

## ความมั่นคง (Security) สิ่งท้าทายในการกำหนดนโยบาย

พลเรือตรี กิตติพงษ์ จันทร์สมบูรณ์

หัวหน้าฝ่ายวิชาการ กรมยุทธศึกษาทหารเรือ

ความต้องการความมั่นคงนั้นได้ก่อเกิดควบคู่อยู่กับมนุษย์ทุกคนมาตั้งแต่แรกเกิด ซึ่งนับเป็นความรู้สึกต่อความมั่นคงแบบส่วนบุคคลและความรู้สึกนี้จะพัฒนาไปสู่ความต้องการความมั่นคงในสังคมและขยายสู่ความมั่นคงระดับประเทศ ความรู้สึกเหล่านี้ทำให้เกิดรูปแบบต่างๆ ในการที่จะให้ได้มาซึ่งความมั่นคงตั้งแต่ความมั่นคงของตนเอง ความมั่นคงของครอบครัว ความมั่นคงของสังคม ความมั่นคงของรัฐ หรือแม้ความมั่นคงโลกก็เป็นส่วนหนึ่งที่ได้รับการกล่าวถึงเสมอมา แต่เนื่องจากสาเหตุที่ไม่ได้มีการศึกษาศาสตร์ด้านความมั่นคงอย่างจริงจัง ทำให้แนวทางในการพยายามสร้างความมั่นคงของมนุษย์ในอดีต กลับกลายเป็นตัวกระตุ้นให้เกิดความไม่มั่นคงดังจะเห็นได้จากการเกิดสงครามขึ้นมากมายในประวัติศาสตร์ของมนุษย์

จากคำถามที่เกิดขึ้นมาตลอดว่าพฤติกรรมของมนุษย์ต่อความต้องการที่จะเสริมสร้างความมั่นคง แต่ผลที่ตามมาคือความขัดแย้งนั้นเป็นแนวทางที่ถูกต้องแล้วหรือไม่ ข้อสงสัยเหล่านี้ทำให้นักวิชาการและผู้นำประเทศต่างๆ ได้หันมาให้ความสนใจที่จะให้ความสำคัญและศึกษาเกี่ยวกับวิชาความมั่นคงกันอย่างจริงจังดังเช่นในหลักสูตรความสัมพันธ์ระหว่างประเทศที่มุ่งเน้นหัวข้อ ปรากฏการณ์หลังสงครามโลกครั้งที่สอง (A Post-World War II Phenomenon) ซึ่งเป็นกรณีศึกษาจากความหายนะของโลกในช่วงปี ค.ศ.1950s-1960s ทั้งนี้ Arnold Wolfers เป็นหนึ่งในกลุ่มนักวิชาการที่พยายามจะให้คำจำกัดความความมั่นคง โดยท่านได้แบ่งความมั่นคงออกเป็น ความมั่นคงแห่งชาติ (National Security) ความมั่นคงระหว่างประเทศ (International Security) และความมั่นคงโลก (Global Security)<sup>1</sup> โดยความมั่นคงทั้งสามชนิดนี้ก็ยังมีแนวคิดที่อยู่บนสมมติฐานที่ต่างกันซึ่งจะได้อธิบายในหัวข้อต่อไป นอกจากนี้ความมั่นคงยังอาจเป็นสิ่งที่ต้องตอบรับและตอบสนองต่อค่านิยมเฉพาะต่อภัยคุกคามและต่อความสามารถที่จะต้านทานสิ่งท้าทาย<sup>2</sup> โดยความหมายของความมั่นคงแห่งชาตินั้นสามารถให้คำจำกัดความในสมมติฐานที่เกี่ยวข้อง ๔ ลักษณะคือ<sup>3</sup>

๑. ความอิสระของรัฐชาติ เป็นสิ่งแรกในการเมืองระหว่างประเทศ
๒. แต่ละชาติจะพัฒนานโยบายความมั่นคงแห่งชาติเพื่อรองรับกับภัยคุกคาม
๓. นโยบายจะประกอบด้วย จุดมุ่งและเครื่องมือ (Ends and Means)
๔. ความมั่นคงแห่งชาติเกี่ยวข้องกับความสัมพันธ์ระหว่างรัฐชาติอิสระต่าง ๆ

---

<sup>1</sup>Shultz, Richard H., "Introduction to International Security", in R. H. Shultz(et.al).,(eds), *Security Studies for the 21<sup>st</sup> Century*, Brassey, (London : 1997) p.46.

<sup>2</sup>Haftendorn อ้างใน *Loc.cit.*

<sup>3</sup>Frank Trager อ้างใน *Loc.cit.*

ด้วยพื้นฐานจากสมมติฐานดังกล่าวสามารถอธิบายได้ว่า ความมั่นคงแห่งชาติจะเป็นส่วนหนึ่งของนโยบายของรัฐบาล โดยที่ความมั่นคงเป็นวัตถุประสงค์ของนโยบายที่บีบบังคับให้เกิดการสร้างสภาพทางการเมืองทั้งภายในประเทศและระหว่างประเทศให้พร้อมที่จะขยายและปกป้องค่านิยมหลักแห่งชาติจากฝ่ายตรงข้ามที่มีอยู่แล้วหรือที่มีแนวโน้มว่าจะเป็นศัตรู ซึ่งจะเห็นได้ว่าการมองและเน้นความมั่นคงแห่งชาติในลักษณะที่เป็นส่วนสำคัญของรัฐบาลนั้น นับเป็นมุมมองทางการเมืองแบบสัจจะนิยม (Political Realism) ที่เห็นว่าการดำรงอยู่ของแต่ละรัฐชาติ คือ สิ่งที่ดีที่สุดในการรับประกันความมั่นคง<sup>4</sup>

ในส่วนของความมั่นคงระหว่างประเทศ เป็นแนวคิดที่อยู่บนพื้นฐานที่ว่าถึงแม้ระบบความสัมพันธ์ระหว่างประเทศจะไม่มีอธิปไตยและไร้ระเบียบ แต่อย่างน้อยก็ยังคงมีความเป็นไปได้ในความร่วมมืออย่างจำกัดระหว่างรัฐต่าง ๆ เพื่อที่จะดำรงเสถียรภาพในการจัดการความมั่นคง<sup>5</sup> ในกรอบของทฤษฎีความมั่นคงระหว่างประเทศจะถือว่าความมั่นคงของรัฐใดรัฐหนึ่งสามารถเชื่อมต่อกับของรัฐอื่น ๆ ไม่เว้นว่าจะเป็นฝ่ายเดียวกัน หรือแม้แต่รัฐที่เป็นฝ่ายตรงข้าม ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับการจัดการกับความมั่นคงระหว่างประเทศของรัฐต่างๆ ดังที่นักวิชาการบางท่านได้ให้ข้อคิดเห็นไว้ว่า “การเพิ่มของความมั่นคงของรัฐหนึ่งจะไปลดความมั่นคงของรัฐอีกรัฐหนึ่ง แต่ก็สามารถแก้ไขได้โดยยุทธศาสตร์แห่งความร่วมมือ (Cooperative Strategies)”<sup>6</sup> ในช่วงวิกฤติอาวุธนำวิถีที่คิวบาในทศวรรษที่ 1960s เป็นเครื่องพิสูจน์ได้ว่าการปรับแก้ไขยุทธศาสตร์ความมั่นคงแห่งชาติ อาจจะไม่สามารถป้องกันภัยวิบัติจากอาวุธนิวเคลียร์ได้ ถ้าสหรัฐฯ มุ่งที่จะเพิ่มความมั่นคงให้ตนเองโดยเสริมกำลังเข้าประจันหน้ากับสหภาพโซเวียต ซึ่งจะหมายถึงความหายนะที่เกิดจากสงครามนิวเคลียร์นั่นเอง

ส่วนความมั่นคงโลก (Global Security) มีความหมายครอบคลุมนอกเหนือไปจากความมีเสถียรภาพของรัฐชาติและของรัฐระหว่างประเทศโดยมุ่งที่จะจัดตั้งระบบสำหรับใช้ในการจัดระเบียบโลก เพื่อเป็นเครื่องรับประกันความมั่นคงของรัฐทุกรัฐ<sup>7</sup> นอกจากนี้ยังมีการบัญญัติศัพท์เพื่อทำให้ความมั่นคงมีความเที่ยงตรงมากที่สุดจนเกิดเป็นความมั่นคงแบบกว้างขวาง (Comprehensive Security) ซึ่งมีความหมายครอบคลุมในทุกๆ ด้าน เช่นความมั่นคงทางทหาร เศรษฐกิจ อาหาร สังคม มนุษย์และสิ่งแวดล้อม แต่ก็ดูเหมือนว่าการขยายขอบเขตของความมั่นคงแบบนี้จะไม่มีที่สิ้นสุด จนเป็นความมั่นคงมนุษยของโลก (Global Human Security) หรือคำว่าความมั่นคงที่สูงสุด (Ultimate Security)<sup>8</sup>

<sup>4</sup> *Loc.cit.*

<sup>5</sup> *Haftendom* อ้างใน *Loc.cit.*

<sup>6</sup> *Loc.cit.*

<sup>7</sup> *Loc.cit.*

<sup>8</sup> Brock, L. , ‘The Environment and Security: Conceptual and Theoretical issues’ in Nils Petter Gleditsch et al. (eds) *Conflict and the Environment* , Kulwer, (London:97) pp.19-20.

การให้ความหมายความมั่นคงจะไม่รอบครอบ ถ้าไม่สืบค้นจากแหล่งข้อมูลพื้นฐานคือจากพจนานุกรม ซึ่งจะเป็นแหล่งที่จะสืบค้นทัศนคติของประชาชนทั่วไปที่มีต่อคำว่าความมั่นคง จากการสำรวจพจนานุกรม ทั่วๆไปจะให้ความหมายความมั่นคงไว้ว่าเป็นความปลอดภัยซึ่งอันตราย ความกลัว และการโจมตี (Freedom from Danger, Fear, or Attack) ซึ่งจะเห็นว่าในแต่ละแนวคิดก็มีลักษณะต่างกันไปตามพื้นฐานและความสัมพันธ์กับ สภาวะแวดล้อมภายในหรือภายนอก

จากทฤษฎีของระบบระหว่างประเทศในปัจจุบันจะนับว่ารัฐ (State) เป็นตัวแสดงหลัก ดังนั้นรัฐจะรักษา ความมั่นคงด้วยการแสวงหาความอิสระหรือปลอดภัยจากอันตราย ความกลัว หรือการ โจมตี ซึ่งน่าจะนับได้ว่าเป็น ความหมายรวมของความมั่นคงที่อ้างอิงตามคำจำกัดความในพจนานุกรม ดังนั้นจากการอ้างอิงตามข้างต้นทำให้ สรุบบางอย่างได้ว่าความมั่นคงตามทฤษฎีระบบระหว่างประเทศดังกล่าวน่าจะเป็นจุดมุ่งหมายของรัฐในการที่ จะให้ได้มาซึ่งความปลอดภัยด้วยตนเอง นอกจากนี้ความมั่นคงยังเชื่อมโยงไปเกี่ยวกับรัฐอื่นๆ ก็คือถ้ารัฐหนึ่งมุ่ง สร้างความมั่นคงให้มากขึ้นเท่าไรก็จะไปทำให้เกิดความไม่มั่นคงกับอีกรัฐหนึ่งเท่านั้น ลักษณะเช่นนี้ก็คือวงจร อุบาทว์ (Vicious Circle) ที่วนเวียนอยู่ในความสัมพันธ์ของรัฐต่างๆในระบบระหว่างประเทศจนเกิดการแข่งขัน ทางอาวุธและนำไปสู่ความขัดแย้งกันที่สุดในที่สุด ซึ่งสถานการณ์ในลักษณะนี้ตรงกับคำจำกัดความที่ว่า เป็น สถานการณ์การจมนมทางความมั่นคง (Security Dilemma) นั่นคือความพยายามสร้างความมั่นคงของฝ่ายหนึ่ง จะกระตุ้นให้อีกฝ่ายพยายามที่จะหาวิธีในการต่อต้านหรือรับมือจากความพยายามของรัฐแรก<sup>9</sup>

### ความสำคัญของความมั่นคงในระดับชาติตามมุมมองต่างๆ

จากการศึกษาความมั่นคงพบว่ารัฐและนักวิชาการต่างๆ ได้เคยให้ความสำคัญแก่ความมั่นคงไว้ว่าเป็น ถึงสูงสุดของประเทศ ดังเช่นการกล่าวว่าความมั่นคงคือผลรวมทั้งหมดของผลประโยชน์ของชาติ “Security is the sum total of the vital national interests of the state” ซึ่งผลประโยชน์แห่งชาตินี้จะเป็นสิ่งหนึ่งที่ทำให้รัฐมี ความตั้งใจที่จะทำสงครามทั้งในทันทีทันใดหรือในท้ายที่สุด “Vital national interests is one for which a (state) is willing to go to was either immediately or ultimately”<sup>10</sup> อย่างไรก็ตามแนวคิดที่มองว่าความมั่นคงคือ สัญลักษณ์ที่เกิดจากการรวมผลประโยชน์ของชาติทั้งปวงไว้ด้วยกัน มีความเป็นไปได้มากที่ความมั่นคงแห่งชาติ จะถูกแปรเปลี่ยนไปขึ้นอยู่กับค่านิยมรัฐ โดยเฉพาะผู้นำของรัฐว่าจะมุ่งให้ความสำคัญต่อผลประโยชน์สำคัญ แห่งชาติด้านใดมากน้อยเพียงใดที่เวลาหนึ่งๆ ถึงแม้ค่านิยมนี้จะมีประโยชน์ แต่ก็เน้นที่จะนำเอาผลประโยชน์

<sup>9</sup> John Herz อ้างใน Wolfers A., *Discord and Collaboration : Essay on International Politics*, Johns Hopkins Press, (Baltimore: 1962) p. 159.

<sup>10</sup> Professor Frederick H. Harman อ้างใน Kenneth J. Twitchett, ‘Strategies for Security: Some theoretical Considerations’ in T.J. Kenneth (eds) *International Security: Reflections on Survival and Stability*, Oxford University Press, ( London: 1971) p.2.

แห่งชาติด้านที่ตนนิยมไปอ้างว่ามีความสำคัญเพราะเป็นเรื่องของความมั่นคง การนิยามแบบนี้จึงเป็นแนวทางที่ดีและเป็นประโยชน์ในการกำหนดนโยบายของรัฐบาลมากกว่าที่จะตอบสนองต่อกลุ่มอิสระ กลุ่มกำลัง หรือกลุ่มระหว่างประเทศหรือมนุษยชาติ ทำให้แนวความคิดนี้ถูกท้วงติงจากนักวิชาการหลายท่านว่าผลประโยชน์แห่งชาติเพื่อกำหนดความมั่นคงจะต้องเป็นสิ่งที่ได้รับการพิจารณาอย่างละเอียดรอบคอบ เพราะผลประโยชน์แห่งชาติตามนิยามข้างต้นอาจจะไม่ได้หมายถึงสิ่งเดียวกันสำหรับคนแต่ละคน ซึ่งหมายความว่าผลประโยชน์แห่งชาติจะไม่มี ความหมายจริงๆ ที่แน่นอน และเมื่อแต่ละคนมีมุมมองต่อผลประโยชน์แห่งชาติที่ต่างกันจะทำให้การกำหนดนโยบายความมั่นคงขึ้นมารองรับแตกต่างกันไปก็ได้<sup>11</sup>

จากปัญหาในการอิงความมั่นคงไว้กับผลประโยชน์แห่งชาติ ทำให้มีข้อเสนอให้เลิกที่จะใช้ผลประโยชน์แห่งชาติในความหมายของความมั่นคงแต่จะใช้แนวคิดที่ว่าความมั่นคงคือวัตถุประสงค์แห่งชาติ (National Objective)<sup>12</sup> ซึ่งเป็นสิ่งหนึ่งที่รัฐกำหนดให้หน่วยงานต่างๆ ของรัฐพยายามนำเอากำลังอำนาจที่มีอยู่ไปดำเนินการให้ประสบความสำเร็จบรรลุเป้าหมายซึ่งก็คือความมั่นคง แต่ก็เกิดปัญหาที่นักวิชาการท้วงติงว่าการให้ความหมายดังกล่าวยังคงคลุมเครือและเปิดกว้าง (Open-ended) ที่จะทำให้ความมั่นคงเปลี่ยนแปลงไปตามทัศนะแนวคิดหรือผลประโยชน์ของกลุ่มที่กำหนดวัตถุประสงค์อีกเช่นกัน ดังนั้นนักวิชาการอีกกลุ่มได้เสนอว่าความมั่นคงคือกำลังอำนาจและค่านิยมหลัก (Power and Core Value) ดังเช่นการกล่าวว่รัฐจะต้องได้รับการปกป้องให้ไม่ตกอยู่ในอันตรายที่ถึงจะต้องเสียด่านิยมหลักถ้ารัฐนั้นปรารถนาที่จะหลีกเลี่ยงสงคราม แต่เมื่อรัฐถูกทำลาย รัฐนั้นก็จะต้องสามารถรักษาค่านิยมหลักด้วยการเอาชนะสงครามที่จะเกิดให้ได้<sup>13</sup> แต่ความหมายของความมั่นคงดังกล่าวก็ยังคลุมเครือเช่นกัน เพราะกำลังอำนาจไม่ใช่ความมั่นคงแต่เป็นเครื่องมือสำหรับคุ้มครองและปกป้องค่านิยม ตัวอย่างเช่นในช่วงวิกฤตในคิวบาปลายปี ค.ศ.๑๙๖๒ ประธานาธิบดีเคนเนดีจะพาประเทศไปตกอยู่ในความเสี่ยงอย่างมากกับหายนะจากอาวุธนิวเคลียร์ ถ้านายกครุสเชบ (Khrushchev) แห่งสหภาพโซเวียตปฏิเสธที่จะถอนฐานจรวด (Rocket Bases) ของตนเองออกจากคิวบา นั่นคือความหายนะจากสงครามนิวเคลียร์จะเกิดขึ้นถ้าทั้งสองประเทศพยายามที่จะเสริมสร้างกำลังอำนาจในนัยแห่งความเชื่อที่ว่ากำลังอำนาจนั้นคือความมั่นคง

อีกกลุ่มที่นำเสนอมุมมองความมั่นคงโดยยึดองค์กรทางการเมืองเป็นส่วนสำคัญในการดำรงไว้ซึ่งความมั่นคง ดังเช่น Hans Morgenthau ให้ความหมายว่าความมั่นคงคือ การอยู่รอดขององค์กรทางการเมืองและองค์ประกอบสำคัญของผลประโยชน์ที่จำเป็นขององค์กรทางการเมือง (Survival of a political unit, the necessary

<sup>11</sup> Arnold Wolfers อ้างใน *Ibid.* pp.2-3.

<sup>12</sup> K. J. Holsti อ้างใน *Ibid.* p.4.

<sup>13</sup> A state "is secure to extent to which it is not in danger of having to sacrifice core values if it wishes to avoid war and is able, if challenged, to maintain them by victory in such a war") Lippmann อ้างใน *Loc.cit.*

element of its interests vis a vis other units)<sup>14</sup> อย่างไรก็ตามมีอีกแนวคิดของความมั่นคงในทางปฏิบัติที่น่าสนใจ คือนิยามความมั่นคงแห่งชาติ (National Security) ที่เกิดจากการสังเกตของนักวิชาการชาวอเมริกันต่อนโยบายความมั่นคงของสหรัฐฯ ในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่หนึ่งและครั้งที่สอง ว่าจะมีลักษณะที่มุ่งเน้นให้ความมั่นคงเป็นการป้องกันประชาชนของชาติ (Nation's people) อย่างเข้มแข็ง รวมถึงการป้องกันแนวเขตแดนจากการถูกโจมตีทางกายภาพ<sup>15</sup> ซึ่งตามนัยยะนี้ความมั่นคงก็คือการใช้ความหมายแบบดั้งเดิมคือการป้องกันประเทศ (Defence) ซึ่งความมั่นคงในความหมายลักษณะนี้นักวิชาการก็วิจารณ์ว่าควรมีความหมายมากกว่าการปกป้องประเทศจากการถูกโจมตีทางกายภาพอย่างเดียว โดยต้องรวมถึงการปกป้องผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจและผลประโยชน์ทางการเมืองด้วยเครื่องมือต่างๆ ซึ่งหากปล่อยให้ผลประโยชน์ต่างๆ เหล่านี้สูญเสียชีวิตหรือถูกทำลาย ก็จะกระทบต่อค่านิยมพื้นฐาน (Fundamental Values) และสิ่งสำคัญอื่นๆ ของรัฐ อันนำมาซึ่งความไม่มั่นคง

### แนวคิดใหม่เกี่ยวกับความมั่นคง

แนวคิดแบบดั้งเดิมเกี่ยวกับความมั่นคงได้ครอบงำนุษย์มามากกว่าครึ่งศตวรรษ และได้รับการสนับสนุนจากนักสังคมนิยมที่กำหนดว่าความมั่นคง ประกอบด้วย ๓ องค์ประกอบ<sup>16</sup>

๑. มุ่งเน้นไปที่ภัยจากทหารและจำเป็นต้องมีการต่อต้านที่เข้มแข็ง
๒. มุ่งไปที่การดำรงอยู่ของสถานะอำนาจเดิม (Status quo oriented)
๓. รัฐเป็นศูนย์กลาง

อิทธิพลของแนวคิดลักษณะนี้จะเห็นได้ชัดจากแนวทางในการกำหนดยุทธศาสตร์ของนักวิชาการบางท่านเช่น Edward Luttwak (1985) ที่กล่าวถึงยุทธศาสตร์ในลักษณะที่ไม่ใช่การดำเนินการแบบเป็นกลาง คือยุทธศาสตร์ต้องมีจุดมุ่งในการเสริมสร้างความเข้มแข็งให้ตนเองในการแข่งขันกันระหว่างชาติต่างๆ<sup>17</sup> ซึ่งแนวคิดลักษณะนี้ได้รับการวิจารณ์ว่าเป็นแนวคิดที่ยึดเอาชาติตนเองเป็นเกณฑ์หลัก (Ethnocentrism) นั่นคือจะก่อให้เกิดการมุ่งไปที่จะรักษาและเสริมสร้างความเข้มแข็งของตนจนไม่พิจารณาผลกระทบอื่นใดที่เกิดขึ้น รวมทั้งการนำมาซึ่งความเสี่ยงที่นำไปสู่ความขัดแย้งหรือสงครามได้ สภาวะแวดล้อมที่ความมั่นคงแบบดั้งเดิมไม่สามารถทำให้เกิดความมั่นคงได้อย่างแท้จริงประกอบด้วย<sup>18</sup>

<sup>14</sup>Imis Claude อ้างใน *Ibid.* pp.2-3

<sup>15</sup> Jordan, Amos, A. , *American National Security*, Johns Hopkins University, (London:1999) P. 3

<sup>16</sup> Ken Booth, "Security and Emancipation", *Review of International Studies*, no. 17, 1991 p.318.

<sup>17</sup> *Loc.cit.* (Edward Luttwak, *Strategy and History: Collected Essays*, Vol. 2 (New Brunswick, 1985) p. xiii.)

<sup>18</sup> *Loc.cit.*

๑. สถานการณ์จันมุมทางความมั่นคง (Security Dilemma) ที่จากเดิมความมั่นคงของรัฐต่างๆ ควรมีความสัมพันธ์ระหว่างกันแบบพึ่งพาซึ่งกันและกัน ไปสู่การแข่งขันทางอาวุธ (Arms race) ที่ก่อให้เกิดการสะสมอาวุธที่มีอำนาจการทำลายล้างสูงมากๆ ขึ้นตามมา ยิ่งไปกว่านั้นอาจจะนำไปสู่การเสริมสร้างกำลังทางทหารอย่างมากแบบเกินจนไม่สนใจสัดส่วนที่เหมาะสมกับระดับความมั่นคง รวมทั้งความกดดันจากภาวะต่อระบบเศรษฐกิจที่ต้องแบกรับต่อค่าใช้จ่ายทางทหาร

๒. สถานะที่มีการเรียกร้องให้ความมั่นคงครอบคลุมถึงภัยคุกคามมิติอื่น ๆ ซึ่งเกิดขึ้นนอกเหนือไปจากภัยแบบเดิม ๆ ที่ให้ความสำคัญเฉพาะการปกป้องจากการถูกโจมตีโดยกำลังทางทหาร เช่น ภัยคุกคามต่อชีวิตประจำวันและความกินดีอยู่ดีของประชาชน การล่มสลายของระบบเศรษฐกิจ การบีบคั้นทางการเมือง ความอดอยาก ประชากรล้นโลก การขัดแย้งทางเชื้อชาติ การทำลายสถานะแวดล้อม การก่อการร้าย อาชญากรรม และโรคติดต่อ โดยเฉพาะสถานการณ์ที่ประชาชนของประเทศถูกคุกคามจากรัฐบาลตนเองมากกว่าจากรัฐบาลต่างชาติหรือจากประเทศศัตรู

สถานะความกดดันดังกล่าวทำให้เกิดการเรียกร้องให้มีการสร้างสังคมที่ความมั่งคั่ง อุดมสมบูรณ์ และการมีสังคมที่สามารถมอบความยุติธรรมต่อสมาชิกได้อย่างทั่วหน้า ซึ่งจะเป็นสิ่งที่ทำให้ความขัดแย้งภายในประเทศลดลง ลักษณะสังคมเช่นนี้ จะเรียกว่าประชาคมความมั่นคง (Security Communities) ซึ่งจะนำมาซึ่งความสงบสุขอย่างยั่งยืน (Stable peace)<sup>19</sup> แนวคิดดังกล่าวได้ถูกนำไปใช้ในส่วนต่างๆ ของโลก เนื่องมาจากการเพิ่มขึ้นของความสัมพันธ์ระหว่างประชาธิปไตย ความอิสระและสภาวะไร้สงครามตามแนวคิดประชาคมความมั่นคง นักคิดเชิงอนุรักษนิยมอาจจะสรุปเกี่ยวกับการเมืองระหว่างประเทศว่า ระเบียบในกิจการต่างๆ ของโลกจะเกิดขึ้นได้โดยมีปัจจัยที่ขึ้นอยู่กับความยุติธรรมทางการเมืองและทางสังคม ซึ่งในที่สุดก็จะนำมาซึ่งความมีอิสระ<sup>20</sup>

ความมั่นคงที่ถูกกำหนดให้มีความหมายที่กว้างขึ้นเพื่อป้องกันการผิดพลาดดังที่เกิดขึ้นในอดีต แนวคิดในลักษณะนี้ได้ถูกนำเสนอตั้งเช่นในหนังสือ People States and Fear แต่งโดย Barry Buzan ที่ให้คำจำกัดความความมั่นคงว่าเป็นภาวะที่ไร้ศัตรูคุกคาม (The absence of threats) ต่อประชาชนและรัฐ ในขณะที่นักวิชาการท่านอื่นๆ ได้เสนอผลงานในลักษณะเดียวกันแต่มีมุมมองที่แตกต่างกันออกไปเช่นการให้คำจำกัดความความมั่นคงว่าเป็นความหมายเดียวกับความเป็นอิสระ “Emancipation” ซึ่งความเป็นอิสระนี้คือการที่ประชาชนที่เป็นทั้งปัจเจกชนและหมู่เหล่าปราศจากความกดดันทั้งร่างกายและการบีบคั้นต่อความเป็นมนุษย์ จนทำให้ไม่สามารถดำเนินกิจกรรมตามที่ต้องการได้อย่างอิสระ<sup>21</sup> ตัวอย่างของความกดดันและบีบคั้นต่อความเป็นอิสระ

<sup>19</sup> Kenneth Boulding อ้างใน *Ibid.* p.319.

<sup>20</sup> *Loc. cit.*

<sup>21</sup> *Loc. cit.*

ของมนุษย์ดังกล่าวคือ สงครามและภัยของสงคราม รวมถึงความยากจน การขาดการศึกษา ความกดดันทางการเมือง ตามความหมายนี้ความเป็นอิสระสามารถเรียกได้ว่าเป็นความมั่นคงของมนุษย์ได้เช่นกัน ความพยายามที่จะค้นหาความชัดเจนที่สมบูรณ์ให้แก่ความมั่นคงตามข้างต้นแล้ว ก็ยังมีการให้คำนิยามต่อความมั่นคงในมุมมองอื่นๆ อีกเช่นการกล่าวว่าความมั่นคงเป็นคำเดียวกับความสงบหรือสันติ (Peace) นั่นคือการที่รัฐต่างๆ ตกอยู่ในสภาพที่มีแต่สันติภาพให้แก่กันและกัน รวมถึงการที่ประชาชนมีความสุข ก็จะมีคามหมายตามทฤษฎีนี้ว่ารัฐนั้นมีความมั่นคง ซึ่งเป็นการมองเชิงอุดมคติที่มุ่งแสวงหาสันติภาพเป็นหลัก

ดังนั้นจึงเกิดคำถามว่าระหว่างความมั่นคงของรัฐกับความมั่นคงของประชาชน อะไรควรมีความสำคัญมากกว่า ซึ่งคำตอบมีทั้งมุมมองว่ารัฐหรือชาติสำคัญที่สุด โดยเชื่อว่าหากสันชาติสิ้นแผ่นดินประชาชนจะอยู่ได้อย่างไร แนวคิดในลักษณะนี้จะสอดคล้องกับแนวทางที่เน้นการจ้ดระเบียบโลก (World Order) หรือการจ้ดระเบียบระหว่างประเทศ (International Order) ที่มุ่งให้รัฐมีความสำคัญเป็นหลัก ส่วนอีกมุมมองก็เห็นว่าประชาชนหรือมนุษย์แต่ละคนคือสิ่งสำคัญที่สุด เพราะหน่วยสุดท้ายของสังคมที่ยิ่งใหญ่ของมนุษยชาติไม่ใช่รัฐ แต่เป็นความเป็นมนุษย์ของแต่ละบุคคล ซึ่งเป็นสิ่งที่คงทนถาวรและไม่อาจทำลายได้ด้วยการรวมกลุ่มเข้าด้วยกันเป็นรัฐหรือชาติ<sup>22</sup> ทั้งสองแนวคิดนี้ยังนำมาซึ่งความขัดแย้งกันภายในประเทศ โดยเฉพาะในประเทศกำลังพัฒนาทั้งหลายที่มีรัฐบาลเผด็จการ

ในมุมมองแบบใหม่ในปัจจุบันมีความโน้มเอียงไปในแนวคิดที่ว่าประชาชนควรจะเป็นเป้าหมาย (Ends) ของความมั่นคงไม่ใช่ นำประชาชนไปเป็นเครื่องมือ (Means) เพื่อเสริมสร้างความมั่นคง แต่ในทางตรงกันข้ามรัฐควรจะเป็นเครื่องมือไม่ใช่เป้าหมายของความมั่นคง ซึ่งมีการวิจารณ์แนวคิดนี้ว่าไม่น่าจะถูกต้อง เพราะสถานะที่ถูกแล้วควรจะเป็นระเบียบระหว่างมนุษย์ในโลกมากกว่า<sup>23</sup> หรือควรจะให้ความสำคัญทั้งสององค์ประกอบในลักษณะที่สัมพันธ์ซึ่งกันและกันมากกว่าที่จะมุ่งเน้นไปที่ด้านหนึ่งด้านใดเพียงอย่างเดียว

ในปัจจุบันจะเห็นได้ว่าความมั่นคงแห่งชาติที่เคยมีนัยยะของการป้องกัน ปกป้องดินแดนของประเทศจากการบุกรุกจากกำลังทางกายภาพนั้น ได้ขยายขอบเขตให้รวมถึงการเพิ่มการป้องกันระบบเศรษฐกิจ ปกป้องผลประโยชน์ของชาติ รวมถึงคำนิยามพื้นฐานที่สำคัญของรัฐ ซึ่งแท้ที่จริงแล้วขอบเขตที่เพิ่มขึ้นดังกล่าวได้มีการกล่าวถึงมาแล้วในอดีต แต่ด้วยแรงบีบบังคับจากสถานการณ์ที่มีการเผชิญหน้ากันทางทหาร รวมถึงความบิดเบือนนโยบายของผู้ปกครองประเทศได้ทำให้ความมั่นคงจำกัดอยู่แต่การสงครามและการทหารรวมทั้งการจัดการปราบปรามประชาชนของตนเอง ดังเช่น Helmut Schmidt อดีตคณะลูกขุนของสาธารณรัฐเยอรมัน (Formers Chancellor of the Federal Republic of Germany) เป็นผู้ที่อยู่ในกลุ่มนักความมั่นคงศึกษาแรก ๆ ที่ขยายคำจำกัดความความมั่นคงให้กว้างขึ้นมาตั้งแต่ปี ค.ศ.๑๙๖๗ และต่อมาได้มีการนำเสนอเพิ่มขอบเขตครอบคลุม

<sup>22</sup>Ken Booth and Hedley Bull อ้างใน *Loc.cit.*

<sup>23</sup> Bull อ้างใน *Loc.cit.*

ถึงความมั่นคงที่ถูกทำลายจากวิกฤตน้ำมันจากระบบการเงินที่ไม่เสถียรภาพ (Monetary Instability) ภาวะเงินเฟ้อของโลก (Worldwide Inflation) การว่างงาน การเจ็บป่วย ซึ่งเป็นการเพิ่มมิติทางเศรษฐกิจและสังคมเข้าไปในความมั่นคงแห่งชาติ<sup>24</sup> จึงเห็นได้ว่าความหมายความมั่นคงที่ผ่านมามีความพยายามขยายให้ครอบคลุมถึงความปลอดภัยของมนุษย์ในทุกๆ ด้าน โดยการปฏิบัติก็จะขึ้นกับวัตถุประสงค์ผู้ที่จะนำไปใช้ และขึ้นกับภัยคุกคามที่เผชิญตามยุคสมัยและกาลเวลา อย่างไรก็ตามหลายๆครั้ง ที่ผลจากนโยบายความมั่นคงกลับเป็นการสร้างความไม่มั่นคงขึ้น ดังนั้นสิ่งที่ทำลายความสามารถและประสิทธิภาพของรัฐบาลของประเทศต่างๆ ในการกำหนดนโยบายความมั่นคงแห่งชาติ คือการทำให้ประเทศเกิดความมั่นคงอย่างแท้จริง นั่นคือความมั่นคงเกิดขึ้นกับประชาชนทุกหมู่เหล่าอย่างเท่าเทียมและเที่ยงธรรม ปราศจากภัยคุกคามในทุกๆ ด้าน นอกจากนี้ในปัจจุบันได้มีการขยายความมั่นคงออกไปสู่ความมั่นคงทางทะเล หรือ Maritime Security ควบคู่ไปกับสมุททานุภาพ หรือ Sea power ซึ่งมีความสำคัญมากต่อความมั่นคงทั้งแบบดั้งเดิมและความมั่นคงแบบใหม่ที่รวมมิติการเมือง เศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อมและการทหารไว้ด้วยเช่นกัน ซึ่งจะได้กล่าวถึงในโอกาสต่อไป

#### บรรณานุกรม

Ahmad Faruqui, *Rethinking the National Security of Pakistan*, Ashgate Publishing, (Hampshire: 2003)

Brock, L. , ‘The Environment and Security: Conceptual and Theoretical issues’ in Nils Petter Gleditsch et al. (eds) *Conflict and the Environment* , Kulwer, (London:97)

Jordan, Amos, A. , *American National Security*, Johns Hopkins University, (London:1999)

Ken Booth, “Security and Emancipation”, *Review of International Studies*, no. 17, 1991

Kenneth J. Twitchett, ‘Strategies for Security: Some theoretical Considerations’ in T.J. Kenneth (eds) *International Security: Reflections on Survival and Stability*, Oxford University Press, ( London: 1971)

---

<sup>24</sup> Amos A. Jordan (al.et.), *op.cit.* p.3



Shultz, Richard H., "Introduction to International Security", in R. H. Shultz(et.al).,(eds), *Security Studies for the 21<sup>st</sup> Century*, Brassey, (London : 1997)

Wolfers A. , *Discord and Collaboration : Essay on International Politics*, Johns Hopkins Press, (Baltimore: 1962)