



รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์

โครงการปัญหาความมั่นคงใหม่

เรื่อง สหรัฐอเมริกากับปัญหาความมั่นคงใหม่

โดย

คุณชุมพล เกียรติรัฐการ

20 พฤษภาคม 2548

สัญญาเลขที่ RDG4810003

รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์

เรื่อง สหรัฐอเมริกากับปัญหาความมั่นคงใหม่

ผู้วิจัย

คุณชุมพล เลิศรัฐการ

สังกัด

สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ

ชุดโครงการปัญหาความมั่นคงใหม่

สนับสนุนโดยสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.)

(ความเห็นในรายงานนี้เป็นของผู้วิจัย สกว.ไม่จำเป็นต้องเห็นด้วยเสมอไป)

Abstract
The United States and the Non-traditional
Security Threats

This research paper concentrates on analyzing the United States' involvement in three areas of the non-traditional security threats ; terrorism, weapons of mass destruction (WMD) and the resource-based conflict, particularly that of oil, all against the background of the 9/11 terrorist attacks upon the United States.

Several competing explanations are utilized to bring forth a lively discussion on the subject ; they are, the United States as a hegemonic or imperial power, the role of the Pentagon, the problem of globalization, the continuity of the United States' international security strategy and its preservation of national interest to gain free access to oil supplies in the Middle-East which resulted in its policy complications with the instabilities in the region involving the use of diplomacy and in executing two wars against Iraq.

The findings indicate that terrorism, WMD and oil are inextricably linked necessarily to explain the U.S. policy and initiatives and forbid any attempt to cite a single causality to explain the U.S. behavior related to the three areas of threat and in the pursuit of its national security in the Middle East, with Muslim countries and within the changing international environment after the Cold War.

An assessment is also tried to explain the 9/11 terrorist attacks upon the U.S. as having given it an opportunity to assert itself and act more powerfully in world politics and be able to set counterterrorist efforts a global agenda, while struggling to counter some negative impacts, arising from its policy implementations, especially in connection with Muslim nations.

สหรัฐอเมริกากับปัญหาความมั่นคงใหม่

กล่าวนำ

๑. ที่มาและเหตุผลในการเลือกกลุ่มปัญหาเพื่อการวิจัย

ปัญหาความมั่นคงใหม่ ซึ่งอาจเทียบเคียงตรงกับภาษาอังกฤษว่า Non-traditional security issues (problems) ตามที่ยอมรับกันในวงการสัมมนาและการประชุมเรื่อง ความมั่นคงนานาชาติประกอบด้วยกลุ่มปัญหาใหญ่ คืออาชญากรรมข้ามชาติ (transnational crime) ตามการจำแนกของสหประชาชาติและการใช้ในการปฏิบัติการของอาเซียน ประกอบด้วยเรื่อง (1) ยาเสพติด (2) การก่อการร้าย (3) การค้ามนุษย์ (4) การลักลอบค้าอาวุธ (5) โจรสลัด (6) การฟอกเงิน (7) อาชญากรรมทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศ (8) อาชญากรรมทางคอมพิวเตอร์ (9) การค้าชิ้นส่วนมนุษย์ (10) การค้าและขนย้ายสารกัมมันตรังสีผิดกฎหมาย (11) การค้าวัตถุโบราณ

ปัญหาดังกล่าวข้างต้นนั้น การก่อการร้าย ได้รับความสนใจมากที่สุดถึงขนาดที่นำมาแยกกล่าวกันทั่วไปเป็น “การก่อการร้ายและอาชญากรรมข้ามชาติ” ที่ชี้ถึงวิวัฒนาการของปัญหาการก่อการร้ายที่ได้ยกระดับความสำคัญขึ้นมา ทั้งนี้อาจเป็นผลมาจากเหตุการณ์การโจมตีด้วยการก่อการร้ายต่อสหรัฐอเมริกาเมื่อ 11 กันยายน 2001 ซึ่งมีผลกระทบกระเทือนอย่างมหาศาลต่อสหรัฐฯเอง และเรียกได้ว่าเป็นจุดเปลี่ยนผันของความมั่นคงแห่งชาติของสหรัฐฯทีเดียว ตลอดจนมีผลกระทบต่อทั่วโลก จึงไม่มีปัญหาเลยว่าการศึกษาวิจัยนี้จะต้องหยิบยกปัญหาความมั่นคงใหม่แขนงนี้ขึ้นมากล่าวถึงโดยไม่อาจหลีกเลี่ยงได้

ปัญหาอาวุธที่มีอานุภาพในการทำลายล้าง (weapons of mass destruction) เป็นปัญหาอยู่ในขอบข่ายของการกระจายอาวุธ (proliferation) ซึ่งประกอบด้วยปัญหาอาวุธนิวเคลียร์ อาวุธเคมี อาวุธชีวภาพ และสารกัมมันตรังสี เป็นเรื่องที่ได้ได้รับความสนใจในวงการระหว่างประเทศมานาน ประกอบด้วยความตกลงที่จะไม่กระจายอาวุธดังกล่าว ตามที่ดำเนินการโดยความตกลงในที่ประชุมระหว่างประเทศและในสหประชาชาติที่กลายเป็นสนธิสัญญา อนุสัญญา ตลอดจนพิธีสารหลายฉบับ รวมถึงการแสดงบทบาทของสหรัฐฯ ในเรื่องนี้ที่ดำเนินมาอย่างโดดเด่น

สำหรับสหรัฐฯ ปัญหาอาวุธที่มีอานุภาพการทำลายล้าง ได้รับความสนใจมากขึ้นว่าเป็นปัญหาภัยคุกคามใหม่ในลักษณะที่เชื่อมโยงกับการก่อการร้าย จากการประกาศและการดำเนินการของรัฐบาลสหรัฐฯ เห็นได้ว่าเป็นปัญหาความมั่นคงใหม่ที่มีลำดับความสำคัญสูงมาก และถึงขนาดเป็นปัญหาที่ถูกหยิบยกขึ้นเป็นข้ออ้างในการที่สหรัฐฯ ดำเนินสงครามต่ออิรักในปี 2003 จึงไม่มีข้อสงสัยว่าทำไมปัญหานี้จึงสมควรเป็นตัวเลือกในงานวิจัยนี้

ในขอบเขตของปัญหาความมั่นคงใหม่ในปัจจุบัน ได้มีการขยายความคิดกล่าวถึงสาขาที่สำคัญของปัญหาความมั่นคงใหม่ซึ่งก็มีความสำคัญไม่น้อยเช่นกัน คือ ปัญหาความมั่นคงของมนุษย์ (human security) ปัญหาความมั่นคงด้านพลังงาน (energy security) และปัญหาความมั่นคงด้านสิ่งแวดล้อม (environmental security) ตลอดจนความสนใจมีมากขึ้นตามลำดับในปัญหาความมั่นคงด้านสาธารณสุข (public health security)

เป็นที่ทราบกันดีว่าในระยะกว่า 10 ปีที่ผ่านมาสหรัฐฯ ได้เข้าไปเกี่ยวพันกับดินแดนตะวันออกกลางอย่างใกล้ชิดถึงขนาดทำสงครามด้วยกัน 2 ครั้ง นักวิเคราะห์บางส่วนได้ให้ความสนใจต่อสาเหตุอันคาดไม่ถึงของปฏิบัติการของสหรัฐฯ ในภูมิภาคตะวันออกกลางว่าน่าจะมีเหตุผลด้านทรัพยากรน้ำมันอยู่เบื้องหลังหรือไม่ เพราะน้ำมันเป็นส่วนหนึ่งของนโยบายความมั่นคงและนโยบายพลังงานของสหรัฐฯ ที่มีต่อเนื่องมาเป็นเวลานาน ทรัพยากรน้ำมันในสถานการณ์โลกที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็วตามกระบวนการโลกาภิวัตน์นี้ที่น้ำมัน กลายเป็นทรัพยากรอันเป็นตัวแปรมีความสำคัญสูงในเศรษฐกิจและการเมืองโลกและต่อความเป็นอยู่ของชาวอเมริกันที่ใช้้ำมัน มากที่สุดในโลกอยู่ในฐานะที่เป็นปัญหาความมั่นคงใหม่ของสหรัฐฯ ได้ โดยการพิจารณาสหรัฐฯ ในฐานะที่เป็นกลจักรหลักของโลกาภิวัตน์ จึงเหมาะสมได้รับการหยิบยกขึ้นมาพิจารณา

โดยสรุปขอบเขตของงานวิจัยที่จะครอบคลุมถึงคือ (1) ปัญหาการก่อการร้าย (2) ปัญหาอาวุธที่มีอานุภาพทำลายล้างและ (3) ปัญหาทรัพยากรน้ำมัน ในฐานะที่เป็นปัญหาความมั่นคงใหม่ของสหรัฐฯ ดังกล่าวนี้นี้เป็นการกำหนดขอบเขตที่น่าจะเพียงพอกับระดับการวิจัยครั้งนี้ แต่ถึงแม้แยกเป็น 3 ปัญหาตามลักษณะการจัดที่จริงปัญหาทั้ง 3 มีความเกี่ยวพันกันอย่างสนิทแน่น มีผลต่อกันและกัน ซึ่งไม่อาจพูดถึงปัญหาใดปัญหาเดียวโดด แล้วยังเกิดความเข้าใจที่ดีได้

๒. วิธีการและวัตถุประสงค์ของการศึกษาปัญหา

วัตถุประสงค์คือการสร้างความเข้าใจในเรื่องแนวความคิดทางยุทธศาสตร์ความมั่นคง การดำเนินการและพฤติกรรมของสหรัฐฯ ในฐานะที่เป็นมหาอำนาจ ที่มีทั้งความต่อเนื่อง (continuity) และความเปลี่ยนแปลง (change) ต่อปัญหาทั้ง 3 ประการที่มีจุดเปลี่ยนผ่านมาในระยะต่าง ๆ โดยไม่อาจจะหลีกเลี่ยงได้ว่าการผสมผสานระหว่างความเป็นปัญหาเก่า และความเป็นปัญหาใหม่ของทั้ง 3 ประเด็นของแต่ละปัญหาเพราะในขณะที่เกิดความเปลี่ยนแปลงของสภาวะแวดล้อมในการเมืองและเศรษฐกิจโลก แต่ความมั่นคงพื้นฐานของรัฐบางประการไม่เคยเปลี่ยนแปลง แต่ทั้งหมดนี้ปัญหาการก่อการร้ายที่จุดประกายโดยเหตุการณ์ 9/11 จะได้รับความสนใจมากเป็นพิเศษและจะได้รับการพิจารณาว่ามีอิทธิพลมากต่อปัญหาความมั่นคงใหม่อื่น ๆ และต่อการกำหนดและการดำเนินยุทธศาสตร์ของสหรัฐฯ

โดยมูลเหตุความต้องการแสวงหาในความเข้าใจ ผู้วิจัยจึงขอใช้วิธีเข้าสู่ปัญหาโดยใช้แนวทางอธิบายที่แข่งขันกัน (competing explanations) ซึ่งไม่จำเป็นต้องสนับสนุนแนวทางของรัฐบาลสหรัฐฯ โดยที่แนวความคิดการอธิบายหลายแนวทางเหล่านี้เกี่ยวข้องกับปัญหาความมั่นคงใหม่ที่ได้เลือกขึ้นมาแล้วโดยตลอด และคำอธิบายแต่ละแนวทางเปิดโอกาสให้เกิดบูรณาการความเข้าใจประเด็นปัญหาความมั่นคงใหม่ซึ่งสามารถเปรียบเทียบ สนับสนุน หรือโต้แย้งข้อวินิจฉัยของกันและกันได้ ในขณะที่เดียวกันผู้วิจัยได้พยายามสรุปประเด็นความคิดเห็นของแต่ละคำอธิบายรวบรวมไว้ในรูปทฤษฎีที่อาจเป็นประโยชน์ในการวิจัยเพิ่มเติม และนักวิชาการสามารถนำไปขยายผลในการเรียนการสอนได้เป็นอย่างดี

๓. ผลกระทบกระเทือนจากปัญหาความมั่นคงใหม่ต่อสหรัฐอเมริกาและต่อโลก

ส่วนนี้เป็นการพิจารณาส่วนสุดท้ายของการวิจัย ซึ่งจะพิจารณาสภาพของสหรัฐฯ ในฐานะที่เป็นอภิมหาอำนาจเดียวของโลกที่เมื่อถูกกระทบกระเทือนจากปัญหาความมั่นคงใหม่ซึ่งจะกล่าวได้มากที่สุดคือปัญหาจากการก่อการร้าย และเมื่อสหรัฐฯ ดำเนินการเพื่อตอบโต้กับปัญหาแล้วย่อมมีผลต่อโลกด้วย ทั้งนี้ต้องยอมรับว่าขอบเขตการพิจารณาส่วนนี้มีความกว้างขวางมากและเป็นสถานการณ์ที่ยังดำเนินอยู่ โดยผลลัพธ์ไม่อาจเป็นข้อสรุปสุดท้ายความหลากหลายมีขนาดใหญ่หลวงที่จะต้องทำการวินิจฉัยต่อเนื่องด้วยการวิจัยที่จำกัดขอบเขตในเรื่อง เฉพาะ

ทางหรือเฉพาะขอบเขตรัฐ หรือพื้นที่ภูมิภาคมากกว่า ซึ่งอาจเป็นกิจกรรมของนักวิจัยในอนาคต ในงานนี้สามารถกล่าวถึงหัวข้อนี้ได้เพียงสังเขปเท่านั้น

๔. แนวทางการดำเนินการของรัฐบาลสหรัฐฯ ในปัญหาความมั่นคงใหม่ขณะนี้และในอนาคต

ในขณะที่การวิจัยนี้ดำเนินไป ผู้วิจัยได้ให้ความสนใจต่อเอกสารที่มีคุณค่าอย่างสูงที่อธิบายแนวทางดำเนินการของรัฐบาลสหรัฐฯ โดยเฉพาะที่จะทำต่อเนื่องไปในอนาคต เอกสารทางราชการที่ว่ามี 2 ฉบับคือ (1) The National Security Strategy of the United States (2002) และ (2) Final Report of the National Commission on Terrorist Attacks upon the United States (2004) ซึ่งผู้วิจัยมีความรู้สึกว่าเป็นงานเอกสารที่มีความสำคัญที่ได้รวบรวมปัญหาความมั่นคงแห่งชาติสหรัฐฯ อย่างเป็นองค์รวมโดยเฉพาะเอกสารชิ้นแรก และกล่าวโดยเฉพาะถึงการก่อการร้ายในเอกสารชิ้นที่สอง ตลอดจนกำหนดหรือเสนอแนะแนวยุทธศาสตร์ในการแก้ไขปัญหาร้อยรอบด้าน

ด้วยเหตุที่เอกสาร 2 ฉบับนี้ทรงคุณค่า ผู้วิจัยจึงหลีกเลี่ยงที่จะเข้าไปวิเคราะห์วิจารณ์เนื้อหาในเอกสารเหล่านี้ในขณะนี้ โดยถือว่าน่าจะต้องมีการวิจัยอีกระดับหนึ่งที่น่าเอกสารนี้มาย่อยและพินิจพิเคราะห์ความหมายอีกขั้นหนึ่งต่อไป

ผู้วิจัยพิจารณาหาทางออกที่เหมาะสมโดยใช้วิธีการถอดความอย่างละเอียดจากเอกสารชิ้นแรกตลอดเอกสาร และถอดความสำคัญจากเอกสารชิ้นที่สองในส่วนที่เป็นข้อเสนอแนะ “A Global Strategy” ของสหรัฐฯ ทำเป็นเอกสารประกอบแนบท้ายงานวิจัยนี้ เพื่อให้เอกสารทั้งสองฉายประกายเนื้อหาคุณค่าโดยตัวเองของมันที่ผู้อ่านเอกสารการวิจัยนี้อาจมีคำถามบางประการด้วยความข้องใจ ก็หวังว่าจะได้รับคำตอบจากเอกสารดังกล่าวได้มากพอสมควรทีเดียว

๑. อภิมหายุทธศาสตร์จักรวรรดินิยม (Imperial Grand Strategy)

โนม ชอมสกี (Noam Chomsky) นักวิชาการผู้มีชื่อเสียงในฐานะนักวิพากษ์วิจารณ์นโยบายโลกของสหรัฐฯ มาตลอดในระยะ 50 ปี ได้แสดงปฏิกิริยาตอบโต้และวิเคราะห์ยุทธศาสตร์ความมั่นคงแห่งชาติของสหรัฐฯ (The National Security Strategy) ที่ประกาศโดยประธานาธิบดีจอร์จ ดับเบิลยู บุช¹ ว่าเป็นอภิมหายุทธศาสตร์จักรวรรดินิยม² ที่

อเมริกาถือความเป็นใหญ่และดำเนินการต่อโลกโดยใช้กำลังทหารที่เกรียงไกรที่นานาชาติจะต้องเผชิญ ด้วยความน่าหวาดกลัว แม้ว่าอเมริกาจะแสดงหลักการและเหตุผลต่างๆ ในการกระทำก็ตาม

รากฐานในการเมืองโลกแห่งความเป็นจริงและการที่ประเทศเล็กต้องเผชิญหน้ากับประเทศที่ใหญ่กว่านั้นมีปรากฏมาตั้งแต่ยุคกรีกในผลงานของ ทุซิดิดีส ที่เตือนสติด้วยข้อจำกัดความในความจริงของโลก (Worldly-wise maxim)ว่า “ประเทศที่ใหญ่ทำตามที่เขาต้องการทำ ส่วนประเทศเล็กต้องยอมรับในสิ่งที่เขาต้องยอม”³ ซึ่งเป็นถ้อยคำที่เกิดจากบทสนทนาระหว่างแม่ทัพของเอเธนส์กับผู้นำของเกาะมิโลสที่ได้แย้งด้านศีลธรรมยืนยันในการวางท่าทีเป็นกลางในความขัดแย้งระหว่างเอเธนส์-สปาร์ตา ในที่สุดเกาะมิโลสต้องถูกทำลายล้างด้วยกำลังทัพเรือของเอเธนส์อันเป็นตัวอย่างที่สอนความจริงของการใช้อำนาจในการเมืองโลก

4

ยุทธศาสตร์จักรวรรดินิยม⁴ ที่สะท้อนถึงบทบาทความเป็นใหญ่ของอภิมหาอำนาจในการสร้างเสถียรภาพและความมั่นคง ตัวอย่างอ้างอิงปรากฏอยู่เป็นตัวแทนสำคัญ คือจักรวรรดิโรมันผู้กำหนด “Pax Romana” หมายถึงสันติภาพทำตามกฎเกณฑ์ของโรม จักรวรรดินี้มีความพร้อมด้วยกำลังทางทหารอันมหาศาลในการดำรงรักษาเงื่อนไขในความสัมพันธ์กับอำนาจอื่น ตามแนวความคิดและแนวทางปฏิบัติของนักปราชญ์และรัฐบุรุษชาวโรมันซีเซโรที่ถือว่าการใช้ความรุนแรงเป็นเครื่องมือสำคัญทางการเมือง (Violence as a political instrument) ที่จะดำรงไว้ซึ่งวัตถุประสงค์หลักของอำนาจรัฐ (Major ends of statecraft)⁵

วัตถุประสงค์แห่งอำนาจรัฐของโรม ตามคำอธิบายของซีเซโร คือการดำรงรักษารัฐให้คงอยู่ซึ่งหมายถึงภาระหน้าที่ที่ต้องดำเนินการสองประการคือ ประการแรกจะต้องเตรียมความพร้อมในทุกวิถีทางในการจัดตั้งและรักษาไว้ซึ่งกฎหมายและระเบียบของบ้านเมือง ป้องกันการกบฏ และความวุ่นวายของพลเมือง และต้องป้องกันภัยคุกคามที่มาจากภายนอก นั่นเป็นความหมายที่แคบ ประการที่สองเป็นความหมายที่กว้าง คือการดำรงรักษาความมั่นคงของรัฐซึ่งเป็นเป้าหมายระยะยาว นั่นคือการรักษาไว้ซึ่งรัฐธรรมนูญแบบผสม (The mixed constitution) สำหรับซีเซโรแล้ว “ความสมานฉันท์ ความอยู่ดีมีสุข และการอยู่รอดของรัฐขึ้นอยู่กับความสำคัญกับการคงอยู่และประสิทธิภาพของรัฐธรรมนูญแบบผสม อันเป็นกลไกที่เหนือกว่าอย่างมากจากรัฐธรรมนูญ

ชนิดอื่นๆ ในด้านการรักษาความมั่นคงปลอดภัยของรัฐ... รัฐบุรุษที่มีจุดมุ่งหมายหลัก คือ การดำรงความมั่นคงของรัฐต้องพยายามรักษาด้วยความห่วงใยในวันต่อวันที่เดียว และใช้ยุทธศาสตร์ที่สร้างพลังทางสายกลางและความสมดุลของรัฐธรรมนูญแบบผสม ความมั่นคงของรัฐในประการแรกจะเป็นเงื่อนไขเสมอสำหรับประการที่สองและต้องได้รับลำดับความสำคัญสูงสุด แต่ต้องถือเอาความมีสภาพที่สมบูรณ์ของรัฐธรรมนูญนี้ไว้ในใจเสมอ”⁶ รัฐธรรมนูญแบบผสมของจักรวรรดิโรมันหมายถึงการปกครองที่คืออาจปกครองโดยคน ๆ เดียว คณะผู้ปกครอง หรือประชาธิปไตย ในระดับต่างๆ ถ้าเปรียบเทียบในยุคนี้โดยมีสหรัฐอเมริกาเป็นหลัก อาจหมายถึงประชาธิปไตย สิทธิมนุษยชน เสรีภาพทางการเมืองและเศรษฐกิจ ตลาดเปิด การค้าเสรี เป็นต้น ซึ่งล้วนเป็นอุดมการณ์หรือแนวทางที่แยกไม่ออกจากความมั่นคงของรัฐและการดำรงอยู่ของประชาธิปไตยอเมริกัน ตามแนวยุทธศาสตร์แห่งชาติของสหรัฐฯ⁷

ในทัศนะของโชมสกี อภิมหายุทธศาสตร์จักรวรรดินิยมอเมริกันอาจมองย้อนไปว่ามีรากลึกมาจากอุดมคติของวิลสัน (Wilsonian Idealism) ตามที่ประธานาธิบดีวูดโรว์ วิลสัน ประกาศการช่วยโลกให้กลายเป็นประชาธิปไตย แต่ในขณะเดียวกันก็แสดงเหตุการณ์เข้าครอบครองฟิลิปปินส์ว่า “ผลประโยชน์ของเราต้องก้าวไปข้างหน้า แม้เราเป็นผู้กระทำความดีโดยเสียสละ (altruists) ก็ตาม ประเทศอื่นๆ ต้องเห็นและอย่างเกี่ยวข้อง และต้องไม่ขัดขวางเรา”⁸ โชมสกีเห็นว่าอิทธิพลของวิลสันได้ตกทอดมาถึงรัฐบาลสหรัฐฯ ในปัจจุบันที่ถือว่าอเมริกาเป็นกลไกพิเศษทางประวัติศาสตร์ที่ไม่เหมือนใครที่นำความดีมาสู่ส่วนรวมแสดงออกถึงความมุ่งหมายทางประวัติศาสตร์ “อเมริกาเป็นผู้ได้รับเลือกมีภาระหน้าที่กระทำในฐานะผู้นำ เพื่อตัดสินใจว่าอะไรเป็นสิ่งที่ดีที่สุดใน และดีสำหรับทุกคน คนอื่นจะเข้าใจหรือไม่ก็ตาม”⁹ จึงมีผู้วิจารณ์ว่ายุคนี้ในยุคของ “Pax Americana”

โชมสกีมีความเห็นว่าเหตุการณ์ทรงคุณค่าของอเมริกันเป็นข้ออ้างส่วนหนึ่งของการไม่อาจอยู่ร่วมกับระบบการปกครองบางระบบและต้องหาทางเปลี่ยนระบบการปกครอง (regime change) ซึ่งมีความบันดาลใจจากการต่อต้านภัยที่จินตนาการหรือเป็นจริงคือ การขยายอิทธิพลของสหภาพโซเวียตในระดับโลกและปกป้องภูมิภาคตะวันตก

(The Western Hemisphere) ด้วยการใช้อิทธิพลก่อการร้ายระหว่างประเทศ (International Terrorism) เสียเองเป็นเครื่องมือตั้งแต่กรณีคิวบาในสมัยรัฐบาลไอเซนฮาวร์และเคนเนดีเรื่อยมา ถึงกรณีการกักตัวในสมัยรัฐบาลเรแกน¹⁰ ไปจนถึงรัฐบาลคลินตันที่สนับสนุนลัทธิก่อการร้ายระหว่างประเทศที่มีรัฐบาลสนับสนุน (“state-supported international terrorism”) ในกรณีของอิสราเอลในการรุกรานเลบานอนและปาเลสไตน์ในปี 1993 และ 1996 ตลอดจนการโจมตีด้วยขีปนาวุธต่อซูดานในปี 1998¹¹ ที่มีเหตุผลว่าเพื่อล้มแหล่งที่ตั้งโรงงานผลิตอาวุธเคมีซึ่งเป็นตัวอย่างที่โสมสกีนำมาใช้โดยสื่อถึงปัญหาการนิยามคำว่า “terrorism” หรือ “terror” และวิพากษ์อย่างหนักว่าสหรัฐฯ ได้แสดงบทบาทและปฏิบัติการที่เป็นปัญหาทางศีลธรรมในนามของการต่อต้านการก่อการร้าย (“counterterrorism” หรือ “counterterror”)

การก่อการร้ายในฐานะที่เป็นปัญหาความมั่นคงใหม่

รัฐบาลสหรัฐฯ ได้ชี้ชัดถึงภัยจากการก่อการร้ายในสมัยประธานาธิบดีโรนัลด์ เรแกน ขึ้นมาเป็นดำรงตำแหน่งในปี 1981 ที่เหตุการณ์ในอเมริกากลางมีการเปลี่ยนแปลงการปกครอง โดยรัฐบาลฝ่ายซ้ายที่สหภาพโซเวียตสนับสนุน การใช้ความรุนแรงของรัฐบาลฝ่ายซ้ายนำไปสู่การรื้อเรียนและการรณรงค์ทางการเมืองของกลุ่มศาสนาที่ต่อต้านฝ่ายซ้ายกลุ่มศาสนาเหล่านี้มีอิทธิพลสนับสนุนต่อการเลือกตั้งรัฐบาลเรแกนขึ้นมา รัฐบาลสหรัฐฯ จึงได้ประกาศการทำสงครามต่อการก่อการร้าย (“war on terror”) ในปี 1981 นั้นเพื่อเป็นแนวทางการริเริ่มดำเนินการในลาตินอเมริกาและต่อมาประนามการก่อการร้ายว่า “the evil scourge of terrorism” แต่ไม่ได้มีการดำเนินการในลักษณะปัจจุบันที่เป็นการป้องกันและตอบสนองต่อเหตุการณ์เป็นระบบอย่างกรณีปัจจุบัน 9/11 ในปี 2001 ในการที่กลุ่มอัล-กออิดะห์โจมตีศูนย์การค้าโลกในกรุงนิวยอร์กที่มีราษฎรทั่วโลกผู้บริสุทธิ์เสียชีวิตกว่า 3,000 คนและการโจมตีที่เกิดขึ้นพร้อมกัน ต่อเพนตากอนในกรุงวอชิงตัน ดี.ซี. ซึ่งถือได้ว่าเป็นภัยคุกคามใหม่ ในรูปแบบใหม่ที่เกิดกับอเมริกา

โนม โสมสกี แสดงความเห็นที่เห็นว่า “การทำร้ายที่น่าสยดสยองของ 11 กันยายน นับเป็นสิ่งค่อนข้างใหม่ในกิจการของโลก มิใช่ในแง่ของขนาดหรือลักษณะการโจมตีที่เกิดขึ้น แต่มันเป็นเรื่องของเป้าที่โจมตี สำหรับสหรัฐฯ นี่เป็นครั้งแรกนับจากสงครามปี 1812 ที่เขตแดนแห่งชาติถูก

โจมตีหรือคุกคาม นักวิจารณ์หลายคนได้นำพิรุธฮาเบอร์ขึ้นมาเป็นข้อเปรียบเทียบ แต่เป็นการสร้างความเข้าใจผิดมากกว่า เมื่อ 7 ธันวาคม 1941 ฐานทัพหลายแห่งของสหรัฐฯ ในอาณานิคม 2 แห่งถูกโจมตี มันไม่ใช่ดินแดนแห่งประเทศซึ่งไม่เคยถูกคุกคามมาก่อน สหรัฐฯ นิยมเรียกฮาวายว่าเป็นดินแดน แท้จริงมันเป็นอาณานิคม”¹²

โชมสกีกล่าวว่าด้วย “เรามาพูดถึงความเชื่อที่ว่า 9/11 แสดงถึงการเปลี่ยนแปลงอย่างรุนแรงในเส้นทางของประวัติศาสตร์ นี่ดูเป็นปัญหา อย่างไรก็ดีในวันที่โศกเศร้านั้นบางสิ่งค่อนข้างใหม่มากๆ และแปลกไปจากเดิมได้เกิดขึ้น เป้าหมายไม่ใช่คิวบา หรือนิการากัว หรือเลบานอน หรือ เซเชเนีย...แต่เป็นรัฐที่มีอำนาจใหญ่หลวงในการจะกำหนดอนาคต นับเป็นครั้งแรกที่การโจมตีต่อประเทศที่ร่ำรวยและทรงอำนาจประเทศหนึ่งประสบความสำเร็จถึงขนาดนั้น แต่ก็มีใช้เรื่องที่ไม่คุ้นเคยในลักษณะขอบเขตของมันที่เคยเกิดขึ้นมาแล้ว” ซึ่งโชมสกี หมายถึง กรณีของลาตินอเมริกาที่เคยมีปัญหาความรุนแรงมาก่อน¹³

ถึงแม้จะเป็นนักวิพากษ์วิจารณ์คนสำคัญต่อนโยบายของสหรัฐฯ และความเห็นของโชมสกี แม้มาจากมุมตรงข้ามกับรัฐบาลสหรัฐฯ ก็ตาม โชมสกีและนักวิชาการคนอื่น ๆ ที่จะกล่าวถึงต่อไปค่อนข้างมีความเห็นพ้องอันเป็นข้อสรุปสำคัญ 2 ประการคือ **ประการที่หนึ่ง** ภัยจากการก่อการร้ายที่กระทำต่อสหรัฐฯ ใน 9/11 เป็นภัยใหม่ที่ไม่อาจจะเปรียบเทียบได้มากนักจากประสบการณ์ในอดีต ในแง่ที่เป็นภัยคุกคามใหม่ที่มีขีดความสามารถลดข้ามพรมแดน การป้องกันของอเมริกาอภิมหาอำนาจเดียวของโลกได้ **ประการที่สอง** อิทธิพลทางความคิดและการดำเนินการของรัฐบาลเรแกนมีต่อผู้บริหารระดับสูงของรัฐบาลจอร์จ ดับเบิลยู บุชอย่างมาก การประกาศในครั้งแรกได้เรียกการต่อต้านการก่อการร้ายว่า “The Crusade” ซึ่งจะมีผลทำให้มิได้รับการสนับสนุนจากประเทศมุสลิมจึงเปลี่ยนมาเป็น “War against Terrorism “ และ” War on Terror” ในท้ายที่สุด อันเป็นการรับเอาถ้อยคำและแนวความคิดทางอนุรักษนิยมจากสมัยรัฐบาลเรแกน ซึ่งจะกล่าวเสริมในส่วนอื่น

ปัญหาอาวุธที่มีอำนาจในการทำลายล้างในฐานะที่เป็นภัยความมั่นคงใหม่

การก่อการร้ายมีความเกี่ยวพันใกล้ชิดเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันกับอาวุธที่มีอำนาจในการทำลายล้าง (Weapons of Mass Destruction-WMD) ซึ่งประกอบด้วย

อาวุธนิวเคลียร์ อาวุธเคมี อาวุธชีวภาพ สารกัมมันตรังสีและอาจรวมไปถึงขีปนาวุธที่ใช้ยิงส่งอาวุธ 4 ชนิดข้างต้นจากระยะทางไกลไปสู่เป้าหมาย

ผลพวงที่เกิดขึ้นนับพลันจากการคุกคามใหม่ในเหตุการณ์ 9/11 คือการใช้ความรุนแรงด่วนเตรียมความพร้อมของรัฐบาลสหรัฐฯ ในการรับมือกับอันตรายที่ผู้ก่อการร้ายที่เป็นกลุ่มหรือรัฐผู้ร้ายก็ตามจะทำการโจมตีสหรัฐฯ ด้วย WMD

จอร์จ ฟรีดแมน (George Friedman) ได้กล่าวถึงหลักนิยมลับของรัฐบาลสหรัฐฯ ในการรับมือกับการโจมตีด้วยอาวุธนิวเคลียร์ในสถานการณ์ใหม่หลัง 9/11 โดยตระหนักจากเหตุการณ์นี้ว่าอเมริกามีจุดอ่อนมากมายที่อาจตกเป็นเป้าจึงต้องรีบเร่งกำจัดต้นตอที่มาของอาวุธที่อาจนำมาใช้ทำอันตราย ในเดือนพฤศจิกายน 2001 ได้มีการจัดตั้งคณะนักวิทยาศาสตร์และเจ้าหน้าที่เทคนิคเรียกว่าคณะค้นหานิวเคลียร์ฉุกเฉิน (Nuclear Emergency Search Teams (NEST)) มีหน้าที่ถอดสลับการทำงานของอาวุธนิวเคลียร์ โดยร่วมกับหน่วยกำลังคือ Delta Force และหน่วยกำลังลับอื่นๆ ที่จะเป็นผู้คุ้มครองโดยเคลื่อนที่เร็วบุกทะลวงเข้าไปยังแหล่งอาวุธดังกล่าวที่ใดก็ได้ในโลก แล้วคณะค้นหานิวเคลียร์ฉุกเฉิน (NEST) จะเข้าไปยุติการทำปฏิกิริยาอันตรายของอุปกรณ์อาวุธนิวเคลียร์¹⁴

ผู้เชี่ยวชาญเรื่องการใช้นิวเคลียร์แบบคเมล์ หรือการข่มขู่เรียกร้องโดยใช้อาวุธนี้มีความเห็นว่าสหรัฐฯ มีจุดอ่อนที่จะตกเป็นเป้าการโจมตี ดังเช่น ริชาร์ด เค. เบตตส์ ได้แสดงความเห็นเมื่อต้นปี 2003 ก่อนเกิดสงครามอิรักว่าในการรบกับอิรัก ชัดตาม ฮุสเซน อาจตอบโต้สหรัฐฯ ด้วยการใช้นิวเคลียร์ ภายในสหรัฐฯ ที่เกิดการฆ่าล้างขนาคนานกว่า 9/11 ได้¹⁵ WMD ได้กลายเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการโจมตีอิรัก และเป็นที่ทราบกันดีว่าเป็นข้ออ้างประการหนึ่งของรัฐบาลสหรัฐฯ ใช้ในการโค่นล้มระบอบการปกครองของฮุสเซน

ในสายตาของนักวิพากษ์อย่างโชมสกี ปัญหา WMD เป็นปัญหาการย้อนศรกลับมาตอบโต้อำนาจอันยิ่งใหญ่ของสหรัฐฯ เพราะว่าไม่มีสิ่งใดนอกจาก WMD จะหยุดยั้งหรือป้องปรามการใช้อำนาจของสหรัฐฯ ได้ โดยอ้างถึงคำกล่าวของ เคนเนธ วอลทซ์ (Kenneth Waltz) นักวิชาการความสัมพันธ์ระหว่างประเทศที่ว่า “นโยบายอเมริกันกระตุ้นให้มีการแพร่ขยายจากบนลงล่างของการกระจายอาวุธนิวเคลียร์จากประเทศหนึ่งไปสู่อีกประเทศหนึ่ง”¹⁶ อันเป็นปฏิกิริยาของรัฐที่อ่อนแอกว่าที่สะท้อนความทุกข์ร้อนของเขาจากปัญหาของโลกาภิวัตน์ และ

การที่ประเทศอุตสาหกรรมมีจุดอ่อนจะไม่สามารถผูกขาดอาวุธอันตรายแต่ผู้เดียวต่อไปโดยมีความคาดหวังจากผู้เชี่ยวชาญอื่น ๆ ด้วยว่าสงครามในอิรักจะเพิ่มการขยายตัวของตลาดอาวุธนอกแบบแต่ก็น่าสังเกตว่านักวางแผนนโยบายไม่ได้หวั่นวิตกเรื่องนี้จริงจังนักเพราะอาจจะได้รับประโยชน์ทางอื่นมากกว่า เช่นคะแนนนิยมทางการเมืองและแหล่งน้ำมันของอิรัก จึงเป็นผลที่ได้เพียงพอหรือเกินคุ้มกับความเสี่ยง¹⁷

จากการใช้ข้อมูลและวิเคราะห์ของโชมสกีชี้ว่าภัยจาก WMD ตามที่ฝ่ายสหรัฐฯ วิตกนั้นเป็นปฏิกิริยาถูกโซ่ ในความขัดแย้งระหว่างสหรัฐฯ กับประเทศหรือกลุ่มการเมืองอื่น ๆ ที่อาจมีความทะเยอทะยานที่จะต้องแสวงหาอาวุธอานุภาพทำลายล้างนี้มาต่อกรกับสหรัฐฯ อาจสรุปจากทัศนะของโชมสกีได้ว่าปัญหาความมั่นคงใหม่ในเรื่อง WMD เป็นเรื่องที่ถูกพันซึ่มลึกอยู่กับการดำเนินนโยบายของสหรัฐฯ เอง เป็นเสมือนขั้นบันไดเวียนที่นำไปสู่อันตรายที่ต่อ ยอดสูงขึ้นของการคุกคามและการต่อสู้แบบที่พัฒนาออกไปห่างจากสภาพการต่อสู้ตามกฎกติกาในลักษณะการเล่นเกมระหว่างอภิมหาอำนาจ และการชิงใจของฝ่ายที่จะใช้เช่นในอดีต

โชมสกีวิพากษ์ต่อไปถึงการประกาศยุทธศาสตร์แห่งชาติของสหรัฐฯ ดังกล่าวว่ามีกรณียืนยันว่าเป็นอภิมหายุทธศาสตร์จักรวรรดินิยมที่ชี้แนะถึงการครอบครองอวกาศพร้อมกับการทำให้อวกาศเป็นอาณาบริเวณของการครอบครองการทหารด้วยโครงการป้องกันขีปนาวุธ (ballistic missile defense-BMD) ที่มหาอำนาจอื่น เช่น จีนและรัสเซียคัดค้าน ตลอดจนความหมายของการครอบครองอวกาศ แปลงเปลี่ยนเป็นการแสดงความเป็น “เจ้าของ” อวกาศทำให้สหรัฐฯ อยู่ในฐานะที่จะโจมตีจากที่ไหนก็ได้ ต่อที่ไหนก็ได้ และเมื่อไรก็ได้ รวมทั้งการตอบโต้ต่อการแพร่กระจายทั่วโลกของ WMD โดยรัฐบาลบุชเปลี่ยนแปลงทำที่ต่อ สนธิสัญญาต่อต้านขีปนาวุธ (The ABM Treaty) และสนธิสัญญาห้ามทดลองนิวเคลียร์สมบูรณ์แบบ (The Comprehensive Test Ban Treaty) ตลอดจนทำที่ที่ไม่ตอบสนองต่อการตรวจสอบตามอนุสัญญาอาวุธชีวภาพ (The Biological Weapons Convention) และพิธีสารเจนีวา (The 1925 Geneva Protocol) ตามความเห็นของโชมสกี¹⁸ และจอร์จ เพอร์โลวิก¹⁹ นอกจากนี้ไม่ส่งเสริมระบบการควบคุมระหว่างประเทศ (the international regime) ของ WMD ในฐานะที่เป็นปัญหาความมั่นคงใหม่แล้ว มันน่าจะ

ลดทอนความร่วมมือระหว่างประเทศ แล้วกลับน่าจะเป็นการกระตุ้นให้มีการขยายการกระจายอาวุธมากกว่า

อย่างไรก็ดี ในด้านของรัฐบาลสหรัฐฯ อาจมีความเชื่อมั่นในด้านพลังอำนาจที่ตนสามารถควบคุมได้มากกว่าการหวังพึ่งสิ่งอื่นใดแต่ในความหมายของโชมสกี ก็อาจเป็นการยืนยันว่ารูปแบบการจัดการกับปัญหา WMD เป็นการตอกย้ำถึงความเป็นมหาประเทศที่ดำเนินตามอภิมหายุทธศาสตร์จักรวรรดินิยม

ข้อสังเกตที่มีต่อความคิดเห็นของโนม โชมสกีในเรื่องอภิมหายุทธศาสตร์คือ เขาเน้นหนักการวิจารณ์ยุทธศาสตร์อำนาจประจักษ์ (The realist strategy) เป็นสำคัญซึ่งเป็นหลักสำคัญในการจัดตั้งพันธมิตรด้านความมั่นคงที่สำคัญทั่วโลก และการดำรงรักษาอำนาจส่วนที่ขาดหายไปจากการวิเคราะห์ของโชมสกี คือการที่รัฐบาลสหรัฐฯ ได้ใช้ยุทธศาสตร์เสรีนิยม (The liberal strategy) ซึ่งเน้นการบูรณาการความร่วมมือและการมีส่วนร่วมของประเทศต่าง ๆ ควบคู่กันไปด้วย ยุทธศาสตร์ทั้งสองแยกกันไม่ขาด และได้ผสมผสานเข้ากันได้เป็นอย่างดี²⁰ ไม่ว่าจะเป็นรัฐบาลที่มาจากพรรคเดโมแครตหรือพรรคริพับลิกัน หลักการในแนวทางนี้ได้มีปรากฏอย่างชัดเจนในยุทธศาสตร์ความมั่นคงแห่งชาติของสหรัฐฯ ที่กล่าวถึงแล้วและที่จะกล่าวถึงต่อไปในส่วนอื่น

๒. ปัญหาความมั่นคงเก่ากับปัญหาความมั่นคงใหม่: บทบาททางการทหารของกระทรวงกลาโหมแห่งสหรัฐอเมริกา

ตามหลักการรักษาความมั่นคงพื้นฐานหรืออาจเรียกว่าเป็นความมั่นคงเก่า (traditional security) คือการรักษาอธิปไตยและบูรณภาพแห่งดินแดนมิให้ถูกโจมตีหรือล่วงละเมิด ความรับผิดชอบส่วนนี้เป็นบทบาทของการทหารที่ใช้มาจากอดีตถึงปัจจุบัน การทหารถือกำลังอำนาจในการรบพุ่งเป็นสำคัญในการรักษาความมั่นคงแห่งชาติ

การทบทวนและการตีความเรื่องความมั่นคงเก่าเปรียบเทียบกับสถานการณ์ใหม่และปัญหาความมั่นคงใหม่ที่เกิดขึ้นจึงเป็นเรื่องจำเป็นในความพยายามจะหาความหมายหรือสร้างนิยาม รวมทั้งพิจารณาต่อไปด้วยว่า กระทรวงกลาโหมสหรัฐฯ ในฐานะผู้รับผิดชอบปฏิบัติหน้าที่รักษาความมั่นคงในสนามทั่วโลกมีบทบาทในการมองปัญหาความมั่นคง

คงใหม่อย่างไรหรือไม่ ตลอดจนพิจารณาถึงการปรับเปลี่ยนแนวคิดที่พึงมีของสถาบันที่สำคัญนี้ ในสถานการณ์ความเปลี่ยนแปลงของโลก

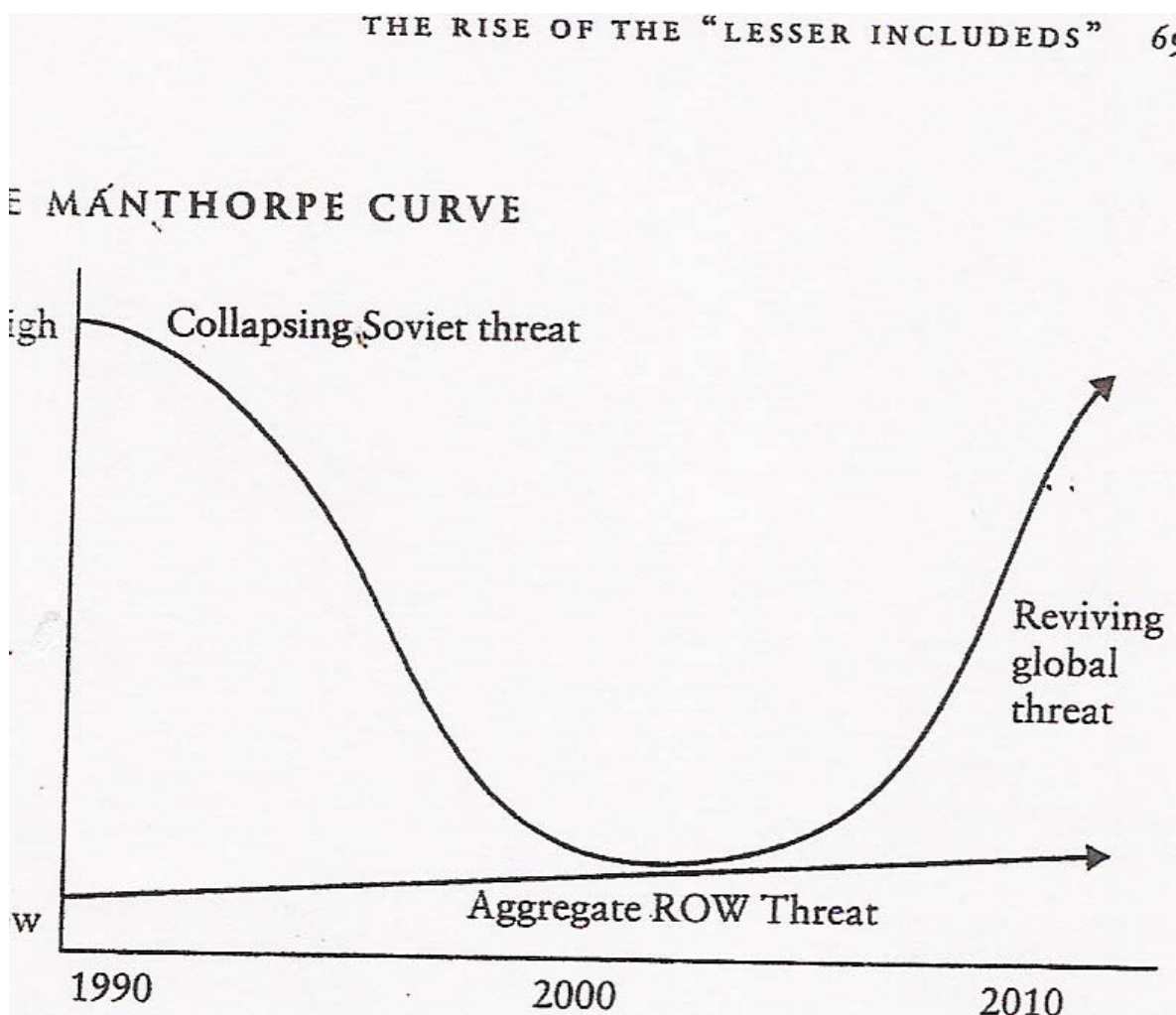
ตรงกันข้ามกับความเข้าใจในส่วนที่ผ่านมาที่กล่าวถึงอภิมหายุทธศาสตร์สหรัฐฯ ในเชิงจักรวรรดินิยม โทมัส พี.เอ็ม. บาร์เน็ตต์ (Thomas P.M. Barnett) ผู้ว่าหวอดอยู่ในวงการวิเคราะห์ของกระทรวงกลาโหมสหรัฐฯ เห็นว่าเมื่อสิ้นสงครามเย็นและสหรัฐฯ กลายเป็นอภิมหาอำนาจฝ่ายเดียวของโลก กระทรวงกลาโหมที่จริงจะต้องเปลี่ยนบทบาทตอบสนองต่อสภาพแวดล้อมด้านความมั่นคงระหว่างประเทศใหม่ แต่ก็ไม่สามารถแสวงหาอภิมหายุทธศาสตร์ (a grand strategy) และวิสัยทัศน์ใหม่มาทดแทนอภิมหายุทธศาสตร์ที่ยืนยงนั้นคือ นโยบายสกัดกั้น (the containment strategy) ได้²¹ เขากล่าวว่า “การโจมตีของผู้ก่อการร้ายใน 9/11 เผยให้เห็นอย่างง่าย ๆ ว่ามีช่องว่างที่น่าตกใจระหว่างการทหารที่เราสร้างในการเอาชนะสงครามเย็นและการทหารอีกอย่างหนึ่งที่แตกต่างออกไปที่เราจำเป็นต้องสร้างเพื่อรักษาความมั่นคงของวัตถุประสงค์ของโลกาภิวัตน์และการยุติสงคราม”²² ในขณะเดียวกันก็เป็นที่น่าประหลาดใจว่า ทหารสหรัฐฯ ได้เข้าไปเกี่ยวข้องกับวิกฤตการณ์รอบโลก ในทศวรรษที่ 1990 มากกว่าในระบอบทศวรรษใด ๆ ของสงครามเย็น²³ ตลอดระยะเวลาของทศวรรษที่ 1990 กระทรวงกลาโหมใช้ศูนย์วิเคราะห์กองทัพอากาศ (The Center for Naval Analyses – CNA) ให้ช่วยทำวิจัยบทบาทของกองกำลังสหรัฐฯ ใน “สภาพแวดล้อมที่เกิดขึ้นใหม่” อันปราศจากการคุกคามของโซเวียตในระดับโลก ตราบจนกระทั่งถึงเหตุการณ์ 9/11 กระทรวงกลาโหมก็ยังไม่มีความคิดทางยุทธศาสตร์ที่เกิดการกระจายตัว (reproducible strategic concepts) ในการนำแนวทางเพื่อการใช้กำลังทหาร ตัวอย่างของยุทธศาสตร์ที่ว่านี้ ก็คือยุทธศาสตร์การสกัดกั้นสหภาพโซเวียตในสงครามเย็น²⁴ ซึ่งจะมีการขานรับอย่างต่อเนื่องไปในแนวทางเดียวกัน จากรัฐบาลหนึ่งไปสู่อีกรัฐบาลหนึ่ง หรือไม่ว่าจะเป็นพรรคเดโมแครต หรือ พรรคริพับลิกันผู้นำทั้งสองพรรค ก็จะเข้าใจได้ว่าเป็นยุทธศาสตร์เดียวกัน

ผู้เขียนเห็นว่า เมื่อสิ้นสุดสงครามเย็นนโยบายสกัดกั้นได้หมดความหมายลงไปทุกขณะ ยุทธศาสตร์ที่ทำท่าจะเกิดขึ้นใหม่ เมื่อสิ้นสุดสงครามเย็นในปี 1991 และการเกิดสงครามอ่าวเปอร์เซียครั้งแรกนั้น ประธานาธิบดีบุชผู้พ่อได้ประกาศระเบียบโลกใหม่ (a New World Order) ซึ่งก็มิได้รับความสนใจและสานต่อในรัฐบาลประธานาธิบดีคลินตัน ซึ่งต่อมาก็ได้มี

แผนหุ้นส่วนเพื่อสันติภาพ (the Partnership for Peace) ระหว่างสหรัฐฯ กับรัสเซีย ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการขยายสมาชิกภาพของเนโทคู่จะมีความต่อเนื่องมาสู่รัฐบาลประธานาธิบดีจอร์จ ดับเบิลยู บุช แต่การเข้าไปเกี่ยวพันการทหาร (military engagement) ของรัฐบาลคลินตันในทศวรรษที่ 1990 ในความขัดแย้งภูมิภาคและท้องถิ่นต่าง ๆ ถูกแสดงการคัดค้านด้วยหลักนิยมทางการทหารของฝ่ายรีพับลิกัน แม้ในความเป็นจริงบทบาทเช่นนี้ยังคงอยู่ในรัฐบาลต่อมา แต่อย่างน้อยที่สุดมีการแสดงเหตุผลโต้แย้งที่จะไม่ใช่หลักการเดิม ที่กล่าวนี้อาจเป็นการเสริมความเห็นของโทมัส บาร์เนตต์ ในเรื่องการแสวงหาแนวคิดทางยุทธศาสตร์ที่ “reproducible” ยังไม่ได้อย่างน้อยก่อนการประกาศยุทธศาสตร์ความมั่นคงแห่งชาติของประธานาธิบดีบุช II

ปัญหาภัยคุกคามเก่าและภัยคุกคามใหม่

ในวงการวิเคราะห์ของกระทรวงกลาโหมสหรัฐฯ ได้ปรากฏแนวคิดสำคัญของ วิลเลียม แมนธอร์พ (William Manthorpe) รองผู้อำนวยการสำนักงานข่าวกรองกองทัพเรือ ในการประชุมการข่าว ณ ศูนย์วิเคราะห์กองทัพเรือ (CAN) เมื่อฤดูใบไม้ร่วงปี 1991 ซึ่งเป็นการสิ้นสุดสงครามเย็น ซึ่งต่อมารู้จักกันดีในนามของ “The Manthorpe Curve”



Source : Thomas P.M. Barnett (2004), p.69.

สมมุติฐานในขณะนั้น มีว่ากองทัพสหรัฐฯ ได้เตรียมการจัดสร้างอย่างยิ่งใหญ่มหาศาล เพื่อรับมือกับศัตรูในสงครามเย็น เมื่อสงครามเย็นสิ้นสุดลง ไม่มีสิ่งใดที่จะท้าทายอำนาจทางการทหารของสหรัฐฯ ได้ รวมทั้งภัยการคุกคามที่เหลือในส่วนอื่น ๆ ของโลกรวมกัน (the aggregate rest-of-world threat-ROW) ซึ่งการทหารที่ยิ่งใหญ่ที่เตรียมไว้ในสงครามเย็นเชื่อว่าสามารถรับมือได้ แม่นโธว์พเห็นว่าแม้สงครามเย็นสิ้นสุดลงการจัดกำลังกองทัพก็ควรเตรียมไว้รับมือการคุกคามใหญ่ ๆ (the Big One) โดยเฉพาะการหันมาท้าทายของรัสเซียใหม่ในระยะ 20 ปี ข้างหน้า หรือจีนที่จะเข้ามาแทนที่ แต่ก็น่าจะเป็นรัสเซียมากกว่า ซึ่งสร้างความเห็นกลุ่มย่อย ๆ ที่แตกต่างกันของนักยุทธศาสตร์ในกองทัพขึ้นมาแต่ไม่ปรากฏความมกเงยของอภิมหายุทธศาสตร์²⁵ ทั้งนี้โทมัส บาร์เนตต์ เห็นแย้งว่า “อนาคตไม่ใช่การจัดการกับภัยคุกคามที่ใหญ่ที่สุดในสภาวะแวดล้อม แต่เป็นการจัดการต่อสภาวะแวดล้อมที่เป็นภัยคุกคาม”²⁶ สภาพแวดล้อมที่เป็นภัยคุกคาม (the environment of threats) นี้ เขามายถึงต้องเพ่งเล็งไปยังส่วนต่าง ๆ ของโลกที่ถูกทอดทิ้ง โดยโลกาภิวัตน์และกลับกลายเป็นปัญหาความมั่นคงขึ้นมา

อย่างไรก็ดีในทศวรรษที่ 1990 มีข้อสังเกตที่เป็นปรากฏการณ์สำคัญ 3 ประการคือ ประการที่หนึ่ง แนวความคิดทางยุทธศาสตร์ทางเรือ (the strategic concept of the naval service) ของสหรัฐฯ ที่นำไปใช้ขยายผลในวงการต่าง ๆ ยังไม่เปลี่ยนแปลงตามสูตรของบิดาแห่งอำนาจทางทะเลอัลเฟรด ที. มาฮาน (Alfred T. Mahan) ที่การวิเคราะห์และวิสัยทัศน์กองทัพเรือสหรัฐฯ ชี้ว่า “จุดมุ่งหมายหลักของกำลังทางเรือของสหรัฐฯ คือการใช้ อำนาจบัญชาการเหนือท้องทะเล (to use command of the seas) ... เพื่อการพิทักษ์ราชรัฐและดินแดนของสหรัฐฯ ... และแสดงแสนยานุภาพในการรักษาพันธกรณีโพ้นทะเลและส่งเสริมผลประโยชน์ของเรา”²⁷ แน่นอนที่สุดว่าอภิมหาอำนาจเช่น สหรัฐฯ จะต้องบรรลุการครองพื้นที่มหาสมุทรในการที่จะมีอิทธิพลไปทุกมุมโลก เรื่องนี้เหมือนกับเป็นสูตรอมตะนิรันดร์กาล ตั้งแต่ยุคของทูซิดิดีสมาถึงยุคของมาฮาน และแม้แต่ยุคหลังสงครามเย็น ในเรื่องปัจจัยของกองกำลังทางเรือของชาติที่จะเป็นเงื่อนไขการก้าวสู่ความยิ่งใหญ่ขึ้นเป็นมหาอำนาจของโลกได้

ข้อสังเกตของนักยุทธศาสตร์ไทย ในเรื่องนี้มีว่ากำลังนาวิเป็นปัจจัยแกนกลางของยุทธศาสตร์ทางทหารของสหรัฐฯ โดยถือหลักการมุ่งหน้าจากทะเล (Forward from the seas) ผสมกับ

แนวคิดการสร้างเมืองฐานทัพลอยน้ำ (Sea base) ขนาดใหญ่กว่าเรือบรรทุกเครื่องบินขนาดยักษ์หลายลำรวมกัน เครื่องบินลำเลียงขนาด C-141, C-17 สามารถบินลงจอดได้ เตรียมไว้เพื่อใช้เป็นเครื่องมือทางในการเผชิญปัญหาเกี่ยวกับประเทศที่มีนโยบายขัดแย้ง และให้มีอิทธิพลต่อสถานการณ์ต่าง ๆ ทั้งนี้เพราะสหรัฐฯ คิดว่าการจะขอใช้ฐานทัพบนบกของประเทศต่าง ๆ รวมทั้งอุตะเกาที่เคยสร้างให้ไทยนั้นคงจะไม่ได้อีกแล้ว การสร้างเมืองฐานทัพลอยน้ำนี้สหรัฐฯ คิดว่าจะทำให้มีอิสระในปฏิบัติการทหารมากขึ้น และไม่ต้องยุ่งยากกับปัญหาเรื่องอธิปไตยและปฏิกริยาของประชาชนในประเทศที่ไปตั้งฐานทัพเช่นในอดีต จึงน่าจะเฝ้ามองถึงประสิทธิภาพของยุทธศาสตร์นี้ และผลที่อาจจะสร้างความหวาดกลัวต่อประเทศต่างๆ หรือไม่²⁸

ประการที่สอง ในเรื่องปรากฏการณ์ที่น่าสังเกต แนวความคิดทางยุทธศาสตร์จากกระทรวงกลาโหมสหรัฐฯ นั่นคือการสงครามอสมมาตร (Asymmetrical Warfare)²⁹ ซึ่งเป็นความคิดที่ครอบงำการวางแผนทางการทหารในทศวรรษที่ 1990 เหตุผลมาจากการสิ้นสุดสงครามเย็นสหรัฐฯ กลายเป็นอภิมหาอำนาจเดียวที่ไม่มีใครจะมีศักยภาพสงครามเปรียบเทียบได้ทั้งกองกำลังในแบบและกำลังทางยุทธศาสตร์ ตลอดจนอำนาจในการครองพื้นที่ทางทะเล แต่สหรัฐฯ ก็ยังไม่อาจพ้นจากการมีศัตรูที่เป็นทั้งกลุ่มคนและรัฐที่ต่อต้าน ศัตรูเหล่านี้ไม่อาจเผชิญหน้าสหรัฐฯ โดยตรงโดยการใช้กองกำลัง เพราะถ้าทำเช่นนั้นเชื่อได้ว่าต้องพ่ายแพ้อย่างแน่นอน วิธีการต่อสู้ที่ดีกว่าอย่างผู้ที่ด้อยกำลังกว่าก็คือ การใช้วิธีการรบที่ลอบโจมตี หรือเล่นเหลี่ยมที่สกปรก (dirty tricks) แสวงหาจุดอ่อนและขยายผลเหล่านี้เป็นต้น ทหารสหรัฐฯ ได้ใช้เวลาตลอดทศวรรษที่ 1990 คาดหมายถึงการรับมือกับข้าศึกน้อย ๆ เหล่านี้ (smaller opponents) ที่กระทรวงกลาโหมวิตกคือการที่รัฐที่ขัดแย้งกับสหรัฐฯ แล้วจะไม่ยอมสู้สหรัฐฯ ซึ่งหน้า แต่ไปจัดการกับรัฐที่เล็กกว่า และกลายเป็นหน้าทีของสหรัฐฯ ที่จะต้องเข้าไปกู้สถานภาพเดิมให้กลับคืนมา แนวความคิดของการสงครามอสมมาตรในท้ายที่สุดแล้วกลับไปพ่วงเคียงกรณีอิรักกูรุกรานและยึดครองคูเวตเมื่อ 1990-1991 ซึ่งกลายเป็นตัวแบบสำคัญสำหรับการวางแผนการรบแห่งอนาคต จากนั้นก็ไปพิจารณาภาพจำลองเหตุการณ์ในสถานการณ์ที่อาจจะร้อนแรงขึ้นมาก็คือการที่เกาหลีเหนืออาจบุกเกาหลีใต้และการที่จีนจะกระทำต่อไต้หวัน

โทมัส บาร์เน็ตต์ วิเคราะห์ว่า “เมื่อมองย้อนหลัง ที่ซึ่งเราควรประยุกต์ใช้แนวความคิดเรื่อง การสงครามอสมมาตรนั้นมีใช้ต่อผู้ร้ายในภูมิภาค (regional rogues) แต่ควรเอาใจใส่ต่อ

เครือข่ายการก่อการร้ายเช่น อัล – กอิดะห์ นี่คือสิ่งที่ทุก ๆ คนในวงการวางแผนความมั่นคงแห่งชาติทำผิดไปถนัด”³⁰

ปัญหาก็คือการวิเคราะห์การสงคราม 3 ระดับให้มีความเข้าใจและถูกเป้า ระดับสูงสุดคือ ภัยคุกคามจากระบบ (system – level threats) ซึ่งหมายถึงภัยในระบบโลกที่อภิมหาอำนาจอาจทำสงครามซึ่งได้ผ่านพ้นมาแล้วจากสงครามเย็น ระดับรองลงมาคือ ภัยคุกคามระดับรัฐ (state-level threats) คือการเกิดสงครามระหว่างรัฐ (interstate wars) ซึ่งเพิ่งเล็งไปที่ภูมิภาคระดับล่างสุด คือภัยที่เกิดมาจากหรือเกี่ยวเนื่องกับรัฐที่ล้มเหลว (threats that arise from failing states) ซึ่งหมายถึงรัฐที่ไม่ได้เชื่อมกับโลกาภิวัตน์ และความคงอยู่ของรัฐเองยังเป็นปัญหา

ปฏิบัติการทางการทหารของสหรัฐฯ ในยุคสงครามเย็นที่ปิดฉากลงได้ลดระดับจากระบบโลกไปสู่รัฐ และไปสู่รัฐที่ล้มเหลว การใช้กำลังทหารจำนวนมากในทศวรรษที่ 1990 ถึงต้นศตวรรษที่ 21 มีลักษณะเป็นนโยบายปิดล้อมขนาดเล็กที่เกี่ยวกับความรุนแรงของรัฐที่ล้มเหลวจากโซมาเลีย ไปเฮติ เซอร์เบีย บอสเนีย อัฟกานิสถาน และอิรัก โดยสรุปแล้วภัยระดับบน 2 ประการแรกได้เกือบหายไปจากระบบระหว่างประเทศเหลือประการหลังโดยเฉพาะความรุนแรงภายในรัฐ โดยมวลชน (mass violence within states) ซึ่งมาพร้อมกับการก่อตัวของกลุ่มผู้ก่อการร้ายที่ใช้เงื่อนไขความขัดแย้งอย่างรุนแรงในสังคมเป็นที่เพาะเชื้อและลัทธิและเข้าไปแทรกแซงในความขัดแย้ง เช่นการก่อตัวของกลุ่มอัล-กออิดะห์ ในอัฟกานิสถาน³¹

ผู้เขียนมีข้อสังเกตว่าในระดับล่างสุดคือ ภายในรัฐที่ทหารสหรัฐมีประสบการณ์นโยบายปิดล้อมขนาดเล็กต่อความรุนแรงของรัฐที่ล้มเหลวนี้ อันที่จริงเกี่ยวข้องกับการเกิดและการจัดตั้งฐานของการก่อการร้าย โดยถือประโยชน์จากความไม่มั่นคงของสถานการณ์นี้ ทหารสหรัฐฯ เคยถือว่าเป็นความขัดแย้งความรุนแรง หรือภัยคุกคามระดับต่ำ (low-intensity threats) ซึ่งเหตุการณ์ 9/11 บังคับให้มีการทบทวนการจัดระดับขนาดของภัยใหม่

ข้อเสนอแนะของบาร์เน็ตต์ มีว่าในการทำสงครามระดับโลกต่อลัทธิการก่อการร้าย (global war on terrorism) จะต้องดำเนินไปให้สอดคล้องกัน 3 ระดับ พร้อมกันไปคือ ในระดับโลกเป็นการแก้ไขปัญหาและทำสงครามต่อการสร้างเครือข่ายของการก่อการร้าย ทำลายแหล่งเงินทุน สนับสนุนการติดต่อสื่อสาร และการส่งกำลังบำรุงเพื่อการก่อการร้ายในระดับรัฐ คือทำสงครามต่อ

รัฐผู้ร้าย (rogues regimes) ซึ่งให้ที่พักพิงและการสนับสนุนต่อผู้ก่อการร้าย ในระดับตัวบุคคล คือ การใช้การปฏิบัติการพิเศษ (special operations) ที่มุ่งไปยังตัวบุคคลเพื่อการจับตัว หรือถ้าอยู่ในความจำเป็นของสถานการณ์ก็ทำการสังหารเป็นราย ๆ ไป³² น่าสังเกตว่าข้อเสนอแนะที่กล่าวมานั้นหนักในลักษณะทำสงคราม (war) ซึ่งเป็นหน้าที่หลักของทหาร

ในความพยายามทำหน้าที่ของทหารดังกล่าวให้สำเร็จเห็นได้ชัดเจนว่า ขอบข่ายการทำงานจะต้องไปเกี่ยวข้องกับองค์กรอื่น ๆ ที่สำคัญ ๆ โดยเฉพาะกระทรวงด้านความมั่นคงจากกระทรวงกลาโหมเอง ไปสู่ผู้กระทรวงการคลัง กระทรวงยุติธรรม กระทรวงการต่างประเทศ และกระทรวงความมั่นคงมาตุภูมิ (Department of Homeland Security – DHS) เป็นอย่างน้อย ไม่ต้องพูดถึงพันธมิตร เพื่อน และรัฐบาลและองค์กรต่างประเทศอื่น ๆ

อย่างไรก็ดีสงครามต่อผู้ก่อการร้ายที่กล่าวถึงนั้น อาจมิใช่เพียงสงครามในแบบเช่นในอดีต แต่ทหารจะมีหน้าที่อื่น ๆ ติดตามมาเช่น (1) ปฏิบัติการขนย้ายกองกำลังหรือผู้คน (evacuation operations) (2) การรักษาสันติภาพและปฏิบัติการบรรเทาภัย (peacekeeping and relief operation) (3) การเคลื่อนไหวแสงที่ติดตั้งตำแหน่งในภาวะฉุกเฉิน (contingency positioning) หรือการลาดตระเวน (4) แสดงกำลัง (show of force) และ (5) การรบ (combat) หลายสิ่งหลายอย่างในหน้าที่เหล่านี้และอื่น ๆ ที่จะตามมาอาจจัดเป็นปฏิบัติการทางทหารที่มีใช้สงคราม (Military Operations Other Than War – MOOTWA) ซึ่งในทัศนะของบาร์เน็ตต์ เห็นว่ามันเป็นสิ่งที่ก้าวไกลเกินความคาดหมายโดยที่นักยุทธศาสตร์คนอื่น ๆ อาจไม่เห็นพ้องแต่เขาเห็นว่าหลังจากเหตุการณ์ 9/11 ปฏิบัติการทางทหารที่มีใช้สงครามนี้ (MOOTWA) ได้ถูกยกระดับให้กลายเป็นอภิมหายุทธศาสตร์แล้ว³⁴ ซึ่งข้ออ้างนี้สามารถพิจารณาเปรียบเทียบกับแนวอภิมหายุทธศาสตร์ของสหรัฐฯ ในภาคราชการจริงต่อไป

ประการที่สาม เป็นเหตุการณ์คาบเกี่ยวระหว่างทศวรรษที่ 1980 และทศวรรษที่ 1990 และเป็นบทบาทของปฏิบัติการทางทหารของสหรัฐฯ ในการต่อต้านการก่อการร้ายซึ่งที่จริงได้ดำเนินอยู่แล้ว โดยมีหลักนิยามด้านการทหารอย่างชัดเจนและมีกรณีต่าง ๆ ที่เป็นปฏิบัติการโดยใช้กำลังเกิดขึ้น ตรงนี้เป็นจุดอ่อนในการวิเคราะห์ของโทมัส บาร์เน็ตต์ ที่ละเลยไม่นำมาพิจารณากล่าวถึง

การใช้กำลังทหารในปัญหาการก่อการร้าย ในระยะเริ่มแรกคือ การสร้างขีดความสามารถไว้ชิงตัวประกัน (military capability to rescue hostages)³⁵ ซึ่งยุโรปเป็นผู้นำ และต่อมาคืออิสราเอล สหรัฐฯ จะมีความก้าวหน้าน้อยกว่า สำหรับยุโรปเหตุการณ์ร้ายเกิดขึ้นในการแข่งขันกีฬาโอลิมปิกที่นครมิวนิกเมื่อ 1972 ที่นักกีฬาอิสราเอลถูกกลุ่มผู้ก่อการร้ายจับตัว ถูกสังหารโดยที่เจ้าหน้าที่เยอรมันไม่สามารถช่วยชีวิตตัวประกันได้ ยุโรปจึงได้พัฒนาหน่วยจู่โจมต่อต้านการก่อการร้าย (antiterrorist commando units) ขึ้นเพื่อภารกิจดังกล่าวและอิสราเอลเองด้วย ได้ปรากฏผลสำเร็จอันน่าทึ่งในการที่หน่วยจู่โจมอิสราเอลบุกเข้าชิงตัวประกันที่สนามบินเอนเทบเบ ยูกันดา ในปี 1976 ปรากฏว่าตัวประกันบนเครื่องบิน 106 คน เสียชีวิตเพียง 3 คน ในขณะเดียวกันหน่วยจู่โจมของเยอรมนีได้แสดงความสามารถที่โมกาดิชูที่ตัวประกันผู้โดยสารสายการบินลูฟท์ฮันซ่าถูกยึดตัว 86 คน รอดมา เราต้องไม่ลืมว่าในระยะทศวรรษที่ 1970-1980 นั้น ปฏิบัติการก่อการร้ายหลักคือการจี้เครื่องบินโดยสารและยึดตัวประกันพร้อมกับข้อเสนอการปล่อยตัวแลกเปลี่ยนกับผู้ก่อการร้าย พรรคพวกที่ถูกราชการจับตัวลงโทษและเสนอข้อเรียกร้องทางการเมืองอื่น ๆ โดยใช้ตัวประกันเป็นข้อต่อรอง

จุดเปลี่ยนผันสำคัญของสหรัฐฯ คือสมัยรัฐบาลประธานาธิบดีคาร์เตอร์ที่เกิดการยึดสถานทูตอเมริกัน และเจ้าหน้าที่เป็นตัวประกันในกรุงเตหะราน ขณะเกิดการปฏิวัติล้มพระเจ้าชาห์ เมื่อ 1979 ในระหว่างการยึดตัวประกันยาวนาน 444 วัน ได้มีความพยายามส่งหน่วยจู่โจมสหรัฐฯ เพื่อช่วยเหลือตัวประกัน ซึ่งยุติลงด้วยความล้มเหลว ณ ทะเลทรายอิหร่าน ปัญหาส่วนหนึ่งคือขาดการประสานงานภายในกระทรวงกลาโหม ต่อมาหน่วยบัญชาการปฏิบัติการพิเศษร่วม (The Joint Special Operations Command – JSOC) จึงได้จัดตั้งขึ้นแล้วมาอยู่ภายใต้ The U.S. Special Operations Command) ทำหน้าที่ในปี 1987 มีความสามารถในการตอบโต้สถานการณ์ก่อการร้าย แต่ JSOC ไม่ได้ช่วยเหลือตัวประกันแม้แต่คนเดียว เพราะไม่มีเหตุการณ์สำคัญที่ชาวอเมริกันถูกจับเป็นตัวประกัน³⁶ และขีดความสามารถของหน่วยงานนี้ที่มี Delta force รวมอยู่ด้วยได้ปฏิบัติการอื่นหลายครั้งที่ไม่เกี่ยวกับการก่อการร้าย เช่น การช่วยเหลือสหประชาชาติ ในการสร้างความสงบในโซมาเลียจนเกิดเหตุการณ์ที่โด่งดังมากคือ The Black Hawk Down เมื่อ ตุลาคม 1993 และเป็นส่วนประกอบของคณะค้นหาวิเคิลียร์เร่งด่วน (NEST)³⁷ น่าสนใจว่า

หน่วยปฏิบัติการพิเศษที่มีขีดความสามารถสูงนี้ไม่ได้แสดงฝีมือให้เห็นในด้านการต่อต้านการก่อการร้าย

บทบาททหารด้านต่อต้านการก่อการร้ายหลักของสหรัฐฯ เป็นเรื่องการของการโจมตีแก้แค้น (retaliation) การโจมตีแก้แค้นเป็นหลักการตามกฎหมายระหว่างประเทศ จาริตประเพณีที่เมื่อรัฐถูกโจมตีก็จะเป็นสาเหตุ ข้ออ้างให้มีการโจมตีโต้ตอบ แต่เมื่อมีการจัดตั้งสหประชาชาติ หลักการนี้มีข้อจำกัด สำหรับสหรัฐฯ เหตุการณ์สำคัญของการโจมตีโต้ตอบโดยสหรัฐฯ ร่วมมือกับอังกฤษ คือการส่งเครื่องบินถล่มลิเบียเมื่อ 1986 หลังจากที่มีการสืบทราบว่าลิเบียวางแผนเปิดสังหารทหารอเมริกันในไนท์คลับกรุงเบอร์ลิน ต่อมาคือการถล่มอิรักด้วยจรวดโทมาฮอว์คครุชตอบโต้การที่หน่วยข่าวกรองอิรักพยายามสังหารชีวิตอดีตประธานาธิบดีบุชขณะเยือนคูเวตเมื่อ 1993 และการโจมตีค่ายฝึกผู้ก่อการร้ายอัล-กออิดะห์ของบิน ลาเดน ที่อัฟกานิสถานตะวันออกในปี 1998 อันเป็นการตอบโต้การระเบิดสถานทูตสหรัฐฯ ในไนโรบีและดาเอสซาลาม³⁸ ที่ระเบิดห่างกันเพียง 5 นาที ทำให้คนตาย 257 คน และบาดเจ็บ 5,000 คน

พอล พิลลาร์ อดีตรองหัวหน้าศูนย์ต่อต้านการก่อการร้ายของซี.ไอ.เอ. เชื่อว่าการโจมตีแก้แค้นที่เป็นบทบาทต่อต้านการก่อการร้ายของทหารมีผลสำคัญ 4 ประการคือ (1) เป็นการแสดงความเอาใจจริงของสหรัฐฯ ในการต่อสู้การก่อการร้ายที่ช่วยกระตุ้นรัฐบาลประเทศอื่น ๆ ที่เอาใจจริงด้วย (2) ทำลายขีดความสามารถของกลุ่มและองค์การก่อการร้าย (3) ใช้เป็นการป้องปรามการโจมตีของผู้ก่อการร้ายต่อสหรัฐฯ (4) เป็นการป้องปรามรัฐผู้ร้ายและกลุ่มผู้ก่อการร้ายอื่น ๆ³⁹ ทั้งนี้พอล พิลลาร์ชี้ว่าในสถานการณ์การก่อการร้ายรัฐบาลจะถูกกดดันว่าต้องทำอะไรบางอย่าง (“do something”) ในขณะที่กลุ่มผู้ก่อการร้ายไม่อยู่ในเงื้อมมือของกฎหมายแต่ก็ไม่น่าจะปล่อยให้ลอยนวล การโจมตีแก้แค้นต่อผู้ก่อการร้ายของสหรัฐฯ จากการสำรวจความคิดเห็นของชาวอเมริกัน รัฐบาลมักได้รับการสนับสนุนเป็นคะแนนนิยมสูง⁴⁰ ซึ่งผู้เขียนคิดว่าอาจกลายเป็นผลประโยชน์ทางการเมืองของรัฐบาลได้ แต่พิลลาร์ก็ยอมรับว่าการจะหยุดยั้งกลุ่มก่อการร้ายด้วยการดำเนินในการทางทหารนี้ ผลลัพธ์ยังเป็นปัญหาที่ต้องพิจารณาอย่างรอบคอบก่อนตัดสินใจ และการสนับสนุนหรือเห็นชอบจากรัฐบาลต่างประเทศ และความคิดเห็นของประชาชนในประเทศอื่นๆ ต่อการกระทำของสหรัฐฯ อาจค่อนข้างไปในทางลบ⁴¹

น่าสังเกตว่าการโจมตีที่ซูดานเมื่อ 1998 (พร้อมกับโจมตีด้วยขีปนาวุธต่ออัฟกานิสถานพร้อม ๆ กัน) ต่อโรงงานผลิตสารเคมีที่มีหลักฐานทราบว่าบิน ลาเดน มีผลประโยชน์อยู่ด้วยนั้น รัฐบาลคลินตันค่อนข้างจะถูกวิจารณ์หนัก⁴² พอล พิลลาร์ ประเมินว่าเป็นการใช้เครื่องมือทาง

ทหารที่ก่อผลลบมากกว่า เพราะเหตุผลที่ว่าจะมีอันตรายจากโรงงานผลิตสารเคมียังไม่น่าจะมีมาตรฐานเพียงพอ แต่ไปผูกพันกับการแก้แค้นการโจมตีสถานทูตอเมริกันสองแห่งนั้นมากกว่า และผลลบในโลกมุสลิมมีมาก ในกรณีเช่นนี้การทำลายฐานที่ตั้งและค่ายฝึกและความสามารถของผู้ก่อการร้ายได้ผลลัพธ์ไม่แน่ชัด แต่หนักไปในทางส่งสัญญาณ⁴³ อย่างไรก็ตามก็ดีจิตความสามารถทางการทหารเช่นนี้ต้องมีพร้อมที่จะทำอะไรบางอย่างในการตอบสนองความรู้สึกของประชาชนที่เห็นอันตรายและประสบการสูญเสียจากการก่อการร้ายจนกระทั่งเกิดความเจ็บแค้น

เหตุการณ์ 9/11 นำมาซึ่งการยอมรับปัญหาภัยคุกคามใหม่ โดยเฉพาะต่อสหรัฐฯ ซึ่งหลักนิยมและการเตรียมพร้อมขีดความสามารถด้านการทหาร ไม่ว่าในกรณีของการเตรียมชิงตัวประกัน หรือการโจมตีตอบโต้เพื่อแก้แค้นจะได้ผลลัพธ์ตามที่คาดนั้นก็ยังไม่เป็นไปตามที่คาดหวังนักเพราะมีฉะนั้นจะเกิดเหตุการณ์ 9/11 ขึ้นมาได้อย่างไร โดยที่วิธีการทำลายและเป้าหมายของการก่อการร้ายได้เปลี่ยนไปจาก 20 ปีก่อนที่เน้นการยึดตัวประกันมาเป็นการใช้ความรุนแรงแบบส่งข้อความเบ็ดเสร็จและสังหารพลเรือนโดยไม่จำกัดอยู่ที่เป้าหมายทางทหาร

ในการโจมตีแก้แค้นกันนั้นเห็นได้ชัดว่า ดำเนินกันโดยการกระทำทั้งฝ่ายรัฐบาลสหรัฐฯ และกลุ่มผู้ก่อการร้ายเสมือนเป็นการเร่งการใช้ความรุนแรงให้ทวีขึ้นตามลำดับ ดังนั้นภัยการก่อการร้ายที่มีภาพของ 9/11 ติดตามอยู่ที่ถือว่าเป็นภัยใหม่ น่าจะมีเป็นผลจากกระบวนการการใช้กำลังทหารและขีดความสามารถโต้ตอบกัน อาจจะกล่าวได้ว่ากระบวนการดังกล่าวสร้างภัยใหม่ขึ้นมาใหม่ภายในตัวของมันเอง ทั้งนี้อาจโต้แย้งด้วยการประเด็นทางศีลธรรมหรือกฎหมายเป็นประเด็นพิจารณาออกไปได้อีกทางหนึ่ง

๓. สหรัฐอเมริกากับโลกาภิวัตน์ (Globalization) และปัญหาภัยคุกคามใหม่

ผลกระทบกระเทือนจากโลกาภิวัตน์ (the impacts of globalization) ซึ่งกล่าวโดยง่ายหมายถึง การกระจายตัวของเศรษฐกิจโลก การเงิน การค้า การเดินทาง เทคโนโลยีต่าง ๆ วัฒนธรรม และอารยธรรม อุดมการณ์ทางการเมือง และกฎหมายของโลก จากศูนย์อำนาจของโลกในประเทศที่เจริญและมีความก้าวหน้าทางอุตสาหกรรม เทคโนโลยีทันสมัย และความรู้ที่ได้รับการส่งวนสิทธิ เชื่อมโยงกฎกติกาและกิจกรรมข้ามพรมแดนรัฐแห่งอำนาจไปยังดินแดนต่าง ๆ ทั่วโลก

นิยามอย่างชัดเจนที่เน้นทางเศรษฐกิจการค้าที่น่านำเสนอคือ “โลกาภิวัตน์เป็นประมวลของความตกลงต่างๆ และการตัดสินใจเกี่ยวกับพลเมืองและธุรกิจการค้าว่าจะมีปฏิสัมพันธ์กันอย่างไรอย่างโดยข้ามพรมแดนของประเทศ และความตกลงเหล่านี้ ได้จัดเข้าเป็นสถาบันในองค์การระหว่างประเทศเช่น องค์การการค้าโลก (The WTO) ธนาคารโลก (The World Bank) และกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (The IMF)”⁴⁴

โลกาภิวัตน์ที่สร้างปฏิสัมพันธ์ข้ามดินแดนประเทศดังกล่าว แผ่ขยายออกไปได้ดำเนินมาเป็นระยะเวลานานในประวัติศาสตร์ถึงปัจจุบัน มันกระจายตัวอย่างไม่สม่ำเสมอและไม่หยุดยั้ง มีผลดีในด้านการสร้างความเจริญในดินแดนต่าง ๆ แต่ก็เกิดผลกระทบในด้านลบ ดังที่นักวิชาการเรียกว่าปัญหา the North and the South การวิจารณ์ชี้ว่า เกิดความสัมพันธ์ที่เอารัดเอาเปรียบ และสร้างความเหลื่อมล้ำในด้านผลได้ทางเศรษฐกิจ ฝ่ายหนึ่งยังรวยยิ่งเจริญ อีกฝ่ายยิ่งจนยิ่งถลำหลัง ฯลฯ

ปัญหาอีกประการหนึ่งอาจจะมาจากโลกาภิวัตน์ ยังไปไม่ถึงหรือเข้าถึงไม่เต็มที่ รัฐหลายรัฐ บางภูมิภาคถูกทอดทิ้งขาดการดูแลเอาใจใส่เป็นสังคมปิดกลายเป็นรัฐที่ล้มเหลว เป็นที่เพาะพันธุ์แห่งปัญหาความยุ่งยากของโลกโดยเฉพาะการใช้ประโยชน์จากกลุ่มผู้ก่อการร้าย

โดยสรุปผลที่เกิดขึ้นคือ ความยากจน ความไม่รู้หนังสือ ความอดอยาก การไร้เสถียรภาพของระบบการปกครองที่จะรักษากฎหมายและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง สิ่งเหล่านี้ถูกหยิบยกขึ้นมากล่าวว่า เป็นปัญหาของโลกทั้งด้านการเมือง เศรษฐกิจ ศีลธรรม และจริยธรรม การต่อต้านโลกาภิวัตน์และเป็นปัญหาระเบียบโลก ผลกระทบกระเทือนจากที่กล่าวถูกหยิบยกขึ้นมาชี้ว่าอาจจะเชื่อมโยงเป็นสหสัมพันธ์กับปัญหาความมั่นคงใหม่ และปัญหาการก่อการร้าย⁴⁵ ซึ่งมักถูกหักล้างโดยเหตุผลง่าย ๆ ว่าผู้ก่อการร้ายที่ก่อความรุนแรงได้อย่างมหาศาล มักเป็นผู้มาจากครอบครัวที่ฐานะด้อยยากจน มีการศึกษาดี อาจเป็นชั้นปัญญาชน ตัวอย่างเช่นอูสมะ บิน ลาเดน เป็นมหาเศรษฐีเป็นต้น แต่เหตุผลโต้แย้งเพียงเท่านี้ก็ไม่ได้ทำให้ผู้เขียนหรือคนอื่น ๆ เชื่อได้ว่าผลกระทบกระเทือนจากโลกาภิวัตน์จะไม่เกี่ยวพันกับปัญหาความมั่นคงใหม่และการก่อการร้ายในด้านของพื้นที่ที่มาของปัญหา และกิจกรรมของการก่อการร้าย

โทมัส บาร์เนตต์ ผู้ที่ได้กล่าวแล้วถึง ยุทธศาสตร์ด้านการทหารอีกด้านหนึ่งเขาได้ก้าวออกไปไกลกว่าเรื่องการใช้กำลังทหารในปัญหาการก่อการร้าย ทฤษฎีของเขาอยู่ที่ว่าปัญหาความมั่นคงใหม่ที่เกิดขึ้นมาจาก การคุกคามที่ใหญ่ที่สุดจากสภาวะแวดล้อม (“the biggest threat in the environment”) แต่เกิดจากสภาวะแวดล้อมที่เป็นภัย (“the environment of threats”) มากกว่า และสภาวะแวดล้อมที่วุ่นวายนี้ ก็คือการกระจายตัวของผลดีจากโลกาภิวัตน์ซึมเข้าไปไม่ทั่วถึง ทำให้เกิดการไม่เชื่อมแน่นระหว่างแกนกลาง (the Core) กับส่วนที่ไม่ได้รับผลบวกและกลายเป็นปัญหาซึ่งเรียกว่า ช่องว่าง (the Gap)⁴⁶ การไม่เชื่อมโยงระหว่างพื้นที่ทั้งสอง (disconnectedness) มีลักษณะเป็นปฏิปักษ์ต่อกันและเป็นตัวนิยามอันตรายอันเป็นภัยความมั่นคงใหม่⁴⁷

The Pentagon’s New Map ของบาร์เนตต์ คือพื้นที่แกนได้แก่พื้นที่ที่โลกาภิวัตน์ ทำหน้าที่ได้อย่างดีคืออเมริกาเหนือ ยุโรปและยุโรปตะวันออกบางส่วน รัสเซีย เกาหลีใต้ ญี่ปุ่น ออสเตรเลีย นิวซีแลนด์ และพื้นที่โลกาภิวัตน์ได้เริ่มส่งผลดีแล้วคือ จีน อินเดีย บราซิล และอาร์เจนตินาจึงจัดว่าเกาะอยู่กับส่วนแกนอีกส่วนหนึ่งคือขอบเขตช่องว่างที่ขาดการบูรณาการ (the Non-Integrating Gap) ได้แก่เอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ปากีสถาน อัฟกานิสถาน ตะวันออกกลาง แอฟริกา และลาตินอเมริกาส่วนที่เหลือ พื้นที่ส่วนแกนผูกพันอยู่ภายใต้กฎกติกา (a rule-set) ของโลกาภิวัตน์ที่ส่งผลดีในแง่ความเจริญ เสถียรภาพ และความมั่นคง ส่วนช่องว่างที่ขาดการบูรณาการไม่ผูกพันกับกฎกติการวมทั้งเจ็บแค้นต่อโลกาภิวัตน์ด้วย เป็นพื้นที่อันตรายที่ขาดเสถียรภาพและความมั่นคง เป็นแหล่งที่ขบวนการต่อต้านโลกาภิวัตน์เติบโตโดยเฉพาะจากการแพร่ขยายลัทธิของการก่อการร้ายที่โฆษณาความไม่ยุติธรรมของระบบทุนนิยมที่แนบแน่นกับโลกาภิวัตน์ และต้องการต่อต้านและเป็นพื้นที่อันตรายมีความยุ่งยาก แต่สหรัฐฯ และแกนกลางต้องเข้าไปยุ่งเกี่ยวช่องว่างที่วุ่นวายนี้ บาร์เนตต์ เสนอว่าต้องทำให้เข้ามาอยู่ในกฎกติกาของโลกาภิวัตน์เสียใหม่ (to reset a rule-set) อันจะทำให้พื้นที่ทั้งสองที่ขัดแย้งกันได้รับผลดีจากโลกาภิวัตน์ โดยที่โลกาภิวัตน์เป็นภาวะที่น่าจะต้องเกิดการพึ่งพาซึ่งกันและกัน (“mutually assured dependence”) ระหว่างพื้นที่ทั้งสอง⁴⁸

โทมัส บาร์เนตต์ ได้อธิบายยุทธศาสตร์ในการแก้ปัญหาในภาพรวมโดยยึดตัวแบบจากปรัชญาของโทมัส ฮอบส์ใน Leviathan เขาชี้ไปในทำนองว่าในส่วนที่เป็นแกนกลางวัตถุดิบทางยุทธศาสตร์ได้บรรลุลแล้วโดยเปรียบเทียบในความปรารถนาของ ฮอบส์

คือสันติภาพ กฎหมาย และความยุติธรรมตามที่เสนอให้นานารัฐจัดตั้งการปกครองตามรัฐธรรมนูญของเครือจักรภพ (The Constitution of Commonwealth) เป็นอำนาจอธิปไตยระหว่างประเทศเพื่อลบล้างอนาธิปไตย⁴⁹ ในการนี้แกนกลางบรรลุแล้วซึ่งกฎกติกาของ Leviathan ด้วยหลักการของความมั่นคงร่วม (collective security) และการปกครองโดยกฎหมาย สหรัรัฐ ไม่มีความจำเป็นต้องใช้ใช้อำนาจบาตรใหญ่ในอาณาบริเวณแกนกลางที่ผู้แสดงต่างก็มีอาวุธนิวเคลียร์ไว้ในครอบครอง (ยกเว้นญี่ปุ่น) ด้วยกัน⁵⁰ และน่าจะได้รับความเจริญและผลดีจากโลกาภิวัตน์เต็มที่

“แต่ไม่มี Leviathan (อย่างที่ดีอยู่ในส่วนแกน) ปรากฏอยู่เลยตลอดพื้นที่ของช่องว่าง ยกเว้นบางขณะที่สหรัรัฐโดยสหประชาชาติมีส่วนร่วมหรือไม่ก็ตาม อาจใช้พลังในการขยายกฎกติกาความมั่นคง (“our security rule-sets”) ที่นั่น ดังนั้นถ้ากล่าวหาว่าพื้นที่ส่วนแกนดำเนินวิถีชีวิตอยู่ในสันติภาพอันนิรันดร์ ตามความฝันของเอมมานูเอล คานท์แล้ว ส่วนช่องว่างยังติดกับอยู่ในความเป็นจริงที่เลวร้ายในโลกของฮอบส์”⁵¹ ซึ่งแม้ว่าในส่วนช่องว่างยังอยู่ในฝันร้ายโดยไม่ได้รับประโยชน์จากโลกาภิวัตน์ ในความหมายของบาร์เนตต์

ในสถานการณ์ปัจจุบัน บาร์เนตต์ แนะนำว่าอาจต้องทนใช้กฎกติกาที่แตกต่างกันตามสถานการณ์ แต่สหรัรัฐ มีความสามารถมากกว่าประเทศใดในโลกและเป็นผู้ นำ ในการส่งออกความมั่นคง (security export) และสิ่งต่าง ๆ ที่เกี่ยวเนื่องให้ไหลเวียนเข้าไปปรับสภาพที่ช่องว่างเพื่อดึงพื้นที่นี้เข้าสู่โลกาภิวัตน์ในที่สุดก็จะเกิดเสถียรภาพและความมั่นคงของทั้งระบบโลก

ข้อวิจารณ์ของผู้เขียนก็คือ การมองแบบคิดเส้นแบ่งชัดเจนตามภูมิรัฐศาสตร์ของบาร์เนตต์ อาจทำให้เข้าใจผิด และไม่ละเอียดพอ โดยผู้เขียนเห็นว่าปัญหา “The Core and the Gap” ตามศัพท์ที่ใช้นั้นอันที่จริงมีอยู่ทั้ง (1) ภายใน The Core เองกล่าวคือในอาณาบริเวณของพื้นที่แกนนี้ที่จริงยังมีลักษณะเป็น The Gap อยู่ด้วย อย่างที่รู้จักกันดีในอเมริกาคือ “The Deep South” หรือ “The Ghettos” ในมหานครนิวยอร์กและนครชิคาโก ซึ่งเป็นช่องว่างอยู่ภายในส่วนแกน (2) ภายใน The Gap เองก็น่าจะปรากฏว่ามีลักษณะ The Core อยู่ปนกันด้วย เช่นกรุงจาการ์ตาเป็นแกนเปรียบเทียบกับแล้ว โมลุกกู ปาปัว หรืออาเจะห์เป็นช่องว่าง หรือกรุงเทพฯ กับสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ หรือพื้นที่ชายแดนด้านตะวันตกเป็นต้น ดังนั้นแนวทางแก้ปัญหาให้เกิดบูรณาการของโลกาภิวัตน์ โดยทั่วถึงจึงอาจต้องจัดการปัญหภายในพื้นที่

ส่วนแกนของโลกเองด้วย และภายในพื้นที่ส่วนช่องว่างของโลกอาจใช้การขยายผลจากส่วนแกนที่ปรากฏตัวอยู่แล้วต่อไป

๔. ทรัพยากรน้ำมันกับปัญหาความมั่นคงเก่า-ใหม่ของสหรัฐฯ

ย้อนหลังไปในปัญหาความขัดแย้งอิรัก-คูเวตที่นำไปสู่การที่อิรักยกกองกำลังเข้ายึดครองคูเวตเมื่อสิงหาคม 1990 ในความขัดแย้งมีประเด็นปัญหาข้อพิพาททุ่งน้ำมันรูไมลา และข้อพิพาทนโยบายการผลิตน้ำมันของคูเวตที่ทำให้ฝ่ายอิรักไม่พอใจและถือเป็นข้ออ้างทางออกของการแก้ปัญหาด้วยการยึดครองคูเวต⁵² ร้อนถึงสหรัฐฯ ในสมัยประธานาธิบดีบุช I ที่ต้องเป็นผู้นำในการจัดตั้ง “The Grand Coalition” มีจำนวนประเทศผู้ร่วมมือเกือบ 40 ประเทศ ทั้งทางตรงและทางอ้อม และดำเนินการทูตในสหประชาชาติ ทำสงครามผลักดันปลดปล่อยคูเวตเป็นอิสระอีกครั้งหนึ่งในต้นปี 1991

เหตุผลความบังคาลใจของสหรัฐฯ ในครั้งนั้นที่ต้องทำการรณรงค์อย่างใหญ่หลวง อาจมีหลายประการแต่ความคาดหมายได้ประการหนึ่งว่าไม่อาจยอมให้อิรักสร้างลัทธิความเป็นเจ้าในภูมิภาคตะวันออกกลางและควบคุมทรัพยากรน้ำมัน ซึ่งรวมทั้งของอิรักเองกับคูเวตแล้วเกือบจะมากที่สุดในโลก

จากเหตุการณ์การโจมตี โดยผู้ก่อการร้ายต่อสหรัฐฯ เมื่อ 11 กันยายน 2001 นั้น ไมเคิล ที. แคลร์⁵³ มีความเห็นว่าสหรัฐฯ ได้ตกเป็นเหยื่อของความขัดแย้งที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากร (“the victim of resource-related conflict”) โดยที่เครือข่ายของกลุ่มอัล-กออิดะห์ ภายใต้การนำของอูซามะ บิน ลาดิน แม้ไม่ได้ต้องการน้ำมันโดยตรงแต่ต้องอยู่ในการคำนวณทางยุทธศาสตร์โดยที่มีวัตถุประสงค์ขั้นสุดท้าย คือการโค่นล้มราชวงศ์ซาอุด์ ที่จะมีผลทำให้สามารถควบคุมการจัดหาทรัพยากรน้ำมันมากถึง 1 ใน 4 ของโลก และตัดขาดการที่สหรัฐฯ จะเข้าถึงทรัพยากรน้ำมัน ทั้งนี้สหรัฐฯ ต้องเข้าไปช่วยปกป้องซาอุดีอาระเบียก็เพื่อรักษาเส้นทางน้ำมันเสรีสู่เศรษฐกิจโลก และน้ำมันได้กลายเป็นทรัพยากรที่ต้องมีการแข่งขันให้ได้มาทั้งภายในภูมิภาคและนอกภูมิภาคตะวันออกกลางเป็นผลประโยชน์กับทุกมหาอำนาจที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะสหรัฐฯ เอง และความขัดแย้งเกี่ยวกับทรัพยากรโดยเฉพาะน้ำมันจะเป็นทั้งลักษณะ

และภัยคุกคามในสภาวะแวดล้อมของความมั่นคงระหว่างประเทศทั้งในปัจจุบันและในระยะต่อไป

เกือบจะไม่มีใครมีความจำเป็นที่จะต้องกล่าวถึงความสำคัญของน้ำมันที่มีต่อเศรษฐกิจโลก และกระบวนการโลกาภิวัตน์ โดยที่ปัญหาราคาน้ำมันได้ทะยานตัวเกือบถึง 55 ดอลลาร์ต่อบาร์เรล เมื่อ 2004 นับเป็นราคาสูงสุดในรอบหลายสิบปี ในขณะเดียวกันกับการขยายตัวของเศรษฐกิจโลกน้ำมันได้กลายเป็นที่ต้องการมากขึ้นทั่วโลก โดยเฉพาะในสหรัฐฯ อเมริกาที่ชาวอเมริกันมีอัตราการใช้น้ำมันรวมสูงที่สุดในโลก

ไมเคิล แคลร์ กล่าวว่า “น้ำมันถือว่าเป็นทรัพยากรที่มีความสำคัญมาก (ยิ่งกว่าแร่ธาตุสำคัญอื่น ๆ เช่น ทองแดง หรือ โคบอลต์-อริบาย) ที่จะส่งผลต่อความรุ่งเรืองของชาวอเมริกัน การเข้าถึงน้ำมันจะได้รับการปกป้องไม่ว่าจะต้องเสียค่าใช้จ่ายเท่าไรก็ตาม น้ำมันดิบเป็นเรื่องของความมั่นคงแห่งชาติที่อยู่ภายใต้การดูแลของกระทรวงกลาโหม และองค์กรอื่น ๆ ที่มีหน้าที่ปกป้องผลประโยชน์สำคัญของอเมริกัน ในนามของความมั่นคงแห่งชาติ กำลังทหารอเมริกันได้นำไปใช้บ่อยครั้ง ในระยะ 50 ปี ที่ผ่านมา เพื่อประกันว่าการเข้าถึงน้ำมันดิบ และต้องการทำการคุ้มครองประเทศผู้จัดหาปริมาณรายใหญ่ เช่น ซะอุดิอาระเบีย และคูเวตให้รอดพ้นจากการกบฏภายในหรือการโจมตีจากภายนอก”⁵⁴

สหรัฐฯ ดำเนินยุทธศาสตร์ต่อเนื่องในแนวทางเดียวกัน ต่อภูมิภาคตะวันออกกลางในด้านการผูกมิตรกับผู้นำสำคัญของประเทศรายน้ำมัน ตั้งแต่การสร้างความสัมพันธ์ของประธานาธิบดีรูสเวลต์กับยูกันด์ริยัคแห่งอิหร่านและราชวงศ์ซาอุด์ จนถึงประธานาธิบดีทรูแมนที่ได้พบปะเจรจากับมกุฎราชกุมารแห่งซะอุดิอาระเบีย กระทรวงการต่างประเทศสหรัฐฯ ได้ทำข้อวิเคราะห์มีความว่า “(ซะอุดิอาระเบีย)... แหล่งพลังทางยุทธศาสตร์อันน่าตื่นใจและรางวัลทางวัตถุที่ยิ่งใหญ่ที่สุดแห่งหนึ่งของโลก”⁵⁵ ซึ่งสะท้อนแสดงมุมมองทรัพยากรน้ำมันมูลค่ามหาศาล การดำเนินการของรัฐบาลสหรัฐฯ ตั้งแต่ครั้งสงครามโลกครั้งที่ 2 ที่พันธมิตรต้องการใช้น้ำมันจำนวนมากในตะวันออกกลางจึงเป็นการวางพื้นฐานด้านความมั่นคงในการใช้พลังงานน้ำมัน และการรักษาผลประโยชน์การค้าน้ำมันของสหรัฐฯ และโลกตะวันตก

ซะอุดิอาระเบียและคูเวตเป็นแกนสำคัญของสหรัฐฯ ในตะวันออกกลางในด้านการพัฒนานโยบายน้ำมันและเป็นตัวแบบการเสริมสร้างความมั่นคงและการร่วมมือทางการทหาร

ที่สหรัฐฯ พยายามทำกับรัฐอาหรับอื่น ๆ สหรัฐฯได้สถาปนาความสัมพันธ์ทางการทูตกับชะอุดีอาระเบีย โดยเปิดสถานทูตที่กรุงจิดดะห์ในปี 1942 จากนั้นได้เปิดสถานกงสุลที่ดาห์ราน ศูนย์ปฏิบัติการของบริษัทอาแรมโคและได้สร้างฐานทัพขึ้น ณ ที่นั่นด้วย ภายหลังได้ส่งมอบอาวุธและการฝึกทหารให้ชะอุดีอาระเบียดำเนินต่อมาในขณะเดียวกันสหรัฐฯ ได้จัดตั้งสถานกงสุลขึ้นที่คูเวตเมื่อปี 1951 และได้ยกระดับขึ้นเป็นสถานเอกอัครราชทูตเมื่อคูเวตได้เอกราชในปี 1961

ปัญหาอื่น ๆ ที่เป็นปัญหาต่อยุทธศาสตร์ความมั่นคงของสหรัฐ ในตะวันออกกลางระหว่างสงครามเย็นคือ การแทรกแซงของสหภาพโซเวียตคู่แข่งสำคัญในขณะนั้น ความไม่มั่นคงของประเทศตะวันออกกลางหลายประเทศที่รายน้ำมันแต่มีความคุกรุ่นด้านการเมืองภายในที่เปลี่ยนแปลงโดยใช้ความรุนแรงเช่นการปฏิวัติตลอดจนความขัดแย้งระหว่างประเทศเหล่านี้กันเอง ซึ่งสร้างความยุ่งยากแก่ความสัมพันธ์ของสหรัฐ ในตะวันออกกลาง

สงครามอิสราเอล-อาหรับ เมื่อปี 1973 เร่งเร้าให้ชาติอาหรับ รวมพลังกันโดยผ่าน OPEC ทำการขึ้นราคาน้ำมันด้วยเหตุผลทั้งด้านเศรษฐกิจและการเมือง ชาติอาหรับได้เล็งเห็นอำนาจของทรัพยากรน้ำมันและประกาศแผนการต่อสู้กับอิสราเอลและโลกตะวันตกที่สนับสนุนโดยใช้น้ำมันเป็นเครื่องมืออาวุธทางการเมือง (“the use of oil as a political weapon”)

ปัญหาการเมืองที่สำคัญ ๆ สร้างผลกระทบกระเทือนทางเศรษฐกิจด้านราคาน้ำมันมาโดยตลอดไม่ว่าเหตุการณ์จากสงครามอิสราเอล – อาหรับ ปี 1973 หรือการปฏิวัติอิสลามในอิหร่านปี 1979 รวมถึงเหตุการณ์อิรักรุกรานคูเวตเมื่อ 1990 ทั้งนี้ต้องไม่ลืมว่านอกจากชาวอเมริกันเป็นผู้ใช้น้ำมันแล้ว กองทัพสหรัฐฯ ที่ใหญ่โตที่สุดในโลกก็ใช้น้ำมันอย่างมหาศาลด้วยความเคลื่อนไหวด้วยความรุนแรงในเหตุการณ์ใดก็ตามก่อผลกระทบกระเทือนต่อราคาน้ำมันที่มีผลทางเศรษฐกิจและความมั่นคงของสหรัฐฯ ทั้งสิ้น แม้แต่เหตุการณ์ 9/11 ก็มีผลนี้เช่นกัน

จากมาตรการของ OPEC ที่ส่วนใหญ่เป็นประเทศอาหรับและการที่ชาติอาหรับพบอาวุธใหม่จากทรัพยากรน้ำมันได้นำไปสู่เหตุการณ์ “the oil shocks” ในสหรัฐฯ ระหว่างปี 1973-1974 ส่งผลรุนแรงต่อเศรษฐกิจขาลง ในช่วงทศวรรษนี้ สหรัฐฯ ผลิตน้ำมันไม่พอใช้ต้องนำเข้าประมาณ 50% ส่วนใหญ่มาจากตะวันออกกลาง เหตุการณ์ขาดแคลนน้ำมันเกิดขึ้นในสหรัฐ เพราะมาตรการกักกันน้ำมัน (oil embargo) ของอาหรับเพื่อตอบโต้สงครามอาหรับ –

อิสราเอล ผลจากการนี้ทำให้ชาวอเมริกัน 500,000 คนตกงาน และรายได้ประชาชาติลดลงประมาณ 15 พันล้านดอลลาร์⁵⁶

ผู้นำด้านนโยบายในรัฐบาลประธานาธิบดีนิกสัน เริ่มพิจารณาการใช้กำลังทหารเข้าแทรกแซงในตะวันออกกลางเพื่อป้องกันการขัดขวางการไหลออกของน้ำมัน และในที่สุด ก็เป็นครั้งแรกที่ผู้นำระดับสูงของสหรัฐออกมากล่าวคุกคามอย่างเปิดเผยถึงการจะใช้กำลังทหารเข้าแก้ไขปัญหา โดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม เจมส์ ชเลซิงเจอร์กล่าวอย่างตรงไปตรงมาว่า “สหรัฐฯ มีขีดความสามารถทางทหารเท่าที่จำเป็นไว้ใช้ตอบโต้ต่อเหตุการณ์ ถ้าจะมีการใช้น้ำมันเป็นอาวุธที่จะทำให้เศรษฐกิจโลกอุตสาหกรรมพังพินาศลงไป”⁵⁷ ในเดือนพฤศจิกายน 1974 เรือบรรทุกเครื่องบิน Constellation หยดการฝึกปกติในทะเลอาระเบีย และทำการปฏิบัติการทางอากาศเป็นเวลา 36 ชั่วโมง รอบอ่าวเปอร์เซีย นับเป็นครั้งแรกที่เรือบรรทุกเครื่องบินสหรัฐฯ เข้ามาในอ่าวที่มีน่านน้ำจำกัด

ในการให้สัมภาษณ์แก่ Business Week เมื่อธันวาคม 1974 รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศเฮนรี คิลชินเจอร์ ประกาศว่าสหรัฐฯ มีความพร้อมที่จะทำสงครามเพื่อให้ได้น้ำมันมา แม้ว่ายังลังเลใจที่จะใช้กำลังในปัญหาที่น้ำมันมีราคาสูงขึ้น แต่สหรัฐฯ จะไม่ลังเลใจเลยที่จะใช้กำลัง “ถ้ามีการบีบคั้นกันจริง ๆ ต่อโลกอุตสาหกรรม”⁵⁸ พร้อมกันนั้นสหรัฐฯ ได้เพิ่มกำลังและสับเปลี่ยนกำลังทางเรือในภูมิภาค โดยส่งเรือบรรทุกเครื่องบินและกองกำลังเฉพาะกิจผิวน้ำเข้าไปภูมิภาคทุก ๆ 4 เดือน ถ้าวัตถุประสงค์ของการแสดงแสนยานุภาพเหล่านี้คือการทำให้ผู้ปกครองรัฐทั้งหลายในอ่าวเปอร์เซียต้องหันมาให้ความสนใจกันโดยพร้อมเพรียงแล้ว ก็อาจคาดหมายว่าได้ผลอยู่บ้าง

ในขณะนั้น แผนฉุกเฉินการใช้กำลังทหารของสหรัฐฯ ในตะวันออกกลางเพื่อพิทักษ์แหล่งน้ำมันยังอยู่ในขั้นเริ่มต้น ต่อมาได้มีการพัฒนาอย่างเป็นระบบในสมัยรัฐบาลประธานาธิบดีคาร์เตอร์และเรแกนตามลำดับ

เมื่อ 23 มกราคม 1980 ประธานาธิบดีคาร์เตอร์กล่าวสุนทรพจน์ ประจำปีที่สภาองเกรส (The State of the Union Address) มีข้อความตอนหนึ่งว่า

“ความพยายามใด ๆ โดยอำนาจจากภายนอกของประเทศใด ๆ ก็ตาม ในอันที่จะควบคุมภูมิภาคอ่าวเปอร์เซียไว้ จะถือเป็นการโจมตีต่อผลประโยชน์สำคัญยิ่งของสหรัฐอเมริกา และการโจมตีนี้จะถูกตอบโต้ ด้วยวิธีการใดก็ได้ตามความจำเป็นรวมทั้งการใช้กำลังทหาร”⁵⁹

ยิ่งกว่านั้นประธานาธิบดียังกล่าวด้วยว่าความพยายามใด ๆ ของกำลังฝ่ายที่เป็นศัตรู ที่จะขัดขวางการไหลออกของน้ำมันจากอ่าวเปอร์เซีย “จะถูกทำให้ฟ่ายไปด้วยวิธีการใด ๆ ที่จะ เป็นรวมทั้งการใช้กำลังทหาร”⁶⁰

ที่กล่าวคือ ที่มาของลัทธิคาร์เตอร์ (The Carter Doctrine) ที่สหรัฐฯ ประกาศตนว่า เป็นผู้พิทักษ์อ่าวเปอร์เซีย มีลักษณะเป็นส่วนประกอบของความพยายามเสริมนโยบายศักดิ์กัน สหภาพโซเวียตในบริเวณนั้น พร้อมทั้งอ้างผลประโยชน์ของสหรัฐฯ เกี่ยวกับน้ำมันที่จะไม่ถูกขัดขวางในการไหลออก

ในขั้นแรกมีลักษณะเป็นการแสดงเจตนารมณ์เป็นใหญ่ โดยนักสังเกตการณ์วิพากษ์ว่า สหรัฐฯ ยังไม่มีขีดความสามารถเพียงพอจะให้บรรลุวัตถุประสงค์นั้นได้ แม้แต่รัฐบาลต่อมาก็ไม่ค่อยมั่นใจ แต่ก็ได้สานต่อแนวทางการแสดงพลังอำนาจของสหรัฐฯ ในตะวันออกกลาง ในรัฐบาลคาร์เตอร์ ได้มีการจัดตั้งกองกำลังเฉพาะกิจผสมเคลื่อนที่เร็ว (Rapid Deployment Joint Task Force – RDJTF) ต่อมาความคิดด้วยว่ากำลังจากประเทศอื่น ๆ ทั้งในและนอกภูมิภาคควรมีส่วนร่วมและการหารือด้านความมั่นคงร่วมกัน

รัฐบาลประธานาธิบดี เรแกน ได้เสริมแผนงานต่อ คือการทำให้กองกำลังเคลื่อนที่เร็วมีรูปร่างที่สมบูรณ์ ทั้งด้านการจัดกำลังและสายการบังคับบัญชา โดยที่ต่อมา มีการพัฒนา RDJTF ขึ้นเป็นกองบัญชากลาง (The Central Command – CENTCOM) ฐานที่ตั้ง เมืองแทมปา รัฐฟลอริดา เป็นการจัดกำลังผสม 4 เหล่าทัพ มีกำลังมากกว่า 3 แสนคน พัฒนาการนี้ที่เกี่ยวกับบทบาทสหรัฐฯ ในตะวันออกกลางตามการมองของรัฐบาลเรแกนคือ (1) การคาดเห็นการคุกคามมิใช่เป็นเพียงแต่แก่นกลางยุทธศาสตร์ในตะวันออกกลางเท่านั้น แต่เป็นเรื่องระดับโลกเลยทีเดียว (ทั้งนี้การเสนอจัดตั้ง CENTCOM มีความต้องการให้เท่าเทียมกันกับ The European Command ที่สตุตการ์ต และ The Pacific Command ที่ไฮโนลูลู เลยทีเดียว)⁶¹ (2) เพิ่มการขายอาวุธให้แก่อารัฐอาหรับสายกลางที่เพิ่มมากขึ้น ซึ่งอาจทำให้ช่วยป้องกันตนเองได้ (3) แสวงความเห็นร่วมกันทางยุทธศาสตร์ ซึ่งสอดคล้องกับการจัดตั้ง The Gulf

Cooperation Council – GCC ที่มีสมาชิกประเทศรอบอ่าวที่มีตรัสรัฐฯ และพื้นที่หลายแห่ง ได้กลายมาเป็นฐานทัพสหรัฐฯ ต่อมา (4) รัฐบาลเรแกนพยายามเร่งเร้าให้พันธมิตรนาโต้ ฝรั่งเศสและญี่ปุ่น แสดงบทบาทมากขึ้น ในการช่วยรักษาความมั่นคงในภูมิภาคนี้ (5) เพิ่มขีดความสามารถทางทหารและจัดรูปและองค์กรให้มีกำลังเพียงพอสำหรับกองกำลังเคลื่อนที่เร็ว⁶²

พัฒนาการที่เกิดขึ้นมีวัตถุประสงค์ชัดเจนในประการสำคัญ คือการรักษาผลประโยชน์ด้านความมั่นคงของสหรัฐฯ ด้านน้ำมัน ผู้นำระดับสูงของรัฐบาลเรแกนตั้งแต่รัฐมนตรีต่างประเทศลงมามากยิ่งเป็นเสียงเดียวกันว่า การคุกคามต่อการเข้าถึงแหล่งทรัพยากรน้ำมัน (“a threat to access of that oil”) เป็นการคุกคามร้ายแรงต่อผลประโยชน์สำคัญยิ่งของชาติ (“a grave threat to the vital national interest”)⁶³

ในที่สุดกองกำลังของสหรัฐฯ ก็ได้แสดงบทบาทในระหว่างที่เกิดสงครามอิรัก – อิหร่าน (1980-1988) คือระหว่างปี 1987-1988 เมื่ออิหร่านโจมตีเรือบรรทุกน้ำมันที่วิ่งในอ่าวอันยาวเป็น การลงโทษชะฮุดอิอาระเบียและคูเวตที่ให้ความสนับสนุนด้านการเงินแก่อิรัก สหรัฐฯ ได้ชักธงชาติให้แก่เรือบรรทุกน้ำมันของคูเวต และใช้กำลังคุ้มครองการลำเลียง โดยกำลังทางเรือสหรัฐฯ ปะทะกับฝ่ายอิหร่าน ซึ่งมีการวิเคราะห์กันว่าการทุ่มเทน้ำหนักรวมของสหรัฐฯ เช่นนี้ทำให้อิหร่านหมดกำลังใจในขั้นสุดท้ายต้องยุติสงคราม

การที่อิรักบุกยึดครองคูเวตเมื่อ 1990 สาเหตุสำคัญของการสร้าง The Grand Coalition เพื่อขับไล่อิรักออกไปนั้นมาจากการมองยุทธศาสตร์ที่มีผลประโยชน์ด้านน้ำมัน โดยที่อิรักนอกจากยึดครองคูเวตทั้งหมดประเทศแล้วยังรุกเข้ามายึดบ่อน้ำมันบางส่วนของชะฮุดอิอาระเบียด้วย ประธานาธิบดี จอร์จ บุช I กล่าวแก่ประชาชนทางโทรทัศน์ เมื่อ 8 สิงหาคม 1990 ว่า การต้องใช้กำลังทหารแก้ไขปัญหานี้เพราะ “ปัจจุบันประเทศของเรานำน้ำมันจำนวนกว่าครึ่งมาใช้ในประเทศและอาจเผชิญอันตรายใหญ่ต่อเอกราชทางเศรษฐกิจของเรา” พร้อมกันนั้นได้กล่าวว่า “เอกราชทางอธิปไตยของชะฮุดอิอาระเบียเป็นผลประโยชน์สำคัญของสหรัฐฯ”⁶⁵ ต่อมา รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม ดิค เชนีย์ ได้ให้การต่อคณะกรรมการทหารของวุฒิสภาว่า “เมื่อ (ซัดดาม) ได้คูเวตไป และใช้กำลังทหารขนาดใหญ่ที่เขามี..... ก็จะอยู่ในฐานะบีบบังคับนโยบายพลังงานของโลก และนั่นจะทำให้เขาสามารถบีบบังคับเศรษฐกิจของเรา” จากที่กล่าวนี้

ไมเคิล แคลร์ เห็นว่าเป็นเหตุผลหลักแต่เมื่อเกิดสงครามจริงได้มีเหตุผลอื่นประกอบ⁶⁶ ทั้งนี้การ
แสดงท่าทีของรัฐบาลแต่ละรัฐบาลที่มีต่อเรื่องนี้เป็นแนวทางเดียวกันทั้งสิ้น ว่า
สหรัฐฯ ต้องดำเนินยุทธศาสตร์ต่อตะวันออกกลางเพื่อรักษาผลประโยชน์ด้านทรัพยากรน้ำมัน
เป็นความมั่นคงแห่งชาติทีเดียว

วัตถุประสงค์ทางยุทธศาสตร์สหรัฐฯ ที่สำคัญในตะวันออกกลาง ที่ควบคู่ไปกับการสกัดกั้นสภาพ
โซเวียต และการดำเนินการในด้านการทูตและการทหารเพื่อให้ น้ำมันไหลออกจากตะวันออก
กลางไปหล่อเลี้ยงเศรษฐกิจของโลกเสรีคือ การปกป้องอิสราเอล ซึ่งถือเป็นพันธมิตร มิให้เป็น
ฝ่ายเพลี่ยงพล้ำแก่ฝ่ายอาหรับที่สนับสนุนปาเลสไตน์ ในการนี้สหรัฐฯ มักถูกวิพากษ์วิจารณ์
โดยรัฐบาลประเทศอาหรับและมวลชนว่าเข้าข้างอิสราเอลในความขัดแย้งยิว-ปาเลสไตน์

อย่างไรก็ดีการสร้างสัมพันธที่ดีกับโลกอาหรับ และการมีภาพพจน์ที่ดีในโลกมุสลิมก็
มีความสำคัญอย่างยิ่ง ในนโยบายของสหรัฐฯ โยสเซฟ โบคานสกี ให้ความเห็นว่า เพื่อให้ได้
น้ำมันราคาถูกมาก็ทำให้ผลประโยชน์ของประเทศมุสลิมมีโอกาสครอบงำนโยบายสหรัฐฯ
ในตะวันออกกลาง ดังกรณีการที่สหรัฐฯ เข้าไปแทรกแซงช่วยบอสเนีย ก็จะมีภาพของการ
ช่วยประเทศมุสลิม การช่วยชาวอัลบาเนียที่โคโซวก็เช่นเดียวกัน ยิ่งไปกว่านั้นการรื้อฟื้นใหม่
ของศาสนาอิสลามในโลกมุสลิม แม้เป็นผลเสียต่อรัฐบาลของมุสลิมสายกลางที่โดยปกติเป็น
มิตรกับสหรัฐฯ หรือเกิดความกระทบกระเทือนต่อพันธมิตรเก่าเช่น ฝรั่งเศสนั้น สหรัฐฯ ก็ยัง
ยอมอดทน กรณีที่เห็นชัดคือการที่รัฐบาลประธานาธิบดีคลินตัน แสดงความไม่เห็นด้วยต่อ
การที่รัสเซียปฏิบัติต่อเชเชเนีย จนความขัดแย้งเกิดขึ้น รวมทั้งประธานาธิบดีแสดงการขัดแย้ง
ต่อท่าทีของอิสราเอลอีกด้วย ก็แสดงว่ารัฐบาลสหรัฐฯ ยอมจ่ายค่าความสูญเสียเพื่อผล
ประโยชน์ทางการเมืองหรือเรื่องน้ำมัน⁶⁷

ด้วยอุดมการณ์ประชาธิปไตยและการรักษาสหิทธิมนุษยชน ซึ่งจะต้องต่อสู้กับการปกครอง
โดยเผด็จการ รัฐบาลสหรัฐฯ ไม่ว่าจะโดยประธานาธิบดีพรรคริพับลิกันหรือเดโมแครต
มักเห็นพ้องต้องกันในที่สุดว่าอาจต้องเปลี่ยนแปลงระบบการปกครอง (a regime change)
ของทรราชย์เสีย และในสมัยประธานาธิบดีคลินตันได้มีการออกกฎหมายทำให้มีผลเป็นการ
กำหนดนโยบายต่ออิรักว่าจะนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงการปกครอง⁶⁸ แต่ไม่กำหนดว่าโดยวิธี
การใด

ในกรณีของสงครามอิรัก 2003 ซึ่งในที่สุดนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงระบบการปกครองนั้น แม้ในการให้เหตุผลต่อสาธารณชนได้มีการปฏิเสธความมั่นคงใจเรื่องน้ำมันโดยประธานาธิบดีจอร์จ ดับเบิลยู บุช โดยได้อ้างถึงปัญหา WMD ของอิรักก็จริงอยู่ ริชาร์ด คลาร์กได้เปิดเผยว่าบุคคลผู้มีอิทธิพลในเหตุการณ์นี้คือ รองประธานาธิบดี เชนนีส์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม รัมส์เฟลด์ และรัฐมนตรีช่วยฯ กลาโหม วุล์ฟโฟวิทซ์ ผู้เป็นเจ้าหน้าที่อาวุโสสูงสุดให้เหตุผลการทำสงครามแก่ประธานาธิบดีว่า

“(1) เป็นการทำให้สำเร็จเสร็จสิ้นจากการค้างคา มาแต่สงครามปี 1991 ซึ่งทำให้ขาดคาม สุธาสน กลับมากุมอำนาจและสังหารฝ่ายตรงข้าม

“(2) เพื่อเสริมฐานะทางยุทธศาสตร์ให้แก่อิสราเอล โดยการทำลายกองกำลังทางทหารขนาดใหญ่ที่เป็นศัตรู

“(3) เพื่อสร้างประชาธิปไตยอาหรับที่ใช้เป็นแบบฉบับให้แก่รัฐอาหรับอื่นๆ ที่ปัจจุบันถูกคุกคาม โดยความขัดแย้งภายใน โดยเฉพาะอียิปต์ และชะอุดิอาระเบีย

“(4) เพื่อช่วยให้กองกำลังสหรัฐฯ ถอนออกไปจากชะอุดิอาระเบียได้ (หลังจากเข้าไปอยู่ 12 ปี) ทำหน้าที่ต่อต้านทหารอิรักที่คุกคามชะอุดิอาระเบีย และกลายเป็นแหล่งของการต่อต้านอเมริกันที่เป็นภัยต่อระบบการปกครองที่นั่นเอง

“(5) เพื่อสร้างแหล่งน้ำมันที่มีความเป็นมิตรอีกแหล่งหนึ่งให้แก่ตลาดสหรัฐฯ และลดทอนการพึ่งพาน้ำมันจากชะอุดิอาระเบียลงไปโดยชะอุดิอาระเบียเป็นประเทศซึ่งอาจถูกโค่นล้มได้ในอนาคต”

ทั้งหมดที่กล่าวมามีลักษณะที่มองปัจจัยสำคัญ ๆ ก่อนข้างครบถ้วนมากกว่าจะมองว่าน้ำมันเป็นปัจจัยหลักเพียงประการเดียว ดังกล่าวมีส่วนผลักดันไปสู่สงครามอิรักซึ่งนัยหนึ่งประธานาธิบดี อาจรู้สึกถูกกดดันต้องทำอะไรบางอย่างให้ใหญ่ ๆ เพื่อตอบโต้ต่อเหตุการณ์ 9/11 อย่างไรก็ดีริชาร์ด คลาร์กไม่เห็นด้วยกับสงครามนี้ ซึ่งเขาคิดว่ามีความสูญเสียมากกว่าในด้านชีวิตและการเงิน⁶⁹

ในขณะเดียวกันเขาเชื่อว่าอิรักเคยมีขีดความสามารถทาง WMD มาตั้งแต่ปี 1992 เรื่อยมาแต่จากการวิเคราะห์โดยแหล่งข้อมูลข้างเคียง อิรักไม่น่าจะมีศักยภาพในการคุกคามด้านนี้ในปี 2002⁷⁰ อย่างไรก็ตามการวิเคราะห์ที่กล่าวมาชี้ถึงว่าน้ำมันเป็นตัวแปรสำคัญอยู่ในการดำเนินยุทธศาสตร์ของ

สหรัฐฯ ตลอดจนในตะวันออกกลางทั้งในยามสันติและยามสงคราม แต่มีใช้ตัวแปรตัวเดียวเท่านั้น

ย้อนกลับไปในเหตุการณ์ 9/11 ไมเคิล ที. แคลร์ วิเคราะห์ว่าความสัมพันธ์สหรัฐฯ – ชะอุดิอาระเบีย ซึ่งเกี่ยวข้องกับยุทธศาสตร์สหรัฐฯ ในเรื่องน้ำมัน การปกป้องชะอุดิอาระเบีย การยกกองกำลังสหรัฐฯ ไปตั้งที่นั่น และเหตุการณ์สงครามปี 1991 ทำให้เกิดความขัดแย้งภายใน ชะอุดิอาระเบียที่กลุ่มบิน ลาเดน ต่อต้านการจัดตั้งฐานทัพสหรัฐฯ ภายใน “ดินแดนศักดิ์สิทธิ์” จึงใช้การก่อการร้ายต่อราชวงศ์และต่อสหรัฐฯ ในการโจมตี 9/11 ⁷¹ ในขณะที่เดียวกับที่ได้วิเคราะห์ว่าเหตุการณ์นี้ก็นำไปสู่สงครามอิรักในที่สุด

จึงเห็นได้ว่าปัญหาการก่อการร้ายและปัญหาทรัพยากรน้ำมัน ซึ่งอาจมองได้ว่าเป็นทั้ง ปัญหาความมั่นคงเก่าและใหม่นั้นได้มาเกี่ยวพันกันอย่างใกล้ชิด และมีผลต่อการกำหนดและการดำเนินยุทธศาสตร์ของสหรัฐฯ ในตะวันออกกลางมาในระยะกว่าทศวรรษนี้ และจากการศึกษาทำให้สรุปได้ว่า ทรัพยากรน้ำมันมิใช่ปัจจัยหลักเพียงปัจจัยเดียวที่มีผลต่อสถานการณ์ของปัญหาความมั่นคงใหม่และยุทธศาสตร์ของสหรัฐฯ ในตะวันออกกลาง

๕. ยุทธศาสตร์ของสหรัฐอเมริกาที่มีต่อปัญหาอาวุธที่มีอานุภาพทำลายล้าง

แม้ว่าปัญหา WMD ที่เป็ข้ออ้างเพื่อการทำสงครามอิรักได้ถูกวินิจฉัย โดยนักวิชาการส่วนมากว่าไม่น่าหนักเพียงพอ แต่ในระหว่างสงครามอ่าวเปอร์เซีย 1991 นั้น เรื่องนี้เป็นปัญหาจริงและข้อพิพาทประชาชาติได้กำหนดการดำเนินการต่ออิรักในปัญหานี้ โดยมีการจัดตั้งคณะกรรมการพิเศษ (The United Nations Special Commission - UNSCOM) ขึ้นมาดำเนินการซึ่งได้มีการค้นพบอาวุธเคมีของอิรักเป็นจำนวนหลายตันและขีปนาวุธจำนวนหนึ่ง รวมทั้งโครงการวิจัยอาวุธนิวเคลียร์ และการพัฒนาโรงงานนิวเคลียร์ซึ่งไปไกลกว่าที่ชาวกรองของซี.ไอ.เอ. เคยแจ้งเตือน รวมไปถึงความพร้อมในการเตรียมทดลองอาวุธที่ได้จากยูเรเนียมเพิ่มอานุภาพ ⁷² ดังนั้นจึงปฏิเสธไม่ได้ว่าอย่างน้อยอิรักเคยเป็นปัญหาในเรื่อง WMD มาก่อน แม้ว่าจะกล่าวได้ว่าศักยภาพสงครามด้านนี้ได้ถูกจำกัดไปแล้วก่อนเกิดสงครามอิรักในปี 2003

ตลอดทศวรรษ 1990 ได้มีเหตุการณ์ที่นำไปสู่ความหวั่นวิตกในเรื่อง WMD อันเป็นการคุกคามที่เกิดขึ้นจริงจากการก่อการร้าย นั่นคือ (1) การวางระเบิดเพื่อเตรียมถล่มตึกศูนย์

การค้าโลกในกรุงนิวยอร์ก เมื่อ 1993 (2) กลุ่มผู้ก่อการร้ายโอมชินริเกียว ใช้อาวุธเคมีสังหารผู้โดยสารรถไฟใต้ดินในกรุงโตเกียว เมื่อมีนาคม 1995 และ (3) เมื่อเมษายน 1995 กลุ่มผู้ก่อการร้ายอารยันฝ่ายขวาระเบิดตึกรัฐบาลในโอคลาโฮมาซิตี จะเห็นได้ว่ากรณี (2) และ (3) มิได้จำกัดอยู่แต่กับผู้ก่อการร้ายที่เป็นชาวอาหรับหรือชาวมุสลิม หรือเกี่ยวข้องกับปัญหาตะวันออกกลางอย่างใดเลยซึ่งเป็นเรื่องต้องให้ความสนใจในปัญหาการจัดสร้างบัญชีรายชื่อกลุ่มผู้ก่อการร้ายต่อไป แต่ตัวอย่างของการโจมตีโดยใช้สารเคมีในกรุงโตเกียวนั้น เป็นตัวอย่างให้ผู้ก่อการร้ายทั่วโลกได้เห็นความสำเร็จของการใช้ความรุนแรงและการสร้างข่าว⁷³

ไซมอน รีฟ ได้ศึกษาถึงเครือข่ายการทำงานของบิน ลาเดน ที่ได้ใช้รามซี ยูเซฟ (Ramzi Yousef) เป็นผู้ลงมือปฏิบัติการทั่วโลก โดยเฉพาะกรณีการเตรียมถล่มตึกศูนย์การค้าโลกในนิวยอร์กเมื่อ 1993 ซึ่งผู้ก่อการร้ายถูกจับตัวได้อันเป็นอุทาหรณ์เตือนถึงภัยจากผู้ก่อการร้ายใช้ WMD กระทำการในอนาคต⁷⁴

จากเหตุการณ์การก่อการร้ายในรอบทศวรรษที่ 1990 ไซมอน รีฟ กล่าวว่า “ในระยะหลายปีข้างหน้า ผู้เชี่ยวชาญได้เตือนว่า ผู้ก่อการร้ายจะไม่หยุดยั้งแค่การระเบิดตึกแต่เขาจะคุกคามเมืองทั้งเมือง หรือแม้แต่ประเทศทั้งประเทศ โดยการใช้อาวุธที่มีอานุภาพทำลายล้าง (WMD) อาวุธของพวกเขาประกอบด้วยระเบิดนิวเคลียร์ และอาวุธเคมี ชีวภาพ มันเป็นการใช้อาวุธที่สร้างความหวาดผวา”⁷⁵

วิลเลียม เอส. โคเฮน อดีตรัฐมนตรีกลาโหมในสมัยรัฐบาลประธานาธิบดีคลินตัน ก็ได้เตือนเรื่องนี้ว่า “ภัยพวกนี้มีจริง มันมีอยู่แล้วเดี๋ยวนี้” เขากล่าวต่อว่า “ความสามารถในการทำให้เกิดความเจ็บป่วยแก่ผู้คนจำนวนมาก ตลอดจนความตายและการทำลายล้าง ทุกวันนี้มันได้มาถึงแล้ว” โคเฮนยอมรับว่าอาวุธจะเกิดจากการใช้ปฏิกิริยาเคมีจำนวนน้อยหรือยูเรเนียมเพิ่มอานุภาพที่ถูกนำออกมาจากโรงงานนิวเคลียร์ของรัสเซีย ซึ่งอาจจะไปตกอยู่ในมือของผู้ก่อการร้าย⁷⁶

ปัญหามีว่าสิ่งนี้จะเกิดขึ้นเมื่อไร? ซึ่งเป็นการวิเคราะห์และความคาดหมายก่อนเกิดเหตุการณ์ 9/11 เสียอีก

กระทรวงกลาโหมสหรัฐฯ ได้ทำการศึกษาวิจัยลับเรื่อง “Terror 2000” ซึ่งเป็นความคาดหมายเกี่ยวกับอนาคตของการก่อการร้ายว่า ผู้ก่อการร้ายระหว่างประเทศจะทำการโจมตี

ประเทศตะวันตก ปัญหาการปราบปรามผู้ก่อการร้ายที่เติบโตขึ้นภายในประเทศจะเป็นเรื่องหนักและวิตกว่าผู้ก่อการร้ายจะใช้ WMD ในการกระทำ น่าสังเกตว่า เมื่อมีการนำเสนอรายงานนี้แก่ ซี.ไอ.เอ. เอฟ.บี.ไอ เอ็น.เอส.เอ. หน่วยข่าวกรองทางทหาร กระทรวงการต่างประเทศ เจ้าหน้าที่ระดับสูงด้านโทรคมนาคม วงการคอมพิวเตอร์ และวงการธนาคาร รายงานค่อนข้างจะถูกมองว่าเกินเลยความจริงมากไป แต่ไซมอน ริฟ ชื่อว่า “Terror 2000” ค่อนข้างจะถูกต้องในการเตือนภัยว่า ผู้ก่อการร้ายจะไม่เพ่งไปสู่เป้าหมายเดียว แต่จะทำหลายเป้าหมายพร้อม ๆ กันทีเดียวในหลายประเทศ ให้ได้รับความสนใจเป็นข่าวอย่างครึกโครม⁷⁷ อย่างปฏิบัติการของรามชี ยูเซฟ ที่บิน ลาเดน ได้ยกย่องความเป็นนักต่อสู้อิสลามของเขา

วิทยาการสมัยใหม่ไม่ว่าจะเป็นอินเทอร์เน็ต The Global Positioning Satellite (GPS) การติดต่อสื่อสารเคลื่อนที่ต่าง ๆ เหล่านี้ จะทำให้กลุ่มผู้ก่อการร้ายขนาดเล็ก ๆ ได้ขีดความสามารถด้าน C³I ยิ่งกว่าประเทศเล็ก ๆ เสียอีก สิ่งนี้เมื่อประมาณทศวรรษที่ 1980 นี้เองผู้ที่ประเทศมหาอำนาจเท่านั้นเป็นผู้ผูกขาด

ปัญหา WMD ที่มาจากอาวุธนิวเคลียร์ เป็นปัญหาใหญ่อีกปัญหาหนึ่งและเกี่ยวข้องกับรัฐที่จะพัฒนาและนำมาใช้เป็นอาวุธหรือ รัฐผู้ร้ายที่จะใช้เอง หรือให้กลุ่มผู้ก่อการร้ายนำไปใช้ ตลอดจนการทำการลักลอบค้าเทคโนโลยีและวัสดุอุปกรณ์เพื่อการพัฒนาอาวุธนิวเคลียร์

ประธานาธิบดีจอร์จ ดับเบิลยู บุช ได้ประกาศในยุทธศาสตร์ความมั่นคงแห่งชาติของสหรัฐฯ แล้วว่าการที่ผู้ก่อการร้ายโดยรัฐผู้ร้ายหรือโดยกลุ่มอาจทำการโจมตีสหรัฐฯ ได้นั้น เป็นภัยคุกคามที่จะเกิดขึ้นได้ในอนาคต

ปัจจุบันประเทศที่มีอาวุธนิวเคลียร์ ไว้ในครอบครองคือ จีน ฝรั่งเศส อินเดีย อิสราเอล ปากีสถาน รัสเซีย อังกฤษ และสหรัฐฯ รวมกันเป็น 8 ประเทศ นอกจากนั้นยังมีประเทศอีกกว่า 20 ประเทศ ที่มีโรงงานปฏิกรณ์นิวเคลียร์ที่สามารถใช้ยูเรเนียมเพิ่มอนุภาพทำการสร้างหัวรบนิวเคลียร์ได้หนึ่งหรือสองหัว โดยเฉพาะอย่างยิ่งเกาหลีเหนือ และอาจจะเป็นอิหร่าน ซึ่งอาจใช้โอกาสจากที่โลกสนใจเหตุการณ์อิรักระหว่าง 2002 – 2003 ทำการเร่งพัฒนาอาวุธนิวเคลียร์ของตนขึ้นมา

แกรม อัลลิสัน ศาสตราจารย์แห่งมหาวิทยาลัย ฮาร์เวิร์ด และอดีตรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงกลาโหมสหรัฐฯ (1993 – 1994) ได้เสนอแนะการแก้ไขปัญหาอาวุธนิวเคลียร์ ใน

ฐานะที่เป็น WMD ที่อาจตกอยู่ในมือของรัฐใหม่ ๆ ที่ทะเลาะเบาะแว้งกันอยากมีอาวุธนี้หรือตกไปอยู่ในมือของกลุ่มผู้ก่อการร้าย ด้วยหลักปฏิเสห 3 ประการคือ (1) ปฏิเสหความหละหลวมในการดูแลอาวุธนิวเคลียร์ ที่อยู่ในครอบครองของประเทศเจ้าของ (no loose nukes) (2) ปฏิเสหการริเริ่มสร้างอาวุธนิวเคลียร์ (no nascent nukes) และ (3) ปฏิเสหการเป็นรัฐนิวเคลียร์เกิดใหม่ (no new nuclear states) ⁷⁸

ประการที่หนึ่ง คือการไม่ยอมให้รัฐมีการลักลอบนำอาวุธนิวเคลียร์ หรือวัสดุอุปกรณ์นิวเคลียร์ออกมาจากความครอบครองของรัฐเจ้าของ เรื่องนี้น่าสนใจในเรื่องการล่มสลายของสหภาพโซเวียตที่อาวุธนิวเคลียร์ อาจกระจัดกระจายออกไป แต่การร่วมมือระหว่างสหรัฐฯ และรัสเซียในเรื่องนี้ก็แก้ปัญหาลงส่วนหนึ่งแล้ว แต่ยังต้องทำต่อไป โดยเฉพาะในเรื่องวัสดุแยกอะตอมนิวเคลียร์ (fissile material) ที่อัลลิสันให้ข้อสังเกตว่าเป็นสิ่งจะต้องมีไว้ใช้ในโรงงานปฏิกรณ์นิวเคลียร์ทั่วโลก และสิ่งนี้จะต้องมาจากไม่สหรัฐฯ รัสเซีย ซึ่งสองประเทศมีสิทธิทางกฎหมายจะเรียกคืนและไม่จำเป็นต้องให้คำตอบแทน ⁷⁹

ประการที่สอง คือปฏิเสหการพัฒนาอาวุธนิวเคลียร์ ที่จะทำให้รัฐที่ทะเลาะเบาะแว้งกันมีอาวุธนิวเคลียร์ เช่น เกาหลีเหนือและอิหร่าน ยุติการแสวงหาหรือพัฒนาพลูโตเนียม และยูเรเนียมเพิ่มอานุภาพ เรื่องนี้เกี่ยวข้องกับการบังคับใช้กฎหมายและสนธิสัญญาระหว่างประเทศ โดยเฉพาะการตรวจตราขององค์การพลังงานปรมาณูระหว่างประเทศ (The International Atomic Energy Agency - IAEA) ตามพันธกรณีของสนธิสัญญาไม่กระจายอาวุธ (The Nonproliferation Treaty) และพิธีสารเพิ่มเติม (The Additional Protocol) ทั้งนี้ต้องประกอบด้วยวิธีการคว่ำบาตรทางเศรษฐกิจและการเมืองตลอดจนการขู่ใช้กำลังทหาร หากมีการละเมิดซึ่งอัลลิสันเห็นว่าในบางครั้งสหรัฐฯ ก็มีความจำเป็นที่จะต้องให้การบังคับฝ่ายเดียว (unilaterally)

กรณีอิหร่าน ในการนี้อิหร่านจะเป็นกรณีทดสอบที่สำคัญ ผู้แทนอิหร่านได้แถลงต่อที่ประชุมประจำปีของ IAEA ที่กรุงเวียนนาเมื่อ 2004 ว่า คนมีสิทธิอันจะไถ่ถอนมิได้ ในอันที่จะใช้พลังงานนิวเคลียร์ และยืนยันว่ามีได้ละเมิดกฎกติการะหว่างประเทศในการสร้างอาวุธนิวเคลียร์ อย่างไรก็ตามอิหร่านปฏิเสธที่จะผูกพันกับเวทีการประชุมที่ไม่ได้ออกกฎกติกาอันมีผลบังคับ (Non-binding Solutions) ที่ตนไม่มีส่วนประชุม ซึ่งผู้เขียนเข้าใจว่าอิหร่านได้ กล่าวถึงการริเริ่มของสหรัฐฯ ในการจัดประชุม The Global Nuclear Threat Reduction ที่กรุงเวียนนา

ก่อนหน้านี้เพียง 2 สัปดาห์ การริเริ่มของสหรัฐฯ เป็นผลมาจาก The Nunn – Lugar Cooperative Threat Reduction Program ที่มีผลช่วยกำจัดอาวุธนิวเคลียร์ของสหภาพโซเวียต ซึ่งต่อมาสหรัฐฯ ได้นำเสนอต่อที่ประชุม G-8 พร้อมด้วยการประกาศลงขันเป็นรายแรกด้วยเงิน 1 พันล้านดอลลาร์ ให้โครงการมีความคืบหน้าในระยะ 10 ปีข้างหน้า

อย่างไรก็ดี ปัญหาของอิหร่านที่ยังมีการค้างคา ปรากฏในถ้อยแถลงของ ดร.โมฮัมหมัด เอล-บาราเด เมื่อ 1 กันยายน 2004 ซึ่งแจ้งว่าแม้อิหร่านได้ยินยอมให้คณะเจ้าหน้าที่เข้าไปตรวจพื้นที่ที่จริงอยู่ แต่ไม่ยอมให้ความร่วมมืออย่างเต็มที่ ยังมีปัญหาการถ่วงเวลา และไม่แสดงความเต็มใจเปิดเผยข้อมูล

อัลลิสัน ซึ่งเน้นว่ากรณีของอิหร่านนี้ สหรัฐฯ จะต้องร่วมมืออย่างใกล้ชิดกับรัสเซีย เพื่อนำความคลั่งคลายมิให้อิหร่านพัฒนาอาวุธนิวเคลียร์ขึ้น แต่ควรสนับสนุนการใช้พลังงานนิวเคลียร์โดยสันติ

ประการที่สาม คือการปฏิเสธมิให้มีรัฐใช้อาวุธนิวเคลียร์เพิ่มขึ้นไปอีก ซึ่งในอดีตไม่นานมานี้ระบบระหว่างประเทศไม่สามารถที่จะป้องกัน ในกรณีของอินเดีย และปากีสถานที่เป็นเจ้าของอาวุธนิวเคลียร์ไปเรียบร้อยแล้ว

กรณีเกาหลีเหนือ จะเป็นการพิสูจน์ข้อเสนอแนะ ในการป้องกันรัฐอาวุธนิวเคลียร์เกิดใหม่ โดยที่ขณะนี้เกาหลีเหนือมีขีดความสามารถด้านจีปนาอาวุธ และได้ส่งเป็นสินค้าออกไปยังปากีสถาน อิรัก (สมัยซัดดาม ฮุสเซน) ซีเรีย และแม้แต่ชะอุดีอาระเบีย

จากการรายงานการประชุม IAEA ของดร.โมฮัมหมัด เอล-บาราเด เมื่อ 2004 ซึ่งถึงปัญหาของเกาหลีเหนือว่า IAEA ไม่สามารถเข้าไปตรวจตราตามข้อตกลงการไม่แพร่กระจายอาวุธได้เต็มที่ตั้งแต่ 1993 เป็นต้นมา และตั้งแต่ 2002 ก็เข้าไปตรวจตราไม่ได้เลยเพราะเกาหลีเหนือลาออกจากสมาชิกภาพของ IAEA ปัญหานี้ได้มีการจัดเวทีประชุม 6 ฝ่ายคือ จีน เกาหลีเหนือ เกาหลีใต้ ญี่ปุ่น รัสเซีย และสหรัฐฯ ไปแล้ว 3 ครั้ง แต่ยังไม่สามารถแก้ไขปัญหาคือ

อัลลิสัน ได้ชี้แนะว่า เป็นเรื่องที่สหรัฐฯ จะต้องร่วมมืออย่างใกล้ชิดกับจีนในการแก้ไขปัญหา และอาจมีความจำเป็นต้องเจรจา 2 ฝ่ายตามที่เกาหลีเหนือเรียกร้อง ซึ่งเขาคิดว่าเป็นการเรียกร้องที่น่าตอบสนอง⁸⁰

คาดหมายได้ว่าปัญหา WMD ในกรณีอิหร่านและเกาหลีเหนือจะดำรงต่อไปเพราะทั้งสองประเทศอ้างในเรื่องศักดิ์ศรี และผู้นำมีความทะเยอทะยานไม่เฉพาะเรื่องพลังงานนิวเคลียร์ แต่อาจต้องการมีอาวุธนิวเคลียร์ไว้ในครอบครอง เรื่องนี้จะเป็นความตึงเครียดระหว่างประเทศต่อไป และส่งสัญญาณถึงรัฐอื่น ๆ และกลุ่มผู้ก่อการร้ายต่าง ๆ ในเรื่องการสร้างอำนาจต่อรอง โดยใช้ความเลื่องลือกับโลกตะวันตก

ความสัมพันธ์สหรัฐฯ – ลิเบียกับปัญหา WMD และการก่อการร้าย

ความสัมพันธ์ระหว่างสหรัฐฯ และลิเบียเป็นส่วนสำคัญส่วนหนึ่งในการดำเนินการของสหรัฐฯ ต่อโลกอาหรับมาเป็นเวลาหลายสิบปี ซึ่งเป็นที่น่าสนใจในเชิงการเมืองระหว่างประเทศ โดยที่ลิเบียได้แสดงท่าทีตลอดมาทั้งในยุคสงครามเย็นและหลังสงครามเย็นว่าเป็นฝ่ายต่อต้านตะวันตกโดยโซเวียตให้การสนับสนุน ลิเบียเคยถูกประณามจากรัฐบาลสหรัฐฯ ว่าเป็นรัฐผู้ก่อการร้ายและถูกดำเนินการลงโทษโดยการที่สหรัฐฯ ดำเนินการฝ่ายเดียวด้วยการโจมตีทิ้งระเบิดเพราะถือว่าเป็นการตอบโต้ที่ลิเบียกระทำการก่อการร้ายสังหารชีวิตทหารอเมริกัน ทั้งสหรัฐฯ และสหประชาชาติทำการคว่ำบาตรทางเศรษฐกิจต่อลิเบียเพราะลิเบียถูกมองว่าทำการละเมิดกฎกติกาความมั่นคงระหว่างประเทศในการกระจายอาวุธที่มีอานุภาพทำลายล้าง และสนับสนุนการก่อการร้าย

พัฒนาการที่น่าสนใจมากคือ ภายหลังเหตุการณ์ 9/11 ความสัมพันธ์ของตะวันตกกับลิเบียเปลี่ยนแปลงไป 180 องศาเลยทีเดียว กล่าวคือตะวันตกได้ต้อนรับลิเบียไว้ในอ้อมกอดในฐานะประเทศที่ประกาศยุติการสนับสนุนการก่อการร้ายและล้มเลิกโครงการกระจายอาวุธ

กรณีลิเบียจึงน่าสนใจในเชิงเกมการเมืองระหว่างประเทศในแง่ที่เป็นผลบวกของโลกตะวันตกและสหรัฐฯ ที่สามารถหันเหและล้มเลิกความเป็นศัตรูกับประเทศที่เคยถือว่าเป็นผู้นำในการก่อการร้ายของโลกได้

นับตั้งแต่พันเอกโมฮัมมา กัดดาฟี ได้ทำการปฏิวัติในลิเบียเมื่อ 1969 และประกาศใช้การปกครอง “ประชาธิปไตยโดยการมีส่วนร่วมของประชาชน” แต่แกนอำนาจยังคงอยู่ที่คณะกรรมการปฏิวัติที่ใช้อำนาจค่อนข้างเผด็จการมาโดยตลอด

ลิเบียถูกสหรัฐฯ โจมตีทิ้งระเบิดเมื่อ 1986 โดยข้ออ้างการโจมตีตอบโต้การที่ลิเบียถูกกล่าวหาว่าทำการก่อการร้ายโดยการวางระเบิดที่ไนท์คลับในกรุงเบอร์ลิน ทำให้ทหารอเมริกันเสียชีวิต

ก่อนหน้านั้น ความขัดแย้งระหว่างสหรัฐฯ – ลิเบียเกิดขึ้นโดยตลอด มีการกระทำการยุทธทางอากาศหลายครั้งโดยที่ลิเบียได้รับการสนับสนุนจากสหภาพโซเวียต และในปี 1985 ทำอากาศยานกรุงโรมและกรุงเวียนนาถูกโจมตีโดยผู้ก่อการร้ายมีพลเรือนเสียชีวิตรวม 20 คน มีชาวอเมริกันรวมอยู่ด้วยและบาดเจ็บ 110 คน เจ้าหน้าที่อเมริกันประเมินว่าลิเบียมีส่วนสนับสนุนให้อาบู นีดาล (Abu Nidal) หัวหน้าผู้ก่อการร้ายในเหตุการณ์ซึ่งเป็นชาวปาเลสไตน์ปฏิบัติการ

ประธานาธิบดีเรแกน ใช้อำนาจตามรัฐบัญญัติอำนาจทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศยามฉุกเฉิน (The International Emergency Economic Powers Act) เพื่อดำเนินการคว่ำบาตรทางเศรษฐกิจต่อลิเบีย และส่วนหนึ่งคือการอายัดทรัพย์สินและเงินของลิเบียมิให้เกิดธุรกรรม

วิธีการดังกล่าวนี้เป็นมาตรการลงโทษประเทศที่เป็นศัตรูของสหรัฐฯ ซึ่งเป็นมาตรการใช้ในปัจจุบันเป็นการป้องกันการใช้จ่ายเงินสนับสนุนต่อต้านการก่อการร้ายของรัฐผู้ร้าย รวมทั้งต่อมาขอความร่วมมือสมาชิกนาโต้ให้คว่ำบาตรทางเศรษฐกิจต่อลิเบียอย่างเข้มข้น

การอายัดทรัพย์สินในปี 2001

โดยรัฐบาลสหรัฐฯ

ต่อประเทศ	จำนวนเงิน (ล้านดอลลาร์)
คิวบา	193.5
อิหร่าน	347.5
อิรัก	1587.0
ลิเบีย	1072.2
เกาหลีเหนือ	24.0
ซูดาน	33.3
ซีเรีย	249.0

ที่มา : US Department of Treasury, 2001

เหตุการณ์สำคัญเกิดขึ้นปลายปี 1988 หลังจากที่รัฐบาลสหรัฐฯ กล่าวหาว่าลิเบียผลิตอาวุธเคมีที่โรงงานใกล้เมืองรับตา (Rabta) ทางตอนใต้ของกรุงตริโปลี ซึ่งลิเบียปฏิเสธว่าเป็นเพียงโรงงานผลิตภัณฑ์ยาที่หยุดผลิตไปแล้วกว่าปี และเมื่อ 21 ธันวาคม ปีนั้นเครื่องบินโดยสาร แพน แอม เที่ยวบินที่ 103 ได้ถูกระเบิดตกเหนือสกอตแลนด์ ผู้โดยสารและลูกเรือรวม 270 คน เสียชีวิต ในครั้งแรกรัฐบาลสหรัฐฯ สงสัยเป็นกลุ่มปฏิวัติของอิหร่านที่จัดตั้งอยู่ในซีเรีย ต่อมาทำการสืบสวนสอบสวนอย่างยาวนานจึงเชื่อได้ว่าหน่วยข่าวกรองลิเบียเป็นผู้ดำเนินการ เหตุการณ์ใกล้เคียงกันคือ 19 กันยายน 1989 เครื่องบินโดยสาร UTA ของฝรั่งเศส เที่ยวบินที่ 772 ระเบิดกลางอากาศที่ประเทศไนเจอร์ผู้โดยสารเสียชีวิตทั้งหมด เจ้าหน้าที่ฝรั่งเศสพบว่าเป็นฝีมือของเจ้าหน้าที่ในหน่วยข่าวกรองของลิเบีย

ในการฟ้องคดีกรณี แพนแอม 103 เมื่อพฤศจิกายน 1991 รัฐบาลสหรัฐฯ อังกฤษและฝรั่งเศสประกาศร่วมกันเรียกร้องให้ลิเบียนำตัวผู้ก่อการร้ายในกรณีทั้งแพนแอมและยูทีเอมาขึ้นศาล ต่อมาประชาคมยุโรปได้ร่วมเรียกร้องด้วยเช่นกัน และในปี 1992 สหประชาชาติได้คว่ำบาตรทางการค้าและการเดินทางต่อลิเบีย

ในปี 1996 ญาติของผู้เสียชีวิตในกรณีแพนแอม 103 ได้ดำเนินการฟ้องคดีเรียกร้องค่าเสียหายต่อรัฐบาลลิเบีย ตามอำนาจที่ให้ไว้ในรัฐบัญญัติต่อต้านการก่อการร้าย (The Anti-Terrorism Act of 1996) ที่ให้อำนาจญาติของผู้เสียหายจากการกระทำการก่อการร้ายในต่างประเทศสามารถฟ้องคดีในศาลสหรัฐฯ ได้เพื่อเรียกร้องค่าเสียหายจากรัฐบาลต่างประเทศ

หลังจากการเจรจาต่อรองอย่างหนักระหว่างประเทศและผู้ที่เกี่ยวข้องรวมทั้งเลขาธิการสหประชาชาติ ความตกลงมีว่าลิเบียจะส่งเจ้าหน้าที่ข่าวกรองเพียง 2 คนไปให้ศาลทีเนเธอร์แลนด์พิจารณาคดีโดยใช้กฎหมายของสก็อตแลนด์ ผู้ถูกกล่าวหาถูกส่งตัวมายังเนเธอร์แลนด์เมื่อ เมษายน 1999 ศาลได้ตัดสินเมื่อต้นปี 2001 ให้จำเลยเพียง 1 คนว่ามีความผิดและถูกตัดสินลงโทษจำคุกตลอดชีวิต จำเลยอีกคนนั้นถูกปล่อยตัวไป

ที่น่าสนใจคือการหันเหแนวยุทธศาสตร์ของผู้นำลิเบียโดยใช้ประโยชน์จากเหตุการณ์ 9/11 ผู้นำลิเบียโมฮัมมา กัดคาฟี ได้เสนอความช่วยเหลือด้านข่าวกรองให้แก่สหรัฐฯ และอังกฤษเกี่ยวกับการก่อการร้ายโดยกัดคาฟี แสดงตัวเองว่าต่อต้านลัทธิการใช้ความรุนแรง และเริ่มลดทอนวาทะที่เป็นการก้าวร้าวต่อโลกตะวันตก จนในที่สุดได้มีการพบปะเจรจากันระหว่างปี 2003-2004 กับผู้นำอังกฤษและผู้นำสหภาพยุโรป ในขณะที่รัฐบาลสหรัฐฯ ได้ลดมาตรการคว่ำบาตรต่อลิเบียลงมาโดยลำดับ

สิ่งสำคัญที่เกิดขึ้นควบคู่กันคือการชดเชยค่าเสียหายแก่ญาติของผู้เสียชีวิตในเหตุการณ์แพนแอม 103 และยูทีเอ 772 ในกรณีแรกตามข้อตกลงต้นปี 2002 ลิเบียยอมชดเชยค่าเสียหายรวม 2700 ล้านดอลลาร์ แก่ญาติของผู้เสียชีวิตทั้ง 270 ราย หมายถึงชดเชยแก่ผู้เสียชีวิตรายละ 10 ล้านดอลลาร์ โดยมีข้อแลกเปลี่ยนการยุติการคว่ำบาตรโดยสหประชาชาติและสหรัฐฯ

กรณีของลิเบียน่าจะชี้ถึงความสำเร็จ 2 ประการคือ **ประการแรก** กัดคาฟี ในฐานะผู้นำของลิเบียสามารถพลิกผันสถานการณ์ลดภาวะความเป็นศัตรูกับโลกตะวันตก อาจจะทำให้ลิเบียรอดพ้นจากการที่อาจจะถูกทำลายและโค่นล้มอย่างกรณีซัดดาม ฮุสเซน ของอิรัก และก็จะอาจจะพัฒนาเข้าสู่บัญชีรายชื่อประเทศมุสลิมอาหรับที่เป็นมิตรกับสหรัฐฯ มากกว่าจะอยู่ในบัญชีในฐานะรัฐที่ก่อการร้าย **ประการที่สอง** การดำเนินการของสหรัฐฯ อาจจะพิจารณาได้ว่าประสบความสำเร็จที่ยุติบทบาทของลิเบียจากการสนับสนุนการก่อการร้ายและการกระจาย WMD กลายมาเป็นประเทศที่สนับสนุนความพยายามของตะวันตก

๖. สงครามอิรักกับปัญหาความมั่นคงใหม่

ปัญหาความมั่นคงใหม่ที่เป็นแกนกลางในงานวิจัยนี้ดังที่กล่าวแต่ต้นมานั้นประกอบ ด้วย ปัญหาการก่อการร้าย ปัญหาการช่วงชิงทรัพยากร โดยเฉพาะน้ำมัน และปัญหา WMD ซึ่ง สหรัฐฯ ในฐานะเป็นอภิมหาอำนาจผู้ดำเนินการตามยุทธศาสตร์โลกและยุทธศาสตร์ความมั่นคงแห่งชาตินั้น เป็นเรื่องที่มาบรรจบกัน ในกรณีของอิรักที่นำไปสู่สงครามเมื่อ 2003

ข้อที่น่าเปรียบเทียบและน่าสังเกตอย่างยิ่งคือ การเปลี่ยนแปลงรูปแบบของการก่อการร้ายจากหลายทศวรรษก่อน ซึ่งมีลักษณะเป็นการช่วงชิงตัวประกันและเจรจาต่อรองทางการเมืองได้กลายเป็นการก่อการร้ายที่ใช้ระเบิดชนิดรุนแรงและอาจเป็นไปได้ที่จะพัฒนาใช้ WMD โดยการสังหารผู้คนที่บริสุทธิ์ในทันทีทันใดจำนวนมาก อันเป็นการส่งข้อความเสร็จเด็ดขาดในการต่อต้านสหรัฐฯ ด้วยจำนวนผู้ล้มตายและบาดเจ็บ โดยการที่ผู้ก่อการร้ายใช้ภัยคุกคามที่สามารถกระทำได้อย่างเต็มที่

ในขณะเดียวกันแนวทางดำเนินการของสหรัฐฯ เห็นได้ชัดเจน 2 ประการคือ (1) การป้องกันตนเอง โดยการวางมาตรการต่าง ๆ ทั้งภายในและภายนอกประเทศ (2) การใช้กำลังทหารที่นำไปสู่การมุ่งทำลายล้างฐานที่ตั้งผู้ก่อการร้ายและเปลี่ยนแปลงระบบการปกครองของประเทศที่ก่อภัยความมั่นคงใหม่ ไม่ว่าจะเป็นการก่อการร้าย อิทธิพลเหนือทรัพยากร (น้ำมัน) และปัญหา WMD

สิ่งที่ต้องพิจารณาควบคู่กันไปมีอยู่สามเหตุการณ์ คือ หนึ่งสงครามอ่าวเปอร์เซีย เมื่อ 1991 สองเหตุการณ์ 9/11 และสามสงครามอิรัก 2003

สงครามอ่าวเปอร์เซีย 1991 เป็นกระบวนการที่ทำให้สหรัฐฯ เข้าไปจัดตั้งฐานทัพใน ซาอุดีอาระเบีย ซึ่งนำไปสู่การเคลื่อนไหวต่อต้านของกลุ่มอัลกออิดะห์ ต่อทั้งนโยบายสหรัฐฯ โดยเฉพาะที่มีต่อชะฮิดอาระเบียและต่อรัฐบาลชะฮิดอาระเบียเองด้วย

อัลกออิดะห์มีความรู้สึกถูกหักหลังจากสหรัฐฯ และรัฐบาลซาอุดีอาระเบีย เมื่อสงคราม อัฟกานิสถานครั้งแรกที่ต่อต้านการยึดครองของโซเวียตสงบลง รัฐบาลซาอุดีอาระเบียในขนาดนั้นไม่ต้อนรับการกลับมาของนักรบ mujahideen เหล่านี้ ทั้งนี้เพราะความรุนแรงและความคิดทางศาสนาอันสุดโต่งของพวกเขา

กลุ่มอัลกออิดะห์เชื่อว่าโลกของมุสลิมแตกกระจายเพราะ ประการแรก แรงกดดันจากรัฐคริสเตียน เช่นสหรัฐฯ ประการที่สองคือ ความอ่อนแอและคอร์รัปชันของรัฐบาลมุสลิมเอง ซึ่งทั้งสองสิ่งนี้จะต้องถูกกำจัดและแทนที่โดยระบบมุสลิมที่เหนียวแน่น

อย่างไรก็ตาม ปัญหาที่มีอยู่ว่า ความเชื่อและระบบการปกครองแบบอิสลามมีแนวโน้มที่เปลี่ยนแปลงไปตัวอย่างเช่น ผู้นำหลายคนในประเทศมุสลิมเอาแบบอย่างการบริหารประเทศอย่างนัซเซอร์แห่งอียิปต์ ซึ่งเน้นการพัฒนาทางเศรษฐกิจแบบตะวันตก และความเท่าเทียมทางสังคม และให้ความสำคัญแก่ความเชื่อและการปกครองแบบอิสลามน้อยมาก

นอกจากนี้ ในคาบสมุทรอาหรับนั้นชาอูเคาะเราะเบียเป็นใหญ่ ซึ่งพวกนี้เป็นพวกเคร่งอิสลามด้านวาหฺฮาบี ซึ่งอัลกออิดะห์เชื่อว่าเป็นเพียงข้ออ้างในการรวมประเทศให้มั่นคง แต่การดำเนินชีวิตก็เป็นแบบตะวันตก ชาอูเคาะเราะเบียมีความหวาดกลัวในพวกคลั่งศาสนาอย่างอัลกออิดะห์เช่นกัน ดังนั้นจึงเป็นที่ชัดเจนว่าชาอูเคาะเราะเบียจะเป็นพันธมิตรกับสหรัฐฯ สรุปคือ เป้าหมายหลักของกลุ่มอัลกออิดะห์คือ การทำลายสหรัฐฯ เพื่อลดความเชื่อมั่นของรัฐบาลอิสลามอย่างชาอูเคาะเราะเบีย ดังนั้นรัฐอิสลามที่อ่อนแอและมีแต่การคอร์รัปชันก็ต้องเลือกพึ่งพาสหรัฐฯ การก่อเหตุการณ์ 9/11 จึงหวังให้ประเทศมุสลิมเห็นความอ่อนแอของสหรัฐฯ และขณะเดียวกันก็ต้องการช่วยให้อิสลามกับประเทศอิสลาม เพื่อสร้างความไม่พอใจจากประเทศอิสลามอื่น ๆ ทำให้อัลกออิดะห์ก็จะได้รับการสนับสนุนจากประชาชนชาวมุสลิมอื่น ๆ ให้เกิดการจัดตั้งรัฐอิสลามอย่างแท้จริงหรือรัฐของกาลิฟขึ้น

การดำเนินการของสหรัฐฯ ในสงครามอิรักปี 2003 อาจพิจารณาได้ว่าเป็นคำตอบสมบูรณ์แบบในการแก้ไขปัญหา โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อพิจารณาจากวัตถุประสงค์ของการทำสงครามจากที่ประกาศโดยเปิดเผยโดยประธานาธิบดีสหรัฐฯ จากการถกแถลงภายในวงการตัดสินใจนโยบาย และแม้แต่ความเห็นของนักวิชาการก็ตาม

จากผลงานของนักวิชาการไทยเรื่องอิรักวิกฤตถาวร? โดยปทุมพร วัชรเสถียร และไชยวัฒน์ คำชู ได้ชี้ว่าสงครามครั้งนี้มีผลประโยชน์ผูกพันกับรัฐบาลสหรัฐฯ โดยที่เป็นที่ทราบกันทั่วไปว่าประธานาธิบดีบุชและเจ้าหน้าที่ระดับสูงของสหรัฐฯ ชี้ถึงภัยจากการที่ระบบขาดการครอบครอง WMD นอกจากนั้นยังมีองค์ประกอบที่มีการกระทำอันร้ายแรงไม่ว่าจะเป็นการละเมิดข้อติสหประชาชาติ ปัญหาสิทธิมนุษยชนและอื่น ๆ แต่คำวิจารณ์ว่าผลประโยชน์

ที่แท้จริงอยู่ที่ (1) การเมืองภายในสหรัฐฯ โดยพรรครีพับลิกันหวังใช้ประเด็นอิรักเรียกคะแนนเสียงในการเลือกตั้งสมาชิกสภาองเกรสในปี 2002 และการเลือกตั้งประธานาธิบดีในปี 2004 (2) เบี่ยงเบนความสนใจของชาวโลกและชาวอเมริกันไปจากผลงานทางเศรษฐกิจสังคมของคณะรัฐบาลที่ไม่น่าประทับใจ (3) สหรัฐฯ เชื่อในความเกี้ยวโยงของเครือข่ายอัลกออิดะห์กับระบบการปกครองของซัดดาม (4) สหรัฐฯ ต้องการแก้ตัวและแก้หน้าที่ไม่สามารถค้นพบและจัดการกับอูสมะ บิน ลาเดนได้ อย่างไรก็ตามนักวิชาการทั้งสองชี้ว่าเหตุผลสำคัญที่สุดในการทำสงครามกับอิรัก คือ “1. ความต้องการของสหรัฐฯ ที่จะมียานาครอบครองทรัพยากรน้ำมันมหาศาลของอิรัก 2. การรักษาไว้ซึ่งความเป็นอภิมหาอำนาจของสหรัฐฯ ในโลกชั่วเดี๋ยวตลอดไป”⁸¹

เจมส์ โบเวอร์ด์ ผู้คัดค้านสงครามอิรักชี้ว่าสาเหตุของสงครามมาจาก (1) การสนับสนุนและลอบปี้ของกลุ่ม Neo – Conservatives ซึ่งเป็นนักการเมืองชาวยิวที่ทรงอำนาจในรัฐบาลสหรัฐฯ คนเหล่านี้สนับสนุนผลประโยชน์ของอิสราเอล (และน่าจะคาดหมายต่อไปได้ว่าพวกเขาคิดว่าการโค่นล้มซัดดาม สุสเซนจะเป็นผลที่ดีต่อความมั่นคงของอิสราเอล – ชุมพล) (2) สหรัฐฯ เชื่อว่าการกำจัดซัดดามนั้นจะทำให้ความขัดแย้งในตะวันออกกลางลดน้อยลง (3) การรณรงค์หาเสียงเลือกตั้งในสหรัฐฯ จะเกิดผลได้จากสงครามอิรัก (4) ผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจจำนวนมหาศาลเนื่องจากอิรักเป็นประเทศครอบครองน้ำมันจำนวนมาก (5) สหรัฐฯ เชื่อว่าซัดดาม สุสเซน เป็นผู้สนับสนุนการก่อการร้ายคนสำคัญ (ทั้งนี้เจมส์ โบเวอร์ด์ เห็นว่าไม่มีเหตุผลสนับสนุนเรื่องนี้) ⁸²

ก่อนเกิดสงครามประธานาธิบดีจอร์จ ดับเบิลยู บุชได้แสดงสุนทรพจน์ต่อ The American Enterprise Institution ซึ่งเป็นสถาบันของกลุ่มอนุรักษนิยม เมื่อ 26 กุมภาพันธ์ 2003 ประธานาธิบดีบุชแสดงความคิดว่าการจัดการกับอิรักจะช่วยแก้ไขปัญหากับอิสราเอล “การยุติลงของระบอบซัดดัม สุสเซนจะต้องตัดขาดเครือข่ายการก่อการร้าย และผู้สนับสนุนที่ร่ำรวยที่จ่ายเงินช่วยการฝึกการก่อการร้าย รวมทั้งการให้รางวัลแก่การใช้ระเบิดพลีชีพ ระบอบอื่นๆ จะต้องได้รับการเตือนที่ชัดเจนอย่างนี้เช่นกันว่าการสนับสนุนการก่อการร้ายจะไม่ได้รับขั้นดิธรรมใด ๆ เลย” ⁸³ ทั้งนี้ผู้นำอิสราเอลได้แสดงปฏิกิริยาป้องกันว่าการล้มล้างของซัดดัม จะมีผลลดความรุนแรงของการก่อการร้ายจากปาเลสไตน์

จะเห็นได้ว่าแนวคิดนี้คือการก่อการร้ายกับปัญหาอิสราเอล – ปาเลสไตน์และปัญหา WMD ของอิรักมาบรรจบกัน และในแง่คิดของรัฐบาลสหรัฐฯ น่าจะเป็นว่าการสงครามในอิรักคือการแก้ไขปัญหาที่สมบูรณ์แบบ

เจมส์ โบเวอร์ด์ และจอร์จ ฟรีดแมน⁸⁴ ให้ความเห็นเหมือนผู้สังเกตการณ์จำนวนมากว่า ในส่วนของนโยบายและยุทธศาสตร์การเมืองและความมั่นคงพื้นฐานสหรัฐฯ ไม่นับการร่วมมือและระบบพันธมิตรเพียงประการเดียว แต่หันกลับมาพึ่งนโยบายที่มีลักษณะเอกภาคี (unilateralism) ด้วยโดยเฉพาะในกรณีที่จะต้องโจมตีเพื่อตัดไฟแต่ต้นลม จากการคุกคามที่คาดหมายว่าจะเกิดแก่สหรัฐฯ และการดำเนินการต่ออิรัก สหรัฐฯ ไม่อาจรอความเห็นชอบจากมหาอำนาจอื่น เช่น ฝรั่งเศส เยอรมนี รัสเซีย และจีน แต่จะจัดการรวมกลุ่มประเทศจากพันธมิตรที่ใกล้ชิดและประเทศที่เต็มใจจะมีส่วนร่วม

ข้อคิดเห็นอื่น ๆ โดยรวมอาจกล่าวได้ว่าที่ผ่านมานโยบายของสหรัฐฯ ยืนยันที่จะใช้การคานอำนาจ (balance of power) ในแต่ละภูมิภาค ในตะวันออกกลางก็เช่นกัน แต่สถานการณ์กลับพลิกผันเมื่อเกิดเหตุการณ์ 9/11 ประกอบกับความสัมพันธ์กับซาอุดีอาระเบียเริ่มทอดยถ่ ดังนั้นสหรัฐฯ จึงเชื่อว่าการบุกยึดครองอิรักเป็นสิ่งจำเป็นต่อยุทธศาสตร์ทางความมั่นคงของสหรัฐฯ ทั้งนี้เพราะ

(1) สหรัฐฯ เชื่อว่าเงินสนับสนุนกลุ่มอัลกออิดะห์ มีจำนวนมากมาจากซาอุดีอาระเบีย เพราะประชาชนจำนวนมากไม่ชอบสหรัฐฯ เป็นทุนอยู่แล้ว โดยต้องทำความเข้าใจว่ารัฐบาลซาอุฯ เองก็ต้องเผชิญกับความกดดันของการเมืองภายในอยู่เหมือนกัน เพราะรัฐบาลนั้นมีฐานสนับสนุนเป็นพวกชนเผ่าซึ่งนับถืออิสลามอย่างเคร่งครัด คนเหล่านี้มองว่าสหรัฐฯ เป็นรัฐคริสเตียนที่มาเอาเปรียบและทำลายความศักดิ์สิทธิ์ของอิสลาม และรัฐบาลซาอุฯเองก็พยายามจะประนีประนอมกับคนเหล่านี้ให้มากที่สุด จุดแตกหักอย่างแท้จริงระหว่างสหรัฐฯ กับซาอุฯ คือการระเบิดของ Khobar Towers กระทำการโดยกลุ่มก่อการร้ายอัลกออิดะห์ ซึ่งสหรัฐฯ ขอร้องให้ซาอุฯยอมให้ซีไอเอเข้าไปมีส่วนร่วมในการสืบสวนแต่ซาอุฯปฏิเสธทั้งนี้เนื่องจากแรงกดดันจากภายใน ด้วยเหตุนี้เองทำให้สหรัฐฯ หันไปแสวงความร่วมมือกับอิหร่านในการร่วมมือปราบปรามกลุ่มอัลกออิดะห์แทนซาอุฯ และถอนฐานทัพออกจากซาอุฯ ไปที่การ์ต้าแทน

อิหร่านมองว่าการร่วมมือกับสหรัฐในครั้งนี้เป็นประโยชน์ต่ออิหร่านมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเวลาที่สหรัฐฯ ต้องการเข้าใจระบบของอิสลามิกายชีอะห์ นอกจากนี้การโค่นล้มระบอบของซัดดัมและทำลายอิทธิพลของซุนนีในอิรักถือเป็นการเพิ่มประโยชน์แห่งชาติทางด้านความมั่นคงของอิหร่านอีกด้วย

(2) สหรัฐฯ ต้องการลบล้างภาพพจน์ในความอ่อนแอของตน การโจมตีตึกเวิร์ลเทรด เซ็นเตอร์แสดงให้เห็นถึงระบบความอ่อนแอของข้อมูลข่าวสารและระบบความมั่นคงของสหรัฐฯ ในทางกลับกัน อัลกออิดะห์กลับถูกมองว่าเป็นกลุ่มเล็ก ๆ ที่มีความเข้มแข็งมาก ดังนั้นสหรัฐฯ คิดว่าการจะกำจัดอัลกออิดะห์ให้สิ้นซากต้องสร้างความแข็งแกร่งให้กับตนเอง และการบุกอิรักก็เป็นวิธีหนึ่งในนั้น

(3) การบุกอิรักเปรียบเสมือนแผนในระยะยาวในการรับมือกับอัลกออิดะห์ ทั้งนี้สหรัฐฯ ต้องการทำลายปฏิบัติการขั้นพื้นฐานของกลุ่มโดยการบุกอิรักเพื่อเป็นตัวอย่างเพื่อให้ประเทศอื่นในภูมิภาคไม่สนับสนุนอัลกออิดะห์ในทางยุทธศาสตร์นั้น สหรัฐฯ เห็นว่าอิรักเป็นตัวอย่างอันสมบูรณ์แบบในการเข้าครอบครอง ทั้งนี้เพราะชายแดนของอิรักประกอบด้วยคูเวต ซาอุดีอาระเบีย จอร์แดน ซีเรีย ตุรกี และอิหร่าน นั่นหมายความว่าสหรัฐฯ สามารถแผ่ขยายอิทธิพลของตนที่ยาวตั้งแต่เทือกเขาหิมาลายาไปจนถึงทะเลเมดิเตอร์เรเนียน และจากทะเลดำมาจนถึงทะเลอาระเบีย จากการครอบครองอิรักพร้อม ๆ กับการมีฐานทัพสหรัฐฯ อยู่ในอัฟกานิสถาน อีกทั้งการครอบครองอิรักนี้ทำให้สหรัฐฯ จับตาซาอุฯ ได้อย่างใกล้ชิด ในประเด็นนี้ซาอุฯ หวาดกลัวอย่างมากเพราะนึกไม่ถึงมาก่อนว่าสหรัฐฯ จะบุกอิรักโดยปราศจากการช่วยเหลือจากซาอุฯ แต่ตั้งแต่การระเบิดตึกเวิร์ลเทรด การสนับสนุนเงินให้อัลกออิดะห์จากกลุ่มผู้มีอิทธิพลทางการเมืองของซาอุฯ ทำให้สหรัฐฯ มองว่าซาอุฯ เป็นเหมือนปัญหาทางยุทธศาสตร์ที่ต้องแก้ไข นอกจากนี้สหรัฐฯ ยังเชื่อว่าการครอบครองอิรักทำให้สหรัฐฯ ควบคุมราคาน้ำมันให้อยู่ในเกณฑ์ราคาตลาดได้ ซึ่งนั่นทำให้ซาอุฯ กลัวมากยิ่งขึ้นไปอีกเพราะนั่นหมายถึงการคุกคามทางเศรษฐกิจต่อประเทศที่รายได้ขึ้นอยู่กับน้ำมันเป็นหลัก โดยปกติซาอุฯ ต้องการให้ราคาน้ำมันอยู่ที่ประมาณมากกว่า \$20-\$25 ดอลลาร์สหรัฐ และนั่นหมายถึงการที่ต้องพยายามกีดกันน้ำมันของอิรักออกจากตลาดโลก⁸⁵

ด้วยเหตุนี้เอง สหรัฐจึงต้องยึดครองอิรักแม้ว่าประเทศพันธมิตรอย่างฝรั่งเศสและเยอรมนีจะคัดค้านก็ตาม ซึ่งการกระทำของสหรัฐในครั้งนี้แสดงถึงความคิดแนวดำเนินการฝ่ายเดียว ที่แฝงไว้ในนโยบายต่างประเทศด้านความมั่นคง

สหรัฐฯ พยายามจะทำให้การยึดครองครั้งนี้ชอบธรรมโดยอ้างว่าอิรักครอบครองอาวุธเคมีและอาวุธชีวภาพอันตรายแรง แต่จริง ๆ แล้วมีเหตุผลหลายอย่างที่ขัดกัน เช่น ถ้าอิรักครอบครองอาวุธนี้จริง อิสราเอลเองคงไม่เพิกเฉยต่ออิรักเช่นนี้ จีปนาวุธของอิรักจำนวนมากถูกอิสราเอลทำลายไปแล้วด้วยซ้ำ สหรัฐเองก็เช่นกันถ้ารู้ว่าอิรักครอบครอง WMD จริงก็คงไม่เพิกจะมาทำสงครามเร็ว ๆ นี้แน่

ในส่วนของผู้คัดค้านสงครามอย่างแข็งขันก็เห็นจะหนีไม่พ้น รัสเซีย ฝรั่งเศส เยอรมันและจีน โดยประเทศเหล่านี้จริง ๆ แล้วก็มีผลประโยชน์แห่งชาติของตนเข้ามาเกี่ยวข้องทั้งสิ้น

รัสเซีย - ประเด็นที่สำคัญที่สุดของรัสเซียคือเรื่อง น้ำมัน ทั้งนี้เพราะรัสเซียเป็นหนึ่งในผู้ผลิตและส่งออกน้ำมันและพลังงานที่ใหญ่ที่สุดในโลก การที่น้ำมันของอิรักไม่ได้เข้าสู่ตลาดโลกอย่างเต็มอัตรานั้น ทำให้รัสเซียสามารถคาดคะเนและควบคุมราคาพลังงานในตลาดโลกได้ รัสเซียเป็นกังวลว่าถ้าความขัดแย้งระหว่างสหรัฐและซาอุดีอาระเบียจะทำให้สหรัฐดึงเอาน้ำมันของอิรักออกมาในตลาดโลก รัสเซียเชื่อว่าถ้าราคาน้ำมันและพลังงานในตลาดโลกตกลงเมื่อไรนั้นหมายความว่าเศรษฐกิจของรัสเซียก็ดิ่งตามลงไปด้วย

จีน - จีนกังวลว่าการที่สหรัฐฯ สามารถครอบครองอิรักได้และขยายฐานอิทธิพลเข้ามาในภูมิภาคนี้จะทำให้ดุลย์แห่งอำนาจปั่นทอน การที่สหรัฐสามารถมีอิทธิพลในตะวันออกกลางได้จะทำให้ชายแดนด้านตะวันตกของจีนเปราะบางอย่างมาก

ฝรั่งเศส - ผลประโยชน์ของฝรั่งเศสค่อนข้างซับซ้อน ฝรั่งเศสไม่ต้องการจะเห็นวัฒนธรรมและความเป็นฝรั่งเศสโดนกลืนไปกับการรวมตัวของสหภาพยุโรป ดังนั้นตั้งแต่สมัยประธานาธิบดีเดอโกลล์ของฝรั่งเศส ฝรั่งเศสพยายามใช้ยุโรปเป็นตัวคานอำนาจที่เพิ่มเรื่อย ๆ ของสหรัฐฯ ประกอบกับความร่วมมือกับเยอรมนี ฝรั่งเศสก็จะสามารถขยายอิทธิพลในยุโรปได้ เมื่อสหรัฐประกาศจะบุกอิรัก มีการคัดค้านเป็นจำนวนมากจากผลการสำรวจความคิดเห็นคนในยุโรป ซึ่งฝรั่งเศสฉวยโอกาสนี้พยายามสร้างภาพรวมของนโยบายต่างประเทศยุโรปที่ซึ่ง

มีฝรั่งเศสเป็นผู้นำ นอกจากนี้ฝรั่งเศสยังดึงเยอรมนีเข้ามาเป็นพันธมิตรซึ่งคาดว่าจะทำให้การต่อต้านสงครามแข็งแกร่งและน่าเชื่อถือขึ้น อย่างไรก็ตามประเทศในยุโรปหลายประเทศไม่ได้คล้อยตามฝรั่งเศสเพราะการรวมตัวกันของฝรั่งเศสและเยอรมนีนั้นเป็นการคุกคามอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ประเทศในยุโรปตะวันออกยังจำได้ดีถึงสงครามโลกครั้งที่สองที่โดยยึดครองโดยเยอรมนีและฝรั่งเศสไม่ได้ทำอะไรมากนัก ประเทศเหล่านี้จึงเน้นแค่เพียงความร่วมมือทางเศรษฐกิจกับฝรั่งเศสและเยอรมนีเท่านั้น แต่เรื่องของความมั่นคงนั้นอยากที่จะเป็นพันธมิตรกับสหรัฐฯ มากกว่า

จากการที่กล่าวมาทั้งหมดจะเห็นได้ว่าสหรัฐฯ ค่อนข้างประสบความสำเร็จกับการจัดการอัลกออิดะห์ในเชิงทฤษฎี ซึ่งจะเห็นได้จากการเกิดพันธมิตรที่เป็นประเทศอิสลามมากมาย เช่น อิหร่านในการแสดงท่าทีเบี่ยงต้นและليبิยา ซาอุด์ เองท้ายที่สุดก็ไม่มีทางเลือก นอกจากนี้จะให้ความร่วมมือแต่นั้นก็หมายถึงความขัดแย้งของหลายฝ่ายภายในประเทศเอง นอกจากนี้สหรัฐฯ ยังได้พิสูจน์ว่าจะไม่มีการลุกขึ้นต่อต้านจากชนชาวอิสลามอย่างที่อัลกออิดะห์หวังไว้ ทั้งนี้เนื่องจากการบุกอิรักของสหรัฐฯ มีอิทธิพลต่อประเทศอิสลาม จากความเกลียดชังมาเป็นการหวาดกลัวซึ่งสิ่งที่ตามมาคือประเทศเหล่านี้ปฏิบัติตามที่สหรัฐฯ เรียกร้อง อีกทั้งการกองกำลังไว้ในอิรักทำให้สหรัฐฯ มีการเตรียมพร้อมที่จะปฏิบัติการรุกในตะวันออกกลางมากขึ้น

อย่างไรก็ตามในทางปฏิบัติกลับพบกับอุปสรรคนานัปการ สงครามที่ทำในอิรักมีลักษณะเป็นสงครามกองโจรและเริ่มจะจัดการยากและอันตรายขึ้นทุกวัน แบกแดดถล่มไม่ได้ หมายความว่า การก่อการร้ายจะยุติและนั่นทำให้ความจุกบกร่องที่แท้จริงค่อย ๆ เผยขึ้นมา โดยเฉพาะการต่อต้าน โดยที่การเปลี่ยนแปลงการปกครองและสร้างประชาธิปไตยจะเป็นการแก้ไขปัญหาระยะยาวได้หรือไม่เป็นเรื่องต้องรอดูกันต่อไป

๗. ผลกระทบกระเทือนจากปัญหาความมั่นคงใหม่ โดยเฉพาะเหตุการณ์การก่อการร้าย 9/11 ต่อสหรัฐอเมริกาและระบบการระหว่างประเทศ

ส่วนนี้เป็นเรื่องใหญ่มากซึ่งอาจจะไม่สามารถอธิบายได้ทั่วถึงแต่จะขอแยกแยะเป็นกรณีสำคัญ ๆ คือ

๗.๑ ปัญหาการก่อการร้าย 9/11 มีผลเป็นการบั่นทอนอำนาจของสหรัฐฯ หรือไม่? อย่างไร?

ปัญหาอยู่ที่บรรทัดฐานการวัดและตัวชี้วัดซึ่งคงทำได้ยาก แต่ถ้าคำตอบที่มีใช้เชิงอัตตะวิสัยเพียงอย่างเดียวและประกอบด้วยข้อมูลเชิงประจักษ์ ผู้เขียนคิดว่าเหตุการณ์ 9/11 กลับทำให้สหรัฐฯ ได้โอกาสแสดงออกซึ่งอำนาจได้มากขึ้น ตามหลักการใช้ปัญหาเป็นโอกาส ทั้งนี้โดยการหักลบกันระหว่างปัจจัยด้านบวกและปัจจัยด้านลบ

(1) การกระทบกระเทือนต่อดินแดน เรื่องนี้เป็นความมั่นคงแห่งชาติ พื้นฐานที่สุดซึ่งปฏิเสธไม่ได้ว่าอธิปไตยของโลกล้วนได้ถูกท้าทายอย่างหนักหน่วง เพราะสหรัฐฯ ถูกรุกรานถึงแก่นใจกลางของประเทศ โดยสัญลักษณ์ที่ยิ่งใหญ่ของทุนนิยมโลกกลางกรุงนิวยอร์กถูกทำลายลงไป เปรียบเทียบกับเมื่อครั้งสุดท้ายที่สหรัฐฯ ถูกบุกรุกดินแดนคือ เหตุการณ์เมื่อ 1812 ที่อังกฤษทำการปิดล้อม The Chesapeake Bay ด้านฝั่งตะวันออกของประเทศ แล้วยังบุกเข้าไปเผาสถานที่ราชการในกรุงวอชิงตัน ดี.ซี. ด้วย เพื่อเป็นการแก้แค้นที่กองกำลังฝ่ายสหรัฐฯ บุกเข้าไปถูกกรุงยอร์ก (โทรอนโต) ปฏิบัติการดังกล่าวมีลักษณะเป็นการแก้แค้นตอบแทนกันก็เหมือนแผนการโจมตีของอัล-กออิดะห์ ที่ต้องการแก้แค้นแต่ไม่ทำในระดับรัฐทว่าเป็นการกระทำของเครือข่ายการก่อการร้ายระดับโลก ปัญหาอยู่ที่การโจมตีดินแดนนี้ทำให้สหรัฐฯ ในฐานะอธิปไตยเกิดความชวนเซหรือเสื่อมทรุดหรือไม่ ซึ่งก็พิจารณาได้ว่าไม่ถึงขนาดนั้น ยกเว้นถ้าจะมีการโจมตีด้วย WMD อย่างที่คาดหมายและหวาดกลัวกันในอนาคตที่อาจเป็นไปได้

(2) การฟื้นตัวของกรุงนิวยอร์ก แม้ละเหตุการณ์ 9/11 เป็นโศกนาฏกรรมครั้งยิ่งใหญ่ของสหรัฐฯ และโดยเฉพาะกรุงนิวยอร์กเองที่เป็นสถานที่เกิดเหตุการณ์ สัญลักษณ์และความระลึกของผู้คนในลักษณะถูกบาดแผลลึก ยังปรากฏอยู่ แต่ในการทำงานของโลกาภิวัตน์ทุน

นิยมของกรุงนิวยอร์ก ปรากฏว่ามีการฟื้นตัวอย่างรวดเร็ว ในเรื่องราคาของตลาดหุ้นและกิจกรรมประจำวันของผู้คน ตลอดจนแผนการจะสร้างสิ่งทดแทนศูนย์กลางการค้าโลกที่มีรายงานว่าจะทำให้ยิ่งใหญ่กว่าเดิม ซึ่งอาจจะเป็นการยืนยันว่า ระบบทุนนิยมโลกาภิวัตน์ และอำนาจของสหรัฐฯ ยิ่งใหญ่มากนักกว่าการคิดจะทำลายของเครือข่ายการก่อการร้ายโลกที่แม้จะดูน่าสพรึงกลัวเป็นอันมากก็ตาม

(3) สงครามกับการใช้อำนาจด้วยเครื่องมือทางการทหาร การโจมตีด้วยกำลังทหารต่อกลุ่มตาลิบันที่ร่วมมือกับกลุ่มอัล-กออิดะห์ ในเหตุการณ์ 9/11 ซึ่งถือเป็นการกระตุ้นนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงระบบการปกครองปลายปี 2001 (a regime change) ของอัฟกานิสถาน และในที่สุดนำไปสู่สงครามอิรักในปี 2003 ที่นำไปสู่การเปลี่ยนแปลงระบบการปกครองอีกเช่นกันนั้น น่าจะถือได้ว่าเป็นการใช้อำนาจหรือขยายอำนาจมากกว่าอำนาจหัตถ์

(4) ความร่วมมือของกลุ่มรวมประเทศที่ร่วมใจ (Coalition of the Willing) เป็นการอ้างสิทธิและยืนยันให้พันธมิตร แสดงออกในการดำเนินการกับสหรัฐฯ มีผลสำเร็จมากที่สุด ในกรณีอัฟกานิสถานซึ่งได้รับการสนับสนุนด้วยกองกำลังรักษาเสถียรภาพของนาโต้ (The NATO International Stabilization Force) เข้ามาร่วมในการกิจการรักษาความสงบในอัฟกานิสถานร่วมกับพันธมิตรจำนวนมาก ในขณะที่กรณีอิรักแสดงความไม่พร้อมของนาโต้ โดยเฉพาะฝรั่งเศส และเยอรมนีที่จะร่วมมือ แต่ก็ได้รับการสนับสนุนอย่างมากจากอังกฤษ ออสเตรเลีย อิตาลี ญี่ปุ่น และเกาหลีใต้ซึ่งประเทศแกนหลักที่สำคัญ รวมทั้งความเต็มใจมีส่วนร่วมของประเทศยุโรปตะวันออกหลายประเทศ

ทั้งหมดนั้นโดยรวมแล้วสหรัฐฯ ยังมีความสามารถเป็นส่วนใหญ่ ในการสร้างกลุ่มรวมประเทศในการกิจความมั่นคงระหว่างประเทศ ซึ่งคาดได้ว่าไม่มีมหาอำนาจใด ๆ จะสามารถแสดงพลังเช่นนี้ได้

(5) การลดน้อยถอยลงของ “soft power” ของสหรัฐฯ เป็นข้อวิพากษ์วิจารณ์และลงความเห็นว่าลดน้อยถอยลง “soft power” ในที่นี้อาจหมายถึง การใช้การทูตเพื่อบูชาใจ หรือการสร้าง “ภาพพจน์” ของสหรัฐฯ ให้เป็นที่ยอมรับของชาวโลก โดยเฉพาะในโลกมุสลิม เหตุการณ์สงคราม อัฟกานิสถาน และสงครามอิรักสร้างทัศนคติทางลบต่อสหรัฐฯ อย่างมาก ซึ่งเป็น

เรื่องเร่งด่วนต้องแก้ไข⁸¹ โดยเฉพาะแก่นความขัดแย้งในเรื่องอุดมการณ์ของการก่อการร้ายซึ่งต้องสร้างเป็นกำหนดการวิวาทะที่สำคัญของการทูตอเมริกันเลยทีเดียว

(6) **อาชญากรรมต่อต้านชาวมุสลิมเพิ่มมากขึ้น** เหตุการณ์ 9/11 ส่งผลให้มีความขัดแย้งกันทางเชื้อชาติมากขึ้น โดยเฉพาะการที่ชาวผิวขาวในสหรัฐฯ ในยุโรป และที่อื่น ๆ จะมีความไม่ไว้วางใจชาวต่างชาติที่มีรูปลักษณะเป็นชาวอาหรับหรือมุสลิม ความไม่ไว้วางใจนี้อาจมีความรุนแรงถึงขนาดเป็นการกระทำอาชญากรรมที่เป็นความเกลียดชัง (hate-crimes) โดยการใช้ความรุนแรงขึ้นประหัตประหาร การทำร้ายร่างกาย ไปจนถึงการเหยียดผิว การรุกรอนสิทธิ และการรบกวนสิทธิส่วนบุคคล

จากการรายงานของสภาความสัมพันธ์อเมริกันและอิสลาม (The Council on American – Islamic Relations –CAIR) ที่ออกมาเมื่อพฤษภาคม 2005 ระบุว่าในปี 2004 ในสหรัฐฯ ได้มีความพยายามและการวางแผนการทำร้ายชาวมุสลิมและมัสยิดทั่วประเทศจำนวน 141 ครั้ง ซึ่งมากกว่าเหตุการณ์ในปี 2003 ถึง 52% และมากกว่าปี 2002 62%⁸³

นอกจากนี้ยังปรากฏว่าในด้านการบังคับใช้กฎหมายโดยการปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ตำรวจมีการจับโดยไม่จำเป็นเหตุผลสมควร การกักตัวและการค้นเพิ่มมากขึ้นในปี 2004 ซึ่งแสดงถึงสิทธิมนุษยชนของผู้นับถือศาสนาอิสลามถูกกระทบกระเทือนสมควรได้รับการปกป้องเพราะการกระทำดังกล่าวมีมากถึง 1,522 กรณีเพิ่มขึ้นจากปี 2003 ถึง 49%⁸⁴ เหตุการณ์ดังกล่าวนี้อาจจะเรียกได้ว่าเป็น “Islamophobia” ทั้งนี้ตัวเลขของผู้ที่เป็นชาวอาหรับในสหรัฐฯ มีประมาณ 1.2 ล้านคน และที่เป็นผู้นับถือศาสนาอิสลามมีจำนวนไม่แน่นอนจาก 3 ล้านถึง 7 ล้านคน

(7) **เหตุการณ์ก่อการร้ายเพิ่มมากขึ้น** นับจากกรณีของอิรักตั้งแต่สงครามปี 2003 เป็นต้นมาโดยเฉพาะภายในอิรักเองมีจำนวนพุ่งขึ้นอย่างมาก แต่ก็อาจไม่กระทบกระเทือนต่อสหรัฐฯ โดยตรงนัก

(8) **การควบคุมเส้นทางน้ำมันจากตะวันออกกลาง** ยังคงเป็นไปตามวัตถุประสงค์ทางยุทธศาสตร์ของสหรัฐฯ ในความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจการค้าตามปกติกับประเทศรายน้ำมันในตะวันออกกลาง และยังสามารถควบคุมสถานการณ์น้ำมันของอิรักได้เพิ่มเติมด้วย โดยตัดการแข่งขันจากรัสเซียและฝรั่งเศส ซึ่งเคยได้รับผลประโยชน์น้ำมันจากอิรักออกไป

(9) การขยายตัวของประชาชาติไทยโดยบังคับ ประวัติศาสตร์ชี้ว่าประชาชาติไทย ในขั้นสุดท้ายอาจต้องสร้างโดยการบังคับ เช่นกรณีที่เคยมีและญี่ปุ่น แพ้สงครามโลกครั้งที่ 2 แล้วกลายเป็นประชาชาติไทย ทว่าพิจารณาโดยลึกซึ่งพื้นฐานของสังคมและพลเมืองอาจมีความพร้อมอยู่แล้ว แต่กรณีของอัฟกานิสถานและอิรักที่มีการเปลี่ยนระบอบการปกครองเพราะมีผลมาจากสงครามเช่นกันนั้น อาจถือว่าบรรลุวัตถุประสงค์ระยะยาวของสหรัฐฯ ในการแพร่ขยายอุดมการณ์ประชาชาติไทยทั่วโลก แต่กรณีประเทศมุสลิม 2 ประเทศนี้น่าจะต้องรอว่าพลเมืองมีความพร้อมจะรักษาประชาชาติไทยอย่างยั่งยืนต่อไปได้อย่างไร

๙.๒ การผลักดันกำหนดการการต่อต้านการก่อการร้ายในเวทีโลก การเคลื่อนไหวที่สำคัญที่สุดในเวทีโลกที่ตอบโต้เหตุการณ์ 9/11 คือการที่คณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติออกข้อมติที่ 1373 เมื่อปลายปี 2001 ที่เรียกร้องให้นานาประเทศดำเนินการ โดยเป็นภาระหน้าที่ของประเทศสมาชิกสหประชาชาติจะต้องปฏิบัติตามนั้นคือ การดำเนินการปรับปรุงด้าน (1) มาตรการทางการเมืองและกฎหมาย ในการต่อต้านการก่อการร้าย (2) มาตรการด้านการเงิน โดยเฉพาะการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินที่จะนำไปสนับสนุนการก่อการร้าย (3) การส่งผู้ร้ายข้ามแดน ให้เกิดความสะดวก และร่วมมือกันระหว่างประเทศ (4) การตรวจคนเข้าเมือง ซึ่งต้องแก้ไขบังคับใช้กฎหมาย และใช้เทคโนโลยีใหม่ ๆ (5) การแลกเปลี่ยนข้อมูล ระหว่างประเทศเพื่อการดำเนินการ (6) การรักษาความปลอดภัยสถานที่สำคัญ (7) การเข้าเป็นภาคีอนุสัญญาและพิธีสารเกี่ยวกับการต่อต้านการก่อการร้ายซึ่งมีทั้งหมด 12 ฉบับ

ทั้งนี้สมาชิกสหประชาชาติจะต้องปฏิบัติตามข้อมติดังกล่าว และรายงานผลคืบหน้าในการปฏิบัติแก่คณะกรรมการต่อต้านการก่อการร้ายของคณะมนตรีความมั่นคง (The UNSC Counterterrorism Committee) ให้ทราบเป็นระยะ ๆ

๙.๓ มิตรประเทศร่วมกิจกรรมด้านการต่อต้านการก่อการร้ายกับสหรัฐฯ ใกล้ชิดขึ้น ในด้านการแลกเปลี่ยนประสบการณ์ การถ่ายทอดเทคโนโลยี การใช้เครื่องมือและเทคนิคการต่อต้านการก่อการร้าย การฝึกอบรม การฝึกร่วม ฯลฯ

โดยที่ความร่วมมือเหล่านี้อาจมีประโยชน์และมีได้มีผลโดยตรงจาก 9/11 เสียทั้งหมด เช่น ประเทศไทยได้เข้าร่วมในโครงการให้ความช่วยเหลือด้านการต่อต้านการก่อการร้าย (The Counterterrorism Assistance Program) มาตั้งแต่สมัยรัฐบาลประธานาธิบดีคลินตัน ก็จริง

อยู่ แต่เหตุการณ์ 9/11 ได้มาเร่งกระชับความร่วมมือนี้มีใช้เฉพาะประเทศไทยแต่เป็นไปทั่วภูมิภาคอาเซียนเช่น อินโดนีเซีย และฟิลิปปินส์ แม้แต่มาเลเซีย เช่นเดียวกันกับประเทศอื่น ๆ ทั่วโลก

๓.๔ การปรับองค์กรรัฐด้านความมั่นคงและระเบียบแบบแผนใหม่ เกิดขึ้นทั้งในสหรัฐฯ และประเทศอื่น ๆ ในสหรัฐฯ ที่สำคัญคือการจัดตั้งกระทรวงความมั่นคงมาตุภูมิ (The Department of Homeland Security – DHS) ที่รวมเอากิจการความมั่นคงภาคปฏิบัติตลอดจนการข่าวกรองมาไว้ให้มีเอกภาพระดับหนึ่ง ตลอดจนการแต่งตั้งหน่วยงานและหัวหน้าข่าวกรองแห่งชาติ หน่วยงานและหัวหน้าต่อต้านการก่อการร้ายแห่งชาติ ซึ่งเกิดจากการริเริ่มฝ่ายบริหารเอง หรือการเสนอแนะของคณะกรรมการแห่งชาติที่สอบสวนเรื่องการโจมตีของผู้ก่อการร้ายใน 9/11⁸⁴

ที่น่าสังเกตคือการจัดตั้ง Transportation Security Authority – TSA ภายใต้ DHS ซึ่งมีบทบาทในการดูแลความปลอดภัยด้านการขนส่งทั้งหมด และมีผลถึงการรับรองมาตรฐานของเครื่องตรวจระเบิดที่ใช้ในสนามบินทั่วโลก รวมทั้งเครื่องที่จะใช้ ณ สนามบินสุวรรณภูมิของไทย จะต้องพิจารณาถึงการรับรองมาตรฐานของ TSA ประกอบด้วยหรือกรณีการตรวจตราการเข้าเมืองตามโครงการ PISCES หรือ กรณี Bioterrorism Act ซึ่งสหรัฐฯ มุ่งสร้างความปลอดภัยในการนำอาหารเข้าประเทศโดยผู้ขนส่งสินค้าที่ต้องผ่านมาตรการตรวจตราจากจุดเริ่มต้นจนถึงปลายทางว่ามีความปลอดภัย ด้านProliferation Security Initiative – PSI ที่มุ่งจะป้องกัน WMD มิให้ตกไปถึงมือผู้ก่อการร้าย โดยใช้มาตรการต่าง ๆ ในการตรวจจับเรือสินค้า รวมถึงการป้องกันใช้ Dual Use Goods ของสินค้าต้องมีการควบคุมการขนส่งที่ปลายทางที่อาจจะยังมิได้มีสภาพเป็นความตกลงระหว่างประเทศ แต่ร่วมมือกันเฉพาะกลุ่มประเทศ ทั้งหมดนี้ ไม่มีปัญหาเลยว่าจะต้องมีปัญหาด้านค่าใช้จ่ายที่เพิ่มขึ้น ในด้านการจัดหาอุปกรณ์หรือเทคโนโลยีใหม่ๆ และค่าใช้จ่ายในการขนส่งสินค้าที่เป็นภาระของประเทศที่เกี่ยวข้อง

๓.๕ ผลกระทบด้านสิทธิเสรีภาพของประชาชนทั้งต่อชาวอเมริกันและประชาชนประเทศอื่น ๆ ความพยายามตอบโต้เหตุการณ์ 9/11 โดยใช้มาตรการต่าง ๆ โดยเฉพาะในส่วนที่จะดำเนินการป้องกันป้องปราม และปราบปรามต่อผู้ก่อการร้ายนั้น อาจต้องใช้กฎหมายใหม่ และมาตรการพิเศษ จึงต้องพิจารณา ในแง่การถ่วงดุลย์ระหว่างสิทธิเสรีภาพกับ

ปัญหาการรักษาความมั่นคงของรัฐและชีวิตคนกับความปลอดภัยในทรัพย์สินว่าควรมีน้ำหนักเท่าใด

ที่เป็นปัญหาและถูกวิพากษ์วิจารณ์มากคือ การที่รัฐบาลสหรัฐฯ จับตัวผู้ต้องสงสัยว่าเป็นผู้ก่อการร้ายไปไว้ที่อ่าวกวานตานาโม ในคิวบา โดยในเบื้องต้นระบุเหตุผลว่าขัดสิทธิตามกฎหมาย ต่อมาศาลสูงสหรัฐฯ ได้ตัดสินว่าคนเหล่านี้อาจมีสิทธิให้ทนายช่วยในการป้องกันสิทธิ

ผู้เขียนมีข้อสังเกตว่าระบบกฎหมายอาญาที่เป็นอยู่ในปัจจุบันอาจไม่มีความเพียงพอในการใช้ป้องกันการก่อการร้ายอันเป็นเหตุการณ์ที่เมื่อเกิดขึ้นแล้วมีผู้คนล้มตายนับหลายพันคน หรืออาจจะนับหมื่น ถ้ามีการใช้ WMD กระทำการ แต่เราจะเพียงแสวงหาได้ตอบโดยการหาตัวกลุ่มผู้ก่อการร้ายไม่กี่คนมาลงโทษภายหลังเหตุการณ์ เช่นนี้จะเป็นการคุ้มค่ากันหรือไม่? ตอบได้ว่าไม่น่าจะคุ้มกับความสูญเสีย แนวทางนอกเหนือไปจากนโยบายแล้ว กฎหมายจำเป็นต้องเปิดให้มีมาตรการในการป้องกันซึ่งอาจจะสำคัญกว่าการปราบปราม จึงต้องมีการทบทวนว่าจะทำอะไรต่อปัญหาการตรวจค้นตัว จับกุม กักบริเวณ ป้องกันการสื่อสาร การตรวจค้นสถานที่ ฯลฯ โดยที่ไม่เป็นการล่วงละเมิดสิทธิเสรีภาพของประชาชนมากนัก เพราะโดยเนื้อแท้การป้องกันการก่อการร้ายเป็นส่วนสำคัญในการรักษาชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนหรืออีกนัยหนึ่งคือช่วยรักษาเสรีภาพนั่นเอง

ปัญหาที่ยกมาดังกล่าว เกิดไปทั่วโลกนับจากเหตุการณ์ 9/11 ซึ่งต้องระวังว่าในนามของการต่อต้านการก่อการร้ายจะกลายเป็นว่าสิทธิเสรีภาพของประชาชนถูกคุกคาม

๗.๖ ความสัมพันธ์ระหว่างมหาอำนาจดีขึ้น โดยเฉพาะระหว่างสหรัฐฯ และพันธมิตรในทันทีที่เกิดเหตุการณ์ 9/11 นาโต้ได้ยกมาตรการป้องกันร่วมและ ANZUS ได้ยกมาตรการถูกโจมตีร่วมขึ้นมาผนึกความพยายามของสหรัฐฯ กับพันธมิตรในการตอบโต้ต่อการก่อการร้าย

ความสัมพันธ์สหรัฐฯ ต่อรัสเซียดีขึ้น โดยท่าทีของสหรัฐฯ ต่อกรณีเชเชเนียเปลี่ยนไปจากสมัยรัฐบาลประธานาธิบดีคลินตันที่มีลักษณะวิพากษ์วิจารณ์การกระทำของรัสเซียมาแสดงออกในลักษณะเห็นใจ โดยเฉพาะต่อมาเมื่อทบฏูเชเชเนียได้ทำการจับตัวประกันชาวรัสเซียในกรุงมอสโก ปรากฏว่าการหารือระหว่างประธานาธิบดีบุช และประธานาธิบดีปูติน ในเรื่องนี้และเรื่องอื่น ๆ ที่มีความถี่ และใกล้ชิดกันมากขึ้น

ความสัมพันธ์ระหว่างสหรัฐฯ กับจีนที่ค้างคาในเรื่องสิทธิมนุษยชน และปัญหาเครื่องบินสอดแนมสหรัฐฯ ที่ตกในจีนได้ ลดความขัดแย้งลงไป ในขณะที่ปัญหาไต้หวันยังมีสภาพเดิม อย่างไรก็ตามสิ่งที่ทำที่ของทั้งสองประเทศสอดคล้องกันในระดับโลกในความพยายามต่อต้านการก่อการร้าย แม้ว่าจีนไม่เห็นพ้องกับสหรัฐฯ ในการดำเนินการต่อปัญหาตะวันออกกลางก็ตาม แต่เหตุการณ์ 9/11 ก็ทำให้ความสัมพันธ์ระหว่างสหรัฐฯ และจีนหันเหไปในทางที่ดีขึ้น

อย่างไรก็ตามเหตุการณ์ สงครามอิรัก 2003 ได้แสดงความไม่เห็นพ้องระหว่างสหรัฐฯ กับรัสเซีย จีน ฝรั่งเศสและเยอรมนี ซึ่งเป็นสมาชิกนาโต้ ซึ่งเป็นความขัดแย้งในเชิงหลักการ เนื่องจากการแสดงบทบาทและการที่สหรัฐฯ เข้าไปจัดการกับอิรักนั้น เป็นการขัดขวางผลประโยชน์ของประเทศดังกล่าว แต่ก็ไม่มีข้อมูลเชิงประจักษ์ชี้ว่าจะเป็นความขัดแย้งขนาดหนักถึงขนาดก่อความตึงเครียดระหว่างกัน

เชิงอรรถ

1. **The White House, The National Security Strategy of the United States of America**, September 2002.
2. Noam Chomsky (2003) **Hegemony or Survival : America's Quest for Global Dominance**, Metroplitan.
3. Quoted in Chomsky (2003), p. 16
4. Thucydides (1998) **The Peloponnesian War**, translated by Walter Blanco, edited by Walter Blanco and Jennifer Tolbert Roberts, W.W. Norton, pp. 227-231. ถือเป็นทฤษฎีการเมืองเรื่องอำนาจประจักษ์ (a realist theory) เป็นวิชาการด้านการเมืองระหว่างประเทศที่เก่าแก่และลุ่มลึกเกือบจะที่สุดของโลกตะวันตกเป็นตำราคลาสสิกที่ไม่ควรพลาด
5. Neal Wood (1988) **Cicero's Social & Political Thought**, University of California Press, pp.185-205. ความโด่งดังและความยิ่งใหญ่ของซีเซโรอาจดูเลือนไปบางขณะแต่น่าแปลกใจเมื่อ Neal Wood ผู้เป็น Professor Emeritus of Political Science ให้ข้อสังเกตว่าหนังสือที่เขียนเป็นภาษาอังกฤษว่าด้วยซีเซโรทั้งเล่มเล่มนั้น เล่มนี้คืองานเล่มแรกของวงการ
6. Ibid., p. 193.
7. The National Security Strategy of the United States of America.
ไม่ใช่เรื่องบังเอิญที่มีการเปรียบเทียบและการยอมรับเช่น โรเบิร์ต ดี. แกลตัน (Robert D. Kaplan) ที่ให้ความเห็นโดยสนับสนุนแนวคิดนี้ และเห็นเป็นสิ่งที่ดีว่าสหรัฐอเมริกาเป็นผู้สืบทอดประเพณีของจักรวรรดิที่ย้อนหลังไปถึงจักรวรรดิโรมันแต่ทำได้กว้างขวางกว่าและมีประสิทธิภาพมากกว่า และนั่นถือว่าเป็นสิ่งที่ดี
See Emily Eakin, "All Roads Leads to D.C.," **New York Times**, March 31,2002, p.4., cited in Peter Marcuse (2003), "On the Global Uses of September 11 and Its Urban Impact," in Stanley Aronowitz and Heather Gautney (ed.) **Implicating**

- Empire: Globalization and Resistance in the 21st Century World Order**, Basic Books, p.285, fn.30.
8. Quoted in Chomsky (2003), p.42.
 9. Ibid., p. 43.
 10. Ibid., chapter 4, pp. 73-108.
 11. Ibid., p. 194 and pp. 206-207.
 12. Noam Chomsky (2002) **September 11**, Allen & Unwin, pp. 11-12.
 13. Chomsky (2003), p. 191, f.
 14. George Friedman (2004) **America's Secret War**, Doubleday, pp. 220-221.
 15. Richard K. Betts (2003), "Suicide from Fear of Death," **Foreign Affairs**, Vol.82, No.1, January / February, pp.34-43.
 16. Quoted in Chomsky (2003), p. 123.
 17. Ibid., pp. 123-125.
 18. Ibid., chapter 9, pp. 217-237 and passim.
 19. George Perkovich (2003), "Bush's Nuclear Revolution : A Regime Change in Nonproliferation," **Foreign Affairs**, Vol. 82, No 2. March / April.
 20. G. John Ikenberry (2002), "America's Imperial Ambition," **Foreign Affairs**, Vol.81, No.5, September / October.
 21. Thomas P.M. Barnett (2004) **The Pentagon's New Map : War and Peace in the Twenty – first Century**, G.P. Putnam's Sons.
 22. Ibid., p.2.
 23. Ibid., p.3.
 24. Ibid., p.19.
 25. Ibid., pp. 67-71.
 26. Ibid., p. 69.
 27. Ibid., p. 74.

28. พลเรือโท กฤษฎา เฟื่องระบิล (2005), **เอกสารวิเคราะห์เพื่อใช้งาน,**
สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ.
29. Barnett (2004), pp.89-106.
30. Ibid., pp.91-92, ff.
31. Ibid., p.93.
32. Ibid., p.95.
33. Ibid., pp. 144-145.
34. Ibid., p.105.
35. Paul R. Pillar (2001) **Terrorism and U.S. Foreign Policy**, Brooking Institution Presss, p.98.
36. Ibid..
37. Richard A. Clarke (2004) **Against All Enemies: Inside America's War on Terror**, Free Press, pp.11,86.
38. Ibid., pp.197-204., Pillar (2001), p.100.
คู่มือของอดีตประธานาธิบดีบิล คลินตัน ในเหตุการณ์นี้ Bill Clinton (2004), **My Life**, Alfred A. Knopf, pp.797-799.
39. Pillar (2001), p.102.
40. Ibid., p.101.
41. Ibid., pp.102-105, and passim.
42. Clinton (2004), pp.83-85. อดีตประธานาธิบดีคลินตัน
อธิบายเหตุการณ์โจมตีในขณะที่ยังประสบการทางการเมืองจากกรณีผู้สาว
43. Pillar (2001), pp.107-109.
44. Clyde W.Barrow (2003), "Globalization, Trade Liberalization, and the Higher Education Industry," in Stanley Aronowitz and Heather Gautney (ed.), **Implicating Empire: Golbalization and Resistance in the 21st Gentury World Order**, Basic Books, p.248.

หนังสือ *Implicating Empire* รวมบทความที่แสดงปฏิกิริยาหรือสะท้อนปัญหาของ โลกาภิวัตน์จากตัวแสดงเน้นเฉพาะในส่วนแกนของ โกล (“The Core”) ตามคำนิยามของ โทมัส บาร์เนตต์

45. Barnett (2004)., Choombhon Lertrathakarn (2005) **Intervention by Head of the Thai Delegation in the ARF Seminar on Enhancing the Cooperation in the Field of Non-traditional Security Issues**, Gloria Resort Sanya, Hainan, China, 7-8 March 2005., ชุมพล เลิศรัฐการ (2004) “การก่อการร้ายและท่าทีของประเทศในเอเชีย ตะวันออกเฉียงใต้” นิตยสารรัฐศาสตร์ 2547, สมาคมรัฐศาสตร์แห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ใน พระบรมราชูปถัมภ์.
46. Barnett (2004), chapter 4, pp. 191-245.
47. Ibid., chapter 3, pp. 107-190.
48. Ibid., p.122.
49. ชุมพล เลิศรัฐการ (1995) **สงครามและสันติภาพกับยุทธศาสตร์เพื่อระเบียบโลกใหม่**, ัญญาพับลิเคชั่น, หน้า 35-36. และจากเจ้าปรัชญาตันดำรงรับ Thomas Hobbes (1985), **Leviathan**, edited with an intrudction by C.B. Macpherson, Penguin Books.
นักปราชญ์ผู้สร้างทฤษฎีว่าด้วยอำนาจที่ให้องค์อธิปัตย์ เป็นผู้ใช้เพื่อควบคุมสังคมจาก ภาวะอนาธิปไตยและกลียุคไปสู่สันติภาพ ในขณะที่อ้างสิทธิอันเท่าเทียมกันของมนุษย์ว่า ต้องรักษาไว้ให้ดี ทั้งนี้เขาให้ความสนใจสงครามกลางเมืองมากกว่าสงครามระหว่างรัฐ และในงานเขียนนี้เรากำลังวิเคราะห์ถึงความหวั่นหวาดถึงสงครามกลางเมืองหรือความขัดแย้ง ของมวลชนในประเทศในพื้นที่อาณาบริเวณช่องว่าง (the Gap) ที่ซึ่งเป็นแหล่งใช้ ประโยชน์ของกลุ่มก่อการร้าย
50. Barnett (2004), p.161.
51. Ibid..
52. ชุมพล เลิศรัฐการ (1991) **สงครามอ่าวเปอร์เซีย**, ัญญาพับลิเคชั่น, หน้า 10-15.
53. Michael T. Klare (2001) **Resource Wars : The New Landscape of Global Conflict**, A Metropolitan/Owl Book, introduction, pp. ix-xiii.

54. Michael Klare (2004) **Blood and Oil**, Hamish Hamilton, preface, p.xii.
55. อ้างใน ชุมพล เลิศรัฐการ (1991), หน้า 74-75.
56. Ibid., p.89.
57. Quoted in ibid., p.88.
58. Ibid., p.88 f., Also Klare (2001), p. 33.
59. อ้างใน ชุมพล เลิศรัฐการ (1991), หน้า 93.
60. Qouted in Klare (2001), p.33.
61. Klare (2004), pp. 46-47.
62. อ้างใน ชุมพล เลิศรัฐการ (1991), หน้า 94.
63. คำกล่าวของพลเอก อเลกซานเดอร์ เฮก รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศต้น
สมัยรัฐบาลเรแกนใน Klare (2004).
64. Ibid., p.49.
65. I bid., p.50.
66. Ibid..
67. Yossef Bodansky (2002) **The High Cost of Peace: How Washington's Middle
East Policy Left America Vulnerable to Terrorism**, Forum, p.115.
68. Richard Clarke (2004), p.264.
69. Ibid., pp.265-266, f.
70. Ibid., pp.266-267.
71. Michael T. Klare (2004), pp. 50-55, and 84-94.
72. Richard Clarke (2004), pp.67-68.
73. Bruce Hoffman (1998), **Inside Terrorism**, Columbia University Press, pp.199-203.
74. Simon Reeve (1999), **The New Jackels: Osama bin Laben and the Future of
Terrorism**, Andre' Deutsch.
75. Ibid., p.257.
76. Quoted in ibid..

77. Ibid., pp.259-260.
78. Grahm Allison (2004), “How to stop Nuclear Terror,” **Foreign Affairs**, Vol.83, N.1, January/February, pp.64-74.
79. Ibid., p.69.
80. Ibid., p.73.
81. ปทุมพร วัชรเสถียร และไชยวัฒน์ คำวู (2003), **อิรัก วิกฤตถาวร?**, สำนักพิมพ์อัมรินทร์, หน้า 164-166.
82. James Bovard (2003), **Terrorism and Tyranny**, Palgrave Macmillan.
83. Qouted in ibid., p.300.
84. Ibid, and George Friedman (2004).
85. Ibid.
86. Jim Lobe (2005), Report : Anti – Muslims Crimes on the Rise, <http://antiwar.Printthis.Clickability.com/pt/cpt?Action=cpt&title=Reporto/03A+Anti...> 12/5/2548
87. Ibid.
88. Final Report of the National Commission on Terrorist Attacks upon The United States (2004).
89. Public Statement, Ibid.

เอกสารแนบท้าย 1

ยุทธศาสตร์ความมั่นคงแห่งชาติของสหรัฐอเมริกา

ประกาศโดย

ประธานาธิบดีจอร์จ ดับเบิลยู บุช

17 กันยายน 2002

The National Security Strategy of the United States of America

September 2002

หมายเหตุ

ยุทธศาสตร์ความมั่นคงแห่งชาติของสหรัฐอเมริกา ที่ประกาศโดยประธานาธิบดีเมื่อ 17 กันยายน 2002 เป็นยุทธศาสตร์ความมั่นคงสมบูรณ์แบบ อาจเรียกได้ว่าเป็นอภิมหายุทธศาสตร์ (Grand Strategy) ในภาคราชการแท้ ๆ มีลักษณะเป็นองค์รวมโดยมองทุกเรื่องราวทุกปัญหาที่เกี่ยวข้องกันที่อาจกระทบกระเทือนถึงความมั่นคงแห่งชาติของสหรัฐฯ รวมทั้งภัยคุกคามทั้งเก่าและใหม่ และที่กำลังก่อตัวอยู่ตลอดจนแนวทางยุทธศาสตร์ที่จะใช้พลังอำนาจแห่งชาติทุกสาขาของสหรัฐฯ จะถูกนำมาใช้เพื่อแก้ไขปัญหา และเสริมสร้างความมั่นคงบนพื้นฐานอุดมการณ์ทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมอเมริกัน

เอกสารนี้นำมาแปลเกือบทั้งหมด เพียงแต่ตัดทอนข้อความไปบางส่วนเพื่อความกระชับในการอ่านภาคภาษาไทย

คำนำ

กล่าวถึงการต่อสู้ในสงครามเย็นแห่งศตวรรษที่ 20 ระหว่างลัทธิเสรีกับลัทธิเผด็จการ ในที่สุดการพัฒนาของโลกได้พิสูจน์ว่าเหลือเพียงตัวแบบเดียว นั่นคือเสรีภาพ (freedom) ประชาธิปไตย (democracy) และการค้าเสรี (free enterprise) การรักษาสิทธิมนุษยชนและการประกันเสรีภาพทางการเมือง และเศรษฐกิจเท่านั้น ที่จะทำให้ชาติใช้ศักยภาพของประชาชน บรรลุถึงความรุ่งเรืองได้ จึงเป็นหน้าที่ที่จะต้องรักษาค่านิยมเสรี โดยต่อต้านศัตรูพร้อมกันของประชาชนผู้รักเสรีภาพทั่วโลกทุกกาลเวลา

สหรัฐอเมริกาในปัจจุบันมีความเข้มแข็งทางการทหาร อิทธิพลทางเศรษฐกิจและการเมืองอย่างที่ไม่เคยมีใครเทียบทันแต่ก็จะไม่ใช่ความเข้มแข็งนี้เอาเปรียบฝ่ายเดียวที่จะรักษาคุณอำนาจที่ช่วยเสริมเสรีภาพมนุษย์อื่นที่ทุกชาติและทุกสังคมจะได้รับทั้งรางวัลและการทำโทษ จากเสรีภาพทางการเมืองและเศรษฐกิจ ในโลกที่มีความปลอดภัยประชาชนจะอยู่ดีขึ้น เรา (อเมริกา) ปกป้องสันติภาพและต่อสู้ผู้ก่อการร้าย (terrorists) และพวกทรราชย์ (tyrants) เราจะรักษาสันติภาพ โดยการสร้างความสัมพันธ์ที่ดีกับมหาอำนาจ เราจะขยายสันติภาพโดยส่งเสริมสังคมเปิดและเสรีในทุกทวีป

การปกป้องชาติของเราต่อศัตรูเป็นพันธกิจพื้นฐานประการแรกของรัฐบาลสหพันธรัฐ ในอดีตศัตรูต้องใช้กองทัพที่เกรียงไกร จิตความสามารถทางเศรษฐกิจที่ยิ่งใหญ่มาทำอันตรายอเมริกา ปัจจุบันเครือข่ายที่หลบอยู่ในเงามืดของกลุ่มบุคคลสร้างความวุ่นวายและความทุกข์สาหัสใหญ่หลวง มายังดินแดนของเรา ด้วยการใช้น้อยกว่าการซื้อรถถังเพียง 1 คัน ผู้ก่อการร้ายแทรกซึมอยู่ในสังคมเปิดและใช้อำนาจของเทคโนโลยีสมัยใหม่ทำร้ายเรา

ในการสยบการคุกคามนี้ เราจะต้องใช้เครื่องมือทุกชนิด ไม่ว่าอำนาจการเมือง การป้องกัน มาตุภูมิที่ดีกว่าเก่า การบังคับใช้กฎหมาย ข้าราชการ และความพยายามอันไม่ลดละในการตัดขาดการสนับสนุนทางการเงินเพื่อการก่อการร้าย สงครามต่อต้านผู้ก่อการร้ายระดับโลก เป็นเรื่องอุตสาหกรรมระดับโลกที่ไม่มีกำหนดเวลา อเมริกาจะช่วยเหลือชาติต่าง ๆ ที่ต้องการความช่วยเหลือจากเราในการต่อสู้การก่อการร้าย และจะยืนเคียงข้างชาติใดก็ตามที่ตั้งใจสร้างอนาคตที่ดีกว่า โดยการให้รางวัลเสรีภาพแก่ประชาชน การค้าเสรี และตลาดเสรีได้พิสูจน์แล้วว่ามีความสามารถแก้ไขความยากจนได้ สหรัฐฯ จะร่วมมือกับนานาชาติในการสร้างประชาคมการค้าของโลกทั้งมวล ที่การค้าเสรีนำไปสู่ความไพบูลย์ สหรัฐฯ จะผ่านความช่วยเหลือไปทาง The New Millennium Challenge Account ให้แก่ชาติต่าง ๆ ที่มีการปกครองอย่างเที่ยงธรรม ลงทุนให้แก่ประชาชน และส่งเสริมเสรีภาพทางเศรษฐกิจ เราจะนำโลกในความพยายามต่อสู้โรค HIV / AIDS ที่ร้ายแรงและโรคแพร่พันธุ์อื่น ๆ

ในการสร้างความสมดุลย์ให้แก่เสรีภาพสหรัฐฯ เชื่อว่าทุกชาติต้องมีความรับผิดชอบอย่างสำคัญ ชาติที่ได้รับประโยชน์จากเสรีภาพจะต้องต่อสู้การก่อการร้ายอย่างแข็งขัน ชาติที่อาศัยเสถียรภาพระหว่างประเทศจะต้องช่วยป้องกันการขยายตัวของอาวุธที่มีอานุภาพทำลายล้าง (weapons of mass destruction) ชาติที่ต้องการความช่วยเหลือนานาชาติต้องปกครองอย่างใช้สติปัญญาเพื่อว่าการช่วยเหลือนั้นจะมีคุณค่าเสรีภาพที่ออกมาต้องมีความรับผิดชอบและตรวจสอบคืบบัญชีได้ (accountability) ควบคู่กันไป

เราเชื่อดูด้วยว่า ไม่มีชาติใดจะสามารถสร้างโลกที่ปลอดภัยกว่านี้และดีกว่านี้ได้ โดยลำพัง พันมิตร และสถาบันพหุภาคีจะเพิ่มพูนความเข้มแข็งของชาติที่รักเสรีภาพ สหรัฐฯ มีพันธสัญญาต่อสหประชาชาติ และนาโต้ พร้อมทั้งพันธมิตรเก่าอื่น ๆ กลุ่มรวมประเทศที่เห็นพ้อง (Coalitions of the willing) จะช่วยเสริมสถาบันที่ถาวรดังกล่าว ในทุกกรณีข้อผูกพันระหว่างประเทศจะต้องได้รับการปฏิบัติอย่างจริงจัง

เสรีภาพเป็นความต้องการของมนุษย์ ที่มีศักดิ์ศรีอันไม่อาจนำมาเจรจาได้ เป็นสิ่งที่เกิดมาติดตัวคนในทุกอารยธรรม ตลอดประวัติศาสตร์เสรีภาพถูกคุกคามโดยสงคราม และการก่อการร้าย และการทำทาสของรัฐที่มีอำนาจ และแผนการร้ายของนักเผด็จการซึ่งนำไปสู่ความ

ยากจน และโรคร้ายที่ขยายตัวออกไป ทุกวันนี้มนุษยชนร่วมมือกันในโอกาสที่มีชัยชนะของเสรีภาพเหนือศัตรู สหรัฐฯ ยินดีที่จะรับผิดชอบในการนำ ในภารกิจอันยิ่งใหญ่

จอร์จ ดับเบิลยู บุช

ทำเนียบขาว

17 กันยายน 2002

I. ภาพรวมของยุทธศาสตร์ระหว่างประเทศของอเมริกา (Overview of America's International Strategy)

ทุกวันนี้อเมริกาถูกคุกคามน้อยลง โดยกองทัพเรือและกองทัพบก แต่ว่าถูกคุกคามโดยเทคโนโลยีที่นำความพิวาศในมือของศัตรูที่มีความเกลียดชัง เราจะต้องต่อสู้ให้ได้ชัยชนะต่อภัยคุกคามที่มีต่อชาติของเรา พันธมิตร และเพื่อนของเรา

ยุทธศาสตร์ชาติด้านความมั่นคงของสหรัฐฯ มีพื้นฐานมาจากลัทธิระหว่างประเทศอเมริกัน (American internationalism) ที่สะท้อนถึงค่านิยม และผลประโยชน์แห่งชาติของเรา จุดมุ่งหมาย (aim) ของยุทธศาสตร์นี้คือ การช่วยโลกไม่ให้เพียงแค่ปลอดภัยขึ้น แต่ยังจะต้องดีขึ้นกว่าเดิม วัตถุประสงค์ (goals) ที่จะทำให้เกิดผลก้าวหน้าต่อไปคือ เสรีภาพทางการเมืองและเศรษฐกิจ ความสัมพันธ์เชิงสันติกับรัฐอื่น ๆ และการนับถือศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์

หนทางดังกล่าวมิใช่ของอเมริกาเพียงลำพัง แต่เปิดโอกาสให้แก่ทุก ๆ ชาติ เพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ดังกล่าว สหรัฐฯ จะดำเนินการดังนี้

- เชิดชูความปรารถนาเพื่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ (human dignity) อย่างสุดจิตสุดใจ
- สร้างความเข้มแข็งแก่พันธมิตร ในการสยบลัทธิก่อการร้ายระดับโลก (global terrorism)

และทำหน้าที่ป้องกันการโจมตีต่อตัวเราเองและเพื่อน ๆ ของเรา

- ทำงานร่วมกันกับฝ่ายอื่น ๆ เพื่อแก้ไขปัญหาความขัดแย้งภูมิภาค (regional conflicts)
- ป้องกันมิให้ศัตรูคุกคามเรา พันธมิตรของเรา และเพื่อนของเราด้วยการใช้อาวุธที่มี

อาวุธการทำลายล้าง (weapons of mass destruction – WMD)

- จุดประกายยุคใหม่แห่งการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของโลก โดยใช้ตลาดเสรีและการค้าเสรี (free markets and free trade)
- ขยายวงจรของการพัฒนาโดยสังคมเปิด และสร้างโครงสร้างพื้นฐานของประชาธิปไตย
- พัฒนากำหนดการปฏิบัติการร่วมมือกับศูนย์กลางอำนาจอื่น ๆ ของโลกและ
- เปลี่ยนแปลงสถาบันความมั่นคงแห่งชาติของอเมริกา เพื่อเผชิญกับความท้าทายและโอกาสแห่งศตวรรษที่ 21

II. เชิดชูความปรารถนาเพื่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์อย่างสุดจิตสุดใจ (Champion Aspirations for Human Dignity)

ในการบรรลุวัตถุประสงค์นี้ จำต้องชี้ชัดถึงจุดยืนของเราคือ สหรัฐฯ ต้องปกป้องเสรีภาพและความยุติธรรม ซึ่งเป็นหลักการที่ถูกต้องของประชาชนทุกแห่งหน พ่อแม่ในทุกสังคมต้องการเห็นลูก ๆ มีการศึกษาและมีชีวิตที่เสรีปราศจากความยากจน และการใช้ความรุนแรง ไม่มีใครในโลกอยากจะถูกบีบบังคับ และตกเป็นทาส

อเมริกาต้องยืนหยัดอย่างแน่วแน่ต่อความปรารถนาอันไม่อาจลดทอนได้ของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ การปกครองโดยใช้กฎหมาย การจำกัดการใช้อำนาจโดยไม่มีขอบเขตของรัฐ เสรีภาพในการพูด เสรีภาพในการนับถือศาสนา ความยุติธรรมที่เท่าเทียมกัน การนับถือสิทธิสตรี การใช้สันติทางศาสนาและชาติพันธุ์ และการยอมรับนับถือการมีทรัพย์สินส่วนบุคคล

ความต้องการดังกล่าวบรรลุได้หลายทาง รัฐธรรมนูญของอเมริกาได้ทำหน้าที่มาอย่างดี ชาติอื่น ๆ ที่มีประวัติศาสตร์และวัฒนธรรมที่แตกต่าง เผชิญกับสถานการณ์ที่แตกต่างและก็ได้ใช้หลักการสำคัญเหล่านี้ในระบบการปกครองของตน ประสบการณ์ของอเมริกาในฐานะที่เป็นประชาธิปไตยแห่งนานาชาติยืนยันท่อเราว่า ประชาชนจากหลายมรดกแหล่งที่มาและความเชื่อสามารถอยู่ร่วมกันและก้าวหน้าในสันติภาพ ประวัติศาสตร์ของเราเป็นการต่อสู้ที่ยาวนานที่จะให้บรรลุถึงวัตถุประสงค์ของเรา แม้ในยามยากหลักการที่ยังฝังแน่นในคำประกาศอิสรภาพ (The Declaration of Independence) ก็ยังเป็นเครื่องนำทางแก่เรา โดยพลัฟท์ อเมริกามีใช่เพียงแต่เข้มแข็งขึ้น แต่ยังมีเสรีภาพมากขึ้น และเป็นสังคมที่มีความยุติธรรมมากขึ้นด้วย

ปัจจุบันนี้อุดมคติดังกล่าว เป็นเส้นชีวิตของผู้ปกป้องเสรีภาพที่จะนำไปสู่ความเปลี่ยนแปลงเมื่อโอกาสมาถึง ดังที่เราได้ทำแล้วในยุโรปกลาง และยุโรปตะวันออก เมื่อปี 1989 และ 1991 และในกรุงเบลเกรด เมื่อปี 2000 เมื่อเรามองเห็นกระบวนการประชาธิปไตยยักราก ในหมู่มิตรในไต้หวัน หรือในสาธารณรัฐเกาหลี และผู้นำที่มาจากการเลือกตั้งเข้ามาแทนที่พวกนายพลในลาตินอเมริกา และแอฟริกา เราเห็นถึงตัวอย่างของระบบเผด็จการที่ได้วิวัฒนาการไปโดยโยงใยกับประวัติศาสตร์ท้องถิ่นและประเพณี วัฒนธรรมกับหลักการต่าง ๆ ที่เรายึดถือ

ใช้บทเรียนจากอดีตและใช้โอกาสที่เรามีวันนี้ ยุทธศาสตร์ชาติด้านความมั่นคงของสหรัฐฯ จะต้องตั้งต้นจากความเชื่อหลัก ๆ เหล่านี้และมองออกไปถึงโอกาสที่จะขยายเสรีภาพ

III. สร้างความเข้มแข็งแก่พันธมิตรในการยับยั้งการก่อการร้ายระดับโลก และทำหน้าที่ป้องกันการโจมตีต่อตัวเราเองและเพื่อนของเรา (Strengthening Alliances to Defeat Global Terrorism and Work to Prevent Attacks Against Us and Our Friends)

สหรัฐฯ กำลังทำสงครามต่อผู้ก่อการร้ายระดับโลก ข้าศึกไม่มีระบบการปกครองอยู่ที่ใดที่หนึ่ง หรือบุคคลใด หรือศาสนาใด หรืออุดมการณ์ใด โดยเฉพาะข้าศึกคือลัทธิการก่อการร้ายที่คิดล่วงหน้า ต้องการใช้ความรุนแรงทางการเมือง ทำร้ายผู้บริสุทธิ์

ในหลายภูมิภาค ความมีทุกข์ร้อนที่เกิดขึ้นจริง ๆ นั้นทำให้ไม่มีสันติภาพ ความทุกข์ร้อนเช่นนี้ควรต้องมีอยู่เองเป็นธรรมดา และต้องได้รับการแก้ไข โดยกระบวนการการเมือง แต่ไม่มีเหตุผลใดจะต้องใช้การก่อการร้าย สหรัฐฯ จะไม่ยินยอมตกลงใด ๆ กับพวกนี้ เราจะไม่ยอมรับว่ามีความต่างกันระหว่างผู้ก่อการร้ายและบรรดาผู้ที่รู้ดีแล้วให้ความช่วยเหลือแก่ผู้ก่อการร้าย

การต่อสู้กับผู้ก่อการร้ายระดับโลกต่างไปจากการทำสงครามอื่นในประวัติศาสตร์ มันจะต้องสู้กันหลายแนวหน้าต่อศัตรูที่รู้ทางหนีทีไล่เป็นเวลายาวนาน ความท้อแท้จะเกิดขึ้นจากความสำเร็จที่สะสมทวีขึ้น ซึ่งบางทีก็มองเห็นได้ บางทีก็ยังไม่เห็น

ทุกวันนี้ข้าศึกของเราได้เห็นผลลัพธ์ว่าชาติอารยะจะสามารถทำอะไรได้บ้าง และจะทำการต่อต้านระบบการปกครองที่คิดร้าย สนับสนุน และใช้ลัทธิการก่อการร้ายให้บรรลุ

วัตถุประสงค์ทางการเมืองของพวกเขา อฟกานิสถานได้ถูกปลดปล่อยแล้ว กำลังของกลุ่มรวมประเทศร่วมมือ (coalition) ได้ตามไล่ล่ากลุ่มตาลิบันและอัล-กออิดะห์ แต่เราไม่เพียงต่อสู้ผู้ก่อการร้ายในสนามรบเท่านั้น ผู้ก่อการร้ายที่ได้รับการฝึกฝนอีกหลายพันคนยังหลบหนีอยู่ในเชลล์ ในอเมริกาเหนือ อเมริกาใต้ ยุโรป แอฟริกา ตะวันออกกลาง และในเอเชีย

ลำดับความสำคัญของเราประการแรกคือ ทำลายองค์กรการก่อการร้ายระดับโลก และโจมตีกลุ่มผู้นำ สถานที่ควบคุมสั่งการ และการติดต่อสื่อสาร รวมถึงการสนับสนุนทางการเงินและการเงิน สิ่งนี้จะทำให้เกิดการบั่นทอนความสามารถของผู้ก่อการร้าย ที่จะวางแผนการและลงมือปฏิบัติการ

เราจะสนับสนุนหุ้นส่วนในภูมิภาคใช้ความพยายามประสานร่วมมือกัน โดคเต็ยผู้ก่อการร้าย และดำเนินงานกับพันธมิตรต่อไปในการทำลายการสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้าย โดยอาศัยและปฏิเสธพวกนั้นมิให้มีการเข้าถึงระบบการเงินระหว่างประเทศ แต่จะคุ้มครองการบริจาคเงินที่ชอบธรรม

เราจะสร้างความเสียหายและทำลายองค์กรการร้ายดังนี้

- ใช้อำนาจแห่งชาติและระหว่างประเทศ ต่อเป้าหมายสำคัญที่เป็นองค์กรผู้ก่อการร้ายระดับโลก และต่อรัฐที่เป็นผู้ก่อการร้ายหรือสนับสนุนการก่อการร้ายซึ่งต้องการอาวุธที่มีอานุภาพทำลายล้าง (WMD)
- ป้องกันสหรัฐฯ ประชาชนอเมริกันและผลประโยชน์ในประเทศและต่างประเทศ โดยชี้ถึงและทำลายซึ่งภัยก่อนที่จะมาถึงพรมแดนของเรา แม้เราต้องการความสนับสนุนจากประชาคมระหว่างประเทศ แต่ก็จะไม่ลังเลใจเลยที่จะทำไปโดยลำพัง ถ้าจำเป็นโดยการใช้สิทธิป้องกันตนเองในการโจมตีสกัดกั้นผู้ก่อการร้าย
- ปฏิเสธการอุดหนุน สนับสนุนและที่พักพิงของผู้ก่อการร้าย โดยทำให้เห็นและเชื่อถือหรือบังคับรัฐอื่นที่ต้องรับผิดชอบตามอำนาจอธิปไตยนั้น เราจะทำสงครามทางความคิดเพื่อเอาชนะลัทธิการก่อการร้ายระหว่างประเทศโดย
- การใช้อิทธิพลของสหรัฐฯ และทำงานใกล้ชิดกับพันธมิตรและเพื่อนให้แน่ใจว่าการกระทำการก่อการร้ายทุกชนิดเป็นสิ่งผิด เหมือนกับการค้าทาส โจรสลัด หรือการทำลายล้างเผ่าพันธุ์

- สนับสนุนรัฐบาลที่ก้าวหน้าและเดินสายกลาง โดยเฉพาะในโลกมุสลิม เพื่อประกันว่าเงื่อนไขและอุดมการณ์ที่สร้างลัทธิก่อการร้ายขึ้นมานั้น จะไม่พบกับพื้นที่อันอุดมในประเทศใด ๆ

- ลดสถานะที่เป็นเงื่อนไขให้ลัทธิก่อการร้ายขยายตัว โดยการที่ประชาคมระหว่างประเทศจะใช้ความพยายามและทรัพยากรไปในพื้นที่เสี่ยงภัยมากที่สุด

- ใช้การทูตสาธารณะ (public diplomacy) อย่างได้ผล เพื่อการกระจายข่าวสาร และความคิดในการสร้างความหวังและแรงบันดาลใจในเสรีภาพของสังคมที่ปกครองโดยผู้ที่สนับสนุนการก่อการร้ายโลก

แม้ตระหนักดีว่า การป้องกันที่ดีที่สุดคือ การรุกที่ดี เราก็จะสร้างความเข้มแข็งแก่ความมั่นคงมาตุภูมิของอเมริกา เพื่อป้องกันและป้องปรามการโจมตี

รัฐบาลนี้ได้เสนอการจัดองค์กรใหม่ที่ใหญ่ที่สุด ตั้งแต่รัฐบาลทรูแมนที่ได้สร้างสภาพความมั่นคงแห่งชาติและกระทรวงกลาโหม นั่นคือการรวมศูนย์กลางที่กระทรวงความมั่นคงมาตุภูมิ (Department of Homeland Security – DHS) และรวมถึงสายการบังคับบัญชาทางทหารใหม่ และการจัดระเบียบ FBI ใหม่ เป็นแผนสมบูรณแบบทุกระดับของรัฐบาลและความร่วมมือระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน

IV. ทำงานร่วมกันกับฝ่ายอื่น ๆ เพื่อแก้ไขปัญหาคัดแย้งภูมิภาค (Work with others to defuse Regional Conflicts)

ประเทศที่กังวลใจต้องเกี่ยวพันอย่างเข้มข้น ในความขัดแย้งภูมิภาคที่สำคัญ เพื่อหลีกเลี่ยงการขยายตัวของความขัดแย้ง และลดความสูญเสียของมนุษย์ ความขัดแย้งภูมิภาคจะทำให้พันธมิตรของเราอ่อนกำลัง ทำให้เกิดเชื้อความขัดแย้งของมหาอำนาจ เมื่อเกิดความรุนแรงสหรัฐฯ จะทำงานร่วมกับมิตรและหุ้นส่วนเพื่อยุติความสูญเสียและสถาปนาเสถียรภาพ

ไม่มีหลักนิยมใดที่จะสามารถใช้คาดหมายได้ทุกสถานการณ์ ในที่ซึ่งปฏิบัติการของสหรัฐฯ ไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อมจะต้องทำ เรามีทรัพยากรทางการเมือง เศรษฐกิจ และการทหารที่จะเผชิญกับลำดับความสำคัญในโลก ด้วยหลักทางยุทธศาสตร์ดังนี้

- สหรัฐฯ ควรลงทุนเวลาและทรัพยากร ในการสร้างความสัมพันธ์และสถาบันระหว่างประเทศ ที่จะช่วยจัดการกับวิกฤตการณ์ท้องถิ่น
- สหรัฐฯ ควรมองโลกความเป็นจริงถึงความสามารถของตนเองในอันจะช่วยผู้ที่ไม่เต็มใจ หรือไม่พร้อมจะช่วยตนเอง ที่ใดที่ประชาชนพร้อมจะมีส่วนร่วมเราพร้อมที่จะเข้าไปช่วยด้วยความเด็ดขาด

ความขัดแย้งอิสราเอล-ปาเลสไตน์ สำคัญเพราะเกิดความสูญเสียมาก และการที่สหรัฐฯ มีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับรัฐอิสราเอล และรัฐอาหรับที่สำคัญ ๆ และเพราะว่าภูมิภาคนี้มีลำดับความสำคัญต่อสหรัฐฯ ไม่อาจจะเกิดสันติภาพได้ ถ้าแต่ละฝ่ายไม่มีเสรี สหรัฐมีพันธะต่อปาเลสไตน์ที่เป็นเอกราชและเป็นประชาธิปไตย อยู่เคียงข้างอิสราเอล ในสันติภาพและความมั่นคง เช่นเดียวกันกับประชาชาติอื่น ชาวปาเลสไตน์สมควรได้รับรัฐบาลที่รับใช้ผลประโยชน์ของพวกเขาและฟังพวกเขา สหรัฐฯ จะส่งเสริมทุกฝ่ายต่อไป โดยมีความรับผิดชอบมากขึ้น เพื่อแสวงความตกลงสมบูรณ์แบบที่ยุติธรรมต่อปัญหาความขัดแย้ง

สหรัฐฯ ประชาคมผู้บริจาคระหว่างประเทศ และธนาคารโลกพร้อมจะร่วมมือกับรัฐบาลปาเลสไตน์ที่ปฏิรูป ในการพัฒนาเศรษฐกิจ เพิ่มความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมและโครงการที่จะช่วยจัดตั้ง สนับสนุนการเงิน และดูแลระบบการศาลที่เป็นอิสระ ถ้าปาเลสไตน์รับเอาระชาธิปไตย การปกครองโดยกฎหมาย ปรานีอรรถาธิบายบังหลวง และคัดค้านการก่อการร้ายอย่างจริงจัง พวกเขาจะได้รับการสนับสนุนจากอเมริกา เพื่อสร้างรัฐปาเลสไตน์

อิสราเอลมีส่วนสำคัญในความสำเร็จของปาเลสไตน์ ที่เป็นประชาธิปไตย การยึดครองโดยถาวรของอิสราเอลคุกคามต่ออัตลักษณ์และประชาธิปไตยของตน ดังนั้นสหรัฐฯ ขอท้าทายต่อผู้นำอิสราเอลให้ทำการสนับสนุนการเกิดรัฐปาเลสไตน์ที่มีเกียรติเข้มแข็ง จะก้าวสู่ความมั่นคงได้ กองกำลังอิสราเอลต้องถอยออกมาทั้งหมดยังตำแหน่งที่เป็นอยู่ก่อน 28 กันยายน 2000 และเป็นไปตามข้อเสนอของคณะกรรมการมิตเชลล์ กิจกรรมการตั้งถิ่นฐานในเขตยึดครองต้องยุติ สหรัฐฯ อาจมีบทบาทสำคัญในความขัดแย้งนี้แต่ในที่สุดแล้ว สันติภาพถาวรต้องเกิดจากการแก้ไขข้อขัดแย้งของทั้งสองฝ่ายนั่นเอง

ในเอเชียใต้ สหรัฐฯ เน้นย้ำถึงความจำเป็นที่อินเดียและปากีสถานต้องแก้ไขข้อขัดแย้ง กัน รัฐบาลนี้ยอมสละเวลาและทรัพยากรมากเพื่อสร้างความสัมพันธ์ที่ดีกับทั้งสองฝ่าย เพื่อเป็น

ทางที่จะมีบทบาทสร้างสรรค์ยุคความตึงเครียดในภูมิภาค กับปาเกีสถาน ความสัมพันธ์ทวิภาคีเติบโตขึ้นมาก โดยการที่ปาเกีสถาน เลือกที่จะเข้าร่วมในสงครามต่อต้านการก่อการร้าย และสร้างสังคมเปิดที่มีขันติ รัฐบาลเห็นว่าอินเดียมีศักยภาพที่จะเป็นประเทศประชาธิปไตยที่ยิ่งใหญ่ ในศตวรรษที่ 21 จึงได้ทำงานหนักที่จะแปรความสัมพันธ์ไปในแนวทางนี้ ความเกี่ยวพันของเราในความขัดแย้งของภูมิภาคนี้ จะใช้ความสัมพันธ์ทวิภาคีที่ได้สร้างสมไว้เป็นหนทางระงับการเผชิญหน้าทางการทหาร

อินโดนีเซีย ได้มีความกล้าที่ก้าวมาเป็นประชาธิปไตย และนับถือการปกครองโดยกฎหมาย การมีขันติต่อชนกลุ่มน้อย และยอมรับตลาดเสรีเช่นนี้ อินโดนีเซียจะสามารถใช้กลจักรแห่งโอกาสที่ช่วยพาเพื่อนบ้านพ้นจากความยากจนและสิ้นหวัง โดยการริเริ่มของอินโดนีเซียเองที่ทำให้การช่วยเหลือของสหรัฐฯ เป็นผล

ในภูมิภาคตะวันตก (The Western Hemisphere) เรามีกลุ่มประเทศรวมคือเม็กซิโก บราซิล แคนาดา ชิลี และโคลอมเบีย ที่จะช่วยส่งเสริมประชาธิปไตยในภูมิภาค เราจะทำงานร่วมกันในการประชุมสุดยอดของอเมริกา (The Summit of the Americas) และองค์การรัฐอเมริกัน (OAS)

ส่วนหนึ่งของความขัดแย้งในลาตินอเมริกา มาจากการใช้ความรุนแรงของกลุ่มผู้ค้ายาเสพติด และผู้สนับสนุนการค้าเถียงยาเสพติดที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ และความมั่นคงของสหรัฐฯ เราจึงกำหนดยุทธศาสตร์ช่วยรัฐแอนเดียนในการปรับตัวทางเศรษฐกิจ บังคับใช้กฎหมาย เอาชนะองค์การก่อการร้ายและลดความต้องการยาเสพติดภายในประเทศของเราเอง

ในแอฟริกา สัญญาณและโอกาสยังคู่กันกับโรคภัยสงครามและความยากจนที่ทำให้สิ้นหวัง สิ่งนี้คุกคามต่อคุณค่าสำคัญของสหรัฐฯ ในเรื่องการดำรงไว้ซึ่งศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ และลำดับความสำคัญในยุทธศาสตร์ของเราคือการต่อสู้การก่อการร้ายของโลก เราจะร่วมงานกับฝ่ายอื่น ๆ เพื่อที่แอฟริกาจะดำรงในเสรีภาพ สันติภาพ และความรุ่งเรืองที่เติบโตขึ้น พร้อมด้วยพันธมิตรยุโรป เราจะต้องสร้างความเข้มแข็งแก่รัฐแอฟริกันที่อ่อนแอ สร้างการบังคับใช้กฎหมาย โครงสร้างการข่าวกรองที่จะปฏิเสธที่อาศัยของพวกก่อการร้าย

ขนาดอันใหญ่โตและความหลากหลายของแอฟริกา ต้องใช้ยุทธศาสตร์ด้านความมั่นคงที่เน้นความสัมพันธ์ทวิภาคี และสร้างกลุ่มรวมประเทศที่ร่วมมือร่วมใจ รัฐบาลนี้จะดำเนินยุทธศาสตร์ต่อแอฟริกาคือ

- ประเทศที่มีผลกระทบสำคัญต่อประเทศข้างเคียงเช่น แอฟริกาใต้ ไนจีเรีย เคนยา และเอธิโอเปียถือเป็นแกนหลักในกิจการภูมิภาคและต้องได้รับความสนใจแน่วแน่
- ความร่วมมือประสานกับพันธมิตรยุโรป และสถาบันระหว่างประเทศเป็นสิ่งสำคัญ เพื่อการไกล่เกลี่ยอย่างสร้างสรรค์ต่อความขัดแย้ง และปฏิบัติการสันติภาพ
- รัฐที่สามารถปฏิรูปในแอฟริกา และองค์การอนุภูมิภาคต้องสร้างความเข้มแข็งแก่เครื่องมือพื้นฐานในการเผชิญภัยข้ามชาติอย่างต่อเนื่อง

V. ป้องกันมิให้ศัตรูคุกคามเรา พันมิตรของเราและเพื่อนของเราด้วยการใช้อาวุธที่มีอานุภาพทำลายล้าง (Prevent Our Enemies from Threatening Us, Our Allies, And Our Friends with Weapons of Mass Destruction)

จากสงครามเย็นที่สหรัฐฯ และพันธมิตรต้องดำรงยุทธศาสตร์การทำลายล้างร่วมกันอย่างแนบแน่น (mutual assured destruction) ในการเผชิญหน้ากับสหภาพโซเวียต มาสู่ความร่วมมือกับรัสเซียในปัจจุบัน มีการลดขนาดอาวุธนิวเคลียร์ของทั้งสองฝ่าย และความร่วมมือในการต่อต้านการก่อการร้ายและการป้องกันขีปนาวุธ

แต่การทำลายใหม่ที่เป็นอันตรายเกิดจากรัฐผู้ร้าย (rogue states) และผู้ก่อการร้าย ซึ่งมีใช้ร้ายแรงด้วยขนาดของอาวุธสมัยโซเวียต แต่ธรรมชาติและความบังเอิญของข้าศึกใหม่ ความจงใจที่จะนำเอาอำนาจทำลายล้างที่แต่ก่อนอยู่ในครอบครองของรัฐที่เข้มแข็งที่สุดของโลกเท่านั้น มาครอบครองไว้ในมือตน และจะใช้อาวุธที่มีอานุภาพทำลายล้างนี้ ทำอันตรายเรา บรรยายากความมั่นคงทุกวันนี้จึงซับซ้อนและเป็นอันตรายมากขึ้น

ในทศวรรษ 1990 เราได้พบว่าได้มีรัฐผู้ร้ายจำนวนหนึ่งเกิดขึ้นมาโดยมีลักษณะคล้ายกันคือ

- ทำทารุณกรรมประชากรของตน ยักยอกทรัพยากรของประเทศไปใช้เพื่อผู้ปกครอง
- ไม่เคารพกฎหมายระหว่างประเทศ คุกคามเพื่อนบ้าน และละเมิดสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศที่ตนเองเป็นภาคี
- ตั้งใจที่จะครอบครองอาวุธที่มีอานุภาพทำลายล้าง พร้อมด้วยเทคโนโลยีด้านการทหารที่

ก้าวหน้าเอามาใช้เพื่อการคุกคามให้บรรลุแผนการรุกรานของตน

- ให้การสนับสนุนการก่อการร้ายทั่วโลก และ
- คัดค้านคุณค่าความเป็นมนุษย์พื้นฐาน และเกลียดชังสหรัฐฯ และสิ่งที่สหรัฐฯ กระทำ

เมื่อครั้งเกิดสงครามอ่าวเปอร์เซียเราได้หลักฐานที่ไม่อาจปฏิเสธได้ว่า อิรักมีแผนการที่ไม่หยุดเฉพาะอาวุธเคมีที่ใช้รบกับอิหร่าน และใช้ทำร้ายพลเมืองอิรักเอง แต่ได้พยายามที่จะครอบครองอาวุธนิวเคลียร์และอาวุธเคมีอีกด้วย ในระยะ 10 ปีที่ผ่านมา เกาหลีเหนือเป็นผู้จัดหาขีปนาวุธจำนวนมากที่สุดเพื่อใช้กับอาวุธนิวเคลียร์ และได้ทดสอบความสามารถของมัน ในขณะที่พัฒนา WMD ของตนเอง รัฐผู้ร้ายอื่น ๆ แสวงหาอาวุธนิวเคลียร์ ชีวภาพ และเคมีเช่นกัน รัฐเหล่านี้แสวงหาในตลาดการค้าโลก ทำให้อาวุธนี้กลายเป็นภัยคุกคามทุกประเทศ

เราต้องเตรียมพร้อมเพื่อหยุดยั้งรัฐบาลผู้ร้าย และพรรคพวกที่เป็นผู้ก่อการร้าย ก่อนที่พวกเขาจะใช้ WMD ทำร้ายสหรัฐฯ พันมิตรและเพื่อนของเรา การตอบโต้ของเราใช้พันธมิตรที่เสริมความเข้มแข็ง การเป็นหุ้นส่วนกับประเทศที่เคยเป็นศัตรูมาก่อน นวัตกรรมทางการใช้กำลังทหาร เทคโนโลยีสมัยใหม่รวมทั้งการใช้ระบบป้องกันขีปนาวุธ และเน้นมากขึ้นในการรวบรวมข่าวและการวิเคราะห์

ยุทธศาสตร์สมบูรณ์แบบในการต่อสู้ WMD ประกอบด้วย

- ความพยายามต่อต้าน การกระจายอาวุธอย่างป้องกันปัญหา เราต้องป้องปรามและป้องกันการคุกคาม ก่อนที่อาวุธจะถูกปล่อยออกมา เราต้องประกันขีดความสามารถหลัก ในการตรวจจับการป้องกันเชิงรุกและเชิงรับ และขีดความสามารถในการโต้ตอบ นำมาบูรณาการเข้ามาในระบบการป้องกันและความมั่นคงมาตุภูมิ

- ความพยายามไม่กระจายอาวุธที่เข้มแข็งมากขึ้น เพื่อป้องกันรัฐผู้ร้ายและผู้ก่อการร้าย จากการได้วัสดุอุปกรณ์ เทคโนโลยีและความรู้ที่จำเป็นเพื่อการใช้อาวุธที่มีอนุภาพทำลายล้าง เราจะขยายบทบาทการทูต การควบคุมอาวุธ การควบคุมสินค้าออกแบบพหุภาคี การช่วยเหลือเพื่อลดการคุกคาม และขัดขวางรัฐและผู้ก่อการร้ายที่แสวง WMD และเมื่อยามจำเป็นก็จะสกัดจับเทคโนโลยีและวัตถุที่เอาไปใช้ทำอาวุธนี้ เราจะสร้างกลุ่มร่วมมือ เพื่อการสนับสนุนความพยายามเหล่านี้ ในทางการเงิน การเงิน และโครงการลดการคุกคาม การประชุม G – 8 ที่ตกลงไม่นานมานี้จะจัดสรรเงินทุน 20 พันล้านดอลลาร์ ในโครงการหุ้นส่วนโลกต่อต้านการกระจายอาวุธ นับเป็นก้าวที่สำคัญ

- การบริหารจัดการการเกิดเหตุการณ์อย่างมีประสิทธิภาพ ในการตอบโต้ผลกระทบจากการใช้ WMD ไม่ว่าจะโดยผู้ก่อการร้ายหรือรัฐที่เป็นศัตรู ในวันนี้จะให้ผลกระทบกระเทือนจากอาวุธที่มีอานุภาพทำลายล้างลดน้อยลงที่สุดที่มาใช้ทำอันตรายต่อประชาชน จะทำให้บรรดาผู้แสวงอาวุธและข้าศึกเปลี่ยนใจว่า พวกเขาจะไม่บรรลุเป้าหมายที่ต้องการ สหรัฐฯ จะต้องเตรียมพร้อมในการตอบโต้ ต่อผลของการใช้อาวุธนี้ต่อทหารของเราในต่างประเทศ และช่วยเหลือเพื่อนและพันธมิตรถ้าถูกโจมตี

เวลาผ่านไปเกือบ 10 ปี เราจึงเข้าใจถึงธรรมชาติที่แท้จริงของภัยใหม่นี้ จากวัตถุประสงค์ของรัฐผู้ร้ายและผู้ก่อการร้าย สหรัฐฯ จะไม่สามารถอยู่ในฐานะเพียงเป็นฝ่ายแสดงปฏิกิริยาได้ต่อไปดังในอดีต ความไม่สามารถที่จะป้องปรามฝ่ายโจมตีที่มีศักยภาพอันเป็นภัยปัจจุบันนี้ตลอดจนขอบเขตของอันตรายที่เป็นไปได้ที่จะเกิดจากชนิดของอาวุธเราจึงไม่อาจเป็นฝ่ายรองรับการกระทำได้ เราจะไม่ยอมให้ข้าศึกโจมตีเราก่อน

ในสงครามเย็น WMD ถือเป็นอาวุธจำเป็นขั้นสุดท้าย มีไว้ใช้เมื่อฝ่ายตรงข้ามใช้ก่อน แต่ทุกวันนี้ข้าศึกใช้มันเพราะเป็นอาวุธที่เขาจะเลือกขึ้นมาใช้เลย สำหรับรัฐผู้ร้ายแล้ว อาวุธนี้เป็นเครื่องมือสร้างความหวาดกลัว และเป็นการรุกรานทางการทหารต่อเพื่อนบ้าน อาวุธนี้อาจทำให้รัฐเหล่านี้ใช้เพื่อขู่เข็ญ สหรัฐฯ และพันธมิตรของเรา บังคับเราให้เบี่ยงเบนจากการป้องปรามพฤติกรรมก้าวร้าวของรัฐผู้ร้าย ซึ่งมองว่าอาวุธนี้เป็นเครื่องมือที่ดีที่สุดที่จะเอาชนะความเหนียวแน่นของกองกำลังในแบบของสหรัฐฯ

หลักการป้องปรามแบบเก่า ใช้ไม่ได้กับข้าศึกที่เป็นผู้ก่อการร้าย ซึ่งใช้ยุทธวิธีที่น่ารังเกียจ นั่นคือ ทำให้คนผู้บริสุทธิ์ตกเป็นเป้า พลพรรคของพวกเขาแสวงการสละชีพ และการปกป้องที่ดีที่สุดของพวกเขา คือ สภาพที่ไร้รัฐ การทับซ้อนของผู้สนับสนุนการก่อการร้ายและผู้ที่ต้องการแสวง WMD บีบบังคับให้เราต้องทำหน้าที่ได้ตอบ

(หลักปฏิบัติการโจมตีก่อนเพื่อป้องกันตนเอง – anticipatory action to defend ourselves)

เป็นเวลาหลายศตวรรษมาแล้ว กฎหมายระหว่างประเทศยอมรับว่าประเทศสมควรต้องตกเป็นฝ่ายถูกโจมตีก่อนที่จะสามารถดำเนินการตามกฎหมาย เพื่อป้องกันตนเองต่อกองกำลังที่แสดงว่ากำลังจะก่ออันตรายด้วยการโจมตี นักนิติศาสตร์และผู้รู้กฎหมายระหว่าง

ประเทศมักแสดงเงื่อนไขที่เป็นความชอบธรรมของการจู่โจมยังคั่นต่อของภัยคุกคามที่เห็นชัด (imminent threat) ซึ่งออกมาในรูปการระดมพลเป็นกองทัพบก ทหารเรือ และทัพอากาศที่เตรียมจะโจมตี

เราจำเป็นต้องปรับความคิดเรื่องภัยคุกคามที่เห็นชัดให้เข้ากับขีดความสามารถและวัตถุประสงค์ของข้าศึกในปัจจุบัน รัฐผู้ร้ายและผู้ก่อการร้ายไม่ได้แสวงหาการโจมตีเราด้วยการใช้เครื่องมือในแบบพวกเขา รู้ดีว่าการโจมตีเช่นนั้นน่าจะล้มเหลว ดังนั้นพวกเขาจึงอาศัยการกระทำการก่อการร้าย และอาจก้าวไปถึงขั้นการใช้อาวุธที่มีอำนาจทำลายล้าง อันเป็นอาวุธที่เอาหลบซ่อนเอาไว้โดยง่าย ขนย้ายโดยลับ และนำมาใช้โดยไม่มีการแจ้งเตือน

เป้าหมายของการโจมตีคือ กำลัทหารของเราและพลเรือนของเรา อันเป็นการละเมิดกฎเกณฑ์ หลักประการหนึ่งของกฎหมายว่าด้วยสงคราม ตามที่ได้เป็นที่ประจักษ์ในเหตุการณ์ 11 กันยายน 2001 ความสูญเสียจำนวนมหาศาลของพลเรือน เป็นวัตถุประสงค์เฉพาะของผู้ก่อการร้าย และความสูญเสียอันที่อาจขยายตัวเป็นทวีคูณ ในความร้ายแรงได้ ถ้าผู้ก่อการร้ายครอบครองและใช้ WMD

สหรัฐฯ ยืนยันความเห็นเสมอมาถึงการปฏิบัติการจู่โจมเพื่อต่อต้านการคุกคามขนาดที่ ทำอันตรายต่อความมั่นคงแห่งชาติ ขนาดการคุกคามที่ใหญ่ขึ้นก็จะมีขนาดความเสี่ยงของการที่จะไม่ดำเนินการอะไร และก็จะมีความจำเป็น กรณีต้องปฏิบัติการจู่โจมเพื่อป้องกันตัวเราเอง แม้ว่าจะมีความไม่แน่นอนในเรื่องระยะเวลา และสถานที่ที่ข้าศึกจะโจมตี การหยุดยั้งหรือป้องกันการทำอันตรายต่อเราโดยข้าศึกนี้ เป็นเรื่องที่สหรัฐฯ ถ้าในยามจำเป็นจะต้องปฏิบัติการจู่โจมยังแหล่งที่มาของภัย

สหรัฐฯ จะไม่ใช่กำลังในทุกกรณีเพื่อการจู่โจมต่อภัยคุกคามที่เกิดขึ้นมา และก็มีใช้ว่าประเทศต่าง ๆ จะใช้หลักการจู่โจมนี้เป็นข้อแก้ตัวเพื่อการรุกราน ทว่าในยุคที่ข้าศึกของอารยธรรมได้แสดงอย่างเปิดเผยในการแสวงหาเทคโนโลยีที่มีอันตรายทำลายล้างได้สูงสุดเช่นนี้ สหรัฐฯ ไม่สามารถนิ่งดูดาในขณะที่ยังอันตรายต่าง ๆ ก่อตัวขึ้น

เราจะดำเนินการไปอย่างตั้งใจเสมอ โดยชั่งเอาผลลัพธ์ต่าง ๆ จากปฏิบัติการของเราเพื่อการสนับสนุนทางเลือกอันเป็นการจู่โจมนี้ เราจะ

- สร้างจิตความสามารถด้านการข่าวที่บูรณาการดีขึ้นกว่าเก่า เพื่อเตรียมข้อมูลที่ถูกต้องตรงเวลา เกี่ยวกับภัยคุกคามไม่ว่าที่ใดก็ตามที่มันแสดงออกมา
- ร่วมมืออย่างใกล้ชิดกับพันธมิตร เพื่อจัดตั้งการประเมินร่วมเกี่ยวกับภัยที่ร้ายแรงที่สุด
- ดำเนินการเปลี่ยนรูปโฉมของกำลังทหารเพื่อประกันความสามารถของเรา ในการปฏิบัติการที่รวดเร็วและแม่นยำ เพื่อบรรลุผลอย่างแน่นอน

เป้าหมายของปฏิบัติการของเรามุ่งจัดการคุกคามอย่างเฉพาะเจาะจงที่มีต่อสหรัฐฯ หรือพันธมิตรและเพื่อน เหตุผลของเราในการนี้จะชัดเจน ขนาดของกำลังแน่นอนและเป็นไป ด้วยความมุ่งหมายที่ยุติธรรม

VI. จุดประกายยุคใหม่แห่งการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจโลก โดยใช้ตลาดเสรี และการค้าเสรี (Ignite a New Era of Global Economy Growth through Free Markets and Free Trade)

เศรษฐกิจโลกที่เข้มแข็งช่วยส่งเสริมความมั่นคงแห่งชาติ โดยการสร้างความรุ่งเรือง และเสรีภาพขยายไปในโลก การเติบโตทางเศรษฐกิจสนับสนุนโดยการค้าเสรี ตลาดเสรีสร้าง งานใหม่และเพิ่มรายได้ มันช่วยให้ประชาชนพ้นความยากจนและช่วยเร่งการปฏิรูปทาง เศรษฐกิจและกฎหมาย การต่อสู้กับการฉ้อราษฎร์บังหลวง และเสริมนิสัยแห่งเสรีภาพ

เราจะส่งเสริมการเติบโตทางเศรษฐกิจไปนอกฝั่งอเมริกา โดยการสัมพันธ์กับประเทศ อื่น ๆ ในการเพิ่มผลิตผล และการเติบโตอย่างต่อเนื่องโดย

- นโยบายทางการควบคุมและกฎหมายที่สนับสนุนการเติบโต เพื่อให้มีการลงทุน ทางธุรกิจ นวัตกรรมและกิจกรรมของการประกอบการ
- นโยบายภาษี โดยเฉพาะการลดภาษีส่วนเหลื่อมให้น้อยลง ที่จะทำให้มีแรงจูงใจใน การทำงานและลงทุน
- การปกครองโดยกฎหมาย และไม่อดทนต่อการฉ้อราษฎร์บังหลวงเพื่อว่าประชา ชนเกิดความมั่นใจที่จะได้ผลพวงจากการดำเนินเศรษฐกิจ
- ระบบการเงินที่มั่นคงที่ทำให้เงินทุนนำมาใช้อย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด
- นโยบายทางการเงินที่ดี เพื่อสนับสนุนกิจกรรมทางเศรษฐกิจ

- การลงทุนในด้านสุขภาพและการศึกษาที่ปรับปรุงชีวิตความเป็นอยู่ และทักษะของแรงงาน และพลเมืองเป็นส่วนรวม
- การค้าเสรีที่เปิดโอกาสใหม่ ๆ เพื่อการเติบโต และนำเอาเทคโนโลยี และความคิดที่เพิ่มผลผลิต และโอกาส

บทเรียนจากประวัติศาสตร์ชี้ชัดว่าต้องเป็นเศรษฐกิจการตลาด ไม่ใช่เศรษฐกิจแบบบังคับและควบคุมโดยรัฐบาลเข้าไปยุ่งเกี่ยวมากมาย จะเป็นทางส่งเสริมความรุ่งเรืองและลดความยากจน นโยบายที่สร้างความเข้มแข็งด้านการจูงใจการตลาดและสถาบันตลาดเป็นประโยชน์ทั่วทุกเศรษฐกิจ ไม่ว่าจะเป็นประเทศอุตสาหกรรม ตลาดที่เพิ่งเกิด หรือประเทศกำลังพัฒนา

การที่เศรษฐกิจกลับไปสู่การเติบโตอย่างเข้มแข็งในยุโรปและญี่ปุ่น มีความสำคัญต่อผลประโยชน์ด้านความมั่นคงของสหรัฐฯ เราต้องการพันธมิตรที่มีเศรษฐกิจเข้มแข็ง เพื่อตัวเขาเอง และเพื่อเศรษฐกิจของโลก และเพื่อความมั่นคงของโลก ความพยายามของยุโรปในการลดข้ออุปสรรคที่เป็นโครงสร้างในเศรษฐกิจและการที่ญี่ปุ่นพยายามยุติภาวะเงินตึง และแก้ไขปัญหาหนี้ไม่ก่อให้เกิดรายได้ในระบบธนาคารเป็นสิ่งที่มีความสำคัญ เราทำการปรึกษาหารือกับยุโรปและญี่ปุ่นอย่างต่อเนื่อง รวมทั้ง G - 7 เพื่อปรึกษาด้านนโยบายที่จะใช้ส่งเสริมการเติบโตในเศรษฐกิจของแต่ละประเทศ และสนับสนุนการเติบโตของโลกให้มากขึ้นด้วย

เรารักษาระบอบที่ใช้นโยบายช่วยตลาดเกิดใหม่ ให้มีการไหลของเงินทุนด้วยค่าใช้จ่ายต่ำ พร้อมด้วยกลไกสนับสนุนกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (IMF) และแผนปฏิบัติการของ G-7 ทางที่ดีในการแก้ไขปัญหาวิกฤตการณ์ทางการเงินคือ ป้องกันมิให้เกิดปัญหา จึงได้สนับสนุน IMF ให้ทำหน้าที่ในเรื่องยุทธศาสตร์การให้ยืม นโยบายการเงินและอัตราแลกเปลี่ยน

ความคิดเรื่อง “การค้าเสรี” ปลูกความรู้สึทางศีลธรรมก่อนที่จะเป็นหลักทางเศรษฐกิจเสียอีก ในการสนับสนุนการค้าเสรีสหรัฐฯ พัฒนายุทธศาสตร์สมบูรณ์แบบดังนี้

- **เหนี่ยวนำการริเริ่มระดับโลก** เราสานต่อจากการเจรจาโดฮา เมื่อพฤศจิกายน 2001 ไปสู่กำหนดการในปี 2005 สหรัฐฯ เป็นผู้นำให้จีนและไต้หวันที่เป็นประชาธิปไตยได้เข้าองค์การการค้าโลก เราจะช่วยผลักดันรัสเซียต่อไป
- **ผลักดันให้เกิดการริเริ่มระดับภูมิภาค** การผลักดัน โดยประชาธิปไตยในภูมิภาค

ตะวันตกให้เกิดเขตการค้าเสรีของอเมริกา (The Free Trade Area of the Americas) ให้เสร็จสิ้นในปี 2005

- เคลื่อนไปข้างหน้าด้วยความตกลงทางการค้าเสรี โดยได้ทำความตกลงกับ

จอร์แดน ในปี 2001 และกับชิลีและสิงคโปร์ต่อมา เราต้องการความตกลงการค้าเสรีกับทั้งประเทศพัฒนาแล้วและกำลังพัฒนา ในทุกภูมิภาคของโลก ตอนเริ่มต้นคือ อเมริกากลาง อเมริกาใต้ แอฟริกา มอร็อกโก และออสเตรเลีย จะเป็นจุดที่ให้ความสนใจหลัก

- สร้างความเป็นหุ้นส่วนของฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติในสหรัฐอเมริกาใหม่ ทุกรัฐบาลต้องการเป็นหุ้นส่วนที่มีผลกับสภาองเกรส โดยหลักการทำการค้าเป็นเสรี ในมาตรการเปิดตลาดกับประเทศกำลังพัฒนาตามกฎหมายการค้า 2002 (The Trade Act) รัฐบาลนี้จะทำงานกับสภาองเกรสให้บังคับใช้ ความตกลงทวิภาคี ภูมิภาค และการค้าโลกที่จะทำความตกลงกัน ตามอำนาจของ Trade Promotion Authority ที่ได้ผ่านสภาองเกรสแล้ว

- ส่งเสริมการค้าและการพัฒนา การสร้างความเข้มแข็งแก่สิทธิในทรัพย์สินทางปัญญา การแข่งขัน การปกครองโดยกฎหมาย การลงทุน การกระจายตัวของความรู้ สังคมเปิด การกระจายใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ และความมั่นใจที่เกิดขึ้นในประเทศกำลังพัฒนา เหล่านี้มาจากการใช้นโยบายทางการค้า เกี่ยวกับปัญหาทางสังคมใน 35 ประเทศ บริเวณใต้ซฮารานในแอฟริกาเรากำหนด The Africa Growth and Opportunity Act ขึ้นเพื่อให้โอกาสแก่การผลิตของประเทศเหล่านั้นเข้าถึงตลาด การค้าจะเกี่ยวพันกับความยากจนและปัญหาการสาธารณสุข เราจะให้หลักประกันว่า กฎของทรัพย์สินทางปัญญาขององค์การค้าโลกจะอ่อนตัวได้เพียงพอในการยอมให้ประเทศกำลังพัฒนาเข้าถึงยาขนานสำคัญ ๆ เพื่อการรักษาโรคร้ายที่เป็นอันตรายเช่น HIV / AIDS วัณโรค และมาเลเรีย

- บังคับใช้ข้อตกลงทางการค้าและกฎหมายต่อการปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม การค้าต้องอาศัยการปกครองโดยกฎหมาย และการบังคับใช้กฎหมาย ลำดับความสำคัญสูงสุดของเราคือ แก้ไขความขัดแย้งที่ดำเนินอยู่กับสหภาพยุโรป แคนาดา และเม็กซิโก กฎหมายต่อต้านการปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมมักถูกเอาไปแอบอ้าง แต่ประชาคมโลกควรพูดถึงความกังวลใจจริง ๆ เกี่ยวกับการสนับสนุนของรัฐบาลและการทุ่มตลาด

- **ช่วยอุตสาหกรรมในประเทศและคนงานปรับตัว** เราเคยช่วยภาคการเกษตรปรับตัว ตอนนี้หันมาช่วยอุตสาหกรรมเหล็ก การค้าเสรีต้องไม่เกิดขึ้นโดยคนงานอเมริกันตกเป็นเหยื่อ จะต้องมีการปรับตัวให้สอดคล้องกันกับตลาดเปิด
- **ปกป้องสิ่งแวดล้อมและคนงาน** เศรษฐกิจที่เติบโตต้องสอดคล้องกับชีวิตที่ดีกว่าในการเจรจาการค้าเสรีนั้น สหรัฐฯ จะนำเอาความกังวลด้านสิ่งแวดล้อมและคนงานเป็นประเด็นที่ต้องคำนึงถึง
- **เพิ่มพูนความมั่นคงด้านพลังงาน (energy security)** เราจะสร้างความเข้มแข็งให้แก่ความมั่นคง ด้านพลังงานของเราและแบ่งปันความรู้เรื่องเศรษฐกิจโลก โดยทำงานร่วมกัน พันธมิตร คู่ค้าและผู้ผลิตพลังงาน

การเติบโตทางเศรษฐกิจควรประกอบด้วยความพยายามของโลกในการทำให้ภาวะสะสมของแก๊สเรือนกระจกไม่ขยายออกไป ในอันที่จะป้องกันการแทรกแซงต่อสภาพภูมิอากาศ ซึ่งเรามีวัตถุประสงค์ในการลดสภาพดังกล่าวของอเมริกาตามขนาดของเศรษฐกิจคือ ลดลง 18% ในระยะ 10 ปีข้างหน้าหรือ 2012 ด้วยมาตรการที่ได้กำหนดไว้

VII. ขยายวงจการพัฒนาโดยสังคมเปิด และสร้างโครงสร้างพื้นฐานของประชาธิปไตย (Expand the Circle of Development by Opening Societies and Building the Infrastructure of Democracy)

ในโลกที่คนบางคนอยู่ด้วยความสุขสบายและความพร้อมมูล แต่มนุษยชาติอีกครั้งโลกอยู่ด้วยรายได้ต่ำกว่าวันละ 2 ดอลลาร์ เช่นนี้มันทั้งไม่ยุติธรรมและไม่น่ามีสภาพจะคงอยู่ การรวมเอาชาวโลกที่ยากจนมาอยู่ในส่วนขยายการพัฒนาและโอกาส ถือเป็นข้อบังคับทางศีลธรรมและการจัดลำดับความสำคัญอันหนึ่งของสหรัฐฯ

รัฐบาลนี้มีวัตถุประสงค์ที่จะปลดปล่อยศักยภาพในทางสร้างสรรค์ของบุคคลในทุกประเทศออกมา การจะเติบโตอย่างยั่งยืน และลดภาระยากจนนั้นเป็นไปได้ ถ้าไม่มีนโยบายแห่งชาติที่ถูกต้อง สหรัฐและประเทศพัฒนาอื่น ๆ ควรตั้งเป้าให้สูง โดยมีเป้าหมายเฉพาะว่าจะเพิ่มขนาดของเศรษฐกิจที่ยากจนให้ใหญ่ขึ้นเป็น 2 เท่า ภายในระยะ 10 ปี

รัฐบาลสหรัฐฯ จะใช้ยุทธศาสตร์สำคัญให้บรรลุเป้าหมายคือ

- เตรียมทรัพยากรเพื่อช่วยประเทศที่ได้รับผลกระทบจากการปฏิรูป ขอเสนอเพิ่มการพัฒนา 50% ที่ให้โดยสหรัฐฯ รวมถึงการช่วยทางมนุษยธรรม จำนวนเงินหลายพันล้านดอลลาร์นี้จะอยู่ใน a new Millennium Challenge Account เพื่อโครงการแก่ประเทศที่มีการปกครองโดยยุติธรรม ลงทุนให้กับประชาชน และส่งเสริมเสรีภาพทางเศรษฐกิจ รัฐบาลจะต้องต่อสู้การถือราษฎร์บังหลวงและนับถือสิทธิมนุษยชน จะเป็นรางวัลสำหรับประเทศที่เปลี่ยนแปลงนโยบายไปสู่การปฏิรูป

- ปรับปรุงประสิทธิภาพของธนาคารโลกและธนาคารเพื่อการพัฒนาอื่น ๆ
- ยืนยันในเรื่องผลลัพธ์ที่จับวัดได้เพื่อประกันว่า การช่วยเหลือ เพื่อการพัฒนาช่วยให้คนในโลกที่ยากจนมีชีวิตที่ดีขึ้น

- เพิ่มปริมาณการช่วยเหลือเพื่อการพัฒนา โดยมอบให้ในรูปของให้เปล่า แทนที่จะให้กู้
- เปิดสังคมเพื่อการพาณิชย์และการลงทุน
- สร้างการสาธารณสุขให้มั่นคง
- เน้นเรื่องการศึกษา
- ช่วยในเรื่องการพัฒนาการเกษตรต่อไป

VIII. พัฒนากำหนดการปฏิบัติการร่วมมือกับศูนย์กลางอำนาจอื่น ๆ ของโลก (Develop Agendas for Cooperative Action with the Other Main Centers of Global Power)

อเมริกาจะทำเป็นยุทธศาสตร์ โดยการจัดตั้งกลุ่มรวมประเทศร่วมมือ (coalitions) ให้กว้างที่สุดเท่าที่กว้างได้ ระหว่างรัฐที่สามารถส่งเสริมศูนย์กลางอำนาจที่สนับสนุนเสรีภาพ กลุ่มร่วมมือที่มีผู้นำมีประสิทธิภาพต้องการจัดลำดับความสำคัญที่ชัดเจน ขึ้นชมกับผลประโยชน์ของคนอื่น ๆ และมีการหารืออย่างสม่ำเสมอ ระหว่างหุ้นส่วนด้วยจิตใจที่ยอมรับกัน

สหรัฐฯไม่สามารถบรรลุและได้ผลอะไรในโลกไม่มาก โดยปราศจากความร่วมมืออย่างยั่งยืนของยุโรปและแคนาดา

ยุโรปมีสถาบันที่เข้มแข็งและใหญ่ที่สุดในโลก 2 สถาบันคือ นาโต้และสหภาพยุโรป สถาบันแรกเป็นพันธมิตร ที่ตั้งแต่จัดตั้งเป็นหลักของความมั่นคงข้ามแอตแลนติก สถาบันหลังเป็นหุ้นส่วนการเปิดระบบการค้าโลก

การโจมตีเมื่อ 11 กันยายน เป็นการโจมตีต่อนาโต้ด้วย นาโต้เองตระหนักถึงเรื่องนี้จึงได้ยกเอามาตรา 5 อันเป็นการป้องกันตนเองขึ้นมาเป็นครั้งแรก นาโต้มีภารกิจหลักในการป้องกันร่วมของพันธมิตรข้ามแอตแลนติกที่เป็นประชาธิปไตย สิ่งนี้ยังคงอยู่แต่นาโต้ต้องพัฒนาโครงสร้างและขีดความสามารถใหม่เพื่อภารกิจในสถานการณ์ใหม่ นาโต้ต้องสร้างความสามารถในการส่งกองกำลังไปปฏิบัติการในสนามได้หลังจาก จากการแจ้งโดยไม่ช้า เป็นกำลังที่เคลื่อนไหวเร็ว ฝึกฝนเป็นการเฉพาะไปยังที่ใดก็ได้ที่จะตอบโต้ต่อการคุกคามต่อสมาชิกของพันธมิตร

พันธมิตร ต้องสามารถทำหน้าที่ไม่ว่าที่ใดก็ตาม ที่ผลประโยชน์ของเราถูกคุกคาม โดยการสร้างกลุ่มรวมประเทศร่วมมือภายใต้อาณัติของนาโต้ เพื่อบรรลุการนี้เราต้อง

- ขยายสมาชิกรนาโต้ไปยังประเทศประชาธิปไตย ที่เต็มใจและสามารถในการมีส่วนร่วมรับภาระการป้องกันและนำผลประโยชน์ร่วมของเรา
- ให้หลักประกันว่ากำลังทหารของนาโต้ มีส่วนด้านการสู้รบในการจะทำสงครามของกลุ่มรวมประเทศที่ร่วมมือ
- พัฒนาระบบการวางแผน เพื่อการมีส่วนร่วมในกองกำลังต่อสู้พหุภาคี
- ใช้ประโยชน์จากโอกาสและเศรษฐกิจที่มีเทคโนโลยีก้าวหน้า ในการแปลงโฉมกำลังทหารนาโต้ เพื่อให้ครอบงำผู้ที่จู่โจมและลดจุดอ่อนของเรา
- จัดความคล่องตัวและเพิ่มความอ่อนตัวของโครงสร้าง การบังคับบัญชา เพื่อให้ได้ความต้องการปฏิบัติการและคุณสมบัติด้านการฝึก บรูณาการ และมีประสิทธิภาพกับรูปแบบกองกำลังใหม่
- ดำรงไว้ซึ่งความสามารถที่จะทำงานและต่อสู้ ร่วมกับพันธมิตร ในขณะที่ก้าวไปแปลงโฉมและทำกองกำลังให้ทันสมัย

ถ้านาโต้ประสบความสำเร็จในการนำความเปลี่ยนแปลงนี้ ก็จะเป็นรางวัลแก่หุ้นส่วน โดยเป็นหัวใจของความมั่นคงและผลประโยชน์ของรัฐสมาชิกเหมือนครั้งสงครามเย็น เราจะดำรงความคิดเห็นร่วมกัน ในเรื่องภัยคุกคามต่อสังคมของเรา และปรับปรุงความสามารถของ

เราในปฏิบัติการร่วมเพื่อป้องกันประเทศ และผลประโยชน์ ขณะเดียวกันก็ยินดีต่อความพยายามของยุโรปที่จะผนึกพลังนโยบายต่างประเทศเข้ากันกับเอกลักษณ์ด้านการป้องกันของสหภาพยุโรปให้หนักแน่นยิ่งขึ้น และเรายังคงมีพันธะ การปรึกษาหารืออย่างใกล้ชิด เพื่อประกันว่าพัฒนาการเหล่านี้จะเกิดกับนาโต้ เราไม่อาจสูญเสียโอกาสนี้ที่จะเตรียมตัวครอบคลุมข้ามแอตแลนติกที่เป็นประชาธิปไตย เพื่อเผชิญการทำลายที่จะมาถึง

การโจมตีเมื่อ 11 กันยายน ก่อพลังของพันธมิตรเอเชีย ออสเตรเลียได้ยกสนธิสัญญา ANZUS ขึ้นมาประกาศว่าการโจมตีเมื่อ 11 กันยายน เป็นการโจมตีต่อออสเตรเลียด้วย พร้อมกับส่งกำลังรบชั้นยอดของโลกมาร่วมใน Operation Enduring Freedom ญี่ปุ่นและสาธารณรัฐเกาหลี ได้ช่วยจัดการขนส่งกำลังบำรุงมาสนับสนุนในไม่กี่สัปดาห์หลังการโจมตีของผู้ก่อการร้าย เรามีความร่วมมือใกล้ชิดมากขึ้นในการต่อต้านการก่อการร้ายกับหุ้นส่วนพันธมิตร ในประเทศไทยและฟิลิปปินส์ และได้รับความช่วยเหลืออันประเมินค่ามิได้จากเพื่อนสนิทเช่น สิงคโปร์ และนิวซีแลนด์

สงครามต่อต้านลัทธิการก่อการร้าย ได้พิสูจน์แล้วว่าพันธมิตรอเมริกาในเอเชียไม่เพียงแต่กำหนดความมั่นคงและเสถียรภาพของภูมิภาค แต่ยังมีที่ยึดหยุ่น และพร้อมที่จะจัดการกับการท้าทายใหม่ ๆ เพื่อเพิ่มพูนความเป็นพันธมิตรและมิตรภาพของเอเชีย เราจะ

- มองไปที่ญี่ปุ่น เพื่อดำเนินการผนึกกำลัง การแสดงบทบาทในภูมิภาคและในโลก บนพื้นฐานการมีผลประโยชน์ร่วมกัน การมีคุณค่าร่วมกัน และความร่วมมืออย่างใกล้ชิดในการป้องกันประเทศและการทูต

- ร่วมมือกับเกาหลีใต้เพื่อเฟื่องฟูเกาหลีเหนือ ในขณะที่เตรียมพันธมิตรให้มีส่วนช่วยสร้างเสถียรภาพในวงกว้างของภูมิภาคในระยะยาว

- จัดตั้งความร่วมมือ พันมิตรสหรัฐฯ – ออสเตรเลียยาวนาน 50 ปี ในขณะที่ร่วมมือกันแก้ไขปัญหามิภาคและของโลก ดังที่เราเคยร่วมรบกันมาที่ทะเลคอรัลไปจนถึงโทรนาโบรา

- ดำรงไว้ซึ่งกำลังในภูมิภาคที่แสดงถึงพันธกรณีต่อพันธมิตร ความต้องการความ

ก้าวหน้าทางเทคโนโลยีของเรา และสถานะแวดล้อมทางยุทธศาสตร์และ

- สร้างด้วยเสถียรภาพที่พันธมิตรดังกล่าวข้างต้นอำนวยความสะดวกให้ รวมทั้งสถาบัน เช่น

อาเซียนและเวทีความร่วมมือทางเศรษฐกิจเอเชีย – แปซิฟิก (APEC) เพื่อพัฒนาและรวมเอายุทธศาสตร์ภูมิภาคและทวิภาคี เพื่อจัดการต่อความเปลี่ยนแปลงในภูมิภาคที่มีพลวัตนี้

เราเอาใจใส่ต่อความเป็นไปได้ของการเกิดรูปแบบของการแข่งขันของมหาอำนาจ เช่น ในอดีต มหาอำนาจหลายประเทศกำลังอยู่ในภาวะของการปรับตัวภายใน ที่สำคัญที่สุดคือรัสเซีย อินเดีย และจีน ในทุกกรณีการพัฒนาที่ผ่านมาเร็ว ๆ นี้ สร้างความหวังของเราว่าความเห็นพ้องในระดับโลกเกี่ยวกับหลักพื้นฐานกำลังก่อตัวขึ้น

ด้านสหรัฐฯ กับรัสเซีย เรากำลังสร้างความสัมพันธ์ทางยุทธศาสตร์ใหม่บนพื้นฐานของความเป็นจริงแห่งศตวรรษที่ 21 สหรัฐฯ และรัสเซียมีโซ่คู่ศัตรูทางยุทธศาสตร์อีกแล้ว สนธิสัญญาออสโกว่าด้วยการลดทอนอาวุธทางยุทธศาสตร์ เป็นโล่แห่งความจริงใหม่ และบ่งบอกความเปลี่ยนแปลงสำคัญในการคิดของรัสเซียที่จะเป็นการสร้างสรรค์ ในความสัมพันธ์ระยะยาวกับประชาคมยุโรป – แอตแลนติก และสหรัฐฯ ผู้นำชั้นสูงของรัสเซียมีการประเมินตามความเป็นจริงต่อความอ่อนแอและนโยบายภายในและภายนอกในปัจจุบันของเขา โดยเห็นความจำเป็นต้องลดล้างความอ่อนแอต่าง ๆ พวกเขาเข้าใจมากขึ้นตามลำดับว่าการใช้วิธีการแบบสงครามเย็นไม่ช่วยผลประโยชน์ชาติ และผลประโยชน์ทางยุทธศาสตร์ของรัสเซียและอเมริกามีพ้องกันหลายพื้นที่

สหรัฐฯ และรัสเซียขยายแนวทางร่วมมือในสงครามระดับโลกต่อการก่อการร้าย และเราได้อำนวยความสะดวก ในการที่รัสเซียเข้าเป็นสมาชิกในองค์การการค้าโลก โดยมิได้ลดมาตรฐานในกระบวนการรับ เราสร้างสถานะได้ – รัสเซีย เพื่อผนึกความร่วมมือทางความมั่นคงพร้อมกับพันธมิตรยุโรปและเราเอง เรายังคงส่งเสริมเอกราชและเสถียรภาพของรัฐที่เป็นอิสระจากสหภาพโซเวียตด้วยความเชื่อว่า เพื่อนบ้านที่มั่นคงและรุ่งเรืองจะมีส่วนผลักดัน พันธกรณีของรัสเซียต่อบูรณาการของประชาคมยุโรป – แอตแลนติกมากขึ้น

ในขณะเดียวกัน เรายังเห็นความเป็นจริงว่า ยังมีความเห็นไม่ตรงกันกับรัสเซียอยู่จึงต้องใช้เวลาในการสร้างหุ้นส่วนที่ยั่งยืน ความไม่ไว้วางใจที่คงอยู่ในเรื่องเหตุจูงใจและนโยบายของผู้นำรัสเซีย ทำให้การปรับปรุงความสัมพันธ์เป็นไปอย่างช้า ๆ รัสเซียแสดงพันธกรณีอย่างไม่สม่ำเสมอในเรื่องคุณค่าพื้นฐานของประชาธิปไตยแบบตลาดเสรี และผลที่ยังน่าสงสัยกับการ

ต่อต้านการกระจาย WMD ซึ่งยังเป็นเรื่องที่น่ากังวลใจมาก ความอ่อนแอของรัสเซียในกรณีต่าง ๆ จำกัดโอกาสความร่วมมือกัน อย่างไรก็ตาม โอกาสต่าง ๆ ในปัจจุบันนี้ยังมีอยู่มากกว่าเมื่อหลายปีที่ผ่านมา

สหรัฐฯ ได้เปลี่ยนผ่านความสัมพันธ์กับอินเดีย ด้วยความเชื่อว่าผลประโยชน์ของสหรัฐฯ จะต้องเกิดจากความสัมพันธ์ที่แน่นแฟ้นกับอินเดีย เราเป็นประชาธิปไตยที่ใหญ่ที่สุดของโลก 2 ประเทศ ผูกพันกับเสรีภาพทางการเมืองที่ปกป้องด้วยรัฐบาลที่ประชาชนเลือกเข้ามา อินเดียเดินไปข้างหน้าเพื่อสร้างเสรีภาพทางเศรษฐกิจที่ยิ่งใหญ่กว่า เรามีผลประโยชน์ร่วมในการค้าเสรี รวมทั้งการผ่านช่องทางการค้าในมหาสมุทรอินเดีย ท้ายที่สุดเราร่วมกันต่อสู้หลักการก่อการร้ายและสร้างเอเชียที่มีเสถียรภาพทางยุทธศาสตร์

ความไม่เห็นต้องตรงกันยังคงอยู่ในเรื่องโครงการพัฒนาอาวุธนิวเคลียร์และขีปนาวุธของอินเดีย และระยะเวลาที่อินเดียจะบรรลุการปฏิรูปเศรษฐกิจ ในอดีตสิ่งเหล่านี้จะเป็นความกังวลใจที่ครอบงำความคิดของเราเกี่ยวกับอินเดีย ทุกวันนี้เราเริ่มด้วยภาพที่ว่าอินเดียเป็นมหาอำนาจของโลกที่กำลังเติบโตขึ้น และเรามีผลประโยชน์ทางยุทธศาสตร์ร่วมอยู่ด้วยความสัมพันธ์ที่เป็นหุ้นส่วนที่เข้มแข็ง เราจึงสามารถที่จะพูดถึงความเห็นต่างได้อย่างดีที่สุดและปรองดองเข้าสู่อนาคตที่จะเคลื่อนไหวต่อไป

ความสัมพันธ์ของสหรัฐฯ กับจีน เป็นส่วนสำคัญของยุทธศาสตร์ในการส่งเสริมภูมิภาคเอเชีย – แปซิฟิก ที่มีเสถียรภาพ สันติและรุ่งเรือง เรายินดีกับการที่จีนมีความเข้มแข็ง มีสันติและรุ่งเรือง การพัฒนาประชาธิปไตยของจีนเป็นเรื่องสำคัญสำหรับอนาคต กระนั้นก็ตามในระยะ 25 ปี หลังจากเริ่มกระบวนการดัดถอนลักษณะที่ร้ายที่สุดของคอมมิวนิสต์แล้ว ผู้นำจีนก็ยังไม่ได้กำหนดทางเลือกหลักเกี่ยวกับลักษณะของรัฐ ในการแสวงหาความสามารถด้านการทหารที่ก้าวหน้าที่อาจคุกคามเพื่อนบ้านในภูมิภาคเอเชีย – แปซิฟิก จีนยังคงเดินทางตามแนวทางเก่า ๆ ในท้ายที่สุดจะขัดขวางต่อการที่จะบรรลุความยิ่งใหญ่ของชาติ ในไม่ช้าจีนจะพบว่าเสรีภาพทางสังคมและการเมืองเป็นแหล่งที่มาเดียวเท่านั้นของความยิ่งใหญ่

สหรัฐฯ แสวงหาความสัมพันธ์ที่สร้างสรรค์กับจีนที่กำลังเปลี่ยนแปลง เราได้ร่วมมือกันแล้วในสิ่งที่เรามีผลประโยชน์เกี่ยวพันกันและการส่งเสริมให้เกิดเสถียรภาพในคาบสมุทรเกาหลี เช่นกันเราได้ประสานกันในเรื่องอนาคตของอัฟกานิสถาน และได้ริเริ่มการแลกเปลี่ยน

ความคิดเห็นในเรื่องการต่อต้านการก่อการร้าย และปัญหาข้ามชาติที่น่ากังวลใจ มีส่วนร่วมในเรื่องการสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม เช่นปัญหา HIV / AIDS อันเป็นสิ่งท้าทายในการส่งเสริมสวัสดิการร่วมกันกับราษฎรของทั้งสองประเทศ

กล่าวถึงการคุกคามข้ามชาติที่ทำให้จีนจะเปิดตัวมากขึ้นในเรื่องข่าวสาร การส่งเสริมการพัฒนาประชาสังคม และเพิ่มพูนสิทธิมนุษยชน จีนได้เข้ามาในหนทางที่จะไปสู่การให้เสรีภาพส่วนบุคคลและการเลือกตั้งในระดับหมู่บ้าน แต่ก็ยังเป็นประเทศที่ปกครองโดยพรรคการเมืองเดียวคือ พรรคคอมมิวนิสต์ ถ้าหากจะทำให้ประเทศเป็นระบบที่มีการตรวจสอบอย่างแท้จริง ตามความจำเป็นและความไฝ่ฝันของราษฎร ยังมีงานที่จะต้องทำอีกมาก เพียงให้คนจีนมีโอกาสคิด รวมกลุ่ม และนับถือศาสนาโดยเสรี ทางนี้เท่านั้น ที่จะทำให้จีนก้าวถึงศักยภาพได้เต็มที่

ความสัมพันธ์ที่สำคัญด้านการค้าจะได้ประโยชน์เมื่อจีนเข้าเป็นสมาชิกองค์การการค้าโลก ซึ่งจะสร้างโอกาสการส่งออกและสร้างงานมากขึ้นแก่ชาวอเมริกัน คนงาน และบริษัทต่าง ๆ จีนเป็นคู่ค้าที่ใหญ่เป็นลำดับที่ 4 ที่มีมูลค่าการค้าสองฝ่ายรวมกว่า 100 พันล้านดอลลาร์ในแต่ละปี อำนาจของหลักการตลาดและกฎระเบียบขององค์การการค้าโลกที่ให้ความโปร่งใสและการตรวจสอบคิดบัญชีได้จะทำให้เกิดการเปิดและการปกครองโดยกฎหมายในจีนเป็นการช่วยปกป้องพื้นฐานแก่การค้าและแก่ราษฎร

อย่างไรก็ดีในส่วนอื่นๆ เรามีความเห็นขัดแย้งกันอย่างมาก พันธกรณีของเราที่มีต่อการป้องกันตนเองของไต้หวันตามกฎหมายความสัมพันธ์กับไต้หวัน (The Taiwan Relations Act) สิทธิมนุษยชนก็เป็นอีกสิ่งหนึ่ง เราคาดว่าจีนจะผูกพันกับพันธกรณี การไม่กระจายอาวุธ เราจะทำงานเพื่อลดความแตกต่างที่มีอยู่ และไม่ยอมให้มันมาขวางความร่วมมือที่เราตกลงกัน

เหตุการณ์ 11 กันยายน ได้เปลี่ยนแปลงขึ้นรากฐานในลักษณะความสัมพันธ์ระหว่างสหรัฐฯ และศูนย์กลางของอำนาจโลกหลาย ๆ แห่ง และได้เปิดทางให้กับโอกาสใหม่อันกว้างขวาง ด้วยพันธมิตรเก่าแก่ในยุโรปและเอเชีย และผู้นำของรัสเซีย อินเดียและจีน เราต้องพัฒนากำหนดการที่แข็งแกร่งเพื่อความร่วมมือมิยอมให้ความสัมพันธ์เหล่านี้เป็นเพียงเรื่องทำไปตามปกติและไม่เกิดผลออกมา

IX. เปลี่ยนแปลงสถาบันความมั่นคงแห่งชาติของอเมริกาเพื่อเผชิญกับความท้าทายและโอกาสแห่งศตวรรษที่ 21 (Transform America's National Security Institutions to Meet the Challenges and Opportunities of the Twenty – First Century)

สถาบันสำคัญของความมั่นคงแห่งชาติอเมริกัน ได้ออกแบบมาในยุคต่างๆ กัน เพื่อทำหน้าที่ตามความต้องการ สถาบันเหล่านี้ทั้งหมดต้องเปลี่ยนแปลง

สมควรแก่เวลาแล้วที่จะยืนยันถึงบทบาทที่สำคัญของความเข้มแข็งทางการทหารของอเมริกัน เราต้องสร้างและดำรงการป้องกันของเราให้อยู่เหนือการทำลาย การจัดการกิจความสำคัญสูงสุดด้านการทหารคือการป้องกันสหรัฐฯ เพื่อการนี้ให้มีประสิทธิภาพ การทหารของเราต้อง

- ให้หลักประกันพันธมิตรและเพื่อน
- ยับยั้งการแข่งขันทางการทหารในอนาคต
- ป้องปราม การคุกคามต่อผลประโยชน์ของสหรัฐฯ พันมิตรและเพื่อนและ
- ทำให้ข้าศึกใด ๆ พ่ายแพ้อย่างแน่นอนได้ ถ้าการป้องปรามล้มเหลว

ความแข็งแกร่งทางการทหารของกองทัพสหรัฐฯ และแนวทางที่ตั้งในส่วนหน้าได้ดำรงไว้ซึ่งสันติภาพในบางพื้นที่ของโลกที่สำคัญต่อยุทธศาสตร์ อย่างไรก็ตามภัยคุกคามแล้วข้าศึกที่เราต้องเผชิญได้เปลี่ยนไป ดังนั้นกำลังทหารของเราต้องเปลี่ยน การทหารที่จัดตั้งไว้เพื่อรับมือกองทัพนาคาใหญ่สมัยสงครามเย็น จะต้องแปลงไปสู่ความสนใจมากขึ้นในเรื่องการที่ข้าศึกอาจจะต่อสู้กับเราอย่างไรมากกว่าสถานที่และเวลาที่สงครามอาจจะเกิด

การคงกองกำลังสหรัฐฯ ไว้ไว้พื้นทะเลเป็นสัญลักษณ์ที่ลึกซึ้งของพันธกรณีของสหรัฐฯ ที่มีต่อพันธมิตรและเพื่อน ด้วยการที่มีความเต็มใจของเราในการใช้กำลังเพื่อป้องกันตนเองและในการป้องกันคนอื่น สหรัฐฯ ได้แสดงให้เห็นถึงความเด็ดเดี่ยวในการดำรงไว้ซึ่งดุลย์แห่งอำนาจที่ส่งเสริมเสรีภาพ ในการต้องคงอยู่ในสภาพที่ไม่แน่นอน และต้องพบกับการทำลายทางความมั่นคงหลายประการ สหรัฐฯ จำต้องใช้ฐานทัพและสถานี่ทั้งในและนอกยุโรปตะวันออกและเอเชียตะวันออกเฉียงเหนือ รวมทั้งความตกลงเข้าถึงเป็นการชั่วคราวเพื่อการวางกำลังระยะทางไกลของกองทัพสหรัฐฯ

ก่อนสงครามในอัฟกานิสถาน พื้นที่นั้นอยู่ในอันดับล่าง ๆ ของบัญชีรายชื่อการวางแผนเร่งด่วนสำคัญแต่แล้วภายในระยะเวลาอันสั้น เราต้องปฏิบัติการข้ามระยะทางที่ไกลและกว้างในพื้นที่ห่างไกลของประเทศนั้น เราต้องเตรียมพร้อมเพื่อการวางกำลังดังกล่าว โดยพัฒนาปัจจัยหนุนเช่นการตรวจพื้นที่ โดยดาวเทียมขีดความสามารถในการโจมตีระยะทางไกลโดยแม่นยำ และเปลี่ยนแปลงกลยุทธ์และกองกำลังเคลื่อนที่ ขีดความสามารถทางการทหารกว้าง ๆ นี้ต้องรวมไปถึงการป้องกันมาตุภูมิ ปฏิบัติการทางด้านการข่าว ให้หลักประกันว่าสหรัฐฯจะสามารถเข้าถึงเวทีที่ห่างไกลและการคุ้มครอง โครงสร้างพื้นฐานและทรัพย์สินในอวกาศของสหรัฐฯ

กองทัพจะได้ใช้นวัตกรรมต่าง ๆ จากการทดลองการใช้ข้อได้เปรียบด้านการข่าว และใช้ประโยชน์อย่างเต็มที่จากวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี เราต้องเปลี่ยนแปลงการบริหารจัดการกระทรวงกลาโหม ในเรื่องการบริหารงบประมาณ การจัดหากำลัง และการรักษากำลังพลไว้ขณะที่ดำรงความพร้อมและความสามารถในการต่อสู้สงครามต่อลัทธิการก่อการร้าย วัตถุประสงค์ต้องเตรียมให้ประธานาธิบดีมีทางเลือกด้านการทหารอย่างกว้างขวาง ในการยับยั้งการรุกราน หรือการใช้กำลังบีบบังคับทุกรูปแบบต่อสหรัฐฯ พันมิตรของเรา และเพื่อนของเรา

เรารู้จากประวัติศาสตร์ว่าการป้องกันอาจพลาดได้ และเราทราบจากประสบการณ์ว่าข้าศึกบางพวกไม่อาจป้องกันได้ สหรัฐต้องดำรงรักษาขีดความสามารถในการกระทำให้ความพยายามใด ๆ ของศัตรูพ่ายแพ้ ไม่ว่าจะเป็นตัวแสดงที่เป็นรัฐ หรือมิใช่รัฐ ที่จะมาบีบบังคับต่อสหรัฐฯ พันมิตร และเพื่อนของเรา เราจะดำรงกองกำลังให้เพียงพอที่จะสนับสนุนพันธสัญญาของเรา และปกป้องเสรีภาพ กำลังของเราจะเข้มแข็งเพียงพอเพื่อนำไปใช้ต้านทานผู้ที่มีศักยภาพเป็นศัตรูจากที่จะแสวงการเพิ่มกำลังอำนาจทางการทหารด้วยความหวังว่าจะเหนือกว่าหรือเท่าเทียมกันกับอำนาจของสหรัฐฯ

การข่าว และการใช้ประโยชน์สิ่งนี้เป็นปรากฏการณ์หน้า ในการป้องกันผู้ก่อการร้าย

และภัยคุกคามที่มาจากรัฐศัตรู จากการจัดวางตามลำดับความสำคัญเพื่อรวบรวมข่าวอันมหาศาลเกี่ยวกับค่ายโซเวียตที่ใหญ่โตและกองที่ ประชาคมข่าวกรองกำลังปรับใช้แก้ไขปัญหาภัยคุกคามใหม่ที่ซับซ้อนและหลบเลี่ยง

เราต้องเปลี่ยนแปลงขีดความสามารถด้านการข่าวและสร้างสิ่งใหม่ ๆ เพื่อให้ทันการต่อธรรมชาติของการคุกคามเหล่านี้ ข่าวกรองต้องบูรณาการให้เข้ากับการป้องกันและระบบการบังคับใช้กฎหมายและการประสานกับพันธมิตรและเพื่อนของเรา เราไม่ต้องการให้ข้าศึกได้ช่องทางที่จะทำให้เราแปลกใจและถูกจำกัดทางเลือกเพื่อตอบโต้และต้องลดความเสียหาย

เราต้องสร้างระบบเตือนภัยด้านการข่าวและการวิเคราะห์ ให้พร้อมซึ่งการประเมินภัยแบบบูรณาการ สำหรับความมั่นคงมาตุภูมิ และความมั่นคงแห่งชาติ เนื่องจากการคุกคามอาจเกิดจากความบังคลาใจจากรัฐบาลต่างประเทศและกลุ่มบุคคลที่อาจดำเนินแผนการภายในสหรัฐฯ เราจึงต้องให้ความมั่นใจว่ามีการเชื่อมโยงกันของข่าวสารระหว่างการข่าวกรอง และการบังคับใช้กฎหมาย

การริเริ่มเพื่อการข้างต้นรวมถึง

- สร้างความเข้มแข็งให้กับอำนาจหน้าที่ของผู้อำนวยการข่าวกรองกลาง (The Director of Central Intelligence) เพื่อเป็นผู้นำการพัฒนาและใช้บทบาทของขีดความสามารถของข่าวกรองต่างประเทศของประเทศ
- จัดตั้งกรอบงานระบบเตือนภัยด้านการข่าวที่สร้างกระแสและบูรณาการเตือนภัยคุกคามทุกเรื่องที่เกี่ยวข้องกับประเทศและพันธมิตรของเรา
- ดำเนินการพัฒนาวิธีการใหม่ ๆ ในการรวบรวมข่าวเพื่อให้มีความเหนือกว่าด้านการข่าวต่อไป
- ลงทุนในขีดความสามารถแห่งอนาคต ขณะที่ทำหน้าที่คุ้มครองขีดความสามารถนี้ด้วยการใช้ความพยายามอย่างยั่งยืนในการป้องกันว่าขีดความสามารถด้านการข่าวกรองจะตกต่ำและ
- รวบรวมข่าวต่อต้านอันตรายจากการก่อการร้ายในทุกส่วนของรัฐบาลพร้อมส่วนการวิเคราะห์

ในขณะที่รัฐบาลสหรัฐฯ พึงกองทัพอากาศเพื่อป้องกันผลประโยชน์ของอเมริกา ก็จำเป็นต้องใช้การทูตเพื่อปฏิสัมพันธ์กับประเทศอื่น ๆ เราจะให้ความมั่นใจว่ากระทรวงการต่างประเทศได้รับงบประมาณสนับสนุนเพียงพอ เพื่อประกันความสำเร็จของการทูตอเมริกัน กระทรวงการต่างประเทศเป็นผู้นำในการสร้างความสัมพันธ์ทวิภาคีกับรัฐบาลอื่นๆ และในสมัยใหม่นี้ประชาชนและสถาบันจะต้องสามารถปฏิสัมพันธ์กับองค์กรพัฒนาที่มีใช้รัฐบาล

และสถาบันระหว่างประเทศได้อย่างมีเกียรติ นักการทูตที่เรียนมาในทางการเมืองระหว่างประเทศต้องขยายความรู้ไปถึงเรื่องภายในประเทศที่ซับซ้อน เช่น การสาธารณสุข การศึกษา การบังคับใช้กฎหมาย และการทูตของประชาชน

นักการทูตของเราทำหน้าที่ที่ด่านหน้าในการเจรจาที่สลับซับซ้อน ในสงครามกลางเมือง และในการเกิดความพิพาททางมนุษยธรรมในที่ต่างๆ ในขณะที่ความจำเป็นต้องช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมต้องเข้าใจให้ดี เราก็ยังต้องช่วยในเรื่องการสร้างกำลังตำรวจ ระบบการศาล กฎหมาย สถาบันการปกครองในระดับท้องถิ่น และจังหวัดรวมถึงระบบการเลือกตั้ง ความร่วมมือระหว่างประเทศที่มีประสิทธิภาพจำเป็นต้องให้บรรลัฏฐประสงค์เหล่านี้ที่อเมริกันมีความพร้อมที่จะให้การสนับสนุน

ในขณะที่สถาบันทางการทูตของเราต้องปรับตัวเพื่อว่าเราจะไต่ขึ้นมือไปช่วยคนอื่น เราก็ยังต้องการแนวทางที่มีความสมบูรณ์ ในเรื่องข่าวสารสาธารณะที่จะช่วยคนในโลกเรียนรู้และเข้าใจอเมริกา สงครามต่อต้านลัทธิการก่อการร้ายมิใช่การปะทะทางอารยธรรม (not a clash of civilizations) แต่มันเผยถึงการปะทะกันภายในอารยธรรม (The clash inside a civilization) เป็นการต่อสู้เพื่ออนาคตของโลกมุสลิม การต่อสู้ทางความคิดนี้เป็นสิ่งที่ชาวอเมริกันจะต้องทำให้ได้อย่างดีเยี่ยม

ปฏิบัติการที่จำเป็นเพื่อประกันว่าความพยายามของเราจะสอดคล้องกับพันธกรณีเพื่อความมั่นคงของโลกและการคุ้มครองชาวอเมริกันนี้จะต้องไม่ถูกลดทอนอำนาจ โดยการสอบสวนหรือฟ้องคดีโดยศาลอาญาระหว่างประเทศ (The International Criminal Court – ICC) ผู้ซึ่งอำนาจศาลจะไม่คลุมถึงชาวอเมริกันและที่ซึ่งเราไม่ยอมรับ เราจะทำงานร่วมกันกับประเทศอื่น ๆ เพื่อหลีกเลี่ยงความยุ่งยาก จากปฏิบัติการและความร่วมมือทางการทหารของเรา โดยใช้กลไกชั่วคราว ความตกลงหลายฝ่ายหรือความตกลงทวิภาคีที่จะคุ้มครองคนสัญชาติสหรัฐฯ ให้พ้นจากศาลอาญาระหว่างประเทศ เราจะใช้กฎหมายป้องกันทหารอเมริกัน (The American Servicemembers Protection Act) ที่มีข้อกำหนดให้หลักประกันและเพิ่มพูนการปกป้องเจ้าหน้าที่อเมริกัน

ทุกวันนี้การแยกเป็นกิจการภายในประเทศและภายนอกประเทศเป็นเรื่องที่มีผลน้อยลงไป ในโลกของยุคโลกาภิวัตน์ เหตุการณ์ที่ห่างไกลพรมแดนอเมริกา อาจมีผลกระทบภาย

ในอย่างมากได้ สังคมของเราต้องเปิดให้ประชาชน ความคิด และสินค้า จากทั่วโลกเข้ามา คุณลักษณะต่าง ๆ ที่เรารักและหวงแหนมากที่สุด เสรีภาพ เมืองต่าง ๆ การเคลื่อนไหว และ ชีวิตสมัยใหม่ของเรา เป็นจุดอ่อนอาจถูกโจมตีการก่อการร้าย จุดอ่อนนี้จะดำรงต่อไปนานหลังจากเราได้นำผู้ที่ทำการโจมตีเมื่อ 11 กันยายน มาดำเนินการพิจารณาด้วยความยุติธรรมแล้ว เมื่อเวลาผ่านไป บางบุคคลอาจเข้าถึงวิธีการของการทำลายล้างที่ปัจจุบันอยู่ในความครอบครองของกองทัพบก กองทัพเรือ และกองทัพอากาศ นี่คือการโจมตีใหม่ของชีวิต เราจะปรับตัวและจะก้าวหน้าต่อไป แม้ว่าจะต้องเผชิญกับปัญหานี้

ในการใช้ภาวะผู้นำของเรา เราจะยอมรับนับถือคุณค่าข้อวินิจัย และผลประโยชน์ของเพื่อนและหุ้นส่วน แต่เราก็พร้อมจะแยกปฏิบัติ เมื่อผลประโยชน์ของเราและความรับผิดชอบที่มีลักษณะพิเศษของเราบางประการ เมื่อไม่เห็นพ้องในบางเรื่องราวเราจะอธิบายอย่างตรงไปตรงมาถึงเหตุผลของเรา และแสวงหาทางเลือกที่เป็นไปได้ เราจะไม่ยอมให้ความไม่เห็นพ้องดังกล่าวมาบดบังความตั้งใจของเราที่จะทำให้เกิดความมั่นคงร่วมกันกับพันธมิตร และเพื่อนของเราตลอดจนผลประโยชน์พื้นฐานร่วมกัน และคุณค่าของเรา

ในท้ายที่สุด เราฐานความเข้มแข็งของอเมริกันอยู่ที่บ้าน มันเป็นเพราะทักษะความรู้ของคนอเมริกัน พลวัตของเศรษฐกิจ และความเหนียวแน่นของสถาบันต่างๆ สังคมสมัยใหม่ที่หลากหลาย พร้อมพลังที่ลุ่มลึก ทะเยอทะยานและประกอบกรวิสาหกิจ ความเข้มแข็งของเรา มาจากสิ่งที่เราทำด้วยแรงพลัง นั่นคือที่ซึ่งความมั่นคงแห่งชาติของเราเริ่มต้น

เอกสารแนบท้าย 2

การแถลงด้วยวาจาเพื่อนำรายงาน

Final Report of the National Commission on Terrorist

Attacks Upon the United States

July 22, 2004

ถ้อยแถลงต่อสาธารณชน

(Public Statement)

นำออกเผยแพร่จากการแถลงนำ การรายงานของคณะกรรมการ โดยโทมัส เฮช คีน ประธาน และ ลี เฮช แฮมิลตัน รองประธาน(Thomas H. Kean and Lee H. Hamilton)

สวัสดี วันนี้เรานำเสนอรายงานนี้และขอเสนอแนะแก่ประธานาธิบดีแห่งสหรัฐอเมริกา สภาองเกรสแห่งสหรัฐอเมริกา และประชาชนชาวอเมริกัน รายงานนี้เป็นการแสดงความเห็นพ้องร่วมกันเป็นข้อสรุปของคณะกรรมการแห่งชาติ ว่าด้วยการโจมตีของผู้ก่อการร้ายต่อสหรัฐอเมริกา (The National Commission on Terrorist Attacks upon the United States)

วันที่ 11 กันยายน 2001 คน 19 คน มีมิดคัทเตอร์ตัดกล่องกระดาษ พงพริกไทยและสเปรย์พริกไทย ได้เล็ดลอดการป้องกันของประเทศที่ทรงพลังที่สุดในโลกเข้ามาได้ คนพวกนี้กระทำการสร้างความร้ายแรงอันสุดจะทนทานต่อประชาชนของเรา และพลิกผันระเบียบระหว่างประเทศให้กลายเป็นความสับสนวุ่นวาย

เราขอให้ท่านแต่ละคนได้จดจำว่าท่านรู้สึกอย่างไรในวันนั้น ความโศกเศร้า ความรู้สึกสูญเสียอันมหาศาลได้เกิดขึ้นในวันนั้น เราด้วยกันเป็นชาติที่มีทั้งคนหนุ่มสาวและคนมีอายุ เป็นริบหรี่กัน และเป็นเคโมแครต เราทั้งหลายได้รับรู้อันลึกในความเจ็บปวด เราก็คงมีความรู้สึกลึกซึ้งถึงจุดมุ่งหมายของพวกเรา เราคิดว่าเราต้องทำอะไร ในฐานะที่เป็นประเทศชาติที่จะตอบโต้ และเราก็ได้ทำแล้ว

แต่ในวันแห่งเดือนกันยายนั้น เราขาดการเตรียมการ เราไม่คำนึงถึงขอบเขตของการคุกคามที่ได้ก่อตัวกันขึ้นมาอย่างต่อเนื่อง ในระยะเวลาหนึ่งแล้ว ตามที่เราได้ให้ไว้ในรายละเอียดของรายงานฉบับนี้ นี่เป็นความล้มเหลวของนโยบายของการบริหารจัดการด้านจิตความสามารถ และเป็นความล้มเหลวด้านจินตนาการ

การค้นพบ (Findings)

เราตระหนักว่าเราได้รับประโยชน์จากเบื้องหลังของเหตุการณ์ และเนื่องจากผู้วางแผนการร้าย มีความยืดหยุ่นและรู้จักใช้ทรัพยากร เราจึงไม่อาจรู้ว่าขั้นตอนใดขั้นตอนหนึ่งหรือขั้นตอนที่ต่อเนื่องหลาย ๆ ขั้นตอนที่ดำเนินไปก่อนหน้านี้เหตุการณ์อาจจะสามารถทำให้พวกนั้นพ่ายแพ้ได้ เราเพียงจะพูดได้ด้วยความมั่นใจว่า ไม่มีมาตรการใดเลยที่ดำเนินโดยรัฐบาลสหรัฐฯ

ก่อนเหตุการณ์ 9/11 จะมีผลยับยั้งหรือก่อความล่าช้าแก่ความคืบหน้าตามที่กลุ่มอัล – กออิดะห์วางแผนการ

โอกาสที่ไม่ได้นำมาใช้ ได้เคยปรากฏว่ามีอยู่ดังนี้คือ

รัฐบาลของเราไม่ได้จัดแจ้งในบัญชีการเฝ้าตรวจระวังของบุคคลที่จะเป็นนักจี้เครื่องบินในอนาคตคือ ฮาซมี (Hazmi) และมีห์ดาร์ (Mihdhar) ก่อนที่เขาจะเข้ามาในสหรัฐฯ หรือได้ดำเนินการเป็นขั้นตอนล่วงหน้าที่จะทำให้รู้ว่าพวกเขาอยู่ที่ใด

รัฐบาลของเราไม่ได้เชื่อมโยงการจับตัวชาวคาไรซ์ มุสซาอู (Zacarias Moussaoui) ที่ทราบว่ามี ความสนใจในการฝึกอบรมการจับเครื่องบิน เพื่อมุ่งที่จะใช้เครื่องบินในการก่อการร้าย ให้โยงเข้ากับสิ่งบอกเหตุที่ชัดเจนขึ้นถึงการจะมีการโจมตี

รัฐบาลของเราไม่ได้ค้นพบถึง ข้อความเท็จที่แจ้งขอการตรวจลงตรา หรือทราบถึงหนังสือเดินทางที่ถูกดัดแปลงในการใช้ในลักษณะเอกสารปลอม

รัฐบาลของเราไม่ได้ขยายบัญชีการห้ามบินให้รวมถึงชื่อต่าง ๆ จากบัญชีเฝ้าตรวจระวังการก่อการร้าย หรือกำหนดให้ผู้โดยสารเครื่องบินจะต้องถูกตรวจตราให้ละเอียดขึ้น

ตัวอย่างที่กล่าวมานี้เป็นส่วนหนึ่งของภาพความมั่นคงแห่งชาติกว้าง ๆ ที่รัฐบาลล้มเหลวในการพิทักษ์ชาวอเมริกัน รัฐบาลสหรัฐฯ เพียงแต่ไม่กระทำการให้เข้มแข็งเท่าที่ควรในการต่อสู้การคุกคามการก่อการร้ายก่อนเหตุการณ์ 9/11

- นโยบายการทูตและนโยบายการต่างประเทศของเราล้มเหลวที่จะดึงเอาบิน ลาเดน ออกจากอัฟกานิสถาน
- กำลังทหารและขีดความสามารถในการปฏิบัติการลับของเราไม่มีหนทางที่จะสร้างความพ่ายแพ้ แก่อัล – กออิดะห์หรือฆ่า หรือจับตัวบิน ลาเดน และผู้ช่วยคนสำคัญของเขา
- ข่าวดองและองค์กรการบังคับใช้กฎหมายของเราไม่ดำเนินการหรือแบ่งปันข่าวสาร หรือดำเนินการตามการแจ้งข่าวเพื่อให้ตามทันผู้ก่อการร้ายที่หลบหลีกคล่องแคล่ว
- องค์กรรักษาความมั่นคงทางการเดินอากาศ การตรวจคนเข้าเมืองและเขตแดน ไม่มีการบูรณาการการทำงานในลักษณะร่วมมือต่อต้านการก่อการร้าย

• การตอบโต้ส่วนใหญ่ของเราต่อเหตุการณ์วัน 9/11 เป็นไปตามสถานการณ์ และขาดประสิทธิภาพ แม้ว่าการกระทำส่วนบุคคลอย่างวีระบุรุษอันหาได้ยาก สามารถช่วยให้ชีวิตคนรอดเป็นจำนวนมาก

ความล้มเหลวของเราผ่านมามากหลายปี และหลายรัฐบาลไม่มีบุคคลใดคนหนึ่งที่จะต้องรับผิดชอบกับความล้มเหลวดังกล่าวโดยตรง กระนั้นบุคคลและสถาบันต่าง ๆ ก็มีใช้ว่าจะหลุดพ้นจากความรับผิดชอบไปเลย บุคคลใดก็ตามในตำแหน่งระดับสูงในรัฐบาลในระบอบเวลานั้น ๆ จะต้องมีความรับผิดชอบบางประการต่อการดำเนินงานของรัฐบาล

ไม่ใช่หน้าที่ของเราที่จะมากล่าวหา ดังที่กล่าวมาตอนต้นว่าเรามองย้อนหลัง เพื่อที่จะมองไปข้างหน้า วัตถุประสงค์ของเราคือการป้องกันการโจมตีในอนาคต

ผู้เชี่ยวชาญทุก ๆ คนที่ได้ให้ถ้อยคำกับเรากล่าวว่า การโจมตีในขนาดที่ใหญ่หลวงกว่าเหตุการณ์ 9/11 นี้เป็นไปได้ในปัจจุบัน อูซามะ บิน ลาดิน ได้วางโครงสร้างและการจัดองค์การที่สามารถล่อใจ ให้การฝึกฝน และใช้พลพรรคที่จัดหามาทำการโจมตีต่อเป้าหมายที่ใหญ่โตกว่าได้ เขาเป็นผู้สร้างความกระตือรือร้น โดยการแสดงขีดความสามารถของอัล – กออิดะห์ ที่ปฏิบัติการ ชื่อความของเขาและอุดมการณ์อันเต็มไปด้วยความเกลียดชัง ได้นำไปใช้สอนและสร้างความบันเทิงแก่ผู้ที่เข้ามาเป็นพรรคพวกและผู้ที่ยึดแบบ บิน ลาดิน และอัล – กออิดะห์

- เกลียดชังอเมริกาและนโยบายของอเมริกา
- ฉกฉวยใช้ประโยชน์จากความทุกข์ยากและความสิ้นหวังภายในโลกอาหรับและโลกอิสลาม
- ปลุกฝังความคิดคนที่ไม่สนับสนุนรัฐบาลและเปลี่ยนแปลงหลักการศาสนาที่ยิ่งใหญ่ ศาสนาหนึ่งของโลก และ
- แสวงหาวิธีการใหม่ ๆ ที่จะสังหารชาวอเมริกัน โดยไม่จำกัดจำนวน รวมทั้งการใช้อาวุธเคมี ชีวะ และนิวเคลียร์

กล่าวง่าย ๆ สหรัฐฯ กำลังเผชิญกับการท้าทายความมั่นคงใหญ่หลวงในประวัติศาสตร์ เราได้โจมตีผู้ก่อการร้ายมาตั้งแต่เหตุการณ์ 9/11 เราได้ป้องกันการโจมตีต่ออาตุภูมิของเรา เราเชื่อว่าเรามีความปลอดภัยเพิ่มขึ้น ในขณะนี้มากกว่าจะเกิดเหตุการณ์ แต่ไม่อาจจะกล่าวได้ว่าเราพ้นภัยแล้ว

เพราะว่า อัล – กอิดะห์ แสดงถึงอุดมการณ์ มิใช่กลุ่มบุคคลอันแน่นอนกลุ่มเดียว เราจึงไม่ควรคาดหวังว่าอันตรายจะลดลงในระยะไม่กี่ปีข้างหน้า ไม่ว่าเราสังหารหรือจับกุมใครได้ รวมทั้งอุสมะ บิน ลาเดน ก็ยังจะมีคนที่คิดแผนการทำอันตรายเรา บิน ลาเดน ได้สร้างความบันเทิงใจ ให้แก่พรรคพวกและผู้เอาอย่าง สังคมที่พวกเขาเอาเป็นเหยื่อมีจุดอ่อน อุดมการณ์ก่อการร้ายมีพลัง และเครื่องมือเพื่อนำมาซึ่งความเจ็บปวดคนนั้นมีอยู่พร้อมมูล เราจึงไม่อาจลดการป้องกันตัวได้เลย

ข้อเสนอแนะ – ยุทธศาสตร์โลก (A Global Strategy)

คณะกรรมการนี้ ไม่มีคำตอบทุก ๆ ประการแต่ได้คิดคำนึงถึงสิ่งที่จะทำนั้นคือ ยุทธศาสตร์โลก และจะทำได้อย่างไร อันเป็นการจัดองค์การรัฐบาลของเราใหม่ แต่โดยมีบรรทัดฐานมา จากการทบทวนการทำหน้าที่ของรัฐบาล โดยตลอดและการตรวจสอบศัตรูของเรา เราขอเสนอแนะองค์ประกอบต่อไปนี้ เพื่อยุทธศาสตร์ต่อต้านการก่อการร้าย

ยุทธศาสตร์นี้ จะต้องมีความสมดุลย์ ต้องบูรณาการปัจจัยทั้งมวลของกำลังอำนาจแห่งชาติ การทูต การข่าวกรอง ปฏิบัติการลับ การบังคับใช้กฎหมาย นโยบายทางเศรษฐกิจ การช่วยเหลือต่างประเทศ การป้องกันมาตุภูมิ และความเข้มแข็งทางการทหาร จะไม่มีอาวุธอันมีอำนาจสุดยอดอันใด หรือการโจมตีอย่างหนักหน่วง เพียงครั้งเดียวที่จะสามารถสร้างความพ่ายแพ้ให้แก่ลัทธิการก่อการร้ายอิสลาม (Islamist terrorism) ได้ แต่จะเป็นการใช้ความพยายามเป็นเอกภาพ และการใช้เครื่องมือทุกอย่างที่เราได้อย่างต่อเนื่อง อย่างมีประสิทธิภาพดังนี้

- เราต้องเป็นฝ่ายรุก สังหารหรือจับตัวผู้ก่อการร้าย มิให้ที่หลบซ่อนแก่คนพวกนี้ และทำลายความสามารถของพวกเขาที่จะขนเงินและผู้คนไปรอบโลก
- เราต้องสร้างหลักประกันว่าประเทศหลัก ๆ เช่นอัฟกานิสถาน ปากีสถาน และชะอุดีอาระเบียมีเสถียรภาพ มีความสามารถและแน่วแน่ในการต่อต้านลัทธิการก่อการร้าย
- เราต้องสร้างความต่อเนื่องของการสร้างกลุ่มรวมประเทศ (a coalition of nations) ที่ร่วมมือกันทั้งทวีปเอเชีย และพหุภาคีกับเราในการกิจต่อต้านการก่อการร้าย เราต้องมีการเจรจาแลกเปลี่ยนที่ดีขึ้นระหว่างตะวันตกและโลกอิสลาม เราต้องสร้างความเข้าใจถึงความจำเป็นที่จะต้องจำกัดและต่อต้านการกระจายอาวุธที่เป็นอันตรายร้ายแรงที่สุดของโลก

- เราต้องสร้างกำหนดการแห่งโอกาสในทางเศรษฐกิจ การศึกษา และการเมือง เพื่อที่เยาวชนในโลกอาหรับและโลกอิสลามมีหนทางเพื่อการแสดงออกและความหวังในทางสันติและความมั่งคั่ง

- เราต้องร่วมมือในสงครามทางความคิดในโลกอิสลาม โดยสื่อสารความหวังแทนที่จะเป็นความหมดหวัง ความก้าวหน้าแทนที่จะเป็นการประหัตประหาร ชีวิตแทนที่จะเป็นความตาย ข้อความเหล่านี้จะต้องทำให้เป็นจริงด้วยนโยบายที่ส่งเสริมและสนับสนุนประชากรมุสลิมส่วนใหญ่ผู้มีส่วนร่วมในวัตถุประสงค์เหล่านี้

- ภายในประเทศเราจำเป็นต้องจัดลำดับความสำคัญเพื่อการพิทักษ์รักษาโครงสร้างพื้นฐานของเรา และความมั่นคงในการขนส่งของเรา ทรัพยากรควรถูกนำไปใช้บนพื้นฐานของลำดับความสำคัญ และมาตรฐานการเตรียมพร้อมจะต้องมีการกำหนดขึ้น ภาคเอกชนและรัฐบาลท้องถิ่นควรมีบทบาทสำคัญในกระบวนการนี้

- เราต้องทำให้ชายแดนมีความมั่นคง โดยมาตรฐานระบบเดียวกัน และการเตรียมพร้อมอย่างเต็มที่ ในการชี้ให้ทราบถึงสิ่งที่จะนำเข้ามาและนำออกไปจากประเทศ และระบบการเข้าเมืองจะต้องมีประสิทธิภาพ ในการให้คนดีเข้าประเทศ ในขณะที่ไม่ยอมให้ผู้ก่อการร้ายเข้ามาประเทศของเรา

- ถ้าพระเจ้าไม่ทรงอวยพร เกิดมีการโจมตีอีกครั้งหนึ่ง เราจะต้องพร้อมที่จะตอบโต้ต่อสถานการณ์ เราต้องให้การศึกษากับประชาชน ฝึกอบรมและจัดเตรียมการให้กับผู้รับมือด่านแรก และคาดคานถึงสถานการณ์ที่อาจเป็นไปได้นับจำนวนไม่ถ้วน

ข้อเสนอแนะ – การจัดองค์กรของรัฐบาล (Organizing Government)

เราขอเสนอการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญในการจัดองค์กรของรัฐบาล เราทราบว่าคุณภาพของประชาชนสำคัญกว่าคุณภาพของเค้าโครงการต่อสายสร้างรูปแบบ คนดีสามารถเอาชนะโครงสร้างที่ไม่ดีได้ แต่พวกเขาก็ไม่ควรต้องทำถึงขนาดนั้น

ทั้งกลางวันและกลางคืน ข้าราชการที่ทำหน้าที่ด้วยความเสียสละกำลังต่อสู้กับผู้ก่อการร้ายและปกป้องมาตุภูมิ เราต้องให้หลักการประกันว่ารัฐบาลของเราใช้พวกเขาอย่างเต็มที่ด้วยการแบ่งปันข้อมูลร่วมกัน มีความพยายามที่เกิดจากความร่วมมือ และการให้สิทธิอำนาจอย่างชัดเจน

แนวความคิดที่เป็นปัญหาสำคัญได้ผุดขึ้นมาในระหว่างการสอบสวนคือ ความยากลำบาก ต่อการจะตอบคำถามว่า ใครเป็นผู้รับผิดชอบ? ใครเป็นผู้ให้หลักประกันว่า หน่วยงานจะระดมใช้ทรัพยากรร่วมกันได้ หลีกเลี่ยงการทำงานซ้ำซ้อนและวางแผนร่วมกันได้อย่างไร? ใครเป็นผู้อยู่บนยอดของการบูรณาการที่มหาศาลและการมีเอกภาพของความพยายามที่จำเป็นที่จะทำให้อเมริกามีความปลอดภัย คำตอบมักออกมาบ่อยครั้งว่า “ไม่มีใครเลย” ด้วยเหตุนี้เราจึงเสนอแนะดังนี้

(1) ศูนย์ต่อต้านการก่อการร้ายแห่งชาติ (A National Counterterrorism Center) เราต้องการเอกภาพของการใช้ความพยายาม ในการต่อต้านการก่อการร้าย จึงควรจัดตั้งศูนย์ต่อต้านการก่อการร้ายแห่งชาติ (NCTC) ที่จะรวมเอาข้อมูลด้านข่าวกรองการต่อต้านการก่อการร้ายทั้งปวง และปฏิบัติการที่ข้ามพรมแดนแบ่งนอกประเทศกับในประเทศมารวมอยู่ในองค์กรเพียงหนึ่งเดียว ขณะนี้ ความพยายามดังกล่าวกระจัดกระจายอยู่ภายในรัฐบาล สิ่งนี้จะต้องนำมารวมกัน

(2) ผู้อำนวยการข่าวกรองแห่งชาติ (A National Intelligence Director) เราต้องการเอกภาพของความพยายามในประชาคมข่าวกรอง เราต้องการหัวหน้าประชาคมข่าวกรองที่เข้มแข็งมากกว่าที่เป็นอยู่ และประชาคมข่าวกรองที่จัดองค์กรตัวมันเองทำหน้าที่ร่วมกันในศูนย์ภารกิจแห่งชาติต่าง ๆ เราต้องปฏิรูปชนิดที่ทหารทำเมื่อ 20 ปีก่อน เราต้องการการปฏิรูปของ “Goldwater – Nichols” สำหรับประชาคมข่าวกรอง ประชาคมนี้จำเป็นต้องเปลี่ยนภาวะของจิตใหม่ และการจัดองค์กรเพื่อว่าหน่วยงานข่าวกรองทำหน้าที่ภายใต้หลักการของการบัญชาาร่วม โดยมีการร่วมใช้ข่าวสารเป็นบรรทัดฐาน

(3) การปฏิรูปในสภาองเกรสของสหรัฐฯ เราต้องการเอกภาพของการใช้ความพยายามในสภาองเกรสสหรัฐฯ ขณะนี้สิทธิอำนาจละความรับผิดชอบมีอยู่กระจัดกระจาย คณะกรรมการข่าวกรองไม่มีอำนาจในการปฏิบัติหน้าที่ในการกำกับดูแลอย่างมีประสิทธิภาพ การตรวจสอบสำหรับความมั่นคงมาตุภูมิติดอยู่ในคณะกรรมการหลายคณะ เราต้องการคณะกรรมการที่เข้มแข็งกว่านี้ ในการทำหน้าที่ตรวจสอบข่าวกรอง เราต้องการคณะกรรมการหนึ่ง คณะกรรมการเดียวในการตรวจสอบกระทรวงความมั่นคงมาตุภูมิ

(4) การปฏิรูปเอฟ. บี.ไอ เราต้องการกำลังเจ้าหน้าที่ปฏิบัติหน้าที่ความมั่นคงแห่งชาติที่เข้มแข็งกว่านี้ ในองค์กรเอฟ. บี. ไอ. เราไม่สนับสนุนการสร้างองค์การภายในประเทศใหม่ สิ่งทีเอฟ. บี. ไอ. ต้องการคือกำลังปฏิบัติงานที่มีความชำนาญเฉพาะทางและบูรณาการด้านความมั่นคงแห่งชาติ ประกอบด้วย เจ้าหน้าที่สืบสวนสอบสวน นักวิเคราะห์ นักภาษาศาสตร์ และเจ้าหน้าที่ด้านการตรวจตรา เจ้าหน้าที่เหล่านี้ต้องจัดหามา ฝึกอบรม ให้รางวัล และรักษาไว้ เพื่อประกันการพัฒนาของวัฒนธรรมองค์กร พร้อมกับความเชี่ยวชาญในทางลึกเรื่องข่าวกรองและความมั่นคงแห่งชาติ

(5) การเปลี่ยนแปลงการมีส่วนร่วมด้านข่าวสาร เราต้องการเอกภาพของความพยายามในการมีส่วนร่วมด้านข่าวสาร รัฐบาลสหรัฐฯ มีช่องทางการรับข่าวสารอย่างมหาศาล แต่มีระบบที่อ่อนแอในกรรมวิธีผลิตและการใช้ข่าวสาร หลักการที่ว่า “จำเป็นต้องมีส่วนร่วม (Need to share)” จะต้องมาแทนที่ “จำเป็นต้องจะรู้ (Need to know)”

(6) การเปลี่ยนผ่าน เราต้องการกระบวนการเปลี่ยนผ่านที่ดีกว่านี้ ในส่วนของเจ้าหน้าที่รัฐที่ปฏิบัติหน้าที่ด้านความมั่นคงแห่งชาติ เพื่อว่าประเทศนี้จะไม่ต้องพบปัญหาการขาดความระวังตนในทุก ๆ 4 ปี หรือ 8 ปี

จากการที่กล่าวข้างต้นและอื่น ๆ ข้อเสนอแนะจะกล่าวโดยละเอียดในรายงานของเรา เราได้ให้ข้อเสนอแนะไปแล้วอย่างจำกัดจำนวนหนึ่ง เพ่งเล็งในส่วนที่คิดว่าสำคัญที่สุด

เรามีความอ่อนไหวอย่างยิ่งต่อความจำเป็นในการปกป้องรักษาสิทธิเสรีภาพของเรา ในขณะที่เราดูแลความมั่นคง เราได้สนับสนุนปฏิบัติการหลายอย่างของรัฐบาลในห้วงของเหตุการณ์ 9/11 เพื่อให้รัฐบาลมีการดำเนินการและการแบ่งปันข้อมูลข่าวสารระหว่างหน่วยงาน แต่เราขอย้ำว่ามาตรการต่าง ๆ เหล่านี้จำเป็นจะต้องมีพันธกิจต่อสังคมเปิดของเราควบคู่กันไปด้วย พร้อมกับหลักการตรวจสอบเป็นหลักประกันว่ามีกระบวนการเกิดขึ้นเพื่อการนั้น รวมถึงการดูแลอย่างจริงจัง หลังจากได้กล่าวและได้กระทำแล้ว เราจะต้องรักษาเสรีภาพที่เราได้ต่อสู้เพื่อสิ่งนี้

สรุปความคิดเห็น

ก่อนที่จะเรายูติ เราขอเสนอความคิดเห็นอีกสักหน่อย เรารับหน้าที่นี้ด้วยความนับถืออย่างลึกซึ้งถึงการที่เหตุการณ์ 11 กันยายน เป็นประวัติศาสตร์ของชาติเรา บางคนเปรียบเทียบความตระหนักตอกใจนี้กับเหตุการณ์เพิร์ลฮาร์เบอร์ บางคนเปรียบเทียบกับ การสังหารประธานาธิบดีเคนเนดี ที่จริงไม่อาจเปรียบเทียบกันได้เลย เหตุการณ์นี้มีลักษณะพิเศษในประวัติศาสตร์อันยาวนานของเรา

ในทุก ๆ 4 ปี ของประชาธิปไตย เรากำลังอยู่ในระหว่างการแข่งขันชิงตำแหน่งประธานาธิบดี พรรคการเมืองใหญ่สองพรรคของเรา คงจะขัดแย้งกัน นั่นถือเป็นสิ่งที่ถูกต้องและเหมาะสม แต่ขณะเดียวกันเราต้องสามัคคีกัน เพื่อให้ประเทศของเรามีความปลอดภัยมากขึ้น รีบปลิกันและเดโมแครตต้องสามัคคีกันในเรื่องนี้

ชาวอเมริกันต้องเตรียมพร้อมเพื่อการต่อสู้ที่ยากลำบากและยาวนาน เราเผชิญกับศัตรูที่เอาจริง มีผู้ที่มองว่าเรื่องนี้เป็นการสงครามจริง ๆ มันก็เป็นการต่อสู้ เราคาดว่าจะมีการโจมตีต่อไป ในการเผชิญศัตรูดังว่านี้ ไม่มีที่สำหรับความนิ่งนอนใจ นี่เป็นการท้าทายของคนช่วงอายุนี้ ในฐานะที่เป็นอเมริกันเราควรก้าวเข้ามารับการท้าทายเช่นนั้น

เราได้พิจารณาเอกสารถึง 2.5 ล้านหน้า และสัมภาษณ์บุคคลกว่า 1,200 คน รวมทั้งผู้เชี่ยวชาญ และเจ้าหน้าที่ในอดีตและปัจจุบัน

งานของเราได้รับการช่วยเหลืออย่างยอดเยี่ยม โดยคณะทำงานที่แต่ละคนมีความรู้มืออาชีพ ได้แสดงการเสียสละ และความสามารถที่เกินกว่าความคาดหมายขั้นสูงสุดของเราทีเดียว

เรารู้สึกเป็นเกียรติอย่างสูง ในการทำงานร่วมกันกับสมาชิกคณะกรรมการ แต่ละท่านแสดงทักษะ การเอาจริง และความเป็นมิตรกันที่ผู้ร่วมงาน

เราขอยุติการแถลงนี้ โดยขอขอบคุณครอบครัวของผู้สูญเสียผู้เป็นที่รักไปในเหตุการณ์ 9/11 ท่านได้เรียกร้องให้มีคณะกรรมการนี้ ท่านได้สนับสนุนเราในทุกก้าวอย่างอย่างมีส่วนร่วมและในฐานะพยาน จากความโศกเศร้าของท่าน ทำให้เราได้

รับพลังความเข้มแข็ง เราตั้งใจแน่วแน่ที่จะทำทุกสิ่งทุกอย่างให้ได้เพื่อปกป้องครอบครัวอื่น ๆ จากความทุกข์อย่างที่ท่านเป็น

ในวันทิ้งดงามของกันยายนวันนั้น เรารู้สึกบาดเจ็บลึก แต่เรามีความเชื่อและกระทำการร่วมกันในฐานะเป็นชาติหนึ่ง เรารวมกันในฐานะที่เป็นอเมริกันอย่างที่เคยได้รวมกันมาแล้วในการเผชิญศัตรูร่วม รีพับลิกัน 5 คน และเดโมแครต 5 คน ได้มาร่วมกันวันนี้ด้วยความสามัคคีในจุดมุ่งหมาย

เราจะไม่ให้ความเห็นเพิ่มเติมอีก และเราไม่มีความเห็นแย้ง เราแต่ละคนตัดสินใจว่าเราจะไม่แสดงบทบาทสำคัญในการแข่งขันชิงตำแหน่งประธานาธิบดีในฤดูใบไม้ร่วงนี้ แต่เราจะร่วมกันทำงานสนับสนุนข้อเสนอแนะในรายงานฉบับนี้ เราเชื่อว่าการร่วมมือกันเราสามารถทำให้แตกต่างไปจากที่เป็นอยู่นี้ได้ เราสามารถทำให้ชาติของเราปลอดภัยมากขึ้นและมั่นคงมากขึ้น

เรายินดีที่จะตอบคำถามของท่าน

เอกสารแนบท้าย 3

ถอดความจากบทที่ 12

ของ

**Final Report of the National Commission
on Terrorist Attacks Upon the United States
July 22, 2004**

ยุทธศาสตร์โลก จะทำอย่างไร?

(What to do ? A Global Strategy)

อันตรายข้ามชาติในปัจจุบันคือ ลัทธิการก่อการร้ายอิสลาม สิ่งที่เป็นคือ ยุทธศาสตร์การเมือง – การทหารแนวกว้าง จากนโยบายสามประสานที่แน่นแฟ้นที่จะ

1. โจมตีผู้ก่อการร้ายและองค์กรผู้ก่อการร้าย
2. ป้องกันมิให้มีการเติบโตต่อไปของลัทธิการก่อการร้ายอิสลามและ
3. ป้องกันและเตรียมความพร้อมต่อการโจมตีของผู้ก่อการร้าย

ยิ่งกว่าสงครามต่อลัทธิการก่อการร้าย (More Than a War on Terrorism)

ลัทธิการก่อการร้าย (Terrorism) เป็นยุทธวิธีใช้โดยกลุ่มบุคคลหรือองค์กรเพื่อที่จะฆ่าและทำลายล้าง ความพยายามของเราควรมุ่งไปที่คนเหล่านั้นและองค์กร

การเรียกการต่อสู้ที่ว่าสงคราม (a war) เป็นการกล่าวถูกต้องถึงการใช้กำลังทหารอเมริกัน และพันธมิตร เพื่อการค้นหาและทำลายกลุ่มผู้ก่อการร้ายและพรรคพวกของเขาในสนามโดยเฉพาะในอัฟกานิสถาน การใช้ภาษาสงครามช่วยยกระดับการรวมกำลังของความพยายามระดับชาติ กระนั้น ยุทธศาสตร์ควรมีความสมดุลย์

ในระยะแรกหลังเหตุการณ์ 9/11 ความพยายามได้ดำเนินไปถูกต้องรวมทั้งการปฏิบัติการทางทหาร เพื่อล้มล้างกลุ่มตาลิบัน และติดตามพวกอัล-กออิดะห์ กำลังทำหน้าที่นี้กันต่อไป แต่ความสำเร็จระยะยาวต้องใช้ปัจจัยทั้งหมดของกำลังอำนาจแห่งชาติ คือ การทูต การข่าว ปฏิบัติการลับ การบังคับใช้กฎหมาย นโยบาย เศรษฐกิจ การช่วยเหลือต่างประเทศ การทูตของประชาชน และการป้องกันมาตุภูมิ ถ้าเราใช้เครื่องมืออันหนึ่งแต่ละเลยอันอื่น ๆ เราจะเกิดจุดอ่อนและทำให้ความพยายามระดับชาติอ่อนแอลง

แน่นอนที่สุด ยุทธศาสตร์ควรจะรวมถึงปฏิบัติการเชิงรุกเพื่อต่อต้านการก่อการร้าย ผู้ก่อการร้ายไม่ควรได้ที่พักพิง ที่ซึ่งองค์กรของพวกเขาจะเติบโตและขยายตัวได้ ยุทธศาสตร์สหรัฐฯ ควรเป็นยุทธศาสตร์การรวมกลุ่มประเทศ (a coalition strategy) ที่มีทั้งประเทศมุสลิมเป็นหุ้นส่วนในการพัฒนาและการดำเนินการ

ความพยายามของเราควรรวมไปถึง ยุทธศาสตร์เชิงป้องกัน (a preventive strategy) ซึ่งเป็นการเมืองอย่างมากหรือมากกว่าการทหาร ยุทธศาสตร์นี้มุ่งความสนใจไปที่โลกอาหรับและมุสลิมทุกลักษณะ

ยุทธศาสตร์ของเราควรรวมถึง การป้องกันด้วยอเมริกาอาจถูกโจมตีได้หลาย ๆ ทาง เพราะมีจุดอ่อนมากมาย ไม่มีการป้องกันใดที่สมบูรณ์แบบ แต่การเสี่ยงภัยจะต้องมีการคิดคำนวณ ทางเลือกที่ยากลำบากอาจต้องทำไปโดยการจัดการการใช้ทรัพยากร ความรับผิดชอบต่อการป้องกันอเมริกาจะต้องกำหนดอย่างชัดเจน การวางแผนจะทำให้เกิดผลได้ เช่น การชี้ว่าเงินจำนวนน้อยอาจนำมาใช้ให้เกิดผลใหญ่ ๆ การป้องกันจะทำให้แผนการโจมตีเกิดผลยุ่งยาก เพิ่มความเสี่ยงของพวกเขาก็จะกระทำการ โดยจะถูกค้นพบและล้มเหลวไป ประการสุดท้ายนี้ประเทศยังจะต้องเตรียมเผชิญกับการโจมตีที่ยังไม่จบสิ้น

1. โจมตีผู้ก่อการร้ายและองค์กรผู้ก่อการร้ายไม่ให้มีที่หลบซ่อน

การโจมตีเมื่อ 9/11 เป็นการปฏิบัติการระหว่างประเทศที่มีความซับซ้อน เป็นผลมาจากการวางแผนล่วงหน้าหลายปี การปฏิบัติการระดับนี้ต่างไปจากการโจมตีที่เมืองบาห์ลี เมื่อ 2003 และกรุงแมดริดเมื่อ 2004 ที่อาจจะดำเนินงานได้ในระดับท้องถิ่น แต่การโจมตีสขนาดใหญ่อย่าง 9/11 เป็นระดับระหว่างประเทศ ที่ไม่อาจดำเนินไปโดยใครก็ได้ ณ ที่ใดก็ได้ แต่จะต้องใช้

- เวลา สถานที่ และความสามารถที่จะทำการวางแผนอย่างดีและมีคณะทำงาน
- โครงสร้างการบังคับบัญชาที่สามารถตัดสินใจในเรื่องที่จำเป็น มีอำนาจและการติดต่อเพื่อระดมคนที่ต้องใช้ ทั้งการเงินและวัสดุอุปกรณ์
- โอกาสและสถานที่ที่จะหาคนมาทำการฝึกอบรม เลือกวิธีปฏิบัติการพร้อมด้วยทักษะและการอุทิศตน โครงสร้างของการสมาคมให้เกิดความคุ้นเคยกับเหตุผลของการก่อการร้าย ประเมินความน่าไว้วางใจ และเพิ่มพูนทักษะต่าง ๆ
- เครือข่ายการส่งกำลังบำรุงที่จะอำนวยความสะดวกของผู้ปฏิบัติการ การเคลื่อนย้ายเงิน การขนทรัพยากร (เช่นระเบิด) ที่จำเป็นต้องนำไปใช้ยังสถานที่หนึ่ง ๆ
- การเข้าถึง ในกรณีการใช้อาวุธบางชนิดที่ต้องใช้วัสดุอุปกรณ์พิเศษจำเป็นสำหรับการโจมตีทางนิวเคลียร์ เคมี รั้งสี และชีวภาพ

- การสื่อสารที่ไว้วางใจได้ระหว่างผู้ประสานงานและผู้ปฏิบัติงาน และ
- โอกาสของการทดสอบว่าแผนงานดำเนินงานจะเกิดผล

(ภูมิศาสตร์ของการจัดตั้งฐานเพื่อการก่อการร้าย)

จากการที่ได้สัมภาษณ์ และสนทนากับเจ้าหน้าที่อเมริกัน และเจ้าหน้าที่ต่างประเทศรวมทั้งทหารที่อยู่ในแนวหน้าที่กำลังทำการสู้รบกับผู้ก่อการร้ายในปัจจุบัน เราถามว่า : ถ้าหากท่านเป็นหัวหน้าผู้ก่อการร้าย ขณะนี้ท่านจะไปจัดตั้งฐาน ณ ที่ใด ? บุคคลที่ถูกถามก็จะกล่าวชื่อของภูมิภาคตามรายชื่อต่อไปนี้ซ้ำ ๆ ครึ่งแล้วครึ่งเล่ากันว่ามันคือ

- ด้านตะวันตกของปากีสถาน และบริเวณชายแดนปากีสถาน – อัฟกานิสถาน
- ตอนใต้และตะวันตกของอัฟกานิสถาน
- คาบสมุทรอาระเบีย โดยเฉพาะที่ชะอุดิอาระเบีย เยเมน และจอร์เจียแอฟริกา รวมถึงโซมาเลียลงไปถึงตะวันตกเฉียงใต้ของเคนยา

- ในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้จากไทยไปถึงฟิลิปปินส์ตอนใต้ ถึงอินโดนีเซีย
- แอฟริกาตะวันตกรวมทั้งไนจีเรียและมาลี
- เมืองในยุโรปที่มีชุมชนชาวมุสลิม โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมืองในยุโรปกลางและยุโรปตะวันออกที่ซึ่งกองกำลังความมั่นคง และการควบคุมชายแดนไม่ค่อยมีประสิทธิภาพ

ข้อเสนอแนะ รัฐบาลสหรัฐฯ จะต้องชี้ถึง และจัดลำดับความสำคัญต่อที่หลบซ่อนที่แท้จริงหรือที่อาจจะเป็นของผู้ก่อการร้าย ในทั้งสองกรณีมันควรจะมียุทธศาสตร์ตรงต่อความเป็นจริงที่จะทำให้ผู้ที่อาจเป็นผู้ก่อการร้าย ขาดความมั่นคงและต้องคอยหลบหนี ทั้งนี้โดยการที่สหรัฐฯ ใช้ปัจจัยด้านกำลังอำนาจแห่งชาติทุกประการ เราควรยื่นมือออกไป รับฟัง และทำงานร่วมกับประเทศอื่น ๆ ที่สามารถให้การช่วยเหลือได้

ปากีสถาน ตกอยู่ในห้วงของความยากจน การฉ้อราษฎร์บังหลวงอย่างกว้างขวาง และการที่รัฐบาลขาดประสิทธิภาพ จึงเปิดโอกาสให้มีการระดมหาพวกที่จะเข้าสู่แนวทางการก่อการร้าย อิสลาม ครอบครัวนับล้านที่ยากจนส่งลูกหลานไปเข้าโรงเรียนสอนศาสนาหรือมัดราสชาห์ส โรงเรียนเหล่านี้จำนวนมากเป็นโอกาสอันเดียวของคนจนที่จะได้รับการศึกษา แต่หลายแห่งได้

กลายเป็นสถานที่เพาะเชื้อลัทธิการใช้ความรุนแรง ตามตัวเลขของผู้บัญชาการตำรวจแห่งกรุงการจี โรงเรียน 859 แห่งที่นั่นสอนเด็กมากถึง 200,000 คน

ไม่เกินเลยที่จะกล่าวถึงความสำคัญของปากีสถานในการต่อต้านลัทธิการก่อการร้ายอิสลาม ภายในรอบพรมแดนปากีสถานมีประชากรมุสลิม 150 ล้านคน มีผู้ก่อการร้ายอัล-กออิดะห์ นักสู้ทาลิบานและอาจจะมีอุสมะ บิน ลาเดน อยู่ด้วย ปากีสถานมีอาวุธนิวเคลียร์และน่าตกใจที่ใกล้จะทำสงครามกับอินเดียเจ้าของอาวุธนิวเคลียร์อีกประเทศหนึ่งในปัญหาแคชเมียร์ ผู้เคร่งครัดแนวทางอิสลามที่ต่อต้านอเมริกัน กองทัพของปากีสถาน และกำลังทางการเมืองแนวสายกลางส่วนใหญ่ในได้เคยกระทบกระทั่งกันในประเทศมาแล้ว และได้มีความพยายามหลายครั้งที่จะสังหารประธานาธิบดีเปอร์เวซ มุซาร์ราฟ

หลาย ๆ ปีไม่นานมานี้ สหรัฐฯ และปากีสถานมีปัญหาความสัมพันธ์หลัก 3 ประการคือ

- ในเรื่องลัทธิการก่อการร้าย ปากีสถานเคยสนับสนุนกลุ่มทาลิบาน กองทัพและหน่วยข่าวกรองปากีสถานระดับกลางลงมาไม่เต็มใจจะเผชิญหน้ากับผู้ใช้ความรุนแรงลัทธิอิสลาม บางส่วนในรัฐบาลให้ความสนับสนุนพวกนี้ โดยเฉพาะก่อนเหตุการณ์ 9/11 ปากีสถานรักษาความสัมพันธ์อันดีกับกลุ่มทาลิบาน
- ในเรื่องการกระจายอาวุธ มุซาร์ราฟกล่าวเสมอว่าไม่นำเทคโนโลยีทางนิวเคลียร์มาทำการค้า และรัฐบาลยังประกาศว่าไม่ทราบเรื่องเกี่ยวกับนักพัฒนานิวเคลียร์คนหนึ่งที่เป็คนระดับชาติ ได้กลายเป็นผู้ลักลอบค้าอาวุธนิวเคลียร์ที่เป็นอันตรายอย่างยิ่ง
- ประการสุดท้าย ในเรื่องประชาธิปไตย ปากีสถานดำเนินการเพื่อหันกลับไปสู่ประชาธิปไตยอย่างแข็งขันในระดับชาติ แต่ในระดับท้องถิ่นยังพอมีกระบวนการ และหนังสือพิมพ์ ปากีสถานยังค่อนข้างมีเสรีภาพ

อย่างไรก็ตามหลังเหตุการณ์ 9/11 ปากีสถานได้ตัดสินใจร่วมมือกับสหรัฐฯ ทำการจับกุมกลุ่ม อัล-กออิดะห์ และสมาชิกทาลิบานกว่า 500 คน

ในภูมิภาคที่ห่างไกลกำลังเจ้าหน้าที่เป็นที่จัดตั้งค่าและทางผ่านของผู้ก่อการร้าย ในกรุงการจียังเป็นที่พักของผู้นิยมลัทธิรุนแรง แต่ในปี 2004 ปากีสถานได้ดำเนินการสู้รบกับผู้ก่อการร้ายอิสลาม ตามแนวชายแดน

ข้อเสนอแนะ ถ้าฆูซาร์ราฟ เดินทางสายกลางในการต่อสู้เพื่อรักษาชีวิตเขาเองและเพื่อชีวิตของประเทศของเขา สหรัฐฯ ควรตัดสินใจเลือกหนทางที่ค่อนข้างลำบาก โดยมีพันธกรณีระยะยาวกับปากีสถาน การคงความต่อเนื่องในการให้ความช่วยเหลือแก่ปากีสถาน สหรัฐฯ ควรสนับสนุนรัฐบาลปากีสถานในการต่อสู้กับผู้ใช้ความรุนแรงด้วย ความพยายามสมบูรณแบบขยายจากการช่วยเหลือทางการทหารไปสู่การช่วยให้มีการศึกษาที่ดีขึ้น ตราบเท่าที่ผู้นำปากีสถานพร้อมจะตัดสินใจเลือกทางเดินของตน

อัฟกานิสถาน กลุ่มอัล – กออิดะห์ ที่โจมตีในเหตุการณ์ 9/11 พักตัวในอัฟกานิสถาน ในฤดูใบไม้ร่วง ค.ศ. 2001 กลุ่มรวมระหว่างประเทศนำโดยสหรัฐฯ และพันธมิตรอัฟกัน ได้ล้มล้างกลุ่มทาลิบันที่ให้ความคุ้มครองอัล – กออิดะห์ ด้วยอาณัติของสหประชาชาติ และนาโต้ มีกองกำลังรักษาสันติภาพพร้อมด้วยกองกำลังจากประเทศมุสลิมมีการจัดตั้งรัฐบาลประชาธิปไตย ณ กรุงคาบูล

ทาลิบัน และอัล – กออิดะห์ ยังรวมกลุ่มในทางตอนใต้และตะวันตกเฉียงใต้เพื่อต่อสู้ นอกเมืองหลวงยังมีพวกขุนศึกปกครองพื้นที่ การค้ายาเสพติดกลับมาใหม่

หลังจากที่ไม่ให้ความสนใจมากในเรื่องการสร้างอัฟกานิสถานใหม่ในขณะการรณรงค์ทางการทหาร ปี 2003 นโยบายสหรัฐฯ ได้เปลี่ยนแปลงไปมาก มิติด้านการเมืองและการสนับสนุนจากสภาองเกรสได้รับการเอาใจใส่เป็นพันธกรณีระยะยาว

สำหรับอนาคตของอัฟกานิสถาน ซึ่งชาวอัฟกันเองได้ขอร้องให้สหรัฐฯ อย่าทอดทิ้งประเทศของเขา

ข้อเสนอแนะ ประธานาธิบดี และสภาองเกรส สหรัฐฯ สมควรได้คำมขยที่ใช้ความพยายามในอัฟกานิสถานที่แล้วมา ขณะนี้สหรัฐฯ และประชาคมระหว่างประเทศควรสร้างพันธกรณีระยะยาวให้เกิดอัฟกานิสถานที่มั่นคงและมีเสถียรภาพ เพื่อให้รัฐบาลมีโอกาสอันสมควรปรับปรุงชีวิตชาวอัฟกัน อัฟกานิสถานต้องไม่เป็นที่ซ่อนสมของอาชญากรรมข้ามชาติและการก่อการร้าย สหรัฐฯ และประชาคมระหว่างประเทศควรช่วยเหลือรัฐบาลอัฟกันขยายขอบเขตอำนาจปกครองในประเทศด้วยยุทธศาสตร์ และการมีพันธกรณีของแต่ละประเทศให้บรรลุวัตถุประสงค์

ชะฮาดิอาระเบีย ประเทศนี้เป็นพันธมิตรที่เป็นปัญหาในการต่อสู้สิทธิการใช้ความรุนแรงอิสลามในระดับสูงผู้นำชะฮาดิอาระเบียร่วมมือกับสหรัฐฯ ในการริเริ่มทางการทูตที่มุ่งต่อตาลิบัน หรือปากีสถานก่อนเหตุการณ์ 9/11 ขณะเดียวกันสังคมในประเทศเป็นที่ซึ่งอัล – กออิดะห์รวบรวมเงินโดยตรงจากบุคคลและการบริจาค เป็นที่มาของบุคคล 15 คนจาก 19 คน ที่เป็นผู้ก่อการร้ายจี้เครื่องบินในเหตุการณ์ 9/11

ราชอาณาจักรชะฮาดิอาระเบีย เป็นสังคมที่มีความอนุรักษ์ทางศาสนามากที่สุดของโลก เป็นผู้ดูแลสถานที่ศักดิ์สิทธิ์ 2 แห่ง ของอิสลาม ความคิดแบบตะวันตกที่แยกเรื่องหน้าที่พลเมืองออกจากศาสนาไม่มีในวัฒนธรรมอิสลาม การจัดหาเงินบริจาคเป็นส่วนสำคัญของรัฐบาลในโลกอิสลาม มาจากรายได้บุคคล การช่วยเหลือทางการศึกษา การช่วยเหลือต่างประเทศ และเป็นแหล่งของอิทธิพลทางการเมือง การหาเงินบริจาคใกล้ชิดกับการอุทิศให้แก่ความเชื่ออิสลาม

โดยเฉพาะลัทธิวাহะบี ที่รุ่งเรืองอยู่ในชะฮาดิอาระเบีย เงินบริจาคนี้ ไม่มีกลไกการตรวจสอบ โดยจะส่งไปช่วยในทุกเรื่อง เพียงแต่มีการดูแลภายในประเทศโดยกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม องค์การบริจาคและการช่วยเหลือที่ชื่อว่าสมัชชาโลกของเยาวชนมุสลิม (The World Assembly of Muslim Youth – WAMY) ดูแลโดยกระทรวงกิจการอิสลาม กระทรวงนี้บริจาคเงินไปทั่วโลกโดยเฉพาะไปยังมัสยิดและโรงเรียนเพื่อประกาศลัทธิวাহะบี

องค์การที่ทำหน้าที่บริจาคนี้ถูกแทรกซึมโดยผู้นิยมใช้ความรุนแรงเพื่อทำสงครามจี้ฮัดต่อคนที่ไม่ใช่มุสลิม ตัวอย่างเช่น The al Haramain Islamic Foundation ซึ่งถูกอายัดทรัพย์สินในสหรัฐฯ และในชะฮาดิอาระเบียแล้ว

ก่อนเหตุการณ์ 9/11 ชาวชะฮาดิอาระเบียคนนั้นจะคิดถึงการตรวจสอบของรัฐบาลต่อเงินบริจาคเหล่านี้ ว่ามีความจำเป็น เพราะหลาย ๆ คนคงคิดว่าเป็นการก้าวท้าวต่อศาสนา ด้วยเหตุผลทางศาสนา วัฒนธรรมและการบริหารงานของรัฐที่สร้างอุปสรรคการตรวจสอบขึ้น ปัจจุบันวัตถุประสงค์ของวাহะบีที่ทำสงครามจี้ฮัดได้มุ่งมาโค่นล้มรัฐบาลชุนี (เช่นราชวงศ์ซาอุด์ในประเทศนั้นเอง) เพราะถือว่าไม่อยู่ในอุดมคติของผู้นิยมความรุนแรงอิสลาม

ผู้นำของสหรัฐฯ และชะฮาดิอาระเบีย มีความสัมพันธ์ที่ดีต่อกัน โดยผลประโยชน์ชาติร่วมในการต่อต้านสหภาพโซเวียต ระหว่างสงครามเย็น ความหวังของอเมริกาคือ การล้มเลิขุน้ำ

มันจากชะอูดิอาระเบีย จะช่วยสร้างเสถียรภาพด้านราคาในตลาดโลก และความหวังของชาวซาอู คือ อเมริกาจะช่วยปกป้องราชอาณาจักรให้พ้นการรุกรานจากภายนอก

ในปี 1990 ประเทศนี้ได้รับเอากองกำลังสหรัฐฯ ที่ทำในสงครามต่ออิรักครั้งแรก ทหารอเมริกันและนักบินได้เสียชีวิตไปในการช่วยปกป้องชะอูดิอาระเบีย รัฐบาลชะอูดิอาระเบียมีความลำบากใจที่จะยอมรับเรื่องนี้ ฐานทัพอเมริกันคงอยู่ในประเทศจนถึงปี 2003 อันเป็นส่วนหนึ่งของพันธกรณีระหว่างประเทศที่จะสกัดกั้นอิรักเป็นเวลาหลายปี ผู้นำทั้งสองฝ่ายต้องการให้ความสัมพันธ์สองฝ่ายเป็นไปอย่างเงียบ ๆ ผลคือทั้งชาวอเมริกันและชาวซาอูมิได้ชื่นชมถึงความสัมพันธ์สองฝ่าย รวมทั้งบทบาทของชะอูดิอาระเบียในยุทธศาสตร์สหรัฐฯ ที่ส่งเสริมกระบวนการสันติภาพในตะวันออกกลาง ในแต่ละฝ่ายผู้นำจะรู้สึกลำบากใจที่จะปกป้องว่ามีความสัมพันธ์ที่ดีกับอีกฝ่ายหนึ่ง

คนอเมริกันจำนวนมากมองว่าชะอูดิอาระเบียเป็นศัตรูมิใช่พันธมิตรที่แตกอยู่ในภาวะการณ์ต่อผู้ เขามองว่าประเทศนี้มีรัฐบาลเผด็จการที่กดขี่สตรีเพศ ถูกครอบงำโดยผู้นำที่มั่งคั่ง แสวงแต่ความสุขใส่ตัว ไม่มีขันติ โดยเฉพาะการใช้ลัทธิต่อต้านยิว และการใช้เหตุผลการต่อต้านอเมริกันเอามาสอนกันในห้องเรียนและเทศน์ในมัสยิด

ชาวชะอูก็โกรธเช่นกัน คนที่มีการศึกษาที่เคยเห็นใจอเมริกัน ตอนนีเห็นว่สหรัฐฯ ไม่ใช่มิตร นักปฏิรูปซาอูคนหนึ่งชี้ว่าการที่สื่อมวลชนในสหรัฐฯ กล่าวหาว่า ชะอูดิอาระเบียน่าเกลียดชังนั้น กลายเป็นการเตรียมกระสุนให้ฝ่ายหัวรุนแรงใช้ถล่มฝ่ายปฏิรูปว่าเป็นสมุนอเมริกัน ชาวซาอูหลายหมื่นคนที่เคยเดินทางไปสหรัฐฯ หลาย ๆ คนมีบ้านอยู่ที่นั่น ขณะนี้เดินทางไปทีอื่น ๆ

ชาวซาอู มองว่าสหรัฐฯ เข้าข้างอิสราเอล ในความขัดแย้งกับปาเลสไตน์ที่พวกเขาเห็นใจ อย่างไรก็ตามก็คิดได้ให้ความร่วมมือ ในการต่อต้านการก่อการร้าย แต่ก็ไม่ตระหนักถึงภัยการก่อการร้ายที่มุ่งจะโค่นระบบการปกครอง ชาวซาอู เกลียดชัง ชัดตาม สุสเซน ทว่าผู้ก่อการร้ายที่ต่อต้านสหรัฐฯ ในอิรักกลับได้รับความเห็นใจ ชาวซาอูส่วนใหญ่ประณามผู้ทำสงครามจีฮัดที่โจมตีภายในซาอูดิอาระเบียเอง

เช่นเดียวกันกับปากีสถาน เยเมน และประเทศอื่น ๆ ทศนคติจะเปลี่ยนไปเมื่อการก่อการร้ายมาเกิดที่บ้านของตน ความร่วมมือซึ่งก็มีอยู่แล้วอย่างมาดดีขึ้นไปอีก เมื่อมีการโจมตี

ด้วยระเบิดในกรุงริยาดเมื่อ 12 พฤษภาคม 2003 การอภิปรายเรื่องลัทธิรุนแรงเป็นไปอย่างเปิดเผย ผู้ก่อการร้ายถูกวิพากษ์ว่าเป็นผู้เบี่ยงเบนจากศาสนา ลดการสนับสนุนของรัฐในกิจการศาสนา ในต่างประเทศ มุลนิธิที่ทำการบริจาคที่น่าสงสัยถูกสั่งปิด มีการออกข่าวการจับกุม ทุกอย่าง กลายเป็นเรื่องที่สาธารณชนรับรู้จากที่รัฐบาลเคยชอบทำอะไร ๆ อย่างเงียบงัน

ราชอาณาจักรชะอุดิอาระเบีย กำลังต่อสู้กับกลุ่มอัล - กออิดะห์ ที่ยกเรื่องศีลธรรมขึ้นมาอ้าง ตำรวจของรัฐบาลถูกสั่งห้ามเนื่องในการต่อสู้กับผู้ก่อการร้าย เมื่อมิถุนายน 2004 เอกอัครราชทูตชะอุดิอาระเบียประจำสหรัฐอเมริกาประกาศต่อสาธารณชนว่า รัฐบาลกำลังทำสงครามจihadต่อต้านผู้ก่อการร้ายที่ถูกเรียกว่า “อาชญากร”

ในปัญหาการพัฒนาการเมืองและสังคมเศรษฐกิจภายในประเทศ ราชวงศ์กำลังแสวงหาความเห็นร่วมในการปฏิรูปการเมือง แม้จะยังไม่มีค่านิยมที่แน่นอนว่าจะไปไกลแค่ไหน เมื่อไร มกุฎราชกุมารอับดุลลาห์ ต้องการให้ประเทศของพระองค์เข้าเป็นสมาชิกองค์การการค้าโลกเพื่อเร่งการทำให้เศรษฐกิจเป็นเสรี ได้ยึดถือการพัฒนาตามข้อเสนอแนะของ The Arab Human Development Report ซึ่งวิพากษ์วิจารณ์โลกอาหรับและเรียกร้องให้มีการปฏิรูปทางเศรษฐกิจ และการเมือง

ข้อเสนอแนะ ปัญหาในความสัมพันธ์สหรัฐฯ - ชะอุดิอาระเบีย จะต้องนำออกมาเผชิญหน้าอย่างเปิดเผย ทั้งสองประเทศต้องทำให้ผู้นำการเมืองแต่ละฝ่ายกล้าที่จะออกมาปกป้องความสัมพันธ์ของกันและกัน มากกว่าจะเป็นเพียงเรื่องน้ามัน ต้องรวมไปถึงพันธมิตรร่วมในการปฏิรูปการเมือง และเศรษฐกิจ ในขณะที่ชาวชาวอู่อ่วมมือในหลักการเดียวกันกับโลกภายนอก รวมถึงผลประโยชน์ร่วมในการมีขันติและนับถือกันทางวัฒนธรรมให้แปลเป็นพันธมิตรในการต่อสู้ผู้นิยมความรุนแรงที่ฟุ้งเฟ้อความเกลียดชัง

2. ป้องกันมิให้มีการเติบโตต่อไปของลัทธิการก่อการร้ายอิสลาม

เข้าไปร่วมในการต่อสู้ทางความคิด สหรัฐฯ เข้าไปยุ่งเกี่ยวกับโลกมุสลิมอย่างมากแล้วและยังจะดำเนินต่อไปอีกหลายปี บทบาทนี้มีปฏิกิริยาทางโคจรเคื่อง การสำรวจมติดมหาชนเมื่อ 2002 ในประเทศที่เป็นเพื่อนเช่น อียิปต์ ที่รับการช่วยเหลือจากรัฐบาลสหรัฐฯ มากกว่า 20 ปี มากกว่าประเทศมุสลิมใด ๆ พบว่าพลเมืองเพียง 15% มองสหรัฐฯ ในแง่ดี ในชะอุดิอาระเบียมีเพียง

12% ในปี 2003 มีการสำรวจประเทศมุสลิมหลาย ๆ ประเทศ จากอินโดนีเซีย ประชากร 2 ใน 3 มีความกลัวว่าสหรัฐฯ อาจโจมตีประเทศของตน

หลังจากเหตุการณ์ 9/11 โพลจัดทำในประเทศมุสลิมชี้ว่าประชากรส่วนใหญ่เห็นว่าสหรัฐฯ ทำสิ่งที่ถูกต้องในการต่อสู้ลัทธิการก่อการร้าย น้อยคนจะสนับสนุนอัล - กออิดะห์ ความเห็นของคนธรรมดา มากกว่าครึ่ง มองสหรัฐฯ ในแง่ดี ในปี 2003 โพลแสดงความผกผันในโลกมุสลิม ในอินโดนีเซียที่เคยชอบสหรัฐฯ 61% เหลือเพียง 15% และในไนจีเรียจาก 71% เหลือ 38%

ความคิดเห็นดังกล่าวข้างต้น มิใช่มาจากผู้ที่รู้ข่าวสารคดี โดยได้รับกระแสจากการ์ตูนและหนังสือพิมพ์ท้องถิ่น รวมทั้งข่าวผ่านดาวเทียมของอัล จาซีเราะห์ ที่พูดไปในแนวทางจihad ที่แสดงถึงว่าสหรัฐฯต่อต้านมุสลิม

ชาวมุสลิมจำนวนน้อยที่ผูกพันกับบิน ลาเดน และมุสลิมส่วนใหญ่ต้องการการปฏิรูปเสรีภาพประชาธิปไตย โอกาส ชาวมุสลิมเองจะต้องคิดเห็นเกี่ยวกับแนวคิดเรื่องjihad ฐานะของสตรี สถานะของผู้ที่ไม่ใช่ผู้ส่งเสริมทางสายกลางที่จะเกิดหลักประกันได้ ชาวมุสลิมต้องทำกันเอง

เป็นเรื่องยากเมื่อคิดถึง จี.ดี.พี. ของสมาชิกสันนิบาตอาหรับ 22 ประเทศที่รวมกันแล้วน้อยกว่าจี.ดี.พี. ของสเปน 40% ของผู้ใหญ่ไม่รู้หนังสือในจำนวนนี้เป็นสตรี 2 ใน 3 1 ใน 3 ของคนในตะวันออกกลาง มีรายได้ต่ำกว่า 2 ดอลลาร์ต่อวัน เยาวชนที่เข้าวัยฉกรรจ์ส่วนใหญ่แสดงความต้องการจะอพยพไปยุโรป

โดยสรุป สหรัฐฯ ต้องช่วยเอาชนะอุดมการณ์ ไม่ใช่เอาชนะกลุ่มคน แต่ต้องทำในภาวะที่ยากลำบากเช่นนั้น แล้วจะทำได้อย่างไร

ข้อเสนอแนะ รัฐบาลสหรัฐฯ ต้องนิยามให้รับรู้กันว่าจุดยืนของเราคืออะไร เราควรแสดงเป็นตัวอย่างถึงภาวะผู้นำแห่งศีลธรรมในโลก มีพันธะต้องปฏิบัติกับผู้อื่นอย่างที่เขาเป็นมนุษย์ ผูกพันอยู่ในการปกครองโดยกฎหมาย เอื้ออาทรและเอาใจใส่ต่อเพื่อนบ้าน อเมริกาและเพื่อนมุสลิม อาจเห็นพ้องในการนับถือศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์และโอกาส สำหรับพ่อแม่ชาวมุสลิม ผู้ก่อการร้ายเช่น บิน ลาเดน ไม่มีสิ่งใดจะให้เด็ก ๆ มีแต่ภาพของการใช้ความรุนแรงและความตาย อเมริกาและมิตรได้เปรียบอย่างสำคัญที่เราสามารถให้แก่พ่อแม่เหล่านั้นในเรื่องที่

ลูก ๆ ของเขาจะมีอนาคตที่ดีกว่า ถ้าเราเอาชนะแสงทศนะจากผู้นำที่มีความคิดในโลกอาหรับ และมุสลิม ความเห็นพ้องในสายกลางอาจพบได้

ข้อเสนอแนะ รัฐบาลของประเทศมุสลิมที่แม้เป็นมิตร แต่ไม่ยอมรับหลักการเรื่องการมีส่วนร่วมทางการเมือง การปกครองโดยกฎหมาย การอภิปรายข้อขัดแย้งโดยเปิดเผยนั้น สหรัฐฯ จะต้องยืนหยัดในเรื่องอนาคตที่ดีกว่า บทเรียนประการหนึ่งจากสงครามเย็นคือ การได้ผลประโยชน์เฉพาะหน้า โดยร่วมมือกับรัฐบาลเผด็จการที่กระทำการทารุณบ่อยครั้ง ทำให้เกิดความเสื่อมเสียในระยะยาวต่อศักดิ์ศรี และผลประโยชน์ของอเมริกา

ข้อเสนอแนะ เหมือนที่เราทำตอนสงครามเย็น เราต้องปกป้องอุดมคติของเราในต่างประเทศอย่างแข็งขัน อเมริกามีจุดยืนในค่านิยมของเรา สหรัฐอเมริกาได้ปกป้อง และยังปกป้องอยู่ซึ่งชาวมุสลิมที่ต่อสู้ทรราชย์ในโซมาเลีย บอสเนีย โคโซโว อัฟกานิสถาน และอิรัก ถ้าสหรัฐฯ ไม่กระทำการอย่างเข้มแข็ง เพื่อยืนยันตนเองในโลกมุสลิม พวกนิคมความรุนแรงก็จะทำหน้าที่แทนเรา

แนวทางดำเนินการสำคัญให้สอดคล้องคือ

- ตระหนักว่า ผู้ชมชาวอาหรับและมุสลิมชอบชมโทรทัศน์ผ่านทางดาวเทียมและวิทยุ รัฐบาลสหรัฐฯ ริเริ่มอย่างน่ามั่นใจในรายการโทรทัศน์และวิทยุในโลกอาหรับ อิหร่าน อัฟกานิสถาน ความพยายามนี้ได้เข้าไปถึงผู้ชมจำนวนมาก และควรสนับสนุนการใช้ทรัพยากรเพิ่มขึ้น

- สหรัฐฯ จะต้องสร้างวิชาการขึ้นมาใหม่ การแลกเปลี่ยน โครงการด้านเสรีภาพที่มีผลไปถึงคนรุ่นเยาว์ และให้ความรู้และความหวังแก่คนเหล่านี้ เมื่อมีการช่วยเหลือก็ต้องให้ทราบแหล่งที่มาว่ามาจากประชาชนชาวอเมริกัน

กำหนดการแห่งโอกาส

สหรัฐฯ และพันธมิตรสามารถเข้าถึงโอกาสแห่งการศึกษาและเศรษฐกิจ สหประชาชาติได้นิยามอย่างถูกต้องแล้วว่า “การรู้หนังสือคือเสรีภาพ (literacy as freedom)”

- ประชาคมระหว่างประเทศมุ่งเป้าไปสู่วัตถุประสงค์ที่เป็นรูปธรรม คือการตัดทอนการไม่รู้หนังสือในภูมิภาคหนึ่งครั้งหนึ่งใน ค.ศ. 2010 เน้นที่ผู้หญิงและเด็กหญิง และโครงการช่วยผู้ใหญ่ให้รู้หนังสือ

- การช่วยเหลือที่ดูจะไม่ยิ่งใหญ่เป็นสิ่งจำเป็นพื้นฐาน เช่น คำาเรียนที่แปลความรู้ของโลกเป็นภาษาท้องถิ่น และห้องสมุดที่เก็บรักษาความรู้ การศึกษาเรื่องโลกภายนอกหรือวัฒนธรรมชาติอื่น ๆ ยังอ่อนมาก

- การศึกษาเพื่อสร้างอาชีพ จำต้องมีด้วยในเรื่องการค้าและทักษะทางธุรกิจ ตะวันออกกลางจะได้รับประโยชน์จากโครงการที่เชื่อม “the digital divide” และเพิ่มการเข้าถึงอินเทอร์เน็ตที่ได้มีการพัฒนาในภูมิภาคอื่น ๆ ของโลก

- การศึกษาที่สอนถึงขั้นดิธรรม ศักดิ์ศรีและคุณค่าของปัจเจกชน และการยอมรับนับถือความเชื่อที่แตกต่างกันเป็นปัจจัยสำคัญในยุทธศาสตร์โลก เพื่อการกำจัดลัทธิการก่อการร้ายอิสลาม ข้อเสนอแนะ รัฐบาลสหรัฐฯ ควรเสนอตัวเข้าร่วมกับประเทศอื่น ๆ ในการสนับสนุนอย่างจริงจังต่อ **International Youth Opportunity Fund** กองทุนจะจ่ายโดยตรงเพื่อสร้างและปฏิบัติงานในโรงเรียนชั้นประถมและมัธยม ในรัฐมุสลิมส่วนมากที่ถือเป็นข้อผูกพันจะต้องลงทุนด้วยเงินของตนอย่างมีเหตุผลในการศึกษาสาธารณะ

เศรษฐกิจระบบเปิดเป็นสิ่งจำเป็น ลัทธิการก่อการร้ายไม่ได้เกิดจากความยากจนจริงทีเดียวว่า ผู้ก่อการร้ายจำนวนมากมาจากครอบครัวที่ฐานะค่อนข้างดี แต่เมื่อประชาชนสูญเสียความหวัง สังคมแตกสลาย ประเทศแตกแยก การเพาะพันธุ์ลัทธิการก่อการร้ายจึงเกิดขึ้น นโยบายเศรษฐกิจล่าสมัยและรัฐบาลที่กดขี่จะเข้ามาในที่ที่ปราศจากความหวัง ที่ซึ่งความทะเยอทะยานและอารมณ์อันร้อนแรงไม่มีที่ระบาย

นโยบายที่สนับสนุนการพัฒนาเศรษฐกิจและปฏิรูปมีผลทางการเมือง เสรีภาพทางเศรษฐกิจและการเมืองเกี่ยวพันกัน การพาณิชย์โดยเฉพาะการพาณิชย์ต่างประเทศต้องการความร่วมมือที่ต่อเนื่อง และการประสานประโยชน์ การแลกเปลี่ยนความคิดระหว่างวัฒนธรรม การแก้ไขปัญหาโดยสันติวิธีด้วยการเจรจาและการปกครองโดยกฎหมาย เศรษฐกิจโตเป็นการขยายชนชั้นกลางที่เป็นกลุ่มคนผลักดันการปฏิรูปต่อไป เศรษฐกิจที่ประสบความสำเร็จขึ้นอยู่กับภาคเอกชนที่มีพลัง ที่มีประโยชน์ในการด้านทานอำนาจรัฐที่ไม่เป็นธรรม บรรดาผู้ซึ่งปฏิบัติการควบคุมชะตากรรมของเศรษฐกิจของตนได้ ในไม่ช้าก็ปรารถนาจะมีเสียงในประชาคมและสังคมการเมือง

รัฐบาลสหรัฐฯ ได้ประกาศวัตถุประสงค์การทำงาน มุ่งสร้างเขตการค้าเสรีตะวันออกกลาง (a Middle East Free Trade Area – MEFTA) ภายในปี 2013 สหรัฐฯ ได้แสวงงข้อตกลงการค้าเสรีแบบฉบับกับประเทศในภูมิภาคที่กำลังก้าวไปสู่การปฏิรูปเขตการค้าเสรี สหรัฐฯ อิสราเอล มีผลเมื่อ 1985 และสภาองเกรสสหรัฐฯ ดำเนินการให้ข้อตกลงการค้าเสรีกับจอร์แดนมีผลเมื่อ 2001 ข้อตกลงดังกล่าวทำให้เกิดการขยายตัวทางการค้าและการลงทุน ดังนั้นจึงช่วยสนับสนุนการปฏิรูปทางเศรษฐกิจภายในประเทศในปี 2004 ข้อตกลงการค้าเสรีใหม่ลงนามกับมอร็อกโกและบาห์เรนที่กำลังรอสถานะภาพที่สภาองเกรสให้ความยินยอม ตัวแบบเหล่านี้เป็นที่สนใจของเพื่อนบ้านของประเทศเหล่านั้น ประเทศมุสลิมสามารถเป็นผู้มีส่วนร่วมอย่างเต็มที่ในระบบการค้าที่ใช้กติกาโลก โดยที่สหรัฐฯ พิจารณาถึงการลดอุปสรรคการค้ากับประเทศอาหรับที่ยากจน

ข้อเสนอแนะ ยุทธศาสตร์สหรัฐฯ ที่สมบูรณ์แบบ ในการต่อต้านลัทธิการก่อการร้าย ควรรวมเอานโยบายเศรษฐกิจที่สนับสนุนการพัฒนา การมีสังคมเปิดยิ่งขึ้น และโอกาสของผู้คนที่จะปรับปรุงชีวิตของตนและครอบครัว และการขยายโอกาสแก่นาคตของลูกหลานของเขา

พลิกผันยุทธศาสตร์ชาติให้เป็นยุทธศาสตร์การรวมกลุ่มประเทศ (a Coalition Strategy)

ในการปฏิบัติยุทธศาสตร์การต่อต้านการก่อการร้ายต้องอาศัยความร่วมมือระหว่างประเทศ นับจากเหตุการณ์ 9/11 การติดต่อกับการทหาร การบังคับใช้กฎหมาย การข่าว การเดินทาง และการศุลกากร ตลอดจนด้านการเงินได้ขยายตัวออกไปอย่างมาก และมักเป็นไปในลักษณะชั่วคราว เป็นเรื่องราวที่จะติดตามความพยายามเหล่านี้และบูรณาการได้น้อย ข้อเสนอแนะ สหรัฐฯ ควรเกี่ยวพันกับประเทศอื่น ๆ ในการพัฒนายุทธศาสตร์การรวมกลุ่มประเทศที่สมบูรณ์แบบ (a comprehensive coalition strategy) ในการต่อสู้ลัทธิการก่อการร้ายอิสลาม ปรากฏว่ามีองค์การพหุภาคีอยู่หลายองค์การที่ซึ่งเรื่องนี้อาจนำมาถกแถลง แต่นโยบายที่สำคัญที่สุดควรอภิปราย และประสานกันกับกลุ่มติดต่อก่อนตัวของรัฐบาลที่เข้ามาในกลุ่ม อาจพัฒนายุทธศาสตร์ร่วมในการมุ่งควบคุมการเดินทางของผู้ก่อการร้าย หรือหายุทธศาสตร์ร่วมในการค้นหาสถานที่ผู้ก่อการร้ายไปหลบซ่อน

การทำสงครามของกลุ่มต้องใช้นโยบายของกลุ่ม ในเรื่องที่จะจัดการอย่างไร กับข้าศึกที่ถูกจับ ได้มีคำกล่าวหาสำหรับรัฐฯ ในการละเมิดต่อนักโทษที่ถูกคุมตัว ทำให้เป็นการ ยากที่จะสร้างพันธมิตรทางการทูต การเมือง และการทหารที่จำเป็นเพื่อการพัฒนา และการ ปฏิบัติโดยมนุษยธรรม ต่อผู้ก่อการร้ายระหว่างประเทศที่มีได้เป็นอาชญากรของประเทศหนึ่ง ใดโดยเฉพาะ อเมริกาควรจะสามารถประสานทักษะที่จะสร้างความสมดุลระหว่าง มนุษยธรรมและความมั่นคงกับพันธกรณีของประเทศเราได้ตามวัตถุประสงค์

สหรัฐฯ และพันธมิตรบางประเทศไม่ยอมรับการใช้อนุสัญญาเจนีวา เดิมรูปแบบใน การปฏิบัติต่อเชลยศึกมาใช้ต่อผู้ก่อการร้ายที่ถูกจับได้ อนุสัญญาเหล่านี้กำหนดมาตรฐานขั้นต่ำ สำหรับนักโทษในเหตุการณ์ความขัดแย้งภายในประเทศ เนื่องจากการต่อสู้ระหว่างประเทศ ต่อลัทธิก่อการร้ายอิสลามมิใช่ภายในประเทศ ข้อกำหนดตามอนุสัญญาดังกล่าวจึงไม่นำมาใช้ อย่างเป็นทางการ แต่ก็เป็นที่ยอมรับโดยทั่วไปว่าเป็นมาตรฐานขั้นต่ำพื้นฐานเพื่อปฏิบัติต่อมนุษย์ ข้อเสนอแนะ สหรัฐฯ ควรจะร่วมกับมิตรในการพัฒนาวิธีการของการรวมกลุ่มให้เป็นแนว เดียวกัน ในเรื่องการกักกัน และปฏิบัติฐานเป็นมนุษย์ต่อผู้ก่อการร้ายที่ถูกจับตัวได้ หลักการ ใหม่อาจนำเอามาตรา 3 ของอนุสัญญาเจนีวาว่าด้วยกฎของความขัดแย้งทางอาวุธ (The Geneva Conventions on the law of armed conflict) มาตรานี้ ปรบใช้ได้กับกรณี ที่ กฎหมายทั่วไปไม่อาจประยุกต์ใช้ มาตรฐานขั้นต่ำเป็นที่ยอมรับกันทั่วโลกในฐานะที่เป็น กฎหมายระหว่างประเทศ จารีตประเพณี

การแพร่ขยายของอาวุธที่มีอานุภาพในการทำลายล้าง (WMD)

อันตรายยิ่งยวดของการโจมตีที่ก่อความพินาสในสหรัฐฯ จะเกิดขึ้นได้ถ้าผู้ก่อการร้ายที่ เป็นอันตรายที่สุดของโลกสามารถครอบครองอาวุธที่ร้ายแรงที่สุด ตามที่เราได้สอบสวนเรื่อง นี้มา กลุ่มอัล – กออิดะห์ ได้พยายามเข้าไปครอบครองอาวุธนิวเคลียร์ในระยะ 10 ปีที่ผ่านมา เราได้กล่าวถึงเจ้าหน้าที่ที่ปรึกษาหารือกันด้วยความวิตกต่อรายงานว่าพลพรรคของบิน ลาเดน คิดว่าผู้นำของเขาตั้งใจที่จะดำเนินการจนเกิด “ฮิโรชิมา”

ความทะเยอทะยานนี้ยังคงอยู่ ในการประเมินภัยคุกคามทั่วโลกต่อสภากองเกรส ใน ส่วนที่เปิดเผยเรื่อง เมื่อกุมภาพันธ์ 2004 ผู้อำนวยการ ซี. ไอ. เอ. จอร์จ เทนต ตั้งข้อสังเกตว่าบินลา

เคนเชื่อว่าการได้อาวุธที่มีอำนาจทำลายล้างมาไว้ในครอบครองเป็น “ข้อต้องปฏิบัติตามศาสนา” เทนเตเตือนว่า “อัล – กออิดะห์ ยังคงแสวงงวัตถุประสงค์ทางยุทธศาสตร์ของการจะมีขีดความสามารถทางนิวเคลียร์” และกล่าวเสริมว่า “กลุ่มผู้ก่อการร้ายมากกว่า 24 กลุ่ม กำลังแสวงหาวัสดุอุปกรณ์ C B R N (chemical, biological, radiological, and nuclear)”

ระเบิดนิวเคลียร์สามารถสร้างขึ้นได้ด้วยวัตถุนิวเคลียร์จำนวนค่อนข้างน้อย วิศวกรนิวเคลียร์ที่ได้รับการฝึกฝนพร้อมกับแร่ยูเรเนียมหรือพลูโตเนียมเพิ่มอนุภาคพลังงานผลัมและวัสดุอุปกรณ์อื่น ๆ ตามท้องตลาด อาจสร้างอาวุธนิวเคลียร์ใส่ไปในรถบรรทุกอย่างที่รามซี ยูเซฟ นำไปจอดไว้ยังที่จอดรถของศูนย์การค้าโลกในปี 1993 ระเบิดขนาดนี้จะทำให้แมนฮัตตันส่วนล่างแบนราบไปเลย

ยุทธศาสตร์ของกลุ่มพันธมิตร ที่ได้หารือกันในการต่อสู้หลักการก่อการร้ายอิสลาม จึงควรดำเนินไปควบคู่กันกับการป้องกันและต่อต้านอาวุธที่มีอำนาจทำลายล้าง เราจึงขอเสนอแนะการริเริ่มในเรื่องนี้

สร้างความเข้มแข็งให้แก่ความพยายามต่อต้านการกระจายอาวุธ (Counter proliferation Efforts) ขณะที่ความพยายามที่ระงับโครงการนิวเคลียร์ที่ขัดต่อกฎหมายของลิเบียประสบความสำเร็จ การที่ปากีสถานค้าโดยผิดกฎหมายซึ่งเครือข่ายการลักลอบอาวุธนิวเคลียร์ โดยนักวิทยาศาสตร์ที่ชื่อ เอ. คิว. ข่าน ได้เผยถึงการกระจายอาวุธนิวเคลียร์ที่เป็นอันตรายระดับโลก ความพยายามที่จะเข้าไปจัดการโครงการนิวเคลียร์ของอิหร่านกำลังดำเนินอยู่ ดังนั้นสหรัฐฯ ควรทำงานร่วมกันกับประชาคมระหว่างประเทศ ในการพัฒนากฎหมายและระบบกฎหมายระหว่างประเทศ พร้อมด้วยอำนาจศาลสากลที่จะอำนวยให้อำนาจการจับกุม การสกัดจับ และการฟ้องคดีต่อผู้ลักลอบค้าไม่ว่ากระทำโดยรัฐใดในโลกที่ไม่ยอมเปิดเผยกิจกรรมเหล่านี้

ขยายการริเริ่มด้านความมั่นคงของการกระจายอาวุธ (The Proliferation Security Initiative – PSI) เมื่อพฤษภาคม 2003 รัฐบาลบุชประกาศ PSI คือประเทศที่เป็นหุ้นส่วนที่เต็มใจผสมผสานเอาขีดความสามารถของชาติในอันที่จะใช้เครื่องมือทางการทหาร เศรษฐกิจ และการทูต ในการสกัดจับการขนส่งทางทะเลซึ่ง WMD และเทคโนโลยีที่เกี่ยวกับขีปนาวุธ PSI จะมีประสิทธิภาพมากขึ้น ถ้าใช้การข่าวและทรัพยากรการวางแผนของพันธมิตรนาโต้ ยิ่งกว่านี้

สมาชิกของ PSI น่าจะเปิดให้กับประเทศที่มีใช้สมาชิกของนาโต้ด้วย รัสเซียและจีนควรจะได้รับการสนับสนุนเข้ามามีส่วนร่วม

สนับสนุนโครงการร่วมมือลดการคุกคาม (The Cooperative Threat Reduction Program)

ผู้เชี่ยวชาญจากภายนอกวิตกกังวลถึงพันธกิจของรัฐบาลสหรัฐฯ และแนวทางเข้าไปดูแลอาวุธและวัตถุอันตรายที่กระจายอยู่ในรัสเซีย และประเทศในเครือสหภาพโซเวียตให้มีความปลอดภัย เครื่องมือสำคัญของรัฐบาล ในกรณีนี้คือ โครงการร่วมมือลดการคุกคาม (อีกชื่อหนึ่งคือ “Nunn – Lugar” อันเป็นชื่อของสมาชิกวุฒิสภาที่เสนอเรื่องเมื่อ 1991) ขณะนี้จำเป็นต้องขยายตัวปรับปรุง และเพิ่มทรัพยากร รัฐบาลสหรัฐฯ เพิ่งเพิ่มพันธกรณีระหว่างประเทศเป็นเท่าตัว ในการสนับสนุนโครงการ และเราขอเสนอให้สหรัฐฯ ดำเนินงานไปให้มากที่สุดที่จะทำได้ ถ้ารัสเซียและประเทศอื่น ๆ จะมีส่วนร่วมก็ยิ่งดี รัฐบาลควรชั่งน้ำหนักถึงคุณค่าจากการลงทุนกับค่าความเสียหายร้ายแรงที่อเมริกาน่าจะเผชิญ ถ้าอาวุธที่ร้ายแรงไปตกอยู่ในมือผู้ก่อการร้ายตามที่พวกเขาต้องการจะได้มัน

ข้อเสนอแนะ รายงานของเราชี้ว่า อัล – กอิดะห์ ได้พยายามเข้าไปครอบครองหรือสร้างอาวุธที่มีอำนาจทำลายล้างเป็นเวลากว่า 10 ปีแล้ว ไม่น่าสงสัยเลยว่าสหรัฐฯ เป็นเป้าหมายหลัก การป้องกันการกระจายอาวุธชนิดนี้ต้องใช้ความพยายามสูงสุด โดยการสร้างความเข้มแข็งต่อต้านการกระจายอาวุธ ขยายขอบข่ายของ PSI และสนับสนุนโครงการร่วมมือลดการคุกคาม

พุ่งเป้าไปที่เงินของผู้ก่อการร้าย

คนทั่วไปมองว่าการโจมตีไปยังการเงินนำมาที่ใช้ในการก่อการร้ายเป็นหนทางปิดโอกาสที่เงินจะตกไปสู่ผู้ก่อการร้าย ในตอนเริ่มต้นหลัง 9/11 สหรัฐฯ ได้พุ่งเป้าอย่างแท้จริงไปยังผู้ที่ให้การสนับสนุนทางการเงินต่อการก่อการร้าย และอายัดเงินของพวกเขา ในสหรัฐฯ และโดยข้อมติสหประชาชาติ การดำเนินการนี้ได้ผลเล็กน้อย เพราะมีข้อต่อสู้ทางกฎหมาย สหรัฐฯ และสหประชาชาติมักถูกบังคับให้ยุติการอายัดดังกล่าว

ปัญหาที่แม้ว่าการข่าวชี้ถึงการเชื่อมโยงของบุคคลกับกลุ่มผู้ก่อการร้าย ภาวการณ์ติดตามเงินจากบุคคลไปยังกลุ่มผู้ก่อการร้ายยากลำบากมากกว่า

การผิดพลาดแต่ต้นทำให้ประเทศอื่น ๆ ไม่เต็มใจจะอายัดหรือปฏิบัติเพียงเพราะสหรัฐฯ ร้องขอ กลไกพหุภาคีในการอายัด ปัจจุบันนี้ต้องรอระยะเวลาหนึ่งก่อนที่จะมีผล การอายัดที่จะทำไปทั่วโลกยังไม่สามารถบังคับได้อย่างเพียงพอ

แต่การพยายามมิให้ผู้ก่อการร้ายมีเงินนี้เหมือนพยายามจับปลา โดยการวิดน้ำใน มหาสมุทร ยุทธศาสตร์ที่ดีกว่าได้เริ่มแล้ว ในขณะที่รัฐบาลได้ล่วงรู้ว่าอัล - กออิดะห์ หาเงิน อย่างไร การเคลื่อนย้ายเงินและการใช้เงินดำเนินไปอย่างไร

ข้อเสนอแนะ ความพยายามอย่างแข็งขันในการติดตามการสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อ การร้ายเป็นเรื่องเฉพาะหน้า และเป็นศูนย์กลางแห่งการต่อต้านการก่อการร้าย การที่รัฐบาล ตระหนักถึงข่าวสารเกี่ยวกับการเงินเพื่อการก่อการร้ายช่วยให้เข้าใจเครือข่ายของพวกเขา ช่วย ติดตามค้นหา และยุติการปฏิบัติการของพวกเขา การข่าวและการบังคับใช้กฎหมายได้พบผู้ให้ ความช่วยเหลือด้านการเงินแก่การก่อการร้ายจำนวนค่อนข้างน้อย ที่อัล - กออิดะห์ อาศัยการ จัดหาและส่งเงิน ความพยายามนี้ได้ผล ความตายหรือการจับตัวผู้ช่วยเหลือที่สำคัญ ๆ ได้ ได้ลดจำนวนเงินที่จะถึงมือกลุ่มอัล - กออิดะห์ ทำให้พวกเขาเสียค่าใช้จ่ายเพิ่ม และมี ความยากลำบากในการระดมและขนย้ายเงิน การจับกุมเป็นผลได้ทางการข่าวที่จะนำไปขยาย ผลเพื่อทำการหยุดยั้งปฏิบัติการในรอบต่อไป

จุดอ่อนของสหรัฐฯในระบบการเงินที่จะป้องกันปัญหานี้ได้รับการแก้ไข การระบุถึงผู้ สนับสนุนด้านการเงินแก่การก่อการร้ายและองค์กรให้มหาชนทราบเป็นแนวทาง ส่วนหนึ่ง ของการต่อสู้ แต่ไม่ทั้งหมด การบริจาคเงินบางแห่งถูกชี้ชัดว่าเป็นช่องทางก็จะมีผลการลดการ บริจาคและถูกตรวจสอบ จากเหตุการณ์พฤษภาคม 2003 ที่กรุงริยาด การทลายแหล่งเงินทุน โดยรัฐบาลทำให้ตกถึงมืออัล - กออิดะห์ น้อยลงมาก แต่ยังไม่ทราบว่าจะมีผลเช่นนี้อยู่นาน เท่าใด

อย่างไรก็ดี อัล- กออิดะห์ อาจกระจายเป็นกลุ่มที่เล็กลง เส้นทางทางการเงินที่สนับสนุน อาจตรวจสอบได้ยากขึ้น และปฏิบัติการก่อการร้ายอาจไม่อาศัยเงินทุนจากภายนอก แต่ใช้ทุน ของตัวเองจากการทำงานมีรายได้ หรือกิจกรรมอาชญากรรมระดับย่อย

3. ป้องกันและเตรียมความพร้อมต่อการโจมตีของผู้ก่อการร้าย

ในระหว่างที่ผ่านมา 3 ปี หลัง 9/11 ชาวอเมริกันมีการป้องกันการโจมตีของผู้ก่อการร้ายดีขึ้น การเปลี่ยนแปลงบางอย่างโดยปฏิบัติการของรัฐบาลเช่น การป้องกันการใช้เครื่องบิน การเพิ่มค่าใช้จ่าย การมีส่วนร่วมของอเมริกันธรรมดาล้วนมีผล

อย่างไรก็ตาม รายงานของเราชี้ว่าผู้ก่อการร้ายติดตามวิเคราะห์การป้องกัน และวางแผนจะเอาชนะการป้องกันซึ่งไม่อาจจะให้ความปลอดภัยที่สมบูรณ์ เพียงแต่ทำให้โจมตียากขึ้น และผู้โจมตีอาจถูกจับตัวได้ ข้าศึกอาจต้องพัฒนาแผนของเขาต่อไป และเพิ่มอันตรายในภาวะที่ถูกเปิดเผยหรือพ่ายแพ้

มาตรการป้องกัน เตรียมการเพื่อกรณีการโจมตีเล็ดลอดเข้ามาได้ ก็ยังบรรเทาความเสียหายและช่วยรักษาชีวิต

การเดินทางของผู้ก่อการร้าย

ผู้คนมากกว่า 500 ล้านคน ข้ามพรมแดนเข้ามาสหรัฐฯ จากทุกด้าน ในจำนวนนี้มีชาวสหรัฐอเมริกัน 300 ล้านคน 500,000 เข้ามาอย่างผิดกฎหมายโดยไม่มีการตรวจตราซึ่งนับเป็นเรื่องที่หายากอย่างยิ่งในยุคแห่งการเผชิญลัทธิการก่อการร้าย ในระยะ 10 ปีก่อน 9/11 เรื่องการเข้าเมืองไม่เคยอยู่ในกรอบความคิดว่าเป็นเรื่องความมั่นคงแห่งชาติ ซึ่งจะคำนึงถึงเพียงเรื่องการทำสงครามยาเสพติด และการลักลอบนำเข้าอาวุธที่มีอำนาจทำลายล้าง ไม่เคยคำนึงถึงผู้ก่อการร้ายที่จะใช้อาวุธนี้

สำหรับผู้ก่อการร้ายแล้ว เอกสารการเดินทางมีความสำคัญอย่างอาวุธ เพราะเขาต้องเดินทางไปอย่างลับ ๆ เพื่อพบปะ ฝึกอบรม วางแผน ดูเป้าหมาย และหาช่องเข้าโจมตี สำหรับพวกเขาการเดินทางระหว่างประเทศเป็นเรื่องอันตราย เพราะเขาเอาตัวเข้ามาในที่เปิดเผยผ่านช่องทางที่มีการควบคุม และการตรวจสอบ

ในการเดินทางผู้ก่อการร้ายใช้วิธีการหลบเลี่ยง เช่น เปลี่ยนแปลงหรือปลอมแปลงเอกสารและการตรวจลงตรา เปลี่ยนเส้นทาง ติดต่อกับเจ้าหน้าที่ที่กินสินบน เครือข่ายลักลอบขนมนุษย์ องค์การที่สนับสนุนการเดินทางและปลอมแปลงตน

ก่อน 9/11 ไม่มีองค์กรใดของรัฐบาลสหรัฐฯ วิเคราะห์อย่างเป็นระบบถึงยุทธศาสตร์การเดินทางของผู้ก่อการร้าย เราพบว่า 15 ใน 19 ผู้ก่อการร้ายที่เครื่องบินมีจุดอ่อนที่อาจถูกสกัดกั้นโดยเจ้าหน้าที่ที่ชายแดน ถ้านำเอกสารการเดินทางของพวกเขามาวิเคราะห์ การเดินทางที่ผ่านมาจะทำให้กักตัวได้อย่างน้อย 4 ใน 15 คน และถ้าใช้ข่าวสารที่มีอยู่ในฐานข้อมูลของรัฐบาลสหรัฐฯ แล้วก็จะกักตัวได้อีก 3 คน

เมื่อมองย้อนไป เห็นได้ว่าการทำงานอย่างปกติของกฎหมายคนเข้าเมืองนั้น ไม่มีลักษณะของกฎหมายที่มุ่งจะป้องกันการก่อการร้าย ซึ่งยังผลให้ อัล – กออิดะห์ วางแผนการได้และมีโอกาสต่างๆ

การสอบสวนของเรา แสดงถึงจุดอ่อนอย่างเป็นระบบสองประการ ในระบบการชายแดนที่ไม่อาจป้องกันการโจมตี 9/11 คือ การขาดมาตรการต่อต้าน การก่อการร้ายที่พัฒนาขึ้นมาอย่างดีอันเป็นส่วนหนึ่งของระบบการชายแดนและระบบการตรวจคนเข้าเมืองที่ไม่อาจพ้นไปจากการป้องกันพื้นฐาน แม้ไม่ถึงขั้นสนับสนุนก็ตามนับเป็น จุดอ่อนที่ได้ลดทอนลงไป แต่ยังจะทำให้ดีขึ้นต่อไปอีก

ข้อเสนอแนะ การมุ่งเป้าไปที่การเดินทางอย่างน้อยมีพลังประจักษ์ต่อผู้ก่อการร้ายและสำคัญเช่น การพุ่งเป้าไปที่การเงินของพวกเขา สหรัฐฯ ควรผสมผสานข่าวการเดินทางของผู้ก่อการร้าย การปฏิบัติการ และการบังคับใช้กฎหมายในยุทธศาสตร์ การสกัดจับผู้ก่อการร้าย ค้นหาผู้ช่วยเหลือผู้ก่อการร้ายและปิดล้อมการเคลื่อนไหวของคนพวกนี้

จากเหตุการณ์ 9/11 ได้มีการบูรณาการการจัดทำบัญชีเฝ้าตรวจ ปราบปรามชื่อผู้ก่อการร้ายแก่เจ้าหน้าที่ชายแดนและที่บังคับใช้กฎหมาย แต่ยังมีปัญหาการรวมองค์กรชายแดนเข้ากับกระทรวงความมั่นคงมาตุภูมิ (Department of Homeland Security) ว่าจะเป็นเหมือน “การเปลี่ยนม้ากลางลำธาร”

การรวบรวมข่าวขนาดย่อมเกี่ยวกับการเดินทางของผู้ก่อการร้ายและการวิเคราะห์ได้ผลคืออยู่บ้าง และควรขยายมากขึ้น การปิดล้อมหรือสกัดกั้นการเดินทางของผู้ก่อการร้ายในต่างประเทศก็มีความสำคัญในการลดอันตรายแก่อเมริกา ผู้ทำงานหน้าด่านในระบบการชายแดนควรได้รับการฝึกฝนจาก DHS ในส่วนการวิเคราะห์ข้อมูลและการป้องกันโครงสร้างพื้นฐาน (Directorate of Information Analysis and Infrastructure Protection) ควรได้รับจัดสรร

ทรัพยากรเพิ่มขึ้น เพื่อบรรลุภารกิจในการเชื่อมองค์กรชายแดนด้านหน้าและส่วนอื่น ๆ ของประชาคมการต่อต้านการก่อการร้าย

ระบบการตรวจตราด้วยข้อมูลชีวภาพ (A Biometric Screening System)

เมื่อคนเดินทางมาจากต่างประเทศเข้าเมือง โดยผ่านจุดตรวจ เขาอาจเปลี่ยนแปลงเอกสารประจำตัวและอาจหาทางเข้าถึงรัฐบาลหรือเอกชน อาจเปลี่ยนแปลงสถานการณ์เข้าเมืองเพื่ออยู่ต่อ ในแต่ละช่องทางตั้งแต่การเดินทางในต่างประเทศของบุคคล อาจมีการตรวจสอบให้ได้ว่าที่เขาพูดว่าเขาเป็นใครมาจากไหน จะไปทำอะไรนั้นเป็นจริงเพียงใด และสมควรจะถูกสกัดกั้น ถ้ากลายเป็นผู้นำสงสัย

หน้าที่ในการปกป้องและตรวจสอบจะอยู่ที่จุดตรวจต่าง ๆ ถ้าหากแต่ละจุดตรวจทำหน้าที่ในภาพรวมได้ก็ไม่ต้องกลายเป็นภาระหนักเอาที่จุดใดจุดหนึ่ง ดังนั้นจึงต้องมีการจัดตั้งตัวร่วมสำคัญคือ ระบบการตรวจตราที่มีประสิทธิภาพ เรื่องนี้เป็นการแสวงหาความสมดุลด้านความมั่นคง ประสิทธิภาพ และสิทธิเสรีภาพ ทั้งในด้านรัฐบาล และบริษัทเอกชน คำถามสำคัญที่ต้องตอบคือ

- ข้อมูลอะไรที่บุคคลจะต้องนำมาแสดง และแสดงในรูปใด ? ที่สำคัญคือตัวชี้ข้อมูลชีวภาพ (Biometric identifiers) ได้แก่ รูปหน้า ลายนิ้วมือ ม่านตาที่นำเข้าสู่ระบบเก็บขนาดเล็กได้
- บุคคลและข่าวสารจะถูกตรวจสอบได้อย่างไร ?
- ใครเป็นผู้ตรวจสอบบุคคล และจะได้รับการฝึกฝนอบรมให้ทำหน้าที่อย่างไร ?
- อะไรคือผลลัพธ์ของการค้นพบตัวบ่งชี้ที่น่าสงสัย และใครจะเป็นคนปฏิบัติ ?
- ประสบการณ์ของผู้ที่ทำงานมานานอาจใช้ความสังเกตอย่างอัตโนมัติ ในการทำหน้าที่และมีผลตรวจสอบได้ถูกต้อง

ข้อเสนอแนะ ระบบความมั่นคงชายแดนของสหรัฐ ควรบูรณาการงานจากเครือข่ายที่ใหญ่กว่าในจุดตรวจต่าง ๆ รวมถึงการขนส่งและเข้าถึงสิ่งอำนวยความสะดวกเช่น ปฏิกรณ์นิวเคลียร์ ประธานาธิบดีควรสั่งการให้ DHS นำความพยายามไปสู่การออกแบบ ตรวจสอบที่สมบูรณ์ โดยแต่ละถึงปัญหาต่าง ๆ และจัดตั้งมาตรฐานตามวัตถุประสงค์ของระบบ ขยายมาตร

ฐานนี้ไปสู่หน่วยงานอื่น ๆ จะเป็นการช่วยสร้างความเข้มแข็งแก่อเมริกาและความสามารถ
ร่วมของโลกในการสกัดตัวบุคคลผู้ที่เป็นภัยใหญ่หลวง

ระบบการตรวจชายแดนของสหรัฐ

ระบบการชายแดนการตรวจคนเข้าเมืองของสหรัฐฯ ต้องแสดงถึงความเชื่อของเราใน
เสรีภาพ ประชาธิปไตย การเติบโตของเศรษฐกิจโลก และการปกครองโดยกฎหมาย แต่ก็ยังมี
ส่วนประกอบสำคัญที่เป็นการต่อต้านการก่อการร้าย

จาก 9/11 สหรัฐฯ ได้จัดตั้งโครงการตรวจทางชีวภาพเรียกว่า U S V I S I T
(The United States Visitor and Immigrant Status Indicator Technology program) มีการใช้
หลักฐานทางสรีระ คือการถ่ายภาพและการพิมพ์นิ้วชี้สองข้าง สำหรับผู้เดินทาง จะทำให้ผู้ก่อ
การร้ายพบกับความลำบากในการปลอมตัว

ข้อเสนอแนะ D H S โดยการสนับสนุนอย่างเหมาะสมของสภาองเกรส ควรจัดทำให้แล้ว
เสร็จโดยเร็วที่สุด ซึ่งระบบตรวจสอบการเข้าออกโดยใช้ข้อมูลชีวภาพ (a biometric entry –
exit screening system) รวมทั้งอีกระบบหนึ่งสำหรับนักเดินทางที่ได้เป็นที่ยอมรับคุณสมบัติ
แล้ว ให้มีความสะดวกรวดเร็ว และควรบูรณาการเข้ากับระบบที่จะให้ประโยชน์แก่ชาวต่าง
ประเทศที่จะพำนักรในสหรัฐฯ การเชื่อมโยงหนังสือเดินทางข้อมูลชีวภาพกับระบบฐานข้อมูล
และการตัดสินใจเป็นวัตถุประสงค์หลัก จะไม่มีใครปิดบังข้อมูลการเป็นหนี้และได้รับบัตร
เครดิตใหม่ โดยใช้ชื่อต่างไปจากเดิม กระนั้นก็ตามทุกวันนี้ผู้ก่อการร้าย สามารถทำลายการ
เชื่อมโยงข้อมูลทางอิเล็กทรอนิกส์ได้ โดยทั้งหนังสือเดินทางฉบับเก่าและเปลี่ยนชื่อใหม่
ในหนังสือเดินทางฉบับใหม่

การแลกเปลี่ยนข่าวสาร การก่อการร้ายกับประเทศอื่น ๆ เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับส่วนบุคคล
ด้วย พร้อมทั้งบัญชีหนังสือเดินทางที่หายและถูกขโมยจะเกิดประโยชน์ทันที การมีการตรวจ
สอบบางส่วน เช่นที่ผู้โดยสารจะบินไปยังสหรัฐฯ เราควรร่วมมือกับประเทศอื่น ๆ เพื่อ
ประกันระบบการทำงานการตรวจตราทุกสนามบิน

ประชาคมระหว่างประเทศที่ก้าวถึงมาตรฐานระหว่างประเทศ ในการออกหนังสือเดินทาง
ตามองค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศ (The International Civil Aviation
Organization – ICAO) มาตรฐานโลกในเรื่องการชี้ตัวบุคคลด้วยภาพถ่ายดิจิทัล หรือการใช้

ลายนิ้วมือเป็นทางเลือก เราต้องร่วมมือกับฝ่ายอื่น ๆ นี้เพื่อออกมาตรฐานหนังสือเดินทาง และให้ความช่วยเหลือแก่ต่างประเทศที่ต้องการเปลี่ยนระบบการออกหนังสือเดินทางใหม่

ข้อเสนอแนะ รัฐบาลสหรัฐฯ จะไม่บรรลุข้อผูกพันกับชาวอเมริกัน ในการป้องกันมิให้ผู้ก่อการร้ายเข้ามาโดยไม่ร่วมมือกับรัฐบาลประเทศอื่น ๆ เราควรทำให้มากกว่าเท่าในการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารกับพันธมิตรที่ไว้วางใจได้ และยกระดับมาตรฐานของความมั่นคงชายแดนของโลกและของสหรัฐฯ เพื่อการเดินทางและข้ามพรมแดนในระยะปานกลางและระยะยาว โดยการร่วมมือระหว่างประเทศ

กฎหมายการเข้าเมืองและการบังคับใช้

ระบบการชายแดนและการเข้าเมืองของเรา รวมถึงการบังคับใช้กฎหมายควรส่งเป็นข่าวสารข้อความที่แสดงถึงการต้อนรับ ความอดทน และความยุติธรรมไปยังสมาชิกของคนเข้าเมืองในสหรัฐฯ และประเทศที่เขามา

เป็นหน้าที่เบื้องต้นเลยว่าความมั่นคงชายแดนต้องทราบว่ามีใครเข้ามาในประเทศ แต่ปัจจุบันคน 9 ล้านคน ในสหรัฐฯ อยู่นอกกรอบกฎหมายคนเข้าเมือง เราต้องสามารถดูแลและตอบโต้ต่อการเข้ามายังจุดผ่านเข้าเมืองด้านแคนาดา และเม็กซิโกให้มากที่สุด

ข้อเสนอแนะ การชี้ถึงตัวบุคคลอย่างเป็นระบบแน่นอน ควรเริ่มในสหรัฐฯ ก่อน รัฐบาลสหรัฐฯ ควรกำหนดมาตรฐานการออกใบเกิด และแหล่งข้อมูลบุคคลเช่นใบขับขี่ การปลอมแปลงเอกสารบุคคลมิใช่เป็นเพียงการขโมยเสียแล้ว ในทุกช่องทางเข้าประเทศที่เป็นจุดอ่อน รวมทั้งประตูทางขึ้นเครื่องบิน แหล่งข้อมูลชี้ตัวบุคคลเป็นโอกาสสุดท้ายที่จะประกันว่าบุคคลผู้กล่าวว่าเขาคือใครนั้นเป็นจริงหรือ และการที่จะตรวจสอบว่าเขาเป็นผู้ก่อการร้ายหรือไม่

ยุทธศาสตร์เพื่อความมั่นคงในการเดินอากาศและการขนส่ง

ระบบการขนส่งของสหรัฐฯ ใหญ่โตและเป็นสังคมเปิดยากที่จะป้องกันการโจมตีจากการก่อการร้ายได้ทั้งหมด มีสนามบินหลายร้อยแห่ง เครื่องบินหลายพันลำ และเที่ยวบินเป็นหมื่น ๆ ในแต่ละวันที่น่าเอาผู้โดยสารเดินทาง 500 ล้านคนต่อปี ตัวถังบรรจุสินค้าจำนวนเป็นล้านถึงเข้ามาในประเทศ ณ ท่าเรือทางทะเลและแม่น้ำกว่า 300 แห่ง องค์การกว่า 6,000 องค์การ

อำนวยความสะดวกในการขนส่งเดินทางโดยรถประจำทาง รถใต้ดิน เรือ และรถไฟ สำหรับชาวอเมริกันกว่า 14 ล้านคน ในแต่ละสัปดาห์ของวันทำงาน

เมื่อพฤศจิกายน 2001 สภาองเกรสได้ออกกฎหมายที่ประธานาธิบดีลงนามเรียกว่า The Aviation and Transportation Act กฎหมายนี้นำไปสู่การจัดตั้งการบริหารความมั่นคงด้านการขนส่ง (The Transportation Security Administration – TSA) ซึ่งปัจจุบันเป็นส่วนหนึ่งของ DHS ในพฤศจิกายน 2004 ได้มี The Homeland Security Act และ The Maritime Transportation Security Act ตามออกมา กฎหมายเหล่านี้ กำหนดให้มีการพัฒนาแผนยุทธศาสตร์ให้ DHS และ TSA ดำเนินงานสร้างความปลอดภัยด้านการขนส่งของสหรัฐ

90% ของการลงทุนแต่ละปีจำนวน 5 – 3 พันล้านดอลลาร์ใน TSA นำไปสู่การใช้เส้นทางอากาศ โดยเฉพาะระบบตรวจตราที่ท่าอากาศยาน

- ความมีจุดอ่อนสำคัญ ๆ ยังอยู่ที่การขนส่งสินค้าและการรักษาความปลอดภัยของการบินทั่ว ๆ ไป

- การบินพาณิชย์ยังเป็นเป้า แต่ผู้ก่อการร้ายอาจหันเหไปสู่เป้าหมายอื่น ๆ โดยเฉพาะการขนส่งทางทะเลและทางบก โดยเฉพาะทางรถไฟยากแก่การดูแล

แม้ว่าสภาองเกรสได้กำหนดเส้นตายไว้แล้วแต่ TSA ก็ยังไม่ได้พัฒนาแผนยุทธศาสตร์ที่บูรณาการแล้ว เพื่อการขนส่ง และยังไม่มีแผนเฉพาะเพื่อการขนส่งทางอากาศ ทางเรือ และทางบกแต่อย่างใด

ข้อเสนอแนะ ต้องมีการเลือกที่ลำบากในการกระจายทรัพยากรที่จำกัด รัฐบาลสหรัฐฯ ควรชี้ถึงและประเมินถึงสิ่งมีค่าในการขนส่งที่จะต้องปกป้องไว้ กำหนดลำดับความสำคัญตามความเสี่ยง เพื่อจัดการป้องกันเลือกที่ทำได้มากที่สุดและมีผลได้จากค่าใช้จ่ายและประสิทธิภาพ จากนั้นก็พัฒนาแผน งบประมาณและการสนับสนุนทุน เพื่อดำเนินการให้เป็นผล แผนงานควรกำหนดบทบาทและภารกิจให้แก่เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง (รัฐบาลกลาง รัฐ ภูมิภาค ท้องถิ่น) และผู้มีส่วนร่วมภาคเอกชน ในการวัดความมีประสิทธิภาพ ความสมบูรณ์แบบย่อมไม่อาจบรรลุถึงได้ แต่ผู้ก่อการร้ายคงมองว่าสิ่งที่อาจเป็นเป้าหมายได้รับการป้องกันแล้ว พวกเขาอาจถูกยับยั้ง เพราะจะเกิดโอกาสของความล้มเหลว

สภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่แน่นอนที่แผนงานเหล่านี้จะเสร็จเรียบร้อยและ DHS และ TSA จะต้องรับผิดชอบที่จะทำให้สำเร็จ

ระบบความมั่นคงเป็นลำดับขั้น

มาตรการความมั่นคงอันเดียวไม่อาจจูงใจได้ ดังนั้น TSA จะต้องกำหนดลำดับขั้นในการเอาชนะต่อรูปแบบการโจมตี ที่อันตรายและเป็นไปได้หลาย ๆ รูปแบบ ที่จะมีต่อการขนส่งสาธารณะ

- แผนงานต้องคำนึงถึงยุทธวิธีของข้าศึก เช่น ใช้คนวงใน การโจมตีโดยพลีชีพ และการโจมตีโดยตั้งป้อม ในแต่ละขั้นจะต้องมีประสิทธิภาพในตัวเอง และได้รับการสนับสนุนจากงานขั้นอื่น ๆ ที่มีการประสานกัน

- TSA ควรชี้ให้สภาองค์กรสหราชอาณาจักรถึงขอบข่ายที่เป็นศักยภาพของการโจมตีจากผู้ก่อการร้าย แล้วจัดชั้นของความมั่นคงเข้าไปรับมือ โดยมีการประกันความมั่นใจในแต่ละขั้น TSA จำต้องพัฒนาแผนดังกล่าวมาเพื่อปรับปรุงขั้นที่อ่อนแอและให้ขั้นที่เข้มแข็งมาทำงาน ข้อเสนอแนะ การใช้การ “ห้ามบิน” และ “ตัวเลือกไม่ยอมรับโดยอัตโนมัติ” ในบัญชีรายชื่อควรชะลอไว้ก่อน ขณะที่ข้อถกเถียงเรื่อง CAPPS หรือระบบใช้คอมพิวเตอร์ช่วยตรวจจับยังถกเถียงกันอยู่ หน้าที่การตรวจนี้ควรดำเนินโดย TSA และควรใช้บัญชีเฝ้าระวังที่ขยายมากขึ้น โดยรัฐบาลสหรัฐฯ เป็นผู้รักษาไว้ เครื่องบินโดยสารควรให้ข่าวสารที่จำเป็นนำมาทดสอบและใช้กับระบบใหม่

ข้อเสนอแนะ TSA และสภาองค์กรต้องให้ลำดับความสำคัญในการปรับปรุงความสามารถของจุดเฝ้าตรวจเพื่อการค้นหาวัตถุระเบิดจากผู้โดยสาร ตอนเริ่มต้นบุคคลที่ถูกเลือกมาทำการตรวจหาจะต้องทำหน้าที่ตรวจระเบิดก่อน จากนั้น TSA ควรทำการศึกษาปัจจัยทางบุคคล ซึ่งเป็นวิธีการใช้ในภาคเอกชน เพื่อจะเข้าใจปัญหาในการทำหน้าที่การตรวจและวัตถุประสงค์ที่บรรลุได้ สำหรับผู้ตรวจแต่ละคน และจุดตรวจที่จะมีขึ้น

การป้องกันสิทธิเสรีภาพ

ในเปิดการรับฟังสาธารณะครั้งแรกเมื่อ 31 มีนาคม 2003 เราสังเกตถึงความจำเป็นที่จะสร้างความสมดุลย์ของรัฐบาลเราในการตอบโต้ต่อการคุกคามที่เป็นจริงและยังดำเนินต่อไป ที่ผู้ก่อการร้ายใช้สภาพสังคมเปิดของเรามาทำร้ายเรา ในยามสงครามรัฐบาลเรียกร้องใช้อำนาจขนาดใหญ่ ซึ่งจะลดลงไปเมื่อสงครามยุติ แต่การต่อสู้ขณะนี้ยังดำรงอยู่ ดังนั้นในขณะที่ทำการปกป้องมาตุภูมิ ชาวอเมริกันควรจะต้องคิดถึงการคุกคามต่อความเป็นอยู่ของตน และสิทธิเสรีภาพ การทำให้สมดุลย์นี้เป็นเรื่องไม่ง่าย แต่ต้องทำอย่างสม่ำเสมอให้ถูกต้อง

การโยกย้ายอำนาจและสิทธิไปอยู่กับรัฐบาล ทำให้ต้องเรียกร้องในเรื่องการตรวจสอบและทำให้สมดุลย์เพื่อปกป้องเสรีภาพอันมีค่าที่จำเป็นสำหรับชีวิตเรา เราให้ข้อเสนอแนะ 3 ประการ

ข้อเสนอแนะ ขณะที่ประธานาธิบดีตัดสินใจเรื่อง แนวทางเพื่อให้มีการแบ่งปันข้อมูลระหว่างองค์กรของรัฐและองค์กรเหล่านั้นกับภาคเอกชน ประธานาธิบดีควรรักษาสิทธิส่วนบุคคลด้วยว่าใครจะเป็นผู้รู้ข้อมูลส่วนตัวของเขา

ข้อเสนอแนะ ภาระการพิสูจน์ในการมีอำนาจบางประการของรัฐบาลนั้น ควรอยู่ที่ฝ่ายบริหาร ในอันที่จะอธิบาย (a) ว่าอำนาจที่มีนั้นเป็นการเพิ่มความมั่นคงของรัฐ เป็นรูปธรรมจริง ๆ (b) ว่ามีการควบคุมดูแลเพียงพอให้การใช้อำนาจโดยฝ่ายบริหารเป็นการให้หลักประกันสิทธิเสรีภาพส่วนบุคคล ถ้ามีการมอบอำนาจกันแล้วต้องมีแนวทางที่เพียงพอและการตรวจสอบอย่างเหมาะสมมีขึ้นเพื่อจำกัดการใช้อำนาจให้อยู่ในขอบเขต

ข้อเสนอแนะ ในขณะนี้มีการเพิ่มพูนและรวบรวมอำนาจของเจ้าหน้าที่รัฐบาล ควรมีสภานายในฝ่ายบริหารที่จะเฝ้าดูแลการดำเนินการภายใต้แนวทางที่เราเสนอแนะ และเป็นพันธกิจของรัฐบาลที่จะต้องปกป้องสิทธิเสรีภาพของเรา

เราจะต้องหาทางประนีประนอมความมั่นคงไว้กับเสรีภาพ เนื่องจากความสำเร็จของสิ่งหนึ่งจะช่วยปกป้องอีกสิ่งหนึ่ง ทางเลือกระหว่างความมั่นคงหรือเสรีภาพเป็นการเลือกที่ผิดเพราะไม่มีสิ่งใดที่จะทำอันตรายต่อเสรีภาพของชาวอเมริกันได้มากกว่าความสำเร็จจากการโจมตีด้วยการก่อการร้าย ประวัติศาสตร์ของเราแสดงให้เห็นว่าความไม่มั่นคงคุกคามต่อเสรีภาพ กระนั้นถ้าเสรีภาพถูกจำกัดเราก็จะสูญเสียคุณค่าที่เราต่อสู้เพื่อรักษา

การจัดลำดับความสำคัญในการเตรียมพร้อมแห่งชาติ

ในปี 2002 ได้มีการจัดตั้งกระทรวงความมั่นคงมาตุภูมิ (DHS) ซึ่งปัจจุบันรับผิดชอบในปัญหาที่ได้ทราบกันจาก 9/11 เช่นการป้องกันชายแดน การคุ้มครองการขนส่ง และโครงสร้างพื้นฐาน การช่วยเหลือฉุกเฉิน และการร่วมงานกับภาคเอกชนในการประมาณการณ์เรื่องจุดอ่อนต่างๆ

ในวงการรัฐบาลสำหรับเจ้าหน้าที่ทั้งฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร ไม่มีเรื่องใดจะยากเกินไปกว่าการจัดลำดับความสำคัญ ในการต้องตัดสินใจกระจายทรัพยากรไปยังจุดสำคัญ ๆ DHS กำลังประสบปัญหานี้

ข้อเสนอแนะ การช่วยเหลือด้านความมั่นคงมาตุภูมิควรตั้งอยู่บนฐานของการประเมินความเสี่ยงและจุดอ่อนแอ โดยเฉพาะในปี 2004 กรุงวอชิงตัน ดี.ซี. และกรุงนิวยอร์ก อยู่ในอันดับต้นของรายการ เราทราบดีว่าทุกรัฐและทุกเมืองต้องการการช่วยเหลือ ในกรณีจำเป็นอย่างน้อย แต่การช่วยของ DHS ไม่ควรเป็นการแบ่งปันรายได้ ควรเป็นการเสริมทรัพยากรให้แก่รัฐและท้องถิ่นบนฐานของความเสี่ยงและจุดอ่อนที่ต้องการสนับสนุนเพิ่ม สภาคองเกรสไม่ควรใช้เงินแบบแบ่งให้กระจาย

การกระจายการช่วยเหลือควรเป็นไปตามข้อเสนอแนะของคณะกรรมการที่ประกอบด้วยผู้เชี่ยวชาญด้านความมั่นคงที่ทำการประเมินความต้องการของประชาคมเป็นระยะ ๆ

การบังคับบัญชา การควบคุม และการสื่อสาร

การโจมตีใน 9/11 แสดงว่า แม้ขีดความสามารถของการเตรียมการฉุกเฉินอาจหมดพลังลงไปถ้าการโจมตีมีขนาดใหญ่มาก การทำงานเป็นทีม การร่วมมือ ณ ที่เกิดเหตุเป็นสิ่งจำเป็น เพื่อการตอบโต้ที่ประสบความสำเร็จ ผู้ตัดสินใจคนสำคัญ ๆ ที่อยู่ในระดับการบังคับบัญชาเหตุการณ์จะช่วยให้การตอบโต้สถานการณ์มีประสิทธิภาพ การใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพและการสนองความปลอดภัย การฝึกผสมเป็นประจำทุกระดับ จะยังจำเป็นสำหรับความร่วมมือที่ใกล้ชิดในยามที่อยู่ในเหตุการณ์

ข้อเสนอแนะ องค์กระดัดชาติที่ทำการตอบโต้สถานการณ์ในภาวะฉุกเฉิน ควรใช้ระบบบัญชาการเหตุการณ์ (The Incident Command System – ICS) เมื่อหลายหน่วยงานหรือ

อำนาจเหนือพื้นที่ที่ซับซ้อนเกิดขึ้นก็ควรจะใช้ระบบบังคับบัญชาเบ็ดเสร็จ (a unified command) เราสนับสนุนการตัดสินใจของรัฐบาล ในเรื่องกองทุนสนับสนุนความมั่นคงมาตุภูมิ ตั้งแต่ 1 ตุลาคม 2004 จะต้องยอมรับและใช้ระเบียบดำเนินการตามระบบบังคับบัญชาารวม ในอนาคต DHS ควรให้การสนับสนุนการฝึกอบรมที่ตรงตามสภาพความเป็นจริงพร้อมด้วย ICS และระเบียบการบังคับบัญชาารวม

ความสามารถในการติดต่อสื่อสารที่ศูนย์การค้าโลก กระทรวงกลาโหม ชอมเมอเรสต์ เคาน์ตี เพนซิลวาเนีย บริเวณที่เครื่องบินตก ที่ซึ่งหน่วยงานหลายหน่วยและการมีอำนาจเหนือพื้นที่ที่ซับซ้อนตามที่ได้ทำการตอบโต้สถานการณ์ไปนั้นเป็นส่วนสำคัญของเหตุการณ์ การเกิดขึ้นของปัญหานี้ในพื้นที่ 3 แห่งชี้ให้เห็นเด่นชัดว่า การสื่อสารที่พอเพียงในห้วงอวกาศความปลอดภัยสาธารณะในระดับพื้นที่ รัฐ และรัฐบาลกลาง ยังคงเป็นปัญหาที่สำคัญ

ข้อเสนอแนะ สภาพกองเกรสควรสนับสนุนกฎหมายที่ค้างอยู่ซึ่งจะอำนวยความสะดวกในการใช้วิทยุเพื่อความมุ่งหมายด้านความปลอดภัยสาธารณะ ยิ่งกว่านั้นพื้นที่เขตเมืองที่มีการเสี่ยงภัยสูง เช่น กรุงนิวยอร์กและกรุงวอชิงตัน ดี.ซี. ควรจัดตั้งหน่วยสื่อสารเพื่อให้มีการเชื่อมต่อ การสื่อสารระหว่างเจ้าหน้าที่พลเรือน ผู้ตอบโต้สถานการณ์ในพื้นที่ และกองเฝ้าตรวจแห่งชาติ การใช้ทุนของรัฐบาลกลางเพื่อสร้างหน่วยนี้จะได้รับลำดับความสำคัญอย่างสูงจากสภาพกองเกรส

การเตรียมพร้อมของภาคเอกชน

อำนาจของ DHS ไม่เพียงอยู่ภายในรัฐบาล แต่กระทรวงนี้ยังรับผิดชอบต่อการร่วมงานกับภาคเอกชนที่จะประกันว่ามีความพร้อม เช่นนี้เหมาะสมแล้ว เพราะภาคเอกชนควบคุมโครงสร้างพื้นฐานถึง 85% ของประเทศ ถ้าเป้าหมายอยู่ก่อนการร้ายไม่ใช้เป็นการทหารหรือที่ทำการของรัฐแล้ว ผู้ตอบโต้สถานการณ์แรกเกิดจะต้องเป็นเอกชนอย่างแน่นอน ความมั่นคงมาตุภูมิและการเตรียมพร้อมแห่งชาติจะต้องเริ่มด้วยภาคเอกชน

การเตรียมตัวภาคเอกชนและภาครัฐเพื่อการช่วยกู้ภัย การเริ่มใหม่ และการรื้อฟื้นการปฏิบัติงานควรรวมถึง (1) แผนการขนย้ายคนออกนอกสถานที่ (2) ความสามารถในการติดต่อสื่อสารที่เพียงพอ (3) แผนการต่อเนื่องในการปฏิบัติงาน

จากการศึกษาพบว่า แผนการตอบโต้ฉุกเฉินใน 9/11 นั้น ผู้ให้การแต่ละคนบอกว่าแม้ได้เกิด 9/11 แล้วแต่ภาคเอกชนยังไม่มีความพร้อมจะรับมือการโจมตีของผู้ก่อการร้ายในโอกาสต่อไป ซึ่งเราถือว่าเรื่องนี้เป็นปัจจัยสำคัญที่ชี้ถึงการขาดความพร้อม

เราตอบสนองโดยการร้องขอให้ The American National Standards Institute (ANSI) พัฒนาความเห็นพ้องที่เรียกว่า มาตรฐานแห่งชาติ ว่าด้วยการเตรียมพร้อม (National Standard for Preparedness) สำหรับภาคเอกชน ANSI ได้จัดประชุมผู้เชี่ยวชาญด้านความปลอดภัย ความมั่นคงและการต่อเนื่องของธุรกิจจากผู้มีส่วนร่วมทั้งรัฐบาลกลาง รัฐ และรัฐบาลท้องถิ่น มาร่วมกันคิดถึงความจำเป็นของการมีมาตรฐานเพื่อการเตรียมพร้อมของภาคเอกชนและการต่อเนื่องของธุรกิจ

ANSI ได้เสนอแนะ National Preparedness Standard ที่เป็นการอาสาสมัครและมีพื้นฐาน ในเรื่องการบริหารจัดการภัยและภาวะฉุกเฉิน (Disaster / Emergency Management) และโครงการความต่อเนื่องทางธุรกิจ (Business Continuity Program) ประสบการณ์ 9/11 ชี้ว่าภาคเอกชนในกรณีฉุกเฉินนั้นจำเป็นต้องมีมาตรฐานนี้

ข้อเสนอแนะ เราสนับสนุน ANSI ที่เสนอมาตรฐานการเตรียมพร้อมภาคเอกชน เรายินดีที่รัฐมนตรีทอม ริคส์ แห่ง DHS ชมเชยมาตรฐานนี้และขอให้ DHS ส่งเสริมการใช้ดังกล่าว เราสนับสนุนหลักประกันอย่างอุตสาหกรรมการจัดอันดับเครดิตในการพิจารณาบริษัทที่ปฏิบัติตามมาตรฐานของ ANSI บริษัทมีภาระต้องดูแลผู้ถูกว่าจ้างและสาธารณชนตามกฎหมาย การเตรียมพร้อมภาคเอกชนไม่ใช่สิ่งฟุ่มเฟือย แต่เป็นค่าใช้จ่ายการทำธุรกิจหลังเหตุการณ์ 9/11 การละเลยจะก่อให้เกิดผลร้ายแก่ชีวิต การเงินและความมั่นคงแห่งชาติ