

กระบวนทัศน์ความมั่นคงใหม่ : ความเปลี่ยนแปลงของทฤษฎีและ กรณีประเทศไทย

สุรชาติ บำรุงสุข

ตอนที่ 1

ความเปลี่ยนแปลง

“ความมั่นคงไม่มีความหมายอื่นใด นอกจากการปราศจาก
ความชั่วร้ายของความไม่มั่นคง”

Arnold Wolfers

Discord and Collaboration (1962)

เมื่อสงครามเย็นสิ้นสุดลง ก็ดูจะเป็นที่ชัดเจนในหมู่นักคิดและนักทฤษฎีด้านความมั่นคงว่า ประเด็นและปัญหาของความมั่นคงแห่งชาติของรัฐต่าง ๆ ได้เปลี่ยนแปลงไป ซึ่งที่จริงก็คือ การเปลี่ยนกระบวนทัศน์ (paradigm) ของการจัดระเบียบโลกที่เปลี่ยนผ่านเข้าสู่ยุคหลังสงครามเย็น อันส่งผลโดยตรงให้เกิดความเปลี่ยนแปลงต่อสิ่งที่ถูกพิจารณาว่าเป็นประเด็นและปัญหาด้านความมั่นคงที่รัฐจะต้องเผชิญ ดังจะเห็นได้ว่าในยุคสงครามเย็นนั้น น้าหนักในกระบวนการพิจารณาประเด็นและปัญหาด้านความมั่นคง มุ่งไปสู่เรื่องทางทหารเป็นสำคัญ โดยเฉพาะการแสวงหาและกำหนดมาตรการในการตอบโต้กับภัยคุกคามทาง

ทหารของรัฐศัตรู ซึ่งอาจกล่าวได้ว่า ในยุคดังกล่าวความมั่นคงของรัฐก็คือความมั่นคงทางทหาร นักทฤษฎีด้านความมั่นคงเรียกแนวคิดเช่นนี้ว่าเป็น “ความมั่นคงแบบดั้งเดิม” (Traditional Security) หรือความมั่นคงแบบเก่า และแนวคิดหลักที่ถูกนำมาใช้อธิบายในกระบวนการทำนโยบายก็คือเรื่องของ “การป้องปราม” อันเป็นมาตรการที่ถูกสร้างขึ้นเพื่อยับยั้งการตัดสินใจของรัฐข้าศึกในการเปิดการรุกทางทหาร

แต่เมื่อกระบวนการทัศน์แบบเดิมได้เปลี่ยนไป อันเนื่องมาจากผลการสิ้นสุดของการเผชิญหน้าทางทหารระหว่างค่ายทางการเมือง สภาพแวดล้อมใหม่เช่นนี้ทำให้ปัญหาความมั่นคงแต่เดิมซึ่งตั้งอยู่บนรากฐานของประเด็นทางทหารได้เปลี่ยนไปด้วย รัฐในยุคหลังสงครามเย็นจึงเผชิญกับปัญหาใหม่ ๆ ซึ่งปัญหาเหล่านี้ได้แสดงให้เห็นถึงผลกระทบด้านความมั่นคงที่เกิดขึ้นกับรัฐและกับระบบระหว่างประเทศด้วย

ตัวอย่างของปัญหาเหล่านี้ได้แก่ ปัญหาความมั่นคงด้านสิ่งแวดล้อม ปัญหาการย้ายถิ่นของประชากรและปัญหาผู้ลี้ภัย ปัญหาความมั่นคงของมนุษย์ ปัญหาความมั่นคงทางเศรษฐกิจ ปัญหาศาสนา ขาดินิยมและความขัดแย้งระหว่างประเทศ ปัญหาองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติ ปัญหาการก่อการร้ายสากล

ปัญหาต่าง ๆ ที่กล่าวถึงเหล่านี้ไม่ใช่ปัญหาใหม่ บางปัญหาได้ดำรงอยู่แม้ในช่วงของยุคสงครามเย็น หากแต่ในปัจจุบันปัญหาทั้งหลายนี้ได้ขยายตัวจนมีฐานะเป็น “ประเด็นหลัก” ของปัญหาความมั่นคงในยุคหลังสงครามเย็น (ไม่แตกต่างกับปัญหาความมั่นคงด้านการทหารเคยดำรงสถานะของการเป็นประเด็นหลักมาแล้ว) สภาพเช่นนี้ทำให้นักทฤษฎีด้านความมั่นคงเรียกแนวคิดใหม่ที่มองปัญหาต่าง ๆ มากกว่าจะให้ความสำคัญแต่เพียงปัญหาทางทหารว่าเป็น “ความมั่นคงแบบใหม่” หรือเป็นประเด็นและปัญหาความมั่นคงแบบที่ “ไม่ใช่แบบดั้งเดิม” (Non-Traditional Security)

วิวาทะ

นักทฤษฎีในสำนักคิดแบบดั้งเดิมอาจจะมีความเห็นว่าการขยายขอบเขตของคำจำกัดความในเรื่องของความมั่นคง จะทำให้เกิดปัญหาในทางภาษา อันจะทำให้คำดังกล่าวไม่มีความหมายในตัวเอง เพราะหมายถึงอะไรก็ได้ นักคิดในสำนักนี้จึงยังคงพอใจที่จะกำหนดความหมายของความมั่นคงไว้อยู่กับประเด็นและปัญหาในทางการทหาร โดยเฉพาะอย่างยิ่งก็คือเชื่อว่าการจำกัดขอบเขตของคำจะทำให้คำ ๆ นั้นมีความหมายที่ชัดเจน หรืออีกนัยหนึ่งก็คือ เพื่อลดความกำกวมของความหมาย

แต่นักทฤษฎีในสำนักคิดใหม่ เชื่อว่าการยังคงนำเอาความหมายของความมั่นคงไปผูกติดไว้กับประเด็นด้านการทหารเท่านั้น เป็นสิ่งที่แคบเกินไป พวกเขาเชื่อว่าเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงกระบวนทัศน์ (ที่ครอบคลุมทั้งในเรื่องของแบบแผนความคิดและทัศนคติในการมองปัญหา) อันเป็นผลมาจากการสิ้นสุดของการจัดระเบียบโลกแบบเดิม กระบวนทัศน์ใหม่จึงนำไปสู่การพิจารณาประเด็นและปัญหาด้านความมั่นคงใหม่ด้วย เพราะจะตีกรอบทางความคิดและการพิจารณาปัญหาไว้ เพียงแต่ความอยู่รอดของรัฐในทางการทหารแต่เพียงอย่างเดียวไม่ได้

อีกทั้งยังมีข้อโต้แย้งเพิ่มเติมอีกด้วยว่า ประเด็นและปัญหาใหม่ ๆ ที่เกิดขึ้นมีผลกระทบต่อมิติด้านความมั่นคงของตัวรัฐเองอย่างมาก ซึ่งไม่ว่านักทฤษฎีความมั่นคงและผู้บริหารรัฐจะยอมรับว่า ปัญหาเหล่านี้เป็นปัญหาความมั่นคงใหม่หรือไม่ก็ตาม และหากแม้จะไม่ยอมรับก็มีปรากฏการณ์ที่ชัดเจนมากขึ้นถึงปัญหาใหม่ที่รัฐจะต้องเผชิญทั้งในปัจจุบันและในอนาคต ซึ่งหลายปัญหาดังที่กล่าวในข้างต้นก็มีลักษณะเป็นปัญหาร่วมที่เกิดขึ้นแก่หลาย ๆ รัฐภายใต้ความเปลี่ยนแปลงของสภาวะแวดล้อมด้านความมั่นคงไม่ว่าจะในระดับประเทศหรือในระดับระหว่างประเทศก็ตาม

วิาทะของนักคิดในสองสำนักอาจจะไม่ได้ยุติลงด้วยการที่แนวคิดใดแนวคิดหนึ่งเป็นผู้ชนะอย่างสมบูรณ์ หากแต่จะเห็นได้ชัดเจนมากขึ้นถึงการปรากฏตัวของแนวคิดใหม่ที่ไม่ใช่แบบดั้งเดิมไม่ว่าจะเป็นในรูปของงานวิจัย ตำรา และหัวข้อการประชุมสัมมนาที่ขยายความหมายของความมั่นคงไปสู่มิติอื่น ๆ จนอาจกล่าวได้ว่าแนวโน้มของการศึกษาเรื่องความมั่นคงในอนาคตจะมีลักษณะกว้างมากกว่าลักษณะแคบ อันจะครอบคลุมถึงประเด็นและปัญหาที่ไม่ใช่ด้านการทหารมากขึ้น

ประเด็นและปัญหาใหม่

หากเอาแนวคิดความมั่นคงใหม่มาพิจารณา ก็อาจจะจำแนกประเด็นและปัญหาด้านความมั่นคงที่รัฐต้องเผชิญในอนาคตได้อย่างสังเขปดังต่อไปนี้

1. ความมั่นคงด้านสิ่งแวดล้อม (Environmental Security)

ความมั่นคงด้านสิ่งแวดล้อมเป็นตัวอย่างของประเด็นและปัญหาด้านความมั่นคงใหม่ และมีแนวโน้มที่จะเป็นระเบียบวาระด้านความมั่นคงที่มีความสำคัญมากขึ้นไม่ว่าจะเป็นในเรื่องของหัวข้อการวิจัย และการแสวงหาแนวทางในการแก้ปัญหาของรัฐ

แต่เดิมการทำลายสิ่งแวดล้อมตลอดจนการพังทลายของระบบนิเวศน์มักจะไม่ถูกนำมาเป็นข้อถกแถลงทางด้านความมั่นคงเท่าใดนัก อาจจะเป็นเพราะว่าประเด็นนี้ถูกบดบังด้วยการต่อสู้ด้านอุดมการณ์ระหว่างรัฐในยุคสงครามเย็น และในขณะที่ความตระหนักถึงปัญหาและผลกระทบจากการที่สิ่งแวดล้อมถูกทำลายลงก็ดูจะมีอยู่ในระดับต่ำ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในระดับของผู้กำหนดนโยบายแห่งรัฐ

ความตื่นตัวในเรื่องนี้ สังคมจะต้องให้เครดิตแก่บรรดานักวิทยาศาสตร์ ซึ่งเป็นผู้เปิดประเด็น โดยเฉพาะแก่ ดร.เจมส์ แฮนเสน (Dr. James Hansen)

ซึ่งเป็นนักวิทยาศาสตร์ที่ศึกษาเรื่องบรรยากาศ (atmospheric scientist) ได้ให้ถ้อยแถลงแก่คณะกรรมการด้านพลังงานของวุฒิสภาสหรัฐอเมริกาในวันที่ 23 มิถุนายน 1988 และถ้อยแถลงดังกล่าวถูกนำมาตีพิมพ์ซ้ำในหนังสือพิมพ์นิวยอร์กไทมส์ในวันรุ่งขึ้น เนื้อหาสำคัญได้แก่เรื่องปรากฏการณ์เรือนกระจกและความเปลี่ยนแปลงของบรรยากาศที่มีผลกระทบต่อโลกโดยรวม

ผลดังกล่าวทำให้สังคมเกิดความตระหนักมากขึ้นว่า โลกในอนาคตกำลังเผชิญกับความเปลี่ยนแปลงของสภาพบรรยากาศ ความรับรู้ทางสังคมเช่นนี้ได้ขยายไปสู่การผลักดันเชิงนโยบายทั้งในสังคมสหรัฐฯและในเวทีระหว่างประเทศ

นอกจากนี้ในแง่ของการศึกษาวิจัย ได้มีการเสนอตัวแบบที่โยงให้เห็นถึงปัญหาอื่นที่เป็นผลสืบเนื่องมาจากการสูญเสียระบบนิเวศน์ และปัญหาเหล่านี้เป็นประเด็นที่กระทบต่อความมั่นคงของตัวรัฐ ดังจะพบว่า การพังทลายของระบบนิเวศน์ ก่อให้เกิดการย้ายถิ่นของประชากรจากชนบทเข้าสู่เมือง อันอาจนำไปสู่ปัญหาความขัดแย้งทางสังคมภายในของรัฐได้

ตัวอย่างของปัญหาการพังทลายของระบบนิเวศน์ได้แก่ การทำลายป่า การสูญเสียความสมบูรณ์ของพื้นที่ด้านการเกษตร การสูญเสียพื้นที่การประมงชายฝั่ง การใช้น้ำมากเกินไปจนความจำเป็นและมลภาวะในน้ำ ผลของปัญหาเหล่านี้ยังกระทบสถานะทางเศรษฐกิจของรัฐ โดยเฉพาะการลดลงของผลผลิตด้านเกษตร ซึ่งก็จะยังทำให้ความเป็นอยู่ของผู้คนในชนบทประสบปัญหามากขึ้น

ปรากฏการณ์เช่นนี้จึงทำให้มีการศึกษาเรื่องความมั่นคงในมิติที่เกี่ยวข้องกับการย้ายถิ่นของประชากรมากขึ้น และศึกษาถึงปัญหาความมั่นคงที่เกิดจากการแย่งชิงทรัพยากรธรรมชาติไม่ว่าจะในระดับระหว่างรัฐหรือในส่วนของสังคมภายในอีกด้วย เช่น กรณีสงครามน้ำ (Water War) ในตะวันออกกลาง เป็นต้น

2. ความมั่นคงของมนุษย์ (Human Security)

ดังเช่นในกรณีของความมั่นคงด้านสิ่งแวดล้อม ประเด็นในเรื่องของความมั่นคงของมนุษย์เป็นเรื่องใหม่ อันเป็นผลมาจากการผลักดันโดยตรงของสหประชาชาติ ที่ต้องการให้ในกระบวนการคิดเรื่องความมั่นคงของรัฐไม่ได้ละเลยต่อปัจเจกบุคคล อันเป็นวิวาทะมาโดยตลอดในเรื่องของรัฐกับบุคคล (state vs individual) ว่าปัจเจกบุคคลควรจะมีสำคัญในตัวเองหรือควรที่จะขึ้นต่อรัฐ ซึ่งในทางทฤษฎีก็คือ การถกเถียงระหว่าง Individual Security กับ National Security นั่นเอง

แนวคิดในเรื่องความมั่นคงของมนุษย์หรือของบุคคลยังได้รับการศึกษาเพิ่มเติมจากกรณีที่เกิดจากวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจอีกด้วย เช่น การศึกษาผลกระทบของวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจต่อการว่างงานของประชากร เพื่อพิจารณาถึงสถานะของบุคคลและครอบครัวในสภาวะดังกล่าว อีกทั้งยังพิจารณาด้วยว่าวิกฤตการณ์ดังกล่าวก่อให้เกิดความตึงเครียดทางสังคมและอาจนำไปสู่ปัญหาทางสังคมอื่น ๆ เช่น การขยายจำนวนของกลุ่มคนจนในประเทศที่เกิดวิกฤตเศรษฐกิจ การขยายตัวของช่องว่างของรายได้ของกลุ่มคนในสังคมการเพิ่มขึ้นของอาชญากรรม เป็นต้น

นอกจากนี้ประเด็นสำคัญในเรื่องความมั่นคงของมนุษย์ได้แก่ ปัญหาด้านสาธารณสุขของประชาชนภายในรัฐ ที่พิจารณาว่าความมั่นคงของมนุษย์ก็คือความมีสุขภาพที่ดีและมีอายุยืนยาวในสังคม และมีความสมบูรณ์ของอาหาร ดังนั้นดัชนีของความยาวของอายุของคนในสังคม หรือการมีอาหารเพียงพอเลี้ยงคนในสังคม จึงเป็นตัวอย่งของการวัดความมั่นคงของมนุษย์ เป็นต้น

ในส่วนที่เกี่ยวกับประเด็นด้านสาธารณสุขนั้น ยังอาจขยายให้ครอบคลุมถึงการแพร่ของเชื้อ HIV หรือเชื้อเอชส์ ซึ่งมีส่วนในการทำลายปริมาณประชากรของรัฐบางรัฐลงอย่างมาก จนอาจกล่าวได้ว่าสำหรับบางประเทศในอนาคตอาจจะ

มีอัตราการสูญเสียประชากรจากการติดเชื้อมากกว่าจะตายจากสภาวะสงคราม ซึ่งหากพิจารณาในแง่นี้ ปัญหาการแพร่กระจายของโรคเอดส์ เป็นอีกตัวอย่างของปัญหาความมั่นคงของมนุษย์และสังคมในอนาคตอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

3. ชาตินิยม วัฒนธรรม และสงครามเล็ก

ในขณะที่ความขัดแย้งของยุคสงครามเย็นผูกพันอยู่กับเรื่องของอุดมการณ์ทางการเมือง ความขัดแย้งของยุคหลังสงครามเย็นมีแนวโน้มอย่างชัดเจนว่าผูกติดอยู่กับเรื่องของชาตินิยม วัฒนธรรม (ในความหมายอย่างแคบคือ ศาสนา) อันทำให้สงครามที่เกิดขึ้นมีลักษณะเป็นสงครามที่มีขนาดเล็ก (small war) ซึ่งเป็นการต่อสู้ด้วยอาวุธระหว่างกลุ่มชนภายในรัฐเดียวกันในรูปของสงครามกลางเมือง โดยมีเหตุผลที่ต้องการแยกตัวเป็นอิสระจากการปกครองของรัฐบาลกลางและจัดตั้งรัฐเอกราชของตนขึ้นใหม่

สงครามและความขัดแย้งขนาดเล็ก หรือในภาษาทางทหารเดิมที่ใช้คือ ความขัดแย้งที่มีความรุนแรงในระดับต่ำ (low-intensity conflict) มีมูลเหตุมาจากเรื่องชาตินิยมและความแตกต่างด้านวัฒนธรรม ซึ่งรวมถึงความแตกต่างทางด้านศาสนาด้วย ดังตัวอย่างของสงครามกลางเมืองที่เกิดขึ้นในบริเวณของประเทศยูโกสลาเวียแต่เดิม หรือสงครามกลางเมืองในติมอร์ตะวันออก เป็นต้น

ปรากฏการณ์เช่นนี้ทำให้นักวิชาการด้านความมั่นคงบางคนเสนอว่า สงครามในอนาคตจะเป็น “สงครามอารยธรรม” (The Clash of Civilization) ซึ่งจะเกิดขึ้นตามรอยเส้นแบ่งทางอารยธรรมที่เป็นปัญหาความขัดแย้งมาแต่อดีต โดยปัญหาดังกล่าวจะหวนกลับมาเป็นประเด็นของสาเหตุสงครามในอนาคตอีก

4. อาชญากรรมข้ามชาติ (Transnational Crime)

ปัญหาอาชญากรรมในยุคหลังสงครามเย็น ได้ขยายตัวจนกลายเป็น

เรื่องสำคัญประเด็นหนึ่งซึ่งรัฐต้องเผชิญปัญหาเช่นนี้ได้แก่ การค้ายาเสพติดระหว่างประเทศ ปัญหาการพกดาคคนเข้าประเทศโดยผิดกฎหมาย การพนัน โสเภณี เป็นต้น

การขยายตัวขององค์กรอาชญากรรมข้ามชาติ (Transnational Organized Crime) ว่าเป็นผลผลิตโดยตรงของการสิ้นสุดของสงครามเย็น เช่น กรณีขององค์กรอาชญากรรมในจีนและในรัสเซีย เป็นต้น เพราะการสิ้นสุดของสงครามเย็นทำให้รัฐเหล่านี้หันมาสู่การประกอบกิจกรรมทางเศรษฐกิจแบบทุนนิยมมากขึ้น องค์กรเหล่านี้จึงได้อาศัยช่องว่างทางการเมืองประกอบธุรกิจกรรมที่ผิดกฎหมายขึ้น

นอกจากนี้ ปัญหาองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติใหม่แล้วก็ยังมีปัญหาองค์กรเดิมที่ยังดำรงอิทธิพลอยู่ในบางประเทศ เช่น มาเฟียในอเมริกาเหนือหรือในอิตาลี หรือยาภูเขาในญี่ปุ่น เป็นต้น องค์กรเหล่านี้ในปัจจุบันได้ขยายบทบาทและอิทธิพลเพิ่มขึ้นมากในอีกหลายประเทศ นอกเหนือจากอิทธิพลที่มีอยู่แต่เดิมในประเทศของตนแล้ว

ประเด็นสำคัญก็คือ ปฏิบัติการผิดกฎหมายขององค์กรเหล่านี้แตกต่างจากเดิมเพราะเดิมองค์กรอาชญากรรมมักจะดำเนินการในรัฐอธิปไตยหนึ่งเป็นสำคัญ และมีลักษณะขององค์กรหลักองค์กรเดียว แต่ปัจจุบันเป็นกิจกรรมผิดกฎหมายแบบข้ามชาติและทั้งมีการรวมกลุ่มขององค์กรอาชญากรรมเหล่านี้ด้วย อันทำให้รัฐต้องประสบปัญหาอย่างมากในการต่อสู้กับองค์กรเช่นนี้ ซึ่งในบางกรณีองค์กรดังกล่าวยังมีพฤติกรรมคุกคามรัฐเช่นในกรณีขององค์กรค้ายาเสพติดในประเทศโคลัมเบีย เป็นต้น

อนาคต

ปรากฏการณ์เหล่านี้เป็นตัวอย่างของปัญหาความมั่นคงใหม่ที่รัฐต้องเผชิญ ซึ่งจะเห็นได้ว่าประเด็นและปัญหาทั้งหลายที่กล่าวในข้างต้นก็คือภาพสะท้อนของการเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อมทางยุทธศาสตร์ที่เป็นผลสืบเนื่องมาจากการ

สิ้นสุดของยุคสงครามเย็น ซึ่งการเปลี่ยนแปลง ดังกล่าวย่อมนำไปสู่ความต้องการในการมีกระบวนการทัศน์ด้านความมั่นคงใหม่ด้วย

สภาพเช่นนี้สำหรับนักทฤษฎีด้านความมั่นคงก็จะต้องทำการศึกษามากขึ้นอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ เพราะประเด็นและปัญหามีมากขึ้นและสลับซับซ้อนมากขึ้นด้วย และสำหรับผู้กำหนดนโยบายด้านนี้ ก็ต้องการการทำความเข้าใจกับความเปลี่ยนแปลงของประเด็นและปัญหาใหม่เหล่านี้เช่นกัน เพราะจะอาศัยเพียงกระบวนการคิดและทัศนระบแบบเก่าในการมองปัญหาเพื่อกำหนดนโยบายความมั่นคงใหม่อาจจะเป็นสิ่งที่ไม่เพียงพอกับยุคสมัยของความเปลี่ยนแปลงอีกต่อไปแล้ว

ตอนที่ 2

ความมั่นคงในระบบระหว่างประเทศ :

มิติของความเปลี่ยนแปลง

“เราสามารถจะม้วนเก็บแผนที่ของยุคสงครามเย็นไว้ และเดินทางโดยไม่มีแผนที่ชั่วระยะหนึ่ง”

E.P.Thompson

Beyond the Cold War (1982)

การสิ้นสุดของสงครามเย็นนั้นมีผลกระทบโดยตรงต่อการพิจารณาปัญหาความมั่นคงของรัฐทุกรัฐ สภาพแวดล้อมใหม่โดยเฉพาะประเด็นความเปลี่ยนแปลงด้านยุทธศาสตร์ที่เกิดขึ้น ทำให้การพิจารณาประเด็นและปัญหาด้านความมั่นคงในศตวรรษที่ 21 ต้องเปลี่ยนไปจากยุคสงครามเย็นอย่างมาก บทศึกษานี้จึงต้องการนำเสนอข้อพิจารณาเรื่องความมั่นคงของรัฐที่มีความเปลี่ยนแปลงในระดับของระบบระหว่างประเทศ

ยุคสงครามเย็น

โดยปกติแล้ว การกำหนดนโยบายด้านความมั่นคงนั้น มักจะเน้นในเรื่องของภัยคุกคามทางทหารเป็นสำคัญ จนอาจกล่าวได้ว่า การพิจารณาเรื่อง "ภัยคุกคามทางทหาร" นั้นเป็นเสมือนตั้ง "หัวใจ" ของการวางรูปของนโยบายด้านความมั่นคงของประเทศต่าง ๆ มาโดยตลอด เพราะภัยคุกคามทางทหารถือเป็นภัยคุกคามหลักของรัฐ ส่วนปัญหาอื่น ๆ ถือเป็นประเด็นรอง การกำหนดเช่นนี้นำไปสู่การให้ความสำคัญกับการพิจารณาในอีก 2 ประเด็นคือ หนึ่ง การสร้างและแสวงหาระบบพันธมิตรทางทหารระหว่างประเทศ (military alliance) และสอง การเตรียมรับกับภัยคุกคามทั้งในลักษณะที่เป็นความขัดแย้งในระดับปกติและในระดับที่เป็นวิกฤตการณ์ (crisis situation) ซึ่งอาจหมายถึงความขัดแย้ง/ข้อพิพาทจนถึงระดับของการใช้กำลังเข้าแก้ปัญหาหรือกล่าวอีกมุมหนึ่งได้ว่านโยบายด้านความมั่นคงคือ การเตรียมรับกับปัญหาภัยคุกคามที่จะเกิดขึ้นแก่ความมั่นคงของรัฐ หรือหมายถึงการดำเนินการเพื่อให้ปัญหาภัยคุกคามที่จะเกิดขึ้นนั้น ลดลงอยู่ในระดับที่ไม่เป็นปัญหาแก่รัฐนั้น ๆ (หมายถึง ไม่เป็นภัยคุกคามนั่นเอง)

สำหรับในยุคสงครามเย็น การกำหนดเรื่องภัยคุกคามทางทหารนั้น ดูจะเป็นสิ่งที่ไม่ยุ่งยากมากนัก เพราะระบบการเมืองระหว่างประเทศในยุคดังกล่าวมีเส้นแบ่งของความแตกต่างในเชิงของอุดมการณ์ทางการเมืองและการทหารอยู่อย่างค่อนข้างจะชัดเจน กล่าวคือ มีปรากฏการณ์ของความเป็น "ค่ายทางการเมือง" (political blocs) ดำรงอยู่โดยมีมหาอำนาจใหญ่ดำรงสถานะของการเป็น "พี่ใหญ่" ในแต่ละค่าย สภาพการณ์เช่นนี้ไม่ได้เปลี่ยนแปลงไปมากนัก แม้ว่าโลกจะผ่านเข้าสู่ยุคของการผ่อนคลายความตึงเครียด (détente) หรือเมื่อมีการแตกตัวของศูนย์อำนาจในส่วนอื่น ๆ ของโลกก็ตาม (ซึ่งหมายถึงในยุคที่การเมืองโลกมีลักษณะเป็นแบบหลายขั้ว [multi-polar system]) ในสภาวะเช่นนี้ การเผชิญหน้าและการแข่งขันระหว่างทั้งสองค่ายเห็นได้อย่างชัดเจนทั้งในเรื่องการเมือง

เศรษฐกิจ และการทหาร จนสามารถระบุได้ว่าต่างฝ่ายต่างดำรงฐานะของการเป็นภัยคุกคามต่ออีกฝ่ายหนึ่ง

หลังสงครามเย็น

แต่การสิ้นสุดของการจัดระเบียบโลกแบบยุคสงครามเย็นทำให้ข้อพิจารณาในเรื่องรูปแบบของภัยคุกคามเช่นที่เป็นมานับจากหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ได้เปลี่ยนแปลงไปโดยสิ้นเชิง ภัยคุกคามของลัทธิคอมมิวนิสต์ที่เป็นปัจจัยหลักของการกำหนดเรื่องภัยคุกคามของประเทศในค่ายตะวันตก ได้สิ้นสุดลงนับจากการแตกสลายของสหภาพโซเวียต ดังนั้นการพิจารณาปัญหาเรื่องความมั่นคงในยุคหลังสงครามเย็น จึงเป็นสิ่งที่มีความสำคัญและความจำเป็นอย่างยิ่ง เพราะการแสวงหาคำตอบในเรื่องนี้คือ ความพยายามในการกำหนดทิศทางใหม่ของนโยบายความมั่นคงและการทหารของประเทศในยุคของความเปลี่ยนแปลงในเวทีการเมืองระหว่างประเทศสำหรับศตวรรษที่ 21

การสิ้นสุดของระเบียบโลกแบบสงครามเย็น ยังมีความหมายถึงการยุติของความขัดแย้งระหว่างประเทศในเชิงอุดมการณ์ ดังนั้น การเอาอุดมการณ์ทางการเมืองมาเป็นปัจจัยหลักของการกำหนดนโยบายของประเทศย่อมเป็นสิ่งที่ไม่สอดคล้องกับความเปลี่ยนแปลงของการเมืองโลกในศตวรรษใหม่อีกอย่างแน่นอน อย่างไรก็ตามการสิ้นสุดของระเบียบดังกล่าวมิได้หมายความว่า ความขัดแย้งในเรื่องของผลประโยชน์แห่งชาติระหว่างประเทศต่าง ๆ นั้นจะสิ้นสุดลงไปด้วย หากแต่เมื่อพ้นระยะทางด้านอุดมการณ์ทางการเมืองได้ถูกปลดปล่อยไปแล้วผลประโยชน์แห่งชาติที่เป็นรูปธรรมของประเทศต่าง ๆ ซึ่งในยุคใหม่สิ่งเหล่านี้ไม่จำเป็นต้องผูกพันกับผลประโยชน์ของมหาอำนาจในแบบเดิม ตัวอย่างที่ชัดเจนได้แก่ ผลประโยชน์ทางด้านเศรษฐกิจ อีกทั้งการแข่งขันระหว่างรัฐทางด้านเศรษฐกิจอาจนำไปสู่การกระตุ้นให้เกิดความคิด "ชาตินิยม" ให้มีมากขึ้น ดังนั้นจึงไม่แปลกอะไรที่แนวโน้มของการแข่งขันทางด้านเศรษฐกิจระหว่างประเทศจะทวีความ

รุนแรงขึ้น และมีลักษณะเป็น “ชาตินิยมทางเศรษฐกิจ” (economic nationalism) มากขึ้นด้วย

นอกจากนี้ปรากฏการณ์ที่เริ่มจากความพยายามในการทำให้ประเทศในยุโรปทั้งหมดมีฐานะเป็น “ตลาดเดียว” (single market) หรือเป็นยุโรปเดียวในทางเศรษฐกิจหลังจากปี 1992 (พ.ศ. 2535) ดูจะเป็นคำตอบของการจัดระเบียบใหม่ในการเมืองระหว่างประเทศ ขณะเดียวกันในส่วนอื่น ๆ ของโลกเช่น ในส่วนของเอเชีย มีความพยายามในการจัดตั้งเขตการค้าเสรีอาเซียน (AFTA) หรือในส่วนของสหรัฐาคือ เขตการค้าเสรีอเมริกาเหนือ (NAFTA) เป็นต้น แม้การปรากฏรูปทางความคิดมีความพยายามในการจัดตั้งและนโยบายของเขตการค้าเสรีทั้งสองนี้ยังไม่ประสบความสำเร็จเช่นในกรณีของยุโรป แต่ก็เป็นการสะท้อนถึงความพยายามในการปกป้องและพิทักษ์ผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจของประเทศโดยอาศัยการรวมกลุ่มทางเศรษฐกิจในแต่ละภูมิภาคเป็นสำคัญ กล่าวคือเป็นความพยายามที่จะสร้างให้เกิด “เศรษฐกิจแบบภูมิภาคนิยม” (economic regionalism) ให้มากขึ้นเพื่อต่อสู้กับคู่แข่งทางเศรษฐกิจจากภายนอก

แนวโน้มของเศรษฐศาสตร์การเมืองระหว่างประเทศเช่นนี้ได้ให้คำตอบที่ชัดเจนว่า โลกที่แต่เดิมอยู่ในลักษณะของการเป็น “ค่ายทางการเมือง” เช่นในยุคสงครามเย็น จะเปลี่ยนแปลงเป็นโลกที่อยู่รวมกันเป็น “ค่ายทางเศรษฐกิจ” (economic blocs) ซึ่งจะส่งผลให้ความขัดแย้งและการต่อสู้ทางเศรษฐกิจเข้ามามีบทบาทมากขึ้นในการกำหนดนโยบายความมั่นคงของประเทศในอนาคต

ดังนั้นกระบวนการกำหนดยุทธศาสตร์ด้านความมั่นคงของประเทศในช่วงเริ่มต้นของศตวรรษใหม่ ความสำคัญของประเด็นและปัญหาของปัจจัยทางด้านเศรษฐกิจการเมืองระหว่างประเทศจะเข้ามามีบทบาทมากขึ้น เพราะแต่เดิมการพิจารณาถึงมิติด้านความมั่นคงนั้น รัฐจะให้ความสำคัญกับประเด็นด้านการทหารเป็นอันดับแรก และหากจะพิจารณาประเด็นด้านเศรษฐกิจก็มักจะเป็นเรื่องของ การทำการปิดล้อมทางเศรษฐกิจ (economic blockade) ในรูปแบบต่าง ๆ

ที่มีจุดมุ่งหมายให้เกิดความอ่อนแอแก่รัฐศัตรูทั้งในทางเศรษฐกิจและการทหาร กล่าวคือ เอาจุดมุ่งหมายด้านการเมือง-การทหารเป็นปัจจัยหลักในการกำหนดนโยบายทางเศรษฐกิจมากกว่าจะเป็นวัตถุประสงค์ทางเศรษฐกิจในตัวเอง

ความมั่งคั่งกับความมั่นคง

ในโลกของการเมืองระหว่างประเทศปัจจุบัน เมื่อปัจจัยด้านอุดมการณ์ทางการเมืองลดบทบาทลง ปัจจัยทางด้านเศรษฐกิจระหว่างประเทศจะเข้ามามีส่วนเป็นเงื่อนไขหลักในการกำหนดทิศทางของนโยบายความมั่นคงของรัฐ ลักษณะเช่นนี้ยังส่งผลให้ปัจจัยทางด้านภูมิศาสตร์การเมือง (Geopolitics) ซึ่งในยุคสงครามเย็นประเด็นนี้เป็นเพียงเรื่องของการควบคุมจุดยุทธศาสตร์ทางทหารและการตั้งฐานทัพเป็นสำคัญ จะเข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องกับกิจกรรมทางเศรษฐกิจและความมั่นคงมากขึ้น ไม่ว่าจะเป็นเรื่องของการควบคุม/คุ้มครองแหล่งทรัพยากรธรรมชาติและน้ำมัน การปกป้องเขตอุตสาหกรรมและแหล่งผลิต ตลอดจนการแข่งขันในเรื่องของการควบคุมตลาดและการลงทุน การสูญเสียพื้นที่ที่มีความสำคัญต่อผลประโยชน์ในทางเศรษฐกิจของรัฐ จะไม่แตกต่างจากการสูญเสียพื้นที่ที่มีความสำคัญในทางยุทธศาสตร์เช่นในยุคสงครามเย็น อันจะทำให้รัฐมหาอำนาจในอนาคตหันไปสร้าง "เขตอิทธิพลทางเศรษฐกิจ" (economic sphere of influence) ในพื้นที่ส่วนต่าง ๆ ของโลก

การควบคุมพื้นที่ซึ่งเป็นเขตประโยชน์นั้นก็เปลี่ยนแปลงไปในยุคอาณานิคม มีการใช้นโยบาย "เรือปืน" (Gunboat Policy) ในการแสวงหาและควบคุมพื้นที่ในครอบครอง ในยุคสงครามเย็นมีการจัดตั้ง "ระบบพันธมิตรทางทหารระหว่างประเทศ" หรือระบบการป้องกันร่วม (Common Defense) ขึ้นเพื่อรวบรวมกลุ่มประเทศที่มีอุดมการณ์ทางการเมืองและการทหารในแนวทางเดียวกัน เป็น "ค่าย" ในการต่อต้านการเป็นภัยคุกคามกลุ่มรัฐข้าศึก แต่เมื่อปัจจัยเศรษฐกิจเข้ามามีบทบาทมากขึ้นในการสร้างอำนาจของรัฐมีการใช้เครื่องมือทางเศรษฐกิจ

มากขึ้น เช่น การใช้เครื่องมือทางการเงิน และการให้ความช่วยเหลือทางด้านเศรษฐกิจ ซึ่งก่อให้เกิดการพึ่งพาทางเศรษฐกิจ (economic dependence) ซึ่งผลที่เกิดขึ้นจึงเหมือนเช่นที่สำนักพึ่งพา (Dependence School) ได้วิพากษ์ระบบเศรษฐกิจของโลกในเรื่องของความสัมพันธ์ระหว่างประเทศที่พัฒนาแล้วกับประเทศกำลังพัฒนาในช่วงทศวรรษที่ 1960 ซึ่งเห็นได้ชัดจากตัวอย่างของการที่ประเทศเล็กที่ประสบกับวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจต้องตกอยู่ในฐานะที่เป็น “เมืองขึ้นใหม่” ให้แก่ประเทศมหาอำนาจทางเศรษฐกิจโดยผ่านกลไกความช่วยเหลือของกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (IMF) จนกล่าวได้ว่ากองทุนนี้ก็คือ ผู้ให้กำเนิด “ลัทธิอาณานิคมใหม่” (Neo-Colonialism) ของศตวรรษที่ 21 นั่นเอง

สภาพการณ์เช่นนี้อาจกล่าวได้ว่า ความเปลี่ยนแปลงประการสำคัญที่ปรากฏขึ้นในเวทีการเมืองระหว่างประเทศก็คือ การกำเนิดของ “ลัทธิพาณิชย์นิยมใหม่” (Neo-Mercantilism) อันทำให้รัฐหันมาทำ “การแข่งขันสะสมความมั่งคั่ง” แทน “การแข่งขันสะสมอาวุธ” แต่ขณะเดียวกันก็ได้หมายความว่า เครื่องมือด้านการทหารของประเทศจะหมดความสำคัญลงอย่างสิ้นเชิง เพราะโดยความเป็นจริงแล้วก็คือ ความมั่งคั่งทางเศรษฐกิจคือปัจจัยหลักของการดำรงสถานะของขีดความสามารถทางทหารของรัฐ โดยเฉพาะในยุคปัจจุบัน ที่เทคโนโลยีทหารและวิทยาการทหารได้พัฒนาก้าวหน้าไปอย่างมาก จนเรียกได้ว่าเป็นยุคของ “การปฏิวัติทางทหารครั้งใหม่” หรือที่นักการทหารของโลกตะวันตกเรียกว่า “การปฏิวัติในกิจการทหาร” (Revolution in Military Affairs-RMA) ซึ่งก็มีความหมายด้วยว่าระบบอาวุธสมัยใหม่ที่ใช้เทคโนโลยีสมรรถนะสูงจะมีราคาแพงมากขึ้น และในอีกด้านหนึ่งของความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจทางเศรษฐกิจกับอำนาจทางการทหารก็คือ กองทัพยังเป็นหลักประกันของการคุ้มครองผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจของรัฐ แต่ความสัมพันธ์ของปัจจัยทางด้านเศรษฐกิจและการทหารเช่นนี้ก็หมายถึงรัฐจะต้องดำเนินมาตรการทางการทูตอย่างมีประสิทธิภาพด้วย มิใช่จะเน้นแต่เครื่องมือด้านการทหารและละเลยทางการทูต

ดังนั้นถ้าปัจจัยทางด้านเศรษฐกิจ เข้ามามีส่วนในการกำหนดนโยบายด้านความมั่นคงของรัฐมากขึ้น ปัญหาด้านความมั่นคงของรัฐก็อาจเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับปัจจัยทางด้านเศรษฐกิจมากขึ้น จะเห็นได้จากกรณีวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นในเอเชียตั้งแต่กรกฎาคม 2540 เป็นต้นมา ซึ่งได้ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงทางทหารของรัฐโดยตรง

มิติของสงคราม

อย่างไรก็ตาม ถ้าพิจารณาในเรื่องของการสงคราม สงครามเย็นเป็นสงครามที่มีอุดมการณ์ทางการเมืองเป็นพื้นฐานของการต่อสู้แต่สงครามในอนาคตจะเป็นสงครามที่มีปัจจัยทางเศรษฐกิจเป็นตัวกำหนดไม่ว่าจะเป็นเรื่องของความขัดแย้งที่มาจากปัญหาทางด้านเศรษฐกิจหรือการแย่งชิงทรัพยากร และอีกทั้งเมื่อสงครามเกิดขึ้นความเหนือกว่าทางด้านเศรษฐกิจย่อมมีผลโดยตรงต่อระยะเวลาของการดำรงสภาพของรัฐให้อยู่ในภาวะสงครามได้ และความเหนือกว่าทางด้านเศรษฐกิจจะยังส่งผลโดยตรงในรูปของการมีและใช้เทคโนโลยีสมรรถนะสูง อันจะทำให้มิติของการสงครามในอนาคตเป็นลักษณะของ “สงครามเทคโนโลยี” โดยสะท้อนให้เห็นได้จากระบบอาวุธสมัยใหม่ที่มีสมรรถนะสูง ดังเช่นที่ปรากฏในสงครามอ่าว นอกจากนี้ในมิติของการสงครามก็คือ ความเหนือกว่าของปัจจัยทางคุณภาพจะเข้ามามีบทบาทมากขึ้นในการดำเนินการสงครามของรัฐ ซึ่งในด้านหนึ่งของการครอบครองเทคโนโลยีทหารสมรรถนะสูง ภาพสะท้อนของการที่รัฐมีอำนาจทางเศรษฐกิจนั่นเอง

ในส่วนการสงครามที่เกิดจากสาเหตุของความขัดแย้งด้านเศรษฐกิจนี้อาจเรียกได้ว่า เป็น “สงครามผลประโยชน์” (war of interest) และความขัดแย้งในลักษณะนี้อาจจะรวมเอาปัญหาข้อพิพาทเรื่องเส้นเขตแดนเข้าไว้ด้วย เพราะเส้นเขตแดนเป็นเพียงเส้นแบ่ง “เขตอำนาจรัฐ” ซึ่งกำหนดถึงฐานะของสิทธิและผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจและทรัพยากรธรรมชาติซึ่งมีอยู่ในบริเวณพื้นที่ดังกล่าว

ดังนั้นข้อพิพาทจากการอ้างสิทธิในการครอบครองพื้นที่ที่เป็นปัญหาจะกลายเป็น ขนวนของความขัดแย้งระหว่างรัฐได้โดยง่าย โดยเฉพาะอย่างยิ่งถ้าเป็นพื้นที่ที่เป็นข้อพิพาทเป็นแหล่งที่อุดมไปด้วยวัตถุดิบและ/หรือทรัพยากรธรรมชาติด้วยแล้ว ความขัดแย้งเช่นนี้ก็อาจขยายตัวไปสู่การเป็น “สงครามชายแดน” ได้ ข้อพิพาทไม่ว่าจะเป็นทางบกหรือทางทะเล และมีประเด็นของผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจเข้ามาเป็นตัวกำหนดพื้นฐานด้วย มิใช่เป็นแต่เพียงเรื่องของศักดิ์ศรีของชาติในลักษณะทางนามธรรมอย่างที่ผ่าน ๆ มาเท่านั้น ดังนั้นจึงอาจกล่าวได้ว่าในอนาคตเส้นเขตแดนคือเส้นแบ่งเขตผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจและทรัพยากรของรัฐ จะเป็นปัญหาด้านความมั่นคงซึ่งสามารถที่จะนำไปสู่ความขัดแย้งระหว่างรัฐคู่พิพาทได้

สงครามเศรษฐกิจหรือสงครามผลประโยชน์นี้ศัตรูจะปรากฏชัดเจนเพราะมีคู่อริของความขัดแย้งโดยตรง แต่ความขัดแย้งที่เกิดขึ้นเช่นนี้ไม่จำเป็นต้องนำไปสู่การใช้กำลังระหว่างรัฐเสมอไป เพราะหากปล่อยโดยปราศจากกระบวนการแก้ไขแล้วความขัดแย้งดังกล่าวอาจขยายตัวไปสู่การเป็น “สงครามตามแบบ” (conventional warfare) ได้โดยง่าย ซึ่งหมายความว่า ระบบความสัมพันธ์ระหว่างรัฐในอนาคตจะต้องการสร้าง “กลไก” เพื่อช่วยในการลดสภาพข้อขัดแย้งดังกล่าว

นอกจากความขัดแย้งด้านเศรษฐกิจแล้ว ความมั่นคงระหว่างประเทศในศตวรรษหน้ายังมีปัญหาที่ตักค้ำงมาจากยุคสงครามเย็นด้วย ไม่ว่าจะเป็นปัญหาเรื่องชาตินิยม ปัญหาความขัดแย้งทางด้านศาสนาและวัฒนธรรม ปัญหาของกลุ่มชาติพันธุ์ ปัญหาเช่นนี้ในยุคสงครามเย็นไม่ใช่ปัญหาหลัก เพราะปัญหาหลักของรัฐในยุคดังกล่าว คือ ปัญหาของความมั่นคงทางทหารหรือการเผชิญหน้ากับภัยคุกคามทางทหารของฝ่ายตรงข้าม แต่เมื่อปัญหาความมั่นคงทางทหารได้ถูกลดความสำคัญลง อันเนื่องมาจากการสิ้นสุดและแตกสลายของค่ายคอมมิวนิสต์ ภัยคุกคามทางทหารจากภายนอกจึงมิใช่ภัยคุกคามหลักอีกต่อไป ปัญหาอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงภายใน (internal security) ของรัฐทั้งหลาย ก็พร้อม

ที่จะกลายเป็นปัญหาความมั่นคงหลักในยุคของปี 2000 ได้

อีกทั้งยังมีปัญหาอื่น ๆ ที่จะมึผลกระทบต่อความมั่นคงของรัฐในอนาคตอีก เช่น ปัญหาการย้ายถิ่นของประชากร ปัญหาด้านสิ่งแวดล้อม ปัญหาการแพร่กระจายของเชื้อโรคเอดส์ และผลกระทบต่ออันเนื่องมาจากการขยายตัวของเทคโนโลยีสารสนเทศสมัยใหม่ในลักษณะของ “สงครามสารสนเทศ” (Information Warfare) ปัญหาเหล่านี้ได้ทวีความสำคัญมากขึ้นเมื่อปัญหาด้านการทหารได้ลดสภาวะของการเป็นภัยคุกคามหลักลง อีกทั้งในขณะเดียวกันปัญหาต่าง ๆ เหล่านี้ก็ทวีความรุนแรงมากขึ้นได้ด้วย ตัวอย่างเช่นปัญหาการทำลายสิ่งแวดล้อม หรือปัญหาอันเกิดจากการแพร่ระบาดของโรคเอดส์ เป็นต้น ตลอดจนปัญหาที่เกิดจากการคุกคามทางเศรษฐกิจที่เกิดจากการใช้นโยบายของการครอบงำทางเศรษฐกิจของรัฐมหาอำนาจทางเศรษฐกิจกระทำต่อรัฐที่มีฐานะทางเศรษฐกิจต่ำกว่า

อนาคต

สภาพความเปลี่ยนแปลงของปัญหาด้านความมั่นคงในระบอบระหว่างประเทศในศตวรรษหน้าเช่นนี้ เห็นได้ชัดเจนว่ารัฐไม่สามารถจะใช้วิธีการเช่นในยุคสงครามเย็นเข้าแก้ปัญหาได้อีกด้วย เพราะในยุคสงครามเย็นเครื่องมือหลักที่รัฐมีและใช้ในการแก้ปัญหาด้านความมั่นคงก็คือเครื่องมือทางทหาร แต่เมื่อรัฐในยุคสงครามเย็นต้องเผชิญกับปัญหาใหม่และ/หรือปัญหาเก่าที่ตกค้างมาจากสงครามเย็น โดยปัญหาเหล่านี้มีความรุนแรงมากขึ้น ซึ่งจะท้าทายต่อขีดความสามารถของรัฐในการจัดการกับปัญหาดังกล่าวเป็นอย่างดี

แม้ว่าปัญหาเหล่านี้จะไม่มีผลโดยตรงในการทำลายเอกราชและบูรณภาพแห่งรัฐเช่นภัยคุกคามด้านการทหารที่รัฐต้องเผชิญในยุคสงครามเย็น หากแต่ปัญหาเหล่านี้มีผลต่อขีดความสามารถของรัฐ และทั้งยังมีผลต่อความสามารถในการปกครองและการดำรงไว้ซึ่งความอยู่ดีกินดีสำหรับประชาชนภายในรัฐอีกด้วย ซึ่งย่อมจะมีผลต่อความมั่นคงของรัฐอย่างเป็นรูปธรรมในอนาคตนั่นเอง

ตอนที่ 3

ความมั่นคงไทย :

บริบทใหม่ในโลกที่เปลี่ยนแปลง

“เรื่องอันตรายนหลายเรื่อง ไม่ใช่เรื่องใหม่ แต่เป็นเรื่องที่ก่อนหน้านี้ ถูกบดบังโดยสงครามเย็น..... ระเบียบวาระที่เกิดขึ้นใหม่มีจุดของความสนใจที่กว้างขึ้น และให้ความสนใจกับสาเหตุของความขัดแย้ง ที่ถูกละเลยไปก่อนหน้านี้”

S.M. Lynn - Jones and D.E. Miller

Global Danger (1995)

ความเปลี่ยนแปลงที่สำคัญในช่วงหนึ่งทศวรรษก่อนการเข้าสู่ศตวรรษที่ 21 คือ การสิ้นสุดของการจัดระเบียบโลกแบบสงครามเย็น ซึ่งการสิ้นสุดดังกล่าวมีผลทำให้สงครามตามแบบขนาดใหญ่ (large-scale conventional warfare) สิ้นสุดลงไปด้วย และทั้งยังมีความหมายอีกด้วยว่า สงครามนิวเคลียร์และสงครามอุดมการณ์ระหว่างรัฐมหาอำนาจใหญ่ก็สิ้นสุดด้วยเช่นกัน

ดังนั้นหากพิจารณาย้อนอดีตจะพบว่าปัญหาความมั่นคงแห่งชาติ (national security) ในโลกยุคสงครามเย็นซึ่งถูกจำกัดอยู่กับการต่อต้านกับภัยคุกคามทางทหารของรัฐข้าศึกเป็นสิ่งสำคัญ ความมั่นคงแห่งชาติในยุคนี้จึงมีความหมายโดยตรงถึงการทำให้รัฐตนปลอดภัยจากการคุกคามทางทหารหรือภัยหนึ่งก็คือ การทำให้การคุกคามทางทหารของรัฐข้าศึกหมดศักยภาพลง จนรัฐตนมีความรู้สึกปลอดภัยในสถานะแวดล้อมเช่นนั้น

ในสภาพเช่นนี้อาจกล่าวได้ว่า กระบวนทัศน์ความมั่นคง (security paradigm) ของยุคสงครามเย็นไม่มีความสลับซับซ้อนมากนัก ความแตกต่างด้านอุดมการณ์เป็นเส้นแบ่งที่ชัดเจนของความเป็นมิตร-เป็นศัตรู อันทำให้ทัศนะ

ต่อการมองปัญหาภัยคุกคาม (threat perception) ซึ่งมีส่วนโดยตรงต่อการกำหนดกระบวนการคิดและกระบวนการกำหนดนโยบายด้านความมั่นคงของประเทศ ไม่มีความกังวลกับลักษณะที่เป็นพลวัต (dynamic) เท่าใดนัก เพราะประเด็นและปัญหาต่าง ๆ วางอยู่บนรากฐานของเรื่องทางทหารเป็นสำคัญ แต่เมื่อระเบียบโลกแบบเก่าได้สิ้นสุดลง รูปแบบของปัญหาด้านความมั่นคงที่รัฐต้องเผชิญก็เปลี่ยนแปลงไปด้วย ปัญหาความมั่นคงแบบดั้งเดิม (Traditional Security) ที่รวมศูนย์อยู่กับประเด็นด้านการทหารได้ลดความสำคัญลง ปัญหาความมั่นคงใหม่ที่ไม่ใช่ปัญหาแบบดั้งเดิม (Non-traditional Security) ได้ทวีความรุนแรงมากขึ้น และความมั่นคงใหม่ของไทยถือได้ว่าเป็นตัวอย่างที่ดีในกรณีเช่นนี้

ความมั่นคงใหม่ของไทย

ความเปลี่ยนแปลงของมิติด้านความมั่นคงที่เกิดขึ้นในระดับมหภาคได้ส่งผลโดยตรงต่อการจัดระเบียบของความสัมพันธ์ระหว่างรัฐในเวทีระหว่างประเทศนั้นก็เกิดแก่ประเทศไทยด้วย ดังจะเห็นได้ว่า ประเด็นและปัญหาด้านความมั่นคงไทยได้เปลี่ยนแปลงไปโดยสิ้นเชิง เมื่อภัยคุกคามภายในได้สิ้นสุดลงด้วยการพ่ายแพ้ทางการทหารของพรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทย นับแต่ปี 2526 และภัยคุกคามภายนอกได้ยุติลงด้วยการที่เวียดนามตัดสินใจถอนทหารออกจากกัมพูชา นับตั้งแต่ปี 2533 เป็นต้นมา

ฉะนั้นการสิ้นสุดของภัยคุกคามทางทหารจึงทำให้ไทยต้องเผชิญหน้ากับปัญหาด้านความมั่นคงใหม่ที่แตกต่างไปจากอดีตของยุคสงครามเย็น

ตัวอย่างของประเด็นและปัญหาความมั่นคงใหม่ที่รัฐไทยต้องเผชิญ ได้แก่

1. ปัญหาความมั่นคงด้านสิ่งแวดล้อม

ผลสืบเนื่องมาจากการเติบโตทางเศรษฐกิจ ทำให้ไทยมีการบริโภค

ทรัพยากรธรรมชาติอย่างมาก สิ่งเหล่านี้ได้นำไปสู่การทำลายสภาพแวดล้อมทางธรรมชาติ อันส่งผลให้เกิดการล่มสลายของระบบนิเวศน์ ปัญหาเช่นนี้นอกจากจะส่งผลต่อประเด็นทางธรรมชาติและยังส่งผลให้เกิดการย้ายถิ่นฐานของประชากรหรือมีผลต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชากรในพื้นที่ชนบทอย่างมาก กล่าวคือการพังทลายของระบบนิเวศน์ จะทำให้ประชากรประสบปัญหาทางเศรษฐกิจมากขึ้นและทั้งยังประสบปัญหาชีวิตความเป็นอยู่อีกด้วย

ในระยะสั้น ปัญหานี้อาจจะยังไม่รุนแรงถึงขั้นทำลายความมั่นคงโดยตรงของรัฐได้ แต่ในระยะกลางหรือในระยะยาว หากปัญหาทวีความรุนแรงมากขึ้น ความมั่นคงของรัฐย่อมจะได้รับผลกระทบอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ เช่น การสูญเสียพื้นที่ป่าไม้ เป็นต้น

นอกจากนี้ ปัญหาสิ่งแวดล้อมยังอาจจะกลายเป็นชนวนของความขัดแย้งระหว่างรัฐกับประชาชนภายในรัฐ เพราะรัฐอาจจะยังคงมีวิธีการมองปัญหาที่ให้ความสำคัญแก่การพัฒนาเศรษฐกิจโดยไม่คำนึงถึงผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อม ตัวอย่างเช่นการสร้างเขื่อน และโครงการวางท่อก๊าซระหว่างประเทศ เป็นต้น

2. ปัญหาการย้ายถิ่นของประชากร

ผลสืบเนื่องของการพัฒนาอย่างรวดเร็วของเมือง ประกอบกับสภาวะของความผันผวนทางธรรมชาติ ทำให้เมืองใหญ่ของไทยโดยเฉพาะอย่างยิ่งกรุงเทพฯ กลายเป็น “เมืองแห่งความหวัง” ของประชากรในชนบท

การหลั่งไหลของประชากรจากชนบทเข้าสู่เมืองหลวง ไม่ใช่ปัญหาใหม่ที่รัฐไทยต้องเผชิญ แต่ในสภาวะปัจจุบัน ปัญหานี้มีความรุนแรงมากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อชนบทประสบความแห้งแล้ง ไม่อยู่ในสถานะของการเป็น “แหล่งทำมาหากิน” ได้

การไหลเข้าเมืองของประชากรจากชนบท ทำให้เมืองประสบปัญหามาก

ขึ้น ไม่ว่าจะเป็นปัญหาที่อยู่อาศัย ปัญหาความหนาแน่นของประชากรในเขตเมือง เป็นต้น

การบริหารเมืองในอนาคตจะมีความยุ่งยากมากขึ้น สิ่งที่จะกลายเป็นปัญหาความมั่นคงอีกประเด็นก็คือ เมืองจะกลายเป็นแหล่งของปัญหาต่าง ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งปัญหาความยากจนในเมืองจะส่งผลให้เกิดความขัดแย้งระหว่างรัฐกับประชากรยากจนในเมืองได้มากขึ้นในอนาคต ฉะนั้น ในอนาคตจึงมิใช่จะพิจารณาแต่เพียงปัญหาความขัดแย้งระหว่างรัฐกับประชากรยากจนในชนบทเท่านั้น หากแต่ความขัดแย้งทางสังคมของประชากรในเมืองจะเป็นอีกเรื่องหนึ่งที่ต้องทำการศึกษาวิจัยในวันข้างหน้า

นอกจากนี้การย้ายถิ่นของประชากรจากชนบทในรูปของการไหลของแรงงานเข้าสู่เมือง ทำให้ระบบชีวิตในชนบทอยู่ในสภาพล้มละลาย ซึ่งก็คือ การพังทลายของระบบการพึ่งพาภายในชุมชนแบบเดิม และในขณะเดียวกันอิทธิพลของระบบชีวิตสมัยใหม่แบบเมือง ก็ไหลบ่าเข้าสู่ชนบทด้วย ผลดังกล่าวนี้ทำให้ชนบทไทยตกอยู่ภายใต้กระบวนการทำให้เป็นพาณิชย์ (commercialization) ซึ่งย่อมจะส่งผลให้ปัญหาในชนบทมีความรุนแรงมากขึ้นด้วย

3. ปัญหาความมั่นคงด้านข่าวสาร

เห็นได้ชัดเจนว่า ในยุคหลังสงครามเย็นนั้นเทคโนโลยีได้เข้ามามีผลอย่างมากต่อทั้งรัฐและต่อเอกชนภายในรัฐ เทคโนโลยีด้านหนึ่งนั้นอาจจะทำให้รัฐสมัยใหม่มีความเข้มแข็งมากขึ้น แต่ขณะเดียวกันเทคโนโลยีสมัยใหม่ก็อาจจะส่งผลต่อความมั่นคงของรัฐในทางลบได้เช่นกัน

ตัวอย่างของเทคโนโลยีที่มีผลกับรัฐในยุคศตวรรษที่ 21 ได้แก่ เทคโนโลยีสารสนเทศ มีผลโดยตรงต่อการสร้างและพัฒนาอำนาจรัฐ รวมถึงอำนาจในการทำสงครามของรัฐด้วย

ผลของเทคโนโลยีสารสนเทศในปัจจุบันทำให้รัฐแทบจะไม่สามารถควบคุมการไหลของข่าวสาร (the flow of information) ได้เลย สภาพเช่นนี้ส่งผลให้พรมแดนตามกฎหมายระหว่างประเทศซึ่งถือเป็นเส้นแบ่งของอำนาจอธิปไตยแห่งรัฐนั้นไม่มีความหมายใน 'ยุคข่าวสาร'

ปรากฏการณ์เช่นนี้ ทำให้รัฐต้องทบทวนความเชื่อเรื่องอำนาจอธิปไตยแห่งรัฐใหม่ อำนาจนี้อาจจะมีอยู่ตามนัยทางกฎหมาย แต่ในความเป็นจริงอำนาจเช่นนี้กำลังได้รับผลกระทบโดยตรงจากพัฒนาการของเทคโนโลยีสารสนเทศ เพราะโลกในยุคข่าวสารเป็นโลกอิเล็กทรอนิกส์ที่ไร้พรมแดน

การเปลี่ยนแปลงของเทคโนโลยีสารสนเทศเช่นนี้ จึงเป็นสิ่งที่ท้าทายต่อการบริหารรัฐของไทยเป็นอย่างยิ่ง และนอกจากนี้ประเด็นในเรื่องของศักยภาพสงครามของรัฐสมัยใหม่ก็คือ ทำให้สงครามในอนาคตมีลักษณะเป็น "สงครามข่าวสาร" (Information Warfare) ซึ่งการทำลายรัฐจึงอาจไม่จำเป็นต้องทำลายกองทัพหรือการทำลายกำลังรบของรัฐนั้น ๆ หากแต่คือการทำลายหัวใจของระบบข่าวสาร ซึ่งเป็นเสมือนศูนย์กลางของระบบประสาทของระบบการสั่งการ การควบคุมการติดต่อสื่อสาร และการข่าวของรัฐและกองทัพ อันส่งผลให้ชัยชนะในสงครามใหม่คือการทำลายและ/หรือการเข้าควบคุมระบบข่าวสารของประเทศไว้

4. ปัญหาความมั่นคงทางเศรษฐกิจ

โดยปกติแล้วเรามีความเชื่อว่า การพัฒนาเศรษฐกิจมีผลในเชิงบวกต่อความมั่นคงของรัฐ หรือมองว่าการพัฒนาดังกล่าวมีผลทำให้ศักยภาพทางทหารของรัฐมีความเข้มแข็งมากขึ้น แต่ในอีกมุมหนึ่งของผลกระทบจากการพัฒนาเศรษฐกิจก็คือ อาจจะทำให้เกิดผลในทางลบต่อความมั่นคงได้เช่นกัน ตัวอย่างเช่น การพัฒนาเศรษฐกิจอาจก่อให้เกิดช่องว่างของการกระจายรายได้เป็นสิ่งที่ดำรงอยู่มาโดยตลอดสำหรับไทย

ปัญหาเช่นนี้มีความรุนแรงมากขึ้นในยุคที่เศรษฐกิจไทยมีการขยายตัวอย่างรวดเร็วถึงกับมีอัตราการเจริญเติบโตเป็นเลขสองหลักในยุคเศรษฐกิจฟองสบู่

ความเจริญเติบโตเช่นนี้ยังสะท้อนให้เห็นจากสัดส่วนของการกระจายรายได้ที่กลุ่มคนเพียงจำนวนน้อยได้ครอบครองรายได้เป็นจำนวนมาก และประเทศก็มีจำนวนของกลุ่มประชากรยากจนเพิ่มมากขึ้นด้วยและยิ่งในยุคหลังเศรษฐกิจฟองสบู่ซึ่งมีการเลิกจ้างงานเป็นจำนวนมากนั้น ทำให้ความมั่นคงทางเศรษฐกิจ มีความเกี่ยวพันโดยตรงกับความมั่นคงของมนุษย์ (human security) อย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

นอกจากนี้การพัฒนาเศรษฐกิจยังนำไปสู่การใช้ทรัพยากรอย่างปราศจากกฎเกณฑ์และจิตสำนึก การทำลายทรัพยากรธรรมชาติที่ตั้งอยู่บนรากฐานของความเชื่อที่ว่า การพัฒนาเศรษฐกิจต้องมาก่อนนั้น ทำให้รัฐละเลยปัญหาและผลกระทบที่อาจเกิดจากการกระทำดังกล่าว กล่าวคือ รัฐมักจะทำให้ความสำคัญต่อการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมน้อยกว่าการมุ่งเน้นในเรื่องการพัฒนาเศรษฐกิจ

ดังนั้น หากรัฐยังมีทิศทางการพัฒนาเศรษฐกิจไปในแนวทางเช่นนี้ นักคิดทางด้านความมั่นคงของไทยอาจจะต้องพิจารณามากขึ้นว่า ประเทศไทยจะมีมาตรการและแนวทางที่จะรับมือกับปัญหาความมั่นคงอันเป็นผลสืบเนื่องมาจากการพัฒนาเศรษฐกิจได้อย่างไร เพราะหากรัฐมองไม่เห็นมิติของความมั่นคงในประเด็นนี้ การชุมนุมและเรียกร้องของกลุ่มคนจากชนบทยากจนก็อาจจะมีความรุนแรงมากขึ้นและทั้งอาจจะมีความรุนแรงมากขึ้นด้วย

5. ปัญหาความมั่นคงกับการแพร่กระจายของโรคเอดส์

การระบาดของเชื้อโรคนั้น ในยุคที่ผ่านมาถือว่าเป็นปัญหาทางด้านสาธารณสุข เพราะเชื้อโรคนั้นนั้น ๆ อาจจะไม่ถึงขั้นทำลายความมั่นคงของรัฐได้ แต่เมื่อเกิดการแพร่กระจายของโรคเอดส์ทำให้เกิดข้อพิจารณาใหม่ว่าโรคเอดส์นั้นอาจจะเป็นตัวทำลายความมั่นคงของรัฐในอนาคตได้

ปัญหาสำคัญก็คือ โรคเอดส์จะทำลายประชากรของรัฐ โดยเฉพาะอย่างยิ่งประชากรในวัยทำงาน การถูกทำลายเช่นนี้ย่อมจะส่งผลโดยตรงต่อเศรษฐกิจของรัฐในอนาคต และทั้งหากมีการแพร่กระจายของโรคดังกล่าวอย่างรวดเร็ว ประชากรของรัฐอาจจะถูกทำลายลงอย่างรวดเร็วด้วย จนมีคำกล่าวที่ว่า สำหรับบางประเทศนั้น ประชากรของรัฐ (รวมทั้งบุคลากรภายในกองทัพ) อาจจะเสียชีวิตจากโรคเอดส์มากกว่าจากการสงคราม

ดังนั้น ถ้าหากการจำกัดและหยุดยั้งโรคดังกล่าวกระทำไม่ได้ผล คนรุ่นหลังในรัฐดังกล่าวก็อาจจะได้รับผลจากโรคดังกล่าวเช่นกัน กล่าวคือ เชื้อโรคนี้อาจกลายเป็นตัวทำลายประชากรของรัฐทั้งในระยะสั้นและระยะยาว

6. ปัญหาด้านวัฒนธรรมและกลุ่มชาติพันธุ์

ประเทศไทยอาจจะโชคดีที่ความขัดแย้งด้านวัฒนธรรมและปัญหาของกลุ่มชาติพันธุ์นั้นไม่มีความรุนแรงมากนัก แต่อย่างไรก็ตาม ปฏิเสธไม่ได้ว่ารัฐไทยยังคงมีปัญหาที่ดำรงอยู่ ปัญหานี้แม้ว่าจะมีแนวโน้มไม่มีความรุนแรงในไทย แต่ก็ยังเป็นปัญหาที่นักความมั่นคงไม่ควรที่จะละเลย

โลกในยุคหลังสงครามเย็นนั้น ปัญหาทางด้านวัฒนธรรมและกลุ่มชาติพันธุ์ได้กลายเป็นสาเหตุหลักประการหนึ่งของการสงครามในปัจจุบัน ดังที่เห็นได้จากกรณีสงครามในติมอร์ สงครามในบอสเนีย หรือสงครามในเชชเนีย เป็นต้น ดังนั้นความมั่นคงกับปัญหาวัฒนธรรม จะเป็นประเด็นหนึ่งที่จะต้องได้รับความสนใจจากนักความมั่นคงมากขึ้นในอนาคต

7. ปัญหาความมั่นคงกับแรงงานต่างชาติ

ปัญหาความมั่นคงอีกประการหนึ่งที่ถูกพิจารณาว่าเป็นประเด็นความมั่นคงใหม่ของไทยได้แก่ กรณีของแรงงานต่างชาติ โดยเฉพาะแรงงานจากพม่าที่มุ่งเข้ามาหาหาเลี้ยงชีพในไทย ส่วนหนึ่งอาจจะเป็นเพราะระดับการพัฒนาทางเศรษฐกิจ

ของไทยที่สูงกว่า จึงทำให้แรงงานจากประเทศที่มีระดับทางเศรษฐกิจที่ต่ำกว่า ต้องเข้ามาแสวงหางานไม่ว่าจะด้วยเหตุผลที่ค่าตอบแทนซึ่งแม้ว่าจะต่ำในมาตรฐานของไทยแต่ก็สามารถเข้าไปเลี้ยงชีพและจุนเจือครอบครัวของพวกเขาในอีกด้านหนึ่งของพรมแดนได้(ซึ่งก็อาจจะไม่ต่างกับกรณีของแรงงานไทยในประเทศตะวันตก) ส่วนอีกด้านหนึ่งก็เป็นเพราะ เกิดช่องว่างจากการที่แรงงานภายในของไทยเอง ออกไปแสวงหาแหล่งงานที่ให้ค่าตอบแทนที่สูงกว่าในต่างประเทศ

การทะลักเข้ามาอย่างมากรวมของแรงงานต่างชาติเช่นนี้ ทำให้เกิดความกังวลในการพิจารณาปัญหาด้านความมั่นคงของประเทศ เพราะแรงงานเหล่านี้มาจากประเทศที่อาจจะมีปัญหาทางทหารกับไทยได้ในอนาคต นอกจากนี้ แรงงานดังกล่าวยังก่อปัญหาทางสังคมอีกเช่น ปัญหาเชื้อโรคบางชนิด และปัญหาอาชญากรรม เป็นต้น

8. ปัญหาอาชญากรรมข้ามชาติ

ประเด็นสำคัญอีกเรื่องที่มีการหยิบยกขึ้นมาถกแถลงในเวทีด้านความมั่นคงมากขึ้นก็คือ เรื่องขององค์กรอาชญากรรมข้ามชาติ (Transnational Crime) ดังจะเห็นได้ว่าการประกอบอาชญากรรมสมัยใหม่มีลักษณะที่การประกอบอาชญากรรมมีความเป็นองค์กรมากขึ้น และทั้งยังดำเนินการในลักษณะของความร่วมมือระหว่างองค์กรโดยเป็นความสัมพันธ์แบบข้ามชาติ และไม่จำกัดว่าจะต้องอยู่ในภูมิภาคเดียวกันหรือต่างภูมิภาคก็ตาม

ปรากฏการณ์เช่นนี้ทำให้ปัญหาอาชญากรรมในปัจจุบันขยายตัวออกไปกว้างขวางมากขึ้น จนเกิดเป็นผลกระทบต่อความมั่นคงของรัฐดังตัวอย่างเช่น กรณีขององค์กรค้ายาเสพติด และกลุ่มอิทธิพลมืดที่ปฏิบัติการนอกกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นเรื่องของการลักพา การนำคนต่างชาติเข้าออกนอกประเทศอย่างผิดกฎหมาย เป็นต้น

ประเด็นเช่นนี้เป็นปัญหาใหม่ เพราะปฏิบัติการขององค์กรเหล่านั้นอกจากจะมีลักษณะข้ามชาติแล้ว ยังมีลักษณะของความร่วมมือปฏิบัติการข้ามเขตอำนาจอธิปไตยของรัฐอีกด้วย ผลที่เกิดขึ้นโดยตรงก็คือ ความมั่นคงในความหมายของความสงบเรียบร้อยแห่งรัฐถูกทำลายอย่างมาก และหากรัฐไม่อาจยับยั้งการขยายเครือข่ายเหล่านี้ได้ รัฐก็อาจถูกครอบงำจากอิทธิพลขององค์กรอาชญากรรมเช่นที่กล่าวมาแล้วได้โดยง่าย ในกรณีของไทยก็คือ องค์กรอาชญากรรมของชาวต่างชาติที่เข้ามาอาศัยประเทศไทยเป็นฐานปฏิบัติการ ไม่ว่าจะเป็นกลุ่มจากยุโรป จากจีน (แก๊งลูกหมู) จากเอเชียใต้ (แก๊งลูกแพะ) เป็นตัวอย่างของปัญหาใหม่ในกรณีนี้

๑. การแพร่กระจายของยาบ้า

การแพร่กระจายของยาบ้าในช่วงระยะเวลาที่ผ่านมา ได้ขยายวงกว้างอย่างมากในสังคมไทย แม้จะมีสถิติการจับกุมเพิ่มมากขึ้น แต่ก็เห็นได้ชัดเจนในทางตรงกันข้ามว่า ปัญหานี้ยังคงลุกลามไปอย่างรวดเร็ว โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเสพยาบ้าได้ขยายตัวลงสู่คนที่มีอายุในระดับล่างมากขึ้น เช่น ในหมู่นักเรียน เป็นต้น

ปรากฏการณ์เช่นนี้เห็นได้ชัดเจนว่า ประชากรในวัยทำงานของประเทศในอนาคต กำลังถูกบ่อนทำลายด้วยยาบ้า ซึ่งหากปัญหานี้ยังคงลุกลามไปโดยไม่อาจหยุดยั้งได้แล้ว สังคมไทยในอนาคตก็คือ “ทาสยาเสพติด” ซึ่งย่อมมีความหมายโดยตรงว่า ศักยภาพของประเทศไม่ว่าจะในทางใดก็แล้วแต่คงหมดลงและประเด็นสำคัญก็คือ ประเทศในสถานะเช่นนี้ย่อมไม่เหลือขีดความสามารถในการรักษาความมั่นคงและการป้องกันตนเองแต่อย่างใด อีกทั้งยังมีนัยอย่างสำคัญในทางเศรษฐกิจอีกด้วย เพราะอาจจะหมายถึงว่า แรงงานไทยในอนาคตจะต้องได้รับการแจกยาบ้าเป็น “อาหารเสริม” ในตอนเข้าก่อนเวลาทำงานจึงสามารถทำงานได้ เป็นต้น

10. ความมั่นคงของมนุษย์

แนวคิดเรื่องความมั่นคงของมนุษย์ (human security) เป็นประเด็นใหม่ของปัญหาความมั่นคงที่มีการหยิบยกขึ้นมาทำการศึกษาในปัจจุบัน ประเด็นนี้เป็นผลโดยตรงจากการผลักดันของสหประชาชาติที่ต้องการเปลี่ยนทิศทางของการวางน้ำหนักของนโยบายด้านความมั่นคงที่แต่เดิมมุ่งเน้นแต่ในเรื่องของรัฐ ให้มาสู่เรื่องของปัจเจกบุคคลภายในรัฐมากขึ้น ประเด็นเช่นว่านี้ที่จริงแล้ว ก็คือข้อถกเถียงของนักความมั่นคงในเรื่อง National Security VS Individual Security นั่นเอง

ในกรณีของไทย อาจรวมถึงประเทศต่าง ๆ ในเอเชีย-แปซิฟิกภายหลังวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจ เป็นตัวอย่างที่ดีที่จะนำมาเป็นข้อพิจารณาในประเด็นความมั่นคงของมนุษย์ ดังจะเห็นได้ว่า วิกฤตการณ์ดังกล่าวได้ส่งกระทบต่อชีวิตของประชากรในแต่ละประเทศอย่างมาก ซึ่งนำไปสู่ปัญหาต่าง ๆ ทางด้านสังคมเช่น ปัญหาการว่างงาน ปัญหาความขัดแย้งทางสังคม ปัญหาอาชญากรรม ปัญหาความรุนแรงในสังคม เป็นต้น

สภาพเช่นนี้เห็นได้ชัดเจนว่า ปัญหาความมั่นคงของมนุษย์เป็นประเด็นที่สำคัญของปัญหาความมั่นคงในอนาคต เพราะปัญหาดังกล่าวอาจจะขยายลงมากกว่าการเป็นปัญหาสังคมโดยทั่วไป โดยเฉพาะอย่างยิ่งสภาพปัญหานี้อาจนำไปสู่ความขัดแย้งและความรุนแรงทางสังคมได้

อนาคต

สภาวะแวดล้อมของโลกในยุคหลังสงครามเย็นในศตวรรษหน้าได้เปลี่ยนแปลงไป แนวความคิดและกระบวนการวางนโยบายด้านความมั่นคงที่ดำเนินมาแต่ยุคสงครามเย็นเป็น “สิ่งที่ไม่เหมาะสม” กับสภาวะแวดล้อมใหม่ ดังสะท้อนจากการที่รัฐต้องประสบปัญหาทางด้านความมั่นคงในมิติที่เปลี่ยนแปลงไปจากเดิม

สภาวะการณ์ใหม่เช่นนี้เป็นสิ่งที่ท้าทายกระบวนการคิดของนักยุทธศาสตร์ และนักความมั่นคงของไทยอย่างมากว่า พวกเราจะกำหนดทิศทางและการก้าวเดินของประเทศไทยในการจัดการกับปัญหาความมั่นคงใหม่ในอนาคตอย่างไร และสิ่งที่เห็นได้ชัดเจนของความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นอย่างรวดเร็วในช่วงเริ่มของศตวรรษใหม่ก็คือ เราคงจะหวังพึ่งแต่เพียง “ความโชคดี” อย่างเดียว เช่นในอดีตไม่ได้ เพราะความโชคดีของรัฐจะเกิดขึ้นไม่ได้เลย ถ้าผู้บริหารรัฐไม่ได้สร้างความพร้อมและสร้างศักยภาพของรัฐในอันที่จะทำให้โชคมาอยู่ข้างเดียวกับเราเมื่อเกิดปัญหาขึ้นในอนาคต!

ตอนที่ 4

บทสรุป

รัฐไทยกับปัญหาความมั่นคงในอนาคต

ในระยะเวลาที่ผ่านมาของยุคหลังสงครามเย็น สถานการณ์ของการเผชิญหน้าระหว่างรัฐไทยกับคนจนในชนบทดูจะมีมากขึ้น ความจริงปรากฏการณ์เช่นนี้เป็นแนวโน้มที่เห็นได้ในช่วงหลายปีที่ผ่านมา และแนวโน้มของปรากฏการณ์เหล่านี้ว่าที่จริงแล้วก็คือ คำยืนยันว่าปัญหาด้านความมั่นคงของไทยได้เปลี่ยนรูปไปอย่างมาก

ในยุคสงครามเย็น ปัญหาความมั่นคงของประเทศในมุมมองของรัฐถูกจำกัดอยู่กับเพียงเรื่องของการต่อสู้กับภัยคุกคามของลัทธิคอมมิวนิสต์ ดังนั้นยุทธศาสตร์หลักจึงได้แก่ “ยุทธศาสตร์ของการต่อสู้เพื่อเอาชนะคอมมิวนิสต์” เป็นสำคัญ

ความโชคดีของรัฐไทยในยุคสงครามเย็นก็คือ การปรับตัวของความคิดและทัศนะในการมองปัญหาสงครามคอมมิวนิสต์ หรืออาจจะกล่าวเรียกได้ว่าเป็นการปรับกระบวนการทัศน์ของฝ่ายอำนาจรัฐ ทำให้มียุทธศาสตร์ที่ยืดหยุ่นมากขึ้น

แทนการดำเนินนโยบายปราบปรามอย่างเข้มงวด เพราะนโยบายแบบนี้มักจะวางอยู่บนรากฐานของปฏิบัติการแบบ “ค้นหาและทำลาย” (search and destroy) ดังเช่นที่เห็นมาแล้วในสงครามเวียดนาม

ดังนั้นถ้าไทยในยุคดังกล่าวยังคงตั้งต้นที่จะยึดเอาแนวคิดแบบเดิมเป็นหนทางปฏิบัติแล้วจุดจบสุดท้ายก็อาจจะไม่แตกต่างกับรัฐบาลเผด็จการเวียดนามได้ เพราะว่าที่จริงแล้วรัฐบาลเผด็จการเหล่านี้ล้วนแต่ปิดฉากลงด้วยน้ำมือของตนเองทั้งสิ้น

ความผิดพลาดประการสำคัญของนโยบายปราบปรามก็คือ รัฐบาลได้กระทำตนเป็น “แนวร่วมมุมกลับ” ให้แก่พรรคคอมมิวนิสต์เสียเอง การดำเนินนโยบายของรัฐบาลด้วยการปราบปรามประชาชน เพียงหวังว่าจะเป็นการสร้าง “มาตรการแห่งความกลัว” ให้เกิดขึ้นในสังคมนั้น ผลที่เกิดขึ้นในด้านกลับจะรุนแรงกว่า เพราะทำให้เกิดแรงผลักดันประชาชนไปอยู่คนละข้างกับรัฐบาล กล่าวให้ถึงที่สุดก็คือ การปราบปรามประชาชนไม่เคยเป็นยุทธวิธีที่จะเอาชนะ “หัวใจและจิตใจ” (heart and mind) ประชาชนได้เลยไม่ว่าที่ไหนก็ตาม และมาตรการแห่งความกลัวที่รัฐใช้ในสุดท้ายแล้วก็คือ “กียอดิน” ที่หันคอผู้นำรัฐให้ได้เห็นกันแล้วในประวัติศาสตร์ของความเปลี่ยนแปลงทางการเมืองในหลาย ๆ ประเทศ

สถานการณ์ความมั่นคงของประเทศวันนี้แตกต่างกับยุคของการต่อสู้กับพรรคคอมมิวนิสต์อย่างมาก ไทยในยุคหลังสงครามเย็นไม่ได้เผชิญหน้ากับ “สงครามอุดมการณ์” ในแบบเก่า หากแต่กำลังเผชิญกับปัญหาความมั่นคงในมิติใหม่ ๆ ที่นักความมั่นคงในยุคสงครามเย็นดูจะไม่คุ้นเคยเอาเลย!

พวกเขาคุ้นเคยอยู่แต่กับเรื่องความมั่นคงในมิติด้านการทหาร ที่มีความหมายโดยตรงของการต่อสู้ด้านกำลังอาวุธเพื่อแย่งชิงอำนาจในการปกครองประเทศ และในมุมมองของอดีตพรรคคอมมิวนิสต์ก็คือตัวปัญหาสำคัญ ความวุ่นวายและ

ความยุ่งยากทั้งหลายสามารถอธิบายได้ด้วยวลีง่าย ๆ ว่า “เกิดจากการกระทำของผู้ไม่หวังดี” บ้าง หรือเกิดจาก “มือที่สาม” บ้าง แต่โดยนัยของความหมายแล้วก็คือ ปัญหาที่เกิดขึ้นแล้วแต่ถูกเชื่อว่ามาจากการกระทำของคอมมิวนิสต์หรือไม่ก็พวกที่ถูกคอมมิวนิสต์ “ล้างสมอง” มาแล้วทั้งสิ้น

แต่ก็ดูเหมือนว่านักความมั่นคงบางส่วนที่เคยผ่านยุคสมัยดังกล่าวมาแล้ว คงจะลืมบทเรียนเหล่านี้ไปเสียสิ้น ดังคำสัมภาษณ์ของเจ้าหน้าที่ระดับสูงของรัฐที่ปรากฏในมติชนรายวัน ฉบับที่ 20 กรกฎาคม 2543 ต่อการวิเคราะห์ถึงปัญหาความขัดแย้งระหว่างรัฐกับคนจนในกรณีปากมูล คำสัมภาษณ์ดังกล่าวคือภาพสะท้อนของความทรงจำต่อบทเรียนที่ขาดหายไปกับกาลเวลาแห่งยุคสมัย เพราะหากนำเอาค่าเก่า ๆ อีกค่าหนึ่งมาใส่เข้าไปในบทสัมภาษณ์นี้คือคำว่า “คอมมิวนิสต์” ก็จะเป็นบทที่เหมาะสมกับสมัยแห่งสงครามเย็นเป็นอย่างดี เช่นการเคลื่อนไหวของชาวชนบทที่ประท้วงรัฐบาลได้ถูกตีความแบบเดิมว่า “พวกนี้ถูกล้างสมองหมดแล้ว” (วลีนี้มาจากคำสัมภาษณ์ไม่ใช่ของผู้เขียน) เป็นต้น

นอกจากนี้หากมองปัญหาความมั่นคงของไทยในช่วงไม่กี่ปีที่ผ่านมา จะเห็นได้ถึงมิติใหม่ที่เกิดขึ้น เช่น ความสัมพันธ์ระหว่างปัญหาสิ่งแวดล้อม คนจนในชนบท และความมั่นคงของชาติ ซึ่งอาจจะเรียกได้ว่าเป็นปัญหาความมั่นคงด้านสิ่งแวดล้อม (environmental security) หรือปัญหาความยากจนก็จัดอยู่ในเรื่องของความมั่นคงของมนุษย์ (human security) เป็นต้น

มิติใหม่ ๆ ที่เกิดขึ้นเช่นนี้ต้องการความคิดมากขึ้น และทั้งยังไม่อาจจะอธิบายเพียงการใช้ฐานทางความคิดและตรรกะแบบเดิมของยุคสงครามเย็นกรณีของปัญหาเขื่อนปากมูลและเขื่อนราษีไศลเป็นตัวอย่งที่ตีในเรื่องนี้

แต่หากผู้บริหารรัฐละเลยที่จะทำความเข้าใจกับความมั่นคงใหม่ในลักษณะเช่นนี้แล้ว การเผชิญหน้าระหว่างรัฐและคนจนในชนบทย่อมเป็นปรากฏการณ์ที่หลีกเลี่ยงไม่ได้ และถ้าเป็นเช่นนั้นบางทีสงครามประชาชนครั้งใหม่ในชนบทของ

ไทยก็อาจจะหวนกลับมาให้เห็นกันอีก อย่างน้อยตัวอย่างของสงครามชวาณาในเม็กซิโกที่เป็นปรากฏการณ์ของปัญหาการเผชิญหน้าระหว่างรัฐกับชาวนบท คือค่าเดือนที่นักความมั่นคงไทยจะละลายไม่ได้

อย่างไรก็ตาม รัฐบาลไทยอาจจะคิดว่าตัวเองโชคดี เพราะหากเกิดสงคราม คนจนขึ้นในชนบทจริงก็ไม่ต้องห่วงว่าจะมีพรรคคอมมิวนิสต์มาเป็นผู้นำแบบในอดีต แต่ก็ดูจะไม่มีหลักประกันเลยว่า ถ้าเกิดขึ้นจริงแล้วแม้ว่าปราศจากการขึ้นนำแล้ว ความรุนแรงของสงครามประชาชนครั้งใหม่จะลดน้อยลงกว่าในอดีต!

ดังนั้นหากไฟสงครามในชนบทลุกขึ้นอีกครั้งแล้วใครเล่าจะเป็นผู้ดับไฟครั้งนี้?

ในขณะที่ไฟจากปัญหาความมั่นคงภายในดูจะทวีความรุนแรงมากขึ้นในอนาคตไฟจากปัญหาของความมั่นคงตามแนวชายแดนก็ร้อนแรงมากขึ้นเช่นเดียวกัน สงครามยาเสพติดที่ขยายวงกว้างออกไปในสังคมไทย และทั้งมีความเกี่ยวพันอย่างมากกับปัญหาความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับประเทศเพื่อนบ้านด้วย สงครามที่เกิดขึ้นเช่นนี้ ถ้ารัฐและสังคมไทยขีดวงจำกัดไม่ได้ ก็เท่ากับว่าเราทั้งหมดกำลังแพ้สงครามครั้งใหม่ให้แก่พม่าและว่า

ขณะเดียวกันสงครามเศรษฐกิจก็เป็นตัวอย่างของปัญหาความมั่นคงใหม่ ไม่ว่าจะมองในแง่ของความสัมพันธ์ระหว่างรัฐเล็กกับรัฐใหญ่ หรือระหว่างรัฐเล็กกับตัวแสดงใหม่ที่สำคัญในเวทีการเงินระหว่างประเทศอันได้แก่ กลุ่มการเงินที่เคลื่อนย้ายตัวเองไปแสวงหากำไรในตลาดการเงินที่มีความอ่อนแอของประเทศกำลังพัฒนาตลอดเวลา

สงครามเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นตั้งแต่ปี 2540 ชี้ให้เห็นว่าอำนาจอธิปไตยของรัฐเล็ก ๆ เป็นสิ่งที่มีความเปราะบางมาก และทั้งยังชี้ให้เห็นว่า การแพ้สงครามเศรษฐกิจเช่นที่เกิดขึ้นกับประเทศไทยนั้น สังคมในระดับของผู้คนโดยทั่วไป ประสบความยากลำบากมากขึ้น และมีผลกระทบอย่างมากต่อเรื่องของความ

มั่นคงของมนุษย์

เรื่องเหล่านี้เป็นตัวอย่างของปัญหาความมั่นคงที่ไทยจะต้องเผชิญในอนาคต และทั้งยังเป็นสิ่งที่บอกแก่สังคมไทยอีกด้วยว่า ปัญหาความมั่นคงจะมี “หลากหลายมิติ และหลายปัญหา” หรืออีกในด้านหนึ่งก็คือ ปัญหาความมั่นคงไทยจะไม่มีประเด็นหนึ่งประเด็นใดดำรงอยู่เป็นเรื่องหลัก เช่น กรณีของความมั่นคงของทหาร ในยุคสงครามเย็นอีกต่อไป

ปรากฏการณ์เช่นนี้บอกแก่เราอีกประการหนึ่งว่า การสร้างองค์ความรู้ และความเข้าใจทั้งแก่ภาครัฐและภาคประชาสังคมในเรื่องเหล่านี้เป็นสิ่งจำเป็น เว้นเสียแต่เราจะเชื่อแบบง่าย ๆ เอาเองว่า โลกในยุคหลังสงครามเย็นและใน ศตวรรษหน้าไม่มีสิ่งที่เรียกว่า “ความมั่นคง” ดำรงอยู่อีกต่อไปแล้ว

แต่ปัญหาก็คือ ความเชื่อและวิธีเช่นนี้ถูกต้องแล้วหรือ?

หนังสือประกอบการเขียน

หนังสือที่ว่าด้วยความมั่นคงในแบบเดิม (Traditional Security) หรือความมั่นคงที่ถือว่ามิติในทางทหารเป็นสำคัญมีอยู่ค่อนข้างมากเพราะเป็นงานที่ออกมาช่วงสงครามเย็น ตัวอย่างของงานเหล่านี้เช่น Gordon B. Turner and Richard D. Challener, ed., **National Security in the Nuclear Age : Basic Facts and Theories** (New York Praeger, 1960) และ Henry A. Kissinger, ed., **Problems of National Strategy : A Book of Readings** (New York Praeger, 1966)

นอกจากนี้ยังมีหนังสือในแนวดังกล่าวอีกเป็นจำนวนพอสมควรซึ่งอยู่ในเรื่องของการป้องปราม (deterrence) หรือในเรื่องของระบบพันธมิตรทางทหารระหว่างประเทศ (alliances) เป็นต้น

งานในแนวคิดด้านความมั่นคงใหม่ (Non-Traditional Security) ที่สำคัญได้แก่ Jessica Tuchman Mathews, 'Redefining Security,' **Foreign Affairs**, Vol. 68, No. 2, 1989; Charles W. Kegley, Jr. and Eugene R. Wittkopt. Ed., **The global Agenda : Issues and Perspectives** (New York McGraw-Hill, 1992); David Dewitt, et. al., **Building a New Global Order : Emerging Trends in International Security** (New York Oxford, 1993); Richard K. Belts, ed. **Conflict After the Cold War : Arguments on Causes of War and Peace** (New York Macmillan, 1994); Sean M. Lynn-Jones and Steven E. Miller, ed., **Global Dangers : Changing Dimensions of International Security** (Massachusetts : The MIT Press, 1995); M. Jane Davis, ed., **Security Issues in the Post-Cold War World** (Cheltenham : Edward Elgar, 1996); Karl P. Magyar, ed., **Global Security Concerns : Anticipating the Twenty-First Century** (Alabama Air University

Press, 1996).

หนังสือที่เป็นแนวคิดใหม่ที่เป็นลักษณะเฉพาะได้แก่ Lester R. Brown, ed., **The World Watch Reader : On Global Environmental Issues** (Kuala Lumpur : Pan Asian Business, 1991); Tatsuro Matsumae and Lincoln C. Chen, ed., **Common Security in Asia : New Concepts of Human Security** (Tokyo : Tokai University Press, 1995); **Japan Center for International Exchange, The Asian Crisis and Human** (Tokyo JCIC, 1998)

พิมพ์ที่โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย [4509-104/1.000(2)]

โทร. 0-2218-3557, 0-2218-3563, 0-2215-3612

นางศรินทิพย์ นิมิตรมงคล ผู้พิมพ์ผู้โฆษณา กันยายน 2545

<http://www.cuprint.chula.ac.th>

พิมพ์ที่โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย [4509-104/1.000(2)]

โทร. 0-2218-3557, 0-2218-3563, 0-2215-3612

นางศรินทิพย์ นิมิตรมงคล ผู้พิมพ์ผู้โฆษณา กันยายน 2545

<http://www.cuprint.chula.ac.th>

