



รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์

โครงการปัญหาความมั่นคงใหม่

เรื่อง ปัญหาความมั่นคงใหม่กับระบบระหว่างประเทศ

โดย

ผศ.ดร. สุภมิตร ปิติพัฒน์

รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์

เรื่อง ปัญหาความมั่นคงใหม่กับระบบระหว่างประเทศ

ผู้วิจัย

ผศ.ดร. ศุภมิตร ปิติพัฒน์

สังกัด

คณะรัฐศาสตร์

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ชุดโครงการปัญหาความมั่นคงใหม่

สนับสนุนโดยสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.)

(ความเห็นในรายงานนี้เป็นของผู้วิจัย สกว.ไม่จำเป็นต้องเห็นด้วยเสมอไป)

การก่อการร้ายกับรัฐในระบบระหว่างประเทศ¹

ในขณะที่ยุทธวิธีที่ 19 อันยาวนานจบลงด้วยการก่อการร้าย โดยกระสุนปืนของกาฟรีลโล ปรีนซิป (Gavrillo Princip) ไม่เพียงแต่ปลิดพระชนม์ชีพของมกุฎราชกุมารแห่งราชอาณาจักรออสเตรีย-ฮังการีและพระชายา เท่านั้น แต่ผลสืบเนื่องของมันยังนำไปสู่ความล่มสลายของจักรวรรดิและราชอาณาจักร 4 แห่ง รวมทั้งการเริ่มต้นของจุดจบแห่งจักรวรรดิที่พระอาทิตย์ไม่เคยตกดิน ในศตวรรษที่ 21 โลกของการเมืองและความมั่นคงระหว่างประเทศกลับเริ่มต้นขึ้นด้วยการก่อการร้ายที่กระทำต่อจอมมหาอำนาจหนึ่งเดียวของโลก คือสหรัฐอเมริกา ผลสืบเนื่องของการก่อการร้ายดังกล่าว และการทำสงครามปราบปรามการก่อการร้ายที่ตามมา ยังไม่แน่ชัดว่าจะทำให้ระบบระหว่างประเทศเปลี่ยนแปลงไปอย่างไร แต่ที่แน่ชัดก็คือ ในบัดนี้ การก่อการร้ายได้ยกระดับจากที่เคยเป็นปัญหาเฉพาะของบางประเทศ หรือบางภูมิภาค กลายเป็นประเด็นปัญหาด้านความมั่นคงที่มีนัยและผลกระทบต่อทุกส่วนของระบบระหว่างประเทศ²

งานวิจัยนี้เสนอการวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างการก่อการร้ายกับรัฐ ซึ่งเป็นตัวแสดงหลักของระบบระหว่างประเทศ ในตอนแรก การวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างการก่อการร้ายกับรัฐ จะเริ่มต้นด้วยการเสนอว่า การก่อการร้าย แม้จะเป็นปรากฏการณ์ที่มีความแตกต่างหลากหลาย และยังไม่มียุทธวิธีที่เป็นที่ยอมรับร่วมกัน แต่มีลักษณะร่วมที่สำคัญคือ เป็นการใช้กำลังความรุนแรงทางการเมืองนอกกรอบของกฎหมาย เพื่อสื่อสารแสดงนัยทางการเมืองบางอย่าง โดยมุ่งหวังผลกระทบข้างเคียงที่ความรุนแรงนั้นจะก่อให้เกิดขึ้น มากกว่ามุ่งทำลายเป้าหมายที่เป็นเหยื่อแต่เพียงอย่างเดียว และในตอนที่สองจะชี้ให้เห็นต่อไปว่า การก่อการร้ายในฐานะยุทธวิธีในการต่อสู้ ที่ใช้กำลังความรุนแรงเป็นเครื่องมือ นั้น สื่อและสะท้อนให้เห็นว่ามีความรุนแรงที่เป็นสภาวะแฝงอยู่ในโครงสร้างอำนาจและความสัมพันธ์ในสังคม เมื่อนำเสนอประเด็นที่เป็นลักษณะร่วมกันของการก่อการร้ายแล้วในตอนต่อ ๆ ไป หลังจากนั้น จะเป็นการวิเคราะห์ว่าการก่อการร้ายตามความหมายดังกล่าวมีนัยสัมพันธ์อย่างไรกับรัฐ ในฐานะที่เป็นผู้ครองการใช้กำลังความรุนแรง ซึ่งตามอุดมคติที่พึงเป็นของแมกซ์ เวเบอร์ (Max Weber) รัฐจะเป็นองค์กรที่สามารถผูกขาดการใช้กำลังความรุนแรงโดยชอบธรรม³

บทความนี้เสนอให้พิจารณาว่า การก่อการร้าย โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การก่อการร้ายที่กระทำโดยตัวแสดงนอกภาครัฐ เป็นการท้าทายต่ออุดมคติความเป็นรัฐแบบ Weberian ในระดับพื้นฐานทั้งในแง่ของการควบคุมการใช้กำลังความรุนแรง และการท้าทายต่อความชอบธรรม นอกจากนี้ การก่อการร้ายและแนวทางที่รัฐและสังคมนั้นเลือกใช้ ในการรับมือกับการก่อการร้าย จะเป็นทั้งตัวสะท้อนให้เห็นถึงคุณลักษณะของรัฐนั้น รวมทั้งส่งผลกระทบอย่างลึกซึ้งต่อการกำหนดและการ

เปลี่ยนแปลงขอบเขตที่เหมาะสม และขอบธรรมของการใช้อำนาจอธิปไตยในสังคม ซึ่งเรื่องนี้ ถือได้ว่าเป็นหัวใจสำคัญ ที่กำหนดคุณภาวะของการเป็นรัฐที่ดี

ในบริบทของการพิจารณาเรื่องการก่อการร้ายกับรัฐ เราไม่ควรลืมว่า ความหมายของรัฐแบบ Weberian ที่ว่า รัฐเป็นองค์กรการเมืองที่ผูกขาดการใช้กำลังความรุนแรงโดยชอบธรรมนั้น มิได้เป็นความหมายในเชิงข้อเท็จจริง แต่เป็นความหมายในเชิงแบบสมบูรณตามอุดมคติ ในความเป็นจริง รัฐบางประเภทใช้กำลังความรุนแรงที่ตนควบคุมอยู่ ก่อการร้ายต่อประชาชนของตนหรือในบางกรณี รัฐใช้กำลังจนเกินขอบเขตของบรรทัดฐานทางกฎหมายและกฎเกณฑ์อันเป็นที่ยอมรับ จนทำให้การใช้กำลังนั้นทำลายความชอบธรรมของรัฐ ดังจะได้กล่าวต่อไป ดังนั้น จึงมีความหมายว่าการใช้ความรุนแรงโดยรัฐ จะเป็นความชอบธรรมไปเสียทั้งหมดตามนิยาม

ในทางกลับกัน ในสถานะที่รัฐไม่สามารถรักษาความมั่นคงและความสงบเรียบร้อยในสังคม โดยควบคุมการใช้กำลังความรุนแรงของกลไกอำนาจรัฐ หรือโดยหน่วยอื่นๆ ในสังคมไว้ภายใต้กรอบของกฎหมายได้ การท้าทายอำนาจรัฐด้วยการใช้กำลังความรุนแรง ในรูปแบบต่าง ๆ รวมทั้งการก่อการร้าย ก็จะขยายตัวออกไป เป็นอันตรายทั้งต่อชีวิตและทรัพย์สินของผู้ที่อาศัยอยู่ในรัฐนั้น และยังมีโอกาสที่จะกลายเป็นภัยคุกคามต่อความมั่นคงของรัฐอื่นที่อยู่รายรอบ และในบางเงื่อนไขที่มีเหตุปัจจัยถึงพร้อม ก็สามารถที่จะยกระดับเป็นปัญหาความมั่นคงในระดับภูมิภาคและระดับโลกได้

ปัญหาเรื่องการใช้กำลังความรุนแรงและความชอบธรรม มิได้จำกัดอยู่แต่ในระดับรัฐเท่านั้น การก่อการร้ายและการทำสงครามปราบปรามการก่อการร้ายในระดับระหว่างประเทศ ยังจำเป็นต้องพิจารณาเรื่องของความชอบธรรม ควบคู่ไปกับการใช้กำลังความรุนแรงด้วยเช่นกัน การก่อการร้ายในระดับที่เป็นภัยคุกคามต่อเสถียรภาพ และความมั่นคงระหว่างประเทศ ไม่เพียงแต่จะนำไปสู่กระบวนการจำแนกแยกแยะมิตรและศัตรู และการปรับและจัดแกนอำนาจกันใหม่ (realignment) แต่การใช้อำนาจของรัฐที่เป็นเอกมหาอำนาจในระบบระหว่างประเทศ เพื่อจัดการกับกลุ่มก่อการร้ายที่ถือว่าเป็นศัตรูนั้น ยังย้อนกลับมามีผลกระทบต่อความชอบธรรมและอำนาจการนำ (hegemony) ของเอกมหาอำนาจนั้น รวมทั้งต่อหลักการและบรรทัดฐานที่สังคมระหว่างประเทศยอมรับว่าชอบธรรมด้วย

ดังนั้น ข้อเสนอหลักของบทความก็คือ **การใช้กำลังความรุนแรง และปัญหาเรื่องความชอบธรรม ถือเป็นประเด็นใจกลางของการพิจารณาสัมพันธ์ระหว่างการก่อการร้ายกับระบบระหว่างประเทศ** ไม่ว่าจะเป็นการพิจารณาในระดับหน่วยของระบบ ในระดับโครงสร้างอำนาจของระบบ หรือในระดับที่เป็นกฎเกณฑ์กติกาและบรรทัดฐานของระบบระหว่างประเทศก็ตาม แต่ในรายงานนี้ เราจะจำกัดประเด็นพิจารณาเฉพาะในระดับหน่วยของระบบ คือรัฐเท่านั้น

อย่างไรก็ตาม ผู้อ่านพึงตระหนักว่า เนื่องจากการก่อการร้ายก็ดี รัฐก็ดี ต่างเป็นหัวข้อใหญ่ด้วยกันทั้งคู่ ประเด็นที่เรียงแถวรอให้พิจารณาอยู่เบื้องหลังคำสองคำ ที่ดูเหมือนจะง่ายนี้ มีอยู่เป็นจำนวนมาก และมีความซับซ้อนในตัวเอง การวิเคราะห์นัยสัมพันธ์ระหว่างการก่อการร้ายกับรัฐ ตามมุมมองอันจำกัดของผู้วิจัย จึงไม่อาจกล่าวอ้างได้ว่าสามารถทำได้ครอบคลุมทุกแง่มุมที่ควรพิจารณา

1

ในการจัดการกับความรุนแรง สังคมมีความจำเป็นที่จะต้องหาทางจำแนก และจัดประเภทความรุนแรงรูปแบบต่าง ๆ เพื่อที่จะวางแนวทางได้อย่างเหมาะสมว่า สังคมจะมีท่าทีต่อความรุนแรงนั้นๆ อย่างไร ภายใต้หลักการใดในการรองรับและให้ความชอบธรรมในการดำเนินหรือจัดการกับความรุนแรงดังกล่าว เช่น สงคราม สงครามกลางเมือง กับการกบฏ รัฐประหารหรือการขัดขืนอำนาจรัฐแบบอื่นๆ มีความแตกต่างกันอย่างไร การต่อสู้แบบใดมีความชอบธรรม และชอบธรรมตามหลักการใด การจำแนกประเภทความรุนแรงเหล่านี้ ในหลายกรณีมีความสัมพันธ์กับสถานภาพของบุคคลผู้ใช้ หรือผู้ได้รับผลของความรุนแรง รวมทั้งบรรทัดฐานและกฎเกณฑ์กติกาที่กำกับและรองรับการใช้กำลังความรุนแรงนั้นด้วย เช่น ในระบบรัฐสมัยใหม่ การทำสงครามคือการต่อสู้ระหว่างรัฐ ในขณะที่ในระบบศักดินาของยุโรป สงครามเป็นเรื่องการต่อสู้ของชนชั้นกษัตริย์และขุนนาง คนทั่วไปยังไม่มีสิทธิ์ถืออาวุธ

ความยากลำบากสำหรับใครก็ตามที่เข้ามาศึกษาเรื่องการก่อการร้ายก็คือ ข้อเท็จจริงที่ว่า แม้พฤติกรรมก่อการร้าย อาจสืบสาวหาต้นแบบย้อนกลับไปได้ถึงสมัยคริสตวรรษแรก ในยุคที่จักรวรรดิโรมันยังเรืองอำนาจ⁴ แต่การก่อการร้ายก็ยังคงไร้นิยามอันเป็นที่ยอมรับร่วมกันระหว่างตัวแสดงต่างๆ ในระบบระหว่างประเทศ สาเหตุสำคัญที่สังคมระหว่างประเทศยังไม่สามารถจัดประเภท และให้ความหมายของการก่อการร้ายอันเป็นที่เห็นพ้องต้องกันได้ ก็คือ การสร้างความหวาดกลัวด้วยการก่อการร้ายนั้น เป็นยุทธวิธีที่มีจุดมุ่งหมายเบื้องหลัง มีเหยื่อผู้ถูกกระทำ มีรูปแบบของปฏิบัติการ มีเป้าหมายที่ต้องการให้ความหวาดหวั่นนั้นแผ่ไปถึง มีกลุ่มผู้กระทำการและแนวทางการจัดองค์กรของกลุ่ม และมีชุดของเหตุผลที่ให้ความชอบธรรมต่อการใช้ความรุนแรง ที่แตกต่างกันหลากหลาย และเมื่อมีความแตกต่างหลากหลาย ก็พึงคาดได้ว่า ความเข้าใจเกี่ยวกับปัญหาการก่อการร้าย และแนวทางที่รัฐต่าง ๆ ใช้เพื่อจัดการกับปัญหาดังกล่าว ย่อมมีหลากหลายแตกต่างกันตามไปด้วย

การสร้างบรรยากาศของความหวาดกลัว ด้วยการใช้อำนาจความรุนแรงโดยรัฐบาลนิยมหรือฮิตเลอร์ ย่อมมีตรรกะและเหตุผลที่แตกต่างไปจากปฏิบัติการของกลุ่มกบฏในเซเชนีย์ หรือการก่อการร้ายของขบวนการ Red Army ในเยอรมนี และย่อมมีความหมายต่อรัฐ และการดำรงคงความ

เป็นรัฐไม่เหมือนกัน⁵ และแม้ในระหว่างการก่อการร้ายที่กระทำโดยกลุ่มหรือขบวนการนอกภาครัฐ (non-state actors) เอง ก็มีน้ำหนักความรุนแรง และผลกระทบไม่เท่ากัน การก่อการร้ายบางจุดเป็น ปัญหาภายในรัฐ เช่น ขบวนการ Red Brigades ในอิตาลี บางจุดมีที่มาจาก หรือในที่สุดกลายเป็น ประเด็นปัญหาระหว่างประเทศ เช่น การก่อการร้ายที่เกิดขึ้นในแคสเมียร์ หรือในตะวันออกกลาง ในขณะที่บางจุด เมื่อเกิดการก่อการร้ายขึ้นแล้ว ระดับของความรุนแรงและผลกระทบ รวมทั้งระดับ ความสำคัญของเป้าหมาย ทำให้การก่อการร้ายยกระดับกลายเป็นปัญหาความมั่นคงในระดับโลก เหตุการณ์ 11 กันยายนคือตัวอย่างของการก่อการร้ายในระดับดังกล่าว

การขาดนิยามอันเป็นที่ยอมรับร่วมกันว่าการก่อการร้ายคืออะไร นอกจากจะทำให้ความ ร่วมมือระหว่างรัฐในการจัดการกับความรุนแรงที่ยังจัดประเภทไม่ได้นี้ เกิดขึ้นได้ยากหรือยังขาด บรรทัดฐานที่มีประสิทธิภาพในการจัดการกับปัญหาดังกล่าวแล้ว การศึกษาเกี่ยวกับการก่อการร้ายยัง เติบโตด้วยข้อโต้แย้งต่าง ๆ จำนวนมาก ตั้งแต่ประเด็นที่ว่า จะจัดกลุ่มใดองค์กรใดเป็นกลุ่มหรืออยู่ใน เครือข่ายของการก่อการร้าย ไปจนกระทั่งปัญหาเกี่ยวกับสถานะในเชิงศีลธรรมของการก่อการร้าย⁶

การอภิปรายเกี่ยวกับนิยามการก่อการร้ายและกลุ่มก่อการร้ายประเภทต่าง ๆ เป็นอีกส่วน หนึ่งของโครงการวิจัย⁷ จึงไม่จำเป็นต้องวิเคราะห์ซ้ำในที่นี้ อย่างไรก็ตาม ความแตกต่างหลากหลาย เกี่ยวกับปรากฏการณ์ของการก่อการร้าย ทำให้ก่อนที่จะวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างการก่อการ ร้ายกับรัฐต่อไป จำเป็นต้องหาจุดร่วมในความแตกต่างเท่าที่เป็นไปได้ของการก่อการร้าย เพื่อให้ ขอบเขตการวิเคราะห์ของงานวิจัยนี้อยู่ในวิสัยที่จะทำได้

ในที่นี้ ขอเสนอว่าจุดร่วมสำคัญของการก่อการร้ายที่แตกต่างหลากหลายประเภทนั้น คือ การพิจารณาการก่อการร้ายในฐานะที่เป็นยุทธวิธีการใช้ความรุนแรงรูปแบบหนึ่งเพื่อการสื่อสาร ทางการเมือง

การก่อการร้ายมีทั้งที่เป็นการกระทำของรัฐ และโดยขบวนการนอกภาครัฐ มีจุดมุ่งหมายทั้ง เพื่อต่อต้านอาณานิคม เพื่อส่งเสริมลัทธิอุดมการณ์ หรือความเชื่อทางศาสนา และวัตถุประสงค์อื่น ๆ มีการใช้รูปแบบความรุนแรงแตกต่างกัน ตั้งแต่การลอบสังหาร การจี้เครื่องบิน วางระเบิด ฯลฯ แต่ไม่ ว่าจะแตกต่างกันอย่างไร สิ่งหนึ่งว่าการก่อการร้ายทุกรูปแบบมีลักษณะเหมือนกัน หรือมีส่วนร่วม ก็คือ การใช้กำลังความรุนแรงและความหวาดหวั่นสับสนอันเป็นผลจากความรุนแรงนั้น เป็นยุทธวิธีในการ ต่อสู้ พร้อม ๆ กับเป็นเครื่องมือในการสื่อสารถึงกลุ่มเป้าหมาย เพื่อให้ตระหนักและรับรู้อะไรบางอย่าง อย่างน้อยที่สุดก็คือให้ได้รับรู้ว่า ชีวิตและสังคมที่เป็นปกติสุขในแบบที่เคยเป็นมาก่อนหน้านั้น บัดนี้ อยู่ในกำมือของผู้ก่อการ และมีโอกาสที่จะถูกทำลายลงไป จากการใช้ความรุนแรงนอกกฎเกณฑ์และ บรรทัดฐานที่สังคมปกติยอมรับนี้

ผู้ก่อการร้ายที่ไม่ใช่รัฐ บางกลุ่มหรือบางคน ใช้การก่อการร้ายเพื่อสื่อสารการต่อต้านรัฐและสังคมในรูปแบบใด รูปแบบหนึ่ง โดยมีได้ต้องการต่อรอง หรือหวังผลทางการเมืองที่เป็นรูปธรรม อันอยู่ในวิสัยและเหตุผลที่รัฐอาจตอบสนองให้ได้ เช่น ปฏิบัติการของกลุ่มโอม ชินริเกียว (Aum Shinrikyo) ในญี่ปุ่น หรือกรณีการวางระเบิดตึกที่ทำการสหพันธรัฐในโอกลาโฮมาซิตี โดยทีโมธี แม็คเวห์ (Timothy McVeigh) ในขณะที่อีกหลายกรณี การใช้กำลังความรุนแรงเพื่อก่อการร้าย เป็นการสื่อสารและเป็นทั้งยุทธวิธีในการต่อรองเพื่อหวังผลทางการเมือง การก่อการร้ายที่ผู้ปฏิบัติการต้องพลีชีพด้วยนั้น แม้จะเป็นปฏิบัติการที่ไม่แสดงการประนีประนอมใดๆ แต่ขบวนการผู้อยู่เบื้องหลังปฏิบัติการพลีชีพนั้น ต้องการสร้างแรงกดดันให้รัฐเป้าหมาย ต้องปรับเปลี่ยนนโยบายและประเพณีการปฏิบัติบางอย่างที่เคยมีมา⁸

การใช้กำลังความรุนแรงต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐ และเหยื่อผู้บริสุทธิ์ โดยขบวนการก่อการร้ายนอกภาครัฐ เป็นการสื่อสารต่อกลุ่มเป้าหมายที่เป็น “ผู้ชมผู้ฟัง” ที่แตกต่างกันหลากหลาย กล่าวอีกอย่างหนึ่งก็คือ การก่อการร้ายเป็นยุทธวิธีการต่อสู้ ที่ผู้ใช้มุ่งหวังผลกระทบหลายด้าน ตัวอย่างเช่น การก่อการร้ายโดยขบวนการแบ่งแยกดินแดน ETA (Euzkadi Ta Azkatasuna) ของพวก Basque ในสเปน ต้องการทั้งทำลายความชอบธรรมของรัฐบาล ระดมความสนับสนุนจากคนเชื้อสายเดียวกัน โดยมีจุดมุ่งหมายสุดท้ายอยู่ที่การเป็นอิสระจากสเปน ปฏิบัติการก่อการร้ายของ ETA มุ่งส่งสัญญาณไปที่คน 6 กลุ่มแตกต่างกัน หนึ่งคือประชาชนสเปนทั่วไป ที่ ETA หวังว่าจะเกิดความแตกแยกในความคิดเห็นเป็นฝักฝ่าย เมื่อต้องเผชิญกับภัยจากการก่อการร้าย สองคือชาว Basque ที่ ETA หวังว่าจะสามารถปลุกกระแสจากพลังชาตินิยมได้ สามคือฝ่ายกองทัพของสเปน ที่ ETA ต้องการจะเห็นความแตกแยกกับฝ่ายรัฐบาลพลเรือน สี่คือ รัฐบาลสเปน ที่ ETA ต้องการลดทอนความชอบธรรมด้วยการกระตุ้นให้รัฐบาลใช้มาตรการปราบปรามอย่างรุนแรง ห้าคือสมาชิกของขบวนการเอง ที่ปฏิบัติการก่อการร้ายจะช่วยให้เกิดการผนึกความรู้สึกเป็นพวกเดียวกันยิ่งขึ้น และหกคือรัฐบาลในระดับภูมิภาคของ Basque ที่ ETA เห็นว่าเป็นพวกที่ทรยศไปเข้ากับรัฐบาลกลางที่มาดริด แต่ในขณะเดียวกันก็ต้องการความร่วมมือและสนับสนุนจากรัฐบาลในระดับภูมิภาคนี้ด้วย⁹

ในกรณีที่การก่อการร้ายกระทำโดยรัฐอย่างเป็นระบบและต่อเนื่อง การใช้กำลังความรุนแรงดังกล่าว นอกจากจะเป็นยุทธวิธีปราบปรามฝ่ายที่แสดงท่าทีเป็นปฏิปักษ์และดำเนินการต่อต้านอำนาจรัฐแล้ว การสร้างบรรยากาศของความหวาดกลัวขึ้นในสังคม ยังเพื่อเป็นการสื่อสารและสยบผู้อยู่ใต้ปกครองอื่น ๆ ให้ได้ตระหนักว่าควรดำรงตนอย่างไร จึงจะทั้งสามารถรักษาชีวิตและเจริญอยู่ต่อไปได้ในระบอบการปกครองนั้น Reign of Terror ในสมัยแห่งการปฏิวัติฝรั่งเศส เป็นต้นแบบต่อมาของการก่อการร้ายโดยรัฐที่กระทำต่อประชาชนของตน ไม่ว่าจะเป็นในรัสเซีย ในเขมร หรือในประเทศเผด็จการอำนาจนิยมแบบอื่นๆ อย่างไรก็ดี การก่อการร้ายโดยรัฐเผด็จการในระบอบ totalitarianism มีความแตกต่างอยู่บ้างกับการก่อการร้ายที่กระทำโดยรัฐเผด็จการแบบอื่น การใช้กำลังบังคับคุกคามของรัฐแบบ totalitarian นั้น มีเป้าหมายของการสร้างสังคมอุดมคติ ตามอุดมการณ์ความเชื่อของ

ระบอบการปกครอง เป็นเครื่องหนุนหลังให้ความชอบธรรม เป้าหมายอันสูงส่งถูกใช้เป็นเครื่องให้ความชอบธรรมต่อวิธีการ ความรุนแรงเป็นหนึ่งในเครื่องมือที่รัฐ totalitarian ใช้เพื่อควบคุมทุกมิติในชีวิตของประชากร ไม่ว่าจะเป็นการเมือง สังคม เศรษฐกิจรวมทั้งความคิดจิตใจ และใช้ระดมกำลังของสังคมทุกภาคส่วน เพื่อถ่างทางไปสู่สังคมนิวโทเปีย¹⁰ ในระบอบนาซีเยอรมัน การใช้กำลังความรุนแรง โดยส่วนใหญ่ มิได้กระทำต่อประชากรเยอรมันโดยตรง แต่รัฐนาซีใช้การสร้างบรรยากาศของความกลัวที่แผ่เร้นไม่เผยโฉมให้เห็นชัด แต่ทุกคนรู้ว่ามิอยู่เพื่อระดมพลเมืองให้สนับสนุนระบอบอย่างมอมกายถวายชีวิต¹¹

แต่การฆ่า การทรมาน รวมทั้งการหายตัวไปเฉย ๆ ภายใต้ระบอบเผด็จการแบบอื่น ๆ เป็นไปด้วยเหตุผลพื้น ๆ ตรงไปตรงมามากกว่านั้น คือเพื่อรักษาการครองอำนาจส่วนตัวของผู้นำ หรือของกลุ่มชนชั้นนำ นายทหารผู้ปกครองอาร์เจนตินาภายใต้ระบอบเผด็จการในช่วงปี ค.ศ. 1976 – 1983 ประกาศว่า ในการรักษาอำนาจของระบอบเอาไว้ “เราจะต้องฆ่าคนสัก 50,000 คน แบ่งเป็นพวกที่คอยบ่อนทำลายระบอบ 25,000 คน อีก 20,000 คน คือพวกที่เห็นอกเห็นใจไอ้พวกบ่อนทำลาย ส่วนที่เหลืออีก 5,000 คนนั้นเผื่อๆ เอาไว้สำหรับการฆ่าผิดตัว”¹²

ความหมายของการใช้ความรุนแรงเพื่อการสื่อสารทางการเมือง ในสังคมสองแบบนี้จึงมีความแตกต่างกัน ในสังคมเผด็จการอำนาจนิยมแบบ totalitarianism การใช้กำลังความรุนแรงเป็นส่วนหนึ่งของเครื่องมือที่รัฐใช้เพื่อหล่อหลอมกล่อมเกลางานทางสังคม ให้ประชาชนภักดีต่อระบอบ และยอมรับอุดมการณ์ของรัฐเข้าไปในวิถีชีวิตของตน และใช้อุดมการณ์นั้นย้อนกลับมาให้ความชอบธรรมทั้งต่อการใช้รัฐเข้ามาควบคุมวิถีชีวิต การระดมพลสนับสนุนจากสังคมในการเพิ่มพูนความแข็งแกร่งของระบอบ รวมทั้งต่อการใช้ความรุนแรงนั่นเอง ในขณะที่ในระบอบเผด็จการอำนาจนิยมแบบส่วนตัวหรือเฉพาะพวกแบบอื่นๆ นั้น การก่อการร้ายมิได้สำหรับการคุกคามเพื่อสื่อให้ผู้คิดจะต่อต้านระบอบ และประชาชนโดยทั่วไปเห็นว่า อะไรจะเกิดขึ้นกับตนและคนใกล้ชิดรอบตัว ถ้าไม่ยอมสยบอยู่ภายใต้อำนาจการปกครองของระบอบเผด็จการนั้น

เมื่อพิจารณาการก่อการร้ายในฐานะที่เป็นการสื่อสารทางการเมืองเช่นนี้ การก่อการร้ายไม่ว่าจะกระทำโดยรัฐ หรือโดยกลุ่มขบวนการนอกภาครัฐ จึงเป็นการใช้กำลังความรุนแรงที่หวังผลกระทบข้างเคียงที่ความรุนแรงนั้นจะก่อให้เกิดขึ้น มากกว่ามุ่งทำลายเป้าหมายที่เป็นเหยื่อนั้นแต่เพียงอย่างเดียว และผลกระทบข้างเคียงดังกล่าวนี้ มักมีความเชื่อมโยงโดยตรงกับปัญหาความชอบธรรมของรัฐในทางใดทางหนึ่ง เพราะการก่อการร้ายใช้กำลังความรุนแรงนอกกฎหมาย (หรือในฐานะผู้รักษากฎหมาย ในกรณีที่เป็กรัฐก่อการร้ายเสียเอง) เป็นเครื่องมือในการสื่อสาร

การก่อการร้ายจึงเป็นประเด็นปัญหาที่เปิดโอกาสให้ผู้ศึกษา ได้ย้อนหันกลับมาพิจารณา ปัญหาเก่าแก่ของสังคมมนุษย์ คือปัญหาที่ว่าเราจะจัดการปกครองของรัฐ และจัดความสัมพันธ์ ระหว่างคนในสังคม เพื่อจัดการกับความรุนแรงในสังคมมนุษย์อย่างไร

2

ไม่ว่าจะมีนิยามที่เห็นพ้องต้องกันเกี่ยวกับการก่อการร้ายหรือไม่ หรือจะเป็นการก่อการร้าย โดยใคร เป็นฝ่ายรัฐหรือมิใช่รัฐก็ตาม การก่อการร้ายนับเป็นรูปแบบหนึ่งในบรรดาการใช้กำลังความ รุนแรง ที่ดำรงอยู่ในสังคมมนุษย์มาเป็นเวลาช้านาน ความรุนแรงที่เผยโฉมหน้าออกมาในรูปแบบ ต่าง ๆ กันนี้ มาร์ค ทเวน (Mark Twain) ได้สรุปไว้เป็น 2 ประเภทว่า

ถ้าเราระลึกและพิจารณาให้ดี ก็จะได้เห็นว่ายุคสมัยที่ครองด้วยความรุนแรงอันน่า หวั่นสะพรึงนั้นมีอยู่ด้วยกันสองแบบ แบบหนึ่งเกิดจากการทำหั่นประหัตประหารกัน ด้วยความรู้สึกอันเร่าร้อน อีกแบบหนึ่งนั้นเป็นความรุนแรงชนิดเลือดเย็นไร้หัวใจ แบบหนึ่งกินเวลายาวนานนับเดือน อีกแบบหนึ่งนั้นยาวนานนับพันปี แบบหนึ่งนำ ความตายมาสู่คนนับจำนวนหมื่น อีกแบบหนึ่งนั้นนับเป็นร้อยล้าน แต่เรากลับ รู้สึกตัวสั่นพรึ่นพริ้งไปกับ "ความน่าสยดสยอง" ของความรุนแรงขนาดย่อม หรือจะ พูดว่าเป็นความรุนแรงที่เกิดขึ้นชั่วขณะเป็นระลอกก็ได้ แต่ทว่าความน่าหวาดกลัว ของความตายที่เกิดขึ้นอย่างฉับพลันจากคมขวาน จะเทียบอะไรได้กับความตายที่ ยาวนานชั่วชีวิต อันเกิดจากความหิวโหย ความหนาวเย็น การถูกเหยียดหยาม ความโหดร้ายทารุณ และการย่ำยีจิตใจ... สู่สานของเมืองสามารถรับหีบศพของผู้ที่ ตายจากความรุนแรงที่เกิดขึ้นในช่วงเวลาสั้น ๆ ได้หมด เป็นความรุนแรงที่เราได้รับการ ปลุกฝังสั่งสอนให้เกิดความรู้สึกหวาดหวั่นครั่นคร้าม และไว้ทุกข์ให้แก่ความ สูญเสียที่เกิดขึ้น แต่พื้นที่ทั่วทั้งประเทศฝรั่งเศสก็อาจจะไม่เพียงพอ ที่จะรองรับ หีบศพที่บรรจุผู้เสียชีวิตจากความรุนแรงที่น่าหวาดหวั่นอันเก่าแก่และแท้จริง--ที่เป็น ความขมขื่นอันสุดจะเอื่อยออกมาเป็นคำพูด เป็นความรุนแรงที่พวกเราไม่เคยมีใคร ได้รับการสอนให้ตระหนักถึงความกว้างขวางของมัน รวมทั้งความน่าเวทนาของผู้ที่ ตกเป็นเหยื่อ อย่างที่ควรจะเป็น¹³

ความรุนแรงแบบแรกที่ มาร์ค ทเวน บอกว่าเกิดขึ้นในชั่วขณะเป็นระลอก แต่สามารถสร้าง ความน่าหวาดหวั่นได้มากนั้น มาในรูปของการใช้กำลังเข้าประทุษร้ายต่อกัน ในรูปของการคุกคาม ข่มขู่ การใช้กำลังบังคับ สงคราม และการเข่นฆ่าประหัตประหารในรูปแบบต่างๆ รวมทั้งการก่อการ ร้าย การจัดการกับความรุนแรงแบบนี้นับเป็นเป็นภารกิจพื้นฐานของสังคมมนุษย์ อาจกล่าวได้ว่า พัฒนาการของรัฐ รวมทั้งพัฒนาการของระบบความสัมพันธ์ระหว่างรัฐ สามารถวัดได้จาก

ความก้าวหน้า (หรือถอยหลัง) ในการพัฒนาขีดความสามารถของสังคมการเมืองในการควบคุม กำกับ ป้องกัน รวมทั้งการใช้ ความรุนแรงในสังคม

ความคิดที่จะหาทางจัดความรุนแรงในแบบแรก และสร้างสันติภาพถาวร แม้จะมีอยู่เป็นระยะเสมอมา ก็คงเป็นเพียงความเพียรพยายามที่ยังไม่บรรลุผลเต็มที่ตามอุดมคติ สาเหตุสำคัญส่วนหนึ่งเป็นเพราะมนุษย์ยังไม่เห็นทางออกอันเหมาะสม หรือไม่อาจวางใจที่จะเลือกแนวทางที่ปลอดภัยจากการใช้ความรุนแรงโดยสิ้นเชิง ในการจัด และเป็นหลักประกันในการรักษา ความสัมพันธ์ระหว่างคนในสังคมการเมืองหนึ่งๆ และความสัมพันธ์ที่สังคมนั้นๆ มีระหว่างกัน

ปัญหาดังกล่าวนี้นสะท้อนความจริงเกี่ยวกับสภาพของสังคมมนุษย์ ที่มีนัยแย้งย้อนกันในตัวเอง นั่นคือ ในขณะที่การจัดการกับความรุนแรง เพื่อสร้างความมั่นคงปลอดภัยให้แก่ชีวิตและทรัพย์สิน คือวัตถุประสงค์พื้นฐานของการจัดอำนาจการปกครอง และความสัมพันธ์ระหว่างมนุษย์ในสังคมการเมือง ทั้งระดับภายในรัฐและระดับระหว่างประเทศ แต่ไม่ว่าจะด้วยการจัดสรรอำนาจการปกครองและความสัมพันธ์ต่อกันในรูปแบบใด ก็ยังคงไม่สามารถหาเครื่องมือที่มีประสิทธิภาพอื่นมาแทนที่ความรุนแรงได้อย่างสมบูรณ์ ในการสร้างและดำรงรักษาความสงบเรียบร้อยและระเบียบของความสัมพันธ์ในสังคม ตลอดจนความสัมพันธ์ระหว่างสังคมการเมืองต่างๆ ความรุนแรงเป็นเป้าหมายที่สังคมการเมืองต้องการจำกัดหรือกำจัด แต่ท้ายที่สุดแล้วยังคงเห็นถึงความจำเป็นที่จะต้องสำรองความรุนแรงไว้เป็นเครื่องมือหนึ่ง เพื่อเป็นหลักประกันในการบรรลุเป้าหมายดังกล่าว

แนวคิดเสรีนิยม ซึ่งในที่สุดกลายมาเป็นกระแสความคิดหลักที่กำกับและรองรับการจัดโครงสร้างอำนาจของรัฐสมัยใหม่ ได้พยายามหาทางออกให้แก่ปัญหาดังกล่าวข้างต้น เราจะได้พิจารณาในตอนต่อไปในรายงานวิจัยนี้ว่า ทางออกของเสรีนิยมนั้นกำลังเผชิญกับการท้าทายจาก ความรุนแรงของการก่อการร้าย ที่แพร่กระจายอยู่ในระบบระหว่างประเทศขณะนี้

ความรุนแรงแบบที่สอง เป็นสภาวะความรุนแรงที่แฝงเร้นอยู่ในชีวิตปกติประจำวัน ในโครงสร้างทางสังคม และในความคิดจิตใจคน ที่แสดงผลออกมาในรูปแบบต่างๆ กัน ไม่ว่าจะเป็นความอดอยากยากจน ทาสกรรมกร การกีดกันกดขี่ ความไม่เสมอภาคและการขาดขันติธรรมทางชนชั้น เชื้อชาติ ศาสนา ภาษา เผ่าพันธุ์ สีมืด เพศ หรือด้วยเหตุแห่งสุขภาพและสมรรถนะ

เนื่องจากเป็นสภาวะอันแฝงอยู่ในโครงสร้างและระบบความสัมพันธ์ทางสังคม และเร้นอยู่ในความคิดจิตใจคน ทำให้ความรุนแรงในแบบที่สองกลายเป็นเรื่องปกติที่เกิดขึ้นอยู่โดยทั่วไป เสมือนหนึ่งเป็นปรากฏการณ์ธรรมชาติ หรือถือกันว่าเป็นเรื่องของชะตากรรมความโชคร้ายส่วนบุคคลที่เรียกร้องได้อย่างมากก็เพียงความสงสารเห็นใจ และการเข้าโอบอุ้มช่วยเหลือเป็นการเฉพาะกลุ่มเฉพาะบุคคล¹⁴

ความรุนแรงอันเป็นสภาวะหรือผลของความสัมพันธ์ทางสังคมรูปแบบต่างๆ นี้ มักมิได้ทำให้สังคมในวงกว้างเกิดการตั้งคำถาม หรือนำไปสู่การทำลายต่ออคติ ต่อรากฐานของระเบียบทางสังคม หรือการจัดอำนาจการปกครองที่เป็นอยู่ ถ้าทราบได้ยังเป็นอคติหรือระเบียบที่คนในสังคมยังให้การยอมรับในหลักการพื้นฐาน ก็มักจะทำให้เกิดการยอมรับความรุนแรงและความไม่เป็นธรรมที่แฝงอยู่ในอคติ และระเบียบทางสังคม หรือโครงสร้างอำนาจและความสัมพันธ์เช่นนั้นไปโดยปริยาย ยิ่งไปกว่านั้นกำลังความรุนแรงในความหมายแรก ยังถูกใช้เป็นเครื่องมือเพื่อรักษาไว้ซึ่งระเบียบทางสังคม ที่มีความรุนแรงแบบที่สองนี้แฝงอยู่

ดังนั้น สำหรับคนส่วนใหญ่ ปัญหาสำคัญจึงกลายเป็นเรื่องของการหาทางปรับตัวที่จะอยู่กับระบบนั้นให้ได้ดีที่สุดได้อย่างไร และสำหรับผู้ที่มีได้ต้องประสบกับความรุนแรง หรือผลของความไม่เป็นธรรมนั้นโดยตรง ก็ยิ่งมักทำให้บุคคลเหล่านั้นเห็นว่าความรุนแรงที่ปรากฏ เป็นเรื่องของเคราะห์ร้ายของผู้ต้องตกเป็นเหยื่อ หรือเป็นผลของความโหดร้ายหรือชั่วร้ายเฉพาะของบุคคล มากกว่าเป็นเรื่องของความไม่เป็นธรรมในสังคม หรือถ้ามีเช่นนั้น ก็มองไม่เห็นหรือคิดไปไม่ถึงว่าระเบียบของสังคมที่เป็นอยู่ อันเป็นกรอบที่ช่วยให้การดำเนินชีวิตของเขาเป็นไปได้อย่างดีมีคุณภาพนั้น วางอยู่บนรากฐานของความรุนแรงแบบใดบ้าง

แต่ไม่ว่าสังคมในวงกว้างจะมีการตระหนักถึงความรุนแรงที่แฝงเร้นอยู่ในความสัมพันธ์ทางสังคมนี้หรือไม่ก็ตาม ความรุนแรงแบบที่สองซึ่งเป็นสภาวะนี้ ถ้ามีสะสมอยู่ในสังคม จะเป็นตัวสร้างเงื่อนไขและเป็นเหตุปัจจัยที่จะนำไปสู่ความรุนแรงในแบบแรกได้ อันเป็นความรุนแรงในความหมายของการใช้กำลังเข้าต่อสู้ประทุษร้ายต่อกัน เป็นความรุนแรงในฐานะที่เป็นเครื่องมือเพื่อบรรลุจุดมุ่งหมาย

สภาวะของความไม่เป็นธรรมและความไม่เป็นไท ความแปลกแยก การถูกกดขี่และข่มขู่ ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ การสูญเสียเกียรติภูมิ การแบ่งแยกและรังเกียจเหยียดหยันทางเชื้อชาติ ศาสนา สีผิว และเผ่าพันธุ์ ต่างล้วนเป็นสภาวะ หรือเป็นเรื่องราว ที่สามารถนำมาใช้สร้างแรงผลักดัน จูงใจที่ทรงพลัง ในการเร้าระดมเรียกร้องให้คนลุกขึ้นสู้ด้วยกำลังความรุนแรง เป็นข้ออ้างที่ตรึงใจ สำหรับให้ความชอบธรรมในการใช้ความรุนแรงเป็นเครื่องมือ เป็นหลักอิงอันหนักแน่นให้แก่เป้าหมายของการจับอาวุธเข้าต่อสู้ เพื่อทำลายล้าง ไม่เพียงฝ่ายตรงกันข้าม แต่เป็นการทำลายระเบียบทางสังคมและโครงสร้างอำนาจที่รองรับสภาวะของความรุนแรงที่เป็นอยู่ลง เพื่อจะได้รังสรรค์ขึ้นใหม่ สภาวะของความรุนแรงแฝงเร้นแบบที่สองนี้ จึงถือได้ว่าเป็นเนือดินอันอุดม สำหรับเพาะพันธุ์การใช้ความรุนแรงในความหมายแรก ให้แตกหน่อตอยอดออกไปได้อย่างงอกงาม

กล่าวโดยสรุปเพื่อโยงเข้ากับเรื่องที่เป็นประเด็นหลักของรายงานวิจัยนี้ก็คือ การก่อการร้าย จึงเป็นการใช้ความรุนแรงในความหมายแบบแรก ซึ่งมีที่มาจาก และเป็นการสื่อให้เห็น ความรุนแรง

ในความหมายแบบที่สอง แต่ผลที่ตามมาของการใช้กำลังความรุนแรงในการก่อการร้ายนั้น จะทำให้ความรุนแรงประเภทที่สองทวีหนักขึ้น หรือนำไปสู่การผลักดันให้มีการแก้ไขปัญหาความรุนแรงในระดับโครงสร้าง เป็นสิ่งที่ไม่มีความคาดเดาผลได้ล่วงหน้า แต่นอกจากการตั้งความหวังและสวดมนต์แล้ว ผลจะออกมาเป็นอย่างไร ขึ้นอยู่กับว่าสังคมนั้นจะรับมือกับการก่อการร้าย และจะตีความและรับ "สาร" ที่การก่อการร้ายนั้นสื่อออกมาอย่างไร เรื่องนี้มีความสำคัญต่อสังคมทั้งหมด มากกว่าที่จะปล่อยให้อยู่ในการจัดการของรัฐและรัฐบาลแต่โดยลำพัง เพราะรัฐหรือกลไกของรัฐ อาจเป็นส่วนหนึ่งของปัญหาในโครงสร้างความรุนแรงในความหมายแบบที่สอง จึงไม่อาจจะเป็นผู้แก้ปัญหาได้เอง โดยปราศจากพลังของสังคมทั้งหมดร่วมมือกัน

3

ความพยายามในการจัดการกับความรุนแรง โดยเฉพาะความรุนแรงในความหมายแบบแรก ของ มาร์ค ทเวน มีความสัมพันธ์กับการพัฒนาของรัฐ หรืออาจจะกล่าวได้ว่า รัฐมีขึ้นเพื่อจัดการกับปัญหาความรุนแรงในสังคมมนุษย์ ถ้าเชื่อตามทฤษฎีสัญญาสังคมของนักคิดเสรีนิยม มนุษย์ในสังคมมอบอำนาจการใช้กำลังความรุนแรงให้อยู่ในความครอบครองของรัฐ เพื่อให้รัฐสร้างและรักษาความปลอดภัยและสันติภาวะให้แก่สังคม อย่างไรก็ตาม การวางระบบว่าจะใช้และควบคุมการใช้กำลังความรุนแรงที่อยู่ในความครอบครองของรัฐนั้นอย่างไร โดยใคร อาศัยการอ้างอิงอำนาจจากแหล่งใด และใช้เหตุผลชุดใดรองรับ มีความแตกต่างกันไปตามประเภทของรัฐ ซึ่งมีพัฒนาการมาโดยลำดับในระบบระหว่างประเทศ

ตัวอย่างเช่น เราจะไม่เห็นปรากฏการณ์ของการทำสงครามในนามประชาชาติ โดยกองทัพที่ประกอบด้วยทหารประจำการ ในรัฐยุโรปยุคกลาง หรือในรัฐศักดินาของเอเชีย เพราะนอกจากระดับการพัฒนาเทคโนโลยี ที่จะใช้ระดมทรัพยากรในสังคมยังมีไม่ถึงขั้นแล้ว หลักความชอบธรรมของการปกครองในนามของประชาชน ที่อาศัยอยู่ภายในเส้นที่กำหนดเขตแดนชัดเจนของชุมชนการเมืองเดียวกัน ก็ยังไม่เกิดขึ้น มิได้หมายความว่า รัฐในยุคนั้นไม่มีการทำสงคราม แต่ใช้และอ้างอิงหลักการที่มีเหตุผลชุดอื่นรองรับ

ต่อเมื่อเกณฑ์แห่งความชอบธรรมในการปกครองดั้งเดิมอื่น ๆ เช่น เทวราชา เทวสิทธิ์ หรือ ธรรมราชา ค่อยๆ ถูกแทนที่ในรัฐสมัยใหม่ด้วยการอ้างอิงประชาชนและเจตจำนงของประชาชาติ เป็นกรอบรองรับความชอบธรรมในการใช้อำนาจการปกครองแล้ว ชาติและประชาชนจึงกลายมาเป็นข้ออ้างรองรับเป้าหมายของการปกครอง รวมทั้งกลายเป็นเป้าหมายของการใช้และการควบคุมการใช้กำลังความรุนแรงของรัฐด้วย ดังจะเห็นได้ว่าการจัดตั้งกองทัพแห่งชาติก็ดี การต่อสู้เพื่อชาติก็ดี เป็นปรากฏการณ์ของรัฐสมัยใหม่ ในขณะที่ กระบวนการจัดอำนาจการปกครอง เพื่อตรวจสอบและ

ถ่วงดุลการใช้อำนาจรัฐ มิให้คุกคามสวัสดิภาพของพลเมืองเกิดขึ้น เมื่อแหล่งที่มาของอำนาจอธิปไตยของรัฐสมัยใหม่ได้ย้ายจากเทวสิทธิ์ของกษัตริย์มาอยู่ที่ประชาชน¹⁵

การเปลี่ยนหลักการความชอบธรรมของอำนาจการปกครองของรัฐสมัยใหม่ มาอ้างอิงอยู่กับประชาชนพลเมืองของชาติเช่นนี้ เกิดขึ้นในบริบทที่ความคิดทางการเมืองเข้าสู่กระแสเสรีนิยม ซึ่งยังคงเป็นกระแสความคิดมีอิทธิพลต่อการจัดอำนาจการปกครองของรัฐ และการจัดระเบียบและกฎเกณฑ์กติกาของระบบระหว่างประเทศต่อมาจนถึงปัจจุบัน

เป้าหมายสำคัญของแนวคิดเสรีนิยมนับตั้งแต่ โทมัส ฮอบส์ (Thomas Hobbes) เป็นต้นมา เกี่ยวกับรัฐและการจัดอำนาจการปกครองรัฐคือ การสร้างสภาพแวดล้อมของสังคมการเมืองที่ทำให้คนสามารถติดต่อสัมพันธ์ แลกเปลี่ยนค้าขาย และดำรงชีวิตทำมาหากินอยู่ได้อย่างอิสระ มีเสรีภาพ โดยไม่ต้องหวาดกลัวภัยคุกคามต่อชีวิตและทรัพย์สิน และความไม่มั่นคงอันเกิดจากการใช้กำลัง ความรุนแรงบีบบังคับในรูปแบบต่างๆ รัฐและการจัดอำนาจการปกครองของรัฐ จึงต้องเป็นไปในลักษณะที่สามารถให้หลักประกันพื้นฐานด้านความมั่นคงและสันติภาวะเหล่านี้ได้ รวมทั้งสามารถลดอาณานิคมและประเด็นปัญหา ที่การใช้กำลังความรุนแรงยังเป็นสิ่งจำเป็น ให้เหลือน้อยที่สุด และมอบให้เป็นหน้าที่ของรัฐเป็นผู้ใช้โดยกำกับไว้ด้วยกรอบของกฎหมาย เพื่อเปิดพื้นที่ให้แก่ประชาสังคม โดยการติดต่อสัมพันธ์กันระหว่างประชาชนในพื้นที่นั้น ไม่มีใครต้องคอยกังวลถึงความปลอดภัย และติดอาวุธกันทุกคนอยู่โดยตลอดเวลา¹⁶

ความมั่นคงตามแนวคิดของเสรีนิยมมีเป้าหมายปลายประสงค์อยู่ที่บุคคล ผู้เป็นประชาชนพลเมือง มิใช่ความมั่นคงของรัฐ เสรีนิยมให้ความสำคัญต่อการจับตาเฝ้าระวังการกระทำของรัฐ เพราะระลึกละเลยตลอดเวลาว่ารัฐนั้นครองอำนาจความรุนแรงไว้ในมือ¹⁷ และที่เป็นเช่นนั้นก็เพราะสังคมเห็นความจำเป็น ต้องการให้รัฐธำรงบทบาทของการเป็นผู้ให้หลักประกันความปลอดภัย แต่เพื่อให้รัฐหาข้ออ้างการใช้กำลังความรุนแรงอย่างพร่ำเพรื่อ เช่น ใช้ “ความมั่นคงของชาติ” ที่อาจจะเป็นปัญหาขึ้นมาได้ตลอดเวลาในระบบระหว่างประเทศ มาเป็นข้ออ้างในการจำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชน เสรีนิยมจึงได้ขยายกรอบจำกัดการใช้กำลังความรุนแรงออกไปสู่ระดับระหว่างประเทศ ในรูปของการสร้างบรรทัดฐาน และกฎเกณฑ์ต่างๆ ให้มีผลในการจำกัดทั้งประเด็นและวิธีการอันชอบธรรม ที่การทำสงคราม และการใช้กำลังความรุนแรงจะเกิดขึ้นได้ รวมทั้งพัฒนากลไกไว้คอยตรวจสอบติดตาม และสร้างพลังกดดันในรูปแบบต่างๆ ถ้ารัฐได้ละเมิดบรรทัดฐานเหล่านั้น

พัฒนาการของการจัดอำนาจรัฐ และการจัดความสัมพันธ์ระหว่างรัฐ ตามกรอบของเสรีนิยม จึงมีผลทำให้ ในขณะที่รัฐเป็นผู้ผูกขาดการใช้กำลังความรุนแรงโดยชอบธรรม การใช้กำลังความรุนแรงของรัฐกลับมีที่ใช้ได้อย่างชอบธรรมในสังคม ทั้งภายในประเทศและ

ระหว่างประเทศ น้อยเรื่องลงเรื่อย ๆ¹⁸ สันติภาพและความมั่นคงของเสรีนิยม จึงเกิดขึ้นจากการมอบอำนาจกำลังความรุนแรงให้อยู่ในมือของรัฐ และจากการจำกัดการใช้อำนาจนั้นในขณะเดียวกัน

ด้วยเหตุเช่นนี้เอง ที่ **ปฏิบัติการก่อการร้ายโดยกลุ่มตัวแสดงนอกภาครัฐ** จึงเป็นทั้ง **การทำทลายอำนาจรัฐ** และ **ทำลายการดำรงรักษาเงื่อนไขของสันติภาพ และความมั่นคงปลอดภัยของประชาชนตามอุดมคติของสังคมเสรี** เพราะ ในทางหนึ่ง ปฏิบัติการก่อการร้ายของกลุ่มขบวนการนอกภาครัฐ เช่นอัล กออิดะห์ (Al Qaeda) สะท้อนว่าในระบบระหว่างประเทศปัจจุบัน รัฐมิได้ผูกขาดการใช้กำลังความรุนแรงอยู่ในมือแต่เพียงผู้เดียว ยิ่งไปกว่านั้น เหตุการณ์ 11 กันยายน ยังแสดงแนวโน้มด้วยว่า สมาชิกของขบวนการก่อการร้ายนอกภาครัฐเหล่านี้ เป็นผู้ที่มีความรู้ มีการศึกษาในระดับดี และที่สำคัญคือมีศรัทธา พร้อมทั้งจะใช้เทคโนโลยีและเครื่องมือทุกอย่าง ซึ่งอาจจะรวมทั้งชีวิตของตนเอง มาแปรเป็นอาวุธที่มีประสิทธิภาพทำลายล้างสูง เพื่อบรรลุเป้าหมายตามความเชื่อและอุดมการณ์ของตน โดยไม่รู้สึกรู้ว่ามีความจำเป็นใด ๆ ที่จะต้องคำนึงถึงหลักการและกฎเกณฑ์กติกาต่างๆ ที่เสรีนิยมวางไว้เป็นบรรทัดฐาน สำหรับจำกัดการใช้กำลังความรุนแรงของรัฐในสังคมการเมือง ทั้งภายในและระหว่างประเทศ และถ้าจะว่าไป บรรทัดฐานเหล่านั้น ก็ไม่มีผลผูกพันใดๆ ต่อขบวนการก่อการร้ายนอกภาครัฐเหล่านี้¹⁹

นอกจากนี้ ปฏิบัติการก่อการร้าย และความหวาดหวั่นปั่นป่วนในสังคมที่เกิดขึ้นตามมา ได้สื่อให้เห็นว่า สิ่งที่เคยเป็นจุดแข็งของสังคมเสรี ไม่ว่าจะเป็น การเคลื่อนไหวและติดต่อสัมพันธ์กันโดยอิสระ พรมแดนที่เปิดกว้าง เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นและความเชื่อ และกฎกติกาที่จำกัดมิให้รัฐใช้ความรุนแรงเกินขอบเขต กำลังกลายมาเป็นจุดอ่อน และเมื่อเห็นว่าเป็นจุดอ่อน ก็เท่ากับว่าการก่อการร้ายได้หยิบบั่นเหตุผล ที่รัฐนั้นหรือสังคมนั้นจะหันเหออกมาจากหลักการของสังคมเสรี

ในการต่อสู้กับกลุ่มก่อการร้าย รัฐสามารถหยิบบกความจำเป็นสารพัดมาเป็นข้ออ้างให้ความชอบธรรม ในการขอยกเว้นบรรทัดฐานตลอดจนกฎเกณฑ์กติกาต่างๆ ที่สังคมเคยตั้งเป็นกรอบข้อจำกัดในการใช้กำลังความรุนแรงของรัฐหรือโดยรัฐ ในนามของการรักษาความมั่นคงและการรับมือกับภัยคุกคามจากการก่อการร้าย รัฐอาจจะแสดงให้เห็นว่ามีความจำเป็นที่จะต้องขละเมิดหรือจำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชน มาตรการต่างๆ ซึ่งในสภาวะปรกติเป็นของต้องห้ามสำหรับสังคมเสรี เช่น การทรมาน การจับกุมคุมขังโดยไม่ผ่านกระบวนการยุติธรรม การทำให้หายตัวไป การสังหารบุคคลที่เชื่อว่าเป็นภัยต่อความมั่นคงของรัฐ ก็จะย้อนกลับคืนมาในนามของการรักษาความมั่นคงและการปราบปรามการก่อการร้าย โดยที่ประชาชนเอง ก็อาจจะถูกผลักดันจากความหวาดหวั่น และ การเรียกร้องหาความมั่นคงในชีวิตและทรัพย์สิน ยอมให้รัฐใช้มาตรการความรุนแรงขั้นเด็ดขาดใดๆ ก็ได้ เพียงแต่ขอให้รักษาความมั่นคงและความสงบกลับคืนมา

แต่สถานะที่เปิดให้รัฐใช้ความรุนแรงใดๆ โดยไม่มีข้อจำกัด หรือไม่มีใครควบคุมตรวจสอบนั้น เป็นสถานะที่เป็นอันตรายอย่างยิ่ง เพราะเท่ากับเป็นการมอบศักยภาพแก่รัฐที่จะคุกคามใคร ทุกคน โดยเฉพาะแต่กลุ่มก่อการร้าย และสังคมที่ตกอยู่ในสถานะเช่นนั้น ก็มีใช้สังคมเสรี ที่คนจะอยู่อย่างอิสระ และมั่นคงปลอดภัยได้อีกต่อไป ซึ่งเท่ากับว่าเราหนีจากการก่อการร้ายของกลุ่ม ขบวนการนอกภาครัฐ เพื่อที่จะมาพบกับการก่อการร้ายที่กระทำโดยฝ่ายรัฐเสียเอง

ในสถานการณ์ที่การก่อการร้ายแพร่กระจาย ทั้งรัฐและสังคมเสรีจึงตกอยู่ในภาวะของการถูกทดสอบว่าจะฝ่าข้ามการทำลายด้านความมั่นคงได้อย่างไร โดยที่ไม่เป็นการหนีเสือปะจระเข้

ทางหนึ่งที่จะช่วยได้ ก็คือการทำทำความเข้าใจให้ชัดว่าการก่อการร้ายในฐานะที่เป็นยุทธวิธีการใช้ความรุนแรง เพื่อสื่อนัยทางการเมือง โดยหวังให้เกิดผลกระทบข้างเคียงมากกว่าเป้าหมายที่เลือกมาเป็นเหยื่อนั้น นัยใดที่เป็นการขุดหลุมพรางเพื่อล่อให้รัฐถล่มลงไป เพื่อทำลายความชอบธรรมของรัฐ และทำลายขนัตติธรรมที่มีอยู่ในสังคม นัยใดที่สะท้อนปัญหาความไม่เป็นธรรมอันเกิดจากความรุนแรงที่แฝงอยู่ในโครงสร้างอำนาจ และความสัมพันธ์ทางสังคม ที่รัฐและสังคมควรนำมาพิจารณาประกอบการแก้ไขปัญหา

การใช้กำลังความรุนแรงโดยตัวแสดงนอกภาครัฐนั้น โดยตัวมันเองเป็นการกระทำที่ไม่ชอบธรรม แต่การก่อการร้ายมุ่งหวังจะใช้ความรุนแรงนอกกฎเกณฑ์แห่งความชอบธรรมใดๆ นี้ เป็นเครื่องมือในการทำร้ายและทำลายความชอบธรรมของรัฐ และทำลายสายใยแห่งความเชื่อมั่นไว้วางใจกันระหว่างคนในสังคม

การทำลายความชอบธรรมของรัฐโดยการก่อการร้ายนั้น ทำได้อย่างน้อยสองทาง คือ การดึงให้รัฐหันมาใช้ความรุนแรงนอกกฎเกณฑ์กติกา ในอีกทางหนึ่งคือการสร้างความรู้สึกเป็นปรีภยศัตรูระหว่างรัฐกับประชากรเป้าหมาย ที่กลุ่มก่อการร้ายต้องการปลุกกระดม โดยอาศัยการขับเน้นอัตลักษณ์ที่ทำให้เกิดการแบ่งแยกฝักฝ่าย

การใช้กำลังความรุนแรงของกลุ่มก่อการร้าย ต่อประชาชนผู้ไม่มีส่วนเกี่ยวข้องกับความขัดแย้ง เป็นการประกาศท้าทายว่า รัฐนั้น ไม่ว่าจะครองกำลังอำนาจไว้มากมายเพียงใด ก็ไร้สมรรถภาพที่จะทำหน้าที่พื้นฐานที่สุดของการเป็นรัฐ คือหน้าที่ให้การปกป้องคุ้มครองความปลอดภัยแก่ชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนพลเมือง และการรักษาความสงบเรียบร้อยในครรลองของกฎหมาย การใช้ความรุนแรงโดยกลุ่มก่อการร้ายจึงเป็นการท้าทายความชอบธรรมในขั้นพื้นฐานของรัฐโดยตรง

เมื่อความมั่นคงของสังคมถูกบ่อนทำลายโดยกลุ่มก่อการร้าย รัฐก็ต้องหามาตรการปราบปราม เพื่อรักษาความมั่นคงและเพื่อรักษาความชอบธรรม มาตรการปราบปรามที่มีประสิทธิภาพ กับการใช้กำลังอย่างไม่เกินขอบเขต ไม่ละเมิดกฎเกณฑ์กติกา ที่เป็นกรอบกำกับการใช้กำลังความรุนแรงของรัฐ เป็นสมดุลที่คนกุมกำลังความรุนแรงของรัฐพึงรักษา แต่เป็นสมดุลที่กลุ่มก่อการร้ายจงหาทางทำลาย ถ้าการก่อการร้าย สามารถยั่วยุกระตุ้นให้รัฐนั้นตอบโต้ด้วยการใช้กำลังความรุนแรงเกินกว่าเหตุ จนเป็นผลทำให้มีผู้บริสุทธิ์ต้องบาดเจ็บล้มตายจากปฏิบัติการของรัฐ หรือทำให้รัฐหันมาใช้วิธีการนอกกฎหมายได้ ก็จะทำให้รัฐนั้นถูกตั้งคำถามเกี่ยวกับความชอบธรรมมากขึ้นไปอีก หรือนำไปสู่การแตกแยกในความคิดเห็นของสังคมเกี่ยวกับแนวทางการรับมือกับการก่อการร้ายที่เหมาะสมของรัฐ ในขณะเดียวกัน ปฏิบัติการตอบโต้ที่เกินกว่าเหตุของรัฐ ก็จะถูกใช้เป็นเครื่องมือให้ความชอบธรรมต่อการดำเนินการก่อการร้ายต่อไป รวมทั้งเป็นปัจจัยที่กลุ่มก่อการร้ายสามารถนำมาขยายผลเพื่อแสวงหาความสนับสนุน ทั้งจากประชากรที่กลุ่มก่อการร้ายอ้างอิงการเป็นตัวแทน และจากกลุ่มเป้าหมายที่เกี่ยวข้องที่อยู่พ้นรัฐนั้นออกไป

ไมเคิล อิกนาเทียฟ (Michael Ignatieff) วาดสถานการณ์ให้เห็นว่า

ถ้าเราลังเลที่จะโจมตีสุเหร่าเพราะกฎของสงครามกำหนดไว้ว่าเป็นสถานที่ที่ได้รับการปกป้อง ก็จะเป็นการดีสำหรับกลุ่มก่อการร้ายที่จะเก็บอาวุธหรือเข็มขัดระเบิดพลีชีพไว้ที่นั่น ถ้ากองกำลังของเราปฏิบัติการบนพื้นฐานของการจัดผู้หญิงที่เป็นพลเรือนว่าเป็นผู้มิได้เกี่ยวข้องกับ การสู้รบ สิ่งที่จะเกิดขึ้นต่อไปก็คือกลุ่มก่อการร้ายจะฝึกผู้หญิงให้เป็นผู้วางระเบิดพลีชีพ ถ้ากฎที่มีอยู่ทั้งหมดเกี่ยวกับจรรยาบรรณของนักรบห้ามมิให้หันแยกศพของ ศัตรูออกเป็นชิ้น ๆ การที่พวกก่อการร้ายในฟัลลูจาจะลากเหยื่อออกมาจากรถแล้วจุดไฟเผาพร้อมกับตัดชิ้นส่วนที่ใหม่ไฟห้อยไว้บนสะพาน ก็มีไข่เรื่องของความโหดร้ายเสียสติแต่อย่างใด หากเป็นยุทธวิธีของกลุ่มก่อการร้ายที่ไตร่ตรองมาอย่างดีแล้วว่าจะทำอย่างไร จึงจะสามารถลากเราลงไปอยู่ในระดับเดียวกับพวกมันได้²⁰

ประเด็นของ อิกนาเทียฟ ก็คือ กฎเกณฑ์ของสังคมเสรีที่กำกับความชอบธรรมของการใช้กำลังของรัฐอยู่เนือง ที่กลุ่มก่อการร้ายจะพลิกมาใช้ประโยชน์ เพื่อล่อให้รัฐล่าเข้าสู่เหวลึกของความรุนแรงที่ไม่จบสิ้น โดยที่มาตรการปราบปรามและบรรทัดฐานที่กำกับวิธีการต่อสู้ ก็จะแปรผกผันกัน จนกระทั่งกลายเป็น การใช้กำลังความรุนแรงอย่างไม่มีบรรทัดฐานและกฎเกณฑ์ใดๆ เหลืออยู่เลย

ยุทธวิธีเช่นนี้ ประสบความสำเร็จในระดับที่สามารถล่อระบอบอาณานิคมอันแข็งแกร่งมาแล้ว การก่อการร้ายของขบวนการต่อสู้เพื่ออิสรภาพของอัลจีเรีย จากการปกครองของฝรั่งเศสในช่วงทศวรรษ 1950 เป็นตัวอย่างที่ดี กลุ่มก่อการร้ายอัลจีเรียรู้ดีว่าขบวนการของตนมิใช่คู่ต่อสู้ที่สมน้ำสมเนื้อ ที่จะสามารถเอาชนะกองทัพของฝรั่งเศสในการต่อสู้แบบเผชิญหน้ากันได้ โอกาสที่จะ

ได้ ชัยชนะจึงอยู่ที่การสามารถยั่วให้ฝรั่งเศส ใช้ความรุนแรงในการปราบปรามอย่างไม่เลือกหน้า และไม่คำนึงถึงหลักการใด ๆ เพื่อให้ในที่สุดชาวอัลจีเรียทั้งหลายจะลุกฮือขึ้นต่อต้าน ในขณะที่คนฝรั่งเศสเองก็รับไม่ได้กับวิธีการปราบปรามของกองทัพและรัฐบาล และยุทธวิธีนี้ก็ได้ออกผลตามคาด²¹

ไม่เพียงแต่รัฐเท่านั้นที่มีโอกาสจะถูกกระตุ้นจากการก่อการร้าย ให้ตอบสนองต่อสถานการณ์ในลักษณะที่เกินกว่าเหตุ สมาชิกภายในสังคมเองก็มีความอ่อนไหวเช่นกัน การก่อการร้ายไม่เพียงกระตุ้นให้เกิดความหวาดหวั่นสับสนในสังคมเท่านั้น แต่ยังสามาถดึงเอาอคติ ความรังเกียจเหยียดหยัน ความบาดหมางเก่าก่อนที่ตกตะกอนอยู่ในความทรงจำ รวมทั้งการคาดหมายตราชื่อแบบเหมารวม (stereotype) ที่มีแอบเร้นอยู่ตลอดมาในสังคม ให้ปะทุเผยตัวตนออกมาอย่างแจ้งชัด สังคมที่มีชนิตธรรมก็จะเปลี่ยนไปสู่การขาดชนิตธรรม จากการเคยอยู่ร่วมกันมาได้อย่างสงบก็กลายเป็นไม่อาจอยู่ร่วมกันได้อีกต่อไป ที่เคยมองแบบผ่านๆ ว่าไม่มีอะไรก็กลับต้องหันมาเพ่งพินิจอย่างระแวดระวังยิ่งขึ้น เมื่อเป็นเช่นนี้ แทนที่พลังในสังคมจะเป็นตัวตัดทาน หรือยับยั้งมิให้รัฐตอบสนองต่อสถานการณ์เกินกว่าเหตุ ภายใต้ระบอบเสรีนิยมประชาธิปไตย พลังในสังคมที่ถูกขบถด้วยอคติ ที่ผสมเข้ากับ ความหวาดหวั่น มีโอกาสที่จะกลายเป็นตัวเร่งให้รัฐดำเนินมาตรการอย่างเด็ดขาดมากยิ่งขึ้น และพร้อมที่จะยอมรับหรือมองข้ามการที่รัฐจะใช้กำลังความรุนแรง เกินขอบเขตไปจากบรรทัดฐานที่กำหนดไว้

ถ้าวาดตามกรอบของ มาร์ค ทเวน ข้างต้น การก่อการร้าย สามารถส่งผลกระทบข้างเคียงต่อความรุนแรงประเภทที่สอง ที่ฝังรากอยู่ในโครงสร้างความสัมพันธ์ทางสังคม คือทั้งเปิดเผยให้เห็นโฉมหน้า และกระตุ้นให้ความรุนแรงแฝงเร้นนั้นแผ่ขยายและหยั่งรากลึกลงไปอีก

ปัญหาดังกล่าวข้างต้นนี้ มีความแหลมคมมากยิ่งขึ้นในระบบระหว่างประเทศยุคโลกาภิวัตน์ ที่การเคลื่อนย้ายถ่ายเทของผู้คน ความคิด ข้อมูลข่าวสาร รวมทั้งอคติต่างๆ เป็นไปได้อย่างเสรีและรวดเร็วยิ่งขึ้น อันเป็นผลดีหรือร้ายก็ตามของสังคมเสรี กลุ่มก่อการร้ายได้ใช้ประโยชน์จากการเคลื่อนไหวได้อย่างเสรีระหว่างสังคมสมัยใหม่นี้ ในการสร้างเครือข่ายสนับสนุนปฏิบัติการก่อความรุนแรง และผลของมัน รวมทั้งอคติที่มันเร้าให้เกิดขึ้น ก็ไหลเวียนย้อนกลับคืนไปในส่วนต่าง ๆ ของระบบระหว่างประเทศ ทั้งยืนยันและพอกพูนอคติเดิมที่มีอยู่แล้วระหว่างฝ่ายต่างๆ ในสังคมให้หนาแน่นมากยิ่งขึ้น โดยที่สื่อมวลชนของสังคมเสรี ก็หาได้ปลอดไปจากอคติเหล่านี้ไม่ แต่กลับเป็นเครื่องมือหรือช่องทางที่อคติเหล่านี้จะแสดงตัวตนออกมา ยังมีช่องทางของสื่อหลากหลายประเภทมากเพียงใด ดูเหมือนว่าความหลากหลายนั้น มิได้นำไปสู่ทัศนะที่เปิดกว้างและความเข้าใจหรือเห็นอกเห็นใจผู้อื่นเพิ่มมากขึ้นแต่อย่างใด

ศาสตราจารย์ กอร์ดอน คอนเวย์ (Gordon Conway) หัวหน้าคณะกรรมการการว่าด้วยบริติชมุสลิมและสภาวะการเกลียดกลัวอิสลาม (The Commission on British Muslims and Islamophobia) ได้เขียนคำนำของรายงานสถานการณ์ว่าด้วย Islamophobia ในอังกฤษไว้ในปี 1996 ว่า

ถ้าคุณเคยมีความสงสัยว่าสภาวะการเกลียดกลัวอิสลามมีอยู่ในอังกฤษหรือไม่ ผมขอแนะนำให้คุณใช้เวลาสักหนึ่งสัปดาห์เหมือนที่ผมทำ อ่านหนังสือพิมพ์ทั้งหนังสือพิมพ์ท้องถิ่น และที่เป็นระดับชาติ ถ้าคุณหาบทความที่เขียนเกี่ยวกับอิสลามหรือมุสลิม คุณจะพบการวิจารณ์ที่สะท้อนอคติและท่าทีที่เป็นปฏิกิริยา ส่วนใหญ่จะแนบเนียน แต่บางครั้งก็หยาบและเปิดเผยโจ่งแจ้ง เมื่อสื่อเป็นตัวนำ คนอื่นๆ จำนวนมากก็ตาม บริติชมุสลิมต้องเผชิญกับการกีดกันทั้งในการศึกษาและในที่ทำงาน การกระทำที่เป็นการคุกคามและความรุนแรงต่อมุสลิมเป็นสิ่งที่พบได้ทั่วไป²²

สังคมเสรีอื่นๆ และสื่อสารมวลชนของประเทศเหล่านั้น ก็คงมีอาจจะอ้างตนได้ว่ามีอะไรดีไปกว่าสังคมอังกฤษเท่าใดนัก ในเรื่องของอคติทางสังคม แต่ปัญหาเฉพาะหน้าที่สังคมในยุโรปอันเป็นต้นกำเนิดของแนวคิดและสังคมเสรีนิยม จะต้องเผชิญในบริบทของการก่อการร้ายกับโอกาสที่อคติทางสังคมต่ออิสลามและมุสลิมจะทวีขึ้น ก็คือ ในขณะนี้ นอกจาก ยุโรปจะถูกรายล้อมไว้ด้วยประเทศมุสลิมจากโมร็อกโกไปจนจรดเคอแซสแล้ว จำนวนประชากรมุสลิมในยุโรปเองกำลังทวีจำนวนขึ้นเรื่อยๆ รายงานของกระทรวงการต่างประเทศสหรัฐอเมริกาว่าด้วยเสรีภาพทางศาสนา ปี 2003 ระบุว่า ประชากรมุสลิมในยุโรปมีประมาณ 23 ล้านคน คิดเป็นเกือบ 5 % ของจำนวนประชากรทั้งหมด แต่ถ้านับรวมตุรกีด้วย จำนวนจะเพิ่มขึ้นเป็น 90 ล้านคน (15%) กว่า 50% ของประชากรมุสลิมในยุโรปเกิดในประเทศนั้น ที่เหลือเป็นแรงงานและผู้อพยพจากประเทศในแอฟริกาและตะวันออกกลาง ประชากรมุสลิมที่เป็นเยาวชนในประเทศสำคัญๆ ของยุโรป เช่นอังกฤษ เยอรมนี ฝรั่งเศส และเบลเยียม มีประมาณหนึ่งในสามของจำนวนประชากรมุสลิมในประเทศนั้น และในขณะที่อัตราการขยายตัวของประชากรมุสลิมเพิ่มขึ้นกว่าเท่าตัวภายในสามทศวรรษที่ผ่านมา และคาดว่าในปี 2015 ประชากรมุสลิมจะขยายตัวออกไปอีกหนึ่งเท่า ประชากรยุโรปที่มีมุสลิมกลับมีแนวโน้มที่จะลดลงประมาณ 3.5%²³

สถานภาพชนกลุ่มน้อยของคนมุสลิม ที่ส่วนใหญ่กระจุกตัวเป็นแรงงานอยู่ตามเมืองใหญ่ในประเทศยุโรปตะวันตกเหล่านี้ มีผลต่อการสร้างอัตลักษณ์ หรือความรู้สึกว่าตนเป็นใคร เป็นพวกเดียวกับใคร การกีดกันทางสังคมดังที่รายงานของคอนเวย์ ระบุไว้ข้างต้นในกรณีของอังกฤษ เป็นปัญหาที่พบทั่วไป ในประเทศยุโรปอื่น ๆ ด้วย รายงานการศึกษาเกี่ยวกับการผสมกลมกลืนเป็นส่วนหนึ่งของสังคมของคนมุสลิมในประเทศยุโรปตะวันตกหลายประเทศ พบตรงกันว่ามุสลิมรุ่นที่สอง และโดยเฉพาะอย่างยิ่งรุ่นที่สาม ที่มีความแปลกแยก หรือไม่ต้องการที่จะถูกบูรณาการเข้าไปเป็นส่วน

หนึ่งของวัฒนธรรมกระแสหลักของสังคมยุโรปที่ตนเกิดและเติบโตขึ้นมา มีจำนวนเพิ่มมากขึ้น
มุสลิมเหล่านี้ต้องการดำรงอัตลักษณ์ความเป็นมุสลิมของตนเอาไว้อย่างเคร่งครัด²⁴

การรับ “คนแปลกหน้า” เข้ามาเป็นส่วนหนึ่งของสังคม รวมทั้งการจัดความสัมพันธ์ทางสังคม
ที่ความแตกต่างทั้งหลาย จะสามารถอยู่ร่วมกันได้อย่างลงตัวนั้น เป็นปัญหาพื้นฐานที่ยากอยู่ในตัว
ของมันเองอยู่แล้ว ไม่ว่าจะในสังคมใด บรรยากาศทางสังคมในบริบทที่การก่อการร้ายยิ่งเป็น
เงาตะมึนอยู่เบื้องหลัง ยิ่งทำให้ปัญหาดังกล่าวมีความซับซ้อนมากขึ้นไปอีก เพราะชุดของเหตุผลที่
กลุ่มการก่อการร้าย มักเลือกมาใช้รองรับความชอบธรรม ในการใช้กำลังความรุนแรงนอกกฎหมายที่
สังคมปกติยอมรับ คือการใช้อัตลักษณ์ อันมีที่มาหรือเกิดขึ้นจากการแปลกแยกกีดกันทางสังคม
นั่นเอง มาเป็นเครื่องแบ่งแยกฝ่ายกระทำและผู้ถูกกระทำ เพื่อปลุกเร้าให้เกิดการแบ่งเขาแบ่งเรา
สร้างความชอบธรรมในการใช้กำลังความรุนแรงนอกกรอบ บทเหตุผลของความเป็นปฏิกษัตริย์
ระหว่างพวกเขากับพวกเราตามการสวมอัตลักษณ์นั้น

ในงานคลาสสิกของ ฟรันทซ์ ฟานง (Frantz Fanon) ที่เกี่ยวกับการต่อต้านอาณานิคม
ตะวันตก ฟานง แสดงเหตุผลรองรับการใช้กำลังความรุนแรง โดยเน้นความเป็นปฏิกษัตริย์ระหว่าง
คนพื้นเมืองกับเจ้าอาณานิคมว่า

เมื่อคนพื้นเมืองถูกทรมาน เมื่อเมียของเขาถูกฆ่าหรือถูกข่มขืน เขาไม่ไปร้องเรียนต่อผู้ใด
รัฐบาลของผู้กดขี่สามารถจะตั้งคณะกรรมการสอบสวนหรือหาข้อเท็จจริงได้เป็นรายวัน
ถ้าต้องการจะทำอย่างนั้น แต่ในสายตาของคนพื้นเมืองแล้ว คณะกรรมการเหล่านี้หาไม่มีอยู่
ไม่ ความจริงคือว่าอาชญากรรมอาจจะเกิดขึ้นในอัลจีเรียมารวมเจ็ดปีแล้ว แต่ยังไม่มีการ
ฝรั่งเศสแม้แต่คนเดียวที่ถูกศาลสถิตยุติธรรมฝรั่งเศส พิพากษาลงโทษด้วยเหตุที่ได้ฆ่าคนอัลจี
เรียน ในอินโดจีน ในมาดากัสการ์ หรือในอาณานิคมอื่น ๆ คนพื้นเมืองรู้เสมอว่า เขาไม่
อาจคาดหวังอะไรได้จากอีกฝ่ายหนึ่ง งานของพวกเขามาตั้งอาณานิคมก็คือ ทำให้การแม้แต่
จะคิดฝันถึงเสรีภาพของคนพื้นเมือง เป็นเรื่องที่เป็นไปไม่ได้ งานของคนพื้นเมืองคือการคิด
หาทุกหนทางที่เป็นไปได้ ในการทำลายล้างพวกเขามาตั้งอาณานิคม... สำหรับคนพื้นเมือง
แล้ว จากซากศพอันน่าเฟะของพวกเขามาตั้งอาณานิคมเท่านั้น ที่ความมีชีวิตจะสามารถพลิก
ฟื้นคืนมาอีกครั้งได้... สำหรับผู้คนที่ตกอยู่ภายใต้อำนาจอาณานิคม ความรุนแรงจะหล่อ
หลอมบุคลิกลักษณะของเขาให้มีคุณภาพในเชิงบวกอย่างสร้างสรรค์ เพราะความรุนแรงเป็น
งานสิ่งเดียวของเขา ปฏิบัติการความรุนแรงจะผูกพันพวกเขาทั้งหมดเข้าไว้ด้วยกันเป็นหนึ่ง
เดียว เพราะแต่ละบุคคลเป็นข้อต่อหนึ่งในสายโซ่เส้นใหญ่ของความรุนแรง เป็นส่วนหนึ่งใน
องคาพยพใหญ่ของความรุนแรง ที่ผิงทะยานตัวขึ้นเพื่อตอบโต้กับความรุนแรงที่พวกเขา
มาตั้งอาณานิคมก่อไว้ในเบื้องต้น... ในระดับบุคคล ความรุนแรงเป็นพลังชำระล้าง มันจะช่วย

ปลดปล่อยคนพื้นเมืองจากปมด้อย จากความสิ้นหวัง และจากการนิ่งเฉยของพวกเขา มันทำให้พวกเขาไม่เกรงกลัวสิ่งใด และนำการเคารพตนเองกลับคืนมาให้พวกเขาอีกครั้งหนึ่ง²⁵

เจสสิกา สเติร์น (Jessica Stern) ผู้เชี่ยวชาญเกี่ยวกับขบวนการก่อการร้ายที่อิงความเชื่อทางศาสนา ได้ชี้ให้เห็นว่า ขบวนการก่อการร้ายเช่นอัล กอิดะห์ ก็อาศัยตรรกะการให้เหตุผลในการทำงานเดียวกันนี้ รองรับความชอบธรรมของปฏิบัติการความรุนแรง เพียงแต่เปลี่ยนอัตลักษณ์คู่ปรปักษ์จากคนพื้นเมืองและผู้ปกครองอาณานิคม มาเป็นตะวันตกและสหรัฐอเมริกาฝ่ายหนึ่ง กับมุสลิมอีกฝ่ายหนึ่ง นอกจากนี้ ขบวนการก่อการร้ายแบบอัล กอิดะห์ยังพยายามปลุกเร้าเยาวชนมุสลิมให้หันเข้าหาการใช้กำลังความรุนแรง ด้วยเหตุผลแบบเดียวกับที่ Fanon เสนอไว้ข้างต้น ว่าความรุนแรงมีผลทางจิตวิทยา ที่สามารถชุบชูความรู้สึก ที่เคยเป็นความอ่อนแอสิ้นหวังจากการต้องตกเป็นเบี้ยล่างและผู้ถูกกระทำ ให้กลับมารู้สึกว่าพวกตนก็มีพลังเพียงพอ ที่สามารถพลิกบทบาทเป็นผู้กระทำ และสามารถเป็นผู้กำหนดเงื่อนไขชะตากรรมให้แก่ฝ่ายตรงกันข้ามได้ อูซามะ บิน ลาเดิน (Osama bin Laden) และอัยมัน ซาวาฮิลี (Ayman Zawahiri) ผู้นำอัล กอิดะห์ ปลุกกระตือรือร้นมุสลิม ให้จับอาวุธขึ้นสู้ เพื่อต่อต้านระเบียบโลกใหม่และสหรัฐอเมริกา ซึ่งผู้นำอัล กอิดะห์ ชี้ให้เห็นว่าเป็นต้นตอของความตกต่ำและเสื่อมเสียเกียรติภูมิของโลกมุสลิม ด้วยการจับอาวุธขึ้นสู้ศัตรูเท่านั้น ที่จะนำศักดิ์ศรีและความภาคภูมิใจของชาวมุสลิมกลับคืนมาได้²⁶

อย่างไรก็ดี ต้องกล่าวด้วยว่า การขบขันให้เห็นความแตกต่างทางอัตลักษณ์ แล้วอ้างเอาความแตกต่างนั้นมาเป็นเชื้อมุลของการมองภัยคุกคาม เป็นมูลเหตุของความเป็นปฏิปักษ์ที่ต้องใช้ความรุนแรงเข้าห้ำหั่นกันนั้น มิได้มีแต่เฉพาะกลุ่มก่อการร้ายเท่านั้น หากยังเป็นความคิดที่แพร่หลายในหมู่นักยุทธศาสตร์ด้านความมั่นคงระหว่างประเทศ และในการถกเถียงอภิปรายในสื่อสาธารณะทั้งหลายในโลกตะวันตกด้วย งานที่โดดเด่นที่สุดของความคิดสายนี้คืองานของ แซมมวล พี. ฮันติงตัน (Samuel P. Huntington) เรื่อง The Clash of Civilizations ฮันติงตัน เสนอว่าความขัดแย้งแข่งขันและปัญหาความมั่นคงและระเบียบโลกใหม่จะเกิดขึ้นตามเส้นแบ่งทางอารยธรรม ในจุดเชื่อมต่อที่อารยธรรมส่วนต่าง ๆ ของโลกมาพบกันนั้นคือจุดที่ความขัดแย้งและการใช้กำลังความรุนแรงมีโอกาสดังขึ้นได้สูง การวิเคราะห์นำไปสู่ข้อสรุปว่า “การปลุกกระแสอิสลามขึ้นมาใหม่ และพลวัตทางเศรษฐกิจของเอเชียแสดงให้เห็นว่าอารยธรรมอื่น ๆ นั้น ยังมีพลังชีวิตอย่างดี และอย่างน้อยมีแนวโน้มที่จะเป็นภัยคุกคามตะวันตก สงครามใหญ่ระหว่างตะวันตกกับรัฐแกนหลักของอารยธรรมอื่นมิใช่เรื่องที่หลีกเลี่ยงไม่ได้ก็จริง แต่ก็สามารถเกิดขึ้นได้”²⁷

การก่อการร้าย หรือการวิเคราะห์ทางยุทธศาสตร์ ที่ขบขันความแปลกแยกระหว่างอัตลักษณ์เช่นนี้ ทำให้ทั้งความพยายามในการสมานลักษณ์เพื่อลดทอนความแตกต่าง หรือการดำรงอยู่ร่วมกับความแตกต่างนั้นต่อไปอย่างราบรื่น เป็นไปได้ยากยิ่งขึ้นทั้งสองทาง

เมื่อคำนึงถึงความแพร่หลายของแนวคิดยุทธศาสตร์แบบฮันติงตัน เมื่อคำนึงว่าคนทั่วไปมักมองวัฒนธรรมที่แตกต่างไปจากตนแบบเหมารวม ไม่จำแนก เมื่อคำนึงว่าการก่อการร้ายในปัจจุบัน ใช้ประโยชน์จากการแบ่งแยกทางอัตลักษณ์เช่นนี้ เป็นตัวแบ่งฝักฝ่ายความเป็นมิตรเป็นศัตรู โจทย์ที่ว่า เราจะอยู่ร่วมแผ่นดินกันอย่างไร และจะอยู่ในโลกร่วมกันได้อย่างไร ท่ามกลางความแตกต่างหลากหลายทางอัตลักษณ์ที่กำลังถูกแปรให้เป็นปัญหาความมั่นคงที่กำลังถูกเปลี่ยนให้เป็นปณิกษ์เข้าหักล้างกัน จึงกลายเป็นโจทย์ปัญหาใหญ่ที่ท้าทายการดำรงคงอยู่ของสังคมเสรี

4

การใช้กำลังความรุนแรงของกลุ่มก่อการร้าย เป็นวิธีการที่ไม่สามารถอ้างความชอบธรรมได้ ถ้าเราเชื่อว่าวิธีการมีความสำคัญไม่น้อยไปกว่าเป้าหมาย และเป้าหมายที่ดีไม่สามารถสร้างความชอบธรรมให้แก่วิธีการที่เลว

แต่การใช้วิธีการที่เลว อย่างการก่อการร้าย ก็มีได้หมายความว่า เป้าหมายและข้อเท็จจริงหรือเรื่องราวที่ผู้ก่อการร้ายยกมาอ้างเป็นเหตุผลให้ความชอบธรรม ต่อการใช้ความรุนแรงที่ผิดศีลธรรมนั้น ต้องพลอยถูกسابให้เป็นเรื่องที่ไม่ถูกต้องตามไปด้วยเสมอไป การก่อการร้ายที่ขบวนการต่อสู้เพื่อเอกราชของอัลจีเรีย กระทำต่อพลเรือนชาวฝรั่งเศส ที่อาศัยอยู่ในอาณานิคมแห่งนั้น อาจเป็นสิ่งที่ไม่ถูกต้อง แต่ความไม่ถูกต้องนั้น ก็มีได้ลดทอนน้ำหนักความจริงที่ ฟานง ได้ใช้อ้างเป็นเหตุผลของการใช้ความรุนแรง การกดขี่เอารัดเอาเปรียบคนพื้นเมืองโดยประเทศอาณานิคม ยังคงเป็นความจริงที่ไม่อาจปฏิเสธได้อยู่เสมอไป ไม่ว่าคนที่ประกาศความจริงนั้นออกมาจะเป็นผู้ก่อการร้ายหรือเป็นนักบุญ

แน่นอนว่าข้อเท็จจริงที่กลุ่มก่อการร้ายยกมาอ้างนั้น มิใช่ความจริงทั้งหมด กลุ่มก่อการร้ายย่อมต้องเลือกสรรและนำเสนอประเด็น ที่จะสามารถปลุกกระดมการสนับสนุนจากประชาชนกลุ่มเป้าหมายให้ได้มากที่สุด ในบริบทนี้ เราอาจพิจารณาการก่อการร้ายได้ว่า เป็นวิธีการหนึ่งของการต่อสู้ขัดขืนอำนาจการปกครอง หรือโครงสร้างความสัมพันธ์ทางสังคมที่ไม่เป็นธรรม โดยที่การก่อการร้ายอาจจะอยู่สุดปลายข้างหนึ่ง และการต่อสู้แบบสันติวิธี/อหิงสา อยู่อีกสุดปลายข้างหนึ่งของบรรดาขบวนการต่อสู้ดังกล่าว

การต่อต้านขัดขืนและการต่อสู้เพื่อเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอำนาจที่ไม่เป็นธรรม หรือเปลี่ยนแปลงโครงสร้างความรุนแรงในความหมายแบบที่สองของ Twain เป็นการตั้งคำถามต่อความชอบธรรมของรัฐ โดยปฏิเสธกระบวนการตามช่องทางของสถาบันทางการเมืองที่เป็นทางการ แต่จะใช้ช่องทางและวิธีการอื่น ในการเรียกร้อง และระดมความสนับสนุน เพื่อผลักดันให้ได้มาซึ่งการจัดโครงสร้างอำนาจ และความสัมพันธ์ของการปกครองกับสังคมเสียใหม่ เช่นการดื้อแพ่ง การชุมนุม

ประท้วง การขัดขวางการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ การลู่ล่อต่อต้าน การกบฏ ไปจนถึงการก่อการร้าย การปฏิเสธที่จะใช้กระบวนการและสถาบันทางการเมืองปกติที่เกิดขึ้นด้วยเหตุผลหลายอย่าง เช่น การไม่ยอมรับว่ากรอบกฎเกณฑ์กติกาที่เป็นอยู่ของกระบวนการทางการเมืองตามปกตินั้นเป็นระบอบที่มีความชอบธรรม หรือเห็นว่าการดำเนินการตามกระบวนการทางการเมืองที่เป็นอยู่ภายใต้กรอบของกฎเกณฑ์กติกาดังกล่าว ถูกปิดกั้นและหมดหนทางที่ข้อเรียกร้องต้องการของตนจะมีโอกาสได้รับการรับฟังและบรรลุผลที่ต้องการได้ นอกจากนี้ การปฏิเสธอาจเกิดจากความรู้สึกว่ากลุ่มของตนมิได้เป็น หรือถูกกีดกันมิให้เป็นส่วนหนึ่งของชุมชนการเมืองนั้น

ดังนั้น ถ้าเอาเป้าหมายเพื่อเรียกร้องความเป็นป็นตัวตั้ง ขบวนการต่อสู้เพื่อเอกราชของอินเดียภายใต้การนำของคานธี กับขบวนการต่อสู้เพื่อเอกราชของอัลจีเรีย หรือขบวนการต่อสู้ของกลุ่มกบฏเซเคเนีย ขบวนการเหล่านี้ก็ไม่มีอะไรต่างกัน แต่ถ้าพิจารณาวิธีการ และความชอบธรรมของวิธีการ ขบวนการเหล่านี้ก็แตกต่างกันไกล คนที่พูดว่ากลุ่มก่อการร้ายในสายตาของคนหนึ่งเป็นนักต่อสู้เพื่ออิสรภาพในสายตาของคนหนึ่งนั้น บางทีอาจจะมิได้แยกแยะระหว่างเป้าหมายและวิธีการ

การก่อการร้ายแตกต่างจากแนวทางการขัดขึ้นต่อต้านอำนาจรัฐที่ไม่เป็นธรรมรูปแบบอื่น ๆ ตรงที่ การก่อการร้ายนั้น เป็นการต่อต้านของกลุ่มคนที่มีอำนาจทางการเมืองไม่เข้มแข็ง ไม่เข้มแข็งในที่นี้มีได้หมายความว่าอ่อนแอเมื่อเปรียบเทียบกับอำนาจรัฐ แต่ดังที่ ไมเคิล วัลเซอร์ (Michael Walzer) ตั้งข้อสังเกตไว้อย่างถูกต้องว่า ในขณะที่การต่อต้านขัดขึ้นอำนาจรัฐของประชาชนรูปแบบอื่น ๆ จำเป็นต้องมีพลังมวลชนสนับสนุน จึงจะสามารถสร้างผลกระทบกระเทือนทางการเมืองได้ แต่กลุ่มก่อการร้ายนั้นหันเข้าหาการใช้ความรุนแรงนอกระบบเพื่อสร้างผลสะเทือนทางการเมือง เพราะขาดมวลชนหนุนหลังทั้งจุดมุ่งหมายที่ขบวนการต้องการเรียกร้องผลักดันและแนวทางในการต่อสู้²⁸

ประเด็นนี้ ทำให้คำกล่าวที่ว่า การก่อการร้ายเป็นอาวุธของผู้ที่อ่อนแอนั้น ต้องเข้าใจกันให้ชัดว่า วิธีการต่อสู้ของผู้ที่อ่อนแอเมื่อเทียบกับอำนาจรัฐนั้น มีอยู่หลายหนทาง ไม่จำเป็นต้องใช้การฆ่าคนที่บริสุทธิ์เป็นเครื่องมือในการบรรลุเป้าหมาย แท้ที่จริง อาวุธที่มีประสิทธิภาพสูงสุดในเพิ่มพลังและอำนาจต่อรองของขบวนการประชาชนผู้เป็นฝ่ายเสียเปรียบ คือความชอบธรรมของขบวนการ ซึ่งอยู่ที่ประชาชนในวงกว้างให้ความสนับสนุนต่อสิ่งที่เป็เป้าหมายและข้อเรียกร้องเพื่อความเป็นธรรม อยู่ที่มีการมีฐานสนับสนุนจากประชาชนในการเคลื่อนไหวผลักดันอย่างเพียงพอ มีการจัดองค์กรและเครือข่ายเชื่อมโยงพันธมิตรอย่างเป็นระบบ ภายใต้เงื่อนไขเช่นนี้ ที่ประชาชนผู้เสียเปรียบจะสามารถยืนหยัดต่อสู้กับความอยุติธรรมทั้งหลายได้อย่างชอบธรรมและทรงพลัง โดยไม่จำเป็นต้องหันเข้าหาวิธีการที่ผิดศีลธรรม และทำลายความชอบธรรมของขบวนการเคลื่อนไหวของตน อย่างเช่นการก่อการร้าย

การที่กลุ่มก่อนการร่ำเลือกรับเลือกใช้การฆ่าคนบริสุทธิ์ที่ไม่เกี่ยวข้องกับอำนาจรัฐ เป็นเครื่องมือในการต่อสู้ ก็เพราะคนเหล่านี้ไม่มีฐานสนับสนุน หรือยังไม่สามารถระดมการสนับสนุนจากประชาชนของตนเอง มาใช้เป็นพลังในการต่อสู้กดดันรัฐได้อย่างเพียงพอ ส่วนหนึ่งอาจเป็นเพราะเงื่อนไขสถานการณ์ในจุดนั้น พื้นที่นั้นยังไม่สุกงอมพอที่ประชาชนทั่วไปจะเห็นโอกาสที่จะสามารถต้านทานอำนาจรัฐ และดำเนินการเปลี่ยนแปลงได้สำเร็จ หรือแนวทางการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอำนาจและความสัมพันธ์ในสังคมของกลุ่มขบวนการมีความสุดโต่งจนเกินไป จนคนทั่วไปยังไม่เห็นว่าเป็นทางเลือกที่สมเหตุสมผล การก่อการร้ายจึงเป็นวิธีการอันเหมาะสมเจาะที่เหลืออยู่ สำหรับกลุ่มต่อต้านที่ขาดพลังสนับสนุนอย่างเพียงพอเช่นนี้ จะเลือกใช้ได้ สำหรับแสดงให้เห็นประชาชนที่เป็นกลุ่มเป้าหมายของตนเห็นว่า การต่อต้านอำนาจรัฐนั้นทำได้ง่ายดายอย่างไร และความปั่นป่วนสับสนที่ตามมา ยังเป็นตัวเร่งให้เงื่อนไขของสถานการณ์สุกงอมสำหรับการเปลี่ยนแปลงเร็วขึ้น และการปราบปรามของรัฐอย่างเด็ดขาดที่ตามมาหลังจากนั้น ยังอาจจะผลักดันให้ประชาชนกลุ่มเป้าหมายหันมาอมรับแนวทางและข้อเรียกร้องอันสุดโต่งของพวกเขาจนมากยิ่งขึ้นด้วย

ในการทำ “สงครามต่อการก่อการร้าย” สหรัฐอเมริกาประกาศว่าจำเป็นต้องใช้การชิงลงมือก่อน (preemption) มาแทนที่ยุทธวิธีการรักษาความมั่นคงแบบเดิม ที่อาศัยการป้องกันเป็นหลัก แต่การชิงลงมือก่อนนี้ นอกเหนือจากความหมายในแง่ที่เป็นการชิงโจมตีก่อนแบบหลักทหารของสหรัฐอเมริกาแล้ว รัฐและสังคมที่เผชิญปัญหาการก่อการร้ายควรให้ความสำคัญต่อ “สาร” ที่กลุ่มก่อการร้ายพยายามจะสื่อเพื่อช่วงชิงมวลชนด้วย โดยควรพิจารณาว่ามีภัยที่สะท้อนปัญหาที่มีอยู่จริงของความไม่เป็นธรรม อันเกิดจากความรุนแรงที่แฝงอยู่ในโครงสร้างอำนาจ และความสัมพันธ์ทางสังคม เพื่อรัฐและสังคมนั้นจะได้ใช้สติและปัญญาหาทาง “ชิงลงมือก่อน” ในความหมายของการแสวงหาแนวทางอันเหมาะสมในการแก้ไขเหตุปัจจัยแห่งปัญหาเหล่านั้น เพื่อตัดความสนับสนุนของมวลชนที่อาจจะกำลังเอนเอียงไปหาแนวทางอันสุดโต่งของกลุ่มก่อการร้าย

การหาทางปลดเงื่อนไขที่จะผลักดันให้ประชาชนไปเข้ากับหรือให้การสนับสนุนกลุ่มก่อการร้าย ด้วยการแก้ไขปัญหาคความไม่เป็นธรรมต่างๆ อย่างจริงจังและจริงใจ เป็นคนละประเด็นกับการยินยอมตามการขู่กรโชกด้วยการก่อการร้าย การทำแบบหลัง ไม่เพียงแต่จะทำให้กลุ่มก่อการร้ายเห็นว่า การใช้กำลังความรุนแรงให้ผลตอบแทนอย่างงดงาม แต่ยังทำให้ประชาชนเห็นว่ารัฐตกอยู่ภายใต้เงื่อนไขการบีบบังคับของกลุ่มก่อการร้ายได้ ความมั่นใจที่ประชาชนมีต่ออำนาจรัฐก็จะลดน้อยลงไป ในขณะที่การทำอย่างแรกเป็นการรับโอกาสมิให้กลุ่มก่อการร้ายได้ในสิ่งที่จำเป็นที่สุดสำหรับการต่อสู้ นั่นคือ ความชอบธรรมในการใช้กำลังความรุนแรง

ในขณะเดียวกัน การขาดการสนับสนุนจากประชาชน มิได้หมายความว่าจะทำให้กลุ่มก่อการร้ายยุติปฏิบัติการก่อความรุนแรง ดังที่ได้กล่าวแล้วข้างต้นว่าการก่อการร้ายแม้ไม่มีมวลชนสนับสนุน ก็สามารถปฏิบัติการได้ แต่การขาดการสนับสนุนจากประชาชนของตน จะทำให้กลุ่ม

ก่อนการร้ายสูญเสียชีวิตความชอบธรรมไปในที่สุด ซึ่งเรื่องนี้ น่าจะเป็นเป้าหมายชีวิตความสำเร็จที่เป็นรูปธรรมของการปราบปรามกลุ่มก่อการร้าย มากกว่าการตั้งเป้าว่าจะไม่มีการก่อการร้ายอีกต่อไป เพราะคนเรากล้าตกต่ำไปจนถึงระดับที่เชื่อและใช้การฆ่าเป็นสิ่งแสดงความหมายของชีวิตไปแล้ว เงื่อนไขควบคุมจากภายนอกใดๆ ก็ยากที่จะป้องปรามคนที่คิดอยากฆ่า ไม่ให้ฆ่าได้ ประเด็นจึงอยู่ที่ว่า ทำอย่างไรจึงสามารถปฏิเสธกลุ่มก่อการร้าย มิให้ได้รับความชอบธรรมจากการฆ่าฟันนั้น

สังคมทุกแห่งเห็นว่าการฆ่าคนตายนั้นผิด แต่ก็มิได้หมายความว่าไม่มีการฆาตกรรมเกิดขึ้น แต่สังคมนั้นยอมสงบปลดปล่อยกว่าสังคมที่ปล่อยให้การฆ่าคนเป็นเรื่องถูกต้อง ในทำนองเดียวกัน สังคมที่สามารถปฏิเสธความชอบธรรมของการก่อการร้าย แม้ว่าการก่อการร้ายจะยังคงมีเหลืออยู่ แต่สังคมนั้นก็จะมีมั่นคงและมีเสถียรภาพมากกว่าสังคมที่ปล่อยให้การก่อการร้ายกลายมาเป็นหนทางต่อสู้ที่ชอบธรรม

ในการปราบปรามกลุ่มก่อการร้าย รัฐและสังคมควรรับฟังคำเตือนของฮันนาห์ อเรนต์ (Hannah Arendt) ที่ชี้ให้เห็นความแตกต่างระหว่างกำลังความรุนแรงกับอำนาจทางการเมืองว่า กำลังความรุนแรงนั้นมีไว้สำหรับทำลายล้างเท่านั้น ไม่มีใครสามารถสร้างสรรค์สิ่งใดขึ้นมาได้จากการอาศัยแต่การใช้กำลังความรุนแรง และเมื่อใดที่ความรุนแรงเข้าครองสังคมการเมืองไว้ทั้งหมด ก็เท่ากับว่าไม่มีอำนาจทางการเมืองเหลืออยู่เลย เพราะอำนาจทางการเมืองนั้นอยู่ที่ความสามารถที่จะผนึกกำลังของฝ่ายต่างๆ ให้เข้ามาดำเนินการร่วมกัน²⁹ พุดไท่หงายโดยอาศัยสติปัญญาแบบไทยของสมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพก็คือ อำนาจนั้นอยู่ที่ราษฎรเชื่อถือ มิได้อยู่ที่พระแสงราชศาสตรา³⁰ เมื่อราษฎรหมดความเชื่อถือ ก็ไม่มีอำนาจใดดำรงคงอยู่ได้

ความเชื่อถือของราษฎรจึงเป็นตรรกะมีคัมห้ามที่ดีที่สุดสำหรับปกป้องสังคมจากการก่อการร้าย

และการรักษาความเชื่อถือของราษฎรต่อระบอบการปกครอง เพื่อริบโอกาสที่กลุ่มก่อการร้ายจะอ้างเอาความชอบธรรมในการใช้กำลังความรุนแรงที่ผิดศีลธรรม ขึ้นอยู่กับการร่วมกันระหว่างรัฐและสังคมในการหาหนทางที่จะแก้ไขสภาวะและเงื่อนไขของความรุนแรงอันเกิดจากความไม่เป็นธรรมต่างๆ

ปรากฏการณ์ของการก่อการร้าย การใช้กำลังความรุนแรงที่หลุดพ้นไปจากกรอบของศีลธรรม สะท้อนให้เห็นว่ายังคงมีเงื่อนไขของความรุนแรงในเชิงโครงสร้างแฝงอยู่ในสังคมนั้น และถ้าสังคมนั้น ไม่หาทางถอดสลัก การใช้กำลังความรุนแรงก็จะนำไปสู่สภาวะความรุนแรงที่เพิ่มมากขึ้น เป็นวงจรต่อไปที่สิ้นสุด การใช้กำลังความรุนแรงของกลุ่มก่อการร้ายจึงผลักดันให้เราต้องหันหน้ามาเผชิญกับสภาวะความรุนแรงที่ดำรงอยู่ในรูปของความไม่เป็นธรรมทั้งหลายของสังคมเสรีและรัฐสมัยใหม่

พึงเข้าใจว่า สังคมเสรีมิใช่สังคมอุดมคติ ที่หลุดพ้นแล้วจากวิญญูสงสารและวงจรของความรุนแรงทั้งหลาย โดยเฉพาะความรุนแรงในความหมายแบบที่สอง อันเป็นสภาวะที่แฝงเร้นอยู่ในโครงสร้างความสัมพันธ์ทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม รวมทั้งที่อยู่ในความคิดและจิตใจของผู้อาศัยอยู่ในสังคมนั้น สังคมเสรีที่ขับเคลื่อนด้วยเศรษฐกิจเสรีแบบทุนนิยม อาจจะมีได้เดินทางมาถึงจุดสิ้นสุดของประวัติศาสตร์ ที่ความขัดแย้งต่อสู้เพื่อแสวงหารูปแบบที่ดีของการจัดการปกครอง และความสัมพันธ์ทางสังคมจะหมดสิ้นไป ดังที่มีผู้ตั้งข้อสังเกตไว้³¹ คนที่เรียนรู้จากประวัติศาสตร์ดี คงไม่ลืมว่าสังคมเสรีและเศรษฐกิจเสรีนั้นวางอยู่บนความขัดแย้ง (conflict) และความขัด/แย้ง (contradiction) ใดบ้าง การดำรงรักษาสังคมเสรีและเศรษฐกิจเสรีนั้น วางอยู่บนการปล้นชิงและเอาเปรียบใครมาอย่างไร วางอยู่บนอคติทางเชื้อชาติ สีผิว และเพศภาวะมานานขนาดไหน แนวคิดเกี่ยวกับสิทธิในทรัพย์สินแบบเสรีนิยมของจอห์น ล็อก (John Locke) มิใช่หรือ ที่ให้ความชอบธรรมอย่างเต็มที่แก่การล่าและครอบครองอาณานิคม ซึ่งหมายถึงการริบสิทธิที่เคยมีมาแต่เดิมของคนพื้นเมือง³² รากฐานความคิดเสรีนิยมเช่นนี้เองที่ในที่สุดนำไปสู่การก่อการร้ายที่เจ้าอาณานิคมทำกับเมืองขึ้น และที่ขบวนการต่อสู้เพื่อเอกราชทำต่อเจ้าอาณานิคมในเวลาต่อมา

ในโลกปัจจุบันของโลกาภิวัตน์ ในสภาวะที่กระบวนการสะสมทุน และการเคลื่อนไหวของทุน เพื่อแสวงหาผลกำไรเป็นไปได้อย่างเสรี ในสภาวะที่วัฒนธรรมการบริโภคกระตุ้นให้คนหลงอยู่ในการเสพติดความต้องการจอมปลอม ในสภาวะที่ทรัพยากรจำนวนมหาศาลถูกใช้เพื่อสร้างเสริมขีดความสามารถในการทำลายล้างศัตรูที่เพาะขึ้นมาใหม่อยู่เรื่อยๆ สังคมที่ถึงพร้อมด้วยโลกาภิวัตน์ โมหจริต และโทสจริตเช่นนี้ แม้จะได้ชื่อว่าเป็นสังคมเสรี ที่ให้หลักประกันสิทธิและอิสรภาพแก่ผู้ที่อาศัยอยู่ในสังคมนั้น แต่สังคมเช่นนี้คือสังคมที่เต็มไปด้วยเงื่อนไขของความรุนแรง ที่ต้องการการเยียวยาทั้งสิ้น³³

และพึงเข้าใจว่า พัฒนาการของรัฐสมัยใหม่ในระบบระหว่างประเทศ ที่รองรับสังคมเสรีและเศรษฐกิจเสรีอยู่นั้น มิได้สามารถตอบสนองหลักการพื้นฐานของเสรีนิยมที่ให้ประชาชาติเป็นผู้กำหนดการปกครองของตนเอง (national self-determination) ได้อย่างเสมอหน้า ประชาชาติที่รวมตัวกันอยู่ภายในรัฐฯ หนึ่ง มารวมตัวอยู่ด้วยกันด้วยความสมพงศ์ประจวบเหมาะของเงื่อนไขทางประวัติศาสตร์ ที่แต่ละฝ่ายไม่มีใครสามารถอ้างสิทธิดั้งเดิมของการเป็นเจ้าของดินแดนแต่โดยลำพัง หากต้องหาทางหาข้อตกลงร่วมกันให้ได้ว่าจะจัดความสัมพันธ์และอยู่ร่วมกันอย่างราบรื่นได้อย่างไร บนความแตกต่างของสำนึกแห่งความเป็นชาติ

โลกที่ร้อนร้ายด้วยความรุนแรง อันแฝงฝังอยู่ในโครงสร้างอำนาจและความสัมพันธ์ที่ประกอบกันขึ้นเป็นสังคมเสรี เป็นเศรษฐกิจเสรี และเป็นรัฐสมัยใหม่เหล่านี้ ถ้าไม่มีการเปลี่ยนแปลง

เราจะได้เห็นการแตกตัว การต่อสู้ รวมทั้งการฆ่าฟันประหัตประหาร ทั้งที่กระทำแบบเร้าร้อน และอย่างเลือดเย็นไร้หัวใจ กระจายอยู่ทั่วไป

และโลกของการก่อการร้าย คือปัจจุบันที่รอเราอยู่ด้วยในอนาคต

เชิงอรรถ

1. ปรับปรุงจากร่างรายงานการวิจัย “ปัญหาความมั่นคงใหม่กับระบบระหว่างประเทศ” ซึ่งได้นำเสนอต่อที่ประชุม รายงานผลการวิจัย “โครงการปัญหาความมั่นคงใหม่” เมื่อวันที่ 29 เมษายน 2548 ณ ห้องกมลทิพย์ 1 โรงแรมสยามซิตี้ ผู้เขียนขอขอบพระคุณรองศาสตราจารย์ ดร.สุรชาติ บำรุงสุข ดร.ขจิต จิตตเสวี คุณอุกฤษ ปัทมานันท์ และคุณเกรียงศักดิ์ กิตติชัยเสรี รวมทั้ง ผู้เข้าร่วมการประชุม นำเสนอผลงานวิจัยทุกท่าน ที่ได้ให้ข้อคิดและข้อเสนอแนะที่เป็นประโยชน์ ข้อผิดพลาดที่ยังคงมีอยู่เป็นความรับผิดชอบของผู้เขียน
2. บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของงานวิจัยในหัวข้อการก่อการร้ายกับระบบระหว่างประเทศ งานวิจัยจะครอบคลุมเนื้อหาใน 3 ประเด็นหลัก โดยอิงอยู่กับการจำแนกระบบระหว่างประเทศออกเป็น 3 ด้านด้วยกัน **ด้านแรก** จะเป็นการพิจารณาผลกระทบและนัยของการก่อการร้ายต่อตัวแสดงหลักของระบบระหว่างประเทศ ซึ่งได้แก่รัฐ **ด้านที่สอง** จะเป็นการพิจารณาการก่อการร้าย และการต่อต้านการก่อการร้ายในบริบทของโครงสร้างอำนาจของระบบระหว่างประเทศ ซึ่งนับตั้งแต่การสิ้นสุดสงครามเย็นเป็นต้นมา เป็นโครงสร้างแบบขั้วอำนาจเดียว (uni-polarity) ภายใต้การนำของสหรัฐอเมริกา **ด้านที่สาม** จะพิจารณาระบบระหว่างประเทศในฐานะที่เป็นชุดของกฎเกณฑ์กติกาและบรรทัดฐานระหว่างประเทศ ซึ่งเป็นกรอบกำหนดแบบแผนพฤติกรรมของรัฐ ที่สังคมระหว่างประเทศยอมรับร่วมกันว่ามีความชอบธรรม ในสองส่วนหลังนี้จะวิเคราะห์ว่า การก่อการร้ายและแนวทางการรับมือกับการก่อการร้าย มีผลกระทบต่อโครงสร้างอำนาจของระบบระหว่างประเทศ และต่อบรรทัดฐาน และกฎเกณฑ์กติกาเหล่านั้นอย่างไร และในทางกลับกัน โครงสร้างอำนาจและบรรทัดฐานกฎเกณฑ์กติกากระหว่างประเทศที่เป็นอยู่ มีผลอย่างไรต่อแนวทางการจัดการกับความรุนแรงนอกระบบดังกล่าว อย่างไรก็ดี เนื้อหาสองส่วนหลัง มิได้นำมาเสนอในบทความนี้
3. Max Weber, “Politics as Vocation,” in H.H. Gerth and C. W. Mills, eds., From Max Weber (London : Routledge & Kegan Paul, 1970), p. 78.
4. David C. Rapaport, “Fear and Trembling : Terror in Three Religious Traditions,” American Political Science Review 78 : 3 (August 1984), pp. 658 – 677.
5. การวางการก่อการร้ายโดยรัฐลงเคียงคู่กับการก่อการร้ายโดยองค์กร/ขบวนการนอกภาครัฐ เช่นนี้เป็นการตั้งใจที่จะแสดงให้เห็นด้วยว่า การก่อการร้ายมิใช่อาวุธของผู้อ่อนแอเสมอไป ผู้ที่ครองกำลังความรุนแรงในมือ “โดยชอบธรรม” นั้น อาจใช้กำลังความรุนแรงดังกล่าวสร้างความน่าหวั่นสะพรึงได้มากกว่า ทั้งให้ผลต่อเนื่องยาวนาน และแผ่ครอบคลุมซึ่มลึกลงในทุกอณูของสังคมได้มาก และเป็นระบบกว่า ปฏิบัติการก่อการร้ายโดยองค์กร/ขบวนการนอกภาครัฐ ในแง่นี้ การแปล terrorism ในภาษาไทยว่าการก่อการร้ายนั้น จึงเป็นข้อจำกัดทางภาษาที่มีนัยทางการเมืองอย่างยิ่ง เพราะอย่างน้อย ในภาษาอังกฤษ การคงคำว่า terror เอาไว้ในในตัวศัพท์ ทำให้คนที่มีความรู้สึกไว สามารถตระหนักได้อย่างรวดเร็วและชัดเจนว่า terror นั้น อาจสร้างโดยฝ่ายใดก็ได้ ที่มีกำลังความรุนแรงใน

มือ และมีความตั้งใจที่จะใช้กำลังความรุนแรงนั้นสร้างความหวาดหวั่นให้เกิดขึ้น เพื่อหวังผลบางอย่าง นอกจากนี้ "การก่อการร้าย" ในภาษาไทย ยังเป็นคำเหมารวมการต่อต้านรัฐด้วยกำลังรูปแบบต่าง ๆ เข้าไว้ด้วยกัน ซึ่งการต่อต้านนั้น ๆ อาจจะไม่ได้ใช้การสร้าง terror เป็นยุทธวิธีก็ได้

อันที่จริง ตามประวัติของคำนี้ terrorism มีที่มาจากการใช้กำลังความรุนแรงโดยผู้ครองอำนาจรัฐ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในยุค Reign of Terror ของการปฏิวัติฝรั่งเศส พจนานุกรม Oxford English Dictionary ได้เก็บประวัติความหมายของคำไว้ว่าในปี 1795 terrorism หมายถึงการปกครองโดยการคุกคามหรือ "government by intimidation" และ terrorists ก็คือผู้ดำเนินนโยบายดังกล่าว ดู David C. Rapaport, "Terrorism," in Mary Hawkesworth and Maurice Kogan, eds. Encyclopedia of Government and Politics vol. 2, 2nd edition (London : Routledge, 2004), p. 1049.

6. Jean Baudrillard, The Spirit of Terrorism, translated by C. Turner (New York : Verso, 2002); Noam Chomsky, 9-11 (New York : Seven Stories Press, 2001); Sam Harris, The End of Faith : Religion, Terror, and the Future of Reason (New York : W.W. Norton, 2004); James E. White, ed., Contemporary Moral Problems : War and Terrorism (Belmont, CA : Wadsworth/Thomson Learning, 2003); Giovanna Borradori, Philosophy in a Time of Terror : Dialogues with Jürgen Habermas and Jacques Derrida (Chicago : University of Chicago Press, 2003).

7. ดลยา เทียนทอง, "การสำรวจข้อมูลเบื้องต้นเกี่ยวกับการก่อการร้าย," รายงานการวิจัยโครงการปัญหาความมั่นคงใหม่ (กรุงเทพฯ : สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2548).

8. Robert Pape, "The Strategic Logic of Suicide Terrorism," American Political Science Review 97 : 3 (August 2003), pp. 1 – 19.

9. Michel Wieviorka, The Making of Terrorism (Chicago : University of Chicago Press, 1993), pp. 149 – 170.

10. Juan Linz and Alfred Stepan, Problems of Democratic Transition and Consolidation : Southern Europe, South America, and Post-Communist Europe (Baltimore : Johns Hopkins University Press, 1996), pp. 38 – 54.

11. Karl Dietrich Bracher, Turning Points in Modern Times : Essays on German and European History translated by Thomas Dunlap, (Cambridge, MA : Harvard University Press, 1995), pp.143 – 152.

12. Linz and Stepan, Problems of Democratic Transition and Consolidation : Southern Europe, South America, and Post-Communist Europe (Baltimore : Johns Hopkins University Press, 1996), หน้า 190.

-
13. Mark Twain, A Connecticut Yankee in King Arthur's Court New Edition (Oxford : Oxford University Press, 1998), pp. 91 – 92.
 14. Judith Shklar, The Faces of Injustice (New Haven : Yale University Press, 1990).
 15. Bertrand Russell, History of Western Philosophy 2nd edition (London : Routledge, 1999), pp. 596 – 616.
 16. Barry Buzan and Ole Wæver, “Liberalism and Security : The Contradiction of the Liberal Leviathan,” Working Papers, Copenhagen Peace Research Institute (April 1988) at <http://ciaonet.org/wps/bub02/bub02.html> accessed 7/12/2544.
 17. Judith Shklar, Ordinary Vices (Cambridge, MA : Harvard University Press, 1984), p. 244.
 18. Michael Howard, The Invention of Peace (New Haven : Yale University Press, 2000).
 19. Robert O. Keohane, “The Globalization of Informal Violence, Theories of World Politics, and the ‘Liberalism of Fear’,” Dialog-IO (Spring 2002), pp. 29 – 43.
 20. Michael Ignatieff, “Could We Lose the War on Terror? : Lesser Evils,” The New York Times Magazine May 2, 2004.
 21. Richard E. Rubenstein, Alchemists of Revolution : Terrorism in the Modern World (New York : Basic Books, 1987), p. 201.
 22. ใน A. G. Noorani, Islam and Jihad (New Delhi : Leftword, 2002), p.33. Noorani ยังได้ยกตัวอย่างงานเขียนของ Charles Moore บรรณาธิการ The Spectator ที่เขียนไว้ว่า “คุณสามารถเป็นอังกฤษโดยไม่ต้องพูดภาษาอังกฤษ ไม่ต้องนับถือคริสต์หรือเป็นคนผิวขาว แต่อย่างไรก็ตามโดยพื้นฐานแล้ว บริเตนคือประเทศที่พูดภาษาอังกฤษ พลเมืองนับถือคริสต์และผิวขาว และถ้าใครเริ่มที่จะคิดว่ามันอาจจะกลายเป็นประเทศที่พูดภาษาอูรดู มี พลเมืองเป็นมุสลิมและผิวสีน้ำตาล เขาก็จะต้องรู้สีผิวและขนเคื่อง... เป็นเพราะพวกเราปฏิเสธอย่างตื้อรั้นที่จะมีลูกกัน อารยธรรมของยุโรปตะวันตกก็เริ่มจะถึงกาลอวสาน ทั้ง ๆ ที่สามารถฟื้นกลับคืนมาได้ถ้าเรามีเลือดใหม่ ๆ ถ่ายเทเข้าไป เมื่อเป็นอย่างนั้น พวกเผ่าเร่ร่อนคลุมหน้าก็จะชนะในที่สุด และสำนักศึกษาที่ออกฟอร์ดก็จะมีแต่การเรียนพระคัมภีร์กรอ่าน เหมือนดังที่กิบบอนได้เคยจินตนาการไว้ในหนังสืออันโด่งดังของเขา” p. 34.
 23. Timothy M. Savage, “Europe and Islam : Crescent Waxing, Culture Clashing,” The Washington Quarterly 27 : 3 (Summer 2004), pp.26 – 28.
 24. เรื่องเดียวกัน, หน้า 31.
 25. Frantz Fanon, The Wretched of the Earth (New York : Grove Press, 1968), pp. 92 – 94.

26. Jessica Stern, Terror in the Name of God : Why Religious Militants Kill (New York : Ecco, 2003), p. 264.

27. Samuel P. Huntington, The Clash of Civilizations and the Remaking of the World Order (New York : Simon and Schuster, 1996), p. 302. หนังสือเล่มนี้พัฒนาขยายความมาจากบทความของเขาในวารสาร Foreign Affairs ฉบับฤดูร้อนปี 1993 เรื่อง “The Clash of Civilizations?” โปรดสังเกตว่า Huntington ได้ทิ้งเครื่องหมายปริศนีย์ที่เคยทักไว้ในชื่อบทความไป เมื่อเขียนออกมาเป็นหนังสือ ควรกล่าวด้วยว่า ความคิดเชิงยุทธศาสตร์ด้านความมั่นคง ที่โยงการพิจารณาภัยคุกคามเข้าหาการแบ่งแยกระหว่างอารยธรรม แทนที่การแบ่งแยกทางลัทธิอุดมการณ์ เริ่มแพร่หลายในช่วงหลังจากสงครามเย็นยุติ Huntington มีใช้คนแรกที่เสนอแนวคิดเรื่องนี้ ในปี 1990 Bernard Lewis นักวิชาการด้านตะวันออกกลางศึกษาผู้มีชื่อเสียง ได้วิเคราะห์ประวัติศาสตร์และแนวโน้มของความขัดแย้งระหว่างโลกมุสลิมกับตะวันตก ว่าสามารถสืบย้อนกลับไปได้ถึง 14 ศตวรรษที่แล้ว Lewis เสนอว่าความ ขัดแย้งนี้ คือ a clash of civilizations ดู Bernard Lewis, “The Roots of Muslim Rage,” The Atlantic Monthly (September 1990).

28. Michael Walzer, Arguing about War (New Haven : Yale University Press, 2004), p. 55.

29. Hannah Arendt, On Violence (New York : Harcourt, Brace & World, 1969).

30. หม่อมเจ้าหญิงพูนพิศมัย ดิศกุล ทรงเล่าว่าเมื่อมีเทศาภิบาลสมเด็จกรมพระยาดำรงราชานุภาพ เพื่อไปรับตำแหน่ง สมเด็จฯ ได้ประทานโอวาทว่า “เจ้าคุณ อำนาจอยู่ที่ราษฎรเชื่อถือ ไม่ใช่อยู่ที่พระแสงราชศัตรา จะไปอยู่ที่ไหนก็ตาม ถ้าเจ้าคุณทำให้ราษฎรเชื่อถือด้วยความศรัทธาแล้ว ไม่มีใครถอดเจ้าคุณได้ แม้ในหลวง เพราะท่านก็ทรงปรารถนาให้ราษฎรอยู่เย็นเป็นสุขเช่นเดียวกัน” หม่อมเจ้าหญิงพูนพิศมัย ดิศกุล, ชีวิตและงานของสมเด็จกรมพระยาดำรงราชานุภาพ (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์หอสมุดกลาง 09, 2515), หน้า 29 – 30.

31. Francis Fukuyama, “The End of History?” The National Interest 16 (1989), pp. 3 – 18.

32. Ellen Meiksins Wood, The Empire of Capital (New Delhi : LeftWord, 2003), pp. 84 - 87.

33. ประชา หุตานุวัตร และ รามูมณีวันนัน, จิตสำนึกใหม่แห่งเอเชีย 4 เล่ม พรรณงาม เกษธรรมสาร แปล (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์สวนเงินมีมา, 2547).

สหรัฐอเมริกากับดุลอำนาจโลก

1.1 ดุลยภาพแห่งอำนาจในการเมืองโลก

เป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปว่า การยุติสงครามเย็นพร้อมกับการล่มสลายของสหภาพโซเวียตในตอนต้นทศวรรษ 1990 มีผลทำให้โครงสร้างอำนาจของโลกที่เคยเป็นมาตั้งแต่หลังสงครามโลกครั้งที่สอง เปลี่ยนแปลงจากระบบสองขั้วอำนาจ (bipolarity) ระหว่างสหรัฐอเมริกา ผู้นำของฝ่าย “โลกเสรี” กับสหภาพโซเวียต ผู้นำของประเทศในค่ายคอมมิวนิสต์ ไปสู่โครงสร้างใหม่ที่เป็นแบบขั้วอำนาจเดียว (unipolarity) ภายใต้อำนาจนำของสหรัฐอเมริกา (American hegemony) อันเป็นการเปิดศักราชใหม่ของระบบความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ อาจกล่าวได้ว่า ในประวัติศาสตร์ที่ผ่านมาของระบบความสัมพันธ์ระหว่างประเทศสมัยใหม่ ยังไม่มีช่วงเวลาใดและมหาอำนาจใด ที่สามารถครองความเป็นใหญ่ในระบบระหว่างประเทศในสถานะระดับเดียวกันกับที่สหรัฐอเมริกาครองอยู่ในเวลานี้

การก้าวขึ้นสู่ความเป็นเอกมหาอำนาจของสหรัฐอเมริกาสะท้อนว่าการกระจายอำนาจภายในระบบระหว่างประเทศในปัจจุบันกระจุกตัวอยู่ที่ขั้วอำนาจเดียว จนทำให้ดุลยภาพแห่งอำนาจ (balance of power) ในระบบระหว่างประเทศ ที่เคยเกิดขึ้นจากการถ่วงดุลและการแบ่งครองเขตอิทธิพลระหว่างประเทศมหาอำนาจต่างๆ ได้พัฒนาไปสู่การเกิดภาวะอสมมาตร (asymmetry) ของอำนาจขึ้นในระบบ

กล่าวคือ ไม่เพียงแต่ระบบระหว่างประเทศจะเหลือจอมมหาอำนาจอยู่เพียงประเทศเดียวท่ามกลางรัฐใหญ่น้อยทั้งหลาย แต่สหรัฐอเมริกาสามารถครองสถานะความเป็นเอกมหาอำนาจนี้ในทุกมิติของดัชนีชี้วัดอำนาจที่สำคัญ¹ สหรัฐอเมริกาคือประเทศที่มีขนาดเศรษฐกิจใหญ่ที่สุดของโลก² และถึงพร้อมด้วยสถาบันทางเศรษฐกิจ และการศึกษาที่สนับสนุนการพัฒนาเทคโนโลยีและนวัตกรรมที่เป็นแนวหน้าของโลกอย่างไม่หยุดยั้ง โดยเงินดอลลาร์สหรัฐยังคงได้รับการยอมรับเป็นเงินตราและเงินทุนสำรองระหว่างประเทศ สหรัฐอเมริกามีขีดความสามารถสูงสุดด้านกำลังทหารและอาวุธยุทโธปกรณ์ ไม่เพียงแต่สหรัฐอเมริกาจะได้เปรียบมหาอำนาจอื่นๆ ในอดีตที่ผ่านมาและในปัจจุบันในแง่ที่ตั้งทางภูมิรัฐศาสตร์ แต่แสนยานุภาพของกำลังรบอเมริกันสามารถแสดงและนำออกใช้ได้ในทุกภูมิภาคทั่วโลก ภายใต้การทุ่มเทงบประมาณทหารในสัดส่วนที่เหนือกว่าปริมาณค่าใช้จ่ายด้านความมั่นคงของหลายประเทศรวมกัน³ แสนยานุภาพของสหรัฐอเมริกาครองความเป็นใหญ่เหนือท้องทะเล นภาภาค และห้วงอวกาศ สามารถรับมือกับใครก็ตามที่คิดท้าทายอำนาจของตนในพื้นที่ทั้งสามอันเป็น

สมบัติร่วมกันของมนุษยชาติ⁴ นอกจากนั้นแล้ว สหรัฐอเมริกายังดำรงตำแหน่งและบทบาทสำคัญในสถาบันระหว่างประเทศ ที่ทำหน้าที่วางกรอบกติกาในการดำเนินความสัมพันธ์ระหว่างรัฐ และกำกับการดูแลเสถียรภาพทางการเมือง ความมั่นคงและเศรษฐกิจระหว่างประเทศ

และที่มีความสำคัญไม่น้อยไปกว่าอำนาจในมิติอื่นๆ คืออำนาจด้านค่านิยมอุดมการณ์และวัฒนธรรม ในกรณีของสหรัฐอเมริกานั้น นอกจากอำนาจที่เป็นความมั่งคั่งและกำลังความรุนแรง รวมทั้งอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบในฐานะผู้กำหนดหรือบังคับใช้กฎเกณฑ์กติการะหว่างประเทศแล้ว สหรัฐอเมริกายังมีสิ่งที่ Joseph S. Nye เรียกว่าอำนาจแบบไม่นวมหรือ soft power อันได้แก่ความสามารถในการครองความคิดจิตใจคนเหนือกว่าประเทศอื่น ในกรณีของสหรัฐอเมริกา อำนาจแบบไม่นวม ที่ทรงอิทธิพลต่อความคิดจิตใจของคน เกิดขึ้นผ่านการถ่ายทอดปลูกฝังอุดมการณ์เสรีนิยม และค่านิยมแบบอเมริกัน โดยช่องทางต่างๆ ทั้งที่เป็นทางการหรือกึ่งทางการ เช่นระบบการศึกษา และการดำเนินการส่งเสริมความเข้าใจและความสัมพันธ์ทางการทูตในระดับมวลชน (public diplomacy) รวมทั้งการอาศัยสื่อในวัฒนธรรมร่วมสมัย (pop culture) เช่นเพลงและภาพยนตร์ ที่สะท้อนให้เห็นว่าอุดมคติของสหรัฐอเมริกา คือแบบอย่างของการเชิดชูเสรีภาพและประชาธิปไตย การสนับสนุนการพัฒนาศักยภาพ การขยายโอกาสและทางเลือกให้แก่ปัจเจกชน และการส่งเสริมการเคารพสิทธิมนุษยชนและสิทธิในทรัพย์สินส่วนบุคคล

อิทธิพลทางค่านิยมอุดมการณ์เหล่านี้ มีผลให้กำลังอำนาจของสหรัฐอเมริกาในสายตาของคนโดยทั่วไปลดลักษณะในเชิงคุกคามลงไป เพราะกำลังอำนาจและการใช้ความรุนแรงของสหรัฐอเมริกาทูกว่าดให้เห็นว่า เป็นการใช้เพื่อปกป้องค่านิยมอุดมการณ์ที่มีคุณค่าเป็นสากล มิใช่เพื่อผลประโยชน์เฉพาะหน้าในเชิงวัตถุเท่านั้น การแผ่กำลังอำนาจและการใช้อำนาจของสหรัฐอเมริกาที่น่าโดยค่านิยมอุดมการณ์อันเป็นที่ยอมรับ จึงมีส่วนช่วยให้สหรัฐอเมริกาประสบความสำเร็จด้านการต้านทานน้อยลง และรัฐที่เป็นประชาธิปไตยเสรีนิยมทั้งหลาย ซึ่งมีค่านิยมอุดมการณ์ร่วมกันกับสหรัฐอเมริกา ก็พร้อมจะยอมรับการครองอำนาจของสหรัฐอเมริกาที่ก้าวขึ้นมาเป็นจอมมหาอำนาจในระบบได้มากยิ่งขึ้น เมื่อเปรียบเทียบกับมหาอำนาจอื่นในอดีตที่ผ่านมา⁵

สถานะอำนาจในระบบที่เปลี่ยนแปลงไป มีผลทำให้สหรัฐอเมริกาเปลี่ยนแปลงวิธีคิดเกี่ยวกับเป้าหมาย และแนวทางการดำเนินนโยบายและยุทธศาสตร์โลกของตน ในช่วงสงครามเย็น ยุทธศาสตร์หลักด้านความมั่นคงของสหรัฐอเมริกาคือสหภาพโซเวียตคือการป้องปรามด้วยอาวุธนิวเคลียร์ (nuclear deterrence) และการสร้างเครือข่ายพันธมิตรทั้งในรูปแบบพหุภาคีและทวิภาคีจากยุโรปจนจรดเอเชียตะวันออกเพื่อปิดล้อมและต้านทานการขยายอิทธิพลของสหภาพโซเวียต (containment policy) แต่เมื่อสหรัฐอเมริกากลางมาเป็นจอมมหาอำนาจในปัจจุบัน จุดมุ่งหมายหลักทางยุทธศาสตร์ของสหรัฐอเมริกาก็ได้เปลี่ยนมาเป็น การรักษาสถานะ

ความเป็นเอกมหาอำนาจของระบบระหว่างประเทศนี้ไว้ให้นานที่สุด ในปลายสมัยของประธานาธิบดีจอร์จ เอช. ดับเบิลยู. บุช (George H. W. Bush) ในปีค.ศ. 1992 กระทรวงกลาโหมของสหรัฐอเมริกาได้จัดทำร่างแผนแนวทางการป้องกันประเทศขึ้นฉบับหนึ่ง (Defense Planning Guidance) ซึ่งในเอกสารฉบับนั้นได้เสนอว่า สหรัฐอเมริกา “พึงตอบสนองต่อผลประโยชน์ของประเทศอุตสาหกรรมที่พัฒนาแล้วทั้งหลายให้เพียงพอ เพื่อป้องกันมิให้ประเทศเหล่านี้เกิดความรู้สึกอยากจะทำลายภาวะผู้นำของเรา หรือแสวงหาทางที่จะเปลี่ยนแปลงระเบียบทางการเมืองและเศรษฐกิจที่ดำรงอยู่” และวิธีการในการบรรลุเป้าหมายนี้ก็คือ การรักษาขีดความสามารถทางการทหารให้อยู่ในระดับที่เหนือกว่าคนอื่นจนทำให้แม้แต่ประเทศที่มีศักยภาพว่าจะเป็นคู่แข่งของสหรัฐอเมริกาต้องล้มเลิกความคิดที่จะเข้ามาแข่งขัน⁶

แนวความคิดดังกล่าวได้รับการสานต่อในสมัยประธานาธิบดีบิล คลินตัน (Bill Clinton) และประธานาธิบดีจอร์จ ดับเบิลยู. บุช (George W. Bush) แมเดไลน์ ออลไบร์ท (Madeleine Albright) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศสหรัฐอเมริกาสมัยประธานาธิบดีคลินตันเสนอว่าสหรัฐอเมริกาเป็น “ประเทศชาติที่โลกไม่อาจขาดได้” (indispensable nation) ในขณะที่รัฐบาลของประธานาธิบดีบุช วางจุดมุ่งหมายของยุทธศาสตร์ความมั่นคงไว้ที่การรักษาสถานะด้านการทหารของสหรัฐอเมริกาให้ “มีความเข้มแข็งเพียงพอที่จะทำให้ฝ่ายที่มีแนวโน้มว่าจะเป็นปรปักษ์กับสหรัฐอเมริกาถอดใจจากการคิดหวังที่จะสร้างเสริมกำลังแข่งขันให้ได้เท่าเทียมหรือเหนือกว่าอำนาจของสหรัฐอเมริกา”⁷ จุดยืนดังกล่าว สะท้อนความต่อเนื่องของการกำหนดจุดมุ่งหมายหลักของยุทธศาสตร์ด้านความมั่นคงของสหรัฐอเมริกา และในความเป็นจริง ผู้ที่อยู่เบื้องหลังการวางกรอบยุทธศาสตร์ของสหรัฐอเมริกาในปี 1992 สมัยรัฐบาลประธานาธิบดีบุชผู้พ่อ เช่น ดิก เชนีย์ (Dick Cheney) และ พอล วูล์ฟowitz (Paul Wolfowitz) ต่างก็กลับมามีบทบาทรับผิดชอบนโยบายด้านความมั่นคงของสหรัฐอเมริกาอีกครั้งหนึ่งในสมัยรัฐบาลประธานาธิบดีบุชผู้ลูก

จากการตระหนักถึงสถานะความเป็นเอกมหาอำนาจของตนในระบบระหว่างประเทศ นับตั้งแต่หลังการสิ้นสุดสงครามเย็นเป็นต้นมา และการมุ่งรักษาสถานะดังกล่าวไว้ให้ดำรงอยู่นานที่สุด ทำให้สหรัฐอเมริกาดำเนินนโยบายต่างประเทศไปในลักษณะของการมุ่งขยายอิทธิพลและบทบาทของตน เพื่อสร้างและรักษาสภาพแวดล้อมระหว่างประเทศที่ส่งเสริมการคงอยู่ของระบบขั้วอำนาจเดียวที่มีสหรัฐอเมริกาศูนย์กลาง

ในด้านความมั่นคง สหรัฐอเมริกาไม่เพียงแต่คงฐานทัพของตนในภูมิภาคต่าง ๆ นับตั้งแต่ในทะเลแคริบเบียนไปจนถึงมหาสมุทรแปซิฟิก⁸ แต่ยังรักษาและขยายองค์การเนโท (NATO – North Atlantic Treaty Organization) ออกไปจากเดิมที่เคยมีสมาชิก 16 ประเทศ ในปี 2004 มีจำนวนเพิ่มขึ้นเป็น 26 ประเทศ นอกจากนี้ สหรัฐอเมริกาได้เจรจาต่ออายุสนธิสัญญา

ด้านความมั่นคงที่มีอยู่กับญี่ปุ่นและเกาหลีใต้ ให้การสนับสนุนด้านการทหารและความมั่นคงแก่ อิสราเอล ซาอุดีอาระเบีย และปากีสถาน แต่ยังลังเลที่จะสนับสนุนยุโรปในการเสริมสร้างระบบ การป้องกันตนเองและนโยบายด้านความมั่นคงในลักษณะที่เป็นเอกเทศจากสหรัฐอเมริกา แม้ว่าเหตุผลรองรับแต่เดิมสำหรับการมีฐานทัพกระจายอยู่ทั่วโลก รวมทั้งการมีข้อตกลงด้าน ความมั่นคงและการป้องกันร่วมกับประเทศต่างๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เหตุผลเพื่อการปิดล้อม ด้านทานและป้องปรามสหภาพโซเวียต จะหมดไปแล้วก็ตาม

ยิ่งไปกว่านั้น สหรัฐอเมริกายังดำเนินการกดดันอย่างต่อเนื่องต่อประเทศกำลังพัฒนา บางประเทศที่พยายามพัฒนาขีดความสามารถด้านนิวเคลียร์ขึ้นมา เพื่อให้ประเทศเหล่านั้น เช่น อิหร่านและเกาหลีเหนือระงับโครงการพัฒนานิวเคลียร์ดังกล่าว แม้ว่าประเทศเหล่านั้นจะอ้างว่า แสวงหาเทคโนโลยีนิวเคลียร์ไว้ใช้เพื่อประโยชน์ในทางสันติก็ตาม และในกรณีอิรัก สหรัฐอเมริกาแสดงให้เห็นว่าพร้อมจะใช้อาวุธลงมือจัดการกับฝ่ายตรงกันข้ามก่อน (pre-emption) แทนที่จะใช้การป้องปราม ในเอกสารยุทธศาสตร์ความมั่นคงของสหรัฐอเมริกาที่ ออกมาในปีค.ศ. 2002 ระบุว่า สหรัฐอเมริกา “จำเป็นต้องปรับแนวคิดเกี่ยวกับภัยคุกคามใน ลักษณะที่จวนเจียนจะเกิดขึ้น ให้หมายถึงการพิจารณาขีดความสามารถและความตั้งใจของฝ่าย ตรงกันข้าม...ยิ่งภัยคุกคามมีมากเพียงใด ความเสี่ยงจากการนิ่งเฉยไม่ทำอะไรยิ่งมีมากขึ้น ดังนั้น ทำให้มีความจำเป็นยิ่งขึ้นที่จะต้องดำเนินการล่วงหน้าเพื่อป้องกันตัวเราเอง แม้จะยังไม่ แน่นอนว่าศัตรูจะโจมตีเราเมื่อใดและที่ไหน”⁹

นอกจากนั้น สหรัฐอเมริกายังอาศัยรูปแบบใหม่ในการสร้างเครือข่ายพันธมิตร ที่เรียกว่า coalitions of the willing หรือที่นายโดนัลด์ รัมสเฟลด์ (Donald H. Rumsfeld) รัฐมนตรีว่าการ กระทรวงกลาโหมของสหรัฐอเมริกา เรียกว่าเป็น floating coalitions of countries ซึ่งมีพลวัต ความคล่องตัวและความยืดหยุ่นมากกว่าระบบพันธมิตรที่มีสนธิสัญญารองรับอย่างเป็นทางการ ขนาดใหญ่ (grand alliance) ในรูปแบบเดิม “ลักษณะพันธมิตรในรูปแบบใหม่นี้ แต่ละประเทศจะมีบทบาทหน้าที่แตกต่างกัน และมีคุณูปการต่างๆ กันออกไป บ้างให้การสนับสนุนด้านการทูต บ้างสนับสนุนด้านการเงิน บ้างเป็นเรื่องยุทธปัจจัย หรือการสนับสนุนทางการทหาร บางส่วน อาจช่วยโดยเปิดเผย ในขณะที่บางประเทศช่วยอย่างไม่ออกหน้า เพราะข้อจำกัดทางการเมือง ภายใน ในเครือข่ายพันธมิตรแบบใหม่นี้ การกิกจะเป็นตัวกำหนดองค์ประกอบของพันธมิตรว่า ควรประกอบด้วยใครบ้าง มิใช่ให้พันธมิตรที่มีอยู่เป็นผู้กำหนดภารกิจ”¹⁰

พันธมิตรในรูปแบบเฉพาะกิจนี้ สหรัฐอเมริกาสร้างขึ้นเพื่อแก้ข้อจำกัดของระบบ พันธมิตรเดิม โดยเฉพาะอย่างยิ่งองค์การเนโท (NATO – North Atlantic Treaty Organization) อันเป็นสถาบันพันธมิตรหลักทางทหารของสหรัฐอเมริกา ภาวะหลังการล่มสลายของสหภาพโซเวียต ทำให้ประเทศสมาชิกองค์การเนโทปราศจากภัยคุกคามร่วมกันที่ชัดเจน ความเห็นที่

แตกต่างกันเกี่ยวกับวิธีการจัดการกับปัญหาด้านความมั่นคงอันเป็นผลที่ตามมา ย่อมก่อให้เกิดความขัดแย้งเกี่ยวกับนโยบายระหว่างประเทศสมาชิกของเนโตได้โดยง่าย ภารกิจ ใหม่ ๆ ไม่ว่า จะเป็น สงครามปราบปรามการก่อการร้าย การเข้าไปทำหน้าที่รักษาสันติภาพในประเทศที่มีความขัดแย้งและการรบบฟงภายใน และการแทรกแซงเพื่อมนุษยธรรมเพื่อส่งเสริมประชาธิปไตย เหล่านี้ แม้จะเป็นความพยายามในการแสวงหาพันธกิจใหม่ให้แก่เนโต แต่ก็มีเป้าหมาย ภารกิจที่สามารถสร้างเอกภาพให้แก่พันธมิตรทางการทหารตามโครงสร้างเดิมที่เป็นอยู่

เมื่อเนโตขยายสมาชิกออกไปจากจำนวน 16 ประเทศในปีค.ศ. 1991 โดยรับ สาธารณรัฐเชค โปแลนด์ และฮังการี เข้ามาในปีค.ศ. 1997 และในปีค.ศ. 2002 ยังขยายไปยัง กลุ่มประเทศบอลติก และ สโลวาเกีย สโลวีเนีย โรมาเนีย และบัลแกเรีย ยิ่งทำให้การสร้าง เป้าหมายภารกิจที่เป็นเอกภาพของเนโตเกิดได้ยากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อคำนึงถึงการ ตัดสินใจในประเด็นสำคัญของเนโต ต้องยึดเอกฉันท์เป็นหลัก ด้วยเหตุนี้ โครงสร้างองค์กร และเป้าหมายภารกิจของระบบพันธมิตรเดิมที่เป็นอยู่จึงไม่สู้จะสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ด้าน ความมั่นคงใหม่ของสหรัฐอเมริกาในโลกที่กลายมาเป็นขั้วอำนาจเดียว และต้องการความ ยึดหยุ่น และการมีเครือข่ายความร่วมมือตามประเด็นปัญหาเฉพาะเรื่อง สหรัฐอเมริกาจึงหันมา ให้ความสำคัญแก่การแสวงหาพันธมิตรในรูปแบบที่มีความยืดหยุ่นมากขึ้น โดยตรรกะของ พันธมิตรแบบใหม่นี้จะไม่ได้วางอยู่ที่ประเด็นการป้องกันร่วม เพื่อการต่อต้านศัตรูร่วมกันเหมือน พันธมิตรแบบเก่าในระบบหลายขั้วอำนาจหรือสองขั้วอำนาจ แต่เป็นตรรกะของการแบ่งปันภาระ ความรับผิดชอบ, การกระจายต้นทุนและความเสี่ยง, และการจ่ายชดเชยเพื่อตอบแทนผลงาน

ในด้านเศรษฐกิจและค่านิยมอุดมการณ์แบบเสรีนิยม สหรัฐอเมริกาส่งเสริมลัทธิเสรีนิยม ใหม่ (neo-liberalism) ที่สนับสนุนการเปิดเสรีทางการค้า การลงทุน การเคลื่อนย้ายเงินทุนได้ อย่างเสรี การลดบทบาทด้านวิสาหกิจและการประกอบการทางเศรษฐกิจของรัฐด้วยการแปรรูป กิจการสาธารณูปโภคต่าง ๆ ของรัฐมาให้เอกชนดำเนินการ และการเคารพและให้หลักประกัน ต่อทรัพย์สินส่วนบุคคล รวมทั้งการสร้างกรอบกติกาทั้งในระดับระหว่างประเทศและ ภายในประเทศที่เหมาะสมต่อการทำงานของกลไกตลาด¹¹ ในการเปิดเสรีการค้ากับประเทศ ต่าง ๆ สหรัฐอเมริกาเลือกใช้ยุทธวิธีที่โรเบิร์ต ซิลลิค (Robert Zoellick) อดีตผู้แทนการค้าของ รัฐบาลสหรัฐอเมริกา เรียกว่า “การเปิดเสรีแบบแข่งขัน” (competitive liberalization)¹² นั่นคือ การใช้วิธีเจรจาจัดตั้งเขตการค้าเสรีแบบทวีภาคี ที่เอื้อต่อการใช้อำนาจต่อรองทางเศรษฐกิจของ ตนมากกว่าที่จะรอผลการตกลงเปิดเสรีการค้าตามกรอบพหุภาคีภายใต้องค์การการค้าโลกหรือ WTO (World Trade Organization)

ในการส่งเสริมและขยายอิทธิพลเพื่อควบคุมสภาพแวดล้อมระหว่างประเทศในทางที่ สนับสนุนการรักษาความเป็นใหญ่ของตน สหรัฐอเมริกาดำเนินทำอย่างเป็นอิสระและเอกเทศ

จากองค์การระหว่างประเทศ ประเทศพันธมิตร และกรอบของกฎเกณฑ์กติการะหว่างประเทศ มากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งการตัดสินใจและการดำเนินการในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคง การใช้กำลังความรุนแรง และในเรื่องอื่นใดที่สหรัฐอเมริกาเห็นว่าจะส่งผลกระทบทางลบต่อผลประโยชน์และสถานะความเป็นเอกมหาอำนาจของตน ดังนั้น โลกหลังสงครามเย็นจึงเห็น สหรัฐอเมริกาดำเนินนโยบายแบบตัดสินใจฝ่ายเดียว (unilateralism) มากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งนับตั้งแต่รัฐบาลจอร์จ ดับเบิลยู. บุชสมัยแรกเป็นต้นมา ดังจะเห็นได้จากตัวอย่างดังต่อไปนี้คือการถอนตัวออกจากสนธิสัญญาต่อต้านขีปนาวุธ ปี 1972 (the 1972 Anti-ballistic Missile Treaty) การคัดค้านอยู่เพียงประเทศเดียวต่อข้อตกลงของสหประชาชาติที่ให้หาทางสกัดการแพร่กระจายระหว่างประเทศของอาวุธขนาดเล็กที่ผิดกฎหมาย การติดค้างค่าสมาชิกที่ต้องจ่ายให้แก่สหประชาชาติเป็นเวลาหลายปีติดต่อกัน การแสดงจุดยืนคัดค้านในคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนของสหประชาชาติต่อมติสนับสนุนให้ผู้ป่วยโรคเอดส์สามารถเข้าถึงยาและการรักษาได้ในราคาถูกๆ ไม่ให้การรับรองสนธิสัญญาว่าด้วยศาลอาชญากรรมระหว่างประเทศ ซึ่งมีอำนาจหน้าที่พิจารณาและพิพากษาคดีเกี่ยวกับอาชญากรรมต่อมนุษยชาติและอาชญากรรมสงครามที่กระทำโดยผู้นำทางการเมืองและการทหาร การปฏิเสธที่จะลงนามในสนธิสัญญาว่าด้วยกบฏระเบิด ที่ห้ามใช้อาวุธชนิดนี้ในการรบอีกต่อไป ปฏิเสธที่จะให้สัตยาบันต่อพิธีสารเกียวโต ที่มีจุดมุ่งหมายในการแก้ไขปัญหาโลกร้อน และการตัดสินใจใช้กำลังในเข้าแทรกแซงในกรณีโคโซโว และเข้าไปล้มล้างรัฐบาลของประธานาธิบดีซัดดัมแห่งอิรัก โดยไม่ผ่านความเห็นชอบของคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติ¹³

อย่างไรก็ดี แม้สหรัฐอเมริกาจะครองอำนาจมากมายแค่ไหนก็ตาม มิได้หมายความว่าอำนาจนั้นจะไม่มีข้อจำกัด และมีได้หมายความว่าสหรัฐอเมริกาจะสามารถใช้ศักยภาพแห่งอำนาจที่มีอยู่ช่วยให้ตนสามารถบรรลุเป้าหมายที่ต้องการได้เสมอไป ดังที่แฮโรลด์ ลาสส์เวลล์ (Harold Lasswell) และอับราฮัม แคพแลน (Abraham Kaplan) ได้ตั้งข้อสังเกตไว้นานมาแล้วว่า การครองอำนาจ ไม่ว่าจะมากมายเพียงใด ไม่ได้หมายความว่าโดยอัตโนมัติว่า จะสามารถกำหนดผลลัพธ์ได้อย่างที่ใจต้องการ¹⁴

การทำสงครามในอิรักของสหรัฐอเมริกาสามารถสะท้อนข้อจำกัดดังกล่าวได้เป็นอย่างดี ประการแรก จะเห็นได้ว่าก่อนที่สงครามกับอิรักในปีค.ศ. 2003 จะเกิดขึ้น สหรัฐอเมริกาต้องประสบกับความพ่ายแพ้ทางการทูตครั้งใหญ่ที่สุดในรอบห้าสิบปี ในเวทีที่ตนเป็นผู้ให้กำเนิดมากับมือ คือเวทีคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติ เมื่อสหรัฐอเมริกาไม่สามารถผลักดันให้คณะมนตรีความมั่นคงรับรองการใช้กำลังจัดการกับอิรัก และเมื่อสหรัฐอเมริกาก็กำลังทหารที่ทันสมัยที่สุดในโลกจัดการกับประเทศที่ล้าหลังอย่างอัฟกานิสถาน และอิรัก เมื่อปฏิบัติการรบดังกล่าวยุติลงด้วยชัยชนะของสหรัฐอเมริกา กำลังทหารอันเกรียงไกรนั้น ก็มิได้ช่วยให้

สหรัฐอเมริกาบรรลุเป้าหมายสำคัญในการทำสงคราม อันได้แก่ การได้ตัวอุซามะ บิน ลาดิน และการสถาปนาระบบการปกครองประชาธิปไตยที่มีเสถียรภาพขึ้นในอิรักแต่อย่างใดไม่

สถานการณ์ที่สหรัฐอเมริกากำลังเผชิญอยู่ในอิรักภายหลังจากโค่นล้มระบอบซัดดัม ยังสะท้อนให้เห็นข้อจำกัดอีกประการหนึ่งของจอมมหาอำนาจอย่างเช่นสหรัฐอเมริกา สถานการณ์ในอิรักในเวลานี้ ไม่ใช่สงครามตามรูปแบบโดยตรง ที่สหรัฐอเมริกาคือฝ่ายได้เปรียบ แต่เป็นสถานการณ์ของการไม่สามารถสถาปนาระเบียบและเสถียรภาพทางการเมือง ให้เกิดขึ้น ภายหลังการสลายตัวของอำนาจรัฐเดิม ปฏิบัติการของกองกำลังสหรัฐอเมริกาในอิรักขณะนี้จึงเป็นปฏิบัติการที่ผสมกันไประหว่างการสู้รบกับกองกำลังต่อต้าน กับปฏิบัติการนอกเหนือจากสงคราม (operations other than war) ในการสร้างระเบียบให้เกิดขึ้นในอิรัก ซึ่งเป็นปฏิบัติการที่ต้องอาศัยความพยายาม ความอดทน เงิน เวลาและทรัพยากรอื่นๆ โดยมีปัจจัยที่ควบคุมได้ยาก จำนวนมาก มีความไม่แน่นอนสูง ทั้งการฝึกฝนทหารของสหรัฐอเมริกาในระยะที่ผ่านมา ก็ได้ให้ความสำคัญในการฝึกทหารของตนเพื่อรับมือกับสถานการณ์แบบนี้อย่างเพียงพอเท่าใดนัก นอกจากนี้ ทศนคติของประชาชนอเมริกันที่มีความอ่อนไหวต่อการสูญเสียทหารในปฏิบัติการที่เป้าหมายและระยะเวลาในการบรรลุเป้าหมายไม่มีความชัดเจน ก็เป็นข้อจำกัดใหญ่อีกประการหนึ่ง ทั้งหมดนี้ ทำให้สหรัฐอเมริกา มหาอำนาจที่ยิ่งใหญ่ที่สุด ยังคงมีความจำเป็นต้องหาการสนับสนุนจากประเทศพันธมิตร เพื่อช่วยกระจายภารกิจและความเสี่ยง และช่วยผ่อนคลายแรงกดดันทางการเมืองภายในที่จะเกิดขึ้น¹⁵

การเผชิญกับกลุ่มก่อการร้ายที่ต่อต้านอำนาจของสหรัฐอเมริกา เช่น ขบวนการอัล กอิดะ (Al Qaeda) ก็เป็นอีกตัวอย่างหนึ่งที่สะท้อนให้เห็นว่า แม้สหรัฐอเมริกาจะครองสถานะเป็นขั้วมหาอำนาจเดียวของระบบระหว่างประเทศในปัจจุบัน การครองและใช้อำนาจของสหรัฐอเมริกาก็มิได้เป็นหลักประกันโดยตัวของมันเองว่าสหรัฐอเมริกาจะสามารถควบคุมสภาพแวดล้อมและผลลัพธ์ให้เป็นไปตามที่สหรัฐอเมริกาต้องการได้ทั้งหมด ฝ่ายที่เป็นปฏิปักษ์กับสหรัฐอเมริกาสามารถเลือกใช้ยุทธวิธีของการรบนอกกรอบแบบปกติเข้าโจมตีเป้าหมายที่เป็นสัญลักษณ์ของความยิ่งใหญ่ทางการทหารและเศรษฐกิจของสหรัฐอเมริกาคือตึกกระทรวงกลาโหมและอาคารเวิร์ลเทรดเซ็นเตอร์ อันเป็นทั้งการทำลายและการเปิดเผยให้เห็นว่าสหรัฐอเมริกามีใช้จะไม่มีความเพื่อง่าย

แน่นอนว่า การทำสงครามปราบปรามกลุ่มก่อการร้ายเหล่านี้ ไม่มีประเทศใดอีกแล้วที่จะมีความพร้อมทางด้านอาวุธ และเทคโนโลยีทางการทหารเท่ากับสหรัฐอเมริกา แต่ความพร้อมด้านอาวุธและเทคโนโลยีเหล่านี้ หาได้เป็นปัจจัยหลักที่ก่อให้เกิดความพร้อมในการทำสงครามในรูปแบบใหม่ได้โดยอัตโนมัติ และทั้งยังมีปัจจัยชี้ขาดที่จะกำหนดการแพ้/ชนะของสงครามเช่นนี้อีกด้วย

ในสงครามรูปแบบใหม่นี้ อาวุธและเทคโนโลยีทางการทหารสำคัญน้อยกว่าข่าวสาร ข้อมูล ข่าวสารข้อมูลสำคัญน้อยกว่าความรู้ และความรู้สำคัญน้อยกว่าวิธีคิด แต่สิ่งที่สำคัญที่สุดคือใจ

สงครามในรูปแบบใหม่เป็นการรบระหว่างคู่สงครามที่ไม่เท่าเทียมกัน (asymmetric warfare)¹⁶ แต่ยากที่จะบอกได้ว่าใครมีศักยภาพและสมรรถนะเหนือใคร และจะเอาชนะกันได้อย่างไร ฝ่ายหนึ่งอยู่ในที่แจ้ง อีกฝ่ายหนึ่งเป็นขบวนการใต้ดิน ฝ่ายหนึ่งเป็นเอกมหาอำนาจที่พร้อมด้วยแสนยานุภาพกำลังรบและความมั่งคั่ง แต่ความใหญ่โตและการแผ่ขยายของอำนาจที่กระจายอยู่ในทุกภูมิภาคทั่วโลกนั้น ทำให้กลายเป็นเป้านิ่ง ที่แม้ว่าจะไม่ง่ายต่อการถูกลอบโจมตี แต่ก็ยากและมีต้นทุนสูงมากในการวางแผนป้องกัน ในขณะที่อีกฝ่ายหนึ่งนั้นเป็นกองกำลังเล็กๆ ที่แทรกซึมเคลื่อนไหวคล่องตัว ยากต่อการติดตามและทำลาย ทั้งยังสามารถสลายตัวได้ชั่วคราวเพื่อรอจังหวะเวลา ในขณะที่ฝ่ายแรกนั้น นับจากบัดนี้ไป ต้องรวมพลังตั้งมั่นอยู่ตลอดเวลา เพื่อเฝ้าระวังและป้องกันทุกส่วนของสังคม ที่ไม่อาจบอกให้เลิกสลายตัวเป็นการชั่วคราวไปก่อนได้

นอกจากนี้ในขณะที่ฝ่ายหนึ่งต้องอาศัยการประสานงานระหว่างหน่วย องค์กร และประเทศต่างๆ เพื่อให้ได้มาซึ่งข้อมูลและหลักฐานที่ชัดเจน ตลอดจนความร่วมมือที่เป็นเอกภาพในการดำเนินปฏิบัติการกวาดล้าง อีกฝ่ายหนึ่งบรรลุนิติภาวะในการทำลายเป้าหมาย โดยอาศัยการแอบแฝง จังหวะที่ไม่มีใครคาดถึง และความศรัทธาในการกระทำการกิจตามความเชื่อหรือความมุ่งมั่นของตน

อัฟกานิสถาน อัล กออิดะ และอุซามะ บิน ลาดิน อาจจะเป็นจุดเป้าหมายที่ชัดเจนและง่ายที่จะอธิบายให้สาธารณชนอเมริกันเข้าใจว่าศัตรูที่ตนเผชิญอยู่นั้นมีรูปธรรมเป็นอย่างไร และการถูกโดดเดี่ยวจากประชาคมโลกของรัฐบาลตอลิบาน ก็ทำให้การตอบโต้ของสหรัฐอเมริกาที่จำเป็นต้องมี เพื่อลดทอนความเจ็บปวดที่เกิดขึ้นจากความสูญเสียจากวินาศกรรมวันที่ ๑๑ กันยายน เป็นไปได้ง่ายขึ้น แต่ขบวนการก่อการร้ายต่อสหรัฐอเมริกาก็ได้รวมศูนย์อยู่ที่อัล กออิดะ และอัฟกานิสถานเพียงแห่งเดียว และบิน ลาดิน ก็มีผู้ใช้ที่มีอำนาจบังคับบัญชาขบวนการเหล่านี้ทั้งหมด ในลักษณะเดียวกับรัฐที่มีรัฐบาลเป็นผู้มีอำนาจสูงสุดในการตัดสินใจ ถึงแม้ว่าการโจมตีอัฟกานิสถานจะเกิดขึ้น และจะสามารถ "ต้อนพวก [ก่อการร้าย] จากที่หนึ่งไปยังอีกที่หนึ่ง จนพวกเขาไม่มีที่หลบซ่อนและไม่มีวันได้ผ่อนคลาย" ดังที่ประธานาธิบดีบุชประกาศ ความสำเร็จในเรื่องนี้ ถ้าจะสำเร็จ ก็เสมอเพียงชัยชนะในสมรภูมิต่อหน้านั้น มิใช่การชนะสงคราม และอาจกล่าวได้ว่าในขณะนี้ ยังไม่มีใครรู้แน่ชัดว่า ภายใต้เงื่อนไขสถานการณ์อย่างไรจึงจะเรียกได้ว่าเป็นการประสพชัยชนะและยุติภาวะสงครามลงได้อย่างสมบูรณ์

เพราะสงครามแบบใหม่นี้ แต่ละฝ่ายรบกันต่างสมรภูมิ มีแรงจูงใจ และมีเงื่อนไขข้อจำกัด และโอกาสไม่เหมือนกัน

การก่อการร้าย โดยความหมาย คือยุทธวิธีการใช้กำลังความรุนแรงที่ผ่านการวางแผนอย่างเป็นระบบ ลอบสร้างความเสียหายต่อเป้าหมาย ที่ส่วนใหญ่มักจะเป็นพลเรือนของฝ่ายตรงกันข้าม ซึ่งไม่ได้มีส่วนเกี่ยวข้องกับความขัดแย้งโดยตรง เพื่อมุ่งคุกคาม กระจายความตื่นตระหนกหวาดกลัว ความโกรธและเกลียดชัง และทำลายความเชื่อมั่นและขวัญกำลังใจของประชาชนในวงกว้าง ซึ่งรับรู้การคุกคามนั้นผ่านสื่อต่าง ๆ โดยหวังผลทางการเมืองว่า จากการคุกคามด้วยความรุนแรงนั้น จะสามารถกดดันฝ่ายตรงกันข้ามให้เปลี่ยนแปลงพฤติกรรมไปในทางที่ตนต้องการได้ หรืออย่างน้อยก็ให้ได้สำนึกว่าอำนาจมหาศาลที่มีนั้น ไม่สามารถคุ้มครองป้องกันชีวิตและทรัพย์สินของพลเมืองของตนได้

การรบของฝ่ายก่อการร้ายจึงไม่มีการแบ่งแนวหน้า/แนวหลัง เพราะแนวหลังและทุกแนวร่วมของฝ่ายตรงกันข้ามนั้นเองที่กลุ่มก่อการร้ายจะเลือกใช้เป็นสมรภูมิ

แต่ในขณะที่กลุ่มก่อการร้ายไม่จำเป็นต้องเคารพกฎเกณฑ์กติกาในการปฏิบัติการและประเภทของอาวุธที่ใช้ และเลือกโจมตีเป้าหมายตามโอกาสที่เปิดให้โดยไม่ต้องคิดถึงหรืออ้างหลักการทางศีลธรรมและความชอบธรรมใดๆ แต่การที่รัฐใดคิดจะใช้กำลังตอบโต้และกวาดล้างกลุ่มก่อการร้าย โดยเฉพาะอย่างยิ่งกลุ่มก่อการร้ายข้ามชาติ ที่มีฐานบัญชาการอยู่นอกขอบเขตแห่งอาณาอำนาจของรัฐตน รัฐนั้นยังต้องคำนึงและพึงเคารพกรอบกฎเกณฑ์ของกฎหมาย แบบแผนและธรรมเนียมปฏิบัติระหว่างประเทศที่วางอยู่บนหลักการอำนาจอธิปไตยและบูรณภาพแห่งดินแดน

นอกจากนี้ ปฏิบัติการตอบโต้ใดๆ ที่จะมีขึ้น ยังต้องถูกผูกมัดจำกัดไว้ด้วยความรู้สึกและสายตาของประชาคมโลก ว่าเป็นการกระทำที่พอเหมาะสมแก่เหตุ และมีความชอบธรรมและเป็นธรรมหรือไม่ การดำเนินการโดยลำพังฝ่ายเดียวด้วยถือว่ามีกำลังอำนาจมากพอ โดยไม่แสวงหาและระดมฉันทามติและความร่วมมือจากนานาประเทศ หรือไม่ยอมรับฟังและเคารพท่าทีความคิดเห็นที่แตกต่างจากประชาคมโลกก็ดี การใช้กำลังอย่างรุนแรงและกว้างขวางที่มีผลต่อประชาชนผู้ที่ไม่มีส่วนเกี่ยวข้องก็ดี ตลอดจนการกดดันตั้งแต่ยังมีทันจะเริ่มการศึก ด้วยวิธีการต่างๆ เพื่อให้ประเทศอื่นเข้าร่วมรบในฝ่ายตน โดยไม่คำนึงว่าประเทศเหล่านั้นมีข้อจำกัดทางการเมืองภายในอย่างไร มีขีดความสามารถมากน้อยแค่ไหน ในการรับมือกับการก่อการร้ายที่อาจจะเกิดขึ้นตามมา การทำเช่นนั้นอาจสร้างผลเสียหายร้ายแรงต่อความมั่นคง และเสถียรภาพทางการเมืองภายในของประเทศและของภูมิภาคนั้นๆ ได้ ทั้งหมดนี้ล้วนเป็น

ข้อจำกัดในระยะยาวของการทำสงครามที่ต้องยึดเยื้อติดพัน อันจะสร้างความไม่แน่นอนในผลของสงครามให้มากยิ่งขึ้น

ข้อที่สหรัฐอเมริกาจะต้องตระหนักให้มากเกี่ยวกับผลของการทำสงครามต่อสังคมภายในของตน นอกเหนือจากเรื่องของการวางระบบป้องกัน ใฝ่ระวังรักษา และแก้ไขบรรเทาปัญหาและวิกฤตการณ์ในเรื่องที่เกี่ยวกับความมั่นคงปลอดภัย และเรื่องของขวัญกำลังใจและความเชื่อมั่นของประชาชนแล้ว ก็คือปัญหาที่เคยเกิดขึ้นแก่เอเธนส์ ที่สงครามระหว่างนครรัฐอันยึดเยื้อกับสปาร์ตานั้น ได้ทำลายคุณค่าหลักอันเป็นรากฐานของสังคมประชาธิปไตยของเอเธนส์ให้เสื่อมสลายลง และต้องพ่ายแพ้ต่อสปาร์ตาในที่สุด

สิทธิและเสรีภาพ ขันติธรรมและความมีใจกว้าง การเคารพในหลักของกฎหมาย สิทธิมนุษยชนและบรรทัดฐานระหว่างประเทศที่ตัวเองมีส่วนสร้างขึ้นมา เอกภาพของพันธมิตรที่มีค่านิยมอุดมการณ์ร่วมกันกับตน เป็นราคาที่แพงเกินไปที่จะยอมจ่ายให้แก่การทำสงคราม และถ้าต้องจ่ายถึงเพียงนั้น แม้สหรัฐอเมริกาจะชนะสงครามได้ในที่สุด แต่ก็ถือได้ว่ากลุ่มก่อการร้ายก็สามารถบรรลุเป้าหมายแห่งภารกิจของตนแล้วเช่นกัน

ประเด็นเกี่ยวกับการก่อการร้ายจะได้มีการอภิปรายโดยละเอียดยิ่งขึ้นในตอนที่ 1.2 ในที่นี้ ต้องการจะเสนอต่อไปถึงนัยอันเกิดจากกรณีตัวอย่างเกี่ยวกับข้อจำกัดของการใช้อำนาจของสหรัฐอเมริกาข้างต้น ว่ามีประเด็นที่พึงตั้งเป็นข้อสังเกตเกี่ยวกับอำนาจและการใช้อำนาจในระบบระหว่างประเทศได้หลายเรื่องด้วยกัน

ประการแรก การครอบครองศักยภาพและทรัพยากรในมิติต่างๆ ในปริมาณมากน้อยแตกต่างกัน อาจจะใช้เป็นตัวกำหนดและจำแนกสถานะความเป็นประเทศมหาอำนาจใหญ่ น้อยได้ดีในระดับหนึ่ง แต่ในที่สุดแล้ว การที่ประเทศนั้นจะทรงอิทธิพลเพียงใด ในแง่ของความสามารถที่จะทำให้คนอื่นดำเนินการคล้อยตาม หรือไม่ขัดขวางผลประโยชน์และความต้องการของตน รวมถึงความสามารถในการบรรลุผลลัพธ์ตามที่ตนประสงค์ได้ มิได้ขึ้นอยู่กับปริมาณทรัพยากรหรือศักยภาพที่ตนครอบครองอยู่แต่เพียงอย่างเดียว สิ่งที่สำคัญกว่า ศักยภาพและทรัพยากรของแต่ละฝ่ายในการตัดสินใจผลลัพธ์คือ ความสามารถในการระดมและแปรเอาศักยภาพและทรัพยากรที่ตนครอบครองอยู่ เลือกมาใช้ประกอบกันได้อย่างเหมาะสมแก่สถานการณ์ ศักยภาพด้านหนึ่งอาจจะใช้ได้เป็นอย่างดีสำหรับเรื่องหนึ่ง แต่ไม่เหมาะสมสำหรับทุกเรื่อง แส่นยานุภาพด้านกำลังทหารและระบบอาวุธที่ทันสมัยทรงประสิทธิภาพสูงสำหรับการใช้ทำลายล้าง แต่ไม่ใช่เครื่องมือที่เหมาะสมสำหรับการสร้างสรรค์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการสร้าง ความชอบธรรมและการยอมรับ

การใช้กำลังล้มระบอบซัดดัมได้อย่างรวดเร็วโดยได้รับความเสียหายน้อยอาจเป็นตัวอย่างที่ดีที่แสดงถึงการเป็นผู้นำของสหรัฐอเมริกาในด้าน “การปฏิวัติในกิจการทหาร” (revolution in military affairs)¹⁷ และการวางแผนยุทธศาสตร์ที่สามารถผสมศักยภาพกำลังรบเข้ากับโอกาสและข้อจำกัดของสมรภูมิการสงคราม แต่ภายหลังจากที่สหรัฐอเมริกาเข้ายึดครองอิรักไว้ได้แล้ว และต้องการจะสร้างความสงบเรียบร้อยให้เกิดขึ้น เครื่องมือประเภทเดียวกันนี้กลับลดประสิทธิภาพลงไปอย่างรวดเร็วสำหรับการบรรลุเป้าหมายประการหลัง ทั้งนี้มีพิกัดต้องพูดถึงเป้าหมายที่สหรัฐอเมริกาต้องการสร้างประชาธิปไตยให้เกิดขึ้นในอิรัก

ในทำนองเดียวกัน แสตนยานุภาพด้านกำลังรบแต่เพียงอย่างเดียวก็มีใช้เครื่องมืออันทรงประสิทธิภาพในการปราบปรามกลุ่มก่อการร้าย กำลังในระดับและปริมาณอย่างเดียวกันนั้น อาจใช้ข่มขู่หรือป้องปรามรัฐต่อรัฐด้วยกันอย่างได้ผล แต่ไม่อาจใช้สำหรับข่มขู่หรือป้องปรามกลุ่มก่อการร้ายที่มีประสิทธิภาพเท่าใดนัก ดังนั้น การพิจารณาเกี่ยวกับอำนาจจำเป็นจะต้องมองลึกลงไปในบริบทของแต่ละประเด็นปัญหาในปฏิสัมพันธ์หรือความสัมพันธ์ทางสังคมที่มีการใช้อำนาจระหว่างกัน รวมไปถึงเป้าหมายของนโยบายและผลลัพธ์ที่ต้องการบรรลุในเรื่องนั้นๆ อีกด้วย¹⁸

อย่างไรก็ดี ท่ามกลางสิ่งที่เป็นข้อจำกัดในการใช้อำนาจของสหรัฐอเมริกานั้น ปฏิเสธไม่ได้เช่นกันว่าด้วยศักยภาพอำนาจด้านต่าง ๆ ที่สหรัฐอเมริกามีอยู่ในขณะนี้ ทำให้สหรัฐอเมริกามีเครื่องมือให้เลือกใช้เพื่อช่วยให้ประเทศของตนบรรลุเป้าหมายอยู่เป็นจำนวนมาก และสหรัฐอเมริกาก็ได้ใช้เครื่องมือเหล่านี้ผสมผสานกันเพื่อให้เกิดประสิทธิผลตามที่ตนต้องการ ได้อย่างน่าพอใจในระดับหนึ่ง เช่นการใช้ผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจเป็นเครื่องตอบแทนแก่ประเทศที่เข้าร่วมเป็นพันธมิตรกับสหรัฐอเมริกาในการทำสงครามปราบปรามการก่อการร้าย เป็นต้น นอกจากนี้ อำนาจที่เพิ่มมากขึ้นจนทำให้สหรัฐอเมริกากลายเป็นขั้วอำนาจของระบบเพียงขั้วเดียวในขณะนี้ ยังหมายความว่าไม่มีขั้วอำนาจอื่นในระบบที่จะช่วยจำกัดขอบเขตหรือเป็นปัจจัยช่วยสร้างความยับยั้งชั่งใจในการใช้อำนาจของสหรัฐอเมริกา เค็นเน็ธ วอลทซ์ (Kenneth N. Waltz) ตั้งข้อสังเกตเกี่ยวกับการใช้อำนาจของสหรัฐอเมริกาเมื่อกลายมาเป็นเอกมหาอำนาจว่า

รัฐที่ทรงอำนาจมักคิดว่าตนเองกำลังสร้างสันติภาพ ความยุติธรรม และความเป็นอยู่ที่ดีของโลก และสหรัฐอเมริกาก็คิดเช่นนั้นจริง ๆ แต่ประเด็นเหล่านี้จะถูกรัฐที่ทรงอำนาจตีความตามใจชอบ ซึ่งอาจจะขัดแย้งกับความต้องการและผลประโยชน์ของผู้อื่น ...เมื่อไม่มีสหภาพโซเวียตแล้ว สหรัฐอเมริกาก็ไม่มีภัยหลักที่คุกคามต่อความมั่นคงของตนอีกต่อไป ...การมีภัยคุกคามอย่างต่อเนื่องช่วยให้นโยบายมีความคงเส้นคงวา แต่เมื่อปราศจากภัยคุกคามเสียแล้ว การดำเนินนโยบายก็เป็นไปตามอำเภอใจ¹⁹

ไม่เพียงแต่ประเทศที่เป็นมหาอำนาจจะทำตามอำเภอใจมากขึ้นเมื่อมีอำนาจเพิ่มขึ้น แต่ยิ่งรัฐครอบครองอำนาจเพิ่มมากขึ้นเพียงใด ก็ยิ่งปรารถนาผลประโยชน์และทวีความต้องการของตนเพิ่มมากขึ้นเท่านั้น และก่อให้เกิดแรงผลักดันที่จะเข้าไปกำกับ ควบคุม และเปลี่ยนแปลงสภาพแวดล้อมระหว่างประเทศให้สอดคล้องกับการตีความผลประโยชน์ที่ขยายตัวเพิ่มขึ้นของตน สิ่งที่คาร์ล ดอยทซ์ (Karl Deutsch) กล่าวไว้นานมาแล้ว แต่ยังคงเป็นจริงอยู่แม้ในบัดนี้คือ

มีแต่รัฐที่ใหญ่ที่สุดและเข้มแข็งที่สุดเท่านั้นที่จะสร้างภาพของโลกที่มีโอกาสเกิดขึ้นได้น้อยที่สุดขึ้นมา แล้วจากนั้นก็ใช้ความพยายามของตนเข้าไปปั่นแต่ง แปลงเปลี่ยน หรือ กดดันโลกทุกส่วนหรือส่วนใหญ่ของโลกให้เป็นไปตามความปรารถนาของตน และด้วยเหตุนี้เองที่จะทำให้ ความกลัว ความวิตกกังวล การลงทุนลงแรง ตลอดจนค่าใช้จ่ายของรัฐนั้นเพิ่มขึ้นตามมาเป็นทบทวี²⁰

การมีอำนาจมากจนทำให้รู้สึกจะสามารถใช้อำนาจนั้นเข้าไป “ปั่นแต่ง แปลงเปลี่ยน และ กดดัน” ผู้อื่นและสภาพแวดล้อมให้ได้ดังใจตนนั้น ย่อมก่อให้เกิดแรงต้านทานตามมาอย่างหลีกเลี่ยงได้ยาก ปัญหาใหญ่ของการใช้อำนาจของผู้ที่มีอำนาจจึงได้แก่ปัญหาความชอบธรรม รัฐบาลสหรัฐอเมริกาชุดปัจจุบันเชื่อว่าที่มาแห่งความชอบธรรมของการกระทำของสหรัฐอเมริกา นั้น ไม่จำเป็นต้องมาจากการผ่านกระบวนการยอมรับอย่างเป็นทางการจากประชาคมระหว่างประเทศตามหลักกฎหมายระหว่างประเทศ หากความชอบธรรมนี้เกิดขึ้นจากการที่สหรัฐอเมริกา ถือว่าตนเป็นตัวแทนของผลประโยชน์และคุณค่าหลักการที่เป็นสากล ดังนั้นสิ่งที่ เป็นผลประโยชน์ของสหรัฐอเมริกาและการดำเนินการใดๆ เพื่อบรรลุผลประโยชน์เหล่านั้น ก็คือการ ดำเนินการในนามหรือเพื่อผลประโยชน์ของคนทุกคนเหมือนกัน²¹ ความเชื่อเช่นนี้เองที่ทำให้ สหรัฐอเมริกาต้านทานกระแสโลกและไม่ขอฉันทานุมัติจากสมัชชาคณะมนตรีความมั่นคงแห่ง สหประชาชาติในการเข้าทำสงครามเพื่อล้มล้างและเปลี่ยนแปลงรัฐบาลและระบอบการปกครอง ของอิรัก โดยอ้างเรื่องประชาธิปไตยและสิทธิมนุษยชนมาเป็นเหตุผลรองรับ

แนวโน้มที่จะเข้าใช้อำนาจและอ้างความชอบธรรมของการใช้อำนาจ ด้วยการทำตนเป็น เจ้าแห่งหลักการที่ผูกขาดความถูกต้องและเป็นสากลของสหรัฐอเมริกาเช่นนี้ จะสร้างความชอบธรรมในความหมายของความสามารถในการครองใจคนอื่นให้ปฏิบัติตามแนวทางที่ สหรัฐอเมริกาต้องการโดยความสมัครใจและเต็มใจให้เกิดขึ้นได้หรือไม่ และมากน้อยเพียงใดนั้น ยังเป็นเรื่องที่น่ากังขา ในความสัมพันธ์เชิงอำนาจ การยินยอมพร้อมใจและการยอมรับของฝ่าย หนึ่งต่ออำนาจและการใช้อำนาจของอีกฝ่ายหนึ่งด้วยความสมัครใจและเต็มใจนั้น มิได้เกิดขึ้นได้ เพียงเพราะผู้มีอำนาจสามารถสะสมกำลัง ทรัพยากร และขีดความสามารถที่เป็นทั้งไม้แข็งไม้

นมใด ๆ ได้มากพอจนก้าวขึ้นไปอยู่ในตำแหน่งที่เหนือกว่าคนอื่น และใช้อำนาจนั้นสถาปนาหลักการและกฎระเบียบขึ้นมาเพื่อบังคับใช้กับผู้ที่มีอำนาจน้อย กำลังอำนาจที่กำกับกฎระเบียบอาจดบังคับให้คนทำตามได้ แต่การยินยอมปฏิบัติตามด้วยเหตุนั้นเป็นสิ่งที่ชอบธรรมต้องการมากกว่าการมีและการใช้กำลังบังคับ ความเป็นใหญ่หรือความยิ่งใหญ่ในใจคนจนมีอำนาจนำ (hegemony) เป็นคุณสมบัติหรือสถานภาพทางสังคมอันเกิดจากการมีคนที่การยอมรับนับถือ และ นอกเหนือจากการครอบครองทรัพยากรหรือตำแหน่งหน้าที่แล้ว การยอมรับในสถานภาพจนเกิดเป็นอำนาจนำนั้นจำเป็นต้องอาศัยเหตุปัจจัยดังต่อไปนี้

หนึ่ง หลักการ ระเบียบและกฎเกณฑ์กติกาที่ผู้เป็นใหญ่สร้างขึ้นหรือรองรับความเป็นใหญ่นั้นอยู่ สามารถเอื้อประโยชน์ได้จริงต่อผู้อยู่ใต้อำนาจ สอดคล้องกับภาพของระเบียบสังคมที่ดีตามความคิดของคนเหล่านั้น และโดยที่ผู้อยู่ใต้อำนาจรู้สึกว่าคุณสามารถมีส่วนผลักดันให้เกิดการแก้ไขเปลี่ยนแปลงได้

สอง ผู้เป็นใหญ่สามารถประพฤติปฏิบัติและครองตนสอดคล้องกับแบบแผนและบรรทัดฐานแห่งความเป็นผู้นำตามความคาดหวังของสังคมหรือได้มาตรฐานที่สูงยิ่งขึ้น และเปิดช่องทางให้ผู้อยู่ใต้อำนาจสามารถทักท้วง ทัดทานและวิพากษ์วิจารณ์ได้ด้วย

และสาม การนำกำลังที่เป็นพระเดชออกมาใช้ต้องยึดหลักการที่สังคมยอมรับร่วมกัน และดำเนินการใดๆ ตามกระบวนการและกรอบกติกาที่วางไว้ การล่วงละเมิดหลักการและการเพิกเฉยต่อกระบวนการและกรอบกติกา เพียงเพราะเห็นว่ามีอำนาจในมือ เท่ากับเป็นการบ่อนทำลายระเบียบแบบแผนอันเป็นรากฐานรองรับอำนาจความเป็นใหญ่นั้น²²

ประเด็นเรื่องอำนาจและความชอบธรรมของการใช้อำนาจข้างต้นนี้มีความสัมพันธ์โดยตรงกับประเด็นสุดท้ายที่เราจะหยิบยกมาพิจารณาในที่นี้ การสิ้นสุดของภาวะดุลยภาพแห่งอำนาจในระบบระหว่างประเทศ อันเกิดจากการเหลือเฟือของอำนาจเดียว คือสหรัฐอเมริกา ทำให้เกิดคำถามตามมาว่าสหรัฐอเมริกาสถาปนาสถานะของการเป็นเอกมหาอำนาจไว้ได้นานเพียงใด และพลวัตของระบบระหว่างประเทศจะวนกลับไปสู่การถ่วงดุลอำนาจระหว่างมหาอำนาจประเทศต่างๆ อีกหรือไม่

ต่อคำถามดังกล่าวนี้ นักวิชาการความสัมพันธ์ระหว่างประเทศในกระแสความคิดแบบสังคมนิยมหรือ realism มีความเห็นว่า การหาทางถ่วงดุลอำนาจสหรัฐอเมริกาโดยประเทศมหาอำนาจอื่นจะต้องเกิดขึ้นอย่างแน่นอน ภาวะอำนาจเดียวในระบบระหว่างประเทศนี้เป็นสภาวะการณ์ชั่วขณะหนึ่งเท่านั้น การเสียดุลยภาพแห่งอำนาจในระบบระหว่างประเทศจะก่อให้เกิดความไม่มั่นคงแก่ประเทศมหาอำนาจอื่น ในแง่ที่ว่าทำให้ความมั่นคง / ไม่มั่นคง ของ

ประเทศเหล่านี้ต้องฝากไว้กับ หรือถูกกำหนดโดย การตัดสินใจของสหรัฐอเมริกาเป็นหลัก ดังนั้น แม้สหรัฐอเมริกาจะพยายามรักษาสถานภาพของตนไว้ดีเพียงใด แต่ก็จะมีข้ออำนาจใหม่ขึ้นมาถ่วงดุลอำนาจกับสหรัฐอเมริกาอย่างแน่นอน

นอกจากนั้น ความพยายามในการขยายอิทธิพลและขอบเขตความรับผิดชอบของสหรัฐอเมริกาในภูมิภาคต่างๆ ออกไปเรื่อยๆ เพื่อแสดงสถานะและรักษาไว้ซึ่งความเป็นเอกมหาอำนาจของตน ในที่สุดจะทำให้สหรัฐอเมริกาอ่อนกำลังลง เพราะแบกรับภาระมากเกินไป ความสามารถที่มีอยู่ การกระจุกตัวของอำนาจ ณ ที่หนึ่งใด มีแนวโน้มที่จะทำให้ศูนย์แห่งอำนาจนั้นใช้อำนาจจนล้ำเส้นและเกินเลยจนกระทั่งทำให้อำนาจที่มีอยู่เสื่อมลงไป²³ และยังถ้าสหรัฐอเมริกายังคงดำเนินนโยบายในลักษณะที่เป็นการตัดสินใจฝ่ายเดียว โดยไม่รับฟังความคิดเห็นของบรรดามิตรประเทศทั้งหลายมากยิ่งขึ้นเท่าใด หรือดำเนินการในเวทีระหว่างประเทศ ในลักษณะที่สร้างข้อกังขาต่อจุดมุ่งหมายของสหรัฐอเมริกา ว่ามิได้กระทำไปเพื่อรักษาผลประโยชน์ของประชาคมระหว่างประเทศโดยรวม หรือเพื่อผดุงระบบคุณค่าของเสรีนิยมประชาธิปไตยดังเช่นที่สหรัฐอเมริกาชอบกล่าวอ้าง ก็จะทำให้ประเทศอื่นเกิดความรู้สึกว่าสหรัฐอเมริกามีได้ใช้อำนาจอันล้นเหลือที่ตนครองอยู่นั้นอย่างชอบธรรม แต่ใช้อำนาจนั้นไปในทางสร้างปัญหาความไม่มั่นคงและภัยคุกคามต่อรัฐและวิถีชีวิตของคนอื่น ซึ่งในระยะเบื้องต้นจะต้องหาวิธีสกัดกั้น เพื่อมิให้การขยายอิทธิพลของสหรัฐอเมริกาเป็นไปโดยราบรื่น และในระยะยาว รัฐอื่นๆ ต้องร่วมกันหาทางลดทอนและถ่วงดุลอำนาจกับสหรัฐอเมริกา และด้วยพลวัตดังกล่าวจะทำให้ระบบระหว่างประเทศเปลี่ยนไปสู่ระบบหลายขั้วอำนาจในที่สุด

อย่างไรก็ดี ข้อเสนอของพวกสังคมนิยมข้างต้นนี้บ่งชี้ว่า สหรัฐอเมริกาจะสามารถรักษาสภาวะเอกมหาอำนาจนี้ได้ต่อไปหรือไม่ส่วนหนึ่งที่สำคัญจึงขึ้นอยู่กับท่าทีและการดำเนินนโยบายของสหรัฐอเมริกาเอง ถ้าตราบใดที่นโยบายและการใช้อำนาจนำของสหรัฐอเมริกามีเป็นไปในทางที่เต็มใจจะแบกรับภาระการอำนวยความสะดวกแก่ประชาคมระหว่างประเทศ เช่น ช่วยสร้างและรักษาเสถียรภาพและความมั่นคงให้แก่ระบบระหว่างประเทศในภูมิภาคต่างๆ ช่วยสนับสนุนให้กลไกของระบบเศรษฐกิจระหว่างประเทศทำงานรักษาเสถียรภาพของระบบทุนนิยมได้อย่างมีประสิทธิภาพ และช่วยรักษากรอบกฎเกณฑ์กติกาที่เอื้อต่อการสร้างและธำรงความร่วมมือระหว่างประเทศ โดยที่สหรัฐอเมริกาเองก็ต้องเคารพและปฏิบัติตามอยู่ภายใต้กรอบของระเบียบดังกล่าว สหรัฐอเมริกาก็น่าจะรักษาความเป็นเอกมหาอำนาจไว้ได้นานขึ้น โดยประเทศอื่นๆ ซึ่งได้รับผลประโยชน์จากการครองอำนาจนำของสหรัฐอเมริกาก็จะมีแรงจูงใจน้อยลงที่จะต่อต้านหรือคิดหาทางถ่วงดุลกับสหรัฐอเมริกา และให้การยอมรับอำนาจของสหรัฐอเมริกาด้วยความสมัครใจมากขึ้น²⁴ แต่การรับผิดชอบดังกล่าวย่อมมีต้นทุนที่สหรัฐอเมริกาคงแบกรับ ในขณะที่ตัวแสดงอื่นๆ ในระบบระหว่างประเทศที่ได้รับประโยชน์จากการทำหน้าที่ผู้นำของสหรัฐอเมริกาก็ไม่ต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายมูลค่ามหาศาลใน

เรื่องนี้ คำถามก็คือรัฐบาลสหรัฐอเมริกาจะยังคงสามารถระดมความสนับสนุนค่าใช้จ่ายในการรักษาไว้ซึ่งความเป็นเอกมหาอำนาจนี้จากสังคมและพลเมืองอเมริกัน และจากความร่วมมือของประเทศต่างๆ ได้อยู่ตลอดไปหรือไม่ และในทางกลับกัน พลังของกลุ่มการเมืองภายในสหรัฐอเมริกาเองจะมีน้ำหนักเพียงพอในการผลักดันให้รัฐบาลของตนหันมาใช้อำนาจที่มีอยู่ เพื่อตอบสนองผลประโยชน์เฉพาะของแต่ละกลุ่ม แทนที่จะต้องผูกมัดอยู่กับการตอบสนองความรับผิดชอบและพันธกรณีระหว่างประเทศต่างๆ²⁵

อย่างไรก็ดี แนวโน้มในขณะนี้ก็คือ นอกจากกลุ่มก่อการร้ายเช่นอัล กอิดะแล้ว ยังไม่ปรากฏชัดว่ามีประเทศที่จัดว่าเป็นมหาอำนาจอื่นใดที่แสดงออกอย่างชัดเจนถึงความพยายามในการท้าทายอำนาจของสหรัฐอเมริกาโดยตรง ไม่ว่าจะเป็นประเทศที่เป็นสมาชิกถาวรของคณะมนตรีความมั่นคงของสหประชาชาติ คืออังกฤษ ฝรั่งเศส รัสเซีย และจีน หรือประเทศที่มีศักยภาพที่จะก้าวขึ้นมาเป็นประเทศมหาอำนาจอย่างเช่นเยอรมนีและญี่ปุ่น

แต่ไม่ว่าสภาวะของเอกมหาอำนาจของสหรัฐอเมริกาจะอยู่ได้นานเพียงใดก็ตาม ข้อสรุปในเบื้องต้นนี้ก็คือ การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอำนาจในระบบระหว่างประเทศที่เกิดขึ้นหลังการสิ้นสุดของสงครามเย็น ได้ส่งผลอย่างลึกซึ้งต่อการกำหนดสภาพแวดล้อมของการดำเนินความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ทั้งที่เป็นเงื่อนไข ข้อจำกัด ตลอดจนโจทย์และโอกาสใหม่ ๆ ที่แตกต่างกันไป แก่ตัวแสดงทั้งที่เป็นรัฐและไม่ใช่อรัฐ ทั้งฝ่ายที่เป็นพันธมิตรของสหรัฐอเมริกามาแต่เดิม ฝ่ายที่เคยเป็นหรือมีแนวโน้มและศักยภาพที่จะเป็นปฏิปักษ์กับสหรัฐอเมริกา รวมทั้งฝ่ายที่สหรัฐอเมริกาถือว่าทำตัวเป็นปฏิปักษ์ต่อผลประโยชน์ของตน และท้ายที่สุด ต่อสหรัฐอเมริกาเอง

เชิงอรรถ

1. ดูการอภิปรายเกี่ยวกับดัชนีชี้วัดอำนาจในมิติต่าง ๆ ของประเทศมหาอำนาจได้ใน John J. Mearsheimer, The Tragedy of Great Power Politics (New York : Norton, 2001), pp. 55 – 82.
2. ข้อมูลจาก CIA ระบุว่า 23 % ของผลิตภัณฑ์มวลรวมของโลก (gross world product - GWP) ผลิตโดยสหรัฐอเมริกา ในขณะที่อัตราของญี่ปุ่นและจีนอยู่ที่ 7 % และ 10% ของ GWP ตามลำดับ Barry R. Posen, “Command of the Commons : The Military Foundation of U.S. Hegemony” International Security 28 : 1 (Summer 2003), p.10.
3. ตามประมาณการของ Charles Krauthammer พบว่า ค่าใช้จ่ายด้านการทหารของสหรัฐอเมริกามีปริมาณมากกว่าของอีก 20 ประเทศถัดไปรวมกัน แต่ถ้าพิจารณาจากแผนงบประมาณที่สหรัฐอเมริกาตั้งใจจะทุ่มให้แก่การพัฒนากำลังรบหลังเหตุการณ์ 911 ในระยะทศวรรษข้างหน้า ก็พบว่าช่องว่างนี้จะยิ่งห่างออกไปอีก โปรดดู Charles Krauthammer, “The Unipolar Moment Revisited,” The National Interest 70 (Winter 2002 – 03), pp. 5 – 17.
4. Barry Posen วิเคราะห์แหล่งที่มาของอำนาจของสหรัฐอเมริกาเหนือพื้นที่ทั้งสามนี้ไว้โดยละเอียดในบทความที่อ้างไว้ในเชิงอรรถที่ 2.
5. Joseph S. Nye, Jr. Soft Power : The Means to Success in World Politics (New York : Public Affairs, 2004). ข้อมูลและรายละเอียดเกี่ยวกับสถานะอำนาจของสหรัฐอเมริกาในมิติต่าง ๆ ดูได้ใน Stephen M. Walt, Taming American Power : The Global Response to U.S. Primacy (New York : Norton, 2005) และ Niall Ferguson, Colossus : The Price of America’s Empire (New York : Penguin, 2004) เป็นต้น.
6. James Mann, Rise of the Vulcans : The History of Bush’s War Cabinet (New York : Viking, 2004), pp. 208 – 15.
7. The National Security Strategy of the United States of America (2002) <http://www.whitehouse.gov/nsc/nss.html> เข้าสู่อ่านข้อมูลเมื่อ 12 / 01 / 49.
8. รายละเอียดเกี่ยวกับฐานทัพของสหรัฐอเมริกาในภูมิภาคต่าง ๆ ทั่วโลก ดูได้ใน Chalmers Johnson, The Sorrow of Empire : Militarism, Secrecy and the End of the Republic (London : Verso, 2004). อย่างไรก็ดี ในระยะหลังจากที่สหรัฐอเมริกาทำสงครามในอิรักในปี 2003 สหรัฐอเมริกาเริ่มลดจำนวนกำลังพลที่ประจำฐานทัพในบางภูมิภาคลง เช่นในเกาหลีใต้และเยอรมนี รวมทั้งซาอุดีอาระเบีย แต่ยังไม่มีความโน้มโน้มนำที่เชื่อว่าสหรัฐอเมริกาคงจะปิดฐานทัพและถอนตัวออกจากภูมิภาคเหล่านี้โดยสิ้นเชิง

9. The National Security Strategy of the United States of America (September 2002), at www.whitehouse.gov/nsc/nss.html.
10. Donald H. Rumsfeld, "Transforming the Military," Foreign Affairs 81 : 1 (May – June 2002), p.
11. David Harvey, A Brief History of Neoliberalism (Oxford : Oxford University Press, 2005), p. 2.
12. อ้างถึงใน Stephen M. Walt, Taming American Power : The Global Response to US Primacy, หน้า 51.
13. พฤติกรรมในทำนองนี้ของสหรัฐอเมริกายังมีมากกว่านี้ โปรดดูรายละเอียดได้ใน Richard Ned Lebow, The Tragic Vision of Politics : Ethics, Interests and Orders (Cambridge : Cambridge University Press, 2003), pp.18 – 19, fn. 13. สำหรับการวิพากษ์และวิเคราะห์การดำเนินนโยบายต่างประเทศของสหรัฐอเมริกาตั้งแต่ปีค.ศ. 2001 เป็นต้นมาอย่างเป็นระบบในภาษาไทย โปรดดู เกษียร เตชะพีระ, บุชกับทักษิณ : ระบอบอำนาจนิยมขวาใหม่ในไทย-อเมริกัน (กรุงเทพฯ : คบไฟ, 2547), และ จันทิมา อ่องสุรักษ์, นโยบายต่างประเทศสหรัฐอเมริกา 2001 – 2004 : หลักการบุช (Bush Doctrine) (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2548).
14. Harold D. Lasswell and Abraham Kaplan, Power and Society : A Framework for Political Inquiry (New Haven : Yale University Press, 1969).
15. งานวิเคราะห์อย่างเป็นระบบเกี่ยวกับความขัดแย้งและสงครามในอิรักโดยละเอียดในภาษาไทย โปรดดู ประทุมพร วัชรเสถียรและไชยวัฒน์ คำชู, อิรัก : วิกฤตถาวร? (กรุงเทพฯ : อมรินทร์, 2546).
16. ดูรายละเอียดเกี่ยวกับเรื่องนี้ได้ใน Herfried Münkler, The New Wars translated by Patrick Camiller (Cambridge : Polity Press, 2005). สำหรับภาษาไทย งานวิเคราะห์เกี่ยวกับสงครามและปัญหาความมั่นคงรูปแบบใหม่ โปรดดู สุรชาติ บำรุงสุข, ก่อการร้ายศึกษา (กรุงเทพฯ : โครงการความมั่นคงใหม่ สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2549) และจุลสารเล่มอื่น ๆ ในโครงการเดียวกัน
17. โดยสังเขปหมายถึงการเปลี่ยนแปลงทางทหารและการสงครามอันเป็นผลของการพัฒนาเทคโนโลยีขั้นสูงด้านการทหารที่เกิดจากการผสมผสานเทคโนโลยีด้านสารสนเทศเข้ากับการพัฒนาประสิทธิภาพประสิทธิผลของระบบอาวุธยุทโธปกรณ์ ซึ่งผลักดันให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในการจัดกองทัพสมัยใหม่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในสหรัฐอเมริกา ในด้านหลักนิยมทางทหาร โครงสร้างองค์กร ระบบการควบคุมและบังคับบัญชา การสนธิกำลัง การเฝ้าติดตาม และการข่าว สำหรับ

การอภิปรายเรื่องนี้ในรายละเอียด โปรดดู สุรชาติ บำรุงสุข, นวัตกรรมทหาร : กองทัพในศตวรรษที่ 21 (กรุงเทพฯ : อนิเมทกรุ๊ป, 2546).

18. มีนักวิชาการความสัมพันธ์ระหว่างประเทศจำนวนมากที่วิเคราะห์ความแตกต่างระหว่างอำนาจในฐานะการครอบครองศักยภาพและทรัพยากร กับความสามารถในการใช้อำนาจนั้น บรรลุเป้าหมายที่ต้องการ เช่น David A. Baldwin, "Power and International Relations," in Walter Carlsnaes, et.al., eds., Handbook of International Relations (London : Sage, 2002), pp. 177 – 191; Robert O. Keohane, "Theory of World Politics : Structural Realism and Beyond," in Robert O. Keohane, ed., Neorealism and Its Critics (Columbia University Press, 1986), pp.182 – 197 เป็นต้น อย่างไรก็ตาม มีผู้เสนอข้อโต้แย้งว่า นอกเหนือจากการทำสงครามแล้ว กำลังทหารก็เป็นศักยภาพอำนาจที่มีประสิทธิภาพในการสร้างอิทธิพลได้ในยามสันติด้วยเช่นกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อใช้ประสานกับเครื่องมือทางการทูตอื่น ๆ โปรดดู Robert J. Art, "The Fungibility of Force," in Robert J. Art and Kenneth N. Waltz, eds., The Use of Force : Military Power and International Politics 6th edition (Lanham : Rowman&Littlefield, 2004), pp. 3 – 22.

19. Kenneth N. Waltz, "Structuralism after the Cold War," International Security 25:1 (Summer 2000), pp. 28 – 29.

20. Karl Deutsch, The Analysis of International Relations (Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall, 1968), p. 88. และโปรดดูการวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจรัฐที่เพิ่มขึ้นกับการขยายตัวของเป้าหมายและผลประโยชน์ของสหรัฐอเมริกาใน Fareed Zakaria, From Wealth to Power : The Unusual Origins of America's World Role (Princeton : Princeton University Press, 1998) ประกอบ.

21. คอนโดลิซซา ไรซ์ ที่ปรึกษาด้านความมั่นคงของประธานาธิบดีบุชในสมัยแรก และดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศของรัฐบาลบุชสมัยที่สอง เคยเสนอความเห็นตั้งแต่ปีแรกของรัฐบาลบุชว่า "การดำเนินการเพื่อให้บรรลุถึงผลประโยชน์แห่งชาติของอเมริกานั้น ช่วยสร้างเงื่อนไขให้เกิดการส่งเสริมเสรีภาพ ตลาด และสันติภาพ ตั้งแต่สงครามโลกครั้งที่สองเป็นต้นมา การดำเนินการตามผลประโยชน์แห่งชาติของสหรัฐอเมริกานำโลกไปสู่ความมั่งคั่งและเป็นประชาธิปไตยยิ่งขึ้น สิ่งนี้จะเกิดขึ้นได้อีก...ค่านิยมอเมริกันนั้นเป็นสากล" Condoleezza Rice, "Promoting the National Interest," Foreign Affairs 79 : 1 (2000), p. 49.

22. ดูการอภิปรายเรื่องความชอบธรรม ความเป็นใหญ่และอำนาจนำในความสัมพันธ์ระหว่างประเทศได้ใน Robert O. Keohane, After Hegemony : Cooperation and Discord in the World Political Economy (Princeton : Princeton University Press, 1984; Robert W. Cox, "Social Forces, States, and World Orders : Beyond International Relations Theory," in

Robert O. Keohane, ed., Neorealism and Its Critics (New York : Columbia University Press, 1986), pp.219 – 225, 250 - 251; Ian Hurd, “Legitimacy and Authority in International Politics,” International Organization 53 : 2 (Spring 1999), pp. 379 – 408; G. John Ikenberry, After Victory : Institutions, Strategic Restraint, and the Rebuilding of Order after Major Wars (Princeton : Princeton University Press, 2001), pp. 199 – 210 และ Christian Reus-Smit, American Power and World Order (New York : Polity, 2004), pp. 66 – 67.

23. ดูข้อเสนอทำนองนี้ได้ใน Kenneth N. Waltz, “ Structural Realism after the Cold War,” International Security 25 (Summer 2000), pp. 5 – 41; และโปรดดู Paul Kennedy, The Rise and Fall of Great Powers : Economic Change and Military Conflict from 1500 to 2000 (New York : Random House, 1987) ประกอบ.

24. ดูการอภิปรายเกี่ยวกับแนวโน้มของพลวัตที่จะชะลอหรือนำไปสู่การถ่วงดุลอำนาจกับสหรัฐอเมริกา ตามมุมมองของพวกสังคมนิยมได้ใน Michael Mastanduno, “Preserving the Unipolar Moment : Realist Theories and US Grand Strategy After the Cold War,” in Ethan B. Kapstein and Michael Mastanduno, eds., Unipolar Politics : Realism and State Strategies after the Cold War (New York : Columbia University Press, 1999), pp. 138 – 181; Stephen M. Walt, “Keeping the World ‘Off Balance’ : Self Restraint and US Foreign Policy,” in G. John Ikenberry, ed., America Unrivaled : The Future of the Balance of Power (Ithaca : Cornell University Press, 2002), pp. 121 – 154; และ Christopher Layne, “The War on Terrorism and the Balance of Power : The Paradoxes of American Hegemony,” in T.V. Paul, James J. Wirtz, and Michael Fortman, eds., Balance of Power : Theory and Practice in the 21st Century (Stanford : Stanford University Press, 2004), pp. 103 – 126.

25. Bruce Cronin, “The Paradox of American Hegemony : America’s Ambiguous Relationship with the United Nations,” European Journal of International Relations 7 : 1 (2001), pp.103 – 30.