


การก่อการร้ายในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ในยุคหลังสงครามเย็น:
วิเคราะห์แนวคิด “การก่อการร้าย” และขบวนการก่อการร้ายในไทยและฟิลิปปินส์



นายวุฒิกกรณ์ ชูวัฒนานุรักษ์

สถาบันวิทยบริการ

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญารัฐศาสตรดุษฎีบัณฑิต

สาขาวิชารัฐศาสตร์

คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ปีการศึกษา 2549

ลิขสิทธิ์ของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

TERRORISM IN SOUTHEAST ASIA IN THE POST-COLD WAR ERA:
AN ANALYSIS OF CONCEPT OF “TERRORISM” AND TERRORIST MOVEMENTS
IN THAILAND AND THE PHILIPPINES

Mr. Wuttikorn Chuwattananurak

สถาบันวิทยบริการ

A Dissertation Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements
for the Degree of Doctor of Philosophy in Political Science

Faculty of Political Science

Chulalongkorn University

Academic Year 2006

Copyright of Chulalongkorn University


หัวข้อวิทยานิพนธ์ การก่อการร้ายในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ในยุคหลังสงครามเย็น:
วิเคราะห์แนวคิด "การก่อการร้าย" และขอบวนการก่อการร้ายในไทยและ
ฟิลิปปินส์

โดย นายวุฒิกกรณ์ ชูวัฒนานุกรักษ์

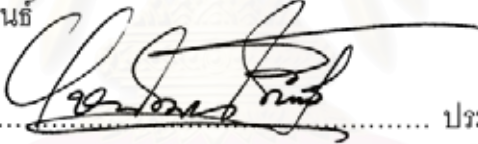
สาขาวิชา รัฐศาสตร์

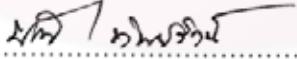
อาจารย์ที่ปรึกษา ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ปราณี ทิพย์รัตน์

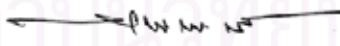
คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้นับวิทยานิพนธ์ฉบับนี้เป็นส่วนหนึ่ง
ของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาตรีบัณฑิต



..... คณบดีคณะรัฐศาสตร์
(ศาสตราจารย์ ดร. จรัส สุวรรณมาลา)

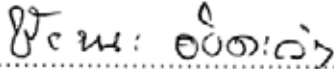
คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์


..... ประธานกรรมการ
(รองศาสตราจารย์ ดร. ไชยวัฒน์ คำขู)


..... อาจารย์ที่ปรึกษา
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ปราณี ทิพย์รัตน์)


..... กรรมการ
(รองศาสตราจารย์ ดร. วิทยา สุจิตธนากรักษ์)


..... กรรมการ
(รองศาสตราจารย์ ประทุมพร วัชรเสถียร)


..... กรรมการ
(รองศาสตราจารย์ ดร. ชัยชนะ อิงคะวัต)

วุฒิมกรณ์ ชูวัฒนานุรักษ์ : การก่อการร้ายในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ในยุคหลังสงครามเย็น: วิเคราะห์แนวคิด “การก่อการร้าย” และขบวนการก่อการร้ายในไทยและฟิลิปปินส์. (TERRORISM IN SOUTHEAST ASIA IN THE POST-COLD WAR ERA: AN ANALYSIS OF CONCEPT OF “TERRORISM” AND TERRORIST MOVEMENTS IN THAILAND AND THE PHILIPPINES) อ. ที่ปรึกษา : ผศ. ดร. ปราวณี ทิพย์รัตน์, 603 หน้า.

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาอิทธิพลของโครงสร้างและบริบทการเมืองระหว่างประเทศในยุคหลังสงครามเย็นที่ส่งผลกระทบต่อปัญหาการก่อการร้ายและขบวนการก่อการร้ายในไทยและฟิลิปปินส์ รวมทั้งการตอบโต้และการจัดการกับปัญหาดังกล่าวของรัฐไทยและฟิลิปปินส์

ในขณะที่โครงสร้างและบริบทการเมืองระหว่างประเทศในยุคสงครามเย็นมีอิทธิพลต่อการกำเนิดและพัฒนาการของการก่อการร้ายและขบวนการก่อการร้ายในไทยและฟิลิปปินส์อย่างชัดเจน รวมทั้งส่งผลให้การจัดการปัญหาการก่อการร้ายของรัฐไทยและฟิลิปปินส์อยู่ภายใต้การต่อต้านลัทธิคอมมิวนิสต์เป็นสำคัญ แต่การล่มสลายของสหภาพโซเวียตอันนำไปสู่การสิ้นสุดของสงครามเย็นและโครงสร้างการเมืองระหว่างประเทศแบบสองขั้ว กลับมิได้เอื้อให้ปัญหาการก่อการร้ายในไทยและฟิลิปปินส์หมดสิ้นไป

จากการศึกษาพบว่า โครงสร้างและบริบทการเมืองระหว่างประเทศในยุคหลังสงครามเย็นยังเป็นปัจจัยสำคัญที่มีอิทธิพลต่อการตีความและการจัดการปัญหาการก่อการร้ายของรัฐไทยและฟิลิปปินส์ กล่าวคือ ภายใต้สภาวะที่ต้องพัฒนาเศรษฐกิจและพึ่งตนเองด้านความมั่นคง รัฐไทยได้หันมาใช้มิติด้านการพัฒนาเพิ่มขึ้น ขณะที่รัฐฟิลิปปินส์หันมาเจรจาสันติภาพกับขบวนการต่าง ๆ อย่างเป็นรูปธรรม แต่เนื่องจากความไร้ประสิทธิภาพในการแก้ไขปัญหาทั้งจากการปราบปรามที่รุนแรงและขีดความสามารถที่จำกัดในการตรวจสอบการนำนโยบายไปปฏิบัติ จึงทำให้ปัญหาการก่อการร้ายยังคงบั่นทอนเสถียรภาพและความมั่นคงของไทยและฟิลิปปินส์อย่างต่อเนื่อง

นอกจากนี้ ยังพบว่า เหตุการณ์ 9/11 อันนำไปสู่การต่อต้านการก่อการร้ายภายใต้การนำของสหรัฐฯ เป็นปัจจัยสำคัญที่มีอิทธิพลต่อการรับรู้ การตีความ และการจัดการปัญหาการก่อการร้ายของรัฐไทยและฟิลิปปินส์ที่แตกต่างกัน โดยรัฐไทยได้แยกปัญหาการก่อการร้ายแบ่งแยกดินแดนออกจากบริบทการต่อต้านการก่อการร้ายภายใต้การนำของสหรัฐฯ ขณะที่รัฐฟิลิปปินส์กลับทำให้ปัญหาการก่อการร้ายกลายเป็นประเด็นระหว่างประเทศและดึงมหาอำนาจเข้ามาสนับสนุนการปราบปราม แต่การให้มาตรปราบปรามทางทหารที่รุนแรงของรัฐไทยและฟิลิปปินส์ นอกจากจะมีวิธีการแก้ปัญหาที่ถูกต้องและยั่งยืนแล้ว ยังเป็นการซ้ำเติมปัญหาให้บานปลายยิ่งขึ้นด้วย

สาขาวิชา รัฐศาสตร์

ปีการศึกษา 2549

ลายมือชื่อผู้สมัคร..... *Pakorn Chuwattanasakul*.....

ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษา..... *ปราวณี ทิพย์รัตน์*.....

4281911324 : MAJOR POLITICAL SCIENCE

KEY WORD: TERRORISM / TERRORIST MOVEMENTS / THAILAND / THE PHILIPPINES /
POST-COLD WAR ERA

WUTTIKORN CHUWATTANANURAK : TERRORISM IN SOUTHEAST ASIA IN
THE POST-COLD WAR ERA: AN ANALYSIS OF CONCEPT OF "TERRORISM"
AND TERRORIST MOVEMENTS IN THAILAND AND THE PHILIPPINES. THESIS
ADVISOR : ASST. PROF. PRANEE THIPARAT, Ph.D. 603 pp.

The objective of this dissertation is to examine the impact of international political structure and the changing international context in the Post-Cold War Era on terrorism and terrorist movements in Thailand and the Philippines, as well as the States' response to the problems.

The study shows that the international political structure and context during the Cold War Era has had a significant effect on the emergence and developments of terrorism and terrorist movements both in Thailand and the Philippines and on the States' response and handling of those problems. However, the fall of the Soviet Union which led to the end of the Cold War and bipolar international political structure in the late 1980s did not result in the decline or the demise of terrorist movements in Thailand and the Philippines.

The study also argues that the international political structure and context in the Post-Cold War Era still plays a crucial role on the interpretation and the management of terrorist movements of Thai and Philippine States. Under the scheme of economic development and promotion of self-reliance on security issues in the Post-Cold War World, development approach in dealing with the problem of terrorist movements has been adopted by the Thai State while the Philippine State chose a different path of negotiating with their terrorist counterparts. Nevertheless, the hard-line suppression policy and the limited capacity in policy implementation have exacerbated terrorist activities in both Countries. As a result, terrorism remains a serious security threat to stability and territorial integrity of Thailand and the Philippines.

Finally, the study asserts that the 9/11 Incident and the U.S.-led war on terrorism has another vital impact on the perception, interpretation as well as the handling of terrorist movements in Thailand and the Philippines in a different manner. While Thailand has since separated terrorist movements from the U.S.-led war on terrorism, the Philippines incorporated its problem and elevated it as a part of international issue. However, the hard-line policy adopted by both States remains a crucial factor in worsening the problem.

Field of Study Political Science
Academic Year 2006

Student's signature.....*Wuttikorn C.*
Advisor's signature.....*Pranee Thiparat*

กิตติกรรมประกาศ

ผู้วิจัยขอขอบพระคุณ ผศ. ดร.ปราณี ทิพย์รัตน์ อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ที่ให้คำแนะนำและคำปรึกษาในการทำวิทยานิพนธ์อย่างดียิ่ง ตลอดจนยังเป็น “ครู” ที่คอยสอนการใช้ชีวิตแก่ผู้วิจัยด้วยความปรารถนาดีโดยไม่หวังผลตอบแทนใด ๆ ตลอดมา ขอขอบพระคุณคณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ทุกท่านที่ให้คำแนะนำต่าง ๆ เพื่อให้วิทยานิพนธ์ฉบับนี้มีความสมบูรณ์และรอบด้านยิ่งขึ้น ขอขอบพระคุณคณะกรรมการ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ที่ให้การสนับสนุนค่าเล่าเรียนแก่ผู้วิจัยตลอดระยะเวลาการศึกษาทั้งในระดับปริญญาตรีและเอก ขอขอบพระคุณ รศ. ดร.ไชยันต์ ไชยพร อาจารย์คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ที่คอยช่วยเหลือและสนับสนุนโอกาสทางการศึกษาแก่ผู้วิจัยทั้งในระดับปริญญาตรีและเอกอย่างดียิ่ง ขอขอบพระคุณ ดร.จักรพันธ์ พรนิมิตร รุ่นพี่สิงห์ดำที่ให้การสนับสนุนค่าตำราเรียนแก่ผู้วิจัย

ขอขอบพระคุณคณาจารย์คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย โดยเฉพาะภาควิชาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศทุกท่าน ที่คอยประสิทธิ์ประสาทความรู้แก่ผู้วิจัยอย่างดียิ่ง ขอขอบพระคุณ ASEAN-ISIS โดยเฉพาะสถาบันศึกษาความมั่นคงและนานาชาติ (ISIS) จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย และ Institute of Strategic and International Studies (ISIS) แห่ง Malaysia ที่ให้โอกาสและสนับสนุนผู้วิจัยในการเข้าร่วมกิจกรรมทางวิชาการทั้งในและต่างประเทศ รวมทั้งขอขอบพระคุณผู้ทรงคุณวุฒิทุกท่านที่ให้โอกาสผู้วิจัยสัมภาษณ์ด้วยความยินดี

ขอขอบพระคุณเลขาธิการ ป.ป.ส. และ ผอ.รัชนีกร สรสิริ ผู้อำนวยการสำนักงานการต่างประเทศ สำนักงาน ป.ป.ส. ที่กรุณาอนุญาตให้ผู้วิจัยลาศึกษาต่อเพื่อเขียนวิทยานิพนธ์ ขอขอบคุณพี่ ๆ เพื่อน ๆ น้อง ๆ สำนักงานการต่างประเทศ และสำนักงาน ป.ป.ส. ทุกคนที่สนับสนุนและให้กำลังใจแก่ผู้วิจัยด้วยดีตลอดมา ขอขอบคุณห้องสมุดคณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ที่ให้การสนับสนุนเอกสารทางวิชาการแก่ผู้วิจัยเป็นอย่างดี ขอขอบคุณ ดร.ชัชวาลย์ วัฒนศิริเดชชัย ผู้เป็นทั้งพี่และเพื่อนนิสิตปริญญาเอกที่คอยให้ความช่วยเหลือและเป็นกำลังใจ ขอขอบคุณคุณชินนุชา ดวงพรชัย ที่คอยสนับสนุน ช่วยเหลือและเป็นกำลังใจให้ผู้วิจัยอย่างดียิ่งเสมอมา ขอขอบคุณอาจารย์ติโร ทองนวล ที่คอยสนับสนุนและช่วยเหลือแก่ผู้วิจัย เหนือสิ่งอื่นใด ขอกราบขอบพระคุณ “แม่” ผู้ที่คอยให้ความรัก ให้กำลังใจ ให้การสนับสนุน ตลอดจนให้ความช่วยเหลือแก่ลูกคนนี้เป็นอย่างดีที่สุดเสมอมา

คุณค่าของวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ขอมอบแด่ “แม่” ผู้เป็นที่รักยิ่ง

สารบัญ

| | หน้า |
|---|------|
| บทคัดย่อภาษาไทย | ง |
| บทคัดย่อภาษาอังกฤษ | จ |
| กิตติกรรมประกาศ | ฉ |
| สารบัญตาราง | ฐ |
| สารบัญภาพ | ฒ |
| บทที่ | |
| 1 บทนำ | 1 |
| 1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา | 1 |
| 1.2 เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง | 13 |
| 1.3 วัตถุประสงค์ของการวิจัย | 18 |
| 1.4 ขอบเขตของการวิจัย | 19 |
| 1.5 กรอบความคิดที่ใช้ในการวิจัย | 19 |
| 1.6 สมมติฐาน | 29 |
| 1.7 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ | 29 |
| 1.8 วิธีดำเนินการวิจัย | 29 |
| 1.9 ลำดับขั้นตอนในการเสนอผลการวิจัย | 30 |
| 2 แนวคิดและวาทกรรมว่าด้วย “การก่อการร้าย” | 32 |
| 2.1 การทำความเข้าใจ “การก่อการร้าย” ภายใต้กรอบแนวคิด Waltzian Neorealism | 32 |
| 2.2 “การก่อการร้าย” กับการนิยาม พัฒนาการของแนวคิด และการปฏิบัติ | 39 |
| 2.2.1 การก่อการร้ายกับการนิยามและ พัฒนาการแนวคิดการก่อการร้ายใน ยุคดั้งเดิม | 45 |
| 2.2.2 การก่อการร้ายกับการนิยามและ พัฒนาการแนวคิดการก่อการร้าย สมัยใหม่ | 52 |
| 2.2.3 การก่อการร้ายกับการนิยามและ พัฒนาการแนวคิดการก่อการร้ายโดย องค์การระหว่างประเทศ | 56 |
| 2.3 “การก่อการร้าย” กับการศึกษาองค์ประกอบหรือคุณลักษณะ | 66 |

| บทที่ | หน้า |
|---|------|
| 2.4 “การก่อการร้าย” กับการแบ่งประเภท | 81 |
| 2.5 “การก่อการร้าย” กับการพิจารณาความถูกต้องทางศีลธรรม | 85 |
| 3 โครงสร้างและบริบทการเมืองระหว่างประเทศในยุคสงครามเย็น: ผลกระทบต่อการ กำเนิด พัฒนาการ และการจัดการปัญหาการก่อการร้ายในไทยและฟิลิปปินส์ | 95 |
| 3.1 โครงสร้างและบริบทการเมืองระหว่างประเทศ ปี ค.ศ. 1945-1975 | 95 |
| 3.1.1 รัฐ การก่อการร้าย และขบวนการก่อการร้ายในไทย ปี ค.ศ. 1945- 1975 | 105 |
| 3.1.1.1 การคุกคามของลัทธิคอมมิวนิสต์ ปี ค.ศ. 1945-1975 | 106 |
| 3.1.1.2 ความพยายามแบ่งแยกดินแดนจังหวัดชายแดนภาคใต้ ปี ค.ศ. 1945-1975 | 128 |
| 3.1.2 รัฐ การก่อการร้าย และขบวนการก่อการร้ายในฟิลิปปินส์ ปี ค.ศ. 1945-1975 | 144 |
| 3.1.2.1 การคุกคามของลัทธิคอมมิวนิสต์ ปี ค.ศ. 1945-1975 | 146 |
| 3.1.2.2 ความพยายามแบ่งแยกดินแดนบริเวณหมู่เกาะมินดาเนา และซูลู ปี ค.ศ. 1945-1975 | 165 |
| 3.2 โครงสร้างและบริบทการเมืองระหว่างประเทศ ปี ค.ศ. 1976-1991 | 177 |
| 3.2.1 รัฐ การก่อการร้าย และขบวนการก่อการร้ายในไทย ปี ค.ศ. 1976- 1991 | 182 |
| 3.2.1.1 การคุกคามของลัทธิคอมมิวนิสต์ ปี ค.ศ. 1976-1991 | 182 |
| 3.2.1.2 ความพยายามแบ่งแยกดินแดนจังหวัดชายแดนภาคใต้ ปี ค.ศ. 1976-1991 | 186 |
| 3.2.2 รัฐ การก่อการร้าย และขบวนการก่อการร้ายในฟิลิปปินส์ ปี ค.ศ. 1976-1991 | 195 |
| 3.2.2.1 การคุกคามของลัทธิคอมมิวนิสต์ ปี ค.ศ. 1976-1991 | 196 |
| 3.2.2.2 ความพยายามแบ่งแยกดินแดนบริเวณหมู่เกาะมินดาเนา และซูลู ปี ค.ศ. 1976-1991 | 198 |
| 3.3 การวิเคราะห์อิทธิพลของโครงสร้างและบริบทการเมืองระหว่างประเทศต่อ การจัดการปัญหาการก่อการร้ายในยุคสงครามเย็นภายใต้กรอบแนวคิด Waltzian Neorealism: เปรียบเทียบกรณีไทยและฟิลิปปินส์ | 205 |

| บทที่ | หน้า |
|--|------|
| 3.4 การวิเคราะห์แนวคิด “การก่อการร้าย” และขบวนการก่อการร้ายในไทยและฟิลิปปินส์ในยุคสงครามเย็น: เปรียบเทียบกรณีไทยและฟิลิปปินส์ | 212 |
| 4 โครงสร้างและบริบทการเมืองระหว่างประเทศในยุคหลังสงครามเย็น: ผลกระทบต่อพัฒนาการ การคงอยู่ และการจัดการปัญหาการก่อการร้ายในไทยและฟิลิปปินส์ | 225 |
| 4.1 โครงสร้างและบริบทการเมืองระหว่างประเทศในยุคหลังสงครามเย็น (ปี ค.ศ. 1991-2001) | 225 |
| 4.1.1 รัฐไทยภายใต้โครงสร้างและบริบทการเมืองระหว่างประเทศในยุคหลังสงครามเย็น | 231 |
| 4.1.2 รัฐฟิลิปปินส์ภายใต้โครงสร้างและบริบทการเมืองระหว่างประเทศในยุคหลังสงครามเย็น | 242 |
| 4.2 รัฐ การก่อการร้าย และขบวนการก่อการร้ายในไทยในยุคหลังสงครามเย็น ... | 248 |
| 4.2.1 ปรากฎการณ์ความแตกแยกและการเกิดใหม่ของขบวนการก่อการร้ายแบ่งแยกดินแดนจังหวัดชายแดนภาคใต้ของไทย | 249 |
| 4.2.2 เหตุการณ์ก่อการร้ายในจังหวัดชายแดนภาคใต้ของไทยในยุคหลังสงครามเย็น | 264 |
| 4.2.3 การตอบโต้ของรัฐไทยต่อปรากฏการณ์การก่อการร้ายภายใต้โครงสร้างและบริบทการเมืองระหว่างประเทศในยุคหลังสงครามเย็น | 278 |
| 4.3 รัฐ การก่อการร้าย และขบวนการก่อการร้ายในฟิลิปปินส์ในยุคหลังสงครามเย็น | 300 |
| 4.3.1 ขบวนการก่อการร้ายและการเกิดใหม่ของขบวนการก่อการร้ายในฟิลิปปินส์ในยุคหลังสงครามเย็น | 301 |
| 4.3.2 เหตุการณ์ความรุนแรงของปัญหาการก่อการร้ายในฟิลิปปินส์ในยุคหลังสงครามเย็น | 313 |
| 4.3.3 การตอบโต้ของรัฐฟิลิปปินส์ต่อปัญหาการก่อการร้ายในยุคหลังสงครามเย็น | 320 |

| บทที่ | หน้า |
|---|------|
| 4.4 การวิเคราะห์อิทธิพลของโครงสร้างและบริบทการเมืองระหว่างประเทศต่อการจัดการปัญหาการก่อการร้ายในยุคหลังสงครามเย็นภายใต้กรอบแนวคิด Waltzian Neorealism: เปรียบเทียบกรณีไทยและฟิลิปปินส์ | 330 |
| 4.5 การวิเคราะห์แนวคิด “การก่อการร้าย” และขบวนการก่อการร้ายในไทยและฟิลิปปินส์ในยุคหลังสงครามเย็น: เปรียบเทียบกรณีไทยและฟิลิปปินส์ ... | 335 |
| 5 รัฐ การก่อการร้าย และขบวนการก่อการร้ายในไทยและฟิลิปปินส์ในยุคหลังเหตุการณ์ 9/11 | 340 |
| 5.1 โครงสร้างและบริบทการเมืองระหว่างประเทศในยุคหลังเหตุการณ์ 9/11 | 340 |
| 5.2 รัฐ การก่อการร้าย และขบวนการก่อการร้ายในไทยในยุคหลังเหตุการณ์ 9/11 | 346 |
| 5.2.1 ไทยกับความร่วมมือในการทำสงครามต่อต้านการก่อการร้ายภายใต้การนำของสหรัฐฯ ภายหลังเหตุการณ์ 9/11 | 347 |
| 5.2.2 รัฐไทยกับการจัดการปัญหาการก่อการร้ายแบ่งแยกดินแดนภายหลังเหตุการณ์ 9/11 | 354 |
| 5.3 รัฐ การก่อการร้าย และขบวนการก่อการร้ายในฟิลิปปินส์ในยุคหลังเหตุการณ์ 9/11 | 390 |
| 5.3.1 ฟิลิปปินส์กับความร่วมมือในการทำสงครามต่อต้านการก่อการร้ายภายใต้การนำของสหรัฐฯ ภายหลังเหตุการณ์ 9/11 | 392 |
| 5.3.2 ฟิลิปปินส์กับการเสริมสร้างขีดความสามารถในการจัดการปัญหาการก่อการร้ายภายหลังเหตุการณ์ 9/11 | 399 |
| 5.3.3 การเผชิญกับแรงกดดันภายในและเหตุการณ์ก่อการร้ายในฟิลิปปินส์ภายหลังเหตุการณ์ 9/11 | 404 |
| 5.4 การวิเคราะห์อิทธิพลของโครงสร้างและบริบทการเมืองระหว่างประเทศต่อการจัดการปัญหาการก่อการร้ายในยุคหลังเหตุการณ์ 9/11 ภายใต้กรอบแนวคิด Waltzian Neorealism: เปรียบเทียบกรณีไทยและฟิลิปปินส์ | 413 |
| 5.5 การวิเคราะห์แนวคิด “การก่อการร้าย” และขบวนการก่อการร้ายในไทยและฟิลิปปินส์ในยุคหลังเหตุการณ์ 9/11: เปรียบเทียบกรณีไทยและฟิลิปปินส์ | 419 |
| 6 บทสรุป | 425 |

| | |
|--|-----|
| รายการอ้างอิง | 440 |
| ภาคผนวก | 484 |
| ภาคผนวก ก พระราชบัญญัติว่าด้วยคอมมิวนิสต์ พุทธศักราช 2476 | 485 |
| ภาคผนวก ข พระราชบัญญัติว่าด้วยคอมมิวนิสต์แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช 2478 | 487 |
| ภาคผนวก ค พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายลักษณะอาญา พุทธศักราช 2478 (ฉบับที่ 7) | 489 |
| ภาคผนวก ง พระราชบัญญัติป้องกันการกระทำอันเป็นคอมมิวนิสต์ พ.ศ. 2495 | 491 |
| ภาคผนวก จ พระราชบัญญัติป้องกันการกระทำอันเป็นคอมมิวนิสต์ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2512 | 494 |
| ภาคผนวก ฉ คำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ 110/2512 เรื่อง การป้องกัน และปราบปรามผู้ก่อการร้ายคอมมิวนิสต์ | 501 |
| ภาคผนวก ช คำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ 66/2523 เรื่อง นโยบายการ ต่อสู้เพื่อเอาชนะคอมมิวนิสต์ | 504 |
| ภาคผนวก ซ คำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ 65/2525 เรื่อง แผนรุกรทาง การเมือง | 508 |
| ภาคผนวก ฌ คำสั่งกองทัพอากาศที่ 4 ที่ 751/2524 คำสั่งกองอำนวยการ รักษาความมั่นคงภายในภาค 4 ที่ 448/2524 เรื่อง นโยบายได้ร่มเย็น | 516 |
| ภาคผนวก ฎ คำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ 8/2524 เรื่อง การแก้ไข ปัญหาการบริหารราชการในจังหวัดชายแดนภาคใต้ | 518 |
| ภาคผนวก ฏ คำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ 56/2539 เรื่อง การปรับปรุง การบริหารราชการในจังหวัดชายแดนภาคใต้ | 521 |
| ภาคผนวก ฐ คำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ 123/2545 เรื่อง การปรับปรุง การบริหารราชการในจังหวัดชายแดนภาคใต้ | 526 |
| ภาคผนวก ส Tripoli Agreement | 528 |
| ภาคผนวก ฮ Jeddah Accord | 534 |
| ภาคผนวก ฌ Peace Agreement | 537 |

| | | |
|----------------------------------|--|-----|
| ภาคผนวก ฅ | Agreement by the Government of the Philippines (GRP) and the Moro Islamic Liberation Front (MILF) | 574 |
| ภาคผนวก ด | Comprehensive Agreement on Respect for Human Rights and International Humanitarian Law Between the Government of the Republic of the Philippines and the National Democratic Front of the Philippines | 576 |
| ภาคผนวก ต | General Framework of Agreement of Intent Between the Government of the Republic of the Philippines (GRP) and the Moro Islamic Liberation Front (MILF) | 590 |
| ภาคผนวก ถ | Implementing Guidelines on the Security Aspect of the GRP-MILF Tripoli Agreement of Peace 2001 | 592 |
| ประวัติผู้เขียนวิทยานิพนธ์ | | 603 |

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

สารบัญญัตินี้

๕

| ตาราง | หน้า |
|--|------|
| 2-1 ตัวอย่างคำนิยาม “การก่อการร้าย” ของนักวิชาการ / ผู้เชี่ยวชาญด้านการก่อการร้าย | 40 |
| 2-2 แสดงคำนิยาม “การก่อการร้าย” ที่แตกต่างกันของหน่วยงานของรัฐในประเทศต่าง ๆ | 61 |
| 2-3 การแบ่งประเภทของ “การก่อการร้าย” | 82 |
| 3-1 เหตุการณ์ความรุนแรงและการปะทะกันระหว่างกองกำลังของรัฐกับกองกำลังของพรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทย ระหว่างปี ค.ศ. 1969-1975 | 124 |
| 3-2 จำนวนผู้เสียชีวิต ผู้บาดเจ็บ และผู้ไร้ที่อยู่อาศัยจากการปะทะกันระหว่างขบวนการ MNLF กับกองทัพฟิลิปปินส์ ระหว่างปี ค.ศ. 1969-1976 | 176 |
| 3-3 ยอดกำลังติดอาวุธของผู้ก่อการร้ายคอมมิวนิสต์ (ผกค.) โจรจีนคอมมิวนิสต์มลายา (จคม.) และขบวนการโจรก่อการร้าย (ขจก.) ในภาคใต้ระหว่างปี ค.ศ. 1981-1989 | 193 |
| 3-4 จำนวนผู้รายงานตัวเป็นผู้ร่วมพัฒนาชาติไทยในภาคใต้ระหว่างปี ค.ศ. 1981-1988 | 193 |
| 3-5 เปรียบเทียบอิทธิพลของโครงสร้างและบริบทการเมืองระหว่างประเทศในยุคสงครามเย็นต่อการจัดการปัญหาการก่อการร้ายของไทยและฟิลิปปินส์ | 206 |
| 4-1 อัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศต่าง ๆ ในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ระหว่างปี ค.ศ. 1991-2000 | 231 |
| 4-2 ค่าใช้จ่ายด้านการทหารของประเทศต่าง ๆ ในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ระหว่างปี ค.ศ. 1991-2000 | 232 |
| 4-3 การลงทุนโดยตรงสุทธิจากต่างประเทศของไทย (Net Flows of Foreign Direct Investment) | 233 |
| 4-4 ดุลการค้าและดุลบัญชีเดินสะพัดของไทยระหว่างปี ค.ศ. 1990-1996 | 234 |
| 4-5 เปรียบเทียบงบประมาณประเทศกับงบประมาณด้านการทหารของไทยในระหว่างปีงบประมาณ ค.ศ. 1990-1995 | 239 |
| 4-6 เปรียบเทียบค่าใช้จ่ายด้านการทหารของประเทศต่าง ๆ ในระหว่างปี ค.ศ. 1994-1995 | 240 |

| ตาราง | หน้า |
|-------|--|
| 4-7 | ลำดับเหตุการณ์ความรุนแรงในระหว่างเดือนสิงหาคม ค.ศ. 1993 – มีนาคม ค.ศ. 1994 โดยขบวนการ PULO 269 |
| 4-8 | ลำดับเหตุการณ์ความรุนแรงในช่วงแผนปฏิบัติการ “ไปไม่ร่วง” ระหว่างเดือนสิงหาคม ค.ศ. 1997 – มกราคม ค.ศ. 1998 272 |
| 4-9 | การประชุมเจรจาสันติภาพอย่างเป็นทางการระหว่างผู้แทนรัฐบาลฟิลิปปินส์กับผู้แทนขบวนการ MNLF 323 |
| 4-10 | เปรียบเทียบคุณลักษณะของขบวนการก่อการร้ายในไทยและฟิลิปปินส์ในยุคหลังสงครามเย็นภายใต้แนวคิด “การก่อการร้าย” 336 |
| 5-1 | ตัวอย่างเหตุการณ์ความรุนแรงที่สำคัญที่ไม่อาจระบุกลุ่มหรือผู้ก่อความรุนแรงได้ในช่วงระหว่างเดือนกันยายน ค.ศ. 2001 – เดือนธันวาคม ค.ศ. 2003 359 |
| 5-2 | สถิติข้อมูลเรื่องร้องทุกข์ของศูนย์ดำรงธรรมจังหวัดชายแดนภาคใต้ ระหว่างปี ค.ศ. 1999-2002 โดยจำแนกตามประเภทข้าราชการ 365 |
| 5-3 | ตัวชี้วัดทางเศรษฐกิจที่สำคัญของฟิลิปปินส์ระหว่างปี ค.ศ. 2000-2003 405 |
| 5-4 | เปรียบเทียบคุณลักษณะของขบวนการก่อการร้ายในไทยและฟิลิปปินส์ในยุคหลังเหตุการณ์ 9/11 ภายใต้แนวคิด “การก่อการร้าย” 420 |
| 6-1 | ระดับอิทธิพลของโครงสร้างและบริบทการเมืองระหว่างประเทศที่มีต่อพัฒนาการความเข้มแข็งของขบวนการก่อการร้าย และการจัดการปัญหาการก่อการร้ายในไทยและฟิลิปปินส์ 436 |

สารบัญแผนภาพ

๗

| แผนภาพ | หน้า | |
|--------|---|-----|
| 1-1 | โครงสร้างการเมืองภายในรัฐ | 22 |
| 1-2 | โครงสร้างการเมืองระหว่างประเทศ | 24 |
| 3-1 | โครงสร้างพรรค CPP และกองกำลังติดอาวุธขบวนการ Huk ในปี ค.ศ. 1950 | 152 |
| 3-2 | จำนวนกองกำลังขบวนการ Huk และพรรค CPP ระหว่างปี ค.ศ. 1950-1955 | 156 |
| 3-3 | โครงสร้างขบวนการปลดแอกแห่งชาติโมโร (Moro National Liberation Front: MNLF) | 173 |
| 3-4 | โครงสร้างองค์การปลดแอกแห่งชาติโมโร (Bangsa Moro Liberation Organization: BMLO) | 174 |
| 3-5 | โครงสร้างขบวนการปลดแอกอิสลามโมโร (Moro Islamic Liberation Front: MILF) | 203 |
| 4-1 | โครงสร้างของขบวนการ BRN Ulama | 251 |
| 4-2 | โครงสร้างของขบวนการ BRN Coordinate | 252 |
| 4-3 | โครงสร้างของขบวนการ BRN Congress และกองกำลังติดอาวุธ | 252 |
| 4-4 | โครงสร้างของขบวนการ PULO เก่า | 255 |
| 4-5 | โครงสร้างของขบวนการ PULO ใหม่ และกองกำลังติดอาวุธ (กองทัพคัสตาน) | 256 |
| 4-6 | โครงสร้างของขบวนการเบอร์ซาตู | 261 |
| 4-7 | โครงสร้างการบริหารราชการจังหวัดชายแดนภาคใต้ ตามคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ 8/2524 ลงวันที่ 20 มกราคม พ.ศ. 2524 | 284 |
| 4-8 | โครงสร้างการบริหารราชการในจังหวัดชายแดนภาคใต้ ตามคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีที่ 56/2539 ลงวันที่ 23 เมษายน พ.ศ. 2539 และคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีที่ 140/2539 ลงวันที่ 12 กันยายน พ.ศ. 2539 | 285 |
| 4-9 | โครงสร้างองค์กรของกลุ่ม Abu Sayyaf | 306 |
| 4-10 | อิทธิพลของโครงสร้างและบริบทการเมืองระหว่างประเทศในยุคหลังสงครามเย็น ที่มีต่อการจัดการปัญหาการก่อการร้ายของรัฐไทยและฟิลิปปินส์ | 331 |
| 5-1 | อิทธิพลของโครงสร้างและบริบทการเมืองระหว่างประเทศในยุคหลังเหตุการณ์ 9/11 ต่อการจัดการปัญหาการก่อการร้ายของรัฐไทยและฟิลิปปินส์ | 414 |

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

แม้ว่าการก่อการร้ายจะเป็นประเด็นปัญหาความมั่นคงที่เกิดขึ้นมานานนับตั้งแต่สมัยกรีกโรมันในเหตุการณ์ลอบสังหารจูเลียส ซีซาร์ (Julius Caesar) ราว 44 ปีก่อนคริสต์ศักราช หรือการลอบสังหารผู้ปกครองชาวโรมันของพวกซีลลอท (Zealots) ราวคริสต์ศตวรรษที่ 1 เพื่อปลดแอกจากการปกครองจากจักรวรรดินิยมโรมัน แต่สำหรับกรณีของไทยและฟิลิปปินส์ รวมทั้งรัฐส่วนใหญ่ในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ การก่อการร้ายเพิ่งจะปรากฏขึ้นอย่างชัดเจนในยุคสงครามเย็นหลังการสิ้นสุดสงครามโลกครั้งที่ 2 อันเป็นผลมาจากอิทธิพลของโครงสร้างและบริบทการเมืองระหว่างประเทศ โดยเฉพาะการแพร่ขยายของลัทธิคอมมิวนิสต์

ความเปลี่ยนแปลงของโครงสร้างและบริบทการเมืองระหว่างประเทศภายหลังการสิ้นสุดของสงครามโลกครั้งที่ 2 อันนำไปสู่การแข่งขันด้านอุดมการณ์ระหว่างสหรัฐฯ ในฐานะผู้นำโลกเสรีประชาธิปไตย กับสหภาพโซเวียตในฐานะผู้นำโลกสังคมนิยม-คอมมิวนิสต์จนพัฒนาไปในรูปของ “สงครามเย็น” นั้น ได้ส่งผลให้ทั้งรัฐไทยและฟิลิปปินส์ต่างมองภัยคุกคามจากลัทธิคอมมิวนิสต์ว่าเป็นภัยคุกคามร่วม (Common Threat) เนื่องจากจุดประสงค์ของขบวนการคอมมิวนิสต์ อย่างพรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทย (Communist Party of Thailand: CPT) หรือพรรคคอมมิวนิสต์แห่งฟิลิปปินส์ (Communist Party of the Philippines: CPP) อยู่ที่การมุ่งโค่นล้มรัฐบาลเพื่อสถาปนาระบบปกครองแบบสังคมนิยมคอมมิวนิสต์เป็นสำคัญ

การตระหนักถึงภัยคุกคามจากลัทธิคอมมิวนิสต์ว่าเป็นภัยคุกคามหลักต่อเสถียรภาพและความมั่นคงของรัฐไทยและฟิลิปปินส์ข้างต้น ทำให้รัฐทั้งสองต่างระดมทรัพยากรและสรรพกำลังในด้านต่าง ๆ เพื่อต่อต้านภัยคุกคามจากลัทธิคอมมิวนิสต์อย่างเต็มที่ ไม่ว่าจะเป็นการร่วมมือกับสหรัฐฯ ในฐานะผู้นำโลกเสรีประชาธิปไตย เช่น ความร่วมมือภายใต้กรอบองค์การสนธิสัญญาป้องกันร่วมกันแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (South-East Asia Treaty Organization: SEATO) ในปี ค.ศ. 1954 ตลอดจนการร่วมมือกับประเทศอื่น ๆ ในภูมิภาค ได้แก่ มาเลเซีย

อินโดนีเซีย และสิงคโปร์ในการก่อตั้งสมาคมประชาชาติแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (Association of Asian Nations: ASEAN) ในปี ค.ศ. 1967

นอกจากปัญหาภัยคุกคามจากลัทธิคอมมิวนิสต์ที่รัฐไทยและฟิลิปปินส์ต่างเผชิญร่วมกันภายใต้บริบทการเมืองระหว่างประเทศในยุคสงครามเย็นแล้ว ปัญหาความพยายามแบ่งแยกดินแดน หรือที่เรียกอีกนัยหนึ่งว่า ปัญหาความมั่นคงในการบูรณาการดินแดน ยังเป็นอีกปัญหาหนึ่งที่ส่งผลกระทบต่อเสถียรภาพและความมั่นคงของรัฐทั้งสองมาโดยตลอดในยุคสงครามเย็น และเรื่อยมาจนกระทั่งในปัจจุบัน

ขณะที่ความพยายามแบ่งแยกดินแดนของประเทศต่าง ๆ ในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้เริ่มปรากฏให้เห็นเด่นชัดขึ้นราวคริสต์ทศวรรษที่ 1960-1970 เช่น การเกิดขึ้นของกองกำลังเอกราชแห่งโรฮิงยา (Rohingya Independent Force: RIF) ในสหภาพพม่า ในปี ค.ศ. 1964 และปัจจุบันได้เปลี่ยนชื่อเป็นองค์การอาระกันโรฮิงยาแห่งชาติ (Arakan Rohingya National Organization: ARNO) ตั้งแต่ปี ค.ศ. 1998 เพื่อปลดแอกจากสหภาพพม่าและจัดตั้งรัฐอิสลามขึ้น หรือขบวนการปลดปล่อยอาเจะห์ (Free Aceh Movement หรือ Gerakin Aceh Merdeka: GAM) ที่ก่อตั้งขึ้นกลางคริสต์ทศวรรษที่ 1970 เพื่อปลดแอกจากอินโดนีเซีย และจัดตั้งรัฐอิสลามอิสระเช่นเดียวกัน

สำหรับกรณีของไทยและฟิลิปปินส์ กลับพบว่า ปัญหาความพยายามแบ่งแยกดินแดนเกิดขึ้นและดำรงสืบเนื่องมานาน โดยกรณีของไทยนับตั้งแต่สมัยสุโขทัย และกรณีฟิลิปปินส์นับตั้งแต่สมัยก่อนได้รับเอกราชจากสหรัฐฯ อีกทั้งปัญหาดังกล่าวควมมีฐานะเป็นเพียงประเด็นปัญหารองและมีเคยได้รับการแก้ไขอย่างจริงจัง นอกจากนี้ แม้ว่าทั้งรัฐไทยและฟิลิปปินส์จะพยายามแก้ไขปัญหาการแบ่งแยกดินแดน แต่ด้วยขีดความสามารถที่จำกัด ประกอบกับการดำเนินนโยบายบางประการของรัฐที่ไม่ถูกต้องชอบธรรม ส่งผลให้ปัญหาที่ทวีความรุนแรงมากขึ้น ที่สำคัญ การที่กลุ่มหรือขบวนการแบ่งแยกดินแดนต่าง ๆ ได้หันไปใช้วิธีการก่อการร้าย ตลอดจนความรุนแรงในรูปแบบต่าง ๆ เพื่อมุ่งบรรลุเป้าหมายในการจัดตั้งรัฐอิสระ ยังส่งผลให้รัฐไทยและฟิลิปปินส์ต่างมองปัญหาความพยายามแบ่งแยกดินแดนว่าเป็นปัญหาการก่อการร้ายอีกปัญหาหนึ่ง ที่นอกเหนือจากปัญหาการก่อการร้ายคอมมิวนิสต์

ขบวนการก่อการร้ายแบ่งแยกดินแดนจังหวัดชายแดนภาคใต้ของไทยเป็นตัวอย่างหนึ่งที่สะท้อนให้เห็นถึงปัญหาความพยายามแบ่งแยกดินแดนซึ่งส่งผลกระทบต่อความมั่นคงและเสถียรภาพของรัฐบาลไทยได้เป็นอย่างดี กล่าวคือ ความพยายามของรัฐบาลไทยในการผสมผสานทางวัฒนธรรมของประชาชนชาวมุสลิมในจังหวัดชายแดนภาคใต้เพื่อบูรณาการดินแดนและมีให้เป็นจุดอ่อนในการแทรกซึมของลัทธิคอมมิวนิสต์ ไม่จะเป็นการริเริ่มโครงการพัฒนาการศึกษาในสี่จังหวัดชายแดนภาคใต้ ซึ่งเป็นหนึ่งในนโยบายรวมชาติขึ้น ในปี ค.ศ. 1961 โดยการเปลี่ยนรูปแบบโรงเรียนสอนศาสนาปอเนาะให้เป็นโรงเรียนสอนศาสนาอิสลามเอกชน¹ นโยบายส่งเสริมเศรษฐกิจโดยการทำให้เป็นอุตสาหกรรม (Industrialization) ที่ทำให้เกิดช่องว่างทางเศรษฐกิจระหว่างชุมชนเมืองกับชนบท และระหว่างเมืองหลวงกับต่างจังหวัดเพิ่มมากขึ้น โดยเฉพาะความแตกต่างทางเศรษฐกิจระหว่างจังหวัดชายแดนภาคใต้กับจังหวัดอื่น ๆ ในภาคใต้นโยบายผสมผสาน (Assimilation Policy) ซึ่งเป็นหนึ่งในกระบวนการสร้างชาติให้ทันสมัย (Modernization) เพื่อให้ทัดเทียมกับนานาชาติที่ดำเนินเรื่อยมาตั้งแต่รัฐบาลสมัยจอมพล ป. พิบูลสงคราม เป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้ประชาชนชาวมุสลิมในจังหวัดชายแดนภาคใต้ไม่พอใจและเกรงว่าอัตลักษณ์และวัฒนธรรมของตนจะถูกทำลายไป แต่แทนที่จะดำเนินการเคลื่อนไหวในทางสันติวิธีเพื่อปกป้องอัตลักษณ์และวัฒนธรรมดังกล่าว ปรากฏว่า ประชาชนชาวมุสลิมในจังหวัดชายแดนภาคใต้บางกลุ่มกลับเลือกใช้ “การก่อการร้าย” เป็นแนวทางในการแก้ปัญหาแทน

ขบวนการก่อการร้ายแบ่งแยกดินแดนในจังหวัดชายแดนภาคใต้ของไทยได้เริ่มปรากฏอย่างเด่นชัดและเป็นรูปธรรมมากที่สุดประมาณต้นคริสต์ทศวรรษที่ 1960 เป็นต้นมา โดยมีเป้าหมายที่ต้องการต่อสู้เพื่อสถาปนา “สาธารณรัฐแห่งปัตตานี” ซึ่งครอบคลุมพื้นที่ 5 จังหวัดอันได้แก่ นราธิวาส ยะลา ปัตตานี สตูล และสงขลาบางส่วน ทั้งนี้ ขบวนการก่อการร้ายแบ่งแยกดินแดนจังหวัดชายแดนภาคใต้ของไทยที่สำคัญ² เช่น ขบวนการ BNPP (Barisan Nasional Pembebasan Patani) จัดตั้งขึ้นในปี ค.ศ. 1959 และต่อมาได้เปลี่ยนชื่อเป็นขบวนการ BIPP (Barisan Islam Pembebasan Patani) ในปี ค.ศ. 1986 ขบวนการ BRN (Barisan Revolusi Nasional) ก่อตั้งในปี ค.ศ. 1960 ขบวนการ PULO (Pattani United Liberation Organization)

¹ M. Ladd Thomas, *Political Violence in the Muslim Provinces of Southern Thailand*, Occasional Paper No. 28 (Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 1975), p. 24.

² สิทธิ พิบูลย์วิรัตน์, พันเอก, “ผลกระทบของปัญหาขบวนการก่อการร้ายในจังหวัดชายแดนภาคใต้ต่อความมั่นคงของชาติ,” (เอกสารวิจัยส่วนบุคคล วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร, 2536), หน้า 30-43.

ก่อตั้งขึ้นในปี ค.ศ. 1968 ขบวนการเบอร์ซาตู (United Front for the Independence of Pattani: BERSATU) ก่อตั้งในปลายปี ค.ศ. 1989³ หรือขบวนการ GMIP (Gerakan Mujahideen Islam Patani: GMIP) ก่อตั้งในปี ค.ศ. 1995

ในการแก้ไขปัญหาดังกล่าว นอกเหนือจากการใช้กำลังเข้าปราบปรามขบวนการก่อการร้ายฯ รัฐบาลไทยได้ดำเนินนโยบายและมาตรการเกี่ยวกับพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ข้างต้น ซึ่งจะเห็นได้จากการจัดตั้งวิทยาเขตของมหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ในจังหวัดปัตตานีเพื่อเป็นการส่งเสริมโอกาสทางการศึกษาของคนในท้องถิ่น การจัดตั้งจุฬาราชมนตรีเพื่อให้คำแนะนำเกี่ยวกับกิจการอิสลาม หรือแม้แต่การก่อสร้างสุเหร่าประจำจังหวัดขึ้นในจังหวัดยะลาและปัตตานี นอกจากนี้ ยังได้มีการจัดตั้งหน่วยงานหลักที่รับผิดชอบเกี่ยวกับจังหวัดชายแดนภาคใต้โดยเฉพาะ ซึ่งได้แก่ การจัดตั้งศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ (ศอ.บต.) ในปี พ.ศ. 2524 (ค.ศ. 1981) ตลอดจนการจัดตั้งกองบัญชาการผสมพลเรือน ตำรวจ ทหารที่ 43 (พตท. 43) อย่างไรก็ตาม นโยบายของรัฐบาล โดยเฉพาะการส่งเสริมการศึกษาและการจัดตั้งจุฬาราชมนตรีนั้น ได้ก่อให้เกิดความเคลือบแคลงสงสัยในหมู่ชาวมุสลิมดังกล่าวที่อาจจะส่งผลกระทบต่อเอกลักษณ์ทางศาสนาและวัฒนธรรม ตลอดจนความเป็นชุมชนอิสลาม

ในกรณีของฟิลิปปินส์ ซึ่งได้รับเอกราชจากสหรัฐฯ ในปี ค.ศ. 1946 นั้น ได้ประสบปัญหาการบูรณาการแห่งดินแดนเช่นกัน โดยเฉพาะการบูรณาการดินแดนของตนในบริเวณหมู่เกาะมินดาเนาทางตอนใต้ของประเทศ ซึ่งประชากรส่วนใหญ่เป็นชาวมุสลิมที่มีเอกลักษณ์ทางศาสนาและวัฒนธรรมของตนเอง ด้วยเหตุนี้ การปะทะกันระหว่างชาวโมโรที่ต้องการแบ่งแยกดินแดนเพื่อรักษาเอกลักษณ์ความเป็นชุมชนของตน กับรัฐบาลฟิลิปปินส์ที่ต้องการบูรณาการดินแดนในการสร้างชาติและระบบการเมืองให้มั่นคงและเป็นปึกแผ่นนั้น จึงเป็นสิ่งที่ปะทุขึ้นมาโดยตลอดในยุคสงครามเย็น

³ "United Front for the Independence of Patani (Bersatu)" Available from: <http://www.globalsecurity.org/military/world/para/bersatu.htm>; INTERNET.

การแบ่งแยกดินแดนในฟิลิปปินส์เกิดขึ้นอย่างเป็นรูปธรรมและชัดเจนนับตั้งแต่ฟิลิปปินส์อยู่ภายใต้การปกครองของสหรัฐฯ ในปลายคริสต์ศตวรรษที่ 19 เนื่องจากชาวโมโร* มองว่าการเข้าปกครองของสหรัฐฯ ดังกล่าวเป็นการยึดครองโดยชาวต่างชาติที่ต้องการมาทำลายวัฒนธรรมและเอกลักษณ์ของชาวโมโร ยิ่งกว่านั้น ภายหลังจากที่ฟิลิปปินส์ได้รับเอกราชจากสหรัฐฯ ในปี ค.ศ. 1946 ได้ส่งผลให้ปฏิบัติการของการต่อต้านเพื่อแบ่งแยกดินแดนของกลุ่มดังกล่าวมีเพิ่มมากขึ้น โดยเฉพาะความพยายามในการบูรณภาพดินแดนของรัฐบาลฟิลิปปินส์ ดังจะเห็นได้จากการจัดตั้งคณะกรรมการว่าด้วยการบูรณภาพแห่งชาติ (Committee on National Integration: CNI) ในปี ค.ศ. 1957 ทั้งนี้ชาวโมโรต่างเกรงว่า เอกลักษณ์ทางวัฒนธรรมและความเป็นมุสลิมของตนจะถูกแทนที่โดยกระบวนการทำให้เป็นคริสต์ศาสนิกชน (Christianization) อันเนื่องมาจากนโยบายบูรณภาพดินแดนดังกล่าว นอกจากนี้ สืบเนื่องจากปัญหาประชากรล้นในบริเวณหมู่เกาะลูซอนและวิซายาส ซึ่งตั้งอยู่ทางตอนเหนือและตอนกลางของประเทศ รัฐบาลจึงได้ส่งเสริมให้ประชาชนในหมู่เกาะทั้งสองอพยพมาอยู่ในบริเวณหมู่เกาะมินดาเนา โดยให้สิทธิในการถือครองที่ดินและการสัมปทานทรัพยากรธรรมชาติต่าง ๆ อันส่งผลให้เกิดช่องว่างทางเศรษฐกิจระหว่างชาวฟิลิปปินส์ ซึ่งส่วนใหญ่เป็นชาวคริสเตียน กับชาวโมโร ซึ่งเป็นชาวมุสลิม

ขบวนการก่อการร้ายเพื่อแบ่งแยกดินแดนในฟิลิปปินส์ปรากฏให้เห็นอย่างเป็นรูปธรรมมากขึ้นภายหลังเหตุการณ์คอร์เรกิดอร์ (Corregidor Incident) ในปี ค.ศ. 1968 ซึ่งเป็นเหตุให้ชาวโมโรที่ลุกขึ้นมาต่อต้านเสียชีวิตอย่างน้อย 28 คน และจากเหตุการณ์ดังกล่าวได้ส่งผลอย่างมีนัยสำคัญอยู่ 2 ประการ คือ ประการแรก ความรู้สึกโกรธแค้นในหมู่ชาวโมโรต่อรัฐบาลประธานาธิบดีเฟอร์ดินาน มาร์กอส (Ferdinand Marcos) ที่ไม่สนใจต่อการเสียชีวิตของชาวโมโรจากเหตุการณ์ข้างต้น และประการที่สอง เหตุการณ์ดังกล่าวได้กลายเป็นแรงผลักดันให้มีการประกาศการสร้างสาธารณรัฐอิสลามแห่งมินดาเนา ซูลู และปาลาวัน (Islamic Republic of Mindanao, Sulu and Palawan) โดยได้ก่อตั้งขบวนการเอกราชมินดาเนา (Mindanao Independence Movement: MIM) ขึ้นในปี ค.ศ. 1968 อย่างไรก็ตาม ความเป็นเอกภาพของขบวนการ MIM ต้องสิ้นสุดลงเมื่อดาตู อุดต็อก มาตาลาม (Datu Udtog Matalam) ซึ่งเป็นผู้ก่อตั้งกลุ่มได้เข้ามาพบกับรัฐบาลในเดือนธันวาคม ปี ค.ศ. 1972⁴

* ชาวโมโร (Moros) หมายถึง กลุ่มชาวมุสลิมที่อาศัยอยู่ทางตอนใต้ของฟิลิปปินส์ บริเวณหมู่เกาะมินดาเนาและซูลู

⁴ W. K. Che Man, *Muslim Separatism: The Moros of Southern Philippines and the Malays of Southern Thailand* (Singapore: Oxford University Press, 1990), p. 77.

การเกิดขึ้นของขบวนการ MIM ข้างต้น เป็นจุดเริ่มต้นของการเกิดขบวนการต่าง ๆ ในระยะต่อมา อันได้แก่ ขบวนการแนวร่วมปลดปล่อยแห่งชาติโมโร (Moro National Liberation Front: MNLF) องค์การปลดปล่อยบังซาโมโร (Bangsa Moro Liberation Organization: BMLO) ซึ่งต่อมาได้เปลี่ยนชื่อมาเป็นองค์การปลดปล่อยอิสลามบังซาโมโร (Bangsa Moro Islamic Liberation Organization: BMILO) ขบวนการแนวร่วมปลดปล่อยอิสลามโมโร (Moro Islamic Liberation Front: MILF) และองค์การปฏิวัติโมโร (Moro Revolutionary Organization: MORO) ซึ่งได้จัดตั้งขึ้นในปี ค.ศ. 1969, 1970, 1984 และ 1982 ตามลำดับ⁵ อย่างไรก็ตาม ขบวนการที่มีบทบาทอย่างมากและส่งผลกระทบต่อความมั่นคงและเสถียรภาพของรัฐฟิลิปปินส์อย่างกว้างขวางนั้น ได้แก่ ขบวนการ MNLF ซึ่งนำโดยนัวร์ มิสซูอารี (Nur Misuari) และขบวนการ MILF ซึ่งนำโดยซาลามัต ฮัสซิม (Salamat Hashim)

ขบวนการ MNLF ก่อตั้งขึ้นเมื่อปี ค.ศ. 1969 ซึ่งนำโดย Nur Misuari ที่มีจุดประสงค์เพื่อต้องการสถาปนารัฐอิสลามอิสระขึ้นในพื้นที่บริเวณหมู่เกาะมินดาเนา ซูลู และปาลาวัน สาเหตุสำคัญประการหนึ่งที่น่าไปสู่การเกิดขึ้นของขบวนการดังกล่าวมาจากการประกาศกฎอัยการศึกของประธานาธิบดี Marcos ในเดือนกันยายน ค.ศ. 1972 ซึ่งได้ออกมาตราที่บังคับให้พลเรือนทุกคนต้องส่งมอบปืนให้แก่รัฐบาล มาตราดังกล่าวนอกจากจะขัดต่อจารีตประเพณีของชาวมุสลิมที่ถือว่าการครอบครองปืนนั้นเป็นสิทธิที่ได้ยึดถือในฐานะมรดกทางศาสนาที่มีสืบต่อกันมาแล้ว ยังก่อให้เกิดความเคลือบแคลงสงสัยในเจตนารมณ์ของรัฐบาลประธานาธิบดี Marcos ที่มีต่อชาวโมโรอีกด้วย นอกจากนี้ ในช่วงคริสต์ทศวรรษที่ 1970 ซึ่งเป็นช่วงที่มีการปะทะกันระหว่างขบวนการดังกล่าวกับกองกำลังทหารของรัฐบาลฟิลิปปินส์มากที่สุดนั้น ขบวนการดังกล่าวมีกองกำลังมากถึง 30,000 คน⁶ อย่างไรก็ตาม ขบวนการ MNLF ได้ยุติบทบาทของตนลงอย่างเป็นทางการภายหลังการลงนามในข้อตกลงสันติภาพ (Peace Agreement) กับรัฐบาลฟิลิปปินส์ในปี ค.ศ. 1996 ซึ่งนำไปสู่การจัดตั้งเขตการปกครองตนเองในมุสลิมมินดาเนา (Autonomous Region in Muslim Mindanao: ARMM) ซึ่งในระยะแรกประกอบด้วย 5 จังหวัด คือ บาซิลัน (Basilan) ลา

⁵ Ibid., pp. 77-96.

⁶ John Pike, "Moro National Liberation Front (MNLF)," [FAS Intelligence Resource Program](http://www.fas.org/irp/world/para/mnlf.html) Available from: <http://www.fas.org/irp/world/para/mnlf.html>; INTERNET.

เนา เดล ซูร์ (Lanao del Sur) มากินดาเนา (Maguindanao) ซูลู (Sulu) และตาวี-ตาวี (Tawi-Tawi) และอีก 1 เมือง คือ มาราวี (Marawi)⁷

ส่วนขบวนการ MILF นั้น ได้ก่อตั้งขึ้นในปี ค.ศ. 1984 นำโดย Salamat Hashim ทั้งนี้ ขบวนการดังกล่าวได้แยกตัวออกมาจากขบวนการ MNLF เนื่องจากมีทัศนะและอุดมการณ์ที่ไม่ตรงกัน โดย MILF ต้องการเน้นถึงสาระสำคัญเกี่ยวกับอิสลาม และเห็นว่าขบวนการ MNLF ซึ่งนำโดย Nur Misuari นั้น มีลักษณะที่เอนเอียงไปทางฝ่ายซ้ายมากเกินไป ทั้งนี้จุดมุ่งหมายของขบวนการ MILF ก็คือ การสถาปนารัฐมุสลิมโมโรอิสระ (Independent Moro Muslim State) อย่างไรก็ตาม ขบวนการ MILF ได้ปฏิเสธการลงนามในข้อตกลงสันติภาพกับรัฐบาลฟิลิปปินส์ในปี ค.ศ. 1996 ซึ่งส่งผลให้ขบวนการดังกล่าวยังคงเคลื่อนไหวอยู่ในปัจจุบัน⁸

เพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าวที่เกิดขึ้น รัฐบาลฟิลิปปินส์จึงได้ดำเนินนโยบายทั้งในด้านการทหาร และการพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคม กล่าวคือ ในด้านการทหารนั้น รัฐบาลฟิลิปปินส์ได้จัดตั้งกองกำลังตำรวจแห่งฟิลิปปินส์ (Philippine Constabulary: PC) โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อค้นหาและทำลายปฏิบัติการของขบวนการต่อต้านรัฐบาล นอกจากนี้ รัฐบาลยังได้ใช้แผนปฏิบัติการเพื่อจัดการกับขบวนการต่อต้านชาวโมโร เช่น Operation Sibalo, Operation Reina Regente, Operation Pamukpok, Operation Lebak, Operation Batikus และ Operation Bagsik อย่างไรก็ตาม แผนปฏิบัติการดังกล่าวเป็นปัจจัยหนึ่งที่ทำให้ปัญหาความขัดแย้งระหว่างขบวนการก่อการร้ายเพื่อแบ่งแยกดินแดนกับรัฐบาลฟิลิปปินส์มีความรุนแรงมากยิ่งขึ้น จนกลายเป็นปัญหาที่อยู่ในความสนใจของประชาคมระหว่างประเทศ ไม่ว่าจะเป็นองค์การการประชุมโลกอิสลาม (Organization of the Islamic Conference: OIC) หรือการประชุมรัฐมนตรีต่างประเทศโลกอิสลาม (Islamic Conference of Foreign Ministers: ICFM) นอกเหนือจากการได้รับการสนับสนุนและช่วยเหลือแก่ขบวนการดังกล่าวจากภายนอก โดยเฉพาะจากมาเลเซียและลิเบีย⁹

⁷ Larry Chin, "Part Six of a Six-Part Series – The United States in the Philippines: Post-9/11 Imperatives," Online Journal 22 August 2002 Available from: <http://www.onlinejournal.com>; INTERNET.

⁸ Ibid.

⁹ W. K. Che Man, Muslim Separatism: The Moros of Southern Philippines and the Malays of Southern Thailand, Chapter 5.

ในด้านของการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมนั้น รัฐบาลได้ดำเนินการจัดตั้งมหาวิทยาลัยรัฐมินดาเนา (Mindanao State University: MSU) ในปี ค.ศ. 1955 เพื่อส่งเสริมการศึกษาในหมู่ประชาชนทางตอนใต้ของประเทศ โดยเฉพาะชาวโมโร การจัดตั้งคณะกรรมการว่าด้วยการบูรณภาพแห่งชาติ (Commission on National Integration: CNI) ในปี ค.ศ. 1957 การจัดตั้งองค์การการพัฒนามินดาเนา (Mindanao Development Authority: MDA) ในปี ค.ศ. 1961 การจัดตั้งโครงการเพื่อการฟื้นฟูและการพัฒนา (Rehabilitation and Development Program: RAD) ในปี ค.ศ. 1973 การจัดตั้งธนาคารอิสลามอัมมานาห์ฟิลิปปินส์ (Philippine Amanah Bank: PAB) และที่สำคัญคือ การจัดตั้งกระทรวงกิจการอิสลาม (Ministry of Muslim Affairs) อย่างไรก็ตาม การดำเนินมาตรการพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคมของรัฐบาลฟิลิปปินส์เพื่อแก้ปัญหาดังกล่าวกลับไม่ประสบผลสำเร็จมากนัก เนื่องจากนโยบายและโครงการด้านการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมส่วนใหญ่ให้ประโยชน์เฉพาะผู้นำชาวโมโรที่สนับสนุนรัฐบาล อีกทั้งการดำเนินนโยบายที่มุ่งเน้นความพยายามผสมกลมกลืน ก่อให้เกิดความหวั่นเกรงในหมู่ชาวโมโรว่าเอกลักษณ์ของตนจะถูกทำลายไป โดยเฉพาะเอกลักษณ์เกี่ยวกับความเป็นชุมชนชาวมุสลิม (Muslim Ummah)

จะเห็นได้ว่า ในขณะที่อิทธิพลของโครงสร้างและบริบทการเมืองระหว่างประเทศผลักดันให้ไทยและฟิลิปปินส์จำต้องแสวงหาความมั่นคงและความอยู่รอดด้วยการต่อต้านภัยก่อการร้ายจากลัทธิคอมมิวนิสต์ซึ่งเป็นภัยคุกคามหลักตลอดช่วงสงครามเย็นนั้น ปัญหาความพยายามแบ่งแยกดินแดนบริเวณตอนใต้ซึ่งไทยและฟิลิปปินส์ต่างเผชิญมาโดยตลอด กลับมีฐานะเป็นเพียงประเด็นปัญหารอง ซึ่งแม้รัฐบาลไทยและฟิลิปปินส์จะพยายามแก้ไขในช่วงเวลาที่ปัญหาความมั่นคงหลักได้ผ่อนคลายลง แต่เนื่องจากการดำเนินนโยบายหรือมาตรการบางประการที่ไม่ถูกต้องชอบธรรม โดยเฉพาะการปราบปรามที่รุนแรงนั้น จึงเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้ปัญหาความพยายามแบ่งแยกดินแดนยังคงบั่นทอนเสถียรภาพและความมั่นคงของรัฐไทยและฟิลิปปินส์แม้ในยุคหลังสงครามเย็น

ภายหลังการล่มสลายของสหภาพโซเวียตอันนำไปสู่การสิ้นสุดของสงครามเย็น และโครงสร้างการเมืองระหว่างประเทศแบบสองขั้ว (Bipolar) แม้ประเด็นปัญหาอื่น ๆ เช่น เศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อม สิทธิมนุษยชน จะมีความสำคัญเพิ่มขึ้นก็ตาม แต่สำหรับกรณีรัฐไทยและฟิลิปปินส์ พบว่า ปัญหาการก่อการร้ายกลับยังคงอยู่และไม่เลือนหายไปจาก

บริบทการเมืองและความมั่นคงของรัฐทั้งสองแม่แต่น้อย เพราะในขณะที่โครงสร้างและบริบทการเมืองระหว่างประเทศในยุคหลังสงครามเย็นได้ผลักดันให้รัฐไทยและฟิลิปปินส์จำเป็นต้องพัฒนาขีดความสามารถของตนในด้านต่าง ๆ โดยเฉพาะการพัฒนาทางเศรษฐกิจ และการป้องกันประเทศ แต่การดำรงอยู่ของปัญหาการก่อการร้ายที่สืบเนื่องมาจากยุคสงครามเย็นนั้น ยังผลให้ทั้งรัฐไทยและฟิลิปปินส์จำเป็นต้องจัดการแก้ไขปัญหาการก่อการร้ายด้วยตนเองควบคู่กันไปด้วย

ท่ามกลางความเปลี่ยนแปลงของโครงสร้างและบริบทการเมืองระหว่างประเทศในยุคหลังสงครามเย็นที่สหรัฐฯ ซึ่งเป็นมหาอำนาจเดี่ยวทั้งด้านการเมือง เศรษฐกิจ และการทหารนั้น หันมาเน้นการสร้างความมั่นคงด้วยการพัฒนาเศรษฐกิจ การค้าเสรี และการป้องกันประเทศควบคู่ไปกับการเผยแพร่แนวคิดเรื่องประชาธิปไตยและสิทธิมนุษยชน โดยจะเชื่อมโยงกับประเด็นปัญหาระหว่างประเทศเฉพาะที่จะส่งผลกระทบต่อผลประโยชน์ของตนเท่านั้น ได้ส่งผลให้รัฐต่าง ๆ รวมทั้งไทยและฟิลิปปินส์จำเป็นต้องปรับบทบาทของตนโดยต้องพึ่งและดูแลตนเองมากขึ้น ไม่ว่าจะเป็นการพัฒนาเศรษฐกิจ การป้องกันประเทศ หรือแม้กระทั่งปัญหาการก่อการร้ายที่ไม่เคยเลือนหายไปจากบริบทการเมืองของไทยและฟิลิปปินส์แม่แต่น้อย

ขณะที่ในกรณีของไทย แม้ภัยคุกคามจากลัทธิคอมมิวนิสต์ค่อย ๆ จางหายไปเช่นเดียวกับประเทศเพื่อนบ้านอื่น ๆ ในภูมิภาค อันเนื่องมาจากโครงสร้างและบริบทการเมืองระหว่างประเทศในยุคหลังสงครามเย็นที่มีสหรัฐฯ เป็นมหาอำนาจเดี่ยว และการดำเนินนโยบายของรัฐบาลไทยสมัยพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ โดยใช้การเมืองนำการทหารตามนโยบาย 66/2523 และ 65/2525 เพื่อเอาชนะคอมมิวนิสต์นั้น แต่ฟิลิปปินส์กลับต้องเผชิญกับปัญหาการก่อการร้ายทั้งที่มาจากขบวนการคอมมิวนิสต์และขบวนการแบ่งแยกดินแดนในเวลาเดียวกัน โดยเฉพาะกองทัพประชาชนใหม่ (New People's Army: NPA) ซึ่งเป็นกองกำลังติดอาวุธของพรรคคอมมิวนิสต์แห่งฟิลิปปินส์ที่นิยมลัทธิเหมา ซึ่งหันมาปฏิบัติการก่อการร้ายที่รุนแรงมากขึ้น โดยมุ่งต่อต้านผลประโยชน์ของชาติตะวันตกในฟิลิปปินส์ โดยเฉพาะสหรัฐฯ

ในการเผชิญกับปัญหาการก่อการร้ายในยุคหลังสงครามเย็น โดยเฉพาะการก่อการร้ายแบ่งแยกดินแดน รัฐไทยและฟิลิปปินส์ยังคงมองปัญหาดังกล่าวว่าเป็น “ปัญหาความมั่นคงภายใน” ที่จำเป็นต้องจัดการแก้ไขด้วยตนเอง ดังจะเห็นได้จากกรณีของไทยที่นอกจากจะดำเนินการพัฒนาทางเศรษฐกิจในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ภายใต้โครงการต่าง ๆ มากมาย

โดยเฉพาะโครงการสามเหลี่ยมเศรษฐกิจอินโดนีเซีย-มาเลเซีย-ไทย (IMT-GT) ไทยยังดำเนินการปรับปรุงขีดความสามารถในการแก้ปัญหาการก่อการร้ายแบ่งแยกดินแดนที่ยังคงอยู่ด้วยการเสริมสร้างองค์กรที่รับผิดชอบเกี่ยวกับจังหวัดชายแดนภาคใต้อย่าง ศอ.บต. และ พตท.43 ให้เข้มแข็งยิ่งขึ้น ขณะเดียวกัน ยังพยายามลดระดับความสำคัญของปรากฏการณ์ก่อการร้ายที่เกิดขึ้นได้เหลือเพียง “ใจรก่อการร้าย” อย่างไรก็ตาม การคงอยู่ของปัญหาการก่อการร้ายแบ่งแยกดินแดน นอกจากจะมาจากกำเนิดใหม่และความพยายามแสดงการมีตัวตนอยู่ของขบวนการก่อการร้ายกลุ่มต่าง ๆ แล้ว ปัจจัยหลักยังมาจากการดำเนินนโยบายบางประการของรัฐที่ไม่ถูกต้องชอบธรรมด้วยเช่นกัน

ส่วนกรณีของฟิลิปปินส์นั้น อาจกล่าวได้ว่าการจัดการกับปัญหาการก่อการร้ายไม่แตกต่างไปจากไทยมากนัก กล่าวคือ ในขณะที่ฟิลิปปินส์ต้องพึ่งตนเองเป็นอย่างมากหลังจากที่สหรัฐฯ ถอนกำลังทหารออกจากฟิลิปปินส์ในปี ค.ศ. 1992 ไม่ว่าจะเป็นการพัฒนาทางเศรษฐกิจเพื่อชดเชยเงินสนับสนุนที่เคยได้รับจากสหรัฐฯ หรือการพัฒนาการป้องกันประเทศเพื่อเสริมสร้างความแข็งแกร่งโดยใช้อาวุธยุทธโศปกรณ์ที่สหรัฐฯ มอบให้ นั้น ฟิลิปปินส์ โดยเฉพาะในสมัยรัฐบาลประธานาธิบดีฟิเดล รามอส (Fidel Ramos) ยังดำเนินการแก้ไขปัญหการก่อการร้ายภายในประเทศทั้งที่มาจากขบวนการแบ่งแยกดินแดนและขบวนการคอมมิวนิสต์ด้วยการเจรจาสันติภาพ (Peace Talk) อย่างเป็นทางการ ซึ่งจะเห็นได้จากการบรรลุข้อตกลงสันติภาพกับขบวนการ MNLF ในปี ค.ศ. 1996 หรือความพยายามเจรจาสันติภาพกับขบวนการ MILF และขบวนการคอมมิวนิสต์อย่างกองกำลัง NPA อย่างไรก็ตาม เนื่องด้วยการเปลี่ยนนโยบายของรัฐบาลชุดใหม่ภายใต้การนำของประธานาธิบดีโจเซฟ เอสตราดา (Joseph Estrada) ที่หันมาเน้นการปราบปรามทางทหารที่รุนแรง นอกจากจะทำให้การเจรจาสันติภาพกับขบวนการ MILF และกองกำลัง NPA ต้องสะดุดลงแล้ว ยังส่งผลให้การปะทะกันระหว่างขบวนการ MILF และกองกำลัง NPA กับกองกำลังของรัฐบาลปะทุขึ้นมาอีกครั้ง

โครงสร้างและบริบทการเมืองระหว่างประเทศที่ส่งผลให้การมองและตีความการก่อการร้าย ตลอดจนการจัดการปัญหาการก่อการร้ายของไทยและฟิลิปปินส์ที่แตกต่างกันมาก คือ การอุบัติขึ้นของเหตุการณ์ก่อการร้ายวันที่ 11 กันยายน ค.ศ. 2001 ในสหรัฐฯ (ต่อไปนี้จะใช้คำว่า “เหตุการณ์ 9/11 แทน”) จนนำไปสู่การต่อต้านการก่อการร้ายทั่วโลก โดยมีสหรัฐฯ เป็นแกนนำ กล่าวคือ เหตุการณ์ 9/11 นอกจากจะทำให้ประเด็นปัญหาด้านความมั่นคงที่ดูจะคลา

ความสำคัญลงในยุคหลังสงครามเย็น กลับมีความสำคัญขึ้นมาอีกครั้งหนึ่งแล้ว ยังส่งผลให้ ยุทธศาสตร์ในการจัดการกับปัญหาการก่อการร้าย โดยเฉพาะการก่อการร้ายแบ่งแยกดินแดน ของไทยและฟิลิปปินส์มีความแตกต่างกันจากช่วงก่อนเหตุการณ์ 9/11 อย่างมีนัยสำคัญ

ในกรณีของไทยนั้น ไทยยังคงมองปัญหาการก่อการร้าย ในฐานะเป็นเพียงวิธีการ ที่ขบวนการหรือกลุ่มต่าง ๆ ใช้เพื่อการแบ่งแยกดินแดนหรือบั่นทอนเสถียรภาพและความมั่นคง ของรัฐบาลเท่านั้น แต่มิใช่เป็นประเด็นปัญหาความมั่นคงของตนที่สำคัญมากนัก หาก เปรียบเทียบกับปัญหาอื่น ๆ โดยเฉพาะปัญหายาเสพติด ด้วยเหตุนี้ ปฏิสัมพันธ์และท่าทีความ ร่วมมือระหว่างไทยกับสหรัฐฯ ในการต่อต้านการก่อการร้าย ภายหลังเหตุการณ์ 9/11 จึงเป็นไปใน ลักษณะที่ไม่เปิดเผยอย่างชัดเจนมากนัก นอกจากนี้ การดำเนินความร่วมมือของไทยเกี่ยวกับการ ต่อต้านการก่อการร้ายดังกล่าวยังอาศัยกรอบความร่วมมือในระดับพหุภาคีมากกว่าความร่วมมือ ในกรอบทวิภาคีอย่างที่เคยเป็นมาในยุคสมัยต่อต้านลัทธิสังคมนิยมคอมมิวนิสต์ ทั้งนี้เพื่อให้แน่ใจ ว่า การจำกัดขอบเขตหรือท่าทีความร่วมมือดังกล่าวจะไม่ส่งผลกระทบต่อความสัมพันธ์ระหว่าง ไทยกับสหรัฐฯ ในประเด็นความร่วมมืออื่น ๆ โดยเฉพาะทางด้านเศรษฐกิจ

ในขณะที่ฟิลิปปินส์ แม้ว่าการมองปัญหาการก่อการร้าย จะไม่แตกต่างจากไทย ในแง่ที่เป็นวิธีการของขบวนการหรือกลุ่มต่าง ๆ ใช้เพื่อแบ่งแยกดินแดนหรือบั่นทอนเสถียรภาพ และความมั่นคงของรัฐบาล แต่สิ่งที่ทำให้ท่าทีและปฏิกิริยาของฟิลิปปินส์ในการต่อต้านการก่อการ ร้ายซึ่งนำโดยสหรัฐฯ มีความแตกต่างจากไทยอย่างชัดเจน ก็คือ การเล็งเห็นถึงผลประโยชน์ที่ สอดคล้องต้องกัน ระหว่างฟิลิปปินส์กับสหรัฐฯ ในการปราบปรามกลุ่ม Abu Sayyaf ซึ่งสหรัฐฯ เชื่อว่าเชื่อมโยงหรือเกี่ยวข้องกับกลุ่ม Al Qaeda ทั้งนี้เพื่อให้ได้มาซึ่งประโยชน์ที่จะได้รับจาก ความร่วมมือดังกล่าว ไม่ว่าจะเป็นเงินอุดหนุนช่วยเหลือ ตลอดจนความช่วยเหลือในด้านการ ฝึกอบรมและยุทธโศปกรณ์ต่าง ๆ แม้ว่าในบางครั้งจะต้องเผชิญกับกระแสคัดค้านหรือแรงกดดันที่ เกิดขึ้นภายในประเทศอยู่บ้างก็ตาม

อย่างไรก็ดี แม้ไทยจะสามารถประนีประนอมผลประโยชน์ที่มีกับสหรัฐฯ โดยเฉพาะผลประโยชน์ในด้านเศรษฐกิจ ด้วยการแยกมิติการต่อต้านการก่อการร้ายออกเป็น 2 มิติ คือ มิติการต่อต้านการก่อการร้ายภายใต้การนำของสหรัฐฯ ที่มุ่งปราบปรามกลุ่มก่อการร้ายสากล อย่างกลุ่ม Al Qaeda และกลุ่มก่อการร้ายอื่น ๆ ที่มีความสัมพันธ์หรือเชื่อมโยงกับกลุ่มก่อการร้าย

ดังกล่าว กับมติการก่อการร้ายแบ่งแยกดินแดนซึ่งไทยยังคงถือว่าเป็นประเด็น “ปัญหาความมั่นคงภายใน” ที่ไม่ต้องการให้ชาติใดหรือประชาคมระหว่างประเทศเข้ามายุ่งเกี่ยว แต่การแยกการจัดการกับปัญหาการก่อการร้ายออกเป็น 2 มิติข้างต้นนั้น กลับมิได้ช่วยให้รัฐไทยสามารถแก้ไขปัญหาการก่อการร้ายได้อย่างมีประสิทธิภาพมากนัก ทั้งนี้มิใช่เพราะการแบ่งออกเป็นมติดังกล่าวหรือการคงให้ปัญหาการก่อการร้ายแบ่งแยกดินแดนเป็นประเด็นปัญหาความมั่นคงภายในแต่อย่างใด หากแต่เป็นเพราะการจัดการกับปัญหาการก่อการร้ายของไทย ซึ่งนอกจากจะพยายามลดระดับความสำคัญของปัญหาให้เป็นเพียงปัญหาอาชญากรรม โดยโอนอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบไปสู่กระบวนการยุติธรรมตามปกติ ซึ่งมีใช้การแก้ปัญหาที่ยั่งยืนแล้ว รัฐไทยภายใต้การนำของพันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตรยังมุ่งใช้กำลังทางทหารในการปราบปรามความรุนแรงมากขึ้นเป็นลำดับ โดยเฉพาะภายหลังเหตุการณ์ปล้นปืนในวันที่ 4 มกราคม ค.ศ. 2004 ขณะที่ความชอบธรรมในการใช้กำลังของรัฐได้ถึงจุดต่ำสุดในเหตุการณ์ตากใบ ในเดือนตุลาคม ค.ศ. 2004

ในกรณีของฟิลิปปินส์นั้น แม้ความพยายามในการทำให้ประเด็นปัญหาการก่อการร้าย โดยเฉพาะในกรณีกลุ่ม Abu Sayyaf ให้เป็นปัญหาระหว่างประเทศ (Internationalization) จะส่งผลให้ฟิลิปปินส์ได้รับความช่วยเหลือทั้งในด้านการฝึกซ้อมรบ ยุทโธปกรณ์ ตลอดจนผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจจากสหรัฐฯ อย่างมากมาย แต่ฟิลิปปินส์ก็พยายามตีกรอบความร่วมมือในการต่อต้านการก่อการร้ายกับสหรัฐฯ ให้อยู่เพียงกลุ่ม Abu Sayyaf เป็นส่วนใหญ่เท่านั้น เนื่องจากกลุ่ม Abu Sayyaf ได้ปฏิเสธการเจรจา พร้อมทั้งปฏิบัติการความรุนแรงทุกรูปแบบ อันแตกต่างไปจากขบวนการ MILF และกองกำลัง NPA ซึ่งยังเปิดช่องทางในการเจรจาสันติภาพกับรัฐบาลอยู่บ้าง

อย่างไรก็ดี แม้ว่าการตอบรับความช่วยเหลือจากสหรัฐฯ ในการฝึกซ้อมรบและอาวุธยุทโธปกรณ์ต่าง ๆ จะทำให้ฟิลิปปินส์สามารถปราบปรามกลุ่ม Abu Sayyaf จนอ่อนกำลังลงก็ตาม แต่นั่นมิได้เป็นการจัดการกับปัญหาการก่อการร้ายที่ยั่งยืนหรือมีประสิทธิภาพมากนัก เนื่องจากทำให้สมาชิกกลุ่ม Abu Sayyaf กระจายไปตามภูมิภาคต่าง ๆ ของประเทศ รวมทั้งกรุงมะนิลา ซึ่งได้กลายเป็นเป้าหมายของกลุ่ม Abu Sayyaf ในเวลาต่อมา ดังจะเห็นได้จากเหตุการณ์ลอบวางระเบิดเรือข้ามฟาก Superferry 14 ในวันที่ 27 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 2004 ส่งผลให้มีผู้เสียชีวิตอย่างน้อย 118 คน ซึ่งนับว่ารุนแรงมากที่สุดนับตั้งแต่เหตุการณ์ระเบิดบนเกาะบาห์ลีในเดือนตุลาคม ค.ศ. 2002

จะเห็นได้ว่า โครงสร้างและบริบทการเมืองระหว่างประเทศยังคงเป็นปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการตีความการก่อการร้ายและการจัดการปัญหาการก่อการร้ายของประเทศไทยและฟิลิปปินส์ในยุคหลังสงครามเย็น ในขณะที่การอุบัติขึ้นของเหตุการณ์ 9/11 ถือเป็นจุดเปลี่ยนสำคัญที่ทำให้ปฏิกิริยา ท่าที ตลอดจนการมองปัญหาการก่อการร้ายของไทยและฟิลิปปินส์แตกต่างกันอย่างมาก ซึ่งนอกจากจะบ่งชี้ให้เห็นถึงความรู้ประสิทธิภาพในการแก้ปัญหการก่อการร้ายโดยใช้มาตรการปราบปรามทางทหารที่รุนแรงในกรณีของประเทศไทยแล้ว ยังชี้ให้เห็นว่าการทำให้การก่อการร้ายเป็นประเด็นระหว่างประเทศในกรณีของฟิลิปปินส์ โดยพยายามดึงมหาอำนาจเข้ามาสนับสนุนการปราบปราม ทั้ง ๆ ที่มีวิธีการแก้ปัญหที่ถูกต้องและยั่งยืนนั้น ยังเป็นการซ้ำเติมปัญหา และเป็นชนวนสำคัญที่ทำให้เกิดกลุ่มก่อการร้ายกลุ่มใหม่อย่างขบวนการ RSM (Rajah Soliman Movement) ด้วยเช่นกัน

1.2 เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

จากการสำรวจเอกสารและผลงานทางวิชาการที่เกี่ยวข้องกับแนวคิดการก่อการร้าย และขบวนการก่อการร้ายเพื่อแบ่งแยกดินแดนในไทยและฟิลิปปินส์นั้น พบว่า ผลงานส่วนใหญ่เป็นการพิจารณาภาพรวมในเรื่องใดเรื่องหนึ่งของการก่อการร้าย หรือขบวนการก่อการร้ายเพื่อแบ่งแยกดินแดนในไทยและฟิลิปปินส์ ตลอดจนยังเป็นการศึกษาความสัมพันธ์ของปัจจัยใดปัจจัยหนึ่งที่มีต่อการก่อการร้ายที่เป็นเฉพาะเรื่องมากกว่าการศึกษาในเชิงวิเคราะห์แนวคิดการก่อการร้ายอย่างเป็นระบบ เพื่อนำการวิเคราะห์แนวคิดดังกล่าวไปอธิบายปรากฏการณ์การก่อการร้ายที่เกิดขึ้นในกรณีขบวนการก่อการร้ายเพื่อแบ่งแยกดินแดนของไทยและฟิลิปปินส์

หนังสือ เรื่อง Terrorism โดย Walter Laqueur¹⁰ ได้เสนอมุมมองและแนวคิดเกี่ยวกับการก่อการร้ายในภาพรวมได้ดี ทั้งในเรื่องจุดกำเนิด การตีความ ตลอดจนที่มาของแนวคิดต่าง ๆ อันเป็นแนวทางสำคัญของการก่อการร้ายของกลุ่มหรือขบวนการต่าง ๆ เช่น แนวคิดของ Bakunin ที่มีอิทธิพลต่อกลุ่มก่อการร้าย Narodnaya Volya ในรัสเซีย เป็นต้น อย่างไรก็ตามหนังสือดังกล่าวมุ่งอธิบายปรากฏการณ์ของการก่อการร้ายที่เกิดขึ้นในยุโรป รัสเซีย และสหรัฐฯ เป็นสำคัญ ส่งผลให้ขาดภาพที่อธิบายถึงปรากฏการณ์การก่อการร้ายของขบวนการก่อการร้ายในเอเชีย โดยเฉพาะในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ไป

¹⁰ Walter Laqueur, *Terrorism* (Boston: Little, Brown and Company, 1977).

หนังสือ เรื่อง Terrorism: An Introduction โดย Jonathan R. White¹¹ จุดเด่นของหนังสือเล่มนี้ คือ เน้นการอธิบายของกลุ่มก่อการร้ายต่าง ๆ เช่น ขบวนการกู้ชาติไอร์แลนด์เหนือ (Irish Republican Army – IRA) หรือจุดกำเนิดและวิวัฒนาการของแนวคิดต่าง ๆ ที่มีอิทธิพลต่อการปรากฏขึ้นของกลุ่มก่อการร้ายในเวลาต่อมา เช่น แนวคิด Urban Terrorism ของ Frantz Fanon และ Carlos Marighella ที่มีอิทธิพลต่อกิจกรรมก่อการร้าย Tupamaros ในอุรุกวัย โดยมีเนื้อหาครอบคลุมถึงรูปแบบและปรากฏการณ์ของการก่อการร้ายที่มีอยู่เกือบทุกภูมิภาคของโลก อย่างไรก็ตาม จุดอ่อนของหนังสือเล่มนี้ ก็คือ การขาดภาพของปรากฏการณ์และกลุ่มก่อการร้ายต่าง ๆ ในภูมิภาคเอเชีย เช่นเดียวกับหนังสือ เรื่อง Terrorism ของ Laqueur ซึ่งเป็นสิ่งที่งานศึกษาชิ้นนี้พยายามเติมเต็มเพื่อให้ภาพของการก่อการร้ายในเอเชียมีความสมบูรณ์และชัดเจนยิ่งขึ้น

หนังสือ เรื่อง Understanding Terrorism: Groups, Strategies, and Responses โดย James M. Poland¹² เป็นการนำเสนอรูปแบบและยุทธวิธีของการก่อการร้ายในลักษณะต่าง ๆ เช่น การลอบสังหาร การจับตัวประกัน ตลอดจนการวางระเบิด พร้อมการอธิบายถึงกลุ่มก่อการร้ายที่สำคัญ เช่น กลุ่มก่อการร้ายในตะวันออกกลาง และในยุโรป รวมทั้งนำเสนอบทบาทของสื่อมวลชนที่มีต่อการก่อการร้ายด้วย

หนังสือ เรื่อง Islam and Malay Nationalism: A Case Study of the Malay-Muslims of Southern Thailand โดย สุรินทร์ พิศสุวรรณ¹³ ซึ่งเป็นวิทยานิพนธ์ปริญญาเอกนั้น ได้มุ่งเสนอประวัติศาสตร์ ความเป็นมาของชาวมลายูมุสลิมในจังหวัดชายแดนภาคใต้ของไทย ตลอดจนชี้ให้เห็นถึงบทบาทของรัฐบาลในการบูรณาการดินแดนในเขตจังหวัดชายแดนภาคใต้ดังกล่าว ซึ่งได้กลายเป็นชนวนสำคัญที่ก่อให้เกิดความขัดแย้งและความรุนแรงตามมา โดยเฉพาะการเกิดขึ้นของขบวนการแบ่งแยกดินแดนต่าง ๆ เช่น BNPP, BRN หรือ PULO ในเวลาต่อมา จุดเด่นของวิทยานิพนธ์ดังกล่าว จึงอยู่ที่การนำเสนอภาพในเชิงลึกของชาวมลายูมุสลิมอย่างชัดเจน

¹¹ Jonathan R. White, *Terrorism: An Introduction* 4th ed. (Canada: Wadsworth/Thomson Learning, 2003).

¹² James M. Poland, *Understanding Terrorism: Groups, Strategies, and Responses* (Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall, 1988).

¹³ Surin Pitsuwan, *Islam and Malay Nationalism: A Case Study of the Malay-Muslims of Southern Thailand* (Bangkok: Thai Khadi Research Institute, Thammasat University, 1985).

หนังสือ เรื่อง Muslim Separatism: The Moros of Southern Philippines and the Malays of Southern Thailand โดย W.K. Che Man¹⁴ ซึ่งเป็นวิทยานิพนธ์ปริญญาเอกเช่นกัน นั้น ได้นำเสนอภาพความเป็นมาทางประวัติศาสตร์ของชาวโมโรทางตอนใต้ของฟิลิปปินส์ และชาวมาเลย์มุสลิมในจังหวัดชายแดนภาคใต้ของไทย รวมทั้งการต่อสู้เพื่อต้องการแบ่งแยกดินแดนออกจากการปกครองของฟิลิปปินส์และไทย ซึ่งนอกจากจะมีสาเหตุหลักมาจากความแตกต่างในด้านเชื้อชาติ ศาสนา และวัฒนธรรมแล้ว นโยบายบางประการของรัฐยังกลายเป็นชนวนที่ก่อให้เกิดความรุนแรงตามมา โดยเฉพาะนโยบายการบูรณภาพแห่งดินแดนและนโยบายการผสมผสานวัฒนธรรม จุดเด่นของหนังสือเล่มนี้ ก็คือ การนำเสนอข้อมูลจากแหล่งปฐมภูมิ โดยทำการศึกษาวิจัยในภาคสนามทั้งในเขตตอนใต้ของฟิลิปปินส์และจังหวัดชายแดนภาคใต้ของไทย กระนั้นก็ตามงานศึกษาชิ้นนี้มิได้ศึกษาความเป็นมา ตลอดจนแนวคิดของการก่อการร้ายที่มีอิทธิพลสำคัญของขบวนการแบ่งแยกดินแดนของไทยและฟิลิปปินส์ นอกจากนี้ เนื้อหาส่วนใหญ่ยังเสนอภาพของการใช้ความรุนแรงของรัฐที่มีต่อกลุ่มคนดังกล่าว ในขณะที่การนำเสนอภาพการก่อความรุนแรงโดยชาวมุสลิมที่ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงและเสถียรภาพของรัฐบาลทั้งสองกลับมีไม่มากนัก

หนังสือ เรื่อง Armed Rebellion in the ASEAN States: Persistence and Implications โดย Andrew Tan¹⁵ ซึ่งศึกษาองค์กำลังติดอาวุธของประเทศต่าง ๆ ในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ โดยพยายามพิจารณาจากองค์ประกอบที่จะมุ่งเน้นการวิเคราะห์ด้วขบวนการก่อการร้ายอย่างแท้จริงร่วมกัน คือ การคงอยู่ ความรุนแรง และการไม่ยอมเจรจาขององค์กำลังติดอาวุธดังกล่าวในภูมิภาค อย่างไรก็ตาม งานศึกษาชิ้นนี้มุ่งอธิบายความไม่ชอบธรรมของอำนาจรัฐและความไร้เสถียรภาพทางการเมืองของแต่ละประเทศ มากกว่าที่จะวิเคราะห์ผลกระทบของการก่อการร้าย หรือแม้แต่องค์กำลังติดอาวุธดังกล่าวที่มีต่อความมั่นคงของรัฐ

¹⁴ W. K. Che Man, *Muslim Separatism: The Moros of Southern Philippines and the Malays of Southern Thailand* (Singapore: Oxford University Press, 1990).

¹⁵ Andrew Tan, *Armed Rebellion in the ASEAN States: Persistence and Implications* (Canberra: Strategic and Defense Studies Centre, 2000).

หนังสือ เรื่อง อิสลามกับความรุนแรง: การศึกษาเฉพาะกรณีเหตุการณ์รุนแรงในสี่จังหวัดภาคใต้ ประเทศไทย พ.ศ. 2519-2524 โดย ชัยวัฒน์ สถาอานันท์¹⁶ ซึ่งศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างศาสนาอิสลามกับความรุนแรงนั้น พบว่า ศาสนาอิสลามมิได้เป็นสาเหตุของความรุนแรงแต่อิสลามถูกใช้เป็นเหตุผลรองรับความชอบธรรมของการใช้ความรุนแรง ดังนั้น การที่ขบวนการก่อการร้ายแบ่งแยกดินแดนทั้งในไทยและฟิลิปปินส์ ที่อ้างศาสนาอิสลามเป็นปัจจัยในการแบ่งแยกดินแดนนั้น จึงอาจกล่าวได้ในเบื้องต้นว่า การอ้างดังกล่าว นอกจากจะเป็นไปเพื่อรองรับความชอบธรรมของการใช้ความรุนแรงตามที่ชัยวัฒน์ได้สรุปในงานศึกษาข้างต้นแล้ว ยังเป็นแนวทางเช่นเดียวกับการก่อการร้ายในการนำไปสู่เป้าหมายสูงสุดที่ต้องการ ซึ่งก็คือ การแบ่งแยกดินแดน

วิทยานิพนธ์ เรื่อง ญิฮาดในอิสลาม: การศึกษาเชิงวิเคราะห์ในแง่มุมมองของสันติวิธีและการใช้ความรุนแรง โดย มนตรี มาลีพันธุ์¹⁷ อาจจะเป็นข้อพิจารณาหนึ่งที่มีต่อจากงานของชัยวัฒน์ข้างต้น ทั้งนี้มนตรีได้สรุปในงานศึกษาข้างต้นว่า เมื่อเข้าสู่ยุคใหม่ โลกอิสลามอ่อนแอและถูกรอบครอบโดยชาติตะวันตก ด้วยเหตุนี้ การญิฮาดจึงถูกอธิบายที่เน้นหนักไปในเชิงป้องกันและขับไล่ผู้รุกราน เนื่องจากศาสดามุฮัมมัดเองก็ยอมรับในการใช้ความรุนแรงบางสถานการณ์ แต่มุสลิมสามารถที่จะจำกัดการใช้ความรุนแรงให้อยู่เฉพาะในกรณีที่จำเป็นเพื่อการป้องกันการรุกรานจากภายนอกเท่านั้น ในขณะที่ควรใช้สันติวิธีในการแก้ไขความขัดแย้งภายใน อย่างไรก็ตามสำหรับผู้วิจัยแล้ว มีคำถามที่น่าสนใจว่า การใช้ความรุนแรงของขบวนการก่อการร้ายเพื่อแบ่งแยกดินแดนในไทยและฟิลิปปินส์นั้น มาจากการมองที่ว่า การใช้ความรุนแรงดังกล่าวเป็นไปเพื่อป้องกันการรุกรานจากภายนอก ซึ่งหมายถึงรัฐไทยและฟิลิปปินส์ โดยผ่านกระบวนการสร้างชาติและการบูรณภาพแห่งดินแดนใช่หรือไม่ อย่างไร และหากไม่ใช่ เหตุใดขบวนการก่อการร้ายดังกล่าวจึงเลือกใช้ความรุนแรงมากกว่าสันติวิธี

¹⁶ ชัยวัฒน์ สถาอานันท์, "อิสลามกับความรุนแรง: การศึกษาเฉพาะกรณีเหตุการณ์รุนแรงในสี่จังหวัดภาคใต้ประเทศไทย พ.ศ. 2519-2524," ใน สี่จังหวัดภาคใต้กับปัญหาสิทธิมนุษยชน (กรุงเทพฯ: สถาบันไทยคดีศึกษา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ และมูลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์, 2527).

¹⁷ มนตรี มาลีพันธุ์, "ญิฮาดในอิสลาม: การศึกษาเชิงวิเคราะห์ในแง่มุมมองของสันติวิธีและการใช้ความรุนแรง," (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต คณะสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหิดล, 2544).

วิทยานิพนธ์ เรื่อง ความรับผิดชอบของรัฐที่ให้การสนับสนุนการก่อการร้ายตามหลักกฎหมายระหว่างประเทศ โดย จิระพรรณ ผ่องชมภู¹⁸ ได้นำเสนอประเด็นปัญหาทางกฎหมายระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับการกดดันหรือลงโทษรัฐที่ให้การสนับสนุนการก่อการร้าย และพบว่าหลักกฎหมายระหว่างประเทศที่นำมาใช้เพื่อพิจารณาความผิดของรัฐที่ให้การสนับสนุนการก่อการร้ายนั้นไม่มีเฉพาะเจาะจง คงมีเพียงแต่หลักพื้นฐานทางกฎหมาย เช่น หลักการคุ้มกันของรัฐ ซึ่งยึดถือหลักอำนาจอธิปไตยและการห้ามแทรกแซงกิจการภายในของรัฐอื่น ในขณะที่ข้อมติต่าง ๆ ของสหประชาชาติเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าวก็ไม่มี ความชัดเจนในเรื่ององค์ประกอบของความผิดฐานก่อการร้าย สิ่งที่ค้นพบจากวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ คือ นอกเหนือจากข้อจำกัดในหลักกฎหมายระหว่างประเทศแล้ว การเล็งเห็นประโยชน์เกี่ยวกับการให้การสนับสนุนการก่อการร้ายของรัฐต่าง ๆ ยังเป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้การกำหนดบทลงโทษและความผิดของรัฐที่ให้การสนับสนุนการก่อการร้ายไม่บังเกิดผลในการบังคับใช้อย่างเป็นรูปธรรม รวมทั้งแสดงให้เห็นถึงบทบาทอันจำกัดของสหประชาชาติเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าว ซึ่งประสบปัญหาเดียวกับสันนิบาตชาติที่ไม่สามารถนำอนุสัญญาทั้งสองฉบับเกี่ยวกับการป้องกันการก่อการร้ายและการจัดตั้งศาลอาญาระหว่างประเทศในปี ค.ศ. 1934 และ 1937 มาบังคับใช้

วิทยานิพนธ์ เรื่อง ปัญหาการก่อการร้ายระหว่างประเทศ โดย พงศ์ธร บุญอารีย์¹⁹ ได้มุ่งเสนอถึงลักษณะและรูปแบบ รวมทั้งเหตุการณ์การก่อการร้ายระหว่างประเทศต่าง ๆ ที่เกิดขึ้น นอกจากนี้ ยังได้รวบรวมเอกสารสำคัญทางกฎหมายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการก่อการร้าย อย่างไรก็ดี งานศึกษาดังกล่าวมิได้สะท้อนให้เห็นถึงพลวัตหรือวิวัฒนาการของการก่อการร้ายระหว่างประเทศว่าเป็นมาอย่างไร รวมทั้งมิได้วิเคราะห์เชื่อมโยงความสัมพันธ์ระหว่างเอกสารทางกฎหมายต่าง ๆ กับปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นในปัจจุบันว่ามีผลในทางปฏิบัติมากน้อยเพียงใด

วิทยานิพนธ์ เรื่อง ทศนคติของคนไทยในสี่จังหวัดชายแดนภาคใต้ที่มีต่อประเทศสหพันธ์มาเลเซีย โดย วินัย คุรุวรรณพัฒน์²⁰ จากการศึกษาพบว่า คนไทยในสี่จังหวัดชายแดน

¹⁸ จิระพรรณ ผ่องชมภู, “ความรับผิดชอบของรัฐที่ให้การสนับสนุนการก่อการร้ายตามหลักกฎหมายระหว่างประเทศ,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2541).

¹⁹ พงศ์ธร บุญอารีย์, “ปัญหาการก่อการร้ายระหว่างประเทศ,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2532).

²⁰ วินัย คุรุวรรณพัฒน์, “ทศนคติของคนไทยในสี่จังหวัดชายแดนภาคใต้ที่มีต่อประเทศสหพันธ์มาเลเซีย,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2522).

ภาคใต้มีทัศนคติที่ดีต่อมาเลเซียมากกว่าไทย ทั้งนี้อาจเป็นเพราะความคล้ายกันในเรื่องเชื้อชาติ ประวัติศาสตร์ ศาสนา วัฒนธรรม รวมทั้งความใกล้ชิดกันทางภูมิศาสตร์ (Geographical Proximity) ด้วย อย่างไรก็ตาม จุดอ่อนของวิทยานิพนธ์นี้อยู่ที่การขาดความเชื่อมโยงของสิ่งที่ค้นพบจากการศึกษาดังกล่าวกับปรากฏการณ์อื่น ๆ ทางการเมืองและสังคมที่เกิดขึ้นว่าเป็นเหตุหรือผลกันอย่างไร

ดังนั้น จะเห็นได้ว่า เอกสารและงานศึกษาส่วนใหญ่ข้างต้นยังมุ่งวิเคราะห์และอธิบายปรากฏการณ์ทางการเมือง ตลอดจนนโยบายและการจัดการปัญหาการก่อการร้ายของรัฐ อยู่เพียงในระดับรัฐ ระหว่างรัฐ หรือภายในรัฐ โดยมองข้ามความสำคัญของการวิเคราะห์ในระดับโครงสร้างการเมืองระหว่างประเทศซึ่งมีอิทธิพลต่อการแสดงพฤติกรรมของรัฐเกี่ยวกับการดำเนินนโยบายและการจัดการปัญหาการก่อการร้ายที่เกิดขึ้น อันแตกต่างกันไปตามผลประโยชน์และความมั่นคงของรัฐนั้น ๆ

1.3 วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาอิทธิพลของโครงสร้างและบริบทการเมืองระหว่างประเทศที่มีต่อการกำเนิด พัฒนาการ และการคงอยู่ของปัญหาการก่อการร้ายและขบวนการก่อการร้ายในไทย และฟิลิปปินส์ โดยเฉพาะในยุคหลังสงครามเย็น
2. เพื่อศึกษาและวิเคราะห์ข้อจำกัดของรัฐไทยและฟิลิปปินส์ในการตอบโต้ และการจัดการกับปัญหาการก่อการร้ายท่ามกลางอิทธิพลของโครงสร้างและบริบทการเมืองระหว่างประเทศที่เปลี่ยนแปลงไปตามยุคสมัย โดยประยุกต์ใช้แนวคิดของตะวันตก คือ Waltzian Neorealism
3. เพื่อทำความเข้าใจรากเหง้าของปัญหาการก่อการร้าย รวมทั้งปรากฏการณ์และความเป็นมาของขบวนการก่อการร้ายทั้งขบวนการก่อการร้ายคอมมิวนิสต์และขบวนการก่อการร้ายแบ่งแยกดินแดนในไทยและฟิลิปปินส์ ที่ส่งผลกระทบต่อเสถียรภาพและความมั่นคงของรัฐไทยและฟิลิปปินส์ในยุคหลังสงครามเย็น
4. เพื่อต้องการขยายองค์ความรู้เกี่ยวกับแนวคิด “การก่อการร้าย” และขบวนการก่อการร้ายจากกรณีศึกษาที่ไม่ใช่ประเทศตะวันตกให้เพิ่มมากขึ้น

1.4 ขอบเขตของการวิจัย

การวิจัยในครั้งนี้ มุ่งศึกษาอิทธิพลของโครงสร้างและบริบทการเมืองระหว่างประเทศที่มีต่อการจัดการปัญหาการก่อการร้ายของประเทศไทยและฟิลิปปินส์ในแต่ละยุคสมัย รวมถึงขบวนการก่อการร้ายในไทยและฟิลิปปินส์ภายหลังการสิ้นสุดของสงครามเย็น คือ ตั้งแต่ปี ค.ศ. 1991-2004 โดยพิจารณาความเป็นมาของขบวนการก่อการร้ายในไทยและฟิลิปปินส์ ตลอดจนรูปแบบการจัดการและการแก้ไขปัญหาของรัฐบาลไทยและฟิลิปปินส์ท่ามกลางโครงสร้างและบริบทการเมืองระหว่างประเทศที่เปลี่ยนแปลงไป โดยใช้แนวคิด Waltzian Neorealism และแนวคิด “การก่อการร้าย” เป็นกรอบในการวิเคราะห์

เหตุที่ผู้วิจัยได้กำหนดเวลาในการศึกษาเป็นในระหว่างปี ค.ศ. 1991-2004 นั้น เนื่องจากแม้ว่าในปี ค.ศ. 1991 จะเป็นปีที่สหภาพโซเวียตได้ล่มสลายลง และนำไปสู่การสิ้นสุดของสงครามเย็นในเวลาต่อมาก็ตาม แต่ประเด็นปัญหาการก่อการร้ายก็ยังคงเป็นปัญหาสำคัญที่ส่งผลกระทบต่อเสถียรภาพและความมั่นคงของไทยและฟิลิปปินส์อย่างต่อเนื่องมาโดยตลอด ขณะเดียวกัน ความแตกต่างกันในเรื่องการมองและการตีความการก่อการร้าย ตลอดจนการจัดการแก้ไขปัญหาของรัฐบาลไทยและฟิลิปปินส์ภายใต้โครงสร้างและบริบทการเมืองระหว่างประเทศที่เปลี่ยนไปนั้น ยังส่งผลให้ประสิทธิภาพการจัดการปัญหาการก่อการร้ายแตกต่างกันอย่างชัดเจน โดยเฉพาะภายหลังเหตุการณ์ 9/11 ด้วยเหตุนี้ ช่วงเวลาระหว่างปี ค.ศ. 1991-2004 ข้างต้น จึงเป็นช่วงเวลาที่เหมาะสมต่อการศึกษา เนื่องจากสามารถสะท้อนให้เห็นภาพของการเปลี่ยนแปลงทั้งขบวนการก่อการร้ายและการจัดการปัญหาดังกล่าวของรัฐบาลไทยและฟิลิปปินส์ในยุคหลังสงครามเย็นได้อย่างชัดเจน

1.5 กรอบความคิดที่ใช้ในการวิจัย

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้มุ่งศึกษาบทบาทของรัฐบาลในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ โดยเฉพาะกรณีของไทยและฟิลิปปินส์ในการจัดการและแก้ไขปัญหาการก่อการร้าย ที่คุกคามความมั่นคงและเสถียรภาพทางการเมืองของไทยและฟิลิปปินส์อย่างต่อเนื่องในยุคหลังสงครามเย็น โดยมีบริบทการเมืองระหว่างประเทศอย่างเหตุการณ์ 9/11 ซึ่งส่งผลให้สหรัฐฯ ประกาศนโยบายการทำสงครามต่อต้านการก่อการร้ายทั่วโลกนั้น เป็นปัจจัยสำคัญที่มีอิทธิพลและส่งผลกระทบต่อ

จัดการกับปัญหาการก่อการร้ายของไทยและฟิลิปปินส์ในรูปแบบที่แตกต่างไปจากยุคสงครามเย็น ด้วยเหตุนี้ กรอบความคิดที่จะใช้ในการอธิบายและวิเคราะห์หีบหบาทของรัฐไทยและฟิลิปปินส์ในการจัดการกับปัญหาการก่อการร้ายดังกล่าว ตลอดจนโครงสร้างและบริบทการเมืองระหว่างประเทศที่เกิดขึ้น คือ Waltzian Neorealism

Waltzian Neorealism เป็นแนวคิดทางความสัมพันธ์ระหว่างประเทศในกลุ่ม Neorealism* ที่พัฒนาสืบเนื่องมาจาก Realism** โดยเคนเนต เอ็น. วอลท์ (Kenneth N. Waltz) ในผลงานที่ชื่อว่า Theory of International Politics ในปี ค.ศ. 1979 เพื่อสร้างตัวแบบทางทฤษฎีในการอธิบายการเมืองระหว่างประเทศ โดยการสังเคราะห์ข้อสันนิษฐานทางทฤษฎีที่พัฒนาขึ้นมา จากงานศึกษาของเขาในปี ค.ศ. 1959 ที่ชื่อว่า Man, the State and War ให้เป็นไปอย่างมีระบบ และมีพลังในการอธิบายปรากฏการณ์ทางการเมืองระหว่างประเทศมากขึ้น กล่าวคือ Waltz ได้สร้างสิ่งที่เรียกว่า “Third Image” ขึ้นเพื่อใช้อธิบายบริบทและโครงสร้างระบบระหว่างประเทศอันเป็นปัจจัยสำคัญที่เกื้อหนุนและ/หรือเหนี่ยวรั้งพฤติกรรมของรัฐ ตลอดจนปฏิสัมพันธ์ระหว่างรัฐที่อยู่ในระบบระหว่างประเทศ (Within the State System) ดังกล่าว เนื่องจากการวิเคราะห์ในระดับ First Image ที่กล่าวถึงสาเหตุของสงครามว่ามาจากลักษณะและพฤติกรรมของมนุษย์ ซึ่งเห็นแก่

* โปรดดูแนวคิด Neorealism อื่น ๆ เพิ่มเติมใน Robert Gilpin, *War and Change in World Politics* (Cambridge: Cambridge University Press, 1983); Stephen D. Krasner, “State Power and the Structure of International Trade,” *World Politics* 28, 3 (April 1976): 317-347; Stephen D. Krasner, *Defending the National Interest: Raw Materials Investments and U.S. Foreign Policy*. (Princeton, NJ: Princeton University Press, 1978); John M. Hobson, *The State and International Relations* (Cambridge: Cambridge University Press, 2001), pp. 30-44.

** โปรดดูรายละเอียดเพิ่มเติมเกี่ยวกับ Realism (หรือ Traditional Realism, Classical Realism) ได้ใน Thucydides, *History of the Peloponnesian War*, ed. in trans. Sir R. Livingstone (London: Oxford University Press, 1959); E. H. Carr, *The Twenty Years' Crisis, 1919-1939: An Introduction to the Study of International Relations* With New Introduction by M. Cox, ed. (Basingstoke: Palgrave, 2001); Hans J. Morgenthau, *Politics Among Nations: The Struggle for Power and Peace* 5th ed. (New York: Knopf, 1973); Scott Burchill, “Realism and Neo-realism,” in *Theories of International Relations*, Scott Burchill, et. al. 2nd ed. (New York: Palgrave, 2001), pp. 70-87; David Boucher, *Political Theories of International Relations: From Thucydides to the Present* (New York: Oxford University Press, 1998), pp. 67-89; Chris Brown, *Understanding International Relations* (New York: St. Martin's Press, 1997), pp. 26-39; Justin Rosenberg, *The Empire of Civil Society: A Critique of the Realist Theory of International Politics* (London: Verso, 1994), pp. 10-23; Benjamin Frankel, ed., *Roots of Realism* (London: Frank Cass, 1996), pp. 169-193, 314-386; Jack Donnelly, *Realism and International Relations* (Cambridge: Cambridge University Press, 2000), pp. 6-30.

ตัว มุ่งทำลายล้าง และโจมตี ตลอดจน Second Image ที่กล่าวถึงสาเหตุของปัญหาโครงสร้างภายในของรัฐนั้น เป็นการลดทอนการอธิบาย (Reductionism) * ซึ่งทำให้ไม่สามารถอธิบายและทำความเข้าใจถึงบริบทการเมืองระหว่างประเทศซึ่งอยู่ในระดับที่ใหญ่กว่าได้ดีเท่าใดนัก²¹

แนวคิดเกี่ยวกับโครงสร้างตั้งอยู่บนข้อเท็จจริงที่ว่า หน่วยต่าง ๆ (หรืออีกนัยหนึ่งคือ รัฐ) นั้น มีคุณลักษณะที่แตกต่างกัน มีพฤติกรรมที่แตกต่างกัน ตลอดจนปฏิสัมพันธ์ระหว่างหน่วยต่าง ๆ ที่มีต่อกันนั้น ก็ก่อให้เกิดผลลัพธ์ที่แตกต่างกัน ด้วยเหตุนี้ การนิยามความหมายของ “โครงสร้าง” ซึ่งมีลักษณะที่เป็นนามธรรมนั้น จึงไม่สามารถนิยามได้จากคุณลักษณะทางวัตถุ เช่น ประเภทของผู้นำทางการเมือง รูปแบบของสถาบันทางเศรษฐกิจและสังคม อุดมการณ์ทางการเมืองของแต่ละรัฐ หากแต่นิยามได้จากรูปแบบการดำเนินการจัดการหรือการจัดระเบียบ (Arrangement or Ordering) ของส่วนต่าง ๆ ภายในระบบ รวมทั้งหลักการ (Principle) ของการดำเนินการจัดการนั้น²² และหากเปรียบเทียบในทางภาษาศาสตร์แล้ว “โครงสร้าง” จึงเปรียบเสมือนไวยากรณ์และวากยสัมพันธ์ มิใช่ถ้อยคำที่เปล่งออกมา²³

Waltz จึงได้จำแนกการดำเนินการจัดการหรือการจัดระเบียบโครงสร้างทางการเมืองออกเป็น 2 ระดับ คือ การเมืองภายในรัฐ (Domestic Politics) และการเมืองระหว่างประเทศ (International Politics)

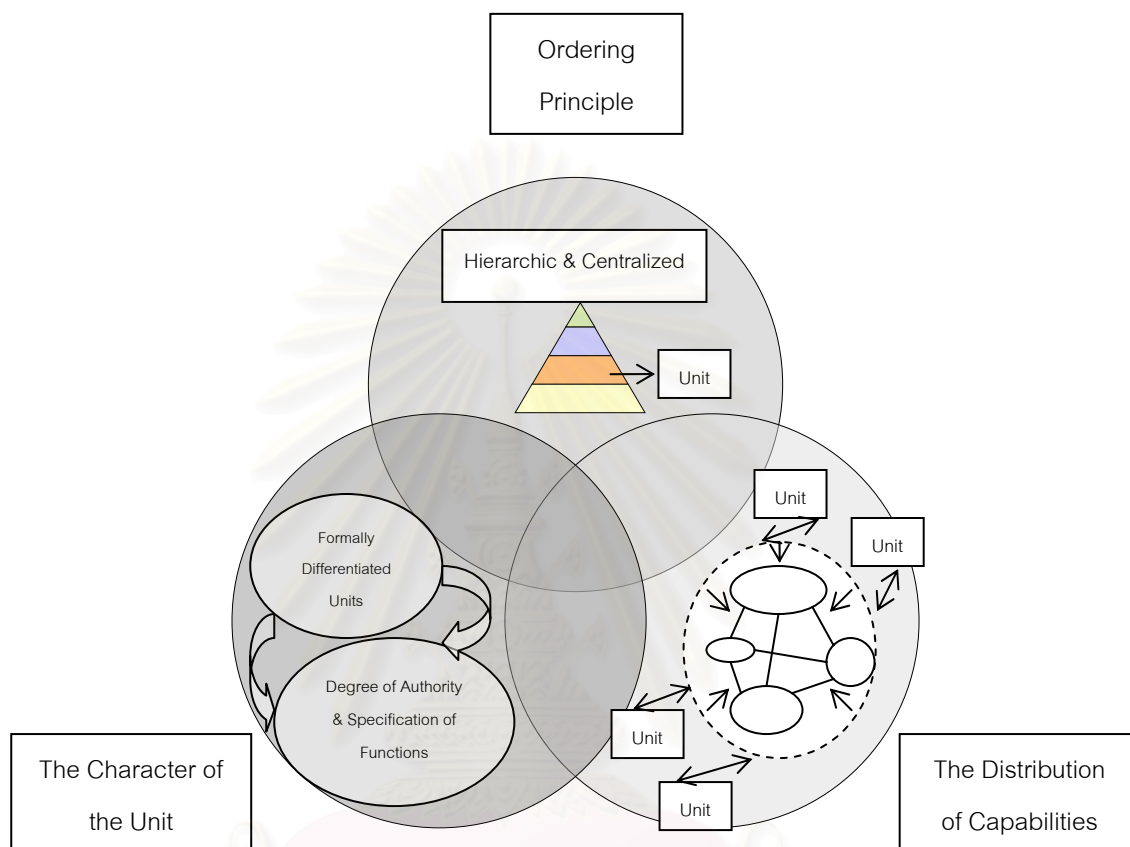
* โปรดดูรายละเอียดเกี่ยวกับการลดทอนการอธิบายของ Realism ใน Kenneth N. Waltz, *Theory of International Politics* (Reading, MA: Addison-Wesley Publishing, 1979), pp. 18-37 และโปรดดูรายละเอียดเพิ่มเติมเกี่ยวกับข้อโต้แย้งเชิงปรัชญาสังคมศาสตร์รวมทั้งแขนงวิชาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศในเรื่องระดับการอธิบาย (Level of Analysis) และการลดทอนการอธิบาย (Reductionism) ได้ใน อนุสรณ์ ถิมมณี, การอธิบายกับทฤษฎีการเมือง: ข้อพิจารณาเบื้องต้นในเชิงปรัชญาสังคมศาสตร์ (กรุงเทพฯ: โครงการผลิตตำราและเอกสารการสอน คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2542), หน้า 107-144; Alexander E. Wendt, “The Agent-Structure Problem in International Relations Theory,” *International Organization* 41, 3 (Summer 1987): 335-370; Martin Hollis and Steve Smith, *Explaining and Understanding International Relations* (Oxford: Clarendon Press, 1992), pp. 7-9; Barry Buzan, Charles Jones, and Richard Little, *The Logic of Anarchy: Neorealism to Structural Realism* (New York: Columbia University Press, 1993), pp. 102-113; Barry Buzan, “The Level of Analysis Problem in International Relations Reconsidered,” in *International Relations Theory Today*, eds. Ken Booth and Steve Smith (University Park, PA: The Pennsylvania State University Press, 1995), pp. 198-216.

²¹ Robert Powell, “Anarchy in International Relations Theory: The Neorealist-Neoliberal Debate,” *International Organization* 48, 2 (Spring 1994): 315.

²² Kenneth N. Waltz, *Theory of International Politics*, pp. 80-81.

²³ Meyer Fortes, “Time and Social Structure: An Ashanti Case Study,” in *Social Structure: Studies Presented to A. R. Radcliffe-Brown*, ed. Meyer Fortes (Oxford: Clarendon Press, 1949), p. 56. Cited in *Ibid.*, p. 80.

แผนภาพที่ 1-1 โครงสร้างการเมืองภายในรัฐ



จากแผนภาพที่ 1-1 โครงสร้างทางการเมืองภายในรัฐ จะมีการจัดระเบียบในลักษณะลำดับชั้น (Hierarchic) และรวมศูนย์อำนาจ (Centralized)²⁴ ด้วยเหตุนี้ โครงสร้างความสัมพันธ์ของสถาบันและองค์กรต่าง ๆ มีต่อกันภายในรัฐนั้น จึงมีลักษณะเป็นแนวตั้งคล้ายรูปปิระมิดที่มีลำดับชั้นของสิทธิอำนาจ (Authority) และการบังคับบัญชาที่ชัดเจน นอกจากนี้ ภาระหน้าที่ บทบาท และความรับผิดชอบของแต่ละสถาบันและองค์กรยังมีลักษณะที่จำเพาะเจาะจง (Specific) และแตกต่างกันไปตามโครงสร้างทางการเมืองของแต่ละรัฐ กล่าวคือ บทบาทและภาระหน้าที่ของรัฐสภาไทย ย่อมแตกต่างไปจากสภาองเกรสของสหรัฐฯ ที่สำคัญ ความแตกต่าง

²⁴ Ibid., pp. 81, 88.

ในการแบ่งสรรขีดความสามารถ (Distribution of Capabilities) และสิทธิอำนาจของแต่ละองค์กร/สถาบัน ยังเป็นเสมือนโครงสร้างที่คอยเกื้อหนุน รวมถึงเหนี่ยวรั้งการคงอยู่หรือการเปลี่ยนแปลงรูปแบบพฤติกรรมขององค์กร/สถาบันนั้น ๆ²⁵ ด้วยเหตุนี้ ระเบียบ (Order) จึงเกิดขึ้นภายในโครงสร้างของรัฐ²⁶

ส่วนโครงสร้างการเมืองระหว่างประเทศ (โปรดดูแผนภาพที่ 1-2 ประกอบ) กลับมีการจัดการแบบอนาธิปไตย (Anarchic) และกระจายอำนาจ (Decentralized) กล่าวคือ หากเปรียบเทียบกับโครงสร้างทางการเมืองภายในรัฐ โครงสร้างการเมืองระหว่างประเทศเกิดขึ้นจากปฏิสัมพันธ์ของรัฐต่าง ๆ ภายใต้สภาวะที่ปราศจากรัฐบาลหรือองค์กรเหนือรัฐที่มีสิทธิอำนาจในการควบคุมพฤติกรรมและการกระทำของรัฐ และจากสภาวะดังกล่าว แต่ละรัฐจำต้องพึ่งตนเอง (Self-Help) เพื่อให้สามารถดำรงและอยู่รอดต่อไปได้ ความอยู่รอด (Survival) จึงกลายเป็นเป้าหมายพื้นฐานที่สำคัญที่แต่ละรัฐต่างแสวงหาและพยายามรักษาให้คงอยู่²⁷

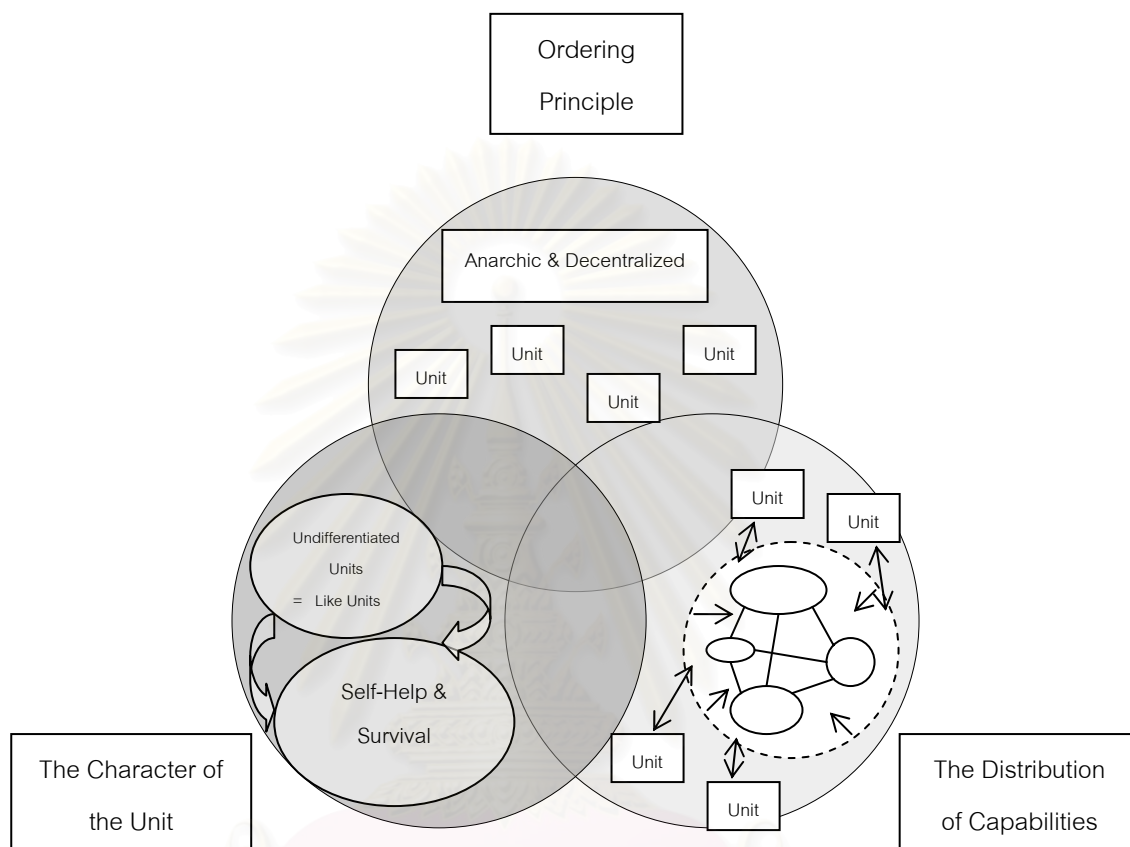
นอกจากนี้ โครงสร้างการเมืองระหว่างประเทศแบบอนาธิปไตย การพึ่งตนเอง ตลอดจนการแสวงหาความอยู่รอดของรัฐต่าง ๆ ดังกล่าว ยังสะท้อนให้เห็นถึงความเป็นตัวแสดงหลักของรัฐในระบบโครงสร้างการเมืองระหว่างประเทศ (Like Unit) กล่าวคือ แต่ละรัฐมีคุณลักษณะในเรื่องบทบาทและภาระหน้าที่ (ในการพึ่งตนเองและแสวงความอยู่รอด) ที่คล้ายคลึงกัน ตลอดจนเป็นหน่วยทางการเมืองที่เป็นอิสระต่อกันหรือมีอธิปไตย (Sovereign) ของตนเอง ความเป็นอธิปไตยของรัฐในที่นี้ มิได้หมายถึง การที่รัฐใดรัฐหนึ่งจะสามารถกระทำหรือแสดงพฤติกรรมที่ต้องการได้อย่างอิสระหรือปราศจากอิทธิพลของรัฐอื่น หากแต่หมายถึงการที่รัฐใดรัฐหนึ่งสามารถตัดสินใจในการดำเนินการจัดการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นทั้งภายในและภายนอก รวมถึง

²⁵ Ibid., p. 82.

²⁶ Robert Art and Robert Jervis, *International Politics: Anarchy, Force, Political Economy, and Decision-Making*, 2nd ed. (New York: Harper Collins Publishers, 1985), p. 11; Hedley Bull, *Anarchical Society: A Study of Order in World Politics* (London: MacMillan, 1978), p. 24.

²⁷ Kenneth N. Waltz, *Man, the State and War: A Theoretical Analysis* (New York: Columbia University Press, 1959), p. 203; Kenneth N. Waltz, *Theory of International Politics*, pp. 88-93.

แผนภาพที่ 1-2 โครงสร้างการเมืองระหว่างประเทศ



การตัดสินใจเกี่ยวกับการแสวงหาความช่วยเหลือจากรัฐอื่น แม้ว่าการกระทำดังกล่าวจะทำให้รัฐนั้นต้องอยู่ภายใต้ข้อผูกพันหรือเงื่อนไขก็ตาม²⁸ ด้วยเหตุนี้ ความเป็นอธิปไตยของรัฐจึงมิได้ถูกกำหนดให้อยู่สถานะที่เป็นเป้าหมายเพียงอย่างเดียวเท่านั้น ความอยู่รอดของรัฐต่างหากที่เป็นเป้าหมายหลักที่แต่ละรัฐต่างคำนึงถึงและความสำคัญมาโดยตลอด

ความแตกต่างระหว่างรัฐต่าง ๆ ในโครงสร้างการเมืองระหว่างประเทศที่เป็นอธิปไตย จึงมิได้อยู่ที่บทบาทและภาระหน้าที่เชิงรณรงค์/สถาบันที่อยู่ภายใต้โครงสร้าง

²⁸ Kenneth N. Waltz, *Theory of International Politics*, pp. 95-96.

การเมืองภายในรัฐ หากอยู่ที่การพิจารณาขีดความสามารถ (Capabilities) โดยรวมของแต่ละรัฐที่แตกต่างกันทั้งในด้านจำนวนประชากร อาณาเขตพื้นที่ ทรัพยากรธรรมชาติ ความมั่งคั่งทางเศรษฐกิจ เสถียรภาพทางการเมือง และอิทธิพลทางการทหาร²⁹ หรือที่ Waltz เรียกว่า การแบ่งสรรขีดความสามารถ (Distribution of Capabilities) ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงความมากน้อยในการแบ่งสรรขีดความสามารถในโครงสร้างการเมืองระหว่างประเทศที่แตกต่างกันและไม่เท่าเทียมกัน โดยเฉพาะระหว่างรัฐมหาอำนาจที่มีขีดความสามารถสูงกับรัฐอื่นที่มีขีดความสามารถรองลงมา³⁰ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ รัฐมหาอำนาจซึ่งมีขีดความสามารถสูงกว่านั้นย่อมมีอิทธิพลต่อการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมของรัฐอื่น โดยเฉพาะรัฐที่มีขีดความสามารถน้อยกว่า ขณะเดียวกัน รัฐที่มีขีดความสามารถน้อยจำเป็นต้องดำเนินพฤติกรรมตามรัฐมหาอำนาจ เนื่องจากมีทางเลือกไม่มากนัก (หรืออาจจะไม่มีเลย)³¹

การอธิบายหรือทำความเข้าใจโครงสร้างการเมืองระหว่างประเทศ จึงอยู่ที่การพิจารณาในเรื่องการแบ่งสรรขีดความสามารถของรัฐเป็นสำคัญ โดยเฉพาะอย่างยิ่งรัฐมหาอำนาจที่มีขีดความสามารถในด้านต่าง ๆ โดยรวมมากกว่ารัฐอื่น ๆ เพราะตราบไต่ที่รัฐมหาอำนาจยังคงเป็นตัวแสดงหลัก โครงสร้างการเมืองระหว่างประเทศย่อมถูกกำหนดโดยรัฐมหาอำนาจเหล่านั้นอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ และเมื่อใดที่จำนวนรัฐมหาอำนาจมีการเปลี่ยนแปลงอย่างมีนัยสำคัญแล้วแน่นอนที่สุดว่า พฤติกรรมและการคาดคะเนถึงผลที่จะเกิดขึ้น ปฏิสัมพันธ์ที่รัฐต่าง ๆ มีต่อกัน ตลอดจนรูปแบบของระบบระหว่างประเทศ ย่อมเปลี่ยนแปลงไปด้วย³²

เกี่ยวกับรูปแบบของระบบระหว่างประเทศนั้น ระบบระหว่างประเทศแบบสองขั้ว (Bipolar) อาจกล่าวได้ว่า เป็นรูปแบบที่มีเสถียรภาพมากกว่าแบบหลายขั้ว เนื่องจากจำนวนรัฐมหาอำนาจที่มีเพียงสองรัฐนั้น นอกจากจะทำให้การคาดเดาพฤติกรรม ตลอดจนภัยคุกคามจากรัฐอีกฝ่ายหนึ่งที่จะเกิดขึ้นนั้นมีความแน่นอนและชัดเจนกว่าแล้ว โอกาสของการที่สงคราม

²⁹ Ibid., pp. 131, 133; Kenneth N. Waltz, "The Emerging Structure of International Politics," *International Security* 18, 2 (Fall 1993): 50.

³⁰ Kenneth N. Waltz, *Theory of International Politics*, p. 97.

³¹ John M. Hobson, *The State and International Relations*, p. 23.

³² Kenneth N. Waltz, *Theory of International Politics*, pp. 93-94, 97; Kenneth N. Waltz, "Realist Thought and Neorealist Theory," in *Controversies in International Relations Theory: Realism and the Neoliberal Challenge*, ed. Charles W. Kegley, Jr. (New York: St. Martin's Press, 1995), p. 74.

ระหว่างรัฐมหาอำนาจจะอุบัติขึ้นจนนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างการเมืองระหว่างประเทศยังมีค่อนข้างน้อย ซึ่งจะเห็นได้จากกรณีของสหรัฐอเมริกากับสหภาพโซเวียตในยุคสงครามเย็น ในขณะที่ระบบหลายขั้วนั้น นอกจากจะทำให้อำนาจและผลประโยชน์ระหว่างรัฐมหาอำนาจกลับมีสภาวะกระจัดกระจายและไม่ชัดเจนแล้ว ยังส่งผลให้การคาดคะเนพฤติกรรม ตลอดจนภัยคุกคามจากรัฐมหาอำนาจอื่นนั้นเป็นไปอย่างยากลำบาก³³ อย่างไรก็ตาม ภายหลังจากล่มสลายของสหภาพโซเวียตซึ่งนำไปสู่การสิ้นสุดของสงครามเย็นและระบบระหว่างประเทศแบบสองขั้วและการเปลี่ยนแปลงของรูปแบบระบบระหว่างประเทศไปเป็นแบบขั้วเดียว โดยมีสหรัฐอเมริกาเป็นรัฐมหาอำนาจเดียวนั้น ได้ทำให้รัฐต่าง ๆ ที่มีขีดความสามารถทัดเทียมรองลงมาพยายามเพิ่มขีดความสามารถของตน หรือเป็นพันธมิตรกับรัฐอื่นเพื่อสร้างดุลอำนาจ (Balance of Power) ให้เกิดขึ้น ซึ่งจะเห็นได้ชัดในกรณีของจีนหรือสหภาพยุโรปที่พยายามกระทำอยู่ในปัจจุบัน ขณะที่ในสภาพการณ์โดยส่วนใหญ่แล้ว รัฐเล็กหรือรัฐที่มีขีดความสามารถน้อยกลับมีแนวโน้มพฤติกรรมในเชิง “เข้าข้าง (Bandwagon)” รัฐมหาอำนาจเดี่ยวอย่างสหรัฐอเมริกา เนื่องจากไม่ต้องการเสี่ยงขณะเดียวกันก็พยายามแสวงหาประโยชน์และความอยู่รอดภายใต้รูปแบบของระบบดังกล่าวเท่าที่จะทำได้

จากที่ได้กล่าวไปแล้วข้างต้น จะเห็นได้ว่า ภายใต้อำนาจของกรฟั้งตนเองนั้น รัฐต่างกังวลเกี่ยวกับความอยู่รอดของตนเป็นอย่างมาก และความกังวลดังกล่าวได้กลายเป็นเงื่อนไขสำคัญที่คอยเหนี่ยวรั้งพฤติกรรมความร่วมมือของรัฐ ดังนี้

ประการแรก รัฐมักตั้งคำถามกับตัวเองอยู่เสมอเมื่อจะต้องร่วมมือกับรัฐอื่นว่า “ใครได้ประโยชน์ (จากความร่วมมือที่เกิดขึ้น) มากกว่ากัน?”³⁴ เพราะภายใต้โครงสร้างการเมืองระหว่างประเทศที่เป็นอนาธิปไตยนั้น รัฐจำต้องใช้อำนาจและขีดความสามารถทุกด้านที่ตนมีอยู่ในการแสวงหา “ความมั่นคง” และ “ความอยู่รอด” เพื่อให้สามารถธำรงรักษาสถานะของตนในระบบ

³³ Kenneth N. Waltz, *Theory of International Politics*, pp. 168-172.

³⁴ Joseph M. Grieco, “Anarchy and the Limits of Cooperation: A Realist Critique of the Newest Liberal Institutionalism,” in *Neorealism and Neoliberalism: The Contemporary Debate*, ed. David A. Baldwin (New York: Columbia University Press, 1993), p. 118.

ต่อไปได้³⁵ ดังนั้น ความร่วมมือหรือไม่ร่วมมือของรัฐ จึงขึ้นอยู่กับความคำนึงถึงผลประโยชน์ในเรื่องของ “ความมั่นคง” และ “ความอยู่รอด” เป็นสำคัญ

ประการที่สอง ภายใต้สภาวะอนาธิปไตยที่ขาดความแน่นอนและความมั่นคงนั้น การคาดคะเนพฤติกรรมความร่วมมือของรัฐอื่นจึงเป็นเงื่อนไขสำคัญที่มีอิทธิพลต่อการดำรงหรือดำเนินความร่วมมือของรัฐนั้น เนื่องจากรัฐกลัวสูญเสียความเป็นอิสระและเกรงว่าจะถูกหักหลังจากรัฐอื่น อย่างไรก็ตาม トラบิตที่ความร่วมมือดังกล่าวสามารถตอบสนองผลประโยชน์และความอยู่รอดของรัฐในลักษณะที่ “ได้มากกว่าเสีย” แล้ว³⁶ โอกาสที่รัฐจะดำรงหรือดำเนินความร่วมมือต่อไปนั้นย่อมเกิดขึ้นได้

ประการที่สาม เนื่องจากโครงสร้างการเมืองระหว่างประเทศถูกกำหนดโดยรัฐมหาอำนาจหรือรัฐที่มีขีดความสามารถมาก ประเด็นความร่วมมือเกี่ยวกับการจัดการแก้ไขปัญหา ระหว่างประเทศที่เกิดขึ้นโดยส่วนใหญ่ จึงมักถูกกำหนดเพื่อตอบสนองผลประโยชน์ของรัฐมหาอำนาจเหล่านั้นเป็นสำคัญ ภายใต้การอ้างเหตุผลว่าเป็นไปเพื่อรักษาสันติภาพ ความยุติธรรม และความกินดีอยู่ดีของประชาคมระหว่างประเทศ³⁷ การใช้อำนาจและขีดความสามารถที่เหนือกว่าของรัฐมหาอำนาจในการชี้นำ บังคับ ตลอดจนข่มขู่ให้รัฐที่มีขีดความสามารถรองลงมา ยอมรับและปฏิบัติตามกรอบหรือกิจกรรมความร่วมมือที่ตนต้องการ จึงเป็นสิ่งที่หลีกเลี่ยงไม่ได้³⁸ ดังนั้น สำหรับรัฐที่มีขีดความสามารถรองลงมา หากกิจกรรมหรือกรอบความร่วมมือที่กำหนดโดยรัฐมหาอำนาจดังกล่าวมิได้ส่งผลกระทบต่อความมั่นคง ความอยู่รอด ตลอดจนการ

³⁵ Kenneth N. Waltz, *Theory of International Politics*, pp. 126, 192. อย่างไรก็ตาม ประเด็นในเรื่อง “อำนาจ” นี้ เป็นประเด็นที่สำคัญประเด็นหนึ่งที่ Waltz พยายามชี้ให้เห็นถึงความแตกต่างระหว่าง Realism และ Neorealism กล่าวคือ Realist (โดยเฉพาะ Hans J. Morgenthau) มอง “อำนาจ” เป็น “เป้าหมาย” ที่รัฐต่าง ๆ พยายามแสวงหา ในขณะที่ Neorealist กลับมอง “อำนาจ” เป็น “วิธีการ” หนึ่งที่รัฐต่าง ๆ พยายามแสวงหาเพื่อให้ได้มาซึ่ง “ความมั่นคง” และ “ความอยู่รอด” โปรดดูรายละเอียดเพิ่มเติมใน Kenneth N. Waltz, “Realist Thought and Neorealist Theory,” in *Controversies in International Relations Theory: Realism and the Neoliberal Challenge*, Charles W. Kegley, Jr., pp. 78-80.

³⁶ Kenneth N. Waltz, *Man, the State and War: A Theoretical Analysis*, p. 204.

³⁷ Kenneth N. Waltz, “Evaluating Theories,” *American Political Science Review* 91, 4 (December 1997): 915-916.

³⁸ ดังประโยคที่ปรากฏใน The Melian Dialogue ระหว่างผู้แทนนครเอเธนส์กับผู้แทนเมืองเมลอส ที่ว่า “The strong do what they have the power to do and the weak accept what they have to accept” โปรดดูรายละเอียดเพิ่มเติมใน Thucydides, *History of the Peloponnesian War*, pp. 265-274; Paul R. Viotti and Mark V. Kauppi, *International Relations Theory: Realism, Pluralism, Globalism, and Beyond*, 3rd ed. (Boston: Allyn and Bacon, 1999), pp. 100-105; Benjamin Frankel, ed., *Roots of Realism*, pp. 178-181.

ถ้าแรงไว้ซึ่งสถานการณ์ในเวทีการเมืองระหว่างประเทศของตนอย่างมีนัยสำคัญแล้ว การดำเนินกิจกรรมหรือกรอบความร่วมมือดังกล่าวจึงน่าจะเป็นผลดีมากกว่าผลเสีย³⁹

ประการสุดท้าย ความร่วมมือผ่านกลไกหรือสถาบัน ในรูปขององค์การระหว่างประเทศซึ่งมีอยู่มากมายในปัจจุบัน ไม่สามารถเกิดขึ้นได้หากไม่ได้รับความร่วมมือหรือสนับสนุนจากรัฐสมาชิก ดังนั้น ความสำเร็จหรือความล้มเหลวในการที่รัฐจะร่วมมือหรือไม่ผ่านกลไกหรือสถาบันดังกล่าวนั้น จึงตั้งอยู่บนพื้นฐานของผลประโยชน์ที่รัฐสมาชิกแต่ละรัฐต่างเล็งเห็นในสถานการณ์ที่เกิดขึ้นว่า ความร่วมมือดังกล่าวจะก่อให้เกิดประโยชน์ รวมทั้งจะก่อผลผูกพันต่อรัฐในลักษณะที่เสี่ยงต่อความมั่นคง ความอยู่รอด ตลอดจนความเป็นอิสระในการดำเนินบทบาทระหว่างประเทศหรือไม่ และมากน้อยเพียงใด⁴⁰ กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ ความร่วมมือของรัฐไม่ว่าจะผ่านสถาบันหรือองค์การระหว่างประเทศซึ่งแม้ว่าจะมีกฎ ระเบียบ และบรรทัดฐานที่ได้ตกลงร่วมกันไว้ก็ตาม รัฐต่าง ๆ ก็สามารถถอนตัวออกจากความร่วมมือได้ หากความร่วมมือดังกล่าวไม่สามารถตอบสนองผลประโยชน์ที่รัฐนั้นต้องการได้อีกต่อไป

ประเด็นที่งานวิจัยชิ้นนี้มุ่งศึกษา ก็คือ โครงสร้างและบริบทการเมืองระหว่างประเทศซึ่งประเด็นปัญหาระหว่างประเทศมักถูกกำหนดโดยรัฐมหาอำนาจที่มีขีดความสามารถเหนือกว่าตามหลักการแบ่งสรรขีดความสามารถนั้น ได้ส่งผลกระทบต่อพฤติกรรมกรรมองและตีความการก่อการร้าย รวมถึงการจัดการกับปัญหาการก่อการร้ายของประเทศไทยและฟิลิปปินส์ทั้งในยุคก่อนและหลังสงครามเย็นอย่างไร โดยเฉพาะอย่างยิ่งการมองและตีความการก่อการร้าย ตลอดจนการจัดการกับปัญหาการก่อการร้ายของรัฐทั้งสองภายหลังจากเหตุการณ์ 9/11

³⁹ Kenneth N. Waltz, "Reflections on Theory of International Politics: A Response to My Critics," in *Neorealism and Its Critics*, ed. Robert O. Keohane (New York: Columbia University Press, 1986), p. 333; Kenneth N. Waltz, "Evaluating Theories," *American Political Science Review* 91: 915.

⁴⁰ Kenneth N. Waltz, *Theory of International Politics*, p. 134.

1.6 สมมติฐาน

โครงสร้างและบริบทการเมืองระหว่างประเทศเป็นปัจจัยสำคัญที่มีอิทธิพลต่อการมองและการตีความการก่อการร้าย ตลอดจนการจัดการปัญหาการก่อการร้ายของประเทศไทยและฟิลิปปินส์ในยุคหลังสงครามเย็น ขณะที่เหตุการณ์ 9/11 เป็นปัจจัยสำคัญที่ส่งผลให้ความร่วมมือและการจัดการกับปัญหาขบวนการก่อการร้ายของประเทศไทยและฟิลิปปินส์แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญ อันเนื่องมาจากการมองและการตีความการก่อการร้าย รวมทั้งการคำนึงถึงความมั่นคงผลประโยชน์ที่จะได้รับ และความอยู่รอดของรัฐ

1.7 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับแนวคิดของการก่อการร้าย ผ่านกรณีศึกษาขบวนการก่อการร้ายในไทยและฟิลิปปินส์
2. ความเปลี่ยนแปลงเกี่ยวกับการจัดการและแก้ไขปัญหการก่อการร้ายของประเทศไทยและฟิลิปปินส์ ท่ามกลางโครงสร้างและบริบทการเมืองระหว่างประเทศที่เปลี่ยนแปลงไปตามยุคสมัย
3. การชี้ให้เห็นถึงข้อจำกัดและประสิทธิภาพในการอธิบายปรากฏการณ์การเมืองระหว่างประเทศโดยเฉพาะในยุคหลังสงครามเย็นของแนวคิด Waltzian Neorealism ในฐานะที่เป็นแนวคิดหลักในการศึกษาวิชาด้านความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ

1.8 วิธีดำเนินการวิจัย

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้จะใช้วิธีการศึกษาแบบการวิจัยเชิงเอกสารและการสัมภาษณ์ โดยใช้ข้อมูลและข้อเท็จจริงเกี่ยวกับแนวคิดการก่อการร้าย ขบวนการก่อการร้ายในไทยและฟิลิปปินส์ ตลอดจนนโยบายและมาตรการของประเทศไทยและฟิลิปปินส์ในการป้องกันและแก้ไขปัญหการก่อการร้ายที่เกิดขึ้น ซึ่งปรากฏในเอกสารต่าง ๆ จากแหล่งข้อมูลดังต่อไปนี้

1. ข้อมูลปฐมภูมิ จะเป็นเอกสารเกี่ยวกับแนวทางในการจัดการและแก้ไขปัญหการก่อการร้ายของไทยและฟิลิปปินส์ ซึ่งผลิตโดยหน่วยราชการ เช่น สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ กระทรวงมหาดไทย กระทรวงการต่างประเทศ เป็นต้น รวมทั้งการสัมภาษณ์

นักวิชาการ ข้าราชการและผู้เชี่ยวชาญด้านความมั่นคง หรือนักการเมืองที่มีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายเกี่ยวกับการจัดการและแก้ไขปัญหาการก่อการร้ายที่เกิดขึ้น

2. ข้อมูลทุติยภูมิ เป็นข้อมูลที่ได้มาจากการงานวิชาการต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับแนวคิดการก่อการร้ายและขบวนการก่อการร้ายในไทยและฟิลิปปินส์ เช่น ตำรา (Textbook) วิทยานิพนธ์ วารสารวิชาการ เอกสารการประชุมทางวิชาการ สิ่งพิมพ์ของหน่วยงาน/สถาบัน รวมทั้งข่าวในหน้าหนังสือพิมพ์ทั้งในและต่างประเทศ ซึ่งสามารถสืบค้นได้จากสถานศึกษาและสถาบันวิจัยทั้งในและต่างประเทศ

1.9 ลำดับขั้นตอนในการเสนอผลการวิจัย

บทที่ 1 บทนำ

พิจารณาความสำคัญของปัญหา (หัวข้อวิจัย) กรอบความคิดที่ใช้ในการศึกษา ขอบเขตการศึกษา และประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการศึกษา

บทที่ 2 แนวคิดและวาทกรรมว่าด้วย “การก่อการร้าย”

ศึกษาพัฒนาการและลักษณะสำคัญเกี่ยวกับแนวคิดและการนิยาม “การก่อการร้าย” ในแต่ละยุคสมัย เพื่อเป็นกรอบในการตีความและทำความเข้าใจคุณลักษณะและรูปแบบของขบวนการก่อการร้ายในไทยและฟิลิปปินส์

บทที่ 3 โครงสร้างและบริบทการเมืองระหว่างประเทศในยุคสงครามเย็น: ผลกระทบต่อ

การกำเนิด พัฒนาการและการจัดการปัญหาการก่อการร้ายในไทยและฟิลิปปินส์
ศึกษาและวิเคราะห์โครงสร้างและบริบทการเมืองระหว่างประเทศในยุคสงครามเย็นที่มีอิทธิพลต่อการกำเนิดและพัฒนาการของการก่อการร้ายและขบวนการก่อการร้าย ตลอดจนการจัดการปัญหาการก่อการร้ายของรัฐไทยและฟิลิปปินส์ โดยมุ่งศึกษาปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงและเสถียรภาพของรัฐไทยและฟิลิปปินส์ซึ่งที่มาของการอุบัติขึ้นของ “การก่อการร้าย” ที่สำคัญ 2 ประการ ได้แก่ ปัญหาการคุกคามของลัทธิคอมมิวนิสต์ และปัญหาความพยายามแบ่งแยกดินแดนจังหวัดชายแดนภาคใต้ของไทย และบริเวณหมู่เกาะมินดาเนาและซูลูของฟิลิปปินส์

บทที่ 4 โครงสร้างและบริบทการเมืองระหว่างประเทศในยุคหลังสงครามเย็น: ผลกระทบต่อพัฒนาการ การคงอยู่ และการจัดการปัญหาการก่อการร้ายในไทยและฟิลิปปินส์

ศึกษาและวิเคราะห์อิทธิพลของโครงสร้างและบริบทการเมืองระหว่างประเทศในยุคหลังสงครามเย็นที่มีต่อปัญหาการก่อการร้ายและขบวนการก่อการร้ายในไทยและฟิลิปปินส์ รวมทั้งการจัดการปัญหาการก่อการร้ายของรัฐไทยและฟิลิปปินส์

บทที่ 5 รัฐ การก่อการร้าย และขบวนการก่อการร้ายในไทยและฟิลิปปินส์ในยุคหลังเหตุการณ์ 9/11

ศึกษาและวิเคราะห์อิทธิพลของโครงสร้างและบริบทการเมืองระหว่างประเทศในยุคหลังเหตุการณ์ 9/11 ต่อปัญหาการก่อการร้ายและขบวนการก่อการร้ายในไทยและฟิลิปปินส์ รวมทั้งการจัดการปัญหาการก่อการร้ายของรัฐไทยและฟิลิปปินส์

บทที่ 6 บทสรุป

วิเคราะห์และสรุปผลการศึกษาเปรียบเทียบอิทธิพลของโครงสร้างและบริบทการเมืองระหว่างประเทศที่มีต่อรัฐไทยและฟิลิปปินส์ รวมทั้งขบวนการก่อการร้ายคอมมิวนิสต์ และขบวนการก่อการร้ายแบ่งแยกดินแดนในแต่ละยุคสมัย ได้แก่ ยุคสงครามเย็น ยุคหลังสงครามเย็น และยุคหลังเหตุการณ์ 9/11 เพื่อตอบสนองมาตรฐานที่ได้ตั้งไว้

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

บทที่ 2

แนวคิดและวาทกรรมว่าด้วย “การก่อการร้าย”

ในการอธิบายและวิเคราะห์การก่อการร้ายในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ในยุคหลังสงครามเย็น โดยเฉพาะกรณีศึกษาการก่อการร้ายและขบวนการก่อการร้ายในไทยและฟิลิปปินส์นั้น การทำความเข้าใจแนวคิดและวาทกรรมเกี่ยวกับ “การก่อการร้าย” จึงเป็นหัวใจสำคัญของงานวิจัยชิ้นนี้เพื่อเป็นแนวทางในการอธิบายปรากฏการณ์การก่อการร้ายที่เกิดขึ้นในภูมิภาค โดยเฉพาะกรณีศึกษาทั้งสองข้างต้น

ในบทนี้ จะมุ่งศึกษา “การก่อการร้าย” ภายใต้กรอบแนวคิด Waltzian Neorealism เพื่อแสดงให้เห็นถึงอิทธิพลของบริบทและโครงสร้างการเมืองระหว่างประเทศที่อาจเป็นทั้งปัจจัยเอื้อและปัจจัยเหนี่ยวรั้งรัฐในการจัดการกับปัญหาการก่อการร้ายที่เกิดขึ้น จากนั้นจะทำการศึกษาและวิเคราะห์แนวคิดและวาทกรรมเกี่ยวกับ “การก่อการร้าย” ในประเด็นต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง อันได้แก่ ค่านิยม ที่มา คุณลักษณะ รูปแบบ ความแตกต่างระหว่างการก่อการร้ายกับความรุนแรงทางการเมืองรูปแบบอื่น ๆ ตลอดจนความถูกต้องทางศีลธรรม (Moral Justification) ทั้งนี้เพื่อให้เป็นกรอบแนวทางสำหรับการทำความเข้าใจและวิเคราะห์ “การก่อการร้าย” ที่เกิดขึ้นในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ โดยมีไทยและฟิลิปปินส์เป็นกรณีศึกษาต่อไป

2.1 การทำความเข้าใจ “การก่อการร้าย” ภายใต้กรอบแนวคิด Waltzian Neorealism

ตามหลักการจัดระเบียบ (Ordering Principle) ของแนวคิด Waltzian Neorealism รัฐมีบทบาทในฐานะตัวแสดงหลักที่สำคัญในโครงสร้างการเมืองทั้ง 2 ส่วน ได้แก่ โครงสร้างการเมืองภายใน ซึ่งมีการจัดระเบียบแบบลำดับชั้น (Hierarchy) และรวมศูนย์อำนาจ (Centralized) ในขณะที่โครงสร้างการเมืองระหว่างประเทศนั้น กลับมีการจัดระเบียบแบบอนาธิปไตย (Anarchic) และกระจายอำนาจ (Decentralized) ตามลำดับ

ในส่วนของโครงสร้างการเมืองภายใน รัฐคือตัวแสดงหลักแต่เพียงผู้เดียวที่มีอำนาจอธิปไตย (Sovereignty) อันเป็นอำนาจอสูงสุดเหนือดินแดน* อีกทั้งยังเป็นที่มาสำคัญของ การอ้างซึ่งสิทธิอำนาจ (Authority) และความชอบธรรม (Legitimacy) เหนือพลเมือง ตลอดจน ความเป็นอิสระ (Autonomy)** เหนือองค์กร/สถาบันอื่น ๆ ที่มีรัฐ (Non-State Actors) ทั้งหลาย เช่น องค์กรพัฒนาเอกชน (NGOs) กลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นการกำหนดหรือดำเนิน นโยบายภายในและต่างประเทศ กระนั้นก็ตาม ความเป็นอธิปไตยของรัฐในที่นี้มิได้หมายความว่า รัฐจะสามารถกระทำหรือแสดงพฤติกรรมได้ตามใจชอบ โดยปราศจากอิทธิพลของรัฐอื่น หรือ สามารถได้มาซึ่งสิ่งที่ต้องการเสมอไป หากแต่หมายถึงการที่รัฐนั้นสามารถตัดสินใจได้ด้วย ตนเอง*** ในการจัดการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นทั้งภายในและภายนอก รัฐ รวมทั้งการตัดสินใจเพื่อ แสวงหาความช่วยเหลือ แม้ว่าการตัดสินใจดังกล่าวจะทำให้รัฐนั้นถูกจำกัดความเป็นอิสระภายใต้ ข้อผูกพันที่เกิดขึ้นก็ตาม¹

* การถือกำเนิดของรัฐ (State) หรือรัฐชาติ (Nation-State) เป็นผลสืบเนื่องมาจากสนธิสัญญาเวสต์ฟาเลีย (Treaties of Westphalia) ในปี ค.ศ. 1648 เพื่อยุติสงคราม 30 ปี (Thirty Years War) ซึ่งเป็นสงครามศาสนาคริสต์ระหว่างนิกายโรมันคาทอลิกกับโปรเตสแตนต์ อย่างไรก็ตาม ผลิตผลจากสนธิสัญญาดังกล่าวได้กลายเป็นหลักการสำคัญที่ว่าด้วยความสัมพันธ์ระหว่างรัฐในยุโรปสมัยนั้น รวมทั้งที่มีต่อกฎหมายระหว่างประเทศในปัจจุบัน ได้แก่ หลักการว่าด้วยอำนาจอธิปไตย และหลักการไม่แทรกแซงกิจการภายในของรัฐอื่น โปรดดูเพิ่มเติมใน Andreas Osiander, *The State System of Europe, 1640-1990: Peacemaking and the Conditions of International Stability* (Oxford: Clarendon Press, 1994), pp. 16-89; Seyom Brown, *International Relations in a Changing Global System: Toward a Theory of the World Polity* (Boulder, CO: Westview Press, 1992), pp. 74-75.

** ได้มีวาทกรรมเกี่ยวกับประเด็นความเป็นอิสระของรัฐมากมาย ซึ่งแม้แต่ในกลุ่มสำนักเดียวกัน ก็มีแนวคิดหรือข้อสันนิษฐานทาง ทฤษฎี (Assumption) ที่แตกต่างกัน เช่น กลุ่มนักคิดนีโอ-มาร์กซิสต์ (Neo-Marxist) ไม่ว่าจะ เป็น Instrumentalism โดยราล์ฟ มิลิแบนด์ (Ralph Miliband) ที่เห็นว่า รัฐเป็นเพียงเครื่องมือของชนชั้นนายทุนในการรักษาสถานภาพทางสังคมและผลประโยชน์ของตนเท่านั้น ดังนั้น รัฐจึงไม่มี อิสระและมีอธิปไตยอย่างสมบูรณ์ ในขณะที่ Structuralism โดยนิโคส ปูลองซาส (Nicos Poulantzas) กลับเห็นว่า รัฐมีความเป็นอิสระในเชิงสัมพัทธ์ (Relative Autonomy) ในแง่ของการรักษาผลประโยชน์ของชนชั้นนายทุนซึ่งมีอยู่หลายกลุ่มให้มีเสถียรภาพ ขณะเดียวกันก็ใช้ อุดมการณ์ประชาธิปไตยและความเสมอภาคในสังคมเป็นภาพลักษณ์ในหมู่ชนชั้นผู้ไร้แรงงาน ทั้งนี้เพื่อรักษาสถานภาพของรัฐและระบบทุนนิยมในระยะยาวนั่นเอง โปรดดูรายละเอียดเพิ่มเติมใน Ralph Miliband, *The State in Capitalist Society* (London: Weidenfeld and Nicolson, 1969); Nicos Poulantzas, *Political Power and Social Classes*, trans. T. O'Hagan (London: NLB, 1975); Martin Carnoy, *The State and Political Theory* (Princeton, NJ: Princeton University Press, 1984); Bob Jessop, *The Capitalist State: Marxist Theories and Methods* (Oxford: Robertson, 1982). อย่างไรก็ตาม ผู้วิจัยกลับเห็นว่า ไม่ว่ารัฐจะถูกครอบงำโดยชนชั้นใดก็ตาม ในท้ายที่สุดแล้ว รัฐคือสถาบัน/องค์กรที่มีความชอบธรรมและอธิปไตยสูงสุดในการตัดสินใจ กำหนด ตลอดจนดำเนินนโยบายต่าง ๆ แต่เพียงผู้เดียว

*** เน้นโดยผู้วิจัย

¹ Kenneth N. Waltz, *Theory of International Politics* (Reading, MA: Addison-Wesley Publishing, 1979), p. 96.

การที่รัฐอ้างอำนาจอธิปไตยเหนือดินแดนดังกล่าว จึงเป็นที่มาของการที่รัฐจะต้องทำหน้าที่ในการจัดการและให้หลักประกันในเรื่องสวัสดิภาพและความมั่นคงแก่พลเมือง* รวมทั้งรักษาเสถียรภาพและระเบียบให้บังเกิดขึ้นภายในดินแดนของตน² ขณะที่พลเมืองก็จำเป็นต้องยอมรับและปฏิบัติตามระเบียบ รวมทั้งกฎเกณฑ์ต่าง ๆ ที่รัฐได้สร้างขึ้น ซึ่งการยอมรับของพลเมืองส่วนใหญ่ดังกล่าว ไม่ว่าจะโดยการจงใจหรือการใช้กำลังบังคับของรัฐก็ตาม ทำให้รัฐได้มาซึ่งสิ่งที่เรียกว่า “สิทธิอำนาจ” และ “ความชอบธรรม”³ ในการปกครอง ด้วยเหตุนี้ การใช้อำนาจอธิปไตยของรัฐ ก็คือการใช้สิทธิอำนาจและความชอบธรรมของรัฐในการปกครองเหนือพลเมืองและดินแดน เพื่อให้เกิดเสถียรภาพและความมั่นคง หรือที่เรียกว่า ภาระหน้าที่หลักของรัฐ 2 ประการ (Dual Responsibilities) นั่นเอง⁴

หากรัฐสามารถทำหน้าที่หลักดังกล่าวของตนได้อย่างสมบูรณ์ ขณะที่พลเมืองส่วนใหญ่หรือทั้งหมดต่างอยู่ร่วมกันโดยสันติสุข รวมทั้งยอมรับและปฏิบัติตามระเบียบหรือกฎเกณฑ์ต่าง ๆ ที่รัฐได้สร้างขึ้น ปัญหาความขัดแย้งทางการเมืองและการปกครองระหว่างรัฐกับพลเมืองก็คงไม่เกิดขึ้น อย่างไรก็ตาม ในความเป็นจริงกลับพบว่า รัฐไม่อาจสามารถทำหน้าที่หลักของตน ซึ่งได้แก่ การรักษาไว้ซึ่งเสถียรภาพและความมั่นคง รวมทั้งบูรณาการดินแดนเป็นปึกแผ่นได้อย่างสมบูรณ์และมีประสิทธิภาพ ทั้งนี้เพราะส่วนหนึ่งมาจากขีดความสามารถของรัฐที่จำกัดหรือปราศจากมาตรการ/กลไกในการตรวจสอบการทำหน้าที่หลักดังกล่าวของรัฐในทางปฏิบัติ อันนำไปสู่การข้อราษฎรบังหลวง การกดขี่ข่มเหงหรือเลือกปฏิบัติที่มีต่อพลเมืองบางกลุ่ม การปิดกั้นสิทธิและเสรีภาพ ตลอดจนการมีส่วนร่วมทางการเมืองของพลเมือง ขณะที่อีกส่วนหนึ่งนั้น เกิดจากการที่พลเมือง ไม่ว่าจะเป็นส่วนใหญ่หรือส่วนน้อย ไม่ยอมรับสิทธิอำนาจและความชอบธรรมของรัฐ หรือไม่ปฏิบัติตามระเบียบหรือกฎเกณฑ์ต่าง ๆ ที่รัฐได้กำหนดขึ้น เนื่องจากเห็นว่า รัฐ

* แนวคิดดังกล่าวมีที่มาจากแนวคิดเกี่ยวกับ “สัญญาประชาคม (Social Contract)” ของจอห์น ล็อก (John Locke) ที่เห็นว่า รัฐกำเนิดมาจากความยินยอมของพลเมืองที่จะอยู่ใต้การปกครอง จุดมุ่งหมายสูงสุดของรัฐคือ การสร้างสันติสุข ความมั่นคงและความสุขแก่พลเมือง และเนื่องจากรัฐบาลมาจากเสียงของพลเมืองส่วนใหญ่ พลเมืองทุกคนจึงต้องเคารพต่อเสียงส่วนใหญ่เหล่านั้น อย่างไรก็ตาม พลเมืองมีสิทธิที่จะโค่นล้มรัฐบาลได้ โดยเฉพาะเมื่อไม่ได้รับความเป็นธรรมหรือถูกรัฐบาลกดขี่ข่มเหง โปรดดูเพิ่มเติมใน John Locke, *Two Treatises of Government* (Cambridge: Cambridge University Press, 1970), pp. 348-381; Ramon M. Lemos, *Hobbes and Locke: Power and Consent* (Athens: The University of Georgia Press, 1978), p. 93.

² Paul Gilbert, *Terrorism, Security & Nationality: An Introductory Study in Applied Political Philosophy* (London: Routledge, 1994), p. 55.

³ Roy E.H. Mellor, *Nation, State, and Territory: A Political Geography* (London: Routledge, 1989), p. 32.

⁴ Paul Gilbert, *Terrorism, Security & Nationality: An Introductory Study in Applied Political Philosophy*, p. 55.

ไม่สามารถจัดการหรือให้หลักประกันในเรื่องสวัสดิภาพและความมั่นคงแก่ตนได้ ไม่ว่าจะเป็นการได้รับความไม่ธรรมจากรัฐ การถูกกดขี่ข่มเหงหรือเลือกปฏิบัติโดยเจ้าหน้าที่รัฐ การถูกปิดกั้นสิทธิเสรีภาพอันพึงได้รับ การจำกัดการมีส่วนร่วมทางการเมือง ซึ่งเมื่อมาถึงจุดนี้ รัฐในสายตาของพลเมือง จึงเป็นรัฐที่ชั่วร้าย ปราศจากความชอบธรรมและสิทธิอำนาจ ตลอดจนไร้อำนาจในการทำหน้าที่หลักของตน นั่นคือ การสร้างความสันติสุขและความสุขแก่พลเมือง รวมทั้งการบูรณภาพดินแดนให้มีความมั่นคงและเป็นปึกแผ่น*

ความขัดแย้งระหว่างรัฐกับพลเมืองในโครงสร้างการเมืองภายในจึงเกิดขึ้น รัฐยังคงเชื่อมั่นในความชอบธรรมและสิทธิอำนาจของตน⁵ ตลอดจนระดมยุทธศาสตร์ ยุทธวิธี และทรัพยากรทุกอย่างที่มีอยู่เพื่อสร้างความมั่นคงและเสถียรภาพให้กลับคืนมาโดยเร็วที่สุด แม้ในบางครั้งจะต้องใช้กำลังบังคับก็ตาม** ในขณะที่พลเมืองต่างต่อต้านหรือกดดันให้รัฐปฏิบัติตามข้อเรียกร้องของตนในรูปแบบต่าง ๆ ทั้งโดยสันติ เช่น การเดินขบวนประท้วง การต่อต้านภาษี การปฏิวัติ (เช่น การปฏิวัติอันรุ่งโรจน์ (Glorious Revolution) ของอังกฤษ ค.ศ. 1688 หรือการเปลี่ยนแปลงการปกครองของไทย ค.ศ. 1932) และที่ใช้ความรุนแรง เช่น การปฏิวัติ (ดังจะเห็นได้จากการปฏิวัติฝรั่งเศส ค.ศ. 1789***) การก่อจลาจล สงครามกลางเมือง การทำสงครามกองโจร การก่อการร้าย โดยการปฏิวัติ การก่อจลาจลและสงครามกลางเมือง ส่วนใหญ่เป็นการกระทำโดยพลเมืองส่วนใหญ่และส่งผลกระทบต่อวงกว้าง ในขณะที่การทำสงครามกองโจรหรือการก่อการร้าย

* ฌอง-ฌาคส์ รูสโซ (Jean-Jacque Rousseau) นักปรัชญาชาวฝรั่งเศส เคยกล่าวไว้ว่า "We are obliged to obey only legitimate powers." ซึ่งอาจตีความได้อีกนัยหนึ่งว่า "เราก็อาจต่อต้านผู้ปกครองที่ปราศจากความชอบธรรม (We may resist illegitimate ones) ได้เช่นกัน" โปรดดูเพิ่มเติมใน Jean-Jacque Rousseau, *The Social Contract and Discourses* (New York: E.P. Dutton and Company, 1950), p. 7; Michael Lessnoff, *Social Contract* (London: Macmillan, 1986), p. 82; Isaac Kramnick, *The Portable Enlightenment Reader* (New York: Penguin Books, 1995), p. 431.

⁵ Leslie Green, *The Authority of the State* (Oxford: Clarendon Press, 1990), p. 1.

** การใช้กำลังบังคับเป็นสิทธิที่รัฐได้อ้างและผูกขาดเหนือดินแดนแต่เพียงผู้เดียว โปรดดูเพิ่มเติมใน Max Weber, "Politics as a Vocation," in *Violence: A Reader*, ed. Catherine Besteman (New York: New York University Press, 2002), pp. 13-18.

*** โปรดดูเพิ่มเติมใน Theda Skocpol, *States and Social Revolutions: A Comparative Analysis of France, Russia, and China* (Cambridge: Cambridge University Press, 1980), pp. 51-67, 118-128, 174-205; จรัล ดิษฐาอภิชัย, เรียบเรียง, *การปฏิวัติฝรั่งเศส: จากวันยึดคุกบาสตีลถึงวันสถาปนาสาธารณรัฐ (1789-1792)* (กรุงเทพฯ: ผู้จัดการ, 2537); วุฒิชัย มูลศิลป์ และโกวิท วงศ์สุรวัฒน์, บรรณาธิการ, *การปฏิวัติครั้งสำคัญของโลก* (กรุงเทพฯ: สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย, 2526).

เป็นการกระทำโดยพลเมืองบางกลุ่มหรือชนกลุ่มน้อยภายใต้ดินแดนของรัฐนั้น ๆ และส่งผลกระทบต่อ
ในวงที่แคบกว่า *

งานวิจัยชิ้นนี้จึงเน้นความสำคัญไปที่การต่อต้านรัฐหรือที่เรียกว่า “ศูนย์กลางทาง
อำนาจ (Center)”⁶ โดยกลุ่มพลเมืองบางกลุ่มหรือชนกลุ่มน้อย โดยมุ่งเน้นไปที่การใช้ความรุนแรง
ทางการเมืองในรูปแบบของ “การก่อการร้าย” เป็นหลัก

ดังนั้น แม้ว่าในโครงสร้างการเมืองภายใน รัฐจะสามารถอ้างสิทธิอำนาจและ
ความชอบธรรมเหนือพลเมืองและดินแดนภายใต้ความสัมพันธ์ที่เป็นแบบลำดับชั้น (Hierarchic)
หรือแนวตั้ง (Vertical) ก็ตาม แต่เมื่อเกิดความขัดแย้งขึ้น และพัฒนาการไปสู่การใช้ความรุนแรง
ทางการเมืองโดยพลเมืองแล้ว ย่อมหมายถึงอำนาจรัฐกำลังถูกบั่นทอน และบางครั้งอาจจะถูก
โค่นล้มลงได้หากกระทำโดยพลเมืองส่วนใหญ่ ด้วยเหตุนี้ รัฐจึงต้องระดมสรรพกำลังและทรัพยากร
ทุกอย่างที่มีอยู่เพื่อรักษาเสถียรภาพและความมั่นคงให้กลับคืนมา ขณะที่สาเหตุของความขัดแย้ง
ที่เกิดขึ้น นอกจากจะมาจากปัจจัยในโครงสร้างการเมืองภายใน โดยเฉพาะในเรื่องขีด
ความสามารถของรัฐที่จำกัด ซึ่งทำให้การกำหนดนโยบาย ตลอดจนการนำนโยบายไปปฏิบัติของ
รัฐไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร จนส่งผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพ สวัสดิภาพ ตลอดจนความเป็นอยู่
ของพลเมืองแล้ว อิทธิพลของโครงสร้างการเมืองระหว่างประเทศ ซึ่งเป็นโครงสร้างอีกส่วนหนึ่ง
ตามหลักการจัดระเบียบ (Ordering Principle) ของ Waltzian Neorealism ก็เป็นอีกปัจจัยหนึ่ง
ที่สำคัญในฐานะแรงขับเคลื่อน (Drive) และ/หรือ ตัวเหนี่ยวรั้ง (Constraint) ต่อการตัดสินใจและ
การกำหนดท่าทีของรัฐ ทั้งที่มีต่อพลเมืองในโครงสร้างการเมืองภายใน และต่อรัฐอื่น ๆ ใน
โครงสร้างการเมืองระหว่างประเทศ

* แม้จะมีงานศึกษาอยู่หลายชิ้นที่แสดงให้เห็นของการที่รัฐใช้ “การก่อการร้าย” เพื่อกำจัดพลเมืองที่ต่อต้านหรือคู่แข่งทางการเมือง
เช่น Paul Gilbert, *Terrorism, Security & Nationality: An Introductory Study in Applied Political Philosophy*, pp. 126-141. อีกทั้งยัง
เป็นที่มาของคำว่า “การก่อการร้าย (Terrorism)” ที่ใช้กันในปัจจุบัน โดยมีเอ็ดมันด์ เบิร์ก (Edmund Burke) นักปรัชญาชาวอังกฤษเป็นบุคคล
แรกซึ่งใช้เพื่ออธิบายการกระทำของรัฐบาลฝรั่งเศสในยุคแห่งความหวาดกลัว (Reign of Terror) ระหว่างปี ค.ศ. 1793-1794 ภายใต้การนำของ
โรสปีแยร์ (Robespierre) โปรดดูเพิ่มเติมใน Jonathan R. White, *Terrorism: An Introduction*, 4th ed. (Canada: Wadsworth/Thomson
Learning, 2003), p. 67.

⁶ Alexis Heraclides, *The Self-Determination of Minorities in International Politics* (London: Frank Cass, 1991), p. 1.

ในความเป็นจริงนั้น ไม่มีรัฐใดในปัจจุบันที่สามารถดำรงอยู่ได้อย่างโดดเดี่ยวโดยปราศจากปฏิสัมพันธ์กับรัฐอื่นหรือตัวแสดงอื่นที่ไม่ใช่รัฐ (Non-State Actors) เช่น องค์การระหว่างประเทศ ขณะเดียวกันการมีปฏิสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับรัฐ หรือรัฐกับตัวแสดงอื่นที่ไม่ใช่รัฐดังกล่าวได้กลายเป็นปัจจัยและมีอิทธิพลต่อการกำหนดท่าทีหรือพฤติกรรมของรัฐ ด้วยเหตุนี้ การตัดสินใจหรือการดำเนินนโยบายใด ๆ ของรัฐ ไม่ว่าจะเป็นด้านความมั่นคง เศรษฐกิจ และสังคมจึงมิได้มาจากโครงสร้างภายในเพียงอย่างเดียว หากแต่มาจากแรงเหวี่ยงหรืออิทธิพลจากภายนอกด้วย ฉะนั้น การทำความเข้าใจเหตุผลของรัฐเกี่ยวกับการตัดสินใจหรือการดำเนินนโยบายในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง โดยเฉพาะที่เกี่ยวกับการเมืองและความมั่นคงนั้น จึงไม่สามารถละเลยการพิจารณาอิทธิพลที่มาจากโครงสร้างการเมืองระหว่างประเทศ โดยเฉพาะหากรัฐนั้นเป็นรัฐเล็ก หรือมีขีดความสามารถที่จำกัด เช่น อินโดนีเซีย เวียดนาม ไทย ฟิลิปปินส์ เป็นต้น

ขณะที่ในโครงสร้างการเมืองภายใน แต่ละองค์การย่อยต่างมีคุณลักษณะ (Character of the Units) ที่แตกต่างกันไปตามหน้าที่หลักของตน กล่าวคือ รัฐมีหน้าที่ในการรักษาเสถียรภาพ ความมั่นคง และบูรณภาพดินแดนให้เป็นปึกแผ่น ส่วนพลเมืองก็มีหน้าที่ในการปฏิบัติตามระเบียบหรือกฎเกณฑ์ที่รัฐได้สร้างขึ้น ตรงกันข้าม ในโครงสร้างการเมืองระหว่างประเทศซึ่งสถานะที่เป็นอนาธิปไตย (Anarchic) นั้น กลับพบว่า แต่ละองค์การย่อย (ซึ่งหมายถึง รัฐ) มีคุณลักษณะที่คล้ายคลึงกัน (Like Units) นั่นคือ มีอำนาจอธิปไตยของตนเอง มีระบบการเมืองและการปกครองโดยการรวมศูนย์อำนาจ ผูกขาดอำนาจในการใช้กำลังหรือออกระเบียบกฎเกณฑ์ต่าง ๆ รวมทั้งไม่อยู่ภายใต้การควบคุมของหน่วยองค์กรการเมืองใด ๆ ทั้งในประเทศและระหว่างประเทศทั้งสิ้น⁷ การจัดระเบียบในโครงสร้างการเมืองระหว่างประเทศจึงมีลักษณะกระจายอำนาจ (Decentralized) และเป็นแนวราบ (Horizontal) ซึ่งแตกต่างไปจากโครงสร้างการเมืองภายใน

อย่างไรก็ดี สิ่งที่ทำให้รัฐแตกต่างกันในโครงสร้างการเมืองระหว่างประเทศ กลับอยู่ที่ความแตกต่างในเรื่องขีดความสามารถ (Capabilities) ที่แต่ละรัฐมีไม่เท่ากัน โดยรัฐมหาอำนาจซึ่งมีขีดความสามารถเหนือกว่า (ทั้งทางด้านการเมือง เศรษฐกิจ และการทหาร) เช่น สหรัฐฯ สหภาพโซเวียต (ก่อนล่มสลายในปี ค.ศ. 1991) จีน ย่อมมีอำนาจและอิทธิพลในการกำหนดพฤติกรรมและท่าทีของรัฐอื่น ในขณะที่รัฐที่มีขีดความสามารถน้อยกว่ากลับไม่มีทางเลือก

⁷ Kenneth N. Waltz, *Theory of International Politics*, p. 95.

มากนัก และบ่อยครั้งจำเป็นต้องยอมปรับตัวหรือปรับบทบาทไปตามบริบทการเมืองระหว่างประเทศที่เกิดขึ้น เนื่องจากภายใต้สภาวะที่เป็นอนาธิปไตยนั้น แต่ละรัฐจำเป็นต้องช่วยเหลือตนเอง (Self-Help) เพื่อให้สามารถอยู่รอด (Survival) ในระบบระหว่างประเทศต่อไปได้⁶

ดังนั้น ความขัดแย้งที่เกิดขึ้นระหว่างรัฐกับพลเมือง จนนำไปสู่การใช้ความรุนแรงทางการเมือง จึงมีได้ขึ้นอยู่กับปัจจัยที่เป็นผลมาจากข้อจำกัดหรือพฤติกรรมของรัฐในโครงสร้างการเมืองภายในเพียงอย่างเดียวเท่านั้น หากแต่รวมถึงอิทธิพลจากโครงสร้างการเมืองระหว่างประเทศ โดยเฉพาะอิทธิพลจากรัฐที่มีขีดความสามารถเหนือกว่า ที่คอยผลักดันหรือเหนี่ยวรั้งการตัดสินใจของรัฐนั้น ๆ ด้วย ยิ่งกว่านั้น การที่รัฐจะสามารถอยู่รอดต่อไปได้ นอกจากจะต้องพิจารณาถึงบริบทการเมืองระหว่างประเทศที่เกิดขึ้นแล้ว รัฐจำเป็นต้องชั่งน้ำหนักและคานึงถึงผลประโยชน์ที่จะได้รับ รวมทั้งความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นจากความร่วมมือหรือไม่ร่วมมือกับรัฐอื่น โดยเฉพาะที่มีต่อรัฐมหาอำนาจอยู่ตลอดเวลาด้วย เพราะปฏิสัมพันธ์และความร่วมมือระหว่างรัฐยังมิได้จำกัดอยู่เพียงความร่วมมือในประเด็นใดประเด็นหนึ่งเท่านั้น หากแต่ทุกประเด็น ไม่ว่าจะเป็นด้านการเมือง ความมั่นคง เศรษฐกิจ สังคม และการทหารกลับมีความเกี่ยวพันและส่งผลกระทบต่อกัน (Issue Linkage) ทั้งสิ้น คำถามก็คือ ภายใต้แรงเหนี่ยวรั้งที่มาจากโครงสร้างภายในและโครงสร้างการเมืองระหว่างประเทศนั้น รัฐจะมีวิธีจัดการอย่างไรต่อประเด็นใดประเด็นหนึ่งที่เกิดขึ้น โดยส่งผลกระทบต่อผลประโยชน์ในประเด็นอื่น ๆ ให้น้อยที่สุด

ความขัดแย้งระหว่างรัฐกับพลเมืองที่เกี่ยวข้องกับปัญหาการก่อการร้ายจึงเป็นอีกตัวอย่างหนึ่งที่งานวิจัยชิ้นนี้พยายามจะแสดงให้เห็นว่า นอกจากความขัดแย้งที่เกิดขึ้นจะเป็นผลมาจากขีดความสามารถหรือประสิทธิภาพของรัฐที่จำกัดแล้ว พฤติกรรมหรือนโยบายของรัฐอันเป็นที่มาของความรุนแรงที่เกิดขึ้น ส่วนหนึ่งอาจเป็นผลมาจากอิทธิพลจากโครงสร้างการเมืองระหว่างประเทศด้วยเช่นกัน ซึ่งบ่อยครั้งทำให้รัฐเล็กหรือที่มีขีดความสามารถน้อยจำเป็นต้องยอมปรับตัวหรือปรับบทบาทไปตามบริบทการเมืองระหว่างประเทศที่เกิดขึ้น โดยเฉพาะหากบริบทที่เกิดขึ้นเป็นผลมาจากการดำเนินบทบาทโดยรัฐมหาอำนาจ ดังจะเห็นได้จากการดำเนินบทบาทของสหรัฐฯ ในการต่อต้านการแพร่ขยายของลัทธิคอมมิวนิสต์ในยุคสงครามเย็น หรือการทำสงครามต่อต้านการก่อการร้ายภายหลังเหตุการณ์ 9/11 ด้วยเหตุนี้ การทำความเข้าใจความ

⁶ Ibid., p. 105.

ขัดแย้ง รวมทั้งปรากฏการณ์การก่อการร้ายที่เกิดขึ้นในไทยและฟิลิปปินส์ ซึ่งเป็นกรณีศึกษาในงานวิจัยชิ้นนี้ จึงมิได้อยู่ที่การวิเคราะห์เพื่อทำความเข้าใจ “การก่อการร้าย” ภายในโครงสร้างการเมืองภายในของแต่ละรัฐในกรณีศึกษาทั้งสองในยุคก่อนและหลังสงครามเย็นเท่านั้น หากยังรวมถึงการวิเคราะห์เพื่ออธิบายอิทธิพลของโครงสร้างและบริบทการเมืองระหว่างประเทศในฐานะที่เป็นแรงผลักดัน / ตัวเหนี่ยวรั้งบทบาทหรือพฤติกรรมของรัฐในกรณีศึกษาทั้งสองในการจัดการปัญหาการก่อการร้ายที่เกิดขึ้น ท่ามกลางประเด็นปัญหาอื่น ๆ ที่รัฐทั้งสองจำเป็นต้องเผชิญและจัดการแก้ไขในเวลาเดียวกัน

2.2 “การก่อการร้าย” กับการนิยาม พัฒนาการของแนวคิด และการปฏิบัติ

การก่อการร้าย (Terrorism) มาจากรากศัพท์ในภาษาละตินว่า *Terrere* หมายถึง การสร้างความหวาดกลัว⁹ โดยผู้ที่ใช้คำดังกล่าวเป็นครั้งแรกคือ เอ็ดมันด์ เบิร์ก (Edmund Burke)^{*} ที่บรรยายถึงระบอบแห่งความหวาดกลัว (Régime de la Terreur) หรือที่เรียกกันว่า ยุคแห่งความกลัว (Reign of Terror) ในฝรั่งเศส ระหว่างเดือนมิถุนายน ค.ศ. 1793 - กรกฎาคม ค.ศ. 1794^{**} ภายใต้การปกครองของโรเบสปีแยร์ (Robespierre) และกลุ่มจาโคเบง (Jacobins)^{***} ซึ่งมุ่งกำจัดฝ่ายต่อต้านการปฏิวัติหรือผู้ต้องสงสัยว่าต่อต้านรัฐบาล หรือที่เรียกว่า ศัตรูภายใน (Enemy From Within) ไม่ว่าจะเป็นผู้ลี้ภัยทางการเมือง (émigrés) พระ ขุนนาง ทั้งนี้ นอกจากจะเป็นไปเพื่อผนึกอำนาจของรัฐให้มั่นคงแล้ว ยังเพื่อรักษาหลักการสำคัญของการปฏิวัติ

⁹ Frank Bolz, Jr., Kenneth J. Dudonis, and David P. Schulz, The Counterterrorism Handbook: Tactics, Procedures, and Techniques, 2nd ed. (Boca Raton, FL: CRC Press, 2002), p. 3.

^{*} นักปรัชญาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (House of Common) ชาวอังกฤษฝ่ายวิคส์ (Whigs) ซึ่งมีแนวคิดต่อต้านการปฏิวัติในฝรั่งเศส ดังปรากฏในงานเขียนที่ชื่อว่า *Reflections on the Revolution in France* (1790) โดยเน้นว่า การปฏิวัติโดยฝูงชนนั้นจะกลายเป็นสิ่งที่ทำลายสังคมฝรั่งเศส รวมทั้งเรียกร้องให้ยึดหลักคุณธรรมของอังกฤษ (English Virtues) เป็นแนวทาง อันได้แก่ การพัฒนาที่มีความต่อเนื่อง (Continuity) หลักประเพณี (Tradition) การจัดลำดับชั้นในสังคม (Rank) และสิทธิในการครอบครองทรัพย์สิน (Property)

^{**} โปรดดูเพิ่มเติมใน Stanley Loomis, *Paris in the Terror: June 1793-July 1794* (New York: Lippincott, 1964).

^{***} กลุ่ม Jacobins ได้ก่อตัวขึ้นจากการรวมตัวกันเป็นสมาคม ซึ่งประกอบด้วยชนชั้นกลางและนักธุรกิจที่มีการศึกษา โดยมีวัตถุประสงค์หลัก คือ ต้องการเห็นการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองในฝรั่งเศสอย่างฉับพลัน รวมทั้งต้องการโค่นล้มอำนาจของพระเจ้าหลุยส์เพื่อจัดตั้งสาธารณรัฐขึ้น

ตารางที่ 2-1 ตัวอย่างคำนิยาม “การก่อการร้าย” ของนักวิชาการ / ผู้เชี่ยวชาญด้านการก่อการร้าย

| นักวิชาการ / ผู้เชี่ยวชาญ | “การก่อการร้าย” คือ ... |
|---|---|
| โทมัส พี. ธอร์นตัน ¹⁰ (Thomas P. Thornton) | การกระทำเชิงสัญลักษณ์เพื่อให้ส่งผลกระทบต่อพฤติกรรมทางการเมืองด้วยวิธีการที่ผิดแผกไปจากวิธีการธรรมดา โดยมีการใช้ความรุนแรงด้วย (A symbolic act designed to influence political behavior by extranormal means, entailing the use or threat of violence) |
| เจมส์ ลอดจ์ ¹¹ (James Lodge) | รูปแบบพฤติกรรมอันรุนแรงที่มีแบบแผน ซึ่งต้องการมีอิทธิพลต่อนโยบายของรัฐบาลหรือการข่มขู่ผู้คนเพื่อหวังที่จะสร้างอิทธิพลต่อนโยบายของรัฐบาล (An organized pattern of violent behavior designed to influence government policy or intimidate the population for the purpose of influencing government policy) |
| ไบรอัน เอ็ม. เจนกินส์ ¹² (Brian M. Jenkins) | ความรุนแรงหรือการข่มขู่ว่าจะใช้ความรุนแรงเพื่อสร้างบรรยากาศของความหวาดกลัวและความตื่นตระหนก ซึ่งนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงทางสังคมหรือการเมือง (Violence or threat of violence calculated to create an atmosphere of fear and alarm – in a word, to terrorize – and thereby bring about some social or political change) |
| มาร์ธา ครีนชอว์ ¹³ (Martha Crenshaw) | การใช้หรือการข่มขู่ว่าจะใช้ความรุนแรงโดยเจตนาและเป็นระบบเพื่อบังคับให้เปลี่ยนแปลงพฤติกรรมทางการเมือง ทั้งนี้รวมถึงการกระทำที่รุนแรงในเชิงสัญลักษณ์ ที่มุ่งส่งสารหรือข้อความแก่ผู้คนที่กำลังเฝ้ามองอยู่ (The deliberate and systematic use or threat of violence to coerce changes in political behavior. It involves symbolic acts of violence, intended to communicate a political message to watching audiences) |

¹⁰ Thomas P. Thornton, “Terror as a Weapon of Political Agitation,” in *Internal War: Problems and Approaches*, ed. Harry Eckstein (New York: The Free Press of Glencoe, 1964), p. 73.

¹¹ James Lodge, ed., *Terrorism: A Challenge to the State* (Oxford: Martin Robertson, 1981), p. 5. Cited in James M. Poland, *Understanding Terrorism: Groups, Strategies, and Responses* (Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall, 1988), p. 9.

¹² Brian M. Jenkins, *International Terrorism: The Other World War*, A Project AIR FORCE Report Prepared for the United States Air Force (Santa Monica, CA: Rand, 1985), p. 2.

| นักวิชาการ / ผู้เชี่ยวชาญ | “การก่อการร้าย” คือ ... |
|--|--|
| ริชาร์ด เอ. ฟอล์ก ¹⁴ (Richard A. Falk) | ทุกประเภทของความรุนแรงทางการเมืองที่ขาดซึ่งความถูกต้องชอบธรรมในเชิงจริยธรรมและกฎหมาย ไม่ว่าจะผู้กระทำนั้นจะเป็นกลุ่มปฏิวัติหรือรัฐบาลก็ตาม (Any type of political violence that lacks an adequate moral and legal justification, regardless of whether the actor is a revolutionary group or a government) |
| ไมเคิล สโตห์ล ¹⁵ (Michael Stohl) | การกระทำโดยเจตนาหรือการข่มขู่ว่าจะใช้ความรุนแรงเพื่อให้เหยื่อหรือผู้คนเกิดความหวาดกลัว และ/หรือยอมปฏิบัติตาม (The purposeful act or the threat of the act of violence to create fear and/or compliant behavior in a victim and/or audience of the act or threat) |
| วอลเตอร์ แล็คเคอร์ ¹⁶ (Walter Laqueur) | การใช้กำลังที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ทางการเมืองโดยมีประชาชนผู้บริสุทธิ์เป็นกลุ่มเป้าหมายของการใช้กำลังดังกล่าว (The illegitimate use of force to achieve a political objective when innocent people are targeted) |
| อเล็กซ์ พี. ชมิด และ แจนนี เดอ กราฟ ¹⁷ (Alex P. Schmid and Janny de Graaf) | การใช้หรือการข่มขู่ว่าจะใช้ความรุนแรงโดยเจตนาและเป็นระบบต่อกลุ่มเป้าหมายที่เป็นมนุษย์ (C) อันเป็นเครื่องมือของความขัดแย้งระหว่างกลุ่มสองกลุ่ม (A, B) หรือมากกว่านั้น ขณะที่กลุ่มเป้าหมาย (C) ซึ่งอาจมิใช่แม้แต่ส่วนหนึ่งของกลุ่มดังกล่าว ก็ไม่สามารถหลบหนีจากความขัดแย้งที่เกิดขึ้นแม้จะปรับเปลี่ยนทัศนคติหรือพฤติกรรมแล้วก็ตาม (The deliberate and systematic use or threat of violence against instrumental (human) targets (C) in a conflict between two (A, B) or more parties, whereby the immediate victims C – who might not even be the part of the conflicting parties – cannot, through a change of attitude and behavior, dissociate themselves from the conflict) |

¹³ Cited in Earl Conteh-Morgan, *Collective Political Violence: An Introduction to the Theories and Cases of Violent Conflicts* (New York: Routledge, 2004), p. 255.

¹⁴ Cited in Ibid.

¹⁵ Cited in Ibid.

¹⁶ Walter Laqueur, *The Age of Terrorism* (Boston: Little, Brown, and Company, 1987), p. 72. Cited in Jonathan R. White, *Terrorism: An Introduction* (Pacific Grove, CA: Brooks/Cole Publishing Company, 1991), p. 5.

| นักวิชาการ / ผู้เชี่ยวชาญ | “การก่อการร้าย” คือ ... |
|--|--|
| เจสสิก้า สเติร์น ¹⁸ (Jessica Stern) | การกระทำหรือการข่มขู่ใช้ความรุนแรงต่อบุคคลที่ไม่ใช่ทหาร โดยมีจุดประสงค์ของการแก้แค้น การขู่เข็ญ หรือสิ่งอื่นใด ซึ่งมีอิทธิพลต่อบุคคลหรือกลุ่มบุคคล (An act or threat of violence against noncombatants with the objective of exacting revenge, intimidating, or otherwise influencing an audience or audiences) |
| โรเบิร์ต เอ. ฟรายด์แลนเดอร์ ¹⁹ (Robert A. Friedlander) | การใช้กำลัง ความรุนแรง หรือการคุกคามเพื่อบรรลุเป้าหมายทางการเมือง โดยการสร้างความหวาดกลัว การขู่เข็ญ หรือการใช้กำลัง (The use of force, violence, or threats thereof to attain political goals through fear, intimidation, or coercion) |
| พอล วิลกินสัน ²⁰ (Paul Wilkinson) | การใช้กำลังขู่เข็ญบีบบังคับอย่างมีระบบ เพื่อสนองตอบต่อเป้าหมายทางการเมือง อีกทั้งยังมุ่งสร้างบรรยากาศความหวาดกลัวในกลุ่มคนหมู่มาก มุ่งโฆษณาประชาสัมพันธ์เหตุผลในการก่อการร้าย ตลอดจนขู่เข็ญให้เหยื่อเป้าหมายยอมปฏิบัติตามจุดประสงค์ของผู้ก่อการร้าย (The systematic use of coercive intimidation, usually to service political ends. It is used to create and exploit a climate of fear among wider target group than the immediate victims of the violence, and to publicise a cause, as well as to coerce a target to acceding to the terrorists' aims) |
| คำนิยามซึ่งเป็นที่เห็นพ้องต้องกันในทางวิชาการ ²¹ (Academic Consensus Definition) | วิธีการที่แสดงถึงความต้องการที่จะก่อความรุนแรงซ้ำแล้วซ้ำอีก โดยบุคคล กลุ่ม หรือรัฐที่ดำเนินการในทางลับ เพื่อบรรลุเหตุผลทางการเมืองทางอาชญา หรือเหตุผลอื่น ๆ ที่ไม่สามารถหาคำตอบได้ ซึ่งแตกต่างจากการลอบสังหารตรงที่เป้าหมายโดยตรงของการก่อความรุนแรงมิใช่กลุ่มเป้าหมายหลัก หากแต่เหยื่อของการก่อการร้ายจะเป็นใครก็ได้ที่ถูกสุ่มเลือก (แล้วแต่โอกาส) หรือถูกเลือกไว้แล้ว (ซึ่งเป็นเป้าหมายในเชิง |

¹⁷ Alex P. Schmid and Janny de Graaf, *Violence as Communication: Insurgent Terrorism and the Western News Media* (London: SAGE Publications, 1982), p. 15.

¹⁸ Jessica Stern, *The Ultimate Terrorists* (Cambridge, MA: Harvard University Press, 1999), pp. 11, 69.

¹⁹ Robert A. Friedlander, *Terrorism and the Law: What Price Safety?* (Gaithersburg, MD: IACP, 1981), p. 3. Cited in James M. Poland, *Understanding Terrorism: Groups, Strategies, and Responses*, p. 10.

²⁰ Paul Wilkinson, *Terrorism Versus Democracy: The Liberal State Response* (London: Frank Cass, 2000), pp. 12-13.

²¹ United Nations Office for Drug Control and Crime Prevention, “Definitions of Terrorism,” Available from: http://www.undcp.org/terrorism_definitions.html; INTERNET.

| นักวิชาการ / ผู้เชี่ยวชาญ | “การก่อการร้าย” คือ ... |
|---------------------------|--|
| | <p>ตัวแทนหรือเชิงสัญลักษณ์) จากกลุ่มประชากรเป้าหมาย และเหยื่อประเภทนี้จะถูกใช้เป็นตัวส่งสารแห่งความรุนแรงของการก่อการร้าย กระบวนการสื่อสารระหว่างผู้ก่อการร้าย (ที่เป็นองค์กร) เหยื่อ และเป้าหมายหลัก โดยใช้วิธีการคุกคามและการก่อความรุนแรงนั้นเป็นไปเพื่อชักใยกลุ่มเป้าหมายหลักให้เกิดความหวาดกลัวโดยการข่มขู่ การยอมปฏิบัติตามข้อเรียกร้องโดยวิธีการบังคับ หรือการสร้างความสนใจให้เกิดขึ้นโดยการโฆษณาชวนเชื่อ</p> <p>(An anxiety-inspired method of repeated violent action, employed by [semi-] clandestine individual, group or state actors, for idiosyncratic, criminal or political reasons, whereby – in contrast to assassination – the direct targets of violence are not the main targets. The immediate human victims of violence are generally chosen randomly [targets of opportunity] or selectively [representative or symbolic targets] from a target population, and serve as message generators. Threat- and violence-based communication processes between terrorist [organization], [imperiled] victims, and main targets are used to manipulate the main target [audience[s]], turning it into a target of terror, a target of demands, or a target of attention, depending on whether intimidation, coercion, or propaganda is primarily sought)</p> |

อันได้แก่ หลักเสรีภาพ (Liberty) หลักความเสมอภาค (Equality) และหลักภราดรภาพ (Fraternity) อย่างไรก็ตาม เป็นที่น่าเสียดายว่า ไม่มีงานศึกษาชิ้นใดที่บ่งชี้เลยว่า “การก่อการร้าย” ในความหมายของ Burke คืออะไร นอกจากคำบรรยายของ Burke ที่มีเพียงประโยคที่ว่า “Thousands of those Hell hounds called terrorists ... let loose on the people.”²²

²² *The Oxford English Dictionary, Compact Edition* (Oxford: Oxford University Press, 1971), p. 3268. Cited in Bruce Hoffman, *Inside Terrorism* (New York: Columbia University Press, 1998), p. 17.

เมื่อการให้คำนิยามการก่อการร้ายขาดซึ่งความชัดเจนแล้ว การประดิษฐ์คำนิยามการก่อการร้าย จึงปรากฏขึ้นอย่างหลากหลายไปตามการตีความ ประสบการณ์ จุดมุ่งหมาย ตลอดจนการรับรู้และความเข้าใจที่แตกต่างกันของผู้นิยามอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ซึ่งแม้แต่กลุ่มบุคคลที่อยู่ในแวดวงเดียวกัน โดยเฉพาะในหมู่นักวิชาการและผู้เชี่ยวชาญด้านการก่อการร้าย ก็มีคำนิยามที่ต่างกัน ดังจะเห็นได้จากตัวอย่างในตารางที่ 2-1 ทั้งนี้ แม้จะมีการกล่าวอ้างว่ามีคำนิยามซึ่งเป็นที่เห็นพ้องต้องกันในทางวิชาการ แต่คำนิยามดังกล่าวยังขาดความศักดิ์สิทธิ์และขาดซึ่งความเห็นพ้องต้องกันตามที่ได้กล่าวอ้าง ดังจะเห็นได้จากการที่นักวิชาการต่างผลิตคำนิยามการก่อการร้ายออกมาอย่างต่อเนื่อง หรือมิได้ประโยชน์จากคำนิยามซึ่งเป็นที่เห็นพ้องต้องกันในทางวิชาการแต่อย่างใด โดยเฉพาะภายหลังเหตุการณ์ 9/11 ไม่ว่าจะป็นงานที่ศึกษาการก่อการร้ายโดยตรง* หรือในงานที่ศึกษาเกี่ยวกับการทำสงครามต่อต้านการก่อการร้ายของสหรัฐฯ** ก็ตาม

ส่วนพจนานุกรมหรือสารานุกรมก็ให้คำนิยามที่แตกต่างกันไป และให้ประโยชน์ต่อการนิยาม “การก่อการร้าย” ไม่มากนักเช่นกัน อาทิ

- ความรุนแรงที่กระทำโดยกลุ่มบุคคล เพื่อข่มขู่ผู้คนหรือรัฐบาลให้ปฏิบัติตามข้อเรียกร้องของตน (Violence committed by groups in order to intimidate a population or government into granting their demands)²³
- การใช้หรือข่มขู่ว่าจะใช้ความรุนแรงอย่างมีระบบเพื่อบรรลุจุดประสงค์ทางการเมือง (The use or threatened use of violence on a systematic basis to achieve political objectives)²⁴
- การใช้ความรุนแรง เช่น การวางระเบิด การยิง หรือการลักพาตัว เพื่อบรรลุข้อเรียกร้องทางการเมือง อาทิ การเรียกร้องให้รัฐบาลกระทำอย่างใดอย่างหนึ่ง เป็นต้น (The

* เช่น James M. Lutz and Brenda J. Lutz, *Global Terrorism* (London: Routledge, 2004); Kshitij Prabha, “Defining Terrorism,” *Strategic Analysis* 24, 1 (April 2000) Available from: http://www.ciaonet.org/olj/sa/sa_apr00prk01.html; INTERNET.

** เช่น Paul R. Pillar, *Terrorism and U.S. Foreign Policy* (Washington, D.C.: Brookings Institution Press, 2001).

²³ “Terror,” *Webster’s Ninth New Collegiate Dictionary* (Springfield, MA: Merriam-Webster, 1984), p. 1218.

²⁴ Graham Evans and Jeffrey Newnham, *The Penguin Dictionary of International Relations* (London: Penguin Books, 1998), p. 530.

use of violence such as bombing, shooting, or kidnapping to obtain political demands such as making a government do something)²⁵

2.2.1 การก่อการร้ายกับการนิยามและพัฒนาการแนวคิดการก่อการร้ายในยุคดั้งเดิม

ในขณะที่ยังไม่มีคำนิยาม “การก่อการร้าย” ใดข้างต้นที่สามารถฉายภาพการก่อการร้ายได้อย่างสมบูรณ์ ชัดเจน ครบถ้วน และเป็นที่ยอมรับโดยทั่วไป ยังพบอีกด้วยว่า การนิยามการก่อการร้ายต้องประสบความยากลำบากและซับซ้อนยิ่งขึ้น เมื่อพิจารณาย้อนกลับไปยังจุดกำเนิดหรือเหตุการณ์ก่อการร้ายที่สำคัญในอดีต เนื่องจากได้มีการตีความคุณลักษณะและความหมายของการก่อการร้ายซึ่งแปรเปลี่ยนไปตามบริบทที่เกิดขึ้นในแต่ละยุคสมัย²⁶ อีกทั้งยังมีการเชื่อมโยงกับประเด็นอื่น ๆ ที่ไม่จำกัดเฉพาะในทางการเมืองเท่านั้น

งานศึกษาบางชิ้น* ระบุว่า การก่อการร้ายเกิดขึ้นครั้งแรกในสมัยโบราณ โดยอ้างเนื้อความเกี่ยวกับการสู้รบและการลอบสังหาร รวมทั้งการกำจัดศัตรูหรือฝ่ายตรงข้ามเพื่อยึดครองดินแดน ดังที่ปรากฏในคัมภีร์ไบเบิล ภาคพันธสัญญาเดิม ใน โยชูวา (Joshua) เรื่อง การเตรียมเพื่อเข้าบุกคานาอัน (The Conquest of Canaan) บทที่ 11 ข้อ 1, 4-8 และ 10-14 ใจความว่า

“ ... ขณะนั้นโยชูวากลับมายึดเมืองฮาไซร์และประหารเจ้าเมืองเสียด้วยดาบเพราะว่าแต่ก่อนนี้ฮาไซร์เป็นหัวหน้าแห่งแผ่นดินเหล่านั้นทั้งหมด เขาได้ประหารชาวเมืองนั้นเสียด้วยคมดาบ และทำลายเสียสิ้น สิ่งที่ยาใจได้ไม่มีเหลือเลย และท่านก็เผาเมืองฮาไซร์เสียด้วยไฟ โยชูวายึดบรรดาหัวเมืองของเจ้าเมืองเหล่านั้นพร้อมกับเจ้าเมืองทั้งหมด และประหารเสียด้วยคมดาบ ทำลายเขาสั้นดังที่โมเสสผู้รับใช้ของพระเจ้าได้บัญชาไว้ แต่เมืองที่อยู่บนเนินซากเมืองอิสราเอล มิได้เผา เว้นแต่เมืองฮาไซร์เมืองเดียวที่โยชูวาเผาเสีย สิ่งของต่าง ๆ ที่ริบได้จากเมืองนี้ ทั้งฝูงสัตว์ คนอิสราเอลได้ยึดเป็นของของตน แต่เขาได้

²⁵ Longman Dictionary of Contemporary English, New ed. (England: Pearson Education Limited, 2003), p. 1712.

²⁶ Bruce Hoffman, *Inside Terrorism*, p. 15.

* เช่น Gus Martin, *Understanding Terrorism: Challenges, Perspectives, and Issues* (Thousand Oaks, CA: Sage Publications, 2003), p. 4.

ประหารมนุษย์ทุกคนเสียด้วยคมดาบ จนทำลายเสียสิ้น สิ่งใดที่หายใจได้ เขาไม่ให้เหลืออยู่เลย”²⁷

และใน กันดารวิถี (Numbers) บทที่ 25 ว่าด้วยอิสราเอลนมัสการพระบาอัลเปโออร์ ข้อ 1 และ 6-8 ปรากฏใจความว่า

“เมื่ออิสราเอลพักอยู่ในเมืองชิทติม (Shittim) ประชาชนก็ได้เริ่มเล่นชู้กับหญิงชาวโมอับ (Moab) ... และคูเถิด มีชายอิสราเอลคนหนึ่งพาหญิงคนมีเดียน (Midianite) คนหนึ่งเข้ามาในครอบครัวต่อหน้าโมเสส และต่อหน้าชุมนุมชนทั้งหมดของอิสราเอล ขณะเมื่อเขาทั้งหลายกำลังร้องไห้ อยู่ที่ประตูเต็นท์นัดพบ ครั้นฟีเนาส์ (Phineas) เห็นดั่งนั้นก็ลุกขึ้นไปจากชุมนุมชน มือถือทวน ติดตามชายอิสราเอลคนนั้นเข้าไปในห้องชั้นใน และแทงทะลุร่างกายเขาทั้งคู่ ทั้งชายอิสราเอลและหญิงคนนั้น แล้วภัยพิบัติในอิสราเอลก็สงบ ...”²⁸

ขณะที่งานศึกษาบางชิ้นกลับระบุว่า การก่อการร้ายน่าจะเกิดขึ้นครั้งแรกในสมัยนครรัฐกรีกและจักรวรรดิโรมัน ในเหตุการณ์ลอบสังหารจูเลียส ซีซาร์ (Julius Caesar) ราว 44 ปีก่อนคริสต์ศักราช* และได้กลายเป็นจุดเริ่มต้นของหลายเหตุการณ์สำคัญที่เกิดขึ้นในเวลาต่อมา อันได้แก่ การลอบสังหารผู้ปกครองโดยพวกซีลลอท (Zealots)** การลอบสังหารทหารและผู้นำทางการเมืองชาวมุสลิมที่นับถือนิกายต่างกันโดยพวกแอสแซซิน (Assassins) ตลอดจนการสังหารผู้สัจใจไปมาโดยพวกทักส์ (Thugs)

พวก Zealots เป็นชาวยิว เกิดขึ้นในระหว่างปี ค.ศ. 66-70 มีเป้าหมายเบื้องต้นเพื่อปลดแอกตนเองจากการปกครองของจักรวรรดินิยมโรมัน โดยการลอบสังหารผู้ปกครองชาวโรมันและชาวยิวที่ให้การสนับสนุนหรือร่วมมือแก่ชาวโรมัน ขณะเดียวกันก็สร้างความหวาดกลัวให้

²⁷ พระคริสตธรรมไทย, สภาคคม, พระคริสตธรรมคัมภีร์ ภาคพันธสัญญาเดิมและพันธสัญญาใหม่ (กรุงเทพฯ: สภาคคมพระคริสตธรรมไทย, 2531), หน้า 425-426.

²⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้า 296-297; Gus Martin, *Understanding Terrorism: Challenges, Perspectives, and Issues*, p. 4.

* เช่น Cindy C. Comb, *Terrorism in the Twenty-First Century*, 2nd ed. (New Jersey: Prentice Hall, Upper Saddle River, 2000), p. 18; Clifford E. Simonsen and Jeremy R. Spindlove, *Terrorism Today: The Past, the Player, and the Future* (New Jersey: Prentice-Hall, 2000), p. 33; Pamala L. Griset and Sue Mahan, *Terrorism in Perspective* (California: Sage Publications, 2003), p. 1.

** โดยใช้ซิคาริ (Sicari) ซึ่งเป็นอาวุธคล้ายกริชในการลอบสังหาร

เกิดขึ้นในหมู่ชาวยิวด้วยกันเพื่อป้องกันมิให้ต่อต้านหรือขัดขวางพวกตน โดยหวังว่าชาวโรมันจะใช้มาตรการปราบปรามชาวยิวอย่างหนัก จนสร้างความไม่พอใจในหมู่ชาวยิว และนั่นย่อมหมายความว่า การทำสงครามเพื่อปลดแอกตนเองจากการปกครองของโรมันจะเป็นสิ่งที่ชอบธรรมและหลีกเลี่ยงไม่ได้ และนำไปสู่การบรรลุเป้าหมายสูงสุดคือ การลงมาโปรดชาวยิวของพระเยซูคริสต์เพื่อขับไล่ชาวโรมันให้ออกไปจากดินแดนของตน* โจเซฟุส (Josephus) นักประวัติศาสตร์ชาวโรมัน-ยิว ได้บรรยายคุณลักษณะของพวก Zealots ไว้ว่า

“The Sicarri committed murders in broad daylight in the heart of Jerusalem. The Holy days were their special seasons when they could mingle with the crowd carrying short daggers concealed under their clothing with which they stabbed their enemies. Thus, when they fell, the murderers joined in cries of indignation, and through this plausible behavior, were never discovered. The first assassinated was Jonathan, the high-priest. After his death there were numerous daily murders. The panic created was more alarming than the calamity itself; everyone, as on the battlefield, hourly expected death. Men kept watch at a distance on their enemies and would not trust even their friends when they approached.”²⁹

ส่วนการลอบสังหารผู้นำทางการเมืองชาวมุสลิมที่นับถือนิกายซุนนีภายใต้การปกครองของจักรวรรดิเปอร์เซีย โดยพวกแอสแซซซิน (Assassins) เกิดขึ้นในระหว่างปี ค.ศ. 1090-1275 กล่าวคือ พวก Assassins ซึ่งนับถือนิกายชีอะห์นั้น มีจุดประสงค์เพื่อชำระล้างชุมชนชาวมุสลิมให้บริสุทธิ์ (Purification of the Muslim Community) เพื่อเตรียมการก่อนที่อิหม่าม ซึ่งเชื่อว่าเป็นผู้สืบเชื้อสายโดยตรงจากนบีมุฮัมมัด จะเข้ามาปกครองและสร้างสังคมใหม่ที่ดีและมีความยุติธรรม ด้วยเหตุนี้ พวก Assassins จึงทำการยึดฐานที่มั่นในพื้นที่ชนบทห่างไกล และได้ใช้วิธีการลอบสังหารผู้นำศาสนา ผู้นำทางการเมือง ตลอดจนบรรดาทหารในกองทัพซึ่งล้วนแต่นับถือนิกาย

* โปรดดูเพิ่มเติมใน Yigael Yadin, *Masada: Herod's Fortress and the Zealot's Last Stand*, trans. Moshe Pearlman (London: Cardinal, 1973).

²⁹ David C. Rapoport, “Fear and Trembling: Terrorism in Three Religious Traditions,” *American Political Science Review* 78, 3 (1984): 670.

ขณะนี้ เพื่อสร้างความหวาดกลัวให้เกิดขึ้นโดยทั่วไป อย่างไรก็ตาม ปฏิบัติการของพวกเขา Assassins ต้องเป็นอันยุติลงเมื่อฐานที่มั่นถูกรุกรานโดยกองทัพอาหรับและตุรกีในเวลาต่อมา*

ขณะที่พวกทักส์ (Thugs) เกิดขึ้นในอินเดีย ในช่วงระหว่างคริสต์ศตวรรษที่ 13-19 โดยมุ่งสังหารผู้สัญจรไปมาหรือนักท่องเที่ยวตามท้องถนน เพื่อนำศพไปบูชาแด่พระแม่กาลี ส่วนทรัพย์สินและของมีค่าของนักท่องเที่ยวนั้น พวก Thugs ก็จะมียึดไปเป็นสมบัติของตนเอง**

ส่วนในยุโรป ได้เกิดเหตุการณ์ลอบวางระเบิดพระราชวังเวสต์มินสเตอร์ (Westminster) และลอบสังหารกษัตริย์เจมส์ที่ 1 แห่งอังกฤษ ภายใต้ “แผนการดินปืน (The Gunpowder Plot)” ในปี ค.ศ. 1605 โดยกาย ฟอว์ค (Guy Fawkes) และพวก อย่างไรก็ตาม แผนการดังกล่าวต้องประสบความล้มเหลว เนื่องจากความลับได้ล่องเรือไปถึงกษัตริย์เจมส์ที่ 1 ส่งผลให้กาย ฟอว์คและพวกถูกจับกุมก่อนลงมือปฏิบัติการ*** ขณะที่เหตุการณ์สำคัญที่ได้กล่าวไปแล้วในตอนต้นว่าเป็นที่มาของคำว่า “การก่อการร้าย” หรือ “Terrorism” ที่ใช้กันในปัจจุบัน ก็คือการก้าวขึ้นสู่อำนาจของโรเบสปีแยร์ (Robespierre) ซึ่งเป็นสมาชิกกลุ่มจาโคแบง (Jacobins) ในยุคแห่งความหวาดกลัว (Reign of Terror) ระหว่างเดือนมิถุนายน ค.ศ. 1793 – กรกฎาคม ค.ศ. 1794 ในฝรั่งเศส ซึ่งมุ่งกำจัดบุคคลหรือกลุ่มที่ต่อต้านรัฐบาล รวมทั้งผู้ต้องสงสัยว่าเป็นปรปักษ์กับรัฐบาล ไม่ว่าจะเป็นขุนนาง ครอบครัว และผู้ที่ให้ความสนับสนุนช่วยเหลือ โดยการสังหารด้วยกิโยติน

นอกเหนือจากอิทธิพลของกระแสพุทธิปัญญา (The Enlightenment) ที่เกิดขึ้นในคริสต์ศตวรรษที่ 18 ซึ่งส่งผลให้บรรดานักคิดและนักปรัชญาต่างพากันหยิบยกประเด็นทางสังคมขึ้นมาวิพากษ์วิจารณ์อย่างกว้างขวาง ที่ได้กลายเป็นชนวนที่นำไปสู่การปฏิวัติ ตลอดจนการรักษาไว้ซึ่งหลักการสำคัญของการปฏิวัติที่ได้กล่าวไปแล้วนั้น ปัจจัยสำคัญที่อาจกล่าวได้ว่ามีอิทธิพลต่อพฤติกรรม “การก่อการร้าย” ของรัฐบาล Robespierre ในยุคแห่งความหวาดกลัว ก็คือ การที่รัฐ

* โปรดดูเพิ่มเติมใน Leonard B. Weinberg and Paul B. Davis, *Introduction to Political Terrorism* (New York: McGraw-Hill, 1989), pp. 20-21.

** โปรดดูเพิ่มเติมใน British Broadcasting Corporation, “Origins of the Word ‘Thug,’” BBC[Online] Available from: <http://www.bbc.co.uk/print/religion/religions/hinduism/features/thugs>; INTERNET.

*** โปรดดูเพิ่มเติมใน L. du Garde Peach, *James I and the Gunpowder Plot* (Loughborough: Ladybird Books, 1967).

เผชิญกับสภาพการณ์ที่ไม่มั่นคง อันสืบเนื่องมาจากโครงสร้างทั้งภายในและภายนอก กล่าวคือ โครงสร้างทางสังคมในฝรั่งเศสภายหลังการปฏิวัติในปี ค.ศ. 1789 ต้องเผชิญกับความไม่สงบและความวุ่นวายจากกลุ่ม/ขบวนการต่าง ๆ ที่ต้องการบั่นทอนเสถียรภาพของรัฐบาลปฏิวัติ การเผชิญกับปัญหาความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจและสังคมของโครงสร้างในระยะบอบเก่า การประสบปัญหาด้านการคลัง เนื่องจากพระเจ้าหลุยส์ที่ 16 ได้นำเงินจำนวนมากไปใช้ทำสงครามกับอังกฤษ การนำเงินงบประมาณแผ่นดินไปช่วยสหรัฐฯ ในการต่อสู้เรียกร้องอิสรภาพจากอังกฤษในปี ค.ศ. 1776 ตลอดจนการใช้จ่ายสุรุ่ยสุร่ายของบรรดากษัตริย์และขุนนางในราชสำนัก³⁰

จากผลิตผลทางความคิด โดยเฉพาะแนวคิดเกี่ยวกับประชาธิปไตยภายใต้การยึดมั่นในหลักเสรีภาพ (Liberty) หลักความเสมอภาค (Equality) และหลักภราดรภาพ (Fraternity) ประกอบกับอิทธิพลของการปฏิวัติอุตสาหกรรม (Industrial Revolution) ในต้นคริสต์ศตวรรษที่ 19 นั้น ได้เป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้นักคิดประชาธิปไตยหัวรุนแรง (Radical Democrats) หรือที่เรียกว่า นักสังคมนิยม (Socialists) โดยหนึ่งในนั้นคือ คาร์ล มาร์ก (Karl Marx) ต้องการให้มีการแบ่งสรรความมั่งคั่งในสังคมเสียใหม่ (Redistribution of Wealth) เนื่องจากเห็นว่า การขยายตัวทางเศรษฐกิจและอุตสาหกรรมในขณะนั้น ได้สร้างความมั่งคั่งให้แก่ชนชั้นนายทุนเพียงอย่างเดียว นอกจากนี้ Marx ยังเรียกร้องให้มีการเปลี่ยนแปลงโดยการปฏิวัติขึ้น เพื่อนำสังคมไปสู่การเป็นสังคมนิยม (Socialism) ที่ทุกคนต่างได้รับความมั่งคั่งอย่างเสมอภาคและการปราศจากซึ่งชนชั้น แต่เนื่องจากฝรั่งเศสในขณะนั้นประสบปัญหาเศรษฐกิจตกต่ำ รวมทั้งรัฐบาลของหลุยส์ ฟิลิป (Louis Philippe) ได้ทำการปราบปรามกลุ่มประท้วงซึ่งเป็นผู้ใช้แรงงานอย่างหนัก จนกระทั่งกลายเป็นปัจจัยที่ทำให้ชนชั้นแรงงานทำการปฏิวัติขึ้นใน ปี ค.ศ. 1848 โดยใช้ความรุนแรงในรูปแบบต่าง ๆ ซึ่งรวมถึง การวางระเบิด การลอบสังหารผู้นำทางการเมือง การลอบวางเพลิง โรงงาน เป็นต้น

แนวคิดอนาธิปไตย (Anarchism) จัดเป็นอีกแนวความคิดหนึ่งที่ถูกนำมาเชื่อมโยงกับการก่อการร้าย โดยมีนักคิดอนาธิปไตยที่สำคัญ คือ ปีแยร์ โจเซฟ พรูดอง (Pierre Joseph Proudhon) ซึ่งเรียกร้องให้มีการขยายความเป็นประชาธิปไตยไปสู่ทุกชนชั้นในสังคม ด้วยการโค่นล้มรัฐบาล เพื่อให้ทุกคนได้เป็นเจ้าของทรัพย์สินร่วมกันภายใต้การปกครองแบบคอมมูน

³⁰ Theda Skocpol, *States and Social Revolutions: A Comparative Analysis of France, Russia, and China*, pp. 60-64.

เล็ก ๆ อย่างไรก็ตาม Proudhon มีได้อธิบายถึงวิธีการในการโค่นล้มรัฐบาลว่าจะต้องกระทำใน รูปแบบใด และจากความไม่ชัดเจนดังกล่าวทำให้นักอนาธิปไตยจำนวนไม่น้อยในยุโรปต่างเลือกใช้ “การก่อการร้าย” เป็นวิธีการสำคัญในการโค่นล้มรัฐบาล ดังจะเห็นได้จากการลอบสังหารผู้นำทางการเมืองในยุโรป เช่น จักรพรรดิแห่งเยอรมัน รวมถึงกษัตริย์สเปนและอิตาลี ในปี ค.ศ. 1878 การลอบวางระเบิดเพื่อสังหารประธานาธิบดีการ์โน (Carnot) แห่งฝรั่งเศสในปี ค.ศ. 1894 นายกรัฐมนตรีแห่งสเปนในปี ค.ศ. 1897 จักรพรรดินีแห่งออสเตรียในปี ค.ศ. 1898 และกษัตริย์อิตาลีอีกครั้งในปี ค.ศ. 1900³¹ ส่วนในรัสเซีย จะเห็นได้จากการเกิดขึ้นขององค์กรอนาธิปไตยที่ชื่อว่า นารีอดนายา โวลยา (Narodnaya Volya) ซึ่งได้รับอิทธิพลทางความคิดมาจากมิกฮาอิล บากูนิน (Mikhail Bakunin) โดยมีวัตถุประสงค์ในการโค่นล้มราชวงศ์กษัตริย์ของรัสเซีย ด้วยการลอบสังหารเจ้าหน้าที่ของรัฐ รวมทั้งพระเจ้าซาร์อเล็กซานเดอร์ที่ 2 แห่งรัสเซีย ในเดือนมีนาคม ค.ศ. 1881* ซึ่งเป็นผลมาจากวิกฤตทางสังคมในรัสเซียในขณะนั้น โดยเฉพาะความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจและสังคมระหว่างกลุ่มขุนนางและชาวนาที่เพิ่มมากขึ้น ทั้งยังเป็นปัจจัยเร่งที่สำคัญของการจัดตั้งพรรคสังคมนิยมปฏิวัติ (Revolutionary Socialist Party) และการปฏิวัติครั้งใหญ่ในรัสเซียโดยพรรคบอลเชวิค (Bolsheviks) ของเลนิน (Lenin) ในปี ค.ศ. 1917

เลนิน ได้ใช้วิธีการก่อการร้ายเป็นแนวทางดำเนินการที่สำคัญในการปฏิวัติ รวมทั้งรักษาอำนาจของตนภายหลังการปฏิวัติ โดยได้จัดตั้งองค์กรตำรวจลับที่ชื่อว่า “Extraordinary Commission to Combat Counterrevolution and Sabotage” หรือ “Cheka” และกองทัพแดง (Red Army) เพื่อถอนรากกลุ่มอำนาจในระบบเก่า และกำจัดฝ่ายตรงข้ามรัฐบาลปฏิวัติ³² เนื่องจากสภาพการณ์ทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมในรัสเซียในขณะนั้นมีความอ่อนแอและไร้เสถียรภาพ โดยเฉพาะการเกิดสงครามกลางเมืองขึ้นในปี ค.ศ. 1918 โดยกลุ่มอำนาจเก่าของพระเจ้าซาร์ นอกจากนี้ รัสเซียยังประสบปัญหาการรุกรานและแทรกแซงจากอิทธิพลภายนอกอย่างหนัก ไม่ว่าจะเป็นเยอรมันที่ต้องการแผ่ขยายอิทธิพลและหวังยึดครองดินแดน หรือฝ่ายพันธมิตร ซึ่งได้แก่ อังกฤษ ฝรั่งเศส สหรัฐฯ และญี่ปุ่นที่ต้องการลดขีดความสามารถด้านอาวุธ และฟื้นฟูระบอบประชาธิปไตยในรัสเซีย ดังจะเห็นได้จากการที่ฝ่าย

³¹ Jessica Stern, *The Ultimate Terrorists*, p. 16.

* โปรดดูเพิ่มเติมใน Walter Laqueur, *Terrorism* (Boston: Little, Brown and Company, 1977), pp. 30-42.

³² Michael J. Lyons, *World War I: A Short History*, 2nd ed. (New Jersey: Prentice Hall, 2000), p. 220.

พันธมิตรให้ความช่วยเหลือด้านอาวุธยุทโธปกรณ์แก่พวกไวท์ (Whites)* เพื่อต่อสู้กับพรรค Bolsheviks ของ Lenin³³

ภายหลังสงครามโลกครั้งที่ 1 ราวคริสต์ทศวรรษที่ 1920-1930 อุดมการณ์ทางการเมืองแบบชาตินิยม ฟาสซิสต์ และชาตินิยมแบ่งแยกดินแดนเริ่มปรากฏเด่นชัดขึ้น ดังจะเห็นได้จากการเกิดระบอบฟาสซิสต์ในอิตาลีภายใต้การนำของมุสโสลินี (Mussolini) ที่มุ่งกำจัดฝ่ายตรงข้ามซึ่งมีแนวคิดสังคมนิยมและต้องการให้เกิดการปฏิวัติขึ้นในอิตาลีเช่นเดียวกับที่เกิดขึ้นในรัสเซีย รวมทั้งยังให้การสนับสนุนกลุ่มฟาสซิสต์ “Ustacha” ซึ่งก่อตั้งขึ้นในปี ค.ศ. 1930 ในการปลดแอกตนเองจากการปกครองของยูโกสลาเวีย จนนำไปสู่การลอบสังหารกษัตริย์อเล็กซานเดอร์ที่ 1 แห่งยูโกสลาเวีย (Alexander I, King of Yugoslavia) และนายหลุยส์ บาร์ทู (Louis Barthou) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศของฝรั่งเศส ณ เมืองมาร์แซล์ (Marseilles) ประเทศฝรั่งเศส ในเดือนเมษายน ค.ศ. 1934³⁴

แม้การก่อการร้ายจะเกิดขึ้นมานานและส่งผลกระทบต่อความมั่นคงและเสถียรภาพของรัฐต่าง ๆ ในประชาคมระหว่างประเทศ โดยเฉพาะความพยายามลอบสังหารผู้นำทางการเมืองเพื่อหวังให้เกิดความเปลี่ยนแปลงทางการเมืองตามที่ผู้ก่อการร้ายหรือกลุ่มก่อการร้ายต้องการก็ตาม แต่หากพิจารณาการก่อการร้ายที่เกิดขึ้นก่อนเหตุการณ์ลอบสังหารกษัตริย์แห่งยูโกสลาเวีย จะพบว่า ผู้ก่อการร้ายหรือกลุ่มก่อการร้ายมักปฏิบัติการก่อการร้ายเพื่อบั่นทอนเสถียรภาพและความมั่นคงของรัฐใดรัฐหนึ่งเท่านั้น ดังนั้น การก่อการร้ายจึงถูกมองว่าเป็นปัญหาความมั่นคงภายในที่แต่ละรัฐจำเป็นต้องจัดการด้วยตนเองเป็นสำคัญ อย่างไรก็ตาม เหตุการณ์ลอบสังหารกษัตริย์แห่งยูโกสลาเวียในปี ค.ศ. 1934 ข้างต้นส่งผลให้ประชาคมระหว่างประเทศเริ่มตระหนักถึงภัยคุกคามจากการก่อการร้ายที่มีได้จำกัดอยู่ภายในดินแดนของรัฐใดรัฐหนึ่งมากขึ้น เพราะนอกจากการลอบสังหารกษัตริย์แห่งยูโกสลาเวียจะบั่นทอนเสถียรภาพและความมั่นคงของยูโกสลาเวียโดยตรงแล้ว ฝรั่งเศสซึ่งเป็นประเทศเจ้าภาพและมิได้เป็นเป้าหมายของกลุ่มก่อการ

* พวก Whites เป็นกองกำลังต่อต้านการปฏิวัติ สมาชิกส่วนใหญ่มาจากกลุ่มนายทหารในระบบเก่าที่ต้องการให้ระบบการปกครองแบบกษัตริย์เกิดขึ้นในรัสเซียอีกครั้งหนึ่ง

³³ Ibid., p. 221.

³⁴ Walter Laqueur, *The New Terrorism: Fanaticism and the Arms of Mass Destruction* (Oxford: Oxford University Press, 1999), p. 22.

ร้ายโดยตรงยังได้รับผลกระทบเช่นกัน โดยเฉพาะการสูญเสียรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ

เหตุการณ์ลอบสังหารกษัตริย์แห่งยูโกสลาเวียข้างต้น จึงเป็นจุดเปลี่ยนสำคัญที่ผลักดันให้ประชาคมระหว่างประเทศ โดยสันนิบาตชาติ (League of Nations) หันมาแก้ไขปัญหาก่อนการร้ายอย่างเป็นทางการเป็นรูปธรรมขึ้นเป็นครั้งแรก ดังจะเห็นได้จากอนุสัญญาว่าด้วยการป้องกันและลงโทษการก่อการร้าย ปี ค.ศ. 1937 (The 1937 Convention for the Prevention and Punishment of Terrorism) ซึ่งกำหนดโทษทางอาญาแก่ผู้ก่อการร้ายต่อผู้นำประเทศและผู้คุ้มกันผู้นำดังกล่าว รวมทั้งอนุสัญญาว่าด้วยการก่อตั้งศาลอาญาระหว่างประเทศในปีเดียวกัน (The 1937 Convention for the Creation of an International Criminal Court) โดยอนุสัญญาว่าด้วยการป้องกันและลงโทษการก่อการร้ายฯ ได้ให้คำนิยาม “การก่อการร้าย” ว่าหมายถึง “การกระทำในเชิงอาญาทุกรูปแบบที่มุ่งต่อต้านรัฐ และเจตนาหรือมุ่งที่จะสร้างความหวาดกลัวให้บังเกิดขึ้นในจิตใจของบุคคลใดบุคคลหนึ่ง กลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง หรือสาธารณชนโดยทั่วไป (All criminal acts directed against a State and intended or calculated to create a state of terror in the minds of particular persons or a group of persons or the general public)”³⁵ อย่างไรก็ตาม เป็นที่น่าเสียดายว่าอนุสัญญาทั้งสองไม่เคยได้รับการบังคับใช้เลยแม้แต่ครั้งเดียว*

2.2.2 การก่อการร้ายกับการนิยามและพัฒนาการแนวคิดการก่อการร้ายสมัยใหม่

ภายหลังจากสิ้นสุดสงครามโลกครั้งที่ 2 จนเข้าสู่ยุคสงครามเย็น กลับพบว่าลักษณะของการก่อการร้ายที่มีอุดมการณ์แบบอนาธิปไตยและฝ่ายขวาได้เล็ดลอดออกไปอย่างมาก ในขณะที่อุดมการณ์แบบสังคมนิยมกลับเริ่มมีบทบาทขึ้นมาอีกครั้ง ดังจะเห็นได้จากในกรณีของสหภาพโซเวียต จีนภายหลังจากที่เหมา เจ๋อตง ประสบชัยชนะในการปฏิวัติในปี ค.ศ. 1949

³⁵ United Nations Office for Drug Control and Crime Prevention, “Definitions of Terrorism,” Available from: http://www.undcp.org/terrorism_definitions.html; INTERNET; Jonathan Weinberger, “Defining Terror,” *Seton Hall Journal of Diplomacy and International Relations* 4, 1 (Winter/Spring 2003): 66.

* กล่าวคือ อนุสัญญาว่าด้วยการป้องกันและการลงโทษการก่อการร้ายฯ มีประเทศลงนามจำนวน 24 ประเทศ ขณะที่เพียงอินเดียประเทศเดียวที่ให้สัตยาบัน ส่วนอนุสัญญาว่าด้วยการก่อตั้งศาลอาญาระหว่างประเทศฯ ไม่มีประเทศใดให้สัตยาบัน โปรดดูเพิ่มเติมใน Elizabeth Chadwick, “A Tale of Two Courts: The ‘Creation’ of a Jurisdiction?,” *Journal of Conflict and Security Law* 9, 1 (Spring 2004): 71-101.

ประเทศส่วนใหญ่ในยุโรปตะวันออก และเอเชีย โดยเฉพาะในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ดังจะเห็นได้จากการเกิดขึ้นของขบวนการหรือพรรคคอมมิวนิสต์ในประเทศต่าง ๆ เช่น ขบวนการคอมมิวนิสต์แห่งสหภาพพม่า (Burma Communist Movement) พรรคคอมมิวนิสต์แห่งอินโดนีเซีย (Communist Party of Indonesia: PKI) พรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทย (Communist Party of Thailand: CPT) พรรคคอมมิวนิสต์แห่งมาลายา (Communist Party of Malaya: CPM) พรรคคอมมิวนิสต์แห่งฟิลิปปินส์ (Communist Party of the Philippines: CPP) รวมทั้งการเปลี่ยนระบอบการปกครองเป็นสังคมนิยมของเวียดนามและลาว

นอกจากนี้ ยังได้เกิดการก่อการร้ายที่เรียกว่า “Urban Terrorism” ขึ้นในลาตินอเมริกา โดยได้รับอิทธิพลจากแนวความคิดของฟรานซ์ ฟานอน (Frantz Fanon) และคาร์ลอส มาร์ริเกลล่า (Carlos Marighella) กล่าวคือ การก่อการร้าย (หรือที่ Marighella เรียกว่า “Urban Guerrilla”) นั้น ควรย้ายฐานจากชนบทเข้ามาในเมือง ภายใต้การควบคุมและบังคับบัญชาของคนกลุ่มเล็ก ๆ เพื่อบั่นทอนความมั่นคงและเสถียรภาพของรัฐบาล โดยเฉพาะรัฐบาลที่อยู่ภายใต้การคุมบังเหียนของชาวต่างชาติ³⁶ ทั้งนี้ขบวนการทูปามารอส (Tupamaros) ในอุรุกวัย ซึ่งจัดตั้งในปี ค.ศ. 1963 และปฏิบัติการอยู่ในกรุงมอนเตวิดีโอ (Montevideo) เมืองหลวงของอุรุกวัย ได้นำแนวคิดข้างต้นมาประยุกต์ใช้และปฏิบัติการเพื่อโค่นล้มรัฐบาลเผด็จการในอุรุกวัยและสหรัฐฯ ที่ให้ความช่วยเหลือสนับสนุนรัฐบาลดังกล่าว โดยการลักพาตัวเจ้าหน้าที่ระดับสูงของรัฐบาลและนักการทูตชาวต่างประเทศ

แนวคิดชาตินิยม-แบ่งแยกดินแดน (Nationalist-Separatist) จัดเป็นอีกแนวคิดหนึ่งที่เป็นพื้นฐานสำคัญในการก่อการร้ายของขบวนการต่าง ๆ ในช่วงเวลานี้เช่นกัน เนื่องจากหลังจากที่สงครามโลกครั้งที่ 2 ได้สิ้นสุดลงนั้น ได้ก่อให้เกิดรัฐใหม่จำนวนมาก อันเป็นผลมาจากขบวนการเคลื่อนไหวเพื่อปลดแอกจากการเป็นอาณานิคม อย่างไรก็ตาม สภากาชาดของรัฐเกิดใหม่ที่ส่วนใหญ่ยังคงอ่อนแอ เนื่องจากอยู่ในระหว่างการสร้างชาติและเสถียรภาพทางการเมืองให้มั่นคงและเป็นปึกแผ่นนั้น ได้กลายเป็นปัจจัยที่ทำให้เกิดขบวนการแบ่งแยกดินแดนขึ้นอย่างกว้างขวาง โดยนำปัจจัยอื่น ๆ เข้ามาสนับสนุนเป้าหมายในการแบ่งแยกดินแดน เช่น ความเป็นมาและพื้นฐานทางประวัติศาสตร์ เอกลักษณ์ทางด้านเชื้อชาติ ภาษา ศาสนา วัฒนธรรม ตลอดจน

³⁶ Carlos Marighella, *Minimanual of the Urban Guerrilla*, 1969 Available from: <http://www.marxists.org/archive/marighella-carlos/1969/06/minimanual-urban-guerrilla>; INTERNET.

ความใกล้ชิดกันทางภูมิศาสตร์ ดังตัวอย่างของชาวทมิฬที่ได้จัดตั้งขบวนการปลดปล่อยพยัคฆ์
ทมิฬอีแลม (Liberation Tigers of Tamil Eelam: LTTE) เพื่อแบ่งแยกดินแดนจากศรีลังกา*
ขบวนการปลดแอกแห่งชาติโมโร (Moro National Liberation Front: MNLF) เพื่อแบ่งแยกดินแดน
จากฟิลิปปินส์ ในขณะที่อิทธิพลของปัจจัยอื่น ๆ ดังกล่าวที่สนับสนุนการแบ่งแยกดินแดนนั้น ยัง
ส่งผลกระทบต่อรัฐที่เกิดขึ้นมานานแล้ว แต่ยังคงประสบปัญหาในการบูรณาการดินแดน (Territorial
Integrity) และการผสมผสานทางเชื้อชาติและวัฒนธรรมภายในดินแดน เช่น ชาวแคว้นบาสก์
(Basques) ในสเปนที่จัดตั้งขบวนการ “Euskadi Ta Azkatasuna (Basque Fatherland and
Liberty)” หรือ ETA ขึ้นในปี ค.ศ. 1959 เพื่อประกาศอิสรภาพจากการปกครองของสเปน** ชาว
เคิร์ด (Kurds) ในตุรกีได้จัดตั้งพรรคผู้ใช้แรงงานเคอร์ดิสถาน (The Kurdistan Workers’ Party:
PKK) ขึ้นในปี ค.ศ. 1974 เพื่อแบ่งแยกดินแดนบริเวณเคอร์ดิสถาน (Kurdistan) และจัดตั้งรัฐอิสระ
ภายใต้ระบอบการปกครองแบบมาร์กซิส-เลนิน ดังระบอบการปกครองในรัสเซียหลังการปฏิวัติในปี
ค.ศ. 1917 หรือแม้แต่ขบวนการแบ่งแยกดินแดนในไทย เช่น ขบวนการแนวร่วมปลดปล่อย
แห่งชาติปัตตานี (Barisan Nasional Pembebasan Patani: BNPP) ซึ่งต่อมาได้เปลี่ยนชื่อเป็น
ขบวนการแนวร่วมอิสลามปลดปล่อยปัตตานี (Barisan Islam Pembebasan Patani: BIPP) เพื่อ
จัดตั้งรัฐอิสระขึ้น เป็นต้น

จากการศึกษาเกี่ยวกับจุดกำเนิดและความหมายของการก่อการร้ายที่แปร
เปลี่ยนไปตามบริบทในแต่ละยุคสมัยข้างต้น จะเห็นได้ว่า การนิยาม “การก่อการร้าย” มิได้ขึ้นอยู่กับ
การตีความ ประสบการณ์ จุดมุ่งหมาย ตลอดจนการรับรู้เข้าใจของผู้นิยามเพียงอย่างเดียว
เท่านั้น หากยังรวมถึงบริบทและโครงสร้างทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคม ทั้งภายในและภายนอก
ประเทศที่แปรเปลี่ยนไป นอกจากนี้ การเชื่อมโยงการก่อการร้ายกับประเด็นอื่น ๆ ที่
นอกเหนือไปจากทางการเมืองนั้น เช่น อັตลักษณ์ด้านเชื้อชาติและวัฒนธรรม ความเชื่อทาง
ศาสนา ยังทำให้การนิยามการก่อการร้ายเป็นไปด้วยความยากลำบากยิ่งขึ้น อย่างไรก็ตาม
ข้อสังเกตที่พบประการหนึ่งของค่านิยมการก่อการร้ายทั้งหมดข้างต้น ก็คือ การก่อการร้ายมี
ความหมายในแง่ลบ (Pejorative)³⁷ และไม่มีใครที่ต้องการให้ถูกเรียกหรือถูกตีตราว่าเป็น

* โปรดดูเพิ่มเติมใน David J. Whittaker, ed., *The Terrorism Reader*, 2nd ed. (London: Routledge, 2003), pp. 83-100.

** โปรดดูเพิ่มเติมใน *Ibid.*, pp. 137-150.

³⁷ J. Bowyer Bell, “Terror: An Overview,” in *International Terrorism in the Contemporary World*, eds. Marius H. Livingston, Lee Bruce Kress, and Marie G. Wanek (London: Greenwood Press, 1978), p. 36; Gary G. Sick, “The Political

“ผู้ก่อการร้าย” ซึ่งประเด็นนี้เองที่สร้างความสับสนและความซับซ้อนในการนิยาม “การก่อการร้าย” ยิ่งขึ้นไปอีก

ขณะที่ในคริสต์ศตวรรษที่ 19 นักอนาธิปไตยต่างยอมรับว่าตนเป็น “ผู้ก่อการร้าย” รวมทั้งปาวประภาศยุทธวิธีของตนว่าเป็น “การก่อการร้าย” สมาชิกกลุ่ม Narodnaya Volya คือ ตัวอย่างสะท้อนภาพดังกล่าวได้อย่างชัดเจน อย่างไรก็ตาม แม้ว่ากลุ่มก่อการร้ายชาวยิวที่เกิดขึ้นในคริสต์ศตวรรษที่ 1940 ที่มีชื่อว่า เลฮี (Lehi) แปลว่า นักต่อสู้อิสรภาพเพื่ออิสราเอล (The Freedom Fighter for Israel) จะกล่าวได้ว่าเป็นกลุ่มก่อการร้ายกลุ่มสุดท้ายที่ยอมรับว่าตนคือ “ผู้ก่อการร้าย” แต่ Lehi ก็เลือกที่จะใช้ชื่อ “Freedom Fighter for Israel” มากกว่าที่จะใช้ชื่อ “Terrorist Fighter for Israel” เป็นชื่อองค์กรของตน³⁸ เช่นเดียวกับ Marighella ซึ่งแม้จะยอมรับว่าใช้ยุทธวิธีการก่อการร้ายเป็นวิธีการหนึ่งในบรรลวุธยุทธประสงค์ทางการเมือง แต่ก็ยังปรารถนาที่จะให้เรียกตนเองว่า “Urban Guerrilla” มากกว่า “Urban Terrorist” *

เมื่อคำว่า “การก่อการร้าย” ได้แปรเปลี่ยนไปเป็นคำที่บ่งบอกถึงความหมายในแง่ลบและไม่สู้ดีนัก ผู้ก่อการร้ายส่วนใหญ่ในปัจจุบันจึงเลือกใช้ชื่ออื่น ๆ เพื่อสร้างภาพความชอบธรรมให้กับวัตถุประสงค์ทางการเมืองที่ตนตั้งการจะบรรลุ เช่น

- *เสรีภาพและการปลดปล่อย* เช่น ขบวนการปลดปล่อยแห่งชาติโมโร (Moro National Liberation Front) ขบวนการแนวร่วมอิสลามปลดปล่อยปัตตานี (Barisan Islam Pembebasan Patani: BIPP) ขบวนการแนวร่วมแห่งชาติเพื่อการปลดปล่อยอะเจะห์สุมาตรา (Acheh Sumatra National Liberation Front: ASNLF) หรือที่รู้จักกันดีว่า ขบวนการเสรีอะเจะห์ (Free Aceh Movement) องค์กรปลดปล่อยปาเลสไตน์ (Palestinian Liberation Organization: PLO)
- *กองทัพ กองกำลัง หรือโครงสร้างองค์กรทางทหาร* เช่น กลุ่มกองทัพแดง (Red Army Faction: RAF) กองกำลังกู้ชาติไอร์แลนด์เหนือ (Irish Republican Army: IRA)

Underpinnings of Terrorism,” in *International Terrorism: Characteristics, Causes, Controls*, ed. Charles W. Kegley, Jr. (New York: St. Martin's Press, 1990), p. 52.

³⁸ Bruce Hoffman, *Inside Terrorism*, pp. 28-29.

* โปรดดูเพิ่มเติมใน Carlos Marighella, *Minimanual of the Urban Guerrilla*, 1969 Available from: <http://www.marxists.org/archive/marighella-carlos/1969/06/minimanual-urban-guerrilla>; INTERNET.

- การต่อสู้อันศักดิ์สิทธิ์เพื่อศาสนาและพระเจ้า เช่น ขบวนการอิสลามแห่งอุซเบกิสถาน (Islamic Movement of Uzbekistan) กลุ่มฮิซบอลเลาะห์ (Hizballah) กลุ่มอิสลามญีฮาดอียิปต์ (Egyptian Islamic Jihad)
- ขบวนการเพื่อการป้องกันตนเอง เช่น กลุ่มฮามาส (HAMAS) หรืออีกชื่อหนึ่งว่า ขบวนการต่อต้านอิสลาม (Islamic Resistance Movement) องค์การป้องกันชาวยิว (The Jewish Defense Organization)
- การแก้แค้นหรือการตอบโต้ที่ชอบธรรม เช่น องค์การเพื่อผู้ที่ถูกกดขี่ (The Organization for the Oppressed on Earth) ซึ่งเป็นอีกชื่อหนึ่งของกลุ่ม Hizballah กลุ่มลัศการ์เตยียิบา (Lashkar Tayyiba: LT) หรือที่แปลว่า กองกำลังแห่งความถูกต้องชอบธรรม (Army of the Righteous)

ดังนั้น จึงเป็นไปได้เลยที่ผู้ก่อการร้ายส่วนใหญ่ในปัจจุบันจะยอมรับหรือเรียกตนเองว่าเป็น “ผู้ก่อการร้าย” โดยชื่อต่าง ๆ ที่ถูกตั้งขึ้นมาเพื่อใช้เรียกตนเองส่วนใหญ่ก็คือชื่อที่บ่งบอกถึงความชอบธรรมในการที่จะใช้ “การก่อการร้าย” เพื่อบรรลุจุดประสงค์อย่างใดอย่างหนึ่ง เช่น การปลดปล่อยตนเอง การต่อสู้เพื่อประชาชน การต่อสู้เพื่อศาสนา รวมทั้งยังมองตนเองว่าเป็นนักต่อสู้หรือนักรบ ในขณะที่มองสังคมหรือรัฐบาลที่กดขี่ว่าเป็นผู้ก่อการร้ายตัวจริง

2.2.3 การก่อการร้ายกับการนิยามและพัฒนาการแนวคิดการก่อการร้ายโดยองค์การระหว่างประเทศ

ท่ามกลางความยากลำบากในการนิยามการก่อการร้าย ซึ่งแปรเปลี่ยนไปตามยุคสมัย ความเกี่ยวพันเชื่อมโยงกับประเด็นหรือปัจจัยอื่น ๆ ทั้งที่เป็นและไม่ใช่การเมือง ตลอดจนคุณค่าและทัศนคติของผู้นิยามแต่ละคน ซึ่งรวมถึงตัวผู้ก่อการร้ายเองด้วยนั้น ได้มีความพยายามที่จะนิยามการก่อการร้ายให้เป็นที่ยอมรับโดยทั่วไปอย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะองค์การระหว่างประเทศอย่างสันนิบาตชาติและสหประชาชาติ ดังจะเห็นได้จากความพยายามของสันนิบาตชาติในการนิยามการก่อการร้าย ซึ่งปรากฏอยู่ในอนุสัญญาว่าด้วยการป้องกันและลงโทษการก่อการร้าย ปี ค.ศ. 1937 ดังที่ได้กล่าวไปแล้ว หรือความพยายามของสหประชาชาติในการนิยามและแก้ปัญหาการก่อการร้าย นับตั้งแต่ปี ค.ศ. 1963 ซึ่งปรากฏอยู่ในอนุสัญญาและพิธีสารที่เกี่ยวข้องกับการก่อการร้าย จำนวน 12 ฉบับ ดังนี้

1. อนุสัญญาว่าด้วยความผิดและการกระทำอื่น ๆ บางประการที่กระทำบนอากาศยาน (Convention on Offences and Certain Other Acts Committed on Board Aircraft) หรือที่เรียกว่าอนุสัญญาโตเกียว ในปี ค.ศ. 1963
2. อนุสัญญาเพื่อการปราบปรามการยึดอากาศยานโดยมิชอบด้วยกฎหมาย (Convention for the Suppression of Unlawful Seizure of Aircraft) หรือที่เรียกว่าอนุสัญญาเฮก ในปี ค.ศ. 1970
3. อนุสัญญาเพื่อการปราบปรามการกระทำอันมิชอบด้วยกฎหมายต่อความปลอดภัยของการบินพลเรือน (Convention for the Suppression of Unlawful Acts Against the Safety of Civil Aviation) หรือที่เรียกว่า อนุสัญญามอนทรีออล ในปี ค.ศ. 1971
4. พิธีสารเพื่อการปราบปรามการกระทำรุนแรงอันมิชอบด้วยกฎหมาย ณ ท่าอากาศยาน ซึ่งให้บริการการบินพลเรือนระหว่างประเทศ (Protocol for the Suppression of Unlawful Acts of Violence at Airports Serving International Civil Aviation) ในปี ค.ศ. 1988
เพิ่มเติมต่อจากอนุสัญญาเพื่อการปราบปรามการกระทำอันมิชอบด้วยกฎหมายต่อความปลอดภัยของการบินพลเรือน ปี ค.ศ. 1971
5. อนุสัญญาว่าด้วยการป้องกันและการลงโทษอาชญากรรมต่อบุคคลที่ได้รับการคุ้มครองระหว่างประเทศ (Convention on the Prevention and Punishment of Crimes Against Internationally Protected Persons) ในปี ค.ศ. 1973
6. อนุสัญญาระหว่างประเทศต่อต้านการจับตัวประกัน (International Convention Against the Taking of Hostages) ในปี ค.ศ. 1979
7. อนุสัญญาว่าด้วยการป้องกันทางกายภาพเกี่ยวกับวัตถุนิวเคลียร์ (Convention on the Physical Protection of Nuclear Material) ในปี ค.ศ. 1980
8. อนุสัญญาเพื่อการปราบปรามการกระทำอันมิชอบด้วยกฎหมายต่อความปลอดภัยในการเดินเรือทางทะเล (Convention for the Suppression of Unlawful Acts Against the Safety of Maritime Navigation) ในปี ค.ศ. 1988
9. พิธีสารเพื่อการปราบปรามการกระทำอันมิชอบด้วยกฎหมายต่อความปลอดภัยของแท่นเทียบเรือที่ตั้งอยู่บนไหล่ทวีป (Protocol for the Suppression of Unlawful Acts Against the Safety of Fixed Platforms Located on the Continental Shelf) ในปี ค.ศ. 1988

10. อนุสัญญาว่าด้วยการผสมสารในวัตถุระเบิดพลาสติกเพื่อวัตถุประสงค์ในการตรวจจับ (Convention on the Marking of Plastic Explosives for the Purpose of Detection) ในปี ค.ศ. 1991

11. อนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการปราบปรามการวางระเบิดก่อการร้าย (International Convention for the Suppression of Terrorist Bombing) ในปี ค.ศ. 1997

12. อนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการปราบปรามการสนับสนุนทางการเงินแก่ผู้ก่อการร้าย (International Convention for the Suppression of the Financing of Terrorism) ในปี ค.ศ. 1999

นอกจากอนุสัญญาและพิธีสารทั้ง 12 ฉบับข้างต้นแล้ว สมัชชาใหญ่แห่งสหประชาชาติยังรับรองปฏิญญาว่าด้วยมาตรการกำจัดการก่อการร้ายระหว่างประเทศในปี ค.ศ. 1994 (1994 Declaration on Measures to Eliminate International Terrorism) และปฏิญญาที่เพิ่มเติมจากปฏิญญาในปี ค.ศ. 1994 (1996 Declaration to Supplement to 1994 Declaration) ซึ่งประณามการกระทำและการปฏิบัติการก่อการร้ายว่าเป็นความผิดทางอาญา พร้อมทั้งเร่งรัดให้ประเทศสมาชิกดำเนินมาตรการทั้งในระดับประเทศและระหว่างประเทศเพื่อกำจัดการก่อการร้ายระหว่างประเทศ นอกจากนี้ ในส่วนของคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติ ซึ่งเป็นองค์ประกอบที่เกี่ยวข้องกับการรักษาสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ ได้มีมติที่เกี่ยวข้องกับการก่อการร้าย ดังนี้

- มติคณะมนตรีความมั่นคงที่ 1267 (1999) ที่เรียกร้องให้รัฐบาลตาลีบัน (Taliban) ส่งตัวนายโอซามา บิน ลาดิน (Usama bin Laden) เพื่อดำเนินการตามกระบวนการยุติธรรม

- มติคณะมนตรีความมั่นคงที่ 1269 (1999) ที่ประณามการก่อการร้ายทุกรูปแบบว่าเป็นความผิดทางอาญาและไม่ถูกต้องสมควร พร้อมทั้งเรียกร้องให้ประเทศสมาชิกรับรองมาตรการจำเพาะในการต่อต้านการก่อการร้าย

- มติคณะมนตรีความมั่นคงที่ 1333 (2000) ที่เรียกร้องให้รัฐบาล Taliban ดำเนินการปิดค่ายฝึกผู้ก่อการร้ายโดยทันที

นอกจากนี้ ภายหลังจากเหตุการณ์ 9/11 คณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติยังได้มีมติต่อเหตุการณ์ที่เกิดขึ้น ดังนี้

- มติคณะมนตรีความมั่นคงที่ 1368 (2001) ได้ประณามการก่อการร้ายในเหตุการณ์ 9/11 อย่างรุนแรง พร้อมทั้งเรียกร้องให้ประเทศต่าง ๆ ร่วมมือกันในการหาผู้กระทำความผิดในเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นด้วย
- มติคณะมนตรีความมั่นคงที่ 1373 (2001) เรียกร้องให้ประเทศสมาชิกร่วมมือกันป้องกันและปราบปรามการก่อการร้าย รวมทั้งเพิ่มความร่วมมือและปฏิบัติการอย่างเต็มรูปแบบที่บัญญัติไว้ในอนุสัญญาระหว่างประเทศฉบับต่าง ๆ ว่าด้วยเรื่องการก่อการร้าย
- มติคณะมนตรีความมั่นคงที่ 1377 (2001) เรียกร้องให้ประเทศต่าง ๆ ปฏิเสธให้การสนับสนุนเงินทุน ที่พักพิงและความช่วยเหลือทุกรูปแบบแก่ผู้ก่อการร้ายและผู้ที่เกี่ยวข้องกับการก่อการร้าย

อย่างไรก็ตาม แม้สหประชาชาติจะดำเนินการแก้ปัญหาการก่อการร้ายที่เกิดขึ้นอย่างเต็มความสามารถ แต่การดำเนินการส่วนใหญ่กลับเป็นเพียงการประณามการก่อการร้ายที่เกิดขึ้น โดยมีได้นิยามสิ่งที่ได้ประณามไปแต่อย่างใด³⁹ และหากมีคำนิยาม ก็จะเป็นไปในลักษณะกว้าง ๆ และมีได้เป็นคำนิยามที่เป็นมาตรฐานเดียวกันทั้งหมด นอกจากนี้ การอ้างคำนิยามที่มีอยู่ก่อนแล้ว กลับมีความสำคัญเพียง “การทบทวน (Recalling)” โดยปรากฏอยู่ในอนุสัญญา พิธีสาร หรือข้อมติใหม่ ๆ ที่จะเกิดขึ้นเท่านั้น ดังตัวอย่างการอ้างคำนิยามการก่อการร้ายของอนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการปราบปรามการสนับสนุนทางการเงินแก่ผู้ก่อการร้าย ปี ค.ศ. 1999 ซึ่งอ้างถึงปฏิญญาว่าด้วยมาตรการกำจัดการก่อการร้ายระหว่างประเทศ ปี ค.ศ. 1994 ไว้ว่า

“...all acts, methods and practices of terrorism as criminal and unjustifiable, wherever and by whomever committed, including those which jeopardize the friendly relations among States and peoples and threaten the territorial integrity and security of States.”⁴⁰

³⁹ Jonathan Weinberger, “Defining Terror,” *Seton Hall Journal of Diplomacy and International Relations*, 4: 68.

⁴⁰ United Nations Office on Drug and Crime, “International Convention for the Suppression of the Financing of Terrorism,” Available from: http://www.unodc.org/unodc/en/resolution_2000-02-25_1.html; INTERNET.

ส่วนในอนุสัญญาฉบับดังกล่าว กลับสร้างคำนิยาม “การก่อการร้าย” ขึ้นมาใหม่ โดยนิยามว่า

“Any other act intended to cause death or serious bodily injury to a civilian, or to any other person not taking an active part in the hostilities in a situation of armed conflict, when the purpose of such act, by its nature or context, is to intimidate a population, or to compel a Government or an international organization to do or to abstain from doing any act.”⁴¹

ขณะเดียวกันรายงานฉบับพิเศษของคณะทำงานระดับสูงว่าด้วยภัยคุกคาม ความท้าทายและการเปลี่ยนแปลงของสหประชาชาติ ก็ให้คำนิยาม “การก่อการร้าย” ที่คล้ายคลึงกันไว้ว่า

“Any action ... that is intended to cause death or serious bodily harm to civilians or non-combatants, when the purpose of such act, by its nature or context, is to intimidate a population, or to compel a Government or an international organization to do or to abstain from doing any act.”⁴²

ดังนั้น จึงไม่มีคำนิยาม “การก่อการร้าย” ใดที่สามารถให้ความหมายครอบคลุมการก่อการร้ายทุกประเภทที่เกิดขึ้นตลอดประวัติศาสตร์ที่ผ่านมาด้วยคำนิยามใดเพียงคำนิยามเดียว⁴³ เพราะการก่อการร้ายซึ่งมีฐานะเป็นวิธีการหรือแนวทางดำเนินการ ในบางครั้งได้กลายเป็นส่วนหนึ่งของการดำเนินยุทธศาสตร์ความรุนแรงทางการเมืองในรูปแบบอื่น เช่น การปฏิวัติ การทำรัฐประหาร การก่อจลาจล การประท้วง สงครามกลางเมือง สงครามกองโจร เป็นต้น อย่างไรก็ตาม งานวิจัยชิ้นนี้จะเน้นเฉพาะกลุ่มหรือขบวนการที่ใช้ “การก่อการร้าย” เป็นเครื่องมือหรือวิธีการหลักเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ทางการเมืองเท่านั้น

⁴¹ Ibid.

⁴² United Nations, *A More Secured World: Our Shared Responsibility*, Report of the High-Level Panel on Threats, Challenges and Change (New York: The United Nations, 2004), p. 52.

⁴³ Walter Laqueur, *Terrorism*, p. 6.

ตารางที่ 2-2 แสดงคำนิยาม “การก่อการร้าย” ที่แตกต่างกันของหน่วยงานของรัฐในประเทศต่าง ๆ

| ประเทศ | หน่วยงาน | คำนิยาม “การก่อการร้าย” | หมายเหตุ |
|--------------|--|---|---|
| สหรัฐอเมริกา | กระทรวงการต่างประเทศ (Department of State) ⁴⁴ | Premeditated, politically motivated violence perpetrated against noncombatant targets by subnational groups or clandestine agents, usually intended to influence an audience. | โดยอ้างจาก Section 2656f(d) of Title 22 of the United States Code |
| | กระทรวงกลาโหม (Department of Defense) ⁴⁵ | The calculated use of unlawful violence or threat of unlawful violence to inculcate fear; intended to coerce or to intimidate governments or societies in the pursuit of goals that are generally political, religious, or ideological. | |
| | หน่วยสืบราชการลับ (Central Intelligence Agency: CIA) ⁴⁶ | Premeditated, politically motivated violence perpetrated against noncombatant targets by subnational groups or clandestine agents, usually | โดยอ้างจาก Section 2656f(d) of Title 22 of the United States |

⁴⁴ United States Department of State, Patterns of Global Terrorism 2003, April 2004, p. xii, Available from: <http://www.state.gov/documents/organization/31912.pdf>; INTERNET; United States Department of State, Office of the Coordinator for Counterterrorism, Country Report on Terrorism 2004, Department of State Publication 11248, April 2005, p. 1, Available from: <http://www.state.gov/documents/organization/45313.pdf>; INTERNET.

⁴⁵ United States Department of Defense, Office of Joint Chiefs of Staff, Department of Defense Dictionary of Military and Associated Terms, Joint Publication 1-02 (As Amended Through 9 May 2005) (Washington, D.C.: United States Department of Defense, 2001), p. 532 Available from: http://www.dtic.mil/doctrine/jel/new_pubs/jp1_02.pdf; INTERNET.

⁴⁶ Central Intelligence Agency of the United States, “Terrorism FAQs,” Available from: <http://www.cia.gov/terrorism/faqs.html>; INTERNET.

| ประเทศ | หน่วยงาน | คำนิยาม “การก่อการร้าย” | หมายเหตุ |
|---------------|--|--|---|
| | | intended to influence an audience. | Code |
| | สำนักงาน สอบสวนกลาง แห่งชาติ (Federal Bureau of Investigation: FBI) ⁴⁷ | The unlawful use of force and violence against persons or property to intimidate and coerce a government, the civilian population, or any segment thereof, in furtherance of political or social objectives. | โดยอ้างอิงจาก 28 Code of Federal Regulations Section 0.85 |
| สหราชอาณาจักร | - | (1) The use or threat of action where- (a) the action falls within subsection (2), (b) the use or threat is designed to influence the government or to intimidate the public or a section of the public, and (c) the use or threat is made for the purpose of advancing a political, religious or ideological cause. (2) Action falls within this subsection if it- (a) involves serious violence against a person, (b) involves serious damage to property, (c) endangers a person's life, other than that of the person committing the action, (d) creates a serious risk to the health or safety of the public or a section of the public, or (e) is designed seriously to interfere | โดยอ้างอิงจาก The Terrorism Act 2000 (TACT) Part 1 Section 1 (1)-(3) และ The Anti- Terrorism, Crime and Security Act 2001 Part 4 Section 21 (4) |

⁴⁷ United States Department of Justice, Federal Bureau of Investigation, Terrorism 2000/2001, p. iii, Available from: http://www.fbi.gov/publications/terror/terror2000_2001.pdf; INTERNET.

| ประเทศ | หน่วยงาน | คำนิยาม “การก่อการร้าย” | หมายเหตุ |
|--------|----------|--|----------|
| | | with or seriously to disrupt an electronic system. (3) The use or threat of action falling within subsection (2) which involves the use of firearms or explosives is terrorism whether or not subsection (1)(b) is satisfied. | |

นอกจากการนิยามการก่อการร้ายโดยนักวิชาการด้านก่อการร้ายที่มีชื่อเสียง ตลอดจนองค์การระหว่างประเทศอย่างสันนิบาตชาติและสหประชาชาติแล้ว หน่วยงานของรัฐในประเทศต่าง ๆ ยังได้นิยามการก่อการร้ายเพื่อใช้เป็นกรอบหรือแนวทางในการตีความเหตุการณ์ก่อการร้ายที่ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงและผลประโยชน์ของตนด้วย ดังปรากฏในตารางที่ 2-2

ปัญหาที่พบจากการให้คำนิยามการก่อการร้ายโดยหน่วยงานของรัฐในประเทศต่าง ๆ ข้างต้นก็คือ ปัญหามาตรฐานเชิงซ้อน (Double Standard) เนื่องจากกลุ่มก่อการร้ายเดียวกันนั้น อาจมีฐานะเป็นกลุ่มก่อการร้ายในสายตาของรัฐหนึ่ง แต่อาจมิได้เป็นกลุ่มก่อการร้ายในสายตาของรัฐอื่น เหตุที่เป็นเช่นนี้เพราะการกำหนดหรือนิยามว่ากลุ่มใดเป็นกลุ่มก่อการร้ายหรือไม่นั้นขึ้นอยู่กับการคำนึงถึงประโยชน์หรือผลกระทบที่รัฐนั้น ๆ ได้รับเป็นสำคัญ การกำหนดบัญชีรายชื่อกลุ่มก่อการร้ายระหว่างประเทศซึ่งถือว่ามีมติตามพระราชบัญญัติการก่อการร้าย ปี ค.ศ. 2000 (The Terrorism Act 2000) ของรัฐบาลสหราชอาณาจักรเป็นตัวอย่างหนึ่งที่สะท้อนให้เห็นถึงการใช้มาตรฐานเชิงซ้อนดังกล่าวได้เป็นอย่างดี* กล่าวคือ ในบรรดากลุ่มก่อการร้ายแบ่งแยกดินแดน พรรคผู้ใช้แรงงานเคอร์ดิสถาน (Kurdistan Workers' Party) หรือ Partiya Karkeren Kurdistan (PKK)** ซึ่งปฏิบัติการในตุรกี เป็นกลุ่มก่อการร้ายที่มีมติตามหมาย ขณะนี้พรรคประชาธิปไตยเคอร์ดิสถาน (Kurdistan Democratic Party: KDP) หรือสหภาพผู้รักชาติแห่ง

* โปรดดูเพิ่มเติมใน United Kingdom Home Office, "Terrorist Groups," Available from: <http://www.homeoffice.gov.uk/terrorism/threat/groups/index.html>; INTERNET.

** โดยมีชื่อเรียกอื่นอีกว่า คอนกร้า-เจล (Kongra-Gel: KGK) สภาประชาชนแห่งเคอร์ดิสถาน (Kurdistan People's Congress) สภาเสรีภาพและประชาธิปไตยเคอร์ดิสถาน (Kurdistan Freedom and Democracy Congress: KADEK) สภาเสรีภาพและประชาธิปไตยแห่งเคอร์ดิสถาน (Freedom and Democracy Congress of Kurdistan)

เคอร์ดิสถาน (Patriotic Union of Kurdistan: PUK) ซึ่งปฏิบัติการในอิรัก กลับมาได้เป็นกลุ่มที่ผิดกฎหมายตามพระราชบัญญัติดังกล่าว หรือในบรรดากลุ่มก่อการร้ายฝ่ายตรงข้ามรัฐบาล กลุ่มมูจาฮีดีนแห่งประชาชนชาวอิหร่าน (Iranian People's Mujahedeen) หรือ Mujaheddin e Khalq (MeK) เป็นกลุ่มก่อการร้ายที่ผิดกฎหมาย ขณะที่สภาแห่งชาติอิรัก (Iraqi National Congress: INC) ซึ่งเป็นกลุ่มต่อต้านรัฐบาลเช่นกันกลับเป็นกลุ่มที่ไม่ผิดกฎหมายตามพระราชบัญญัติดังกล่าวของสหราชอาณาจักร เนื่องจากเชื่อว่า INC ได้รับการสนับสนุนทางการเงินจากสหรัฐฯ⁴⁸

การกำหนดว่ากลุ่มก่อการร้ายใดเป็นกลุ่มที่ผิดกฎหมายตามพระราชบัญญัติการก่อการร้ายฯ ของสหราชอาณาจักรข้างต้น จึงอยู่ที่ว่ากลุ่มก่อการร้ายนั้นเป็น “ภัยคุกคาม” หรือเป็น “ประโยชน์” ต่อสหราชอาณาจักรและพันธมิตร (ส่วนใหญ่ก็คือ สหรัฐฯ) มากน้อยเพียงใด การที่ KDP และ PUK ซึ่งปฏิบัติการในอิรัก ไม่ถูกจัดเป็นกลุ่มก่อการร้ายที่ผิดกฎหมาย สาเหตุหนึ่งมาจากการที่กลุ่มทั้งสองเป็นพันธมิตรและร่วมมือกับสหราชอาณาจักรและสหรัฐฯ ในการทำสงครามต่อต้านการก่อการร้ายเพื่อโค่นล้มรัฐบาลอิรักของซัดดัม ฮุสเซน (Saddam Hussein) ส่วนกรณี INC ซึ่งเป็นฝ่ายตรงข้ามรัฐบาลอิรัก มิได้ถูกจัดเป็นกลุ่มก่อการร้ายเช่นเดียวกับ MeK ซึ่งเป็นฝ่ายตรงข้ามรัฐบาลอิหร่าน นอกจากจะเป็นเพราะได้รับการสนับสนุนทางการเงินจากสหรัฐฯ เพื่อโค่นล้มรัฐบาล Saddam Hussein แล้ว* ส่วนหนึ่งยังเป็นเพราะ INC เป็นองค์กรพันธมิตรของ KDP และ PUK ด้วยเช่นกัน

นอกจากนั้น การที่กลุ่มใดเป็นกลุ่มก่อการร้ายในรัฐหนึ่ง อาจมิได้หมายความว่า จะต้องเป็นกลุ่มก่อการร้ายในรัฐอื่นเสมอไป กรณีกองทัพประชาชนใหม่ (New People's Army: NPA) ในฟิลิปปินส์ คือตัวอย่างหนึ่งที่เราเห็นได้ชัดว่า กลุ่มดังกล่าวมิได้เป็นกลุ่มก่อการร้ายระหว่างประเทศที่ผิดกฎหมายในสหราชอาณาจักร แต่กลับถูกจัดเป็นกลุ่มก่อการร้ายระหว่างประเทศในบัญชีรายชื่อองค์การก่อการร้ายต่างประเทศ (Foreign Terrorist Organizations: FTOs) ของสหรัฐฯ ในขณะที่กลุ่มอาบู ไชยาฟ (Abu Sayyaf Group: ASG) ในฟิลิปปินส์เช่นกัน กลับถูกจัดเป็นกลุ่มก่อการร้ายระหว่างประเทศทั้งของสหราชอาณาจักรและสหรัฐฯ

⁴⁸ Brian Whitaker, "The Definition of Terrorism," *Guardian Unlimited*[Online] 7 May 2001 Available from: <http://www.guardian.co.uk/print/0,3858,4182105-105806,00.html>; INTERNET.

* โปรดดูเพิ่มเติมใน Kenneth Katzman, "Iraq's Opposition Movements," *CRS Report for Congress*, 27 June 2000 Available from: <http://www.maxwell.af.mil/au/awc/awcgate/crs/98-179.pdf>; INTERNET.

การนิยาม “การก่อการร้าย” ของหน่วยงานของรัฐในแต่ละประเทศ นอกจากจะสะท้อนให้เห็นถึงการตีความของแต่ละหน่วยงานที่แตกต่างกันแล้ว ยังสะท้อนให้เห็นถึงการนิยามที่สอดคล้องกับผลประโยชน์ของรัฐนั้นด้วย โดยกระทรวงการต่างประเทศของสหรัฐฯ ได้ระบุอย่างชัดเจนว่า การนิยาม “บุคคลที่ไม่ได้ทำการรบ (Noncombatant)” ก็เพื่อให้มีความหมายครอบคลุมถึงทหารที่ไม่มีอาวุธหรือมิได้อยู่ในระหว่างการปฏิบัติหน้าที่ ทั้งยังหมายความรวมถึงการโจมตีฐานทัพหรือทหารที่พกอาวุธในขณะที่ไม่พบเห็นศัตรู ณ ที่แห่งนั้น⁴⁹ เช่นกรณีการลอบวางระเบิดเรือรบ USS Cole ของสหรัฐฯ ในวันที่ 12 ตุลาคม ค.ศ. 2000 ในเยเมนว่าเป็น “การก่อการร้าย” ด้วย นอกจากนี้ การที่กระทรวงการต่างประเทศของสหรัฐฯ มิได้ระบุถึงคุณลักษณะของความหวาดกลัวในคำนิยาม ก็เพราะต้องการให้หมายความรวมถึงการโจมตีทรัพย์สินอันเป็นผลประโยชน์ของสหรัฐฯ ด้วย ดังจะเห็นได้จากเหตุการณ์ก่อการร้ายระหว่างประเทศในปี ค.ศ. 2000 จำนวน 423 เหตุการณ์ พบว่า มากถึง 152 เหตุการณ์เป็นการโจมตีที่ส่งน้ำมันในโคลัมเบีย ซึ่งมีบริษัทค้าน้ำมันของชาวต่างชาติเป็นเจ้าของ⁵⁰

จากที่ได้กล่าวมาทั้งหมดข้างต้น เมื่อไม่มีคำนิยาม “การก่อการร้าย” ใดเป็นที่ยอมรับโดยทั่วไป ไม่ว่าจะมาจากนักวิชาการด้านการก่อการร้ายที่มีชื่อเสียงอย่าง Walter Laqueur, Jessica Stern, Brian M. Jenkins, Martha Crenshaw มาจากพจนานุกรมหรือสารานุกรมที่มีชื่อเสียง มาจากองค์การระหว่างประเทศอย่างสันนิบาตชาติ สหประชาชาติ แม้กระทั่งที่มาจากหน่วยงานของรัฐ เช่น กระทรวงการต่างประเทศของสหรัฐฯ เมื่อเป็นเช่นนี้ ผู้วิจัยจึงเห็นด้วยกับข้อเสนอหนึ่งที่ระบุว่า ทางออกในการนิยามการก่อการร้ายนั้นน่าจะอยู่ที่การนิยาม “การก่อการร้าย” ให้สอดคล้องหรือเหมาะสมกับรูปแบบทางการวิจัยศึกษาเป็นเฉพาะกรณีไป⁵¹

สำหรับผู้วิจัย การนิยาม “การก่อการร้าย” ถือเป็นพื้นฐานที่สำคัญที่สุดในการทำ ความเข้าใจแนวคิด “การก่อการร้าย” และเป็นแนวทางสำคัญในการแยกแยะความแตกต่าง ระหว่างการก่อการร้ายกับความรุนแรงทางการเมืองในรูปแบบอื่น เช่น การปฏิวัติ การทำสงคราม

⁴⁹ United States Department of State, *Patterns of Global Terrorism 2003*, p. xii.

⁵⁰ Brian Whitaker, “The Definition of Terrorism,” *Guardian Unlimited*[Online] 7 May 2001 Available from: <http://www.guardian.co.uk/print/0,3858,4182105-105806,00.html>; INTERNET.

⁵¹ Jonathan R. White, *Terrorism: An Introduction* (1991), p. 4.

สงครามกองโจร การก่อจลาจล ฯลฯ ดังนั้น นอกจาก “การก่อการร้าย” ที่งานวิจัยแต่ละชิ้น จำเป็นต้องให้คำนิยามแล้ว การอธิบายองค์ประกอบหรือคุณลักษณะในแต่ละส่วนของคำนิยามก็เป็นอีกสิ่งหนึ่งที่จะช่วยทำให้การทำความเข้าใจ “การก่อการร้าย” มีความเป็นไปได้อย่างมากขึ้น

และงานวิจัยชิ้นนี้ได้ให้คำนิยาม “การก่อการร้าย” ว่าหมายถึง

“การกระทำโดยกลุ่มคนจำนวนหนึ่งที่ปฏิบัติการอย่างเป็นระบบและได้รับการฝึกฝนเป็นอย่างดี ใช้วิธีการที่รุนแรงในการสร้างความหวาดกลัวให้เกิดขึ้นในหมู่ผู้บริสุทธิ์ พลเรือนหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐทั้งที่อยู่นอกหรืออยู่ในระหว่างการปฏิบัติหน้าที่ที่มีใช้การรบ เพื่อมุ่งบรรลุเป้าหมายทางการเมืองที่ต้องการ”

2.3 “การก่อการร้าย” กับการศึกษาองค์ประกอบหรือคุณลักษณะ

ดังที่ได้กล่าวไปในหัวข้อที่ผ่านมาว่า การทำความเข้าใจแนวคิด “การก่อการร้าย” นั้นมิได้อยู่ที่การพิจารณาเพียงคำนิยามของ “การก่อการร้าย” ว่าคืออะไรเพียงอย่างเดียว หากยังรวมถึงการมุ่งอธิบายองค์ประกอบหรือคุณลักษณะของการก่อการร้ายที่ปรากฏอยู่ในคำนิยามเพื่อประโยชน์ในการแยกแยะความแตกต่างระหว่างการก่อการร้ายกับความรุนแรงทางการเมืองในรูปแบบอื่น

จากคำนิยาม “การก่อการร้าย” ที่งานวิจัยชิ้นนี้ได้ให้ว่าหมายถึง “การกระทำโดยกลุ่มคนจำนวนหนึ่งที่ปฏิบัติการอย่างเป็นระบบและได้รับการฝึกฝนเป็นอย่างดี ใช้วิธีการที่รุนแรงในการสร้างความหวาดกลัวให้เกิดขึ้นในหมู่ผู้บริสุทธิ์ พลเรือนหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐทั้งที่อยู่นอกหรืออยู่ในระหว่างการปฏิบัติหน้าที่ที่มีใช้การรบ เพื่อมุ่งบรรลุเป้าหมายทางการเมืองที่ต้องการ” นั้น ผู้วิจัยจะขอแยกองค์ประกอบของคำนิยามดังกล่าวเพื่ออธิบายถึงแนวคิด “การก่อการร้าย” ดังนี้

① ②
“การกระทำโดยกลุ่มคนจำนวนหนึ่งที่ปฏิบัติการอย่างเป็นระบบและได้รับการ
 ① ③
ฝึกฝนเป็นอย่างดี ใช้วิธีการที่รุนแรงในการสร้างความหวาดกลัวให้เกิดขึ้นในหมู่
 ④
ผู้บริสุทธ์ พลเรือน หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐทั้งที่อยู่นอกหรืออยู่ในระหว่างกาปฏิบัติหน้าที่ที่
 ⑤
มิใช่การรบ เพื่อมุ่งบรรลุเป้าหมายทางการเมืองที่ต้องการ”

โดย

① การกระทำซึ่งใช้วิธีการที่รุนแรง: ลักษณะของกิจกรรมการก่อการร้าย

“ความรุนแรง” อาจกล่าวได้ว่าเป็นองค์ประกอบที่สำคัญเป็นลำดับแรกของการทำ ความเข้าใจ “การก่อการร้าย” ดังจะเห็นได้จากผลการศึกษาของอเล็กซ์ พี. ชมิด อัลเบิร์ต เจ. จองแมน และคนอื่น ๆ (Alex P. Schmid, Albert J. Jongman, et al.) ซึ่งหาค่าความถี่ของ องค์ประกอบต่าง ๆ ที่ปรากฏอยู่ในคำนิยาม “การก่อการร้าย” จำนวน 109 คำนิยาม พบว่า ความ รุนแรงเป็นองค์ประกอบที่มีความถี่ปรากฏอยู่ในคำนิยามดังกล่าวมากที่สุดถึงร้อยละ 83.5 ขณะที่ องค์ประกอบอื่น ๆ เช่น ทางการเมือง ความหวาดกลัว การคุกคาม ผลกระทบทางจิตวิทยามี สัดส่วนอยู่ที่ร้อยละ 65, 51, 47 และ 41.5 ตามลำดับ⁵²

อย่างไรก็ตาม ความรุนแรงไม่สามารถเกิดขึ้นได้ หากปราศจากการกระทำหรือ การลงมือปฏิบัติที่ปรากฏให้เห็นได้ในเชิงกายภาพและเป็นรูปธรรม ดังที่ฟรีดริช เอ็นเกลส์ (Friedrich Engels) นักคิดทางการเมืองชาวเยอรมันและเป็นผู้เขียน “แถลงการณ์คอมมิวนิสต์ (Communist Manifesto)” ร่วมกับ Karl Marx เคยกล่าวไว้ว่า “... Violence – as distinct from power, force, or strength – always needs implements.”⁵³ ฉะนั้น เพียงการคิดหรือไตร่ตรอง ว่าจะทำสิ่งใดสิ่งหนึ่งที่รุนแรง จึงไม่ถือว่าเป็นความรุนแรง เนื่องจากการคิดหรือไตร่ตรองยัง

⁵² Alex P. Schmid, Albert J. Jongman, et al., *Political Terrorism: A New Guide to Actors, Authors, Concepts, Data Bases, Theories, and Literature* (New Brunswick, NJ: Transaction Books, 1988), pp. 5-6. Cited in Bruce Hoffman, *Inside Terrorism*, p. 40.

⁵³ Cited in Hannah Arendt, *On Violence* (New York: Harcourt, Bruce & World, Inc., 1970), p. 4.

มิได้แปรรูปออกมาเป็นการกระทำที่ก่อให้เกิดความเสียหายหรือส่งผลกระทบต่อชีวิตและทรัพย์สินที่สามารถเห็นได้ในเชิงกายภาพและเป็นรูปธรรม

การก่อการร้ายจึงเป็นรูปแบบหนึ่งของการใช้ความรุนแรงในลักษณะจางใจ เป็นอันตรายต่อชีวิตและทรัพย์สินของบุคคลอื่น รวมทั้งไม่เป็นที่ยอมรับหรือชอบด้วยกฎหมาย (โปรดดูแผนภาพที่ 2-1 ประกอบ) อันต่างจากการใช้กำลังบังคับ (Force) ซึ่งมักดำเนินการโดยรัฐหรือองค์กรที่มีสิทธิอำนาจและชอบด้วยกฎหมาย*

ยิ่งกว่านั้น การก่อการร้ายยังมีฐานะที่ไม่มากไปกว่าการเป็นเพียง “วิธีการ (Method)”⁵⁴ เพื่อมุ่งไปสู่การบรรลุเป้าหมายทางการเมืองอย่างใดอย่างหนึ่ง และมีได้เป็นปรัชญา (Philosophy) ขบวนการ (Movement)⁵⁵ อุดมการณ์ (Ideology)⁵⁶ ฯลฯ แต่อย่างไรก็ตาม การนำปัจจัยในเรื่องของ “ขบวนการ” หรือ “อุดมการณ์” เข้ามาพิจารณาร่วมกับการก่อการร้าย จึงเป็นเพียง “การขยาย” คำอธิบายลักษณะของการก่อการร้ายนั้น ๆ ให้ชัดเจนมากขึ้นเท่านั้น กล่าวคือ “ขบวนการ” เป็นเพียงการขยายคำอธิบายเกี่ยวกับจำนวนของบุคคลที่มีมากกว่า 1 คนขึ้นไปที่ใช้การก่อการร้ายเป็นวิธีการเพื่อบรรลุเป้าหมายทางการเมือง เช่น ขบวนการก่อการร้าย ส่วน “อุดมการณ์” เป็นเพียงการขยายคำอธิบายเกี่ยวกับแนวความคิด ซึ่งอาจเป็นปัจจัยหนึ่งที่ผลักดันให้ใช้การก่อการร้ายเป็นวิธีการเพื่อบรรลุเป้าหมายทางการเมือง เช่น การก่อการร้ายคอมมิวนิสต์ ซึ่งหมายถึง การก่อการร้ายที่มีอุดมการณ์คอมมิวนิสต์เป็นแนวความคิดที่ผลักดันอยู่เบื้องหลัง ทั้งนี้การนำปัจจัยอื่นเข้ามาพิจารณาร่วมกับการก่อการร้าย จะเห็นได้ชัดเจนยิ่งขึ้นจากความพยายามที่จะแบ่งแยกประเภท (Typology) ของการก่อการร้าย

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

* โปรดดูความแตกต่างระหว่างความรุนแรง (Violence) กับการใช้กำลังบังคับ (Force) เพิ่มเติมใน Oleg Zinam, “Terrorism and Violence in the Light of a Theory of Discontent and Frustration,” in *International Terrorism in the Contemporary World*, eds. Marius H. Livingston, Lee Bruce Kress, and Marie G. Wanek, pp. 241-245.

⁵⁴ Gordon Graham, *Ethics and International Relations* (Oxford: Blackwell Publishers, 1997), pp. 123-124.

⁵⁵ Paul Wilkinson, *Terrorism Versus Democracy: The Liberal State Response*, p. 13.

⁵⁶ Walter Laqueur, *Terrorism*, p. 4; Leonard Weinberg and Paul Davis, *Introduction to Political Terrorism*, p. 6.

แผนภาพที่ 2-1 ลักษณะความรุนแรงของการก่อการร้าย



ที่มา: ดัดแปลงเพิ่มเติมจาก Peter C. Sederberg, Terrorist Myths: Illusion, Rhetoric, and Reality (Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall, 1989), p. 13.

เพราะฉะนั้น เมื่อการก่อการร้ายเป็น “การกระทำซึ่งใช้วิธีการที่รุนแรง” การกระทำหรือการดำเนินกิจกรรมใด ๆ ที่ไม่ใช้ความรุนแรง โดยเฉพาะในทางการเมือง เช่น การเดินขบวนประท้วงโดยสันติ การต่อต้านภาษี (เช่น การไม่ยอมจ่ายภาษีให้แก่รัฐ) การอดอาหารประท้วงรัฐบาล การต่อสู้แบบอหิงสา (Nonviolent Resistance) ฯลฯ จึงไม่ถือว่าเป็นการก่อการร้าย ขณะเดียวกันก็ได้หมายความว่าทุกการกระทำซึ่งใช้วิธีการที่รุนแรง โดยเฉพาะความรุนแรงทางการเมือง ได้แก่ การปฏิวัติ (Revolution) การทำสงครามกองโจร (Guerrilla Warfare) การก่อจลาจล (Riot) จะเป็นการก่อการร้ายไปเสียทั้งหมด โดยเฉพาะความสับสนที่เกิดจากการใช้สลับกันไปมาระหว่างการทำสงครามกองโจรกับการก่อการร้าย ซึ่งในประเด็นนี้จะขอกล่าวรายละเอียดในองค์ประกอบที่ว่าด้วยการบรรลุเป้าหมายทางการเมืองในภายหลังต่อไป

ส่วนรูปแบบความรุนแรงหรือยุทธวิธี (Tactics) ที่ผู้ก่อการร้ายส่วนใหญ่เลือกใช้ในการปฏิบัติการ ประกอบด้วย การลอบวางระเบิด การลอบสังหาร การลอบโจมตี การลักพาตัว การจับตัวประกัน การจี้เครื่องบิน การลอบวางเพลิง เป็นต้น ทั้งนี้ กลุ่มก่อการร้ายกลุ่มเดียวกันมักใช้นิยามรูปแบบวิธีการหลายอย่างควบคู่กันไป ทั้งในเวลาเดียวกันหรือต่างช่วงเวลา เช่น กลุ่ม Abu Sayyaf ที่ใช้วิธีการลอบวางระเบิดควบคู่ไปกับการลักพาตัว กลุ่ม ETA ที่ใช้การลักพาตัวควบคู่ไปกับการลอบวางเพลิง ขณะเดียวกัน มีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องทำความเข้าใจในที่นี้ด้วยว่า การใช้รูปแบบหรือยุทธวิธีดังกล่าวมิได้หมายความว่าจำเป็นต้องเป็น “การก่อการร้าย” เสมอไป กลุ่มอาชญากรอาจลอบวางระเบิดเพื่อกำจัดฝ่ายตรงข้ามที่ขัดผลประโยชน์ส่วนตัวหรือทางธุรกิจ กลุ่มปฏิวัติอาจลอบสังหารแกนนำฝ่ายรัฐบาลเพื่อหวังยึดอำนาจ กลุ่มก่อจลาจลอาจลอบวางเพลิงสถานที่ราชการในขณะที่เกิดเหตุการณ์วุ่นวาย การวิเคราะห์ว่าการกระทำใดเป็น “การก่อการร้าย” นั้น จึงมิได้อยู่เพียงรูปแบบหรือยุทธวิธีที่ผู้ก่อการร้ายใช้ในการปฏิบัติการเท่านั้น หากยังต้องพิจารณาถึงคุณลักษณะอื่น ๆ ทั้งหมดควบคู่กันไปด้วย ซึ่งจะได้กล่าวในรายละเอียดต่อไป เพราะไม่เช่นนั้นแล้ว เราจะไม่สามารถเข้าใจและแยกแยะ “การก่อการร้าย” ออกจากความรุนแรงทั่วไปหรือความรุนแรงทางการเมืองในรูปแบบอื่นได้เลย

อย่างไรก็ตาม แม้จะมีงานศึกษาจำนวนไม่น้อยที่พยายามบ่งชี้ว่า ในปัจจุบันผู้ก่อการร้ายมีแนวโน้มที่จะใช้วิธีการที่รุนแรงในรูปแบบใหม่ที่นอกเหนือไปจากการใช้วิธีการในรูปแบบข้างต้น ได้แก่ การใช้อาวุธเคมีและชีวภาพ (เช่น กรณีกลุ่มโอม ชินริเกียว (Aum Shinrikyo) ใช้แก๊สซาริน (Sarin) โจมตีสถานีรถไฟใต้ดินในกรุงโตเกียว ประเทศญี่ปุ่น ในปี ค.ศ. 1995 และเป็นเหตุให้มีผู้เสียชีวิต 11 คน บาดเจ็บกว่า 5,000 คน)* การใช้อาวุธทำลายล้างสูง (Weapons of Mass Destruction: WMD)** การใช้อาวุธนิวเคลียร์*** การใช้อินเทอร์เน็ตเพื่อ

* โปรดดูเพิ่มเติมใน Richard A. Falkenrath, Robert D. Newman, and Bradley A. Thayer, *America's Achilles' Heel: Nuclear, Biological, and Chemical Terrorism and Covert Attack* (Cambridge, MA: The MIT Press, 2000); Dana A. Shea, “Terrorism: Background on Chemical, Biological, and Toxin Weapons and Options for Lessening Their Impact,” *CRS Report for Congress*, 1 December 2004 Available from: <http://www.fas.org/irp/crs/RL31669.pdf>; INTERNET.

** โปรดดูเพิ่มเติมใน Walter Laqueur, “The New Face of Terrorism,” *The Washington Quarterly* 21, 4 (Autumn 1998): 169-178; Ashton B. Carter, “How to Counter WMD,” *Foreign Affairs* 83, 5 (September/October 2004): 72-85; Matthew J. Morgan, “The Origins of the New Terrorism,” *Parameters* 34, 1 (Spring 2004): 39-41.

*** โปรดดูเพิ่มเติมใน Louis René Beres, *Terrorism and Global Security: The Nuclear Threat*, 2nd ed. (Boulder: Westview Press, 1987); Jonathan Medalia, “Nuclear Terrorism: A Brief Review of Threats and Responses,” *CRS Report for Congress*, 10 February 2005 Available from: <http://www.fas.org/sgp/crs/terror/RL32595.pdf>; INTERNET.

หาสมาชิก เงินสนับสนุน และเผยแพร่อุดมการณ์* แต่กระนั้น รูปแบบวิธีการดั้งเดิม เช่น การลอบวางระเบิด การลอบสังหาร การลักพาตัว การจับตัวประกัน รวมทั้งการลอบวางเพลิง ยังคงเป็นรูปแบบที่ผู้ก่อการร้ายนิยมใช้ปฏิบัติการอยู่ เนื่องจากมีขั้นตอนและกระบวนการที่ไม่ยุ่งยาก ซับซ้อน เมื่อเทียบกับการใช้อาวุธเคมี ชีวภาพ หรืออาวุธทำลายล้างสูง ซึ่งต้องอาศัยความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน ขณะเดียวกัน การใช้อาวุธในรูปแบบใหม่มีค่าใช้จ่ายที่ค่อนข้างสูง และมีความเสี่ยงค่อนข้างมาก โดยเฉพาะที่มีต่อตัวผู้ก่อการร้ายเองตั้งแต่ในกระบวนการทดลอง การจับกุม การขนส่ง รวมทั้งการปฏิบัติการจริง ขณะเดียวกันยังเสี่ยงต่อการถูกตรวจพบโดยเจ้าหน้าที่รัฐอีกด้วย

② กลุ่มคนจำนวนหนึ่งที่ปฏิบัติการอย่างเป็นระบบและได้รับการฝึกฝนเป็นอย่างดี: ลักษณะของผู้ก่อการร้าย

การใช้วิธีการที่รุนแรงในการก่อการร้ายย่อมไม่สามารถเกิดขึ้น หากปราศจากการกระทำหรือการดำเนินการโดยบุคคลจำนวนหนึ่ง ในรูปของกลุ่ม ขบวนการ หรือองค์กร ซึ่งอาจมีโครงสร้างที่แบ่งแยกหน้าที่กันอย่างชัดเจน หรืออาจเป็นแบบหลวม ๆ ก็ได้ กลุ่ม/ขบวนการ/องค์กรก่อการร้ายมักประกอบด้วยสมาชิกที่มีจำนวนไม่มากนัก เนื่องจากการดำเนินการทุกอย่างต้องเป็นไปในทางลับ และห่างไกลจากหูตาของเจ้าหน้าที่บ้านเมือง การมีสมาชิกที่มากเกินไป อาจเสี่ยงต่อการถูกติดตามร่องรอยค่อนข้างสูง⁵⁷ ที่สำคัญ “กลุ่มคนจำนวนหนึ่ง” ในที่นี้ ยังหมายถึงบุคคลทั่วไปที่มีใช้รัฐ ซึ่งรวมตัวกันจัดตั้งกลุ่ม ขบวนการ หรือองค์กรขึ้นมา และส่วนใหญ่มักจะเป็นกลุ่มบุคคลที่มีเป้าหมาย แนวความคิด ตลอดจนสภาพปัญหาที่คล้ายคลึงกัน ทั้งนี้เพราะเป็นไปได้ น้อยมากที่ใครสักคนหนึ่งจะสามารถดำเนินการวิธีการที่รุนแรงในการก่อการร้ายเพื่อบรรลุเป้าหมายทางการเมืองที่มุ่งหวังได้เพียงลำพัง ด้วยเหตุนี้ การก่อการร้ายจึงแตกต่างไปจากการใช้วิธีการที่รุนแรงในรูปแบบอื่น ซึ่งอาจสามารถกระทำได้โดยบุคคลเพียงคนเดียว เช่น การประกอบอาชญากรรมโดยทั่วไป ตรงที่การก่อการร้ายจำเป็นต้องมีการสร้างหลักประกันหรือความเป็นไปได้ในการบรรลุเป้าหมายทางการเมืองที่วางไว้ ภายใต้การสนับสนุนและดำเนินการของบุคคลจำนวนหนึ่งให้มากที่สุด

* โปรดดูเพิ่มเติมใน David Talbot, "Terror's Server," *Technology Review* (February 2005): 46-52.

⁵⁷ Walter Laqueur, *Terrorism*, p. 85.

นอกจากองค์ประกอบในเรื่องจำนวนของกลุ่ม/ขบวนการ/องค์กรแล้ว การดำเนินการของกลุ่มก่อการร้าย จำเป็นต้องอาศัยการทำงานอย่างมีระบบด้วย ความเป็นระบบในที่นี้ หมายถึง การวางแผนหรือการเตรียมการไว้ล่วงหน้า ซึ่งสามารถกระทำได้โดยแต่ละองค์อาชีพ ซึ่งประกอบด้วยสมาชิกในจำนวนที่แตกต่างกัน ต่างดำเนินการกิจหรือหน้าที่หลักของตนในแต่ละส่วน โดยมีศูนย์บัญชาการเป็นฝ่ายควบคุมการลงมือปฏิบัติในขั้นสุดท้าย การวางแผนหรือการเตรียมการจึงเป็นมาตรการเพื่อสร้างหลักประกันว่า ในการลงมือปฏิบัติการครั้งหนึ่ง นอกจากจะต้องทำให้เกิดความเสียหายและสูญเสียทรัพยากรที่มีอยู่ให้น้อยที่สุด โดยเฉพาะสมาชิกที่อาจเสียชีวิตหรือถูกจับไปแล้ว ยังต้องเป็นไปเพื่อตอบสนองเป้าหมายทางการเมืองที่วางไว้ด้วย

อย่างไรก็ตาม อาจมีผู้ตั้งข้อสงสัยว่า การก่อการร้ายเกิดจากการกระทำของกลุ่มบุคคลจำนวนหนึ่งที่มีใช้รัฐเพียงอย่างเดียวหรือ รัฐสามารถใช้วิธีการก่อการร้ายได้เช่นกันหรือไม่ ต่อข้อคำถามข้างต้น มีงานศึกษาจำนวนหนึ่งที่พยายามบ่งชี้ว่า รัฐอาจทำการก่อการร้ายได้เช่นกัน ดังปรากฏในคำนิยามการก่อการร้ายซึ่งเป็นที่เห็นพ้องต้องกันในทางวิชาการ (Academic Consensus Definition) ที่ว่า การก่อการร้าย คือ “วิธีการที่แสดงถึงความต้องการที่จะก่อความรุนแรงซ้ำแล้วซ้ำอีก โดยบุคคล กลุ่ม หรือรัฐ ... (An anxiety-inspired method of repeated violent action, employed by ... individual, group or state actors ...)” ตัวอย่างของรัฐหรือรัฐบาลที่ใช้การก่อการร้ายกับพลเมืองของตน ได้แก่ กรณีรัฐบาลฝรั่งเศสภายใต้การนำของ Robespierre ในยุคแห่งความหวาดกลัว รัฐบาลรัสเซียภายใต้การนำของ Lenin และพรรค Bolsheviks รัฐบาลอิตาลีภายใต้การนำของ Mussolini เป็นต้น *

③ การสร้างความหวาดกลัว: ผลกระทบในเชิงจิตวิทยา

การสร้างความหวาดกลัวเป็นอีกคุณลักษณะหนึ่งของการก่อการร้าย⁵⁸ ความหวาดกลัวในที่นี้ มิได้หมายถึง ความรู้สึกต่อเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นในทันทีทันใดหรือเพียงครั้งหนึ่งครั้งเดียว หากแต่เป็นความรู้สึกหวาดวิตกและเกรงกลัวที่สะสมและก่อตัวขึ้นมากขึ้นเรื่อย ๆ จากเกิด

* โปรดดูเพิ่มเติมใน Paul Gilbert, *Terrorism, Security & Nationality: An Introductory Study in Applied Political Philosophy*, pp. 128-134; Jonathan Glover, “State Terrorism,” in *Violence, Terrorism, and Justice*, eds. Raymond G. Frey and Christopher W. Morris (New York: Cambridge University Press, 1991), pp. 256-275.

⁵⁸ Grant Wardlaw, *Political Terrorism: Theory, Tactics, and Counter-Measures*, 2nd ed. (Cambridge: Cambridge University Press, 1989), p. 34.

เหตุการณ์ก่อการร้ายที่เกิดขึ้นซ้ำแล้วซ้ำเล่าและทุกเมื่อเชื่อวัน โดยทั่วไป ความหวาดกลัวมักจะมาพร้อมกับความรู้สึกไม่มั่นคงปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน ไม่ว่าจะเป็สิ่งหาหมทรัพย์ เช่น รถยนต์ หรืออสังหาหมทรัพย์ เช่น ที่อยู่อาศัย อาคาร เพราะเป็นไปไม่ได้เลยที่ความหวาดกลัวของคนโดยทั่วไปจะแยกชีวิตตัวเองออกจากทรัพย์สินที่อยู่รอบตัวได้ อีกทั้งการบาดเจ็บหรือเสียชีวิตจากเหตุการณ์ก่อการร้ายจำนวนไม่น้อยก็เป็นผลอันเนื่องมาจากส่วนประกอบของทรัพย์สินที่ถูกระเบิดเสียหายเป็นชิ้นเล็กชิ้นน้อย เหตุการณ์การลอบวางระเบิดหรือวางเพลิงรถยนต์ อาคาร รวมทั้งการระเบิดพลีชีพ (Suicide Bombing) ที่สามารถเกิดขึ้นได้ทุกที่ทุกเวลานั้น ล้วนแต่เป็นตัวอย่างที่สะท้อนภาพการสูญเสียชีวิตและทรัพย์สินข้างต้นได้เป็นอย่างดี

ความรู้สึกหวาดกลัวที่เพิ่มมากขึ้นยังอาจส่งผลให้เกิด “ความไม่ไว้ใจ” ตามมา ทั้งที่มีต่อผู้ก่อการร้าย รัฐ หรือประชาชนด้วยกัน โดยเหตุการณ์ที่ชาวบ้านตกอยู่ในหวาดกลัวจนสังหารกันเองภายหลังจากที่พวก Zealots ลงมือปฏิบัติการ เนื่องจากไม่ไว้ใจและเกรงว่าบุคคลอื่นจะมาทำร้ายตนก่อน ถือเป็นตัวอย่างหนึ่งที่แสดงให้เห็นถึงความเข้มข้นของความหวาดกลัวจากการก่อการร้ายที่เกิดขึ้น นอกจากนี้ ความหวาดกลัวยังก่อให้เกิดความไม่ไว้ใจต่อเหตุการณ์รอบตัวที่เกิดขึ้นซึ่งเป็นผลมาจากความหวาดกลัวที่ฝังอยู่ลึก ๆ ภายใต้อ กล่าวคือ หากเหตุการณ์ใดที่เกิดขึ้นซึ่งมีลักษณะคล้ายกับเหตุการณ์ก่อการร้าย เช่น มีเสียงดังคล้ายเสียงระเบิดขณะโดยสารรถไฟที่ผู้ก่อการร้ายมักลอบวางระเบิดเป็นประจำ ก็มักจะนึกไว้ก่อนว่าเกิดเหตุการณ์ก่อการร้ายขึ้น เป็นต้น

④ ผู้บริสุทธิ์ พลเรือน หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐทั้งที่อยู่นอกหรืออยู่ในระหว่าง การปฏิบัติหน้าที่ที่มีใช้การรบ: เขื่อนหรือกลุ่มเป้าหมาย

ประเด็นในเรื่องเขื่อนหรือเป้าหมายของการก่อการร้าย ถือเป็นอีกองค์ประกอบหนึ่งที่สำคัญของการก่อการร้าย กล่าวคือ การก่อการร้ายมุ่งโจมตีเป้าหมายที่เป็นผู้บริสุทธิ์ ซึ่งไม่เกี่ยวข้องโดยตรงกับเป้าหมายทางการเมืองที่ผู้ก่อการร้ายต้องการ หากแต่มีความหมายในเชิงสัญลักษณ์ที่ผู้ก่อการร้ายพยายามสะท้อนถึงบางสิ่งบางอย่าง โดยเฉพาะที่มีต่อรัฐบาล เช่น ความไร้น้ำยาของรัฐบาลในการปกป้องความปลอดภัยแก่ประชาชน ความอ่อนแอของรัฐบาลที่ไม่สามารถรักษาความมั่นคงและเสถียรภาพภายในดินแดนของตนได้ เป็นต้น ดังที่เดวิด ฟรอมกิน (David Fromkin) ได้กล่าวไว้ว่า

“Unlike the soldier, the guerrilla fighter, or the revolutionist, the terrorist ... is always in the paradoxical position of undertaking actions the immediate physical consequences of which are not particularly desired by him. An ordinary murderer will kill someone because he wants the person to be dead, but a terrorist will shoot somebody even though it is a matter of complete indifference to him whether that person lives or dies.”⁵⁹

ผู้บริสุทธิ์ จึงหมายถึง สาธารณชนโดยทั่วไปที่สัญจรไปตามท้องถนนหรืออาจเป็นใครก็ได้ รวมทั้งเด็ก สตรี และผู้สูงอายุ การตกเป็นเหยื่อของกลุ่มก่อการร้าย จึงมีไ้เพราะผู้บริสุทธิ์เหล่านี้เป็นปรปักษ์กับกลุ่มก่อการร้ายโดยตรง หากแต่การบาดเจ็บหรือเสียชีวิตของผู้บริสุทธิ์ได้กลายเป็น “เครื่องหมายการค้า” ของกลุ่มก่อการร้าย ตลอดจนเป็นเสมือนสัญลักษณ์หรือตัวแทนที่บีบบังคับให้รัฐบาลจำเป็นต้องเข้มงวดและเพิ่มมาตรการรักษาความปลอดภัยกับประชาชนในพื้นที่นั้น ๆ ให้มากขึ้น เช่น การตรวจค้นบ้านพัก การจับตัวผู้ต้องสงสัยไปสอบสวน การจับกุมผู้ที่ไม่ได้กระทำผิด ฯลฯ การเข้มงวดของรัฐบาลที่เพิ่มขึ้นนี้เองบ่อยครั้งได้ตกหลุมพรางที่กลุ่มก่อการร้ายได้ซุกซ่อนไว้ เนื่องจากทำให้ประชาชนในพื้นที่บางคนรู้สึกไม่พอใจ ไม่ได้ได้รับความเป็นธรรม หรือถูกรัฐคุกคามสิทธิและเสรีภาพ ที่แย่ไปกว่านั้นก็คือนอกจากประชาชนบางส่วนจะปฏิเสธให้ความร่วมมือกับรัฐบาลแล้ว ยังมีประชาชนจำนวนไม่น้อยที่ผันตัวเองกลายเป็นผู้ต่อต้านรัฐบาล โดยอาจให้การสนับสนุนหรือเข้าร่วมเป็นสมาชิกกลุ่มก่อการร้ายไปโดยปริยาย ดังที่คาร์ลอส มารีเกลล่า (Carlos Marighella) ได้กล่าวใน “Minimanual of the Urban Guerrilla” ซึ่งตีพิมพ์ในปี ค.ศ. 1969 ไว้ว่า

“The government has no alternative except to intensify repression. The police networks, house searches, arrests of innocent people and of suspects, closing off streets, make life in the city unbearable. The Military dictatorship embarks on massive political persecution. Political assassinations and police terror become routine ... The people refuse to collaborate with the authorities, and the general sentiment is that the government is unjust, incapable of solving problems, and resorts purely and simply to the physical liquidation of its opponents.”⁶⁰

⁵⁹ David Fromkin, “The Strategy of Terror,” *Foreign Affairs* 53, 4 (July 1975): 693.

⁶⁰ Carlos Marighella, *Minimanual of the Urban Guerrilla*, 1969 Available from: <http://www.marxists.org/archive/>

นอกจากนี้ การที่การก่อการร้ายเป็นเสมือน “อาวุธของผู้ที่อ่อนแอ (Weapon of the Weak)” ที่ไม่สามารถเอาชนะกองกำลังของรัฐบาลทั้งตำรวจและทหารได้โดยวิธีการที่รุนแรงแบบปกติซึ่งอยู่ภายใต้กฎเกณฑ์ของการสู้รบ เหมือนดังการทำสงครามทั่วไปหรือการทำสงครามกองโจร อันเนื่องมาจากข้อจำกัดหลายประการ เช่น ทรัพยากรด้านกำลังพล อาวุธ การสนับสนุนจากประชาชนทั่วไป รวมทั้งเป้าหมายในการโจมตีของกลุ่มก่อการร้ายส่วนใหญ่ก็คือ ตัวแทนในเชิงสัญลักษณ์ที่มุ่งบั่นทอนความน่าเชื่อถือ เสถียรภาพ และความสามารถของรัฐในการจัดการปัญหาที่เกิดขึ้น ด้วยเหตุนี้ สถานที่ราชการ ตลอดจนเจ้าหน้าที่ของรัฐ ไม่ว่าจะเป็นพลเรือน (เช่น ข้าราชการปกครองส่วนกลางและส่วนท้องถิ่น ข้าราชการครู) ตำรวจ หรือทหารทั้งที่อยู่นอกหรืออยู่ในระหว่างการปฏิบัติหน้าที่ที่มีใช้การรบ (Noncombatant) จึงกลายเป็นอีกเป้าหมายหนึ่งที่กลุ่มก่อการร้ายมุ่งโจมตี นอกเหนือไปจากสาธารณชนผู้บริสุทธิ์ทั่วไป ทั้งนี้เพราะการลอบโจมตีสถานที่ราชการ หรือการลอบทำร้ายเจ้าหน้าที่ของรัฐสามารถบั่นทอนเสถียรภาพและความมั่นคงของรัฐได้มากกว่าผู้บริสุทธิ์ ความหวาดกลัวในหมู่เจ้าหน้าที่ของรัฐทั้งตำรวจ ทหาร และพลเรือน ซึ่งเป็นเสมือนแกนหลักสำคัญของรัฐนั้น ย่อมส่งผลให้รัฐที่เป็นศูนย์กลางอำนาจจำต้องเพิ่มมาตรการรักษาความปลอดภัยอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ การปราบปรามอย่างหนักของรัฐที่มีต่อผู้ก่อการร้าย ผู้กระทำความผิด หรือผู้ต้องสงสัย ซึ่งหากการสอบสวนและกระบวนการยุติธรรมไม่เป็นไปอย่างโปร่งใสและเป็นธรรมแล้ว จะยิ่งกลายเป็นการจุดชนวนและเพิ่มจำนวนศัตรูให้แก่รัฐโดยไม่รู้ตัว

เกี่ยวกับเหยื่อหรือกลุ่มเป้าหมายในการก่อการร้าย ได้มีผู้ตั้งข้อสังเกตไว้ว่า ความแตกต่างระหว่างการก่อการร้ายในอดีตกับปัจจุบัน ก็คือ กลุ่มก่อการร้ายในอดีตนั้น มักมุ่งโจมตีเป้าหมายที่เป็นสัญลักษณ์โดยตรง ซึ่งสอดคล้องกับเป้าหมายทางการเมืองที่กลุ่มก่อการร้ายต้องการ ตัวอย่างคือกลุ่ม Narodnaya Volya ซึ่งเป็นกลุ่มก่อการร้ายอนาธิปไตยในรัสเซีย ที่มุ่งสังหารผู้นำทางการเมืองเป็นรายบุคคลที่ชัดเจน ดังกรณีที่จะมุ่งลอบสังหารแกรนด์ดยุกเซอร์เก อเล็กซานดรอวิช (Grand Duke Serge Alexandrovich) ในปี ค.ศ. 1905 แต่เมื่อพบว่า Grand Duke Alexandrovich นั่งรถม้ามาพร้อมกับลูกชาย จึงได้ยกเลิกปฏิบัติการในครั้งนั้น (แต่ในที่สุด Grand Duke Alexandrovich ก็ถูกลอบสังหารจนได้)⁶¹ ในขณะที่กลุ่มก่อการร้ายในปัจจุบันกลับกระทำ

marighella-carlos/1969/06/minimanual-urban-guerrilla; INTERNET.

⁶¹ Bruce Hoffman, *Inside Terrorism*, p. 18.

การที่รุนแรงโดยไม่มีการแบ่งแยกเหยื่อหรือเป้าหมายในการโจมตี (Indiscrimination) รวมทั้งมุ่งลอบทำร้ายเป้าหมายที่เป็นพลเรือนหรือผู้บริสุทธิ์มากขึ้น⁶² นอกจากนั้น กลุ่มก่อการร้ายในปัจจุบันยังมีแนวโน้มที่จะปฏิเสธความรับผิดชอบ แม้ในบางครั้งเหตุการณ์ก่อการร้ายที่เกิดขึ้นจะเป็นฝีมือของกลุ่มตนก็ตาม

⑤ มุ่งบรรลุมเป้าหมายทางการเมือง: วัตถุประสงค์

การมุ่งบรรลุมเป้าหมายทางการเมือง ถือเป็นองค์ประกอบสุดท้ายที่สำคัญของการก่อการร้าย⁶³ กล่าวคือ อาชญากรรมมักมีเป้าหมายเพื่อบรรลุผลประโยชน์ส่วนตัว (Personal Gain) โดยไม่มีเป้าหมายที่เกี่ยวข้องกับการเมือง และด้วยการพิจารณาในองค์ประกอบนี้เอง จึงทำให้ผู้วิจัยเห็นว่า เหตุการณ์ที่ฟีนาคัส (Phineas) ใช้ทวนสังหารชายชาวอิสราเอลและหญิงชาวมีเดียน (Midianite) ซึ่งปรากฏในคัมภีร์ไบเบิล ภาคพันธสัญญาเดิม ในกันดารวิถี (Numbers) บทที่ 25 ว่าด้วยอิสราเอลนมัสการพระบาอัลเปโอไรด์ ข้อ 1 และ 6-8 นั้น มิใช่ “การก่อการร้าย” ตามที่งานบางชิ้นได้กล่าวอ้างแต่อย่างใด เนื่องจากมิได้กระทำไปเพื่อต้องการบรรลุวัตถุประสงค์ที่ชัดเจน เช่นเดียวกับพวก Thug ในอินเดีย ซึ่งมุ่งสังหารผู้คนเพื่อจุดประสงค์ตามความเชื่อศาสนาและผลประโยชน์ส่วนตัว มิใช่จุดประสงค์ทางการเมืองแต่อย่างใด

สำหรับวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายทางการเมืองของการก่อการร้ายมีอยู่หลากหลายและแตกต่างกันไป เช่น

- การโค่นล้มรัฐบาลกลาง เช่น กรณีกลุ่ม Tupamaros ที่มุ่งโค่นล้มรัฐบาลอุรุกวัยเพื่อกระจายความมั่งคั่งในสังคมเสียใหม่* พรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทย พรรคคอมมิวนิสต์แห่งฟิลิปปินส์ พรรคคอมมิวนิสต์แห่งมาลายาที่มุ่งโค่นล้มรัฐบาลกลางในไทย ฟิลิปปินส์ และมาเลเซียเพื่อจัดตั้งรัฐบาลสังคมนิยม

⁶² Walter Laqueur, "The Terrorism to Come," *Policy Review*[Online] 126 (August/September 2004) Available from: <http://www.policyreview.org/aug04/laqueur.html>; INTERNET.

⁶³ Kshitij Prabha, "Defining Terrorism," *Strategic Analysis* 24, 1 (April 2000) Available from: http://www.ciaonet.org/olj/sa/sa_apr00prk01.html; INTERNET; Bruce Hoffman, *Inside Terrorism*, p. 14.

* กลุ่ม Tupamaros ให้ความสนใจในการกระจายความมั่งคั่งในสังคมใหม่มากกว่าที่จะมุ่งจัดตั้งรัฐบาลสังคมนิยม โปรดดูเพิ่มเติมเกี่ยวกับกลุ่ม Tupamaros ใน Jonathan R. White, *Terrorism: An Introduction* (1991), Chapter 8; Bard E. O'Neill, William R. Heaton, and Donald J. Alberts, eds., *Insurgency in the Modern World* (Boulder: Westview Press, 1980), pp. 137-188.

- การต่อต้านนโยบายต่างประเทศของรัฐหรือของรัฐต่างชาติ การถูกรุกรานจากรัฐอื่น การถูกกดขี่จากระบบทุนนิยม เช่น กลุ่มอัล ไคด้า (Al Qaeda) ที่มุ่งรวมชาวมุสลิมทั่วโลกเพื่อต่อต้านสหรัฐฯ กลุ่ม 17 พฤศจิกายน (17 November) ในกรีกที่ต้องการให้สหรัฐฯ ถอนทหารออกจากกรีก กลุ่มฮิซบอลเลาะห์ (Hizballah) ที่มุ่งต่อต้านอิสราเอลจากการรุกรานเลบานอน

- การแบ่งแยกดินแดนเพื่อจัดตั้งรัฐอิสระใหม่หรือรวมการปกครองกับรัฐอื่นที่มีอยู่ เช่น กรณีองค์การปลดปล่อยแห่งปาเลสไตน์ (Palestinian Liberation Organization: PLO) ที่มุ่งจัดตั้งรัฐปาเลสไตน์ กองกำลังกู้ชาติไอร์แลนด์เหนือ (Irish Republican Army: IRA) ที่มุ่งแยกการปกครองตนเองออกจากอังกฤษ ขบวนการปลดปล่อยพยัคฆ์ทมิฬพืดแลม (Liberation Tigers of Tamil Eelam: LTTE) ที่มุ่งจัดตั้งรัฐอิสระจากศรีลังกา ขบวนการปลดแอกอิสลามโมโร (Moro Islamic Liberation Front: MILF) ที่มุ่งจัดตั้งรัฐอิสลามอิสระจากฟิลิปปินส์ องค์การปลดปล่อยรัฐปัตตานี (Pattani United Liberation Organization: PULO) ที่มุ่งจัดตั้งรัฐอิสระปัตตานีจากไทย

ฯลฯ

อย่างไรก็ตาม หากพิจารณาเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ทางการเมืองของการก่อการร้ายอย่างผิวเผินเพียงองค์ประกอบเดียว จะพบว่า การก่อการร้ายไม่แตกต่างไปจากความรุนแรงทางการเมืองรูปแบบอื่นมากนัก เช่น การทำสงครามกองโจรซึ่งมีเป้าหมายเพื่อโค่นล้มรัฐบาล การปฏิวัติซึ่งนอกจากจะมุ่งโค่นล้มรัฐบาลแล้ว ยังมุ่งสถาปนาระบอบการเมืองการปกครองใหม่ด้วย โดยเฉพาะในกรณีกลุ่มปฏิวัติฝ่ายซ้ายที่มีอุดมการณ์สังคมนิยม หรือการก่อจลาจลซึ่งมีเป้าหมายเพื่อต่อต้านหรือเปลี่ยนแปลงนโยบายของรัฐบาลกลาง แต่หากพิจารณาองค์ประกอบต่าง ๆ ทั้งหมดข้างต้นอย่างลึกซึ้งและถ่องแท้แล้ว จะพบว่า การก่อการร้ายแตกต่างจากรูปแบบความรุนแรงทางการเมืองข้างต้นค่อนข้างมาก โดยเฉพาะการทำสงครามกองโจรซึ่งมักเข้าใจผิดและใช้สลับกันไปมากับการก่อการร้ายอยู่บ่อยครั้ง

คุณลักษณะสำคัญที่ทำให้การก่อการร้ายแตกต่างไปจากความรุนแรงอื่น ๆ หรือแม้กระทั่งอาชญากรรมทั่วไปอย่างชัดเจน ก็คือ การสร้างความหวาดกลัวให้เกิดขึ้นในหมู่สาธารณชนทั่วไป อันเป็นผลกระทบในเชิงจิตวิทยา มากกว่าความเสียหายทางกายภาพที่เกิดขึ้น นอกจากนี้ การก่อการร้ายยังมุ่งโจมตีผู้บริสุทธิ์หรือสาธารณชนทั่วไปที่ไม่มีส่วนเกี่ยวข้องหรือมีส่วนได้ส่วนเสียกับกลุ่มก่อการร้าย นอกเหนือจากเป้าหมายอื่น ไม่ว่าจะเป็นตัวร้าย ทหาร (โดยเฉพาะช่วงเวลาที่อยู่นอกกระหนาบการปฏิบัติหน้าที่) เจ้าหน้าที่ของรัฐ คู่กรณีหรือฝ่ายตรงข้าม โครงสร้าง

พื้นฐานหรือสิ่งอำนวยความสะดวกต่าง ๆ เช่น สะพาน โรงเรียน แหล่งกำเนิดไฟฟ้า ฯลฯ ทรัพย์สินส่วนบุคคลทั้งสังหาริมทรัพย์และอสังหาริมทรัพย์ เช่น รถยนต์ ที่อยู่อาศัย ห้างสรรพสินค้า อาคารสำนักงาน ฯลฯ แต่หากพิจารณาในส่วนของวิธีการที่ผู้ก่อความรุนแรงนิยมใช้กันมาก จะพบว่า รูปแบบวิธีการที่ผู้ก่อการร้ายใช้ ได้แก่ การลอบวางระเบิด การลอบสังหาร การลักพาตัว การจับตัวประกัน และการลอบวางเพลิง ไม่ต่างจากการทำสงครามกองโจร และอาชญากรรมทั่วไปเลย และนี่อาจเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้ผู้ก่อการร้ายบางคนอ้างว่า การดำเนินการก่อการร้ายของตนเป็นการทำสงครามกองโจร มากกว่าที่จะเป็นการก่อการร้ายตามที่ถูกกล่าวหา อีกทั้งยังเป็น “นักรบ” หรือ “ทหาร” ที่กำลังทำสงครามต่อต้านรัฐบาลที่ชั่วร้าย มิใช่เป็น “อาชญากร” ตามที่ถูกกล่าวหา

ในความเป็นจริงแล้ว ผู้ก่อการร้ายไม่สามารถใช้คำว่า “การทำสงครามกองโจร” แทน “การก่อการร้าย” อย่างที่ต้องการได้โดยสะดวก เพราะการทำสงครามกองโจรกับการก่อการร้ายค่อนข้างแตกต่างกัน* และแม้ว่าผู้ก่อการร้ายมิใช่ “อาชญากร” ที่ประกอบอาชญากรรมโดยมุ่งผลประโยชน์ส่วนตัวเป็นหลัก แต่ผู้ก่อการร้ายก็มีใช้นักรบเช่นกัน

การทำสงครามกองโจรแตกต่างจากการก่อการร้ายอยู่หลายประการ กล่าวคือ ประการแรก การทำสงครามกองโจรมุ่งต้องการควบคุมอาณาพื้นที่ โดยเฉพาะพื้นที่ในชนบท ซึ่งถือว่าเป็นองค์ประกอบสำคัญของการทำสงครามกองโจร⁶⁴ ขณะที่การก่อการร้ายกลับมิได้ต้องการควบคุมอาณาพื้นที่แต่อย่างใด เนื่องจากกลุ่มก่อการร้ายประกอบด้วยกลุ่มบุคคลจำนวนไม่มาก และจำเป็นต้องดำเนินการในทางลับเพื่อสร้างให้เกิดความหวาดกลัวในหมู่คนทั่วไป ประการที่สอง กองโจรมักปฏิบัติการโดยกำลังรบที่เป็นหมวดหมู่หรือเป็นกองพัน ขณะที่กลุ่มก่อการร้ายกลับมีลักษณะเป็นกลุ่มขนาดเล็กหรือสามารถปฏิบัติการได้โดยสมาชิกกลุ่มเพียงคนเดียว เช่น การผลิตและลอบวางระเบิด หรือใช้สมาชิกประมาณ 4-5 คนในการปฏิบัติการจับตัวประกัน ประการที่สาม กองโจรมักจะใช้อาวุธยุทธโธปกรณ์หลักแบบเดียวกับที่กองกำลังทหารของรัฐบาลใช้ เช่น ปืนไรเฟิล ปืนกล ปืนใหญ่ ส่วนผู้ก่อการร้ายมักเลือกใช้ระเบิดที่ผลิตขึ้นเอง ระเบิดรถยนต์

* โปรดดูเพิ่มเติมใน V. S. Ramachandran, ed., *Encyclopedia of Human Behavior*, Vol. 4 (San Diego: Academic Press, 1994), p. 401. Cited in Alex P. Schmid, “Frameworks for Conceptualising Terrorism,” *Terrorism and Political Violence* 16, 2 (Summer 2004): 206.

⁶⁴ Mao Tse-Tung and Che Guevara, *Guerrilla Warfare*, With a Forward by B. H. Liddell Hart, 3rd ed. (London: Cassell, 1963), p. 111.

หรืออาวุธชนิดแสงเครื่องต่าง ๆ เป็นอาวุธหลักมากกว่า และเนื่องจากผู้ก่อการร้ายจำเป็นต้องอำพรางอยู่ในหมู่คนทั่วไป ผู้ก่อการร้ายจึงไม่นิยมใส่เครื่องแบบ ซึ่งต่างจากกองโจรที่มักใส่เครื่องแบบเช่นเดียวกับทหารของรัฐบาล และประการสุดท้าย การก่อการร้ายมุ่งโจมตีผู้บริสุทธิ์ประชาชนหรือสาธารณชนทั่วไป แต่การทำสงครามกองโจรต้องอาศัยการสนับสนุนจากสาธารณชนทั่วไป (Popular Support)⁶⁵ ดังที่เหมา เจ๋อตง (Mao Tse-Tung) กล่าวไว้ว่า

“What is the relationship of guerrilla warfare to the people?

Without a political goal, guerrilla warfare must fail, as it must if its political objectives do not coincide with the aspirations of the people and their sympathy, co-operation, and assistance cannot be gained ... *Because guerrilla warfare basically derives from the masses and is supported by them, it can neither exist nor flourish if it separates itself from their sympathies and co-operation.* *⁶⁶

ส่วนประเด็นที่ว่า ทำไมผู้ก่อการร้ายจึงมิใช่ “นักรบ” หรือ “ทหาร” ซึ่งเป็นฐานะที่ผู้ก่อการร้ายส่วนใหญ่พยายามอ้างว่าเป็นหรืออยากจะเป็นนั้น เนื่องจากประการแรก การดำเนินกรก่อการร้ายนั้นมักเกิดขึ้นในช่วงเวลาปกติ (Peacetime) มากกว่าที่จะเป็นส่วนหนึ่งของการทำสงครามทั่วไป เหตุหรือกลุ่มเป้าหมายของการก่อการร้ายหลักจึงเล็งไม่ได้ที่จะต้องเป็นผู้บริสุทธิ์ คนทั่วไป หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยเฉพาะในช่วงนอกเวลาการปฏิบัติหน้าที่หรือปราศจากอาวุธ ดังนั้น จึงเรื่องที่ยากยิ่งนักที่จะยอมรับผู้ก่อการร้ายว่าเป็น “นักรบ” หรือ “ทหาร” ในขณะที่มุ่งโจมตีผู้บริสุทธิ์หรือผู้ที่ปราศจากอาวุธหรือไม่มีทางต่อสู้เพียงฝ่ายเดียว

ประการที่สอง การที่จะเป็นนักรบหรือทหารเพื่อทำสงครามต่อสู้กับฝ่ายตรงข้าม เช่นเดียวกับการทำสงครามโดยทั่วไป จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องเคารพกฎและหลักการในการทำสงคราม (Laws of War) บางอย่าง เช่น ละเว้นจากการกระทำที่ต้องห้าม (เช่น การฆ่าล้างเผ่าพันธุ์ การทรมาน) การปฏิบัติต่อนักโทษสงครามด้วยมนุษยธรรม⁶⁷ ตลอดจนหลักการบางอย่าง ได้แก่ หลักการความเหมาะสม (Principle of Proportion) ที่ระบุว่า รูปแบบที่ทหาร

⁶⁵ Bard E. O'Neill, William R. Heaton, and Donald J. Alberts, eds., *Insurgency in the Modern World*, p. 11.

* เน้นโดยผู้วิจัย

⁶⁶ Mao Tse-Tung and Che Guevara, *Guerrilla Warfare*, p. 33-34.

⁶⁷ Cindy C. Comb, *Terrorism in the Twenty-First Century* (2000), p. 9.

เลือกใช้อย่างเช่นการตรวจหาตำแหน่งของศัตรู จะเป็นสิ่งที่รองรับความถูกต้องชอบธรรมให้กับวิธีการที่ทหารได้เลือกใช้ด้วย เช่น การยิงจรวดนำวิถี เป็นต้น ตลอดจนหลักการเลือกปฏิบัติ (Principle of Discrimination) ที่ระบุว่า เป้าหมายหลักของโจมตีนั้นจะต้องเป็นทหารที่ทำการรบหรือฐานกองกำลังของทหารเท่านั้น มิใช่พลเรือนหรือสาธารณชนทั่วไป⁶⁸ ในขณะที่ผู้ก่อการร้ายนอกจากจะไม่เคารพแล้ว ยังทำการละเมิดกฎและหลักการดังกล่าวด้วย ดังที่ไมเคิล วอลเซอร์ (Michael Walzer) ได้กล่าวไว้ว่า

“In its modern manifestations, terror is the totalitarian form of war and politics. *It shatters the war convention and the political code.* * It breaks across moral limits beyond which no further limitation seems possible, for within the categories of civilian and citizens, there isn't any smaller group for which immunity might be claimed ... Terrorists anyway make no such claim; they kill anybody.”⁶⁹

จากที่ได้กล่าวมาทั้งหมด จะเห็นได้ว่า การก่อการร้ายเป็นเพียง “วิธีการ” ที่รุนแรงที่กระทำโดยกลุ่มบุคคลจำนวนหนึ่งเพื่อบรรลุเป้าหมายทางการเมือง อย่างไรก็ตาม ความแตกต่างของการก่อการร้ายกับความรุนแรงในรูปแบบอื่น ได้แก่ การปฏิวัติ การทำสงครามกองโจร การก่อจลาจล รวมถึงอาชญากรรมทั่วไปที่ชัดเจน ก็คือ การสร้างความหวาดกลัว และการมุ่งโจมตีเป้าหมายที่อาจเป็นใครก็ได้ ไม่ว่าจะเป็นผู้บริสุทธิ์ ประชาชนทั่วไป รวมทั้งเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เป็นตำรวจ ทหาร หรือพลเรือนทั้งที่อยู่ในและนอกการปฏิบัติหน้าที่ที่ไม่ได้ทำการรบ นอกจากนี้ การก่อการร้ายยังแตกต่างไปจากการทำสงครามกองโจรอย่างมีนัยสำคัญ โดยเฉพาะในประเด็นการยึดอาณาพื้นที่ ที่สำคัญ ผู้ก่อการร้ายยังมี “นักรบ” เฉกเช่นเดียวกับทหารที่กระทำการรบในสงครามอย่างผู้ก่อการร้ายต้องการจะเป็น เนื่องจากการก่อการร้ายกับการทำสงครามค่อนข้างแตกต่างกันมาก โดยเฉพาะในเรื่องกฎหรือหลักการทำสงคราม

⁶⁸ James E. White, *Contemporary Moral Problem: War and Terrorism* (Canada: Wadsworth/Thomson Learning, 2003), p. 3.

* เน้นโดยผู้วิจัย

⁶⁹ Michael Walzer, *Just and Unjust Wars: A Moral Argument with Historical Illustrations* (New York: Basic Books, 1977), p. 203.

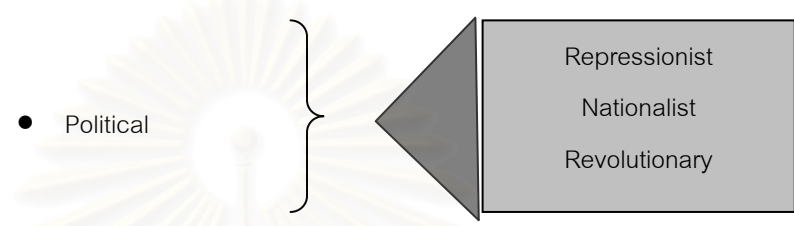
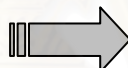

2.4 “การก่อการร้าย” กับการแบ่งประเภท

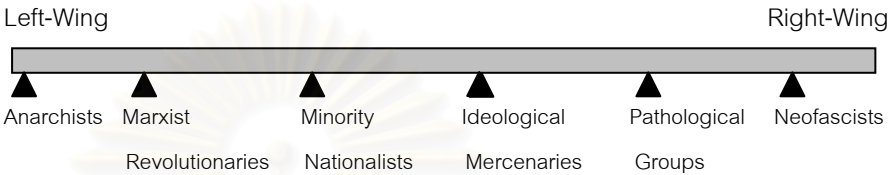
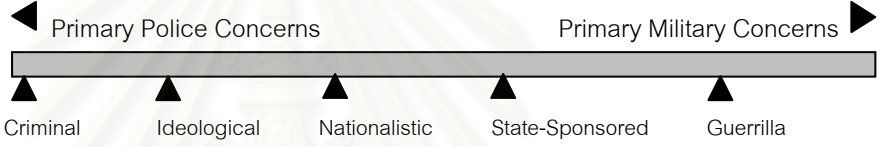
เหตุที่การทำความเข้าใจ “การก่อการร้าย” โดยอาศัยค่านิยมของการก่อการร้ายที่มีอยู่โดยทั่วไปนั้น สามารถอธิบายลักษณะของการก่อการร้ายได้เพียงเล็กน้อย นักวิชาการหรือผู้เชี่ยวชาญด้านการก่อการร้ายจำนวนไม่น้อยจึงได้หันไปใช้การศึกษาและวิเคราะห์โดยใช้เครื่องมือในรูปแบบอื่นแทน การแบ่งประเภท (Typology) จึงเป็นอีกวิธีการหนึ่งที่นักวิชาการหรือผู้เชี่ยวชาญเหล่านั้นหวังว่าจะช่วยให้สามารถเข้าใจ “การก่อการร้าย” ได้ดียิ่งขึ้น นอกเหนือไปจากการทำความเข้าใจ “การก่อการร้าย” ด้วยวิธีการนิยามหรือให้ความหมายเพียงอย่างเดียว

เนื่องจากการแบ่งประเภทการก่อการร้ายมีจำนวนมากมายไม่ต่างไปจากค่านิยมของการก่อการร้ายที่มีอยู่มากหลากหลายเช่นกัน ผู้วิจัยจึงขอหยิบยกการแบ่งประเภทการก่อการร้ายโดยนักวิชาการหรือผู้เชี่ยวชาญด้านการก่อการร้ายเพียงบางส่วน และอาจกล่าวได้ว่ามีอิทธิพลต่อการแบ่งประเภทของการก่อการร้ายในงานวิชาการรุ่นต่อ ๆ มา* ดังปรากฏในตารางที่ 2-3

* เช่น Gus Martin ที่แบ่งประเภทการก่อการร้ายออกเป็น 7 ประเภท ได้แก่ การก่อการร้ายโดยรัฐ (State Terrorism) การก่อการร้ายโดยฝ่ายต่อต้านรัฐบาล (Dissident Terrorism) การก่อการร้ายในเชิงศาสนา (Religious Terrorism) การก่อการร้ายโดยพวกแนวคิดฝ่ายซ้าย (Leftist Terrorism) การก่อการร้ายโดยพวกแนวคิดฝ่ายขวา (Rightist Terrorism) การก่อการร้ายทางอาญา (Criminal Terrorism) และการก่อการร้ายระหว่างประเทศ (International Terrorism) ขณะที่ Bruce Hoffman ได้แบ่งการก่อการร้ายออกเป็น 4 ประเภท คือ การก่อการร้ายชาตินิยมเผ่าพันธุ์ / การแบ่งแยกดินแดน (Ethno-Nationalist / Separatist Terrorism) การก่อการร้ายระหว่างประเทศ (International Terrorism) การก่อการร้ายในเชิงศาสนา (Religious Terrorism) และการก่อการร้ายที่มีรัฐให้การสนับสนุน (State-Sponsored Terrorism) ส่วน Walter Laqueur ได้แบ่งการก่อการร้ายแบบใหม่ (New Terrorism) ออกเป็น 5 ประเภท คือ การก่อการร้ายโดยพวกขวาจัด (Far Rightist Terrorism) การก่อการร้ายในเชิงศาสนา (Religious Terrorism) การก่อการร้ายโดยรัฐ (State Terrorism) การก่อการร้ายแบบ “พิเศษ” (“Exotic” Terrorism) และการก่อการร้ายทางอาญา (Criminal Terrorism) เป็นต้น โปรดดูเพิ่มเติมใน Gus Martin, *Understanding Terrorism: Challenges, Perspectives, and Issues*, pp. 81-242; Bruce Hoffman, *Inside Terrorism*, pp. 45-129, 185-196; Walter Laqueur, *The New Terrorism: Fanaticism and the Arms of Mass Destruction*, pp. 105-225.

ตารางที่ 2-3 การแบ่งประเภทของ “การก่อการร้าย”

| นักวิชาการ / ผู้เชี่ยวชาญ | การแบ่งประเภทของ “การก่อการร้าย” | | |
|---|---|---|--|
| พอล วิลกินสัน (Paul Wilkinson) | <ul style="list-style-type: none"> ● Criminal ● Political ● State-Sponsored  | | |
| เจ. โบว์เยอร์ เบลล์ (J. Bowyer Bell) | <p style="text-align: center;"><u>Type</u></p> <ul style="list-style-type: none"> ● Psychotic ● Criminal ● Vigilante ● Endemic ● Authorized ● Revolutionary |  | <p style="text-align: center;"><u>Purpose</u></p> <ul style="list-style-type: none"> ● Psychological Gratification ● Profit ● Retaliation ● Internal Struggle ● State Repression ● Behavioral Change Through Fear |
| Forms of Revolutionary | | | |
| | <p style="text-align: center;"><u>Form</u></p> <ul style="list-style-type: none"> ● Organizational ● Allegiance ● Functional ● Provocative ● Manipulative |  | <p style="text-align: center;"><u>Purpose</u></p> <ul style="list-style-type: none"> ● To maintain discipline in terrorist group ● To win public support ● To accomplish goals and missions of group ● To incite governments to repression ● To obtain demands through dramatic confrontation |

| นักวิชาการ / ผู้เชี่ยวชาญ | การแบ่งประเภทของ “การก่อการร้าย” | |
|--|--|---|
| | <ul style="list-style-type: none"> • Symbolic | <ul style="list-style-type: none"> • To strike at targets for psychological impact |
| ไบรอัน โครเซียร์ (Brian Crozier) |  | |
| โจนาธาน อาร์. ไวท์ (Jonathan R. White) |  | |
| เฟริคส์ กรอส (Feliks Gross) | <ul style="list-style-type: none"> • Mass Terror • Dynastic Assassination • Random Terror • Focused Random Terror • Tactical Terror | |

ที่มา: Jonathan R. White, Terrorism: An Introduction (Pacific Grove, CA: Brooks/Cole Publishing Company, 1991), pp. 10-16; Cindy C. Comb, Terrorism in the Twenty-First Century, 2nd ed. (New Jersey: Prentice Hall, 2000), pp. 12-14.

จากการแบ่งประเภทการก่อการร้ายของ Wilkinson, Bell และ Crozier ตามตารางที่ 2-3 Jonathan R. White จึงได้ทำการวิเคราะห์ใหม่และได้แบ่งประเภทการก่อการร้ายออกเป็น 5 ประเภทใหม่ ดังนี้

- การก่อการร้ายทางอาญา (Criminal) ดังจะเห็นได้จากการแบ่งประเภทของ Wilkinson และ Bell
- การก่อการร้ายเชิงอุดมการณ์ (Ideological) ดังจะเห็นได้จากการแบ่งประเภทของ Wilkinson และ Crozier

- การก่อการร้ายเชิงชาตินิยม (Nationalistic) ดังจะเห็นได้จากการแบ่งประเภทของ Wilkinson
- การก่อการร้ายที่มีรัฐให้การสนับสนุน (State-Sponsored) ดังจะเห็นได้จากการแบ่งประเภทของ Wilkinson
- การก่อการร้ายโดยกองโจร (Guerrilla) ดังจะเห็นได้จากการแบ่งแยกของ Bell ในส่วนของการแบ่งประเภทย่อยของการก่อการร้ายเชิงปฏิวัติ

ทั้งนี้ White ได้อธิบายเพิ่มเติมว่า การก่อการร้ายใน 3 ประเภทแรกนั้นเป็นเรื่องของตำรวจที่จะต้องเข้ามาจัดการดูแล ในขณะที่การก่อการร้ายโดยกองโจรกลับเป็นเรื่องของทหารที่จะต้องเข้ามาจัดการดูแล⁷⁰

ประเด็นสำคัญที่งานชิ้นนี้มุ่งนำเสนอคือ การก่อการร้ายเป็นเพียง “วิธีการ” ที่จำเป็นต้องอาศัยการทำความเข้าใจโดยการวิเคราะห์เปรียบเทียบกับคุณลักษณะหรือองค์ประกอบต่าง ๆ ดังที่ได้กล่าวมาแล้วในหัวข้อที่ 2.3 แต่หากพิจารณาการแบ่งประเภทการก่อการร้ายทั้งหมดข้างต้นกลับยิ่งสร้างความสับสนในการทำความเข้าใจ “การก่อการร้าย” มากขึ้นกว่าเดิม เนื่องจากการแบ่งประเภทดังกล่าวมิได้ทำความเข้าใจ “การก่อการร้าย” ในลักษณะที่เป็น “การก่อการร้าย” อย่างแท้จริง หากแต่มอง “การก่อการร้าย” เป็นทั้ง “วิธีการ” “เป้าหมาย” “อุดมการณ์” รวมทั้ง “แรงจูงใจ” ประปนรวมกันไปหมด

อย่างไรก็ตาม ข้อดีของการแบ่งประเภทการก่อการร้ายประการหนึ่ง ก็คือ การสะท้อนให้เห็นถึงปัญหาของการนิยาม “การก่อการร้าย” ซึ่งหากปราศจากการอธิบายคุณลักษณะหรือองค์ประกอบควบคู่กันไปด้วยนั้น โอกาสที่บุคคลอื่นจะตีความหรือเข้าใจบิดเบือนไปย่อมเป็นไปได้มาก ดังจะเห็นได้จากการนำเอาการกระทำที่มุ่งเป้าหมายเพื่อผลประโยชน์ส่วนตัวมารวมอยู่ในประเภทของการก่อการร้ายด้วย นอกจากนี้ ยังมีบุคคลจำนวนไม่น้อย โดยเฉพาะผู้ก่อการร้ายที่ได้อาศัยความไม่ชัดเจนของคำนิยาม ตลอดจนการแบ่งประเภทการก่อการร้ายที่มีอยู่มากในปัจจุบันนั้น เป็นเครื่องมือในการโฆษณาชวนเชื่อ ตลอดจนสร้างความชอบธรรมให้กับ “การก่อการร้าย” ที่ตนได้กระทำลงไป โดยอ้างว่า การดำเนินวิธีการที่รุนแรง โดยเฉพาะการก่อการ

⁷⁰ Jonathan R. White, Terrorism: An Introduction (1991), pp. 14-16.

ร้ายนั้น เป็นไปเพื่อบรรลุเป้าหมายทางการเมืองที่ดีต่อประชาชนหรือส่วนรวม ดังรายละเอียดที่จะกล่าวในหัวข้อต่อไป

2.5 “การก่อการร้าย” กับการพิจารณาความถูกต้องทางศีลธรรม

โดยเหตุที่การก่อการร้ายมีความหมายในแง่ลบ (Pejorative) ซึ่งต่างจากการปฏิบัติ หรือแม้กระทั่งการทำสงครามกองโจร จึงทำให้บุคคลหรือกลุ่มที่ถูกกล่าวอ้างหรือตีตราว่าเป็น “ผู้ก่อการร้าย” “กลุ่มก่อการร้าย” หรือ “ขบวนการก่อการร้าย” มักปฏิเสธและไม่ยอมรับข้อกล่าวอ้างดังกล่าว ขณะเดียวกันก็พยายามสร้างภาพและความชอบธรรมให้กับความรุนแรงที่ตนได้กระทำไปด้วยการกล่าวอ้างเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์หลัก ซึ่งสื่อความหมายในแง่ที่ดีกว่า เช่น เสรีภาพ การปลดปล่อย การเป็นกองกำลังทหารหรือนักรบ การกระทำเพื่อสิ่งที่ควรที่ถูกต้อง ตลอดจนการป้องกันตนเองจากการกดขี่หรือปราบปรามของศัตรูหรือรัฐบาล

บทสนทนาระหว่างเทอรี แอนเดอร์สัน (Terry Anderson) นักหนังสือพิมพ์ชาวอเมริกัน กับสมาชิกกลุ่มก่อการร้าย Hizballah ที่จับตัว Anderson เป็นตัวประกันเกือบ 7 ปีนั้น คือตัวอย่างที่สะท้อนให้เห็นถึงการที่ผู้ก่อการร้ายปฏิเสธฐานะที่แท้จริงของตนได้เป็นอย่างดี เริ่มต้นที่สมาชิกกลุ่ม Hizballah คนหนึ่งได้ปฏิเสธข้อกล่าวหาที่อ้างถึงในบทความหนังสือพิมพ์ที่ว่า สมาชิกกลุ่ม Hizballah เป็นผู้ก่อการร้าย หากแต่เป็นนักต่อสู้ (Fighter) ส่วน Anderson ได้ตอบว่า “หะยี ... คุณนั่นแหละที่เป็นผู้ก่อการร้าย เปิดดูความหมายของคำนี้ในพจนานุกรมก็ได้ ... คุณอาจไม่คำชอบนี้เลย แต่คุณก็คือผู้ก่อการร้าย และหาก你不ชอบคำนี้ ก็อย่าได้ทำแบบนี้อีก”⁷¹ นอกจากนี้ เชอิกห์ มุฮัมหมัด ฮุสเซน ฟัดลาเลาะห์ (Sheikh Muhammad Hussein Fadlallah) ผู้เขียนหนังสือชื่อว่า “Invisible Armies” และผู้นำกลุ่ม Hizballah ที่ทำการลักพาตัว Anderson นั้น ยังได้กล่าวอีกว่า “พวกเรามิได้เป็นผู้ก่อการร้ายแต่อย่างใด เพราะไม่เชื่อในการก่อการร้าย พวกเราไม่เห็นว่าจะเป็นการต่อต้านผู้ยึดครองด้วยการกระทำที่เป็นการก่อการร้ายแต่อย่างใด พวกเราคือนักรบมุจาฮิดีน (นักรบอันศักดิ์สิทธิ์) ที่ทำการต่อสู้ในสงครามอันศักดิ์สิทธิ์เพื่อประชาชน”⁷²

⁷¹ Cited in Bruce Hoffman, *Inside Terrorism*, p. 30.

⁷² Cited in *Ibid.*, p. 31.

วาทกรรมที่ว่า “ผู้ก่อการร้ายในหมายคามของคนหนึ่ง คือนักต่อสู้เพื่อเสรีภาพในหมายคามของอีกคนหนึ่ง (One Man's Terrorist is Another Man's Freedom Fighter)” จึงเกิดขึ้นและยังคงเป็นที่ถกเถียงกันอยู่ในปัจจุบัน โดยฝ่ายหนึ่งมองว่าการที่กลุ่มบุคคลใดดำเนินการปลดแอกตนเองจากการปกครองของต่างชาติ การแบ่งแยกดินแดนเพื่อจัดตั้งรัฐอิสระ ฯลฯ (ซึ่งมิได้ระบุว่าได้ใช้วิธีการที่รุนแรงหรือไม่) ถือว่ามีผู้ก่อการร้าย หากแต่เป็นนักต่อสู้เพื่อเสรีภาพ ดังสุนทรพจน์ของประธานาธิบดีฮาเฟซ อัล-อัสซัด (Hafez el-Assad) แห่งซีเรีย ในที่ประชุมสหภาพผู้ใช้แรงงาน ครั้งที่ 21 ในเดือนพฤศจิกายน ค.ศ. 1986 ที่ระบุว่า ซีเรียให้การสนับสนุนการปลดแอกตนเอง และต่อต้านการก่อการร้าย ดังนี้

“We have always opposed terrorism. But terrorism is one thing and a national struggle against occupation is another. We are against terrorism. ... Nevertheless, we support the struggle against occupation waged by national liberation movements.”⁷³

จากคำกล่าวข้างต้น แม้ว่าจะมอง “การก่อการร้าย” กับ “การปลดแอกตนเอง” ว่าเป็นคนละประเด็นกัน แต่การที่มองเป้าหมายทางการเมืองซึ่งกลุ่มหรือขบวนการหนึ่งต้องการจะบรรลุ นั้น สามารถสร้างความชอบธรรมให้กับวิธีการที่กลุ่มหรือขบวนการใช้ดำเนินการ (The End Justifies the Mean) โดยมีได้สนใจว่า วิธีการที่จะมุ่งไปสู่เป้าหมายทางการเมืองที่หวังไว้ นั้นเป็นอย่างไร ใช้วิธีการที่รุนแรงหรือไม่ ซึ่งจุดนี้เองที่ทำให้อีกฝ่ายหนึ่งโต้แย้งกลับว่า การที่กลุ่มก่อการร้ายเลือกที่จะนำเสนอภาพของเป้าหมายทางการเมืองมากกว่าวิธีการที่ตนเลือกใช้ เนื่องจาก “การปลดแอกตนเอง” นั้นให้ความหมายที่ดีและความรู้สึกที่น่าฟังกว่า “การก่อการร้าย” เป็นไหน ๆ นอกจากนั้น แม้ว่าเป้าหมายทางการเมืองจะดีเพียงใด ก็ไม่สามารถสร้างความชอบธรรมให้กับวิธีการที่กลุ่มนั้น ๆ ได้ใช้ดำเนินการ โดยเฉพาะการใช้ความรุนแรง ซึ่งรวมถึงการก่อการร้ายได้ (The Means Cannot Justify the End) ดังที่บิเนยามิน เนทันยาฮู (Benjamin Netanyahu) ได้กล่าวไว้ว่า

⁷³ Cited in Boaz Ganor, “Defining Terrorism: Is One Man's Terrorist Another Man's Freedom Fighter?,” Available from: <http://www.ict.org.il/articles/define.htm>; INTERNET.

“The idea that one person’s ‘terrorist’ is another’s ‘freedom fighter’ cannot be sanctioned. Freedom fighters or revolutionaries don’t blow up buses containing non-combatants; terrorist murderers do. Freedom fighters don’t set out to capture and slaughter schoolchildren; terrorist murderers do. ... It is a disgrace that democracies would allow the treasured word ‘freedom’ to be associated with acts of terrorism.”⁷⁴

นอกจากนั้น ยังกล่าวถึงความแตกต่างระหว่าง “นักต่อสู้เพื่อเสรีภาพ” กับ “ผู้ก่อการร้าย” ไว้ว่า

“For in contrast to the terrorist, no freedom fighter has ever deliberately attacked innocents. He has never deliberately killed small children, or passerby in the street, or foreign visitors, or other civilians who happen to reside in the area of conflict or are merely associated ethically or religiously with the people of that area ... The conclusion we must draw from all this is evident. Far from being a bearer of freedom, the terrorist is the carrier of oppression and enslavement.”⁷⁵

จากข้อโต้แย้งของทั้งสองฝ่ายข้างต้น ได้สะท้อนให้เห็นถึงความแตกต่างในกรอบแนวคิดพื้นฐาน (Assumption) ของทฤษฎีทางศีลธรรมร่วมสมัย (Contemporary Moral Theory) หลัก 2 ทฤษฎี คือ “Consequentialism” และ “Deontology”

แนวคิดพื้นฐานของ Consequentialism จึงมีอยู่ว่า ความถูกต้องหรือความผิดทางศีลธรรมเกี่ยวกับการใช้ความรุนแรงทางการเมืองนั้น ขึ้นอยู่ตรงที่ว่าผลลัพธ์หรือผลพวงที่เกิดขึ้นตามมานั้นเป็นสิ่งที่ดีหรือไม่⁷⁶ ดังนั้น ความรุนแรงทางการเมืองที่เกิดขึ้น หากก่อให้เกิดผลลัพธ์ในทางที่ดีก็ถือว่าถูกต้องทางศีลธรรม แต่หากเป็นไปในทิศทางที่ตรงกันข้ามแล้ว ก็ถือว่าผิด⁷⁷

⁷⁴ Binyamin Netanyahu, *Terrorism: How the West Can Win* (New York: Farrar, Straus and Giroux, 1985), p. 18. Cited in Ibid.

⁷⁵ Ibid., p. 27.

⁷⁶ Raymond G. Frey and Christopher W. Morris, “Violence, Terrorism, and Justice,” in *Violence, Terrorism, and Justice*, eds. Raymond G. Frey and Christopher W. Morris, pp. 10-11.

⁷⁷ Theodore P. Seto, “The Morality of Terrorism,” *Loyola of Los Angeles Law Review* 35, 4 (June 2002): 1240.

ตัวอย่างเช่น เหตุการณ์ 9/11 โดยความรุนแรงที่เกิดขึ้นจะถูกหรือผิดศีลธรรมนั้นขึ้นอยู่กับผลลัพธ์ที่ตามมาว่าเป็นอย่างไร เป็นความจริงที่ว่า เหตุการณ์ดังกล่าวได้คร่าชีวิตผู้คนไปมากกว่า 3,000 คน อย่างไรก็ตาม เหตุผล แต่หากมองผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นตามมาแล้ว จะพบว่า คนอเมริกันได้สมานสามัคคีกันมากขึ้น อีฟกานิสถานก็เปลี่ยนรูปแบบการปกครองไปเป็นแบบประชาธิปไตย ซึ่งทำให้ความช่วยเหลือทางมนุษยธรรมจากประเทศต่าง ๆ เข้าไปมากขึ้น คนในอีฟกานิสถานมีชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น ประธานาธิบดี Saddam Hussein แห่งอิรักถูกจับได้ซึ่งจะส่งผลให้สถานการณ์ความตึงเครียดในภูมิภาคตะวันออกกลางมีลดลง คุณเวตไม่ต้องกังวลว่าจะถูกรุกรานจากอิรักอีกต่อไป จึงอาจกล่าวได้ว่า แทนที่จะประกาศตั้งเงินรางวัลนำจับนายโศฆามา บิน ลาเดน (Osama bin Laden) ในฐานะที่อยู่เบื้องหลังเหตุการณ์ 9/11 นั้น ควรจะเปลี่ยนมาให้เหรียญเกียรติยศแทน

จะเห็นได้ว่า จุดเน้นที่สำคัญของ Consequentialism ก็คือผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นตามมา โดยไม่สนใจว่าวิธีการเพื่อให้ได้มาซึ่งผลลัพธ์ดังกล่าวนั้นจะเป็นอย่างไร ซึ่งคล้ายกับมุมมองของฝ่ายแรกที่มองว่า หากมีเป้าหมายที่จะก่อให้เกิดผลลัพธ์ที่ดีแล้ว ย่อมถือว่าเป็นสิ่งที่ถูกต้องทางศีลธรรม ไม่ว่าจะบรรลุเป้าหมายดังกล่าวด้วยวิธีการใดก็ตาม

ขณะที่ Deontology กลับมีแนวคิดพื้นฐานที่ตรงกันข้าม โดยเห็นว่า การกระทำที่แสดงออกมาคือตัวบ่งชี้ที่จะบอกว่าถูกหรือผิดศีลธรรม มิใช่อยู่ที่ผลลัพธ์ดังที่ Consequentialism กล่าวอ้าง⁷⁸ สำหรับ Deontology แล้ว เหตุการณ์ 9/11 จึงว่าเป็นเรื่องผิดศีลธรรม ไม่ว่าจะผลลัพธ์ที่ตามมาจะดีเพียงใดก็ตาม ซึ่งคล้ายกับทัศนคติของ Netanyahu ข้างต้น

คำถามที่เกิดขึ้นก็คือ โดยแท้จริงแล้ว “การก่อการร้าย” เป็นสิ่งที่ชั่วร้ายหรือผิดศีลธรรมเช่นนั้นหรือ?

นักวิชาการบางคน* ชี้ว่า ในบางกรณี การก่อการร้ายอาจเป็นสิ่งที่ถูกต้องทางศีลธรรมก็ได้ ซึ่งอยู่ตรงที่ว่าได้ใช้หลักเกณฑ์ใดในการวิเคราะห์หรือตัดสิน เพราะเหตุการณ์ก่อการ

⁷⁸ Ibid., p. 1243.

* เช่น Virginia Held, “Terrorism, Rights, and Political Goals,” in *Violence, Terrorism, and Justice*, eds. Raymond G. Frey and Christopher W. Morris, pp. 59-85.

ร้ายบางเหตุการณ์อาจมีความถูกต้องทางศีลธรรม ขณะที่อีกเหตุการณ์อาจจะผิดทางศีลธรรมก็ได้ ดังจะเห็นได้จากงานศึกษาของ เจ. แองเจโล คอรัลเลทท์ (J. Angelo Corlett) ที่ได้ตั้งหลักเกณฑ์ เพื่อที่จะตัดสินว่า มีเหตุการณ์ก่อการร้ายใดบ้างที่มีความชอบธรรมทางศีลธรรม⁷⁹ โดยมี สมมติฐานว่า นาย ก. มีความถูกต้องทางศีลธรรมในการก่อการร้าย ภายใต้สถานการณ์และ ช่วงเวลาหนึ่ง ๆ ก็ต่อเมื่อ

1. นาย ก. ซึ่งเป็นผู้บริสุทธิ์ ได้กระทำการปกป้องตนเองหรือผู้อื่นที่เป็นผู้บริสุทธิ์ เช่นกัน จากรูปแบบการกระทำที่ไม่เป็นธรรม (Injustice) ในสถานการณ์และช่วงเวลานั้น ๆ
2. นาย ก. ได้เลือกบุคคล / กลุ่มบุคคลเป้าหมายในการก่อการร้ายอย่างมี สติสัมปชัญญะในการสถานการณ์และช่วงเวลานั้น ๆ ไว้แล้ว
3. ในสถานการณ์และช่วงเวลานั้น ๆ นาย ก. สามารถโจมตีหรือทำร้ายคนที่เห็น ว่าเกี่ยวข้องกับความอยุติธรรมที่เกิดขึ้น
4. หากสถานการณ์เอื้ออำนวย นาย ก. สามารถใช้วิธีการอื่นที่ไม่รุนแรง เพื่อ ก่อให้เกิดความเปลี่ยนแปลงทางการเมือง สังคม เศรษฐกิจ หรือศาสนา ภายใต้การยึดมั่นในสิ่งที่ ถูกต้อง
5. นาย ก. วางแผนเตรียมการในการก่อการร้าย เพื่อให้ความเป็นไปได้ในการ บรรลุเป้าหมายเพื่อขจัดความอยุติธรรมมีมากที่สุด
6. เป็นสิ่งที่ถูกต้องทางศีลธรรมเช่นกัน หากบุคคลอื่นจะใช้สถานการณ์ที่เกิดขึ้น คล้ายคลึงกันในการก่อการร้ายได้

จากหลักเกณฑ์ข้างต้น Corlett จึงได้นำไปวิเคราะห์เหตุการณ์ก่อการร้ายที่ เกิดขึ้นในสหรัฐฯ เช่น เหตุการณ์ก่อการร้ายที่เมืองโอคลาโฮมาในปี ค.ศ. 1995 โดย McVeigh นั้น ไม่ถูกต้องทางศีลธรรม เนื่องจากละเมิดหลักเกณฑ์ในข้อที่ 2 เนื่องจาก McVeigh รู้อยู่เต็มอกว่า การลอบวางระเบิดจะเป็นเหตุให้เด็กผู้บริสุทธิ์ต้องเสียชีวิตด้วยก็ตาม ขณะที่กลับไม่ได้ปฏิเสธว่า การก่อการร้ายโดยเทียวดอร์ แคคซินสกี (Theodore Kaczinsky) หรือที่รู้จักกันว่า “Unabomber” เป็นสิ่งที่ผิดศีลธรรม เนื่องจาก Kaczinsky มุ่งโจมตีเป้าหมายที่เฉพาะเจาะจง เป็นต้น

⁷⁹ J. Angelo Corlett, *Terrorism: A Philosophical Analysis* (Dordrecht: Kluwer Academic Publishers, 2003), Chapter 6.

อย่างไรก็ตาม เช่นเดียวกับทัศนคติของนักวิชาการส่วนใหญ่* “การก่อการร้าย” เป็นสิ่งที่ผิดศีลธรรม (Morally Unjustified) ในตัวของมันเองอยู่แล้ว ไม่ว่าจะอยู่ในสถานการณ์หรือ ณ เวลาใดก็ตาม ด้วยเหตุผลหลายประการดังนี้

ประการแรก ในเรื่องของบุคคลหรือกลุ่มบุคคลที่เป็นเป้าหมาย การก่อการร้าย มักมุ่งเป้าหมายไปที่การโจมตีผู้บริสุทธิ์ ประชาชนทั่วไป รวมทั้งเจ้าหน้าที่ของรัฐบางส่วนที่ไม่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการบรรลุเป้าหมายทางการเมืองโดยตรงของกลุ่มก่อการร้ายแต่อย่างใดซึ่ง คุณลักษณะนี้เองที่ทำให้การก่อการร้ายแตกต่างจากความรุนแรงทางการเมืองในรูปแบบอื่นที่ บางครั้งสามารถยอมรับได้มากกว่า เช่น การปฏิวัติ หรือแม้แต่การสงครามกองโจร การที่กลุ่มก่อการร้ายได้อ้างว่ากระทำไปเพื่อ “ประชาชน” ดังในบทสนทนาระหว่าง Terry Anderson กับสมาชิกกลุ่มก่อการร้าย Hizballah นั้น คำถามก็คือ “ประชาชน” ที่กลุ่มก่อการร้ายกล่าวอ้างข้างต้น หมายถึงใครกัน เพราะ “ประชาชน” มิใช่หรือที่เป็นเป้าหมายสำคัญที่กลุ่มก่อการร้ายมุ่งโจมตีหรือทำร้ายเพื่อสร้างความหวาดกลัวให้เกิดขึ้น ดังนั้น การคร่าชีวิตผู้อื่นที่ปราศจากอาวุธหรือไม่มีทางต่อสู้ นั้น คงยากยิ่งที่จะยอมรับว่าการกระทำเช่นนั้นเป็นสิ่งที่ “ถูกต้องทางศีลธรรม”

ประการที่สอง มีนักวิชาการจำนวนไม่น้อยที่เห็นว่า การก่อการร้ายอาจมีความถูกต้องทางศีลธรรมได้หากทำการโจมตีกลุ่มเป้าหมายที่เกี่ยวข้องโดยตรง ดังกรณีการโจมตีเป้าหมายของกลุ่ม Narodnaya Volya ที่มุ่งลอบสังหารผู้นำทางการเมืองเป็นรายบุคคล หรือกรณี Kaczinsky ที่มักลอบวางระเบิดหรือส่งจดหมายระเบิด (Letter Bomb) ไปยังกลุ่มเป้าหมายโดยตรง คำถามก็คือ กลุ่มที่กระทำการโจมตีหรือทำร้ายบุคคลอื่น แม้ว่าจะเกี่ยวข้องโดยตรงกับการบรรลุเป้าหมายทางการเมือง ใช้เหตุผลใดในการสร้างความชอบธรรมในสิ่งที่ตนได้กระทำลงไป เพราะหากพิจารณาคุณลักษณะของการก่อการร้ายดังที่ได้กล่าวมาแล้ว จะพบว่า “การก่อการ

* โปรดดูเพิ่มเติมใน Eric Kraemer, “A Philosopher Looks at Terrorism: Evil, Religion, and World Ethics,” in *Understanding Terrorism: Threats in an Uncertain World*, eds. Akorlie A. Nyatepe-Coo, and Dorothy Zeisler-Vralsted (Upper Saddle River, NJ: Pearson Prentice Hall, 2004), pp. 113-131; Robert A. Friedlander, “Terrorism and Political Violence: Do the Ends Justify the Means?,” in *International Terrorism in the Contemporary World*, eds. Marius H. Livingston, Lee Bruce Kress, and Marie G. Wanek, pp. 316-321; Benjamin Netanyahu, *Fighting Terrorism: How Democracies Can Defeat the International Terrorist Network* (New York: Farrar, Straus and Giroux, 2001), pp. xxi, 21; Christopher C. Harmon, *Terrorism Today* (London: Frank Cass, 2000), pp. 188-198; Jan Narveson, “Terrorism and Morality,” in *Violence, Terrorism, and Justice*, eds. Raymond G. Frey and Christopher W. Morris, pp. 59-85.

ร้าย” เป็นเพียง “วิธีการ” ที่ไม่สามารถนำเอา “เป้าหมาย” ซึ่งแม้จะดีหรือ “ถูกต้องทางศีลธรรม” เพียงใดมาใช้กล่าวอ้างแทนกันได้ บทเรียนของเหตุการณ์ในอดีตที่พวก Zealots ได้ก่อความรุนแรงขึ้น โดยมุ่งหวังให้ผู้ปกครองชาวโรมันดำเนินการปราบปรามอย่างหนัก เพื่อปลุกปั่นให้ชาวยิวด้วยกันเองลุกขึ้นต่อต้านนั้น นอกจากพวก Zealots จะต้องปลิดชีวิตตนเองบนยอดเขามาซาด้า (Masada) และไม่สามารถปลดแอกตนเองจากการปกครองของจักรวรรดิโรมันได้แล้ว ชาวยิวจำนวนหนึ่งยังต้องสังเวทชีวิตให้กับเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นโดยไม่จำเป็น ซึ่งรวมถึงชาวยิวจำนวนหนึ่งที่ถูกคร่าชีวิตโดยฝีมือของพวก Zealots ซึ่งเป็นชาวยิวด้วยกัน

ประการที่สาม กลุ่มก่อการร้ายส่วนใหญ่มักเป็นกลุ่มเล็ก ๆ ที่ประกอบไปด้วยสมาชิกที่มีจำนวนไม่มากนัก หากเปรียบเทียบกับ การปฏิวัติ หรือการทำสงครามกองโจร บุคคลเหล่านี้อ้างสิทธิความชอบธรรมอันใดจากประชาชนในการดำเนินวิธีการที่รุนแรงเพื่อหวังบรรลุเป้าหมายทางการเมือง โดยเฉพาะเป้าหมายทางการเมืองที่จะส่งผลกระทบต่อคนทั่วไปในพื้นที่นั้น เช่น การแบ่งแยกดินแดน ทั้งนี้ไม่เคยมีกลุ่มก่อการร้ายใดที่อ้างสิทธิความชอบธรรมโดยมีหลักฐานในเชิงประจักษ์ว่าได้รับความยินยอมจากประชาชนโดยส่วนใหญ่ด้วยความเต็มใจ เป้าหมายทางการเมืองที่ได้อ้างขึ้นบางครั้งจึงเป็นการคิดเองและสรุปเอง หรือเป็นการโฆษณาชวนเชื่อมากกว่า

ประการที่สี่ ในเหตุการณ์ก่อการร้ายแต่ละครั้ง นอกจากสร้างความหวาดกลัวและส่งผลให้มีผู้เสียชีวิต ผู้ได้รับบาดเจ็บ รวมทั้งทรัพย์สินต่าง ๆ ได้รับความเสียหายแล้ว เหตุการณ์ก่อการร้ายดังกล่าวยังส่งผลกระทบต่อการดำเนินชีวิตของบุคคลอื่นรอบข้างด้วย โดยเฉพาะญาติ บุคคลใกล้ชิดหรือบุคคลในครอบครัวของผู้เสียชีวิตหรือได้รับบาดเจ็บ เพราะผู้เสียชีวิตในเหตุการณ์ก่อการร้ายบางเหตุการณ์ อาจเป็นหัวหน้าหรือเป็นกำลังสำคัญของครอบครัว การเสียชีวิตของบุคคลดังกล่าวย่อมส่งผลกระทบต่อบุคคลใกล้ชิดต้องแบกรับภาระมากขึ้น และประสบความยากลำบากในการดำเนินชีวิตมากขึ้น

ประการสุดท้าย กลุ่มก่อการร้ายมิได้ใช้ “การก่อการร้าย” เป็นทางเลือกสุดท้าย หรือเป็นทางเลือกเดียวที่เหลืออยู่เพื่อให้ได้มาซึ่งเป้าหมายทางการเมือง หากแต่เป็นทางเลือกหนึ่ง

ที่กลุ่มก่อการร้ายมักนิยมใช้กันโดยทั่วไป⁸⁰ ด้วยเหตุนี้ การใช้ความรุนแรงของกลุ่มก่อการร้าย ซึ่งรู้อยู่แก่ใจมาโดยตลอดว่าเหยื่อหรือเป้าหมายของการปฏิบัติการนั้นก็คือผู้บริสุทธิ์หรือประชาชนทั่วไป การที่ McVeigh กล่าวว่าเหยื่อผู้เสียชีวิตหรือได้รับบาดเจ็บจากเหตุการณ์ระเบิดอาคารสำนักงานมลรัฐ ในเมืองโอคลาโฮมา สหรัฐฯ ในปี ค.ศ. 1995 เป็นเพียงเหยื่อหรือผู้บริสุทธิ์ (Collateral Damage)⁸¹ ท่ามกลางการทำสงครามระหว่างเขากับรัฐบาลกลางสหรัฐฯ จึงไม่ค่อยถูกต้องนัก เพราะดังที่ได้กล่าวไปแล้วว่า ผู้ก่อการร้ายมักจะนึกว่าตนเป็น “ทหาร” หรือ “นักรบ” แต่กลับปฏิเสธกฎและหลักการในการทำสงครามที่ทหารหรือนักรบที่แท้จริงได้ยึดถือและปฏิบัติกันมา การเสียชีวิตของผู้บริสุทธิ์ในระหว่างสงครามนั้นเป็นไปโดยมิได้เจตนา ซึ่งผิดกับผู้ก่อการร้ายที่รู้อยู่เต็มอกว่า เหตุการณ์ก่อการร้ายที่จะเกิดขึ้น จะมีใครบ้างที่ต้องเสียชีวิตหรือได้รับบาดเจ็บ

การทำความเข้าใจ “การก่อการร้าย” ที่เกี่ยวข้องกับประเด็นเรื่องความถูกต้องทางศีลธรรมข้างต้น ก็เพื่อชี้ให้เห็นว่า การก่อการร้ายเป็น “วิธีการ” ที่มีคุณลักษณะเฉพาะในตัวของมันเอง และแม้ว่า “การก่อการร้าย” จะมีส่วนประกอบที่เป็นเป้าหมายทางการเมืองรวมอยู่ด้วย แต่มิได้หมายความว่า เป้าหมายทางการเมืองจะสามารถสร้างความชอบธรรมให้กับ “การก่อการร้าย” ซึ่งเป็นวิธีการที่รุนแรง และมุ่งทำร้ายหรือโจมตีผู้บริสุทธิ์ได้

ปัญหาการก่อการร้ายที่เกิดขึ้นในทุกภูมิภาคของโลกในปัจจุบัน ซึ่งรวมถึงภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ นั้นมิได้มาจากปัญหาที่ว่าผู้ก่อการร้ายจะยอมรับว่าตนเป็น “ผู้ก่อการร้าย” หรือไม่ แต่หากมาจากการที่บุคคลบางกลุ่ม ได้พยายามสร้างภาพความชอบธรรมให้กับเป้าหมายทางการเมืองของกลุ่มตน โดยอ้างว่ากระทำไปในนามของประชากรส่วนใหญ่ที่เป็นชนกลุ่มน้อย ในขณะที่ประชากรส่วนใหญ่เหล่านั้นกลับไม่เคยได้รับการไต่ถามหรือให้ความเห็นชอบในการดำเนินวิธีการก่อการร้ายแต่อย่างใด⁸² นอกจากนั้น ผู้ก่อการร้ายยังอ้างเหตุผลในการใช้ความรุนแรงอยู่บ่อยครั้งว่า กระทำไปเพื่อเหยี่ยวาสังคมที่กำลังป่วย ซึ่งไม่สามารถแก้ไขได้ด้วยสันติวิธี โดยเฉพาะการปฏิรูป ขณะเดียวกัน การที่รัฐมีแนวโน้มใช้ความรุนแรงมากขึ้น ทำให้ตนไม่มี

⁸⁰ Michael Walzer, “Excusing Terror: The Politics of Ideological Apology,” *The American Prospect*[Online] 12, 18 (22 October 2001) Available from: <http://www.prospect.org/print/V12/18/walzer-m.html>; INTERNET.

⁸¹ Cable News Network, “From Decorated Veteran to Mass Murderer,” *CNN.com*[Online] (n.d.) Available from: <http://www.cnn.com/CNN/Programs/people/shows/mcveigh/profile.html>; INTERNET.

⁸² Martha Crenshaw, “The Causes of Terrorism,” *Comparative Politics* 13, 4 (July 1981): 384.

ทางเลือกอื่น นอกจากความรุนแรง⁸³ สิ่งเหล่านี้ นอกจากจะเป็นการบิดเบือนภาพของ “การก่อการร้าย” ที่เป็นจริงแล้ว ยังเป็นการโฆษณาชวนเชื่อให้ผู้รู้เท่าไม่ถึงการณ์เข้าร่วมวิถีจักรของ ความรุนแรงที่กลุ่มก่อการร้ายได้สร้างขึ้นอย่างไม่มีวันจบสิ้น

อย่างไรก็ตาม คงปฏิเสธไม่ได้ว่า รากเหง้าของปัญหาการก่อการร้ายที่เกิดขึ้นส่วนหนึ่งมาจากรัฐ ซึ่งอ้างสิทธิอำนาจและความชอบธรรมในการปกครองพลเมืองและดินแดนด้วยเช่นกัน ไม่ว่าจะเป็นการที่ชนกลุ่มน้อยได้รับการปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรมจากเจ้าหน้าที่ของรัฐ การขาดซึ่งโอกาสในการมีส่วนร่วมทางการเมือง หรือการดำเนินมาตรการต่อต้านการก่อการร้ายของรัฐที่เน้นการปราบปรามเป็นหลักจนส่งผลกระทบต่อการดำเนินชีวิตของประชากรส่วนใหญ่ที่เป็นชนกลุ่มน้อย⁸⁴

สิ่งต่าง ๆ เหล่านี้ได้กลายเป็นเงื่อนไขสำคัญที่ผลักดันให้โครงสร้างความขัดแย้งระหว่างรัฐกับกลุ่มก่อการร้าย และรัฐกับประชากรซึ่งเป็นชนกลุ่มน้อย ก่อตัวทวีความรุนแรงมากขึ้นทุกขณะ ที่สำคัญ ความซับซ้อนของปัญหาการก่อการร้ายและความขัดแย้งระหว่างรัฐกับพลเมืองยังปรากฏให้เห็นเด่นชัดขึ้น เมื่อรัฐในฐานะตัวแสดงหลักในโครงสร้างการเมืองระหว่างประเทศ จำต้องเผชิญและปรับตัวให้ทันต่อความผันผวนของบริบทการเมืองระหว่างประเทศที่เปลี่ยนแปลงไปอยู่ตลอดเวลา

คำถามที่ตามมาก็คือ ท่ามกลางปรากฏการณ์แห่งการปะทะสังสรรค์ระหว่างรัฐกับรัฐในโครงสร้างการเมืองระหว่างประเทศ และรัฐกับพลเมือง รวมทั้งกลุ่มก่อการร้ายในโครงสร้างการเมืองภายในที่เกี่ยวข้องกับปัญหาการก่อการร้ายนั้น รัฐจะมีวิธีการจัดการ ปรับตัว หรือแม้กระทั่งเผชิญหน้ากับบริบทระหว่างประเทศที่เกิดขึ้นได้อย่างไร ขณะเดียวกัน รัฐจะมีทางเลือกอะไรบ้างหรือไม่ในการดำเนินมาตรการแก้ไขปัญหาการก่อการร้ายเพื่อให้ได้มาซึ่งเสถียรภาพ ความมั่นคง ตลอดจนความสงบสุขของพลเมืองภายในดินแดนของตน

⁸³ Albert Parry, *Terrorism: From Robespierre to Arafat* (New York: The Vanguard Press, 1976), p. 12.

⁸⁴ Martha Crenshaw, “The Causes of Terrorism,” *Comparative Politics* 13: 383-385.

ในบทต่อไป จะกล่าวถึงความเป็นมา พัฒนาการ ตลอดจนความเปลี่ยนแปลงของ การก่อการร้ายในไทยและฟิลิปปินส์ ทั้งในยุคสงครามเย็น และในยุคหลังสงครามเย็นตามลำดับ โดยมีความเปลี่ยนแปลงของโครงสร้างและบริบทการเมืองระหว่างประเทศในแต่ละช่วงเวลาเป็น ปัจจัยสำคัญที่ส่งผลให้ปัญหาการก่อการร้าย ตลอดจนการจัดการกับปัญหาการก่อการร้ายของ ไทยและฟิลิปปินส์มีความคล้ายคลึงและแตกต่างกันอย่างนัยสำคัญ โดยเฉพาะภายหลังเหตุการณ์ 9/11



สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

บทที่ 3

โครงสร้างและบริบทการเมืองระหว่างประเทศในยุคสงครามเย็น: ผลกระทบต่อการค้า การพัฒนา และการจัดการปัญหา การค้าเสรีในไทยและฟิลิปปินส์

ในบทนี้มุ่งศึกษาและวิเคราะห์ถึงโครงสร้างและบริบทการเมืองระหว่างประเทศในยุคสงครามเย็นที่มีอิทธิพลต่อการกำเนิดและการพัฒนาของการค้าเสรีและขบวนการการค้าเสรี ตลอดจนการจัดการปัญหาการค้าเสรีของประเทศไทยและฟิลิปปินส์ โดยมุ่งศึกษาปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงและเสถียรภาพของประเทศไทยและฟิลิปปินส์ซึ่งเป็นที่มาของการอุบัติขึ้นของ “การค้าเสรี” ที่สำคัญ 2 ประการ ได้แก่ ปัญหาการคุกคามของลัทธิคอมมิวนิสต์ และปัญหาความพยายามแบ่งแยกดินแดนจังหวัดชายแดนภาคใต้ของไทย และบริเวณหมู่เกาะมินดาเนาและซูลูของฟิลิปปินส์ ทั้งนี้จะจำแนกการศึกษาตามเงื่อนไขเวลาที่มีการเปลี่ยนแปลงของโครงสร้างและบริบทการเมืองระหว่างประเทศส่งผลกระทบต่อการค้าเสรีและการพัฒนาของการค้าเสรีในไทยและฟิลิปปินส์ ดังนี้ คือ (1) ปี ค.ศ. 1945-1975 และ (2) ปี ค.ศ. 1976-1991

3.1 โครงสร้างและบริบทการเมืองระหว่างประเทศ ปี ค.ศ. 1945-1975

ความพ่ายแพ้ของฝ่ายอักษะอันนำไปสู่การสิ้นสุดของสงครามโลกครั้งที่ 2 ทำให้เยอรมนีและญี่ปุ่นหมดเขี้ยวเล็บในฐานะที่เป็นภัยคุกคามต่อความมั่นคงระหว่างประเทศอย่างสิ้นเชิง โดยเยอรมนีถูกแบ่งออกเป็นเขตยึดครอง 4 เขต ภายใต้ข้อตกลงของ 4 ชาติมหาอำนาจระหว่างสหรัฐฯ สหภาพโซเวียต อังกฤษ และฝรั่งเศส¹ รวมทั้งยังต้องคืนดินแดนด้านปรัสเซียตะวันออกให้แก่โปแลนด์ และแคว้นอัลซาส (Alsace) และลอร์เรน (Lorraine) ให้แก่ฝรั่งเศส ขณะที่ญี่ปุ่นต้องลงนามในสนธิสัญญาความมั่นคงญี่ปุ่น-สหรัฐฯ (United States-Japan Security Treaty) ในปี ค.ศ. 1951 โดยยินยอมให้สหรัฐฯ ใช้ดินแดนของญี่ปุ่นเป็นที่ตั้งฐานทัพ และฝึกซ้อมทางทหารตามความจำเป็น รวมทั้งยินยอมให้สหรัฐฯ ใช้กำลังทหารเพื่อรักษาเสถียรภาพ

¹ Peter G. Boyle, *American-Soviet Relations: From the Russian Revolution to the Fall of Communism* (London: Routledge, 1993), p. 57.

ภายในประเทศของตน² ส่วนอังกฤษและฝรั่งเศสที่แม้จะเป็นฝ่ายชนะสงคราม แต่ก็ประสบกับความบอบช้ำอย่างหนัก ความอ่อนแอของบรรดามหาอำนาจในยุโรปข้างต้น นอกจากจะส่งผลให้เกิดช่องว่างทางอำนาจในยุโรปแล้ว ยังส่งผลให้สหรัฐฯ และสหภาพโซเวียต ซึ่งไม่ได้รับความเสียหายจากสงครามมากนัก ต่างพยายามแข่งขันเข้ามามีบทบาทและอิทธิพลในยุโรปเพื่อทดแทนช่องว่างทางอำนาจดังกล่าว จนเกิดการปะทะขัดแย้งด้านอุดมการณ์ระหว่างกัน โดยมีสหรัฐฯ เป็นผู้นำค่ายเสรีประชาธิปไตย ขณะที่สหภาพโซเวียตกลายเป็นผู้นำค่ายคอมมิวนิสต์

การแข่งขันและความขัดแย้งระหว่างสหรัฐฯ และสหภาพโซเวียตข้างต้น เป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้โครงสร้างการเมืองระหว่างประเทศภายหลังจากสิ้นสุดของสงครามโลกครั้งที่ 2 เปลี่ยนแปลงไปสู่ระบบสองขั้วอำนาจอย่างชัดเจน โดยแต่ละฝ่ายได้ดำเนินมาตรการต่าง ๆ ในการขยายอิทธิพลของตนไปสู่ภูมิภาคต่าง ๆ เพื่อแสวงหาพันธมิตรและเพื่อขัดขวางการขยายอิทธิพลของฝ่ายตรงข้าม กล่าวคือ หลังจากที่สหภาพโซเวียตประสบผลสำเร็จในการแผ่ขยายลัทธิคอมมิวนิสต์ในยุโรปตะวันออกในระหว่างปี ค.ศ. 1945-1948 โดยให้การสนับสนุนช่วยเหลือพรรคคอมมิวนิสต์ในประเทศต่าง ๆ เพื่อจัดตั้งรัฐบาลและเปลี่ยนระบอบการปกครองไปเป็นแบบคอมมิวนิสต์ ไม่ว่าจะเป็นโปแลนด์ ฮังการี โรมาเนีย ยูโกสลาเวีย และเชโกสโลวาเกีย³ การจัดตั้งสำนักงานข่าวสารคอมมิวนิสต์ (Communist Information Bureau) หรือองค์การโคมินฟอรึม ในปี ค.ศ. 1947 เพื่อทำหน้าที่เป็นศูนย์กลางของพรรคคอมมิวนิสต์ทั่วโลก และเป็นเครื่องมือของสหภาพโซเวียตในการแผ่ขยายลัทธิคอมมิวนิสต์ไปสู่ประเทศต่าง ๆ แทนองค์การ Comintern ที่ถูกล้มเลิกไปในปี ค.ศ. 1943⁴ รวมทั้งการแผ่ขยายอิทธิพลไปยังอิหร่าน ตุรกี และกรีซ โดยเฉพาะกรณีสองประเทศหลังนั้น ทำให้สหรัฐฯ จำเป็นต้องเข้ามาแทรกแซงการขยายอิทธิพลของสหภาพโซเวียตในยุโรป โดยเฉพาะการริเริ่มแผนการมาร์แชล (Marshall Plan) และการจัดตั้งองค์การสนธิสัญญาแอตแลนติกเหนือ (North Atlantic Treaty Organization) หรือองค์การนาโต้ ภายหลังจากเหตุการณ์ปิดล้อมเบอร์ลิน เพื่อให้เป็นเครื่องมือสำคัญในการฟื้นฟูเศรษฐกิจยุโรป รวมทั้งเพื่อสร้าง

² Michael J. Green, "Balance of Power," in *U.S.-Japan Relations in a Changing World*, ed. Steven K. Vogel (Washington, D.C.: Brookings Institution Press, 2002), pp. 14-15.

³ Peter G. Boyle, *American-Soviet Relations: From the Russian Revolution to the Fall of Communism*, pp. 55-57.

⁴ Alvin Z. Rubinstein, *Soviet Foreign Policy Since World War II: Imperial and Global*, 3rd ed. (Glenview, IL: Scott, Foresman and Company, 1989), pp. 63, 84-85.

หลักประกันด้านความมั่นคงและการทหารให้ประเทศยุโรปที่เหลือให้รอดพ้นจากลัทธิคอมมิวนิสต์⁵ ในขณะที่สหภาพโซเวียตก็ตอบโต้ด้วยการจัดตั้งสภาเพื่อความช่วยเหลือซึ่งกันและกันในทางเศรษฐกิจ หรือองค์การโคมิคอน (COMECON) ในปี ค.ศ. 1949 และองค์การสนธิสัญญาออร์ซอ (The Warsaw Treaty Organization) ในปี ค.ศ. 1955 ในฐานะที่เป็นเครื่องมือทางเศรษฐกิจ และสร้างระบบพันธมิตรทางทหารของค่ายคอมมิวนิสต์เพื่อต่อต้านการรุกรานของค่ายเสรีประชาธิปไตย⁶ ทั้งนี้ การแข่งขันระหว่างมหาอำนาจทั้งสอง นอกจากจะส่งผลให้บริบทการเมืองระหว่างประเทศตกอยู่ในภาวะตึงเครียดแล้ว ยังนำไปสู่การการุญอุบัติขึ้นของ “สงครามเย็น (Cold War)” ซึ่งดำรงอยู่เกือบ 5 ทศวรรษอีกด้วย

ก. สหรัฐฯ กับการดำเนินนโยบายสกัดกั้นการแพร่ขยายของลัทธิคอมมิวนิสต์

การขยายอิทธิพลและลัทธิคอมมิวนิสต์ของสหภาพโซเวียตในยุโรปในปลายคริสต์ทศวรรษที่ 1940 ถือเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้สหรัฐฯ ต้องหันมากำหนดนโยบายที่มีต่อสหภาพโซเวียตอย่างเป็นทางการขึ้นเป็นครั้งแรก ดังจะเห็นได้จากการประกาศ “หลักการทรูแมน (Truman Doctrine)” ในปี ค.ศ. 1947 ซึ่งมีใจความสำคัญว่า “จะให้ความช่วยเหลือแก่ประเทศใดก็ตามที่ปรารถนาจะต่อต้านลัทธิคอมมิวนิสต์”^{*} ตลอดจนการดำเนินนโยบายปิดล้อม (Containment Policy) เพื่อป้องกันการแพร่ขยายอิทธิพลของสหภาพโซเวียตและประเทศที่ปกครองด้วยระบอบคอมมิวนิสต์ในภูมิภาคต่าง ๆ ด้วยการสนับสนุนและเสริมสร้างขีดความสามารถในด้านต่าง ๆ แก่ประเทศที่ปรารถนาจะต่อต้านลัทธิคอมมิวนิสต์ทุกรูปแบบ โดยเฉพาะด้านการทหารและการป้องกันประเทศ ซึ่งปรากฏชัดเจนในกรณีการเข้าร่วมในสงครามเวียดนาม อันเป็นประเด็นหนึ่งในการดำเนินนโยบายตาม “หลักการทรูแมน” ของสหรัฐฯ ในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้

เหตุการณ์ชิงโจมตีสหรัฐอเมริกา (Maddox) ของสหรัฐฯ โดยเรือยิงตอร์ปิโดของเวียดนามเหนือจำนวน 3 ลำ ในวันที่ 2 สิงหาคม ค.ศ. 1964 หลังจากสหรัฐฯ ได้เพิ่มกำลัง

⁵ Richard Pipes, *Communism: A History of the Intellectual and Political Movement* (London: Phoenix Press, 2001), pp. 110-111.

⁶ วิมลวรรณ ภัทรโรคม, *ยุโรปหลังสงครามโลกครั้งที่สอง* (กรุงเทพฯ: ศักดิ์โสภณาการพิมพ์, 2540), หน้า 30, 39.

^{*} โปรดดูเพิ่มเติมใน Harry S. Truman, “Address of the President of the United States Delivered Before a Joint Session of the Senate and the House of Representatives, Recommending Assistance to Greece and Turkey,” 12 March 1947 Available from: http://www.trumanlibrary.org/whistlestop/study_collections/doctrine/large/index.php; INTERNET.

ทหารเป็น 21,000 นายเพื่อเตรียมให้การสนับสนุนรัฐบาลเวียดนามใต้ให้สู้รบกับเวียดนามเหนือ เป็นจุดเริ่มต้นที่สหรัฐฯ ก้าวเข้าสู่สงครามเวียดนามอย่างเต็มรูปแบบ ซึ่งจะเห็นได้จากข้อมติอ้าง ตั้งเกีย (Gulf of Tonkin Resolution) ที่สภาของเกรสสหรัฐฯ เห็นชอบให้รัฐบาลสามารถปฏิบัติการ ทางทหารในเวียดนามโดยไม่ต้องประกาศสงคราม ขณะเดียวกัน สภาความมั่นคงแห่งชาติของ สหรัฐฯ ยังเสนอให้ประธานาธิบดีลินคอล์น บี. จอห์นสัน (Lyndon B. Johnson) อนุมัติแผนระเบิด โจมตีกองกำลังของเวียดนามเหนือ ซึ่งจะเห็นได้จากปฏิบัติการ Barrel Roll ในเดือนธันวาคม ค.ศ. 1964 ปฏิบัติการ Flaming Dart I และ II ในวันที่ 7 และ 11 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 1965 ปฏิบัติการ Rolling Thunder ในเดือนมีนาคม ค.ศ. 1965 ปฏิบัติการ Starlite ในเดือนสิงหาคม ค.ศ. 1965 รวมทั้งปฏิบัติการ Commando Hunt ระหว่างเดือนพฤศจิกายน ค.ศ. 1968 – ธันวาคม ค.ศ. 1972 นอกจากนี้ กองทัพสหรัฐฯ ภายใต้การบัญชาการของพลเอกวิลเลียม เวสต์มอร์แลนด์ (General William Westmoreland) ยังได้เพิ่มกองกำลังทหารจากจำนวนที่ปรึกษาด้านการทหารที่มีอยู่ราว 16,000 นายในต้นปี ค.ศ. 1964 เป็นกองกำลังทหารทั้งหมดกว่า 553,000 นายในปี ค.ศ. 1969

อย่างไรก็ตาม สหรัฐฯ ต้องประสบปัญหาการดำเนินนโยบายต่างประเทศในการ ปิดล้อมการแพร่ขยายของลัทธิคอมมิวนิสต์ตามหลักการทูแมน โดยเฉพาะการทำสงคราม เวียดนามซึ่งยืดเยื้อเป็นเวลากว่า 10 ปี และสหรัฐฯ ต้องทุ่มงบประมาณและกำลังพลเป็นจำนวน มากสำหรับการดำเนินการดังกล่าว แทนที่จะนำมาใช้เพื่อกิจการภายในประเทศ ทำให้ชาว อเมริกันรู้สึกไม่พอใจและเรียกร้องให้รัฐบาลถอนกำลังทหารของตนกลับประเทศ ทั้งนี้ ผลกระทบ ดังกล่าวทำให้สหรัฐฯ ต้องทบทวนการดำเนินนโยบายต่างประเทศครั้งสำคัญอันนำไปสู่การถอนตัว ออกจากภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ในที่สุด⁷

หลังจากได้รับเลือกตั้งให้ดำรงตำแหน่งประธานาธิบดี ประธานาธิบดีริชาร์ด นิก สัน (Richard Nixon) ได้ประกาศ “หลักการนิกสัน (Nixon Doctrine)” ในปี ค.ศ. 1969 เพื่อเป็น กรอบในการดำเนินนโยบายต่างประเทศในคริสต์ทศวรรษที่ 1970 โดยมีประเด็นสำคัญ ดังนี้⁸

⁷ ชัยภรณ์ วัฒนศิริเดชชัย, “บทบาทของอาเซียนในยุคหลังสงครามเย็น: วิเคราะห์กรณีการปรับกลไกความร่วมมืออาเซียน ศึกษากรณีการก่อตั้ง ARF และ AFTA,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโท สาขาวิชารัฐศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2546), หน้า 110.

⁸ Richard Nixon, *U.S. Foreign Policy for the 1970s: Building for Peace* (Washington, D.C.: U.S. Government Printing House, 1971), pp. 10-14.

1. การคงรักษาพันธกรณีต่อสนธิสัญญาต่าง ๆ ที่สหรัฐฯ ได้กระทำไว้ แต่สหรัฐฯ จะเข้าไปเกี่ยวพันมากน้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับผลประโยชน์แห่งชาติของสหรัฐฯ เป็นสำคัญ

2. การทำหน้าที่พิทักษ์เสรีภาพแก่ประเทศพันธมิตรหรือประเทศที่ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของสหรัฐฯ หากประเทศเหล่านี้ถูกคุกคามโดยตรงหรือโดยอ้อมจากประเทศมหาอำนาจนิวเคลียร์ การหลีกเลี่ยงการเผชิญหน้ากับประเทศมหาอำนาจนิวเคลียร์ รวมทั้งการเรียกร้องให้ประเทศที่มีอาวุธนิวเคลียร์ในครอบครองถือปฏิบัติตามสนธิสัญญาการห้ามแพร่ขยายของอาวุธนิวเคลียร์ (Non-Proliferation Treaty: NPT)

3. การสนับสนุนประเทศโลกที่สามในการต่อสู้และป้องกันภัยคุกคามต่าง ๆ ด้วยตนเองเป็นอันดับแรก ในขณะที่สหรัฐฯ ยังคงให้ความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจและการทหารภายใต้กรอบสนธิสัญญาที่ได้กระทำร่วมกัน

ดังนั้น เป้าหมายของ “หลักการนิคสัน” จึงยังคงมุ่งสกัดกั้นการแพร่ขยายของลัทธิคอมมิวนิสต์เช่นเดียวกับ “หลักการทรูแมน” แต่ต่างกันตรงที่รูปแบบและระดับความเข้มข้นในการเข้าร่วม อีกทั้ง “หลักการนิคสัน” ยังเน้นการดำเนินนโยบายต่างประเทศโดยใช้กรอบข้อตกลงหรือสนธิสัญญาระหว่างประเทศเป็นเครื่องมือสำคัญ ทั้งนี้ “หลักการนิคสัน” ได้ส่งผลให้เกิดความเปลี่ยนแปลงอย่างมากต่อภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ โดยเฉพาะการยุติบทบาทของสหรัฐฯ ในสงครามเวียดนาม ซึ่งทำให้บทบาทและอิทธิพลของสหรัฐฯ ในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ลดน้อยลง

ข. สหรัฐฯ กับการสกัดกั้นแพร่ขยายลัทธิคอมมิวนิสต์ในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ของจีนและสหภาพโซเวียต

หลังจากที่พรรคคอมมิวนิสต์จีนภายใต้การนำของเหมา เจ๋อตุงประสบความสำเร็จในการปฏิวัติจีนในปี ค.ศ. 1949 ตามมาด้วยการประกาศถ้อยแถลงของลิวเซาซี (Liu Shao-ch'i) รองประธานคณะกรรมการกลางพรรคคอมมิวนิสต์จีน และประธานกิตติมศักดิ์ของสหพันธ์สหภาพกรรมกรจีน ในการประชุมสหกรรมกร ณ กรุงปักกิ่ง ในเดือนพฤศจิกายน ปี ค.ศ. 1949 ที่ระบุว่ามุ่งส่งเสริมให้เกิดการปฏิวัติขึ้นในดินแดนส่วนใหญ่ในเอเชียด้วยการ “ต่อสู้ด้วยอาวุธตาม

แบบอย่างชาวจีน”⁹ การจัดตั้ง “สำนักงานชาวจีนโพ้นทะเล (Bureau for Overseas Chinese)” ขึ้นที่กรุงปักกิ่ง เพื่อปกป้องชาวจีนในต่างประเทศ และชักชวนให้ชาวจีนกลับมารับใช้ชาติของตน¹⁰ การนี้กำลังของมหาอำนาจค่ายคอมมิวนิสต์ ดังกรณีของเหมา เจ๋อตงที่เดินทางไปเยือนสหภาพโซเวียต และได้มีการลงนามในสนธิสัญญามิตรภาพ พันธมิตร และความช่วยเหลือร่วมกันระหว่างสหภาพโซเวียตและจีน (Treaty of Friendship, Alliance and Mutual Assistance) ขึ้นในปี ค.ศ. 1950¹¹ รวมทั้งการที่พรรคคอมมิวนิสต์จีนมีส่วนสนับสนุนเกาหลีเหนือในการรุกรานเกาหลีใต้จนขยายตัวขึ้นเป็นสงครามเกาหลีในปีเดียวกัน¹² เป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้การแพร่ขยายของลัทธิคอมมิวนิสต์ในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้มีมากขึ้นเป็นลำดับ

สงครามเวียดนามเป็นตัวอย่างหนึ่งที่สะท้อนถึงการแพร่ขยายลัทธิคอมมิวนิสต์ในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้อย่างชัดเจน โดยในช่วงเริ่มแรกของสงครามดังกล่าวเป็นการต่อสู้กันระหว่างฝรั่งเศสซึ่งเป็นเจ้าอาณานิคมกับขบวนการชาตินิยมเวียดนามซึ่งต้องการปลดแอกตนเองจากฝรั่งเศส ทั้งนี้ขบวนการชาตินิยมเวียดนามที่ได้รับการสนับสนุนจากจีนซึ่งเป็นไปตามการประกาศถ้อยแถลงของลิวเซาซี (Liu Shao-ch'i) ในเดือนพฤศจิกายน ค.ศ. 1949 จนในที่สุดฝรั่งเศสซึ่งได้รับการสนับสนุนทางการเงินและอาวุธยุทโธปกรณ์จากสหรัฐฯ ต้องพ่ายแพ้แก่ขบวนการชาตินิยมเวียดนามในปี ค.ศ. 1954 และนำไปสู่การเป็นเอกราชของประเทศในคาบสมุทรอินโดจีน และการแบ่งเวียดนามออกเป็น 2 ส่วน โดยเวียดนามเหนือปกครองด้วยระบอบคอมมิวนิสต์ ส่วนเวียดนามใต้ปกครองด้วยระบอบประชาธิปไตย

สำหรับสหรัฐฯ ในฐานะผู้นำโลกเสรีประชาธิปไตย มองว่า ชัยชนะของขบวนการชาตินิยมเวียดนามเป็นการตอกย้ำถึงความต้องการแพร่ขยายลัทธิคอมมิวนิสต์ของสหภาพโซเวียตในเอเชียตามทฤษฎีโดมิโน โดยมีลาว กัมพูชา และไทยเป็นเป้าหมายถัดไปที่จะถูกครอบงำจากลัทธิดังกล่าว ด้วยเหตุนี้ สหรัฐฯ จึงดำเนินนโยบายสกัดกั้นและปิดล้อมการแพร่ขยายของลัทธิคอมมิวนิสต์ด้วยการให้ความช่วยเหลือทั้งทางเศรษฐกิจและการทหารแก่เวียดนามใต้ ลาว และกัมพูชา ในฐานะประเทศหน้าด่านของการต่อต้านการแพร่ขยายดังกล่าว และขยายกรอบการปิด

⁹ การคุกคามของคอมมิวนิสต์ต่อประเทศไทย (พระนคร: ไทยสัมพันธ์, 2511), หน้า 11.

¹⁰ Virginia Thompson and Richard Adloff, *Minority Problems in Southeast Asia* (New York: Russell & Russell, 1970), p. 12.

¹¹ Peter Lowe, *The Origins of the Korean War*, 2nd ed. (New York: Longman, 1997), pp. 138-142.

¹² *Ibid.*, pp. 182, 218-226.

ล้อมออกไปให้ครอบคลุมภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ให้มากขึ้น ซึ่งจะเห็นได้จากการลงนามในสนธิสัญญาป้องกันร่วมกันแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (Southeast Asian Collective Defense Treaty) ร่วมกับออสเตรเลีย นิวซีแลนด์ อังกฤษ ฝรั่งเศส ปากีสถาน ฟิลิปปินส์ และไทย ณ กรุงมะนิลา ในเดือนกันยายน ค.ศ. 1954 จนนำไปสู่การจัดตั้งองค์การสนธิสัญญาป้องกันร่วมกันแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ หรือ องค์การ ส.ป.อ. (Southeast Asia Treaty Organization: SEATO) เพื่อสร้างหลักประกันว่าสมมติฐานตามทฤษฎีโดมิโนจะไม่เกิดขึ้นจริง ตรงกันข้าม การแพร่ขยายลัทธิคอมมิวนิสต์ในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้กลับทวีมากยิ่งขึ้น ภายหลังจากอุบัติขึ้นของวิกฤตการณ์ลาวในปี ค.ศ. 1961 เมื่อกองทัพแห่งชาติลาวไม่สามารถยืนหยัดต่อสู้กับกองกำลังของฝ่ายคอมมิวนิสต์ปะเทดลาว แม้จะได้รับความช่วยเหลือจากสหรัฐฯ ก็ตาม

สหรัฐฯ ได้เข้ามามีบทบาทในการสกัดกั้นการแพร่ขยายลัทธิคอมมิวนิสต์ในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้อย่างเต็มตัวภายหลังจากกรณีอ่าวตังเกี๋ยในปี ค.ศ. 1964 ตามมาด้วยการรุกในวันตรุษ (Tet Offensive) ของเวียดนามเหนือและเวียดนามในเมืองต่าง ๆ ของเวียดนามในช่วงเดือนมกราคม ค.ศ. 1968 ซึ่งแม้สหรัฐฯ และเวียดนามใต้จะประสบชัยชนะจากการรบในครั้งนั้น แต่การรุกรดังกล่าวได้ส่งกระทบอย่างรุนแรงต่อสหรัฐฯ ทั้งในส่วนของทหารอเมริกันที่สูญเสียขวัญและกำลังใจในการต่อสู้ และในส่วนของแรงกดดันจากการเมืองภายในของสหรัฐฯ ซึ่งมีการเดินขบวนประท้วงสงครามเวียดนามอย่างกว้างขวาง จนกระทั่งสหรัฐฯ ต้องปรับเปลี่ยนนโยบายต่างประเทศของตนจากการยึด “หลักการทรูแมน” ไปสู่ “หลักการนิกสัน” ดังที่กล่าวไปแล้วในที่สุด

ค. สหรัฐฯ กับการปรับความสัมพันธ์กับสหภาพโซเวียตและจีน

ในส่วนของสหภาพโซเวียต แม้ภายหลังจากสิ้นสุดของสงครามโลกครั้งที่ 2 สหรัฐฯ ถือว่าเป็นมหาอำนาจเพียงประเทศเดียวที่มีแสนยานุภาพทางทหารสูงสุดเนื่องจากมีอาวุธนิวเคลียร์อยู่ในครอบครองอยู่เพียงผู้เดียว ซึ่งในด้านหนึ่งทำให้สหรัฐฯ อาศัยความได้เปรียบดังกล่าวในสร้างดุลอำนาจกับสหภาพโซเวียต ขณะที่อีกด้านหนึ่งกลับเป็นปัจจัยเร่งให้สหภาพโซเวียตหันมาพัฒนาแสนยานุภาพทางทหารของตนด้วยการพัฒนาอาวุธนิวเคลียร์อย่างจริงจัง

ความเสียเปรียบทางยุทธศาสตร์ของสหรัฐฯ ต่อสหภาพโซเวียตเริ่มปรากฏชัดเจนเมื่อสหภาพโซเวียตประสบความสำเร็จในการพัฒนาศักยภาพทางทหารของตนอย่างต่อเนื่อง เช่น การทดลองระเบิดนิวเคลียร์ในปี ค.ศ. 1949 การทดลองระเบิดไฮโดรเจนในปี ค.ศ. 1953 การส่งดาวเทียมสปุตนิกโคจรรอบโลกเป็นครั้งแรกในปี ค.ศ. 1957 ขณะเดียวกัน การเผชิญหน้ากันระหว่างค่ายสังคมนิยมคอมมิวนิสต์กับค่ายเสรีประชาธิปไตยที่เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง เช่น กรณีสงครามในคาบสมุทรเกาหลี (ปี ค.ศ. 1950-1953) กรณีวิกฤตการณ์ช่องแคบไต้หวัน (ปี ค.ศ. 1958) วิกฤตการณ์คิวบา (ปี ค.ศ. 1962) เป็นต้น ล้วนเป็นปัจจัยให้สหรัฐฯ และสหภาพโซเวียตต่างแข่งขันกันสะสมอาวุธทั้งในเชิงปริมาณและประสิทธิภาพตลอดช่วงคริสต์ทศวรรษที่ 1950-1960¹³

แม้การสะสมอาวุธข้างต้นจะทำให้มหาอำนาจทั้งสองดูเหมือนว่ารู้สึกรู้สึกันคงปลอดภัยจากฝ่ายตรงข้าม แต่ในความจริงกลับพบว่า มหาอำนาจทั้งสองมิได้รู้สึกมั่นคงปลอดภัยแต่อย่างใด เพราะทั้งสองต่างหวาดกลัวต่ออำนาจทำลายล้างสูงและไม่มั่นใจกับความยับยั้งชั่งใจของอีกฝ่ายหนึ่งในการใช้อาวุธดังกล่าว ดังนั้น เพื่อให้หลุดพ้นจากสภาวะ “ดุลแห่งความหวาดกลัว (Balance of Terror)” มหาอำนาจทั้งสองจึงเห็นความจำเป็นที่จะต้องหันหน้าเข้าหากันเพื่อเจรจาจำกัดอาวุธเหล่านี้ อันนำไปสู่การเจรจาเกี่ยวกับการจำกัดอาวุธยุทธศาสตร์ (Strategic Arms Limitation Talks: SALT) และการลงนามในสนธิสัญญา 2 ฉบับ คือ Anti-Ballistic Missile (ABM) Treaty และ Interim Agreement on Certain Measures with Respect to the Limitation of Strategic Offensive Weapons¹⁴

นอกเหนือจากความต้องการในการจำกัดอาวุธนิวเคลียร์เพื่อหลีกเลี่ยงสงครามนิวเคลียร์และภาวะ “ดุลแห่งความหวาดกลัว” แล้ว ทั้งสหรัฐฯ และสหภาพโซเวียตต่างมีปัจจัยอื่นที่เร่งให้มหาอำนาจทั้งสองเจรจา SALT อย่างจริงจัง โดยสหรัฐฯ ต้องการให้สหภาพโซเวียตกดดันให้เวียดนามยอมเจรจากับตนเพื่อยุติสงครามเวียดนามตามที่ได้กล่าวมาแล้ว อีกทั้งยังต้องการเข้ามาแสวงหาและรักษาผลประโยชน์สืบเนื่องมาจากความขัดแย้งระหว่างจีนกับสหภาพโซเวียต ส่วนสหภาพโซเวียตนั้น การเจรจา SALT ถือเป็น การยอมรับสถานภาพความเป็นมหาอำนาจทาง

¹³ ชัยภรณ์ วัฒนศิริเดชชัย, “บทบาทของอาเซียนในยุคหลังสงครามเย็น: วิเคราะห์กรณีการปรับกลไกความร่วมมืออาเซียนศึกษากรณีการก่อตั้ง ARF และ AFTA,” หน้า 114-115.

¹⁴ Henry A. Kissinger, *American Foreign Policy (Expanded Edition)* (New York: W.W. Norton & Company, 1974), pp. 152-154.

ยุทธศาสตร์จากสหรัฐฯ ซึ่งทำให้สหภาพโซเวียตสามารถอ้างความแข็งแกร่งของลัทธิคอมมิวนิสต์ และความอ่อนแอของค่ายเสรีประชาธิปไตยในการต่อสู้ทางอุดมการณ์ทางการเมือง¹⁵ อีกทั้งสหภาพโซเวียตยังต้องการใช้สหรัฐฯ คานดุลอำนาจกับจีน ซึ่งนับตั้งแต่ปลายคริสต์ทศวรรษที่ 1960 ทั้งสหภาพโซเวียตและจีนมีความขัดแย้งกันเกี่ยวกับการตีความและการปฏิบัติตามแนวคิดมาร์กซ์-เลนิน รวมทั้งความขัดแย้งบริเวณชายแดน ทั้งนี้เพื่อป้องกันมิให้สหรัฐฯ และจีนมีความสัมพันธ์ที่ใกล้ชิดกันจนเกินไป

ส่วนในกรณีของจีนนั้น หากพิจารณาความสัมพันธ์ระหว่างสหรัฐฯ กับจีนในคริสต์ทศวรรษที่ 1950-1960 จะพบว่า การที่สหรัฐฯ ดำเนินนโยบายต่างประเทศภายใต้ “หลักการทูแมน” นั้น เป็นปัจจัยสำคัญให้สหรัฐฯ ดำเนินนโยบายต่อต้านและปิดล้อมจีนมาโดยตลอด โดยมองว่าจีนเป็นประเทศบริวารและเป็นตัวแทนของสหภาพโซเวียตในการแพร่ขยายลัทธิคอมมิวนิสต์ในเอเชีย ซึ่งจะเห็นได้จากการส่งกองเรือที่ 7 (Seventh Fleet) เข้าประจำการบริเวณช่องแคบไต้หวัน การจัดส่งกองกำลังบริเวณเส้นขนานที่ 38 ในคาบสมุทรเกาหลี การให้ความช่วยเหลือทางทหารแก่ประเทศในเอเชียเพื่อต่อต้านลัทธิคอมมิวนิสต์ การโดดเดี่ยวจีนจากประชาคมระหว่างประเทศด้วยการคัดค้านการเข้าเป็นสมาชิกในองค์การสหประชาชาติและองค์การระหว่างประเทศอื่น ๆ เป็นต้น ขณะที่จีนมองว่าสหรัฐฯ ว่าเป็นการสนับสนุนรัฐบาลเจียง ไคเช็กซึ่งพ่ายแพ้ต่อพรรคคอมมิวนิสต์จีนและลี้ภัยไปอยู่ไต้หวัน ซึ่งผลจากความเป็นปรปักษ์ระหว่างกัน ทำให้ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศทั้งสองมีลักษณะหวาดระแวงและเย็นชาต่อกัน

อย่างไรก็ดี ภายหลังจากการปรับการดำเนินนโยบายต่างประเทศของสหรัฐฯ จาก “หลักการทูแมน” ไปสู่ “หลักการนิกสัน” และการเผชิญความเสียเปรียบทางยุทธศาสตร์กับสหภาพโซเวียต ส่งผลให้สหรัฐฯ เห็นความจำเป็นที่ต้องแสวงหาตัวคานดุลอำนาจของสหภาพโซเวียต ซึ่งก็คือ จีน

สหรัฐฯ ได้ดำเนินกลยุทธ์ “ความสัมพันธ์ทางยุทธศาสตร์สามเส้า (Strategic Triangle)” ด้วยการนำจีนเข้ามาเป็นส่วนหนึ่งในดุลอำนาจระหว่างสหรัฐฯ และสหภาพโซเวียต เนื่องจากมองว่าจีนเป็นประเทศที่มีอำนาจมากประเทศหนึ่ง ไม่ว่าจะเป็จำนวนประชากร ขนาด

¹⁵ Leszek Buszynski, *Soviet Foreign Policy and Southeast Asia* (London: Croom Helm, 1986), p. 41.

พื้นที่ของประเทศ รวมทั้งทรัพยากรธรรมชาติที่อุดมสมบูรณ์ อีกทั้งยังมองว่าจีนอาจจะมีส่วนช่วยให้เวียดนามเหนือหันมาเจรจากับตนได้

ส่วนจีนได้เห็นถึงความจำเป็นที่จะต้องปรับความสัมพันธ์กับสหรัฐฯ เช่นกัน แม้ว่าในอดีต จีนและสหภาพโซเวียตจะมีความสัมพันธ์ที่ใกล้ชิดต่อกัน ดังปรากฏในการลงนามในสนธิสัญญามิตรภาพ พันมิตร และความช่วยเหลือร่วมกันระหว่างสหภาพโซเวียตและจีน (Treaty of Friendship, Alliance and Mutual Assistance) ในปี ค.ศ. 1950 แต่เนื่องจากความสัมพันธ์ของทั้งจีนและสหภาพโซเวียตเกิดขึ้นเพื่อต้องการต่อต้านภัยคุกคามร่วม ซึ่งก็คือ สหรัฐฯ ในขณะที่ประเทศทั้งสองยังคงแสวงหาผลประโยชน์จากความสัมพันธ์ระหว่างกันอยู่ ไม่ว่าจะเป็นกรณีจีนที่ต้องการความช่วยเหลือจากสหภาพโซเวียตในการฟื้นฟูประเทศ หรือสหภาพโซเวียตที่ต้องการพันธมิตรร่วมในการแพร่ขยายลัทธิคอมมิวนิสต์ในเอเชีย

อย่างไรก็ดี ความขัดแย้งระหว่างสหภาพโซเวียตและจีนเริ่มปรากฏขึ้นในปี ค.ศ. 1953 เมื่อจีนกล่าวหาสหภาพโซเวียตว่า บิดเบือนแนวคิดลัทธิมาร์กซ์-เลนิน หลังจากที่สหภาพโซเวียตหันไปฟื้นฟูความสัมพันธ์กับยูโกสลาเวียซึ่งเคยขัดแย้งกับสหภาพโซเวียตในสมัยสตาลิน ซึ่งทำให้จีนระแวงว่าสหภาพโซเวียตกำลังจะหันไปคืนดีกับชาติตะวันตก โดยเฉพาะสหรัฐฯ ดังนั้นเมื่อสหรัฐฯ และสหภาพโซเวียตปรับความสัมพันธ์ ดังจะเห็นได้จากการหันมาเจรจา SALT รวมทั้งการที่สหภาพโซเวียตปฏิเสธที่จะช่วยเหลือในการพัฒนาอาวุธยุทธศาสตร์แกจีน ก็ยิ่งทำให้จีนยิ่งหวาดระแวงว่าตนจะถูกโดดเดี่ยวในประชาคมโลก

ความสัมพันธ์ระหว่างจีนและสหภาพโซเวียตถึงจุดแตกหัก เมื่อสหภาพโซเวียตส่งกองกำลังเสริมไปยังบริเวณแนวชายแดนสหภาพโซเวียต-จีน และในมองโกเลียในปี ค.ศ. 1968 และส่งผลให้เกิดการปะทะกันระหว่างกองกำลังสหภาพโซเวียตและจีนบริเวณเจินเป่า (Chen-Pao) หรือแถบแม่น้ำอัสสุรี (Ussuri) ในปีต่อมา นอกจากนี้ การที่สหภาพโซเวียตประกาศแนวคิดการจัดตั้งระบบความมั่นคงร่วมกันในเอเชีย (Asian Collective Security System) ในปี ค.ศ. 1969 ยังทำให้ความขัดแย้งระหว่างมหาอำนาจทั้งสองอยู่ในภาวะที่ยากเกินกว่าจะปรับความสัมพันธ์ได้ เนื่องจากจีนเชื่อว่า การเสนอระบบความมั่นคงของสหภาพโซเวียตข้างต้นมี

จุดประสงค์เพื่อต้องการปิดล้อมจีน¹⁶ และเป็นปัจจัยสำคัญที่จีนเห็นความจำเป็นในการปรับความสัมพันธ์กับสหรัฐฯ เพื่อต่อต้านสหภาพโซเวียต

การปรับความสัมพันธ์ระหว่างสหรัฐฯ กับจีน เห็นได้ชัดเจนจากการเยือนกรุงปักกิ่งอย่างเป็นทางการของประธานาธิบดี Nixon ของสหรัฐฯ ในปี ค.ศ. 1972 ซึ่งแสดงถึงการละทิ้งนโยบายสกัดกั้นลัทธิคอมมิวนิสต์ของสหรัฐฯ ที่ใช้มากว่า 20 ปี¹⁷ และนำไปสู่การลงนามร่วมกันใน “แถลงการณ์ร่วมเซี่ยงไฮ้ (Shanghai Communique)” ซึ่งเป็นกรอบในการปรับความสัมพันธ์ระหว่างประเทศทั้งสองให้กลับเข้าสู่สภาวะปกติ โดยเฉพาะความร่วมมือเพื่อจัดการปัญหาการแพร่ขยายลัทธิคอมมิวนิสต์ของเวียดนามเหนือในอินโดจีน ปัญหาไต้หวัน ตลอดจนปัญหาเกี่ยวกับสถานะของญี่ปุ่นภายหลังการลดบทบาทของสหรัฐฯ ในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ซึ่งจีนเกรงว่าญี่ปุ่นจะหวนกลับไปดำเนินนโยบายทางทหารดังเช่นในอดีต

โครงสร้างและบริบทการเมืองระหว่างประเทศ ปี ค.ศ. 1945-1975
นอกจากจะส่งผลกระทบต่อความเปลี่ยนแปลงในความสัมพันธ์ระหว่างมหาอำนาจจากการต่อสู้กันทางอุดมการณ์ในสงครามเย็นมาสู่การคานดุลอำนาจระหว่างมหาอำนาจ (สหรัฐฯ-สหภาพโซเวียต-จีน) แล้ว โครงสร้างและบริบทการเมืองระหว่างประเทศ ปี ค.ศ. 1945-1975 โดยเฉพาะภัยคุกคามจากลัทธิคอมมิวนิสต์ ยังเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้การก่อการร้ายในไทยและฟิลิปปินส์อุบัติขึ้น และพัฒนาความรุนแรงจนกระทั่งเป็นภัยคุกคามต่อความมั่นคงและเสถียรภาพของรัฐ

3.1.1 รัฐ การก่อการร้าย และขบวนการก่อการร้ายในไทย ปี ค.ศ. 1945-1975

ความหวาดกลัวภัยคุกคามจากลัทธิคอมมิวนิสต์ที่แทรกซึมอยู่ในสังคมไทยมาโดยตลอดก่อนสมัยการเปลี่ยนแปลงการปกครอง ค.ศ. 1932 ชัยชนะของพรรคคอมมิวนิสต์จีนภายใต้การนำของเหมา เจ๋อตงในปี ค.ศ. 1949 ตลอดจนการกระชับความสัมพันธ์ระหว่างจีนกับสหภาพโซเวียตในปี ค.ศ. 1950 จึงมีอิทธิพลที่ไทยจะตอบสนองต่อโครงสร้างและบริบทการเมืองระหว่างประเทศที่เปลี่ยนแปลงไปในยุคสงครามเย็นด้วยการนำตนเข้าไปผูกพันกับโลกเสรี

¹⁶ Ibid., p. 43.

¹⁷ Makata Ma, “Consequences of the Vietnam War on Thai Foreign Policy,” (Master's Thesis, Department of Political Science, California State University, Long Beach, 1980), pp. 22-24.

ประชาธิปไตย โดยเฉพาะกับมหาอำนาจอย่างสหรัฐฯ ทั้งทางด้านการเมือง เศรษฐกิจ และการทหาร ในขณะที่สหรัฐฯ เองก็เต็มใจช่วยเหลือสนับสนุนรัฐบาลไทยที่มุ่งเน้นการต่อต้านลัทธิคอมมิวนิสต์ เป็นสำคัญ โดยไม่คำนึงว่า รัฐบาลในขณะนั้นจะเป็นรัฐบาลประชาธิปไตยหรือไม่ก็ตาม¹⁸ อย่างไรก็ดี การดำเนินนโยบายของไทยที่ผูกติดกับสหรัฐฯ อย่างแนบแน่น โดยเฉพาะการต่อต้านลัทธิคอมมิวนิสต์ นอกจากจะเป็นสัญญาณที่บ่งชี้ถึงการเป็นปฏิปักษ์ต่อประเทศที่ปกครองด้วยระบอบคอมมิวนิสต์ อย่างสหภาพโซเวียต จีน รวมถึงประเทศเพื่อนบ้านในอินโดจีนอย่างชัดเจนแล้ว ยังเป็นจุดเริ่มต้นที่ทำให้ไทยต้องเผชิญกับภัยคุกคามจากลัทธิคอมมิวนิสต์ในวงกว้างอย่างเต็มรูปแบบอีกด้วย ขณะเดียวกัน ปัญหาความพยายามแบ่งแยกดินแดนในจังหวัดชายแดนภาคใต้ ซึ่งเปรียบเสมือนเป็น “ไม้เบื่อไม้เมา” กับรัฐไทยมาโดยตลอดนับตั้งแต่สมัยสุโขทัยจนถึงการสิ้นสุดสงครามโลกครั้งที่ 2 นั้น นอกจากจะไม่ได้รับการแก้ไขด้วยความเข้าใจจากรัฐไทยแล้ว การดำเนินมาตรการหรือนโยบายบางประการของรัฐไทยที่มีต่อปัญหาดังกล่าวตลอดในยุคสงครามเย็น กลับยิ่งกลายเป็นเชื้อไฟที่ส่งให้ปัญหาที่เกิดขึ้นขยายตัวและทวีความรุนแรงเป็นวงกว้าง ที่สำคัญ ภัยคุกคามจากลัทธิคอมมิวนิสต์และปัญหาความพยายามแบ่งแยกดินแดนที่รัฐไทยต้องเผชิญในยุคสงครามเย็นนั้น ยังได้พัฒนารูปแบบความรุนแรง จนนำไปสู่การอุบัติขึ้นของ “การก่อการร้าย” ภายใต้การเคลื่อนไหวในรูป “ขบวนการก่อการร้าย” ที่ชัดเจนและเป็นรูปธรรมเป็นครั้งแรกอีกด้วย

3.1.1.1 การคุกคามของลัทธิคอมมิวนิสต์ ปี ค.ศ. 1945-1975

แม้ไทยจะเผชิญภัยคุกคามจากลัทธิคอมมิวนิสต์มาตั้งแต่ก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครอง ค.ศ. 1932 หลังจากที่สตาลิน (Stalin) สามารถกุมอำนาจการบริหารในรัสเซียได้เบ็ดเสร็จในปี ค.ศ. 1929 และเปลี่ยนนโยบายการแผ่ขยายลัทธิคอมมิวนิสต์ โดยให้ความสำคัญกับประเทศในเอเชียมากขึ้น¹⁹ แต่ในระยะแรก ลัทธิคอมมิวนิสต์ได้จำกัดตัวอยู่เฉพาะบรรดาชาวจีนและชาวเวียดนามที่อาศัยอยู่ในไทยเท่านั้น โดยที่ยังไม่สามารถแทรกซึมในหมู่คนไทยโดยส่วนใหญ่ได้มากนัก ซึ่งเป็นผลมาจากความดีของการศึกษา และการขาดจิตสำนึกทางอุดมการณ์ โดยเฉพาะแนวคิดชาตินิยมเพื่อต่อต้านลัทธิจักรวรรดินิยม เนื่องจากไทยมิได้ตกเป็นอาณานิคมเช่นเดียวกับประเทศอื่น ๆ รอบข้าง และลัทธิคอมมิวนิสต์ในขณะนั้นยังมิได้ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงและ

¹⁸ Frank C. Darling, *Thailand and the United States* (Washington, D.C.: Public Affairs Press, 1965), p. 67.

¹⁹ Li Cheng-Chung, *The Chinese Communist War Tactics and Peace Strategy* (Taipei: Asian People's Anti-Communist League, 1970), p. 2.

เสถียรภาพของไทยเท่าใดนัก²⁰ ที่สำคัญ **คนไทยส่วนใหญ่ในขณะนั้นยังไม่รู้ด้วยซ้ำว่าลัทธิคอมมิวนิสต์คืออะไร?**²¹

ในระยะแรกของการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างและบริบทการเมืองระหว่างประเทศ ภายใต้การแข่งขันกันระหว่างสหรัฐฯ กับสหภาพโซเวียตในระบบสองขั้วอำนาจนั้น พบว่า ยังไม่ส่งผลกระทบต่อการรับรู้ภัยคุกคามจากลัทธิคอมมิวนิสต์ของรัฐไทยในฐานะที่เป็น “การก่อการร้าย” อย่างชัดเจน เนื่องจากความรุนแรงของการแผ่ขยายของลัทธิคอมมิวนิสต์ในเอเชียในเวลานั้นยังไม่เป็นที่สนใจของสหรัฐฯ เท่าใดนัก หากเทียบกับกรณียุโรป ขณะเดียวกัน หากไทยในฐานะที่เป็นประเทศเล็กและมีขีดความสามารถที่จำกัด กระทำการใด ๆ ลงไปโดยปราศจากการใคร่ครวญอย่างดีแล้ว ก็อาจเสี่ยงต่อความอยู่รอดหรือการคุกคามจากสหภาพโซเวียตได้ ด้วยเหตุนี้ การคงความสัมพันธ์กับสหภาพโซเวียต โดยป้องกันมิให้ “บัวช้ำน้ำชุน” จึงน่าจะจะเป็นทางเลือกที่ดีที่สุดเวลานั้น อย่างน้อยก็เพื่อใช้สหภาพโซเวียตถ่วงดุลอำนาจกับจีนมิให้กระทำการใด ๆ ที่ส่งผลร้ายต่อไทยได้ นอกจากนี้ จอมพล ป. พิบูลสงครามยังคงวางใจสถานการณ์การต่อสู้ระหว่างพรรคก๊กมินตั๋งกับพรรคคอมมิวนิสต์จีนว่า เป็นเรื่องของการต่อสู้ทางการเมืองของกลุ่ม 2 กลุ่มที่ขัดแย้งกัน มากกว่าจะเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการเมืองภายในของไทย²² ฉะนั้น รัฐบาลของจอมพล ป. จึงดำเนินการต่อต้านและปราบปรามฝ่ายคอมมิวนิสต์ โดยการบังคับใช้กฎหมายที่มีอยู่ให้เป็นประโยชน์มากที่สุด ไม่ว่าจะเป็นพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายอาญา พ.ศ. 2478 (ฉบับที่ 7) มาตรา 104 และพระราชบัญญัติว่าด้วยการเนรเทศ นอกจากนี้ยังดำเนินมาตรการสอดส่องประชาชนและข้าราชการที่มีแนวโน้มไปทางคอมมิวนิสต์ ตามหนังสือของกระทรวงกลาโหม เลขที่ 1634/91 ลงวันที่ 21 กันยายน ค.ศ. 1948 รวมทั้งได้มีหนังสือเวียนไปยังหน่วยงานราชการต่าง ๆ ให้ข้าราชการช่วยระวังภัยจากคอมมิวนิสต์ โดยเน้นความสำคัญในเรื่องชาติ ศาสนา พระมหากษัตริย์ ตามหนังสือเวียน ที่ น.ว. 30/2493 ลงวันที่ 21 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 1950*

²⁰ Benjamin A. Batson, *The End of the Absolute Monarchy in Siam* (Oxford: Oxford University Press, 1984), pp. 167, 169-170.

²¹ ธงชัย พึ่งกันไทย, “ลัทธิคอมมิวนิสต์และนโยบายต่อต้านของรัฐบาลไทย พ.ศ. 2468-2500,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ, แผนกวิชาประวัติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2521), หน้า 161.

²² เรื่องเดียวกัน, หน้า 275-276.

* โปรดดูเพิ่มเติมใน อานันท์ ทรัพย์วิเชียร, *การใช้กฎหมายป้องกันคอมมิวนิสต์*, พิมพ์ครั้งที่ 5 (กรุงเทพฯ: ศูนย์ศึกษาความปลอดภัย กระทรวงกลาโหม, 2517), หน้า 235-236.

บริบทการเมืองระหว่างประเทศเริ่มส่งผลกระทบต่อการรับรู้ของไทยเกี่ยวกับภัยคุกคามจากลัทธิคอมมิวนิสต์มากขึ้น ภายหลังจากพรรคคอมมิวนิสต์จีนภายใต้การนำของเหมา เจ๋อตุงประสบความสำเร็จในการปฏิวัติจีนในปี ค.ศ. 1949 การประกาศถ้อยแถลงของลิวเซาซี (Liu Shao-ch'i) รองประธานคณะกรรมการกลางพรรคคอมมิวนิสต์จีน และประธานกิตติมศักดิ์ของสหพันธ์สหภาพกรรมกรจีน ในการประชุมสหกรรมกร ณ กรุงปักกิ่ง ในเดือนพฤศจิกายน ค.ศ. 1949 ซึ่งระบุว่ามุ่งส่งเสริมให้เกิดการปฏิวัติขึ้นในดินแดนส่วนใหญ่ในเอเชีย รวมทั้งไทย ด้วยการ “ต่อสู้ด้วยอาวุธตามแบบอย่างชาวจีน”²³ การจัดตั้ง “สำนักงานชาวจีนโพ้นทะเล (Bureau for Overseas Chinese)” ขึ้นที่กรุงปักกิ่ง เพื่อปกป้องชาวจีนในต่างประเทศ และชักชวนให้ชาวจีนกลับมารับใช้ชาติของตน²⁴ การนี้กำลังของมหาอำนาจค่ายคอมมิวนิสต์ ดังกรณีของเหมา เจ๋อตุงที่เดินทางไปเยือนสหภาพโซเวียต และได้มีการลงนามในสนธิสัญญามิตรภาพ พันธมิตร และความช่วยเหลือร่วมกันระหว่างสหภาพโซเวียตและจีน (Treaty of Friendship, Alliance and Mutual Assistance) ขึ้นในปี ค.ศ. 1950²⁵ รวมทั้งการที่พรรคคอมมิวนิสต์จีนมีส่วนสนับสนุนเกาหลีเหนือในการรุกรานเกาหลีใต้จนขยายตัวขึ้นเป็นสงครามเกาหลีในปีเดียวกัน²⁶ บริบทเหล่านี้เป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้ไทยจำต้องหันมาทบทวนนโยบายของตนอีกครั้ง เนื่องจากเกรงว่าชัยชนะที่พรรคคอมมิวนิสต์จีนได้รับนั้นจะยิ่งกลายเป็นแรงผลักดันให้ฝ่ายคอมมิวนิสต์ที่กระจัดกระจายอยู่ตามประเทศต่าง ๆ ในเอเชีย รวมทั้งประเทศไทยด้วยนั้นมีความฮึกเหิมมากขึ้น โดยเฉพาะพรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทย (พคท.) ที่แม้จะยังอ่อนแออยู่ แต่หากได้รับการสนับสนุนจากพรรคคอมมิวนิสต์ภายนอกประเทศ ไม่ว่าจะเป็นจีน หรือแม้กระทั่งกลุ่มประเทศในอินโดจีนอย่างเวียดนามซึ่งมีความเข้มแข็งและกำลังต่อต้านจักรวรรดินิยมฝรั่งเศสแล้ว²⁷ ก็อาจพัฒนาจนมีขีดความสามารถในการโค่นล้มรัฐบาลได้

จากบริบทการเมืองระหว่างประเทศที่เกิดขึ้นข้างต้น ประกอบกับการหวนกลับสู่สังเวียนการเมืองของจอมพล ป. ที่มาพร้อมด้วยแนวคิดต่อต้านลัทธิคอมมิวนิสต์อย่างเข้มงวด และการเดินทางมาเยือนไทยของคณะผู้แทนสหรัฐฯ ภายใต้การนำของนายฟิลลิป ซี. เจสส์ป (Philip C.

²³ การคุกคามของคอมมิวนิสต์ต่อประเทศไทย (พระนคร: ไทยสัมพันธ์, 2511), หน้า 11.

²⁴ Virginia Thompson and Richard Adloff, *Minority Problems in Southeast Asia* (New York: Russell & Russell, 1970), p.

12.

²⁵ Peter Lowe, *The Origins of the Korean War*, pp. 138-142.

²⁶ Ibid., pp. 182, 218-226.

²⁷ Daniel R. Brower, *The World Since 1945: A Brief History* (New Jersey: Prentice Hall, 2000), p. 48.

Jessup) ในเดือนกุมภาพันธ์ ค.ศ. 1950 เพื่อหารือเกี่ยวกับการให้ความช่วยเหลือแก่ไทยในการต่อต้านลัทธิคอมมิวนิสต์ตาม “หลักการทรูแมน” นั้น²⁸ จึงเป็นปัจจัยสำคัญที่ผลักดันให้รัฐบาลไทยภายใต้การนำของจอมพล ป. ตอบสนองบริบทการเมืองระหว่างประเทศที่เปลี่ยนแปลงไปข้างต้น ด้วยการละทิ้งนโยบายความเป็นกลาง และนำตนเองไปผูกติดกับค่ายเสรีประชาธิปไตย โดยเฉพาะกับสหรัฐฯ ด้วยความเต็มใจ ซึ่งนอกจากจะเป็นเพราะการตระหนักถึงลัทธิคอมมิวนิสต์ในฐานะที่เป็นภัยคุกคามต่อความมั่นคงของชาติแล้ว²⁹ ความรู้สึกผูกพันและเป็นหนี้บุญคุณต่อสหรัฐฯ ที่ให้ความช่วยเหลือไทยอย่างมากเพื่อให้รอดพ้นจากการเป็นประเทศผู้แพ้สงครามในสมัยสงครามโลกครั้งที่ 2 การสนับสนุนไทยให้เข้าเป็นสมาชิกองค์การสหประชาชาติ ตลอดจนการสนับสนุนให้ไทยเข้าเป็นสมาชิกธนาคารโลกและกองทุนการเงินระหว่างประเทศ ก็ล้วนแต่มีอิทธิพลต่อการตัดสินใจนำตนเองเข้าไปผูกติดกับสหรัฐฯ เช่นกัน ฉะนั้น การเดินเข้าสู่อ้อมอกของค่ายเสรีประชาธิปไตย โดยเฉพาะสหรัฐฯ นั้น จึงเป็นสัญญาณที่บ่งชี้ถึงเจตนาอันแน่วแน่ของรัฐบาลไทยในการต่อต้านคอมมิวนิสต์ พร้อมทั้งประกาศความเป็นอริกับสหภาพโซเวียต จีน และประเทศต่าง ๆ ที่ปกครองด้วยระบอบคอมมิวนิสต์ ดังจะเห็นได้จากการที่ไทยเป็นประเทศแรกในเอเชียที่ให้การสนับสนุนมติคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติในวันที่ 27 มิถุนายน ค.ศ. 1950 ซึ่งมีสหรัฐฯ เป็นผู้ผลักดัน นอกจากนี้ ไทยยังประกาศว่าจะส่งข้าว 40,000 ตัน และทหารกว่า 4,000 นายไปช่วยเหลือที่ได้รับในสงครามเกาหลี³⁰ เพื่อพิสูจน์จุดยืนที่แน่วแน่ของไทยในการต่อต้านลัทธิคอมมิวนิสต์ ส่วนสหรัฐฯ ก็พิสูจน์ความแน่วแน่ในการต่อต้านลัทธิคอมมิวนิสต์ของไทยด้วยการลงนามในความตกลงแลกเปลี่ยนทางการศึกษา รวมทั้งความตกลงช่วยเหลือทางเศรษฐกิจและวิชาการในเดือนกรกฎาคม และกันยายน ค.ศ. 1950 ตามลำดับ และในเดือนตุลาคม ปีเดียวกันยังได้ลงนามร่วมกันในความตกลงช่วยเหลือทางทหาร (Thai-U.S. Military Assistance Agreement) โดยจัดหายุทโธปกรณ์และฝึกอบรมให้แก่กองทัพไทยในการต่อต้านลัทธิคอมมิวนิสต์เป็นจำนวน 10 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ ในปี ค.ศ. 1950³¹ 4.5 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ ในปี

²⁸ Frank C. Darling, *Thailand and the United States*, p. 69.

²⁹ *Ibid.*, p. 70.

³⁰ Wiwat Mungkandi and William Warren, eds., *A Century and A Half of Thai-American Relations* (Bangkok:

Chulalongkorn University Press, 1982), p. 88.

³¹ Frank C. Darling, *Thailand and the United States*, p. 70.

ค.ศ. 1951 12 ล้านเหรียญสหรัฐฯ ในปี ค.ศ. 1952 และ 56 ล้านเหรียญสหรัฐฯ ในปี ค.ศ. 1953³² เป็นการตอบแทนด้วยเช่นกัน

ความหวั่นเกรงภัยจากลัทธิคอมมิวนิสต์ที่มากจนต้องละทิ้งนโยบายความเป็นกลางโดยหันไปพึ่งพิงกับสหรัฐฯ เพื่อต่อต้านลัทธิคอมมิวนิสต์อย่างเต็มตัวนั้น นอกจากจะทำให้สหภาพโซเวียตและจีนไม่พอใจแล้ว รัฐบาลของจอมพล ป. ยังต้องเผชิญกับการต่อต้านและโจมตีจากฝ่ายคอมมิวนิสต์ที่เคลื่อนไหวในไทยอย่างรุนแรงเพิ่มขึ้นด้วยเช่นกัน เนื่องจากฝ่ายคอมมิวนิสต์ได้ปรับเปลี่ยนยุทธศาสตร์ของตน โดยหันมาใช้ในการต่อสู้ด้วยอาวุธในรูปของสงครามประชาชน (People's War) ดังจะเห็นได้จากการจัดตั้งแนวร่วมต่าง ๆ ขึ้นมาในช่วงปี ค.ศ. 1950-1951 เช่น องค์การไทยกู้ชาติ (ท.ก.ช.) นอกจากนี้ ในการประชุมสมัชชาผู้แทนพรรคคอมมิวนิสต์ไทย ครั้งที่ 2 เมื่อเดือนกุมภาพันธ์ ค.ศ. 1952 ที่ประชุมยังมีมติให้ดำเนินการปฏิวัติโดยใช้วิธีการรุนแรง หรือสงครามยืดเยื้อ และยึดนโยบาย “ชนบทล้อมเมือง เมืองล้อมนคร” เป็นหลัก เนื่องจาก พคท. มีทัศนะว่า ประเทศไทยเป็นประเทศกสิกรรม ดังนั้น การที่จะดำเนินงานให้สำเร็จตามจุดมุ่งหมาย จำเป็นต้องอาศัย “พลังจากชนบท” ซึ่งเป็นพื้นฐานประชาชนส่วนใหญ่ โดยวิธีการกระจายผู้ปฏิบัติงานจากส่วนกลาง คือ ในเขตกรุงเทพฯ – ธนบุรี ออกไปตามหัวเมืองและชนบท³³ ซึ่งอ้างว่ามีสมาชิกราว 12,000 คน และมีผู้ให้การสนับสนุนกว่า 100,000 คน³⁴ ขณะเดียวกัน พคท. ยังได้ทยอยส่งสมาชิกและผู้ปฏิบัติงานไปศึกษาอบรมเกี่ยวกับลัทธิมาร์กซ์-เลนิน ที่กรุงปักกิ่ง และจุงกิง ทั้งนี้เพื่อเตรียมการปฏิวัติโดยใช้วิธีการที่รุนแรง ตามนโยบาย “ชนบทล้อมเมือง เมืองล้อมนคร” อีกด้วย³⁵

นอกจากนี้ ไทยยังต้องเผชิญกับภัยคุกคามจากลัทธิคอมมิวนิสต์ที่เข้มข้นขึ้น เมื่อทางการไทยสืบทราบว่ามีคนไทยกลุ่มหนึ่งได้สมคบกับฝ่ายคอมมิวนิสต์ชาวต่างประเทศเพื่อปฏิวัติ

³² Vimol Bhongbhibhat, Bruce Reynolds, and Sukhon Polpatpicham, eds., *The Eagle and the Elephant: 150 Years of Thai-American Relations* (Bangkok: United Production, 1982), p. 92.

³³ สิทธานต์ รัชประเทศ, *ความรู้เรื่องพรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทย*, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพฯ: พัทธบริษัท, 2519), หน้า 30-31.

³⁴ การคุกคามของคอมมิวนิสต์ต่อประเทศไทย, หน้า 69.

³⁵ บัญชา สุมา, “การเคลื่อนไหวของพรรคคอมมิวนิสต์กับนโยบายป้องกันและปราบปรามของรัฐบาล (พ.ศ. 2500-2523),” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารศึกษาศาสตร์ ภาควิชาประวัติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2528), หน้า 33.

ล้มล้างรัฐบาล ดังปรากฏในบันทึกของรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทย ถึงรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ ลงวันที่ 11 พฤศจิกายน ค.ศ. 1952 ความว่า

“ดังเป็นที่ทราบกันอยู่แล้วว่า กรมตำรวจได้ดำเนินการจับกุม

ผู้ก่อการร้าย* ในข้อหาฐานกบฏภายในและภายนอก เริ่มตั้งแต่วันที่ 10 พฤศจิกายน 2495 เป็นต้นมา ทั้งนี้เนื่องจากกรมตำรวจสืบสวนได้ความว่า มีคนไทยกลุ่มหนึ่งได้สมคบกันที่จะก่อการปฏิวัติ โดยติดต่อคนรัสเซียในประเทศไทยจัดหาอาวุธผ่านจีนแดง และกำลังทหารของประเทศจีนแดง แต่ก่อนที่จะลงมือทำการปฏิวัติ ก็ได้วางแผนเป็นขั้น ๆ แบ่งกันทำงาน ดังนี้:

(๑) โฆษณาเปิดเผยในหนังสือพิมพ์ แทรกบทความ หรือเรื่องอ่านเล่น ให้มีความนิยมลัทธิคอมมิวนิสต์ พยายามแบ่งชั้นนายทุนและกรรมกร ยุให้มีการเกลียดชังกัน การโฆษณานี้กระทำติดต่อกันเป็นลำดับ เพื่อให้เข้าฝังในจิตใจของประชาชน

โฆษณาในทำนองว่า อังกฤษ อเมริกา จะเอาไทยเป็นฐานทัพ และเป็นประเทศจักรวรรดินิยม จึงพยายามช่วยเหลือต่าง ๆ ในทางอาวุธและอื่น ๆ.

โฆษณาปลุกปั่นในทางลับในนามของคณะกู้ชาติ หยาดโลหิต วิญญูชน วิญญูชนประชาธิปไตย กล่าวโจมตีนายกรัฐมนตรี ผู้บัญชาการทหารทั้ง 3 กองทัพ และอธิบดีกรมตำรวจ ขณะเดียวกันก็สนับสนุนรองผู้บัญชาการทหารบก โดยมีแนวทางให้อธิบดีกรมตำรวจกับรองผู้บัญชาการทหารบกแตกกัน.

(๒) ติดต่อกับสถานทูตโซเวียตรัสเซีย นำเอกสารลับของทางราชการทหารไปให้เพื่อ แลกเปลี่ยนกับอาวุธที่จะดำเนินการปฏิวัติโดยใช้กำลังอาวุธ หลังจากผู้คนระส่ำระสาย เนื่องจากผลการโฆษณาดังกล่าวมาในข้อ (๑) แล้ว

(๓) ชักจูงนักเรียนในมหาวิทยาลัยให้เลื่อมใสนิยมในสันติภาพ ซึ่งมีการเมืองระหว่างประเทศในเบื้องหลัง ให้นักเรียนชั้นแข็งเรียกเรื่องสิทธิต่าง ๆ และให้เกิดชังชาวรัฐบาลกดขี่ เมื่อได้รับสิทธิมาบ้างแล้วก็ไม่ให้พอใจ ให้นำข้อเรียกร้องต่อไป รวมความว่าให้มีความระส่ำระสายกันอยู่ตลอดไป.

(๔) เข้าชักจูงเกลี้ยกล่อมทหารใน 3 กองทัพ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ให้ทหารชั้นผู้น้อยมาเป็นกำลัง.

(๕) มีการติดต่อประสานโดยใกล้ชิดกับคอมมิวนิสต์จีนทั้งในและนอกประเทศ ในประเภทหนังสือพิมพ์ จีนฝ่ายซ้ายลงบทความ และเรื่องราวให้เกิดชังอังกฤษและอเมริกา แม้เมื่อทหารเรืออเมริกันขึ้นเที่ยวขึ้นบกก็ชอบลงข่าวทหารเรืออเมริกันมาเที่ยวหยิบของในร้านไปเฉย ๆ นอกจากนี้ ก็พยายามชักจูงนักเรียนจีนที่เกิดในประเทศไทยให้ออกไปศึกษาในประเทศจีน มีการอบรมนักเรียนเหล่านี้ในทางลับให้เลื่อมใสในลัทธิและ

* เน้นโดยผู้วิจัย

รัฐบาลจีนแดง นักเรียนบางคนที่ยังเชื่อแบบหนีปีศาจมารดาไป หนังสือพิมพ์ก็ลงจดหมายที่เขียนมาจากประเทศจีน วาดภาพประเทศจีนเป็นสุขสมบูรณ์ประชาชนได้รับการดูแลจากรัฐบาลเป็นอย่างดี.

... ก่อตั้งสมาคมสันติภาพขึ้นในประเทศไทย ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของแผนการดำเนินการกบฏคราวนี้.

(๖) กำหนดทำสนามบินลับตามชายแดนและภาคกลาง เพื่อลำเลียงอาวุธ จัดเป็นแหล่งสะสมอาวุธ การฝึกผู้คน.

(๗) วางแผนการการปล้นคลังจังหวัดชายแดน.

(๘) ก่อวินาศกรรมด้วยการวางเพลิง.

(๙) แผนขั้นสุดท้าย เมื่อได้โอกาสก็ดำเนินการจากต่างจังหวัดตัดกรุงเทพฯ ให้ขาดลอย ด้วยการตรึงกำลังทหารหัวเมืองเป็นตอน ๆ มิให้เข้ากรุงเทพฯ ได้ ตามแผนนั้น จะตัดออกเป็น 4 ภาค คือ ภาคเหนือ ภาคอีสาน ภาคกลาง และภาคใต้ ขณะเดียวกันก็ให้มีการก่อวินาศกรรมเป็นแห่ง ๆ.

เมื่อการปฏิวัติเรียบร้อยแล้วก็ประกาศการปกครองเป็นระบอบอื่น ซึ่งไม่มีพระมหากษัตริย์.

กล่าวโดยสรุปแล้ว การปฏิบัติงานนั้นแบ่งเป็น 2 พวก พวกไทยและไซเวียตรัสเซีย จีน โดยคนไทยเป็นผู้ดำเนินการปฏิวัติ ส่วนทุนและอาวุธได้จากไซเวียตรัสเซียผ่านจีนแดง อาวุธนั้นอาจจะไม่ใช่อาวุธทำจากรัสเซียโดยตรง แต่ใช้อาวุธอเมริกัน ซึ่งมีอยู่ในจีนแดง. ...”³⁶

และด้วยเหตุที่ไทยได้แสดงจุดยืนอย่างแน่วแน่ในการต่อต้านลัทธิคอมมิวนิสต์โดยผูกติดตนเองกับโลกเสรีประชาธิปไตย ซึ่งมีสหรัฐฯ เป็นผู้นำ พร้อมทั้งประกาศความเป็นอริกับประเทศคอมมิวนิสต์ โดยเฉพาะสหภาพโซเวียตและจีน ด้วยการส่งทหารไปร่วมรบในสงครามเกาหลี ประกอบกับสถานการณ์การคุกคามจากลัทธิคอมมิวนิสต์เริ่มขยายตัวในวงกว้างมากขึ้นเป็นลำดับตามที่ปรากฏในบันทึกข้างต้น จึงไม่มีเหตุผลอันใดที่ไทยจะต้องเกรงใจสหภาพโซเวียตดังที่เคยเป็นมาอีกต่อไป การออกพระราชบัญญัติป้องกันการกระทำอันเป็นคอมมิวนิสต์ พ.ศ. 2495 ซึ่งถือเอาพระราชบัญญัติป้องกันการกิจกรรมอันเป็นการบ่อนทำลาย ค.ศ. 1950 (The Subversive Activities Control Act, 1950) ของสหรัฐฯ เป็นหลักเทียบเคียงนั้น จึงเป็นหลักฐานที่ยืนยันจุดยืนของรัฐบาลไทยที่มีต่อสหภาพโซเวียตได้เป็นอย่างดี ทั้งนี้ในส่วนของบริษัท ตามมาตรา 3 แห่ง

³⁶ อ้างถึงใน ธาณินทร์ ทรัพย์วิเชียร, การใช้กฎหมายป้องกันคอมมิวนิสต์, หน้า 239-241.

พระราชบัญญัติป้องกันกระทำอันเป็นคอมมิวนิสต์ พ.ศ. 2495 ได้นิยาม “องค์การอันเป็นคอมมิวนิสต์” และ “การกระทำอันเป็นคอมมิวนิสต์” ไว้ว่า

“องค์การอันเป็นคอมมิวนิสต์” หมายความว่ากลุ่มบุคคลหรือคณะบุคคลใด ๆ ซึ่งมีความมุ่งหมายที่จะกระทำการอันเป็นคอมมิวนิสต์ไม่ว่าโดยทางตรงหรือไม่

‘การกระทำอันเป็นคอมมิวนิสต์’ ได้แก่

(ก) เลิกล้มการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข หรือ

(ข) การเปลี่ยนแปลงระบบเศรษฐกิจของประเทศอันทำให้กรรมสิทธิ์ในทรัพย์สิน หรือปัจจัยในการผลิตของเอกชนตกเป็นของรัฐโดยการริบ หรือโดยวิธีการอื่นอันมิได้มีการชดใช้ค่าทดแทนอันเป็นธรรม หรือ

(ค) การบังคับด้วยการขู่เข็ญทำให้เกิดความหวาดกลัวก็ดี การก่อวินาศกรรมก็ดี หรือการใช้อุบายด้วยประการใด ๆ เช่นยุยงให้เกิดความเกลียดชังระหว่างประชาชน ทั้งนี้ ถ้ากระทำด้วยความมุ่งหมายที่จะให้มีการยอมรับเอา ช่วยเหลือ สนับสนุน หรือบรรลुซึ่งวัตถุประสงค์ตามที่ระบุไว้ใน (ก) หรือ (ข)”

บันทึกของรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทย ถึงรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศข้างต้น จึงน่าจะเป็นหลักฐานของทางารขึ้นสำคัญที่แสดงให้เห็นถึงการปรากฏขึ้นของคำว่า “ผู้ก่อการร้าย” เป็นครั้งแรกในสังคมไทย โดยได้รับอิทธิพลทางความคิดจากพระราชบัญญัติป้องกันกิจกรรมอันเป็นการบ่อนทำลาย ค.ศ. 1950 (The Subversive Activities Control Act, 1950) ของสหรัฐฯ ทั้งนี้ “ผู้ก่อการร้าย” ที่ระบุในบันทึกข้างต้นนั้น ก็คือ ฐานะอีกฐานะหนึ่งของฝ่ายคอมมิวนิสต์ที่เพิ่มเติมขึ้นมา นั่นเอง โดยเฉพาะหากการกระทำอันเป็นคอมมิวนิสต์นั้น ๆ ได้ใช้วิธีการบังคับด้วยการขู่เข็ญทำให้เกิดความหวาดกลัว หรือการก่อวินาศกรรม เพื่อบรรลุเป้าหมายที่ต้องการ ซึ่งได้แก่ การล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข หรือการเปลี่ยนแปลงระบบเศรษฐกิจที่ควบคุมโดยรัฐตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติป้องกันกระทำอันเป็นคอมมิวนิสต์ฯ อย่างไรก็ตาม การเป็น “ผู้ก่อการร้าย” ของฝ่ายคอมมิวนิสต์ ได้ปรากฏอย่างชัดเจน เมื่อฝ่ายคอมมิวนิสต์เริ่มดำเนินการปฏิวัติโดยการต่อสู้ด้วยอาวุธภายใต้รูปแบบสงครามยืดเยื้อในปี ค.ศ. 1965 ซึ่งจะกล่าวรายละเอียดในภายหลัง

ต่อมความหวาดกลัวภัยจากลัทธิคอมมิวนิสต์ของรัฐบาลไทย รวมทั้งสหรัฐฯ ได้รับการกระตุ้นอย่างรุนแรงอีกครั้ง เมื่อขบวนการชาตินิยมเวียดนามในเวียดนามเหนือ ซึ่งได้รับการสนับสนุนด้านอาวุธยุทโธปกรณ์จากจีนคอมมิวนิสต์เป็นเวลากว่า 7 ปี สามารถยึดครองลาวได้สำเร็จในเดือนเมษายน ค.ศ. 1953 และเมื่อฝรั่งเศสพ่ายแพ้ต่อขบวนการชาตินิยมเวียดนามในปีถัดมา³⁷ จนสหรัฐฯ เกรงว่า ประเทศที่เหลือในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ โดยเฉพาะไทย จะเป็นเป้าหมายถัดไปที่จะถูกคุกคามจากลัทธิคอมมิวนิสต์³⁸ ดังคำกล่าวของ ดไวท์ ดี. ไอเซนฮาวร์ (Dwight D. Eisenhower) ประธานาธิบดีสหรัฐฯ ที่ว่า “ประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้เปรียบเสมือนตัวโดมิโน ถ้าตัวหนึ่งล้ม ตัวอื่นก็จะล้มตามไปด้วย”³⁹

นอกจากนี้ การที่จีนได้ประกาศจัดตั้ง “เขตปกครองประชาชนไทยอิสระ (Thai Autonomous People’s Government)” ขึ้นในแคว้นสิบสองปันนา ตอนใต้ของมณฑลยูนนาน ในวันที่ 31 มกราคม ค.ศ. 1953 เพื่อใช้เป็นฐานปฏิบัติการบ่อนทำลายและดำเนินสงครามกองโจรเพื่อต่อต้านรัฐบาลไทยและชนกลุ่มน้อยชาวไทยในพม่าและลาว รวมถึงการปรากฏตัวขึ้นอีกครั้งของนายปรีดี พนมยงค์ ผ่านทางวิทยุปักกิ่ง หลังจากที่ได้หายตัวไปจากประเทศไทยหลังเหตุการณ์กบฏวังหลวงเมื่อปี ค.ศ. 1949 โดยเรียกร้องให้คนไทยลุกขึ้นทำการปฏิวัติต่อต้านจักรวรรดินิยมสหรัฐฯ และรัฐบาลหุ่นของจอมพล ป.⁴⁰ ในเดือนกรกฎาคม ค.ศ. 1954 ก็ยิ่งสร้างความหวาดหวั่นให้กับรัฐบาลไทยเพิ่มขึ้นเป็นทวีคูณ และทำให้รัฐบาลไทยบังคับใช้กฎอัยการศึกในจังหวัดต่าง ๆ ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือเพื่อต่อต้านการแทรกซึมของขบวนการชาตินิยมเวียดนามที่ ตลอดจนห้ามนำสินค้าจากจีนเข้าประเทศเพื่อประท้วงจีนในกรณีเขตปกครองประชาชนไทยอิสระแล้ว⁴¹ นอกจากนี้ ชัยชนะของขบวนการชาตินิยมเวียดนามเหนือฝรั่งเศสยังเป็นปัจจัยที่ผลักดันให้ไทยลงนามในสนธิสัญญาป้องกันร่วมกันแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (Southeast Asian Collective Defense Treaty) ร่วมกับออสเตรเลีย นิวซีแลนด์ สหรัฐฯ อังกฤษ ฝรั่งเศส ปากีสถาน และฟิลิปปินส์ ณ กรุงมะนิลา ในเดือนกันยายน ค.ศ. 1954 จนนำไปสู่การจัดตั้งองค์การสนธิสัญญาป้องกันร่วมกันแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ หรือ องค์การ ส.ป.อ. (Southeast Asia Treaty

³⁷ Frank C. Darling, *Thailand and the United States*, pp. 99-100.

³⁸ *Ibid.*, p. 100.

³⁹ Vimol Bhongbhibhat, Bruce Reynolds, and Sukhon Polpatpicham, eds., *The Eagle and the Elephant: 150 Years of Thai-American Relations*, p. 99.

⁴⁰ การคุกคามของคอมมิวนิสต์ต่อประเทศไทย, หน้า 69.

⁴¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 70.

Organization: SEATO) ทั้งนี้เพื่อสร้างหลักประกันให้กับไทยอีกทางหนึ่งว่าสมมติฐานตามทฤษฎีโดมิโนจะไม่เกิดขึ้นจริง

โครงสร้างและบริบทการเมืองระหว่างประเทศภายใต้การแข่งขันกันด้านอุดมการณ์ระหว่างสหรัฐฯ กับสหภาพโซเวียต ยังคงมีอิทธิพลต่อรัฐไทยในการสกัดกั้นและปิดล้อมภัยจากลัทธิคอมมิวนิสต์ภายใต้การนำของสหรัฐฯ ตาม “หลักการทูแมน” ดังจะเห็นได้จากการที่จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ยังคงมีจุดยืนที่แน่วแน่ในการต่อต้านภัยคุกคามจากลัทธิคอมมิวนิสต์เคียงข้างโลกเสรีประชาธิปไตย โดยเฉพาะสหรัฐฯ นอกจากนี้ รัฐบาลของจอมพลสฤษดิ์ฯ ยังเพิ่มความรุนแรงในการปราบปรามฝ่ายคอมมิวนิสต์มากกว่ารัฐบาลชุดก่อนด้วย เช่น การประหารชีวิตผู้ต้องหาสมคบกันกระทำการอันเป็นคอมมิวนิสต์ อาทิ นายศุภชัย ศรีสติ ในวันที่ 5 กรกฎาคม ค.ศ. 1959 นายครอง จันดาวงศ์ ในวันที่ 31 พฤษภาคม ค.ศ. 1961 หรือนายรวม วงศ์พันธ์ ในวันที่ 24 เมษายน ค.ศ. 1962⁴²

จากมาตรการต่อต้านคอมมิวนิสต์ที่เข้มงวดและรุนแรงของรัฐบาล ได้ส่งผลให้ที่ประชุมสมัชชาผู้แทนพรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทย ครั้งที่ 3 ในวันที่ 1 ธันวาคม ค.ศ. 1961 มีมติให้ใช้ “แนวทางปฏิวัติติดอาวุธ” อย่างเป็นทางการ⁴³ นอกเหนือไปจากการเร่งปลุกระดมมวลชนเพื่อสร้างเงื่อนไขในการทำสงครามยืดเยื้อต่อไป ยิ่งกว่านั้น ยังมีความเห็นว่า “ราษฎรทางภาคตะวันออกเฉียงเหนือมีความตื่นตัวอย่างพอเพียง” เนื่องจากมีหลายปัจจัยที่เอื้อให้ทางพรรคสามารถแสวงประโยชน์ในการเคลื่อนไหวและปฏิบัติการได้ ไม่ว่าจะเป็นปัจจัยด้านเศรษฐกิจ เช่น ภาวะความแห้งแล้ง ดินไม่มีคุณภาพ ชลประทานไม่เพียงพอ และการขาดคมนาคม ปัจจัยด้านสังคม เช่น ความด้อยการศึกษา การขาดการสาธารณสุขที่ดี ตลอดจนปัจจัยด้านภูมิศาสตร์ ซึ่งพื้นที่ส่วนใหญ่ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือมีสภาพเป็นป่าทึบ และมีถ้ำมากมายที่เหมาะสมแก่การหลบซ่อนและเป็นคลังสัมภาระ โดยเฉพาะพื้นที่ในจังหวัดนครพนมและสกลนคร ซึ่งได้กลายเป็นฐานที่มั่นของพรรคในการพัฒนาหน่วยต่อสู้ติดอาวุธขึ้นอย่างช้า ๆ โดยพยายามหลีกเลี่ยงการ

⁴² จัดพิมพ์หนังสือและอนุสรณ์ในงานพระราชทานเพลิงศพ ฯพณฯ จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์, คณะอนุกรรมการ, *ประวัติและผลงานของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์*, คณะรัฐมนตรีพิมพ์ในงานพระราชทานเพลิงศพ ฯพณฯ จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ณ เมรุหน้าพลับพลาอิสริยาภรณ์ วัดเทพศิรินทราวาส เมื่อวันที่ 17 มีนาคม พ.ศ. 2507 (ม.ป.ท., 2507), หน้า 66-69; บัญชา สุมา, “การเคลื่อนไหวของพวกคอมมิวนิสต์กับนโยบายป้องกันและปราบปรามของรัฐบาล (พ.ศ. 2500-2523),” หน้า 38, 40.

⁴³ Yuangrat Wedel, “The Communist Party of Thailand and Thai Radical Thought,” in *Southeast Asian Affairs 1981* (Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 1981), p. 328.

ปะทะกับกองกำลังของรัฐบาล⁴⁴ แต่นั่นก็ยังมีได้ทำให้ภาพของความเป็น “ผู้ก่อการร้ายคอมมิวนิสต์” ปรากฏชัดเจนและสร้างความหวาดหวั่นแก่รัฐบาลไทยมากเท่าใดนัก เนื่องจากเห็นว่ายัง “ไม่มีผู้ใด* ถูกฆ่าเสียชีวิต”⁴⁵

ตรงกันข้าม การอุบัติขึ้นของวิกฤตการณ์ในลาวในปี ค.ศ. 1961 เมื่อกองทัพแห่งชาติลาวไม่สามารถยืนหยัดต่อสู้กับกองกำลังของฝ่ายคอมมิวนิสต์ปะเทดลาว แม้ว่าจะได้รับความช่วยเหลือจากสหรัฐฯ ก็ตาม กลับเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้รัฐบาลไทยรู้สึกหวาดหวั่นว่าภัยคุกคามของคอมมิวนิสต์อาจส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของชาติอย่างยิ่งยวด เนื่องจากไทยเกรงว่า หากมีการจัดตั้งรัฐบาลผสมในลาวแล้ว อำนาจในการควบคุมรัฐบาลจะตกอยู่ในมือของฝ่ายคอมมิวนิสต์ซึ่งหมายความว่าสมมติฐานตามทฤษฎีโดมิโนก็จะมีความเป็นไปได้มากขึ้น ดังนั้นไทยจึงขอให้องค์การ ส.ป.อ. ยื่นมือเข้าไปจัดการในนามของกลุ่มประเทศที่ต่อต้านลัทธิคอมมิวนิสต์ แต่กลับถูกอังกฤษและฝรั่งเศสคัดค้านเพราะต้องการดำเนินนโยบายเป็นกลางกับลาว

เมื่อองค์การ ส.ป.อ. ไม่อาจเป็นที่พึ่งได้ ไทยจึงได้ร้องขอสหรัฐฯ ในฐานะผู้นำค่ายเสรีประชาธิปไตย ให้เข้าไปขัดขวางการยึดครองของฝ่ายคอมมิวนิสต์ปะเทดลาว แต่สหรัฐฯ กลับแสดงท่าทีที่ไม่สู้เต็มใจนัก เนื่องจากเห็นด้วยกับท่าทีของอังกฤษและฝรั่งเศส จนนายถนัด คอมันตร์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศในขณะนั้น ได้กล่าวอย่างตัดพ้อว่า ความพยายามที่จะแผ่ขยายอิทธิพลในภาคพื้นเอเชียของคอมมิวนิสต์นั้น “ได้รับความสะดอกเพราะมหาอำนาจตะวันตกไม่สนใจและไม่ต้องการที่จะรับผิดชอบอย่างจริงจัง”⁴⁶ และหากรัฐบาลไทยจะยังคงฝากความหวังไว้กับสหรัฐฯ อีกต่อไป “ไทยจำเป็นต้องได้รับความมั่นใจที่หนักแน่นกว่าที่แล้มาว่าจะได้รับความช่วยเหลืออย่างจริงจัง”⁴⁷ อย่างไรก็ตาม ความเชื่อมั่นของไทยที่มีต่อสหรัฐฯ ได้กลับคืนมาอีกครั้งเมื่อมีการออกแถลงการณ์ร่วมถนัด-รัสก์ (Thanat-Rusk Joint Communique) ในปี ค.ศ. 1962 โดยสหรัฐฯ ได้ประกาศยืนยันอย่างหนักแน่นว่า หากประเทศไทยถูกรุกรานด้วยกำลังอาวุธอย่าง

⁴⁴ Tho Phianwithaya, "An Internal History of the Communist Party of Thailand," trans. Chris Baker, *Journal of Contemporary Asia* 33, 4 (October 2003): 528.

* น่าจะหมายถึง เจ้าหน้าที่ของรัฐ

⁴⁵ George K. Tanham, *Trial in Thailand* (New York: Crane, Russak & Company, 1974), p. 72.

⁴⁶ Vimol Bhongbhibhat, Bruce Reynolds, and Sukhon Polpatpicham, eds., *The Eagle and the Elephant: 150 Years of Thai-American Relations*, pp. 107-108.

⁴⁷ *Ibid.*, p. 108.

เปิดเผยจากฝ่ายคอมมิวนิสต์ สหรัฐฯ มีสิทธิที่จะช่วยเหลือไทยตามลำพังโดยไม่จำเป็นต้องรวมมติเอกฉันท์จากภาคีสมาชิกองค์การ ส.ป.อ. ที่เหลือ⁴⁸

ไม่ว่าแถลงการณ์ร่วมถนัด-รัศมีข้างต้นจะสร้างความอุ่นใจให้แก่รัฐบาลไทยมากขึ้นหรือไม่ก็ตาม แต่บริบทการเมืองระหว่างประเทศที่เกิดขึ้นในช่วงคริสต์ทศวรรษที่ 1960 อันเนื่องมาจากความสัมพันธ์ที่เย็นชาและเป็นปฏิปักษ์กันระหว่างสหรัฐฯ และจีน จนส่งผลให้สหรัฐฯ ดำเนินนโยบายต่อต้านและปิดล้อมจีนนั้น กลายเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้จีน และประเทศคอมมิวนิสต์ในอินโดจีนอย่างเวียดนามเหนือและลาวซึ่งได้รับการสนับสนุนจากจีนนั้น หันมาตอบโต้และโจมตีสหรัฐฯ และไทยอย่างเปิดเผย ดังจะเห็นได้จากการเปิดสถานีวิทยุเสียงประชาชนแห่งประเทศไทย (Voice of the People of Thailand: VOPT) ซึ่งตั้งอยู่ในเขตมณฑลยูนนาน ในเดือนมีนาคม ค.ศ. 1962 โดยมุ่งกระจายเสียงภาคภาษาไทยไปยังประเทศไทยเป็นประจำทุกวัน โดยเฉพาะในปี ค.ศ. 1966 สถานีวิทยุเสียงประชาชนแห่งประเทศไทยได้กระจายเสียงถึง 6 รายการ ๆ ละ 40 นาทีทุกวัน จุดมุ่งหมายหลักของการเปิดสถานีวิทยุดังกล่าว ก็คือ การโฆษณาชวนเชื่อและโจมตีรัฐบาลไทยและสหรัฐฯ อย่างต่อเนื่อง ทั้งนี้ก็เพื่อให้สัมพันธ์กับ “การต่อสู้ปลดปล่อยชาติ” ซึ่งจีนกำลังให้ความช่วยเหลือแก่ประเทศต่าง ๆ ในอินโดจีน โดยเฉพาะเวียดนามและลาว ขณะที่ในประเทศจีนเอง ก็ได้เคลื่อนไหวโดยการโฆษณาชวนเชื่อโจมตีรัฐบาลไทยและสหรัฐฯ โดยวิทยุปักกิ่งได้เพิ่มรายการกระจายเสียงภาคภาษาไทยจาก 14 ชม. เป็น 17 ชม. ครั้งต่อสัปดาห์ ในวันที่ 30 ตุลาคม ค.ศ. 1964 และเพิ่มเป็น 21 ชม. ต่อสัปดาห์ ในวันที่ 1 พฤษภาคม ค.ศ. 1965 นอกจากนั้น สถานีวิทยุฮานอย วิทยุปลดปล่อยของพวกเวียดกง และสถานีวิทยุปะเทดลาวอีกหลายสถานี ยังได้โจมตีรัฐบาลไทยและสหรัฐฯ โดยบรรจุรายการภาษาต่าง ๆ ของชนกลุ่มน้อยชาวไทยด้วย ส่วนหนังสือพิมพ์จีน ไม่ว่าจะเป็นพีเพิลเดลี (People's Daily) เรดแฟล็ก (Red Flag) และปักกิ่งรีวิว (Peking Review) ก็ได้อุทิศเนื้อที่จำนวนมากเพื่อการโฆษณาชวนเชื่อและโจมตีรัฐบาลไทยมาเป็นเวลาหลายปีด้วยเช่นกัน⁴⁹

⁴⁸ แกมสุข นุมนนท์, “แถลงการณ์ร่วมถนัด-รัศมี ค.ศ. 1962,” *วารสารธรรมศาสตร์* 9, 2 (ตุลาคม-ธันวาคม 2522): 70.

⁴⁹ การคุกคามของคอมมิวนิสต์ต่อประเทศไทย, หน้า 18-19.

การแทรกแซงของจีนยังรวมถึงการจัดตั้งสถาบันภาษาต่างประเทศในกรุงปักกิ่ง ซึ่งเปิดให้มีการสอนภาษาไทยในหลักสูตรเร่งรัด 3 ปี โดยมีจุดมุ่งหมายในการฝึกอบรมสายลับที่จะถูกส่งเข้ามาดำเนินการแทรกซึมในไทย รวมทั้งเพื่อให้มีผู้รู้ภาษาไทยในจีนเพิ่มมากขึ้น⁵⁰

นอกจากนี้ บริบทความขัดแย้งระหว่างจีนกับสหภาพโซเวียต เมื่อจีนกล่าวหาว่า สหภาพโซเวียตภายใต้การนำของครุสชอฟบิดเบือนแนวคิดลัทธิมาร์กซ์-เลนิน ในปี ค.ศ. 1953 รวมทั้งกรณีวิกฤตการณ์คิวบา (Cuban Missile Crisis) ในปี ค.ศ. 1962 ซึ่งทำให้จีนทำหายความ เป็นผู้นำโลกสังคมนิยมคอมมิวนิสต์ของสหภาพโซเวียต⁵¹ ประกอบกับการดำเนินนโยบายต่อต้าน และปิดล้อมจีนของสหรัฐฯ นั้น ยังเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้จีนหันมาสนับสนุนขบวนการ คอมมิวนิสต์ในประเทศต่าง ๆ มากขึ้น ทั้งนี้เพื่อป้องกันมิให้ตนถูกโดดเดี่ยว โดยเฉพาะเมื่อ พคท. ได้ประกาศท่าทีเข้าข้างจีนด้วยการโน้มรับเอาแนวความคิดภายใต้ลัทธิเหมา (Maoism) จากจีน เป็นแนวทางในการเคลื่อนไหว และเรียกร้องให้มีการจัดตั้งแนวร่วมต่าง ๆ เพื่อเป็นองค์การบังหน้า ดังที่เคยจัดตั้งมาแล้ว* ได้แก่ การจัดตั้งขบวนการเอกราชแห่งประเทศไทย (Thailand Independence Movement: TIM) ในปี ค.ศ. 1964 แนวร่วมรักชาติแห่งประเทศไทย (Thailand Patriotic Front: TPF) ในปี ค.ศ. 1965 สหพันธ์กรรมกรรักชาติแห่งประเทศไทย (Thailand Federation of Patriotic Workers: TFPW) ในปีเดียวกัน และองค์การเยาวชนรักชาติแห่งประเทศไทย (Thailand Patriotic Youth Organization: TPYO) ในปี ค.ศ. 1966⁵² ทั้งยังมีการโฆษณาชวนเชื่อด้วยว่ามีแนวร่วมอื่น ๆ อีก เช่น กลุ่มครูและอาจารย์ผู้รักชาติ (Thai Patriotic Teachers and Professors) กลุ่มพระสงฆ์ไทย (Thai Monk's Group) กลุ่มนักกฎหมายไทย (Thai Lawyers) สมาคมเกษตรกรและชาวนาผู้ปลดปล่อยตนเอง (Self-Liberated Farmers and Planters Association) กลุ่มประชาชนผู้ยากจน (Poor People's Group) ตลอดจนกลุ่มคนงานผู้ปลูกสวนยางภาคใต้ (Southern Rubber Plantation Workers) ถึงแม้จะไม่เคยปรากฏว่ามีข่าวหรือ

⁵⁰ Jay Taylor, *China and Southeast Asia: Peking's Relations With Revolutionary Movements*, 2nd ed. (New York: Praeger Publishers, 1976), p. 290.

⁵¹ จีรศักดิ์ มุทิตาภรณ์, "ความขัดแย้งระหว่างจีนคอมมิวนิสต์กับรัสเซีย," (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ สาขาการต่างประเทศและการทูต บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2508), หน้า 37.

* เช่น องค์การไทยกู้ชาติ (ท.ก.ช.) ซึ่งเคยเคลื่อนไหวต่อต้านรัฐบาลไทยที่ส่งทหารไปร่วมรบในสงครามเกาหลี อีกทั้งสมาชิกส่วนใหญ่ก็เข้าร่วมใน "กบฏสันติภาพ" จนกระทั่งถูกรัฐบาลปราบในที่สุด

⁵² "Communist Insurgency in Thailand," *Spectrum* 1, 4 (July 1973): 32.

กิจกรรมจากบรรดากลุ่มเหล่านี้เลยก็ตาม⁵³ นอกจากนี้ พคท. ยังประกาศให้แนวร่วมทั้งหมดที่จัดตั้งมาก่อนหน้านั้นรวมเข้ากับแนวร่วมรักชาติแห่งประเทศไทย ตลอดจนประกาศให้ทุกแนวร่วมอยู่ภายใต้การควบคุมของ พคท. ในวันที่ 25 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 1968⁵⁴ เพื่อป้องกันความแตกแยกระหว่างแนวร่วมต่าง ๆ และเพื่อให้ทุกแนวร่วมดำเนินการเคลื่อนไหวภายใต้ลัทธิเหมา (Maoism) ซึ่งเป็นแนวทางที่ พคท. ยึดถือปฏิบัติเป็นสรณะ

จากการคุกคามจากฝ่ายคอมมิวนิสต์ที่ขยายตัวและรุนแรงมากขึ้นทุกขณะโดยได้รับการสนับสนุนจากจีน ส่งผลให้รัฐบาลไทยดำเนินการจัดตั้ง “กองอำนวยการรักษาความปลอดภัยแห่งชาติ” หรือ กรป.กลาง ขึ้นในวันที่ 10 เมษายน ค.ศ. 1962 เพื่อเป็นศูนย์กลางในการระดมขีดความสามารถของทุกหน่วยงานราชการในการป้องกันและปราบปรามคอมมิวนิสต์ และจัดทำรายการวิฤตเพื่อต่อต้านคอมมิวนิสต์โดยตรง ได้แก่ “รายการเพื่อแผ่นดินไทย” โดยถ่ายทอดเสียงผ่าน 209 สถานีครอบคลุมทุกพื้นที่ของประเทศไทย ยิ่งกว่านั้น ด้วยความหวาดกลัวว่าฝ่ายคอมมิวนิสต์จะใช้เงื่อนไขทางเศรษฐกิจเพื่อโฆษณาชวนเชื่อให้ประชาชนเข้าร่วมในการโค่นล้มรัฐบาล รัฐบาลไทยจึงหันมาต่อต้านคอมมิวนิสต์โดยใช้มาตรการพัฒนาควบคู่กับมาตรการปราบปรามขึ้นเป็นครั้งแรกอีกด้วย ดังจะเห็นได้จากโครงการต่าง ๆ ที่อยู่ในความรับผิดชอบของ กรป.กลาง เช่น โครงการพัฒนาการเคลื่อนที่ โครงการแพทย์เคลื่อนที่ โครงการขยายผลผลิตผลโปรตีน โครงการตั้งสถานีวิทยุกระจายเสียง โครงการเส้นทางในชนบท หรือโครงการจัดหาน้ำเพื่อการบริโภค และเพื่อการเกษตร⁵⁵ รวมทั้งการก่อตั้งกรมพัฒนาชุมชน และสำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบท (รพช.) ขึ้นในปี ค.ศ. 1962 และ 1964⁵⁶ เพื่อให้สอดคล้องและเป็นไปในทิศทางเดียวกับแผนพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ ฉบับที่ 1 พ.ศ. 2504-2509 (ค.ศ. 1961-1966) ของรัฐบาลซึ่งได้รับความสนับสนุนทางวิชาการจากธนาคารโลกที่มีสหรัฐฯ เป็นผู้กุมบังเหียน

แม้จอมพลสฤษดิ์ฯ จะถึงแก่อสัญกรรมในปี ค.ศ. 1963 แต่นโยบายต่าง ๆ ที่เคยริเริ่มหรือดำเนินการในสมัยจอมพลสฤษดิ์ฯ โดยเฉพาะนโยบายต่อต้านลัทธิคอมมิวนิสต์ และการ

⁵³ William R. Heaton and Richard MacLeod, “People’s War in Thailand,” in *Insurgency in the Modern World*, eds. Bard E. O’Neill, William R. Heaton, and Donald J. Alberts (Boulder, CO: Westview Press, 1980), pp. 91-92.

⁵⁴ บัญชา สุมา, “การเคลื่อนไหวของพวกคอมมิวนิสต์กับนโยบายป้องกันและปราบปรามของรัฐบาล (พ.ศ. 2500-2523),” หน้า 77-78.

⁵⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 100-102.

⁵⁶ George K. Tanham, *Trial in Thailand*, pp. 73-75.

ผูกติดกับสหรัฐฯ ได้รับการสานต่อโดยจอมพลถนอม กิตติขจรอย่างไม่ผิดเพี้ยน ที่สำคัญ ความเข้มขันในการต่อต้านคอมมิวนิสต์และการผูกติดกับสหรัฐฯ กลับมีมากขึ้นกว่าเดิมอีกด้วย

การเข้าร่วมในสงครามเวียดนามของสหรัฐฯ อย่างเต็มตัวภายหลังกรณีอ่าวตังเกี๋ย ในปี ค.ศ. 1964 เพื่อต่อต้านและสกัดกั้นการแพร่ขยายของลัทธิคอมมิวนิสต์ในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ส่งผลให้จีนซึ่งให้การสนับสนุนเวียดนามเหนืออยู่นั้น หันมาโจมตีและบั่นทอนเสถียรภาพและความมั่นคงของไทยในฐานะพันธมิตรของสหรัฐฯ ซึ่งต่อต้านการแพร่ขยายของลัทธิคอมมิวนิสต์อย่างเต็มตัวด้วยเช่นกัน ดังจะเห็นได้จากการประกาศความพร้อมของจีนในการช่วยเหลือการดำเนินงานปฏิวัติด้วยวิธีการที่รุนแรงของ พคท. โดยนายเฉินอี้ (Chen Yi) อดีตรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศจีน ได้กล่าวในราวต้นเดือนมกราคม ค.ศ. 1965 ว่า “สงครามปลดแอกแห่งชาติ (จากจักรวรรดินิยมสหรัฐฯ – ผู้วิฉัย) จะอุบัติขึ้นในประเทศไทยภายในสิ้นปีนี้ (ค.ศ. 1965 – ผู้วิฉัย)”⁵⁷

การปะทะกันระหว่างกองกำลังของรัฐกับหน่วยต่อสู้ติดอาวุธของ พคท. จึงเกิดขึ้นครั้งแรกในวันที่ 7 สิงหาคม ค.ศ. 1965 ณ บ้านนาบัว ต.เรณู อ.ธาตุพนม จ.นครพนม (ปัจจุบันอยู่ในพื้นที่ อ.เรณู จ.นครพนม) หรือที่รู้จักกันดีว่า “วันเสียงปืนแตก” นับตั้งแต่วันที่ประชุมสมัชชาผู้แทนพรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทย ครั้งที่ 3 ในปี ค.ศ. 1961 มีมติให้ใช้ “แนวทางปฏิวัติติดอาวุธ” ซึ่งภายหลังการเคลื่อนไหวของหน่วยต่อสู้ติดอาวุธของ พคท. ในปี ค.ศ. 1965 นอกจากจะทำให้ฐานะความเป็น “ผู้ก่อการร้าย” ของฝ่ายคอมมิวนิสต์ชัดเจนขึ้นในสายตาของรัฐบาลแล้ว ยังส่งผลให้คำว่า “ผู้ก่อการร้ายคอมมิวนิสต์ (Communist Terrorists)” หรือ ผกค.* ปรากฏขึ้นเป็นที่แพร่หลายในสังคมไทยอีกด้วย

สำหรับรัฐไทยแล้ว การรับรู้ต่อฝ่ายคอมมิวนิสต์ในฐานะที่เป็น “ผู้ก่อการร้ายคอมมิวนิสต์” หรือ ผกค. นั้น ได้ปรากฏชัดเจนอีกครั้งในคำสั่งนายกรัฐมนตรีที่ 219/2508 เรื่องการปราบปรามพวกคอมมิวนิสต์ ลงวันที่ 14 ธันวาคม พ.ศ. 2508 (ค.ศ. 1965) โดยจอมพลถนอม กิตติขจร นายกรัฐมนตรีในขณะนั้นมอบหมายให้พลเอกประภาส จารุเสถียร รองนายกรัฐมนตรี

⁵⁷ Jay Taylor, *China and Southeast Asia: Peking's Relations With Revolutionary Movements*, p. 290.

* เป็นชื่อที่หยิบยืมมาจากการดำเนินการต่อต้านลัทธิคอมมิวนิสต์ ในช่วงภาวะฉุกเฉิน (Emergency) ของสหพันธรัฐมาลายา ระหว่างปี ค.ศ. 1948-1960 อ้างถึงใน George K. Tanham, *Trial in Thailand*, p. 48.

และรัฐมนตรีนครว่าการกระทรวงมหาดไทย เป็นผู้บัญชาการปราบปรามคอมมิวนิสต์ (ผบ.ปค.) และ แต่งตั้งเจ้าหน้าที่อำนวยการปราบปรามผู้ก่อการร้ายคอมมิวนิสต์ (ผกค.)^{*} พร้อมทั้งให้ทุกส่วน ราชการร่วมมือสนับสนุนในการปราบปรามคอมมิวนิสต์ ไม่ว่าจะเป็นด้านสรรพกำลัง และเครื่องมือ เครื่องใช้ต่าง ๆ นอกจากนี้ยังจัดตั้งกองบัญชาการปราบปรามคอมมิวนิสต์ (บก.ปค.) ในวันที่ 24 ธันวาคม ค.ศ. 1965 ตามคำสั่งจัดตั้งกองบัญชาการปราบปรามคอมมิวนิสต์ ที่ 1/08 ลงวันที่ 17 ธันวาคม พ.ศ. 2508⁵⁸ เพื่อตอบโต้ฝ่ายคอมมิวนิสต์ ที่ดำเนินการเคลื่อนไหวใด ๆ ด้วยวิธีการที่ นอกเหนือไปจากการโฆษณาชวนเชื่อ โดยเฉพาะการสร้างหวาดกลัว เพื่อบรรลุวัตถุประสงค์บาง ประการ เช่น เพื่อป้องกันมิให้ชาวนา ประชาชน หรือแม้กระทั่งเจ้าหน้าที่รัฐ นำความเคลื่อนไหว หรือกิจกรรมต่าง ๆ ของพรรคไปแจ้งต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐ ตลอดจนเพื่อบีบบังคับประชาชนให้ ร่วมมือหรือทำงานให้กับพรรค อย่างไรก็ตาม นอกจากจะไม่ปรากฏหลักฐานที่แน่ชัดว่า “ผู้ก่อการร้ายคอมมิวนิสต์” หมายถึงอะไร ดังเช่นที่รัฐบาลได้ให้ความหมายของ “คอมมิวนิสต์” แล้ว “ผู้ก่อการร้ายคอมมิวนิสต์” ยังถูกใช้อย่างแพร่หลายโดยคนของ รัฐบาลเพื่อเน้นย้ำถึงการไร้ความรุนแรงและการสร้างความหวาดกลัวโดยฝ่าย คอมมิวนิสต์ที่แตกต่างไปเดิมอีกด้วย

การสร้างความหวาดกลัวของ พคท. เห็นได้จากกรณีที่ประชาชนและเจ้าหน้าที่ ของรัฐในเขตจังหวัดสกลนคร ซึ่งทราบข่าวเกี่ยวกับการจัดตั้งกองกำลังของฝ่ายคอมมิวนิสต์ใน พื้นที่ดังกล่าวราวต้นปี ค.ศ. 1968 แต่กลับไม่กล้าแจ้งข่าวให้ผู้บริหารระดับสูงหรือเจ้าหน้าที่ตำรวจ ทราบ เนื่องจากกลัวว่าฝ่ายคอมมิวนิสต์จะกลับมาทำร้ายตนทีหลัง หรือกรณีที่ฝ่ายคอมมิวนิสต์ใน ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ราวต้นปี ค.ศ. 1966 ซึ่งดำเนินการเคลื่อนไหวโฆษณาชวนเชื่อโดยเริ่ม จากการข่มขู่ ด้วยการแสดงแสนยานุภาพอาวุธของหน่วยกองโจร การใช้ความรุนแรงกับประชาชน จากนั้นก็ปราศรัยเกี่ยวกับความประสิทธิภาพของรัฐบาล ตลอดจนสภาพชีวิตที่ปราศจากความสุข ทั้งนี้ก็เพื่อบั่นทอนความชอบธรรมของรัฐบาลและหวังให้ประชาชนเหล่านั้นลุกขึ้นต่อต้านโค่นล้ม รัฐบาลนั่นเอง⁵⁹

^{*} เน้นโดยผู้วิจัย

⁵⁸ บัญชา สุมา, “การเคลื่อนไหวของพวกคอมมิวนิสต์กับนโยบายป้องกันและปราบปรามของรัฐบาล (พ.ศ. 2500-2523),” หน้า 107-108.

⁵⁹ George K. Tanham, *Trial in Thailand*, pp. 50-51.

นอกจากนี้ พคท. ยังแทรกซึมและขยายการเคลื่อนไหวไปยังจังหวัดต่าง ๆ ทั่วประเทศอย่างรวดเร็ว โดยเริ่มจากจังหวัดในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ อันได้แก่ นครพนม อุบลราชธานี อุดรธานี สกลนคร หนองคาย ขอนแก่น กาฬสินธุ์ ซึ่งในแต่ละจังหวัดต่างมีชาวเวียดนามอพยพอาศัยอยู่เป็นจำนวนมาก อันเป็นแหล่งพักพิงของฝ่ายคอมมิวนิสต์ได้เป็นอย่างดี ต่อมาในปี ค.ศ. 1966-1967 ก็เริ่มขยายไปยังบุรีรัมย์และนครราชสีมา

ในภาคเหนือ เริ่มจากน่าน เลย พิษณุโลก เพชรบูรณ์ และตาก ราวกลางปี ค.ศ. 1967 จากนั้นก็ขยายตัวไปยังภาคตะวันตก บริเวณจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ เพชรบุรี และราชบุรี ส่วนพื้นที่ภาคใต้ นั้น ได้เริ่มขึ้นอย่างชัดเจนราวปี ค.ศ. 1969-1971 ในพื้นที่จังหวัดสุราษฎร์ธานี นครศรีธรรมราช และตรัง ดังนั้น จึงไม่น่าแปลกใจว่า เหตุใดสถิติการปะทะระหว่างหน่วยต่อสู้ติดอาวุธของ พคท. กับกองกำลังของรัฐนั้น จึงเพิ่มขึ้นเป็นเงาตามตัวนับตั้งแต่เหตุการณ์ในวัน “เสียดัง ปืนแตก” โดยในปี ค.ศ. 1965 (7 สิงหาคม – 31 ธันวาคม) มีการปะทะขึ้น 29 ครั้ง ขณะที่ในปี ค.ศ. 1966-1969 ได้เกิดการปะทะขึ้นจำนวน 150, 440, 709 และ 870 ครั้งตามลำดับ⁶⁰

จากความรุนแรงที่ขยายตัวเป็นวงกว้าง ในทำนอง “ยิงปราบ ยิงโต” ข้างต้น ในปี ค.ศ. 1967 รัฐบาลจึงได้หันมาทบทวนนโยบายต่อต้านลัทธิคอมมิวนิสต์ ดังจะเห็นได้จากการปรับปรุงนโยบายป้องกันและปราบปรามคอมมิวนิสต์ใหม่ ที่เรียกว่า “แผนการใช้มาตรการทางทหารควบคู่ไปกับการพัฒนา ปี พ.ศ. 2510” แต่นั่นก็เป็นเพียงหลักการที่ถูกวางไว้บนหนึ่งเท่านั้น เมื่อการแก้ไขปัญหาคอมมิวนิสต์ของรัฐบาลยังคงมุ่งใช้ความรุนแรงในการปราบปรามอยู่เช่นเดิม นอกจากจะเป็นเพราะขาดการประสานงานระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องแล้ว ยังมาจากการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐมุ่งที่จะแก้แค้น หลังจากถูกกำลังติดอาวุธของ พคท. ลอบโจมตี จนก่อให้เกิดความสูญเสียในด้านต่าง ๆ ด้วย

ความหวาดหวั่นภัยคุกคามจากลัทธิคอมมิวนิสต์ของรัฐบาลได้เพิ่มเป็นทวีคูณ เมื่อ พคท. ได้ประกาศจัดตั้ง “กองทัพปลดแอกประชาชนแห่งประเทศไทย (People's Liberation Army of Thailand)” หรือ ทปท. ในวันที่ 1 มกราคม ค.ศ. 1969 อย่างเป็นทางการ ในฐานะกลไกสำคัญที่มุ่งยึดอำนาจรัฐ ด้วยการใช้ออกกำลังติดอาวุธอย่างเต็มรูปแบบ จนก่อให้เกิดความรุนแรง

⁶⁰ บัญชา สุมา, “การเคลื่อนไหวของพวกคอมมิวนิสต์กับนโยบายป้องกันและปราบปรามของรัฐบาล (พ.ศ. 2500-2523),”

ในพื้นที่ต่าง ๆ ขึ้นมากมาย ไม่ว่าจะเป็นภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ในกรณีเผาสะพาน ปิดกั้นถนน ทำร้ายชุดคุ้มครองหมู่บ้าน ตลอดจนชุมนุมโจมตีกองกำลังของรัฐ โดยฝ่ายคอมมิวนิสต์ประมาณ 80-90 คน จำนวน 6 กลุ่มพร้อมกันในวันที่ 28 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 1970 ในพื้นที่เพียงอำเภอเดียวของ จ. นครพนม จนทำให้สถิติความรุนแรงที่เกิดขึ้นในภาคตะวันออกเฉียงเหนือในเดือนมีนาคม ค.ศ. 1970 เพียงเดือนเดียวมีมากถึง 150 ครั้ง ภาคเหนือ ในกรณียิงเครื่องบินและเฮลิคอปเตอร์ที่อยู่ ในระหว่างการช่วยเหลือเจ้าหน้าที่ในเดือนเมษายน ค.ศ. 1970 รวมทั้งลอบทำร้ายผู้ว่าราชการ จังหวัดเชียงรายและเจ้าหน้าที่อีก 2-3 คนจนเสียชีวิตในเดือนกันยายน ปีเดียวกัน ภาคตะวันตก ในกรณีการลอบทำร้ายเจ้าหน้าที่ตำรวจจนเสียชีวิต 6 นาย และบาดเจ็บ 2 นายระหว่างการ เดินทางไปสอบสวนคดีในเดือนธันวาคม ค.ศ. 1969 ใน จ.ราชบุรี ส่วนภาคใต้ ในกรณีการโจมตี สถานีตำรวจบนทางหลวงหมายเลข 4 ในเดือนกุมภาพันธ์ ค.ศ. 1970 จนทำให้เกิดเหตุการณ์ความ รุนแรงเกิดขึ้นใน จ. พัทลุงเพียงจังหวัดเดียวกว่า 10 ครั้งในเดือนมีนาคม ปีเดียวกัน และมีแนวโน้ม เพิ่มขึ้นใน จ.สุราษฎร์ธานี และ จ.นครศรีธรรมราช

เพื่อเป็นการเสริมขีดความสามารถอำนาจรัฐในการต่อต้านลัทธิคอมมิวนิสต์ซึ่ง กำลังทวีความรุนแรงอย่างต่อเนื่อง รัฐบาลจึงได้หันมาดำเนินมาตรการในด้านอื่น ๆ ประกอบด้วย โดยเฉพาะการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติป้องกันกระทำอันเป็นคอมมิวนิสต์ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2512 (ค.ศ. 1969) เพื่อให้ “การกระทำอันเป็นคอมมิวนิสต์” มีความหมายที่ครอบคลุมมากขึ้น (มาตรา 5) ทั้งยังเป็นเครื่องมือในการประกาศ “เขตแทรกซึมของคอมมิวนิสต์” เพื่อให้รัฐสามารถ เข้าไปควบคุมจัดการดูแลพื้นที่เหล่านั้น โดยมีอำนาจค้นหรือจับผู้ต้องสงสัยโดยมีเหตุอันควรว่า กระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ โดยไม่ต้องมีหมายค้นหรือหมายจับ และให้มีอำนาจค้นหรือ จับได้ในทุกสถานที่และทุกเวลา (มาตรา 14)* นอกจากนี้ ยังพยายามปรับเปลี่ยนยุทธวิธีในการ ต่อต้านปราบปรามคอมมิวนิสต์ ดังจะเห็นได้จากคำสั่งนายกรัฐมนตรี ที่ 110/2512 เรื่องการ ป้องกันและปราบปรามผู้ก่อการร้ายคอมมิวนิสต์ ลงวันที่ 30 พฤษภาคม พ.ศ. 2512 โดยต้องการ หันมาใช้มาตรการทางการเมืองและปฏิบัติการทางจิตวิทยาเป็นแนวทาง ขณะที่จะใช้มาตรการ ทางทหารและปฏิบัติการที่รุนแรงหรือการใช้กำลังเมื่อจำเป็น⁶¹ แต่เป็นที่น่าเสียดายว่า แนวความคิดที่ปรากฏในคำสั่งนายกรัฐมนตรี ที่ 110/2512 ข้างต้นกลับได้รับการตอบรับจากคนใน

* โปรดดูเพิ่มเติมใน สวัสดิการข้าราชการสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, กฎหมายไทย เล่ม ข-ค (ข่าว-เครื่องแบบ) (กรุงเทพฯ: มงคลการพิมพ์, 2517), หน้า 547-563.

⁶¹ ชาญ ลีลานนท์, พลโท, แม่ทัพหาญพุด (กรุงเทพฯ: เกษมการพิมพ์, ม.ป.ป.), หน้า 231.

ตารางที่ 3-1 เหตุการณ์ความรุนแรงและการปะทะกันระหว่างกองกำลังของรัฐกับกองกำลังของพรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทย ระหว่างปี ค.ศ. 1969-1975

| ปี ค.ศ. | ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ | ภาคเหนือ | ภาคกลาง | ภาคใต้ | รวม |
|---------|-----------------------|----------|---------|--------|-----|
| 1969 | 197 | 112 | 3 | 4 | 286 |
| 1970 | 161 | 78 | 5 | 14 | 258 |
| 1971 | 198 | 135 | 2 | 30 | 365 |
| 1972 | 265 | 235 | 5 | 175 | 670 |
| 1973 | 227 | 181 | 6 | 61 | 475 |
| 1974 | 304 | 77 | 3 | 31 | 415 |
| 1975 | 172 | 76 | 16 | 17 | 281 |

ที่มา: บัญชา สุมา, “การเคลื่อนไหวของพรรคคอมมิวนิสต์กับนโยบายป้องกันและปราบปรามของรัฐบาล (พ.ศ. 2500-2523),” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต ภาควิชาประวัติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2528), หน้า 82.

กองบัญชาการปราบปรามคอมมิวนิสต์ (บก.ปค.) เพียงส่วนน้อยเท่านั้น⁶² และนี่ก็เป็นอีกครั้งหนึ่งที่มาตรการป้องกันและปราบปรามคอมมิวนิสต์ในลักษณะที่เป็นทางเลือกใหม่ถูกวางไว้บนหิ้ง ไม่ต่างไปจากแผนการใช้มาตรการทางทหารควบคุมไปกับการพัฒนา ปี พ.ศ. 2510 ซึ่งก่อนหน้านั้นก็ไม่ได้รับการเหลียวแลเช่นกัน ดังนั้น จึงมิใช่เรื่องแปลกอันใดที่สถิติการปะทะกันระหว่างกองกำลังของรัฐกับกองกำลังของ พคท. ในระหว่างปี ค.ศ. 1969-1974 ยังคงมีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง (โปรดดูตารางที่ 3-1 ประกอบ)

จะเห็นได้ว่า บริบทการเมืองระหว่างประเทศที่เกิดขึ้นในช่วงคริสต์ทศวรรษที่ 1950-1960 นับตั้งแต่ความขัดแย้งระหว่างจีนกับสหภาพโซเวียตที่เริ่มปะทุขึ้นตั้งแต่ปี ค.ศ. 1953

⁶² Chai-Anan Samudavanija, Kusuma Snitwongse, and Suchit Bunbongkarn, *From Armed Suppression to Political Offensive: Attitudinal Transformation of Thai Military Officers Since 1976* (Bangkok: Institute of Security and International Studies, Chulalongkorn University, 1990), p. 60.

การดำเนินนโยบายต่อต้านและปิดล้อมจีนอย่างต่อเนื่อง ตลอดจนการที่สหรัฐฯ เข้าร่วมใน สงครามเวียดนามอย่างเต็มตัวนั้น* เป็นปัจจัยสำคัญให้จีนต้องทำการอะไรบางอย่างเพื่อ ป้องกันมิให้ตนเองถูกโดดเดี่ยว โดยหนึ่งในยุทธวิธีทั้งหมดที่จีนใช้ ก็คือ การเข้ามาแทรกแซงกิจการ ภายในของไทยเพื่อบั่นทอนเสถียรภาพและความชอบธรรมของรัฐบาลเผด็จการทหาร โดยให้การ สนับสนุนช่วยเหลือและสร้างเสริมขีดความสามารถ พคท. ให้เข้มแข็งยิ่งขึ้นในรูปแบบต่าง ๆ ดังที่ ได้กล่าวไปแล้ว นอกจากนี้ จีนยังช่วยเหลือด้านการฝึกอบรมด้านการเมืองและความเป็นผู้นำ ให้แก่สมาชิกระดับแนวหน้าของ พคท. การฝึกอบรมด้านการทหารและอาวุธให้แก่กองกำลังติด อาวุธของ พคท. รวมทั้งการสนับสนุนด้านการเงิน ดังจะเห็นได้จากรายงานเกี่ยวกับการซื้อเงิน สกุลบาทเป็นจำนวนมากของธนาคารแห่งชาติจีน (Bank of China) ในฮ่องกงในเดือนมกราคม ค.ศ. 1965 หลังจากที่นายมงคล ฌ นคร ซึ่งได้รับการแต่งตั้งให้เป็นผู้แทนประสานงานของ ขบวนการเอกราชแห่งประเทศไทยได้เดินทางออกนอกประเทศไทยอย่างเงียบ ๆ ราวเดือนตุลาคม หรือพฤศจิกายน ค.ศ. 1964⁶³

การที่ พคท. ได้รับการสนับสนุนช่วยเหลือจากจีนอย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะการ ฝึกอบรมด้านการทหารนั้น ได้ทำให้จำนวนกองกำลังติดอาวุธของ พคท. เพิ่มขึ้นเป็นอย่างมาก โดย ในปี ค.ศ. 1965 พคท. มีกองกำลังติดอาวุธเพียง 1,200 คน เพิ่มขึ้นเป็น 3,500 คนในปี ค.ศ. 1973 5,000 คนในปี ค.ศ. 1974 และ 8,000 คนในปี ค.ศ. 1975⁶⁴ นอกจากนี้ การดำเนินนโยบายของ รัฐบาลไทยในการปราบปรามคอมมิวนิสต์ที่ยังคงไม่แตกต่างจากวิธีการเดิมมากนัก นั่นคือ การมุ่ง ปราบปรามคอมมิวนิสต์เป็นหลักโดยยึดแนวทางของสหรัฐฯ ในการสกัดกั้นและปิดล้อมเป็นสำคัญ นั้น ยิ่งทำให้สถานการณ์ทวีความรุนแรงมากขึ้น กล่าวคือ ในภาคเหนือ รัฐบาลไทยประสบ ผลสำเร็จน้อยมากในการสกัดกั้นการแทรกซึมของฝ่ายคอมมิวนิสต์ที่ขยายการปฏิบัติการออกเป็น วงกว้างขึ้น เช่น การลอบสังหาร การชุ่มโจมตี การโจมตีหมู่บ้านแบบสายฟ้าแลบ จนทำให้ในต้นปี ค.ศ. 1974 กองกำลังติดอาวุธของ พคท. มีมากกว่า 2,500 คน บวกกับกองกำลังซึ่งเป็นชาวบ้าน อีก 800 คน ขณะที่ในภาคใต้ตอนกลาง หน่วยรักษาความปลอดภัยหมู่บ้านกลับไม่อาจให้ความ

* โปรดดูเพิ่มเติมใน Wivat Mungkandhi and William Warren, eds., *A Century and A Half of Thai-American Relations*, pp. 97-98.

⁶³ Jay Taylor, *China and Southeast Asia: Peking's Relations With Revolutionary Movements*, pp. 289-290.

⁶⁴ ทิพย์พาพร เทศเรียน, "พรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทยและพรรคคอมมิวนิสต์จีน: ศึกษาความสัมพันธ์ทางอุดมการณ์ในช่วง ปี 1969-1972," (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบัณฑิต ภาควิชาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2530), หน้า 22-23.

คุ้มครองชาวบ้านได้ ช้ำยังกลายเป็นแหล่งเสบียงและอาวุธให้แก่ฝ่ายคอมมิวนิสต์อยู่บ่อยครั้ง เป็นที่คาดกันว่า กองกำลังติดอาวุธในภาคใต้ตอนกลางมีประมาณ 400 คนในต้นปี ค.ศ. 1974 ส่วนในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้นั้น เนื่องด้วยความห่างไกลจากเมืองหลวง รวมทั้งคำประกาศของ พคม. ที่จะช่วยให้จังหวัดชายแดนภาคใต้ตั้งกล่าวไปรวมกับมาเลเซีย ยิ่งทำให้การแทรกซึมของฝ่ายคอมมิวนิสต์เป็นไปได้ง่าย หลายพื้นที่กลายเป็นฐานที่มั่นของฝ่ายคอมมิวนิสต์ เช่น อ.เบตง จ.ยะลา อ.แว้ง จ.นราธิวาส อ.สะเดา และ อ.นาทวี จ.สงขลา โดยในปี ค.ศ. 1973 คาดกันว่า มีกองกำลังติดอาวุธของฝ่ายคอมมิวนิสต์กว่า 2,000 คน⁶⁵

อย่างไรก็ตาม ภายหลังจากการปรับการดำเนินนโยบายต่างประเทศของสหรัฐฯ ในคริสต์ทศวรรษที่ 1970 โดยการดำเนินแนวทางตาม “หลักการนิกสัน” อันนำไปสู่การปรับความสัมพันธ์ระหว่างสหรัฐฯ กับสหภาพโซเวียตเพื่อผ่อนคลายความตึงเครียด (Détente) ด้วยการเจรจา SALT ซึ่งกินเวลากว่า 18 เดือน (พฤศจิกายน ค.ศ.1969 - พฤษภาคม ค.ศ. 1972) รวมทั้งการปรับความสัมพันธ์ระหว่างสหรัฐฯ กับจีนภายใต้กลยุทธ์ “ความสัมพันธ์ทางยุทธศาสตร์สามเส้า (Strategic Triangle)” รวมทั้งการยุติบทบาทของสหรัฐฯ ในสงครามเวียดนาม นอกจากนี้จะทำให้สหรัฐฯ ลดบทบาทของตนในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ลงไปอย่างมากแล้ว ความไม่แน่นอนที่เกิดจากการปรับท่าทีและบทบาทของมหาอำนาจชนิดพลิกฝ่ามือดังกล่าว ซึ่งแม้สหรัฐฯ จะยืนยันอย่างแข็งขันในการปฏิบัติตามพันธกรณีที่ได้กระทำไว้เช่นเดิมนั้น ยังส่งผลให้ประเทศต่าง ๆ ในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ รวมทั้งไทย รู้สึกไม่มั่นคง โดยเฉพาะเมื่อสหภาพโซเวียตและจีนต่างแข่งขันกันเพื่อขยายอิทธิพลในภูมิภาคดังกล่าวเพิ่มมากขึ้น

จะเห็นได้ว่า แม้บริบทการเมืองระหว่างประเทศโดยรวมในช่วงคริสต์ทศวรรษที่ 1970 จะผ่อนคลายความตึงเครียดลงอันเนื่องมาจากการปรับความสัมพันธ์ระหว่างประเทศมหาอำนาจ (สหรัฐฯ – สหภาพโซเวียต – จีน) แต่สำหรับบริบทการเมืองระหว่างประเทศในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้แล้ว กลับยังคงคุกรุ่นด้วยความพยายามของสหภาพโซเวียตและจีนที่ต้องการเข้ามามีบทบาทเพื่อทดแทนช่องว่างทางอำนาจที่เกิดขึ้น เพราะการที่สหภาพโซเวียตได้ประกาศแนวคิดการจัดตั้งระบบความมั่นคงร่วมกันในเอเชีย (Asian Collective Security System) ในปี ค.ศ. 1969 เช่นเดียวกับจีนที่เสนอ “ทฤษฎีสามโลก (Theory of the Three Worlds)” ในปี ค.ศ. 1974 ทั้ง ๆ ที่สหภาพโซเวียตยังคงให้การสนับสนุนเวียดนามเหนือ หรือจีนที่

⁶⁵ George K. Tanham, *Trial in Thailand*, pp. 99-101.

ยังคงสนับสนุนขบวนการคอมมิวนิสต์ รวมทั้ง พคท. อันหมายถึงความพยายามในการแพร่ขยายลัทธิคอมมิวนิสต์ ยิ่งส่งผลให้ไทยไม่อาจวางใจต่อบริบทการเมืองระหว่างประเทศในภูมิภาคที่เกิดขึ้น

อย่างไรก็ดี ปัจจัยที่ส่งผลให้ไทยเห็นความจำเป็นที่จะต้องปรับความสัมพันธ์กับมหาอำนาจอื่น นอกเหนือจากสหรัฐฯ ปรากฏชัดเจนเมื่อเวียดนามใต้ และลาว ต่างตกอยู่ในเงื้อมมือของเวียดนามเหนืออย่างสมบูรณ์ในปี ค.ศ. 1975 ชัยชนะของเวียดนามเหนือในคาบสมุทรอินโดจีนดังกล่าว นอกจากจะส่งผลให้ไทยกลายเป็นประเทศหน้าด่านที่ต้องเผชิญกับภัยคุกคามคอมมิวนิสต์ตลอดแนวชายแดนด้านตะวันออกของประเทศกว่า 2,500 กม. แล้ว ความหวาดกลัวภัยจากลัทธิคอมมิวนิสต์ที่รัฐบาลมีมาโดยตลอด ประกอบกับความทะเยอทะยานของเวียดนามเหนือที่ต้องการสถาปนา “สหพันธรัฐอินโดจีน (Indochinese Federation)” ยิ่งเป็นปัจจัยที่ตอกย้ำให้ไทยเชื่ออย่างสนิทใจว่า ภัยคุกคามจากลัทธิคอมมิวนิสต์ที่มุ่งกระทบต่อความมั่นคงของชาติ กำลังคืบคลานใกล้เข้ามาทุกขณะ⁶⁶ ด้วยเหตุนี้ ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมช นายกรัฐมนตรีในขณะนั้น จึงรีบปรับความสัมพันธ์กับจีนในวันที่ 1 กรกฎาคม ค.ศ. 1975⁶⁷ เพื่อให้จีนถ่วงดุลและสกัดกั้นอิทธิพลของเวียดนามเหนือ ขณะเดียวกันยังได้ดำเนินการปิดฐานทัพสหรัฐฯ ในไทย ตลอดจนยุบองค์การ ส.ป.อ. เพื่อสร้างดุลแห่งความสัมพันธ์ที่ไทยกับมหาอำนาจต่าง ๆ ให้เกิดขึ้น ที่สำคัญการปรับความสัมพันธ์กับจีนของไทยในปี ค.ศ. 1975 นั้น ยังทำให้เหตุการณ์รุนแรงอันเกิดจากการก่อการร้ายคอมมิวนิสต์ของ พคท. ในปีนั้นลดน้อยลงด้วย (โปรดดูตารางที่ 3-1 ประกอบ)

จะเห็นได้ว่า โครงสร้างและบริบทการเมืองระหว่างประเทศ ไม่ว่าจะเป็นเป็นการปฏิวัติจีนในปี ค.ศ. 1949 การประกาศเป็นพันธมิตรระหว่างสหภาพโซเวียตและจีนในปี ค.ศ. 1950 ชัยชนะของเวียดนามเหนือฝรั่งเศสในอินโดจีนในปี ค.ศ. 1954 รวมถึงการที่จีนให้การสนับสนุนช่วยเหลือแก่ พคท. ทั้งด้านกายภาพและกำลังใจ เป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้รัฐไทยต้องเผชิญกับภัยคุกคามจากลัทธิคอมมิวนิสต์ที่ทวีความรุนแรงมากขึ้นเป็นลำดับ ขณะเดียวกัน รัฐไทยยังต้องเผชิญกับการอุบัติขึ้นของปัญหาการก่อการร้ายที่มาจากการคุกคามของลัทธิคอมมิวนิสต์เป็นครั้งแรก และพัฒนาความรุนแรงกลายเป็น “การก่อการร้ายคอมมิวนิสต์” อย่างชัดเจนหลังจากที่ พคท. ได้ดำเนินการ

⁶⁶ Surachai Sirikrai, “Thai Perception of China and Japan,” *Contemporary Southeast Asia* 12, 3 (December 1990): 250-251.

⁶⁷ R. K. Jain, ed., *China and Thailand, 1949-1983* (New Delhi: Radiant Publishers, 1984), pp. 203-205.

จัดตั้งกองกำลังติดอาวุธและปฏิบัติการปะทะกับกองกำลังของเจ้าหน้าที่ของรัฐอย่างเปิดเผยและเป็นทางการในปี ค.ศ. 1965 ขณะเดียวกัน ความเปลี่ยนแปลงของบริบทการเมืองระหว่างประเทศ เช่น การปรับความสัมพันธ์ระหว่างมหาอำนาจ การลดบทบาทของสหรัฐฯ ในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ความขัดแย้งระหว่างสหภาพโซเวียตและจีน ตลอดจนการขยายอิทธิพลของเวียดนามเหนือในคาบสมุทรมอินโดจีน ก็เป็นปัจจัยที่ผลักดันให้ไทยจำต้องปรับความสัมพันธ์กับมหาอำนาจอื่น นอกเหนือจากสหรัฐฯ เช่นกัน โดยเฉพาะการปรับความสัมพันธ์กับจีน ซึ่งอย่างน้อยได้ทำให้ความรุนแรงจากการก่อการร้ายคอมมิวนิสต์ในไทยในปี ค.ศ. 1975 ลดน้อยลง

3.1.1.2 ความพยายามแบ่งแยกดินแดนจังหวัดชายแดนภาคใต้ ปี ค.ศ. 1945-1975

แม้ว่ารัฐไทยจะเผชิญกับปัญหาความพยายามแบ่งแยกดินแดนจังหวัดชายแดนภาคใต้มาโดยตลอดตั้งแต่สมัยสุโขทัย แต่ปัญหาดังกล่าวก็มิได้รับการเยียวยา หรือสามารถถึงความจงรักภักดีและ “ใจ” ของชาวมลายูมุสลิมได้แต่อย่างใด ตรงกันข้าม การดำเนินนโยบายของรัฐไทย โดยเฉพาะภายหลังการหายตัวไปอย่างลึกลับของหะยีสุหลง* และเหตุการณ์ดุซงญอ** กลับยิ่งบั่นทอนศรัทธาและความเชื่อมั่นที่ชาวมลายูมุสลิมมีต่อรัฐไทยเพิ่มมากขึ้น จนทำให้ชาวมลายูมุสลิมบางกลุ่มได้หันมาจัดตั้งขบวนการแบ่งแยกดินแดน ทั้งยังใช้ “การก่อการร้าย” เพื่อปลดแอกจังหวัดชายแดนภาคใต้จากการปกครองของไทยในเวลาต่อมา

หากเปรียบเทียบกับการคุกคามของลัทธิคอมมิวนิสต์ในไทย จะพบว่า โครงสร้างและบริบทการเมืองระหว่างประเทศ ปี ค.ศ. 1945-1975 ส่งผลกระทบให้ปัญหาความพยายามแบ่งแยกดินแดนจังหวัดชายแดนภาคใต้กำเนิดและพัฒนาไปสู่ “ปัญหาการก่อการร้าย” โดยอ้อมเท่านั้น เพราะสำหรับรัฐไทยซึ่งอยู่ภายใต้โครงสร้างและบริบทการเมืองระหว่างประเทศในยุคสงครามเย็นนั้น การแพร่ขยายของลัทธิคอมมิวนิสต์คือภัยคุกคามหลักต่อความอยู่รอดของตน ด้วยเหตุนี้ หากปัญหาใดที่ส่งผลกระทบต่อเสถียรภาพและความมั่นคง ตลอดจนความปึกแผ่นของรัฐ อันรวมถึงความพยายามแบ่งแยกดินแดน ซึ่งอาจจะกลายเป็นจุดอ่อนที่ทำให้มหาอำนาจค่ายคอมมิวนิสต์หรือ

* โปรดดูเพิ่มเติมใน เฉลิมเกียรติ ขุนทองเพชร, หะยีสุหลง อับดุลกาเดร์: กบฏ...หรือวีรบุรุษแห่งจังหวัดภาคใต้ (กรุงเทพฯ: มติชน, 2547).

** โปรดดูรายละเอียดของเหตุการณ์เพิ่มเติมใน ชัยวัฒน์ สถาอานันท์, “ความเจ็บของอนุสาวรีย์ลูกปืน: ดุซงญอ-นราธิวาส, 2491,” ศิลปวัฒนธรรม 25, 9 (กรกฎาคม 2547): 136-139.

ขบวนการคอมมิวนิสต์บ้นทอนหรือโจมตีได้นั้น การแก้ปัญหาดังกล่าวก็ล้วนแต่เป็น ประเด็นรองหรือเป็นประเด็นที่เสริมเสถียรภาพและความมั่นคงของรัฐไทยภายใต้บริบท การต่อต้านภัยคุกคามจากลัทธิคอมมิวนิสต์เป็นสำคัญ และการดำเนินนโยบาย ของรัฐไทยภายใต้ตรรกะเช่นว่านี้เองเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้รัฐไทยมุ่งแก้ปัญหาความ พยายามแบ่งแยกดินแดนจังหวัดชายแดนภาคใต้โดยคำนึงถึงการรักษาเสถียรภาพและ ความมั่นคงของรัฐเป็นหลัก

ขบวนการแบ่งแยกดินแดนจัดตั้งขึ้นครั้งแรกในปี ค.ศ. 1948 ในนาม “สมาคม ชุมชนมลายูแห่งมหาปัตตานี (Association of Malays of Greater Pattani)” หรือชื่อในภาษา มาเลย์ว่า “Gabongan Melayu Pattani Raya (GAMPAR)” โดยผู้อพยพชาวมลายูมุสลิมซึ่ง หลบหนีเข้าไปยังสหพันธรัฐมลายูภายหลังเหตุการณ์ขงูญและการประกาศกฎอัยการศึกของ รัฐบาลไทยในเดือนกันยายน ค.ศ. 1948 โดยมีสำนักงานใหญ่อยู่ในรัฐกลันตัน เคดาห์ (หรือไทร บุรี) สิงคโปร์ และปีนัง ทั้งนี้จุดมุ่งหมายสูงสุดของการจัดตั้งสมาคมนี้ คือ การแบ่งแยกดินแดนใน จังหวัดชายแดนภาคใต้ของไทยไปรวมกับสหพันธรัฐมลายู⁶⁸ ด้วยการดำเนินการทางการเมือง โดยเฉพาะการออกสมุดปกขาวคำแถลงการณ์ของสมาคมชุมชนมลายูแห่งมหาปัตตานี ซึ่งบรรยาย เกี่ยวกับความทุกข์ยากและความขมขื่นของชาวมลายูมุสลิมภายใต้การปกครองของไทย* รวมทั้ง การอยู่เบื้องหลังเหตุการณ์ความไม่สงบในปี ค.ศ. 1947 นอกจากนี้ ยังได้จัดตั้งขบวนการ ประชาชนชาวปัตตานี (Patani People's Movement: PPM) ซึ่งมีเป้าหมายเดียวกับ GAMPAR ขึ้น ในประเทศไทย แต่กระนั้น สมาคม GAMPAR กลับต้องยุติการเคลื่อนไหวอย่างเปิดเผย เมื่อ รัฐบาลไทยและรัฐบาลอังกฤษในสหพันธรัฐมลายูได้ทำข้อตกลงชายแดนในการปราบปราม คอมมิวนิสต์ (Border Agreement on the Suppression of Communism) ในเดือนธันวาคม ค.ศ. 1948 ที่ส่งผลให้การดำเนินกิจกรรมทางการเมืองของ GAMPAR กลายเป็นสิ่งผิดกฎหมาย และทำ ให้สมาชิก GAMPAR ถูกจับกุมเป็นจำนวนมาก⁶⁹ ขณะเดียวกัน สมาคม GAMPAR และ

⁶⁸ Virginia Thompson and Richard Adloff, *The Left Wing in Southeast Asia* (New York: Sloane, 1950), p. 162.

* โปรดดูเพิ่มเติมใน รัตนศักดิ์, พระยา, *ประวัติเมืองปัตตานี* (ม.ป.ท., 2509), หน้า 43-52.

⁶⁹ Omar Farouk, “The Historical and Transnational Dimensions of Malay-Muslim Separatism in Southern Thailand,” in *Armed Separatism in Southeast Asia*, eds. Lim Joo-Jock and Vani Shanmugaratnam (Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 1984), p. 238.

ขบวนการ PPM ต้องปิดฉากตัวเองลงในที่สุด หลังจากที่ดินกูมะไฮยิดดิน ผู้นำสมาคม GAMPAR และหะยีสุหลง ผู้นำขบวนการ PPM เสียชีวิตลงในปี ค.ศ. 1953 และ 1954 ตามลำดับ⁷⁰

ความต้องการแบ่งแยกดินแดนจังหวัดชายแดนภาคใต้ไปรวมกับสหพันธรัฐมลายาเริ่มเลือนลาง เมื่อสหพันธรัฐมลายาซึ่งได้รับเอกราชจากอังกฤษในปี ค.ศ. 1957 ได้ผนวกดินแดนต่าง ๆ ในแหลมมลายู อันรวมถึงสิงคโปร์* ซาบาห์ และซาราวัก และสถาปนาขึ้นเป็น “สหพันธ์มาเลเซีย” โดยมีได้ผนวกดินแดนจังหวัดชายแดนภาคใต้ ดังที่ขบวนการชาตินิยมในมาเลเซีย รวมทั้งพรรคปาส (Parti Islam Sa-Melayu: PAS) ซึ่งเป็นพรรคฝ่ายค้านได้มีนัยหมายเอาไว้แต่อย่างใด** เนื่องจากรัฐบาลมาเลเซียต้องการรักษาความสัมพันธ์กับไทยเอาไว้ โดยหวังจะได้รับความร่วมมือในการปราบปรามพรรคคอมมิวนิสต์แห่งมลายา (พคม.) หรืออีกชื่อหนึ่งว่า โจรจีนคอมมิวนิสต์ (จคม.) ซึ่งเป็นภัยคุกคามต่อเสถียรภาพและความมั่นคงอันใหญ่หลวงสำหรับมาเลเซีย

ความหวังที่จะรวมจังหวัดชายแดนภาคใต้กับมาเลเซียดับวูบลง เมื่อตงกู อับดุลเราะห์มาน นายกรัฐมนตรีมาเลเซีย ได้กล่าวย้ำประเด็นนี้อย่างชัดเจนว่า “ประเทศของเขาไม่เคย

⁷⁰ W. K. Che Man, *Muslim Separatism: The Moros of Southern Philippines and the Malays of Southern Thailand* (Singapore: Oxford University Press, 1990), pp. 66-67, 98.

* สิงคโปร์แยกตัวออกจากสหพันธ์มาเลเซีย พร้อมทั้งสถาปนาเป็นรัฐเอกราชในวันที่ 10 สิงหาคม ค.ศ. 1965 หลังจากประเทศทั้งสองได้เกิดความขัดแย้งกันอย่างรุนแรง ทั้งทางด้านสังคม เศรษฐกิจ และการเมือง โดยเฉพาะด้านการเมือง เนื่องจากพรรครัฐบาลผสมพันธมิตร (ได้แก่ พรรค UMNO [United Malay National Organization] พรรค MCA [Malay Chinese Association] และพรรค MIC [Malayan Indian Congress]) ในมาเลเซีย โดยเฉพาะพรรค UMNO ต่างเกรงว่า พรรค PAP (People's Action Party) ของสิงคโปร์ ซึ่งได้รับการสนับสนุนจากชาวจีน กำลังพยายามขยายอิทธิพลและเข้ามามีอำนาจทางการเมืองเหนือชาวมาเลย์ ด้วยเหตุนี้ จึงดำเนินมาตรการต่าง ๆ เพื่อจำกัดอำนาจทางการเมืองของพรรค PAP เช่น การจำกัดโควตาที่นั่งในสภาของพรรค PAP เพียง 15 ที่นั่ง ทั้ง ๆ ที่ควรจะเป็น 25 ที่นั่ง นอกจากนั้น การดำเนินนโยบายต่างประเทศบางอย่างของสิงคโปร์ก็ขัดต่อนโยบายของพรรคพันธมิตร โดยเฉพาะการดำเนินความสัมพันธ์ทางการทูตและเศรษฐกิจกับจีนคอมมิวนิสต์ จนตงกู อับดุลเราะห์มาน (Tunku Abdul Rahman) นายกรัฐมนตรีมาเลเซียในขณะนั้น ถึงกลับกล่าวว่า “ถ้าผู้นำทางการเมืองของสิงคโปร์พยายามที่จะเอาอุดมการณ์และแนวนโยบายต่าง ๆ อันเป็นการขัดต่อนโยบายของรัฐบาลสหพันธ์มาใช้ ถ้าผู้นำของสิงคโปร์ขัดใจเขา ผลตอบสนองก็มีทางเดียวคือ สิงคโปร์จะต้องแยกออกไปจากสหพันธ์มาเลเซีย” อ้างถึงใน อูม เหยกิวังศ์, *ระบอบเวลาของ “ไทย-มาเลเซีย”* (กรุงเทพฯ: บรรณกิจ, 2517), หน้า 123-142; Barbara Watson Andaya and Leonard Y. Andaya, *A History of Malaysia*, 2nd ed. (China: Palgrave, 2001), pp. 277-284.

** การสนับสนุนชาวมุสลิมบางกลุ่มเพื่อแบ่งแยกดินแดนจังหวัดชายแดนภาคใต้ของพรรค PAS ปรากฏเด่นชัด เมื่อนายโมฮัมหมัด อัสรี (Mohammad Asri) ประธานพรรค PAS กล่าวในที่ประชุมประจำปีของพรรคในวันที่ 13 มิถุนายน ค.ศ. 1974 ณ กรุงกัวลาลัมเปอร์ ว่า “จะให้การสนับสนุนพวกขบวนการแยกดินแดนในจังหวัดภาคใต้ของไทยอย่างเต็มที่” และจากคำกล่าวของนาย Asri นี้เองที่ก่อให้เกิดการประท้วงและการวิพากษ์วิจารณ์กันอย่างกว้างขวางทั่วประเทศอยู่ช่วงระยะเวลาหนึ่ง โปรดดูเพิ่มเติมใน อูม เหยกิวังศ์, *ระบอบเวลาของ “ไทย-มาเลเซีย”*, หน้า 146-179; ชัจด์ภัย บุรุษพิพัฒน์, *ไทยมุสลิม* (กรุงเทพฯ: แพรวพิทยา, 2519), หน้า 289-293.

ต้องการส่วนใด ๆ ของประเทศไทยเลย มาเลเซียมิได้แสดงความเห็นอกเห็นใจอย่างใดต่อ ขบวนการแบ่งแยกดินแดนเลย” และยังได้เตือนชาวมาเลเซียด้วยว่า “ไม่ให้ไปเกี่ยวข้องกับ ขบวนการเช่นนั้น”⁷¹

ทำที่อันหนักแน่นของรัฐบาลมาเลเซียข้างต้น ได้ส่งผลให้เป้าหมายในการต่อสู้ เพื่อแบ่งแยกดินแดนจังหวัดชายแดนภาคใต้ของชาวมลายูมุสลิมต้องเปลี่ยนไปและเริ่มมีความ แตกต่างกัน โดยสามารถแบ่งออกเป็น 3 กลุ่มใหญ่ ๆ ได้แก่ กลุ่มแรก มีเป้าหมายที่ต้องการ สถาปนารัฐอิสระขึ้นใหม่ โดยมีสุลต่านหรือรายาเป็นประมุข (นิยมกษัตริย์) ได้แก่ ขบวนการ BNPP กลุ่มที่สอง ต้องการสถาปนาระบอบการปกครองแบบสาธารณรัฐ โดยเน้นอุดมการณ์สังคมนิยม แบบอิสลาม (Islamic Socialism) ได้แก่ ขบวนการ BRN และกลุ่มที่สาม ต้องการสถาปนารัฐ อิสลามอิสระ โดยเน้นเชื้อชาติมากกว่าความเป็นอิสลาม ซึ่งได้แก่ ขบวนการพูโล (PULO) และ แม้ว่าทั้งสามกลุ่มข้างต้นจะมีเป้าหมายร่วมกัน ซึ่งก็คือ การแยกตัวออกเป็นรัฐอิสระจากการ ปกครองไทย แต่เนื่องด้วยแต่ละกลุ่มต่างมีแนวทางหรืออุดมการณ์เพื่อมุ่งไปสู่จุดมุ่งหมายในบั้น ปลายที่แตกต่างกัน จึงส่งผลให้ในช่วงคริสต์ทศวรรษที่ 1950-1960 รัฐบาลไทยต้องเผชิญกับภัย คุกคามจากขบวนการก่อการร้ายแบ่งแยกดินแดนที่จัดตั้งขึ้นอย่างน้อย 3 กลุ่ม

ในขณะที่โครงสร้างและบริบทการเมืองระหว่างประเทศส่งผลกระทบต่อ ปัญหาการก่อการร้ายแบ่งแยกดินแดนเพียงในแง่ของการเหนี่ยวรั้งการดำเนินนโยบาย แก่ปัญหาอย่างจริงจังของรัฐไทย เนื่องจากภัยจากลัทธิคอมมิวนิสต์เป็นภัยคุกคามหลัก ต่อเสถียรภาพ ความมั่นคง และความอยู่รอดของรัฐไทยในยุคสงครามเย็น แต่หาก พิจารณาถึงจุดกำเนิดของขบวนการก่อการร้ายแบ่งแยกดินแดน รวมทั้งความรุนแรงของ การก่อการร้ายที่มากขึ้นหรือน้อยลงนั้น กลับพบว่า ล้วนมาจากการดำเนินนโยบายของรัฐ ไทยแทบทั้งสิ้น

ก. ขบวนการ BNPP (Barisan Nasional Pembebasan Pattani)

ขบวนการก่อการร้ายแบ่งแยกดินแดนที่ถือกำเนิดขึ้นและดำเนินการเคลื่อนไหว

⁷¹ Nantawan Haemindra, "The Problem of the Thai-Muslims in the Four Southern Provinces of Thailand (Part Two)," *Journal of Southeast Asian Studies* 8, 1 (March 1977): 86.

ทางการเมืองอย่างชัดเจนเป็นกลุ่มแรก คือ แนวร่วมปลดปล่อยแห่งชาติปัตตานี (National Liberation Front of Pattani: NLFP) หรือที่เรียกกันในภาษามลายูว่า ขบวนการ BNPP (Barisan Nasional Pembebasan Pattani) ในปี ค.ศ. 1959 โดยมีที่มาจากกรณีที่นายอดุลย์ ณ สายบุรี อดีตรองหัวหน้า GAMPAR เป็นแกนนำตั้งสมาชิก GAMPAR เดิม ซึ่งประกอบด้วยพวกขุนนางเก่า และผู้นำทางศาสนา มาร่วมกันจัดตั้งขบวนการใหม่ขึ้น โดยมุ่งสถาปนารัฐอิสระขึ้นมาใหม่ ภายใต้การปกครองของสุลต่านหรือรายา⁷² นอกจากนี้จะใช้วิธีการเคลื่อนไหวทางการเมือง โดยมี นายอดุลย์ฯ เป็นผู้นำแล้ว ขบวนการ BNPP ยังดำเนินเคลื่อนไหวด้วยการจัดตั้งกองกำลังติดอาวุธ ชื่อว่า กองทัพปลดปล่อยแห่งชาติประชาชนชาวปัตตานี (National Liberation Army of the Pattani People) หรือ TNPRP (Tentera Nasional Pembebasan Rak'yat Patani) โดยมีนาย เปาะสุ วาแมดิชา เป็นหัวหน้ากองกำลังติดอาวุธปฏิบัติการความรุนแรงในประเทศไทยแถบ เทือกเขาบูโดในตอนแรก แต่หลังจากที่นายเปาะสุได้เข้ามาบอตัวต่อทางการไทยเพื่อต่อสู้คดีกบฏ ต่อราชอาณาจักรในปี ค.ศ. 1966 นายอดุลย์ฯ จึงได้แต่งตั้งให้นายอิติริส มัตติอะฮ์ หรือนายดีอริะ หรือเปาะเยะ เป็นหัวหน้าควบคุมสมาชิกกองกำลัง ซึ่งคาดว่ามีจำนวนสูงสุดกว่า 200-300 คน ในช่วงคริสต์ทศวรรษที่ 1980 แทน⁷³

ขบวนการ BNPP ได้ชื่อว่าเป็นขบวนการที่ทำให้ประเด็นการแบ่งแยกดินแดน จังหวัดชายแดนภาคใต้ หรือเมืองปัตตานีในอดีตเป็นที่รู้จักกันมากขึ้นในประชาคมระหว่างประเทศ โดยเฉพาะโลกมุสลิมและอาหรับ ดังจะเห็นได้ความสำเร็จในการส่งสมาชิกและเครือข่ายของ ขบวนการไปศึกษาต่อในระดับอุดมศึกษา เช่น มหาวิทยาลัย อัล-อัซ ฮัร (Al-Azhar) ในอียิปต์ มหาวิทยาลัยอับดุลอาซิส (King Abdul Aziz) ในซาอุดีอาระเบีย ตลอดจนยังดำเนินการจัดตั้งศูนย์ ของขบวนการขึ้นที่นครเมกกะ เพื่อทำหน้าที่ประสานงาน จัดการประชุมประจำปีเพื่อประเมินผล ตลอดจนวางแผนงานด้วย ที่สำคัญ ศูนย์ดังกล่าวยังทำหน้าที่จัดหาสมาชิกใหม่จากบรรดาชาวมลายูมุสลิมที่เดินทางไปแสวงบุญอีกด้วย นอกจากนี้ สมาชิกระดับผู้นำของ BNPP ยังมี

⁷² Surin Pitsuwan, *Islam and Malay Nationalism: A Case Study of the Malay-Muslims of Southern Thailand* (Bangkok: Thai Khadi Research Institute, Thammasat University, 1985), p. 228.

⁷³ Andrew D. W. Forbes, "Thailand's Muslim Minorities: Assimilation, Secession or Coexistence?," in *The Muslims of Thailand Volume 2: Politics of the Malay-Speaking South*, ed. Andrew D. W. Forbes (Gaya, India: Centre for South East Asian Studies, 1989), pp. 173-174; International Crisis Group, *Southern Thailand: Insurgency, Not Jihad*, Asia Report No.98 (18 May 2005): 7. Available from: http://www.crisisgroup.org/library/documents/asia/south_east_asia/098_southern_thailand_insurgency_not_jihad.pdf; INTERNET.

ความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับบรรดาขุนนางและผู้นำทางการเมืองในรัฐกลันตันของมาเลเซียเป็นอย่างดี โดยเฉพาะพรรค PAS ซึ่งนอกจากจะเป็นเพราะความสัมพันธ์ทางประวัติศาสตร์ดังที่ได้กล่าวไปแล้ว ยังเป็นเพราะบรรดาผู้นำทั้งสองฝ่ายมีลักษณะนิยมกษัตริย์ที่เหมือนกันด้วย⁷⁴

แม้ว่าการได้รับเอกราชของสหพันธรัฐมลายาจะทำให้เป้าหมายของความพยายามแบ่งแยกดินแดนจังหวัดชายแดนภาคใต้จากการปกครองเปลี่ยนแปลงไป จนนำไปสู่การจัดตั้งขบวนการแบ่งแยกดินแดนที่เป็นรูปธรรมอย่างขบวนการ BNPP แต่หากขาดซึ่งแรงผลักดันหรือชนวนที่จะสร้างความรู้สึกร่วมในหมู่ชาวมลายูมุสลิมแล้ว ก็ย่อมยากที่จะทำให้ขบวนการ BNPP ใช้เป็นเครื่องมือในการดำเนินการเคลื่อนไหวอย่างชัดเจนได้ แรงผลักดันที่ว่านี้ ก็คือ **นโยบายของรัฐบาลไทยในเรื่องการจัดตั้งนิคมสร้างตนเองพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้**

จากผลการสำรวจจมนประชากรในจังหวัดชายแดนภาคใต้ในปี ค.ศ. 1960 ปรากฏว่ามีประชากรทั้งสิ้น 766,534 คน โดยเป็นผู้นับถือศาสนาอิสลามจำนวน 576,089 คน นับถือศาสนาพุทธจำนวน 70,713 คน นอกนั้นเป็นผู้นับถือศาสนาอื่น รัฐบาลจึงเห็นว่าสภาพการเมืองการปกครองตกอยู่ในฐานะล่อแหลมต่อการเกิดความวุ่นวายเรียกร้องจากผู้นับถือศาสนาอิสลามในทางที่ไม่ถูกต้องโดยง่าย ประกอบกับที่ดินในจังหวัดชายแดนภาคใต้ไม่ได้รับการพัฒนาหรือใช้ประโยชน์เท่าที่ควร เพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาคาดดูระหว่างประชาชนที่นับถือศาสนาพุทธและอิสลาม ตลอดจนเพื่อให้ผู้ที่อาศัยอยู่ในภาคต่าง ๆ ซึ่งยังไม่มีที่ดินทำกิน ได้เข้ามาตั้งถิ่นฐานและใช้ประโยชน์จากที่ดินในจังหวัดชายแดนภาคใต้ที่ยังรกร้างอยู่ คณะรัฐมนตรีจึงเห็นชอบให้มีการจัดตั้งนิคมสร้างตนเองพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ขึ้น ในวันที่ 3 พฤษภาคม ค.ศ. 1960⁷⁵ ซึ่งส่งผลให้พุทธศาสนิกชนจากภาคต่าง ๆ โดยเฉพาะจากภาคตะวันออกเฉียงเหนือกว่า 120,000 คนอพยพมาตั้งถิ่นฐานในนิคมสร้างตนเองฯ ดังกล่าวในเวลาต่อมา⁷⁶

⁷⁴ อิมรอน มะลูลีม, วิเคราะห์ความขัดแย้งระหว่างรัฐบาลไทยกับมุสลิมในประเทศไทย: กรณีศึกษากลุ่มมุสลิมในเขตจังหวัดชายแดนภาคใต้ (กรุงเทพฯ: อิสลามิคอะเคเดมี, 2538), หน้า 180.

⁷⁵ ปิยนาด บุนนาค, นโยบายการปกครองของรัฐบาลต่อชาวไทยมุสลิมในจังหวัดชายแดนภาคใต้ (พ.ศ. 2475-2516), พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพฯ: โครงการเผยแพร่ผลงานวิชาการ คณะอักษรศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2546), หน้า 227-228.

⁷⁶ สุรินทร์ พิศสุวรรณ, “เงื่อนไขทางการเมืองที่นำไปสู่การละเมิดสิทธิมนุษยชนในจังหวัดชายแดนภาคใต้,” ใน สี่จังหวัดภาคใต้กับปัญหาสิทธิมนุษยชน (กรุงเทพฯ: สถาบันไทยคดีศึกษา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ และมูลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์, 2527), หน้า 50.

สำหรับชาวมลายูมุสลิม โครงการนี้เป็นเจตนาของรัฐบาลที่ต้องการผสมผสานวัฒนธรรม โดยวิธีการละลายความเป็นเชื้อชาติและวัฒนธรรมความเป็นมลายูให้สูญสิ้น ภายใต้คติความเชื่อที่ว่า เสถียรภาพและความมั่นคงของชาติ (รวมทั้งของรัฐบาล) จะเกิดขึ้นได้ ก็ต่อเมื่อผู้ได้ปกครองมี “ความเป็นไทย” และ “ความเป็นพุทธศาสนิกชน” เหมือนกัน การจัดตั้งนิคมสร้างตนเองฯ ดังกล่าว นอกจากจะมีได้พัฒนาคุณภาพชีวิตและความเป็นอยู่ของชาวมลายูมุสลิมให้ดีขึ้น ยังทำให้ช่องว่างของความรู้สึกที่ต้องการเป็น “ไทย” ภายใต้ความแตกต่างกันทางภาษาศาสตร์ และวัฒนธรรมให้ถ่างออกไปอีกด้วย

จากปฏิกริยาความไม่พอใจนโยบายของรัฐบาลเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าวนี้เอง ได้ทำให้ขบวนการ BNPP ใช้เป็นเครื่องมือในการโฆษณาชวนเชื่อและปลุกปั่นความไม่พอใจซึ่งที่มีอยู่แล้ว ให้ทวีมากขึ้น แต่แทนที่ขบวนการ BNPP จะดำเนินการเคลื่อนไหวทางการเมืองโดยสันติวิธี ขบวนการดังกล่าวกลับเลือกที่จะใช้ความรุนแรงและ “การก่อการร้าย” ตอบโต้ **นโยบายของรัฐ** ไม่ว่าจะเป็นการลอบโจมตีสถานีตำรวจเพื่อยึดอาวุธไปใช้ในการต่อสู้กับกองกำลังของรัฐบาล การข่มขู่ให้เกิดความหวาดกลัวว่าจะปิดสวนยาง การเรียกค่าคุ้มครอง ตลอดจนการเรียกค่าไถ่ตั้งแต่ 20 บาทจนถึงหลายพันบาท⁷⁷ จากเจ้าของสวนยางพารา รวมทั้งข้าราชการ (โดยเฉพาะข้าราชการครู) ประชาชน และพ่อค้าชาวจีนที่เป็นพุทธศาสนิกชน ซึ่งหากผู้ใดขัดขืนสมาชิกขบวนการดังกล่าวก็จะดำเนินการลงโทษ เช่น การลอบสังหารเจ้าของสวนหรือคนงาน การลอบทำลายบ้านพักคนงานหรือต้นยางพาราให้ได้รับความเสียหาย การเรียกค่าคุ้มครองยังขยายตัวเข้ามาสู่ในเมือง ไม่ว่าจะป็นโรงงานและสำนักงานต่าง ๆ ซึ่งหากผู้ใดขัดขืน ก็จะถูกลงโทษด้วยวิธีการต่าง ๆ เช่น การยิงชู่อาคาร โรงงาน และรถยนต์ ตลอดจนการยิงสังหารเป็นรายบุคคล⁷⁸ ที่สำคัญ ในบางครั้งขบวนการ BNPP ยังได้เคลื่อนไหวโดยใช้วิธีการที่รุนแรงและปฏิบัติการทางทหาร โดยดำเนินการร่วมกับโจรผู้ร้ายธรรมดาอีกด้วย⁷⁹

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าขบวนการ BNPP จะพยายามส่งสาส์นและจดหมายไปยังหมู่บ้านต่าง ๆ เพื่อกระตุ้นความรู้สึกชาตินิยมและความเคียดแค้นต่อรัฐบาลไทย โดยให้ยอมรับว่า

⁷⁷ Nantawan Haemindra, “The Problem of the Thai-Muslims in the Four Southern Provinces of Thailand (Part Two),” *Journal of Southeast Asian Studies* 8: 87.

⁷⁸ กัมปนาท จินตวิโรจน์, พันตำรวจเอก, *ขบวนการโจรแยกดินแดนภาคใต้* (พระนคร: โพธิ์สามต้น, 2517), หน้า 109-111.

⁷⁹ อิมรอน มะลูลีม, *วิเคราะห์ความขัดแย้งระหว่างรัฐบาลไทยกับมุสลิมในประเทศไทย: กรณีศึกษากลุ่มมุสลิมในเขตจังหวัดชายแดนภาคใต้*, หน้า 181.

ตนเป็นแนวหน้าปลดปล่อยมุสลิมก็ตาม แต่การที่ BNPP ดำเนินการเคลื่อนไหวร่วมกับโจรผู้ร้าย ธรรมดา ขณะเดียวกัน ปฏิบัติการและยุทธวิธีที่ขบวนการ BNPP ใช้ ซึ่งก็คือ การก่อการร้าย อันมี ลักษณะเช่นเดียวกับที่ฝ่ายคอมมิวนิสต์ใช้ดำเนินการเคลื่อนไหว ไม่ว่าจะเป็นการเรียกค่าคุ้มครอง การปิดสวนยาง ตลอดจนการข่มขู่เพื่อให้เกิดความหวาดกลัวด้วยวิธีการต่าง ๆ โดยเฉพาะการยิง ปืนขู่ โดยเฉพาะในพื้นที่ อ.เบตง จ.ยะลา และ อ.สะเตาะ จ.สงขลา เช่นเดียวกับการลอบโจมตี สถานีตำรวจเพื่อยึดอาวุธ การลอบสังหารบุคคลที่ไม่ยอมให้ความร่วมมือ ตลอดจนการทำลาย ทรัพย์สินต่าง ๆ จนได้รับความเสียหาย ซึ่งเป็นยุทธวิธีเดียวกับที่ พคท. ใช้ในการต่อสู้กับรัฐบาล นับตั้งแต่ “วันเสียงปืนแตก” นั้น ได้ส่งผลให้การรับรู้ของรัฐบาลไทยที่มีต่อขบวนการ BNPP รวมทั้ง ขบวนการก่อการร้ายแบ่งแยกดินแดนอื่น ๆ ที่เกิดขึ้นตามมา อย่างขบวนการ BRN ขบวนการพูโล โดยเฉพาะอย่างยิ่งภายหลังจากที่ขบวนการก่อการร้ายแบ่งแยกดินแดนได้ร่วมมือกับฝ่ายคอมมิวนิสต์ ไม่ว่าจะ เป็น พคม. หรือ พคท. ต้องเปลี่ยนไป กล่าวคือ จากเดิมที่เรียกว่า “ขบวนการแบ่งแยก ดินแดน (ขบด.)” เป็น “ขบวนการโจรก่อการร้าย (ขจก.)” หรือในชื่อภาษาอังกฤษว่า “Separatist” ตามมติที่ประชุมกองอำนวยการป้องกันกักรกระทำอันเป็นคอมมิวนิสต์ (กอบ.ปค.) ในวันที่ 27 มกราคม ค.ศ. 1972 เพราะการเรียกกลุ่มโจรเหล่านี้ว่าขบวนการ แบ่งแยกดินแดน หรือ ขบด. นั้น อาจเป็นการรับรองสถานภาพทางการเมืองของ ขบวนการเหล่านั้น และอาจส่งผลกระทบต่อระดับการเมืองระหว่างประเทศได้⁸⁰

เพื่อเป็นการลดกระแสความไม่พอใจในหมู่ชาวมลายูมุสลิมที่มีต่อรัฐบาล โดยเฉพาะเรื่องการจัดตั้งนิคมสร้างตนเองฯ รวมทั้งเพื่อป้องกันมิให้ขบวนการ BNPP ดำเนินการ เคลื่อนไหวโดยได้รับการสนับสนุนจากชาวมลายูมุสลิมเป็นวงกว้างมากขึ้น รัฐบาลภายใต้การนำ ของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ จึงดำเนินนโยบายในด้านต่าง ๆ เพื่อกระตุ้นจิตสำนึกความเป็นไทย และความเป็นเอกภาพของชาติ โดยมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข นอกจากนี้ ยังได้จัดตั้ง คณะกรรมการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ ในเดือนมีนาคม ค.ศ. 1961 เพื่อเป็นกลไกหลักใน การวางแผนและดำเนินนโยบายการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ใน 5 แนวทางหลัก ได้แก่ การ คมนาคม การส่งเสริมอาชีพของประชาชน การพัฒนาสาธารณูปการ การปกครอง และสวัสดิการ ตลอดจนการศึกษา* โดยเฉพาะในด้านการศึกษานั้น รัฐบาลได้ให้ความสนใจในการพัฒนา

⁸⁰ วันชัย จิตต์จางค์, พลเอก, “ปัญหาชายแดนภาคใต้,” ใน จิตวิทยาความมั่นคง 2530, ประณต นันทิยะกุล, บรรณาธิการ (กรุงเทพฯ: สมาคมจิตวิทยาความมั่นคงแห่งประเทศไทย, 2530), หน้า 294.

* เช่น การจัดตั้งศูนย์ประสานงานปกครองจังหวัดชายแดนภาคใต้ (ศปต.) การบูรณะและสร้างถนนสายกรุงเทพฯ-ชุมพร-ระนอง- สงขลา จนถึงนราธิวาส การบูรณะทางหลวงแผ่นดินสายยะลา-เบตง และสายยะลา-ปัตตานี การส่งเสริมชลประทานและการไฟฟ้า การ

การศึกษาในจังหวัดชายแดนภาคใต้เป็นพิเศษ โดยมอบหมายให้กระทรวงศึกษาธิการเป็นผู้รับผิดชอบดำเนินการโครงการต่าง ๆ จำนวน 11 โครงการ* ซึ่งหนึ่งในโครงการข้างต้น ก็คือโครงการปรับปรุงปอเนาะให้แปรสภาพเป็นโรงเรียนราษฎร์สอนศาสนาอิสลาม

การดำเนินนโยบายปรับปรุงปอเนาะ และแปรสภาพปอเนาะให้เป็นโรงเรียนราษฎร์สอนศาสนาอิสลามของรัฐบาล เริ่มจากการออกระเบียบกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยการปรับปรุงส่งเสริมปอเนาะในภาคการศึกษา 2 พ.ศ. 2504 ในวันที่ 12 พฤษภาคม ค.ศ. 1961 ที่กำหนดให้ปอเนาะที่ได้รับการส่งเสริมหรือช่วยเหลือจากทางการในรูปแบบของการให้เงินรางวัล และเงินอุดหนุน จะต้องปฏิบัติตามข้อบังคับต่าง ๆ เช่น การจดทะเบียนเป็นสถานศึกษาวิชาศาสนาอิสลาม โดยให้เป็นไปตามความสมัครใจของโต๊ะครูแต่ละคน การกำหนดสัดส่วนหลักสูตรการเรียนการสอน โดยให้แทรกวิชาภาษาไทย และวิชาอาชีวะด้วย อย่างไรก็ตาม การดำเนินการปรับปรุงปอเนาะในช่วงแรกนั้นก็กลับเต็มไปด้วยปัญหาอุปสรรค ซึ่งนอกจากจะเป็นเพราะขีดความสามารถของรัฐที่จำกัดในการดำเนินนโยบายดังกล่าว ไม่ว่าจะเป็นด้านงบประมาณ บุคลากร ตลอดจนการวางแผนหลักสูตรการศึกษาและคุณสมบัติของโต๊ะครูที่ไม่ชัดเจนหรือสอดคล้องกับความเป็นจริงแล้ว ความพยายามของรัฐในการสอดแทรกวิชาภาษาไทยและวิชาอาชีวะ ยังมีลักษณะที่สวนทางกับความต้องการของโต๊ะครูและนักเรียนในปอเนาะด้วย⁸¹

ความต้องการควบคุมดูแลปอเนาะของรัฐบาลเข้มข้นมากขึ้น เมื่อรัฐบาลภายใต้การนำของจอมพลถนอม กิตติขจร ซึ่ง “เจริญรอยตาม” นโยบายของจอมพลสฤษดิ์ในทุกด้านนั้น

ปรับปรุงการประปา การจัดสร้างมัสยิดกลางประจำจังหวัด การก่อตั้งมหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ วิทยาเขตปัตตานี การก่อตั้งวิทยาลัยครูยะลา การนำครูและนักเรียนเขตการศึกษา 2 เข้ามาทัศนศึกษาในกรุงเทพฯ โครงการอบรมภาษามลายูแก่ข้าราชการในจังหวัดชายแดนภาคใต้ โครงการส่งผู้แทนเข้าร่วมแข่งขันอ่านพระคัมภีร์อัล-กุรอานระหว่างประเทศ เป็นต้น โปรดดูเพิ่มเติมใน การปกครอง, กรม, กองประสานราชการ, สิ่งที่น่ารู้เกี่ยวกับจังหวัดชายแดนภาคใต้, เอกสารประกอบการศึกษาอบรมภาษามลายูแก่ข้าราชการจังหวัดชายแดนภาคใต้ (พระนคร: ส่วนท้องถิ่น, 2512), หน้า 105-133; สมาน รังสิโยภุชฎี, “การเข้าถึงประชาชนในจังหวัดชายแดนภาคใต้,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2510), หน้า 82-101; ปิยนาด นูนาค, นโยบายการปกครองของรัฐบาลต่อชาวไทยมุสลิมในจังหวัดชายแดนภาคใต้ (พ.ศ. 2475-2516), หน้า 144-148, 225-243.

* ได้แก่ โครงการสอนภาษาไทยแก่เด็กไทยมุสลิมเริ่มเรียนที่พูดภาษาไทยไม่ได้ โครงการปรับปรุงส่งเสริมการศึกษาผู้ใหญ่ โครงการให้ทุนอุดหนุนการศึกษานักเรียนไทยมุสลิม โครงการประชุมสัมมนาโต๊ะครูปอเนาะเพื่อรับพระราชทานเงินรางวัล โครงการวิจัยด้านการจัดการศึกษาทุกระดับ โครงการทดลองการสอนเป็นทีม โครงการวิทยุโรงเรียน โครงการนิเทศการศึกษา โครงการตั้งศูนย์วิชาการ โครงการประชุมอบรมสัมมนาครู และโครงการปรับปรุงปอเนาะให้แปรสภาพเป็นโรงเรียนราษฎร์สอนศาสนาอิสลาม อ้างถึงใน เรื่องเดียวกัน, หน้า 144.

⁸¹ ประกิจ ประจวบจั่น, “การปรับปรุงและส่งเสริมปอเนาะให้เป็นโรงเรียนราษฎร์สอนศาสนาอิสลาม,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต แผนกวิชาการปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2516),” หน้า 101-107.

(รวมถึงนโยบายต่อต้านคอมมิวนิสต์และการอิงกับสหรัฐฯ ดังที่กล่าวไปแล้ว) มีนโยบายแปรสภาพปอเนาะให้เป็นโรงเรียนราษฎร์สอนศาสนาอิสลามในปี ค.ศ. 1965 ภายใต้การควบคุมของพระราชบัญญัติโรงเรียนราษฎร์ พ.ศ. 2497 เช่นเดียวกับโรงเรียนราษฎร์อื่น ๆ ควบคุมไปกับการดำเนินนโยบายปรับปรุงส่งเสริมการขยายการศึกษาภาคบังคับ (การศึกษาประชาบาล) และการปรับปรุงส่งเสริมการศึกษาผู้ใหญ่ให้รู้ภาษาไทยเป็นอย่างดี และมีการฝึกสอนอาชีพที่จำเป็นแก่ท้องถิ่น นอกจากนี้ รัฐบาลตามมติคณะรัฐมนตรีในวันที่ 14 มิถุนายน ค.ศ. 1966 ยังกำหนดนโยบายเกี่ยวกับปอเนาะเพิ่มเติม ด้วยการห้ามจัดตั้งปอเนาะขึ้นมาใหม่ ซึ่งหากผู้ใดฝ่าฝืน ก็จะได้รับโทษ การบังคับปอเนาะที่ตั้งอยู่แล้วให้ขออนุญาตและจดทะเบียนภายใน 6 เดือน ตลอดจนการบังคับให้แปรสภาพปอเนาะเป็นโรงเรียนราษฎร์สอนศาสนาอิสลามให้เสร็จสิ้นภายใน 3-5 ปี ทั้งนี้เพื่อต้องการล้มเลิกระบบการศึกษาศาสนาแบบปอเนาะ และเพื่อให้การจัดระบบการศึกษาศาสนาที่ถูกต้อง “เป็นประโยชน์และสอดคล้องกับสภาพสังคม เศรษฐกิจ การเมือง และการปกครอง” โดยให้อยู่ในการควบคุมของทางราชการ⁸² ยิ่งกว่านั้น รัฐบาลยังห้ามโต๊ะครูในปอเนาะมิให้ใช้ภาษามลายูเป็นสื่อการสอน พร้อมทั้งมิให้ใช้หนังสือเรียนที่พิมพ์เป็นภาษามลายูและอักษรยาวีอีกด้วย⁸³

แม้รัฐบาลจะสามารถบังคับให้ปอเนาะที่มีอยู่ให้มาจดทะเบียนได้กว่า 287 แห่งในระหว่างปี ค.ศ. 1961-1966 และมากถึง 463 แห่งในปี ค.ศ. 1970⁸⁴ แต่การเข้าร่วมมรดกจดทะเบียนปอเนาะดังกล่าว มิได้หมายความว่า ผู้นำทางศาสนาซึ่งเป็นเจ้าของปอเนาะจะยินดีเข้าร่วมในแผนการปรับปรุงอย่างเต็มที่แต่อย่างใด หากเป็นเพราะผู้นำทางศาสนาดังกล่าวไม่ต้องการเผชิญหน้ากับรัฐโดยตรง และหวังที่จะหาช่องทางใหม่ในการที่จะป้องกันมิให้รัฐเข้าไปเกี่ยวข้องมากเกินไป⁸⁵ อย่างไรก็ตาม คงปฏิเสธไม่ได้ว่า การดำเนินนโยบายปรับปรุงปอเนาะ และแปรสภาพให้เป็นโรงเรียนราษฎร์สอนศาสนาอิสลามข้างต้น ได้สร้างความไม่พอใจให้กับผู้นำทางศาสนาบางกลุ่มอยู่ไม่น้อย เนื่องจากต้องสูญเสียอำนาจในการควบคุมและบริหารสถาบันของตนเอง และการ

⁸² เรื่องเดียวกัน, หน้า 116.

⁸³ ขจัดภัย บุษบัพัตน์, *ไทยมุสลิม*, หน้า 225.

⁸⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 211.

⁸⁵ สุรินทร์ พิศสุวรรณ, “เงื่อนไขทางการเมืองที่นำไปสู่การละเมิดสิทธิมนุษยชนในจังหวัดชายแดนภาคใต้,” ใน *สิทธิมนุษยชนกับปัญหาสิทธิมนุษยชน*, หน้า 26.

ที่รัฐบาลนำครูชาวไทยพุทธจากภาคอื่นมาสอนวิชาสามัญในปอเนาะ ยังแสดงถึงการปราศจากซึ่งความเข้าใจชนบทรวมเนียมประเพณีและวัฒนธรรมของชาวมลายูมุสลิมที่ดีพอ⁸⁶

นอกจากนโยบายของรัฐบาลไทยในเรื่องการจัดตั้งนิคมสร้างตนเองพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้แล้ว นโยบายปรับปรุงปอเนาะและแปรสภาพปอเนาะให้เป็นโรงเรียนราษฎร์สอนศาสนาอิสลามของรัฐบาลข้างต้น ยังเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้เกิดขบวนการแบ่งแยกดินแดนตามมาในภายหลัง โดยหะยีอัปดุล การิม อัลฮัน (Haji Abdul Karim Hassan) (ต่อไปจะเรียกว่า “หะยีการิม”) โต๊ะครูใน อ.รีอเสาะ จ.นราธิวาส เป็นหนึ่งในผู้นำทางศาสนาที่ไม่พอใจการดำเนินนโยบายดังกล่าว เนื่องจากเห็นว่า รัฐบาลมุ่งผสมกลมกลืนชาวมลายูมุสลิม โดยพยายามให้วัฒนธรรมและภาษามลายูลดความสำคัญลงไป อย่างไรก็ตาม การอ้างไว้ซึ่งเอกลักษณ์ทางวัฒนธรรมมลายูของหะยีการิมกลับไม่ได้ดำเนินไปโดยใช้สันติวิธี แต่กลับใช้ความรุนแรง และ “การก่อการร้าย” เป็นใบเบิกทางในการแก้ปัญหาแทน

ข. ขบวนการ BRN (Barisan Revolusi Nasional)

หะยีการิมได้จัดตั้งขบวนการแนวร่วมปฏิวัติแห่งชาติ (National Revolutionary Front) หรือที่เรียกว่า ขบวนการ BRN (Barisan Revolusi Nasional) ขึ้นในปี ค.ศ. 1963 โดยมีเป้าหมายที่มุ่งสถาปนาสาธารณรัฐปัตตานีขึ้นในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ ได้แก่ ปัตตานี นราธิวาส ยะลา สตูล และบางส่วนของสงขลา เช่นเดียวกับขบวนการ BNPP แต่สิ่งที่ทำให้ขบวนการ BRN แตกต่างจากขบวนการ BNPP ก็คือ สมาชิกระดับผู้นำของขบวนการ BRN โดยส่วนใหญ่นั้น มักเป็นปัญญาชนหัวก้าวหน้าที่ได้รับการศึกษาจากต่างประเทศ โดยเฉพาะในมาเลเซียและอินโดนีเซีย⁸⁷ มิได้เป็นพวกขุนนางเก่าหรือนิยมกษัตริย์เหมือนกับขบวนการ BNPP นอกจากนี้ การที่ขบวนการ BRN ยึดถืออุดมการณ์แบบ “สังคมนิยมอิสลาม (Islamic Socialism)” และเป็นพันธมิตรกับฝ่ายคอมมิวนิสต์ โดยเฉพาะ พคม. ยังทำให้ขบวนการ BRN แตกต่างจากขบวนการ BNPP ตรงที่ไม่ได้รับการสนับสนุนจากขบวนการชาตินิยมหรือจากพรรค PAS ในมาเลเซีย เนื่องจากมาเลเซียถือว่า พคม. เป็นภัยคุกคามและศัตรูหมายเลขหนึ่ง และหาก

⁸⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า 27-28.

⁸⁷ International Crisis Group, *Southern Thailand: Insurgency, Not Jihad*, (18 May 2005): 7-8.

องค์การใดก็ตามที่ร่วมมือกับหรือได้รับความช่วยเหลือจาก พคม. ก็ย่อมถือว่าเป็นปฏิปักษ์ต่อ มาเลเซียด้วย⁸⁸

แม้ขบวนการ BRN จะมุ่งเคลื่อนไหวทางการเมืองเป็นหลัก โดยเฉพาะตาม โรงเรียนสอนศาสนาก็ตาม แต่สิ่งที่ทำให้ขบวนการ BRN ไม่แตกต่างจากขบวนการ BNPP ก็คือ การจัดตั้งกองกำลังติดอาวุธประมาณ 150-300 คนในพื้นที่ จ.ยะลา และแถบอำเภอทางตะวันตก ของ จ.สงขลา ภายใต้การนำของเจ๊ะกู บากู เพื่อปฏิบัติการใช้ความรุนแรงโดยการก่อการร้าย อย่างไรก็ตาม การยึดอุดมการณ์สังคมนิยมของขบวนการ BRN ควบคู่ไปกับความเป็นอิสลาม (Islamism) และชาตินิยม (Nationalism) ได้ทำให้เอกภาพของขบวนการ BRN อยู่ได้ไม่นานนัก จนนำไปสู่การแตกออกเป็นกลุ่มย่อย (Faction) ต่าง ๆ ในภายหลัง⁸⁹

ค. ขบวนการ PULO (Pattani United Liberation Organization)

นอกจากขบวนการ BRN แล้ว ขบวนการ PULO (Pattani United Liberation Organization) หรือชื่อในภาษามลายูว่า Pertubuhan Persatuan Pembebasan Patani (PPPP) ก็เป็นอีกหนึ่งขบวนการที่เกิดขึ้นอันเนื่องมาจากความไม่พอใจในนโยบายการปฏิรูปการศึกษา ข้างต้นของรัฐบาลในช่วงเวลาที่ไล่เลี่ยกัน ทั้งนี้เป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปว่า ขบวนการ PULO เป็นขบวนการแบ่งแยกดินแดนที่มีกองกำลังติดอาวุธและมีการจัดตั้งองค์กรที่มีประสิทธิภาพและดี ที่สุด⁹⁰ เนื่องจากพยายามหาฐานสนับสนุนจากมวลชนชาวมลายูมุสลิมในวงกว้าง โดยเน้นความเป็นชาติมลายูมากกว่าที่จะเน้นพวกขุนนางเก่าหรือนิยมกษัตริย์อย่างขบวนการ BNPP หรืออิงกับ ฝ่ายคอมมิวนิสต์อย่างขบวนการ BRN

⁸⁸ สุรินทร์ พิศสุวรรณ, “เงื่อนไขทางการเมืองที่นำไปสู่การละเมิดสิทธิมนุษยชนในจังหวัดชายแดนภาคใต้,” ใน *สี่จังหวัดภาคใต้กับปัญหาสิทธิมนุษยชน*, หน้า 52.

⁸⁹ International Crisis Group, *Southern Thailand: Insurgency, Not Jihad*, (18 May 2005): 8; ชัยวัฒน์ สถาอานันท์, “อิสลามกับความรุนแรง: การศึกษาเฉพาะกรณีเหตุการณ์รุนแรงในสี่จังหวัดภาคใต้ประเทศไทย พ.ศ. 2519-2524,” ใน *สี่จังหวัดภาคใต้กับปัญหาสิทธิมนุษยชน* (กรุงเทพฯ: สถาบันไทยคดีศึกษา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ และมูลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์, 2527), หน้า 107-108.

⁹⁰ Surin Pitsuwan, *Islam and Malay Nationalism: A Case Study of the Malay-Muslims of Southern Thailand*, p. 234; กัมปนาท จินตวิโรจน์, พลตำรวจตรี, *ชก. พูโล: องค์กรแบ่งแยกดินแดนแห่งสาธารณรัฐปัตตานี* (กรุงเทพฯ: อนาคต, 2523), หน้า 64.

ขบวนการ PULO จัดตั้งขึ้นในปี ค.ศ. 1968 โดยตงกูปรีอ กอตอนีร็อก ซึ่งเห็นว่า ขบวนการที่เกิดขึ้นก่อนหน้านั้นไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร การหาสมาชิกเข้าร่วมขบวนการนั้น ควรเป็นนักเคลื่อนไหว (Activist) ที่อยู่ในวัยฉกรรจ์และได้รับการศึกษาจากต่างประเทศ ขณะเดียวกัน การเคลื่อนไหวที่ดีและมีประสิทธิภาพ นอกจากจะต้องขึ้นอยู่กับการพัฒนาของ กำลังติดอาวุธให้เข้มแข็งภายใต้ชื่อว่า “กองกำลังติดอาวุธศรีนาคร”^{*} แล้ว ยังขึ้นอยู่กับ การยกระดับการศึกษาและจิตสำนึกทางการเมืองในหมู่สมาชิกของขบวนการและชาวมลายูมุสลิม โดยทั่วไปด้วย ทั้งนี้ก็เพื่อมุ่งไปสู่จุดหมายปลายทาง อันได้แก่ การสถาปนาสาธารณรัฐอิสลาม ปัตตานี⁹¹

ผู้นำขบวนการ PULO ส่วนใหญ่ดำเนินการเคลื่อนไหวทางการเมือง โดยจัดตั้ง ศูนย์ประสานงานขึ้นที่นครเมกกะ ประเทศซาอุดีอาระเบีย เพื่อแสวงหาความช่วยเหลือและเงิน สนับสนุนจากกลุ่มประเทศมุสลิมและอาหรับในตะวันออกกลาง ทั้งยังมุ่งแสวงหาสมาชิกเข้าร่วม ขบวนการเพิ่มเติมจากชาวมุสลิมที่อาศัยอยู่ในประเทศไทยในระหว่างที่เดินทางไปแสวงบุญ ณ นครดังกล่าว นอกจากนี้ ยังได้จัดตั้งศูนย์ปฏิบัติการทางการเมืองและทางทหารขึ้นในรัฐกลันตัน ประเทศมาเลเซีย เพื่อชักชวนชาวมลายูมุสลิมที่ศึกษาอยู่ในมาเลเซียหรือตะวันออก รวมทั้งผู้นำ ศาสนาในจังหวัดชายแดนภาคใต้ให้เข้าร่วมขบวนการ เป็นที่คาดกันว่า ในระยะแรกของการก่อตั้ง จนถึงปี ค.ศ. 1981 นั้น ขบวนการ PULO มีสมาชิกมากกว่า 200-600 คน แม้ขบวนการ PULO เองจะอ้างว่ามีมากถึง 20,000 คนก็ตาม⁹²

ผลงานของขบวนการ PULO ที่เด่นชัดที่สุด ก็คือ การอยู่เบื้องหลังเหตุการณ์ ชุมนุมประท้วงครั้งใหญ่ในปัตตานีกว่า 70,000 คน ในระหว่างวันที่ 10-23 ธันวาคม ค.ศ. 1975^{**}

^{*} กองกำลังติดอาวุธศรีนาครของขบวนการ PULO แบ่งออกเป็น 4 กองพัน ได้แก่ กองพันนาคอบรอก (พญานาค) กองพัน 44 กองพันฮารีเมายีตัม (เสือดำ) และกองพันกิบัส ปูเต๊ะ (แกะขาว) นอกจากนี้ ในแต่ละกองพัน ยังแบ่งออกเป็นกลุ่มย่อยซึ่งมีกำลังคนประมาณ 10-20 คน อย่างไรก็ตาม ในบรรดากองกำลัง 9 กลุ่มย่อยสังกัดขบวนการ PULO นั้น กลุ่มนายคอเลาะห์ ตาโละห์แวมมีกำลังราว 65 คน มีฐานที่มั่นอยู่ในพื้นที่ อ.รามัน จ.ยะลา และกลุ่มหะยีซามาแอ ทาน้ำ มีกำลังราว 40 คน มีฐานที่มั่นอยู่ในพื้นที่ อ.เบตง จ.ยะลา อ้างถึงใน ชัยวัฒน์ สถาอานันท์, “อิสลามกับความรุนแรง: การศึกษาเฉพาะกรณีเหตุการณ์รุนแรงในสี่จังหวัดภาคใต้ประเทศไทย พ.ศ. 2519-2524,” ใน สี่จังหวัดภาคใต้กับปัญหาสิทธิมนุษยชน, หน้า 110.

⁹¹ International Crisis Group, Southern Thailand: Insurgency, Not Jihad, (18 May 2005): 8.

⁹² Ibid., p. 9.

^{**} โปรดดูเพิ่มเติมใน อารง สุทธาศาสน์, ปัญหาความขัดแย้งในสี่จังหวัดภาคใต้ (กรุงเทพฯ: กรุงเทพฯ, 2519), หน้า 33-101; ชัยวัฒน์ บุรุษพัฒน์, ไทยมุสลิม, หน้า 314-316.

อันเป็นผลมาจากเหตุการณ์สังหารชาวมลายูมุสลิมจำนวน 5 รายที่สะพานกอตอ ในพื้นที่ อ.บาเจาะ จ.นราธิวาส ในวันที่ 29 พฤศจิกายน ค.ศ. 1975 โดยทหารนาวิกโยธินซึ่งปฏิบัติการอยู่ที่วัดเชิงเขา ต.บารูการะเมา อ.บาเจาะ จ.นราธิวาส* กล่าวคือ ขบวนการ PULO ได้อาศัยสถานการณ์ความขัดแย้งที่เกิดขึ้น โดยแปรเปลี่ยนเหตุการณ์ที่มีสัญลักษณ์ทางศาสนา โดยเฉพาะภายหลังเหตุการณ์ระเบิดกลางที่ชุมนุมประท้วงหน้าศาลาว่าการจังหวัดปัตตานีในคืนวันที่ 13 ธันวาคม ค.ศ. 1975 ซึ่งส่งผลให้มีผู้เสียชีวิตทันทีจำนวน 12 ราย และบาดเจ็บสาหัสกว่า 40 ราย** ผสมรวมกับความเข้มข้นจากการใช้นโยบายผสมกลมกลืนทางวัฒนธรรมของรัฐบาล และความทุกข์ยากอันเนื่องมาจากภาวะเศรษฐกิจและราคายางในตลาดโลกที่ตกต่ำ*** ให้กลายมาเป็นเครื่องมือและเหตุผลทางการเมือง ที่สอดคล้องกับเป้าหมายทางการเมืองของตน

ความสำเร็จของขบวนการ PULO จากเหตุการณ์นองเลือดข้างต้น ได้รับการตบรางวัลจากกลุ่มประเทศมุสลิมและอาหรับในตะวันออกกลางหลายประเทศ โดยเฉพาะลิเบีย และซีเรียที่ให้หลักประกันความมั่นคงทางการเงินแก่เหยื่อกริมาในรูปแบบของการถือหุ้นของโรงแรมแห่งหนึ่งในกรุงฮัมบูร์ก ประเทศเยอรมนี นอกจากนี้ สมาชิกขบวนการ PULO ยังได้รับความช่วยเหลือเกี่ยวกับการจัดตั้งค่ายฝึกทหารในซีเรีย รวมทั้งได้รับการฝึกอบรมด้านการทหารและการใช้อาวุธจากขบวนการปลดปล่อยปาเลสไตน์ (Palestinian Liberation Organization: PLO) โดยเฉพาะนายซามาแอ ท่าน้ำ ที่ได้รับการฝึกอบรมด้านการทหารและการใช้ระเบิดจากตะวันออกกลาง⁹³

แต่สำหรับรัฐไทยแล้ว เหตุการณ์นองเลือดข้างต้น นอกจากจะทำให้อำนาจรัฐถูกบั่นทอนความชอบธรรมจากฝีมือของเจ้าหน้าที่รัฐ ยังส่งผลให้ช่องว่างความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกับชาวมลายูมุสลิมยิ่งเหินห่างกันมากขึ้น โดยเฉพาะความผิดหวังที่มีต่อนายกรัฐมนตรี (ม.ร.ว.

* โปรดดูสรุปคำให้การของ ด.ช.สีอแม บราเซะ ซึ่งรอดชีวิตจากการสังหารดังกล่าว ได้ใน อารง สุทธศาสตร์, ปัญหาความขัดแย้งในจังหวัดภาคใต้, หน้า 55-59.

** อารง สุทธศาสตร์ ตั้งข้อสันนิษฐานถึงความเป็นไปได้ที่ตำรวจหรือสายของตำรวจจะอยู่เบื้องหลังเหตุการณ์นองเลือดที่เกิดขึ้น โดยรวบรวมคำบอกเล่าจากการสนทนากับชาวบ้านหลายร้อยคนที่อยู่ในเหตุการณ์ โปรดดูเพิ่มเติมใน เรื่องเดียวกัน, หน้า 73-76.

*** ในระหว่างปี ค.ศ. 1962-1968 นั้น ราคายางในตลาดโลกตกลงถึงร้อยละ 27 เช่นเดียวกับราคาผลผลิตที่เกี่ยวข้องกับยางก็ตกลงถึงร้อยละ 32 และแม้ว่าหลังปี ค.ศ. 1968 สถานการณ์ของราคายาง และเศรษฐกิจในภาพรวมจะดีขึ้น แต่เมื่อเทียบระดับรายได้ของประชาชนในจังหวัดชายแดนภาคใต้ โดยเฉพาะชาวมลายูมุสลิม กับประชาชนในภาคกลางแล้ว นับว่ายังอยู่ในระดับที่แตกต่างกันมาก อ้างถึงใน Andrew D. W. Forbes, "Thailand's Muslim Minorities: Assimilation, Secession or Coexistence?," in The Muslims of Thailand Volume 2: Politics of the Malay-Speaking South, ed. Andrew D. W. Forbes, p. 180.

⁹³ International Crisis Group, Southern Thailand: Insurgency, Not Jihad, (18 May 2005): 8.

คึกฤทธิ ปราโมช) ที่ปฏิเสธไม่ยอมเดินทางลงไปคลี่คลายปัญหาที่เกิดขึ้นตามคำเรียกร้องของผู้ชุมนุมด้วยตนเอง โดยอ้างว่า “ไม่มีความจำเป็น เพราะถ้านายกฯ ต้องลงไปพบกับประชาชนที่ประท้วงคราวนี้แล้ว ท่านก็ต้องไปพบกับกลุ่มประท้วงทุกกลุ่ม เป็นอันไม่ต้องทำงานอย่างอื่นกัน” ขณะที่ท่านกลับเลือกที่จะเดินทางไปพักผ่อนที่ อ.ขุนตาล จ.ลำปางแทน⁹⁴ หรือในกรณีท่าทีของคณะรัฐมนตรี ซึ่งแทนที่จะผลักดันให้นายกฯ ลงไปแก้ปัญหาด้วยตนเอง แต่กลับมีมติให้นายใหญ่สวิตชาติ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมลงไปแก้ปัญหาแทน โดยนายกฯ ให้เหตุผลว่า “ในเมื่อประชาชนต้องการความยุติธรรม เราก็ส่งรัฐมนตรียุติธรรมไปให้”⁹⁵

แม้เหตุการณ์จะคลี่คลายลง หลังจากที่รัฐบาลและศูนย์พิทักษ์ประชาชน ซึ่งเป็นตัวแทนผู้ชุมนุมประท้วง ได้บรรลุข้อตกลงร่วมกัน ในวันที่ 21 มกราคม ค.ศ. 1976 แต่ปฏิกริยาความไม่พอใจของบุคคลบางกลุ่มอันเนื่องมาจากเหตุการณ์ความรุนแรงที่เกิดขึ้นข้างต้นมิได้จางหายไปแต่อย่างใด ซ้ำยังปะทุขึ้นโดยก่อตัวเป็นกลุ่มจัดตั้งกลุ่มใหม่ ได้แก่ กลุ่มชะบีลีลละห์ (Saibilillah) ซึ่งมีความหมายว่า “หนทางแห่งพระเจ้า (Path of God)” และกลุ่มธันวาคมทมิฬ 1902 (Black December 1902) ที่มุ่งบั่นทอนสิทธิอำนาจรัฐ และเรียกร้องให้รัฐบาลทบทวนการดำเนินนโยบายที่มีต่อชาวมุสลิมในจังหวัดชายแดนภาคใต้ มากกว่าการมุ่งแบ่งแยกดินแดนออกจากกรอบการปกครองของไทยดังเช่นขบวนการ BNPP, BRN และ PULO

ง. กลุ่มชะบีลีลละห์ (Saibilillah) และกลุ่มธันวาคมทมิฬ 1902 (Black December 1902)

กลุ่มชะบีลีลละห์ เป็นองค์กรเดียวที่จัดตั้งโดยใช้เมืองเป็นฐานปฏิบัติการ (Urban-Based) ซึ่งแตกต่างจากขบวนการ BNPP, BRN, PULO หรือแม้แต่กลุ่มธันวาคมทมิฬ 1902 อีกทั้งสมาชิกส่วนใหญ่ก็มาจากปัตตานีเป็นหลัก⁹⁶ ผลงานสำคัญของกลุ่มนี้ ก็คือ เหตุการณ์ระเบิดในบริเวณท่าอากาศยานดอนเมือง กรุงเทพฯ ในวันที่ 25 มิถุนายน ค.ศ. 1977 โดยร่วมมือกับขบวนการ PULO และธันวาคมทมิฬ 1902 ส่งผลให้มีผู้บาดเจ็บ 4 คน ตามด้วยเหตุการณ์ระเบิด

⁹⁴ อารง สุทธาศาสตร์, ปัญหาความขัดแย้งในจังหวัดภาคใต้, หน้า 79-80.

⁹⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 82.

⁹⁶ M. Ladd Thomas, “Thai Muslim Separatism in South Thailand,” in *The Muslims of Thailand Volume 2: Politics of the Malay-Speaking South*, ed. Andrew D. W. Forbes (Gaya, India: Centre for South East Asian Studies, 1989), p. 26.

สถานีรถไฟหาดใหญ่ในเวลาไล่เลี่ยกัน ส่งผลให้มีผู้บาดเจ็บ 12 คน⁹⁷ นอกเหนือจากปฏิบัติการร่วมกับขบวนการ PULO ก่อนหน้านั้นในเหตุการณ์ลอบวางระเบิดบริเวณสถานีตำรวจใน จ. นราธิวาส ในวันที่ 15 เมษายน ค.ศ. 1977 ซึ่งมีผู้เสียชีวิต 2 คน และบาดเจ็บ 2 คน และเหตุการณ์ลอบวางระเบิดขบวนรถไฟสายกรุงเทพฯ - สุโขทัย-ลก ในวันที่ 6 มิถุนายน ปีเดียวกัน⁹⁸ อย่างไรก็ตาม ไม่ปรากฏหลักฐานที่แน่ชัดว่ากลุ่มชะบีลี้ลชะหรืออยู่ภายใต้ผู้นำคนใด มีจำนวนกองกำลังมาน้อยเพียงใด และได้สลายตัวไปตั้งแต่เมื่อใด⁹⁹

เช่นเดียวกับกลุ่มธันวาคมทิมปี 1902 ที่นอกจากจะจัดตั้งขึ้นเพื่อต้องการตอบโต้รัฐบาลในเหตุการณ์ชุมนุมประท้วงในเดือนธันวาคม ค.ศ. 1975 และไม่ปรากฏหลักฐานว่ากลุ่มดังกล่าวได้สลายไปตั้งแต่เมื่อใดแล้ว ยังเรียกร้องให้รัฐบาลทบทวนการดำเนินนโยบายต่าง ๆ ที่มีต่อชาวมลายูมุสลิม ไม่ว่าจะเป็นการเรียกร้องให้ล้มเลิกนโยบายส่งเสริมการสอนภาษาไทย การยอมรับครูสอนศาสนาชาวมุสลิมในฐานะเจ้าหน้าที่ของรัฐ การแต่งตั้ง/คัดเลือกข้าราชการใน จ. ปัตตานีที่ต้องเป็นชาวมุสลิมเท่านั้น การสร้างงานสร้างอาชีพให้แก่ผู้ว่างงานในจังหวัดชายแดนภาคใต้ การสนับสนุนช่วยเหลือเด็กชาวมุสลิมให้ได้รับการศึกษาที่สูงขึ้น ตลอดจนการยุติการใช้กำลังและความรุนแรงต่อชาวมุสลิม¹⁰⁰ ผลงานสำคัญของกลุ่มนี้ ซึ่งปฏิบัติการร่วมกับขบวนการ PULO ก็คือ การอ้างความรับผิดชอบในเหตุการณ์ลอบวางระเบิดระหว่างการเสด็จพระราชดำเนินของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวและพระบาทสมเด็จพระนางเจ้า พระบรมราชินีนาถมายัง จ.ยะลา เพื่อพระราชทานรางวัลแก่โรงเรียนปอเนาะ และชงแก้ลูกเสือชาวบ้าน ในวันที่ 22 กันยายน ค.ศ. 1977 อันส่งผลให้มีผู้เสียชีวิต 5 คน และผู้บาดเจ็บกว่า 47 คน

จะเห็นได้ว่า โครงสร้างและบริบทการเมืองระหว่างประเทศในยุคสงครามเย็นซึ่งมีอิทธิพลโดยตรงที่ผลักดันให้รัฐไทยต้องเผชิญกับภัยคุกคามหลักจากลัทธิคอมมิวนิสต์นั้น กลับมีอิทธิพลโดยอ้อมที่ทำให้รัฐไทยต้องจัดการปัญหาความพยายามแบ่งแยกดินแดนจังหวัดชายแดนภาคใต้โดยคำนึงถึงการมุ่งรักษาเสถียรภาพและความมั่นคงของรัฐมากกว่าการมุ่งพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนในพื้นที่ โดยเฉพาะ

⁹⁷ Andrew D. W. Forbes, "Thailand's Muslim Minorities: Assimilation, Secession or Coexistence?," in *The Muslims of Thailand Volume 2: Politics of the Malay-Speaking South*, ed. Andrew D. W. Forbes, p. 175.

⁹⁸ ชัยวัฒน์ สถาอานันท์, "อิสลามกับความรุนแรง: การศึกษาเฉพาะกรณีเหตุการณ์รุนแรงในจังหวัดภาคใต้ประเทศไทย พ.ศ. 2519-2524," ใน *จังหวัดภาคใต้กับปัญหาสิทธิมนุษยชน*, หน้า 100.

⁹⁹ International Crisis Group, *Southern Thailand: Insurgency, Not Jihad*, (18 May 2005): 9.

¹⁰⁰ *Ibid.*, p 10.

นโยบายเกี่ยวกับการจัดตั้งนิคมสร้างตนเองพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ ซึ่งมีจุดประสงค์หลักเพื่อลดความล่อแหลมที่อาจลุกลามเป็นความวุ่นวายจากการเรียกร้องของผู้นับถือศาสนาอิสลามในทางที่ไม่ถูกไม่ควร* หรือการดำเนินนโยบายปรับปรุงปอเนาะและแปรสภาพปอเนาะให้เป็นโรงเรียนราษฎร์สอนศาสนาอิสลามที่เป็นไปเพื่อความคุ้มครองกิจการการเรียนการสอนของบรรดาครูสอนศาสนาให้อยู่ในสายตารัฐ นอกจากนี้ การที่รัฐไทยลดระดับความสำคัญของปัญหาความพยายามแบ่งแยกดินแดนและการก่อการร้ายโดยขบวนการแบ่งแยกดินแดนกลุ่มต่าง ๆ จากที่เคยเป็น “ขบวนการแบ่งแยกดินแดน (ขบด.)” ให้เหลือเพียง “ขบวนการโจรก่อการร้าย (ขจก.)” เพราะไม่ต้องการรับรองสถานภาพของขบวนการแบ่งแยกดินแดนและไม่ต้องการยกระดับให้เป็นประเด็นระหว่างประเทศนั้น ยังสะท้อนถึงการมองคุกคามจากปัญหาความพยายามแบ่งแยกดินแดนจังหวัดชายแดนภาคใต้ในฐานะที่เป็นประเด็นรองจากภัยคุกคามจากลัทธิคอมมิวนิสต์อีกด้วย

3.1.2 รัฐ การก่อการร้าย และขบวนการก่อการร้ายในฟิลิปปินส์ ปี ค.ศ. 1945-1975

ภายหลังจากการรับมอบเอกราชจากสหรัฐฯ อย่างสมบูรณ์อันนำไปสู่การสถาปนาสาธารณรัฐฟิลิปปินส์และสาธารณรัฐที่สามในวันที่ 4 กรกฎาคม ค.ศ. 1946 นอกจากการสร้างชาติซึ่งถือเป็นภารกิจหลักแล้ว ฟิลิปปินส์ในฐานะรัฐเกิดใหม่ยังต้องเผชิญกับสิ่งท้าทายอันเป็นผลิตผลทางประวัติศาสตร์ที่ดำรงสืบเนื่องมานับตั้งแต่สมัยที่อยู่ภายใต้การปกครองของสเปน สหรัฐฯ และญี่ปุ่น ได้แก่ ภัยคุกคามจากลัทธิคอมมิวนิสต์ และปัญหาการบูรณภาพดินแดนในกรณีความพยายามแบ่งแยกดินแดนบริเวณหมู่เกาะมินดาเนาและซูลู ที่สำคัญ อิทธิพลของโครงสร้างและบริบทการเมืองระหว่างประเทศในยุคสงครามเย็นยังเป็นปัจจัยหลักที่ทำให้รัฐฟิลิปปินส์ต้องเผชิญกับการก่อการร้ายที่ถือกำเนิดและพัฒนาความรุนแรงมากขึ้นเป็นลำดับอันเนื่องมาจากปัญหาทั้งสองข้างต้นในเวลาต่อมาด้วย

ท่ามกลางความยินดีปรีดากับเอกราชที่ชาวฟิลิปปินส์รอคอยมาเกือบ 400 ปี สาธารณรัฐฟิลิปปินส์กลับต้องเผชิญกับความเสียหายอันเนื่องมาจากสงครามมหาเอเชียบูรพา**

* น่าจะหมายถึง การเรียกร้องแบ่งแยกดินแดน

** โปรดดูเพิ่มเติมใน Sonia M. Zaide, *The Philippines: A Unique Nation*, 2nd ed. (Quezon City: All-Nations Publishing, 1999), p. 356.

และส่งผลให้ฟิลิปปินส์จำเป็นต้องฟื้นฟูเศรษฐกิจและบูรณะประเทศโดยพึ่งพาและขอรับความช่วยเหลือจากสหรัฐฯ อย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ดังจะเห็นได้จากการกู้เงินจากสหรัฐฯ เป็นจำนวน 75 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ (จากคำขอกู้เงิน 400 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ) โดยจะได้รับเงินกู้จำนวนดังกล่าวในเดือนกุมภาพันธ์ ค.ศ. 1947¹⁰¹ รวมทั้งขอรับเงินช่วยเหลือในการบูรณะฟื้นฟูประเทศ ซึ่งสหรัฐฯ ได้อนุมัติเงินช่วยเหลือในระยะเวลา 3-5 ปีกว่า 320 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ* นอกจากนี้ การที่ฟิลิปปินส์ตกอยู่ในสภาวะคับขันยังทำให้ฟิลิปปินส์ต้องคำนึงถึงความปลอดภัยของตนเป็นหลัก ดังปรากฏชัดเจนในกรณีการยอมลงนามในสัญญาว่าด้วยการค้าระหว่างกัน (The Bell Trade Relations Act) ตามข้อเสนอของสหรัฐฯ เพื่อให้ได้มาซึ่งเงินช่วยเหลือจากความเสียหายจากสงครามที่มอบให้แก่ฟิลิปปินส์ภายในวงเงิน 620 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ ทั้ง ๆ ที่ฟิลิปปินส์ตระหนักดีว่าสัญญาข้างต้นจะทำให้ตนอยู่ในฐานะที่เสียเปรียบและจำต้องแก้ไขรัฐธรรมนูญโดยเพิ่มบทบัญญัติว่าด้วยสิทธิความเสมอภาค (Parity Rights) ที่ให้อภิสิทธิ์แก่ชาวอเมริกันในการแสวงหาผลประโยชน์จากทรัพยากรของฟิลิปปินส์ได้เท่าเทียมกับชาวพื้นเมือง

นอกจากการดำเนินความสัมพันธ์ด้านเศรษฐกิจกับสหรัฐฯ ข้างต้นซึ่งถือเป็นแนวทางหนึ่งใน 3 แนวทางหลักในการดำเนินนโยบายของฟิลิปปินส์ อันรวมถึงพันธกรณีต่อองค์การสหประชาชาติ และการอ้างไว้ซึ่งความสัมพันธ์อันดีกับนานาประเทศยกเว้นประเทศที่ปกครองด้วยระบอบคอมมิวนิสต์แล้ว ฟิลิปปินส์ยังดำเนินนโยบายที่มีความใกล้ชิดกับสหรัฐฯ ในด้านอื่น ๆ รวมทั้งความสัมพันธ์ด้านความมั่นคงและการทหาร ไม่ว่าจะเป็นสนธิสัญญาว่าด้วยความสัมพันธ์ทั่วไปกับสหรัฐฯ (Treaty of General Relations with the United States) ในวันที่ 4 กรกฎาคม ค.ศ. 1946 ข้อตกลงเกี่ยวกับทรัพย์สินที่เหลือใช้จากสงคราม (War Surplus Property Agreement) ในวันที่ 11 กันยายน ค.ศ. 1946 ข้อตกลงเกี่ยวกับการใช้ฐานทัพทางทหารในฟิลิปปินส์ (Military Bases Agreement) ในวันที่ 14 มีนาคม ค.ศ. 1947 ตลอดจนความตกลงให้ความช่วยเหลือด้านการทหาร (Military Assistance Agreement) ในวันที่ 21 มีนาคม ค.ศ. 1947¹⁰² ซึ่งหากไม่รวมเหตุผลอันเนื่องมาจากขีดความสามารถที่จำกัดของรัฐเกิดใหม่ซึ่งอยู่

¹⁰¹ จ.โชติพันธ์, ประวัติศาสตร์การปกครองและการเมืองของสาธารณรัฐแห่งฟิลิปปินส์ (พระนคร: เกษมสัมพันธ์, 2512), หน้า 321.

* แบ่งออกเป็นช่วยเหลือเพื่อสร้างทางคมนาคมและสะพานจำนวน 120 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ งบช่วยเหลือทางการคลังของรัฐบาลฟิลิปปินส์จำนวน 75 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ งบใตถอนธนบัตรที่จ่ายให้พวกใต้ดินทำการต่อต้านญี่ปุ่นระหว่างสงครามจำนวน 25 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ และเงินที่จำหน่ายของเหลือใช้ในการสงคราม 100 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ อ้างถึงใน โยชม จันทรคคะ, พันตำรวจเอก, เรื่องคอมมิวนิสต์และมาตรการทางเศรษฐกิจสังคมในประเทศฟิลิปปินส์ (พระนคร: โอเดียนสโตร์, 2515), หน้า 173.

¹⁰² Sonia M. Zaide, *The Philippines: A Unique Nation*, p. 357.

ระหว่างการสร้างชาติให้มั่นคงและเป็นปึกแผ่นแล้ว โครงสร้างและบริบทการเมืองระหว่างประเทศในยุคสงครามเย็นยังมีอิทธิพลที่เอื้อให้ความสัมพันธ์ระหว่างฟิลิปปินส์กับสหรัฐฯ มีความใกล้ชิดและแนบแน่นยิ่งขึ้น โดยเฉพาะความร่วมมือในการต่อต้านการก่อการร้ายจากการคุกคามของลัทธิคอมมิวนิสต์

3.1.2.1 การคุกคามของลัทธิคอมมิวนิสต์ ปี ค.ศ. 1945-1975

ความหวาดกลัวภัยคุกคามจากลัทธิคอมมิวนิสต์อันเนื่องมาจากการขยายอิทธิพลของสหภาพโซเวียตในยุคยุโรปจนส่งผลให้สหรัฐฯ ต้องประกาศ “หลักการทรูแมน” เพื่อปิดล้อมและสกัดกั้นการแพร่ขยายของลัทธิคอมมิวนิสต์ในภูมิภาคต่าง ๆ นั้น ได้ทำให้สหรัฐฯ เห็นความจำเป็นที่จะต้องรักษาฐานทัพในฟิลิปปินส์เอาไว้ด้วยการทำข้อตกลงเกี่ยวกับการใช้ฐานทัพทางทหารในฟิลิปปินส์ในเดือนมีนาคม ค.ศ. 1947 ภายใต้สัญญาเช่าเป็นเวลา 99 ปี โดยอ้างว่า การรักษาฐานทัพดังกล่าวก็เพื่อให้เป็นไปตามนโยบายปิดล้อมลัทธิคอมมิวนิสต์ของสหรัฐฯ อีกทั้งยังเป็นการปกป้องฟิลิปปินส์ที่ยังคงอ่อนแออยู่จากลัทธิคอมมิวนิสต์ ซึ่งแม้ว่าจะมีกระแสคัดค้าน โดยเฉพาะจากวุฒิสมาชิกคลาโร เอ็ม. เรคโต (Claro M. Recto) ที่เห็นว่า การคงฐานทัพไว้เป็นการละเมิดอธิปไตยของฟิลิปปินส์ และมีได้เป็นเกราะป้องกันฟิลิปปินส์จากภัยคอมมิวนิสต์แต่อย่างใด แต่จะกลายเป็นจุดอ่อนที่อาจส่งผลให้ฟิลิปปินส์ถูกโจมตีได้มากขึ้นดังเช่นกรณี Pearl Harbor¹⁰³ แต่ด้วยโครงสร้างและบริบทการเมืองระหว่างประเทศภายหลังการสิ้นสุดสงครามโลกครั้งที่ 2 ประกอบกับความอ่อนแอของฟิลิปปินส์ตามที่สหรัฐฯ กล่าวอ้าง และความหวั่นเกรงภัยคุกคามจากลัทธิคอมมิวนิสต์ที่มีอยู่ก่อนหน้านั้นแล้ว จึงทำให้ความร่วมมือด้านความมั่นคงและการทหารระหว่างฟิลิปปินส์กับสหรัฐฯ ดังที่กล่าวไปแล้วเกิดขึ้นได้ไม่ยากนัก

ภายใต้โครงสร้างและบริบทการเมืองระหว่างประเทศในยุคสงครามเย็น นอกจากจะส่งผลให้สหรัฐฯ ต้องรักษาฐานทัพในฟิลิปปินส์ในฐานะยุทธศาสตร์หนึ่งเพื่อสกัดกั้นการขยายอิทธิพลของสหภาพโซเวียตและลัทธิคอมมิวนิสต์ในเอเชีย และทำให้ฟิลิปปินส์เห็นความจำเป็นที่จะต้องผูกติดกับสหรัฐฯ ต่อไปเพื่อป้องกันการแพร่ขยายของลัทธิคอมมิวนิสต์ในประเทศ เนื่องจากขบวนการฮุกบาลาฮับ (Hukbo ng Bayan Laban sa Hapon: Hukbalahap) (ต่อไปนี้จะเรียกว่า

¹⁰³ David Joel Steinberg, *The Philippines: A Singular and a Plural Place*, 2nd ed. (Boulder: Westview Press, 1990), p. 107.

“ขบวนการ Huk” แทน) ซึ่งเคยต่อต้านญี่ปุ่นร่วมกับรัฐบาลฟิลิปปินส์และสหรัฐฯ ในสงครามมหาเอเชียบูรพา และยึดอุดมการณ์คอมมิวนิสต์¹⁰⁴ นั้น กลายเป็นภัยคุกคามต่อเสถียรภาพและความมั่นคงของรัฐฟิลิปปินส์

ความจริงแล้ว โครงสร้างและบริบทการเมืองระหว่างประเทศในยุคสงครามเย็นมีอิทธิพลต่อการอุบัติขึ้นของ “การก่อการร้าย” ในฟิลิปปินส์อันเนื่องมาจากการเคลื่อนไหวของขบวนการ Huk ก่อนที่จะฟิลิปปินส์ที่ได้รับเอกราชจากสหรัฐฯ เพียงไม่กี่เดือนด้วยซ้ำ โดยสหรัฐฯ ในฐานะเจ้าอาณานิคมในขณะนั้นได้เชื่อมโยงลักษณะการกระทำอันเป็นคอมมิวนิสต์ของขบวนการ Huk เข้ากับ “การก่อการร้าย” โดยเฉพาะคุณลักษณะของการสร้างความหวาดกลัวให้เกิดขึ้นในหมู่ประชาชน เพื่อกระตุ้นให้บรรดาผู้นำทางการเมือง รวมทั้งเจ้าของที่ดินรับรู้ถึงภัยคุกคามต่อความมั่นคงและความสงบสุขร่วมกัน ดังจะเห็นได้จากรายงานของหน่วยข่าวกรองทหารสหรัฐฯ ในฟิลิปปินส์ในเดือนมีนาคม ค.ศ. 1946 ที่ว่าบรรดาผู้นำขบวนการ Huk ซึ่งได้รับอิทธิพลทางความคิดจากลัทธิคอมมิวนิสต์ กำลังรวบรวมกำลังพลเพื่อก่อการปฏิวัติ ด้วยการสร้างความหวาดกลัว (Reign of Terror) ให้เกิดขึ้นในหมู่ประชาชนและชาวนาที่ว่า

“...fully in revolution instead of evolution. They have made their boast that once their membership reaches 500,000 their revolution will start. Meanwhile, in the provinces of Pampanga, Nueva Eciji, Tarlac, Bulacan, and Pangasinan, they are establishing or have established *a reign of terror*.^{*} So ironclad is their grip and so feared is their power that the peasants dare not oppose them in many locations...”¹⁰⁵

ขณะที่ขบวนการ Huk ได้รับการสนับสนุนจากชาวนาและผู้เช่าที่ดินในจังหวัดต่าง ๆ โดยเฉพาะบริเวณ Central Luzon มาโดยตลอด และเห็นได้ชัดเจนมากขึ้นในกรณีที่ชาวนาและผู้เช่าที่ดินเข้าร่วมเป็นสมาชิกองค์การ PKM กว่า 500,000 คน¹⁰⁶ เพื่อเรียกร้องความเป็นธรรมเกี่ยวกับการแบ่ง

¹⁰⁴ Benedict J. Kerkvliet, *The Huk Rebellion: A Study of Peasant Revolt in the Philippines* (Berkeley: University of California Press, 1977), p. 111.

^{*} เน้นโดยผู้วิจัย

¹⁰⁵ Ibid., p. 147.

¹⁰⁶ “Huk Rebellion,” Available from: <http://www.globalsecurity.org/military/world/war/philippines1.htm>; INTERNET.

สรรเสียดส่วนรายได้จากการเช่าที่ดินระหว่างชาวนาหรือผู้เช่าที่ดินกับเจ้าของที่ดินจาก 50:50 เป็น 60:40

แม้สมาชิกองค์การ PKM* จำนวนหนึ่งจะเคยเป็นอดีตสมาชิกขบวนการ Huk และอดีตสมาชิกพรรคคอมมิวนิสต์แห่งฟิลิปปินส์ (Communist Party of the Philippines: CPP) ซึ่งก่อตั้งมาตั้งแต่ปี ค.ศ. 1938 มาก่อนก็ตาม แต่หากพิจารณาถึงจุดประสงค์ที่แท้จริงในการเคลื่อนไหวของขบวนการ Huk ตลอดเวลาที่ผ่านมา จะพบว่าในขณะนั้น ขบวนการ Huk มีจุดประสงค์อยู่เพียงการต่อต้านญี่ปุ่น (ซึ่งประสบผลสำเร็จอย่างมาก) และการเรียกร้องให้มีการปฏิรูปที่ดินและสิทธิในการเช่าที่ดินให้มีความเป็นธรรมมากขึ้นเท่านั้นโดยมิได้มีความต้องการที่จะโค่นล้มระบบการถือครองที่ดินที่มีอยู่แต่อย่างใด ซึ่งนับว่ายังห่างไกลกับเจตนาที่จะสถาปนาระบอบการปกครองแบบคอมมิวนิสต์ในฟิลิปปินส์ตามที่สหรัฐฯ หรือรัฐบาล Commonwealth ต่างพากันหวาดกลัวอยู่ค่อนข้างมาก แต่เนื่องด้วยความหวาดกลัวจากลัทธิคอมมิวนิสต์ของสหรัฐฯ ที่เริ่มพอกพูนมากขึ้น ทำให้รัฐบาล Commonwealth ดำเนินมาตรการปราบปรามอดีตสมาชิกขบวนการ Huk และสมาชิกองค์การ PKM อย่างรุนแรงและต่อเนื่อง ไม่ว่าจะเป็นการลักพาตัวสมาชิกองค์การ PKM การสังหารชาวนาและผู้นำชาวนากว่า 500 คนโดยหน่วยรักษาความปลอดภัยพลเรือนและตำรวจฟิลิปปินส์ หรือแม้แต่การลักพาตัวผู้นำขบวนการ Huk เพื่อนำไปสังหาร ซึ่งทำให้ความสัมพันธ์ระหว่างชาวนาและผู้เช่าที่ดินกับบรรดาสมาชิกองค์การหรือขบวนการฝ่ายซ้าย โดยเฉพาะพรรค CPP หรือแม้แต่ขบวนการ Huk เดิม นั้นแน่นแฟ้นยิ่งขึ้น ทั้งนี้ ขบวนการ Huk ระบุว่า ผู้ที่สร้างความหวาดกลัวให้เกิดขึ้นในหมู่ประชาชน โดยเฉพาะกับอดีตสมาชิกขบวนการ Huk และสมาชิกองค์การ PKM ก็คือ รัฐบาลนั่นเอง ดังจะเห็นได้จากใจความตอนหนึ่งในจดหมายของหลุยส์ ตาลูค (Luis Taruc) ผู้นำขบวนการ Huk ที่ส่งไปยังประธานาธิบดี Roxas ที่ว่า

“... As I wrote this, your blood-thirsty subordinates are already making an all-out punitive campaign against the peasants. The MPs are shelling barrios are shooting civilians. They are even threatening to use bombs. Suspects they catch (and they just pick up anybody) are subjected to all despicable tortures.

* สหภาพชาวนาแห่งชาติ (National Peasants Union) หรือที่นิยมเรียกชื่อย่อในภาษาตากาล็อกว่า PKM (Pambansang Kaisahan ng mga Magbubukid) ซึ่งเป็นแนวร่วมของพรรคคอมมิวนิสต์แห่งฟิลิปปินส์ (Communist Party of the Philippines: CPP) ที่ยึดถือลัทธิมาร์กซ์-เลนินภายใต้การนำของสหภาพโซเวียต

Together with the civilian guards, they are virtually in control of all government machinery, conducting a *reign of terror* * worse than the Japs ...”¹⁰⁷

การแข่งขันกันระหว่างสหรัฐฯ กับสหภาพโซเวียต จนนำไปสู่การที่สหรัฐฯ ดำเนินนโยบายภายใต้ “หลักการทรูแมน” เพื่อสกัดกั้นและปิดล้อมการแพร่ขยายของลัทธิคอมมิวนิสต์นั้น ยิ่งทำให้ฟิลิปปินส์ซึ่งมีความสัมพันธ์ที่ใกล้ชิดกับสหรัฐฯ เป็นอย่างมาก ดำเนินนโยบายปิดล้อมและปราบปรามฝ่ายคอมมิวนิสต์ที่รุนแรงตามไปด้วย ดังจะเห็นได้จากการปราบปรามภายใต้แผนปฏิบัติการอารายัต (Operation Arayat) ซึ่งประกอบด้วยกองกำลังทหารและตำรวจกว่า 2,000 นาย เพื่อตอบโต้ขบวนการ Huk ที่มุ่งโจมตีกองกำลังหน่วยสารวัตรทหารลาดตระเวนที่ 10 (The 10th Police Military Company Patrol) ในเมืองซานตา มอนิกา (Santa Monica) จังหวัด Nueva Ecija ส่งผลให้สารวัตรลาดตระเวนเสียชีวิต 10 นาย ขณะที่หัวหน้าสารวัตรทหารลาดตระเวนถูกจับตัวไปและถูกฆ่าตัดศีรษะในเวลาต่อมา ตามมาด้วยเหตุการณ์มุ่งโจมตีหน่วยกองกำลังของรัฐบาลอีกหลายครั้ง จนทำให้ขบวนการ Huk พร้อมกองกำลังประมาณ 200 คนสามารถยึดพื้นที่เมืองหลวงในจังหวัด Nueva Ecija¹⁰⁸ ขณะที่รัฐบาลสามารถปราบปรามขบวนการ Huk ได้เพียงเล็กน้อยเท่านั้น¹⁰⁹

ด้วยตระหนักดีว่า การใช้ความรุนแรงในการปราบปรามขบวนการ Huk มิได้เป็นการแก้ปัญหา ประธานาธิบดีเอลปิโด คิวรีโน (Elpidio Quirino) จึงดำเนินนโยบายสันติวิธีกับขบวนการ Huk ด้วยการประกาศนิรโทษกรรม ให้แก่บรรดาผู้นำและสมาชิกขบวนการ Huk รวมถึงองค์การ PKM ทั้งหมด โดยมีเงื่อนไขว่าบรรดาสมาชิกขบวนการ Huk และองค์การ PKM ที่ครอบครองอาวุธปืนจะต้องนำอาวุธปืนไปแสดงต่อเจ้าหน้าที่ภายใน 50 วัน นอกจากนี้ประธานาธิบดี Quirino ยังคืนสิทธิความเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรให้แก่สมาชิกพรรคพันธมิตรประชาธิปไตยทั้ง 6 คนที่ถูกเพิกถอนสิทธิในสมัยประธานาธิบดี Roxas โดยให้รับเงินเดือนย้อนหลัง 3 ปี พร้อมลงนามในคำสั่งฝ่ายบริหารในวันที่ 12 สิงหาคม ค.ศ. 1948 โดยให้ตำรวจ

* เน้นโดยผู้วิจัย

¹⁰⁷ Benedict J. Kerkvliet, *The Huk Rebellion: A Study of Peasant Revolt in the Philippines*, p. 154.

¹⁰⁸ Lawrence M. Greenberg, Major, *The Hukbalahap Insurrection: A Case Study of a Successful Anti-Insurgency Operation in the Philippines, 1946-1955* (Washington, D.C.: U.S. Government Printing Office, 1987), p. 57 Available from: <http://www.army.mil/cmh/books/coldwar/huk/ch4.htm>; INTERNET.

¹⁰⁹ Ibid., p. 59.

ฟิลิปปินส์ดำเนินการปลดอาวุธหน่วยรักษาความปลอดภัยพลเรือน (Civilian Guards) ทั้งหมด แต่ปรากฏว่า ในจำนวนสมาชิกขบวนการ Huk ที่มาแสดงตัวต่อเจ้าหน้าที่ทั้งหมด 3,820 คนนั้น มีเพียง 32 คนที่ยอมมอบอาวุธปืน ซ้ำยังเกิดการปะทะกันระหว่างขบวนการ Huk กับตำรวจฟิลิปปินส์ที่ 507 ในหมู่บ้านกานาตวน (Kabanatuan) หลังจากที่ถูกกำหนดเวลา 50 วันที่สมาชิกขบวนการ Huk แสดงตนต่อทางการฟิลิปปินส์ได้เพียง 3 ชั่วโมง ทั้งนี้ จุดเปลี่ยนสำคัญที่ทำให้นโยบายการนิรโทษกรรมของประธานาธิบดี Quirino ล้มเหลวโดยสิ้นเชิงเกิดขึ้นเมื่อ Luis Taruc อ้างว่า ประธานาธิบดี Quirino มิได้ปฏิบัติตามข้อตกลงฉบับรวม 6 ข้อ ได้แก่ (1) การฉีก The Bell Trade Relations Act ที่เสียหาย (2) การระงับการฟื้นฟูสัมพันธภาพกับญี่ปุ่น (3) การจัดสรรที่ดินผืนใหญ่เพื่อแจกจ่ายให้ผู้เช่าที่ดินและชาวนา (4) การปลดปล่อยสมาชิกขบวนการ Huk ที่ถูกคุมขังให้เป็นอิสระ (5) การพัฒนาอุตสาหกรรมของประเทศ และ (6) การเพิกถอนสัญญาให้สหรัฐฯ ใช้ฐานทัพในฟิลิปปินส์ ขณะที่ฝ่ายรัฐบาลกลับปฏิเสธว่าไม่เคยมีการทำข้อตกลงฉบับตามที่ Taruc กล่าวอ้างแต่อย่างใด เกี่ยวกับเรื่องนี้ เทโอดโร เอ. อากอนซิลโล (Teodoro A. Agoncillo) ได้ให้ทัศนะไว้ว่า

“ความจริงมีสาเหตุมาจากความผิดพลาดในทางปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ฝ่ายรัฐบาลเพียงเล็กน้อย กล่าวคือ หากเจ้าพนักงานรับจดทะเบียนอาวุธปืนที่พวกเขาไม่นำมาแสดง แล้วออกไปอนุญาตยอมให้นำอาวุธกลับคืนไปเพื่อใช้ป้องกันตัว ก็จะทำให้พวกเขาพอใจและยินดีนำอาวุธมาแสดงต่อเจ้าพนักงานตามเงื่อนไขของประกาศนิรโทษกรรม แต่ในทางปฏิบัติกลับตรงกันข้าม เจ้าพนักงานได้ยึดอาวุธปืนไว้ พวกเขาไม่รู้ว่าจะไม่นำอาวุธมาแสดงเป็นที่น่าสังเกตด้วยว่าพวกเขาส่วนใหญ่เป็นเกษตรกรซึ่งเคยได้รับการทวงกรรมจากเจ้าของที่ดินมานาน ทั้งถูกรังแกจากหน่วยรักษาความปลอดภัยพลเรือน พวกเขาจึงรู้สึกว่าตนไม่ได้รับความเป็นธรรมเพราะเป็นฝ่ายถูกระงับหรือถูกรังแกเพียงข้างเดียวโดยไม่มีทางป้องกันตนเอง ในฐานะที่พวกเขาเคยทำการต่อต้านญี่ปุ่นไม่แตกต่างจากหน่วยรักษาความปลอดภัยพลเรือน ย่อมเป็นการสมควรที่จะยินยอมให้รักษาอาวุธปืนของตนไว้ต่อไป”¹¹⁰

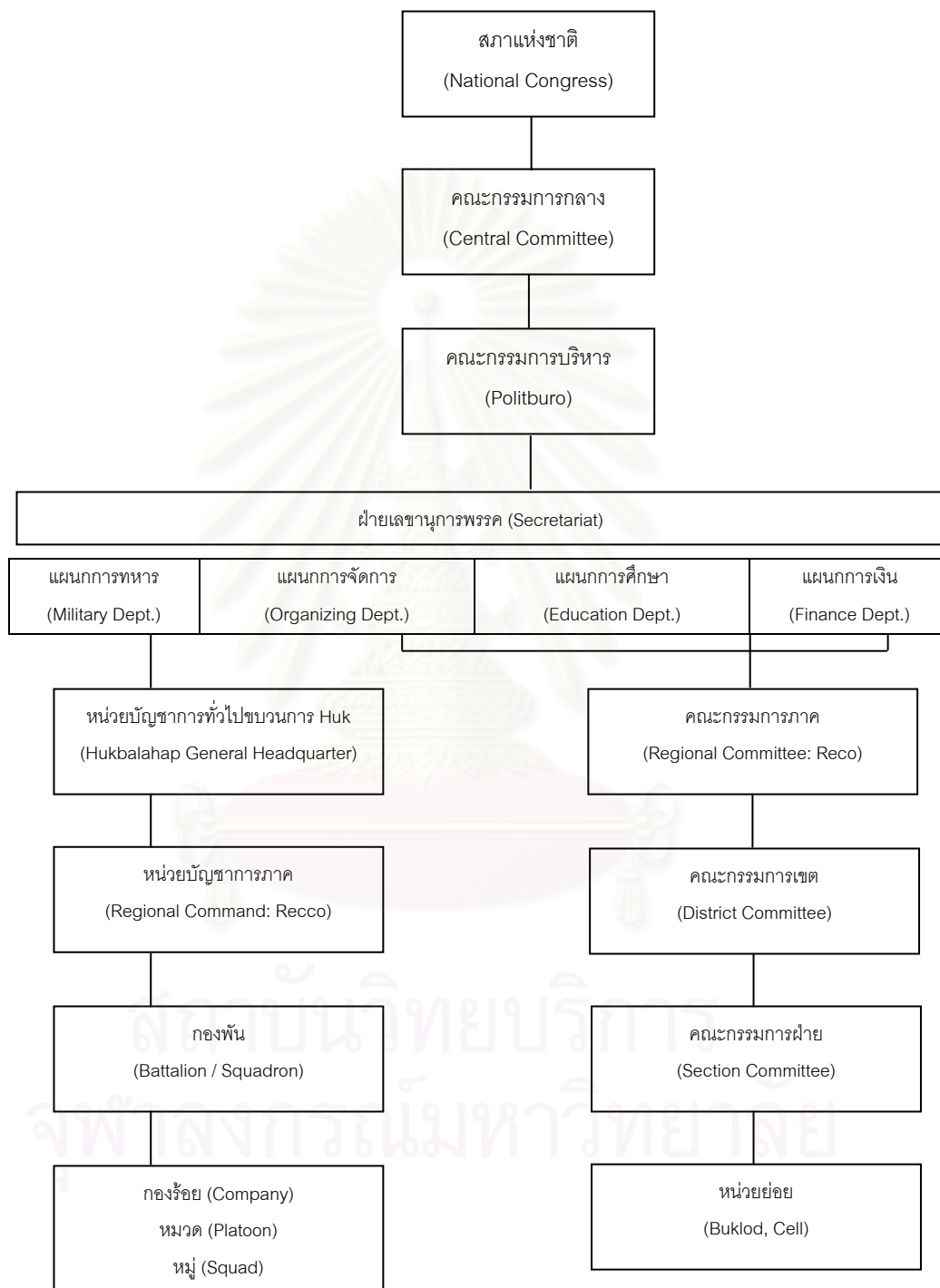
เช่นเดียวกับกรณีของไทย บริบทการเมืองระหว่างประเทศภายหลังการปฏิวัติจีนในปี ค.ศ. 1949 ซึ่งพรรคคอมมิวนิสต์จีนภายใต้การนำของเหมา เจ๋อตง ประสบชัยชนะเหนือจีนคณะชาติ การผนึกกำลังของมหาอำนาจค่ายสังคมนิยม-คอมมิวนิสต์ หลังจากที่ดินและสหภาพโซเวียตได้ลงนามร่วมกันในสนธิสัญญาสันติภาพ พันธมิตร และความช่วยเหลือร่วมกัน (Treaty of

¹¹⁰ โยม จันทรคະ, พันตำรวจเอก, เรื่องคอมมิวนิสต์และมาตรการทางเศรษฐกิจสังคมในประเทศฟิลิปปินส์, หน้า 210-211.

Friendship, Alliance and Mutual Assistance) ในปี ค.ศ. 1950 ตลอดจนการที่พรรคคอมมิวนิสต์จีนให้การสนับสนุนเกาหลีเหนือเพื่อรุกรานเกาหลีใต้จนขยายตัวเป็นสงครามเกาหลีในปี ค.ศ. 1950 เป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้ฟิลิปปินส์ต้องเผชิญกับการก่อการร้ายอันเนื่องมาจากการคุกคามของลัทธิคอมมิวนิสต์ที่เข้มข้นยิ่งขึ้น กล่าวคือ ในขณะที่รัฐบาลประเทศต่าง ๆ พากันหวั่นเกรงถึงภัยจากลัทธิคอมมิวนิสต์ที่กำลังแผ่ขยายอิทธิพลคุกคามเสถียรภาพและความมั่นคงมากขึ้นเป็นลำดับ โดยเฉพาะในกรณีของรัฐบาลฟิลิปปินส์ซึ่งมีขีดความสามารถที่จำกัดทั้งด้านเศรษฐกิจ การเมือง และการทหาร อันถือเป็นจุดเปราะบางอย่างยิ่งที่อาจตกอยู่ภายใต้อิทธิพลของคอมมิวนิสต์ได้ โดยเฉพาะความเสื่อมศรัทธาของประชาชนในระบอบประชาธิปไตยในฟิลิปปินส์ ภายหลังจากการเลือกตั้งประธานาธิบดีในปี ค.ศ. 1949 โดยประธานาธิบดี Quirino ได้รับเลือกให้ดำรงตำแหน่งประธานาธิบดีอีกสมัยหนึ่งท่ามกลางเสียงวิพากษ์วิจารณ์อย่างหนาหูเกี่ยวกับการทุจริตในการเลือกตั้งและการห้ามนักต่อสู้ทางการเมืองชนิดนองเลือดนั้น ความเปลี่ยนแปลงของบริบทการเมืองระหว่างประเทศข้างต้นยังกลายเป็นแรงบันดาลใจให้บรรดาพรรคคอมมิวนิสต์ที่กำลังเคลื่อนไหวอยู่ในประเทศต่าง ๆ มีกำลังใจเพิ่มขึ้นในการเคลื่อนไหวเพื่อมุ่งสถาปนาระบอบการปกครองแบบคอมมิวนิสต์

ในส่วนของพรรค CPP และขบวนการ Huk ชัยชนะของพรรคคอมมิวนิสต์จีนส่งผลให้พรรค CPP ภายใต้งานนำของโจเซ่ ลาวา (Jose Lava) ประกาศจุดยืนในสมัชชาการประชุมคณะกรรมการบริหารสูงสุดของพรรค CPP (Politburo) ในเดือนมกราคม ค.ศ. 1950 ว่าจะทำการล้มล้างรัฐบาลฟิลิปปินส์เพื่อสถาปนากองการปกครองระบอบสังคมนิยม-คอมมิวนิสต์ในฟิลิปปินส์ให้ได้ภายใน 2 ปี พร้อมปรับโครงสร้างองค์กร รวมทั้งกองกำลังติดอาวุธให้เป็นระบบยิ่งขึ้นเพื่อให้การดำเนินงานปฏิวัติสามารถบรรลุผลสำเร็จได้ตามเป้าหมายที่ได้กำหนดไว้ (โปรดดูแผนภาพที่ 3-1 ประกอบ) โดย Jose Lava เร่งระดมการขยายกิจกรรมทางการเมืองและการทหารเพื่อโค่นล้มรัฐบาลให้ได้ตามห้วงเวลาที่กำหนดโดยระดมสรรพกำลังของกองกำลังติดอาวุธกว่า 56,000 คน สมาชิกพรรคกว่า 172,000 คน และประชาชนผู้ให้การสนับสนุนพรรคกว่า 2.5 ล้านคน ส่วน Taruc ผู้นำขบวนการ Huk พร้อมกองกำลังติดอาวุธประมาณ 10,000-15,000 คน ปฏิบัติการก่อการร้ายใน 3 ลักษณะที่รุนแรงยิ่งขึ้น คือ การโจมตีอย่างเป็นระบบ การโจมตีในการก่อการร้ายเพื่อสังหารเจ้าหน้าที่ของรัฐบาลและกระทำการขู่ขวัญให้ประชาชนเกิดความหวาดกลัว และการโจมตีรบกวนความสงบสุขด้วยการข่มขู่โจมตี การปิดถนน รวมทั้งการปล้นสะดมเพื่อข่มขู่กองกำลังของรัฐบาล

แผนภาพที่ 3-1 โครงสร้างพรรค CPP และกองกำลังติดอาวุธขบวนการ Huk ในปี ค.ศ. 1950



ที่มา: Lawrence M. Greenberg, Major, *The Hukbalahap Insurrection: A Case Study of a Successful Anti-Insurgency Operation in the Philippines, 1946-1955* (Washington, D.C.: U.S. Government Printing Office, 1987), p. 49 Available from: <http://www.army.mil/cmh/books/coldwar/huk/ch4.htm>; INTERNET.

ในขณะที่โครงสร้างและบริบทการเมืองระหว่างประเทศในยุคสงครามเย็นมีอิทธิพลต่อการกำเนิดและพัฒนาความรุนแรงของการก่อการร้ายในไทยและฟิลิปปินส์ในช่วงกลางคริสต์ทศวรรษที่ 1940 ถึงต้นคริสต์ทศวรรษที่ 1950 โดยเฉพาะที่มาจากภัยคุกคามจากลัทธิคอมมิวนิสต์ดังที่กล่าวไปแล้ว แต่บริบทการเมืองระหว่างประเทศที่เกิดขึ้นในคริสต์ทศวรรษที่ 1950 โดยเฉพาะการแพร่ขยายของลัทธิคอมมิวนิสต์ในคาบสมุทรเกาหลีและคาบสมุทรอินโดจีนกลับมีอิทธิพลต่อการขยายตัวความรุนแรงจากปัญหาการก่อการร้ายคอมมิวนิสต์ในฟิลิปปินส์เพียงระดับหนึ่ง แม้ในขณะนั้นฟิลิปปินส์จะเข้าเป็นภาคีในสนธิสัญญาป้องกันร่วมกันแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (Southeast Asian Collective Defense Treaty) ร่วมกับออสเตรเลีย นิวซีแลนด์ สหรัฐฯ อังกฤษ ฝรั่งเศส และไทย ณ กรุงมะนิลา ในเดือนกันยายน ค.ศ. 1954 อันนำไปสู่การจัดตั้งองค์การสนธิสัญญาป้องกันร่วมกันแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ หรือองค์การ ส.ป.อ. (Southeast Asia Treaty Organization: SEATO) เพื่อสกัดกั้นมิให้สมมติฐานตามทฤษฎีโดมิโนเป็นจริงก็ตาม

หากพิจารณาจุดกำเนิดของการแทรกซึมและการขยายอิทธิพลของลัทธิคอมมิวนิสต์ในฟิลิปปินส์ซึ่งเริ่มมาตั้งแต่ปี ค.ศ. 1919* ก่อนที่จะพัฒนาไปสู่ “การก่อการร้ายคอมมิวนิสต์” ในคริสต์ทศวรรษที่ 1940 จะพบว่า จุดเริ่มต้นของลัทธิคอมมิวนิสต์มาจากปัญหาความไม่เป็นธรรมในการถือสิทธิ์ครองที่ดิน และความปรารถนาอย่างแรงกล้าที่จะมีที่ดิน (เป็นของตัวเอง) ของชาวนาเป็นสำคัญ¹¹¹ ซึ่งเท่ากับว่า หากรัฐฟิลิปปินส์ดำเนินมาตรการแก้ปัญหาดังกล่าวอย่างจริงจังมากกว่าการปราบปรามทางทหารเป็นหลักนั้น ก็น่าจะเอื้อให้ฟิลิปปินส์สามารถจัดการกับปัญหาการก่อการร้ายคอมมิวนิสต์อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น ดังปรากฏในตัวอย่างการจัดการปัญหาดังกล่าวของรามอน แม็กไซไซ (Ramon Magsaysay) ระหว่างการดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม ปี ค.ศ. 1950-1953 และประธานาธิบดี ปี ค.ศ. 1953-1957

* โปรดดูเพิ่มเติมใน Jose Maria Sison, “Impact of the Communist International on the Founding and Development of the Communist Party of the Philippines,” Contribution to the 15th International Communist Seminar “Present and Past Experiences in the International Communist Movement”, Brussels, 5-7 May 2006 Available from: <http://www.ptb.be/scripts/article.phtml?lang=2&obid=31620>; INTERNET.

¹¹¹ โยเซฟ ชะระ คูนิโอะ, *ชาติและการเติบโตทางเศรษฐกิจ ฟิลิปปินส์และไทย*, แปลโดย สุกัญญา นิธิกร (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2541), หน้า 288.

Magsaysay ใช้ข้อโจมตีของพรรค CPP และขบวนการ Huk ในประเด็นต่าง ๆ เป็นแนวทางสำคัญในการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น ไม่ว่าจะเป็นการปฏิรูปโครงสร้างกองทัพฟิลิปปินส์ (Armed Forces of the Philippines: AFP) เพื่อปราบปรามการทุจริตและการฉ้อราษฎร์บังหลวง ด้วยการทำตนเป็นแบบอย่างที่ดี การปรับทัศนคติทหารและตำรวจเพื่อให้ได้รับการสนับสนุนจากประชาชน การปรับบทบาทของทหารตำรวจให้มีส่วนร่วมในการพัฒนาสังคมและคุณภาพชีวิตของประชาชนให้ดีขึ้น เช่น การสร้างสะพานและถนน การให้การศึกษาขั้นพื้นฐานที่จำเป็น การดำรงชีพและการทำงาน เป็นต้น การดำเนินนโยบายปฏิรูปที่ดินภายใต้โครงการหน่วยพัฒนาเศรษฐกิจ (The Economic Development Corps [EDCOR] Project) โดยจัดสรรและพัฒนาที่ดินบริเวณตอนใต้ของหมู่เกาะมินดาเนาให้แก่สมาชิกขบวนการ Huk ที่ว่างอาวุธและยอมมอบตัวแก่ทางการเพื่อให้สามารถกลับไปใช้ชีวิตได้อย่างปกติ ดังคำโฆษณาชวนเชื่อของขบวนการ Huk ซึ่งเคยให้ความหวังแก่ประชาชนว่า “ที่ดินสำหรับผู้ไร้ที่ดินทำกิน (Land for the Landless)” โดยในปี ค.ศ. 1955 พบว่า มีสมาชิกขบวนการ Huk กว่า 1,500 คน ยอมมอบตัวแก่ทางการฟิลิปปินส์ และกว่า 1,200 ครอบครัว (ประมาณ 5,200 คน) ได้ย้ายถิ่นฐานไปยังมินดาเนาภายใต้โครงการ EDCOR ดังกล่าว¹¹²

นอกจากนี้ Magsaysay ยังดำเนินนโยบายด้านการทหารเพื่อปราบปรามขบวนการ Huk ด้วยการขอรับการสนับสนุนด้านการทหารจากสหรัฐฯ ผ่านคณะที่ปรึกษาทางทหารร่วมของสหรัฐอเมริกา (Joint United States Military Advisory Group: JUSMAG) ในฟิลิปปินส์ภายใต้ข้อตกลงการให้ความช่วยเหลือด้านการทหารระหว่างฟิลิปปินส์กับสหรัฐฯ ปี ค.ศ. 1947 ดังจะเห็นได้จากการที่สหรัฐฯ มอบเงินช่วยเหลือฉุกเฉินจำนวน 10 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ พร้อมอาวุธยุทโธปกรณ์และเครื่องมือต่าง ๆ ที่จำเป็นต่อการรบ เช่น อาวุธขนาดเล็ก เครื่องยิงกระสุน รถติดอาวุธ เครื่องบินรบ ให้แก่ฟิลิปปินส์ระหว่างการเดินทางเยือนสหรัฐฯ ของ Magsaysay ในเดือนเมษายน ค.ศ. 1950 เพื่อเป็นการตอบแทนข้อมูลความเคลื่อนไหวของขบวนการคอมมิวนิสต์ในฟิลิปปินส์ ขณะเดียวกัน กองทัพฟิลิปปินส์ยังได้รับการฝึกยุทธวิธีการรบจากสหรัฐฯ ภายใต้ความ

¹¹² Lawrence M. Greenberg, Major, *The Hukbalahap Insurrection: A Case Study of a Successful Anti-Insurgency Operation in the Philippines, 1946-1955*, pp. 81, 106 Available from: <http://www.army.mil/cmh/books/coldwar/huk/ch4.htm>; INTERNET.

ช่วยเหลือของ JUSMAG และแผนการให้ความช่วยเหลือด้านการป้องกันทางทหาร (Military Defense Assistance Program: MDAP)¹¹³

การที่สหรัฐฯ ยอมทุ่มเงินงบประมาณจำนวนมหาศาลเพื่อช่วยเหลือฟิลิปปินส์ในการปราบปรามขบวนการ Huk นอกจากจะเป็นยุทธศาสตร์หนึ่งของนโยบายปิดล้อม (Containment Policy) ลัทธิคอมมิวนิสต์ของสหรัฐฯ แล้ว สหรัฐฯ ยังต้องการให้ฟิลิปปินส์เป็นต้นแบบของการปกครองระบอบประชาธิปไตยในเอเชีย ซึ่งหากฟิลิปปินส์ตกอยู่ภายใต้อิทธิพลของลัทธิคอมมิวนิสต์แล้ว ก็อาจจะทำให้อิทธิพลของสหรัฐฯ ในเอเชียเสื่อมถอยลงได้ นอกจากนี้ การอุบัติขึ้นของสงครามเกาหลีภายหลังการรุกรานของเกาหลีเหนือในปี ค.ศ. 1950 ยังทำให้สหรัฐฯ หวั่นเกรงว่า ฟิลิปปินส์ซึ่งมีความเปราะบางอาจได้รับผลกระทบจากภัยคุกคามภายนอกข้างต้นได้¹¹⁴ ดังนั้น การเพิ่มความช่วยเหลือฟิลิปปินส์ โดยเฉพาะด้านการทหารให้แข็งแกร่งมากขึ้น ในแง่หนึ่งก็คือการสร้างเสริมขีดความสามารถของสหรัฐฯ ในการปิดล้อมลัทธิคอมมิวนิสต์ในฟิลิปปินส์และในเอเชียโดยรวมด้วยเช่นกัน ดังจะเห็นได้จากกรณีงบประมาณความช่วยเหลือของสหรัฐฯ ในการปราบปรามขบวนการ Huk ที่เพิ่มขึ้นจาก 12.6 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ ในปีงบประมาณ ค.ศ. 1950 เป็น 21.8 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ ในปีงบประมาณต่อมา ที่สำคัญการเบิกจ่ายงบประมาณยิ่งคล่องตัวมากขึ้นหลังจากที่สหรัฐฯ เข้าร่วมในสงครามเกาหลี¹¹⁵

ขณะที่รัฐบาลดำเนินนโยบายและยุทธวิธีในการจัดการกับขบวนการ Huk ที่ไม่จำกัดอยู่เพียงการปราบปรามทางทหาร และสหรัฐฯ ยังคงช่วยเหลือฟิลิปปินส์เพื่อปราบปรามขบวนการ Huk และสกัดกั้นลัทธิคอมมิวนิสต์อย่างต่อเนื่อง โดยในปี ค.ศ. 1952 สหรัฐฯ ได้สนับสนุนงบประมาณกว่า 48.9 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ เพื่อเพิ่มจำนวนหน่วยสู้รบ (Battalion Combat Team: BCT) อีก 16 หน่วย ทั้งยังสนับสนุนงบประมาณอีก 5 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ เป็นค่าใช้จ่ายสำหรับทหารฟิลิปปินส์และสนับสนุนโครงการของรัฐบาลในการรับซื้ออาวุธจากสมาชิก

¹¹³ Ibid., p. 59.

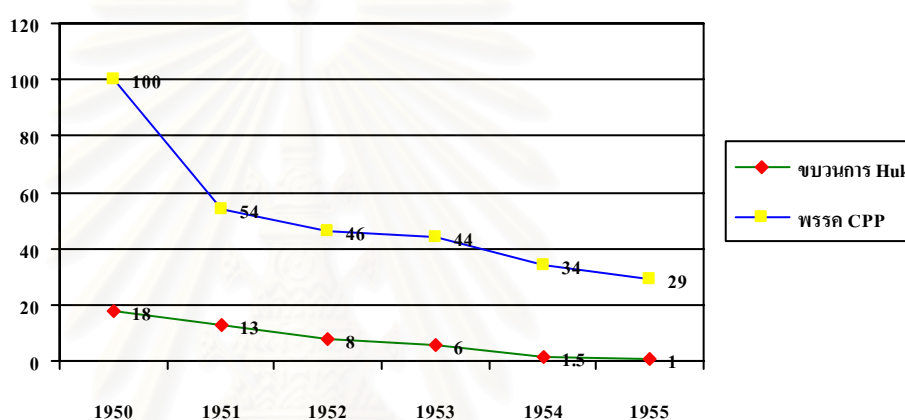
¹¹⁴ William Emerson Berry, Jr., "American Military Bases in the Philippines, Base Negotiations, and Philippine-American Relations: Past, Present, and Future," (Doctoral Dissertation, Cornell University, 1981), pp. 192, 194.

¹¹⁵ Lawrence M. Greenberg, Major, *The Hukbalahap Insurrection: A Case Study of a Successful Anti-Insurgency Operation in the Philippines, 1946-1955*, p. 100 Available from: <http://www.army.mil/cmh/books/coldwar/huk/ch4.htm>; INTERNET.

และผู้สนับสนุนขบวนการ Huk แต่ขบวนการ Huk ซึ่งนำโดย Taruc กลับต้องเผชิญกับภาว
ความนิยมจากประชาชนที่เริ่มเสื่อมถอย อันเนื่องมาจากความพยายามลอบสังหาร Magsaysay
ในหลายโอกาส และการใช้ความรุนแรงเพื่อข่มขู่ใจดีของกำลังของรัฐบาลมากกว่าที่จะดำเนินการ
แก้ปัญหาอย่างที่กล่าวอ้างอย่างจริงจัง

แผนภาพที่ 3-2 จำนวนกองกำลังขบวนการ Huk และพรรค CPP ระหว่างปี ค.ศ. 1950-1955

(หน่วย: พันคน)



ที่มา: Lawrence M. Greenberg, Major, *The Hukbalahap Insurrection: A Case Study of a Successful Anti-Insurgency Operation in the Philippines, 1946-1955* (Washington, D.C.: U.S. Government Printing Office, 1987), p. 49 Available from: <http://www.army.mil/cmh/books/coldwar/huk/ch4.htm>; INTERNET.

การก้าวขึ้นดำรงตำแหน่งประธานาธิบดีของ Magsaysay ในปี ค.ศ. 1953 นอกจากจะส่งผลให้เขาสามารถดำเนินนโยบายปราบปรามขบวนการ Huk พร้อมกับการแสวงหา การสนับสนุนจากประชาชนและสหรัฐฯ ได้เต็มที่และต่อเนื่องแล้ว การดำเนินแผนปฏิบัติการ สายฟ้าแลบ (Operation Thunder-Lighting) ในปี ค.ศ. 1954 ยังส่งผลให้ขบวนการ Huk มิได้ถูก จัดเป็นภัยคุกคามต่อรัฐบาลอีกต่อไป โดยเฉพาะหลังจาก Taruc ผู้นำขบวนการ Huk ได้ประกาศ วางอาวุธและยอมมอบตัวแก่ทางการฟิลิปปินส์ในเวลาต่อมา ขณะเดียวกัน จำนวนผู้สนับสนุน ขบวนการ Huk บริเวณ Central Luzon จากเดิมที่มีอยู่ประมาณ 250,000 คน ในปี ค.ศ. 1949 ได้ ลดลงอย่างมากในปี ค.ศ. 1955 โดยเหลือเพียงไม่เกิน 30,000 คนเท่านั้น ส่วนสมาชิกกองกำลัง ขบวนการ Huk ก็ลดลงอย่างมากเหลือเพียง 200-400 คน ขณะที่พรรค CPP ต้องปรับเปลี่ยน ยุทธศาสตร์จากการใช้ความรุนแรงเพื่อก่อความไม่สงบไปสู่การแทรกซึมด้วยการจัดตั้งองค์กรบัง

หน้า เช่น สหพันธ์ชาวนา (Peasant Federation) หรือองค์การ MASAKA (Malayang Samahang Magsasaka) หรือองค์การเยาวชนที่มีชื่อว่า Kabataang Makabayan (KM)¹¹⁶

จะเห็นได้ว่า ในขณะที่บริบทการเมืองระหว่างประเทศเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้ปัญหาการก่อการร้ายคอมมิวนิสต์รุนแรงขึ้นจนส่งผลกระทบต่อเสถียรภาพและความมั่นคงของฟิลิปปินส์ แต่การที่ Magsaysay แสวงประโยชน์จากโครงสร้างและบริบทการเมืองระหว่างประเทศในช่วงเวลาที่มีได้ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของฟิลิปปินส์โดยตรงเพื่อพัฒนาขีดความสามารถและจัดการกับรากเหง้าของปัญหาอันเป็นที่มาของการแพร่ขยายของลัทธิคอมมิวนิสต์ในฟิลิปปินส์ ในแง่หนึ่งก็สามารถช่วยให้รัฐฟิลิปปินส์เผชิญกับภัยคุกคามจากการก่อการร้ายคอมมิวนิสต์ที่เบาบางลงได้ภายใต้โครงสร้างและบริบทการเมืองระหว่างประเทศในยุคสงครามเย็นที่ยังคงเป็นปัจจัยสำคัญในการกำหนดบทบาทและการดำเนินนโยบายของฟิลิปปินส์ที่ต้องมุ่งต่อต้านลัทธิคอมมิวนิสต์เป็นสำคัญอยู่ก็ตาม

บริบทการเมืองระหว่างประเทศในช่วงคริสต์ทศวรรษที่ 1960 มีอิทธิพลต่อการเผชิญกับการก่อการร้ายคอมมิวนิสต์ในฟิลิปปินส์เพียงระดับหนึ่งเช่นกัน กล่าวคือ การเข้าร่วมในสงครามเวียดนามของสหรัฐฯ อย่างเต็มตัวเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้ฟิลิปปินส์ในฐานะพันธมิตรที่ใกล้ชิดต้องร่วมมือกับสหรัฐฯ ในสงครามดังกล่าวด้วยการส่งทหารฟิลิปปินส์ไปยังเวียดนามกว่า 2,000 นาย เพื่อทำหน้าที่สนับสนุนการรบ (Noncombatant Troop) ให้แก่สหรัฐฯ โดยระบุว่าจำเป็นต้องช่วยเหลือประเทศเพื่อนบ้านในเอเชียในการต่อต้านภัยคุกคามจากลัทธิคอมมิวนิสต์¹¹⁷ และส่งผลให้ฟิลิปปินส์ต้องเสี่ยงกับการถูกโจมตีจากฝ่ายคอมมิวนิสต์มากขึ้นอันเนื่องมาจากการเป็นที่ตั้งฐานทัพสหรัฐฯ ทั้งฐานทัพอากาศคลาร์ก (Clark) และฐานทัพเรือที่อ่าวซุบิค (Subic) ดังที่เคยเกิดขึ้นในกรณีเหตุการณ์ Pearl Harbor ในปี ค.ศ. 1941 แต่เพื่อเป็นการลดความเสี่ยงดังกล่าว ฟิลิปปินส์จึงเห็นความจำเป็นที่จะต้องร่วมมือกับประเทศต่าง ๆ ในภูมิภาค นอกเหนือจากความร่วมมือกับสหรัฐฯ ที่มีอยู่แล้ว เพื่อสกัดกั้นการแพร่ขยายของลัทธิคอมมิวนิสต์ในอินโดจีนมิให้ลุกลามจนส่งผลกระทบต่อความมั่นคงและเสถียรภาพของตน โดยหนึ่งในความพยายามดังกล่าวก็คือ การจัดตั้งสมาคมประชาชาติแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ หรืออาเซียน

¹¹⁶ United States Department of State, *World Strength of the Communist Party Organizations*, 19th Annual Report (Washington, D.C.: U.S. Government Printing Office, 1967), p. 87.

¹¹⁷ John Bresnan, ed., *Crisis in the Philippines: The Marcos Era and Beyond* (New Jersey: Princeton University Press, 1986), p. 75.

(Association of Southeast Asian Nations: ASEAN) ร่วมกับอินโดนีเซีย มาเลเซีย สิงคโปร์ และไทย ในปี ค.ศ. 1967 ซึ่งแม้ว่าอาเซียนจะมีวัตถุประสงค์อื่นที่ไม่ใช่การเมือง แต่เป็นที่ยอมรับว่าจุดประสงค์ทางการเมือง โดยเฉพาะความหวาดกลัวภัยคุกคามจากลัทธิคอมมิวนิสต์เป็นปัจจัยสำคัญที่ผลักดันให้เกิดการสถาปนาอาเซียนดังกล่าวขึ้นมา¹¹⁸

อย่างไรก็ดี การร่วมในสงครามเวียดนามของสหรัฐฯ จนประธานาธิบดี Marcos ต้องนำประเทศเข้าไปเสี่ยงกับแนวโน้มที่จะถูกโจมตีจากประเทศคอมมิวนิสต์อีกครั้ง (ครั้งแรกเกิดขึ้นในปี ค.ศ. 1947 กรณีข้อตกลงเกี่ยวกับการใช้ฐานทัพทางทหารในฟิลิปปินส์ [Military Bases Agreement]) เพื่อพิสูจน์ความเป็นพันธมิตรที่ใกล้ชิด และเพื่อสกัดกั้นลัทธิคอมมิวนิสต์ที่กำลังแพร่ขยายในคาบสมุทรอินโดนีเซียและแหลมมลายู เป็นปัจจัยที่ทำให้ฟิลิปปินส์ต้องเผชิญกับการเคลื่อนไหวของขบวนการแนวคิดฝ่ายซ้าย โดยเฉพาะพรรค CPP ซึ่งสบโอกาสโจมตีประธานาธิบดี Marcos ที่ทำให้ประเทศต้องตกอยู่ภายใต้จักรวรรดินิยมสหรัฐฯ เพียงระดับหนึ่งเท่านั้น เพราะโครงสร้างการเมืองภายในซึ่งเริ่มเข้าสู่ภาวะวิกฤตต่างหาก เช่น การเติบโตของประชากรในเมืองที่เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว¹¹⁹ เศรษฐกิจที่ไร้เสถียรภาพและอิงกับสหรัฐฯ เพียงอย่างเดียว¹²⁰ ปัญหาเรื่องการถือครองที่ดินที่ยังคงเรื้อรัง ตลอดจนความชอบธรรมและความโปร่งใสของรัฐบาล Marcos ภายหลังการเลือกตั้งประธานาธิบดีในปี ค.ศ. 1969 ซึ่งถือว่าการเลือกตั้งที่สกปรกและใช้เงินมากที่สุดครั้งหนึ่งในประวัติศาสตร์การเมืองฟิลิปปินส์¹²¹ ที่กลายเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้ฟิลิปปินส์ต้องเผชิญกับการก่อการร้ายคอมมิวนิสต์ที่รุนแรงมากขึ้น

โจเซ มาเรีย ซิชอน (Jose Maria Sison) หรือในอีกชื่อหนึ่งว่า อามาโด เกอร์เรโร (Amado Guerrero) ผู้นำนักศึกษาและอดีตสมาชิกพรรค CPP เป็นผู้ที่เริ่มตั้งคำถามเกี่ยวกับการดำเนินนโยบายต่างประเทศของฟิลิปปินส์ภายใต้อิทธิพลของสหรัฐฯ และสภาพสังคมที่เกิดขึ้นในฟิลิปปินส์ในขณะนั้น โดยในปี ค.ศ. 1964 Sison ได้ก่อตั้งองค์การนักศึกษาติดอาวุธ (Militant Student Organization) ซึ่งมีชื่อในภาษาอังกฤษว่า กลุ่มเยาวชนผู้รักชาติ (nationalist Youth)

¹¹⁸ Pranee Saipiroon Thiparat, "ASEAN Security Co-operation: Problems and Prospects," (Doctoral Dissertation, Princeton University, 1995).

¹¹⁹ David G. Timberman, *A Changeless Land: Continuity and Change in Philippine Politics* (Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 1991), p. 54.

¹²⁰ John Bresnan, ed., *Crisis in the Philippines: The Marcos Era and Beyond*, p. 76.

¹²¹ David G. Timberman, *A Changeless Land: Continuity and Change in Philippine Politics*, p. 63.

หรือในภาษาตากาล็อกว่า Kabataang Pilipinas (KM) เพื่อนำขบวนการนักศึกษาต่อต้านสหรัฐฯ ในปี ค.ศ. 1965 หลังจากเหตุการณ์ทหารสหรัฐฯ ยิงเด็กและชาวประมงชาวฟิลิปปินส์เสียชีวิตภายในพื้นที่ฐานทัพอากาศ Clark และเขตน่านน้ำของฐานทัพเรืออ่าว Subic ในเดือนพฤศจิกายน และ ธันวาคม ค.ศ. 1964 ตามลำดับ¹²² ขณะที่ในปี ค.ศ. 1968 Sison ได้จัดตั้งขบวนการชาตินิยมก้าวหน้า (Movement for the Advancement of Nationalism [MAN]) โดยต้องการรวบรวมแนวร่วมจากภาคส่วนต่าง ๆ ในฟิลิปปินส์เพื่อปลุกกระแสชาตินิยมให้มากขึ้น อย่างไรก็ตาม เป้าหมายในการเคลื่อนไหวเพื่อให้เกิดความเปลี่ยนแปลงทางการเมืองของ Sison นั้นมิได้จำกัดเพียงการปฏิรูปการเมืองเท่านั้น หากแต่ต้องการให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในสังคมฟิลิปปินส์ครั้งใหญ่เพื่อล้มล้างสภาพสังคมฟิลิปปินส์ ดังที่ Sison ได้กล่าวไว้ในหนังสือ “สังคมฟิลิปปินส์และการปฏิวัติ (Philippine Society and Revolution)” ในปี ค.ศ. 1971 ว่ามีลักษณะเป็นระบอบกึ่งอาณานิคม (Semi-Colonial) และกึ่งศักดินา (Semi-Feudal) โดยถูกจักรวรรดินิยมสหรัฐฯ ครอบงำทั้งในด้านเศรษฐกิจ วัฒนธรรม การเมือง และความสัมพันธ์กับต่างประเทศ ขณะเดียวกัน บรรดาเจ้าของที่ดินยังคงกดขี่ชาวฟิลิปปินส์ส่วนใหญ่ที่ยากจน โดยเฉพาะชาวนาและเกษตรกรผู้เช่าที่ดิน¹²³

ด้วยเหตุนี้ Sison พร้อมด้วยสมาชิกอีก 10 คนที่แยกออกมาจากพรรค CPP เดิมจึงจัดตั้งพรรคคอมมิวนิสต์แห่งฟิลิปปินส์ (Communist Party of the Philippines: CPP) ขึ้นในเดือน ธันวาคม ค.ศ. 1968 โดยรับเอาลัทธิเหมา (Maoism) เป็นแนวทางในการปฏิวัติ* ซึ่งแตกต่างจากพรรค CPP เดิมซึ่งก่อตั้งในคริสต์ทศวรรษที่ 1930 ที่ได้รับอิทธิพลแนวความคิดลัทธิมาร์กซ์-เลนิน (Marxism-Leninism) จากสหภาพโซเวียต นอกจากนี้ Sison ยังร่วมมือกับกุมานเดอ์ ดังเต้ (Kumander Dante) หรือในอีกชื่อหนึ่งว่า เบร์นาเบ บัสเคย์โน (Bernabe Buscayno) อดีตสมาชิกขบวนการ Huk จัดตั้งกองทัพประชาชนใหม่ (New People's Army: NPA) ขึ้นในเดือน มีนาคม ค.ศ. 1969 โดยมี Dante เป็นผู้บัญชาการ พร้อมด้วยกองกำลังติดอาวุธประมาณ 37 คน¹²⁴ ซึ่งนอกจาก NPA จะทำหน้าที่เป็นหน่วยต่อสู้ติดอาวุธของพรรค CPP (Maoist) (Fighting Force) แล้ว NPA ยังทำหน้าที่เป็นหน่วยโฆษณาชวนเชื่อ (Propaganda Force) เพื่อเผยแพร่

¹²² Gregg R. Jones, *Red Revolution: Inside the Philippine Guerrilla Movement* (Boulder: Westview Press, 1989), p. 21.

¹²³ David G. Timberman, *A Changeless Land: Continuity and Change in Philippine Politics*, p. 61.

* ต่อไปนี้จะเรียกว่า “พรรค CPP (Maoist)” แทน

¹²⁴ *Ibid.*, p. 61.

อุดมการณ์ลัทธิเหมา และเป็นหน่วยบริหารจัดการ (Organizing Force) เพื่อระดมสรรพกำลังและการสนับสนุนต่าง ๆ จากมวลชน¹²⁵

พรรค CPP (Maoist) มีจุดประสงค์เพื่อล้มล้างจักรวรรดินิยมสหรัฐฯ ชนชั้นกรรมกรที่เจ้าของที่ดิน ตลอดจนนายทุนข้าราชการภายใต้การทำสงครามแบบยืดเยื้อ (Protracted War) ขณะเดียวกันพรรคยังสนับสนุนให้มีการจัดตั้งพันธมิตรระหว่างชนชั้นแรงงานกับชาวนาเพื่อปลุกกระแสการปฏิวัติประชาชนให้เกิดขึ้นอย่างกว้างขวาง และเพื่อให้การดำเนินการของพรรค CPP (Maoist) เป็นไปอย่างต่อเนื่อง พรรค CPP (Maoist) จึงเน้นถึงความสำคัญของการได้รับการสนับสนุนจากมวลชน (Mass Support) และยุทธวิธี “ป่าล้อมเมือง” จนกว่ากองกำลังของพรรคจะสามารถแทรกซึมและประกาศให้เขตพื้นที่นั้น ๆ เป็นเขตพื้นที่ปลดแอก (Liberated Zone)¹²⁶ พรรค CPP (Maoist) ได้ปรับแก้ข้อผิดพลาดต่าง ๆ ทั้งด้านอุดมการณ์ การเมือง การทหาร และการจัดโครงสร้างองค์กรของพรรค CPP เดิมภายใต้การนำของ Jose Lava และ Jesus Lava ที่ไม่สามารถประสพชัยชนะในการปฏิวัติเพื่อสถาปนาระบบการปกครองแบบคอมมิวนิสต์ในฟิลิปปินส์ได้¹²⁷ ที่สำคัญ พรรค CPP (Maoist) ยังได้จัดทำรัฐธรรมนูญพรรคคอมมิวนิสต์แห่งฟิลิปปินส์ (ลัทธิเหมา) (Constitution of the Communist Party of the Philippines [Maoist]) ในเดือนธันวาคม ค.ศ. 1968 เพื่อเป็นกรอบแนวทางสำหรับพรรคในการต่อสู้ทางชนชั้น (Class Struggle) เพื่อโค่นล้มจักรวรรดินิยมสหรัฐฯ ตลอดจนทำสงครามประชาชนในการสถาปนาระบบคอมมิวนิสต์ขึ้นในฟิลิปปินส์¹²⁸

เพื่อให้ได้รับการสนับสนุนจากมวลชน พรรค CPP (Maoist) โดยกองกำลัง NPA ได้ดำเนินการทางการเมืองและบริหารจัดการทั้งในพื้นที่ที่เป็นเขตอิทธิพลของขบวนการ Huk ตลอดจนพื้นที่ที่ห่างไกลจากการควบคุมของรัฐบาล ไม่ว่าจะเป็นบริเวณหุบเขาคากายัน (Cagayan) ทางตะวันออกเฉียงเหนือของเกาะลูซอน เกาะซามาร์บริเวณหมู่เกาะวิซายาส พื้นที่

¹²⁵ Leonard Davis, *Revolutionary Struggle in the Philippines* (London: Macmillan, 1989), p. 43.

¹²⁶ South-East Asia Treaty Organization, *The Maoist Communist Party of the Philippines*, Short Paper No.52 (Bangkok: The Research Office, South-East Asia Treaty Organization, 1971), p. 7.

¹²⁷ Ibid., pp. 28-32; Francisco Nemenzo, “Rectification Process in the Philippine Communist Movement,” in *Armed Communist Movements in Southeast Asia*, eds. Lim Joo-Jock and Vani Shanmugaratnam (Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 1987), pp. 78-81.

¹²⁸ South-East Asia Treaty Organization, *The Maoist Communist Party of the Philippines*, pp. 43-59.

บริเวณตอนเหนือและตะวันออกของเกาะมินดาเนา ตลอดจนบริเวณเทือกเขาสูงทางตอนเหนือของเกาะลูซอน ทั้งในรูปแบบของการเผยแพร่และโฆษณาชวนเชื่อ การช่วยเหลือด้านการแพทย์และด้านอื่น ๆ แก่ชาวบ้านที่ยากจน การบรรเทาความทุกข์ยากของชาวบ้านจากบรรดาเจ้าของที่ดินที่เอารัดเอาเปรียบ เจ้าหน้าที่ของรัฐที่ใช้อำนาจรังแกขูดรีด ตลอดจนบรรดาโจรผู้ร้าย¹²⁹ แม้ในปี ค.ศ. 1971 พรรค CPP (Maoist) จะมีแนวร่วมจำนวนไม่มากนัก กล่าวคือ มีสมาชิกพรรคประมาณ 300 คน กองกำลังติดอาวุธประมาณ 500 คน อาวุธประมาณ 400 ชิ้น และฐานการสนับสนุนของชาวบ้านประมาณ 40,000 คน เป็นที่คาดการณ์ว่า ภายใต้การดำเนินยุทธวิธีทางการเมืองและโฆษณาชวนเชื่อดังกล่าวทำให้พรรค CPP (Maoist) และกองกำลัง NPA มีแนวร่วมเพิ่มขึ้นอย่างมากในเวลาต่อมา โดยเฉพาะในช่วงคริสต์ทศวรรษที่ 1980

นอกจากการดำเนินการทางการเมืองและโฆษณาชวนเชื่อข้างต้นแล้ว กองกำลัง NPA ยังดำเนินการต่อสู้ด้วยอาวุธ โดยในระยะแรกนั้นจะดำเนินยุทธวิธีการซุ่มโจมตีมากกว่าการปะทะกับกองกำลังของรัฐบาลโดยตรงและพยายามหลีกเลี่ยงมิให้ถูกปิดล้อม (Encirclement) ซึ่งมีใช้เพียงเพราะกองกำลัง NPA มีจำนวนน้อยกว่ามากเมื่อเทียบกับจำนวนกองกำลังของรัฐบาล หากแต่ในขณะนั้นพรรค CPP (Maoist) และกองกำลัง NPA ยังอยู่ระหว่างการสร้างฐานสนับสนุนจากมวลชนและสภาพสังคมในฟิลิปปินส์ก็ยังไม่สุกงอมเต็มที่สำหรับการดำเนินปฏิบัติ อย่างไรก็ตาม ความพยายามยึดพื้นที่ของกองกำลัง NPA เพื่อประกาศเป็นเขตพื้นที่ปลดแอกจากการควบคุมของรัฐบาล โดยเฉพาะบริเวณตอนเหนือของเกาะลูซอนนั้น ได้ส่งผลให้กองกำลังของรัฐบาลพยายามสถาปนาอำนาจของตนให้กลับคืนมา จนเกิดการปะทะกับกองกำลัง NPA ขึ้นเป็นครั้งแรกราวปลายเดือนกันยายน ค.ศ. 1969 ในจังหวัด Pampanga โดยกองกำลังของรัฐบาลกว่า 300 นายได้ทำการปิดล้อมพื้นที่ จนสามารถสังหารกองกำลัง NPA ได้จำนวนหนึ่ง¹³⁰ นอกจากนี้ยังเกิดการปะทะระหว่างกันอีกในราวเดือนพฤษภาคม ค.ศ. 1971 บริเวณหมู่บ้านซาอุด (Saud) ในจังหวัดอิโลโกส นอร์ท (Ilocos Norte) ซึ่งหลังจากนั้นไม่นานนัก คือ ในวันที่ 1 มิถุนายน ค.ศ. 1971 ทหารตำรวจฟิลิปปินส์ 2 นาย ได้ถูกกองกำลัง NPA โจมตีจนได้รับบาดเจ็บระหว่างการลาดตระเวนเส้นทางหลวงในจังหวัดนูเอวา วิซกายา (Nueva Vizcaya)

¹²⁹ Larry A. Niksch, "Philippine Domestic Politics and Foreign Policy," Paper Prepared for the 3rd U.S.-ASEAN Conference, 7-11 January 1985, p. 14.

¹³⁰ Gregg R. Jones, Red Revolution: Inside the Philippine Guerrilla Movement, p. 36.

เหตุการณ์ข้างต้นทำให้องค์ก่าล้าง NPA ถูกตีตราจากรัฐบาลฟิลิปปินส์ว่าเป็น “ผู้ก่อการร้าย” เป็นครั้งแรก เนื่องจากการดำเนินกิจกรรมทำลายล้างและก่อความไม่สงบของกองกำลัง NPA ส่วนใหญ่มุ่งไปที่ปฏิบัติการก่อการร้าย ไม่ว่าจะเป็นการซ้อมโจมตี การล้างแค้น การลักพาตัว การแทรกซึม เป็นต้น¹³¹ และส่งผลให้รัฐบาลใช้วิธีการทางทหารเข้าปราบปรามกองกำลัง NPA อย่างจริงจัง

กองกำลัง NPA ยังปฏิบัติการก่อการร้ายอย่างต่อเนื่อง โดยในวันที่ 22 มิถุนายน ค.ศ. 1971 รัฐบาลอ้างว่ากองกำลัง NPA ได้สังหารบุคคล 3 คน ซึ่งรวมถึงเบนิตอ โซลิเวน (Benito Soliven) นายกเทศมนตรีเมืองหนึ่งในจังหวัด Isabela เนื่องจากบุคคลทั้งสามปฏิเสธที่จะร่วมมือกับกองกำลัง NPA นอกจากนี้ กองกำลังของรัฐบาลยังได้รับรายงานด้วยว่า ชาวบ้าน รวมทั้งเจ้าหน้าที่ของรัฐประจำหมู่บ้านและเทศบาลหลายคนถูกกองกำลัง NPA ช่มชู้ว่าจะทำร้ายจนถึงชีวิต หากไม่ยอมให้ความร่วมมือ เป็นที่คาดกันว่า มีนายกเทศมนตรีและเจ้าหน้าที่รัฐประจำหมู่บ้านในจังหวัด Isabela อย่างน้อย 87 คนที่ถูกขึ้นบัญชีดำของกองกำลัง NPA

จะเห็นว่า ขณะที่บริบทการเมืองระหว่างประเทศในยุคสงครามเย็นมีอิทธิพลต่อการกำหนดพฤติกรรมและการดำเนินนโยบายต่อต้านลัทธิคอมมิวนิสต์ของรัฐฟิลิปปินส์ เช่นเดียวกับประเทศอื่น ๆ ในภูมิภาค รวมทั้งไทย แต่การดำเนินนโยบายสกัดกั้นลัทธิคอมมิวนิสต์โดยร่วมมือกับสหรัฐฯ ในระหว่างคริสต์ทศวรรษที่ 1950-1960 กลับมีลักษณะไปในเชิงป้องกันการคุกคามของลัทธิคอมมิวนิสต์จากภายนอกและเพื่อรักษาผลประโยชน์ที่ฟิลิปปินส์จะได้รับจากสหรัฐฯ มากกว่าที่บริบทการเมืองระหว่างประเทศจะส่งผลกระทบต่อปัญหาการก่อการร้ายคอมมิวนิสต์ในฟิลิปปินส์โดยตรง ขณะเดียวกัน หากยกเว้นปัจจัยในเรื่องของอิทธิพลทางด้านความคิด โดยเฉพาะการปฏิวัติจีนในปี ค.ศ. 1949 จะพบว่า บริบทการเมืองระหว่างประเทศในช่วงคริสต์ทศวรรษที่ 1960 มีอิทธิพลต่อการเคลื่อนไหวและปฏิบัติการก่อการร้ายของขบวนการคอมมิวนิสต์ในฟิลิปปินส์เพียงระดับหนึ่ง หากเปรียบเทียบกับกรณีของไทยที่ทั้งโครงสร้างและบริบทการเมืองระหว่างประเทศต่างมีอิทธิพลต่อการกำเนิดและพัฒนาการความรุนแรงจากการก่อการร้ายคอมมิวนิสต์ในไทยแทบทั้งสิ้น ดังกรณีการคุกคามของพรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทย

¹³¹ South-East Asia Treaty Organization, *The Maoist Communist Party of the Philippines*, p. 35.

นอกจากนี้ ความขัดแย้งระหว่างสหภาพโซเวียตกับจีนที่เกิดขึ้นในปี ค.ศ. 1969 ยังมิได้ส่งผลกระทบต่อการณ์เคลื่อนไหวของขบวนการคอมมิวนิสต์ในฟิลิปปินส์อย่างนัยสำคัญแต่อย่างใด ซึ่งเป็นผลมาจากการที่พรรค CPP เดิมไม่มีความสัมพันธ์โดยตรงกับพรรคคอมมิวนิสต์แห่งสหภาพโซเวียต (Communist Party of the Soviet Union: CPSU) และมีความสัมพันธ์อย่างหลวม ๆ กับพรรคคอมมิวนิสต์จีนและพรรคคอมมิวนิสต์แห่งอินโดนีเซีย (Partai Komunis Indonesia: PKI) ส่วนการอุบัติขึ้นของพรรค CPP (Maoist) และกองกำลัง NPA นั้นก็เป็นผลมาจากความขัดแย้งทางด้านอุดมการณ์และความคิดระหว่างผู้นำพรรค CPP เดิมคือ Jose Lava และ Jesus Lava ที่เน้นการปฏิวัติในเมืองโดยเห็นว่าหากสามารถยึดกรุงมะนิลาได้แล้วก็เท่ากับสามารถควบคุมฟิลิปปินส์ได้ทั้งประเทศ กับสมาชิกพรรคอีกส่วนหนึ่งที่เห็นว่าควรดำเนินการตามลัทธิเหมาซึ่งประสบความสำเร็จในการปฏิวัติจีนในปี ค.ศ. 1949 โดยเน้นการทำสงครามกองโจรและยุทธวิธีป่าล้อมเมืองที่มีชานาและชนชั้นล่างเป็นฐานสนับสนุน¹³²

ขณะที่โครงสร้างการเมืองภายในของฟิลิปปินส์ตกอยู่ภายใต้การประกาศกฎอัยการศึกของประธานาธิบดี Marcos ในปี ค.ศ. 1972* **บริบทการเมืองระหว่างประเทศในครั้งแรกของคริสต์ทศวรรษที่ 1970 โดยเฉพาะภายหลังการประกาศ “หลักการนิกสัน” ของสหรัฐฯ ในปี ค.ศ. 1969 ไม่ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงและเสถียรภาพของรัฐบาลประธานาธิบดี Marcos อย่างมีนัยสำคัญนัก ตรงกันข้ามกลับเอื้อต่อการคงอยู่ในอำนาจของประธานาธิบดี Marcos** เนื่องจากในขณะนั้นสหรัฐฯ กำลังติดพันอยู่ในสงครามเวียดนามและจำเป็นต้องพึ่งการสนับสนุนจากฟิลิปปินส์ โดยเฉพาะฐานทัพอากาศ Clark และฐานทัพเรือที่อ่าว Subic ซึ่งมีความสำคัญยิ่งต่อการลำเลียงกองกำลังและอาวุธยุทโธปกรณ์เพื่อช่วยเหลือรัฐบาลเวียดนามใต้ในการต่อต้านการรุกรานจากเวียดกง ขณะเดียวกัน สหรัฐฯ ยังมองการประกาศกฎอัยการศึกของประธานาธิบดี Marcos ว่าเป็นเรื่องกิจการภายในของฟิลิปปินส์ แม้ในความจริงจะพบว่า ประธานาธิบดีริชาร์ด นิกสัน (Richard Nixon) ให้การสนับสนุนการประกาศกฎอัยการศึกของประธานาธิบดี Marcos¹³³ เพราะสหรัฐฯ ไม่ต้องการให้กระแสชาตินิยมและกระแสต่อต้านสหรัฐฯ ในฟิลิปปินส์เป็นอุปสรรคต่อการใช้ฐานทัพในฟิลิปปินส์เพื่อกิจการใน

¹³² Francisco Nemenzo, “Rectification Process in the Philippine Communist Movement,” in *Armed Communist Movements in Southeast Asia*, eds. Lim Joo-Jock and Vani Shanmugaratnam, pp. 77, 79.

* โปรดดูเพิ่มเติมใน ผุสสดี สัตยมานะ, *ฟิลิปปินส์: จากอาณานิคมสู่เผด็จการประชาธิปไตย* (กรุงเทพฯ: โอเดียนสโตร์, 2529), หน้า 67; Gregg R. Jones, *Red Revolution: Inside the Philippine Guerrilla Movement*, pp. 41, 104.

¹³³ David Joel Steinberg, *The Philippines: A Singular and a Plural Place*, p. 119.

สงครามเวียดนาม ดังนั้น การสนับสนุนรัฐบาลประธานาธิบดี Marcos ในการประกาศกฎอัยการศึกจึงน่าจะสามารถสนองตอบผลประโยชน์ของสหรัฐฯ ได้มากกว่าการออกมาโจมตีความไม่เป็นประชาธิปไตยในฟิลิปปินส์ ดังจะเห็นได้จากปริมาณการให้ความช่วยเหลือของสหรัฐฯ แก่รัฐบาลประธานาธิบดี Marcos ที่เพิ่มขึ้นอย่างเห็นได้ชัดภายหลังจากการประกาศกฎอัยการศึก ไม่ว่าจะเป็นการสนับสนุนปืนเอ็ม 16 ปืนกล เครื่องบินทิ้งระเบิดแบบ F-86 และ F-5 ตลอดจนเครื่องบินให้แก่วัฒนาฟิลิปปินส์ในการปราบปรามขบวนการแบ่งแยกดินแดนของชาวโมโร การให้ความช่วยเหลือด้านการทหารซึ่งภายในระยะเวลา 3 ปีหลังการประกาศกฎอัยการศึก สหรัฐฯ ได้ให้เงินช่วยเหลือด้านการทหารแก่ฟิลิปปินส์มากกว่า 3.8 ล้านเหรียญสหรัฐฯ เมื่อเปรียบเทียบกับช่วงระยะเวลา 3 ปีก่อนการประกาศกฎอัยการศึก การอนุญาตให้ฟิลิปปินส์สามารถเข้าร่วมโครงการ Foreign Military Sales และเพิ่มเครดิตให้แก่ฟิลิปปินส์จาก 3 ล้านเหรียญสหรัฐฯ ในปี ค.ศ. 1974 เป็น 5 ล้านเหรียญสหรัฐฯ ในปีต่อมา ทั้ง ๆ ที่ก่อนหน้านี้ฟิลิปปินส์ไม่ได้รับอนุญาตให้เข้าร่วมหรือการเพิ่มงบประมาณให้ความช่วยเหลือทางทหารแก่ฟิลิปปินส์จาก 6.35 ล้านเหรียญสหรัฐฯ ในปีงบประมาณ ค.ศ. 1970-1972 ไปเป็น 104.5 ล้านเหรียญสหรัฐฯ ในปีงบประมาณ ค.ศ. 1972-1975 เป็นต้น¹³⁴

อย่างไรก็ดี การรวบอำนาจรัฐโดยการประกาศกฎอัยการศึกของ Marcos ในปี ค.ศ. 1972 กลับทำให้ปัญหาการก่อการร้ายคอมมิวนิสต์ในฟิลิปปินส์รุนแรงขึ้น เมื่อรัฐบาลดำเนินการปราบปรามที่รุนแรงดังจะเห็นได้จากการเพิ่มจำนวนกองกำลังของรัฐบาลภายใต้ปฏิบัติการค้นหาและทำลาย (Search and Destroy Operation) ในจังหวัดต่าง ๆ เช่น จังหวัด Isabela จังหวัดซอร์โซกอน (Sorsogon) และจังหวัดซามาร์ (Samar) ในปี ค.ศ. 1974 จังหวัดดาเวา (Davao) และออโรรา (Aurora) ในปี ค.ศ. 1975 ขณะที่พรรค CPP (Maoist) และกองกำลัง NPA เห็นว่า การประกาศกฎอัยการศึกเป็นเสมือนเงื่อนไขสำคัญที่จะนำไปสู่การปฏิวัติเพื่อต่อต้านสหรัฐฯ และโค่นล้มรัฐบาลเผด็จการ โดยได้เพิ่มจำนวนกองกำลังและการขยายฐานปฏิบัติการของกองกำลัง NPA ไปยังจังหวัดต่าง ๆ นอกเหนือจากบริเวณ Central Luzon ซึ่งประธานาธิบดี Marcos คาดว่ากองกำลัง NPA น่าจะมีราว 1,000 คน ทั้งนี้ในปี ค.ศ. 1973 กองกำลัง NPA ขยายฐานปฏิบัติการไปทางตอนใต้บริเวณเกาะซามาร์ (Samar) ปานาย (Panay) และเนกรอส

¹³⁴ Daniel Boone Schirmer, "Marcos and U.S. Aid," Testimony Submitted to Senate Appropriation Committee, Senator Daniel K. Inouye, Hawaii, 24 June 1975, p. 4 Available from: <http://repositories.cdlib.org/international/ucclacseas/dsmarcosusaid1975>; INTERNET.

(Negros) ในหมู่เกาะวิซายาส และในปี ค.ศ. 1974 ขยายการปฏิบัติการถึง 34 จังหวัดทั่วประเทศ โดย 11 จังหวัดอยู่ในหมู่เกาะมินดาเนา นอกจากนี้ ในปี ค.ศ. 1975 กองกำลัง NPA ยังได้ขยายฐานปฏิบัติการไปยังภูมิภาคปังกาสินัน (Pangasinan) ทางตะวันตกของ Cagayan Valley ขณะที่ในปี ค.ศ. 1976 กองกำลัง NPA สามารถจัดตั้งกองกำลังได้ทุกภาคของประเทศและมีแนวร่วมกองโจรกว่า 20 หน่วยตั้งแต่ระดับหมู่บ้านจนถึงระดับกองพัน¹³⁵

โครงสร้างการเมืองภายใน โดยเฉพาะภายหลังการประกาศกฎอัยการศึกในปี ค.ศ. 1972 นอกจากจะเป็นปัจจัยสำคัญที่ส่งผลกระทบต่อ การแพร่ขยายปัญหาการก่อการร้ายในฟิลิปปินส์มากขึ้นดังที่กล่าวไปแล้ว ยังส่งผลให้ฟิลิปปินส์ต้องเผชิญกับการก่อการร้ายที่มาจากความพยายามแบ่งแยกดินแดนบริเวณหมู่เกาะมินดาเนาและซูลูด้วย

3.1.2.2 ความพยายามแบ่งแยกดินแดนบริเวณหมู่เกาะมินดาเนาและซูลู ปี ค.ศ. 1945-1975

ประวัติศาสตร์ของชาวฟิลิปปินกับชาวโมโรเป็นเสมือนประวัติศาสตร์คนละหน้ากัน และมักจะมีรูปแบบความสัมพันธ์ในลักษณะที่เป็นปรปักษ์ระหว่างกันเสมอ ซึ่งแม้ว่าสหรัฐฯ จะพยายามดำเนินนโยบายผสมผสานชาวฟิลิปปินและชาวโมโร ตลอดจนพยายามบูรณาภาพดินแดนระหว่างหมู่เกาะมินดาเนาและซูลูให้หลอมรวมกับหมู่เกาะฟิลิปปินส์อื่น ๆ ที่เหลือตลอดระยะเวลาที่ฟิลิปปินส์อยู่ภายใต้การปกครองของสหรัฐฯ โดยเฉพาะในช่วงรัฐบาล Commonwealth แต่พบว่าความแตกต่างระหว่างชนชาติทั้งสองที่ดำรงมานานกว่า 400 ปีนั้นมีอาจผสมผสานกลมกลืนกันในระยะเวลาอันสั้นได้ ตรงกันข้าม ช่องว่างของความแตกต่างระหว่างชนชาติทั้งสองกลับยิ่งห่างออกไป

เช่นเดียวกับกรณีของไทย ภายใต้โครงสร้างและบริบทการเมืองระหว่างประเทศในยุคสงครามเย็นที่ทำให้รัฐฟิลิปปินส์ต้องจัดลำดับความสำคัญให้การแพร่ขยายของลัทธิคอมมิวนิสต์เป็นภัยคุกคามหลักของตน ทำให้ประเด็นปัญหาอื่น ๆ โดยเฉพาะปัญหาความพยายามแบ่งแยกดินแดนบริเวณหมู่เกาะมินดาเนาและซูลูของชาวโมโร กลายเป็นประเด็นรอง ดังนั้น โครงสร้างและบริบทการเมืองระหว่างประเทศในช่วงนี้

¹³⁵ Leonard Davis, *Revolutionary Struggle in the Philippines*, pp. 48-49.

(ค.ศ. 1945-1975) จึงมีอิทธิพลต่อปัญหาความพยายามแบ่งแยกดินแดนบริเวณหมู่เกาะมินดาเนาและซูลูเพียงโดยอ้อมเท่านั้น เพราะการดำเนินมาตรการต่าง ๆ ของรัฐฟิลิปปินส์ที่มีต่อปัญหาการบูรณภาพดินแดนในบริเวณหมู่เกาะมินดาเนาและซูลูที่เกิดขึ้นเป็นระยะ ๆ เป็นผลมาจากความต้องการรักษาเสถียรภาพและความมั่นคงของรัฐเพื่อป้องกันจากภัยคุกคามของลัทธิคอมมิวนิสต์เป็นสำคัญ

ในขณะที่โครงสร้างและบริบทการเมืองระหว่างประเทศในยุคสงครามเย็น (ค.ศ. 1945-1975) ทำให้รัฐบาลฟิลิปปินส์มุ่งจัดการปัญหาขบวนการเคลื่อนไหวคอมมิวนิสต์อันเป็นภัยคุกคามหลักของตนอย่างพรรค CPP และขบวนการ Huk ซึ่งมีจุดมุ่งหมายในการโค่นล้มรัฐบาลเพื่อสถาปนากฎการปกครองในระบอบคอมมิวนิสต์ขึ้นในฟิลิปปินส์โดยมิได้จำกัดอยู่เพียงการปราบปรามทางทหารเพียงอย่างเดียว ดังจะเห็นได้จากการดำเนินนโยบายจัดสรรที่ดินในมินดาเนาภายใต้โครงการ EDCOR ในสมัยที่ Magsaysay ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมในรัฐบาลประธานาธิบดี Quirino และตำแหน่งประธานาธิบดีภายหลังได้รับชัยชนะการเลือกตั้งในปี ค.ศ. 1953 เพื่อมอบให้แก่สมาชิกขบวนการ Huk ที่วางอาวุธและยอมมอบตัวแก่ทางการนั้น ปรากฏว่า แม้ในแง่หนึ่งจะทำให้ปัญหาขบวนการ Huk เบาลงลง แต่ในอีกแง่หนึ่งกลับพบว่าการจัดสรรที่ดินในมินดาเนาที่นำไปสู่การอพยพย้ายถิ่นฐานของชาวฟิลิปปินส์ในจำนวนมาก กลับสร้างความหวาดระแวงและความคับข้องใจในหมู่ชาวโมโรว่า รัฐบาลกำลังดำเนินนโยบายการทำให้เป็นฟิลิปปินส์ (Filipinization) ซึ่งอาจคุกคามต่ออัตลักษณ์ของตน อีกทั้งรัฐบาลยังมุ่งใช้ทรัพยากรที่มีอยู่ในหมู่เกาะมินดาเนาและซูลูเพื่อตอบสนองของประโยชน์และความต้องการของชาวฟิลิปปินส์ซึ่งเป็นชาวคริสต์มากกว่าจะมุ่งพัฒนาที่เอื้อประโยชน์แก่ชาวโมโรซึ่งเป็นชาวพื้นเมืองเดิม

สิ่งที่ปรากฏชัดเจนจากความหวาดระแวงและความคับข้องใจข้างต้น ก็คือการสถาปนาเป็นรัฐเอกราชโดยรวมชาวโมโรและดินแดนในหมู่เกาะมินดาเนาและซูลูเป็นส่วนหนึ่งของฟิลิปปินส์นั้น มิได้ทำให้ความรู้สึกแปลกแยกที่ชาวโมโรมีต่อชาวฟิลิปปินส์จางหายไปแต่อย่างใด เพราะในขณะที่รัฐบาลพยายามอ้างอำนาจอธิปไตยเหนือดินแดนต่าง ๆ ที่อยู่ภายใต้อำนาจอธิปไตยของตนอันเป็นกระบวนการหนึ่งของการสร้างชาติและบูรณภาพดินแดนให้เป็นปึกแผ่น โดยรวมถึงดินแดนในหมู่เกาะมินดาเนาและซูลูดังนั้น ความเป็นมาทางประวัติศาสตร์กลับทำให้ชาวโมโรมิได้คิดในตรรกะเดียวกัน

การต่อต้านของชาวโมโรนับตั้งแต่ดินแดนในหมู่เกาะมินดาเนาและซูลูถูกผนวก
รวมกับฟิลิปปินส์ภายหลังได้รับเอกราชในปี ค.ศ. 1946 เกิดขึ้นครั้งแรกในคริสต์ทศวรรษที่ 1950
เมื่อกัมลอน (Kamlon) ได้ก่อจลาจลด้วยการจับอาวุธต่อสู้กับกองกำลังรัฐบาลบนเกาะโจโลเพื่อ
เรียกร้องให้รัฐบาลมุ่งความสนใจกับการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมให้มากขึ้น ซึ่งแม้ว่าในสายตา
ของรัฐบาล Kamlon อาจจะเป็นเพียงอาชญากรหรือโจรธรรมดา แต่สำหรับชาวตาซูก (Tausug)
ซึ่งเป็นชาวพื้นเมืองที่อาศัยอยู่บนเกาะโจโล Kamlon กลับมีฐานะเป็นวีรบุรุษคนหนึ่งที่ได้รับการ
สนับสนุนจากประชาชนในท้องถิ่น¹³⁶

เหตุการณ์ต่อต้านของ Kamlon กลายเป็นปัจจัยหนึ่งที่ทำให้รัฐบาลฟิลิปปินส์
สนใจปัญหาชาวโมโรมากขึ้น ดังจะเห็นได้จากการจัดตั้งคณะกรรมการว่าด้วยการบูรณภาพ
ดินแดน (Commission on National Integration: CNI) ในปี ค.ศ. 1957 เพื่อมุ่งพัฒนาเศรษฐกิจ
และสังคม รวมทั้งบูรณภาพชาวโมโรให้เป็นส่วนหนึ่งในสังคมฟิลิปปินส์ อย่างไรก็ตาม การดำเนิน
นโยบายการย้ายถิ่นฐาน (Resettlement) ชาวฟิลิปปินในระหว่างปี ค.ศ. 1910-1963 เพื่อ
แก้ปัญหาประชากรหนาแน่นในบริเวณเกาะลูซอนและวิซายาสจนส่งผลให้ชาวโมโรซึ่งเป็นชาว
พื้นเมืองดั้งเดิมต้องย้ายถิ่นฐานไปอยู่ในที่ที่ห่างไกลออกไป ประกอบกับความสัมพันธ์ระหว่างชาว
โมโรและชาวฟิลิปปินที่ขัดแย้งกันตลอดประวัติศาสตร์ที่ผ่านมาทำให้เกิดความรู้สึกหวาดระแวงใน
หมู่ชาวโมโรว่า การจัดตั้งคณะกรรมการฯ ดังกล่าวของรัฐบาลนั้นอาจมีวัตถุประสงค์ในการ
ทำลายอัตลักษณ์ของชาวโมโรภายใต้การดำเนินนโยบาย Filipinization และการทำให้เป็น
คริสตศาสนิกชน (Christianization) แอบแฝงอยู่¹³⁷ ซึ่งมีหลักฐานประกอบที่น่าสนใจ อาทิ

1. การที่ประชากรชาวคริสต์ฟิลิปปินได้เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วในดินแดนที่เคยได้ชื่อ
ว่าเป็นถิ่นฐานของชาวโมโร
2. การสับเปลี่ยนอำนาจจากที่เคยอยู่ในมือของบรรดาผู้นำชาวโมโรไปสู่
นักการเมืองชาวคริสต์ฟิลิปปินในมินดาเนา
3. ชาวโมโรกลายเป็นชนกลุ่มน้อยและไม่ได้รับความสนใจให้พัฒนาทั้งทาง
เศรษฐกิจและวัฒนธรรม

¹³⁶ Madge Kho, "A Conflict That Won't Go Away," (n.d.) Available from: <http://www.philippineupdate.com/Conflict.htm>;
INTERNET.

¹³⁷ W.K. Che Man, Muslim Separatism: The Moros of Southern Philippines and the Malays of Southern Thailand, p. 60.

4. บรรษัทข้ามชาติด้านธุรกิจการเกษตรได้ผุดขึ้นอย่างหนาตาในจังหวัดต่าง ๆ ที่เป็นถิ่นฐานเดิมของชาวโมโร¹³⁸

ความรู้สึกต่อต้านรัฐบาลฟิลิปปินส์ปรากฏเด่นชัดมากขึ้น เมื่อดาตู ออมบรา อามิลบังซา (Datu Ombra Amilbansa) ได้เสนอร่างพระราชบัญญัติที่เรียกร้องให้รัฐบาลมอบและรับรองเอกราชของจังหวัดซูลู ในปี ค.ศ. 1961 ซึ่งแม้ว่าร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวจะมีได้ส่งผลในทางปฏิบัติ แต่ได้กลายเป็นสัญลักษณ์อย่างหนึ่งซึ่งแสดงให้เห็นถึงความไม่พอใจของชาวโมโรที่กำลังพอกพูนมากขึ้นเป็นลำดับ¹³⁹

ปัญหาการบูรณภาพดินแดนในหมู่เกาะมินดาเนาและซูลูยังมีความซับซ้อนยิ่งขึ้น เมื่อความสัมพันธ์ระหว่างฟิลิปปินส์กับสหพันธรัฐมลายาต้องสะดุดลงหลังจากรัฐบาลประธานาธิบดีดีโอสดาโด มาคาปากัล (Diosdado Macapagal) ได้อ้างสิทธิ์เหนือดินแดนรัฐซาบาร์ (Sabah) ในบอร์เนียวเหนืออย่างเป็นทางการในปี ค.ศ. 1962* โดยให้เหตุผลข้อหนึ่งในการอ้างสิทธิ์เหนือดินแดนซาบาร์ ก็คือ ประเด็นความมั่นคงของฟิลิปปินส์อันเป็นผลจากภัยคุกคามของลัทธิคอมมิวนิสต์ที่ว่า

“It is vital to the security of the Philippines that North Borneo be not placed under the sovereignty and jurisdiction of another state, particularly a state on the Asian mainland like Malaya. In the event, God forbid, that Malaya succumbs to the potent communist threat on the Asian mainland, with North Borneo under Malaya, there would be created a situation in which a communist territory would be immediately at the southern frontier of the Philippines, which would pose

¹³⁸ Maulawi L. Calimba, “No Peace No War Making in Mindanao: The Case of the MILF GRP Peace Talks,” Paper Presented on the Occasion of the 21st International Peace Research Association (IPRA) Biennial Conference, 29 June – 3 July 2006, University of Calgary, Canada Available from: http://www.ipra2006.com/papers/CRPBC/NoPeaceNoWar-2_edited24.doc; INTERNET.

¹³⁹ W.K. Che Man, *Muslim Separatism: The Moros of Southern Philippines and the Malays of Southern Thailand*, p. 60.

* ความจริงแล้ว การอ้างดินแดนซาบาร์หรือบอร์เนียวเหนือของฟิลิปปินส์เกิดขึ้นมาตั้งแต่ในปี ค.ศ. 1950 ในคราวที่ประธานาธิบดี Macapagal ดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ดังจะเห็นได้จากข้อมติสภาผู้แทนราษฎรที่ 42 วันที่ 28 เมษายน ค.ศ. 1950 ซึ่งระบุชัดเจนว่า ดินแดนบอร์เนียวเหนือตกเป็นของทายาทสุลต่านแห่งซูลู แต่เนื่องจากข้อมติดังกล่าวไม่ได้รับความเห็นชอบจากวุฒิสภา จึงทำให้ข้อมติดังกล่าวเป็นอันต้องตกไป อ้างถึงใน Man Mohini Kaul, *The Philippines and Southeast Asia* (New Delhi: Radiant Publishers, 1978), p. 73.

a grave and intolerable threat to our country. Against such a threat, we know that our people will fight to death, for they will rather die fighting for freedom than live in slavery.”¹⁴⁰

การคุกคามของลัทธิคอมมิวนิสต์ที่กำลังแพร่ขยายในภาคพื้นภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ โดยเฉพาะภัยคุกคามจากพรรคคอมมิวนิสต์แห่งมาลายา (Communist Party of Malaya: CPM) กลายเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้ฟิลิปปินส์หันเกรงว่า หากซาบารห์ถูกผนวกดินแดนเป็นส่วนหนึ่งของสหพันธรัฐมาเลเซียในปี ค.ศ. 1963 ก็อาจเอื้อให้การคุกคามจากลัทธิคอมมิวนิสต์โดยพรรคคอมมิวนิสต์แห่งมาลายา (พคม.) ขยายการปฏิบัติการมายังซาบารห์และเรื่อยมาจนถึงหมู่เกาะตอนใต้ของฟิลิปปินส์ คือ หมู่เกาะมินดาเนาและซูลูได้ ดังที่กำลังเกิดขึ้นกับไทยซึ่งต้องเผชิญกับการคุกคามทั้งจากพรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทย (พคท.) และ พคม. ทั้งนี้เพราะหมู่เกาะทั้งสองของฟิลิปปินส์ดังกล่าวมีระยะห่างจากซาบารห์เพียง 10 ไมล์เท่านั้น ที่สำคัญ ความไม่ลงรอยกันระหว่างชาวฟิลิปปินส์กับชาวโมโรที่มีอยู่เป็นทุนเดิมอยู่แล้ว ประกอบกับกระบวนการบูรณภาพดินแดนในหมู่เกาะมินดาเนาและซูลูให้เป็นส่วนหนึ่งของฟิลิปปินส์ซึ่งยังมีได้ผลผสมผสานกันเป็นอย่างดี ยิ่งทำให้ฟิลิปปินส์หันเกรงว่า การสถาปนาสหพันธรัฐมาเลเซียโดยผนวกดินแดนซาบารห์เข้าเป็นส่วนหนึ่งด้วยนั้น จะกลายเป็นการเปิดโอกาสให้ชาวโมโรตัดสินใจแบ่งแยกดินแดนออกจากฟิลิปปินส์ก็เป็นได้¹⁴¹ ขณะที่สหพันธรัฐมาลายาก็มองว่าซาบารห์เป็นดินแดนที่มีความสำคัญต่อกระบวนการสร้างชาติและจำเป็นต้องปกป้องผลประโยชน์ของตนไว้เช่นกัน*

ประธานาธิบดี Marcos ได้พยายามสานต่อนโยบายของประธานาธิบดี Macapagal ในการเรียกร้องดินแดนซาบารห์ ด้วยการปรับความสัมพันธ์ (Normalization) กับมาเลเซีย ไม่ว่าจะเป็นการยกระดับความสัมพันธ์ทางการทูตในระดับเอกอัครราชทูตเช่นเดิมในปี ค.ศ. 1966 การบรรลุข้อตกลงร่วมกันในสนธิสัญญาต่อต้านการลักลอบ (Anti-Smuggling Pact) และพิธีสารว่าด้วยการข้ามแดน (Protocol on Border Crossing) ในปี ค.ศ. 1967 การร่วมมือกับมาเลเซียและประเทศอื่น ๆ ในภูมิภาคในการจัดตั้งอาเซียนในปีเดียวกัน ตลอดจนการเยือนมาเลเซียอย่างเป็นทางการของประธานาธิบดี Marcos ในเดือนมกราคม ค.ศ. 1968 โดยใน

¹⁴⁰ Cited in Ibid., pp. 76-77.

¹⁴¹ Ibid., p. 80.

* โปรดดูเพิ่มเติมใน Atsushi Nezu, "Sabah Issues as an Aspect of Nation-Building in Malaysia," Paper Presented at International Association of Historians of Asia, Sophia University, Japan, 5-9 September 1994.

ระหว่างการเยือนดังกล่าว Marcos และตวนกู อับดุล เราะห์มาน (Tunku Abdul Rahman) นายกรัฐมนตรีแห่งมาเลเซียได้ตกลงที่จะหารือในประเด็นซาบาหลีในการประชุมเจรจาซึ่งกำหนดจัดขึ้นราวกลางเดือนกรกฎาคม ค.ศ. 1968 ที่กรุงเทพฯ¹⁴² อย่างไรก็ตาม ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศทั้งสองกลับเลวร้ายลงอีกครั้ง อันเป็นผลมาจากการที่ฟิลิปปินส์ออกพระราชบัญญัติสาธารณรัฐ (Republic Act) ที่ 5546 ที่ระบุซาบาหลีเป็นดินแดนส่วนหนึ่งของฟิลิปปินส์ และจากเหตุการณ์คอร์เรจิดอร์ (Corregidor Incident) ในจังหวัดบาตาอัน (Bataan)

เหตุการณ์ Corregidor เกิดขึ้นในเดือนมีนาคม ค.ศ. 1968 เมื่อสมาชิกกองกำลังติดอาวุธคนหนึ่งซึ่งบาดเจ็บและได้รับความช่วยเหลือจากชาวประมง เล่าเหตุการณ์สังหารหมู่บนเกาะ Corregidor โดยกองทัพฟิลิปปินส์ซึ่งเชื่อว่าทำการฝึกด้านการทหารแก่กลุ่มเยาวชนจำนวน 150 คน ซึ่งประกอบด้วยเยาวชนชาวมุสลิมจากเกาะซูลู อดีตสมาชิกขบวนการ Huk และนักเลงหัวไม้ เพื่อเตรียมการรุกรานซาบาหลีภายใต้แผนปฏิบัติการเมอร์ดีกา (Operation Merdeka) แต่เนื่องจากการฝึกทหารเต็มไปด้วยวินัยที่เคร่งครัด สภาพความเป็นอยู่ที่อึดอัด การไม่รักษาสัญญาของกองทัพในการจ่ายเงินเดือนให้แก่กลุ่มเยาวชนคนละ 50 เปโซต่อเดือนจึงเป็นเหตุให้กลุ่มเยาวชนดังกล่าวต่อต้านและก่อจลาจลขึ้น และส่งผลให้กองทัพดำเนินการปราบปรามและสังหารหมู่กลุ่มเยาวชนดังกล่าวกว่า 28 คน ซึ่งแม้จะมีการตั้งคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นแต่รัฐบาลก็ไม่สามารถหาตัวผู้กระทำผิดมาลงโทษได้¹⁴³

ความล้มเหลวของรัฐบาลในการหาตัวผู้กระทำผิดมาลงโทษ ประกอบกับความรู้สึกไม่พอใจในหมู่ชาวโมโรที่สะสมมาตลอดนับตั้งแต่อยู่ภายใต้การปกครองของฟิลิปปินส์ ได้ส่งผลให้ดาตู อัดต็อก มาตาลาม (Datu Udtog Matalam) อดีตผู้ว่าการจังหวัดโกตาบาโตจัดตั้งขบวนการเอกราชมินดาเนา (Mindanao Independence Movement: MIM) ขึ้นในเดือนพฤษภาคม ค.ศ. 1968 เพื่อประกาศเอกราชจากสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ โดยครอบคลุมดินแดนในหมู่เกาะมินดาเนา ซูลู และปาลาวัน นอกจากนี้ ขบวนการ MIM ยังดำเนินแผนการฝึกทางทหารระหว่างปี ค.ศ. 1969-1970 ในมาเลเซีย โดยมีจุดประสงค์เพื่อจัดตั้งหน่วยติดอาวุธขึ้นในมินดาเนา

¹⁴² Willard A. Hanna, *Sabotaging Sabah: Philippines Claims; Malaysian Refutations* (Hanover: American Universities Field Staff, 1968), pp. 16-17.

¹⁴³ Ibid., pp. 17-18; Eliseo R. Mercado, "Culture, Economics and Revolt in Mindanao: The Origins of the MNLF and the Politics of Moro Separatism," in *Armed Separatism in Southeast Asia*, eds. Lim Joo-Jock and Vani Shanmugaratnam (Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 1984), pp. 155-156.

และซูลูที่เรียกว่า กลุ่มเสื้อสีดำ (Blackshirts) โดยมีกองกำลังประมาณ 90 คน (Group of 90) ประกอบด้วยชาวมารานา (Maranao) 67 คน ชาวมากินดาเนา (Maguindanao) 8 คน และชาว ตาวซูก-ซามาล (Tausug-Samal) 15 คน อันรวมถึงนัวร์ มิซูอารี (Nur Misuari) ซึ่งต่อมาได้ กลายเป็นผู้ก่อตั้งขบวนการปลดแอกแห่งชาติโมโร (Moro National Liberation Front: MNLF)

ความขัดแย้งในหมู่เกาะมินดาเนาและซูลูเริ่มพอกพูนยิ่งขึ้นหลังจากที่นักการเมือง ชาวคริสต์ฟิลิปปินส์จำนวนหนึ่งใน Cotabato ได้จัดตั้งขบวนการอิลากา (Illaga Movement) ใน เดือนกันยายน ค.ศ. 1970 ซึ่งแม้จุดประสงค์ของขบวนการดังกล่าวในระยะแรกจะมุ่งปกป้องชาว คริสต์ แต่ในภายหลังกลับปฏิบัติการทางทหารเพื่อต่อต้านชาวมุสลิม โดยเฉพาะเหตุการณ์สังหาร หมูมานิลี (Manili Massacre) ในจังหวัดโกตาบาโตเหนือ (North Cotabato) ในวันที่ 19 มิถุนายน ค.ศ. 1971 เมื่อตำรวจฟิลิปปินส์พร้อมด้วยขบวนการ Illaga ทำการสังหารหมู่มุสลิมประมาณ 70 คนในมัสยิดในหมู่บ้าน Manili โดยที่รัฐบาลมิได้ดำเนินการหาตัวผู้กระทำผิดมาลงโทษแต่ อย่างใด¹⁴⁴

จะเห็นได้ว่า แทนที่รัฐบาลประธานาธิบดี Marcos จะดำเนินการแก้ไขปัญหา ความขัดแย้งข้างต้นโดยสันติวิธี และดำเนินการปรับความสัมพันธ์กับมาเลเซียเพื่อแก้ปัญหาซา บาห์อย่างจริงจัง ตรงกันข้าม ความหวั่นเกรงภัยคุกคามจากลัทธิคอมมิวนิสต์ในภาคพื้นเอเชีย ตะวันออกเฉียงใต้ จนส่งผลให้รัฐบาลฟิลิปปินส์ดำเนินนโยบายฝึกรักษาทหารแก่กลุ่มเยาวชนมุสลิม เพื่อรุกรานซาบาห์ และการดำเนินมาตรการปราบปรามชาวมุสลิมอย่างรุนแรงนั้น นอกจากจะมีได้ แก้ปัญหาที่เกิดขึ้นอย่างยั่งยืนแล้ว ยังส่งผลให้รัฐบาลฟิลิปปินส์ต้องเผชิญกับปัญหาการก่อการ ร้ายจากความพยายามแบ่งแยกดินแดนบริเวณหมู่เกาะมินดาเนาและซูลูของชาวโมโรอีกโสดหนึ่ง ด้วย

ขบวนการ MNLF ภายใต้การนำของ Nur Misuari ได้อาศัยการประกาศกฎ อัยการศึกเป็นจุดเริ่มต้นในการปลดแอกชาวโมโรออกจากกรอบการปกครองของฟิลิปปินส์อย่างจริงจัง โดยเฉพาะเมื่อรัฐบาลได้ส่งกำลังทหารหลายพันนายมายังมินดาเนาเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อย ในเดือนพฤศจิกายน ค.ศ. 1972 หลังจากที่สามารรถปราบปรามชาวโมโรซึ่งปฏิบัติการลอบโจมตี

¹⁴⁴ Eliseo R. Mercado, "Culture, Economics and Revolt in Mindanao: The Origins of the MNLF and the Politics of Moro Separatism," in *Armed Separatism in Southeast Asia*, eds. Lim Joo-Jock and Vani Shanmugaratnam, pp. 157-159.

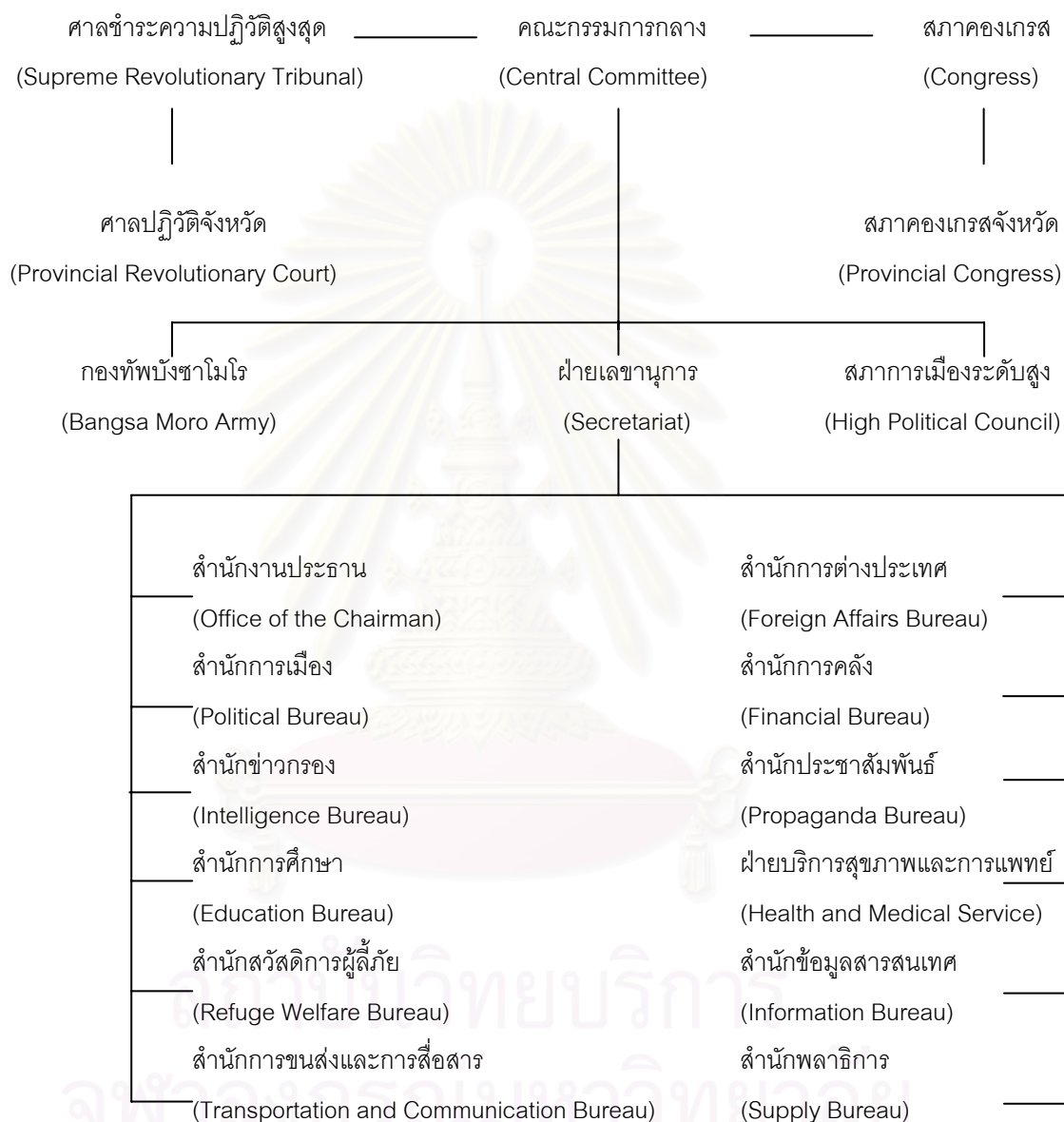
สำนักงานใหญ่ตำรวจฟิลิปปินส์ในมาราวิซิตี (Marawi City) พร้อมทั้งยึดวิทยาเขตทั้งหมดใน มหาวิทยาลัยรัฐมินดาเนา (Mindanao State University) ในเดือนตุลาคม ค.ศ. 1972 และ นับตั้งแต่ปลายปี ค.ศ. 1972 การปะทะกันระหว่างกองกำลังของขบวนการ MNLF คือ กองกำลัง BMA ซึ่งสถิติในปี ค.ศ. 1974 มีกองกำลังกว่า 16,000 คน¹⁴⁵ กับกองกำลังทหารของรัฐบาลยังได้ ขยายวงกว้างไปยังพื้นที่อื่น ๆ โดยรอบ เช่น บาซิลัน (Basilan) โกตาบาโต (Cotabato) ลานาเนา (Lanao) แซมโบแองก้า (Zamboanga) ซูลู (Sulu) โจโล (Jolo) และตาวี-ตาวี (Tawi-Tawi) เช่น การปะทะกันในเดือนมีนาคม ค.ศ. 1973 ในจังหวัดแซมโบแองก้า เดล ซูร์ (Zamboanga del Sur) ซึ่งกองทัพของรัฐบาลสามารถยึดเมืองลาบังกัน (Labangan) กลับคืนมาได้ ขณะที่กองกำลังของ ขบวนการ MNLF เสียชีวิตกว่า 200 คน การพยายามยึดเมืองเทอร์บูลัน (Turbulan) บนเกาะ Basilan คืนของกองทัพรัฐบาลในเดือนกรกฎาคม ค.ศ. 1973 จนส่งผลให้ทหารเสียชีวิต 10 นาย ส่วนกองกำลังของขบวนการ MNLF เสียชีวิตหลายสิบคน การโจมตีกองกำลังขบวนการ MNLF ใน Zamboanga และ Basilan ทั้งทางอากาศและทางทะเลในวันที่ 14 กรกฎาคม ค.ศ. 1973 ส่งผลให้กองกำลังขบวนการ MNLF เสียชีวิต 246 คน และอีก 108 คนเชื่อว่าเสียชีวิตด้วยเช่นกัน ส่วนกองกำลังของรัฐบาลเสียชีวิต 25 นายและบาดเจ็บ 81 นาย เป็นที่คาดกันว่าระหว่างปี ค.ศ. 1972-1977 การปะทะกันระหว่างขบวนการ MNLF กับรัฐบาลได้ส่งผลให้ประชาชนในมินดาเนา ทั้งชาวคริสต์และชาวมุสลิมต้องได้รับความเดือดร้อนและอพยพย้ายถิ่นฐานกว่า 500,000-1,000,000 คน¹⁴⁶

สถาบันวิทยบริการ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

¹⁴⁵ Daniel Boone Schirmer, "Marcos and U.S. Aid," Testimony Submitted to Senate Appropriation Committee, Senator Daniel K. Inouye, Hawaii, 24 June 1975, p. 4 Available from: <http://repositories.cdlib.org/international/uclaceas/dsmarcosusaid1975>; INTERNET.

¹⁴⁶ Lim Yoon Lin, "The Troubled 'Land of Promise'," in *Southeast Asian Affairs 1974*, ed. Institute of Southeast Asian Studies (Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 1974), p. 203.

แผนภาพที่ 3-3 โครงสร้างขบวนการปลดแอกแห่งชาติโมโร (Moro National Liberation Front: MNLF)



ที่มา: W.K. Che Man, Muslim Separatism: The Moros of Southern Philippines and the Malays of Southern Thailand (Singapore: Oxford University Press, 1990), p. 191.

แผนภาพที่ 3-4 โครงสร้างองค์การปลดแอกแห่งชาติโมโร (Bangsa Moro Liberation Organization: BMLO)



ที่มา: W.K. Che Man, Muslim Separatism: The Moros of Southern Philippines and the Malays of Southern Thailand (Singapore: Oxford University Press, 1990), p. 193.

นอกจากการดำเนินการต่อสู้ด้วยอาวุธ รวมทั้งใช้ยุทธวิธีก่อการร้ายแล้ว ขบวนการ MNLF พร้อมด้วยองค์การปลดแอกแห่งชาติโมโร (Bangsa Moro Liberation Organization: BMLO) ซึ่งเป็นองค์กรแม่ของขบวนการปลดแอกของชาวโมโรทั้งหมดโดยมี วุคศิสมาชิกราซิด ลุคแมน (Rashid Lucman) เป็นประธานกรรมการบริหารสูงสุด (Supreme Executive Committee) และมีมาคาปันตัน อับบาส (Macapanton Abbas) เป็นเลขาธิการ (โปรดดูแผนภาพที่ 3-4 ประกอบ) รวมทั้งเป็นผู้ให้การสนับสนุน Group of 90 ซึ่งมี Nur Misuari เป็นหนึ่งในนั้นเข้ารับการฝึกทหารในมาเลเซีย ยังดำเนินการทางการเมืองเพื่อปลดแอกชาวโมโรโดยแสวงหาการสนับสนุนจากภายนอกด้วย ดังจะเห็นได้จากการที่ Rashid Lucman พร้อมด้วยคณะผู้แทนจำนวนหนึ่งเดินทางไปยังประเทศลิเบียเพื่อขอรับการสนับสนุนช่วยเหลือจาก ประธานาธิบดีมูอัมมาร์ อัล-กัฎฮาลี (Muammar Al-Ghaddafi) หรือการเดินทางไปยังกรุงเจดดาห์

(Jeddah) ในซาอุดีอาระเบียของ Macapanton Abbas เพื่อนำรายงานกว่า 200 หน้านำเสนอกรณีปัญหาของชาวโมโรโตอ Tunku Abdul Rahman เลขาธิการองค์การประชุมโลกอิสลาม (Organization of Islamic Conference: OIC)¹⁴⁷ ซึ่งในกรณีหลังนี้อาจกล่าวได้ว่าเป็นผลพลอยได้ที่เกิดจากความขัดแย้งระหว่างมาเลเซียกับฟิลิปปินส์อันเนื่องมาจากประเด็นซาบฮาห์

การอ้างสิทธิ์เหนือดินแดนซาบฮาห์ของฟิลิปปินส์ซึ่งเป็นผลมาจากความหวาดกลัวภัยคุกคามจากลัทธิคอมมิวนิสต์ที่อาจขยายจากแหลมมลายูมายังเกาะซาบฮาห์ เรื่อยมายังหมู่เกาะมินดาเนาและซูลูหากซาบฮาห์ถูกผนวกดินแดนรวมเป็นส่วนหนึ่งของมาเลเซียจนทำให้ความสัมพันธ์ระหว่างฟิลิปปินส์กับมาเลเซียต้องบาดหมางกันเป็นระยะ ๆ นั้น นอกจากจะส่งผลให้ฟิลิปปินส์ไม่สามารถอ้างสิทธิ์เหนือดินแดนซาบฮาห์ดังที่ต้องการแล้ว การต่อต้านของชาวโมโรเพื่อปลดแอกจากการปกครองของฟิลิปปินส์ โดยเฉพาะภายหลังการประกาศกฎอัยการศึกยังเป็นโอกาสสำคัญที่เอื้อให้มาเลเซีย รวมทั้งซาบฮาห์ซึ่งไม่ต้องการผนวกเป็นดินแดนส่วนหนึ่งของฟิลิปปินส์ หันมาสนับสนุนชาวโมโรต่อต้านรัฐบาลฟิลิปปินส์ โดยหวังว่าจะเป็นการกดดันให้ฟิลิปปินส์ยกเลิกการอ้างสิทธิ์เหนือดินแดนซาบฮาห์ ดังจะเห็นได้จากการที่ต้น มุสตาฟา (Tun Mustapha) ผู้ปกครองซาบฮาห์ให้การสนับสนุนด้านอาวุธ ทั้งยังอนุญาตให้ใช้ซาบฮาห์เป็นสถานที่ตั้งค่ายฝึกทหาร คลังเก็บอาวุธ ศูนย์สื่อสาร และแหล่งพักพิงแก่ชาวโมโรที่ต่อต้าน รัฐบาลในระหว่างปี ค.ศ. 1972-1976 แต่หลังจากที่ Tun Mustapha และพรรครัฐบาลแพ้การเลือกตั้งในปี ค.ศ. 1976 ส่งผลให้การสนับสนุนซาบฮาห์ต่อกองกำลังต่อต้านรัฐบาลฟิลิปปินส์ของชาวโมโรอ่อนกำลังลงไปอย่างมาก ส่วน Tunku Abdul Rahman นายกรัฐมนตรีแห่งมาเลเซีย ในฐานะเลขาธิการองค์การ OIC ได้กดดันฟิลิปปินส์ให้ถอนการอ้างสิทธิ์เหนือดินแดนซาบฮาห์ด้วยการ ยอมรับกรณีปัญหาที่เกิดขึ้นกับชาวโมโรเข้าสู่องค์การ OIC และเรียกร้องให้กษัตริย์ไฟเซิล (King Faisal) แห่งซาอุดีอาระเบีย และประธานาธิบดี Ghaddafi แห่งลิเบียเชิญชวนประเทศสมาชิกองค์การ OIC ให้การสนับสนุนต่อกรณีปัญหาที่เกิดขึ้นด้วย โดยปรากฏรูปธรรมที่ชัดเจนในการประชุมรัฐมนตรีต่างประเทศโลกอิสลาม (Islamic Conference of Foreign Ministers: ICFM) ครั้งที่ 5 ในปี ค.ศ.

¹⁴⁷ W. K. Che Man, *Muslim Separatism: The Moros of Southern Philippines and the Malays of Southern Thailand*, p.

ตารางที่ 3-2 จำนวนผู้เสียชีวิต ผู้บาดเจ็บ และผู้ไร้ที่อยู่อาศัยจากการปะทะกันระหว่าง
ขบวนการ MNLF กับกองทัพฟิลิปปินส์ ระหว่างปี ค.ศ. 1969-1976

| จังหวัด | ผู้เสียชีวิต | ผู้บาดเจ็บ | ผู้ไร้ที่อยู่อาศัย |
|-------------------------------------|---------------|---------------|--------------------|
| โกตาบาโต (Cotabato) | 20,000 | 8,000 | 100,000 |
| ลานาอ (Lanao) | 10,000 | 20,000 | 70,000 |
| ซูลูและตาวี-ตาวี (Sulu & Tawi-Tawi) | 10,000 | 8,000 | 100,000 |
| แซมโบแองก้า (Zamboanga) | 10,000 | 10,000 | 40,000 |
| บาซิลัน (Basilan) | 10,000 | 8,000 | 40,000 |
| รวม | 60,000 | 54,000 | 350,000 |

ที่มา: W.K. Che Man, Muslim Separatism: The Moros of Southern Philippines and the Malays of Southern Thailand (Singapore: Oxford University Press, 1990), p. 114.

1974 ณ กรุงกัวลาลัมเปอร์ ประเทศมาเลเซีย ซึ่งเรียกร้องให้รัฐบาลฟิลิปปินส์เจรจากับผู้แทน
ขบวนการ MNLF เพื่อยุติความขัดแย้ง ตลอดจนการประชุม ICFM ครั้งที่ 6 ในปีต่อมา ณ กรุงเจด
ดาห์ ประเทศซาอุดีอาระเบียซึ่งให้มีการรับรองฐานะขบวนการ MNLF ในองค์การ OIC อย่างเป็นทางการ¹⁴⁸

ความสำเร็จในการแสวงหาความช่วยเหลือและการสนับสนุนจากภายนอกของ
ขบวนการ MNLF โดยมีบริบทความขัดแย้งระหว่างมาเลเซียและฟิลิปปินส์เป็นตัวขับเคลื่อนนั้น ได้
ส่งผลให้ฟิลิปปินส์ต้องเผชิญกับภัยคุกคามความมั่นคงภายในจากความพยายามแบ่งแยกดินแดน
หมู่เกาะมินดาเนาและซูลูของขบวนการ MNLF อย่างยิ่งยวด ซึ่งไม่ต่างไปจากกรณีที่ฟิลิปปินส์ต้อง
เผชิญภัยคุกคามจากขบวนการ Huk ในคริสต์ทศวรรษที่ 1950 กล่าวคือ ในระหว่างปี ค.ศ. 1969-
1976 การปะทะกันระหว่างขบวนการ MNLF และชาวโมโรกับกองทัพฟิลิปปินส์ได้ส่งผลให้มี
ผู้เสียชีวิต บาดเจ็บ และไร้ที่อยู่เป็นจำนวนมาก (โปรดดูตารางที่ 3-2 ประกอบ) ขณะที่ทรัพย์สิน
เสียหายเป็นมูลค่ากว่า 300-500 ล้านดอลลาร์

¹⁴⁸ Paridah Abd. Samad and Darusalam Abu Bakar, "Malaysia-Philippines Relations: The Issue of Sabah," Asian Survey 32, 6 (June 1992): 558-560.

3.2 โครงสร้างและบริบทการเมืองระหว่างประเทศ ปี ค.ศ. 1976-1991

แม้บริบทการเมืองระหว่างประเทศ ปี ค.ศ. 1945-1975 จะอยู่ในภาวะ “ผ่อนคลายความตึงเครียด” อันเนื่องมาจากการปรับความสัมพันธ์ระหว่างมหาอำนาจ แต่ก็ไม่ได้หมายความว่า การแข่งขันทางอุดมการณ์ระหว่างค่ายเสรีประชาธิปไตยกับค่ายสังคมนิยมคอมมิวนิสต์จะหมดไป เพียงแต่เกิดขึ้นในกรอบจำกัดและความรุนแรงที่แตกต่างกันไปในแต่ละภูมิภาค เช่น การต่อสู้ระหว่างรัฐบาลอัฟกานิสถานซึ่งสหภาพโซเวียตให้การสนับสนุน กับฝ่ายกบฏมุจาฮิดีนที่มีสหรัฐฯ ให้การสนับสนุนภายหลังการรุกรานและแทรกแซงกิจการภายในอัฟกานิสถานของสหภาพโซเวียต นอกจากนี้ ภายใต้โครงสร้างและบริบทการเมืองระหว่างประเทศในยุคสงครามเย็น ยังทำให้ภาวะความไว้วางใจระหว่างกันนั้นเกิดขึ้นได้ยาก ซึ่งจะเห็นได้จากความล้มเหลวในการจำกัดการแพร่ขยายของอาวุธนิวเคลียร์ทั้งของสหรัฐฯ และสหภาพโซเวียตที่กลับมีจำนวนมากขึ้นอย่างต่อเนื่องนับตั้งแต่การเจรจา SALT I ซึ่งสิ้นสุดในปี ค.ศ. 1972

นอกเหนือจากการแข่งขันกันระหว่างสหรัฐฯ และสหภาพโซเวียตแล้ว ความขัดแย้งกันระหว่างจีนและสหภาพโซเวียตที่เข้าขั้นแตกหักในช่วงปลายคริสต์ทศวรรษที่ 1960 ยังส่งผลให้ภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้มีความตึงเครียดยิ่งขึ้น โดยเฉพาะความพยายามของจีนและสหภาพโซเวียตที่จะเข้ามามีอำนาจแทนช่องว่างที่เกิดขึ้นภายหลังการยุติบทบาทของสหรัฐฯ ในสงครามเวียดนาม

ก. การปะทะสังสรรค์ระหว่างประเทศสังคมนิยมคอมมิวนิสต์ในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้

การเกิดช่องว่างทางอำนาจในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ภายหลังการถอนตัวของสหรัฐฯ นั้น ทำให้สหภาพโซเวียตและจีนต่างพยายามแข่งขันความเป็นผู้นำในภูมิภาคดังกล่าวจนก่อให้เกิดความขัดแย้งระหว่างกันขึ้นอีกครั้งหนึ่ง โดยเฉพาะเมื่อสหภาพโซเวียตพยายามขยายอิทธิพลของตน ด้วยการผูกสัมพันธ์กับเวียดนาม ดังจะเห็นได้จากการลงนามในสนธิสัญญามิตรภาพและความร่วมมือ (Treaty of Friendship and Cooperation) ระหว่าง

สหภาพโซเวียตกับเวียดนาม ในเดือนพฤศจิกายน ค.ศ. 1978* หรือการเข้าร่วมเป็นภาคีสมาชิกเพื่อ ความช่วยเหลือซึ่งกันและกันในทางเศรษฐกิจ หรือองค์การโคมิคอน จนนำไปสู่ความขัดแย้ง ระหว่างจีนกับเวียดนามอีกคู่หนึ่งในเวลาต่อมา

ความจริงแล้ว ความขัดแย้งระหว่างจีนกับเวียดนามเกิดขึ้นมาแล้วก่อนหน้านี้ เมื่อ ประเทศทั้งสองต่างขัดแย้งในเรื่องการอ้างสิทธิเหนือดินแดนในหมู่เกาะสแปรตลีและพาราเซลใน ทะเลจีนใต้ และยิ่งมากขึ้นเมื่อเวียดนามดำเนินนโยบายกีดกันชาวจีนในเวียดนามให้อพยพออก นอกประเทศ รวมทั้งเข้าไปมีอิทธิพลในลาวและกัมพูชา¹⁴⁹ นอกจากนั้น ความทะเลาะเถียงของ เวียดนามที่ต้องการสถาปนาสหพันธรัฐอินโดจีน โดยมีสหภาพโซเวียตหนุนหลัง ยังเป็นแรงส่งให้ เวียดนามรุกรานและยึดครองกัมพูชาในปลายปี ค.ศ. 1978 เพื่อโค่นล้มรัฐบาลพลพต ซึ่งเป็น รัฐบาลที่จีนมีอิทธิพลและให้การสนับสนุนช่วยเหลืออยู่ ในที่สุดจีนก็อดรอนทนไม่ได้จึงต้องทำ สงคราม “สั่งสอน” เวียดนามในเดือนกุมภาพันธ์ ค.ศ. 1979¹⁵⁰

ความสัมพันธ์ที่ใกล้ชิดกันมากขึ้นระหว่างสหภาพโซเวียตและเวียดนามหลังจากที่ เวียดนามได้อนุญาตให้สหภาพโซเวียตเข้ามาพัฒนาฐานทัพอากาศและฐานทัพเรือที่เมืองดานัง และอ่าวคัมรานห์ ซึ่งนอกจากจีนจะมองว่าเป็นความพยายามของสหภาพโซเวียตและเวียดนามที่ ร่วมมือกันปิดล้อมและโดดเดี่ยวจีนแล้ว สหรัฐฯ ยังเกรงว่า การพัฒนาฐานทัพอากาศและฐาน ทัพเรือของสหภาพโซเวียตในเวียดนามดังกล่าวอาจก้าวไปสู่ภัยคุกคามต่อฐานทัพอากาศคลาร์ก และฐานทัพเรือในอ่าวซูบิคของสหรัฐฯ ในฟิลิปปินส์ได้ ดังนั้น สหรัฐฯ จึงยังต้องรักษาสถานะของ ตนในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ด้วยการคงฐานทัพของตนในฟิลิปปินส์ต่อไป

* ภายหลังการลงนามในสนธิสัญญาข้างต้น สหภาพโซเวียตได้ให้ความช่วยเหลือด้านการทหารและเศรษฐกิจแก่เวียดนามเป็น จำนวนมาก กล่าวคือ ให้ความช่วยเหลือด้านการทหารแก่เวียดนามในระหว่างปี ค.ศ. 1979-1984 เฉลี่ยปีละ 800 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ และ 450 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ ในช่วงไตรมาสแรกของปี ค.ศ. 1983 ขณะเดียวกันยังให้ความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจเฉลี่ยปีละ 1,000 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ หรือคิดเป็นร้อยละ 20 ของความช่วยเหลือที่สหภาพโซเวียตให้แก่ประเทศโลกที่สามทั้งหมด นอกจากนี้ ยังได้จัดส่งผู้เชี่ยวชาญด้านการทหาร ประมาณ 2,000 คน และผู้เชี่ยวชาญด้านเศรษฐกิจประมาณ 5,000 คน ส่วนเวียดนามได้ยินยอมให้สหภาพโซเวียตเข้ามาตั้งฐานทัพบริเวณ อ่าวคัมรานห์เป็นการตอบแทน อ้างถึงใน ประสงค์ สุนศิริ, นาวาอากาศตรี, “ประเทศรอบบ้านกับความมั่นคงแห่งชาติของประเทศไทย,” ใน *จิตวิทยาความมั่นคง* 2529, ประณต นันทิยะกุล, บรรณาธิการ (กรุงเทพฯ: สมาคมจิตวิทยาความมั่นคงแห่งประเทศไทย, 2529), หน้า 276-277.

¹⁴⁹ วินิตา ศุภรเศพรย์, “บทบาทของอาเซียนกับความมั่นคงของไทย: ศึกษาความพยายามของอาเซียนที่จะแก้ไขปัญหา กัมพูชา,” *เอเชียปริทัศน์* 3, 2 (เมษายน 2525): 33.

¹⁵⁰ Ramses Amer, “Sino-Vietnamese Relations: Past, Present and Future,” in *Vietnamese Foreign Policy in Transition*, eds. Carlyle A. Thayer and Ramses Amer (Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 1999), p. 72.

ภายใต้การปะทะสังสรรค์ระหว่างประเทศสังคมนิยมคอมมิวนิสต์แบบสามเฒ่า (จีน-สหภาพโซเวียต จีน-เวียดนาม และสหภาพโซเวียต-เวียดนาม) แม้ในด้านหนึ่งจะก่อให้เกิดความขัดแย้งจนนำไปสู่การสู้รบระหว่างกัน แต่อีกด้านหนึ่งกลับทำให้ประเทศทั้งสามต้องแสวงหาความอยู่รอดด้วยการคานดุลอำนาจ (โดยเฉพาะระหว่างสหภาพโซเวียตกับจีน) โดยหันไปปรับความสัมพันธ์กับประเทศอื่น ๆ ที่มีระบอบการปกครองแตกต่างกัน โดยเฉพาะในกรณีของจีนที่เริ่มปรับความสัมพันธ์กับประเทศต่าง ๆ ตั้งแต่กลางคริสต์ทศวรรษที่ 1970 เพื่อป้องกันมิให้ตนเองถูกโดดเดี่ยวภายหลังการกระชับความสัมพันธ์ระหว่างสหภาพโซเวียตกับเวียดนาม

ข. การปฏิวัติอิหร่าน ค.ศ. 1979

เงื่อนไขสำคัญที่นำไปสู่การทำทลายความไม่ชอบธรรมภายใต้การปกครองระบอบซาร์ (Shah) ในอิหร่านสะสมอย่างต่อเนื่องนับตั้งแต่คริสต์ทศวรรษที่ 1970 ล้วนมีที่มาจากกราดำเนินนโยบายและการบริหารประเทศที่ผิดพลาดและแนวโน้มเอียงตามแนวชาติตะวันตกมากเกินไปของพระเจ้าซาร์ ไม่ว่าจะเป็นการใช้งบประมาณแผ่นดินไปกับการใช้จ่ายฟุ่มเฟือยเพื่อเฉลิมฉลองในโอกาสครบ 2,500 ปีแห่งการสถาปนาอาณาจักรเปอร์เซียในปี ค.ศ. 1971 และแม้การเติบโตทางเศรษฐกิจของอิหร่านอันเนื่องมาจากทรัพยากรน้ำมันจะเกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง แต่อิหร่านต้องประสบกับภาวะเงินเฟ้อและช่องว่างระหว่างคนรวยกับคนยากจนเพิ่มมากขึ้น นอกจากนี้การที่พระเจ้าซาร์ทรงเปลี่ยนการนับเวลาปฏิทินจากเดิมที่อิงกับฮีจเราะห์ศักราชตามหลักศาสนาอิสลามมาเป็นการนับปฏิทินโดยอิงจากปีแรกที่กษัตริย์ไซรัส (Cyrus) เสด็จเถลิงถวัลย์ การดำเนินนโยบายเพื่อเอาใจสหรัฐอเมริกา โดยเฉพาะในสมัยประธานาธิบดีจิมมี คาร์เตอร์ (Jimmy Carter) รวมทั้งการดำเนินมาตรการปราบปรามฝ่ายต่อต้านรัฐบาลที่รุนแรงนั้น ยังทำให้บรรดากลุ่มชาตินิยมและบรรดาผู้นำศาสนาอิสลามรู้สึกไม่พอใจ โดยเฉพาะอะยาโตนลเลาะห์ โคไมนี (Ayatollah Khomeini) ที่มีบทบาทสำคัญในการโค่นล้มระบอบซาร์และสถาปนาสาธารณรัฐอิสลามขึ้นในอิหร่าน

ความสำเร็จในการปฏิวัติอิหร่าน ค.ศ. 1979 จึงเป็นแรงผลักดันสำคัญที่ทำให้ศาสนาอิสลามมีความแข็งแกร่ง (Islamic Empowerment) ในชุมชนมุสลิมทั่วโลก รวมทั้งภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ในกรณีของไทยและฟิลิปปินส์ ซึ่งจะขอล่าวารายละเอียดในภายหลัง

อย่างไรก็ดี แม้จะพบข้อเหี่ยวร้างบางประการเกี่ยวกับอิทธิพลของการปฏิวัติอิหร่านในฐานะแม่แบบสำคัญของอิสลามิกายซ็อะหฺที่ที่จะมาปรับใช้ในบริบทของภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ซึ่งชาวมุสลิมส่วนใหญ่เป็นอิสลามิกายซุนหนี่ แต่ไม่อาจปฏิเสธว่าความสำเร็จของการปฏิวัติอิหร่านข้างต้นที่นำไปสู่การสถาปนาระบอบเทวนิยมอิสลามบริสุทธิ์ (Purist Islamic Theocracy) ขึ้นในอิหร่านนั้น ได้กลายเป็นแรงบันดาลใจครั้งสำคัญที่ทำให้ชาวมุสลิมทั่วโลกรู้สึกเชื่อมั่นในพลังอำนาจของอัตลักษณ์ความเป็นอิสลาม และความแข็งแกร่งของอิสลามในการระดมมวลชน¹⁵¹

ค. การต่อต้านการรุกรานของสหภาพโซเวียตในอัฟกานิสถาน

สหภาพโซเวียตให้การสนับสนุนอัฟกานิสถานเพื่อขยายอิทธิพลของตนตั้งแต่คริสต์ทศวรรษที่ 1950 เช่น การสร้างถนน เขื่อน หรือแม้แต่ท่อส่งน้ำมัน จนทำให้พรรคคอมมิวนิสต์สามารถโค่นล้มระบอบกษัตริย์ได้ในคริสต์ทศวรรษที่ 1970 และเร่งการปฏิรูปสังคมให้ เป็นไปตามลัทธิคอมมิวนิสต์ แต่เนื่องด้วยการดำเนินนโยบายของพรรคคอมมิวนิสต์ซึ่งขัดต่อประเพณีและวัฒนธรรมของชาวมุสลิม โดยเฉพาะประเด็นเรื่องการแบ่งสรรที่ดินและการให้สิทธิสตรีขัดต่อศาสนาและประเพณี จึงทำให้พรรคคอมมิวนิสต์ในอัฟกานิสถานขาดการสนับสนุนจากมวลชนและเริ่มอ่อนแอลง

สหภาพโซเวียตในฐานะผู้นำค่ายสังคมนิยมคอมมิวนิสต์ประเทศหนึ่งจึงไม่อาจยอมรับการเสื่อมถอยอำนาจของตนได้ ด้วยเหตุนี้ สหภาพโซเวียตจึงส่งกองกำลังของตนเข้าไปยังอัฟกานิสถานในปี ค.ศ. 1979 ซึ่งนอกจากจะเป็นเพราะต้องการขยายอิทธิพลของตนในเอเชียแล้ว ยังเป็นเพราะต้องการให้พรรคคอมมิวนิสต์มีอำนาจปกครองอัฟกานิสถานต่อไป และปกป้องผลประโยชน์ของตนในอัฟกานิสถานจากอิหร่านและชาติตะวันตกอื่น ๆ¹⁵²

¹⁵¹ Barry Desker, "The Jemaah Islamiyah (JI) Phenomenon in Singapore," *Contemporary Southeast Asia* 25, 3 (December 2003): 491-492.

¹⁵² Shou Zhang and Mike Jacobs, *The Soviet Invasion of Afghanistan, 1979-1989*. December 2001. Available from: http://nhs.needham.k12.ma.us/cur/Baker_00/2002-p4/baker_p4_12-01_mj_sz/; INTERNET.

สหรัฐฯ ในฐานะผู้นำค่ายเสรีประชาธิปไตยจึงไม่อาจนิ่งเฉยอยู่ได้ โดยสหรัฐฯ ให้การสนับสนุนด้านการเงินและอาวุธแก่ฝ่ายต่อต้านคอมมิวนิสต์ที่เรียกว่า “กลุ่มมูจาฮิดีน” โดยยึดถือแนวทางการทำสงครามอันศักดิ์สิทธิ์ (Holy War) ตามหลักศาสนาอิสลาม และใช้ยุทธวิธีสงครามกองโจรและการก่อการร้ายเป็นเครื่องมือต่อต้านสหภาพโซเวียต นอกจากนี้ องค์การสหประชาชาติยังประณามการกระทำของสหภาพโซเวียตและเรียกร้องให้สหภาพโซเวียตถอนกำลังทหารออกจากอัฟกานิสถาน ขณะที่ประชาชนจากชาติอาหรับหลายประเทศให้การสนับสนุนด้านการเงินแก่อัฟกานิสถาน ปัจจัยเหล่านี้ล้วนทำให้สหภาพโซเวียตไม่สามารถเอาชนะฝ่ายมูจาฮิดีนได้ และทำให้ประธานาธิบดีไมคาอิล กอร์บาชอฟ (Mikhail Gorbachev) ซึ่งดำเนินนโยบายหลักใน 2 แนวทาง อันได้แก่ เปเรสตรอยก้า (Perestroika) และกลาสนอส (Glasnost) ที่มุ่งปฏิรูปโครงสร้างทางการเมืองให้มีประสิทธิภาพ และเปิดกว้างทางความคิดให้เป็นประชาธิปไตยมากขึ้นนั้น ตัดสินใจถอนทหารออกจากอัฟกานิสถานในปี ค.ศ. 1989¹⁵³

ความล้มเหลวในการยึดครองอัฟกานิสถาน นอกจากจะทำให้สหภาพโซเวียตสูญเสียกองกำลังกว่า 15,000 นาย งบประมาณหลายพันล้านเหรียญสหรัฐฯ และอาวุธยุทโธปกรณ์จำนวนมากซึ่งถูกฝ่ายมูจาฮิดีนทำลายด้วยอาวุธแบบใหม่ที่สหรัฐฯ ให้การสนับสนุนแล้ว ความล้มเหลวดังกล่าวยังเป็นปัจจัยหนึ่งที่ทำให้สหภาพโซเวียตต้องล่มสลายลงในปี ค.ศ. 1991

ที่สำคัญ ชัยชนะของฝ่ายมูจาฮิดีนที่สามารถต้านทานการรุกรานของสหภาพโซเวียตได้นั้น นอกจากจะเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้สายสัมพันธ์ระหว่างนักรบมูจาฮิดีนในฐานะพี่น้องชาวมุสลิมด้วยกันแน่นแฟ้นยิ่งขึ้นแล้ว ยังมีอิทธิพลให้บรรดานักรบมูจาฮิดีนซึ่งเดินทางมาจากประเทศต่าง ๆ รวมทั้งไทยและฟิลิปปินส์ต่างมีความฮึกเหิมที่จะต่อสู้ในการปลดแอกตนเองจากการปกครองที่กดขี่หรือการรุกรานที่ไม่ชอบธรรมในประเทศของตนในภายหลัง เพราะเชื่อว่า “อาวุธแห่งความศรัทธาเป็นอาวุธที่แข็งแกร่งและมีประสิทธิภาพมากที่สุดในโลก”

¹⁵³ M. Hassan Kakar, *Afghanistan: The Soviet Invasion and the Afghan Response, 1979-1982* (Berkeley: University of California Press, 1995). Available from: <http://ark.cdlib.org/ark:/13030/ft7b69p12h/>; INTERNET.

3.2.1 รัฐ การก่อการร้าย และขบวนการก่อการร้ายในไทย ปี ค.ศ. 1976-1991

ขณะที่บริบทการเมืองระหว่างประเทศ ปี ค.ศ. 1945-1975 เป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้ปัญหาการก่อการร้ายปะทุขึ้นและพัฒนาความรุนแรงในไทย ทั้งการก่อการร้ายคอมมิวนิสต์และการก่อการร้ายแบ่งแยกดินแดน แต่บริบทการเมืองระหว่างประเทศ ปี ค.ศ. 1976-1991 พบว่าการลดบทบาทของสหรัฐฯ ภายหลังจากสงครามเวียดนามอันนำไปสู่การแข่งขันระหว่างสหภาพโซเวียตและจีนเพื่อเข้ามามีอำนาจในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ และการปะทะสังสรรค์ระหว่างประเทศสังคมนิยมคอมมิวนิสต์ กลับเชื้อให้เกิดปัญหาการก่อการร้ายคอมมิวนิสต์ในไทยผ่นคลายลงเป็นอย่างมาก โดยเฉพาะการที่จีนหันมาปรับความสัมพันธ์กับประเทศอื่น ๆ ที่มีระบอบการปกครองต่างกัน

ตรงกันข้าม บริบทการเมืองระหว่างประเทศ ปี ค.ศ. 1976-1991 กลับทำให้ปัญหาการก่อการร้ายแบ่งแยกดินแดนในไทยมีความรุนแรงและซับซ้อนยิ่งขึ้น โดยเฉพาะความสำเร็จในการปฏิวัติอิหร่าน ค.ศ. 1979 ที่กลายเป็นเสมือนแรงบันดาลใจและความฮึกเหิมให้แก่ชาวมุสลิมที่กำลังเคลื่อนไหวเพื่อปลดแอกตนเอง ที่สำคัญ อิทธิพลของการปฏิวัติอิหร่านยังทำให้เอกภาพภายในขบวนการแบ่งแยกดินแดนแต่ละกลุ่มต้องสั่นคลอนอันเนื่องมาจากความแตกแยกทางความคิด และทำให้รัฐไทยต้องเผชิญกับขบวนการก่อการร้ายแบ่งแยกดินแดนในปริมาณที่มากขึ้นด้วย

3.2.1.1 การคุกคามของลัทธิคอมมิวนิสต์ ปี ค.ศ. 1976-1991

การที่สหภาพโซเวียตและเวียดนามพยายามปิดล้อมและโดดเดี่ยวจีน โดยเข้ามามีอิทธิพลในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้อย่างต่อเนื่องหลังจากที่สหรัฐฯ ลดบทบาทของตนไปอย่างมาก และทำให้จีนต้องปรับเปลี่ยนนโยบายต่างประเทศของตน โดยหันไปสร้างพันธมิตรกับประเทศอื่น ๆ ในภูมิภาคที่มีได้ปกครองด้วยระบอบคอมมิวนิสต์ เป็นปัจจัยสำคัญที่ส่งผลให้ไทยปรับเปลี่ยนการดำเนินนโยบายต่างประเทศใหม่ด้วยการเป็นมิตรกับทุกประเทศและทุกค่าย การเมืองด้วยเช่นกัน ดังจะเห็นได้จากการที่พลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ เดินทางไปต่างประเทศบ่อยครั้งเพื่อกระชับความสัมพันธ์ทางการทูตและการค้ากับทุกประเทศทั่วโลก ซึ่งรวมถึงประเทศจีน และประเทศเพื่อนบ้านในอินโดจีน โดยเฉพาะเวียดนาม เช่น การเดินทางไปเยือนจีนอย่างเป็นทางการ

ทางการในเดือนเมษายน ค.ศ. 1979 เพื่อฟื้นฟูความสัมพันธ์กับจีนอีกครั้งหนึ่ง พร้อมกันนี้ยังได้ต่อรองกับจีนที่ขอให้ไทยสนับสนุนรัฐบาลพลพต โดยให้ยุติการสนับสนุน พคท. เป็นการแลกเปลี่ยน¹⁵⁴ ทั้งนี้ การที่จีนยอมรับข้อต่อรองของไทยข้างต้นนั้น นอกจากจะแสดงถึงความต้องการของจีนในการแสวงหาพันธมิตรเพื่อขจัดอิทธิพลของสหภาพโซเวียตและเวียดนามอย่างยั่งยืนแล้ว ยังทำให้เห็นว่า จีนได้มองการสนับสนุนงานปฏิวัติแก่ พคท. เป็นประเด็นรองไปเสียแล้ว หรือการฟื้นฟูความสัมพันธ์กับเวียดนาม และส่งผลให้นายกรัฐมนตรีเวียดนามเดินทางมาเยือนไทยอย่างเป็นทางการในระหว่างวันที่ 6-10 กันยายน ค.ศ. 1978 ซึ่งจากการแลกเปลี่ยนข้อคิดเห็นทางการเมือง ปรากฏว่า เวียดนามตกลงที่จะเลิกสนับสนุน พคท.¹⁵⁵

การปะทะสังสรรค์กันระหว่างประเทศระหว่างประเทศสังคมนิยม

คอมมิวนิสต์จีนทำให้ต้องพยายามคานดุลอำนาจโดยหันไปปรับความสัมพันธ์กับประเทศอื่น ๆ ที่ปกครองต่างระบอบกันนับตั้งแต่ช่วงครึ่งหลังของคริสต์ทศวรรษที่ 1970 ข้างต้น จึงเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้ความรุนแรงจากการก่อการร้ายคอมมิวนิสต์ในไทยผ่อนคลายลงตามไปด้วย และทำให้รัฐบาลพลเอกเกรียงศักดิ์ฯ สามารถจัดการกับปัญหาการก่อการร้ายคอมมิวนิสต์ด้วยการดำเนินนโยบายผ่อนคลายนโยบายทางการเมืองมากขึ้น ดังปรากฏจากการอนุญาตให้กลุ่มการเมืองต่าง ๆ สามารถเคลื่อนไหวทางการเมืองได้อย่างเปิดเผย ยกเลิกมาตรการกวดขันกับหนังสือพิมพ์ ยกเลิกกฎอัยการศึก รวมถึงเชิญชวนให้ปัญญาชนที่ลี้ภัยออกนอกประเทศกลับประเทศไทย ที่สำคัญยังได้เสนอพระราชบัญญัตินิรโทษกรรมให้แก่ผู้กระทำความผิดจากการชุมนุมในมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ระหว่างวันที่ 4-6 ตุลาคม ค.ศ. 1976 ซึ่งเป็นมาตรการหนึ่งที่ทำให้เหล่าปัญญาชนซึ่งเริ่มแตกหักกับ พคท. ทอยยกกลับเข้าสู่เมืองอีกครั้ง พร้อมทั้งเปิดฉากวิพากษ์วิจารณ์ พคท. อย่างรุนแรง¹⁵⁶

ผลกระทบจากการที่จีนยุติการสนับสนุนงานปฏิวัติของ พคท. และปิดสถานีวิทยูเสียดประชาชนแห่งประเทศไทยอย่างเป็นทางการในวันที่ 10 กรกฎาคม ค.ศ. 1979¹⁵⁷ และการที่

¹⁵⁴ Sukhumbhand Paribatra, *From Enmity to Alignment: Thailand's Evolving Relations With China* (Bangkok: Institute of Security and International Studies, Chulalongkorn University, 1987), p. 17.

¹⁵⁵ บัญชา สุมา, “การเคลื่อนไหวของพวกคอมมิวนิสต์กับนโยบายป้องกันและปราบปรามของรัฐบาล (พ.ศ. 2500-2523),” หน้า 128-129.

¹⁵⁶ สมบัติ อารังธัญวงศ์, *การเมืองการปกครองไทย: ยุคเผด็จการ – ยุคปฏิรูป* (กรุงเทพฯ: เสมาธรรม, 2548), หน้า 455, 459.

¹⁵⁷ William R. Heaton, “China and Southeast Asian Communist Movements: The Decline of Dual Track Diplomacy,” *Asian Survey* 22, 8 (August 1982): 785.

เวียดนามดำเนินการกดดันสมาชิก พคท. ออกจากลาวถึง 21 จุด ตั้งแต่เดือนมกราคม ค.ศ. 1979¹⁵⁸ ถือเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้ พคท. อ่อนกำลังลงไปอย่างมาก ดังจะเห็นได้จากสถิติการปะทะกันระหว่างกองกำลังติดอาวุธของ พคท. กับกองกำลังของรัฐก็มีแนวโน้มลดลงอย่างต่อเนื่องจาก 1,050 ครั้งในปี ค.ศ. 1977 เหลือ 967 และ 732 ครั้งในปี ค.ศ. 1978 และ 1979 ตามลำดับ¹⁵⁹

นอกจากนี้ บริบทการเมืองระหว่างประเทศที่เปลี่ยนแปลงไปจากการปรับความสัมพันธ์ระหว่างประเทศสังคมนิยมคอมมิวนิสต์จนทำให้ปัญหาการก่อการร้ายคอมมิวนิสต์เริ่มคลี่คลายลงนั้น ยังมีอิทธิพลต่อการปรับเปลี่ยนวิสัยทัศน์ของรัฐบาลไทยในการแก้ไขปัญหาการก่อการร้ายคอมมิวนิสต์โดยหันมาดำเนินนโยบายเชิงรุกทางการเมือง (Political Offensive) แทนการใช้กำลังปราบปรามมากขึ้น ซึ่งปรากฏให้เห็นอย่างเป็นรูปธรรมในรัฐบาลของพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ในกรณีการประกาศใช้คำสั่งนายกรัฐมนตรี ที่ 66/2523 เรื่อง การต่อสู้เพื่อเอาชนะคอมมิวนิสต์ หรือที่เรียกกันว่า “นโยบาย 66/2523” ในวันที่ 23 เมษายน ค.ศ. 1980 และคำสั่งนายกรัฐมนตรี ที่ 65/2525 เรื่อง แผนรุกทางการเมือง หรือที่เรียกกันว่า “นโยบาย 65/2525” ในวันที่ 27 พฤษภาคม ค.ศ. 1982 ซึ่งนอกจากจะส่งผลให้ประชาชน และบรรดานิสิต นักศึกษาใน 33 จังหวัดกว่า 25,884 คนที่เคยเข้าร่วมหรือเป็นแนวร่วมกับ พคท. ต่างพากันกลับสู่สังคม และกลายเป็นผู้ร่วมพัฒนาชาติไทยแล้ว¹⁶⁰ ยังส่งผลให้กองกำลังติดอาวุธของ พคท. อ่อนแอลงและพ่ายแพ้แก่กองกำลังของรัฐบาลภายใต้ปฏิบัติการต่าง ๆ เป็นลำดับ เช่น ปฏิบัติการผาเมืองเผด็จศึกที่สามารถทำลายฐานที่มั่นของ พคท. บริเวณเขาค้อ จ.เพชรบูรณ์ได้ในปี ค.ศ. 1981 ปฏิบัติการสุริยวงศ์ที่สามารถทำลายฐานที่มั่นของ พคท. ใน จ. น่านในปี ค.ศ. 1982 ตลอดจนจนยังสามารถยึดค่าย 508 ซึ่งเป็นศูนย์บัญชาการของ พคท. ภาคใต้ใน จ.สุราษฎร์ธานีได้ในเดือนมีนาคม ปี ค.ศ. 1982¹⁶¹

ความเชื่อมั่นว่าลัทธิคอมมิวนิสต์จะไม่อยู่ในฐานะที่เป็นภัยคุกคามต่อความมั่นคงของไทยเริ่มเป็นที่แน่นอนมากขึ้นในคริสต์ทศวรรษที่ 1980 เมื่อสหภาพโซเวียตภายใต้การนำ

¹⁵⁸ บัญชา สุมา, “การเคลื่อนไหวของพวกคอมมิวนิสต์กับนโยบายป้องกันและปราบปรามของรัฐบาล (พ.ศ. 2500-2523),” หน้า 129.

¹⁵⁹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 57.

¹⁶⁰ สมบัติ อ่างธัญวงศ์, การเมืองการปกครองไทย: ยุคเผด็จการ – ยุคปฏิรูป, หน้า 496.

¹⁶¹ Chai-Anan Samudavanija, Kusuma Snitwongse, and Suchit Bunbongkarn, *From Armed Suppression to Political Offensive: Attitudinal Transformation of Thai Military Officers Since 1976*, pp. 193-194.

ของนายมิคาอิล กอร์บาชอฟ (Mikhail Gorbachev) ได้ดำเนินนโยบายหลักใน 2 แนวทาง อันได้แก่ เปเรสตรอยก้า (Perestroika) และกลาสนอส (Glasnost) ที่มุ่งปฏิรูปโครงสร้างทางการเมืองให้มีประสิทธิภาพ และเปิดกว้างทางความคิดให้เป็นประชาธิปไตยมากขึ้น ทั้งนี้ในส่วนดำเนินนโยบายต่างประเทศนั้น Gorbachev ได้ปรับเปลี่ยนนโยบายด้วยการยุติการเผชิญหน้ากับโลกตะวันตก และจีน พร้อมทั้งหันมาใช้นโยบายทางการทูต แทนการแข่งขันกันด้านอาวุธ ดังจะเห็นได้จากการที่ Gorbachev เดินทางไปประชุมสุดยอดกับประธานาธิบดีโรนัลด์ เรแกน (Ronald Regan) แห่งสหรัฐฯ ที่กรุงเจนีวา ในเดือนพฤศจิกายน ค.ศ. 1980 ส่วนในกรณีของจีนนั้น Gorbachev ได้ยุติการเผชิญหน้ากับจีนที่ดำเนินมานับตั้งแต่การเสนอระบบความมั่นคงร่วมกันในเอเชียในปี ค.ศ. 1969 ตลอดจนการสนับสนุนเวียดนามซึ่งยึดครองกัมพูชาในปลายปี ค.ศ. 1978 ด้วยการเดินทางไปเยือนจีนอย่างเป็นทางการในเดือนพฤษภาคม ค.ศ. 1989 นอกจากนี้ การพังทลายลงของระบอบคอมมิวนิสต์ในยุโรปตะวันออกในปี ค.ศ. 1989 เช่น ความพ่ายแพ้จากการเลือกตั้งของพรรคคอมมิวนิสต์ในโปแลนด์ การล้มเลิกการปกครองแบบพรรคเดียวและหันมาใช้แนวทางสังคมประชาธิปไตยแทนในฮังการี การจัดให้มีการเลือกตั้งทั่วไปในเชคโกสโลวาเกีย การก่อรัฐประหารภายในพรรคคอมมิวนิสต์ในบัลแกเรีย การลุกฮือต่อต้านพรรคคอมมิวนิสต์จนกลายเป็นเหตุการณ์นองเลือดในโรมาเนีย การพังทลายของกำแพงเบอร์ลินจนนำไปสู่การรวมเยอรมนีในปี ค.ศ. 1990 ตลอดจนการถอนทหารออกจากกัมพูชาของเวียดนามในปี ค.ศ. 1989 ยังตอกย้ำให้เห็นถึงบริบทการเมืองระหว่างประเทศ ทั้งในระดับโลกและในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ที่ผ่อนคลายความตึงเครียดลงไปอย่างมากด้วยเช่นกัน

ลัทธิคอมมิวนิสต์ในฐานะที่เป็นภัยคุกคามต่อความมั่นคงของประเทศเสรีประชาธิปไตย รวมทั้งประเทศไทยได้หมดเขี้ยวเล็บจนนำไปสู่การสิ้นสุดของสงครามเย็นระหว่างสหรัฐฯ กับสหภาพโซเวียต เมื่อสหภาพโซเวียตในฐานะผู้นำโลกสังคมนิยมคอมมิวนิสต์ได้ล่มสลายลงอย่างเป็นทางการ ภายหลังการสิ้นอำนาจของ Gorbachev และการสิ้นบทบาทของพรรคคอมมิวนิสต์ ตลอดจนการแยกตัวเป็นรัฐอิสระของรัฐต่าง ๆ ที่เคยอยู่ภายใต้การปกครองของสหภาพโซเวียตในนาม “รัฐอิสระในเครือจักรภพ (Commonwealth of Independent States: CIS)” ในปลายปี ค.ศ. 1991

จะเห็นได้ว่า บริบทการเมืองระหว่างประเทศที่เปลี่ยนแปลงไป กล่าวคือ ความขัดแย้งระหว่างประเทศในค่ายคอมมิวนิสต์ ไม่ว่าจะเป็นจีนกับสหภาพโซเวียต หรือจีนกับเวียดนาม โดยเฉพาะภายหลังที่เวียดนามใช้กำลังรุกรานกัมพูชาในปลายปี ค.ศ.

1978 เป็นปัจจัยสำคัญที่เอื้อให้การปรับเปลี่ยนการดำเนินนโยบายต่างประเทศของไทย ในการป้องกันและแก้ไขปัญหาคอมมิวนิสต์เป็นไปได้โดยสะดวกขึ้น ไม่ว่าจะเป็นการเจรจาต่อรองกับจีนเพื่อให้ยุติการสนับสนุนช่วยเหลือ พคท. หรือการกระชับความสัมพันธ์กับเวียดนามจนสามารถบั่นทอนกำลัง พคท. ซึ่งใช้ลาวเป็นฐานปฏิบัติการ ลงไปได้มาก และเมื่อรัฐบาลไทยได้ปรับเปลี่ยนรูปแบบนโยบายป้องกันและปราบปรามคอมมิวนิสต์ภายในประเทศ โดยใช้ “การเมืองนำการทหาร” ไม่ว่าจะเป็นนโยบาย 66/2523 และ 65/2525 ซึ่งสอดคล้องเหมาะสมกับบริบทการเมืองระหว่างประเทศข้างต้น ด้วยแล้ว ก็ยังทำให้ พคท. อ่อนกำลังลงไปอย่างมาก จนกระทั่งต้องยุติการต่อสู้ด้วยอาวุธ และปิดฉากการเคลื่อนไหวในประเทศไทยในที่สุด*

3.2.1.2 ความพยายามแบ่งแยกดินแดนจังหวัดชายแดนภาคใต้ ปี ค.ศ. 1976-1991

ในขณะที่บริบทการเมืองระหว่างประเทศ ค.ศ. 1975-1991 ซึ่งได้แก่ การปะทะสังสรรค์ระหว่างประเทศสังคมนิยมคอมมิวนิสต์จะเอื้อให้ไทยสามารถปรับความสัมพันธ์กับประเทศคอมมิวนิสต์ โดยเฉพาะจีนและเวียดนาม จนส่งผลให้ปัญหาการก่อการร้ายคอมมิวนิสต์ในไทยและกองกำลังของ พคท. อ่อนกำลังลงเป็นลำดับก็ตาม แต่บริบทการเมืองระหว่างประเทศในช่วงนี้ โดยเฉพาะการปฏิวัติอิหร่าน ค.ศ. 1979 กลับมีอิทธิพลที่ทำให้ปัญหาการก่อการร้ายเพื่อแบ่งแยกดินแดนจังหวัดชายแดนภาคใต้ของไทยรุนแรงขึ้น

บริบทการเมืองระหว่างประเทศที่เอื้อให้ปัญหาการก่อการร้ายคอมมิวนิสต์ในไทย ผ่อนคลายลงเป็นลำดับนั้น ทำให้รัฐไทยหันมาแก้ไขปัญหาความพยายามแบ่งแยกดินแดนจังหวัดชายแดนภาคใต้ของประเทศอย่างเป็นทางการเป็นครั้งแรก ดังจะเห็นได้จากการออกนโยบายความมั่นคงแห่งชาติเกี่ยวกับจังหวัดชายแดนภาคใต้ในปี ค.ศ. 1978 ตามมติคณะรัฐมนตรีในวันที่ 24 มกราคม ค.ศ. 1978 ซึ่งให้ความสำคัญกับการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นภายใต้มิติอื่น ๆ ที่นอกเหนือจากมิติการปราบปรามแต่เพียงอย่างเดียว ไม่ว่าจะเป็นการพัฒนาเศรษฐกิจ การยับยั้งความพยายามของขบวนการก่อการร้ายแบ่งแยกดินแดนในเวทีระหว่างประเทศ โดยเฉพาะองค์การการประชุมโลกอิสลาม (Organization of the Islamic Conference: OIC) และการ

* โปรดดูเพิ่มเติมใน บัญชร ชาวลศิลป์, พลตรี, ดับไฟใต้ (กรุงเทพฯ: แสงดาว, 2537), หน้า 415-423.

ประชุมรัฐมนตรีต่างประเทศโลกอิสลาม (Islamic Conference of Foreign Ministers: ICFM)* การพัฒนาการศึกษาและส่งเสริมการใช้ภาษาไทยภายใต้ปฏิบัติการทางจิตวิทยา การปรับปรุงประสิทธิภาพข้าราชการและองค์การบริหารราชการ ตลอดจนการเปิดโอกาสให้ชาวมุสลิมมีส่วนร่วมทางการเมืองมากขึ้น ภายใต้กลไกกำกับดูแลของคณะกรรมการใน 2 ระดับ คือ คณะกรรมการอำนวยการแก้ไขปัญหาคความมั่นคงจังหวัดชายแดนภาคใต้ (อปชต.) โดยมีเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติเป็นประธาน และคณะกรรมการแก้ไขปัญหาคความมั่นคงจังหวัดชายแดนภาคใต้ระดับท้องถิ่น (ปชต.-ท.) โดยมีแม่ทัพภาคที่ 4 เป็นประธาน¹⁶² แต่เนื่องจากการนำนโยบายดังกล่าวไปปฏิบัติยังอยู่ในระยะแรกเริ่ม จึงเป็นเหตุให้ผลการดำเนินงานยังไม่ปรากฏผลเด่นชัดหรือเป็นรูปธรรมมากนัก ขณะที่ความรุนแรงจากปฏิบัติการต่าง ๆ ของขบวนการก่อการร้ายแบ่งแยกดินแดนก็มีได้ลดลงไปแต่อย่างใด

ความสำเร็จในการปฏิวัติอิหร่าน ค.ศ. 1979 เพื่อสถาปนาระบอบการปกครองตามหลักศาสนาอิสลาม นอกจากจะเป็นแรงบันดาลใจที่ทำให้ขบวนการก่อการร้ายแบ่งแยกดินแดนในไทยยังคงเคลื่อนไหวต่อไปอันเนื่องมาจากเป้าหมายสูงสุดที่คล้ายคลึงกันแล้ว การแตกแยกทางความคิดภายในขบวนการแบ่งแยกดินแดนบางกลุ่มอันเนื่องมาจากอิทธิพลของการปฏิวัติอิหร่านยังส่งผลให้รัฐไทยต้องเผชิญกับขบวนการก่อการร้ายในปริมาณที่เพิ่มขึ้นอีกด้วย

ในกรณีขบวนการ BNPP แม้ BNPP จะอ่อนกำลังลงภายหลังการปราบปรามของรัฐบาลภายใต้แผนปฏิบัติการต่าง ๆ ในระหว่างปี ค.ศ. 1968-1975** แต่ปัจจัยสำคัญที่ทำให้ขบวนการ BNPP อ่อนกำลังลงอย่างมากจนแทบจะหมดความสำคัญในความรู้สึกของหน่วยข่าวกรองของรัฐบาลไทย¹⁶³ ก็คือ การเสียชีวิตของนายอดุลย์ ณ สายบุรีในฐานะผู้นำขบวนการในปี

* โปรดดูเพิ่มเติมใน Omar Farouk, "The Historical and Transnational Dimensions of Malay-Muslim Separatism in Southern Thailand," in *Armed Separatism in Southeast Asia*, eds. Lim Joo-Jock and Vani Shanmugaratnam, p. 250.

¹⁶² อัครเดช ม่วงอ่อน, พลตรี, "บทบาทของศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ในการแก้ไขปัญหาด้านการเมืองการปกครองในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้," (เอกสารวิชาการส่วนบุคคล หลักสูตรการเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตยสำหรับนักบริหารระดับสูง รุ่นที่ 3 สถาบันพระปกเกล้า, 2542), หน้า 16-19, 28.

** โปรดดูเพิ่มเติมใน Arong Suthasasna, "Thai Society and the Muslim Minority," in *The Muslims of Thailand Volume 2: Politics of the Malay-Speaking South*, ed. Andrew D. W. Forbes (Gaya, India: Centre for South East Asian Studies, 1989), p. 99; W. K. Che Man, *Muslim Separatism: The Moros of Southern Philippines and the Malays of Southern Thailand*, p. 100.

¹⁶³ เมธี อรรถมรังสี, พลตรี, "ชาวไทยมุสลิม 4 จังหวัดชายแดนภาคใต้กับความมั่นคงของชาติ," (เอกสารวิจัยส่วนบุคคล วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร, 2532), หน้า 79.

ค.ศ. 1977 ตลอดจนการพ่ายแพ้การเลือกตั้งในรัฐกลันตันของพรรค PAS ซึ่งเป็นผู้ให้การสนับสนุนสำคัญแก่ขบวนการดังกล่าว ในปี ค.ศ. 1978 ที่ยังผลให้ขบวนการ BNPP มีกองกำลังติดอาวุธไม่ถึง 50 คน ทั้งนี้สมาชิกบางส่วนได้หันไปเข้าร่วมกับขบวนการ PULO บางส่วนหันไปถือสัญชาติมาเลเซียและใช้ชีวิตที่นั่น ขณะที่อีกส่วนหนึ่งกลับหันไปปรับปรุงรูปแบบของขบวนการใหม่ภายใต้การบริหารของคณะกรรมการกลาง 15 คน โดยมีนายบัดรี ฮัมดัน และนายซัมซุดดิน อับดุลซัลละห์ เป็นผู้นำ และจำกัดปฏิบัติการส่วนใหญ่ในพื้นที่บ้านปานาละ จ.ปัตตานี

นอกจากนี้ อิทธิพลทางความคิดจากการปฏิวัติอิหร่านในปี ค.ศ. 1979^{*} ยังส่งผลให้ขบวนการ BNPP หันมาเน้นความเป็นอิสลาม (Islamism) นอกจากความเป็นชาตินิยมล้ายดังปรากฏจากการเปลี่ยนชื่อเป็นขบวนการแนวร่วมปลดปล่อยอิสลามปัตตานี (Pattani Islamic Liberation Front) หรือชื่อที่รู้จักกันในภาษามลายูว่า ขบวนการ BIPP (Barisan Islam Pembebasan Patani) ในปี ค.ศ. 1986 โดยขบวนการ BIPP ยังดำเนินการเคลื่อนไหวทางการเมืองอยู่ในมาเลเซีย ประกอบกับยังคงไว้ซึ่งการคัดค้านการตั้งนิคมสร้างตนเองของรัฐบาลด้วยการโจมตีสถานที่ราชการและสถานีตำรวจ ตลอดจนการลอบทำร้ายนักธุรกิจชาวจีนและชาวพุทธที่เข้ามาตั้งถิ่นฐานในนิคมสร้างตนเอง และมุ่งแบ่งแยกดินแดนเพื่อฟื้นฟูอาณาจักรปัตตานี โดยมีสุลต่านหรือราชาเป็นผู้ปกครองดังเช่นในอดีต¹⁶⁴

ส่วนกรณีขบวนการ BRN แม้จะยังคงก่อความรุนแรงอยู่เป็นระยะ เช่น เหตุการณ์ลอบวางระเบิดโจมตีรถบรรทุกใน จ.ยะลา ในวันที่ 31 ตุลาคม ค.ศ. 1979 จนมีผู้เสียชีวิต 12 คน และบาดเจ็บ 8 คน หรือการลอบวางระเบิดตั้งเวลาจำนวน 6 ลูกกลางเมือง จ.ยะลา ในวันที่ 7 มีนาคม ค.ศ. 1980 จนมีผู้เสียชีวิตและบาดเจ็บรวม 7 คน¹⁶⁵ แต่การปฏิวัติอิหร่าน ค.ศ.

^{*} โปรดดูเพิ่มเติมใน Mohammed Amjad, *Iran: From Royal Dictatorship to Theocracy* (Westport, C.T.: Greenwood Press, 1989). ทั้งนี้ นอกจากประเทศไทยแล้ว อิทธิพลทางความคิดจากความสำเร็จในการปฏิวัติอิหร่าน ยังแพร่ขยายไปยังประเทศต่าง ๆ ทั่วโลก แม้กระทั่งประเทศเพื่อนบ้านอย่างมาเลเซีย จนทำให้นายมหาเธร์ โมฮัมหมัด นายกรัฐมนตรีมาเลเซีย ถึงกลับหันหลังให้พรรค PAS ซึ่งเป็นฝ่ายตรงข้ามทางการเมืองจะนำอิทธิพลทางความคิดดังกล่าวเป็นเครื่องมือในการปลุกปั่นประชาชน เพื่อสถาปนาสาธารณรัฐอิสลามขึ้นในมาเลเซีย โปรดดูเพิ่มเติมใน "Rapping the Firebrands," *Asiaweek* (14 September 1984): 23-27.

¹⁶⁴ Tony Davis, "Coming to Grips With Muslim Separatism," *Business in Thailand* (July 1982): 37; ชัยวัฒน์ สถาอานันท์, "อิสลามกับความรุนแรง: การศึกษาเฉพาะกรณีเหตุการณ์รุนแรงในจังหวัดภาคใต้ประเทศไทย พ.ศ. 2519-2524," ใน *จังหวัดภาคใต้กับปัญหาสิทธิมนุษยชน*, หน้า 106-107.

¹⁶⁵ ชัยวัฒน์ สถาอานันท์, "อิสลามกับความรุนแรง: การศึกษาเฉพาะกรณีเหตุการณ์รุนแรงในจังหวัดภาคใต้ประเทศไทย พ.ศ. 2519-2524," ใน *จังหวัดภาคใต้กับปัญหาสิทธิมนุษยชน*, หน้า 100-101.

1979 ทำให้ขบวนการ BRN ต้องเผชิญกับความแตกแยกระหว่างบรรดาผู้นำของขบวนการ โดยเฉพาะภายหลังการเสียชีวิตของเจ๊ะกู ดิน อัดัม ผู้นำฝ่ายปฏิบัติการทางทหารในปี ค.ศ. 1977 และความขัดแย้งอย่างรุนแรงระหว่างหะยีการิมกับหะยีเอ็ม (Haji M) ในปี ค.ศ. 1980 เมื่อหะยีการิมได้เสนอให้มีการล้มเลิกแนวคิดสังคมนิยมอิสลาม (Islamic Socialism) โดยหันไปยึดมั่นแนวคิดอิสลามบริสุทธิ์ (Pure Islam) ซึ่งได้รับอิทธิพลทางความคิดจากความสำเร็จในการปฏิวัติอิหร่าน

ความขัดแย้งระหว่างผู้นำขบวนการ BRN ดำเนินมาถึงจุดแตกหัก เมื่อเจ๊ะกู เบ็ง ผู้นำฝ่ายปฏิบัติการทหาร ได้รับเลือกให้เป็นผู้นำคนใหม่แทนหะยีการิม ความไม่ลงรอยกันระหว่างผู้นำเกี่ยวกับจุดเน้นในการมุ่งไปสู่จุดหมายที่แตกต่างกันนั้น ส่งผลให้ขบวนการ BRN ต้องแตกออกเป็น 3 กลุ่มในที่สุด ได้แก่ ขบวนการ BRN คองเกรส (BRN Congress) นำโดยเจ๊ะกู เบ็ง ซึ่งเน้นปฏิบัติการทางทหาร โดยเคลื่อนไหวกว้างในพื้นที่ยะลา และยะลา ขบวนการ BRN คอรัดิเนท (BRN Coordinate) นำโดยหะยีเอ็ม ซึ่งเน้นการเคลื่อนไหวกว้างทางการเมืองในระยะแรก เพื่อแสวงหาการสนับสนุนจากโรงเรียนสอนศาสนา ในขณะที่เน้นปฏิบัติการความรุนแรงเพียงเล็กน้อยเท่านั้น และกลุ่มสุดท้าย คือ ขบวนการ BRN อุลามา (BRN Ulama) นำโดยหะยีการิม ที่หันไปเน้นการเคลื่อนไหวกว้างทางศาสนาเป็นหลัก

ขบวนการก่อการร้ายแบ่งแยกดินแดนที่ดูจะเข้มแข็งที่สุดและเป็นภัยคุกคามต่อความมั่นคงของรัฐบาลไทยอย่างชัดเจนในช่วงเวลานี้ คงเป็นขบวนการใดไม่ได้ นอกจากขบวนการ PULO ซึ่งมีกองกำลังมากกว่าครึ่งหนึ่งของกองกำลังขบวนการก่อการร้ายแบ่งแยกดินแดนที่มีอยู่ทั้งหมด และปฏิบัติการความรุนแรงอย่างต่อเนื่องนับตั้งแต่เหตุการณ์ลอบวางระเบิดที่ท่าอากาศยานกรุงเทพฯ ในปี ค.ศ. 1977 ไม่ว่าจะเป็นการลอบวางระเบิดสถานีรถไฟกรุงเทพฯ (หัวลำโพง) ในเดือนเมษายน ค.ศ. 1978 (มีผู้บาดเจ็บและเสียชีวิตรวม 4 คน) การลอบวางระเบิดในกรุงเทพฯ จำนวน 5 แห่งภายในวันเดียวกันในเดือนกรกฎาคม ค.ศ. 1980 ซึ่งมีผู้เสียชีวิตและบาดเจ็บกว่า 40 คน การส่งจดหมายขู่ทางการไทยว่าจะทำการระเบิดสถานทูตต่างประเทศประจำประเทศไทยในกรุงเทพฯ และสถานกงสุลในสงขลา รวมทั้งสถานทูตและสถานกงสุลไทยในสิงคโปร์ อินโดนีเซีย เกาหลีใต้ และฟิลิปปินส์ในเดือนกรกฎาคม ค.ศ. 1980 การลอบวางเพลิงโรงเรียนในยะลา ในวันที่ 13 กรกฎาคม ค.ศ. 1980 หรือแม้กระทั่งการลอบยิงรถประจำทางสายนราธิวาส-

กรุงเทพฯ ในวันที่ 6 กรกฎาคม ค.ศ. 1980 โดยสังหารชาวพุทธจำนวน 5 คน และทิ้งระเบิดระเบิดว่า ปฏิบัติการนี้เป็น การแก้แค้นต่อ การที่เจ้าหน้าที่รัฐสังหารชาวมุสลิมไปหลายคน¹⁶⁶

อย่างไรก็ตาม ขบวนการ PULO ต้องเผชิญกับความแตกแยกทางความคิด ระหว่างผู้นำขบวนการอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ซึ่งแม้จะไม่ถึงขั้นแตกหักในทันทีดังเช่นขบวนการ BRN แต่ก็ เป็นรอยร้าวที่ส่งผลกระทบต่อเอกภาพของขบวนการ PULO อย่างชัดเจนในภายหลัง กล่าวคือ ะฮิฮาดิ มินโดซาลิ (Hayihadi Mindosali) ต้องการให้ขบวนการ PULO ร่วมมือกับกลุ่มโจรกรรมดาเพื่อปฏิบัติการก่อความวุ่นวายและบั่นทอนความชอบธรรมของรัฐบาลไทย ในขณะที่ อารง มูเร็ง (Arong Mooreng) กลับคัดค้านแนวคิดดังกล่าว แต่เป็นที่น่าเสียดายว่า สมาชิกขบวนการ PULO กลับเห็นด้วยกับแนวคิดของะฮิฮาดิ มินโดซาลิ อันเป็นผลให้การคัดค้านของอารง มูเร็งต้องตกไป

นอกจากปัญหาในเรื่องเอกภาพแล้ว ขบวนการ PULO ยังต้องเผชิญกับปัญหาความอยู่รอดอีกด้วย กล่าวคือ ภายหลังจากที่ทำการใหญ่ของขบวนการในนครเมกกะ ประเทศซาอุดีอาระเบียต้องปิดตัวลงและผู้นำขบวนการหลายคนถูกจับในปี ค.ศ. 1984 เนื่องจากรัฐบาลซาอุดีอาระเบียไม่พอใจที่ขบวนการ PULO พยายามเรียกร้องการออกเอกสารรับรองความเป็นพลเมืองสาธารณรัฐปัตตานีและอำนาจในการจัดเก็บภาษีจากรัฐบาลซาอุดีอาระเบีย ประกอบกับการที่ขบวนการ PULO มีความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดกับเจ้าหน้าที่พรรคบาธ (Baath Party) ในซีเรีย และเปิดที่ทำการของขบวนการขึ้นในอิหร่าน เพราะในขณะนั้นซาอุดีอาระเบียเริ่มขัดแย้งกับอิหร่าน ซึ่งมีซีเรียเป็นพันธมิตรหลัก หลังจากที่โจมตีเรือส่งน้ำมันของซาอุดีอาระเบียในสงครามเรือส่งน้ำมัน (The Tanker War) ระหว่างปี ค.ศ. 1984-1987

หากพิจารณาอย่างผิวเผินแล้ว ความแตกแยกทางความคิด ซึ่งส่วนหนึ่งเป็นผลมาความสำเร็จจากการปฏิวัติอิหร่าน จะทำให้เอกภาพภายในขบวนการต่าง ๆ ถูกทำลาย และน่าจะเป็นผลดีกับรัฐบาลไทยในการปราบปราม แต่หากพิจารณาอย่างถ่องแท้ จะพบว่า การเกิดขบวนการใหม่ ๆ ที่แตกแขนงออกจากขบวนการเดิมที่มีอยู่ นั้น กลับสร้างความลำบากให้กับรัฐบาลเป็นอย่างยิ่ง เพราะนอกจากจะต้องเผชิญกับ

¹⁶⁶ ชัยวัฒน์ สถาอานันท์, "อิสลามกับความรุนแรง: การศึกษาเฉพาะกรณีเหตุการณ์รุนแรงในจังหวัดภาคใต้ประเทศไทย พ.ศ. 2519-2524," ใน *จังหวัดภาคใต้กับปัญหาสิทธิมนุษยชน*, หน้า 100-104; M. Ladd Thomas, "Thai Muslim Separatism in South Thailand," in *The Muslims of Thailand Volume 2: Politics of the Malay-Speaking South*, ed. Andrew D. W. Forbes, p. 28.

ขบวนการใหม่ ๆ ที่เพิ่มจำนวนขึ้นจนยากต่อการปราบปรามอย่างเป็นขั้นเป็นอันแล้ว ยังทำให้รัฐต้องทุ่มทรัพยากรจำนวนหนึ่งในการศึกษาและทำความเข้าใจขบวนการก่อการร้ายกลุ่มใหม่ ๆ ที่เกิดขึ้นด้วย

แม้รัฐบาลของพลเอกเปรมฯ จะประกาศใช้นโยบาย 66/2523 ตลอดจนมาตรการทางการเมืองต่าง ๆ โดยเฉพาะการนิรโทษกรรมสมาชิกและกองกำลังติดอาวุธของ พคท. และ พคม. ให้กลับคืนสู่สังคมและกลายเป็นผู้ร่วมพัฒนาชาติไทย (ผรท.) ที่หมายรวมถึงสมาชิก ขจก. ด้วยก็ตาม แต่ประเด็นสำคัญซึ่งไม่อาจมองข้ามไปได้ ก็คือ เป้าหมายของนโยบายดังกล่าวยังคงมีสาระสำคัญที่มุ่งแก้ปัญหาภัยคุกคามจากลัทธิคอมมิวนิสต์เป็นหลักมากกว่าการมุ่งแก้ไขปัญหาความพยายามแบ่งแยกดินแดนจังหวัดชายแดนภาคใต้โดยตรง ด้วยเหตุนี้ การเข้ามาบดบังกลับคืนสู่สังคมในฐานะผู้ร่วมพัฒนาชาติไทยของบรรดาสมาชิก ขจก. ที่มีมากกว่า 450 คน¹⁶⁷ จึงเป็นเสมือน “ผลพลอยได้” ที่เกิดจากการประกาศใช้นโยบายดังกล่าวเพื่อต่อสู้ภัยคุกคามจากคอมมิวนิสต์เท่านั้น

ความชัดเจนที่จะนำนโยบายความมั่นคงแห่งชาติเกี่ยวกับจังหวัดชายแดนภาคใต้ไปปฏิบัติให้เกิดผลปรากฏขึ้นอย่างเป็นทางการเป็นรูปธรรมในปี ค.ศ. 1981 เมื่อรัฐบาลได้ออกคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีที่ 8/2524 ลงวันที่ 20 มกราคม พ.ศ. 2524 อันนำไปสู่การจัดตั้งองค์กรหลัก 2 องค์กร ภายใต้การควบคุมดูแลของแม่ทัพภาคที่ 4 ได้แก่

- ศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ (ศอ.บต.) มีหน้าที่ในการประสานการปฏิบัติงานของส่วนราชการต่าง ๆ ในจังหวัดชายแดนภาคใต้ การพัฒนาประสิทธิภาพข้าราชการทุกระดับ ทบวง กรมในพื้นที่ รวมทั้งการจัดทำแผนและโครงการ ตลอดจนการประสานงานติดตามและประเมินผล
- กองบัญชาการพลเรือนตำรวจทหารที่ 43 (พตท. 43) ในกองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในภาค 4 (กอ.รมน. ภาค 4) แทนกองอำนวยการรักษาความสงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้ (กอ.รสต.) ซึ่งจัดตั้งขึ้นในปี ค.ศ. 1975 มีหน้าที่ป้องกันปราบปรามการก่อการร้ายทุกรูปแบบในเขตจังหวัดชายแดน

¹⁶⁷ W. K. Che Man, *Muslim Separatism: The Moros of the Southern Philippines and the Malays of Southern Thailand*, p. 168.

ภาคใต้ ไม่ว่าจะเป็น ขจก. ผกค. หรือแม้กระทั่ง จคม. โดยอาศัยพระราชบัญญัติป้องกันการกระทำอันเป็นคอมมิวนิสต์รับรองอำนาจในการปฏิบัติการ¹⁶⁸

ทั้งนี้ มีเป้าหมายหลักอยู่ที่การพัฒนาเศรษฐกิจและโครงสร้างพื้นฐาน การส่งเสริมการพูดและใช้ภาษาไทย ตลอดจนการรักษาความสงบเรียบร้อย¹⁶⁹

ในส่วนของพัฒนาเศรษฐกิจและโครงสร้างพื้นฐาน รัฐบาลได้มอบหมายให้สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติจัดทำแผนและโครงการ ตลอดจนเร่งรัดโครงการที่สำคัญทางเศรษฐกิจ ได้แก่ การก่อสร้างท่าเรือน้ำลึกใน จ.ปัตตานี สงขลา และนราธิวาส การเร่งรัดพัฒนาอุตสาหกรรมขนาดย่อมในจังหวัดชายแดนภาคใต้ การจัดหาตลาดผลิตผลทางการเกษตร การเร่งรัดจัดตั้งโรงงานแปรรูปยางพารา¹⁷⁰ เป็นต้น ขณะที่ในด้านการส่งเสริมและใช้ภาษานั้น คณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ 6 มีนาคม ค.ศ. 1984 อนุมัติให้สำนักประสานงานมวลชน กรมการปกครอง ร่วมกับ ศอ.บต. ดำเนินโครงการเผยแพร่ภาษาไทยในจังหวัดชายแดนภาคใต้แก่ผู้นำศาสนา ผู้นำท้องถิ่น ผู้นำเยาวชน ตลอดจนครูประถมศึกษา ซึ่งเรียกรวมกันว่า “สี่ประสาน” เพื่อให้เป็นวิทยากรผู้เผยแพร่ภาษาไทยกลับไปสอนประชาชนในหมู่บ้าน หลังจากการละหมาดในช่วงกลางคืนระหว่างเวลา 20.00-23.00 น. โดยเน้นทักษะการพูดและฟังเป็นหลัก¹⁷¹ ส่วนในด้านการรักษาความสงบเรียบร้อย นอกจากปัจจัยที่มาจากบริบทการเมืองระหว่างประเทศที่ผ่อนคลายความตึงเครียดลงจากการปรับความสัมพันธ์ระหว่างสหรัฐฯ จีน และสหภาพโซเวียต ซึ่งเป็นผู้นำค่ายเสรีประชาธิปไตย และสังคมนิยมคอมมิวนิสต์ ความพ่ายแพ้การเลือกตั้งของพรรค PAS ในมาเลเซีย และความแตกแยกภายในขบวนการก่อการร้ายแบ่งแยกดินแดนแล้ว รัฐบาลยังได้เน้นการแก้ไขปัญหาภายใต้แผน “ใต้ร่มเย็น” ที่มุ่งใช้มาตรการทางการเมืองนำการทหาร อันเป็นการดำเนินนโยบายที่ต่อเนื่องจากนโยบาย 66/2523 ที่มุ่งลดกำลังติดอาวุธของขบวนการโจรก่อการร้ายที่เคลื่อนไหวในจังหวัดชายแดนภาคใต้ รวมทั้งผู้ก่อการร้าย

¹⁶⁸ อัครเดช ม่วงอ่อน, พลตรี, “บทบาทของศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ในการแก้ไขปัญหาด้านการเมืองการปกครองในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้,” หน้า 31.

¹⁶⁹ พลากู สุวรรณรัฐ, “ปัญหาที่มีทางออกของจังหวัดชายแดนภาคใต้,” *เทศาภิบาล* 96 (มิถุนายน 2544): 8.

¹⁷⁰ บัญญัติ จันทร์เสนะ, “ยุทธศาสตร์การพัฒนาและการแก้ไขปัญหาการบริหารราชการในจังหวัดชายแดนภาคใต้: ศึกษาเฉพาะกรณีศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้,” (เอกสารวิจัยส่วนบุคคล หลักสูตรการป้องกันราชอาณาจักรรัฐร่วมเอกชน รุ่นที่ 9 วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร, 2540), หน้า 26.

¹⁷¹ การปกครอง, กรม, สำนักประสานงานมวลชน, “การเผยแพร่ภาษาไทยในจังหวัดชายแดนภาคใต้,” *เทศาภิบาล* 94 (มิถุนายน 2542): 35; เอนก สิทธิประศาสน์, “การประสานใจชายแดนใต้,” *เทศาภิบาล* 84, 4 (เมษายน 2532): 73.

ตารางที่ 3-3 ยอดกำลังติดอาวุธของผู้ก่อการร้ายคอมมิวนิสต์ (ผกค.) โจรจีนคอมมิวนิสต์มลายา (จคม.) และขบวนการโจรก่อการร้าย (ขจก.) ในภาคใต้ระหว่างปี ค.ศ. 1981-1989

| ค.ศ. | ผกค. | จคม. | ขจก. | รวม |
|------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| 1981 | 2735 – 2850 | 1735 – 1930 | 1805 – 1865 | 6275 – 6645 |
| 1982 | 1645 – 1665 | 1575 – 1785 | 1725 – 1785 | 4945 – 5235 |
| 1983 | 745 – 860 | 1525 – 1725 | 1355 – 1415 | 3625 – 4000 |
| 1984 | 555 – 560 | 1500 – 1690 | 350 – 450 | 2405 – 2700 |
| 1985 | 300 – 400 | 1460 – 1630 | 290 – 320 | 2050 – 2350 |
| 1986 | 230 – 300 | 1450 – 1620 | 230 – 270 | 1910 – 2190 |
| 1987 | 220 – 245 | 1550 – 1665 | 265 – 310 | 2035 – 2230 |
| 1988 | 175 – 196 | 840 – 910 | 250 – 280 | 1265 – 1386 |
| 1989 | 152 – 167 | 817 – 883 | 246 – 291 | 1215 – 1341 |

ตารางที่ 3-4 จำนวนผู้รายงานตัวเป็นผู้ร่วมพัฒนาชาติไทยในภาคใต้ระหว่างปี ค.ศ. 1981-1988

| ค.ศ. | ผกค. | จคม. | ขจก. | รวม |
|------|------|------|------|------|
| 1981 | 1070 | 26 | 20 | 1116 |
| 1982 | 1011 | 31 | 74 | 1116 |
| 1983 | 676 | 39 | 359 | 1074 |
| 1984 | 176 | 27 | 149 | 352 |
| 1985 | 107 | 36 | 121 | 264 |
| 1986 | 107 | 19 | 94 | 220 |
| 1987 | 156 | 703 | 70 | 929 |
| 1988 | 43 | 58 | 69 | 170 |

ที่มา: รักษาความมั่นคงภายใน, กองอำนวยการ, โครงการพัฒนาเพื่อความหวังใหม่ของชาวไทยใน 5 จังหวัดชายแดนภาคใต้ (กรุงเทพฯ: อักษรไทย, 2532), หน้า 30.

คอมมิวนิสต์และโจรจีนคอมมิวนิสต์มลายาที่เคลื่อนไหวในภาคใต้และจังหวัดชายแดนภาคใต้ ดังจะเห็นได้จากยอดกองกำลังติดอาวุธที่ลดลง และยอดผู้รายงานตัวเข้าร่วมเป็นผู้ร่วมพัฒนาชาติไทยที่มีอย่างต่อเนื่องในตารางที่ 3-3 และ 3-4 ตามลำดับ

แม้ ศอ.บต. และ พตท. 43 โดยเฉพาะ ศอ.บต. จะเป็นกลไกสำคัญในการประสานความร่วมมือจากผู้นำศาสนาและผู้นำท้องถิ่นในจังหวัดชายแดนภาคใต้เพื่อแก้ปัญหาความไม่สงบที่เกิดขึ้น โดยใช้มาตรการทางการเมืองและการพัฒนานำการทหาร ดังปรากฏชัดเจนในกรณีโครงการพัฒนาเพื่อความหวังใหม่ของชาวไทยใน 5 จังหวัดชายแดนภาคใต้ในปี ค.ศ. 1989 หรือที่รู้จักกันในชื่อ “โครงการฮาร์ปปีนบารู”^{*} โดยมีจุดมุ่งหมายอยู่ที่การผสมผสานการปราบปรามให้เข้ากับงานด้านการพัฒนาอย่างมีเอกภาพ รวมทั้งผลักดันให้โครงการด้านการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม และการปกครองของ ศอ.บต. บรรลุเป้าหมายที่วางไว้โดยเร็ว บนพื้นฐานความเชื่อที่จะนำไปสู่สันติภาพและความสงบสุขอันถาวร ดังจะเห็นได้จากการประกาศของทางการให้ จ.ปัตตานีเป็นพื้นที่สันติสุขถาวรนับตั้งแต่วันที่ 15 ตุลาคม ค.ศ. 1984¹⁷² แต่นั่นก็เป็นปรากฏการณ์ในช่วงเวลาสั้น ๆ เท่านั้น ทั้งนี้เพราะการดำเนินนโยบายของรัฐบาล โดยเฉพาะความพยายามผสมผสานทางวัฒนธรรมภายใต้กระบวนการทำให้เป็นไทย (Thai-icization) อย่างรู้เท่าไม่ถึงการณ์ เช่น โครงการใช้ชื่อตัว ชื่อรอง และชื่อสกุลเป็นภาษาไทยในปลายปี ค.ศ. 1984 ที่ได้รับการต่อต้านและประท้วงจากชาวมลายูมุสลิมอย่างกว้างขวาง¹⁷³ นโยบายการประดิษฐานพระพุทธรูปในโรงเรียนของรัฐโดยไม่ยกเว้นโรงเรียนที่มีนักเรียนมุสลิมเป็นส่วนใหญ่ อันส่งผลให้เกิดการประท้วงของประชาชนใน จ.สตูล ในวันที่ 8 พฤศจิกายน ค.ศ. 1985 หรือการห้ามนักศึกษาหญิงวิทยาลัยครูยะลาแต่งกายชุดญีฮาบ จนเกิดการประท้วงอยู่หลายครั้ง¹⁷⁴ นอกจากนี้จะตอกย้ำให้เห็นถึงความไม่เข้าใจวิถีชีวิตและวัฒนธรรมของชาวมลายูมุสลิมอย่างถ่องแท้แล้ว ยังกลายเป็นข้ออ้างสำคัญที่ขบวนการก่อการร้ายแบ่งแยกดินแดนกลุ่มต่าง ๆ ใช้โฆษณาชวนเชื่อและสร้างความชอบธรรมในการก่อการร้ายและก่อความรุนแรงที่บ่อยครั้งขึ้นในยุคหลังสงครามเย็น ขณะเดียวกัน ปัญหาพฤติกรรมกบฏทุจริตของข้าราชการ โดยเฉพาะข้าราชการตำรวจ ซึ่งแม้จะถูก

* โครงการพัฒนาเพื่อความหวังใหม่ฯ ประกอบด้วยแผนงานหลัก 4 แผนงาน คือ (1) แผนงานช่วยเหลือประชาชน โดยการจัดตั้งหน่วยทักษิณพัฒนาขึ้น เพื่อประชาสัมพันธ์และสร้างความสัมพันธ์อันดีระหว่างทางราชการกับประชาชนในพื้นที่ (2) แผนงานพิทักษ์ประชาชนและทรัพยากร โดยจัดตั้งหน่วยพิทักษ์ประชาชนและทรัพยากร ที่มุ่งคุ้มครองประชาชนจาก ผกค. จคม. และ ขจก. (3) แผนงานพัฒนาการปกครอง เศรษฐกิจ และสังคม ทั้งในรูปโครงการพัฒนาและการยกระดับพัฒนาข้าราชการในพื้นที่ให้มีประสิทธิภาพ รวมทั้งจัดข้าราชการที่ทุจริตหรือมีพฤติกรรมไม่เหมาะสมออกนอกพื้นที่ และ (4) แผนงานประชาสัมพันธ์ เพื่อสร้างความเข้าใจอันดีประชาชนในพื้นที่และกลุ่มประเทศมุสลิมให้ดียิ่งขึ้น อ้างถึงใน รักษาความมั่นคงภายใน, กองอำนวยการ, โครงการพัฒนาเพื่อความหวังใหม่ของชาวไทยใน 5 จังหวัดชายแดนภาคใต้ (กรุงเทพฯ: อักษรไทย, 2532).

¹⁷² วิโรจน์ ราชรักษ์, “นโยบายความมั่นคงแห่งชาติเกี่ยวกับจังหวัดชายแดนภาคใต้,” เทศาภิบาล 86, 8 (สิงหาคม 2534): 13.

¹⁷³ สุรพงษ์ ไสธนะเสถียร, คุณลักษณะทางสังคมของชาวมลายูมุสลิมและการสนองตอบต่อรัฐบาล (กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2531), หน้า 53-55, 129-130.

¹⁷⁴ สมศักดิ์ แสงวงโสภา, พลตำรวจตรี, “แนวทางแก้ไขปัญหาอาชญากรรมใน 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ (ปัตตานี ยะลา นราธิวาส),” (เอกสารวิจัยส่วนบุคคล วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร, 2541), หน้า 53-54.

โยกย้ายออกนอกพื้นที่มากกว่าร้อยละ 80 ของข้าราชการทั้งหมดที่ถูกโยกย้าย ยังคงไม่ได้รับการแก้ไขอย่าง “ถอนรากถอนโคน” และปรากฏให้เห็นอยู่ทั่วไป¹⁷⁵

3.2.2 รัฐ การก่อการร้าย และขบวนการก่อการร้ายในฟิลิปปินส์ ปี ค.ศ. 1976-1991

การลดบทบาทของสหรัฐฯ ภายหลังจากสงครามเวียดนามตามหลักการนิกสัน แม้ในด้านหนึ่งจะทำให้สหภาพโซเวียตและจีนต่างพยายามเข้ามามีบทบาทในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้แทนช่องว่างทางอำนาจที่เกิดขึ้น แต่ภายใต้การปะทะสังสรรค์กันระหว่างประเทศสังคมนิยมคอมมิวนิสต์ จนก่อให้เกิดความสัมพันธ์แบบสามเส้าระหว่างสหภาพโซเวียต จีน และเวียดนาม กลับทำให้บริบทการเมืองระหว่างประเทศในคริสต์ทศวรรษที่ 1980 ผ่อนคลายลง อย่างไรก็ดี บริบทการเมืองระหว่างประเทศข้างต้นกลับมีอิทธิพลต่อพัฒนาการและความรุนแรงของปัญหาการก่อการร้ายคอมมิวนิสต์ในฟิลิปปินส์น้อยมาก เพราะการเคลื่อนไหวของขบวนการคอมมิวนิสต์ในฟิลิปปินส์ส่วนใหญ่มักมีที่มาจากความเปลี่ยนแปลงทางสังคมและโครงสร้างการเมืองภายในประเทศ

ตรงกันข้าม บริบทการเมืองระหว่างประเทศ ค.ศ. 1976-1991 กลับมีอิทธิพลค่อนข้างมากสำหรับการเคลื่อนไหวของขบวนการแบ่งแยกดินแดนในฟิลิปปินส์ โดยเฉพาะความสำเร็จของการปฏิวัติอิหร่าน ค.ศ. 1979 ที่เป็นเสมือนแรงผลักดันและแรงบันดาลใจให้แก่ขบวนการต่าง ๆ ที่เคลื่อนไหวเพื่อปกป้องเอกลักษณ์และความเป็นอิสลาม นอกจากนั้น การต่อต้านการรุกรานของสหภาพโซเวียตในอัฟกานิสถาน อันนำไปสู่ชัยชนะของฝ่ายมุจาฮิดีนซึ่งสหรัฐฯ ให้การสนับสนุนนั้น นอกจากจะทำให้ฝ่ายมุจาฮิดีน ซึ่งกองกำลังส่วนใหญ่มาจากชาวมุสลิมจากประเทศต่าง ๆ รวมทั้งฟิลิปปินส์ เห็นถึงความไปได้ที่จะใช้การต่อสู้ดังกล่าวในการปลดแอกตนเองแล้ว ยังเป็นการกระชับเครือข่ายความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายมุจาฮิดีนให้แน่นแฟ้นยิ่งขึ้นด้วย

¹⁷⁵ International Crisis Group, *Southern Thailand: Insurgency, Not Jihad*, (18 May 2005): 11-12.

3.2.2.1 การคุกคามของลัทธิคอมมิวนิสต์ ปี ค.ศ. 1976-1991

พรรค CPP (Maoist) ทำการปรับเปลี่ยนยุทธศาสตร์ของคณะกรรมการกลาง พรรค CPP (Maoist) (CPP Central Committee) โดย Sison ที่ชื่อว่า “คุณลักษณะเฉพาะของสงครามประชาชนในฟิลิปปินส์ (Specific Characteristics of People’s War in the Philippines)” ในปี ค.ศ. 1974 ซึ่งวิเคราะห์คุณลักษณะของฟิลิปปินส์ว่าแตกต่างไปจากบริบทในจีน โดยเฉพาะปัจจัยด้านภูมิศาสตร์ของประเทศ ด้วยเหตุนี้ พรรค CPP (Maoist) จึงหันมาดำเนินยุทธศาสตร์ใหม่ที่เรียกว่า “รวมอำนาจส่วนนโยบาย กระจายอำนาจส่วนปฏิบัติการ (Centralized Leadership, Decentralized Operations)” ด้วยการส่งผู้แทนซึ่งเป็นคณะกรรมการกลางของพรรคไปยังภูมิภาคต่าง ๆ เพื่อจัดตั้งคณะกรรมการส่วนภูมิภาคและคณะกรรมการส่วนท้องถิ่นที่มีอิสระในการดำเนินการทางการเมืองโดยไม่ต้องรอคำสั่งหรือการตัดสินใจทางการเมืองจากส่วนกลางในทุกเรื่อง

ผลจากการดำเนินยุทธศาสตร์ดังกล่าวส่งผลทำให้กองกำลัง NPA ต้องลดการดำเนินกิจกรรมต่อสู้และปะทะกับกองกำลังของรัฐบาลไว้ชั่วคราว โดยเฉพาะในช่วงปลายคริสต์ทศวรรษที่ 1970 หลังจากที่ Kumander Dante ผู้บัญชาการกองกำลัง NPA และ Sison ผู้นำพรรค CPP (Maoist) ถูกทางการฟิลิปปินส์จับกุมตัวได้ในปี ค.ศ. 1976 และ 1977 ตามลำดับ ซึ่งนอกจากจะทำให้รัฐบาลเข้าใจผิดว่าตนสามารถควบคุมขบวนการคอมมิวนิสต์ในประเทศได้แล้ว ยังทำให้กองทัพฟิลิปปินส์ถอนกำลังออกจากพื้นที่แทรกซึมของกองกำลัง NPA และหันไปปราบปรามขบวนการปลดแอกแห่งชาติโมโร (Moro National Liberation Front: MNLF) ในมินดาเนาแทน¹⁷⁶ ซึ่งจะขอกล่าวรายละเอียดในภายหลัง

พรรค CPP (Maoist) และกองกำลัง NPA ได้อาศัยช่วงเวลาที่รัฐบาลหันไปปราบปรามขบวนการแบ่งแยกดินแดนแทนนั้นไปในการเสริมสร้างขีดความสามารถของกองกำลังและกลับมาเคลื่อนไหวอีกครั้งในปี ค.ศ. 1981 หลังจากที่มีความชอบธรรมของรัฐบาลประธานาธิบดี Marcos เริ่มเสื่อมลงอันเนื่องมาจากการใช้อำนาจที่ขยายวงกว้างมากขึ้น เศรษฐกิจที่เริ่มถดถอยลงนับตั้งแต่ปี ค.ศ. 1979 การละเมิดสิทธิมนุษยชนโดยเฉพาะที่มาจาก

¹⁷⁶ Francisco Nemenzo, “Rectification Process in the Philippine Communist Movement,” in *Armed Communist Movements in Southeast Asia*, eds. Lim Joo-Jock and Vani Shanmugaratnam, pp. 89-92.

กระทำของเจ้าหน้าที่ทหาร¹⁷⁷ โดยพรรค CPP (Maoist) สามารถแทรกซึมพื้นที่รวม 43 จังหวัด จากทั้งหมด 72 จังหวัด และมีสมาชิกกว่า 8,000 คน ขณะที่กองกำลัง NPA มีกำลังเพิ่มขึ้นเป็น 3,500 คน แม้ว่าก่อนหน้านั้นผู้นำพรรคอย่าง Sison และผู้บัญชาการกองกำลัง NPA อย่าง Kumander Dante จะถูกทางการฟิลิปปินส์จับกุมตัวไปก็ตาม

การปฏิรูปทศวรรษใหม่ของพรรค CPP (Maoist) จึงเอื้อให้การดำเนินงานของแต่ละหน่วยที่ประจำอยู่ตามภูมิภาคมีความยืดหยุ่นมากขึ้น โดยคณะกรรมการระดับภูมิภาคสามารถตัดสินใจและประเมินสถานการณ์ที่เกิดขึ้นได้ด้วยตนเองโดยไม่ต้องรอคำสั่งหรือคำแนะนำจากส่วนกลางเพียงอย่างเดียว นอกจากนี้ กองกำลัง NPA ยังคงใช้วิธีการก่อการร้าย เช่น การระเบิดสะพานและการทำลายทางรถไฟบริเวณลูซอนตอนใต้ การวางเพลิงสถานีสื่อสารและสถานีขนส่งตามภูมิภาคต่าง ๆ ของประเทศ การลักพาตัวนักธุรกิจชาวญี่ปุ่นเพื่อเรียกค่าไถ่ การเรียกเก็บภาษีปฏิวัติและค่าธรรมเนียมในการเลือกตั้งจากประชาชน การโจมตีสถานที่ชุมนุมทางศาสนาในจังหวัดต่าง ๆ บริเวณดาเวา (Davao) การทรมานและสังหารสมาชิกพรรคที่มีอุดมการณ์ขัดแย้งกับพรรคภายใต้ปฏิบัติการ Oplan Missing Link และ Kampanyang Ahos รวมทั้งการลอบสังหารสมาชิกที่พยายามแยกตัวเพื่อจัดตั้งขบวนการใหม่¹⁷⁸

อย่างไรก็ตาม การที่พรรค CPP (Maoist) และกองกำลัง NPA มีเป้าหมายในการโค่นล้มรัฐบาลเพื่อสถาปนากองการปกครองแบบคอมมิวนิสต์ขึ้นนั้นจำเป็นต้องยึดพื้นที่การแทรกซึมตามหมู่เกาะใหญ่ ๆ ของฟิลิปปินส์ให้ได้ นอกเหนือจากบริเวณ Central Luzon ซึ่งต้องใช้เวลาในการพัฒนากองกำลังให้แข็งแกร่ง ประกอบกับสภาพภูมิประเทศของฟิลิปปินส์ที่แยกเป็นอิสระจากพรมแดนของประเทศเพื่อนบ้านอย่างชัดเจน ยังเป็นการยากสำหรับพรรค CPP (Maoist) และกองกำลัง NPA ในการขอรับการสนับสนุนจากขบวนการคอมมิวนิสต์ภายนอกประเทศดังเช่นกรณีของพรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทยหรือพรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทย ด้วยเหตุนี้ จึงเป็นเรื่องที่ค่อนข้างยากสำหรับพรรค CPP (Maoist) และกองกำลัง NPA ในการบรรลุเป้าหมายที่ตั้งไว้ในเวลาอันใกล้¹⁷⁹

¹⁷⁷ David G. Timberman, *A Changeless Land: Continuity and Change in Philippine Politics*, p. 114.

¹⁷⁸ Philippine Communist Party, "The Philippines: The Philippine Communist Party (PKP) to Celebrate 75th Year," 11 May 2005 Available from: <http://politicalaffairs.net/article/articlereview/2150/1/49>; INTERNET.

¹⁷⁹ Francisco Nemenzo, "Rectification Process in the Philippine Communist Movement," in *Armed Communist Movements in Southeast Asia*, eds. Lim Joo-Jock and Vani Shanmugaratnam, p. 93.

แม้ประธานาธิบดีคอรากซอน อาควิโน (Corazon Aquino) จะดำเนินนโยบายเชิงสมานฉันท์มากกว่าการใช้กำลังทหารปราบปราม ซึ่งจะเห็นได้จากการนิรโทษกรรมให้แก่สมาชิกพรรค CPP (Maoist) และปล่อยผู้ต้องขังทั้งหมดที่ถูกประธานาธิบดี Marcos คุมขังในคราวประกาศกฎอัยการศึก แต่กองกำลัง NPA ใช้ยุทธวิธีที่รุนแรงมากขึ้น เช่น การลอบสังหารตำรวจทหาร และเจ้าหน้าที่รัฐท้องถิ่นกว่า 100 คนในเมโทร มะนิลา (Metro Manila) ในปี ค.ศ. 1987 โดยหวังว่าการต่อสู้ด้วยอาวุธจะทำให้พรรค CPP (Maoist) สามารถโค่นล้มรัฐบาลที่กำลังอ่อนแอและสถาปนาระบบการปกครองคอมมิวนิสต์อย่างที่ต้องการได้ ทั้ง ๆ ที่ในความเป็นจริงแล้ว การก่อความรุนแรงดังกล่าวกลับทำให้พรรค CPP (Maoist) สูญเสียการสนับสนุนจากมวลชนและบรรดาสมาชิกพรรคกว่า 7,000 คนข้ามขอบตัวต่อทางการฟิลิปปินส์ระหว่างปี ค.ศ. 1986-1988 อย่างไรก็ตาม สิ่งที่ทำให้พรรค CPP (Maoist) และกองกำลัง NPA ยังคงสามารถเคลื่อนไหวอยู่ได้ก็คือความไม่เต็มใจหรือความไร้ประสิทธิภาพของรัฐบาลในการแก้ปัญหาการถือครองที่ดินซึ่งส่งผลให้พรรค CPP (Maoist) ยังคงได้รับการสนับสนุนจากประชาชนโดยเฉพาะชาวนาและผู้เช่าที่ดินอย่างต่อเนื่อง แม้ว่าบริบทการเมืองระหว่างประเทศในคริสต์ทศวรรษที่ 1980 จะผ่อนคลายความตึงเครียดลงอย่างมากภายหลังการปรับความสัมพันธ์ระหว่างสหรัฐกับสหภาพโซเวียต ระหว่างสหรัฐกับจีน และระหว่างสหภาพโซเวียตกับจีน รวมทั้งการล่มสลายของสหภาพโซเวียตในปี ค.ศ. 1991 จนนำไปสู่การสิ้นสุดของสงครามเย็นและระบบโครงสร้างการเมืองระหว่างประเทศแบบสองขั้วก็ตาม

3.2.2.2 ความพยายามแบ่งแยกดินแดนบริเวณหมู่เกาะมินดาเนาและซูลู ปี ค.ศ. 1976-1991

การเปลี่ยนแปลงของบริบทการเมืองระหว่างประเทศในช่วงครึ่งหลังของคริสต์ทศวรรษที่ 1970 ส่งผลให้ฟิลิปปินส์จำต้องพึ่งตนเองในการเผชิญกับภัยคุกคามภายในมากขึ้น กล่าวคือ แม้สหรัฐฯ จะยังคงฐานทัพของตนในฟิลิปปินส์เพื่อคานอำนาจกับสหภาพโซเวียต โดยเฉพาะภายหลังการปรับความสัมพันธ์กับจีนหลังจากที่เวียดนามกับสหภาพโซเวียตลงนามในสนธิสัญญามิตรภาพและความร่วมมือ (Treaty of Friendship and Cooperation) ในปี ค.ศ. 1978 ซึ่งอนุญาตให้สหภาพโซเวียตเข้ามาตั้งฐานทัพในอ่าวคัมรันห์ (Cam Ranh) และเมืองดานัง (Da Nang) ในเวียดนาม แต่หลังจากที่สหรัฐฯ พ่ายแพ้ในสงครามเวียดนามในปี ค.ศ. 1975 จนต้องถอนทหารทั้งหมดออกจากเวียดนามอันเป็นผลจากกระแสกดดันภายในประเทศทำให้สหรัฐฯ

ลดบทบาทของตนในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ลงไปอย่างมาก โดยกรณีของฟิลิปปินส์นั้น จะเห็นได้จากปริมาณความช่วยเหลือด้านการทหารที่ลดลงอย่างมาก โดยในปี ค.ศ. 1973-1975 ฟิลิปปินส์ได้รับความช่วยเหลือด้านการทหารจากสหรัฐฯ ประมาณ 118.7 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ แต่ในปี ค.ศ. 1977 และ 1979 เหลือเพียง 38.7 และ 31.7 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ ตามลำดับ¹⁸⁰

ความเปลี่ยนแปลงของบริบทการเมืองระหว่างประเทศข้างต้น โดยเฉพาะกรณีชัยชนะของเวียดนามต่อเวียดนามใต้ ทำให้ประธานาธิบดี Marcos หวั่นเกรงว่า ภัยคุกคามที่ยังปะทุอยู่ภายในประเทศ โดยเฉพาะภัยคุกคามที่มาจากความพยายามแบ่งแยกดินแดนของขบวนการ MNLF ซึ่งได้รับการสนับสนุนจากมาเลเซีย กลุ่มประเทศมุสลิม และองค์การ OIC จะยิ่งบั่นทอนเสถียรภาพและความมั่นคงของประเทศที่กำลังเผชิญกับปัญหาการก่อการร้ายคอมมิวนิสต์ให้มากขึ้น ด้วยเหตุนี้ รัฐบาลจึงตอบรับข้อเรียกร้องจากที่ประชุม IFCM ครั้งที่ 5 ด้วยการแต่งตั้งคณะผู้แทนเพื่อเจรจากับขบวนการ MNLF ในปี ค.ศ. 1975 จนนำไปสู่การลงนามร่วมกันระหว่างรัฐบาลฟิลิปปินส์กับขบวนการ MNLF ในข้อตกลงทริโพลิ (Tripoli Agreement) ในปี ค.ศ. 1976 ซึ่งมีสาระสำคัญอยู่ที่การจัดตั้งเขตการปกครองอิสระ (Autonomy) ภายใต้อธิปไตยของสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ อันประกอบด้วยพื้นที่ต่าง ๆ ทางตอนใต้ของฟิลิปปินส์รวม 14 แห่ง อย่างไรก็ตาม ความเห็นที่ขัดแย้งกันระหว่างประธานาธิบดี Marcos กับ Nur Misuari ได้นำไปสู่การปะทะกันอีกครั้งในปี ค.ศ. 1977 โดยรัฐบาลยืนยันถึงความจำเป็นในการลงประชามติของประชาชนเพื่อรับรองการจัดตั้งเขตการปกครองอิสระในพื้นที่ทั้ง 14 แห่งดังกล่าวตามเงื่อนไขของรัฐธรรมนูญ ขณะที่ Nur Misuari กลับมองว่า การจัดตั้งเขตการปกครองอิสระไม่มีทางเกิดขึ้นตามที่ระบุไว้ใน Tripoli Agreement ได้หากมีการลงประชามติ เนื่องจากจังหวัดที่มีชาวมุสลิมเป็นชนกลุ่มใหญ่นั้นมีเพียง 3 จังหวัด คือ ซูลู (ร้อยละ 94) ตาวี-ตาวี (ร้อยละ 96) และลานา เดล ซูร์ (Lanao del Sur) (ร้อยละ 91) แต่จังหวัดที่เหลือกลับประกอบด้วยชนกลุ่มใหญ่ที่มีเชื้อชาวมุสลิม¹⁸¹ ความขัดแย้งดังกล่าวได้

¹⁸⁰ ดวงสุดา ศรียงค์, "ฐานทัพกับความสัมพันธ์ระหว่างสหรัฐฯและฟิลิปปินส์ (1965-1984)," (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ, ภาควิชาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2530), หน้า 44.

¹⁸¹ Syed Serajul Islam, "Ethno-Communal Conflict in the Philippines: The Case of Mindanao-Sulu Region," in *Ethnic Conflict and Secessionism in South and Southeast Asia: Causes, Dynamics, Solutions*, eds. Rajat Ganguly and Ian Macduff (New Delhi: Sage Publications, 2003), pp. 204-205.

ส่งผลให้กระบวนการสันติภาพยุติลงและนำไปสู่การปะทะระหว่างกันอีกครั้งในปี ค.ศ. 1977 โดยในขณะนั้นขบวนการ MNLF มีกองกำลังกว่า 21,200 คน¹⁸²

แม้ว่าขบวนการ MNLF จะมุ่งการจัดตั้งกองกำลังติดอาวุธ รวมทั้งการยึดพื้นที่เพื่อจัดตั้งฐานที่มั่นและค่ายฝึกทหาร โดยเฉพาะบริเวณหมู่เกาะมินดาเนาและซูลูเพื่อต่อสู้กับการดำเนินนโยบายปราบปรามของกองทัพรัฐบาลเสมือนการทำสงครามเพื่อปลดแอกจากการปกครองของฟิลิปปินส์จนได้รับการยอมรับจากกลุ่มประเทศมุสลิมและองค์การระหว่างประเทศ อย่างองค์การ OIC แต่ปรากฏว่า นับตั้งแต่ปี ค.ศ. 1975 เป็นต้นมา ขบวนการ MNLF ดำเนินรูปแบบความรุนแรงโดยใช้ยุทธวิธีการก่อการร้ายเช่นกัน ไม่ว่าจะเป็นการจี้ ลักพาตัว และเรียกค่าไถ่ เช่น การลักพาตัวพนักงานบริการบนเครื่องบินหญิงของสายการบินลูฟท์แพนซา (Lufthansa) ขณะเที่ยวพักผ่อนในฟิลิปปินส์ในวันที่ 26 สิงหาคม ค.ศ. 1975 ซึ่งถูกปล่อยตัวในวันรุ่งขึ้นพร้อมเงินเรียกค่าไถ่ประมาณ 27,000 เหรียญสหรัฐฯ การจี้เรือบรรทุกสินค้าญี่ปุ่นพร้อมลูกเรือ 27 คน โดยเรียกค่าไถ่ 133,000 เหรียญสหรัฐฯ ในวันที่ 26 กันยายน ค.ศ. 1975 ซึ่งภายหลังสมาชิกขบวนการทั้งหมด 40 คนได้ยอมมอบตัวและปล่อยตัวประกันทั้งหมด การจี้เครื่องบินโดยสารสมาชิกขบวนการ MNLF 3 คนในวันที่ 7 เมษายน ค.ศ. 1976 โดยเรียกร้องให้รัฐบาลฟิลิปปินส์ปล่อยตัวสมาชิกขบวนการ 4 คนที่ถูกจับตัวไป พร้อมเรียกเงินค่าไถ่อีก 300,000 เหรียญสหรัฐฯ และให้บินต่อไปยังประเทศลิเบีย ซึ่งในที่สุด ทางกาตาร์ได้ยอมให้สมาชิกขบวนการทั้งสามเข้าประเทศด้วยเหตุผลด้านมนุษยธรรม ขณะที่ได้อคืนเงินค่าไถ่ทั้งหมด 300,000 เหรียญสหรัฐฯ ให้แก่สายการบินฟิลิปปินส์ การจี้เครื่องบินของสายการบินฟิลิปปินส์พร้อมผู้โดยสารกว่า 100 คนโดยสมาชิกขบวนการ MNLF 6 คนในวันที่ 21 พฤษภาคม ค.ศ. 1976 ซึ่งเรียกเงินค่าไถ่ 375,000 เหรียญสหรัฐฯ และให้บินไปยังประเทศลิเบีย ผลจากการปะทะกันหลังจากผ่านไป 2 วันปรากฏว่าสมาชิกขบวนการ MNLF เสียชีวิต 3 คนและอีก 3 คนถูกจับขณะกำลังหนีออกจากเครื่องบินที่กำลังลุกไหม้ ส่วนตัวประกันเสียชีวิต 10 คน และบาดเจ็บ 22 คน ขณะที่สายการบินต้องสูญเสียเครื่องบินมูลค่า 4 ล้านเหรียญสหรัฐฯ การลักพาตัวเจ้าหน้าที่กระทรวงการคลังของฝรั่งเศสในวันที่ 26 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 1978 ขณะเดินทางไปยัง Zamboanga พร้อมกับคนแนะนำเที่ยว ต่อมาได้ถูกปล่อยตัวในวันที่ 12 มีนาคม ค.ศ. 1978 การลักพาตัวชาวออสเตรเลียและชาวฝรั่งเศสขณะเดินทางพักผ่อนใกล้

¹⁸² Nagasura T. Madale, "The Future of the Moro National Liberation Front (MNLF) as a Separatist Movement in Southern Philippines," in *Armed Separatism in Southeast Asia*, eds. Lim Joo-Jock and Vani Shanmugaratnam (Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 1984), p. 185.

จังหวัด Zamboanga ในวันที่ 1 เมษายน ค.ศ. 1987 ส่งผลให้ชาวออสเตรเลียได้รับบาดเจ็บ และพบศพชาวฝรั่งเศสในเวลาต่อมา การโจมตีรถของที่ปรึกษาชาวออสเตรเลียซึ่งรับผิดชอบโครงการไฟฟ้าพลังน้ำในวันที่ 16 มิถุนายน ค.ศ. 1988 ส่งผลให้มีผู้เสียชีวิต 1 คน บาดเจ็บ 1 คน การโจมตีบริษัทตัดไม้ของชาวสหรัฐฯ บนเกาะมินดาเนาในวันที่ 28 มิถุนายน ค.ศ. 1988 ส่งผลให้เจ้าหน้าที่รักษาความปลอดภัยเสียชีวิต 1 คน คาดว่าเป็นเพราะบริษัทไม่ยอมจ่ายค่าภาษีปฏิวัติ (Revolutionary Tax) ให้แก่ขบวนการ MNLF การชุมนุมโจมตีและสังหารชาวออสเตรเลีย 2 คนซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่บริษัทพลังงานแห่งชาติ ในวันที่ 8 พฤศจิกายน ค.ศ. 1989 ขณะที่ผู้ติดตาม 3 คนได้รับบาดเจ็บ เป็นต้น¹⁸³

แม้รัฐบาลฟิลิปปินส์จะรับรู้ว่าปฏิบัติการดังกล่าวของขบวนการ MNLF เป็นการก่อการร้าย แต่ก็มิได้จัดขบวนการ MNLF เป็นขบวนการก่อการร้าย เนื่องจากเกรงว่าอาจทำให้สถานการณ์รุนแรงมากขึ้น ที่สำคัญอาจยังเป็นการปิดโอกาสในการเจรจาและบรรลुข้อตกลงภายใต้กระบวนการสันติภาพระหว่างกัน¹⁸⁴

นอกจากรัฐบาลฟิลิปปินส์จะไม่สามารถดำเนินนโยบายเพื่อบรรลु Tripoli Agreement จนนำไปสู่การปะทะกันระหว่างกองกำลังของรัฐบาลกับขบวนการ MNLF อีกครั้งในปี ค.ศ. 1977 แล้ว รัฐบาลยังต้องเผชิญกับขบวนการแบ่งแยกดินแดนกลุ่มใหม่ที่เกิดขึ้นตามมา ซึ่งก็คือ ขบวนการปลดแอกอิสลามโมโร (Moro Islamic Liberation Front: MILF) ภายใต้การนำของ Salamat Hashim ในปี ค.ศ. 1984 โดยก่อนหน้านั้นได้เกิดการทำร้ายความเป็นผู้นำของ Nur Misuari เกี่ยวกับความสามารถในการนำพาชาวโมโรไปสู่การปกครองตนเอง โดยมีความล้มเหลวในการบรรลु Tripoli Agreement ให้เกิดผลในทางปฏิบัติเป็นข้ออ้างสำคัญที่บรรดาผู้นำภายในขบวนการมักหยิบยกเป็นประเด็น นอกเหนือจากประเด็นการร่วมมือกับพรรค CPP (Maoist) และกองกำลัง NPA ซึ่งเป็นขบวนการคอมมิวนิสต์ในการต่อต้านรัฐบาล และการรวบอำนาจการตัดสินใจไว้คนเดียว

¹⁸³ Memorial Institute for the Prevention of Terrorism, "Terrorism Knowledge Base" Available from: <http://www.tkb.org/Home.jsp>; INTERNET.

¹⁸⁴ Interview with General Jose T. Almonte, Former National Security Advisor and Director-General of the National Security Council of the Philippines, 2 June 2004.

อย่างไรก็ดี ปัจจัยสำคัญที่มีอิทธิพลต่อการตัดสินใจของ Salamat Hashim ในการแยกตัวออกมาจากขบวนการ MNLF ก็คือ ความสำเร็จของการปฏิวัติอิหร่าน ค.ศ. 1979 ซึ่งมีอิทธิพลทางความคิดอย่างมากต่อบรรดาผู้นำขบวนการในฐานะเป้าหมายที่เป็นทางเลือกใหม่ นอกเหนือจากการเน้นความเป็นชาติของชาวโมโรเพียงอย่างเดียว ทั้งนี้ Salamat Hashim ได้ให้เหตุผลในการตัดสินใจแยกออกมาตั้งขบวนการ MILF ไว้ว่า

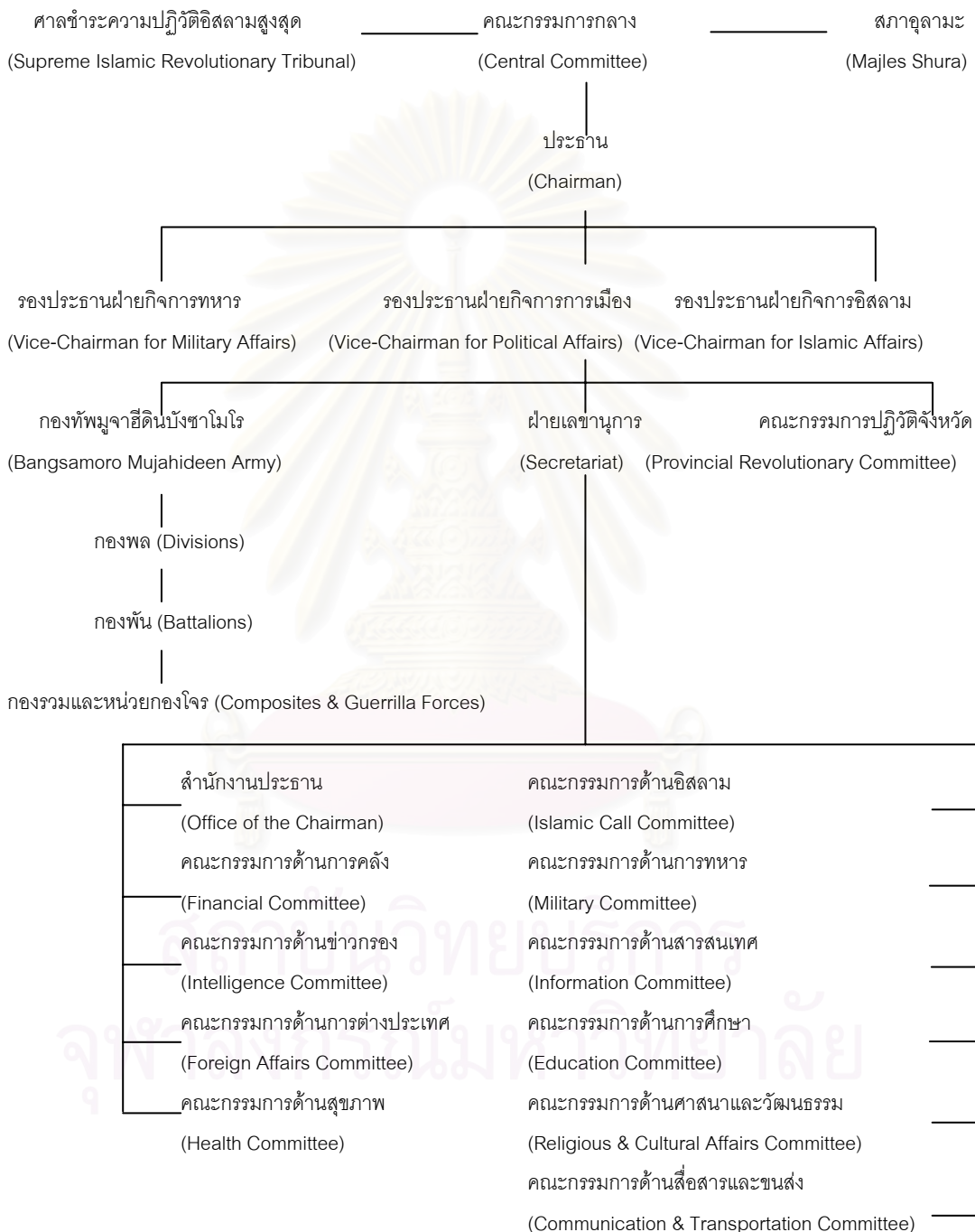
“The MNLF leadership was being manipulated away from Islamic basis, methodologies and objectives* and fast evolving towards Marxist-Maoist orientations ... The Central Committee has evolved into a mysterious, exclusive, secretive and monolithic body whose policies, plans, and decisions ... became an exclusive preserve of Nur Misuari”¹⁸⁵

แม้ว่าขบวนการ MILF ได้จัดตั้งกองกำลังที่มีชื่อว่า กองกำลังติดอาวุธอิสลามแห่งชาติโมโร (Bangsamoro Islamic Armed Forces: BIAF) เช่นเดียวกับขบวนการ MNLF ซึ่งจัดตั้งกองกำลัง BMA แต่ในระยะแรก MILF มุ่งการเคลื่อนไหวทางการเมืองเป็นหลัก โดยมุ่งเสริมสร้างความเข้มแข็งของอัตลักษณ์และจิตสำนึกของความเป็นอิสลาม พร้อมทั้งพัฒนาชุมชนทางการเมืองที่มีศาสนาอิสลามเป็นศูนย์กลางจิตใจเพื่อเป็นต้นแบบในการต่อสู้เพื่อสถาปนารัฐอิสลามแห่งชาติโมโร ขณะเดียวกัน Salamat Hashim ยังจัดทำแผนสี่ประการเพื่อการพัฒนา (Four Point Program for Development) ซึ่งประกอบด้วยการสร้างความเป็นอิสลาม (Islamization) การพัฒนาองค์กร (Organization) การพัฒนาด้านการทหาร (Military) และการพึ่งตนเอง (Self-Reliance) ควบคู่ไปกับการจัดทำ The Bangsamoro Mujahid ในปี ค.ศ. 1985 เพื่อเป็นคู่มือสำหรับการทำสงครามญิฮาด (Jihad) ในการปกป้องศาสนาและเกียรติภูมิของชาวโมโร และเพื่อสร้างสิทธิอันชอบธรรมในการปกครองตนเอง

* เน้นโดยผู้วิจัย

¹⁸⁵ Joseph Chinyong Liow, *Muslim Resistance in Southern Thailand and Southern Philippines: Religion, Ideology, and Politics* (Washington, D.C.: East-West Center Washington, 2006), p. 12.

แผนภาพที่ 3-5 โครงสร้างขบวนการปลดแอกอิสลามโมโร (Moro Islamic Liberation Front: MILF)



ที่มา: W.K. Che Man, Muslim Separatism: The Moros of Southern Philippines and the Malays of Southern Thailand (Singapore: Oxford University Press, 1990), p. 194.

นอกจากนี้ บริบทการเมืองระหว่างประเทศในช่วงคริสต์ทศวรรษที่ 1980 โดยเฉพาะการต่อต้านการรุกรานของสหภาพโซเวียตในอัฟกานิสถาน ยังมีอิทธิพลสำคัญต่อการเสริมสร้างกองกำลังขบวนการ MILF ให้เข้มแข็งยิ่งขึ้น ดังจะเห็นได้จากการที่ Salamat Hashim ส่งกองกำลังขบวนการ MILF กว่าหนึ่งพันคนในฐานะนักรบมุจาฮิดีนไปยังอัฟกานิสถานเพื่อต่อต้านสหภาพโซเวียต เช่นเดียวกับขบวนการ MNLF โดยชัยชนะของฝ่ายมุจาฮิดีนซึ่งสหรัฐฯ ให้การสนับสนุนนั้น นอกจากจะทำให้กองกำลังของขบวนการแบ่งแยกดินแดนในฟิลิปปินส์ โดยเฉพาะขบวนการ MILF มีขีดความสามารถและความฮึกเหิมในการต่อสู้เพื่อปลดแอกจากการปกครองของฟิลิปปินส์เพิ่มขึ้นแล้ว ยังเป็นจุดเริ่มต้นของความสัมพันธ์ระหว่างขบวนการ MILF กับกลุ่ม Al Qaeda ในภายหลังอีกด้วย

แม้รัฐบาลประธานาธิบดี Aquino จะดำเนินนโยบายเชิงสมานฉันท์เช่นเดียวกับกรณีขบวนการคอมมิวนิสต์ ซึ่งจะเห็นได้จากความพยายามปฏิบัติตาม Tripoli Agreement ด้วยการจัดตั้งเขตการปกครองตนเองในมินดาเนามุสลิม (Autonomous Region in Muslim Mindanao: ARMM) ในปี ค.ศ. 1989 หลังการเจรจาระหว่างรัฐบาลฟิลิปปินส์กับขบวนการ MNLF จนนำไปสู่การลงนามร่วมกันในข้อตกลงเจดดาห์ (Jeddah Accord) ในปี ค.ศ. 1987 แต่ปรากฏว่ามีได้แก่ปัญหาที่เกิดขึ้นได้มากเท่าใดนัก โดยมีเพียงประชาชนใน 4 จังหวัด คือ Lanao del Sur, Maguindanao, Sulu และ Tawi-Tawi เท่านั้นที่ยอมเป็นส่วนหนึ่งภายใต้เขตการปกครอง ARMM¹⁸⁶ ขณะที่ผลประชามติในอีก 9 จังหวัดและอีก 9 เมืองยังคงไม่ต้องการเป็นส่วนหนึ่งภายใต้เขตการปกครองดังกล่าว เนื่องจากจังหวัดที่มีชาวมุสลิมเป็นประชากรส่วนใหญ่มีเพียง 3 จังหวัด คือ Sulu, Lanao del Sur และ Tawi-Tawi เท่านั้น ด้วยเหตุนี้ ผลของการลงประชามติดังกล่าวจึงสร้างความไม่พอใจแก่ขบวนการ MNLF รวมทั้งขบวนการ MILF ซึ่งติดตามความคืบหน้าการเจรจาระหว่างรัฐบาลฟิลิปปินส์กับขบวนการ MNLF อย่างใกล้ชิด และเป็นเหตุให้ขบวนการทั้งสองยังคงต่อสู้กับรัฐบาลโดยใช้ความรุนแรงเพื่อมุ่งจัดตั้งรัฐอิสระในยุคหลังสงครามเย็นต่อไป

¹⁸⁶ Office of the Region, Autonomous Region in Muslim Mindanao, "Political History," Available from: <http://www.amm.gov.ph/index.php?section=11>; INTERNET.

3.3 การวิเคราะห์อิทธิพลของโครงสร้างและบริบทการเมืองระหว่างประเทศต่อการจัดการปัญหาการก่อการร้ายในยุคสงครามเย็นภายใต้กรอบแนวคิด Waltzian Neorealism: เปรียบเทียบกรณีไทยและฟิลิปปินส์

ตามแนวคิด Waltzian Neorealism โครงสร้างการเมืองระหว่างประเทศที่เปลี่ยนแปลงไปภายหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 เป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้การแบ่งสรรขีดความสามารถ (Distribution of Capabilities) ในโครงสร้างการเมืองระหว่างประเทศเปลี่ยนแปลงไปด้วย โดยสหรัฐฯ และสหภาพโซเวียตซึ่งมีขีดความสามารถทั้งทางด้านการเมือง เศรษฐกิจ และการทหารในระดับที่ทัดเทียมกัน ต่างพยายามแข่งขันกันด้านอุดมการณ์ในลักษณะของการคานดุลอำนาจกัน (Balance of Power) ภายใต้ระบบอำนาจแบบสองขั้วเพื่อป้องกันมิให้ฝ่ายตรงข้ามมีอำนาจและขีดความสามารถมากจนเกินไป ที่สำคัญ ยังทำให้โลกภายหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ก้าวเข้าสู่สภาวะของ “สงครามเย็น” อย่างเต็มรูปแบบ

สำหรับรัฐไทยและรัฐฟิลิปปินส์ซึ่งเป็นรัฐเล็กและมีขีดความสามารถที่จำกัดนั้น จึงต้องแสวงหาความอยู่รอดอันเนื่องมาจากโครงสร้างการเมืองระหว่างประเทศที่เปลี่ยนไปข้างต้น ด้วยการผูกสัมพันธ์กับสหรัฐฯ เพื่อต่อต้านภัยคุกคามจากลัทธิคอมมิวนิสต์ เนื่องจากทั้งไทยและฟิลิปปินส์ต้องเผชิญและหวาดกลัวการแทรกซึมของลัทธิคอมมิวนิสต์มาก่อนหน้านั้น แม้ว่าในขณะนั้นขบวนการคอมมิวนิสต์จะเคลื่อนไหวในลักษณะของการโฆษณาชวนเชื่อเป็นส่วนใหญ่ และจำกัดอยู่ในกลุ่มคนเพียงเล็กน้อยก็ตาม

จากตารางที่ 3-5 จะพบว่า บริบทการเมืองระหว่างประเทศ ปี ค.ศ. 1945-1975 มีอิทธิพลอย่างมากต่อการมอง การตีความ และการจัดการปัญหาการก่อการร้ายของรัฐไทยและฟิลิปปินส์ โดยเฉพาะอิทธิพลทางความคิดและแรงบันดาลใจจากการปฏิวัติจีน ค.ศ. 1949 ซึ่งทำให้รัฐไทยและฟิลิปปินส์ต้องเผชิญกับการเคลื่อนไหวของขบวนการคอมมิวนิสต์อย่างเต็มรูปแบบ อย่างไรก็ตาม โครงสร้างและบริบทการเมืองระหว่างประเทศเริ่มมีอิทธิพลต่อรัฐไทยและฟิลิปปินส์แตกต่างกันนับตั้งแต่คริสต์ทศวรรษที่ 1950 กล่าวคือ รัฐไทยมีความอ่อนไหวต่อบริบทการเมืองระหว่างประเทศที่เกิดขึ้นมากกว่าฟิลิปปินส์ เนื่องจากประการแรก การเคลื่อนไหวของพรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทย (พคท.) นั้นได้รับการสนับสนุนจากภายนอก โดยเฉพาะจากจีนเป็นหลัก ประการที่สอง ปัจจัยทางภูมิศาสตร์ส่งผลให้รัฐไทยต้องหวาดกลัวกับการแพร่ขยายของลัทธิคอมมิวนิสต์ในคาบสมุทรอินโดจีนตามทฤษฎีโดมิโนมากกว่ารัฐฟิลิปปินส์ ประการที่สาม การเป็น

ตารางที่ 3-5 เปรียบเทียบอิทธิพลของโครงสร้างและบริบทการเมืองระหว่างประเทศในยุคสงครามเย็นต่อการจัดการปัญหาการก่อการร้ายของรัฐไทยและฟิลิปปินส์

| รัฐและขบวนการก่อการร้าย โครงสร้าง และบริบท การเมืองระหว่างประเทศ | รัฐ ไทย | รัฐ ฟิลิปปินส์ | พคท. | ขบวนการ การ Huk | พรรค CPP Maoist | ขบวนการ การ BNPP / BIPP | ขบวนการ การ BRN | ขบวนการ การ PULO | ขบวนการ การ MNLF | ขบวนการ การ MILF | |
|---|------------|-------------------|------|-----------------------|-----------------------|----------------------------------|-----------------------|------------------------|------------------------|------------------------|--|
| บริบทการเมืองระหว่างประเทศ ปี ค.ศ. 1945-1975 | | | | | | | | | | | |
| การแข่งขันด้านอุดมการณ์ระหว่าง สหรัฐฯ และสหภาพโซเวียต | × | × | × | × | × | } | ⊗ | | | | |
| การปฏิวัติจีน ค.ศ. 1949 | × | × | + | + | + | | | | | | |
| ความสัมพันธ์ระหว่างจีนและโซเวียต | × | × | + | + | | | | | | | |
| สงครามเกาหลี ค.ศ. 1950 | × | ⊗ | + | ⊗ | | | | | | | |
| เวียดนามเหนือมีชัยชนะเหนือฝรั่งเศส | × | ⊗ | + | ⊗ | | | | | | | |
| วิกฤตการณ์ในลาว ค.ศ. 1961 | × | ⊗ | + | | | | | | | | |
| ความขัดแย้งระหว่างฟิลิปปินส์กับ มาเลเซียในกรณีซาบารห์ | | × | | | | | | | | + | |
| ความขัดแย้งระหว่างจีนกับโซเวียต และ จีนเริ่มสนับสนุนขบวนการคอมมิวนิสต์ ในประเทศต่าง ๆ อย่างชัดเจน | × | ⊗ | + | ⊕ | ⊕ | | | | | | |
| การเข้าร่วมสงครามเวียดนามของ สหรัฐฯ และจีนประกาศความพร้อมการ ปฏิบัติด้วยอาวุธ | × | ⊗ | + | ⊕ | ⊕ | | | | | | |
| การประกาศ "หลักการนิคสัน" | ⊗ | + | | | | | | | | | |
| การประกาศระบบความมั่นคงร่วมกันใน เอเชียของโซเวียต | × | ⊗ | + | | | | | | | | |
| การยุติบทบาทของสหรัฐฯ ในสงคราม เวียดนาม | × | × | + | | ⊕ | | | | | ⊕ | |
| ชัยชนะของเวียดนามเหนือในคาบสมุทร อินโดจีน | × | ⊗ | + | | | | | ⊕ | | | |
| บริบทการเมืองระหว่างประเทศ ปี ค.ศ. 1976-1991 | | | | | | | | | | | |
| ความร่วมมือระหว่างสหภาพโซเวียตกับ เวียดนาม | ⊗ | ⊗ | ⊕ | | | | | | | | |
| ความขัดแย้งระหว่างจีนกับโซเวียต | + | ⊕ | ⊗ | | ⊗ | | | | | | |
| ความขัดแย้งระหว่างจีนกับเวียดนาม | + | ⊕ | × | | ⊗ | | | | | | |
| การปฏิวัติอิหร่าน | × | × | | | | + | + | + | + | + | |
| การต่อต้านการรุกรานของโซเวียต | × | × | | | | + | + | + | + | + | |
| การประกาศนโยบายแปะลดรอยกำและ กลาสโนสของสหภาพโซเวียต | + | ⊕ | × | | ⊗ | | | | | | |
| การปรับความสัมพันธ์ระหว่างโซเวียต กับจีนและสหรัฐฯ | + | ⊕ | × | | ⊗ | | | | | | |

+ หมายถึง มีอิทธิพลในเชิงบวก

× หมายถึง มีอิทธิพลในเชิงลบ

⊕ หมายถึง มีอิทธิพลระดับหนึ่งในเชิงบวก

⊗ หมายถึง มีอิทธิพลระดับหนึ่งในเชิงลบ

ที่ตั้งฐานทัพของสหรัฐฯ ทำให้ฟิลิปปินส์ได้รับความคุ้มครองโดยอ้อม อีกทั้งสหรัฐฯ ยังต้องการให้ฟิลิปปินส์เป็นตัวอย่างที่ดีของการพัฒนาประชาธิปไตยในเอเชีย และประการสุดท้าย บริบทการเมืองระหว่างประเทศมีอิทธิพลต่อขบวนการคอมมิวนิสต์ในฟิลิปปินส์ เช่น ขบวนการ Huk เพียงระดับหนึ่ง โดยเฉพาะอิทธิพลทางความคิดเท่านั้น เนื่องจากรากเหง้าของปัญหามาจากปัญหาการถือครองที่ดินและการแบ่งสรรรายได้จากการใช้ที่ดินระหว่างเจ้าของที่ดินและชาวนาที่ไม่เป็นธรรมอันเป็นมรดกทางปัญหาที่ตกทอดมาตั้งแต่ฟิลิปปินส์อยู่ภายใต้การปกครองของสเปน อีกทั้งความรุนแรงของปัญหาที่พัฒนาไปสู่ “การก่อการร้ายคอมมิวนิสต์” จากการเคลื่อนไหวของขบวนการ Huk ยังมีสาเหตุมาจากการดำเนินมาตรการปราบปรามที่รุนแรงของรัฐบาลฟิลิปปินส์เพียงอย่างเดียว

บริบทการเมืองระหว่างประเทศในคริสต์ทศวรรษที่ 1960 นับตั้งแต่วิกฤตการณ์ในลาว ยังคงมีอิทธิพลต่อรัฐฟิลิปปินส์เพียงระดับหนึ่งเช่นกัน และแม้สหรัฐฯ จะเข้าร่วมสงครามเวียดนามอย่างเต็มตัว แต่การที่ฟิลิปปินส์ร่วมมือกับสหรัฐฯ เช่น การส่งทหารไปเวียดนามนั้นก็เพื่อต้องการผลประโยชน์ที่จะได้รับจากความร่วมมือต่อต้านลัทธิคอมมิวนิสต์มากกว่าที่จะได้รับผลกระทบจากภัยคุกคามจากลัทธิคอมมิวนิสต์อันเนื่องมาจากบริบทการเมืองระหว่างประเทศที่เปลี่ยนไปโดยตรง ตรงกันข้าม รัฐไทยยังคงอ่อนไหวกับบริบทการเมืองระหว่างประเทศที่เกิดขึ้น โดยเฉพาะภายหลังความขัดแย้งระหว่างจีนกับสหภาพโซเวียตซึ่งส่งผลให้จีนเริ่มให้การสนับสนุนการปฏิวัติด้วยอาวุธของขบวนการคอมมิวนิสต์ในประเทศต่าง ๆ รวมทั้ง พคท. อันเป็นที่มาของ “วันเสียดินแดน” และทำให้รัฐไทยรับรู้ถึงภัยคุกคามจากลัทธิคอมมิวนิสต์ในฐานะที่เป็น “การก่อการร้ายคอมมิวนิสต์” อย่างชัดเจน

บริบทการเมืองระหว่างประเทศที่สำคัญที่ทำให้รัฐไทยและฟิลิปปินส์ต้องปรับเปลี่ยนท่าทีในการต่อต้านภัยคุกคามจากการก่อการร้ายคอมมิวนิสต์ ก็คือ การปรับความสัมพันธ์ของสหรัฐฯ กับสหภาพโซเวียตและจีนภายใต้ “หลักการนิกสัน” และการยุติบทบาทของสหรัฐฯ ในสงครามเวียดนาม โดยในกรณีของไทยนั้น การปรับความสัมพันธ์ของสหรัฐฯ กับสหภาพโซเวียตส่งผลให้ไทยจำเป็นต้องปรับเปลี่ยนรูปแบบการดำเนินนโยบายต่างประเทศที่มีต่อประเทศคอมมิวนิสต์เพื่อรักษาความอยู่รอดของตนด้วยเช่นกัน ดังจะเห็นได้จากการปรับความสัมพันธ์กับจีนในปี ค.ศ. 1975 ส่วนในกรณีของฟิลิปปินส์ การปรับความสัมพันธ์ของสหรัฐฯ กับจีนและสหภาพโซเวียตภายใต้ “หลักการนิกสัน” ยังคงเป็นปัจจัยที่เอื้อให้ฟิลิปปินส์สามารถ

แสวงหาความมั่นคงและความอยู่รอดภายใต้ร่มเงาของสหรัฐฯ เนื่องจากในขณะนั้น สหรัฐฯ ยังคงเกี่ยวพันในสงครามเวียดนามอยู่ และสนับสนุนการประกาศใช้กฎอัยการศึกของประธานาธิบดี Marcos เพราะไม่ต้องการให้กระแสชาตินิยมและลัทธิคอมมิวนิสต์เป็นอุปสรรคขัดขวางการดำเนินนโยบายของตน อย่างไรก็ตาม การยุติบทบาทของสหรัฐฯ ในสงครามดังกล่าว กลับส่งผลกระทบต่อฟิลิปปินส์ในสองด้าน โดยด้านหนึ่งได้ทำให้การสนับสนุนช่วยเหลือที่เคยได้รับจากสหรัฐฯ ลดน้อยลงเป็นลำดับ แม้สหรัฐฯ จะยังคงฐานทัพและกองกำลังของตนอยู่ในฟิลิปปินส์เพื่อควบคุมอำนาจกับสหภาพโซเวียตซึ่งเปิดฐานทัพของตนในอ่าวคัมรานห์ ขณะที่อีกด้านหนึ่งได้ผลักดันให้ฟิลิปปินส์เริ่มแสวงหาความมั่นคงโดยหันมาแก้ไขปัญหาความมั่นคงภายในของตนมากขึ้น ไม่ที่จะเป็นการก่อการร้ายคอมมิวนิสต์หรือความพยายามแบ่งแยกดินแดนบริเวณหมู่เกาะมินดาเนา และซูลู

ข้อสังเกตในกรณีของฟิลิปปินส์ที่แตกต่างจากกรณีของไทยอย่างชัดเจน ก็คือ แม้บริบทการเมืองระหว่างประเทศจะมีอิทธิพลต่อการอุบัติขึ้นของการก่อการร้ายในฟิลิปปินส์ในกรณีของขบวนการ Huk ราวคริสต์ทศวรรษที่ 1940 ก็ตาม แต่นับตั้งแต่คริสต์ทศวรรษที่ 1950 ถึงกลางคริสต์ทศวรรษที่ 1970 กลับพบว่า บริบทการเมืองระหว่างประเทศมีอิทธิพลต่อพัฒนาการความรุนแรงของการก่อการร้ายในฟิลิปปินส์น้อยมาก เนื่องจากการก่อการร้ายคอมมิวนิสต์ที่ทวีความรุนแรงขึ้นเป็นลำดับนั้นมาจากการเปลี่ยนแปลงทางสังคมของโครงสร้างการเมืองภายในฟิลิปปินส์มากกว่า ไม่ว่าจะเป็นการใช้มาตรการปราบปรามที่รุนแรงและการขาดความชอบธรรมของรัฐบาล โดยเฉพาะภายหลังการประกาศใช้กฎอัยการศึกในปี ค.ศ. 1972 นอกจากนี้ การเกิดใหม่ของพรรค CPP (Maoist) ที่แยกตัวออกมาจากพรรค CPP เดิมซึ่งยึดถืออุดมการณ์ลัทธิมาร์กซ์-เลนินของสหภาพโซเวียตก็มาจากความแตกแยกภายในของพรรค CPP เองมากกว่าที่จะได้รับอิทธิพลจากบริบทการเมืองระหว่างประเทศโดยตรงดังในกรณีของ พคท.

ส่วนปัญหาความพยายามแบ่งแยกดินแดนทางตอนใต้ของประเทศทั้งในกรณีของไทยและฟิลิปปินส์ พบว่า ภายใต้โครงสร้างการเมืองระหว่างประเทศแบบสองขั้วในยุคสงครามเย็นซึ่งลัทธิคอมมิวนิสต์จัดเป็นภัยคุกคามหลักต่อความมั่นคงและความอยู่รอดของรัฐไทยและฟิลิปปินส์นั้น ได้ส่งผลให้การจัดการปัญหาความพยายามแบ่งแยกดินแดนกลายเป็นประเด็นรองและเป็นประเด็นเสริมความมั่นคงในการต่อต้านลัทธิคอมมิวนิสต์ ด้วยเหตุนี้ โครงสร้างและบริบท

การเมืองระหว่างประเทศ ปี ค.ศ. 1945-1975 จึงมีอิทธิพลเพียงระดับหนึ่งซึ่งส่งผลให้ปัญหาความพยายามแบ่งแยกดินแดนพัฒนาไปสู่ “การก่อการร้ายแบ่งแยกดินแดน” เท่านั้น

ในกรณีของไทย การจัดการปัญหาความพยายามแบ่งแยกดินแดนปรากฏชัดเจนว่าต้องการบูรณาภาพดินแดนให้เป็นปึกแผ่นเพื่อเสริมสร้างเสถียรภาพและความมั่นคงของรัฐมากกว่าที่ต้องการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นอย่างจริงจัง ซึ่งจะเห็นได้จากการจัดตั้งนิคมสร้างตนเองพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้และการปรับปรุงโอนะให้แปรสภาพเป็นโรงเรียนราษฎรสอนศาสนาอิสลาม ที่กลายเป็นชนวนสำคัญให้เกิดขบวนการก่อการร้ายแบ่งแยกดินแดนขึ้นมา ไม่ว่าจะเป็นขบวนการ BNPP ขบวนการ BRN และขบวนการ PULO และแม้ว่าขบวนการแบ่งแยกดินแดนดังกล่าวจะปฏิบัติการก่อการร้ายอย่างต่อเนื่อง แต่การที่รัฐไทยตระหนักว่าการต่อต้านลัทธิคอมมิวนิสต์คือภารกิจหลักของตนในขณะนั้น และเห็นว่าปัญหาความพยายามแบ่งแยกดินแดนยังได้อยู่ระดับที่สามารถควบคุมได้ จึงทำให้รัฐไทยลดระดับความสำคัญของปัญหาความพยายามแบ่งแยกดินแดนและขบวนการก่อการร้ายแบ่งแยกดินแดนกลุ่มต่าง ๆ จากที่เคยเป็น “ขบวนการแบ่งแยกดินแดน (ขบด.)” ให้เหลือเพียง “ขบวนการโจรก่อการร้าย (ขจก.)” เนื่องจากไม่ต้องการรับรองสถานภาพของขบวนการแบ่งแยกดินแดนและไม่ต้องการยกระดับให้กลายเป็นประเด็นระหว่างประเทศขึ้นมา

เช่นเดียวกับกรณีฟิลิปปินส์ บริบทการเมืองระหว่างประเทศในยุคสงครามเย็นมีอิทธิพลต่อการอุบัติขึ้นของขบวนการแบ่งแยกดินแดนในทางอ้อมเช่นกัน เนื่องจากการที่รัฐฟิลิปปินส์หวาดกลัวภัยคุกคามจากลัทธิคอมมิวนิสต์ที่อาจแพร่ขยายจากภาคพื้นแหลมมลายูมาสู่หมู่เกาะมินดาเนาและซูลู ซึ่งอยู่ห่างจากซาบารห์เพียง 10 ไมล์ ซึ่งทำให้รัฐฟิลิปปินส์พยายามอ้างสิทธิ์เหนือดินแดนซาบารห์ด้วยการเตรียมมรุกรานภายใต้แผนปฏิบัติการเมอร์ดีกานัน นอกจากนี้จะทำให้ความสัมพันธ์ระหว่างฟิลิปปินส์กับมาเลเซียเลวร้ายลงแล้ว การประกาศใช้กฎอัยการศึกของประธานาธิบดี Marcos ยังกลายเป็นเงื่อนไขสำคัญที่ทำให้ฟิลิปปินส์ต้องเผชิญกับขบวนการก่อการร้ายแบ่งแยกดินแดนอย่างขบวนการ MNLF อีกด้วย

จะเห็นได้ว่า บริบทการเมืองระหว่างประเทศ ปี ค.ศ. 1945-1975 มีอิทธิพลอย่างมากต่อการเผชิญและการจัดการปัญหาการก่อการร้ายของรัฐไทย โดยเฉพาะการก่อการร้ายคอมมิวนิสต์ซึ่งได้รับการสนับสนุนจากภายนอกเป็นส่วนใหญ่ และมีอิทธิพลโดยอ้อมต่อปัญหาความพยายามแบ่งแยกดินแดนเท่านั้น ขณะที่อิทธิพล

เพียงระดับหนึ่งต่อรัฐฟิลิปปินส์ รวมทั้งปัญหาการก่อการร้ายคอมมิวนิสต์และปัญหาความพยายามแบ่งแยกดินแดน เนื่องจากความรุนแรงจากการก่อการร้ายทั้งสองประเภทที่รัฐฟิลิปปินส์ต้องเผชิญนั้น ล้วนมาจากการเปลี่ยนแปลงของโครงสร้างการเมืองภายในเป็นสำคัญ โดยเฉพาะภายหลังการประกาศใช้กฎอัยการศึกของประธานาธิบดี Marcos ในปี ค.ศ. 1972

อย่างไรก็ตาม หากพิจารณาบริบทการเมืองระหว่างประเทศ ปี ค.ศ. 1976-1991 จะพบว่า มีอิทธิพลในลักษณะที่แตกต่างจากบริบทการเมืองระหว่างประเทศ ปี ค.ศ. 1945-1975 ค่อนข้างมาก โดยเฉพาะในกรณีของไทย

บริบทการเมืองระหว่างประเทศ ปี ค.ศ. 1976-1991 มีอิทธิพลอย่างมากต่อการจัดการปัญหาการก่อการร้ายของไทย โดยในส่วนการก่อการร้ายคอมมิวนิสต์นั้น แม้ความร่วมมือระหว่างสหภาพโซเวียตและเวียดนามจะส่งผลให้รัฐไทยหวาดกลัวถึงภัยคุกคามจากเวียดนามเหนือที่กำลังขยายอิทธิพลในคาบสมุทรอินโดจีน แต่ความขัดแย้งระหว่างสหภาพโซเวียตกับจีน และระหว่างจีนกับเวียดนาม กลับส่งผลดีต่อการจัดการปัญหาการก่อการร้ายคอมมิวนิสต์ของไทย เนื่องจากการลดบทบาทของสหรัฐฯ ในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ทำให้รัฐไทยต้องแสวงหาความอยู่รอดด้วยการดำเนินความสัมพันธ์แบบรอบทิศทาง (Omnidirectional) ไม่ว่าจะรัฐนั้นจะปกครองด้วยระบบอะไรก็ตาม โดยเฉพาะการปรับความสัมพันธ์กับจีนเพื่อคานดุลอำนาจกับสหภาพโซเวียตที่พยายามเข้ามามีอิทธิพลในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้แทนช่องว่างทางอำนาจที่เกิดขึ้น เพื่อเป็นเกราะป้องกันความพยายามของเวียดนามเหนือในการสถาปนาสหพันธรัฐอินโดจีน และที่สำคัญเพื่อให้จีนระงับการสนับสนุน พคท. ซึ่งปรากฏว่า พคท. อ่อนแอลงเป็นลำดับจนกระทั่งยุติการเคลื่อนไหวอย่างถาวรเมื่อสงครามเย็นสิ้นสุดภายหลังการล่มสลายของสหภาพโซเวียตในปี ค.ศ. 1991

สำหรับการก่อการร้ายคอมมิวนิสต์ในกรณีฟิลิปปินส์ กลับพบว่า บริบทการเมืองระหว่างประเทศ ปี ค.ศ. 1976-1991 มีอิทธิพลน้อยมากต่อการจัดการปัญหาการก่อการร้ายคอมมิวนิสต์ เนื่องจากการเคลื่อนไหวของพรรค CPP (Maoist) ส่วนใหญ่ยังคงอาศัยฐานการสนับสนุนจากบรรดาชาวนาและเกษตรกรในพื้นที่ Central Luzon เป็นหลักมากกว่าที่จะได้รับการสนับสนุนจากภายนอกโดยตรงดังกรณี พคท. และเนื่องด้วยรัฐบาลฟิลิปปินส์ไม่สามารถจัดการปัญหาการถือครองที่ดินที่เรื้อรังมานานอย่างจริงจัง ก็ยิ่งทำให้พรรค CPP (Maoist) ยังคงได้รับการ

สนับสนุนจากผู้ที่ได้รับผลกระทบจากปัญหาดังกล่าวอย่างต่อเนื่อง ด้วยเหตุนี้ การล่มสลายของสหภาพโซเวียตจึงมิได้ส่งผลกระทบต่อความอยู่รอดของขบวนการก่อการร้ายคอมมิวนิสต์ในฟิลิปปินส์อย่างมีนัยสำคัญมากนัก

ส่วนกรณีปัญหาการก่อการร้ายแบ่งแยกดินแดนนั้น ปรากฏว่า บริบทการเมืองระหว่างประเทศ ปี ค.ศ. 1976-1991 มีอิทธิพลระดับหนึ่งต่อการจัดการปัญหาการก่อการร้ายแบ่งแยกดินแดนของรัฐไทยและฟิลิปปินส์ กล่าวคือ บริบทการเมืองระหว่างประเทศที่ส่งผลให้การแพร่ขยายของลัทธิคอมมิวนิสต์ผ่อนคลายลง โดยเฉพาะการยุติบทบาทของสหรัฐฯ ในสงครามเวียดนาม เป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้รัฐไทยหันมาแก้ไขปัญหาความพยายามแบ่งแยกดินแดนมากขึ้น เช่นเดียวกับกรณีของรัฐฟิลิปปินส์ที่หันมาเจรจาสันติภาพกับขบวนการ MNLF จนบรรลุ Tripoli Agreement ในปี ค.ศ. 1976 แม้ว่าการปฏิบัติตามข้อตกลงดังกล่าวจะประสบกับข้อจำกัดและอุปสรรคก็ตาม

แต่สำหรับขบวนการแบ่งแยกดินแดนทั้งในไทยและฟิลิปปินส์ กลับพบว่า บริบทการเมืองระหว่างประเทศ ปี ค.ศ. 1976-1991 ได้แก่ การปฏิวัติอิหร่าน ค.ศ. 1979 และการต่อต้านการรุกรานของสหภาพโซเวียตในอัฟกานิสถาน มีอิทธิพลอย่างมากต่อการเคลื่อนไหวของขบวนการก่อการร้ายแบ่งแยกดินแดนในไทยและฟิลิปปินส์ กล่าวคือ นอกจากการปฏิวัติอิหร่านจะเป็นแรงบันดาลใจให้กับขบวนการแบ่งแยกดินแดนในการปลดแอกเพื่อสถาปนารัฐอิสลาม เช่นเดียวกับอิหร่านแล้ว ยังมีอิทธิพลทางความคิดต่อขบวนการแบ่งแยกดินแดนที่หันมานับความเป็นอิสลามมากขึ้น เช่น ขบวนการ BNPP ที่เปลี่ยนชื่อไปเป็น BIPP หรือกรณีขบวนการ BRN ที่หันมานับความเป็นอิสลามบริสุทธิ์จนเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้ขบวนการ BRN แตกออกเป็น 3 กลุ่มในเวลาต่อมา ขณะเดียวกัน การปฏิวัติอิหร่านยังเป็นปัจจัยเร่งให้ขบวนการ MNLF ซึ่งเผชิญกับความแตกแยกภายในขบวนการอยู่แล้ว ต้องขาดเอกภาพในที่สุด เมื่อ Salamat Hashim และสมาชิกขบวนการ MNLF จำนวนหนึ่งได้ตัดสินใจออกมาตั้งขบวนการ MILF โดยหันมานับความเป็นอิสลาม นอกเหนือจากการเน้นความเป็นชาติของชาวโมโรเพียงอย่างเดียว

นอกจากนี้ ชัยชนะของฝ่ายมุญาฮิดีนที่สามารถต้านทานการรุกรานของสหภาพโซเวียตในอัฟกานิสถาน ยังมีอิทธิพลต่อขบวนการก่อการร้ายแบ่งแยกดินแดนทั้งในไทยและฟิลิปปินส์ ไม่ว่าจะเป็นในแง่ของการสร้างความเชื่อมั่นให้ขบวนการดังกล่าวในการปลดแอก

ตนเองจากการปกครองโดยคนศาสนาอื่นที่เชื่อว่าจะมุ่งทำลายอัตลักษณ์และความเป็นอิสลาม ตลอดจนในแง่ของการสร้างสายสัมพันธ์ระหว่างสมาชิกฝ่ายมุจาฮิดีนซึ่งเดินทางมาจากประเทศต่าง ๆ เช่น ขบวนการ MILF ที่มีความสัมพันธ์กับสมาชิกแกนนำกลุ่ม Al Qaeda จนส่งผลกระทบต่อเสถียรภาพและความมั่นคงของรัฐฟิลิปปินส์ในยุคหลังสงครามเย็น

3.4 การวิเคราะห์แนวคิด “การก่อการร้าย” และขบวนการก่อการร้ายในไทยและฟิลิปปินส์ในยุคสงครามเย็น: เปรียบเทียบกรณีไทยและฟิลิปปินส์

แม้ไทยและฟิลิปปินส์จะเผชิญกับปัญหาการแทรกซึมของลัทธิคอมมิวนิสต์ และปัญหาความพยายามแบ่งแยกดินแดนมาโดยตลอด แต่ทั้งสองปัญหาดังกล่าวก็มิได้พัฒนาไปสู่ “การก่อการร้าย” เนื่องจากในขณะนั้นขบวนการคอมมิวนิสต์ และกลุ่มที่พยายามแบ่งแยกดินแดนมักเคลื่อนไหวทางการเมืองในรูปของการโฆษณาชวนเชื่อเป็นสำคัญ อย่างไรก็ตาม โครงสร้างและบริบทการเมืองระหว่างประเทศในยุคสงครามเย็นกลับมีอิทธิพลอย่างมากต่อการกำเนิดและพัฒนาการของ “การก่อการร้าย” ในไทยและฟิลิปปินส์

หากพิจารณาคำนิยาม “การก่อการร้าย” ในงานวิจัยชิ้นนี้ในบทที่ 2 ซึ่งหมายถึง “การกระทำโดยกลุ่มคนจำนวนหนึ่งที่มีปฏิบัติการอย่างเป็นระบบและได้รับการฝึกฝนเป็นอย่างดี ใช้วิธีการที่รุนแรงในการสร้างความหวาดกลัวให้เกิดขึ้นในหมู่ผู้บริสุทธิ์ พลเรือน หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐทั้งที่อยู่นอกหรืออยู่ในระหว่างการปฏิบัติหน้าที่ที่มีใช้การรบ เพื่อบรรลุเป้าหมายทางการเมืองที่ต้องการ” จะพบว่า การรับรู้ถึง “การก่อการร้าย” ในสังคมไทยนั้นถือกำเนิดขึ้นจากภัยคุกคามของลัทธิคอมมิวนิสต์ที่เริ่มสร้างความหวาดกลัวให้แก่บรรดาชนชั้นนำของไทยมากขึ้นเป็นลำดับ ดังจะเห็นได้จากบันทึกของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยถึงรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ ลงวันที่ 11 พฤศจิกายน พ.ศ. 2495 (ค.ศ. 1952) ซึ่งระบุถึงการเตรียมการของคนไทยกลุ่มหนึ่งที่มุ่งทำการปฏิวัติเป็นลำดับขั้น อันรวมถึงการใช้ความรุนแรงโดยขอรับการสนับสนุนด้านอาวุธและกำลังทหารจากสหภาพโซเวียตและจีน อย่างไรก็ตาม หากพิจารณาถึงแนวคิดและคำนิยามของ “การก่อการร้าย” ข้างต้น จะพบว่า การเตรียมการของคนไทยกลุ่มหนึ่งที่มีแนวโน้มก่อความรุนแรงโดยการปฏิวัติ มีเป้าหมายทางการเมืองเพื่อโค่นล้มรัฐบาล ตลอดจนมีการวางแผนอย่างเป็นขั้นตอน แต่ก็ไม่อาจเรียกได้ว่าเป็นการก่อการร้ายได้ เนื่องจากความหวาดกลัวที่เกิดขึ้นในหมู่ชนชั้นนำของประเทศต่อการคุกคามของลัทธิคอมมิวนิสต์ไม่ว่าจะเป็นเพราะกลัวการสูญอำนาจและผลประโยชน์ที่ตนมีอยู่ หรือเป็นเพราะเป็นห่วงอนาคต

ของบ้านเมืองหากต้องเปลี่ยนระบอบการปกครองไปเป็นสิ่งคมนิยมคอมมิวนิสต์ก็ตามที่นั่น ต่างเป็นความหวาดกลัวที่เกิดจากการรับรู้ของบรรดาชนชั้นนำของประเทศที่มีต่อความขัดแย้งและบริบทระหว่างประเทศที่เกิดขึ้น มากกว่าที่จะเป็นความหวาดกลัวอันเกิดจาก “การก่อการร้าย” โดยตรง นอกจากนี้ การกล่าวอ้างถึง “ผู้ก่อการร้าย” ในบันทึกดังกล่าว ยังมีนัยยะที่หมายถึงกลุ่มบุคคลผู้ประสงค์ร้ายต่อบ้านเมืองในฐานะ “กบฏ” ที่ต้องการโค่นล้มระบอบการปกครองประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข โดยใช้การปฏิวัติที่รุนแรง มากกว่าที่จะหมายถึง “ผู้ก่อการร้าย” ตามแนวคิดของการก่อการร้าย ทั้งนี้เพราะคนกลุ่มดังกล่าวยังมิได้สร้างความหวาดกลัวให้เกิดขึ้นในหมู่ประชาชนทั่วไป อีกทั้งเป้าหมายในการโจมตียังอยู่ที่กองกำลังของรัฐมิใช่ประชาชนทั่วไปที่ผู้ก่อการร้ายมักต้องการโจมตีในเชิงสัญลักษณ์

อย่างไรก็ตาม “การก่อการร้าย” ได้รับการกล่าวขวัญอย่างหนาหูและแพร่หลายในสังคมไทยมากขึ้น หลังจากที่ยังประกาศอย่างเป็นทางการถึงความพร้อมในการให้ความช่วยเหลือการดำเนินงานปฏิวัติของ พคท. ในรูปของการทำสงครามปลดแอก (จากจักรวรรดินิยมสหรัฐฯ) อันนำไปสู่การอุบัติขึ้นของ “วันเสียงปืนแตก” ในวันที่ 7 สิงหาคม ค.ศ. 1965 ระหว่างกองกำลังของรัฐบาลกับหน่วยต่อสู้ติดอาวุธของ พคท. เหตุการณ์ในครั้งนี้จึงอาจกล่าวได้ว่า เป็นจุดเริ่มต้นและเป็นที่มาของคำว่า “การก่อการร้าย” และ “ผู้ก่อการร้ายคอมมิวนิสต์ (Communist Terrorist)” ในสังคมไทยที่ชัดเจนและเป็นรูปธรรม ดังปรากฏในคำสั่งนายกรัฐมนตรีที่ 219/2508 ลงวันที่ 14 ธันวาคม พ.ศ. 2508 (ค.ศ. 1965) เรื่อง การปราบปรามพวกคอมมิวนิสต์ ซึ่งระบุความตอนหนึ่งว่า “...แต่งตั้งเจ้าหน้าที่อำนวยการปราบปรามผู้ก่อการร้ายคอมมิวนิสต์ (ผกค.)...” โดยมีได้ให้ความหมายของคำว่า “ผู้ก่อการร้าย” ดังเช่นที่ได้ให้ความหมายของ “คอมมิวนิสต์” แต่อย่างไรก็ตามทั้งนี้สามารถวิเคราะห์ได้ว่า คำว่า “ผู้ก่อการร้าย” ที่เชื่อมโยงกับฝ่ายคอมมิวนิสต์ที่ดำเนินการเคลื่อนไหวโดยใช้วิธีรุนแรงจนกลายเป็น “ผู้ก่อการร้ายคอมมิวนิสต์” นั้น มีความเป็นไปได้ที่รัฐบาลไทยอาจได้รับอิทธิพลทางความคิดมาจากรัฐบาลสหพันธรัฐมลายาในช่วงประกาศภาวะฉุกเฉินระหว่างปี ค.ศ. 1948-1960 ภายหลังจากเคลื่อนไหวโดยใช้วิธีการรุนแรงของพรรคคอมมิวนิสต์แห่งมลายา (พคม.) ไม่ว่าจะเป็นการลอบสังหารเจ้าหน้าที่ระดับสูงของอังกฤษ การลอบโจมตีกองกำลังของรัฐบาล รวมทั้งการลอบทำร้ายและเรียกค่าคุ้มครองจากคนงานในสวนยางจนก่อให้เกิดความหวาดกลัว อันเป็นพฤติกรรมในลักษณะเดียวกับรัฐบาลไทยประสบในกรณีของ พคท. ซึ่งจะเห็นได้จากการที่ประชาชนและเจ้าหน้าที่ของรัฐในท้องถิ่นในพื้นที่ จ.สกลนคร ซึ่งทราบข่าวเกี่ยวกับการจัดตั้งกองกำลังของ พคท. ในภาคอีสาน ราวต้นปี ค.ศ. 1968 แต่กลับไม่กล้า

แจ้งข่าวดังกล่าวให้ตำรวจหรือผู้บริหารระดับสูงของจังหวัดทราบ เนื่องจากกลัวว่าฝ่ายคอมมิวนิสต์ จะทำร้ายตนในภายหลัง นอกจากนี้ หากพิจารณาพระราชบัญญัติความมั่นคงภายใน ค.ศ. 1960 แก้ไขเพิ่มเติม ค.ศ. 1972 (Internal Security Act, 1960) ของมาเลเซีย ที่สืบเนื่องต่อจากช่วง ประกาศภาวะฉุกเฉินตั้งแต่ปี ค.ศ. 1948 จะพบว่า พระราชบัญญัติดังกล่าวกลับมิได้ให้คำนิยาม ของ “คอมมิวนิสต์” แต่อย่างใด แต่กลับนิยามความหมายของ “ผู้ก่อการร้าย (Terrorist)” ไว้แทน ว่า “ ‘Terrorist’ means any person who:

- a. by the use of any fire-arm, explosive or ammunition acts in a manner prejudicial to the public safety or to the maintenance of public order or incites to violence or counsels disobedience to the law or to any lawful order ;
- b. carries or has in his possession or under his control any fire-arm, ammunition or explosive without lawful authority therefore ; or
- c. demands, collects or receives any supplies for the use of any person who intends or is about to act, or has recently acted in a manner prejudicial to public safety or the maintenance of public order.”¹⁸⁷

ซึ่งเป็นคำนิยามที่ตรงกับลักษณะการดำเนินกิจกรรมและการก่อวินาศกรรมของ พคท. ได้อย่างดี คำถามก็คือ การนิยามความหมายของ “ผู้ก่อการร้าย” ที่ปรากฏในพระราชบัญญัตินี้สามารถนำมาใช้เป็นเกณฑ์หรือบรรทัดฐานในการจำแนกบุคคลว่าเป็นผู้ก่อการร้ายได้หรือไม่ ขณะเดียวกัน ลักษณะกิจกรรมและการเคลื่อนไหวโดยใช้วิธีการที่รุนแรงของ พคท. นับตั้งแต่วันเสี่ยงปั่นแตกเพื่อมุ่งโค่นล้มรัฐบาลและสถาปนาระบอบการปกครองแบบคอมมิวนิสต์ จะถือว่าเป็น “การก่อการร้าย” หรือไม่

การพยายามสร้างภาพฝ่ายคอมมิวนิสต์ให้มีฐานะเป็น “ผู้ก่อการร้ายคอมมิวนิสต์ (Communist Terrorist)” ในนัยหนึ่งนั้น ก็เพื่อแสดงให้เห็นปรากฏการณ์ที่ฝ่ายคอมมิวนิสต์ต้องการใช้ความรุนแรงโดยการปฏิวัติและการต่อสู้ด้วยอาวุธเป็นแนวทางเพื่อสถาปนาระบอบการปกครองแบบสังคมนิยมคอมมิวนิสต์ขึ้น มากกว่าการเคลื่อนไหวทางการเมืองดังที่เคยเป็นมาแล้ว อีกนัยหนึ่งก็เพื่อตอกย้ำให้เห็นถึงคุณลักษณะของวิธีการที่ฝ่ายคอมมิวนิสต์เลือกใช้ รวมทั้งอุดมการณ์ที่ฝ่ายคอมมิวนิสต์ยึดถือในการบรรลุเป้าหมายทางการเมืองที่ตั้งไว้ด้วย อย่างไรก็ตาม หาก

¹⁸⁷ อ้างถึงใน ธานินทร์ กรัยวิเชียร, การใช้กฎหมายป้องกันคอมมิวนิสต์, หน้า 144.

พิจารณากฎให้คำนิยามของ “ผู้ก่อการร้าย” ในพระราชบัญญัติดังกล่าว ซึ่งเชื่อว่ามีผลต่อรัฐบาลไทยในการรับรู้ถึงฐานะ “ผู้ก่อการร้าย” ของฝ่ายคอมมิวนิสต์ภายหลังวันสิ้นปีนั้น จะเห็นได้ว่า มีความหมายที่ค่อนข้างกว้างและครอบคลุมการใช้ความรุนแรงใด ๆ โดยเฉพาะด้วยอาวุธอย่างปืนและระเบิด ที่มุ่งบั่นทอนความสงบเรียบร้อยของบ้านเมือง ดังนั้น หากยึดคำนิยามดังกล่าวเป็นแนวทางสำคัญในการต่อต้านคอมมิวนิสต์แล้ว ย่อมหมายความว่า บรรดาอาชญากรทั่วไป ซึ่งนอกจากจะกระทำโดยไม่เกรงกลัวต่อกฎหมายและอำนาจรัฐและในบางครั้งอาจใช้ปืนหรือระเบิดเป็นเครื่องมือในการทำลายฝ่ายตรงข้าม ต้องกลายเป็น “ผู้ก่อการร้าย” ด้วยเช่นกันหรือ จริงอยู่ที่การนิยามความหมาย “ผู้ก่อการร้าย” ในลักษณะกว้าง ๆ จะเป็นการง่ายต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐในการปราบปรามคอมมิวนิสต์ แต่หากมองอีกด้านหนึ่งแล้ว การนิยามที่ขาดความรัดกุมดังกล่าว อาจนำไปสู่การตั้งข้อหาผู้กระทำผิดที่ไม่สอดคล้องกับความจริงที่เกิดขึ้นก็เป็นได้

สำหรับประเทศไทยแล้ว แม้จะไม่ได้ให้ความหมายของ “ผู้ก่อการร้าย” ดังเช่นพระราชบัญญัติความมั่นคงภายในของมาเลเซีย แต่การให้ความหมายของ “คอมมิวนิสต์” นับตั้งแต่พระราชบัญญัติว่าด้วยคอมมิวนิสต์ พ.ศ. 2476 และปรับปรุงคำนิยามให้รัดกุมยิ่งขึ้น จนกระทั่งได้ยึดถือคำนิยามที่ปรากฏในมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติป้องกันการกระทำอันเป็นคอมมิวนิสต์ พ.ศ. 2495 เป็นเกณฑ์ตลอดมานั้น ก็ดูเหมือนจะเป็นคำนิยามที่เพียงพอในการรับมือกับฝ่ายคอมมิวนิสต์นับตั้งแต่วันสิ้นปีนั้นได้อย่างดีอยู่แล้ว โดยเฉพาะอย่างยิ่งความใน (ค) ในมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวที่ระบุการกระทำอันเป็นคอมมิวนิสต์ประการหนึ่งว่าเป็น “การบังคับด้วยการขู่เข็ญทำให้เกิดความหวาดกลัวก็ดี การก่อวินาศกรรมก็ดี หรือการใช้อุปายด้วยประการใด ๆ เช่น ยุยงให้เกิดความเกลียดชังระหว่างประชาชน...” ดังนั้น การเพิ่ม “ผู้ก่อการร้าย” เข้ากับ “คอมมิวนิสต์” จนกลายเป็น “ผู้ก่อการร้ายคอมมิวนิสต์” จึงน่าจะเป็นการเน้นย้ำให้เห็นถึงการให้ความรุนแรงของฝ่ายคอมมิวนิสต์ โดยเฉพาะการก่อวินาศกรรมในรูปแบบต่าง ๆ เช่น การระเบิดสะพาน การทำลายเส้นทางคมนาคม การข่มขู่และทำร้ายชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน ซึ่งตรงกับคำนิยามที่ปรากฏในพระราชบัญญัติความมั่นคงภายใน ค.ศ. 1960 ของมาเลเซียเท่านั้น และอาจเป็นที่มาที่ทำให้รัฐบาลไทยไม่เห็นถึงความจำเป็นในการนิยามความหมาย “ผู้ก่อการร้าย”

ส่วนคำถามที่ว่า ลักษณะการเคลื่อนไหวและการดำเนินกิจกรรมทางการเมืองของ พคท. โดยเฉพาะการใช้ความรุนแรงนับตั้งแต่วันสิ้นปีนั้นแตกจะถือว่าเป็น “การก่อการร้าย”

หรือไม่นั้น ก่อนอื่นต้องพิจารณาถึงความแตกต่างระหว่าง “การก่อการร้าย” กับ “การทำสงครามกองโจร” ซึ่งได้กล่าวไปแล้วในบทที่ 2 เสียก่อน เนื่องจากสมาชิกฝ่ายคอมมิวนิสต์จำนวนไม่น้อยต่างคิดว่าตนเองเป็น “นักรบ” ที่กำลังทำ “สงครามกองโจร” อยู่ แม้กระทั่งในงานเขียนที่ชื่อว่า “Guerrilla Warfare” ของเหมา เจ๋อตงก็ตาม

หากพิจารณาองค์ประกอบสำคัญที่ทำให้ “การทำสงครามกองโจร” แตกต่างจาก “การก่อการร้าย” ซึ่งได้แก่ ความต้องการควบคุมอาณาพื้นที่ โดยเฉพาะในชนบท ขนาดของกำลังพลที่มีจำนวนมากขนาดเป็นหมวดหมู่หรือกองพัน การใช้อาวุธหนักแบบเดียวกับที่กองกำลังของรัฐบาลใช้ การแต่งเครื่องแบบเช่นเดียวกับเครื่องแบบทหารของรัฐบาล รวมทั้งการแสวงหาการสนับสนุนจากประชาชนทั่วไป (Popular Support) ซึ่งหากมองอย่างผิวเผิน การปฏิบัติการของ พคท. นำเป็น “นักรบ” ที่กำลังทำ “สงครามกองโจร” อย่างไม่ต้องสงสัย ไม่ว่าจะเป็นการต้องการควบคุมอาณาพื้นที่ โดยเฉพาะชนบท ดังจะเห็นได้จากการจัดตั้งกองกำลังในจังหวัดต่าง ๆ โดยเฉพาะในภาคอีสาน จนรัฐบาลต้องประกาศเป็นเขตแทรกซึมกว่า 52 จังหวัด การมีขนาดของกำลังพลที่มากกว่า 14,000 คนระหว่างปี ค.ศ. 1976-1978 การใช้อาวุธหนัก โดยได้รับการสนับสนุนจากจีน ตลอดจนการแต่งเครื่องแบบเช่นเดียวกับทหารของรัฐบาล ขณะที่ในความเป็นจริง กลับพบว่า พคท. ไม่เคยได้รับการสนับสนุนจากประชาชนทั่วไปได้มากดังที่คาดหวังไว้ อันเป็นสิ่งที่แม้แต่เหมา เจ๋อตง ก็เน้นย้ำถึงความสำคัญขององค์ประกอบนี้อย่างชัดเจน เหตุผลหนึ่งที่อธิบายปรากฏการณ์ข้างต้น นอกเหนือจากความแตกต่างของบริบททางการเมืองและสังคมระหว่างจีนและไทย ตลอดจนการโฆษณาชวนเชื่อของรัฐบาลไทยถึงความน่ากลัวของลัทธิคอมมิวนิสต์ที่มุ่งทำลายชาติ ล้มล้างสถาบันพระมหากษัตริย์ โค่นล้มสถาบันศาสนา ตลอดจนละเมิดสิทธิและเสรีภาพส่วนบุคคล ก็คือ การเลือกใช้ “การก่อการร้าย” อันเป็นวิธีการที่รุนแรงของ พคท. จนก่อให้เกิดความหวาดกลัวในหมู่ประชาชนทั่วไป

การก่อการร้ายที่กระทำโดย พคท. จะเห็นได้จากการยิงเจ้าหน้าที่สาธารณสุขและผู้ช่วยอีก 2 คนใน จ.บุรีรัมย์ ในวันที่ 18 ตุลาคม ค.ศ. 1967 ระหว่างการเดินทางไปฉีดวัคซีนและตรวจคนไข้โรคเรื้อน การเผาสะพานและการทำร้ายชุดคุ้มครองหมู่บ้านในเดือนกุมภาพันธ์ ค.ศ. 1970 ใน จ.นครพนม การลอบทำร้ายผู้ว่าราชการจังหวัดเชียงรายและเจ้าหน้าที่อีก 2-3 คนจนเสียชีวิตในเดือนกันยายนในปีเดียวกัน การยิงครูและอาจารย์มหาวิทยาลัยในวันที่ 22 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 1971 ใน จ.สุราษฎร์ธานี ระหว่างการเก็บข้อมูลโครงการฝึกอบรมสำหรับครู การ

ลอบโจมตีและยิงทหารชุดคุ้มครองและเจ้าหน้าที่กรมทางหลวงในวันที่ 29 มีนาคม ค.ศ. 1971 ส่งผลให้ทหารชุดคุ้มครองเสียชีวิต 10 คน บาดเจ็บ 5 คน ขณะที่เจ้าหน้าที่กรมทางหลวงเสียชีวิต 2 คน และบาดเจ็บ 4 คน การทำลายรถแทรกเตอร์ของกรมเร่งรัดพัฒนาชนบทจำนวน 2 คัน รวมทั้งขัดขวางการดับเพลิงด้วยการทำร้ายคนงานจำนวนหนึ่งในวันที่ 2 พฤษภาคม ค.ศ. 1971 ใน อ. มุกดาหาร จ.นครพนม การโจมตีจุดคุ้มครอง รวมทั้งชุดคุ้มครองหมู่บ้านกว่า 30 คนจนเสียชีวิตในเดือนมกราคม ค.ศ. 1974 ณ หมู่บ้านนาทราย จ.หนองคาย หรือแม้กระทั่งการลอบยิงเฮลิคอปเตอร์ที่ประทับขอมหม่อมเจ้าหญิงวิภาวดี รังสิต นางสนองพระโอษฐ์ในสมเด็จพระนางเจ้าฯ พระบรมราชินีนาถ ในวันที่ 16 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 1977 ณ อ.เวียงสระ จ.สุราษฎร์ธานี

ตัวอย่างทั้งหมดข้างต้นล้วนแต่เป็นการกระทำของ พคท. ที่มุ่งโจมตีผู้บริสุทธิ์หรือพลเรือนเป็นสำคัญ ทั้ง ๆ ที่การรบในสงครามนั้น พลเรือนหรือผู้บริสุทธิ์ย่อมได้รับการคุ้มครองตามหลักการเลือกปฏิบัติ (Principle of Discrimination) และเป้าหมายของการโจมตีจะต้องเป็นทหารที่ทำการรบหรือฐานกำลังของทหารเท่านั้น นอกจากนี้ การถือกำเนิดขึ้นของชุดคุ้มครองหมู่บ้านนอกจากจะแสดงให้เห็นถึงความไม่ต้องการของประชาชนที่จะสนับสนุนและ “ร่วมหัวจมท้าย” กับ พคท. แล้ว ยังแสดงให้เห็นถึงความไม่ไว้วางใจโดยกระทำการต่อต้าน พคท. อีกด้วย

นอกจากความเสียหายต่อชีวิตและทรัพย์สินแล้ว ลักษณะปฏิบัติการที่เรียกว่า “การก่อการร้าย” ของ พคท. ยังได้ส่งผลกระทบในเชิงจิตวิทยาที่สร้างความหวาดกลัวให้เกิดขึ้นในหมู่ประชาชนทั่วไป ซึ่งจะเห็นได้จากกรณีประชาชนใน จ.สกลนคร ซึ่งทราบข่าวเกี่ยวกับการจัดตั้งกองกำลังของ พคท. ในภาคอีสาน แต่กลับไม่กล้าแจ้งให้ทางการทราบ เนื่องจากหวาดกลัวว่าจะถูกฝ่ายคอมมิวนิสต์ทำร้ายในภายหลังดังที่ได้กล่าวไปแล้ว ยิ่งกว่านั้น ความหวาดกลัวของประชาชนดังกล่าว โดยเฉพาะในพื้นที่ชนบท ซึ่งส่วนใหญ่เป็นที่ตั้งของกองกำลังของ พคท. ตามแนวคิด “ป่าล้อมเมือง” ของเหมา เจ๋อตง ยังได้เพิ่มระดับมากขึ้นจนประชาชนบางส่วนไม่กล้าออกนอกหมู่บ้านและไม่อาจไว้วางใจฝ่ายคอมมิวนิสต์ได้เลย ดังคำกล่าวของชาวอีสานผู้หนึ่งที่ว่า “เรากลัวที่จะไปนาซึ่งอยู่ห่างจากหมู่บ้าน ทหารป่าได้เข้ามาและพูดกับพวกเราว่า พวกเขาเป็นคนดี ไม่ต้องกลัว แต่พวกเราก็ยังกลัวว่าพวกเขาจะฆ่าเรา”¹⁸⁸

¹⁸⁸ “We are afraid to go to our fields far from the village. The jungle soldiers come and talk to us. They say they are good, not to be afraid. But we are afraid they will kill us.” อ้างถึงใน William R. Heaton and Richard MacLeod, “People’s War in Thailand,” in *Insurgency in the Modern World*, eds. Bard E. O’Neill, William R. Heaton, and Donald J. Alberts, p. 97.

การดำเนินยุทธวิธี “การก่อการร้าย” ของ พคท. จนสร้างความเสียหายแก่ชีวิต และทรัพย์สิน โดยเฉพาะผู้บริสุทธิ์ รวมทั้งสร้างความหวาดกลัวให้เกิดขึ้นในหมู่ประชาชนทั่วไป จึงไม่อาจกล่าวได้เต็มปากว่า กองกำลังติดอาวุธของ พคท. เป็น “นักรบ” ที่กำลังทำ “สงครามกองโจร” ดังที่ พคท. มักกล่าวอ้างหรือยกแนวคิดของเหมา เจ๋อ ตุงขึ้นมาโฆษณาชวนเชื่ออยู่เป็นประจำ เพราะขาดซึ่งการสนับสนุนจากมวลชนหรือประชาชนทั่วไป อันเป็นสิ่งที่แม้แต่เหมา เจ๋อ ตุงยังเน้นย้ำถึงความสำคัญในฐานะปัจจัยที่ส่งผลต่อความอยู่รอดของฝ่ายคอมมิวนิสต์ในการสงครามกองโจรภายใต้แนวทาง “ป่าล้อมเมือง” เป็นอย่างมาก ดังนั้น การดำเนินยุทธวิธี “การก่อการร้าย” ของ พคท. นอกจากจะไม่สามารถเรียกร้องการสนับสนุนจากประชาชนคนไทยได้อย่างกว้างขวางแล้ว ในอีกด้านหนึ่ง ยังสะท้อนให้เห็นถึงความล้มเหลวของ พคท. ในการประยุกต์แนวคิดของเหมา เจ๋อ ตุงให้เกิดประโยชน์สูงสุดในการทำ “สงครามปลดแอกประชาชน” ด้วยเช่นกัน

แม้ “การก่อการร้าย” ในไทยจะปรากฏอย่างแพร่หลายอันเนื่องมาจากปฏิบัติการของกองกำลังติดอาวุธของ พคท. จนนำไปสู่การเป็น “ผู้ก่อการร้ายคอมมิวนิสต์” ก็ตาม แต่ในความเป็นจริงแล้ว “การก่อการร้าย” ในสังคมไทยได้เกิดขึ้นอย่างชัดเจนและเป็นรูปธรรมครั้งแรกเมื่อขบวนการแบ่งแยกดินแดนอย่างขบวนการ BNPP ซึ่งก่อตั้งขึ้นในปี ค.ศ. 1959 อันเนื่องมาจากความไม่พอใจนโยบายของรัฐบาลเกี่ยวกับการจัดตั้งนิคมสร้างตนเองพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ ได้เลือกใช้วิธีการก่อการร้ายในรูปแบบต่าง ๆ เช่น การลอบโจมตีสถานที่ราชการ โดยเฉพาะสถานีตำรวจเพื่อยึดอาวุธไปใช้ต่อสู้กับกองกำลังของรัฐบาลต่อไป การสร้างความหวาดกลัวแก่ชาวบ้านว่าจะทำร้ายและปิดสวนยาง หากไม่ยอมจ่ายค่าคุ้มครอง เป็นเครื่องมือในการบรรลุเป้าหมายทางการเมือง ซึ่งก็คือ การสถาปนารัฐอิสระปัตตานี โดยมีสุลต่านหรือรายาเป็นประมุข เหตุที่ปฏิบัติการความรุนแรงของขบวนการดังกล่าว มิได้เป็น “การก่อการร้าย” สำหรับรัฐไทยนั้น ก็เนื่องจากขบวนการ BNPP ถูกมองจากรัฐไทยว่าเป็นเพียง “โจร” ที่มุ่งแบ่งแยกดินแดนจังหวัดชายแดนภาคใต้ คำถามก็คือ ขบวนการ BNPP มีลักษณะเป็น “โจร” จริงหรือ

คุณลักษณะสำคัญที่ทำให้การก่อการร้ายแตกต่างจากอาชญากรรมทั่วไปอย่างชัดเจนก็คือ อาชญากรรมทั่วไปไม่มีคุณลักษณะของการสร้างความหวาดกลัวและเป้าหมายทางการเมือง อีกทั้งระยะเวลาในการดำเนินการก็ไม่ยืดเยื้อหรือยาวนานเหมือนดังการก่อการร้าย ซึ่งเมื่อเปรียบเทียบกับขบวนการ BNPP แล้ว จะพบว่า ขบวนการ BNPP ไม่มีลักษณะที่เข้าข่าย

“อาชญากรรมทั่วไป” เท่าใดนัก แม้ในบางครั้งจะปรากฏหลักฐานว่า ขบวนการ BNPP ได้ร่วมมือกับกลุ่มอาชญากรทั่วไปในการดำเนินกิจกรรมรุนแรงหรือปฏิบัติการทางทหารก็ตาม

เหตุผลหนึ่งที่อธิบายถึงความพยายามของประเทศไทยในการตีตราขบวนการแบ่งแยกดินแดนจังหวัดชายแดนภาคใต้ว่ามีฐานะเป็น “โจร” มากกว่าเป็น “ผู้ก่อการร้าย” ก็คือ ประเทศไทยไม่ต้องการให้ปัญหาการแบ่งแยกดินแดนถูกยกระดับความสำคัญในฐานะภัยคุกคามหลักดังเช่นลัทธิคอมมิวนิสต์ เนื่องจากมองว่า การแบ่งแยกดินแดนไม่มีทางเป็นไปได้ และขัดต่อรัฐธรรมนูญซึ่งมีข้อความที่เน้นย้ำมาโดยตลอดในมาตรา 1 ว่า “ประเทศไทยเป็นราชอาณาจักรอันหนึ่งอันเดียว จะแบ่งแยกไม่ได้” ดังนั้น การใช้ความรุนแรงในรูปแบบต่าง ๆ ของบรรดาขบวนการแบ่งแยกดินแดน โดยเฉพาะการเรียกค่าคุ้มครอง การเรียกค่าไถ่ จึงถูกมองว่าเป็นไปเพื่อตอบสนองเป้าหมายหรือผลประโยชน์ส่วนตน ในรูปของทรัพย์สินเงินทอง หรือแม้กระทั่งการแก้แค้น และยังขบวนการแบ่งแยกดินแดนร่วมมือกับกลุ่มอาชญากรทั่วไปในการก่อความรุนแรงหรือปฏิบัติการทางทหารด้วยแล้ว ก็ยิ่งเป็นการตอกย้ำถึงฐานะความเป็น “โจร” ของสมาชิกขบวนการแบ่งแยกดินแดนได้เป็นอย่างดี

ภาพความเป็น “ผู้ก่อการร้าย” ของขบวนการแบ่งแยกดินแดนเริ่มฉายภาพที่ชัดเจนมากขึ้น เมื่อขบวนการ PULO ได้ร่วมมือกับกลุ่มชะบีลีลละห์และธันวาคมทมิฬ 1902 ในเหตุการณ์ลอบวางระเบิดท่าอากาศยานดอนเมือง กรุงเทพฯ ในวันที่ 25 มิถุนายน ค.ศ. 1977 ส่งผลให้มีผู้บาดเจ็บ 4 คน หรือเหตุการณ์ระเบิดสถานีรถไฟหาดใหญ่ในเวลาไล่เลี่ยกันจนมีผู้บาดเจ็บกว่า 12 คน ในขณะที่ขบวนการ BRN ได้ปฏิบัติการลอบวางระเบิดโจมตีรถบรรทุกใน จ.ยะลา ในวันที่ 31 ตุลาคม ค.ศ. 1979 จนมีผู้เสียชีวิต 12 คน และบาดเจ็บ 8 คน หรือการลอบวางระเบิดตั้งเวลาจำนวน 6 ลูกกลางเมือง จ.ยะลา ในวันที่ 7 มีนาคม ค.ศ. 1980 จนมีผู้เสียชีวิตและบาดเจ็บรวม 7 คน

แม้ปัญหาความพยายามแบ่งแยกดินแดนจังหวัดชายแดนภาคใต้จะมีสาเหตุหลักมาจากนโยบายที่รุนแรงของรัฐบางประการ รวมทั้งพฤติกรรมที่ไม่เหมาะสมของเจ้าหน้าที่รัฐ ที่ส่งผลกระทบต่อจิตใจและวัฒนธรรมของชาวมลายูมุสลิม ภายใต้การรุมเร้าของภัยคุกคามจากภายนอกอันเนื่องมาจากความเปลี่ยนแปลงในโครงสร้างการเมืองระหว่างประเทศ แต่การที่ขบวนการแบ่งแยกดินแดนเหล่านี้ได้เลือกใช้ “การก่อการร้าย” เป็นทางออกหนึ่งในการบรรลุ

เป้าหมายทางการเมือง มากกว่าที่จะเลือกใช้สันติวิธีนั้น นอกจากจะไม่เป็นการแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นได้แล้ว ยังทำให้ความรุนแรงของปัญหาบานปลายอีกด้วย

ส่วนขบวนการ Huk ในฟิลิปปินส์ จะพบว่า แม้ขบวนการ Huk จะจัดตั้งขึ้นโดยยึดอุดมการณ์สังคมนิยมคอมมิวนิสต์และมีเป้าหมายทางการเมืองในการต่อต้านญี่ปุ่นในสงครามมหาเอเชียบูรพา แต่ในระยะแรกนั้น สหรัฐฯ ในฐานะเจ้าอาณานิคม และรัฐบาล Commonwealth ของฟิลิปปินส์ยังมิได้ตีตราขบวนการ Huk ว่าเป็น “ขบวนการก่อการร้าย” แต่อย่างไรก็ดี เนื่องจากทั้งสองฝ่ายต่างมองญี่ปุ่นในฐานะภัยคุกคามร่วม แต่การที่ขบวนการ Huk ยังคงยึดอุดมการณ์คอมมิวนิสต์ ใช้ความรุนแรงเรียกร้องความเป็นธรรมและสิทธิในการถือครองที่ดิน ตลอดจนสร้างความหวาดกลัวให้เกิดขึ้นในหมู่เจ้าของที่ดิน จึงทำให้สมาชิกขบวนการ Huk มีฐานะเป็น “ผู้ก่อการร้าย” ในสายตาของสหรัฐฯ และรัฐบาลฟิลิปปินส์อย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

คำถามก็คือ ขบวนการ Huk เป็นขบวนการก่อการร้ายจริงหรือไม่? หากพิจารณาคำนิยาม “การก่อการร้าย” ของงานวิจัยชิ้นนี้ จะพบว่า ขบวนการ Huk มีสถานะเป็น “ผู้ก่อการร้าย” อย่างชัดเจน เมื่อขบวนการ Huk สร้างความหวาดกลัวให้เกิดขึ้นในหมู่ประชาชน โดยเฉพาะบรรดาเจ้าของที่ดินที่ดำรงชีพเนื่องมานับตั้งแต่สมัยต่อต้านญี่ปุ่น นอกจากนี้ ขบวนการ Huk ยังทำการรุ่มโจมตีกองกำลังหน่วยตำรวจทหารลาดตระเวนที่ 10 พร้อมสังหารด้วยการตัดศีรษะ เพื่อตอบโต้มาตรการปราบปรามที่รุนแรงของรัฐบาลฟิลิปปินส์ ขณะที่รากเหง้าของปัญหาที่แท้จริงนั้นอยู่เพียงการเรียกร้องความเป็นธรรมเกี่ยวกับการแบ่งสรรที่ดินรายได้จาก การเช่าที่ดิน และความต้องการถือครองที่ดินของชาวนาและเกษตรกร

ในส่วนของพรรค CPP (Maoist) ซึ่งได้รับอิทธิพลทางอุดมการณ์จากลัทธิเหมา และให้ความสำคัญกับการได้รับการสนับสนุนจากมวลชน และยุทธวิธี “ป่าล้อมเมือง” จะดำเนินการทางการเมืองและโฆษณาชวนเชื่อก็ตาม แต่การจัดตั้งกองกำลัง NPA เพื่อดำเนินการต่อสู้ด้วยอาวุธนั้น ทำให้กองกำลัง NPA มีสถานะเป็น “ผู้ก่อการร้าย” มากกว่า “นักรบสงครามกองโจร” เนื่องจากปฏิบัติการของกองกำลัง NPA มักเป็นไปในรูปแบบการรุ่มโจมตีกองกำลังของรัฐบาลมากกว่าการสู้รบในลักษณะการเผชิญหน้า นอกจากนี้ กองกำลัง NPA ยังข่มขู่ชาวบ้านและเจ้าหน้าที่ของรัฐประจำหมู่บ้านว่าจะทำร้ายจนถึงชีวิต หากไม่ยอมให้ความร่วมมือ ซึ่งพฤติกรรมของกองกำลัง NPA ที่ว่านี้ มิใช่คุณสมบัติของ “นักรบ” ที่ควรจะเป็นแต่ประการใด

ส่วนกรณีขบวนการแบ่งแยกดินแดน MNLF พบว่า การปฏิบัติการในระยะแรก ของขบวนการ MNLF ที่ปฏิบัติการลอบโจมตีสำนักงานใหญ่ตำรวจฟิลิปปินส์ในมาราวิชีตี และยึด วิทยาเขตทั้งหมดของมหาวิทยาลัยรัฐมินดาเนา รวมทั้งการปะทะกับกองกำลังของรัฐบาลนั้นไม่ อาจเรียกได้ว่าเป็น “การก่อการร้าย” โดยตรงเท่าใดนัก เนื่องจากกองกำลังของทั้งสองฝ่ายต่าง เผชิญหน้ากันอย่างไม่เปิดเผยจนอาจเรียกได้ว่าเป็น “สงครามกลางเมือง” ในบริเวณหมู่เกาะมินดา เนาและซูลู นอกจากนี้ ผลของการปะทะกัน โดยเฉพาะระหว่างปี ค.ศ. 1969-1976 นั้น ยังทำให้มี ผู้เสียชีวิต ผู้บาดเจ็บ รวมทั้งผู้ไร้ที่อยู่อาศัยกว่า 450,000 คน

อย่างไรก็ดี ภาพของความเป็น “ผู้ก่อการร้าย” ในกรณีขบวนการ MNLF กลับ ปรากฏชัดเจนเมื่อสมาชิกขบวนการ MNLF เริ่มปฏิบัติการก่อการร้ายนับตั้งแต่ปี ค.ศ. 1975 ไม่ว่าจะ เป็นการลักพาตัวเรียกค่าไถ่ การจี้เครื่องบิน การข่มขู่โจมตีผู้บริสุทธิ์ โดยเฉพาะชาวคริสต์ฟิลิปปิน และชาวต่างชาติที่ปฏิเสธไม่ยอมจ่ายค่าภาษีปฏิวัติ (Revolutionary Tax) ให้แก่ขบวนการ

ส่วนขบวนการ MILF ซึ่งก่อตั้งในปี ค.ศ. 1984 ยังคงมีฐานะเป็น “ขบวนการ แบ่งแยกดินแดน” อยู่ เนื่องจาก Salamat Hashim ดำเนินการเคลื่อนไหวทางการเมืองเป็นหลัก โดยมุ่งเสริมสร้างความเข้มแข็งและจิตสำนึกความเป็นอิสลาม รวมทั้งการเสริมสร้างความ แข็งแกร่งของกองกำลังติดอาวุธด้วยการส่งสมาชิกไปยังอัฟกานิสถานในฐานะนักรบมุจาฮิดีนเพื่อ ต่อต้านการรุกรานของสหภาพโซเวียต

นอกจากนี้ หากพิจารณา “การก่อการร้าย” ที่เกี่ยวเนื่องกับความถูกต้องทาง ศีลธรรม (Moral Justification) ในกรณีของ พคท. ขบวนการ Huk กองกำลัง NPA และขบวนการ แบ่งแยกดินแดนต่าง ๆ จะพบว่า กลุ่มและขบวนการทั้งหมดเหล่านี้ต่างปฏิเสธความเป็น “ผู้ก่อการร้าย” ทั้งสิ้น ซ้ำยังพยายามฉายภาพถึงความชอบธรรมให้ความรุนแรงที่ตนได้กระทำลง ไปด้วยการกล่าวอ้างเป้าหมายทางการเมือง ซึ่งสื่อความหมายในแง่ที่ดีกว่า ดังจะเห็นได้จาก พคท. ที่มีกอ้างการปลดปล่อยสังคมไทยและมาเลเซียเป็นอิสระจากการครอบงำของลัทธิจักรวรรดิ นิยมโดยชาติตะวันตก โดยเฉพาะสหรัฐฯ ขณะที่ขบวนการแบ่งแยกดินแดนมักอ้างถึงการรักษาไว้ ซึ่งเอกลักษณ์และวัฒนธรรมมลายูและโมโร อีกทั้งเพื่อปลดปล่อยชาวมลายูมุสลิมและชาวโมโร จากการปกครองที่กดขี่ข่มเหงหรือไม่เป็นธรรม คำถามก็คือ การพยายามสร้างความชอบธรรม ให้อำนาจการกระทำที่รุนแรงของบรรดา พคท. ขบวนการ Huk กองกำลัง NPA ตลอดจนขบวนการ

แบ่งแยกดินแดนต่าง ๆ โดยอ้างถึงความตึงเครียดของเป้าหมายทางการเมืองนั้น มีความถูกต้องทางศีลธรรมหรือไม่ อย่างไร

ดังที่ได้กล่าวในบทที่ 2 ของงานวิจัยชิ้นนี้ เกี่ยวกับ “การก่อการร้าย” กับการพิจารณาความถูกต้องทางศีลธรรม ซึ่งได้เน้นย้ำอย่างชัดเจนว่า ไม่ว่าจะ เป็นด้วยเหตุผลหรือบริบทอันใดก็ตาม “การก่อการร้าย” ย่อมเป็นสิ่งที่ผิดศีลธรรมและไม่สามารถสร้างความชอบธรรมให้กับเป้าหมายทางการเมืองที่แม้จะตึงเครียดเพียงใดได้ เนื่องจากประการแรก เป้าหมายในการโจมตีของผู้ก่อการร้าย ทั้ง พคท. ขบวนการ Huk กองกำลัง NPA และขบวนการแบ่งแยกดินแดนต่าง ๆ ได้รวมถึงผู้บริสุทธิ์หรือประชาชนทั่วไป ที่ไม่มีส่วนเกี่ยวข้องในการบรรลุเป้าหมายทางการเมืองโดยตรงของบรรดาผู้ก่อการร้ายดังกล่าวแต่อย่างใด ยิ่งกว่านั้น การคร่าชีวิตประชาชนผู้บริสุทธิ์ที่ปราศจากอาวุธ เพื่อหวังผลในเชิงสัญลักษณ์ในการทำหายอำนาจรัฐ รวมทั้งในทางจิตวิทยาในการสร้างความหวาดกลัว ยังมีใช้คุณสมบัติของ “ทหาร” หรือ “นักรบ” ซึ่งเป็นสถานะที่ผู้ก่อการร้ายส่วนใหญ่มักอ้างและต้องการที่จะเป็นอีกด้วย

ประการที่สอง การพยายามยึดพื้นที่ของ พคท. โดยเฉพาะพื้นที่ภาคอีสาน ขบวนการ Huk ในพื้นที่ Central Luzon ตลอดจนขบวนการแบ่งแยกดินแดน เช่น ขบวนการ BNPP โดยเฉพาะเทือกเขาบูโด หรือขบวนการ MNLF ในบริเวณหมู่เกาะมินดาเนา มิได้ทำให้บรรดากลุ่ม/ขบวนการเหล่านี้มีสถานะเป็น “นักรบ” ในสงครามกองโจรได้แม้แต่น้อย เนื่องจากขาดซึ่งการสนับสนุนจากมวลชนหรือประชาชนโดยทั่วไป การที่ พคท. สามารถจัดตั้งกองกำลังและค่ายฝึกในพื้นที่ชนบท จนรัฐบาลไทยต้องประกาศเป็นพื้นที่แทรกซึมคอมมิวนิสต์กว่า 52 จังหวัดในบางช่วง หรือกรณีกองกำลัง NPA ที่สามารถจัดตั้งกองกำลังได้ทุกภาคของประเทศ ส่วนหนึ่งย่อมปฏิเสธไม่ได้ว่าเกิดขึ้นเพราะความหวาดกลัวในชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนในพื้นที่ มากกว่าที่จะให้การสนับสนุนด้วยความเต็มใจ พร้อม ๆ กับสร้างความหวาดกลัวให้เกิดขึ้นในหมู่ประชาชนเพื่อป้องกันมิให้แจ้งเบาะแสให้ทางการทราบ

ประการที่สาม เนื่องจากกลุ่ม/ขบวนการประกอบด้วยสมาชิกจำนวนไม่มากนัก และยิ่งน้อยนิดเมื่อเทียบกับจำนวนประชากรส่วนใหญ่ ด้วยเหตุนี้ การอ้างสิทธิและความชอบธรรมในการใช้ความรุนแรง สร้างความหวาดกลัวและใช้กำลังบังคับประชาชนส่วนหนึ่งให้ช่วยเหลือสนับสนุน หรือเป็นแนวร่วมกับกลุ่ม/ขบวนการเพื่อให้สามารถบรรลุเป้าหมายทาง

การเมืองที่ต้องการนั้น จึงเป็นสิ่งที่ไม่ถูกต้องทางศีลธรรม เนื่องจากไม่เคยปรากฏหลักฐานในเชิงประจักษ์ว่ากลุ่ม/ขบวนการก่อการร้ายเหล่านี้ได้รับการแต่งตั้งให้เป็นผู้แทนประชาชนส่วนใหญ่ในพื้นที่หรือประเทศอย่างเต็มที่ การอ้างเป้าหมายทางการเมืองที่สวดยหู่ พร้อม ๆ กับการสร้างความชอบธรรมให้กับการกระทำที่รุนแรงของตน จึงเป็นการคิดเองและสรุปเองมากกว่า ดังจะเห็นได้จากกรณีของ พคท. ที่มักจะอ้างว่ากระทำไปเพื่อต้องการปลดแอกประเทศไทยจากการครอบงำของลัทธิจักรวรรดินิยมสหรัฐฯ ขณะที่กลับไม่ได้พิจารณาตัวเองเลยว่า กำลังตกอยู่ภายใต้อิทธิพลทางความคิดจากเหมา เจ๋อ ตุง ผู้นำพรรคคอมมิวนิสต์จีนอย่างมากมาย จนไม่สามารถนำแนวคิดดังกล่าวมาประยุกต์ใช้ให้เหมาะกับบริบทในสังคมไทยได้เช่นกัน หรือกรณีกองกำลัง NPA ซึ่งเรียกร้องการถือครองที่ดิน แต่กลับใช้วิธีรุนแรง ทั้ง ๆ ที่มีโซ่แนวทางแก้ปัญหาที่ยั่งยืนและถูกต้อง

เช่นเดียวกับกรณีของขบวนการแบ่งแยกดินแดน ไม่ว่าจะเป็นขบวนการ BNPP, BRN, PULO หรือ MNLF ที่ต่างอ้างสิทธิและความชอบธรรมในการใช้ความรุนแรงและวิธีการก่อการร้ายเพื่อปกป้องและรักษาไว้ซึ่งเอกลักษณ์และวัฒนธรรมของตน โดยปราศจากหลักฐานใดที่บ่งชี้ถึงความยินยอมของประชาชนโดยทั่วไปในพื้นที่ ตรงกันข้าม ชาวมลายูมุสลิมและชาวโมโรจำนวนมากไม่น้อยกลับต้องประสบความเดือดร้อนทั้งชีวิตและทรัพย์สินอันเนื่องมาจากยุทธวิธีการก่อการร้ายของขบวนการแบ่งแยกดินแดนเหล่านี้ ไม่ว่าจะเป็นการเรียกค่าคุ้มครอง การลอบโจมตีและวางระเบิดทั้งเป้าหมายอ่อน (Soft Target) เช่น สนามบิน สถานีรถไฟ และเป้าหมายซึ่งเป็องกองกำลังของรัฐบาล (Hard Target) เช่น สถานีตำรวจ ค่ายฝึกทหาร

ประการสุดท้าย กลุ่มก่อการร้ายมิได้ใช้ “การก่อการร้าย” เป็นทางเลือกสุดท้ายหรือเป็นทางเลือกเดียวที่เหลืออยู่เพื่อให้มาซึ่งเป้าหมายทางการเมืองที่ต้องการ ด้วยเหตุนี้ จึงเป็นเรื่องที่ยากยิ่งที่จะเห็นว่า การกระทำก่อการร้ายของกลุ่ม/ขบวนการดังกล่าวเป็นสิ่งที่ถูกต้องชอบธรรม กรณีของขบวนการแบ่งแยกดินแดน เช่น ขบวนการ BNPP, BRN และ PULO คือตัวอย่างที่เห็นได้ชัดเจน กล่าวคือ นอกเหนือจากการโฆษณาชวนเชื่อเพื่อบั่นทอนรัฐบาลและสร้างแตกแยกให้เกิดขึ้นในหมู่ประชาชนชาวมลายูมุสลิมและชาวไทยที่นับถือศาสนาพุทธแล้ว ขบวนการดังกล่าวได้เลือกที่จะดำเนินยุทธวิธี “การก่อการร้าย” ควบคู่กันไปด้วย ไม่ว่าจะเป็นการจัดตั้ง “กองทัพปลดปล่อยแห่งชาติประชาชนชาวปัตตานี” ของขบวนการ BNPP หรือแม้กระทั่งการจัดตั้ง “กองกำลังติดอาวุธศรีนาคร” ของขบวนการ PULO ส่วนกรณีของ พคท. นั้น แม้ในช่วงแรกก่อน “วันเสียงปืนแตก” จะเลือกดำเนินการเคลื่อนไหวทางการเมือง โดยการโฆษณาชวน

เชื่อและกล่าวโจมตีรัฐบาลเป็นหลัก แต่ท้ายที่สุดก็เป็นที่ประจักษ์ว่า นั้นมิใช่วิธีการเดียวที่ พคท. ต้องการ หากแต่รวมถึงการใช้กำลังติดอาวุธในการทำ “สงครามปลดแอกประชาชน” ด้วย



สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

บทที่ 4

โครงสร้างและบริบทการเมืองระหว่างประเทศในยุคหลังสงครามเย็น: ผลกระทบต่อพัฒนาการ การคงอยู่ และการจัดการ ปัญหาการก่อการร้ายในไทยและฟิลิปปินส์

บทนี้มุ่งศึกษาและวิเคราะห์โครงสร้างและบริบทการเมืองระหว่างประเทศในยุคหลังสงครามเย็น (ปี ค.ศ. 1991-2001) ว่ามีอิทธิพลต่อปัญหาการก่อการร้ายและขบวนการก่อการร้ายในไทยและฟิลิปปินส์ รวมทั้งการจัดการปัญหาการก่อการร้ายของรัฐไทยและฟิลิปปินส์อย่างไร โดยในส่วนแรกจะศึกษาโครงสร้างและบริบทการเมืองระหว่างประเทศในยุคสงครามเย็น ส่วนที่สองจะศึกษาปัญหาการก่อการร้ายและขบวนการก่อการร้าย รวมทั้งการจัดการปัญหาการก่อการร้ายของรัฐไทย ส่วนที่สามจะศึกษาปัญหาการก่อการร้ายและขบวนการก่อการร้าย รวมทั้งการจัดการปัญหาการก่อการร้ายของรัฐฟิลิปปินส์ ส่วนที่สี่จะวิเคราะห์ศึกษาเปรียบเทียบการจัดการปัญหาการก่อการร้ายของรัฐไทยและฟิลิปปินส์โดยใช้กรอบแนวคิด “Waltzian Neorealism” และส่วนสุดท้ายจะวิเคราะห์การก่อการร้ายและขบวนการก่อการร้ายในไทยและฟิลิปปินส์โดยใช้กรอบแนวคิด “การก่อการร้าย”

4.1 โครงสร้างและบริบทการเมืองระหว่างประเทศในยุคหลังสงครามเย็น (ปี ค.ศ. 1991-2001)

ภายหลังจากล่มสลายของสหภาพโซเวียตในต้นคริสต์ทศวรรษที่ 1990 อันนำไปสู่การสิ้นสุดสงครามเย็นและการแข่งขันด้านอุดมการณ์ระหว่างสหรัฐฯ และสหภาพโซเวียตส่งผลให้สหรัฐฯ กลายเป็นมหาอำนาจเดี่ยวที่มีขีดความสามารถทั้งด้านการเมือง เศรษฐกิจ และการทหาร ขณะเดียวกันยังเป็นปัจจัยที่เอื้อให้สหรัฐฯ สามารถกำหนดประเด็นปัญหาระหว่างประเทศ โดยไม่ต้องกังวลกับการถ่วงดุลจากมหาอำนาจอื่นดังเช่นสหภาพโซเวียตในยุคสงครามเย็นมากนัก

ขณะที่ประเด็นด้านความมั่นคง โดยเฉพาะด้านการทหารกลายเป็นประเด็นหลักที่แต่ละรัฐ โดยเฉพาะมหาอำนาจหลักอย่างสหรัฐฯ และสหภาพโซเวียตให้ความสำคัญอย่างมาก ในยุคสงครามเย็น ในยุคหลังสงครามเย็น กลับพบว่า นอกเหนือจากประเด็นปัญหาความมั่นคง

แบบเดิม คือ ความมั่นคงด้านการทหารแล้ว แต่รัฐยังต้องเผชิญกับประเด็นปัญหาในด้านต่าง ๆ ที่หลากหลายและซับซ้อนยิ่งขึ้น ไม่ว่าจะเป็นประเด็นปัญหาในด้านเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม การเมือง รวมทั้งประเด็นปัญหาความมั่นคงในรูปแบบใหม่ (Non-Traditional Security) เช่น ยาเสพติด การค้ามนุษย์ ปัญหาสิ่งแวดล้อม โรคเอดส์ หรือแม้กระทั่งการก่อการร้าย ที่ล้วนแต่มีความสัมพันธ์และส่งผลกระทบต่อกันทั้งสิ้น

อย่างไรก็ดี การสิ้นสุดของสงครามเย็นและโครงสร้างการเมืองระหว่างประเทศแบบสองขั้วมิได้ทำให้ระบบการเมืองระหว่างประเทศในยุคหลังสงครามเย็นภายใต้การนำของมหาอำนาจเดี่ยวอย่างสหรัฐฯ อยู่ในสถานะที่มีเสถียรภาพเท่าใดนัก ทั้งนี้เพราะระบบขั้วเดียวเป็นระบบระหว่างประเทศที่มีเสถียรภาพและความมั่นคงน้อยที่สุด¹ และแม้ว่ามหาอำนาจเดี่ยวอย่างสหรัฐฯ จะดำเนินบทบาทในลักษณะประนีประนอมและไม่ก้าวร้าว แต่ก็มิได้เป็นหลักประกันให้แก่รัฐที่อ่อนแอกว่าว่า สหรัฐฯ จะยังคงแสดงบทบาทในลักษณะเช่นนั้นตลอดไป ด้วยเหตุนี้ รัฐจึงพยายามสร้างความมั่นคงและความแข็งแกร่งในด้านต่าง ๆ ให้ตนเอง หรืออาจเป็นพันธมิตรกับรัฐอื่นเพื่อให้การแบ่งสรรอำนาจ (Distribution of Power) กลับสู่สถานะสมดุล ยิ่งกว่านั้น รัฐมหาอำนาจอย่างสหรัฐฯ อาจมีพฤติกรรมทางการเมืองระหว่างประเทศ โดยมักอ้างเหตุผลว่าเป็นไปเพื่อให้เกิดสันติภาพ ความยุติธรรม และความกินดีอยู่ดีให้บังเกิดขึ้นในโลก ซึ่งบ่อยครั้งมักนำไปสู่ความขัดแย้งกับรัฐอื่นอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้²

ความเปลี่ยนแปลงของโครงสร้างการเมืองระหว่างประเทศ รวมทั้งประเด็นปัญหาที่มีความซับซ้อนและหลากหลายดังกล่าวส่งผลให้สหรัฐฯ เล็งเห็นถึงความจำเป็นที่จะต้องเข้าไปเกี่ยวพันและคงบทบาทของตนในภูมิภาคต่าง ๆ ต่อไป เพียงแต่การเข้าไปเกี่ยวพันนั้นจะต้องเกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ของสหรัฐฯ ในการที่จะสร้างความมั่นคงปลอดภัยและความมั่งคั่งทางเศรษฐกิจเป็นสำคัญ ขณะเดียวกัน สหรัฐฯ ได้หันมาสนใจกิจการภายในประเทศของตนมากขึ้น โดยเฉพาะปัญหาเรื่องปากท้องและสภาพเศรษฐกิจที่ตกต่ำนับตั้งแต่สมัยประธานาธิบดีเรแกน ดังจะเห็นได้จากการประกาศ “หลักการคลินตัน (Clinton Doctrine)” ในปี ค.ศ. 1995 ซึ่งมีสาระสำคัญ คือ สหรัฐฯ ยังคงเข้าไปมีบทบาทในประชาคมระหว่างประเทศ (Engagement) ต่อไปเพื่อรักษาเสถียรภาพและลดภัยคุกคามที่จะกระทบต่อผลประโยชน์ของสหรัฐฯ และพันธมิตร และ

¹ Kenneth N. Waltz, “Evaluating Theories,” *American Political Science Review* 91, 4 (December 1997): 915-916.

² Ibid.

ยังคงมุ่งมั่นในการส่งเสริมอุดมการณ์ประชาธิปไตย สิทธิมนุษยชน และระบบเศรษฐกิจแบบเสรีด้วยเหตุนี้ การดำเนินนโยบายต่างประเทศของสหรัฐฯ ภายใต้ “หลักการคลินตัน” จึงตั้งอยู่บนพื้นฐานของการดำเนินนโยบายโดยใช้มาตรการทางการทูตและความร่วมมือในกรอบพหุภาคี (Multilateralism) เป็นสำคัญ เนื่องจากมีประสิทธิภาพมากกว่าและเสียค่าใช้จ่ายน้อยกว่า เมื่อเทียบกับมาตรการทางทหาร อันเป็นทางเลือกสุดท้าย หากสหรัฐฯ ไม่สามารถบรรลุเป้าหมายด้วยมาตรการอื่นในการรักษาผลประโยชน์ของตนได้³

สำหรับภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้แล้ว สหรัฐฯ ได้ลดบทบาทของตนลงไปอย่างมากหลังการถอนทหารออกจากสงครามเวียดนามราวกลางคริสต์ทศวรรษที่ 1970 และยิ่งลดลงเมื่อสถานการณ์ในกัมพูชาผ่อนคลายความตึงเครียดลง โดยเฉพาะภายหลังการถอนทหารทั้งหมดของเวียดนามออกจากกัมพูชาในปี ค.ศ. 1989 สหรัฐฯ จึงไม่เห็นความจำเป็นใดที่จะคงบทบาทของตนในภูมิภาคนี้อีกต่อไป ซึ่งปรากฏชัดเจนภายหลังการถอนทหารสหรัฐฯ ออกจากฐานทัพในฟิลิปปินส์ในปี ค.ศ. 1992

แต่สำหรับประเทศส่วนใหญ่ในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ กลับเห็นว่า การคงบทบาทของสหรัฐฯ โดยเฉพาะการคงฐานทัพและกองกำลังทหารในภูมิภาค เป็นเรื่องที่สำคัญยิ่งต่อความมั่นคงปลอดภัยของตน ดังจะเห็นได้จากข้อเรียกร้องของอินโดนีเซียและมาเลเซียที่ต้องการให้สหรัฐฯ คงฐานทัพและกองกำลังในภูมิภาคต่อไป หรือกรณีสิงคโปร์ที่ให้การสนับสนุนด้านการส่งกำลังบำรุงทางทหารแก่สหรัฐฯ⁴ ทั้งนี้เพราะ “ช่องว่างทางอำนาจ” ที่เกิดขึ้นจนส่งผลให้จีนและญี่ปุ่นต่างพยายามเข้ามามีอิทธิพลแทนที่สหรัฐฯ นั้น ได้ทำให้ประเทศต่าง ๆ ในภูมิภาคต่างพากันหวาดหวั่นว่า ญี่ปุ่นจะใช้อำนาจทางเศรษฐกิจจนนำไปสู่การขยายอิทธิพลทางทหาร ดังเช่นในสมัยสงครามโลกครั้งที่ 2 หรือเกรงว่าจีน ซึ่งกำลังพัฒนาขีดความสามารถทั้งด้านการทหาร การเมือง และเศรษฐกิจนั้น จะกลายเป็นภัยคุกคามใหม่ โดยเฉพาะพฤติกรรมของจีนในกรณีข้อพิพาทเกี่ยวกับหมู่เกาะในทะเลจีนใต้ หรือกรณีช่องแคบไต้หวัน

³ William J. Clinton, *A National Security Strategy of Engagement and Enlargement* (Washington, D.C.: The White House, 1995), p. ii.

⁴ Michael Yahuda, *The International Politics of the Asia-Pacific, 1945-1995* (London: Routledge, 1996), p. 260.

ดังนั้น สหรัฐฯ ในฐานะมหาอำนาจเก่า จึงไม่อาจนิ่งเฉยต่อความพยายามในการเข้ามามีอิทธิพลของจีนและญี่ปุ่นในภูมิภาคดังกล่าวได้ ทั้งนี้เพราะประการแรก สหรัฐฯ ไม่อาจยอมรับสภาวะความเป็นผู้นำที่ลดน้อยถอยลง ประการที่สอง มีความเป็นไปได้ที่การแข่งขันและการเข้ามามีอิทธิพลในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ของจีนและญี่ปุ่นอาจก่อให้เกิดความขัดแย้งและการเผชิญหน้าระหว่างกันได้ ซึ่งหมายความว่า ผลประโยชน์อันมหาศาลของสหรัฐฯ ที่มีต่อประเทศทั้งสองต้องได้รับความกระทบกระเทือนตามไปด้วย และประการสุดท้าย สหรัฐฯ เริ่มตระหนักถึงความสำคัญทางยุทธศาสตร์ของภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ อันเป็นศูนย์กลางที่เชื่อมต่อระหว่างมหาสมุทรอินเดียและมหาสมุทรแปซิฟิก รวมทั้งยังเป็นศูนย์กลางเส้นทางการเดินเรือที่สำคัญของโลก โดยเฉพาะบริเวณช่องแคบมะละกา ซึ่งล้วนแต่มีความสำคัญยิ่งต่อการสร้างมั่งคั่งทางเศรษฐกิจของสหรัฐฯ โดยเฉพาะการค้าและการลงทุนกับประเทศอุตสาหกรรมใหม่อย่างสิงคโปร์และมาเลเซีย

สหรัฐฯ ได้ดำเนินนโยบายปรับความสัมพันธ์เชิงยุทธศาสตร์กับจีนและญี่ปุ่นอย่างจริงจัง ภายหลังจากการประกาศใช้ “หลักการคลินตัน” ในปี ค.ศ. 1995 โดยในส่วนของจีนนั้น สหรัฐฯ มีท่าทีประนีประนอมกับจีนมากขึ้นหลังจากที่ความสัมพันธ์ระหว่างสหรัฐฯ กับจีนต้องห่างเหินกันในสมัยประธานาธิบดีจอร์จ บุช (George Bush) อันเนื่องมาจากประเด็นด้านสิทธิมนุษยชนในเหตุการณ์จัตุรัสเทียนอันเหมิน ค.ศ. 1989 ซึ่งจะเห็นได้จากการที่ประธานาธิบดีบิล คลินตัน (Bill Clinton) ของสหรัฐฯ ได้ขยายการให้สถานะชาติที่ได้รับความอนุเคราะห์ยิ่ง (Most Favored Nation: MFN) แก่จีน ตลอดจนให้การสนับสนุนช่วยเหลือจีนในการเข้าเป็นสมาชิกองค์การการค้าโลก (World Trade Organization: WTO) โดยเก็บประเด็นด้านสิทธิมนุษยชนไว้ในลิ้นชักอย่างเงียบกริบ⁵ เนื่องจากสหรัฐฯ มองว่า การปิดล้อม (Containment) จีน นอกจากจะก่อให้เกิดความสูญเสียผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจอันมหาศาลแล้ว ยังอาจส่งผลให้ความพยายามในการจำกัดการแพร่กระจายของอาวุธทำลายล้างสูง (Weapons of Mass Destruction: WMD) ของสหรัฐฯ มีความลำบากยิ่งขึ้น เนื่องจากจีนเป็นประเทศหนึ่งที่มีบทบาทสำคัญในการลำเลียงอาวุธทำลายล้างสูง และเทคโนโลยีที่เกี่ยวข้องไปยังประเทศในตะวันออกกลาง ไม่ว่าจะเป็นอิหร่าน อิรัก ลิเบีย หรือซีเรีย⁶

⁵ Radha Sinha, *Sino-American Relations: Mutual Paranoia* (Hampshire, United Kingdom: Palgrave Macmillan, 2003), p. 80.

⁶ Ibid., p. 176.

ส่วนในกรณีของญี่ปุ่น นอกเหนือจากประเด็นในเรื่องการค้าที่สหรัฐฯ ประสบปัญหาการขาดดุลกับญี่ปุ่นอย่างต่อเนื่องจนเกรงว่าญี่ปุ่นจะเป็นภัยคุกคามสำคัญต่อการกินดีอยู่ดีของประชาชนชาวอเมริกันแล้ว* สหรัฐฯ ยังได้ปรับความสัมพันธ์เชิงยุทธศาสตร์กับญี่ปุ่น โดยเรียกร้องให้ญี่ปุ่นเข้ามามีส่วนร่วมในการแบกภาระความรับผิดชอบ (Burden Sharing) เกี่ยวกับการรักษาเสถียรภาพและความมั่นคงในภูมิภาคในยุคลหลังสงครามเย็นด้วย เนื่องจากสหรัฐฯ เห็นว่า ตลอดระยะเวลาที่ผ่านมา นับตั้งแต่การสิ้นสุดของสงครามโลกครั้งที่ 2 ญี่ปุ่นเปรียบเสมือน “ตาอยู่” ที่คอยตักตวงผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจบนเสถียรภาพและความมั่นคงที่นานาประเทศต่างช่วยกันรักษาด้วยความยากลำบาก⁷ ขณะเดียวกัน ญี่ปุ่นก็เล็งเห็นถึงความสำคัญของสหรัฐฯ ในฐานะประเทศที่มีขีดความสามารถเหนือกว่าและคอยค้ำจุนความมั่นคงให้แก่ตน โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อญี่ปุ่นต้องเผชิญกับข้อพิพาทและความขัดแย้งที่ห้อมล้อมอยู่รอบตัว ไม่ว่าจะเป็นข้อพิพาทดินแดนกับรัสเซียในกรณีหมู่เกาะคูริล (Kurile Islands) หรือปัญหาการแพร่กระจายอาวุธทำลายล้างสูงของเกาหลีเหนือจนก่อให้เกิดความตึงเครียดบนคาบสมุทรเกาหลี⁸ ด้วยเหตุนี้ ประเทศทั้งสองจึงได้ลงนามร่วมกันในปฏิญญาว่าด้วยความมั่นคงและการเป็นพันธมิตรสำหรับคริสต์ศตวรรษที่ 21 ระหว่างสหรัฐฯ และญี่ปุ่น (Japan-U.S. Joint Declaration on Security-Alliance for the 21st Century) ในปี ค.ศ. 1996 ซึ่งมีสาระสำคัญ คือ สหรัฐฯ และญี่ปุ่นจะร่วมกันรับผิดชอบในการรักษาเสถียรภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ โดยสหรัฐฯ ยังคงค้ำจุนความมั่นคงให้แก่ญี่ปุ่น ซึ่งจะเห็นได้จากการคงทหารสหรัฐฯ ไว้ในญี่ปุ่นจำนวน 100,000 นาย ขณะที่ญี่ปุ่นต้องร่วมรับภาระค่าใช้จ่ายในการบำรุงรักษาฐานทัพและกองกำลังสหรัฐฯ ในญี่ปุ่น ดังเช่นที่ผ่านมา รวมทั้งให้ความร่วมมือกับสหรัฐฯ อย่างเต็มที่ในการรักษาเสถียรภาพและความมั่นคงในภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิก⁹

* โปรดดูเพิ่มเติมใน Frank Umbach, “The Future of the U.S.-Japanese Security Alliance,” in *International Relations in the Asia-Pacific: New Patterns of Power, Interest, and Cooperation*, eds. Jörn Dosch and Manfred Mols (New York: St. Martin's Press, 2000), pp. 111-154.

⁷ J. Mohan Malick, “Conflict Patterns and Security Environment in the Asia-Pacific Region – The Post-Cold War Era,” in *Peace and Security in the Asia-Pacific Region: Post-Cold War Problems and Prospects*, ed. Kevin Clements (Tokyo: United Nations University Press, 1993), p. 42.

⁸ Ibid., p. 36.

⁹ Ministry of Foreign Affairs of Japan, *Japan-U.S. Joint Declaration on Security-Alliance for the 21st Century*, 17 April 1996 Available from: <http://www.mofa.go.jp/region/n-america/us/security/security.html>; INTERNET.

อย่างไรก็ตาม แม้สหรัฐฯ จะยังคงบทบาทในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ต่อไป แต่ส่วนใหญ่ก็เฉพาะในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ของสหรัฐฯ เป็นสำคัญ ซึ่งแตกต่างจากในยุคสงครามเย็นที่สหรัฐฯ มักแสดงบทบาทของตนในทุก ๆ เรื่องในการต่อต้านภัยคุกคามจากลัทธิคอมมิวนิสต์ ด้วยเหตุนี้ หากประเด็นใดไม่ว่าจะเป็นในเรื่องการเมือง เศรษฐกิจ ความมั่นคง ตลอดจนการทหาร ที่นอกเหนือผลประโยชน์ของสหรัฐฯ นั้นย่อมหมายความว่า รัฐต่าง ๆ ในภูมิภาคจักต้องพึ่งตนเอง (Self-Reliance) เพื่อสร้างความมั่นคงและความมั่งคั่ง รวมทั้งรักษาความอยู่รอดโดยดูชาติ

นอกจากนี้ การที่รัฐต่าง ๆ ในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้จำเป็นต้องแสวงหาความมั่นคงและความมั่งคั่ง รวมทั้งจัดการกับปัญหาที่เกิดขึ้นภายในรัฐด้วยการพึ่งตนเองมากขึ้น ดังจะเห็นได้จากการเร่งพัฒนาเศรษฐกิจและปรับปรุงกองทัพของตนให้ทันสมัยนั้น (โปรดดูตารางที่ 4-1 และ 4-2 ประกอบ) ยังเป็นผลมาจากความไร้เสถียรภาพและความไม่มั่นคงที่เกิดขึ้นรอบตัว ไม่ว่าจะเป็นนโยบายป้องกันประเทศใหม่ของจีนที่เพิ่มงบประมาณและการใช้จ่ายเกี่ยวกับอาวุธในการป้องกันประเทศมากขึ้น ปัญหาข้อพิพาทระหว่างประเทศในภูมิภาคจำนวนหนึ่ง (ได้แก่ บรูไน มาเลเซีย ฟิลิปปินส์ และเวียดนาม) กับจีนในกรณีหมู่เกาะในทะเลจีนใต้ ความตึงเครียดในคาบสมุทรเกาหลี¹⁰ ตลอดจนข้อพิพาทเกี่ยวกับอาณาเขตดินแดนระหว่างประเทศในอาเซียนด้วยกัน เช่น ระหว่างสิงคโปร์กับมาเลเซียในกรณีหมู่เกาะเพดรา บลังกา (Pedra Branca Islands) หรือระหว่างอินโดนีเซียกับมาเลเซียในกรณีหมู่เกาะสิปาดันและลิกิตัน (Sipadan and Ligitan Islands)¹¹ ตลอดจนยังเป็นผลมาจากฐานความคิดที่ว่า การพัฒนาทางเศรษฐกิจและการปรับปรุงกองทัพให้ทันสมัยต่างมีความสัมพันธ์เชื่อมโยงกัน โดยความมั่นคงปลอดภัยเป็นพื้นฐานสำคัญที่จะนำไปสู่การเติบโตทางเศรษฐกิจ เช่นเดียวกับการเติบโตทางเศรษฐกิจที่สามารถก่อให้เกิดความมั่นคงได้ เนื่องจากประเทศที่มีความเปราะบางทางเศรษฐกิจนั้น ย่อมง่ายต่อการตกอยู่ภายใต้อิทธิพลของประเทศอื่นได้¹² และด้วยเหตุที่ประเทศส่วนใหญ่ในภูมิภาคต่างเคยได้รับ

¹⁰ Jusuf Wanandi, *Asia Pacific After the Cold War* (Jakarta: Centre for Strategic and International Studies, 1996), p. 80.

¹¹ Amitav Acharya and Richard Stubbs, "The Perils of Prosperity? Security and Economic Growth in the ASEAN Region," in *Security Issues in the Post-Cold War World*, ed. M. Jane Davis (Cheltenham, U.K.: Edward Elgar, 1996), p. 109.

¹² Ibid., p. 107.

ตารางที่ 4-1 อัตราการเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศต่าง ๆ ในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้
ระหว่างปี ค.ศ. 1991-2000

(หน่วย: ร้อยละ)

| ปี ประเทศ | อัตราการเติบโตทางเศรษฐกิจของผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ (GDP) | | | | | | | | | |
|--------------|--|------|------|------|------|------|------|-------|------|------|
| | 1991 | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 |
| บรูไน | 4.0 | -0.2 | 0.5 | 1.8 | 2.1 | 2.0 | 2.6 | -4.0 | 2.6 | 2.8 |
| กัมพูชา | 7.6 | 7.1 | 4.0 | 9.2 | 6.5 | 5.3 | 5.7 | 5.0 | 12.6 | 8.4 |
| อินโดนีเซีย | 7.0 | 6.5 | 7.3 | 7.5 | 8.2 | 8.0 | 4.5 | -13.1 | 0.8 | 4.9 |
| ลาว | 4.0 | 7.0 | 5.9 | 8.2 | 7.0 | 6.9 | 6.9 | 4.0 | 7.3 | 5.8 |
| มาเลเซีย | 9.5 | 8.9 | 9.9 | 9.2 | 9.8 | 10.0 | 7.3 | -7.4 | 6.1 | 8.9 |
| พม่า | -0.7 | 9.7 | 5.9 | 6.8 | 7.2 | 6.4 | 5.7 | 5.8 | 10.9 | 13.7 |
| ฟิลิปปินส์ | -0.6 | 0.3 | 2.1 | 4.4 | 4.7 | 5.8 | 5.2 | -0.6 | 3.4 | 4.4 |
| สิงคโปร์ | 7.3 | 6.5 | 12.7 | 11.4 | 8.0 | 8.2 | 8.6 | -0.8 | 6.8 | 9.6 |
| ไทย | 8.1 | 8.1 | 8.3 | 9.0 | 9.2 | 5.9 | -1.4 | -10.5 | 4.4 | 4.8 |
| เวียดนาม | 5.8 | 8.7 | 8.1 | 8.8 | 9.5 | 9.3 | 8.2 | 5.8 | 4.8 | 6.8 |

ที่มา: International Monetary Fund, *World Economic Outlook*, September 2005
Available from: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2005/02/data/dbcoutm.cfm>; INTERNET.

ความเข้มแข็งจากการตกเป็นอาณานิคมด้วยแล้ว ก็ยิ่งตอกย้ำให้ฐานความคิดข้างต้นมีน้ำหนักมากขึ้นไปด้วย

4.1.1 รัฐไทยภายใต้โครงสร้างและบริบทการเมืองระหว่างประเทศในยุคหลังสงครามเย็น

สำหรับประเทศไทย การแสวงหาความอยู่รอดภายใต้โครงสร้างอำนาจทางการเมืองระหว่างประเทศที่มีสหรัฐฯ เป็นมหาอำนาจเดียวในยุคหลังสงครามเย็นนั้น ก็ไม่แตกต่างจากประเทศอื่น ๆ ในภูมิภาค ซึ่งจะเห็นได้จากความพยายามในการพัฒนาเศรษฐกิจเพื่อให้มีศักยภาพในการแข่งขันทางเศรษฐกิจได้ และการปรับปรุงกองทัพให้ทันสมัยเพื่อให้พร้อมในการป้องกันประเทศจากภัยคุกคามต่าง ๆ ที่อาจเกิดขึ้น

ตารางที่ 4-2 ค่าใช้จ่ายด้านการทหารของประเทศต่าง ๆ ในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้
ระหว่างปี ค.ศ. 1991-2000

(หน่วย: พันล้านเหรียญสหรัฐฯ)

| ปี ประเทศ | 1991 | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 |
|--------------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|-------|-------|-------|-------|
| บรูไน | [301] | [288] | [256] | [263] | [251] | 275 | 316 | 352 | [298] | [275] |
| กัมพูชา | 64.9 | 94 | 66.8 | 146 | 160 | 139 | 138 | 130 | 123 | 119 |
| อินโดนีเซีย | [2158] | [2324] | [2232] | [2465] | [2595] | [2820] | 2623 | 2065 | 1701 | 2115 |
| ลาว | N/A | N/A | N/A | N/A | N/A | 44.6 | 37.7 | 24.8 | 36.6 | 36.2 |
| มาเลเซีย | 1612 | 1602 | 1702 | 1844 | 1961 | 1886 | 1772 | 1302 | 1762 | 1600 |
| พม่า | 17090 | 19798 | 22788 | 24217 | 25746 | 27492 | 22861 | 18817 | 18661 | 25165 |
| ฟิลิปปินส์ | 628 | 634 | 686 | 731 | 805 | 832 | 741 | 729 | 714 | 752 |
| สิงคโปร์ | 2327 | 2473 | 2552 | 2638 | 3159 | 3461 | 3884 | 4398 | 4481 | 4334 |
| ไทย | 2293 | 2629 | 2597 | 2818 | 2925 | 2924 | 2713 | 2202 | 1907 | 1789 |
| เวียดนาม | 910 | 574 | 450 | 613 | N/A | N/A | N/A | N/A | N/A | N/A |

หมายเหตุ: [...] = ตัวเลขประมาณการ N/A = ไม่มีข้อมูล

ที่มา: Stockholm International Peace Research Institute, The SIPRI Military Expenditure Database Available from: http://first.sipri.org/non_first/result_milex.php?send; INTERNET.

การพัฒนาเศรษฐกิจของไทยเริ่มต้นจากการเปิดประเทศที่เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว นับตั้งแต่ต้นคริสต์ทศวรรษที่ 1990 ดังจะเห็นได้จากการเปิดเสรีทางการค้า อันส่งผลให้อัตราการส่งออกและนำเข้าสินค้าและบริการ ซึ่งแต่เดิมมีมูลค่าร้อยละ 50 ของมวลรวมผลิตภัณฑ์ภายในประเทศ (GDP) ได้ถึงตัวสูงชันมากกว่าร้อยละ 80 ในปี ค.ศ. 1996¹³ ตลอดจนการดำเนินนโยบายเสรีนิยมทางการเงิน (Financial Liberalization) โดยยกเลิกหรือลดข้อจำกัดในการชำระเงินและโอนเงินระหว่างประเทศเพื่อให้การเคลื่อนย้ายเข้าออกของเงินทุนระหว่างประเทศมีความสะดวกและรวดเร็วยิ่งขึ้น อันเป็นผลมาจากการประกาศรับพันธะข้อ 8 แห่งข้อตกลงว่าด้วยกองทุน

¹³ รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์, วิกฤติการณ์การเงินและเศรษฐกิจการเงินไทย, พิมพ์ครั้งที่ 3 (กรุงเทพฯ: คบไฟ, 2543), หน้า 70.

ตารางที่ 4-3 การลงทุนโดยตรงสุทธิจากต่างประเทศของไทย (Net Flows of Foreign Direct Investment)

หน่วย: ล้านบาท

| ปี ค.ศ. ประเทศ | 1990 | 1991 | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 |
|-------------------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| ญี่ปุ่น | 27,930.90 | 15,593.30 | 8,679.60 | 7,732.90 | 3,091.20 | 13,855.80 | 13,250.30 |
| ไต้หวัน | 7,160.00 | 27,53.50 | 2,220.80 | 1,236.60 | 2,073.70 | 2,405.00 | 3,491.80 |
| ฮ่องกง | 7,027.40 | 11,565.60 | 14,548.90 | 4,898.40 | 8,004.20 | 6,948.20 | 5,443.90 |
| อาเซียน | 6,669.90 | 6,594.70 | 7,230.50 | 1,536.30 | 4,963.40 | 4,100.00 | 7,920.30 |
| สหรัฐอเมริกา | 6,154.00 | 5,918.50 | 11,789.30 | 7,235.90 | 3,908.70 | 6,471.20 | 10,870.00 |
| สหภาพยุโรป | 4,410.70 | 4,218.40 | 7,288.90 | 6,160.60 | 3,050.90 | 4,481.90 | 4,256.90 |
| อื่น ๆ | 3,800.30 | 1,211.70 | 748.00 | 13,828.40 | 6,799.60 | 10,305.50 | 9,303.90 |
| รวม | 64,695.00 | 51,389.50 | 53,691.00 | 43,812.00 | 33,241.00 | 49,887.00 | 57,472.00 |

ที่มา: Bank of Thailand, Net Flow of Foreign Direct Investment Available from:
[http://www.bot.or.th/bothomepage/databank/EconData/EconFinance/
 tab60e.asp](http://www.bot.or.th/bothomepage/databank/EconData/EconFinance/tab60e.asp); INTERNET.

การเงินระหว่างประเทศ (International Monetary Fund: IMF)¹⁴ นอกจากนั้น ไทยยังดำเนินนโยบายเชิงรุกสนับสนุนให้เงินทุนจากต่างประเทศไหลเข้าประเทศได้สะดวกขึ้น โดยพยายามให้กรุงเทพฯ เป็นศูนย์กลางการเงินในภูมิภาค ซึ่งจะเห็นได้จากการจัดตั้งสินเชื่อบริเวณกึ่งกรุงเทพ (Bangkok International Banking Facilities: BIBF) ขึ้นในปี ค.ศ. 1993 จนเป็นที่นิยมจากนักลงทุนเอกชนชาวไทยเนื่องจากอัตราดอกเบี้ยเงินกู้ของเงินสกุลต่างประเทศต่ำกว่าอัตราดอกเบี้ยเงินกู้ภายในประเทศราวร้อยละ 4-6¹⁵ รวมถึงการดำเนินนโยบายการกำหนดอัตราแลกเปลี่ยน

¹⁴ Richard F. Doner and Ansil Ramsay, "Thailand: From Economic Miracle to Economic Crisis," in Asian Contagion: The Causes and Consequences of a Financial Crisis, ed. Karl D. Jackson (Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 1999), p. 183.

¹⁵ Thailand Development Research Institute, Social Impacts of the Asian Economic Crisis in Thailand, Indonesia, Malaysia and the Philippines (Bangkok: Thailand Development Research Institute, 2000), p. 25.

ตารางที่ 4-4 ดุลการค้าและดุลบัญชีเดินสะพัดของไทยระหว่างปี ค.ศ. 1990-1996

หน่วย: ล้านบาท

| ปี ค.ศ. | ส่งออก | นำเข้า | ดุลการค้า | ดุลบัญชีเดินสะพัด |
|---------|-----------|-----------|-----------|-------------------|
| 1990 | 583,206 | 838,342 | -255,136 | -186,184 |
| 1991 | 720,545 | 967,808 | -247,263 | -193,263 |
| 1992 | 815,202 | 1,020,582 | -205,380 | -160,074 |
| 1993 | 921,433 | 1,143,108 | -221,675 | -161,129 |
| 1994 | 1,118,049 | 1,344,831 | -226,782 | -203,153 |
| 1995 | 1,381,660 | 1,755,451 | -373,791 | -338,341 |
| 1996 | 1,378,902 | 1,796,549 | -417,647 | -372,159 |

ที่มา: Bank of Thailand, Balance of Payments 1990-1996 Available from:
<http://www.bot.or.th/bothomepage/databank/EconData/EconFinance/Download/Tab51.xls>; INTERNET.

ระหว่างเงินบาทกับเหรียญสหรัฐ ให้คงที่ (Fixed Exchange Rate System) เพื่อลดความเสี่ยงของผู้ที่เกี่ยวข้องกับค่าเงิน¹⁶

ผลของการเปิดประเทศและการดำเนินนโยบายทางเศรษฐกิจแบบเสรีของไทยในยุคหลังสงครามเย็นนั้น ในด้านหนึ่ง ได้ทำให้อัตราการเติบโตทางเศรษฐกิจของไทยเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง (โปรดดูตารางที่ 4-1 ประกอบ) ปริมาณเงินลงทุนจากต่างประเทศไหลเข้าประเทศอย่างไม่ขาดสาย (โปรดดูตารางที่ 4-3 ประกอบ) หรือรายได้เฉลี่ยต่อหัว (Income per Capita) ที่เพิ่มขึ้นจาก 720 ดอลลาร์สหรัฐ ในปี ค.ศ. 1980 ไปเป็น 2,740 ดอลลาร์สหรัฐ ในปี ค.ศ. 1997¹⁷ แต่ในอีกด้านหนึ่ง จะพบว่า การที่ไทยเปิดประเทศมากเกินไป ซึ่งนอกจากจะเป็นผลจากการยอมรับพันธะข้อ 8 แห่งข้อตกลงว่าด้วยกองทุนการเงินระหว่างประเทศภายใต้การกุมอำนาจ

¹⁶ ศึกษาและเสนอแนะมาตรการเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการระบบการเงินของประเทศ, คณะกรรมการ, รายงาน สปอ. ฉบับสมบูรณ์: รายงานผลการวิเคราะห์และวินิจฉัยข้อเท็จจริงเกี่ยวกับสถานการณ์วิกฤติทางเศรษฐกิจ (กรุงเทพฯ: อมรินทร์พริ้นติ้งแอนด์พับลิชซิ่ง, 2542), หน้า 13.

¹⁷ Ijaz Nabi and Jayasankar Shivakumar, Back from the Brink: Thailand's Response to the 1997 Economic Crisis (Bangkok: The World Bank, 2001), p. 6.

ของ สหรัฐฯ* ที่ต้องการให้ระบบเศรษฐกิจโลกเป็นไปตาม “ฉันทามติแห่งวอชิงตัน (Washington Consensus)” ซึ่งยึดหลักการ “Four-ations” อันประกอบด้วยนโยบายเสรีนิยมทางเศรษฐกิจ (Liberalization) นโยบายการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ (Stabilization) นโยบายการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ (Privatization) และนโยบายการลดกฎระเบียบต่าง ๆ ที่เป็นอุปสรรคต่อการค้าและเศรษฐกิจ (Deregulation)¹⁸ ตลอดจนการที่ไทยต้องการเปิดเสรีทางเศรษฐกิจ โดยเฉพาะเสรีทางการเงิน (Financial Liberalization) เพื่อแข่งขันความเป็นศูนย์กลางทางเศรษฐกิจในภูมิภาค ภายใต้โครงสร้างเศรษฐกิจการเมืองแบบรวมศูนย์ และนโยบายการพัฒนาแบบเน้นความเจริญเติบโตทางวัตถุนั้น¹⁹ ได้ก่อให้เกิดปัญหาทางเศรษฐกิจและสังคมตามมาอีกสองข้อหนึ่งเช่นกัน โดยเฉพาะปัญหาเรื่องการกระจายรายได้ที่แตกต่างกันมากขึ้นระหว่างกลุ่มครัวเรือนที่มีรายได้สูงสุดกับกลุ่มครัวเรือนที่จนที่สุด โดยกลุ่มครัวเรือนที่มีรายได้สูงสุดร้อยละ 20 แรกของครัวเรือนทั้งหมดในไทยที่เคยมีสัดส่วนรายได้ของประเทศร้อยละ 49 ของรายได้ประชาชาติทั้งประเทศในปี ค.ศ. 1975 ได้ร่ำรวยเพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 59 ของรายได้ประชาชาติทั้งประเทศในปี ค.ศ. 1992 ขณะที่กลุ่มครัวเรือนที่จนที่สุดร้อยละ 20 ของครัวเรือนทั้งประเทศที่เคยมีสัดส่วนรายได้ของประเทศเพียงร้อยละ 6 ในปี ค.ศ. 1975 กลับยิ่งจนลงไปอีก โดยมีสัดส่วนในรายได้ประชาชาติเพียงร้อยละ 3.9 ในปี ค.ศ. 1992²⁰ ซึ่งแม้กระทั่งธนาคารโลกก็ยังยอมรับปัญหาที่เกิดขึ้นดังกล่าว²¹

การเปิดประเทศที่มากเกินไปของไทย โดยเน้นการผลิตในภาคอุตสาหกรรมและการบริการมากกว่าภาคเกษตรกรรม ซึ่งเป็นภาคการผลิตส่วนใหญ่ของประเทศ จึงเอื้อประโยชน์แก่คนกลุ่มน้อยมากกว่าคนกลุ่มใหญ่ กรุงเทพฯ และปริมณฑลกลายเป็นเมืองโตเดี่ยว ในปี ค.ศ. 1995 กรุงเทพฯ มีประชากรเพียงร้อยละ 15 ของประเทศ แต่กลับมีกิจกรรมทางเศรษฐกิจมากถึง

* การกุมอำนาจของสหรัฐฯ ในกองทุนการเงินระหว่างประเทศ จะเห็นได้จากอำนาจในการลงคะแนนเสียง (Voting Power) และสัดส่วนร้อยละของกองทุน (Percent of Fund) ของสหรัฐฯ ที่มีถึงร้อยละ 17.08 ซึ่งมากกว่าญี่ปุ่น (ร้อยละ 6.13) เยอรมนี (ร้อยละ 5.99) และฝรั่งเศส (ร้อยละ 4.95) ซึ่งอยู่ในอันดับที่ 2-4 รวมกัน ในขณะที่ไทยมีสัดส่วนร้อยละของกองทุนเพียงร้อยละ 0.51 เท่านั้น อ้างถึงใน International Monetary Fund, *IMF Executive Directors and Voting Power* Available from: <http://www.imf.org/external/np/sec/memdir/eds.htm>; INTERNET.

¹⁸ รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์, *วิกฤติการณ์การเงินและเศรษฐกิจการเงินไทย*, หน้า 163; John Williamson, “What Should the World Bank Think about the Washington Consensus?,” *The World Bank Research Observer* 15, 2 (August 2000): 251-264.

¹⁹ วิทยากร เชียงกุล และคนอื่น ๆ, *วิกฤติเศรษฐกิจไทย: ผลกระทบจากการรับเงื่อนไข IMF และทางออกสำหรับประชาชน* (กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2541), หน้า 25.

²⁰ เรื่องเดียวกัน, หน้า 27-28.

²¹ World Bank, *The World Bank Annual Report 1997*, p. 51 Available from: <http://www.worldbank.org/html/extptb/annrep97/pdf/eap.pdf>; INTERNET.

ร้อยละ 51 ของมูลค่าผลผลิตทั้งประเทศ มีเงินฝากธนาคารร้อยละ 70 ของเงินฝากทั้งประเทศ มีรถยนต์ส่วนตัวมากกว่าร้อยละ 70 ของรถยนต์ส่วนบุคคลทั้งประเทศ ตลอดจนบริโภคน้ำมันเชื้อเพลิง ไฟฟ้า มากกว่าร้อยละ 50 ของการบริโภคทั้งหมดในประเทศ ขณะเดียวกัน กรุงเทพฯ กลับเป็นแหล่งรวมของปัญหาต่าง ๆ มากมาย เช่น ปัญหาชุมชนแออัด ปัญหามลภาวะและสิ่งแวดล้อม ปัญหาการจราจรติดขัด ปัญหาแรงงานอพยพ เป็นต้น

เมื่อเป็นเช่นนี้ คำถามก็คือ เหตุใดประเทศไทยจึงมีระดับการพัฒนาเศรษฐกิจที่เพิ่มสูงขึ้นอย่างต่อเนื่องนับตั้งแต่ต้นคริสต์ทศวรรษที่ 1990 โดยเฉพาะระดับการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ ดังจะเห็นได้จากตัวเลขของผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ (GDP) ของไทยที่เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องระหว่างปี ค.ศ. 1991-1995 (โปรดดูตารางที่ 4-1 ประกอบ) คำตอบก็คือ การพัฒนาเศรษฐกิจของไทยในภาคอุตสาหกรรมที่มีสัดส่วนเพิ่มขึ้นอย่างมากเป็นร้อยละ 30 ของมูลค่าผลผลิตทั้งประเทศ ในขณะที่ภาคเกษตรกรรมมีสัดส่วนเหลือเพียงร้อยละ 10.8 ของมูลค่าผลผลิตทั้งประเทศในปี ค.ศ. 1995 ซึ่งแตกต่างอย่างมากเมื่อเทียบกับปี ค.ศ. 1960 ซึ่งภาคเกษตรกรรมมีสัดส่วนร้อยละ 40.5 ของมูลค่าผลผลิตทั้งประเทศ ขณะที่ภาคอุตสาหกรรมในเวลานั้นมีสัดส่วนเพียงร้อยละ 13.6 ของมูลค่าผลผลิตทั้งประเทศนั้น²² เกิดมาจากการเติบโตทางเศรษฐกิจที่ต้องพึ่งการลงทุนจากต่างประเทศ ตลอดจนการนำเข้าสินค้าประเภทเครื่องจักร น้ำมันเชื้อเพลิง วัตถุดิบ ฯลฯ จนทำให้มูลค่าการนำเข้ามีมากกว่ามูลค่าการส่งออก ด้วยเหตุนี้ การเติบโตทางเศรษฐกิจของไทยในช่วงปี ค.ศ. 1990-1995 จึงตั้งอยู่บนฐานของฟองสบู่ ดังจะเห็นได้จากการขาดดุลการค้าและดุลบัญชีเดินสะพัดของไทยที่เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง (โปรดดูตารางที่ 4-4 ประกอบ) และเมื่อบรรจบกับการดำเนินนโยบายเสรีทางการเงิน อันเกิดมาจากแรงผลักดันของโครงสร้างการเมืองเศรษฐกิจระหว่างประเทศที่มีสหรัฐฯ เป็นตัวขับเคลื่อน และการตรึงค่าเงินบาทกับเงินดอลลาร์สหรัฐฯ ให้คงที่ อันเกิดมาจากความยินยอมพร้อมใจของรัฐบาลไทยเพื่อสร้างแรงดึงดูดการลงทุนจากต่างประเทศ ซึ่งสวนทางกับสภาพความเป็นจริงทางเศรษฐกิจด้วยแล้ว ก็ยิ่งเป็นตัวเร่งให้เศรษฐกิจฟองสบู่ของไทยแตกสลายเร็วขึ้น

การประชุมสภาลดค่าเงินบาทในวันที่ 2 กรกฎาคม ค.ศ. 1997 ภายใต้การนำของรัฐบาลพลเอกชวลิต ยงใจยุทธ คือ จุดดับฝันความทะเยอทะยานที่จะเป็นศูนย์กลางทางเศรษฐกิจ

²² วิทยากร เชียงกูล และคนอื่น ๆ, วิกฤติเศรษฐกิจไทย: ผลกระทบจากการรับเงิน IMF และทางออกสำหรับประชาชน,

ในภูมิภาคของไทยอย่างสิ้นเชิง เศรษฐกิจไทยเข้าสู่ภาวะวิกฤติภายหลังจากการทำสงครามปกป้อง
 ค่าเงินบาทของรัฐบาลและธนาคารแห่งประเทศไทยจนทำให้ทุนสำรองระหว่างประเทศลดลงจาก
 3.8 หมื่นล้านเหรียญสหรัฐ เหลือเพียง 2.8 พันล้านเหรียญสหรัฐ ณ วันที่ 2 กรกฎาคม ค.ศ.
 1997²³ หนี้ต่างประเทศเพิ่มขึ้นจากการลดค่าเงินบาทไปอยู่ที่ 7 หมื่นล้านเหรียญสหรัฐ (หรือ
 ประมาณร้อยละ 38 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ) โดยส่วนใหญ่เป็นหนี้ภาคเอกชน และ
 สองในสามของหนี้ภาคเอกชนดังกล่าวล้วนเป็นหนี้ระยะสั้นทั้งสิ้น²⁴ รัฐบาลต้องสั่งปิดสถาบัน
 การเงินรวม 56 แห่ง ในที่สุด รัฐบาลไทยต้องขอรับความช่วยเหลือในโครงการเงินกู้ของกองทุน
 การเงินระหว่างประเทศจำนวน 1.72 หมื่นล้านเหรียญสหรัฐในเดือนสิงหาคม ค.ศ. 1997²⁵ โดย
 ปราศจากความช่วยเหลือในการระดมเงินทุนก่อนดังกล่าวจากมิตรประเทศเช่นสหรัฐ* เนื่องจาก
 สหรัฐฯ มองว่า วิกฤติเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นเป็นผลมาจากการบริหารงานที่ผิดพลาดและการทุจริตข้อ
 ราชฎีร์บังหลวงภายใต้ลักษณะที่เรียกว่า “ทุนนิยมพวกพ้อง (Crony Capitalism)”²⁶ นอกจากนั้น
 สหรัฐฯ ยังไม่เชื่อว่าวิกฤติเศรษฐกิจที่ไทยเผชิญนั้นจะแพร่กระจายไปทั่วโลก อย่างไรก็ตาม ท่าที
 ของสหรัฐฯ ต่อวิกฤติทางเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นเริ่มเปลี่ยนไป เมื่อทั้งอินโดนีเซียและเกาหลีใต้ต่าง
 ประสบวิกฤติในลักษณะเช่นเดียวกับไทย และเริ่มส่งผลกระทบต่อความมั่นคงและความมั่งคั่งของ
 สหรัฐฯ ซึ่งสวนทางกับเป้าหมายหลักในการดำเนินนโยบายต่างประเทศภายใต้ “หลักการคลินตัน
 (Clinton Doctrine)”

²³ Kevin Hewison, “Thailand’s Capitalism Before and After the Economic Crisis,” in *Politics and Markets in the Wake of the Asian Crisis*, eds. Richard Robinson, Mark Beeson, Kanishka Jayasuriya and Hyuk-Rae Kim (London: Routledge, 2000), p. 201.

²⁴ Ibid., p. 202.

²⁵ อุทฤษฎ์ ปัทมานันท์, *การศึกษาเปรียบเทียบบทบาทสหรัฐอเมริกาต่อการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจไทย: ทศวรรษ 1960 และ 1990* (กรุงเทพฯ: สถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2544), หน้า 29.

* สหรัฐฯ ให้ความช่วยเหลือเพื่อออกบู้เศรษฐกิจไทยผ่านความร่วมมือทางเศรษฐกิจในกรอบพหุภาคี ได้แก่ กองทุนการเงินระหว่างประเทศและธนาคารโลกเป็นสำคัญ ซึ่งแตกต่างจากกรณีอินโดนีเซียและเกาหลีใต้ กล่าวคือ เงินทุนกู้ยืมเพื่อออกบู้เศรษฐกิจไทยจำนวน 1.72 หมื่นล้านเหรียญสหรัฐ เป็นการระดมเงินทุนจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ 4 พันล้านเหรียญสหรัฐ ญี่ปุ่น 4 พันล้านเหรียญสหรัฐ ธนาคารโลก 1.5 พันล้านเหรียญสหรัฐ ธนาคารเพื่อการพัฒนาแห่งเอเชีย (Asian Development Bank: ADB) 1.2 ล้านเหรียญสหรัฐ จีน มาเลเซีย ฮองกง สิงคโปร์ และออสเตรเลีย ประเทศละ 1 พันล้านเหรียญสหรัฐ รวมทั้งอินโดนีเซีย เกาหลีใต้ และบรูไน ประเทศละ 500 ล้านเหรียญสหรัฐ อ้างถึงใน Jomo Kwame Sundaram, ed., *Tigers in Trouble: Financial Governance, Liberalization and Crises in East Asia* (London: Zed Books, 1998), p. 104.

²⁶ อุทฤษฎ์ ปัทมานันท์, *การศึกษาเปรียบเทียบบทบาทสหรัฐอเมริกาต่อการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจไทย: ทศวรรษ 1960 และ 1990*, หน้า 21, 23-24.

การที่ไทยตกอยู่ในฐานะประเทศลูกหนี้ของกองทุนการเงินระหว่างประเทศ จึงเท่ากับว่า ไทยจำต้องปฏิบัติตามกติกาและยอมรับเงื่อนไขต่าง ๆ ที่สหรัฐฯ ซึ่งกุมอิทธิพลและอำนาจเหนือกองทุนการเงินระหว่างประเทศได้กำหนดขึ้น โดยเฉพาะในสมัยรัฐบาลของนายชวน หลีกภัยระหว่างเดือนพฤศจิกายน ค.ศ. 1997 – เดือนพฤศจิกายน ค.ศ. 2000 ที่ปฏิบัติตามเงื่อนไขของกองทุนการเงินระหว่างประเทศอย่างเคร่งครัด²⁷ จนส่งผลให้สหรัฐฯ สามารถดำเนินนโยบายเสรีทางการเงินและการค้าภายใต้ “หลักการคลินตัน” ได้อย่างต่อเนื่อง ไม่ว่าจะเป็นการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ (Privatization) การลดกฎระเบียบและข้อจำกัดทางการค้า (Deregulation) ตลอดจนการเปิดเผยข้อมูลและกฎระเบียบต่าง ๆ ในไทย* ทั้งนี้ก็เพื่อให้มาตรการที่กระทำผ่านกลไกความร่วมมือในกรอบพหุภาคีอย่างกองทุนการเงินระหว่างประเทศดังกล่าวข้างต้นสามารถเอื้อประโยชน์ของสหรัฐฯ ในไทย รวมทั้งประเทศอื่น ๆ ในภูมิภาคได้อย่างเต็มที่และไม่ถูกต่อต้านจากประเทศต่าง ๆ มากนัก ซึ่งเป็นวิธีการที่มีประสิทธิภาพกว่าการดำเนินนโยบายเอกภาคี (Unilateralism)²⁸

นอกจากการพัฒนาศักยภาพทางเศรษฐกิจ แต่ในที่สุดต้องประสบกับภาวะวิกฤติในปี ค.ศ. 1997 แล้ว ไทยยังมุ่งปรับปรุงและพัฒนาความมั่นคงและการป้องกันประเทศเพื่อรับมือกับบริบทการเมืองระหว่างประเทศในยุคหลังสงครามเย็นที่ผันผวนและเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลาด้วยเช่นกัน

²⁷ Kevin Hewison, “Thailand’s Capitalism Before and After the Economic Crisis,” in *Politics and Markets in the Wake of the Asian Crisis*, eds. Richard Robinson, Mark Beeson, Kanishka Jayasuriya and Hyuk-Rae Kim, p. 206.

* โปรดดูผลกระทบและความเปลี่ยนแปลงของโครงสร้างเศรษฐกิจและสังคมของไทยภายหลังการขอรับความช่วยเหลือจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศได้ใน Ijaz Nabi and Jayasankar Shivakumar, *Back from the Brink: Thailand’s Response to the 1997 Economic Crisis*, pp. 28-83; Thailand Development Research Institute, *Social Impacts of the Asian Economic Crisis in Thailand, Indonesia, Malaysia and the Philippines*, pp. 21-98.

²⁸ Richard Higgott, “The International Relations of the Asian Economic Crisis: A Study in the Politics of Resentment,” in *Politics and Markets in the Wake of the Asian Crisis*, eds. Richard Robinson, Mark Beeson, Kanishka Jayasuriya and Hyuk-Rae Kim (London: Routledge, 2000), pp. 272-277.

ตารางที่ 4-5 เปรียบเทียบงบประมาณประเทศกับงบประมาณด้านการทหารของไทยในระหว่างปีงบประมาณ ค.ศ. 1990-1995

| ปีงบประมาณ | งบประมาณทั้งประเทศ (ล้านบาท) | งบประมาณด้านการทหาร (ล้านบาท) | คิดเป็นร้อยละของงบประมาณทั้งประเทศ |
|------------|------------------------------|-------------------------------|------------------------------------|
| 1990 | 335,000 | 44,484.503 | 15.71 |
| 1991 | 387,500 | 60,575.200 | 15.63 |
| 1992 | 460,400 | 69,272.982 | 15.05 |
| 1993 | 560,000 | 78,625.342 | 14.04 |
| 1994 | 625,000 | 85,423.917 | 13.67 |
| 1995 | 715,000 | 91,638.768 | 12.82 |
| 1996 | 843,200 | 100,603.030 | 11.93 |
| 1997 | 984,000 | 108,573.600 | 11.03 |

ที่มา: พชร ยุติธรรมดำรง, งบประมาณด้านการจัดซื้อจัดหาอาวุธยุทโธปกรณ์ทางทหารกับภาวะการขาดดุลบัญชีเดินสะพัดของประเทศไทย (เอกสารวิจัยส่วนบุคคล วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร, 2540), หน้า 98.

ในกรณีของไทยนั้น ความผันแปรของบริบทการเมืองและความมั่นคงระหว่างประเทศอันเนื่องมาจากการลดบทบาทในภูมิภาคของมหาอำนาจอย่างสหรัฐฯ และการปรับปรุงกองทัพและการป้องกันประเทศให้ทันสมัยของประเทศเพื่อนบ้านในยุคหลังสงครามเย็น คือ ปัจจัยหลักที่ทำให้กองทัพไทยต้องเพิ่มขีดความสามารถในการป้องกันประเทศของตนให้มากขึ้น กล่าวคือ การลดบทบาทลงอย่างเห็นได้ชัด โดยเฉพาะกรณีของสหรัฐฯ หลังการถอนทหารออกจากฟิลิปปินส์ในปี ค.ศ. 1992 ทำให้ไทยต้องหันมาพึ่งตนเองในการป้องกันประเทศอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ตัวอย่างที่เห็นได้ชัดคือ การออกสมุดปกขาว (White Paper) เกี่ยวกับการป้องกันประเทศไทยในปี ค.ศ. 1994 และ 1996 ซึ่งมุ่งกำหนดยุทธศาสตร์และนโยบายป้องกันประเทศของตนในเชิงรูปธรรมขึ้นมา โดยเนื้อหาประกอบไปด้วยการวิเคราะห์ถึงสถานการณ์ทางการเมืองและเศรษฐกิจระหว่างประเทศ นโยบายและยุทธศาสตร์ในการป้องกันประเทศ บทบาทของ

ตารางที่ 4-6 เปรียบเทียบค่าใช้จ่ายด้านการทหารของประเทศต่าง ๆ ในระหว่างปี ค.ศ. 1994-1995

| ประเทศ | ผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติ (GDP) (ล้านเหรียญสหรัฐ) | งบประมาณด้าน การทหาร (ล้านเหรียญสหรัฐ) | ร้อยละของ GDP |
|-------------|--|--|------------------|
| ไทย | 126,500 | 3,140 | 2.48 |
| อินโดนีเซีย | 138,100 | 2,000 | 1.45 |
| ฟิลิปปินส์ | 55,000 | 1,200 | 2.18 |
| มาเลเซีย | 61,200 | 2,500 | 4.08 |
| สิงคโปร์ | 51,900 | 2,700 | 5.20 |
| บรูไน | 5,000 | 349 | 6.98 |
| สหภาพพม่า | 13,000 | 1,400 | 10.77 |
| เวียดนาม | 17,600 | 308.8 | 1.73 |
| ลาว | 1,300 | 104.9 | 8.07 |
| กัมพูชา | 2,400 | 52 | 2.17 |

ที่มา: Ministry of Defence of Thailand, The Defence of Thailand 1996 (Bangkok: Strategic Research Institute, National Institute of Defence Studies, Supreme Command Headquarters, 1996), p. 63.

กองทัพในการปกป้องผลประโยชน์ของชาติ ตลอดจนแนวโน้มและทิศทางของกองทัพไทยในอนาคต* นอกจากนี้ สถิติค่าใช้จ่ายด้านการทหารของประเทศในภูมิภาคที่เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องนับตั้งแต่ปี ค.ศ. 1990 ของประเทศเพื่อนบ้าน โดยเฉพาะในกรณีของมาเลเซียและสิงคโปร์ ยังส่งผลให้เกิดภาวะ “หนีเสือปะจระเข้ทางความมั่นคง (Security Dilemma)**” ซึ่งไทยไม่อาจเข้าใจ

* โปรดดูเพิ่มเติมใน Ministry of Defence of Thailand, The Defence of Thailand 1994 (Bangkok: Strategic Research Institute, National Institute of Defence Studies, Supreme Command Headquarters, 1994); Ministry of Defence of Thailand, The Defence of Thailand 1996 (Bangkok: Strategic Research Institute, National Institute of Defence Studies, Supreme Command Headquarters, 1996).

** โปรดดูแนวคิด “Security Dilemma” เพิ่มเติมใน Robert Jervis, Perception and Misperception in International Politics (Princeton, NJ: Princeton University, 1976), p. 62; Alan Collins, The Security Dilemmas of Southeast Asia (Basingstoke: Macmillan in Association with Institute of Southeast Asian Studies, 2000), pp. 1-25.

และวางใจในเจตนาของประเทศเพื่อนบ้านเพิ่มค่าใช้จ่ายด้านการทหารได้ นอกจากความจำเป็นที่ต้องเพิ่มค่าใช้จ่ายด้านการทหารเพื่อปรับปรุงและพัฒนาการป้องกันประเทศด้วยเช่นกัน

จากตารางที่ 4-5 จะพบว่า แม้ว่าร้อยละของงบประมาณด้านการทหารและการป้องกันประเทศกับงบประมาณของไทยทั้งประเทศจะมีสัดส่วนที่ลดลงในแต่ละปี แต่ก็ไม่อาจปฏิเสธได้ว่า งบประมาณด้านการทหารและการป้องกันประเทศของไทยมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นในทิศทางเดียวกับงบประมาณของประเทศในแต่ละปีอย่างต่อเนื่อง และหากพิจารณาตารางที่ 4-6 ยังพบอีกว่า แม้สัดส่วนของงบประมาณด้านการทหารและการป้องกันประเทศของไทยกับมูลค่าผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติในระหว่างปี ค.ศ. 1994-1995 จะมีอยู่เพียงร้อยละ 2.48 ซึ่งน้อยมากเมื่อเปรียบเทียบกับกรณีของสหภาพพม่า ลาว บรูไน สิงคโปร์ หรือมาเลเซีย แต่หากพิจารณาในแง่ของจำนวนเม็ดเงินงบประมาณ กลับพบว่า งบประมาณด้านการทหารและการป้องกันประเทศของไทย เช่นในระหว่างปี ค.ศ. 1994-1995 มีปริมาณสูงกว่าประเทศอื่น ๆ ในภูมิภาคอย่างชัดเจน

การพัฒนาขีดความสามารถของกองทัพและการป้องกันประเทศของไทย จะเห็นได้จากการสั่งซื้อเรือบรรทุกเฮลิคอปเตอร์ของกองทัพเรือที่ชื่อว่า “เรือจักรินฤเบศร์” ซึ่งถูกปล่อยออกจากท่าเรือในสเปนเมื่อวันที่ 20 มกราคม ค.ศ. 1996 เพื่อใช้ในการบรรเทาสาธารณภัยในยามสงบ และเพื่อใช้เป็นฐานปฏิบัติการของกองทัพไทยในกรณีทางอากาศและเรือดำน้ำในยามศึกสงคราม การรับมอบเครื่องบินเอฟ-16 เอ ฟุ่งที่สอง ซึ่งถือว่าเป็นเครื่องบินที่ทรงพลังและทันสมัยมากที่สุดในเวลานั้นของกองทัพอากาศในระหว่างปี ค.ศ. 1995-1996 ภายหลังจากทำสัญญาซื้อขายในปี ค.ศ. 1988 การพัฒนาโครงการระบบป้องกันทางอากาศไทย (Royal Thai Air Defence System: RTADS) ซึ่งเสร็จสมบูรณ์ในปี ค.ศ. 1999 โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อใช้ในการค้นหา ติดตาม รวมทั้งระบุเป้าหมายได้อย่างรวดเร็วและแม่นยำ การจัดตั้งศูนย์ส่งกองกำลังดอนเมือง (Don Muang Logistics Centre) ภายใต้อโครงการระบบจัดการส่งกองกำลังอัตโนมัติ (Automated Logistics Management System: ALMS) ซึ่งเสร็จสมบูรณ์ในปี ค.ศ. 1997 เพื่อให้เป็นระบบสนับสนุนเทคโนโลยีของเครื่องบินเอฟ-16 เอ หรือกรณีการจัดสรรงบประมาณของรัฐบาลใน

ระหว่างปี ค.ศ. 1995-1997 ในการจัดซื้อเฮลิคอปเตอร์ที่ใหม่และทันสมัยเพื่อทดแทนเฮลิคอปเตอร์เก่าที่ใช้งานมากกว่า 5 ปี เป็นต้น²⁹

4.1.2 รัฐฟิลิปปินส์ภายใต้โครงสร้างและบริบทการเมืองระหว่างประเทศในยุคหลังสงครามเย็น

ภายหลังจากการลงมติของสภาองเกรสฟิลิปปินส์ที่ปฏิเสธการต่อสัญญาเช่าฐานทัพให้แก่สหรัฐฯ ในปี ค.ศ. 1991 จนนำไปสู่การถอนทหารสหรัฐฯ ออกจากฟิลิปปินส์ในปี ค.ศ. 1992 ได้ส่งผลให้ฟิลิปปินส์ซึ่งพึ่งการสนับสนุนช่วยเหลือจากสหรัฐฯ มาโดยตลอดนั้น จำต้องพึ่งตนเองทั้งในด้านความมั่นคงและการพัฒนาเศรษฐกิจอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ เนื่องจากการไม่ต่อสัญญาเช่าฐานทัพข้างต้นทำให้สหรัฐฯ งดให้การสนับสนุนช่วยเหลือแก่ฟิลิปปินส์ประจำปี ค.ศ. 1991 กว่า 556 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ รวมทั้งเงินช่วยเหลืออีก 160 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ ในโครงการให้ความช่วยเหลือระดับพหุภาคี (Multilateral Assistance Initiative) ซึ่งมีจุดประสงค์ในการส่งเสริมประชาธิปไตยและการพัฒนาในฟิลิปปินส์ นอกจากนี้ การถอนทหารออกจากฟิลิปปินส์ยังส่งผลให้กองทัพฟิลิปปินส์ขาดเงินช่วยเหลือสนับสนุนจากสหรัฐฯ กว่า 370 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ ในการปรับปรุงพัฒนากองทัพให้ทันสมัย ขณะที่คนงานชาวฟิลิปปินส์ที่ทำงานอยู่ในฐานทัพเรืออาวชูบิกกว่า 30,000 คนต้องอยู่ในภาวะตกงาน³⁰

ท่ามกลางโครงสร้างและบริบทการเมืองระหว่างประเทศในยุคหลังสงครามเย็นซึ่งสหรัฐฯ ในฐานะมหาอำนาจเดี่ยวได้หันมาเน้นการสร้างความมั่นคงและความมั่งคั่งด้วยการส่งเสริมอุดมการณ์ประชาธิปไตย สิทธิมนุษยชน และการค้าเสรี ประกอบกับภาวะที่ฟิลิปปินส์จำต้องพึ่งตนเองในด้านต่าง ๆ ภายหลังจากสหรัฐฯ ถอนฐานทัพออกจากฟิลิปปินส์ตามกล่าวไปข้างต้นนั้น ส่งผลให้รัฐบาลประธานาธิบดีฟิเดล รามอส (Fidel Ramos) ปรับนโยบายด้วยการริเริ่มยุทธศาสตร์ “ฟิลิปปินส์ ค.ศ. 2000 (Philippines 2000)” ซึ่งมุ่งพัฒนาประเทศภายใต้มาตรการหลัก 5 ประการ ได้แก่ (1) การลดกฎระเบียบ (Deregulation) ด้วยการส่งเสริมการลงทุนและ

²⁹ National Committee for Organizing the Celebrations for the 50th Anniversary of His Majesty's Accession to the Throne, *The Royal Thai Armed Forces* (Bangkok: Amarin Printing and Publishing, 1996), pp. 314-315, 341-346.

³⁰ Noel M. Novicio, *The South China Sea Dispute in Philippine Foreign Policy: Problems, Challenges and Prospects* (Singapore: Institute of Defence and Strategic Studies, 2003), pp. 43-44.

การค้าแบบเสรี การแปรรูปรัฐวิสาหกิจ (Privatization) และการส่งเสริมการแข่งขันเพื่อลดการผูกขาด (2) การส่งเสริมประชาธิปไตย (Democratization) ด้วยการส่งเสริมการปฏิรูปที่ดิน การพัฒนาระบบสหกรณ์ การส่งเสริมธุรกิจขนาดเล็กและขนาดย่อม ตลอดจนการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาสังคมในทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนา (3) การกระจายความเจริญ (Decentralization) ด้วยการส่งเสริมอุตสาหกรรมเกษตร รวมทั้งการพัฒนาเขตเศรษฐกิจในภูมิภาคต่าง ๆ (4) การโอนอำนาจจากส่วนกลางสู่ส่วนท้องถิ่น (Devolution) โดยให้หน่วยการปกครองท้องถิ่น (Local Government Units: LGUs) มีอำนาจในการพัฒนาในระดับรากหญ้า และ (5) การพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable Development) ด้วยการจัดตั้งสภาแห่งฟิลิปปินส์เพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน (The Philippine Council for Sustainable Development) เพื่อให้ฟิลิปปินส์สามารถรับมือกับแนวโน้มความเปลี่ยนแปลงที่อาจเกิดขึ้นในอนาคต³¹

การดำเนินยุทธศาสตร์ Philippines 2000 ภายใต้การบริหารของรัฐบาล Ramos นอกจากจะส่งผลให้อัตราการเติบโตของผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติ (Gross National Product: GNP) โดยเฉลี่ยระหว่างปี ค.ศ. 1993-1997 อยู่ที่ประมาณร้อยละ 4.5 เมื่อเปรียบเทียบกับปี ค.ศ. 1992 และ 1993 ซึ่งอยู่เพียงร้อยละ 0.3 และ 2.1 ตามลำดับแล้ว (โปรดดูตารางที่ 5-1 ประกอบ) ยังส่งผลให้รายได้ต่อหัวของประชากรฟิลิปปินส์สูงขึ้นจากเดิม 723 เหรียญสหรัฐ ต่อหัวในปี ค.ศ. 1991 เป็น 1,184 เหรียญสหรัฐ ในปี ค.ศ. 1997 ขณะที่สถานะการคลังของรัฐบาลก็มีความมั่นคงยิ่งขึ้นโดยทุนสำรองเงินตราต่างประเทศซึ่งมีอยู่เพียง 2,000 ล้านดอลลาร์สหรัฐ ในปี ค.ศ. 1986 ได้เพิ่มขึ้นเป็น 12,000 ล้านดอลลาร์สหรัฐ ในปี ค.ศ. 1996³²

นอกจากนี้ ฟิลิปปินส์ยังต้องพัฒนาและปรับปรุงขีดความสามารถกองทัพของตนให้ทันสมัย ซึ่งจะเห็นได้จากตัวเลขค่าใช้จ่ายด้านการทหารของฟิลิปปินส์นับตั้งแต่ปี ค.ศ. 1991 ที่เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง แต่ถือว่ายังน้อยมากเมื่อเปรียบเทียบกับประเทศอื่น ๆ ในภูมิภาค เช่น อินโดนีเซีย สิงคโปร์ มาเลเซีย หรือไทย (โปรดดูตารางที่ 4-2 ประกอบ) ทั้งนี้ รัฐบาล

³¹ Cielito F. Habito, "Social and Economic Development Planning," in *The Ramos Presidency and Administration: Record and Legacy (1992-1998)*, eds. Jose V. Abueva et. al. (Quezon City: University of the Philippines Diliman, 1998), pp. 49-53.

³² Alexander P. Aguirre, "Executive Direction and Coordination," in *The Ramos Presidency and Administration: Record and Legacy (1992-1998)*, eds. Jose V. Abueva et. al. (Quezon City: University of the Philippines Diliman, 1998), pp. 24-25.

ประธานาธิบดี Ramos ได้ริเริ่มแผนการปรับปรุงพัฒนากองทัพฟิลิปปินส์ให้ทันสมัย (Armed Forces of the Philippines Modernization Program) ซึ่งประกอบด้วยแนวทางหลัก 5 ประการ ได้แก่ การพัฒนาองค์กรและปรับโครงสร้างกองทัพ (Force Restructuring and Organizational Development) การพัฒนาเทคโนโลยีและขีดความสามารถของอาวุธยุทโธปกรณ์ (Capability, Material and Technology Development) การพัฒนาระบบสนับสนุนและฐานทัพ (Bases and Support System Development) การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ (Human Resources Development) และการพัฒนาระเบียบวินัยของกองทัพ (Doctrines Development) ภายใต้กรอบระยะเวลา 15 ปี และจำเป็นต้องใช้งบประมาณกว่า 331,000 ล้านดอลลาร์³³

อย่างไรก็ตาม ความจำเป็นในการปรับปรุงกองทัพให้ทันสมัยเริ่มทวีมากขึ้นเมื่อฟิลิปปินส์ต้องเผชิญกับข้อพิพาทเรื่องดินแดนกับจีนราวต้นปี ค.ศ. 1995 ในกรณีเกาะ Mischief Reef ในหมู่เกาะสแปรตลี (Spratly) ในบริเวณทะเลจีนใต้ หลังจากที่ทางการฟิลิปปินส์ได้พบสิ่งปลูกสร้างทางทหารและหอสังเกตการณ์ของจีนบนเกาะดังกล่าวระหว่างการลาดตระเวน* ทั้งนี้ฟิลิปปินส์ได้อ้างสิทธิ์เหนือดินแดนดังกล่าวเนื่องจากอยู่ในพื้นที่เขตเศรษฐกิจจำเพาะ (Exclusive Economic Zone: EEZ) ของตน พร้อมทั้งเห็นว่าการปลูกสิ่งก่อสร้างทางทหารของจีนเป็นการรุกรานอย่างเงิบ ๆ (Creeping Invasion) และละเมิดสนธิสัญญาว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982 (The 1982 United Nations Convention on the Law of Sea) ตลอดจนปฏิญญาอาเซียนว่าด้วยทะเลจีนใต้ ค.ศ. 1992 (The 1992 ASEAN Declaration on the South China Sea) ซึ่งระบุสาระสำคัญในการแก้ปัญหาข้อพิพาทในทะเลจีนใต้โดยสันติวิธีมากกว่าที่จะใช้กำลังทางทหาร³⁴

แม้ขีดความสามารถของกองทัพฟิลิปปินส์จะไม่สามารถเทียบเคียงกับกองทัพของจีนได้ แต่พฤติกรรมของจีนในกรณี Mischief Reef กลับเป็นปัจจัยที่ทำให้ฟิลิปปินส์จำต้องเร่งปรับปรุงและพัฒนาขีดความสามารถของตนในการป้องกันประเทศให้ทันสมัยมากกว่าที่เป็นอยู่

³³ Fortunato U. Abat, "National Defense," in *The Ramos Presidency and Administration: Record and Legacy (1992-1998)*, eds. Jose V. Abueva et. al. (Quezon City: University of the Philippines Diliman, 1998), pp. 203-204.

* โปรดดูเพิ่มเติมใน Noel M. Novicio, *The South China Sea Dispute in Philippine Foreign Policy: Problems, Challenges and Prospects*, pp. 9-15.

³⁴ Association of Southeast Asian Nations, "ASEAN Declaration on the South China Sea," Manila, The Philippines, 22 July 1992 Available from: <http://www.aseansec.org/1545.htm>; INTERNET.

เนื่องจากในปี ค.ศ. 1995 กองทัพอากาศฟิลิปปินส์มีเครื่องบินรบรุ่น Vintage 1965 Northrop F-5 Fighter เพียง 8 ลำ และสามารถใช้งานได้เพียง 5 ลำ ขณะเดียวกัน บริบทการเมืองระหว่างประเทศที่เกิดขึ้นยังผลักดันให้ฟิลิปปินส์จำต้องแสวงหาการสนับสนุนช่วยเหลือจากภายนอกเพื่อสร้างหลักประกันความมั่นคงให้กับตน โดยเฉพาะการหันไปพัฒนาความสัมพันธ์กับสหรัฐฯ อีกครั้งหนึ่ง³⁵

ในส่วนของความเร่งปรับปรุงและพัฒนากองทัพให้ทันสมัยนั้น ภายหลังจากเหตุการณ์ Mischief Reef ประธานาธิบดี Ramos ได้เพิ่มงบประมาณด้านการทหารเป็น 1,600 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ ในระหว่างปี ค.ศ. 1995-1996 (โปรดดูตารางที่ 4-2 ประกอบ) เพื่อเร่งพัฒนากองทัพฟิลิปปินส์ให้ทันสมัยในกรอบระยะเวลา 15 ปี เช่น การสั่งซื้อเรือรบกว่า 60 ลำ เครื่องบินรบ 24 ลำ ระบบเรดาร์ป้องกันทางอากาศ ระบบติดต่อสื่อสารป้องกันทางอากาศ รวมทั้งเครื่องบินชนิดอื่น ๆ ที่จำเป็นต่อการป้องกันประเทศทั้งทางอากาศและทางทะเล นอกจากนี้ ภายหลังจากการฟื้นตัวจากวิกฤติเศรษฐกิจในปี ค.ศ. 1997 ฟิลิปปินส์ยังจัดสรรงบประมาณกว่า 6,000 ล้านดอลลาร์ในปี ค.ศ. 1999 เพื่อจัดซื้อเครื่องบินเพิ่มเติม ไม่ว่าจะเป็นรุ่น JAS Gripen Fighter Jet, F/A-18 Hornet, Mirage 2000-5, Kfir 2000, F-16 และ Mig-29 รวมทั้งการปรับปรุงสิ่งอำนวยความสะดวกและการพัฒนาบุคลากรในด้านต่าง ๆ³⁶ อย่างไรก็ตาม ด้วยปริมาณเม็ดเงินของค่าใช้จ่ายด้านการทหารซึ่งมีจำนวนที่น้อยมากเมื่อเปรียบเทียบกับประเทศอื่น ๆ ในภูมิภาค จึงทำให้ฟิลิปปินส์ไม่สามารถปรับปรุงและพัฒนากองทัพของตนให้ทันสมัยอย่างเต็มที่ รวมทั้งยังเป็นปัจจัยหนึ่งที่ทำให้ฟิลิปปินส์ต้องหันไปพัฒนาความสัมพันธ์กับสหรัฐฯ โดยเรียกร้องให้สหรัฐฯ มีบทบาทในการรักษาความมั่นคงและเสถียรภาพในภูมิภาคเพิ่มมากขึ้น

การหันมาพัฒนาความสัมพันธ์กับสหรัฐฯ เพื่อถ่วงดุลกับจีนนั้น เริ่มปรากฏชัดเจนมากขึ้นเมื่อฟิลิปปินส์ไม่สามารถพึ่งกลไกความร่วมมือของอาเซียนที่มีอยู่ โดยเฉพาะเวทีการประชุมอาเซียนว่าด้วยความร่วมมือด้านการเมืองและความมั่นคงในภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิก (ASEAN Regional Forum: ARF) ซึ่งปฏิเสธที่จะหยิบยกประเด็นข้อพิพาทที่เกิดขึ้นเพื่อหารือใน

³⁵ Renato Cruz De Castro, "The Revitalized Philippine-U.S. Security Relations," *Asian Survey* 43, 6 (November/December 2003): 977-978.

³⁶ Noel M. Novicio, *The South China Sea Dispute in Philippine Foreign Policy: Problems, Challenges and Prospects*, p. 39.

การประชุมดังกล่าวอย่างเป็นทางการ เนื่องจากไม่ต้องการเป็นปฏิปักษ์กับจีน³⁷ ในขณะที่สหรัฐฯ ซึ่งแม้ในระยะแรกจะแสดงท่าทีที่บ่งบอกว่าข้อพิพาทระหว่างฟิลิปปินส์กับจีนที่เกิดขึ้นนั้นไม่เกี่ยวข้องกับสหรัฐฯ และสหรัฐฯ ไม่จำเป็นต้องให้ความช่วยเหลือแก่ฟิลิปปินส์ตามพันธกรณีที่จะระบุไว้ในสนธิสัญญาการป้องกันร่วมกัน (Mutual Defense Treaty) ซึ่งฟิลิปปินส์และสหรัฐฯ ได้ลงนามร่วมกันในปี ค.ศ. 1951 ก็ตาม แต่หลังจากการปรับความสัมพันธ์ระหว่างฟิลิปปินส์กับสหรัฐฯ โดยเฉพาะการที่ฟิลิปปินส์ยินยอมลงนามในข้อตกลงว่าด้วยการเยือนของกองกำลัง (Visiting Forces Agreement: VFA) ในเดือนกุมภาพันธ์ ค.ศ. 1998 ซึ่งให้สิทธิทางกฎหมายแก่ทหารสหรัฐฯ ที่ปฏิบัติหน้าที่อยู่ในฟิลิปปินส์ พร้อมกับการที่สหรัฐฯ เริ่มตระหนักถึงภัยคุกคามจากจีนที่อาจกระทบต่อผลประโยชน์ของตนในฟิลิปปินส์และญี่ปุ่น จึงนำไปสู่การรื้อฟื้นการฝึกปฏิบัติการทางทหารร่วมกันระหว่างฟิลิปปินส์กับสหรัฐฯ (Joint Philippine-U.S. Military Exercise) ซึ่งต่อมาได้จัดขึ้นเป็นประจำทุกปี ฟิลิปปินส์ยังหวังว่าข้อตกลง VFA ดังกล่าวจะช่วยยับยั้งการขยายอิทธิพลของจีนในหมู่เกาะ Spratly อีกด้วย ดังปรากฏในคำกล่าวของออลันดี เมอร์คาโด (Orlando Mercado) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมแห่งฟิลิปปินส์ที่ว่า

“What we are saying is that, in the interest of stability in the region, there should be an American presence ... If there is no American presence, we all know who would come in. Isn't it obvious? Before we know, they (the Chinese) could be in (Philippine) Palawan (Province).”³⁸

จะเห็นได้ว่า ท่ามกลางโครงสร้างและบริบทการเมืองระหว่างประเทศในยุคหลังสงครามเย็นที่เปลี่ยนไปและผลักดันให้ฟิลิปปินส์จำต้องพึ่งตนเองและพัฒนาขีดความสามารถของตนในด้านต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นการพัฒนาเศรษฐกิจ หรือการป้องกันประเทศ แม้ในแง่หนึ่งจะทำให้ฟิลิปปินส์เป็นตัวของตัวเองและมีอิสระในการดำเนินนโยบายโดยไม่ต้องผูกพันกับสหรัฐฯ มากดังแต่ก่อน แต่ในความเป็นจริง กลับพบว่า ท่ามกลางสุญญากาศทางอำนาจที่เกิดขึ้นในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ซึ่งส่งผลให้จีนพยายามเข้ามาอิทธิพลในภูมิภาคดังกล่าวเพิ่มมากขึ้น จนกระทั่งเป็นภัยคุกคามต่อความมั่นคงและความอยู่รอดของฟิลิปปินส์ และเป็นเหตุให้ฟิลิปปินส์

³⁷ Ian Storey, “Creeping Assertiveness: China, the Philippines and the South China Sea Dispute,” *Contemporary Southeast Asia* 21, 1 (April 1999): 111.

³⁸ Noel M. Novicio, *The South China Sea Dispute in Philippine Foreign Policy: Problems, Challenges and Prospects*, p. 49.

ซึ่งตระหนักดีถึงขีดความสามารถที่จำกัดและไม่อาจทัดเทียมกับจีนได้เลยนั้น ต้องหันไปพัฒนาความสัมพันธ์กับสหรัฐฯ อีกครั้งเพื่อสร้างประกันความมั่นคงและความอยู่รอดของตน ด้วยการยินยอมให้มีการลงนามกับสหรัฐฯ ในข้อตกลงว่าด้วยการเยือนของกองกำลัง (Visiting Forces Agreement: VFA) ในปี ค.ศ. 1998 เป็นการตอบแทน ซึ่งคล้ายกับกรณีของไทยที่แม้จะมีได้เผชิญกับภัยคุกคามจากจีนหรือมหาอำนาจอื่นในภูมิภาคโดยตรง แต่ไทยก็เห็นความจำเป็นในการคงความสัมพันธ์กับสหรัฐฯ เพื่อสร้างประกันความมั่นคงของตนเช่นกัน*

อย่างไรก็ตาม โครงสร้างการเมืองระหว่างประเทศในยุคหลังสงครามเย็นซึ่งมีสหรัฐฯ เป็นมหาอำนาจเดียว นอกจากจะผลักดันให้แต่ละรัฐจำต้องพึ่งตนเองมากขึ้นทั้งในด้านการพัฒนาเศรษฐกิจเพื่อสร้างความมั่งคั่ง และการป้องกันประเทศเพื่อสร้างความมั่นคงดังกรณีไทยและฟิลิปปินส์ที่กล่าวไปแล้ว หากประเด็นความมั่นคงใดที่มีได้ก่อประโยชน์หรือส่งผลกระทบต่อสหรัฐฯ โดยตรง ก็เป็นหน้าที่ที่แต่ละรัฐจำต้องจัดการด้วยตนเองเช่นกัน

เพราะฉะนั้น การก้าวเข้าสู่โลกในยุคหลังสงครามเย็นภายหลังการล่มสลายของสหภาพโซเวียต ซึ่งทำให้ลัทธิคอมมิวนิสต์อันเป็นที่มาและพัฒนาการของการนำไปสู่ “การก่อการร้าย” ในไทยและฟิลิปปินส์มิได้เป็นภัยคุกคามต่อเสถียรภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศอีกต่อไปนั้น จึงมิได้เอื้อให้ปัญหาการก่อการร้ายในไทยและฟิลิปปินส์เบาบางลงหรือหมดไปแต่อย่างใด ตรงกันข้าม โลกในยุคหลังสงครามเย็นกลับทำให้ทั้งไทยและฟิลิปปินส์ต้องเผชิญและจัดการปัญหาการก่อการร้ายที่ยังคุกคามเสถียรภาพและความมั่นคงด้วยตนเอง ดังจะเห็นได้จากกรณีของไทยที่ยังคงเผชิญกับปัญหาการก่อการร้ายที่มาจากความพยายามแบ่งแยกดินแดนจังหวัดชายแดนภาคใต้ ขณะที่ฟิลิปปินส์ นอกจากจะต้องเผชิญกับปัญหาการก่อการร้ายจากความพยายามแบ่งแยกดินแดนบริเวณหมู่เกาะมินดาเนาและซูลูแล้ว ยังต้องเผชิญกับปัญหาการก่อการร้ายจากการเคลื่อนไหวของขบวนการคอมมิวนิสต์ที่มีได้จางหายไปตามโครงสร้างและบริบทการเมืองระหว่างประเทศที่เปลี่ยนแปลงไปแต่อย่างใด

* เช่น การสนับสนุนสถานีเติมน้ำมันให้กับเรือและเครื่องบินของสหรัฐฯ ในสงครามอ่าวเปอร์เซียในปี ค.ศ. 1991 หรือการลงนามร่วมในข้อตกลงเกี่ยวกับการส่งกำลังบำรุงทหารในปี ค.ศ. 1993 ซึ่งมีสาระสำคัญ คือ ไทยจะต้องสนับสนุนสิ่งอำนวยความสะดวกเกี่ยวกับการส่งกำลังบำรุงต่าง ๆ ให้แก่สหรัฐฯ ในยามจำเป็น อ้างถึงใน Paul Chambers, “U.S.-Thai Relations After 9/11: A New Era in Cooperation?,” *Contemporary Southeast Asia* 26, 3 (December 2004): 461-462.

4.2 รัฐ การก่อการร้าย และขบวนการก่อการร้ายในไทยในยุคหลังสงครามเย็น

ท่ามกลางสภาวะที่ไทยต้องเผชิญกับความจำเป็นในการแข่งขันทางเศรษฐกิจเพื่อสร้างความมั่นคง รวมทั้งความจำเป็นในการพึ่งพาตนเองในการป้องกันประเทศมากขึ้นเพื่อตอบสนองต่อความมั่นคงทางทหารและความมั่นคงแบบใหม่ที่ทวีความสำคัญเป็นลำดับในยุคหลังสงครามเย็นดังที่ได้กล่าวข้างต้นแล้ว ไทยยังต้องเผชิญกับปัญหาความมั่นคงกับประเทศเพื่อนบ้านในประเด็นเดิม ๆ ที่ยังไม่สามารถสะสางแก้ไขได้ ไม่ว่าจะเป็นปัญหาข้อพิพาทกับพม่าในเรื่องพรมแดน ทรัพยากร ตลอดจนปัญหาทางการเมืองที่เกี่ยวข้องกับชนกลุ่มน้อยและผู้ลี้ภัย ดังจะเห็นได้จากกรณีปัญหาเนิน 491 จ.ชุมพร ปัญหาข้อพิพาทเรื่องพรมแดนกับลาวในกรณีสามหมูบ้าน จ.อุดรธานี หรือกรณีบ้านร่มเกล้า จ.พิษณุโลก ตลอดจนปัญหาข้อพิพาทกับมาเลเซีย กัมพูชา และเวียดนามในเรื่องพรมแดนทางทะเล นอกจากนี้ แม้ว่าจะมีการประเมินสภาพแวดล้อมภายในของไทยในยุคหลังสงครามเย็นว่าไม่มีภัยคุกคามหลักทางทหารในลักษณะที่เป็นภัยคุกคามแบบปัจจุบันทันด่วน (Immediate Threat) ทั้งจากภายนอกและภายในประเทศก็ตาม³⁹ แต่ความจริงประการหนึ่งที่ไม่อาจปฏิเสธได้เลย ก็คือ รัฐไทยยังต้องเผชิญกับปัญหาความพยายามแบ่งแยกดินแดนจังหวัดชายแดนภาคใต้ ซึ่งนอกจากจะเป็นประเด็นปัญหาความมั่นคงภายในประเด็นเก่าที่เป็นเสมือน “หอกข้างแคร่” ต่อเสถียรภาพและความมั่นคงของไทยอยู่ต่อไปแล้ว ยังส่งผลให้พลวัตและลักษณะ “การก่อการร้าย” ในไทยเปลี่ยนแปลงไปจากยุคสงครามเย็นและช่วงเวลาก่อนหน้านั้นอย่างมีนัยสำคัญด้วยเช่นกัน

การสิ้นสุดของสงครามเย็น อันเป็นที่มาของการยุติบทบาทของพรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทย (พคท.) ซึ่งเป็นบ่อนทำลายความมั่นคงและเสถียรภาพของไทยมาตลอดเกือบครึ่งศตวรรษนั้น กลับมิได้หมายความว่า การก่อการร้ายในไทยจะสิ้นสุดลง ทั้งนี้เนื่องจากปัญหาการก่อการร้ายที่เกิดจากกลุ่มแบ่งแยกดินแดนจังหวัดชายแดนภาคใต้นั้นยังคงดำรงอยู่และยังมิได้รับการเยียวยาแก้ไขให้หมดสิ้นไปแต่อย่างใด

ปัญหาการก่อการร้ายที่เกิดจากกลุ่มแบ่งแยกดินแดนกลายเป็นประเด็นปัญหาความมั่นคงสำคัญของไทยในยุคหลังสงครามเย็น นอกเหนือไปจากประเด็นปัญหาความมั่นคง

³⁹ สุรชาติ บำรุงสุข, ยกเครื่องเรื่องทหาร: ข้อคิดสำหรับกองทัพไทยในศตวรรษที่ 21 (กรุงเทพฯ: ศูนย์วิจัยและผลิตตำรา มหาวิทยาลัยเกริก, 2540), หน้า 99.

ด้านการทหาร และความมั่นคงแบบใหม่ การคงอยู่ของปัญหาการก่อการร้ายดังกล่าว จะเห็นได้จากการเคลื่อนไหวของขบวนการก่อการร้ายแบ่งแยกดินแดนกลุ่มต่าง ๆ ที่ก่อเหตุความรุนแรงในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้เป็นระยะ ๆ ไม่ว่าจะเป็นการลอบวางระเบิด การลอบวางเพลิง สถานที่ราชการ บ้อมตำรวจ และโรงเรียน การลอบทำร้ายชีวิตและทรัพย์สินของเจ้าหน้าที่ของรัฐ และประชาชนทั่วไป ตลอดจนการเรียกค่าคุ้มครองจากชาวสวนยางและนักธุรกิจท้องถิ่น อย่างไรก็ตาม เหตุการณ์ความรุนแรงที่อุบัติขึ้นนั้น ไม่จำเป็นที่จะต้องเป็นเหตุการณ์ก่อการร้ายที่เกิดจากฝีมือของกลุ่มก่อการร้ายแบ่งแยกดินแดนเสมอไป เนื่องจากความรุนแรงที่เกิดขึ้นในบางกรณีเป็นเพียงปัญหาอาชญากรรมทั่วไป ซึ่งอาจมาจากความขัดแย้งทางผลประโยชน์ หรือแม้แต่ความแค้นส่วนตัว ในขณะที่บางเหตุการณ์ก็เป็นการสะท้อนให้เห็นถึงปัญหาอันเนื่องมาจากนโยบายของรัฐ พฤติกรรมที่ไม่สมควรของเจ้าหน้าที่รัฐ ตลอดจนความไร้ประสิทธิภาพของรัฐในการสร้างความมั่นคงเพื่อยกระดับคุณภาพชีวิตของประชากรในจังหวัดชายแดนภาคใต้ให้ดีขึ้นได้

4.2.1 ปรากฏการณ์ความแตกแยกและการเกิดใหม่ของขบวนการก่อการร้ายแบ่งแยกดินแดนจังหวัดชายแดนภาคใต้ของไทย

แม้ว่าขบวนการแบ่งแยกดินแดนจังหวัดชายแดนภาคใต้ของไทยจะประสบปัญหาความแตกแยกทางความคิดและผลประโยชน์ในกลุ่มนับตั้งแต่คริสต์ทศวรรษที่ 1980 โดยเฉพาะในกรณีของขบวนการ BRN และขบวนการ PULO ตลอดจนการเปลี่ยนวิสัยทัศน์ของขบวนการใหม่ดังกรณีขบวนการ BNPP ที่หันไปเน้นความเป็นอิสลามมากขึ้นจนเปลี่ยนชื่อขบวนการเป็น BIPP (Barisan Islam Pembebasan Patani) ในปี ค.ศ. 1986 โดยได้รับแรงจูงใจจากความสำเร็จจากการปฏิวัติในอิหร่านในปี ค.ศ. 1979 นั้น แต่ปรากฏการณ์ข้างต้นกลับมิได้สะท้อนออกมาอย่างเด่นชัดนักในช่วงยุคสงครามเย็น ซึ่งอาจเป็นผลมาจากบรรยากาศการต่อสู้ทางอุดมการณ์ระหว่างสหภาพโซเวียต จีน และสหรัฐฯ ที่ผ่อนคลายลง รวมทั้งความสำเร็จในการดำเนินนโยบายทางการเมืองเพื่อเอาชนะภัยคุกคามลัทธิคอมมิวนิสต์จากคำสั่งที่ 66/2523 และ 65/2525 ของรัฐบาลไทย อย่างไรก็ตาม ภายใต้บริบทการเมืองระหว่างประเทศในยุคหลังสงครามเย็นนับตั้งแต่ต้นคริสต์ทศวรรษที่ 1990 กลับพบว่า ภาพความแตกแยกระหว่างขบวนการก่อการร้ายแบ่งแยกดินแดนกลุ่มต่าง ๆ ได้ปรากฏชัดเจนขึ้น และแทนที่การขาดเอกภาพระหว่างขบวนการกลุ่มต่าง ๆ จะส่งผลดีต่อการธำรงเสถียรภาพและความมั่นคงของไทย และทำให้ปัญหาการก่อการร้ายในไทยหมดไป ตรงกันข้าม กลับส่งผลให้รัฐไทยต้องเผชิญกับจำนวนของขบวนการก่อการร้ายแบ่งแยก

ดินแดนที่เพิ่มมากขึ้น ทั้งที่เกิดใหม่จากขบวนการก่อการร้ายแบ่งแยกดินแดนกลุ่มเก่า และที่เกิดจากอิทธิพลทางความคิดภายหลังความสำเร็จในการต่อต้านการรุกรานของสหภาพโซเวียตในอัฟกานิสถานของบรรดานักต่อสู้มุจาฮิดีนในช่วงคริสต์ทศวรรษที่ 1980

ก. ขบวนการ BRN

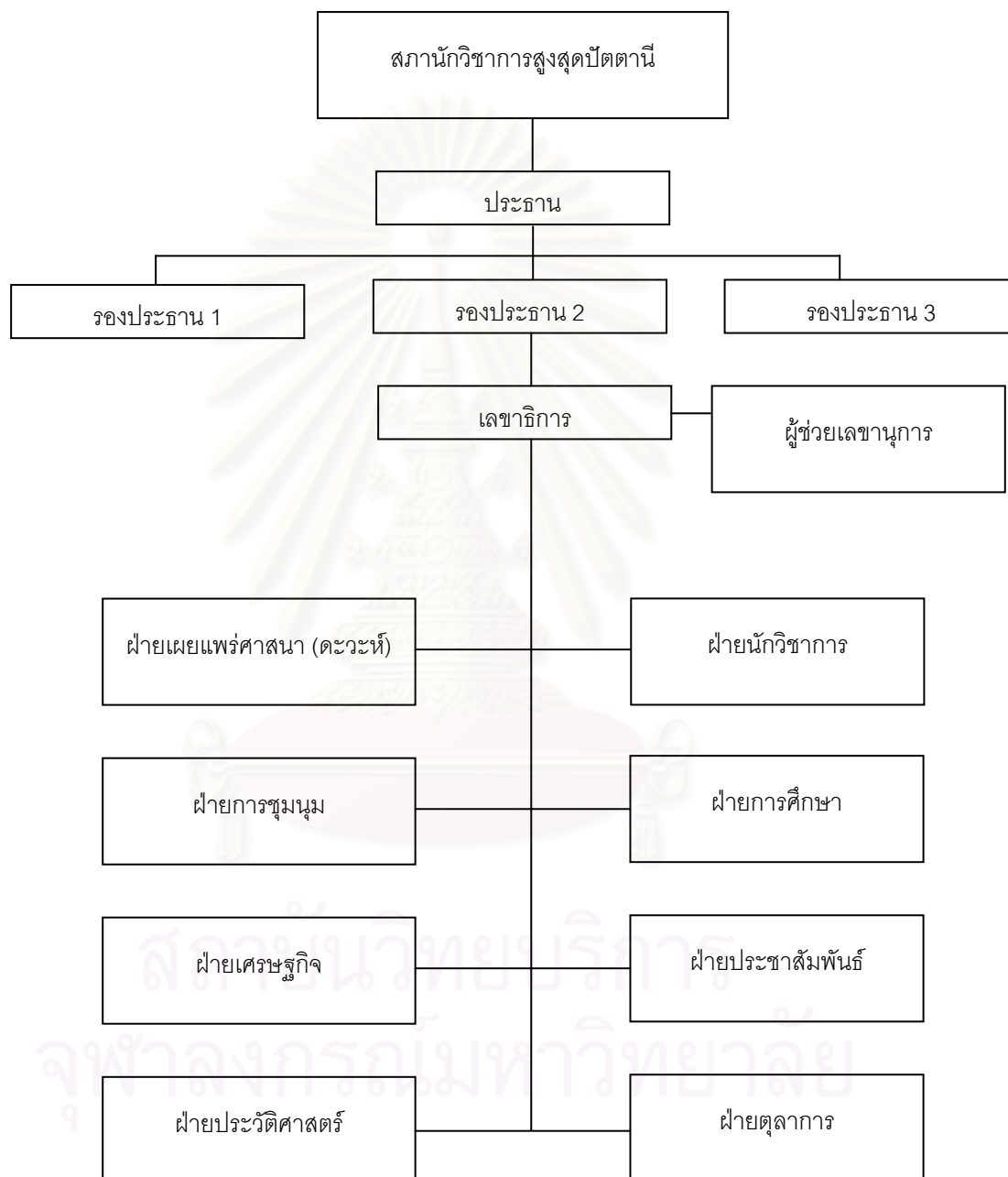
ขบวนการ BRN ประสบปัญหาการขาดเอกภาพและความแตกแยกทางความคิด นับตั้งแต่ต้นคริสต์ทศวรรษที่ 1980 ภายหลังการเสียชีวิตของเจ๊ะกู ดิน อัดัม (Jehku Din Adam) ผู้บัญชาการกองกำลังในปี ค.ศ. 1977 และการที่หะยีการิม (Haji Abdul Karim Hassan) หนึ่งในผู้นำขบวนการต้องการล้มเลิกแนวคิด “สังคมนิยมอิสลาม (Islamic Socialism)” เป็นแนวทางในการสร้างความบริสุทธิ์แก่ศาสนาอิสลาม ซึ่งเป็นข้อเสนอที่ได้รับการต่อต้านจากผู้นำขบวนการคนอื่น ๆ จนทำให้หะยีการิมถูกโหวตออกจากตำแหน่งผู้นำขบวนการ โดยปรากฏการณ์ความขัดแย้งที่เกิดขึ้นดังกล่าว ได้ส่งผลให้ขบวนการ BRN แยกออกเป็น 3 ขบวนการ อันประกอบด้วย

- ขบวนการ BRN อุลาม่า (BRN Ulama) นำโดยหะยีการิม ที่หันไปเน้นการเคลื่อนไหวทางศาสนาแทนการใช้ความรุนแรงจวบจนหะยีการิมเสียชีวิตลงในปี ค.ศ. 1996^{*}
- ขบวนการ BRN คอรัดิเนท (BRN Coordinate) นำโดยหะยีเอ็ม เน้นการเคลื่อนไหวทางการเมืองในระยะแรก เพื่อแสวงหาการสนับสนุนจากโรงเรียนสอนศาสนา ในขณะที่เน้นปฏิบัติการความรุนแรงในตัวเมืองเป็นครั้งคราว
- ขบวนการ BRN คองเกรส (BRN Congress) นำโดยเจ๊ะกู เป็ง (Jehku Peng) เน้นปฏิบัติการทางทหารโดยเคลื่อนไหวในพื้นที่ จ.นราธิวาส และยะลา⁴⁰

^{*} หะยีอะมีน โต๊ะมีนา (Haji Amin To' Meena) บุตรชายของหะยีสุหลง อับดุลกาเดร์ กลายเป็นผู้สืบทอดอำนาจต่อจากหะยีการิม จนกระทั่งเสียชีวิตลงในปี ค.ศ. 2003 ปัจจุบัน (ค.ศ. 2004) วัน มุหะหมัด วัน ยูซุฟ (Wan Muhamad Wan Yusuf) เป็นผู้นำขบวนการ BRN อุลาม่า ซึ่งพำนักอยู่ในรัฐเปรัก ทางตอนเหนือของมาเลเซีย อ้างถึงใน International Crisis Group, *Southern Thailand: Insurgency, Not Jihad*, Asia Report No.98 (18 May 2005): 12. Available from: http://www.crisisgroup.org/library/documents/asia/south_east_asia/098_southern_thailand_insurgency_not_jihad.pdf; INTERNET.

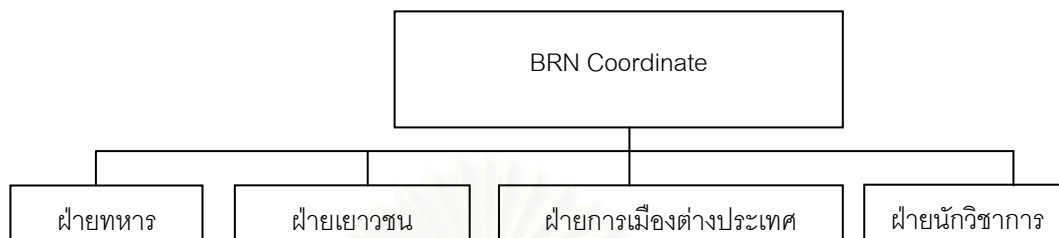
⁴⁰ คอยลิน อินวาร์ และสุภลักษณ์ กาญจนขุนดี, *ไฟใต้ใครจุด?* (กรุงเทพฯ: อินโดไชน่า พับลิชชิ่ง, 2547), หน้า 94; *Barasi Revolusi Nasional (BRN)* Available from: <http://www.globalsecurity.org/military/world/para/brn.htm>; INTERNET.

แผนภาพที่ 4-1 โครงสร้างของขบวนการ BRN Ulama

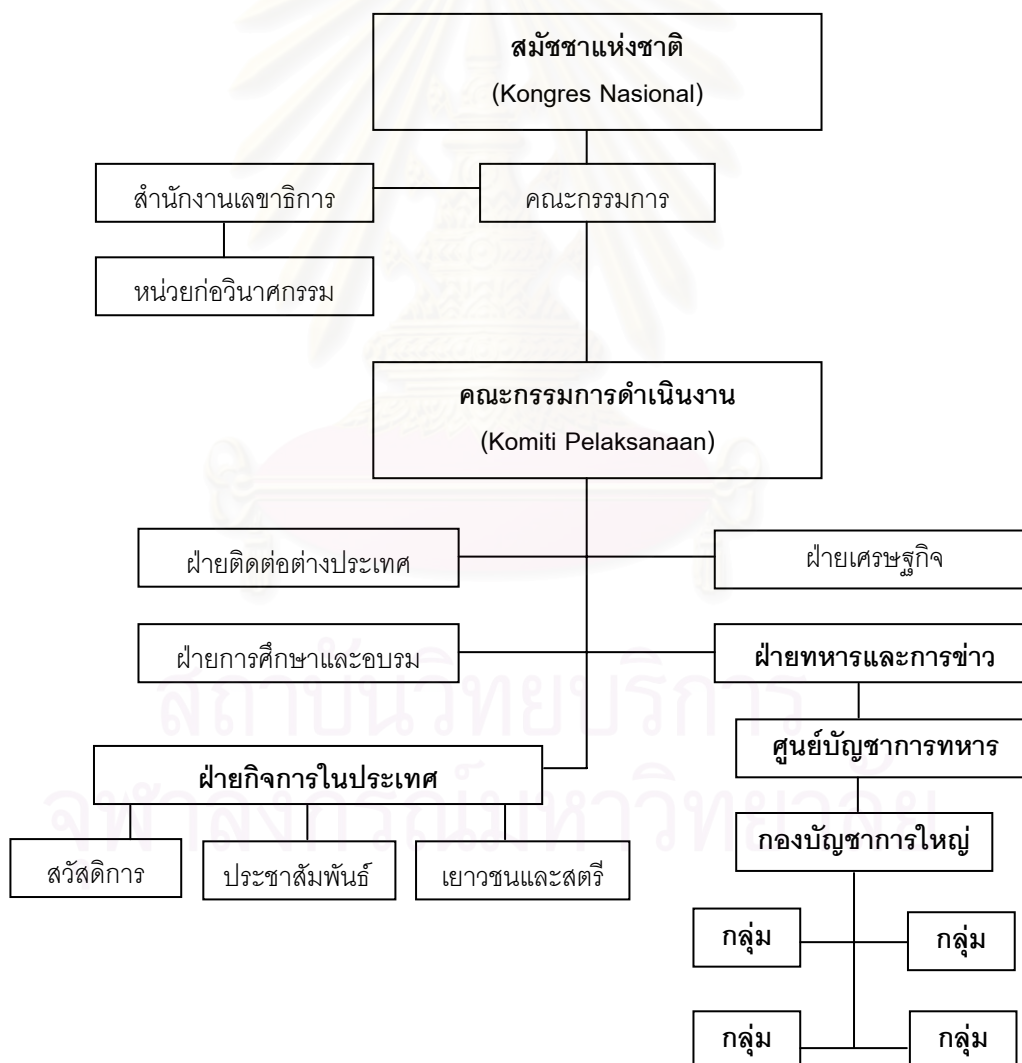


ที่มา: กิตติ รัตนฉายา, พลเอก, เปิดโปงจุดไฟใต้ตั้งรัฐปัตตานี (นนทบุรี: ส.พิจิตรการพิมพ์, 2547), หน้า 49.

แผนภาพที่ 4-2 โครงสร้างของขบวนการ BRN Coordinate



แผนภาพที่ 4-3 โครงสร้างของขบวนการ BRN Congress และกองกำลังติดอาวุธ



ที่มา: กิตติ รัตนฉายา, พลเอก, เปิดโปงจุดไฟใต้ตั้งรัฐปัตตานี (นนทบุรี: ส.พิจิตรการพิมพ์, 2547), หน้า 48, 52-53.

แม้ขบวนการ BRN ทั้งสามข้างต้นจะมีสำนักงานใหญ่ตั้งอยู่ในพื้นที่ของประเทศมาเลเซีย⁴¹ แต่หน่วยปฏิบัติการทางทหารของขบวนการ BRN กลับเคลื่อนไหวยุติในประเทศไทย โดยเฉพาะใน จ.นราธิวาสและยะลา ทั้งนี้ในปลายคริสต์ทศวรรษที่ 1990 ขบวนการ BRN ได้แบ่งพื้นที่ปฏิบัติการออกเป็น 3 เขตพื้นที่ โดยในแต่ละพื้นที่จะมีผู้บัญชาการกองกำลังของตนเอง ดังนี้

- เขตพื้นที่ 1 มี มะ สุ ไหงบาตู (Ma Su-ngaibatu) เป็นผู้บัญชาการกองกำลังประมาณ 40 คน โดยรับผิดชอบพื้นที่กึ่ง อ.กรงปินัง อ.รามัน อ.เมือง อ.บันนังสตา และ อ.ธารโต จ.ยะลา ทั้งนี้มะ สุ ไหงบาตูได้แบ่งกองกำลังออกเป็น 4 หน่วยย่อย และมีสถานที่หลบซ่อนอยู่บริเวณชายแดนไทย-มาเลเซีย ตรงข้ามหมู่บ้านซาไกใน อ.ธารโต
- เขตพื้นที่ 2 มี อารียะ เต๊ะบาลา (Ariya Tohbala) เป็นผู้บัญชาการกองกำลัง โดยรับผิดชอบพื้นที่ใน อ.ระแงะ อ.จะแนะ อ.เจาะไอร้อง และ อ.ศรีสาคร จ.นราธิวาส
- เขตพื้นที่ 3 มี เป๊ะยะลา (Pohyala) เป็นผู้บัญชาการกองกำลังประมาณ 30 คน โดยรับผิดชอบพื้นที่ใน อ.เมือง และกึ่ง อ.กาบัง จ.ยะลา ทั้งนี้เป๊ะยะลาได้แบ่งกองกำลังออกเป็น 4 หน่วยย่อย และมีสถานที่หลบซ่อนอยู่บริเวณชายแดนไทย-มาเลเซีย ตรงข้ามหมู่บ้านคลองพุดในกึ่ง อ.กาบัง⁴²

ในขณะที่ข้อมูลส่วนใหญ่ โดยเฉพาะจากทางการของไทย ระบุว่า ขบวนการ BRN ได้แตกออกเป็น 3 ขบวนการข้างต้น แต่ข้อมูลที่ปรากฏในบทความในวารสารครบรอบ 40 ปีของขบวนการ BRN (In Conjunction and Commemoration of 40th Anniversary of BRN Formation) โดยลูกแมน อิสกันดาร์ (Lukman Iskandar) อดีตเลขาธิการขบวนการ BRN ซึ่งเผยแพร่ผ่านเว็บไซต์ของขบวนการ คือ <http://members.tripodasia.com.sg/BRN> เมื่อวันที่ 7 พฤษภาคม ค.ศ. 2000 มีความยาวจำนวน 109 หน้า กลับระบุว่า ความแตกแยกของขบวนการ BRN ปรากฏขึ้นในปี ค.ศ. 1986 โดยแยกออกเป็น 4 กลุ่ม คือ ขบวนการ BRN คองเกรส (BRN Congress) ขบวนการ BRN คอรัดิเนท (BRN Coordinate) ขบวนการ BRN อัสลี (BRN Asli) หรือขบวนการอุลามา (BRN Ulama) และขบวนการ BRN โพรเกรสซีฟ (BRN Progressive) โดย

⁴¹ Barasi Revolusi Nasional (BRN). Available from: <http://www.globalsecurity.org/military/world/para/bm.htm>; INTERNET.

⁴² International Crisis Group, *Southern Thailand: Insurgency, Not Jihad*, (18 May 2005): 12-13.

ขบวนการ BRN Progressive ได้รับมอบหมายให้เป็นกองกำลังหลักในการเป็นปีกทหารของขบวนการ BRN ซึ่งประกาศอย่างชัดเจนว่า ไม่อนุญาตให้กองกำลังติดอาวุธ (Armed Forces) กองโจรในเมือง (Urban Guerrilla Brigade) และทหารบ้าน (Constabulary Guards-KOGAP) เข้าไปร่วมกับกลุ่มปลดแอกอื่น ๆ ที่มีอุดมการณ์แตกต่างไปจากหลักการการปฏิวัติปัตตานี นอกจากนี้ ยังระบุนการแก้ปัญหาความแตกแยกของกลุ่มและสภาวะการขาดผู้นำโดยการจัดตั้งยุวชนปฏิวัติขึ้นภายใต้การกำกับดูแลของหน่วยจุลพิเศษในวันที่ 25 พฤษภาคม ค.ศ. 1986 โดยมีชื่อในภาษาอังกฤษว่า Patani People's Revolutionary Commando Brigade Patani และในภาษามลายูว่า Pasukan Komando Revolusi Rakyat Patani (PKRRP)* เนื่องจากเห็นว่าขบวนการ BRN Congress, BRN Coordinate และ BRN Ulama ไม่อยู่ในสภาพที่จะดำเนินการต่อสู้เพื่อการปฏิวัติได้อีกต่อไป เพราะขบวนการ BRN Congress ไม่ได้อยู่ในสถานะปีกทางทหารของ BRN ดังเช่นในอดีต ซึ่งเป็นผลมาจากการที่สมาชิกส่วนหนึ่งแยกออกไปร่วมกับขบวนการเบอร์ซาตู (Bersatu) ที่สำคัญ ลุคแมนยังระบุในบทความดังกล่าวด้วยว่า ขบวนการ BRN ได้เปลี่ยนการดำเนินยุทธวิธีแบบกองโจรในป่ามาเป็นกองโจรในเมือง (Urban Guerrilla) ด้วยการชักจูงนักเรียนชายและหญิงชาวมุสลิมจากสถาบันการศึกษาในหลายระดับตั้งแต่ชั้นมัธยมศึกษาตอนต้นจนถึงระดับอุดมศึกษา โดยให้เยาวชนเหล่านั้นทำการปฏิญาณสาบานตนในการเข้าร่วมเป็นยุวชนปฏิวัติ⁴³

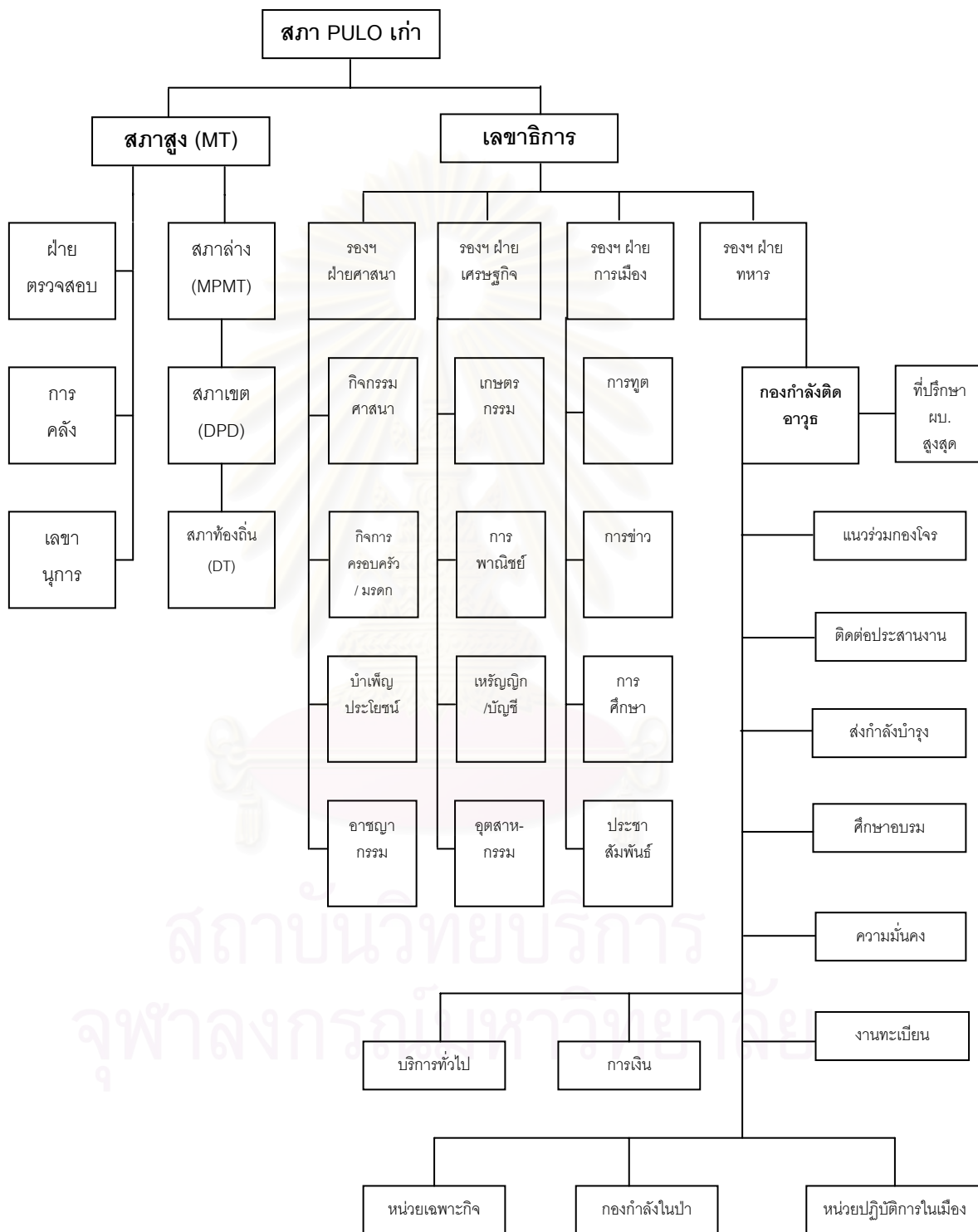
ข. ขบวนการ PULO

แม้ขบวนการ PULO จะประสบปัญหาการขาดเอกภาพและความแตกแยกภายในนับตั้งแต่ต้นคริสต์ทศวรรษที่ 1980 ภายหลังจากความขัดแย้งทางความคิดระหว่างหะยีฮาดิ มินโดซาลิ (Hayihadi Mindosali) กับอารอง มูเร็ง (Arong Mooreng) โดยหะยีฮาดิต้องการให้ขบวนการ PULO ร่วมมือกับกลุ่มโจรธรรมดาเพื่อปฏิบัติการก่อความวุ่นวายและบั่นทอนความชอบ

* อย่างไรก็ตาม ข้อมูลบางแหล่งกลับระบุว่า การจัดตั้งยุวชนปฏิวัติ (PKRRP) หรืออีกชื่อหนึ่งว่า เพอร์มิวด้า เบอ์ซาตู (Pemuda Bersatu) หรือ United Youth ในภาษาอังกฤษ จัดตั้งขึ้นในปี ค.ศ. 1992 ภายใต้การกำกับดูแลของขบวนการ BRN Coordinate โดยเชื่อว่าเป็นขบวนการที่เข้มแข็งที่สุดเมื่อเปรียบเทียบกับขบวนการ BRN Ulama และ BRN Congress อ้างถึงใน International Crisis Group, *Southern Thailand: Insurgency, Not Jihad*, (18 May 2005): 15.

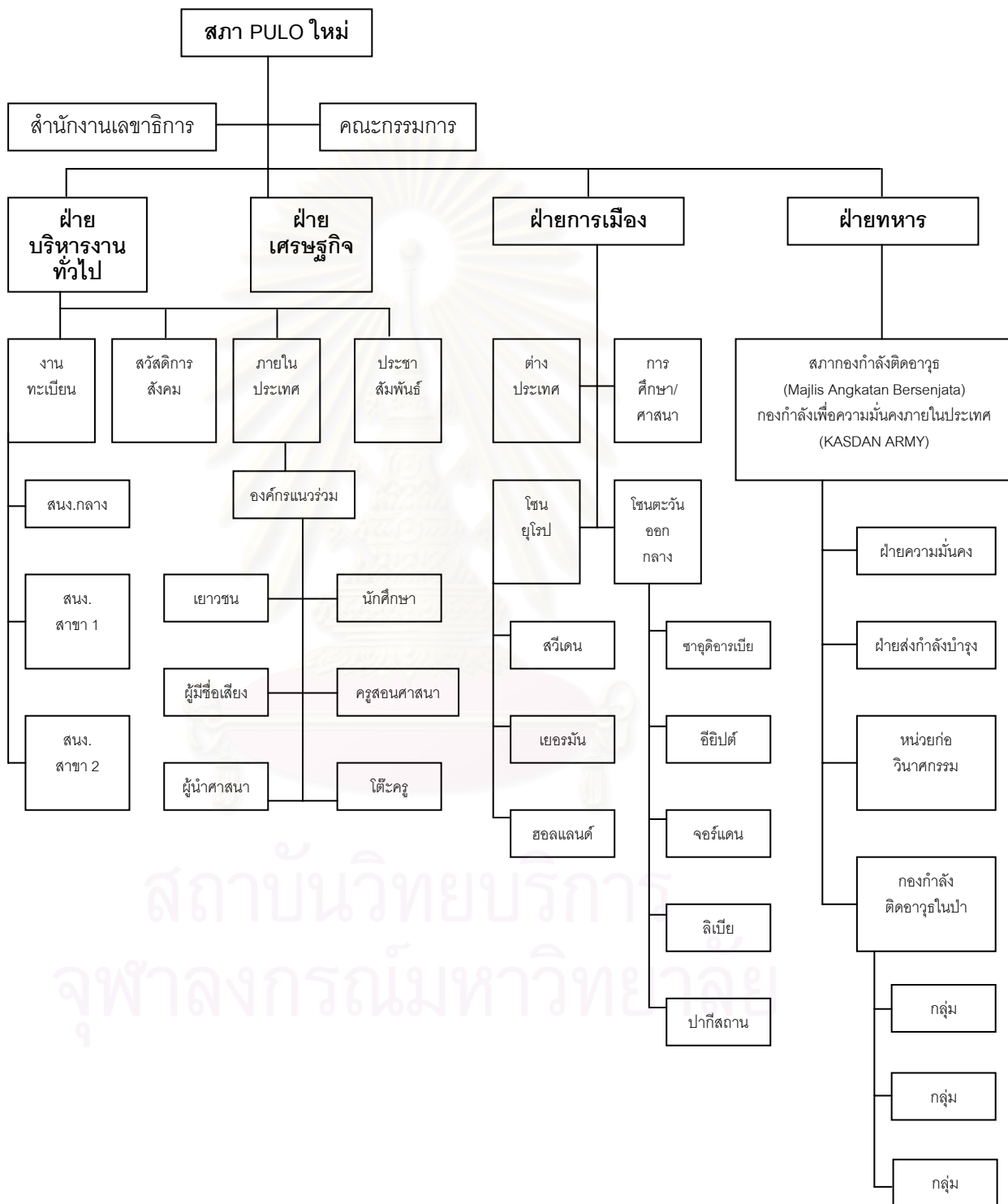
⁴³ ชิดชนก ราฮิมมูลา, "วิกฤติการณ์ชายแดนใต้," ใน *ความรู้กับการแก้ปัญหาความขัดแย้งกรณีวิกฤติการณ์ชายแดนภาคใต้*, บรรณาธิการ อุทัย ดุลยเกษม และเลิศชาย ศิริชัย (กรุงเทพฯ: สำนักวิชาศิลปศาสตร์ มหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์, 2548), หน้า 10-12.

แผนภาพที่ 4-4 โครงสร้างของขบวนการ PULO เก้า



ที่มา: กิตติ รัตนฉายา, พลเอก, เปิดโปงจุดไฟใต้ตั้งรัฐปัตตานี (นนทบุรี: ส.พิจิตรการพิมพ์, 2547), หน้า 58-59.

แผนภาพที่ 4-5 โครงสร้างของขบวนการ PULO ใหม่ และกองกำลังติดอาวุธ (กองทัพคัสตาน)



ที่มา: กิตติ รัตนฉายา, พลเอก, เปิดโปงจุดไฟใต้ตั้งรัฐปัตตานี (นนทบุรี: ส.พิจิตรการพิมพ์, 2547), หน้า 64-65.

ธรรมของรัฐบาลไทย ขณะที่อารง มูเร็ง (Arong Mooreng) คัดค้านแนวคิดดังกล่าว แต่กระนั้น เอกภาพของขบวนการ PULO ก็ยังไม่ถึงขั้นแตกหักดังในกรณีของขบวนการ BRN

ความไร้ซึ่งเอกภาพภายในขบวนการ PULO ปรากฏชัดเจนในปี ค.ศ. 1995* เมื่อ อารง มูเร็ง และหะยี อับดุล เราะห์มาน บาโซ (Haji Abdul Rohman Bazo) หรือหะยีบือโด ได้ ประกาศจัดตั้งขบวนการ PULO ใหม่ (New Patani United Liberation Organization: New PULO) ขึ้น โดยมีวัตถุประสงค์ในการสถาปนากองการปกครองตนเอง ภายใต้วิธีการก่อความรุนแรงใน ลักษณะของการจำกัดพื้นที่มากกว่าการก่อความรุนแรงในวงกว้างอย่างที่ขบวนการ PULO ใช้ ในช่วงคริสต์ทศวรรษที่ 1980 อีกทั้งยังจำกัดการสูญเสียชีวิตของผู้บริสุทธิ์เพื่อให้ได้มาซึ่ง ความชอบธรรมและความเห็นอกเห็นใจ ทั้งนี้ขบวนการ PULO ใหม่ได้มุ่งเป้าหมายในการโจมตีไปที่ ตำรวจและสถานที่ราชการเป็นสำคัญ⁴⁴

ขบวนการ PULO ใหม่มุ่งปฏิบัติการในพื้นที่ จ.ยะลาและบางอำเภอใน จ. นราธิวาส โดยสาห์รี ตาเลาะ บือยอ (Sali Ta-Loh Bueyor) เป็นผู้บัญชาการกองกำลังปฏิบัติการ ในพื้นที่ อ.จะแนะ และ อ.ศรีสาคร จ.นราธิวาส ขณะที่มาโซ ตาเยะ (Masu Dayeh) เป็นผู้ บัญชาการกองกำลังปฏิบัติการในพื้นที่ อ.เบตง จ.ยะลา ส่วนมาเอ๊ะ โตเพียน (Ma-ae Tophien) เป็นผู้บัญชาการกองกำลังปฏิบัติการในพื้นที่โดยรวมใน จ.ยะลา และนราธิวาส⁴⁵ อย่างไรก็ตาม ใน ส่วนของขบวนการ PULO เก่าซึ่งนำโดยหะยีฮาดิ มินโดซาลินั้น ยังคงเชื่อมั่นในตัวผู้ก่อตั้ง

* อย่างไรก็ตาม งานศึกษาบางชิ้น กลับระบุว่า ความแตกแยกของขบวนการ PULO จนแบ่งออกเป็นขบวนการ PULO เก่าและ ใหม่ นั้น เกิดขึ้นในปี ค.ศ. 1992 โดยอารง มูเร็ง เป็นผู้นำขบวนการ PULO ใหม่ ซึ่งได้จัดตั้งสภาผู้นำพูโล (PULO Leadership Council) ภายใต้สัญลักษณ์กริชไขว้ดาบ รวมทั้งยังได้จัดตั้งกองกำลังที่ชื่อว่า "กองทัพคัสดาน (Casdan Army)" ส่วนหะยีฮาดิ และสะมะแอ ทำน้ำ เป็นผู้ นำขบวนการ PULO เก่า ซึ่งได้จัดตั้งสภาบัญชาการทหารพูโล (PULO Army Command Council) ภายใต้สัญลักษณ์พญานกอินทรีเพื่อ ให้ การสนับสนุนผู้ก่อตั้งขบวนการ คือ ตงกูบือรอ กอดอนีลา อีกทั้งยังได้จัดตั้งกองกำลังที่ชื่อว่า "อาบูดาบัน (Abudaban)" ขณะที่ในปี ค.ศ. 1995 นั้นกลับเป็นความแตกแยกภายในขบวนการ PULO ใหม่มากกว่า โดยอารง มูเร็งได้แยกตัวออกไปจัดตั้งขบวนการย่อยที่ชื่อว่า ขบวนการ PULO 88 หรืออาบูญิฮาดพูโล (Abu Jihad PULO) ส่วนอีกกลุ่มซึ่งนำโดยหะยี ฮะเบ็ง อับดุล เราะห์มาน (Haji Habeng Abdul Rohman) ยังคงใช้ชื่อกองกำลังเดิมคือ Casdan Army อ้างถึงใน Pattani United Liberation Organization (PULO). Available from: <http://www.globalsecurity.org/military/world/para/bm.htm>; INTERNET.

⁴⁴ Peter Chalk, "Separatism and Southeast Asia: The Islamic Factor in Southern Thailand, Mindanao, and Aceh," Studies in Conflict and Terrorism 24 (2001): 244.

⁴⁵ Ibid.

ขบวนการ คือ ตนกูปีรอ กอตอนีลา และผู้บัญชาการกองกำลังกึ่งคนนำโดยหะยี สามะแเอา ท่าน้ำ (Haji Sama-ae Thanam)⁴⁶

จากข้อมูลของกระทรวงมหาดไทยของไทยราวปี ค.ศ. 1998 พบว่า ขบวนการ PULO ใหม่ได้ใช้กลุ่มเยาวชนที่ติดยาเสพติดเป็นกำลังสำคัญในการก่อความรุนแรง อันสะท้อนให้เห็นถึงการจำกัดขอบเขตในการปฏิบัติการเพื่อสูญเสียทรัพยากรบุคคลของตนให้น้อยที่สุด อีกทั้งยังเป็นมาตรการป้องกันมิให้ความลับของขบวนการถูกเปิดเผยหากสมาชิกคนใดคนหนึ่งถูกทางการไทยจับตัวไป เกี่ยวกับเรื่องนี้ แหล่งข่าวกรองทหารของไทยเชื่อว่า หากเยาวชนที่ติดยาเสพติดคนใดตกลงที่จะปฏิบัติการก่อความรุนแรงตามที่ขบวนการ PULO ใหม่ร้องขอ เช่น การลอบวางเพลิงสถานีขนส่ง หรือการระเบิดสะพานอาจได้รับค่าตอบแทนเป็นจำนวนเงินคนละ 500 บาท⁴⁷ ซึ่งหากเปรียบเทียบกับค่าครองชีพของคนในจังหวัดชายแดนภาคใต้ในช่วงเวลานั้น อาจกล่าวได้ว่าเป็นค่าตอบแทนที่ไม่น้อยเลยทีเดียว

อย่างไรก็ดี ภายใต้ความแตกแยกที่เกิดขึ้น ได้มีความพยายามในการประสานขบวนการ PULO เก่าและใหม่ด้วยเช่นกัน ดังจะเห็นได้จากในต้นปี ค.ศ. 1998 เมื่อแกนนำขบวนการ PULO เก่าและใหม่ต่างแสวงหาความร่วมมือระหว่างกัน เพื่อขจัดความขัดแย้ง พร้อมทั้งเสริมสร้างเอกภาพให้เกิดขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนของกองกำลังติดอาวุธ ซึ่งร่วมมือกันอย่างใกล้ชิดและค่อนข้างเป็นรูปธรรม⁴⁸

นอกจากรัฐไทยต้องเผชิญกับขบวนการก่อการร้ายแบ่งแยกดินแดนกลุ่มเก่าที่แตกแขนงออกจากขบวนการเดิมข้างต้นแล้ว ยังพบว่า ภายใต้บริบทการเมืองระหว่างประเทศในยุคหลังสงครามเย็น ซึ่งหากมองอย่างผิวเผินจะให้ความสำคัญกับประเด็นด้านเศรษฐกิจ และคุณค่าทางสังคม โดยเฉพาะเรื่องสิทธิมนุษยชนนั้น กลับมิได้ทำให้ปัญหาการก่อการร้ายอันประเด็นความมั่นคงที่รัฐไทยต้องเผชิญมาโดยตลอดผ่อนคลายลงไปแต่อย่างใด เนื่องจากในช่วงกลางคริสต์ทศวรรษที่ 1990 รัฐไทยต้องเผชิญกับการเกิดใหม่ของขบวนการก่อการร้ายแบ่งแยกดินแดน

⁴⁶ International Crisis Group, *Southern Thailand: Insurgency, Not Jihad*, (18 May 2005): 13.

⁴⁷ Peter Chalk, "Separatism and Southeast Asia: The Islamic Factor in Southern Thailand, Mindanao, and Aceh,"

Studies in Conflict and Terrorism 24: 244.

⁴⁸ กิตติ รัตนฉายา, พลเอก, *เปิดโปงจุดไฟได้ตั้งรัฐปัตตานี* (นนทบุรี: ส.พิจิตรการพิมพ์, 2547), หน้า 55.

จังหวัดชายแดนภาคใต้อีกอย่างน้อย 2 ขบวนการ ได้แก่ ขบวนการมุจาฮิดีนอิสลามแห่งปัตตานี (Pattani Islamic Mujahideen Movement) หรือที่นิยมเรียกในภาษามลายูว่า ขบวนการ GMIP (Gerakan Mujahideen Islam Patani) และขบวนการแนวร่วมเพื่อเอกราชแห่งปัตตานี (United Front for Independence of Pattani) หรือที่นิยมเรียกในภาษามลายูว่า ขบวนการเบอร์ซาตู (Bersatu)

ค. ขบวนการ GMIP

ขบวนการ GMIP ถือกำเนิดขึ้นในปี ค.ศ. 1995 โดยนาซอรี แซเซ็ง (Nasoree Saesang) (หรือ อะแว แกและ หรือเปาะแว หรือหะยีแว) ชาวอำเภอบาเจาะ จ.นราธิวาส ซึ่งได้รับการฝึกทหาร ณ ประเทศลิเบียและต่อสู้ร่วมกับกลุ่มมุจาฮิดีนเพื่อขับไล่สหภาพโซเวียตออกจากอัฟกานิสถาน และเจกูแม กูเตะ (Jaeku Mae Kuteh)* ซึ่งเคยเป็นหัวหน้าฝ่ายสวัสดิการของขบวนการ GMP (Gerakan Mujahideen Patani) ซึ่งจัดตั้งขึ้นในปี ค.ศ. 1986 และได้ยุติบทบาทลงในปี ค.ศ. 1993 ภายหลังจากความขัดแย้งเรื่องเงินค่าคุ้มครองกับขบวนการ PULO ใหม่

ขบวนการ GMIP มีเป้าหมายทางการเมืองที่สำคัญ คือ การสถาปนารัฐอิสระปัตตานีออกจากการปกครองของไทย โดยในปี ค.ศ. 1996 พบว่า ขบวนการ GMIP มีกำลังพลราว 27 คน โดย 8 คนเป็นผู้ชำนาญในการผลิตระเบิด**

นอกจากนั้น ยังพบข้อมูลด้วยว่า นาซอรี แซเซ็งเป็นเพื่อนร่วมรบในสงครามต่อต้านสหภาพโซเวียตในอัฟกานิสถานข้างต้นกับนิกแอคลี นิก อับดุลอาซิส (Nik Adili Nik Aziz)*** ซึ่งเป็นบุตรชายของนิก อับดุล อาซิส นิก มัท (Nik Abdul Aziz Nik Mat) ผู้นำศาสนาในรัฐกลันตันและเป็นประธานพรรคปาส (Parti Islam se-Malaysia: PAS) พรรคฝ่ายค้านในมาเลเซีย

* ภายหลังเจกูแมถูกจับกุมในมาเลเซียในเดือนมกราคม ค.ศ. 2005

** สมาชิกขบวนการ 2 คนจาก 8 คนซึ่งชำนาญการผลิตระเบิด ได้แก่ มะแอ อายา และมารูดิง เต็งนิ ถูกทางการไทยจับตัวได้ในวันที่ 29 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 1996

*** อย่างไรก็ตาม งานวิชาการบางชิ้นกลับให้ข้อมูลว่า คนที่เป็นสหายร่วมรบกับนิกแอคลีในสงครามต่อต้านสหภาพโซเวียตคือ เจกูแม กูเตะ ขณะเดียวกัน เจ้าหน้าที่การข่าวส่วนหนึ่งของไทยไม่เชื่อว่า เจกูแมจะเป็นผู้นำขบวนการ GMIP เพราะเห็นว่า เจกูแมเป็นเพียงครูสอนศาสนาคนหนึ่งที่ไม่ได้มีความรู้อะไรมากนัก ทั้งยังปรากฏว่าเคยมีคนพบเห็นเขาขายสะดืออยู่ในมาเลเซีย อ้างถึงใน คอยลิน อันวาร์ และสุภลักษณ์ กาญจนขุนดี, ไฟใต้ใครจุด?, หน้า 97-98.

ซึ่งเชื่อว่าให้การสนับสนุนขบวนการ GMIP และขบวนการ BRN⁴⁹ ทั้งนี้ นิกแอตลีเป็นหนึ่งในผู้นำขบวนการ KMM (Kumpulan Mujahideen Malaysia) ซึ่งจัดตั้งในปี ค.ศ. 1995 เช่นเดียวกับขบวนการ GMIP โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อจัดตั้งรัฐอิสลามขึ้นในมาเลเซีย อย่างไรก็ตาม นิกแอตลีถูกทางการมาเลเซียจับกุมตัวในปี ค.ศ. 2001 ภายใต้พระราชบัญญัติว่าด้วยความมั่นคงภายใน (Internal Security Act) ของมาเลเซีย⁵⁰

จากความสัมพันธ์ระหว่างนาซอรี แซเซ็ง และนิกแอตลี ที่นำไปสู่การจัดตั้งขบวนการ GMIP ในไทย และขบวนการ KMM ในมาเลเซีย นั้น ทำให้ทางการไทยเชื่อว่า นาซอรีมีสายสัมพันธ์กับขบวนการ KMM และอาจได้รับความช่วยเหลือสนับสนุนจากขบวนการก่อการร้ายสากล โดยเฉพาะภายหลังการเข้าร่วมกลุ่มรabitat-อัล มูจาฮีดีน (Rabitat-ul Mujahideen) อันเป็นที่รวมของบรรดาสมาชิกกองกำลังติดอาวุธในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ที่เชื่อมโยงกับขบวนการเจมาห์ อิสลามียา (Jemaah Islamiah) หรือที่รู้จักกันในชื่อว่า ขบวนการ JI ซึ่งจัดตั้งขึ้นในปี ค.ศ. 1999⁵¹

ง. ขบวนการเบอร์ซาตู

ขบวนการแนวร่วมเพื่อเอกราชแห่งปัตตานี (United Front for Independence of Pattani) หรือขบวนการเบอร์ซาตู (Bersatu)* จัดตั้งขึ้นในวันที่ 31 สิงหาคม ค.ศ. 1989 ภายใต้การรวมตัวกันของบรรดาผู้นำขบวนการ PULO ใหม่และเก่า ขบวนการ BRN ขบวนการ BNPP และขบวนการ GMIP โดยการจัดตั้งขบวนการเบอร์ซาตูดังกล่าวเป็นผลมาจากการประชุมร่วมกันของบรรดาผู้นำดังกล่าวที่เรียกว่า “การประชุมของเหล่านักต่อสู้เพื่อปัตตานี (The Gathering of the

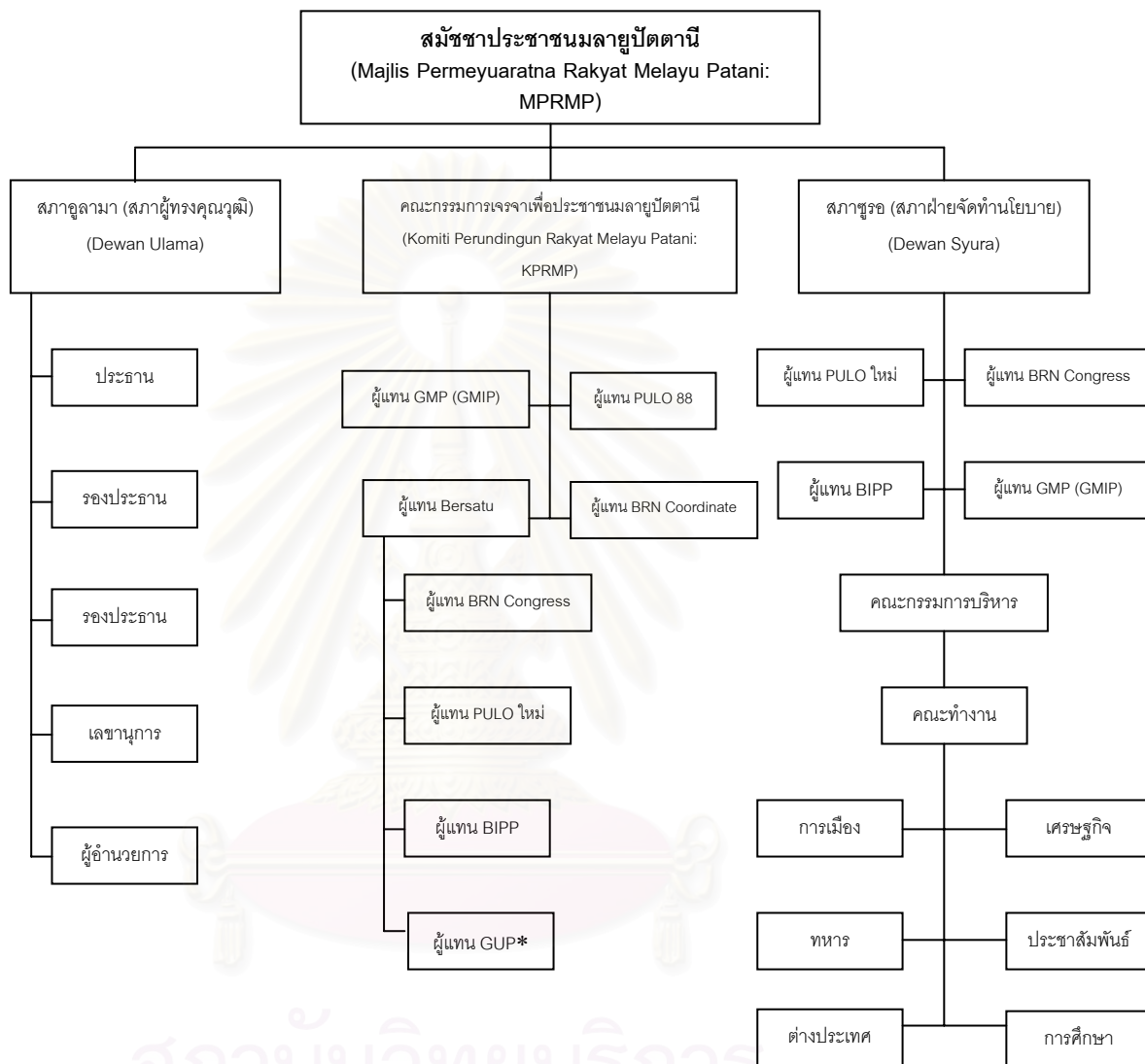
⁴⁹ Gerakan Mujahideen Islam Pattani (GMIP): Pattani Islamic Mujahideen Movement Available from: <http://www.globalsecurity.org/military/world/para/gmip.htm>; INTERNET.

⁵⁰ คอยลิน อันวาร และสุภลักษณ์ กาญจนขุนดี, *ไฟใต้ใครจุด?*, หน้า 97.

⁵¹ International Crisis Group, *Indonesia Backgrounder: How the Jemaah Islamiah Terrorist Network Operates*, Asia Report No.43, 11 December 2002 Available from: http://www.crisisgroup.org/library/documents/report_archive/A400845_11122002.pdf; INTERNET.

* ขบวนการเบอร์ซาตูมีชื่อเรียกอีกชื่อหนึ่งว่า สมัชชาที่ประชุมประชาชนมลายูปัตตานี (Majlis Permeyuaratan Rakyat Melayu Patani: MPRMP) ซึ่งเป็นสมัชชาสูงสุดในการจัดทำนโยบายแห่งชาติภายใต้การบริหารงานของผู้แทนขบวนการต่าง ๆ ได้แก่ ขบวนการ PULO เก่าและใหม่ ขบวนการ BRN ขบวนการ BIPP และขบวนการ GMIP

แผนภาพที่ 4-6 โครงสร้างของขบวนการเบอร์ชาตูดู



* ไม่พบข้อมูลใดเกี่ยวกับขบวนการอูลามาปัตตานี (Gerakan Ulama Patani) หรือขบวนการ GUP มากนัก แม้จะมีการกล่าวถึงการมีตัวตนของขบวนการดังกล่าวในโครงสร้างขบวนการเบอร์ชาตูดูก็ตาม โปรดดูเพิ่มเติมใน วัน กาดอร์ เจ๊ะมาน, กระบวนการประชาธิปไตยกับการแก้ไขปัญหายังหัวตายนแดนภาคใต้, แปลโดยปริญญา นวลเปียน และนิพนธ์ ไชะเฮง แหล่งที่มา: <http://www.midnightuniv.org/midnight2545/document9619.html>; INTERNET.

ที่มา: กิตติ รัตนฉายา, พลเอก, เปิดโปงจุดไฟใต้ตั้งรัฐปัตตานี (นนทบุรี: ส.พิจิตรการพิมพ์, 2547), หน้า 72-73, 80.

Fighters for Pattani)” ซึ่งต่างเห็นพ้องให้มีการจัดตั้ง “องค์การปายง (Payong Organization)” เพื่อรวบรวมขบวนการแบ่งแยกดินแดนจังหวัดชายแดนภาคใต้ต่าง ๆ ที่มีอยู่ให้เป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน ซึ่งนอกจากจะทำให้การต่อสู้ของขบวนการต่าง ๆ เป็นไปในทิศทางเดียวกันแล้ว ก็เพื่อเป็นการป้องกันความสับสนในการขอรับการสนับสนุนด้านการเงินจากต่างประเทศ ทั้งนี้ สาระสำคัญที่เป็นผลผลิตจากการชุมนุมดังกล่าวก็คือ การกระทำสัตย์ปฏิญาณและลงนามร่วมกัน เพื่อ

- ร่วมกันต่อสู้เพื่อปลดแอกปัตตานี และก่อตั้งรัฐมลายูอิสลาม
- ใช้หลักการต่อสู้เพื่อศาสนา (ญิฮาด) ด้วยกำลังติดอาวุธ
- ต่อต้านนโยบายต่าง ๆ ของรัฐบาลไทย
- เรียกร้องให้ประเทศมุสลิมทั้งหลายสนับสนุนการต่อสู้
- เรียกร้องให้ประเทศต่าง ๆ และขบวนการต่าง ๆ ต่อสู้เพื่อปัตตานี
- ร่วมมือกับขบวนการปลดแอกทุกกลุ่มและผู้ที่เฝ้าหาสันติภาพทั่วโลก

ทั้งนี้ องค์การปายง ได้เปลี่ยนชื่อมาเป็นขบวนการแนวร่วมเพื่อเอกราชแห่งปัตตานี (United Front for Independence of Pattani) หรือขบวนการเบอร์ชาตุนับตั้งแต่ปี ค.ศ. 1991 トラバจนปัจจุบัน⁵²

ในวันที่ 26 เมษายน ค.ศ. 1991 ขบวนการเบอร์ชาตุนได้จัดทำธรรมนูญการปกครองอิสลามปัตตานีขึ้นเพื่อเป็นบรรทัดฐานในการจัดตั้งองค์กรและเพื่อให้การดำเนินงานเป็นไปอย่างมีแบบแผนและมีประสิทธิภาพ ธรรมนูญการปกครองดังกล่าวร่างโดยคณะกรรมการเจรจาเพื่อประชาชนมลายูปัตตานี (Komiti Perundingan Rakyat Melayu Patani: KPRMP) ประกอบด้วย 18 บท 48 มาตรา ครอบคลุมเนื้อหาเกี่ยวกับชื่อประเทศ นโยบายพื้นฐานของประเทศ สัญลักษณ์ประจำชาติ เป้าหมายของชาติ สิทธิและเสรีภาพของประชาชน กฎหมาย และการบริหารประเทศภายใต้กฎหมายอิสลาม (Shariah) อำนาจหน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติ คณะรัฐมนตรี สภาชูรอ (สภาสามัญ) รวมทั้งสภาตุลาการ พร้อมสาระสำคัญเกี่ยวกับนโยบายด้านต่าง ๆ เช่น การศึกษา การป้องกันประเทศ เศรษฐกิจ การต่างประเทศ⁵³

กล่าวกันว่า ในคริสต์ทศวรรษที่ 1990 ขบวนการเบอร์ชาตุนมีสมาชิกกองกำลังมาระหว่าง 60-80 คน โดยส่วนใหญ่ได้รับการฝึกทหารและการใช้อาวุธจากประเทศในแถบเอเชีย

⁵² กิตติ รัตนฉายา, พลเอก, เปิดโปงจุดไฟใต้ตั้งรัฐปัตตานี, หน้า 69.

⁵³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 93-100.

ตะวันตกเฉียงใต้ การปฏิบัติการจะอาศัยรูปแบบกองกำลังขนาดเล็กที่เคลื่อนย้ายไปเรื่อย ๆ โดยไม่มีการจัดตั้งฐานปฏิบัติการที่ถาวรในประเทศไทย การดำเนินการส่วนใหญ่จะเป็นการชุมนุมโจมตีกองกำลังของรัฐบาลไทย และพร้อมที่จะถอยกองกำลังได้ทุกเมื่อ หากตกในสถานการณ์ที่เสียเปรียบ นอกจากนั้น ขบวนการเบอร์ซาตู่ยังเคลื่อนไหวทางการเมือง โดยโฆษณาชวนเชื่อให้ชาวมลายูมุสลิมตระหนักถึงการกดขี่ภายใต้การปกครองของรัฐบาลไทย พยายามสร้างช่องว่างระหว่างชาวมลายูมุสลิมและชาวไทยพุทธให้มากขึ้น รวมทั้งต่อต้านหลักสูตรการศึกษาของไทย ด้วยการทำลายและลอบวางเพลิงโรงเรียนต่าง ๆ การลอบทำร้ายชีวิตและทรัพย์สินของครู การข่มขู่ชาวบ้านมิให้ส่งบุตรหลานเข้าศึกษาในโรงเรียนที่สอนภาษาไทย การลอบทำร้ายบุคคลที่ให้ความร่วมมือกับรัฐบาล ตลอดจนการลอบวางระเบิดตามสถานที่ต่าง ๆ เพื่อบั่นทอนความชอบธรรมของรัฐบาล⁵⁴

ขบวนการเบอร์ซาตู่มีความเข้มแข็งมากขึ้นราวปลายคริสต์ทศวรรษที่ 1990 ภายใต้การนำของ ดร.วัน กาดร์ เจ๊ะมาน (Wan Kadir Che Man) และแม้ว่า ดร.วันจะเปิดเผยข้อมูลต่อสาธารณะว่า ขบวนการเบอร์ซาตู่ไม่มีกองกำลังควบคุมการปฏิบัติการทางทหาร (Operational Control)⁵⁵ แต่สิ่งที่ทำให้ขบวนการเบอร์ซาตู่เป็นที่รู้จักของทางการไทยและประชาชนโดยทั่วไป กลับเป็น “แผนปฏิบัติการใบไม้ร่วง (Falling Leaves)” ระหว่างเดือนสิงหาคม ค.ศ. 1997 – เดือนมกราคม ค.ศ. 1998 ภายใต้ความร่วมมือกันของขบวนการ PULO เก่าและใหม่ ขบวนการ BRN และขบวนการ GMIP ซึ่งจะกล่าวรายละเอียดในภายหลัง

จะเห็นได้ว่า นอกจากโครงสร้างและบริบทการเมืองระหว่างประเทศในยุคหลังสงครามเย็น จะมีได้เอื้อให้ปัญหาการก่อการร้ายในไทยหมดไปแล้ว รัฐไทยยังต้องเผชิญกับขบวนการก่อการร้ายแบ่งแยกดินแดนขบวนการใหม่ในปริมาณที่เพิ่มขึ้น ทั้งที่เป็นผลมาจากปรากฏการณ์แตกแยกภายในขบวนการเดิม และที่เป็นผลพวงมาจากอิทธิพลของบริบทการเมืองระหว่างประเทศในยุคสงครามเย็น อันได้แก่ การปฏิวัติอิหร่าน และชัยชนะของฝ่ายมุจาฮิดีนในการต่อต้านการรุกรานของสหภาพโซเวียตในอัฟกานิสถานในคริสต์ทศวรรษที่ 1980 ซึ่งปรากฏชัดเจนในกรณีขบวนการ GMIP

⁵⁴ United Front for the Independence of Pattani [Bersatu] Available from: <http://www.globalsecurity.org/military/world/para/bersatu.htm>; INTERNET.

⁵⁵ International Crisis Group, *Southern Thailand: Insurgency, Not Jihad*, (18 May 2005): 14.

4.2.2 เหตุการณ์ก่อการร้ายในจังหวัดชายแดนภาคใต้ของไทยในยุคหลังสงครามเย็น

นอกจากการเกิดใหม่ของขบวนการก่อการร้ายแบ่งแยกดินแดนแล้ว เหตุการณ์ก่อการร้ายที่เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่องในจังหวัดชายแดนภาคใต้ของไทย ยังเป็นอีกปัจจัยหนึ่งที่สะท้อนได้เป็นอย่างดีว่า โครงสร้างและบริบทการเมืองระหว่างประเทศในยุคหลังสงครามเย็นมิได้เอื้อให้ปัญหาการก่อการร้ายในไทยหมดไปด้วยเช่นกัน

ก่อนที่จะก้าวเข้าสู่คริสต์ทศวรรษที่ 1990 และโลกยุคหลังสงครามเย็นภายหลังการล่มสลายของสหภาพโซเวียต ขบวนการ PULO กลุ่มต่าง ๆ ได้ก่อความรุนแรงในรูปแบบที่คล้ายและแตกต่างกันมากมาย ไม่ว่าจะเป็นกลุ่มดาโอ๊ะ ทำน้ำ พร้อมด้วยกลุ่มตามิซึนบูโด ซึ่งก่อความรุนแรงด้วยการส่งจดหมายเรียกค่าคุ้มครองไปยังโรงเรียนต่าง ๆ ในจังหวัดปัตตานีและนราธิวาส เช่น ส่งจดหมายเรียกค่าคุ้มครองไปยังโรงเรียนบ้านลาพอ บ้านแป้น และบ้านป่าทุ่ง อ.สายบุรี จ.ปัตตานี แห่งละ 2,500 บาท รวมทั้งโรงเรียนบ้านยะลุตา และบ้านกาเยาะมาตี อ.บาเจาะ จ.นราธิวาส แห่งละ 25,000 บาท ในวันที่ 15 มกราคม ค.ศ. 1990⁵⁶ นอกจากนี้ กลุ่มดาโอ๊ะ ทำน้ำ ยังปฏิบัติการความรุนแรงด้วยตนเองในรูปแบบต่าง ๆ เช่น การส่งจดหมายเรียกค่าคุ้มครองในลักษณะเดียวกันไปยังโรงเรียนประชาบาลใน อ.บาเจาะ จ.นราธิวาส จำนวน 6 แห่ง ละ 3,000 บาท ในวันที่ 14 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 1990⁵⁷ หรือการลอบทำลายทรัพย์สินเมื่อไม่ได้รับเงินค่าคุ้มครอง เช่น การเผารถบรรทุกไม้ยาง 2 คัน ในวันที่ 19 กรกฎาคม ค.ศ. 1990 ในพื้นที่ อ.ศรีสาคร จ.นราธิวาส ส่งผลให้ทรัพย์สินเสียหายประมาณ 600,000 บาท⁵⁸

นอกจากสองกลุ่มข้างต้นแล้ว กลุ่มอาญูยาบาลได้ก่อความรุนแรงด้วยการส่งจดหมายเรียกค่าคุ้มครองไปยังโรงเรียนต่าง ๆ เช่นกัน ไม่ว่าจะเป็นในวันที่ 3 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 1990 ที่ ชมูเรียกค่าคุ้มครองจากโรงเรียนเขาน้อย ปือแน และเกะรอ ใน อ.รามัน จ.ยะลา แห่งละ 5,000

⁵⁶ ปรีชา ภาประสิทธิ์, นาวาอากาศเอก, “ขบวนการโจรก่อการร้ายใน 5 จังหวัดชายแดนภาคใต้กับความมั่นคงของชาติ,” (เอกสารวิจัยส่วนบุคคล, วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร, 2537), หน้า 31.

⁵⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้า 32.

⁵⁸ วีระวุธ ชัยชนะมงคล, พันตำรวจตรี, “ยุทธศาสตร์และกลยุทธ์ขององค์การปลดปล่อยอิสลามรัฐปัตตานี (พูโล),” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ, ภาควิชาการปกครอง คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2539), หน้า 301.

บาท⁵⁹ ขณะเดียวกันกลุ่มบาสวี โคกนิบง ซึ่งสังกัดขบวนการ PULO อีกกลุ่มหนึ่งนั้น ได้ก่อความรุนแรงด้วยการลอบยิงที่พักคนงานกรีดยางของนายวาทีน คุณธการ ในวันที่ 10 กันยายน ค.ศ. 1990 ในพื้นที่ อ.ระแงะ จ.นราธิวาส⁶⁰

อย่างไรก็ตาม ยังมีอีกหลายเหตุการณ์ที่แม้จะสามารถระบุหรือคาดเดาว่าเป็นฝีมือของสมาชิกขบวนการ PULO แต่ด้วยขีดความสามารถที่จำกัดของรัฐบาลไทย โดยเฉพาะในด้านการข่าว จึงทำให้ไม่สามารถระบุว่าความรุนแรงที่เกิดขึ้นนั้นเป็นการกระทำของกลุ่มใดที่ชัดเจน เช่น เหตุการณ์การใช้ปืนสงครามซุ่มยิงรถโดยสารของบริษัทสหยะลาขนส่ง สายยะลา-รีอเสาะ ในวันที่ 1 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 1990 ส่งผลให้ผู้โดยสารเสียชีวิต 1 คน การยิงรถโดยสารของบริษัท ท.ส.ขนส่ง สายนราธิวาส-หาดใหญ่ หน้าโรงเรียนเสริมศาสนวิทยา อ.บาเจาะ จ.นราธิวาส ในวันที่ 15 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 1990 ซึ่งส่งผลให้พนักงานประจำรถได้รับบาดเจ็บ 1 คน รวมทั้งการยิงรถบรรทุก 6 ล้อบริเวณถนน กม. ที่ 77-78 อ.ยิงอ จ.นราธิวาส ในวันที่ 3 มีนาคม ค.ศ. 1990 พร้อมจดหมายขู่กรรโชกทรัพย์ 1 ฉบับ

นอกจากการลอบยิงทำลายชีวิตและทรัพย์สินแล้ว ยังมีการระบุด้วยว่า ขบวนการ PULO ได้ก่อความรุนแรงโดยวิธีการลอบวางระเบิดและการลอบวางเพลิง เช่น เหตุการณ์ลอบวางระเบิดเสาเข็มสะพานบริเวณ กม. ที่ 19-20 ต.ตันหยงมัส อ.ระแงะ จ.นราธิวาส ในวันที่ 13 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 1990 พร้อมจดหมายขู่กรรโชกทรัพย์ 1 ฉบับ การลอบวางระเบิดสถานที่ก่อสร้างคลองทดน้ำชลประทาน อ.ปะนาเระ จ.ปัตตานี ในวันที่ 20 มีนาคม ค.ศ. 1990 การลอบวางระเบิดรางรถไฟบริเวณบ้านบะยะ-บ้านสโลว์ อ.รีอเสาะ จ.นราธิวาส จนคนร้ายโดยโดนระเบิดของตนเสียชีวิต 1 คน ตลอดจนเหตุการณ์ลอบวางเพลิง เช่น การลอบวางเพลิงบ้านพักคนงานสวนยางใน อ.ศรีสาคร จ.นราธิวาสในวันที่ 12 พฤษภาคม ค.ศ. 1990 ก่อความเสียหายประมาณ 30,000 บาท⁶¹

⁵⁹ ปรีชา นาภาประสิทธิ์, นาวาอากาศเอก, “ขบวนการโจรก่อการร้ายใน 5 จังหวัดชายแดนภาคใต้กับความมั่นคงของชาติ,” หน้า 32.

⁶⁰ วีระวุธ ชัยชนะมงคล, พันตำรวจตรี, “ยุทธศาสตร์และกลยุทธ์ขององค์การปลดปล่อยอิสลามพัรัฐปัตตานี (พูโล),” หน้า 302.

⁶¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 301-302.

ส่วนขบวนการ BRN แม้จะไม่ก่อความรุนแรงขึ้นบ่อยครั้งเมื่อเปรียบเทียบกับขบวนการ PULO แต่ก็มีบางเหตุการณ์ที่เชื่อว่าเป็นฝีมือของขบวนการ BRN เช่นกัน เช่น เหตุการณ์ที่ผู้รับเหมาก่อสร้างโรงเรียนครูประชาสรรค์ใน อ.รามัน จ.ยะลา ได้รับจดหมายขู่กรรโชกทรัพย์จำนวน 100,000 บาท เมื่อวันที่ 7 พฤศจิกายน ค.ศ. 1990⁶²

สิ่งที่น่าเป็นห่วงสำหรับเหตุการณ์ความรุนแรงในจังหวัดชายแดนภาคใต้ก่อนที่จะเข้าสู่โลกหลังสงครามเย็นอย่างเต็มตัว ก็คือ หลายเหตุการณ์ไม่สามารถระบุได้เลยว่าเป็นการกระทำของบุคคลใดหรือกลุ่มใด รวมทั้งไม่สามารถแยกแยะได้เลยว่าเป็นการก่อการร้ายหรือเป็นเพียงอาชญากรรมธรรมดา ดังตัวอย่างกรณีคนร้ายยิงครูกอบกุลเสียชีวิตในวันที่ 19 พฤศจิกายน ค.ศ. 1990 หรือเหตุการณ์คนร้ายลอบทำร้ายครูสตรีสังกัดโรงเรียนปาม่วง อ.สายบุรี จ.ปัตตานี ได้รับบาดเจ็บ 2 คนในวันที่ 21 พฤศจิกายน ค.ศ. 1990 อันนำไปสู่การชุมนุมของครูสังกัดสำนักงานการประถมศึกษา อ.สายบุรี จำนวน 332 คนจาก 33 โรงเรียน ในวันที่ 27 พฤศจิกายน ค.ศ. 1990 เพื่อเรียกร้องให้เจ้าหน้าที่ของรัฐเพิ่มมาตรการรักษาความปลอดภัยและจับคนร้ายมาลงโทษให้ได้ ตลอดจนการออกแถลงการณ์ของคณะกรรมการครูโรงเรียนเทศบาลใน อ.สุโขทัย จ.นราธิวาส ในวันที่ 26 ธันวาคม ค.ศ. 1990 เพื่อเรียกร้องให้รัฐบาลจับกุมคนร้ายที่ยิงครูกอบกุลเสียชีวิตให้ได้ภายในวันที่ 1 มกราคม ค.ศ. 1991⁶³ ขณะเดียวกัน เหตุการณ์ก่อการร้ายโดยขบวนการแบ่งแยกดินแดนจังหวัดชายแดนภาคใต้ของไทยที่ยังคงเกิดขึ้นอยู่บ่อยครั้ง ยังมาจากการที่บรรดาขบวนการต่าง ๆ ดังกล่าวต้องการแสดงให้เห็นถึงการมีตัวตนอยู่ ดังคำสั่งจากกองบัญชาการขบวนการ PULO ในมาเลเซีย ถึงหัวหน้าหน่วยติดอาวุธในไทยที่ว่า “กองบัญชาการพิจารณาแล้วเห็นว่า ไม่มีทางเลือกสำหรับเราแล้วสำหรับการต่อสู้ของเรา นอกจากใช้อาวุธโจมตีศัตรู ไม่ว่าจะยิงด้วยปืนหรือใช้ระเบิด เราจะนิ่งเฉยไม่ได้เด็ดขาด เราจะต้องสร้างความมั่นใจให้กับประชาชนว่าเรายังคงอยู่”⁶⁴ ซึ่งจะเห็นได้จากเหตุการณ์ลอบวางระเบิดโรงพยาบาลนรีเฉลิมรา อ.เมือง จ.นราธิวาส ในวันที่ 8 กันยายน ค.ศ. 1991 ที่นอกจากจะส่งผลให้มีผู้บาดเจ็บ 11 คนแล้ว ขบวนการ PULO ยังได้ทิ้งจดหมายภาษายาวีจำนวน 5 ฉบับ มีใจความว่า “จะต่อสู้กับรัฐบาลไทย

⁶² ปรีชา นภาพระสิทธิ์, นาวาอากาศเอก, “ขบวนการโจรก่อการร้ายใน 5 จังหวัดชายแดนภาคใต้กับความมั่นคงของชาติ,” หน้า 32.

⁶³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 33.

* เน้นโดยผู้วิจัย

⁶⁴ จิตวิทยาความมั่นคง, สถาบัน, ข้อพิจารณาเบื้องต้นในการปฏิบัติการจิตวิทยา เรื่อง ขบวนการโจรก่อการร้าย (ชจก.), หลักสูตรการปฏิบัติการจิตวิทยา ฝ่ายอำนวยการ รุ่นที่ 67 คณะที่ 5 วันที่ 1 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2536 (ม.ป.ท., 2536), หน้า 62.

และแบ่งแยกปัตตานี” ตลอดจนยังข่มขู่ให้โรงเรียนในภาคใต้ของไทยสอนศาสนาอิสลาม นักเรียนทุกคนต้องแต่งกายตามหลักอิสลาม ให้อายุเรียนในวันศุกร์ และให้เปิดการสอนถึง ม.3 หากไม่ปฏิบัติตาม จะทำลายโรงเรียนและก่อความวุ่นวาย⁶⁵

ฉะนั้น การก้าวอย่างสุลโกลในยุคลหลังสงครามเย็นของรัฐไทยหลังการล่มสลายของสหภาพโซเวียตในปลายปี ค.ศ. 1991 จึงมิได้ทำให้รัฐไทยรู้สึก “มั่นคงปลอดภัย” จากการคุกคามจากการก่อการร้ายแต่อย่างใด ตรงกันข้าม การก่อการร้ายในไทยยังคงปะทุอย่างต่อเนื่องอันเนื่องมาจากการคงอยู่ของขบวนการก่อการร้ายแบ่งแยกดินแดน จังหวัดชายแดนภาคใต้ของไทย ไม่ว่าจะเป็นขบวนการ PULO ขบวนการ BRN ขบวนการ GMIP ตลอดจนขบวนการ Bersatu

ขบวนการ PULO เปิดฉากก่อความรุนแรงต้อนรับโลกยุคหลังสงครามเย็น ด้วยการใช้เป็นสงครามยิงรถบรรทุกของบริษัทเอกชนใน จ.นราธิวาส ระหว่างเดือนกุมภาพันธ์ถึง พฤษภาคม ค.ศ. 1992 รวมทั้งเหตุการณ์ยิงรถบรรทุกของบริษัท เทียนชัยค้าไม้ ในวันที่ 13 พฤษภาคม ค.ศ. 1992 ที่ส่งผลให้มีผู้ได้รับบาดเจ็บ 2 คน ตามมาด้วยการลอบวางระเบิดรางรถไฟในพื้นที่ อ.จะนะ จ.สงขลา ในวันที่ 25 พฤษภาคม ค.ศ. 1992 พร้อมจดหมายต่อต้านรัฐบาลพลเอกสุจินดา คราประยูร และเรียกร้องให้รัฐบาลไทยติดต่อเจรจากับขบวนการ PULO อันรวมถึงเหตุการณ์ลอบวางระเบิดสถานีรถไฟหาดใหญ่ในวันที่ 13 สิงหาคม ค.ศ. 1992 ซึ่งส่งผลให้มีผู้เสียชีวิตและบาดเจ็บเป็นจำนวนมาก⁶⁶

ขบวนการ PULO ยังก่อความรุนแรงด้วยการลอบยิงบ้านพักครูโรงเรียนบ้านบรีเจ๊ะ อ.รีโอเสาะ จ.นราธิวาส ในวันที่ 9 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 1993 เป็นเหตุให้ครูบาดเจ็บ 2 คน รถยนต์เสียหาย 1 คัน และอาคารที่พักได้รับความเสียหาย พร้อมกับตั้งจดหมายประท้วงตรา PULO 2 ฉบับ ระบุว่า การกระทำดังกล่าวเป็นการตอบโต้เจ้าหน้าที่รัฐที่กระทำต่อคนอิสลามผู้บริสุทธิ์ และเตือนว่าจะทำร้ายครูและคนไทยโดยไม่เลือกสถานที่ ตลอดจนเรียกร้องให้ปลดปล่อยแผ่นดิน

⁶⁵ ปรีชา นภาพระสิทธิ์, นาวาอากาศเอก, “ขบวนการโจรก่อการร้ายใน 5 จังหวัดชายแดนภาคใต้กับความมั่นคงของชาติ,” หน้า 34.

⁶⁶ วีระวุธ ชัยชนะมงคล, พันตำรวจตรี, “ยุทธศาสตร์และกลยุทธ์ขององค์การปลดปล่อยอิสลามพหุปัตตานี (พูโล),” หน้า 303.

ปัตตานี ที่สำคัญ ผลจากเหตุการณ์ดังกล่าวได้สร้างความหวาดกลัวจนทำให้ครูในโรงเรียนบริเวณใกล้เคียง 15 แห่งต้องหยุดการเรียนการสอน⁶⁷

เหตุการณ์ความรุนแรงที่ถือว่าการประกาศถึงการมีตัวตนของขบวนการก่อการร้ายแบ่งแยกดินแดนในไทยท่ามกลางโลกในยุคสงครามเย็นที่สำคัญที่สุด ก็คือ เหตุการณ์ลอบวางเพลิงโรงเรียนในพื้นที่ 4 จังหวัด ได้แก่ นราธิวาส ปัตตานี ยะลา และสงขลา รวม 33 แห่ง ระหว่างเวลา 01.30-03.30 น. ของวันที่ 1 สิงหาคม ค.ศ. 1993 รวมทั้งการลอบวางเพลิงโรงเรียนเพิ่มเติมอีก 2 แห่งใน จ.นราธิวาส ในวันที่ 2 สิงหาคม ค.ศ. 1993* โดยกองทัพภาคที่ 4 ซึ่งดำเนินการสอบสวนและได้รายงานต่อนายชวน หลีกภัย นายกรัฐมนตรีในขณะนั้นว่าเป็นฝีมือของขบวนการ PULO ใหม่**

ขบวนการ PULO ยังคงก่อความรุนแรงในรูปแบบต่าง ๆ อย่างต่อเนื่องระหว่างเดือนสิงหาคมค.ศ. 1993 – มีนาคม ค.ศ. 1994 ไม่ว่าจะเป็นการลอบวางระเบิด การข่มขู่ว่าจะทำร้ายชีวิตและทรัพย์สิน ตลอดจนการใช้อาวุธสงครามโจมตีสถานที่ราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐ (โปรดดูตารางที่ 4-7 ประกอบ) ซึ่งเหตุการณ์ความรุนแรงที่เกิดขึ้นนั้น ได้ก่อให้เกิดความหวาดกลัวแก่ประชาชน ครู และเจ้าหน้าที่ของรัฐในพื้นที่เป็นอย่างมาก เช่น การที่สมาพันธ์ครูภาคใต้ 5 จังหวัดประกาศปิดการเรียนการสอน เมื่อวันที่ 28 สิงหาคม ค.ศ. 1993 เป็นเวลา 20 วันในพื้นที่ จ.

⁶⁷ วีระวุธ ชัยชนะมงคล, พันตำรวจตรี, “ยุทธศาสตร์และกลยุทธ์ขององค์การปลดปล่อยอิสลามปัตตานี (พูโล),” หน้า 304; ปรีชา นาภาประสิทธิ์, นาวาอากาศเอก, “ขบวนการโจรก่อการร้ายใน 5 จังหวัดชายแดนภาคใต้กับความมั่นคงของชาติ,” หน้า 35-36.

* อย่างไรก็ตาม งานบางชิ้นระบุข้อมูลจำนวนโรงเรียนที่ถูกลอบวางเพลิงในระหว่างวันที่ 1-2 สิงหาคม ค.ศ. 1993 มีมากถึง 39 แห่ง โปรดดูเพิ่มเติมใน สุนทร ชัยขวัญ, พลตำรวจโท, “ขบวนการโจรก่อการร้ายกับปัญหาอาชญากรรมใน 5 จังหวัดชายแดนภาคใต้,” (เอกสารวิจัยส่วนบุคคล, วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร, 2537), หน้า 62-63.

** ธรรมนูญ กุลประดิษฐ์, พลโท, “ผลกระทบจาก 5 จังหวัดชายแดนภาคใต้ต่อความมั่นคงของไทย,” (เอกสารวิจัยส่วนบุคคล, วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร, 2537), หน้า 50. อย่างไรก็ตาม ผู้วิจัยมีทัศนะว่า ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับเรื่องนี้ยังไม่สามารถสรุปได้อย่างชัดเจน อันเนื่องมาจากการตีความเกี่ยวกับจุดกำเนิดของขบวนการ PULO ใหม่ที่แตกต่างกันออกไป กล่าวคือ งานวิชาการบางชิ้นระบุว่า ขบวนการ PULO ใหม่ถือกำเนิดขึ้นในปี ค.ศ. 1995 ในขณะที่งานบางชิ้นกลับระบุว่า ปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นในปี ค.ศ. 1995 เป็นเพียงการแยกตัวของกลุ่มกำลังติดอาวุธในขบวนการ PULO ใหม่เท่านั้น เพราะในความเป็นจริง ขบวนการ PULO ใหม่ได้ถือกำเนิดขึ้นตั้งแต่ปี ค.ศ. 1992 นอกจากนี้ รัฐมนตรีภายในรัฐบาลเดียวกันในขณะนั้นก็มีความเห็นแตกต่างกันเกี่ยวกับเรื่องนี้ กล่าวคือ นายกรัฐมนตรี (นายชวน หลีกภัย) และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม (พลเอก วิจิตร สุขมาก) เห็นตรงกันว่า การเผาโรงเรียนและการข่มขู่ยิงทหารเป็นฝีมือของขบวนการก่อการร้ายแบ่งแยกดินแดน ในขณะที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย (พลเอก ชวลิต ยงใจยุทธ) กลับยืนยันว่าไม่ใช่ฝีมือของขบวนการก่อการร้ายแบ่งแยกดินแดน และไม่ใช่ฝีมือของกลุ่มอำนาจเก่าด้วย อ้างถึงใน ธรรมนูญ กุลประดิษฐ์, พลโท, “ผลกระทบจาก 5 จังหวัดชายแดนภาคใต้ต่อความมั่นคงของไทย,” หน้า 60.

ตารางที่ 4-7 ลำดับเหตุการณ์ความรุนแรงในระหว่างเดือนสิงหาคม ค.ศ. 1993 – มีนาคม ค.ศ. 1994 โดยขบวนการ PULO

| วัน เดือน ปี | สถานที่เกิดเหตุ | รายละเอียดเหตุการณ์ | ความเสียหาย/ข้อสันนิษฐาน | หมายเหตุ |
|--------------|---|---|--|----------|
| 28 ส.ค. 93 | ศาลาโรงครัววัดหงส์ประดิษฐาราม อ.หาดใหญ่ จ.สงขลา | ปรากฏข้อความเป็นภาษาข่าวกีและภาษาอังกฤษบนกระดานดำในศาลาดังกล่าว โดยเชื่อว่าจะวางระเบิด ลงชื่อขบวนการ PULO | - | |
| 24 ก.ย. 93 | ป้อมจุดตรวจจ. อ. ยี่งอ จ.นราธิวาส | ป้อมจุดตรวจถูกอาวุธสงครามยิงได้รับความเสียหาย | ป้อมเสียหายเล็กน้อย | |
| 11 ต.ค. 93 | อ.โคกโพธิ์ จ.ปัตตานี | ลอบวางระเบิดวางรถไฟ พร้อมกับเอกสารขบวนการ PULO 2 ฉบับ | สามารถกู้ระเบิดไว้ได้ เนื่องจากมีผู้พบเห็นก่อน | |
| 6 ธ.ค. 93 | อ.เมือง จ.ปัตตานี | ลอบวางระเบิดเรือตำรวจน้ำและพบเอกสารขบวนการ PULO จำนวน 3 ฉบับ | เรือเสียหายจำนวน 3 ลำ | |
| 12 ธ.ค. 93 | สะพานเตฆานูชิต อ.เมือง จ.ปัตตานี | ลอบวางระเบิดสะพานดังกล่าว | สะพานไม่ได้รับความเสียหายมากนัก | |
| 1 ม.ค. 94 | กิ่ง อ.เจาะไอร้อง จ.นราธิวาส | ลอบวางระเบิดวางรถไฟ พร้อมทั้งเอกสารขบวนการ PULO 3 ฉบับ | สามารถกู้ระเบิดไว้ได้ เนื่องจากมีผู้พบเห็นก่อน | |
| 8 มี.ค. 94 | อ.จะนะ จ.สงขลา | ลอบวางระเบิดวางรถไฟ พร้อมเอกสารขบวนการ PULO 2 ฉบับ | หัวรถจักรได้รับความเสียหายเล็กน้อย | |
| 20 มี.ค. 94 | ย่านการค้า อ.หาดใหญ่ จ.สงขลา | ลอบวางระเบิดบริเวณย่านการค้า พร้อมเอกสารขบวนการ PULO 2 ฉบับ | ไม่ปรากฏข้อมูลความเสียหาย | |
| 30 มี.ค. 94 | กิ่ง อ.นาหม่อม จ.สงขลา | ลอบวางระเบิดวางรถไฟ | ขบวนการรถไฟสายกรุงเทพฯ-สุโขทัย-ลพบุรีได้รับความเสียหายเนื่องจากตกรางทั้งขบวน | |

ที่มา: ปรีชา นภาพระสิทธิ์, นาวาอากาศเอก, “ขบวนการโจรก่อการร้ายใน 5 จังหวัดชายแดนภาคใต้กับความมั่นคงของชาติ,” (เอกสารวิจัยส่วนบุคคล, วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร, 2537), หน้า 39-40; วีระวุธ ชัยชนะมงคล, พันตำรวจตรี, “ยุทธศาสตร์และกลยุทธ์ขององค์การปลดปล่อยอิสลามพัรัฐปัตตานี (พูโล),” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต, ภาควิชาการปกครอง คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2539), หน้า 304-305.

นราธิวาส ปัตตานี และยะลา รวม 900 โรงเรียน ภายหลังเหตุการณ์ความรุนแรงที่เกิดขึ้นรายวัน ตลอดสิงหาคม ค.ศ. 1993 เป็นต้น⁶⁸

นอกจากการใช้ความรุนแรงแล้ว ในวันที่ 11 กันยายน ค.ศ. 1993 ขบวนการ PULO ยังได้ทำหนังสือถึงนายชวน หลีกภัย นายกรัฐมนตรี ประธานสภาผู้แทนราษฎร รวมทั้งหัวหน้าพรรคฝ่ายค้าน โดยแจ้งความประสงค์ที่จะเจรจากับรัฐบาลไทย โดยเรียกร้องให้กองทหารออกจากปัตตานี ย้ายข้าราชการที่ไม่ดีออกจากพื้นที่ การเจรจาต้องไม่จัดที่ปัตตานี และหากเจรจาคือคนละ ไม่จำเป็นต้องมีคนกลางหรือผู้ไกล่เกลี่ย ขณะเดียวกัน ยังได้ส่งโทรสารไปยังธนาคารและสถานที่ราชการต่าง ๆ ในจังหวัดชายแดนภาคใต้ โดยเตือนผู้ว่าราชการจังหวัดว่าจะก่อวินาศกรรมในวันที่ 19 กันยายน ค.ศ. 1993 และสังหารบุคคลสำคัญที่สี่แยกหอนาฬิกา ทั้งนี้ จากการตรวจสอบของทางการไทย พบว่า โทรสารดังกล่าวส่งมาจากประเทศสวีเดน⁶⁹

ขบวนการ BRN เป็นอีกขบวนการหนึ่งที่พยายามแสดงการมีอยู่ของตนด้วยการก่อความรุนแรงเป็นระยะเช่นเดียวกัน โดยเฉพาะกลุ่มมะ สู่ ไหงบาตู และกลุ่มอารียะ เต๊ะบาလာ ซึ่งสังกัดขบวนการ BRN Congress ดังจะเห็นได้จากเหตุการณ์ชุมนุมยิงทหารของหน่วยทักษิณพัฒนาที่ 13 อ.เมือง จ.ยะลา ในวันที่ 17 สิงหาคม ค.ศ. 1993 ส่งผลให้ทหารเสียชีวิต 2 นายและบาดเจ็บกว่า 10 คน ตลอดจนเหตุการณ์ขว้างระเบิดบ้านพักคนงานของกรมทางหลวง ซึ่งกำลังก่อสร้างสะพานข้าม ถ.เพชรเกษมสายเก่า ใน อ.สายบุรี จ.ปัตตานี พร้อมกับทิ้งจดหมายภาษายาวี และภาษาไทยเรียกเงินค่าคุ้มครอง 300,000 บาท โดยระบุว่าเป็นหน่วยสังหารที่มุ่งสังหารคนไทย เพื่อปลดแอกปัตตานี⁷⁰ เหตุการณ์ลอบวางระเบิดชนิดแสวงเครื่องหน้า หจก. นธ. สหมิตรมอเตอร์ สาขาเรือเสาะ จ.นราธิวาส ในวันที่ 30 มกราคม ค.ศ. 1997 พร้อมจดหมายเรียกเงินค่าคุ้มครอง 1.5 ล้านบาท ทั้งนี้ บริษัทฯ นี้เคยได้รับจดหมายเรียกเงินค่าคุ้มครองมาแล้ว 2 ครั้ง คือ ในวันที่ 12 เมษายน ค.ศ. 1996 จำนวน 200,000 บาท และในวันที่ 12 ตุลาคม ค.ศ. 1996 (ไม่ทราบจำนวน

⁶⁸ ปรีชา นาภาประสิทธิ์, นาวาอากาศเอก, “ขบวนการโจรก่อการร้ายใน 5 จังหวัดชายแดนภาคใต้กับความมั่นคงของชาติ,” หน้า 38-39.

⁶⁹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 40.

⁷⁰ เรื่องเดียวกัน, หน้า 37-38.

เงิน) หรือเหตุการณ์ระเบิดสวนยางพาราของนายบุญให้ แซ่โค้ง อ.จะนะ จ.นราธิวาส เป็นเหตุให้
คนงานสวนยางได้รับบาดเจ็บ 1 คน พร้อมทั้งทิ้งจดหมายเรียกเงินค่าคุ้มครอง 300,000 บาท⁷¹

นอกจากนั้น ขบวนการ GMIP ซึ่งถือกำเนิดขึ้นในปี ค.ศ. 1995 ก็ดำเนินการก่อ
ความรุนแรงด้วยเช่นกัน เช่น การขว้างระเบิดไปยังลานจอดรถหน้าร้านอาหารกำป็น ห่างจาก
เทศบาลนครยะลาประมาณ 10 กม. ในวันที่ 1 มกราคม ค.ศ. 1997 ส่งผลให้รถยนต์ที่จอดอยู่ได้รับ
ความเสียหาย 3 คัน พร้อมทั้งทิ้งแผ่นผ้าสีชาวยืนยันข้อความภาษายาวีว่า “เป็นขบวนการมุจาฮิดีน
ปัตตานี ไม่ต้องการให้คนไทยปกครองประเทศนี้ เพราะคนในพื้นที่เป็นคนอิสลาม ต้องการเป็น
อิสระ ต้องการใช้กฎหมายอิสลาม และไม่ให้เจ้าหน้าที่ทำร้ายชาวอิสลามที่บริสุทธิ์ มิฉะนั้น
จะต้องถูกตอบโต้จากขบวนการ” ซึ่งจากการสืบสวนสอบสวนยังไม่สามารถสรุปได้อย่างชัดเจนว่า
เป็นฝีมือของขบวนการ GMIP หรือไม่ เพราะอาจเป็นการกระทำของชาวมุสลิมกลุ่มหนึ่งในพื้นที่
บ้านกำป็น ต.หน้าถ้ำ อ.เมือง จ.ยะลา ซึ่งชาวมุสลิมเรียกว่า “บ้านกาแป” อาจไม่พอใจที่ทาง
ร้านอาหารดังกล่าวนำชื่อหมู่บ้านของตนมาตั้งเป็นชื่อร้านอาหาร⁷²

อย่างไรก็ตาม เหตุการณ์ความรุนแรงที่ถือว่าเป็นผลงานชิ้นโบแดงของขบวนการ
ก่อการร้ายแบ่งแยกดินแดนจังหวัดชายแดนภาคใต้ของไทย ซึ่งนอกจากจะแสดงให้เห็นถึงการ
ตัวตนอยู่ของขบวนการก่อการร้ายในไทยแล้ว ยังเป็นปฏิบัติการความรุนแรงที่ทำให้ขบวนการ
Bersatu ซึ่งถือกำเนิดขึ้นมาตั้งแต่ ค.ศ. 1989 และเป็นขบวนการพันธมิตรจากการรวมตัวกันของ
ขบวนการก่อการร้ายแบ่งแยกดินแดนต่าง ๆ ในไทย เป็นที่รู้จักอย่างกว้างขวางอีกด้วย
ปรากฏการณ์ความรุนแรงดังกล่าว ก็คือ แผนปฏิบัติการใบไม้ร่วง (Falling Leaves) ระหว่างเดือน
สิงหาคม ค.ศ. 1997 – มกราคม ค.ศ. 1998 โดยมุ่งเป้าหมายโจมตีไปที่เจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นสำคัญ
(โปรดดูตารางที่ 4-8 ประกอบ)

⁷¹ ไมตรี สมะอะ, พันตำรวจโท, “การก่อการร้ายในจังหวัดชายแดนภาคใต้ของไทย,” (ภาคนิพนธ์หลักสูตรศิลปศาสตรมหาบัณฑิต
(พัฒนาลังคม), คณะพัฒนาลังคม สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2546), หน้า 96, 98.

⁷² เรื่องเดียวกัน, หน้า 92-93.

ตารางที่ 4-8 ลำดับเหตุการณ์ความรุนแรงในช่วงแผนปฏิบัติการ “ไปไม่ร่วง” ระหว่างเดือน
สิงหาคม ค.ศ. 1997 – มกราคม ค.ศ. 1998

| วัน เดือน ปี | สถานที่เกิดเหตุ | รายละเอียดเหตุการณ์ | ความเสียหาย/ ข้อสันนิษฐาน | หมายเหตุ |
|--------------|----------------------------|---|-------------------------------------|----------------------|
| 6 ส.ค. 97 | อ.สุโขทัย-ลก จ.นราธิวาส | ตรวจพบและกู้ระเบิดชนิดแสงเครื่องบริเวณที่นั่ง ผู้โดยสารบริเวณสถานีรถไฟสุโขทัย-ลก | | |
| 8 ส.ค. 97 | อ.รามัน จ.ยะลา | เกิดเหตุระเบิดสะพานข้ามแม่น้ำสายบุรี | เสาสะพานได้รับความ เสียหาย 3 จุด | |
| 8 ส.ค. 97 | อ.เมือง จ.ยะลา | ส.ต.อ. สมเจตน์ ระเสวีสุ ตชด.ที่ 42 ถูกยิงเสียชีวิต | | |
| 1 ก.ย. 97 | อ.ทุ่งยางแดง จ.ปัตตานี | คนงานก่อสร้างสะพานพบจดหมาย ห่างจากบ้านพัก คนงานประมาณ 6 เมตร โดยระบุเงินค่าคุ้มครอง 600,000 บาท และหากไม่ยอมจ่ายเงินภายใน 15 วัน จะทำการระเบิดสะพาน | - | ขบวนการ PULO ใหม่ |
| 17 ก.ย. 97 | ต.สะเตง อ.เมือง จ.ยะลา | ลอบวางระเบิดร้านอาหารสวนอีสาน พร้อมจดหมาย ภาษาอังกฤษขบวนการ PULO 2 ฉบับ ซึ่งเรียกร้อง ให้ปล่อยรัฐปัตตานี ถอนกำลังตำรวจออกจาก จ. ปัตตานี และปล่อยสมาชิก PULO ที่ถูกจับกุม | ทรัพย์สินเสียหายเล็กน้อย | ขบวนการ PULO |
| 6 ต.ค. 97 | อ.ระแงะ จ.นราธิวาส | ด.ต.เสริม บุญเพ็ง ตำรวจ สก.อ.ระแงะ ถูกยิงด้วย อาวุธปืนเสียชีวิต ขณะเดินทางกลับบ้านพัก | | |
| 7 ต.ค. 97 | อ.รามัน จ.ยะลา | พลฯ ไผท เขียวด้วง ถูกยิงเสียชีวิต ขณะเดินทาง กลับบ้านพัก | | |
| 8 ต.ค. 97 | อ.เมือง จ.ยะลา | ส.ต.ต.พนม พรหมขอสี่ สังกัดหน่วยปฏิบัติการพิเศษ จ.ยะลา ถูกยิงเสียชีวิต ขณะเดินทางกลับบ้านพัก | | |
| 12 ต.ค. 97 | อ.สุโขทัย จ.นราธิวาส | โรงโม่หินของบริษัท ไทยถาวร จำกัดถูกยิง | ไม่ปรากฏรายละเอียด ความเสียหาย | |
| 12 ต.ค. 97 | อ.หนองจิก จ.ปัตตานี | โรงเรียนตลาดนัดถูกลอบวางเพลิง | ไม่ปรากฏรายละเอียด ความเสียหาย | |
| 17 ต.ค. 97 | อ.สุโขทัย จ.นราธิวาส | ด.ต. ก่อเกิด ทัศนสมยาม ตำรวจตระเวนชายแดน กองร้อย 447 ถูกยิงเสียชีวิต | | |
| 20 ต.ค. 97 | อ.รามัน จ.ยะลา | ที่พักสายตรวจถูกยิงถล่ม | ไม่ปรากฏรายละเอียด ความเสียหาย | |
| 28 ต.ค. 97 | อ.บาเจาะ จ.นราธิวาส | ปั๊มน้ำมันของ สก.อ.บาเจาะถูกขว้างระเบิด | ไม่ปรากฏรายละเอียด ความเสียหาย | |
| 29 ต.ค. 97 | อ.จะนะ จ.นราธิวาส | นายมะการี เปาะแต เจ้าหน้าที่สาธารณสุข ถูกยิง เสียชีวิต | | |
| 31 ต.ค. 97 | อ.ระแงะ จ.นราธิวาส | พ.จ.อ.รังสรรค์ ศรีแดง พัน ร.8 กรม ร.3 พล.นย. ถูก ยิงบนถนนสายมะรือโบตก | ได้รับบาดเจ็บสาหัส | |
| 2 พ.ย. 97 | อ.เมือง จ.ปัตตานี | อ.กรุงศรีอยุธยา สาขาปัตตานี และที่พักสายตรวจถูก ลอบวางระเบิดไดนาไมต์ที่ท่อน้ำ | ไม่ปรากฏรายละเอียด ความเสียหาย | |

| วัน เดือน ปี | สถานที่เกิดเหตุ | รายละเอียดเหตุการณ์ | ความเสียหาย/ข้อสันนิษฐาน | หมายเหตุ |
|--------------|---------------------------------------|--|--|---|
| 3 พ.ย. 97 | อ.เมือง จ.นราธิวาส | ด.ต. บุญเสริม ศิริตะโร หน.ชุดตรวจ ต.มะนังตายอ ถูกยิงเสียชีวิต | | |
| 14 พ.ย. 97 | อ.สายบุรี จ.ปัตตานี | รถบดถนนล้อยางของบริษัท สหการวิศวกรรม จำกัด ถูกลอบวางเพลิง พร้อมทั้งจดหมาย 2 ฉบับ เรียกเงิน ค่าคุ้มครอง 1 ล้านบาท | ค่าเสียหายประมาณ 2,000 บาท | ขบวนการ BRN Congress |
| 29 พ.ย. 97 | สะพานข้ามแม่น้ำปัตตานี จ.ยะลา | เกิดเหตุระเบิดสะพานดังกล่าว ขณะที่นายสนั่น ขจรประศาสน์ รมว.มหาดไทยเดินทางล่องใต้ | ไม่ปรากฏรายละเอียดความเสียหาย | |
| 12 ธ.ค. 97 | อ.เจาะไอร้อง จ.นราธิวาส | จ.ส.ต. สำเริง เพชรรมณี ผบ.หมู่ สภ.อ.เจาะไอร้อง ถูกยิงเสียชีวิต | | |
| 13 ธ.ค. 97 | สภ.อ.โคกโพธิ์ จ.ปัตตานี | เกิดเหตุระเบิดบริเวณด้านขวาของอาคารที่ทำการ สภ.อ.โคกโพธิ์ | ตัวอาคารเสียหาย 40% ห้องประชุมเสียหาย 50% บ้านพักนายตำรวจ กระฉกแตกเสียหาย 2 หลัง ตำรวจได้รับบาดเจ็บสาหัส 1 นาย บาดเจ็บเล็กน้อย 1 ราย และ ประชาชนบาดเจ็บ 3 คน | ขบวนการ PULO ใหม่ กลุ่มเหยียดาโอะ ทำน้ำ |
| 22 ธ.ค. 97 | อ.เมือง จ.นราธิวาส | จ.ส.ต. ศิลปชัย อารีธนาวงศ์ ผบ.หมู่ สภ.อ.เมือง ถูกยิงเสียชีวิต | | |
| 28 ธ.ค. 97 | อ.เบตง จ.ยะลา | คนร้ายขว้างระเบิดบริเวณสวนดอกไม้ รพ.เบตง ห่างจากป้อมจุดสกัดประมาณ 1 เมตร | ไม่มีผู้ใดได้รับบาดเจ็บ | |
| 29 ธ.ค. 97 | ร.ร.วีระราษฎร์ประสาน อ.เบตง จ.ยะลา | เกิดเหตุระเบิดในงานประเพณีสมโภชเจ้าพ่อโต๊ะนี้หน้าโรงเรียนดังกล่าว | มีผู้เสียชีวิต 3 คน แต่ไม่มีรายละเอียด | |
| 31 ธ.ค. 97 | อ.ธารโต จ.ยะลา | เกิดเหตุระเบิดใต้สะพานบนถนนสาย 410 ยะลา-เบตง | | |
| 31 ธ.ค. 97 | กิ่ง อ.กรงปินัง จ.ยะลา | คนร้ายขว้างระเบิดใส่ฐานปฏิบัติการพิเศษบนถนนสาย 410 ยะลา-เบตง | | |
| 1 ม.ค. 98 | อ.ตากใบ จ.นราธิวาส | คนร้ายขว้างระเบิดใส่ป้อมตำรวจ | ตำรวจได้รับบาดเจ็บ 2 คน | ไม่ทราบว่าเป็นขบวนการใด |
| 1 ม.ค. 98 | อ.เมือง จ.ยะลา | คนร้ายขว้างระเบิดสังหารชาวบ้าน | ชาวบ้านเสียชีวิต 3 คน บาดเจ็บ 1 คน | เรื่องขัดแย้งส่วนตัว/ใจมิจาชีพ |
| 2 ม.ค. 98 | อ.ตากใบ จ.นราธิวาส | คนร้ายขว้างระเบิดใส่ป้อมตำรวจ | ตำรวจบาดเจ็บ 2 นาย และคนร้ายเสียชีวิต 1 นาย | |
| 2 ม.ค. 98 | อ.เมือง จ.ยะลา | คนร้ายขว้างระเบิดใส่บ้านนายนิยม สรรพกิจ | ระเบิดไม่ทำงาน | ขบวนการ GMIP |
| 2 ม.ค. 98 | อ.ยะหริ่ง จ. | คนร้าย 2 คนใช้อาวุธสงครามยิงใส่ สภ.ต.ราตาบัน | ด.ญ.ชาวีนา สาและ อายุ | ขบวนการ GMIP |

| วัน เดือน ปี | สถานที่เกิดเหตุ | รายละเอียดเหตุการณ์ | ความเสียหาย/ข้อสันนิษฐาน | หมายเหตุ |
|--------------|-----------------------|---|---------------------------|--------------------------------|
| | ปัตตานี | ยัง | 4 ขวบถูกยิงเสียชีวิต | |
| 4 ม.ค. 98 | อ.รามัน จ.ยะลา | คนร้ายลอบวางเพลิงรถเบ็คโฮของบริษัท ยะลา ไทบูลยกิจ จำกัด | | เรื่องขัดแย้งส่วนตัว/ใจมิจาชีพ |
| 5 ม.ค. 98 | จ.ยะลา | พนักงานเทศบาลยะลาพบกระสุนปืนเอ็ม-79 จำนวน 4 ลูก วางไว้ในถังขยะ ห่างจากบ้านพักของนายวันมูหะมัดนอร์ มะทา ประธานรัฐสภาในขณะนั้น เพียง 200 ม. | | |
| 12 ม.ค. 98 | อ.ธารโต จ.ยะลา | เจ้าหน้าที่ชุดตรวจเส้นทางของหน่วยปฏิบัติการพิเศษ จ.ยะลา ถูกคนร้ายใช้เครื่องจรวด RPG และปืนอาก้ายิงถล่ม | ตำรวจ 2 นายได้รับบาดเจ็บ | เรื่องขัดแย้งส่วนตัว/ใจมิจาชีพ |
| 19 ม.ค. 98 | จ.นราธิวาส | คนร้ายลอบยิงครู | ไม่มีรายละเอียด | |
| 21 ม.ค. 98 | อ.ระแงะ จ.นราธิวาส | คนร้าย 2 คนใช้อาวุธปืนพกสั้น ยิง ส.ต.ต.สนั่น นวลละออง ตำรวจ สภ.อ.ระแงะ เสียชีวิต | | เรื่องขัดแย้งส่วนตัว/ใจมิจาชีพ |
| 28 ม.ค. 98 | อ.กาบัง จ.ยะลา | คนร้ายลอบวางเพลิงบ้านพักครูโรงเรียนบ้านลูโบ๊ะ ปันยัง | ไม่ปรากฏข้อมูลความเสียหาย | เรื่องขัดแย้งส่วนตัว/ใจมิจาชีพ |

ที่มา: “ลำดับเหตุการณ์รุนแรงในภาคใต้,” มติชน (8 มกราคม 2541): 2; ธนวัฒน์ แซ่ฮุ่น และ มูฮำมัดอายุบ ปาทาน, “ปฏิบัติการก่อวินาศกรรม 2542 ชายแดนใต้ยังคงจะถูกเป็นไฟ?!” มติชน (5 มกราคม 2542): 11; “‘จุดอ่อน’ ปัญหาใต้ เกมที่‘ทักษิณ’ต้องกำจัด..!” มติชน (30 ตุลาคม 2545): 13; ไมตรี สะมะแอ, พันตำรวจโท, “การก่อการร้ายในจังหวัดชายแดนภาคใต้ของไทย,” (ภาคนิพนธ์หลักสูตรศิลปศาสตรมหาบัณฑิต (พัฒนาลังคม), คณะพัฒนาลังคม สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2546), หน้า 102-106.

หลังจากการสิ้นสุดแผนปฏิบัติการ “ไปไม่ร่วง” แล้ว เหตุการณ์ความรุนแรงก็ยังคงเกิดขึ้นอย่างต่อเนื่องตลอดปี ค.ศ. 1998* แม้กระทั่งปี ค.ศ. 1999-2001 ซึ่งความถี่ของเหตุการณ์ความรุนแรงจะไม่เกิดขึ้นบ่อยครั้งก็ตาม แต่เหตุการณ์ความรุนแรงก็ยังคงเกิดขึ้นอยู่ โดยเฉพาะบางเหตุการณ์ซึ่งสร้างความเสียหายทั้งชีวิตและทรัพย์สินเป็นจำนวนมาก เช่น ในวันที่

* โปรดดูเพิ่มเติมใน ธนวัฒน์ แซ่ฮุ่น และ มูฮำมัดอายุบ ปาทาน, “ปฏิบัติการก่อวินาศกรรม 2542 ชายแดนใต้ยังคงจะถูกเป็นไฟ?!” มติชน (5 มกราคม 2542): 11.

7 เมษายน ค.ศ. 2001 เกิดเหตุระเบิดหน้าประชาสัมพันธ์ สถานีรถไฟชุมทางหาดใหญ่ จ.สงขลา ส่งผลให้เด็กอายุ 5 ขวบเสียชีวิต 1 ราย เจ้าหน้าที่สถานีรถไฟบาดเจ็บ 5 ราย ประชาชนทั่วไปบาดเจ็บ 33 ราย ขณะที่สถานีและخانซลาเสียหายประมาณ 1 ล้านบาท⁷³ ในวันเดียวกันนั้น ก็เกิดเหตุระเบิดโรงแรมศรีเบตง อ.เบตง จ.ยะลา ส่งผลให้มีผู้บาดเจ็บไม่น้อยกว่า 10 ราย⁷⁴

อย่างไรก็ดี หลังจากแผนปฏิบัติการ “ไปไม่ร่วง” แล้ว เหตุการณ์ความรุนแรงที่เกิดขึ้นส่วนใหญ่ยังไม่สามารถระบุได้ว่าเป็นฝีมือของขบวนการก่อการร้ายแบ่งแยกดินแดน ขบวนการใด หรือเป็นเพียงอาชญากรรมทั่วไป บางเหตุการณ์ ทางกรมการไทยสามารถทำได้เพียงการคาดเดาว่าเหตุการณ์นั้นมีสาเหตุมาจากความขัดแย้งส่วนตัว หรือเชื่อว่าเป็นฝีมือของสมาชิกขบวนการก่อการร้ายแบ่งแยกดินแดนเท่านั้น โดยที่ไม่สามารถระบุกลุ่มหรือขบวนการใดได้อย่างชัดเจน ขณะเดียวกัน ขบวนการก่อการร้ายแบ่งแยกดินแดนขบวนการต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็ขบวนการ PULO เก่าและใหม่ ขบวนการ BRN ขบวนการ GMIP หรือแม้กระทั่งขบวนการ Bersatu ก็มีแนวโน้มอ้างความรับผิดชอบต่อเหตุการณ์ความรุนแรงที่เกิดขึ้นน้อยลงไปด้วย ซึ่งส่วนหนึ่งน่าจะมาจากการที่ขบวนการต่าง ๆ ดังกล่าวต้องการคงฐานเสียงการสนับสนุนจากประชาชนในพื้นที่อยู่ ด้วยเหตุนี้ จึงมีเพียงไม่กี่เหตุการณ์เท่านั้นที่สามารถระบุได้ว่าเป็นฝีมือของขบวนการก่อการร้ายแบ่งแยกดินแดนขบวนการใด โดยเฉพาะเหตุการณ์ที่มีการเรียกเงินค่าคุ้มครอง เช่น เหตุการณ์ระเบิดร้านขายของชำกลางตลาดดุซงญอ อ.จะนะ จ.นราธิวาส ในเดือนเมษายน ค.ศ. 1999 พร้อมจดหมายของขบวนการ PULO ใหม่ เรียกเงินค่าคุ้มครองจำนวน 300,000 บาท⁷⁵ หรือกรณีที่ขบวนการ BRN Congress เรียกเงินค่าคุ้มครองจากนายบรรหาร ธรรมมา ผู้อำนวยการโรงเรียนบ้านยะลุตง อ.บาเจาะ จ.นราธิวาส ในวันที่ 23 กรกฎาคม ค.ศ. 2001 เป็นเงิน 100,000 บาท ตามมาด้วยการส่งจดหมายเรียกเงินค่าคุ้มครองจำนวน 500,000 บาท ไปยังนายสถานีรถไฟหรือเสาะในวันรุ่งขึ้น⁷⁶ นอกจากนั้น เหตุการณ์ที่เกิดขึ้นมีแนวโน้มรุนแรงและโหดเหี้ยมมากขึ้น เช่น กรณีเหตุการณ์ที่นายไสว และนายเมธา พริกเล็ก ถูกจับตัวเพื่อเรียกค่าไถ่ ในวันที่ 17 พฤษภาคม ค.ศ. 2001 ซึ่งต่อมาในวันที่ 4 มิถุนายน ค.ศ. 2001 ทั้งสองอาหหลานได้ถูกสังหารโดยวิธีการตัดศีรษะ และถูกนำไปทิ้งบนถนนสายยะลา-รามัน อ.เมือง จ.ยะลา พร้อมกับจดหมาย

⁷³ เลขาธิการคณะรัฐมนตรี, สำนัก. เหตุระเบิดที่สถานีรถไฟชุมทางหาดใหญ่. สรุปผลการประชุมคณะรัฐมนตรี วันที่ 10 เมษายน 2544. กรุงเทพฯ: ศูนย์บริการข้อมูลข่าวสาร สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี, 2544. (อัคราณา)

⁷⁴ “เหตุเกิดที่บึงขี้ได้ อะไรคือเหตุ,” สยามรัฐ (10 เมษายน 2544): 2.

⁷⁵ “พื้นปฏิบัติการจุดไฟได้ เมา-บ่ม ‘โรงเรียน-วัด’ ทำทนายอำนาจรัฐ,” มติชน (30 ตุลาคม 2545): 2.

⁷⁶ ไมตรี สมะแะ, พันตำรวจโท, “การก่อการร้ายในจังหวัดชายแดนภาคใต้ของไทย,” หน้า 112-113.

ภาษายาวี 2 ฉบับจากกลุ่มศรีนาการอ (กลุ่มย่อยของขบวนการ PULO ใหม่) โดยมีใจความว่า “เป็นตัวอย่างสำหรับผู้ที่ไม่จ่ายภาษีให้กับขบวนการ”⁷⁷

ดังนั้น หากพิจารณาลักษณะการก่อความรุนแรงของขบวนการก่อการร้าย แบ่งแยกดินแดนขบวนการต่าง ๆ ในไทย โดยเฉพาะกรณีขบวนการ PULO ขบวนการ BRN และขบวนการ GMIP ในยุคหลังสงครามเย็น จะพบว่า ขบวนการต่าง ๆ ดังกล่าวมี แนวโน้มก่อความรุนแรงในลักษณะที่สร้างความเสียหายต่อชีวิตและทรัพย์สินมากขึ้นและ โหดเหี้ยมมากขึ้น โดยเฉพาะต่อผู้บริสุทธิ์และประชาชนทั่วไป แต่กลับมีแนวโน้มอ้าง ความรับผิดชอบต่อเหตุการณ์ความรุนแรงที่เกิดขึ้นอย่างตรงไปตรงมาน้อยลง*

นอกจากนี้ ขบวนการก่อการร้ายแบ่งแยกดินแดนข้างต้นยังแสวงหาความอยู่รอดและก่อความรุนแรงโดยวิธีการข่มขู่เรียกเงินค่าคุ้มครองจากประชาชน หรือบริษัท ห้าง ร้าน ต่าง ๆ มากขึ้น ซึ่งหากบุคคลเหล่านั้นไม่ยอมกระทำตามหรือจ่ายเงินค่าคุ้มครองที่ร้องขอ ก็จะได้รับ ความเสียหายทั้งชีวิตและทรัพย์สิน ทั้งนี้เหตุผลที่สามารถอธิบายถึงแนวโน้มการเรียกเงินค่า คุ้มครองที่มีเพิ่มขึ้นนั้นมีหลายประการ เช่น ประการแรก การส่งจดหมายเรียกเงินค่าคุ้มครองเป็น วิธีการที่ง่ายและสะดวกต่อการหารายได้เข้าขบวนการและตนเอง ประการที่สอง การเรียกเงินค่า คุ้มครองให้ผลตอบแทนแก่สมาชิกขบวนการได้มากกว่าการหารายได้โดยวิธีการอื่น เนื่องจาก รายได้ที่ได้มาจากการเรียกเงินค่าคุ้มครอง สมาชิกขบวนการคนนั้น ๆ จะได้รับค่าตอบแทนถึง ร้อยละ 70 ส่วนอีกร้อยละ 30 จะนำเข้าขบวนการ ในขณะที่วิธีการอื่น ๆ เช่น การยึดของที่ได้จาก การปะทะ จะได้เพียงร้อยละ 50 หรือการปล้นสิ่งของโดยใช้อาวุธสงคราม จะได้เพียงร้อยละ 60 เท่านั้น⁷⁸ และประการที่สาม การเรียกค่าคุ้มครองเป็นเสมือนการอ้างความชอบธรรมของบรรดา ขบวนการก่อการร้ายแบ่งแยกดินแดนดังกล่าวในการก่อความรุนแรงเป็นพื้นฐาน หากผู้ที่ได้รับ

⁷⁷ “3 จังหวัดภาคใต้สงบ จับตาย!!! ศิษย์เอก ‘หะยีดาโอ๊ะ ท่าน้ำ’,” สยามรัฐ (9 ธันวาคม 2544): 7; “สรุปสถานการณ์ชายแดน ภาคใต้,” ไทยโพสต์ (10 กรกฎาคม 2544): 2; “โมตรี สะมะแอ, พันตำรวจโท, “การก่อการร้ายในจังหวัดชายแดนภาคใต้ของไทย,” หน้า 109-110.

* ทั้งนี้ต้องยอมรับประการหนึ่งว่า เหตุการณ์ความรุนแรงที่เกิดขึ้นทั้งหมดนั้นไม่อาจสรุปได้โดยทันทีว่าเป็นฝีมือของขบวนการก่อการร้ายแบ่งแยกดินแดนขบวนการใดขบวนการหนึ่ง หรือเป็นเพียงอาชญากรรมธรรมดาทั่วไป เนื่องจากเหตุการณ์ความรุนแรงที่เกิดขึ้นอาจมี เจ้าหน้าที่ของรัฐเข้าไปเกี่ยวข้องด้วย โดยเฉพาะการระเบิดสถานีตำรวจหรือโรงเรียนที่ว่างเปล่าในช่วงการพิจารณางบประมาณประจำปีของรัฐสภา อ้างถึงใน International Crisis Group, Southern Thailand: Insurgency, Not Jihad, (18 May 2005): 18.

⁷⁸ บรีชา นภาประสิทธิ์, นาวาอากาศเอก, “ขบวนการโจรก่อการร้ายใน 5 จังหวัดชายแดนภาคใต้กับความมั่นคงของชาติ,” หน้า 27.

จดหมายเรียกเงินค่าคุ้มครองขั้วขึ้นหรือไม่ยอมปฏิบัติตาม ซึ่งนอกจากจะเป็นการสร้างควมหวาดกลัวในหมู่ประชาชนในท้องถิ่นแล้ว ยังเป็นการสร้างอิทธิพลทำลายอำนาจรัฐอีกด้วย

อย่างไรก็ดี หากพิจารณาอีกด้านหนึ่ง จะพบว่า พฤติกรรมการเรียกเงินค่าคุ้มครองของบรรดาขบวนการก่อการร้ายแบ่งแยกดินแดนในยุคหลังสงครามเย็นมีลักษณะที่เป็นเสมือนเครื่องมือในการแสวงหาผลประโยชน์และการดำรงชีพทางเศรษฐกิจของบรรดาเหล่าสมาชิกขบวนการมากกว่าความต้องการแบ่งแยกดินแดน ดังจะเห็นได้จากบางเหตุการณ์ที่ขบวนการก่อการร้ายแบ่งแยกดินแดนเรียกค่าคุ้มครองเกินจริง เช่น เหตุการณ์ลอบวางระเบิดชนิดแสวงเครื่องหน้า หจก. นธ. สหมิตรมอเตอร์ สาขาเรือเสาะ จ.นราธิวาส ในวันที่ 30 มกราคม ค.ศ. 1997 พร้อมจดหมายเรียกเงินค่าคุ้มครองจากขบวนการ BRN Congress มากถึง 1.5 ล้านบาท ลักษณะพฤติกรรมของขบวนการฯ ข้างต้น จึงกล่าวได้ว่าเป็นปัจจัยหนึ่งที่ทำให้ทางการไทยมองว่ามีลักษณะที่ไม่ต่างไปจากอาชญากรหรือ “โจร” โดยทั่วไปที่ต้องการเพียงเพื่อแสวงหาผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจจากการกระทำที่รุนแรงและผิดกฎหมายมากกว่าความต้องการในการบรรลุเป้าหมายทางการเมือง คือ การปลดแกรัฐปัตตานีออกจากกรอบการปกครองไทยอย่างจริงจัง

ด้วยเหตุนี้ ผู้อำนวยการป้องกันการกระทำอันเป็นคอมมิวนิสต์ทั่วไป (ผอ.ปค.) จึงได้อนุมัติให้เปลี่ยนชื่อเรียกขบวนการก่อการร้ายแบ่งแยกดินแดนต่างๆ ดังกล่าว จาก “ขบวนการโจรก่อการร้าย (ขจก.)”^{*} มาเป็น “โจรก่อการร้าย (จกร.)” หรือเรียกในภาษาอังกฤษว่า “Bandit Terrorist” ในวันที่ 23 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 1995 เพื่อลดระดับความสำคัญให้เป็นเพียงการก่อการร้ายในท้องถิ่น⁷⁹ ทั้ง ๆ ที่ในบางครั้งจะพบหลักฐานบางอย่างซึ่งอธิบายปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นไปในทิศทางตรงกันข้าม โดยระบุว่า ขบวนการก่อการร้ายแบ่งแยกดินแดนโดยเฉพาะขบวนการ PULO ได้รับการสนับสนุนจากต่างประเทศ เช่น จากพรรคปาส (PAS) ซึ่งเป็นพรรคฝ่ายค้านในมาเลเซีย การให้สนับสนุนด้านการฝึกอาวุธ เช่น จากกลุ่มก่อการร้ายในอิหร่าน อิรัก และปากีสถาน รวมทั้งการมีสายสัมพันธ์หรือการวางแผนปฏิบัติการก่อความรุนแรงร่วมกับกลุ่มก่อการร้ายภายนอกประเทศ เช่น กรณีขบวนการ PULO

^{*} เดิมทีนั้น ทางการไทยได้เรียกชื่อขบวนการก่อการร้ายแบ่งแยกดินแดนว่า “ขบวนการแบ่งแยกดินแดน (ขบด.)” เรื่อยมาจนกระทั่งในวันที่ 27 มกราคม ค.ศ. 1972 ได้เปลี่ยนชื่อเป็น “ขบวนการโจรก่อการร้าย (ขจก.)” จนถึงปี ค.ศ. 1995

⁷⁹ สมศักดิ์ แขวงโสภา, พลตำรวจตรี, “แนวทางแก้ไขปัญหอาชญากรรมใน 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ (ปัตตานี ยะลา นราธิวาส),” (เอกสารวิจัยส่วนบุคคล, วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร, 2541), หน้า 13.

ร่วมมือกับขบวนการ Hezbollah ในปี ค.ศ. 1994 ทำการลอบวางระเบิดสถานทูตอิสราเอลในกรุงเทพฯ เพื่อแลกเปลี่ยนกับเงินและอาวุธก็ตาม⁸⁰

4.2.3 การตอบโต้ของรัฐไทยต่อปรากฏการณ์การก่อการร้ายภายใต้โครงสร้างและบริบทการเมืองระหว่างประเทศในยุคหลังสงครามเย็น

อาจกล่าวได้ว่า การตอบโต้ของรัฐไทยต่อปรากฏการณ์การก่อการร้ายแบ่งแยกดินแดนที่ยังคงเคลื่อนไหวอย่างต่อเนื่องในยุคหลังสงครามเย็น เป็นไปในลักษณะของการพึ่งพาตนเอง (Self-Help) เพื่อแก้ปัญหาที่เกิดขึ้น มากกว่าการรอคอยเพื่อหวังความช่วยเหลือจากภายนอก โดยเฉพาะสหรัฐฯ ดังที่เคยเกิดขึ้นในการต่อต้านภัยจากลัทธิคอมมิวนิสต์ในยุคสงครามเย็น เนื่องจากสหรัฐฯ มองว่าภัยคุกคามจากการก่อการร้ายที่มาจากลัทธิคอมมิวนิสต์นั้น มิได้เป็นภัยคุกคามอันยิ่งยวดสำหรับตนอีกต่อไป ขณะเดียวกัน ปัญหาการก่อการร้ายอันเกิดจากการแบ่งแยกดินแดนนั้นก็มิใช่ “ธุระ” ของสหรัฐฯ ที่จะต้องเข้าไปเกี่ยวข้อง หากประเด็นปัญหาดังกล่าวมิได้กระทบต่อผลประโยชน์ของสหรัฐฯ ในประเทศนั้น ๆ อย่างมีนัยสำคัญ ส่วนไทยเองก็มองปัญหาการก่อการร้ายแบ่งแยกดินแดนที่เกิดขึ้นมาตั้งแต่คริสต์ทศวรรษที่ 1950 ว่าเป็นเรื่องปัญหาการบูรณภาพดินแดน อันถือเป็นกิจการภายในของตน

แม้ปัญหาการก่อการร้ายในไทยจะไม่ได้หมดไปในยุคหลังสงครามเย็น แต่โครงสร้างและบริบทการเมืองระหว่างประเทศในยุคหลังสงครามเย็นที่ผลักดันให้รัฐไทยหันมาพัฒนาเศรษฐกิจแบบเสรีและส่งเสริมอุดมการณ์ประชาธิปไตยมากขึ้นนั้น อาจปฏิเสธได้ว่ามีอิทธิพลต่อการจัดการปัญหาการก่อการร้ายแบ่งแยกดินแดนของรัฐซึ่งดำเนินนโยบายและมาตรการต่าง ๆ ในหลายมิติที่นอกเหนือจากการปราบปรามทางทหารมากขึ้น ไม่ว่าจะเป็นการปรับปรุงและพัฒนาในเชิงความคิด เชิงสถาบัน และเชิงโครงสร้าง โดยในเชิงความคิดนั้น รัฐไทยได้นำแนวคิดเรื่องการพัฒนา ตลอดจนการมีส่วนร่วมของประชาชนเข้ามาแก้ไขปัญหามรณแรงในพื้นที่มากขึ้น ซึ่งจะเห็นได้จากพัฒนาการของนโยบายความมั่นคงแห่งชาติเกี่ยวกับจังหวัดชายแดนภาคใต้ฉบับที่ 1-4 ขณะที่ในเชิงสถาบัน รัฐไทยได้ดำเนินการปรับปรุงการบริหารราชการในจังหวัดชายแดนภาคใต้ ทั้งในส่วนของศูนย์อำนวยการ

⁸⁰ Peter Chalk, "Separatism and Southeast Asia: The Islamic Factor in Southern Thailand, Mindanao, and Aceh,"

บริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ และกองบัญชาการผสมพลเรือนตำรวจทหารที่ 43 ในปี ค.ศ. 1996 ส่วนในเชิงโครงสร้างนั้น ประเทศไทยได้ดำเนินนโยบายพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ในด้านต่าง ๆ เช่น ด้านเศรษฐกิจ โดยเฉพาะโครงการพัฒนาเขตเศรษฐกิจ 3 ฝ่าย หรือโครงการ IMT-GT (Indonesia Malaysia Thailand – Growth Triangle) ด้านการศึกษา ด้านสังคมจิตวิทยาเพื่อสร้างความเข้าใจและลดความหวาดระแวงระหว่างกัน รวมทั้งการปราบปรามทางทหารและการรุกรานทางการเมือง

ก. นโยบายความมั่นคงแห่งชาติเกี่ยวกับจังหวัดชายแดนภาคใต้: จากการปราบปรามทางทหารสู่การรุกรานการเมืองและสังคมจิตวิทยา

หลังจากที่การเมืองระหว่างประเทศในปลายคริสต์ทศวรรษที่ 1970 ได้ผ่อนคลายความตึงเครียดลง เมื่อไทยได้ฟื้นฟูความสัมพันธ์กับจีนในปี ค.ศ. 1975 อันส่งผลให้จีนยุติการให้ความช่วยเหลือสนับสนุนพรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทย (พคท.) เพื่อโค่นล้มรัฐบาลและสถาปนาระบอบคอมมิวนิสต์ขึ้นในไทยแล้วนั้น รัฐบาลไทยจึงได้หันมาสนใจแก้ไขปัญหาความพยายามแบ่งแยกดินแดนจังหวัดชายแดนภาคใต้อย่างเป็นทางการเป็นระบบขึ้นเป็นครั้งแรก ดังจะเห็นได้จากการประกาศนโยบายความมั่นคงแห่งชาติเกี่ยวกับจังหวัดชายแดนภาคใต้ขึ้นในปี ค.ศ. 1978 ซึ่งคณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบในวันที่ 24 มกราคม ค.ศ. 1978

นโยบายความมั่นคงแห่งชาติเกี่ยวกับจังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ. 2521 (ค.ศ. 1978) ถือเป็นนโยบายความมั่นคงแห่งชาติฉบับแรกที่มุ่งแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้เป็นการเฉพาะ ภายใต้วัตถุประสงค์ที่มุ่งให้เกิดความสงบเรียบร้อยในพื้นที่เป็นมาตรการสำคัญ ในขณะที่ใช้การปรับสภาพแวดล้อมทั้งทางด้านสังคมจิตวิทยา การเมือง เศรษฐกิจ ให้เกิดการพัฒนาในพื้นที่อย่างรวดเร็วเป็นมาตรการสนับสนุน ไม่ว่าจะเป็นการปลูกฝังการใช้ภาษาไทย การสร้างศรัทธาต่อทางราชการ การปรับปรุงชีวิตความเป็นอยู่และการรักษาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนในพื้นที่ รวมทั้งการสร้าง ความเข้าใจอันดีกับประเทศมุสลิม⁸¹ อย่างไรก็ดี การดำเนินการตามนโยบายดังกล่าวเพื่อแก้ปัญหาความรุนแรงจังหวัดชายแดนภาคใต้

⁸¹ สภาความมั่นคงแห่งชาติ, สำนักงาน, “นโยบายความมั่นคงแห่งชาติเกี่ยวกับจังหวัดชายแดนภาคใต้ (พ.ศ. 2537-2541),” สิงหาคม 2537, หน้า 3.

ประสบผลสำเร็จเพียงระดับหนึ่งเท่านั้น⁸² เพราะในช่วงเวลาดังกล่าว การต่อต้านภัยคุกคามจาก ลัทธิคอมมิวนิสต์ถือเป็นภารกิจหลักที่สำคัญยิ่งสำหรับรัฐไทย ในขณะที่การแก้ปัญหาการก่อการ ร้ายอันเกิดจากความพยายามแบ่งแยกดินแดนนั้นเป็นเพียงมาตรการรองเพื่อสนับสนุนการต่อต้าน ภัยจากลัทธิคอมมิวนิสต์ โดยเฉพาะที่มาจาก การคุกคามของพรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทย (พค ม.) หรือที่รู้จักกันอีกชื่อหนึ่งว่า โจรจีนคอมมิวนิสต์มลายา (จคม.) ในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ ของไทย ส่วนการจัดการกับปัญหาขบวนการก่อการร้ายแบ่งแยกดินแดน เช่น ขบวนการ BNPP ขบวนการ BRN หรือขบวนการ PULO อาจถือได้ว่าในช่วงเวลานั้นยังเป็นภัยคุกคามที่อยู่ในระดับ ที่ตนยังสามารถควบคุมได้

นโยบายความมั่นคงแห่งชาติเกี่ยวกับจังหวัดชายแดนภาคใต้ได้รับการทบทวนอีก ครั้งในปี ค.ศ. 1988 หลังจากที่ประกาศใช้นโยบายฯ ดังกล่าวฉบับแรกเป็นเวลากว่า 10 ปี โดย นโยบายฯ ฉบับที่สองนี้มีกำหนดระยะเวลา 5 ปี ระหว่าง ค.ศ. 1988-1992 (พ.ศ. 2531-2535) ความแตกต่างอย่างชัดเจนระหว่างนโยบายฯ ฉบับที่สองและฉบับแรกก็คือ การเปลี่ยนแปลงในเชิงความคิดโดยมุ่งประเด็นการแก้ปัญหาภายใต้แนวทางสมานฉันท์และสันติวิธีมากขึ้น ดังจะเห็น ได้จากจุดมุ่งหมายสำคัญ 3 ประการ ที่มุ่งเน้นการสร้างสามัคคีในเชิงสังคมจิตวิทยาเป็นหลัก ตามมาด้วยการสร้างความสงบ และการสร้างความกินดีอยู่ดีของประชาชน แต่กระนั้น เมื่อมีการ ทบทวนนโยบายฯ ดังกล่าวในปี ค.ศ. 1992 กลับพบว่า ปัญหาการพัฒนาคุณภาพชีวิตของ ประชาชนในพื้นที่ ทั้งด้านการศึกษาและการสาธารณสุข กลายเป็นอุปสรรคสำคัญต่อการแก้ไข ปัญหาความรุนแรงเกิดขึ้น ในขณะที่การสร้างความเข้าใจและลดความหวาดระแวงระหว่างกัน และการบริหารการเมืองการปกครองมีแนวโน้มดีขึ้น ส่วนการรักษาความสงบมีความคืบหน้าใน ระดับที่สลายขีดความสามารถของขบวนการโจรก่อการร้ายจนไม่สามารถใช้กำลังขนาดใหญ่ได้อีก ต่อไป⁸³

ยุทธศาสตร์การแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ภายใต้ต้นนโยบายความมั่นคง แห่งชาติเกี่ยวกับจังหวัดชายแดนภาคใต้ ฉบับที่ 3 ระหว่างปี ค.ศ. 1994-1998 (พ.ศ. 2537-2541) จึงหันมาเน้นแนวทางการพัฒนาคุณภาพชีวิตและความเป็นอยู่ของประชาชน รวมถึงการพัฒนา ด้านการศึกษาและการสาธารณสุขมากขึ้น ซึ่งสอดคล้องกับบริบทระหว่างประเทศในยุคหลัง

⁸² เรื่องเดียวกัน, หน้า 5.

⁸³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 7-8.

สงครามเย็นที่ประเด็นปัญหาต่าง ๆ มีความซับซ้อน และมีได้จำกัดอยู่เพียงประเด็นด้านความมั่นคง โดยเฉพาะด้านการทหารเพียงอย่างเดียว ส่วนการดำเนินการแก้ปัญหาความไม่สงบโดยการปราบปรามทางทหาร และปัญหาด้านสังคมจิตวิทยาโดยการสร้างความเข้าใจและลดความหวาดระแวงยังคงเป็นมาตรการที่สำคัญอยู่เช่นกัน

การปรับกระบวนทัศน์ (Paradigm Shift) ในการแก้ปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ ซึ่งเป็นการเปลี่ยนแปลงในเชิงความคิดอย่างเป็นรูปธรรม ปรากฏชัดเจนในนโยบายความมั่นคงแห่งชาติเกี่ยวกับจังหวัดชายแดนภาคใต้ ฉบับที่ 4 ระหว่าง ค.ศ. 1999-2003 (พ.ศ. 2542-2546) ซึ่งเป็นฉบับสุดท้าย* กล่าวคือ หากพิจารณานโยบายความมั่นคงแห่งชาติเกี่ยวกับจังหวัดชายแดนภาคใต้สามฉบับแรกที่ผ่านมา จะพบว่า มีมิติทางความหมายของคำว่า “ความมั่นคง” อย่างเดียวกัน คือ “ต้องรักษาดินแดนไว้ให้ได้” และ “ต้องรักษาอำนาจไว้ให้ได้” อันหมายถึง พื้นที่ไหนที่อำนาจรัฐมิได้ถูกทำลาย ก็แปลว่าพื้นที่นั้นมีความมั่นคง และเมื่อมิติความหมายของความมั่นคงเป็นไปในทิศทางเดียวกันนั้น ก็ทำให้มิติอื่น ๆ กลายเป็นปัจจัยสนับสนุนเพื่อให้สอดคล้องกับมิติความหมายดังกล่าว ในขณะที่นโยบายฯ ฉบับสุดท้ายกลับแตกต่างจากไปจากนโยบายทั้งสามฉบับแรก โดยเฉพาะมิติทางความหมาย ซึ่งมีได้ใช้ความมั่นคงของ “รัฐ” เป็นตัวตั้ง หากแต่นำ “ความสงบสุข” และ “สันติสุข” ภายในพื้นที่เป็นตัวตั้งแทน⁸⁴ ดังจะเห็นได้จากวิสัยทัศน์ของนโยบายฯ ฉบับสุดท้ายที่ว่า

“ทุกคนในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ มีการดำรงชีวิตที่สามารถอยู่ได้อย่างมีความสงบสุข บนเอกลักษณ์เฉพาะของศาสนาและวัฒนธรรม โดยเฉพาะการที่ชาวไทยมุสลิม ซึ่งเป็นคนส่วนใหญ่ในพื้นที่ ‘อยู่อย่างมุสลิมในสังคมไทยเช่นเดียวกับศาสนิกกลุ่มอื่นที่

* การที่นโยบายความมั่นคงแห่งชาติเกี่ยวกับจังหวัดชายแดนภาคใต้ ฉบับที่ 4 ระหว่าง ค.ศ. 1999-2003 (พ.ศ. 2542-2546) ถือเป็นฉบับสุดท้ายนั้น เนื่องจากหลังจากที่นโยบายฯ ข้างต้นหมดวาระลงในปี ค.ศ. 2003 ได้เกิดเหตุการณ์ความรุนแรงขึ้นในจังหวัดชายแดนภาคใต้อย่างต่อเนื่อง ซึ่งทำให้รัฐบาลต้องลงมาแก้ไขปัญหาด้วยตนเองโดยตรงและไม่ใช้กลไกของสภาความมั่นคงแห่งชาติเช่นเดิม ด้วยเหตุนี้จึงไม่มีการเสนอนโยบายความมั่นคงแห่งชาติเกี่ยวกับจังหวัดชายแดนภาคใต้ฉบับใหม่ หากแต่ใช้นโยบายรัฐบาลในการแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นแทน อ้างถึงใน มารค ตามไท และสมเกียรติ บุญชู, “นโยบายความมั่นคงแห่งชาติจังหวัดชายแดนภาคใต้เปรียบเทียบกับในรอบ 30 ปี,” เอกสารประกอบการสัมมนาโครงการเมธีวิจัยอาวุโส สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย เรื่อง ปัญหาความรุนแรงในจังหวัดชายแดนภาคใต้กับรัฐไทย: โครงการสันติวิธี ความรุนแรง และสังคมไทย ปีที่ 1 จัดโดยศูนย์มานุษยวิทยาสิรินธร และคณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ วันที่ 18-19 สิงหาคม ค.ศ. 2006 ณ ศูนย์มานุษยวิทยาสิรินธร, หน้า 45.

⁸⁴ ปกรณ์ พึ่งเนตร, “เปิดวิจัยสู้ไฟใต้ กับคำถาม “ใครผสมโรงความรุนแรง?”, สถาบันข่าวอิศรา[ออนไลน์] แหล่งที่มา: http://www.tjanews.org/cms/index.php?option=com_content&task=view&lang=&id=1184&Itemid=58; INTERNET.

เป็นสมาชิกของสังคมไทยเช่นกัน' ในขณะที่เดียวกันก็เป็นพลังสร้างสรรค์ที่สำคัญของชาติในฐานะที่เป็นพลเมืองไทย และอยู่ร่วมกับเพื่อนร่วมชาติอย่างมีความสุข มีความสามัคคีร่วมกัน ... ประชาชนในพื้นที่ที่มีโอกาสและบทบาทในการมีส่วนร่วมในกระบวนการแก้ไขปัญหาและการพัฒนา และการทำงานร่วมกันของทุกฝ่ายในสังคม เพื่อปกป้องวิถีชีวิตของคนในสังคมจากผลกระทบของการเปลี่ยนแปลงและแรงกดดันจากภายนอก”⁸⁵

นโยบายฯ ฉบับสุดท้ายยังมีจุดมุ่งหมายเพื่อพัฒนาศักยภาพของคนและสังคมทั้งภาครัฐและประชาชน รวมถึงการมุ่งพัฒนาสภาพแวดล้อมที่เอื้อต่อการพัฒนาศักยภาพของคนและสังคม ขณะเดียวกันยังมุ่งพัฒนาการมีส่วนร่วมของทุกฝ่ายในพื้นที่ โดยให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาและแก้ไขปัญหา โดยเฉพาะปัญหาความไม่สงบและปัญหายาเสพติด

จะเห็นได้ว่า การวางนโยบายความมั่นคงแห่งชาติเกี่ยวกับจังหวัดชายแดนภาคใต้ทั้งสามฉบับแรก มีจุดสนใจอยู่ที่การมองสาเหตุของความรุนแรงว่าเกิดขึ้นจากอะไรและใช้ “รัฐ” เป็นตัวตั้ง โดยมีบริบทระหว่างประเทศในแต่ละช่วงเวลาเป็นปัจจัยสำคัญที่มีอิทธิพลต่อกระบวนการทัศน์ในการแก้ปัญหาของรัฐไทย นอกเหนือจากการเปลี่ยนแปลงของปัจจัยภายในประเทศ กล่าวคือ นโยบายฯ ฉบับแรกมองสาเหตุหลักว่ามาจากความไม่สงบเรียบร้อย ท่ามกลางบริบทระหว่างประเทศในยุคสงครามเย็นที่ยังคุกรุ่นไปด้วยความพยายามในการต่อต้านการแพร่ขยายของลัทธิคอมมิวนิสต์ ขณะที่ฉบับที่สองกลับให้ความสำคัญกับการสร้างความเข้าใจและลดความหวาดระแวงระหว่างกันอันเป็นประเด็นด้านสังคมจิตวิทยาและการเมืองการปกครอง⁸⁶ ภายหลังจากปรับความสัมพันธ์ระหว่างสหภาพโซเวียต จีน และสหรัฐฯ ที่ส่งผลให้บริบทการเมืองระหว่างประเทศในช่วงนั้นผ่อนคลายความตึงเครียดลง รวมทั้งผลจากการรุกทางการเมืองของรัฐไทยภายหลังจากการประกาศใช้นโยบาย 66/2523 เพื่อต่อสู้กับภัยจากลัทธิคอมมิวนิสต์ ส่วนฉบับที่สามได้มุ่งเน้นการพัฒนาคุณภาพชีวิตและความเป็นอยู่ของประชาชนให้ดีขึ้น ทั้งในด้านเศรษฐกิจ การศึกษา และการสาธารณสุข* ท่ามกลางบริบทระหว่างประเทศในยุค

⁸⁵ สภาความมั่นคงแห่งชาติ, สำนักงาน, “นโยบายความมั่นคงแห่งชาติเกี่ยวกับจังหวัดชายแดนภาคใต้ (พ.ศ. 2542-2546),” หน้า 4.

⁸⁶ วิโรจน์ วาชรักษ์, “นโยบายและแนวทางปฏิบัติของศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ (ศอ.บต.) ในการบริหารงานบุคคลสำหรับข้าราชการในจังหวัดชายแดนภาคใต้,” *เทศาภิบาล* 85, 10 (ตุลาคม 2533): 34-35.

* ดังยุทธศาสตร์ของศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ที่ว่า “เศรษฐกิจนำหน้า ประชาสัมพันธ์ตาม ความเรียบร้อย สนับสนุน” โปรดดูเพิ่มเติมใน เศรษฐกิจ, กอง, อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้, ศูนย์ “ศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้

หลังสงครามเย็นที่ให้ความสำคัญกับประเด็นปัญหาอื่น ๆ มากขึ้น โดยเฉพาะประเด็นด้านเศรษฐกิจ นอกเหนือประเด็นด้านความมั่นคงทางการทหาร ตรงกันข้าม นโยบายฯ ฉบับที่ 4 ซึ่งเป็นฉบับสุดท้ายนั้น กลับให้ความสนใจกับ “ประชาชน” ในฐานะที่เป็นตัวตั้งในการแก้ปัญหา ด้วยเหตุนี้ โจทย์ในการแก้ปัญหาจึงเปลี่ยนไปจากคำถามที่ว่า “ทำอย่างไรที่จะรักษาอำนาจรัฐ” มาเป็น “ทำอย่างไรที่จะรักษาความมั่นคงในชีวิตของประชาชนในพื้นที่” แทน⁸⁷

ข. การปรับปรุงการบริหารราชการในจังหวัดชายแดนภาคใต้

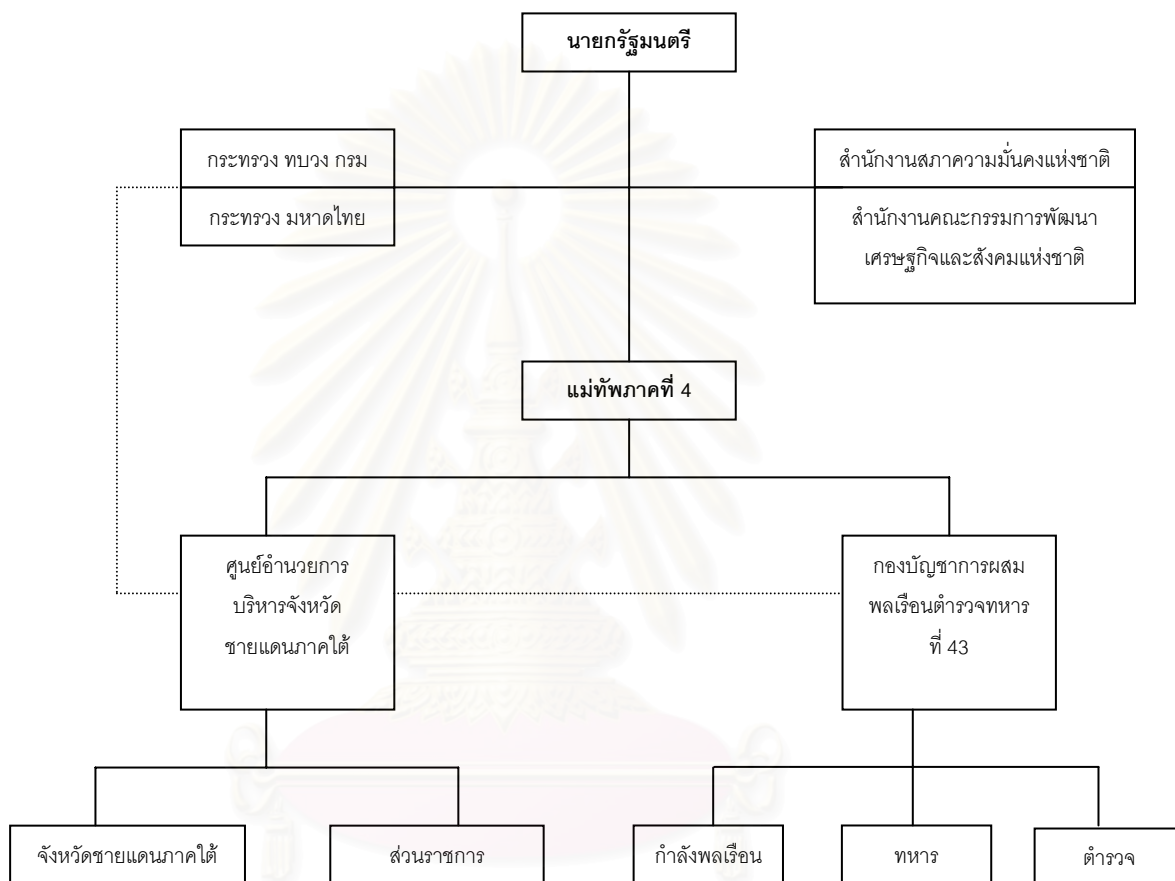
นอกจากการพัฒนากระบวนการทัศน์ในนโยบายความมั่นคงแห่งชาติเกี่ยวกับจังหวัดชายแดนภาคใต้แล้ว รัฐไทยยังให้ความสำคัญกับการปรับปรุงการบริหารราชการในจังหวัดชายแดนภาคใต้เพื่อให้การดำเนินการ และการประสานงานเกี่ยวกับการพัฒนาและแก้ไขปัญหาการบริหารราชการในจังหวัดชายแดนภาคใต้เป็นไปอย่างมีระบบ มีประสิทธิภาพและบรรลุผลตามเป้าหมายในอันที่จะพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ให้มีความสงบร่มเย็น ดังจะเห็นได้จาก การปรับปรุงโครงสร้างคณะกรรมการและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับจังหวัดชายแดนภาคใต้ทั้งในส่วนกลาง และส่วนพื้นที่ในปี ค.ศ. 1996 ตามคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีที่ 56/2539 เรื่อง การปรับปรุงการบริหารราชการในจังหวัดชายแดนภาคใต้ ลงวันที่ 23 เมษายน ค.ศ. 1996 และคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีที่ 140/2539 เรื่อง แก้ไขเพิ่มเติมคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีที่ 56/2539 ลงวันที่ 12 กันยายน พ.ศ. 2539 (โปรดดูแผนภาพที่ 4-7 และแผนภาพที่ 4-8 ประกอบ)

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

กับการพัฒนาเศรษฐกิจและการท่องเที่ยวจังหวัดชายแดนภาคใต้,” *เทศาภิบาล* 88, 3 (มีนาคม 2536): 36-42; กองบรรณาธิการ, “แนะนำศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้,” *เทศาภิบาล* 88, 3 (มีนาคม 2536): 1-6.

⁸⁷ มารค ตามไท และสมเกียรติ บุญชู, “นโยบายความมั่นคงแห่งชาติจังหวัดชายแดนภาคใต้เปรียบเทียบกับในรอบ 30 ปี,” หน้า 49.

แผนภาพที่ 4-7 โครงสร้างการบริหารราชการจังหวัดชายแดนภาคใต้ ตามคำสั่งสำนัก
นายกรัฐมนตรีที่ 8/2524 ลงวันที่ 20 มกราคม พ.ศ. 2524

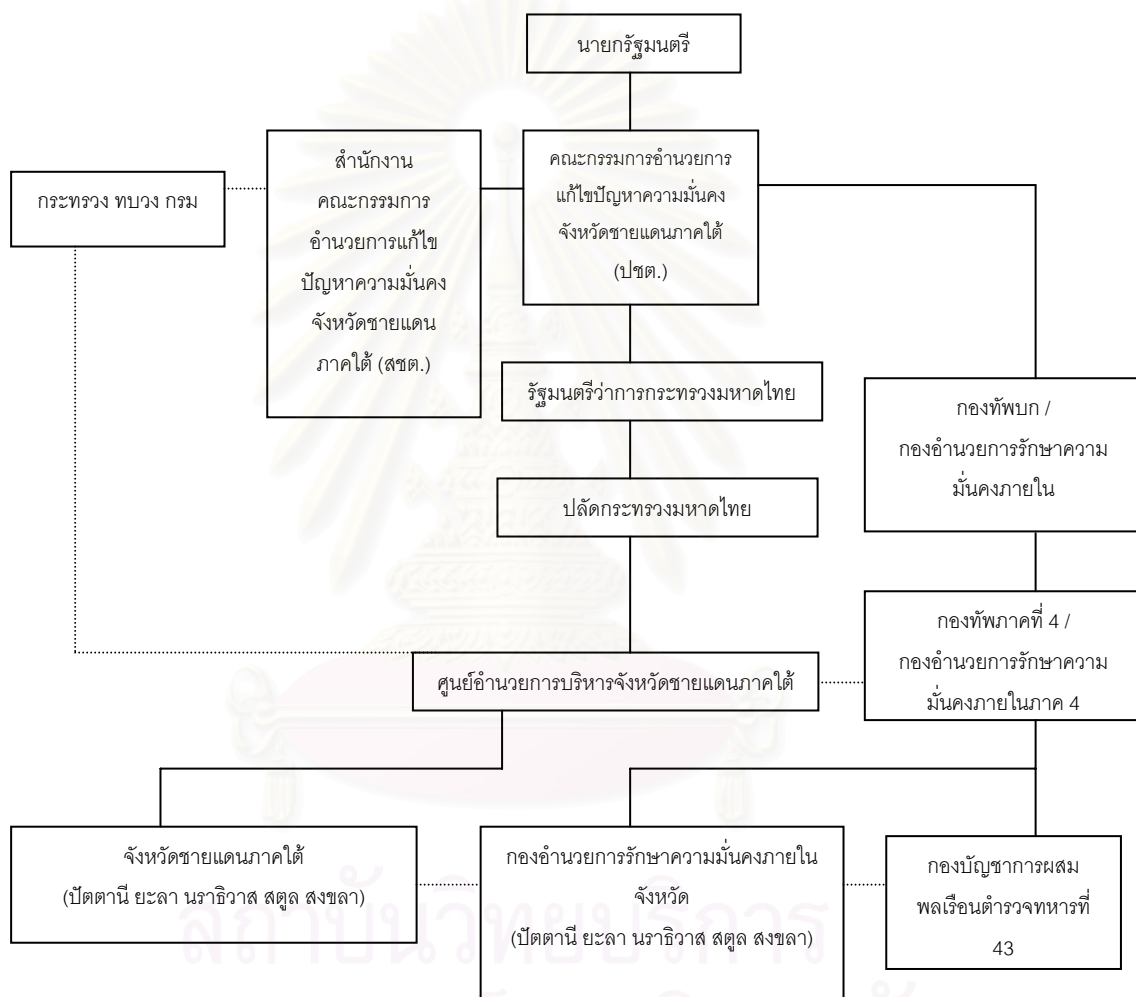


————— สายการบริหารสั่งการ (เฉพาะปัญหาตามนโยบายความมั่นคงแห่งชาติเกี่ยวกับ จังหวัดชายแดนภาคใต้)

..... สายการประสานงาน

ที่มา: กองบรรณาธิการ, “แนะนำศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้,” เทศาภิบาล 88, 3 (มีนาคม 2536): 2.

แผนภาพที่ 4-8 โครงสร้างการบริหารราชการในจังหวัดชายแดนภาคใต้ ตามคำสั่งสำนัก
 นายกรัฐมนตรีที่ 56/2539 ลงวันที่ 23 เมษายน พ.ศ. 2539 และคำสั่งสำนัก
 นายกรัฐมนตรีที่ 140/2539 ลงวันที่ 12 กันยายน พ.ศ. 2539



จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
 สายการบริหารสั่งการ (เฉพาะ) ตามนโยบายความมั่นคงจังหวัดชายแดนภาคใต้

 สายการประสานงาน

ที่มา: สุรสิทธิ์ วชิรขจร, การปรับปรุง บทบาท โครงสร้าง และอำนาจหน้าที่ของ ศอ.บต. เพื่อ
 สนองตอบความเปลี่ยนแปลงในยุคปัจจุบัน, เอกสารการวิจัย สดร.สป. 04/2538
 (กรุงเทพฯ: สถาบันดำรงราชานุภาพ สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย, 2539), หน้า 59.

สำหรับการปรับเปลี่ยนโครงสร้างในส่วนกลางนั้น ได้มีการเปลี่ยนแปลงองค์ประกอบของ “คณะกรรมการอำนวยการแก้ไขปัญหาคความมั่นคงจังหวัดชายแดนภาคใต้” หรือ ปชต. ใหม่ โดยนายกรัฐมนตรีเป็นประธานแทนเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติซึ่งเป็นข้าราชการประจำ อีกทั้งยังเพิ่มผู้อำนวยการศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้เป็นกรรมการในคณะกรรมการชุดดังกล่าว โดยมีสำนักงานคณะกรรมการอำนวยการแก้ไขปัญหาคความมั่นคงจังหวัดชายแดนภาคใต้ หรือ สชต. ซึ่งอยู่ในสำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติทำหน้าที่เป็นเลขานุการของคณะกรรมการข้างต้น นอกจากนี้ ยังมีการปรับเปลี่ยนให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย และปลัดกระทรวงมหาดไทย ควบคุมและกำกับดูแลการดำเนินงานของศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ (ศอ.บต.) ให้เป็นไปตามนโยบายความมั่นคงแห่งชาติเกี่ยวกับจังหวัดชายแดนภาคใต้และรายงานผลการดำเนินงานให้นายกรัฐมนตรี หรือ ปชต. ทราบเป็นระยะ ซึ่งแต่เดิมกำหนดให้แม่ทัพภาคที่ 4 ทำหน้าที่ดังกล่าว

ส่วนการปรับเปลี่ยนโครงสร้างในส่วนพื้นที่นั้น คำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีที่ 56/2539 ได้กำหนดให้ ศอ.บต. และกองบัญชาการผสมพลเรือนตำรวจทหารที่ 43 (พตท. 43) แยกภาระหน้าที่กันระหว่างฝ่ายพลเรือนและฝ่ายทหาร แต่ให้ทำหน้าที่ประสานงานกันอย่างต่อเนื่อง โดย ศอ.บต. อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย และปลัดกระทรวงมหาดไทย ตามลำดับ ทำหน้าที่เป็นหน่วยประสานงานและกำกับเร่งรัดการปฏิบัติงานให้เป็นไปตามนโยบายความมั่นคงแห่งชาติเกี่ยวกับจังหวัดชายแดนภาคใต้ในด้านการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ตลอดจนพัฒนาข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐให้ปฏิบัติงานในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ นอกจากนี้ ศอ.บต. ยังมีหน้าที่เสนอแนะนายกรัฐมนตรีในการปรับปรุงประสิทธิภาพบุคลากรฝ่ายพลเรือน ไม่ว่าจะเป็นการโยกย้ายข้าราชการหรือพนักงานของรัฐที่ไม่เหมาะสมออกจากพื้นที่ การให้บำเหน็จประจำปีเป็นกรณีพิเศษแก่ข้าราชการหรือพนักงานของรัฐ รวมถึงการสรรหาข้าราชการที่ดีที่มีความสามารถไปปฏิบัติราชการในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ ส่วน พตท. 43 ซึ่งอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของกองทัพภาคที่ 4 และกองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายใน ภาค 4 ทำหน้าที่กำหนดและปฏิบัติตามแผนเพื่อป้องกันการก่อเหตุรุนแรงหรือการก่อการร้ายทุกรูปแบบภายใต้มาตรการทางการเมืองและการปราบปรามทางทหารตามสถานการณ์ที่เกิดขึ้น

ศอ.บต. ได้ตอบรับการเปลี่ยนแปลงการบริหารราชการจังหวัดชายแดนภาคใต้ ดังกล่าว ด้วยการปรับปรุงพัฒนาในหลาย ๆ ด้าน ไม่ว่าจะเป็นโครงสร้างภายในองค์กรของตน ดังจะเห็นได้จากคำสั่งกระทรวงมหาดไทยที่ 185/2541 ลงวันที่ 10 เมษายน พ.ศ. 2541 (ค.ศ. 1998) ซึ่งปรับปรุงโครงสร้าง ศอ.บต. ทั้งระดับการบริหาร และระดับปฏิบัติ เช่น ในการระดับบริหาร มีการเพิ่มตำแหน่ง รอง ผอ.ศอ.บต. ฝ่ายการศึกษาขึ้นมาอีก 1 ตำแหน่ง นอกเหนือจาก รอง ผอ.ศอ.บต. ฝ่ายพลเรือน ฝ่ายตำรวจ ฝ่ายทหาร ฝ่ายเศรษฐกิจ และสังคม เนื่องจาก ศอ.บต. เล็งเห็นว่า ปัญหาการศึกษาเป็นรากเหง้าของปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้น ขณะที่ในระดับปฏิบัติ มีการปรับโครงสร้างการทำงานของกองต่าง ๆ ให้มีลักษณะคล้ายกระทรวง ทบวง กรม เช่น สำนักงานเลขานุการ ศอ.บต. กองนโยบายและแผน กองพัฒนาบุคลากร กองประสานการพัฒนาสังคม และกองประสานงานความมั่นคง เป็นต้น ขณะเดียวกัน ศอ.บต. ได้ดำเนินการปรับปรุงบุคลากรของตน ด้วยการผสมผสานบุคลากรทั้งจากผู้เชี่ยวชาญการปฏิบัติในพื้นที่กับผู้ปฏิบัติงานจากส่วนกลางที่เชี่ยวชาญด้านนโยบายและแผน โดยการยืมตัวข้าราชการจากหน่วยงานต่าง ๆ มาช่วยราชการแผ่นดิน เนื่องจาก ศอ.บต. ไม่มีบุคลากรเป็นของตนเอง นอกจากนั้น ศอ.บต. ยังดำเนินการปรับปรุงงบประมาณ ซึ่งปกติ ศอ.บต. จะได้งบประมาณปีละ 35-40 ล้านบาท โดยเป็นงบอำนาจการประมาณ 5 ล้านบาท และเป็นงบโครงการพัฒนาต่าง ๆ ซึ่งอยู่ภายใต้ความรับผิดชอบของแต่ละกองประมาณ 30 กว่าล้านบาท อย่างไรก็ตาม ผลจากการปรับโครงสร้างการบริหารราชการจังหวัดชายแดนภาคใต้ในปี ค.ศ. 1996 ได้ส่งผลให้ ศอ.บต. สามารถดำเนินบทบาทของตนในฐานะหน่วยอำนาจการที่เชื่อมโยงนโยบายจากส่วนกลางกับความต้องการของพื้นที่ให้สอดคล้องกันมากขึ้น และทำให้ ศอ.บต. ได้รับงบประมาณในการเร่งรัดพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้เพิ่มมากขึ้นกว่าแต่ก่อนอย่างเห็นได้ชัด เช่น ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2542 (ค.ศ. 1999) ศอ.บต. ได้รับงบประมาณรวมทั้งสิ้น 876 ล้านบาท แต่ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2543 (ค.ศ. 2000) ศอ.บต. ได้รับการจัดสรรงบประมาณถึง 4,100 ล้านบาท⁸⁸

ส่วนการตอบรับของ พตท. 43 ภายหลังจากเปลี่ยนแปลงการบริหารราชการจังหวัดชายแดนภาคใต้ในปี ค.ศ. 1996 อาจกล่าวได้ว่าเป็นการตอบรับในเชิงสนับสนุนแนวทาง “เศรษฐกิจนำ ประชาสัมพันธ์ตาม ความเรียบร้อยสนับสนุน” ตามนโยบายความมั่นคงแห่งชาติเกี่ยวกับจังหวัดชายแดนภาคใต้ ฉบับที่ 3 (พ.ศ. 2537-2541) มากกว่าการดำเนินแนวทางการ

⁸⁸ ณรงค์ วุ่นชีว์, การนำนโยบายไปปฏิบัติ: ศึกษากรณีการดำเนินงานของ ศอ.บต. ในช่วงปี 2541-2544 (กรุงเทพฯ: สำนักงานนโยบายและแผน สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย, 2546), หน้า 16-20.

ปราบปรามทางทหารในเชิงรุกดังเช่นช่วงเวลาก่อนหน้านั้น โดยเฉพาะในยุคต่อต้านการแพร่ขยายของลัทธิคอมมิวนิสต์ ซึ่งจะกล่าวรายละเอียดในภายหลัง

อย่างไรก็ตาม สิ่งสำคัญที่ทำให้การดำเนินแนวทาง “ความเรียบร้อยสนับสนุน” แตกต่างจากการรักษาความสงบเรียบร้อยก่อนหน้านั้น ได้แก่ การส่งเสริมบทบาทกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ผู้นำศาสนา ปัญญาชน ผู้นำสตรี ผู้นำเยาวชน นักวิชาการ องค์กรศาสนา สถาบันการศึกษา และองค์กรภาคเอกชน ในการสร้างความเข้มแข็งให้กับสถาบันครอบครัวและชุมชนเพื่อแก้ปัญหาสังคม การมุ่งเน้นงานสร้างมวลชน โดยให้นายอำเภอแต่งตั้งเจ้าหน้าที่อำเภอ 1 คน และเจ้าหน้าที่ตำรวจ 1 คน เป็น “ผู้ประสานงานอำเภอประจำหมู่บ้าน” ทำหน้าที่ในลักษณะเป็น “เพื่อนร่วมคิด” กับกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน การส่งเสริมให้นายอำเภอและผู้ว่าราชการจังหวัด พบปะเยี่ยมเยียนประชาชนในพื้นที่อย่างสม่ำเสมอ การสนับสนุนการป้องกันยาเสพติด รวมทั้งการปรับปรุงระบบการข่าวให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น⁸⁹

ค. การพัฒนาเศรษฐกิจจังหวัดชายแดนภาคใต้

การพัฒนาเศรษฐกิจถือเป็นยุทธศาสตร์ประการหนึ่งในการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้มาโดยตลอดนับตั้งแต่ต้นนโยบายความมั่นคงแห่งชาติเกี่ยวกับจังหวัดชายแดนภาคใต้ ฉบับที่ 1 ในปี พ.ศ. 2521 (ค.ศ. 1978) แต่ด้วยบริบทการเมืองระหว่างประเทศในยุคหลังสงครามเย็นที่เปลี่ยนแปลงไป และมโนทัศน์ของประเทศไทยที่เห็นว่าปัจจัยด้านเศรษฐกิจน่าจะเป็นสาเหตุหลักของปัญหาที่เกิดขึ้นในช่วงนโยบายความมั่นคงแห่งชาติเกี่ยวกับจังหวัดชายแดนภาคใต้ ฉบับที่ 3 (พ.ศ. 2537-2541) นั้น ได้ทำให้ประเด็นปัญหาเศรษฐกิจกลายเป็นแนวทางหลักของยุทธศาสตร์การแก้ปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ โดยมีแนวทางด้านสังคมจิตวิทยาเกี่ยวกับการสร้างความเข้าใจและลดความหวาดระแวงระหว่างกัน ตลอดจนแนวทางด้านการปราบปรามและรักษาความสงบเรียบร้อยเป็นมาตรการสนับสนุน

หากพิจารณาสภาพพื้นฐานทางเศรษฐกิจและคุณภาพชีวิตของประชาชนในจังหวัดชายแดนภาคใต้ จะพบว่า อัตราส่วนของแพทย์ต่อประชากรในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้

⁸⁹ อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้, ศูนย์, แผนพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ในช่วงของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2540-2544) (ม.ป.ท., ม.ป.ป.), หน้า 29.

โดยเฉพาะปัตตานีและนราธิวาส ยังแตกต่างกันอยู่มาก โดยอัตราส่วนแพทย์ต่อประชากรใน จ. สงขลา เท่ากับ 1: 2,565 คน ในขณะที่ จ. ปัตตานี และ จ. นราธิวาส มีอัตราส่วนเท่ากับ 1: 13,512 และ 1: 12,459 คน ตามลำดับ ขณะเดียวกัน บริการสาธารณสุขยังกระจุกตัวอยู่ในชุมชนเมือง ทั้ง ๆ ที่ประชากรส่วนใหญ่มากถึงร้อยละ 71.7 อาศัยอยู่ในชนบท⁹⁰ นอกจากนี้ การกระจายรายได้ระหว่าง จ.สงขลา กับ 4 จังหวัดชายแดนภาคใต้ที่เหลือยังเหลื่อมล้ำกันอยู่มาก กล่าวคือ รายได้เฉลี่ยต่อหัวของประชากรในปี ค.ศ. 1993 ใน จ.สตูล นราธิวาส และปัตตานี อยู่ในอันดับท้าย ๆ ของจังหวัดในภาคใต้ทั้งหมด น้อยกว่า จ.สงขลา เกือบร้อยละ 30 และน้อยกว่ารายได้เฉลี่ยรวมทั่วประเทศเกือบร้อยละ 50⁹¹

ด้วยเหตุนี้ ยุทธศาสตร์การพัฒนารัฐวิสาหกิจจังหวัดชายแดนภาคใต้ในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 พ.ศ. 2540-2544 (ค.ศ. 1997-2001) จึงเน้นไปที่การเร่งรัดการแก้ไขปัญหาความยากจน การพัฒนาและกระจายโครงสร้างพื้นฐาน การพัฒนาคุณภาพชีวิต ตลอดจนการฟื้นฟูและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ภายใต้แผนงานหรือโครงการต่าง ๆ มากมาย* และหนึ่งในแผนงานหรือโครงการในการพัฒนารัฐวิสาหกิจจังหวัดชายแดนภาคใต้ที่สำคัญในคริสต์ทศวรรษที่ 1990 ก็คือ โครงการพัฒนาเขตเศรษฐกิจ 3 ฝ่าย หรือโครงการ IMT-GT (Indonesia Malaysia Thailand – Growth Triangle)

โครงการ IMT-GT เริ่มต้นในช่วงเดือนมกราคม-เมษายน ค.ศ. 1993 เมื่อนายชวน หลีกภัย นายกรัฐมนตรีเดินทางไปเยือนมาเลเซียและอินโดนีเซีย โดยทั้ง 3 ประเทศได้ขอความร่วมมือทางวิชาการจากธนาคารพัฒนาแห่งเอเชีย (Asian Development Bank: ADB) เพื่อศึกษาความเป็นไปได้และกำหนดกรอบหลักความร่วมมือระหว่างกัน สำหรับพื้นที่โครงการ ประกอบด้วยพื้นที่ภาคเหนือเกาะสุมาตราของอินโดนีเซีย (แคว้นอาเจห์และจังหวัดสุมาตราเหนือ) พื้นที่ 4 รัฐตะวันตกเฉียงเหนือของมาเลเซีย (เคดาห์ เปอรลิส ปีนัง และเปรัก) และ 5 จังหวัดชายแดนภาคใต้

⁹⁰ ดำรงราชานุภาพ, สถาบัน, “ยุทธศาสตร์การพัฒนารัฐวิสาหกิจในพื้นที่ 5 จังหวัดชายแดนภาคใต้: มิติใหม่ในการบริหารเพื่อความมั่นคง,” เทศาภิบาล 93 (เมษายน 2541): 44.

⁹¹ อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้, ศูนย์, แผนพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ในช่วงของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2540-2544) (ม.ป.ท., ม.ป.ป.), หน้า 99.

* โปรดดูตัวอย่างแผนงานหรือโครงการของแต่ละด้านภายใต้แผนพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 เพิ่มเติมใน เรื่องเดียวกัน, หน้า 145-173.

ของไทย (สงขลา ยะลา ปัตตานี นราธิวาส และสตูล) ครอบคลุมพื้นที่รวม 230,000 ตารางกิโลเมตร

ส่วนเป้าหมายหลักของโครงการ ได้แก่ การเพิ่มปริมาณการค้าและการลงทุนในพื้นที่เขตเศรษฐกิจสามฝ่าย การเพิ่มปริมาณการส่งออกจากพื้นที่เขตเศรษฐกิจสามฝ่ายไปยังตลาดโลก และการปรับปรุงฐานความเป็นอยู่ของประชากรในพื้นที่เขตเศรษฐกิจสามฝ่าย และประชาชนโดยส่วนรวมของทั้งสามประเทศให้ดียิ่งขึ้น โดยมีภาคเอกชนเป็นกลไกนำการพัฒนาและมีภาครัฐเป็นฝ่ายสนับสนุนการดำเนินงาน ภายใต้สาขาความร่วมมือ 8 สาขาหลัก คือ การคมนาคมและขนส่ง การสื่อสารโทรคมนาคม พลังงาน เกษตรและประมง อุตสาหกรรมท่องเที่ยว การค้า การลงทุน และการเงิน และการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์และการเคลื่อนย้ายแรงงาน โดยมีแผนงานโครงการรวม 97 โครงการ เงินลงทุนประมาณ 1.5-2 หมื่นล้านเหรียญสหรัฐ ในระยะเวลา 10 ปี

โครงการความร่วมมือที่สำคัญในแต่ละด้าน ได้แก่ (1) ด้านการคมนาคมและขนส่ง เช่น การผ่อนคลายกฎระเบียบและลดขั้นตอนพิธีการศุลกากร เพื่ออำนวยความสะดวกในการผ่านแดน การเปิดโครงข่ายเชื่อมโยงทางอากาศตามเมืองต่าง ๆ ในพื้นที่โครงการ ได้แก่ อินโดนีเซีย (เมดาน บันดาอาเจห์ นีแอส) มาเลเซีย (ปีนัง ลังกาวิ และอิโปห์) และไทย (หาดใหญ่ นราธิวาส และปัตตานี) (2) ด้านการสื่อสารโทรคมนาคม เช่น การพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษด้านการสื่อสารและระบบสื่อสารดาวเทียม (3) ด้านการพลังงาน เช่น การส่งเสริมบทบาทภาคเอกชนใ้การลงทุนจัดหาพลังงานประเภทต่าง ๆ เช่น การผลิตและจ่ายกระแสไฟฟ้าในพื้นที่ IMT-GT ในรูปของ Independent Power Producer (IPP) โดยรัฐกำหนดมาตรการจูงใจทั้งด้านการเงินและไม่ใช้การเงิน (4) ด้านเกษตรกรรมและประมง เช่น การดำเนินแผนงานพัฒนาธุรกิจประมงร่วมกันระหว่าง 3 ประเทศ อาทิ การจัดการทรัพยากรประมงทะเลร่วมกัน การร่วมทุนด้านประมงและการจัดตั้งศูนย์ประมงขึ้นในแต่ละประเทศ โดยการร่วมทุนและการถ่ายทอดเทคโนโลยี (5) ด้านการค้าการลงทุน และการเงิน เช่น การปรับปรุงกฎระเบียบที่เป็นอุปสรรคและลดขั้นตอนพิธีการศุลกากร เช่น ให้มีการจัดตั้งจุดตรวจด่านศุลกากรร่วม ณ จุดเดียวกัน (Single Inspection Policy) และการจัดทำประกันภัยรถยนต์ร่วมกัน เพื่อเอื้อประโยชน์ต่อการขยายตัวของการจัดตั้งกองทุนเพื่อส่งเสริมการลงทุนในพื้นที่ IMT-GT (IMT-GT Regional Investment Fund) (6) ด้านอุตสาหกรรม เช่น การพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษ (Special Economic Zone) และเขตอุตสาหกรรมส่งออก (Export

Processing Zone) ตามแนวชายแดน (7) ด้านการท่องเที่ยว เช่น การสนับสนุนให้มีปีท่องเที่ยวภายในกลุ่มประเทศโครงการ IMT-GT โดยหมุนกันเป็นเจ้าภาพทุกปี และ (8) ด้านการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ และการเคลื่อนย้ายแรงงาน เช่น การจัดตั้งศูนย์ฝึกอบรมฝีมือแรงงานเพื่อการถ่ายทอดเทคโนโลยีระหว่างกัน โดยจัดตั้งสถาบันพัฒนาฝีมือแรงงานนานาชาติที่สงขลา และศูนย์ฝึกอบรมด้านการท่องเที่ยวที่หาดใหญ่

สำหรับความก้าวหน้าของโครงการ IMT-GT ในส่วนของไทยนั้น ในแง่ของภาครัฐ รัฐบาลไทยได้ขยายโครงข่ายถนนสายหลักในพื้นที่ 5 จังหวัดชายแดนภาคใต้เป็น 4 ช่องจราจร การพัฒนานิคมอุตสาหกรรมภาคใต้ที่ฉลุง อ.หาดใหญ่ จ.สงขลา การเตรียมจัดตั้งสถาบันพัฒนาฝีมือแรงงานนานาชาติที่สงขลา และการศึกษาเพื่อวางแผนแม่บทการพัฒนาพื้นที่ 5 จังหวัดชายแดนภาคใต้เพื่อเป็นแผนยุทธศาสตร์ของฝ่ายไทยในการรองรับการพัฒนาโครงการ IMT-GT นอกจากนี้ ยังมีการขยายเวลาเปิดด่านชายแดน ไทย-มาเลเซีย-อินโดนีเซีย ที่ด่านสะเดา-บูกิตกาญู ฮิตัม ด่านสุโหงโกลก-รันตู บันยัง และด่านทุ่งหมอ-ปาดังเบซาร์ ออกไป 3 ชั่วโมง (06.00-22.00 น. เวลาไทย) ตั้งแต่ 1 มกราคม ค.ศ. 1995 รวมทั้งการลงนามในบันทึกความเข้าใจว่าด้วยการขยายโครงข่ายเชื่อมเส้นทางบินใหม่ระหว่าง 3 ประเทศในวันที่ 10 เมษายน ค.ศ. 1995 ส่วนในแง่ของภาคเอกชนนั้น มีการลงนามในบันทึกความเข้าใจร่วมกันลงทุน รวม 39 โครงการ โดยเกี่ยวข้องกับภาคเอกชนไทย 10 โครงการ รวมทั้งการเร่งรัดขอความสนับสนุนจากภาครัฐ เช่น โครงการสะพานเศรษฐกิจ ปันง-สงขลา โครงการไฟฟ้าสตูล โครงการโทรทัศน์ร่วม 3 ฝ่าย และโครงการ Teleport

นอกจากนี้ รัฐบาลไทยยังได้จัดตั้งคณะกรรมการประสานการพัฒนาความร่วมมือทางเศรษฐกิจกับประเทศเพื่อนบ้าน (กพบ.) โดยมีรองนายกรัฐมนตรีฝ่ายเศรษฐกิจเป็นประธาน และมีสำนักงานคณะกรรมการประสานการพัฒนาความร่วมมือทางเศรษฐกิจกับประเทศเพื่อนบ้าน (สพบ.) เป็นสำนักงานเลขานุการ ทำหน้าที่ประสานงานในระดับนโยบายกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งภาครัฐและภาคเอกชน ส่วนศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ (ศอ.บต.)

ทำหน้าที่ประสานในพื้นที่ ส่วนภาคเอกชน มีสภาธุรกิจชายแดนภาคใต้เป็นตัวแทนภาคเอกชน ประสานงานภาคเอกชน 3 ประเทศ⁹²

ง. การพัฒนาทางการศึกษา

นอกจากปัญหาด้านเศรษฐกิจและความยากจนแล้ว ปัญหาด้านการศึกษายัง เป็นอีกปัญหาหนึ่งที่สำคัญสำหรับประชาชนในจังหวัดชายแดนภาคใต้ด้วยเช่นกัน จากการศึกษา โครงการแผนแม่บทเพื่อการพัฒนาพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ในปี ค.ศ. 1997 พบว่า การศึกษา ภาคบังคับยังไม่ทั่วถึง ซึ่งหากไม่นับรวม จ.สงขลา จะพบว่า เด็กอายุระหว่าง 4-18 ปีมีโอกาสเรียน หนังสือเพียงร้อยละ 49.4 ในขณะที่ภาพรวมทั้งหมดของประชากรวัยเรียนในจังหวัดชายแดน ภาคใต้ตั้งแต่ระดับก่อนประถมศึกษาจนถึงระดับอุดมศึกษา จำนวน 1,245,552 คน พบว่า เข้าสู่ ระบบการศึกษาเพียงร้อยละ 67.2 และประชากรกว่า 408,112 คน ไม่ได้เข้าสู่ระบบการศึกษาเลย⁹³

สำหรับแผนงานหรือโครงการเพื่อพัฒนาทางการศึกษานั้น ประกอบด้วยโครงการ ส่งเสริมการเรียนรู้ภาษาไทยสำหรับประชาชนและผู้มาชุมชน โครงการสนับสนุนอุปกรณ์การเรียน การสอนสำหรับโรงเรียนเอกชนสอนศาสนาอิสลาม โครงการสนับสนุนบุคลากรทางการศึกษาใน โรงเรียนเอกชนสอนศาสนาอิสลาม โดยเฉพาะสาขาที่ขาดแคลน เช่น วิทยาศาสตร์ คณิตศาสตร์ ภาษาอังกฤษ โครงการสนับสนุนกองทุนการศึกษาสำหรับเด็กยากจนในโรงเรียนสอนศาสนา อิสลาม โครงการพัฒนาอาชีพหลักสูตรระยะสั้นสำหรับผู้พลัดโอกาสทางการศึกษา เป็นต้น

นอกจากนั้น ยังมีแผนงานและโครงการต่าง ๆ ในการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ เช่น โครงการพัฒนาฝีมือแรงงานเยาวชนในโรงเรียนเอกชนสอนศาสนาอิสลาม โครงการอบรม การบริหารและการจัดการสำหรับนักธุรกิจชาวมุสลิม โครงการพัฒนาฝีมือแรงงานสำหรับ

⁹² ประสานการพัฒนาความร่วมมือทางเศรษฐกิจกับประเทศเพื่อนบ้าน, สำนักงานคณะกรรมการ, โครงการพัฒนาเขตเศรษฐกิจ สามฝ่าย อินโดนีเซีย-มาเลเซีย-ไทย (Growth Triangle Development Project (IMT-GT) (กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการประสานการ พัฒนาความร่วมมือทางเศรษฐกิจกับประเทศเพื่อนบ้าน, 2543). (แผ่นพับ).

⁹³ ดำรงราชานุภาพ, สถาบัน, "ยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบเศรษฐกิจในพื้นที่ 5 จังหวัดชายแดนภาคใต้: มิติใหม่ในการบริหารเพื่อความ มั่นคง," เทศาภิบาล 93: 44.

ประชาชนทั่วไป โครงการศึกษาวิชาชีพแก่แม่บ้านและผู้นำสตรี โครงการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ ทางด้านการแพทย์ พยาบาลในเขตจังหวัดชายแดนภาคใต้ เป็นต้น⁹⁴

จ. การดำเนินนโยบายด้านสังคมจิตวิทยา: การสร้างความเข้าใจและการลด
ความหวาดระแวง

มาตรการในเชิงสังคมจิตวิทยาเพื่อสร้างความเข้าใจและลดความหวาดระแวง ระหว่างประชาชนในจังหวัดชายแดนภาคใต้กับทางราชการนั้น ถือเป็นมาตรการสำคัญที่รัฐไทยได้ ดำเนินการควบคู่กับมาตรการรักษาความสงบเรียบร้อยและมาตรการพัฒนาคุณภาพชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนมาโดยตลอด ซึ่งส่วนหนึ่งเป็นผลมาจากคำโฆษณาชวนเชื่อของบรรดา ขบวนการก่อการร้ายแบ่งแยกดินแดนที่มักชูประเด็นทางประวัติศาสตร์และความเป็นชาติมลายู เป็นเครื่องมือในการเรียกร้องการแบ่งแยกดินแดนจากการปกครองของไทย ขณะที่ในระยะหลัง อิทธิพลของการปฏิวัติอิหร่านในปี ค.ศ. 1979 อันนำไปสู่การสถาปนารัฐอิสลามในอิหร่านนั้น ได้ ส่งผลให้การโฆษณาชวนเชื่อของขบวนการต่าง ๆ หันมาใช้ “ศาสนาอิสลาม” เป็นเครื่องมือเพื่ออ้าง ความชอบธรรมในการก่อความรุนแรง และสร้างความรู้สึกแบ่งแยกระหว่างชาวไทยที่นับถือศาสนา พุทธกับชาวมลายูหรือชาวไทยมุสลิมที่นับถือศาสนาอิสลามให้เพิ่มขึ้น

ด้วยเหตุนี้ ศอ.บต. จึงได้ร่วมมือกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการดำเนินการเพื่อ สร้างความเข้าใจและลดความหวาดระแวงของประชาชนในจังหวัดชายแดนภาคใต้ ไม่ว่าจะเป็น การส่งเสริมการเรียนรู้และใช้ภาษาไทยเพื่อลดอุปสรรคในการสื่อสาร ซึ่งดำเนินการมาตั้งแต่ปี ค.ศ. 1985 การจัดอบรมภาษามลายูให้แก่ข้าราชการในพื้นที่ โดยในปี ค.ศ. 1994 ได้จัดอบรมภาษามลายูแก่ข้าราชการระดับผู้บริหารใน จ.ปัตตานี ยะลา และนราธิวาส จำนวน 30 คน และในปี ค.ศ. 1995 จำนวน 300 คน ซึ่งหากรวมจำนวนข้าราชการที่ได้รับการอบรมภาษามลายูทั้งหมดจนถึงปี ค.ศ. 1998 จะมีจำนวนไม่น้อยกว่า 1,500 คน ขณะเดียวกัน ยังได้อำนวยความสะดวกแก่ ประชาชนในจังหวัดชายแดนภาคใต้ที่จะเดินทางไปประกอบพิธีฮัจย์ ณ ประเทศซาอุดีอาระเบีย โดยจัดตั้งศูนย์บริการข้อมูลฮัจย์ที่ ศอ.บต. การจัดสัมมนาผู้ประกอบการฮัจย์ และผู้นำกลุ่ม (แฮะห์) เพื่อพัฒนาบริการให้ได้มาตรฐาน การจัดปฐมนิเทศผู้ที่เดินทางไปประกอบพิธีฮัจย์

⁹⁴ อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้, ศูนย์, แผนพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ในช่วงของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม แห่งชาติ ฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2540-2544) (ม.ป.ท., ม.ป.ป.), หน้า 155-157.

รวมทั้งการประสานกับประเทศซาอุดีอาระเบียในการส่งเจ้าหน้าที่ออกกวีชาวจังหวัดชายแดนภาคใต้⁹⁵ นอกจากนี้ ยังมีการจัดทำแผนงานประชาสัมพันธ์เพื่อเสริมสร้างภาพลักษณ์จังหวัดชายแดนภาคใต้ ทั้งแผนงานประชาสัมพันธ์เชิงรุกและแผนงานประชาสัมพันธ์เฉพาะกิจกรณีเกิดเหตุการณ์ไม่สงบ โดยแผนงานประชาสัมพันธ์เชิงรุก ประกอบด้วยการจัดทำสัญลักษณ์และคำขวัญจังหวัดชายแดนภาคใต้ในฐานะดินแดนที่อุดมสมบูรณ์ด้วยทรัพยากรธรรมชาติ การจัดทำโปสเตอร์เพื่อบ่งบอกถึงความงดงามของแหล่งท่องเที่ยวตามธรรมชาติและความเป็น “ดินแดนแห่งอารยธรรม” ของจังหวัดชายแดนภาคใต้ การจัดทำสารคดี “เบิกฟ้าใหม่ชายแดนใต้” โดยเผยแพร่ทางสื่อโทรทัศน์ การแถลงแผนงานและโครงการพัฒนาพื้นที่ในด้านเศรษฐกิจ ธุรกิจ การลงทุน การท่องเที่ยว การคัดเลือก “ยุวทูตแดนใต้” เพื่อเป็นสื่อบุคคลในการเผยแพร่ภาพลักษณ์จังหวัดชายแดนภาคใต้ เป็นต้น ส่วนแผนงานประชาสัมพันธ์เฉพาะกิจกรณีเกิดเหตุการณ์ไม่สงบนั้น ประกอบด้วยการแถลงข่าวหรือให้สัมภาษณ์สื่อมวลชนเพื่อชี้แจงข้อเท็จจริง การนำสื่อมวลชนไปชมสถานที่เกิดเหตุเพื่อรับทราบข้อเท็จจริง และสัมภาษณ์บุคคลที่เกี่ยวข้อง อันรวมถึงผู้นำศาสนา ผู้นำท้องถิ่น ผู้ที่รับผลกระทบจากเหตุการณ์ เป็นต้น⁹⁶

จ. การปราบปรามทางทหารและการรุกรานทางการเมือง

การปราบปรามทางทหารถือเป็นมาตรการหลักมาตรการหนึ่งที่รัฐไทยใช้ในการจัดการกับขบวนการก่อการร้ายแบ่งแยกดินแดนเพื่อแก้ปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้มาโดยตลอด โดยเฉพาะในยุคการแพร่ขยายของลัทธิคอมมิวนิสต์และการใช้ความรุนแรงของบรรดาขบวนการก่อการร้ายแบ่งแยกดินแดนในช่วงคริสต์ทศวรรษที่ 1960-1970 ซึ่งจะเห็นได้จากการใช้กำลังทหารเข้าปราบปรามขบวนการก่อการร้ายแบ่งแยกดินแดนภายใต้แผนยุทธชัย 33-34 ของกองทัพภาคที่ 4 ที่ดำเนินการมาตั้งแต่ปี ค.ศ. 1980

อย่างไรก็ตาม บริบทระหว่างประเทศในยุคหลังสงครามเย็นมิได้ทำให้มาตรการปราบปรามการทหารคลายความสำคัญลงไปแต่อย่างใด ซึ่งส่วนหนึ่งเป็นเพราะเหตุการณ์ความ

⁹⁵ อัครเดช ม่วงอ่อน, พลตรี, “บทบาทของศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ในการแก้ไขปัญหาด้านการเมือง การปกครองในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้,” (เอกสารวิจัยส่วนบุคคล หลักสูตรการเมืองการปกครองระบอบประชาธิปไตยสำหรับนักบริหารระดับสูง รุ่นที่ 3, สถาบันพระปกเกล้า, 2542), หน้า 38-43.

⁹⁶ กลาง, กอง, อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้, ศูนย์, และฝ่ายเลขานุการ คณะกรรมการดำเนินงานเสริมสร้างภาพลักษณ์จังหวัดชายแดนภาคใต้, “แผนงานเสริมสร้างภาพลักษณ์จังหวัดชายแดนภาคใต้ (พ.ศ. 2540-2541),” หน้า 1-26.

รุนแรงยังคงเกิดขึ้นอย่างต่อเนื่องตลอดคริสต์ทศวรรษที่ 1990 ด้วยเหตุนี้ กองทัพอากาศที่ 4 ในฐานะหน่วยงานด้านความมั่นคงทหารที่กำกับดูแลกิจการจังหวัดชายแดนภาคใต้จึงดำเนินการเปิดยุทธการใหม่ ภายใต้ชื่อว่า “ยุทธการกิตติชัย 34” นับตั้งแต่เดือนกรกฎาคม ค.ศ. 1991 โดยใช้กำลังจาก พตท. 43 โดยมุ่งเน้นกดดันและลดพื้นที่เคลื่อนไหวของสมาชิกขบวนการก่อการร้ายแบ่งแยกดินแดนเป็นสำคัญ⁹⁷

นอกจากมาตรการปราบปรามทางทหารข้างต้น ปรากฏการณ์ที่ถือว่าเป็นมิติใหม่ในการยุติสถานการณ์ความรุนแรงในจังหวัดชายแดนภาคใต้ของกองทัพอากาศที่ 4 และกองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายใน ภาค 4 นั่นก็คือ การใช้มาตรการรุกทางการเมือง อันเป็นวิธีการที่คล้ายคลึงกับนโยบาย 66/2523 ซึ่งประสบผลสำเร็จมากแล้วในกรณีผู้ก่อการร้ายคอมมิวนิสต์และโจรจีนคอมมิวนิสต์ในช่วงคริสต์ทศวรรษที่ 1980 โดยเฉพาะการริเริ่มโครงการรับตัวผู้ร่วมพัฒนาชาติไทย (ผรท.) ในปี ค.ศ. 1991* ซึ่งมีศูนย์ปฏิบัติการข่าวกองทัพอากาศที่ 4 (ศปข.ทก.4) เป็นผู้รับผิดชอบดำเนินการเพื่อยุติสถานการณ์การก่อการร้ายของขบวนการก่อการร้ายแบ่งแยกดินแดน หรือที่ทางการไทยเรียกว่า “ขบวนการโจรก่อการร้าย (ขจก.)” และ “โจรก่อการร้าย (จกร.)” ตามลำดับ⁹⁸

สำหรับผลการดำเนินโครงการในช่วงปีแรก นับว่าประสบผลสำเร็จในระดับหนึ่ง โดย ศปข.ทก.4 สามารถชักชวนขบวนการโจรก่อการร้าย (ในขณะนั้น) ออกมามอบตัวรวม 103 คน ประกอบด้วยสมาชิกขบวนการ PULO 60 คน ขบวนการ BRN 35 คน ขบวนการ BIPP 7 คน และขบวนการ BBMP 1 คน⁹⁹ ซึ่งผลสำเร็จดังกล่าวได้ส่งผลให้ทางการไทยอนุมัติงบประมาณ

⁹⁷ ธรรมบุญ กุลประดิษฐ์, พลโท, “ผลกระทบจาก 5 จังหวัดชายแดนภาคใต้ต่อความมั่นคงของไทย,” หน้า 89.

* การที่ผู้วิจัยมีทัศนะว่า การริเริ่มโครงการรับตัวผู้ร่วมพัฒนาชาติไทยในปี ค.ศ. 1991 เป็นมิติใหม่ ก็เพราะหากพิจารณาในบทที่ 3 จะพบว่า โครงการรับตัวผู้ร่วมพัฒนาชาติไทย (ผรท.) แม้จะถือกำเนิดขึ้นมาแล้วตั้งแต่ในคริสต์ทศวรรษที่ 1980 โดยเฉพาะภายหลังการประกาศใช้นโยบาย 66/2523 และ 65/2525 ซึ่งปรากฏว่ามีสมาชิกขบวนการก่อการร้ายแบ่งแยกดินแดนจำนวนหนึ่งเข้าร่วมโครงการดังกล่าว แต่โครงการดังกล่าวถือว่าอยู่ภายใต้แนวทางการต่อต้านการแพร่ขยายของคอมมิวนิสต์ มิใช่แนวทางการแก้ปัญหาการก่อการร้ายแบ่งแยกดินแดนจังหวัดชายแดนภาคใต้โดยตรง

⁹⁸ จิตวิทยาความมั่นคง, สถาบัน, ข้อพิจารณาเบื้องต้นในการปฏิบัติการจิตวิทยา เรื่อง ขบวนการโจรก่อการร้าย (ขจก.), หน้า 69-70.

⁹⁹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 70.

สนับสนุนโครงการฯ เป็นระยะเวลา 3 ปี (ค.ศ. 1992-1994) ในวงเงิน 15 ล้านบาท¹⁰⁰ ส่วนสมาชิก ขบวนการระดับผู้นำนั้น ทหารไทยยังไม่สามารถชักชวนให้เข้าร่วมโครงการดังกล่าวได้มากนัก เนื่องจากทหารไทยไม่ต้องการยกระดับให้มีการเจรจาขึ้นในระดับประเทศ¹⁰¹

อย่างไรก็ดี แม้รัฐไทยจะดำเนินนโยบายภายใต้แนวทางแบบใหม่ โดยเฉพาะมิติด้านการพัฒนาและการมีส่วนร่วมของประชาชน ผสมผสานกับแนวทาง แบบเก่า เช่น การปราบปรามทางทหาร เพื่อแก้ปัญหาการก่อการร้ายแบ่งแยกดินแดน จังหวัดชายแดนภาคใต้ แต่ด้วยขีดความสามารถที่จำกัดของรัฐไทยในการตรวจสอบการ นำนโยบายไปปฏิบัติให้บังเกิดผลอย่างมีประสิทธิภาพ ตลอดจนการมีทัศนคติในแง่ลบ และการปฏิบัติต่อชาวมลายูมุสลิมในจังหวัดชายแดนภาคใต้อย่างไม่เป็นธรรมของ เจ้าหน้าที่รัฐบางส่วน จึงเป็น “เหตุผล” สำคัญที่ทำให้ปัญหาการก่อการร้ายในจังหวัด ชายแดนภาคใต้ยังคงปะทุขึ้นอย่างต่อเนื่อง

ตัวอย่างหนึ่งที่สะท้อนให้เห็นถึงข้อบกพร่องของการนำนโยบายไปปฏิบัติภายใต้ การบริหารราชการแบบรวมศูนย์ของรัฐไทย ก็คือ ปัญหาข้อพิพาทระหว่างเจ้าหน้าที่กรมประมงกับ เรือประมงของชาวบ้านที่มักถูกกล่าวหาว่าลुक้าพื้นที่ชายฝั่งสงวนอยู่บ่อยครั้ง เนื่องจากพื้นที่ ชายฝั่งสงวนไม่ได้ถูกกำหนดไว้อย่างชัดเจน นอกจากนี้ ข้อจำกัดในเรื่องงบประมาณทำให้กรม ประมงในพื้นที่ไม่สามารถลาดตระเวนได้อย่างมีประสิทธิภาพ เกี่ยวกับเรื่องนี้ เจ้าหน้าที่กรมประมง ให้ความเห็นว่า “เราต้องได้รับการสั่งการหรือการตัดสินใจจากหน่วยงานกลางที่กรุงเทพฯ ในทุก เรื่อง แม้กระทั่งเรื่องเรือเสีย”¹⁰²

อย่างไรก็ตาม หากพิจารณาอย่างละเอียด จะพบว่า ปัญหาข้อพิพาทข้างต้นเป็น เพียงปัญหาที่ปลายเหตุเท่านั้น เนื่องจากสาเหตุของปัญหาที่แท้จริงอยู่ที่การดำเนินนโยบายของ รัฐบาลด้านการส่งเสริมอุตสาหกรรมประมงในจังหวัดชายแดนภาคใต้ ซึ่งเน้นการทำ อุตสาหกรรมหนักด้วยการใช้เรือประมงขนาดใหญ่ ผลที่ตามมาคือ ชาวบ้านที่มีเรือประมงขนาด

¹⁰⁰ “รายงานการประชุมคณะอนุกรรมการประสานการแก้ไขปัญหาการก่อการร้ายในพื้นที่ภาคใต้ (อปปต.) ครั้งที่ 1/2534,” 11 ตุลาคม 2534.

¹⁰¹ จิตวิทยาความมั่นคง, สถาบัน, ข้อพิจารณาเบื้องต้นในการปฏิบัติภารกิจจิตวิทยา เรื่อง ขบวนการโจรก่อการร้าย (ขจก.), หน้า 70.

¹⁰² Supara Janchitfah, *Violence in the Mist: Reporting on the Presence of Pain in Southern Thailand* (Bangkok: Kobfah, 2004), p. 23.

เล็กและประกอบอาชีพประมงเป็นอาชีพหลักต้องประสบกับความเดือดร้อนอย่างมาก เนื่องจากเรือประมงที่มีขนาดเล็ก และปลาที่จับได้มีปริมาณลดลงอย่างต่อเนื่อง โดยในปี ค.ศ. 1961 ชาวบ้านสามารถจับปลาได้ประมาณ 298 กก. ต่อ ชม. แต่ในปี ค.ศ. 1999 ชาวบ้านกลับจับปลาได้เพียง 3 กก. ต่อ ชม. เท่านั้น อันเป็นเหตุให้ชาวบ้านต้องกู้หนี้ยืมสินเนื่องจากรายได้ที่ลดลง แต่รายจ่ายที่เพิ่มมากขึ้น เฉพาะกรณีหมู่บ้านตันหยงเปา ใน จ.ปัตตานี ซึ่งมีจำนวนครัวเรือนทั้งหมด 237 ครัวเรือนนั้น พบว่า กว่าร้อยละ 70 ของครัวเรือนทั้งหมดอยู่ในสถานะที่เป็นหนี้ นอกจากนี้ ชาวบ้านส่วนหนึ่งที่เคยยึดอาชีพประมงเป็นอาชีพหลักต้องหันไปประกอบอาชีพอื่น ถูกกฎหมาย บ้าง ผิดกฎหมายบ้าง บางคนต้องจากครอบครัวไปทำงานที่มาเลเซีย ซึ่งส่งผลให้เกิดปัญหาทางสังคมอื่น ๆ ตามมา เช่น ปัญหายาเสพติด ปัญหาโรคเอดส์ เป็นต้น¹⁰³

จะเห็นได้ว่า การดำเนินนโยบายพัฒนาเศรษฐกิจจังหวัดชายแดนภาคใต้ของรัฐบาลภายใต้การบริหารราชการแบบรวมศูนย์ การขาดการมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจของคนในพื้นที่ ตลอดจนขีดความสามารถที่จำกัดในการประเมินการนำนโยบายไปปฏิบัติอย่างมีประสิทธิภาพ ได้ส่งผลให้โครงการหลายโครงการไม่สอดคล้องกับวิถีชีวิตและความต้องการที่แท้จริงของชาวบ้านในพื้นที่ อีกทั้งยังเป็นบ่อเกิดของปัญหาสังคมอื่น ๆ ตามมาอีกด้วย

การประพฤติปฏิบัติที่ไม่เหมาะสมของเจ้าหน้าที่รัฐบางคน ยังเป็นอีกปัจจัยสำคัญประการหนึ่งที่ทำให้ช่องว่างความสัมพันธ์ระหว่างเจ้าหน้าที่รัฐกับประชาชนในพื้นที่ยิ่งห่างและอยู่ตรงข้ามกับฝ่ายรัฐมากขึ้น ดังจะเห็นได้จากคำบอกเล่าของนายเอ๊ะ กาเรนลานา ชาวบ้านใน อ.บาเจาะ จ.นราธิวาส ที่ว่า

“มีครั้งหนึ่ง เด็กนักเรียนกลุ่มหนึ่งกำลังรอรถแม่ลอยู่ที่บ้านริมถนนใหญ่ หลังจากนั้นก็มีทหารกลุ่มหนึ่งเดินเข้ามาและกล่าวหาเด็กนักเรียนกลุ่มนั้นว่าให้ความช่วยเหลือผู้ก่อการร้าย ทหารกลุ่มนั้นเริ่มหยิบปืนเล็งไปที่เด็กนักเรียนกลุ่มนั้น และบังคับให้รับสารภาพ”

เอ๊ะยังกล่าวต่อไปอีกว่า

¹⁰³ Ibid., pp. 27-28.

“เด็กพวกนั้นเป็นแค่นักเรียนที่อาศัยอยู่ในหมู่บ้าน บรรดาพ่อแม่ของเด็กก็ มาปรึกษากับผมว่าจะทำอะไรได้บ้าง เพราะเด็กพวกนั้นถูกเจ้าหน้าที่บังคับให้รับสารภาพว่า ให้ความช่วยเหลือผู้ก่อการร้าย เจ้าหน้าที่เหล่านั้นขู่บังคับอยู่ทุกวันจนกระทั่งเด็กเหล่านั้นต้อง หลบหนีเข้าไป ... ลองคิดดูสิว่า หากเราไม่มีอะไรต้องรับสารภาพ แต่ถูกบังคับให้รับ สารภาพ เราจะทำยังไง ... แม้ว่าเวลาจะผ่านไป แต่การกดขี่ในรูปแบบต่าง ๆ ก็ยังคงเกิด ขึ้นอยู่ ... เจ้าหน้าที่หลายคนยังคงปฏิบัติต่อเราราวกับเราไม่ใช่คนไทย”¹⁰⁴

จะเห็นได้ว่า ในขณะที่รัฐบาลหรือเจ้าหน้าที่รัฐมักจะอ้างอยู่เสมอมาว่า ได้ ประยุกต์ใช้หลักรัฐประศาสนโยบายสำหรับมณฑลปัตตานีของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้า เจ้าอยู่หัวในการบริหารราชการในจังหวัดชายแดนภาคใต้ตลอดมา โดยเฉพาะในข้อหาที่ว่า “ข้าราชการที่จะแต่งตั้งออกไปประจำตำแหน่งในมณฑลปัตตานี พึงเลือกเฟ้นแต่คนมีนิสัยซื่อสัตย์ สุจริต สงบเสถียรเยือกเย็น ไม่ใช่สักแต่ว่าส่งไปบรรจุให้ตำแหน่งหรือส่งไปเป็นการลงโทษเพราะ เลว”¹⁰⁵ แต่ในความเป็นจริงกลับพบว่า หลักรัฐประศาสนโยบายดังกล่าวมิได้ซึมซับอยู่ในจิตใจของ เจ้าหน้าที่รัฐที่ปฏิบัติราชการในจังหวัดชายแดนภาคใต้อย่างถ้วนหน้า เพราะในขณะที่เจ้าหน้าที่รัฐ บางส่วนยึดถือปฏิบัติอย่างจริงจัง เจ้าหน้าที่รัฐอีกบางส่วนกลับวางหลักรัฐประศาสนโยบาย ดังกล่าวไว้บนหิ้งเฉย ๆ

นอกจากนั้น ยังมีงานวิจัยบางชิ้นระบุว่า การให้ความร่วมมือของประเทศเพื่อน บ้านอย่างมาเลเซียในการปราบปรามขบวนการก่อการร้ายแบ่งแยกดินแดนที่เป็นไปอย่างไม่ ต่อเนื่อง เป็นอีกปัจจัยหนึ่งที่ทำให้ขบวนการก่อการร้ายแบ่งแยกดินแดนยังสามารถเคลื่อนไหวได้ อยู่เช่นกัน กล่าวคือ นับตั้งแต่อดีตถึงจนปี ค.ศ. 1997 นั้น มาเลเซียมีท่าทีต่อปัญหาข้างต้นใน ลักษณะกลาง ๆ และค่อนข้างไปทางสนับสนุนขบวนการก่อการร้ายแบ่งแยกดินแดนอย่างลับ ๆ ขณะเดียวกันกลับประกาศท่าทีของตนในเวทีระหว่างประเทศอยู่เสมอว่าปัญหาจังหวัดชายแดน ภาคใต้เป็นกิจการภายในของไทย โดยมาเลเซียไม่ขอยุ่งเกี่ยว ซึ่งท่าทีดังกล่าวได้สร้างความ คลางแคลงให้แก่ทางการไทยเป็นอย่างมาก เนื่องจากไทยเคยให้ความช่วยเหลือมาเลเซียในการ ปราบปรามขบวนการพรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทย (พคท.) หรือโจรจีนคอมมิวนิสต์ (จคม.) มา โดยตลอด จนกระทั่งขบวนการดังกล่าวยุติบทบาทของตนอย่างสิ้นเชิงในปี ค.ศ. 1989

¹⁰⁴ Ibid., pp. 35-36.

¹⁰⁵ อ้างถึงใน รัตนกิติ, พระยา, ประวัติเมืองปัตตานี (ม.ป.ท., 2509), หน้า 39; รัตติยา สาและ, ภาวภูมิสัมพันธ์ระหว่างศาสนา ที่ปรากฏในจังหวัดปัตตานี ยะลา และนราธิวาส (กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2544), หน้า 159.

นอกจากนั้น ไทยยังต้องแบกรับภาระในการดูแลสมาชิกขบวนการดังกล่าวที่กลายเป็นผู้ร่วมพัฒนาชาติไทย โดยส่วนใหญ่ไม่ยอมกลับมาเลเซีย แต่ขอตั้งถิ่นฐานอยู่ในประเทศไทยแทน¹⁰⁶

อย่างไรก็ดี หากพิจารณาท่าทีของมาเลเซียภายใต้บริบทระหว่างประเทศที่แต่ละรัฐจักต้องแสวงความอยู่รอดและแข่งขันกับรัฐอื่นให้ได้นั้น จะไม่แปลกใจเลยว่าเหตุใดมาเลเซียจึงมีพฤติกรรมดังกล่าว เหตุผลที่อาจอธิบายท่าทีแบ่งรับแบ่งสู้ของมาเลเซียต่อกรณีขบวนการก่อการร้ายแบ่งแยกดินแดนจังหวัดชายแดนภาคใต้ ก็คือ มาเลเซียอาจเกรงว่า หากตนให้ความร่วมมือในการปราบปรามขบวนการก่อการร้ายแบ่งแยกดินแดนดังกล่าวกับทางการไทยอย่างจริงจังและชัดเจนแล้ว อาจส่งผลให้การเมืองภายในประเทศของตนวุ่นวายได้ โดยเฉพาะจากรัฐตอนเหนือของประเทศ ซึ่งส่วนใหญ่เป็นฐานเสียงของพรรค PAS ซึ่งเป็นพรรคฝ่ายค้าน ขณะเดียวกัน มาเลเซียอาจเกรงว่าตนจะถูกตัดความสัมพันธ์ทางการทูตจากประเทศมุสลิม และอาจถูกประณามได้ว่า “ทำร้ายพี่น้องชาวมุสลิมด้วยกัน” นอกจากนี้ การที่ไทยให้ความช่วยเหลือมาเลเซียในการต่อต้าน พคม. หรือ จคม. โดยเฉพาะในช่วงคริสต์ทศวรรษที่ 1980 ก็เพราะไทยได้รับผลกระทบจากการคุกคามของ พคม. ด้วยเช่นกัน ด้วยเหตุนี้ การให้ความร่วมมือกับมาเลเซียในการต่อต้าน พคม. ของไทยในยุคนั้น ในด้านหนึ่งก็คือ การให้ความร่วมมือที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานแห่งผลประโยชน์ของตนที่ไม่ต่างไปจากมาเลเซีย

คำอธิบายข้างต้นปรากฏชัดและเป็นรูปธรรมทั้งในกรณีของไทยและมาเลเซีย ในช่วงแผนปฏิบัติการ “ใบไม้ร่วง” โดยขบวนการ Bersatu ในปลายปี ค.ศ. 1997 กล่าวคือ ความรุนแรงของสถานการณ์ได้ก่อให้เกิดความตึงเครียดระหว่างไทยและมาเลเซีย โดยฝ่ายไทยเห็นว่าความรุนแรงดังกล่าวจะไม่สามารถเกิดขึ้นได้หากปราศจากการช่วยเหลือและสนับสนุนจากมาเลเซีย โดยเฉพาะพรรค PAS พร้อมทั้งยื่นข้อเสนอให้มาเลเซียร่วมมือในการปราบปรามขบวนการ Bersatu อย่างจริงจัง มิฉะนั้น ความร่วมมือต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นจากโครงการ IMT-GT ซึ่งมาเลเซียเป็นผู้ริเริ่มนั้นอาจได้รับผลกระทบได้ ด้วยเหตุนี้ นายกรัฐมนตรีมหาเธร์แห่งมาเลเซีย จึงทำการปราบปรามขบวนการก่อการร้ายแบ่งแยกดินแดนของไทยที่ปักกิ่งอยู่ทางตอนเหนือของมาเลเซียอย่างจริงจัง จนนำไปสู่การจับกุมและมอบตัวสมาชิกแกนนำหลายคนให้แก่ฝ่ายไทยในต้นปี ค.ศ. 1998 โดยรวมถึง

¹⁰⁶ สมศักดิ์ แวงโสภณ, พลตำรวจตรี, “แนวทางแก้ไขปัญหาอาชญากรรมใน 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ (ปัตตานี ยะลาน นราธิวาส),” หน้า 71-72.

- อับดุล เราะห์มาน บาไซ ผู้นำขบวนการ PULO ใหม่และกองทัพคัสตาน
- หะยี มะแอ ยะลา ผู้ช่วยอาวุโสอับดุล เราะห์มาน บาไซ
- หะยี ดาโอะ ทำน้ำ ผู้บัญชาการกองกำลังขบวนการ PULO
- หะยี สะมาแอ ทำน้ำ ผู้นำกองกำลังขบวนการ PULO

มาเลเซียยังคงให้ความร่วมมือในการปราบปรามขบวนการก่อการร้ายแบ่งแยกดินแดนตามแนวชายแดนไทย-มาเลเซียอย่างต่อเนื่อง อันนำไปสู่การทำลายแหล่งพักพิงของขบวนการก่อการร้ายแบ่งแยกดินแดน โดยเฉพาะขบวนการ PULO เก่าและใหม่ในรัฐกลันตัน ขณะเดียวกันยังส่งผลให้สมาชิกขบวนการกลุ่มต่าง ๆ กว่า 900 คนมอบตัวและเข้าร่วมโครงการรับมอบผู้ร่วมพัฒนาชาติไทยของรัฐบาลไทย ที่สำคัญ ผลจากการปราบปรามดังกล่าวยังทำให้ผู้นำขบวนการกลุ่มต่าง ๆ หลายคนหลบหนีไปยังประเทศที่สาม เช่น ตนกูบรีอ กอดอนีลา อารัง มูเร็ง อับดุล ฮาดิ บิน โรซาลิ เป็นต้น¹⁰⁷

จะเห็นได้ว่า แม้ความร่วมมือตามแนวชายแดนจากมาเลเซียจะเป็นปัจจัยหนึ่งที่สำคัญต่อการปราบปรามขบวนการก่อการร้ายแบ่งแยกดินแดนของไทย แต่ความต่อเนื่องในการปราบปรามจะเกิดขึ้นหรือไม่นั้น มิได้เกิดจากการอ้าง “บุญคุณ” ของฝ่ายไทยเพื่อหวังให้มาเลเซียต้องร่วมมือในเชิง “ตอบแทน” เพียงอย่างเดียว หากอยู่ที่วิธีการของฝ่ายไทยในการหว่านล้อมให้มาเลเซียเห็นผลประโยชน์ด้านอื่นจนต้องให้ความร่วมมือในการปราบปรามขบวนการก่อการร้ายแบ่งแยกดินแดน ดังจะเห็นได้จากการกดดันของฝ่ายไทยที่เกิดขึ้นในปลายปี ค.ศ. 1997 ข้างต้น จนนำไปสู่การจับกุมตัวผู้นำขบวนการกลุ่มต่าง ๆ ได้หลายคน

4.3 รัฐ การก่อการร้าย และขบวนการก่อการร้ายในฟิลิปปินส์ในยุคหลังสงครามเย็น

โครงสร้างและบริบทการเมืองระหว่างประเทศในยุคหลังสงครามเย็นที่ผลักดันให้ฟิลิปปินส์จำต้องพึ่งตนเองมากขึ้น โดยเฉพาะหลังจากที่สหรัฐฯ ถอนทหารออกจากฐานทัพในฟิลิปปินส์ในปี ค.ศ. 1992 เป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้ฟิลิปปินส์ต้องเร่งพัฒนาเศรษฐกิจและการป้องกันประเทศเช่นเดียวกับไทยและประเทศอื่น ๆ ในภูมิภาค นอกจากนี้ บริบทการเมืองระหว่าง

¹⁰⁷ Peter Chalk, “Separatism and Southeast Asia: The Islamic Factor in Southern Thailand, Mindanao, and Aceh,” *Studies in Conflict and Terrorism* 24: 244.

ประเทศในยุคหลังสงครามเย็นที่ฟิลิปปินส์ถือเป็นภัยคุกคามสำคัญต่อความมั่นคงและความอยู่รอดของตน ก็คือ กรณี Mischief Reef ในทะเลจีนใต้ ซึ่งนอกจากจะส่งผลให้ฟิลิปปินส์หวาดระแวงจีนที่อาจพยายามเข้ามามีอำนาจในภูมิภาคแทนที่สหรัฐฯ แล้ว ยังส่งผลให้ฟิลิปปินส์ต้องเร่งพัฒนาขีดความสามารถของตน โดยเฉพาะการป้องกันประเทศให้มากขึ้นด้วย แต่เนื่องจากขีดความสามารถด้านการทหารและการป้องกันประเทศของฟิลิปปินส์ไม่อาจเทียบเคียงกับจีนได้เลยนั้น ทำให้ฟิลิปปินส์ต้องหันไปกระชับความสัมพันธ์กับสหรัฐฯ เพื่อสร้างหลักประกันความมั่นคงและความอยู่รอดของตน ขณะที่สหรัฐฯ ก็เห็นความจำเป็นที่จะต้องร่วมมือกับฟิลิปปินส์ในการปกป้องผลประโยชน์ของตนในฟิลิปปินส์และญี่ปุ่นเพื่อมิให้การสร้างความมั่นคงและความมั่งคั่งภายใต้ “หลักการคลินตัน” ได้รับความกระทบกระเทือน

แม้ฟิลิปปินส์จะสามารถสร้างหลักประกันความมั่นคงและความอยู่รอดของตนจากภัยคุกคามภายนอกในกรณี Mischief Reef ด้วยการกระชับความสัมพันธ์กับสหรัฐฯ เพื่อคานดุลอำนาจกับจีนก็ตาม แต่ความจริงที่ไม่อาจปฏิเสธได้ก็คือ นอกจากโครงสร้างและบริบทการเมืองระหว่างประเทศในยุคหลังสงครามเย็นจะมีได้เอื้อให้ปัญหาการก่อการร้ายในฟิลิปปินส์หมดไป เช่นเดียวกับกรณีของไทยแล้ว ยังทำให้ฟิลิปปินส์ต้องจัดการปัญหาการก่อการร้ายที่ยังคงอยู่ทั้งที่มาจากขบวนการคอมมิวนิสต์และขบวนการแบ่งแยกดินแดนด้วยตนเองอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ทั้งนี้เพราะลัทธิคอมมิวนิสต์มิใช่ภัยคุกคามหลักที่ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงและผลประโยชน์ของสหรัฐฯ อีกต่อไป อีกทั้งปัญหาการก่อการร้ายที่เกิดจากขบวนการแบ่งแยกดินแดน ซึ่งถือเป็นปัญหาความมั่นคงภายในของฟิลิปปินส์ ก็มีใช้ยุทธวิธีการใดที่สหรัฐฯ จะต้องเข้าไปเกี่ยวพันดังเช่นกรณี Mischief Reef

4.3.1 ขบวนการก่อการร้ายและการเกิดใหม่ของขบวนการก่อการร้ายในฟิลิปปินส์ในยุคหลังสงครามเย็น

ขณะที่การล่มสลายของสหภาพโซเวียตและการสิ้นสุดของสงครามเย็นทำให้ภัยคุกคามจากลัทธิคอมมิวนิสต์ผ่อนคลายลงเป็นอย่างมาก แต่สำหรับกรณีฟิลิปปินส์ ปรากฏว่าฟิลิปปินส์ในยุคหลังสงครามเย็นกลับต้องเผชิญกับภัยคุกคามจากลัทธิคอมมิวนิสต์ดังเช่นในยุค

สงครามเย็นอยู่ เนื่องจากปัจจัยที่เอื้อให้พรรค CPP/กองกำลัง NPA/แนวร่วม NDF* สามารถเคลื่อนไหวได้นั้นเกิดจากปัญหาการถือครองที่ดินอันเป็นปัญหาภายในมากกว่า ซึ่งรัฐบาลฟิลิปปินส์ไม่สามารถแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้อย่างชัดเจนและเป็นรูปธรรมมากนัก¹⁰⁸

ในสถานการณ์เคลื่อนไหวของแนวร่วม NDF จะพบว่า แนวร่วม NDF ต้องประสบปัญหาความแตกแยกภายในแนวร่วมนับตั้งแต่ปี ค.ศ. 1992 โดยคณะกรรมการพรรคคอมมิวนิสต์แห่งฟิลิปปินส์ประจำภูมิภาคมินดาเนา (The Communist Party of the Philippines Central Mindanao Regional Party Committee: CMR) ซึ่งรับผิดชอบงานด้านการเมืองและการบริหารในเขตพื้นที่ไมโรของแนวร่วม NDF ตลอดจนคณะกรรมการ CMR ประจำภูมิภาคอื่น ๆ นั้น ได้พยายามแยกตัวออกจากการอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของคณะกรรมการกลาง (Central Committee) รวมทั้ง Jose Maria Sison ผู้นำพรรค CPP/กองกำลัง NPA และลุยส์ จาลันโดนี (Luis Jalandoni) คณะกรรมการกลางพรรค CPP และผู้อำนวยการแนวร่วม NDF¹⁰⁹ เพื่อไปจัดตั้งขบวนการใหม่ เช่น กองทัพปฏิวัติประชาชน (The Revolutionary Army of the People) พรรคปฏิวัติผู้ใช้แรงงานในมินดาเนา (The Revolutionary Party of Workers in Mindanao: RPM-M)** หรือกองทัพปฏิวัติชนชั้นกรรมาชีพ (The Proletarian Revolutionary Army) เป็นต้น อย่างไรก็ตาม แม้ความแตกแยกดังกล่าวจะส่งผลให้จำนวนสมาชิกของพรรคและแนวร่วมโดยรวมลดลง แต่การเคลื่อนไหวทางการเมืองเพื่อโค่นล้มรัฐบาลก็ยังคงเป็นจุดมุ่งหมายหลักของพรรค CPP ที่สร้างผลกระทบต่อความมั่นคงในสายตารัฐบาลฟิลิปปินส์อยู่เช่นเดิม

ในขณะที่แนวร่วม NDF ประสบปัญหาความแตกแยกภายในแนวร่วมด้วยตนเอง

* พรรค CPP (Maoist) มีฐานะเป็นเหมือนองค์กรด้านยุทธศาสตร์และนโยบาย โดย NPA เป็นกองกำลังติดอาวุธ ส่วนแนวร่วมประชาธิปไตยแห่งชาติ หรือแนวร่วม NDF (National Democratic Front) นั้น เป็นเสมือนองค์กรแม่ที่เกิดจากการรวมตัวกันเป็นพันธมิตรร่วมกันของกองกำลัง NPA กับกลุ่มคอมมิวนิสต์กองโจรติดอาวุธย่อย ๆ อีกประมาณ 13 กลุ่ม อันมีลักษณะที่แตกต่างไปจากแนวร่วม NDF ซึ่งถือกำเนิดขึ้นในตอนแรกที่มีมุ่งเน้นการดำเนินกิจกรรมทางการเมืองเพื่อต่อต้านสหรัฐฯ และประธานาธิบดี Marcos

¹⁰⁸ Interview with Barry Desker, Director, Institute of Defence and Strategic Studies, Nanyang Technological University, Singapore, 1 June 2004.

¹⁰⁹ The Search for International Terrorist Entities, "Communist Party of the Philippines/New People's Army (CPP/NPA)," (n.d.) Available from: http://www.siteinstitute.org/bin/display_groupbackground.cgi?Category=Groups&ID=9; INTERNET.

** ภายหลังได้บรรลุข้อตกลงหยุดยิงกับรัฐบาลฟิลิปปินส์ในเดือนตุลาคม ค.ศ. 2005

นั้น กองกำลัง NPA ยังคงเป็นกองกำลังของพรรค CPP เพื่อมุ่งโค่นล้มรัฐบาลด้วยการทำสงคราม กองโจรแบบยืดหยุ่นและการใช้ยุทธวิธีการก่อการร้ายเพื่อชุมนใจหรือลอบสังหารเป้าหมายซึ่งส่วนใหญ่เป็นกองกำลังทหารฟิลิปปินส์ นักการเมือง ผู้พิพากษา สายข่าวของรัฐบาล สมาชิกกองกำลัง NPA ที่ต้องการลาออก ทหารและเจ้าหน้าที่สหรัฐฯ ที่ประจำการอยู่ในฟิลิปปินส์ รวมทั้งผลประโยชน์ของสหรัฐฯ ในฟิลิปปินส์ เนื่องจากกองกำลัง NPA ต่อต้านการมีฐานทัพต่างชาติ เป็นที่คาดกันว่าจำนวนกองกำลัง NPA ในปี ค.ศ. 2003 น่าจะอยู่ที่ประมาณ 10,000 คน และปฏิบัติการอยู่ในบริเวณพื้นที่ชนบทบนเกาะลูซอน วิทยาสาส และมินดาเนาเป็นส่วนใหญ่ อีกทั้งยังมีศูนย์กลางบังคับบัญชาและหน่วยย่อย (Cell) จำนวนหนึ่งอยู่ในกรุงมะนิลา

นอกจากนี้ กองกำลัง NPA ยังปรับยุทธวิธีในการต่อสู้ด้วยอาวุธกับฝ่ายตรงข้าม ด้วยการฝึกฝนให้สมาชิกกองกำลังมีสถานะเป็น “นักรบอย่างเต็มตัว (Comprehensive Fighter)” ที่สามารถรบกับฝ่ายตรงข้าม ถ้ายกทอดการศึกษาและความรู้เกี่ยวกับลัทธิเหมาให้แก่สมาชิกใหม่ได้ ตลอดจนสามารถทำการโฆษณาชวนเชื่อเพื่อขอรับการสนับสนุนจากมวลชน นอกจากนี้เป็นที่เชื่อกันว่า กองกำลัง NPA ได้รับเงินสนับสนุนจากภายนอก รวมทั้งในยุโรป ตะวันตก อีกทั้งยังมีความสัมพันธ์เชื่อมโยงกับลิเบียด้วยวิธีการแปลงเงินช่วยเหลือด้านมนุษยธรรม

นอกจากขบวนการคอมมิวนิสต์อย่างพรรค CPP/กองกำลัง NPA/แนวร่วม NDF แล้ว ฟิลิปปินส์ยังต้องเผชิญกับปัญหาการก่อการร้ายที่เกิดจากขบวนการแบ่งแยกดินแดนทั้งขบวนการ MNLF และขบวนการ MILF ที่ดำรงสืบเนื่องมานับตั้งแต่สมัยประธานาธิบดี Marcos ด้วยเช่นกัน โดยในส่วนของขบวนการ MNLF นั้น ปัญหาการจัดตั้งเขตการปกครองตนเองในมุสลิมมินดาเนา (Autonomous Region in Muslim Mindanao: ARMM) ซึ่งรัฐบาลฟิลิปปินส์ยืนยันที่จะต้องมีการทำประชามติเพื่อขอความเห็นชอบจากประชาชนในพื้นที่ก่อนนั้น ส่งผลให้ขบวนการ MNLF ภายใต้การนำของ Nur Misuari ปฏิเสธวิธีการดังกล่าวของรัฐบาลเนื่องจากมีเพียง 4 จังหวัดเท่านั้นที่ยอมอยู่ภายใต้เขตการปกครอง ARMM ในขณะที่อีก 9 จังหวัดที่เหลือซึ่งประชากรส่วนใหญ่เป็นชาวคริสต์กลับลงประชามติคัดค้าน ที่สำคัญ ขบวนการ MNLF ยังคงดำเนินการเคลื่อนไหวเพื่อต่อต้านรัฐบาล โดยใช้เวทีองค์การ OIC ซึ่งขบวนการ MNLF เป็นผู้สังเกตการณ์อยู่เป็นเครื่องมือสำคัญในการเผยแพร่ข้อเรียกร้องของตนออกสู่ประชาคมโลก นอกเหนือจากการปะทะกับกองกำลังของรัฐบาลและการดำเนินยุทธวิธีการก่อการร้าย อย่างไรก็ตาม การดำเนินการเคลื่อนไหวของขบวนการ MNLF ในช่วงคริสต์ทศวรรษที่ 1990 ได้มุ่งเน้นไปที่การ

เจรจาสันติภาพกับรัฐบาลเป็นส่วนใหญ่ อันเป็นผลมาจากความพยายามของประธานาธิบดี Ramos ที่ต้องการยุติความขัดแย้งที่เกิดขึ้น โดยในที่สุดรัฐบาลฟิลิปปินส์และขบวนการ MNLF ก็สามารถบรรลุข้อตกลงร่วมกันได้ในปี ค.ศ. 1996 ซึ่งจะกล่าวรายละเอียดในภายหลัง

ในขณะที่ขบวนการ MNLF หันมาให้ความสำคัญกับการเจรจากับรัฐบาลประธานาธิบดี Ramos มากขึ้น ขบวนการ MILF กลับสังเกตเห็นการเจรจาดังกล่าวด้วยความสนใจ และใช้ช่วงเวลาดังกล่าวในการเสริมสร้างความแข็งแกร่งให้กับกองกำลังติดอาวุธอิสลามบังซาโมโร (Bangsa Moro Islamic Armed Forces: BIAF) โดยในปี ค.ศ. 1990 ขบวนการ MILF มีกองกำลังประมาณ 6,000 คน และมีเกือบ 15,000 คน ในปี ค.ศ. 1999¹¹⁰ ซึ่งส่วนหนึ่งมาจากอดีตสมาชิกขบวนการ MNLF ที่มีได้รวมกับกองทัพฟิลิปปินส์ (AFP) และตำรวจแห่งชาติฟิลิปปินส์ (PNP) ขณะเดียวกัน ขบวนการ MILF ยังมีฐานมวลชนสนับสนุนโดยกว่า 1.6 ล้านคนเป็นชาวมาจินดาเนา (Maguindanaoans) ที่อาศัยอยู่ในมินดาเนาตอนกลาง และอีก 1.9 ล้านคนเป็นชาวมาราเนา (Maranaos) ที่อาศัยอยู่ในลานา เดล ซูร์ (Lanao del Sur) และชาวอิรานัน (Iranuns) ที่อาศัยอยู่ในโกตาบาโตเหนือ (North Cotabato) และบาซิลัน (Basilan)¹¹¹ ฐานที่มั่นของขบวนการ MILF ส่วนใหญ่อยู่ในมินดาเนาตอนกลางแถบจังหวัดมาจินดาเนา โกตาบาโต โกตาบาโตใต้ ลานา เดล นอร์ธ ลานา เดล ซูร์ สุลต่าน กูดาร์ต (Sultan Kudarat) และซารังกานี (Sarangani) รวมทั้งบางพื้นที่ในจังหวัดบริเวณมินดาเนาตะวันตกอย่างบาซิลัน แซมโบแองก้า เดล นอร์ธ และแซมโบแองก้า เดล ซูร์¹¹² ซึ่งมีความแตกต่างจากฐานที่มั่นของขบวนการ MNLF ซึ่งมักอยู่ในบาซิลัน ซูลู และตาวี-ตาวี ดังนั้น ไม่แปลกใจว่าเหตุใดการปะทะกันระหว่างกองกำลังของรัฐบาลกับกองกำลังของขบวนการ MILF โดยเฉพาะในช่วงปี ค.ศ. 2000 จึงมักเกิดขึ้นบริเวณมินดาเนาตอนกลางมากกว่าบริเวณ 3 จังหวัดดังกล่าวที่เป็นฐานที่มั่นของขบวนการ MNLF

นอกจากขบวนการ MILF จะได้รับการสนับสนุนจากมวลชนชาวโมโรภายในประเทศแล้ว MILF ยังพยายามขอรับการสนับสนุนจากภายนอกประเทศด้วย โดยเฉพาะจากปาเลสไตน์ ซาอุดีอาระเบีย อียิปต์ และมาเลเซีย ขณะที่องค์การ OIC กับสี่เปียมมิได้ให้การ

¹¹⁰ Alan R. Luga, "Muslim Insurgency in Mindanao, Philippines," (Master's Thesis, Faculty of the U.S. Army Command and General Staff College, Fort Leavenworth, Kansas, 2002), p. 47.

¹¹¹ Ariel R. Caculitan, "Negotiating Peace with the Moro Islamic Liberation Front in the Southern Philippines," (Master's Thesis, Naval Post Graduate School, 2005), p. 29.

¹¹² Alan R. Luga, "Muslim Insurgency in Mindanao, Philippines," p. 48.

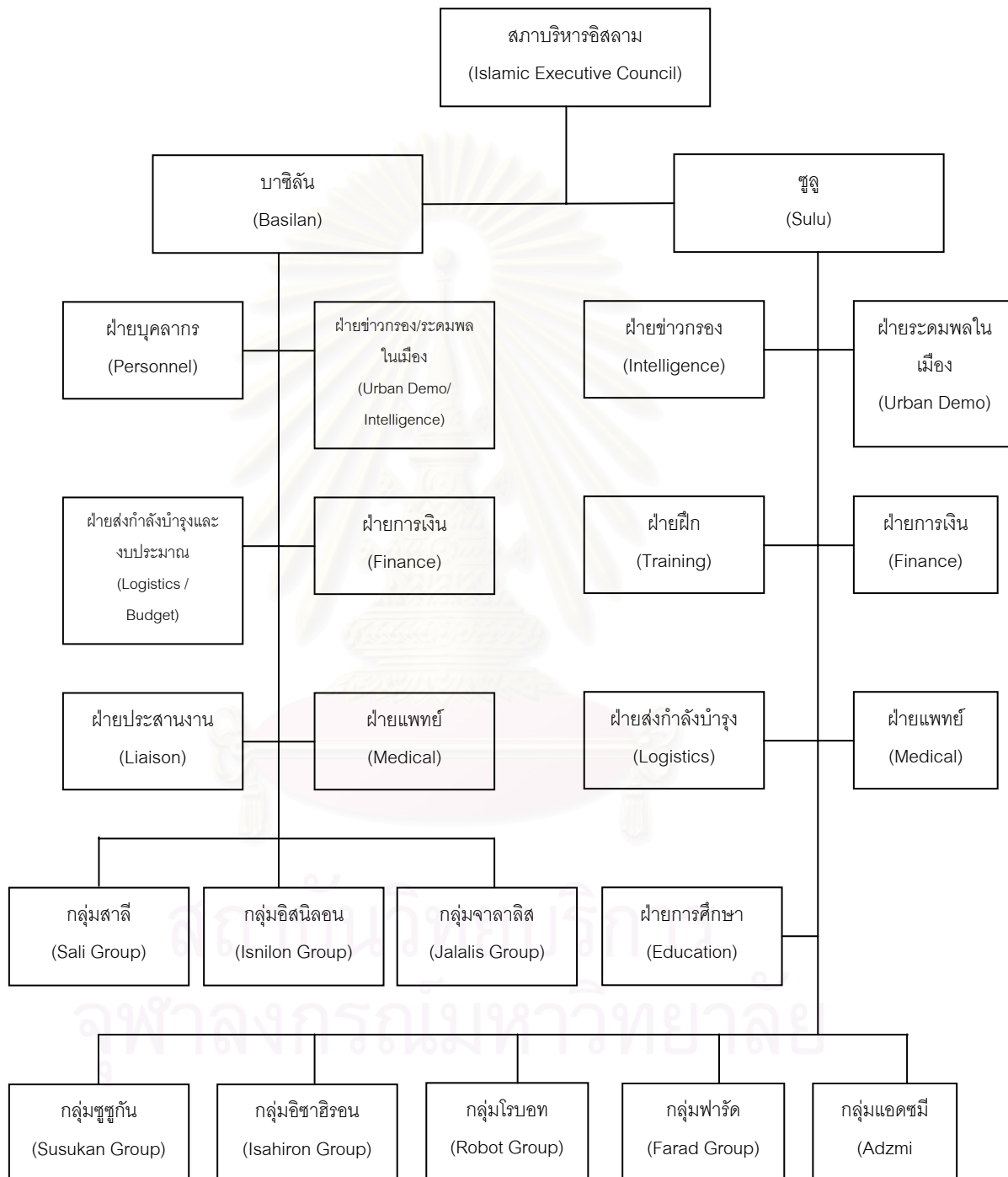
สนับสนุนขบวนการ MILF เท่าใดนัก เนื่องจากเห็นว่าขบวนการ MNLF ภายใต้การนำของ Nur Misuari มีฐานะเป็นตัวแทนของชาวโมโรในฟิลิปปินส์อยู่แล้ว¹¹³ ด้วยเหตุนี้ รัฐบาลฟิลิปปินส์ โดยเฉพาะในสมัยประธานาธิบดี Ramos จึงได้พยายามเจรจาสันติภาพกับขบวนการ MNLF โดยมีองค์การ OIC และลิเบียให้การสนับสนุน เนื่องจากหวังว่าหากสามารถบรรลุข้อตกลงกับขบวนการ MNLF ได้แล้วก็จะทำให้สามารถยุติความขัดแย้งระหว่างชาวโมโรกับรัฐบาลฟิลิปปินส์ได้เช่นกัน ทั้ง ๆ ที่ในความเป็นจริงแล้ว ขบวนการ MNLF เป็นเพียงขบวนการแบ่งแยกดินแดนและองค์การก่อการร้ายหนึ่งเท่านั้น และมีจุดมุ่งหมายที่แตกต่างไปจากขบวนการอื่น ๆ อย่างขบวนการ MILF หรือแม้แต่กลุ่มอาญู ไชยาฟ (Abu Sayyaf Group: ASG) ซึ่งถือกำเนิดขึ้นราวต้นคริสต์ทศวรรษที่ 1990

ความจริงแล้ว กลุ่ม Abu Sayyaf ได้ก่อตั้งขึ้นโดยอดีตสมาชิกขบวนการ MNLF นับตั้งแต่ปลายคริสต์ทศวรรษที่ 1970 แต่มิได้เคลื่อนไหวในการแบ่งแยกดินแดนมากนักเนื่องจากยังอยู่ภายใต้ร่มเงาของขบวนการ MNLF อยู่ แต่การเปลี่ยนแปลงของบริบทระหว่างประเทศในช่วงคริสต์ทศวรรษที่ 1970-1980 โดยเฉพาะการสถาปนารูปแบบการปกครองภายใต้บทบัญญัติศาสนาอิสลามภายหลังความสำเร็จในการปฏิวัติอิหร่านในปี ค.ศ. 1979 รวมทั้งการบุกอัฟกานิสถานของสหภาพโซเวียต ระหว่างปี ค.ศ. 1980-1988 เป็นปัจจัยสำคัญที่ส่งผลให้สงครามในอัฟกานิสถานกลายเป็นแหล่งบ่มเพาะนักรบมุจาฮิดีนและขบวนการอิสลามหัวรุนแรงมากมาย ซึ่งรวมถึงอับดุลราจัก อาญูบาคาร์ จันจาลานี (Abdurajak Abubakar Janjalani)

ในปลายคริสต์ทศวรรษที่ 1980 หลังสิ้นสุดการทำสงครามต่อต้านสหภาพโซเวียตแล้ว Abdurajak Janjalani พร้อมด้วยอดีตสมาชิกขบวนการ MNLF จำนวนหนึ่งได้จัดตั้งกลุ่มนักต่อสู้เสรีภาพคอมมานโดมุจาฮิดีน (Mujahideen Commando Freedom Fighters: MCFF) ซึ่งต่อมาภายหลังได้เปลี่ยนชื่อเป็นกลุ่ม Abu Sayyaf และต่อมาในปี ค.ศ. 1994 Abdurajak Janjalani ยังได้เปลี่ยนชื่อกลุ่มอีกครั้ง โดยใช้ชื่อว่า กลุ่มอัล ฮารากาตุล อัล อิสลามียา (Al

¹¹³ Ariel R. Caculitan, "Negotiating Peace with the Moro Islamic Liberation Front in the Southern Philippines," p. 30.

แผนภาพที่ 4-9 โครงสร้างองค์กรของกลุ่ม Abu Sayyaf



ที่มา: Alan R. Luga, "Muslim Insurgency in Mindanao, Philippines," (Master's Thesis, Faculty of the U.S. Army Command and General Staff College, Fort Leavenworth, Kansas, 2002), p. 89.

Harakatul Al-Islamiya: AHAI) เพื่อขอรับการสนับสนุนจากภายนอก แต่กระนั้น กลุ่ม Abu Sayyaf ดูราวจะเป็นชื่อที่ได้รับความนิยมมากกว่าชื่ออื่น ๆ

ในขณะที่ขบวนการ MNLF มีจุดมุ่งหมายที่ต้องการให้บริเวณหมู่เกาะมินดาเนา และซูลูจัดตั้งเป็นรัฐอิสระที่ไม่อยู่ภายใต้การปกครองของฟิลิปปินส์ หรือขบวนการ MILF ที่ผสมผสานระหว่างการใช้คำสอนทางศาสนาอิสลามกับการทำสงครามอันศักดิ์สิทธิ์หรือญิฮาดเพื่อมุ่งสถาปนารัฐอิสลามที่ครอบคลุมทุกพื้นที่ที่มีประชากรส่วนใหญ่เป็นชาวมุสลิมภายใต้ชื่อว่า สาธารณรัฐอิสลามมินดาเนา (Mindanao Islamic Republic: MIR) ซึ่งระบบการเมืองการปกครอง และวิถีชีวิตของประชาชนภายใต้กฎหมายอิสลาม แต่สำหรับกลุ่ม Abu Sayyaf กลับมุ่งสถาปนารัฐอิสลามเทวนิยมในมินดาเนา (Islamic Theocratic State in Mindanao) โดยมีผู้นำศาสนาเป็นผู้ปกครอง ซึ่งแตกต่างจากจุดมุ่งหมายของขบวนการ MILF เนื่องจากกลุ่ม Abu Sayyaf เป็นกลุ่มมุสลิมหัวรุนแรงที่เห็นว่าหนทางที่จะบรรลุเป้าหมายที่ต้องการจะต้องกระทำด้วยการทำสงครามอันศักดิ์สิทธิ์หรือญิฮาดเท่านั้น¹¹⁴ ด้วยเหตุนี้ กลุ่ม Abu Sayyaf จึงมุ่งโจมตีเป้าหมายที่เป็นชาวคริสต์ฟิลิปปินส์ที่อาศัยอยู่ทางฟิลิปปินส์ตอนใต้เป็นสำคัญ¹¹⁵

ส่วนโครงสร้างองค์กรของกลุ่ม Abu Sayyaf นั้น (โปรดดูแผนภาพที่ 4-9) จะพบว่า องค์กรการปกครองที่สูงสุดของกลุ่ม คือ สภการบริหารอิสลาม (Islamic Executive Council: IEC) ซึ่งประกอบด้วยสมาชิกจำนวน 15 คนภายใต้การนำของ Abdurajak Janjalani ทำหน้าที่วางแผนและการดำเนินการของปฏิบัติการต่าง ๆ รวมทั้งหารือร่วมกันเกี่ยวกับประเด็นที่กระทบต่อศาสนาอิสลาม นอกจากนี้ สภา IEC ยังประกอบด้วยคณะกรรมการพิเศษ 2 ชุด ได้แก่ The Jamiatul Al-Islamia Revolutionary Tabligh Group และ The Al-Misuaratt Khutbah Committee โดย The Jamiatul จะทำหน้าที่เผยแพร่แนวคิดอิสลามและการระดมแหล่งทุนและความช่วยเหลือจากภายนอกประเทศ ส่วน The Al-Misuaratt จะรับผิดชอบเกี่ยวกับการปลุกกระดมและกิจกรรมโฆษณาชวนเชื่อ

¹¹⁴ Sean Yom, "The Two Worlds of Abu Sayyaf," *A Global Affairs Commentary* (August 2001) Available from: <http://www.fpiif.org/pdf/gac/0108sayyaf.pdf>; INTERNET.

¹¹⁵ Peter Chalk, "Separatism and Southeast Asia: The Islamic Factor in Southern Thailand, Mindanao, and Aceh," *Studies in Conflict & Terrorism* 24: 248.

สำหรับโครงสร้างของกองกำลังกลุ่ม Abu Sayyaf หรือที่เรียกว่า The Mujahideen Al-Sharifullah ประกอบด้วยอดีตสมาชิกขบวนการ MNLF และสมาชิกกลุ่มปฏิรูปในขบวนการ MILF โดยมีการดำเนินงานใน 3 หน่วยหลัก คือ หน่วยทำลายล้าง (Demolition Team) ซึ่งรับผิดชอบเรื่องการทำและปฏิบัติการระเบิด กองกำลังเคลื่อนที่เร็ว (Mobile Team) ซึ่งรับผิดชอบการประสานและตรวจสอบการดำเนินงานของหน่วยอื่น ๆ และส่วนรณรงค์และโฆษณาชวนเชื่อ (Campaign and Propaganda Division) ซึ่งรับผิดชอบในการรวบรวมข้อมูลเพื่อเสนอต่อ The Mujahideen Al-Sharifullah อย่างไรก็ตาม หลังจากที่ Abdurajak Janjalani ถูกยิงเสียชีวิตในปี ค.ศ. 1998 ได้เกิดสุญญากาศในหมู่บรรดาผู้นำกลุ่ม Abu Sayyaf ขึ้นและส่งผลให้บรรดาสมาชิกของกลุ่มซึ่งมีอยู่ราว 600 คนในปี ค.ศ. 1995 และมากถึง 1,000 คนในปี ค.ศ. 2000 นั้นหันไปขึ้นตรงต่อบรรดาผู้นำกลุ่มย่อยมากกว่าที่จะขึ้นตรงต่อผู้นำกลุ่มและสภา IEC

ปัญหาการขาดผู้นำของกลุ่ม Abu Sayyaf เริ่มคลี่คลายลง เมื่อน้องชายของ Abdurajak Janjalani คือ กัดดาฟี อาบูบาคาร์ จันจาลานี (Khaddafy Abubakar Janjalani) ได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งผู้นำกลุ่มในปี ค.ศ. 1999 โดยได้รับการยอมรับจากบรรดาผู้นำกลุ่มย่อยต่าง ๆ ขณะที่กลุ่ม Abu Sayyaf ที่มีฐานที่มั่นในบาซิลันยังคงดำเนินความรุนแรงที่ผิดกฎหมายในบาซิลันอย่างต่อเนื่อง โดยพยายามแสวงหาพันธมิตรจากสมาชิกกองกำลังประจำของขบวนการ MNLF และขบวนการ MILF ส่วนกลุ่ม Abu Sayyaf ที่มีฐานที่มั่นในซูลูนั้น ในระหว่างที่กลุ่มประสบภาวะสุญญากาศของผู้นำ กลุ่มย่อยทั้ง 5 กลับปฏิบัติการความรุนแรงอย่างอิสระ โดยปราศจากการควบคุมดูแลจากส่วนกลาง และไม่ว่ากลุ่มจะประสบวิกฤตการณ์ขาดผู้นำ แต่กลุ่ม Abu Sayyaf ทั้งที่ประจำอยู่ในบาซิลันและซูลูก็ยังคงปฏิบัติการความรุนแรงภายใต้ยุทธวิธีที่ไม่แตกต่างไปจากเดิมมากนัก ไม่ว่าจะเป็นการระเบิดทำลายล้างในสถานที่ที่มีการดำเนินกิจกรรมทางศาสนาของผู้คนที่มีเชื้อชาวมุสลิม หรือหากมีชาวมุสลิมอยู่ด้วยทางกลุ่ม Abu Sayyaf ก็จะต้องถือว่าบุคคลเหล่านั้นได้สละชีพเพื่อพระเจ้าเป็นเจ้า การลักพาตัวบุคคลที่เป็นสัญลักษณ์ทางศาสนา เช่น บาทหลวงหรือแม่ชี รวมทั้งหากพื้นที่ใดที่กลุ่ม Abu Sayyaf ถือเป็นพื้นที่หรือบริเวณของตน ก็จะต้องสร้างความวุ่นวายให้เกิดขึ้นแก่ชาวคริสต์และผู้คนที่มิใช่ชาวมุสลิมที่อาศัยอยู่จนต้องอพยพออกไป

ส่วนเทคนิคและกระบวนการในการปฏิบัติการความรุนแรงของกลุ่ม Abu Sayyaf นั้น ประกอบด้วย 5 เทคนิคที่สำคัญ คือ

1. เทคนิคการเคลื่อนไหว (Movement Techniques) การเคลื่อนไหวของกลุ่ม

Abu Sayyaf มิได้ถูกจำกัดโดยสภาพดินฟ้าอากาศ สภาพภูมิประเทศ ตลอดจนช่วงเวลาที่แน่นอน

2. เทคนิคการหลีกเลี่ยง (Evasion Techniques) โดยกลุ่มพยายามหลีกเลี่ยงการปะทะกับกองกำลังของรัฐบาลโดยตรงภายใต้วิธีการต่าง ๆ เช่น

2.1 เทคนิคการหลบหลีก (Sidestepping Technique) ซึ่งมักใช้ในกรณีในพื้นที่การปะทะอยู่ภายใต้อิทธิพลของกลุ่ม Abu Sayyaf และกิจกรรมการปะทะที่เกิดขึ้นมิได้สำคัญเท่าใดนัก วิธีการนี้กองกำลังของกลุ่มจะหลบหลีกและซ่อนตัวห่างจากกองกำลังของรัฐบาลหลายร้อยเมตร และรอจนกว่ากองกำลังของรัฐบาลจะหายไป

2.2 แนวคิดลิลลี่น้ำ (Water Lily Concept) ซึ่งมักใช้ในกรณีในพื้นที่นั้น ๆ อยู่ภายใต้อิทธิพลของกลุ่ม และอยู่ในระหว่างรอการส่งกำลังบำรุงครั้งใหม่ ซึ่งเปรียบได้กับดอกลิลลี่น้ำที่มักกระจายตัวออกจากกันใต้น้ำเมื่อมีคนหรือเรือแล่นผ่าน หลังจากนั้นก็จะกลับมารวมตัวกันในสภาพเดิม

3. เทคนิคการต่อสู้ (Engagement Techniques) ในกรณีที่กลุ่มไม่สามารถหลีกเลี่ยงการปะทะกับกองกำลังของรัฐบาลได้ กลุ่ม Abu Sayyaf มักจะทำการยิงด้วยปืนไรเฟิลและเครื่องทิ้งระเบิดเพื่อให้เกิดเปลวไฟขึ้น หลังจากนั้นก็ทำการดักซุ่มยิงรอบทิศและจะใช้ระยะเวลาในการปะทะไม่นานนัก

4. เทคนิคการถอนกำลัง (Withdrawal Techniques) ในกรณีที่กลุ่ม Abu Sayyaf จำต้องปะทะกับกองกำลังของรัฐบาล แต่ด้วยจำนวนและขีดความสามารถของกองกำลังที่น้อยกว่า รวมทั้งไม่ต้องการสูญเสียกองกำลังตนไป กลุ่ม Abu Sayyaf จึงมักจะถอนกำลังของตนไปยังพื้นที่ที่มีประชาชนอาศัยและรวมตัวกันอยู่ เช่น โบสถ์ โรงพยาบาล ตลาด หรือโรงเรียน เพื่อป้องกันมิให้กองกำลังของรัฐบาลไล่ล่าได้โดยสะดวก

5. เทคนิคการตั้งค่ายชั่วคราว (Bivouac Techniques) กลุ่ม Abu Sayyaf มักจะไม่ประจำอยู่ที่ใดที่หนึ่งเป็นเวลานานเกินกว่า 3 วัน และในระหว่างที่ตั้งค่ายชั่วคราวนั้น ก็จะจัดกองกำลังรักษาความปลอดภัยออกเป็น 3 ชั้น ๆ ละ 3 กลุ่ม โดยมีศูนย์กลางการอยู่ตรงกลางโดยส่วนใหญ่แล้ว พื้นที่ตั้งค่ายชั่วคราวของกลุ่ม Abu Sayyaf มักจะอยู่ใกล้แปลงผัก แหล่งน้ำ และอยู่ห่างจากหมู่บ้านที่ให้การสนับสนุนและเห็นอกเห็นใจกลุ่มประมาณ 3-5 กม.¹¹⁶

¹¹⁶ Alan R. Luga, "Muslim Insurgency in Mindanao, Philippines," pp. 56-59.

ส่วนกระบวนการสรรหาสมาชิกกลุ่มนั้น กลุ่ม Abu Sayyaf มักอาศัยความคล้ายกันในเรื่องวัฒนธรรม ภาษา ความสัมพันธ์ทางสายเลือด เป็นปัจจัยสำคัญในการสรรหาสมาชิกและขอรับการสนับสนุนจากชาวบ้านในท้องถิ่น ที่สำคัญ ยังกลายเป็นปัจจัยหลักที่สมาชิกกลุ่ม Abu Sayyaf สามารถหลบหนีหรือซ่อนตัวจากการปะทะหรือการไล่ล่าของกองกำลังของรัฐบาล นอกจากนี้ กลุ่ม Abu Sayyaf ยังได้รับการสนับสนุนช่วยเหลือจากขบวนการแบ่งแยกดินแดนอื่น ๆ โดยเฉพาะขบวนการ MILF ด้วย ดังจะเห็นได้จากการที่หะยีอามิน (Haji Amin) ซึ่งเป็นผู้บัญชาการกองกำลังขบวนการ MILF ในไบวาส (Baiwas) ซุมิซิพ (Sumisip) และบาซิลัน ได้ช่วยเหลือ Khaddy Janjalani และสมาชิกกลุ่มหลบหนีจากบาซิลันไปยังซูลูในปี ค.ศ. 2000 เนื่องจากขบวนการ MILF หวังว่าการเชื่อมความสัมพันธ์กับกลุ่ม Abu Sayyaf นั้นจะทำให้ขบวนการ MILF สามารถขยายเครือข่ายของตนไปยังหมู่เกาะซูลูอันเป็นฐานที่มั่นของกลุ่ม Abu Sayyaf และเคยเป็นฐานสนับสนุนของขบวนการ MNLF มาก่อนได้¹¹⁷ ขณะที่ในความเป็นจริงกลับพบว่า การดำเนินกิจกรรมที่รุนแรง โดยเฉพาะการลักพาตัวเพื่อเรียกค่าไถ่ และการรีดเงินจากการข่มขู่บรรดาครอบครัวที่ร่ำรวยในโจโล บาซิลัน และแซมโบแองกำลังซื้อของกลุ่ม Abu Sayyaf อันนำมาซึ่งเงินเรียกค่าไถ่เป็นจำนวนมากนั้น ได้กลายเป็นสิ่งล่อตาล่อใจแก่สมาชิกกองกำลังขบวนการ MILF ที่ประจำอยู่ในบาซิลันจนต้องเปลี่ยนไปเป็นสมาชิกกลุ่ม Abu Sayyaf แทน ดังจะเห็นได้จากจำนวนสมาชิกกลุ่ม Abu Sayyaf ที่เพิ่มขึ้นอย่างมากในปี ค.ศ. 2000

นอกจากการได้รับการสนับสนุนช่วยเหลือจากชาวบ้านในท้องถิ่น กลุ่ม Abu Sayyaf ยังได้รับการสนับสนุนจากกลุ่มหัวรุนแรงภายนอกประเทศด้วย ไม่ว่าจะเป็นกลุ่มอิซบาเลาะห์ (Hizbollah) ในอิหร่าน กลุ่มจามัต ไอ อิสลามมิ (Jamaat-i-Islami) และกลุ่มอิซบูล มูจาฮิดีน (Hizbul-Mujahideen) ในปากีสถาน กลุ่มอิซบ์-ไอ-อิสลามิ (Hizb-i-Islami) ในอัฟกานิสถาน กลุ่มอัล กามา อัล อิสลามิยา (Al Gamaa Al-Islamiya) ในอียิปต์ แนวร่วมปลดปล่อยอิสลาม (Islamic Liberation Front) ในอัลจีเรีย รวมทั้งการสนับสนุนด้านการเงิน การส่งกำลังบำรุงและยุทธวิธีที่ต่อสู้ออกจาก International Harakatul Al-Islamiya ซึ่งเป็นองค์กรระหว่างประเทศของกลุ่ม Abu Sayyaf ที่ตั้งอยู่ในลิเบีย ขณะเดียวกัน ยังมีรายงานด้วยว่า องค์กรบรรเทาความช่วยเหลืออิสลามระหว่างประเทศ (International Islamic Relief Organization: IIRO) ซึ่งลงทะเบียนในนาม

¹¹⁷ Zachary Abuza, "Abu Sayyaf Group's Notorious Chieftain: A Profile of Khaddafy Janjalani," *Terrorism Focus*[Online] 3, 32 (15 August 2006) Available from: <http://www.jamestown.org/terrorism/news/article.php?articleid=2370106>; INTERNET.

องค์กรการกุศลในฟิลิปปินส์ในปี ค.ศ. 1991 ได้สนับสนุนค่าใช้จ่ายให้แก่สมาชิกกลุ่ม Abu Sayyaf เพื่อศึกษาศาสนาอิสลามและฝึกทหารในมหาวิทยาลัยอิสลามแห่งปาकिสถาน (Islamic University of Pakistan) และค่ายทหารอิสลามระหว่างประเทศ (International Islamic Brigade Camp) ในอัฟกานิสถาน¹¹⁸

แม้จะปรากฏหลักฐานว่า ขบวนการ MILF มีสายสัมพันธ์เชื่อมโยงกับกลุ่มก่อการร้ายระหว่างประเทศ โดยเฉพาะกลุ่มอัล-ไควดา (Al Qaeda) นับตั้งแต่ที่ขบวนการ MILF ส่งสมาชิกกว่า 1,000 คนไปยังอัฟกานิสถานเพื่อต่อต้านการรุกรานของสหภาพโซเวียต ดังจะเห็นได้จากการฝึกด้านการรบและการทำระเบิดให้แก่สมาชิกจำนวน 13 คนที่เชื่อมโยงกับกลุ่ม Al Qaeda ในค่ายของขบวนการ MILF ซึ่งต่อมาถูกทางการสิงคโปร์จับกุมตัวได้ในเดือนมกราคม ค.ศ. 2002 ขณะที่กลุ่ม Al Qaeda ได้ตอบแทนด้วยการสนับสนุนทางการเงินนั้น¹¹⁹ แต่สิ่งที่ทำให้กลุ่ม Abu Sayyaf มีคุณลักษณะที่เด่นกว่าขบวนการ MNLF หรือขบวนการ MILF ก็คือ การมีสายสัมพันธ์ที่เชื่อมโยงกับกลุ่มก่อการร้ายระหว่างประเทศ โดยเฉพาะกลุ่ม Al Qaeda ซึ่งมีความสัมพันธ์ตั้งแต่ที่กลุ่มได้ถือกำเนิดขึ้นในปี ค.ศ. 1990

ในกรณีขบวนการเจมาห์ อิสลามียา (Jemaah Islamiah: JI) จะเห็นได้จากการที่ Khaddafy Janjalani ผู้นำกลุ่ม Abu Sayyaf ได้เข้าพบซุลกิฟี (Zulkifi) ซึ่งเป็นหัวหน้าฝ่ายปฏิบัติการระดับสูงของขบวนการ JI และเป็นผู้ประสานงานกับขบวนการ MILF ในปี ค.ศ. 2001 เพื่อขอส่งสมาชิกเข้ารับการฝึกทหารในค่ายของขบวนการ MILF พร้อมทั้งยังจัดส่งสมาชิกขบวนการของตนเข้ารับการฝึกทหารในค่ายของกลุ่ม Abu Sayyaf ในตาวี-ตาวี และบาซิลัน โดยมีเราะห์มัด (Rohmat) สมาชิกขบวนการ JI ชาวอินโดนีเซีย ทำหน้าที่เป็นผู้ประสานงานกับกลุ่ม Abu Sayyaf¹²⁰

¹¹⁸ Alan R. Luga, "Muslim Insurgency in Mindanao, Philippines," pp. 59-60.

¹¹⁹ Rommel C. Banlaoi, "The Role of Philippine-American Relations in the Global Campaign Against Terrorism: Implications for Regional Security," *Contemporary Southeast Asia* 24, No.2 (August 2002): 300-301.

¹²⁰ Zachary Abuza, "Abu Sayyaf Group's Notorious Chieftain: A Profile of Khaddafy Janjalani," *Terrorism Focus*[Online] 3, 32 (15 August 2006) Available from: <http://www.jamestown.org/terrorism/news/article.php?articleid=2370106>; INTERNET.

ส่วนในกรณีความสัมพันธ์กับกลุ่ม Al Qaeda และโศซามา บิน ลาเดน (Osama bin Laden) นั้น ปรากฏว่า กลุ่ม Abu Sayyaf ได้รับการสนับสนุนด้านการเงินจากกลุ่ม Al Qaeda โดยผ่านโมฮัมหมัด จามาล กาลิฟา (Mohammad Jamal Khalifa) น้องเขยของ bin Laden ซึ่งก่อตั้งองค์การการกุศลหลายองค์การในฟิลิปปินส์ตอนใต้ นับตั้งแต่ต้นคริสต์ทศวรรษที่ 1990 ขณะเดียวกันรามซี ยูเซฟ (Ramzi Yousef) ซึ่งอยู่ฝ่ายปฏิบัติการของกลุ่ม Al Qaeda ได้เดินทางมายังฟิลิปปินส์ในปี ค.ศ. 1994 เพื่อทำหน้าที่ฝึกทหารให้แก่สมาชิกกองกำลังของกลุ่ม Abu Sayyaf อีกทั้งยังก่อตั้งหน่วยย่อย (Cell) ของกลุ่ม Al Qaeda ขึ้นในกรุงมะนิลาเพื่อปฏิบัติการตามแผนการโอบอิงก้า (Oplan Bojinka) อันประกอบด้วย การลอบสังหารพระสันตะปาปาจอห์น พอลที่ 2 (Pope John Paul II) ระหว่างการเยือนฟิลิปปินส์ในปี ค.ศ. 1995 การวางระเบิดบนเครื่องบินโดยสารของสายการบินสหรัฐฯ จำนวน 12 ลำที่บินข้ามมหาสมุทรแปซิฟิก รวมทั้งการวางแผนใช้เครื่องบินบินชนสำนักงานใหญ่ของหน่วยข่าวกรองสหรัฐฯ (Central Intelligence Agency: CIA) ซึ่งตั้งอยู่ในเมืองแลงลี (Langley) มลรัฐเวอร์จิเนีย อย่างไรก็ตาม ภายหลังการสืบทราบและค้นพบแผนดังกล่าวของทางการฟิลิปปินส์ในปี ค.ศ. 1995 นอกจากจะส่งผลให้แผนดังกล่าวมีอันต้องล้มเลิกไปแล้ว ยังเป็นเหตุให้ Yousef ถูกจับในปากีสถานและถูกส่งตัวไปยังสหรัฐฯ ในข้อหาสมรู้ร่วมคิดวางแผนลอบวางระเบิดที่ตึกเวิร์ลเทรด เซ็นเตอร์ (World Trade Center) ในปี ค.ศ. 1993¹²¹

ในขณะที่ข้อมูลบางแหล่งเชื่อว่า การที่ Ramzi Yousef ถูกจับกุมตัวและแผน Oplan Bojinka ต้องเป็นอันล้มไปนั้น จะทำให้ความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่ม Abu Sayyaf กับกลุ่ม Al Qaeda ห่างเหินและเป็นปัจจัยหลักที่ส่งผลให้กลุ่ม Abu Sayyaf ต้องปฏิบัติการลักพาตัวเพื่อเรียกค่าไถ่มากขึ้นในเวลาต่อมานั้น แต่เจ้าหน้าที่ตำรวจฟิลิปปินส์กลับมีความเห็นในทางตรงกันข้ามว่า สายสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มทั้งสองยังคงอยู่ ซึ่งจะเห็นได้จากการที่สมาชิกกลุ่ม Abu Sayyaf ยังคงได้รับการสนับสนุนการฝึกและอาวุธจากกลุ่ม Al Qaeda และกลุ่มก่อการร้ายอื่น ๆ ในตะวันออกกลาง ดังจะเห็นได้จากการที่กลุ่ม Abu Sayyaf ได้รับความช่วยเหลือด้านการฝึกจากชาวมุสลิมต่างชาติบนเกาะมินดาเนา รวมทั้งเงินช่วยเหลือกว่า 3 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ ที่กลุ่ม Abu Sayyaf

¹²¹ Larry Niksch, "Abu Sayyaf: Target of Philippine-U.S. Anti-Terrorism Cooperation," CRS Report for Congress[Online] 25 January 2002 Available from: <http://fpc.state.gov/documents/organization/8046.pdf>; INTERNET.

ได้รับจากกลุ่ม Al Qaeda ในปี ค.ศ. 2000 ยิ่งกว่านั้น ข้อมูลจากสหประชาชาติยังรายงานด้วยว่า สมาชิกกลุ่ม Abu Sayyaf อย่างน้อย 50 คนยังคงได้รับการฝึกด้านการรบในอัฟกานิสถานด้วย¹²²

จะเห็นว่า โครงสร้างและบริบทการเมืองระหว่างประเทศในยุคหลังสงครามเย็นนอกจากจะมีได้เอื้อให้ปัญหาการก่อการร้ายในฟิลิปปินส์หมดไปตามการสิ้นสุดของสงครามเย็นและการล่มสลายของสหภาพโซเวียตแล้ว ยังส่งผลให้รัฐฟิลิปปินส์ต้องเผชิญกับขบวนการก่อการร้ายแบ่งแยกดินแดนกลุ่มใหม่อย่างกลุ่ม Abu Sayyaf ที่บั่นทอนเสถียรภาพและความมั่นคงของรัฐฟิลิปปินส์เป็นอย่างมาก

4.3.2 เหตุการณ์ความรุนแรงของปัญหาการก่อการร้ายในฟิลิปปินส์ในยุคหลังสงครามเย็น

ขณะที่ในยุคสงครามเย็น ขบวนการ MILF ใช้เวลาส่วนใหญ่ไปในการเสริมสร้างกองกำลังติดอาวุธของตนให้แข็งแกร่งดังจะเห็นได้จากการส่งกองกำลังกว่า 1,000 คนไปยังอัฟกานิสถานเพื่อต่อต้านสหภาพโซเวียต รวมทั้งการแสวงหาการช่วยเหลือสนับสนุนจากภายนอกเพื่อให้เป็นที่ยอมรับดังเช่นขบวนการ MNLF ซึ่งมีฐานะเป็นผู้สังเกตการณ์ในองค์การ OIC นั้น ขบวนการคอมมิวนิสต์อย่างกองกำลัง NPA และขบวนการแบ่งแยกดินแดนอย่างขบวนการ MNLF กลับปฏิบัติการความรุนแรงในลักษณะของการทำสงครามกองโจรภายใต้ยุทธวิธีจรยุทธ์ (Hit and Run) โดยมีกำลังของรัฐบาลเป็นเป้าหมายสำคัญ ซึ่งการปะทะกับกำลังของรัฐบาลนั้น นอกจากจะส่งผลให้กองกำลังทั้งสองฝ่ายต้องบาดเจ็บหรือเสียชีวิตแล้ว ยังทำให้ประชาชนในพื้นที่ปะทะกันต้องไร้ที่อยู่อาศัยเป็นจำนวนมากอีกด้วย อย่างไรก็ตาม นอกจากการทำสงครามกองโจรแล้ว ทั้งกองกำลัง NPA และขบวนการ MNLF ยังปฏิบัติการความรุนแรงภายใต้ยุทธวิธีการก่อการร้ายในลักษณะต่าง ๆ เพื่อสร้างความหวาดกลัว โดยมีผู้บริสุทธิ์เป็นเป้าหมาย ในกรณีของกองกำลัง NPA จะเห็นได้จากการข่มขู่ชาวบ้านในจังหวัด Isabela ว่าจะทำร้ายจนเสียชีวิต หากไม่ยอมให้ความร่วมมือกับกองกำลัง ตลอดจนการวางระเบิดหลายจุดบริเวณ Greater Manila อันเป็นส่วนหนึ่งของความพยายามโค่นล้มรัฐบาล ส่วนขบวนการ MNLF จะเห็นได้จากการที่สมาชิกขบวนการ MNLF บางส่วนปฏิบัติการลักพาตัวและเรียกค่าไถ่ การจี้เครื่องบินเพื่อเรียกค่าไถ่พร้อม

¹²² Larry Niksch, "Abu Sayyaf: Target of Philippine-U.S. Anti-Terrorism Cooperation," CRS Report for Congress[Online] 25 January 2002 Available from: <http://fpc.state.gov/documents/organization/8046.pdf>; INTERNET.

ทั้งเรียกร้องให้ปล่อยสมาชิกขบวนการที่ถูกทางการฟิลิปปินส์จับกุมตัวอยู่ ตลอดจนการโจมตีประชาชนและบริษัทห้างร้านบนเกาะมินดาเนา ซึ่งการปฏิบัติที่รุนแรงดังกล่าว นอกจากจะสร้างบรรยากาศของความหวาดกลัวให้เกิดขึ้นในหมู่คนทั่วไป ทั้งเจ้าหน้าที่ของรัฐบาล บรรดาชาวคริสต์ฟิลิปปิโน ตลอดจนบรรดานักท่องเที่ยวชาวต่างชาติแล้ว ยังส่งผลให้การพัฒนาเศรษฐกิจและการท่องเที่ยวในพื้นที่นั้นต้องสะดุดลงด้วย

อย่างไรก็ตาม การก้าวอย่างสูญเสียหลังสงครามเย็นที่ลัทธิคอมมิวนิสต์มิใช่ภัยคุกคามต่อความมั่นคงระหว่างประเทศนั้น กลับมิได้ทำให้ฟิลิปปินส์พบกับความสงบสุขโดยสามารถสถาปนาความมั่นคงและการบูรณภาพดินแดนของตนให้เป็นปึกแผ่นได้ ซึ่งนอกจากจะเป็นเพราะการคงอยู่ของขบวนการก่อการร้ายทั้งที่มาจากขบวนการคอมมิวนิสต์และขบวนการแบ่งแยกดินแดนดังที่เกิดขึ้นในยุคสงครามเย็นอย่างครบถ้วน รวมทั้งการเกิดขึ้นของขบวนการแบ่งแยกดินแดนกลุ่มใหม่อย่างกลุ่ม Abu Sayyaf ที่บั่นทอนความมั่นคงของฟิลิปปินส์อย่างยิ่งยวดแล้ว ยังเป็นเพราะขบวนการก่อการร้ายทั้งหมดมีแนวโน้มปฏิบัติการที่รุนแรงในลักษณะที่ไม่เฉพาะเจาะจงและมีเป้าหมายเป็นผู้บริสุทธิ์มากขึ้น

ในส่วนของกองกำลัง NPA นั้น ปรากฏว่า แม้จะมีกองกำลังที่มากถึง 10,000 คนนับตั้งแต่ต้นคริสต์ทศวรรษที่ 1990 แต่ด้วยขีดความสามารถที่จำกัดและไม่อาจทัดเทียมได้กับกองกำลังของรัฐบาลได้นั้น กลายเป็นปัจจัยที่ทำให้กองกำลัง NPA ยังคงดำเนินยุทธวิธีการซุ่มโจมตีโดยหลีกเลี่ยงการปะทะกับกองกำลังของรัฐบาลโดยตรงและมีทหาร ตำรวจ ฝ่ายพลเรือนติดอาวุธ (Civilian Militias) และกองกำลังติดอาวุธรับจ้าง (Private Security Force) เป็นเป้าหมายสำคัญ ทั้งนี้ส่วนหนึ่งเป็นไปเพื่อตอบโต้การดำเนินมาตรการปราบปรามที่รุนแรงของรัฐบาล โดยเฉพาะการละเมิดสิทธิมนุษยชนด้วยการวิสามัญฆาตกรรม (Extrajudicial Killing) นอกจากนี้ กองกำลัง NPA ยังปฏิบัติการก่อการร้ายที่มุ่งโจมตีผู้บริสุทธิ์ภายใต้รูปแบบต่าง ๆ เช่น การลักพาตัว การวางระเบิด การลอบสังหาร เป็นต้น

นอกจากความพยายามบั่นทอนเสถียรภาพของรัฐบาลแล้ว การที่กองกำลัง NPA มุ่งโจมตีกองกำลังของรัฐบาลนั้นส่วนหนึ่งมาจากการดำเนินนโยบายปราบปรามที่รุนแรงของรัฐบาลด้วยเช่นกัน โดยในระหว่างปี ค.ศ. 1994-1999 พบว่า กองกำลังของรัฐบาลได้ทำการวิสามัญฆาตกรรมผู้ต้องสงสัยว่าเป็นสมาชิกกองกำลัง NPA เป็นจำนวนมาก เช่น ในปี ค.ศ. 1994

มีมากกว่า 200 คน ปี ค.ศ. 1995 มีจำนวน 172 คน ปี ค.ศ.1998 มีประมาณ 200 คน ปี ค.ศ. 1999 มีจำนวน 188 คน เป็นต้น¹²³ ซึ่งนอกจากจะเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนแล้ว ยังเป็นเหตุผลที่ทำให้กองกำลัง NPA มักใช้อำนาจในการโค่นล้มรัฐบาลที่ไม่ชอบธรรม

นอกจากการมุ่งโจมตีกองกำลังของรัฐบาลแล้ว NPA ยังทำการโจมตีผู้บริสุทธิ์ และเป้าหมายอื่น ๆ เช่น บริษัท ห้างร้าน ตลอดจนสถานที่ราชการ โดยใช้ยุทธวิธีก่อการร้ายในรูปแบบต่าง ๆ เพื่อสร้างความหวาดกลัวให้เกิดขึ้น ดังจะเห็นได้จากการโจมตีบริษัท Frankin Baker สัญชาติอเมริกัน ในเดือนมิถุนายน ค.ศ. 1992 พร้อมทั้งลักพาตัวผู้จัดการชาวฟิลิปปินและปล่อยตัวในเวลาต่อมา การทำร้ายนักธุรกิจชาวจีน-ฟิลิปปินเยานธุรกิจในกรุงมะนิลา ในเดือนกรกฎาคม ค.ศ. 1992 ส่งผลให้นักธุรกิจคนดังกล่าวเสียชีวิต ขณะที่ภรรยาที่โดยสารอยู่ในรถได้รับบาดเจ็บ การสังหารนักธรณีวิทยาชาวแคนาดาขณะนั่งเฮลิคอปเตอร์ของบริษัท Arimco Mining Corporation จำกัด ในเดือนมิถุนายน ค.ศ. 1996 ใกล้เมืองดิดิปีโอ (Didipio) ในจังหวัด Nueva Ecija การโจมตีคณะแพทย์ด้วยระเบิดและอาวุธปืนในเมืองซานโต รามอส (Santo Ramos) จังหวัด Davao del Norte ในเดือนตุลาคม ค.ศ. 2000 ส่งผลให้มีผู้เสียชีวิต 9 คนและบาดเจ็บ 15 คน การโจมตีเครือข่ายสัญญาณโทรศัพท์ของบริษัท Islacom รวมทั้งทำลายอุปกรณ์การสื่อสารในเดือนธันวาคม ค.ศ. 2000 ทั้ง ๆ ที่ช่วงเวลาดังกล่าวอยู่ระหว่างการประกาศหยุดยิงของรัฐบาล การลอบสังหารออสการ์ โกเมซ ทอร์รอลบ้า (Oscar Gomez Torralba) ผู้สมัครรับเลือกตั้งในตำแหน่งนายกเทศมนตรีในเดือนเมษายน ค.ศ. 2001 ในเมืองลา ปาซ จังหวัดอากูซัน เดล ซูร์ (Agusan del Sur) การลอบสังหารเฮอร์มินิโอ รีฟ (Herminio Ryes) ผู้กำกับตำรวจจังหวัด ในเดือนเมษายน ค.ศ. 2001 ในหมู่บ้านโลเรโต (Loreto) จังหวัด Agusan del Sur การสังหารสมาชิกวุฒิสภามาร์เซีย ปันซาลัน จูเนียร์ (Marcia Punzalan, Jr.) พร้อมเจ้าหน้าที่คุ้มกัน 2 คนในเดือนพฤษภาคม ค.ศ. 2001 ระหว่างการรณรงค์หาเสียงให้ภรรยาของตน ตลอดจนการสังหารสมาชิกวุฒิสภาโรดอล์ฟ อากินันโด (Rodolfo Aguinaldo) ในเดือนมิถุนายน ค.ศ. 2001¹²⁴ ที่สำคัญ เหตุการณ์สังหารสมาชิกวุฒิสภาทั้งสองเหตุการณ์ข้างต้นยังส่งผลให้การเจรจาระหว่าง

¹²³ Project Ploughshares, "Armed Conflict Report: Philippines-CPP/NPA (1969 – First Combat Deaths)," January 2006 Available from: <http://www.ploughshares.ca/libraries/ACRText/ACR-PhilippinesN.html>; INTERNET.

¹²⁴ Memorial Institute for the Prevention of Terrorism, "Terrorism Knowledge Base" Available from: <http://www.tkb.org/Home.jsp>; INTERNET.

รัฐบาลกับพรรค CPP/กองกำลัง NPA/แนวร่วม NDF ต้องหยุดชะงักลง ซึ่งจะกล่าวรายละเอียดต
ในภายหลัง

สำหรับขบวนการแบ่งแยกดินแดนอย่างขบวนการ MNLF ในยุคหลังสงครามเย็น พบว่า ในระหว่างที่รัฐบาลประธานาธิบดี Ramos พยายามเจรจาสันติภาพกับขบวนการ MNLF อย่างแข็งขันนั้น MNLF กลับดำเนินยุทธวิธีก่อการร้ายที่มุ่งโจมตีผู้บริสุทธิ์และพลเรือน รวมทั้งเป้าหมายอ่อน (Soft Target) มากขึ้น เช่น การทำลายเครื่องมืออุปกรณ์โครงการสร้างถนนของ บริษัทชาวอเมริกันในเดือนเมษายน ค.ศ. 1993 นอกจากนี้ ภายหลังจากการบรรลุข้อตกลงสันติภาพ ระหว่างรัฐบาลฟิลิปปินส์กับขบวนการ MNLF ในปี ค.ศ. 1996 ยังปรากฏว่า อดีตสมาชิกขบวนการ MNLF คงปฏิบัติการก่อการร้ายอย่างต่อเนื่อง ไม่ว่าจะเป็นการลักพาตัวพระชาวไอร์แลนด์และพระชาวเบลเยียม ในเดือนตุลาคม และพฤศจิกายน ค.ศ. 1997 ตามลำดับ ซึ่งยอมปล่อยตัวประกันในเวลาต่อมาหลังจากที่รัฐบาลสัญญาว่าจะจ่ายชดเชยส่วนที่เหลือให้¹²⁵

ในเวลาเดียวกับยุคหลังสงครามเย็น โดยเฉพาะภายหลังจากการบรรลุข้อตกลง ระหว่างรัฐบาลกับขบวนการ MNLF ในปี ค.ศ. 1996 ซึ่งปรากฏผลไม่เป็นที่น่าพอใจเท่าใดนัก ขบวนการ MILF เริ่มปฏิบัติการความรุนแรงในการโจมตีกองกำลังของรัฐบาล รวมทั้งทำร้ายผู้บริสุทธิ์หรือผู้ที่ไม่ยอมให้ความร่วมมือกับขบวนการอย่างเห็นได้ชัด โดยใช้วิธีเดียวกับ MNLF และกองกำลัง NPA คือ การใช้วิธีจรรยา (Hit and Run) โดยไม่เน้นการใช้ความรุนแรงต่อเป้าหมายที่เป็นผู้บริสุทธิ์ พลเรือน และบุคคลที่มีได้อยู่ระหว่างการรบ (Noncombatant) อันแตกต่างไปจากการปฏิบัติการก่อความรุนแรงของกลุ่ม Abu Sayyaf ด้วยเหตุนี้ เหล่าสมาชิกขบวนการ MILF จึงเชื่อว่าภาพลักษณ์ของตนก็คือ นักรบภายใต้กองกำลังทหารปฏิวัติ (Revolutionary Military Force) มิใช่ผู้ก่อการร้าย (Terrorist)¹²⁶

โดยแท้จริงแล้ว ขบวนการ MILF มีภาพลักษณ์ของความเป็นผู้ก่อการร้ายด้วยเช่นกัน ซึ่งเป็นผลจากการใช้ความรุนแรงอย่างต่อเนื่องนับตั้งแต่ปี ค.ศ. 1998 โดยมุ่งเป้าหมายไปที่ชุมชนของชาวคริสต์ฟิลิปปินส์ พนักงานบริษัทที่ไม่ยอมจ่าย “ภาษีปฏิวัติ (Revolutionary Tax)”

¹²⁵ Ibid.

¹²⁶ Peter Chalk, "Separatism and Southeast Asia: The Islamic Factor in Southern Thailand, Mindanao, and Aceh,"

และเจ้าหน้าที่ของรัฐในท้องถิ่น ดังจะเห็นได้จากการลักพาตัวมิชชันนารีชาวอิตาลีจากเกาะมินดาเนาในเดือนกันยายน ค.ศ. 1998 และถูกปล่อยตัวหลังจากนั้น 68 วันโดยที่ขบวนการไม่ได้รับเงินค่าไถ่ การจับตัวนักเรียนระดับประถมศึกษากว่า 500 คนและครูกว่า 70 คนจากโรงเรียน The Capinpilan Central Elementary School เป็นตัวประกันในวันที่ 28 มกราคม ค.ศ. 1999 การจับชาวจีน 3 คนเป็นตัวประกันเพื่อเรียกค่าไถ่ในเดือนสิงหาคม ค.ศ. 2001 จนส่งผลให้ชาวจีนต้องเสียชีวิตระหว่างปฏิบัติการทหารเพื่อช่วยเหลือตัวประกัน การลักพาตัวผู้บริสุทธิ์ 5 คนในเดือนสิงหาคม ค.ศ. 2001 โดยเป็นนักธุรกิจชาวจีน 4 คนและชาวฟิลิปปิน 1 คน ทั้งนี้ นักธุรกิจชาวจีน 2 คนแรกถูกยิงเสียชีวิตระหว่างการปะทะกันของกองกำลังรัฐบาลและขบวนการ MILF ชาวจีนคนที่ 3 ได้รับบาดเจ็บระหว่างปฏิบัติการช่วยเหลือตัวประกัน ส่วนชาวจีนและชาวฟิลิปปินที่เหลือยังถูกจับเป็นตัวประกัน เหตุการณ์สำคัญที่ทำให้ภาพลักษณ์ของขบวนการ MILF เป็นผู้ก่อการร้ายอย่างเต็มตัวเกิดขึ้นในเดือนพฤษภาคม ค.ศ. 2000 เมื่อสมาชิกขบวนการ MILF ปฏิบัติการลักพาตัวผู้โดยสารรถประจำทางกว่า 70 คนบนเกาะมินดาเนา พร้อมทั้งปฏิบัติการยิงและวางระเบิดหลายจุดในจังหวัด Cotabato, Zamboanga del Sur และ Maguindanao

นอกจากนี้ ทางฟิลิปปินส์ยังเชื่อว่าเหตุการณ์ความรุนแรงที่เกิดขึ้นในหลายพื้นที่น่าจะเป็นฝีมือของขบวนการ MILF แม้ว่าจะได้รับการปฏิเสธจากขบวนการ MILF ก็ตาม เช่น การลอบวางระเบิดบริเวณตลาดทางตอนใต้ของฟิลิปปินส์ในวันที่ 16 กรกฎาคม ค.ศ. 2000 ส่งผลให้มีผู้เสียชีวิต 2 คนและบาดเจ็บกว่า 33 คน การลอบวางระเบิดบริเวณทางเข้าของสถานีวิทยุ ABS-CN ในเมืองปากาเดียน (Pagadian) ในวันที่ 14 กันยายน ค.ศ. 2000 ส่งผลให้ทรัพย์สินบางส่วนเสียหาย เหตุระเบิดในจังหวัด Cotabato ในวันที่ 7 ธันวาคม ค.ศ. 2000 อันรวมถึงเหตุระเบิดที่สถานีวิทยุ DXMS ของชาวคริสต์นิกายคาทอลิก ซึ่งถูกโจมตีด้วยเครื่องยิงระเบิดอีกครั้งในวันที่ 11 ธันวาคม ส่งผลให้บ้านพักของเจ้าหน้าที่ได้รับความเสียหาย แม้คนร้ายจะพุ่งเป้าไปที่เสารับ-ส่งสัญญาณวิทยุก็ตาม การลอบวางระเบิดโรงพยาบาลในจังหวัด Cotabato ในวันที่ 19 ธันวาคม ค.ศ. 2000 โดยไม่มีผู้ใดได้รับบาดเจ็บ ขณะที่ทรัพย์สินของโรงพยาบาลได้รับความเสียหาย ตลอดจนการทำร้ายผู้ว่าการจังหวัดมากินดาเนา (Governor of Maguindanao) ในวันที่ 2 กันยายน ค.ศ. 2001 ส่งผลให้เจ้าหน้าที่คุ้มกันได้รับบาดเจ็บ 7 คน

อย่างไรก็ตาม สิ่งที่น่าสนใจที่เกิดขึ้นในกรณีของขบวนการ MILF ก็คือ ความพยายามรักษาภาพลักษณ์ของความเป็นนักรบมากกว่าที่จะเป็นผู้ก่อการร้ายซึ่งในสายตาของ

ขบวนการ MILF ก็คือ กลุ่ม Abu Sayyaf ดังจะเห็นได้ในหลายเหตุการณ์ซึ่งนอกจากขบวนการ MILF จะปฏิเสธความรับผิดชอบหรือความเกี่ยวข้องกับเหตุการณ์รุนแรงที่เกิดขึ้นแล้ว ขบวนการ MILF ยังกล่าวโทษกลุ่ม Abu Sayyaf ว่าเป็นกลุ่มที่อยู่เบื้องหลังเหตุการณ์รุนแรงที่เกิดขึ้น เช่น เหตุการณ์ระเบิด 6 จุดในกรุงมะนิลาในวันที่ 30 ธันวาคม ค.ศ. 2000 ส่งผลให้มีผู้เสียชีวิต 22 คน และบาดเจ็บกว่า 100 คน¹²⁷

ขณะที่ขบวนการ MILF พยายามรักษาภาพลักษณ์ของตนอย่างมากในฐานะที่เป็นนักรบ ทั้ง ๆ ที่ในอีกด้านหนึ่งกลับปฏิบัติการความรุนแรงที่ไม่ต่างจากผู้ก่อการร้ายนั้น กลุ่ม Abu Sayyaf กลับมุ่งปฏิบัติการความรุนแรงโดยไม่สนใจที่จะรักษาภาพลักษณ์ของตนแต่อย่างใด เนื่องจากการยึดแนวคิดอิสลามหัวรุนแรง (Islamic Extremism) นั้น ทำให้กลุ่ม Abu Sayyaf พุ่งเป้าหมายในการโจมตีไปที่บุคคลที่มีเชื้อชาวมุสลิม (Non-Muslim Target) เป็นสำคัญ ดังจะเห็นได้จากการลอบวางระเบิดเรือ M/V Doulos ซึ่งเป็นเรือนานาชาติของชาวคริสต์มิชชันนารีทั่วโลก ในเมือง Zamboanga ราวเดือนสิงหาคม ค.ศ. 1991 โดยภายหลังเหตุระเบิดดังกล่าว กลุ่ม Abu Sayyaf ได้ออกมาอ้างความรับผิดชอบและชี้ให้เห็นถึงความสำเร็จของกลุ่มในการใช้ความรุนแรงเพื่อต่อต้านชาวคริสต์บนเกาะมินดาเนาด้วยวิธีต่าง ๆ เช่น การวางระเบิด การลักพาตัว การลอบโจมตี รวมทั้งการทำลายล้างสถานที่หรือทรัพย์สินต่าง ๆ นอกจากนี้ ในปี ค.ศ. 1993 กลุ่ม Abu Sayyaf ยังลอบวางระเบิดโบสถ์ The San Pedro Cathedral ซึ่งเป็นโบสถ์คริสต์ศาสนาในเมือง Davao ส่งผลให้มีผู้เสียชีวิต 7 คนและบาดเจ็บกว่า 130 คน ต่อมาในปี ค.ศ. 1994 กลุ่ม Abu Sayyaf ยังดักรุมโจมตีรถประจำทางในจังหวัด Basilan พร้อมทั้งสังหารหมู่ชาวคริสต์ฟิลิปปินส์ในรถคันดังกล่าวรวม 45 คน และในปี ค.ศ. 1999 เข้าลอบวางระเบิดในจังหวัดโจโล ส่งผลให้มีผู้เสียชีวิต 11 คนและบาดเจ็บกว่า 70 คน รวมถึงการลอบวางระเบิดเรือข้ามฟากระหว่างเกาะในเดือนกุมภาพันธ์ ค.ศ. 2000 ส่งผลให้มีผู้เสียชีวิตกว่า 45 คน¹²⁸ อย่างไรก็ตาม สำหรับรัฐบาลฟิลิปปินส์แล้ว ปฏิบัติการก่อการร้ายของกลุ่ม Abu Sayyaf ที่ถือว่าการทำลายล้างมากที่สุดเกิดขึ้นใน

¹²⁷ Memorial Institute for the Prevention of Terrorism, "Terrorism Knowledge Base" Available from: <http://www.tkb.org/Home.jsp>; INTERNET.

¹²⁸ Peter Chalk, "Separatism and Southeast Asia: The Islamic Factor in Southern Thailand, Mindanao, and Aceh," *Studies in Conflict & Terrorism* 24: 249.

เดือนเมษายน ค.ศ. 1995 ในเมืองอิพิล (Ipil) จังหวัดแซมโบแองก้า เดล ซูร์ (Zamboanga del Sur) ส่งผลให้มีผู้เสียชีวิต 68 คน บาดเจ็บ 114 คน และทรัพย์สินเสียหายกว่า 500 ล้านดอลลาร์¹²⁹

นอกจากนี้ เหตุการณ์สำคัญที่ส่งผลให้กลุ่ม Abu Sayyaf เป็นที่รู้จักอย่างกว้างขวางในประชาคมระหว่างประเทศ ก็คือ เหตุการณ์โจมตีรีสอร์ทแห่งหนึ่งบนเกาะซาบาหลีของมาเลเซีย ในเดือนเมษายน ค.ศ. 2000 พร้อมทั้งลักพาตัวนักท่องเที่ยว 21 คน ทั้งที่เป็นชาวมาเลเซีย ฝรั่งเศส เยอรมัน ฟินแลนด์ และแอฟริกาใต้ ตามมาด้วยการลักพาตัวนักข่าวชาวฝรั่งเศส 3 คนในเดือนกรกฎาคม ค.ศ. 2000 ซึ่งต่อมา Abu Sayyaf ได้ปล่อยตัวประกันหลังจากที่ได้รับเงินค่าไถ่จากรัฐบาลของประเทศต่าง ๆ ในยุโรปผ่านรัฐบาลลิเบียที่คาดว่าจะมีจำนวนเงินอยู่ระหว่าง 10-25 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ

ความสำเร็จในการลักพาตัวเรียกค่าไถ่จนได้รับเงินจำนวนมหาศาลนั้น ส่งผลให้กลุ่ม Abu Sayyaf ใช้เงินจำนวนดังกล่าวในการแสวงหาสมาชิกเพิ่มเติมจนทำให้กลุ่มมีสมาชิกถึงเกือบ 1,000 คน รวมทั้งจัดซื้ออุปกรณ์เครื่องมือสื่อสารและเรือความเร็วสูงและยังส่งผลให้กลุ่ม Abu Sayyaf ภายใต้การบังคับบัญชาของ Khaddafy Janjalani ปฏิบัติการลักพาตัวนักท่องเที่ยวอีกครั้งในวันที่ 27 พฤษภาคม ค.ศ. 2000 ณ รีสอร์ทแห่งหนึ่งบนเกาะ Palawan ของฟิลิปปินส์ ปฏิบัติการลักพาตัวในครั้งนี้ กลุ่ม Abu Sayyaf สามารถลักพาตัวนักท่องเที่ยวได้กว่า 20 คน รวมถึงชาวอเมริกันไปยังเกาะ Basilan อันเป็นฐานที่มั่นของกลุ่ม และต่อมาในเดือนมิถุนายน ค.ศ. 2000 กลุ่ม Abu Sayyaf ประกาศว่าได้สังหารตัวประกันชาวอเมริกัน 1 คนด้วยการตัดศีรษะ อย่างไรก็ตาม ตัวประกันส่วนใหญ่ได้ถูกปล่อยตัวในเวลาต่อมาหลังจากที่กลุ่ม Abu Sayyaf ได้รับเงินค่าไถ่ที่คาดว่าจะสูงถึง 1 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ ต่อคน¹³⁰

จะเห็นว่า โครงสร้างและบริบทการเมืองระหว่างประเทศในยุคหลังสงครามเย็น นอกจากจะมีได้ทำให้ปัญหาการก่อการร้ายในฟิลิปปินส์หมดไปแล้ว ฟิลิปปินส์ยังต้องเผชิญกับขบวนการก่อการร้ายและปฏิบัติการก่อการร้ายที่มีแนวโน้ม

¹²⁹ Rommel C. Banlaoi, "Local Government Response Against Terrorist Threats in the Philippines: Issues and Prospects," Paper Presented at the 12th Conference of the East and Southeast Asian Network for Better Local Governments, 2-4 December 2004, The Rendezvous Hotel, Singapore.

¹³⁰ Larry Niksch, "Abu Sayyaf: Target of Philippine-U.S. Anti-Terrorism Cooperation," CRS Report for Congress[Online] 25 January 2002 Available from: <http://fpc.state.gov/documents/organization/8046.pdf>; INTERNET.

รุนแรงและโหดเหี้ยมมากขึ้น โดยเฉพาะกรณีกลุ่ม Abu Sayyaf ซึ่งนอกจากจะปฏิบัติการก่อการร้ายที่บั่นทอนเสถียรภาพและความมั่นคงของรัฐบาล รวมทั้งส่งผลกระทบต่อชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนชาวฟิลิปปินส์แล้ว ยังมุ่งทำร้ายและลักพาตัวชาวต่างชาติ โดยเฉพาะชาวตะวันตกอีกด้วย

4.3.3 การตอบโต้ของรัฐฟิลิปปินส์ต่อปัญหาการก่อการร้ายในยุคหลังสงครามเย็น

การตอบโต้ของรัฐบาลฟิลิปปินส์ต่อปัญหาการก่อการร้ายภายใต้โครงสร้างและบริบทระหว่างประเทศในยุคหลังสงครามเย็นที่ผลักดันให้ฟิลิปปินส์จำต้องพึ่งตนเองในด้านความมั่นคง พร้อม ๆ กับการสร้างความมั่นคงด้วยการพัฒนาเศรษฐกิจของตนให้มากขึ้นนั้น เป็นปัจจัยสำคัญที่ส่งผลให้รัฐบาลฟิลิปปินส์ โดยเฉพาะในสมัยประธานาธิบดี Ramos พยายามดำเนินนโยบายสันติวิธีในการแก้ปัญหาการก่อการร้ายที่เกิดขึ้นภายในประเทศมากกว่าการมุ่งใช้กำลังทหารปราบปราม ซึ่งปรากฏชัดเจนจากการใช้เวลาส่วนใหญ่ไปกับความพยายามในการเจรจากับกลุ่มและขบวนการต่าง ๆ ที่เป็นภัยคุกคามต่อความมั่นคงของประเทศ ไม่ว่าจะเป็นขบวนการ MNLF ขบวนการ MILF รวมทั้งขบวนการคอมมิวนิสต์ที่ยังคงไม่จางหายไปจากบริบทระหว่างประเทศที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างพรรค CPP/กองกำลัง NPA/แนวร่วม NDF (National Democratic Front) โดยหวังว่าการเจรจาดังกล่าวจะนำไปการยุติความขัดแย้งที่เกิดขึ้นอย่างรุนแรงตั้งแต่สมัยประธานาธิบดี Marcos

ประธานาธิบดี Ramos ได้วางพื้นฐานในการเจรจาสันติภาพกับขบวนการคอมมิวนิสต์และขบวนการแบ่งแยกดินแดนด้วยการกล่าวในโอกาสเข้าดำรงตำแหน่งประธานาธิบดีในเดือนมิถุนายน ค.ศ. 1992 โดยเรียกร้องให้สมาชิกขบวนการคอมมิวนิสต์และขบวนการแบ่งแยกดินแดนยุติการต่อสู้ด้วยอาวุธ อีกทั้งยังให้คำมั่นด้วยว่าจะทำงานร่วมกับสภาองเกรสฟิลิปปินส์เพื่อผลักดันให้มีการนิรโทษกรรมบุคคลเหล่านั้นให้หวนคืนสู่สังคม ดังปรากฏจากการบังคับใช้พระราชบัญญัติสาธารณรัฐที่ 1700 (Republic Act 1700) โดยให้พรรค CPP และองค์กรที่เกี่ยวข้องเป็นพรรคที่ถูกต้องตามกฎหมายเพื่อให้สามารถเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองได้อย่างอิสระและเปิดเผย รวมทั้งคำประกาศที่ 10 (Proclamation No.10) เพื่อนิรโทษกรรมให้แก่สมาชิกขบวนการคอมมิวนิสต์และขบวนการแบ่งแยกดินแดนที่ต้องการมอบตัวต่อทางการและกลับไปดำรงชีวิตในสังคมตามปกติ ซึ่งประธานาธิบดี Ramos ถือว่ามาตรการทั้งสอง

ข้างต้นเป็นพื้นฐานสำคัญของรัฐบาลฟิลิปปินส์ในการดำเนินนโยบายเจรจาเพื่อยุติความขัดแย้งที่เกิดขึ้น¹³¹

นอกจากนั้น Ramos ยังได้จัดตั้งคณะกรรมการเอกภาพแห่งชาติ (National Unification Commission: NUC) เพื่อทำหน้าที่เสนอแนะต่อประธานาธิบดีเกี่ยวกับการเจรจาสันติภาพ ทั้งยังเป็นหน่วยประสานการทำงานของส่วนราชการทุกหน่วยในการแก้ไขและยุติปัญหาที่เกิดขึ้น โดยมีสภาที่ปรึกษาเป็นผู้ให้คำแนะนำ อันประกอบด้วยอดีตรัฐมนตรี Macapagal อดีตนายกรัฐมนตรี CPP เดิมอย่าง Jesus Lava อดีตนายกรัฐมนตรี Huk อย่าง Luis Taruc เป็นต้น¹³² ดังจะเห็นได้จากรายงานของคณะกรรมการ NUC ที่ชื่อว่า “การดำเนินการกระบวนการสันติภาพที่รอบด้าน (The Pursuit of A Comprehensive Peace Process)” ซึ่งเสนอต่อประธานาธิบดี Ramos ในเดือนกรกฎาคม ค.ศ. 1993 อันนำไปสู่การออกคำสั่งฝ่ายบริหารที่ 125 (Executive Order No.125) ที่ชื่อว่า “การนิยามแนวทางและโครงสร้างการบริหารของรัฐบาลเกี่ยวกับความพยายามบรรลุสันติภาพอย่างรอบด้าน (Defining the Approach and Administrative Structure for the Government's Comprehensive Peace Efforts)” อันประกอบด้วย 6 แนวทางหลักที่สำคัญในการบรรลุสันติภาพ (Six Paths to Peace) ได้แก่

แนวทางที่ 1 การปฏิรูปเพื่อระงับเหตุอันเป็นรากเหง้าของความขัดแย้งที่เกิดขึ้น โดยมุ่งเน้นกลไกปฏิรูปเศรษฐกิจและสังคม

แนวทางที่ 2 การสร้างฉันทามติและการสร้างเสริมความเข้มแข็งเพื่อสันติภาพทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่นเพื่อกำหนดวาระการพัฒนาและการยุติความขัดแย้งที่เกิดขึ้น โดยให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการกระบวนการสันติภาพ โดยเฉพาะการพัฒนาในโครงการใหญ่ ๆ

แนวทางที่ 3 การเจรจาสันติภาพกับฝ่ายต่อต้านรัฐบาล โดยมุ่งการเจรจากับขบวนการต่าง ๆ ไปพร้อม ๆ กัน ทั้งนี้เพื่อให้ฝ่ายต่อต้านรัฐบาลได้มีโอกาสแสดงสาเหตุของปัญหาที่เกิดขึ้น รวมทั้งยุติการต่อสู้ด้วยอาวุธ

แนวทางที่ 4 การสมานฉันท์ การบูรณภาพ และการฟื้นฟู ด้วยการให้หลักประกันความมั่นคงและปลอดภัยแก่สมาชิกขบวนการต่อต้านรัฐบาลที่ยอมมอบตัวและ

¹³¹ Fidel V. Ramos, *Break not the Peace: The Story of the GRP-MNLF Peace Negotiations 1992-1996* (Philippines: The Friends of Steady Eddie, 1996), p. 137.

¹³² *Ibid.*, p. 138.

ต้องการหวนคืนสู่สังคม ไม่ว่าจะเป็นการให้ความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจ การใช้ชีวิตในสังคมอย่างปกติสุข รวมทั้งการฟื้นฟูสภาพจิตใจ

แนวทางที่ 5 การจัดการความขัดแย้งและการคุ้มครองบุคคลที่ถูกจับกุมตัวระหว่างการต่อสู้ด้วยอาวุธ ด้วยการให้ความสำคัญกับสิทธิมนุษยชนและการส่งเสริมการศึกษา ด้านสิทธิมนุษยชนให้แก่เจ้าหน้าที่ทหารและตำรวจ

แนวทางที่ 6 การสร้างบรรยากาศเชิงบวกในการบรรลุสันติภาพ ซึ่งได้แก่ การสร้างความเชื่อมั่น (Confidence-Building) ระหว่างรัฐบาลกับฝ่ายต่อต้านรัฐบาล รวมทั้งการรณรงค์ประชาสัมพันธ์เกี่ยวกับสันติภาพและการใช้สันติวิธีในการแก้ไขความขัดแย้งที่เกิดขึ้น¹³³

แนวทางหลักทั้ง 6 ประการข้างต้นได้รับการปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรมในกรณีความพยายามของรัฐบาลในการเจรจากับขบวนการ MNLF เพื่อยุติปัญหาความขัดแย้งที่เกิดขึ้นในบริเวณหมู่เกาะมินดาเนาและซูลู โดยเริ่มจากการเดินทางไปยังประเทศลิเบียของประธานาธิบดี Ramos ในเดือนกุมภาพันธ์ ค.ศ. 1992 เพื่อขอรับการสนับสนุนจากประธานาธิบดี Muammar Khaddafy แห่งลิเบีย ซึ่ง Khaddafy ได้ตอบรับเป็นอย่างดี ทั้ง ๆ ที่ในขณะนั้นประธานาธิบดี Ramos ยังมีฐานะเป็นเพียงผู้สมัครรับเลือกตั้งเพื่อเข้าชิงตำแหน่งประธานาธิบดีเท่านั้น นอกจากนี้ ความพยายามในการเจรจาเบื้องต้น (Exploratory Talk) ระหว่างผู้แทนรัฐบาลฟิลิปปินส์กับผู้แทนขบวนการ MNLF ซึ่งจัดขึ้น 2 ครั้งในเดือนตุลาคม ค.ศ. 1992 ณ กรุงทริโปลี (Tripoli) ประเทศลิเบีย และเดือนสิงหาคม ค.ศ. 1993 ณ ทำเนียบประธานาธิบดีคิปานัส (Cipanas) ของประธานาธิบดีซูฮาร์โต (Suharto) แห่งอินโดนีเซีย ตามลำดับ ยังส่งผลให้ขบวนการ MNLF ตอบรับที่จะเข้าร่วมประชุมเจรจากับรัฐบาลฟิลิปปินส์อย่างเป็นทางการ ซึ่งจัดขึ้น 4 ครั้งระหว่างเดือนตุลาคม ค.ศ. 1993 – สิงหาคม ค.ศ. 1996 ณ ประเทศอินโดนีเซีย (โปรดดูตารางที่ 4-9 ประกอบ)

นอกจากการเจรจาเบื้องต้นและการเจรจาอย่างเป็นทางการข้างต้นแล้ว ยังมีการประชุมหารือของคณะกรรมการผสม (Mixed Committee) คณะกรรมการสนับสนุน (Support Committee) จำนวน 5 ชุดตามเงื่อนไขที่ระบุใน Tripoli Agreement ตลอดจนการประชุมคณะทำงานเฉพาะกิจว่าด้วยโครงสร้างและกลไกการปฏิบัติในช่วงเปลี่ยนผ่าน (Ad-Hoc Working

¹³³ Manuel T. Yan, "Peace Process," in *The Ramos Presidency and Administration: Record and Legacy (1992-1998)*, eds. Jose V. Abueva et. al. (Quezon City: University of the Philippines Diliman, 1998), pp. 144-153.

ตารางที่ 4-9 การประชุมเจรจาสันติภาพอย่างเป็นทางการระหว่างผู้แทนรัฐบาลฟิลิปปินส์กับ
ผู้แทนขบวนการ MNLF

| ครั้งที่ | ช่วงเวลา | สถานที่ | ผู้เข้าร่วมประชุม | ผลของการเจรจา |
|----------|--------------------------|-----------------------------|--|---|
| 1 | 25 ต.ค. – 7 พ.ย. 1993 | กรุงจาการ์ตา อินโดนีเซีย | - อาลี อาลาดัส (Ali Alatas) รมว. ต่างประเทศอินโดนีเซีย ประธาน การประชุม - ผู้แทนรัฐบาลฟิลิปปินส์ - ผู้แทนขบวนการ MNLF - ผู้แทนองค์การ OIC - ผู้แทนรัฐบาลลิเบีย | 1. การลงนามร่วมกันระหว่างรัฐบาลฟิลิปปินส์ กับขบวนการ MNLF ในข้อตกลงหยุดยิงชั่วคราว 2. การลงนามในบันทึกข้อตกลงว่าด้วยการจัดตั้ง คณะกรรมการผสม (Mixed Committee) ตามที่ ระบุไว้ใน Tripoli Agreement 3. การจัดตั้งคณะกรรมการสนับสนุน (Support Committee) 5 ชุด ซึ่งประกอบด้วยผู้เชี่ยวชาญ จากรัฐบาลฟิลิปปินส์และขบวนการ MNLF เพื่อ หารือร่วมกันเกี่ยวกับประเด็นที่ระบุไว้ใน Tripoli Agreement 4. การจัดตั้งคณะทำงานเฉพาะกิจว่าด้วย โครงสร้างและกลไกการปฏิบัติในช่วงเปลี่ยนผ่าน (Ad-Hoc Working Group on the Transitional Implementing Structure and Mechanisms) 5. การกำหนดสถานที่หารือในฟิลิปปินส์สำหรับ คณะกรรมการผสม คณะกรรมการสนับสนุน และคณะทำงานเฉพาะกิจ |
| 2 | 1 – 5 ก.ย. 1994 | กรุงจาการ์ตา อินโดนีเซีย | องค์ประกอบเดียวกับการประชุม เจรจาอย่างเป็นทางการในครั้งที่ 1 | การลงนามร่วมกันในข้อตกลงชั่วคราวจำนวน 43 ประเด็น |
| 3 | 28 พ.ย. – 2 ธ.ค. 1995 | กรุงจาการ์ตา อินโดนีเซีย | - ผู้แทนรัฐบาลฟิลิปปินส์ - ผู้แทนขบวนการ MNLF - ฯลฯ | การลงนามร่วมกันในข้อตกลงชั่วคราวเพิ่มเติม อีก 81 ประเด็น |
| 4 | 30 ส.ค. 1996 | กรุงจาการ์ตา อินโดนีเซีย | ประธานาธิบดี Suharto แห่ง อินโดนีเซีย เป็นประธานการ ประชุม | การบรรลุข้อตกลงระหว่างรัฐบาลฟิลิปปินส์กับ ขบวนการ MNLF (Government of the Republic of the Philippines – MNLF Peace Agreement) ซึ่งต่อมาได้มีการลงนามร่วมกันใน วันที่ 2 ก.ย. 1996 ณ ทำเนียบประธานาธิบดี มาลาคานัง (Malacanang) ของประธานาธิบดี Ramos |

ที่มา: Fidel V. Ramos, *Break not the Peace: The Story of the GRP-MNLF Peace
Negotiations 1992-1996* (Philippines: The Friends of Steady Eddie, 1996),
pp. 140-145.

Group on the Transitional Implementing Structure and Mechanisms) ซึ่งเป็นผลสืบเนื่องมาจากการเจรจาอย่างเป็นทางการ ครั้งที่ 1 โดยการประชุมคณะกรรมการฯ และคณะทำงานเฉพาะกิจฯ ดังกล่าวทั้งหมดจัดขึ้นในฟิลิปปินส์บริเวณหมู่เกาะมินดาเนาและกรุงมะนิลา

ความสำเร็จที่สำคัญประการหนึ่งระหว่างการเจรจาสันติภาพระหว่างรัฐบาลฟิลิปปินส์กับขบวนการ MNLF เกิดขึ้นในการประชุมคณะกรรมการผสม ครั้งที่ 8 ซึ่งจัดขึ้น ณ เมืองดาเวา (Davao City) ในเดือนมิถุนายน ค.ศ. 1996 โดยขบวนการ MNLF ได้ยอมรับข้อเสนอของรัฐบาลในการจัดตั้งเขตพิเศษว่าด้วยสันติภาพและการพัฒนาบริเวณฟิลิปปินส์ตอนใต้ (Special Zone on Peace and Development in Southern Philippines: SZOPAD) ซึ่งมีสาระสำคัญอยู่ที่การให้กองกำลังของขบวนการ MNLF กว่า 5,200 คนเข้าร่วมกับกองทัพฟิลิปปินส์ (Armed Forces of the Philippines: AFP) และกว่า 1,250 คนเข้าร่วมกับตำรวจแห่งชาติฟิลิปปินส์ (Philippine National Police: PNP)¹³⁴ ขณะเดียวกัน ยังมีการผ่านร่างกฎหมายเกี่ยวกับการแก้ไขเพิ่มเติมเกี่ยวกับการจัดตั้งเขตการปกครองตนเองในมุสลิมินดาเนา (Autonomous Region in Muslim Mindanao: ARMM) ตามพระราชบัญญัติสาธารณรัฐที่ 6734 (Republic Act No. 6734) เพื่อจัดตั้งเขตการปกครองตนเองทางตอนใต้ของฟิลิปปินส์ใหม่ โดยครอบคลุม 14 จังหวัด และ 9 เมืองที่ตั้งระบุไว้ใน Tripoli Agreement แต่ต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขของการทำประจําชาติเพื่อขอความเห็นชอบจากประชาชนที่อาศัยอยู่ในบริเวณดังกล่าวเสียก่อน

อย่างไรก็ดี หลังจากประชุมเจรจาสันติภาพอย่างเป็นทางการกว่า 4 ครั้ง ในที่สุดรัฐบาลฟิลิปปินส์และขบวนการ MNLF ก็สามารถบรรลุข้อตกลงสันติภาพระหว่างรัฐบาลฟิลิปปินส์กับขบวนการ MNLF (Government of the Republic of the Philippines [GRP] – MNLF Peace Agreement) และลงนามร่วมกันในวันที่ 2 กันยายน ค.ศ. 1996 ณ ทำเนียบประธานาธิบดีมาลาคันยัง (Malacanang) ในกรุงมะนิลา ระหว่างมานูเอล ยาน (Manuel Yan) หัวหน้าเจรจาฝ่ายรัฐบาลฟิลิปปินส์ Nur Misuari ผู้นำขบวนการ MNLF ฮามิด อัลกาบิด (Hamid Algabid)

¹³⁴ Ariel R. Caculitan, "Negotiating Peace with the Moro Islamic Liberation Front in the Southern Philippines," (Master's Thesis, Naval Post Graduate School, 2005), p. 27.

เลขาธิการองค์การ OIC และอาลี อาลาตัส (Ali Alatas) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศแห่งอินโดนีเซีย โดยมีประธานาธิบดี Ramos เป็นสักขีพยาน¹³⁵

ในส่วนของปฏิบัติให้เป็นไปตามข้อตกลง GRP-MNLF ข้างต้น คณะกรรมการตรวจสอบร่วม (Joint Monitoring Committee) ซึ่งประกอบด้วยผู้แทนจากรัฐบาลฟิลิปปินส์ ขบวนการ MNLF และผู้แทนจากสถานเอกอัครราชทูตอินโดนีเซียประจำฟิลิปปินส์ในนามขององค์การ OIC จะเป็นผู้ตรวจสอบ ส่วนการดำเนินการเกี่ยวกับโครงการพัฒนาต่าง ๆ ในพื้นที่เขต SZOPAD จะมีสภาฟิลิปปินส์ตอนใต้เพื่อสันติภาพและการพัฒนา (Southern Philippines Council for Peace and Development: SPCPD) เป็นกลไกควบคุมดูแล ที่สำคัญภายหลังการตั้งเขต SZOPAD องค์การระหว่างประเทศจำนวนมาก เช่น โครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ (United Nations Development Program: UNDP) ธนาคารโลก (World Bank) กองทุนการเงินระหว่างประเทศ (International Monetary Fund: IMF) ได้ให้ความช่วยเหลือโครงการพัฒนาต่าง ๆ กว่า 18,100 ล้านดอลลาร์ ในเขต SZOPAD โดยกว่าร้อยละ 50 ของโครงการทั้งหมดเป็นการลงทุนเกี่ยวกับสิ่งสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐาน ร้อยละ 32 เป็นการลงทุนเกี่ยวกับการพัฒนาอุตสาหกรรมเกษตร และร้อยละ 1 เป็นการลงทุนเกี่ยวกับการบริหารการพัฒนา ขณะเดียวกัน อดีตสมาชิกขบวนการ MNLF และครอบครัวกว่า 7,500 คน ยังได้รับการช่วยเหลือจากรัฐบาลด้วยงบประมาณกว่า 28 ล้านดอลลาร์¹³⁶

จากความสำเร็จที่ได้รับจากการเจรจากับขบวนการ MNLF จนนำไปสู่การยุติความขัดแย้งระหว่างรัฐบาลฟิลิปปินส์กับสมาชิกขบวนการ MNLF กว่า 25,000 คนนับตั้งแต่ปี ค.ศ. 1972 ผลักดันให้รัฐบาลประธานาธิบดี Ramos ดำเนินการเจรจากับฝ่ายต่อต้านรัฐบาลอื่น ๆ ที่เหลือ ไม่ว่าจะเป็นขบวนการ MILF หรือพรรค CPP/กองกำลัง NPA/แนวร่วม NDF กล่าวคือ ในส่วนของขบวนการ MILF นั้น ทั้งสองฝ่ายได้ตกลงจัดตั้งคณะกรรมการร่วมด้านวิชาการระหว่างรัฐบาลฟิลิปปินส์กับขบวนการ MILF (Joint Government of the Republic of the Philippines – MILF Technical Committee) และอนุกรรมการอีก 2 ชุด ได้แก่ อนุกรรมการว่าด้วยการยุติความ

¹³⁵ Ben Cal, *FVR Through the Years* (Quezon City: Philippine Academy for Continuing Education and Research, 1997), p. 165.

¹³⁶ Eleanor Dictaan-Bang-oa, "The Question of Peace in Mindanao, Southern Philippines," 2004, p. 160. Available from: http://www.undp.org/cso/resource/CSO_perspectives/beyondSG/chapter7.pdf; INTERNET.

เป็นปฏิบัติ (Subcommittee on Cessation of Hostilities) และอนุกรรมการว่าด้วยการจัดทำระเบียบวาระ (Subcommittee on Agenda Setting) จนนำไปสู่การบรรลุข้อตกลงทั่วไปเกี่ยวกับการยุติความเป็นปฏิปักษ์ร่วมกันในเดือนกรกฎาคม ค.ศ. 1997¹³⁷

อย่างไรก็ตาม ในระหว่างปี ค.ศ. 1996-2000 ซึ่งรัฐบาลฟิลิปปินส์และขบวนการ MILF ได้ลงนามในข้อตกลงร่วมกันกว่า 39 ฉบับ อันประกอบด้วยข้อตกลงว่าด้วยการปฏิบัติการเกี่ยวกับสัญญาการหยุดยิง 16 ฉบับ ข้อตกลงว่าด้วยการรื้อถอนการเจรจา 13 ฉบับ ข้อตกลงว่าด้วยการระงับการดำเนินงาน 6 ฉบับ และข้อตกลงว่าด้วยการตรวจสอบและรับรองค่ายฝึกทหารของขบวนการ MILF อีก 4 ฉบับ ปรากฏว่า ไม่มีข้อมติใดที่สามารถสนองตอบต่อข้อเรียกร้องของขบวนการ MILF ได้อย่างเป็นรูปธรรม โดยเฉพาะในปี ค.ศ. 1999 เมื่อ Salamat Hashim ยื่นกรณให้บรรจู่ประเด็นการแยกการปกครองออกจากฟิลิปปินส์เพื่อจัดตั้งสาธารณรัฐอิสลามลงในข้อตกลงสันติภาพ แต่ประธานาธิบดี Estrada กลับตอบไปว่า “ต้องข้ามศพไปก่อน”¹³⁸ นอกจากนี้ การที่รัฐบาลประธานาธิบดี Estrada ดำเนินนโยบายปราบปรามขบวนการ MILF โดยพยายามยึดพื้นที่ที่อยู่ภายใต้การควบคุมของขบวนการ MILF กลับคืนมา ดังจะเห็นได้จากการควบคุมค่ายทหารและค่ายบริหารของขบวนการ MILF กว่า 47 แห่งในปี ค.ศ. 2000 ยังส่งผลให้การเจรจาสันติภาพระหว่างรัฐบาลกับขบวนการ MILF ต้องสะดุดลง การต่อสู้ด้วยอาวุธของขบวนการ MILF ที่เปลี่ยนไปจากการต่อสู้แบบปกติ (Conventional) ไปเป็นแบบสงครามกองโจร (Guerrilla Warfare) รวมทั้งการประกาศของ Salamat Hashim ผู้นำขบวนการ MILF ในการทำสงครามเพื่อต่อต้านรัฐบาลฟิลิปปินส์ โดย Salamat Hashim ให้เหตุผลว่ารัฐบาลได้ละเมิดข้อตกลงหยุดยิงและข้อตกลงเกี่ยวกับการรับรองค่ายฝึกทหารของขบวนการ MILF¹³⁹

ความล้มเหลวในการเจรจาสันติภาพระหว่างกันข้างต้น นอกจากจะทำให้การจัดตั้งการปกครองตนเองส่วนภูมิภาค (Regional Autonomous Government) อันเนื่องมาจากพระราชบัญญัติสาธารณรัฐที่ 6734 (Republic Act No.6734) หรือที่เรียกว่า พระราชบัญญัติ

¹³⁷ Manuel T. Yan, “Peace Process,” in *The Ramos Presidency and Administration: Record and Legacy (1992-1998)*, eds. Jose V. Abueva et. al., pp. 150-151.

¹³⁸ Peter Chalk, “Separatism and Southeast Asia: The Islamic Factor in Southern Thailand, Mindanao, and Aceh,” *Studies in Conflict & Terrorism* 24: 252.

¹³⁹ United States Institute of Peace, “The Mindanao Peace Talks: Another Opportunity to Resolve the Moro Conflict in the Philippines,” *Special Report* No.131 (January 2005): 5-6.

บริหารเขตการปกครองตนเองในมุสลิมมินดาเนา (ARMM Organic Act) ซึ่งกำหนดให้มีการลงประชามติของประชาชนในจังหวัดในหมู่เกาะมินดาเนาและซูลูให้เสร็จสิ้นภายในปี ค.ศ. 1999 ต้องเลื่อนออกไปแล้ว ยังส่งผลให้การปะทะกันระหว่างกองทัพฟิลิปปินส์กับกองกำลังขบวนการ MILF เกิดขึ้นอีกครั้ง¹⁴⁰

ส่วนความพยายามในการเจรจากับพรรค CPP/กองกำลัง NPA/แนวร่วม NDF เกิดขึ้นในช่วงเวลาที่ใกล้เคียงกับขบวนการ MILF โดยทั้งสองฝ่ายได้หันมาหารือร่วมกันอย่างเป็นทางการอีกครั้งในเดือนมิถุนายน ค.ศ. 1996 ณ กรุงเฮก ประเทศเนเธอร์แลนด์ ตามมาด้วยการประชุมหารือระหว่างกันในเดือนกุมภาพันธ์-เมษายน กรกฎาคม-สิงหาคม และพฤศจิกายน ค.ศ. 1997 อย่างไรก็ตาม ผลสำเร็จของการเจรจาเกิดขึ้นในเดือนมีนาคม ค.ศ. 1998 เมื่อทั้งสองฝ่ายบรรลุข้อตกลงฉบับเต็มว่าด้วยการเคารพสิทธิมนุษยชนและกฎหมายด้านมนุษยธรรมระหว่างประเทศ (Comprehensive Agreement on Respect for Human Rights and International Humanitarian Law) ขณะที่ประเด็นในด้านการปฏิรูปเศรษฐกิจและสังคมซึ่งเป็นอีกประเด็นหนึ่งในการเจรจาระหว่างรัฐบาลกับพรรค CPP/กองกำลัง NPA/แนวร่วม NDF ถือเป็นภารกิจต่อไปในความพยายามเจรจาสันติภาพร่วมกัน อย่างไรก็ตาม การลงนามในข้อตกลงว่าด้วยการเยือนของกองกำลัง (Visiting Forces Agreement: VFA) ระหว่างฟิลิปปินส์และสหรัฐฯ ในเดือนกุมภาพันธ์ ค.ศ. 1998 ซึ่งอนุญาตให้กองทัพสหรัฐฯ เข้ามาฝึกปฏิบัติการทางทหารในฟิลิปปินส์นั้น ได้ส่งผลให้กระบวนการเจรจาสันติภาพระหว่างรัฐบาลฟิลิปปินส์กับพรรค CPP/กองกำลัง NPA/แนวร่วม NDF ต้องสะดุดลงเช่นกัน เนื่องจากพรรค CPP/กองกำลัง NPA/แนวร่วม NDF ได้ยื่นข้อเสนอว่า การเจรจาสันติภาพระหว่างกันจะเกิดขึ้นอีกครั้งเมื่อวาระการดำรงตำแหน่งประธานาธิบดี Estrada สิ้นสุดลงในปี ค.ศ. 2004*

แม้ว่ารัฐบาลฟิลิปปินส์กับพรรค CPP/กองกำลัง NPA/แนวร่วม NDF จะหันมาเจรจาสันติภาพอีกครั้งในเดือนเมษายน ค.ศ. 2001 ณ กรุงออสโล ประเทศนอร์เวย์ โดยทั้งสอง

¹⁴⁰ Eleanor Dictaan-Bang-oa, "The Question of Peace in Mindanao, Southern Philippines," 2004, p. 158. Available from: http://www.undp.org/cso/resource/CSO_perspectives/beyondSG/chapter7.pdf; INTERNET.

* แต่การดำรงตำแหน่งประธานาธิบดีของ Joseph Estrada ต้องสิ้นสุดลงหลังถูกปลดจากตำแหน่งประธานาธิบดี (Impeachment) ในเดือนพฤศจิกายน ค.ศ. 2000 ในข้อหารับสินบนจากธุรกิจการพนันที่ผิดกฎหมายกว่า 400 ล้านเปโซ และการฉ้อราษฎร์บังหลวงเงินอุดหนุนของรัฐบาลเพื่อช่วยเหลือเกษตรกรที่ปลูกยาสูบกว่า 180 ล้านเปโซ

ฝ่ายหวังว่าจะสามารถบรรลุข้อตกลงระหว่างกันได้ภายใน 18 เดือน แต่ภายหลังจากเหตุการณ์สังหารสมาชิกวุฒิสภา 2 คนโดยสมาชิกกองกำลัง NPA ในเดือนพฤษภาคม และมีฎหมายน ค.ศ. 2001 ตามลำดับ ได้ส่งผลให้การเจรจาสันติภาพระหว่างสองฝ่ายต้องสะดุดลงอีกครั้ง¹⁴¹ เช่นเดียวกับกรณีการเจรจากับขบวนการ MILF

ส่วนกลุ่ม Abu Sayyaf รัฐบาลฟิลิปปินส์จัดให้เป็นกลุ่มก่อการร้ายอย่างเป็นทางการเพียงกลุ่มเดียว และไม่มีนโยบายในการเจรจาสันติภาพกับกลุ่มดังกล่าว¹⁴² ซึ่งส่วนนี้อาจเป็นเพราะการปฏิบัติการที่รุนแรงของกลุ่ม Abu Sayyaf มีลักษณะที่เป็นอาชญากรรมมากกว่า โดยเฉพาะปฏิบัติการลักพาตัวเพื่อเรียกค่าไถ่ อีกทั้งยังไม่มีแนวโน้มของความพยายามในการแบ่งแยกดินแดนเพื่อสถาปนารัฐอิสลามเทวนิยมในมินดาเนา (Islamic Theocratic State in Mindanao) ที่เป็นรูปธรรมแต่อย่างใด

ขณะที่รัฐบาลในสมัยประธานาธิบดี Ramos ต้องใช้เวลาส่วนใหญ่ในการเจรจาสันติภาพกับฝ่ายต่อต้านรัฐบาลกลุ่มต่าง ๆ (ยกเว้นกลุ่ม Abu Sayyaf) ซึ่งอาจกล่าวได้ว่าประสบความสำเร็จในระดับหนึ่งนั้น แต่ภายหลังจากปะทุขึ้นของเหตุการณ์ความรุนแรงที่เกิดขึ้นทั้งที่มาจากกองกำลัง NPA และขบวนการแบ่งแยกดินแดนอย่างขบวนการ MILF และกลุ่ม Abu Sayyaf ซึ่งเป็นผลมาจากความเปลี่ยนแปลงจากการพัฒนาความสัมพันธ์กับสหรัฐฯ (ในกรณีของกองกำลัง NPA) กับความพยายามมุ่งไปสู่เป้าหมายที่ตนต้องการโดยไม่ยอมประนีประนอมและหันไปใช้ความรุนแรงมากขึ้นอย่างเห็นได้ชัด (ในกรณีของขบวนการ MILF และกลุ่ม Abu Sayyaf) กลับส่งผลให้รัฐบาลประธานาธิบดี Estrada และรัฐบาลประธานาธิบดีกลอเรีย มาคาปากัล – อาร์โรโย (Gloria Macapagal-Arroyo) ไม่อาจสานต่อความพยายามในการเจรจาสันติภาพจากรัฐบาลสมัยประธานาธิบดี Ramos ได้อย่างเต็มที่นัก โดยเฉพาะในกรณีของกลุ่ม Abu Sayyaf

¹⁴¹ Project Ploughshares, "Armed Conflict Report: Philippines-CPP/NPA (1969 – First Combat Deaths)," January 2006 Available from: <http://www.ploughshares.ca/libraries/ACRText/ACR-PhilippinesN.html>; INTERNET; The Search for International Terrorist Entities, "Communist Party of the Philippines/New People's Army (CPP/NPA)," (n.d.) Available from: http://www.siteinstitute.org/bin/display_groupbackground.cgi?Category=Groups&ID=9; INTERNET.

¹⁴² Interview with General Jose T. Almonte, Former National Security Advisor and Director-General of the National Security Council of the Philippines, 2 June 2004; Interview with Lieutenant General Ediberto Adan, Deputy Chief of Staff, the Armed Forces of the Philippines, 3 June 2004.

ภายหลังเหตุการณ์ลักพาตัวนักท่องเที่ยวกาคริสต์ทบนเกาะซาบาห์ของมาเลเซีย และเกาะपालาวันของฟิลิปปินส์ในเดือนเมษายนและพฤษภาคม ค.ศ. 2000 ตามลำดับนั้น นอกจากจะส่งผลให้ประธานาธิบดี Estrada ตัดสินใจส่งกองกำลังของรัฐบาลกว่า 1,500 นายไปยังเกาะโจโลในเดือนกันยายน ค.ศ. 2000 เพื่อปฏิบัติการช่วยเหลือตัวประกันชาวต่างประเทศที่ถูกลักพาตัวไปในเดือนเมษายน ค.ศ. 2000 แล้ว ประธานาธิบดี Estrada ยังได้จัดทำคู่มือการบริหารจัดการภาวะวิกฤตของฟิลิปปินส์ (Philippine Crisis Management Manual) ในเดือนตุลาคม ค.ศ. 2000 รวมทั้งการปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมคู่มือข้างต้นดังปรากฏในคำสั่งบันทึกที่ 121 (Memorandum No. 121) ในเดือนพฤศจิกายน ค.ศ. 2000 ซึ่งแสดงท่าทีของรัฐบาลอย่างชัดเจนเกี่ยวกับปัญหาการก่อการร้าย โดยรัฐบาลฟิลิปปินส์มีทัศนะว่าการกระทำก่อการร้ายทุกรูปแบบไม่ว่าจะเป็นด้วยแรงจูงใจใดก็ตาม ถือเป็นอาชญากรรมทั้งสิ้น (Criminal Acts) ทั้งยังให้คำนิยาม “การก่อการร้าย” ว่าหมายถึง

“การข่มขู่หรือการจูงใจใช้ความรุนแรง หรือวิธีการทำลายล้างที่มุ่งโจมตีผู้บริสุทธิ์หรือผู้ที่มีได้อยู่ระหว่างการรบ ตลอดจนทรัพย์สินของประชาชนหรือรัฐบาลเพื่อสร้างอิทธิพลเหนือผู้คน โดยสร้างลักษณะของความหวาดกลัวที่มาจากกรขู่เข็ญ การข่มขู่ รวมทั้งการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมของบุคคลและกลุ่มภายใต้รูปแบบต่าง ๆ เช่น การจับตัวประกัน โจรสลัดหรือการทำลายล้าง การลอบสังหาร การคุกคาม การหลอกลวงตบตา การยิงและระเบิดโดยไม่แบ่งแยกเป้าหมาย”*

สาระสำคัญของคู่มือการบริหารจัดการดังกล่าวที่เกี่ยวข้องกับการก่อการร้ายนั้น แบ่งออกเป็น 2 ขั้นตอน ได้แก่ การรุก (Proactive) และการตอบโต้ (Reactive) โดยการรุกรุนั้น ประกอบด้วยการคาดคะเน (Predict) และการป้องกัน (Prevent) ความเป็นไปได้ของภาวะวิกฤต

* Terrorism as the “premeditated use or threatened use of violence or means of destruction perpetrated against innocent civilians or non-combatants, or against civilian and government properties, usually intended to influence an audience. Its purpose is to create a state of fear that will aid in extorting, coercing, intimidating, or causing individuals and groups to alter their behavior. Its methods, among others, are hostage taking, piracy or sabotage, assassination, threats, hoaxes, and indiscriminate bombing and shootings.” Cited in Security Council of the United Nations, “Philippine Action and Initiatives Against Domestic and International Terrorism: A Report in Compliance with Paragraph 6 of UN Security Council Resolution 1373 (2001),” Letter dated 27 December 2001 from the Chairman of the Security Council Committee established pursuant to Resolution 1373 (2001) concerning counter-terrorism addressed to the President of the Security Council, 27 December 2001.

พร้อม ๆ กับการเตรียมการ (Prepare) เมื่อเกิดภาวะวิกฤตขึ้น ส่วนการตอบโต้ (Reactive) จะเป็นการดำเนินงานตามแผนฉุกเฉิน (Contingency Plan)¹⁴³

แม้จะมีการเปลี่ยนแปลงตัวผู้นำในเดือนมกราคม ค.ศ. 2001 หลังจากประธานาธิบดี Estrada ถูกปลดจากตำแหน่ง แต่ประธานาธิบดี Arroyo ก็ยังคงใช้การปราบปรามทางทหารเพื่อจัดการกับกลุ่ม Abu Sayyaf เช่นกัน ดังจะเห็นได้จากการส่งกองกำลังรัฐบาลอีกกว่า 4,500 นายไปยังบาซิดันเพื่อปราบปรามกลุ่ม Abu Sayyaf ซึ่งในปี ค.ศ. 2000 คาดว่ามีสมาชิกราว 1,000 คน

4.4 การวิเคราะห์อิทธิพลของโครงสร้างและบริบทการเมืองระหว่างประเทศต่อการจัดการปัญหาการก่อการร้ายในยุคหลังสงครามเย็นภายใต้กรอบแนวคิด Waltzian Neorealism: เปรียบเทียบกรณีไทยและฟิลิปปินส์

การล่มสลายของสหภาพโซเวียตในปี ค.ศ. 1991 อันนำไปสู่การสิ้นสุดสงครามเย็นทำให้การจัดระเบียบ (Ordering Principle) โครงสร้างการเมืองระหว่างประเทศในยุคหลังสงครามเย็นต้องเปลี่ยนไปอีกครั้ง โดยสหรัฐฯ ได้กลายเป็นมหาอำนาจเดียวทั้งด้านการเมือง เศรษฐกิจ และการทหาร อย่างไรก็ตาม แม้การดำเนินนโยบายต่างประเทศของสหรัฐฯ ในยุคหลังสงครามเย็นภายใต้ “หลักการคลินตัน” จะมุ่งเสริมสร้างความมั่นคงและความมั่งคั่งด้วยการส่งเสริมระบบเศรษฐกิจเสรี อุดมการณ์ประชาธิปไตย และสิทธิมนุษยชนก็ตาม แต่สหรัฐฯ ให้ความสำคัญกับกิจการภายในของตนมากกว่า และจะเกี่ยวพันกับกิจการระหว่างประเทศในประเด็นเฉพาะที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ของสหรัฐฯ โดยตรงเท่านั้น

Waltzian Neorealism มีทัศนะว่า ระบบขั้วเดียวเป็นระบบที่ไร้เสถียรภาพมากที่สุด ซึ่งแม้ว่าสหรัฐฯ ในฐานะมหาอำนาจเดียวจะดำเนินบทบาทในลักษณะประนีประนอมและไม่ก้าวร้าว แต่ก็ได้เป็นหลักประกันสำหรับรัฐที่มีขีดความสามารถของลงมาหรือรัฐที่อ่อนแอกว่าว่าสหรัฐฯ จะยังแสดงบทบาทในลักษณะเช่นนั้นตลอดไป ความไม่แน่นอนของระบบการเมืองระหว่างประเทศในยุคหลังสงครามเย็นที่เกิดขึ้น จึงทำให้รัฐต่าง ๆ ภายใต้โครงสร้างการเมือง

¹⁴³ Francisco L. Tolin, Commodore, “The Response of the Philippine Government and the Role of AFP in Addressing Terrorism,” 4 November 2002 Available from: <http://www.ndcp.edu.ph/tokyopaper.htm>; INTERNET.

แผนภาพที่ 4-10 อิทธิพลของโครงสร้างและบริบทการเมืองระหว่างประเทศในยุคหลังสงครามเย็น
ที่มีต่อการจัดการปัญหาการก่อการร้ายของรัฐไทยและฟิลิปปินส์



ระหว่างประเทศแบบขั้วเดียวพยายามแสวงหาความมั่นคงและความอยู่รอดด้วยการเสริมสร้างขีด
ความสามารถของตนในด้านต่าง ๆ โดยเฉพาะการพัฒนาเศรษฐกิจเพื่อสร้างความมั่งคั่ง และการ
พัฒนาปรับปรุงการป้องกันประเทศเพื่อสร้างความมั่นคง

จากแผนภาพที่ 4-10 จะเห็นว่า โครงสร้างการเมืองระหว่างประเทศในยุคหลัง
สงครามเย็นที่มีสหรัฐฯ เป็นมหาอำนาจเดี่ยว และดำเนินนโยบายต่างประเทศ โดยยึด “หลักการ
คลินตัน” ที่หันมาสนใจกิจการภายในของตนมากขึ้น และเกี่ยวพันกับประเด็นปัญหา
ระหว่างประเทศเฉพาะที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ของตนโดยตรงนั้น เป็นปัจจัยสำคัญที่ผลักดันให้รัฐไทย
และฟิลิปปินส์ดำเนินนโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจและการป้องกันประเทศในลักษณะที่พึ่งตนเอง

(Self-Reliance) มากขึ้น ดังจะเห็นได้จากการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจแบบเสรีในกรณีของไทย หรือการประกาศยุทธศาสตร์ “ฟิลิปปินส์ 2000” ในกรณีของฟิลิปปินส์ ขณะเดียวกัน ประเทศไทยและฟิลิปปินส์ต่างพยายามปรับปรุงและพัฒนาขีดความสามารถด้านการทหารและการป้องกันประเทศเป็นลำดับ ซึ่งนอกจากจะเป็นผลมาจากภาวะ “หนีเสือปะจระเข้ทางความมั่นคง (Security Dilemma)” ที่ส่งผลให้ทั้งไทยและฟิลิปปินส์ไม่อาจวางใจและเชื่อถือใจเจตนาของประเทศอื่นในภูมิภาคที่เพิ่มค่าใช้จ่ายด้านการทหารอย่างต่อเนื่องแล้ว ยังเป็นเพราะการจำกัดบทบาทของสหรัฐฯ ในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ในยุคหลังสงครามเย็น โดยเฉพาะภายหลังการถอนทหารออกจากฐานทัพฟิลิปปินส์ในปี ค.ศ. 1992 ท่ามกลางประเด็นความมั่นคงที่ยังคุกรุ่นอยู่ เช่น ปัญหาข้อพิพาทดินแดนในหมู่เกาะทะเลจีนใต้ ปัญหาช่องแคบไต้หวัน ปัญหาข้อพิพาทดินแดนกับประเทศเพื่อนบ้าน ตลอดจนความตึงเครียดบนคาบสมุทรเกาหลี เป็นต้น

อย่างไรก็ดี แม้โครงสร้างการเมืองระหว่างประเทศในยุคหลังสงครามเย็น จะมีอิทธิพลต่อการพัฒนาเศรษฐกิจ รวมทั้งการพัฒนาปรับปรุงการทหารและการป้องกันประเทศของประเทศไทยและฟิลิปปินส์อย่างเห็นได้ชัด แต่โครงสร้างและบริบทการเมืองระหว่างประเทศในยุคหลังสงครามเย็นที่เปลี่ยนไปนั้นกลับมิได้เอื้อให้ปัญหาการก่อการร้ายในไทยและฟิลิปปินส์หมดไปแต่อย่างใด เพราะรัฐไทยยังต้องเผชิญกับปัญหาการก่อการร้ายแบ่งแยกดินแดน ขณะที่รัฐฟิลิปปินส์ยังต้องเผชิญกับปัญหาการก่อการร้ายแบ่งแยกดินแดน และการก่อการร้ายคอมมิวนิสต์เช่นเดียวกับในยุคสงครามเย็น

ในกรณีของประเทศไทยนั้น ปรากฏชัดเจนว่า โครงสร้างและบริบทการเมืองระหว่างประเทศในยุคสงครามเย็นมีอิทธิพลค่อนข้างมากกับการกำเนิดและพัฒนาความรุนแรงของการก่อการร้ายคอมมิวนิสต์ โดย พคท. ซึ่งมีจีนเป็นผู้สนับสนุนหลัก ซึ่งเมื่อบริบทการเมืองระหว่างประเทศ ปี ค.ศ. 1976-1991 ได้ผ่อนคลายลง โดยเฉพาะหลังจกที่ไทยปรับความสัมพันธ์กับจีนและเวียดนาม ย่อมเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้ พคท. อ่อนแอลงเป็นลำดับ ด้วยเหตุนี้ ความเข้มแข็งหรือความอ่อนแอของการก่อการร้ายคอมมิวนิสต์ในไทยจึงขึ้นอยู่กับอิทธิพลของบริบทการเมืองระหว่างประเทศเป็นสำคัญ นอกเหนือการดำเนินนโยบายเชิงรุกทางการเมืองภายใต้คำสั่ง 66/2523 และ 65/2525 ของรัฐไทย

ส่วนกรณีปัญหาการก่อการร้ายแบ่งแยกดินแดนในไทย จะพบว่า ปัญหาดังกล่าวมีฐานะเป็นเพียงประเด็นรองปัญหาการแพร่ขยายของลัทธิคอมมิวนิสต์ อีกทั้งโครงสร้างและ

บริบทการเมืองระหว่างประเทศในยุคสงครามเย็นมีอิทธิพลต่อปัญหาการก่อการร้ายแบ่งแยกดินแดนเพียงระดับหนึ่งเท่านั้น เพราะสาเหตุของปัญหาส่วนใหญ่มาจากการดำเนินนโยบายของประเทศไทยบางประการ ความไร้ประสิทธิภาพของประเทศไทยในการตรวจสอบการนำนโยบายปฏิบัติตลอดจนพฤติกรรมของเจ้าหน้าที่รัฐบางประการที่ไม่เหมาะสม ด้วยเหตุนี้ ประเทศไทยจึงยังคงเผชิญกับปัญหาการก่อการร้ายแบ่งแยกดินแดนอยู่ แม้ว่าโครงสร้างและบริบทการเมืองระหว่างประเทศจะเปลี่ยนจากยุคสงครามเย็นไปสู่ยุคหลังสงครามเย็นก็ตาม

นอกจากโครงสร้างการเมืองระหว่างประเทศในยุคหลังสงครามเย็นจะมีได้เอื้อให้ปัญหาการก่อการร้ายแบ่งแยกดินแดนในไทยหมดไปแล้ว ประเทศไทยยังต้องเผชิญกับปัญหาการก่อการร้ายแบ่งแยกดินแดนในลักษณะที่รุนแรงยิ่งขึ้น ไม่ว่าจะเป็นการปฏิบัติการก่อการร้ายที่ปรากฏอย่างต่อเนื่อง (โปรดดูรายละเอียดในหัวข้อ 4.2.2) หรือการเผชิญกับปริมาณขบวนการก่อการร้ายในปริมาณที่เพิ่มขึ้น (โปรดดูรายละเอียดในหัวข้อ 4.2.1) ดังจะเห็นได้จากการอุบัติขึ้นของขบวนการ GMIP และการเคลื่อนไหวอย่างชัดเจนและเป็นทางการของขบวนการ Bersatu และแม้ประเทศไทยจะได้รับอิทธิพลของโครงสร้างการเมืองระหว่างประเทศในยุคหลังสงครามเย็นด้วยการหันมาเน้นมิติด้านการพัฒนามากขึ้นก็ตาม แต่การลดระดับความสำคัญของขบวนการก่อการร้ายแบ่งแยกดินแดนจาก “ขบวนการโจรก่อการร้าย” ไปเป็น “โจรก่อการร้าย” และขีดความสามารถที่จำกัดในการตรวจสอบการนำนโยบายไปปฏิบัติให้บังเกิดผลอย่างมีประสิทธิภาพ ตลอดจนการมีทัศนคติในแง่ลบและการปฏิบัติต่อชาวมลายูมุสลิมในจังหวัดชายแดนภาคใต้อย่างไม่เป็นธรรมของเจ้าหน้าที่รัฐบางส่วนนั้น จึงยังคงเป็น “เหตุผล” สำคัญที่ทำให้ปัญหาการก่อการร้ายในจังหวัดชายแดนภาคใต้ยังคงปะทุอย่างต่อเนื่อง

ส่วนในกรณีของฟิลิปปินส์ อาจกล่าวได้ว่า ฟิลิปปินส์ต้องเผชิญกับปัญหาการก่อการร้ายคอมมิวนิสต์ และการก่อการร้ายแบ่งแยกดินแดนที่ไม่ต่างไปจากยุคสงครามเย็น ซึ่งหากพิจารณาถึงอิทธิพลของโครงสร้างและบริบทการเมืองระหว่างประเทศในยุคสงครามเย็นที่มีต่อปัญหาการก่อการร้ายทั้งสองประเภทดังกล่าว จะพบว่า นอกเหนือจากอิทธิพลที่มีต่อการกำเนิดขึ้นของ “การก่อการร้าย” ในกรณีของขบวนการ Huk แล้ว โครงสร้างและบริบทการเมืองระหว่างประเทศมีอิทธิพลเพียงระดับหนึ่งทั้งต่อการจัดการปัญหาการก่อการร้ายของฟิลิปปินส์ และต่อการเคลื่อนไหวของขบวนการก่อการร้ายคอมมิวนิสต์ และขบวนการก่อการร้ายแบ่งแยกดินแดน ทั้งนี้เพราะ “การก่อการร้าย” ในฟิลิปปินส์ที่ความรุนแรงพัฒนาขึ้นเป็นลำดับนั้นล้วนเป็น

ผลมาจากการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นภายใต้โครงสร้างการเมืองภายในของฟิลิปปินส์แทบทั้งสิ้น โดยเฉพาะภายหลังการประกาศใช้กฎอัยการศึก ค.ศ. 1972 ดังจะเห็นได้จากการอุบัติขึ้นของพรรค CPP (Maoist)/กองกำลัง NPA รวมทั้งขบวนการแบ่งแยกดินแดนอย่างขบวนการ MNLF ที่มุ่งทำลาย “สิทธิอำนาจ” และ “ความชอบธรรม” ภายใต้การปกครองของรัฐบาลประธานาธิบดี Marcos ด้วยเหตุนี้ โครงสร้างและบริบทการเมืองระหว่างประเทศที่เปลี่ยนจากยุคสงครามเย็นไปสู่ยุคหลังสงครามเย็นจึงมิได้ทำให้ทั้งปัญหาการก่อการร้ายคอมมิวนิสต์ และการก่อการร้ายแบ่งแยกดินแดนหมดไปจากฟิลิปปินส์ในยุคหลังสงครามเย็นแต่ประการใด

นอกจากโครงสร้างการเมืองระหว่างประเทศในยุคหลังสงครามเย็นจะมีได้เอื้อให้ปัญหาการก่อการร้ายในฟิลิปปินส์หมดไปเช่นเดียวกับกรณีของไทยแล้ว รัฐฟิลิปปินส์ยังต้องเผชิญกับปฏิบัติการก่อการร้ายที่ปะทุอย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะปฏิบัติการก่อการร้ายของขบวนการ MILF อันเนื่องจากการดำเนินนโยบายปราบปรามที่รุนแรงของรัฐบาลในสมัยประธานาธิบดี Estrada รวมทั้งขบวนการก่อการร้ายที่เกิดขึ้นใหม่อย่างกลุ่ม Abu Sayyaf ที่บั่นทอนเสถียรภาพและความมั่นคงของฟิลิปปินส์ด้วยเช่นกัน

อย่างไรก็ดี แม้ว่ารัฐไทยและฟิลิปปินส์จะต้องจัดการปัญหาการก่อการร้ายที่ยังคงอยู่ในยุคหลังสงครามเย็นด้วยตนเอง และหันมาเน้นมิติด้านการพัฒนาเพื่อแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นมากขึ้นก็ตาม แต่การจัดการปัญหาการก่อการร้ายของรัฐฟิลิปปินส์กลับแตกต่างจากรัฐไทยอย่างชัดเจน กล่าวคือ ในขณะที่รัฐไทยพยายามลดระดับความสำคัญของปัญหาการก่อการร้ายแบ่งแยกดินแดนมาโดยตลอด จาก “ขบวนการแบ่งแยกดินแดน” “ขบวนการโจรก่อการร้าย” จนเหลือเพียง “โจรก่อการร้าย” นั้น รัฐฟิลิปปินส์โดยเฉพาะในสมัยประธานาธิบดี Ramos กลับให้ความสำคัญในการเจรจาสันติภาพกับขบวนการต่าง ๆ (ยกเว้นกลุ่ม Abu Sayyaf ซึ่งรัฐบาลฟิลิปปินส์ถือเป็นกลุ่มก่อการร้ายอย่างเป็นทางการ และปฏิเสธการเจรจาสันติภาพ) ค่อนข้างมาก โดยเฉพาะการเจรจาสันติภาพกับขบวนการ MNLF จนสามารถบรรลุข้อตกลงร่วมกันในปี ค.ศ. 1996 ซึ่งกลายเป็นแรงผลักดันให้รัฐบาลฟิลิปปินส์ชุดต่อ ๆ มาพยายามเจรจาสันติภาพกับขบวนการต่าง ๆ ที่ยังเคลื่อนไหวอยู่ โดยเฉพาะขบวนการ MILF และกองกำลัง NPA แม้ว่าจะไม่คืบหน้าเท่าที่ควรก็ตาม

4.5 การวิเคราะห์แนวคิด “การก่อการร้าย” และขบวนการก่อการร้ายในไทยและฟิลิปปินส์ในยุคหลังสงครามเย็น: เปรียบเทียบกรณีไทยและฟิลิปปินส์

หากพิจารณาคำนิยาม “การก่อการร้าย” ของงานวิจัยชิ้นนี้ในบทที่ 2 ซึ่งหมายถึง “การกระทำโดยกลุ่มคนจำนวนหนึ่งที่ปฏิบัติการอย่างเป็นระบบและได้รับการฝึกฝนเป็นอย่างดี ใช้วิธีการที่รุนแรงในการสร้างความหวาดกลัวให้เกิดขึ้นในหมู่ผู้บริสุทธิ์ พลเรือน หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐทั้งที่อยู่นอกหรืออยู่ในระหว่างการปฏิบัติหน้าที่ที่มีใช้การรบ เพื่อมุ่งบรรลุเป้าหมายทางการเมืองที่ต้องการ” จะพบว่า ขบวนการก่อการร้ายแบ่งแยกดินแดนในไทย ตลอดจนขบวนการก่อการร้ายคอมมิวนิสต์ และขบวนการก่อการร้ายแบ่งแยกดินแดนในฟิลิปปินส์ ล้วนมีคุณลักษณะของการเป็น “ขบวนการก่อการร้าย” ตามแนวคิด “การก่อการร้าย” ทั้งสิ้น

จากตารางที่ 4-10 จะพบว่า ขบวนการก่อการร้ายในไทยและฟิลิปปินส์ในยุคหลังสงครามเย็น ไม่ว่าจะเป็นขบวนการก่อการร้ายแบ่งแยกดินแดน หรือขบวนการก่อการร้ายคอมมิวนิสต์ต่างเข้าข่ายคุณลักษณะของ “การก่อการร้าย” ตามคำนิยาม “การก่อการร้าย” ในงานวิจัยชิ้นนี้ทั้งสิ้น ไม่ว่าจะเป็นการใช้ความรุนแรงในการปฏิบัติการ การวางแผนหรือเตรียมการ สมาชิกขบวนการมีการฝึกฝนการใช้อาวุธและการผลิตอาวุธ เป็นไปเพื่อสร้างความหวาดกลัวในหมู่คนโดยทั่วไป อีกทั้งยังมีเป้าหมายทางการเมือง ซึ่งในกรณีขบวนการก่อการร้ายแบ่งแยกดินแดน ก็คือ การสถาปนารัฐอิสลามในจังหวัดชายแดนภาคใต้ของไทย และบริเวณหมู่เกาะมินดาเนาและซูลูของฟิลิปปินส์ ส่วนกรณีขบวนการก่อการร้ายคอมมิวนิสต์อย่างกองกำลัง NPA ก็คือ การโค่นล้มรัฐบาลฟิลิปปินส์ เพื่อสถาปนาระบอบการปกครองแบบคอมมิวนิสต์

ในส่วนของวิธีการที่ขบวนการก่อการร้ายในไทยและฟิลิปปินส์ใช้ปฏิบัติการนั้น จะเห็นว่า การลอบวางระเบิดยังคงเป็นวิธีการที่ขบวนการก่อการร้ายนิยมใช้มากที่สุด เนื่องจากสร้างความเสียหายและสร้างความหวาดกลัวให้เกิดขึ้นในหมู่คนโดยทั่วไปได้ง่ายกว่าวิธีการอื่น ขณะที่การสังหารและการข่มขู่เป็นวิธีการที่นิยมรองลงมา เนื่องจาก “การก่อการร้ายเป็นอาวุธของผู้ที่อ่อนแอ (Weapon of the Weak)” ส่วนการลักพาตัว การเรียกค่าไถ่ และการจับเป็นตัวประกันกลับพบในกรณีขบวนการก่อการร้ายในฟิลิปปินส์มากกว่าในไทย ตรงกันข้าม การลอบวางเพลิงกลับพบในกรณีขบวนการก่อการร้ายในไทยมากกว่าในฟิลิปปินส์ ขณะที่การข่มขู่เพื่อ

ตารางที่ 4-10 เปรียบเทียบคุณลักษณะของขบวนการก่อการร้ายในไทยและฟิลิปปินส์ในยุคหลังสงครามเย็นภายใต้แนวคิด “การก่อการร้าย”

| ขบวนการก่อการร้าย / คุณลักษณะ | ขบวนการ BRN | ขบวนการ PULO | ขบวนการ GMIP | ขบวนการ Bersatu | ขบวนการ MNLF | ขบวนการ MILF | กลุ่ม Abu Sayyaf | กองกำลัง NPA |
|--|-------------|--------------|--------------|-----------------|--------------|--------------|------------------|--------------|
| ใช้ความรุนแรง | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ |
| มีการวางแผน / การเตรียมการ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ |
| มีการฝึกฝน | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ |
| เป็นไปเพื่อสร้างความหวาดกลัวในหมู่คนทั่วไป | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ |
| มีเป้าหมายทางการเมือง | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ |
| วิธีการ | | | | | | | | |
| การลอบวางระเบิด | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | | ✓ | ✓ | ✓ |
| การสังหาร / การโจมตี | ✓ | ✓ | | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ |
| การลักพาตัว | | ✓ | | | ✓ | ✓ | ✓ | |
| การเรียกค่าไถ่ | | ✓ | | | ✓ | | ✓ | |
| การเรียกค่าคุ้มครอง/ภาษี ปฏิวัติ | ✓ | ✓ | | | | ✓ | | |
| การจี้เครื่องบิน | | | | | ✓ | | | |
| การจับเป็นตัวประกัน | | | | | | ✓ | ✓ | |
| การลอบวางเพลิง | | ✓ | | ✓ | | | | |
| เป้าหมายที่ทำการโจมตี | | | | | | | | |
| ทหาร | ✓ | | | ✓ | | ✓ | | ✓ |
| ตำรวจ | | ✓ | | ✓ | ✓ | ✓ | | ✓ |
| เจ้าหน้าที่ของรัฐ (พลเรือน) | | ✓ | | ✓ | ✓ | ✓ | | ✓ |
| ผู้บริสุทธิ์ / ประชาชนทั่วไป | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ |
| โครงสร้างพื้นฐาน / สิ่งอำนวยความสะดวก | | ✓ | | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ |
| สังหาริมทรัพย์ / อสังหาริมทรัพย์ส่วนบุคคล | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ |
| ลักษณะของการโจมตีเป้าหมาย | | | | | | | | |
| ไม่แบ่งแยก (Indiscriminate) | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | | ✓ | ✓ | ✓ |
| แบ่งแยก (Discriminate) | | | | | ✓ | | | |

| ชบวนการก่อการร้าย คุณลักษณะ | ชบวนการ การ BRN | ชบวนการ การ PULO | ชบวนการ การ GMIP | ชบวนการ การ Bersatu | ชบวนการ การ MNLF | ชบวนการ การ MILF | กลุ่ม Abu Sayyaf | กอง กำลัง NPA |
|---|-----------------------|------------------------|------------------------|---------------------------|------------------------|------------------------|------------------------|---------------------|
| สายสัมพันธ์กับภายนอก | | | | | | | | |
| กลุ่ม Al Qaeda | | | | | | ✓ | ✓ | |
| ชบวนการ Jemaah Islamiah | | | ✓ | | | ✓ | ✓ | |
| ชบวนการ KMM ในมาเลเซีย | | | ✓ | | | | | |
| กลุ่ม Hizbollah ในเลบานอน | | ✓ | | | | | | |
| ลิเบีย | | | | | ✓ | | ✓ | ✓ |
| กลุ่ม Hizbollah ในอิหร่าน | | | | | | | ✓ | |
| อิหร่าน | | ✓ | | | | | | |
| อิรัก | | ✓ | | | | | | |
| กลุ่ม Jamaat-i-Islami และ Hizbul-Mujahideen ใน ปากีสถาน | | | | | | | ✓ | |
| ปากีสถาน | | ✓ | | | | | | |
| กลุ่ม Hizb-i-Islami ใน อัฟกานิสถาน | | | | | | | ✓ | |
| กลุ่ม Al Gamaa Al-Islamiya ในอียิปต์ | | | | | | | ✓ | |
| Islamic Liberation Front ในอัลจีเรีย | | | | | | | ✓ | |
| พรรค PAS ในมาเลเซีย | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | | | | |
| การอ้างความรับผิดชอบ | | | | | | | | |
| ยังคงปรากฏ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ |
| ไม่ปรากฏ | | | | | | | | |
| ไม่ชัดเจน | | | | | | | | |

เรียกค่าคุ้มครองหรือภาษีการปฏิบัติกลับพบในกรณีชบวนการ BRN ชบวนการ PULO และชบวนการ MILF เท่านั้น

สำหรับเป้าหมายที่ชบวนการก่อการร้ายมุ่งโจมตีนั้น จะพบว่า ทุกชบวนการก่อการร้ายมุ่งโจมตีผู้บริหารหรือประชาชนโดยทั่วไปอย่างชัดเจน และอยู่ในระดับที่ใกล้เคียงกับการมุ่งโจมตีสังหาริมทรัพย์และอสังหาริมทรัพย์ส่วนบุคคล รวมทั้งโครงสร้างพื้นฐานและสิ่งอำนวยความสะดวก

ความสะดวก ส่วนเจ้าหน้าที่ของรัฐ (พลเรือน) และตำรวจตกเป็นเป้าในการโจมตีมากกว่าทหาร ทั้งนี้อาจเป็นเพราะทหารส่วนใหญ่มักพกอาวุธหนักที่มีอำนาจทำลายมากกว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมักไม่มีอาวุธพกติดตัว หรือตำรวจซึ่งมักพกอาวุธปืนสั้นซึ่งมีอำนาจทำลายไม่มากนัก

อย่างไรก็ดี ข้อสังเกตสำคัญที่ทำให้ลักษณะการโจมตีเป้าหมายของขบวนการก่อการร้ายในยุคหลังสงครามเย็นแตกต่างจากยุคสงครามเย็น ก็คือ ลักษณะของการโจมตีเป้าหมายมีลักษณะที่ไม่แบ่งแยก (Indiscriminate) มากขึ้น ซึ่งสอดคล้องกับวิธีการลอบวางระเบิดที่ขบวนการก่อการร้ายในไทยและฟิลิปปินส์นิยมใช้มากที่สุด และเป้าหมายที่ถูกโจมตีซึ่งส่วนใหญ่เป็นผู้บริสุทธิ์หรือประชาชนโดยทั่วไป ยกเว้นกรณีขบวนการ MNLF ซึ่งปฏิบัติการส่วนใหญ่มักเน้นวิธีการที่เฉพาะเจาะจงต่อเป้าหมายมากกว่า เช่น การลักพาตัวเรียกค่าไถ่ การจี้เครื่องบิน หรือการสังหาร

ในส่วนสายสัมพันธ์ระหว่างขบวนการก่อการร้ายในไทยและฟิลิปปินส์กับภายนอกนั้น จะพบว่า ขบวนการก่อการร้ายในฟิลิปปินส์ โดยเฉพาะกลุ่ม Abu Sayyaf มีสายสัมพันธ์กับกลุ่มก่อการร้ายภายนอกประเทศมากกว่าขบวนการอื่น โดยเฉพาะสายสัมพันธ์กับกลุ่ม Al Qaeda และกลุ่ม JI ซึ่งภายหลังเหตุการณ์ 9/11 ได้กลายเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้รัฐฟิลิปปินส์ร่วมมือกับสหรัฐฯ ในการปราบปรามกลุ่ม Abu Sayyaf อย่างเข้มข้น ส่วนขบวนการ MILF ซึ่งแม้ว่าจะมีสายสัมพันธ์กับกลุ่ม Al Qaeda และกลุ่ม JI เช่นกันนั้น แต่ทางการฟิลิปปินส์กลับไม่จัดขบวนการดังกล่าวว่าเป็นกลุ่มก่อการร้ายอย่างเป็นทางการ เนื่องจากเห็นว่าการเคลื่อนไหวของขบวนการ MILF มีเป้าหมายทางการเมืองที่ชัดเจนกว่ากลุ่ม Abu Sayyaf ที่แม้จะอ้างว่าต้องการสถาปนารัฐอิสลามเทวนิยมในมินดาเนา แต่ปฏิบัติการส่วนใหญ่ของกลุ่ม Abu Sayyaf กลับห่างไกลจากเป้าหมายทางการเมืองที่กล่าวอ้างค่อนข้างมาก นอกจากนี้ยังเกรงว่า หากจัดขบวนการ MILF เป็นขบวนการก่อการร้ายอย่างเป็นทางการแล้ว อาจเป็นอุปสรรคขัดขวางกระบวนการเจรจาสันติภาพได้

ส่วนกรณีขบวนการก่อการร้ายในไทย จะพบว่า สายสัมพันธ์ส่วนใหญ่มักมาจากการสนับสนุนจากพรรค PAS ซึ่งเป็นพรรคฝ่ายค้านในมาเลเซียและมีอิทธิพลค่อนข้างมากในพื้นที่รัฐกลันตันและตรังกานู ซึ่งหากรัฐไทยดำเนินนโยบายกดดันมาเลเซียเพื่อปราบปรามแหล่งพักพิงและศูนย์บัญชาการของขบวนการก่อการร้ายแบ่งแยกดินแดน โดยใช้ความร่วมมือทางเศรษฐกิจ

หรือความร่วมมือด้านอื่นที่จะกระทบต่อผลประโยชน์ของมาเลเซียอย่างต่อเนื่อง ดังเช่นกรณีโครงการ IMT-GT ก็จะช่วยให้การสนับสนุนขบวนการก่อการร้ายแบ่งแยกดินแดนที่มาจากภายนอกเบาบางลงได้

สำหรับการอ้างความรับผิดชอบของขบวนการก่อการร้ายในไทยและฟิลิปปินส์ในยุคหลังสงครามเย็น พบว่า ขบวนการก่อการร้ายในไทยและฟิลิปปินส์ยังคงอ้างความรับผิดชอบต่อเหตุการณ์รุนแรงที่เกิดขึ้นอยู่บ้าง แม้ว่าหลายเหตุการณ์ความรุนแรงจะไม่สามารถระบุได้ชัดเจนว่าเป็นฝีมือของขบวนการใดก็ตาม ซึ่งขบวนการก่อการร้ายอาจเกรงว่า การอ้างความรับผิดชอบต่อเหตุการณ์รุนแรงที่เกิดขึ้นอาจส่งผลกระทบต่อฐานการสนับสนุนของตน หรืออาจเกรงว่า การอ้างความรับผิดชอบจะทำให้ขบวนการของตนเสี่ยงที่จะถูกปราบปรามโดยกองกำลังของรัฐบาลได้ง่ายขึ้นก็เป็นได้



สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

บทที่ 5

รัฐ การก่อการร้าย และขบวนการก่อการร้ายในไทยและฟิลิปปินส์ ในยุคหลังเหตุการณ์ 9/11

บทนี้มุ่งศึกษาและวิเคราะห์โครงสร้างและบริบทการเมืองระหว่างประเทศในยุคหลังเหตุการณ์ 9/11 (ปี ค.ศ. 2001-2004) ว่ามีอิทธิพลต่อปัญหาการก่อการร้ายและขบวนการก่อการร้ายในไทยและฟิลิปปินส์ รวมทั้งการจัดการปัญหาการก่อการร้ายของรัฐไทยและฟิลิปปินส์อย่างไร โดยในส่วนแรกจะศึกษาโครงสร้างและบริบทการเมืองระหว่างประเทศในยุคหลังเหตุการณ์ 9/11 ส่วนที่สองจะศึกษาปัญหาการก่อการร้ายและขบวนการก่อการร้าย รวมทั้งการจัดการปัญหาการก่อการร้ายของรัฐไทย ส่วนที่สามจะศึกษาปัญหาการก่อการร้ายและขบวนการก่อการร้าย รวมทั้งการจัดการปัญหาการก่อการร้ายของรัฐฟิลิปปินส์ ส่วนที่สี่จะวิเคราะห์ศึกษาเปรียบเทียบการจัดการปัญหาการก่อการร้ายของรัฐไทยและฟิลิปปินส์โดยใช้กรอบแนวคิด “Waltzian Neorealism” และส่วนสุดท้ายจะวิเคราะห์การก่อการร้ายและขบวนการก่อการร้ายในไทยและฟิลิปปินส์โดยใช้กรอบแนวคิด “การก่อการร้าย”

5.1 โครงสร้างและบริบทการเมืองระหว่างประเทศในยุคหลังเหตุการณ์ 9/11

แม้โครงสร้างและบริบทการเมืองระหว่างประเทศในยุคหลังสงครามเย็น จะมีได้เอื้อให้ปัญหาการก่อการร้ายหมดไป ขณะที่ไทยและฟิลิปปินส์ต้องเผชิญกับปัญหาการก่อการร้ายและจัดการปัญหาดังกล่าวที่ยังคงอยู่ด้วยตนเองมาตลอดในยุคหลังสงครามเย็นก็ตาม แต่ปัญหาการก่อการร้ายมิได้ถูกจัดลำดับความสำคัญให้เป็นประเด็นระหว่างประเทศแต่อย่างใด แม้กระทั่งในกรณีของสหรัฐฯ ซึ่งเผชิญปัญหาการก่อการร้ายมาโดยตลอด โดยเฉพาะนับตั้งแต่คริสต์ทศวรรษที่ 1970* แต่สหรัฐฯ ก็ไม่เคยให้ความสำคัญเกี่ยวกับการแก้ไขและต่อต้านการก่อการร้ายเป็นลำดับแรก เนื่องจากเหตุการณ์ก่อการร้ายส่วนใหญ่เกิดขึ้นในต่างประเทศและจำนวนความ

* โปรดดูรายละเอียดเพิ่มเติมใน U.S. Department of State, “Significant Terrorist Incidents, 1961-2003: A Brief Chronology,” (March 2004) Available from: <http://www.state.gov/r/pa/ho/pubs/fs/5902.htm>; INTERNET.

เสียหาย ตลอดจนผู้เสียชีวิตและบาดเจ็บจากเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นนั้นมีจำนวนไม่มากนัก¹ นอกจากนั้น การดำเนินนโยบายต่างประเทศของสหรัฐฯ ตลอดคริสต์ทศวรรษที่ 1990 ก็ดำเนินภายใต้ “หลักการคลินตัน” ที่เน้นการสร้างความมั่งคั่ง และให้ความสำคัญกับ “เรื่องภายใน” เป็นหลัก

อย่างไรก็ตาม การอุบัติขึ้นของเหตุการณ์ก่อการร้ายในวันที่ 11 กันยายน ค.ศ. 2001 ในสหรัฐฯ (ต่อไปนี้จะเรียกว่า “เหตุการณ์ 9/11”) นอกจากจะสร้างความเสียหายแก่ชีวิตและทรัพย์สินบนผืนแผ่นดินของสหรัฐฯ อย่างใหญ่หลวง ตลอดจนเป็นปัจจัยสำคัญที่นำไปสู่การสถาปนากระทรวงความมั่นคงแห่งมาตุภูมิของสหรัฐฯ (U.S. Department of Homeland Security) แล้ว ยังเป็นจุดเปลี่ยนที่สำคัญในการดำเนินนโยบายต่างประเทศของรัฐบาล George W. Bush ซึ่งให้ความสำคัญในการต่อต้านการก่อการร้ายทั่วโลกเป็นลำดับแรก โดยเฉพาะการติดตามและกวาดล้าง Osama bin Laden และกลุ่มก่อการร้าย Al Qaeda ซึ่งสหรัฐฯ เชื่อว่าเป็นตัวการที่อยู่เบื้องหลังการก่อการร้ายในเหตุการณ์ดังกล่าว* ดังจะเห็นได้จากการโค่นล้มอำนาจรัฐบาลตาลีบันในอัฟกานิสถานภายใต้แผนปฏิบัติการ Operation Enduring Freedom (OEF) ในเดือนตุลาคม ค.ศ. 2001 เพื่อกวาดล้างฐานที่มั่นของกลุ่มก่อการร้ายในอัฟกานิสถานและผู้นำกลุ่ม Al Qaeda โดยสหรัฐฯ เชื่อว่ารัฐบาลตาลีบันให้การสนับสนุนกลุ่ม Al Qaeda ที่อยู่เบื้องหลังเหตุการณ์ 9/11²

นอกจากนี้ สหรัฐฯ ยังได้เชื่อมโยงการต่อต้านการก่อการร้าย ให้ครอบคลุมไปถึงการมุ่งทำลายและกวาดล้างอาวุธทำลายล้างสูง โดยเฉพาะในอิรัก อิหร่าน และเกาหลีเหนือ³ โดยสหรัฐฯ เชื่อว่ารัฐเหล่านั้นอาจให้การสนับสนุนอาวุธทำลายล้างสูงแก่กลุ่มก่อการร้ายเพื่อทำลาย

¹ Ivo H. Daalder and James M. Lindsay, “Power and Cooperation: An American Foreign Policy for the Age of Global Politics,” in *Agenda for the Nation*, eds. Henry J. Aaron, James M. Lindsay, and Pietro S. Nivola (Washington D.C.: The Brookings Institution, 2003), p.313.

* โปรดดูรายละเอียดใน John Richard Thackrah, *Dictionary of Terrorism*, 2nd ed. (London: Routledge, 2004), pp. 231-241.

² George W. Bush, “Presidential Address to the Nation,” (The Treaty Room, the White House, October 7, 2001) Available from: <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2001/10/20011007-8.html>; INTERNET.

³ George W. Bush, “The President’s State of the Union Address,” (The United States Capitol, Washington, D.C., January 29, 2002) Available from: <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2002/01/20020129-11.html>; INTERNET.

ผลประโยชน์และความมั่นคงของสหรัฐฯ และเหล่าพันธมิตรในภายหลังได้ ดังคำกล่าวของ Bush ที่ว่า

“Today, the gravest danger in the war on terror, the gravest danger facing America and the world, is outlaw regimes that seek and possess nuclear, chemical, and biological weapons. These regimes could use such weapons for blackmail, terror, and mass murder. They could also give or sell those weapons to terrorist allies, who would use them without the least hesitation.”⁴

อย่างไรก็ตาม แนวทางในการดำเนินนโยบายต่อต้านการก่อการร้ายของสหรัฐฯ ได้ปรากฏให้เห็นอย่างเป็นรูปธรรมและชัดเจนมากขึ้น ภายหลังจากประกาศยุทธศาสตร์ที่เรียกว่า The National Security Strategy (NSS) of the United States of America* ในเดือนกันยายน ค.ศ. 2002 อันเป็นที่มาของ “หลักการบุช (Bush Doctrine)” โดยมีเป้าหมายที่สำคัญดังนี้⁵

1. การสร้างเสริมเกียรติภูมิของมนุษย์ (Human Dignity) โดยยึดมั่นในหลักนิติธรรม การจำกัดรัฐบาลที่ใช้อำนาจเด็ดขาด การเคารพสิทธิและเสรีภาพในการพูด ทรัพย์สินส่วนบุคคล และการนับถือศาสนา ตลอดจนความเท่าเทียมและยุติธรรมแก่สตรี
2. การต่อต้านการก่อการร้าย ตลอดจนการป้องกันภัยคุกคามจากการก่อการร้ายที่มีต่อสหรัฐฯ และมิตร โดยวิธีการเชิงโจมตีก่อน (Preemptive Strike) หากรับรู้ว่ามีกลุ่มหรือรัฐดังกล่าวเป็นภัยคุกคามและอาจใช้การก่อการร้ายใน

⁴ George W. Bush, “State of the Union, “ (The United States Capitol, Washington, D.C., January 28, 2003) Available from: <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2003/01/20030128-19.html>; INTERNET.

* ตาม The Goldwater-Nichols Act of 1986 บัญญัติไว้ว่า รัฐบาลแต่ละสมัยจะต้องนำเสนอรายงานประจำปีเกี่ยวกับเป้าหมายหลักในการดำเนินยุทธศาสตร์ด้านความมั่นคงต่อสภาองเกรส ทั้งนี้ การนำเสนอรายงานดังกล่าวถือเป็นธรรมเนียมปฏิบัติที่มีมาตั้งแต่สมัยประธานาธิบดีทรูแมน ซึ่งได้เสนอเอกสารรายงานที่ชื่อว่า National Security Council Document No. 68 (NSC-68) ในปี ค.ศ. 1950 เกี่ยวกับการปิดล้อม (Containment Policy) การแพร่ขยายอิทธิพลของสหภาพโซเวียตในยุคสงครามเย็น หรือที่เรียกว่า “หลักการทรูแมน (Truman Doctrine)” นั่นเอง

⁵ George W. Bush, The National Security Strategy of the United States of America (Washington, D.C.: The White House, September 17, 2002).

การโจมตีสหรัฐอเมริกา และมิตร รวมทั้งสหรัฐฯ จะไม่ลังเลแม้การป้องกันหรือการ
ชิงโจมตีก่อนนั้นจะต้องดำเนินการโดยลำพังก็ตาม

3. การร่วมมือกับรัฐอื่นในการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งที่เกิดขึ้นในภูมิภาค
ต่าง ๆ เช่น ความขัดแย้งในตะวันออกกลาง (ระหว่างอิสราเอลกับปาเลสไตน์)
ความขัดแย้งบนคาบสมุทรแคชเมียร์ (ระหว่างอินเดียกับปากีสถาน) เป็นต้น
4. การป้องกันศัตรูที่อาจโจมตีสหรัฐฯ และมิตรด้วยอาวุธที่มีอำนาจทำลาย
ล้างสูง โดยสหรัฐฯ จะดำเนินการชิงโจมตีก่อน หากจำเป็น
5. การส่งเสริมการเติบโตทางเศรษฐกิจโลกผ่านเศรษฐกิจการตลาดและการค้า
เสรี รวมทั้งให้ความสำคัญกับการพัฒนา การรักษาสภาพแวดล้อม ตลอดจน
ความมั่นคงทางพลังงานด้วย
6. การแผ่ขยายการพัฒนา โดยการเปิดสังคมและวางรากฐานในการปกครอง
แบบประชาธิปไตย เพื่อยกระดับคุณภาพชีวิตของประชากรอเมริกันและ
ประชากรโลกให้ดีขึ้น ทั้งทางด้านการศึกษา การสาธารณสุข ตลอดจนฐานะ
ทางเศรษฐกิจ
7. การริเริ่มประเด็นความร่วมมือกับศูนย์กลางอำนาจอื่นของโลก เช่น องค์การ
สนธิสัญญาแอตแลนติกเหนือ (NATO) สนธิสัญญาด้านความมั่นคงระหว่าง
ออสเตรเลีย นิวซีแลนด์ และสหรัฐฯ (ANZUS) อาเซียน จีน ญี่ปุ่น เกาหลีใต้
รัสเซีย และอินเดีย เป็นต้น
8. การปรับเปลี่ยนสถาบันด้านความมั่นคงของสหรัฐฯ ให้สามารถรองรับความ
เปลี่ยนแปลงที่จะเกิดขึ้นในศตวรรษที่ 21 โดยเฉพาะในด้านข่าวกรอง เพื่อ
ปกป้องความมั่นคงของชาติและมาตุภูมิ

ยุทธศาสตร์ดังกล่าวนอกจากจะเป็นไปเพื่อสร้างเสริมประชาธิปไตยและเสรีภาพ
รวมทั้งส่งเสริมระบบเศรษฐกิจแบบตลาดและการค้าเสรีให้เกิดขึ้นแล้ว ยังเป็นไปเพื่อปกป้องและ
ต่อต้านภัยคุกคามจากการก่อการร้ายและอาวุธทำลายล้างสูง แม้ว่าสหรัฐฯ จะต้องดำเนินการโดย
ลำพังก็ตาม ด้วยเหตุนี้ หลักการชิงโจมตีก่อน (Pre-emptive Strike) จึงเปรียบเสมือนหัวใจหลัก
ของสหรัฐฯ ในการดำเนินนโยบายต่อต้านการก่อการร้ายหลังเหตุการณ์ 9/11 และเป็นเครื่องมือ
สำคัญในการบรรลุวัตถุประสงค์ในการสร้างเสริมแนวความคิดแบบประชาธิปไตยและเศรษฐกิจ

การตลาดด้วย ทั้งนี้เพราะสหรัฐฯ เชื่อว่า การป้องกันที่ดีที่สุด คือ การโจมตีที่ดี (The Best Defense is a Good Offense)⁶

การเชื่อมโยงระหว่างการก่อการร้ายกับอาวุธทำลายล้างสูง ตลอดจนการยึดหลักการซึ่งโจมตีก่อน จึงกลายเป็นเหตุผลและเครื่องมือที่สำคัญของสหรัฐฯ ในการโจมตีอิรัก ภายใต้การนำของรัฐบาล Saddam Hussein ในเดือนมีนาคม ค.ศ. 2003⁷ ซึ่งสหรัฐฯ อ้างว่า

“With nuclear arms or a full arsenal of chemical and biological weapons, Saddam Hussein could resume his ambitions of conquest in the Middle East and create deadly havoc in that region. And this Congress and the America people must recognize another threat. Evidence from intelligence sources, secret communications, and statements by people now in custody reveal that Saddam Hussein aids and protects terrorists, including members of al Qaeda. Secretly, and without fingerprints, he could provide one of his hidden weapons to terrorists, or help them develop their own.”⁸

นอกจากนี้ สหรัฐฯ ยังได้ขยายนโยบายต่อต้านการก่อการร้ายมายังภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ด้วย โดยเฉพาะภายหลังเหตุการณ์ก่อการร้ายที่เกาะบาห์ลี ในวันที่ 12 ตุลาคม ค.ศ. 2002 เนื่องจากสหรัฐฯ เห็นว่า ความอ่อนแอและขีดความสามารถของกลไกรัฐในภูมิภาคที่มีอยู่อย่างจำกัดนั้น⁹ จะเป็นปัจจัยที่เอื้อให้กลุ่มก่อการร้าย Al Qaeda และกลุ่มอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง ซึ่งรวมทั้งกลุ่ม Jemaah Islamiah (JI) และกลุ่ม Abu Sayyaf (ASG) ให้ภูมิภาคดังกล่าวเป็นฐานสำหรับวางแผนและปฏิบัติการก่อการร้าย ทั้งที่มีต่อสหรัฐฯ โดยตรง และต่อเป้าหมายอันเป็นผลประโยชน์ของสหรัฐฯ ในเอเชีย

⁶ Ibid., p. 6.

⁷ George W. Bush, “President Bush Addresses the Nation,” (The Oval Office, the White House, March 19, 2003) Available from: <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2003/03/20030319-17.html>; INTERNET.

⁸ George W. Bush, “State of the Union,” (The United States Capitol, Washington, D.C., January 28, 2003).

⁹ Catharin E. Dalpino, “The Bush Administration in Southeast Asia: Two Regions? Two Policies?,” in *George W. Bush and Asia: A Midterm Assessment*, eds. Robert M. Hathaway and Wilson Lee (Washington, D.C.: Woodrow Wilson International Center for Scholars, 2003), p. 107.

ทั้งนี้ ก่อนหน้าเหตุการณ์ 9/11 สหรัฐฯ มองว่า เหตุการณ์ก่อการร้ายที่เกิดขึ้นในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ได้จำกัดขอบเขตตัวเองอยู่เพียงในแต่ละประเทศเท่านั้น นอกจากนี้ เหตุการณ์ก่อการร้ายดังกล่าวยังมีได้แสดงถึงภัยคุกคามต่อความมั่นคงของสหรัฐฯ ที่ชัดเจนแต่อย่างใด แม้ว่าในช่วงคริสต์ทศวรรษที่ 1980 และ 1990 จะเกิดเหตุการณ์ก่อการร้ายที่สามารถเรียกร้องความสนใจจากประชาคมระหว่างประเทศอยู่บ้างก็ตาม เช่น เหตุการณ์จับตัวประกันของกลุ่ม Abu Sayyaf ในปี ค.ศ. 2000 ที่มาเลเซีย เป็นต้น นอกจากนี้ สำหรับสหรัฐฯ แล้ว ภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ยังมีได้แสดงให้เห็นถึงแนวโน้มการเป็นศูนย์กลางการก่อการร้ายที่สำคัญของโลกแต่อย่างใด ดังจะเห็นได้จากเหตุการณ์ก่อการร้ายระหว่างประเทศที่เกิดขึ้นในระหว่างปี ค.ศ. 1984-1996 นั้น เกิดขึ้นในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้เพียง 186 เหตุการณ์ ในขณะที่เกิดขึ้นในยุโรปตะวันตก มีจำนวนถึง 2,073 เหตุการณ์ ละตินอเมริกา จำนวน 1,621 เหตุการณ์ เอเชียตะวันตกจำนวน 1,392 เหตุการณ์ และแอฟริกา จำนวน 362 เหตุการณ์ตามลำดับ¹⁰ ขณะเดียวกัน นับตั้งแต่การถอนทหารออกจากสงครามเวียดนามในกลางคริสต์ทศวรรษที่ 1970 และจากฟิลิปปินส์ในปี ค.ศ. 1992 สหรัฐฯ ก็ได้จัดภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้อยู่ในลำดับความสำคัญทางยุทธศาสตร์ของตนอีกต่อไป ดังที่ให้ความสำคัญกับความมั่นคงในคาบสมุทรเกาหลีและบริเวณช่องแคบไต้หวัน

เหตุการณ์ 9/11 จึงกลายเป็นจุดเปลี่ยนสำคัญในการดำเนินนโยบายต่างประเทศของสหรัฐฯ ที่มีต่อภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ โดยเฉพาะนโยบายด้านความมั่นคงเกี่ยวกับการทำสงครามต่อต้านการก่อการร้าย และแม้ว่าประเทศต่าง ๆ ในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้จะปรารถนาและเต็มใจที่จะให้ความร่วมมือกับสหรัฐฯ ในการต่อต้านการก่อการร้ายก็ตาม แต่ความร่วมมือดังกล่าวกลับเป็นไปอย่างจำกัดและระมัดระวัง ซึ่งนอกจากจะเป็นผลมาจากปัจจัยทางการเมืองภายในของแต่ละประเทศแล้ว ประเทศในภูมิภาค เช่น มาเลเซีย อินโดนีเซีย ต่างมองว่า ความร่วมมือในการต่อต้านการก่อการร้ายนั้นเป็นไปเพื่อรักษาความสัมพันธ์กับสหรัฐฯ ในฐานะมหาอำนาจเดียว โดยเฉพาะทางการทหาร หรือเป็นไปเพื่อให้ได้รับความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจและการทหารจากสหรัฐฯ ภายใต้ความร่วมมือในการต่อต้านการก่อการร้ายดังกล่าว

¹⁰ Mohamed Jawhar Hassan, "Terrorism: Southeast Asia's Response," *PacNet Newsletter*, No. 1 (4 January 2002)

เท่านั้น¹¹ นอกจากนี้ หลายประเทศในภูมิภาคยังแสดงท่าทีที่ไม่เห็นด้วยกับการโจมตีอัฟกานิสถานและอิรักของสหรัฐฯ เช่น มาเลเซีย ขณะที่อินโดนีเซียเห็นว่า การโจมตีอิรัก โดยมีได้รับความเห็นชอบจากสหประชาชาตินั้นเป็นสิ่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย¹²

สำหรับกรณีของไทยและฟิลิปปินส์นั้น คำถามสำคัญก็คือ โครงสร้างและบริบทการเมืองระหว่างประเทศในยุคหลังเหตุการณ์ 9/11 ที่ส่งผลให้สหรัฐฯ หันมาดำเนินนโยบายต่อต้านการก่อการร้ายทั่วโลกภายใต้ “หลักการบุช” และหันมาให้ความสำคัญกับภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้อีกครั้งหนึ่งในฐานะปรากฏการณ์ที่สอง (Second Front) ในการทำสงครามต่อต้านการก่อการร้ายรองจากอัฟกานิสถานและอิรัก หลังจากที่สหรัฐฯ ได้ลดบทบาทของตนในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ลงไปอย่างมากภายหลังสงครามเวียดนาม และการถอนทหารออกจากฟิลิปปินส์ในปี ค.ศ. 1992 มีอิทธิพลต่อการมอง การตีความ และการจัดการปัญหาการก่อการร้ายของรัฐบาลไทยและฟิลิปปินส์ซึ่งต่างเผชิญและต้องจัดการกับปัญหาการก่อการร้ายด้วยตนเองมาโดยตลอดในยุคหลังสงครามเย็นหรือไม่ อย่างไร

5.2 รัฐ การก่อการร้าย และขบวนการก่อการร้ายในไทยในยุคหลังเหตุการณ์ 9/11

สำหรับไทยแล้ว ภายใต้บริบทระหว่างประเทศในยุคหลังสงครามเย็นที่มีสหรัฐฯ เป็นมหาอำนาจเดี่ยว ทั้งด้านการเมือง เศรษฐกิจ และการทหาร รวมทั้งการเชื่อมโยงของประเด็นปัญหา (Issue-Linkage) ที่มีหลากหลายมากขึ้นนั้น ไม่สามารถที่จะเชื่อให้ไทยมีความสัมพันธ์หรือแยกประเด็นปัญหาในแต่ละด้านได้อย่างชัดเจน กล่าวคือ ไทยไม่สามารถมุ่งเน้นประเด็นปัญหาทางเศรษฐกิจ โดยละเลยประเด็นปัญหาด้านความมั่นคงได้ หรืออีกแง่หนึ่งก็คือ ไทยไม่สามารถเกี่ยวข้องกับประเทศใด ๆ ในเรื่องใดเรื่องหนึ่งเป็นการเฉพาะเพียงอย่างเดียว โดยไม่สนใจประเด็นปัญหาอื่นที่ไทยดำเนินความร่วมมือกับประเทศนั้น ๆ อยู่ได้

ในกรณีสหรัฐฯ ก็เช่นเดียวกัน ไทยไม่สามารถแยกประเด็นปัญหาและความร่วมมือต่าง ๆ ที่มีกับสหรัฐฯ ออกจากกันโดยเด็ดขาดได้ ไม่ว่าจะ เป็นประเด็นด้านความมั่นคง

¹¹ David Capie, "Between a Hegemon and a Hard Place: The 'War on Terror' and Southeast Asian-US Relations," *The Pacific Review* 17, 2 (June 2004): 236, 238.

¹² *Ibid.*, p. 236.

ยาเสพติด เศรษฐกิจ สิทธิมนุษยชน สิทธิบัตร การละเมิดลิขสิทธิ์ เป็นต้น ขณะเดียวกัน ขีดความสามารถที่ต่างกันอย่างมากระหว่างสหรัฐฯ กับไทย ยังเป็นปัจจัยที่กำหนดให้ไทยจำเป็นต้องให้ความร่วมมือในประเด็นปัญหาที่สหรัฐฯ ต้องการอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ซึ่งภายหลังเหตุการณ์ 9/11 ก็คือ ความร่วมมือในการทำสงครามต่อต้านการก่อการร้าย เมื่อเป็นเช่นนี้ ภายใต้โครงสร้างและบริบทการเมืองระหว่างประเทศในยุคหลังเหตุการณ์ 9/11 อันนำไปสู่การทำสงครามต่อต้านการก่อการร้ายภายใต้การนำของสหรัฐฯ นั้น ประเทศไทยจะดำเนินแนวทางหรือวิธีการใดเพื่อจัดการกับปัญหาการก่อการร้ายแบ่งแยกดินแดนอันถือเป็นกิจการภายในของตน โดยไม่ทำให้ความร่วมมือในการต่อต้านการก่อการร้ายของสหรัฐฯ และผลประโยชน์ที่เกิดจากความร่วมมือในด้านอื่น ๆ ระหว่างไทยกับสหรัฐฯ ได้รับความกระทบกระเทือนไปด้วย

5.2.1 ไทยกับความร่วมมือในการทำสงครามต่อต้านการก่อการร้ายภายใต้การนำของสหรัฐฯ ภายหลังเหตุการณ์ 9/11

ภายหลังการก้าวสู่คริสต์ศตวรรษที่ 21 แม้ประเด็นด้านเศรษฐกิจจะยังคงบทบาทอย่างมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งการพังทลายลงของเศรษฐกิจไทยอันเนื่องมาจากวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจในปี ค.ศ. 1997 ความร่วมมือด้านความมั่นคง โดยเฉพาะกับมหาอำนาจอย่างสหรัฐฯ ยังคงเป็นประเด็นที่สำคัญสำหรับไทยที่ต้องการให้สหรัฐฯ คงบทบาทของตนในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ต่อไปเพื่อคานาอิทธิพลกับจีนและญี่ปุ่น ดังจะเห็นได้จากความต่อเนื่องในการฝึกซ้อมรบคอบบร้า โกลด์ (Cobra Gold) การฝึกซ้อมรบกระรัต (CARAT) ตลอดจนการซื้อ-ขายอาวุธยุทโธปกรณ์ เช่น ในเดือนกรกฎาคม ค.ศ. 2001 สหรัฐฯ ได้ตกลงขายระบบจรวดนำวิถีทางอากาศพิสัยกลางอันล้ำสมัย (Advanced Medium-Range Air-to-Air Missiles: AMRAAM) ซึ่งใช้กับเครื่องบินเอฟ-16 ให้แก่ไทย ขณะที่การฝึกซ้อมรบคอบบร้า โกลด์ในปี ค.ศ. 2001 ได้เชิญสิงคโปร์ ซึ่งเป็นพันธมิตรที่ใกล้ชิดของสหรัฐฯ เข้าร่วมซ้อมรบด้วย ที่สำคัญ ไทยยังร่วมมือกับสหรัฐฯ ในการก่อตั้งศูนย์ข่าวกรองต่อต้านการก่อการร้าย (Counter-Terrorism Intelligence Center: CTIC) เพื่อทำหน้าที่รวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับผู้ก่อการร้ายที่เคลื่อนไหวอยู่ในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้

อย่างไรก็ตาม ภายหลังเหตุการณ์ 9/11 ไทยกลับแสดงท่าที “ลังเล” ที่จะให้ความร่วมมือในการทำสงครามต่อต้านการก่อการร้ายกับสหรัฐฯ อย่างเต็มที่ โดยในวันที่ 14

กันยายน ค.ศ. 2001 พันตำรวจโททักษิณ ชินวัตร นายกรัฐมนตรีในขณะนั้นได้แสดงจุดยืนด้วยการคง “ความเป็นกลางอย่างแท้จริง (Strictly Neutral)” เกี่ยวกับความร่วมมือในการต่อต้านการก่อการร้ายของสหรัฐฯ เช่นเดียวกับพลเอกธรรมรักษ์ อิศรางกูร ณ อยุธยา รองนายกรัฐมนตรีในขณะนั้นที่ให้ความเห็นว่า “ประเทศไทยไม่ต้องการช่วยเหลือสนับสนุนสหรัฐฯ ในการทำสงคราม ... [เพราะ] ไทยอาจจะกลายเป็นเป้าหมายของกลุ่มก่อการร้ายหากแสดงตัวเป็นพันธมิตรกับสหรัฐฯ อย่างแท้จริง”¹³

อย่างไรก็ดี ภายหลังจากพิจารณาผลได้ผลเสียที่อาจจะเกิดขึ้นตามมาจากการทำ การคง “ความเป็นกลางอย่างแท้จริง” โดยเฉพาะผลประโยชน์ในทางเศรษฐกิจ เพราะจากข้อมูลในระหว่างปี ค.ศ. 1994-2000 พบว่า สหรัฐฯ เป็นตลาดส่งออกที่สำคัญเป็นอันดับหนึ่งของไทย และมีมูลค่าการค้าระหว่างกันมากกว่า 20,000 ล้านดอลลาร์สหรัฐต่อปี¹⁴ การใคร่ครวญถึงความเป็นพันธมิตรและความช่วยเหลือต่าง ๆ ที่ทั้งไทยและสหรัฐฯ มีต่อกันมาโดยตลอด เช่น ความร่วมมือในการต่อต้านภัยคุกคามจากลัทธิคอมมิวนิสต์ ความร่วมมือระหว่างไทยกับสหรัฐฯ ในการขจัดฝิ่นในหลายทศวรรษที่ผ่านมาจนทำให้ประเทศไทยปลอดจากการเป็นประเทศผู้ผลิตฝิ่นและเฮโรอีน ตลอดจนการที่นานาประเทศต่างให้การสนับสนุนสหรัฐฯ ในการทำสงครามต่อต้านการก่อการร้ายอย่างแท้จริงนั้น¹⁵ ส่งผลให้จุดยืนและท่าทีของไทยเกี่ยวกับการช่วยเหลือสนับสนุนสหรัฐฯ ในการทำสงครามต่อต้านการก่อการร้ายเปลี่ยนไปชนิด “หน้ามือเป็นหลังมือ” โดยระบุท่าทีไว้ว่า “ในฐานะมิตรและภาคีสถิตัญญาอันยาวนาน ประเทศไทยจะให้ความช่วยเหลือแก่สหรัฐฯ ในทุกทางที่เป็นไปได้ เฉกเช่นที่ประเทศไทยเคยกระทำอย่างต่อเนื่องในอดีต”¹⁶ สิ่งที่น่าสนใจก็คือ ท่าทีของ

¹³ Paul Chambers, “U.S.-Thai Relations After 9/11: A New Era in Cooperation?,” *Contemporary Southeast Asia* 26, 3 (December 2004): 465-466.

¹⁴ ปลัดกระทรวงพาณิชย์, สำนักงาน, “ตลาดส่งออกสำคัญของไทย ปี 2537-2549 (ม.ค.-ก.ย.),” 20 ตุลาคม 2549 แหล่งที่มา: <http://www.ops2.moc.go.th/meeting/Exmar.xls>; INTERNET; ปลัดกระทรวงพาณิชย์, สำนักงาน, “ตลาดนำเข้าสำคัญของไทย ปี 2537-2549 (ม.ค.-ก.ย.),” 20 ตุลาคม 2549 แหล่งที่มา: <http://www.ops2.moc.go.th/meeting/immar.xls>; INTERNET.

¹⁵ Matthew P. Daley, “U.S. Interests and Policy Priorities in Southeast Asia – Legislation and Policy,” *DISAM Journal* (Summer 2003) Available from: http://www.findarticles.com/p/articles/mi_m0IAJ/is_4_25/ai_109666389/print; INTERNET.

¹⁶ Ministry of Foreign Affairs of Thailand, “Thai Position,” 17 September 2001 Available from: <http://www.thaiembdc.org/pressctr/pr/thaiosition0911.html>; INTERNET.

ไทยต่อความร่วมมือกับสหรัฐฯ ในการทำสงครามต่อต้านการก่อการร้ายดังกล่าวเกิดขึ้นอย่างเป็นทางการ ภายหลังจากการประกาศทำที่ให้ความร่วมมือกับสหรัฐฯ ของญี่ปุ่น อินเดีย และจีน¹⁷

ไทยดำเนินความร่วมมือในการต่อต้านการก่อการร้ายภายใต้การนำของสหรัฐฯ ทั้งในระดับพหุภาคีและทวิภาคี โดยเฉพาะในระดับพหุภาคีนั้น ได้ประกาศจุดยืนในการต่อต้านการก่อการร้ายอย่างแข็งขัน ดังเห็นได้จากความร่วมมือภายใต้กรอบสหประชาชาติ ซึ่งไทยปฏิบัติตามข้อมติคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติที่ 1373 ในวันที่ 28 กันยายน ค.ศ. 2001 ที่เรียกร้องให้ประเทศสมาชิกร่วมกันป้องกันและปราบปรามการก่อการร้าย รวมทั้งเพิ่มความร่วมมือและปฏิบัติการอย่างเต็มรูปแบบดังที่บัญญัติไว้ในอนุสัญญาาระหว่างประเทศฉบับต่าง ๆ ว่าด้วยเรื่องการก่อการร้าย ดังจะเห็นได้จากรายงานประเทศ (Country Report) ที่ไทยได้ยื่นต่อประธานคณะกรรมการคณะมนตรีความมั่นคง (Security Council Committee) นับตั้งแต่ปี ค.ศ. 2002 เกี่ยวกับนโยบายและมาตรการในการต่อต้านการก่อการร้ายของไทย เช่น การเสริมสร้างบทบาทของคณะกรรมการต่อต้านการก่อการร้ายสากล (Committee of Counter International Terrorism: COCIT) ตามนโยบายว่าด้วยการต่อต้านการก่อการร้ายสากล การจัดตั้งศูนย์ปฏิบัติการผู้ก่อการร้ายสากล (Counter International Terrorist Operations Centre: CITOC) ภายใต้การกำกับดูแลของกองบัญชาการทหารสูงสุด เป็นต้น *

นอกจากนี้ ไทยยังได้แสดงความมุ่งมั่นที่จะเข้าร่วมเป็นภาคีในอนุสัญญาและพิธีสารสหประชาชาติที่เกี่ยวข้องกับการต่อต้านการก่อการร้ายให้ครบทั้งหมด 12 ฉบับ ขณะที่ในปัจจุบัน (ค.ศ. 2004) ไทยได้เข้าร่วมเป็นภาคีแล้ว 5 ฉบับ คือ (1) อนุสัญญาว่าด้วยความผิดและ

¹⁷ Paul Chambers, "U.S.-Thai Relations After 9/11: A New Era in Cooperation?," *Contemporary Southeast Asia* 26: 466.

* ไทยได้ดำเนินนโยบายและมาตรการต่าง ๆ เพื่อเพิ่มขีดความสามารถให้กับตนเองในการต่อต้านการก่อการร้าย ไม่ว่าจะเป็นในด้านบุคลากร การตรวจคนเข้าเมือง การเงินการธนาคาร การฟอกเงิน การคมนาคมทางอากาศและทางทะเล โปรดดูเพิ่มเติมใน Security Council of the United Nations, "Response to Questions Regarding Thailand's Implementation Report, Pursuant to Paragraph 6 of Security Council Resolution 1373 (2001)," Letter dated 31 July 2002 from the Chairman of the Security Council Committee established pursuant to Resolution 1373 (2001) concerning counter-terrorism addressed to the President of the Security Council, 6 August 2002; Security Council of the United Nations, "Fourth Report to the Counter-Terrorism Committee on Thailand's Implementation of Security Council Resolution 1373 (2001)," Letter dated 27 December 2004 from the Chairman of the Security Council Committee established pursuant to Resolution 1373 (2001) concerning counter-terrorism addressed to the President of the Security Council, 30 December 2004.

การกระทำอื่น ๆ บนอากาศยาน (Convention on Offences and Certain Other Acts Committed on Board Aircraft) หรือที่เรียกว่าอนุสัญญาโตเกียว ในปี ค.ศ. 1963 (2) อนุสัญญาเพื่อการปราบปรามการยึดอากาศยานโดยมิชอบด้วยกฎหมาย (Convention for the Suppression of Unlawful Seizure of Aircraft) หรือที่เรียกว่าอนุสัญญาเฮก ในปี ค.ศ. 1970 (3) อนุสัญญาเพื่อการปราบปรามการกระทำอันมิชอบด้วยกฎหมายต่อความปลอดภัยของการบินพลเรือน (Convention for the Suppression of Unlawful Acts Against the Safety of Civil Aviation) หรือที่เรียกว่า อนุสัญญามอนทรีออล ในปี ค.ศ. 1971 (4) พิธีสารเพื่อการปราบปรามการกระทำรุนแรงอันมิชอบด้วยกฎหมาย ณ ท่าอากาศยาน ซึ่งให้บริการการบินพลเรือนระหว่างประเทศ (Protocol for the Suppression of Unlawful Acts of Violence at Airports Serving International Civil Aviation) ในปี ค.ศ. 1988 เพิ่มเติมจากอนุสัญญาเพื่อการปราบปรามการกระทำอันมิชอบด้วยกฎหมายต่อความปลอดภัยของการบินพลเรือน ปี ค.ศ. 1971 และ (5) อนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการปราบปรามการสนับสนุนทางการเงินแก่ผู้ก่อการร้าย (International Convention for the Suppression of the Financing of Terrorism) ในปี ค.ศ. 1999¹⁸

ส่วนในระดับภูมิภาคนั้น ไทยได้เสริมสร้างความร่วมมือในการต่อต้านการก่อการร้ายภายใต้กรอบอาเซียน ดังจะเห็นได้จากการที่ไทยในฐานะประเทศสมาชิกอาเซียนได้ลงนามในปฏิญญาร่วมอาเซียน-สหรัฐฯ เพื่อความร่วมมือในการต่อต้านการก่อการร้ายระหว่างประเทศ (ASEAN-United States of America Joint Declaration for Cooperation to Combat International Terrorism) ระหว่างรัฐมนตรีต่างประเทศบรูไนฯ ในฐานะผู้แทนฝ่ายอาเซียน (ประธานคณะกรรมการประจำอาเซียน สมัยที่ 35) กับรัฐมนตรีต่างประเทศสหรัฐฯ เมื่อวันที่ 1 สิงหาคม ค.ศ. 2002 ที่ประเทศบรูไนฯ เพื่อเป็นการแสดงถึงเจตจำนงของทั้งสองฝ่ายที่จะร่วมมือกันอย่างจริงจังภายหลังเหตุการณ์ 11 กันยายน¹⁹ รวมทั้งการประกาศจุดยืนใน 2001 ASEAN

¹⁸ Security Council of the United Nations, "Thailand's Implementation Report Pursuant to Paragraph 6 of Security Council Resolution 1373 (2001)," Letter dated 2 January 2002 from the Chairman of the Security Council Committee established pursuant to Resolution 1373 (2001) concerning counter-terrorism addressed to the President of the Security Council, 2 January 2002.

¹⁹ Association of Southeast Asian Nations, "ASEAN-United States of America Joint Declaration for Cooperation to Combat International Terrorism," Bandar Seri Begawan, Brunei Darussalam, 1 August 2002 Available from: <http://www.aseansec.org/7424.htm>; INTERNET.

Declaration on Joint Action to Counter Terrorism ในการประชุมสุดยอดอาเซียน ครั้งที่ 7 ในเดือนพฤศจิกายน ค.ศ. 2001 ณ กรุงบันดา เสรี เบกาวัน ประเทศบรูไนฯ เพื่อเสริมสร้างกลไกและความร่วมมือของประเทศสมาชิกในการจัดการกับปัญหาการก่อการร้ายที่เกิดขึ้นทั้งในระดับพหุภาคีและทวิภาคี²⁰ และใน Joint Communique of the Special ASEAN Ministerial Meeting on Terrorism ในเดือนพฤษภาคม ค.ศ. 2002²¹ นอกจากนี้ ไทยยังเป็นเจ้าภาพจัดการประชุมหารือระดับรัฐมนตรีต่างประเทศอาเซียนอย่างไม่เป็นทางการ (ASEAN Foreign Ministers' Retreat) ในเดือนกุมภาพันธ์ ค.ศ. 2002 ณ จังหวัดภูเก็ต โดยที่ประชุมได้ร่วมกันพิจารณาแสวงหามาตรการในการป้องกันและปราบปรามการก่อการร้ายในระยะยาว ตลอดจนยังรับรองการบรรจุประเด็นปัญหาการก่อการร้ายลงในแผนปฏิบัติการอาเซียนในการต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติในที่ประชุมระดับรัฐมนตรีอาเซียนสมัยพิเศษว่าด้วยการก่อการร้าย (Special ASEAN Ministerial Meeting on Terrorism) ระหว่างวันที่ 20-21 พฤษภาคม ค.ศ. 2002 ณ กรุงกัวลาลัมเปอร์ มาเลเซีย ยิ่งกว่านั้น ไทยยังแสดงความสนใจที่จะเข้าร่วมเป็นภาคีเพิ่มเติมในข้อตกลงสามฝ่ายว่าด้วยการแลกเปลี่ยนข้อมูลและการจัดตั้งกระบวนการติดต่อสื่อสารระหว่างอินโดนีเซีย มาเลเซีย และฟิลิปปินส์ ซึ่งทั้งสามประเทศได้ลงนามในวันที่ 7 พฤษภาคม ค.ศ. 2002²²

ส่วนในระดับทวิภาคีนั้น ประเทศไทยได้ร่วมมือกับหลายประเทศเพื่อเสริมสร้างขีดความสามารถในการต่อต้านการก่อการร้าย²³ เช่น ออสเตรเลีย ดังจะเห็นได้จากกรณีการทำบันทึกความเข้าใจว่าด้วยความร่วมมือต่อต้านการก่อการร้ายสากลในปี ค.ศ. 2002 หรือในกรณีการเจรจาเกี่ยวกับการติดตั้งระบบสารสนเทศผู้โดยสารขั้นสูง (Advanced Passenger Information System: API) เพื่อตรวจสอบติดตามผู้โดยสารที่เดินทางเข้า-ออกประเทศไทยในปี

²⁰ Association of Southeast Asian Nations, "2001 ASEAN Declaration on Joint Action to Counter Terrorism," Bandar Seri Begawan, Brunei Darussalam, 5 November 2001 Available from: <http://www.aseansec.org/5620.htm>; INTERNET.

²¹ Association of Southeast Asian Nations, "Joint Communique of the Special ASEAN Ministerial Meeting on Terrorism," Kuala Lumpur, 20-21 May 2002 Available from: <http://www.aseansec.org/5618.htm>; INTERNET.

²² Security Council of the United Nations, "Response to Questions Regarding Thailand's Implementation Report, Pursuant to Paragraph 6 of Security Council Resolution 1373 (2001)," Letter dated 31 July 2002 from the Chairman of the Security Council Committee established pursuant to Resolution 1373 (2001) concerning counter-terrorism addressed to the President of the Security Council, 6 August 2002.

²³ อ้างถึงใน Ibid.; Security Council of the United Nations, "Second Supplementary Report to the Counter-Terrorism Committee on Thailand's Implementation of Security Council Resolution 1373 (2001)," Letter dated 22 September 2003 from the Chairman of the Security Council Committee established pursuant to Resolution 1373 (2001) concerning counter-terrorism addressed to the President of the Security Council, 25 September 2003.

ค.ศ. 2003 ส่วนการสนับสนุนการทำสงครามต่อต้านการก่อการร้ายภายใต้การนำของสหรัฐฯ ปรากฏให้เห็นเป็นรูปธรรมครั้งแรกจากการที่ไทยให้สิทธิการบินเหนือดินแดน รวมทั้งสิทธิการใช้ สนามบินอู่ตะเภาแก่สหรัฐฯ เพื่อใช้ในการเติมเชื้อเพลิงภายใต้แผนปฏิบัติการ OEF ในเดือน ตุลาคม ค.ศ. 2001 เพื่อโค่นล้มรัฐบาลตาลีบัน และกวาดล้างกลุ่มก่อการร้าย Al Qaeda ใน อัฟกานิสถาน นอกจากนี้ ในระหว่างการเดินทางเยือนสหรัฐฯ ของพันตำรวจโททักษิณ ชินวัตร ใน เดือนธันวาคม ค.ศ. 2001 ไทยยังอนุญาตให้สหรัฐฯ ใช้สิ่งอำนวยความสะดวกทางวิศวกรรมทาง ทหารเพื่อซ่อมและบำรุงรักษาเครื่องบินรบ รวมทั้งส่งหน่วยแพทย์จำนวน 5 ชุดเพื่อสนับสนุนการ ฟื้นฟูอัฟกานิสถาน พร้อมให้คำมั่นกับสหรัฐฯ ในการเพิ่มขีดความสามารถในการต่อต้านการก่อ การร้ายด้วยการเข้าร่วมเป็นภาคีสมาชิกในอนุสัญญาสหประชาชาติที่เกี่ยวกับการต่อต้านการก่อ การร้ายให้ครบทั้ง 12 ฉบับดังที่ได้กล่าวไปแล้ว อย่างไรก็ตาม ไทยยังคงต้องการให้ความร่วมมือกับ สหรัฐฯ ในการต่อต้านการก่อการร้ายเป็นไปอย่างเจียม ญ และเห็นว่าไม่จำเป็นต้องประกาศท่าที ของตนอย่างเป็นทางการ²⁴ เพื่อลดกระแสกดดันภายในประเทศที่มากขึ้นเป็นลำดับ โดยเฉพาะ ที่มาจากชาวไทยมุสลิมกว่า 6 ล้านคนในจังหวัดชายแดนภาคใต้ของประเทศ ทั้งยังปฏิเสธความ เชื่อมโยงระหว่างกลุ่มก่อการร้าย Al Qaeda หรือกลุ่ม JI กับเหตุการณ์ความรุนแรงในจังหวัด ชายแดนภาคใต้และขบวนการก่อการร้ายแบ่งแยกดินแดน

แต่ในที่สุด รัฐบาลไทยได้ประกาศท่าทีร่วมมือกับสหรัฐฯ ในการต่อต้านการก่อ การร้ายอย่างชัดเจนในเดือนมิถุนายน ค.ศ. 2003 โดยได้พยายามดำเนินการต่าง ๆ เพื่อให้สหรัฐฯ พอใจกับการต่อต้านการก่อการร้ายของไทย ดังจะเห็นได้จากการจับกุมผู้ต้องสงสัยชาวมุสลิมใน จ.นราธิวาสจำนวน 4 คนซึ่งเกิดขึ้นเพียงไม่กี่ชั่วโมงก่อนการเข้าพบประธานาธิบดี Bush ของพัน ตำรวจโททักษิณ ชินวัตร นายกรัฐมนตรีในวันที่ 10 มิถุนายน ค.ศ. 2003 ในข้อหาเป็นสมาชิกกลุ่ม JI และเกี่ยวข้องกับกรวางแผนระเบิดสถานทูตชาติตะวันตกในกรุงเทพฯ รวมทั้งสถานที่ท่องเที่ยว ในพัทยาและ จ.ภูเก็ต ในระหว่างการประชุมว่าด้วยความร่วมมือด้านเศรษฐกิจในภูมิภาคเอเชีย- แปซิฟิก (Asia-Pacific Economic Cooperation: APEC) ซึ่งจะจัดขึ้นในประเทศไทยในเดือน ตุลาคม ค.ศ. 2003 นอกจากนี้ยังยอมรับด้วยว่ากลุ่ม JI ได้เคลื่อนไหวในจังหวัดชายแดนภาคใต้ ของประเทศไทยจริงภายหลังการปราบปรามอย่างหนักของอินโดนีเซียและมาเลเซีย พร้อมให้ คำมั่นว่าจะร่วมมือกับสหรัฐฯ ในการต่อต้านการก่อการร้ายให้มากขึ้น ยิ่งกว่านั้น ในระหว่างการ

²⁴ Paul Chambers, "U.S.-Thai Relations After 9/11: A New Era in Cooperation?," *Contemporary Southeast Asia* 26:

พบปะกับผู้นำสหรัฐฯ นายกรัฐมนตรีของไทยยังตอบรับข้อเสนอของสหรัฐฯ ในทุกเรื่อง เช่น ข้อตกลงเกี่ยวกับการไม่ส่งอาชญากรชาวอเมริกันไปยังศาลอาญาระหว่างประเทศ (International Criminal Court: ICC) การพิจารณาเกี่ยวกับการการจัดตั้งสถานกงสุลสหรัฐฯ ที่หาดใหญ่ รวมทั้ง การพิจารณาส่งทหารไทยเพื่อบูรณะพื้นที่ฟูอิริกด้วย²⁵

การสนับสนุนสหรัฐฯ ในการต่อต้านการก่อการร้ายของไทยยังคงดำเนินอย่างต่อเนื่อง โดยในวันที่ 11 สิงหาคม ค.ศ. 2003 ไทยได้ประกาศพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญา พ.ศ. 2546 ว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการก่อการร้าย และพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 พ.ศ. 2546 ว่าด้วยการเพิ่มความผิดมูลฐานเกี่ยวกับการก่อการร้ายเพื่อให้สอดคล้องกับการแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญา* และในวันเดียวกัน ไทยได้ร่วมมือกับหน่วยข่าวกรองสหรัฐฯ (Central Intelligence Agency: CIA) จับกุมนายฮัมบาลีใน จ. พระนครศรีอยุธยา โดยใช้พระราชกำหนดทั้งสองข้างต้นเป็นเครื่องมือในการส่งตัวนายฮัมบาลีให้แก่อเมริกา และให้เหตุผลว่ากระทำไปเพียงเพื่อปฏิบัติตามมติคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติที่ 1373 (2001) ที่เรียกร้องให้ทุกประเทศร่วมมือกันต่อต้านการก่อการร้าย²⁶

จากความสำเร็จในการจับกุมตัวนายฮัมบาลี และความพยายามแสดงให้เห็นถึงความกระตือรือร้นของไทยในการสนับสนุนการต่อต้านการก่อการร้ายอย่างแข็งขัน ได้ส่งผลให้สหรัฐฯ มอบฐานะความเป็นพันธมิตรนอกนาโต้แก่ไทยเพื่อกระชับความสัมพันธ์ด้านการทหารให้มากขึ้น ขณะเดียวกัน สหรัฐฯ ได้ตอบแทนไทยโดยกล่าวชื่นชมการทำสงครามกับยาเสพติดของไทยที่ประสบผลสำเร็จยิ่งตลอดระยะเวลา 3 เดือนแรก (กุมภาพันธ์-เมษายน ค.ศ. 2003) รวมทั้งทั้งทำด้วยว่า “ประธานาธิบดีสหรัฐฯ มิได้กังวลหรือคับข้องใจเกี่ยวกับข่าวการฆ่าตัดตอน

²⁵ Sheldon W. Simon, “U.S.-Southeast Asia Relations: Terrorism Perpetrated and Terrorists Apprehended,” *Comparative Connections* 5, 3 (October 2003): 68. Available from: <http://www.csis.org/media/csis/pubs/0303q.pdf>; INTERNET.

* โปรดดูเพิ่มเติมใน “พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญา พ.ศ. 2546,” *ราชกิจจานุเบกษา* เล่มที่ 120, ตอนที่ 76 ก (11 สิงหาคม 2546): 1-3; “พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 พ.ศ. 2546,” *ราชกิจจานุเบกษา* เล่มที่ 120, ตอนที่ 76 ก (11 สิงหาคม 2546): 4-5.

²⁶ Paul Chambers, “U.S.-Thai Relations After 9/11: A New Era in Cooperation?,” *Contemporary Southeast Asia* 26: 469.

ตลอดจนการหายตัวของบุคคลต่าง ๆ แต่ประการใด และเห็นว่าสื่อมวลชนภายในประเทศกล่าวอ้างจำนวนผู้เสียชีวิตเกินจริงเพื่อสร้างภาพลบให้แก่รัฐบาลไทย”²⁷

จะเห็นได้ว่า การปรับเปลี่ยนท่าทีของไทยเกี่ยวกับการสนับสนุนสหรัฐฯ ในการทำสงครามต่อต้านการก่อการร้ายที่แตกต่างกันอย่างสิ้นเชิงระหว่างช่วงเวลา 2 ปีแรกภายหลังเหตุการณ์ 9/11 กับภายหลังการเดินทางเยือนสหรัฐฯ ของพันตำรวจโททักษิณ ชินวัตรในวันที่ 10 มิถุนายน ค.ศ. 2003 ในด้านหนึ่งก็คือ อิทธิพลของโครงสร้างการเมืองระหว่างประเทศในยุคหลังสงครามเย็นที่มีสหรัฐฯ เป็นมหาอำนาจเดี่ยวทั้งด้านการเมือง เศรษฐกิจ และการทหาร ซึ่งสหรัฐฯ สามารถกำหนดประเด็นปัญหาระหว่างประเทศที่สอดคล้องและเอื้อประโยชน์ของตนได้ค่อนข้างมาก ดังจะเห็นได้จากการกำหนดให้การต่อต้านการก่อการร้ายกลายเป็นประเด็นปัญหาระหว่างประเทศภายหลังเหตุการณ์ 9/11 นอกจากนี้ ความเชื่อมโยงของประเด็นปัญหาต่าง ๆ ที่ซับซ้อนยิ่งขึ้นในยุคหลังสงครามเย็นนั้น ไม่อาจทำให้รัฐไทยสามารถแยกดำเนินนโยบายต่างประเทศกับสหรัฐฯ เฉพาะประเด็นปัญหาที่ตนต้องการได้ ดังที่พันตำรวจโททักษิณ ชินวัตร ได้ยอมรับในภายหลังว่า "เราไม่สามารถแสวงหาความร่วมมือ ความช่วยเหลือ หรือการเจรจาใด ๆ กับสหรัฐฯ ได้ หากเราปฏิเสธการหารือเกี่ยวกับความร่วมมือในการต่อต้านการก่อการร้าย”²⁸

5.2.2 รัฐไทยกับการจัดการปัญหาการก่อการร้ายแบ่งแยกดินแดนภายหลังเหตุการณ์ 9/11

ขณะที่โครงสร้างและบริบทการเมืองระหว่างประเทศในยุคหลังเหตุการณ์ 9/11 เป็นปัจจัยสำคัญที่ผลักดันให้ไทยต้องร่วมมือกับสหรัฐฯ ในการทำสงครามต่อต้านการก่อการร้าย แต่สำหรับปัญหาการก่อการร้ายแบ่งแยกดินแดนจังหวัดชายแดนภาคใต้ซึ่งเผชิญมาโดยตลอด นับตั้งแต่ในยุคสงครามเย็น รัฐไทยกลับแยกประเด็นปัญหาดังกล่าวออกจากบริบทการทำสงครามต่อต้านการก่อการร้ายภายใต้การนำของสหรัฐฯ อย่างชัดเจน พร้อมทั้งแสดงจุดยืนอย่างแข็งขันว่าปัญหาดังกล่าวเป็นกิจการภายในของตน และไม่ต้องการให้ประชาคมระหว่างประเทศ รวมทั้ง

²⁷ Supalak Ganjanakhundee, "Thaksin in US: Thailand 'to Become a Major Non-NATO Ally'," *The Nation* (12 June 2003).

²⁸ Surath Jinakul, "No End in Sight," *Bangkok Post* (4 April 2004).

สหรัฐฯ เข้ามาเกี่ยวข้อง²⁹ และแม้ว่าจะมีความพยายามที่ชี้ให้เห็นถึงการใช้อำนาจของชายแดนภาคใต้เป็นฐานปฏิบัติการเพื่อวางแผนของกลุ่ม Al Qaeda หรือกลุ่ม JI ตลอดจนกล่าวอ้างว่ากลุ่มก่อการร้ายทั้งสองอาจมีความสัมพันธ์กับขบวนการก่อการร้ายแบ่งแยกดินแดน แต่กระนั้น ก็ยังไม่พบหลักฐานชิ้นใดที่ยืนยันคำกล่าวอ้างดังกล่าวได้อย่างชัดเจน³⁰

นอกจากนี้ ยังไม่ปรากฏหลักฐานที่ชัดเจนเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างอิทธิพลของบริบทการเมืองระหว่างประเทศภายหลังเหตุการณ์ 9/11 อันนำไปสู่การทำสงครามต่อต้านการก่อการร้ายของสหรัฐฯ ในอัฟกานิสถาน อิรัก ภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ และภูมิภาคอื่น ๆ ทั่วโลก กับความถี่ของเหตุการณ์ก่อการร้ายที่เกิดขึ้นในจังหวัดชายแดนภาคใต้ภายหลังเหตุการณ์ 9/11 แต่อย่างใด ทั้งนี้เพราะบรรดาเหตุการณ์ก่อการร้ายที่เกิดขึ้นในจังหวัดชายแดนภาคใต้ภายหลังเหตุการณ์ 9/11 โดยส่วนใหญ่ นั้น มักเป็นการตอบโต้การดำเนินนโยบายหรือมาตรการภายในของประเทศไทย มากกว่าที่จะเป็นไปเพื่อตอบโต้การร่วมมือกับสหรัฐฯ ในการต่อต้านการก่อการร้ายอย่างชัดเจน

ขบวนการ GMIP เป็นขบวนการที่ทางการไทยเชื่อว่าก่อเหตุรุนแรงมากกว่าขบวนการ PULO หรือขบวนการ BRN ภายหลังเหตุการณ์ 9/11 ดังจะเห็นได้จากเหตุการณ์ลอบวางระเบิดหน้าโรงแรมมารีนา อ.สุโขทัย-ลก จ.นราธิวาส ในวันที่ 6 พฤศจิกายน ค.ศ. 2001³¹ เหตุการณ์ยิงปะทะกับเจ้าหน้าที่ตำรวจในวันที่ 27 พฤศจิกายน ค.ศ. 2001 ใน อ.ปานะระะ จ.ปัตตานี โดยนายมะดารี นิงเง๊ะแซ่ สังกัดขบวนการ GMIP เสียชีวิตจากการปะทะดังกล่าว และส่งผลให้สมาชิกขบวนการ GMIP กลุ่มหนึ่งทำการชุมนุมโจมตีฐานปฏิบัติการของหน่วยพิทักษ์ป่าย่อยบ้านเจ๊ะแห อ.สุโขทัย-ลก จ.นราธิวาส ในวันที่ 24 ธันวาคม ค.ศ. 2001 ทำให้มีผู้เสียชีวิตจำนวน 12 นาย โดยเป็นตำรวจ 2 นาย และเป็นชุดปฏิบัติการของหน่วยพิทักษ์ป่า 10 นาย³² ต่อมาในวันที่ 16 มีนาคม ค.ศ. 2002 ขบวนการ GMIP กลุ่มนายนาซอรี แซะเซ็ง และสมาชิกจำนวน 7 คน ได้ยิงปะทะกับเจ้าหน้าที่หน่วยปฏิบัติการพิเศษ ตำรวจภูธรจังหวัดนราธิวาส ในพื้นที่ อ.บาเจาะ จ.

²⁹ "US Expresses Concern on Security Situation in Southern Thailand," *People's Daily Online*, 14 October 2005
Available from: http://english.people.com.cn/200510/14_214362.html; INTERNET.

³⁰ Aurel Croissant, "Unrest in South Thailand: Contours, Causes, and Consequences Since 2001," *Contemporary Southeast Asia* 27, 1 (April 2005): 26.

³¹ "3 จังหวัดภาคใต้สงบ จับตาย!!! ศิษย์เอก 'หะยีดาโอ๊ะ ท่าน้ำ'," *สยามรัฐ* (9 ธันวาคม 2544): 7.

³² "สถานการณ์ 3 จว. ชายแดนบึงกษัตริย์," *ไทยโพสต์* (28 ธันวาคม 2544): 3.

นราธิวาส ส่งผลให้สมาชิกขบวนการ GMIP เสียชีวิต 2 คน³³ นอกจากนั้น ในวันที่ 28 พฤษภาคม ค.ศ. 2002 สมาชิกขบวนการ GMIP 4 คน ยังใช้อาวุธปืนอาท้าวและปืนลูกซองยิงถล่มจุดตรวจบ้าน รานอ ใน อ.บันนังสตา จ.ยะลา ส่งผลให้ตำรวจเสียชีวิต 2 นาย และสามารถยึดปืนของทางการไปได้อีก 5 กระบอก³⁴

ขบวนการ GMIP ยังก่อเหตุรุนแรงอย่างต่อเนื่อง โดยในวันที่ 1 กรกฎาคม ค.ศ. 2002 ขบวนการ GMIP กลุ่มนายนาซอรี แซะเซ็ง ได้ลอบวางระเบิดที่ว่าการอำเภอศรีสาคร จ. นราธิวาส ด้วยการผูกระเบิดติดกับรถจักรยานยนต์ที่ขโมยมาจากพื้นที่ใน อ.ตากใบ จ.นราธิวาส แรงระเบิดทำให้รถจักรยานยนต์ 3 คัน ตลอดจนกระจกหน้าต่าง ฝ้าเพดานภายในตัวอาคารที่ทำการได้รับความเสียหาย หลังจากนั้นอีก 5 นาที เกิดเหตุการณ์ระเบิดข้างอาคารที่ว่าการอำเภอ สุคีริน จ.นราธิวาส โดยสมาชิกขบวนการ GMIP ได้ผูกระเบิดติดกับรถจักรยานยนต์ ไม่มีเลข ทะเบียน แรงระเบิดทำให้กระจกรถยนต์ 2 คัน รวมทั้งกระจกหน้าต่างและฝ้าเพดานภายในตัวอาคารได้รับความเสียหาย³⁵ ในวันที่ 8 กรกฎาคม ค.ศ. 2002 สมาชิก GMIP ลอบวางระเบิด ขบวนการไฟสายสุโงะโก-ลก - ยะลา ขณะจอดอยู่ที่สถานียะลา แรงระเบิดทำให้ตำรวจรถไฟ และเจ้าหน้าที่รักษาความปลอดภัย สถานีรถไฟยะลา ถูกสะเก็ดระเบิดได้รับบาดเจ็บ ส่วนตู้รถไฟโดยสารได้รับความเสียหาย³⁶ นอกจากนั้น ทางการไทยยังเชื่อว่าขบวนการ GMIP อยู่เบื้องหลัง เหตุการณ์ชุมนุมโจมตีหน่วยทักษิณพัฒนาที่ 5 อ.ธารโต จ.ยะลา ในวันที่ 28 เมษายน ค.ศ. 2003 โดย

³³ “เปิดโฉม 20 โจรได้ ใครซักโยอยู่เบื้องหลัง,” ข่าวสด[ออนไลน์]. 16 กรกฎาคม 2002. แหล่งที่มา:

<http://www.matichon.co.th/khaosod/ksdetails.asp?sect=p01&file=p0146160745.txt&selectdate=2002/07/16> อ้างจาก แหล่งที่มา: http://kaekae.pn.psu.ac.th/local/newsdetail.php?News_id=38; INTERNET.

³⁴ “ฆ่าแยงกุกเข้ม โจรได้เข็ม รวดับ 2 ตำรวจ,” ไทยรัฐ[ออนไลน์]. 12 มิถุนายน 2002. แหล่งที่มา: http://www.thairath.co.th/12_6_2002/ntoday/page1/p1_1.html อ้างจาก แหล่งที่มา: http://kaekae.pn.psu.ac.th/local/newsdetail.php?News_id=24; INTERNET.

³⁵ “โหมไฟได้ไม่หยุด บีมสนั่น! 2 ที่ว่าการอำเภอ,” ไทยรัฐ[ออนไลน์]. 2 กรกฎาคม 2002. แหล่งที่มา: http://www.thairath.co.th/2_7_2002/ntoday/page1/p1_1.html อ้างจาก แหล่งที่มา: http://kaekae.pn.psu.ac.th/local/newsdetail.php?News_id=43; INTERNET; “ทักษิณด่าคดีบีมได้ รู้ทุกที่แต่จับไม่ได้,” ไทยรัฐ[ออนไลน์]. 5 กรกฎาคม 2002. แหล่งที่มา: http://www.thairath.co.th/5_7_2002/ntoday/page1/p1_6.html อ้างจาก แหล่งที่มา: http://kaekae.pn.psu.ac.th/local/newsdetail.php?News_id=14; INTERNET; “อดีตขจก.แฉ เป้าถล่ม 3 จว.,” ไทยรัฐ[ออนไลน์]. 6 กรกฎาคม 2002. แหล่งที่มา: http://www.thairath.co.th/6_7_2002/ntoday/page1/p1_5.html อ้างจาก แหล่งที่มา: http://kaekae.pn.psu.ac.th/local/newsdetail.php?News_id=13; INTERNET.

³⁶ “ถล่มได้ไม่หยุด บีมรถไฟ สนั่นสถานียะลา,” ไทยรัฐ[ออนไลน์]. 9 กรกฎาคม 2002. แหล่งที่มา: http://www.thairath.co.th/9_7_2002/ntoday/page1/p1_1.html อ้างจาก แหล่งที่มา: http://kaekae.pn.psu.ac.th/local/newsdetail.php?News_id=41; INTERNET; “พบแผนฆ่าตชด. ขจก.เหิม จ้องบีมหัดใหญ่,” ไทยรัฐ[ออนไลน์]. 10 กรกฎาคม 2002. แหล่งที่มา: http://www.thairath.co.th/10_7_2002/ntoday/page1/p1_1.html อ้างจาก แหล่งที่มา: http://kaekae.pn.psu.ac.th/local/newsdetail.php?News_id=40; INTERNET.

สามารถยึดเป็นเอ็ม 16 ของทางการไทยได้จำนวน 18 กระบอก ในขณะที่ทหารเรือ 1 นายได้รับบาดเจ็บ³⁷

นอกจากการลอบวางระเบิดและการซุ่มยิงเจ้าหน้าที่รัฐและสถานที่ราชการแล้ว ทางการไทยยังเชื่อว่า ขบวนการ GMIP ยังส่งจดหมายเรียกค่าคุ้มครองข่มขู่ไปยังเจ้าของกิจการหลายแห่ง เช่น การแจกใบปลิวในพื้นที่ อ.ระแงะ จ.นราธิวาส ในวันที่ 20 กรกฎาคม ค.ศ. 2002 โดยระบุข้อความว่า “จะลอบสังหารตำรวจ สภ.อ.ระแงะ ยกโรงพัก พร้อมให้เตรียมนำศพตำรวจที่เป็นไทยพุทธไปทำพิธีเผา ส่วนตำรวจที่มีเชื้อสายจีนให้เตรียมนำไปฝัง” ขณะเดียวกัน ได้มีบุคคลอ้างเป็นสมาชิกขบวนการ GMIP โทรศัพท์ไปข่มขู่เจ้าของกิจการหลายแห่งใน อ.ระแงะ จ.นราธิวาส เพื่อเรียกค่าคุ้มครอง³⁸ หลังจากนั้นในวันที่ 22 กรกฎาคม ค.ศ. 2002 ตำรวจยังได้พบใบปลิวภาษาไทยใน อ.ระแงะ จ.นราธิวาส ระบุข้อความว่า “ใครฆ่าตำรวจได้จะให้รางวัล 100,000 บาท” ต่อมาในวันรุ่งขึ้น ยังพบใบปลิวภาษายาวีออกแจกจ่ายอีกครั้ง โดยมีข้อความว่า “ประกาศให้อิสลามทุกคนจงรับรู้ว่า หากฆ่าตำรวจได้ ทางเราจะเพิ่มรางวัลเล็ก ๆ น้อย ๆ 100,000 บาท ไม่ว่าจะเป็ ตำรวจหรือสายข่าวของตำรวจ”³⁹

ขบวนการ PULO และขบวนการ BRN ยังคงเคลื่อนไหวอย่างต่อเนื่องเช่นกัน เพียงแต่ปริมาณและความถี่ของการก่อความรุนแรงนั้นไม่มากเท่ากับกรณีขบวนการ GMIP โดยในกรณีของ PULO จะเห็นได้จากเหตุการณ์รุนแรงในวันที่ 24 ธันวาคม ค.ศ. 2001 โดยสมาชิก 3-4 คนใช้อาวุธปืนไม่ทราบชนิดลอบยิงตำรวจสายตรวจบริเวณที่พักบ้านเนียง อ.เมือง จ.ยะลา เสียชีวิต 1 นาย พร้อมทั้งยึดปืนและวิทยุสื่อสารของตำรวจไปด้วย⁴⁰ ส่วนขบวนการ BRN แม้จะไม่ข้อมูลชัดเจนเกี่ยวกับความเกี่ยวข้องของกับเหตุการณ์รุนแรงที่เกิดขึ้น แต่ประมาณกลางปี ค.ศ. 2002 กลุ่มนายมะ สุโงปาดู สังกัดขบวนการ BRN Congress ได้ปะทะกับกองกำลังเจ้าหน้าที่ ใน อ.

³⁷ “Long-term Plans to be Reviewed,” *Bangkok Post* (7 May 2003): 3.

³⁸ “ทักษิณตั้งหน่วย ฉก.ดับไฟใต้,” *ไทยรัฐ* [ออนไลน์]. 22 กรกฎาคม 2002. แหล่งที่มา: http://www.thairath.co.th/22_7_2002/ntoday/page1/p1_8.html อ้างจาก แหล่งที่มา: http://kaekae.pn.psu.ac.th/local/newsdetail.php?News_id=4; INTERNET.

³⁹ “ซีไอเอ็มอีรถชนไม้ คนงานยันจำนำได้เป็น 3 โจรได้มีค่าหัว,” *ไทยรัฐ* [ออนไลน์]. 24 กรกฎาคม 2002. แหล่งที่มา: http://www.thairath.co.th/24_7_2002/ntoday/page1/p1_6.html อ้างจาก แหล่งที่มา: http://kaekae.pn.psu.ac.th/local/newsdetail.php?News_id=2; INTERNET.

⁴⁰ ไมตรี สมะแอ, พันตำรวจโท, “การก่อการร้ายในจังหวัดชายแดนภาคใต้ของไทย,” (ภาคนิพนธ์หลักสูตรศิลปศาสตรมหาบัณฑิต (พัฒนาศักดิ์), คณะพัฒนาศักดิ์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2546), หน้า 113.

กะพ้อ จ.ปัตตานี ในระหว่างที่หน่วยทักษิณพัฒนาที่ 43 กำลังติดตามคนร้ายในคดีฆ่าตัดคอเหยื่อเพื่อเรียกค่าไถ่ จากการปะทะกันดังกล่าวได้ส่งผลให้สมาชิกขบวนการ BRN เสียชีวิต 2 คนและบาดเจ็บอีกจำนวนหนึ่ง⁴¹

จะเห็นได้ว่า เหตุการณ์ก่อการร้ายโดยขบวนการ GMIP ขบวนการ BRN และขบวนการ PULO ที่เกิดขึ้นภายหลังเหตุการณ์ 9/11 มิได้เกิดขึ้นเพื่อเป็นการตอบโต้การร่วมมือกับสหรัฐฯ ในการต่อต้านการก่อการร้าย อีกทั้งรูปแบบการก่อการร้ายก็ไม่ต่างไปจากเดิม ไม่ว่าจะเป็นการชุมนุมโจมตีหรือลอบทำร้ายเจ้าหน้าที่ของรัฐ การลอบทำลายอาคารและทรัพย์สินของทางราชการ การลอบวางระเบิดตามสถานที่ต่าง ๆ ที่มีผู้คนพลุกพล่าน ตลอดจนการข่มขู่ด้วยการส่งจดหมายเรียกค่าคุ้มครอง แต่ข้อสังเกตสำคัญที่พบจากเหตุการณ์ก่อการร้ายในไทยภายหลังเหตุการณ์ 9/11 ก็คือ ในแต่ละครั้งของปฏิบัติการก่อการร้ายโดยขบวนการก่อการร้ายแบ่งแยกดินแดนนั้น จะมุ่งยึดอาวุธปืนของทางราชการไปมากขึ้น ซึ่งปรากฏชัดเจนในเหตุการณ์ปล้นปืนวันที่ 4 มกราคม ค.ศ. 2004 ดังจะกล่าวรายละเอียดในภายหลัง

การที่ทางการไทยสามารถระบุหรือคาดเดาได้ว่าเหตุการณ์ก่อการร้ายใดเป็นกระทำของขบวนการก่อการร้ายแบ่งแยกดินแดนกลุ่มใดนั้นเกิดขึ้นไม่บ่อยครั้งนัก เพราะหากพิจารณาตารางที่ 5-1 จะพบว่า เหตุการณ์ความรุนแรงที่เกิดขึ้นในจังหวัดชายแดนภาคใต้ภายหลังเหตุการณ์ 9/11 โดยส่วนใหญ่ ทางการไทยไม่สามารถระบุได้เลยว่าเป็นการกระทำของบุคคลหรือกลุ่มบุคคลได้อย่างชัดเจน นอกจากนี้ บางเหตุการณ์กลับมีเจ้าหน้าที่ของรัฐอยู่เบื้องหลังด้วย เช่น เหตุการณ์ลอบวางระเบิดรถทัวร์หน้าโรงแรมไดอิชิ จ.สงขลา ในวันที่ 19 มีนาคม ค.ศ. 2002 หรือเหตุการณ์เผารถแบ็กโฮของบริษัท ดามาวิสตูก่อสร้าง จำกัด ใน จ.ยะลา ในวันที่ 27 กรกฎาคม ค.ศ. 2002 เนื่องจากไม่ยอมจ่ายค่าคุ้มครอง ขณะที่บางเหตุการณ์กลับเชื่อมโยงกับเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องกับปัญหาอื่น ๆ โดยเฉพาะปัญหาหายาเสพติด เช่น เหตุการณ์ยิงถล่มตำรวจ ขณะรับประทานอาหารในร้านจงโภชนา จ.นราธิวาส ในวันที่ 13 มีนาคม ค.ศ. 2002 ซึ่งภายหลังพบว่า ตำรวจทั้งสามพัวพันกับการค้ายาเสพติดในท้องถิ่น นอกจากนี้ บุคคลหรือกลุ่มบุคคลบางกลุ่มกลับอ้างชื่อของขบวนการก่อการร้ายแบ่งแยกดินแดนที่เคลื่อนไหว

⁴¹ “ผวาซจก.ป่วนกรุง น.1 ติวเข้มกวตชนทุกพื้นที่,” *เดลินิวส์* [ออนไลน์]. 27 กรกฎาคม 2002. แหล่งที่มา:

<http://www.dailynews.co.th/news/42587.html> อ้างจาก แหล่งที่มา: http://kaekae.pn.psu.ac.th/local/newsdetail.php?News_id=33; INTERNET.

ตารางที่ 5-1 ตัวอย่างเหตุการณ์ความรุนแรงที่สำคัญที่ไม่อาจจะระบุกลุ่มหรือผู้ก่อความรุนแรงได้ ในช่วงระหว่างเดือนกันยายน ค.ศ. 2001 – เดือนธันวาคม ค.ศ. 2003

| วัน เดือน ปี | สถานที่เกิดเหตุ | รายละเอียดเหตุการณ์ | ความเสียหาย/ข้อสันนิษฐาน | หมายเหตุ |
|------------------------|---|--|--|--|
| 24 ธ.ค. 01 19.00 น. | อ. เมือง จ.นราธิวาส | คนร้ายจำนวน 4 คน มีรถจักรยานยนต์ 2 คัน เป็นพาหนะ ใช้อาวุธปืนอาก้ายิงใส่จุดตรวจโคกศิลา ต.กะลุวอ | ตำรวจ 1 นายจากทั้งหมด 2 นายได้รับบาดเจ็บ | |
| 24 ธ.ค. 01 19.25 น. | อ.ระแงะ จ.นราธิวาส | คนร้ายไม่ทราบจำนวนใช้อาวุธปืนยิงชุดคุ้มครองบ้านบาโงกูโบ ขณะรับประทานอาหารเช้า | ตำรวจและอาสาสมัคร เสียชีวิตรวม 2 นาย | |
| 24 ธ.ค. 01 20.30 น. | อ.เมือง จ.ปัตตานี | คนร้ายไม่ทราบชื่อและจำนวน ใช้ปืนอาก้ายิงใส่ที่ทำการตำรวจชุมชน ต.บานา | ตำรวจเสียชีวิต 1 นาย | |
| 30 ธ.ค. 01 | โครงการจุฬารภรณ์พัฒนาที่ 6 อ.หนองจิก จ.ปัตตานี | คนร้ายยิงพลทหาร 1 นาย ขณะเข้าเวรเพื่อเฝ้าบ่อปลาของโครงการฯ รวมทั้งยึดปืนเอ็ม 16 ไปจำนวน 1 กระบอก | พลทหารเสียชีวิต 1 นาย | |
| 7 ม.ค. 02 | อ.รือเสาะ จ.นราธิวาส | คนร้ายยิงบ้านพักคนงาน | ไม่ปรากฏรายละเอียด | |
| 12 มี.ค. 02 | อ.แม่ลาน จ.ปัตตานี | คนร้ายจำนวน 4 คนใช้อาวุธปืนเอ็ม 16 ยิงถล่มบ้อมตำรวจใน ต.ม่วงเคี้ยว | ตำรวจเสียชีวิต 3 นาย | |
| 12 มี.ค. 02 | อ.บันนังสตา จ.ยะลา | คนร้ายใช้ปืนอาก้ายิงถล่มบ้อมตำรวจบริเวณหน่วยบริการประชาชน สถานีตำรวจภูธร อ.บันนังสตา | ตำรวจ หน. หน่วยประจำ บ้อมเสียชีวิต 1 นาย | |
| 12 มี.ค. 02 | อ.สายบุรี จ.ปัตตานี | คนร้ายดักรุมยิงตำรวจสายตรวจประจำสถานีตำรวจภูธร อ.สายบุรี 2 นายเสียชีวิต ขณะเซ็นชื่อจุดตรวจหน้าบ้านนายกเทศมนตรี ต.ตะลุบัน | ตำรวจเชื่อว่าเป็นฝีมือของ โจรกระจอกที่เสีย ประโยชน์จากสิ่งผิด กฎหมาย | |
| 13 มี.ค. 02 | อ.จะนะ จ. นราธิวาส | คนร้ายแต่งชุดดำ 4 คนใช้อาวุธสงครามยิงถล่มตำรวจ ขณะกำลังรับประทานอาหารเช้าอยู่ในร้านจงโภชนา | ตำรวจเสียชีวิต 1 นาย และบาดเจ็บ 2 นาย | ตำรวจทั้งสามอาจ พัวพันกับการค้า ยาเสพติด |
| 16 มี.ค. 02 | อ.เมือง จ.ยะลา | คนร้ายลอบวางระเบิดที่ร้านคาราโอเกะหลายแห่ง | ไม่ปรากฏรายละเอียด | |
| 19 มี.ค. 02 | อ.หาดใหญ่ จ.สงขลา | คนร้ายลอบวางระเบิดรถทัวร์หน้าโรงแรมไดอิชิ | ภายหลังพบว่าเป็นเรื่อง ขัดผลประโยชน์ โดยมีเจ้า ตำรวจ จ่าทหาร และ ประชาชนส่วนหนึ่งอยู่ เบื้องหลัง | |
| 20 มิ.ย. 02 | ที่ทำการอุทยาน แห่งชาติบางลาง อ.บันนังสตา จ.ยะลา | คนร้าย 4 คนบุกปล้นอาวุธปืนเลข เค 33 กระบอกและกระสุนปืน 1,400 นัด | ต่อมาตำรวจสันติบาล ระบุว่าอาวุธปืนทั้งหมด ถูกเก็บไว้ที่ค่ายแห่งหนึ่ง ของขบวนการ BRN บริเวณเขื่อนโกเบ รัฐเค | |

| วัน เดือน ปี | สถานที่เกิดเหตุ | รายละเอียดเหตุการณ์ | ความเสียหาย/ข้อสันนิษฐาน | หมายเหตุ |
|------------------------|---|--|--|----------|
| | | | คาร์ท ประเทศมาเลเซีย | |
| 29 มิ.ย. 02 | โครงการปศุสัตว์-เกษตรมูโนะ กองพัฒนาที่ 4 อ.ตากใบ จ.นราธิวาส | คนร้าย 5 คน พร้อมอาวุธปืนครบมือบุกปล้นปืนสงครามของทหารชุดควบคุมประสานงานโครงการดังกล่าว | ทหารบาดเจ็บ 1 นาย ขณะที่ปืนเอ็ม 16 จำนวน 2 กระบอก ซองกระสุน 5 ซอง กระสุน 200 นัด และวิทยุสื่อสาร 1 เครื่องถูกคนร้ายเอาไป | |
| 10 ก.ค. 02 | อ.สุโหงป่าตี จ.นราธิวาส | คนร้ายซุ่มยิงตำรวจ สภ.อ.สุโหงป่าตี ขณะทำหน้าที่ชุดคุ้มครองครูและนักเรียน พร้อมทั้งยึดปืนเอช เค และ .357 ไปชนิดละ 1 กระบอก | ตำรวจเสียชีวิต 2 นาย และบาดเจ็บ 2 นาย | |
| 11 ก.ค. 02 | อ.เมือง จ.นราธิวาส | คนร้าย 12 คนได้บุกเข้าปล้นปืนลูกซองของอาสาสมัครพัฒนาป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน (อพพร.) รวมทั้งจู่ลูกสาวผู้ใหญ่บ้านเป็นตัวประกันระหว่างการปล้น | คนร้ายยึดปืนลูกซอง 2 กระบอก ปืนพกขนาด 9 มม. 1 กระบอก และโทรศัพท์เคลื่อนที่ 1 เครื่อง | |
| 12 ก.ค. 02 | อุทยานแห่งชาติซีโป อ.ระแงะ จ.นราธิวาส | คนร้ายจัดประตูและหน้าต่าง ขณะทำหน้าที่อุทยาน ซึ่งเป็นชาวมุสลิมกำลังไปละหมาดที่มีสติ | คนร้ายยึดปืนลูกซองไป 8 กระบอก | |
| 21 ก.ค. 02 | สวนยางพารา อ.เมือง จ.ยะลา | คนร้าย 4 คน พร้อมด้วยรถจักรยานยนต์ 2 คัน ได้ข่มขู่นายอับดุล บูรอดียา เจ้าของสวนยางพารา เป็นภรรยาว่า ถ้าไม่จ่ายเงินค่าคุ้มครองภายในวันที่ 27 ก.ค. 02 จะไม่รับรองความปลอดภัย | คนร้ายใช้ปืนยิงล่อรถ ดัมพ์ด้านหลังจนยางแตก ก่อนขับรถจากไป | |
| 27 ก.ค. 02 03.30 น. | อ.กาบัง จ.ยะลา | คนร้ายจำนวนหนึ่งได้ฆาตรแบ็กโฮของบริษัท ตา มาวิสตูก่อสร้าง จำกัด เนื่องจากบริษัทไม่ยอมจ่ายเงินค่าคุ้มครองจำนวน 5,000 บาท | ผู้ใหญ่บ้าน น้องชาย ผู้ใหญ่บ้าน และผู้ช่วย ผู้ใหญ่บ้าน ม.2 ต.กาบัง อยู่เบื้องหลัง | |
| 14 ก.ย. 02 | จ.ยะลา | คนร้ายลอบทำร้ายอาจารย์วิทยาลัยเทคนิคยะลา เสียชีวิต พร้อมทั้งยึดรถกระบะ 1 คัน และโทรศัพท์เคลื่อนที่ 1 เครื่อง | โปรดดูเหตุการณ์วันที่ 1 พ.ย. 02 ประกอบ | |
| 29 ต.ค. 02 | จ.สงขลา | ร.ร. ชุมชนบ้านนาگان (อ.สะบ้าย้อย) ร.ร. บ้านลำไพล (อ.เทพา) ร.ร. บ้านตาแปด (อ.เทพา) ร.ร. บ้านนาหว้า (อ.จะนะ) และ ร.ร. วัดคงคาศรีวิชัย (อ.เทพา) ถูกลอบวางเพลิง | อาคารเรียนเสียหายเล็กน้อย | |
| 29 ต.ค. 02 | อ.โคกโพธิ์ จ.ปัตตานี | บันไดชั้นที่ 13-14 บริเวณทางเข้าวิหารหลวงพ่ชิน ภายในวัดช้างให้ถูกลอบวางระเบิด | ชั้นบันไดเสียหายเล็กน้อย | |
| 29 ต.ค. 02 | อ.เมือง จ.ปัตตานี | สุสานเจ้าแม่ลิ้มกอเหนี่ยวถูกลอบวางระเบิด บริเวณโถงมังกรงค์ดีสิทธิ์ | เจ้าหน้าที่กู้ระเบิดไว้ได้ | |
| 29 ต.ค. 02 | จ.นราธิวาส | ตำรวจศูนย์วิทยุสื่อสาร จ.นราธิวาสได้รับการขู่ทางโทรศัพท์ว่าจะลอบวางระเบิดสถานีรถไฟใน 5 อำเภอ คือ สุโหงโก-ลก รือเสาะ ระแงะ เจาะไอร้อง และสุโหงป่าตี | ไม่พบสิ่งผิดปกติ | |

| วัน เดือน ปี | สถานที่เกิดเหตุ | รายละเอียดเหตุการณ์ | ความเสียหาย/ข้อสันนิษฐาน | หมายเหตุ |
|-------------------------|---|---|--|---|
| 29 ต.ค. 02 | จ.ปัตตานี | โรงแรมมายการ์เดนที่ถูกลอบวางระเบิดบริเวณที่จอดรถ | รถจักรยานยนต์และรถกระบะจำนวนหนึ่งเสียหาย | |
| 1 พ.ย. 02 | อ.ยะรัง จ.ปัตตานี | คนร้าย 5 คนใช้รถกระบะที่ขโมยมาจากเหตุการณ์ในวันที่ 14 ก.ย. 02 เป็นพาหนะ ยิงตำรวจ 5 นายได้รับบาดเจ็บ ขณะออกตรวจพื้นที่ | ตำรวจสามารถยึดโทรศัพท์ที่คนร้ายขโมยมาจนนำไปสู่การจับกุมนายอับดุลกาแดร์ ซาอะในในวันที่ 4 พ.ย. 02 | ไม่มีรายละเอียดเกี่ยวกับคนร้ายว่าเกี่ยวข้องกับขบวนการก่อการร้ายหรือไม่ |
| 4 พ.ย. 02 | อ.หนองจิก จ.ปัตตานี | ตำรวจ สภ.อ.หนองจิก ร่วมกับ ตชด. รวม 50 คน นำหมายศาลค้นบ้านนายอับดุลกาแดร์ ซาอะ พบระเบิดพาวเวอร์เจล 8 แท่งหนัก 2.2 ปอนด์ กระป๋องบรรจุระเบิดขนาด 1.5 ลิตร และเอกสารเรียกค่าคุ้มครองของขบวนการ BRN จำนวน 1.5 ล้านบาทจากบิมน้ำมันแห่งหนึ่งใน จ.ยะลา | นายอับดุลกาแดร์ฯ ยอมรับว่าของกลางเป็นของตน แต่ปฏิเสธว่าไม่เกี่ยวข้องกับขบวนการ BRN (ดูเหตุการณ์วันที่ 1 พ.ย. 02 ประกอบ) | ตำรวจพบว่า 1 ใน 20 หมายเลขในโทรศัพท์เคลื่อนที่ที่คนร้ายที่ขโมยมานั้นเป็นของนายอับดุลกาแดร์ฯ |
| 17 ก.พ. 03 | อ.แว้ง จ.นราธิวาส | คนร้ายใช้รถกระบะ ขับประกรรถยนต์ของประธาน อบต. กายูคละ บน ถ.สายแว้ง-สุโหลงโก-ลก จากนั้นยิงด้วยอาวุธปืนหลายชนิด | ประธาน อบต. เสียชีวิต ส่วนคนที่นั่งมาด้วย 1 คนได้รับบาดเจ็บ | ตำรวจไม่แน่ใจว่าเป็นเรื่องผลประโยชน์ การเมือง หรือขู่สาว |
| 23 ก.พ. 03 | อ.เจาะไอร้อง จ.นราธิวาส | กำนัน ต.จวบ และผู้ใหญ่บ้านจูโ๊ะ หมู่ 5 ต.มะรี อ.บือทอง ถูกยิงเสียชีวิต ส่วนสมาชิกอาสาสมัคร 1 คนได้รับบาดเจ็บ | ตำรวจคาดว่าน่าจะมาจากกาการที่บุคคลทั้งสองเป็นผู้นำในการปราบปรามยาเสพติด | |
| 26 ก.พ. 03 | อ.เมือง จ.ยะลา | รองประธานกรรมการอิสลามจังหวัดยะลาถูกคนร้ายบุกยิงหน้าสำนักงานคณะกรรมการอิสลามจังหวัดยะลาได้รับบาดเจ็บ | ตำรวจคาดว่าน่าจะมาจากความขัดแย้งส่วนตัว แต่พยายามให้ทราบว่า หนึ่งในคนร้ายเป็นสมาชิกขบวนการ GMIP โดยมีค่าหัวจากทางการไทยจำนวน 300,000 บาท | |
| 28 เม.ย. 03 03.15 น. | หน่วยทักษิณพัฒนาที่ 12 อ.สุคีริน จ.นราธิวาส | กองกำลังไม่ทราบฝ่ายเข้าโจมตีฐานปฏิบัติการชั่วคราวของชุดดูแลควบคุมพื้นที่ อ.สุคีริน พร้อมทั้งยึดปืนเอ็ม 16 จำนวน 15 กระบอกไปด้วย | ทหารเสียชีวิต 4 คน และบาดเจ็บ 2 คน | |
| 28 เม.ย. 03 | หน่วยทักษิณพัฒนาที่ 5 อ.ธารโต จ.ยะลา | คนร้ายจำนวน 9 คนเข้าโจมตีหน่วยดังกล่าว พร้อมทั้งยึดปืนเอ็ม 16 จำนวน 18 กระบอกไปด้วย | ทหารเรือ 1 นายบาดเจ็บ | ตำรวจเชื่อว่าเป็นฝีมือของสมาชิกขบวนการ GMIP |
| 16 พ.ค. 03 | อ.สุโหลงปาดี จ.นราธิวาส | ทหาร 1 นายถูกคนร้ายยิงเสียชีวิต | | |
| 20 พ.ค. 03 | อ.บาเจาะ | ตำรวจ สภ.อ.บาเจาะถูกคนร้าย 4 คนยิงขณะขับ | ตำรวจเสียชีวิต 1 นาย | |

| วัน เดือน ปี | สถานที่เกิดเหตุ | รายละเอียดเหตุการณ์ | ความเสียหาย/ข้อสันนิษฐาน | หมายเหตุ |
|--------------|---------------------------|--|---|----------|
| | จ.นราธิวาส | รถจักรยานยนต์ตรวจพื้นที่ | | |
| 29 ธ.ค. 03 | อ.ปะนาแระ จ.ปัตตานี | ตำรวจ สภ.อ.ปะนาแระ ถูกคนร้ายยิงได้รับบาดเจ็บ 2 นาย | | |
| 30 ธ.ค. 03 | สภ.อ.ปัตตานี จ.ปัตตานี | คนร้ายนำระเบิดซีไฟร์หนักประมาณ 0.5 ก.ก. ซุกในรถจักรยานยนต์ซึ่งจอดรวมกับรถตำรวจ | ทุระเบิดไว้ได้ก่อนระเบิด จะทำงานเพียง 5 นาที | |

ที่มา: “สถานการณ์ 3 จว. ชายแดนปักชำได้,” ไทยโพสต์ (28 ธันวาคม 2544): 3; “พื้นที่ปฏิบัติการจุดไฟได้เผาป่า ‘โรงเรียน-วัด’ ทำทลายอำนาจรัฐ,” มติชน (30 ตุลาคม 2545): 2; “ปฏิบัติการ ‘เด็ดหัว’ ตำรวจใหม่ไฟได้ ฝีมือ ชก. หรือแค่ใจรักจะออก?,” สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์ (22-28 มีนาคม 2545): 6-7; “ปล้นปืนบ้านผดุง. เยี่ยมท.1 วันเยือนนราธิวาส,” ไทยรัฐ[ออนไลน์]. 12 กรกฎาคม 2002. แหล่งที่มา: http://www.thairath.co.th/12_7_2002/ntoday/page1/p1_1.html อ้างจาก แหล่งที่มา: http://kaekae.pn.psu.ac.th/local/newsdetail.php?News_id=12; INTERNET; “ตร. แด่ค่าย ชก. ในมาเลย์ แหล่งซ่อนปืน,” มติชน (15 กรกฎาคม 2545): 1, 14; “โจรได้! หยามอีก ปล้นปืน! คราวนี้-คิวดหาร,” ไทยรัฐ[ออนไลน์]. 1 กรกฎาคม 2002. แหล่งที่มา: http://www.thairath.co.th/1_7_2002/ntoday/page1/p1_1.html อ้างจาก แหล่งที่มา: http://kaekae.pn.psu.ac.th/local/newsdetail.php?News_id=17; INTERNET; “12 ไร่โม่งแยกลงมือ 4 จุด ปล้นปืนแยบ ไล่หลัง ‘ประชัย’ ที่นราธิวาส,” มติชน (12 กรกฎาคม 2545): 1, 15; “โจรได้! แย่อีก รั้วยิงรถเรียกค่าคุ้มครอง,” ไทยรัฐ[ออนไลน์]. 23 กรกฎาคม 2002. แหล่งที่มา: http://www.thairath.co.th/23_7_2002/ntoday/page1/p1_7.html อ้างจาก แหล่งที่มา: http://kaekae.pn.psu.ac.th/local/newsdetail.php?News_id=3; INTERNET; “The South Has Been Victims Long Enough,” Bangkok Post (31 October 2002): 8; “รวบกลุ่มโจรป่วนเมือง ‘วันนอร์’ ลุยลงพื้นที่ดับไฟได้,” สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์ (8-14 พฤศจิกายน 2545): 15; “ถล่มยิงประธาน อบต.ดับ,” ไทยรัฐ[ออนไลน์]. 18 กุมภาพันธ์ 2546. แหล่งที่มา: http://www.thairath.co.th/thairath1/2546/page2/feb/19/p2_3.asp; INTERNET; “แก๊งยาฆ่าโหดกำนัน-ผดุง.ตีเด่น,” ไทยรัฐ[ออนไลน์]. 24 กุมภาพันธ์ 2546. แหล่งที่มา: http://www.thairath.co.th/thairath1/2546/page2/feb/25/p2_2.asp; INTERNET; “ซัลโว.45 อุกอจ หัวคะแนนมท.1,” ไทยรัฐ[ออนไลน์]. 27 กุมภาพันธ์ 2546. แหล่งที่มา: http://www.thairath.co.th/thairath1/2546/page1/feb/27/p1_6.asp; INTERNET; “ประกบ 2 มือปืน ยิ่งเด็กวันนอร์ฟุ้งปม ‘ท้องถิ่น’ ชนวนสังเอบ!,” ไทยรัฐ[ออนไลน์]. 28 กุมภาพันธ์ 2546. แหล่งที่มา: http://www.thairath.co.th/thairath1/2546/page1/feb/28/p1_7.asp; INTERNET; สำนักงานเลขาธิการกองทัพบกเรือ, “หน่วยทักษิณพัฒนาที่ 12 หน่วยเฉพาะกิจนาวิกโยธินภาคใต้ถูกโจมตี,” ข่าวแจกสื่อมวลชน (NewsRelease)[ออนไลน์]. 28 เมษายน 2546. แหล่งที่มา: http://www.navy.mi.th/sctr/navynews/hotnews/news_release/befor_may46/280446.htm;

INTERNET; “Long-term Plans to be Reviewed,” *Bangkok Post* (7 May 2003): 3; Wae-dao Harai, “Another Police Officer Shot Dead in Troubled Narathiwat,” *Bangkok Post* (21 May 2003): 4; “ไฟใต้ลุกโชนครั้งใหญ่รับปีใหม่ เผาโจเรียน-ปล้นฆ่าทหาร-วางระเบิดถล่มตำรวจ,” *สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์* (9-15 มกราคม 2547): 12-13.

อยู่เพื่อหวังผลประโยชน์ส่วนตัว เช่น เหตุการณ์จับกุมตัวนายอับดุลกาแดร์ ซาอะ ในวันที่ 4 พฤศจิกายน ค.ศ. 2002 พร้อมของกลางเป็นระเบิด และเอกสารเรียกค่าคุ้มครองของขบวนการ BRN จำนวน 1.5 ล้านบาทจากปั๊มน้ำมันแห่งหนึ่งใน จ.ยะลา ซึ่งนายอับดุลกาแดร์ฯ ยอมรับว่าของกลางเป็นของตน แต่ให้การปฏิเสธการเกี่ยวข้องกับขบวนการก่อการร้ายแบ่งแยกดินแดน

เพราะฉะนั้น เหตุการณ์ความรุนแรงที่เกิดขึ้นส่วนใหญ่จึงมิได้เกิดจากการกระทำของขบวนการก่อการร้ายแบ่งแยกดินแดน หรือเรียกว่าเป็น “การก่อการร้าย” เสมอไป แม้ว่ารูปแบบความรุนแรง เช่น การลอบวางระเบิด การเรียกค่าคุ้มครอง การลอบทำร้ายผู้บริสุทธิ์ จะไม่แตกต่างไปจากขบวนการก่อการร้ายแบ่งแยกดินแดนก็ตาม เกี่ยวกับเรื่องนี้ แกนนาคคนสำคัญของขบวนการ PULO ซึ่งกล่าวภายหลังที่ถูกจับกุมว่า “เหตุการณ์ก่อการร้ายที่เกิดขึ้นในจังหวัดชายแดนภาคใต้ทั้งหมด ไม่ได้เกิดจากการกระทำของขบวนการทั้งหมด ทางขบวนการไม่ออกมาปฏิเสธเพราะขบวนการไม่เสียหาย มีแต่ได้กับได้ เกิดเหตุที่ว้อออกข่าว คนทั้งโลกรู้ ชาวบอกว่าขบวนการทำ ขบวนการก็ได้เครดิต ผู้ประกอบการก็กลัว เรียกค่าคุ้มครองเขาก็จ่าย ประเทศมุสลิมก็ให้การช่วยเหลือ”⁴²

เมื่อเป็นเช่นนี้ จึงเป็นปัจจัยหนึ่งที่ทำให้รัฐไทยตัดสินใจลดระดับความสำคัญของปัญหาการก่อการร้ายที่เกิดขึ้นในจังหวัดชายแดนภาคใต้ลง โดยพันตำรวจโททักษิณ ชินวัตร นายกรัฐมนตรีในขณะนั้นกล่าวว่า “ผมขอย้ำอีกครั้งว่าวันนี้ ผกค. [ผู้ก่อการร้ายคอมมิวนิสต์] ผู้ก่อการร้ายไม่มี ใครจะคุยไม่อย่างไร พวกโรคจิตที่พูดเรื่องแบบนี้ อย่าให้ความสำคัญ เพื่อเห็นแก่พี่น้องภาคใต้ที่จะได้มีโอกาสทำการค้า สร้างการลงทุน วันนี้ผมขอส่งสัญญาณว่าที่นี่ไม่มีอะไรน่ากังวลจริง ๆ”⁴³ เช่นเดียวกับร้อยตำรวจเอกปุระชัย เปี่ยมสมบูรณ์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยที่เห็นว่า “ปัญหาภาคใต้ส่วนใหญ่มาจากความขัดแย้งระหว่างผู้มีอิทธิพล

⁴² ไมตรี สมะแอ, พันตำรวจโท, “การก่อการร้ายในจังหวัดชายแดนภาคใต้ของไทย,” หน้า 121.

⁴³ “วางยุทธศาสตร์พื้นที่ภาคใต้ตั้งซีอีโอ 5 จังหวัดชายแดน,” *ผู้จัดการรายวัน* (1 เมษายน 2545): 1-2.

ด้วยกันเองทั้งที่มีสีและไม่มีสีแย่งชิงผลประโยชน์ทั้งใต้ดินและบนดินในทุกระดับ จากนั้นก็มีการสั่งการว่าจ้างคนสร้างสถานการณ์ มีเพียงไม่กี่ครั้งในรอบปีที่จะมาจากฝีมือผู้ก่อการร้ายล้วน ๆ”⁴⁴ ขณะที่เจ้าหน้าที่ในท้องถิ่นก็มีความเห็นที่สอดคล้องกัน โดยพลตรีกิตติ จักรบาตร์ รองแม่ทัพภาคที่ 4 ในฐานะผู้บัญชาการ พตท. 43 ก็เห็นว่า “ความสงบเรียบร้อยในจังหวัดชายแดนภาคใต้ไม่มีการก่อการร้ายใด ๆ มีแต่กลุ่มโจรมิจฉาชีพ แม้แต่การประท้วงเรียกร้องต่าง ๆ ของกลุ่มผู้ชุมนุมก็ยังไม่เห็น”⁴⁵ รวมทั้งบทความของพลตำรวจโทสมเกียรติ พงษ์ทรัพย์ที่ระบุว่า “ปัญหาที่เกิดขึ้นในภาคใต้อยู่ในปัจจุบันนี้ ไม่ว่าจะเป็นการเรียกค่าคุ้มครอง ชูกรรโชกทรัพย์จากพวกพ่อค้า หรือลอบยิงเจ้าหน้าที่ ผมขอฟันธงตอบได้เลยว่า **“พวกนี้คือพวกสร้างสถานการณ์โดยมีคนหนุนหลัง กับพวกก่ออาชญากรรมธรรมดาเนี่ยเอง”**⁴⁶

ตัวอย่างความคิดเห็นต่าง ๆ ข้างต้นได้รับการต่อยอดอย่างชัดเจนและเป็นทางการเมื่อรัฐบาลได้ออกคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีที่ 123/2545 เรื่อง การปรับปรุงการบริหารราชการในจังหวัดชายแดนภาคใต้ ลงวันที่ 30 เมษายน พ.ศ. 2545 โดยประเมินสถานการณ์ที่เกิดขึ้นในจังหวัดชายแดนภาคใต้เป็นไปในทิศทางที่สอดคล้องกันว่า

“สถานการณ์ทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองในจังหวัดชายแดนภาคใต้ได้เปลี่ยนแปลงไปในทางที่ดีขึ้นเป็นลำดับหากเปรียบเทียบกับเหตุการณ์เมื่อสี่ปีก่อน แต่โดยที่เหตุการณ์ในระยะหลังมิใช่การก่อความไม่สงบเพื่อหวังผลทางการเมืองดังในอดีต หากแต่เป็นการกระทำของกลุ่มโจรมิจฉาชีพ กลุ่มผลประโยชน์ ตลอดจนกลุ่มธุรกิจผิดกฎหมายเป็นส่วนใหญ่ ซึ่งจำเป็นต้องแก้ไขปัญหาดังกล่าวที่ต้นเหตุ คือ การกำจัดอบายมุขสิ่งผิดกฎหมาย รวมทั้งอิทธิพล อำนาจมืดทุกรูปแบบอย่างจริงจังและเด็ดขาด โดยใช้เจ้าหน้าที่ในกระบวนการยุติธรรมตามปกติ ขณะเดียวกันในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม จะต้องส่งเสริม และสนับสนุนให้ประชาชนในพื้นที่เข้ามามีส่วนร่วมให้มากขึ้น โดยยังคงดำรงความหลากหลายทางวัฒนธรรมในท้องถิ่นไว้ได้ ... ประการสำคัญคือ ต้องดูแลรักษาความสงบเรียบร้อยให้ประชาชนในพื้นที่และนักลงทุนมีความรู้สึกปลอดภัยและมั่นใจในการลงทุนและพัฒนา”^{*}

⁴⁴ ป. ชัยภูมิ, “ปัญหาและทางออก ‘ไฟใต้’,” เส้นทาง (1-7 เมษายน 2545): 8.

⁴⁵ “วางยุทธศาสตร์ฟื้นฟูพื้นที่ตั้งซีไอ 5 จังหวัดชายแดน,” ผู้จัดการรายวัน (1 เมษายน 2545): 1-2.

⁴⁶ สมเกียรติ พงษ์ทรัพย์, พลตำรวจโท, “ปัญหาไฟใต้ ทำอย่างไรถึงจะดับสนิท,” มติชน (28 พฤษภาคม 2545): 6.

* โปรดดูรายละเอียดในภาคผนวก ก

ด้วยเหตุนี้ รัฐบาลจึงได้ยกเลิกคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีที่ 56/2539 เรื่อง การปรับปรุงการบริหารราชการในจังหวัดชายแดนภาคใต้ ลงวันที่ 23 เมษายน พ.ศ. 2539 และคำสั่งที่เกี่ยวข้องที่แก้ไขเพิ่มเติมหรือออกโดยอาศัยอำนาจตามคำสั่งดังกล่าวเพื่อให้เข้าสู่การบริหารราชการตามปกติ นั้นหมายความว่า การปราบปรามความรุนแรงที่เกิดขึ้นในจังหวัดชายแดนภาคใต้ ซึ่งรัฐบาลถือเป็นปัญหาอาชญากรรมที่กระทำโดยกลุ่มต่าง ๆ ที่มีได้หวังผลทางการเมืองนั้น จะอยู่ภายใต้อำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่กระบวนยุติธรรม โดยเฉพาะเจ้าหน้าที่ตำรวจ ในขณะที่ ศอ.บต. และ พตท. 43 ซึ่งดำเนินบทบาทและหน้าที่เพื่อแก้ปัญหาในจังหวัดชายแดนภาคใต้มานานกว่า 20 ปีที่ผ่านมา จำต้องยุติบทบาทไปโดยปริยาย

ตารางที่ 5-2 สถิติข้อมูลเรื่องร้องทุกข์ของศูนย์ดำรงธรรมจังหวัดชายแดนภาคใต้ ระหว่างปี ค.ศ. 1999-2002 โดยจำแนกตามประเภทข้าราชการ

| ลำดับ ที่ | ประเภทข้าราชการ | จำนวนเรื่องร้องทุกข์ | | | | |
|--------------|-------------------------|----------------------|-----------|-----------|-----------|-------|
| | | ค.ศ. 1999 | ค.ศ. 2000 | ค.ศ. 2001 | ค.ศ. 2002 | รวม |
| 1 | ตำรวจ | 135 | 97 | 111 | 39 | 382 |
| 2 | กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน | 56 | 47 | 38 | 23 | 164 |
| 3 | ครู | 52 | 39 | 34 | 13 | 138 |
| 4 | ข้าราชการส่วนท้องถิ่น | 40 | 28 | 28 | 10 | 106 |
| 5 | ข้าราชการฝ่าย ปกครอง | 19 | 23 | 17 | 8 | 67 |
| 6 | ข้าราชการสาธารณสุข | 17 | 22 | 14 | 3 | 56 |
| 7 | อื่น ๆ | 147 | 108 | 122 | 38 | 415 |
| รวมทั้งสิ้น | | 466 | 364 | 364 | 134 | 1,328 |

ที่มา: อูบล ศิริชัย, บทบาทอำนาจหน้าที่ของ “ศูนย์ดำรงธรรมจังหวัดชายแดนภาคใต้”
(กรุงเทพฯ: สำนักงานจังหวัดนนทบุรี กระทรวงมหาดไทย, 2546), หน้า 16.

อย่างไรก็ตาม หากพิจารณาตัวอย่างเหตุการณ์ความรุนแรงที่ปรากฏในตารางที่ 5-1 จะพบว่า เป้าหมายที่ผู้ก่อเหตุมุ่งโจมตีเป็นส่วนใหญ่ ก็คือ เจ้าหน้าที่ตำรวจ ซึ่งบางส่วนมีความเกี่ยวข้องกับสิ่งผิดกฎหมาย โดยเฉพาะยาเสพติด และเป็นเจ้าหน้าที่

ของรัฐที่ได้รับการร้องทุกข์จากประชาชนในจังหวัดชายแดนภาคใต้มากที่สุดกว่าร้อยละ 30 (โปรดดูตารางที่ 5-2 ประกอบ) รวมทั้งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ชาวมุสลิมในจังหวัดชายแดนภาคใต้ ซึ่งเป็นประชากรส่วนใหญ่ในพื้นที่ไม่ชอบมากที่สุด⁴⁷ แต่คำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีที่ 123/2545 กลับให้อำนาจหน้าที่ในการปราบปรามอาชญากรรมและความรุนแรงที่เกิดขึ้นให้แก่เจ้าหน้าที่ตำรวจ คำถามที่เกิดขึ้นก็คือ ประเทศไทยจะสามารถแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ให้หมดไปได้ได้อย่างไร ในเมื่อผู้พิทักษ์ความยุติธรรมกับผู้ที่จะละเมิดความยุติธรรมกลายเป็นกลุ่มบุคคลเดียวกัน

การที่รัฐไทยพยายามแก้ไขปัญหาความรุนแรงที่เกิดขึ้นในจังหวัดชายแดนภาคใต้โดยลดระดับความสำคัญของปัญหาที่เกิดขึ้นให้เหลือเพียงความรุนแรงที่เกิดจากกระทำของกลุ่มโจรมิจฉาชีพ กลุ่มผลประโยชน์ ฯลฯ ที่มีได้หวังผลทางการเมือง อันนำไปสู่การปรับปรุงการบริหารราชการในจังหวัดชายแดนภาคใต้ด้วยการยุบ ศอ.บต. และ พตท. 43 ตลอดจนโอนอำนาจหน้าที่ในการปราบปรามปัญหาที่รัฐไทยอ้างว่าเป็นปัญหาอาชญากรรมธรรมดาให้แก่เจ้าหน้าที่ตำรวจนั้น จึงเป็นการแก้ปัญหาที่ไม่ตรงจุด ขณะเดียวกัน การดำเนินนโยบายปราบปรามที่เข้มงวดและเด็ดขาดของรัฐบาลไทยเพื่อจัดการกับปัญหาการก่อการร้ายแบ่งแยกดินแดนโดยยังคงกฏอัยการศึกในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้เอาไว้ นั้น ยังเป็นเสมือนการจุดชนวนให้เหตุการณ์ที่ความรุนแรงเพิ่มขึ้นเป็นลำดับ ดังจะเห็นได้จากเหตุการณ์วันที่ 4 มกราคม ค.ศ. 2004 เหตุการณ์มัสยิดกรือเซะ และเหตุการณ์ตากใบ

ก. เหตุการณ์วันที่ 4 มกราคม ค.ศ. 2004

สถานการณ์ความรุนแรงในจังหวัดชายแดนภาคใต้ได้ปะทุขึ้นชนิดที่ไม่เคยปรากฏมาก่อนในวันที่ 4 มกราคม ค.ศ. 2004 เมื่อกลุ่มผู้ก่อเหตุลอบวางเพลิงโรงเรียน 20 แห่งในพื้นที่ 10 อำเภอของ จ.นราธิวาส ซึ่งคล้ายกับเหตุการณ์ลอบวางเพลิงโรงเรียนใน จ.ยะลา ปัตตานี นราธิวาส และสงขลา รวม 35 แห่งในระหว่างวันที่ 1-2 สิงหาคม ค.ศ. 1993 ต่อมากลุ่มผู้ก่อเหตุได้ลอบวางเพลิงป้อมตำรวจ 2 แห่งใน อ.ยี่งอ และ อ.ศรีสาคร ยิ่งกว่านั้น ในเวลาไล่เลี่ยกัน กลุ่มผู้ก่อเหตุได้เข้าบุกล้อมกองพันทหารพัฒนาที่ 4 ค่ายกรมหลวงนราธิวาสราชนครินทร์ อ.เจาะไอร้อง จ.นราธิวาส ก่อนสังหารทหารประจำป้อมรักษาการณ์เสียชีวิต 4 นาย และยึดคลังแสงของค่าย

⁴⁷ “ปัญหาชายแดนใต้ ไฟลุมขอน ‘สีงากี’,” มติชน (17 มีนาคม 2545): 9.

กองพันทหาร ด้วยการปล้นปืนเอ็ม 16 ปืนขนาด 11 ม.ม. และชนิดอื่น ๆ กว่า 300 กระบอก นอกจากนั้น ตลอดเส้นทางถนนสายหลักไปยังกองพันทหารพัฒนาที่ 4 ทั้ง 11 อำเภอ ยังพบว่า กลุ่มผู้เหตุได้หว่านระเบิดซึ่งตัดจากตะปูขนาด 3 นิ้ว บางจุดก่อกองไฟ ตัดต้นไม้ขนาดใหญ่ขวางเส้นทาง และวางระเบิดไว้เป็นจุด ๆ เพื่อมิให้กองกำลังเจ้าหน้าที่เข้าไปยังจุดเกิดเหตุเพื่อช่วยเหลือได้ทันที่ ในขณะนั้น อ.รามัน จ.ยะลา ผู้ก่อเหตุได้วางระเบิดปลอมตามสถานที่ต่าง ๆ รวม 4 แห่ง และเผายางรถยนต์ตามจุดต่าง ๆ อีก 8 จุด บนถนนสายจะก๊วะ-ดีอ้อ พ้อ ต.จะก๊วะ อ.รามัน จ.ยะลา⁴⁸

อาจกล่าวได้ว่า เหตุการณ์ในวันที่ 4 มกราคม ค.ศ. 2004 นอกจากจะเป็นการทำทายนานาอาวุธในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ที่ชัดเจนแล้ว ยังเป็นจุดเปลี่ยนสำคัญที่ทำให้รัฐบาลไทยต้องหันมาทบทวนมาตรฐานและนโยบายในการแก้ปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้อีกครั้ง หลังจากที่ได้ลดระดับความสำคัญของปัญหาดังกล่าวเหลือเพียงปัญหาอาชญากรรม นอกจากนั้น ยังไม่เป็นที่แน่ชัดว่าอิทธิพลของโครงสร้างและบริบทการเมืองระหว่างประเทศหลังเหตุการณ์ 9/11 จะเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้เหตุการณ์วันที่ 4 มกราคม ค.ศ. 2004 ปะทุขึ้นแต่อย่างใด

แม้ว่าเหตุการณ์ในวันที่ 4 มกราคม ค.ศ. 2004 จะมีใช่เหตุการณ์ปล้นปืน เหตุการณ์แรกที่เกิดขึ้น หากมองย้อนกลับไปยังเหตุการณ์ปล้นปืน 30 กระบอกจากการอุทยานแห่งชาติบางลาง ในวันที่ 20 มิถุนายน ค.ศ. 2002 ตามมาด้วยเหตุการณ์ปล้นปืนกลางดึกวันที่ 28 เมษายน ค.ศ. 2003 ณ หน่วยทักษิณพัฒนาที่ 12 อ.สุคีริน จ.นราธิวาส และหน่วยทักษิณที่ 5 อ.ธารโต จ.ยะลา ซึ่งคนร้ายยึดปืนเอ็ม 16 ไปแห่งละ 15 และ 18 กระบอกตามลำดับ แต่หากพิจารณารายละเอียดเหตุการณ์ดังกล่าว จะพบว่า การบุกปล้นปืนในกองพันพัฒนาที่ 4 อ.เจาะไอร้อง จ.นราธิวาส ได้มีการวางแผนอย่างเป็นระบบ โดยเบนความสนใจเจ้าหน้าที่และกองกำลังของรัฐด้วยการก่อเหตุรุนแรงในบริเวณโดยรอบ ไม่ว่าจะเป็นการลอบวางเพลิงโรงเรียน 20 แห่งใน 10 อำเภอของ จ.นราธิวาส ตามมาด้วยการลกลอบวางระเบิดปลอม 4 จุด และเผายางรถยนต์ 8 จุดใน อ.รามัน จ.ยะลา และจบท้ายด้วยการหว่านตะปูระเบิดตลอดเส้นทางถนนสายหลักไปยัง

⁴⁸ “ไฟได้ลุกโชนครั้งใหญ่รับปีใหม่ เฝ้าโรงเรียน-ปล้นฆ่าทหาร-วางระเบิดถล่มตำรวจ,” สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์ (9-15 มกราคม 2547): 12; “ได้ไม่สันติสุข: เลิกเหวี่ยงแหหุคสืบสน,” สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์ (13-19 กุมภาพันธ์ 2547): 18.

กองพันพัฒนาที่ 4 ทั้ง 11 อำเภอ พร้อมทั้งจุดกองไฟ ตัดต้นไม้ขวางเส้นทาง และวางระเบิดเป็นจุด ๆ เพื่อถ่วงเวลาไม่ให้กองกำลังเจ้าหน้าที่ไปยังกองพันดังกล่าวเพื่อช่วยเหลือได้ทันทั้งที่

ปฏิบัติการที่แยบยลและเป็นระบบในวันที่ 4 มกราคม ค.ศ. 2004 ของกลุ่มผู้ก่อเหตุข้างต้น นอกจากจะสร้างความแปลกใจให้กับบรรดาผู้นำรัฐบาลไทยหลายคน โดยเฉพาะพันตำรวจโททักษิณ ชินวัตร นายกรัฐมนตรีแล้ว ยังเป็นที่มาของการวิเคราะห์และการตีความที่หลากหลายด้วยว่า เหตุการณ์ที่เกิดขึ้นนั้นเป็นการกระทำของใคร และมีใครอยู่เบื้องหลัง กล่าวคือ พันตำรวจโททักษิณยอมรับว่า ผู้ที่อยู่เบื้องหลังเหตุการณ์ในวันที่ 4 มิใช่อาชญากรรมธรรมดาแน่นอน แต่ยังคงปฏิเสธความเกี่ยวพันระหว่างเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นกับกลุ่มก่อการร้ายระหว่างประเทศอย่างกลุ่ม Al Qaeda หรือ JI⁴⁹ เช่นเดียวกับนายเจมส์ เคิร์กโฮป (James Kirkhope) ผู้อำนวยการฝ่ายวิจัยของศูนย์วิจัยการก่อการร้าย (Terrorism Research Center) ในสหรัฐฯ ที่เห็นว่า ยังคงขาดหลักฐานสำคัญที่บ่งชี้ว่า เหตุการณ์ในวันที่ 4 ได้รับแรงบันดาลใจหรือการช่วยเหลือสนับสนุนจากกลุ่มก่อการร้ายภายนอกประเทศอย่างกลุ่ม Al Qaeda หรือกลุ่ม JI⁵⁰

ขณะที่พลเอกกิตติ รัตนฉายา ที่ปรึกษานายกรัฐมนตรีด้านความมั่นคง เห็นว่า กลุ่มหรือขบวนการที่อยู่เบื้องหลังเหตุการณ์ในวันที่ 4 ก็คือ ขบวนการ GMIP และน่าจะมีกลุ่มก่อการร้ายภายนอกประเทศเกี่ยวข้องด้วย คือ กลุ่ม KMM (Kampulan Mujahideen Malaysia) ซึ่งมีสายสัมพันธ์กับกลุ่ม Al Qaeda และกลุ่ม JI⁵¹ เพราะนอกจากกลุ่ม KMM จะเคยปล้นปืนในค่ายทหารมาเลเซียไปจำนวน 217 กระบอกเมื่อปีที่แล้ว⁵² หนึ่งในอดีตผู้นำกลุ่ม KMM คือ Nik Adili Nik Aziz ซึ่งถูกทางการมาเลเซียจับกุมตัวในปี ค.ศ. 2001 ยังเป็นเพื่อนกับนายนาซอรี แซเซ็ง ผู้นำขบวนการ GMIP อีกด้วย ส่วนหน่วยข่าวกรองของไทยมีทัศนะว่า ขบวนการ GMIP โดยเฉพาะนายเจ๊ะกูแม กูเต๊ะ หัวหน้าขบวนการ GMIP ซึ่งมีหมายจับค่าหัว 1 ล้านบาท น่าจะอยู่เบื้องหลัง

⁴⁹ Prasong Charasdamrong and Surath Jinakul, "Shattered Peace," *Bangkok Post – Perspective* (18 January 2004):

1.

⁵⁰ Julian Gearing, "Terror in Thailand: 'Ghosts' and Jihadis," 3 April 2004 Available from: http://www.atimes.com/atimes/Southeast_Asia/FD03Ae05.html; INTERNET.

⁵¹ "Thai Attacks Linked to al-Qaeda," *Taipei Times*[Online] Available from: <http://www.taipetimes.com/News/world/archives/2004/01/10/2003087048>; INTERNET.

⁵² "ฟ้าเปิด ได้กระຈ้างทหารเฮ! ความเจอบินกระบอกแรก," *สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์* (16-22 กรกฎาคม 2547): 18.

เหตุการณ์รุนแรงที่เกิดขึ้น⁵³ แต่มิได้ระบุว่าเกี่ยวข้องกับกลุ่มก่อการร้ายภายนอกประเทศหรือไม่ ส่วนแหล่งข่าวที่มาจากบุคคลที่อยู่ใกล้ชิดกับขบวนการก่อการร้ายแบ่งแยกดินแดนกลับเห็นว่าคุณมรุนแรงที่เกิดขึ้นนับตั้งแต่เหตุการณ์วันที่ 4 มกราคม ค.ศ. 2004 เป็นต้นมา เป็นการปฏิบัติการของขบวนการ BRN ซึ่งมีนักการเมืองระดับชาติคนหนึ่งดำรงตำแหน่งประธานสภาอุลามา โดยมียายมะแซ อุซัย และนายแวนอาซี คอปเตอร์ วาจิ เป็นเลขาธิการ และรองเลขาธิการตามลำดับ⁵⁴ ในขณะที่สื่อมวลชนบางแขนงกลับวิเคราะห์ว่า เหตุการณ์ที่เกิดขึ้นน่าจะเป็นฝีมือของขบวนการก่อการร้ายแบ่งแยกดินแดนทั้ง 3 กลุ่ม ได้แก่ ขบวนการ GMIP ซึ่งชำนาญในการลอบสังหาร ขบวนการ BRN และขบวนการ PULO ซึ่งชำนาญเรื่องการวางเพลิงโรงเรียน การปลุกฝังแนวความคิด ตลอดจนการจัดหากองกำลัง⁵⁵ อย่างไรก็ตาม สิ่งที่สร้างความแปลกใจในประเด็นเกี่ยวกับผู้ก่อเหตุหรืออยู่เบื้องหลังเหตุการณ์วันที่ 4 มกราคม ค.ศ. 2004 อันแตกต่างไปจากทัศนคติข้างต้นทั้งหมดอย่างสิ้นเชิง ก็คือ การที่นายบาบ่า ลุคแมน ผู้นำขบวนการ PULO ใหม่ได้ออกมายอมรับในภายหลังว่า ขบวนการ PULO ใหม่เป็นผู้ก่อเหตุและอยู่เบื้องหลังเหตุการณ์ปล้นปืนในวันที่ 4 มกราคม ค.ศ. 2004 รวมทั้งเหตุการณ์วางเพลิงโรงเรียนหลายเหตุการณ์ในเดือนมกราคม ค.ศ. 2004⁵⁶ ทั้ง ๆ ที่ก่อนหน้านี้ไม่มีขบวนการใดกล้าออกมาอ้างความรับผิดชอบกับเหตุการณ์รุนแรงที่เกิดขึ้นแม้แต่ขบวนการเดียว การที่ขบวนการ PULO ใหม่ออกมายังความรับผิดชอบดังกล่าวจึงมีความเป็นไปได้ว่าน่าจะเกิดจากการพยายามสร้างเครดิตหรือชื่อเสียงให้กับขบวนการของตนมากกว่าที่จะอยู่เบื้องหลังเหตุการณ์รุนแรงที่เกิดขึ้นจริง

ไม่ว่าทัศนคติเกี่ยวกับผู้ก่อเหตุหรือผู้ที่อยู่เบื้องหลังเหตุการณ์ในวันที่ 4 มกราคม ค.ศ. 2004 ข้างต้นจะมีความหลากหลายสักเพียงใด แต่สิ่งที่ปรากฏ ก็คือ การที่รัฐบาลหันมาเน้นการดำเนินมาตรการและนโยบายต่อจังหวัดชายแดนภาคใต้ในลักษณะที่มุ่งสถาปนาอำนาจอธิปไตยในจังหวัดชายแดนภาคใต้ให้กลับคืนมา มากกว่าการดำเนินมาตรการเพื่อแก้ปัญหาที่รากเหง้าอย่างจริงจัง ดังจะเห็นได้จากการประกาศใช้กฎอัยการศึก และส่งกองกำลังเฉพาะกิจกว่า 3,000 นายเพื่อไล่ล่าโจรก่อการร้ายและค้นหาอาวุธปืนที่ถูกปล้นไปทั้งหมด

⁵³ “ไฟได้ลุกโชนครั้งใหญ่รับปีใหม่ เฝ้าโรงเรียน-ปล้นฆ่าทหาร-วางระเบิดล้มตำรวจ,” สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์ (9-15 มกราคม 2547): 13.

⁵⁴ “เปิดบันทึกลับ ‘ขจก.ได้’ ชี้จุดอ่อนปืน,” สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์ (5-11 มีนาคม 2547): 10.

⁵⁵ “ได้ไม่สันติสุข: เลิกเหวี่ยงแหหุดสับสน,” สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์ (13-19 กุมภาพันธ์ 2547): 20.

⁵⁶ Simon Elegant and Andrew Perrin, “The Road to Jihad?,” *Time* (3 May 2004) Available from:

<http://www.time.com/time/asia/magazine>; INTERNET.

รัฐบาลไทยได้ประกาศใช้กฎอัยการศึก พุทธศักราช 2547 (ค.ศ. 2004) ในวันที่ 5 มกราคม ค.ศ. 2004 เพื่อ “รักษาความสงบเรียบร้อยปราศจากภัยแห่งราชอาณาจักรไทยในการระงับปราบปรามกลุ่มโจรก่อกบฏร้าย กลุ่มบุคคลผู้ก่อความไม่สงบ รวมทั้งรักษาความสงบเรียบร้อยในเขตพื้นที่” โดยครอบคลุม 8 อำเภอใน 3 จังหวัดเพิ่มเติมจากเดิมที่มีการประกาศใช้กฎอัยการศึกอยู่แล้วก่อนหน้านี้ นั่นก็คือ จังหวัดนราธิวาส เพิ่มเติม 6 อำเภอ คือ อ.บาเจาะ อ.เรือเสาะ อ.ตากใบ อ.สุไหงปาดี อ.ยี่งอ และ อ.สุไหงโก-ลก จากเดิมที่ประกาศใช้กฎอัยการศึกอยู่แล้ว 6 อำเภอ คือ อ.จะนะ อ.เจาะไอร้อง อ.ระแงะ อ.สุคีริน อ.แว้ง และ อ.ศรีสาคร รวมทั้งสิ้น 12 อำเภอ ส่วนจังหวัดปัตตานี เพิ่มเติม อ.กะพ้อ จากเดิมที่เป็นพื้นที่เฝ้าระวัง ไม่มีการประกาศใช้กฎอัยการศึก ขณะที่จังหวัดยะลา เพิ่มเติม อ.รามัน จากเดิมที่ประกาศใช้กฎอัยการศึกอยู่แล้ว 5 อำเภอ คือ อ.ธารโต อ.บันนังสตา อ.ยะหา อ.เบตง และ อ.กาบัง รวมทั้งสิ้นเป็น 6 อำเภอ และจากการที่สถานการณ์ความรุนแรงในจังหวัดชายแดนภาคใต้ยังคงปะทุอย่างต่อเนื่องและรุนแรงมากขึ้น รัฐบาลจึงได้ประกาศใช้กฎอัยการศึกในจังหวัดชายแดนภาคใต้เพิ่มอีกในวันที่ 26 มกราคม ค.ศ. 2004 ได้แก่ จังหวัดปัตตานี เพิ่มเติมอีก 11 อำเภอ คือ อ.เมือง อ.ยะหริ่ง อ.หนองจิก อ.โคกโพธิ์ อ.ยะรัง อ.ปะนาเระ อ.มายอ อ.สายบุรี อ.ไม้แก่น อ.ทุ่งยางแดง และ อ.แม่ลาน จากเดิมที่มีเพียง อ.กะพ้อ รวมทั้งสิ้น 12 อำเภอ จังหวัดนราธิวาส เพิ่มเติมอีก 1 อำเภอ คือ อ.เมือง จากเดิมที่มีอยู่แล้ว 12 อำเภอ รวมทั้งสิ้น 13 อำเภอ และจังหวัดยะลา เพิ่มเติมอีก 2 อำเภอ คือ อ.เมือง และกิ่ง อ.กรงปินัง จากเดิมที่มีอยู่แล้ว 6 อำเภอ รวมทั้งสิ้น 7 อำเภอ และ 1 กิ่งอำเภอ⁵⁷

รัฐบาลยังได้ดำเนินนโยบาย “ได้สันติสุข” และแผนยุทธการ “ทักษิณสันติ” ด้วยการจัดตั้งกองกำลังเฉพาะกิจ (ฉก.) ปราบปรามและไล่ล่าโจรก่อกบฏขึ้นมา 5 กองพัน ๆ ละ 500-600 คน ซึ่งมีทั้งกำลังทหาร (ทหารบก และนาวิกโยธินของกองทัพเรือ) ตำรวจ และเจ้าหน้าที่ของฝ่ายมหาดไทย โดยมีกองบัญชาการอยู่ที่ค่ายนราธิวาสราชนครินทร์ ซึ่งเป็นค่ายที่ถูกปล้นปืนเมื่อวันที่ 4 มกราคม ค.ศ. 2004 โดยพลเอกชวลิต ยงใจยุทธ รองนายกรัฐมนตรีฝ่ายความมั่นคงให้ความเห็นเกี่ยวกับการจัดตั้งกองกำลังเฉพาะกิจดังกล่าวว่า เป็นการจัดตั้งขึ้นมาเพื่อสถาปนาอำนาจรัฐในจังหวัดชายแดนภาคใต้ให้เข้มแข็ง และต้องปฏิบัติการเชิงรุกเพื่อให้ประชาชนเกิด

⁵⁷ จังหวัดนราธิวาส, “รายงานการประชุมหัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัด นายอำเภอ ส่วนราชการ หน่วยงานและผู้เกี่ยวข้อง ครั้งที่ 1/2547,” 29 มกราคม 2547; “เจาะยุทธการ ‘ปราบโจรใต้’ หลังใช้ ‘กฎอัยการศึก’ เต็มพื้นที่ชายแดนใต้,” สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์ (6-12 กุมภาพันธ์ 2547): 24-25.

ความเชื่อมั่น ขณะเดียวกัน พลเอกธรรมรักษ์ อิศรางกูร ณ อยุธยา รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม ยังได้สั่งการให้กองทัพภาคที่ 4 จัดตั้งทีม “ทวิร์นรก” ขึ้นมาอีกชุดหนึ่ง โดยใช้กำลังทหาร 75 นาย และตำรวจ 15 นาย ออกลาดตระเวนในเส้นทางที่เสี่ยงต่อการชุมนุมโจมตี และเป็นพื้นที่ที่ล่อแหลมใน 3 จังหวัด คือ ปัตตานี ยะลา และนราธิวาส ตั้งแต่เวลา 18.00 น. - 06.00 น. ของวันรุ่งขึ้น ทั้งนี้พลเอกธรรมรักษ์ ได้ให้คำนิยามของ “ทวิร์นรก” ไว้ว่าหมายถึง “ถ้าใจก่อการร้ายโผล่มาเจอทวิร์นรกของเรา เราก็จะส่งมันให้ไปนรก”⁵⁸ นอกจากนี้ รัฐบาลยังมุ่งค้นหาปืนที่ถูกปล้นไป ดังจะเห็นได้จากการเรียกตัวพลทหารประจำการ หรือทหารเกณฑ์ของกองพันพัฒนาที่ 4 ที่ปลดประจำการไปแล้วจำนวน 51 คนมาสอบสวน⁵⁹ การจับกุมกำนัน ต.โต๊ะเต็ง หรือ นายอนุพงศ์ พันธยางกูร ผู้ต้องสงสัยในคดีลอบสังหารตำรวจ สภ.อ.สุไหงปาดี จ.นราธิวาสเมื่อวันที่ 6 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 2004 และคดีปล้นปืนในวันที่ 4 มกราคม ค.ศ. 2004⁶⁰

แม้ว่ารัฐบาลจะมีความหวังว่าการดำเนินนโยบายได้สันติสุขและแผนยุทธการทักษิณสันติโดยการปราบปรามเป็นหลักนั้นจะทำให้สถานการณ์ความรุนแรงในจังหวัดชายแดนภาคใต้กลับคืนสู่ภาวะปกติได้โดยเร็วที่สุด แต่กลับพบว่า มาตรการปราบปรามอย่างเด็ดขาดของรัฐบาลนั้นกลับส่งผลลัพท์ไปในทางตรงกันข้าม เนื่องจากการบุกคุมตัวประชาชนหรือครูสอนศาสนาซึ่งรัฐบาลเชื่อว่าเป็นผู้ต้องสงสัยหรืออยู่เบื้องหลังเหตุการณ์รุนแรงต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นภายใต้การใช้อำนาจการศึกซึ่งไม่ต้องใช้หมายศาล ตลอดจนสามารถกักตัวผู้ต้องสงสัยโดยไม่ต้องตั้งข้อกล่าวหาได้ถึง 30 วัน⁶¹ ดังกรณีการจับกุมตัวผู้ต้องสงสัยกว่าร้อยคนมาสอบปากคำ แต่ก็ต้องปล่อยตัวไปเนื่องจากไม่มีหลักฐานเพียงพอ หรือกรณีบุกบ้านพักและคุมตัวครูสอนศาสนา 2 คน ของทหารจากศูนย์รักษาความปลอดภัยแห่งชาติ ซึ่งพลเอกธรรมรักษ์ ระบุว่า เป็น “สมาชิกขบวนการ Bersatu” แต่สุดท้ายก็ต้องปล่อยตัวไปเนื่องจากไม่มีพยานหลักฐานว่าเกี่ยวข้องกับเหตุการณ์ปล้นปืนหรือวางเพลิงโรงเรียนในคืนวันที่ 4 มกราคม ค.ศ. 2004⁶² นั้น ได้กลายเป็นจุดเริ่มต้นของชนวนความไม่พอใจของชาวมุสลิมในจังหวัดชายแดนภาคใต้ เพราะนอกจากกองกำลังตำรวจและทหาร

⁵⁸ “จาก ‘ได้ร่วมมือ’ ถึง ‘ได้สันติสุข’ กับ 5 ฉก. และ ‘ทวิร์นรก’ อีกรอบพิสูจน์ไฟได้จะดับหรือคุโชน,” สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์ (9-15 มกราคม 2547): 14-15.

⁵⁹ “ไซปรีศนา ‘ไฟใต้’ ภาวะเกี่ยวพันกับความเป็น ‘ผู้นำแห่งเอเชีย,’” สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์ (9-15 มกราคม 2547): 21.

⁶⁰ “รุกฆาตจอมบงการ! ไฟใต้โชน-วาคะหรือณ,” สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์ (26 มีนาคม - 1 เมษายน 2547): 10-11.

⁶¹ Andrew Marshall, “The Troubled South,” Time 166, 6 (8 August 2005) Available from: <http://www.time.com/asia/magazine>; INTERNET.

⁶² “ไฟใต้ยังคงระอุ ท่ามกลางสงคราม ‘ชาวสื่อ-สงครามประชาชน,’” สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์ (16-22 มกราคม 2547): 25.

จะทำการค้นบ้านพัก พื้นที่สวนยาง ป่าเขา และหมู่บ้านต่าง ๆ ใน จ.ยะลา ปัตตานี และนราธิวาส แล้ว ยังมี การขุดค้นสุสานฝังศพของชาวมุสลิม (คูโบร์) เพื่อค้นหาปืนที่ถูกปล้นไปด้วย และเข้าตรวจค้นโรงเรียนสอนศาสนาของเอกชน (ปอเนาะ) ซึ่งรัฐบาลได้ขึ้นบัญชีดำไว้ 30 แห่ง เพราะเชื่อว่าเป็นศูนย์รวมของบรรดาคูรอสนศาสนาและเยาวชนหัวรุนแรง* รวมทั้งเป็นแหล่งที่ซ่องสุมหลบซ่อนแก่โจรก่อการร้าย⁶³ โดยจุดแตกหักที่กองกำลังเจ้าหน้าที่รัฐได้ทำลายความน่าเชื่อถือของผู้นำศาสนา ผู้นำชุมชน และคนในพื้นที่ ก็คือ การตรวจค้นโรงเรียนเตรียมศึกษาวิทยา ต.รูสะมิแล อ.เมือง จ.ปัตตานี ในวันที่ 6 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 2004 ซึ่งถือเป็นการไม่ให้เกิดจริยประธานคณะกรรมการกลางอิสลามจังหวัดปัตตานีในฐานะผู้จัดการโรงเรียนดังกล่าว⁶⁴

นอกจากนี้ แรงกดดันจากนายกรัฐมนตรีนครที่ขีดเส้นตายให้กองกำลังเจ้าหน้าที่รัฐปฏิบัติการไล่ล่าจับกุมผู้ก่อเหตุหรืออยู่เบื้องหลังเหตุการณ์ความรุนแรงที่เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง นับตั้งแต่วันที่ 4 มกราคม ค.ศ. 2004 ให้ได้ภายในเวลาที่กำหนดนั้น ยังส่งผลให้กองกำลังเจ้าหน้าที่ปฏิบัติต่อประชาชนในพื้นที่อย่างไม่เป็นธรรมและกระทำการละเมิดสิทธิมนุษยชนมากขึ้น โดยเฉพาะการสอบสวนผู้ต้องสงสัยของเจ้าหน้าที่ตำรวจ ซึ่งพบว่าได้ทำการทรมานผู้ต้องสงสัยให้สารภาพผิด ดังจะเห็นได้จากกรณีจับกุมผู้ต้องสงสัย 5 คนราวต้นเดือนกุมภาพันธ์ ค.ศ. 2004 ในข้อหาเกี่ยวข้องกับเหตุการณ์ในวันที่ 4 มกราคม ค.ศ. 2004 ซึ่งแม้ในตอนแรกทั้ง 5 คนจะยอมรับสารภาพว่าได้รับค่าจ้างจากขบวนการ BRN และขบวนการ GMIP คนละ 8,000 บาท แต่ภายหลังก็ได้เปิดเผยว่าได้รับการบีบคั้นและทรมานจากตำรวจ โดยตำรวจได้ใช้ปืนจ่อที่ศีรษะและปาก พร้อมทั้งปลงสาระวาดตัวผู้ต้องสงสัยทั้ง 5 คน อีกทั้งยังขู่ด้วยว่า หากไม่ยอมรับสารภาพ จะนำตัวไปทิ้งในทะเล⁶⁵

* การที่รัฐบาลเพิ่งเล็งครุสอนศาสนา รวมทั้งปอเนาะอย่างมาก โดยเฉพาะภายหลังเหตุการณ์วันที่ 4 มกราคม ค.ศ. 2004 เนื่องจากเป็นไปได้ว่า เหตุการณ์ดังกล่าวอาจมีส่วนเกี่ยวข้องกับการดำเนินการให้เป็นไปตามบันไดการปฏิวัติ 7 ขั้น ซึ่งทางการยึดได้เมื่อวันที่ 1 พฤษภาคม ค.ศ. 2003 จากบ้านนายมะแซ อูเซ็ง ครูสอนศาสนาโรงเรียนสัมพันธวิทยา อ.เจาะไอร้อง จ.นราธิวาส ด้วยเหตุนี้ การอุบัตินั้นของเหตุการณ์ในวันที่ 4 มกราคม ค.ศ. 2004 จึงทำให้รัฐบาลไทยสงสัยถึงเจตนาของบรรดาคูรอสนและโรงเรียนปอเนาะ โปรดดูรายละเอียดเกี่ยวกับเอกสารการปฏิวัติ 7 ขั้น ได้ใน กิตติ รัตนฉายา, พลเอก, เปิดโปงจุดไฟได้ตั้งรัฐปัตตานี (กรุงเทพฯ: ส.พีจิตรการพิมพ์, 2547), หน้า 174.

⁶³ "ไฟได้ยังคุระดู ท่ามกลางสงคราม 'ข่าวลือ-สงครามประชาชน'," สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์ (16-22 มกราคม 2547): 26.

⁶⁴ "ผู้นำมุสลิมที่ซ่องรัฐแก่วิกฤตพวกเสียประโยชน์จุดไฟได้," สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์ (20-26 กุมภาพันธ์ 2547): 16.

⁶⁵ International Crisis Group, Southern Thailand: Insurgency, Not Jihad, (18 May 2005): 17-18.

การเปิดเผยเกี่ยวกับการทรمانผู้ต้องสงสัยของเจ้าหน้าที่ตำรวจข้างต้น ได้ส่งผลให้นายสมชาย นีละไพจิตร ทนายชาวมุสลิมที่ให้ความช่วยเหลือประชาชนโดยเฉพาะชาวมุสลิมในจังหวัดชายแดนภาคใต้ในคดีที่เกี่ยวข้องกับการเมืองไม่ว่าจะเป็น การแก้ต่างให้จำเลยที่ถูกกล่าวหาในคดีเฝ้าโรงเรียนในจังหวัดชายแดนภาคใต้ในปี ค.ศ. 1994 จนศาลพิพากษายกฟ้อง หรือการเป็นทนายแก้ต่างให้ชาวมุสลิมใน จ.นราธิวาส 4 คนในข้อหาเป็นสมาชิกกลุ่ม JI ในเดือนมิถุนายน ค.ศ. 2003 ซึ่งศาลได้พิพากษายกฟ้องเช่นกันนั้น ได้เรียกร้องให้รัฐบาลดำเนินการสืบสวนข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการทรمانผู้ต้องสงสัยข้างต้น อย่างไรก็ตาม การหายตัวไปอย่างลึกลับของนายสมชาย ย่านถนนรามคำแหง ในวันที่ 12 มีนาคม ค.ศ. 2004 ได้ทำให้ความเชื่อมั่นและไว้วางใจของชาวมุสลิมในจังหวัดชายแดนภาคใต้ที่มีต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยเฉพาะตำรวจถึงจุดต่ำสุด หลังจากที่ศาลได้ออกหมายจับตำรวจ 5 นายในวันที่ 8 เมษายน ค.ศ. 2004 ในข้อหามีส่วนเกี่ยวข้องกับการหายตัวไปของนายสมชาย⁶⁶

เหตุการณ์รุนแรงที่ปะทุขึ้นรายวันนับตั้งแต่วันที่ 4 มกราคม ค.ศ. 2004 นอกจากจะส่งผลให้รัฐบาลต้องทบทวนและประเมินสถานการณ์ในจังหวัดชายแดนภาคใต้ใหม่แล้ว ยังเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้รัฐบาลเล็งเห็นความจำเป็นที่จะต้องมีองค์กร “เจ้าภาพ” ดังเช่น ศอ.บต. ในอดีตเพื่อบูรณาการความมั่นคงในจังหวัดชายแดนภาคใต้อีกครั้ง ดังจะเห็นได้จากคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีที่ 68/2547 เรื่อง นโยบายเสริมสร้างสันติสุขในพื้นที่ 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ ลงวันที่ 1 มีนาคม พ.ศ. 2547 (ค.ศ. 2004) อันเป็นที่มาของ “กองอำนวยการเสริมสร้างสันติสุขจังหวัดชายแดนภาคใต้ (กอ.สสส.จชต.)” ซึ่งมีรองนายกรัฐมนตรีด้านความมั่นคงเป็นผู้อำนวยการ ส่วนรองผู้อำนวยการประกอบด้วย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย และรองผู้อำนวยการรักษาความมั่นคงภายใน เพื่อทำหน้าที่ในการบริหารจัดการ ดำเนินการควบคุมบังคับบัญชา อำนวยการประสานงาน รวมทั้งบูรณาการแผนงานกับหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการแก้ปัญหาในจังหวัดชายแดนภาคใต้⁶⁷

แต่ด้วยปณิธานหลักของรัฐบาลภายใต้การนำของพันตำรวจโททักษิณที่มุ่งให้

⁶⁶ “รายงานการสืบพยานฝ่ายโจทก์ กรณีการหายตัวไปของทนายความสิทธิมนุษยชน นายสมชาย นีละไพจิตร,” หมายเลขคดีดำที่ 1952/2547, 9 สิงหาคม 2548, ศาลอาญา กรุงเทพฯ แหล่งที่มา: <http://www.thanaisomchai.com/090848.html>; INTERNET; “สื่อ ‘4 ต.ร.’ ทีมอุ้มสมชาย นีละไพจิตร พ.ต.ท. ช. จ่อคิว??!!,” สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์ (16-22 เมษายน 2547): 14-15.

⁶⁷ บุญกรม ดงบังสถาน, การต่อสู้ครั้งสุดท้ายของพลเอกชวลิต ยงใจยุทธ (นนทบุรี: ออฟเซ็ท เพรส, 2548), หน้า 177, 184-192.

ความสำคัญกับการสถาปนาอำนาจอรัฐ การไล่ล่าโจรก่อการร้าย รวมทั้งการค้นหาปืนที่ถูกปล้นไป เป็นอย่างมากนั้น นอกจากจะมีได้เปิดโอกาสให้ กอ.สสส.จชต. ดำเนินบทบาทในการแก้ปัญหา จังหวัดชายแดนภาคใต้ในด้านอื่น ๆ โดยเฉพาะด้านสังคมจิตวิทยาอย่างเต็มที่แล้ว การกำเนิดขึ้นของ กอ.สสส.จชต. ยังมีได้ช่วยให้สถานการณ์ความรุนแรงในจังหวัดชายแดนภาคใต้เบาบางลงไป แต่อย่างไรก็ตาม ซึ่งจะเห็นได้จากเหตุการณ์ความรุนแรงที่เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง เช่น เหตุระเบิดตรงข้ามเทศบาลเมืองนราธิวาสในวันที่ 23 มีนาคม ค.ศ. 2004 ขณะที่นายโกดิน พลกุล รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย และพลเอกเชษฐา ฐานะจาโร รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม ซึ่งทั้งสองดำรงตำแหน่งรองผู้อำนวยการ กอ.สสส.จชต. ด้วยนั้น กำลังประชุมอยู่ เหตุระเบิดบาร์เบียร์หลายคูหาใน อ.สุไหงโก-ลก จ.นราธิวาส ในวันที่ 27 มีนาคม ค.ศ. 2004 โดยช่อนระเบิดเพาเวอร์เจลไว้ในรถจักรยานยนต์ซึ่งจอดอยู่หน้าร้าน แรงระเบิดทำให้ประชาชนบาดเจ็บเกือบ 30 คน โดยเป็นนักท่องเที่ยวชาวมาเลเซียจำนวน 7 คน เหตุการณ์ปล้นตู้ยูนิตแอมโมเนียในตรอก จำนวน 1,650 กก. พร้อมเชื้อปะทุและระเบิดไดนาไม้อีกจำนวนหนึ่งจากโรงโม่หินมัญญ อ.เมือง จ.ยะลา ในวันที่ 30 มีนาคม ค.ศ. 2004 ซึ่งมีแนวโน้มว่าคนร้ายอาจจะใช้เป็นส่วนผสมเพื่อทำระเบิดในลักษณะเช่นเดียวกับเหตุการณ์ระเบิดที่เกาะบาทลีในปี ค.ศ. 2002 ตลอดจนเหตุการณ์ลอบวางเพลิง 50 แห่งในพื้นที่ 13 อำเภอของ จ.นราธิวาส ในวันที่ 22 เมษายน ค.ศ. 2004⁶⁸

เป็นที่น่าสังเกตว่า เหตุการณ์รุนแรงที่เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่องภายหลังวันที่ 4 มกราคม ค.ศ. 2004 นอกจากรัฐไทยจะไม่สามารถระบุถึงเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นว่าเป็น “การก่อการร้าย” หรือไม่แล้ว ยังปรากฏว่าไม่มีขบวนการก่อการร้ายแบ่งแยกดินแดน ขบวนการได้ออกมาอ้างความรับผิดชอบแม้แต่ขบวนการเดียว นอกจากนี้ ยังไม่ปรากฏหลักฐานใดที่บ่งชี้ว่า เหตุการณ์วันที่ 4 มกราคม ค.ศ. 2004 รวมทั้งเหตุรุนแรงที่เกิดขึ้นรายวันเกี่ยวข้องกับเหตุการณ์ 9/11 หรือการที่ไทยร่วมมือกับสหรัฐฯ ในการทำสงครามต่อต้านการก่อการร้าย แต่สิ่งที่เห็นได้ชัดและเป็นรูปธรรม ก็คือ ยิ่งรัฐไทยมุ่งใช้กำลังปราบปรามเพื่อค้นหาปืนที่ถูกยึดไปและมุ่งสถาปนาอำนาจอรัฐให้กลับคืนมามากเท่าใด ก็ยิ่งทำให้ปัญหาความรุนแรงและบานปลายมากขึ้นเท่านั้น

⁶⁸ Rohan Gunaratna, Arabinda Acharya, and Sabrina Chua, *Conflict and Terrorism in Southern Thailand* (Singapore: Marshall Cavendish Academic, 2005), pp. 23-24.

ข. เหตุการณ์ในวันที่ 28 เมษายน ค.ศ. 2004

เหตุการณ์รุนแรงปะทุขึ้นเริ่มตั้งแต่เวลา 05.30 น. ของวันที่ 28 เมษายน ค.ศ. 2004 เมื่อคนร้ายได้แบ่งกำลังเป็นชุด ๆ ละ 20-30 คน โดยมีพาหนะเป็นรถจักรยานยนต์ รถยนต์ และมีอาวุธเป็นมีดสปาร์ต้า ปืนลูกซองยาว ปืนสั้น ปืนเอ็ม 16 และปืนอาร์ก้า เข้าโจมตีจุดตรวจ ป้อมยาม สถานีปฏิบัติการของตำรวจและทหารพร้อม ๆ กันใน จ.ยะลา สงขลา และปัตตานี รวม 11 จุด โดยคนร้ายเสียชีวิตรวม 108 คน ถูกจับกุม 17 คน ในขณะที่เจ้าหน้าที่ของรัฐเสียชีวิต 5 นาย แยกเป็นตำรวจ 3 นาย ทหาร 2 นาย และได้รับบาดเจ็บทั้งหมด 15 นาย⁶⁹

จากเหตุการณ์ที่เกิดขึ้น ทำให้รัฐบาลออกคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีที่ 104/2547 เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการอิสระไต่สวนข้อเท็จจริงกรณีเหตุการณ์มัสยิดกรือเซะ ลงวันที่ 4 พฤษภาคม พ.ศ. 2547 เพื่อตรวจสอบข้อเท็จจริงกรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐอ้างว่าได้ใช้อำนาจตามกฎหมายเข้ารักษาความสงบเรียบร้อยและควบคุมสถานการณ์มัสยิดกรือเซะ ในวันที่ 28 เมษายน ค.ศ. 2004 และเหตุการณ์เกี่ยวเนื่องทั้งก่อนหน้าและหลังจากนั้น ผลของการไต่สวนข้อเท็จจริงระบุว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐมีเหตุผลสมควรที่ทำให้เชื่อได้ว่ากลุ่มผู้ก่อความไม่สงบอยู่ในฐานะที่เป็นภัยคุกคามต่อชีวิตและร่างกายของเจ้าหน้าที่รัฐและประชาชนได้ กล่าวคือ มีอาวุธร้ายแรงจำนวนหนึ่ง มีผู้ก่อเหตุมากพอสมควร มีการวางแผนล่วงหน้า และมีความตั้งใจที่จะปลีชีพโดยไม่ยอมจำนน รวมทั้งไม่มีหลักฐานใดบ่งชี้แน่ชัดว่ากลุ่มบุคคลดังกล่าวกระทำไปเพื่อประสงค์จะเจรจาต่อรองกับรัฐบาลในเรื่องใดเรื่องหนึ่งเป็นการเฉพาะ⁷⁰ อย่างไรก็ตาม คณะกรรมการอิสระฯ มีความเห็นเพิ่มเติมว่า แม้เจ้าหน้าที่มีอำนาจจับกุมได้ และสามารถใช้อาวุธหรืออาวุธที่เหมาะสมแก่พฤติการณ์หากมีการขัดขวางการจับกุม แต่ "... การเลือกใช้อาวุธหนักของฝ่ายเจ้าหน้าที่ของรัฐในเหตุการณ์มัสยิดกรือเซะ เมื่อวันที่ 28 เมษายน 2547 นั้น น่าจะไม่สอดคล้องกับหลักเกณฑ์ที่ระบุถึงความจำเป็นและการได้สัดส่วนในการใช้กำลังระหว่างเจ้าหน้าที่ของรัฐกับผู้ก่อความไม่สงบ"⁷¹ หรือง่าย ๆ ก็คือ "การใช้ระเบิดสังหารขว้างเข้าไปมัสยิดถึง 8 ลูกนั้น ถ้าพิจารณาจากสถานการณ์ในเวลานี้น่าจะถือได้ว่าเกินสมควรแก่เหตุ"⁷²

⁶⁹ "รายงานสด ๆ ! กลางคืนควาเลือดและควันปืน," สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์ (30 เมษายน - 6 พฤษภาคม 2547): 12-13.

⁷⁰ "รายงานคณะกรรมการอิสระไต่สวนข้อเท็จจริงกรณีเหตุการณ์มัสยิดกรือเซะ," 26 กรกฎาคม พ.ศ. 2547, หน้า 32.

⁷¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 35.

⁷² เสถียร จันทิมาธร, จรยุทธ์ในเมือง: จาก 4 ม.ค.-28 เม.ย. และ 25 ต.ค. 2547 (กรุงเทพฯ: มติชน, 2548), หน้า 331.

จากกรณีเหตุการณ์มีสยิดกรือเซะข้างต้น รัฐบาลยังคงเลือกที่จะดำเนินมาตรการที่เด็ดขาดและรุนแรงอยู่ โดยมีเป้าหมายหลักที่ต้องการสถาปนาอำนาจรัฐให้กลับคืนมาโดยเร็วที่สุด มากกว่าที่จะมุ่งดำเนินการภายใต้แนวทางสันติวิธี โดยเฉพาะการเจรจาต่อรอง นอกจากนี้ เหตุการณ์มีสยิดกรือเซะยังสะท้อนให้เห็นถึงแนวคิดพื้นฐานของเจ้าหน้าที่รัฐสายเหยี่ยวที่เห็นว่าการใช้ความรุนแรงปราบปรามโจรก่อการร้ายหรือผู้ก่อเหตุรุนแรงอย่างต่อเนื่อง ยังคงเป็นมาตรการสำคัญที่จะทำให้ปัญหาความรุนแรงในจังหวัดชายแดนภาคใต้ลดลง ทั้ง ๆ ที่ในความเป็นจริงกลับให้ผลลัพธ์ที่ตรงกันข้าม เช่น พลเอกพัลลภ ปิ่นมณี รองผู้อำนวยการ กอ.สสจ.ชต. และรองผู้อำนวยการ กอ.รมน. ที่เห็นว่า “... เราเสียดาบโอกาสของหลังเกิดเหตุที่กรือเซะ ถ้าไม่ย้ายผมออกมาก่อน คุณคิดสิวันนั้นถือว่าเขาโดนหนักที่สุด ตกใจ ขวัญเสีย มันเป็นนาที่ทองที่ต้องกวาดล้างอย่างต่อเนื่อง ถ้าไม่ย้ายผม ผมสามารถทำงานนี้ได้ โดยวันนี้จะเข้ามามอบตัวมากขึ้น ให้ความร่วมมือ ถ้าไม่มอบตัวจะทำได้แค่นี้ออกนอกประเทศเท่านั้น”⁷³ และ “ผมตัดสินใจวันนั้นไม่ผิด แต่คณะกรรมการฯ เป็นพลเรือน ไม่รู้กลยุทธ์ทางทหาร มองแต่ว่า เรามีอาวุธเหนือกว่าถ้าไม่ตัดสินใจก็ไม่ว่าจะเกิดอะไรขึ้น ผมทำดีที่สุดแล้ว ทำไมไม่มองว่า ก่อนหน้านั้นตั้งแต่ 4 ม.ค. เกิดเหตุ 280 ครั้ง เจ้าหน้าที่และชาวบ้าน พระ ตายไป 134 คน บาดเจ็บ 120 คน แล้วที่กรือเซะ ทหาร-ตำรวจก็ตาย 3 คน บาดเจ็บ 8 คน แล้วเรามีความชอบธรรมที่จะใช้กำลังเข้าไปรักษาความสงบ”⁷⁴ หรือแม้กระทั่งพันตำรวจโททักษิณ ชินวัตร นายกรัฐมนตรีก็ยังยืนยันมาตรการที่รุนแรงและเด็ดขาดข้างต้นว่า “เรามาทูกทางแล้ว”⁷⁵

ทัศนคติของรัฐบาลข้างต้น จึงตรงข้ามกับทัศนคติของชาวบ้านในพื้นที่ โดยเฉพาะญาติของผู้ก่อเหตุที่เสียชีวิตในเหตุการณ์มีสยิดกรือเซะอย่างสิ้นเชิง โดยต่างเชื่อว่า ผู้ก่อเหตุทั้งหมดเป็นผู้บริสุทธิ์ เป็นมุสลิมที่ดี และไปมัสยิดเพื่อประกอบพิธีละหมาดเท่านั้น⁷⁶ นัยสำคัญที่สะท้อนให้เห็นถึงทัศนคติที่แตกต่างกันระหว่างรัฐกับประชาชนในจังหวัดชายแดนภาคใต้ข้างต้น ก็คือ นอกจากรัฐจะต้องเผชิญกับศัตรูที่อาจเป็นภัยคุกคามเพิ่มขึ้นโดยไม่รู้ตัวอันเนื่องมาจากความต้องการที่จะล้างแค้นแทนผู้เสียชีวิตแล้ว การใช้ความรุนแรงของรัฐในเหตุการณ์มีสยิดกรือเซะ

⁷³ พัลลภ ปิ่นมณี, พลเอก, *ผมผิดหรือ? ที่ยึดกรือเซะ!*, เรียบเรียงโดย ธนโชค และศิริกานดา, พิมพ์ครั้งที่ 3 (กรุงเทพฯ: กู๊ดมอร์นิ่ง, 2547), หน้า 57.

⁷⁴ “พัลลภ” สะท้อน ผลสอบ ‘กรือเซะ’ ลาออกประท้วง กก. ประชด ‘บิ๊กจิว’, *สยามรัฐสดุดาหิวารณ์* (6-12 สิงหาคม 2547): 17.

⁷⁵ กวาดล ทรวงประเสริฐ, *เอกภาพ: ท่ามกลางความแปลกแยกในภาคใต้* (กรุงเทพฯ: Higher Press, 2548), หน้า 145.

⁷⁶ Simon Elegant and Andrew Perrin, “The Road to Jihad?,” *Time* (3 May 2004) Available from: <http://www.time.com/time/asia/magazine>; INTERNET.

ผนวกกับการเปลี่ยนแปลงบทบาทของรัฐไทยที่หันไปร่วมมือกับสหรัฐฯ ในการต่อต้านการก่อการร้าย อย่างเปิดเผย โดยเฉพาะการส่งทหารไปยังอิรักในปี ค.ศ. 2003 ยังเป็นปัจจัยสำคัญที่ส่งผลให้การรับรู้ถึงความเจ็บปวดของพี่น้องชาวมุสลิมในอิรักแผ่ขยายไปยังชาวมุสลิมในจังหวัดชายแดนภาคใต้อย่างไม่ยากเย็น โดยเฉพาะภายหลังเหตุการณ์ตากใบ ซึ่งจะกล่าวรายละเอียดในภายหลัง

อย่างไรก็ตาม สิ่งที่รัฐบาลไทยให้ความสำคัญภายหลังเหตุการณ์มัสยิดกรือเซะ ซึ่งนอกจากการเร่งรัดให้กระทรวงวัฒนธรรมดำเนินการเกี่ยวกับการบูรณะซ่อมแซมมัสยิดกรือเซะ⁷⁷ รวมทั้งการใช้นโยบายเมตตาธรรมที่นิรโทษกรรมให้แก่แนวร่วมขบวนการก่อการร้ายแบ่งแยกดินแดนที่หลงผิดในเดือนมิถุนายน ค.ศ. 2004 ซึ่งส่งผลให้มีผู้มารายงานตัวต่อทางการไทยมากกว่า 200 คน⁷⁸ ก็คือ การค้นหาผู้เบี่ยงหลังเหตุการณ์รุนแรงที่เกิดขึ้น ซึ่งจากการสอบสวนอุสตาสโก๊ะห์ ครูผู้ช่วยสอนศาสนาโรงเรียนปอเนาะธรรมวิฑูรย์มูลนิธิ จ.ยะลา ที่ถูกทางการไทยจับกุมตัวในเหตุการณ์ยิงพลทหารที่ อ.ยะหา จ.ยะลา ในวันที่ 22 กรกฎาคม ค.ศ. 2004 ทราบว่า ขบวนการอะบาดัน (Abadan) เป็นผู้วางแผนและอยู่เบื้องหลังเหตุการณ์ดังกล่าว โดยได้ก่อตั้งมานานกว่า 10 ปี และมีนายนายอิสมาแอ ระยะเวลา หรืออุสตาสโก๊ะห์ อายุ 35 ปี ชาวไทย-มาเลเซีย และเป็นครูสอนศาสนาโรงเรียนปอเนาะตาร์เปี้ยตุลวาตันมูลนิธิ หรืออีกชื่อหนึ่งว่า โรงเรียนปอเนาะมลายูบางกอก อ.เมือง จ.ยะลา เป็นแกนนำระดับสูง ซึ่งภายหลังเหตุการณ์วันที่ 28 เมษายน ค.ศ. 2004 เชื่อว่า อุสตาสโก๊ะห์ได้หลบหนีออกนอกประเทศไปแล้ว⁷⁹

ขบวนการ Abadan มีจุดประสงค์อยู่ที่ความต้องการแบ่งแยกดินแดนจังหวัดชายแดนภาคใต้จากการปกครองของไทย เช่นเดียวกับขบวนการก่อการร้ายแบ่งแยกดินแดนที่เคลื่อนไหวอยู่ ไม่ว่าจะเป็นขบวนการ BRN, PULO, Bersatu หรือ GMIP โดยสมาชิกส่วนใหญ่เป็นครูสอนศาสนาและนักเรียนปอเนาะกว่า 100 คน และกำลังพยายามเพิ่มจำนวนสมาชิกผู้ร่วม

⁷⁷ หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ค่วนที่สด ที่ นร 0504/ว 131 เรื่อง สถานการณ์ความไม่สงบใน 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ ลงวันที่ 21 มิถุนายน 2547.

⁷⁸ Anthony L. Smith, "Trouble in Thailand's Muslim South: Separatism, not Global Terrorism," *Asia-Pacific Security Studies* 3, 10 (December 2004) Available from: <http://www.apcss.org/Publications/APSSS/TroubleinThailandMuslimSouth.pdf>; INTERNET.

⁷⁹ "คำสารภาพ 'กบฏอุสตาส' เปิดโปงขบวนการป่วนใต้," *สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์* (3-9 กันยายน 2547): 6.

อุดมการณ์จากรุ่นหนึ่งสู่รุ่นหนึ่ง โดยมี “คัมภีร์สี่เหลี่ยม”^{*} เป็นแนวทางปฏิบัติของสมาชิก นอกจากนี้ สมาชิกขบวนการทุกคนจะต้องทำการสาบานตน หรือที่เรียกว่า “ซุมเปาะห์” เพื่อป้องกันมิให้สมาชิกแพร่พรายความลับและพร้อมที่จะสละชีวิตเพื่อขบวนการ รวมทั้งยังต้องท่องบทสวดวันละ 70,000 ครั้งตามแนวทางที่ระบุในคัมภีร์สี่เหลี่ยมเพื่อให้อยู่คงกระพัน พันแทงไม่เข้า และฝ่ายตรงข้าม (หมายถึงฝ่ายเจ้าหน้าที่รัฐ) มองไม่เห็นตัว พรางตัวได้ นอกจากนี้ อูस्ताซโกะห์ ยังเชื่อว่า แกนนำขบวนการ Abadan น่าจะมาจากภายนอกประเทศ แต่เนื่องด้วยการตัดตอนการทำงานและเครือข่ายของขบวนการ จึงทำไม่สามารถทราบได้ว่าใครเป็นผู้นำขบวนการที่แท้จริง⁸⁰ เกี่ยวกับข้อสันนิษฐานนี้ พลเอกพัลลภ ปิ่นมณี เห็นว่า กลุ่มผู้ก่อเหตุในเหตุการณ์วันที่ 28 เมษายน ค.ศ. 2004 น่าจะได้รับการฝึกฝนด้านอาวุธจากกลุ่มอะเจห์ (Aceh) ซึ่งกำลังปลดแอกตนเองออกจากการปกครองจากอินโดนีเซีย⁸¹ ในขณะที่หน่วยข่าวกรองด้านการทหารของไทย กลับเห็นว่า กลุ่มผู้ก่อเหตุในมัสยิดกรือเซะทั้ง 32 คนน่าจะมีความสัมพันธ์กับกลุ่ม JI และมีแนวโน้มจะได้รับการสนับสนุนด้านอาวุธและการฝึกทางทหาร** แต่กระนั้น พันตำรวจโททักษิณ ชินวัตร นายกรัฐมนตรี ยังคงยืนยันกรณปฏิบัติความรุนแรงที่เกิดขึ้นในจังหวัดชายแดนภาคใต้กับกลุ่มก่อการร้ายระหว่างประเทศ⁸²

แม้จะมีความพยายามในการหาความเชื่อมโยงระหว่างขบวนการ Abadan กับขบวนการก่อการร้ายแบ่งแยกดินแดนที่เคลื่อนไหวอยู่ โดยเฉพาะขบวนการ BRN Coordinate ซึ่งทางการไทยเชื่อว่า อูस्ताซโกะห์ แกนนำขบวนการ Abadan น่าจะเคยเป็นสมาชิกขบวนการ BRN Coordinate มาก่อน แต่เนื่องจากข้อมูลที่ได้มาจากการสอบสวนอูस्ताซโกะห์เพียงแหล่งเดียวนั้น

^{*} คาดว่าน่าจะเป็นเอกสารที่ทางการไทยยึดได้ในเหตุการณ์มัสยิดกรือเซะในวันที่ 28 เมษายน ค.ศ. 2004 ที่ชื่อว่า “เบอร์ญิฮาด ดิ บัตตานี” หรือชื่อในภาษาไทยว่า “การต่อสู้ที่ปัตตานี”

⁸⁰ “คำสารภาพ ‘กบฏอูस्ताซ’ เปิดโปงขบวนการบวมได้,” *สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์* (3-9 กันยายน 2547): 6-7.

⁸¹ พัลลภ ปิ่นมณี, พลเอก, *ผมผิดหรือ? ที่ยัดกรือเซะ!*, หน้า 29.

** จากการตรวจสอบศพผู้เสียชีวิตในเหตุการณ์มัสยิดกรือเซะจำนวน 32 คนทั้งหมดข้างต้น พบว่า 7 คนไม่ใช่คนไทย และมีความเป็นไปได้ว่าอาจเป็นอินโดนีเซีย เพราะจากการตรวจสอบข้อมูลบุคคลที่เดินทางเข้ามายังประเทศไทย พบว่า มีชาวอินโดนีเซีย 7 คน เดินทางเข้ามาในไทยระหว่างวันที่ 18-19 เมษายน ค.ศ. 2004 ผ่านด่านตรวจคนเข้าเมืองแนวชายแดนไทย-มาเลเซีย โดยไม่ปรากฏข้อมูลใด ๆ เกี่ยวกับการเดินทางออกนอกราชอาณาจักรอีกเลย อ้างถึงใน Rohan Gunaratna, Arabinda Acharya, and Sabrina Chua, *Conflict and Terrorism in Southern Thailand*, pp. 60-61.

⁸² “Thai Dead Link to al-Qaida Training,” *Evening News* (1 May 2004) Available from: <http://news.scotsman.com/international.cfm?id=495732004>; INTERNET.

จึงทำให้บทสรุปเกี่ยวกับประเด็นดังกล่าวยังคงคลุมเครืออยู่⁸³ นอกจากนี้ ยังไม่ปรากฏหลักฐานที่แน่ชัดเกี่ยวกับการก่อตั้งของขบวนการ Abadan รวมทั้งการปฏิบัติการเคลื่อนไหวใด ๆ เพื่อบรรลุเป้าหมายทางการเมืองในช่วงคริสต์ทศวรรษที่ 1990 แต่อย่างใด ส่วนขบวนการ PULO โดยนายลูกมาน บินลีมา ทำได้เพียงการออกแถลงการณ์ประณามการกระทำของรัฐบาลไทย อีกทั้งแสดงความไว้อาลัยแก่เยาวชนชนชาวมลายูที่เสียชีวิตในเหตุการณ์ดังกล่าว⁸⁴ โดยมีได้อำนาจการกระทำในเหตุการณ์ดังกล่าวว่าเป็นผลงานของตน ที่สำคัญ ยังดูเหมือนกับว่า ขบวนการ PULO ไม่ได้รู้จัก “วีรบุรุษ” ที่ตนยกย่องความเสียสละและกล้าหาญเหล่านั้นดีสักเท่าไร เพราะแถลงการณ์ของขบวนการ PULO ยังคงปล่อยให้ “วีรบุรุษ” เหล่านั้นเป็นบุคคลนิรนามอยู่นั่นเอง⁸⁵ ส่วนขบวนการ Bersatu โดยนายวัน กาดร์ เจ๊ะมาน ได้ออกมาปฏิเสธความเกี่ยวข้องกับเหตุการณ์รุนแรงที่เกิดขึ้นทั้งเหตุการณ์วันที่ 4 มกราคมและเหตุการณ์ในวันที่ 28 เมษายน⁸⁶

นอกจากนี้ จากการสืบสวนนายมามะ มะตีเยาะ ผู้ต้องหารายหนึ่งซึ่งร่วมโจมตีฐานปฏิบัติการทหารที่ ต.ตาเซ๊ะ อ.เมือง จ.ยะลา ในวันที่ 28 เมษายน ค.ศ. 2004 ยังทราบข้อมูลเพิ่มเติมว่า ครูสอนศาสนาจะเป็นผู้ให้ความรู้และชี้แนวทางให้สมาชิกระดับปฏิบัติการทุกครั้งที่ปฏิบัติการในวันที่ 28 เมษายนได้มีการตกลงกันว่า หลังจากที่ทุกคนได้ปฏิบัติการเสร็จเรียบร้อยแล้วให้มารวมกันที่มัสยิดกรือเซะ และยืนยันว่า สมาชิกทุกคนที่ลงมือก่อเหตุในวันที่ 28 เมษายนที่ผ่านมาไม่มีใครว่าจ้างให้ปฏิบัติการ ทุกคนทำไปโดยมีจุดประสงค์ต้องการแบ่งแยกดินแดน และเสียชีวิตเพื่อพระเจ้า⁸⁷

จากข้อมูลที่ได้จากการสอบสวนของเจ้าหน้าที่ประกอบกับเอกสารที่เจ้าหน้าที่ตำรวจยึดได้จากการตรวจค้นโรงเรียนปอเนาะสัมพันธวิทยา อ.เจาะไอร้อง จ.นราธิวาส ก่อนที่จะเกิดเหตุการณ์ในวันที่ 28 เมษายน ทำให้รัฐบาลสรุปว่า ครูสอนศาสนา ไม่ว่าจะเป็โต๊ะครูหรืออุstadzah และโรงเรียนศาสนา ไม่ว่าจะเป็ปอเนาะหรือตาวีกา น่าจะเป็นต้นเหตุสำคัญของ

⁸³ International Crisis Group, *Southern Thailand: Insurgency, Not Jihad*, (18 May 2005): 26.

⁸⁴ ลูกมาน บินลีมา, “แถลงการณ์ 28 เมษา กรือเซะ,” 30 เมษายน 2004 แหล่งที่มา: <http://www.pulo.org/lukman.htm>; INTERNET.

⁸⁵ นิธิ เอียวศรีวงศ์, “มองสถานการณ์ภาคใต้ผ่านแว่น ‘กบฏชาวนา,’” *ศิลปวัฒนธรรม* 25, 8 (8 มิถุนายน 2547): 112.

⁸⁶ “วัน อับดุล กาดร์” ประธานเบอร์ซาตู ‘รัฐบาลไทยแก้ปัญหาไม่ถูกทาง,’ *สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์* (28 พฤษภาคม – 3 มิถุนายน 2547): 18.

⁸⁷ บุญกรม ดงบังสถาน, *การต่อสู้ครั้งสุดท้ายของพลเอกชวลิต ยงใจยุทธ*, หน้า 202.

เหตุการณ์รุนแรงในจังหวัดชายแดนภาคใต้ที่ปะทุขึ้นอย่างต่อเนื่อง ทั้งนี้เพราะเอกสารรายชื่อ นักเรียนที่จบการศึกษาในปี ค.ศ. 2003 จำนวน 82 คน ที่ตำรวจยึดได้ระบุถึงความใฝ่ฝันและคติ ประจําใจของแต่ละคนเป็นภาษายาวีไว้ และเมื่อแปลเป็นภาษาไทยแล้ว มีใจความว่าเด็กนักเรียน เหล่านั้นถูกปลูกฝังให้แบ่งแยกดินแดนเป็นสำคัญ เช่น นักเรียนลำดับที่ 10 (ไม่ขอเอ่ยนามของ นักเรียน) ได้ระบุคติประจําใจ คือ “บุตรหลานปัตตานี เป็นชนดั้งเดิม แผ่นดินมลายูติดชายแดนไทย ข้าขอปฏิญาณต่อพระผู้เป็นเจ้าจะกําจัดจักรวรรดินิยมไทย” หรือนักเรียนลำดับที่ 26 (ไม่ขอเอ่ยนามของนักเรียน) ที่ระบุความใฝ่ฝันของตนเองไว้ว่า “อยากเป็นวีรบุรุษคนหนึ่ง” และมีคติประจําใจ คือ “ความสำเร็จนั้นได้มาต้องมีการเสียสละ ไม่ว่าจะเป็นการเสียสละในการต่อสู้เพื่อลบล้างการ ปกครองไทย” เป็นต้น⁸⁸

จะเห็นได้ว่า โครงสร้างและบริบทการเมืองระหว่างประเทศหลัง เหตุการณ์ 9/11 มิได้เป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้เหตุการณ์มัสยิดกรือเซะปะทุรุนแรงขึ้น เช่นเดียวกับเหตุการณ์วันที่ 4 มกราคม ค.ศ. 2004 ตรงกันข้าม ความรุนแรงที่เกิดขึ้น กลับมีสาเหตุมาจากปัจจัยภายในเป็นสำคัญ โดยเฉพาะความต้องการแบ่งแยกดินแดน จังหวัดชายแดนภาคใต้ของไทยที่ปรากฏอยู่แล้วในหมู่บรรดาครูสอนศาสนาและใน โรงเรียนสอนศาสนา และยิ่งรัฐไทยดำเนินมาตรการปราบปรามอย่างรุนแรงภายใต้การ ประกาศกฎอัยการศึกเพื่อมุ่งสถาปนาอำนาจอธิปไตยให้กลับคืนมา มากกว่าที่จะดำเนินการ แก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นที่รากเหง้าของปัญหาอย่างจริงจังด้วยแล้ว* ก็ยิ่งทำให้ปัญหาความ รุนแรงในจังหวัดชายแดนภาคใต้ปะทุขึ้นอย่างต่อเนื่อง

แม้รัฐบาลจะดำเนินการปรับเปลี่ยนการดำเนินการแก้ปัญหาจังหวัดชายแดน ภาคใต้ภายหลังเหตุการณ์วันที่ 28 เมษายน ค.ศ. 2004 ที่สำคัญ ก็คือ การปรับองค์กรของกอง อำนวยการเสริมสร้างสันติสุขจังหวัดชายแดนภาคใต้ (กอ.สสส.จชต.) เพราะแม้ว่า กอ.สสส.จชต. จะถูกตั้งขึ้นมาตั้งแต่เดือนมีนาคม ค.ศ. 2004 เพื่อเป็นแกนกลางในการประสานงานในการ แก้ปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้กับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกว่า 20 กระทรวง แต่ผลงานและการ ทำงานของ กอ.สสส.จชต. กลับไม่มีประสิทธิภาพและไม่โดดเด่นเท่าที่ควร⁸⁹ ด้วยเหตุนี้ รัฐบาลจึง ได้ทำการปรับเปลี่ยนองค์กรของ กอ.สสส.จชต. ดังกล่าวใหม่ทั้งหมดในวันที่ 4 ตุลาคม ค.ศ. 2004

⁸⁸ “ปริศนาที่ซ่อน ‘ป็นของกลาง’ ชาวหนามสำคัญสำนวนคดีได้,” สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์ (2-8 เมษายน 2547): 15.

* โปรดดูเพิ่มเติมใน ภูวดล ทรงประเสริฐ, เอกภาพ: ท่ามกลางความแปลกแยกในภาคใต้, หน้า 144-145.

⁸⁹ “เช็กบิล ‘เชษฐา-พิศาล-เบอร์ซาตู’ บทบาท ‘บักจิว’ แก้ปัญหาไฟใต้,” สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์ (11-17 มิถุนายน 2547): 7.

ตามคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีที่ 260/2547 เรื่อง นโยบายและแนวทางการบริหารจัดการเพื่อเสริมสร้างสันติสุขจังหวัดชายแดนภาคใต้ ลงวันที่ 4 ตุลาคม พ.ศ. 2547 ตลอดจนได้แต่งตั้งพลเอก สิริชัย ธีรชัย รองผู้บัญชาการทหารสูงสุด เป็นผู้อำนวยการ กอ.สสส.จชต. คนใหม่* โดยพลเอก สิริชัย กำหนดแนวทางการแก้ปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ภายใต้แนวทาง “เข้าใจ เข้าถึง พัฒนา” ว่า “จะเน้นการสร้าง ความเข้าใจและจิตวิญญามวลชน งานกิจการพลเรือนกับประชาชน มากกว่าการใช้กำลังทางทหารในการปราบปรามอย่างรุนแรงและเด็ดขาด”⁹⁰ พร้อมทั้งแถลงอย่างละเอียดว่า “การเอาชนะด้วยกำลังทหารไม่ใช่หนทางในการแก้ไขปัญหา แต่ต้องต่อสู้และเอาชนะทางความคิด”⁹¹

ค. เหตุการณ์ตากใบ วันที่ 25 ตุลาคม ค.ศ. 2004

ขณะที่หมอกควันจากเหตุการณ์วันที่ 28 เมษายน ค.ศ. 2004 รวมทั้งเหตุการณ์ มัสยิดกรือเซะยังไม่จางหาย เพราะบรรดาญาติของผู้เสียชีวิตในเหตุการณ์ข้างต้นกำลังเตรียมฟ้องร้องเอาผิดทางอาญากับเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องหลายคน เหตุการณ์ความรุนแรงดังเช่น เหตุการณ์ตากใบก็เกิดขึ้นอีกครั้งในวันที่ 25 ตุลาคม ค.ศ. 2004** ซึ่งนอกจากจะเป็นการทำร้าย บบพาท กอ.สสส.จชต. โฉมใหม่ที่จะเน้นการสร้าง ความเข้าใจและจิตวิญญามวลชนให้มากขึ้นเพื่อแก้ปัญหาความรุนแรงในจังหวัดชายแดนภาคใต้หรือไม่แล้ว ยังเป็นอีกบทพิสูจน์หนึ่งที่แสดงให้เห็นว่า มาตรการไม้นวมของรัฐบาลจะทำให้รัฐบาลสามารถสถาปนาอำนาจรัฐในจังหวัดชายแดนภาคใต้ได้อย่างยั่งยืนหรือไม่อีกด้วย

ภายหลังเหตุการณ์ตากใบ รัฐบาลได้ออกคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีที่ 335/2547 ลงวันที่ 2 พฤศจิกายน พ.ศ. 2547 เพื่อจัดตั้งคณะกรรมการอิสระสอบสวนข้อเท็จจริงกรณีมีผู้เสียชีวิต

* โปรดดูเพิ่มเติมใน กองอำนวยการเสริมสร้างสันติสุขจังหวัดชายแดนภาคใต้, “ยุทธศาสตร์การดำเนินงานของกองอำนวยการเสริมสร้างสันติสุขจังหวัดชายแดนภาคใต้,” แหล่งที่มา: <http://www.southpeace.go.th/tindex.php>; INTERNET.

⁹⁰ “ยุทธศาสตร์ใหม่ ดับไฟใต้ ‘เชษฐา’ หลุด ‘สัมพันธ-สิริชัย’ รุ่ง,” *สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์* (8-14 ตุลาคม 2547): 18.

⁹¹ เสถียร จันทิมาธร, *จรยุทธ์ในเมือง: จาก 4 ม.ค.-28 เม.ย. และ 25 ต.ค. 2547*, หน้า 347.

** โปรดดูรายละเอียดของเหตุการณ์ใน คณะกรรมการอิสระสอบสวนข้อเท็จจริงกรณีมีผู้เสียชีวิตในเหตุการณ์อำเภอตากใบ จังหวัดนราธิวาส, “รายงานของคณะกรรมการอิสระสอบสวนข้อเท็จจริงกรณีมีผู้เสียชีวิตในเหตุการณ์อำเภอตากใบ จังหวัดนราธิวาส เมื่อวันที่ 25 ตุลาคม 2547,” 17 ธันวาคม 2547.

ในเหตุการณ์อำเภอตากใบ จังหวัดนราธิวาส ซึ่งผลจากการสอบข้อเท็จจริงของคณะกรรมการอิสระดังกล่าว ปรากฏว่า

- การชุมนุมที่ สภ.อ.ตากใบ จ.นราธิวาส ในวันที่ 25 ตุลาคม ค.ศ. 2004 มีความมุ่งหมายที่กำหนดไว้แน่นอน เนื่องจากก่อนหน้านั้นมีการชุมนุมประท้วงเจ้าหน้าที่ 2 ครั้ง โดยครั้งแรกที่ อ.ปะนาเระ จ.ปัตตานี และครั้งที่ 2 ในกรณีชาวบ้านสุโงงป่าติ จ.นราธิวาส ไม่พอใจทหาร โดยกล่าวหาว่าทหารยิงปืนถูกชาวหญิงไทยมุสลิมคนหนึ่ง แต่เมื่อแพทย์ตรวจแล้วพบว่า มีรอยถลอกเล็กน้อย และไม่ใช่เกิดจากรอยกระสุนปืน ทั้งนี้การชุมนุมดังกล่าวมีจุดประสงค์เพื่อทำให้มีการถอนทหารออกจากฐานปฏิบัติการในจังหวัดชายแดนภาคใต้ ด้วยเหตุนี้ การชุมนุมประท้วงที่หน้า สภ.อ.ตากใบ โดยเรียกร้องให้ปล่อยตัว ชรบ. 6 คนจึงเป็นเพียงข้อกล่าวอ้างเท่านั้น และน่าจะมีเบื้องหลังมากกว่าการชุมนุมเรียกร้องตามปกติ
- กลุ่มชุมนุมมีอาวุธซึ่งคงมีจำนวนไม่มากและไม่กี่คนเท่านั้น เพราะทิศทางของกระสุนมาจากกลุ่มผู้ชุมนุม และเจ้าหน้าที่ตำรวจรายหนึ่งได้รับบาดเจ็บจากการกระสุนที่มาจากกลุ่มผู้ชุมนุม นอกจากนั้น ผู้ให้ข้อมูลบางคนให้ปากคำว่าจะระหว่างการสลายการชุมนุม ถ้ามีอาวุธคงมีการใช้อาวุธตอบโต้เจ้าหน้าที่อย่างแน่นอนและการสูญเสียของฝ่ายเจ้าหน้าที่คงมีมากกว่านี้
- มาตรการที่เจ้าหน้าที่ใช้ไม่ว่าจะเป็นการสกัดกั้นผู้เดินทางไม่ให้เข้าไปยัง สภ.อ.ตากใบ หรือความพยายามในการเจรจา 5-6 ครั้งของเจ้าหน้าที่ ถือว่าเป็นไปอย่างเหมาะสมแล้ว
- การตัดสินใจใช้กำลังเข้าสลายการชุมนุมถือได้ว่าเป็นไปตามเหตุผลและความจำเป็นของสถานการณ์ แต่การใช้กำลังทหารเกณฑ์และทหารพรานซึ่งมีวุฒิภาวะไม่สูงพอ เข้าร่วมในการเข้าสลายการชุมนุมถือเป็นวิธีการไม่เหมาะสม ไม่เป็นไปตามแบบแผนและวิธีปฏิบัติที่ใช้กันตามหลักสากล
- การควบคุมตัวผู้ชุมนุมทั้งหมดไว้ก่อนแล้วค่อยคัดแกนนำการชุมนุมประท้วงออกในภายหลังถือว่าเป็นความบกพร่องในการเตรียมการและการปฏิบัติ ส่วนการกักตัวผู้ชุมนุมนั้น แม้ทศภาคที่ 4 มีอำนาจกักตัวผู้ชุมนุมไว้ได้ไม่เกิน 7 วัน ตามมาตรา 15 ทวิ แห่งพระราชบัญญัติกฎอัยการศึก พ.ศ. 2457

- การเลือกใช้จ่ายอสังคยุทธบริหาร จ.ปัตตานี เพื่อควบคุมตัวผู้ถูกควบคุม เป็นการเลือกที่เหมาะสมแล้ว
- การเคลื่อนย้ายผู้ถูกควบคุมจาก สภ.อ.ตากใบไปยังค่ายอสังคยุทธบริหาร ถือว่าผู้บังคับบัญชาที่เกี่ยวข้องขาดการใช้วิจารณญาณเป็นอย่างมาก ละเลย ไม่ดูแลการลำเลียงและเคลื่อนย้ายผู้ถูกควบคุมให้แล้วเสร็จ แต่ปล่อยให้เจ้าหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ ทหารระดับชั้นผู้น้อยที่มีข้อจำกัดด้านประสบการณ์ จึงไม่อาจคาดได้ว่า จะเกิดการตายเช่นนี้
- การใช้เวลาในการเคลื่อนย้ายผู้ถูกควบคุมจาก สภ.อ.ตากใบไปยังค่ายอสังคยุทธบริหารกว่า 5 ชม. เป็นเวลาที่เหมาะสม ภายใต้ข้อจำกัดหลายประการ ไม่ว่าจะเป็นระยะทางกว่า 150 ก.ม. ขบวนการที่ยาวกว่า 22-24 วัน ผ่นตกหนักในตอนกลางคืน มีการวางสิ่งกีดขวาง ประกอบกับมีข่าวว่าจะมีการชิงตัวผู้ถูกควบคุมตัว แต่กระนั้น การละเลยไม่คำนึงถึงการบรรเทา ความเสียหายเป็นสิ่งที่ไม่น่าจะเกิดขึ้น และเป็นการกระทำที่ไม่รับผิดชอบ
- ผู้ถูกควบคุมและผู้เจ็บป่วยได้รับการดูแลอย่างดีมีประสิทธิภาพและเหมาะสมแล้ว
- เจ้าหน้าที่ควรเร่งสืบหาข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการหายตัวไป 7 คนจาก เหตุการณ์ตากใบ ซึ่งมีภูมิลำเนาอยู่ใน จ.นราธิวาส ปัตตานี และยะลา
- ผู้รับผิดชอบในการสลายการชุมนุมในเหตุการณ์ตากใบ ประกอบด้วย (1) พล.ต. เฉลิมชัย วิรุฬห์เพชร ปฏิบัติหน้าที่บกพร่อง โดยไม่ได้อยู่ ควบคุมดูแลการสลายชุมนุม และการเคลื่อนย้ายผู้ถูกควบคุมไปยังค่ายอสังคยุทธบริหาร (2) พล.ต.สินชัย นุศลดิษฐ์ รองแม่ทัพภาคที่ 4 ที่ปฏิบัติหน้าที่ บกพร่องงานด้านการข่าวและสายงานยุทธการในการจัดเตรียมน้ำ อาหาร และพื้นที่เพื่อบรรเทาความเสียหาย และ (3) พล.ท.พิศาล วัฒนวงศ์ศิริ แม่ทัพภาคที่ 4 ปฏิบัติหน้าที่บกพร่อง เพราะมิได้ดำเนินการใด ๆ เมื่อทราบข่าวว่ามีผู้เสียชีวิต 70 คนที่ค่ายอสังคยุทธบริหาร อีกทั้งเป็นผู้มีอำนาจสูงสุดภายใต้ การใช้กฎอัยการศึกในจังหวัดชายแดนภาคใต้*

* ต่อมากระทรวงกลาโหมได้ตัดสินใจลงโทษให้บุคคลทั้งสามข้างต้นพ้นจากตำแหน่งดังกล่าวทั้งหมด และให้ย้ายไปดำรงตำแหน่ง ผู้ทรงคุณวุฒิกองทัพบก โดยปราศจากข้อกล่าวหาใด ๆ เกี่ยวกับการเสียชีวิตของผู้ชุมนุม อ้างถึงใน บุญกรม ดงบังสถาน, การต่อสู้ครั้ง

- การเสียชีวิตของผู้ชุมนุมจำนวนมากระหว่างการเคลื่อนย้ายจาก สภ.อ. ตากไปไปยังค่ายอิงคยุทธบริหาร เป็นสิ่งที่ไม่มีใครคาดคิดและไม่มีเจตนาที่จะให้เกิดเหตุการณ์ที่เศร้าสลดเช่นนี้⁹²

นอกจากนั้น พล.ท.พิศาล วัฒนวงศ์ศิริ แม่ทัพภาคที่ 4 ซึ่งเป็นผู้สั่งการสูงสุดในการรักษาความสงบเรียบร้อยตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติกฎอัยการศึก พ.ศ. 2457 ได้ให้สัมภาษณ์กับผู้สื่อข่าวภายหลังเกิดเหตุการณ์ตากไปว่า เจ้าหน้าที่ได้ใช้แนวทางที่ “นุ่มนวล” กับกลุ่มผู้ชุมนุม และได้ยิงปืนขึ้นฟ้าเท่านั้น ขณะที่ พล.อ.ศิริชัย ธีรชัย ผู้บัญชาการ กอ.สสส.จชต. ซึ่งเพิ่งเข้ารับตำแหน่งเมื่อวันที่ 4 ตุลาคม ค.ศ. 2004 กล่าวว่า เจ้าหน้าที่ไม่มีทางเลือกอื่น นอกจากการยิงแก๊สน้ำตาเพื่อสลายการชุมนุม เนื่องจากเป็นยุทธวิธีปิดล้อมที่นุ่มนวลที่สุด **หรือว่า** ต้องการให้เจ้าหน้าที่ทหารยิงสาธิตใส่กลุ่มผู้ชุมนุมแทน?⁹³

อย่างไรก็ตาม หากพิจารณาจากคำบอกเล่าของชาวบ้านที่อยู่ในเหตุการณ์วันที่ 25 ตุลาคม ค.ศ. 2004 จะพบว่า มีบางประเด็นที่ตรงข้ามกับคำให้การของเจ้าหน้าที่และรายงานของคณะกรรมการอิสระฯ ข้างต้นอย่างสิ้นเชิง กล่าวคือ ชาวบ้านที่อยู่ในเหตุการณ์ได้เล่าว่า กองกำลังเจ้าหน้าที่ได้ยิงปืนไปยังกลุ่มผู้ชุมนุม มิได้ยิงขึ้นฟ้าแต่อย่างใด ซึ่งจะเห็นได้จากการที่ชาวบ้านหลายคนถูกนำส่งโรงพยาบาลปัตตานีเนื่องจากได้รับบาดเจ็บจากกระสุนปืน นอกจากนี้ รถบรรทุก 3 คันได้มีการบรรทุกศพผู้เสียชีวิตไว้แล้วก่อนที่จะมีการนำผู้ชุมนุมที่ถูกควบคุมตัวขึ้นรถเพื่อเคลื่อนย้ายไปยังค่ายอิงคยุทธบริหาร ขณะที่ผู้ที่อยู่ในเหตุการณ์อีกคนหนึ่งซึ่งยืนอยู่ห่างเพียง 40 เมตรจากพื้นที่การสลายการชุมนุม เล่าว่า เห็นทหารยิงปืนไปที่ผู้ชุมนุมกว่า 30 คน จากนั้นก็นำศพทั้งหมดดังกล่าวไปใส่ที่รถบรรทุก ส่วนเด็กชายและชาวประมงที่อาศัยอยู่ฝั่งตรงข้ามของแม่น้ำตากไปเห็นกำลังของเจ้าหน้าที่ยิงปืนไปที่แม่น้ำ และมีผู้เสียชีวิตจำนวนหนึ่งในแม่น้ำ ยิ่งกว่านั้น จากข้อมูลของเจ้าหน้าที่ที่ให้การว่า พบอาวุธในแม่น้ำ ซึ่งรวมถึงระเบิดเอ็ม 26 จำนวน 3 ลูก ระเบิดเอ็ม 75 จำนวน 1 ลูก พร้อมปืนและลูกกระเบิดอีกจำนวนหนึ่งนั้น ชายชาวนราธิวาสผู้หนึ่งมีความเห็นว่า

สุดท้ายของพลเอกชวลิต ยงใจยุทธ, หน้า 218; Dana R. Dillon, “Thai Troubles: Combating Terror or Creating Insurgency?,”

WebMemo #716, 8 April 2005 Available from: <http://www.heritage.org/Research/AsiaandthePacific/wm716.cfm>; INTERNET.

⁹² คณะกรรมการอิสระสอบข้อเท็จจริงกรณีมีผู้เสียชีวิตในเหตุการณ์อำเภอตากไป จังหวัดนราธิวาส, “รายงานของคณะกรรมการอิสระสอบข้อเท็จจริงกรณีมีผู้เสียชีวิตในเหตุการณ์อำเภอตากไป จังหวัดนราธิวาส เมื่อวันที่ 25 ตุลาคม 2547,” หน้า 41-51.

⁹³ Supara Janchitfah, *Violence in the Mist: Reporting on the Presence of Pain in Southern Thailand* (Bangkok: Kobfai, 2004), pp. 265-266.

“หากตนอยู่ในเหตุการณ์ระหว่างการสลายการชุมนุม ตนจะไม่โยนอาวุธและระเบิดลงแม่น้ำหรือก แต่จะขว้างใส่คนที่กำลังยิงใส่ชาวบ้านและผู้ชุมนุม”⁹⁴

มะยาก็ ก็เซาะ อายุ 25 ปี ได้เล่าว่า “พวกเขาถูกชนทับซ้อนกันเป็นชั้น ๆ ไปบน รถบรรทุกทหาร พร้อม ๆ กันนั้นระหว่างเดินทาง พวกเราถูกเจ้าหน้าที่ที่ควบคุมรถไปนั้นเตะถีบ ไปตลอดทางทุกครั้งที่ยายมเงยหน้าขึ้นมาสูดอากาศหายใจเพื่อเอาชีวิตรอดตามสัญชาตญาณ บางคนได้รับการปฏิบัติที่โหดร้ายกว่านั้น โดยถูกทับกันอยู่ถึง 3 ชั้น ถูกตีด้วยพานท้ายปืนระหว่างที่ ทางขนส่งไป หลายคนพกความสงสัยไว้อย่างไม่มีวันลืมว่า ทำไมเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องทำกับเขาถึง เพียงนี้” หรืออับดุลเลาะห์ เจะหฺฮะ ได้ให้สัมภาษณ์ว่า

“เจ้าหน้าที่เอา ‘ถุงดำ’ (ไม่แน่ใจว่าเป็นถุงที่ทำจากพลาสติกหรือวัสดุชนิด อื่น) คลุมศีรษะระหว่างทางจากตากไปไปค่ายทหารในปัตตานี โดยไม่ได้มัดปากถุง ต่อมา มี คนมาผลักแล้วสั่งให้นอนคว่ำ แต่พยายามแข็งขึ้นจึงถูกเตะเข้าสี่ข้าง ... พอขึ้นไปบนรถไม่ นาน ผมรู้สึกกระหายน้ำมาก เลยตะโกนบอกทหารว่า ขอน้ำหน่อย ก็มีเสียงตอบมาว่า เอาน้ำ หรือ เอาตีนไปดีกว่า พุดจบก็เอาเท้าไปที่กลางหลัง คนอื่นที่ขอน้ำก็จะโดนแบบเดียวกัน หรือไม่ก็โดนตีด้วยพานท้ายปืน”⁹⁵

จากความคลุมเครือเกี่ยวกับข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นในเหตุการณ์ตากไปข้างต้น นอกจากจะสร้างความเคลือบแคลงสงสัยให้กับคนในประเทศแล้ว ประชาคมโลกยังแสดงความ ห่วงใยเกี่ยวกับเหตุการณ์รุนแรงที่เกิดขึ้นด้วย ซึ่งจะเห็นได้จากการที่คณาจารย์จำนวน 144 คน จากมหาวิทยาลัย 18 แห่งได้ออกจดหมายเปิดผนึกถึง ฯพณฯ นายกรัฐมนตรี โดยเรียกร้องให้ขอ โทษประชาชนและญาติพี่น้องผู้เสียชีวิตในเหตุการณ์ที่อำเภอตากไป ในวันที่ 7 พฤศจิกายน ค.ศ. 2004 อันเนื่องมาจากการแก้ปัญหาของรัฐบาลโดยมุ่งเน้นการปราบปรามด้วยกำลังและความ รุนแรง⁹⁶ ในขณะที่นายบาดาวี นายกรัฐมนตรีแห่งมาเลเซียได้แสดงความกังวลอย่างสุดซึ้งต่อ เหตุการณ์ที่เกิดขึ้น และเรียกร้องให้รัฐบาลไทยจัดการกับวิกฤตการณ์เพื่อไม่ให้ขยายตัวและ กลายเป็นชนวนเหตุทำให้ลูกหลานบานปลายต่อไป ส่วนสหรัฐฯ ได้ออกมาระบุให้ทางการไทยต้อง รับผิดชอบต่อเหตุการณ์ที่เกิดขึ้น และเรียกร้องให้มีการสอบสวนสาเหตุการเสียชีวิตของผู้ชุมนุม

⁹⁴ Ibid., p. 266.

⁹⁵ สุลักษณ์ กาญจนฐนดี และดอน ปาทาน, เรียบเรียง, *สันติภาพในเปลวเพลิง* (กรุงเทพฯ: เนชั่นบุ๊คส์, 2547), หน้า 108-110.

⁹⁶ ภิญญ ไตรสุริยธรรมา, บรรณาธิการ, *พระราชอำนาจ ชาติไทย และไฟใต้* (กรุงเทพฯ: openbooks, 2548), หน้า 218-221.

อย่างจริงจัง อย่างไรก็ตาม นอกจากการแสดงความห่วงใยแล้ว รัฐบาลไทยต้องเผชิญกับกระแสการคัดค้านและการประณามจากการใช้ความรุนแรงในเหตุการณ์ตากใบจากนานาชาติด้วยเช่นกัน เช่น นายฮัตตา รามดี เจ้าหน้าที่ระดับสูงของพรรค PAS ซึ่งเป็นพรรคฝ่ายค้านที่ใหญ่ที่สุดของมาเลเซีย ได้ประณามรัฐบาลไทย และกล่าวหาว่า ผู้ที่ถูกสังหาร ซึ่งหมายรวมถึงผู้ที่ถูกเบียดจนกระทั่งเสียชีวิตในระหว่างการขนย้าย “ล้วนเป็นเหยื่อของการสังหารหมู่ที่รัฐบาลไทยต้องรับผิดชอบ” ขณะที่องค์การนิรโทษกรรมประจำเอเชีย-แปซิฟิก (Amnesty International, Asia Pacific Regional Office) ได้กล่าวหาทางการไทยว่าใช้กำลังเกินเหตุ และชี้ว่าจะนำเรื่องนี้ไปหารือในที่ประชุมคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติครั้งหน้า รวมทั้งเรียกร้องให้สหรัฐอเมริกาพิจารณาการให้ความช่วยเหลือด้านความมั่นคงแก่ไทยเสียใหม่ โดยให้นำเรื่องการละเมิดสิทธิมนุษยชนในภาคใต้มาพิจารณาด้วย เช่นเดียวกับคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนเอเชีย (Asian Human Rights Commission) ได้แสดงความเห็นว่า รัฐบาลไทยปล่อยปะละเลยไม่จัดการกับตำรวจและทหารที่ใช้ความรุนแรงกับประชาชน ทำให้เกิดปัญหาต่อเนื่องมาจนถึงปัจจุบัน และเห็นว่าเหตุผลที่เกิดขึ้นเป็นสิ่งที่ยกโทษให้ไม่ได้⁹⁷

พันตำรวจโททักษิณ ชินวัตร นายกรัฐมนตรีตอบโต้เหตุการณ์ที่เกิดขึ้นด้วยการกล่าวเพียงคำว่า “เสียใจ” โดยปฏิเสธที่จะ “ขอโทษ” ประชาชนชาวมุสลิมในจังหวัดชายแดนภาคใต้ ขณะเดียวกัน ยังแสดงท่าทีชัดเจนเกี่ยวกับการคงมาตรการปราบปรามที่รุนแรงและเด็ดขาด ดังจะเห็นได้จากการให้สัมภาษณ์กับสื่อมวลชนก่อนที่เดินทางไปยัง อ.ตากใบ ในรุ่งขึ้นว่า ตนกำลังจะเดินทางไปให้คำแนะนำแก่เจ้าหน้าที่ตำรวจและทหารเกี่ยวกับการดำเนินมาตรการที่เด็ดขาดกับโจรก่อการร้าย⁹⁸

ท่าทีของพันตำรวจโททักษิณ ชินวัตรต่อเหตุการณ์ตากใบยิ่งปรากฏชัดเจนนขึ้นเมื่อได้ลั่นวาจาผ่านสื่อทั้งในและต่างประเทศว่าจะเดินออกจากการประชุมสุดยอดผู้นำอาเซียน (ASEAN Summit) ซึ่งมีกำหนดจัดขึ้นระหว่างวันที่ 29-30 พฤศจิกายน ค.ศ. 2004 ณ กรุงเวียงจันทน์ สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวในทันที หากประเทศสมาชิกอาเซียนหยิบยก

⁹⁷ “สัญญาณอันตรายจากกรีเซถึงตากใบ,” *สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์* (29 ตุลาคม – 4 พฤศจิกายน 2547): 11.

⁹⁸ John Roberts, “Thaksin Stokes Further Conflict in Southern Thailand,” *World Socialist Web Site*, 26 November 2004

ประเด็นหรือแสดงความกังวลเกี่ยวกับเหตุการณ์ความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้ รวมทั้ง เหตุการณ์ตากใบในที่ประชุม

“หากประเด็นเกี่ยวกับความรุนแรงในภาคใต้ถูกหยิบยกขึ้นระหว่างการประชุมสุดยอดผู้นำอาเซียน ผมจะบินกลับประเทศไทยทันที ... [เพราะ] มันเป็นการไม่ถูกต้องที่จะใช้เวทีการประชุมในระดับพหุภาคีเพื่อแทรกแซงกิจการภายในของประเทศอื่น (If the issue of southern violence is raised during the ASEAN Summit, I will fly home immediately ... It is not right for the multilateral forum to be used to interfere in any country's domestic affairs.)”⁹⁹

จะเห็นได้ว่า นับตั้งแต่เหตุการณ์ปล้นปืนในวันที่ 4 มกราคม ค.ศ. 2004 ตามมาด้วยเหตุการณ์มัสยิดกรือเซะในวันที่ 28 เมษายน ค.ศ. 2004 และตบท้ายด้วยเหตุการณ์ตากใบในวันที่ 25 ตุลาคม ค.ศ. 2004 รัฐบาลไทยภายใต้การนำของพันตำรวจโททักษิณ ชินวัตร ได้แสดงจุดยืนของตนที่ชัดเจนว่าเหตุการณ์รุนแรงที่เกิดขึ้นในจังหวัดชายแดนภาคใต้นั้นไม่เกี่ยวข้องหรือมีความเชื่อมโยงกับกลุ่มก่อการร้ายระหว่างประเทศ โดยเฉพาะกลุ่ม Al Qaeda และกลุ่ม JI ขณะนี้ในกรณีเหตุการณ์ตากใบ รัฐบาลได้ย้ำว่าเป็นกิจการภายในของไทยและไม่ต้องการให้ประชาคมระหว่างประเทศเข้ามาแทรกแซงหรือเกี่ยวข้องใด ๆ ทั้งสิ้น โดยใช้หลักการไม่แทรกแซง (Principle of Non-Interference) ซึ่งถือเป็นกฎเหล็กข้อหนึ่งของอาเซียนเป็นเครื่องมือสำคัญ

อาจกล่าวได้ว่า เหตุการณ์ตากใบประกอบกับท่าทีที่แข็งกร้าวของรัฐบาลในการคงมาตรการปราบปรามที่รุนแรงในจังหวัดชายแดนภาคใต้ต่อไปเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้ความรุนแรงในจังหวัดชายแดนภาคใต้มีได้ลดน้อยถอยลงไปแต่อย่างใด ดังจะเห็นได้จากเหตุการณ์ฆ่าตัดคอผู้นำหมู่บ้านชาวไทยพุทธในวันที่ 2 พฤศจิกายน ค.ศ. 2004 ใน จ.นราธิวาส โดยคนร้ายได้ทิ้งกระดาดขี้ตัสที่เขียนด้วยลายมือไว้ข้างศพว่า “นี่เป็นการแก้แค้นให้กับเยาวชนชาวมุสลิมผู้บริสุทธิ์ที่ถูกสังหารหมู่จากการประท้วงที่ตากใบ”¹⁰⁰ ซึ่งผลที่ตามมา ก็คือ การสร้างควม

⁹⁹ American Foreign Policy Council, “Thai Prime Minister Threatens to Walk-Out at ASEAN; AIDS in India, China, Russia at ‘Tipping Point,’” *Asia Security Monitor*, No.106 (3 December 2004) Available from: <http://www.afpc.org/asm/asm106.shtml>; INTERNET.

¹⁰⁰ Bertil Lintner, “A New Battlefield in Thailand,” *YaleGlobal*[Online], 24 November 2004 Available from: <http://yaleglobal.yale.edu/article.print?id=4922>; INTERNET.

หวาดกลัวในหมู่ชาวไทยพุทธในจังหวัดชายแดนภาคใต้ ดังเช่นกรณีผู้ใหญ่บ้านคนหนึ่ง ใน จ. นราธิวาสที่ต้องพกปืนลูกม่ .38 ติดตัว และเก็บปืนไรเฟิลที่ไว้ที่บ้านอีก 1 กระบอกเพื่อคุ้มครองภรรยาและลูก ชาวบ้านจำนวนหนึ่งที่อาศัยอยู่ตามแนวชายแดนไทย-มาเลเซีย ต้องขายบ้านที่ดิน และย้ายออกไปอยู่ที่อื่น ในขณะที่ชาวบ้านที่ยังคงอาศัยอยู่ในหมู่บ้านของตนก็ต้องทำการป้องกันตนเอง โดยไม่สามารถไว้ใจใครได้ แม้กระทั่งรัฐบาลที่นอกจากไม่มีอำนาจในการยุติความรุนแรงที่เกิดขึ้นแล้ว ยังไม่สามารถให้ความคุ้มครองกับพวกตนได้¹⁰¹

นอกจากนั้น บรรดาครูสอนศาสนาและโรงเรียนสอนศาสนายังคงตกเป็นเป้าหมายที่ถูกเจ้าหน้าที่ของรัฐเพ่งเล็งพฤติกรรมอย่างใกล้ชิดนับตั้งแต่เหตุการณ์มัสยิดกรือเซะ จนนำไปสู่การขออนุมัติหมายจากศาลเพื่อจับกุมครูสอนศาสนา รวมทั้งสิ้น 12 คน ในฐานะผู้ต้องหา คดีกระทำความผิดต่อความมั่นคงของรัฐภายในราชอาณาจักรฐานกบฏแบ่งแยกดินแดน ก่อการร้าย วางเพลิง ปล้นทรัพย์ และบังคับขู่เข็ญข่มขืนใจผู้อื่น ซึ่งมีโทษสูงสุดถึงประหารชีวิต โดยทางการไทยสามารถจับกุมครูสอนศาสนาตามหมายจับดังกล่าวได้จำนวน 4 คนราวกลางเดือนธันวาคม ค.ศ. 2004 ได้แก่ นายอาหามะ นูละ ผู้ช่วยครูใหญ่และครูสอนศาสนา ระดับ 10 นายอับดุลรอเซะ หะยีดอเลาะห์ ครูสอนศาสนาและหัวหน้าฝ่ายอาคารและสถานที่ นายแวญไซ๊ะ แวดือราแม อดีตครูและหัวหน้าฝ่ายปกครอง โรงเรียนธรรมวิทยา และนายมุหมัด คาเนฟี ดอเลาะห์ ครูสอนศาสนาโรงเรียนสตรีอิสลามวิทยาลัย ส่วนนายสะเปอิง บาซอ ครูใหญ่และเจ้าของโรงเรียนธรรมวิทยา ซึ่งทางการไทยเชื่อว่าจะเป็นผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีหากสามารถแบ่งแยกดินแดนแล้วตั้งรัฐปัตตานีได้สำเร็จนั้น สามารถหลบหนีไปได้¹⁰²

พล.อ.ศิริชัย ธีญญศิริ ผู้อำนวยการ กอ.สสส.จชต. ให้ความเห็นเกี่ยวกับการจับกุมครูสอนศาสนาข้างต้นว่า “หน่วยงานทางด้านข่าวกรอง ได้สืบสวนรวบรวมข้อเท็จจริงทั้งหมดจนได้ข่าวกรองที่เชื่อว่าเหตุรุนแรงส่วนใหญ่กระทำโดยกลุ่มบุคคลที่ต้องการแบ่งแยกดินแดน ใช้การเบี่ยงเบนศาสนา ปลุกฝังความคิดต่อเยาวชนให้ต่อต้านระบบการปกครองของชาติ ทำให้สถาบันศาสนาและการศึกษาเป็นหลักของท้องถิ่นได้รับกระทบ โดยเฉพาะอย่างยิ่งโรงเรียนธรรมวิทยา ซึ่ง

¹⁰¹ Andrew Marshall, “Buddhists Under Siege,” *Time* 64, 23 (29 November 2004) Available from: <http://www.time.com/time/asia/magazine/printout/0,13675,501041206-832304,00.html>; INTERNET.

¹⁰² “ชุดลึกลับ จับ 4 อุस्ताซ เล่นกันในกรอบกฎหมาย หยดปืนพยาน-จับแพะ สู่ทางดับไฟได้,” *สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์* (24-30 ธันวาคม 2547): 18; “PM Names Indonesia as Another Training Ground,” *Bangkok Post* (19 December 2004): 1.

เป็นสถาบันการศึกษาที่มีคุณภาพและได้รับการยกย่องมาเป็นเวลานาน” พร้อมกันนั้น พล.อ.ศิริชัย ยังกล่าวเพิ่มเติมด้วยว่า “ขอให้ประชาชนอย่าไปสนใจข่าวลือที่ว่าตำรวจจับแพะ เพราะตำรวจได้ดำเนินคดีทุกคดีอย่างระมัดระวังและมีหลักฐานชัดเจน ไม่มีผู้ต้องหาคนใดที่จะถูกจับกุมหากไม่มีหมายจับจากศาล”¹⁰³

อย่างไรก็ตาม ประชาชนในจังหวัดชายแดนภาคใต้กลับเคลือบแคลงคำชี้แจงของทางการ โดยเรียกร้องให้รัฐบาลชี้แจงข้อเท็จจริงและรายละเอียดเกี่ยวกับหลักฐานที่นำไปสู่การจับกุมครูสอนศาสนาข้างต้น กล่าวคือ ประธานคณะกรรมการกลางอิสลามจังหวัดนราธิวาส เห็นว่า หากเจ้าหน้าที่มีหลักฐานเพียงพอ ก็สามารถจับกุมได้ แต่หากมีการจับกุมแล้วค่อยมาหาพยานและหลักฐานภายหลังก็เป็นเรื่องไม่ดี หรือกรณีครูใหญ่โรงเรียนสายบุรีอิสลามวิทยา อ.สายบุรี จ.ปัตตานี ในฐานะประธานชมรมโรงเรียนราษฎร์สอนศาสนาอิสลาม 5 จังหวัดชายแดนภาคใต้ ที่คัดค้านการดำเนินมาตรการปราบปรามที่เด็ดขาดและรุนแรงของรัฐบาล โดยเห็นว่า “เรื่องที่เกิดขึ้นอาจทำให้คนทั่วไปมองโรงเรียนสอนศาสนาอิสลาม หรือปอเนาะในแง่ลบ แม้ว่าโรงเรียนโดยทั่วไปจะไม่มีส่วนเกี่ยวข้องกับเรื่องนี้ ... รู้สึกเจ็บปวดมากในการกระทำของเจ้าหน้าที่ เพราะเมื่อมีการจับกุมผู้ต้องหาที่เกี่ยวข้องกับโรงเรียนสอนศาสนาก็รีบประกาศให้สื่อมวลชนรู้ ทั้งที่กระบวนการยุติธรรมโดยเฉพาะอย่างยิ่งศาลยังไม่ตัดสินว่าเป็นผู้กระทำผิดจริงหรือไม่ เพราะเรื่องนี้จะทำให้สายตาบุคคลทั่วไปมองภาพโรงเรียนสอนศาสนาในแง่ลบ”¹⁰⁴

นอกจากสถานการณ์การเมืองภายในประเทศที่ตึงเครียดแล้ว สถานะความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับมาเลเซียยังตึงเครียดด้วยเช่นกัน เมื่อพันตำรวจโททักษิณ ชินวัตร นายกรัฐมนตรีได้กล่าวอ้างว่า นอกเหนือจากโรงเรียนสอนศาสนาในจังหวัดชายแดนภาคใต้ของไทยแล้ว ขบวนการก่อการร้ายแบ่งแยกดินแดนได้ใช้ดินแดนของมาเลเซียเป็นฐานฝึกปฏิบัติการทหาร โดยเฉพาะในพื้นที่ของรัฐกลันตัน ประกอบกับกระแสข่าวที่มาจากสมาชิกสภานิติบัญญัติของมาเลเซียราวต้นเดือนธันวาคม ค.ศ. 2004 ที่อ้างว่า ขบวนการ PULO ได้รับเงินบริจาคเป็นจำนวน 120,000 ริงกิต หรือประมาณ 1.24 ล้านบาทจากองค์กรประชาสงเคราะห์อิสลามแห่ง

¹⁰³ “ชุดลี้ก จับ 4 อุสตาซ เล่นกันในรอบกฎหมาย หยุดปั่นพยาน-จับแพะ สู่ทางดับไฟใต้,” สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์ (24-30 ธันวาคม 2547): 18-19; “PM Names Indonesia as Another Training Ground,” *Bangkok Post* (19 December 2004): 1.

¹⁰⁴ “ชุดลี้ก จับ 4 อุสตาซ เล่นกันในรอบกฎหมาย หยุดปั่นพยาน-จับแพะ สู่ทางดับไฟใต้,” สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์ (24-30 ธันวาคม 2547): 18-19.

มาเลเซีย (Malaysian Islamic Welfare Organization) สาขารัฐกลันตัน ก็ยิ่งทำให้ความตึงเครียดพอกพูนมากยิ่งขึ้น อย่างไรก็ตาม ผู้แทนองค์การฯ ดังกล่าวได้ออกมาปฏิเสธการบริจาคเงินให้แก่ขบวนการ PULO ขณะที่มาเลเซียได้ออกมาปฏิเสธกระแสข่าวเกี่ยวกับการใช้ดินแดนของมาเลเซียเป็นฐานฝึกปฏิบัติทางทหารเช่นกัน โดยกล่าวว่าหากทางการไทยมีหลักฐานที่ชัดเจนเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าว ก็ควรส่งข้อมูลรายละเอียดต่าง ๆ ให้ทางการมาเลเซียทราบ เพราะการส่งแต่รายชื่อผู้ต้องสงสัยเพียงอย่างเดียว นั้น ไม่อาจเพียงพอได้ ดังกรณีการปล่อยตัวผู้ต้องสงสัยในเหตุการณ์รุนแรงในจังหวัดชายแดนภาคใต้จำนวน 30 คน เนื่องจากหลักฐานไม่เพียงพอ¹⁰⁵

จะเห็นได้ว่า โครงสร้างและบริบทการเมืองระหว่างประเทศภายหลังเหตุการณ์ 9/11 นอกจากจะมีได้เอื้อให้รัฐไทยปลอดจากปัญหาการก่อการร้ายในจังหวัดชายแดนภาคใต้แล้ว ยังมีได้มีอิทธิพลต่อการปะทุของปัญหาการก่อการร้ายที่รุนแรงมากขึ้นนับตั้งแต่เหตุการณ์ปล้นปืนในวันที่ 4 มกราคม ค.ศ. 2004 ตามมาด้วยเหตุการณ์มัสยิดกรือเซะในวันที่ 28 เมษายน ค.ศ. 2004 และเหตุการณ์ตากใบในวันที่ 25 ตุลาคม ค.ศ. 2004 แต่อย่างไรก็ดี ทั้งนี้เพราะเหตุการณ์ทั้งสามข้างต้น และเหตุการณ์รุนแรงที่เกิดขึ้นหลายเหตุการณ์นั้น ล้วนมีสาเหตุหลักมาจากการดำเนินนโยบายปราบปรามที่รุนแรงและเด็ดขาดของรัฐบาลแทบทั้งสิ้น จนทำให้ประชาชนในพื้นที่บางกลุ่มพยายามดำเนินมาตรการรุนแรงเพื่อตอบโต้รัฐและต้องการแบ่งแยกดินแดนจากการปกครองของไทยมากกว่าที่จะเป็นเหตุผลอันเนื่องมาจากการทำสงครามต่อต้านการก่อการร้ายของสหรัฐฯ หรือการที่ไทยร่วมมือกับสหรัฐฯ ในการต่อต้านการก่อการร้าย โดยเฉพาะการส่งทหารไปอิรักในปี ค.ศ. 2003

5.3 รัฐ การก่อการร้าย และขบวนการก่อการร้ายในฟิลิปปินส์ในยุคหลังเหตุการณ์ 9/11

ในขณะที่ฟิลิปปินส์ต้องแสวงหาความอยู่รอดท่ามกลางโครงสร้างและบริบทการเมืองระหว่างประเทศในยุคหลังสงครามเย็นด้วยการหันไปพัฒนาความสัมพันธ์กับสหรัฐฯ เพื่อต่อต้านภัยคุกคามจากจีนอันเนื่องมาจากปัญหาข้อพิพาทดินแดนในหมู่เกาะ Spratly ตลอดจนเพื่อมุ่งสถาปนาความมั่นคงและเสถียรภาพให้บังเกิดขึ้นอันเนื่องมาจากภัยคุกคามภายในทั้งที่มาจากขบวนการคอมมิวนิสต์และขบวนการแบ่งแยกดินแดน ส่วนสหรัฐฯ ก็เล็งถึงความสำคัญใน

¹⁰⁵ "M'sia Vows No Support for Insurgents," *Bangkok Post* (11 December 2004): 2; "Thaksin Angers Malaysia," *Bangkok Post* (19 December 2004): 1.

การคบหาเพื่อรักษาผลประโยชน์ของตนในภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิกต่อไป ปัญหาข้อพิพาทในหมู่เกาะทะเลจีนใต้ ปัญหาช่องแคบไต้หวัน ความตึงเครียดในคาบสมุทรเกาหลี ตลอดจนความหวาดระแวงถึงภัยคุกคามที่มาจากจีน ได้ส่งผลให้สหรัฐฯ ไม่อาจนิ่งเฉย ด้วยเหตุนี้ การสานต่อความร่วมมือ โดยเฉพาะในด้านการทหารกับฟิลิปปินส์ภายใต้ Visiting Forces Agreement อันเป็นส่วนหนึ่งภายใต้สนธิสัญญาป้องกันร่วมกันระหว่างสหรัฐฯ กับฟิลิปปินส์ (U.S.-Philippine Mutual Defense Treaty: MDT) ซึ่งสหรัฐฯ และฟิลิปปินส์ได้ลงนามร่วมกันในปี ค.ศ. 1951 นั้น จึงเป็นยุทธศาสตร์ความมั่นคงส่วนหนึ่งภายใต้หลักการคลินตัน (Clinton Doctrine) ที่ยังคงเน้นการสร้างคามมั่นคงและความมั่นคงด้วยการเผยแพร่อุดมการณ์ประชาธิปไตย สิทธิมนุษยชน และการค้าเสรี

ท่ามกลางบริบทการเมืองระหว่างประเทศที่เปลี่ยนไปภายหลังจากการอุบัติขึ้นของเหตุการณ์ 9/11 ซึ่งส่งผลให้สหรัฐฯ หันมาทำสงครามต่อต้านการก่อการร้าย ตลอดจนกลุ่มก่อการร้ายกลุ่มต่าง ๆ ที่เชื่อมโยงกับกลุ่ม Al Qaeda เช่น กลุ่ม Abu Sayyaf นั้น สำหรับฟิลิปปินส์แล้วถือว่าการให้ความร่วมมือกับสหรัฐฯ ในการต่อต้านการก่อการร้ายดังกล่าวเป็นโอกาสอันดีของตนเองในการแสวงหาความอยู่รอดและตัดวงจรผลประโยชน์ที่จะได้รับเพื่อพัฒนาขีดความสามารถของตนเองที่อยู่อย่างจำกัดให้แข็งแกร่งยิ่งขึ้น โดยเฉพาะในด้านการทหาร ซึ่งจำเป็นอย่างยิ่งต่อการจัดการปัญหาความมั่นคงภายในประเทศ โดยเฉพาะปัญหาการก่อการร้ายที่เกิดจากกลุ่ม Abu Sayyaf ซึ่งมีสายสัมพันธ์ใกล้ชิดกับกลุ่ม Al Qaeda นับตั้งแต่ต้นคริสต์ทศวรรษที่ 1990 และด้วยผลประโยชน์แห่งชาติ รวมทั้งจุดมุ่งหมายที่สอดคล้องต้องกันภายหลังจากเหตุการณ์ 9/11 นี้เองทำให้ความสัมพันธ์ระหว่างฟิลิปปินส์กับสหรัฐฯ กลับมาใกล้ชิดและแนบแน่นอีกครั้งหนึ่ง ดังจะเห็นได้จากจุดยืนของประธานาธิบดี Arroyo ที่ว่า

“Philippines is prepared to extend political, security, and humanitarian assistance to the United States in the pursuit of its most vital interest, which coincides with our (Philippines) own interest, to defeat terrorism.”¹⁰⁶

¹⁰⁶ Arturo G. Vidad, Colonel, “An Evaluation of National Policies and Strategies on International Terrorism,” 16 December 2002, p. 3. Available from: http://www.apan-info.net/terrorism/terrorism_view_article.asp?id=47; INTERNET.

5.3.1 ฟิลิปปินส์กับความร่วมมือในการทำสงครามต่อต้านการก่อการร้ายภายใต้การนำของสหรัฐฯ ภายหลังจากเหตุการณ์ 9/11

ฟิลิปปินส์ถือเป็นประเทศแรกในเอเชียที่ตอบสนองต่อความเปลี่ยนแปลงของบริบทการเมืองระหว่างประเทศที่เกิดขึ้นภายหลังจากเหตุการณ์ 9/11 ด้วยการประกาศเป็นพันธมิตรกับสหรัฐฯ เพื่อสนับสนุนการทำสงครามต่อต้านการก่อการร้ายอย่างชัดเจน ดังจะเห็นได้จากการที่ฟิลิปปินส์เสนอให้สหรัฐฯ และพันธมิตรใช้ประโยชน์ฐานทัพอากาศ Clark และฐานทัพเรือในอ่าว Subic ทั้งในฐานะที่เป็นเส้นทางผ่านและจุดเตรียมกองกำลังทหารเพื่อไปรบในอัฟกานิสถาน ขณะเดียวกัน ฟิลิปปินส์ได้ส่งกองกำลังไปร่วมรบในอัฟกานิสถานด้วย¹⁰⁷ นอกจากนี้ประธานาธิบดี Arroyo ยังเป็นผู้นำประเทศคนแรกในเอเชียที่เดินทางไปเยือนสหรัฐฯ อย่างเป็นทางการในเดือนพฤศจิกายน ค.ศ. 2001 ซึ่งนอกจากจะมีจุดประสงค์เพื่อฉลองครบรอบ 50 ปีแห่งสนธิสัญญาป้องกันร่วมกันระหว่างสหรัฐฯ กับฟิลิปปินส์ (U.S.-Philippine Mutual Defense Treaty) แล้ว ยังเป็นการตอกย้ำถึงจุดยืนของฟิลิปปินส์ที่จะร่วมมือกับสหรัฐฯ ในการต่อต้านการก่อการร้ายอย่างเต็มที่¹⁰⁸

ก่อนเกิดเหตุการณ์ 9/11 รัฐบาลประธานาธิบดี Bush ได้ติดตามความเคลื่อนไหวของกลุ่ม Abu Sayyaf ซึ่งมีสายสัมพันธ์กับกลุ่ม Al Qaeda มาโดยตลอดนับตั้งแต่ที่กลุ่มเริ่มก่อตั้งขึ้น โดยเฉพาะภายหลังจากเหตุการณ์ลักพาตัวชาวต่างชาติ ในเดือนเมษายน และพฤษภาคม ค.ศ. 2000 จากเกาะ Sipadan ของมาเลเซียและเกาะ Palawan ซึ่งตั้งอยู่ทางตอนใต้ของฟิลิปปินส์ แต่สหรัฐฯ ก็ได้สนับสนุนการใช้กำลังทางทหารเข้าปราบปรามกลุ่มดังกล่าวอย่างจริงจังมากนัก ซึ่งตรงข้ามกับท่าทีของรัฐบาลของประเทศอื่น ๆ ในยุโรปที่กดดันให้รัฐบาลฟิลิปปินส์ดำเนินการช่วยเหลือตัวประกัน แม้ว่าจะต้องจ่ายเงินค่าไถ่ตามที่กลุ่ม Abu Sayyaf เรียกร้องก็ตาม อย่างไรก็ตาม ภายหลังจากเหตุการณ์ 9/11 สหรัฐฯ กลับเปลี่ยนท่าทีชนิดพลิกฝ่ามือด้วยการสนับสนุนมาตรการ

¹⁰⁷ Rommel C. Banlaoi, "The Role of Philippine-American Relations in the Global Campaign Against Terrorism: Implications for Regional Security," *Contemporary Southeast Asia* 24: 302.

¹⁰⁸ The White House, President George W. Bush, "U.S.-Philippine Joint Statement on Defense Alliance," Joint Statement Between George W. Bush and Gloria Macapagal-Arroyo on the 50th Anniversary of the U.S.-Philippine Alliance, 20 November 2001 Available from: <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2001/11/20011120-14.html>; INTERNET.

ปราบปรามทางทหารของรัฐบาลฟิลิปปินส์เพื่อทำลายล้างกลุ่ม Abu Sayyaf ภายใต้บริบทของการทำสงครามต่อต้านการก่อการร้ายและกลุ่ม Al Qaeda¹⁰⁹

ทั้งฟิลิปปินส์และสหรัฐฯ ได้อาศัยกรอบความร่วมมือที่มีอยู่ คือ Visiting Forces Agreement ภายใต้สนธิสัญญาป้องกันร่วมกันระหว่างสหรัฐฯ กับฟิลิปปินส์ เป็นแนวทางสำคัญในการปราบปรามและทำลายล้างกลุ่ม Abu Sayyaf ในฟิลิปปินส์ ดังจะเห็นได้จากการอาศัยบทบัญญัติทางกฎหมายของข้อตกลง VFA ดังกล่าวในการฝึกซ้อมรบทางทหารร่วมระหว่างสหรัฐฯ กับฟิลิปปินส์ภายใต้แผน “บาลิกาทัน 2002-1 (Balikatan 2002-1)” ซึ่งแม้ว่าการฝึกซ้อมรบทางทหารภายใต้แผน Balikatan นี้จะเกิดขึ้นเป็นประจำทุกปีนับตั้งแต่ปี ค.ศ. 1981 และกลับมาอีกรอบอีกครั้งในปี ค.ศ. 1999 แต่สิ่งที่ทำให้แผน Balikatan 2002-1 ซึ่งจัดขึ้นในเดือนกุมภาพันธ์ ค.ศ. 2002 แตกต่างจากการฝึกซ้อมรบทางทหารของประเทศทั้งสองที่ผ่านมาก็คือ แผน Balikatan 2002-1 ได้มุ่งเน้นไปที่การต่อต้านการก่อการร้าย โดยมีวัตถุประสงค์ที่สำคัญ 4 ประการ คือ

1. การปรับปรุงพัฒนาปฏิบัติการร่วมกันระหว่างกองทัพฟิลิปปินส์กับกองกำลังของสหรัฐฯ ในการต่อต้านผู้ก่อการร้าย
2. การเสริมสร้างขีดความสามารถในการรบของกองบัญชาการส่วนใต้ของกองทัพฟิลิปปินส์ (Armed Forces of the Philippines Southern Command: Southcom) ในมินดาเนา
3. การเสริมสร้างกระบวนการด้านข่าวกรองให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น
4. การเพิ่มขีดความสามารถของฟิลิปปินส์และสหรัฐฯ ในการปฏิบัติการทางจิตวิทยาและการทหาร

ขณะที่ในส่วนของหลักปฏิบัติของการฝึกซ้อมรบทางทหาร มีดังนี้

1. การฝึกซ้อมรบดังกล่าวมีจุดประสงค์เพื่อแนะนำ ช่วยเหลือ และฝึกซ้อมกองทัพฟิลิปปินส์เพื่อปราบปรามกลุ่ม Abu Sayyaf ในบาซิดันและแซมโบแองก้า

¹⁰⁹ Larry Nicksch, “Abu Sayyaf: Target of Philippine-U.S. Anti-Terrorism Cooperation,” *CRS Report for Congress*[Online] 25 January 2002 Available from: <http://fpc.state.gov/documents/organization/8046.pdf>; INTERNET; John Gershman, “US Takes Anti-Terror War to the Philippines,” *Asia Times*[Online]. 17 January 2002 Available from: <http://www.atimes.com/se-sia/DA17Ae01.html>; INTERNET.

2. การฝึกซ้อมรบดังกล่าวต้องเสร็จสิ้นภายใน 6 เดือน ภายใต้การเข้าร่วมของ กองกำลังสหรัฐฯ 600 คน และกองทัพฟิลิปปินส์ 3,800 คน
3. จะมีเพียงกองกำลังสหรัฐฯ 160 คนภายใต้หน่วยกองกำลังพิเศษหน่วยละ 12 คนที่จะมีส่วนร่วมในการจัดเตรียมกองกำลัง ควบคู่ไปกับผู้บัญชาการสนาม ของกองทัพฟิลิปปินส์
4. กองกำลังสหรัฐฯ จะไม่เข้าเกี่ยวข้องกับปฏิบัติการรบ นอกเสียจากจะเป็นการ ป้องกันตนเองเท่านั้น¹¹⁰

ผลจากการแสดงท่าทีให้ความร่วมมือกับสหรัฐฯ ในการต่อต้านการก่อการร้าย ของฟิลิปปินส์อย่างชัดเจน นอกจากจะทำให้ฟิลิปปินส์ได้รับประโยชน์ในด้านการทหารจากการ ฝึกซ้อมรบเพื่อต่อต้านการก่อการร้ายข้างต้นแล้ว สหรัฐฯ ยังยกระดับให้ฟิลิปปินส์ได้รับสถานะภาพ เป็น “พันธมิตรนอกนาโต้ (Major Non-NATO Ally Status)” ซึ่งเอื้อให้ฟิลิปปินส์สามารถใช้อุปกรณ์ และเครื่องมือของสหรัฐฯ ด้วย

นอกจากเงินช่วยเหลือฟิลิปปินส์จากสหรัฐฯ ภายใต้ความร่วมมือในการต่อต้าน การก่อการร้ายซึ่งเพิ่มจาก 1.9 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ ในปี ค.ศ. 2001 ไปเป็น 19 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ ในปี ค.ศ. 2002 แล้ว ในระหว่างการเดินทางเยือนสหรัฐฯ ของประธานาธิบดี Arroyo อีกครั้งในปี ค.ศ. 2003 ฟิลิปปินส์ยังได้รับการสนับสนุนด้านเครื่องมือ อาวุธยุทโธปกรณ์ ตลอดจนความช่วยเหลือในด้านต่าง ๆ จากสหรัฐฯ เช่น

- การสนับสนุนด้านการฝึกและเครื่องมือในการต่อต้านการก่อการ ร้ายแก่กองทัพฟิลิปปินส์ รวม 30 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ เพื่อสร้างเสริม ขีดความสามารถในการต่อต้านการก่อการร้ายให้มีประสิทธิภาพ ยิ่งขึ้น
- การช่วยเหลือด้านการพัฒนาในพื้นที่ที่มีความขัดแย้ง โดยสหรัฐฯ และฟิลิปปินส์ได้ลงนามในข้อตกลงความช่วยเหลือทวิภาคีด้านการ พัฒนาฉบับใหม่สำหรับพื้นที่มินดาเนา รวม 30 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ

¹¹⁰ Rommel C. Banlaoi, “The Role of Philippine-American Relations in the Global Campaign Against Terrorism: Implications for Regional Security,” *Contemporary Southeast Asia* 24: 304.

รวมทั้งสนับสนุนกระบวนการเจรจาสันติภาพระหว่างรัฐบาล
ฟิลิปปินส์กับขบวนการ MILF

- การจัดตั้งหน่วยวิศวกรรมการสู้รบ (Combat Engineering Unit) โดยสหรัฐฯ ให้สนับสนุนงบประมาณกว่า 25 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ เพื่อฝึกและจัดหาอุปกรณ์เครื่องมือที่จำเป็นในการต่อต้านการก่อการร้าย
- การสนับสนุนด้านการทหารเพื่อปฏิบัติการต่อต้านการก่อการร้ายในฟิลิปปินส์ โดยสหรัฐฯ ได้สนับสนุนเฮลิคอปเตอร์รุ่น UH-1H จำนวน 20 ลำ รวมทั้งเฮลิคอปเตอร์รุ่น UH-1H อีกจำนวน 10 ลำ
- การทบทวนความร่วมมือด้านความมั่นคงสมบูรณ์ (Comprehensive Security Review) เพื่อเป็นการทบทวนสถานการณ์ความมั่นคงในฟิลิปปินส์ รวมทั้งการหารือร่วมกันเกี่ยวกับการที่สหรัฐฯ จะสนับสนุนฟิลิปปินส์ในการปฏิรูปและปรับปรุงกองทัพฟิลิปปินส์ให้ทันสมัย
- การบริการและอุปกรณ์เครื่องมือในการป้องกันประเทศของสหรัฐฯ โดยสหรัฐฯ ได้สนับสนุนอุปกรณ์ อะไหล่ และการบำรุงรักษากว่า 10 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ
- การแลกเปลี่ยนการเยือนระหว่างกัน โดยประธานาธิบดี Bush ได้ตอบรับคำเชิญของประธานาธิบดี Arroyo ในการเยือนฟิลิปปินส์อย่างเป็นทางการในเดือนตุลาคม ค.ศ. 2003¹¹¹
- ฯลฯ

จะเห็นได้ว่า การสนับสนุนการทำสงครามต่อต้านการก่อการร้ายที่นำโดยสหรัฐฯ ภายหลังจากเหตุการณ์ 9/11 ของฟิลิปปินส์นั้น นอกจากจะส่งผลให้ฟิลิปปินส์ได้รับความช่วยเหลือและสนับสนุนจากสหรัฐฯ ในด้านต่าง ๆ ด้วยจำนวนเงินมหาศาลแล้ว ปฏิบัติการทางทหารภายใต้แผน Balikatan 2002-1 ยังส่งผลให้กลุ่ม Abu Sayyaf อ่อนกำลังลง ซึ่งจะเห็นได้จากคำกล่าวของบลาส เอฟ. โอเปิล (Blas F. Ople) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศแห่งฟิลิปปินส์ ใน

¹¹¹ Embassy of the United States in Manila, "U.S. to Provide Anti-Terrorism Aid to Philippines," 20 May 2003 Available from: <http://manila.usembassy.gov/www/hr008.html>; INTERNET.

ระหว่างการประชุมอาเซียนว่าด้วยความร่วมมือด้านการเมืองและความมั่นคงในภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิก (ASEAN Regional Forum: ARF) ซึ่งจัดขึ้นในวันที่ 19 มิถุนายน ค.ศ. 2003 ณ กรุงพนมเปญ ประเทศกัมพูชา เกี่ยวกับกลุ่ม Abu Sayyaf ว่า “ได้อ่อนกำลังลงไปมาก โดยเหลือกองกำลังเพียงหยิบมือเดียวและหลบซ่อนตัวอยู่ตามเทือกเขาในซูลู ... โดยในขณะนี้ จังหวัดบาซันกำลังเป็นตัวอย่างของความสงบสุขและการพัฒนา”¹¹²

นอกจากความร่วมมือกับสหรัฐฯ ในการทำสงครามต่อต้านการก่อการร้ายอย่างชัดเจนและเป็นรูปธรรมแล้ว ฟิลิปปินส์ยังดำเนินนโยบายต่อต้านการก่อการร้ายร่วมกับองค์การระหว่างประเทศและประเทศอื่น ๆ ทั้งในระดับทวิภาคีและพหุภาคี ไม่ว่าจะเป็นองค์การสหประชาชาติ อาเซียน รวมถึงประเทศต่าง ๆ ในภูมิภาค

ฟิลิปปินส์ได้ลงนามและให้สัตยาบันในอนุสัญญาสหประชาชาติและพิธีสารที่เกี่ยวข้องกับการก่อการร้ายครบทั้ง 12 ฉบับ¹¹³ ขณะเดียวกันยังได้ร่วมมือกับประเทศต่าง ๆ ในภูมิภาคต่อต้านการก่อการร้ายภายใต้กลไกของอาเซียน เช่น การประกาศ 2001 ASEAN Declaration on Joint Action to Counter Terrorism ในการประชุมสุดยอดอาเซียน ครั้งที่ 7 ในเดือนพฤศจิกายน ค.ศ. 2001 ณ กรุงบันดา เสรี เบกาวัน ประเทศบรูไนฯ เพื่อเสริมสร้างกลไกและความร่วมมือของประเทศสมาชิกในการจัดการกับปัญหาการก่อการร้ายที่เกิดขึ้น ทั้งในระดับพหุภาคีและทวิภาคี¹¹⁴ การประกาศ Joint Communiqué of the Special ASEAN Ministerial Meeting on Terrorism ในเดือนพฤษภาคม ค.ศ. 2002¹¹⁵ การจัดทำเอกสาร ASEAN Efforts to Counter Terrorism ที่เสนอต่อคณะกรรมการว่าด้วยการต่อต้านการก่อการร้ายแห่งสหประชาชาติ

¹¹² Security Council of the United Nations, “Third Report on Philippine Action and Initiatives Against Domestic and International Terrorism: A Report in Compliance with Paragraph 6 of UN Security Council Resolution 1373 (2001),” Letter dated 2 October 2003 from the Chairman of the Security Council Committee established pursuant to Resolution 1373 (2001) concerning counter-terrorism addressed to the President of the Security Council, 18 November 2003.

¹¹³ Security Council of the United Nations, “Fourth Report on Philippine Action and Initiatives Against Domestic and International Terrorism: A Report in Compliance with Paragraph 6 of UN Security Council Resolution 1373 (2001),” Letter dated 22 February 2005 from the Chairman of the Security Council Committee established pursuant to Resolution 1373 (2001) concerning counter-terrorism addressed to the President of the Security Council, 28 February 2005.

¹¹⁴ Association of Southeast Asian Nations, “2001 ASEAN Declaration on Joint Action to Counter Terrorism,” Bandar Seri Begawan, Brunei Darussalam, 5 November 2001 Available from: <http://www.aseansec.org/5620.htm>; INTERNET.

¹¹⁵ Association of Southeast Asian Nations, “Joint Communiqué of the Special ASEAN Ministerial Meeting on Terrorism,” Kuala Lumpur, 20-21 May 2002 Available from: <http://www.aseansec.org/5618.htm>; INTERNET.

(UN Counter-Terrorism Committee)¹¹⁶ การลงนามปฏิญญาร่วมอาเซียน-สหรัฐเพื่อความร่วมมือในการต่อต้านการก่อการร้ายระหว่างประเทศ (ASEAN-United States of America Joint Declaration for Cooperation to Combat International Terrorism) ระหว่างรัฐมนตรีต่างประเทศบรูไนฯ ในฐานะผู้แทนฝ่ายอาเซียน (ประธานคณะกรรมการประจำอาเซียน สมัยที่ 35) กับรัฐมนตรีต่างประเทศสหรัฐฯ เมื่อวันที่ 1 สิงหาคม ค.ศ. 2002 ที่ประเทศบรูไนฯ¹¹⁷ การประกาศปฏิญญาอาเซียนว่าด้วยการก่อการร้าย (Declaration on Terrorism) ระหว่างการประชุมสุดยอดผู้นำอาเซียน ครั้งที่ 8 ในวันที่ 3 พฤศจิกายน ค.ศ. 2002 ณ กรุงพนมเปญ ประเทศกัมพูชา¹¹⁸ การลงนามปฏิญญาร่วมว่าด้วยความร่วมมือในการต่อสู้การก่อการร้ายระหว่างอาเซียนกับรัสเซีย อาเซียนกับออสเตรเลีย รวมทั้งอาเซียนกับสหรัฐฯ อินเดีย และสหภาพยุโรป ในเดือนกรกฎาคม ค.ศ. 2004 เป็นต้น¹¹⁹

ในส่วนความร่วมมือกับประเทศอื่น ๆ ทั้งในระดับทวิภาคีและพหุภาคีนั้น จะเห็นได้จากการที่ฟิลิปปินส์ลงนามในบันทึกความเข้าใจว่าด้วยความร่วมมือในการต่อสู้กับการก่อการร้ายสากล (Memorandum of Understanding on Cooperation to Combat International Terrorism) กับออสเตรเลียในเดือนมีนาคม ค.ศ. 2003 การลงนามบันทึกความเข้าใจว่าด้วยความร่วมมือในการต่อสู้กับอาชญากรรมข้ามชาติ (Memorandum of Understanding on Cooperation in Combating Transnational Crime) ในเดือนตุลาคม ค.ศ. 2001 ตลอดจนการลงนามในข้อตกลงไตรภาคี (Trilateral Agreement) ว่าด้วยการต่อต้านการก่อการร้ายกับ

¹¹⁶ Association of Southeast Asian Nations, "ASEAN Efforts to Counter Terrorism," Paper submitted to UN Counter-Terrorism Committee Available from: <http://www.aseansec.org/14396.htm>; INTERNET.

¹¹⁷ Association of Southeast Asian Nations, "ASEAN-United States of America Joint Declaration for Cooperation to Combat International Terrorism," Bandar Seri Begawan, Brunei Darussalam, 1 August 2002 Available from: <http://www.aseansec.org/7424.htm>; INTERNET.

¹¹⁸ Association of Southeast Asian Nations, "Declaration on Terrorism by the 8th ASEAN Summit," Phnom Penh, 3 November 2002 Available from: <http://www.aseansec.org/13154.htm>; INTERNET.

¹¹⁹ Security Council of the United Nations, "Fourth Report on Philippine Action and Initiatives Against Domestic and International Terrorism: A Report in Compliance with Paragraph 6 of UN Security Council Resolution 1373 (2001)," Letter dated 22 February 2005 from the Chairman of the Security Council Committee established pursuant to Resolution 1373 (2001) concerning counter-terrorism addressed to the President of the Security Council, 28 February 2005.

อินโดนีเซียและมาเลเซียในวันที่ 7 พฤษภาคม ค.ศ. 2002 โดยมุ่งเน้นในด้านการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสาร รวมทั้งการจัดตั้งหลักปฏิบัติในการติดต่อสื่อสารระหว่างกัน¹²⁰ เป็นต้น

แม้ความร่วมมือในการต่อต้านการก่อการร้ายของฟิลิปปินส์กับองค์กรอื่น ๆ จะทำให้ฟิลิปปินส์ได้รับเงินช่วยเหลือสนับสนุนเพื่อใช้ในการต่อต้านการก่อการร้าย เช่น การได้รับเงินช่วยเหลือราว 1 ล้านยูโรจากคณะกรรมการยุโรป (European Commission) เพื่อดำเนินการให้เป็นไปตามข้อมติคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติที่ 1373 (2001)¹²¹ แต่สำหรับฟิลิปปินส์แล้ว การให้ความร่วมมือกับสหรัฐฯ ในฐานะมหาอำนาจเดี่ยวในยุคหลังสงครามเย็น และหลังเหตุการณ์ 9/11 เพื่อต่อต้านการก่อการร้าย โดยเฉพาะกลุ่ม Abu Sayyaf ซึ่งมีสายสัมพันธ์เชื่อมโยงกับกลุ่ม Al Qaeda นั้นดูเหมือนจะสามารถตอบสนองต่อผลประโยชน์ของฟิลิปปินส์ได้มากกว่าความร่วมมือกับประเทศหรือองค์การระหว่างประเทศอื่น ๆ โดยเฉพาะการได้มาซึ่งความช่วยเหลือในด้านการพัฒนา การทหาร และเศรษฐกิจ ตลอดจนปฏิบัติข้อมรบททางทหารซึ่งมีส่วนสำคัญที่ทำให้กลุ่ม Abu Sayyaf อ่อนกำลังลง

อย่างไรก็ตาม ความสำเร็จดังกล่าวเป็นเพียงความสำเร็จชั่วคราวเท่านั้น อีกทั้งยังมีได้เป็นมาตรการที่ยั่งยืนที่ทำให้ฟิลิปปินส์ปลอดจากภัยคุกคามจากการก่อการร้ายแต่อย่างใด เพราะนอกจากกลุ่ม Abu Sayyaf จะยังคงก่อความรุนแรงต่อไป เช่นเดียวกับขบวนการ MILF และกองกำลัง NPA แล้ว การร่วมมือกับสหรัฐฯ ในการต่อต้านกลุ่ม Abu Sayyaf ยังส่งผลลัพธ์ในทิศทางที่ตรงกันข้ามที่ทำให้ฟิลิปปินส์ต้องเผชิญกับขบวนการกลุ่มใหม่อีกด้วย

จะเห็นได้ว่า โครงสร้างและบริบทการเมืองระหว่างประเทศในยุคหลังเหตุการณ์ 9/11 โดยสหรัฐฯ ได้หันมาต่อต้านการก่อการร้าย โดยเฉพาะกลุ่ม Al Qaeda และกลุ่มอื่นที่มีสายสัมพันธ์กับกลุ่มดังกล่าว นั้น เป็นปัจจัยสำคัญที่มีอิทธิพลต่อการมองการตีความ และการจัดการปัญหาการก่อการร้ายของฟิลิปปินส์อย่างมาก โดยเฉพาะในกรณี

¹²⁰ Security Council of the United Nations, "Third Report on Philippine Action and Initiatives Against Domestic and International Terrorism: A Report in Compliance with Paragraph 6 of UN Security Council Resolution 1373 (2001)," Letter dated 2 October 2003 from the Chairman of the Security Council Committee established pursuant to Resolution 1373 (2001) concerning counter-terrorism addressed to the President of the Security Council, 18 November 2003.

¹²¹ Ibid.

การจัดการกับกลุ่ม Abu Sayyaf ซึ่งฟิลิปปินส์สบโอกาสอันดีที่จะร่วมมือกับสหรัฐฯ ในการปราบปรามกลุ่มดังกล่าวในฐานะที่เป็นภัยคุกคามร่วมและเป็นปัญหาการก่อการร้ายระหว่างประเทศเช่นเดียวกับกลุ่ม Al Qaeda และกลุ่ม JI ที่แต่ละรัฐ โดยเฉพาะฟิลิปปินส์กับสหรัฐฯ จำต้องร่วมมือกันปราบปรามให้หมดสิ้นไป

5.3.2 ฟิลิปปินส์กับการเสริมสร้างขีดความสามารถในการจัดการปัญหาการก่อการร้ายภายหลังเหตุการณ์ 9/11

ภายหลังเหตุการณ์ 9/11 รัฐบาลประธานาธิบดี Arroyo ได้จัดตั้งคณะทำงานระดับสูงระหว่างหน่วยงานเพื่อต่อต้านการก่อการร้ายสากล (Inter-Agency Task Force Against International Terrorism) ในวันที่ 24 กันยายน ค.ศ. 2001 ภายใต้การกำกับดูแลของสำนักประธานาธิบดี โดยมีจุดประสงค์เพื่อประสานงานแผนปฏิบัติการด้านการข่าว พร้อมอำนวยความสะดวกในการทำลายล้างหน่วยก่อการร้ายในประเทศ นอกจากนี้ สภาคองเกรสฟิลิปปินส์ยังได้อนุมัติพระราชบัญญัติการต่อต้านการฟอกเงิน (Anti-Money Laundering Act) ในวันที่ 29 กันยายน ค.ศ. 2001 และในวันที่ 12 ตุลาคม ค.ศ. 2001 ฟิลิปปินส์ได้ประกาศยุทธศาสตร์แห่งชาติในการต่อต้านการก่อการร้ายภายใต้หลักการ 14 ประการ (14-Pillar Approach to Combat Terrorism) อาทิ

- แต่งตั้งให้คณะกรรมการดูแลตรวจสอบว่าด้วยความมั่นคงภายใน (Cabinet Oversight Committee on Internal Security: COC-IS) เป็นองค์กรหลักในการต่อต้านการก่อการร้าย
- ประสานโครงการต่าง ๆ ในด้านข่าวกรอง
- ให้การสนับสนุนองค์กรรัฐและเอกชนในการต่อต้านการก่อการร้าย
- แสวงหาความร่วมมือจากอินโดนีเซียและมาเลเซียในการทำสงครามต่อต้านการก่อการร้าย
- ระบุประเด็นหรือปัญหาในทางกฎหมายที่อาจเป็นอุปสรรคในการต่อต้านการก่อการร้าย
- มุ่งเจาะหาหรือระหว่างชาวคริสต์และชาวมุสลิม
- เรียกร้องให้มีการดำเนินมาตรการต่าง ๆ เกี่ยวกับการต่อต้านแหล่งที่มาที่สนับสนุนการก่อการร้าย
- ฯลฯ

นอกจากนั้น รัฐบาลฟิลิปปินส์ยังได้บรรจุแผนแห่งชาติเกี่ยวกับปัญหาการก่อการร้ายและผลสืบเนื่อง (National Plan to Address Terrorism and Its Consequences) ลงในแผนความมั่นคงภายในแห่งชาติ (National Internal Security Plan: NISP) ในวันที่ 26 พฤศจิกายน ค.ศ. 2001 ซึ่งมีคณะกรรมการ COC-IS เป็นหน่วยปฏิบัติให้เป็นไปตามแผนแห่งชาติเกี่ยวกับปัญหาการก่อการร้ายข้างต้น โดยมีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งจากส่วนกลาง ส่วนท้องถิ่น และภาคเอกชน อย่างไรก็ตาม ภายหลังจากยุบคณะกรรมการ COC-IS ในเดือนตุลาคม ค.ศ. 2004 อำนาจและหน้าที่ความรับผิดชอบของคณะกรรมการ COC-IS ทั้งหมดได้โอนไปยังคณะทำงานระดับสูงเกี่ยวกับการต่อต้านการก่อการร้าย (Anti-Terrorism Task Force: ATTF)¹²² ขณะเดียวกัน รัฐบาลฟิลิปปินส์ยังได้ประกาศแผนต่อต้านการก่อการร้าย 16 ข้อ (16-Point Counter-Terrorism Program) เพื่อดำเนินการตามยุทธศาสตร์แห่งชาติภายใต้หลักการ 14 ประการข้างต้น ภายใต้ระบบการป้องกัน 3 ส่วน (Three-Tiered Defense System) ประกอบด้วย ส่วนที่ 1 เกี่ยวกับการเสริมสร้างด้านข่าวกรอง (Strengthening Intelligence) เพื่อระบุตัวคนร้าย และเป้าหมายที่มีแนวโน้มถูกโจมตี ส่วนที่ 2 เกี่ยวกับการสร้างความแข็งแกร่งให้กับเป้าหมาย (Target Hardening) เพื่อขัดขวางมิให้ผู้ก่อการร้ายสามารถปฏิบัติการได้สะดวกหรือสัมฤทธิ์ผล และส่วนที่ 3 เกี่ยวกับการจัดการผลสืบเนื่องที่ตามมา (Consequence Management) เพื่อประชาสัมพันธ์ยุทธศาสตร์ในการต่อต้านการก่อการร้ายของรัฐบาลสู่สาธารณชน¹²³

นอกจากการดำเนินมาตรการปราบปรามทางทหาร โดยได้รับความช่วยเหลือด้านการฝึกจากสหรัฐฯ แล้ว รัฐบาลฟิลิปปินส์ยังดำเนินนโยบายเพื่อมุ่งพัฒนาพื้นที่บนเกาะมินดาเนา ภายใต้แผนพัฒนามินดาเนา 10 ประการ (Mindanao National Initiative [Mindanao Natin] 10-Point Program) ซึ่งสาระสำคัญประกอบด้วย

1. การดำเนินการเพื่อให้เป็นไปตามข้อตกลงสันติภาพระหว่างรัฐบาลกับขบวนการ MNLF ค.ศ. 1996 เช่น

¹²² Rommel C. Banlaoi, "Local Government Response Against Terrorist Threats in the Philippines: Issues and Prospects," Paper Presented at the 12th Conference of the East and Southeast Asian Network for Better Local Governments, 2-4 December 2004, The Rendezvous Hotel, Singapore.

¹²³ Delia Domingo Albert, "Statement on Regional Counter-Terrorism Response," Delivered at the Bali Regional Ministerial Meeting on Counter-Terrorism, 4-5 February 2004, Bali, Indonesia Available from: <http://www.dfa.gov.ph/archive/speech/albert/rctr.htm>; INTERNET.

- การรวมอดีตสมาชิกขบวนการ MNLF เข้าเป็นส่วนหนึ่งของกองกำลังตำรวจแห่งชาติ (PNP) จำนวน 1,500 คน และกองทัพฟิลิปปินส์จำนวน 5,750 คน
 - การกระจายอำนาจและหน้าที่ความรับผิดชอบของหน่วยงานต่าง ๆ ไปยังเขตการปกครองตนเองในมุสลิมมินดาเนา (ARMM)
 - การเพิ่มจำนวนข้าราชการและเจ้าหน้าที่รัฐที่เป็นชาวมุสลิมในหน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐเพิ่มมากขึ้น
 - การแต่งตั้งผู้พิพากษาและอัยการในศาลอิสลาม (Shariah Court)
- เพิ่มเติม
- ฯลฯ

2. การฟื้นฟูพื้นที่บนเกาะมินดาเนาที่ได้รับผลกระทบจากความขัดแย้งที่เกิดขึ้น
 - การจัดตั้งค่ายพักพิงและเขตสันติภาพ
 - การก่อสร้างและซ่อมแซมที่อยู่อาศัยและสิ่งอำนวยความสะดวกอื่น ๆ
 - การให้บริการด้านสาธารณสุขและการศึกษาแก่ผู้พลัดถิ่น
 - ฯลฯ

3. การจัดทำโครงการ Sala'am โดยให้ทหารและอาสาสมัครชาวมุสลิมมีส่วนร่วมเพื่อช่วยเหลือกระทรวงสวัสดิการสังคมและการพัฒนา (Department of Social Welfare and Development) และคณะกรรมการต่อต้านความยากจนแห่งชาติ (National Anti-Poverty Commission) ในการให้บริการด้านสาธารณสุขและการฟื้นฟูสภาพจิตใจแก่ผู้พลัดถิ่นในค่ายอพยพหรือพื้นที่ที่มีความขัดแย้ง

4. การสนับสนุนคุณภาพชีวิตด้วยการให้เงินกู้แก่ธุรกิจขนาดกลางและขนาดย่อม โดยรัฐบาลได้จัดสรรเงินกว่า 2.5 ล้านเปโซ

5. การให้ความช่วยเหลือฉุกเฉินแก่อดีตสมาชิกขบวนการต่อต้านรัฐบาลที่ยอมมอบตัวแก่ทางการจำนวน 1,586 คน เป็นจำนวนเงินกว่า 3.81 ล้านเปโซ

6. การจัดตั้งศูนย์ปฏิบัติการจุดเดียวเบ็ดเสร็จ (One-Stop Action Center) ในเมืองโกตาบาโต เพื่อออกสิทธิบัตรการครอบครองที่ดินจำนวน 471 รายครอบคลุมพื้นที่ 1,224 เฮกตาร์ใน 70 หมู่บ้าน

7. การมอบยานพาหนะจำนวน 13 คันให้แก่หน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่น (Local Government Units: LGUs) การจัดตั้งศูนย์การเรียนรู้ 31 แห่งครอบคลุมพื้นที่ในภูมิภาค และการมอบทุนการศึกษาเพื่อศึกษาต่อด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีจำนวน 6,667 ทุน

8. การจัดการแข่งขันกีฬามิตรภาพมินดาเนา ครั้งที่ 3 (The 3rd Mindanao Friendship Games) ในเมืองดาเวา

9. การดำเนินโครงการพัฒนาต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นโครงการก่อสร้างสิ่งอำนวยความสะดวกจำนวน 253 โครงการ โครงการเกี่ยวกับการให้บริการประชาชนจำนวน 37 โครงการ รวมทั้งโครงการฝึกอาชีพและพัฒนาคุณภาพกว่า 1,000 โครงการ

10. การจัดสรรทุนเพื่อการพัฒนาในพื้นที่บนเกาะมินดาเนาเป็นการเฉพาะ เช่น การจัดตั้งกองทุนทางสังคมสำหรับเขตการปกครองตนเองในมุสลิมินดาเนา (Autonomous Region in Muslim Mindanao Social Fund)¹²⁴

นอกจากนี้ ในแผนการพัฒนาฟิลิปปินส์ระยะกลาง (Medium-Term Philippine Development Plan) ระหว่างปี ค.ศ. 2004-2010 รัฐบาลฟิลิปปินส์ยังตั้งเป้าหมายในการเจรจาสันติภาพกับฝ่ายต่อต้านรัฐบาลกลุ่มต่าง ๆ ให้ได้ภายในปี ค.ศ. 2010 โดยเฉพาะขบวนการ MILF และกองกำลัง NPA ตลอดจนดำเนินนโยบายสมานฉันท์และนิรโทษกรรมแก่บรรดาสมาชิกขบวนการก่อการร้ายกลุ่มต่าง ๆ ที่ยอมมอบตัวแก่ทางการ¹²⁵ ขณะที่ในส่วนของกลุ่ม Abu Sayyaf

¹²⁴ Gloria Macapagal-Arroyo, *Strong Republic: The Vision and the Performance Record of President Gloria* (Quezon City: Philippine Information Agency, 2004), pp. 36-38.

¹²⁵ National Economic and Development Authority, *Medium-Term Philippine Development Plan 2004-2010* (Manila: National Economic and Development Authority, 2004), p. 179.

นั้น นอกจากรัฐบาลฟิลิปปินส์จะไม่มีที่ทำการเจรจาด้วยแล้ว¹²⁶ ยังมุ่งเสริมสร้างขีดความสามารถด้านการทหารเพื่อปราบปรามกลุ่มดังกล่าวให้หมดสิ้นไปด้วย

อย่างไรก็ดี แม้รัฐบาลฟิลิปปินส์จะดำเนินนโยบายด้านการพัฒนาพื้นที่บนเกาะมินดาเนาควบคู่ไปกับมาตรการปราบปรามก็ตาม แต่หากพิจารณาโดยละเอียด จะพบว่า การพัฒนาดังกล่าวนั้นส่วนใหญ่มาจากเงินสนับสนุนจากสหรัฐฯ จำนวน 30 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ หรือราว 1,500 ล้านดอลลาร์ มากกว่าที่จะมาจากเงินงบประมาณของรัฐบาลฟิลิปปินส์โดยตรง และปริมาณเม็ดเงินงบประมาณสำหรับการพัฒนาพื้นที่เกาะมินดาเนายังมีจำนวนน้อยมากเมื่อเปรียบเทียบกับเงินสนับสนุนที่ฟิลิปปินส์ได้รับจากสหรัฐฯ ดังจะเห็นได้จากงบประมาณช่วยเหลือฉุกเฉินแก่อดีตสมาชิกฝ่ายขวบนการต่อต้านรัฐบาลจำนวนกว่า 1,586 คน ซึ่งโดยเฉลี่ยแล้วจะได้รับเงินช่วยเหลือประมาณ 2,400 เปโซเท่านั้น

ในขณะที่การร่วมมือกับสหรัฐฯ ในการต่อต้านการก่อการร้ายได้ส่งผลให้ฟิลิปปินส์ได้รับเงินสนับสนุนช่วยเหลือจากสหรัฐฯ และประชาคมระหว่างประเทศ ตลอดจนได้รับการฝึกด้านการทหารจากสหรัฐฯ เพื่อต่อต้านกลุ่ม Abu Sayyaf จนทำให้กลุ่ม Abu Sayyaf อ่อนกำลังลง แต่ในความเป็นจริงแล้ว กลับพบว่า นอกจากรัฐบาลประธานาธิบดี Arroyo จะต้องเผชิญกับแรงกดดันภายในประเทศจนต้องออกมาทำความเข้าใจต่อสาธารณชนทั่วประเทศแล้ว การอ่อนกำลังลงของกลุ่ม Abu Sayyaf กลับมิได้ทำให้ฟิลิปปินส์จะปลอดภัยจากภัยคุกคามจากการก่อการร้ายแต่อย่างใด ที่สำคัญ ฟิลิปปินส์ยังต้องเผชิญกับเหตุการณ์ก่อการร้าย รวมทั้งกลุ่มก่อการร้ายกลุ่มใหม่อีกด้วย

¹²⁶ ทหารฟิลิปปินส์ไม่มีนโยบายที่จะเจรจากับกลุ่มก่อการร้ายใด ๆ ทั้งสิ้น โดยเฉพาะกลุ่ม Abu Sayyaf ซึ่งทางการฟิลิปปินส์จัดเป็นกลุ่มก่อการร้ายอย่างเป็นทางการเพียงกลุ่มเดียวในฟิลิปปินส์ อ้างถึงใน Interview with Lieutenant General Ediberto Adan, Deputy Chief of Staff, the Armed Forces of the Philippines, 3 June 2004.

5.3.3 การเผชิญกับแรงกดดันภายในและเหตุการณ์ก่อการร้ายในฟิลิปปินส์ภายหลังเหตุการณ์ 9/11

แม้โครงสร้างและบริบทการเมืองระหว่างประเทศในยุคหลังเหตุการณ์ 9/11 จะเอื้อให้การจัดการกับปัญหาการก่อการร้ายของฟิลิปปินส์สอดคล้องต้องกับการต่อต้านการก่อการร้ายภายใต้การนำของสหรัฐฯ โดยเฉพาะกรณีกลุ่ม Abu Sayyaf ซึ่งบั่นทอนและเสถียรภาพของฟิลิปปินส์มาตลอดในยุคหลังสงครามเย็น และทำให้ความสัมพันธ์ระหว่างฟิลิปปินส์กับสหรัฐฯ กลับมาใกล้ชิดแนบแน่นดังที่เคยร่วมกันต่อต้านการแพร่ขยายของลัทธิคอมมิวนิสต์ในยุคสงครามเย็นก็ตาม แต่โครงสร้างและบริบทการเมืองระหว่างประเทศดังกล่าว นอกจากจะมีได้เอื้อให้ปัญหาการก่อการร้ายในฟิลิปปินส์ โดยเฉพาะที่มาจากกลุ่ม Abu Sayyaf หดไปแล้ว ยังส่งผลให้ประธานาธิบดี Arroyo ต้องเผชิญกับแรงกดดันภายในประเทศ โดยเฉพาะในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับอำนาจอธิปไตยภายใต้บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ปี ค.ศ. 1987

ในขณะที่ประธานาธิบดี Arroyo ได้อธิบายเกี่ยวกับการเข้ามาของกองกำลังสหรัฐฯ ภายใต้แผนการซ้อมรบ Balikatan 2002-1 ว่าเป็นการเข้ามาเพื่อฝึกการรบ มิใช่การรบเพื่อทำลายฝ่ายต่อต้านรัฐบาลซึ่งขัดต่อรัฐธรรมนูญ แต่ผู้นำทางการเมืองจำนวนไม่น้อยกลับวิพากษ์วิจารณ์การตัดสินใจของรัฐบาลว่าเป็นเสมือนการเปิดช่องให้การทำสงครามต่อต้านการก่อการร้ายของสหรัฐฯ เข้ามาในฟิลิปปินส์ โดยอดีตรัฐมนตรีต่างประเทศฟรานซิสโก ตาตาด (Francisco Tatad) เห็นว่า การตัดสินใจของรัฐบาลเป็นกระทำที่ทรยศต่อชาติ นอกจากนั้น Tatad ยังจุดประเด็นเกี่ยวกับการเข้ามาของกองกำลังสหรัฐฯ ในฟิลิปปินส์ว่า ขัดกับบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญของฟิลิปปินส์ และเป็นการสมควรอย่างยิ่งที่จะต้องถอดถอน (Impeach) ประธานาธิบดี Arroyo ออกจากตำแหน่ง จากสำรวจความเห็นของศูนย์วิจัยและแหล่งข้อมูลของมูลนิธิอิบบอน (Ibon Foundation Databank and Research Center) ยังพบว่า ชาวฟิลิปปินมากกว่าร้อยละ 52.73 ไม่เห็นด้วยกับการซ้อมรบร่วมเพื่อต่อต้านการก่อการร้ายระหว่างฟิลิปปินส์กับสหรัฐฯ ในจังหวัดบาซิลัน ขณะที่วุฒิสมาชิกโรดอล์ฟ เบียซอน (Rodolfo Biazon) ยังได้เตือนถึงอันตรายทางการเมืองที่อาจจะเกิดขึ้นว่า “หากมีทหารสหรัฐฯ เพียงแค่ 1 คนยิงใส่ชาวฟิลิปปิน ดังที่เกิดขึ้นในอัฟกานิสถาน ก็จะทำให้เสถียรภาพทางการเมืองระส่ำระสายไปทั่วประเทศ”^{*} ส่วน Jose Maria Sison ผู้นำ

^{*} “All it will take is one bullet fired by an American soldier that would kill a Filipino citizen, such as what happened in Afghanistan, and the political stability of the country will be adversely affected.” Cited in Peter Symonds, “The US Extends “War

ตารางที่ 5-3 ตัวชี้วัดทางเศรษฐกิจที่สำคัญของฟิลิปปินส์ระหว่างปี ค.ศ. 2000-2003

| ตัวชี้วัดทางเศรษฐกิจ | ปี ค.ศ. 2000-2001 | | | ปี ค.ศ. 2002-2003 | | |
|---|-------------------|--------|--------|-------------------|--------|----------|
| | 2000 | 2001 | เฉลี่ย | 2002 | 2003 | เฉลี่ย |
| ผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติ (GNP) (หน่วย: ร้อยละ) | 4.8 | 3.5 | 4.15 | 4.3 | 5.6 | 4.95 |
| รายได้ต่อหัว (Per Capita) (หน่วย: เหรียญสหรัฐฯ) | 979 | 912 | 945.5 | 958 | 968 | 963 |
| เงินทุนสำรองระหว่างประเทศ (หน่วย: ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ) | 15,024 | 15,568 | 15,296 | 16,171 | 16,866 | 16,518.5 |
| การลงทุนจากต่างประเทศโดยตรง (หน่วย: ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ) | 12,810 | 13,668 | 13,239 | 15,099 | 16,587 | 15,843 |

ที่มา: Embassy of the United States in Manila, "Philippine Economic Outlook," October 2002 Available from: <http://philippines.usembassy.gov/wwwfout9.pdf>; INTERNET; Embassy of the United States in Manila, "Philippine Economic Outlook," November 2004 Available from: <http://philippines.usembassy.gov/wwwfou20.pdf>; INTERNET.

พรรค CPP (Maoist) ซึ่งพำนักอยู่ต่างประเทศนั้น ได้ให้ความเห็นว่า กลุ่ม Abu Sayyaf เป็นเพียงข้ออ้างหนึ่งของการทำสงครามแทรกแซงและสงครามรุกรานประชาชนชาวฟิลิปปินส์¹²⁷

ท่ามกลางการเผชิญกับแรงกดดันภายในอันเนื่องมาจากการร่วมมือกับสหรัฐฯ ในการทำสงครามต่อต้านการก่อการร้าย แต่ประธานาธิบดี Arroyo ก็ยังคงสามารถบริหารประเทศต่อไปได้ ที่สำคัญ ยังได้รับเลือกให้ดำรงตำแหน่งประธานาธิบดีอีกสมัยหนึ่งหลังจากที่ได้รับชัยชนะจากการเลือกตั้งในปี ค.ศ. 2004 ทั้งนี้ส่วนหนึ่งอาจเป็นเพราะการได้รับความช่วยเหลือสนับสนุนจากสหรัฐฯ ในด้านต่าง ๆ ภายใต้ความร่วมมือในการต่อต้านการก่อการร้ายนั้น ได้ทำให้สถานะ

on Terrorism" into the Philippines," 21 January 2002 Available from: http://www.wsws.org/articles/2002/jan2002/phil-j21_prn.shtml; INTERNET.

¹²⁷ Peter Symonds, "The US Extends "War on Terrorism" into the Philippines," 21 January 2002 Available from: http://www.wsws.org/articles/2002/jan2002/phil-j21_prn.shtml; INTERNET.

ทางเศรษฐกิจของฟิลิปปินส์ โดยเฉพาะในช่วงปี ค.ศ. 2002-2003 เติบโตขึ้นกว่าในช่วงปี ค.ศ. 2000-2001 อย่างต่อเนื่อง ไม่ว่าจะเป็นอัตราการเติบโตของผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติ (Gross National Product: GNP) รายได้ต่อหัว (Per Capita) เงินทุนสำรองระหว่างประเทศ (International Reserves) ตลอดจนการลงทุนจากต่างประเทศโดยตรง (Direct Foreign Investment) (โปรดดูตารางที่ 5-3 ประกอบ)

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าความร่วมมือระหว่างฟิลิปปินส์กับสหรัฐฯ โดยเฉพาะในด้านการทหารจะส่งผลให้กลุ่ม Abu Sayyaf อ่อนกำลังลงไปอย่างมากก็ตาม แต่ก็มิได้หมายความว่าปัญหาการก่อการร้ายในฟิลิปปินส์จะหมดไปแต่อย่างใด เนื่องจากฟิลิปปินส์ต้องเผชิญกับขบวนการก่อการร้ายที่เหลืออยู่ ซึ่งยังดำเนินก่อความรุนแรงอย่างต่อเนื่อง พร้อม ๆ กับการเกิดขึ้นของกลุ่มก่อการร้ายกลุ่มใหม่

ในส่วนของขบวนการ MILF นั้น แม้รัฐบาลฟิลิปปินส์จะพยายามเรียกร้องมิให้สหรัฐฯ บรรจุขบวนการ MILF ไว้ในบัญชีองค์กรก่อการร้ายระหว่างประเทศ (Foreign Terrorist Organizations: FTOs) เนื่องจากเกรงว่าจะเป็นการขัดขวางกระบวนการเจรจาระหว่างรัฐบาลกับขบวนการ MILF แต่การเจรจากับขบวนการดังกล่าวก็มิได้บรรลุผลอย่างเป็นรูปธรรมเท่าใดนัก เนื่องจากขบวนการ MILF ยังคงยืนยันที่จะแบ่งแยกดินแดนบริเวณหมู่เกาะมินดาเนาและซูลูออกจากการปกครองของฟิลิปปินส์

นอกจากนี้ ทางกรฟิลิปปินส์ยังเชื่อว่า หลายเหตุการณ์ความรุนแรงที่เกิดขึ้นเป็นฝีมือของขบวนการ MILF ซึ่งภายหลังเหตุการณ์ 9/11 พบว่า ขบวนการ MILF ออกมาปฏิเสธหรือมีแนวโน้มที่จะอ้างความรับผิดชอบลดน้อยลง เช่น เหตุการณ์ปะทะกับกองกำลังรัฐบาลในวันที่ 29 ธันวาคม ค.ศ. 2001 โดยชาวบ้านในเมืองนากา (Naga) ประมาณ 10 คน ถูกจับเป็นตัวประกันและเสียชีวิตในเวลาต่อมา เหตุการณ์ลี้กพาดัวบาทหลวงชาวอิตาลีในเมืองดิมาตาลิง (Dimataling) ทางตอนใต้ของฟิลิปปินส์ในวันที่ 17 ตุลาคม ค.ศ. 2001 เหตุการณ์ป่าระเบิดในห้างสรรพสินค้าในเมืองตาคุรง (Tacurong) ในวันที่ 31 ธันวาคม ค.ศ. 2002 ส่งผลให้มีผู้เสียชีวิต 9 คน และบาดเจ็บ 35 คน เหตุการณ์ลอบวางระเบิดนอกอาคารผู้โดยสารสนามบินโกตาบาโตในวันที่ 20 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 2003 ส่งผลให้มีผู้เสียชีวิต 1 คนและบาดเจ็บ 5 คน เหตุการณ์ลอบวางระเบิดศูนย์การค้าในโกตาบาโตใต้ในวันที่ 21 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 2003 ส่งผลให้มีผู้เสียชีวิต 2 คน

และคนร้ายที่ต้องสงสัยว่าเป็นมือวางระเบิดอีก 1 คน เหตุการณ์ระเบิดสนามบินดาเวาในวันที่ 4 มีนาคม ค.ศ. 2003 ส่งผลให้มีผู้เสียชีวิต 24 คนและบาดเจ็บกว่า 100 คน เป็นต้น

ส่วนกรณีกองกำลัง NPA ปรากฏว่า การที่ฟิลิปปินส์ให้ความร่วมมือกับสหรัฐฯ ในการต่อต้านการก่อการร้ายภายหลังเหตุการณ์ 9/11 รวมทั้งการที่สหรัฐฯ บรรจุกองกำลัง NPA ไว้ในบัญชี FTOs นั้น กลับยิ่งทำให้กองกำลัง NPA ก่อความรุนแรงอย่างต่อเนื่อง อีกทั้งยังประกาศด้วยว่า จะมุ่งโจมตีทหารสหรัฐฯ หากปรากฏอยู่ในพื้นที่ที่อยู่ภายใต้อิทธิพลของกองกำลัง NPA¹²⁸

กองกำลัง NPA ทำร้ายนักท่องเที่ยวชาวยุโรป 2 คนระหว่างการเดินป่าบนเทือกเขามาคาปิยัน (Mt. Macapiyan) ในวันที่ 30 มกราคม ค.ศ. 2002 โดยคาดว่ากองกำลัง NPA อาจเข้าใจผิดว่าเป็นกองกำลังของทหารสหรัฐฯ เนื่องจากพื้นที่ดังกล่าวอยู่ในจังหวัดปัมปังกา (Pampanga) อันเป็นเขตพื้นที่อิทธิพลของกองกำลัง NPA การลอบสังหารและปล้นทรัพย์สินของตำรวจ 2 นายในเมืองเปอริโต พรินเซซา (Puerto Princesa) ในวันที่ 5 พฤศจิกายน ค.ศ. 2001 การลอบสังหารนายกเทศมนตรีเมืองโจนส์ทาวน์ (Jonestown) ทางเหนือของฟิลิปปินส์ในวันที่ 22 เมษายน ค.ศ. 2002 การยิงและสังหารอดีตนายกเทศมนตรีเมืองโกอา (Goa) ในวันที่ 29 พฤษภาคม ค.ศ. 2002 ส่งผลให้นายกเทศมนตรีและคนขับรถเสียชีวิต ส่วนเจ้าหน้าที่คุ้มกันได้รับบาดเจ็บ การวางเพลิงตึก Telecom ซึ่งเป็นทรัพย์สินของบริษัท Globe ในจังหวัดคายากัน (Cayagan) ในวันที่ 23 มิถุนายน ค.ศ. 2002 ซึ่งเป็นผลมาจากการที่ทางบริษัทฯ ปฏิเสธไม่ยอมจ่ายภาษีปฏิวัติ (Revolutionary Tax) แก่กองกำลัง NPA การขว้างระเบิดไปยังบ้านของชาวนาซึ่งกองกำลัง NPA สงสัยว่าเป็นสายข่าวให้กับทางการในวันที่ 9 ตุลาคม ค.ศ. 2002 ส่งผลให้ภรรยาของชาวนาและเด็กอีก 3 คนได้รับบาดเจ็บ การลอบวางระเบิดรูปปั้นของอดีตประธานาธิบดี Marcos ในเมืองตูบา (Tuba) ในวันที่ 29 ธันวาคม ค.ศ. 2002 หลังจากที่เคยลอบวางระเบิดรูปปั้นดังกล่าวมาแล้วในปลายคริสต์ทศวรรษที่ 1980 การลอบวางเพลิงโรงเรียนหลายแห่งในดาเวาในวันที่ 12 มีนาคม ค.ศ. 2003 การลอบวางเพลิงรถบัสในเมืองซิซอน (Sison) จังหวัดปังกาสินัน (Pangasinan) ในวันที่ 21 เมษายน ค.ศ. 2004 การลอบยิงผู้นำท้องถิ่นในเมืองลาลัยตัน (Lalaitan) ในวันที่ 5 ตุลาคม ค.ศ. 2004 ซึ่งกองกำลัง NPA ออกมาอ้างความรับผิดชอบ เนื่องจาก

¹²⁸ The Search for International Terrorist Entities, "Communist Party of the Philippines/New People's Army (CPP/NPA)," (n.d.) Available from: http://www.siteinstitute.org/bin/display_groupbackground.cgi?Category=Groups&ID=9; INTERNET.

สงสัยว่าผู้นำคนดังกล่าวจะเป็นสายข่าวให้กับทางการฟิลิปปินส์ การขว้างระเบิดสำนักงานใหญ่ของบริษัท Petron Corporation และบริษัท Caltex (ฟิลิปปินส์) จำกัด ซึ่งเป็นบริษัทค้าน้ำมันรายใหญ่ของโลกในวันที่ 5 พฤศจิกายน ค.ศ. 2004 โดยทางการฟิลิปปินส์เชื่อว่าน่าจะเป็นฝีมือของกองกำลัง NPA เนื่องจากเคยมีประวัติลอบโจมตีบริษัททั้งสองมาแล้ว หรือการลอบวางระเบิดบริเวณเขื่อนซึ่งกำลังก่อสร้างอยู่ในจังหวัดคาปิซ (Capiz) ในวันที่ 14 ธันวาคม ค.ศ. 2004 ส่งผลให้เขื่อนได้รับความเสียหาย

สำหรับกลุ่ม Abu Sayyaf พบว่า ขณะที่ฟิลิปปินส์และสหรัฐฯ ได้ทำการฝึกปรือร่วมกันภายใต้แผน “Balikatan 2002-01” ระหว่างปี ค.ศ. 2001-2002 อยู่เนิ่น กลุ่ม Abu Sayyaf ได้ปฏิบัติการความรุนแรงอย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะการลักพาตัวและฆ่าตัดศีรษะ เช่น

- การลักพาตัวศาสตราจารย์ชาวแอฟริกาตะวันตกจากมหาวิทยาลัยในมินดาเนาในวันที่ 16 กันยายน ค.ศ. 2001 แต่ภายหลังสามารถหลบหนีได้
- การลักพาตัวชาวนา 4 คนบนเกาะบาซิดันในวันที่ 13 ตุลาคม ค.ศ. 2001 โดยชาวนา 2 คนถูกฆ่าตัดศีรษะหลังจากพยายามหลบหนี ส่วนอีก 2 คนสามารถหลบหนีไปได้
- การวางระเบิดศูนย์อาหารในแซมโบแองก้า (Zamboanga) ในวันที่ 28 ตุลาคม ค.ศ. 2001 ส่งผลให้มีผู้เสียชีวิต 11 คน โดยสำนักงานข่าว BBC รายงานว่า เหตุการณ์ดังกล่าวเป็นการประท้วงการเข้ามาของที่ปรึกษาทางทหารของสหรัฐฯ ใน Zamboanga
- การลอบทำร้ายผู้โดยสารบนรถจี๊ปบนเกาะบาซิดันในวันที่ 11 มกราคม ค.ศ. 2002 ส่งผลให้มีผู้เสียชีวิต 3 คน
- การลักพาตัวกลาสีชาวอินโดนีเซีย 4 คนทางตอนใต้ของฟิลิปปินส์ ส่งผลให้กลาสี 1 คนเสียชีวิต อีก 2 คนสามารถหลบหนีไปได้ ขณะที่กองกำลังรัฐบาลพบชาวนาอีก 1 คนบนเกาะโจโล (Jolo)
- การลักพาตัวนักเทศน์ชาวคริสต์ฟิลิปปิน 6 คนในวันที่ 1 สิงหาคม ค.ศ. 2002 บนเกาะโจโล โดย 2 คนถูกฆ่าตัดศีรษะ 2 คนหลบหนีไปได้ ส่วนอีก 2 คนยังถูกจับตัวอยู่

- การลักพาตัวสมาชิก Jehovah's Witness 6 คนซึ่งชาย
เครื่องสำอางหาเงินเข้าโบสถ์ในวันที่ 20 สิงหาคม ค.ศ. 2002 ใน
เมืองปาติกุล (Patikul) บนเกาะโจโล โดยในวันต่อมาสมาชิก 2 คน
ถูกฆ่าตัดศีรษะและแขวนคอไว้กลางตลาด พร้อมทั้งจดหมาย
เรียกร้องการทำสงครามอันศักดิ์สิทธิ์ (Holy War) นอกจากนี้
ภายหลังการสิ้นสุดการฝึกซ้อมรบเพื่อต่อต้านการก่อการร้ายของ
กองกำลังพิเศษสหรัฐฯ ไม่ถึง 3 สัปดาห์ สมาชิกอีก 2 คนยังถูกฆ่า
ตัดศีรษะและแขวนไว้ในป่าบนเกาะโจโล
- การลอบวางระเบิด 2 จุดห่างกันประมาณ 30 นาทีใน
ห้างสรรพสินค้า 2 แห่งในเมืองแซมโบแองก้าในวันที่ 18 ตุลาคม
ค.ศ. 2002 โดยจุดแรกเกิดเหตุระเบิดขึ้นในห้างสรรพสินค้า Shop-
O-Rama Department Store ขณะที่อีก 30 นาทีต่อมาเกิดเหตุ
ระเบิดในห้างสรรพสินค้า Shoppers Central Store เหตุระเบิดทั้ง
2 จุดได้ทำให้มีผู้เสียชีวิต 7 คนและบาดเจ็บ 144 คน
- การลักพาตัวแม่ค้าชาวจีน-ฟิลิปปินในเมืองเซียซี (Siasi) ระหว่าง
เดินทางไปยังมัสยิดในวันที่ 13 เมษายน ค.ศ. 2003 ซึ่งต่อมาถูก
ปล่อยตัว โดยไม่ต้องจ่ายเงินค่าไถ่แต่อย่างใด

อย่างไรก็ตาม ภายหลังการปฏิบัติการทางทหารของกองทัพฟิลิปปินส์ในการ
ปราบปรามกลุ่ม Abu Sayyaf ภายใต้อาณัติความช่วยเหลือด้านการฝึกอบรมจากสหรัฐฯ ทำให้สหรัฐฯ
รวมทั้งผู้นำในคณะรัฐบาลประธานาธิบดี Arroyo เชื่อมั่นว่า กลุ่ม Abu Sayyaf ได้อ่อนกำลังลง
อย่างมากจากจำนวน 1,270 คนในปี ค.ศ. 2001 เหลือเพียง 483 คนในปี ค.ศ. 2004 เท่านั้น
ขณะเดียวกัน รัฐบาลยังเชื่อว่าการจับกุมตัวผู้นำกลุ่ม Abu Sayyaf ได้หลายคน ไม่ว่าจะเป็นอาบู
ซาบายา (Abu Sabaya) โฆษกกลุ่ม Abu Sayyaf กาลิบ อันดัง (Ghalib Andang) หรือผู้
บัญชาการโรบอท (Commander Robot) ผู้นำกองกำลังกลุ่มย่อยบนทางตอนใต้ของเกาะโจโล นาดซ์
มี ซาอับดุลลา (Nadzmi Saabulla) หรือผู้บัญชาการโกลบอล (Commander Global) ซึ่งทำ
การลักพาตัวหลายครั้ง อีกทั้งยังเชื่อว่าอยู่เบื้องหลังเหตุการณ์ในเมืองอิพิล (Ipil) ในปี ค.ศ. 1995
ซึ่งส่งผลให้มีผู้เสียชีวิตกว่า 68 คนและทรัพย์สินเสียหายกว่า 500 ล้านเปโซ ฮาร์ซิม อับดุลลาฮิด
(Harsim Abdulajid) และมุลโล อับดุลลา (Mullo Abdullah) หรือบอย อิหร่าน (Boy Iran)

เจ้าหน้าที่ด้านการข่าวของกลุ่ม Abu Sayyaf¹²⁹ จะทำให้ฟิลิปปินส์ปลอดจากภัยคุกคามการก่อการร้ายจากกลุ่ม Abu Sayyaf ได้ แต่ในความเป็นจริง กลับพบว่า แม้การก่อความรุนแรงของกลุ่ม Abu Sayyaf ในระหว่างปี ค.ศ. 2003-2004 จะมีความถี่ไม่มากเท่ากับเหตุการณ์รุนแรงที่เกิดขึ้นในระหว่างปี ค.ศ. 2001-2002 ก็ตาม ซึ่งส่วนหนึ่งปฏิเสธไม่ได้ว่าเป็นผลมาจากการอ่อนกำลังลงของกลุ่ม Abu Sayyaf ภายหลังจากการดำเนินมาตรการปราบปรามของรัฐบาลภายใต้การร่วมมือกับสหรัฐฯ แต่กระนั้น เหตุการณ์รุนแรงที่เกิดขึ้นในระหว่างปี ค.ศ. 2003-2004 กลับมีความรุนแรงที่มุ่งคร่าชีวิตผู้บริสุทธิ์เป็นจำนวนมากอย่างเห็นได้ชัด ดังกรณีเหตุการณ์ลอบวางระเบิดเรือข้ามฟากที่ชื่อว่า Superferry 14 บนชายฝั่งใกล้กรุงมะนิลาในวันที่ 27 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 2004 ส่งผลให้มีผู้เสียชีวิตอย่างน้อย 118 คน ซึ่งนับว่ารุนแรงมากที่สุดนับตั้งแต่เหตุการณ์ระเบิดบนเกาะบาห์ลีในปี ค.ศ. 2002

นอกจากนี้ การอ่อนกำลังลงของกลุ่ม Abu Sayyaf ยังมีได้หมายความว่า กลุ่มดังกล่าวกำลังมลายหายไปแต่อย่างใด ตรงกันข้าม การลักพาตัวจนได้เงินเรียกค่าไถ่เป็นเงินจำนวนมหาศาล โดยเฉพาะในช่วงปี ค.ศ. 2000 กลับเป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้กลุ่ม Abu Sayyaf เปลี่ยนยุทธวิธี โดยหันมาจ้างกลุ่มขบวนการอื่นดำเนินการก่อความรุนแรงแทน ซึ่งเท่ากับว่าฟิลิปปินส์ต้องเผชิญกับกลุ่มก่อการร้ายกลุ่มใหม่แม้จะยังไม่ปรากฏเด่นชัดก็ตาม

เหตุการณ์ลอบวางระเบิดเรือข้ามฟาก Superferry 14 ในวันที่ 27 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 2004 ข้างต้น เป็นการร่วมมือปฏิบัติการระหว่างกลุ่ม Abu Sayyaf กับขบวนการใหม่ที่เกิดขึ้นมาชื่อว่า ขบวนการราชาโซไลมาน (Rajah Soliman Movement: RSM) เพื่อเป็นเกียรติแก่ราชาโซไลมานซึ่งเป็นกษัตริย์ชาวมุสลิมที่ปกครองกรุงมะนิลา และทำการต่อต้านสเปนจนสิ้นพระชนม์ ทั้งนี้ขบวนการ RSM ได้ก่อตั้งในปี ค.ศ. 2002 โดยมีฮิลาริออน เดล โรซาริโอ จูเนียร์ (Hilarion del Rosario, Jr.) หรืออาห์เหม็ด ซานโตส (Ahmed Santos) เป็นผู้นำขบวนการ อีกทั้งยังเป็นองค์การลับของชาวมุสลิมหัวรุนแรงในกรุงมะนิลาที่มุ่งเปลี่ยนชาวฟิลิปปินส์ทั้งประเทศให้เป็นชาวมุสลิม (Islamization) ดังเช่นที่เคยเป็นมาก่อนการเข้ามาของสเปนในช่วงคริสต์ศตวรรษที่ 15

¹²⁹ Gloria Macapagal-Arroyo, *Strong Republic: The Vision and the Performance Record of President Gloria* (Quezon City: Philippine Information Agency, 2004), p. 30.

จากข้อมูลของทางการฟิลิปปินส์ พบว่า Khaddafy Janjalani ผู้นำกลุ่ม Abu Sayyaf ได้มอบเงินจำนวนกว่า 200,000 เหรียญสหรัฐฯ ให้แก่ขบวนการ RSM เพื่อปฏิบัติการความรุนแรงในมะนิลา อีกทั้งเพื่อใช้ในการเปลี่ยนชาวฟิลิปปินส์ในกรุงมะนิลาให้หันมานับถือศาสนาอิสลามโดยฝึกให้เป็นผู้ก่อการร้าย นอกจากนี้ ขบวนการ RSM ยังมีกองกำลังติดอาวุธของตนที่ชื่อว่า กองทัพทรินิแดดคาลิด (Khalid Trinidad Army: KTA) โดยตั้งชื่อให้เป็นเกียรติแก่ Khalid Trinidad ซึ่งเป็นสมาชิกคนหนึ่งในขบวนการ RSM และถูกตำรวจฟิลิปปินส์สังหารในระหว่างการปะทะกันในวันที่ 1 พฤษภาคม ค.ศ. 2002 ส่วนจำนวนสมาชิกขบวนการ RSM นั้น จากข้อมูลในเดือนเมษายน ค.ศ. 2005 พบว่า ขบวนการ RSM มีสมาชิกประมาณ 70 คนโดยส่วนใหญ่อยู่บนเกาะลูซอน

ในขณะที่กลุ่ม Abu Sayyaf และขบวนการ RSM ออกมาอ้างความรับผิดชอบกับเหตุการณ์ลอบวางระเบิดเรือข้ามฟาก Superferry 14 เพื่อเป็นการล้างแค้นที่กองกำลังรัฐบาลได้สังหารชาวโมโรในมินดาเนาอย่างโหดเหี้ยม อีกทั้ง Khaddafy Janjalani ยังออกมาเตือนรัฐบาลฟิลิปปินส์ด้วยว่า ปฏิบัติการความรุนแรงครั้งสำคัญนั้นยังไม่เกิดขึ้น รัฐบาลฟิลิปปินส์กลับมีความเห็นไม่ตรงกันเกี่ยวกับการอ้างความรับผิดชอบที่เกิดขึ้น โดยบรรดาผู้นำในคณะรัฐบาลไม่เชื่อว่ากลุ่ม Abu Sayyaf และขบวนการ RSM จะอยู่เบื้องหลังเหตุการณ์ที่เกิดขึ้น ขณะที่คณะกรรมการสืบสวนข้อเท็จจริงทางทะเล (Marine Board Inquiry) ซึ่งรับผิดชอบในการสอบสวนเหตุการณ์ดังกล่าวเชื่อว่ากลุ่ม Abu Sayyaf อยู่เบื้องหลังการวางระเบิด โดยได้รับความช่วยเหลือจากขบวนการ RSM ที่สำคัญ ในระหว่างการให้สัมภาษณ์ทางวิทยุโทรทัศน์เกี่ยวกับเหตุการณ์ลอบวางระเบิดเรือข้ามฟากนั้น อาบู โซเลียมาน (Abu Soliaman) โฆษกกลุ่ม Abu Sayyaf คนใหม่ ยังทิ้งท้ายไว้ด้วยว่า

“หากรัฐบาลยังสงสัยเกี่ยวกับความสามารถของเราในการปฏิบัติการความรุนแรง (ซึ่งรัฐบาลเชื่อว่ากลุ่ม Abu Sayyaf อยู่นำกำลังเป็นลำดับ – ผู้วิจัย) ดีแล้วไว้คอยดูแล้วกัน เราจะนำสงครามที่รัฐบาลได้ทำสงครามกับเราให้ปรากฏทั้งบนบกและในน้ำ รวมทั้งตามบ้านเรือนและท้องถนน เราจะทวีคูณความเจ็บปวดและความทุกข์ทรมานที่รัฐบาลได้กระทำต่อผู้คนของเรา (ชาวโมโร – ผู้วิจัย)”¹³⁰

¹³⁰ Rommel C. Banlaoi, “Radical Muslim Terrorism’ in the Philippines,” Available from: http://www.kaf.ph/pdfdb//119_pub.pdf; INTERNET.

นอกจากเหตุการณ์ลอบวางระเบิดเรือข้ามฟากแล้ว ขบวนการ RSM ภายใต้คำแนะนำของกลุ่ม Abu Sayyaf ยังได้ปฏิบัติการความรุนแรงด้วยการลอบวางระเบิดใน 3 เหตุการณ์สำคัญในเมืองมากาตี (Makati City) เมืองเจเนอรัล ซานโตส (General Santos City) และเมืองดาเวา (Davao City) ก่อนวันฉลองเทศกาลวาเลนไทน์ในปี ค.ศ. 2005 เพียง 1 วัน (Eve of Valentine's Day) เหตุระเบิดทำให้มีผู้เสียชีวิต 7 คนและบาดเจ็บกว่า 150 คน

จะเห็นได้ว่า บริบทการเมืองระหว่างประเทศภายหลังเหตุการณ์ 9/11 ส่งผลให้ฟิลิปปินส์เล็งเห็นถึงโอกาสอันดีที่จะได้รับความช่วยเหลือและสนับสนุนจาก สหรัฐฯ เพื่อเพิ่มขีดความสามารถของตนในการป้องกันภัยคุกคามที่เกิดขึ้น โดยเฉพาะภัยคุกคามจากขบวนการก่อการร้ายทั้งที่มาจากขบวนการคอมมิวนิสต์และขบวนการแบ่งแยกดินแดน แต่บริบทการเมืองระหว่างประเทศดังกล่าวก็มิได้เอื้อให้ปัญหาการก่อการร้ายในฟิลิปปินส์หมดไปแต่อย่างใด

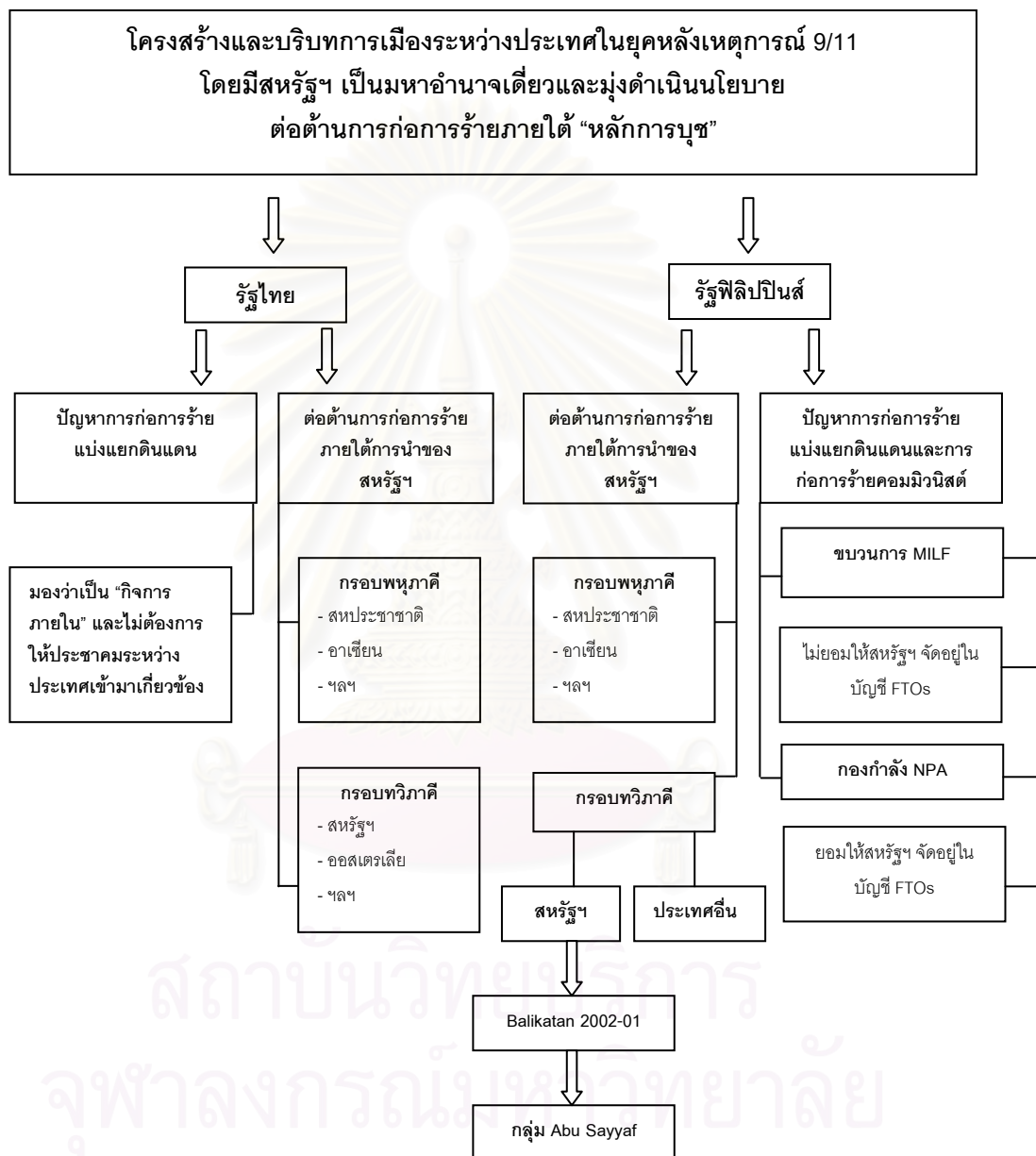
ตรงกันข้าม การดำเนินนโยบายของประธานาธิบดี Arroyo ที่อนุญาตให้สหรัฐฯ เข้ามาช่วยฝึกซ้อมรบทางทหารเพื่อปราบปรามกลุ่ม Abu Sayyaf กลับยิ่งทำให้ปัญหาการก่อการร้ายรุนแรงและซับซ้อนขึ้น ไม่ว่าจะเป็นกลุ่ม Abu Sayyaf ซึ่งแต่เดิมเคยปฏิบัติการก่อการร้ายส่วนใหญ่บริเวณเกาะบาซิดัน แต่หลังจากที่กองกำลังของรัฐบาลภายใต้คำแนะนำจากที่ปรึกษาด้านการทหารของสหรัฐฯ ใช้กำลังทหารเข้าปราบปราม ทำให้กลุ่ม Abu Sayyaf หันมาปฏิบัติการก่อการร้ายในกรุงมะนิลาโดยวิธีการว่าจ้างกลุ่มก่อการร้ายอื่นให้ดำเนินการแทน กองกำลัง NPA ซึ่งหลังจากถูกสหรัฐฯ จัดอยู่ในบัญชี FTOs ได้ประกาศท่าทีของตนอย่างชัดเจนในการโจมตีทหารสหรัฐฯ หากอยู่ในพื้นที่อิทธิพลของตน หรือขบวนการ MILF ซึ่งแม้รัฐบาลจะพยายามเจรจาสันติภาพและไม่ยอมให้สหรัฐฯ จัดขบวนการดังกล่าวอยู่ในบัญชี FTOs แต่ข้อเสนอที่ต้องการแบ่งแยกดินแดนบริเวณหมู่เกาะมินดาเนาและซูลูออกจากการปกครองของฟิลิปปินส์ซึ่งเกินกำลังกว่าที่รัฐบาลฟิลิปปินส์จะหยิบยื่นได้นั้น ก็ยังคงทำให้ฟิลิปปินส์ต้องเผชิญกับความขัดแย้งและปัญหาการก่อการร้ายที่มาจากขบวนการ MILF อย่างต่อเนื่อง

5.4 การวิเคราะห์อิทธิพลของโครงสร้างและบริบทการเมืองระหว่างประเทศต่อการจัดการปัญหาการก่อการร้ายในยุคหลังเหตุการณ์ 9/11 ภายใต้กรอบแนวคิด Waltzian Neorealism: เปรียบเทียบกรณีไทยและฟิลิปปินส์

ตามแนวคิด Waltzian Neorealism การทำความเข้าใจโครงสร้างการเมืองระหว่างประเทศอยู่ที่การพิจารณาในเรื่องการแบ่งสรรขีดความสามารถของรัฐเป็นสำคัญ โดยเฉพาะอย่างยิ่งรัฐมหาอำนาจที่มีขีดความสามารถในด้านต่าง ๆ โดยรวมมากกว่ารัฐอื่น ๆ เพราะตราบไคที่รัฐมหาอำนาจยังคงเป็นตัวแสดงหลัก โครงสร้างการเมืองระหว่างประเทศย่อมถูกกำหนดโดยรัฐมหาอำนาจเหล่านั้นอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ด้วยเหตุนี้ ประเด็นความร่วมมือเกี่ยวกับการจัดการแก้ไขปัญหาระหว่างประเทศที่เกิดขึ้นโดยส่วนใหญ่ จึงมักถูกกำหนดเพื่อตอบสนองผลประโยชน์ของรัฐมหาอำนาจเป็นสำคัญ ดังนั้น สำหรับรัฐเล็กหรือที่มีขีดความสามารถจำกัด หากกิจกรรมหรือกรอบความร่วมมือที่กำหนดโดยรัฐมหาอำนาจมิได้ส่งผลกระทบต่อความมั่นคง ความอยู่รอด ตลอดจนการดำรงไว้ซึ่งสถานการณ์ในเวทีการเมืองระหว่างประเทศของตนอย่างมีนัยสำคัญแล้ว การดำเนินกิจกรรมหรือกรอบความร่วมมือดังกล่าวจึงน่าจะเป็นผลดีมากกว่าผลเสีย

แม้การอุบัติขึ้นของเหตุการณ์ 9/11 จะมีได้ส่งผลให้การจัดระเบียบโครงสร้างการเมืองระหว่างประเทศแตกต่างจากยุคหลังสงครามเย็น (ค.ศ. 1991-2001) เนื่องจากสหรัฐฯ ยังคงเป็นมหาอำนาจเดี่ยวทั้งด้านการเมือง เศรษฐกิจ และการทหาร แต่เหตุการณ์ 9/11 กลับเป็นปัจจัยที่ทำให้บริบทการเมืองระหว่างประเทศเปลี่ยนไปจากเดิม กล่าวคือ ในขณะที่การดำเนินนโยบายของสหรัฐฯ ภายใต้ “หลักการคลินตัน” จะเน้นการสร้างความมั่นคงและความมั่งคั่ง โดยสนใจกิจการภายในของตนเป็นหลัก และสนใจกับกิจการระหว่างประเทศเฉพาะในส่วนที่กระทบต่อประโยชน์ของสหรัฐฯ โดยตรง แต่การดำเนินนโยบายของสหรัฐฯ ภายใต้ “หลักการบุช” ภายหลังจากเหตุการณ์ 9/11 กลับทำให้สหรัฐฯ หันมาสนใจกับประเด็นปัญหาด้านความมั่นคงที่ดูจะคลายความสำคัญลงไปในยุคหลังสงครามเย็นเพิ่มมากขึ้น โดยเฉพาะการต่อต้านการก่อการร้าย และกลุ่มก่อการร้ายที่เชื่อมโยงหรือมีสายสัมพันธ์กับกลุ่ม Al Qaeda ซึ่งสหรัฐฯ เชื่อว่าเป็นผู้อยู่เบื้องหลังเหตุการณ์ 9/11 ด้วยเหตุนี้ บริบทการเมืองระหว่างประเทศในยุคหลังเหตุการณ์ 9/11 โดยมีสหรัฐฯ เป็นรัฐมหาอำนาจเดียวนั้น จึงถูกกำหนดให้อยู่ภายใต้กรอบความร่วมมือในการต่อต้านการก่อการร้ายเป็นสำคัญ

แผนภาพที่ 5-1 อิทธิพลของโครงสร้างและบริบทการเมืองระหว่างประเทศในยุคหลังเหตุการณ์ 9/11 ต่อการจัดการปัญหาการก่อการร้ายของรัฐไทยและฟิลิปปินส์



จากแผนภาพที่ 5-1 จะเห็นว่า รัฐไทยและฟิลิปปินส์ซึ่งเป็นรัฐเล็กและมีขีดความสามารถที่จำกัดนั้น ไม่อาจต้านทานอิทธิพลของโครงสร้างการเมืองระหว่างประเทศซึ่งสหรัฐฯ กำหนดให้ประเด็นการต่อต้านการก่อการร้ายเป็นประเด็นปัญหาความมั่นคงระหว่างประเทศได้ ประเด็นที่ต้องพิจารณาก็คือ บริบทการเมืองระหว่างประเทศหลังเหตุการณ์ 9/11 ซึ่ง

เป็นปัจจัยสำคัญให้รัฐไทยและฟิลิปปินส์จำเป็นต้องร่วมมือกับสหรัฐฯ ในการต่อต้านการก่อการร้ายนั้น มีอิทธิพลต่อการมอง การตีความ และการจัดการปัญหาการก่อการร้ายของรัฐไทยและฟิลิปปินส์ที่ยังดำรงอยู่ในยุคหลังสงครามเย็นเหมือนหรือแตกต่างกันอย่างไร

สำหรับรัฐไทย แม้ในระยะแรกจะแสดงท่าที “ลังเล” ที่จะให้ความร่วมมือกับสหรัฐฯ ในการต่อต้านการก่อการร้ายอย่างเต็มที่ เนื่องจากเกรงว่าความร่วมมือกับสหรัฐฯ ดังกล่าว อาจจะทำให้ไทยตกเป็นเป้าในการโจมตีของกลุ่มก่อการร้ายได้ แต่เมื่อพิจารณาถึงผลประโยชน์ที่พึงมีพึงได้ ความมั่นคงและความอยู่รอดภายใต้บริบทที่จำต้อง “เข้าข้าง” ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง ตลอดจนความเป็นมิตรระหว่างไทยกับสหรัฐฯ ที่ร่วมต่อต้านการคุกคามของลัทธิคอมมิวนิสต์ในยุคสงครามเย็น จึงทำให้ไทยเปลี่ยนท่าทีของตนโดยหันไปร่วมมือกับสหรัฐฯ เพื่อต่อต้านการก่อการร้ายทั้งในระดับพหุภาคีและทวิภาคีได้ไม่ยากนัก

แม้โครงสร้างและบริบทการเมืองระหว่างประเทศภายหลังเหตุการณ์ 9/11 จะผลักดันให้ไทยแสดงท่าทีให้ความร่วมมือกับสหรัฐฯ เพื่อต่อต้านการก่อการร้ายอย่างแข็งขัน แต่รัฐไทยกลับแยกมิติการจัดการกับปัญหาการก่อการร้ายแบ่งแยกดินแดนออกจากความร่วมมือกับสหรัฐฯ ในการต่อต้านการก่อการร้าย โดยเห็นว่าปัญหาการก่อการร้ายแบ่งแยกดินแดนเป็นกิจการภายในของตน (Internalization) และไม่มีความสัมพันธ์กับกลุ่ม Al Qaeda หรือกลุ่ม JI ที่สหรัฐฯ มุ่งปราบปรามอยู่

อย่างไรก็ดี โครงสร้างการเมืองระหว่างประเทศหลังเหตุการณ์ 9/11 กลับไม่มีอิทธิพลต่อความถี่ของเหตุการณ์ก่อการร้ายที่เกิดขึ้นในจังหวัดชายแดนภาคใต้ภายหลังเหตุการณ์ 9/11 อย่างมีนัยสำคัญ ทั้งนี้เพราะบรรดาเหตุการณ์ก่อการร้ายที่เกิดขึ้นส่วนใหญ่มักเป็นการตอบโต้การดำเนินนโยบายหรือมาตรการภายในของรัฐไทย มากกว่าที่จะเป็นไปเพื่อตอบโต้การร่วมมือกับสหรัฐฯ ในการต่อต้านการก่อการร้ายอย่างชัดเจน โดยเฉพาะภายหลังการลดระดับความสำคัญของปัญหาการก่อการร้ายแบ่งแยกดินแดนจาก “ขบวนการแบ่งแยกดินแดน” “ขบวนการโจรก่อการร้าย” “โจรก่อการร้าย” จนเหลือเพียง “โจรธรรมดา” ซึ่งอยู่ภายใต้หน้าที่ความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่กระบวนการยุติธรรม โดยเฉพาะเจ้าหน้าที่ตำรวจ รวมทั้งการโอนการบริหารราชการจังหวัดชายแดนภาคใต้เข้าสู่การบริหารราชการปกติ ทั้ง ๆ ที่เจ้าหน้าที่ตำรวจเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ได้รับการร้องทุกข์จากประชาชนในจังหวัดชายแดนภาคใต้มากที่สุด อีกทั้งยัง

เป็นเจ้าหน้าที่ที่ชาวมุสลิมในจังหวัดชายแดนภาคใต้ไม่ชอบมากที่สุด ด้วยเหตุนี้ นอกจากจะเป็นการแก้ปัญหาที่ไม่ตรงจุดแล้ว ยังจะทำให้เหตุการณ์ในจังหวัดชายแดนภาคใต้ทวีความรุนแรงขึ้นเป็นลำดับ โดยเฉพาะภายหลังเหตุการณ์ปล้นปืนวันที่ 4 มกราคม ค.ศ. 2004 เหตุการณ์มัสยิดกรือเซะวันที่ 28 เมษายน ค.ศ. 2004 และเหตุการณ์ตากใบวันที่ 25 ตุลาคม ค.ศ. 2004 ซึ่งนอกจากประเทศไทยจะไม่สามารถระบุความรุนแรงของเหตุการณ์ทั้งสาม และเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นระหว่างเหตุการณ์ทั้งสามว่าเป็น “การก่อการร้าย” หรือ “อาชญากรรมทั่วไป” ได้แล้ว ยังปรากฏว่าไม่มีขบวนการแบ่งแยกดินแดนใดออกมาอ้างความรับผิดชอบในทันทีแม้แต่ขบวนการเดียว ที่สำคัญ ยังไม่ปรากฏที่แน่ชัดว่าเหตุการณ์ทั้งสามที่เกิดขึ้นเกี่ยวข้องหรือได้รับอิทธิพลจากโครงสร้างการเมืองระหว่างประเทศที่ทำให้ไทยร่วมมือกับสหรัฐฯ ในการต่อต้านการก่อการร้ายภายหลังเหตุการณ์ 9/11

ตรงกันข้าม เหตุการณ์ความรุนแรงภายหลังเหตุการณ์ปล้นปืนวันที่ 4 มกราคม ค.ศ. 2004 กลับมีสาเหตุมาจากความต้องการล้างแค้นการดำเนินนโยบายปราบปรามที่รุนแรงของรัฐบาลเป็นส่วนใหญ่ โดยเฉพาะกรณีเหตุการณ์ตากใบที่ส่งผลให้ภาพลักษณ์ของประเทศไทยในสายตาของประชาชนในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ตกต่ำลงอย่างมาก

จะเห็นว่า แม้รัฐไทยจะสามารถแยกมิติการต่อต้านการก่อการร้ายภายใต้การนำของสหรัฐฯ ออกจากปัญหาการก่อการร้ายแบ่งแยกดินแดน ซึ่งรัฐไทยถือว่าเป็นกิจการภายในของตน แต่น่าเสียดายว่า รัฐไทยกลับมิได้ใช้โอกาสดังกล่าวในการแก้ไขปัญหการก่อการร้ายแบ่งแยกดินแดนที่เรื้อรังมานานภายใต้แนวทางที่ยั่งยืน

สำหรับกรณีของฟิลิปปินส์ พบว่า โครงสร้างการเมืองระหว่างประเทศภายหลังเหตุการณ์ 9/11 มีอิทธิพลต่อการมอง การตีความ และการจัดการปัญหาการก่อการร้ายของฟิลิปปินส์เป็นอย่างมาก กล่าวคือ ขณะที่โครงสร้างและบริบทการเมืองระหว่างประเทศในยุคหลังสงครามเย็น นอกจากจะมีได้เอื้อให้ปัญหาการก่อการร้ายทั้งการแบ่งแยกดินแดนและลัทธิคอมมิวนิสต์หมดไปแล้ว ยังทำให้รัฐฟิลิปปินส์ต้องจัดการปัญหาการก่อการร้ายที่ยังคงอยู่ด้วยตนเอง แต่การอุบัติขึ้นของเหตุการณ์ 9/11 ซึ่งส่งผลให้สหรัฐฯ หันมาต่อต้านการก่อการร้ายทั่วโลก ทำให้ฟิลิปปินส์สบโอกาสอันดีที่จะร่วมมือกับสหรัฐฯ เพื่อปราบปรามกลุ่มก่อการร้ายภายในประเทศ โดยเฉพาะกลุ่ม Abu Sayyaf ที่บั่นทอนเสถียรภาพและความมั่นคงของฟิลิปปินส์

มาตลอดในยุคหลังสงครามเย็นด้วยทำให้ประเด็นปัญหาดังกล่าวกลายเป็นประเด็นระหว่างประเทศ (Internationalization) ดังปรากฏชัดเจนนในกรณีการฝึกซ้อมทางทหาร “Balikatan 2002-01” นอกจากนี้ ฟิลิปปินส์ยังหวังด้วยว่าการร่วมมือกับสหรัฐฯ อย่างเต็มที่และแข็งขันนั้นจะทำให้ฟิลิปปินส์ได้รับการสนับสนุนช่วยเหลือจากสหรัฐฯ โดยเฉพาะการพัฒนาด้านการทหาร ซึ่งฟิลิปปินส์ได้รับความกระทบกระเทือนอย่างมากหลังจากที่สหรัฐฯ ถอนทหารออกจากฟิลิปปินส์ในปี ค.ศ. 1992 โดยปรากฏชัดเจนนเมื่อฟิลิปปินส์ได้รับเงินสนับสนุนการต่อต้านการก่อการร้ายจากสหรัฐฯ จำนวนมหาศาล โดยเฉพาะภายหลังการเดินทางเยือนสหรัฐฯ ของประธานาธิบดี Arroyo อีกครั้งในปี ค.ศ. 2003

ในขณะที่ฟิลิปปินส์ร่วมมือกับสหรัฐฯ ปรากฏปรากฏกลุ่ม Abu Sayyaf อย่างจริงจัง ฟิลิปปินส์กลับจัดการปัญหาการก่อการร้ายที่เกิดจากการเคลื่อนไหวของขบวนการ MILF โดยมีให้สหรัฐฯ จัดขบวนการ MILF อยู่ในบัญชี FTOs ซึ่งนอกจากจะเป็นเพราะรัฐฟิลิปปินส์มิได้มองขบวนการ MILF ในฐานะที่เป็นขบวนการก่อการร้ายอย่างเป็นทางการดังเช่นกลุ่ม Abu Sayyaf แล้ว ยังเป็นเพราะรัฐฟิลิปปินส์ไม่ต้องการให้บัญชี FTOs เป็นอุปสรรคที่ขัดขวางการเจรจาสันติภาพระหว่างรัฐบาลกับขบวนการ MILF ทั้ง ๆ ที่ในความเป็นจริง ขบวนการ MILF มีสายสัมพันธ์กับกลุ่ม Al Qaeda และกลุ่ม JI ที่ไม่ต่างจากกลุ่ม Abu Sayyaf เลยแม้แต่น้อย

ส่วนกรณีของกบฏ NPA ซึ่งรัฐบาลฟิลิปปินส์ยอมให้สหรัฐฯ จัดอยู่ในบัญชี FTOs มิใช่เพราะรัฐบาลฟิลิปปินส์ยอมรับกบฏกบฏ NPA ในฐานะขบวนการก่อการร้ายที่เป็นทางการดังเช่นกรณีกลุ่ม Abu Sayyaf หากแต่เป็นเพราะรัฐบาลฟิลิปปินส์หวังว่า การจัดกบฏกบฏ NPA อยู่ในบัญชี FTOs ดังกล่าวอาจจะช่วยให้กบฏกบฏ NPA หันมาเจรจาสันติภาพกับรัฐบาลอีกครั้ง¹³¹ แต่กลับพบว่า นอกจากกบฏกบฏ NPA จะปฏิบัติการก่อการร้ายรุนแรงมากกว่าเดิมแล้ว ยังทำให้กบฏกบฏ NPA ประกาศอย่างเป็นทางการว่าจะโจมตีกบฏกบฏและทหารของสหรัฐฯ หากปรากฏอยู่ในพื้นที่อิทธิพลของกบฏกบฏ NPA

แม้บริบทการเมืองระหว่างประเทศภายหลังเหตุการณ์ 9/11 จะมีอิทธิพลต่อรัฐฟิลิปปินส์ในการให้ความร่วมมือกับสหรัฐฯ เพื่อปราบปรามกลุ่ม Abu Sayyaf ใน Basilan จนอ่อน

¹³¹ Interview with Lieutenant General Ediberto Adan, Deputy Chief of Staff, the Armed Forces of the Philippines, 3 June 2004.

กำลังลงก็ตาม แต่นั่นก็เป็นเพียงชั่วขณะหนึ่งเท่านั้น ทั้งนี้มาตรการปราบปรามของรัฐฟิลิปปินส์ ทำให้สมาชิกกลุ่ม Abu Sayyaf ซึ่งแทนที่จะอยู่รวมกันในเกาะ Basilan กลับแตกกระจายไปยังภูมิภาคต่าง ๆ ทั่วฟิลิปปินส์ รวมทั้งกรุงมะนิลาซึ่งต้องเผชิญกับปฏิบัติการก่อการร้ายที่รุนแรงมากที่สุดนับตั้งแต่เหตุการณ์ระเบิดที่เกาะบาห์ลี ขณะเดียวกัน ฟิลิปปินส์ยังต้องเผชิญกับขบวนการก่อการร้ายกลุ่มใหม่อย่างขบวนการ RSM ซึ่งกลุ่ม Abu Sayyaf ใช้เงินที่ได้มาจากการเรียกค่าไถ่ ว่าจ้างให้ปฏิบัติการก่อการร้ายแทน

ส่วนกรณีกองกำลัง NPA ความร่วมมือระหว่างฟิลิปปินส์กับสหรัฐฯ ภายใต้อิทธิพลของบริบทการเมืองระหว่างประเทศภายหลังเหตุการณ์ 9/11 ยังผลให้กองกำลัง NPA ซึ่งต่อต้านสหรัฐฯ อยู่แล้ว ยิ่งต่อต้านสหรัฐฯ มากขึ้น โดยเฉพาะเมื่อสหรัฐฯ เข้ามามีบทบาทในการทำสงครามต่อต้านการก่อการร้ายกับกลุ่ม Abu Sayyaf บนผืนแผ่นดินของฟิลิปปินส์ ด้วยเหตุนี้ บริบทการเมืองระหว่างประเทศภายหลังเหตุการณ์ 9/11 นอกจากจะมีได้ช่วยให้ปัญหาการก่อการร้ายคอมมิวนิสต์จากกองกำลัง NPA เบาลงแล้ว การเข้ามาของสหรัฐฯ ในฟิลิปปินส์ยังทำให้หนทางในการเจรจาสันติภาพระหว่างรัฐบาลฟิลิปปินส์กับกองกำลัง NPA ยิ่งห่างออกไปมากขึ้น

สำหรับขบวนการ MILF กลับไม่ปรากฏหลักฐานที่ชัดเจนว่าบริบทการเมืองระหว่างประเทศภายหลังเหตุการณ์ 9/11 มีอิทธิพลต่อขบวนการ MILF ในการปฏิบัติก่อการร้ายเพื่อแบ่งแยกดินแดน เพราะแม้หลายเหตุการณ์ โดยเฉพาะเหตุระเบิดสนามบินในเมือง Davao จะเกิดขึ้นและทางการฟิลิปปินส์จะอ้างว่าเป็นฝีมือของขบวนการ MILF แต่ขบวนการ MILF กลับออกมาปฏิเสธความรับผิดชอบต่อเหตุการณ์ที่เกิดขึ้น และแม้รัฐบาลฟิลิปปินส์จะพยายามมิให้ขบวนการ MILF อยู่ในบัญชี FTOs ของสหรัฐฯ เนื่องจากเกรงว่าอาจกระทบต่อการเจรจาสันติภาพ แต่การปราบปรามที่รุนแรงและยืดเยื้อที่มั่นของขบวนการ MILF ตั้งแต่สมัยประธานาธิบดี Estrada ซึ่งขบวนการ MILF ถือว่ารัฐบาลได้ละเมิดข้อตกลงในปี ค.ศ. 1997 ยังเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้ความเชื่อมั่นของขบวนการ MILF ในการเจรจาสันติภาพกับรัฐบาลซึ่งในระยะหลังเน้นการปราบปรามเป็นส่วนใหญ่น้อยลง และยังคงยืนกรานที่จะแบ่งแยกดินแดนบริเวณหมู่เกาะมินดาเนาและซูลูออกจากการปกครองของฟิลิปปินส์

5.5 การวิเคราะห์แนวคิด “การก่อการร้าย” และขบวนการก่อการร้ายในไทยและฟิลิปปินส์ในยุคหลังเหตุการณ์ 9/11: เปรียบเทียบกรณีไทยและฟิลิปปินส์

หากพิจารณาคำนิยาม “การก่อการร้าย” ของงานวิจัยชิ้นนี้ในบทที่ 2 อันหมายถึง “การกระทำโดยกลุ่มคนจำนวนหนึ่งที่ปฏิบัติการอย่างเป็นระบบและได้รับการฝึกฝนเป็นอย่างดี ใช้วิธีการที่รุนแรงในการสร้างความหวาดกลัวให้เกิดขึ้นในหมู่ผู้บริสุทธิ์ พลเรือน หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐทั้งที่อยู่นอกหรือในระหว่างการปฏิบัติหน้าที่ที่มีใช้การรบ เพื่อมุ่งบรรลุเป้าหมายทางการเมืองที่ต้องการ” จะพบว่า ขบวนการก่อการร้ายแบ่งแยกดินแดน และขบวนการก่อการร้ายคอมมิวนิสต์ในไทยและฟิลิปปินส์ยังคงคุณลักษณะของการเป็น “ขบวนการก่อการร้าย” ตามแนวคิด “การก่อการร้าย” เป็นส่วนใหญ่

จากตารางที่ 5-4 จะเห็นว่า ขบวนการก่อการร้ายในไทยและฟิลิปปินส์ในยุคหลังเหตุการณ์ 9/11 ส่วนใหญ่ไม่ว่าจะเป็นขบวนการก่อการร้ายแบ่งแยกดินแดน หรือขบวนการก่อการร้ายคอมมิวนิสต์ต่างเข้าข่ายคุณลักษณะของ “การก่อการร้าย” ตามคำนิยาม “การก่อการร้าย” ในงานวิจัยชิ้นนี้ ดังจะเห็นได้จากการปฏิบัติการที่ใช้ความรุนแรง มีการวางแผนและเตรียมการไว้ล่วงหน้า มีการฝึกฝนทั้งการต่อสู้และการใช้อาวุธ การสร้างความหวาดกลัวทั้งในหมู่ประชาชนโดยทั่วไปและเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีได้ทำการสู้รบ รวมทั้งมุ่งบรรลุเป้าหมายทางการเมืองที่ต้องการ ยกเว้นกรณีขบวนการ Bersatu และขบวนการ Abadan ซึ่งเป็นขบวนการแบ่งแยกดินแดนในไทย

สำหรับขบวนการ Bersatu แม้จะพบว่าเคลื่อนไหวและปฏิบัติการก่อการร้ายในยุคหลังสงครามเย็นมาโดยตลอด โดยเฉพาะแผนปฏิบัติการ “ไปไม่ร่วง” ระหว่างปี ค.ศ. 1997-1998 แต่ในยุคหลังเหตุการณ์ 9/11 นั้น กลับไม่ปรากฏการเคลื่อนไหวของขบวนการ Bersatu แต่อย่างใด ตรงกันข้าม ผู้นำขบวนการ Bersatu ยังออกมาปฏิเสธการเกี่ยวข้องกับเหตุการณ์รุนแรงที่เกิดขึ้น โดยเฉพาะเหตุการณ์ปล้นปืนวันที่ 4 ม.ค. 2004 และเหตุการณ์มีสยิดกรือเซะวันที่ 28 เม.ย. 2004 ปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นจึงพออนุมานได้ว่า ขบวนการ Bersatu ในยุคหลังเหตุการณ์ 9/11 น่าจะมุ่งเคลื่อนไหวทางการเมืองมากกว่าที่ใช้กำลังอาวุธ หรือขบวนการดังกล่าวอาจประสบกับภาวะความแตกแยกระหว่างขบวนการสมาชิกจนทำให้ความเป็น “องค์กรร่มเงา (Umbrella Organization)” ของขบวนการ Bersatu ต้องระงับการเคลื่อนไหวไว้ชั่วคราวก็เป็นได้

ตารางที่ 5-4 เปรียบเทียบคุณลักษณะของขบวนการก่อการร้ายในไทยและฟิลิปปินส์ในยุคหลังเหตุการณ์ 9/11 ภายใต้แนวคิด “การก่อการร้าย”

| ขบวนการก่อการร้าย / คุณลักษณะ | ขบวนการ การ BRN | ขบวนการ การ PULO | ขบวนการ การ GMIP | ขบวนการ การ Bersatu | ขบวนการ การ Abadan | ขบวนการ การ MILF | กลุ่ม Abu Sayyaf | กอง กำลัง NPA | ขบวนการ การ RSM |
|--|-----------------------|------------------------|------------------------|---------------------------|--------------------------|------------------------|------------------------|---------------------|-----------------------|
| ใช้ความรุนแรง | ✓ | ✓ | ✓ | N/A | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ |
| มีการวางแผน / การเตรียมการ | ✓ | ✓ | ✓ | N/A | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ |
| มีการฝึกฝน | ✓ | ✓ | ✓ | N/A | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ |
| เป็นไปเพื่อสร้างความหวาดกลัวในหมู่คนทั่วไป | ✓ | ✓ | ✓ | N/A | N/A | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ |
| มีเป้าหมายทางการเมือง | ✓ | ✓ | ✓ | N/A | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ |
| วิธีการ | | | | | | | | | |
| การลอบวางระเบิด | | | ✓ | | | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ |
| การสังหาร / การโจมตี | ✓ | ✓ | ✓ | | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ |
| การลักพาตัว | | | | | | ✓ | ✓ | | |
| การเรียกค่าไถ่ | | | | | | | N/A | | |
| การเรียกค่าคุ้มครอง/ภาษีปฏิวัติ | | | ✓ | | | | | | |
| การจับเป็นตัวประกัน | | | | | | ✓ | | | |
| การลอบวางเพลิง | | | | | | | | ✓ | |
| เป้าหมายที่ทำการโจมตี | | | | | | | | | |
| ทหาร | ✓ | | ✓ | | ✓ | ✓ | | | |
| ตำรวจ | ✓ | ✓ | ✓ | | ✓ | ✓ | | ✓ | ✓ |
| เจ้าหน้าที่ของรัฐ (พลเรือน) | | | ✓ | | ✓ | | | ✓ | |
| ผู้บริสุทธิ์ / ประชาชนทั่วไป | | | ✓ | | | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ |
| โครงสร้างพื้นฐาน / สถานที่ราชการ | ✓ | | ✓ | | | ✓ | | ✓ | |
| สังหาริมทรัพย์ / อสังหาริมทรัพย์ส่วนบุคคล | | | ✓ | | | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ |
| ลักษณะของการโจมตีเป้าหมาย | | | | | | | | | |
| ไม่แบ่งแยก (Indiscriminate) | | | ✓ | | | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ |
| แบ่งแยก (Discriminate) | ✓ | ✓ | | | ✓ | | | | |

| ชบวนการก่อการร้าย | ชบวนการ การ BRN | ชบวนการ การ PULO | ชบวนการ การ GMIP | ชบวนการ การ Bersatu | ชบวนการ การ Abadan | ชบวนการ การ MILF | กลุ่ม Abu Sayyaf | กอง กำลัง NPA | ชบวนการ การ RSM |
|---------------------------------------|-----------------------|------------------------|------------------------|---------------------------|--------------------------|------------------------|------------------------|---------------------|-----------------------|
| คุณลักษณะ | | | | | | | | | |
| สายสัมพันธ์กับภายนอก | | | | | | | | | |
| กลุ่ม Al Qaeda | | | | | | ✓ | ✓ | | |
| ชบวนการ Jemaah Islamiah | | | | | ? | ✓ | ✓ | | |
| ชบวนการ KMM ในมาเลเซีย | | | ✓ | | | | | | |
| กลุ่ม Aceh ในอินโดนีเซีย | | | | | ? | | | | |
| กลุ่มองค์กรในมาเลเซีย | | ? | | | | | | | |
| การอ้างความรับผิดชอบ | | | | | | | | | |
| ยังคงปรากฏอยู่บ้าง | | | | | | | ✓ | ✓ | ✓ |
| ปรากฏไม่ชัดเจน | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | | | |
| คุณลักษณะพิเศษ | | | | | | | | | |
| มุ่งยึดอาวุธปืนของทางการ | ? | ✓ | ✓ | | | | | | |
| โจมตีฐานปฏิบัติการของ ตำรวจและทหาร | ? | | ✓ | | | | | | |
| เหตุการณ์วันที่ 4 ม.ค. 2004 | ? | ? | ? | N/A | N/A | | | | |
| เหตุการณ์วันที่ 28 เม.ย. 2004 | ? | N/A | N/A | N/A | ✓ | | | | |
| เหตุการณ์วันที่ 25 ต.ค. 2004 | N/A | N/A | N/A | N/A | N/A | | | | |
| เหตุระเบิดเรือ Superferry 14 | | | | | | | ✓ | | ✓ |

หมายเหตุ

? = ไม่ชัดเจน

N/A = ไม่มีข้อมูล

ส่วนชบวนการ Abadan ซึ่งเป็นชบวนการแบ่งแยกดินแดนในไทยอีกชบวนการหนึ่งนั้น แม้ภายหลังเหตุการณ์มัสยิดกรือเซะวันที่ 28 เม.ย. 2004 จะพบว่า ชบวนการดังกล่าวถือกำเนิดมาตั้งแต่คริสต์ทศวรรษที่ 1990 แต่ก็ไม่ปรากฏว่า ชบวนการดังกล่าวดำเนินการเคลื่อนไหวเพื่อแบ่งแยกดินแดนจากการปกครองของไทยแต่อย่างใด การปรากฏขึ้นของชบวนการ Abadan ในเหตุการณ์มัสยิดกรือเซะ จึงนำไปสู่คำถามที่ว่า ชบวนการ Abadan ซึ่งมีเป้าหมายที่ต้องการแบ่งแยกดินแดนจากการปกครองของไทยเช่นเดียวกับชบวนการแบ่งแยกดินแดนอื่น ๆ นั้น เป็นชบวนการก่อการร้ายหรือไม่?

หากพิจารณาคำนิยาม “การก่อการร้าย” ของงานวิจัยชิ้นนี้ และตารางที่ 5-4 จะเห็นว่า แม้ชบวนการ Abadan จะมีคุณลักษณะของความเป็นชบวนการก่อการร้ายที่เกือบจะไม่ต่างจากชบวนการก่อการร้ายแบ่งแยกดินแดนอื่น ๆ แต่สิ่งที่ทำให้ชบวนการ Abadan ไม่อาจ

เรียกว่าเป็น “ขบวนการก่อการร้ายแบ่งแยกดินแดน” อย่างเต็มปาก ก็คือ ขบวนการดังกล่าวไม่มีคุณลักษณะของการสร้างความหวาดกลัวในหมู่คนทั่วไป อันเป็นคุณลักษณะสำคัญของ “การก่อการร้าย” ที่แตกต่างไปจากความรุนแรงในรูปแบบอื่นที่ชัดเจน เพราะไม่ปรากฏว่าขบวนการ Abadan จะเคลื่อนไหวเพื่อสร้างความหวาดกลัวแต่ประการใด กล่าวคือ แม้เหตุการณ์มัสยิดกรือเซะจะถือว่าเป็นปฏิบัติการของขบวนการ Abadan อย่างชัดเจน แต่ก็ไม่อาจทำให้เชื่อได้ว่าขบวนการ Abadan มีจุดประสงค์เพื่อสร้างความหวาดกลัว เพราะขบวนการ Abadan ปฏิบัติการในเหตุการณ์ดังกล่าวเพียงเหตุการณ์เดียว ขณะที่การสร้างความหวาดกลัวจำเป็นต้องอาศัยการปฏิบัติการความรุนแรงที่เกิดขึ้นซ้ำแล้วซ้ำเล่า ที่สำคัญ นอกจากเหตุการณ์มัสยิดกรือเซะแล้ว ก็ไม่ปรากฏว่าขบวนการ Abadan จะเคลื่อนไหวเพื่อแบ่งแยกดินแดนใด ๆ หรือยังคงอยู่หรือไม่ในปัจจุบัน

ส่วนวิธีการที่ขบวนการก่อการร้ายในไทยและฟิลิปปินส์นิยมใช้ภายหลังเหตุการณ์ 9/11 ก็ยังคงเป็นการลอบวางระเบิด ตลอดจนการประชุมโจมตีและลอบทำร้าย ขณะที่ขบวนการ GMIP ยังคงข่มขู่เรียกค่าคุ้มครอง ขบวนการ Abu Sayyaf ที่ยังคงลักพาตัวและสังหารเหยื่อ และขบวนการ MILF ที่ยังคงจับตัวประกันอยู่ ส่วนกรณีกองกำลัง NPA พบว่า หันมาใช้การลอบวางเพลิง ทั้ง ๆ ที่ก่อนหน้านี้ไม่เคยเกิดขึ้น

สำหรับเป้าหมายในการโจมตีนั้น พบว่า ขบวนการ GMIP ขบวนการ MILF และกองกำลัง NPA ยังคงโจมตีเป้าหมายทั้งที่เป็นเจ้าหน้าที่รัฐ ประชาชนทั่วไป ตลอดจนโครงสร้างพื้นฐานและสถานที่ต่าง ๆ ซึ่งส่งผลให้ลักษณะการโจมตีของขบวนการทั้งสามยังคงลักษณะที่ไม่แบ่งแยก (Indiscriminate) และแตกต่างจากขบวนการ BRN และขบวนการ PULO ที่พบว่าเป้าหมายหลักในยุคหลังเหตุการณ์ 9/11 คือ ทหารและตำรวจ ซึ่งมีลักษณะที่แบ่งแยก (Discriminate) มากขึ้น ขณะที่กลุ่ม Abu Sayyaf ยังคงมุ่งโจมตีเป้าหมายที่เป็นผู้บริสุทธ์และประชาชนทั่วไปในลักษณะที่ไม่แบ่งแยก เช่นเดียวกับขบวนการ RSM ซึ่งเป็นขบวนการเกิดใหม่ในยุคหลังเหตุการณ์ 9/11

ในด้านสายสัมพันธ์กับภายนอก ขบวนการ MILF และกลุ่ม Abu Sayyaf ยังคงมีสายสัมพันธ์กับกลุ่ม Al Qaeda และกลุ่ม JI เช่นเดียวกับขบวนการ GMIP ที่ยังมีสายสัมพันธ์กับขบวนการ KMM ในมาเลเซีย ส่วนกรณีขบวนการ Abadan และขบวนการ PULO นั้น ไม่ปรากฏ

หลักฐานที่แน่ชัดเกี่ยวกับสายสัมพันธ์กับกลุ่ม JI และกลุ่ม Aceh ในอินโดนีเซีย หรือกลุ่มองค์กรใน มาเลเซีย นอกจากนี้ การอ้างความรับผิดชอบของขบวนการก่อการร้ายในไทยและฟิลิปปินส์ใน ยุคหลังเหตุการณ์ 9/11 ยังพบว่า การอ้างความรับผิดชอบของขบวนการก่อการร้ายในไทยปรากฏ ไม่ชัดเจนแม้แต่ขบวนการเดียว เช่นเดียวกับขบวนการ MILF ในฟิลิปปินส์ ตรงข้ามกับกลุ่ม Abu Sayyaf กองกำลัง NPA และขบวนการ RSM ที่ยังคงอ้างความรับผิดชอบอยู่บ้าง

อย่างไรก็ดี ปรากฏการณ์ก่อการร้ายในยุคหลังเหตุการณ์ 9/11 กลับมี คุณลักษณะพิเศษที่แตกต่างไปจากยุคหลังสงครามเย็น (ค.ศ. 1991-2001) กล่าวคือ สำหรับกรณี ของฟิลิปปินส์นั้น เหตุระเบิดเรือข้ามฟาก Superferry 14 นอกจากจะเป็นเหตุการณ์ระเบิดที่ รุนแรงนับตั้งแต่เหตุระเบิดบนเกาะบาห์ลีแล้ว เบื้องหลังปฏิบัติการก่อการร้ายดังกล่าวยังเป็น เสมือนปรากฏการณ์ใหม่ของการก่อการร้ายในฟิลิปปินส์ เนื่องจากการปราบปรามกลุ่ม Abu Sayyaf ที่เข้มขันของรัฐฟิลิปปินส์โดยความช่วยเหลือของสหรัฐฯ ทำให้กลุ่ม Abu Sayyaf เปลี่ยน ยุทธวิธีโดยหันมาใช้เงินที่ได้มาจากการลักพาตัวเรียกค่าไถ่เป็นเครื่องมือในการว่าจ้างขบวนการ RSM ให้ปฏิบัติการก่อการร้ายแทน ปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้น นอกจากจะแสดงให้เห็นถึงความไร้ ประสิทธิภาพในการแก้ปัญหการก่อการร้ายด้วยการปราบปรามที่รุนแรงแล้ว ยังทำให้ฟิลิปปินส์ ต้องเผชิญกับการก่อการร้ายในรูปแบบใหม่ โดยเฉพาะจากกลุ่ม Abu Sayyaf ซึ่งปรารถนาจะก่อ ความรุนแรงให้มากขึ้นกว่าเดิม

ส่วนกรณีของไทย นอกจากปฏิบัติการก่อการร้ายที่มุ่งโจมตีกองกำลังของรัฐบาล รวมทั้งทำลายโครงสร้างพื้นฐานและสถานที่ราชการแล้ว ขบวนการ GMIP และขบวนการ BRN ยังมุ่งโจมตีฐานปฏิบัติการของตำรวจและทหาร และยึดอาวุธปืนของทางราชการอย่างเห็นได้ชัด เช่น กรณีที่ทำการอุทยานบางกลาง จ.ยะลา หรือกรณีหน่วยทักษิณพัฒนาที่ 5 จ.ยะลา รวมทั้ง เหตุการณ์ลอบโจมตีฐานปฏิบัติการและยึดอาวุธปืนที่ไม่ปรากฏแน่ชัดว่าเป็นการกระทำของกลุ่ม หรือขบวนการใด เช่น กรณีโครงการจุฬารณีย์พัฒนาที่ 6 จ.ปัตตานี กรณีอุทยานแห่งชาติซีโป จ. นราธิวาส หรือกรณีหน่วยทักษิณพัฒนาที่ 12 จ.นราธิวาส (โปรดดูรายละเอียดในตารางที่ 5-1)

ปรากฏการณ์โจมตีฐานปฏิบัติการและยึดอาวุธปืนของทางราชการที่ได้รับการกล่าว ขานมากที่สุด ก็คือ เหตุการณ์ปล้นปืน ณ กองพันทหารพัฒนาที่ 4 ค่ายกรมหลวงนราธิวาสราชนครินทร์ จ.นราธิวาส ในวันที่ 4 มกราคม ค.ศ. 2004 ที่สามารถยึดอาวุธปืนไปกว่า 300 กระบอก

เหตุการณ์วันที่ 4 ม.ค. 2004 นั้น นอกจากจะเป็นที่มาของการปะทุขึ้นของเหตุการณ์รุนแรงในจังหวัดชายแดนภาคใต้อย่างต่อเนื่องชนิดที่ไม่เคยเกิดขึ้นมาก่อนแล้ว ยังเป็นที่มาของความพยายามของประเทศไทยที่ต้องการสถาปนาอำนาจรัฐให้กลับคืนมาและมุ่งค้นหาอาชญากรที่ถูกลบไป โดยเน้นการปราบปรามที่รุนแรงอันนำไปสู่เหตุการณ์รุนแรงต่าง ๆ ตามมา โดยเฉพาะเหตุการณ์มัสดกหรือเซะ วันที่ 28 เม.ย. 2004 และเหตุการณ์ตากใบ วันที่ 25 ต.ค. 2004

ข้อสังเกตสำคัญในกรณีของไทยภายหลังจากเหตุการณ์วันที่ 4 ม.ค. 2004 ก็คือ ไม่มีขบวนการใดออกมาอ้างความรับผิดชอบเหตุการณ์รุนแรงที่เกิดขึ้นแม้แต่ขบวนการเดียว ขณะที่รัฐไทยที่แม้จะมุ่งสถาปนาอำนาจรัฐในจังหวัดชายแดนภาคใต้ แต่ก็ไม่สามารถระบุเหตุการณ์รุนแรงที่เกิดขึ้นได้ว่าเป็น “การก่อการร้าย” หรือไม่

ตามแนวคิด “การก่อการร้าย” ในงานวิจัยชิ้นนี้ เหตุการณ์รุนแรงที่เกิดขึ้นนับตั้งแต่เหตุการณ์วันที่ 4 ม.ค. 2004 ไม่อาจเรียกว่าเป็น “การก่อการร้าย” ได้เท่าใดนัก กล่าวคือ แม้เหตุการณ์รุนแรงที่เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่องจะสร้างความหวาดกลัวในหมู่ประชาชนทั่วไป ตลอดจนเจ้าหน้าที่ของรัฐทั้งพลเรือน ทหาร และตำรวจ อันเป็นคุณลักษณะสำคัญของ “การก่อการร้าย” แต่เนื่องด้วยเหตุการณ์รุนแรงที่เกิดขึ้นไม่สามารถระบุหรือมีการอ้างความรับผิดชอบว่าเป็นการกระทำของกลุ่มบุคคลหรือขบวนการใด จึงทำให้ไม่สามารถเชื่อมโยงไปยังเป้าหมายได้ว่า มีจุดประสงค์ทางการเมืองที่ชัดเจนอยู่เบื้องหลังหรือไม่ ทั้งนี้เพราะหากการกระทำดังกล่าวไม่มีเป้าหมายทางการเมือง ก็ไม่สามารถจำแนกเหตุการณ์รุนแรงที่เกิดขึ้นนับตั้งแต่เหตุการณ์วันที่ 4 ม.ค. 2004 รวมทั้งหลายเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นก่อนหน้านั้นว่าเป็น “การก่อการร้าย” ได้เช่นกัน อย่างไรก็ตาม สิ่งที่ปรากฏชัดเจนเกี่ยวกับเหตุการณ์รุนแรงในจังหวัดชายแดนภาคใต้ในยุคหลังเหตุการณ์ 9/11 โดยเฉพาะภายหลังจากเหตุการณ์ปล้นปืนวันที่ 4 ม.ค. 2004 ก็คือ ความรุนแรงมีลักษณะที่มุ่ง “แก้แค้น” หรือ “ตอบโต้” การดำเนินนโยบายปราบปรามที่รุนแรงของประเทศไทยเป็นสำคัญในทำนอง “ยิ่งปราบ ยิ่งโต” ซึ่งคล้ายกับการปราบปรามขบวนการคอมมิวนิสต์ที่รุนแรงของประเทศไทยในยุคสงครามเย็น

บทที่ 6

บทสรุป

จากการศึกษาจุดกำเนิด พัฒนาการและความเปลี่ยนแปลงของปัญหาการก่อการร้ายในไทยและฟิลิปปินส์ในบทที่ผ่านมา ไม่ว่าจะเป็นภัยคุกคามจากลัทธิคอมมิวนิสต์ ตลอดจนความพยายามแบ่งแยกดินแดนออกจากศูนย์กลางอำนาจ (Center) ซึ่งงานวิจัยชิ้นนี้ได้ใช้แนวคิด Waltzian Neorealism เป็นกรอบแนวคิดในการอธิบายปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นนั้น จะพบว่า ความขัดแย้งระหว่างรัฐกับพลเมืองที่พัฒนารูปแบบความรุนแรงจนกลายเป็น “การก่อการร้าย” นอกจากจะมีที่มาจากความสูงของสภาพปัญหาที่สะสมพอกพูนมากขึ้นเป็นลำดับ ควบคู่ไปกับการดำเนินมาตรการและนโยบายบางประการของรัฐที่รุนแรงหรือไม่สามารถตอบสนองข้อเรียกร้องที่เกิดขึ้นได้อันเนื่องมาจากขีดความสามารถที่จำกัดแล้ว อิทธิพลของโครงสร้างและบริบทการเมืองระหว่างประเทศในแต่ละยุคยังเป็นแรงผลักดันหรือปัจจัยเหนี่ยวนำให้รัฐจำเป็นต้องดำเนินนโยบายเพื่อให้ได้มาซึ่งผลประโยชน์และสามารถอยู่รอดในระบบระหว่างประเทศต่อไปได้ แม้รัฐจะตระหนักดีว่า การดำเนินนโยบายดังกล่าวเพื่อตอบสนองต่อโครงสร้างและบริบทการเมืองระหว่างประเทศที่เปลี่ยนไปนั้น จะส่งผลให้รัฐต้องเผชิญกับความขัดแย้งหรือแรงกดดันที่มาจากโครงสร้างภายในรัฐเองก็ตาม

ในขณะที่แนวคิด Waltzian Neorealism มุ่งอธิบายอิทธิพลของโครงสร้างและบริบทการเมืองระหว่างประเทศต่อพฤติกรรมและบทบาทของรัฐในการจัดการกับปัญหาการก่อการร้ายที่เกิดขึ้น แนวคิด “การก่อการร้าย” มุ่งวิเคราะห์และอธิบายปรากฏการณ์การก่อการร้ายที่เกิดขึ้นว่า นอกจาก “การก่อการร้าย” จะดำรงอยู่ในฐานะภัยคุกคามต่อความมั่นคงและเสถียรภาพของรัฐอันเนื่องมาจากความขัดแย้งระหว่างรัฐกับพลเมืองแล้วนั้น “การก่อการร้าย” ยังมีพัฒนาการหรือแปรเปลี่ยนรูปแบบที่เหมือนหรือแตกต่างกันอย่างไร โดยเฉพาะคุณลักษณะและปรากฏการณ์การก่อการร้ายในยุคหลังสงครามเย็นและหลังเหตุการณ์ 9/11

งานวิจัยชิ้นนี้ได้ใช้ไทยและฟิลิปปินส์เป็นกรณีศึกษาเพื่อมุ่งตอบคำถามเกี่ยวกับการก่อการร้ายที่เกิดขึ้นในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ในยุคหลังสงครามเย็นภายใต้สมมติฐานที่สำคัญ 2 ประการ คือ

ประการแรก โครงสร้างและบริบทการเมืองระหว่างประเทศเป็นปัจจัยสำคัญที่มีอิทธิพลต่อการมองและการตีความการก่อการร้าย ตลอดจนการจัดการปัญหาการก่อการร้ายของประเทศไทยและฟิลิปปินส์ในยุคหลังสงครามเย็น

ประการที่สอง เหตุการณ์ 9/11 เป็นปัจจัยสำคัญที่ส่งผลให้ความร่วมมือและการจัดการกับปัญหาขบวนการก่อการร้ายของประเทศไทยและฟิลิปปินส์แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญ อันเนื่องมาจากการรับรู้และการตีความการก่อการร้ายที่แตกต่างกัน รวมทั้งการคำนึงถึงความมั่นคง ผลประโยชน์ที่จะได้รับ และความอยู่รอดของรัฐ

โดย

ประการแรก โครงสร้างและบริบทการเมืองระหว่างประเทศเป็นปัจจัยสำคัญที่มีอิทธิพลต่อการมองและการตีความการก่อการร้าย ตลอดจนการจัดการปัญหาการก่อการร้ายของประเทศไทยและฟิลิปปินส์ในยุคหลังสงครามเย็น

ในยุคสงครามเย็น ทั้งรัฐไทยและฟิลิปปินส์ได้ตอบสนองต่อความเปลี่ยนแปลงของโครงสร้างการเมืองระหว่างประเทศแบบสองขั้ว ด้วยการหันไปเป็นพันธมิตรกับสหรัฐฯ ในฐานะผู้นำโลกเสรีประชาธิปไตยเพื่อต่อต้านภัยคุกคามจากลัทธิคอมมิวนิสต์อย่างแข็งขัน โดยสำหรับไทยแล้ว การให้ความร่วมมือกับสหรัฐฯ ในการต่อต้านลัทธิคอมมิวนิสต์นั้น นอกจากการสำนักบุญคุณของสหรัฐฯ ที่ช่วยให้ไทยไม่ต้องตกเป็นผู้แพ้สงครามอันเนื่องมาจากการที่รัฐบาลจอมพล ป. ร่วมมือกับญี่ปุ่นในสงครามมหาเอเชียบูรพาแล้ว อุดมการณ์ของลัทธิคอมมิวนิสต์ที่มุ่งสถาปนาระบอบคอมมิวนิสต์ซึ่งปกครองโดยชนชั้นกรรมาชีพนั่น ได้สร้างความหวาดกลัวให้กับรัฐไทยว่าระบอบดังกล่าวจะมุ่งทำลายชาติ ศาสนา และสถาบันพระมหากษัตริย์จนหมดสิ้น ส่วนกรณีของฟิลิปปินส์นั้น การให้ความร่วมมือกับสหรัฐฯ นอกจากจะเป็นเพราะความผูกพันของความเป็นประเทศแม่และอาณานิคมระหว่างกัน ตลอดจนการได้รับการปลูกฝังค่านิยมประชาธิปไตยตลอดระยะเวลาที่อยู่ภายใต้การปกครองของสหรัฐฯ แล้ว ยังเป็นเพราะฟิลิปปินส์ซึ่งเพิ่งได้รับเอกราชจากสหรัฐฯ และได้รับความบอบช้ำจากสงครามมหาเอเชียบูรพา มีขีดความสามารถที่จำกัดในการต่อต้านภัยคุกคามจากลัทธิคอมมิวนิสต์ที่คุกกรุ่นมาตั้งแต่คริสต์ทศวรรษที่ 1920 แต่เพียงลำพังด้วยเหตุนี้ ฟิลิปปินส์จึงต้องแสวงหาความร่วมมือในระบบระหว่างประเทศในยุคสงครามเย็นให้ได้ ซึ่งในสายตาของฟิลิปปินส์ สหรัฐฯ คือผู้ที่สามารถให้หลักประกันความมั่นคงได้

ภัยคุกคามจากลัทธิคอมมิวนิสต์ที่แปรเปลี่ยนเป็นปัญหาการก่อการร้ายเริ่มปรากฏชัดเจนอย่างแพร่หลายทั้งในสังคมไทยและฟิลิปปินส์เมื่อขบวนการคอมมิวนิสต์ปรับเปลี่ยนการดำเนินยุทธวิธีทางการเมืองไปเป็นการต่อสู้ด้วยอาวุธ โดยในกรณีของไทยปรากฏชัดเจนจากการดำเนินการต่อสู้ด้วยอาวุธของพรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทย (พคท.) ภายหลังเหตุการณ์เสียปืนแตกในปี ค.ศ. 1965 เพื่อมุ่งล้มล้างระบอบเผด็จการทหาร ขณะที่ฟิลิปปินส์กลับรับรู้ถึงภัยก่อการร้ายที่มาจากลัทธิคอมมิวนิสต์ก่อนหน้านั้นราวคริสต์ทศวรรษที่ 1950 ผ่านการดำเนินการของขบวนการ Huk ซึ่งมีบทบาทอย่างมากในการต่อต้านญี่ปุ่นสมัยสงครามมหาเอเซียบูรพา แต่กลับถูกทางการฟิลิปปินส์โดยความช่วยเหลือจากสหรัฐฯ ปราบปรามอย่างรุนแรงด้วยความหวาดกลัวว่าขบวนการ Huk ซึ่งยึดอุดมการณ์สังคมนิยม-คอมมิวนิสต์และมุ่งโค่นล้มรัฐบาลในระบอบประชาธิปไตย

ในขณะที่ทั้งรัฐไทยและฟิลิปปินส์ต้องเผชิญและจัดการกับภัยคุกคามหลักจากลัทธิคอมมิวนิสต์ดังกล่าวท่ามกลางการแข่งขันกันด้านอุดมการณ์ระหว่างสหรัฐฯ และสหภาพโซเวียตภายใต้โครงสร้างการเมืองระหว่างประเทศแบบสองขั้ว ทั้งไทยและฟิลิปปินส์ยังต้องประสบกับปัญหาความพยายามแบ่งแยกดินแดนบริเวณตอนใต้ของประเทศเช่นกัน โดยในกรณีความพยายามแบ่งแยกดินแดนจังหวัดชายแดนภาคใต้ของไทยนั้น แม้ปัญหาความพยายามแบ่งแยกดินแดนจังหวัดชายแดนภาคใต้ จะเป็นปัญหาความมั่นคงที่เปรียบเสมือน “ไม้เบื่อไม้เมา” คู่กับรัฐไทยมาโดยตลอด นับตั้งแต่สมัยสุโขทัย สมัยกรุงศรีอยุธยา กรุงธนบุรี ยุคล่าอาณานิคม เรื่อยมาจนถึงยุคสงครามเย็น แต่กระนั้น ปัญหาความพยายามแบ่งแยกดินแดนดังกล่าวกลับไม่เคยได้รับการแก้ไขอย่างชัดเจนและต่อเนื่อง ทั้งนี้เพราะโครงสร้างและบริบทการเมืองระหว่างประเทศในยุคสงครามเย็นซึ่งการก่อการร้ายคอมมิวนิสต์จัดเป็นภัยคุกคามหลักต่อเสถียรภาพและความมั่นคงของรัฐไทยและฟิลิปปินส์นั้น ทำให้ปัญหาความพยายามแบ่งแยกดินแดนกลายเป็นประเด็นรองหรือกลายเป็นประเด็นที่ได้รับความสนใจก็ต่อเมื่อปัญหาการก่อการร้ายคอมมิวนิสต์ซึ่งเป็นภัยคุกคามหลักคลี่คลายลง หรือเมื่อมีศักยภาพที่จะเอื้อให้การแก้ไขปัญหาภัยคุกคามหลักสามารถบรรลุวัตถุประสงค์ได้ ซึ่งแม้รัฐไทยและฟิลิปปินส์จะพยายามจะแก้ไขปัญหาความพยายามแบ่งแยกดินแดนมาโดยตลอด แต่การดำเนินนโยบายบางประการของรัฐที่เป็นเสมือนการบั่นทอนอัตลักษณ์และวิถีชีวิตความเป็นชาวมลายูมุสลิมและชาวโมโร รวมทั้งพฤติกรรมการปฏิบัติตนของเจ้าหน้าที่รัฐในท้องถิ่นบางส่วนที่ไม่ถูกต้องเหมาะสม อันเป็นรากเหง้าของความขัดแย้งที่

เกิดขึ้นนั้น กลับยิ่งพอกพูนความไม่พอใจในหมู่ชาวมลายูมุสลิมและชาวโมโรเพิ่มมากขึ้น จนกระทั่งก่อตัวเป็นขบวนการก่อการร้ายแบ่งแยกดินแดนในที่สุด

โครงสร้างและบริบทการเมืองระหว่างประเทศในยุคสงครามเย็นอันเป็นที่มาของการถือกำเนิดขึ้นของการก่อการร้ายในไทยและฟิลิปปินส์นั้น จึงมีอิทธิพลต่อการรับรู้ การตีความ และการจัดการปัญหาการก่อการร้ายของประเทศไทยและฟิลิปปินส์ ทั้งการก่อการร้ายคอมมิวนิสต์ และการก่อการร้ายแบ่งแยกดินแดนในระดับที่แตกต่างกันออกไป

ผลการศึกษา (โปรดดูตารางที่ 6-1 ทำย่อทประกอบ) พบว่า บริบทการเมืองระหว่างประเทศในยุคสงครามเย็นมีอิทธิพลอย่างยิ่งต่อการจัดการปัญหาการก่อการร้ายคอมมิวนิสต์ของประเทศไทย ซึ่ง พคท. ได้รับการสนับสนุนจากภายนอก โดยเฉพาะจากจีนโดยตรง ขณะที่ชัยชนะของฝ่ายคอมมิวนิสต์ในประเทศต่าง ๆ ในคาบสมุทรอินโดจีนยิ่งทำให้รัฐไทยเห็นความจำเป็นที่จะต้องสกัดกั้นการแพร่ขยายของลัทธิคอมมิวนิสต์เพื่อมิให้ทฤษฎีโดมิโนเกิดขึ้นจริง อย่างไรก็ดี บริบทการเมืองระหว่างประเทศที่ผ่อนคลายลงอย่างมากในคริสต์ทศวรรษที่ 1980 ทั้งที่มาจาก การปรับความสัมพันธ์ระหว่างมหาอำนาจ และความขัดแย้งระหว่างมหาอำนาจในค่ายสังคมนิยมคอมมิวนิสต์นั้น เป็นปัจจัยหลักที่ทำให้การเคลื่อนไหวของขบวนการคอมมิวนิสต์ในไทย อย่าง พคท. อ่อนแอลงเป็นลำดับ นอกเหนือจากการใช้มาตรการทางการเมืองของประเทศไทยผ่านคำสั่ง 66/2523 และ 65/2525

แต่สำหรับกรณีการก่อการร้ายแบ่งแยกดินแดนในไทย พบว่า บริบทการเมืองระหว่างประเทศในยุคหลังสงครามเย็นมีอิทธิพลต่อการรับรู้ การตีความ และการจัดการปัญหาการก่อการร้ายแบ่งแยกดินแดนของประเทศไทยเพียงระดับหนึ่งเท่านั้น ซึ่งนอกจากจะเป็นเพราะเห็นว่าการก่อการร้ายคอมมิวนิสต์เป็นภัยคุกคามหลัก และการก่อการร้ายแบ่งแยกดินแดนอยู่ในระดับที่รัฐไทยสามารถควบคุมหรือจัดการได้แล้ว **ยังเป็นเพราะรัฐไทยมองปัญหาการก่อการร้ายแบ่งแยกดินแดนว่าเป็น “กิจการภายใน” ของตนและไม่ต้องการให้ปัญหาดังกล่าวทวีความรุนแรงจนกลายเป็นประเด็นระหว่างประเทศ** ด้วยเหตุนี้ รัฐไทยจึงพยายามลดระดับความสำคัญของปัญหาการก่อการร้ายแบ่งแยกดินแดนนับตั้งแต่ต้นคริสต์ทศวรรษที่ 1970 อย่างไรก็ดี ขีดความสามารถที่จำกัดของรัฐไทยในการตรวจสอบการนำนโยบายไปปฏิบัติ การดำเนินนโยบายบางประการที่สร้างความไม่พอใจให้กับประชาชนในพื้นที่ รวมทั้งการประพฤติ

ปฏิบัติตนที่ไม่เหมาะสมของเจ้าหน้าที่รัฐบางส่วน เป็นปัจจัยหลักที่ทำให้ปัญหาการก่อการร้าย แบ่งแยกดินแดนยังคงอยู่เรื่อยมาในยุคหลังสงครามเย็น

ในกรณีของฟิลิปปินส์นั้น พบว่า แม้บริบทการเมืองระหว่างประเทศในยุคสงครามเย็นจะมีอิทธิพลต่อการอุบัติขึ้นของการก่อการร้ายในฟิลิปปินส์ในกรณีของขบวนการ Huk ก็ตาม แต่กลับมีอิทธิพลต่อพัฒนาการความรุนแรงของปัญหาการก่อการร้ายในฟิลิปปินส์น้อยมากหรือเพียงระดับหนึ่งเท่านั้น เนื่องจากการก่อการร้ายคอมมิวนิสต์ในฟิลิปปินส์ที่ทวีความรุนแรงเป็นลำดับมีสาเหตุมาจากปัญหาการถือครองที่ดินที่ไม่เป็นธรรม และการเปลี่ยนแปลงของโครงสร้างการเมืองภายในของฟิลิปปินส์ ไม่ว่าจะเป็นการเข้ามาตรวจปราบปรามที่รุนแรงหรือการขาดความชอบธรรมของรัฐบาล โดยเฉพาะภายหลังการประกาศใช้กฎอัยการศึกปี ค.ศ. 1972 นอกจากนี้ การเกิดใหม่ของขบวนการคอมมิวนิสต์ในฟิลิปปินส์อย่างกรณีพรรค CPP (Maoist) และกองกำลัง NPA ก็เป็นผลมาจากการแตกแยกภายในพรรค CPP เดิมมากกว่าที่จะได้รับอิทธิพลจากภายนอกโดยตรงอย่างกรณีของ พคท.

ส่วนปัญหาการก่อการร้ายแบ่งแยกดินแดนในฟิลิปปินส์ โครงสร้างและบริบทการเมืองระหว่างประเทศในยุคสงครามเย็นมีอิทธิพลเพียงระดับหนึ่งเช่นเดียวกับกรณีของไทย กล่าวคือ ด้วยความหวาดกลัวภัยคุกคามจากลัทธิคอมมิวนิสต์ที่อาจแพร่ขยายจากภาคพื้นแหลมมลายูมายังบริเวณหมู่เกาะมินดาเนาและซูลูของฟิลิปปินส์ ซึ่งเป็นพื้นที่ที่มีอ่อนไหวต่อความมั่นคงของฟิลิปปินส์อยู่แล้ว และอยู่ห่างจากรัฐซบาห์เพียง 10 ไมล์เท่านั้น ทำให้รัฐบาลฟิลิปปินส์เกรงว่า หากซบาห์ถูกผนวกรวมกับมาเลเซียแล้ว จะส่งผลให้ลัทธิคอมมิวนิสต์ในภาคพื้นแหลมมลายูแพร่ขยายมายังพื้นที่ตอนใต้ของตนได้โดยง่าย ด้วยเหตุนี้ ฟิลิปปินส์จึงอ้างสิทธิ์เหนือดินแดนซบาห์โดยเตรียมแผนการรุกรานภายใต้แผนปฏิบัติการเมอร์ดิกา ซึ่งนอกจากจะทำให้ความสัมพันธ์ระหว่างฟิลิปปินส์กับมาเลเซียอยู่ในภาวะดุ่ม ๆ ดอน ๆ แล้ว การประกาศใช้กฎอัยการศึกของประธานาธิบดี Marcos ยังเป็นเงื่อนไขสำคัญที่ทำให้ฟิลิปปินส์ต้องเผชิญกับขบวนการก่อการร้ายแบ่งแยกดินแดนอย่างขบวนการ MNLF

ในขณะที่โครงสร้างและบริบทการเมืองระหว่างประเทศในยุคสงครามเย็นมีอิทธิพลต่อการอุบัติขึ้น พัฒนาการความรุนแรงของ “การก่อการร้าย” และการจัดการปัญหาการก่อการร้ายในไทยและฟิลิปปินส์ในระดับที่แตกต่างกัน คำถามก็คือ ภายหลังการล่มสลายของ

สหภาพโซเวียตและการสิ้นสุดของสงครามเย็นในปี ค.ศ. 1991 นั้น โครงสร้างและบริบทการเมืองระหว่างประเทศในยุคหลังสงครามเย็น ยังเป็นปัจจัยสำคัญที่มีอิทธิพลต่อการรับรู้ การตีความการก่อการร้าย ตลอดจนการจัดการปัญหาการก่อการร้ายของรัฐไทยและฟิลิปปินส์หรือไม่ อย่างไร

ผลการศึกษา พบว่า โครงสร้างและบริบทการเมืองระหว่างประเทศในยุคหลังสงครามเย็นยังเป็นปัจจัยสำคัญที่มีอิทธิพลต่อการรับรู้ การตีความการก่อการร้าย ตลอดจนการจัดการจัดการปัญหาการก่อการร้ายของรัฐไทยและฟิลิปปินส์ แต่มิได้เอื้อให้ปัญหาการก่อการร้ายในไทยและฟิลิปปินส์หมดไปแต่อย่างใด

โครงสร้างการเมืองระหว่างประเทศในยุคหลังสงครามเย็นที่ปราศจากภัยคุกคามจากลัทธิคอมมิวนิสต์ โดยมีสหรัฐฯ เป็นมหาอำนาจเดี่ยว ประกอบกับการปรับเปลี่ยนการดำเนินนโยบายต่างประเทศของสหรัฐฯ ตลอดคริสต์ทศวรรษที่ 1990 ที่หันมาเน้นการสร้างความมั่นคงและความมั่งคั่งภายใต้ “หลักการคลินตัน” โดยการส่งเสริมระบบเศรษฐกิจแบบเสรี อุดมการณ์ประชาธิปไตย แนวคิดเรื่องสิทธิมนุษยชน ตลอดจนการเข้าไปเกี่ยวพันในกิจการระหว่างประเทศ เฉพาะเรื่องที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ของตนโดยตรงนั้น ในแง่หนึ่ง ได้ทำให้รัฐต่าง ๆ ที่อยู่ภายใต้โครงสร้างดังกล่าวต้องปรับเปลี่ยนพฤติกรรมด้วยการเสริมสร้างขีดความสามารถโดยการพัฒนาทางเศรษฐกิจและเสริมสร้างสมรรถนะการป้องกันประเทศในลักษณะที่ต้องพึ่งตนเอง (Self-Help) มากขึ้น ขณะที่อีกในแง่หนึ่ง กลับทำให้รัฐต่าง ๆ ต้องดูแลและพึ่งตนเองมากขึ้น โดยเฉพาะปัญหาความมั่นคงภายใน รวมทั้งปัญหาความมั่นคงที่อยู่นอกเหนือผลประโยชน์หรือความสนใจของสหรัฐฯ

จะเห็นว่า (โปรดดูตารางที่ 6-1 ท้ายบทประกอบ) สำหรับกรณีของรัฐไทย ในขณะที่ต้องแข่งขันกับรัฐอื่นเพื่อเพิ่มขีดความสามารถในด้านต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นด้านเศรษฐกิจ การทหารและการป้องกันประเทศ ตลอดจนระดับความเป็นอยู่ของประชากรให้ดีขึ้นอันเป็นผลมาจากการเปลี่ยนแปลงของบริบทระหว่างประเทศแล้ว รัฐไทยกลับต้องรับมือกับปัญหาความมั่นคงที่หลากหลายและซับซ้อนมากขึ้นด้วยตนเองไม่ว่าจะเป็นปัญหายาเสพติด ปัญหาการลักลอบค้ามนุษย์ ปัญหาการฟอกเงิน หรือแม้กระทั่งปัญหาการก่อการร้ายแบ่งแยกดินแดน ซึ่งในกรณีหลังนี้ นอกจากบริบทการเมืองระหว่างประเทศในยุคหลังสงครามเย็นจะมีได้เอื้อให้ปัญหาการก่อการร้ายแบ่งแยกดินแดนในไทยหมดไปแล้ว รัฐไทยยังต้องเผชิญกับปัญหาการก่อการร้ายแบ่งแยกดินแดน

ในลักษณะที่รุนแรงยิ่งขึ้น และปริมาณขบวนการก่อการร้ายแบ่งแยกดินแดนที่เพิ่มมากขึ้น นอกจากนี้ แม้รัฐไทยจะได้รับอิทธิพลของโครงสร้างการเมืองระหว่างประเทศในยุคหลังสงครามเย็นด้วยการหันมาเน้นมิติด้านการพัฒนามากขึ้นก็ตาม แต่การลดระดับความสำคัญของขบวนการก่อการร้ายแบ่งแยกดินแดนจาก “ขบวนการแบ่งแยกดินแดน” “ขบวนการโจรก่อการร้าย” เหลือเพียง “โจรก่อการร้าย” ภายใต้อิทธิพลความสามารถที่จำกัดในการตรวจสอบการนำนโยบายไปปฏิบัติให้บังเกิดผลอย่างมีประสิทธิภาพ และการมีทัศนคติในแง่ลบและการปฏิบัติต่อประชาชนในจังหวัดชายแดนภาคใต้อย่างเป็นทางการไม่ยอมรับของเจ้าหน้าที่รัฐบางส่วนนั้น จึงเป็น “เหตุผล” สำคัญที่ทำให้ปัญหาการก่อการร้ายในไทยยังคงปะทุอย่างต่อเนื่อง

ส่วนกรณีรัฐฟิลิปปินส์ เนื่องจากโครงสร้างและบริบทการเมืองระหว่างประเทศในยุคสงครามเย็นมีอิทธิพลต่อปัญหาการก่อการร้ายในฟิลิปปินส์น้อยมากหรือเพียงระดับหนึ่งเท่านั้น และรากเหง้าของปัญหาการก่อการร้ายที่เกิดขึ้นก็ล้วนมาจากปัจจัยโครงสร้างการเมืองภายในเป็นหลัก ด้วยเหตุนี้ นอกจากฟิลิปปินส์จะต้องเร่งพัฒนาเศรษฐกิจและพัฒนาขีดความสามารถในการป้องกันประเทศเช่นเดียวกับกรณีของไทยอันเนื่องมาจากโครงสร้างการเมืองระหว่างประเทศในยุคหลังสงครามเย็นที่เปลี่ยนไปแล้ว ฟิลิปปินส์ในยุคหลังสงครามเย็นยังต้องเผชิญกับปัญหาการก่อการร้ายทั้งที่มาจากขบวนการคอมมิวนิสต์และขบวนการแบ่งแยกดินแดนที่มีอยู่เดิม และขบวนการก่อการร้ายที่เกิดขึ้นใหม่ด้วยตนเอง

อย่างไรก็ดี ในสภาวะที่ฟิลิปปินส์ต้องพึ่งตนเองเป็นอย่างมากภายใต้ขีดความสามารถที่จำกัดและความบอบช้ำทางเศรษฐกิจที่เสียหายจากการปกครองประเทศของประธานาธิบดี Marcos โดยเฉพาะเมื่อสหรัฐฯ ระบุความช่วยเหลือหลังจากที่ถอนทหารออกจากฟิลิปปินส์ในปี ค.ศ. 1992 ได้ผลักดันให้ฟิลิปปินส์โดยเฉพาะสมัยประธานาธิบดี Ramos ให้มีความสำคัญกับการเจรจาสันติภาพกับขบวนการต่าง ๆ ค่อนข้างมาก (ยกเว้นกลุ่ม Abu Sayyaf ที่ปฏิเสธการเจรจา ขณะที่รัฐบาลฟิลิปปินส์จัดให้เป็นกลุ่มก่อการร้ายอย่างเป็นทางการและไม่มีนโยบายเจรจาเช่นกัน) นอกจากนี้ ความสำเร็จที่รัฐบาลสามารถบรรลุข้อตกลงร่วมกับขบวนการ MNLF ได้ในปี ค.ศ. 1996 ยังเป็นเสมือนแรงผลักดันให้รัฐบาลในชุดต่อ ๆ มาพยายามเจรจาสันติภาพกับขบวนการที่เคลื่อนไหวอยู่ เช่น ขบวนการ MILF กองกำลัง NPA แม้จะพบว่าไม่คืบหน้าเท่าที่ควรอันเนื่องมาจากการเน้นการปราบปรามที่รุนแรงอีกครั้งก็ตาม

ประการที่สอง เหตุการณ์ 9/11 เป็นปัจจัยสำคัญที่ส่งผลให้ความร่วมมือและการจัดการกับปัญหาขบวนการก่อการร้ายของประเทศไทยและฟิลิปปินส์แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญ อันเนื่องมาจากการรับรู้และการตีความการก่อการร้าย รวมทั้งการคำนึงถึงความมั่นคง ผลประโยชน์ที่จะได้รับ และความอยู่รอดของรัฐ

แม้การอุบัติขึ้นของเหตุการณ์ก่อการร้ายวันที่ 11 กันยายน ค.ศ. 2001 ในสหรัฐฯ (เหตุการณ์ 9/11) จะมิได้ส่งผลให้การจัดระเบียบ (Ordering Principle) โครงสร้างการเมืองระหว่างประเทศแตกต่างจากยุคหลังสงครามเย็น (ค.ศ. 1991-2001) เพราะสหรัฐฯ ยังคงเป็นมหาอำนาจเดี่ยวทั้งทางการเมือง เศรษฐกิจ และการทหาร แต่เหตุการณ์ 9/11 เป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้บริบทการเมืองระหว่างประเทศเปลี่ยนไปจากเดิม โดยสหรัฐฯ ได้หันมาดำเนินนโยบายภายใต้ “หลักการบุช” ที่ให้ความสำคัญกับประเด็นด้านความมั่นคงเพิ่มมากขึ้น โดยเฉพาะการต่อต้านการก่อการร้ายและกลุ่มก่อการร้ายที่เชื่อมโยงหรือมีสายสัมพันธ์กับกลุ่ม Al Qaeda ซึ่งสหรัฐฯ เชื่อว่าอยู่เบื้องหลังเหตุการณ์ 9/11

คำถามก็คือ บริบทการเมืองระหว่างประเทศภายหลังเหตุการณ์ 9/11 เป็นปัจจัยสำคัญที่ส่งผลให้ความร่วมมือและการจัดการกับปัญหาขบวนการก่อการร้ายของประเทศไทยและฟิลิปปินส์แตกต่างกันหรือไม่ อย่างไร

ผลการศึกษา พบว่า เหตุการณ์ 9/11 เป็นปัจจัยสำคัญที่ส่งผลให้ความร่วมมือและการจัดการกับปัญหาขบวนการก่อการร้ายของประเทศไทยและฟิลิปปินส์แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญ อันเนื่องมาจากการรับรู้และการตีความการก่อการร้าย รวมทั้งการคำนึงถึงความมั่นคง ผลประโยชน์ที่จะได้รับ และความอยู่รอดของรัฐ

หากพิจารณาจากตารางที่ 6-1 จะพบว่า สำหรับรัฐไทยนั้น แม้ในระยะแรกจะแสดงท่าที “ลังเล” ที่จะให้ความร่วมมือกับสหรัฐฯ ในการต่อต้านการก่อการร้าย เนื่องจากเกรงว่าจะกลายเป็นเป้าหมายของกลุ่มก่อการร้ายระหว่างประเทศได้ แต่เมื่อพิจารณาถึงผลกระทบที่จะเกิดขึ้นจากท่าทีที่ไม่ชัดเจนดังกล่าว โดยเฉพาะผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ ซึ่งสหรัฐฯ เป็นประเทศส่งออกอันดับหนึ่งของไทย ตลอดจนท่าทีประชาคมระหว่างประเทศที่มีแนวโน้มสนับสนุนสหรัฐฯ

อย่างกว้างขวางนั้น จึงทำให้ไทยเปลี่ยนท่าทีของตนโดยหันไปร่วมมือกับสหรัฐฯ เพื่อต่อต้านการก่อการร้ายทั้งในระดับทวิภาคีและพหุภาคีได้อย่างไม่ยากนัก

แม้เหตุการณ์ 9/11 จะมีอิทธิพลที่ผลักดันให้ไทยร่วมมือกับสหรัฐฯ ในการต่อต้านการก่อการร้าย แต่จุดยืนของประเทศไทยที่แสดงออกอย่างชัดเจนว่า ปัญหาการก่อการร้ายแบ่งแยกดินแดนเป็นกิจการภายในของตน และไม่มีความสัมพันธ์กับกลุ่ม Al Qaeda และกลุ่ม JI ที่สหรัฐฯ กำลังมุ่งปราบปรามอยู่นั้น **ทำให้รัฐไทยสามารถแยกมิติการจัดการกับปัญหาการก่อการร้ายออกเป็น 2 มิติ โดยมิติแรก คือ การร่วมมือกับสหรัฐฯ ในการต่อต้านการก่อการร้ายจากภายนอก และมิติที่สอง คือ การจัดการกับปัญหาการก่อการร้ายแบ่งแยกดินแดนจังหวัดชายแดนภาคใต้ อันถือเป็นกิจการภายในของตน**

อย่างไรก็ดี ไม่ปรากฏหลักฐานที่บ่งชี้ถึงอิทธิพลของเหตุการณ์ 9/11 ต่อความถี่ของเหตุการณ์ก่อการร้ายที่เกิดขึ้นในจังหวัดชายแดนภาคใต้ อย่างมีนัยสำคัญ ทั้งนี้เพราะบรรดาเหตุการณ์ก่อการร้ายที่เกิดขึ้นส่วนใหญ่ มักเป็นการตอบโต้การดำเนินนโยบายหรือมาตรการปราบปรามที่รุนแรงของรัฐบาลไทยมากกว่าที่จะเป็นไปเพื่อตอบโต้การร่วมมือกับสหรัฐฯ ในการต่อต้านการก่อการร้าย โดยเฉพาะภายหลังการลดระดับความสำคัญของปัญหาให้เหลือเพียง “โจรธรรมดา” โดยมีเจ้าหน้าที่กระบวนการยุติธรรม รวมทั้งเจ้าหน้าที่ตำรวจเป็นผู้รับผิดชอบโดยตรง ขณะที่เจ้าหน้าที่ตำรวจกลับเป็นบุคคลที่มีความขัดแย้งหรือมีปัญหากับประชาชนในพื้นที่มากที่สุด นอกจากนี้ ภายหลังการอุบัติขึ้นของเหตุการณ์ปล้นปืนวันที่ 4 ม.ค. 2004 ยังพบด้วยว่า เหตุการณ์รุนแรงในจังหวัดชายแดนภาคใต้กลับปะทุขึ้นอย่างต่อเนื่อง โดยไม่มีขบวนการใดออกมาอ้างความรับผิดชอบแม้แต่ขบวนการเดียว ขณะที่รัฐไทยซึ่งพยายามอย่างยิ่งในการสถาปนาอำนาจรัฐในจังหวัดชายแดนภาคใต้ให้กลับคืนมาและค้นหาอาวุธปืนที่ถูกปล้นไปนั้น กลับไม่สามารถชี้ชัดลงไปได้ว่าเหตุการณ์รุนแรงที่เกิดขึ้นเป็น “การก่อการร้าย” หรือเป็นเพียง “อาชญากรรมทั่วไป”

เป็นที่น่าเสียดายว่า ขณะที่รัฐไทยสามารถแยกการจัดการปัญหาการก่อการร้ายแบ่งแยกดินแดนออกจากการต่อต้านการก่อการร้ายภายใต้การนำของสหรัฐฯ แต่รัฐไทยกลับไม่ใช้โอกาสดังกล่าวในการแก้ไขปัญหาการก่อการร้ายที่เรื้อรังมานานภายใต้แนวทางที่สร้างสรรค์และยั่งยืน

ส่วนกรณีฟิลิปปินส์นั้น พบว่า เหตุการณ์ 9/11 มีอิทธิพลต่อการรับรู้ การตีความ และการจัดการปัญหาการก่อการร้ายของฟิลิปปินส์ และแตกต่างจากกรณีของไทยค่อนข้างชัดเจน เพราะการที่สหรัฐฯ หันมาให้ความสำคัญในการต่อต้านการก่อการร้าย ซึ่งถือเป็นภัยคุกคามร่วมสำหรับฟิลิปปินส์เช่นกันนั้น ทำให้ฟิลิปปินส์สบโอกาสที่จะร่วมมือกับสหรัฐฯ เพื่อปราบปรามกลุ่มก่อการร้ายภายในประเทศ โดยเฉพาะกลุ่ม Abu Sayyaf ที่บั่นทอนเสถียรภาพและความมั่นคงของฟิลิปปินส์ นอกจากนี้ ฟิลิปปินส์ยังหวังด้วยว่า การร่วมมือกับสหรัฐฯ ในการต่อต้านการก่อการร้ายอย่างเต็มที่และเข้มข้น จะทำให้ฟิลิปปินส์ได้รับประโยชน์จากความร่วมมือดังกล่าว ซึ่งปรากฏชัดเจนเมื่อฟิลิปปินส์ได้รับเงินสนับสนุนการต่อต้านการก่อการร้ายจากสหรัฐฯ จำนวนมหาศาล โดยเฉพาะภายหลังการเดินทางเยือนสหรัฐฯ ของประธานาธิบดี Arroyo ในปี ค.ศ. 2003

ขณะที่ฟิลิปปินส์ภายใต้การสนับสนุนจากสหรัฐฯ ทำการปราบปรามกลุ่ม Abu Sayyaf อย่างเต็มที่ ฟิลิปปินส์กลับไม่ยอมให้สหรัฐฯ จัดขบวนการ MILF อยู่ในบัญชีองค์กรก่อการร้ายระหว่างประเทศ (Foreign Terrorist Organizations: FTOs) ทั้ง ๆ ที่ขบวนการ MILF มีสายสัมพันธ์กับกลุ่ม Al Qaeda และกลุ่ม JI เช่นเดียวกับกลุ่ม Abu Sayyaf เหตุผลก็คือ ฟิลิปปินส์ไม่ต้องการให้การบรรจุขบวนการ MILF ในบัญชีดังกล่าวเป็นอุปสรรคต่อการเจรจาสันติภาพ แต่ก็ไม่ปรากฏความคืบหน้าแต่ประการใด ตรงกันข้าม ฟิลิปปินส์กลับยอมให้สหรัฐฯ บรรจุองค์การ NPA อยู่ในบัญชี FTOs โดยหวังว่าจะทำให้กองกำลัง NPA หันมาเจรจาสันติภาพกับรัฐบาลอีกครั้ง หลังจากที่ห่างหายไปนับตั้งแต่ฟิลิปปินส์ตัดสินใจยอมลงนามใน Visiting Forces Agreement ในปี ค.ศ. 1998 ที่อนุญาตให้กองทัพสหรัฐฯ เข้ามาฝึกปฏิบัติการทางทหารในฟิลิปปินส์ ขณะที่ผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นกลับตรงข้ามกับสิ่งที่รัฐบาลฟิลิปปินส์คาดหวังไว้อย่างสิ้นเชิง

แม้มาตรการปราบปรามที่รุนแรงต่อกลุ่ม Abu Sayyaf ของรัฐบาลฟิลิปปินส์ ภายใต้การสนับสนุนจากสหรัฐฯ จะทำให้กลุ่ม Abu Sayyaf อ่อนกำลังลงก็ตาม แต่นั่นก็เป็นเพียงชั่วขณะเท่านั้น นอกจากนี้ การปราบปรามที่รุนแรงยังทำให้สมาชิกกลุ่ม Abu Sayyaf ซึ่งแทนที่จะอยู่รวมกันในเกาะ Basilan กลับแตกกระจายไปตามภูมิภาคต่าง ๆ ของประเทศ รวมทั้งกรุงมะนิลา ซึ่งในเวลาต่อมาได้กลายเป็นเป้าหมายโจมตีของขบวนการ RSM ซึ่งได้รับเงินว่าจ้างจากกลุ่ม Abu Sayyaf ให้ปฏิบัติการก่อการร้ายด้วยการลอบวางระเบิดเรือข้ามฟาก Superferry 14 อันเป็นเหตุการณ์ก่อการร้ายที่รุนแรงมากที่สุดภายหลังจากเหตุการณ์ระเบิดบนเกาะบาหาลีในปี ค.ศ. 2002

จากที่ได้กล่าวมาทั้งหมด จะเห็นได้ว่า หากยกเว้นกรณีปัญหาการก่อการร้าย คอมมิวนิสต์ของไทย ซึ่งได้รับอิทธิพลจากโครงสร้างและบริบทการเมืองระหว่างประเทศโดยตรง และอ่อนกำลังจนหมดไปเมื่อสงครามเย็นสิ้นสุดลง ปัญหาการก่อการร้ายในไทยและฟิลิปปินส์ที่ยังคงอยู่ในยุคหลังสงครามเย็น และหลังเหตุการณ์ 9/11 ล้วนมีรากเหง้าหรือปัจจัยที่มาจาก โครงสร้างการเมืองภายในเป็นส่วนใหญ่ ไม่ว่าจะปัญหาการก่อการร้ายแบ่งแยกดินแดนของ ไทยที่แม้รัฐไทยจะมั่นใจว่าควบคุมสถานการณ์ดังกล่าวได้ แต่ในยุคหลังเหตุการณ์ 9/11 โดยเฉพาะภายหลังเหตุการณ์วันที่ 4 ม.ค. 2004 กลับเห็นชัดเจนว่า นอกจากรัฐไทยจะไม่สามารถ สถาปนาอำนาจรัฐในจังหวัดชายแดนภาคใต้ให้กลับคืนมาดังความประสงค์แล้ว การดำเนิน นโยบายปราบปรามที่รุนแรงของรัฐไทยยังส่งผลให้เหตุการณ์รุนแรงบานปลายมากขึ้น

เช่นเดียวกับรัฐฟิลิปปินส์ที่แม้จะได้รับการสนับสนุนจากสหรัฐฯ ในการต่อต้าน การก่อการร้าย แต่การมุ่งใช้แนวทางปราบปรามเป็นหลักนั้น กลับส่งผลให้ฟิลิปปินส์ต้อง เผชิญกับขบวนการก่อการร้ายกลุ่มใหม่เพิ่มขึ้น ขณะที่ความพยายามในการเจรจาสันติภาพกับ ขบวนการที่เคลื่อนไหวอยู่ โดยเฉพาะขบวนการ MILF และกองกำลัง NPA กลับไม่คืบหน้าเท่าใดนัก ซึ่งนอกจากจะเป็นเพราะการที่ขบวนการก่อการร้ายไม่ยอมประนีประนอมเป้าหมายที่ต้องการ เช่น ขบวนการ MILF ที่ยังคงยึดมั่นการแบ่งแยกดินแดนออกจากกรอบการปกครองของฟิลิปปินส์แล้ว ยัง เป็นเพราะการตั้งมหาอำนาจภายนอก โดยเฉพาะสหรัฐฯ เข้ามาเกี่ยวข้องกับประเด็นปัญหาการก่อ การร้าย ทั้ง ๆ ที่เป็นประเด็นปัญหาความมั่นคงภายใน ซึ่งปรากฏชัดเจนในกรณีของกองกำลัง NPA ที่ปฏิเสธการเจรจาสันติภาพกับรัฐบาลฟิลิปปินส์ตราบไคที่สหรัฐฯ ยังคงกองกำลังอยู่ใน ประเทศ

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

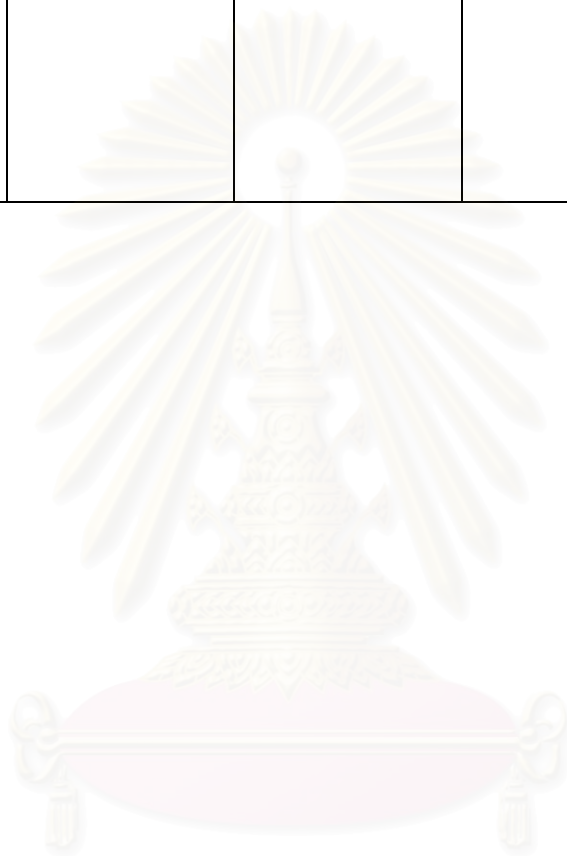
ตารางที่ 6-1 ระดับอิทธิพลของโครงสร้างและบริบทการเมืองระหว่างประเทศที่มีต่อพัฒนาการ ความเข้มแข็งของขบวนการก่อการร้าย และการจัดการปัญหาการก่อการร้ายใน ไทยและฟิลิปปินส์

| รัฐและขบวนการก่อการร้ายในไทยและฟิลิปปินส์ | อิทธิพลของโครงสร้างและบริบทการเมืองระหว่างประเทศในแต่ละช่วงเวลา | | | |
|---|---|---|---|---|
| | ยุคสงครามเย็น | | ยุคหลังสงครามเย็น (ค.ศ. 1991-2001) | ยุคหลังเหตุการณ์ 9/11 |
| | ปี ค.ศ. 1945-1975 | ปี ค.ศ. 1976-1991 | | |
| รัฐไทย | มีอิทธิพลอย่างมากและทำให้หันมาต่อต้านลัทธิคอมมิวนิสต์ในฐานะภัยคุกคามหลัก | มีอิทธิพลอย่างมากในเชิงบวกโดยทำให้การคุกคามจากขบวนการคอมมิวนิสต์เบาบางลงและหมดไป | ไม่ได้เอื้อให้ปัญหาการก่อการร้ายหมดไป โดยต้องเผชิญกับปัญหาการก่อการร้ายแบ่งแยกดินแดนอยู่และจำเป็นต้องจัดการปัญหาที่เกิดขึ้นด้วยตนเองโดยพยายามลดความสำคัญของปัญหา | ร่วมมือกับสหรัฐฯต่อต้านการก่อการร้ายและแยกปัญหาการก่อการร้ายแบ่งแยกดินแดนโดยถือเป็นกิจการภายในของตนและไม่ต้องการให้ประชาคมระหว่างประเทศเข้ามาเกี่ยวข้อง |
| รัฐฟิลิปปินส์ | มีอิทธิพลอย่างมากในการต่อต้านลัทธิคอมมิวนิสต์ในฐานะภัยคุกคามหลัก แต่มีเพียงระดับหนึ่งต่อการจัดการปัญหาการก่อการร้าย | มีอิทธิพลในเชิงบวกเพียงระดับหนึ่ง แต่มิได้ทำให้การคุกคามขบวนการคอมมิวนิสต์เบาบางลงหรือหมดไป | ไม่ได้เอื้อให้ปัญหาการก่อการร้ายหมดไป โดยต้องเผชิญทั้งปัญหาการก่อการร้ายแบ่งแยกดินแดนและปัญหาการก่อการร้ายคอมมิวนิสต์อยู่และจำเป็นต้องจัดการปัญหาที่เกิดขึ้นด้วยตนเองโดยหันมาเจรจาสันติภาพกับขบวนการต่าง ๆ (ยกเว้นกลุ่ม Abu Sayyaf) | ร่วมมือกับสหรัฐฯต่อต้านการก่อการร้ายอย่างเต็มที่ โดยเฉพาะการปราบปรามกลุ่ม Abu Sayyaf และพยายามเจรจาสันติภาพกับขบวนการ MILF และกองกำลัง NPA |
| ขบวนการก่อการร้ายคอมมิวนิสต์ในไทย | | | | |
| พรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทย (พคท.) | มีอิทธิพลอย่างมากในเชิงบวกต่อการเคลื่อนไหว โดยเฉพาะที่มาจากจีน | มีอิทธิพลอย่างมากในเชิงลบและทำให้การเคลื่อนไหวเบาบางลงและหมดไป | - | - |
| ขบวนการก่อการร้ายคอมมิวนิสต์ในฟิลิปปินส์ | | | | |
| พรรค CPP/ ขบวนการ Huk | มีอิทธิพลอย่างมากด้านอุดมการณ์และความคิด และแต่มีเพียงระดับหนึ่งในแง่การเคลื่อนไหว โดยยุติบทบาทอันเนื่องมาจากความ | - | - | - |

| รัฐและขบวนการ ก่อการร้ายในไทย และฟิลิปปินส์ | อิทธิพลของโครงสร้างและบริบทการเมืองระหว่างประเทศในแต่ละช่วงเวลา | | | |
|---|---|---|--|---|
| | ยุคสงครามเย็น | | ยุคหลังสงครามเย็น (ค.ศ. 1991-2001) | ยุคหลังเหตุการณ์ 9/11 |
| | ปี ค.ศ. 1945-1975 | ปี ค.ศ. 1976-1991 | | |
| | แตกแยกและการ เปลี่ยนแปลงใน โครงสร้างการเมือง ภายใน | | | |
| พรรค CPP (Maoist)/ กองกำลัง NPA | มีอิทธิพลอย่างมากด้าน อุดมการณ์และความคิด โดยเฉพาะจากจีน และ แต่มีเพียงระดับหนึ่งในแง่ การเคลื่อนไหวเท่านั้น เพราะการเคลื่อนไหวมา จากการดำเนินนโยบาย และมาตรการของรัฐ โดยเฉพาะการ ประกาศใช้กฎอัยการศึก | มีอิทธิพลเพียงระดับหนึ่ง เพราะการเคลื่อนไหวมัก เป็นผลมาจากปัจจัย โครงสร้างการเมือง ภายในเป็นสำคัญ | มีอิทธิพลพอสมควร โดยเฉพาะภายหลังการ ทำข้อตกลง VFA กับ สหรัฐฯ ซึ่งทำให้การ เจรจาสันติภาพต้องหยุด ลง ขณะที่การเคลื่อนไหว ส่วนใหญ่มาจากการการ ปราบปรามของรัฐบาล และความไร้ ประสิทธิภาพในการ แก้ปัญหาการถือครองดิน | มีอิทธิพลพอสมควร เพราะนอกจากจะมุ่ง ต่อต้านรัฐบาลและ สหรัฐฯ มากขึ้นแล้ว การ จัดอยู่ในบัญชี FTOs ยัง ส่งผลให้โอกาสการเจรจา สันติภาพต้องห่างออกไป และปฏิบัติการเพื่อบัน ทอนความมั่นคงมากขึ้น |
| ขบวนการก่อการร้าย แบ่งแยกดินแดนในไทย | | | | |
| ขบวนการ BNPP/BIPP | มีอิทธิพลเพียงระดับหนึ่ง เพราะการเคลื่อนไหวมา จากการดำเนินนโยบาย และมาตรการของรัฐไทย | มีอิทธิพลอย่างมากใน ด้านความคิดและแรง บันดาลใจ โดยได้เปลี่ยน ชื่อมาเป็น BIPP แต่มี อิทธิพลน้อยมากในแง่ การยุติการเคลื่อนไหว | ไม่ปรากฏการเคลื่อนไหว ใด ๆ และไม่ปรากฏ ชัดเจนว่ายังคงอยู่หรือไม่ | ไม่ปรากฏการเคลื่อนไหว ใด ๆ และไม่ปรากฏ ชัดเจนว่ายังคงอยู่หรือไม่ |
| ขบวนการ BRN | มีอิทธิพลเพียงระดับหนึ่ง เพราะการเคลื่อนไหวมา จากการดำเนินนโยบาย และมาตรการของรัฐไทย | มีอิทธิพลอย่างมากใน ด้านความคิดและแรง บันดาลใจและทำให้ ขบวนการแตกเป็น 3 กลุ่มย่อย แต่มีอิทธิพล น้อยมากในแง่การ เคลื่อนไหว | ไม่ปรากฏว่ามีอิทธิพล โดยตรง และการ เคลื่อนไหวส่วนใหญ่มา จากการปฏิบัติการเพื่อ ความอยู่รอด บันทอน ความมั่นคง และตอบโต้ การดำเนินมาตรการของ รัฐ | ไม่ปรากฏว่ามีอิทธิพล โดยตรง ขณะที่การ เคลื่อนไหวมักเป็นการ ตอบโต้มาตรการ ปราบปรามที่รุนแรงของ รัฐ |
| ขบวนการ PULO | มีอิทธิพลเพียงระดับหนึ่ง เพราะการเคลื่อนไหวมา จากการดำเนินนโยบาย และมาตรการของรัฐไทย | มีอิทธิพลอย่างมากใน ด้านความคิดและแรง บันดาลใจ แต่มีอิทธิพล น้อยมากในแง่การ เคลื่อนไหว | ไม่ปรากฏว่ามีอิทธิพล โดยตรง และการ เคลื่อนไหวส่วนใหญ่มา จากการปฏิบัติการเพื่อ ความอยู่รอด บันทอน ความมั่นคง และตอบโต้ การดำเนินมาตรการของ รัฐ | ไม่ปรากฏว่ามีอิทธิพล โดยตรง ขณะที่การ เคลื่อนไหวมักเป็นการ ตอบโต้มาตรการ ปราบปรามที่รุนแรงของ รัฐ |

| รัฐและขบวนการ ก่อการร้ายในไทย และฟิลิปปินส์ | อิทธิพลของโครงสร้างและบริบทการเมืองระหว่างประเทศในแต่ละช่วงเวลา | | | |
|--|---|---|--|---|
| | ยุคสงครามเย็น | | ยุคหลังสงครามเย็น (ค.ศ. 1991-2001) | ยุคหลังเหตุการณ์ 9/11 |
| | ปี ค.ศ. 1945-1975 | ปี ค.ศ. 1976-1991 | | |
| ขบวนการ GMIP | - | มีอิทธิพลอย่างมากใน ด้านความคิดและแรง บันดาลใจจนนำไปสู่การ จัดตั้งขบวนการในยุค หลังสงครามเย็น | ไม่ปรากฏว่ามีอิทธิพล โดยตรงต่อการถือกำเนิด ขึ้น และการเคลื่อนไหว ส่วนใหญ่มาจากการ ปฏิบัติการเพื่อความอยู่ รอด บันทอนความมั่นคง และตอบโต้การดำเนิน มาตรการของรัฐ | ไม่ปรากฏว่ามีอิทธิพล โดยตรง ขณะที่การ เคลื่อนไหวมักเป็นการ ตอบโต้มาตรการ ปราบปรามที่รุนแรงของ รัฐ |
| ขบวนการ Bersatu | - | - | ไม่ปรากฏว่ามีอิทธิพล โดยตรงต่อการถือกำเนิด ขึ้น และการเคลื่อนไหว มาจากต้องการบันทอน ความมั่นคง และการตอบ โต้การดำเนินมาตรการ ของรัฐ | ไม่ปรากฏการเคลื่อนไหว ใด ๆ |
| ขบวนการก่อการร้าย แบ่งแยกดินแดนในฟิลิปปินส์ | | | | |
| ขบวนการ MNLF | มีอิทธิพลเพียงระดับหนึ่ง เพราะการเคลื่อนไหวมา จากการดำเนินนโยบาย และมาตรการของรัฐ โดยเฉพาะการ ประกาศใช้กฎอัยการศึก | มีอิทธิพลอย่างมากใน ด้านความคิดและแรง บันดาลใจ แต่มีอิทธิพล น้อยมากในแง่การ เคลื่อนไหว | ไม่ปรากฏว่ามีอิทธิพล โดยตรง โดยเฉพาะใน ด้านการเคลื่อนไหว และ พยายามเจรจาสันติภาพ กับรัฐบาล | - |
| ขบวนการ MILF | - | มีอิทธิพลอย่างมากใน ด้านความคิดและแรง บันดาลใจจนเป็นปัจจัย หนึ่งที่แยกตัวออกจาก ขบวนการ MNLF | ไม่ปรากฏว่ามีอิทธิพล โดยตรง และการ เคลื่อนไหวมาจากการ ปราบปรามที่รุนแรงของ รัฐบาลเป็นหลัก | ไม่ปรากฏว่ามีอิทธิพล โดยตรง และการ เคลื่อนไหวมาจากการ ปราบปรามที่รุนแรงของ รัฐบาลเป็นหลัก ส่วน การเจรจาสันติภาพต้อง ชะลอออกไปเนื่องจาก การยื่นกรานที่จะ แบ่งแยกดินแดนออกจาก ฟิลิปปินส์ |
| กลุ่ม Abu Sayyaf | - | มีอิทธิพลอย่างมากใน ด้านความคิดและแรง บันดาลใจจนนำไปสู่การ จัดตั้งขบวนการในยุค หลังสงครามเย็น | ไม่ปรากฏว่ามีอิทธิพล โดยตรง เพราะการ เคลื่อนไหวมาจาก การลัทธิตัวเรียกค่าไถ่ เพื่อบันทอนความมั่นคง | ได้รับอิทธิพลในเชิงลบ โดยตรง ซึ่งทำให้ ขบวนการอ่อนแอลง ชั่วคราวและสมาชิก ขบวนการแตกกระเจา ออกไป รวมทั้งหันไป |

| รัฐและขบวนการ ก่อการร้ายในไทย และฟิลิปปินส์ | อิทธิพลของโครงสร้างและบริบทการเมืองระหว่างประเทศในแต่ละช่วงเวลา | | | |
|---|---|-------------------|---------------------------------------|--|
| | ยุคสงครามเย็น | | ยุคหลังสงครามเย็น (ค.ศ. 1991-2001) | ยุคหลังเหตุการณ์ 9/11 |
| | ปี ค.ศ. 1945-1975 | ปี ค.ศ. 1976-1991 | | |
| | | | | ว่าจ้างขบวนการอื่น ๆ ปฏิบัติการก่อการร้าย |
| ขบวนการ RSM | - | - | - | ไม่ปรากฏว่าได้รับ อิทธิพลโดยตรง และ เคลื่อนไหวนั้นหนึ่งมา จากการว่าจ้างปฏิบัติการ ก่อการร้ายจากกลุ่ม Abu Sayyaf |



สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

รายการอ้างอิง

ภาษาไทย

“3 จังหวัดภาคใต้สงบ จับตาย!!! ศิษย์เอก ‘เหยียดาโ๊ะะ ท่าน้ำ’,” สยามรัฐ (9 ธันวาคม 2544): 7.

“12 ใ้โม่่งแยกลงมือ 4 จุด ปล้นปืนแย้ย ไล่หลัง ‘ปุระชัย’ ที่นราธิวาส,” มติชน (12 กรกฎาคม 2545): 1, 15.

กลาง, กอง, อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้, ศูนย์, และฝ่ายเลขานุการ คณะกรรมการดำเนินงานเสริมสร้างภาพลักษณ์จังหวัดชายแดนภาคใต้. แผนงานเสริมสร้างภาพลักษณ์จังหวัดชายแดนภาคใต้ (พ.ศ. 2540-2541).

กองบรรณาธิการ. “แนะนำศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้,” เทศาภิบาล 88, 3 (มีนาคม 2536): 1-6.

กัมปนาท จินตวิโรจน์, พันตำรวจเอก. ขบวนการโจรแยกดินแดนภาคใต้. พระนคร: โพธิ์สามต้น, 2517.

กัมปนาท จินตวิโรจน์, พลตำรวจตรี. ขจก. พูโล: องค์การแบ่งแยกดินแดนแห่งสาธารณรัฐปัตตานี. กรุงเทพฯ: อนาคต, 2523.

การคุกคามของคอมมิวนิสต์ต่อประเทศไทย. พระนคร: ไทยสัมพันธ์, 2511.

การปกครอง, กรม, ประสานงานมวลชน, สำนัก. “การเผยแพร่ภาษาไทยในจังหวัดชายแดนภาคใต้,” เทศาภิบาล 94 (มิถุนายน 2542): 34-36.

การปกครอง, กรม, ประสานราชการ, กอง. สิ่งที่น่ารู้เกี่ยวกับจังหวัดชายแดนภาคใต้. เอกสารประกอบการศึกษาอบรมภาษามลายูแก่ข้าราชการจังหวัดชายแดนภาคใต้. พระนคร: ส่วนท้องถิ่น, 2512.

กิตติ รัตนฉายา, พลเอก. เปิดโปงจุดไฟใต้ตั้งรัฐปัตตานี. นนทบุรี: ส.พิจิตรการพิมพ์, 2547.

“แก๊งยาฆ่าเห็ด กำนัน-ผญบ.ตีเด่น,” ไทยรัฐ [ออนไลน์]. 24 กุมภาพันธ์ 2546. แหล่งที่มา: http://www.thairath.co.th/thairath1/2546/page2/feb/25/p2_2.asp [2006, 11 มกราคม].

ขจัดภัย บรูซพัฒน์. ไทยมุสลิม. กรุงเทพฯ: แพรวพิทยา, 2519.

“ขูดลึ้ก จับ 4 อุสตาซ เล่นกันนกรอบกฎหมาย หยุดปืนพยาน-จับแพะ สู่ทางดับไฟใต้,” สยามรัฐ สัปดาห์วิจารณ์ (24-30 ธันวาคม 2547): 18-19.

“ไซปริศนา ‘ไฟใต้’ ภาวะเกี่ยวพันกับความเป็น ‘ผู้นำแห่งเอเชีย’,” สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์ (9-15 มกราคม 2547): 21.

คอยลิน อันวาร์ และสุภลักษณ์ กาญจนขุนดี. ไฟใต้ใครจุด?. กรุงเทพฯ: อินโดไชน่า พับลิชชิง, 2547.

“คำสารภาพ ‘กบฏอุตตราช’ เปิดโปงขบวนการปวนใต้,” สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์ (3-9 กันยายน 2547): 6-7.

คูนิโอะ, โยะชิฮิระ. ชาติและการเติบโตทางเศรษฐกิจ ฟิลิปปินส์และไทย. แปลโดย สุกัญญา นิธิกร. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2541.

“ฆ่าเหยือกฆ่าเข็ม โจรใต้เข็ม รัวดับ 2 ตำรวจ,” ไทยรัฐ [ออนไลน์]. 12 มิถุนายน 2002. แหล่งที่มา: http://www.thairath.co.th/12_6_2002/ntoday/page1/p1_1.html อ้างจาก แหล่งที่มา: http://kaekae.pn.psu.ac.th/local/newsdetail.php?News_id=24 [2005, 9 มีนาคม].

จ.โชติพันธ์. ประวัติศาสตร์การปกครองและการเมืองของสาธารณรัฐแห่งฟิลิปปินส์. พระนคร: เกษมสัมพันธ์, 2512.

จรัล ดิษฐาอภิชัย, เรียบเรียง. การปฏิวัติฝรั่งเศส: จากวันยึดคุกบาสตีลถึงวันสถาปนาสาธารณรัฐ (1789-1792). กรุงเทพฯ: ผู้จัดการ, 2537.

จัดพิมพ์หนังสือและอนุสรณ์ในงานพระราชทานเพลิงศพ ฯพณฯ จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์, คณะอนุกรรมการ. ประวัติและผลงานของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์. คณะรัฐมนตรีพิมพ์ในงานพระราชทานเพลิงศพ ฯพณฯ จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ณ เมรุหน้าพลับพลาอิสริยาภรณ์ วัดเทพศิรินทราวาส เมื่อวันที่ 17 มีนาคม พ.ศ. 2507. (ม.ป.ท.), 2507.

“จาก ‘ได้ร่วมเย็น’ ถึง ‘ได้สันติสุข’ กับ 5 ฉก. และ ‘ท้าวรนรก’ อีกกบทพีสู่จนไฟใต้จะดับหรือคุโชน,” สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์ (9-15 มกราคม 2547): 14-15.

จิตวิทยาความมั่นคง, สถาบัน. ข้อพิจารณาเบื้องต้นในการปฏิบัติการจิตวิทยา เรื่อง ขบวนการโจรก่อการร้าย (ขจก.). หลักสูตรการปฏิบัติการจิตวิทยา ฝ่ายอำนวยการ รุ่นที่ 67 คณะที่ 5 วันที่ 1 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2536. (ม.ป.ท.), 2536.

จิรศักดิ์ มุกิตาภรณ์. ความขัดแย้งระหว่างจีนคอมมิวนิสต์กับรัสเซีย. วิทยานิพนธ์ปริญญาโท สาขาบริหาร, แผนกวิชาการต่างประเทศและการทูต บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2508.

จิระพรรณ ผ่องชมภู. ความรับผิดชอบของรัฐที่ให้การสนับสนุนการก่อการร้ายตามหลักกฎหมายระหว่างประเทศ. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ, คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2541.

“จุดอ่อน” ปัญหาได้ เกมที่ ‘ทักษิณ’ ต้องกำจัด..!,” มติชน (30 ตุลาคม 2545): 13.

“โจรใต้” หายมอีก ปล้นปืน! คราวนี้-คิพทหาร,” ไทยรัฐ [ออนไลน์]. 1 กรกฎาคม 2002.

แหล่งที่มา: http://www.thairath.co.th/1_7_2002/ntoday/page1/p1_1.html อ้างจาก

แหล่งที่มา: http://kaekae.pn.psu.ac.th/local/newsdetail.php?News_id=17 [2005, 9 มีนาคม].

“โจรใต้” เข้ายึดกรวยิงรถเรียกค่าคุ้มครอง,” ไทยรัฐ [ออนไลน์]. 23 กรกฎาคม 2002. แหล่งที่มา:

http://www.thairath.co.th/23_7_2002/ntoday/page1/p1_7qa.html อ้างจาก

แหล่งที่มา: http://kaekae.pn.psu.ac.th/local/newsdetail.php?News_id=3 [2005, 9 มีนาคม].

เฉลิมเกียรติ ชุนทองเพชร. เหยื่อหลุม อดุลกาเดร์: กบฏ...หรือวีรบุรุษแห่งสี่จังหวัดภาคใต้.

กรุงเทพฯ: มติชน, 2547.

ชัยภรณ์ ถนอมศรีเดชชัย. บทบาทของอาเซียนในยุคหลังสงครามเย็น: วิเคราะห์กรณีการปรับ

กลไกความร่วมมืออาเซียน ศึกษากรณีการก่อตั้ง ARF และ AFTA. วิทยานิพนธ์ปริญญา

ดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชารัฐศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2546.

ชัยวัฒน์ สถาอานันท์. “อิสลามกับความรุนแรง: การศึกษาเฉพาะกรณีเหตุการณ์รุนแรงในสี่

จังหวัดภาคใต้ของประเทศไทย พ.ศ. 2519-2524,” ใน สี่จังหวัดภาคใต้กับปัญหาสิทธิ

มนุษยชน. กรุงเทพฯ: สถาบันไทยคดีศึกษา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ และมูลนิธิ โครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์, 2527.

ชัยวัฒน์ สถาอานันท์. “ความเจ็บของอนุสาวรีย์ลูกปืน: ดุซงญอ-นราธิวาส, 2491,”

ศิลปวัฒนธรรม 25, 9 (กรกฎาคม 2547): 132-150.

ชิตชนก ราสิมมูลา. วิกฤติการณ์ชายแดนใต้. ใน อุทัย ดุลยเกษม และเลิศชาย ศิริชัย

(บรรณาธิการ), ความรู้กับการแก้ปัญหาความขัดแย้งกรณีวิกฤติการณ์ชายแดนภาคใต้,

หน้า 10-12. กรุงเทพฯ: สำนักวิชาศิลปศาสตร์ มหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์, 2548.

“ซีไอเอ็มอีรถชนไม้ คนงานยันจำหน้าได้เป็น 3 โจรใต้มีค่าหัว,” ไทยรัฐ [ออนไลน์]. 24 กรกฎาคม

2002. แหล่งที่มา: http://www.thairath.co.th/24_7_2002/ntoday/page1/p1_6.html

- อ้างอิง แหล่งที่มา: http://kaekae.pn.psu.ac.th/local/newsdetail.php?News_id=2
[2005, 9 มีนาคม].
- “เช็กบิล ‘เซชฐา-พิศาล-เบอริชชาติ’ บทบาท ‘บิกจิว’ แก้ปัญหาไฟใต้,” สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์
(11-17 มิถุนายน 2547): 7.
- “ซัลโว.45 อุกอจ หัวคะแนน มท.1,” ไทยรัฐ [ออนไลน์]. 27 กุมภาพันธ์ 2546. แหล่งที่มา:
http://www.thairath.co.th/thairath1/2546/page1/feb/27/p1_6.asp [2006, 11
มกราคม].
- ณรงค์ วุ่นซิ้ว. การน่านโยบายไปปฏิบัติ: ศึกษากรณีการดำเนินงานของ ศอ.บต. ในช่วงปี 2541-
2544. กรุงเทพฯ: สำนักนโยบายและแผน สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย, 2546.
- ดวงสุดา ศรียงค์. ฐานทัพกับความสัมพันธ์ระหว่างสหรัฐและฟิลิปปินส์ (1965-1984).
วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต ภาควิชาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ บัณฑิตวิทยาลัย
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2530.
- ดำรงราชานุภาพ, สถาบัน. “ยุทธศาสตร์การพัฒนาเชิงรุกในพื้นที่ 5 จังหวัดชายแดนภาคใต้: มิติ
ใหม่ในการบริหารเพื่อความมั่นคง,” เทศาภิบาล 93 (เมษายน 2541): 43-48.
- “ดร. แฉค่าย ขจก. โนมาเลย์ แหล่งซ่อนปืน,” มติชน (15 กรกฎาคม 2545): 1, 14.
- “ใต้ไม่สันติสุข: เลิกเหวี่ยงแหหยุดดับสน,” สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์ (13-19 กุมภาพันธ์ 2547): 18-
21.
- “ถล่มยิงประธาน อบต. ดับ,” ไทยรัฐ [ออนไลน์]. 18 กุมภาพันธ์ 2546. แหล่งที่มา:
http://www.thairath.co.th/thairath1/2546/page2/feb/19/p2_3.asp [2005, 14
มิถุนายน].
- “ถล่มใต้-ไม่หยุด บีบรถไฟ สนั่นสถานียะลา,” ไทยรัฐ [ออนไลน์]. 9 กรกฎาคม 2002. แหล่งที่มา:
http://www.thairath.co.th/9_7_2002/ntoday/page1/p1_1.html อ้างอิง แหล่งที่มา:
http://kaekae.pn.psu.ac.th/local/newsdetail.php?News_id=41 [2005, 9 มีนาคม].
- แถมสุข นุ่มนนท์. “แถลงการณ์ร่วมถนัด-รัศมี ค.ศ. 1962,” วารสารธรรมศาสตร์ 9, 2 (ตุลาคม-
ธันวาคม 2522): 70, 99-100.
- “ทักษิณด่าคดีบีบีได้ รู้ทุกที่แต่จับไม่ได้,” ไทยรัฐ [ออนไลน์]. 5 กรกฎาคม 2002. แหล่งที่มา:
http://www.thairath.co.th/5_7_2002/ntoday/page1/p1_6.html อ้างอิง แหล่งที่มา:
http://kaekae.pn.psu.ac.th/local/newsdetail.php?News_id=14 [2005, 9 มีนาคม].
- “ทักษิณตั้งหน่วย ฉก. ดับไฟใต้,” ไทยรัฐ [ออนไลน์]. 22 กรกฎาคม 2002. แหล่งที่มา:

- http://www.thairath.co.th/22_7_2002/ntoday/page1/p1_8.html อ้างจาก แหล่งที่มา:
http://kaekae.pn.psu.ac.th/local/newsdetail.php?News_id=4 [2005, 9 มีนาคม].
 ทิพย์พาพร เทศเรียน. พรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทยและพรรคคอมมิวนิสต์จีน: ศึกษา
 ความสัมพันธ์ทางอุดมการณ์ในช่วงปี 1969-1972. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต,
 ภาควิชาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2530.
 ธงชัย พึ่งกันไทย. ลัทธิคอมมิวนิสต์และนโยบายต่อต้านของรัฐบาลไทย พ.ศ. 2468-2500.
 วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต, แผนกวิชาประวัติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์
 มหาวิทยาลัย, 2521.
 ธนวัฒน์ แซ่ฮุ้น และมุฮัมมัดอายุบ ปาทาน. “ปฏิบัติการก่อวินาศกรรม 2542 ชายแดนใต้ยัง
 จะลุกเป็นไฟ!?” มติชน (5 มกราคม 2542): 11.
 ธรรมบุญ กุลประดิษฐ์, พลโท. ผลกระทบจาก 5 จังหวัดชายแดนภาคใต้ต่อความมั่นคงของไทย.
 เอกสารวิจัยส่วนบุคคล, วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร, 2537.
 ธานินทร์ กรัยวิเชียร. การใช้กฎหมายป้องกันคอมมิวนิสต์. พิมพ์ครั้งที่ 5. กรุงเทพฯ: ศูนย์รักษา
 ความปลอดภัย กระทรวงกลาโหม, 2517.
 นราธิวาส, จังหวัด. รายงานการประชุมหัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัด นายอำเภอ ส่วน
 ราชการ หน่วยงานและผู้เกี่ยวข้อง ครั้งที่ 1/2547. 29 มกราคม 2547.
 นิธิ เอียวศรีวงศ์. “มองสถานการณ์ภาคใต้ผ่านแว่น ‘กบฏชาวนา’,” ศิลปวัฒนธรรม 25, 8
 (8 มิถุนายน 2547): 110-124.
 บัญชร ขวาลศิลป์, พลตรี. ดับไฟใต้. กรุงเทพฯ: แสงดาว, 2537.
 บัญชา สุมา. การเคลื่อนไหวของพรรคคอมมิวนิสต์กับนโยบายป้องกันและปราบปรามของรัฐบาล
 (พ.ศ. 2500-2523). วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต, ภาควิชาประวัติศาสตร์
 บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2528.
 บัญญัติ จันทร์เสนะ. ยุทธศาสตร์การพัฒนาและการแก้ไขปัญหาการบริหารราชการในจังหวัด
 ชายแดนภาคใต้: ศึกษาเฉพาะกรณีศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้. เอกสารวิจัย
 ส่วนบุคคล, หลักสูตรการป้องกันราชอาณาจักรภาครัฐร่วมเอกชน รุ่นที่ 9 วิทยาลัยป้องกัน
 ราชอาณาจักร, 2540.
 บุญกรม ดงบังสถาน. การต่อสู้ครั้งสุดท้ายของพลเอกชวลิต ยงใจยุทธ. นนทบุรี: ออฟเซ็ท เพรส,
 2548.
 ป. ชัยภูมิ. “ปัญหาและทางออก ‘ไฟใต้’,” เส้นทาง (1-7 เมษายน 2545): 8.

- ปกรณัม ฟิ่งเนตร. “เปิดวิจัยสู้ไฟใต้ กับคำถาม “ใครผสมโรงความรุนแรง?”, สถาบันข่าวอิศรา [ออนไลน์]. แหล่งที่มา: http://www.tjanews.org/cms/index.php?option=com_content&task=view&lang=&id=1184&Itemid=58 [2006, 9 พฤศจิกายน].
- “ปฏิบัติการ ‘เด็ดหัว’ ตำรวจ โหมไฟใต้ ฝีมือ ขจก. หรือแค่โจรกระจอก?”, สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์ (22-28 มีนาคม 2545): 6-7.
- “ประกบ 2 มือปืน ยิงเด็กวันนอร์พุ่งปม ‘ห้องถิ่น’ ชนวนสังเก็บบ!”, ไทยรัฐ [ออนไลน์]. 28 กุมภาพันธ์ 2546. แหล่งที่มา: http://www.thairath.co.th/thairath1/2546/page1/feb/28/p1_7.asp [2006, 11 มกราคม].
- ประกิจ ประจวบปัจฉิม. การปรับปรุงและส่งเสริมปอเนาะให้เป็นโรงเรียนราษฎร์สอนศาสนาอิสลาม. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ, แผนกวิชาการปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2516.
- ประสงค์ สุ่นศิริ, นาวาอากาศตรี. “ประเทศรอบบ้านกับความมั่นคงแห่งชาติของประเทศไทย,” ใน ประเด็น นันทิยะกุล (บรรณาธิการ), จิตวิทยาความมั่นคง 2529. กรุงเทพฯ: สมาคมจิตวิทยาความมั่นคงแห่งประเทศไทย, 2529.
- ประสานการพัฒนาความร่วมมือทางเศรษฐกิจกับประเทศเพื่อนบ้าน, สำนักงานคณะกรรมการ โครงการพัฒนาเขตเศรษฐกิจสามฝ่าย อินโดนีเซีย-มาเลเซีย-ไทย (Growth Triangle Development Project (IMT-GT)). กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการประสานการพัฒนาความร่วมมือทางเศรษฐกิจกับประเทศเพื่อนบ้าน, 2543. (แผ่นพับ).
- “ปริศนาที่ซ่อน ‘ปืนของกลาง’ ขวากหนามสำคัญสำนวนคดีได้”, สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์ (2-8 เมษายน 2547): 15.
- ปรีชา นภาพระสิทธิ์, นาวาอากาศเอก. ขบวนการโจรก่อการร้ายใน 5 จังหวัดชายแดนภาคใต้กับความมั่นคงของชาติ. เอกสารวิจัยส่วนบุคคล, วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร, 2537.
- ปลัดกระทรวงพาณิชย์, สำนักงาน. ตลาดนำเข้าสำคัญของไทย ปี 2537-2549 (ม.ค.-ก.ย.) [ออนไลน์]. 20 ตุลาคม 2549. แหล่งที่มา: <http://www.ops2.moc.go.th/meeting/immar.xls> [2006, 16 พฤศจิกายน].
- ปลัดกระทรวงพาณิชย์, สำนักงาน. ตลาดส่งออกสำคัญของไทย ปี 2537-2549 (ม.ค.-ก.ย.) [ออนไลน์]. 20 ตุลาคม 2549. แหล่งที่มา: <http://www.ops2.moc.go.th/meeting/Exmar.xls> [2006, 16 พฤศจิกายน].

- “ปล้นปืนบ้านผกอบ. เยี่ยมท.1 วันเยื่อนนราธิวาส,” ไทยรัฐ [ออนไลน์]. 12 กรกฎาคม 2002.
 แหล่งที่มา: http://www.thairath.co.th/12_7_2002/ntoday/page1/p1_1.html อ้างจาก
 แหล่งที่มา: http://kaekae.pn.psu.ac.th/local/newsdetail.php?News_id=12 [2005, 9
 มีนาคม].
- “ปัญหาชายแดนใต้ ไฟลุมขอน ‘สี่ก่า’,” มติชน (17 มีนาคม 2545): 9.
- ปิยนาด บุนนาค. นโยบายการปกครองของรัฐบาลต่อชาวไทยมุสลิมในจังหวัดชายแดนภาคใต้
 (พ.ศ. 2475-2516). พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ: โครงการเผยแพร่ผลงานวิชาการ คณะ
 อักษรศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2546.
- “เปิดบันทึกลับ ‘ขจก.ใต้’ ชี้จุดซ่อนปืน,” สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์ (5-11 มีนาคม 2547): 10.
- “เปิดโคม 20 โจรใต้ ใครชักใยอยู่เบื้องหลัง,” ข่าวสด [ออนไลน์]. 16 กรกฎาคม 2002. แหล่งที่มา:
[http://www.matichon.co.th/khaosod/ksdetails.asp?sect=p01&nfile=p0146160745](http://www.matichon.co.th/khaosod/ksdetails.asp?sect=p01&nfile=p0146160745.txt&selectdate=2002/07/16)
[.txt&selectdate=2002/07/16](http://www.matichon.co.th/khaosod/ksdetails.asp?sect=p01&nfile=p0146160745.txt&selectdate=2002/07/16) อ้างจาก แหล่งที่มา: [http://kaekae.pn.psu.ac.th/local/](http://kaekae.pn.psu.ac.th/local/newsdetail.php?News_id=38)
[newsdetail.php?News_id=38](http://kaekae.pn.psu.ac.th/local/newsdetail.php?News_id=38) [2005, 9 มีนาคม].
- “ผวาขจก.ป่วนกรุง น.1 ทิวเข้มกวอดชันทุกพื้นที่,” เดลินิวส์ [ออนไลน์]. 27 กรกฎาคม 2002.
 แหล่งที่มา: <http://www.dailynews.co.th/news/42587.html> อ้างจาก แหล่งที่มา:
http://kaekae.pn.psu.ac.th/local/newsdetail.php?News_id=33 [2005, 9 มีนาคม].
- ผู้สสดี สัตยมานะ. ฟิลิปปินส์: จากอาณานิคมสู่เผด็จการประชาธิปไตย. กรุงเทพฯ: โอเดียนสโตร์,
 2529.
- “ผู้นำมุสลิมชี้ช่องรัฐแก้วิกฤตพวกเสียประโยชน์จุดไฟใต้,” สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์ (20-26
 กุมภาพันธ์ 2547): 16.
- พงศ์ธร บุญอารีย์. ปัญหาการก่อการร้ายระหว่างประเทศ. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต,
 คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2532.
- พชร ยุติธรรมดำรง. งบประมาณด้านการจัดซื้อจัดหาอาวุธยุทโธปกรณ์ทางทหารกับภาวะการ
 ขาดดุลบัญชีเดินสะพัดของประเทศไทย. เอกสารวิจัยส่วนบุคคล, วิทยาลัยป้องกัน
 ราชอาณาจักร, 2540.
- “พบแผนฆ่า ตชด. ขจก.heim จ้องบีมหัดใหญ่,” ไทยรัฐ [ออนไลน์]. 10 กรกฎาคม 2002.
 แหล่งที่มา: http://www.thairath.co.th/10_7_2002/ntoday/page1/p1_1.html อ้างจาก
 แหล่งที่มา: http://kaekae.pn.psu.ac.th/local/newsdetail.php?News_id=40 [2005, 9
 มีนาคม].

พระคริสตธรรมไทย, สมาคม. พระคริสตธรรมคัมภีร์ ภาคพันธสัญญาเดิมและพันธสัญญาใหม่.

กรุงเทพฯ: สมาคมพระคริสตธรรมไทย, 2531.

“พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญา พ.ศ. 2546,” ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 120, ตอนที่ 76 ก (11 สิงหาคม 2546): 1-3.

“พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 พ.ศ. 2546,” ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 120, ตอนที่ 76 ก (11 สิงหาคม 2546): 4-5.

พลากร สุวรรณรัฐ. “ปัญหาที่มีทางออกของจังหวัดชายแดนภาคใต้,” เทศาภิบาล 96 (มิถุนายน 2544): 4-19.

พัลลภ ปิ่นมณี, พลเอก. ผมผิดด้วยหรือ? ที่ยึดกรือเซะ!. เรียบเรียงโดย ธนโชค และศิริกานดา. พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพฯ: กู๊ดมอร์นิ่ง, 2547.

“‘พัลลภ’ สะอื้น ผลสอบ ‘กรือเซะ’ ลาออกประท้วง กก. ประชด ‘บิ๊กจิว,’” สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์ (6-12 สิงหาคม 2547): 17.

โพยม จันทร์คคะ, พันตำรวจเอก. เรื่องคอมมิวนิสต์และมาตรการทางเศรษฐกิจสังคมในประเทศฟิลิปปินส์. พระนคร: โอเดียนสโตร์, 2515.

“ฟ้าเปิด ได้กระจ่างทหารเฮ! ความเจ็บป็นกระบอกแรก,” สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์ (16-22 กรกฎาคม 2547): 18.

“พื้นปฏิบัติการจุดไฟได้ เผา-ป้อม ‘โรงเรียน-วัด’ ทำทนายอำนาจรัฐ,” มติชน (30 ตุลาคม 2545): 2.

“ไฟได้ยังคุระอุ ท่ามกลางสงคราม ‘ชาวลิều-สงครามประชาชน,’” สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์ (16-22 มกราคม 2547): 25-26.

“ไฟได้ลุกโชนครั้งใหญ่รับปีใหม่ เผาโรงเรียน-ปล้นฆ่าทหาร-วางระเบิดถล่มตำรวจ,” สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์ (9-15 มกราคม 2547): 12-13.

ภิญโญ ไตรสุริยธรรมา, บรรณาธิการ. พระราชอำนาจ ชาติไทย และไฟใต้. กรุงเทพฯ: openbooks, 2548.

ภูวดล ทรงประเสริฐ. เอกภาพ: ท่ามกลางความแปลกแยกในภาคใต้. กรุงเทพฯ: Higher Press, 2548.

มนตรี มาลีพันธุ์. นิฮาดในอิสลาม: การศึกษาเชิงวิเคราะห์ในแง่มุมของสันติวิธีและการใช้ความรุนแรง. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต, คณะสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหิดล, 2544.

มารค ตามไท และสมเกียรติ บุญชู. นโยบายความมั่นคงแห่งชาติจังหวัดชายแดนภาคใต้

เปรียบเทียบในรอบ 30 ปี. เอกสารประกอบการสัมมนาโครงการเมธีวิจัยอาวุโส สำนักงาน
กองทุนสนับสนุนการวิจัย เรื่อง ปัญหาความรุนแรงในจังหวัดชายแดนภาคใต้กับรัฐไทย: โครงการ
สันติวิธี ความรุนแรง และสังคมไทย ปีที่ 1 จัดโดยศูนย์มานุษยวิทยา

สิรินธร และคณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ วันที่ 18-19 สิงหาคม ค.ศ. 2006 ณ
ศูนย์มานุษยวิทยาสิรินธร.

เมธี ธรรมรังสี, พลตรี. ชาวไทยมุสลิม 4 จังหวัดชายแดนภาคใต้กับความมั่นคงของชาติ. เอกสาร
วิจัยส่วนบุคคล, วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร, 2532.

ไมตรี สมะแะ, พันตำรวจโท. การก่อการร้ายในจังหวัดชายแดนภาคใต้ของไทย. ภาคนิพนธ์
หลักสูตรศิลปศาสตรมหาบัณฑิต (พัฒนาสังคม), คณะพัฒนาสังคม สถาบันบัณฑิต
พัฒนบริหารศาสตร์, 2546.

“ยุทธศาสตร์ใหม่ ดับไฟใต้ ‘เชษฐา’ หลุด ‘สัมพันธ-สิริชัย’ รุ่ง,” สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์ (8-14
ตุลาคม 2547): 18.

“รวบกลุ่มโจรป่วนเมือง ‘วันนอร์’ ลุยลงพื้นที่ดับไฟใต้,” สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์ (8-14 พฤศจิกายน
2545): 15.

รักษาความมั่นคงภายใน, กองอำนวยการ. โครงการพัฒนาเพื่อความหวังใหม่ของชาวไทยใน 5
จังหวัดชายแดนภาคใต้. กรุงเทพฯ: อักษรไทย, 2532.

รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์. วิกฤติการณ์การเงินและเศรษฐกิจการเงินไทย. พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพฯ:
คบไฟ, 2543.

รัตติยา สาและ. การปฏิสัมพันธ์ระหว่างศาสนิกที่ปรากฏในจังหวัดปัตตานี ยะลา และนราธิวาส.
กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2544.

รัตนกิติ, พระยา. ประวัติเมืองปัตตานี. (ม.ป.ท.), 2509.

รายงานการประชุมคณะอนุกรรมการประสานการแก้ไขปัญหาการก่อการร้ายในพื้นที่ภาคใต้ (
อปปต.) ครั้งที่ 1/2534. 11 ตุลาคม 2534.

รายงานการสืบพยานฝ่ายโจทก์ กรณีการหายตัวไปของทนายความสิทธิมนุษยชน นายสมชาย
นี่ละไพจิตร. หมายเลขคดีดำที่ 1952/2547, 9 สิงหาคม 2548, ศาลอาญา กรุงเทพฯ.

แหล่งที่มา: <http://www.thanaisomchai.com/090848.html> [2006, 26 พฤศจิกายน].

รายงานคณะกรรมการอิสระไต่สวนข้อเท็จจริงกรณีเหตุการณ์มัสยิดกรือเซะ. 26 กรกฎาคม พ.ศ.
2547.

“รายงานสด ๆ ! กลางกลิ่นคาวเลือดและควันปืน,” สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์ (30 เมษายน – 6 พฤษภาคม 2547): 12-13.

“อุกษมาตจอบบงการ! ไฟใต้ไซน-วาดะหรีอน,” สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์ (26 มีนาคม – 1 เมษายน 2547): 10-11.

“ล๊อค ‘4 ตร.’ ทีมอุ้มสมชาย นีละไพจิตร พ.ต.ท. ช. จ๋อควิ??!!,” สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์ (16-22 เมษายน 2547): 14-15.

“ลำดับเหตุการณ์รุนแรงในภาคใต้,” มติชน (8 มกราคม 2541): 2.

ลูกมาน บินลีมา. แถลงการณ์ 28 เมษายน กรือเซะ [ออนไลน์]. 30 เมษายน 2004. แหล่งที่มา: <http://www.pulo.org/lukman.htm> [2004, 21 พฤศจิกายน].

เลขาธิการคณะรัฐมนตรี, สำนัก. เหตุระเบิดที่สถานีรถไฟชุมทางหาดใหญ่. สรุปผลการประชุม คณะรัฐมนตรี วันที่ 10 เมษายน 2544. กรุงเทพฯ: ศูนย์บริการข้อมูลข่าวสาร สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี, 2544. (อัดสำเนา).

เลขาธิการกองทัพเรือ, สำนักงาน. “หน่วยทักษิณพัฒนาที่ 12 หน่วยเฉพาะกิจนาวิกโยธินภาคใต้ ถูกโจมตี,” ข่าวแจกสื่อมวลชน (News Release) [ออนไลน์]. 28 เมษายน 2546. แหล่งที่มา: http://www.navy.mi.th/sctr/navynews/hotnews/news_release/befor_may46/280446.htm [2005, 28 มีนาคม].

วัน กาเดร์ เจ๊ะมาน. กระบวนการประชาธิปไตยกับการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้. แปลโดย ปริญญา นवलเปียน และนิพนธ์ โชะเฮง. แหล่งที่มา: <http://www.midnightuniv.org/midnight2545/document9619.html> [2006, 13 ตุลาคม].

วันชัย จิตต์จ้านงค์, พลเอก. “ปัญหาชายแดนภาคใต้,” ใน ประณต นันทิยะกุล (บรรณาธิการ), จิตวิทยาความมั่นคง 2530. กรุงเทพฯ: สมาคมจิตวิทยาความมั่นคงแห่งประเทศไทย, 2530.

“‘วัน อับดุล กาเดร์’ ประธานเบอร์ชาตุ ‘รัฐบาลไทยแก้ปัญหาไม่ถูกทาง’,” สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์ (28 พฤษภาคม – 3 มิถุนายน 2547): 18.

“วางยุทธศาสตร์ฟื้นฟูพื้นที่ตั้งซีไอโอ 5 จังหวัดชายแดน,” ผู้จัดการรายวัน (1 เมษายน 2545): 1-2. วิทยากร เชียงกูล และคนอื่น ๆ. วิถีติเศรษฐกิจไทย: ผลกระทบจากกวาร์บเงื่อนไซ IMF และทางออกสำหรับประชาชน. กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2541.

วินัย คุรุวรรณพัฒน์. ทัศนคติของคนไทยในสี่จังหวัดชายแดนภาคใต้ที่มีต่อประเทศสหพันธ์มาเลเซีย. วิทยานิพนธ์ปริญญาามหาบัณฑิต, ภาควิชาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2522.

วินิตา สุกรเสพย์. “บทบาทของอาเซียนกับความมั่นคงของไทย: ศึกษาความพยายามของอาเซียนที่จะแก้ไขปัญหาภูมิพิชญา,” เอเชียปริทัศน์ 3, 2 (เมษายน 2525): 27-59.

วิมลวรรณ ภัทโรดม. ยุโรปหลังสงครามโลกครั้งที่สอง. กรุงเทพฯ: ศักดิโสภณการพิมพ์, 2540.

วิโรจน์ ราชรักษ์. “นโยบายและแนวทางปฏิบัติของศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ (ศอ.บต.) ในการบริหารงานบุคคลสำหรับข้าราชการในจังหวัดชายแดนภาคใต้,” เทศาภิบาล 85, 10 (ตุลาคม 2533): 28-38.

วิโรจน์ ราชรักษ์. “นโยบายความมั่นคงแห่งชาติเกี่ยวกับจังหวัดชายแดนภาคใต้,” เทศาภิบาล 86, 8 (สิงหาคม 2534): 8-14.

วีระวุธ ชัยชนะมงคล, พันตำรวจตรี. ยุทธศาสตร์และกลยุทธ์ขององค์การปลดปล่อยอิสลามรัฐปัตตานี (พูโล). วิทยานิพนธ์ปริญญาามหาบัณฑิต, ภาควิชาการปกครอง คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2539.

วุฒิชัย มูลศิลป์ และโกวิท วงศ์สุรวัฒน์, บรรณาธิการ. การปฏิวัติครั้งสำคัญของโลก. กรุงเทพฯ: สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย, 2526.

ศึกษาและเสนอแนะมาตรการเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการระบบการเงินของประเทศ, คณะกรรมการ. รายงาน ศปร. ฉบับสมบูรณ์: รายงานผลการวิเคราะห์และวินิจฉัยข้อเท็จจริงเกี่ยวกับสถานการณ์วิกฤติทางเศรษฐกิจ. กรุงเทพฯ: อมรินทร์พริ้นติ้งแอนด์พับลิชชิ่ง, 2542.

เศรษฐกิจ, กอง, อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้, ศูนย์. “ศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้กับการพัฒนาเศรษฐกิจและการท่องเที่ยวจังหวัดชายแดนภาคใต้,” เทศาภิบาล 88, 3 (มีนาคม 2536): 36-42.

“สถานการณ์ 3 จว. ชายแดนปักษ์ใต้,” ไทยโพสต์ (28 ธันวาคม 2544): 3.

สภาความมั่นคงแห่งชาติ, สำนักงาน. นโยบายความมั่นคงแห่งชาติเกี่ยวกับจังหวัดชายแดนภาคใต้ (พ.ศ. 2537-2541). สิงหาคม 2537.

สภาความมั่นคงแห่งชาติ, สำนักงาน. นโยบายความมั่นคงแห่งชาติเกี่ยวกับจังหวัดชายแดนภาคใต้ (พ.ศ. 2542-2546).

สมบัติ อารังธัญวงศ์. การเมืองการปกครองไทย: ยุคเผด็จการ - ยุคปฏิรูป. กรุงเทพฯ: เสมาธรรม, 2548.

สมศักดิ์ แขวงโสภา, พลตำรวจตรี. แนวทางแก้ไขปัญหาอาชญากรรมใน 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ (ปัตตานี ยะลา นราธิวาส). เอกสารวิจัยส่วนบุคคล, วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร, 2541.

สมาน รังสิโยภักดิ์. การเข้าถึงประชาชนในจังหวัดชายแดนภาคใต้. วิทยานิพนธ์ปริญญา
มหาบัณฑิต, คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2510.
สมเกียรติ พ่วงทรัพย์, พลตำรวจโท. “ปัญหาไฟใต้ ทำอย่างไรถึงจะดับสนิท,” มติชน (28
พฤษภาคม 2545): 6.

“สรุปสถานการณ์ชายแดนภาคใต้,” ไทยโพสต์ (10 กรกฎาคม 2544): 2.

สวัสดิการข้าราชการสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. กฎหมายไทย เล่ม ข-ค (ข้าว-เครื่องแบบ).
กรุงเทพฯ: มงคลการพิมพ์, 2517.

สอบข้อเท็จจริงกรณีมีผู้เสียชีวิตในเหตุการณ์อำเภอดากใบ, คณะกรรมการอิสระ. รายงานของ
คณะกรรมการอิสระสอบข้อเท็จจริงกรณีมีผู้เสียชีวิตในเหตุการณ์อำเภอดากใบ จังหวัด
นราธิวาส เมื่อวันที่ 25 ตุลาคม 2547. 17 ธันวาคม 2547.

“สัญญาอันตราจากกรือเซะถึงดากใบ,” สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์ (29 ตุลาคม – 4 พฤศจิกายน
2547): 10-11.

สิทธิ พิบูลย์รักษ์, พันเอก. ผลกระทบของปัญหาขบวนการโจรก่อการร้ายในจังหวัดชายแดน
ภาคใต้ต่อความมั่นคงของชาติ. เอกสารวิจัยส่วนบุคคล วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร,
2536.

สิทธิานต์ รัชประเทศ. ความรู้เรื่องพรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทย. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ:
พิทักษ์ประชา, 2519.

สุนทร ชัยขวัญ, พลตำรวจโท. ขบวนการโจรก่อการร้ายกับปัญหาอาชญากรรมใน 5 จังหวัด
ชายแดนภาคใต้. เอกสารวิจัยส่วนบุคคล, วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร, 2537.

สุภลักษณ์ กาญจนขุนดี และดอน ปาทาน, เรียบเรียง. สันติภาพในเปลวเพลิง. กรุงเทพฯ:
เนชั่นบุ๊คส์, 2547.

สุรชาติ บำรุงสุข. ยกเครื่องเรื่องทหาร: ข้อคิดสำหรับกองทัพไทยในศตวรรษที่ 21. กรุงเทพฯ:
ศูนย์วิจัยและผลิตตำรา มหาวิทยาลัยเกริก, 2540.

สุรพงษ์ โสธนะเสถียร. คุณลักษณะทางสังคมของชาวไทยมุสลิมและการสนองตอบต่อรัฐบาล.

กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2531.

สุรสิทธิ์ วัชรขจร. การปรับปรุง บทบาท โครงสร้าง และอำนาจหน้าที่ของ ศอ.บต. เพื่อสนองตอบ
ความเปลี่ยนแปลงในยุคปัจจุบัน. เอกสารการวิจัย สดร.สป. 04/2538. กรุงเทพฯ:

สถาบันดำรงราชานุภาพ สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย, 2539.

สุรินทร์ พิศสุวรรณ. “เงื่อนไขทางการเมืองที่นำไปสู่การละเมิดสิทธิมนุษยชนในจังหวัดชายแดน
ภาคใต้,” ใน สี่จังหวัดภาคใต้กับปัญหาสิทธิมนุษยชน. กรุงเทพฯ: สถาบันไทยคดีศึกษา
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ และมูลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์,
2527.

เสถียร จันทิมาธร. จรรยาภิในเมือง: จาก 4 ม.ค.-28 เม.ย. และ 25 ต.ค. 2547. กรุงเทพฯ: มติชน,
2548.

เสริมสร้างสันติสุขจังหวัดชายแดนภาคใต้, กองอำนวยการ. ยุทธศาสตร์การดำเนินงานของกอง
อำนวยการเสริมสร้างสันติสุขจังหวัดชายแดนภาคใต้ [ออนไลน์]. แหล่งที่มา:

<http://www.southpeace.go.th/tindex.php> [2005, 9 มิถุนายน].

หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ต่วนที่สุด ที่ นร 0504/ว 131 เรื่อง สถานการณ์ความไม่สงบ
ใน 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ ลงวันที่ 21 มิถุนายน 2547.

หาญ ลีลานนท์, พลโท. แม่ทัพหาญพูด. กรุงเทพฯ: เกษมการพิมพ์, (ม.ป.ป.).

“เหตุเกิดที่ปักซีใต้ อะไรคือเหตุ,” สยามรัฐ (10 เมษายน 2544): 2.

“โหมไฟได้ไม่หยุด บีมสนั่น! 2 ที่ว่าการอำเภอ,” ไทยรัฐ [ออนไลน์]. 2 กรกฎาคม 2002.

แหล่งที่มา: http://www.thairath.co.th/2_7_2002/ntoday/page1/p1_1.html อ้างจาก

แหล่งที่มา: http://kaekae.pn.psu.ac.th/local/newsdetail.php?News_id=43 [2005, 9
มีนาคม].

“อดีตชก. แฉ เป้าถล่ม 3 จว.,” ไทยรัฐ [ออนไลน์]. 6 กรกฎาคม 2002. แหล่งที่มา:

http://www.thairath.co.th/6_7_2002/ntoday/page1/p1_5.html อ้างจาก แหล่งที่มา:

http://kaekae.pn.psu.ac.th/local/newsdetail.php?News_id=13 [2005, 9 มีนาคม].

อนุสรณ์ ลิมมณี. การอธิบายกับการวิเคราะห์ทางการเมือง: ข้อพิจารณาเบื้องต้นในเชิงปรัชญา
สังคมศาสตร์. กรุงเทพฯ: โครงการผลิตตำราและเอกสารการสอน คณะรัฐศาสตร์

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2542.

อัครเดช ม่วงอ่อน, พลตรี. บทบาทของศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ในการแก้ไข
ปัญหาด้านการเมืองการปกครองในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้. เอกสารวิชาการส่วน
บุคคล, หลักสูตรการเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตยสำหรับนักบริหารระดับสูง
รุ่นที่ 3 สถาบันพระปกเกล้า, 2542.

อารม สุทธาศาสน์. ปัญหาความขัดแย้งในสี่จังหวัดภาคใต้. กรุงเทพฯ: กรุงเทพฯ, 2519.

อิมรอน มะลูลีม. วิเคราะห์ความขัดแย้งระหว่างรัฐบาลไทยกับมุสลิมในประเทศไทย: กรณีศึกษา
กลุ่มมุสลิมในเขตจังหวัดชายแดนภาคใต้. กรุงเทพฯ: อิสลามิคอะเคเดมี, 2538.

อุกฤษฏ์ ปัทมานันท์. การศึกษาเปรียบเทียบบทบาทสหรัฐอเมริกาต่อการเปลี่ยนแปลงทาง
เศรษฐกิจไทย: ทศวรรษ 1960 และ 1990. กรุงเทพฯ: สถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์
มหาวิทยาลัย, 2544.

อุดม เขยก็วงศ์. ระเบิดเวลาของ “ไทย-มาเลเซีย”. กรุงเทพฯ: บรรณกิจ, 2517.

อุบล ศิริชัย. บทบาทอำนาจหน้าที่ของ “ศูนย์ดำรงธรรมจังหวัดชายแดนภาคใต้”. กรุงเทพฯ:
สำนักงานจังหวัดนนทบุรี กระทรวงมหาดไทย, 2546.

เอนก สิทธิประศาสน์. “การประสานใจชายแดนใต้,” เทศาภิบาล 84, 4 (เมษายน 2532): 68-76.

อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้, ศูนย์. แผนพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ในช่วงของ
แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2540-2544). (ม.ป.ท., ม.ป.ป.).

ภาษาอังกฤษ

Abat, Fortunato U. National Defense. In Jose V. Abueva et. al. (eds.), The Ramos
Presidency and Administration: Record and Legacy (1992-1998), pp. 203-204.
Quezon City: University of the Philippines Diliman, 1998.

Abuza, Zachary. “Abu Sayyaf Group’s Notorious Chieftain: A Profile of Khaddafy
Janjalani,” Terrorism Focus [Online] 3, No.32 (15 August 2006). Available from:
<http://www.jamestown.org/terrorism/news/article.php?articleid=2370106> [2007,
January 9].

Acharya, Amitav, and Stubbs, Richard. ‘The Perils of Prosperity?’ Security and
Economic Growth in the ASEAN Region. In M. Jane Davis (ed.), Security Issues

- in the Post-Cold War World, pp. 107, 109. Cheltenham, U.K.: Edward Elgar, 1996.
- Adan, Ediberto, Lieutenant General. Deputy Chief of Staff, the Armed Forces of the Philippines. Interview, 3 June 2004.
- Aguirre, Alexander P. Executive Direction and Coordination. In Jose V. Abueva et. al. (eds.), The Ramos Presidency and Administration: Record and Legacy (1992-1998), pp. 24-25. Quezon City: University of the Philippines Diliman, 1998.
- Albert, Delia Domingo. Statement on Regional Counter-Terrorism Response [Online]. Delivered at the Bali Regional Ministerial Meeting on Counter-Terrorism, 4-5 February 2004, Bali, Indonesia. Available from: <http://www.dfa.gov.ph/archieve/speech/albert/rctr.htm> [2004, October 24].
- Almonte, Jose T., General. Former National Security Advisor and Director-General of the National Security Council of the Philippines. Interview, 2 June 2004.
- Amer, Ramses. "Sino-Vietnamese Relations: Past, Present and Future," in Carlyle A. Thayer, and Ramses Amer (eds.), Vietnamese Foreign Policy in Transition, p. 72. Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 1999.
- American Foreign Policy Council. "Thai Prime Minister Threatens to Walk-Out at ASEAN; AIDS in India, China, Russia at 'Tipping Point'," Asia Security Monitor [Online] No.106. 3 December 2004. Available from: <http://www.afpc.org/asm/asm106.shtml> [2006, December 12].
- Amjad, Mohammed. Iran: From Royal Dictatorship to Theocracy. (Westport, CT: Greenwood Press, 1989.
- Andaya, Barbara Watson, and Andaya, Leonard Y. A History of Malaysia. 2nd ed. China: Palgrave, 2001.
- Arendt, Hannah. On Violence. New York: Harcourt, Bruce & World, 1970.
- Arong Suthasasna. Thai Society and the Muslim Minority. In Andrew D. W. Forbes (ed.), The Muslim of Thailand Volume 2: Politics of the Malay-Speaking South, p. 99. Gaya, India: Centre for South East Asian Studies, 1989.

- Art, Robert, and Jervis, Robert. International Politics: Anarchy, Force, Political Economy, and Decision-Making. 2nd ed. New York: Harper Collins Publishers, 1985.
- Association of Southeast Asian Nations. 2001 ASEAN Declaration on Joint Action to Counter-Terrorism, Brunei, 5 November 2001 [Online]. Available from: <http://www.aseansec.org/5620.htm> [2002, April 20].
- Association of Southeast Asian Nations. ASEAN Declaration on the South China Sea, Manila, The Philippines, 22 July 1992 [Online]. Available from: <http://www.aseansec.org/1545.htm> [2007, March 6].
- Association of Southeast Asian Nations. ASEAN Efforts to Counter Terrorism [Online]. Paper Submitted to UN Counter-Terrorism Committee. Available from: <http://www.aseansec.org/14396.htm> [2004, July 15].
- Association of Southeast Asian Nations. ASEAN-United States of America Joint Declaration for Cooperation to Combat International Terrorism, Brunei, 1 August 2002 [Online]. Available from: <http://www.aseansec.org/7424.htm> [2002, December 4].
- Association of Southeast Asian Nations. Declaration on Terrorism by the 8th ASEAN Summit, Phnom Penh, 3 November 2002 [Online]. Available from: <http://www.aseansec.org/13154.htm> [2007, March 16].
- Association of Southeast Asian Nations. Joint Communiqué of the Special ASEAN Ministerial Meeting on Terrorism, Kuala Lumpur, Malaysia, 20-21 May 2002 [Online]. Available from: <http://www.aseansec.org/5618.htm> [2002, July 18].
- Bank of Thailand. Balance of Payment 1990-1996 [Online]. Available from: <http://www.bot.or.th/bothomepage/databank/EconData/EconFinance/Download/Tab51.xls> [2006, April 26].
- Bank of Thailand. Net Flow of Foreign Direct Investment [Online]. Available from: <http://www.bot.or.th/bothomepage/databank/EconData/EconFinance/tab60e.asp> [2006, April 26].
- Banlaoi, Rommel C. Local Government Response Against Terrorist Threats in the Philippines: Issues and Prospects. Paper Presented at the 12th Conference of

the East and Southeast Asian Network for Better Local Governments, 2-4
December 2004, The Rendezvous Hotel, Singapore.

Banlaoi, Rommel C. Radical Muslim Terrorism [Online]. Available from:

http://www.kaf.ph/pdfdb//119_pub.pdf [2007, January 7].

Banlaoi, Rommel C. "The Role of Philippine-American Relations in the Global Campaign
Against Terrorism: Implications for Regional Security," Contemporary Southeast
Asia 24, 2 (August 2002): 294-312.

Barasi Revolusi Nasional (BRN). Available from: [http://www.globalsecurity.org/military/
world/para/brn.htm](http://www.globalsecurity.org/military/world/para/brn.htm) [2004, July 23].

Batson, Benjamin A. "The Fall of the Phibul Government, 1944," Journal of the Siam
Society 62 (July 1974): 93-94.

Batson, Benjamin A. The End of the Absolute Monarchy in Siam. Oxford: Oxford
University Press, 1984.

Bell, J. Bowyer. Terror: An Overview. In Marius H. Livingston, Lee Bruce Kress, and
Marie G. Wanek (eds.), International Terrorism in the Contemporary World, p. 36.
London: Greenwood Press, 1978.

Beres, Louis René. Terrorism and Global Security: The Nuclear Threat. 2nd ed.
Boulder: Westview Press, 1987.

Berry, William Emerson, Jr. American Military Bases in the Philippines, Base
Negotiations, and Philippine-American Relations: Past, Present, and Future.
Doctoral Dissertation, Cornell University, 1981.

Bolz, Frank, Jr., Dudonis, Kenneth J., and Schulz, David P. The Counterterrorism
Handbook: Tactics, Procedures, and Techniques. 2nd ed. Boca Raton, FL:
CRC Press, 2002.

Boucher, David. Political Theories of International Relations: From Thucydides to the
Present. New York: Oxford University Press, 1998.

Boyle, Peter G. American-Soviet Relations: From the Russian Revolution to the Fall of
Communism. London: Routledge, 1993.

- Bresnan, John, ed. Crisis in the Philippines: The Marcos Era and Beyond. New Jersey: Princeton University Press, 1986.
- British Broadcasting Corporation. "Origin of the Word 'Thug'." BBC [Online]. Available from: <http://www.bbc.co.uk/print/religion/religions/hinduism/features/thugs> [2004, August 23].
- Brower, Daniel R. The World Since 1945: A Brief History. New Jersey: Prentice Hall, 2000.
- Brown, Chris. Understanding International Relations. New York: St. Martin's Press, 1997.
- Brown, Seyom. International Relations in a Changing Global System: Toward a Theory of the World Polity. Boulder, CO: Westview Press, 1992.
- Bull, Hedley. Anarchical Society: A Study of Order in World Politics. London: MacMillan, 1978.
- Burchill, Scott. Realism and Neo-realism. In Scott Burchill, et al., Theories of International Relations, pp. 70-87. 2nd ed. New York: Palgrave, 2001.
- Bush, George W. Presidential Address to the Nation [Online]. Available from: <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2001/10/20011007-8.html> [2004, October 10].
- Bush, George W. The President's State of the Union Address [Online]. Available from: <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2002/01/20020129-11.html> [2004, October 10].
- Bush, George W. The National Security Strategy of the United States of America. Washington, D.C.: The White House, 2002.
- Bush, George W. State of the Union [Online]. Available from: <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2003/01/20030128-19.html> [2004, October 10].
- Bush, George W. President Bush Addresses the Nation [Online]. Available from: <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2003/03/20030319-17.html> [2004, October 10].

- Buszynski, Leszek. Soviet Foreign Policy and Southeast Asia. London: Croom Helm, 1986.
- Buzan, Barry, Jones, Charles, and Little, Richard. The Logic of Anarchy: Neorealism to Structural Realism. New York: Columbia University Press, 1993.
- Buzan, Barry. The Level of Analysis Problem in International Relations Reconsidered. In Ken Booth and Steve Smith (eds.), International Relations Theory Today, pp. 198-216. University Park, PA: The Pennsylvania State University Press, 1995.
- Cable News Network. "From Decorated Veteran to Mass Murderer," CNN.com [Online]. (n.d.). Available from: <http://www.cnn.com/CNN/Programs/people/shows/mcveigh/profile.html> [2005, June 22].
- Caculitan, Ariel R. Negotiating Peace with the Moro Islamic Liberation Front in the Southern Philippines. Master's Thesis, Naval Post Graduate School, 2005.
- Cal, Ben. FVR Through the Years. Quezon City: Philippine Academy for Continuing Education and Research, 1997.
- Calimba, Maulawi L. No Peace No War Making in Mindanao: the Case of the MILF GRP Peace Talks. Paper Presented on the Occasion of the 21st International Peace Research Association (IPRA) Biennial Conference, 29 June – 3 July 2006, University of Calgary, Canada. Available from: http://www.ipra2006.com/papers/CRPBC/NoPeaceNoWar-2_edited24.doc [2007, February 14].
- Capie, David. "Between a Hegemon and a Hard Place: The 'War on Terror' and Southeast Asian-US Relations," The Pacific Review 17, 2 (June 2004): 223-248.
- Carnoy, Martin. The State and Political Theory. Princeton, NJ: Princeton University Press, 1984.
- Carr, E. H. The Twenty Years' Crisis, 1919-1939: An Introduction to the Study of International Relations. With New Introduction by M. Cox (ed.). Basingstoke: Palgrave, 2001.
- Carter, Ashton B. "How to Counter WMD," Foreign Affairs 83, 5 (September/October 2004): 72-85.

- Central Intelligence Agency of the United States. Terrorism FAQs [Online]. Available from: <http://www.cia.gov/terrorism/faqs.html> [2004, July 12].
- Chadwick, Elizabeth. "A Tale of Two Courts: The 'Creation' of a Jurisdiction?," Journal of Conflict and Security Law 9, 1 (Spring 2004): 71-101.
- Chai-Anan Samudavanija, Kusuma Snitwongse, and Suchit Bunbongkarn. From Armed Suppression to Political Offensive: Attitudinal Transformation of Thai Military Officers Since 1976. Bangkok: Institute of Security and International Studies, Chulalongkorn University, 1990.
- Chalk, Peter. "Separatism and Southeast Asia: The Islamic Factor in Southern Thailand, Mindanao, and Aceh," Studies in Conflict and Terrorism 24 (2001): 241-269.
- Chambers, Paul. "U.S.-Thai Relations After 9/11: A New Era in Cooperation?," Contemporary Southeast Asia 26, 3 (December 2004): 460-479.
- Che Man, W. K. Muslim Separatism: The Moros of Southern Philippines and the Malays of Southern Thailand. Singapore: Oxford University Press, 1990.
- Cheng-Chung, Li. The Chinese Communist War Tactics and Peace Strategy. Taipei: Asian People's Anti-Communist League, 1970.
- Chin, Larry. "Part Six of a Six-Part Series – The United States in the Philippines: Post-9/11 Imperatives," Online Journal [Online]. (22 August 2002). Available from: <http://www.onlinejournal.com> [2003, July 6].
- Clinton, William J. A National Security Strategy of Engagement and Enlargement. Washington, D.C.: The White House, 1995.
- Collins, Alan. The Security Dilemmas of Southeast Asia. Basingstoke: Macmillan in Association with Institute of Southeast Asian Studies, 2000.
- Comb, Cindy C. Terrorism in the Twenty-First Century. 2nd ed. New Jersey: Prentice Hall, 2000.
- "Communist Insurgency in Thailand," Spectrum 1, 4 (July 1973): 28-43.
- Conteh-Morgan, Earl. Collective Political Violence: An Introduction to the Theories and Cases of Violent Conflicts. New York: Routledge, 2004.

- Corlett, J. Angelo. Terrorism: A Philosophical Analysis. Dordrecht: Kluwer Academic Publishers, 2003.
- Crenshaw, Martha. "The Causes of Terrorism," Comparative Politics 13, 4 (July 1981): 379-399.
- Croissant, Aurel. "Unrest in South Thailand: Contours, Causes, and Consequences Since 2001," Contemporary Southeast Asia 27, 1 (April 2005): 21-43.
- Cruz De Castro, Renato. "The Revitalized Philippine-U.S. Security Relations," Asian Survey 43, 6 (November/December 2003): 971-988.
- Daalder, Ivo H., and Lindsay, James M. Power and Cooperation: An American Foreign Policy for the Age of Global Politics. In Henry J. Aaron; James M. Lindsay; and Pietro S. Nivola (eds.), Agenda for the Nation, p. 313. Washington, D.C.: The Brookings Institution, 2003.
- Daley, Matthew P. "U.S. Interests and Policy Priorities in Southeast Asia – Legislation and Policy," DISAM Journal [Online]. Summer 2003. Available from: http://www.findarticles.com/p/articles/mi_mOIAJ/is_4_25/ai_109666389/print [2006, February 15].
- Dalpino, Catharin E. The Bush Administration in Southeast Asia: Two Region? Two Policies?. In Hathaway, Robert M., and Lee, Wilson (eds.), George W. Bush and Asia: A Midterm Assessment, p. 107. Washington, D.C.: Woodrow Wilson International Center for Scholars, 2003.
- Darling, Frank C. Thailand and the United States. Washington, D.C.: Public Affairs Press, 1965.
- Davis, Leonard. Revolutionary Struggle in the Philippines. London: Macmillan, 1989.
- Davis, Tony. "Coming to Grips With Muslim Separatism," Business in Thailand (July 1982): 34-44.
- Desker, Barry. "The Jemaah Islamiyah (JI) Phenomenon in Singapore," Contemporary Southeast Asia 25, 3 (December 2003): 489-507.
- Desker, Barry. Director, Institute of Defence and Strategic Studies, Nanyang Technological University, Singapore. Interview, 1 June 2004.

- Dictaan-Bang-oa, Eleanor. The Question of Peace in Mindanao, Southern Philippines [Online]. 2004. Available from: http://www.undp.org/cso/resource/CSO_perspectives/beyondSG/chapter7.pdf [2005, May 12].
- Dillon, Dana R. "Thai Troubles: Combating Terror or Creating Insurgency?," WebMemo #716 [Online]. 8 April 2005. Available from: <http://www.heritage.org/Research/AsiaandthePacific/wm716.cfm> [2005, December 26].
- Doner, Richard F., and Ramsay, Ansil. Thailand: From Economic Miracle to Economic Crisis. In Karl D. Jackson (ed.), Asian Contagion: The Causes and Consequences of a Financial Crisis, p. 183. Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 1999.
- Donnelly, Jack. Realism and International Relations. Cambridge: Cambridge University Press, 2000.
- Elegant, Simon, and Perrin, Andrew. "The Road to Jihad?," Time [Online]. 3 May 2004. Available from: <http://www.time.com/time/asia/magazine> [2006, March 7].
- Embassy of the United States in Manila. Philippine Economic Outlook [Online]. October 2002. Available from: <http://philippines.usembassy.gov/wwwfout9.pdf> [2007, March 16].
- Embassy of the United States in Manila. Philippine Economic Outlook [Online]. November 2004. Available from: <http://philippines.usembassy.gov/wwwfou20.pdf> [2007, March 16].
- Embassy of the United States in Manila. U.S. to Provide Anti-Terrorism Aid to Philippines [Online]. 20 May 2003. Available from: <http://manila.usembassy.gov/wwwhr008.html> [2007, February 19].
- Evans, Graham, and Newnham, Jeffrey. The Penguin Dictionary of International Relations. London: Penguin Books, 1998.
- Falkenrath, Richard A., Newman, Robert D., and Thayer, Bradley A. America's Achilles Heel: Nuclear, Biological, and Chemical Terrorism and Covert Attack. Cambridge, MA: The MIT Press, 2000.

- Farouk, Omar. "The Historical and Transnational Dimensions of Malay-Muslim Separatism in Southern Thailand," in Lim Joo-Jock, and Vani Shanmugaratnam (eds.), Armed Separatism in Southeast Asia, pp. 238, 250. Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 1984.
- Forbes, Andrew D. W. Thailand's Muslim Minorities: Assimilation, Secession or Coexistence?. In Andrew D. W. Forbes (ed.), The Muslim of Thailand Volume 2: Politics of the Malay-Speaking South, pp. 173-176, 180. Gaya, India: Centre for South East Asian Studies, 1989.
- Fortes, Meyer. Time and Social Structure: An Ashanti Case Study. In Meyer Fortes (ed.), Social Structure: Studies Presented to A. R. Radcliffe-Brown. Oxford: Clarendon Press, 1949, p. 56. Cited in Kenneth N. Waltz. Theory of International Politics. Reading, MA: Addison-Wesley Publishing, 1979.
- Frankel, Benjamin, ed. Roots of Realism. London: Frank Cass, 1996.
- Frey, Raymond G., and Morris, Christopher W., eds. Violence, Terrorism, and Justice. New York: Cambridge University Press, 1991.
- Friedlander, Robert A. Terrorism and Political Violence: Do the Ends Justify the Means?. In Marius H. Livingston, Lee Bruce Kress, and Marie G. Wanek (eds.), International Terrorism in the Contemporary World, pp. 316-321. London: Greenwood Press, 1978.
- Friedlander, Robert A. Terrorism and the Law: What Price Safety?. Gaithersburg, MD: IACP, 1981, p. 3. Cited in James M. Poland. Understanding Terrorism: Groups, Strategies, and Responses. Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall, 1988.
- Fromkin, David. "The Strategy of Terrorism," Foreign Affairs 53, 4 (July 1975): 683-698.
- Ganor, Boaz. Defining Terrorism: Is One Man's Terrorist Another Man's Freedom Fighter? [Online]. Available from: <http://www.ict.org.il/articles/define.htm> [2002, February 13].
- Gearing, Julian. Terror in Thailand: 'Ghosts' and Jihadis [Online]. 3 April 2004. Available from: <http://www.atimes.com/atimes/Southeast Asia/>

[FD03Ae05.html](#) [2004, November 26].

Gerakan Mujahideen Islam Pattani (GMIP): Pattani Islamic Mujahideen Movement.

Available from: <http://www.globalsecurity.org/military/world/para/gmip.htm> [2004, July 23].

Gershman, John. "US Takes Anti-Terror War to the Philippines," Asia Times [Online].

17 January 2002. Available from: <http://www.atimes.com/se-sia/DA17Ae01.html> [2004, July 19].

Gilbert, Paul. Terrorism, Security & Nationality: An Introductory Study in Applied Political Philosophy. London: Routledge, 1994.

Gilpin, Robert. War and Change in World Politics. Cambridge: Cambridge University Press, 1983.

Glover, Jonathan. State Terrorism. In Raymond G. Frey and Christopher W. Morris (eds.), Violence, Terrorism, and Justice, pp. 256-275. New York: Cambridge University Press, 1991.

Graham, Gordon. Ethics and International Relations. Oxford: Blackwell Publishers, 1997.

Green, Leslie. The Authority of the State. Oxford: Clarendon Press, 1990.

Green, Michael J. Balance of Power. In Steven K. Vogel (ed.), U.S.-Japan Relations in a Changing World, pp. 14-15. Washington, D.C.: Brookings Institution Press, 2002.

Greenberg, Lawrence M., Major. The Hukbalahap Insurrection: A Case Study of a Successful Anti-Insurgency Operation in the Philippines, 1946-1955. Washington, D.C.: U.S. Government Printing Office, 1987. Available from: <http://www.army.mil/cmh/books/coldwar/huk/ch4.htm> [2007, February 12].

Grieco, Joseph M. Anarchy and the Limits of Cooperation: A Realist Critique of the Newest Liberal Institutionalism. In David A. Baldwin (ed.), Neorealism and Neoliberalism: The Contemporary Debate, p. 118. New York: Columbia University Press, 1993.

- Griset, Pamala L., and Mahan, Sue. Terrorism in Perspective. California: Sage Publications, 2003.
- Gunaratna, Rohan, Acharya, Arabinda, and Chua, Sabrina. Conflict and Terrorism in Southern Thailand. Singapore: Marshall Cavendish Academic, 2005.
- Habito, Cielito F. Social and Economic Development Planning. In Jose V. Abueva et. al. (eds.), The Ramos Presidency and Administration: Record and Legacy (1992-1998), pp. 49-53. Quezon City: University of the Philippines Diliman, 1998.
- Hanna, Willard A. Sabotaging Sabah: Philippines Claims: Malaysian Refutations. Hanover: American Universities Field Staff, 1968.
- Harmon, Christopher C. Terrorism Today. London: Frank Cass, 2000.
- Hassan, Mohamed Jawhar, "Terrorism: Southeast Asia's Response," PacNet Newsletter [Online] No. 1 (4 January 2002). Available from: <http://www.csis.org/pacfor/pac0201.htm> [2002, July 3].
- Heaton, William R. "China and Southeast Asian Communist Movements: The Decline of Dual Track Diplomacy," Asian Survey 22, 8 (August 1982): 779-800.
- Heaton, William R., and MacLeod, Richard. "People's War in Thailand," in Bard E. O'Neill, William R. Heaton, and Donald J. Alberts (eds.), Insurgency in the Modern World, pp. 91-92, 97-98. Boulder, CO: Westview Press, 1980.
- Held, Virginia. Terrorism, Rights, and Political Goals. In Raymond G. Frey and Christopher W. Morris (eds.), Violence, Terrorism, and Justice, pp. 59-85. New York: Cambridge University Press, 1991.
- Heraclides, Alexis. The Self-Determination of Minorities in International Politics. London: Frank Cass, 1991.
- Hewison, Kevin. Thailand's Capitalism Before and After the Economic Crisis. In Richard Robinson, Mark Beeson, Kanishka Jayasuriya and Hyuk-Rae Kim (eds.), Politics and Markets in the Wakes of the Asian Crisis, pp. 201-202, 206. London: Routledge, 2000.
- Higgot, Richard. The International Relations of the Asian Economic Crisis: A Study in the Politics of Resentment. In Richard Robinson, Mark Beeson, Kanishka

- Jayasuriya, and Hyuk-Rae Kim (eds.), Politics and Markets in the Wake of the Asian Crisis, pp. 272-277. London: Routledge, 2000.
- Hobson, John M. The State and International Relations. Cambridge: Cambridge University Press, 2001.
- Hoffman, Bruce. Inside Terrorism. New York: Columbia University Press, 1998.
- Hollis, Martin, and Smith, Steve. Explaining and Understanding International Relations. Oxford: Clarendon Press, 1992.
- "Huk Rebellion," Available from: <http://www.globalsecurity.org/military/world/war/philippines1.htm> [2007, February 5].
- International Crisis Group. Southern Thailand: Insurgency, Not Jihad [Online]. Asia Report No.98. 18 May 2005. Available from: http://www.crisisgroup.org/library/documents/asia/south_east_asia/098_southern_thailand_insurgency_not_jihad.pdf [2005, June 25].
- International Monetary Fund. IMF Executive Directors and Voting Power [Online]. Available from: <http://www.imf.org/external/np/sec/memdir/eds.htm> [2006, March 17].
- International Monetary Fund. World Economic Outlook, September 2005 [Online]. Available from: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2005/02/data/dbcoutm.cfm> [2006, March 2].
- Islam, Syed Serajul. Ethno-Communal Conflict in the Philippines: The Case of Mindanao-Sulu Region. In Rajat Ganguly and Ian Macduff (eds.), Ethnic Conflict and Secessionism in South and Southeast Asia, pp. 199-200, 204-205. New Delhi: Sage Publications, 2003.
- Jain, R. K., ed. China and Thailand, 1949-1983. New Delhi: Radiant Publishers, 1984.
- Jenkins, Brian M. International Terrorism: The Other World War. A Project AIR FORCE Report Prepared for the United States Air Force. Santa Monica, CA: Rand, 1985.
- Jervis, Robert. Perception and Misperception in International Politics. Princeton, NJ: Princeton University, 1976.

- Jessop, Bob. The Capitalist State: Marxist theories and Methods. Oxford: Robertson, 1982.
- Jones, Gregg R. Red Revolution: Inside the Philippine Guerrilla Movement. Boulder: Westview Press, 1989.
- Kakar, M. Hassan. Afghanistan: The Soviet Invasion and the Afghan Response, 1979-1982. Berkeley: University of California Press, 1995. Available from: <http://ark.cdlib.org/ark:/13030/ft7b69p12h/> [2007, April 23].
- Katzman, Kenneth. "Iraq's Opposition Movements," CRS Report for Congress [Online]. (27 June 2000). Available from: <http://www.maxwell.af.mil/au/awc/awcgate/crs/98-179.pdf> [2003, August 14].
- Kaul, Man Mohini. The Philippines and Southeast Asia. New Delhi: Radiant Publishers, 1978.
- Kerkvliet, Benedict J. The Huk Rebellion: A Study of Peasant Revolt in the Philippines. Berkeley: University of California Press, 1977.
- Kho, Madge. "A Conflict that Won't Go Away," (n.d.). Available from: <http://www.philippineupdate.com/Conflict.htm> [2007, February 14].
- Kissinger, Henry A. American Foreign Policy (Expanded Edition). New York: W.W. Norton & Company, 1974.
- Kraemer, Eric. A Philosopher Looks at Terrorism: Evil, Religion, and World Ethics. In Akorlie A. Nyatepe-Coo and Dorothy Zeisler-Vralsted (eds.), Understanding Terrorism: Threats in an Uncertain World, pp. 113-131. Upper Saddle River, NJ: Pearson Prentice Hall, 2004.
- Kramnick, Isaac. The Portable Enlightenment Reader. New York: Penguin Books, 1995.
- Krasner, Stephen D. "State Power and the Structure of International Trade," World Politics 28, 3 (April 1976): 317-347.
- Krasner, Stephen D. Defending the National Interest: Raw Materials Investments and U.S. Foreign Policy. Princeton, NJ: Princeton University Press, 1978.
- Laqueur, Walter. Terrorism. Boston: Little, Brown and Company, 1977.

- Laqueur, Walter. The Age of Terrorism. Boston: Little, Brown, and Company, 1987, p. 72. Cited in Jonathan R. White. Terrorism: An Introduction. Pacific Grove, CA: Brooks/Cole Publishing Company, 1991.
- Laqueur, Walter. "The New Face of Terrorism," The Washington Quarterly 21, 4 (Autumn 1998): 169-178.
- Laqueur, Walter. The New Terrorism: Fanaticism and the Arms of Mass Destruction. Oxford: Oxford University Press, 1999.
- Laqueur, Walter. "The Terrorism to Come," Policy Review [Online] 126 (August/September 2004). Available from: <http://www.policyreview.org/aug04/laqueur.html> [2004, December 25].
- Lemos, Ramon M. Hobbes and Locke: Power and Consent. Athens: The University of Georgia Press, 1978.
- Lessnoff, Michael. Social Contract. London: Macmillan, 1986.
- Lin, Lim Yoon. The Troubled 'Land of Promise'. In Institute of Southeast Asian Studies (ed.), Southeast Asian Affairs 1974, p. 203. Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 1974.
- Lintner, Bertil. "A New Battlefield in Thailand," YaleGlobal [Online]. 24 November 2004. Available from: <http://yaleglobal.yale.edu/article.print?id=4922> [2006, March 7].
- Liow, Joseph Chinyong. Muslim Resistance in Southern Thailand and Southern Philippines: Religion, Ideology, and Politics. Washington, D.C.: East-West Center Washington, 2006.
- Locke, John. Two Treatises of Government. Cambridge: Cambridge University Press, 1970.
- Lodge, James, ed. Terrorism: A Challenge to the State. Oxford: Martin Robertson, 1981, p. 5. Cited in James M. Poland. Understanding Terrorism: Groups, Strategies, and Responses. Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall, 1988.
- Longman Dictionary of Contemporary English. New ed. England: Pearson Education Limited, 2003.
- "Long-Term Plans to be Reviewed," Bangkok Post (7 May 2003): 3.

- Loomis, Stanley. Paris in the Terror: June 1793-July 1794. New York: Lippincott, 1964.
- Lowe, Peter. The Origins of the Korean War. 2nd ed. New York: Longman, 1997.
- Luga, Alan R. Muslim Insurgency in Mindanao, Philippines. Master's Thesis, Faculty of the U.S. Army Command and General Staff College, Fort Leavenworth, Kansas, 2002.
- Lutz, James M., and Lutz, Brenda J. Global Terrorism. London: Routledge, 2004.
- Lyons, Michael J. World War I: A Short History. 2nd ed. New Jersey: Prentice Hall, 2000.
- Ma, Makata. Consequences of the Vietnam War on Thai Foreign Policy. Master's Thesis, Department of Political Science, California State University, Long Beach, 1980.
- Macapagal-Arroyo, Gloria. Strong Republic: The Vision and the Performance Record of President Gloria. Quezon City: Philippine Information Agency, 2004.
- Madale, Nagasura T. The Future of the Moro National Liberation Front (MNLF) as a Separatist Movement in Southern Philippines. In Lim Joo-Jock and Vani Shanmugaratnam (eds.), Armed Separatism in Southeast Asia, p. 185. Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 1984.
- Malik, J. Mohan. Conflict Patterns and Security Environment in the Asia-Pacific Region – The Post-Cold War Era. In Kevin Clements (ed.), Peace and Security in the Asia-Pacific Region: Post-Cold War Problems and Prospects, pp. 36, 42. Tokyo: United Nations University Press, 1993.
- Marighella, Carlos. Minimanual of the Urban Guerrilla [Online]. (1969). Available from: <http://www.marxists.org/archive/marighella-carlos/1969/06/minimanual-urban-guerrilla> [2004, June 13].
- Marshall, Andrew. "Buddhists Under Siege," Time [Online] 64, 23 (29 November 2004). Available from: <http://www.time.com/time/asia/magazine/printout/0,13675,501041206-832304,00.html> [2006, March 17].
- Marshall, Andrew. "The Troubled South," Time [Online] 166, 6 (8 August 2005). Available from: <http://www.time.com/asia/magazine> [2006, March 17].

- Martin, Gus. Understanding Terrorism: Challenges, Perspectives, and Issues. Thousand Oaks, CA: Sage Publications, 2003.
- Medalia, Jonathan. "Nuclear Terrorism: A Brief Review of Threats and Responses," CRS Report for Congress [Online]. (10 February 2005). Available from: <http://www.fas.org/sgp/crs/terror/RL32595.pdf> [2005, May 25].
- Mellor, Roy E. H. Nation, State, and Territory: A Political Geography. London: Routledge, 1989.
- Memorial Institute for the Prevention of Terrorism. "Terrorism Knowledge Base". Available from: <http://www.tkb.org/Home.jsp> [2007, February 20].
- Mercado, Eliseo R. Culture, Economics and Revolt in Mindanao: The Origins of the MNLF and the Politics of Moro Separatism. In Lim Joo-Jock and Vani Shanmugaratnam (eds.), Armed Separatism in Southeast Asia, pp. 155-160. Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 1984.
- Miliband, Ralph. The State in Capitalist Society. London: Weidenfeld and Nicolson, 1969.
- Ministry of Defence of Thailand. The Defence of Thailand 1994. Bangkok: Strategic Research Institute, National Institute of Defence Studies, Supreme Command Headquarters, 1994.
- Ministry of Defence of Thailand. The Defence of Thailand 1996. Bangkok: Strategic Research Institute, National Institute of Defence Studies, Supreme Command Headquarters, 1996.
- Ministry of Foreign Affairs of Japan. Japan-U.S. Joint Declaration on Security-Alliance for the 21st Century [Online]. 17 April 1996. Available from: <http://www.mofa.go.jp.region/n-america/us/security/security.html> [2006, February 20].
- Ministry of Foreign Affairs of Thailand. Thai Position [Online]. 17 September 2001. Available from: <http://www.thaiembdc.org/pressctr/pr/thaiposition0911.html> [2006, November 17].

- Morgan, Matthew J. "The Origins of the New Terrorism," Parameters 34, 1 (Spring 2004): 29-43.
- Morgenthau, Hans J. Politics Among Nations: The Struggle for Power and Peace. 5th ed. New York: Knopf, 1973.
- "M'sia Vows No Support for Insurgents," Bangkok Post (11 December 2004): 2.
- Nabi, Ijaz, and Shivakumar, Jayasankar. Back from the Brink: Thailand's Response to the 1997 Economic Crisis. Bangkok: The World Bank, 2001.
- Nantawan Haemindra. "The Problem of the Thai-Muslims in the Four Southern Provinces of Thailand (Part Two)," Journal of Southeast Asian Studies 8, 1 (March 1977): 85-105.
- Narveson, Jan. Terrorism and Morality. In Raymond G. Frey and Christopher W. Morris (eds.), Violence, Terrorism, and Justice, pp. 59-85. New York: Cambridge University Press, 1991.
- National Committee for Organizing the Celebrations for the 50th Anniversary of His Majesty's Accession to the Throne. The Royal Thai Armed Forces. Bangkok: Amarin Printing and Publishing, 1996.
- National Economic and Development Authority. Medium-Term Philippine Development Plan 2004-2010. Manila: National Economic and Development Authority, 2004.
- Nemenzo, Francisco. Rectification Process in the Philippine Communist Movement. In Lim Joo-Jock and Vani Shanmugaratnam (eds.), Armed Communist Movements in Southeast Asia, pp. 77-81, 89-93. Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 1987.
- Netanyahu, Benjamin. Fighting Terrorism: How Democracies Can Defeat the International Terrorist Network. New York: Farrar, Straus and Giroux, 2001.
- Netanyahu, Binyamin. Terrorism: How the West Can Win. New York: Farrar, Straus and Giroux, 1985, p. 18. Cited in Boaz Ganor. Defining Terrorism: Is One Man's Terrorist Another Man's Freedom Fighter? [Online]. Available from: <http://www.ict.org.il/articles/define.htm> [2002, February 13].

- Nezu, Atsushi. Sabah Issues as an Aspect of Nation-Building in Malaysia. Paper Presented at International Association of Historians of Asia, Sophia University, Japan, 5-9 September 1994.
- Niksich, Larry A. Philippine Domestic Politics and Foreign Policy. Paper Prepared for the 3rd U.S.-ASEAN Conference, 7-11 January 1985.
- Niksich, Larry. "Abu Sayyaf: Target of Philippine-U.S. Anti-Terrorism Cooperation," CRS Report for Congress [Online]. 25 January 2002. Available from: <http://fpc.state.gov/documents/organization/8046.pdf> [2004, July 16].
- Nixon, Richard. U.S. Foreign Policy for the 1970s: Building for Peace. Washington, D.C.: U.S. Government Printing House, 1971.
- Novicio, Noel M. The South China Sea Dispute in Philippine Foreign Policy: Problems, Challenges and Prospects. Singapore: Institute of Defence and Strategic Studies, 2003.
- Office of the Region, Autonomous Region in Muslim Mindanao. Political History. Available from: <http://www.armm.gov.ph/index.php?section=11> [2007, February 28].
- O'Neill, Bard E., Heaton, William R., and Alberts, Donald J., eds. Insurgency in the Modern World. Boulder: Westview Press, 1980.
- Osiander, Andreas. The State System of Europe, 1640-1990: Peacemaking and the Conditions of International Stability. Oxford: Clarendon Press, 1994.
- Parry, Albert. Terrorism: From Robespierre to Arafat. New York: The Vanguard Press, 1976.
- Pattani United Liberation Organization (PULO). Available from: <http://www.globalsecurity.org/military/world/para/pulo.htm> [2004, July 23].
- Peach, L. du Garde. James I and the Gunpowder Plot. Loughborough: Ladybird Books, 1967.
- Philippine Communist Party. The Philippines: The Philippine Communist Party (PKP) to Celebrate 75th Year. 11 May 2005. Available from: <http://politicalaffairs.net/article/articlereview/2150/1/49> [2007, February 23].

- Pike, John. "Moro National Liberation Front (MNLF)," FAS Intelligence Resource Program [Online]. Available from: <http://www.fas.org/irp/world/para/mnlf.html> [2004, July 13].
- Pillar, Paul R. Terrorism and U.S. Foreign Policy. Washington, D.C.: Brookings Institution Press, 2001.
- Pipes, Richard. Communism: A History of the Intellectual and Political Movement. London: Phoenix Press, 2001.
- "PM Names Indonesia as Another Training Ground," Bangkok Post (19 December 2004): 1.
- Poland, James M. Understanding Terrorism: Groups, Strategies, and Responses. Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall, 1988.
- Poulantzas, Nicos. Political Power and Social Classes. Translated by T. O'Hagan. London: NLB, 1975.
- Powell, Robert. "Anarchy in International Relations Theory: The Neorealist-Neoliberal Debate," International Organization 48, 2 (Spring 1994): 313-344.
- Prabha, Kshitij. "Defining Terrorism," Strategic Analysis [Online] 24, 1 (April 2000). Available from: http://www.ciaonet.org/olj/sa/sa_apr00prk01.html [2002, July 15].
- Pranee Saipiroon Thiparat. ASEAN Security Co-operation: Problems and Prospects. Doctoral Dissertation, Princeton University, 1995.
- Prasong Charasdamrong and Surath Jinakul. "Shattered Peace," Bangkok Post – Perspective (18 January 2004): 1.
- Project Ploughshares. Armed Conflict Report: Philippines-CPP/NPA (1969 – First Combat Deaths) [Online]. January 2006. Available from: <http://www.ploughshares.ca/libraries/ACRText/ACR-PhilippinesN.html> [2007, March 7].
- Ramachandran, V. S., ed. Encyclopedia of Human Behavior. Vol.4. San Diego: Academic Press, 1994, p. 401. Cited in Alex P. Schmid. "Frameworks for Conceptualising Terrorism," Terrorism and Political Violence 16, 2 (Summer 2004): 197-221.

- Ramos, Fidel V. Break not the Peace: The Story of the GRP-MNLF Peace Negotiations 1992-1996. Philippines: The Friends of Steady Eddie, 1996.
- Rapoport, David C. "Fear and Trembling: Terrorism in Three Religious Traditions," American Political Science Review 78, 3 (1984): 658-677
- "Rapping the Firebrands," Asia Week (14 September 1984): 23-27.
- Roberts, John. "Thaksin Stokes Further Conflict in Southern Thailand," World Socialist Web Site [Online]. 26 November 2004. Available from: http://www.wsws.org/articles/2004/nov2004/thai-n26_prn.shtml [2006, December 12].
- Rosenberg, Justin. The Empire of Civil Society: A Critique of the Realist Theory of International Politics. London: Verso, 1994.
- Rousseau, Jean-Jacque. The Social Contract and Discourses. New York: E.P. Dutton and Company, 1950.
- Rubinstein, Alvin Z. Soviet Foreign Policy Since World War II: Imperial and Global. 3rd ed. Glenview, IL: Scott, Foresman and Company, 1989.
- Samad, Paridah Adb., and Bakar, Darusalam Abu. "Malaysia-Philippines Relations: The Issue of Sabah," Asian Survey 32, 6 (June 1992): 554-567.
- Schirmer, Daniel Boone. Marcos and U.S. Aid. Testimony Submitted to Senate Appropriation Committee, Senator Daniel K. Inouye, Hawaii, 24 June 1975. Available from: <http://repositories.cdlib.org/international/uclacseas/dsmarcosusaid1975> [2007, February 19].
- Schmid, Alex P., and de Graaf, Janny. Violence as Communication: Insurgent Terrorism and the Western News Media. London: SAGE Publications, 1982.
- Schmid, Alex P., Jongman, Albert J., et al. Political Terrorism: A New Guide to Actors, Authors, Concepts, Data Bases, Theories, and Literature. New Brunswick, NJ: Transaction Books, 1988, pp. 5-6. Cited in Bruce Hoffman. Inside Terrorism. New York: Columbia University Press, 1998.
- Security Council of the United Nations. Fourth Report on Philippine Action and Initiatives Against Domestic and International Terrorism: A Report in Compliance with

Paragraph 6 of UN Security Council Resolution 1373 (2001). Letter Dated 22 February 2005 from the Chairman of the Security Council Committee Established Pursuant to Resolution 1373 (2001) Concerning Counter-Terrorism Addressed to the President of the Security Council, 28 February 2005.

Security Council of the United Nations. Fourth Report to the Counter-Terrorism Committee on Thailand's Implementation of Security Council Resolution 1373 (2001). Letter Dated 27 December 2004 from the Chairman of the Security Council Committee Established Pursuant to Resolution 1373 (2001) Concerning Counter-Terrorism Addressed to the President of the Security Council, 30 December 2004.

Security Council of the United Nations. Philippine Action and Initiatives Against Domestic and International Terrorism: A Report in Compliance with Paragraph 6 of UN Security Council Resolution 1373 (2001). Letter Dated 27 December 2001 from the Chairman of the Security Council Committee Established Pursuant to Resolution 1373 (2001) Concerning Counter-Terrorism Addressed to the President of the Security Council, 27 December 2001.

Security Council of the United Nations. Response to Questions Regarding Thailand's Implementation Report, Pursuant to Paragraph 6 of Security Council Resolution 1373 (2001). Letter Dated 31 July 2002 from the Chairman of the Security Council Committee Established Pursuant to Resolution 1373 (2001) Concerning Counter-Terrorism Addressed to the President of the Security Council, 6 August 2002.

Security Council of the United Nations. Thailand's Implementation Report Pursuant to Paragraph 6 of Security Council Resolution 1373 (2001). Letter Dated 2 January 2002 from the Chairman of the Security Council Committee Established Pursuant to Resolution 1373 (2001) Concerning Counter-Terrorism Addressed to the President of the Security Council, 2 January 2002.

Security Council of the United Nations. Third Report on Philippine Action and Initiatives Against Domestic and International Terrorism: A Report in Compliance with

Paragraph 6 of UN Security Council Resolution 1373 (2001). Letter Dated 2 October 2003 from the Chairman of the Security Council Committee Established Pursuant to Resolution 1373 (2001) Concerning Counter-Terrorism Addressed to the President of the Security Council, 18 November 2003.

Security Council of the United Nations. Second Supplementary Report to the Counter-Terrorism Committee on Thailand's Implementation of Security Council Resolution 1373 (2001). Letter Dated 22 September 2003 from the Chairman of the Security Council Committee Established Pursuant to Resolution 1373 (2001) Concerning Counter-Terrorism Addressed to the President of the Security Council, 25 September 2003.

Sederberg, Peter C. Terrorist Myths: Illusion, Rhetoric, and Reality. Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall, 1989.

Seto, Theodore P. "The Morality of Terrorism," Loyola of Los Angeles Law Review 35, 4 (June 2002): 1227-1263.

Shea, Dana A. "Terrorism: Background on Chemical, Biological, and Toxin Weapons and Options for Lessening Their Impact," CRS Report for Congress [Online]. (1 December 2004). Available from: <http://www.fas.org/irp/crs/RL31669.pdf> [2005, May 15].

Sick, Gary. The Political Underpinnings of Terrorism. In Charles W. Kegley, Jr. (ed.), International Terrorism: Characteristics, Causes, Controls, p. 52. New York: St. Martin's Press, 1990.

Simon, Sheldon W. "U.S.-Southeast Asia Relations: Terrorism Perpetrated and Terrorists Apprehended," Comparative Connections 5, 3 (October 2003): 68. Available from: <http://www.csis.org/media/csis/pubs/0303g.pdf> [2006, November 16].

Simonsen, Clifford E., and Spindlove, Jeremy R. Terrorism Today: The Past, the Player, and the Future. New Jersey: Prentice-Hall, 2000.

Sinha, Radha. Sino-American Relations: Mutual Paranoia. Hampshire, United Kingdom: Palgrave Macmillan, 2003.

- Sison, Jose Maria. Impact of the Communist International on the Founding and Development of the Communist Party of the Philippines. Contribution to the 15th International Communist Seminar "Present and Past Experiences in the International Communist Movement", Brussels, 5-7 May 2006. Available from: <http://www.ptb.be/scripts/article.phtml?lang=2&obid=31620> [2007, January 7].
- Skocpol, Theda. States and Social Revolutions: A Comparative Analysis of France, Russia, and China. Cambridge: Cambridge University Press, 1980.
- Smith, Anthony L. "Trouble in Thailand's Muslim South: Separatism, Not Global Terrorism," Asia-Pacific Security Studies 3, 10 (December 2004). Available from: <http://www.apcss.org/Publications/APSSS/TroubleinThailandMuslimSouth.pdf> [2006, June 21].
- South-East Asia Treaty Organization. The Maoist Communist Party of the Philippines. Short Paper No. 52. Bangkok: The Research Office, South-East Asia Treaty Organization, 1971.
- Steinberg, David Joel. The Philippines: A Singular and a Plural Place. 2nd ed. Boulder: Westview Press, 1990.
- Stern, Jessica. The Ultimate Terrorists. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1999.
- Stockholm International Peace Research Institute. The SIPRI Military Expenditure Database[Online]. Available from: http://first.sipri.org/non_first/result_milex.php?send [2006, March 2].
- Storey, Ian. "Creeping Assertiveness: China, the Philippines and the South China Sea Dispute," Contemporary Southeast Asia 21, 1 (April 1999): 95-118.
- Sukhumbhand Paribatra. From Enmity to Alignment: Thailand's Evolving Relations With China. Bangkok: Institute of Security and International Studies, Chulalongkorn University, 1987.
- Sundaram, Jomo Kwame, ed. Tigers in Trouble: Financial Governance, Liberalization and Crises in East Asia. London: Zed Books, 1998.

- Supalak Ganjanakhundee. "Thaksin in US: Thailand 'to Become a Major Non-NATO Ally'," The Nation (12 June 2003).
- Supara Janchitfah. Violence in the Mist: Reporting on the Presence of Pain in Southern Thailand. Bangkok: Kobfai, 2004.
- Surachai Sirikrai. "Thai Perception of China and Japan," Contemporary Southeast Asia 12, 3 (December 1990): 247-265.
- Surath Jinakul. "No End in Sight," Bangkok Post (4 April 2004).
- Surin Pitsuwan. Islam and Malay Nationalism: A Case Study of the Malay-Muslims of Southern Thailand. Bangkok: Thai Khadi Research Institute, Thammasat University, 1985.
- Symonds, Peter. The US Extends "War on Terrorism" into the Philippines [Online]. 21 January 2002. Available from: http://www.wsws.org/articles/2002/jan2002/phil-j21_prn.shtml [2004, May 22].
- Talbot, David. "Terror's Server," Technology Review (February 2005): 46-52.
- Tan, Andrew. Armed Rebellion in the ASEAN States: Persistence and Implications. Canberra: Strategic and Defense Studies Centre, 2000.
- Tanham, George K. Trial in Thailand. New York: Crane, Russak & Company, 1974.
- Taylor, Jay. China and Southeast Asia: Peking's Relations with Revolutionary Movements. 2nd ed. New York: Praeger Publishers, 1976.
- "Terror," Webster's Ninth New Collegiate Dictionary. Springfield, MA: Merriam-Webster, 1984.
- Thackrah, John Richard. Dictionary of Terrorism. 2nd ed. London: Routledge, 2004.
- "Thai Attacks Linked to al-Qaeda," Taipei Times [Online]. Available from: <http://www.taipeitimes.com/News/world/archives/2004/01/10/2003087048> [2006, March 21].
- "Thai Dead Link to al-Qaida Training," Evening News [Online]. 1 May 2004. Available from: <http://news.scotsman.com/international.cfm?id=495732004> [2006, March 21].

- Thailand Development Research Institute. Social Impacts of the Asian Economic Crisis in Thailand, Indonesia, Malaysia, and the Philippines. Bangkok: Thailand Development Research Institute, 2000.
- The White House, President George W. Bush. U.S.-Philippine Joint Statement on Defense Alliance. Joint Statement Between George W. Bush and Gloria Macapagal-Arroyo on the 50th Anniversary of the U.S.-Philippine Alliance. 20 November 2001. Available from: <http://fpc.state.gov/documents/organization/8046.pdf> [2004, July 16].
- The Search for International Terrorist Entities. Communist Party of the Philippines/New People's Army (CPP/NPA) [Online]. Available from: http://www.siteinstitute.org/bin/display_groupbackground.cgi?Category=Groups &ID=9 [2007, March 8].
- The Oxford English Dictionary, Compact Edition. Oxford: Oxford University Press, 1971, p. 3268. Cited in Bruce Hoffman. Inside Terrorism. New York: Columbia University Press, 1998.
- "The South Has Been Victims Long Enough," Bangkok Post (31 October 2002): 8.
- Tho Phianwitthaya. "An Internal History of the Communist Party of Thailand," Translated by Chris Baker, Journal of Contemporary Asia 33, 4 (October 2003): 510-541.
- Thomas, M. Ladd. Political Violence in the Muslim Provinces of Southern Thailand. Occasional Paper No.28. Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 1975.
- Thomas, M. Ladd. "Thai Muslim Separatism in South Thailand," in Andrew D. W. Forbes (ed.), The Muslim of Thailand Volume 2: Politics of the Malay-Speaking South, p. 26, 28. Gaya, India: Centre for South East Asian Studies, 1989.
- Thompson, Virginia McLean, and Adloff, Richard. The Left Wing in Southeast Asia. New York: Sloane, 1950.
- Thompson, Virginia, and Adloff, Richard. Minority Problems in Southeast Asia. New York: Russell & Russell, 1970.
- Thornton, Thomas P. Terror as a Weapon of Political Agitation. In Harry Eckstein (ed.), Internal War: Problems and Approaches, p. 73. New York: The Free Press of Glencoe, 1964.

- Thucydides. History of the Peloponnesian War. Edited in Translated by Sir R. Livingstone. London: Oxford University Press, 1959.
- Timberman, David G. A Changeless Land: Continuity and Change in Philippine Politics. Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 1991.
- Tolin, Francisco L., Commodore. The Response of the Philippine Government and the Role of AFP in Addressing Terrorism [Online]. 4 November 2002. Available from: <http://www.ndcp.edu.ph/tokyopaper.htm> [2004, July 19].
- Truman, Harry S. Address of the President of the United States Delivered Before a Joint Session of the Senate and the House of Representatives, Recommending Assistance to Greece and Turkey [Online]. (12 March 1947). Available from: http://www.trumanlibrary.org/whistlestop/study_collections/doctrine/large/index.php [2005, October 28].
- Tse-Tung, Mao, and Guevara, Che. Guerrilla Warfare. With a Forward by B. H. Liddell Hart. 3rd ed. London: Cassell, 1963.
- Umbach, Frank. The Future of the U.S.-Japanese Security Alliance. In Jörn Dosch and Manfred Mols (eds.), International Relations in the Asia-Pacific: New Patterns of Power, Interest, and Cooperation, pp. 111-154. New York: St.Martin's Press, 2000.
- United Front for the Independence of Patani (Bersatu) [Online]. Available from: <http://www.globalsecurity.org/military/world/para/bersatu.htm> [2004, July 23].
- United Kingdom Home Office. Terrorist Groups [Online]. Available from: <http://www.homeoffice.gov.uk/terrorism/threat/groups/index.html> [2004, July 12].
- United Nations. A More Secure World: Our Shared Responsibility. Report of the High-Level Panel on Threats, Challenges and Change. New York: The United Nations, 2004.
- United Nations Office for Drug Control and Crime Prevention. Definitions of Terrorism [Online]. Available from: http://www.undcp.org/terrorism_definitions.html [2002, July 15].

- United Nations Office on Drugs and Crime. International Convention for the Suppression of the Financing of Terrorism [Online]. Available from: http://www.unodc.org/unodc/en/resolution_2000-02-25_1.html [2002, February 21].
- United States Department of Defense. Office of Joint Chiefs of Staff. Department of Defense Dictionary of Military and Associated Terms [Online]. Joint Publication 1-02 (As Amended through 9 May 2005). Washington, D.C.: United States Department of Defense, 2001. Available from: http://www.dtic.mil/doctrine/jel/new_pubs/jp1_02.pdf [2005, December 12].
- United States Department of Justice. Federal Bureau of Investigation. Terrorism 2000/2001 [Online]. Available from: http://www.fbi.gov/publications/terror/terror2000_2001.pdf [2004, July 12].
- United States Department of State. Patterns of Global Terrorism 2003 [Online]. (April 2004). Available from: <http://www.state.gov/documents/organization/31912.pdf> [2004, August 25].
- United States Department of State. Significant Terrorist Incidents, 1963-2003: A Brief Chronology [Online]. (March 2004). Available from: <http://www.state.gov/r/pa/ho/pubs/fs/5902.htm> [2004, October 10].
- United States Department of State. World Strength of the Communist Party Organizations. The 19th Annual Report. Washington, D.C.: U.S. Government Printing Office, 1967.
- United States Department of State. Office of the Coordinator for Counterterrorism. Country Report on Terrorism 2004 [Online]. Department of State Publication 11248. (April 2005). Available from: <http://www.state.gov/documents/organization/45313.pdf> [2005, September 12].
- United States Institute of Peace. "The Mindanao Peace Talks: Another Opportunity to Resolve the Moro Conflict in the Philippines," Special Report 131 (January 2005): 5-6.

- “US Expresses Concern on Security Situation in Southern Thailand,” People’s Daily Online [Online]. 14 October 2005. Available from:
http://english.people.com.cn/200510/14_214362.html [2006, November 26].
- Vidad, Arturo G., Colonel. An Evaluation of National Policies and Strategies on International Terrorism [Online]. 16 December 2002. Available from:
http://www.apan-info.net/terrorism/terrorism_view_article.asp?id=47 [2004, July 19].
- Vimol Bhongbhibhat, Reynolds, Bruce, and Sukhon Polpatpicharn, eds. The Eagle and the Elephant: 150 Years of Thai-American Relations. Bangkok: United Production, 1982.
- Viotti, Paul R., and Kauppi, Mark V. International Relations Theory: Realism, Pluralism, Globalism, and Beyond. 3rd ed. Boston: Allyn and Bacon, 1999.
- Wae-dao Harai. “Another Police Officer Shot Dead in Troubled Narathiwat,” Bangkok Post (21 May 2003): 4.
- Waltz, Kenneth N. Man, the State and War: A Theoretical Analysis. New York: Columbia University Press, 1959.
- Waltz, Kenneth N. Theory of International Politics. Reading, MA: Addison-Wesley Publishing, 1979.
- Waltz, Kenneth N. Reflections on Theory of International Politics: A Response to My Critics. In Robert O. Keohane (ed.), Neorealism and Its Critics, p. 333. New York: Columbia University Press, 1986.
- Waltz, Kenneth N. “The Emerging Structure of International Politics,” International Security 18, 2 (Fall 1993): 44-79.
- Waltz, Kenneth N. Realist Thought and Neorealist Theory. In Charles W. Kegley, Jr. (ed.), Controversies in International Relations Theory: Realism and the Neoliberal Challenge, pp. 74, 78-80. New York: St. Martin’s Press, 1995.
- Waltz, Kenneth N. “Evaluating Theories,” American Political Science Review 91, 4 (December 1997): 913-917.

- Walzer, Michael. Just and Unjust Wars: A Moral Argument with Historical Illustrations. New York: Basic Books, 1977.
- Walzer, Michael. "Excusing Terror: The Politics of Ideological Apology," The American Prospect [Online] 12, 18 (22 October 2001). Available from: <http://www.prospect.org/print/V12/18/walzer-m.html> [2002, May 15].
- Wanadi, Jusuf. Asia Pacific After the Cold War. Jakarta: Centre for Strategic and International Studies, 1996.
- Wardlaw, Grant. Political Terrorism: Theory, Tactics, and Counter-Measures. 2nd ed. Cambridge: Cambridge University Press, 1989.
- Weber, Max. Politics as a Vocation. In Catherine Besteman (ed.), Violence: A Reader, pp. 13-18. New York: New York University Press, 2002.
- Wedel, Yuangrat. "The Communist Party of Thailand and Thai Radical Thought," in Southeast Asian Affairs 1981, p. 327-328. Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 1981.
- Weinberg, Leonard B., and Davis, Paul B. Introduction to Political Terrorism. New York: McGraw-Hill, 1989.
- Weinberger, Jonathan. "Defining Terror," Seton Hall Journal of Diplomacy and International Relations 4, 1 (Winter/Spring 2003): 63-81.
- Wendt, Alexander E. "The Agent-Structure Problem in International Relations Theory," International Organization 41, 3 (Summer 1987): 335-370.
- Whitaker, Brian. "The Definition of Terrorism," Guardian Unlimited [Online]. 7 May 2001. Available from: <http://www.guardian.co.uk/print/0,3858,4182105-105806,00.html> [2004, July 29].
- White, James E. Contemporary Moral Problem: War and Terrorism. Canada: Wadsworth/Thomson Learning, 2003.
- White, Jonathan R. Terrorism: An Introduction. Pacific Grove, CA: Brooks/Cole Publishing Company, 1991.
- White, Jonathan R. Terrorism: An Introduction. 4th ed. Canada: Wadsworth/Thomson Learning, 2003.

- Whittaker, David J., ed. The Terrorism Reader. 2nd ed. London: Routledge, 2003.
- Wilkinson, Paul. Terrorism Versus Democracy: The Liberal State Response. London: Frank Cass, 2000.
- Williamson, John. "What Should the World Bank Think about the Washington Consensus?," The World Bank Research Observer 15, 2 (August 2000): 251-264.
- Wiwat Mungkandi, and Warren, William, eds. A Century and A Half of Thai-American Relations. Bangkok: Chulalongkorn University, 1982.
- World Bank. The World Bank Annual Report 1997, p. 51. Available from: <http://www.worldbank.org/html/extpb/annrep97/pdf/eap.pdf> [2006, April 25].
- Yadin, Yigael. Masada: Herod's Fortress and the Zealot's Last Stand. Translated by Moshe Pearlman. London: Cardinal, 1973.
- Yahuda, Michael. The International Politics of the Asia-Pacific, 1945-1995. London: Routledge, 1996.
- Yan, Manuel T. Peace Process. In Jose V. Abueva et. al. (eds.), The Ramos Presidency and Administration: Record and Legacy (1992-1998), pp. 144-153. Quezon City: University of the Philippines Diliman, 1998.
- Yom, Sean. "The Two Worlds of Abu Sayyaf," A Global Affairs Commentary [Online]. August 2001. Available from: <http://www.fpif.org/pdf/gac/0108sayyaf.pdf> [2004, November 26].
- Zaide, Sonia M. The Philippines: A Unique Nation. 2nd ed. Quezon City: All-Nations Publishing, 1999.
- Zhang, Shou, and Jacobs, Mike. The Soviet Invasion of Afghanistan, 1979-1989. December 2001. Available from: http://nhs.needham.k12.ma.us/cur/Baker_00/2002-p4/baker_p4_12-01_mj_sz/ [2007, April 23].
- Zinam, Oleg. Terrorism and Violence in the Light of a Theory of Discontent and Frustration. In Marius H. Livingston, Lee Bruce Kress, and Marie G. Wanek (eds.), International Terrorism in the Contemporary World, pp. 241-245. London: Greenwood Press, 1978.



ภาคผนวก

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ภาคผนวก ก

พระราชบัญญัติว่าด้วยคอมมิวนิสต์

พุทธศักราช 2476

ประชาธิปไตย ป.ร.

พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาประชาธิปก พระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว มีพระบรมราชโองการ
ดำรัสเหนือเกล้าฯ ให้ประกาศทราบทั่วกันว่า

โดยที่การก่อให้เกิดขึ้นหรือแม้แต่เพียงพยายามก่อให้เกิดขึ้นซึ่งคอมมิวนิสต์จักเป็นเหตุนำมา
ซึ่งความหายนะแก่ประชาชาติ และเป็นภัยแก่ความมั่นคงของประเทศ

จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตราพระราชบัญญัติขึ้นไว้โดยคำแนะนำและยินยอมของ
คณะรัฐมนตรีตั้งต่อไปนี้

มาตรา 1 พระราชบัญญัตินี้ให้เรียกว่า “พระราชบัญญัติว่าด้วยคอมมิวนิสต์ พ.ศ. 2476”

มาตรา 2 ให้ใช้พระราชบัญญัตินี้ตั้งแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

มาตรา 3 ในพระราชบัญญัตินี้คำว่า

(1) คอมมิวนิสต์ หมายความว่า วิธีการหรือหลักการทางเศรษฐกิจซึ่งประกอบด้วยการเลิก
ล้างเสียทั้งหมดหรือแต่บางส่วน ซึ่งกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินของเอกชน โดยให้ประเทศหรือประชาชนร่วมกันเป็น
เจ้าของเสียเอง

(2) ทรัพย์สินคอมมิวนิสต์ หมายความว่า ทรัพย์สินใด ๆ ซึ่งสนับสนุนส่งเสริมการรวมกรรมสิทธิ์ที่ดิน
หรือรวมการอุตสาหกรรม หรือรวมทุน หรือรวมแรงงานเข้าเป็นของรัฐบาล (Nationalization of land or
industry or capital or labour)

มาตรา 4 ผู้ใดสนับสนุนส่งเสริมคอมมิวนิสต์ หรือลัทธิคอมมิวนิสต์ด้วยวาจา หรือลาย
ลักษณ์อักษร หรือเอกสารตีพิมพ์ หรือด้วยอุบายใด ๆ ท่านว่ามีความผิดต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 10 ปี
และให้ปรับไม่เกิน 5,000 บาท ด้วยโทษหนึ่ง

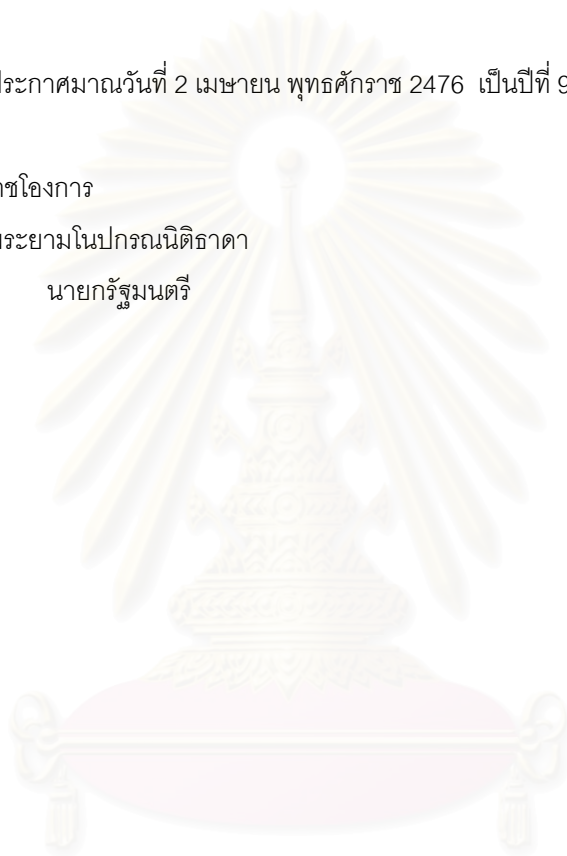
มาตรา 5 ผู้ใดเป็นหัวหน้า เป็นผู้จัดการ หรือเป็นพนักงานของสมาคมใด ๆ จะเป็นสมาคม
ลับหรือมิใช่ก็ตาม หากว่าเป็นสมาคมอันมีความประสงค์ที่จะสนับสนุนส่งเสริมคอมมิวนิสต์ หรือลัทธิ
คอมมิวนิสต์ ท่านว่ามีความผิดต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 10 ปี และให้ปรับไม่เกิน 5,000 บาท ด้วยอีกโทษหนึ่ง
ผู้ใดเป็นสมาชิกของสมาคมดังกล่าวนี้ ท่านว่ามีความผิดต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 5
ปี และให้ปรับไม่เกิน 1,000 บาท ด้วยอีกโทษหนึ่ง

ประกาศมาณวันที่ 2 เมษายน พุทธศักราช 2476 เป็นปีที่ 9 ในรัชกาลปัจจุบัน

ผู้รับสนองพระบรมราชโองการ

พระยามโนปกรณนิติธาดา

นายกรัฐมนตรี



สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ภาคผนวก ข

พระราชบัญญัติ
ว่าด้วยคอมมิวนิสต์แก้ไขเพิ่มเติม
พุทธศักราช 2478

ในพระปรมาภิไธยสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวอานันทมหิดล
คณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์
(ตามประกาศประธานสภาผู้แทนราษฎร ลงวันที่ 20 สิงหาคม พุทธศักราช 2478)

อาทิตยทิพอาภา
เจ้าพระยายมราช
เจ้าพระยาพิชเยนทร โยธิน
ตราไว้ณวันที่ 1 ตุลาคม พุทธศักราช 2478
เป็นปีที่ 2 ในรัชชกาลปัจจุบัน

โดยที่สภาผู้แทนราษฎรลงมติว่า สมควรแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติว่าด้วยคอมมิวนิสต์
พ.ศ. 2476

จึงมีพระบรมราชโองการให้ตราพระราชบัญญัติขึ้นไว้โดยคำแนะนำและยินยอมของสภา
ผู้แทนราษฎร ดังต่อไปนี้

มาตรา 1 ให้เรียกพระราชบัญญัตินี้ว่า “พระราชบัญญัติว่าด้วยคอมมิวนิสต์แก้ไขเพิ่มเติม
พุทธศักราช 2478”

มาตรา 2 ให้ใช้พระราชบัญญัตินี้ตั้งแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

มาตรา 3 ให้ยกเลิกความในมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยคอมมิวนิสต์ พ.ศ. 2476
และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

“มาตรา 3 เพื่อประโยชน์แห่งพระราชบัญญัตินี้ ลัทธิคอมมิวนิสต์หมายความว่าลัทธิใด ๆ ที่
มุ่งหมายจะเล็ดลอดระเบียบการสมาคมที่มีอยู่ขึ้นโดยใช้กำลังบังคับเพื่อให้เป็นทางเดียวที่จะนำมาซึ่งการโอนที่ดิน
กับทรัพย์สินอื่น ๆ และกิจการค้าใหญ่ ๆ ทั้งหมดจากการที่เอกชนเป็นเจ้าของมาให้รัฐหรือชุมชนเป็นเจ้าของ
แทน”

มาตรา 4 ให้ตัดคำว่า “คอมมิวนิสต์ หรือ” ในมาตรา 4 และมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติว่า
ด้วยคอมมิวนิสต์ พุทธศักราช 2476 ออก ความอื่นคงเดิม

ผู้รับสนองพระบรมราชโองการ

(ตามมติคณะรัฐมนตรี)

นิติศาสตร์ไพศาลย์

รัฐมนตรี



สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ภาคผนวก ค

พระราชบัญญัติ
แก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายลักษณะอาญา
พุทธศักราช 2478 (ฉบับที่ 7)

ในพระปรมาภิไธยสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวอานันทมหิดล
คณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์
(ตามประกาศประธานสภาผู้แทนราษฎร ลงวันที่ 20 สิงหาคม พุทธศักราช 2478)

อาทิตยทิพอาภา
เจ้าพระยายมราช
พล.อ. เจ้าพระยาพิชเยนทรโยธิน
ตราไว้ ณ วันที่ 16 เมษายน พุทธศักราช 2479
เป็นปีที่ 3 ในรัชกาลปัจจุบัน

โดยที่สภาผู้แทนราษฎรลงมติว่า สมควรยกเลิกและแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติ ในกฎหมาย
ลักษณะอาญาบางมาตราเพื่อให้เหมาะสมกับการปกครองระบอบประชาธิปไตย

จึงมีพระบรมราชโองการให้ตราพระราชบัญญัติขึ้นไว้ โดยคำแนะนำและยินยอมของสภา
ผู้แทนราษฎร ดังต่อไปนี้

มาตรา 1 พระราชบัญญัตินี้ให้เรียกว่า “พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายลักษณะ
อาญา พุทธศักราช 2478 (ฉบับที่ 7)”

มาตรา 2 ให้ใช้พระราชบัญญัตินี้ตั้งแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

มาตรา 3 ให้ยกเลิกมาตรา 99, 100 และ 335 (20) ในกฎหมายลักษณะอาญา ร.ศ. 127 นั้น
เสีย

มาตรา 4 ให้ยกเลิกพระราชบัญญัติแก้ไขกฎหมายลักษณะอาญา พ.ศ. 2470 มาตรา 4 ที่
แก้ไขกฎหมายลักษณะอาญา ร.ศ. 127 มาตรา 104 และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

“มาตรา 104 1) ผู้ใดกระทำการให้ปรากฏแก่คนทั้งหลายด้วยวาจาหรือลายลักษณ์อักษร หรือเอกสารตีพิมพ์หรือด้วยอุบายอย่างใด ๆ ดังต่อไปนี้

ก) ให้เกิดความดูหมิ่นต่อพระมหากษัตริย์หรือรัฐบาลหรือราชการแผ่นดินในหมู่ประชาชนก็ดี
ข) ที่จะให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในรัฐบาลหรือในกฎหมายแผ่นดินโดยใช้กำลังบังคับหรือ
กระทำร้ายก็ดี

ค) ที่จะให้เกิดความปั่นป่วนหรือกระด้างกระเดื่องในหมู่ประชาชนถึงกับจะก่อความไม่สงบ
ขึ้นในแผ่นดินก็ดี

ง) ยุยงประชาชนให้ล่วงละเมิดกฎหมายแผ่นดินก็ดี
ผู้ซึ่งมีความผิด ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินกว่าเจ็ดปี และให้ปรับไม่เกินกว่าสองพันบาท
ด้วยอีกโสดหนึ่ง

แต่ถ้าวาจาหรือลายลักษณ์อักษรหรือเอกสารตีพิมพ์หรืออุบายอย่างใด ๆ ที่ได้กระทำไป
ภายในความมุ่งหมายแห่งรัฐธรรมนูญ หรือเพื่อสาธารณประโยชน์ หรือเป็นเพียงการแสดงความคิดเห็นโดย
สุจริตหรือเป็นเพียงการติชมตามปกติวิสัยในบรรดาการกระทำของรัฐบาล หรือของราชการแผ่นดิน การกระทำ
นั้นไม่ถือว่าเป็นความผิด

2) ผู้ใดยุยง เสี้ยมสอน หรือแนะนำให้เกิดการนัดหยุดงานหรือการปิดงานงดจ้าง หรือการ
นัดหยุดการค้าขายใด ๆ เพื่อความประสงค์ที่จะให้มีการเปลี่ยนแปลงในรัฐบาล หรือในกฎหมายแผ่นดิน หรือ
ประเพณีของบ้านเมือง หรือจะบังคับใจรัฐบาลหรือจะข่มขู่ประชาชน ผู้ซึ่งมีความผิดต้องระวางโทษจำคุกไม่
เกินกว่าเจ็ดปี และให้ปรับไม่เกินกว่าสองพันบาทด้วยอีกโสดหนึ่ง

ผู้ใดทราบความประสงค์ดังกล่าวแล้วข้างต้นนี้ และบังอาจเข้ามีส่วนด้วยในการนัดหยุดงาน
หรือการปิดงานงดจ้าง หรือการนัดหยุดการค้าขายดังกล่าวแล้วนั้น ผู้ซึ่งมีความผิดต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน
กว่าห้าปี และให้ปรับไม่เกินกว่าพันบาทด้วยอีกโสดหนึ่ง

3) ผู้ใดบังคับหรือพยายามบังคับด้วยทำให้กลัว หรือขู่ว่าจะทำร้าย หรือใช้กำลังกระทำร้าย
ด้วยประการใด ๆ ให้บุคคลผู้หนึ่งผู้ใดเข้ามีส่วนในการนัดหยุดงาน หรือการปิดงานงดจ้าง หรือการนัดหยุด
การค้าขายดังที่ได้กล่าวไว้ในข้อ 2 แห่งมาตรานี้ก็ดี หรือให้ช่วยเหลือในการนัดหยุดงาน หรือการปิดงานงดจ้าง
หรือการนัดหยุดการค้าขายดังว่านั่นก็ดี ผู้ซึ่งมีความผิดต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินกว่าเจ็ดปี และให้ปรับไม่เกิน
กว่าสองพันบาทด้วยอีกโสดหนึ่ง

4) ผู้ใดกระทำความผิดอย่างหนึ่งอย่างใดดังที่ได้ระบุไว้ในมาตรานี้ และการกระทำผิดนั้น
เป็นส่วนหนึ่งของแผนการที่จะล้างล้มรัฐบาล หรือจะให้เปลี่ยนแปลงประเพณี การเมือง หรือเศรษฐกิจด้วยใช้
กำลังบังคับ หรือกระทำร้าย ผู้ซึ่งมีความผิดต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่สี่ปีขึ้นไปจนถึงตลอดชีวิต”

ผู้รับสนองพระบรมราชโองการ

พ.อ. พลพลพยุหเสนา

นายกรัฐมนตรี

ภาคผนวก ง

พระราชบัญญัติ

ป้องกันการกระทำอันเป็นคอมมิวนิสต์

พ.ศ. 2495

ภูมิพลอดุลยเดช ป.ร.

ให้ไว้ ณ วันที่ 13 พฤศจิกายน พ.ศ. 2495

เป็นปีที่ 7 ในรัชกาลปัจจุบัน

พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้
ประกาศว่า

โดยที่เป็นการสมควรที่จะมีกฎหมายป้องกันการกระทำอันเป็นคอมมิวนิสต์ เพื่อคุ้มครอง
ความปลอดภัยและความมั่นคงของประเทศชาติและประชาชน

จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตราพระราชบัญญัติขึ้นไว้ โดยคำแนะนำและยินยอมของ
สภาผู้แทนราษฎร ดังต่อไปนี้

มาตรา 1 พระราชบัญญัตินี้เรียกว่า “พระราชบัญญัติป้องกันการกระทำอันเป็นคอมมิวนิสต์
พ.ศ. 2495”

มาตรา 2 พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็น
ต้นไป

มาตรา 3 ในพระราชบัญญัตินี้
“องค์การอันเป็นคอมมิวนิสต์” หมายความว่า กลุ่มบุคคลหรือคณะบุคคลใด ๆ ซึ่งมีความมุ่ง
หมายที่จะกระทำการอันเป็นคอมมิวนิสต์ ไม่ว่าจะโดยทางตรงหรือไม่

“การกระทำอันเป็นคอมมิวนิสต์” ได้แก่

(ก) เลิกล้มการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข หรือ

(ข) การเปลี่ยนแปลงระบบเศรษฐกิจของประเทศ อันทำให้กรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินหรือปัจจัย

ในการผลิตของเอกชนตกเป็นของรัฐโดยการริบ หรือโดยวิธีอื่นอันมิได้มีการชดใช้ค่าทดแทนอันเป็นธรรม หรือ

(ค) การบังคับด้วยการขู่เข็ญทำให้เกิดความหวาดกลัวก็ดี การก่อวินาศกรรมก็ดี หรือการใช้
อุบายด้วยประการใด ๆ เช่น ยุยงให้มีความเกลียดชังระหว่างประชาชน ทั้งนี้ถ้ากระทำด้วยความมุ่งหมายที่จะให้
มีการยอมรับเอา ช่วยเหลือ สนับสนุน หรือบรรลुซึ่งวัตถุประสงค์ตามที่ระบุไว้ใน (ก) หรือ (ข)

มาตรา 4 ผู้ใดกระทำการอันเป็นคอมมิวนิสต์ มีความผิดต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่สิบปีขึ้นไปจนถึงตลอดชีวิต

มาตรา 5 ผู้ใดยุยง แนะนำ เลี้ยมสอน โฆษณาชวนเชื่อ มั่วสุม สมทบ ยินยอม ตกกลางกับ
ผู้อื่น หรือเตรียมการที่จะให้มีการกระทำอันเป็นคอมมิวนิสต์ก็ดี หรือรู้ว่ามี หรือจะมีการกระทำผิดตาม
พระราชบัญญัตินี้ ช่วยปกปิดมิได้เอาความไปร้องเรียนขึ้นก็ดี มีความผิดต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่ห้าปีขึ้นไป
จนถึงสิบปี

แท่นพิมพ์ ตลอดจนสิ่งอันเกี่ยวข้องกับการกระทำผิดตามความในวรรคก่อน ให้ริบเสีย

มาตรา 6 ผู้ใดเป็นสมาชิกขององค์การอันเป็นคอมมิวนิสต์ มีความผิดต้องระวางโทษจำคุก
ตั้งแต่ห้าปีขึ้นไปจนถึงสิบปี

ผู้ใดเป็นหัวหน้า ผู้จัดการ หรือเจ้าหน้าที่ขององค์การอันเป็นคอมมิวนิสต์ มีความผิดต้อง
ระวางโทษจำคุกตั้งแต่สิบปีขึ้นไปจนถึงสิบห้าปี

มาตรา 7 คนไทยผู้ใดกระทำการตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 4 หรือมาตรา 5 ในต่างประเทศ
ก็ดี หรือเป็นสมาชิกขององค์การอันเป็นคอมมิวนิสต์ตามมาตรา 6 ซึ่งตั้งอยู่ในต่างประเทศก็ดี มีความผิดต้อง
ระวางโทษเช่นเดียวกับที่ได้บัญญัติไว้ในมาตรานั้น ๆ

มาตรา 8 ผู้ใดเข้าร่วมประชุมในองค์การอันเป็นคอมมิวนิสต์ ให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่าเป็น
สมาชิกขององค์การนั้น เว้นแต่จะพิสูจน์ได้ว่าตนเข้าร่วมประชุมโดยไม่รู้ถึงลักษณะความมุ่งหมายในการประชุมนั้น

มาตรา 9 ผู้ใดกระทำการอุดหนุนแก่องค์การหรือสมาชิกขององค์การอันเป็นคอมมิวนิสต์
ด้วยประการหนึ่งประการใด ดังต่อไปนี้

- (1) ให้ที่พัก ที่อาศัย หรือที่ประชุมก็ดี
 - (2) ชักชวนบุคคลอื่นให้เป็นสมาชิกหรือเป็นพรรคพวกก็ดี
 - (3) ให้เงิน หรือช่วยอุปการะด้วยประการอื่นก็ดี
- มีความผิดต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่ห้าปีขึ้นไปจนถึงสิบปี

มาตรา 10 ถ้าความผิดได้กระทำลงโดยสมาชิกขององค์การอันเป็นคอมมิวนิสต์ตามความมุ่งหมายขององค์การนั้น ผู้ที่เป็นหัวหน้า ผู้จัดการ หรือเจ้าหน้าที่ขององค์การนั้นก็ดี สมาชิกคนใดซึ่งอยู่ด้วยในขณะกระทำผิด หรือได้ร่วมประชุมในคราวประชุมใด ๆ ซึ่งได้มีการตกลงให้กระทำความผิดตั้งว่านี้ก็ดี มีความผิดต้องระวางโทษเสมือนได้กระทำความผิดนั้น

มาตรา 11 ผู้ใดกระทำร้ายหรือขู่เข็ญว่าจะกระทำร้ายต่อร่างกาย ทรัพย์สิน หรือเกียรติยศ ชื่อเสียงก็ดี หน่วงเหนี่ยว กักขัง หรือขู่เข็ญว่าจะหน่วงเหนี่ยวกักขังก็ดี หรือกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดอันก่อให้เกิดความหวาดกลัวก็ดี เพื่อให้บุคคลใดปฏิบัติตามคำสั่งขององค์การอันเป็นคอมมิวนิสต์ หรือปฏิบัติการอย่างหนึ่งอย่างใดเพื่อวัตถุประสงค์ขององค์การเช่นว่านั้น มีความผิดต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่ห้าปีขึ้นไปจนถึงสิบปี

ผู้รับสนองพระบรมราชโองการ

จอมพล ป. พิบูลสงคราม

นายกรัฐมนตรี

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ภาคผนวก จ

พระราชบัญญัติ

ป้องกันการกระทำอันเป็นคอมมิวนิสต์ (ฉบับที่ 2)

พ.ศ. 2512

ภูมิพลอดุลยเดช ป.ร.

ให้ไว้ ณ วันที่ 12 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2512

เป็นปีที่ 24 ในรัชกาลปัจจุบัน

พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้
ประกาศว่า

โดยที่เป็นการสมควรแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยการป้องกันการกระทำอันเป็นคอมมิวนิสต์

จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตราพระราชบัญญัติขึ้นไว้โดยคำแนะนำและยินยอมของ
รัฐสภา ดังต่อไปนี้

มาตรา 1 พระราชบัญญัตินี้เรียกว่า “พระราชบัญญัติป้องกันการกระทำอันเป็นคอมมิวนิสต์
(ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2512”

มาตรา 2 พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็น
ต้นไป

มาตรา 3 ให้ยกเลิก

(1) พระราชบัญญัติการควบคุมตัวผู้ต้องหาว่ากระทำความผิดต่อกฎหมายว่าด้วยป้องกัน
การกระทำอันเป็นคอมมิวนิสต์ พ.ศ. 2505

(2) พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 12 พ.ศ. 2506

(3) พระราชบัญญัติการควบคุมตัวผู้ต้องหาว่ากระทำความผิดต่อกฎหมายว่าด้วยป้องกัน
การกระทำอันเป็นคอมมิวนิสต์ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2506

(4) พระราชบัญญัติการควบคุมตัวผู้ต้องหาว่ากระทำความผิดต่อกฎหมายว่าด้วยป้องกัน
การกระทำอันเป็นคอมมิวนิสต์ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2511

บรรดาบทกฎหมาย กฎและข้อบังคับอื่นในส่วนที่มีบัญญัติไว้แล้วในพระราชบัญญัตินี้ หรือ ซึ่งขัดหรือแย้งกับบทแห่งพระราชบัญญัตินี้ ให้ใช้พระราชบัญญัตินี้แทน

มาตรา 4 ให้เพิ่มความต่อไปนี้เป็นวรรคท้ายของมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติป้องกันการกระทำอันเป็นคอมมิวนิสต์ พ.ศ. 2495

“รัฐมนตรี” หมายความว่า รัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้”

มาตรา 5 ให้ยกเลิกความในมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติป้องกันการกระทำอันเป็นคอมมิวนิสต์ พ.ศ. 2495 และให้ใช้ความต่อไปนี้เป็น

“มาตรา 9 ผู้ใดกระทำการอุดหนุนแก่งค์การหรือสมาชิกขององค์การอันเป็นคอมมิวนิสต์ ด้วยประการหนึ่งประการใด ดังต่อไปนี้

- (1) ให้ที่พัก ที่อาศัย หรือที่ประชุม
- (2) ชักชวนบุคคลอื่นให้เป็นสมาชิกหรือพรรคพวก
- (3) ชักชวนบุคคลอื่นให้เกิดความเลื่อมศรัทธาต่อศาสนา หรือให้กระทำการใด ๆ อันเป็นการทำลายชนบประเพณีของชนชาติไทย หรือชักชวนบุคคลอื่นให้เกิดความเลื่อมใสในลัทธิที่มีหลักการหรือการปฏิบัติเป็นการทำให้บุคคลเลื่อมศรัทธาต่อศาสนาหรือชนบประเพณีของชนชาติไทย
- (4) ให้การสนับสนุนทางการเงิน อาหาร อาวุธ เครื่องมือ หรือเครื่องใช้ หรือการสนับสนุนด้วยประการใด ๆ เช่น การเปิดเผยความลับของทางราชการหรือส่งมอบเอกสารเกี่ยวกับนโยบาย แผนการดำเนินงานหรือข่าวสารอันมีพึงเปิดเผย

ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่ห้าปีขึ้นไปจนถึงสิบปี

มาตรา 6 ให้เพิ่มความต่อไปนี้เป็นมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติป้องกันการกระทำอันเป็นคอมมิวนิสต์ พ.ศ. 2495

“มาตรา 12 ห้ามมิให้ผู้ใดกระทำการอบรม หรือสั่งสอนบุคคลใด ๆ หรือกระทำการเผยแพร่ ซึ่งลัทธิคอมมิวนิสต์ หรือลัทธิ หรือหลักปฏิบัติใด ๆ อันเป็นลัทธิหรือหลักปฏิบัติ ซึ่งนำไปสู่ หรือโน้มนำให้เห็นดีเห็นชอบในลัทธิคอมมิวนิสต์ ทั้งนี้ไม่ว่าจะกระทำด้วยวาจา ลายลักษณ์อักษร หรือเอกสารตีพิมพ์

ความในวรรคหนึ่งมิให้ใช้บังคับแก่เจ้าหน้าที่หรือผู้สอนของกระทรวง ทบวง กรมซึ่งมีหน้าที่ในการให้การศึกษา ในการป้องกันราชอาณาจักร หรือในการระงับปราบปรามการกระทำอันเป็นคอมมิวนิสต์ หรือเจ้าหน้าที่ใน กระทรวง ทบวง กรมอื่น ที่กระทรวง ทบวง กรม นั้น ๆ ร้องขอ ซึ่งปฏิบัติการตามหน้าที่หรือระเบียบของกระทรวง ทบวง กรม ที่ตนสังกัด หรือที่ตนได้รับมอบหมาย ทั้งนี้เฉพาะเมื่อการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่หรือผู้สอนดังกล่าวมิได้เป็นไปในลักษณะชักชวนให้นิยมหรือเลื่อมใสในลัทธิคอมมิวนิสต์

ผู้ใดฝ่าฝืนมาตรานี้ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสองปี”

มาตรา 7 ให้เพิ่มความต่อไปนี้เป็นมาตรา 13 แห่งพระราชบัญญัติป้องกันการกระทำอันเป็นคอมมิวนิสต์ พ.ศ. 2495

“มาตรา 13 เมื่อรัฐมนตรีเห็นว่าจะจะเป็นประโยชน์แก่การป้องกันการกระทำอันเป็นคอมมิวนิสต์ รัฐมนตรีมีอำนาจประกาศในราชกิจจานุเบกษาระบุดินแดนต่างประเทศที่ห้ามมิให้ผู้ซึ่งมีสัญชาติไทยเข้าไปอาศัยอยู่หรือประกอบกิจการใด ๆ ในดินแดนนั้น ๆ ไม่ว่าจะเป็นการชั่วคราวหรือไม่

เมื่อได้มีประกาศของรัฐมนตริตามความในวรรคหนึ่ง ห้ามมิให้ผู้ซึ่งมีสัญชาติไทยผู้ใดเข้าไปอาศัยอยู่หรือประกอบกิจการใด ๆ ในดินแดนต้องห้ามนั้น ไม่ว่าจะเป็นการชั่วคราวหรือไม่ เว้นแต่จะได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากรัฐมนตรี

ผู้ซึ่งมีสัญชาติไทยผู้ใดฝ่าฝืนวรรคสอง ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสองปี”

มาตรา 8 ให้เพิ่มความต่อไปนี้เป็นมาตรา 14 แห่งพระราชบัญญัติป้องกันการกระทำอันเป็นคอมมิวนิสต์ พ.ศ. 2495

“มาตรา 14 เมื่อปรากฏแก่รัฐมนตรีว่าเขตท้องที่ใดมีการกระทำอันเป็นคอมมิวนิสต์ หรือมีการมั่วสุมหรือเตรียมการเพื่อจะกระทำการเช่นนั้น รัฐมนตรีด้วยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีมีอำนาจประกาศว่าเขตท้องที่นั้นเป็นเขตแทรกซึมของคอมมิวนิสต์ โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

การประกาศว่าเขตท้องที่ใดเป็นเขตแทรกซึมของคอมมิวนิสต์ตามความในวรรคหนึ่ง ให้มีผลบังคับได้ตลอดระยะเวลาที่รัฐมนตรีจะกำหนดตามความจำเป็น แต่ไม่เกินกว่าหนึ่งปีนับแต่วันประกาศ ระยะเวลาดังกล่าวนี้ รัฐมนตรีจะประกาศขยายไปออกเป็นคราว ๆ ได้ตามความจำเป็นคราวละไม่เกินหนึ่งปี และเมื่อรัฐมนตรีเห็นว่าหมดความจำเป็นแล้ว รัฐมนตรีจะประกาศในราชกิจจานุเบกษาให้เพิกถอนประกาศดังกล่าวเสียเมื่อใดก็ได้”

มาตรา 9 ให้เพิ่มความต่อไปนี้เป็นมาตรา 15 แห่งพระราชบัญญัติป้องกันการกระทำอันเป็นคอมมิวนิสต์ พ.ศ. 2495

“มาตรา 15 เมื่อรัฐมนตรีได้ประกาศว่า เขตท้องที่ใดเป็นเขตแทรกซึมของคอมมิวนิสต์ตามความในมาตรา 14 แล้ว ให้รัฐมนตรีด้วยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งผู้อำนวยการป้องกันการกระทำอันเป็นคอมมิวนิสต์ขึ้น ให้มีอำนาจหน้าที่อำนาจการป้องกันและปราบปรามการกระทำอันเป็นคอมมิวนิสต์ภายในเขตที่รัฐมนตรีประกาศตามความในมาตรา 14 เพื่อการนี้ให้ผู้อำนวยการป้องกันการกระทำอันเป็นคอมมิวนิสต์เป็นพนักงานฝ่ายปกครองตำรวจชั้นผู้ใหญ่ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาและให้มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(1) ปฏิบัติการตามความในมาตรา 17

(2) สั่งให้บุคคลนำอาวุธชนิดใดชนิดหนึ่งหรือทุกชนิดตามที่ผู้อำนวยการป้องกันการกระทำอันเป็นคอมมิวนิสต์กำหนดมามอบ

(3) ห้ามบุคคลนำอาวุธชนิดใดชนิดหนึ่งหรือทุกชนิดตามที่ผู้อำนวยการป้องกันการกระทำอันเป็นคอมมิวนิสต์กำหนดออกนอกบ้าน

(4) ประกาศห้ามบุคคลออกนอกบ้านในระหว่างระยะเวลาที่กำหนด

(5) ให้บุคคลมารายงานต่อเจ้าพนักงาน

การปฏิบัติตาม (3) และ (4) ให้กระทำตามวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง

ผู้ใดฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามประกาศหรือคำสั่งของผู้อำนวยการป้องกันการกระทำอันเป็นคอมมิวนิสต์ซึ่งประกาศหรือสั่งตามความในมาตรานี้ หรือกฎกระทรวงซึ่งออกตามความในมาตรานี้ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสองปี หรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ”

มาตรา 10 ให้เพิ่มความต่อไปนี้เป็นมาตรา 16 แห่งพระราชบัญญัติป้องกันการกระทำอันเป็นคอมมิวนิสต์ พ.ศ. 2495

“มาตรา 16 ในกรณีที่มีรัฐมนตรีได้ประกาศกำหนดเขตท้องที่เป็นเขตแทรกซึมของคอมมิวนิสต์ขึ้นมากกว่าหนึ่งเขต และได้แต่งตั้งผู้อำนวยการป้องกันการกระทำอันเป็นคอมมิวนิสต์ในแต่ละเขตนั้น ๆ แล้ว รัฐมนตรีด้วยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี มีอำนาจแต่งตั้งผู้อำนวยการป้องกันการกระทำอันเป็นคอมมิวนิสต์ทั่วไปขึ้น ให้มีอำนาจหน้าที่ควบคุมดูแลให้กิจการป้องกันและปราบปรามการกระทำอันเป็นคอมมิวนิสต์ในเขตแทรกซึมของคอมมิวนิสต์ได้ประสานกันและเป็นไปโดยเรียบร้อย และให้ผู้อำนวยการป้องกันการกระทำอันเป็นคอมมิวนิสต์ทั่วไปมีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับผู้อำนวยการป้องกันการกระทำอันเป็นคอมมิวนิสต์แต่ละเขตด้วย”

มาตรา 11 ให้เพิ่มความต่อไปนี้เป็นมาตรา 17 แห่งพระราชบัญญัติป้องกันการกระทำอันเป็นคอมมิวนิสต์ พ.ศ. 2495

“มาตรา 17 รัฐมนตรีมีอำนาจประกาศให้เขตแทรกซึมของคอมมิวนิสต์ทั้งหมดหรือส่วนใดส่วนหนึ่งเป็นเขตห้ามมิให้บุคคลเข้าไปหรืออาศัยอยู่โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

เมื่อได้มีประกาศของรัฐมนตริตามความในวรรคหนึ่งแล้ว

(1) ห้ามมิให้ผู้ใดนอกจากผู้ได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากผู้อำนวยการป้องกันการกระทำอันเป็นคอมมิวนิสต์ เข้าไปในเขตนั้น

(2) ให้ผู้ซึ่งอาศัยอยู่ในเขตนั้นอยู่แล้วในวันที่รัฐมนตรีประกาศตามความในวรรคหนึ่งออกไปจากเขตนั้นภายในเวลาที่ผู้อำนวยการป้องกันการกระทำอันเป็นคอมมิวนิสต์ประกาศกำหนด ทั้งนี้เว้นแต่บุคคลซึ่งได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากผู้อำนวยการป้องกันการกระทำอันเป็นคอมมิวนิสต์ให้อยู่อาศัยได้

หนังสืออนุญาตให้บุคคลเข้าไปหรืออาศัยอยู่ในเขตห้ามมิให้บุคคลเข้าไปหรืออาศัยอยู่ เมื่อมีเหตุอันสมควรผู้อำนวยการป้องกันการกระทำอันเป็นคอมมิวนิสต์จะเพิกถอนเสียเมื่อใดก็ได้

การออกหนังสืออนุญาตให้บุคคลเข้าไปหรืออาศัยอยู่ในเขตห้ามมิให้บุคคลเข้าไปหรืออาศัยอยู่ การเพิกถอนหนังสืออนุญาตให้บุคคลเข้าไปหรืออาศัยอยู่ในเขตห้ามมิให้บุคคลเข้าไปหรืออาศัยอยู่ การ

ประกาศให้บุคคลที่อาศัยอยู่ในเขตห้ามมิให้บุคคลเข้าไปหรืออาศัยอยู่ออกไปจากเขตนั้นตามมาตรา 11 ให้กระทำตามวิธีการและแบบที่กำหนดในกฎกระทรวง

ให้รัฐมนตรีดำเนินการให้บุคคลผู้ต้องการออกไปจากเขตที่รัฐมนตรีประกาศตามความในวรรคหนึ่งได้มีที่อยู่อาศัยและได้รับค่าทดแทนตามที่รัฐมนตรีจะเห็นสมควร

ผู้ใดโดยมิได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากผู้อำนวยการป้องกันการกระทำอันเป็นคอมมิวนิสต์เข้าไปในเขตที่ห้ามมิให้บุคคลเข้าไปตามความในวรรคหนึ่งอันเป็นการฝ่าฝืน (1) หรือ ผู้ใดซึ่งอาศัยอยู่ในเขตดังกล่าวอยู่แล้วในวันที่รัฐมนตรีประกาศเขตที่ห้ามมิให้บุคคลอยู่อาศัยตามความในวรรคหนึ่ง ไม่ออกไปจากเขตนั้นภายในกำหนดเวลาที่ผู้อำนวยการป้องกันการกระทำอันเป็นคอมมิวนิสต์ประกาศกำหนด อันเป็นการไม่ปฏิบัติตาม (2) ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสองปี หรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ”

มาตรา 12 ให้เพิ่มความต่อไปนี้เป็นมาตรา 18 แห่งพระราชบัญญัติป้องกันการกระทำอันเป็นคอมมิวนิสต์ พ.ศ. 2495

“มาตรา 18 บรรดาคดีที่มีข้อหาว่ากระทำความผิดต่อพระราชบัญญัตินี้ ไม่ว่าจะมิใช่ข้อหาว่ากระทำความผิดอย่างอื่นด้วยหรือไม่ ให้พนักงานสอบสวนมีอำนาจควบคุมผู้ต้องหาไว้เพื่อทำการสอบสวนได้ไม่เกินสามสิบวันนับแต่วันที่ต้องหามาถึงที่ทำการของพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจ แต่ถ้าเกิดความจำเป็นที่จะควบคุมผู้ต้องหาไว้เกินกว่ากำหนดเวลาดังกล่าวแล้ว ก็ให้พนักงานสอบสวนโดยได้รับอนุมัติจากอธิบดีกรมตำรวจมีอำนาจควบคุมผู้ต้องหาไว้ต่อไปได้อีกไม่เกินหกสิบวัน แต่ทั้งนี้ถ้าการกระทำความผิดได้เกิดขึ้นในเขตที่รัฐมนตรีประกาศว่าเป็นเขตแทรกซึมของคอมมิวนิสต์ กำหนดเวลาหกสิบวันให้ขยายเป็นหนึ่งร้อยแปดสิบวัน

ถ้าเกิดความจำเป็นที่จะควบคุมผู้ถูกจับไว้เกินกำหนดเวลาในวรรคก่อนเพื่อให้การสอบสวนเสร็จสิ้น ให้ส่งตัวผู้ต้องหามาศาลให้พนักงานอัยการหรือพนักงานสอบสวนยื่นคำร้องต่อศาลขอหมายขังผู้ต้องหานั้นไว้ ศาลมีอำนาจสั่งขังผู้ต้องหาได้ครั้งละไม่เกินเก้าสิบวัน แต่ไม่เกินสามครั้ง”

มาตรา 13 ให้เพิ่มความต่อไปนี้เป็นมาตรา 19 แห่งพระราชบัญญัติป้องกันการกระทำอันเป็นคอมมิวนิสต์ พ.ศ. 2495

“มาตรา 19 ให้นำความในมาตรา 18 มาใช้บังคับแก่กรณีกับผู้บังคับบัญชาทหารควบคุมตัวผู้ต้องหาว่ากระทำความผิดต่อพระราชบัญญัตินี้โดยอนุโลม โดยให้ถือว่าผู้บังคับบัญชาทหารเป็นพนักงานสอบสวน และนายทหารซึ่งมีตำแหน่งผู้บัญชาการกองพลหรือเทียบเท่าในท้องถิ่นการบังคับบัญชาราชการทหารที่ควบคุมตัวผู้ต้องหาเป็นอธิบดีกรมตำรวจ หรือถ้าไม่มีนายทหารผู้มีตำแหน่งผู้บัญชาการกองพลหรือเทียบเท่าในท้องถิ่นนั้น ก็ให้ถือว่าผู้บังคับบัญชาทหารสูงสุดในท้องถิ่นนั้นเป็นอธิบดีกรมตำรวจ”

มาตรา 14 ให้เพิ่มความต่อไปนี้เป็นมาตรา 20 แห่งพระราชบัญญัติป้องกันการกระทำอันเป็นคอมมิวนิสต์ พ.ศ. 2495

“มาตรา 20 ในเขตท้องที่ที่รัฐมนตรีประกาศเป็นเขตแทรกซึมของคอมมิวนิสต์ ให้ผู้อำนวยการป้องกันการกระทำอันเป็นคอมมิวนิสต์ หรือเจ้าพนักงานตำรวจซึ่งมียศตั้งแต่ร้อยตำรวจตรีขึ้นไป หรือพนักงานฝ่ายปกครองซึ่งมีตำแหน่งตั้งแต่ปลัดอำเภอตรีขึ้นไป มีอำนาจค้นหรือจับผู้ซึ่งถูกสงสัยโดยมีเหตุอันควรว่ากระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ โดยไม่ต้องมีหมายค้นหรือหมายจับ และให้มีอำนาจค้นหรือจับได้ในทุกสถานที่และทุกเวลา”

มาตรา 15 ให้เพิ่มความต่อไปนี้เป็นมาตรา 21 แห่งพระราชบัญญัติป้องกันการกระทำอันเป็นคอมมิวนิสต์ พ.ศ. 2495

“มาตรา 21 ให้พนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจ และพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจชั้นผู้ใหญ่ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ซึ่งทางราชการมีคำสั่งให้ปฏิบัติการปราบปรามการกระทำอันเป็นคอมมิวนิสต์ มีเขตอำนาจปฏิบัติการในฐานะที่เป็นพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจหรือในฐานะเป็นพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจชั้นผู้ใหญ่ แล้วแต่กรณีทั่วราชอาณาจักร

ภายใต้บังคับมาตรา 15 และมาตรา 16 ให้ผู้ซึ่งทางราชการสั่งให้ปฏิบัติการเกี่ยวกับการปราบปรามการกระทำอันเป็นคอมมิวนิสต์ เป็นพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา และให้มีเขตอำนาจปฏิบัติการทั่วราชอาณาจักร”

มาตรา 16 ให้เพิ่มความต่อไปนี้เป็นมาตรา 22 แห่งพระราชบัญญัติป้องกันการกระทำอันเป็นคอมมิวนิสต์ พ.ศ. 2495

“มาตรา 22 ในกรณีที่มีความตายของผู้ซึ่งถูกสงสัยโดยมีเหตุสมควรว่ากระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้เกิดขึ้นในท้องที่ที่รัฐมนตรีประกาศว่า เป็นเขตที่มีการกระทำอันเป็นคอมมิวนิสต์ โดยการกระทำของเจ้าพนักงานซึ่งอ้างว่าปฏิบัติราชการตามหน้าที่ หรือตายในระหว่างอยู่ในความควบคุมของเจ้าพนักงานซึ่งอ้างว่าปฏิบัติราชการตามหน้าที่ ให้พนักงานสอบสวนแห่งท้องที่ที่ศพนั้นอยู่กับเจ้าหน้าที่กระทรวงสาธารณสุขประจำท้องที่ หรือแพทย์ประจำตำบลหรืออนามัยจังหวัด หรือแพทย์ประจำสถานีอนามัย หรือแพทย์ประจำโรงพยาบาล หรือแพทย์ทหารที่ปฏิบัติราชการอยู่ในท้องที่นั้น เป็นผู้ชันสูตรพลิกศพโดยเร็ว และให้ทำบันทึกรายละเอียดแห่งการชันสูตรนั้นไว้

ให้เป็นหน้าที่ของพนักงานสอบสวนแจ้งแก่ผู้มีหน้าที่ไปทำการชันสูตรพลิกศพทราบ เมื่อได้มีการชันสูตรพลิกศพแล้ว ให้พนักงานสอบสวนทำการสอบสวน แล้วส่งสำนวนชันสูตรพลิกศพไปยังผู้ว่าราชการจังหวัด ถ้าเป็นกรณีที่มีความตายเกิดขึ้นโดยการกระทำของเจ้าพนักงานซึ่งอ้างว่าปฏิบัติราชการตามหน้าที่ หรือตายในระหว่างอยู่ในความควบคุมของเจ้าพนักงานซึ่งอ้างว่าปฏิบัติราชการตามหน้าที่ ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดส่งสำนวนชันสูตรพลิกศพไปยังอธิบดีกรมอัยการ และให้อธิบดีกรมอัยการ หรือผู้รักษาราชการแทนเท่านั้น มีอำนาจออกคำสั่งฟ้องหรือไม่ฟ้อง

อำนาจออกคำสั่งฟ้องหรือไม่ฟ้องตามความในวรรคสามให้เป็นอำนาจของเจ้ากรมพระธรรมนูญ ในกรณีที่ผู้ต้องหาเป็นผู้อยู่ในอำนาจศาลทหาร”

มาตรา 17 ให้เพิ่มความต่อไปนี้เป็นมาตรา 23 แห่งพระราชบัญญัติป้องกันการกระทำอันเป็นคอมมิวนิสต์ พ.ศ. 2495

“มาตรา 23 ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ และให้มีอำนาจออกกฎกระทรวงเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้

กฎกระทรวงนั้น เมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ให้ใช้บังคับได้”

มาตรา 18 ให้พนักงานสอบสวนและผู้บังคับบัญชาทหารซึ่งได้ควบคุมตัวผู้ต้องหาว่ากระทำความผิดต่อพระราชบัญญัติป้องกันการกระทำอันเป็นคอมมิวนิสต์ พ.ศ. 2495 ไว้เพื่อการสอบสวนและได้ควบคุมตัวอยู่ในวันที่ประกาศพระราชบัญญัตินี้ในราชกิจจานุเบกษา คงมีอำนาจควบคุมตัวไว้เพื่อการสอบสวนต่อไปอีกเป็นเวลาไม่เกินหนึ่งร้อยแปดสิบวัน เมื่อครบกำหนดเวลาดังกล่าวนี้แล้วยังมิได้ยื่นฟ้องต่อศาล ก็ให้ปล่อยตัวไป

มาตรา 19 ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้

ผู้รับสนองพระบรมราชโองการ

จอมพล ถนอม กิตติขจร

นายกรัฐมนตรี

หมายเหตุ:- เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ โดยที่ปรากฏว่าในปัจจุบันภัยของคอมมิวนิสต์ได้ทวีความรุนแรงมากยิ่งขึ้น สมควรปรับปรุงเพิ่มเติมมาตรการการป้องกันการกระทำอันเป็นคอมมิวนิสต์ให้รัดกุมและมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น จึงจำเป็นต้องแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยการป้องกันการกระทำอันเป็นคอมมิวนิสต์เสียใหม่

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ภาคผนวก จ

คำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี

ที่ 110/2512

เรื่อง การป้องกันและปราบปรามผู้ก่อการร้ายคอมมิวนิสต์

ตามที่สำนักนายกรัฐมนตรีได้ออกคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ลำดับที่ 219/2508 ลงวันที่ 14 ธันวาคม 2508 เรื่อง การปราบปรามผู้ก่อการร้ายคอมมิวนิสต์ ไปแล้วนั้น บัดนี้ ได้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทน มีการจัดตั้งรัฐบาลใหม่ และพระราชบัญญัติป้องกันการกระทำอันเป็นคอมมิวนิสต์ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2512 ได้ประกาศใช้แล้ว ประกอบกับการป้องกันและปราบปรามผู้ก่อการร้ายคอมมิวนิสต์ยังเป็นงานที่จะต้องปฏิบัติต่อไป โดยไม่สามารถจะคาดหมายได้ว่าจะสิ้นสุดเมื่อใด จึงเป็นการสมควรที่จะได้ปรับปรุงคำสั่งดังกล่าวแล้วให้เหมาะสมรัดกุมเด็ดขาดเหมาะสมกับสภาพและกาลสมัยยิ่งขึ้น นายกรัฐมนตรี โดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี จึงให้ข้าราชการและกระทรวง ทบวง กรม และองค์การต่าง ๆ ของรัฐบาล ทั้งส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และท้องถิ่น ปฏิบัติต่อไป

1. ให้ พลเอก ประภาส จารุเสถียร ซึ่งกระทรวงมหาดไทยได้ประกาศแต่งตั้งให้เป็นผู้อำนวยการป้องกันการกระทำอันเป็นคอมมิวนิสต์ทั่วไป เรียกชื่อย่อว่า ผก.ปค. และคณะรัฐมนตรีได้ลงมติพิจารณาเห็นชอบด้วยแล้วนั้น มีอำนาจหน้าที่ในการบริหารงานการป้องกันและปราบปรามคอมมิวนิสต์ดังต่อไปนี้

1.1 จัดตั้งกองอำนวยการป้องกันและปราบปรามคอมมิวนิสต์ และแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ต่าง ๆ ขึ้นตามความจำเป็น โดยให้กระทรวง ทบวง กรม และองค์การต่าง ๆ ของรัฐบาล ทั้งส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และท้องถิ่น ให้ความร่วมมือในการสนับสนุนกำลังพลตามที่กองอำนวยการป้องกันและปราบปรามคอมมิวนิสต์ร้องขอ และให้ถือว่างานป้องกันและปราบปรามคอมมิวนิสต์นี้เป็นงานที่สำคัญยิ่ง จำเป็นที่จะต้องได้บุคคลที่มีความรู้ความสามารถซึ่งได้รับการคัดเลือกแล้วมาเป็นผู้ปฏิบัติงาน จึงจะทำให้งานบรรลุผลสำเร็จได้ และเพื่อมิให้เป็นการเบียดเบียนจำนวนกำลังพลของกระทรวง ทบวง กรม และองค์การต่าง ๆ ซึ่งมีอยู่อย่างจำกัดอยู่แล้ว และเพื่อมิให้ผลการปฏิบัติงานตามปกติของกระทรวง ทบวง กรม และองค์การต่าง ๆ ลดหย่อนลง จึงให้ผู้อำนวยการป้องกันการกระทำอันเป็นคอมมิวนิสต์ทั่วไป พิจารณาอัตรากำลังพลพิเศษตามความจำเป็นอย่างประหยัด ผูกไว้กับกระทรวง ทบวง กรม และองค์การต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องอย่างสำคัญได้จำนวนหนึ่ง ตามความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี

1.2 สั่งกระทรวง ทบวง กรม และองค์การต่าง ๆ ของรัฐบาล ทั้งส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และท้องถิ่น ให้ร่วมในการปฏิบัติและให้การสนับสนุนสรรพกำลัง เครื่องมือเครื่องใช้ต่าง ๆ ที่จำเป็นในการป้องกันและปราบปราม เพื่อประโยชน์ในการนี้ ให้มีอำนาจที่จะสั่งการเกี่ยวกับการแต่งตั้ง โยกย้าย ให้คุณให้โทษ แก่ข้าราชการ เจ้าหน้าที่ที่มาร่วมปฏิบัติการหรือผู้ที่เกี่ยวข้อง โดยให้ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจของ

กระทรวง ทบวง กรม และองค์การต่าง ๆ ของรัฐบาลดังกล่าวแล้วรับไปปฏิบัติดำเนินการให้ ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามระเบียบแบบแผนของทางราชการ

1.3 จัดตั้งกองกำลังผสมพลเรือน ตำรวจ ทหาร แต่งตั้งผู้อำนวยการกองกำลังผสมและบรรจุกำลังเพื่อทำการป้องกันและปราบปรามในเขตแทรกซึมของคอมมิวนิสต์ที่เห็นสมควร โดยให้ผู้อำนวยการกองกำลังผสมมีอำนาจหน้าที่ผู้อำนวยการป้องกันและปราบปรามคอมมิวนิสต์ทั่วไปมอบหมายให้

1.4 จัดตั้งคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามคอมมิวนิสต์ขึ้นในเขตท้องที่จังหวัดต่าง ๆ ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมิได้ประกาศระบุให้เป็นเขตแทรกซึมของคอมมิวนิสต์เพื่อทำการป้องกันและปราบปรามคอมมิวนิสต์ในเขตจังหวัดนั้น ๆ โดยเรียกชื่อว่า “คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามคอมมิวนิสต์จังหวัด” (กปปค.จว.) ของแต่ละจังหวัดและมีผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นประธานคณะกรรมการ ฯ

1.5 จัดตั้งหน่วยที่สำคัญและจำเป็นในการปฏิบัติให้สำเร็จซึ่งภารกิจในการป้องกันและปราบปรามคอมมิวนิสต์อื่น ๆ เช่น หน่วยปฏิบัติการข่าว หน่วยปฏิบัติการจิตวิทยา และอื่น ๆ ได้ตามที่จะเห็นสมควร

2. ให้ผู้อำนวยการป้องกันและปราบปรามคอมมิวนิสต์ ผู้อำนวยการกองกำลังผสม ประธานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามคอมมิวนิสต์จังหวัด และเจ้าหน้าที่ของกองอำนาจการป้องกันและปราบปรามคอมมิวนิสต์ทุกระดับชั้น ยึดถือนโยบายที่สำคัญในการบริหารราชการและการปฏิบัติดังต่อไปนี้ คือ

2.1 การบริหารราชการ การจัดหน่วยราชการ การปฏิบัติการและการแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ ให้ถือแนวความคิดแบบผสม พลเรือน ตำรวจ ทหาร พลเรือนนั้น ให้หมายรวมถึงข้าราชการทุกกระทรวง ทบวง กรม และองค์การของรัฐบาล พ่อค้า ประชาชนทุกพื้นที่ทั่วประเทศ ซึ่งมีความจำเป็นและเหมาะสมที่จะต้องใช้ในการปฏิบัติการกิจ

2.2 การป้องกันและปราบปรามคอมมิวนิสต์ ให้ปฏิบัติการตามหลักการที่สำคัญดังต่อไปนี้ คือ

2.2.1 จะต้องดำเนินการทุกวิถีทางเพื่อจูงใจ ชักนำให้ประชาชนทุกสังคมทุกพื้นที่ทั่วประเทศไทย นิยมชมชื่น ศรัทธาในการประพฤติปฏิบัติของเจ้าหน้าที่รัฐบาล และนิยมชมชื่นศรัทธาในการบริหารงานของรัฐบาล ชะงัดใจของประชาชน ให้ประชาชนเป็นฝ่ายรัฐบาลตลอดเวลา

2.2.2 ให้ความคุ้มครองความปลอดภัยแก่ประชาชนให้ได้อย่างแท้จริง โดยให้อยู่อาศัยตามหมู่บ้านและตำบลของตนด้วยความสงบสุข ทำมาหากินด้วยความอุ่นใจ ไม่ต้องหวาดระแวงภัยอันตรายใด ๆ ทั้งสิ้น

2.2.3 ดำเนินการและอำนวยความสะดวกให้เกิดระบบที่จะทำให้ประชาชนมีความรู้และประสบการณ์อย่างเพียงพอในด้านการเศรษฐกิจ สังคม การเมือง การทหาร และจิตวิทยาที่จะป้องกันตนเอง ครอบครัว และหมู่บ้านของตน ให้พ้นจากภัยคุกคามของลัทธิคอมมิวนิสต์ได้ โดยการช่วยเหลือ

สนับสนุนในสิ่งจำเป็นจากรัฐบาล อันถือว่าเป็น “จุดมุ่งหมายสุดยอด” ของการป้องกันและปราบปราม
คอมมิวนิสต์

2.2.4 ส่วนราชการหรือองค์กรต่าง ๆ ของรัฐบาล รวมทั้งเจ้าหน้าที่ทุก
นายทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาคทุกฝ่าย จะต้องร่วมมือร่วมใจประสานการปฏิบัติกันอย่างแท้จริงในการ
ป้องกันและปราบปรามคอมมิวนิสต์ มีความสามัคคีกลมเกลียวเป็นน้ำหนึ่งใจเดียวกันเสมือนเป็นหน่วยเดียวกัน

2.2.5 การป้องกันและปราบปราม ให้ดำเนินการด้วยมาตรการทาง
การเมือง หรือการปฏิบัติการทางจิตวิทยาและประชาสัมพันธ์เป็นหลัก ส่วนมาตรการใช้กำลังอาวุธหรือวิธี
รุนแรงมุ่งทำลายล้าง หรือมาตรการทางกฎหมายก็ตาม ให้ใช้ประกอบเมื่อมีความจำเป็นเท่านั้น

2.2.6 ให้หน่วยงานทุกหน่วยในการป้องกันและปราบปรามคอมมิวนิสต์มี
ประสิทธิภาพและความสามารถพอที่จะเผชิญกับการต่อสู้อันยืดเยื้อของคอมมิวนิสต์ได้ตลอดเวลา

2.2.7 พื้นที่ในความรับผิดชอบในการป้องกันและปราบปรามของหน่วย
ใดหน่วยหนึ่ง มิให้ถือเป็นปัญหาสำคัญในการดำเนินการป้องกันและปราบปรามของหน่วยอื่น ๆ ไม่ว่า
คอมมิวนิสต์จะก่อการร้ายขึ้นในพื้นที่รับผิดชอบของหน่วยใดก็ตาม หน่วยที่อยู่ใกล้ที่สุดจะต้องทำการป้องกัน
และปราบปรามทันทีแล้วรีบประสานกับหน่วยเจ้าของพื้นที่ และขอรับอนุมัติจากหน่วยเหนือ

3. การข่าวและการรายงานข่าวเกี่ยวกับการปฏิบัติการของฝ่ายคอมมิวนิสต์และ
การดำเนินการป้องกันและปราบปรามของฝ่ายรัฐบาล เป็นสิ่งสำคัญที่ยังยวดที่กองอำนวยการป้องกันและ
ปราบปรามคอมมิวนิสต์จะต้องทราบอย่างถูกต้อง รวดเร็วทันเวลา ดังนั้น จึงให้หน่วยข่าวทั้งลับและเปิดเผย
ปฏิบัติการรายงาน ตรวจสอบ และค้นหาข่าวเกี่ยวกับการปฏิบัติการของฝ่ายคอมมิวนิสต์ และการดำเนินการ
ตอบโต้ให้กองอำนวยการป้องกันและปราบปรามคอมมิวนิสต์และหน่วยการข่าวของกองอำนวยการ ฯ ต่าง ๆ ที่
เกี่ยวข้องทราบทันที โดยให้ประสานงานกับหน่วยข่าวอื่นอย่างใกล้ชิดทุกชั้นตอน

4. ให้ผู้ที่ปฏิบัติหน้าที่ในการป้องกันและปราบปรามคอมมิวนิสต์ตามคำสั่งนี้
ได้รับสิทธิและการตอบแทนต่าง ๆ เช่นเดียวกับที่ทางราชการได้วางกำหนดกฎเกณฑ์ไว้ให้แก่ผู้ปฏิบัติการ
ปราบปรามผู้ก่อการร้ายคอมมิวนิสต์ ตามคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ฉบับที่ 219/2508 ลงวันที่ 14 ธันวาคม
2508 ทุกประการ

5. ให้จัดจ่ายงบประมาณในการดำเนินการป้องกันและปราบปรามคอมมิวนิสต์ให้
เป็นกรณีพิเศษ

ทั้งนี้ ตั้งแต่บัดนี้เป็นต้นไป

สั่ง ณ วันที่ 30 พฤษภาคม 2512

(ลงชื่อ) จอมพล ถ. กิตติขจร

(ถนอม กิตติขจร)

นายกรัฐมนตรี

ภาคผนวก ข

คำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี

ที่ 66/2523

เรื่อง นโยบายการต่อสู้เพื่อเอาชนะคอมมิวนิสต์

1. ทัวไป

1.1 สถานการณ์ของโลกได้เปลี่ยนแปลงไปอย่างมากให้ห้วงเวลาที่ผ่านมาได้เกิดวิกฤตการณ์ต่าง ๆ ทั่วภูมิภาค วิกฤตการณ์ดังกล่าวเกิดจากปัญหาหลักในเรื่องการขาดพลังงานความแตกต่างในดุลอำนาจทางทหารของอภิมหาอำนาจและความขัดแย้งของโลกในค่ายสังคมนิยม สถานการณ์โดยทั่วไปได้เปลี่ยนเข้าสู่สภาพการเผชิญหน้าในรูปแบบของสงครามเย็นอันมีผลกระทบต่อความมั่นคงในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้และประเทศไทยอย่างที่สุด

1.2 พรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทย ยังดำรงเจตนาอันแน่วแน่ ในการทำสงครามปฏิบัติเพื่อยึดอำนาจรัฐ โดยใช้เงื่อนไขไปประชาชาติประชาธิปไตยเป็นหลักและเงื่อนไขอื่น ๆ ที่จะเปิดให้สนับสนุน ได้พลิกแปลงสถานการณ์ของโลกที่เปลี่ยนแปลงไปให้เป็นประโยชน์ต่อตน โดยให้ความสำคัญอย่างที่สุดต่อการสร้างแนวร่วมทุกระดับเพื่อสร้างสถานการณ์ปฏิวัติและสร้างสถานการณ์สงครามต่างลัทธิ โดยมีจุดมุ่งหมายสำคัญในการเปลี่ยนความขัดแย้งภายในให้เป็นสงครามประชาชาติ การปฏิบัติในท้องถิ่นได้เปลี่ยนสภาพจากป่าฟุ้งป่าเป็นป่าฟุ้งเมืองเพื่อสอดคล้องกับนโยบายการสร้างแนวร่วมดังกล่าว ความแตกแยกทางความคิดในขบวนการ โดยเฉพาะข้อสงสัยในเรื่องความสำเร็จในการปฏิวัติประชาธิปไตย โดยชนชั้นกรรมาชีพเป็นจุดอ่อนสำคัญที่เกิดขึ้นในขณะนี้

1.3 รัฐบาลมีเจตนารมณ์ในการเทิดทูน และรักษาไว้ซึ่งสถาบันชาติ ศาสนา พระมหากษัตริย์ และการปกครองระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขอย่างเคร่งครัด บริหารราชการแผ่นดินโดยคำนึงถึงความผาสุกของประชาชน ยึดมั่นในการประสานผลประโยชน์ของคนในชาติและในเอกลักษณ์ที่ดงามของไทย ยึดถือหลักการแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจ การเมืองและสังคมโดยเที่ยงธรรมและสันติวิธี รวมทั้งจะปลุกฝังให้คนไทยทุกคนยึดมั่นในอุดมการณ์ดังกล่าวโดยเฉพาะอย่างยิ่งเกี่ยวกับเรื่องการเสียสละประโยชน์ส่วนตัวเพื่อผลประโยชน์ส่วนรวม ปฏิรูประบบราชการให้มีประสิทธิภาพในการรับใช้ประชาชน และให้สอดคล้องกับการปกครองระบอบประชาธิปไตยให้กองทัพมีบทบาท และหน้าที่สำคัญในการป้องกันประเทศ และรักษาไว้ซึ่งเอกราชของชาติ และการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข รัฐบาล

ถือเป็นภาระหน้าที่สำคัญ และเร่งด่วนในการต่อสู้เพื่อเอาชนะคอมมิวนิสต์อันเป็นเหตุสำคัญยิ่งในการบั่นทอนความมั่นคงของชาติ

2. วัตถุประสงค์

เพื่อยุติสถานการณ์สงครามปฏิวัติของคอมมิวนิสต์อันมีความสำคัญ และเป็นภัยต่อความมั่นคงอย่างที่สุดของประเทศให้เสร็จสิ้นไปโดยเร็ว

3. นโยบาย

ต่อสู้เพื่อเอาชนะคอมมิวนิสต์ให้เสร็จสิ้นอย่างรวดเร็ว ด้วยการรุกทางการเมืองอย่างต่อเนื่อง เน้นหนักในการปฏิบัติทั้งปวง เพื่อลดรอนทำลายขบวนการแนวร่วมและกองกำลังติดอาวุธเพื่อยุติสถานการณ์ปฏิวัติ ยับยั้งการปฏิบัติเพื่อสร้างสถานการณ์สงครามประชาชาติด้วยนโยบายเป็นกลาง และขยายผลจากโอกาสที่เปิดให้เพื่อเปลี่ยนแนวทางการต่อสู้ด้วยอาวุธมาเป็นการต่อสู้ในแนวทางสันติ

4. การปฏิบัติ

4.1 ในการต่อสู้เพื่อเอาชนะคอมมิวนิสต์ จะต้องดำเนินการให้เสร็จสิ้นโดยรวดเร็ว หลีกเลียงการปฏิบัติต่าง ๆ ซึ่งอยู่ในสภาพยึดเยื้ออันเป็นความประสงค์ของฝ่ายตรงข้าม การจะเอาชนะดังกล่าวได้โดยรวดเร็ว จะต้องกลับเป็นฝ่ายรุกทางการเมือง ซึ่งได้แก่การปฏิบัติทั้งสิ้นที่ส่งผลให้ประชาชนสำนึกว่าแผ่นดินนี้เป็นของตนที่จะต้องปกป้องรักษา ประชาชนมีส่วนในการเป็นเจ้าของปกครอง และได้ผลประโยชน์ตลอดระยะเวลาของการต่อสู้เพื่อเอาชนะคอมมิวนิสต์งานการเมืองเป็นสิ่งชี้ขาด งานการทหารจะต้องสนับสนุนและส่งเสริมให้บรรลุภารกิจงานการเมืองเป็นสำคัญ

4.2 ขจัดเหตุแห่งความไม่เป็นธรรมในสังคมทุกระดับตั้งแต่ท้องถิ่นถึงระดับชาติ ป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการอย่างเฉียบขาด ทำลายการกดขี่ขูดรีดทั้งสิ้น สร้างความปลอดภัยให้เกิดแก่ชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน

4.3 กำหนดการปฏิบัติให้มีการประสานประโยชน์ระหว่างชนชั้น เสียสละผลประโยชน์ของชนชั้นเพื่อผลประโยชน์ของส่วนรวม เจ้าหน้าที่เกี่ยวข้องต้องมึจิตใจที่เป็นธรรม และเข้าใจปัญหาของประชาชนทุกชนชั้น และสำนึกว่าประชาชนไทยทุกชนชั้นต่างก็มีจิตรักประเทศชาติ และพร้อมที่จะเสียสละเพื่อเทิดทูนไว้ซึ่งสถาบันชาติ ศาสนา พระมหากษัตริย์ และการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข

4.4 ส่งเสริมประชาชนทุกกลุ่ม ทุกสาขาอาชีพให้สามารถในการปกครองตนเอง ส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชนทุกชนชั้นและสาขาอาชีพได้มีส่วนร่วมทางการเมือง กำหนดวิธีการให้รับรู้ปัญหาของ

ประชาชน ให้ถือความต้องการของประชาชนเป็นสิ่งสำคัญที่สุดในการกำหนดแนวทางปฏิบัติงานเพื่อตอบสนองความต้องการนั้น

4.5 สนับสนุนการจัดตั้งขบวนการประชาธิปไตยทั้งสิ้นที่มีอยู่ โดยคำนึงถึงสิทธิและผลประโยชน์ของกลุ่มชนชั้น ๆ อันพึงจะมีให้ระมัดระวังและอย่าสับสนระหว่างขบวนการประชาธิปไตยกับขบวนการคอมมิวนิสต์ที่แอบแฝงโดยยกประชาธิปไตยนำหน้า

4.6 ภารกิจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ทั้งพลเรือน ตำรวจ ทหาร ในการต่อสู้เพื่อเอาชนะคอมมิวนิสต์ มีทั้งการต่อสู้โดยใช้กำลังอาวุธ และการปฏิบัติหน้าที่ในด้านการเมืองด้วยกันทั้งสิ้น ขอบเขตและระดับของการปฏิบัติงานในการต่อสู้ โดยใช้กำลังอาวุธอาจแตกต่างกันออกไปบ้าง แต่ภารกิจหน้าที่ในด้านการเมืองซึ่งเป็นเรื่องหลักมีความทัดเทียมกันทุกประการ การปฏิบัติด้วยกำลังอาวุธให้พิจารณาประเภทขนาดกำลังและยุทธวิธีให้เหมาะสมกับสถานการณ์ในแต่ละพื้นที่เพื่อกดดัน ไล่ออก ทำลาย กองกำลังติดอาวุธโดยต่อเนื่อง

4.7 ปฏิบัติต่อผู้ก่อการร้ายคอมมิวนิสต์ หรือผู้หลงผิดที่เข้ามาอบตัว หรือที่จับได้อย่างเพื่อนประชาชนร่วมชาติ ชี้แจงเพื่อให้ได้เข้าใจถึงนโยบายของรัฐบาลในปัญหานี้อย่างถ่องแท้ ช่วยเหลือให้ใช้ชีวิตใหม่ร่วมกันต่อไปในสังคมอย่างเหมาะสม

4.8 ให้ความสำคัญการต่อสู้ในเมืองให้มากที่สุดเพื่อจัดการจัดตั้ง และขยายแนวร่วมตามแนวทางเมืองสนับสนุนป่า และการขัดขวางการสร้างสถานการณ์ปฏิวัติ และสถานการณ์สงครามประชาชาติ สถานการณ์ปฏิวัติมีรูปแบบในการโดดเดี่ยว รัฐบาลจากประชาชนทำลายรัฐบาลให้อ่อนแอ การทำลายหรือช่วงชิงการนำขบวนการประชาธิปไตย อันเป็นศัตรูของคอมมิวนิสต์ การสร้างสถานการณ์สงครามประชาชาติจะอาศัยแนวร่วมซึ่งมีแทรกอยู่ทุกระดับเพื่อสร้างประชาชาติ และนำชาติไปสู่การสงครามกับประเทศเพื่อนบ้าน อันจะสนับสนุนให้พรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทยสามารถปฏิวัติได้สำเร็จ หากพรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทยบรรลุผลสำเร็จในการจัดตั้ง และขยายแนวร่วมในเมืองได้ จะสามารถดำรงขีดความสามารถในการรุกทางการเมือง สามารถสร้างความสับสนทางการเมือง ความวุ่นวายในทางเศรษฐกิจ และสามารถสร้างกระแสคลื่นของประชาชนส่วนใหญ่ไปในแนวทางที่ต้องการได้ จะต้องทำความเข้าใจว่าการสร้างแนวร่วมในเมืองนี้ยากที่จะมองเห็นได้แจ่มชัด เพราะพรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทยจะดำเนินนโยบายอาศัยตัวแทนในรูปแบบต่าง ๆ และการใช้เหตุการณ์เฉพาะกรณีให้เป็นไปเสมือนการขัดแย้งโดยทั่วไป นับว่าอันตรายอย่างยิ่ง

4.9 การข่าว การจิตวิทยา ประชาสัมพันธ์ เป็นมาตรการสำคัญยิ่งต่อความสำเร็จในการต่อสู้เพื่อเอาชนะคอมมิวนิสต์ จึงได้ให้ความสำคัญและให้ดำเนินการในลักษณะเชิงรุกอย่างมีแผน และสอดคล้องกับการปฏิบัติทุกขั้นตอน

5. การบริหาร

5.1 การต่อสู้เพื่อเอาชนะคอมมิวนิสต์นั้นเป็นภารกิจที่มีความสำคัญต่อความมั่นคงของชาติ จึงเป็นหน้าที่รับผิดชอบสูงสุดของรัฐบาล ให้กระทรวง ทบวง กรม และองค์การต่าง ๆ กำหนดแผนโครงการ และการปฏิบัติทั้งสิ้นให้บรรลุวัตถุประสงค์แห่งนโยบายนี้

5.2 สภาพความมั่นคงแห่งชาติรับผิดชอบในการเสนอแนะคณะรัฐมนตรี ในเรื่องอันเกี่ยวกับนโยบายที่เกี่ยวข้อง

5.3 กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายใน เป็นกองอำนวยการเฉพาะกิจ มีผู้บัญชาการป้องกันการกระทำอันเป็นคอมมิวนิสต์ทั่วไป เป็นผู้บังคับบัญชารับผิดชอบในการปฏิบัติงานตามนโยบายและการสั่งการตลอดจนการประสานงานของกระทรวง ทบวง กรม และองค์การที่เกี่ยวข้อง มีอำนาจหน้าที่ในการให้คุณให้โทษที่เป็นผลต่อข้าราชการพลเรือน ตำรวจ ทหาร และบุคคลอื่น ๆ ซึ่งผู้บัญชาการป้องกันการกระทำอันเป็นคอมมิวนิสต์ทั่วไปได้แต่งตั้งจากส่วนราชการต่าง ๆ มาปฏิบัติงาน

5.4 การสนับสนุนงบประมาณในการต่อสู้เพื่อเอาชนะคอมมิวนิสต์ ให้ถือว่ามีความเร่งด่วนเป็นพิเศษ

5.5 บรรดาค่าสิ่ง ระเบียบ หรือข้อบังคับใดซึ่งขัดแย้งกับคำสั่งนี้ให้ใช้คำสั่งนี้แทน

ทั้งนี้ ตั้งแต่บัดนี้เป็นต้นไป

สั่ง ณ วันที่ 23 เมษายน พุทธศักราช 2523

(ลงชื่อ) พลเอก เปรม ติณสูลานนท์

(เปรม ติณสูลานนท์)

นายกรัฐมนตรี

ภาคผนวก ซ

คำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี

ที่ 65/2525

เรื่อง แผนรูกทางการเมือง

1. หลักการและเหตุผล

1.1 ตามคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ 66/2523 ลงวันที่ 23 เมษายน 2523 เรื่อง นโยบายการต่อสู้เพื่อเอาชนะคอมมิวนิสต์ ได้กำหนดนโยบายให้ “ต่อสู้เพื่อเอาชนะคอมมิวนิสต์ให้เสร็จสิ้นอย่างรวดเร็ว ด้วยการรูกทางการเมืองอย่างต่อเนื่อง” คณะรัฐมนตรีจึงมีมติเมื่อวันที่ 20 เมษายน 2525 เห็นชอบด้วยกับข้อเสนอแนะของคณะกรรมการนโยบายการต่อสู้เพื่อเอาชนะคอมมิวนิสต์ เรื่องแผนรูกทางการเมืองและให้ทุกส่วนราชการที่เกี่ยวข้องถือปฏิบัติให้เป็นไปตามแผนรูกทางการเมือง และแผนต่าง ๆ ตามที่คณะกรรมการนโยบายการต่อสู้เพื่อเอาชนะคอมมิวนิสต์จะกำหนดเป็นผนวกประกอบแผนรูกทางการเมืองในโอกาสต่อไป

1.2 ปัจจัยสำคัญต่อการรูกทางการเมืองเพื่อต่อสู้เอาชนะคอมมิวนิสต์ และทำลายเผด็จการทุกรูปแบบ ก็คือ การพัฒนาการประชาธิปไตย ทั้งนี้เพราะประชาชนในชาติปรารถนาที่จะให้ชาติบรรลุถึงซึ่งการปกครองระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข แต่โดยเหตุที่การพัฒนาทางการเมืองไปสู่ระบอบประชาธิปไตยยังล่าช้า และมีจุดอ่อนคอมมิวนิสต์จึงได้ใช้เป็นเงื่อนไขโฆษณาชวนเชื่อ เพื่อขั้วชิงประชาชน แต่ประชาธิปไตยที่ฝ่ายคอมมิวนิสต์เสนอนั้น เป็นเพียงยุทธวิธี เพื่อให้ได้อำนาจรัฐ แล้วพลิกกลับไปสู่สังคมนิยม และคอมมิวนิสต์ในที่สุด ฉะนั้น รัฐจึงต้องเร่งพัฒนาประชาธิปไตยที่ดีกว่าให้สำเร็จอย่างรวดเร็วและเป็นประชาธิปไตยที่แท้จริงทั้งด้านยุทธศาสตร์ และด้านยุทธวิธี กลุ่มบุคคลที่จะเป็นเครื่องมือสำคัญในการสร้างสรรค์ประชาธิปไตยในระยะเริ่มแรกนี้ ได้แก่ ข้าราชการทุกฝ่าย และประชาชนที่มีอุดมการณ์ประชาธิปไตย โดยร่วมมือร่วมใจสร้างสรรค์ประชาธิปไตยให้เกิดขึ้น เป็นตัวอย่างสำหรับการพัฒนาประชาธิปไตยในสังคมต่อไป

2. วัตถุประสงค์

เพื่อทำให้เกิดความรู้สึก และความเข้าใจอย่างแท้จริงว่า อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชน และเพื่อทำให้เสรีภาพของบุคคลได้ดุลยภาพกับอำนาจอธิปไตยของปวงชน

3. นโยบาย

ทำลายระบอบเผด็จการทุกรูปแบบ และสถาปนาสังคมในระบอบประชาธิปไตยที่มีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข โดยใช้ลัทธิประชาธิปไตยเป็นแนวทาง

4. ยุทธศาสตร์

สร้างองค์กรรนำที่มีเอกภาพ โดยมีข้าราชการ และประชาชนที่มีอุดมการณ์ประชาธิปไตยเป็นแกนนำ และทำการต่อสู้เพื่อเอาชนะคอมมิวนิสต์ให้เสร็จสิ้นโดยรวดเร็ว

5. ยุทธวิธี

ใช้องค์กรรนำที่จัดตั้งขึ้นไปสร้างประชาธิปไตยให้เกิดขึ้น

6. แนวความคิดในการปฏิบัติ

องค์กรรนำ ที่จัดตั้งขึ้น จะทำหน้าที่ในการพิทักษ์ผลประโยชน์ของประชาชน และสร้างสรรค์ประชาธิปไตยให้เป็นจริง โดยเฉพาะความปรารถนาขั้นพื้นฐานสำคัญของประชาชน คือ

6.1 ทำให้ประชาชนอยู่อย่างมีความสุข ปราศจากการกดขี่ขูดรีด และอิทธิพลต่าง ๆ มีความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน

6.2 ทำให้ประชาชนอยู่อย่างมีเกียรติ มีศักดิ์ศรี โดยมีส่วนร่วมในทางการเมือง เป็นเจ้าของพรรคการเมืองเป็นเจ้าของประเทศ

6.3 ทำให้ประชาชนอยู่อย่างมีความหวัง มีอนาคต และมีความรู้สึกว่าจะชาติมั่นคง

7. แนวทางปฏิบัติ

7.1 การพัฒนาประชาธิปไตยมีงานสำคัญที่จะต้องทำ 2 ส่วน คือ งานทำให้เกิดความรู้สึก และความเข้าใจว่าอธิปไตยเป็นของปวงชน อันได้แก่ การทำลายอำนาจเผด็จการ และการกำจัดอิทธิพลตั้งแต่วระดับท้องถิ่นจนถึงระดับชาติ และงานทำเสรีภาพของบุคคลให้สมบูรณ์ อันได้แก่การทำกฎหมายให้เป็นกฎหมายงานเหล่านี้มีเรื่องต้องพิจารณาดำเนินการอย่างกว้างขวางยากที่จะทำให้สมบูรณ์ได้ในเวลาอันสั้น ทั้งยังมีข้อจำกัดหลายประการ อาทิ ทรัพยากร และข้อจำกัดทางกฎหมายที่จะต้องมีการแก้ไขปรับปรุงหรือยกเลิก ดังนั้น การพัฒนาประชาธิปไตยจึงต้องทำอย่างมีขั้นตอนและมีความต่อเนื่อง รวมทั้งต้องคำนึงถึงความเหมาะสมกับลักษณะพิเศษของสังคมไทย และความเป็นไปได้ของสภาวการณ์นั้น ๆ ด้วย การดำเนินการในรายละเอียดนั้น คณะกรรมการนโยบายการต่อสู้เพื่อเอาชนะคอมมิวนิสต์จะได้กำหนดเป็นแผนงานต่าง ๆ ตามช่วงเวลาที่เหมาะสม โดยจัดทำเป็นแผนวกรอบแผนรุกรทางการเมืองในอนาคตต่อไป

7.2 สำหรับแนวทางปฏิบัติที่ส่วนราชการต่าง ๆ ใช้เป็นแนวทางในการกำหนดแผนงานต่าง ๆ ต่อไปนั้น นอกจากคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ 66/2523 ลงวันที่ 23 เมษายน 2523 แล้ว ให้ใช้แนวทางดังต่อไปนี้ประกอบด้วย คือ

7.2.1 การสร้างความเชื่อมั่นศรัทธาต่อคุณค่าของระบอบประชาธิปไตยเพื่อให้ประชาชนมีความเชื่อมั่นศรัทธาในคุณค่าของระบอบประชาธิปไตยว่า จะสามารถทำให้ประชาชนมีชีวิตอยู่ได้อย่างเสรี มีความสุข มีเกียรติ มีหลักประกัน และมีความหวังโดยให้มีแนวทางการแก้ไขปัญหาดังต่อไปนี้ คือ

7.2.1.1 ส่งเสริมความรู้ประชาธิปไตยที่ถูกต้องอย่างกว้างขวาง ทั้งในด้านทฤษฎี และการประยุกต์ทฤษฎีให้เข้ากับสถานการณ์นั้น ๆ

7.2.1.2 ให้ข่าวสาร ข้อมูล และชี้แจงสถานการณ์ที่ถูกต้องสมบูรณ์โดยต่อเนื่อง อีกทั้งเชิดชูประชาธิปไตยให้ปรากฏแก่ประชาชนทั้งทางเปิดและทางปิด โดยใช้เครื่องมือประชาสัมพันธ์ของรัฐ สื่อมวลชน และนักวิชาการเป็นสื่อกลางในการถ่ายทอด เพื่อให้ประชาชนมีข้อมูลด้านดีของประชาธิปไตยอย่างเป็นรูปธรรม และสามารถเปรียบเทียบกับข้อเสียที่บางกลุ่มพยายามเผยแพร่อยู่ เพื่อให้ประชาชนสามารถใช้ วิจารณ์ญาณทางการเมืองโดยอิสระ กล่าวโดยสรุปได้ว่าเป็นการหยิบยกสภาพในแง่ดีขึ้นมาใช้ให้เกิดประโยชน์

7.2.1.3 จัดให้มีการอบรมความรู้ ความเข้าใจเกี่ยวกับประชาธิปไตยแก่สื่อมวลชน ของรัฐ และเอกชน เพื่อเป็นเครื่องมือถ่ายทอดความรู้ความเข้าใจที่ถูกต้องไปสู่ประชาชน

7.2.1.4 ให้ข้าราชการปฏิบัติตนให้เป็นแบบอย่างในการเป็นประชาธิปไตยเพื่อก่อให้เกิดศรัทธาของประชาชน

7.2.2 การเร่งรัดการปฏิบัติตามหน้าที่ในระบอบประชาธิปไตยของกลไกรัฐให้แยกดำเนินการ ออกเป็น 2 ระดับ คือ

7.2.2.1 การบริหารระดับสูง เนื่องจากผู้บริหารระดับสูง หรือฝ่ายการเมืองอัน ได้แก่ นักการเมือง พรรคการเมือง และผู้บริหารประเทศมีความสำคัญในฐานะเป็นผู้ตัดสินใจในการบริหาร ประเทศและเป็นผู้ดำเนินการต่อสู้เพื่อเอาชนะคอมมิวนิสต์ จึงมีแนวทางเพื่อให้ผู้บริหารระดับสูงสามารถแก้ไขปัญหาได้อย่างสมบูรณ์ยิ่งขึ้น ดังนี้ คือ

7.2.2.1.1 กำหนดนโยบายที่ชัดเจนแน่วแน่ และเป็นเอกภาพโดยเฉพาะ ในการแก้ไขปัญหาพื้นฐานของชาติ หากเกิดผิดพลาดต้องรับผิดชอบ

7.2.2.1.2 ใช้ความเข้มแข็ง เด็ดขาด โดยคำนึงถึงความถูกต้องและ ผลประโยชน์ของประเทศชาติ และของประชาชนส่วนรวมเป็นสำคัญ ในการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นให้สำเร็จลุกลง ไปโดยเร็วทันต่อสถานการณ์ และความต้องการเร่งด่วน

7.2.2.1.3 เปิดโอกาสให้หลาย ๆ ฝ่าย อาทิ นักวิชาการ สื่อมวลชน กลุ่มผลประโยชน์ และผู้เชี่ยวชาญในทุกสาขาอาชีพเข้ามามีส่วนช่วยในการแก้ไขปัญหา

7.2.2.1.4 ปรับปรุงรูปแบบการบริหารราชการ ในการสั่งการ ติดตาม การแก้ปัญหาสำคัญอย่างมีประสิทธิภาพ จัดให้มีชุดเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานดำเนินการเป็นเรื่อง ๆ โดยคัดเลือก เจ้าหน้าที่ที่มีความรู้และประสบการณ์ด้านต่าง ๆ จากทุกส่วนราชการมาช่วยงาน

7.2.2.1.5 ปรับปรุงระบบราชการให้เป็นประชาธิปไตยเพื่อให้เอื้ออำนวย ต่อการสถาปนา และการพัฒนาการปกครองระบอบประชาธิปไตย โดยการให้ข้าราชการมีจิตสำนึกทาง การเมือง และทำให้ข้าราชการมีอุดมคติในการสนองตอบประชาชนอยู่อย่างมีความรับผิดชอบ ตลอดจน ควบคุมให้ข้าราชการดำเนินการใช้กฎหมายอย่างเคร่งครัด และสร้างคุณธรรมให้ประชาชนโดยถ้วนหน้า

7.2.2.1.6 ใช้กลไกรัฐสภามาช่วยแก้ปัญหาข้อขัดแย้งที่เกี่ยวข้องกับประชาชนหม่มาก เพื่อก่อให้เกิดความยุติธรรม และเป็นที่ยอมรับตามครรลองประชาธิปไตย ตลอดจนออกกฎหมายที่สามารถปฏิบัติได้จริง

7.2.2.1.7 ใช้อำนาจที่มีอยู่ดำเนินการปราบปรามกลุ่มอิทธิพลที่มีอำนาจเกินกว่าขีดความสามารถของเจ้าหน้าที่อย่างจริงจัง

7.2.2.2 การบริหารงานที่เกี่ยวกับข้าราชการประจำ เนื่องจากข้าราชการประจำมีบทบาทสำคัญ ในฐานะเป็นกลไกนำนโยบายของรัฐไปปฏิบัติแต่ยังขาดจิตสำนึกและอุดมการณ์ จึงทำให้ขาดประสิทธิภาพเท่าที่ควรในการทำอำนาจอธิปไตยให้เป็นของปวงชนและทำกฎหมายให้ศักดิ์สิทธิ์ จึงให้มีแนวทางในการเร่งรัดการปฏิบัติหน้าที่ในระบอบประชาธิปไตยของข้าราชการประจำ ดังต่อไปนี้คือ

7.2.2.2.1 ให้ข้าราชการ โดยเฉพาะในระดับสูง ศึกษานโยบายของรัฐบาลให้เข้าใจแจ่มชัด จนเกิดความมั่นใจ แล้วแบ่งความรับผิดชอบลดหลั่นลงไป

7.2.2.2.2 ค้นหาสาเหตุของปัญหาคอร์รัปชันที่เกิดขึ้นและหาทางแก้ไข โดยด่วน ด้วยความเด็ดขาด และจริงจัง โดยในระยะเริ่มแรกควรมุ่งแก้ไขข้าราชการในระดับสูง โดยเฉพาะระดับหัวหน้าหน่วยก่อน เพื่อเป็นตัวอย่างที่จะส่งผลกระทบต่อระดับรอง ๆ ลงมาเอง แม้ไม่สมบูรณ์ ก็จะได้ผลในระดับหนึ่ง เมื่อทำต่อเนื่องความสำเร็จก็จะเพิ่มขึ้น

7.2.2.2.3 กำชับให้มีการปฏิบัติตามระเบียบ และคำสั่งต่าง ๆ โดยเคร่งครัด และดำเนินการลงโทษผู้ฝ่าฝืนให้เป็นอย่างหนัก นอกจากนั้นต้องกำกับ ดูแล มิให้มีการสั่ง หรือขอรับรอง ในลักษณะที่ทำให้ข้าราชการต้องรับผิดชอบนอกเหนืออำนาจหน้าที่หรือเกินขีดความสามารถ

7.2.2.2.4 ผู้บังคับบัญชาระดับสูงต้องให้ความช่วยเหลือและให้หลักประกันแก่ข้าราชการที่อุทิศตนต่องานราชการ แต่ต้องถูกกดดันจากผู้มีอิทธิพลต่าง ๆ

7.2.2.2.5 ดูแลกวาดล้างไม่ให้ข้าราชการทำตนเป็นเจ้าขุนมูลนาย เอารัดเอาเปรียบ ชูตรีตประชาชน และลงโทษข้าราชการที่ฝ่าฝืนอย่างจริงจัง

7.2.2.2.6 พัฒนาขีดความสามารถ ตลอดจนอบรมและปลูกฝังเพื่อสร้างจิตสำนึกให้ข้าราชการทุกระดับตระหนักถึงฐานะ และภาระหน้าที่ในการสนองต่อประชาชนอย่างมีความรับผิดชอบ เสียสละ และซื่อตรง

7.2.2.2.7 ปรับปรุงระบบราชการให้มีการกระจายอำนาจมากขึ้น โดยแก้ไขโครงสร้างการจัดระเบียบบริหารราชการให้มีการกระจายอำนาจการบริหารไปสู่ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่นให้ข้าราชการในระดับต่าง ๆ สามารถตัดสินใจหรือสั่งการในเรื่องรับผิดชอบ ที่เป็นปัญหาในทางปฏิบัติ และเพื่อให้เกิดความฉับไวมากยิ่งขึ้น

7.2.2.2.8 ปรับปรุงให้ข้าราชการ โดยเฉพาะชั้นผู้น้อย มีรายได้และสวัสดิการเพียงพอ เพื่อให้สามารถรักษาเกียรติและศักดิ์ศรีของตนได้

7.2.2.2.9 เชิดชูเกียรติของข้าราชการที่ดีเด่น

7.2.2.2.10 พิจารณาเร่งรัดปรับปรุงระบบการประเมินผลการปฏิบัติงานของข้าราชการ ให้มีประสิทธิภาพ และได้ผลอย่างเต็มที่

7.2.3 การส่งเสริมการเข้ามีส่วนร่วมในกิจกรรมทางการเมืองของประชาชนเนื่องจากการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีประสบการณ์ในทางปฏิบัติมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการทำให้เกิดความรู้สึกและเข้าใจว่าอธิปไตยเป็นของปวงชน ดังนั้น เพื่อให้ประชาชนได้มีโอกาสเรียนรู้และเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองมากขึ้น จึงให้มีแนวทางแก้ไขปัญหาดังต่อไปนี้ คือ

7.2.3.1 เร่งรัดการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เรียนรู้ และมีประสบการณ์การพัฒนาประชาธิปไตยด้วยการปฏิบัติในระดับใกล้ตัว อาทิ สภาตำบล คณะกรรมการหมู่บ้านในรูปแบบต่าง ๆ และสหกรณ์

7.2.3.2 แก้ไขปัญหาให้กับประชาชน โดยการประสานประโยชน์ระหว่างประชาชนกลุ่มต่าง ๆ อย่างยุติธรรม

7.2.3.3 ผู้มีอำนาจต้องมีความเสียสละ ใจกว้าง อดทน และอดกลั้นต่อสภาพความวุ่นวายทางการเมือง และใช้อำนาจตามกฎหมายที่มีอยู่เป็นเครื่องมือระดับระดมการพัฒนาประชาธิปไตย และให้กลไกของระบอบประชาธิปไตย แก้ไขความไม่ยุติธรรมด้วยวิถีทางของตนเอง หรืออีกนัยหนึ่งก็คือ ให้ประชาชนเรียนรู้มีประสบการณ์ถึงสาเหตุ และสภาพปัญหาเพื่อให้สามารถใช้ดุลยพินิจตัดสินใจด้วยตนเองได้

7.2.3.4 ส่งเสริมให้ประชาชนรู้จักใช้พรรคการเมืองให้เป็นประโยชน์ต่อตนเองตามระบอบประชาธิปไตย โดยเมื่อมีปัญหาควรได้ร้องเรียนให้พรรคการเมืองช่วยแก้ปัญหาได้ หรือนำเข้าแก้ปัญหาในสภาทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น

7.2.3.5 นำแนวทางในการเสริมสร้างศรัทธาในความดีงามของประชาธิปไตยตามข้อ 7.2.1 มาใช้ประโยชน์

7.2.4 การจัดระเบียบการดำเนินบทบาทของกลุ่มพลัง และกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ บทบาททางการเมืองของกลุ่มพลังและกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ มีส่วนสำคัญในการส่งเสริม หรือขัดขวางการพัฒนาประชาธิปไตย ดังนั้น เพื่อให้บทบาทของกลุ่มพลัง และกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ มีส่วนส่งเสริมการพัฒนาประชาธิปไตย และป้องกันมิให้กลุ่มพลัง และกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ แสดงบทบาทขัดขวางการพัฒนาประชาธิปไตย จึงให้มีการจัดระเบียบการดำเนินบทบาทของกลุ่มพลัง และกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ ดังต่อไปนี้ คือ

7.2.4.1 กลุ่มเศรษฐกิจ เนื่องจากประเทศไทยใช้ระบบเศรษฐกิจแบบเสรีนิยม ซึ่งในขณะนี้ยังมีจุดอ่อนในด้านกลไกรัฐ การจัดสรรทรัพยากร และการกระจายประโยชน์ ทำให้กลุ่มเศรษฐกิจบางกลุ่มมีโอกาส และสามารถใช้อิทธิพลผูกขาดทางเศรษฐกิจได้ อันเป็นผลทำให้เกิดความไม่เป็นธรรมในสังคม และความยากไร้ทางวัตถุในหมู่ประชาชน และมีส่วนก่อให้เกิดเงื่อนไขสงคราม นอกจากนี้ยังปรากฏว่า กลุ่มผูกขาดทางเศรษฐกิจบางกลุ่มสามารถสร้างพลังต่อรองทางการเมืองได้สูง จนเป็นเหตุให้เป็นอุปสรรคและขัดขวางการพัฒนาประชาธิปไตยได้

อย่างไรก็ดี การดำเนินการต่อกลุ่มเศรษฐกิจดังกล่าว ก็ควรทำในลักษณะเป็น
ขั้นตอนและถูกต้องตามกฎหมาย โดยเน้นการประสานประโยชน์ตามลักษณะของสังคมไทยเป็นสำคัญ
เนื่องจากการกระทำที่รุนแรงน่าจะก่อผลเสียมากกว่าผลดี ทั้งในด้านการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมจิตวิทยา จึง
ให้มีแนวทางดำเนินการ เพื่อลดการผูกขาดของกลุ่มทางเศรษฐกิจดังต่อไปนี้ คือ

7.2.4.1.1 เร่งรัด กวดขันกิจการธุรกิจที่ละเมิดกฎหมายอย่างจริงจัง
ตลอดจนพิจารณาเพิ่มบทลงโทษความผิดที่สำคัญ ๆ ให้สูงขึ้น

7.2.4.1.2 ใช้มาตรการทางกฎหมายเคร่งครัด เพื่อป้องกันและทำลายการ
ผูกขาดตัดตอนทางเศรษฐกิจ

7.2.4.1.3 ส่งเสริม และปลูกฝังจิตสำนึกให้พ่อค้า นายทุนมีความ
รับผิดชอบต่อสังคม รู้จักเสียสละ คำนึงถึงประโยชน์ของประเทศชาติ และส่วนรวม และเห็นความสำคัญของ
การปฏิบัติตามกฎหมาย โดยวิธีการให้ยอมรับความสำคัญกย่องนายทุนที่มีจิตสำนึกรับผิดชอบต่อสังคม การ
ให้การเรียนรู้ต่าง ๆ และเปิดโอกาสให้เข้ามามีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นจากการกระทำของ
พวกตน

7.2.4.1.4 ดำเนินการตามความเหมาะสมต่อธุรกิจอุตสาหกรรม และ
พาณิชยกรรมโดยใช้มาตรการทางการเงิน การคลัง กฎหมาย และการบริหารเพื่อให้ผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ
กระจายสู่ประชาชน

7.2.4.2 มวลชนพื้นฐาน เนื่องจากผู้ใช้แรงงาน และชาวนาชาวไร่ไม่มีความสำคัญใน
ฐานะที่เป็นมวลชนพื้นฐานที่จะชี้นำการปฏิวัติประเทศไทย และเป็นเป้าหมายในการแย่งชิงมวลชนของกลุ่ม
การเมืองทุกกลุ่มรวมทั้งกลุ่มคอมมิวนิสต์ ดังนั้น เพื่อป้องกันมิให้มวลชนพื้นฐานถูกฝ่ายตรงข้ามช่วงชิง และ
เพื่อดึงมวลชนพื้นฐานในการสนับสนุนการพัฒนาประชาธิปไตย และมีให้ตกเป็นเหยื่อการโฆษณาชวนเชื่อของ
กลุ่มคอมมิวนิสต์ จึงให้มีแนวทางดำเนินการดังต่อไปนี้ คือ

7.2.4.2.1 ให้การสนับสนุนองค์กรจัดตั้งของมวลชนพื้นฐานที่มีแนวทาง
ประชาธิปไตยอย่างแท้จริง ตลอดจนช่วงชิงการนำในองค์กรจัดตั้งที่มีอยู่มิให้ตกเป็นเครื่องมือของฝ่ายตรงกัน
ข้าม

7.2.4.2.2 ชิงการนำเพื่อทำลายการจัดตั้งของฝ่ายคอมมิวนิสต์ที่แทรกซึม
อยู่ในองค์กรจัดตั้งของมวลชนพื้นฐาน

7.2.4.2.3 ส่งเสริมบรรยากาศที่ดีทางการเมือง เพื่อเปิดโอกาสให้มวลชน
พื้นฐานสามารถเคลื่อนไหวทางการเมืองตามครรลองประชาธิปไตย

7.2.4.3 นักเรียน นักศึกษา เนื่องจากนักเรียน นักศึกษาเป็นกลุ่มบุคคลที่มี
ลักษณะพิเศษ และมีความตื่นตัวทางการเมืองสูง มีลักษณะที่ใฝ่หาประชาธิปไตยและความเป็นธรรมในสังคม
แต่ยังมีประสบการณ์น้อย เป็นกลุ่มที่มีบทบาททางการเมืองสูงตลอดมา และเป็นเป้าหมายที่กลุ่มคอมมิวนิสต์
จะใช้เป็นแนวร่วมพื้นฐานด้วย ดังนั้น เพื่อให้นักเรียน นักศึกษาเป็นพลังเสริมสร้างประชาธิปไตย และป้องกันมิ

ให้ตกเป็นเครื่องมือตามยุทธวิธีประชาธิปไตยของกลุ่มคอมมิวนิสต์ รวมทั้งเผด็จการอื่น ๆ จึงให้มีแนวทางดำเนินการดังนี้ คือ

7.2.4.3.1 ให้นักเรียน นักศึกษา มีเสรีภาพในการทำกิจกรรม รวมทั้งกิจกรรมทางการเมืองภายใต้กรอบของกฎหมายและระเบียบของสถาบันนักศึกษา

7.2.4.3.2 สนับสนุน และส่งเสริมความเคลื่อนไหวของนักเรียน นักศึกษา ที่สอดคล้องกับการพัฒนาประชาธิปไตย และชิงการนำความเคลื่อนไหวมิให้นักเรียนนักศึกษาหันเหหรือตกเป็นเครื่องมือของกลุ่มคอมมิวนิสต์ได้

7.2.4.3.3 เปิดโอกาสและหนทางให้นักเรียน นักศึกษา เข้าร่วมกับทางราชการในการแก้ปัญหาที่เป็นเงื่อนไขสงคราม เพื่อให้นักเรียน นักศึกษาได้เห็นสภาพข้อเท็จจริงเกี่ยวกับความตั้งใจจริงของทางราชการในการแก้ไขปัญหา และอุปสรรคในการดำเนินการเพื่อเสริมสร้างความเข้าใจอันดีระหว่างนักเรียน นักศึกษา กับทางราชการ และเป็นประโยชน์ในการพัฒนาประชาธิปไตยด้วย

7.2.4.3.4 ให้การศึกษาทางการเมืองที่ถูกต้องแก่นักเรียน นักศึกษา โดยกำหนดให้มีเรื่องเกี่ยวกับการเมือง การปกครองในระบบประชาธิปไตยของไทยไว้ในหลักสูตรการศึกษาทุกระดับ และมอบให้นักวิชาการจัดทำตำราเรียนที่เป็นมาตรฐานต่อไป

7.2.4.4 กลุ่มก้าวหน้าในเมือง เนื่องจากปัจจุบันมีความเคลื่อนไหวในเมืองของกลุ่มต่าง ๆ เพิ่มขึ้นตั้งแต่กลุ่มพวกกลับจากป่า กลุ่มแสวงหาแนวทางใหม่ในการแก้ไขปัญหาประเทศไทย กลุ่มคอมมิวนิสต์ กลุ่มแนวร่วม รวมทั้งกลุ่มแนวทางประชาธิปไตยอื่น ๆ ดังนั้นเพื่อให้กลุ่มก้าวหน้าในเมืองเคลื่อนไหวอยู่ในขอบเขตที่ไม่เป็นอันตรายต่อความมั่นคงของชาติ และการพัฒนาประชาธิปไตยจึงมีแนวทางดำเนินการดังนี้คือ

7.2.4.4.1 เปิดโอกาสให้ทุกกลุ่มแสดงออกทางความคิดได้ภายในกรอบของรัฐธรรมนูญและกฎหมาย

7.2.4.4.2 สนับสนุนการจัดตั้งขบวนการประชาธิปไตยให้เข้มแข็งตามคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ 66/2523 ลง 23 เมษายน 2523

7.2.4.4.3 สนับสนุน และชิงการนำความคิดในบรรดากลุ่มที่กำลังแสวงหาแนวทางใหม่ในการแก้ไขปัญหาของประเทศ

7.2.4.4.4 ติดตาม และขัดขวางความเคลื่อนไหวของกลุ่มที่จะเป็นอันตรายต่อความมั่นคงแห่งชาติ และการพัฒนาประชาธิปไตยอย่างใกล้ชิด และต่อเนื่อง

7.2.4.5 สื่อมวลชน เนื่องจากสื่อมวลชนสามารถแสดงบทบาทได้ทั้งการส่งเสริมและทำลายประชาธิปไตย จึงให้มีแนวทางดำเนินการต่อสื่อมวลชนเพื่อให้สื่อมวลชนเป็นพลังในการเสริมสร้างประชาธิปไตยดังต่อไปนี้ คือ

7.2.4.5.1 ส่งเสริม และให้การสนับสนุนตามความเหมาะสมแก่สื่อมวลชนที่มีอุดมการณ์ประชาธิปไตย และเสริมสร้างให้มวลชนทุกสาขามีความรับผิดชอบในการเสนอข่าวสารเพื่อสนับสนุนการพัฒนาประชาธิปไตย

7.2.4.5.2 สนับสนุนการต่อสู้ทางความคิดในการสร้างสรรค์ประชาธิปไตย
ของสื่อมวลชน

7.2.4.5.3 ใช้สื่อมวลชนของรัฐในการส่งเสริมประชาธิปไตยให้มีน้ำหนัก
เหนือกว่าข่าวสารที่ทำลายประชาธิปไตย

7.2.4.5.4 ยับยั้งการเผยแพร่ข่าวสารที่กระทบกระเทือนต่อระบอบ
ประชาธิปไตย โดยใช้มาตรการทางการบริหารและกฎหมาย

7.2.4.5.5 ให้เจ้าหน้าที่ระดับสูงพยายามสร้างความสัมพันธ์กับ
สื่อมวลชน และชักจูงให้สื่อมวลชนทำประโยชน์ต่อการพัฒนาประชาธิปไตย

7.2.4.6 กลุ่มทหาร และผู้ถืออาวุธ

7.2.4.6.1 ทำความเข้าใจระบอบประชาธิปไตยที่ถูกต้อง

7.2.4.6.2 สนับสนุนค้ำจุนระบอบประชาธิปไตย

8. คำแนะนำในการดำเนินการ

8.1 กอ.รมน. จัดตั้งองค์การนำที่มีอุดมการณ์ประชาธิปไตย คือ คณะกรรมการปฏิวัตินโยบายการต่อสู้
เพื่อเอาชนะคอมมิวนิสต์ (ปตค.) ดำเนินการตรวจสอบการปฏิบัติของข้าราชการและความต้องการประชาชน
คู่ขนานไปกับการตรวจสอบของทางราชการ

8.2 ให้ชิงการนำต่อขบวนการที่แอบแฝงประชาธิปไตยอื่น ๆ ซึ่งได้แก่การพัฒนาประชาธิปไตยให้
สมบูรณ์โดยเร็ว

8.3 ให้ยึดถือคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ 66/2523 ลว. 23 เมษายน 2523 เป็นแนวทางในการ
ปฏิบัติการรุดทางการเมือง

8.4 ให้คณะกรรมการนโยบายการต่อสู้เพื่อเอาชนะคอมมิวนิสต์พิจารณากำหนดแผนงานต่าง ๆ ตาม
ห้วงเวลาที่เหมาะสม ในลักษณะเป็นผนวกประกอบแผนรุดทางการเมือง และให้ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องนำ
แผนงานที่จะกำหนดขึ้นดังกล่าวไปปฏิบัติให้บังเกิดผลสำเร็จ และแจ้งให้คณะกรรมการปฏิวัตินโยบายการต่อสู้
เพื่อเอาชนะคอมมิวนิสต์ (ปตค.) ทราบเพื่อเป็นการประสานงานและติดตามประเมินผลต่อไป

ทั้งนี้ ตั้งแต่บัดนี้เป็นต้นไป

สั่ง ณ วันที่ 27 พฤษภาคม พุทธศักราช 2525

(ลงชื่อ) พลเอก เปรม ติณสูลานนท์

(เปรม ติณสูลานนท์)

นายกรัฐมนตรี

ภาคผนวก ฅ

คำสั่งกองทัพบกที่ 4

ที่ 751/2524

คำสั่งกองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในภาค 4

ที่ 448/2524

เรื่อง นโยบายได้ร่วมเย็น

นโยบายได้ร่วมเย็น คือแนวความคิดที่จะนำความสงบสุขมาสู่พี่น้องชาวไทย ความสงบสุข
ร่วมเย็นของพี่น้องประชาชนในภาคใต้จะเกิดขึ้นได้ต้องอาศัยความร่วมมือ และความเข้าใจอย่างแน่นแฟ้น
ระหว่างเจ้าหน้าที่กลไกของรัฐซึ่งเป็นฝ่ายปกครองกับราษฎรซึ่งเป็นฝ่ายถูกปกครอง และหากกระทำได้อีกจะ
สามารถแก้ปัญหาการก่อการร้ายจากผู้ก่อการร้ายคอมมิวนิสต์ ขบวนการโจรก่อการร้าย โจรคอมมิวนิสต์มลายา
และกลุ่มโจรต่าง ๆ ได้สำเร็จ ปัญหาการก่อการร้ายที่ก่อกวนบ่อนทำลายความมั่นคงของชาติทางภาคใต้ก็
จะหมดสิ้นไป

ดังนั้นนโยบาย “ได้ร่วมเย็น” ที่กำหนดขึ้นนี้จึงเป็นแนวความคิดในการเอาชนะศัตรูของชาติ
แนวความคิดในการเอาชนะศัตรูของชาตินั้นเป็นยุทธศาสตร์ ฉะนั้น นโยบาย “ได้ร่วมเย็น” นี้จึงเป็นยุทธศาสตร์ใน
การเอาชนะศัตรูของชาติทางภาคใต้

จึงให้ทุกส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง ทั้งข้าราชการฝ่ายพลเรือน ตำรวจ และทหาร ยึดถือปฏิบัติ
ตามนโยบายดังต่อไปนี้โดยเคร่งครัด

1. สร้างความปลอดภัยให้เกิดแก่ชีวิต และทรัพย์สินของประชาชนทุกหมู่เหล่า โดยไม่
คำนึงถึงเชื้อชาติและศาสนา ไม่ว่าพี่น้องไทยพุทธหรือมุสลิม จะต้องได้รับความคุ้มครองจากกำลังของรัฐบาลให้
ปลอดภัยจากการคุกคามของผู้ก่อการร้ายคอมมิวนิสต์ ขบวนการโจรก่อการร้าย โจรคอมมิวนิสต์มลายา และ
กลุ่มโจรต่าง ๆ

2. ทำพื้นที่ชายแดนไทย-มาเลเซีย ให้เป็นพื้นที่ปลอดภัย เพื่อสถาปนาและฟื้นฟูเศรษฐกิจ
ของจังหวัดตามแนวชายแดนให้ดีขึ้น และยกระดับความสัมพันธ์อันดีต่อกันระหว่างไทย-มาเลเซียให้สูงขึ้น

3. กำจัดอำนาจเผด็จการ อิทธิพล และอำนาจมืด ที่ครอบงำบรรยากาศอยู่โดยทั่วไปให้หมด
สิ้น โดยสันติวิธี เพื่อให้ประชาชนทุกหมู่เหล่ามีสิทธิเสรีภาพ และความเสมอภาคในด้านการเมือง เศรษฐกิจ
และสังคมภายใต้การปกครองระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข

4. สร้างความสัมพันธ์อันดีให้เกิดขึ้นระหว่างเจ้าหน้าที่ปกครอง กับราษฎร ผู้ถูกปกครอง และขจัดความแตกแยกระหว่างเจ้าหน้าที่กับราษฎรให้หมดสิ้นไป

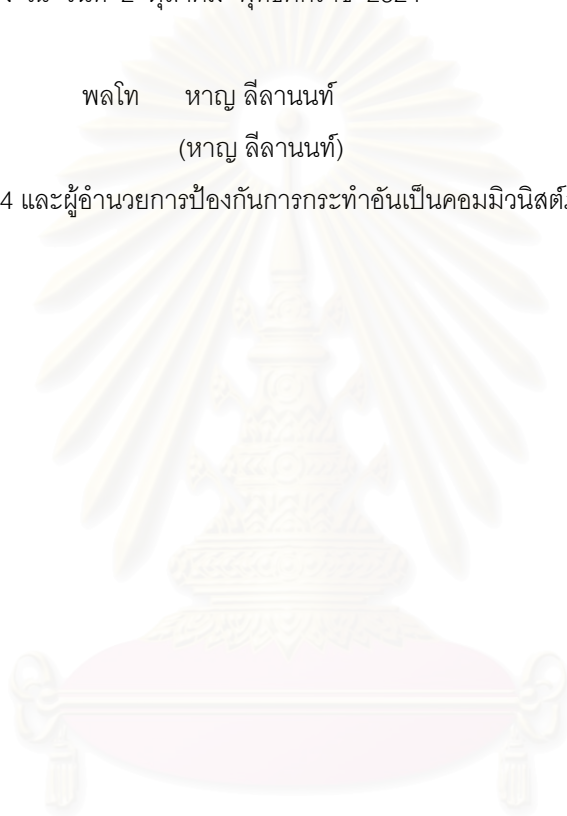
ทั้งนี้ ตั้งแต่บัดนี้เป็นต้นไป

สั่ง ณ วันที่ 2 ตุลาคม พุทธศักราช 2524

พลโท ชาญ ลีลานนท์

(ชาญ ลีลานนท์)

แม่ทัพภาคที่ 4 และผู้อำนวยการป้องกันการกระทำอันเป็นคอมมิวนิสต์ภาค 4



สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ภาคผนวก ญ



คำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี

ที่ 8/2524

เรื่อง การแก้ไขปัญหาการบริหารราชการในจังหวัดชายแดนภาคใต้

ด้วยคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 16 ธันวาคม 2523 เห็นชอบตามข้อเสนอแนะของสภาความมั่นคงแห่งชาติในอันที่จะแก้ไขปัญหาการบริหารราชการในจังหวัดชายแดนภาคใต้โดยวิธีการจัดตั้งศูนย์อำนวยการรวมเพื่อทำหน้าที่ประสานงานเกี่ยวกับการบริหารราชการทั้งฝ่ายพลเรือนและฝ่ายป้องกันปราบปรามการก่อการร้าย รวมตลอดทั้งปรับปรุงประสิทธิภาพของข้าราชการและดำเนินการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมในจังหวัดชายแดนภาคใต้

ฉะนั้น อาศัยอำนาจตามข้อ 9 (3) และ (8) แห่งประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 218 ลงวันที่ 29 กันยายน 2515 และมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวข้างต้น นายกรัฐมนตรีจึงมีคำสั่งดังต่อไปนี้

ข้อ 1 ให้ยกเลิกคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีดังนี้

- (1) คำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ 229/2518 ลงวันที่ 6 ตุลาคม 2518 เรื่อง แต่งตั้งผู้อำนวยการรักษาความสงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้
- (2) คำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ 38/2519 ลงวันที่ 24 พฤษภาคม 2519 เรื่อง แก้คำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ลงวันที่ 6 ตุลาคม 2518
- (3) คำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ 91/2519 ลงวันที่ 27 กันยายน 2519 เรื่อง แต่งตั้งผู้อำนวยการรักษาความสงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้
- (4) คำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ 0201/105 ลงวันที่ 27 พฤศจิกายน 2522 เรื่อง แต่งตั้งผู้อำนวยการรักษาความสงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้

ข้อ 2 จังหวัดชายแดนภาคใต้ ตามคำสั่งนี้ หมายความถึงจังหวัดนราธิวาส จังหวัดปัตตานี จังหวัดยะลา จังหวัดสตูล และจังหวัดสงขลา

ข้อ 3 ให้กระทรวงมหาดไทยจัดตั้งศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ขึ้นมีหน้าที่ประสานงานกับหน่วยงานต่าง ๆ โดยมีข้าราชการระดับสูงในสังกัดกระทรวงมหาดไทยซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยโดยความเห็นชอบของนายกรัฐมนตรีแต่งตั้งเป็นผู้อำนวยการศูนย์ และให้ผู้อำนวยการศูนย์มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

- (1) ควบคุม กำกับ ดูแล และประสานการปฏิบัติงานของส่วนราชการต่าง ๆ ในจังหวัดชายแดนภาคใต้
- (2) บังคับบัญชาข้าราชการและรับผิดชอบการดำเนินงานของศูนย์
- (3) พิจารณาเสนอแนะต่อแม่ทัพภาคที่ 4 เกี่ยวกับการโยกย้ายข้าราชการที่ปฏิบัติหน้าที่ไม่เหมาะสมออกจากพื้นที่ในจังหวัดชายแดนภาคใต้
- (4) พัฒนาประสิทธิภาพของข้าราชการทุกกระทรวงทบวงกรมในพื้นที่
- (5) รวบรวม กลั่นกรองการจัดทำแผนและโครงการต่าง ๆ ตลอดจนการประสานงาน ติดตามและประเมินผล
- (6) แต่งตั้งที่ปรึกษาได้ตามความเหมาะสมโดยให้มีผู้นำท้องถิ่นร่วมอยู่ด้วย
- (7) ปฏิบัติงานอื่นตามที่แม่ทัพภาคที่ 4 มอบหมาย

ข้อ 4 ให้กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในจัดตั้งกองบัญชาการพลเรือน ตำรวจ ทหารที่ 43 (พตท.43) ในกองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในภาค 4 มีอำนาจหน้าที่ป้องกันปราบปรามการก่อการร้ายทุกรูปแบบในเขตจังหวัดชายแดนภาคใต้ โดยประสานแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการดำเนินงานกับศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้

ข้อ 5 ให้แม่ทัพภาคที่ 4 มีอำนาจ

(1) ควบคุม กำกับ ดูแลการดำเนินงานของศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ และ พตท. 43

(2) สั่งการใช้กำลังพลเรือน ตำรวจ ทหาร ได้ตามความเหมาะสมในอันที่จะรักษา สถานการณ์และแก้ไขปัญหาต่าง ๆ เกี่ยวกับความมั่นคงและปลอดภัยในจังหวัดชายแดนภาคใต้ ซึ่งรวมตลอด ถึงการป้องกันและปราบปรามการก่อการร้ายทุกรูปแบบในจังหวัดดังกล่าวด้วย ทั้งนี้ตามอำนาจที่ได้รับ มอบหมายตามคำสั่งกองอำนวยการรักษาความสงบเรียบร้อยภายในประเทศ ที่ 1/24 ลงวันที่ 19 มกราคม 2524

(3) เสนอแนะต่อนายกรัฐมนตรี เพื่อสั่งการให้มีการโยกย้ายข้าราชการที่ไม่เหมาะสมออกจากพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ และให้กระทรวงทบวงกรม เจ้าสังกัด รับผิดชอบข้าราชการเข้าไปปฏิบัติงาน แทน สำหรับผู้ที่เคยถูกโยกย้ายให้ออกจากพื้นที่ไปแล้ว หากจะแต่งตั้งกลับเข้าไปปฏิบัติงานอีก ต้องได้รับความ เห็นชอบจากนายกรัฐมนตรีก่อน

(4) ปฏิบัติงานอื่น ๆ ตามที่นายกรัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรีมอบหมาย

ให้แม่ทัพภาคที่ 4 รายงานผลการปฏิบัติงานให้นายกรัฐมนตรีทราบเป็นระยะ ๆ

ข้อ 6 ในการดำเนินการแก้ไขปัญหาการบริหารราชการในจังหวัดชายแดนภาคใต้ นอกจากจะต้องปฏิบัติตามคำสั่งนี้แล้ว ให้ศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ พตท.43 แม่ทัพภาคที่ 4 และส่วนราชการที่เกี่ยวข้องปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 16 ธันวาคม 2523 ตามที่แนบท้ายคำสั่งนี้ ด้วย

ในการปฏิบัติตามคำสั่งและมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวในวรรคหนึ่งให้นายกรัฐมนตรีมีอำนาจมอบหมายเป็นหนังสือให้รองนายกรัฐมนตรีคนใดคนหนึ่งเป็นผู้ดำเนินการหรือสั่งการในเรื่องใดเรื่องหนึ่งแทนได้ ทั้งนี้ ตั้งแต่วันที่ 19 มกราคม 2524

สั่ง ณ วันที่ 20 มกราคม 2524

พลเอก เปรม ติณสูลานนท์
(เปรม ติณสูลานนท์)
นายกรัฐมนตรี

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ภาคผนวก ก



คำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี

ที่ 56/2539

เรื่อง การปรับปรุงการบริหารราชการในจังหวัดชายแดนภาคใต้

เพื่อให้การดำเนินการ และการประสานงานเกี่ยวกับการพัฒนาและแก้ไขปัญหาการบริหารราชการในจังหวัดชายแดนภาคใต้เป็นไปอย่างมีระบบ มีประสิทธิภาพและบรรลุผลตามเป้าหมายในอันที่จะพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ให้มีความสงบร่มเย็น

โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 9 และมาตรา 11 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 และโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรีจึงออกคำสั่งไว้ดังต่อไปนี้

ข้อ 1 ให้ยกเลิกคำสั่งนายกรัฐมนตรีที่ 8/2524 เรื่อง การแก้ไขปัญหาการบริหารราชการในจังหวัดชายแดนภาคใต้ ลงวันที่ 20 เมษายน 2524

ข้อ 2 ในคำสั่งนี้

“จังหวัดชายแดนภาคใต้” หมายความว่า จังหวัดนราธิวาส จังหวัดปัตตานี จังหวัดยะลา จังหวัดสงขลา และจังหวัดสตูล
“นโยบาย” หมายความว่า นโยบายความมั่นคงแห่งชาติ เกี่ยวกับจังหวัดชายแดนภาคใต้

ข้อ 3 ให้จัดตั้งคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่ง เรียกว่า “คณะกรรมการอำนวยการแก้ไขปัญหาความมั่นคงจังหวัดชายแดนภาคใต้” เรียกโดยย่อว่า “ปชต.” ประกอบด้วยรองนายกรัฐมนตรีที่ได้รับมอบหมายจากนายกรัฐมนตรี เป็นประธาน รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม และ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย เป็นรองประธาน ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ปลัดกระทรวงกลาโหม ปลัดกระทรวงการคลัง

ปลัดกระทรวงการต่างประเทศ ปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ปลัดกระทรวงคมนาคม ปลัดกระทรวงพาณิชย์ ปลัดกระทรวงมหาดไทย ปลัดกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม ปลัดกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม ปลัดกระทรวงศึกษาธิการ ปลัดกระทรวงสาธารณสุข ปลัดกระทรวงอุตสาหกรรม ปลัดทบวงมหาวิทยาลัย เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ ผู้อำนวยการสำนักข่าวกรองแห่งชาติ ผู้บัญชาการทหารสูงสุด ผู้บัญชาการทหารบก ผู้บัญชาการทหารเรือ ผู้บัญชาการทหารอากาศ เลขาธิการกองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายใน อธิบดีกรมการปกครอง อธิบดีกรมตำรวจ แม่ทัพภาคที่ 4 และผู้อำนวยการศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ เป็นกรรมการ

ให้เลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ เป็นกรรมการและเลขานุการ และรองเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ และผู้ช่วยเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ ที่ได้รับมอบหมายจากเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ เป็นกรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ

ข้อ 4 ให้คณะกรรมการอำนวยการแก้ไขปัญหาความมั่นคงจังหวัดชายแดนภาคใต้มีอำนาจหน้าที่ ดังนี้

- (1) พิจารณาเสนอแนะนโยบายความมั่นคงแห่งชาติ เกี่ยวกับจังหวัดชายแดนภาคใต้ต่อนายกรัฐมนตรี และคณะรัฐมนตรี
- (2) อำนวยการและควบคุม เพื่อให้การดำเนินการแก้ไขปัญหาความมั่นคงในจังหวัดชายแดนภาคใต้เป็นไปตามนโยบาย
- (3) แต่งตั้งคณะอนุกรรมการหรือคณะทำงานได้ตามความจำเป็น

ข้อ 5 ให้มีสำนักงานคณะกรรมการอำนวยการแก้ไขปัญหาความมั่นคงจังหวัดชายแดนภาคใต้ เรียกโดยย่อว่า “สชต.” เป็นหน่วยงานภายในสำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ สำนักนายกรัฐมนตรี ทำหน้าที่เป็นเลขานุการของคณะกรรมการอำนวยการแก้ไขปัญหาความมั่นคงจังหวัดชายแดนภาคใต้ โดยให้อำนาจหน้าที่ดังนี้

- (1) ศึกษา วิเคราะห์ และประเมินสถานการณ์ในจังหวัดชายแดนภาคใต้
- (2) จัดทำข้อเสนอแนะเพื่อกำหนดนโยบาย แนวทางการดำเนินการตามนโยบาย และมาตรการดำเนินการตามนโยบาย
- (3) ประสานงานกับกระทรวง ทบวง กรม และรัฐวิสาหกิจที่เกี่ยวข้องในการสนับสนุนกองทัพภาคที่ 4 กองบัญชาการผสมพลเรือนตำรวจทหารที่ 43 และศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ ในการปฏิบัติงานตามนโยบาย

- (4) กำกับ แรงรัด ติดตาม และประเมินผลการปฏิบัติตามนโยบายของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง
- (5) ประชาสัมพันธ์การดำเนินการตามนโยบาย
- (6) ปฏิบัติงานหรือดำเนินการอื่น ๆ ตามที่นายกรัฐมนตรีหรือประธาน ปชต. มอบหมาย

ข้อ 6 ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย และปลัดกระทรวงมหาดไทยตามลำดับควบคุม และกำกับดูแลการปฏิบัติงานของศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ ให้เป็นไปตามนโยบายและรายงานผลการปฏิบัติให้นายกรัฐมนตรี หรือ ปชต. ทราบเป็นระยะ ๆ

ข้อ 7 ให้กระทรวงมหาดไทยจัดตั้ง ศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ขึ้นเรียกโดยย่อว่า “ศอ.บต.” และให้รองปลัดกระทรวงมหาดไทย ที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย โดยความเห็นชอบของนายกรัฐมนตรี แต่งตั้งเป็นผู้อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ รับผิดชอบบังคับบัญชาข้าราชการและการดำเนินงานของ ศอ.บต.

ให้ ศอ.บต. มีอำนาจหน้าที่ดำเนินการให้เป็นไปตามนโยบาย ดังนี้

- (1) กำกับ แรงรัดการปฏิบัติงานตามนโยบายฯ ของส่วนราชการฝ่ายพลเรือนและตำรวจ และประสานการปฏิบัติงานของส่วนราชการฝ่ายทหาร ในจังหวัดชายแดนภาคใต้เกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามการก่อการร้ายทุกรูปแบบ
- (2) รวบรวม กลั่นกรอง และเสนอแนะการจัดทำแผนงาน โครงการ และการจัดตั้งงบประมาณของส่วนราชการและองค์การของรัฐ เพื่อพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมให้ตอบสนองนโยบาย ตลอดจนการประสานงาน ติดตาม และประเมินผลให้การดำเนินกิจการดังกล่าวเป็นไปอย่างต่อเนื่อง
- (3) พัฒนาข้าราชการและพนักงานของรัฐฝ่ายพลเรือนที่ปฏิบัติงานในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ ให้ปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพและสอดคล้องกับสภาพทางเศรษฐกิจและสังคม
- (4) เสนอแนะนายกรัฐมนตรี ในการปรับปรุงประสิทธิภาพบุคลากรฝ่ายพลเรือนในเรื่องดังต่อไปนี้
 - (ก) การโยกย้ายข้าราชการและพนักงานองค์การของรัฐที่ไม่เหมาะสมออกจากพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้
 - (ข) การให้บำเหน็จประจำปีเป็นกรณีพิเศษ สำหรับข้าราชการในจังหวัดชายแดนภาคใต้ ตามหลักเกณฑ์ที่คณะรัฐมนตรีกำหนด

- (ค) การสรรหาข้าราชการที่ดี มีความสามารถไปปฏิบัติราชการในพื้นที่ จังหวัดชายแดนภาคใต้ หรือการขอเยี่ยมตัวข้าราชการ หรือพนักงาน องค์กรของรัฐช่วยปฏิบัติงานของ ศอ.บต. ได้ตามความเหมาะสม
- (5) แต่งตั้งคณะกรรมการที่ปรึกษา และคณะกรรมการช่วยเหลือการดำเนินการได้ ตามความจำเป็น
- (6) ดำเนินการอื่น ๆ ตามที่ได้รับมอบหมายจากคณะรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรี หรือ ปชต.

ข้อ 8 ให้กองทัพบก/กองอำนาจการรักษาความมั่นคงภายใน และกองทัพภาคที่ 4/กอง อำนาจการรักษาความมั่นคงภายในภาค 4 ตามลำดับ ควบคุมและกำกับดูแลการปฏิบัติงานของกองบัญชาการ ผลสมพลเรือเนตารวจทหารที่ 43 ให้เป็นไปตามนโยบายฯ และ รายงานผลการปฏิบัติให้นายกรัฐมนตรี หรือ ปชต. ทราบเป็นระยะ ๆ ทั้งนี้ ให้มีการประสานงานกับศูนย์ อำนาจการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้

ข้อ 9 ให้กองอำนาจการรักษาความมั่นคงภายใน จัดตั้งกองบัญชาการผลสมพลเรือเนตารวจทหารที่ 43 เรียกโดยย่อว่า “พตท.43” ในกองอำนาจรักษาความมั่นคงภายในภาค 4 โดยมีผู้ บัญชาการกองบัญชาการผลสมพลเรือเนตารวจทหารที่ 43 รับผิดชอบการบังคับบัญชาการข้าราชการ และกา รดำเนินการของ พตท.43

ให้ พตท.43 มีอำนาจหน้าที่ดำเนินการให้เป็นไปตามนโยบาย ดังนี้

- (1) กำหนดแผนปฏิบัติการ ในการป้องกันและแก้ปัญหาการก่อเหตุร้ายรุนแรง หรือการก่อการร้ายทุกรูปแบบ ให้เกิดเอกภาพในการใช้มาตรการทาง การเมือง และมาตรการใช้กำลังปราบปราม ให้สอดคล้องกับสถานการณ์ ความรุนแรงของพื้นที่เป้าหมาย โดยใช้กำลังพลเรือเนตารวจ ทหารในพื้นที่ โดยแผนปฏิบัติการดังกล่าวได้รับความเห็นชอบจากนายกรัฐมนตรี
- (2) สั่งการและอำนาจการปฏิบัติของฝ่ายพลเรือเนตารวจ และทหารให้มีการ ดำเนินการเป็นไปตามแผนปฏิบัติการที่กำหนดตาม (1)
- (3) ให้การสนับสนุน และประสานงานในการจัดระเบียบชายแดนตามยุทธศาสตร์ การป้องกันประเทศ
- (4) พัฒนาประสิทธิภาพงานด้านการข่าวให้เกิดเอกภาพและประสิทธิภาพในการ สนับสนุนการปฏิบัติของส่วนราชการต่าง ๆ ทั้งฝ่ายพลเรือเนตารวจ และทหาร
- (5) ให้การสนับสนุนการใช้กำลัง ตามที่ส่วนราชการและองค์กรของรัฐร้องขอ ตามความเหมาะสมของเหตุการณ์

- (6) แต่งตั้งคณะกรรมการช่วยเหลือการดำเนินการได้ตามความจำเป็น
- (7) ดำเนินการอื่น ๆ ตามที่ได้รับมอบหมายจากคณะรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรี หรือ
ปชต.

ข้อ 10 เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติตามนโยบาย และเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยใน
จังหวัดชายแดนภาคใต้ นายกรัฐมนตรีอาจมอบให้แม่ทัพภาคที่ 4 ควบคุมและกำกับดูแลการใช้กำลังพลเรือน
ตำรวจ และทหารเป็นการเฉพาะเรื่องหรือเฉพาะเวลาได้

ข้อ 11 ให้ส่วนราชการทุกกระทรวง ทบวง กรม และรัฐวิสาหกิจให้การสนับสนุนการ
ปฏิบัติการตามคำสั่งนี้

ข้อ 12 ให้ศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้และกองบัญชาการผสมพลเรือน
ตำรวจทหารที่ 43 ตามคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ 8/2524 เรื่อง การแก้ไขปัญหาการบริหารราชการใน
จังหวัดชายแดนภาคใต้ ลงวันที่ 20 มกราคม 2524 เป็นศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ และ
กองบัญชาการผสมพลเรือนตำรวจทหารที่ 43 ตามคำสั่งนี้

ให้บรรดาระเบียบ ข้อบังคับ คำสั่ง และการปฏิบัติตามคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี
ที่ 8/2524 เรื่อง การแก้ไขปัญหาการบริหารราชการในจังหวัดชายแดนภาคใต้ ลงวันที่ 20 มกราคม 2524 ที่ไม่
ขัดหรือแย้งกับคำสั่งนี้ มีผลบังคับใช้ต่อไปตามคำสั่งนี้

ให้เจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติหน้าที่อยู่ในศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ และ
กองบัญชาการผสมพลเรือนตำรวจทหารที่ 43 ตามคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ 8/2524 เรื่อง การแก้ไขปัญหา
การบริหารราชการในจังหวัดชายแดนภาคใต้ ลงวันที่ 20 มกราคม 2524 เป็นเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติหน้าที่ในศูนย์
อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ และกองบัญชาการผสมพลเรือนตำรวจทหารที่ 43 ตามคำสั่งนี้
แล้วแต่กรณี ตามลำดับ

ทั้งนี้ ตั้งแต่วันที่ 23 เมษายน พ.ศ. 2539

สั่ง ณ วันที่ 23 เมษายน พ.ศ. 2539

(ลงชื่อ) บรรหาร ศิลปอาชา
(นายบรรหาร ศิลปอาชา)
นายกรัฐมนตรี

ภาคผนวก ก



คำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี

ที่ 123/2545

เรื่อง การปรับปรุงการบริหารราชการในจังหวัดชายแดนภาคใต้

ตามที่รัฐบาลได้ดำเนินการแก้ไขปัญหาใน 5 จังหวัดชายแดนภาคใต้ ได้แก่ นราธิวาส ยะลา ปัตตานี สตูล และสงขลา ตามนัยคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีที่ 8/2524 ลงวันที่ 20 มกราคม 2524 และต่อมาได้มีการปรับปรุงโครงสร้าง องค์กร และมาตรการในการแก้ไขปัญหาดังกล่าวตามคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีที่ 56/2539 ลงวันที่ 23 เมษายน 2539 นั้น ปรากฏว่าสถานการณ์ทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองในจังหวัดชายแดนภาคใต้ได้เปลี่ยนแปลงไปในทางที่ดีขึ้นเป็นลำดับหากเปรียบเทียบกับเหตุการณ์เมื่อหลายปีก่อน แต่โดยที่เหตุการณ์ในระยะหลังมิใช่การก่อความไม่สงบเพื่อหวังผลทางการเมืองดังในอดีตหากแต่เป็นการกระทำของกลุ่มโจรมุสลิม กลุ่มผลประโยชน์ ตลอดจนกลุ่มธุรกิจผิดกฎหมายเป็นส่วนใหญ่ ซึ่งจำเป็นต้องแก้ไขปัญหาที่ต้นเหตุ คือ การกำจัดอบายมุขซึ่งผิดกฎหมาย รวมทั้งอิทธิพล อำนาจมืดทุกรูปแบบ อย่างจริงจังและเด็ดขาด โดยใช้เจ้าหน้าที่ในกระบวนการยุติธรรมตามปกติ ขณะเดียวกันในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม จะต้องส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชนพื้นที่เข้ามามีส่วนร่วมให้มากขึ้น โดยยังคงดำรงความหลากหลายทางวัฒนธรรมในท้องถิ่นไว้ได้ เพราะจังหวัดชายแดนภาคใต้มีศักยภาพที่จะพัฒนาให้เจริญก้าวหน้าได้ยิ่งกว่า โดยรัฐบาลจะเข้าไปจัดและอำนวยความสะดวกในโครงสร้างพื้นฐาน และกฎเกณฑ์ต่าง ๆ อย่างจริงจังและต่อเนื่อง ประการสำคัญคือต้องดูแลรักษาความสงบเรียบร้อยให้ประชาชนในพื้นที่และนักลงทุน มีความรู้สึกปลอดภัย และมีมั่นใจในการลงทุนและพัฒนา โดยมีการถ่ายโอนอำนาจหน้าที่ ภารกิจ งบประมาณ และบุคลากรของหน่วยงานที่อาจมีความซ้ำซ้อนหรือลักลั่นกันให้หน่วยงานที่มีอยู่ตามกฎหมายรับไปดำเนินการภายใต้ ยุทธศาสตร์และกรอบนโยบายที่กำหนดตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 2 เมษายน 2545

อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 10 และมาตรา 11 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 นายกรัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี จึงออกคำสั่งไว้ดังต่อไปนี้

ข้อ 1 ให้ยกเลิกคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ 56/2539 เรื่อง การปรับปรุงการบริหารราชการในจังหวัดชายแดนภาคใต้ ลงวันที่ 23 เมษายน 2539 คำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ 141/2539 เรื่อง แต่งตั้ง

กรรมการอำนวยการแก้ไขปัญหาคความมั่นคงจังหวัดชายแดนภาคใต้ ลงวันที่ 12 กันยายน พ.ศ. 2539 และคำสั่งเกี่ยวเนื่องที่แก้ไขเพิ่มเติมหรือออกโดยอาศัยอำนาจตามคำสั่งดังกล่าว

ข้อ 2 บรรดาหน่วยงานหรือคณะกรรมการซึ่งจัดตั้งขึ้นตามคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีที่ 56/2539 และถูกยกเลิกไป ให้ดำเนินการถ่ายโอนอำนาจหน้าที่ และภารกิจเพื่อเข้าสู่ระบบการบริหารราชการปกติ ดังนี้

2.1 ให้โอนอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการอำนวยการแก้ไขปัญหาคความมั่นคงจังหวัดชายแดนภาคใต้(ปชต.) และสำนักงานคณะกรรมการอำนวยการแก้ไขปัญหาคความมั่นคงจังหวัดชายแดนภาคใต้(สชต.) ไปเป็นของสภาความมั่นคงแห่งชาติและสำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติตามลำดับ

2.2 ให้กระทรวงมหาดไทยมอบหมายให้รองปลัดกระทรวงมหาดไทยคนหนึ่ง ทำหน้าที่กำกับ ดูแลการบริหารและการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ในลักษณะบูรณาการ รวมทั้งมีอำนาจหน้าที่ประสานงาน เฝ้าระวัง ติดตาม และประเมินผลการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ตามคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี นโยบายของคณะรัฐมนตรี และมติคณะรัฐมนตรีในส่วนที่เกี่ยวกับยุทธศาสตร์การพัฒนา เศรษฐกิจและสังคมของจังหวัดชายแดนภาคใต้

2.3 ให้โอนอำนาจหน้าที่ของกองบัญชาการผสมพลเรือนตำรวจทหารที่ 43(พตท. 43) ให้เป็นของกองทัพภาคที่ 4 และกองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในภาค 4 (กอ.รมน.ภาค 4)

2.4 สำหรับบุคลากร งบประมาณ และทรัพย์สินของหน่วยงานเดิมให้โอน ส่งคืน หรือส่งมอบให้แก่หน่วยงานใหม่ตามระเบียบของทางราชการ หรือตามที่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องทำความตกลงกัน

ข้อ 3 ในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ที่ยังคงมีการประกาศใช้กฎอัยการศึก ให้มีการประสานความร่วมมือและการปฏิบัติระหว่างฝ่ายทหาร ตำรวจ และพลเรือน

ข้อ 4 ในกรณีมีข้อขัดข้องในการดำเนินการตามคำสั่งนี้ ให้ผู้บังคับบัญชาของฝ่ายที่เกี่ยวข้องแจ้งให้เลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติทราบเพื่อประสานการแก้ไขปัญหาคและรายงานนายกรัฐมนตรีต่อไป

ทั้งนี้ ตั้งแต่วันที่ 1 พฤษภาคม พ.ศ. 2545

สั่ง ณ วันที่ 30 เมษายน พ.ศ. 2545

พันตำรวจโท

ทักษิณ ชินวัตร

(ทักษิณ ชินวัตร)

นายกรัฐมนตรี

ภาคผนวก ฐ

The Tripoli Agreement

In the Name of God, the Omnipotent, the Merciful.

Agreement Between the Government of The Republic of the Philippines and Moro National Liberation Front with the Participation of the Quadripartite Ministerial Commission Members of the Islamic Conference and the Secretary General of the Organization of Islamic Conference

In accordance with the Resolution No. IV Para. V adopted by the Council of Ministers of the Islamic Conference in its `Fourth Session held in Benghazi, Libyan Arab Republic during the month of Safar 1393 H. corresponding to March 1973, calling for the formation of Quadripartite Ministerial Commission representing the Libyan Arab Republic, the Kingdom of Saudi Arabia, the Republic of Senegal and the Republic of Somalia, to enter into discussions with the Government of the Republic of the Philippines concerning the situation of the Muslims in the South of the Philippines.

And in accordance with the Resolution No. (18) adopted by the Islamic Conference held in Kuala Lumpur, Malaysia in Jumada Alakhir 1393 H. corresponding to June 1974 A.D. which recommends the searching for a just and peaceful political solution to the problem of the Muslims in the South of the Philippines through the negotiations.

And in accordance with the Resolution No. 12/7/S adopted by the Islamic Conference held in Istanbul in Jumada El-Ula 1396 H. corresponding to May 1976 A.D. empowering the Quadripartite Ministerial Commission and the Secretary General of the Islamic Conference to take the necessary steps for the resumption of negotiations.

And following the task undertaken by the Quadripartite Ministerial Commission and the Secretary General of the Islamic Conference and the discussions held with H. E. President Marcos, President of the Republic of the Philippines.

And in realization of the contents of Para. (VI) of the Joint Communique issued in Tripoli on the 25th Zulgeda 1396 H. corresponding to 17th November 1976 A.D. following the official visit paid by the delegation of the Government of the Philippines headed by the First Lady of the Philippines, Mrs. Imelda Romualdez Marcos, to the Libyan Arab Republic and which calls for the resumption of negotiations between the two parties concerned in Tripoli on the 15th of December 1976 A.D.

Negotiations were held in the City of Tripoli during the period between 24th Zulhijja 1396 H. to Second to Moharram 1397 H. corresponding to the period from 15th to 23rd December 1976 A.D. at the Ministry of Foreign Affairs presided over by Dr. Ali Abdussalam Treki, Minister of State of Foreign Affairs of the Libyan Arab Republic, and comprising of the Delegations of:

1. Government of the Republic of the Philippines, led by Honorable Carmelo Z. Barbero, Undersecretary of National Defense for Civilian Relations.
2. Moro National Liberation Front, led by Mr. Nur Misuari, Chief of the Front.

And with the participation of the representatives of the Quadripartite Ministerial Commission:

The Libyan Arab Republic - represented by Dr. Ali Abdussalam Treki, Minister of State for Foreign Affairs.

The Kingdom of Saudi Arabia - H. E. Salah Abdalla El-Fadl, Ambassador of the Kingdom of Saudi Arabia, Libyan Arab Republic.

The Republic of Senegal - Mr. Abubakar Othman Si, Representative of the Republic of Senegal and Charged' Affaires of Senegal in Cairo.

Democratic Republic of Somalia - H. E. Bazi Mohamed Sufi, Ambassador of the Democratic Republic of Somalia, Libyan Arab Republic.

With the aid of H. E. Dr. Ahmed Karim Gaye, Secretary General of the Organization of Islamic Conference, and a delegation from the Secretariat General of the Conference composed of Mr. Qasim Zuheri, Assistant Secretary General and Mr. Aref Ben Musa, Director of Political Department.

During these negotiations which were marked by a spirit of conciliation and understanding, it has been agreed on the following:

First: The establishment of Autonomy in the Southern Philippines within the realm of the sovereignty and territorial integrity of the Republic of the Philippines.

Second: The areas of the autonomy for the Muslims in the Southern Philippines shall comprise the following:

1. Basilan
2. Sulu
3. Tawi-Tawi
4. Zamboanga del Sur
5. Zamboanga del Norte
6. North Cotabato
7. Maguindanao
8. Sultan Kudarat
9. Lanao del Norte
10. Lanao del Sur
11. Davao del Sur
12. South Cotabato
13. Palawan
14. All the cities and villages situated in the above-mentioned areas.

Third:

1. Foreign Policy shall be of the competence of the Central Government of the Philippines.
2. The National Defense Affairs shall be the concern of the Central Authority provided that the arrangements for the joining of the forces of the Moro National Liberation Front with the Philippine Armed Forces be discussed later.
3. In the areas of the autonomy, the Muslims shall have the right to set up their own Courts which implement the Islamic Shari'a laws. The Muslims shall be represented in all Courts including the Supreme Court. The representation of the Muslims in the Supreme Court shall be upon the recommendation from the authorities of the Autonomy and the Supreme Court. Decrees will be issued by the President of the Republic of their appointments taking into consideration all necessary qualifications of the candidates.
4. Authorities of the autonomy in the South of the Philippines shall have the right to set up schools, colleges and universities, provided that matters pertaining to the

relationship between these educational and scientific organs and the general education system in the State shall be subject of discussion later on.

5. The Muslims shall have their own administrative system in compliance with the objectives of the autonomy and its institutions. The relationship between this administrative system and the Central administrative system to be discussed later.
6. The authorities of the autonomy in the South of the Philippines shall have their own economic and financial system. The relationship between this system and the Central economic and financial system of the State shall be discussed later.
7. The authorities of the autonomy in the South of the Philippines shall enjoy the right of representation and participation in the Central Government and in all other organs of the State. The number of representatives and ways of participation shall be fixed later.
8. Special Regional Security Forces are to be set up in the area of the Autonomy for the Muslims in the South of the Philippines. The relationship between these forces and the Central security forces shall be fixed later.
9. A Legislative Assembly and an Executive Council shall be formed in the areas of the Autonomy for the Muslims. The setting up of the Legislative Assembly shall be constituted through a direct election, and the formation of the Executive Council shall take place through appointments by the Legislative Assembly. A decree for their formation shall be enacted by the President of the Republic respectively. The number of members of each assembly shall be determined later on.
10. Mines and mineral resources fall within the competence of the Central Government, and a reasonable percentage deriving from the revenues of the mines and minerals be fixed for the benefit of the areas of the autonomy.
11. A mixed Committee shall be composed of representatives of the Central Government of the Republic of the Philippines and representatives of the Moro National Liberation Front. The mixed Committee shall meet in Tripoli during the

period from the Fifth of February to a date not later than the Third of March 1977.

The task of the said Committee shall be charged to study in detail the points left for discussion in order to reach a solution thereof in conformity with the provisions of this agreement.

12. Cease-fire shall be declared immediately after the signature of this agreement, provided that its coming into effect should not exceed the 20th January 1977. A Joint Committee shall be composed of the two parties with the help of the Organization of the Islamic Conference represented by the Quadripartite Ministerial Commission to supervise the implementation of the cease-fire.

The said Joint Committee shall also be charged with supervising the following:

- a. A complete amnesty in the areas of the autonomy and the renunciation of all legal claims and codes resulting from events which took place in the South of the Philippines.
 - b. The release of all the political prisoners who had relations with the events in the South of the Philippines.
 - c. The return of all refugees who have abandoned their areas in the South of the Philippines.
 - d. To guarantee the freedom of movements and meetings.
13. A Joint meeting be held in Jeddah during the first week of the month of March 1977 to initial what has been concluded by the Committee referred to in Para. 11.
 14. The final agreement concerning the setting up of the autonomy referred to in the first and second paragraphs shall be signed in the City of Manila, Republic of the Philippines, between the Government of the Philippines and Moro National Liberation Front, and the Islamic Conference represented by the Quadripartite Ministerial Commission and the Secretary General of the Organization of Islamic Conference.

15. Immediately after the signature of the Agreement in Manila, a Provisional Government shall be established in the areas of the autonomy to be appointed by the President of the Philippines; and be charged with the task of preparing for the elections of the Legislative Assembly in the territories of the Autonomy; and administer the areas in accordance with the provisions of this agreement until a Government is formed by the elected Legislative Assembly.
16. The Government of the Philippines shall take all necessary constitutional processes for the implementation of the entire Agreement.

Fourth: This Agreement shall come into force with effect from the date of its signature.

Done in the City of Tripoli on 2nd Muharram 1397 H. corresponding to 23rd December 1976 A.D. in three original copies in Arabic, English, French languages, all equal in legal power.

For the Government of the Republic of the
Philippines:

HON. CARMELO. Z. BARBERO
*Undersecretary of National Defense
for Civilian Relations*

DR. ALI ABDUSSALAM TREKI
*Minister of State for Foreign Affairs, Libyan
Arab Republic and Chairman of the
Negotiations*

For the Moro National Liberation Front:

MR. NUR MISUARI
Chairman of the Front

DR. AHMED KARIM GAYE
*Secretary General of the Organization of
the
Islamic Conference*

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ภาคผนวก ๗

Jeddah Accord

January 3-4, 1987

Joint Statements of the Philippine Government and the MNLF Panels

The two panels agreed to continue discussion of the proposal for the grant of full autonomy to Mindanao, Basilan, Sulu, Tawi-Tawi and Palawan subject to democratic processes.

In the meantime, the MNLF panel proposes that President Corazon C. Aquino will issue an executive order suspending pertinent provisions of the draft constitution on the grant of autonomy to Muslim Mindanao in the scheduled plebiscite on February 2, 1987, to allow the MNLF to undertake democratic consultations with the people of Mindanao and its islands, and that the Philippine Government panel shall present this proposal to President Aquino for her approval.

MNLF Panel

NUR MISUARI

Chairman

Philippine Government Panel

AQUILINO PIMENTEL, JR.

Chairman

Witnessed by:

S. S. PIRZADA

Secretary General of the Organization of the Islamic Conference

OIC Headquarters,

Jeddah, Kingdom of Saudi Arabia,

January 3, 1987

Summary of the points taken up in the meeting between the Philippine and the MNLF Panels held at the Organization of the Islamic Conference Headquarters, Jeddah, Kingdom of Saudi Arabia on January 3, 1987

The two panels have taken up the following points:

1. The substantive part of the talks will be held in Manila, Zamboanga or any other place in the Philippines mutually acceptable to both parties. For this purpose, a joint commission composed of three members from each side shall be created to

discuss and draft the mechanics and details of the proposal to grant full autonomy to Mindanao, Basilan, Sulu, Tawi-Tawi and Palawan. The Joint Commission is tasked to do everything possible to complete its work within ninety (90) days from February 9, 1987.

2. The provincial committees shall be created to monitor and implement the observance of the agreement on the cessation of hostilities between the Philippine Government and the MNLF.
3. The MNLF proposed some form of reorganization involving certain political and governmental institutions to enhance a conducive atmosphere for further talks. The MNLF proposed that an Executive Order be immediately issued for this purpose.
4. The Philippine and the MNLF Panels agreed to propose the immediate formulation and implementation of a comprehensive economic and social development program in priority areas mutually agreed upon.
5. Both panels agreed to jointly pursue the dissemination of accurate and comprehensive information regarding the Bangsamoro issue as part of the vital pursuit of democratic processes in arriving at a just and lasting solution to the Bangsamoro problem.
6. The Philippine panel agreed to exercise its best efforts to provide a secure and peaceful atmosphere to enable the MNLF to undertake consultations with the component peoples in the proposed area of autonomy.
7. The Philippine panel likewise agreed to propose to the authorities of the Republic of the Philippines to provide security to the three-man representative of the MNLF Panel to the Joint Commission referred to in Paragraph 1, above, and to their staff in the discharge of their duties as members of the Joint Commission. Jeddah, Kingdom of Saudi Arabia, January 3, 1987.

MNLF Panel

By:

NUR MISUARI

Chairman

JOSEPH B. BANGHULOT

Member

Philippine Government Panel

By:

AQUILINO PIMENTEL, JR.

Chairman

AGAPITO A. AQUINO

Member

Joint Statement of the MNLF and the Philippine Government Panels

The two panels met in the evening of January 3, 1987 at the Headquarters of the Organization of Islamic Conference in Jeddah, Kingdom of Saudi Arabia, and agreed to:

1. create a Joint Commission which will discuss and draft the mechanism and details of the proposal for the grant of full autonomy to Mindanao, Basilan, Sulu, Tawi-Tawi and Palawan subject to democratic processes. The Joint Commission shall be composed of three members from each panel and shall initially meet in Manila on February 9, 1987. It shall endeavor to complete its work within 90 days from said date;
2. create provincial committees to monitor and implement the observance of the agreement on the cessation of hostilities between the Philippine government and the MNLF; and
3. propose the immediate formulation and implementation of a comprehensive economic and social development program in priority areas mutually agreed upon.

Both panels express their sincere gratitude and appreciation to King Fahd Ibn Abdul Aziz, Custodian of the Two Holy Mosques, for graciously allowing this meeting to be held in Jeddah, Kingdom of Saudi Arabia.

The MNLF Panel hereby conveys its heartfelt gratitude to Her Excellency, President Corazon C. Aquino of the Republic of the Philippines, for sincerely addressing the aspirations of the Bangsamoro people and for sending a Philippine panel most suitable for this delicate negotiations.

The panels also wish to thank the Organization of Islamic Conference, thru its Secretary-General H.E. Syed Shariffuddin Pirzada, for continuing to provide its good offices in assisting the parties in their efforts to achieve a peaceful and lasting solution to the Bangsamoro problem.

Jeddah, Kingdom of Saudi Arabia, January 4, 1987.

MNLF Panel

By:

NUR MISUARI

Chairman

Philippine Government Panel

By:

AQUILINO PIMENTEL, JR.

Chairman

ภาคผนวก ๓

In the Name of God, the Omnipotent, the Merciful

Peace Agreement

The final agreement on the implementation of the 1976 Tripoli Agreement between the Government of the Republic of the Philippines (GRP) and the Moro National Liberation Front (MNLF) with the participation of the Organization of Islamic Conference Ministerial Committee of Six and the Secretary General of the Organization of Islamic Conference.

Whereas, the President of the Republic of the Philippines, His Excellency Fidel V. Ramos, has pursued a peaceful settlement of the armed conflict under the principle of peace with honor and to serve the paramount ends of national unity, solidarity and progress for all Filipinos;

Whereas, the MNLF, led by Professor Nur Misuari, inspired by their quest for peace and prosperity, had in the past asserted the right of the Moro people to freely determine their political status and freely pursue their religious, social, economic and cultural development;

Whereas, the Organization of Islamic Conference (OIC), upon the request of the GRP initiated the First Formal Peace Talks between the GRP and the MNLF during its Third Ministerial Conference in Jeddah, Kingdom of Saudi Arabia, which resulted in the signing of the Tripoli Agreement on December 23, 1976, the document which served as a basis for a just, lasting, honorable and comprehensive solution to the problem in Southern Philippines within the framework of the Philippine Constitution;

Whereas, by the Grace of the Almighty God and owing to the bold and innovative initiative of the Philippine Government, under H.E. President Fidel V. Ramos, and the dedication and perseverance of his duly appointed representatives, headed by the Presidential Adviser for the Peace Process Manuel T. Yan, coupled with the highly positive and laudable response of the MNLF leadership under its founding Chairman, H.E. Professor Nur Misuari, a peace process has been conducted and pursued successfully for the last four (4) years, with the most constructive and beneficial participation of the OIC Ministerial Committee of the Six, headed by its distinguished Chairman, H.E. Ali Alatas, Minister of Foreign Affairs of Indonesia, and his four (4) able assistants as facilitators of the talks, namely: H.E. Ambassador S. Wiryono, H.E. Dr. Hassan Wirajuda, H.E. Ambassador Pieter

Damanik, and H.E. Ambassador Abu Hartono, and the OIC Secretary General, H.E. Hamid Algabid, and his deputy, H.E. Ambassador Mohammed Mohsin, and with special mention to Libyan Ambassador, H.E. Rajab Azzarouq;

Whereas, the parties acknowledge the valuable role of the Organization of Islamic Conference (OIC) in promoting and upholding the rights, welfare and well-being of Muslims all over the world;

Whereas, the parties likewise, acknowledge the role of the OIC Ministerial Committee of the Six comprising the nations of Indonesia as Chair, Libya, Saudi Arabia, Bangladesh, Senegal and Somalia in the search of a just, comprehensive and durable peace in Southern Philippines;

Whereas, in accordance with the Statement of Understanding signed in Tripoli, Libya on October 3, 1992 and the subsequent Statement of Understanding signed in Cipanas, West Java on April 14, 1993, the parties agreed, through the good offices of the Great Libyan Arab Jamahiriyyah, inspired and guided by its great leader, H.E. Colonel Muammar Gaddafi, the Government of the Republic of Indonesia under the wise and able leadership of H.E. Bapak President Suharto, and H.E. OIC Secretary General, Dr. Hamid Algabid, to hold formal peace talks to discuss the modalities for the full implementation of the 1976 Tripoli Agreement in letter and spirit; to include those portions of the Agreement left for further discussion and the transitional implementing structure and mechanism;

Whereas, the parties affirm their solemn commitment in the aforementioned Statement of Understanding as well as the Memorandum of Agreement signed in the 1st Round of Formal Peace Talks held in Jakarta, Indonesia on October 25-November 7, 1993; the Interim Agreement signed in the 2nd Round of Formal Peace Talks held in Jakarta on September 1-5, 1994; the Interim Agreement signed in the 3rd Round of Formal Peace Talks held in Jakarta on November 27-December 1, 1995; the Interim Agreement signed in the 4th Round of Formal Peace Talks held in Jakarta on August 29, 1996; and in the nine (9) meetings of the Mixed Committee held in various places and dates in the Philippines and Indonesia;

Whereas, all these agreements resulted from the consensus points reached by the Mixed Committee and the Support Committees (Support Committee No. 1 - National Defense and Security; Support Committee No. 2 - Education; Support Committee No. 3 - Economic and Financial System, Mines and Minerals; Support Committee No. 4 - Administrative System, Right of Representation and Participation in the National Government, and in all Organs of the State; Support Committee No. 5 -

Shariah and the Judiciary; and the Ad Hoc Working Group on the Transitional Implementing Structure and Mechanism in meetings held in various places in the Philippines and Indonesia;

Whereas, the parties have rationalized and consolidated all the agreements and consensus points reached, with the assistance of the Mixed Committee and the various support committees established for the purpose, into a final peace agreement;

Whereas, the parties affirm the sovereignty, territorial integrity and the Constitution of the Republic of the Philippines; and

Whereas, this final peace agreement constitutes the full implementation of the Tripoli Agreement.

Now Therefore, the Parties do Hereby Agree on the Following:

I. Implementing Structure and Mechanism of this Agreement

1. Phase I shall cover a three (3) year period starting after the signing of the peace agreement with the issuance of Executive Order establishing the Special Zone of Peace and Development (SZOPAD), the Southern Philippine Council for Peace and Development (SPCPD), and the Consultative Assembly. During this phase, the process of the joining in of MNLF elements with the Armed Forces of the Philippines will start. The joining in of MNLF elements with the PNP as part of the regular police recruitment programme will also take place in this phase.

2. Phase II shall involve an amendment to or repeal of the Organic Act (RA 6734) of the Autonomous Region in Muslim Mindanao (ARMM) through Congressional action, after which the amendatory law shall be submitted to the people of the concerned areas in a plebiscite to determine the establishment of a new autonomous government and the specific area of autonomy thereof.

a. While peace and development programs are being implemented in the SZOPAD, a bill to amend or repeal the RA 6734 shall be initiated within Phase I (1996-1997). The bill shall include the pertinent provisions of the final Peace Agreement and the expansion of the present ARMM area of autonomy. After a law shall have been passed by Congress and approved by the President, it shall be submitted to the people for approval

in a plebiscite in the affected areas, within two (2) years from the establishment of the SPCPD (1998).

b. The new area of autonomy shall then be determined by the provinces and cities that will vote/choose to join the said autonomy (1998). It may be provided by the Congress in a law that clusters of contiguous Muslim-dominated municipalities voting in favor of autonomy be merged and constituted into a new province(s) which shall become part of the new Autonomous Region.

II. The Transitional Period (Phase I)

Phase I shall be implemented as follows:

3. There shall be established a Special Zone of Peace and Development in the Southern Philippines (SZOPAD) covering the provinces of Basilan, Sulu, Tawi-Tawi, Zamboanga del Sur, Zamboanga del Norte, North Cotabato, Maguindanao, Sultan Kudarat, Lanao del Norte, Lanao del Sur, Davao del Sur, South Cotabato, Sarangani and Palawan and the cities of Cotabato, Dapitan, Dipolog, General Santos, Iligan, Marawi, Pagadian, Zamboanga and Puerto Princesa. Within the next three (3) years, these areas shall be the focus of intensive peace and development efforts. Public and private investments shall be channeled to these areas to spur economic activities and uplift the conditions of the people therein.
4. There shall be established a Southern Philippines Council for Peace and Development (SPCPD), composed of one (1) Chairman, one (1) Vice Chairman and three (3) Deputies, one each representing the Muslims, the Christians, and the Cultural Communities. They shall be appointed by the President.
5. The SPCPD shall be assisted by the Darul Iftah (advisory Council) which shall be created by the Chairman of the SPCPD.
6. The local government units in the area including the ARMM, shall continue to exist and exercise their functions in accordance with existing laws.

7. Appropriate agencies of the government that are engaged in peace and development activities in the area, such as but not limited to the Southern Philippines Development Authority (SPDA), shall be placed under the control and/or supervision of the Council as its implementing agencies to ensure that peace and development projects and programs are effectively accomplished. Based on the foregoing, the following agencies or entities will be placed under the control and/or supervision of the SPCPD, to wit

a. The Southern Philippines Development Authority (SPDA) may be attached to the SPCPD and be placed under the latter's direct supervision insofar as SPDA offices and projects in the SZOPAD are concerned. The SPCPD can exercise a further degree of control over SPDA by allowing the Council to submit recommendees to the President for appointment as officials of SPDA;

b. The Regional and Field Offices of the Office of Muslim Affairs (OMA) which are situated and operating within the Special Zone of Peace and Development (SZOPAD), shall be placed under the direct supervision of SPCPD, provided that the coordination, linkages and complementation between the central OMA and SPCPD shall be defined by a Presidential issuance;

c. The Regional and Field Offices of the Office of Southern Cultural Communities (OSCC) which are situated and operating within the Special Zone of Peace and Development (SZOPAD), shall be placed under the direct supervision of SPCPD, provided that the coordination, linkages and complementation between the central OSCC and SPCPD shall be defined by a Presidential issuance;

d. Task Force Basilan, which shall be reorganized into the Basilan Development Task Force, to undertake development activities in Basilan shall be placed under the control and supervision of SPCPD;

e. Task Force MALMAR, to be reorganized into the Central Mindanao Development Task Force, to undertake development activities in Central Mindanao shall be placed under the control and supervision of SPCPD;

f. Sulu Development Task Force Ñ an interagency task force that shall be organized to undertake development projects in Sulu shall be placed under the control and supervision of SPCPD; and

g. Special Development Planning Group Ñ this is an ad hoc body composed of staff officers and planning experts from the Department of Trade and Industry (DTI), the National Economic and Development Authority (NEDA), the Department of Public Works and Highways (DPWH) and other concerned agencies which could be organized to support directly the staff planning requirements, shall be placed under SPCPD.

The foregoing enumeration of agencies or entities shall not preclude the President from exercising his power or discretion to delegate, subject to existing laws, certain powers or functions to the SPCPD, or to place other agencies or entities under the control and/or supervision of the latter.

8. The SPCPD, in consultation with the Consultative Assembly, utilizing the funds from the National Government, shall monitor, promote and coordinate the development efforts in the area, including the attraction of foreign investment, specially from OIC member countries and the Association of South East Asian Nations (ASEAN).

9. The powers and functions of the SPCPD and the Consultative Assembly are derivative and extension of the powers of the President. The powers referred to here are only those powers of the President that could be delegated under the Constitution and existing laws.

10. There shall be established a Consultative Assembly with 81 members composed of the following:

- a. The Chairman of the SPCPD shall be the head and presiding officer of the Assembly;
- b. The Governor and the Vice Governor of the ARMM, the 14 Governors of the provinces and the 9 City Mayors in the SZOPAD;
- c. 44 members from the MNLF; and

d. 11 members from various sectors recommended by non-governmental organizations (NGOs) and people's organizations (POs).

11. The Consultative Assembly shall exercise the following functions and powers:

- a. To serve as a forum for consultation and ventilation of issues and concerns;
- b. To conduct public hearings as may be necessary and to provide appropriate advice to the SPCPD; and
- c. To formulate and recommend policies to the President through the Chairman of the SPCPD and make rules and regulations to the extent necessary for the effective and efficient administration of the affairs of the area.

12. The OIC shall be requested to continue to extend its assistance and good offices in monitoring the full implementation of this agreement during the transitional period until the regular autonomous government is firmly established and for this purpose, help generate broad international support for the Zone of Peace and Development.

13. A Joint Monitoring Committee composed of members coming from the GRP and the MNLF, with the help of the OIC, shall continue to meet to review and identify agreements that can be immediately implemented, and monitor the implementation of this Agreement during Phase I.

14. The provisions of the 1994 and 1995 Interim Agreements and subsequent agreements entered into by the GRP and the MNLF that would not require legislative action shall be implemented during Phase I.

15. The funds for the operations of the Council and the Assembly shall be initially sourced from the funds of the Office of the President. Funding for development programs and projects shall come from the appropriations of

Congress as may be drawn from the General Appropriations Act. A supplementary budget for the year 1996 will be recommended to Congress for the purpose.

16. The term of the SPCPD and the Consultative Assembly shall be for a period of three years and may be extended by the President upon recommendation of the Council itself.

17. The term of office of the SPCPD and the Assembly shall coincide with the three-year term of office of the officials of the Autonomous Region in Muslim Mindanao (ARMM) elected in 1996.

18. The powers and functions of the Council shall be as follows:

- a. To take charge in promoting, monitoring and coordinating the improvement of peace and order in the area;
- b. To focus on peace and development efforts more particularly in the depressed areas and cause the implementation of peace and development projects;
- c. To provide support to local government units as necessary;
- d. To exercise such other powers and functions necessary for the effective implementation of its mandate as may be delegated by the President;
- e. To assist in the preparation for the holding of elections, referenda or plebiscite and people's initiative in the area as may be duly deputized by the Commission on Elections (COMELEC);
- f. To cause the creation of such offices or instrumentalities as shall be necessary for the effective and efficient administration of the affairs of the areas. There shall be approval from the Office of the President for budgetary purposes.

19. The joining of the MNLF elements with the Philippine National Police (PNP) and the Provision of Security Protection for Certain Officials of the Southern Philippines Council for Peace and Development:

a. During the transitional phase (Phase I), there shall be a program or process to allow the joining of MNLF elements into the PNP and to be part of the PNP in accordance with guidelines and procedures under existing laws. The Philippine Government shall allocate one thousand five hundred (1,500) PNP vacancies for this purpose to be filled up by MNLF elements during the transition period, and another two hundred fifty (250) items for special or auxiliary services.

b. The processing of MNLF elements will start upon the establishment of the Southern Philippines Council for Peace and Development (SPCPD). The police training programs to be undergone by the joining MNLF elements shall be as prescribed by existing laws and regulations, and shall be conducted by the PNP.

c. The concerned officials of the Council (e.g. the Chairman and his Deputies) shall be provided security and protective assistance by the national government, as the security situation warrants and as part of confidence-building measures. An AFP/PNP security detail shall be immediately and particularly assigned to the Council. This special AFP/PNP security detail shall be composed of former MNLF regulars who shall have been granted AFP or PNP appointments and duly integrated into the AFP or PNP. This security detail shall be of appropriate size in accordance with the needs of the situation, without prejudice to augmentation by regular AFP or PNP units as the need arises and in coordination with the AFP and PNP commanders concerned. This security detail which shall not be utilized for law enforcement, but solely for the security and protection of SPCPD officials concerned, shall conduct themselves in accordance with existing policies and regulations in order to prevent undue alarm to the population during movements of concerned officials.

d. To have good coordination between the AFP and PNP on the one hand and the SPCPD on the other, a liaison system will be set up composed of the AFP, PNP and SPCPD senior officials.

e. The joining of the MNLF forces with the Armed Forces of the Philippines (AFP):

a. Five thousand seven hundred fifty (5,750) MNLF members shall be integrated into the Armed Forces of the Philippines (AFP), 250 of whom shall be absorbed into the auxiliary services. The government shall exert utmost efforts to establish the necessary conditions that would ensure the eventual integration of the maximum number of the remaining MNLF forces into the Special Regional Security Force (SRSF) and other agencies and instrumentalities of the government. There shall be a special socioeconomic, cultural and educational program to cater to MNLF forces not absorbed into the AFP, PNP and the SRSF to prepare them and their families for productive endeavors, provide for educational, technical skills and livelihood training and give them priority for hiring in development projects.

b. In the beginning, the MNLF forces will join as units distinct from AFP units. They will be initially organized into separate units within a transition period, until such time that mutual confidence is developed as the members of these separate units will be gradually integrated into regular AFP units deployed in the area of the autonomy. Subject to existing laws, policies, rules and regulations, the appropriate authorities shall waive the requirements and qualifications for entry of MNLF forces into the AFP.

c. One from among the MNLF will assume the functions and responsibilities of a Deputy Commander of the Southern Command, AFP, for separate units that will be organized out of the MNLF forces joining the AFP. The Deputy Commander will assist the Commander of the Southern Command, AFP in the command, administration and control of such separate units throughout the aforementioned transition period. The Deputy Commander will be given an appointment commensurate to his position and shall be addressed as such.

d. The government recognizes the skills, capabilities and achievements of the MNLF and its capacity to develop its

members for the highest echelons of military and civilian leadership. The ranks and grades of MNLF forces joining AFP shall be subject to the decision of the President in his capacity as Commander-in-Chief of the AFP along the principles of universality, nondiscrimination, equity and preferential treatment for the poor and underprivileged.

e. The government shall take affirmative measures to continually improve the capabilities of those MNLF forces joining the AFP to enhance their opportunities for professional advancement in the military service. It shall undertake initiatives to provide professional training and military schooling in foreign countries to former MNLF members absorbed into the AFP in consonance with the education and training programmes with the AFP.

f. All other matters regarding the joining of MNLF forces into the AFP not expressly covered by this Agreement shall be prescribed by the President in his capacity as Commander-in-Chief of the AFP.

III. The New Regional Autonomous Government (Phase II)

The following provisions shall be implemented after a law amending or repealing the Organic Act of ARMM shall have been enacted by Congress and approved by the people in the concerned areas in a plebiscite therefore. Accordingly, these provisions shall be recommended by the GRP to Congress for incorporation in the amendatory or repealing law.

A. Executive Council, Legislative Assembly, Administrative System and Representation in the National Government Executive Council

21. Executive power shall be vested in the Head of the regular Autonomous Government duly elected at large by direct vote of the people of the Autonomous Region. There shall also be a Vice Head of the Regional Autonomous Government also elected in the same manner. The Head of the Regional Autonomous Government may appoint three (3)

Deputies. The Head, the Vice-Head and the three (3) Deputies shall comprise the Executive Council of the area of Autonomy.

22. The President shall exercise general supervision over the Regional Autonomous Government and all local government units in the area of Autonomy through the Head of the Regional Autonomous Government to ensure that laws are faithfully executed. The Head of the Autonomous Government shall exercise general supervision over all local government units in the area of autonomy to ensure that national and regional laws are faithfully executed, and see to it that they act within their assigned powers and functions.

23. Legislative power shall be vested in the Regional Legislative Assembly.

24. The Legislative Assembly shall be composed of members elected by popular vote, with three (3) members elected from each of the Congressional Districts.

25. There shall be sectoral representatives in the Legislative Assembly whose number shall not exceed fifteen percent (15%) of the total number of elected Members of the Legislative Assembly coming from the labor, disabled, industrial, indigenous cultural communities, youth, women, non-government organizations, agricultural, and such other sectors as may be provided by Regional Law to be appointed by the Head of the Autonomous Government from among the nominees of the different sectoral groups; provided, however, that the youth representative shall not be less than 18 years of age nor more than 21 years of age at the time of his appointment.

26. The people's initiative, by way of a plebiscite or referendum, is recognized.

27. The Regional Legislative Assembly shall exercise legislative power for application in the area of autonomy except on the following matters, to wit:

- a. Foreign Affairs;
- b. National Defense and Security;
- c. Postal Service;
- d. Coinage, and Fiscal and Monetary Policies;
- e. Administration of Justice except on matters pertaining to Shari'ah;
- f. Quarantine;
- g. Customs and Tariff;
- h. Citizenship;
- i. Naturalization, Immigration and Deportation;
- j. General Auditing, Civil Service and Elections;
- k. Foreign Trade;
- l. Maritime, Land and Air Transportation and Communications that affect areas outside the autonomous region; and
- m. Patents, Trademarks, Tradenames and Copyrights.

28. The Legislative Assembly may create, divide, merge, abolish or substantially alter boundaries of local government units in the area of autonomy in accordance with the criteria laid down by law subject to approval by a majority of the votes cast in a plebiscite called for the purpose in the political units affected. It may also change the names of such local government units, public places and institutions.

29. Any member of the Legislative Assembly who accepts an appointment and qualifies for any position in the Government, including government-owned-and/orcontrolled corporations or institutions and their subsidiaries, shall automatically forfeit his seat in the Legislative Assembly.

30. No member of the Legislative Assembly may personally appear as counsel before courts of justice or quasi-judicial and other administrative bodies. Neither shall he directly or indirectly, be interested financially in any contract with, or in any franchise or privilege granted by, the Government or any subdivision, agency or instrumentality thereof, including any government-owned-and/or-controlled corporation or its subsidiary, during his term of office. He shall not intervene in any matter before any office of the government for his pecuniary benefit or where he may be called upon to act on account of his office.

31. In case of vacancy in the Legislative Assembly occurring at least one year before the expiration of the term of office, a special election shall be called to fill the vacancy in the manner prescribed by law; provided that the member elected shall serve for the unexpired term.

32. The Legislative Assembly shall elect from among its members a Speaker and such other officers as the rules may provide. The Speaker shall appoint the personnel of the administrative organization of the Legislative Assembly.

33. The powers, functions, responsibilities and structure of the different Departments, agencies, bureaus, offices and instrumentalities of the regional government including regional government-owned-and-controlled corporations in the areas of the autonomy shall be prescribed and defined by the Regional Legislative Assembly.

34. No person shall be elected member of the Legislative Assembly unless he/she is:

- a. A natural-born citizen of the Philippines;
- b. At least 21 years of age on the day of elections;
- c. Able to read and write;

- d. A registered voter of the district in which he/she shall be elected on the day he/she files his/ her certificate of candidacy; and
- e. A resident thereof for a period of no less than five years immediately preceding the day of election.

35. Every member of the Legislative Assembly shall take an oath or affirmation of allegiance to the Republic of the Philippines before taking his/her seat.

36. The Legislative Assembly shall adopt its own rules of procedure by a majority vote of all its Members including the selection of members of its standing committees and the suspension or expulsion of its Members.

37. A majority of all the Members of the Assembly shall constitute a quorum to do business, but a smaller number may adjourn from day-to-day and may compel the attendance of absent members in such manner, and under such penalties as the Assembly may provide.

38. The Legislative Assembly or any of its committees may conduct inquiries or public consultations in aid of legislation in accordance with its rules. The rights of persons appearing in or affected by such inquiries shall be respected.

39. The Legislative Assembly shall keep a Journal of its proceedings and a record of its caucuses and meetings. The records and books of account of the Assembly shall be preserved and be open to public scrutiny. The Commission on Audit shall publish an annual report of the itemized list of expenditures incurred by the Members of the Assembly within sixty (60) days from the end of every regular session.

40. The Speaker of the Legislative Assembly shall, within ten working days from approval thereof, submit to the President and to both Houses of

Congress a certified true copy of all laws and resolutions approved by the Legislative Assembly.

41. No member shall be questioned or be held liable in any other place for any speech or debate in the Assembly or in any committee thereof.

42. The Chief Executive of the Autonomous Government shall approve the budget of the Autonomous Region. If, by the end of any fiscal year, the Legislative Assembly shall have failed to pass the regional appropriations bill for the ensuing fiscal year, the regional Appropriations Act for the preceding fiscal year shall be deemed automatically re-enacted and shall remain in force and effect until the regional appropriations bill is passed by the Legislative Assembly.

43. No provision or enactment shall be embraced in the regional appropriations bill unless it relates specifically to some particular appropriation therein. Any such provision or enactment shall be limited in its operation to the appropriation to which it relates.

44. The procedure in approving appropriations for the Legislative Assembly shall strictly follow the procedure for approving appropriations for other departments and agencies of the Regional Government.

45. A special appropriations bill shall specify the purpose for which it is intended, and shall be supported by funds actually available as certified by the Regional Treasurer, or to be raised by a corresponding revenue proposal therein.

46. Discretionary funds appropriated for particular offices shall be disturbed only for public purposes to be supported by appropriate vouchers and subject to such guidelines as may be prescribed by regional law.

47. All money collected on any regional tax levied for a special purpose shall be treated as a special fund and paid out for such special purpose only. If the purpose for which a special fund was created has been fulfilled or abandoned, the balance, if any, shall accrue to the general funds of the regional government.

48. Trust funds shall only be paid out of the regional treasury upon fulfillment of the specific purpose for which said funds were created or received.

49. Except as provided by its rules, the Legislative Assembly shall meet in open session. Regular session shall commence on the 4th Monday of April and shall continue to be in session for such number of days as may be determined by the Assembly until thirty (30) days before the opening of its next regular session.

50. The Legislative Assembly shall meet in special sessions at the request of one-third (1/3) of all its Members or by call of the Chief Executive. Such special sessions must be convened with specific agenda.

51. No bill shall become a law unless it has passed three (3) readings on separate days and printed copies thereof in its final form have been distributed to its Members three (3) days before its passage, except when the Chief Executive certifies to the necessity of its immediate enactment to meet a public calamity or emergency.

52. Every bill passed by the Legislative Assembly shall, before it becomes a law, be presented to the Chief Executive. If he approves the same, he shall sign it, otherwise, he shall veto it and return it with his objections to the Legislative Assembly, which shall enter the objections at large in its journal and proceed to consider it. If, after such reconsideration, two-thirds (2/3) of all the Members of the Legislative Assembly shall agree to pass the bill, it shall become a law. In all such

cases, the veto shall be determined by yeas and nays, and the names of the members voting for or against shall be entered in the journal. The Chief Executive shall communicate his veto of any bill to the Legislative Assembly within thirty (30) days after the receipt thereof; otherwise, it shall become a law as if he had signed it.

53. The Legislative Assembly may request the presence of the Chief Executive, Vice- Chief Executive, Cabinet members or their deputies, as the rules shall provide, for questioning on matters falling within the scope of their assigned powers and functions.

54. Subject to the rules of the Legislative Assembly, the legislative power to inquire on matters relating to the exercise of administrative functions by an agency of government within the Autonomous Region shall be in the form of written questions.

55. The Chief Executive shall submit to the Legislative Assembly not later than two (2) months before the beginning of every regular session, as the basis of the regional appropriations bill, a budget of expenditures and sources of financing, including receipts from existing and proposed revenue measures.

56. The fiscal year of the Autonomous Region shall cover the period January 1 to December 31 of the same year.

57. The Legislative Assembly may not increase the appropriations recommended by the Chief Executive for the operation of the Autonomous Government as specified in the budget. The form, content and manner of preparation of the budget shall be prescribed by regional law; provided, however, that pending the enactment of such regional law, the budgeting process shall be governed by existing national laws and rules and regulations prescribed by the Department of Budget and Management.

58. The Chief Executive shall have the power to veto any particular item or items in an appropriation or revenue bill, but the veto shall not affect the item or items to which he does not object. The veto may be reconsidered by the Assembly by a vote of two thirds (2/3) of all its Members.

59. The financial accounts of the expenditures and revenues of the Autonomous Region shall be audited by the Commission on Audit.

60. No money shall be paid out of the Regional Treasury except in pursuance of an appropriation made by regional law.

61. No regional law shall be passed authorizing any transfer of appropriations; however, the Chief Executive, the Speaker of the Assembly, and the Presiding Justice of the highest Shariah Court may, by law, be authorized to augment any item in the Regional General Appropriation Law for their respective offices from savings in other items of their respective appropriations. Administrative System

62. The Regional Autonomous Government shall have the power to enact its own Regional Administrative Code and Regional Local Government Code consistent with national laws and the Constitution provided that it shall not in any way diminish the powers and functions already enjoyed by Local Government Units. Right of Representation and Participation in the National Government and in all Organs of the State

General Principles:

63. Representation in the National Government by the inhabitants of the Autonomous Region may be effected through appointment or elections and must be subject to standards and guidelines prescribed for the position. When representation is done by appointment, the inhabitants of the Autonomous Region will be appointed by the President of the Philippines to herein specified positions which are policy determining,

highly technical, primarily confidential and supervisory upon recommendation by the Head of the Autonomous Government.

64. Right of representation shall not be construed in such a way that applicants from the Autonomous Region, especially Muslims, and Cultural Communities, for lower positions in the above organs of the government cannot be appointed anymore thereto. Manner of Representation and Participation Executive

65. It shall be policy of the National Government that there shall be at least one (1) member of the Cabinet (with the rank of Department Secretary) who is an inhabitant of the Autonomous Region to be recommended by the Head of the Autonomous Government.

66. It shall likewise be a policy that there shall be at least one (1) official in each of the departments and the constitutional bodies of the national government who shall be appointed in executive, primarily confidential, highly technical policy-determining positions, from among the inhabitants of the Autonomous Region upon recommendation by the Head of the Autonomous Government. The Head of the Autonomous Government shall participate as ex-officio member of the National Security Council on all matters concerning the Autonomous Region and such other matters as may be determined by the President.

67. Government-Owned and Controlled Corporations (GOCCs) or institutions and their subsidiaries in the area of autonomy: where Government-Owned and Controlled Corporations (GOCCs) are operating mainly or with a subsidiary in the area of autonomy, as a policy, the Regional Autonomous Government shall be given some representations in the Board of Directors or in the policy-making body of said GOCCs or their subsidiaries consistent with their respective charters.

Legislative

68. It shall be the policy of the National Government that the Regional Autonomous Government shall have one (1) representative in Congress as a Sectoral Representative. This is aside from the representatives/congressmen elected from the congressional districts located in the autonomous region.

Judicial

69. It shall be a policy of the National Government that at least one (1) justice in the Supreme Court and at least two (2) in the Court of Appeals shall come from the Autonomous Region. For this purpose, the Head of the Autonomous Government may submit the names of his recommendees to the Judicial and Bar Council for consideration. This is without prejudice to the appointment of qualified inhabitants of the Autonomous Region to other positions in the judiciary in accordance with their merits and qualifications.

70. The GRP shall endeavour to cause the appointment, as a member of the Judicial and Bar Council, a qualified person to be recommended by the Head of the Regional Autonomous Government.

71. The GRP shall request the Supreme Court to create the Office of the Deputy Court Administrator for the Area of Autonomy, and to appoint thereto a qualified person recommended by the Head of the Regional Autonomous Government.

Civil Service Eligibilities

72. The civil service eligibility requirements for appointment to government position shall be applicable in the Autonomous Government. As necessary, the Civil Service Commission shall hold special civil service examinations in the region to further increase the number of eligibles therein. For a period not longer than five (5) years from the establishment of the Regional Autonomous Government, the GRP will endeavour to provide for appropriate civil service eligibility to applicants in the

Autonomous Region, provided, the minimum educational qualifications for the position are met.

B. The Establishment of the Special Regional Security Force for the Autonomous Region (Phase II of the Implementation of the Tripoli Agreement) General Principles

73. When the new regular Autonomous Regional Government shall have been established, there shall be created or constituted a PNP Regional Command for the new Autonomous Region, which shall be the Special Regional Security Forces (SRSF) as referred to in Paragraph 8, Article III of the Tripoli Agreement.

74. The Regional Legislative Assembly may enact laws governing the PNP Regional Command for the Autonomous Region/SRSF consistent with the constitutional provision that there shall be one police force in the country which is national in scope and civilian in character.

75. The PNP Regional Command for the Autonomous Region/SRSF shall be composed of the existing PNP units in the area of autonomy, the MNLF elements and other residents of the area who may later on be recruited into the force.

76. The powers and functions of the PNP Regional Command for the Autonomous Region/SRSF, which shall be exercised within the territories covered by the Regional Autonomous Government (RAG), shall be the following:

- a. Enforce all laws and ordinances relative to the protection of lives and properties;
- b. Maintain peace and order and take all necessary steps to ensure public safety;
- c. Investigate and prevent crimes, effect the arrest of criminal offenders, bring offenders to justice and assist in their prosecution;

- d. Exercise the general powers to make arrest, search and seizure in accordance with the Constitution and pertinent laws;
- e. Detain and arrest a person for a period not beyond what is prescribed by law, informing the person so detained of all his rights under the Constitution and observing the inherent human rights of the citizens; and
- f. Perform such other duties and exercise all other functions as may be provided by law.

77. The PNP Regional Command for the Autonomous Region/SRSF shall be charged with the maintenance and preservation of peace, law and order, and protection of life, liberty and property in the region in consonance with the Constitution. Organization of the PNP Regional Command for the Autonomous Region/SRSF

78. It shall be civilian in nature or character.

79. It shall be regional in scope of operations.

80. It shall be headed by a Regional Director who shall be assisted by two (2) Deputies, one (1) for Administration and one (1) for Operations.

81. It shall have regional, provincial, and city or municipal offices.

82. At the provincial level, there shall be a provincial office, headed by a Provincial Director.

83. At the city or municipal level, there shall be an office/station which shall be headed by a Chief of Police. Powers of the Head of the Regional Autonomous Government over the PNP Regional Command for the Autonomous Region/SRSF

84. Act as the Deputy of the National Police Commission (NAPOLCOM) in the region and shall be the ex-officio Chairman of the Regional Police Commission (REPOLCOM).

85. Exercise operational control and general supervision and disciplinary powers.

86. Employ/deploy the elements of the Regional Command through the Regional Director.

87. Assign/reassign officers and other personnel through the Regional Director.

88. Recommend to the President the appointment of the Regional Director and his two (2) Deputies.

89. Oversee the preparation and implementation of the integrated regional public safety plan.

90. Impose, after due notice and summary hearings of citizen's complaints, administrative penalties on personnel of the Regional Command except Presidential Appointees.

Creation of the Regional Police Commission

91. There shall be created a Regional Police Commission (REPOLCOM) by the Regional Legislative Assembly consistent with the Constitution.

92. The REPOLCOM shall be under the supervision of the NAPOLCOM.

93. The Chairman of REPOLCOM shall be an ex-officio Commissioner of the NAPOLCOM.

C. Education

The Integrated System of Education

94. The Regional Autonomous Government shall have an educational component comprising of existing schools, colleges and universities in the present area of autonomy and such other schools and institutions in the future expanded area of autonomy, with the possible inclusion of state universities and colleges (SUCs) to be decided later on. The relationship of the Regional Autonomous Government educational body with the national educational system shall be that of a system and sub-system with emphasis on the autonomy of the sub-system. In the event that SUCs should be included as part of the educational component of the Regional Autonomous Government, the autonomous government recognizes the fiscal autonomy and academic freedom of the SUCs as mandated by their respective charters.

95. The Regional Autonomous Government educational system shall, among others, perpetuate Filipino and Islamic ideals and aspirations, Islamic values and orientations of the Bangsamoro people. It shall develop the total spiritual, intellectual, social, cultural, scientific and physical aspects of the Bangsamoro people to make them Godfearing, productive, patriotic citizens, conscious of their Filipino and Islamic values and Islamic cultural heritage under the aegis of a just and equitable society. The

Structure of Education System

96. The elementary level shall follow the basic national structure and shall primarily be concerned with providing basic education; the secondary level will correspond to four (4) years of high school, and the tertiary level shall be one year to three (3) years for non-degree courses and four (4) to eight (8) years for degree courses, as the case may be in accordance with existing laws.

Curriculum

97. The Regional Autonomous Government educational system will adopt the basic core courses for all Filipino children as well as the minimum required learnings and orientations provided by the national government, including the subject areas and their daily time allotment. Teaching materials and curriculum contents shall promote solidarity, unity in diversity, Filipino and Islamic values.

98. The addition of more required learnings and instructional materials shall be the prerogative and responsibility of the Autonomous Government.

99. The minimum requirements and standards prescribed by Department of Education Culture and Sports (DECS), Commission on Higher Education (CHED) and Technical Education and Skills Development Authority (TESDA) will be followed by the Autonomous Region.

100. The same textbooks of the National Government will be used by schools in the Autonomous Region. The formulation, shaping and revision of textbooks are the responsibilities of the Regional Autonomous Government and the National Government and within agreed norms, academic freedom and relevant legal limits, the formulation and revisions shall emphasize Islamic values or orientation, in addition to Filipino values which include Christian values and values of indigenous people, modern sciences and technology as well as the latest educational thrusts. Having adopted the core curriculum of the national government in consideration of achieving the highest quality of education, students and graduates of the education system of the Autonomous Region shall be fully accredited when they transfer to non autonomous regions.

101. The integration of Islamic Values in the curriculum should be done gradually after researches and studies are conducted.

102. The teachings of Islamic Values, as well as Filipino values, shall be incorporated in Good Manners and Right Conduct in appropriate grade levels including the tertiary level subject to agreed norms, academic freedom, and legal limitations.

103. Muslim culture, mores, customs and traditions which are mainly based on Islam, as well as the cultures, mores, customs, and traditions of Christians and indigenous people, shall be preserved through the regular public and special schools in the Autonomous Region, considering that schools are perpetuating vehicles of the values of the people.

Administration of Educational System

104. The management and control, and supervision of the entire educational system in the area of autonomy shall be the primary concern of the Regional Autonomous Government, consistent with the declared policies of national educational bodies. The national education bodies shall monitor compliance by the regional educational system with national educational policies, standards and regulations in collaboration with the educational authorities of the autonomous region. The head of the educational system of the Regional Autonomous Government shall have the right to participate in policy and decision making activities of the national educational bodies.

105. The Regional Autonomous Government shall be represented in the Board of SUCs in the region as co-chairman or at least, co-vice-chairman, as may be provided by law. Appointment to SUC Boards shall be made by the President of the Philippines.

106. The Regional Autonomous Government will be responsible for specific administrative, management functions and powers, educational supervision and school administration, and regulation over private schools.

107. The organizational structure of the educational system in the autonomous region shall follow the basic structure of the national educational system. The Regional Legislative Assembly may add special structures, if necessary. It shall follow whatever organizations of the curricular years as found in the national set-up.

108. Locally funded programs will be the responsibility of the Regional Autonomous Government.

109. The selection, recruitment, appointment and promotion of teachers and employees shall be the responsibility of the Regional Autonomous Government in accordance with general qualification standard prescribed by the Civil Service Commission (CSC) provided that the Regional Autonomous Government can initiate regionally-defined standards which are not below national standards.

110. The selection, recruitment, appointment and promotion of elementary, secondary and tertiary education employees shall be the responsibility of the Regional Autonomous Government in accordance with general standards of the Civil Service Commission (CSC) and other recognized bodies.

111. Primary disciplinary authority over officials and employees of the Regional Autonomous Government will be the area of concern of the Regional Autonomous Government in accordance with Civil Service Commission (CSC) rules and regulations. Administrative sanctions deemed appropriate and reasonable as determined by the Civil Service Commission will be the area of concern of the Regional Autonomous Government.

Religious Instruction

112. Religious instruction in public schools should be optional, with the written consent of the parent/guardian, taught by the authorities of the

religion to which the student belongs, and should not involve additional costs to the government in accordance with national policies.

Medium of Instruction

113. Filipino and English shall be the medium of instruction in the areas of the Autonomy; provided that Arabic shall be an auxiliary medium of instruction.

114. Regional languages may be used as auxiliary official languages in the region as well as auxiliary medium of instruction and communication.

115. Arabic shall be recognized as a medium of instruction in Madaris (schools) and other Islamic institutions.

116. Arabic shall be taught as a subject in all appropriate grade levels as presently required in the existing laws for Muslims, and optional, for non-Muslims. Madrasa Education

117. Existing Madaris, including Madaris Ulya shall be under the Regional Autonomous Government educational system as presently organized in the area of autonomy.

118. Madaris teachers shall receive compensation out of the funds of the Regional Autonomous Government provided they are employed in the public schools. Non-formal Education and Specialized Education

119. The Regional Autonomous Government educational system shall develop the full potentials of its human resources, respond positively to changing needs and conditions and needs of the environment, and institutionalize non-formal education.

120. The educational system shall respond positively and effectively to the changing needs and conditions of the times as well as regional and

national needs of the environment through the proper use of the latest educational technology, development, planning, monitoring, evaluation, and appropriate and timely educational intervention as well as linkages with national and international institutions.

121. The Regional Autonomous Government educational system shall institutionalize non-formal education in scope and methodology, to include literacy, numeracy and intensive skills training of the youth and adult, to allow them to participate actively and productively in the mainstream of regional and national life.

Scholarship Grants and Assistance

122. Universities and colleges in the areas of autonomy may seek and receive overseas donations for educational purposes.

123. The Regional Autonomous Government educational system will handle, by administrative arrangement with the national DECS, CHED, and TESDA scholarship programs, both local and foreign, including those provided by the autonomous region pursuant to the provision of existing laws.

124. Disadvantaged but deserving students will be given financial assistance by the Regional Autonomous Government out of funds given by the national government for the purpose and from other sources of funds.

Funds for Education

125. Funds for education constituting the share of the Regional Autonomous Government as contained in the General Appropriations Act should be given directly to the Autonomous Government

D. The Economic and Financial System, Mines and Minerals

126. The Regional Autonomous Government in the area of autonomy shall establish its own Regional Economic and Development Planning Board chaired by the Head of Government in the area of autonomy. The

Board shall prepare the economic development plans and programs of the Autonomous Government.

127. The pivotal role of banks and other financial institutions for development in the area of autonomy is recognized.

128. The Regional Autonomous Government in the area of autonomy has the power to promote tourism as a positive instrument for development provided that the diverse cultural heritage, moral and spiritual values of the people in the area of autonomy shall be strengthened and respected.

129. The Regional Autonomous Government in the area of autonomy shall have the power to grant incentives including tax holidays within the power and resources in the area of autonomy.

130. The Regional Autonomous Government in the area of autonomy advocates equal opportunities for all the inhabitants of the area of autonomy regardless of ethnic origin, culture, sex, creed and religion.

131. In enacting tax measures, the Regional Legislative Assembly shall observe the principle of uniformity and equity in taxation and shall not impose confiscatory taxes or fees of any kind.

132. The Regional Autonomous Government in the area of autonomy shall have the power to enact a Regional Tax Code and a regional Local Tax Code applicable to all local government units within the area of autonomy.

133. All corporations, partnerships or business entities directly engaged in business in the area of autonomy shall pay their corresponding taxes, fees, and charges in the province, city or municipality in the area of autonomy where the establishment is doing business.

134. All corporations, partnerships or business entities whose head offices are located outside the area of autonomy, but doing business within its territorial jurisdiction, either by using, exploiting, and utilizing the land, aquatic and all natural resources therein, shall pay their income taxes corresponding to their income realized from their business operation in the area of autonomy through the province, city or municipality where their branch offices are located. In case the business establishment has no branch in the area of autonomy, such business establishment shall pay through the city or municipality where its operation is located.

135. The Regional Autonomous Government in the area of autonomy as a corporate body, may contract domestic loans.

136. The Regional Autonomous Government recognizes the pivotal role played by banks and other financial institutions in the economic development of the area of autonomy. Toward this end, the Autonomous Government shall:

- a. Encourage the establishment of banks and bank branches in the area of autonomy;
- b. Encourage the entry and establishment of off-shore banking units of foreign banks in the area of autonomy.

137. The Regional Autonomous Government may accept foreign financial and economic grant for the development and welfare of the people in the region.

138. The Regional Autonomous Government may issue its own treasury bills, bonds, promissory notes, and other debt papers in consultation and coordination with the Bangko Sentral ng Pilipinas.

139. The Regional Autonomous Government may contract foreign loans within the purview of national laws and pertinent monetary and fiscal policies.

140. In the pursuit of the region's economic growth, development and welfare, the autonomous government shall have the right to formulate economic and financial policies and implement economic and financial programs, taking into account national laws and policies.

141. The Regional Autonomous Government in the area of autonomy shall encourage, promote and support the establishment of economic zones, industrial centers, and ports in strategic area and growth centers to attract local and foreign investments and business enterprise.

142. The Regional Autonomous Government in the area of autonomy shall undertake encourage, promote and support the establishment of economic zones and industrial centers. And, in order to attract local and foreign investments within the area of the zone and outside but within the area of autonomy, the government in the area of autonomy may grant incentives to investors as may be defined in an Autonomous Investment Act to be formulated by the Regional Legislative Assembly within one year from its organization.

143. The residents in the area of the autonomy shall have preferential rights over the exploration, development and utilization of natural resources in the area of autonomy respecting existing rights on the exploitation, exploration, development and utilization of natural resources.

144. The Regional Autonomous Government in the area of autonomy shall enjoy fiscal autonomy in budgeting its own revenue resources and block subsidies granted to it by the National Government and foreign donors. Budgeting includes planning, programming and disbursing of funds.

145. The National Government shall appropriate for the area of autonomy a sufficient amount and for a period (both to be determined later) for infrastructure projects which shall be based on a development

plan duly approved by the Regional Autonomous Government taking into account national policies.

146. Except strategic minerals which will be defined later, the control and supervision over the exploration, exploitation, development, utilization and protection of mines and minerals in the area of autonomy shall be vested in the Regional Autonomous Government.

147. In the regulation of the exploration, utilization, development, protection of the natural resources inclusive of mines and minerals, except strategic minerals which will be defined later, the government in the area of autonomy shall enact rules and regulations and shall impose regulatory fees, taking into account national policies.

148. An Islamic Banking Unit shall be established in the Bangko Sentral ng Pilipinas which shall be staffed by qualified Islamic banking experts nominated by the Governor of the Regional Autonomous Government. The Governor of the Regional Autonomous Government shall nominate at least three (3) qualified persons from the area of autonomy, from which nomination the appointing authority shall appoint the Head of the Unit. The same procedure shall be observed as regards the rest of the positions in the Unit.

149. The Bangko Sentral ng Pilipinas shall have a Regional Office with full banking service in the capital of the government of the Autonomous Region to respond to the growing needs of the banking community in the area of autonomy which shall be established within one (1) year from the establishment of the Autonomous Government. The Governor of the Autonomous Government shall submit a list of qualified recommendees to the appointing authority from which the staff of the regional office may be chosen; provided that those staff who are now occupying and already appointed to positions in the regional office are considered as recommended by the Governor of the Regional Autonomous Government.

150. The Regional Autonomous Government shall establish a body in the area of autonomy with the same powers as the Philippine Economic Zone Authority (PEZA) consistent with the Special Economic Zone Act of 1995.

151. All current year collections of internal revenue taxes within the area of autonomy shall, for a period of five (5) years, be allotted for the Regional Autonomous Government (RAG) in the Annual General Appropriations Act; provided that:

a. The Bureau of Internal Revenue (BIR) shall continue to collect such taxes and the BIR Collection Districts/Offices concerned shall retain such collections and remit the same to the RAG through an approved depository bank within thirty (30) days from the end of each quarter of the current year;

b. Out of said internal revenue tax collections, fifty percent (50%) of the tax collected under Section 100 (Value-added tax on sale of goods), 102 (Value added tax on sale of services), 112 (Tax on persons exempt from value-added tax), 113 (Hotel, motels and others), and 114 (Caterers) of the National Internal Revenue Code (NIRC), as amended, in excess of the increase in collections for the immediately preceding year shall be shared by the RAG and the local government units (LGUs) within the area of autonomy as follows:

1. Twenty percent (20%) shall accrue to the city or municipality where such taxes are collected; and

2. Eighty percent (80%) shall accrue to the RAG. In all cases, the RAG shall remit to the LGUs their respective shares within sixty (60) days from the end of each quarter of the current year. Provided, however, that the provinces, cities, municipalities and barangays within the area of autonomy shall continue to receive their respective shares in the Internal Revenue Allotment

(IRA), as provided for in Section 284 of the Local Government Code of 1991.

Provided, finally, that the five-year (5) periods herein abovementioned may be extended upon mutual agreement of the National and Regional Autonomous Governments.

E. Shari'ah and Judiciary

152. The Regional Legislative Assembly of the area of autonomy shall establish Shari'ah Courts in accordance with the existing laws.

F. Totality Clause

153. This Peace Agreement, which is the full implementation of the 1976 Tripoli Agreement, embodies and constitutes the totality of all the agreements, covenant and understandings between the GRP and the MNLF respecting all the subject matters embodied herein. This Agreement supersedes and modifies all agreements, consensus, covenants, documents and communications not referred to or embodied in this Agreement or whose terms and conditions are otherwise inconsistent herewith. Any conflict in the interpretation of this Agreement shall be resolved in the light of the Philippine Constitution and existing laws.

G. Effectivity Clause

154. This Agreement shall take effect immediately upon the signing hereof by the parties, unless otherwise provided herein.

Done in the City of Manila on the 2nd day of September 1996.

For the GRP:

H.E. Ambassador Manuel T. Yan
Chairman of the GRP Panel

For the MNLF:

H.E. Professor Nur Misuari
Chairman of the MNLF Panel

With the participation of the OIC Ministerial Committee of the Six and the Secretary- General of the OIC

H.E. Mr. Ali Alatas

Minister for Foreign Affairs
of the Republic of Indonesia/Chairman
of the OIC Ministerial Committee of the Six

H.E. Dr. Hamid Al-Gabid

Secretary-General of the OIC



สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ภาคผนวก ฅ

Agreement by the Government of the Philippines (GRP) and the Moro Islamic Liberation Front (MILF)

KNOW ALL MEN BY THESE PRESENTS:

WHEREAS, the Government of the Republic of the Philippines (GRP) and the Moro Islamic Liberation Front (MILF) signed on July 18, 1997 in Cagayan de Oro City, the Agreement on a General Cessation of Hostilities;

WHEREAS, there is a need to further give meaning and substance to the general cessation of hostilities by hastening the return of the evacuees in Pikit, North Cotabato and Pagalungan, Maguindanao;

NOW, THEREFORE, the GRP-MILF Sub-Committee on Cessation of Hostilities agree, as they hereby agree, on the following:

1. The GRP will gradually reposition its forces in Rajamuda and its environs to their original positions before June 16, 1997 and will continue to secure the Cotabato City-Davao City highway to insure the safety of travelers. The gradual repositioning of the GRP forces shall be completed within fifteen (15) days after the signing of this agreement;
2. The GRP and MILF shall encourage the return of evacuees to their respective residences. MILF elements who are residents of the area shall be allowed to return to their homes immediately, however, they will not establish military outposts/positions nor display firearms.
3. Law enforcement in the aforementioned areas shall be primarily undertaken by the GRP authorities, provided, however, that before the conduct thereof, prior coordination/consultation shall be made with the nearest MILF designated liaison in the area.

This Agreement shall take effect on the 4th day of September, 1997.

SO AGREED.

DONE in the City of Cotabato, Philippines, the 3rd day of September, 1997.

For the GRP:

MAJ GEN JOSELIN B. NAZARENO, AFP

Chairman, GRP

Sub-Committee on Cessation of Hostilities

C/SUPT. FRANCO M. CALIDA, PNP

Member, GRP

Sub-Committee on Cessation of Hostilities

By:

ESMAEL S. DAULOG, PNP

P/Sr. Superintendent

CAPT. ROLANDO T. GARCIA, PN

Member, GRP

Sub-Committee on Cessation of Hostilities

COL. MANUEL B. IBANEZ, JR., PA

Member, GRP

Sub-Committee on Cessation of Hostilities

COL. JOSE G. CORALES, PA

Member, GRP

Sub-Committee on Cessation of Hostilities

LT. COL. RUDY R. SO, PA

Member, GRP

Sub-Committee on Cessation of Hostilities

MGEN OSWALDO P. VILLANUEVA (Ret)

Executive Director, GRP-SPAG

(GRP-Consultant)

For the MILF:

ATTY. OMAR B. UMPAR

Acting Chairman, MILF

MILF Legal Counsel and

Sub-Committee on Cessation of Hostilities

SAIPODEN 'Tony Falcon' TOMAWIS

Member, MILF

Sub-Committee on Cessation of Hostilities

BAOAWI 'Boy' HASHIM

Member, MILF

Sub-Committee on Cessation of Hostilities

ALEEM USMAN MANGKABONG

Member, MILF

Sub-Committee on Cessation of Hostilities

ABDUL NASSER TANGGOL

Member, MILF

Cease-Fire Committee

DAN DIMAKNAL

Member, MILF

Cease-Fire Committee

JANNATI MIMBANTAS

Member MILF

Cease-Fire Committee

ABDULMANAF MANTAWIL

Chairman, MILF Secretariat

Technical Committee

ภาคผนวก ด

COMPREHENSIVE AGREEMENT ON RESPECT FOR HUMAN RIGHTS
AND INTERNATIONAL HUMANITARIAN LAW BETWEEN
THE GOVERNMENT OF THE REPUBLIC OF THE PHILIPPINES AND
THE NATIONAL DEMOCRATIC FRONT OF THE PHILIPPINES

March 16, 1998

THE GOVERNMENT OF THE REPUBLIC OF THE PHILIPPINES, including the executive department and its agencies, hereinafter referred to as the GRP

AND

THE NATIONAL DEMOCRATIC FRONT OF THE PHILIPPINES, including the Communist Party of the Philippines (CPP) and the New People's Army (NPA), hereinafter referred to as the NDFP

Hereinafter referred to as "the Parties",

PREAMBLE

RECOGNIZING that respect for human rights and international humanitarian law is of crucial importance and urgent necessity in laying the ground for a just and lasting peace,

CONSIDERING that a comprehensive agreement on respect for human rights and international humanitarian law should take into account the current human rights situation in the Philippines and the historical experience of the Filipino people,

AFFIRMING that the principles of human rights and the principles of international humanitarian law are universally applicable,

ACKNOWLEDGING that the prolonged armed conflict in the Philippines necessitates the application of the principles of human rights and the principles of international humanitarian law,
REAFFIRMING their continuing commitment to the aforesaid principles and their application,

REALIZING the necessity and significance of assuming separate duties and responsibilities for upholding, protecting and promoting the principles of human rights and the principles of international humanitarian law,

UPHOLDING and complying with the mutually acceptable principles as well as the common goals and objectives in The Hague Joint Declaration of September 1, 1992, the Breukelen Joint Statement of June 14, 1994 and pertinent joint agreements hitherto signed, and

FULLY AWARE of the need for effective mechanisms and measures for upholding, protecting and promoting the principles of human rights and the principles of international humanitarian law in a comprehensive agreement,

SOLEMNLY ENTER without reservation into this Comprehensive Agreement on Respect for Human Rights and International Humanitarian Law.

PART I
DECLARATION OF PRINCIPLES

Article 1. The Parties are governed by the framework of holding peace negotiations under mutually acceptable principles of national sovereignty, democracy and social justice and under no precondition that negates the character and purpose of peace negotiations, as stipulated in The Hague Joint Declaration (Paragraph 4) and reaffirmed in the Breukelen Joint Statement (No. 7 of II) and subsequent agreements.

Article 2. The Parties uphold the principles of mutuality and reciprocity in the conduct of the peace negotiations in accordance with The Hague Joint Declaration. The Parties likewise affirm the need to assume separate duties and responsibilities in accordance with the letter and intent of this Agreement.

Article 3. The Parties realize the need for a comprehensive accord on human rights and international humanitarian law based on realities involving violations of human rights and the principles of international humanitarian law.

Article 4. The Parties recognize that fundamental individual and collective freedoms and human rights in the political, social, economic and cultural spheres can only be realized and flourish under conditions of national and social freedoms of the people.

Article 5. The Parties affirm the need to promote, expand and guarantee the people's democratic rights and freedoms, especially of the toiling masses of workers and peasants.

Article 6. The Parties are aware that the prolonged armed conflict in the Philippines necessitates the application of the principles of human rights and the principles of international humanitarian law and the faithful compliance therewith by both Parties.

Article 7. The Parties hereby forge this Agreement in order to affirm their constant and continuing mutual commitment to respect human rights and the principles of international humanitarian law and hereby recognize either Party's acts of good intention to be bound by and to comply with the principles of international humanitarian law.

PART II BASES, SCOPE AND APPLICABILITY

Article 1. This Agreement is meant to meet the needs arising from the concrete conditions of the Filipino people concerning violations of human rights and the principles of international humanitarian law, and to find principled ways and means of rendering justice to all the victims of such violations.

Article 2. The objectives of this Agreement are:

- (a) to guarantee the protection of human rights to all Filipinos under all circumstances, especially the workers, peasants and other poor people;
- (b) to affirm and apply the principles of international humanitarian law in order to protect the civilian population and individual civilians, as well as persons who do not take direct part or who have ceased to take part in the armed hostilities, including persons deprived of their liberty for reasons related to the armed conflict;
- (c) to establish effective mechanisms and measures for realizing, monitoring, verifying and ensuring compliance with the provisions of this Agreement; and,
- (d) to pave the way for comprehensive agreements on economic, social and political reforms that will ensure the attainment of a just and lasting peace.

Article 3. The Parties shall uphold, protect and promote the full scope of human rights, including civil, political, economic, social and cultural rights. In complying with such obligation due consideration shall be accorded to the respective political principles and circumstances of the Parties.

Article 4. It is understood that the universally applicable principles and standards of human rights and of international humanitarian law contemplated in this Agreement include those embodied in the instruments signed by the Philippines and deemed to be mutually applicable to and acceptable by both Parties.

Article 5. This Agreement shall be applicable in all cases involving violations of human rights and the principles of international humanitarian law committed against persons, families and groups affiliated with either Party and all civilians and persons not directly taking part in the hostilities, including persons deprived of their liberty for reasons related to the armed conflict. It shall likewise be applicable to all persons affected by the armed conflict, without distinction of any kind based on sex, race, language, religion or conviction, political or other opinion, national, ethnic or social origin, age, economic position, property, marital status, birth or any other similar condition or status.

PART III RESPECT FOR HUMAN RIGHTS

Article 1. In the exercise of their inherent rights, the Parties shall adhere to and be bound by the principles and standards embodied in international instruments on human rights.

Article 2. This Agreement seeks to confront, remedy and prevent the most serious human rights violations in terms of civil and political rights, as well as to uphold, protect and promote the full scope of human rights and fundamental freedoms, including:

1. The right to self-determination of the Filipino nation by virtue of which the people should fully and freely determine their political status, pursue their economic, social and cultural development, and dispose of their natural wealth and resources for their own welfare and benefit towards genuine national independence, democracy, social justice and development.

2. The inherent and inalienable right of the people to establish a just, democratic and peaceful society, to adopt effective safeguards against, and to oppose oppression and tyranny similar to that of the past dictatorial regime.

3. The right of the victims and their families to seek justice for violations of human rights, including adequate compensation or indemnification, restitution and rehabilitation, and effective sanctions and guarantees against repetition and impunity.

4. The right to life, especially against summary executions (*salvagings*), involuntary disappearances, massacres and indiscriminate bombardments of communities, and the right not to be subjected to campaigns of incitement to violence against one's person.

5. The right to liberty, particularly against unwarranted and unjustified arrest and detention and to effectively avail of the privilege of the writ of habeas corpus.

6. The individual and collective right of the people and of communities to be secure in their persons, houses, papers and effects against unreasonable searches and seizures, and to effective safeguards of these rights against any illegal operations by GRP agencies.

7. The right not to be subjected to physical or mental torture, solitary confinement, rape and sexual abuse, and other inhuman, cruel or degrading treatment, detention and punishment.

8. The right not to be held in involuntary servitude or to perform forced or compulsory labor.

9. The right to substantive and procedural due process, to be presumed innocent until proven guilty, and against self-incrimination.

10. The right to equal protection of the law and against any form of discrimination on the basis of race, ethnicity, gender, belief, age, physical condition or civil status and against any incitement to such discrimination.

11. The right to freedom of thought and expression, freedom of conscience, political and religious beliefs and practices and the right not to be punished or held accountable in the exercise of these rights.

12. The right to free speech, press, association and assembly, and to seek redress of grievances.

13. The right to privacy of communication and correspondence, especially against intercepting, pilfering and opening of mail matters and conducting illegal surveillance and information gathering through electronic and other means.

14. The right to free choice of domicile, movement and travel within the country and abroad, to seek asylum, migration and exile, and against travel restrictions for political reasons or objectives.

15. The right not to be subjected to forced evacuations, food and other forms of economic blockades and indiscriminate bombings, shellings, strafing, gunfire and the use of landmines.

16. The right to information on matters of public concern and access to records, documents and papers pertaining to acts, transactions or decisions of persons in authority.

17. The right to universal suffrage irrespective of sex, race, occupation, social origin, property, status, education, ideological and political conviction, and religious belief.

18. The right to own property and the means of production and consumption that are obtained through land reform, honest labor and entrepreneurship, skill, inventiveness and intellectual merit and to use such means for the common good.

19. The right to gainful employment, humane working and living conditions, livelihood and job security, to work and equal pay, to form unions, to strike and participate in the policy and decision-making processes affecting their rights and interests, and the right not to be denied these rights due to nationality, creed, minority status, gender or sexual preference, or civil status.

20. The right to universal and free elementary and secondary education, and access to basic services and health care.

21. The right to freely engage in scientific research, technological invention, literary and artistic creations and other cultural pursuits.

22. The right to form a marital union and to found a family, and to ensure family communications and reunions.

23. The equal right of women in all fields of endeavor and in all spheres of political, economic, cultural, social and domestic life and to their emancipation.

24. The right of children and the disabled to protection, care, and a home, especially against physical and mental abuse, prostitution, drugs, forced labor, homelessness, and other similar forms of oppression and exploitation.

25. The existing rights of the minority communities in the Philippines to autonomy, to their ancestral lands and the natural resources in these lands, to engage in and benefit from affirmative action, to their participation and representation in the economic, political and social life and institutions, and to cultural and all round development.

Article 3. The Parties decry all violations and abuses of human rights. They commend the complainants or plaintiffs in all successful human rights proceedings. They encourage all victims of violations and abuses of human rights or their surviving families to come forward with their complaints and evidence.

Article 4. The persons liable for violations and abuses of human rights shall be subject to investigation and, if evidence warrants, to prosecution and trial. The victims or their survivors shall be

indemnified. All necessary measures shall be undertaken to remove the conditions for violations and abuses of human rights and to render justice to and indemnify the victims.

Article 5. The Parties hereby respect and support the rights of the victims of human rights violations during the Marcos regime, taking into consideration the final judgment of the United States Federal Court System in the Human Rights Litigation Against Marcos; Senate Resolution 1640; Swiss Supreme Court Decision of 10 December 1997; and pertinent provisions of the U.N. Covenant on Civil and Political Rights and the 1984 U.N. Convention Against Torture. Should there be any settlement, the GRP shall also execute with the duly authorized representatives of the victims a written instrument to implement this Article and guide the satisfaction of the claims of said victims, with regard to the amount and mode of compensation, which shall be the most direct and quickest possible to every victim or heir in accordance with the relevant Swiss Supreme Court decisions. In case of any settlement outside of U.S. jurisdiction, all or the majority of said victims shall determine their representation by power of attorney.

Article 6. The GRP shall abide by its doctrine laid down in *People vs. Hernandez* (99 Phil. 515, July 18, 1956), as further elaborated in *People vs. Geronimo* (100 Phil. 90, October 13, 1956), and shall forthwith review the cases of all prisoners or detainees who have been charged, detained, or convicted contrary to this doctrine, and shall immediately release them.

Article 7. The GRP shall work for the immediate repeal of any subsisting repressive laws, decrees, or other executive issuances and for this purpose, shall forthwith review, among others, the following: General Orders 66 and 67 (authorizing checkpoints and warrantless searches); Presidential Decree 1866 as amended (allowing the filing of charges of illegal possession of firearms with respect to political offenses); Presidential Decree 169 as amended (-requiring physicians to report cases of patients with gunshot wounds to the police/military); Batas Pambansa 880 (restricting and controlling the right to peaceful assembly); Executive Order 129 (authorizing the demolition of urban poor communities); Executive Order 264 (legalizing the Civilian Armed Forces Geographical Units); Executive Order 272 (lengthening the allowable periods of detention); Memorandum Circular 139 (allowing the imposition of food blockades); and Administrative Order No. 308 (establishing the national identification system).

Upon the effectivity of this Agreement, the GRP shall, as far as practicable, not invoke these repressive laws, decrees and orders to circumvent or contravene the provisions of this Agreement.

Article 8. The GRP shall review its jurisprudence on warrantless arrests (Umil vs. Ramos), checkpoints (Valmonte vs. De Villa), saturation drives (Guazon vs. De Villa), warrantless searches (Posadas vs. Court of Appeals), criminalization of political offenses (Baylosis vs. Chavez), rendering moot and academic the remedy of habeas corpus upon the subsequent filing of charges (Ilagan vs. Ponce-Enrile), and other similar cases, and shall immediately move for the adoption of appropriate remedies consistent with the objectives of this and the immediately preceding Article.

Upon the effectivity of this Agreement, the GRP shall, as far as practicable, not invoke these decisions to circumvent or contravene the provisions of this Agreement.

Article 9. The Parties shall take concrete steps to protect the lives, livelihood and properties of the people against incursions from mining, real estate, logging, tourism or other similar projects or programs.

Article 10. The Parties shall promote the basic collective and individual rights of workers, peasants, fisherfolk, urban poor, migrant workers, ethnic minorities, women, youth, children and the rest of the people and shall take concrete steps to stop and prevent the violations of human rights, ensure that those found guilty of such violations are punished, and provide for the indemnification, rehabilitation and restitution of the victims.

Article 11. The GRP shall respect the basic rights guaranteed by the International Labor Convention on Freedom of Association and Protection of the Right to Organize and the standards set by the International Labor Organization (ILO) pertaining to job tenure, wage and living conditions, trade union rights and medical and social insurance of all workers, right of women workers to maternity benefits and against discrimination vis-à-vis male workers, right against child labor, and the rights of migrant workers abroad in accordance with the International Covenant on the Rights of Migrant Workers and the Members of their Families.

Article 12. The GRP shall respect the rights of peasants to land tenure and to own through land reform the land that they till, the ancestral rights of the indigenous peoples in the areas classified as public domain and their rights against racial and ethnic discrimination, the right of the poor

homesteaders or settlers and the indigenous people to the areas of public domain on which they live and work and the right of poor fisherfolk to fish in the waters of the Philippines.

The GRP shall forthwith review its laws or other issuances pertinent to the rights mentioned in this and the immediately preceding Article and shall move for the immediate repeal of those found violative of such rights.

Article 13. The Parties shall promote and carry out campaigns of human rights education, land reform, higher production, health and sanitation, and others that are of social benefit to the people. They shall give the utmost attention to land reform as the principal measure for attaining democracy and social justice.

PART IV RESPECT FOR INTERNATIONAL HUMANITARIAN LAW

Article 1. In the exercise of their inherent rights, the Parties to the armed conflict shall adhere to and be bound by the generally accepted principles and standards of international humanitarian law.

Article 2. These principles and standards apply to the following persons:

1. civilians or those taking no active part in the hostilities;
2. members of armed forces who have surrendered or laid down their arms;
3. those placed hors de combat by sickness, wounds or any other cause;
4. persons deprived of their liberty for reasons related to the armed conflict; and,
5. relatives and duly authorized representatives of above-named persons.

Article 3. The following acts are and shall remain prohibited at any time and in any place whatsoever with respect to the persons enumerated in the preceding Article 2:

1. violence to life and person, particularly killing or causing injury, being subjected to physical or mental torture, mutilation, corporal punishment, cruel or degrading treatment and all acts of violence and reprisals, including hostage-taking, and acts against the physical well-being, dignity, political convictions and other human rights;
2. holding anyone responsible for an act that she/he has not committed and punishing anyone without complying with all the requisites of due process;

3. requiring persons deprived of their liberty for reasons related to the armed conflict to disclose information other than their identity;

4. desecration of the remains of those who have died in the course of the armed conflict or while under detention, and breach of duty to tender immediately such remains to their families or to give them decent burial;

5. failure to report the identity, personal condition and circumstances of a person deprived of his/her liberty for reasons related to the armed conflict to the Parties to enable them to perform their duties and responsibilities under this Agreement and under international humanitarian law;

6. denial of the right of relatives and duly authorized representatives of a person deprived of liberty for reasons related to the armed conflict to inquire whether a person is in custody or under detention, the reasons for the detention, under what circumstances the person in custody is being detained, and to request directly or through mutually acceptable intermediaries for his/her orderly and expeditious release;

7. practices that cause or allow the forcible evacuations or forcible reconcentration of civilians, unless the security of the civilians involved or imperative military reasons so demand; the emergence and increase of internally displaced families and communities, and the destruction of the lives and property of the civilian population;

8. maintaining, supporting and tolerating paramilitary groups such as armed religious fanatical groups, vigilante groups, private armed groups of businessmen, landlords and politicians, and private security agencies which are being used in land and labor disputes and the incursions in Article 9, Part III of this Agreement; and,

9. allowing the participation of civilian or civilian officials in military field operations and campaigns.

Article 4. The principles and standards of international humanitarian law shall likewise apply and protect the rights of persons, entities or objects involved or affected in any of the cases or situations cited hereunder.

1. Persons hors de combat and those who do not take a direct part in hostilities are entitled to respect for their lives, dignity, human rights, political convictions and their moral and physical integrity and shall be protected in all circumstances and treated humanely without any adverse distinction founded on race, color, faith, sex, birth, social standing or any other similar criteria.

2. The wounded and the sick shall be collected and cared for by the party to the armed conflict which has them in its custody or responsibility.

3. Neutral persons or entities and medical personnel, including persons of humanitarian and/or medical organizations like the International Committee of the Red Cross (ICRC), shall be protected and respected. The establishments, facilities, transport and equipments of these persons, entities and organizations; objects bearing the emblem of the red cross and the flag of peaceful intention; and historic monuments, cultural objects and places of worship shall likewise be protected.

4. Civilian population and civilians shall be treated as such and shall be distinguished from combatants and, together with their property, shall not be the object of attack. They shall likewise be protected against indiscriminate aerial bombardment, strafing, artillery fire, mortar fire, arson, bulldozing and other similar forms of destroying lives and property, from the use of explosives as well as the stockpiling near or in their midst, and the use of chemical and biological weapons.

5. Civilians shall have the right to demand appropriate disciplinary actions against abuses arising from the failure of the Parties to the armed conflict to observe the principles and standards of international humanitarian law.

6. All persons deprived of their liberty for reasons related to the armed conflict shall be treated humanely, provided with adequate food and drinking water, and be afforded safeguards as regards to health and hygiene, and be confined in a secure place. Sufficient information shall be made available concerning persons who have been deprived of their liberty. On humanitarian or other reasonable grounds, such persons deprived of liberty shall be considered for safe release.

7. The ICRC and other humanitarian and/or medical entities shall be granted facilitation and assistance to enable them to care for the sick and the wounded and to undertake their humanitarian missions and activities.

8. Personnel and facilities of schools, the medical profession, religious institutions and places of worship, voluntary evacuation centers, programs and projects of relief and development shall not be the target of any attack. The persons of said entities shall be guaranteed their safety.

9. Every possible measure shall be taken, without delay, to search for and collect the wounded, sick and missing persons and to protect them from any harm and ill treatment, to ensure their adequate care and to search for the dead, prevent despoliation and mutilation and to dispose of them with respect.

Article 5. The Parties decry all violations of the principles of international humanitarian law. They encourage all victims of such violations or their surviving families to come forward with their complaints and evidence.

Article 6. The persons liable for violations of the principles of international humanitarian law shall be subject to investigation and, if evidence warrants, to prosecution and trial. The victims or their survivors shall be indemnified. All necessary measures shall be undertaken to remove the conditions for such violations and to render justice to and indemnify the victims.

Article 7. The GRP shall review and undertake to change policies, laws, programs, projects, campaigns and practices that cause or allow the forcible evacuation and reconcentration of civilians, the emergence and increase of internally displaced families and communities and the destruction of the lives and property of the civilian population.

Article 8. The GRP shall continue to review its policy or practice of creating, maintaining, supporting, or allowing paramilitary forces like the Civilian Armed Forces Geographical Units (CAFUGs) and Civilian Volunteers' Organizations (CVOs) or any other similar groups.

Article 9. Internally displaced families and communities shall have the right to return to their places of abode and livelihood, to demand all possible assistance necessary to restore them to their normal lives and to be indemnified for damages suffered due to injuries and loss of lives.

Article 10. The Parties shall provide special attention to women and children to ensure their physical and moral integrity. Children shall not be allowed to take part in hostilities.

Article 11. Medical, religious and other humanitarian organizations and their personnel shall not carry out other tasks inimical to any of the Parties. Neither shall they be compelled to carry out tasks which are not compatible with their humanitarian tasks. Under no circumstances shall any person be punished for having carried out medical activities compatible with the principles of medical ethics, regardless of whoever is benefiting from such medical activities.

Article 12. Civilian population shall have the right to be protected against the risks and dangers posed by the presence of military camps in urban centers and other populated areas.

Article 13. The Parties recognize the right of the people to demand the reduction of military expenditures and the rechanneling of savings from such reduction towards social, economic and cultural development which shall be given the highest priority.

Article 14. The Parties shall promote and carry out campaigns of education on international humanitarian law, especially among the people involved in the armed conflict and in areas affected by such conflict.

PART V JOINT MONITORING COMMITTEE

Article 1. The Parties shall form a Joint Monitoring Committee that shall monitor the implementation of this Agreement.

Article 2. The Committee shall be composed of three members to be chosen by the GRP Panel and three members to be chosen by the NDFP Panel. Each Party shall nominate two representatives of human rights organizations to sit in the committee as observers and to do so at the pleasure of the nominating Party. The Committee shall have co-chairpersons who shall serve as chief representatives of the Parties and shall act as moderators of meetings.

Article 3. The co-chairpersons shall receive complaints of violations of human rights and international humanitarian law and all pertinent information and shall initiate requests or recommendations for the implementation of this Agreement. Upon its approval by consensus, the Committee shall request the investigation of a complaint by the Party concerned and make recommendations. By consensus, it shall make reports and recommendations on its work to the Parties.

Meetings of the Committee shall be every three months and as often as deemed necessary by the co-chairpersons due to an urgent issue or complaint. The meetings shall be held in the Philippines or in any other venue agreed upon by the Parties.

Article 4. Members of the Committee and the observers shall be entitled to the safety and immunity guarantees stipulated by the Joint Agreement on Safety and Immunity Guarantees.

Article 5. The Committee shall create a joint secretariat that shall provide staff support. Each Party shall nominate an equal number of members in the joint secretariat who shall serve at the pleasure of the nominating Party.

Article 6. The Committee shall be organized upon the effectivity of this Agreement and shall continue to exist until dissolved by either Party by sending to the other Party a written notice of dissolution which shall take effect thirty days after official receipt. Dissolution of the Committee shall not mean the abandonment of rights and duties by any Party under this Agreement and under the principles and standards of human rights and international humanitarian law.

PART VI FINAL PROVISIONS

Article 1. The Parties shall continue to assume separate duties and responsibilities for upholding, protecting and promoting human rights and the principles of international humanitarian law in accordance with their respective political principles, organizations and circumstances until they shall have reached final resolution of the armed conflict.

Article 2. The Parties recognize the applicability of the principles of human rights and principles of international humanitarian law and the continuing force of obligations arising from these principles.

Article 3. Nothing in the provisions of this Agreement nor in its application shall affect the political and legal status of the Parties in accordance with the Hague Joint Declaration. Subsequently, this Agreement shall be subject to the Comprehensive Agreements on Political and Constitutional Reforms and on End of Hostilities and Disposition of Forces. Any reference to the treaties signed by the GRP and to its laws and legal processes in this Agreement shall not in any manner prejudice the political and organizational integrity of the NDFP.

Article 4. The Parties may from time to time review the provisions of this Agreement to determine the need to adopt a supplemental agreement or to modify the provisions hereof as circumstances require.

Article 5. This Agreement shall be signed by the Negotiating Panels and shall take effect upon approval by their respective Principals.

IN WITNESS, we sign this Agreement this 16th day of March 1998 in The Hague, The Netherlands.

ภาคผนวก ต

In the Name of God Most Beneficent, Most Merciful

General Framework of Agreement of Intent Between the Government of the Republic of Philippines (GRP) and the Moro Islamic Liberation Front (MILF)

The Government of the Republic of the Philippines (GRP) and the Moro Islamic Liberation Front (MILF), herein referred to as the Parties:

Recognizing the need for a negotiated political settlement to bring an end to the armed conflict in Mindanao.

Desiring to contribute toward that end and to promote an enduring peace and stability in Mindanao.

Noting the Agreement on General Cessation of Hostilities of July 18, 1997, signed at Cagayan de Oro City, between the Parties; Have agreed as follows:

Article I

The parties commit to pursue the peace negotiations on the substantive issues as soon as possible, and resolutely continue the negotiations until the Parties reach a negotiated political settlement.

Article II

The Parties affirm their commitment to protect and respect human rights in accordance with the principles set forth in the Charter of the United Nations, and the Universal Declaration of Human Rights.

Article III

The Parties negotiate with sincerity in the resolution and pacific settlement of the conflict, and hereby pledge to implement the joint agreements/arrangements previously signed by the Parties' representatives, such as the Agreement for General Cessation of Hostilities signed on July 18, 1997 at Cagayan de Oro City and other supplementary agreements.

Article IV

The Parties pledge to refrain from the use or threat of force to attain undue advantage while peace negotiations on the substantive issues are on-going.

Article V

The Parties recognize that there will be lasting peace in Mindanao when there is mutual trust, justice, freedom, and tolerance for the identity, culture, way of life and aspirations of all the peoples of Mindanao.

Article VI

This Agreement shall enter into force upon signature. Done at the Dawah Center, Crossing Simuay, Sultan Kudarat, Maguindanao, this 27th day August, 1998.

FOR THE GRP:

LTGEN. ORLANDO V. SORIANO (Ret)

Chairman, GRP Negotiating Panel

FOR THE MILF:

ALEEM ABDULAZIZ MIMBANTAS

Chairman, MILF Negotiating Panel

WITNESSES:

AMB. MANUEL T. YAN

Presidential Adviser on the Peace Process

DR. ALUNAN C. GLANG

Adviser, MILF

REP. ANTHONY T. DEQUINA

Member, GRP Negotiating Panel

SHEIKH ABUKHALIL YAHYA

Chairman, Majlis Al-Shura

DR. EMILY M. MAROHOMBSAR

Member, GRP Negotiating Panel

SHEIKH ALI ISMAIL

Chairman, MILF Islamic Supreme Court

DIR. ALMA R. EVANGELISTA

Chairperson, GRP Technical Committee

MOHAGHER IQBAL

Member, MILF Negotiating Panel

MGEN. SANTOS B. GABISON JR.

Member, GRP Negotiating Panel

OMAR HASSAN

Member, MILF Negotiating Panel

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ภาคผนวก ก

In the Name of God
the Beneficent, the Merciful

Implementing Guidelines on the Security Aspect of the GRP-MILF Tripoli Agreement of Peace of 2001

ARTICLE I TERMS OF REFERENCE

1. GRP-MILF Agreement for General Cessation of Hostilities dated July 18, 1997, including its Implementing Administrative Guidelines dated September 12, 1997 and Implementing Operational Guidelines dated November 14, 1997.
2. General Framework of the Agreement of Intent Between the GRP and the MILF dated August 27, 1998.
3. GRP-MILF Agreement on Safety and Security Guarantees dated March 09, 2000.
4. Agreement on the General Framework for the Resumption of Peace Talks between the GRP and the MILF signed on March 24, 2001 at Kuala Lumpur, Malaysia.
5. Agreement of Peace between the GRP and the MILF signed on June 22, 2001 at Tripoli, Libya.

ARTICLE II DEFINITION OF TERMS

The following terms shall mean as follows:

1. GRP Forces - as referred to in the GRP-MILF Agreement for the General Cessation of Hostilities signed in Cagayan de Oro City on July 18, 1997.

2. MILF Forces - as referred to in the GRP-MILF Agreement for the General Cessation of Hostilities signed in Cagayan de Oro City on July 18, 1997.

3. Hostilities - is defined as aggressive or offensive military action such as aircraft bombing, artillery shelling, naval gunfire, attacks, raids, ambushes, sabotage, and related actions such as kidnapping, hijacking of aircraft, vessels and vehicles, extortion, liquidation, arson, grenade throwing and other terroristic activities.

The 'prohibited hostile acts' and 'prohibited provocative acts' specifically enumerated under the Agreement for General Cessation of Hostilities-Implementing Operational Guidelines ('AGCH-IOG-1997') are embraced in the term 'hostilities' and are construed as such as of the entry into force (EIF) of this Agreement.

3.1. The following are considered prohibited hostile acts:

3.1.1. Terroristic acts such as kidnapping, hijacking, piracy, sabotage, arson, bombings, grenade throwing, robberies, liquidations/assassinations, unjustified arrest, torture, unreasonable search and seizure, summary execution, as well as burning of houses, places of worship and educational institutions, destruction of properties, and abuse of civilians.

3.1.2. Aggressive action such as attacks, raids, ambushes, landminings, and offensive military actions such as shelling, reconnoitering, and unjustified massing of troops.

3.1.3. Establishment of checkpoints except those necessary for the GRP's enforcement and maintenance of peace and order; and, for the defense and security of the MILF in their identified areas, as jointly determined by the GRP and MILF.

3.2. The following are considered prohibited provocative acts:

3.2.1. Display of MILF flag in non-identified MILF areas.

- 3.2.2. Providing sanctuary or assistance to criminal or lawless elements.
- 3.2.3. Massive deployment and/or movement of GRP and MILF forces which are not normal administrative functions and activities.
- 3.2.4. Public pronouncements that will tend to undermine the sincerity or credibility of either party in implementing the cessation of hostilities.
- 3.2.5. Other acts that endanger the safety and security of the people and their properties; and/or that which contribute to the deterioration of peace and order, such as blatant display of firearms.

4. Henceforth, should there be a delineation of lines/positions agreed upon by the Parties, any action that projects forces or fire beyond one party's identified line/position shall be considered offensive military operations, which is prohibited under this Agreement.

5. OIC Monitoring Team - representatives of the member States of the Organization of Islamic Conference (OIC) as referred to in the Tripoli Peace Agreement dated June 22, 2001.

ARTICLE III

CESSATION OF HOSTILITIES AND SECURITY ARRANGEMENTS

1. The Parties shall commit their Armed Forces to a general cessation of hostilities pursuant to and in accordance with the Agreement for General Cessation of Hostilities of 1997 and its Implementing Administrative Guidelines dated September 12, 1997 and Operational Guidelines dated November 14, 1997, effective upon entry into force (EIF) of this Agreement.

2. The Parties agree to implement all necessary measures to normalize the situation in the conflict-affected areas, to pave the way for, and ensure successful rehabilitation and development of said areas.

3. The Coordinating Committee on Cessation of Hostilities (CCCH) of both Parties shall continue to perform their powers and functions in accordance with Rule III, Section 4, of the Implementing Administrative Guidelines of the GRP-MILF General Cessation of Hostilities ('AGCH-IAG-1997') dated September 12, 1997.

4. Local Monitoring Teams (LMTs) are hereby established in all conflict-affected areas as mutually determined by the Parties.

4.1. To perform the functions of the Independent Fact Finding Committee (IFFC) provided under Rule IV, Section 4, of the Implementing Administrative Guidelines of the GRP-MILF Agreement for General Cessation of Hostilities herein referred to as annex 'A'.

4.2. To perform the functions of the Quick Response Team (QRT) provided under the Agreement Creating a Quick Response Team dated March 11, 1998 herein referred to as annex 'B'.

5. The Local Monitoring Team shall be composed of five members, one each from the following:

5.1. Representative from the Local Government Units, designated by the GRP;

5.2. Representative from the MILF Local Political Committee;

5.3. Representative from NGOs nominated by the GRP;

5.4. Representative from NGOs nominated by the MILF; and

5.5. Representative from the Religious sector, chosen under mutual agreement; and The LMTs shall designate their respective Chairman and Co-Chairman.

6. The Parties hereby invite representatives from the Organization of Islamic Conference (OIC), in particular Indonesia, Libya and Malaysia, and other interested

OIC member States to observe and monitor the implementation of all GRP-MILF Agreements.

6.1. The OIC Monitoring Team shall formulate its guidelines, procedures and ground rules upon its constitution.

6.2. The Parties shall, upon request, provide the OIC Monitoring Team appropriate Technical and Administrative support, and security escorts in the performance of its functions.

7. The structure of the implementing mechanism on the Security Aspect of the Tripoli Peace Agreement of 2001 is attached as annex 'C' and shall form part of this Agreement.

8. The CCCH of each party shall, through their Panels, coordinate with the OIC Monitoring Team to address violations of this Agreement in addition to its powers and functions as provided for in Rule 3 of the Implementing Administrative Guidelines dated September 12, 1997.

9. Police and military actions and administrative/logistic activities shall continue to be undertaken by the GRP throughout Mindanao and the entire country. In the pursuit thereof, confrontational situations between the GRP and MILF forces shall be avoided by prior coordination with the latter. These actions include but are not limited to, the following:

9.1. Peacekeeping and police actions such as preventive patrols, investigations, arrest, searches and seizures undertaken by the Government against criminality, especially against piracy, robbery, kidnapping, cattle rustling, murder and other criminal acts.

9.2. Defensive or protective actions of the GRP to ensure the security of its forces, facilities, installations, equipment and lines of communications and the safety and tranquility of the civil government and the population.

9.3. Hot pursuit of suspects by police and military personnel. Paramilitary/irregular forces shall not be allowed to engage in hot pursuit under the terms of this Agreement.

10. Defensive or protective actions shall also be undertaken by the MILF to ensure the security of its forces, facilities, installations, equipment and lines of communications and safety and tranquility of its civilian constituents.

11. In cases of alleged violations of this Agreement, the Parties shall refrain from taking offensive or punitive military actions of any type against each other without prior investigation by the CCCH of both Parties in coordination with the OIC Monitoring Team.

ARTICLE IV SAFETY AND SECURITY GUARANTEES

1. The Parties shall continue to respect and observe the provisions of the GRP-MILF Agreement of Safety and Security Guarantees dated March 9, 2000.

2. The safety and security guarantees extended by the Government to the MILF members who are directly and principally involved in the GRP-MILF Peace Talks signed on March 9, 2000 shall remain in full force and effect as a necessary safeguard for the conduct of the peace talks.

3. MILF members covered by paragraph 1 above shall not be restrained or arrested, searched, seized and harassed on their persons and property in connection with their participation or involvement in the peace talks, except in cases of commission of common crimes such as crimes against persons, chastity, property and other similar offenses.

4. The GRP and MILF Peace Panel Chairmen shall issue appropriate identification cards to MILF members covered by GRP-MILF Agreement of Safety and Security Guarantees.

ARTICLE V
EFFECTIVITY CLAUSE

This Agreement shall take effect upon signing.

Done on this 7th day of August 2001 at Putrajaya, Malaysia.

For the GRP:

IRENE M. SANTIAGO

Acting Chairperson

GRP Technical Committee

Attested by:

ATTY. JESUS G. DUREZA

Chairman, GRP Peace Panel

For the MILF:

ATTY. MUSIB M. BUAT

Chairperson

MILF Technical Committee

AL HAJ MURAD EBRAHIM

Chairman, MILF Peace Panel

(Annex 'A')

RULE IV
COMPOSITION AND FUNCTIONS OF THE
INDEPENDENT FACT-FINDING COMMITTEE (IFFC)

1. The INDEPENDENT FACT-FINDING COMMITTEE (IFFC) shall be composed of members from the Interim Cease- fire Monitoring Committee (ICMC) which shall be deemed terminated upon the creation and convening of the IFFC.
2. Notre Dame University Peace Center and Maguindanao Professionals and Employees Association (MAPEA) representatives shall act as Chairman and Vice Chairman, respectively, of the IFFC.
3. Additional membership to the IFFC may be made upon joint approval by the GRP and MILF Panels through their respective CCCH.
4. The IFFC shall function under the following terms:

- a. Conduct fact- finding inquiries on matters referred to it by either COORDINATING COMMITTEE, copy furnished the other COMMITTEE, on alleged violations/infractions of the provisions of this implementing guidelines and ground rules of the GRP-MILF AGCH.
- b. Issue appropriate letters of invitation to persons whose declaration/statements may shed light on matters under consideration by the IFFC.
- c. Coordinate with other offices and/or organization as may be necessary in the exercise of its functions/tasks.
- d. Conduct inquiries and submit reports on the results of the inquiry supported by appropriate evidence to the CCCH with utmost dispatch. All reports and proceedings shall be considered classified. Only final reports and proceedings may be divulged to the public by either or both GRP and the MILF Panel.
- e. Adopt such internal procedure as may be appropriate to enable it to expeditiously perform its task and submit the same to the CCCH for its notation and approval.
- f. Employ the expertise of certain impartial persons or organizations in the performance of its assigned tasks.
- g. Perform such other acts as may be jointly determined to be necessary by the CCCH for the accomplishment of its assigned tasks.

(Annex 'B')

AGREEMENT
(Creating a Quick Response Team)

THE OPERATIONALIZATION OF THE QRT

1. The official office and Address of the QRT is at the Notre Dame University Peace Education Center in Cotabato City. Sub-offices on other areas may be opened as the need arises.
2. The QRT shall be composed of the following:

2.1. GRP Representatives D three (3) permanent members from the Secretariat of the GRP CCCH, three (3) alternative members;

2.2. MILF - Representatives three (3) permanent members from the Secretariat of the MILF CCCH, three (3) alternative members;

2.3. IFFC principals: one representative each from the Notre Dame University (NDU), Maguindanao Professionals, and Employees Association Inc. MAPEA and Cotabato City Media Multi-Purpose Cooperative (CCMMPC). Additional membership to the IFFC may be made upon joint approval by the GRP and MILF Panels through their respective CCCH. The names of the alternate members to the QRT will be submitted as soon as possible.

The QRT can avail itself of assistance from the following in the performance of its duties:

- a. The AFP Commander in the area concerned;
 - b. The PNP Provincial Director of the Province concerned;
 - c. The MILF Commander or any other Officers operating in the area;
- and
- d. The POCs in the Region, Province and Municipality concerned.

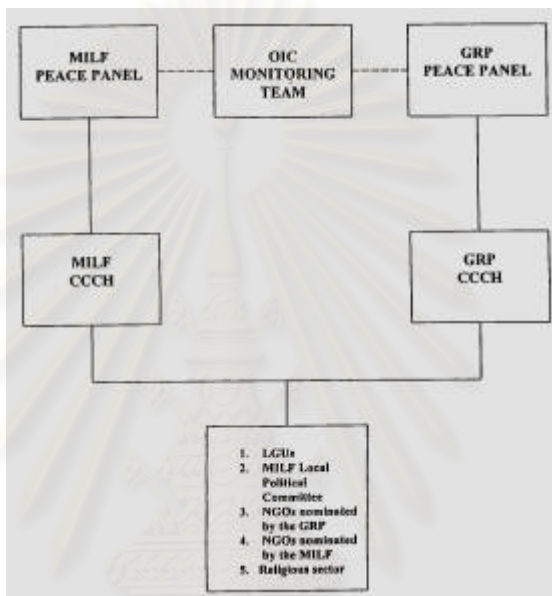
3. The QRT shall immediately address a reported conflict/confrontation between the GRP and the MILF forces. The reports may come from any of the following sources: GRP Panel and MILF Panel and the IFFC.

4. Upon receipt of the report, the QRT Chairman shall immediately convene the QRT, make proper presentation to the two principals and coordinate with the local commanders through the official representatives of both the GRP and the MILF regarding the quick response. It may conduct ocular inspections to assess and defuse the tension of the conflict.

5. The GRP and MILF CCCH shall convene immediately to assess and respond to the reports and findings of the QRT.

(Annex 'C')

STRUCTURE OF THE IMPLEMENTING
MECHANISM UNDER THE DRAFT IMPLEMENTING
GUIDELINES ON THE SECURITY ASPECT OF THE
TRIPOLI AGREEMENT OF 2001



Joint Communiqué

The Peace Panels of the Government of the Republic of the Philippines (GRP) and the Moro Islamic Liberation Front (MILF) today signed a set of guidelines for the Cessation of Hostilities during the visit of President Gloria Macapagal Arroyo in Kuala Lumpur.

Under the guidelines, the parties have agreed to normalize the situation in the conflict areas in Mindanao and pave the way for the successful conduct of relief, rehabilitation and development programs.

The guidelines implement an Agreement for Peace entered into by the parties in Tripoli, Libya on June 22, 2001. These prohibit hostile and provocative acts, the harboring of criminals and lawless elements, and all other acts that endanger the safety and security of the people in Mindanao.

The guidelines not only silence the guns for the peace of mind of the people. These also prohibit all public pronouncements that will tend to undermine the sincerity or credibility of both parties in waging peace. Toward this end, the war of bullets and of words shall cease; and the parties shall follow the road to peace through earnest and principled negotiations. This will accord the Bangsamoro people permanent spaces for peace, self-reliance and development.

To prove the sincerity of both sides, the implementation of the ceasefire is open for all the people and the world to witness. Local monitoring teams shall include representatives of Local Government Units, Non-Governmental Organizations and the religious sector. Representatives of the Organization of the Islamic Conference (OIC), especially Malaysia, Libya and Indonesia, have been invited to observe and monitor the ceasefire as well as the implementation of all agreements.

In this spirit, the Panels express their appreciation and recognition of the noble efforts of H. E. Gloria Macapagal Arroyo, H. E. Prime Minister Dato' Seri Dr. Mahathir Mohammad and the Great Leader Col. Muammar Khadaffy of the Arab Socialist Libyan Jamahiriyyah for advancing the cause of lasting peace, development and stability of the region.

The Panels agreed to hold their next round of talks within September 2001 to discuss the remaining agenda items on rehabilitation, development and ancestral domain.

AUGUST 7, 2001

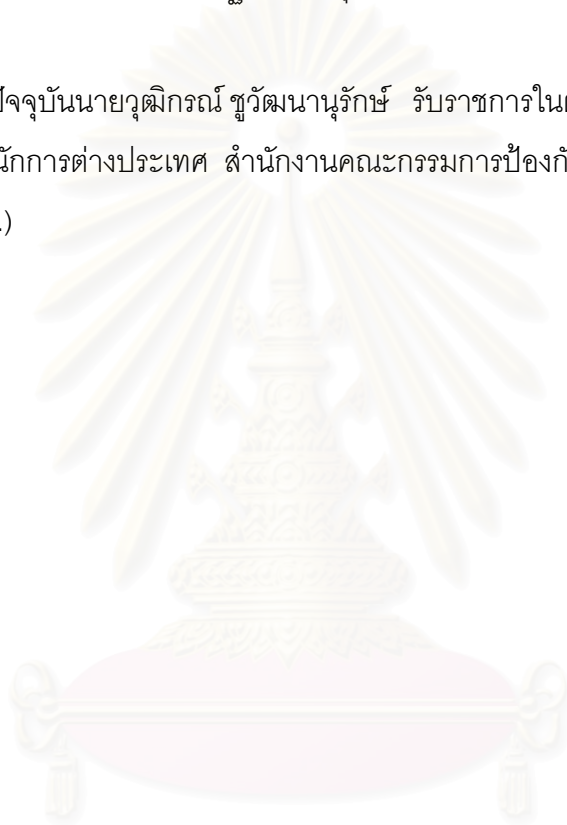
ATTY. JESUS G. DUREZA
Chairman, GRP Peace Panel

AL HAJ MURAD EBRAHIM
Chairman, MILF Peace Panel

ประวัติผู้เขียนวิทยานิพนธ์

นายวุฒิกกรณ์ ชูวัฒนานุรักษ์ สำเร็จการศึกษาปริญญารัฐศาสตรบัณฑิต (เกียรตินิยมอันดับหนึ่ง) จากภาควิชาการปกครอง คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ในปี พ.ศ. 2542 และได้เข้าศึกษาต่อในหลักสูตรรัฐศาสตรดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชารัฐศาสตร์ (ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ) คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ในปีเดียวกัน

ปัจจุบันนายวุฒิกกรณ์ ชูวัฒนานุรักษ์ รับราชการในตำแหน่งเจ้าหน้าที่ วิเทศสัมพันธ์ สำนักการต่างประเทศ สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด (สำนักงาน ป.ป.ส.)



สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย