

# ASEAN and the maritime crimes in Southeast Asia\*\*

*Paruedee Nguitragoon\**

## Abstract

Maritime crimes have been an important non-traditional security issue. Over the past two decades, ASEAN countries as well as those in East Asia have searched for a collective solution to the problem. However, their cooperation faces a number of challenges, including the question regarding state sovereignty and competition for the leading role. This paper aims to trace the evolution of regional cooperation to fight maritime crimes in the region. Besides, it argues that the current approach to the problem has 2 major limitations: (1) the mutual suspicion of the member countries, which leads to shallow cooperation, and heavy reliance on the member countries, and (2) the disregard of the underlying problems of maritime crimes and other related issues. The last section of this article proposes that, in addition to effective enforcement of laws at the national level and the creation of international laws, a more plausible long-term solution to the problem depends on the solution to the socio-economic problems and the states' attempts to include the remote coastal areas into the regionalist policy.

**Keywords:** *ASEAN, cooperation, maritime crime, piracy*

---

\*Lecturer, Faculty of Political Science and Public Administration, Chiang Mai University Suthep, Muang, Chiang Mai 50200.  
Email: [paruedee@nightlabs.de](mailto:paruedee@nightlabs.de)

\*\*Received September 18, 2015 ; Accepted March 31, 2016

# อาเซียนกับปัญหาอาชญากรรมทางทะเล ในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้\*\*

พฤติ หงษ์ตระกูล\*

## บทคัดย่อ

ปัญหาอาชญากรรมทางทะเล เป็นประเด็นความมั่นคงใหม่ที่สำคัญปัญหาหนึ่งในช่วงกว่า 2 ทศวรรษที่ผ่านมา ประเทศในกลุ่มอาเซียนและเอเชียตะวันออกเฉียงใต้แสวงหาหนทางในการแก้ปัญหาดังกล่าวร่วมกันอย่างไรก็ดี ความร่วมมือต้องประสบกับความท้าทายหลายประการด้วยกัน ซึ่งก็รวมทั้งคำถามเกี่ยวกับอำนาจอธิปไตยแห่งรัฐและการแข่งขันกันในการมีบทบาท บทความนี้มุ่งทบทวนวิวัฒนาการความร่วมมือเพื่อต่อต้านอาชญากรรมทางทะเลในภูมิภาค นอกจากนั้นยังได้แย้งว่าแนวทางการแก้ปัญหาในปัจจุบันนั้นมีข้อจำกัดหลักๆ 2 ประการ คือ (1) ความหวาดระแวงซึ่งกันและกันของประเทศสมาชิก ซึ่งนำไปสู่ความร่วมมือแบบหลวมและการต้องพึ่งพาประเทศสมาชิก และ (2) การละเลยปัญหาพื้นฐานที่ก่อให้เกิดอาชญากรรมทางทะเลรวมทั้งประเด็นอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง ส่วนท้ายของบทความนี้เสนอว่า นอกจากการบังคับใช้กฎหมายอย่างมีประสิทธิภาพในระดับชาติและการสร้างกฎหมายในระดับนานาชาติแล้ว การแก้ปัญหาในระยะยาวที่มีความเป็นไปได้นั้นขึ้นอยู่กับ การแก้ปัญหาเศรษฐกิจและสังคมและความพยายามของรัฐในการรวมพื้นที่ตามชายฝั่งที่ห่างไกลเข้าเป็นส่วนหนึ่งของนโยบายภูมิภาคนิยม

**คำสำคัญ:** อาเซียน, ความร่วมมือ, อาชญากรรมทางทะเล, โจรสลัด

\*อาจารย์ประจำคณะรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ ต.สุเทพ อ.เมือง จ.เชียงใหม่ 50200.  
อีเมล [paruedee@nightlabs.de](mailto:paruedee@nightlabs.de)

\*\*ได้รับบทความ 18 กันยายน 2558; อนุมัติให้จัดพิมพ์ 31 มีนาคม 2559

## บทนำ

ปัญหาโจรสลัดเป็นภัยคุกคามข้ามพรมแดนที่เป็นปัญหาสำคัญปัญหาหนึ่งในระดับนานาชาติและยังคงต้องการความร่วมมือจากหลายฝ่าย ไม่ว่าจะเป็นการปฏิบัติการร่วมในน่านน้ำสากล หรือการสร้างความร่วมมือทางกฎหมายในระดับโลก อันจะเป็นรากฐานของแบบปฏิบัติและความร่วมมือต่อไปในอนาคต

ปัญหาโจรสลัดในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้นั้นเกิดขึ้นมาเป็นระยะเวลาอันยาวนานแล้ว โดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงก่อนการเกิดรัฐสมัยใหม่ โดยช่วงที่รัฐโบราณตามชายฝั่งทะเลเจริญรุ่งเรืองอย่างมาก ไม่ว่าจะเป็นอาณาจักรศรีวิชัย มะละกา หรือ มาดัสการ์ แต่อย่างไรก็ดี “โจรสลัด” ในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ก็ได้เป็นสิ่งผิดกฎหมาย หรือ เป็น “อาชญากรรม” เชกเช่นในปัจจุบัน หากแต่เป็นกฤษฎีหรือชั้นเชิงอย่างหนึ่งที่ทำไปเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจทางเศรษฐกิจและการเมือง เนื่องจากการค้าทางทะเลนั้นมีความสำคัญมากและมีความเชื่อมโยงกันกับวิวัฒนาการของรัฐในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้อย่างแน่นแฟ้น<sup>1</sup> ดังนั้นผู้ครองแคว้นหรือผู้แสวงหาอำนาจจึงต้องปกป้องอิทธิพลทางการค้าของตนและพยายามทำลายการค้าของคู่แข่งในเวลาเดียวกัน (Young and Valencia 2003, 271) ต่อมาในภายหลัง ปัญหาโจรสลัดและการปล้นเรือหรือทำลายเรือสินค้าของคู่แข่งนั้นลดจำนวนลงอย่างมากในช่วงปลายศตวรรษที่ 19 หลังจากที่เจ้าอาณานิคมตะวันตกได้เข้ามามีอิทธิพลเหนือน่านน้ำ

ในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ แต่ทั้งนี้ หลังจากที่ประเทศในภูมิภาคได้รับเอกราชหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ปัญหาโจรสลัดและการโจรกรรมทางทะเลก็ได้ปรากฏขึ้นอีกครั้ง เช่นเดียวกับปัญหาอาชญากรรมประเภทอื่นโดยมีปัญหาคความยากจนและความเหลื่อมล้ำทางสังคมและเศรษฐกิจเป็นปัจจัยผลักดันที่สำคัญ (Storey 2008, 125)

## คำจำกัดความ “โจรสลัด”

กล่าวโดยย่อ อาชญากรรมโจรสลัดนั้นมีหลายรูปแบบ มาตราที่ 101 ของอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทางทะเล ค.ศ. 1982 (1982 United Nations Convention on the Law of the Sea – UNCLOS) ได้ให้คำจำกัดความคำว่า “โจรสลัด” (pirates หรือ piracy) ไว้ว่าเป็น การใช้ความรุนแรงในอาณาเขตทะเลหลวง (High Seas)<sup>2</sup> หรือน่านน้ำที่ไม่ได้อยู่ในอาณาเขตของประเทศใดประเทศหนึ่ง ซึ่งคำจำกัดความดังกล่าวระบุว่าปัญหาอย่างมากเพราะในความเป็นจริงแล้ว อาชญากรรมโจรสลัดนั้นไม่ได้เกิดขึ้นในทะเลหลวงเพียงแห่งเดียว แต่ยังคงเกิดขึ้นในทะเลน่านน้ำที่เป็นของรัฐใดรัฐหนึ่งอีกด้วย นอกจากนี้เอเชียตะวันออกเฉียงใต้จะต้องเผชิญกับปัญหาโจรสลัดดังกล่าวแล้ว ยังมีอาชญากรรมอีกหลายประเภท อาทิ การยึดเรือชั่วคราวหรือถาวร ซึ่งต้องใช้การลงทุนสูงในการจัดเตรียมอาวุธ การฝึกซ้อมและการจัดระบบ ในบางกรณีอาชญากรต้องการเพียงแค่สินค้าที่บรรทุกมาบนเรือก็จะทำการยึดเรือไว้ชั่วคราวเพื่อปล้นสินค้า หลังจากถ่ายสินค้าออกจากเรือที่ยึดมาได้แล้วก็อาจจอดเรือทิ้งไว้กลางมหาสมุทร

<sup>1</sup> อ่านเพิ่มเติมได้จาก Reid (1988)

<sup>2</sup> สำนักงานเลขาธิการศูนย์ไทยอาสาป้องกันชาติในทะเล (2550) อธิบายว่า ทะเลหลวง หมายถึง “ทุกส่วนของทะเลซึ่งไม่ได้รวมอยู่ในเขตเศรษฐกิจจำเพาะ (Exclusive Economic Zone) ในทะเลอาณาเขต (territorial sea) หรือในน่านน้ำภายใน (internal waters) ของรัฐ หรือในน่านน้ำหมู่เกาะ (archipelagic waters) ของรัฐหมู่เกาะ (อนุสัญญาฯ ข้อ 86)

ก็เป็นได้ แต่หากอาชญากรต้องการยึดเรือไว้อย่างถาวรก็จะหาทางจัดการกับลูกเรือของบริษัทเดินเรือโดยวิธีต่างๆ แล้วอาจเปลี่ยนรูปลักษณะของเรือเสียใหม่เพื่อการอำพรางลักษณะเดิมของเรือที่จีมา นอกจากนี้คดีโจรสลัดหลายคดีอาจมิได้มีการใช้ความรุนแรง เช่น การโจรกรรมทางทะเล (sea robbery) แบบ “ปล้นแล้วหนี” (hit and run theft) ซึ่งเป็นอาชญากรรมที่ลงทุนต่ำและไม่ก่อให้เกิดความเสียหายต่อชีวิตของลูกเรือน้อยยกว่า

นอกจากนั้น มาตราที่ 105 ของอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทางทะเล 1982 ยังให้อำนาจกับรัฐทุกรัฐในการจับกุมและดำเนินคดีกับโจรสลัดในทะเลหลวงอีกด้วย (Beckman and Roach 2012, 6) ดังนั้น หากใช้คำจำกัดความตามอนุสัญญาของสหประชาชาติซึ่งเปรียบได้ว่าเป็น “ธรรมนูญแห่งมหาสมุทร” (Koh 1982, xxxiii) แล้ว การดำเนินการกับโจรสลัดในหลายกรณีจะตกเป็นหน้าที่ของรัฐที่เกิดอาชญากรรมนั้นขึ้น ไม่ว่าจะเป็นการโจรกรรมที่ใช้ความรุนแรงหรือไม่ก็ตาม ทั้งนี้บางรัฐอาจไม่สามารถดำเนินการกับโจรสลัดได้อย่างเต็มที่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในบริเวณที่ยังคงมีปัญหากรณีพิพาทด้านดินแดนที่ยังหาข้อสรุปไม่ได้เช่นในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ อย่างไรก็ตาม Beckman and Roach (2012, 7) กล่าวว่าอนุสัญญาสหประชาชาติฯ นั้นมีจุดอ่อนอีกหลายข้อด้วยกัน อาทิ

1. อนุสัญญาฯ ไม่ได้มีกลไกในการบังคับให้รัฐต้องออกกฎหมายที่เหมาะสมหรือให้รัฐจัดการกับอาชญากรรมโจรสลัดดังที่นิยามไว้
2. คำจำกัดความของอนุสัญญาฯ ไม่ได้ครอบคลุมถึงอาชญากรรมที่เกิดขึ้นภายในน่านน้ำของรัฐ ซึ่งในความเป็นจริงกลุ่มอาชญากรและการ

ปฏิบัติการนั้นมีการเคลื่อนที่ไปมาระหว่างทะเลหลวงกับทะเลที่เป็นอาณาเขตของประเทศต่างๆ อยู่เสมอ และหากโจรสลัดเดินทางเข้าสู่่านน้ำของประเทศอื่น ประเทศที่ทำการไล่ล่าโจรสลัดอยู่นั้นก็มีโอกาสจะปฏิบัติการต่อได้

3. อนุสัญญาฯ ไม่ได้กล่าวถึงการจัดการกับขบวนการโจรสลัดที่มีผู้สมคบคิด ไม่ว่าจะเป็นการวางแผน การชักฟอกสินค้า หรือด้านการเงิน ที่ทำการอยู่ตามเมืองต่างๆ ที่ไม่ได้อยู่ในทะเลหลวง

4. อนุสัญญาฯ ขาดกลไกสำหรับความร่วมมือทางด้านกฎหมาย เช่น การส่งผู้ร้ายข้ามแดน ฯลฯ

### ปัญหาโจรสลัดในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้

ในช่วงทศวรรษที่ 1990 โจรสลัดได้กลายมาเป็นปัญหาที่สำคัญของภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ โดยเฉพาะหลังเหตุการณ์เรือบรรทุกน้ำมัน Nagasaki Spirit ของญี่ปุ่นซึ่งบรรทุกน้ำมันประมาณ 100,000 ตัน ชนกับ เรือ Ocean Blessing ในบริเวณทางตอนเหนือของช่องแคบมะละกา ในเดือนกันยายนปี 1992 ทำให้มีผู้เสียชีวิตหลายสิบคน และเกิดหายนะน้ำมันรั่วออกเป็นบริเวณกว้าง รวมทั้งยังเกิดไฟลุกไหม้กลางทะเลเป็นเวลาถึง 5 วัน หลายฝ่ายตั้งข้อสันนิษฐานว่าเรือ Nagasaki Spirit นั้นน่าจะถูกโจรสลัดยึดไว้ และเรือ Ocean Blessing ก็อาจถูกโจรสลัดยึดไว้เช่นกัน หรือไม่ก็กำลังหลบหนี (Collins 2003, 113-4) นอกจากนี้ผู้เห็นเหตุการณ์ยังกล่าวหาว่าวิถีการเดินเรือของ Ocean Blessing นั้นดูแล้วผิดปกติ เพราะนอกจากจะแล่นคดเคี้ยวไปมาแล้ว ยังเพิ่มความเร็วจาก 10 น็อตเป็น 20 น็อตต่อชั่วโมง<sup>3</sup> เหมือนกับกำลังหลบหนีการไล่ล่าอยู่ (Fort 2006, 34)

<sup>3</sup> 1 น็อตต่อชั่วโมง เท่ากับ 1 ไมล์ทะเล หรือประมาณ 1.852 กิโลเมตรต่อชั่วโมง

หลังจากไศกนาฏกรรม Nagasaki Spirit สำนักงานทางทะเลระหว่างประเทศ (International Maritime Bureau - IMB) ได้ก่อตั้ง ศูนย์รายงานการปล้นสะดมในน่านน้ำทะเล (IMB-Piracy Reporting Center – IMB-PRC) ขึ้นในเดือนตุลาคม 1992 ซึ่งมีสำนักงานอยู่ ณ กรุงกัวลาลัมเปอร์ ประเทศมาเลเซีย เพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบและรายงานเกี่ยวกับโจรสลัดตามเส้นทางเดินเรือต่างๆ ของโลกตลอด 24 ชั่วโมง (ICC) แต่อย่างไรก็ดี การจับและปล้นสะดมทางทะเลยังเกิดขึ้นอีกหลายครั้งจนเป็นข่าวไปทั่วโลก Bradford (2008, 475) กล่าวว่าการเก็บข้อมูลของ IMB-PRC นั้นไม่ครบถ้วนทั้งหมด เนื่องจากข้อมูลของศูนย์นั้นมาจากการรายงานโดยสมัครใจ (voluntary report) เป็นส่วนใหญ่ ซึ่งหลายเหตุการณ์อาจไม่ได้ถูกรายงานเนื่องจากเรือประมงหรือเรือเดินทะเลขนาดเล็กอาจไม่ทราบเกี่ยวกับการบริการของศูนย์ นอกจากนี้ อาจเกรงกลัวต่ออิทธิพลมืดของผู้มีอำนาจที่มีส่วนรู้เห็น ซึ่งสามารถเข้ามาแทรกแซงและทำให้เกิดปัญหาเพิ่มขึ้นได้ (Bradford 2008, 474)

ในช่วงปลายทศวรรษที่ 1990 เหตุการณ์ปล้นจี้ครั้งใหญ่เกิดขึ้นอีกหลายครั้ง เช่น กรณีเรือ Tenyu ของญี่ปุ่น ซึ่งกำลังมุ่งหน้าไปยังเกาหลีใต้แต่ถูกโจรสลัดชาวอินโดนีเซียยึดไว้และนำเรือเดินทางต่อไปยังประเทศจีนแทน แต่ประเด็นที่น่าสนใจมากที่สุดคือ กรณีเรือ Alondra Rainbow ของญี่ปุ่นในปี ค.ศ. 1999 ซึ่งเป็นการปฏิบัติการของเครือข่ายอาชญากรรมข้ามชาติที่มีผู้มีส่วนร่วมจากหลายประเทศ กล่าวโดยย่อ คือ เรือ Alondra Rainbow นั้นบรรทุกอะลูมิเนียมประมาณ 7,000 ตัน โดยในช่วงที่เกิดเหตุนี้กำลังเดินทางจาก Kuala Tanjung ประเทศอินโดนีเซียไปยังญี่ปุ่น แต่ระหว่างทางได้ถูกกลุ่มโจรสลัดยึดเรือไว้ได้ก่อนจะ

แล่นเรือดังกล่าวไปยังเมืองมิรีในประเทศมาเลเซีย หลังจากนั้นก็ขนถ่ายอะลูมิเนียมจำนวน 3,000 ตันไปยังเรือ Bonsoon II ซึ่งจะแล่นต่อไปยังประเทศฟิลิปปินส์เพื่อขายอะลูมิเนียมให้กับลูกค้า ส่วนเรือ Alondra Rainbow นั้นเปลี่ยนอัตลักษณ์โดยแขวนธงชาติเบลีซ (Belize) และใช้ชื่อ Mega Rama เพื่อที่จะแล่นต่อไปยังเมืองการาจี่ในปากีสถาน (Hastings 2010, 189) ระหว่างที่เรือแล่นเข้าสู่ทะเลอาระเบียตะวันออก (East Arabian Sea) นั้น เจ้าหน้าที่รักษาชายฝั่งของอินเดียพบว่าเรือดังกล่าวน่าสงสัยและได้จับกุมผู้ต้องสงสัยโจรสลัดชาวอินโดนีเซียไว้ได้ 15 คน ทั้งนี้ก่อนหน้านั้นเหล่าโจรสลัดได้ลอบแพลูกเรือ 2 คนของ Alondra Rainbow เป็นเวลาถึง 11 วันจนกระทั่งเรือประมงไทยเข้าช่วยเหลือไว้ได้ (Bradford 2004, 486)

หากวิเคราะห์จากสถิติการโจรกรรมทางทะเลที่เกิดขึ้นทั่วโลกแล้ว เอเชียตะวันออกเฉียงใต้เป็นพื้นที่หนึ่งที่มีปัญหาโจรสลัดค่อนข้างมาก จากจำนวนอาชญากรรมโจรสลัดทั้งหมดที่เกิดขึ้นทั่วโลกในปี 2000 เป็นจำนวนทั้งหมด 469 คดี ทั้งนี้ 119 คดีจากตัวเลขดังกล่าวเกิดขึ้นในน่านน้ำของอินโดนีเซียเพียงประเทศเดียว ส่วนในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ โดยรวมนั้น ตัวเลขกระโดดเพิ่มขึ้นจาก 22 คดีในปี ค.ศ. 1997 เป็น 164 คดีในปี ค.ศ. 2002 นอกจากนี้ยังมีเหตุการณ์โจรกรรมและอาชญากรรมอื่นที่เข้าข่ายโจรสลัดแต่ไม่ได้รับการรายงานอีกจำนวนมาก เนื่องจากหากมีการรายงานเกิดขึ้น เรือเดินสมุทรที่ตกเป็นเหยื่ออาจถูกกักไว้ไม่ให้เดินทางต่อเพื่อให้เจ้าหน้าที่เข้าสืบสวนหาร่องรอยคนร้าย ซึ่งจะทำให้ผู้ประกอบการเรือเดินสมุทรดังกล่าวต้องแบกรับค่าใช้จ่ายเป็นจำนวนมากและยังเสี่ยงกับการเสียชีวิตเสียอีกด้วย (Young and Valencia 2003, 271)

## บทบาทของญี่ปุ่นและความร่วมมือ ด้านความมั่นคงในภาคพื้นสมุทร ในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้

การประโคมข่าวเรือเดินสมุทรของญี่ปุ่นที่ตกเป็นเป้าของโจรสลัดหลายครั้งทำให้ปัญหาโจรสลัดเป็นกระแสที่ประชาชนให้ความสนใจและกลายมาเป็นประเด็นทางด้าน “ความมั่นคงสมบูรณ์แบบ” (comprehensive security) ที่สำคัญประเด็นหนึ่งในท้ายที่สุด ทั้งนี้ ญี่ปุ่นได้เริ่มผลักดันประเด็นโจรสลัดและความมั่นคงทางทะเลอย่างจริงจังในช่วงปลายทศวรรษที่ 1990 โดยเริ่มจากแนวคิดเรื่อง Ocean Peace Keeping (OPK) ซึ่งเสนอโดยสถาบันความมั่นคงแห่งชาติญี่ปุ่น (National Defence Institute) ในปี ค.ศ. 1997 (Mak 2010, 192) แต่อย่างไรก็ดี OPK ไม่ได้ได้รับการสนับสนุนจากรัฐบาลญี่ปุ่นซึ่งมองว่าขัดกับกฎหมายนานาชาติและขอบเขตอำนาจของกองกำลังป้องกันตนเองญี่ปุ่น (Japan Self-Defense Forces – SDF) ภายใต้รัฐธรรมนูญ (Bradford 2004, 489) นอกจากนี้ OPK ยังถูกต่อต้านอย่างมากจากจีนซึ่งมองว่า OPK เป็นนโยบายบังหน้าของญี่ปุ่นที่ต้องการกองทัพเรือมีบทบาททางทะเลในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ อันจะมีผลต่ออิทธิพลจีนเหนือเส้นทางคมนาคมทางทะเล (Sea Line of Communication – SLOCs) ในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (Tan 2012, 198) ซึ่งมีความสำคัญอย่างมากต่อความพยายามอ้างสิทธิเหนือทะเลจีนใต้ของจีน

หลังจากนั้นในปี ค.ศ. 1999 ได้เกิดเหตุการณ์เรือ Alondra Rainbow ถูกยึด ซึ่งส่งผลให้รัฐบาลญี่ปุ่นได้ผลักดันประเด็นปัญหาโจรสลัดมากขึ้น โดยได้เสนอให้มีหน่วยรักษาความปลอดภัยตามชายฝั่งของภูมิภาค (Regional Coast Guard Body) ณ ที่ประชุมสุดยอด ASEAN+3 ณ กรุงมะนิลา ทั้งนี้ หน่วยรักษาความ

ปลอดภัยดังกล่าวจะดำเนินการลาดตระเวนร่วมกันระหว่างญี่ปุ่นกับประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ แม้ว่าหลายประเทศในอาเซียนจะแสดงความสนใจต่อข้อเสนอของญี่ปุ่น แต่เมื่อมีการประชุมเพื่อเจรจาความตกลงความร่วมมือระดับภูมิภาคว่าด้วยการต่อต้านโจรสลัดและการปล้นสะดมของเรือด้วยอาวุธในเอเชีย (ReCAAP) ในเดือนเมษายน ปี 2000 (MFAJ 2001) ความพยายามของญี่ปุ่นในการสร้างกรอบความร่วมมือแบบพหุภาคีอย่างเป็นทางการกลับไม่ประสบความสำเร็จ เนื่องจากถูกจีนต่อต้านอย่างมาก แต่เพื่อไม่ให้เกิดการประทุมดังกล่าวล้มเหลวโดยสิ้นเชิง ผู้แทนจากประเทศต่างๆ ที่เข้าร่วมประชุมตกลงยอมรับเอกสาร 3 ฉบับ คือ (1) “ความท้าทายในการต่อต้านโจรสลัดของเอเชีย 2000” (Asia’s Anti-Piracy Challenges 2000) (2) “คำร้องโตเกียว” (Tokyo Appeal) ซึ่งเรียกร้องให้มีการระงับการติดต่อประสานงานเพื่อการแลกเปลี่ยนข้อมูลกันระหว่างรัฐบาล รวมทั้งการออกแผนการปฏิบัติแห่งชาติ และ (3) “ต้นแบบแผนปฏิบัติ” (Model Action Plan) อันเป็นเอกสารที่เสนอแนะมาตรการต่างๆ ให้กับรัฐและผู้เดินเรือทั้งหลาย (Bradford 2004, 491)

เมื่อการผลักดันความร่วมมือแบบพหุภาคีไม่เป็นผล ญี่ปุ่นได้เปลี่ยนยุทธวิธีมาเป็นการแสวงหาความร่วมมือแบบทวิภาคี เช่น การฝึกซ้อมการต่อต้านโจรสลัดร่วมกัน โดยมีเป้าหมายหลัก คือ ประเทศในภาคพื้นสมุทรของเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ อันได้แก่ อินโดนีเซีย มาเลเซีย ฟิลิปปินส์ และสิงคโปร์ แนวทางความร่วมมือแบบทวิภาคีนี้ นับว่าประสบความสำเร็จมากกว่า สาเหตุหนึ่งก็เพราะกระแสน้ำของการร้ายหลังเหตุการณ์โศกนาฏกรรมเครื่องบินชนตึกในเดือนกันยายนปี ค.ศ. 2001 ซึ่งทำให้หลายฝ่ายเกรงว่าผู้ก่อการร้ายอาจพุ่งเป้ามาที่เรือเดินสมุทร เนื่องจากเคยมีการก่อการร้ายโดยการบุกยึดเรือ

สำราญ MS Achille Lauro มาแล้วเมื่อเดือนตุลาคม ปี ค.ศ. 1985 อันเป็นเหตุให้มีการสร้างอนุสัญญาว่าด้วยการปราบปรามการกระทำอันมิชอบด้วยกฎหมายต่อความปลอดภัยในการเดินเรือ (Convention for the Suppression of Unlawful Acts against the Safety of Maritime Navigation – SUA)<sup>4</sup>

แต่อย่างไรก็ดี จนกระทั่งปี ค.ศ. 2014 หลายประเทศในอาเซียนไม่ว่าจะเป็น อินโดนีเซีย ลาว มาเลเซีย ไทย ยังไม่ได้ให้สัตยาบันต่อ SUA (UNODC 2014) ทั้งนี้ การที่ลาวไม่ให้สัตยาบันนั้นก็เนื่องมาจากการที่ลาวไม่มีชายฝั่งติดทะเล จึงได้รับผลกระทบจากปัญหาโจรสลัดน้อยกว่าประเทศอื่นมาก ส่วนอินโดนีเซีย และมาเลเซียนั้นอยู่ในพื้นที่ๆ มีความเสี่ยงต่อโจรสลัดสูง ดังนั้นการให้สัตยาบันต่อ SUA อาจเป็นการเปิดให้กองกำลังของชาติอื่น โดยเฉพาะมหาอำนาจ เข้ามาแทรกแซงประเด็นความมั่นคงในน่านน้ำของตน ได้โดยง่าย ในส่วนของไทยนั้น ไทยอาจมีความกังวล เช่นเดียวกับอินโดนีเซียและมาเลเซียเนื่องจาก น่านน้ำของไทยอยู่ติดกับน่านน้ำของประเทศทั้งสอง นอกจากนี้ หลายฝ่ายยังมองว่าอเมริกาพยายาม ทำให้ประเด็น “โจรสลัด” กับ “การก่อการร้าย” กลายเป็นเรื่องเดียวกัน อีกทั้งในทางปฏิบัติ SUA ครอบคลุมเฉพาะกรณีที่มีการจี้ (hijack) เรือเท่านั้น ซึ่งหมายความว่าอีกร้อยละ 95 ของคดีโจรสลัดที่เกิดขึ้นในรูปแบบอื่นจะต้องพึ่งอนุสัญญาหรือความร่วมมืออื่นในการแก้ปัญหา (Young and Valencia 2003, 277)

ท่ามกลางกระแสภัยคุกคามความมั่นคงทางทะเลนั้น หลายประเทศในอาเซียนเลือกความร่วมมือแบบหลวมๆ และไม่ผูกมัดกับญี่ปุ่นมากกว่าการเข้า

ร่วมเป็นภาคีกับ SUA โดยในปี ค.ศ. 2001 และ 2002 ไทยและบรูไนได้ทำการฝึกซ้อมร่วมกับญี่ปุ่นตามลำดับ แต่ทั้งนี้ความร่วมมือแบบทวิภาคีดังกล่าวก็มีความอ่อนไหวไม่น้อยเช่นกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องของ “อธิปไตยแห่งรัฐ” ซึ่งอาจถูกละเมิดได้ เนื่องจากการลาดตระเวนหรือการซ้อมรบร่วมกันนั้นอาจเป็นการเปิดโอกาสให้ทหารหรือกองกำลังของญี่ปุ่นเข้ามา มีบทบาทในน่านน้ำของประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ดังนั้น เพื่อให้ความร่วมมือเกิดขึ้นได้ ญี่ปุ่นจึงต้องสร้างแรงจูงใจด้วยการให้เงินสนับสนุนและแบกรับค่าใช้จ่ายส่วนใหญ่ที่เกิดขึ้น จากนั้น ประเทศในภูมิภาคอาเซียนยังย้ำว่าความร่วมมือดังกล่าวนั้น เป็นไปเพื่อ “การบังคับใช้กฎหมาย” (law enforcement) เท่านั้น มิใช่เป็นไปเพื่อการปฏิบัติการทางการทหารหรือการลาดตระเวน (Bradford 2004, 492)

กล่าวโดยย่อ ตั้งแต่ช่วงต้นทศวรรษ 2000 เป็นต้นมา ได้มีการขอความร่วมมือที่เกี่ยวกับความมั่นคงทางทะเลและโจรสลัดที่สำคัญดังนี้

### ความร่วมมือและการฝึกฝนร่วมในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (Southeast Asia Cooperation and Training - SEACAT) และ CARAT

SEACAT เป็นความร่วมมือในการฝึกปฏิบัติการร่วมกันประจำปีของกองทัพเรือประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ที่เริ่มขึ้นในปี ค.ศ. 2002 โดยการผลักดันของสหรัฐอเมริกา (ผู้สนับสนุนหลักของ SEACAT) ซึ่งต้องการเข้ามามีบทบาทในประเด็นการก่อการร้ายสากลในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ดังนั้น ชื่อเดิมของ

<sup>4</sup>อนุสัญญาว่าด้วยการปราบปรามการกระทำอันมิชอบด้วยกฎหมายต่อความปลอดภัยในการเดินเรือ (SUA) ได้รับการลงนามเมื่อวันที่ 10 มีนาคม 1988 ณ กรุงโรม

SEACAT จึงย่อมาจาก Southeast Asia Cooperation Against Terrorism ต่อมาเมื่อประเด็นการก่อการร้ายสากลได้มีบทบาทลดลง SEACAT จึงเปลี่ยนชื่อเป็น Southeast Asia Cooperation and Training ในปี ค.ศ. 2012 และได้เพิ่มประเด็นความร่วมมือจากการก่อการร้ายมาเป็นภัยคุกคามความมั่นคงทางทะเลอื่นๆ รวมทั้งปัญหาโจรสลัด (Goldman and Koh 2014)

ในปัจจุบัน SEACAT เป็นความร่วมมือแบบพหุภาคีของ 7 ประเทศ อันได้แก่ บรูไน อินโดนีเซีย มาเลเซีย ไทย สิงคโปร์ ฟิลิปปินส์ และสหรัฐอเมริกา ในส่วนของความร่วมมือนั้น SEACAT เน้นในเรื่องของการแลกเปลี่ยนข้อมูล (information sharing) และการประสานงาน ทั้งนี้ แม้ว่าการฝึกซ้อมร่วมจะช่วยส่งเสริมความมั่นใจและการเรียนรู้ร่วมกันของประเทศในภูมิภาค แต่ SEACAT นั้นมีข้อจำกัดอยู่หลายประการ ไม่ว่าจะเป็นจำนวนประเทศที่เข้าร่วม ซึ่งทั้งหมดเป็นพันธมิตรของสหรัฐอเมริกา นอกจากนั้นตัว SEACAT เองยังถูกเพ่งเล็งว่าเป็นเครื่องมือสำคัญในการพยายามกลับเข้ามามีบทบาทในการสร้างดุลอำนาจทางการทหารของสหรัฐอเมริกาอีกครั้งหนึ่งในภูมิภาคเอเชียแปซิฟิก เพราะก่อนหน้านี้ สหรัฐอเมริกาได้เคยผลักดันกรอบความร่วมมือ “ความริเริ่มความร่วมมือความมั่นคงทางทะเลของภูมิภาค” (Regional Maritime Security Initiatives - RMSI) มาก่อน แต่ก็ต้องประสบกับความล้มเหลว<sup>5</sup> นอกจากนั้น กองทัพเรือของสหรัฐอเมริกายังริเริ่ม Cooperation and Readiness Afloat Training (CARAT) ซึ่งเป็นการฝึกซ้อมในระดับทวิภาคีกับประเทศ

พันธมิตรในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ตั้งแต่ปี ค.ศ. 2000 และเน้นประเด็นการต่อต้านการก่อการร้าย โจรสลัด และการให้ความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรม คล้ายกันกับ SEACAT อีกทั้งในปัจจุบัน เขมรและบังกลาเทศก็ได้เข้าฝึกซ้อม CARAT กับกองทัพเรือสหรัฐอเมริกาด้วยแต่อย่างไรก็ดี ทั้ง SEACAT และ CARAT มีบทบาทในการแก้ปัญหาโจรสลัดและอาชญากรรมทางทะเลน้อยมาก เพราะเป็นเพียงการแลกเปลี่ยนข้อมูลและร่วมฝึกซ้อมเท่านั้น

### ความตกลงความร่วมมือระดับภูมิภาคว่าด้วยการต่อต้านโจรสลัดและการปล้นสะดมกองเรือด้วยอาวุธในเอเชีย (Regional Cooperation Agreement on Combating Piracy and Armed Robbery against Ships in Asia - ReCAAP)

ดังที่ได้กล่าวไปแล้วในข้างต้น การประชุมความตกลงความร่วมมือระดับภูมิภาคว่าด้วยการต่อต้านโจรสลัดและการปล้นสะดมกองเรือด้วยอาวุธในเอเชีย (ReCAAP) ของญี่ปุ่นที่จัดขึ้นในเดือนเมษายนปี ค.ศ. 2000 นั้นไม่ประสบความสำเร็จ แต่อย่างไรก็ดีรัฐบาลของนายโคอิซุมิ ได้พยายามผลักดันการสร้างกรอบความร่วมมือดังกล่าวต่อจากรัฐบาลเดิมของนายโยชิโระ โมริอีกครั้งในปี ค.ศ. 2001 ซึ่งในครั้งนี้มี การพาดพิงถึงเรื่องการก่อการร้ายสากลและการให้ประเด็นด้านความมั่นคงถูกรวมเข้าเป็นส่วนหนึ่งของกรอบความร่วมมืออาเซียนบวกสาม (ASEAN+3)

<sup>5</sup>RMSI เป็นกรอบความร่วมมือที่ถูกจัดตั้งในปี ค.ศ. 2004 เพื่อที่จะส่งเสริมความร่วมมือในช่องแคบมะละกาในประเด็นการก่อการร้ายโจรสลัด และการลักลอบอื่นๆ แต่อย่างไรก็ดี มาเลเซียและอินโดนีเซียไม่ให้การสนับสนุนต่อ RMSI ซึ่งต่อต้านการเข้ามามีบทบาทของตัวแสดงจากนอกภูมิภาคอย่างสหรัฐอเมริกา เพราะการเข้ามาของสหรัฐอเมริกานั้นนอกจากจะเป็นการเปิดโอกาสให้มหาอำนาจเข้ามาแทรกแซงด้านความมั่นคงในภูมิภาคมากขึ้น สหรัฐอเมริกายังอาจใช้ช่องทางดังกล่าวในการเข้าควบคุมช่องแคบมะละกาและพื้นที่ใกล้เคียง (ดู Bateman 2011, 76)

ด้วย แม้ว่าจีนและเกาหลีใต้จะเห็นด้วยกับความคิดของญี่ปุ่น แต่ข้อเสนอดังกล่าวกลับถูกประเทศอาเซียนต่อต้าน โดยประเทศในอาเซียนนั้นแบ่งออกเป็น 2 กลุ่ม โดยเฉพาะระหว่างไทยและฟิลิปปินส์ที่ให้การสนับสนุนและอินโดนีเซียกับมาเลเซียซึ่งคัดค้าน (Christoffersen 2009, 119)

การที่จีนเริ่มยอมรับนโยบายของญี่ปุ่นนั้นสำคัญมาก ทั้งนี้จีนเริ่มตระหนักแล้วว่าความมั่นคงทางทะเลนั้นมีความสำคัญกับตนมาก เนื่องจากจีนต้องพึ่งพาการค้ากับทวีปอื่นๆ และยิ่งไปกว่านั้นประมาณร้อยละ 70-80 ของน้ำมันที่จีนนำเข้านั้นมาจากตะวันออกกลาง (Lees 2007) ซึ่งจะต้องขนส่งผ่านน่านน้ำในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ นายหู จิ่นเทา ได้แสดงความกังวลต่อสถานการณ์ความมั่นคงในแถบช่องแคบมะละกาในปลายปี ค.ศ. 2003 ว่าอยู่ในช่วงที่ลำบากมาก หรือที่เรียกว่า “Melacca Dilemma” (Lanteigne 2008, 143) ดังนั้นหนทางที่ดีที่สุดคือการยอมรับร่วมมือกับญี่ปุ่นเพื่อให้เส้นทางการคมนาคมทางทะเลของตนปลอดภัยยิ่งขึ้น (Christoffersen 2009, 121)

ในปี ค.ศ. 2003 ของนายเหวิน เจียเป่า ได้เสนอให้เพิ่มประเด็นความมั่นคงในกรอบอาเซียนบวกสามอีกครั้ง ซึ่งก็ไม่ประสบความสำเร็จเช่นเดียวกันกับครั้งก่อน เนื่องจากประเทศอาเซียนนั้นไม่ต้องการให้กรอบอาเซียนบวกสามเข้ามาแทนที่การประชุมอาเซียนว่าด้วยความร่วมมือด้านการเมืองและความมั่นคงในภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิก (ASEAN Regional Forum - ARF) เพราะ ARF นั้นเป็นเวทีทางด้านความมั่นคงซึ่งอาเซียนมีบทบาทมากในฐานะผู้ก่อตั้งและแกนกลางของการประชุม

แม้อาเซียนจะไม่ยอมเปลี่ยนแปลงจุดยืนของกลุ่มแต่ในท้ายที่สุด ญี่ปุ่นก็ประสบความสำเร็จในการผลักดันกรอบความร่วมมือ ReCAAP โดยในเดือนพฤศจิกายน ปี ค.ศ. 2004 ประเทศในเอเชียทั้งหมด 16 ประเทศ<sup>6</sup> ได้ร่วมกันร่างความตกลง ReCAAP ขึ้น และในเดือนกันยายน ปี ค.ศ. 2006 ความตกลงดังกล่าวได้มีผลบังคับใช้ตามกฎหมายหลังจากที่ 11 ประเทศได้ให้สัตยาบัน (Ho 2006, 570) ทั้งนี้ ReCAAP ได้กำหนดให้มีการก่อตั้งศูนย์แลกเปลี่ยนข้อมูล (Information Sharing Center - ISC) ในประเทศสิงคโปร์ ซึ่งถือเป็นหัวใจสำคัญของ ReCAAP โดยมีหน้าที่ในการอำนวยความสะดวก จัดเก็บ และวิเคราะห์ข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับโจรสลัดตลอด 24 ชั่วโมง นอกจากนี้ยังมีการพัฒนาระบบเครือข่ายข้อมูล (Information Network System - IFN) ที่จะช่วยอำนวยความสะดวกในด้านการสื่อสารระหว่างศูนย์กับประเทศภาคี ซึ่งปัจจุบันมีทั้งหมด 20 ประเทศด้วยกัน คือ ออสเตรเลีย บังกลาเทศ บรูไน เขมร จีน เดนมาร์ก อินเดีย ญี่ปุ่น เกาหลีใต้ ลาว พม่า เนเธอร์แลนด์ นอร์เวย์ ฟิลิปปินส์ สิงคโปร์ ศรีลังกา ไทย สหราชอาณาจักร สหรัฐอเมริกา และเวียดนาม (ReCAAP-ISC)

เช่นเดียวกับกรอบความร่วมมือด้านความมั่นคงในระดับนานาชาติส่วนใหญ่ ReCAAP นั้นเป็นกรอบความร่วมมือแบบ “รัฐบาลกับรัฐบาล” (government-to-government) กล่าวคือ การปฏิบัติการและความรับผิดชอบต่างๆ นั้นเป็นของรัฐสมาชิกที่ยังคงอ้างไว้ซึ่งอำนาจอธิปไตยเหนือดินแดนของตน แต่อย่างไรก็ดีประเทศภาคีต่างๆ ก็มีพันธะในการแจ้งข้อมูลเกี่ยวกับโจรสลัดและการปล้นสะดมที่เกิดขึ้นให้กับศูนย์ รวมทั้งยังต้องหามาตรการในการจัดการ

<sup>6</sup>ประเทศที่ร่วมร่าง ReCAAP ได้แก่ บังกลาเทศ บรูไน เขมร จีน อินเดีย อินโดนีเซีย ญี่ปุ่น ลาว มาเลเซีย พม่า ฟิลิปปินส์ เกาหลีใต้ สิงคโปร์ ศรีลังกา ไทย และเวียดนาม (Christoffersen 2013, 4)

กับเรือหรือบุคคลที่เกี่ยวข้องกับคดีโจรสลัดหรือการโจรกรรมทางทะเล และให้ความช่วยเหลือทางด้านการกฎหมาย อันรวมถึงการส่งตัวคนร้ายหากประเทศภูมิภาคอื่นร้องขอ (มาตราที่ 2 และ 9-13) (ReCAAP 2004)

เป็นที่น่าสังเกตว่า จนกระทั่งสิ้นปี ค.ศ. 2014 ประเทศอาเซียนที่ร่วมร่าง ReCAAP 2 ประเทศ อันได้แก่ มาเลเซียและอินโดนีเซียนั้นยังมิได้ให้สัตยาบันต่อความตกลงและเข้าเป็นภาคีโดยสมบูรณ์ แม้ว่าทั้งสองประเทศจะให้ความร่วมมือกับศูนย์แลกเปลี่ยนข้อมูล (ISC) ก็ตาม (Ke 2009, 97-98) ในส่วนของอินโดนีเซียนั้น นักวิเคราะห์ส่วนใหญ่มองว่า อินโดนีเซียยังไม่พร้อมที่จะให้สัตยาบันเนื่องจากกลัวว่าความตกลงฯ นั้นจะก่อให้เกิดการล้วงละเมิดต่ออธิปไตยเหนือดินแดนของตน (Christoffersen 2008, 141) นอกจากนี้ยังเป็นไปได้ว่า อินโดนีเซียอาจเห็นว่าการเข้าเป็นภาคีกับ ReCAAP อาจไม่ได้ประโยชน์เท่าที่ควร อีกทั้งรัฐบาลอินโดนีเซียยังต้องประสบปัญหาในการจัดตั้งหน่วยงานกลางเพื่อประสานงานในระดับชาติ (national focal point) ได้ เนื่องจากความไม่ลงรอยกันของหน่วยงานภายในของอินโดนีเซียเอง (Tan 2011, 122) และเช่นเดียวกับมาเลเซีย อินโดนีเซียไม่พอใจที่ศูนย์แลกเปลี่ยนข้อมูลนั้นอยู่ที่ประเทศสิงคโปร์ ทั้งๆ ที่ตนได้เสนอขอให้ตั้งศูนย์ขึ้นในประเทศ<sup>7</sup> ส่วนมาเลเซียนั้นมองว่าศูนย์แลกเปลี่ยนข้อมูลดังกล่าวจะเป็นคู่แข่งกับศูนย์รายงานการปล้นสะดมในน่านน้ำทะเล (IMB-PRC) ซึ่งตั้งอยู่ ณ กรุงกัวลาลัมเปอร์ อันจะเป็นเหตุให้บทบาทของตนในประเด็นความมั่นคงทางทะเลและโจรสลัดลดลงได้

## กรอบความร่วมมือประสานการลาดตระเวนไตรภาคี (Trilateral Coordinated Patrols) MALSINDO

ในเดือนกรกฎาคม ปี ค.ศ. 2004 หรือประมาณ 4 เดือนก่อนการร่าง ReCAAP ขึ้นนั้น ประเทศอินโดนีเซีย มาเลเซีย และสิงคโปร์ได้ตกลงประสานความร่วมมือเพื่อความมั่นคงในช่องแคบมะละกา ภายใต้การประสานงานด้านการลาดตระเวนแบบไตรภาคี (Trilateral Coordinated Patrol) หรือที่รู้จักกันในนามของ MALSINDO

MALSINDO เป็นความร่วมมือแบบหลวมในระดับอนุภูมิภาค ซึ่งมุ่งที่จะใช้ทรัพยากรของประเทศทั้งสามในการจัดการกับปัญหาโจรสลัด การก่อการร้าย และอาชญากรรมอื่นๆ โดยทั้งสามประเทศได้ร่วมกันจัดตั้งหน่วยลาดตระเวน “ตาในท้องฟ้า” (Eyes in the Sky – EIS) ในปี ค.ศ. 2005 อันประกอบด้วยเครื่องบินลาดตระเวนจำนวน 2 ลำ ซึ่งบินลาดตระเวน 8 ครั้งต่อสัปดาห์ (Raymond 2009, 28)

ต่อมาในปี ค.ศ. 2006 ได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการประสานงานร่วมว่าด้วยการลาดตระเวนบริเวณช่องแคบมะละกา (Joint Coordinating Committee on the Malacca Straits Patrols – MSP) และขั้นตอนการปฏิบัติตามมาตรฐานเกี่ยวกับการลาดตระเวนร่วม (Standard Operational Procedures on Coordinated Patrols) ซึ่งห้ามการไล่ล่าอาชญากรข้ามพรมแดนก่อนได้รับความเห็นชอบจากประเทศคู่สัญญาที่มีอาณาเขตติดกัน ทั้งนี้ อินโดนีเซียนั้นมีความตกลงทวิภาคีกับสิงคโปร์และมาเลเซียในการล่าอาชญากร

<sup>7</sup>ในการประชุมเพื่อร่าง ReCAAP นั้น 4 ประเทศ อันได้แก่ สิงคโปร์ มาเลเซีย อินโดนีเซีย และเกาหลีใต้ เสนอตัวให้ตั้งศูนย์แลกเปลี่ยนข้อมูลในประเทศตน เนื่องจากไม่สามารถตกลงกันได้ ญีปุ่นในฐานะเจ้าภาพจึงให้มีการลงคะแนนเสียงซึ่งสิงคโปร์เป็นฝ่ายชนะ (Storey 2008, 114)

ข้ามพรมแดนอยู่ก่อนแล้ว ในขณะที่ความตกลงในแบบเดียวกันระหว่างสิงคโปร์กับมาเลเซียยังไม่มี (Song 2009, 125)

แม้ว่าทั้ง 3 ประเทศจะแสวงหาความร่วมมือกันมากขึ้น แต่ก็ยังถูกหลายฝ่ายวิจารณ์ว่าความร่วมมือดังกล่าวเป็นเพียงการ “สร้างภาพ” ของมาเลเซียและอินโดนีเซียที่ต้องการแสดงให้เห็นนานาชาติเห็นว่าตนนั้นจริงจังต่อปัญหาความมั่นคงในช่องแคบมะละกา (Mark 2006, 156) เนื่องจากความร่วมมือของทั้ง 3 ประเทศยังเป็นไปอย่างผิวเผินเนื่องจากนักวิเคราะห์ประเมินว่าการส่งเครื่องบิน EIS ลาดตระเวนอย่างมีประสิทธิภาพนั้นจะต้องบินถึง 70 เที่ยวบินต่อสัปดาห์ (Raymond 2009, 38) นอกจากนี้แผนสิทธิการทหารเรือของอินโดนีเซีย นายเบอร์นาร์ด เคนท์ ไชนดักท์ ยังได้ออกมากล่าวอ้างว่า MALSINDO มิได้เป็นการลาดตระเวนร่วมภายใต้การสั่งงานแบบ “เหนือชาติ” แต่อย่างไรก็ตาม หากแต่เป็นเพียงการ “ประสานงาน” กันระหว่าง 3 ประเทศแบบหลวมๆ อันเนื่องมาจากความหวาดระแวงซึ่งกันและกัน ซึ่งทำให้ประเด็นเรื่องของอธิปไตยมีความอ่อนไหวสูงมาก (Erickson 2009, 62) และเป็นอุปสรรคต่อความร่วมมือแบบ “แนบแน่น” ที่สำคัญ

## ประสิทธิภาพและความท้าทายที่เกี่ยวข้องกับความร่วมมือ

ปัจจุบัน IMB-PRC มิได้เป็นผู้ “ผูกขาดข้อมูล” เกี่ยวกับอาชญากรรมทางทะเลเช่นในอดีต นอกจากนี้ ข้อมูลและสถิติของ IMB-PRC มักถูกนำมาเปรียบเทียบด้วยตัวเลขของ ReCAAP-ISC อยู่เสมอ ทั้งนี้ตามหลักการแล้ว การเปรียบเทียบข้อมูลและสถิติดังกล่าว

นับว่าทำให้เกิดประโยชน์ เนื่องจากทำให้สามารถตรวจสอบข้อมูลเพื่อความถูกต้องได้ แต่อย่างไรก็ดี ข้อมูลจาก IMB-PRC และ ReCAAP-ISC นั้นค่อนข้างแตกต่างกันอยู่มาก เนื่องจากเรือที่ตกเป็นเหยื่ออาจเลือกรายงานต่อศูนย์ใดศูนย์หนึ่งเท่านั้น นอกจากนี้ ReCAAP-ISC ยังเก็บข้อมูลการโจมตีจากแหล่งข้อมูลอื่นนอกเหนือจากการรายงานอีกด้วย (Hribernik 2013, 6) ความแตกต่างด้านข้อมูลอาจทำให้เกิดความสับสนได้ เช่นในปี ค.ศ. 2015 ในขณะที่สถิติตัวเลขของการโจมตีในช่องแคบมะละกาของ ReCAAP นั้นสูงถึง 104 ครั้ง สถิติของ IMB มีเพียง 5 ครั้งเท่านั้น การขาดการประสานข้อมูลให้เป็นไปในทิศทางเดียวกันนั้นเกิดจากการแข่งขันกันมีบทบาทในฐานะผู้นำด้านข้อมูลดังกล่าว ซึ่งจำเป็นต้องมีการทบทวนเพื่อประสิทธิภาพของการจัดการปัญหาในระยะยาว

นอกจากความแตกต่างที่กล่าวมาในข้างต้น ทั้งสององค์กรยังให้ความหมายต่อภูมิศาสตร์ของ “เอเชียตะวันออกเฉียงใต้” แตกต่างกันอีกด้วย กล่าวคือ ในขณะที่เอเชียตะวันออกเฉียงใต้สำหรับ ReCAAP นั้น หมายถึง ดินแดนที่ส่วนใหญ่อยู่ในภูมิภาคอาเซียน ซึ่งรวมถึงทะเลจีนใต้ที่ยังมีปัญหาอยู่ในปัจจุบัน แต่การนับจำนวนเหตุการณ์ของ IMB นั้นแยกพื้นที่ที่อยู่ในภูมิภาคเอเชียเป็น 2 ส่วน คือ ส่วนที่เรียกว่า “เอเชียตะวันออกเฉียงใต้” ซึ่งหมายถึง อินโดนีเซีย ช่องแคบมะละกา พม่า ฟิลิปปินส์ ช่องแคบสิงคโปร์ และประเทศไทย ส่วนทะเลจีนใต้และเวียดนามนั้น ถูกจัดเข้าเป็นส่วนหนึ่งของ “ตะวันออกเฉียงไกล” (Far East) ซึ่งรวม จีน เคาไวด้วย ดังนั้น การเปรียบเทียบจำนวนเหตุการณ์จากสถิติของทั้งสององค์กรจึงต้องคำนึงถึง “การแบ่งพื้นที่” ตามภูมิศาสตร์ด้วย

ตารางที่ 1 เปรียบเทียบสถิติการถูกโจมตีในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้จาก ReCAAP และ IMB<sup>8</sup>

ที่มา	2010	2011	2012	2013	2014	2015
ReCAAP	120	128	112	133	155	178
IMB*	120	101	110	141	149	174

\*หมายเหตุ สถิติของ IMB ที่แสดงในตารางนั้นรวมคดีที่เกิดขึ้นในเวียดนามและทะเลจีนใต้เอาไว้ด้วย

ตารางที่ 2 เปรียบเทียบสถิติการถูกโจมตีทั้งที่เกิดขึ้นจริง (actual attacks) และ พยายามแต่ไม่สัมฤทธิ์ผล (attempted attacks) ในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ตามประเทศและพื้นที่ต่างๆ และในระดับโลกระหว่างปี 2010-2014 ตามข้อมูลจาก IMB<sup>9</sup>

พื้นที่	ประเทศ/พื้นที่ย่อย	2010	2011	2012	2013	2014	2015
เอเชียตะวันออกเฉียงใต้	อินโดนีเซีย	40	46	81	106	100	108
	ช่องแคบมะละกา	2	1	2	1	1	5
	มาเลเซีย	18	16	12	9	24	13
	พม่า	-	1	-	-	-	-
	ฟิลิปปินส์	5	5	3	3	6	11
	ช่องแคบสิงคโปร์	3	11	6	9	8	9
	ไทย	2	-	-	-	2	1
	ทะเลจีนใต้	31	13	2	4	1	-
	เวียดนาม	12	8	4	9	7	27
	<b>รวมเอเชียตะวันออกเฉียงใต้</b>		<b>120</b>	<b>101</b>	<b>110</b>	<b>141</b>	<b>149</b>
ทั่วโลก	<b>รวมทั่วโลก</b>	<b>445</b>	<b>439</b>	<b>297</b>	<b>264</b>	<b>245</b>	<b>246</b>

จากสถิติของ ReCAAP-ISC ในตารางที่ 1 และ 2 (ด้านบน) จะเห็นได้ว่า การโจรกรรมทางทะเล และโจรสลัดในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้นับว่ามีจำนวนมากในระดับนานาชาติ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง

ในช่วงปีค.ศ. 2013 และ 2015 ซึ่งมากกว่าครึ่งหนึ่งของคดีทั้งหมดที่ได้รับการรายงานทั่วโลก ตัวเลขอาชญากรรมที่เพิ่มขึ้นชี้ให้เห็นว่าการประเมินประสิทธิภาพของกรอบความร่วมมือภายใต้ ReCAAP

<sup>8</sup>ข้อมูลจาก Hibernik (2013, 7), ReCAAP-ISC (2016, 10), ReCAAP-ISC (2015, 12), ReCAAP-ISC (2014, 12), ReCAAP-ISC (2013, 44-5), ICC-IMB (2015, 7) และ ICC-IMB (2014, 7)

<sup>9</sup>ข้อมูลจาก ICC-IMB (2016, 5)

และการคาดคะเนสถานการณ์โดยนักวิเคราะห์ที่ผ่านมามากมายคลาดเคลื่อนเป็นอย่างมาก

ทั้งนี้ในช่วงปลายทศวรรษที่ 2000 ถึงช่วงต้นทศวรรษที่ 2010 ตัวเลขอาชญากรรมทางทะเลในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้มีแนวโน้มลดลงอย่างมีนัยสำคัญคือ จาก 118 ครั้งในปี ค.ศ. 2005 เป็น 88 ครั้งในปี ค.ศ. 2006, 78 ครั้งในปี ค.ศ. 2007, 65 ครั้งในปี ค.ศ. 2008 และ 68 ครั้งในปี ค.ศ. 2009 ตามลำดับ (ICC-IMB 2010, 5) และเมื่อเปรียบเทียบกับตัวเลขของคดีทั้งหมดที่เกิดขึ้นทั่วโลกแล้ว คดีที่เกิดขึ้นในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้คิดเป็นร้อยละ 42.75 ของคดีทั่วโลกในปี ค.ศ. 2005 ตัวเลขดังกล่าวได้ลดลงเป็นร้อยละ 16.75 ในปี ค.ศ. 2009<sup>10</sup> ยิ่งไปกว่านั้น อาชญากรรมทางทะเลกลับถึบตัวสูงขึ้นในพื้นที่อื่น เช่น แถบอ่าวเอเดน (Gulf of Aden)<sup>11</sup> และโซมาเลีย การที่จำนวนการโจมตีในภูมิภาคอื่นสูงขึ้นในขณะที่สถิติคดีในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ลดลงทำให้ผู้สังเกตการณ์และนักวิเคราะห์หลายท่านมองว่าความร่วมมือต่างๆ ที่เกิดขึ้นประสบความสำเร็จในระดับหนึ่ง ไม่ว่าจะ เป็น ReCAAP หรือ MALSINDO (Hribernik 2013, 6; Raymand 2009, 32 และ Bradford 2008, 491)

แต่อย่างไรก็ดี ตั้งแต่ปี ค.ศ. 2012-2015 สถิติจาก IMB (ตารางที่ 2) อาชญากรรมทางทะเลในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้กลับเพิ่มสูงขึ้นอย่างเห็นได้ชัด โดยเฉพาะระหว่างปี ค.ศ. 2013 และ 2015 นั้น อาชญากรรมทะเลที่เกิดขึ้นในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้เกิดขึ้นมากกว่าครึ่งหนึ่งของคดีที่เกิดขึ้นทั่วโลก ทั้งนี้ประมาณ 1 ใน 3 ของคดีในภูมิภาคเกิดขึ้นในประเทศอินโดนีเซียเพียงประเทศเดียว สถิติจาก ReCAAP-ISC ยังชี้ว่าอาชญากรรมในทะเลจีนใต้นั้น

สูงขึ้นจาก 7 คดีในปี ค.ศ. 2012 เป็น 42 คดีในปี ค.ศ. 2014 แต่อย่างไรก็ดีอาชญากรรมในทะเลจีนใต้นั้นลดลงกว่าครึ่งในปี ค.ศ. 2015 ในขณะที่เวียดนามกลับประสบปัญหาเพิ่มขึ้นจาก 6 คดีในปี ค.ศ. 2014 เป็น 27 คดีในปี ค.ศ. 2015 ส่วนบริเวณช่องแคบมะละกานั้น จำนวนอาชญากรรมยังถึบตัวสูงขึ้นอย่างต่อเนื่องด้วย จาก 12 คดีในปี ค.ศ. 2012 และ 2013 เป็น 48 คดีในปี ค.ศ. 2014 และ 104 คดี ในปี ค.ศ. 2015 (ReCAAP 2016)

สถานการณ์ที่แย่งนี้นำมาสู่คำถามที่ว่าความร่วมมือต่างๆ ที่เกิดขึ้นนั้นประสบความสำเร็จหรือไม่ และเหตุใดอาชญากรรมทางทะเลในอินโดนีเซียจึงมีความรุนแรงเพิ่มขึ้นและมีจำนวนเพิ่มขึ้นกว่าเท่าตัว คือ จากคดีที่ได้รับรายงานจำนวน 40 คดีในปี ค.ศ. 2010 เป็น 100 คดี ในปี ค.ศ. 2014 ส่วนการโจมตีติดอาวุธนั้นเพิ่มขึ้นในน่านน้ำของเวียดนามโดยเฉพาะบริเวณเมืองหายฟ่อง (Hai Phong) และหวุงเต่า (Vung Tau) นอกจากนั้น ในช่วงเดือนมกราคมถึงมิถุนายน ปี ค.ศ. 2015 IMB ยังรายงานว่ามีภารกิจตีเรือสินค้าและประมงมากถึง 79 ครั้งซึ่งมากกว่าครึ่งหนึ่งของการโจมตีทั้งหมด 134 ครั้งที่เกิดขึ้นทั่วโลกในระยะเวลาเดียวกัน

สถิติอาชญากรรมที่เพิ่มขึ้นโดยรวมนี้บ่งชี้ว่าความร่วมมือในการจัดการกับปัญหาในช่วงหลายปีที่ผ่านมา นั้นขาดประสิทธิภาพอย่างมาก ด้วยเหตุนี้เอง สื่อมวลชนในระดับนานาชาติจึงขนานนามเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ว่าเป็น “สวรรค์ของโจรสลัด” (“pirates’ paradise”) (Deutsch Welle 2015) หรือ “เมืองหลวงของโจรสลัด” (“the new piracy capital”) (Global Risk Insights 2015)

<sup>10</sup>ในปี ค.ศ. 2005 มีคดีที่ได้รับรายงานต่อ IMB ทั้งหมด 276 คดี ส่วนในปี 2009 นั้นมีทั้งหมด 406 คดี

<sup>11</sup>อ่าวเอเดนนั้นอยู่ติดทะเลแดงและมหาสมุทรอินเดียระหว่างประเทศเยเมนและโซมาเลีย

## ความท้าทายในการแก้ปัญหาโจรสลัด และอาชญากรรมทางทะเลในเอเชีย ตะวันออกเฉียงใต้

การแก้ปัญหาโจรสลัดและอาชญากรรมทางทะเลในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ต้องประสบกับความท้าทายและปัญหาหลายประการทั้งในระดับภูมิภาคและในระดับชาติ ส่วนหนึ่งก็เป็นเพราะสภาพการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไปของการเดินเรือยุคใหม่ที่ใช้คนน้อยลงและใช้เทคโนโลยีมากขึ้น ผลของการใช้ระบบการเดินเรือแบบอัตโนมัติ คือ เมื่อลูกเรือน้อยลงก็ทำให้การเฝ้าระวังหละหลวมและขีดความสามารถในการต่อต้านอาชญากรรมลดลง นอกจากนี้ อาชญากรรมที่เกิดขึ้นยังมักเป็นฝีมือของกลุ่มอาชญากรที่มีการจัดการเป็นอย่างดี มีการรวบรวมข้อมูลจากแหล่งข่าวตามท่าเรือหรือสายข่าวซึ่งเป็นคนของรัฐ มีการประสานงานกับผู้ซื้อที่ได้มีการเตรียมการไว้ก่อนล่วงหน้า เรือที่ตกเป็นเป้าของการปล้นมักจะเป็นเรือสินค้าขนาดเล็กซึ่งขนส่งสินค้าจำพวกโลหะ เพื่อเพลิง และผลิตภัณฑ์ปิโตรเคมี ซึ่งขายต่อในตลาดมืดได้ง่ายและติดตามได้ยาก ในกรณีของช่องแคบสิงคโปร์และช่องแคบมะละกาที่มีการคมนาคมทางน้ำหนาแน่นนั้น การขนถ่ายสินค้าจากเรือที่ยึดได้ไปยังเรืออีกลำหนึ่งก็อาจมีได้มีลักษณะที่แตกต่างไปจากการขนถ่ายสินค้าตามเส้นทางการเดินเรือโดยทั่วไป และเมื่อขนถ่ายสินค้าเสร็จสิ้น อาชญากรจะทำลายเครื่องมือการสื่อสารบนเรือรวมทั้งยึดโทรศัพท์ของลูกเรือ หลังจากนั้นก็ทิ้งเรือไว้และนำเรือใหม่พร้อมสินค้าเข้าปะปนกับเรือลำอื่นซึ่งอาจมีจำนวนนับร้อย ทำให้การติดตามและจับกุมเป็นไปได้ยาก (Kemp 2014) ส่วนในน่านน้ำที่มีพื้นที่กว้างใหญ่เช่น

ทะเลจีนใต้นั้น เมื่ออาชญากรยึดเรือได้แล้วอาจมีการดับสัญญาณเรือทำให้ตำแหน่งของเรือหายไป เช่น ในกรณีของเรือน้ำมัน Orkim Harmony ของมาเลเซีย ซึ่งถูกจับในเดือนมิถุนายน ค.ศ. 2015

ในกรณีที่มีการจับกุมได้แล้ว ปัญหาหนึ่งที่ยังประสบ คือ การให้ประเทศใดประเทศหนึ่งเป็นผู้นำในการสืบสวน ทั้งนี้การระบุ “สัญชาติ” ของเรือสินค้าในน่านน้ำระหว่างประเทศในปัจจุบันนั้นเป็นไปได้ยากกว่าในอดีตเนื่องจากเรืออาจเป็นกรรมสิทธิ์ของบริษัทชาติใดชาติหนึ่ง ในขณะที่ติดธงของอีกชาติหนึ่ง และมีกัปตันและลูกเรืออีกหลายสัญชาติ (Kemp 2014)

นอกจากสภาพการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป ความร่วมมือภายใต้กรอบ ReCAAP ซึ่งเป็นกรอบความร่วมมือหลักของประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ยังต้องประสบปัญหาอีกหลายประการ นักวิเคราะห์หลายท่านมักพุ่งเป้าไปที่มาเลเซียและอินโดนีเซียซึ่งปัจจุบันยังไม่ได้ให้สัตยาบันต่อ ReCAAP การไม่ให้สัตยาบันดังกล่าวทำให้บทบาทของทั้งสองประเทศในกรอบความร่วมมือของ ReCAAP นั้นมีไม่มากเท่าที่ควร แม้ทั้งสองประเทศจะเข้าเป็นภาคีของ ReCAAP อย่างสมบูรณ์แล้ว ปัญหาอาชญากรรมทางทะเลนั้นอาจยังคงมีอยู่ เนื่องจาก ReCAAP นั้นเป็นกรอบความร่วมมือแบบหลวมและไม่ได้มุ่งแก้ไขปัญหาพื้นฐานอันเป็นรากเหง้าของปัญหาโจรสลัดและอาชญากรรมทางทะเลในภูมิภาค

กล่าวโดยย่อ ความร่วมมือในภูมิภาคเพื่อแก้ไขปัญหาในปัจจุบันต้องประสบกับความท้าทายหลัก 2 ประการ คือ อำนาจอธิปไตยเหนือดินแดนของรัฐสมาชิกและแนวทางความร่วมมือกับรากเหง้าของปัญหาและประเด็นเกี่ยวพัน (issue-linkage) อื่นๆ

## อำนาจอธิปไตยเหนือดินแดนของ รัฐสมาชิก

เช่นเดียวกับกรอบความร่วมมือเพื่อแก้ไข ปัญหาภัยคุกคาม “ข้ามชาติ” อื่นๆ ReCAAP ไม่สามารถ ก้าวผ่านประเด็นเรื่องอธิปไตยของรัฐเพื่อให้ความ ร่วมมือเป็นไปอย่างแน่นแฟ้นและมีประสิทธิภาพมาก ยิ่งขึ้น ดังที่ได้ระบุไว้ในมาตราที่ 2 (บทบัญญัติทั่วไป) ข้อที่ 2 ของ ReCAAP ที่ว่า “ไม่มีข้อความใดใน ReCAAP “ที่จะมีผลต่อสิทธิและพันธะผูกพันของประเทศภาคี ภายใต้สนธิสัญญานานาชาติฉบับอื่นที่ประเทศภาคี [ของ ReCAAP] เป็นภาคีด้วย ซึ่งรวมทั้งอนุสัญญา สหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทางทะเล UNCLOS และระเบียบของกฎหมายระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้อง” นอกจากนี้ในข้อที่ 5 ยังมีการย้ำอีกว่า ประเทศภาคี ไม่สามารถใช้อำนาจหรือปฏิบัติการใดๆ ที่สงวน ไว้ให้กับผู้มีอำนาจของรัฐภาคีอื่นภายใต้กฎหมาย ของรัฐนั้น

การเน้นย้ำถึง “สิทธิ” (rights) และ “เขตอำนาจ” (jurisdiction) ภายใต้อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วย กฎหมายทางทะเลและกฎหมายระหว่างประเทศนั้น เป็นการพาดพิงถึง “สิทธิอธิปไตย” (sovereign rights) และ “อำนาจ” ของรัฐภาคีอย่างอ้อมๆ ซึ่งเป็นเอกสิทธิ์ และอำนาจเหนือพื้นที่และทรัพยากรที่เป็นของรัฐ ตามแนวชายฝั่งนั้นๆ ซึ่งเป็นสิทธิที่สำคัญในระบบรัฐ สมัยใหม่ในปัจจุบัน และดังที่กล่าวไปแล้วในเบื้องต้น ประเด็นที่เกี่ยวข้องกับ “อธิปไตย” นั้นมีความอ่อนไหว สูงมากในการเมืองระหว่างประเทศในเอเชีย ตะวันออกเฉียงใต้ ทั้งนี้ก็เนื่องมาจากความหวาด

ระแวงซึ่งกันและกัน ทำให้สนธิสัญญาต่างๆ ของ อาเซียนที่ผ่านมามีลักษณะของกฎหมายอ่อน (soft law) เน้นความร่วมมือแบบหลวม MALSINDO และ ReCAAP ที่กล่าวถึงในข้างต้น หรือแม้กระทั่ง กฎบัตรอาเซียนเอง (Leviter 2010) ดังนั้น การเน้นย้ำ ถึงสิทธิอธิปไตยและการไม่เข้าไปปฏิบัติการกิจ เช่น การไล่ล่าอาชญากรในน่านน้ำประเทศภาคีอื่น จึงเป็น การตอกย้ำว่าประเทศภาคีของ ReCAAP จะไม่ละเมิด อธิปไตยของกันและกัน การไม่ละเมิดอธิปไตยดังกล่าว หมายความว่า การปฏิบัติงานภายใต้ ReCAAP จะต้อง อาศัย “เครือข่าย” การป้องกันและปราบปราม อาชญากรรมทางทะเลของหลายประเทศโดยไม่มี ศูนย์กลางการบัญชาการที่มีอำนาจเด็ดขาดในการ วางแผน สั่งการและบังคับให้รัฐภาคีให้ความร่วมมือ รวมทั้งปฏิบัติตามข้อตกลงอย่างเคร่งครัด

นอกจากนั้น ประสิทธิภาพของการป้องกัน ปราบปราม รวมทั้งการประสานงานระหว่างหน่วยงาน ของประเทศต่างๆ ยิ่งขึ้นอยู่กับขีดความสามารถ ประเทศภาคีในการจัดการกับปัญหาภายในประเทศ ของตน ซึ่งรวมถึงอาณาเขตน่านน้ำอันกว้างใหญ่ด้วย ดังนั้น ความท้าทายของความร่วมมือจึงอยู่ที่การเพิ่ม ขีดความสามารถในการป้องกันและปราบปราม ปัญหาให้กับประเทศสมาชิก ซึ่งมีค่าใช้จ่ายสูง และ ถึงแม้ประเทศอย่างมาเลเซียและอินโดนีเซียจะเข้าเป็น ภาคีของ ReCAAP อัตราการเกิดอาชญากรรมทางทะเล ในอินโดนีเซียอาจจะไม่ลดลง เนื่องจากอินโดนีเซีย นั้นประสบปัญหาคอร์รัปชัน การขาดธรรมาภิบาลและ การบังคับใช้กฎหมายมาอย่างยาวนาน โดยเฉพาะ ในช่วงหลังการกระจายอำนาจกว่า 10 ปีที่ผ่านมา<sup>12</sup>

<sup>12</sup> การกระจายอำนาจในอินโดนีเซียเกิดขึ้นอย่างเป็นรูปธรรมในปี ค.ศ. 2001

ทั้งนี้รัฐบาลอินโดนีเซียนั้นทราบดีว่าตนไม่มีศักยภาพเพียงพอในการแก้ไขปัญหาภายในอาชญากรรมภายในประเทศ เพราะปัจจุบันอินโดนีเซียนั้นเป็นประเทศหมู่เกาะที่มีขนาดใหญ่ที่สุดในโลกซึ่งประกอบด้วยเกาะน้อยใหญ่กว่า 17,000 เกาะ และมีน่านน้ำซึ่งรวมเขตเศรษฐกิจจำเพาะ (Exclusive Economic Zone) ถึง 7.9 ล้านตารางกิโลเมตร (Cribb

and Ford 2009, 1) แต่ขีดความสามารถของกองทัพเรืออินโดนีเซียนั้นด้อยกว่าประเทศที่เล็กกว่าอย่างสิงคโปร์ ไทย และเวียดนาม และหากเปรียบเทียบงบประมาณด้านความมั่นคงของอินโดนีเซียกับประเทศอื่นแล้วยังนับว่าน้อยมาก (ดูตารางที่ 3) ทำให้การจัดการปัญหาอาชญากรรมทางทะเลซึ่งเป็นปัญหาความมั่นคงข้ามชาติปัญหาหนึ่งขาดประสิทธิภาพ

ตารางที่ 3 เปรียบเทียบงบประมาณด้านความมั่นคงของอินโดนีเซียและประเทศอื่นในเอเชียในปี ค.ศ. 2013<sup>13</sup>

ประเทศ	งบประมาณ (พันล้านเหรียญสหรัฐฯ)
จีน	112
ญี่ปุ่น	51
อินเดีย	36
เกาหลีใต้	31.8
ออสเตรเลีย	26
สิงคโปร์	12
อินโดนีเซีย	8.3

**แนวทางความร่วมมือกับรากเหง้าของปัญหาและประเด็นเกี่ยวพัน (issue-linkage) อื่น ๆ**

นอกจากปัญหาด้านขีดความสามารถและข้อจำกัดด้านอธิปไตยแล้ว ความท้าทายสำคัญของการแก้ไขปัญหาอาชญากรรมทางทะเลอีกประการหนึ่งคือ การแก้ปัญหามหาสมุทรภิวัตน์ การบังคับใช้กฎหมาย ความยากจนและความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจและสังคมในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ซึ่งเป็นรากเหง้าของปัญหาอาชญากรรมที่เพิ่มขึ้น แม้ว่านักวิชาการด้านกฎหมายระหว่างประเทศบางท่าน

จะเห็นว่าการแก้ไขปัญหาความยากจนและความเหลื่อมล้ำดังกล่าวอาจไม่จำเป็น เนื่องจากโจรสลัดและการฉ้อฉลทางทะเลนั้นอาจลดลงได้หากรัฐใช้มาตรการที่รัดกุมและไม่เปิดโอกาสให้อาชญากรสามารถกระทำการอันผิดกฎหมายได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการบุกฉ้อ ซึ่งทำให้การเดินทางเรือต้องหยุดชะงักและส่งผลกระทบต่อความมั่นคงและการค้าระหว่างประเทศ (Williams and Pressly 2013, 183-184)

Williams และ Pressly (2013, 185-186) ได้ตั้งข้อสังเกตไว้ว่า จากตัวอย่างความสำเร็จของการปราบปรามในอดีตซึ่งมีมานานนับศตวรรษในแถบ

<sup>13</sup>ที่มา Shekhar and Liow (2014) และ CNBC (2014)

คาริเบียนและอเมริกาเหนือจะเห็นได้ว่า การปราบปรามอาชญากรรมทางทะเลนั้นขึ้นอยู่กับมาตรการ “ทางบก” มิใช่มาตรการทางทะเล กล่าวคือ จะต้องมีการบุกทำลายล้างฐานที่ตั้งและที่หลบภัยบนภาคพื้นดิน อันสามารถทำให้ขีดความสามารถของอาชญากรในการก่ออาชญากรรมทางทะเลนั้นลดน้อยลง มาตรการดังกล่าวได้รับความเห็นชอบจากสหประชาชาติ ซึ่งมีมติให้การล่าโจรสลัดในอ่าวเอเดนสามารถกระทำบนพื้นดินในประเทศโซมาเลียได้

อย่างไรก็ดี Williams และ Pressly ได้กล่าวโจมตีแนวทางการแก้ไขปัญหาล่าโจรสลัดในโซมาเลีย ซึ่งส่งเสริม “การพัฒนา” ใน 2 ด้านคือ 1) ด้านนิติธรรม (rule of law) และการเพิ่มขีดความสามารถในการบังคับใช้กฎหมาย และ 2) ด้านเศรษฐกิจ อันได้แก่ การสร้างทางเลือกในการดำเนินชีวิตให้กับประชาชนยากไร้ซึ่งอาจกลายมาเป็นอาชญากรในอนาคต ทั้งนี้ นักวิชาการทั้งสองได้กล่าวว่าการแก้ปัญหาโดยใช้ “การพัฒนา” ดังกล่าวนั้นมีข้อบกพร่องหลายประการ ไม่ว่าจะเป็นในด้านของพื้นที่ในการพัฒนาซึ่งจะต้องครอบคลุมบริเวณที่ติดกับเส้นทางเดินเรือทั้งหมด ซึ่งอาจต้องใช้ต้นทุนสูงและแทบจะไม่มีทางเป็นไปได้ นอกจากนี้ แนวทางดังกล่าวยังเป็นการแก้ไขปัญหในระดับ “ท้องถิ่น” (localized solution) ไม่ใช่การแก้ไขปัญหในระดับโลก ดังนั้น สิ่งที่ดี Williams และ Pressly (รวมทั้งผู้สนับสนุนการสร้างกรอบความร่วมมือในระดับนานาชาติ) เสนอและผลักดัน คือ การให้เรือเดินสมุทรมีกลุ่มเจ้าหน้าที่รักษาความปลอดภัยซึ่งเป็นของเอกชน อันจะเป็นการลดภาระของรัฐในการจัดการกับปัญหาในส่วนของความร่วมมือระดับนานาชาตินั้นได้มีการเสนอให้มีการสร้างศาลระหว่างประเทศว่าด้วยคดีโจรสลัด (Williams and Pressly 2013, 208-214)

แม้ว่าแนวทางการแก้ไขปัญหานั้นนักวิชาการด้านกฎหมายระหว่างประเทศเสนอนั้นจะมีความเป็นไปได้ในระยะสั้นมากกว่า แต่ในระยะยาวแล้ว การแก้ไขปัญหในระดับ “ท้องถิ่น” และ “ภูมิภาค” นับว่ายังมีความสำคัญไม่น้อย เนื่องจากเป็นการแก้ไขปัญหาจากต้นตอ มิใช่ที่ปลายเหตุ ยิ่งไปกว่านั้น ปัญหาความยากจนและความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจและสังคมเป็นประเด็นที่มีความชอบธรรมและเป็นส่วนสำคัญของเป้าหมายการพัฒนาแห่งสหัสวรรษของสหประชาชาติ (United Nations Millennium Development Goals)

ทั้งนี้ ประเด็นการแก้ไขปัญห เศรษฐกิจและสังคม โดยเฉพาะเรื่องของความยากจนในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ โดยเฉพาะในพื้นที่ตามชายฝั่งทะเลที่ห่างไกลกลับไม่ได้รับความสนใจเท่าที่ควรในกรอบความร่วมมือต่างๆ ไม่ว่าจะภายใต้กรอบอาเซียน อาเซียน +X หรือเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ เนื่องจากประเด็นที่รัฐบาลต่างๆ ให้ความสนใจมากที่สุดในปัจจุบันคือการสร้างความเจริญทางเศรษฐกิจในระดับมหภาค ซึ่งหลายฝ่ายเชื่อว่าจะนำมาซึ่งความมั่งคั่งและความกินดีอยู่ดีของประชาชนในภาพรวม แต่อย่างไรก็ดี ตัวเลขความเจริญทางเศรษฐกิจของประเทศก็มิได้เป็นตัวบ่งชี้ความกินดีอยู่ดีของประชาชนในระดับท้องถิ่น เนื่องจากปัญหาการกระจายรายได้ที่ไม่เท่าเทียมกัน และปัญหาคอร์รัปชันซึ่งส่งผลกระทบต่อธรรมาภิบาล การปกครองตามหลักนิติธรรม การบังคับใช้กฎหมาย การลดความเหลื่อมล้ำ และการรักษาความมั่นคงของชาติและในระดับภูมิภาค

ดังนั้น การแก้ไขปัญหาย่างยั่งยืนจึงต้องอาศัยความร่วมมืออย่างแน่นแฟ้น (deep cooperation) แบบองค์รวมและมุ่งส่งเสริมการพัฒนาตามแนวทาง

ภูมิภาคนี้ในระดับท้องถิ่นด้วย นั้นหมายความว่า รัฐบาลของประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ จะต้องให้ความสำคัญกับประเด็นทางด้านเศรษฐกิจ และสังคมในระดับท้องถิ่นมากขึ้น โดยเฉพาะการยกระดับการพัฒนา และการ “รวม” (integrate) พื้นที่ตามชายฝั่งที่ห่างไกลเข้าเป็นส่วนหนึ่งขององค์การปกครอง (polity) และเป็นผู้ได้รับประโยชน์จากความเจริญทางเศรษฐกิจของประเทศและภูมิภาคอย่างเท่าเทียมกับพื้นที่อื่นๆ

## สรุป

ปัญหาอาชญากรรมทางทะเล เช่น ปัญหาโจรสลัดในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้เป็นปัญหาที่มีมาช้านานแล้ว ในช่วงกว่าหนึ่งทศวรรษที่ผ่านมา ญี่ปุ่นได้พยายามผลักดันความร่วมมือในระดับภูมิภาคและนานาชาติเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว และนำมาสู่ความตกลงว่าด้วยความร่วมมือระดับภูมิภาคเพื่อต่อต้านโจรสลัดและการปล้นเรือ (ReCAAP) ซึ่งผู้สังเกตการณ์และนักวิเคราะห์หลายท่านเห็นว่าการประสบความสำเร็จในการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมทางทะเลในระดับหนึ่ง แต่ในช่วง 3 ปีที่ผ่านมา (2012-2014) ปัญหาโจรสลัดและอาชญากรรมทางทะเลอื่นๆ ได้ทวีความรุนแรงขึ้นในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในอินโดนีเซีย ซึ่งเป็นประเทศหมู่เกาะที่ใหญ่ที่สุดและมีความสำคัญต่อยุทธศาสตร์การเดินเรือในระดับนานาชาติ

หลายฝ่ายมองว่าการที่อินโดนีเซียยังมีได้ให้สัตยาบันและเป็นภาคีต่อ ReCAAP เป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้ความสามารถในการแก้ปัญหาของ ReCAAP ไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร นอกจากนี้ประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ยังมีความหวาด

ระแวงซึ่งกันและกัน ทำให้ความร่วมมือที่เกิดขึ้นเป็นเพียงการประสานงานแบบหลวมๆ ReCAAP มิได้เป็นองค์กรกลางที่มีศักยภาพในการดูแลด้านอาชญากรรมทางทะเลโดยตรงและไม่มีหน่วยงานในการตรวจจับของตนเอง แต่ต้องพึ่งรัฐสมาชิกในการบังคับใช้กฎหมาย ส่วนองค์กรที่มีอยู่ไม่ว่าจะเป็น ReCAAP และ IMB ต่างก็พยายามมีบทบาทในฐานะผู้นำด้านข้อมูลเกี่ยวกับอาชญากรรมทางทะเลในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ขาดการประสานงานกัน ทำให้สถิติและข้อมูลต่างๆ ไม่เป็นไปในทิศทางเดียวกันทำให้เกิดความสับสนซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อการวางแผนในระดับภูมิภาค

นอกจากนั้นยังเป็นที่น่าสังเกตว่า แม้ว่าอินโดนีเซียจะยังมีได้เป็นภาคีต่อ ReCAAP แต่อินโดนีเซียก็ให้ความร่วมมือกับประเทศภาคีของ ReCAAP ภายใต้อุปการความร่วมมืออื่น ดังนั้น ปัญหาหลักจึงไม่ได้อยู่ที่การเข้าเป็นภาคีของอินโดนีเซีย แต่อยู่ที่ขีดความสามารถของรัฐบาลอินโดนีเซียในการใช้กฎหมายเพื่อป้องกันและปราบปรามปัญหาในประเทศของตน รวมถึงความร่วมมือในระดับนานาชาติที่จะแก้ไขรากเหง้าของปัญหาอาชญากรรมที่เกิดขึ้น ไม่ว่าจะในด้านความยากจน การยกระดับคุณภาพชีวิต การกระจายรายได้และโอกาสเพื่อลดความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจและสังคมของประชาชนในพื้นที่ห่างไกลโดยเฉพาะตามชายฝั่งทะเล

อย่างไรก็ดี ในขณะที่ปัญหาทางเศรษฐกิจและสังคม และประเด็นที่เกี่ยวกับสิทธิและอำนาจอธิปไตยของรัฐยังไม่สามารถแก้ไขได้ในระยะสั้นนั้น ประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ควรเร่งประสานความร่วมมือโดยการสร้างสถาบันในระดับนานาชาติ หรือแม้แต่ในระดับโลกที่เข้มแข็งและมีอำนาจในการสั่งการ ระดมทุนและเพิ่มศักยภาพให้กับประเทศ

สมาชิก รวมทั้งการสร้างแรงจูงใจให้กับประเทศตามชายฝั่งทะเลที่เป็นปัญหา เช่น อินโดนีเซีย ให้เข้าร่วมกรอบความร่วมมือและเอาจริงเอาจังกับการแก้ปัญหามากขึ้น การสร้างสถาบันความร่วมมือในระดับ

นานาชาติที่แน่นแฟ้นและเข้มแข็งนั้น นอกจากจะเป็นการจัดการกับปัญหาในปัจจุบันแล้ว ยังเป็นช่องทางในการป้องกันและปราบปรามปัญหาความมั่นคงและอาชญากรรมข้ามชาติอื่นที่เกิดขึ้นในอนาคตได้อีกด้วย

## References

- Bateman, Sam. 2011. The FPDA's contribution to regional security: The maritime dimension. In *Five Power Defence Arrangements at forty*, ed. Ian Storey, Ralf Emmers, and Daljit Singh, 68-84. Singapore: Institute of Southeast Asian Studies (ISEAS).
- Beckman, Robert C. and J. Ashley Roach. 2012. Introduction. In *Piracy and international maritime crimes in ASEAN: Prospects for cooperation*, eds. Robert C. Beckman and J. Ashley Roach, 1-14. Cheltenham and Northampton: Edward Elgar.
- Bradford, John F. 2004. Japanese anti-piracy initiatives in Southeast Asia: Policy formulation and the coastal state response. *Contemporary Southeast Asia* 26(3): 480-505.
- Bradford, John F. 2008. Shifting the tides against piracy in Southeast Asian Waters. *Asian Survey* 48(3): 473-491.
- Collins, Alan. 2003. *Security and Southeast Asia: Domestic, regional and global issues*. Singapore: Institute of Southeast Asian Studies (ISEAS).
- 2008. Chinese and ASEAN responses to the US regional maritime security initiative. In *China turns to multilateralism: foreign policy and regional security*, ed. Guoguang Wu, 127-146. London and New York: Routledge.
- Christoffersen, Gaye. 2009. Japan and the East Asian maritime security order: Prospects for trilateral and multilateral cooperation. *Asian Perspective* 33(3): 107-149.
- CNBC. 2014. Singapore, the tiny state with military clout, February 9. <http://www.cnbc.com/id/101393982#> (accessed March 13 2015).
- Cribb, Robert and Michele Ford. 2009. Indonesia as an archipelago: Managing islands, managing the seas. In *Indonesia beyond the water's edge: managing an archipelagic state*, ed. Robert Cribb and Michele Ford, 1-27. Singapore: Institute of Southeast Asian Studies (ISEAS).
- Deutsch Welle. 2015. Southeast Asia – a pirates' paradise, July 22. <http://www.dw.com/en/southeast-asia-a-pirates-paradise/a-18599742> (accessed August 21 2015).

- Erickson, Andrew S. 2009. Maritime security cooperation in the South China Sea Region. In *Maritime security in the South China Sea: Regional implication and international cooperation*, ed. Shicun Wu and Keyuan Zou, 51-80. Farnham and Burlington: Ashgate.
- Fort, Brian. 2006. Transnational threats and the maritime domain. In *Piracy, maritime terrorism and securing the Malacca Straits*, ed. Graham Gerard Ong-Webb, 23-36. Singapore: Institute of Southeast Asian Studies (ISEAS).
- Global Risk Insights. 2015. Southeast Asia: The new piracy capital, July 13. <http://globalriskinsights.com/2015/07/southeast-asia-the-new-piracy-capital/> (accessed August 21, 2015).
- Goldman, Justin and Koh Swee Lean Collin. 2014. SEACAT2014: Towards an enhanced US-ASEAN maritime security partnership, Pacic Forum CSIS, September 4, Honolulu, Hawaii. <http://csis.org/les/publication/Pac1471.pdf> (accessed March 3 March 2015).
- Hastings, Justin V. 2010. *No man's land: Globalization, territory, and clandestine groups in Southeast Asia*. Ithaca and London: Cornell University Press.
- Ho, Joshua H. 2006. The security of sea lanes in Southeast Asia. *Asian Survey* 46(4): 558-574.
- Hribernik, Miha. 2015. Southeast Asia's piracy headache. *The Diplomat*. February 15. <http://thediplomat.com/2015/02/southeast-asias-piracy-headache/> (accessed March 2, 2015).
- . 2013. Countering maritime piracy and robbery in Southeast Asia: The role of the ReCAAP Agreement, Brieng Paper 2013/2, European Institute for Asian Studies, [http://www.eias.org/sites/default/les/EIAS\\_Brieng\\_Paper\\_2013-2\\_Hribernik.pdf](http://www.eias.org/sites/default/les/EIAS_Brieng_Paper_2013-2_Hribernik.pdf) (accessed on February 27, 2015).
- ICC (International Chamber of Commerce). n.d. International Maritime Bureau. <http://www.iccwbo.org/products-and-services/ghting-commercial-crime/international-maritime-bureau/> (accessed on February 27, 2015).
- ICC-IMB (International Chamber of Commerce – International Maritime Bureau). 2016. Report for the period 1 January – 31 December 2015. <http://www.allaboutshipping.co.uk/wp-content/uploads/2016/02/2015-Annual-IMB-Piracy-Report-ABRIDGED.pdf> (accessed on March 28, 2016).
- . 2015. Piracy and armed robbery against ships. Report for the period 1 January – 31 December 2014. <http://www.hellenicshippingnews.com/wp-content/uploads/2015/01/2014-Annual-IMB-Piracy-Report-ABRIDGED.pdf> (accessed February 28, 2015).

- 2014. Piracy and armed robbery against ships. Report for the period 1 January – 31 December 2013. <http://www.google.co.th/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=6&cad=rja&uact=8&ved=0CD oQFjAF&url=http%3A%2F%2Fwww.kvnr.nl%2Fstream%2F2013-annual-imb-piracy-report&ei=NcHx VnFUmcqWuAS8poL4Dw&usg=AFQjCNEWQs3N6jKlPvFP68c-iitOx4EUyQ&bvm=bv.87269000,d.c2E> (accessed February 28, 2015).
- 2010. Piracy and armed robbery against ships. Report for the period 1 January – 31 December 2009. [https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0CB0QFjAA&url=https%3A%2F%2Fwikileaks.org%2Ffiles%2Fattach%2F131%2F131106\\_2009%2520Annual%2520IMB%2520Piracy%2520Report.pdf&ei=KAz0VNnPHMfluASNxlCoBQ&usg=AFQjCNHq7\\_\\_QpwtsDzGDjYLEH V50xzgxmG&bvm=bv.87269000,d.c2E&cad=rja](https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0CB0QFjAA&url=https%3A%2F%2Fwikileaks.org%2Ffiles%2Fattach%2F131%2F131106_2009%2520Annual%2520IMB%2520Piracy%2520Report.pdf&ei=KAz0VNnPHMfluASNxlCoBQ&usg=AFQjCNHq7__QpwtsDzGDjYLEH V50xzgxmG&bvm=bv.87269000,d.c2E&cad=rja) (accessed March 2, 2015).
- Ke, XU. 2009. “Myth and Reality: The rise and fall of contemporary maritime piracy in the South China Sea. In *Maritime security in the South China Sea: Regional implication and international cooperation*, ed. Shicun Wu and Keyuan Zou. Farnham and Burlington: Ashgate, 81-98.
- Kemp, Ted. 2014. Crime on the high seas: The World’s most pirated waters. *CNBC*, September 15. <http://www.cnb.com/2014/09/15/worlds-most-pirated-waters.html> (March 29, 2016).
- Koh, Tommy. 1982. Constitution for the oceans. Remarks by Tommy Koh, of Singapore President of the Third United Nations Conference on the Law of the Sea. [http://www.un.org/depts/los/convention\\_agreements/texts/koh\\_english.pdf](http://www.un.org/depts/los/convention_agreements/texts/koh_english.pdf) (accessed February 26, 2015).
- Lanteigne, Marc. 2008. China’s maritime security and the “Melacca dilemma”. *Asian Security* 4(2): 143-161.
- Lees, Graham. 2007. China seeks Burmese route around the ‘Malacca dilemma’. *World Politics Review*, February 20. <http://www.worldpoliticsreview.com/articles/562/china-seeks-burmese-route-around-the-malacca-dilemma> (accessed February 28, 2015).
- Leviter, Lee. 2010. The ASEAN Charter: ASEAN Failure or Member Failure? *NYU Journal of International Law and Politics* 43: 159-210.
- Mak, J. N. 2010. Maritime security and the ARF: Why the focus on dialogue rather than action. In *Cooperative security in the Asia-Pacific: The ASEAN Regional Forum*, ed. Jrgen Haacke and Noel M. Morada, 172-198. London and New York: Routledge.

- . 2006. Unilateralism and regionalism: Working together and alone in the Malacca Straits. In *Piracy, maritime terrorism and securing the Malacca Straits*, ed. Graham Gerard Ong-Webb, 134-162. Singapore: Institute of Southeast Asian Studies (ISEAS).
- MFAJ (Ministry of Foreign Affairs of Japan). 2001. Japan's efforts to combat piracy and armed robbery against ships. November 2001. <http://www.mofa.go.jp/region/asia-paci/asean/relation/piracy.html> (accessed February 27, 2015).
- Raymond, Catherine Zara. 2009. Piracy and armed robbery in the Malacca Strait. *Naval War College Review* 62(3): 31-42.
- ReCAAP (Regional Cooperation Agreement on Combating Piracy and Armed Robbery against Ships in Asia). 2004. <http://www.recaap.org/Portals/0/docs/About%20ReCAAP%20ISC/ReCAAP%20Agreement.pdf> (accessed March 13, 2015).
- ReCAAP-ISC (Regional cooperation Agreement on Combating Piracy and Armed Robbery against Ships in Asia – Information Sharing Centre). ไม่ระบุปี. About ReCAAP. <http://www.recaap.org/AboutReCAAPISC.aspx> (accessed February 27, 2015).
- . 2015. Annual Report for January - December 2015. Piracy and Armed Robbery against Ships in Asia, [http://www.recaap.org/DesktopModules/Bring2mind/DMX/Download.aspx?Command=Core\\_Download&EntryId=421&PortalId=0&TabId=78](http://www.recaap.org/DesktopModules/Bring2mind/DMX/Download.aspx?Command=Core_Download&EntryId=421&PortalId=0&TabId=78) (accessed on March 28, 2016)
- . 2015. Annual Report January - December 2014, <http://www.recaap.org/Portals/0/docs/Reports/2014/ReCAAP%20ISC%20Annual%20Report%202014.pdf> (accessed March 13, 2015).
- . 2014. Annual Report January - December 2013. <http://www.recaap.org/Portals/0/docs/Reports/2013/ReCAAP%20ISC%20Annual%202013%20Report.pdf> (accessed February 28, 2015).
- . 2013. Executive Director's Report Year 2013, <http://www.recaap.org/LinkClick.aspx?leticket=J1ITy9QrFWk%3d&tabid=93&mid=542> (accessed February 28, 2015).
- Reid, Anthony. 1988. *Southeast Asia in the age of commerce, 1450-1680: Volume One: The lands below the winds*. New Haven: Yale University Press.
- Shekhar, Vibhanshu and Joseph Chinyong Liow. 2014. Indonesia as maritime power: Jokowi's vision, strategies, and obstacles ahead. November, <http://www.brookings.edu/research/articles/2014/11/indonesia-maritime-liow-shekhar> (accessed March 13, 2015).

- Song, Yann-Huei. 2009. Regional Maritime Security Initiative (RMSI) and enhancing security in the Straits of Malacca. In *Maritime security in the South China Sea: Regional implication and international cooperation*, ed. Shicun Wu and Keyuan Zou, 109-134. Farnham and Burlington: Ashgate.
- Storey, Ian. 2008. Securing Southeast Asia's sea lanes: A Work in Progress. *Asian Policy* 6: 95-127.
- Tan, Andrew T. H. 2011. *Security strategies in the Asia Pacific: The United States' "Second Front" in Southeast Asia*. New York: Palgrave Macmillan.
- Tan, Alexander C. 2012. China and its neighbors: Too close for comfort? In *Beyond great powers and hegemony: Why secondary states support, follow or challenge*, ed. Kristen P. Williams, Steven E. Lobell and Neal G. Jesse, 193-206. Stanford: Stanford University Press.
- The Secretariat of the Thai Volunteer for National Defense at Sea. 2550. Anakhet thang thalae. marinepolicy.trf.or.th/benet\_nation\_sub2.html. (accessed February 26, 2015) (in Thai)
- Williams, Paul R. and Lawry Pressly. 2013. Maritime piracy: A sustainable global solution. *Case Western Reserve Journal of International Law* 46(1-2): 177-215.
- Young, Adam J. and Mark J. Valencia. 2003. Conation of piracy and terrorism in Southeast Asia: Rectitude and utility. *Contemporary Southeast Asia* 25(2): 269-283.