



เอกสารประกอบการศึกษา
หมวดวิชาความมั่นคงแห่งชาติ

พื้นฐานความมั่นคงแห่งชาติและยุทธศาสตร์ชาติ

โดย

นาวาโท กิตติพงษ์ จันทรสมบูรณ์

กองวิชาพิเศษ

ฝ่ายวิชาการ

สถาบันวิชาการทหารเรือชั้นสูง

พ.ศ.๒๕๔๖

ปรับปรุง พ.ศ.๒๕๕๒

คำนำ

การศึกษาเกี่ยวกับวิชาความมั่นคงแห่งชาติ เป็นพื้นฐานที่จะนำไปใช้ในการทำความเข้าใจและวิเคราะห์ความเป็นไปของสถานการณ์ระหว่างประเทศและสถานการณ์ภายในประเทศด้านต่างๆ ที่เกิดขึ้นและเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว และจะนำการวิเคราะห์ดังกล่าวไปใช้ในการกำหนดยุทธศาสตร์ต่อไป แต่เนื่องจากความมั่นคง (Security) มีความหมายที่กว้างและมีการเปลี่ยนแปลงตามวิวัฒนาการของกระบวนการศึกษา อีกทั้งยังอาจเกิดจากมุมมองที่แตกต่างกัน จากปัญหาดังกล่าวจึงจำเป็นต้องมีการศึกษาที่จะทำให้เข้าใจถึงแนวคิดและทฤษฎีต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับ ความมั่นคง โดยเอกสารฉบับนี้ในบทแรกจะกล่าวถึง ความสำคัญของความมั่นคงในระดับชาติตามมุมมองต่างๆ

ความมั่นคงแห่งชาติและนโยบายความมั่นคงแห่งชาติของประเทศไทย ในบทที่สองเป็นความรู้พื้นฐานเกี่ยวกับระบบระหว่างประเทศ (International System) ทฤษฎีพื้นฐานเกี่ยวกับการเมืองระหว่างประเทศ การเกิดระบบระหว่างประเทศในลักษณะต่างๆ โครงสร้างของระบบระหว่างประเทศ และปัจจัยที่ทำให้ระบบระหว่างประเทศเปลี่ยนแปลง ซึ่งจะเป็นความรู้พื้นฐานที่จำเป็นสำหรับการวิเคราะห์สถานการณ์และสภาวะแวดล้อมด้านความมั่นคงภายในและระหว่างประเทศ ในบทสุดท้ายจะเกี่ยวข้องกับการยุทธศาสตร์ชาติที่เป็นการกล่าวถึงความหมายและวิวัฒนาการของยุทธศาสตร์รวมถึงการกำหนดยุทธศาสตร์เบื้องต้น

น.ท. กิตติพงษ์ จันทร์สมบุรณ์

อาจารย์ประจำกองวิชาพิเศษ

ฝ่ายวิชาการ สถาบันวิชาการทหารเรือชั้นสูง

สิงหาคม ๒๕๔๗

สารบัญ

บทที่	หน้า
๑. ความมั่นคงแห่งชาติ (National Security)	๑
- ความสำคัญของความมั่นคงในระดับชาติตามมุมมองต่างๆ	๓
- ความมั่นคงแห่งชาติในมิตินอกเหนือจากทหาร	๕
- แนวคิดใหม่เกี่ยวกับความมั่นคง	๘
- ความมั่นคงแห่งชาติในมุมมองของสถาบันการศึกษาของไทย	๑๒
- นโยบายความมั่นคงแห่งชาติของประเทศไทย	๑๔
๒. ระบบระหว่างประเทศ (International System)	๑๖
- ความคิดพื้นฐานเกี่ยวกับการเมืองระหว่างประเทศ	๑๖
- การเกิดระบบระหว่างประเทศในลักษณะต่างๆ	๑๕
- คำจำกัดความ รัฐ ชาติ และรัฐชาติ	๒๓
- โครงสร้างของระบบระหว่างประเทศ	๒๓
- ปัจจัยที่ทำให้ระบบระหว่างประเทศเปลี่ยนแปลง	๓๒
๓. ยุทธศาสตร์ชาติ (National Strategy)	๓๕
- ความสัมพันธ์ระหว่างยุทธศาสตร์และนโยบาย	๓๖
- องค์ประกอบและความสำคัญของยุทธศาสตร์	๔๐
- ยุทธศาสตร์ความมั่นคงแห่งชาติ (National Security Strategy)	๔๒
- ยุทธศาสตร์ประเภทต่าง ๆ	๔๔
- การกำหนดยุทธศาสตร์และกำลังรบ	๕๑
- ข้อพึงระวังในขบวนการกำหนดยุทธศาสตร์	๕๕

บทที่ ๑

ความมั่นคงแห่งชาติ (National Security)

ความต้องการความมั่นคงนั้นได้ก่อเกิดควบคู่อยู่กับมนุษย์ทุกคนมาตั้งแต่แรกเกิด ซึ่งนับเป็นความรู้สึกต่อความมั่นคงแบบส่วนบุคคลและความรู้สึกนี้จะพัฒนาไปสู่ความต้องการความมั่นคงในสังคมและขยายสู่ความมั่นคงระดับประเทศ ความรู้สึกเหล่านี้ทำให้เกิดรูปแบบต่างๆ ในการที่จะให้ได้มาซึ่งความมั่นคงตั้งแต่ความมั่นคงของตนเอง ความมั่นคงของครอบครัว ความมั่นคงของสังคม ความมั่นคงของรัฐ หรือแม้ความมั่นคงโลกก็เป็นส่วนหนึ่งที่ได้รับการกล่าวถึงเสมอมา แต่เนื่องจากสาเหตุที่ไม่ได้มีการศึกษาศาสตร์ด้านความมั่นคงอย่างจริงจัง ทำให้แนวทางในการพยายามสร้างความมั่นคงของมนุษย์ในอดีต กลับกลายเป็นตัวกระตุ้นให้เกิดความไม่มั่นคงดังจะเห็นได้จากการเกิดสงครามขึ้นมากมายในประวัติศาสตร์ของมนุษย์

จากคำถามที่เกิดขึ้นมาตลอดว่าพฤติกรรมของมนุษย์ต่อความต้องการที่จะเสริมสร้างความมั่นคง แต่ผลที่ตามมาคือความขัดแย้งนั้นเป็นแนวทางที่ถูกต้องแล้วหรือไม่ ข้อสงสัยเหล่านี้ทำให้นักวิชาการและผู้นำประเทศต่างๆ ได้หันมาให้ความสนใจที่จะให้ความสำคัญและศึกษาเกี่ยวกับวิชาความมั่นคงกันอย่างจริงจังดังเช่นในหลักสูตรความสัมพันธ์ระหว่างประเทศที่มุ่งเน้นหัวข้อปรากฏการณ์หลังสงครามโลกครั้งที่สอง (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)¹ โดยความมั่นคงทั้งสามชนิดนี้ก็ยังมีความคิดที่อยู่บนสมมติฐานที่ต่างกันซึ่งจะได้อธิบายในหัวข้อต่อไป นอกจากนี้ความมั่นคงยังอาจเป็นสิ่งที่ต้องตอบรับและตอบสนองต่อค่านิยมเฉพาะ ต่อภัยคุกคามและต่อความสามารถที่จะต้านทานสิ่งท้าทาย² โดยความหมายของความมั่นคงสามารถให้คำจำกัดความในสมมติฐานความมั่นคงแห่งชาติ ๔ แบบคือ³

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

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

²Haftendorn อ้างใน *Loc.cit.*

³Frank Trager อ้างใน *Loc.cit.*

๔. และเกี่ยวข้องกับโดยหลัก ๆ กับความสัมพันธ์ระหว่างรัฐชาติอิสระต่าง ๆ

ด้วยพื้นฐานจากสมมติฐานดังกล่าวสามารถอธิบายได้ว่า ความมั่นคงแห่งชาติจะเป็นส่วนหนึ่งของนโยบายของรัฐบาล โดยที่ความมั่นคงเป็นวัตถุประสงค์ของนโยบาย ที่บีบบังคับให้เกิดการสร้างสภาพการเมืองทั้งภายในประเทศและระหว่างประเทศให้พร้อมที่จะขยายและปกป้องค่านิยมหลักแห่งชาติจากฝ่ายตรงข้ามที่มีอยู่แล้ว หรือที่มีแนวโน้มว่าจะเป็นศัตรู ซึ่งจะเห็นได้ว่าการมองและเน้นความมั่นคงแห่งชาติในลักษณะที่เป็นส่วนสำคัญของรัฐบาลแต่ละรัฐบาลนี้ นับเป็นมุมมองแบบสัจจะนิยมทางการเมือง (Political Realism) ที่เห็นว่าการดำรงอยู่ของแต่ละรัฐชาติ คือ สิ่งที่ดีที่สุดในการรับประกันความมั่นคง⁴

ในส่วนของความมั่นคงระหว่างประเทศ เป็นแนวคิดที่อยู่บนพื้นฐานที่ว่าถึงแม้ระบบความสัมพันธ์ระหว่างประเทศจะไม่มีอธิปไตยและไร้ระเบียบ อย่างน้อยก็ยังคงมีความเป็นไปได้ในความร่วมมืออย่างจำกัดระหว่างรัฐต่าง ๆ เพื่อที่จะดำรงเสถียรภาพในการจัดการความมั่นคง⁵ ในกรอบของทฤษฎีความมั่นคงระหว่างประเทศจะถือว่าความมั่นคงของรัฐใดรัฐหนึ่งสามารถเชื่อมต่อกับของรัฐอื่น ๆ ไม่เว้นว่าจะเป็นฝ่ายเดียวกัน หรือแม้แต่รัฐที่เป็นฝ่ายตรงข้าม ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับจัดการกับความมั่นคงระหว่างประเทศของรัฐต่างๆ ดังที่นักวิชาการบางท่านได้ให้ข้อคิดเห็นไว้ว่า “การเพิ่มของความมั่นคงของรัฐหนึ่งจะไปลดความมั่นคงของรัฐอีกรัฐหนึ่ง แต่ก็สามารถแก้ไขได้โดยยุทธศาสตร์แห่งความร่วมมือ (Cooperative Strategies)”⁶ ในช่วงวิกฤตอาวูรนาวิถึที่คิวบาในทศวรรษที่ 1960s เป็นเครื่องพิสูจน์ได้ว่าการปรับแก้ไขยุทธศาสตร์แห่งความมั่นคงแห่งชาติ อาจจะไม่สามารถป้องกันภัยวิบัติจากอาวุธนิวเคลียร์ได้ ถ้าสหรัฐฯ มุ่งที่จะเพิ่มความมั่นคงให้ตนเองโดยเสริมกำลังเข้าประจันหน้ากับสหภาพโซเวียต ซึ่งจะหมายถึงความหายนะที่เกิดจากสงครามนิวเคลียร์นั่นเอง

ส่วนความมั่นคงโลก (Global Security) มีความหมายครอบคลุมนอกเหนือไปจากความเสถียรภาพของรัฐชาติ และรัฐระหว่างประเทศโดยมุ่งที่จะจัดตั้งระบบการจระเบียบโลก เพื่อเป็นตัวรับประกันความมั่นคงของรัฐทุกรัฐ⁷ นอกจากนี้ยังมีการบัญญัติศัพท์เพื่อทำให้ความมั่นคงมีความเที่ยงตรงมากที่สุดจนเกิดเป็นความมั่นคงแบบกว้างขวาง (Comprehensive Security) ซึ่งมีความหมายครอบคลุมในทุกๆ ด้าน เช่นการทหาร เศรษฐกิจ อาหาร สังคม มนุษย์ และสิ่งแวดล้อม แต่ก็ดูเหมือนว่าการขยายขอบเขตของความมั่นคงจะไม่มีที่สิ้นสุด ดังมีการใช้คำว่าความมั่นคงมนุษย์ของโลก (Global Human Security) หรือคำว่าความมั่นคงที่สูงที่สุด (Ultimate Security)⁸

⁴ *Loc.cit.*

⁵ Haftendorn อ้างใน *Loc.cit.*

⁶ *Loc.cit.*

⁷ *Loc.cit.*

⁸ 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 ซึ่งจะ เป็นแหล่งที่จะสืบค้นทัศนคติของประชาชนทั่วไปที่มีต่อคำว่าความมั่นคง จากการสำรวจพจนานุกรมต่างๆไปจะให้ความหมายความมั่นคงไว้ว่าเป็นความปลอดภัยซึ่งอันตราย ความกลัว และการโจมตี (Freedom from Danger, Fear, or Attack) ซึ่งจะเห็นว่าในแต่ละแนวคิดก็มีลักษณะต่างกันไปตามพื้นฐานและความสัมพันธ์กับสภาวะแวดล้อมภายในหรือภายนอก

จากทฤษฎีของระบบระหว่างประเทศในปัจจุบันจะนับว่ารัฐ (State) เป็นตัวแสดงหลักดังนั้นรัฐจะรักษาความมั่นคงด้วยการแสวงหาความอิสระ จากอันตราย ความกลัว หรือการโจมตี ซึ่งน่าจะนับได้ว่าเป็นความหมายรวมของความมั่นคงที่อ้างอิงตามคำจำกัดความในพจนานุกรม ดังนั้นจากการอ้างอิงตามข้างต้นทำให้สรุปแบบกว้างๆได้ว่าความมั่นคงตามทฤษฎีระบบระหว่างประเทศดังกล่าวน่าจะเป็นจุดมุ่งหมายของรัฐในการที่จะให้ได้มาด้วยตนเอง (Self Defeating Objective) นอกจากนี้ความมั่นคงยังเชื่อมโยงไปเกี่ยวกับรัฐอื่นๆ คือถ้ารัฐหนึ่งมุ่งสร้างความมั่นคงก็จะไปทำให้เกิดความไม่มั่นคงกับอีกรัฐหนึ่ง ลักษณะเช่นนี้ก็คือวงจรอุบาทว์ (Vicious Circle) ที่วนเวียนอยู่ในความสัมพันธ์ของรัฐต่างๆในระบบระหว่างประเทศ ซึ่งสถานการณ์ในลักษณะนี้ตรงกับคำจำกัดความที่ว่า เป็นสถานการณ์การจมนุมทางความมั่นคง (Security Dilemma) นั่นคือความพยายามของฝ่ายหนึ่งจะกระตุ้นให้อีกฝ่ายพยายามที่จะหาวิธีในการต่อต้านหรือรับมือจากความพยายามของรัฐแรก⁹

ความสำคัญของความมั่นคงในระดับชาติตามมุมมองต่างๆ

จากการศึกษาความมั่นคงพบว่ารัฐและนักวิชาการต่างๆ ได้เคยให้ความสำคัญแก่ความมั่นคงไว้ว่าเป็นถึงสูงสุดของประเทศ ดังเช่นการกล่าวว่าความมั่นคงคือผลรวมทั้งหมดของผลประโยชน์แห่งชาติ “Security is the sum total of the vital national interests of the state” ซึ่งผลประโยชน์แห่งชาตินี้จะเป็นสิ่งหนึ่งที่ทำให้รัฐมีความตั้งใจที่จะทำสงครามทั้งในทันทีทันใดหรือในท้ายที่สุด (“a vital national interests is one for which a (state) is willing to go to war either immediately or ultimately”)¹⁰

อย่างไรก็ตามแนวคิดที่มองว่าความมั่นคงคือสัญลักษณ์ที่เกิดจากการรวมผลประโยชน์แห่งชาติทั้งปวง มีความเป็นไปได้มากที่ความมั่นคงแห่งชาติจะถูกแปรเปลี่ยนไปขึ้นอยู่กับค่านิยมรัฐ โดยเฉพาะผู้นำของรัฐว่าจะมุ่งให้

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

¹⁰ 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.

ความสำคัญต่อผลประโยชน์สำคัญแห่งชาติด้านใดและมากน้อยเพียงใดที่เวลาหนึ่งๆ ถึงแม้ค่านิยมนี้จะมีประโยชน์แต่ก็เน้นที่จะนำเอาผลประโยชน์แห่งชาติด้านที่ตนนิยมไปอ้างว่ามีความสำคัญเพราะเป็นเรื่องของความมั่นคง จึงเป็นแนวทางที่ดีและเป็นประโยชน์ในการกำหนดนโยบายของรัฐบาลมากกว่าที่จะตอบสนองต่อกลุ่มอิสระ กลุ่มกำลัง หรือกลุ่มระหว่างประเทศหรือมนุษยชาติ

ดังนั้นแนวความคิดนี้จึงถูกท้วงติงโดยนักวิชาการหลายท่านว่าผลประโยชน์แห่งชาติน่าจะเป็นสิ่งที่ได้รับการพิจารณาอย่างละเอียดรอบคอบ เพราะผลประโยชน์แห่งชาติตามนิยามข้างต้นอาจจะไม่ได้หมายถึงสิ่งเดียวกันสำหรับคนแต่ละคน ซึ่งหมายความว่าผลประโยชน์แห่งชาติจะไม่มี ความหมายจริงๆ ที่แน่นอน และเมื่อแต่ละคนมีมุมมองต่อความมั่นคงที่ต่างกันจะทำให้การกำหนดนโยบายรองรับแตกต่างกันไปก็ได้¹¹

จากปัญหาตามข้างต้นในการอิงความมั่นคงไว้กับผลประโยชน์แห่งชาติ ทำให้มีข้อเสนอให้หลีกเลี่ยงใช้ผลประโยชน์แห่งชาติในความหมายของความมั่นคงแต่จะใช้แนวคิดที่ว่าความมั่นคงคือวัตถุประสงค์แห่งชาติ (National Objective)¹² ซึ่งเป็นสิ่งหนึ่งที่รัฐกำหนดให้หน่วยงานต่างๆ ของรัฐพยายามนำเอากำลังอำนาจที่มีอยู่ไปดำเนินการให้ประสบความสำเร็จบรรลุเป้าหมายซึ่งก็คือความมั่นคง แต่ก็เกิดปัญหาที่นักวิชาการท้วงติงว่าการให้ความหมายดังกล่าวยังคงคลุมเครือและเปิดกว้าง (Open-ended) ที่จะทำให้ความมั่นคงเปลี่ยนแปลงไปตามทัศนะแนวคิดหรือผลประโยชน์ของกลุ่มที่กำหนดวัตถุประสงค์

ดังนั้นนักวิชาการอีกกลุ่มได้เสนอว่าความมั่นคงคือกำลังอำนาจและค่านิยมหลัก (Power and Core Value) ดังเช่นการกล่าวไว้ว่ารัฐจะต้องได้รับการปกป้องให้ไม่ตกอยู่ในอันตรายที่ถึงจะต้องเสียค่านิยมหลักถ้ารัฐนั้นปรารถนาที่จะหลีกเลี่ยงสงคราม แต่ถ้ารัฐถูกทำทลายรัฐนั้นก็จะต้องสามารถรักษาค่านิยมหลักด้วยการเอาชนะสงครามที่จะเกิดให้ได้¹³ แต่ความหมายของความมั่นคงดังกล่าวก็ยังคงคลุมเครือเช่นกัน เพราะกำลังอำนาจไม่ใช่ความมั่นคงแต่เป็นเครื่องมือสำหรับคุ้มครองและปกป้องค่านิยม ตัวอย่างเช่นในช่วงวิกฤตในคิวบาปลายปี ค.ศ. ๑๙๖๒ ประธานาธิบดีเคนเนดีจะพาประเทศไปตกอยู่ในความเสียหายอย่างมากกับหายนะจากอาวุธนิวเคลียร์ ถ้านายกฤษฎเชบ (Khrushchev) แห่งสหภาพโซเวียตปฏิเสธที่จะถอนฐานจรวด (Rocket Bases) ของตนเองออกจากคิวบา นั่นคือความหายนะจากสงครามนิวเคลียร์จะเกิดขึ้นถ้าทั้งสองประเทศพยายามที่จะเสริมสร้างกำลังอำนาจในนัยแห่งความเชื่อที่ว่ากำลังอำนาจนั้นคือความมั่นคง

นอกจากความสำคัญอันหลากหลายที่นักวิชาการพยายามที่จะค้นหาความชัดเจนที่สมบูรณ์ให้แก่ความมั่นคงตามข้างต้นก็ยังมีกรณีให้ค่านิยมต่อความมั่นคงในมุมมองอื่นๆ อีกเช่นการกล่าวว่าความมั่นคงเป็นคำเดียวกับความ

¹¹ Arnold Wolfers อ้างใน *Ibid.* pp.2-3.

¹² K. J. Holsti อ้างใน *Ibid.* p.4.

¹³ 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.*

สงบหรือสันติ (Peace) นั่นคือการที่รัฐต่างๆ ตกอยู่ในสภาพที่มีแต่สันติภาพให้แก่กันและกัน รวมถึงการที่ประชาชนมีความสงบสุข ก็จะมี ความหมายตามทฤษฎีนี้ว่า รัฐนั้นมีความมั่นคง ซึ่งเป็นการมองเชิงอุดมคติที่มุ่งแสวงหาสันติภาพเป็นหลัก แต่ก็มีอีกมุมมองที่ยึดเอาองค์กรทางการเมืองเป็นส่วนสำคัญในการดำรงไว้ซึ่งความมั่นคงดังเช่น Hans Morgenthau ให้ความหมายว่าความมั่นคงคือ การอยู่รอดขององค์กรการเมืองและองค์ประกอบสำคัญของผลประโยชน์ที่จำเป็นขององค์กรการเมือง (the survival of a political unit, the necessary element of its interests vis a vis other units)¹⁴ อย่างไรก็ตามเมื่อวิเคราะห์แนวคิดของความมั่นคงในทางปฏิบัติก็จะพบว่าได้มีการตีความหมายในความมั่นคงแห่งชาติ (National Security) ที่เกิดจากการสังเกตของนักวิชาการชาวอเมริกันต่อนโยบายความมั่นคงของสหรัฐฯ ในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่หนึ่งและครั้งที่สองว่าจะมีลักษณะที่มุ่งเน้นให้ความสำคัญเป็นการป้องกันประชาชนของชาติ (Nation's people) อย่างเข้มแข็ง รวมถึงการป้องกันแนวเขตแดนต่อการถูกโจมตีทางกายภาพ¹⁵ ซึ่งตามนัยยะนี้ความมั่นคงก็คือการใช้ความหมายแบบดั้งเดิม คือการป้องกันประเทศ (Defence) แต่ความมั่นคงควรมีความหมายมากกว่าการปกป้องประเทศจากการถูกทำร้ายทางกายภาพ โดยที่ควรจะต้องรวมถึงการปกป้องผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ และผลประโยชน์ทางการเมืองโดยเครื่องมือต่างๆ แต่ถ้าปล่อยให้ผลประโยชน์ต่างๆ เหล่านี้สูญเสียหรือถูกจำกัด ก็จะทำให้กระทบต่อค่านิยมพื้นฐาน (Fundamental Values) และสิ่งสำคัญอื่นๆ ของรัฐ

ความมั่นคงแห่งชาติในมิตินอกเหนือจากทหาร

หลังจากที่ประเทศต่างๆ ได้รับบทเรียนจากสงครามและความขัดแย้งจากการดำเนินนโยบายเน้นการเสริมสร้างกำลังทางทหารเป็นหลัก ทำให้นักวิชาการด้านความมั่นคงเริ่มออกมาเรียกร้องให้รัฐบาลของตนตระหนักในความมั่นคงในมิตินอกเหนือจากทหาร หนึ่งในกลุ่มนักวิชาการเหล่านี้ได้แก่นักประวัติศาสตร์ชาวอังกฤษเช่น Paul Kennedy ได้นำเสนอหนังสือ The Rise and Fall of the Great Power ในปี ค.ศ. ๑๙๘๗ ที่ก่อให้เกิดกระแสความคิดใหม่ที่ขัดแย้งกับแนวคิดแบบดั้งเดิมที่มองว่าการเสริมสร้างความมั่นคงจะต้องมุ่งแต่การมีกำลังอำนาจทหารที่เข้มแข็งเพียงอย่างเดียวก็เพียงพอแล้ว ทฤษฎีความมั่นคงของ Paul ได้นำบทเรียนจากการล่มสลายของอาณาจักรต่างๆ ในอดีตมาเป็นแนวทางในการชี้ให้เห็นถึงอันตรายของการสร้างกำลังทหารว่าจะกระทบต่อความอยู่รอดทางเศรษฐกิจ ท่านกล่าวว่าคงไม่มีใครสามารถดื่มน้ำมันเชื้อเพลิงของจรวด หรือเดินทางด้วยรถถังได้ ดังนั้นการมุ่งแต่พัฒนากำลังทหารก็เปรียบเสมือนการรื้อบ้านเพื่อเอาวัสดุไปใช้ทำรั้วล้อมบ้าน ทฤษฎีความมั่นคงตามแนวทางนี้ได้สร้างอิทธิพลต่อนโยบายความมั่นคงของประเทศมหาอำนาจต่างๆ โดยเฉพาะสหรัฐฯ ในช่วงก่อนที่สงครามเย็นจะสิ้นสุด ผู้บริหารที่

¹⁴Inis Claude อ้างใน *Ibid.* pp.2-3

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

กำหนดนโยบายความมั่นคงได้ตระหนักถึงแนวคิดความมั่นคงตามแนวทฤษฎีใหม่นี้เป็นอย่างมาก จนมีการปรับนโยบายในการลดภาระในการเสริมสร้างกำลังทางทหารของสหรัฐฯในช่วงสงครามเย็น และได้มีการนำวิธีการอื่นๆ เช่นการเจรจาอาวุธยุทธศาสตร์ และการเร่งปรับปรุงระบบเศรษฐกิจ ความสำเร็จของสหรัฐฯ ในการนำทฤษฎีความมั่นคงไปประยุกต์ใช้ครั้งนั้นเป็นเครื่องพิสูจน์ทฤษฎีได้ชัดเจนเมื่อเปรียบเทียบกับจากความล้มเหลวของอดีตสหภาพโซเวียต ซึ่งการล่มสลายของอดีตสหภาพโซเวียตนั้นเป็นตามที่ทฤษฎีได้เสนอไว้ โดยที่อดีตสหภาพโซเวียตมุ่งที่จะพัฒนากำลังทางทหารจนเกินสมดุลกับระบบเศรษฐกิจแบบปิดจนส่งผลกระทบต่อระบบโดยรวม และได้ก่อตัวเป็นแรงบีบบังคับจากภายในประเทศเองให้ต้องเปิดระบบเศรษฐกิจ (Glasnost) และปรับโครงสร้างใหม่ (Perestroika หรือ Restructuring)¹⁶ ในขณะที่ สหรัฐฯ ยังสามารถที่จะดำรงความเป็นมหาอำนาจอยู่ได้จากความสำเร็จในการที่จะปรับความสัมพันธ์ระหว่างการรักษาระบบเศรษฐกิจกับการทุ่มเทความมั่นคงด้วยทหาร

นอกจากนี้ยังมีคำกล่าวเน้นเตือนนักนิยามการสร้างกำลังทางทหารว่า “การจัดเตรียมกองทัพขนาดใหญ่ จะเปรียบได้เช่นเดียวกับการมีวัตถุประสงค์ล้าค่าอันหิมา และยังทำให้ผู้พบเห็นเกิดความประทับใจ แต่จริง ๆ แล้วถ้าขนาดของกองทัพที่ใหญ่โตไม่ได้ตั้งอยู่บนพื้นฐานสำคัญ (ในที่นี้คือผลผลิตทางเศรษฐกิจของชาติ) แล้ว ก็จะเป็นการสร้างความเสี่ยงต่อการล่มสลายในอนาคต”¹⁷

แนวคิดที่จะสนับสนุนว่าความมั่นคงแห่งชาติไม่ได้ขึ้นอยู่กับประสิทธิภาพในการรบของทหารอย่างเดียวเท่านั้น ได้ก่อให้เกิดคำถามที่ท้าทายนักวิชาการว่าจริงๆ แล้วความมั่นคงขึ้นอยู่กับอะไร ดังนั้นจึงมีความพยายามที่จะหาองค์ประกอบของความมั่นคง โดยปัจจุบันได้มีการยอมรับว่าความมั่นคงสามารถจำแนกออกเป็นองค์ประกอบต่างๆ แต่แนวทางที่น่าจะมีเหตุผลและครอบคลุมก็คือการจำแนกองค์ประกอบความมั่นคงให้อยู่ในมิติ ๕ มิติ คือมีสี่มิติที่ไม่ใช่มิติทางทหาร (Non Military Dimension) และ หนึ่งมิติที่เป็นมิติทางทหาร โดยมิติที่ไม่ใช่มิติทางทหาร ประกอบด้วย ภาวะผู้นำทางการเมือง (Political Leadership) ความปองคองของสังคม (Political Cohesion) กำลังทางเศรษฐกิจ (Economic Vitality) และความเข้มแข็งของนโยบายต่างประเทศ (Strong Foreign Policy)¹⁸

ที่จริงแล้วในอดีตได้เคยมีนายทหารอย่างเช่น ร.อ. Liddell Hart ได้เคยกล่าวไว้ก่อนหน้านี้อแล้วว่า “อำนาจในการรบเป็นเพียงเครื่องมือหนึ่งของมหายุทธศาสตร์ (Grand Strategy) แต่ควรจะรวมเอาความกดดันทางการเงิน (Financial Pressure) ความกดดันทางการทูต (Diplomatic Pressure) ความกดดันทางการค้า และความกดดันทางเชื้อ

¹⁶ พิชิต พ., อภิชาติ จ., ความมั่นคงแห่งชาติ : มิติของประชากร เศรษฐกิจ และสิ่งแวดล้อม (แปลจากเอกสารของ Worldwatch Institute และ Population Chisis Committee) , ม.มทิตล, พ.ศ.

๒๕๓๔ หน้า ๓๑.

¹⁷ Ahmad Faruqi, *Rethinking the National Security of Pakistan*, Ashgate Publishing, (Hampshire: 2003) p. 113.

¹⁸ *Loc.cit.*

ชาติ (Ethical Pressure) เพื่อลดความตั้งใจของฝ่ายตรงข้าม¹⁹ ซึ่งก็สอดคล้องกับที่ Clausewitz นักยุทธศาสตร์ชาวปรัสเซีย กล่าวว่าความสำเร็จในสงครามขึ้นอยู่กับสิ่งสามสิ่งประกอบเข้าด้วยกัน คือ ผู้นำ ประชาชน และกองทัพ เช่น ในสงครามครั้งที่สอง เยอรมันประสบกับความขัดสนทางเศรษฐกิจในการทำสงคราม ทำให้เกิดการขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิง อุปกรณ์ในการทำสงคราม ในทางตรงกันข้ามกับฝ่ายรัสเซียที่ได้รับการสนับสนุนอย่างไม่มีที่สิ้นสุดจาก สหราชอาณาจักรและสหรัฐฯ จนทำให้เยอรมันต้องแพ้ไปในที่สุด

ถึงแม้จะมีนักยุทธศาสตร์และนักวิชาการได้กล่าวยืนยันว่าทหารไม่ใช่ส่วนสำคัญในความหมายของความมั่นคง แต่กำลังอำนาจทางทหารยังคงเป็นภาพลวงตาของนักยุทธศาสตร์ด้านความมั่นคงอยู่เสมอมา²⁰ ด้วยเหตุผลที่ทักษะทางทหารยังถูกมองว่ามีประโยชน์ในสายตาของกลุ่มคนที่อยากจะใช้ทักษะนี้ด้วยการใช้กำลังหรือการคุกคาม ผู้นำประเทศบางท่านยังคงหวังที่จะบังคับให้ประเทศอื่นยอมรับอิทธิพล นโยบายทางเศรษฐกิจ และระบบทางการเมืองตามแนวทางของตน ซึ่งในทางกลับกันอำนาจนี้ก็ทำให้ชาติที่อ่อนแอกว่าจะรู้สึกว่ามีทางเลือกน้อย เพราะถ้าขัดขึ้นก็จะพาประเทศเข้าไปเป็นคู่อันตราย ดังนั้นรัฐบาลต่างๆ มักจะเข้าใจว่าทักษะทางทหารเป็นสิ่งสูงสุดและเป็นเครื่องประกันอธิปไตยของชาติ การใช้กำลังทางทหารโดยชอบธรรมหรือไม่ชอบธรรมแทบจะเป็นสิ่งเดียวกัน จึงเป็นการยากที่จะแยกแยะหว่างนโยบายการป้องกันตนเองและอำนาจทางการเมืองที่ปราศจากการยับยั้ง

ดังจะเห็นได้จากการที่สหรัฐฯ และอดีตสหภาพโซเวียต มีอาวุธนิวเคลียร์อยู่ในครอบครองและเป็นเหตุให้ประเทศต่าง ๆ พยายามที่จะแสวงหาอาวุธชนิดนี้เพื่อเป็นเครื่องประกันต่อการที่จะไม่แพ้ในสงครามแบบดั้งเดิม (Convention warfare) ดังเช่นสาธารณรัฐประชาชนจีนในช่วงที่ความสัมพันธ์กับสหภาพโซเวียตไม่ดี จึงได้พยายามอย่างมากที่จะพัฒนาอาวุธนิวเคลียร์จนสำเร็จในปี ค.ศ. ๑๙๖๔ แต่จากผลสำเร็จนี้ได้ไปกระตุ้นให้อินเดียต้องเร่งพัฒนาอาวุธนิวเคลียร์จนสำเร็จในทศวรรษต่อมา และจากความสำเร็จนี้ได้ส่งผลกระทบต่อให้นายกรัฐมนตรีปากีสถาน ซัลฟีการ์ อาลีบุตโต (Zulfikar Ali Bhutto) ออกมาประกาศว่า

“ถ้าจำเป็นประชาชนปากีสถานจะต้องกินหญ้าก็ต้องยอม เพื่อที่จะให้เทียบเท่าศัตรูดั้งเดิม ซึ่งเคยรบชนะปากีสถานเมื่อปี ค.ศ. ๑๙๗๑”²¹

ม่านลวงตาของนักทหารนิยมผสมกับวงจรรูบาทว์นี้ได้แพร่ไปยังส่วนต่าง ๆ ของโลกโดยเฉพาะประเทศที่กำลังพัฒนา เช่น ประเทศในแถบลาตินอเมริกา แอฟริกา ตะวันออกกลาง ที่พยายามที่มีอาวุธทำลายล้างสูงเช่นนี้ไว้เช่นกัน นอกจากนี้กำลังทางทหารก็ได้รับการพัฒนาขึ้นมากในช่วงทศวรรษ ๑๙๘๐ ซึ่งผลจากแนวคิดและวงจรรูบาทว์นี้ได้กระตุ้นให้เกิดสงครามถึง ๒๒ ครั้ง นับว่าเป็นจำนวนที่มากกว่าช่วงทศวรรษใด ๆ ในยุคการทหารสมัยใหม่ และ

¹⁹ *Loc.cit.*

²⁰ พิชิต พ., อภิชาติ จ., *op.cit.* p.๓๕.

²¹ *Loc.cit.*

ถ้านับถึงจำนวนมนุษย์ที่เสียชีวิตจากสงครามตั้งแต่ ค.ศ. ๑๙๔๕ เป็นต้นมา มีคนตายไม่ต่ำกว่า ๒๐ ล้านคนตลอดช่วงศตวรรษนี้ จำนวนมนุษย์ที่สูญเสียไปจำนวนมากดังกล่าว จึงเป็นที่สงสัยต่อแนวความคิดที่ว่าการพัฒนากิจการทางทหารแล้วผลที่ได้คือความมั่นคงนั้นถูกต้องหรือไม่ ดังจะเห็นได้จากข้อสังเกตในคำกล่าวที่ว่า “การป้องกันประเทศในปัจจุบัน คือศัตรูสำคัญของความมั่นคงแห่งชาติ”²²

อย่างไรก็ตามแรงขับที่เกิดจากความต้องการความมั่นคงในมิติที่ไม่ใช่ทหารมีส่วนช่วยส่งผลให้ลักษณะความขัดแย้งระหว่างประเทศโลกที่สามมักจะมีช่วงระยะเวลาสั้น ๆ เนื่องจากข้อจำกัดทางเศรษฐกิจ ความร่วมมือของประชาชน และการที่รัฐบาลขาดความชอบธรรมในการทำสงคราม ซึ่งจะทำให้เกิดความเสี่ยงต่อการสقطทางการเมืองและเศรษฐกิจ ดังนั้นผลของสงครามในยุคปัจจุบันอาจจะไม่คุ้มค่าต่อสิ่งที่ต้องลงทุนไปในการทำสงคราม ยกเว้นอิรักและอิหร่านที่มีรายได้หลักจากการแหล่งน้ำมันของประเทศ จึงสามารถนำไปใช้ในการทำสงครามได้ค่อนข้างยาวนาน นอกจากนี้ผู้นำประเทศทั้งสองได้เล็งผลจากสงครามว่าผู้ชนะจะมีรายได้มหาศาลจากแหล่งน้ำมันของผู้แพ้สงคราม ทำให้ประเทศทั้งสองต่างมุ่งที่จะเอาชนะฝ่ายตรงข้ามด้วยสงครามมากกว่าที่จะแสวงหาสันติภาพและความปลอดภัยของประชาชน ผลของสงครามก็สร้างความเจ็บปวดให้แก่ประชาชนของทั้งสองประเทศเป็นอย่างมาก

จากปัญหาของความมั่นคงที่อาจเป็นตัวกระตุ้นให้เกิดความไม่มั่นคง ทำให้เกิดแนวคิดต่อความสัมพันธ์ที่เกี่ยวกับความมั่นคงในมุมมองของระบบการเมืองภายในและระบบระหว่างประเทศที่ว่า “ธรรมชาติอันแท้จริงของระบบระหว่างประเทศที่ยึดอธิปไตยของรัฐเป็นหลักจะส่งเสริมให้มีการแข่งขันในการสะสมอาวุธเพราะระบบได้สร้างแนวคิดแบบอคติ ที่ไม่สามารถป้องกันการใช้จ่ายของรัฐบาลหนึ่งต่ออีกรัฐบาลหนึ่งได้ ทำให้รัฐบาลต่าง ๆ จะต้องเสาะแสวงหาอาวุธเป็นวิถีทางช่วยตัวเอง”²³ ซึ่งลักษณะเช่นนี้เป็นสิ่งที่เกิดจากความไม่เข้าใจระบบระหว่างประเทศ (International System) โดยเฉพาะความเข้าใจในการที่จะทำอย่างไรที่จะสร้างระบบระหว่างประเทศให้เกิดประโยชน์ต่อความมั่นคง

แนวคิดใหม่เกี่ยวกับความมั่นคง

แนวคิดแบบดั้งเดิมเกี่ยวกับความมั่นคงได้ครอบงำมนุษย์มามากกว่าครึ่งศตวรรษ และได้รับการสนับสนุนจากนักสังคมนิยมที่กำหนดว่าความมั่นคง ประกอบด้วย ๑ องค์ประกอบ²⁴

²² Kenneth Boulding อ้างใน *Ibid.* p.36.

²³ Robert Johansen ผู้อำนวยการสถาบัน Institute for International Peace Studies แห่งมหาวิทยาลัย Notre Dame อ้างใน *Ibid.* p.39.

²⁴ Ken Booth, “Security and Emancipation”, *Review of International Studies*, no. 17, 1991 p.318.

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

อิทธิพลของแนวคิดลักษณะนี้จะเห็นได้ชัดจากแนวทางในการกำหนดยุทธศาสตร์ของนักวิชาการบางท่านเช่น Edward Luttwak (1985) ที่กล่าวถึงยุทธศาสตร์ในลักษณะที่ไม่ใช่การดำเนินการแบบเป็นกลาง คือยุทธศาสตร์ต้องมีจุดมุ่งในการเสริมสร้างความเข้มแข็งให้ตนเองในการแข่งขันกันระหว่างชาติต่างๆ²⁵ ซึ่งมีการวิเคราะห์ว่าแนวคิดนี้เป็นแนวคิดที่ยึดเอาชาติตนเองเป็นเกณฑ์ (Ethnocentrism) นั่นคือการที่กลุ่มชนชาติใดชาติหนึ่งมุ่งที่จะรักษาและเสริมสร้างความเข้มแข็งของตนจนไม่พิจารณาผลกระทบที่เกิดขึ้น อย่างไรก็ตามแม้การดำรงรักษาความมั่นคงจะมีความสำคัญแต่ต้องไม่มองแบบแคบจนลืมนพิจารณาถึงอันตรายของสงคราม ความสำคัญของกำลังอำนาจทางทหารและบทบาทของรัฐ นั่นคือความมั่นคงจำเป็นต้องมีลักษณะที่กว้างมากขึ้น ที่จริงแล้วในสภาวะแวดล้อมที่บีบคั้นทางความมั่นคงได้สร้างแรงขับด้วยตัวเองคือ²⁶

๑. ความกดดันจากสถานการณ์จันมุมทางความมั่นคง (Security Dilemma) ความสัมพันธ์กันระหว่างความมั่นคงของรัฐต่างๆ แบบพึ่งพาซึ่งกันและกัน และจากการแพร่กระจายของการแข่งขันการสร้างอาวุธ (Arms race) ที่ก่อให้เกิดอาวุธที่มีอำนาจการทำลายล้างสูงขึ้น แต่อัตราการเพิ่มดังกล่าวไม่เป็นสัดส่วนที่เหมาะสมกับความมั่นคงรวมทั้งความกดดันในการต่อระบบเศรษฐกิจที่ต้องแบกรับต่อค่าใช้จ่ายทางทหาร

๒. การเรียกร้องให้ความมั่นคงครอบคลุมหัวข้ออื่น ๆ เช่น ภัยคุกคามต่อชีวิตประจำวันและความกินดีอยู่ดีของประชาชน ซึ่งเกิดขึ้นนอกเหนือไปจากภัยแบบเดิม ๆ ที่เกิดจากการโจมตีโดยกำลังทางทหาร การแพร่กระจายของการล่มสลายของระบบเศรษฐกิจ การบีบคั้นทางการเมือง ความอดอยาก ประชากรล้นโลก การขัดแย้งทางเชื้อชาติ การทำลายสภาวะแวดล้อม การก่อการร้าย อาชญากรรมและโรคติดต่อ โดยเฉพาะประชาชนมักถูกคุกคามจากรัฐบาลตนเองมากกว่าจากรัฐบาลต่างชาติหรือศัตรู

ความอุดมสมบูรณ์และการมีสังคมที่สามารถให้ความยุติธรรมต่อสมาชิกได้ทั่วหน้าจะเป็นสิ่งที่ทำให้การทะเลาะเบาะแว้งกันภายในประเทศลดลง ซึ่งตรงกับคำกล่าวที่ว่าการมีสังคมแบบนี้มีลักษณะเดียวกับคำว่าประชาคมความมั่นคง (Security Communities) ซึ่งจะนำมาซึ่งความสงบสุขอย่างยั่งยืน (Stable peace)²⁷ แนวคิดดังกล่าวได้ถูกนำไปใช้ในส่วนต่าง ๆ ของโลก เนื่องมาจากการเพิ่มขึ้นของความสัมพันธ์กันระหว่างประชาธิปไตย ความอิสระ และภาวะไร้สงครามตามแนวคิดประชาคมความมั่นคง นักคิดเชิงอนุรักษนิยมอาจจะสรุปเกี่ยวกับการเมืองระหว่าง

²⁵ *Loc.cit.* (Edward Luttwak, *Strategy and History: Collected Essays*, Vol. 2 (New Brunswick, 1985) p. xiii.)

²⁶ *Loc.cit.*

²⁷ Kenneth Boulding อ้างใน *Ibid.* p.319.

ประเทศวาระเทียบในกิจการต่างๆ ของโลกจะเกิดโดยมีปัจจัยที่ขึ้นอยู่กับความยุติธรรมทางการเมืองและทางสังคม ซึ่งในที่สุดก็จะนำมาซึ่งความมีอิสระ²⁸

ความมั่นคงที่ถูกกำหนดให้มีความหมายที่กว้างขึ้นเพื่อป้องกันการผิดพลาดดังที่เกิดขึ้นในอดีต แนวคิดในลักษณะนี้ได้ถูกนำเสนอตั้งเช่นในหนังสือ *People States and Fear* แต่งโดย Barry Buzan ที่ให้คำจำกัดความความมั่นคงว่าเป็นภาวะที่ไร้ศัตรูคุกคาม (The absence of threats) ต่อประชาชนและรัฐ ในขณะที่นักวิชาการท่านอื่นๆ ได้เสนอผลงานในลักษณะเดียวกันแต่มีมุมมองที่แตกต่างกันออกไปเช่นการให้คำจำกัดความความมั่นคงว่าเป็นความหมายเดียวกับความเป็นอิสระ “Emancipation” ซึ่งความเป็นอิสระนี้คือการที่ประชาชนที่เป็นทั้งปัจเจกชนและหมู่เหล่าปราศจากความกดดันทั้งร่างกายและการบีบคั้นต่อความเป็นมนุษย์ ซึ่งทำให้มนุษย์ไม่สามารถดำเนินกิจกรรมตามที่ต้องการได้อย่างอิสระ²⁹ ตัวอย่างของสิ่งกดดันและบีบคั้นดังกล่าวคือ สงคราม และภัยของสงคราม รวมถึงความยากจน การขาดการศึกษา ความกดดันทางการเมือง ตามความหมายนี้ความเป็นอิสระก็คือความมั่นคงนั่นเอง

ดังนั้นจึงเกิดคำถามว่าระหว่างความมั่นคงของรัฐกับความมั่นคงของประชาชน อะไรควรจะมีค่าสำคัญมากกว่า ซึ่งคำตอบน่าจะมีคำตอบที่ชัดเจนว่า มนุษย์แต่ละคนคือสิ่งสำคัญที่สุด เพราะหน่วยสุดท้ายของสังคมที่ยิ่งใหญ่ของมนุษยชาติไม่ใช่รัฐ แต่เป็นความเป็นมนุษย์ของแต่ละบุคคล ซึ่งเป็นสิ่งที่คงทนถาวรและไม่อาจทำลายได้ด้วยการรวมกลุ่มเข้าด้วยกันเป็นรัฐหรือชาติ³⁰

ประชาชนควรจะนับเป็นเป้าหมาย (Ends) ของความมั่นคงไม่ใช่เครื่องมือ (Means) เพื่อเสริมสร้างความมั่นคง แต่ในทางตรงกันข้ามรัฐควรจะเป็นเครื่องมือไม่ใช่เป้าหมายของความมั่นคง แนวคิดในลักษณะนี้จะขัดกับแนวทางที่เน้นการจรรเยียบโลก (World Order) ที่มักพิจารณาว่ารัฐหรือการจรรเยียบระหว่างประเทศ (International Order) เป็นหลักโดยมิได้ให้ความสำคัญในความเป็นมนุษย์ ซึ่งมีการวิจารณ์แนวคิดนี้ว่าไม่น่าจะถูกต้อง เพราะสถานะที่ถูกแล้วควรจะเป็นระเบียบระหว่างมนุษย์ในโลกมากกว่า³¹ หรือควรจะให้ค่าสำคัญของทั้งสององค์ประกอบในลักษณะที่สัมพันธ์ซึ่งกันและกันมากกว่าที่จะมุ่งเน้นไปที่ด้านหนึ่งด้านใดเพียงอย่างเดียว

ในปัจจุบันจะเห็นได้ว่าความมั่นคงแห่งชาติที่เคยมีนัยแห่งการป้องกันประชาชนของประเทศและอาณาเขตต่อการบุกรุกจากกำลังทางกายภาพได้ขยายขอบเขตให้รวมถึงการเพิ่มการป้องกันระบบเศรษฐกิจที่สำคัญ ผลประโยชน์ทางการเมือง รวมถึงค่านิยมพื้นฐานที่สำคัญของรัฐ แต่ที่จริงแล้วขอบเขตที่เพิ่มขึ้นดังกล่าวได้มีการกล่าวถึงมาแล้วในอดีตแต่การบีบบังคับจากสถานการณ์การเผชิญหน้ากันทางทหารได้ทำให้ความมั่นคงจำกัดอยู่แต่การสงครามและ

²⁸ *Loc.cit.*

²⁹ *Loc.cit.*

³⁰ Ken Booth และ Hedley Bull อ้างใน *Loc.cit.*

³¹ Bull อ้างใน *Loc.cit.*

การทหาร แต่จริงๆ แล้ว Helmut Schmidt อดีตคณะลูกขุนของสาธารณรัฐเยอรมัน (Former Chancellor of the Federal Republic of Germany) เป็นกลุ่มแรก ๆ ที่ให้คำจำกัดความแบบกว้าง ๆ ตามข้างต้นมาตั้งแต่ปี ค.ศ. ๑๙๗๗ ต่อมาได้เพิ่มขอบเขตครอบคลุมถึงวิกฤตน้ำมัน ความไม่มั่นคงในระบบการเงิน (Monetary Instability) ภาวะเงินเฟ้อของโลก (Worldwide Inflation) การว่างงาน การเจ็บป่วย ซึ่งเป็นการเพิ่มมิติทางเศรษฐกิจและสังคมเข้าไปในความมั่นคงแห่งชาติ³²

แนวคิดประชาคมแห่งความมั่นคง (security communities)

แนวคิดประชาคมแห่งความมั่นคง ได้รับการบุกเบิกโดย Richard Van Wagenen และ Karl Deutsch โดยให้คำจำกัดความหมายถึง “กลุ่มของประชาชนที่รวมตัวกันเพื่อให้การรับประกันว่า สมาชิกของประชาคมจะไม่ต่อสู้กันด้วยกำลัง แต่จะแก้ปัญหาการขัดแย้งโดยวิธีอื่น” ซึ่งตัวอย่างได้แก่ ประเทศสหรัฐฯ จะเป็นตัวอย่างของประชาคมแบบนี้ ในส่วนที่เป็นแนวคิดใหม่ในนิยามนี้คือ Pluralistic Security Communities (พหุประชาคมเพื่อความมั่นคง) เป็นการคงสภาพรัฐบาล ซึ่งมีความเป็นอิสระทางกฎหมายจากรัฐบาลอื่นในประชาคม รัฐที่อยู่ในพหุประชาคมนี้จะยอมรับในค่านิยมหลักที่เกิดจากสถาบันพื้นฐานและจะแสดงความรับผิดชอบร่วมกัน ซึ่งก็คือ การแสดงออกว่าเป็นพวกเดียวกัน การมีความจงรักภักดี และทั้งหมดนี้จะรวมเข้าเป็นการคาดหวังให้เกิดการเปลี่ยนแปลงอย่างสันติ

เราสามารถจัดแบ่งประชาคมแห่งความมั่นคง ออกเป็น ๒ แบบ

๑. แบบการรวมกันอย่างหลวม ๆ จะเป็นการรวมตัวในภูมิภาคที่ประกอบด้วยรัฐที่ยังยึดในอธิปไตยที่ประชาชนยังเชื่อมั่นในการเปลี่ยนแปลงอย่างสันติไม่มีการทะเลาะ ขัดแย้งจากสมาชิก
๒. แบบรวมตัวกันแบบแน่นเหนียว จะมีลักษณะ
 - ๒.๑ เป็นสังคมช่วยเหลือซึ่งกันและกัน ซึ่งจะจัดตั้งเป็นการจัดการแบบ Collective Security
 - ๒.๒ จะมีกฎซึ่งวางอยู่บนพื้นฐานระหว่าง อธิปไตยของรัฐ รัฐบาลระดับภูมิภาคและรัฐบาล

กลาง

อ้างอิงจาก Emanuel Adler, Michael Barnett, "security communities" Cambridge University Press 1998

³² Amos A. Jordan (al.et.), *op.cit.* p.3

ความมั่นคงแห่งชาติในมุมมองของสถาบันการศึกษาของไทย

ความมั่นคงแห่งชาติตามพจนานุกรมศัพท์ทหาร อังกฤษ ไทย ปี พ.ศ. ๒๕๔๔ จัดทำโดยกรมยุทธศึกษาทหารบก.สส. ที่แปลจาก Joint Pub1-02, DOD Dictionary ให้ความหมายว่าเป็น”ศัพท์รวมที่รวมถึงทั้งการป้องกันประเทศชาติและความสัมพันธ์ด้านต่างประเทศของสหรัฐอเมริกา” โดยเฉพาะอย่างยิ่งภาวะนั้นเกิดขึ้นจาก

๑. ความได้เปรียบทางทหาร หรือทางการป้องกันที่มีเหนือต่างชาติ หรือกลุ่มชาติใด ๆ หรือ
๒. ฐานะความสัมพันธ์กับต่างประเทศที่เกื้อกูลหรือ
๓. ท่าทีของการป้องกันที่สามารถได้รับความสำเร็จต่อต้านต่อการกระทำของข้าศึก หรือการกระทำหรือทำลาย ทั้งจากภายในและภายนอก ทั้งเปิดเผยหรือปกปิด

ส่วนความมั่นคงในพจนานุกรมศัพท์ทหารฉบับเดียวกัน ได้ให้ความหมายว่าเป็น

๑. การระงับป้องกัน การรักษาความปลอดภัย
๒. ความมั่นคง: สภาพอันเป็นผลเนื่องมาจากการสถาปนาและดำรงไว้ซึ่งบทบาทการป้องกันที่จะประกันในเรื่องสถานะหนึ่งความปลอดภัย จากการกระทำหรืออิทธิพลของข้าศึก

๓. การรักษาความลับ

ในเอกสารประกอบการศึกษาหมวดวิชาความมั่นคงแห่งชาติของสถาบันวิชาการทหารเรือชั้นสูง (เป็นเอกสารชุดเดียวกันกับเอกสารประกอบการสอนในวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร ซึ่งเป็นสถาบันที่ในเอกสารกล่าวไว้ว่า ”วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร “เป็นหน่วยงานเดียวที่ทำการสอน วิชาความมั่นคงแห่งชาติ ให้ผู้บริหารระดับสูง”) ได้ให้คำจำกัดความคำว่า ความมั่นคงแห่งชาติ หมายถึง “วัตถุประสงค์แห่งชาติขั้นต้น ซึ่งได้แก่การป้องกันประเทศพลเมืองและวิถีชีวิตของประชาชนให้รอดพ้นจากการรุกราน หรือการคุกคาม”³³ และความมั่นคงแห่งชาติเป็นจุดมุ่งหมายสำคัญของยุทธศาสตร์ระดับชาติ ในเอกสารได้ขยายคำจำกัดความ โดยอ้างถึงพระราชบัญญัติว่าด้วย การบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน ๒๕๕๕ ในราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๖๕ ตอนที่ ๖ ได้ให้ความหมายความมั่นคงคือความปลอดภัย โดยมีข้อความว่า ความมั่นคงแห่งราชอาณาจักรคือ “การให้เอกราชของชาติ หรือสวัสดิภาพของประชาชนอยู่ในความมั่นคงและปลอดภัย” ซึ่งจากคำนิยามเองก็ยังคงเป็นการใช้คำว่า “ความมั่นคง” อีกครั้ง จึงดูเหมือนว่าความหมายยังคงคลุมเครือและวกวน นั่นคือจะเกิดคำถามต่อมาอีกว่า แล้วอะไรคือความมั่นคงของชาติและประชาชน นอกจากนี้ความสับสนถูกเพิ่มไปอีก เมื่อเอกสารดังกล่าวขยายความว่า นอกจากความหมายในราชกิจจานุเบกษาข้างต้นยังมีการเพิ่มเติมความหมายของความมั่นคงแห่งชาติไว้ว่า “การให้ประเทศดำรงอยู่ในการปกครองระบอบประชาธิปไตยภายใต้รัฐธรรมนูญของประเทศมีมาตรฐานและเป็นสิ่งที่ดีที่สุดสำหรับประชาชนทุกคนในชาติจริง

³³ เอกสารประกอบการศึกษาหมวดวิชาความมั่นคงแห่งชาติ เรื่องความมั่นคงแห่งชาติและยุทธศาสตร์ชาติ กองวิชาพิเศษ ฝ่ายวิชาการ สถาบันวิชาการทหารเรือชั้นสูง ,๒๕๔๕ , หน้า ๒.

หรือไม่ เพราะในอดีตไม่ว่าประชาธิปไตยหรือรัฐธรรมนูญถูกรอบงำโดยกลุ่มคนบางกลุ่ม ความพยายามที่จะให้คำจำกัดความยังคงเห็นได้ในตอนท้ายของเอกสารดังกล่าวที่ได้สรุปสั้นๆ ว่า “ความมั่นคงแห่งชาติ หมายถึง การที่ชาติหรือรัฐมีเอกราช สวัสดิภาพของประชาชนอยู่ในความปลอดภัย ประชาชนอยู่ดีมีสุข มีความสามัคคีเป็นน้ำหนึ่งใจเดียวกัน มีระเบียบวินัยและมีวัฒนธรรม”³⁴

ความหมายนี้ค่อนข้างจะกว้างจนกระทั่งเกินกว่าที่ควรจะเป็น เนื่องจากได้เพิ่มความสามัคคี มีวินัย และการมีวัฒนธรรม ซึ่งเป็นการนำรวมเอารายละเอียดที่เกี่ยวข้องกับเครื่องมือในการรักษาความมั่นคงเข้าไปด้วย ซึ่งถ้านำเครื่องมือเหล่านี้มารวมอยู่ในความหมายของความมั่นคงก็จะทำให้ความหมายของความมั่นคงสามารถขยายออกไปไม่มีที่สิ้นสุดเพราะยังมีเครื่องมืออื่นๆ อีกมากมายที่สามารถเพิ่มเข้าไปในความหมายในลักษณะเช่นนี้

ความมั่นคงแห่งชาติในเอกสารของนักวิชาการไทยตามที่กล่าวมาแล้ว พอจะสรุปได้ว่ามีความหลากหลายจากปัจจัยทั้งภายนอกและภายในประเทศ อีกทั้งยังขึ้นกับมุมมองของนักวิชาการแต่ละท่าน ถึงแม้จะเป็นที่ยอมรับว่าการกำหนดความหมายจะต้องกระชับ ไม่คลุมเครือ ไม่ครอบจักรวาลและต้องตรงประเด็น ซึ่งจากแนวคิดต่างๆ ที่กล่าวในเบื้องต้นจะเห็นว่าแนวคิดเกี่ยวกับความมั่นคงได้สร้างความสับสนให้แก่ผู้เกี่ยวข้องมากพอสมควร อีกทั้งการไม่หยุดนิ่งแบบไม่มีที่สิ้นสุดของความหมายเนื่องจากผลกระทบจากปัจจัยที่มีการเปลี่ยนแปลงตลอดเวลา ทำให้เพิ่มความยุ่งยากมากขึ้นไปอีก

เพื่อที่จะแก้ปัญหาความสับสนดังกล่าวความมั่นคงจึงควรกำหนดในขอบเขตที่ชัดเจนคือ ความมีเอกราชของรัฐและความปลอดภัยของประชาชนจากภัยทั้งปวง ทั้งนี้ในส่วนของปัจจัยที่จะทำให้เกิดหรือทำลายความมั่นคงจะแยกออกเป็นด้านต่างๆ ดังนี้

๑. การเมือง
๒. เศรษฐกิจ
๓. สังคม
๔. ทหาร
๕. สิ่งแวดล้อม ทรัพยากร และพลังงาน

ทั้งนี้สิ่งที่เป็นเครื่องมือในการใช้เพื่อให้ได้มาซึ่งความมั่นคงก็คือกำลังอำนาจแห่งชาติ โดยสามารถจำแนกออกเป็น

๑. กำลังอำนาจทางการเมือง โดยจะรวมถึงการเมืองภายในและภายนอก ใดๆ สามารถสร้างอำนาจทางการเมืองที่เข้มแข็งจะสามารถรักษาและเสริมสร้างความมั่นคงแห่งชาติได้ ในที่นี้จะรวมถึงคุณภาพของรัฐบาลและนโยบายระหว่างประเทศ

³⁴ *Loc. cit.*

๒. กำลังอำนาจทางเศรษฐกิจ

๓. กำลังอำนาจทางสังคมและจิตวิทยา

๔. กำลังอำนาจทางทหาร

๕. กำลังอำนาจทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี และอาจรวมถึงข้อมูลข่าวสาร

๖. กำลังอำนาจจากทรัพยากรและพลังงาน

นโยบายความมั่นคงแห่งชาติของประเทศไทย

หน่วยงานของประเทศไทยที่ดูแลและรับผิดชอบความมั่นคงแห่งชาติในภาพรวมคือ สำนักงานสภาพความมั่นคงแห่งชาติ ซึ่งมีหัวหน้าสำนักงานทำหน้าที่เป็นเลขาธิการสภาพความมั่นคง โดยจะทำการรวบรวม ระดมความคิดเห็นจากส่วนต่างๆ ทั้งภาครัฐและเอกชน เพื่อจัดทำเป็นร่างนโยบายความมั่นคง จากนั้นจะนำเสนอขอความเห็นชอบจากสภาพความมั่นคงแห่งชาติ และนำนโยบายที่ผ่านความเห็นชอบแล้ว เสนอให้คณะรัฐมนตรีเพื่อทราบก่อนที่จะให้หน่วยงานต่างๆ นำไปจัดทำแผนรองรับต่อไป

สภาพความมั่นคงแห่งชาติ (สมช.)จะมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน และมีสมาชิกที่ประกอบด้วย รองนายกรัฐมนตรีด้านความมั่นคง รมต.กท. รมต.กค. รมต.กต. รมต.คค. รมต.มท. ผบ.ทหารสูงสุด เลขานุการ สมช. ซึ่งจะเห็นได้ว่าสมาชิกในสภาพความมั่นคงจะประกอบด้วยฝ่ายการเมืองที่เป็นพลเรือนเป็นส่วนใหญ่ ยกเว้นบุคคลเดียวที่เป็นตัวแทนฝ่ายทหารคือ ผบ. ทหารสูงสุด การกำหนดสมาชิกความมั่นคงแบบนี้มีทั้งจุดแข็งและจุดด้อย โดยจะเกิดเป็นจุดแข็งได้ก็ต่อเมื่อฝ่ายการเมืองมีคุณภาพและมีเสถียรภาพ เมื่อการเมืองไม่มีเสถียรภาพก็จะส่งผลกระทบต่อความต่อเนื่องในนโยบายด้านความมั่นคง รวมถึงส่งผลกระทบต่อหน่วยปฏิบัติทำให้เกิดความรู้สึกว่าหน่วยตนเองต้องรับผิดชอบต่อความมั่นคงแห่งชาติโดยตรง และผลตามมาก็คือการขาดการประสานร่วมมือซึ่งกันและกัน นอกจากนี้ยังมีช่องว่างให้ข้าราชการหาผลประโยชน์จากช่องว่างดังกล่าวได้ง่าย

สำหรับนโยบายความมั่นคงแห่งชาติของประเทศไทยปี พ.ศ. ๒๕๔๖- ๒๕๔๘ จะประกอบด้วยหัวข้อต่างๆ ดังนี้

๑. ผลประโยชน์แห่งชาติ

สภาพความมั่นคงแห่งชาติได้มีมติเห็นชอบว่าผลประโยชน์แห่งชาติ หรือสิ่งที่เป็นความปรารถนาสูงสุดของประชาชนชาวไทยประกอบด้วย

๑.๑ การมีเอกราช อธิปไตย และบูรณภาพแห่งอาณาเขต

๑.๒ การดำรงอยู่อย่างมั่นคงของชาติและประชาชนจากการคุกคามทุกรูปแบบ

๑.๓ ความปลอดภัย ความอยู่ดีมีสุข ความเป็นธรรม และการมีเกียรติและศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์

๑.๔ การอยู่ร่วมกันอย่างสันติสุขกับประเทศเพื่อนบ้าน

๑.๕ การมีเกียรติและศักดิ์ศรีในประชาคมระหว่างประเทศ

๒. วิสัยทัศน์ด้านความมั่นคง

วิสัยทัศน์เป็นการมองอนาคตโดยที่สภาความมั่นคงพิจารณาว่าปัจจุบันและอนาคตประเทศไทยจะเผชิญกับภัยที่มีรูปแบบที่หลากหลาย และคาดเดาได้ยากเนื่องมาจากการเปลี่ยนแปลงสถานะแวดล้อมส่งผลกระทบต่อมาจากระดับต่างๆ และมาจากองค์ประกอบมากมายจึงต้องเตรียมพร้อมที่รากฐานของสังคม ที่จะต้องปลูกสร้างสามัคคี ความเสมอภาคของประชาชน ปกป้องวิถีชีวิต วัฒนธรรมของชุมชน สร้างสามัคคีอันดีกับเพื่อนบ้าน ปรับตัวให้เข้ากับการเปลี่ยนแปลงของระบบการเมืองและระบบเศรษฐกิจโลก

๑. ปัจจัยแห่งความสำเร็จ

๔. สรุปสถานการณ์ที่กระทบต่อความมั่นคง

๕. วัตถุประสงค์แห่งชาติ

๖. นโยบายความมั่นคงแห่งชาติ

นโยบายความมั่นคงฉบับนี้ได้มุ่งเน้นที่ประชาชนเป็นศูนย์กลาง โดยอาศัยเครื่องมือต่างๆ ทั้งที่เป็นทหารและไม่เป็นทหาร โดยเครื่องมือทางทหารไม่ใช่ส่วนที่สำคัญเพียงสิ่งเดียวต่อการรักษาความมั่นคงอีกต่อไป ถึงแม้จะเป็นหน้าที่แบบดั้งเดิมของทหารคือการป้องกันประเทศ นโยบายฉบับนี้ระบุว่า ‘พัฒนาศักยภาพของชาติในการป้องกันประเทศ ด้วยการผนึกกำลังจากทุกฝ่าย ทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชนเข้าด้วยกันอย่างเป็นระบบในการรักษาความสงบเรียบร้อย และความมั่นคงของชาติ’³⁵

³⁵ สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ, “นโยบายความมั่นคงแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๖-๒๕๔๘”, หน้า ๑๒.

บทที่ ๒

ระบบระหว่างประเทศ (International System)

แนวคิดพื้นฐานเกี่ยวกับการเมืองระหว่างประเทศ

การศึกษาการเมืองโลก (World Politics) ได้แยกออกเป็นกลุ่มความคิดแบบต่างๆ แต่โดยทั่วไปแล้วสามารถจำแนกออกเป็น ๔ กลุ่มได้แก่ นักสังคมนิยม (Realist) นักอุดมคตินิยม (Idealist) กลุ่มแนวคิดแบบวิทยาศาสตร์ (Scientific Approach) และกลุ่มแนวคิดเชิงเศรษฐศาสตร์ (Economic Approach) ซึ่งทำให้ก่อนที่จะทำความเข้าใจในระบบระหว่างประเทศ จำเป็นต้องเข้าใจพื้นฐานแนวความคิดที่แท้จริงของกลุ่มความคิดเหล่านี้ เพื่อป้องกันความสับสนที่อาจจะเกิดขึ้นจากความหมายเฉพาะของคำศัพท์เฉพาะที่ใช้ในวงการการศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ดังเช่น นักสังคมนิยม (Realist) ไม่ใช่หมายถึงกลุ่มคนที่ทำตามสิ่งที่มองเห็น หรือสิ่งที่เกิดขึ้นจริงในธรรมชาติ และ นักอุดมคตินิยม (Idealist) ก็ไม่ใช่ตามที่ โคเบอร์ (Kober : 1990) กล่าวว่า เป็นกลุ่มของนักช่างฝันที่ขาดความชัดเจน³⁶

นอกจากนี้ความสับสนอาจจะเกิดจากการเรียกชื่อที่หลากหลายเช่น นักสังคมนิยมเป็นกลุ่มที่มีแนวคิดที่สามารถรวมอยู่ในกลุ่มนักอนุรักษนิยม นักทฤษฎีสสมดุลแห่งอำนาจ (Balance of Power Theorists) กลุ่ม Realpolitik หรือกลุ่มนักทฤษฎีแห่งอำนาจ ส่วนกลุ่มอุดมคตินิยม บางครั้งก็ถูกเรียกว่าเป็น Liberal Internationalists, Global/World Order Theorists หรือ Utopians ซึ่งอาจรวม ๆ เรียกได้ว่านักสังคมนิยมคือ พวกมองโลกในแง่ร้าย (Pessimists) และ นักอุดมคตินิยมคือ พวกมองโลกในแง่ดี (Optimists)

กลุ่มสังคมนิยม

เป็นกลุ่มความเชื่อที่ว่า การมีอำนาจคือผลประโยชน์ของชาติ โดยมีสมมติฐานว่า³⁷

๑. ประเทศต่าง ๆ ไม่สามารถหลีกเลี่ยงการขัดกันในเรื่องของผลประโยชน์ของชาติ
๒. การมีผลประโยชน์แตกต่างกัน จะนำมาซึ่งสงครามความขัดแย้งในรูปแบบต่าง ๆ
๓. พลังอำนาจของประเทศจะเป็นเครื่องวัดผลของสงครามหรือการขัดแย้ง และยังเป็นตัววัดระดับอิทธิพลเหนือประเทศอื่น
๔. การเมืองจะมุ่งที่จะเสริมสร้างพลังอำนาจ (Power) รักษาอำนาจและการแสดงอำนาจ

³⁶ Rourke J. T. , 'International Politics on the world Stage' , Dushkin (Connecticut:1989) p.25.

³⁷ *Ibid.* pp.26-7

จากสมมติฐานดังกล่าวทำให้กลุ่มนักสังคมนิยม ที่ถึงแม้จะมีความต้องการที่จะสรรสร้างสันติภาพ แต่ยังคงเชื่อว่าสันติภาพจะต้องได้มาด้วยความแข็งแกร่งของอำนาจ นอกจากนี้ยังมีกลุ่มที่เรียกกันว่า นักสังคมนิยมยุคใหม่ (Neorealism) ซึ่งเชื่อในโครงสร้างของระบบระหว่างประเทศว่าจะมีผลกระทบต่อนโยบายของประเทศ และความวุ่นวายของระบบทางการเมืองไม่ได้เกิดจากอำนาจเพียงอย่างเดียว แต่อาจจะเกิดจากการแข่งขันการสะสมอาวุธ (Arms races) ดังนั้นเพื่อเป็นการป้องกันตนเองหรือเพื่อการแสวงหาความมั่นคง นักสังคมนิยมยุคใหม่บางกลุ่มยังเชื่อว่า การเชื่อมโยงกันทางเศรษฐกิจจะทำให้ลดการใช้กำลังทางทหาร การมีระบบเศรษฐกิจที่เข้มแข็งจะช่วยเป็นเครื่องรับประกันความสำเร็จในการรักษาผลประโยชน์ของชาติ³⁸

กลุ่มอุดมคตินิยม

กลุ่มอุดมคตินิยมเป็นกลุ่มที่อยู่คนละขั้วกันกับกลุ่มสังคมนิยม ซึ่งกลุ่มอุดมคตินิยมไม่เชื่อว่าอำนาจเป็นสิ่งจำเป็นในความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ โดยกลุ่มนี้เชื่อว่านโยบายต่างประเทศจะต้องกำหนดอยู่บนมาตรฐานแห่งความร่วมมือและเชื้อชาติ โลกจะต้องแสวงหาเสถียรภาพและระเบียบโลกโดยระบบที่เป็นระเบียบแบบใหม่ๆ โดยจะต้องไม่ยึดติดกับระบบปัจจุบันที่ยึดถือว่าอำนาจอธิปไตย (Sovereignty) สามารถส่งเสริมและปกป้องผลประโยชน์ของชาติได้ เนื่องจากปัจจุบันไม่มีอำนาจส่วนกลางในระบบการเมืองระหว่างประเทศที่มีประสิทธิภาพที่จะดูแลความสัมพันธ์ของประเทศต่าง ๆ ได้เหมือนกับระบบรัฐบาลกลางในระบบการเมืองภายในประเทศ ดังนั้นกลุ่มนี้จึงเน้นที่จะใช้ความร่วมมือของมนุษยชาติ เพื่อสร้างสันติภาพของโลก³⁹

กลุ่มใช้แนวคิดแบบวิทยาศาสตร์

กลุ่มนี้จะสนใจในแบบแผนและเหตุผลของพฤติกรรมในความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ โดยมักจะใช้วิธีเชิงปริมาณในการพิสูจน์ทฤษฎี เพื่ออธิบายเหตุผลว่าทำไมเหตุการณ์บางอย่างเกิดขึ้น และจะมีเหตุการณ์อะไรจะเกิดขึ้นอีก โดยกลุ่มนี้จะนำแนวทางวัฒนธรรมที่ต่างกันมาประกอบการพิจารณา เพื่อทดสอบรูปแบบต่าง ๆ ของระบบทางการเมือง ตัวอย่างแนวความคิดหนึ่งของกลุ่มนี้ได้แก่ ความเชื่อที่ว่าความขัดแย้งภายใน (ตัวแปรอิสระ) อาจจะนำมาซึ่งความขัดแย้งภายนอก (ตัวแปรไม่อิสระ) โดยผู้นำของประเทศจะกระตุ้นกระแสในชาติให้เบี่ยงเบนไปยังความขัดแย้งกับศัตรูภายนอก ดังนั้นกระแสความรักชาติจะถูกปลุกเร้าเพื่อหวังผลประโยชน์ในการรักษาอำนาจของรัฐบาล แต่อย่างไรก็ตามผลจากทฤษฎีนี้ถูกวิจารณ์ว่าไม่ค่อยจะถูกต้อง ซึ่งจากการยืนยันด้วยการรวบรวมและศึกษาสร้างควมขัดแย้งในช่วงกลางทศวรรษที่ 1950s จำนวนทั้งสิ้น ๘๘ ครั้ง แต่มีเพียง ๒ ครั้งเท่านั้นที่เป็นไปตามทฤษฎีนี้ที่เกี่ยวข้อง

³⁸ Dougherty & Pfaltzgraff อ้างใน *Loc.cit.*

³⁹ Rourke, J. T. ,*op.cit.* p.27.

กับความสัมพันธ์ของตัวแปรทั้งสองตามข้างต้น อย่างไรก็ตามถึงแม้ความขัดแย้งภายใน จะไม่ได้ติดตามด้วยความรุนแรงระหว่างประเทศเสมอไป แต่ก็ได้มีการศึกษาเทคนิคด้านพฤติกรรมแสดงให้เห็นว่าความขัดแย้งภายในบางกรณีเท่านั้นที่จะตามมาด้วยความตึงเครียดระหว่างประเทศ แต่ก็ไม่มี การเชื่อมโยงได้อย่างเป็นเหตุและผล⁴⁰

นักคิดแบบวิทยาศาสตร์หรือนักพฤติกรรมนิยมจะแตกต่างจากนักสังคมนิยม ตรงที่นักสังคมนิยมยอมรับว่า นักการเมืองควรยอมรับและปฏิบัติอยู่ภายใต้ขอบเขตของอำนาจทางการเมือง นักพฤติกรรมซึ่งไม่ขึ้นกับค่านิยม (Value Free) หรือจะใช้การมองแบบวิทยาศาสตร์จึงทำให้ไม่สนใจในสิ่งที่ดีหรือเลวของการเมืองโลก จากการที่กลุ่มพฤติกรรมนิยมไม่ยึดค่านิยมทำให้ถูกวิจารณ์ว่าเป็นกลุ่มที่ศึกษาแต่สิ่งที่วิเคราะห์เป็นคุณภาพได้ ทำให้กลุ่มนี้สนใจสูตรทางสถิติมากกว่าแนวทางแก้ปัญหา

กลุ่มใช้แนวทางเชิงเศรษฐศาสตร์

เป็นแนวคิดที่เชื่อว่า พลังอำนาจและเงินเอนไขทางเศรษฐกิจเป็นแรงขับและเป็นตัวแสดงบทบาทหลักในความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ตัวอย่างผู้ที่จัดอยู่ในกลุ่มนี้ได้แก่ มาร์กซิสต์ (Marxists) กลุ่มนี้จะศึกษาโครงสร้างการเมืองและขบวนการเมืองจากมุมมองของการควบคุมและการแจกจ่ายทรัพยากรทางเศรษฐกิจ โดยจะมีความกดดันทางเศรษฐกิจและการต่อต้านความกดดันที่จะนำมาซึ่งการทำลายระบบทุนนิยม และนำมาซึ่งชัยชนะของระบบคอมมิวนิสต์⁴¹

มาร์กซิสต์ เชื่อว่าความขัดแย้งระหว่างประเทศเกิดมาจากจักรวรรดินิยม ที่เต็มไปด้วยความโหดเหี้ยมของประเทศระบบทุนนิยมในการที่จะขับเคื้อนความมั่งคั่ง และปกป้องการล่มสลายที่เกิดมาจากคลื่นกระแสนาคตของระบบคอมมิวนิสต์ แต่มาร์กซิสต์ไม่ใช่ ระบบคอมมิวนิสต์แบบอดีตสหภาพโซเวียต ที่สร้างความกดดันภายในและขยายจักรวรรดิ

นอกจากมาร์กซิสต์ แล้วยังมีนักศึกษากลุ่มเศรษฐกิจการเมือง (Political economy) เช่น Neo-Marxist, Radical หรือ Dependencia ซึ่งเชื่อว่าประเทศอุตสาหกรรมที่มีการปะทะกับนักการเมืองที่เป็นเผด็จการในประเทศโลกที่สาม จะต้องดำเนินนโยบายในแนวทางที่จะดำรงให้ประเทศที่มีการพัฒนาน้อยพึ่งพากันทั้งทางเศรษฐกิจและการเมือง ในส่วนของนักการค้านิยม (Mercantilist) ยืนยันว่าความสัมพันธ์ในการเมืองโลกมีอิทธิพลอย่างมากจากการแข่งขันระหว่างประเทศต่าง ๆ เพื่อแข่งขันทรัพยากร ความมั่นคง และอำนาจ⁴²

⁴⁰ *Ibid.* p.29.

⁴¹ *Ibid.* p.30.

⁴² Krasner : 1578 อ้างใน *Loc.cit.*

การเกิดระบบระหว่างประเทศในลักษณะต่างๆ

ระบบระหว่างประเทศคือผลหรือสิ่งที่เกิดมาจากความสามารถของรัฐ การดำเนินการ และปฏิภิกิริยาของรัฐต่างๆ โดยมีผู้นำประเทศแต่ละประเทศเป็นผู้มีอำนาจตัดสินใจและเป็นตัวแสดงสูงสุดในระบบระหว่างประเทศ ระบบระหว่างประเทศมีต้นกำเนิดมาจากรัฐชาติและประวัติศาสตร์การพัฒนาของรัฐชาติ ทั้งนี้คำว่าระบบระหว่างประเทศสามารถสืบค้นจากยุคจักรวรรดิในอดีต ซึ่งประกอบด้วยรัฐที่มีเชื้อชาติจำนวนมาก⁴³ เช่นอดีตสหภาพโซเวียต นอกจากนี้การเกิดระบบอาจมาจากการเชื่อมโยงแบบปฏิสัมพันธ์อย่างยิ่งยวดของรัฐหลักมากกว่าสองรัฐ เช่น สหรัฐอเมริกาและอดีตสหภาพโซเวียต ในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่สอง นอกจากนี้ยังมีการอ้างอิงถึงระบบระหว่างประเทศที่เป็นผลมาจากผลลัพธ์ของข้อตกลงในสภาของเวสฟาเลีย (Congress of Westphalia) ซึ่งเป็นผลจากแนวคิดตามทฤษฎีของนักสังคมนิยมใหม่และนักสังคมนิยมหัวใหม่ ทั้งนี้ตามแนวคิดแบบนักสังคมนิยมจะมองว่าระบบระหว่างประเทศจะสามารถให้คำจำกัดความได้ในรูปที่เป็นปฏิสัมพันธ์ซึ่งกันและกันของรัฐและ โครงสร้างของระบบ (การใช้และแพร่กระจายอำนาจจะอยู่ในรูปของสมรรถนะและอิทธิพล)⁴⁴ การเชื่อมโยงในลักษณะต่างๆ เหล่านี้ ได้ขยายออกจากระบบความสัมพันธ์แบบง่าย ๆ ไปสู่ระบบที่มีความซับซ้อน กว้างขวาง โดยมีตัวแสดงและองค์ประกอบที่หลากหลายเข้ามาเกี่ยวข้อง จนไม่อาจกำหนดความสัมพันธ์ในระบบระหว่างประเทศในมิติใดมิติหนึ่งได้

นอกจากนี้ยังมีระบบการตลาดที่เชื่อมต่อกันระหว่างรัฐกับรัฐ ซึ่งมีผลในการขับเคลื่อนระบบระหว่างประเทศ การค้าขายจำเป็นต้องมีการติดต่อ มีการทั้งการขยายตลาดและการปกป้องตลาดของตนเอง นโยบายของแต่ละรัฐต่อระบบการตลาดระหว่างประเทศจะปรับตัวเป็นระบบระหว่างประเทศในอีกรูปแบบหนึ่ง แต่บางรัฐก็อาจใช้ยุทธศาสตร์การข่มขู่ (ป้องปราม) มาช่วยในการปกป้องหรือขยายตลาด ซึ่งยุทธศาสตร์แบบนี้ในอดีตได้พิสูจน์แล้วว่า อาจจะนำมาซึ่งสงครามและความขัดแย้ง ยุทธศาสตร์เหล่านี้ถูกมองว่าไม่สามารถยอมรับให้เป็นเครื่องมือที่จะนำไปสู่สันติภาพ นอกจากนี้เมื่อกล่าวถึงทฤษฎีการรักษาสมดุลแห่งอำนาจ (Balance of Power) มักจะถูกวิจารณ์เช่นกันว่าเป็นอีกยุทธศาสตร์ที่อาจนำไปสู่การเกิดสงคราม⁴⁵ ปกติแล้วถึงแม้รัฐจะมุ่งเน้นไปที่การรักษาผลประโยชน์ของตนเป็นหลัก แต่การเกิดระบบระหว่างประเทศที่ตั้งอยู่ระหว่างรัฐแต่ละรัฐและผลลัพธ์ของการแสดงออก (Actions) ของรัฐนั้นๆ ซึ่งในที่สุดการแสดงออกนี้จะถูกแปรไปเป็นแรงขับที่แต่ละรัฐยากที่จะควบคุม อย่างไรก็ตามลักษณะการเกิดระบบระหว่างประเทศเช่นนี้มีข้อจำกัดคือเป็นการอ้างอิงถึงสงครามและสันติภาพในรูปที่เกิดจากผลของอำนาจในระบบระหว่างประเทศ

⁴³ North R. C. , 'War Peace Survival: Global Politics and Conceptual Synthesis', Westview Press (Boulder:1990) p.107

⁴⁴ *Loc.cit.*

⁴⁵ Kenneth N. Waltz , 'Man, the State and War' , Columbia University press (New York : 1959) pp. 236-8.

นอกจากมุมมองดังกล่าวยังมีมุมมองอื่นๆ ที่ตรงข้ามกับแนวคิดเน้นระบบตลาดเป็นแรงขับในระบบระหว่างประเทศได้แก่ มุมมองที่ว่าระบบระหว่างประเทศเกิดขึ้นมาจากภายในรัฐรวมถึงองค์ประกอบภายในรัฐ ขบวนการและการปฏิสัมพันธ์ซึ่งกันและกันของรัฐ จนเกิดเป็นองค์กรที่ไม่มีความหมายรวมถึงอำนาจอธิปไตย (Sovereign) เช่นสหประชาชาติ และองค์กรระหว่างประเทศอื่น ๆ ที่เป็นเพียงเวทีที่ผู้นำของรัฐหรือตัวแทนใช้แสดงบทบาทของตน ในระบบระหว่างประเทศที่ยึดเอาอำนาจอธิปไตยของรัฐเป็นสิ่งสูงสุดมักจะทำให้องค์กรเหล่านี้ดูเหมือนจะไม่มีอิทธิพลต่อรัฐต่างๆ ที่อยู่ในระบบ แต่ที่จริงแล้วองค์กรเหล่านี้ได้แสดงบทบาทอย่างมากเพื่อเชื่อมต่อและแก้ปัญหาคาถกเถียงกันของอำนาจอธิปไตยระหว่างรัฐต่างๆ

อย่างไรก็ตามกระบวนการเกิดระบบระหว่างประเทศหลักไม่พ้นที่มีองค์ประกอบหลักอยู่ที่รัฐ ดังนั้นการศึกษากระบวนการให้เกิดความเข้าใจอย่างแท้จริงควรเริ่มจากการขบวนการเกิดของภาพ (Image) ๓ ขั้นตอนคือเริ่มจากภาพที่หนึ่งคือ มนุษย์ (Human) เมื่อรวมตัวกันเกิดเป็นรัฐชาติ (Nation State) หรือเรียกว่าภาพที่สอง (Second Image) และตามมาด้วยการเกิดเป็นภาพที่สามคือระบบระหว่างประเทศ สิ่งที่สำคัญที่จะศึกษาต่อไปคือภาพที่สองหรือการเกิดของรัฐชาติที่เป็นส่วนเชื่อมต่อที่ทำให้เกิดเป็นระบบระหว่างประเทศ

รัฐที่เกิดขึ้นครั้งแรกมีวิวัฒนาการมาจากระบบผู้นำ หรือเรียกว่า รัฐดั้งเดิม (Pristine State) ซึ่งเกิดขึ้นมานับพันปีแล้ว โดยจะมีการเกิดอย่างอิสระและอย่างกว้างขวางในมุมต่าง ๆ ของโลก เช่น กลุ่มน้ำไนล์ ไทกิส-ยูเฟรติส หุบเขาอินดัส จีน เปรู และเม็กซิโก⁴⁶ เมื่อรัฐดั้งเดิมเกิดขึ้นก็มีวิวัฒนาการเป็นรัฐลำดับสอง ซึ่งเกิดจากการสืบทอดผู้นำและการจัดตั้งคณะผู้บริหาร ระบบราชการ และมีการแผ่ขยายอาณาเขตออกไป ทำให้เกิดการรวมตัวเป็นองค์กรที่มีลักษณะที่เกิดขึ้นจากวิวัฒนาการสองรูปแบบคือ แบบสมัครใจและและแบบการบีบบังคับ (Voluntaristic และ Coercive)⁴⁷ ซึ่งการรวมตัวกันทั้งสองแบบจะมีวัตถุประสงค์ในการอยู่ร่วมกันอย่างสันติและปกป้องหมู่เหล่าต่อการถูกรุกรานโดยกำลังจากกลุ่มอื่น ๆ

แต่มีบางกลุ่มของนักวิชาการให้ความเห็นว่ารัฐกำเนิดมาจากสถานการณ์ที่กลุ่มอ่อนแอถูกคุกคามจากพวกที่แข็งแรงกว่า ทำให้เกิดระบบที่ตามมาคือ การต่อรอง การต่อต้านอำนาจและการเป็นพันธมิตร โดยระบบจะมีการยกย่องผู้นำให้มีสถานะเป็นกษัตริย์ และมีการนำระบบกฎหมายมาใช้ในรูปแบบของความรุนแรงสามแบบคือ เพื่อการแทรกแซงและรักษาระเบียบภายใน เพื่อใช้เอาชนะสังคมหรือเขตแดนอื่น และใช้เพื่อมีอิทธิพลเหนือรัฐที่อ่อนแอกว่า จนในที่สุดการขยายตัวจนเกิดขึ้นเป็นอาณาจักร (Kingdom)⁴⁸

⁴⁶ North R. C., *op.cit.* p.55.

⁴⁷ *Ibid.*, p.57.

⁴⁸ *Ibid.*, p.58.

รัฐในอีกลักษณะคือรัฐเมือง (City State) ซึ่งก็คือสาธารณรัฐที่จัดตั้งโดยชุมชนเพื่อปกป้องพวกพ้องจากผู้รุกราน แต่บางครั้งก็เกิดขึ้นจากศูนย์รวมการค้าขาย ที่รวมกันจนเกิดขึ้นเป็นรัฐการค้า (Trading State) ซึ่งพลเมืองที่เป็นกลุ่มค้าอิสระจะรวมกันจัดตั้งรัฐบาลและหัวหน้าหรือผู้นำด้วยการเลือกตั้ง โดยไม่เน้นการใช้กำลังและจะมีการกำหนดเป็นแนวทางเชิงพฤติกรรม (Codes of Behavior) หรือระบอบการปกครอง (Regime)⁴⁹

เมื่อจักรวรรดิและรัฐเมืองแห่งการค้า เริ่มรู้ประสิทธิภาพในการรักษาความจงรักภักดี ไม่สามารถควบคุมขนาดขององค์กร และการเกิดระบบศักดินาทำให้รัฐนั้นเสื่อมลงเรื่อยๆ และแตกสลายไปในที่สุด เช่น การล่มสลายของจักรวรรดิโรมัน แต่การล่มสลายของรัฐหนึ่งก็อาจจะกระตุ้นให้เกิดเป็นการรวมกันแบบอื่นๆ เช่นแบบรัฐชาติ การเกษตร การค้า (Agrocommercial Nation State) ซึ่งเป็นอาณาจักรที่มีขนาดเล็กลง⁵⁰ การเกิดขึ้นของรัฐในลักษณะต่างๆ ดังกล่าวจะทำให้ระบบระหว่างประเทศที่เกิดขึ้นตามมามีลักษณะที่หลากหลายไม่คงที่ ไม่มีการจัดการที่ดีอย่างเป็นอยู่ในปัจจุบัน

ใน ค.ศ 1066 จากชัยชนะเหนืออังกฤษโดยการนำของ วิลเลียม ดยุกแห่งนอร์ม็องดี ส่งผลกระทบและมีอิทธิพลต่อสงครามหลายสงครามเพื่อการสร้างรัฐชาติ ซึ่งด้วยกองทหารของวิลเลียมทำให้สามารถจัดตั้งราชวงศ์ชาวต่างชาติในอังกฤษ แต่ก็ยังคงความเป็นดยุกในฝรั่งเศสไว้ และเป็นผลทำให้เกิดสงครามระหว่างอังกฤษ – ฝรั่งเศส ตลอดช่วงเวลาต่อมา แต่ในช่วงสี่ศตวรรษที่มีความขัดแย้งดังกล่าวได้มีส่วนผลักดันให้เกิดการสร้างรัฐบาลอังกฤษและฝรั่งเศสที่เข้มแข็งขึ้นในเวลาต่อมาด้วย การบริหารโดยระบบกษัตริย์ทั้งของอังกฤษและฝรั่งเศสได้รวบรวมอาณาเขตอื่นๆ เข้าด้วยกันโดยใช้การเมือง เศรษฐกิจ การบริหาร กฎหมายและการทหารเป็นเครื่องมือ⁵¹ ซึ่งนับว่าเป็นยุคแรกๆ ที่มีการเกิดรัฐขึ้นแบบสมบูรณ

อย่างไรก็ตามการเกิดของรัฐชาติ ก็มีความแตกต่างกันไปไม่ใช่อังกฤษหรือฝรั่งเศสเป็นแบบเดียวของการเกิดรัฐชาติ ดังเช่นสเปนที่ได้รวมตัวกันเป็นรัฐชาติโดยกษัตริย์เฟอร์ดินันด์และอิสabella (Ferdinand and Isabella) ได้รวมชาติสำเร็จด้วยการขับไล่พวกมัวร์ออกไป และสถาปนารัฐชาติสเปนขึ้น⁵² แต่รูปแบบการเกิดรัฐชาติที่ชัดเจนคือการเกิดรัฐชาติยุคใหม่จากสนธิสัญญาเวสฟาเลีย (Treaty of Westphalia) ในปี ค.ศ.1648 ที่มีส่วนทำให้เกิดการจัดตั้งรัฐชาติขึ้นอย่างเป็นทางการ หลังจากจากยุโรปได้ตกอยู่ในภาวะสงครามอันยาวนานที่เรียกว่า “สงครามสามสิบปี” (The Thirty

⁴⁹ *Loc.cit.*

⁵⁰ *Ibid.*, p.71.

⁵¹ *Loc.cit.*

⁵² *Ibid.*, p.71.

Years' War) ซึ่งสงครามดังกล่าวเป็นการขัดแย้งกันของกลุ่มถึง ๑๓ คู่ ระหว่างคาธอริก พวกชาตินิยม พวกโปรเตสแตนต์ และกลุ่มจักรวรรดินิยม⁵³

ผลจากสนธิสัญญาที่มีการจัดตั้งสภาเวสฟาเลียเป็นปรากฏการณ์ครั้งแรกที่มีการนำชาติมหาอำนาจหลักในยุโรปมาเจรจา ซึ่งความสำเร็จครั้งนั้นได้ทำให้เกิดเป็นสนธิสัญญาหลายฝ่ายสองฉบับ คือ Osnabruck and Munster ที่ถูกมองว่าเป็นกฎหมายในการจัดระเบียบยุโรป รวมถึงเป็นรูปแบบของความสัมพันธ์ระหว่างประเทศแบบใหม่ ที่ทำให้จักรวรรดิโรมันถูกแบ่งออกเป็นราชวงศ์ คาธอริก (ออสเตรียและสเปน) และกลุ่มโปรเตสแตนต์ ซึ่งได้รับอิสรภาพแยกออกมาเช่น ฮอลแลนด์ และรัฐต่าง ๆ ของเยอรมัน⁵⁴ นับได้ว่ารัฐชาติได้ก่อเกิดขึ้นอย่างชัดเจน รวมทั้งระบบการเมืองของโลกได้ถูกกำหนดขึ้นจากหลักการที่กำหนดให้อธิปไตยของรัฐเป็นตัวแสดงหลักและตัวเริ่มต้น อีกทั้งการเกิดขึ้นของระบบชาตินิยม ความจงรักภักดีและความสำนึกในความเป็นรัฐชาติได้ส่งเสริมให้ระบบรัฐชาติและระบบระหว่างประเทศมีการพัฒนาไปอย่างรวดเร็ว

การพัฒนาของระบบระหว่างประเทศไม่ได้สิ้นสุดที่การเจรจาสงบศึกเวสฟาเลีย เนื่องจากในช่วงหลังของคริสต์ศตวรรษที่ ๑๗ และต้นศตวรรษที่ ๑๘ สงครามก็เกิดขึ้นอีก ด้วยสาเหตุมาจากการขยายผลประโยชน์นอกรัฐชาติตนเองของประเทศต่างๆ ในยุโรป ทั้งนี้อิทธิพลขององค์ประกอบจากพัฒนาการของโครงสร้างภายในของรัฐ การจัดตั้งอาณาจักรการค้า การเกิดสงครามจากความขัดแย้งมีส่วนทำให้ระบบระหว่างประเทศมีการพัฒนาตามไปด้วย

⁵³ *Ibid.*, p.75.

⁵⁴ *Ibid.*, p.75-6.

สงครามสามสิบปี (The thirty years war) สำคัญอย่างไร

ความสำคัญของสงครามสามสิบปีคือเป็นสงครามที่สิ้นสุดด้วยการกำเนิดของระบบระหว่างประเทศ (International System) ซึ่งที่จริงแล้วเครื่องมือสำคัญที่ทำให้เกิดระบบระหว่างประเทศก็คือสนธิสัญญาเวสฟาเลีย ซึ่งมุ่งที่จะยุติสงครามนี้

สงครามสามสิบปีเป็นสงครามการต่อสู้ทางความแตกต่างของศาสนาในส่วนที่เป็นใจกลางยุโรป ซึ่งเดิมยุโรปถูกปกครองโดยคริสตจักร ตลอดช่วงศตวรรษที่ ๑๔ และ ๑๕ แต่หลังจากนั้นมาร์ติน ลูเธอร์ บาทหลวงชาวเยอรมันได้เผยแพร่ลัทธิโปรเตสแตนต์ที่ไม่ยึดติดกับการปกครองจากคริสตจักร ความแตกต่างทำให้เกิดความขัดแย้งระหว่างผู้ที่ยังจงรักอยู่กับนิกายคาทอลิกเดิมนิกายโปรเตสแตนต์ จุดของสงครามเริ่มจากโบฮีเมีย (Bohemia) ซึ่งก็คือสาธารณรัฐเชค ปัจจุบัน ในปี 1618 จักรพรรดิแฮปเบิร์ก (Hapsburg) ซึ่งเป็นคาทอลิกทำการปราบปรามชาวเชค ซึ่งนับถือโปรเตสแตนต์ และต้องการแยกเป็นอิสระ จากนั้นสงครามได้แผ่ไปสู่ส่วนต่าง ๆ ของยุโรป เช่น เนเธอร์แลนด์ สเปน เดนมาร์ก สวีเดน และฝรั่งเศส

(ข้อมูลจาก W. Raymond Duncan (et. al.) 'World Politics in 21st Century , Longman (New York : 2002) p.49.)

คำจำกัดความ รัฐ ชาติ และรัฐชาติ

รัฐ ชาติ และรัฐชาติมีความหมายที่แท้จริงอย่างไร เป็นคำถามที่ควรได้รับการชี้ให้ชัดเจนก่อนที่จะศึกษาถึงบทบาทของตัวแสดงเหล่านี้ในระบบระหว่างประเทศ เนื่องจากคำเหล่านี้มีความหมายแตกต่างกัน แต่ดูเหมือนว่าจะมีการใช้ในลักษณะที่ความหมายเดียวกันอยู่บ่อยครั้ง นอกจากนี้คำคำเดียวกันก็อาจถูกใช้ไปในความหมายที่ต่างกันได้เช่นกัน จนอาจจะทำให้เกิดความสับสน การสืบค้นความหมายที่ถูกต้องจึงมีความจำเป็นอย่างยิ่ง

๑. รัฐ (State) หรือประเทศ (Country)

เป็นสัญลักษณ์ที่จับต้องได้โดยจะต้องมีคุณสมบัติทั้งหกประการ ดังนี้⁵⁵

๑.๑ อำนาจอธิปไตย (Sovereignty) เป็นลักษณะทางการเมืองอย่างเดี่ยวที่สำคัญของรัฐ (อธิปไตยเป็นอำนาจอิสระของรัฐที่ไม่อาจมีอำนาจอื่นใดสูงกว่าได้) อธิปไตยอาจหมายถึงความเท่าเทียมกันระหว่างรัฐ แต่อธิปไตยจะมีแก่นแท้อยู่ที่ความเป็นอิสระไม่ขึ้นกับใครอื่นใด นั่นคือรัฐที่มีอธิปไตยจะมีอิสรภาพในการจัดการกิจการภายในรวมทั้งการออกกฎหมายและใช้บังคับ โดยปราศจากการแทรกแซงจากภายนอก

๑.๒ อาณาเขต (Territory) ลักษณะที่สองของรัฐจะต้องมีอาณาเขต ซึ่งต้องมีอาณาเขต เป็นขอบเขตทางกายภาพ ด้วยเหตุนี้ปัญหาปาเลสไตน์ที่มีกลุ่มชนกระจัดกระจายอยู่ประเทศต่าง ๆ เช่น เลบานอนและจอร์แดน ทำให้เกิดคำถามว่าปาเลสไตน์ไม่มีอาณาเขตหรือเป็นการถูกขับไล่แย่งที่โดยอิสราเอล แต่สหรัฐ ฯ ก็ได้สรุปว่าปาเลสไตน์ไม่ใช่รัฐ จึงมีการคัดค้านในองค์การสหประชาชาติมาตลอด ในการจัดตั้งรัฐปาเลสไตน์

๑.๓ ประชาชน (Population) รัฐจะต้องมีประชาชนที่ยอมรับว่าเป็นพลเมืองของรัฐนั้น ๆ

๑.๔ การได้รับการยอมรับจากรัฐต่าง ๆ (Diplomatic Recognition) ซึ่งเป็นองค์ประกอบที่จำเป็นโดยพฤตินัย เพราะถ้ารัฐไม่ได้รับการยอมรับ รัฐนั้นก็ยากลำบากที่จะดำรงในประชาคมโลก

๑.๕ มีองค์กรภายใน (Internal Organization) หมายถึงว่ารัฐจะต้องมีโครงสร้างทางการเมืองและเศรษฐกิจปกติแล้วรัฐจะมีรัฐบาลเดียวยกเว้นรัฐอยู่สภาพุ่นวายไร้ระเบียบ หรือ การแยกตัวของรัฐบาลเช่นได้หวัน และจีน

๑.๖ ความจงรักภักดีจากภายใน (Internal Loyalty) คือความรักชาติและยอมรับในอำนาจของรัฐที่จะออกกฎหมายและปกครองมวลชนในรัฐ เช่น การสลายตัวของเยอรมันตะวันออก โดยประชาชนยอมรับไปรวมกับรัฐบาลเยอรมันตะวันตก

สรุป : รัฐ คือ ตัวแทนแห่งความอิสระทางการเมืองที่ประกอบด้วยรัฐธรรมนูญในการปกครองที่ทั้งความชอบธรรมและอำนาจตามกฎหมาย ภายใต้ดินแดนเฉพาะ

๒. ชาติ (Nation)

เมื่อกล่าวถึงคำว่าชาติเรามักจะให้น้ำหนักหรือมุ่งเน้นไปที่วัฒนธรรมมากกว่าคำอื่น ๆ ที่มีความหมายใกล้เคียงกัน อย่างไรก็ตามในเชิงวิชาการคำว่าชาติ มีการให้คำจำกัดความเฉพาะไว้ว่าเป็น กลุ่มของประชาชนที่แตกต่างจากกลุ่มอื่น โดยกลุ่มประชาชนชาติเดียวกันจะมีลักษณะพื้นฐานที่เหมือนกันเช่น ภาษา วัฒนธรรม ศาสนา และเชื้อชาติ แต่ชาติเป็นคำที่จับต้องไม่ได้ เช่น อเมริกันจะเป็นชื่อของชาติชาติหนึ่ง แต่สหรัฐ ฯ จะเป็นคำเรียกที่หมายถึงรัฐ อย่างไรก็ตาม องค์ประกอบสำคัญที่ทำให้ประชาชนรวมเป็นชาติคือ⁵⁶

⁵⁵ Rourke J. T. ,*op.cit.* pp. 110-1.

⁵⁶ *Ibid.* p.113.

๑. กลุ่มที่มีความเหมือนกัน โดยปกติจะเหมือนกันในลักษณะของประชากรที่สามารถมองเห็นได้ง่าย เช่น ภาษา เชื้อชาติ ศาสนา

๒. ความรู้สึกเป็นประชาคมเดียวกันของประชาชน

๓. มีความต้องการที่ระดับหนึ่งในการแยกตัวเป็นอิสระ โดยเฉพาะความต้องการอิสระทางการเมืองหรืออย่างน้อยมีอำนาจการปกครองตนเอง

ตัวอย่าง ในสหรัฐ ฯ มีกลุ่มต่างๆ เช่น อิตาลี อเมริกัน แอฟริกา-อเมริกัน หรือ เม็กซิกัน-อเมริกัน แต่ละกลุ่มเหล่านี้ไม่มีองค์ประกอบครบตามที่กล่าวตามข้างต้น จึงไม่เรียกว่าเป็นชาติ แต่จะเป็นแค่กลุ่มเชื้อชาติหรือกลุ่มวัฒนธรรมเท่านั้น (ถึงแม้จะมีองค์ประกอบที่หนึ่งและสอง) ทั้งนี้ประเทศที่มีความหลากหลายด้านพลเมืองจะไม่เหมือนกับรัฐที่ถูกแบ่งเชื้อชาติอย่างเช่น ไชปรัส และศรีลังกา ซึ่งมีกลุ่มชาตินิยม ชนกลุ่มน้อยเคลื่อนไหว และแสดงเจตจำนงที่จะปฏิเสธการปกครองโดยชนเชื้อชาติกลุ่มใหญ่ ดังนั้นความขัดแย้งเหล่านี้จะนำมาซึ่งปัญหาที่ซับซ้อนและบั่นทอนต่อเสถียรภาพของรัฐเหล่านั้น โดยเฉพาะในยุคหลังสงครามโลกครั้งที่สอง มีการประกาศอิสรภาพของประเทศในอาณานิคมต่างๆ และประเทศที่อยู่ภายใต้อดีตสหภาพโซเวียต นอกจากนี้ความขัดแย้งยังเกิดจากการกำหนดขอบเขตของรัฐชาติขึ้นโดยองค์กรระหว่างประเทศเช่น สหประชาชาติ ซึ่งอาจทำให้ชาติต่างๆ ในรัฐชาติไม่พึงพอใจที่จะอยู่ร่วมกัน จนเกิดเป็นความขัดแย้งที่ปรากฏอยู่ทั่วไป

๓. รัฐชาติ (Nation State)

เป็นการผสมระหว่างชาติและรัฐเข้าด้วยกัน ในทางทฤษฎีรัฐชาติเป็นการเจริญตามธรรมชาติของความต้องการของชาติใดชาติหนึ่งในการที่จะมีและรักษารัฐของตนเองและการปกครองตนเองอย่างเป็นอิสระ ซึ่งโดยปกติแล้วรัฐชาติจะมีตัวแทนโดยสัญลักษณ์ต่าง ๆ เช่น เพลงชาติ หรือสัตว์เช่นอินทรี หมีขาว หรือมังกร เป็นต้น

รัฐชาติจะเป็นที่รวมของความจงรักภักดีและความรักชาติ แต่ก็ยังมองได้ว่ารัฐชาติเป็นรูปแบบสูงสุดของอำนาจทางการเมือง ตัวอย่างของรัฐชาติที่ชัดเจนได้แก่ เยอรมัน ญี่ปุ่น อิสราเอล ในทางปฏิบัติรัฐชาติมีความหลากหลายไม่เป็นไปตามแนวคิดที่เป็นอุดมคติตามที่กล่าวอยู่สามแนวทางคือ⁵⁷

๑. มีหลายรัฐที่ประกอบด้วยหลายชาติภายใต้อาณาบริเวณเขตแดนเดียวกัน

๒. มีหลายชาติที่ยังหลือมทับกันกับพรหมแดนของอีกชาติหนึ่งหรือมากกว่าหนึ่งชาติ ซึ่งความไม่ลงตัวกันระหว่างชาติกับรัฐ ทำให้เกิดความขัดแย้งระหว่างชาติต่าง ๆ

๓. ชาติและรัฐไม่จำเป็นต้องเกิดขึ้นพร้อมกัน และก็ไม่มีการตายตัวว่าจะอะไร จะต้องเกิดมาก่อน เช่นในยุโรปชาติจะเกิดก่อนรัฐ แต่ในแอฟริกา และเอเชียมีหลากหลายรัฐที่มีผลมาจากการกำหนดดินแดนในยุคล่าอาณานิคม

⁵⁷ Ibid. pp.142-3.

จากปัญหาเกี่ยวกับการมีหลายชาติในหนึ่งรัฐ จึงมีนักวิชาการพยายามที่จะลดความสับสนด้วยการบัญญัติคำแทนรัฐที่ประกอบด้วยหลายชาติว่า รัฐหลายชาติ (Multinational State) โดยหมายถึงรัฐที่ประกอบด้วยกลุ่มชาติพันธุ์หรือเชื้อชาติมากกว่าหนึ่ง⁵⁸ เช่น รัสเซีย จีน อินเดีย สหรัฐฯ หรือแม้แต่รัฐเล็ก ๆ เช่น สวิตเซอร์แลนด์ เบลเยียม มาเลเซีย และไทย

การพิจารณาการเกิดของรัฐชาติอีกนัยยะหนึ่งคือเมื่อชาติใดที่ได้อิสรภาพก็จะกลายเป็นรัฐชาติ แต่คำว่ารัฐจะเป็นได้ทั้งรัฐชาติหรือรัฐหลายชาติก็ได้ การที่ได้ทำความเข้าใจในความหมายที่แท้จริงเหล่านี้แล้วจะช่วยตอบคำถามจากกลุ่มที่ยึดติดอยู่กับความเป็นรัฐที่มีความสำคัญสูงสุดไม่อาจแบ่งแยกได้ โดยไม่คำนึงถึงความสำคัญในความเป็นไปของชาติว่ามีความสำคัญไม่ยิ่งหย่อนกว่ารัฐเลย รัฐที่ไม่ประสบความสำเร็จในการรวมชาติต่างๆ ที่อยู่ภายใต้รัฐนั้น ก็อาจจะต้องยอมรับความจริงที่จะต้องปล่อยให้ชาติที่เรียกร้องความเป็นอิสระออกไปดังที่เกิดขึ้นกับรัฐต่างๆ ในโลกเช่น อินโดนีเซียและติมอร์ตะวันออก หรือรัฐต่างๆ ที่เกิดใหม่จากอดีตยูโกสลาเวีย ดังนั้นสิ่งต่างๆ เหล่านี้ก็น่าจะได้รับการพิจารณาหรือศึกษาอย่างจริงจังว่าการที่รัฐเปลี่ยนแปลงไม่ได้นั้นเป็นความจริงที่ถูกต้องหรือเป็นแค่ความเชื่อที่ยึดติดกับกลุ่มคนกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง แต่ทุกอย่างในระบบระหว่างประเทศมีการวิวัฒนาการอยู่เสมอ การที่พยายามที่จะไม่ทำความเข้าใจการเปลี่ยนแปลง ก็จะนำมาซึ่งความวุ่นวายและไม่มั่นคง รวมถึงความขัดแย้งในที่สุด

ประเทศไทยประกอบด้วยชาติต่างๆ จึงอาจที่จะหลีกเลี่ยงไม่พ้นที่จะเผชิญกับปัญหาการละลายความเป็นชาติของชนกลุ่มน้อยและมีการสร้างความเป็นชาติไทยให้เกิดขึ้นโดยรวม ซึ่งเป็นสิ่งที่ทำได้ยากแต่ก็สามารถทำได้ถ้าไม่เป็นการดำเนินนโยบายที่นำเอาวัฒนธรรมของชนกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งไปครอบงำหรือทดแทนวัฒนธรรมของชนกลุ่มอื่น แต่การดำเนินนโยบายที่ดีควรจะสร้างความเป็นชาติไทยบนความหลากหลายของวัฒนธรรมจากชนกลุ่มต่างๆ และสร้างการยอมรับให้เกิดขึ้นจากทุกๆ กลุ่ม ดังนั้นการที่จะสร้างความเป็นอัตลักษณ์ของชาติ (National Identity) ควรได้รับการสนใจในระดับสูงเพราะเมื่อใดที่ไม่สามารถทำให้ชนชาติต่างๆ เปลี่ยนมายอมรับความเป็นชาติไทยได้แล้ว ปัญหาความต้องการแยกตัวออกเป็นอิสระก็จะกลับมาบั่นทอนความมั่นคงของประเทศดังเช่นที่เกิดขึ้นกับจังหวัดชายแดนภาคใต้

⁵⁸ Duncan W. Raymond (et.al), 'World Politics in the 21st Century', Longman (New York:2002) p.52.

ลัทธิชาตินิยม

ในระบบระหว่างประเทศสิ่งหนึ่งที่เป็นแรงขับที่ทำให้เกิดการต่อเนื่องหรือความแตกแยก คือลัทธิชาตินิยม (Nationalism)

ลัทธิชาตินิยม : คือความรู้สึกร่วมกันที่ยึดติดอยู่กับชาติตัวเอง โดยสามารถแสดงออกในรูปแบบของพฤติกรรม ตั้งแต่โดยสันติภาพจนถึงโดยความรุนแรง หรือเรียกได้ว่าเป็นแรงขับทางความรู้สึกที่เป็นความรู้สึกร่วมกันในค่านิยมซึ่งทำให้ผู้นำรัฐกำหนดนโยบายต่างประเทศ ในการปกป้องความต้องการของประชาชน ค่านิยม ความเชื่อและอาณาเขต

อ่านเพิ่มเติม : Rourke J. T., 'International Politics on the world Stage', Dushkin (Connecticut:1989) หน้า 139-66.

โครงสร้างของระบบระหว่างประเทศ

ปัจจุบันระบบระหว่างประเทศประกอบด้วยประเทศต่าง ๆ ๑๘๗ ประเทศที่มีดินแดนที่ได้รับการยอมรับจากนานาประเทศ และมีรัฐบาลที่ถูกต้องตามกฎหมาย โดยตามทฤษฎีแล้วประเทศต่าง ๆ เหล่านี้จะอยู่ภายใต้กฎหมายระหว่างประเทศ ที่กำหนดว่าประเทศทุกประเทศมีความเท่าเทียมกันในอำนาจอธิปไตยและมีอิสรภาพเท่าเทียมกัน ซึ่งกำหนดไว้ว่า “หนึ่งประเทศ หนึ่งเสียง” ในสมัชชาทั่วไป (General Assembly) ของสหประชาชาติ⁵⁹

แต่ตามความเป็นจริงแล้ว สหรัฐ ฯ ซึ่งเป็นมหาอำนาจยังคงใช้อำนาจในการชี้นำเหนือประเทศเล็ก ๆ อื่น ๆ การจับกลุ่มเป็นพันธมิตรในภูมิภาค หรือการรวมกันเข้าเป็นพันธมิตรกับประเทศมหาอำนาจยังคงปรากฏอยู่เสมอเช่นเดียวกับช่วงที่เกิดสนธิสัญญาเวสฟาเลีย ดังจะเห็นได้ว่าบางรัฐเป็นสมาชิกขององค์กรทางทหารและการป้องกันตนเอง บาง

⁵⁹ Ibid. p.61.

รัฐก็เข้าไปอยู่ในกลุ่มข้อตกลงทางการค้า ความหลากหลายในการเชื่อมโยงกันของรัฐต่างๆ ในระบบระหว่างประเทศ ทำให้นักวิชาการได้พยายามจัดแบ่งระบบออกเป็นระดับในการวิเคราะห์ ๕ ระดับคือ⁶⁰

ระดับ	ตัวแสดง
๑. ระดับระบบระหว่างประเทศ	รัฐ IGOs NGOs TNC และกลุ่มเฉพาะ
๒. ระดับภูมิภาค	รัฐภูมิภาค IGOsภูมิภาค NGO ภูมิภาค และกลุ่มเฉพาะ
๓. ระดับรัฐ	รัฐ NGOsในรัฐ TNC และกลุ่มเฉพาะ
๔. ระดับกึ่งรัฐ (Substrate)	NGO ระดับรัฐและกึ่งรัฐ กลุ่มชาติพันธุ์ กลุ่มเฉพาะ
๕. ระดับเฉพาะตัวเอง (Individual)	กลุ่มเฉพาะประเภทต่าง ๆ

TNC (Transnational Companies) หรือ กลุ่มบริษัทข้ามชาติ

IGO (Intergovernmental Organizations) หรือองค์การที่เป็นรัฐบาลระหว่างประเทศ

NGO (Nongovernmental Organization) หรือองค์กรเอกชน

นอกจากนี้ยังมีการศึกษาระบบระหว่างประเทศจากระบบโลกทั้งระบบในมิติของการพัฒนาเศรษฐกิจและการเมือง โดยนักวิชาการกลุ่มหนึ่งได้จัดรวมกลุ่มของรัฐออกเป็น ๔ กลุ่ม คือ⁶¹

๑. ประเทศโลกที่ ๑ คือประเทศอุตสาหกรรมเช่น อเมริกาเหนือ ยุโรปตะวันตก ออสเตรเลีย นิวซีแลนด์ ญี่ปุ่น

๒. ประเทศโลกที่ ๒ คือประเทศที่อยู่ในช่วงเปลี่ยนจากระบบคอมมิวนิสต์ไปสู่ระบบเศรษฐกิจการค้าเสรี เช่น รัสเซีย รัฐในยุโรปตะวันตกและตะวันออก เอเชียกลาง ประเทศในกลุ่มคอเคซัส และเอเชียกลางรัฐที่แยกตัวจากอดีตสหภาพโซเวียต

๓. ประเทศโลกที่ ๓ คือประเทศในกลุ่มที่กำลังอยู่ในขบวนการพัฒนา เช่น ประเทศในลาตินอเมริกาและเอเชีย และประเทศส่วนใหญ่ในทวีปแอฟริกา

๔. ประเทศโลกที่ ๔ คือประเทศที่ยากจนมากจนยากที่จะดำเนินไปสู่ความสามารถในการพัฒนาเช่น อัฟกานิสถาน, โซมาเลีย ชาติ, เอธิโอเปีย แอฟริกากลาง

นอกจากการแบ่งระบบระหว่างประเทศออกเป็นกลุ่ม ๆ ตามข้างต้นแล้ว ยังมีการจำแนกตามความสัมพันธ์ของรัฐหรือกลุ่มต่าง ๆ ในลักษณะการเมืองระหว่างประเทศได้ดังนี้⁶²

⁶⁰ Ibid. p.63.

⁶¹ Ibid. p.64.

๑. ระบบหลายขั้วอำนาจ (Multipolar Systems) เป็นระบบที่จะประกอบด้วยประเทศมหาอำนาจหลักตั้งแต่สี่ประเทศขึ้นไป มีการแข่งขันและปกป้องผลประโยชน์ของตน ซึ่งโดยสรุปแล้วระบบหลายขั้วจะมีลักษณะดังนี้

๑.๑ การเพิ่มอำนาจโดยการเจรจา มากกว่าการใช้กำลัง

๑.๒ ใช้การต่อสู้มากกว่าการที่จะล้มเหลวในการเพิ่มอำนาจ

๑.๓ ถ้ามีการต่อสู้ จะทำให้ระบบสูญเสียสมดุล แต่จะหยุดยั้งได้โดยการกำจัดตัวแสดงหลักอื่น ๆ

๑.๔ การต่อต้านตัวแสดงอื่นหรือกลุ่มพันธมิตรที่คุกคามความสมดุลจะกระทำได้โดยการเพิ่มความโดดเด่น หรือการมีอำนาจเหนือผู้อื่น

๑.๕ มีการจำกัดการเกิดใหม่ของขั้วอำนาจใหม่ที่ไม่อยู่ในระบบ

๑.๖ ถ้าตัวแสดงหลักถูกกำจัดจะต้องหาตัวแสดงใหม่มาทดแทนเพื่อรักษาสมดุลในระบบแบบหลายขั้ว ในบางครั้งจะถูกรวมเป็นระบบ การรักษาดุลยภาพแห่งอำนาจ (Balance of Power)

ในระบบหลายขั้วอำนาจได้สร้างความสัมพันธ์ของขั้วต่างๆ ในลักษณะของระบบสมดุลภาพแห่งอำนาจ (Balance of Power) ที่มีต้นกำเนิดมาจากการเกิดของสนธิสัญญาเวสฟาเลียที่มุ่งหวังจะดำรงความมีเสถียรภาพของระบบระหว่างประเทศในยุโรป ซึ่งสนธิสัญญานี้ก็สามารถทำให้เกิดผลสำเร็จได้ตลอดช่วงเวลาตั้งแต่กลางศตวรรษที่ ๑๗ จนถึงจุดแห่งความล้มเหลวที่ตามมาด้วยสงครามโลกครั้งที่ ๑

แนวคิดการรักษาสมดุลแห่งอำนาจก็คือการที่แต่ละประเทศมีอำนาจเพียงพอ แต่จะไม่มากเกินไปที่จะถ่วงดุลอำนาจกับประเทศอื่น ๆ ก็จะทำให้สันติภาพและความมีเสถียรภาพเกิดขึ้นตามมา แนวคิดนี้จึงเป็นการทำให้ประเทศต่าง ๆ ต้องตรวจสอบอำนาจซึ่งกันและกัน ถ้าประเทศหรือกลุ่มพันธมิตรใดมีศักยภาพทางอำนาจเกินหน้าไปมาก ฝ่ายตรงข้ามจะต้องเพิ่มศักดิ์ทางอำนาจของตนเช่นกัน และในทางตรงกันข้ามฝ่ายตรงข้ามก็จะประพฤติเช่นเดียวกัน ซึ่งวงจรเช่นนี้เป็นปรากฏการณ์อย่างหนึ่งในอดีตที่ทำให้ความสมดุลของอำนาจมักจะไม่สามารถยืนยงไปได้ยาวนาน ในช่วงสงครามเย็นก็ถูกมองได้ว่าเป็นการรักษาสมดุลทางอำนาจ ระหว่าง สหรัฐฯ ที่เป็นผู้นำกลุ่มนาโต กับสหภาพโซเวียต ในฐานะผู้นำกลุ่มวอร์ซอร์ แต่อย่างไรก็ตามนักวิชาการหลายท่านกับโต้แย้งว่า ช่วงดังกล่าวไม่ใช่การรักษาดุลยภาพแห่งอำนาจ แต่เป็นการรักษาดุลยภาพแห่งความหายนะ (Balance of Terror)⁶³ เนื่องจากความหวาดกลัวการตอบโต้กันด้วยอาวุธนิวเคลียร์

จากคำว่า สมดุลภาพแห่งอำนาจ (Balance of Power) ได้ถูกใช้ในโอกาสและบุคคลในความหมายที่แตกต่างกันไป แต่ก็สามารถสรุปรวมความหมายหลัก ๆ เหล่านี้ได้ดังนี้⁶⁴

⁶² Rourke J. T. ,*op.cit.* p.74.

⁶³ Duncan, *op.cit.* p.142.

⁶⁴ *Ibid.* p.143.

๑. ความพยายามที่จะเฝ้าระวังและจัดการกับประเทศหนึ่งประเทศใดที่มีการเพิ่มอำนาจและสร้างความรู้สึกลูกกลามให้แก่ประเทศของตน โดยการจัดหาอาวุธเพิ่มเติมให้แก่กองทัพของตน

๒. เป็นการรักษาสภาพความแข็งแกร่งให้เหนือกว่า เพื่อรักษาคุณภาพแห่งอำนาจต่อประเทศที่กำลังจะมาเป็นภัยคุกคาม ซึ่งก็คือการแสวงหาความได้เปรียบทางทหารเพื่อป้องปรามความก้าวร้าวของอีกประเทศ

๓. เป็นสถานการณ์ที่ทุกฝ่ายพึงพอใจ

๔. เป็นการปรับเปลี่ยนของเหตุการณ์ที่ความพึงพอใจของประเทศหนึ่งประเทศใดหรือภูมิภาคหนึ่งภูมิภาคใดไปสู่ประเทศหรือภูมิภาคอื่น ตัวอย่างเช่นหลังจากที่อินเดียและปากีสถานประสบความสำเร็จในอาวุธนิวเคลียร์ เป็นเหตุการณ์ที่ดุลภาพแห่งอำนาจได้ปรับเปลี่ยนไปสู่ประเทศทั้งสองเช่นกัน

๒. ระบบสองขั้วอำนาจ (Bipolar System)

ระบบสองขั้วอำนาจจะเป็นระบบที่มีตัวแสดงที่เท่าเทียมกันสองกลุ่มแข่งขันกัน โดยสามารถพิจารณาจากรูปแบบการแข่งขันกันดังนี้⁶⁵

๒.๑ มีความพยายามที่จะกำจัดกลุ่มฝ่ายตรงข้าม

๒.๒ การต่อสู้ทางทหารอาจเกิดขึ้นได้เพื่อกำจัดอีกฝ่าย แต่จะต้องอยู่บนความเสี่ยงที่ยอมรับได้

๒.๓ มีการขยายหรือเพิ่มอำนาจให้สัมพันธ์กับอีกฝ่าย

๒.๔ การต่อสู้จะมีขึ้นเพื่อหลีกเลี่ยงการถูกกำจัดหรือเพื่อไม่ตกเป็นเบี้ยล่าง

๒.๕ มีความพยายามที่จะนำสมาชิกใหม่เข้าสู่กลุ่ม รวมทั้งคิดกันไม่ให้กลุ่มฝ่ายตรงข้ามได้สมาชิกใหม่

๒.๖ จะมีผู้ไกล่เกลี่ยที่ไม่ได้เข้ากับฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งเพื่อลดอันตรายจากการเกิดสงครามระหว่างกลุ่มคู่แข่งกัน

๓. ระบบขั้วอำนาจเดียว (Unipolar System)

เป็นระบบที่มีประเทศที่มีอำนาจโดดเด่นเพียงขั้วอำนาจเดียว สภาพเช่นนี้จะมีลักษณะเช่นเดียวกับระบบการเมืองภายในประเทศซึ่งมีรัฐบาลเป็นผู้มีอำนาจกำหนดและควบคุมนโยบายในการบริหารประเทศ การเกิดของระบบขั้วอำนาจเดียวจะเกิดขึ้นได้จากสองลักษณะคือ⁶⁶

๓.๑ เกิดจากประเทศหนึ่งประเทศใดสามารถมีอำนาจเหนือประเทศอื่น ๆ ทั้งหมดและสามารถจัดตั้งเป็นจักรวรรดิ (Universal Empire)

๓.๒ เกิดจากการที่ระบบเข้าไปอยู่ภายใต้รูปแบบของรัฐบาลของโลก (World Government) เช่นองค์การสหประชาชาติ

⁶⁵ Rourke J. T. ,*op.cit.* p.75.

⁶⁶ *Loc.cit.*

ระบบขั้วอำนาจเดียวจะมีลักษณะดังต่อไปนี้⁶⁷

๑. กฎหรือแบบแผนที่มีผลกระทบต่อระบบหรือต่อตัวแสดงมากกว่าหนึ่งขึ้นไป จะถูกตัดสินจากศูนย์กลางแห่งอำนาจ
๒. ความขัดแย้งระหว่างสมาชิกจะได้รับการไกล่เกลี่ยหรือพิพากษาโดยศูนย์กลางอำนาจ รวมทั้งการลงโทษผู้ที่ละเมิดกฎหรือแบบแผน
๓. ศูนย์รวมแห่งอำนาจจะชี้นำหรือแม้แต่ผูกขาดเครื่องมือทางทหาร และเครื่องมือทางเศรษฐกิจ
๔. ความพยายามที่จะแยกตัวของสมาชิกจะถูกบีบหรือกดดันจากอำนาจกลาง
๕. อำนาจกลางจะพยายามที่จะค่อย ๆ ลดหรือกำจัดอำนาจของสมาชิก

ระบบขั้วอำนาจเดียวนี้มีตัวอย่างที่เกิดขึ้นในอดีต เช่น อาณาจักรโรมัน และอาณาจักรของจีน ปัจจุบันมีหลายท่านเชื่อว่าระบบระหว่างประเทศเป็นแบบระบบขั้วอำนาจเดียวที่มีสหรัฐฯ เป็นมหาอำนาจที่เหลืออยู่หลังจากการล่มสลายของสหภาพโซเวียต แต่ระบบขั้วอำนาจเดียวนี้อีกยังไม่สามารถเกิดขึ้นได้อย่างสมบูรณ์ เนื่องจากระบบระหว่างประเทศได้มีการรักษาสมดุลในตัวเองมันเองด้วย นอกจากนี้ยังมีประเทศที่กำลังเพิ่มศักยภาพที่จะแข่งขันกับสหรัฐฯ เช่น จีนและสหภาพยุโรป หรือแม้แต่แนวความคิดในการรวมตัวกันขึ้นเป็นโลกมุสลิม (Muslim World) นักวิชาการได้ทำนายไว้ว่าถ้าสหรัฐฯ และสหภาพยุโรปสามารถร่วมมือกันได้ในอนาคตเป็นหนทางที่กลุ่มอำนาจนี้จะรักษาความเป็นศูนย์กลางอำนาจในระบบขั้วอำนาจเดียวได้ แต่เงื่อนไขดังกล่าวอาจจะเกิดขึ้นไม่ง่ายนัก เนื่องจากความขัดแย้งกันทั้งในด้านเศรษฐกิจที่เพิ่มขึ้นอย่างมาก ซึ่งอาจนำไปสู่ความขัดแย้งทางทหารได้

นอกจากการแบ่งระบบระหว่างประเทศตามข้างต้นแล้ว อาจจะมีการแบ่งแบบอื่น ๆ โดยเฉพาะแบบที่จะมองข้ามไม่ได้คือแบบที่ มอร์ดัน เคเปเลน (Morton Kaplan) ได้แบ่งระบบออกเป็น ๖ ชนิด คือ สมดุลยภาพแห่งอำนาจ (Balance of Power) ระบบสองขั้วแบบหลวม (Loose bipolar) ระบบสองขั้วที่เหนียวแน่น (Tight bipolar) ระบบสากลรวม (Universal) ระบบระดับชั้น (Hierarchical) และระบบการโด้ค้ำ (Unit Veto)⁶⁸ ซึ่งระบบทั้งหมดดังกล่าวนับเป็นจุดเริ่มแนวคิดดั้งเดิมของระบบระหว่างประเทศที่ถึงแม้จะมีแนวคิดแบบใหม่ขึ้นมาทดแทน แต่ก็นับว่าเป็นจุดเริ่มต้นที่นักวิชาการได้นำมาเป็นพื้นฐานในขบวนการคิดเกี่ยวกับความสัมพันธ์ในลักษณะต่างๆ ในระบบระหว่างประเทศ

⁶⁷ *Loc.cit.*

⁶⁸ *Ibid.* p.74.

ปัจจัยที่ทำให้ระบบระหว่างประเทศเปลี่ยนแปลง

ตั้งแต่อดีตการเปลี่ยนแปลงระบบระหว่างประเทศได้ปรากฏขึ้นอยู่ตลอดเวลา ซึ่งขบวนการอาจจะช้าบ้างเร็วบ้างแตกต่างกันไป การที่ระบบระหว่างประเทศได้มีการปรับตัวเปลี่ยนไปทำให้มีความพยายามของนักวิชาการในการที่จะหาทฤษฎีมาอธิบายปรากฏการณ์ รวมทั้งเพื่อทำนายอนาคตของระบบระหว่างประเทศในลักษณะต่างๆ ดังตัวอย่างต่อไปนี้

๑. ทฤษฎีที่มีการแบ่งโลกออกเป็นส่วนหลัก (Core) และส่วนแวกดิ้อม (Periphery) หรือประเทศโลกที่สาม โดยการเปลี่ยนแปลงจะเกิดจากประเทศที่อยู่ในส่วนหลักหรือที่เรียกว่าประเทศอุตสาหกรรม^{๖๙} แล้วขยายอิทธิพลไปสู่ส่วนต่างๆ

๒. ทฤษฎีแนวคิดเกี่ยวกับ “วงรอบระยะยาว” (Long Cycles) โดย George Modelski และคณะ (ค.ศ.1187) ที่กำหนดว่าแต่ละวงรอบจะเกิดที่ประมาณทุกๆ ๑๐๐ ปี และใช้วงรอบนี้เป็นตัวกำหนดของเขตรอบระหว่างประเทศในแต่ละรอบจะเกิดการเปลี่ยนแปลงโดยสงคราม ซึ่งสงครามนี้จะทำลายระบบเก่าและสร้างมหาอำนาจใหม่ขึ้นมา มีอิทธิพลทางการเมือง การทหาร และทางเศรษฐกิจของโลก จากนั้นวงรอบใหม่ก็จะเริ่มขึ้นอีก^{๗๐}

๓. ทฤษฎีการขึ้นและล่มสลายของมหาอำนาจ (The Rise and Fall of the Great Power) ที่เป็นผลจากการวิเคราะห์การเปลี่ยนแปลงของมหาอำนาจในระบบระหว่างประเทศในอีกมุมมองที่แตกต่างไปจากทฤษฎีของ Modelski โดยทฤษฎีนี้กล่าวว่า การล่มสลายของมหาอำนาจต่างๆ ตั้งแต่อดีตจะเกิดจากการใช้จ่ายเกินไปในกิจการด้านทหาร โดยได้ยกตัวอย่างย้อนไปตั้งแต่ปี ค.ศ. 1500 มีอาณาจักรต่างๆ ได้ล่มสลายดังเช่น โรม สเปน อังกฤษ หรือแม้แต่อาณาจักรของฮิตเลอร์ในปีศตวรรษที่ 1940 การตกของอำนาจของอาณาจักรเหล่านี้มีสาเหตุที่ใกล้เคียงกันและเป็นไปตามทฤษฎีการขึ้นและล่มสลายของมหาอำนาจ^{๗๑}

๔. ในปัจจุบันได้มีแนวคิดที่จะแบ่งโลกออกเป็นยุคต่างๆ เช่น อัลวิน ทอฟฟิเลอร์ (Alvin Toffler) ได้ใช้ทฤษฎีคลื่นลูกต่าง ๆ คือ คลื่นลูกแรกเป็นสังคมโลกแห่งการเกษตรลูกที่สองเป็นโลกแห่งอุตสาหกรรมและ คลื่นลูกที่สามเป็นโลกแห่งข้อมูลข่าวสาร ทอฟฟิเลอร์ได้ให้ข้อสังเกตการเปลี่ยนแปลงในระบบระหว่างประเทศจะมีอิทธิพลจากแรงขับทางสังคม เศรษฐกิจและเทคโนโลยีข้อมูลข่าวสาร

⁶⁹ Immanuel Wallerstein (ค.ศ. 1976) อ้างใน *Loc.cit.*

⁷⁰ *Loc.cit.*

⁷¹ Paul Kennedy (ค.ศ.1987) อ้างใน Duncan, *op.cit.* p.141..

นอกจากการแบ่งตามแนวความคิดของทอพอิเลอร์แล้ว ก็มีอีกแนวคิดที่มองโลกในปัจจุบันในลักษณะต่าง ๆ คือ⁷²

๑ ทฤษฎีที่มองว่าปัจจุบันเป็นยุคหลังโลกสมัยใหม่ (Postmodernism) ซึ่งพวกนี้จะมุ่งเน้นที่แนวโน้มของการเปลี่ยนแปลงทางวัฒนธรรม จะนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองและสังคม

๒ ทฤษฎีที่มองว่าปัจจุบันเป็นโลกหลังสงครามเย็น (Post Cold War) ที่เริ่มมาตั้งแต่ปลายศตวรรษที่ 1980 โดยมุ่งไปที่การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองและการทหารอย่างรุนแรง หลังการล่มสลายของระบบการเมืองแบบสองขั้ว ซึ่งทำให้เกิดระเบียบโลกแบบใหม่และเกิดการสิ้นสุดของประวัติศาสตร์ (The End of History) แนวคิดแบบการส่งผ่าน (Transition) ของกลุ่มนี้จะเป็นลักษณะที่การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองและทางทหารเป็นศูนย์กลางของการเปลี่ยนแปลงอย่างกว้างขวางของเศรษฐกิจและสังคม⁷³

๓ ทฤษฎีที่มองว่าระบบระหว่างประเทศในปัจจุบันมีลักษณะเป็นโลกาภิวัตน์ (Globalisation) ระบบนี้ได้เริ่มขึ้นหลังจากการสิ้นสุดการบีบบังคับทางการเมืองในระบบระหว่างประเทศ และระบบได้ปรับตัวเข้าสู่การแพร่ขยายของการเชื่อมโยงของระบบตลาด การขยายการค้าขาย และการปฏิบัติการติดต่อสื่อสาร ทฤษฎีของกลุ่มนี้มองว่าโลกาภิวัตน์เป็นขบวนการที่มีการเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยีและเศรษฐกิจเป็นศูนย์กลางแห่งการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองและวัฒนธรรมที่ในที่สุดจะเข้าสู่การสิ้นสุดของชาติ ถึงแม้แนวคิดนี้ได้รับการยอมรับอย่างกว้างขวาง แต่ก็มีแนวคิดอื่น ๆ ที่พยายามจะโต้แย้งทฤษฎีโลกาภิวัตน์ เช่น แนวคิด Globality ซึ่งมองว่าโลกมีวิวัฒนาการจากการที่สังคมมีความสัมพันธ์กันมากขึ้น ซึ่งทำให้สภาพต่างๆ ของสังคมและรัฐมีความเป็นสากลโลกมากขึ้น โดยแนวคิด Globality ต่างจากโลกาภิวัตน์ตรงที่แนวคิดนี้จะมองไปที่บางพื้นที่เท่านั้น และ Globality เป็นแนวโน้มของโลกยุคสมัยใหม่ที่เป็นความต่อเนื่องของความสัมพันธ์ระหว่างโครงสร้าง ขบวนการและช่วงแห่งกาลเวลา

อีกแนวคิดที่เห็นว่าโลกาภิวัตน์ไม่ถูกต้องคือแนวคิดเกี่ยวกับภูมิรัฐศาสตร์ของระบบโลก (Geopolitics of world system) โดยมองว่าโลกาภิวัตน์จะเป็นตัวกระตุ้นให้รัฐและภูมิภาครวมตัวกันต่อต้านการแพร่กระจายของระบบตลาดและการสื่อสารแบบไร้พรมแดนแบบโลกาภิวัตน์ ดังนั้นเป็นไปได้ที่โลกาภิวัตน์จะเข้าไปได้ถึงทั่วถึงทุกส่วนของโลก และในที่สุดสภาพโลกที่เป็นโลกาภิวัตน์ ก็จะไม่เกิดขึ้นอย่างแท้จริง

แนวคิดภูมิรัฐศาสตร์จะมองโลกออกเป็นเครือข่ายรอบพื้นที่หลัก (Core Areas) และมีการจัดการตามลำดับชั้นขึ้นกับอำนาจที่จะเข้าถึงพื้นที่หลักเหล่านั้น นักภูมิรัฐศาสตร์จะเชื่อว่าอำนาจจะอยู่เฉพาะที่ (Power is local) การวิเคราะห์ระบบระหว่างประเทศแบบภูมิรัฐศาสตร์จะนำเอาอิทธิพลขององค์ประกอบทางภูมิศาสตร์ เศรษฐศาสตร์ และประชากรศาสตร์มาเชื่อมต่อการเมืองและนโยบายของรัฐ ดังเช่นการให้นิยามภูมิรัฐศาสตร์ว่าเป็นหลักนิยม

⁷² David Held, 'global transformations : 'Politics, Economics and Culture', Standford University Press (.....,1999) p.16.

⁷³ Loc.cit.

การพัฒนาการเมืองที่เชื่อมโยงกันในโลก โดยมีพื้นฐานอยู่บนพื้นฐานกว้างๆ ทางภูมิศาสตร์ โดยเฉพาะภูมิศาสตร์การเมือง (Political Geography)⁷⁴

จากตัวอย่างทฤษฎีต่างๆ ดังกล่าวจะเห็นได้ว่าแต่ละทฤษฎีจะมีข้อโต้แย้งหรือข้อหักล้างซึ่งกันและกัน ดังนั้นการประยุกต์ใช้ทฤษฎีต่างๆ ก็ขึ้นอยู่กับเงื่อนไขและองค์ประกอบของเหตุผลที่มารองรับ แต่อย่างไรก็ตามสิ่งที่สำคัญและไม่มีผู้ใดปฏิเสธคือ ระบบมีการปรับเปลี่ยนที่อาจพอจะสรุปถึงองค์ประกอบที่มีผลต่อการเปลี่ยนแปลงดังนี้

๑. การเปลี่ยนจำนวนและอำนาจของตัวแสดงหลัก ดังเช่น การหายไปของมหาอำนาจหลัก หลังสงครามโลกครั้งที่สอง เหลือไว้เพียงสองมหาอำนาจคือ สหรัฐฯ และ สหภาพโซเวียต ทำให้ระบบปรับจากระบบหลายขั้วอำนาจไปสู่ระบบสองขั้วอำนาจและตามมาด้วยสงครามเย็น

๒. การเปลี่ยนเทคโนโลยี เช่น หลังจากการเกิดขึ้นของอาวุธนิวเคลียร์และอาวุธปล่อยที่สามารถนำหัวรบนิวเคลียร์ไปสู่เป้าหมายไกล ๆ ได้ อิทธิพลจากเทคโนโลยีดังกล่าวได้ระบบได้ปรับตัวเป็นการแข่งขันและข่มขู่ซึ่งกันและกัน ในขณะที่เดียวกันอำนาจทำลายล้างของนิวเคลียร์ ก็ทำให้มหาอำนาจผู้ครอบครองนิวเคลียร์ไม่กล้าที่จะเผชิญหน้ากันโดยตรง

๓. องค์ประกอบจากภายใน ตัวอย่างขององค์ประกอบภายใน เช่น นโยบายของรัฐ หรือสภาพภายในของแต่ละรัฐ โดยเฉพาะรัฐที่เป็นมหาอำนาจจะมีบทบาทและอิทธิพลต่อระบบระหว่างประเทศ

๔. การส่งผ่านระหว่างระบบ ในช่วงเวลาที่ระบบกำลังจะมีการปรับเปลี่ยนจะเป็นช่วงเวลาที่เกิดช่องว่างระหว่างสิ่งที่คาดว่าจะเกิดและสิ่งที่เกิดจริง โดยเฉพาะช่วงการเพิ่มหรือลดของกำลังอำนาจของรัฐ ซึ่งถ้ารัฐฝ่ายตรงข้ามคาดการณ์ผิดว่ารัฐหนึ่งรัฐใดกำลังแสวงหากำลังอำนาจเพิ่ม จนเป็นภัยคุกคามต่อรัฐตน ก็อาจนำมาซึ่งสงครามได้

⁷⁴ Haushofer อ้างใน Colin S. Gray and Geoffrey Sloan, 'Geopolitics: Geography and Strategy', Frank Cass (London:1999) p.216.

บทที่ ๓

ยุทธศาสตร์ชาติ (National Strategy)

มนุษย์ได้พยายามหาวิธีในการปกป้องตนเองและพวกพ้อง รวมถึงการปกป้องอาณาเขตและอาณาจักรจากการถูกรุกรานจากภายนอก ซึ่งสิ่งเหล่านี้นับเป็นเรื่องสำคัญต่อความอยู่รอดของทั้งส่วนตัว สังคมและประเทศ ต่อมาความต้องการความปลอดภัยได้ขยายออกไปถึงการให้ได้มาซึ่งอำนาจและความรุ่งเรือง ซึ่งรวมถึงการแสวงหาผลประโยชน์ด้วยการรุกรานผู้อื่น ในการดำเนินการดังกล่าวได้ทำให้เกิดเป็นนวัตกรรมทางธรรมชาติที่เรียกว่าความขัดแย้งและสงคราม ถึงแม้สงครามจะเป็นปรากฏการณ์ทางธรรมชาติในมุมมองของนักประวัติศาสตร์และนักมานุษยวิทยาหลายท่าน แต่สงครามในมุมมองของนักการทหารและนักยุทธศาสตร์เป็นสิ่งที่สามารถกำหนดและควบคุมได้ทั้งการเริ่มต้นสงครามและผลที่ต้องการ แต่การควบคุมผลของสงครามไม่ใช่เรื่องง่ายที่จะได้มาจากองค์ประกอบเชิงปริมาณที่เหนือกว่าแต่เพียงอย่างเดียว ด้วยองค์ประกอบที่หลากหลายและซับซ้อนและความมุ่งมั่นที่จะแสวงหาและควบคุมผลของสงครามให้ได้ ทำให้มนุษย์ได้สร้างคำว่ายุทธศาสตร์ (Strategy) ขึ้นเพื่อเป็นเครื่องมือในการตอบสนองความต้องการดังกล่าว

ที่มาของยุทธศาสตร์นั้นมีหลายท่านกล่าวว่ามีต้นกำเนิดมาจากคำว่า Strategia ที่หมายถึงศิลปะของนายพล “the art of the general (Strategos)”⁷⁵ แต่จริง ๆ แล้วยุทธศาสตร์มีรากศัพท์มาจากภาษากรีกโบราณ หมายถึงศิลปะการรวบรวมและการวางกำลังทางทหารในพื้นที่เฉพาะเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ของสงคราม โดยจากความหมายในภาษากรีกจะหมายถึงการจัดกำลังทหารออกนอกประเทศหรือการปฏิบัติการทางทหาร (A military expedition และ A campaign) ต่อมาในช่วงศตวรรษที่ ๑๕ Machiavelli ได้เรียกยุทธศาสตร์ว่า Strategem ที่หมายถึงเล่ห์ (Ruse) หรืออุบาย (Gambit) เพื่อให้บรรลุความได้เปรียบจากวิธีการที่ข้าศึกคาดไม่ถึง (Surprise)⁷⁶ จากความหมายตามที่กล่าวมาแล้วจึงเป็นที่น่าเชื่อได้ว่ายุทธศาสตร์มีที่มาจากการทำสงคราม โดยในอดีตนักยุทธศาสตร์ได้แบ่งศิลปะการทำสงครามออกเป็นทฤษฎีสองระดับคือทฤษฎีในการทำารรบกับข้าศึก (Engagements) เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของสงครามจะเรียกว่ายุทธศาสตร์ ส่วนการใช้กำลังทหารในแต่ละกองทัพในการโจมตีข้าศึกจะเรียกว่า ยุทธวิธี (Tactics)

ในการศึกษายุทธศาสตร์จะไม่สามารถเพิกเฉยต่อหลักยุทธศาสตร์และประสบการณ์ในอดีต โดยเฉพาะเนื้อหาของยุทธศาสตร์และผู้วางรากฐานยุทธศาสตร์ทหารที่สำคัญในอดีต เช่น หลักการสงครามของนโปเลียน (Napoleonic warfare) ยุทธศาสตร์การทำสงครามของ The Baron Antoine Henri Jomini และ Carl von Clausewitz โดยหลักยุทธศาสตร์ที่ท่านเหล่านี้ได้เสนอไว้จะเป็นได้ทั้งแนวทางที่ผู้นำทหารสามารถนำไปใช้ได้เลยและนำไป

⁷⁵ Mackubin Thomas Owens, “Thinking About Strategy”, in *Strategy and Force Planning*, Naval War College Press, (Newport: 2000) p. 426.

⁷⁶ Raoul Castex, “the’ories Strate’ giques, Vol 1-5 (1931-39), Naval institute Press, (Newport:1994) p.3.

ประยุกต์หรือดัดแปลงให้เหมาะสมกับสภาวะแวดล้อมและปัจจัยต่างๆ ที่เปลี่ยนแปลงไป จึงนับได้ว่ายุทธศาสตร์เป็นสิ่งที่สามารถถ่ายทอดด้วยการศึกษา และสามารถเปลี่ยนแปลงได้จากประสบการณ์และการสังเกต ซึ่งยุทธศาสตร์ของนักยุทธศาสตร์เหล่านี้จึงน่าจะเป็นทฤษฎีเช่นเดียวกับทฤษฎีทางวิทยาศาสตร์ในวิชาการแขนงอื่นๆ

ในปัจจุบันยุทธศาสตร์ได้มีวิวัฒนาการที่ถูกนำไปใช้นอกเหนือจากการทหารและสงคราม แต่ก็ยังคงมีผู้ยึดตามความหมายเดิมที่มุ่งใช้กับสงครามเช่นศาสตราจารย์โคเฮน (Cohen) มีมุมมองในลักษณะใกล้เคียงกับเคลาสวิตซ์ (Clausewitz) ที่ว่ายุทธศาสตร์คือการใช้เครื่องมือทางทหารเพื่อตอบสนองจุดมุ่งหมายทางการเมือง⁷⁷ นับว่าเป็นมุมมองที่ยังคงเน้นการทหารในการทำการรบหรือการทำสงครามนั่นเอง ยุทธศาสตร์ในปัจจุบันที่ยังสืบทอดความหมายที่ยึดอยู่กับสงครามได้ผ่านกระบวนการวิวัฒนาการตามกาลเวลาที่มีการขยายออกไปอย่างกว้างขวาง ดังคำกล่าวที่ว่ายุทธศาสตร์เป็นสิ่งที่จะทำให้ชาติสามารถกำหนดสภาวะแวดล้อมของความมั่นคงในระดับต่างๆ ตั้งแต่ภูมิภาคไปจนถึงระดับโลกเพื่อตอบสนองผลประโยชน์ของตนเอง และเชื่อว่าถ้าใครที่ไม่มียุทธศาสตร์ก็จะตกเป็นเบี้ยล่างที่ต้องหมุนไปตามสถานการณ์เท่านั้น

ถึงแม้ยุทธศาสตร์ของนักการทหารส่วนใหญ่จะเน้นยุทธศาสตร์ในช่วงสงคราม แต่ที่จริงแล้วยุทธศาสตร์ไม่ใช่เป็นสิ่งที่จำกัดอยู่แต่การใช้เพื่อทำสงครามแต่เพียงอย่างเดียว ยุทธศาสตร์สามารถนำไปใช้ในช่วงเวลาสันติได้และจะเป็นสิ่งที่แตกต่างไปจากการใช้ยุทธศาสตร์ยามสงคราม จากที่เคลาสวิตซ์ หรือ โจมินี (Jomini) และผู้สืบทอดทฤษฎีอื่นๆ ได้จำกัดการใช้ยุทธศาสตร์ไว้เพียงที่การใช้กำลังทางทหารเพื่อให้บรรลุเป้าหมายของนโยบาย จึงดูเหมือนว่าท่านเหล่านั้นจำกัดขอบเขตของยุทธศาสตร์ไว้เพียงการทำสงครามเท่านั้น แต่ด้วยเหตุผลที่ในยามสงบก็จำเป็นต้องมียุทธศาสตร์เพื่อป้องกันการเกิดสงครามหรือเพื่อเตรียมตัวรับมือกับสงครามที่อาจจะเกิดในอนาคต ดังนั้นยุทธศาสตร์ควรมีขอบเขตมากกว่าในอดีต โดยควรที่จะเพิ่มขอบเขตของยุทธศาสตร์ให้ครอบคลุมทั้งในยามสงบและยามสงครามซึ่งทำให้ยุทธศาสตร์ไม่ใช่แต่เพียงเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการทหารในยามสงครามเท่านั้น แต่ยังหมายถึงการใช้กำลังอำนาจแห่งชาติทั้งปวงในยามสงบเพื่อป้องกันการเกิดสงครามด้วยการกำหนดหรือออกแบบสภาวะแวดล้อมของความมั่นคงให้เป็นไปตามที่ต้องการ นอกจากนี้ในยามสงครามก็ไม่จำเป็นต้องใช้ทหารเพียงอย่างเดียวเพราะยังมีเครื่องมือที่เป็นกำลังอำนาจแห่งชาติด้านอื่นๆ อีก

77

Eliot A. Cohen , “Strategy: causes, conduct, and termination of war”, in R. H. Shultz(et.al),(eds), *Security Studies for the 21st Century*, Brassey, (London : 1997) p.359.

ความสัมพันธ์ระหว่างยุทธศาสตร์และนโยบาย

จากการขยายขอบเขตของยุทธศาสตร์ ทำให้หลีกเลี่ยงไม่ได้ที่จะเกิดความเหลื่อมล้ำกับความหมายของคำว่า นโยบาย (Policy) ดังนั้นจึงควรทำความเข้าใจว่านโยบายคืออะไร โดยทั่วไปแล้วนโยบายมีความหมายพอจะสรุปได้ ดังนี้⁷⁸

๑. นโยบายเป็นขั้นตอนและเป้าหมายต่างๆ ไปทั้งปวง ที่เป็นที่ยอมรับว่าจะให้ประเทศหนึ่งๆ ดำเนินการตาม

๒. นโยบายเป็นทิศทางของการดำเนินการที่ถูกเลือกจากตัวเลือกภายใต้เงื่อนไขต่าง ๆ

จะเห็นได้ว่านโยบาย(ในที่นี้หมายถึงนโยบายแห่งชาติ) คือความมุ่งหมายแห่งชาติแบบกว้างๆ ซึ่งหมายถึงผลประโยชน์และวัตถุประสงค์นั่นเอง ส่วนยุทธศาสตร์จะอ้างถึงตัวเลือกของแนวทางปฏิบัติที่กำหนดขึ้นให้บรรลุวัตถุประสงค์นั้น แต่ในบางครั้งนโยบายและยุทธศาสตร์ถูกมองว่าเป็นสิ่งเดียวกันและสามารถใช้แทนกันได้ ซึ่งเป็นสิ่งที่คลาดเคลื่อน โดยปัญหาดังกล่าวเกิดจากความไม่เข้าใจในความหมายของคำสองคำนี้ หรืออาจจะเกิดจากการกำหนดนโยบายที่ลงไปในรายละเอียดมากเกินไปจนไปเหลื่อมทับและไปจำกัดขอบเขตของยุทธศาสตร์มากเกินไป แต่อย่างไรก็ตามการกำหนดยุทธศาสตร์ก็ไม่ควรที่จะจำกัดขอบเขตที่แคบเกินไปเช่นกันเพราะจะทำให้มีระดับจนไปจำกัดขอบเขตการปฏิบัติระดับยุทธวิธีหรือกลายเป็นแนวทางการบริหารองค์กร

จากความหมายของยุทธศาสตร์และนโยบายที่กล่าวมาแล้ว จะเห็นได้ว่าทั้งสองคำนี้แตกต่างกันแต่มีความสำคัญเท่าๆ กัน ต่อความตั้งใจของชาติและจะเชื่อมโยงกัน ในที่สุด การเชื่อมต่อของยุทธศาสตร์กับนโยบายจะเป็นไปในลักษณะอนุกรม ซึ่งจะไม่ทำหน้าที่ในเวลาเดียวกันแต่อิทธิพลจากนโยบายจะไปกระทบกับยุทธศาสตร์ทั้งทางตรงและทางอ้อม⁷⁹

ตัวอย่างผลกระทบทางตรงเช่น นโยบายที่อธิบายถึงแนวทางการปฏิบัติ หรือนโยบายที่ห้ามการกระทำบางอย่าง ซึ่งผลลัพธ์ไม่ว่าจะดีหรือไม่ดีก็ตาม ความเหนือกว่าในอำนาจของนโยบายจะทำให้ยุทธศาสตร์ไม่สามารถละเลยหรือแยกตัวเป็นอิสระจากเงื่อนไขของนโยบายได้

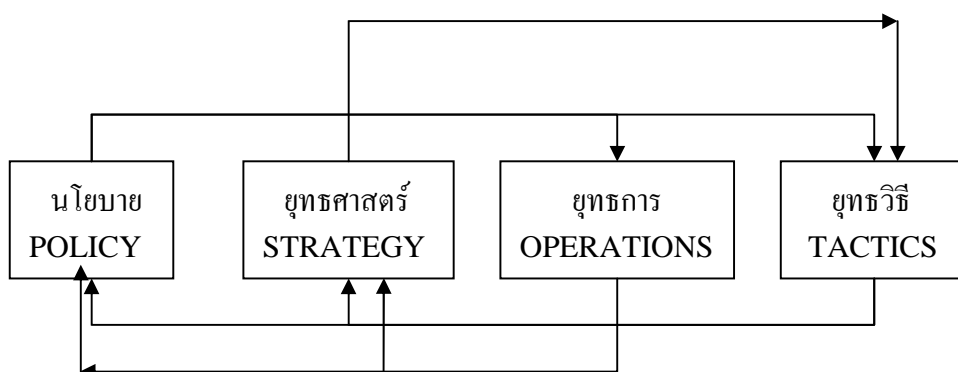
ตัวอย่างผลกระทบจากนโยบายต่อยุทธศาสตร์ในทางอ้อมคือการที่นโยบายไปเป็นส่วนสนับสนุนความสำเร็จของยุทธศาสตร์ เช่นการใช้นโยบายต่างประเทศเชิงทางการทูตด้วยการดำเนินการเจรจาต่อรองชาติอื่น ในขณะที่ยุทธศาสตร์ทางทหารก็ดำเนินต่อไป ดังนั้นการเจรจาอาจนำมาซึ่งพันธมิตรหรือการลดความแข็งแกร่งจากฝ่ายตรงข้าม ทำให้เกิดเป็นส่วนเกื้อหนุนต่อยุทธศาสตร์

⁷⁸ Mackubin Thomas Owens , *op.cit.* p.427.

⁷⁹ Castex, , *op.cit.* p.206.

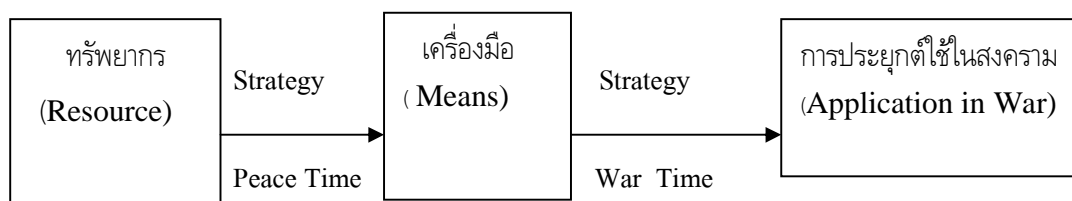
ในทางกลับกันยุทธศาสตร์ก็มีส่วนตอบสนองต่อความมุ่งหมายของนโยบาย ถ้ายุทธศาสตร์ล้มเหลวก็ส่งผลให้เกิดปัญหาอันใหญ่หลวงต่อนโยบายได้ แต่ก็ไม่จำเป็นเสมอไปว่ายุทธศาสตร์ที่ประสบความสำเร็จมาก ๆ จะมีส่วนส่งเสริมความสำเร็จของนโยบายเสมอไปเช่น ในสงครามโลกครั้งที่ ๑ ถ้ายุทธศาสตร์ของฝ่ายพันธมิตรในการปฏิบัติการยกพลที่ช่องแคบคาร์ดาเนียลประสบความสำเร็จ โดยสามารถยึดช่องแคบและเมืองคอนสแตนติโนเปิลได้ ก็จะส่งผลกระทบต่อมหาอำนาจในคาบสมุทรบอลข่านและประเทศอิตาลีให้มีปฏิริยาในเชิงลบต่อความสัมพันธ์กับพันธมิตรได้ เนื่องจากชัยชนะดังกล่าวอาจทำให้เกิดความหวาดระแวงว่าพันธมิตรกำลังมุ่งที่จะขยายอำนาจของตนเองไปสู่ภูมิภาคบอลข่าน รวมทั้งจากความสำเร็จที่พันธมิตรยึดพื้นที่แถบนี้ได้ก็อาจทำให้รัสเซียระแวงว่าพันธมิตรอาจหยุดให้การช่วยเหลือรัสเซียเพราะไม่จำเป็นต้องพึ่งพาซึ่งกันและกันอีกต่อไป ซึ่งในเชิงนโยบายของฝ่ายพันธมิตรไม่ต้องการให้ผลลัพธ์เป็นเช่นนี้

จากความสัมพันธ์ดังกล่าวสรุปได้ว่ายุทธศาสตร์น่าจะเป็นมิติทางทหาร ส่วนนโยบายจะเป็นเรื่องของฝ่ายการเมืองหรือรัฐบาล ซึ่งการสรุปในลักษณะเช่นนี้เป็นมุมมองที่เน้นตัวแสดงมากกว่าความสำคัญในความหมายที่แท้จริงของยุทธศาสตร์และนโยบาย และก็เป็นแนวคิดที่มีเหตุมีผลในการเชื่อมโยงความสัมพันธ์ระหว่างยุทธศาสตร์และนโยบาย แต่ตามความเป็นจริงแล้วฝ่ายรัฐบาลจะลงมายุ่งเกี่ยวกับการกำหนดยุทธศาสตร์ของฝ่ายทหารอยู่เสมอ โดยปัจจุบันก็ไม่มีข้อสรุปว่าการที่ฝ่ายการเมืองเข้ามามีส่วนในการกำหนดยุทธศาสตร์แล้วจะเป็นผลดีหรือร้าย นักยุทธศาสตร์หลายท่านที่คัดค้านว่าฝ่ายการเมืองไม่ควรก้าวก้าวกายกับฝ่ายทหารอย่างเช่น ซุนวูก็กล่าวเน้นว่าการเมืองไม่ควรลงมาก้าวก้าวกายต่อฝ่ายทหารหลังจากมอบหมายนโยบายไว้แล้ว เนื่องจากการเข้ามายุ่งเกี่ยวมากเกินไปทำให้ฝ่ายทหารขาดความคล่องตัวและยุทธศาสตร์อาจถูกบิดเบือน ปกติแล้วเราจะมองว่าทหารจะเป็นผู้ที่มีความเป็นเลิศด้านกิจการเกี่ยวกับสงคราม ดังนั้นจึงควรปล่อยให้ยุทธศาสตร์ได้รับการจัดการโดยฝ่ายทหาร แต่ในหลายๆ ครั้งที่ฝ่ายการเมืองก็ต้องลงมาจัดการกับยุทธศาสตร์ถึงแม้จะก่อให้เกิดแรงต่อต้านอย่างมาก เช่นเมื่อยุทธศาสตร์นั้นไม่เป็นผลและกำลังจะส่งผลเลวร้ายยิ่งขึ้นไป ฝ่ายการเมืองมักจะพยายามเข้าแทรกแซงผ่านทหารดังเช่นในช่วงสงครามโลกครั้งที่หนึ่ง นายกรัฐมนตรีลอยด์ จอร์จ แห่งอังกฤษได้ปล่อยให้กองทัพเรือกำหนดยุทธศาสตร์ในการลาดตระเวนทะเลที่เมื่อเวลาผ่านไปช่วงหนึ่งได้ส่งผลให้เรือสินค้าของอังกฤษถูกจมเป็นจำนวนมากโดยเรือดำน้ำของเยอรมัน จนกระทั่งในปี ค.ศ.1917 ผลของการสูญเสียเรือสินค้าที่เพิ่มมากขึ้นเรื่อยๆ กำลังจะส่งผลต่อวิกฤติเศรษฐกิจของประเทศ ทำให้ถึงแม้ลอยด์ จอร์จ จะถูกต่อต้านอย่างมากจากฝ่ายทหาร ท่านได้สั่งการให้กองทัพเรือเปลี่ยนยุทธศาสตร์เป็นการจัดเรือรบไปคุ้มกันขบวนเรือสินค้า ซึ่งก็มีผลทำให้จำนวนเรือสินค้าของอังกฤษถูกจมลดลงอย่างมาก



ความสัมพันธ์ระหว่างนโยบายและยุทธศาสตร์ ยุทธการและยุทธวิธี⁸⁰

ยุทธศาสตร์จะเป็นแนวคิดที่เชื่อมระหว่างวัตถุประสงค์แห่งชาติ (National Ends) และทรัพยากรอันจำกัด โดยยุทธศาสตร์จะเป็นแนวทางในการเปลี่ยนทรัพยากรเหล่านี้ให้เป็นเครื่องมือที่พร้อมใช้ในยามสงคราม ส่วนในช่วงสงครามยุทธศาสตร์จะเป็นวิธีการที่จะนำเครื่องมือเหล่านี้ไปใช้ทำสงคราม⁸¹



จากนิยามข้างต้นจะสามารถจำแนกยุทธศาสตร์ได้ ๓ ลักษณะดังนี้⁸²

⁸⁰ Michael I. Handel, “Masters of War : Classical Strategic Thought”, Frank Cass (London: 1996) p. 228.

⁸¹ *Loc.cit.*

⁸² Mackubin Thomas Owens, *op.cit.* p.427.

๑. ยุทธศาสตร์จะเกี่ยวข้องกับวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายของนโยบาย ซึ่งในที่นี้ก็คือผลประโยชน์และวัตถุประสงค์แห่งชาติ ทั้งนี้ยุทธศาสตร์จะนำเครื่องมือที่มีอยู่อย่างจำกัดไปใช้ให้บรรลุวัตถุประสงค์นั้นๆ ถึงแม้การที่จะทำให้บรรลุวัตถุประสงค์จะเกี่ยวข้องกับทั้งยุทธศาสตร์และเศรษฐกิจ แต่ยุทธศาสตร์จะเป็นนัยในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับฝ่ายตรงข้ามที่กำลังต่อต้านความสำเร็จของฝ่ายเรา

๒. ยุทธศาสตร์จะช่วยในการจัดลำดับความสำคัญของเป้าหมายต่าง ๆ ของนโยบายโดยเฉพาะในกรณีที่มีทรัพยากรอันจำกัด ทั้งนี้เพื่อให้เกิดความชัดเจนว่าระหว่างที่อยู่ในสถานการณ์ที่มีหลายวัตถุประสงค์ (Ends) ยุทธศาสตร์จะชี้ให้เห็นถึงความสำคัญของผลประโยชน์และภัยคุกคามต่าง ๆ ที่ไม่เท่ากัน ดัง Frederick the Great กล่าวว่า “ใครก็ตามที่พยายามจะป้องกันตนเองที่หลากหลายเกินไป ก็เท่ากับไม่ได้ป้องกันอะไรเลย” คือถ้าไม่รู้จักว่าอะไรควรทำก่อน อะไรควรทำหลัง แต่กลับทำทุกอย่างพร้อมๆ กัน ก็มักจะประสบความล้มเหลว

๓. ยุทธศาสตร์ จะทำให้เกิดแนวคิดในการใช้ทรัพยากร เพื่อเป็นเครื่องมือในการสนับสนุนนโยบาย เนื่องจากทรัพยากร (Resources) ยังไม่สามารถใช้เป็นเครื่องมือได้ครบใดที่ยุทธศาสตร์ยังไม่ได้กำหนดให้ความกระจ่างว่าทรัพยากรเหล่านี้จะถูกจัดการและจัดวางอย่างไร ยุทธศาสตร์จะเป็นตัวเชื่อมระหว่างวัตถุประสงค์ (Ends) และเครื่องมือ (Means) โดยยุทธศาสตร์ก็ไม่ใช่เพียงกลไกง่าย ๆ ที่มีมุมมองเดียว แต่ยุทธศาสตร์ต้องมีการปรับปรุงให้เข้ากับสภาพที่เปลี่ยนแปลงของสภาวะแวดล้อมที่ไม่แน่นอนและคลุมเครือ

องค์ประกอบและความสำคัญของยุทธศาสตร์

การที่จะเข้าใจยุทธศาสตร์ได้ดีนั้นจำเป็นต้องทราบถึงองค์ประกอบสำคัญที่มีอิทธิพลต่อยุทธศาสตร์ แต่ยุทธศาสตร์เป็นสิ่งที่ซับซ้อนและเกี่ยวข้องกับองค์ประกอบจำนวนมาก โดยในการจำแนกองค์ประกอบยุทธศาสตร์ก็มีความเห็นที่หลากหลายเช่นกัน ดังเช่นเคลาสวิทซ์กล่าวว่ายุทธศาสตร์เกี่ยวกับความรู้สึกของมนุษย์ (Human Passions) ค่านิยมและความเชื่อ ซึ่งนับว่าเป็นมุมมองยุทธศาสตร์ที่ให้ความสำคัญต่ออิทธิพลจากองค์ประกอบที่ไม่สามารถกำหนดเป็นปริมาณได้ แต่ที่จริงแล้วองค์ประกอบของยุทธศาสตร์ก็อาจต้องรวมสิ่งที่วัดปริมาณได้และที่วัดเป็นเชิงปริมาณไม่ได้เช่น ภูมิศาสตร์ ประวัติศาสตร์ ลักษณะของการเมือง ศาสนา อุดมคติ วัฒนธรรม สถาบันทางการเมือง และการทหาร เศรษฐกิจและเทคโนโลยี⁸³

นักยุทธศาสตร์แต่ละท่านก็มีมุมมองต่อองค์ประกอบเหล่านี้ที่แตกต่างกันออกไป ตัวอย่างการจำแนกองค์ประกอบยุทธศาสตร์ที่แตกต่างกันไปตามมุมมองของแต่ละบุคคลเช่นเคลาสวิทซ์แบ่งองค์ประกอบของยุทธศาสตร์ออกเป็น ๕ ด้านคือ จริยธรรม (Moral) กายภาพ คณิตศาสตร์ ภูมิศาสตร์ และสถิติ ส่วนการแบ่งองค์ประกอบ

83 *Ibid.*, p.428.

ยุทธศาสตร์ในอีกลักษณะที่เน้นการจัดการมากขึ้นคือแบ่งออกเป็น ๔ มิติได้แก่ การปฏิบัติการ การส่งกำลังบำรุง สังคม และเทคโนโลยี⁸⁴ นอกจากนี้ยังมีการแบ่งองค์ประกอบยุทธศาสตร์เป็นหัวข้อหลัก ๆ ได้ ๓ หัวข้อได้แก่⁸⁵

๑. ประชาชนและการเมือง (People and Politics)
๒. การเตรียมเพื่อการสงคราม (Preparation for War)
๓. การพิชิตทางสงคราม “War Proper”

องค์ประกอบเหล่านี้นอกจากจะเป็นประโยชน์ต่อการกำหนดยุทธศาสตร์แล้วยังจำเป็นต่อการปรับเปลี่ยนยุทธศาสตร์ เพราะถึงแม้ยุทธศาสตร์จะมีความสำคัญแต่ยุทธศาสตร์ก็ไม่จำเป็นต้องยืนยาวตลอดไป โดยยุทธศาสตร์ควรได้รับการปรับเปลี่ยนเมื่อสถานะแวดล้อมหรือองค์ประกอบเปลี่ยน โดยเฉพาะเมื่อเทคโนโลยีและทรัพยากรที่มีการเปลี่ยนแปลง ทั้งนี้ถ้ายุทธศาสตร์ไม่ถูกปรับเปลี่ยนให้เข้ากับสถานะที่เปลี่ยนไป ก็จะทำให้ยุทธศาสตร์นั้นสร้างปัญหาให้เกิดตามมาได้เช่นกัน ดังเช่นหลังสงครามเย็นยุติ งบประมาณป้องกันประเทศของสหรัฐฯ ถูกลดลงอย่างมาก เนื่องจากรัฐสภาไม่ยอมที่จะอนุมัติการเพิ่มของงบประมาณป้องกันประเทศตามที่กองทัพเสนอ แต่นักยุทธศาสตร์ฝ่ายทหารไม่ได้คิดที่จะปรับเปลี่ยนยุทธศาสตร์เพราะคิดว่าเหตุการณ์ดังกล่าวจะเกิดขึ้นไม่นาน และหลังจากนั้นก็คงจะมีการเพิ่มของงบประมาณ ซึ่งการกระทำดังกล่าวได้ส่งผลให้เกิดความไม่สมดุลระหว่างงบประมาณที่วางแผนไว้กับงบประมาณที่ต้องใช้จริง⁸⁶

นอกจากนี้การขาดแผนยุทธศาสตร์ในการทำสงครามก็จะเป็นเหตุให้ผู้ปฏิบัติต้องนำหลักนิยมในการปฏิบัติการมาดำเนินสงคราม เช่น ในสงครามเวียดนาม สหรัฐฯ ไม่ได้มียุทธศาสตร์ในการทำสงครามกับเวียดนามเหนือ แต่จะเป็นยุทธวิธีเชิงยุทธศาสตร์ (A Strategy of Tactics) ส่วนการขาดยุทธศาสตร์ในช่วงยามสงบจะทำให้การวางแผนเป็นตัดสินใจทางโครงสร้าง (Structural Decisions) เท่านั้น⁸⁷ ดังเช่นการแก้ปัญหาความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้ของไทย ปรากฏว่าผู้รับผิดชอบแก้ปัญหาด้วยการจัดตั้งหน่วยงานหรือปรับกำลังเพื่อรองรับกับปัญหานั้นๆ หรือที่เลวร้ายไปกว่านี้ เมื่อเหตุการณ์บานปลายมากขึ้นก็ใช้วิธีปรับบุคคลเข้ารับผิดชอบและย้ายบางคนออก การแก้ปัญหาด้วยวิธีดังกล่าวไม่ใช่การแก้ปัญหาด้วยยุทธศาสตร์ แต่เป็นเพียงปรับโครงสร้างหน่วยงานให้สอดคล้องกับปัญหาเท่านั้น

ยุทธศาสตร์ที่ดีจะต้องไม่มองข้ามทางเลือกที่จะไม่ใช้ความรุนแรงหรือวิธีในเชิงรับ ผู้วางแผนยุทธศาสตร์บางท่านเชื่อว่าการให้ได้ชัยชนะในสงครามจะต้องมุ่งแต่วิธีการที่รุนแรงหรือการรุกอย่างเดียว ดังที่หมากล่าวไว้ว่า : **ใครก็ตามที่ต้องการจะยึดอำนาจแห่งรัฐและตั้งใจที่จะรักษาไว้ให้นาน ผู้นั้นจะต้องมีกำลังทหารที่เข้มแข็ง... เรา**

84 Michael Howard อ้างใน *Loc.cit.*

85 Colin Gray อ้างใน *Loc.cit.*

86 *Ibid.*, p.428.

87 *Loc.cit.*

ต้องการที่จะหยุดสงคราม เราไม่ได้กระหายสงคราม แต่ด้วยสงครามอย่างเดียวนั้นจะทำให้เราหยุดสงครามได้ และถ้าเราต้องการกำจัดปืน เราต้องถือปืนไว้เช่นกัน แต่ที่จริงแล้วยุทธศาสตร์ควรจะหรือปกติแล้วจะเป็นเครื่องมือในการแสวงหาหนทางสู่สันติภาพที่เป็นเหตุเป็นผล ดังนั้นการศึกษายุทธศาสตร์จะเป็นสิ่งสำคัญสำหรับทั้งในวงการของทหารและกลุ่มคนที่นิยมความสันติ

ยุทธศาสตร์เป็นทั้งศาสตร์และศิลปะ โดยการที่จะทำให้ยุทธศาสตร์ไปสู่ผลแห่งความสำเร็จได้นั้น ยุทธศาสตร์จะต้องมีทั้งนวัตกรรมและความสร้างสรรค์ในการนำมาใช้หรือต้องมีการปรับแต่งหลักการปฏิบัติให้สอดคล้องไปตามแต่ละสถานการณ์ โดยแนวทางนี้อาจจะต้องนำสัญชาตญาณมาใช้ ตามที่เคลาสวิทซ์หมายถึงอัจฉริยภาพ แต่การที่จะมีบุคคลที่มีอัจฉริยภาพอย่างได้อย่างเคลาสวิทซ์มีนั้น ไม่ได้เกิดขึ้นกับคนส่วนใหญ่ ดังนั้นทางแก้ก็คือใช้การศึกษาทางทฤษฎีและเข้าใจอย่างลึกซึ้งต่อเป้าหมายและเครื่องมือที่มี ซึ่งจะต้องฝึกเรียนรู้ในการเชื่อมโยงสิ่งต่างๆแบบเป็นเหตุและผล อีกทั้งเข้าใจความสัมพันธ์ระหว่างตัวเลือกและสิ่งที่เป็นจริง และที่สำคัญการคิดต้องอยู่ในระดับยุทธศาสตร์

ยุทธศาสตร์ความมั่นคงแห่งชาติ (National Security Strategy)

ตั้งแต่เริ่มมีการคำว่ายุทธศาสตร์ในการทำสงครามในอดีต จากนั้นมีการนำยุทธศาสตร์มาใช้ในความหมายที่แตกต่างกันไปตามกระบวนการวิวัฒนาการของทฤษฎียุทธศาสตร์ ทำให้ในการประยุกต์ใช้ยุทธศาสตร์ได้มีการสร้างคำที่เกี่ยวข้องที่สำคัญขึ้นมากมาย แต่ที่ถูกอ้างอิงอยู่เสมอๆ ก็คือยุทธศาสตร์ชาติ หรือ National Strategy และยุทธศาสตร์ความมั่นคงแห่งชาติ (National Security Strategy)

คำว่ายุทธศาสตร์ชาติ เป็นคำที่ถูกอ้างอิงค่อนข้างมาก โดยเฉพาะในหมู่วงการทหารและวิชาการของประเทศไทย ซึ่งยอมรับและดำเนินตามทฤษฎีของสหรัฐฯ อย่างมั่นคง เช่นในหน่วยงานด้านความมั่นคงของไทยก็ใช้ยุทธศาสตร์ชาติ ในความหมายของยุทธศาสตร์ความมั่นคง ดังนั้นยุทธศาสตร์ชาติมีความหมายจริงๆ แล้วคืออะไร

จอห์น คอลลินส์ ให้ความหมายยุทธศาสตร์ชาติไว้ว่าจะเป็นตัวเชื่อมและรวมกำลังอำนาจแห่งชาติทั้งปวง ทั้งยามสงบและสงคราม เพื่อให้บรรลุผลประโยชน์แห่งชาติ และวัตถุประสงค์แห่งชาติ⁸⁸ ซึ่งจะเกี่ยวกับยุทธศาสตร์การเมือง ยุทธศาสตร์เศรษฐกิจและยุทธศาสตร์ทหาร ส่วนยุทธศาสตร์ความมั่นคงแห่งชาติ ลอร์ดได้กล่าวไว้ว่าเป็น

⁸⁸ John Collins อ้างใน Richmond M. Lloyd, ' Strategy and Force Planning Framework' , in *Strategy and Force Planning*, Naval War College Press, (Newport: 2000) p.8.

วิธีการหรือแผนหลักเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์แห่งชาติโดยการเชื่อมโยงเครื่องมือทางการเมือง เศรษฐกิจ และการทหาร หรือข้อมูลข่าวสาร⁸⁹

ยุทธศาสตร์ชาติและยุทธศาสตร์ความมั่นคงแห่งชาติ มักถูกมองว่าเป็นคำที่ใกล้เคียงกันจนเกือบเรียกได้ว่าเป็นคำๆ เดียวกัน โดยเฉพาะในปัจจุบันความมั่นคงได้ถูกขยายขอบเขตครอบคลุมตั้งแต่การทหาร จนถึงสิ่งแวดล้อม ทำให้ความหมายของยุทธศาสตร์ชาติมีความใกล้เคียงกับยุทธศาสตร์ความมั่นคงแห่งชาติมาก แต่สิ่งที่ต้องพิจารณาในการทำความเข้าใจคำสองคำคือ ยุทธศาสตร์ชาติจะเกี่ยวข้องกับวัตถุประสงค์แห่งชาติ และ ผลประโยชน์แห่งชาติ แต่ยุทธศาสตร์ความมั่นคงแห่งชาติจะจำกัดวงลงมา โดยเกี่ยวข้องกับเฉพาะความมั่นคง ดังนั้นการพิจารณาความแตกต่างระหว่างยุทธศาสตร์ชาติและยุทธศาสตร์ความมั่นคงแห่งชาติ จึงต้องศึกษาว่าผลประโยชน์แห่งชาติมีอะไรบ้างที่ไม่ใช่ความมั่นคงและอะไรบ้างที่เกี่ยวกับความมั่นคง

ความหมายของผลประโยชน์แห่งชาติถูกแบ่งออกเป็น ๒ กลุ่มความคิดดังนี้⁹⁰

กลุ่มแรก เป็นกลุ่มสัจจะนิยม เช่น Otto Von Bismarck และ Richard Nixon ที่มองผลประโยชน์แห่งชาติหมายถึง อำนาจที่จับต้องได้ของรัฐ รวมถึงอิทธิพลที่มีต่อรัฐอื่นๆ ซึ่งก็คือกำลังอำนาจทางทหาร และจากการให้คำจำกัดความเช่นนี้ทำให้รัฐจะต้องรักษาสมดุลแห่งอำนาจ

กลุ่มที่สอง เป็นกลุ่มที่ให้คำจำกัดความผลประโยชน์แห่งชาติที่กว้างขึ้น โดยรวมเอาสิ่งที่จับต้องไม่ได้เข้าไปด้วยเช่น สิทธิมนุษยชน (Human rights) ความอิสระจากการกดขี่จากระบบเศรษฐกิจ (Freedom from economic deprivation) และปลอดภัยจากโรค (Freedom from economic deprivation) รวมถึงเกียรติและศักดิ์ศรี ความกินดีอยู่ดี และการส่งเสริมค่านิยม โดนัลด์ (Donald Nuechterlein) ได้จำแนกผลประโยชน์แห่งชาติออกเป็น ๔ กลุ่ม คือ กลุ่มเกี่ยวกับการป้องกันแผ่นดินมาตุภูมิ การมีเศรษฐกิจที่ดี การที่โลกมีระเบียบตามที่ต้องการ และการส่งเสริมเผยแพร่ค่านิยม ทำให้เห็นได้ว่าความมั่นคงจะเป็นผลประโยชน์สำคัญที่กระทบกับความอยู่รอดของชาติและประชาชน ซึ่งเป็นพื้นฐานสำคัญของรัฐใดๆ ซึ่งผลประโยชน์แห่งชาติได้รวมเอาสิ่งที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงเป็นส่วนใหญ่ แต่ก็มีส่วนที่นอกเหนือจากความมั่นคงไว้ด้วย

ดังนั้นการชี้แนวขอบเขตที่บ่งชี้ความแตกต่างระหว่างยุทธศาสตร์ชาติและยุทธศาสตร์ความมั่นคงแห่งชาติ จึงสามารถสรุปได้ว่า ยุทธศาสตร์ความมั่นคงแห่งชาติจะเป็นส่วนหนึ่งของยุทธศาสตร์ชาติในส่วนที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงแห่งชาติเท่านั้น แต่อย่างไรก็ตามมีความเป็นไปได้ที่จะใช้คำทั้งสองคำในความหมายเดียวกัน ถ้าทุกฝ่ายเชื่อว่าความมั่นคงมีความหมายแบบครอบคลุมจักรวาลหรือไม่ก็ใช้คำว่ายุทธศาสตร์ชาติในความหมายที่แคบลงมาเป็นเพียง

⁸⁹ Richmond M. Lloyd, 'Strategy and Force Planning Framework', in *Strategy and Force Planning*, Naval War College Press, (Newport: 2000) p.8.

⁹⁰ James F. Miskel, 'National Interests: Grand Purposes or Catchphrases?', NWC review, Autumn 2002.

ยุทธศาสตร์ความมั่นคงแห่งชาติ ยกเว้นแต่จะมีผู้ที่คิดหรือกำหนดยุทธศาสตร์ชาติด้านอื่นๆ ที่ไม่เกี่ยวกับความมั่นคง ก็จะทำให้ทุกฝ่ายต้องกลับมาให้ความสำคัญต่อความแตกต่างของยุทธศาสตร์ชาติและยุทธศาสตร์ความมั่นคงแห่งชาติ

ยุทธศาสตร์ประเภทต่าง ๆ

ปัจจุบันมีการจำแนกชนิดหรือสาขาเฉพาะของยุทธศาสตร์ รวมทั้งมีองค์กรหลายองค์กรได้จัดทำยุทธศาสตร์ของตนขึ้น ทำให้เกิดเป็นชื่อเฉพาะขึ้นมากมาย เช่น ยุทธศาสตร์การทูต ยุทธศาสตร์ทหาร ยุทธศาสตร์เศรษฐกิจ ยุทธศาสตร์ทะเล ยุทธศาสตร์ทางบก ยุทธศาสตร์ทางอากาศ ยุทธศาสตร์เหล่าทัพต่าง ๆ ฯลฯ ซึ่งยุทธศาสตร์ที่ถูกเรียกหรือจำแนกออกหลายหลายปกติแล้วจะถูกแบ่งตามประเภทขององค์กร หรือตามประเภทของเครื่องมือ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์เฉพาะด้าน ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับองค์กรทหารสามารถจำแนกออกเป็นยุทธศาสตร์ประเภทต่าง ๆ ได้ดังนี้

มหายุทธศาสตร์ (Grand Strategy)

มหายุทธศาสตร์เป็นยุทธศาสตร์ในระดับสูงสุดที่เป็นส่วนที่เชื่อมโยงนโยบายเข้ากับกำลังอำนาจทั้งปวงของชาติ เพื่อที่จะเปิดโอกาสให้ชนะสงคราม ในบางคำจำกัดความโดยเฉพาะในยุคปัจจุบันจะบอกว่าเป็นการดำเนินการใช้กำลังอำนาจแห่งชาติทั้งปวงเพื่อบรรลุผลประโยชน์และวัตถุประสงค์ความมั่นคงแห่งชาติ ซึ่งหมายความข้างต้นจะเห็นได้ว่ามหายุทธศาสตร์มีความหมายเช่นเดียวกับยุทธศาสตร์ความมั่นคงแห่งชาติ อย่างไรก็ตามมีหลายท่านยังยึดติดกับความหมายของมหายุทธศาสตร์ว่าแตกต่างจากยุทธศาสตร์ชาติและยุทธศาสตร์ความมั่นคงแห่งชาติ เนื่องจากการพิจารณาแบบนักยุทธศาสตร์ในอดีตที่มักยึดติดอยู่แต่เพียงความหมายของมหายุทธศาสตร์แบบดั้งเดิมที่ถูกอ้างถึงมาตั้งแต่สมัยคลาสสิกที่ดูเหมือนจะคิดว่ามหายุทธศาสตร์เป็นยุทธศาสตร์ที่เกี่ยวข้องแต่สงครามเท่านั้น แต่ที่จริงแล้วความหมายของมหายุทธศาสตร์ดังกล่าวได้มีวิวัฒนาการขยายเข้าไปครอบคลุมทั้งเพื่อการสงครามและที่ไม่ใช่สงคราม โดยเฉพาะนักยุทธศาสตร์ช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่สองได้มีการเน้นอย่างมากในมหายุทธศาสตร์ที่ไม่ได้มุ่งแต่สงคราม แต่จะมุ่งไปที่การสร้างรายได้เปรียบในสถานการณ์ต่างๆ ยกเว้นแต่หลีกเลี่ยงไม่ได้ก็จะต้องใช้สงครามในลักษณะที่มีความมั่นใจต่อชัยชนะ⁹¹

ลิเคิล ฮาร์ท ได้พยายามจะแยกยุทธศาสตร์ออกจากมหายุทธศาสตร์ โดยให้มหายุทธศาสตร์อยู่สูงสุด และมียุทธศาสตร์เป็นเครื่องมือโดยระดับรองลงมาและมียุทธวิธีรองรับยุทธศาสตร์อีกที แต่อย่างไรก็ตามฮาร์ทก็ไม่สามารถ

⁹¹

John M. Collins, 'Grand strategy : Principles and Practices', Naval Institute Press (Maryland: 1973) p.15.

ตัดสินใจจำกัดความให้ออกจากสงครามได้จึงสรุปแบบกว้าง ๆ ว่า บทบาทของมหายุทธศาสตร์ คือ การเชื่อมรวมและนำทางทรัพยากรทั้งหมดแห่งชาติ ทุก Band of Nations ไปสู่การบรรลุวัตถุประสงค์ทางการเมืองในสงคราม⁹²

โดยทั่ว ๆ ไปแล้วการใช้คำว่ายุทธศาสตร์ชาติ ได้แพร่หลายจากสหรัฐฯ แต่คำว่ามหายุทธศาสตร์มีการใช้อย่างแพร่หลายเริ่มมาจากประเทศอังกฤษโดย ลีเคิล ฮาร์ท และนอกจากนี้ยังมีการใช้คำว่ายุทธศาสตร์เบ็ดเสร็จ (Total Strategy) โดยคอร์เบตต์ (Corbett) ซึ่งยุทธศาสตร์ทั้งสามชนิดนี้โดยทั่ว ๆ ไป แล้วก็เป็นคำที่มีความหมายใกล้เคียงกันในการวิเคราะห์เกี่ยวกับยุทธศาสตร์ ในยุคต่อมามีการปรับเปลี่ยนมหายุทธศาสตร์ให้ไม่จำเป็นต้องถูกตีกรอบแต่เฉพาะสงครามเท่านั้น ดังเช่นมีผู้กล่าวว่าในขณะที่ในแนวราบจะเป็นการมองยุทธศาสตร์ในเชิงที่เกี่ยวกับสงคราม แต่มหายุทธศาสตร์จะมองนอกเหนือไปจากสงครามคือการได้มาซึ่งสันติภาพ (Grand Strategy looks beyond the war to the subsequent peace for its security and prosperity)⁹³ จากความหมายของมหายุทธศาสตร์ตามข้างต้น พอจะสรุปได้ว่ามหายุทธศาสตร์และยุทธศาสตร์ความมั่นคงแห่งชาติคือคำที่มีความหมายเดียวกัน

ยุทธศาสตร์ทะเล (Maritime Strategy)

ยุทธศาสตร์ทะเลเป็นยุทธศาสตร์ที่เป็นส่วนหนึ่งในมหายุทธศาสตร์ที่แยกตามสภาพพาหะ คือแบ่งเป็นยุทธศาสตร์ทางบก ยุทธศาสตร์ทะเล และยุทธศาสตร์ทางอากาศ โดยที่ยุทธศาสตร์ทางบกนับว่าได้ว่าเป็นยุทธศาสตร์หลักมานาน แต่ยุทธศาสตร์ทะเลก็ได้รับการกล่าวถึงในยุคต่อมาและมีความสำคัญมากเช่นกัน เนื่องจากความสำคัญของทะเลและความพยายามที่จะใช้ประโยชน์จากทะเลของมหาอำนาจในยุคต่างๆ จึงทำให้ยุทธศาสตร์ทะเลมีความสำคัญไม่น้อยกว่ายุทธศาสตร์อื่นๆ ดังจะเห็นจากสงครามจำนวนมากในประวัติศาสตร์ที่เกิดขึ้นในทะเล ซึ่งสงครามทางเรือที่ได้ถูกบันทึกไว้ในประวัติศาสตร์นั้นเริ่มมาตั้งแต่สงครามโปโลโปนเนเซีย (The Peloponnesian War) โดยถูกบันทึกไว้จาก Thucydides ในหนังสือ History of the Peloponnesian War ในช่วงระหว่าง 460-404 BC ในยุคต่อมาก็เป็นยุคเรือใบ ซึ่งเป็นยุคที่กำลังอำนาจทางทะเลได้นำมาซึ่งความเจริญรุ่งเรือง สันติภาพและความสำเร็จในสงครามตลอดยุคมืดของยุโรป (Europe's Dark) และยุคกลาง (Middle Ages) นักยุทธศาสตร์ที่สำคัญได้แก่ Father Paul Hoste ชาวฝรั่งเศส (1652 – 1700) ผู้เขียนหนังสือที่นับว่าเป็นหนังสือเกี่ยวกับยุทธวิธีทางเรือที่ดีที่สุดเท่าที่เคยมีมาคือ Traite de Evolutions Navales (1691) และ L' Art des Armes Navales (1697) ซึ่ง Hoste ได้นำรูปแบบทางเรขาคณิต ประมวลหรือรหัสเพื่อจัดรูปกระบวนเรือ แต่ก็ไม่ได้รับความสนใจจากกองทัพเรือฝรั่งเศสที่ไม่นิยมการจม

⁹² George Edward Thibault, 'The Art and Practice of Military Strategy', National Defence University (Washington:1984) p.7.

⁹³ Ibid., p.141.

เรือเข้าศึกในสงครามทางเรือ แต่จะใช้การลวงให้ข้าศึกออกจากยุทธบริเวณแล้วทำลายกำลังข้าศึก นักยุทธศาสตร์คนอื่นๆ ในยุคนี้ได้แก่ John Clerk of Eden (1728-1812) ผู้นำเสนอ Essay on Naval Tactics ในปี 1782⁹⁴

ช่วงหลังปี 1888 การพัฒนากำลังทางบก และลดความสำคัญกำลังทางเรือได้มีนักยุทธศาสตร์ทางเรือได้ออกมากระตุ้นความสำคัญของกำลังทางเรือคือ น.อ. Sir John และ พล.ร.ท. Philip Colomb ชาวอังกฤษซึ่งมีงานเขียนสำคัญได้แก่ The Protection of our Commerce and Distribution of our Naval Forces Considered (1867) และหนังสือ Naval Warfare (1891) ทั้งนี้ Colomb ได้แนะนำว่าวิธีที่ดีที่สุดในการค้นหาคำความจริงเกี่ยวกับสงครามทางเรือไม่ใช่ยุทธศาสตร์ทางทะเล แต่เป็นการเชื่อมอิทธิพลของเหตุผล (Inductive reasoning) ประสบการณ์และการศึกษาประวัติศาสตร์แต่อย่างไรก็ตามหนังสือของท่านที่ชื่อ Naval Warfare ก็ได้รับการยกย่องว่าเป็นเอกสารทางประวัติศาสตร์เล่มแรกเกี่ยวกับยุทธศาสตร์ทะเล⁹⁵

ยุค Alfred Thayer Mahan นายทหารเรือที่เป็นทั้งนักยุทธศาสตร์และนักประวัติศาสตร์ที่มีชื่อเสียงจากสหรัฐฯ ผู้เห็นความไม่เอาใจใส่ต่อกองทัพเรือของรัฐบาลสหรัฐฯ จึงได้ทุ่มเทชีวิตทั้งชีวิตในการเรียกร้องและชี้ให้เห็นถึงความสำคัญของทะเลที่มีผลต่อความเจริญรุ่งเรืองของประเทศ ดังปรากฏในหนังสือ The Influence of Sea Power Upon History (1890) โดยมาฮาน นับได้ว่าเป็นผู้ที่ยกระดับยุทธศาสตร์ทะเลให้ไม่ได้หยุดอยู่แต่การเอาชนะของกำลังทางเรือ แต่ท่านได้ชี้ให้เห็นว่ายุทธศาสตร์ทะเลมีความสำคัญเหนือกว่ายุทธศาสตร์ทางบกจนเทียบเท่าได้กับยุทธศาสตร์ชาติ โดยยุทธศาสตร์ทะเลไม่เพียงแต่นำมาซึ่งความมั่นคงเท่านั้น แต่จะมีผลถึงการแผ่อิทธิพลไปในส่วนต่างๆ ของโลกเพื่อได้มาซึ่งความเจริญรุ่งเรืองทางเศรษฐกิจ ซึ่งความสำเร็จของท่านไม่ได้นำมาซึ่งการเปลี่ยนแปลงกำลังอำนาจทางทะเลของสหรัฐฯ แต่ยักรวมถึงยุโรปและญี่ปุ่น จนเป็นแรงกระตุ้นให้เกิดการแข่งขันกันสร้างกองทัพเรือและกองเรือขนาดใหญ่เพื่อทำสงครามทางเรือแบบเด็ดขาด แต่อย่างไรก็ตามความพยายามของมาฮานที่จะชี้ให้เห็นความสำคัญของกองทัพเรือ มีผลทำให้แนวคิดยุทธศาสตร์ทะเลของมาฮานมีข้อบกพร่องอยู่หลายประการ เช่น การไม่ให้ความสำคัญต่อกำลังทางบกหรือกำลังทางอากาศ

นอกจากนี้ยังมีนักยุทธศาสตร์อีกหลายท่านที่ไม่เห็นด้วยกับมาฮานที่กล่าวว่าถ้าโจมตีกองเรือรบของศัตรูแล้วจะให้ผลแบบเด็ดขาด ดังเช่น Fred T. Jane (ผู้ก่อตั้งนิตยสาร Jane's Fighting Ships) กล่าวว่า การโจมตีทำเรือจะให้ผลลัพธ์ที่เด็ดขาดมากกว่า และยังไม่เชื่อว่ากองทัพเรือต้องครองทะเล (Command of the Sea) ก่อนแล้วจึงจะนำไปสู่การโจมตีทางบกหรือเรือสินค้าได้⁹⁶

⁹⁴ Geoffrey Till (ed.) 'Maritime Strategy and the Nuclear Age', Macmillan Press (London:1984) p.19-23)

⁹⁵ Ibid., p.25.

⁹⁶ Ibid., p.36.

นักยุทธศาสตร์ชาวฝรั่งเศส Vauban (1706) และ Jeune Ecole ก็เห็นในทางตรงกันข้ามกับมาซาน โดยท่านเหล่านี้เห็นว่าจากการพัฒนาเทคโนโลยีทำให้เรือประจัญบานมีจุดอ่อน แต่จะทำให้เรือเล็กๆ อย่างเช่น เรือตอร์ปิโด เรือทุ่นระเบิด เรือดำน้ำมีประโยชน์มากในการโจมตีเรือรบและเรือสินค้า และในที่สุดก็จะทำให้บรรลุดัตถุประสงค์ของยุทธศาสตร์ทะเล⁹⁷

นักยุทธศาสตร์ทะเลอีกท่านที่มีความเห็นไม่ตรงกับมาซาน คือ Sir Julian Corbett นักกฎหมายชาวอังกฤษ ที่สนใจประวัติศาสตร์การสงครามทางเรือ ผู้มีผลงานที่มีชื่อเสียง *Some Principles of Maritime Strategy* (1911) คอร์เบตต์เป็นนักยุทธศาสตร์ที่มองเห็นข้อบกพร่องของมาซาน เคลาสวิทซ์และ โจมินิ ที่มีความคิดสุดโต่งเกี่ยวกับกำลังทางทหารสาขาใดสาขาหนึ่งอย่างเดียวนั้นไม่เพียงพอ การรักษาสมดุลและการเกื้อกูลกันระหว่างกำลังอำนาจทางทะเลและกำลังทางบกนับว่าเป็นสิ่งสำคัญ โดยคอร์เบตต์ได้กล่าวอย่างเป็นกลางว่าทะเลเป็นส่วนที่สำคัญ แต่ควรให้ความสำคัญทั้งกำลังอำนาจทางทะเลและทางบก รวมทั้งการใช้กำลังดังกล่าวอย่างเหมาะสมจะนำมาซึ่งความสำเร็จอย่างแท้จริง⁹⁸ จะเห็นได้ว่ายุทธศาสตร์ทะเลได้ขยายขอบเขตออกไปมากขึ้น ซึ่งจะเกี่ยวข้องกับทั้งทางทหารโดยตรงและเชื่อมโยงกับการทูตและเศรษฐกิจ จากคำจำกัดความของ John B. Hottendorf (Professor of Maritime and Director of the Advanced Research Department at the Naval War College)⁹⁹ ได้สรุปยุทธศาสตร์ทะเลยุคปัจจุบันว่ามีความหมายกว้างขวางครอบคลุมกำลังอำนาจแห่งชาติในทุกๆ ด้านเพื่อให้บรรลุจุดมุ่งหมายของนโยบายเฉพาะในสถานการณ์หนึ่งๆ โดยใช้การควบคุมทะเลที่ระดับหนึ่ง ยุทธศาสตร์ทะเลต้องตอบสนองต่อผลประโยชน์แห่งชาติทางทะเล ซึ่งเครื่องมือก็ไม่ใช่กองทัพเรือแต่เพียงอย่างเดียว โดยที่ยุทธศาสตร์ทะเลจะเกี่ยวข้องกับหน้าที่อื่น ๆ ของกำลังอำนาจของรัฐ เช่นการทูต การรักษาความปลอดภัยและคุ้มครองเรือสินค้า การประมง การป้องกันฝั่ง รักษาความมั่นคงตามแนวชายแดน การป้องกันเกาะในทะเล และกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการใช้มหาสมุทร พื้นที่ในอากาศเหนือมหาสมุทรรวมถึงพื้นที่ท้องทะเล

ยุทธศาสตร์ทหาร (Military Strategy)

ยุทธศาสตร์ทหารเป็นยุทธศาสตร์สาขาหนึ่งของยุทธศาสตร์ความมั่นคงแห่งชาติ ซึ่งความหมายของยุทธศาสตร์ทหารได้มีการเปลี่ยนแปลงตามวิวัฒนาการของความมั่นคงศึกษา เดิมมีการใช้ยุทธศาสตร์ทหารว่าเป็นการใช้กำลังทางทหารเพื่อชัยชนะศัตรูด้วยความรุนแรงทางกายภาพหรือข่มขู่ที่จะใช้ความรุนแรง จากความหมายของยุทธศาสตร์ทหารดังกล่าว ดูเหมือนจะจำกัดอยู่แต่การเอาชนะศัตรู จึงมีการขยายขอบเขตของยุทธศาสตร์ทหารให้มี

⁹⁷ *Ibid.*, pp.36-8.

⁹⁸ *Ibid.*, pp.40-1.

⁹⁹ John B. Hattendorf, 'What is a Maritime Strategy?' in David Stevens (ed.) *In Search of a Maritime Strategy*, Strategic and Defence studies Centre (Canberra : 1997) p.18.

ความอ่อนตัวและกว้างขวาง ดังเช่น ลอร์ดกล่าวว่ายุทธศาสตร์ทหารจะต้องสนับสนุนยุทธศาสตร์ความมั่นคงแห่งชาติ โดยการใช้กำลังอำนาจแห่งชาติด้านทหารให้บรรลุวัตถุประสงค์ทางทหาร ซึ่งอาจจะเป็นได้ตั้งแต่การส่งเสริม เสถียรภาพและสันติภาพของประเทศ ภูมิภาคหรือของโลก ไปจนถึงการเอาชนะภัยคุกคามต่อผลประโยชน์แห่งชาติ และพันธมิตร¹⁰⁰ ยุทธศาสตร์ทหารจะเป็นแนวทางในการวางแผนกำลังรบเพื่อรองรับภัยคุกคามหรือความขัดแย้งในอนาคต ซึ่งกำลังรบที่เป็นผลมาจากการวิเคราะห์ยุทธศาสตร์ทหารจะประกอบด้วยกำลังที่มีอยู่ปัจจุบัน กำลังที่จะจัดหาเพิ่มเติมตามแผน และกำลังจากพันธมิตร และประเทศที่เป็นมิตร

การประเมินยุทธศาสตร์ทหารจะมีองค์ประกอบต่าง ๆ มากเกี่ยวข้องกับจำนวนมาก โดยก่อนที่จะกำหนด ยุทธศาสตร์ทหาร ผู้เกี่ยวข้องควรทำความเข้าใจองค์ประกอบทุกๆ ด้านเพื่อนำมาเป็นกรอบในการกำหนดยุทธศาสตร์ และการเลือกยุทธศาสตร์ที่ดีที่สุดในช่วงสุดท้าย ซึ่งการที่จะได้มาซึ่งยุทธศาสตร์ที่ดีหรือไม่นั้นมีส่วนที่สำคัญมาจาก ความรอบครอบในการวิเคราะห์องค์ประกอบต่างๆ ในการประเมินยุทธศาสตร์ว่ามีเหตุมีผลและความถูกต้องแม่นยำ เพียงใด ดังนั้นองค์ประกอบในการประเมินยุทธศาสตร์จึงเป็นสิ่งที่สำคัญในการที่ผู้ที่จะกำหนดยุทธศาสตร์จะต้องทำความเข้าใจเป็นประการแรก ซึ่งการประเมินยุทธศาสตร์ส่วนมากจะมีองค์ประกอบพื้นฐาน ๔ ส่วนดังนี้¹⁰¹

๑. วัตถุประสงค์ (Objective) มีที่มาจาก

๑.๑ ผลประโยชน์แห่งชาติที่สำคัญ (Vital National Interests) ผลประโยชน์แห่งชาติลำดับที่สอง (Secondary National Interests) และวัตถุประสงค์ลำดับสอง ได้แก่

- ผลประโยชน์แห่งชาติด้านความมั่นคง และผลประโยชน์แห่งชาติด้านอื่นๆ
- ผลประโยชน์ด้านความมั่นคงของพันธมิตร
- ผลประโยชน์ทางทหาร และผลประโยชน์ของผู้บริโภค (อาวุธหรืออาหาร)
- ผลประโยชน์แห่งชาติด้านความมั่นคงในต่างประเทศ

๑.๒ การป้องกันการเกิดสงคราม/การชนะสงคราม

- การดำรงไว้ซึ่งความสันติสุข/การข่มขู่
- การแสดงตน
- การวางกำลังนอกประเทศ
- ความมั่นคงตามแนวชายแดน/ความมั่นคงภายใน
- การป้องกันการคมนาคมขนส่งทางน้ำและทางอากาศ
- สนับสนุนฝ่ายเดียวกันจนสามารถควบคุมได้

¹⁰⁰ Richmond M. Lloyd, *op.cit.*, pp.8-9.

¹⁰¹ William J Stewart อ้างใน Geoffrey Till, *op.cit.*, pp.12-4.

- ให้ความช่วยเหลือแก่มิตรประเทศ
- การป้องกันประเทศโดยการรวมขีดความสามารถการโจมตีในขั้นแรก
- การลดอาวุธร่วมกัน

๒. ขีดความสามารถ (Capability)

๒.๑ ขีดความสามารถของชาติ

- ๒.๑.๑ ขีดความสามารถแห่งชาติทางทหารที่เกิดจากทั้งการเกณฑ์ทหารและไม่มีเกณฑ์ทหาร
- ๒.๑.๒ ข้อจำกัดทางงบประมาณ
- ๒.๑.๓ ความตั้งใจแห่งชาติ (National Will) ในการดำรงไว้ซึ่งยุทธศาสตร์นั้นๆ
- ๒.๑.๔ ความสามารถด้านอุตสาหกรรมของชาติ
- ๒.๑.๕ การส่งกำลังบำรุงทั้งกำลังพลและวัตถุ
- ๒.๑.๖ ผู้เชี่ยวชาญที่จำเป็นในแต่ละสาขา
- ๒.๑.๗ เวลาที่ต้องใช้ในการบรรลุวัตถุประสงค์ก่อนการเริ่มใช้ยุทธศาสตร์
- ๒.๑.๘ ขีดความสามารถในการรวบรวมข่าว

๒.๒ ขีดความสามารถของประเทศอื่นๆ รวมถึงความร่วมมือที่จะได้รับ

๓. สมมุติฐาน (Assumptions)

- ๓.๑ ยุทธศาสตร์ของฝ่ายตรงข้าม/พันธมิตร รวมถึงการวิเคราะห์ภัยคุกคาม
- ๓.๒ การสนับสนุนด้านอาหาร ประชาชน ฯลฯ ที่ต่อเนื่องไปเท่าที่จะทำนายได้
- ๓.๓ วัตถุประสงค์ของพันธมิตรและศัตรูทั้งปัจจุบันและอนาคต
- ๓.๔ ข้อมูลข่าวสารที่จะต้อง มี โดยใช้ข้อมูลจากองค์ประกอบเหล่านี้ในการวิเคราะห์
 - องค์ประกอบทางสิ่งแวดล้อม เช่นสภาพอากาศ ภูมิอากาศ กระแสน้ำ ฯลฯ
 - การทำนายการปฏิบัติของศัตรูและพันธมิตรที่จะมีผลต่อยุทธศาสตร์ที่กำหนด
 - การคาดการณ์ปฏิบัติของผู้นำประเทศอื่น ๆ
 - ประเมินขีดความสามารถของทหารฝ่ายเดียวกัน ฝ่ายศัตรู ฝ่ายพันธมิตร (ยุทธโศปกรณ์ กำลังพล และการฝึก)
 - ความตั้งใจของประชาชน พันธมิตรหลักและศัตรู
 - สถาบันที่มีบทบาทเป็นรูปธรรม
 - ประจักษ์พยานหรือสถานการณ์ที่เชื่อได้ว่าพันธมิตรจะแยกตัวหรือเปลี่ยนท่าที
 - การทำนายการบริหารระบบอาวุธรวมถึงเทคโนโลยีของพันธมิตรและศัตรู

๔. ค่าใช้จ่าย (Costs)

- ๔.๑ กำลังพลที่ต้องใช้และการบาดเจ็บหรือสูญเสียที่อาจเกิดต่อฝ่ายเราของข้าศึก
- ๔.๒ การสูญเสียยุทธโศปกรณ์ที่คาดไว้
- ๔.๓ ค่าใช้จ่ายในการดำรงความตั้งใจและขวัญ
- ๔.๔ งบประมาณในการฝึกและอุปกรณ์ของกองทัพและกำลังสนับสนุน
- ๔.๕ ค่าทางจิตวิทยา เช่น ความมั่นใจในชัยชนะจากฝ่ายเราเองและพันธมิตร ผลของสงครามที่คาดการณ์ไว้จากประชาชนและจากประเทศอื่น ๆ

จากองค์ประกอบพื้นฐานในข้างต้นสามารถนำมากำหนดเป็นขั้นตอนในการกำหนดยุทธศาสตร์ ดังตัวอย่างขั้นตอนที่สำคัญในการกำหนดยุทธศาสตร์ทหารดังนี้¹⁰²

๑. พิสูจน์และวิเคราะห์วัตถุประสงค์แห่งชาติเพื่อการมีกำลังทางทหารคืออะไร
๒. กำหนดลำดับความสำคัญของวัตถุประสงค์
๓. กำหนดหน้าที่การรบของแต่ละเหล่าทัพที่สามารถสนับสนุนวัตถุประสงค์ทางทหารเช่น กองทัพเรือใช้ในการควบคุมทะเลและขกพลขึ้นบก
๔. จัดลำดับหน้าที่ของแต่ละเหล่าทัพภายใต้วัตถุประสงค์แห่งชาติแต่ละข้อ
๕. กำหนดลำดับหน้าที่ของทหารภายใต้วัตถุประสงค์แห่งชาติทั้งหมด
๖. กำหนดรายละเอียดของยุทธโศปกรณ์และยุทธวิธีที่ดีที่สุดที่เหมาะสมกับรูปแบบของแต่ละหน้าที่เฉพาะที่กำหนดไว้ในข้างต้น รวมทั้งทำขอบเขตในการดำเนินการที่กว้างตามข้างต้นให้แคบลงด้วยการเปลี่ยนเป็นการจัดหายุทธโศปกรณ์เฉพาะอย่างและวัตถุประสงค์การฝึก
๗. จัดลำดับการจัดการและวัตถุประสงค์การฝึกไปสู่แผนเชิงยุทธศาสตร์ชาติ
๘. ใช้การวิเคราะห์ระบบและเทคนิคงบประมาณ ไปสู่แผนยุทธศาสตร์หรือวิเคราะห์ว่าจะใช้งบประมาณได้ดีที่สุดอย่างไร

อย่างไรก็ตามสิ่งสำคัญในการวิเคราะห์ในแต่ละขั้นตอนคือการตั้งสมมุติฐานของแต่ละขั้นตอนจะต้องชัดเจน

ยุทธศาสตร์เหล่าทัพ

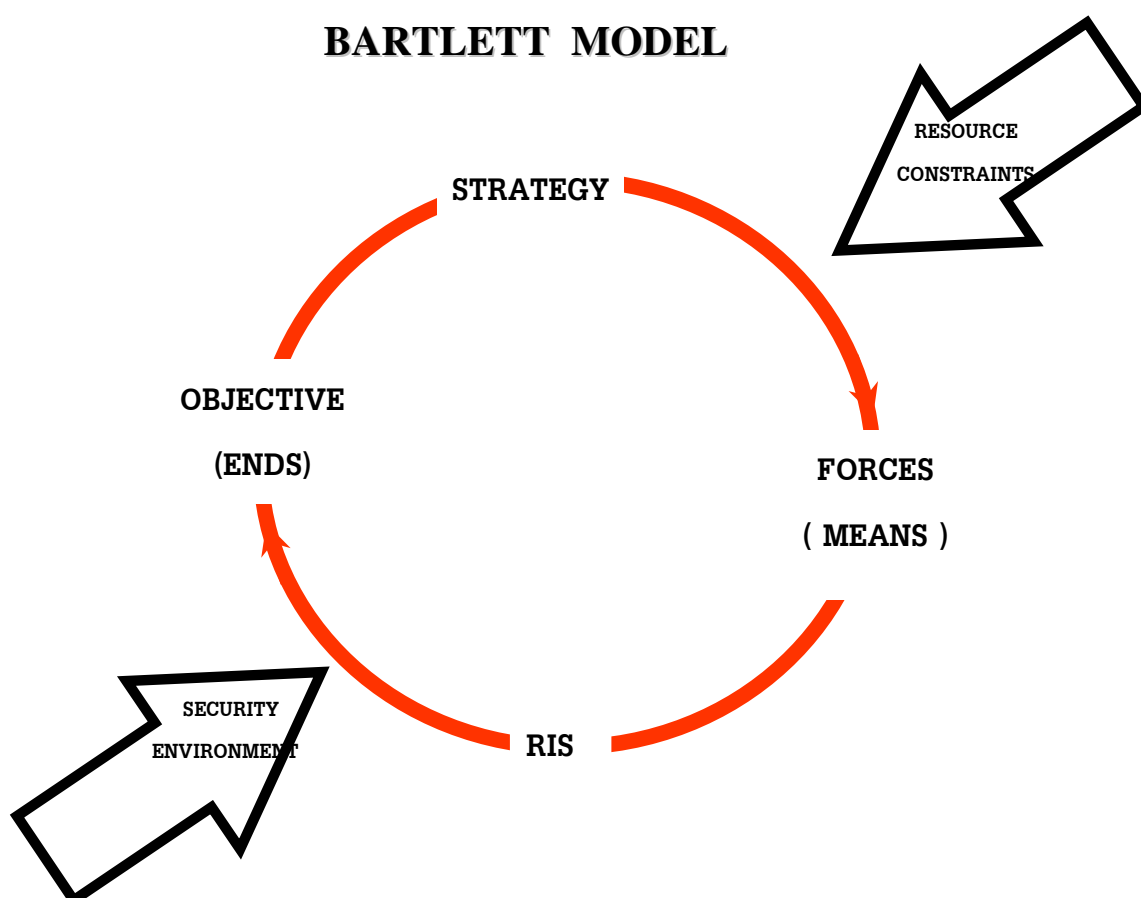
ยุทธศาสตร์เหล่าทัพเป็นส่วนของยุทธศาสตร์ทหาร โดยแต่ละเหล่าทัพจะกำหนดวัตถุประสงค์เฉพาะขึ้นจากยุทธศาสตร์ทหารแล้ว จึงวิเคราะห์สถานะแวดล้อม นโยบาย กำลังแต่ละเหล่าทัพ งบประมาณที่ได้รับจัดสรร และปัจจัยอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องมาประเมินยุทธศาสตร์ ตามปกติแล้วยุทธศาสตร์เหล่าทัพจะแบ่งเป็นยุทธศาสตร์กองทัพบก ยุทธศาสตร์กองทัพเรือ (ยุทธศาสตร์ทางเรือ) และยุทธศาสตร์กองทัพอากาศ แต่ในบางครั้งในระดับเหล่าทัพก็ไม่

¹⁰² *Ibid.*, p.26.

จำเป็นต้องกำหนดยุทธศาสตร์ขึ้นอีกก็ได้ ถ้าประเทศนั้นมียุทธศาสตร์ชาติ ยุทธศาสตร์ความมั่นคงแห่งชาติและยุทธศาสตร์ทหารที่สมบูรณ์ นอกจากนี้การที่แต่ละเหล่าทัพพยายามกำหนดยุทธศาสตร์ขึ้นเองโดยไม่ได้เป็นยุทธศาสตร์ที่รองรับยุทธศาสตร์ทหาร ก็จะทำให้ขาดการเชื่อมโยงระหว่างยุทธศาสตร์เหล่าทัพ

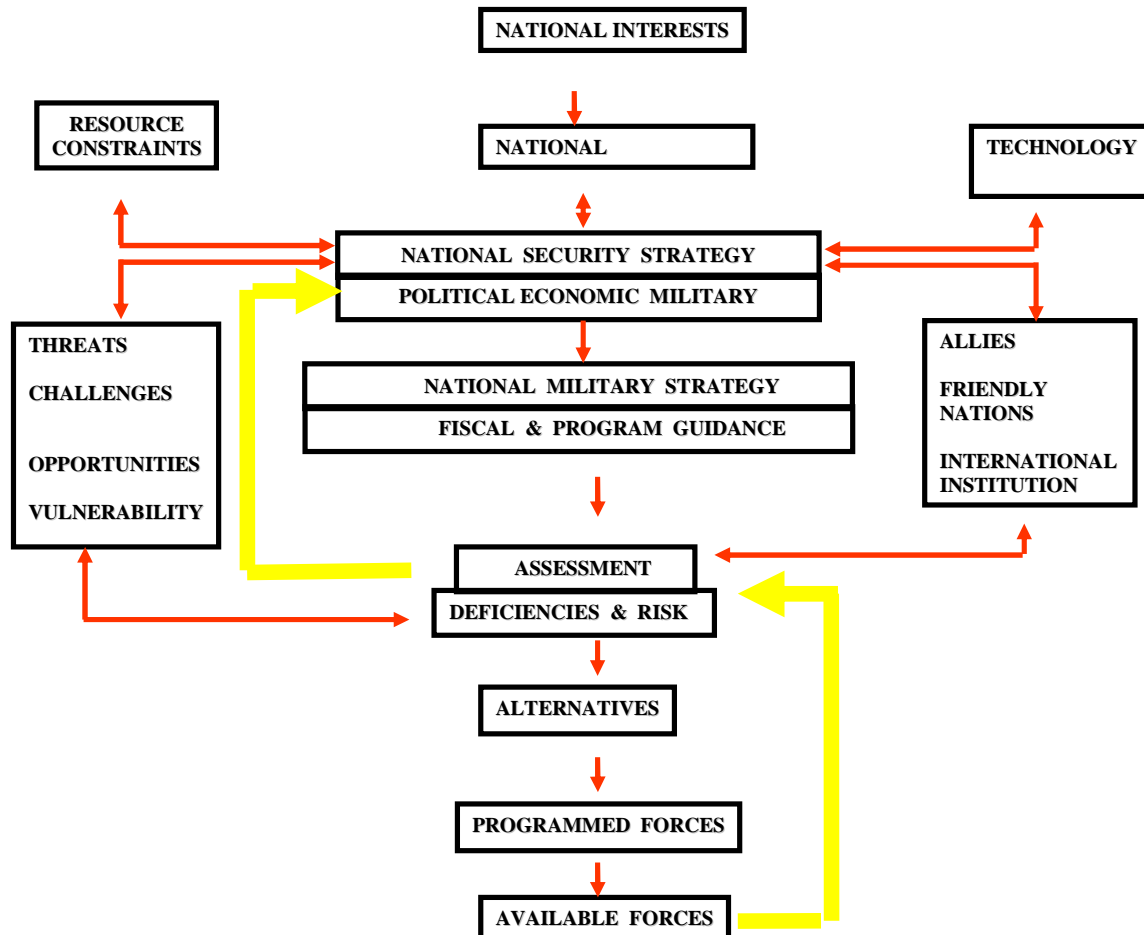
การกำหนดยุทธศาสตร์และกำลังรบ

จากที่ได้ศึกษามาข้างต้นจะเห็นได้ว่ายุทธศาสตร์เป็นทั้งศาสตร์และศิลปะ ซึ่งการที่จะได้ยุทธศาสตร์ที่ดีจำเป็นต้องอาศัยการวิเคราะห์องค์ประกอบต่างๆ นักยุทธศาสตร์ที่สามารถวิเคราะห์ได้ครอบคลุมองค์ประกอบเหล่านั้นและมีความแม่นยำมากเท่าไรยุทธศาสตร์ที่ได้ก็จะมีประสิทธิภาพและถูกต้องมากเท่านั้น นอกเหนือจากพรสวรรค์ของนักยุทธศาสตร์ซึ่งไม่ได้เกิดขึ้นกับทุกๆ คนเสมอไปแล้ว การฝึกฝนและประสบการณ์จะช่วยในการวิเคราะห์ แต่อย่างไรก็ตามได้มีความพยายามในการกำหนดรูปแบบในการประเมินยุทธศาสตร์จากสถาบันและนักวิชาการต่างๆ ดังตัวอย่างต่อไปนี้



แบบจำลองการกำหนดยุทธศาสตร์ของ Bartlett¹⁰³

STRATEGY AND FORCE PLANNING FRAMEWORK

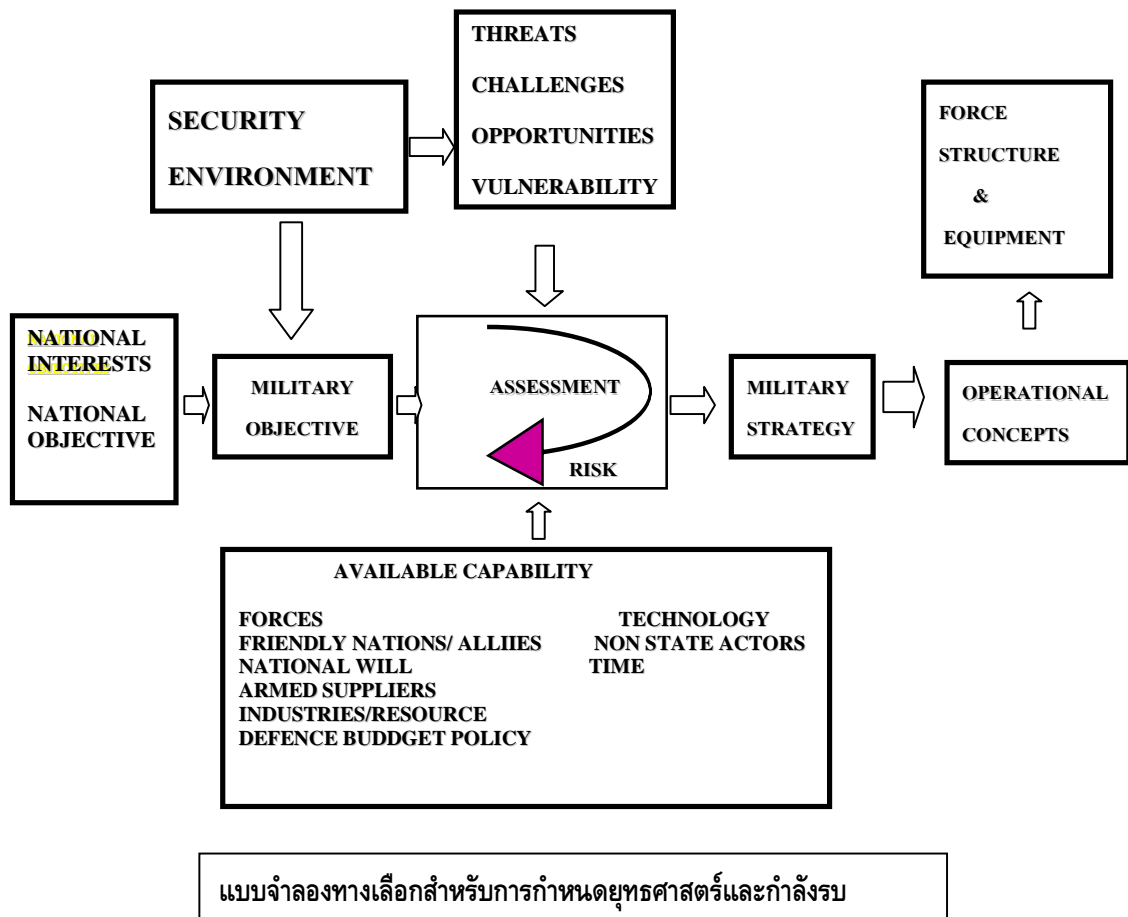


รูปแบบจำลองการกำหนดยุทธศาสตร์และกำลังรบของ Lloyd¹⁰⁴

¹⁰³ Henry C. Bartlett (et al) 'The Art of strategy and Force Planning' in *Strategy and Force Planning*, Naval War College Press, (Newport: 2000) p.20.

¹⁰⁴ Richmond M. Lloyd, *op.cit.*, p.3.

- ในส่วนของกองทัพเรือ ได้กำหนดให้มีขั้นตอนในการกำหนดยุทธศาสตร์ออกเป็น ๕ ขั้นตอนดังนี้¹⁰⁵
- ขั้นที่ ๑ กำหนดวัตถุประสงค์ทางเรือ
 - ขั้นที่ ๒ กำหนดยุทธศาสตร์ทางเรือ
 - ขั้นที่ ๓ กำหนดแนวความคิดทางยุทธศาสตร์
 - ขั้นที่ ๔ กำหนดความต้องการกำลังรบ
 - ขั้นที่ ๕ ขั้นตอนการจัดทำเอกสาร



¹⁰⁵ อทร. 8101 'การกำหนดยุทธศาสตร์และกำลังรบทางเรือ' 2543.

เนื่องจากการกำหนดยุทธศาสตร์นั้นเป็นได้ทั้งศิลปะและศาสตร์ที่พิสูจน์หรือค้นหาได้ด้วยวิธีทางวิทยาศาสตร์ แต่การกำหนดเป็นแบบจำลองจะต้องไม่มีลักษณะที่ซับซ้อนหรือกว้างเกินไปเพราะจะทำให้เกิดความสับสนต่อผู้ใช้แบบจำลองนั้นได้ ดังนั้นเพื่อแก้ปัญหาดังกล่าวแบบจำลองการกำหนดยุทธศาสตร์และการกำหนดกำลังรบควรมีขั้นตอนที่ง่ายต่อความเข้าใจและมีความอ่อนตัวเพื่อให้ผู้ใช้สามารถนำเอาอัจฉริยภาพของตนเองออกมาได้สูงสุด นอกจากนี้แบบจำลองเหล่านี้ต้องครอบคลุมปัจจัยที่สำคัญทุกปัจจัยในการกำหนดยุทธศาสตร์ โดยแบบจำลองทางเลือกที่นำเสนอนี้เกิดจากการประยุกต์ข้อดีและส่วนที่ขาดหรือบกพร่องจากแบบจำลองต่าง ๆ และมีขั้นตอนการกำหนดยุทธศาสตร์ดังนี้

๑. วิเคราะห์ผลประโยชน์แห่งชาติและวัตถุประสงค์แห่งชาติโดยการพิสูจน์ทราบและวิเคราะห์ว่ามีสิ่งใดบ้างที่เกี่ยวข้องกับการกิจของทหาร ซึ่งอาจจำเป็นต้องพิจารณาว่าอะไรคือภารกิจหลักของทหารที่ได้รับตามกฎหมาย
๒. วิเคราะห์สภาวะแวดล้อมความมั่นคงทั้งภายในและภายนอกในประเทศระดับต่างๆ
๓. นำผลการวิเคราะห์ที่ได้จากทั้งสองขั้นมากำหนดเป็นเป้าหมายทางทหารที่ต้องบรรลุผลลัพธ์อะไรบ้าง และมีลำดับความสำคัญอย่างไร
๔. วิเคราะห์และสังเคราะห์สภาวะแวดล้อมความมั่นคงว่าอะไรคือ ภัยคุกคามและมีขีดความสามารถอย่างไร อะไรคือสิ่งที่จะมาทำทลายต่อเป้าหมายที่จะให้สำเร็จ วิเคราะห์โอกาสหรือสถานการณ์ที่สามารถนำมาใช้ให้เอื้ออำนวยต่อการบรรลุเป้าหมาย และอะไรคือสิ่งล่อแหลมหรือความอ่อนแอของฝ่ายตรงข้าม
๕. วิเคราะห์ขีดความสามารถของตนเอง รวมถึงวิเคราะห์ขีดความสามารถของประเทศอื่นๆ ที่อาจนำมาใช้ให้เป็นประโยชน์ได้
๖. นำวัตถุประสงค์แต่ละข้อมาตั้งไว้แล้วเปรียบเทียบกับขีดความสามารถในข้อ ๕. แล้วใช้ความรู้และประสบการณ์ในการกำหนดว่าจะมีวิธีการ (ยุทธศาสตร์) อย่างไรที่จะนำขีดความสามารถเหล่านี้มาทำให้บรรลุวัตถุประสงค์นั้นๆ อย่างมีประสิทธิภาพสูงสุดแต่มีความเสี่ยงในเกณฑ์ที่ยอมรับได้ โดยนำปัจจัยบวกและลบจากข้อ ๔. มาประกอบการพิจารณา การพิจารณาในขั้นตอนนี้ นับว่าเป็นส่วนที่สำคัญที่สุดเพราะจะเป็นการใช้อัจฉริยภาพและประสบการณ์ที่แท้จริงของผู้วิเคราะห์ อย่างไรก็ตามการกำหนดยุทธศาสตร์จะขึ้นอยู่กับความมีเหตุและผลความรอบครอบและข้อมูลที่มีอยู่ด้วยเช่นกัน การวิเคราะห์ขั้นนี้จะเป็นขั้นที่ต้องอาศัยอัจฉริยะในการประยุกต์หลักนิยม หลักยุทธศาสตร์และประสบการณ์ของผู้วิเคราะห์
๗. กำหนดโครงสร้างของกองกำลังและยุทธโศปกรณ์โดยนำยุทธศาสตร์ที่ได้มาวิเคราะห์กับแนวคิดในการปฏิบัติการของกองทัพ ซึ่งจะพิจารณาจากหลักนิยมที่ใช้อยู่

ข้อพึงระวังในกระบวนการกำหนดยุทธศาสตร์

จากการที่บุคคลในหน่วยงานด้านความมั่นคงระดับต่างๆ ตั้งแต่ระดับชาติไปจนถึงระดับเหล่าทัพยอมรับถึงความสำคัญและความจำเป็นที่ต้องกำหนดให้มียุทธศาสตร์ ทำให้หน่วยงานเหล่านั้นมีความตื่นตัวที่จะกำหนดยุทธศาสตร์ของหน่วยขึ้น โดยเฉพาะการวิเคราะห์และกำหนดยุทธศาสตร์ของ ทร. ไทย ได้สร้างแนวทางและมิพัฒนาการจากต้นแบบที่มาจากชาติตะวันตก โดยเฉพาะจากสถาบันการศึกษาของสหรัฐฯ แต่วิธีการวิเคราะห์และกำหนดยุทธศาสตร์นั้นเป็นทั้งศาสตร์และศิลป์จึงทำให้การศึกษายุทธศาสตร์ตามขั้นตอนที่มองกันว่ายุทธศาสตร์เป็นศาสตร์อย่างเดียวนั้นยังต้องเติมเต็มด้วยศิลปะที่จะเกิดมาจากความสามารถเฉพาะตัวของแต่ละคน ดังที่ศาสตราจารย์กล่าวว่ายุทธศาสตร์จะเกิดจากอัจฉริยภาพของบุคคล ทั้งหมดนี้ทำให้ยุทธศาสตร์ไม่ใช่สิ่งที่ย่อยๆ แต่มีความซับซ้อน มีพลวัต ดังนั้นผู้ที่กำหนดยุทธศาสตร์อาจพลังผลไม่เห็นหลุมพรางจากยุทธศาสตร์ที่มีอยู่มากมาย จนเป็นเหตุให้ยุทธศาสตร์ที่คิดว่าดีและเหมาะสมกลับกลายเป็นดาบหันมาที่บั่นทอนความมั่นคงและความเข้มแข็งของตนเองในที่สุด

นักการทหารและฝ่ายความมั่นคงได้พัฒนายุทธศาสตร์จากการตีความทฤษฎีของนักยุทธศาสตร์และนักวิชาการ โดยมีทั้งสนับสนุนและคัดค้านหลักยุทธศาสตร์ของท่านต่างๆ รวมทั้งการเสนอแนวทางและหลักการใหม่ๆ ซึ่งกระบวนการเหล่านี้ได้ทำให้ทฤษฎีทางยุทธศาสตร์มีการวิวัฒนาการมากขึ้นตามช่วงเวลาและสถานการณ์ที่แปรเปลี่ยนไป แต่พัฒนาการของยุทธศาสตร์ทั้งสิ้นเหล่านี้กระจุกตัวอยู่แต่ประเทศด้านตะวันตกในฐานะผู้ผลิตทฤษฎีและกระจายออกมามุ่งประเทศทางตะวันออกในฐานะผู้ตาม พฤติกรรมที่เป็นอยู่เหล่านี้จึงแสดงถึงความเหลื่อมล้ำทางความคิดระหว่างตะวันตกกับตะวันออก การเป็นผู้ตามทำให้เกิดหลุมพรางทางความคิดอันที่ส่งผลให้กลายเป็นกระบวนการทำลายความคิดสร้างสรรค์หลักการหรือทฤษฎีทางยุทธศาสตร์ที่เหมาะสมกับสภาวะแวดล้อม ตลอดจนวัฒนธรรมและลักษณะเฉพาะของภูมิภาคที่แตกต่างกันในแต่ละพื้นที่ อย่างเช่นการกล่าวถึงสงครามเย็นตามมุมมองของประเทศในยุโรปดูเหมือนจะมีความสำคัญต่อความมั่นคงมากกว่ามุมมองของประเทศในเอเชียอย่างประเทศไทย จึงเห็นได้ว่าบทความจากตะวันตกจะกล่าวเน้นถึงการเปลี่ยนแปลงหลังสงครามเย็นยุค แต่การที่ประเทศไทยมักจะเน้นย้ำถึงผลกระทบจากการสิ้นสุดสงครามเย็นในการวิเคราะห์สภาวะแวดล้อม ก็ดูเหมือนจะไม่ถูกต้องต่อความเป็นจริงเสียทีเดียว เพราะชั่วอานาจอย่างอดีตสหภาพโซเวียตไม่ว่าจะยังอยู่หรือล่มสลาย ก็ไม่ได้มีอิทธิพลต่อประเทศไทยมากนัก หลังสงครามเย็นอำนาจเดิมที่เกี่ยวข้องกับเรายังคงอยู่ทั้งสหรัฐฯ และจีน หรือแม้แต่ด้านเศรษฐกิจจากญี่ปุ่น นอกจากนี้การเปลี่ยนแปลงจริงๆ ในส่วนที่กระทบอย่างมากกับเราน่าจะเริ่มจากสงครามเวียดนามยุค ตามมาด้วยการจากไปของสหรัฐฯ ด้วยการถอนทหารจากพื้นที่ขัดแย้งในช่วงปี ค.ศ. ๑๙๗๒ ซึ่งเกิดขึ้นก่อนการยุติของสงครามเย็นกว่า ๒๐ ปี ดังนั้นการที่จะเชื่อการวิเคราะห์ตามแบบผู้อื่น โดยไม่คำนึงหรือระวังต่อองค์ประกอบและสภาวะแวดล้อมทางยุทธศาสตร์ที่ต่างกัน จะทำให้เกิดการเบี่ยงเบนต่อการกำหนดยุทธศาสตร์ได้

การสร้างสรรคทฤษฎีใหม่ๆ ไม่ใช่จะไม่จะต้องหลักการของผู้คนอื่นเลย แต่จะเป็นการนำหลักการของท่านเหล่านั้นมาสนับสนุนหรือคัดค้านทฤษฎีที่สร้างขึ้นใหม่ โดยขั้นตอนการสร้างทฤษฎีใหม่ๆ จะเกิดจากความคิดที่มาจากตนเองก่อน ซึ่งต้องอาศัยการศึกษาประวัติศาสตร์ ทฤษฎี เดิมและประสบการณ์เป็นพื้นฐาน ทั้งนี้ด้วยเหตุจากหลุมพรางที่ขวางกั้นทำให้นักคิดหลายท่านมองว่าทฤษฎีที่มาจากต่างประเทศเป็นสิ่งที่ถูกต้อง และไม่มีทฤษฎีอะไรที่ดีกว่าอีกแล้ว การจมนมทางความคิดและยอมรับอย่างมั่นใจเป็นธรรมชาติที่เกิดขึ้นอย่างกว้างขวางกับวงการที่มีสังคมระบบปิด โดยเฉพาะสังคมที่มีสายการบังคับบัญชาที่ไม่อ่อนตัว อย่างเช่นระบบทหาร

นอกจากข้อพึงระวังในกระบวนการเริ่มต้นของการสร้างยุทธศาสตร์ที่กล่าวมาแล้ว ก็ยังต้องคำนึงถึงหลุมพรางที่ฝังอยู่ในบริบท (Context) ของยุทธศาสตร์ ซึ่งจะเกี่ยวกับการวิเคราะห์และกำหนดยุทธศาสตร์ การที่จะสามารถมองเห็นหลุมพรางนี้ จะต้องย้อนกลับไปดูถึงความหมายที่แท้จริงของยุทธศาสตร์ว่าคืออะไร ซึ่งคำตอบก็ไม่น่าจะยากที่จะสืบค้น เพราะสามารถอ้างอิงได้จากผลงานของนักยุทธศาสตร์ต่างๆ ทั้งในอดีตจนถึงปัจจุบัน เมื่อสืบค้นถึงความหมายต้นกำเนิดของยุทธศาสตร์จะพบว่ามาจากภาษากรีกโบราณที่หมายถึงศิลปะการรวบรวมและการวางกำลังทางทหารในพื้นที่เฉพาะเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ของสงคราม นักยุทธศาสตร์ในยุคต่อมาก็ได้ให้ความหมายที่แตกต่างกันไปบ้างเล็กน้อยแต่ได้ขยายวัตถุประสงค์ให้กว้างขึ้น ทว่าโดยส่วนใหญ่แล้วก็ยังสรุปว่ายุทธศาสตร์เป็นศิลปะการทำสงครามดังเช่น Elit A. Cohen ก็นิยามคำว่ายุทธศาสตร์ว่าเป็นเครื่องมือทางทหารเพื่อตอบสนองจุดมุ่งหมายทางการเมือง¹⁰⁶

ยุทธศาสตร์ที่กล่าวมาแล้วจะเน้นยุทธศาสตร์ในยามสงคราม แต่ที่จริงแล้วยุทธศาสตร์ในช่วงเวลาสันติก็มี ความจำเป็นและจะเป็นสิ่งที่แตกต่างจากยุทธศาสตร์ยามสงคราม จากที่ Clausewitz หรือ Jomini และผู้สืบทอดทฤษฎีอื่นๆ ได้จำกัดการใช้ยุทธศาสตร์ไว้เพียงการใช้กำลังทางทหารเพื่อให้บรรลุเป้าหมายของนโยบายทางการเมือง จึงดูเหมือนว่าท่านเหล่านั้นจำกัดขอบเขตของยุทธศาสตร์ไว้ที่การทำสงครามและเกี่ยวกับทหารเท่านั้น ยุทธศาสตร์ควรมีขอบเขตกว้างกว่านั้น โดยควรเพิ่มขอบเขตของยุทธศาสตร์ให้ครอบคลุมทั้งในยามสงบและยามสงคราม เนื่องจากถ้าสถานการณ์ปัจจุบันและอนาคตยังไม่มีความเสี่ยงที่จะมองว่าจะมีสงครามเกิดขึ้น จากความหมายของยุทธศาสตร์ที่ใช้อยู่เดิมาก็หมายถึงว่าไม่จำเป็นต้องมียุทธศาสตร์ ซึ่งไม่น่าจะถูกต้องนัก ถึงแม้จะมีข้อโต้แย้งว่าการมียุทธศาสตร์ก็เพื่อเตรียมไว้รองรับสงครามที่จะเกิดในอนาคตดังเช่นเยอรมันได้เตรียมแผนยุทธศาสตร์ Schlieffen Plan ไว้ล่วงหน้ากว่า ๑๐ ปีก่อนสงครามโลกครั้งที่ ๑ แต่ผลจากการมีแผนทำให้ผู้นำของเยอรมันในขณะนั้นมุ่งที่จะใช้สงครามแก้ปัญหามากกว่าการใช้วิธีการทางสันติ จะเห็นได้ว่าการคิดในลักษณะนี้ก็ยังคงเป็นความคิดที่เกิดจากหลุมพรางเพราะการยึดติดกับความหมายดั้งเดิมของยุทธศาสตร์ที่มุ่งแต่ทำการรบเท่านั้น ทางออกเพื่อหลบเลี่ยงปัญหาที่เราต้องแบ่งยุทธศาสตร์ออกให้ชัดเจนเป็น ยุทธศาสตร์ในยามสงบและยุทธศาสตร์ในยามสงคราม โดยยุทธศาสตร์

¹⁰⁶ Eliot A. Cohen ,“Strategy: causes, conduct, and termination of war”, in R. H. Shultz(et.al),(eds), *Security Studies for the 21st Century*, Brassey, (London : 1997) p.359.

จะเป็นแนวคิดที่เชื่อมระหว่างวัตถุประสงค์แห่งชาติ (National Ends) กับทรัพยากรอันจำกัด แล้วยุทธศาสตร์ก็จะเป็นตัวแปลงทรัพยากรเหล่านี้ให้เป็นเครื่องมือพร้อมใช้ในยามสงคราม และในช่วงสงคราม ยุทธศาสตร์จะเป็นวิธีการที่จะนำเครื่องมือเหล่านี้ไปใช้ทำสงคราม¹⁰⁷

เมื่อกลับมามองการวิเคราะห์ว่าในอนาคตจะเกิดสงครามหรือไม่ ก็จำเป็นต้องพิจารณาอย่างมีเหตุและผลว่าอะไรคือปัจจัยที่ทำให้เกิดสงคราม ตัวอย่างในการวิเคราะห์โดยทฤษฎีวงรอบของสงคราม (War Cycle) ที่มีอิทธิพลและมีความสัมพันธ์กับวงรอบระยะยาวของระบบเศรษฐกิจ (Long-Term Economic Cycles) หรือที่เรียกว่า Kondratieff Wave (K-Wave) ซึ่ง K-Wave จะเป็นวงรอบเศรษฐกิจของโลกที่มีการขึ้นและลงเป็นวงรอบทุกๆ ๕๐-๖๐ ปี ในช่วงที่วงรอบเศรษฐกิจกำลังขึ้นจะทำให้มีโอกาสสูงที่จะเกิดสงครามหลัก ดังเช่นวงรอบก่อนปี ค.ศ. ๑๙๑๕ ที่มีสงครามใหญ่เกิดขึ้นถึงสองครั้ง และจากปีดังกล่าวไปจนถึงปี ๒๐๒๕ จะเป็นช่วงของวงรอบเศรษฐกิจขาลง จากทฤษฎี K-Wave ดังกล่าว Chase Dunn และ Podobnik ได้นำมาวิเคราะห์ร่วมกับปัจจัยบวกที่ทำให้เกิดสงครามและปัจจัยลบที่จะไม่ทำให้สงครามเกิดมีดังนี้¹⁰⁸

ปัจจัยบวก

๑. การลดอำนาจของประเทศมหาอำนาจ
๒. ความกดดันทางเศรษฐกิจ และประชาชน
๓. การเพิ่มขึ้นของความไม่เท่าเทียมกัน

ปัจจัยลบ

๑. อำนาจการทำลายล้างของอาวุธมีมากขึ้น
๒. การพึ่งพาและเชื่อมโยงกันของระบบเศรษฐกิจ
๓. การเชื่อมโยงกันของระบบการเมืองระหว่างประเทศ
๔. การมีระบบควบคุมอาวุธและการปลดอาวุธ

จากการนำปัจจัยทั้งทางบวกและทางลบที่จะทำให้ทั้งเกิดและยับยั้งสงครามมาเปรียบเทียบกับทฤษฎี K-Wave ทำให้ Chase Dunn และ Podobnik สรุปว่าสงครามใหญ่ระหว่างมหาอำนาจหลักโอกาสที่จะเกิดสูงถึง ๕๐ เปอร์เซ็นต์ ในช่วงศตวรรษที่ ๒๐๒๐ หรืออีก ๒๐ ถึง ๓๐ ปีข้างหน้า¹⁰⁹

จากตัวอย่างการวิเคราะห์ดังกล่าวจะเห็นว่าแนวโน้มสงครามใหญ่จะไม่เกิดในแบบของการนำกำลังทหารมาเผชิญหน้ากันของมหาอำนาจในระยะ ๒๐ ปีข้างหน้า แต่ก็เป็นไปได้ที่จะเกิดความขัดแย้งระหว่างประเทศเล็กๆ ที่จะ

¹⁰⁷ Michael I. Handel, “Masters of War : Classical Strategic Thought”, Frank Cass (London: 1996) p. 228.

¹⁰⁸ Christopher Chase Dunn and Bruce Podobnik , “The Next world war: World System cycles and Trend”, in Christopher Chase Dunn and Bruce podobnik (eds.) , *The Future of Global Conflict* , Sage Publication (London: 1999) , p.45.

¹⁰⁹ *Ibid.*, pp.43-54.

มีมหาอำนาจหลักเข้าไปเกี่ยวข้อง และมักจะเป็นความขัดแย้งที่เริ่มจากชาติมหาอำนาจเท่านั้น เพราะการที่ประเทศเล็กๆ ตัดสินใจแก้ไขความขัดแย้งโดยวิธีทางทหารจะไม่คุ้มค่าต่อการพังทลายของระบบเศรษฐกิจและสังคม ดังนั้นถ้าประเทศไทยใช้การวิเคราะห์บนพื้นฐานแนวคิดแบบประเทศมหาอำนาจเราก็จะคิดอยู่เสมอว่าจะมีสงคราม และผลก็คือยุทธศาสตร์แบบที่ต้องมีกำลังขนาดใหญ่ ซึ่งก็ไม่แปลกที่ความคิดพลาดดังกล่าวส่งผลออกมาในรูปยุทธศาสตร์ของกองทัพเรือที่ต้องการกองเรือขนาดใหญ่ เช่นเรือบรรทุก ฮ. เรือฟริเกต เรือส่งกำลังขนาดใหญ่ หรือแม้แต่เรือดำน้ำที่สามารถออกไปรบนอกประเทศได้ทุกมิติ

ข้อพึงระวังในอีกลักษณะคือการมองว่ายุทธศาสตร์มีความสำคัญ โดยมองข้ามไปว่ายุทธศาสตร์จำเป็นต้องมีการปรับเปลี่ยนเมื่อสถานะแวดล้อมเปลี่ยน โดยเฉพาะเทคโนโลยีและทรัพยากรที่มีการเปลี่ยนแปลง ตัวอย่างเช่น ยุทธศาสตร์ของสหรัฐฯ มีการปรับเปลี่ยนตามองค์ประกอบที่เปลี่ยนแปลงตั้งแต่หลังสงครามโลกครั้งที่สอง เป็นต้นมา ในช่วงสงครามเย็น นโยบายที่ใช้การปิดล้อมสหภาพโซเวียตถูกนำมาใช้ โดยมีแนวคิดทางยุทธศาสตร์ที่เน้นให้กองทัพเรือมีความโดดเด่น ซึ่งเป็นแนวทางที่เกิดขึ้นตั้งแต่ช่วงท้ายศตวรรษ 1940 ถึง 1989 และกองทัพเรือก็จะยึดอยู่กับยุทธศาสตร์ Forward Action และ Offensive Action เพื่อดำรงการควบคุมทะเลและการวางกำลังเผชิญหน้ากับสหภาพโซเวียต แต่ปัญหาในช่วงดังกล่าวมีการเปลี่ยนแปลงของทรัพยากรและเทคโนโลยี เช่นช่วงที่งบประมาณถูกจำกัด หรือช่วงที่สถานการณ์ระหว่างประเทศไม่อำนวย ผู้นำของกองทัพเรือจะถูกบีบให้มีการปรับแต่งยุทธศาสตร์โดยการลดศักยภาพทางรุก ทั้งนี้ยังมีข้อพิสูจน์ด้วยว่าถ้ายุทธศาสตร์ไม่ถูกปรับเปลี่ยนให้เข้ากับสถานะที่เปลี่ยนไป ก็จะทำให้ยุทธศาสตร์นั้นสร้างปัญหาให้เกิดตามมา ดังเช่นหลังสงครามเย็นยุคงบประมาณป้องกันประเทศถูกลด โดยที่รัฐสภาสหรัฐฯ ไม่ยอมอนุมัติให้เพิ่มงบประมาณป้องกันประเทศ ในขณะที่นักยุทธศาสตร์ไม่ได้คิดที่จะปรับเปลี่ยนยุทธศาสตร์ เพราะคิดว่าเหตุการณ์ดังกล่าวจะเกิดขึ้นไม่นานและหลังจากนี้ก็จะมีแนวโน้มการเพิ่มของงบประมาณ ซึ่งการกระทำดังกล่าวได้ส่งผลให้เกิดความไม่สมดุลระหว่างงบประมาณที่วางแผนไว้กับงบประมาณที่ได้รับ¹¹⁰

การขาดแผนยุทธศาสตร์ที่เหมาะสมในการทำสงครามก็จะเป็นเหตุให้ผู้ปฏิบัติต้องนำหลักนิยมในการปฏิบัติการมาดำเนินสงครามเช่น สงครามเวียดนาม จะเป็นยุทธวิธีเชิงยุทธศาสตร์ (A Strategy of Tactics) และการขาดยุทธศาสตร์ ในยามสงบ จะทำให้การวางแผนเป็นการตัดสินใจทางโครงสร้าง (Structural Decisions) เท่านั้น¹¹¹ ดังเช่นการแก้ปัญหาความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้ของไทย ปรากฏว่าผู้รับผิดชอบแก้ปัญหาเฉพาะหน้าด้วยการจัดตั้งหน่วยงานหรือปรับกำลังเพื่อรองรับกับปัญหานั้นๆ หรือที่เลวร้ายยิ่งไปกว่านี้ ก็คือเมื่อเหตุการณ์บานปลายมากขึ้นก็ใช้วิธีปรับบุคคลเข้ารับผิดชอบและย้ายบางคนออก การแก้ปัญหาด้วยวิธีดังกล่าวไม่ใช่การแก้ปัญหาด้วย

110 Mackubin, *op.cit.* p.428.

111 *Loc.cit.*

ยุทธศาสตร์ แต่เป็นเพียงการปรับโครงสร้างหน่วยงานให้สอดคล้องกับปัญหาเท่านั้น ซึ่งต้องตามแก้อย่างไม่มีการสิ้นสุด เพราะองค์ประกอบของปัญหาจะเปลี่ยนไปเรื่อยๆ

การมองข้ามขีดความสามารถ หลักนิยม และยุทธวิธีที่แท้จริงของตนเองก็นับว่าเป็นหลุมพรางในการกำหนดยุทธศาสตร์เช่นกัน ปกติเราจะมองว่าอะไรคือวัตถุประสงค์ แล้วเราจะใช้เครื่องมืออะไรบ้างให้บรรลุเป้าหมายนั้น โดยเฉพาะวิธีการตามแบบจำลองของอาจารย์ในวิทยาลัยการทัพเรือสหรัฐฯ เช่น Richmond M. Lloyd และ Henry C. Bartlett ซึ่งเน้นการกำหนดยุทธศาสตร์ในลักษณะ Top Down ที่ใช้แรงขับเริ่มต้นจากผลประโยชน์แห่งชาติและวัตถุประสงค์แห่งชาติ รวมทั้งมีขั้นตอนที่ชัดเจน มีการรวมกำลังอำนาจแห่งชาติแบบบูรณาการ ที่ทำให้เกิดการเชื่อมโยงกำลังอำนาจด้านต่างๆ ได้ดี แต่วิธีการตามแบบจำลองเหล่านี้ได้สร้างความผิดธรรมชาติขึ้นมาจึงไม่ทำให้มีความยืดหยุ่นต่อผู้กำหนดยุทธศาสตร์ในระดับล่าง เพราะไม่นำเอาข้อจำกัดพื้นฐานของผู้ปฏิบัติมาเป็นองค์ประกอบในการวิเคราะห์ โดยเฉพาะเมื่อผู้ปฏิบัติระดับกองทัพบกยุทธศาสตร์ไปดำเนินการจะพบข้อจำกัดจากองค์ประกอบต่างๆ เช่น งบประมาณ เทคโนโลยี กำลังพล ยุทธวิธี อันเป็นเหตุให้ไม่อ่อนตัวต่อผู้ปฏิบัติ โดยวัฒนธรรมของทหารไทยจะไม่มี การโต้แย้งจากระดับล่างเพื่อให้ผู้บังคับบัญชาระดับสูงเปลี่ยนนโยบายให้เข้ากับแนวทางหรือข้อจำกัดของตน ดังนั้นผู้ปฏิบัติก็จะพยายามทำให้บรรลุวัตถุประสงค์ ทั้งๆ ที่รู้ว่าการดำเนินการนั้นๆ มีโอกาสสำเร็จได้ยาก

ในขณะที่เดียวกันผู้ที่ออกแบบจำลองดังกล่าวก็ยอมรับว่าแบบจำลองทางยุทธศาสตร์ของตนมีจุดอ่อน และได้เสนอแนะไว้ว่าการปรับวัตถุประสงค์เป็นสิ่งจำเป็น แต่ในทางปฏิบัติยังไม่มีเหล่าทัพใดเสนอให้ปรับแก่นนโยบายความมั่นคงแห่งชาติ ถึงแม้จะพบว่าไม่สามารถดำเนินการให้บรรลุวัตถุประสงค์ได้ก็ตาม นอกจากนี้การวิเคราะห์แบบ Top Down ยังก่อให้เกิดปัญหาว่าอาจมีการกำหนดยุทธศาสตร์ผิดระดับโดยนำเอายุทธวิธีมาเป็นยุทธศาสตร์ ทั้งนี้ยุทธศาสตร์จะเป็นการเข้าจัดการเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์แห่งชาติ แต่ยุทธวิธีจะเป็นแนวทางการใช้กำลังทหารดำเนินการกับกำลังของฝ่ายตรงข้าม นั่นคือยุทธศาสตร์จะมองในภาพกว้างแต่ยุทธวิธีจะมองเจาะจงเฉพาะพื้นที่

การวิเคราะห์สภาวะแวดล้อมทางยุทธศาสตร์ที่ดีจะต้องเกิดมาจากการตรวจสอบและวิเคราะห์พฤติกรรมและทัศนคติของผู้ตัดสินใจทางยุทธศาสตร์ของศัตรูมากกว่าที่จะใช้ข้อมูลจากการวิเคราะห์ความตั้งใจของเขาเหล่านั้น¹¹² ซึ่งในเอกสารของ RAND paper ปี ค.ศ.1977 ได้นำเสนอเกี่ยวกับวัฒนธรรมเชิงยุทธศาสตร์ของสหภาพโซเวียต และนโยบายด้านนิวเคลียร์ของอเมริกา (Soviet strategic culture and American nuclear policy) โดยแจ็ก สไนเดอร์ (Jack Snyder) กล่าวว่าผู้กำหนดนโยบายของอเมริกา ยังมีความหยابกระด้างและเหมารวมจากการยึดตัวเองเป็นหลัก เพราะพวกนี้ได้ทำนายพฤติกรรมของโซเวียตบนพื้นฐานต่างๆ ไป รวมทั้งใช้แนวทางบนหลักการเหตุและผล ที่จริงแล้วผู้กำหนดนโยบายควรจะวิเคราะห์พฤติกรรมของศัตรูจากวัฒนธรรมเชิงยุทธศาสตร์ (Strategic Culture) ซึ่งสไนเดอร์

112

A. Swidler quoted in Farrell T. *Culture and Military Power*, Review of International Studies (1998) , Vol.24, p.410.

ให้คำจำกัดความว่า “เป็นผลรวมของความคิด การตอบรับทางอารมณ์ต่อเงื่อนไขต่างๆ และรูปแบบของนิสัยส่วนบุคคล ที่สมาชิกของประชาคมระดับยุทธศาสตร์แห่งชาติมีส่วนร่วมในการกำหนดยุทธศาสตร์นิวเคลียร์”¹¹³

เนื่องจากรูปแบบของพฤติกรรม การแสดงออกและประเพณีของสังคมหนึ่งๆเป็นมรดกที่มีการถ่ายทอดกันได้ จึงไม่น่าสงสัยเลยว่าอิทธิพลจากวัฒนธรรมจะต้องมีผลต่อการตัดสินใจของผู้กำหนดนโยบาย คงมีไม่กี่ท่านที่ไม่เห็นด้วยในคำกล่าวที่ว่าวัฒนธรรมจะมีอยู่ในทุกสังคมและวัฒนธรรมเหล่านี้ก็มีส่วนสำคัญในการกำหนดลักษณะนิสัยของคนในสังคมโดยวัฒนธรรมจะเป็นบรรทัดฐานของการแสดงออก สวิดเลอร์ (Swidler) กล่าวยืนยันว่า วัฒนธรรมมีอิทธิพลต่อการกระทำของมนุษย์ โดยการเป็นตัวกำหนดรายการหรือเป็นแหล่งของนิสัย ทักษะ และรูปแบบที่มนุษย์ใช้สร้างยุทธศาสตร์ของการปฏิบัติ (“culture influences action...by shaping a repertoire or “tool kit” of habits, skills and styles from which people construct “strategies of action”)¹¹⁴ ด้วยเหตุนี้วัฒนธรรมจึงเข้าไปมีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

ตัวอย่างเช่นในสงครามแปซิฟิก วัฒนธรรมของอเมริกันจะมีลักษณะที่อ่อนไหวต่อการบาดเจ็บของทหาร ในขณะที่วัฒนธรรมของญี่ปุ่นคือการต่อสู้อย่างโหดเหี้ยมจนตัวตาย ด้วยเหตุแห่งความแตกต่างของวัฒนธรรมนี้ส่งผลให้นโยบายการใช้เรือดำน้ำของประเทศทั้งสองมีความแตกต่างกันทั้งๆ ที่สภาวะแวดล้อมและตัวแปรอื่นๆมีความใกล้เคียงกัน กล่าวคือยุทธศาสตร์การใช้เรือดำน้ำของญี่ปุ่นจะเป็นการค้นหาและทำลายเรือรบของข้าศึก ในขณะที่อเมริกันยืนยันในการใช้เรือดำน้ำเพื่อตัดเส้นทางคมนาคมทางทะเลของข้าศึก¹¹⁵

นอกจากนี้วัฒนธรรมยังเป็นเสมือนแว่นให้แกผู้กำหนดนโยบายเพื่อใช้ในการรับรู้เชิงยุทธศาสตร์ของสิ่งต่างๆ¹¹⁶ โดยวัฒนธรรมจะเป็นกรอบในการทำความเข้าใจโลก เหตุการณ์และพฤติกรรมของมนุษย์ วัฒนธรรมก็จะเป็นตัวสร้างนโยบายที่เป็นทางเลือกให้แก่ผู้กำหนดนโยบาย ตัวอย่างเช่นความพ่ายแพ้ของอเมริกันในสงครามเวียดนามนั้น เนื่องมาจากการที่อเมริกันมองขีดความสามารถของทหารเวียดนามผ่านเลนส์วัฒนธรรมของอเมริกันเอง นั่นคือวัฒนธรรมของทหารอเมริกันเป็นแบบการใช้สงครามทำลายล้าง (Attrition warfare) ทำให้กองทัพอเมริกันมั่นใจในความเหนือกว่าของตนในด้านเทคโนโลยีของยุทโธปกรณ์ ดังนั้นอเมริกันจึงคาดไม่ถึงถึงความสำคัญของสงครามกองโจรและสงครามจิตวิทยา ซึ่งทำให้อเมริกันสูญเสียทั้งกำลังพลและขวัญจนต้องพ่ายแพ้และถอนทหารกลับประเทศไปในที่สุด

113 J. Snyder A. Macmillan, K. Booth and R. Trood , ‘Strategic Culture’, in Booth K. and Trood R. (ed.), *Strategic Culture in the Asia-Pacific Region* , Macmillan Press (Hampshire, 1999), p.5.

114 *Loc.cit.*

115 E. A. Cohen, ‘Strategy: causes, conduct, and termination of war’, in Shultz R. H., Godson R. and Quester G. H. (eds), *Security Studies for the 21st Century*, Brassey’s (Virginia, 1997), p.376.

116 J. Snyder quoted in Macmillan A. , Booth K. and Trood R. , ‘Strategic Culture’, in Booth K. and Trood R. (eds), *Strategic Culture in the Asia-Pacific Region* , Macmillan Press (Hampshire, 1999), p.5.

ผลกระทบจากวัฒนธรรมต่อพฤติกรรมของมนุษย์ยังสามารถยืนยันได้จากนักจิตวิทยาและนักมานุษยวิทยา ถึงแม้ว่าจะมีบางทฤษฎีที่เชื่อว่าพฤติกรรมถูกกำหนดโดยยีนส์ แต่ฟรอยด์ (Sigmund Freud) ก็ยังเชื่อว่าวัฒนธรรมเป็นวิธีการของสังคมในการสร้างความต้องการขั้นสูง (High Demands) ขึ้นเพื่อควบคุมสัญชาตญาณความก้าวร้าวของมนุษย์ (Aggressive Instincts)¹¹⁷ นักมานุษยวิทยาอย่าง Hofstede ก็ได้ให้คำจำกัดความวัฒนธรรมไว้ว่าเป็นองค์ประกอบของกำหนดการรวมของจิตใจ (Collective Programming of the Mind) ซึ่งจะมีหน้าที่ในการกำหนดพฤติกรรมและความรู้สึกของมนุษย์¹¹⁸ โดยทั่วไปแล้วนักจิตวิทยาและนักมานุษยวิทยาคูเหมือนจะเห็นพ้องกันว่าวัฒนธรรมเป็นส่วนหนึ่งของกลุ่มผลผลิตทางกายภาพ ทางจิตวิทยาและทางสังคมในมนุษยชาติ

อย่างไรก็ตามในปัจจุบัน มนุษย์ดูเหมือนจะถูกโหมกระหน่ำจากอิทธิพลรูปแบบต่างๆ มากมาย เช่น อิทธิพลจากองค์วัตถุ เศรษฐกิจ และเทคโนโลยี ซึ่งส่วนใหญ่ของอิทธิพลเหล่านี้มักจะถูกกำหนดให้เป็นองค์ประกอบสำคัญในการประเมินยุทธศาสตร์ นอกจากนั้นสิ่งเหล่านี้ยังเป็นองค์ประกอบที่จับต้องได้ จึงทำให้ง่ายต่อการประเมินและวิเคราะห์ ด้วยเหตุนี้จึงค่อนข้างจะยากต่อการวิเคราะห์และประเมินอิทธิพลจากวัฒนธรรมเสียจนหลายๆ คนคิดว่าวัฒนธรรมไม่มีอิทธิพลมากมายนักในขั้นตอนการกำหนดนโยบายหรือยุทธศาสตร์

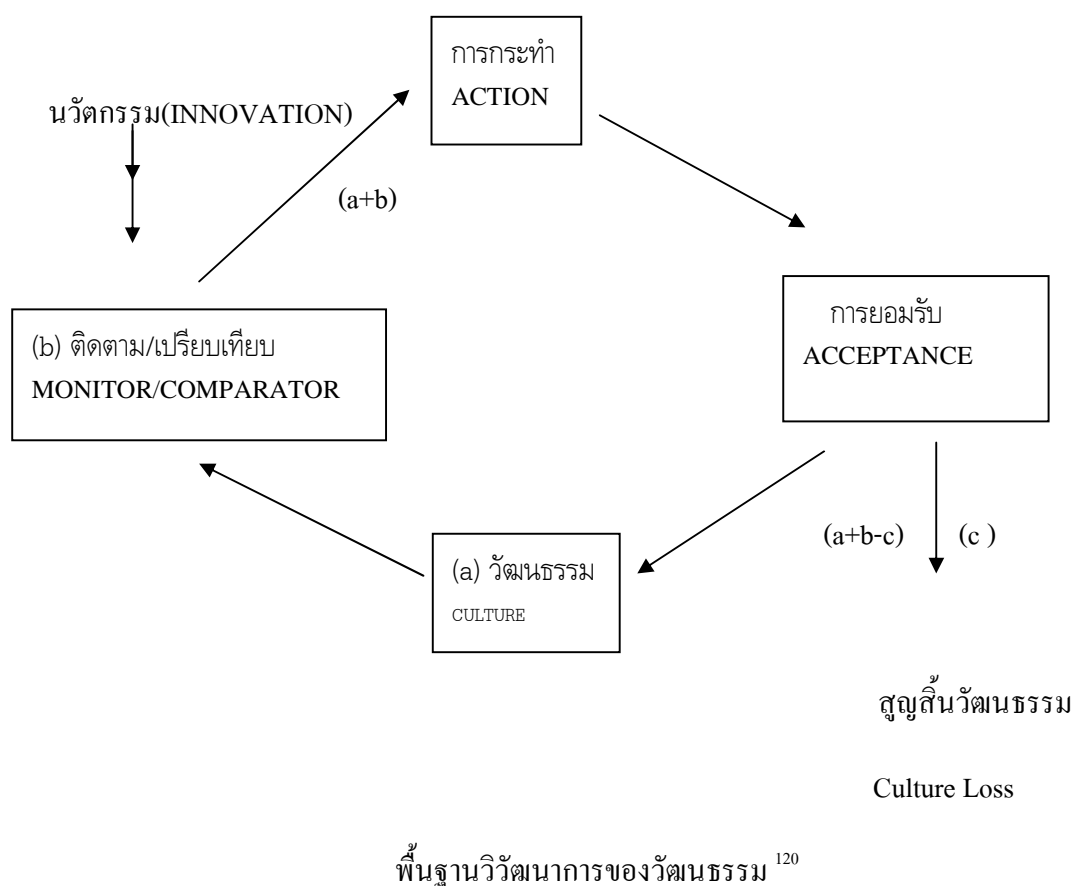
อย่างไรก็ตามวัฒนธรรมเป็นผลผลิตจากประสบการณ์เชิงประวัติศาสตร์ของแต่ละชาติ และหยั่งรากลึกกลงไปในประสบการณ์ชีวิตของมนุษย์ ซึ่งในที่สุดแล้ววัฒนธรรมก็จะค่อยๆ เข้าไปเป็นตัวกำหนดการรับรู้ของมนุษย์ ดังจะเห็นได้ว่าการรับมือกับสถานการณ์เหมือนๆ กัน ประเทศแต่ละประเทศจะกำหนดนโยบายที่แตกต่างกันออกไป ดังนั้นจึงถือว่าเป็นความไม่รอบคอบอย่างยิ่งที่จะเพิกเฉยต่ออิทธิพลของวัฒนธรรมที่มีต่อมนุษย์ โดยเฉพาะวัฒนธรรมของคนที่เป็นผู้กำหนดนโยบายให้ศัตรูของฝ่ายเรา ยุทธศาสตร์หรือนโยบายที่ไม่ได้มาจากการพิจารณาหรือวิเคราะห์วัฒนธรรมของทั้งพันธมิตรและศัตรูจะขาดความถูกต้อง และยากจะยอมรับได้ อย่างน้อยยุทธศาสตร์ก็ควรมาจากการพิจารณาวัฒนธรรมคู่ขนานไปกับหรือเชื่อมโยงกันกับตัวแปรอื่นๆ

ตัวอย่างจากการที่ออสเตรเลียตัดสินใจส่งทหารเข้าร่วมกับอเมริกันและอังกฤษในสงครามอิรักเมื่อ มี.ค. 2546 นั้นยากที่จะบอกได้ว่าเป็นอิทธิพลของวัฒนธรรมหรือจากผลประโยชน์แห่งชาติกันแน่ที่ทำให้ออสเตรเลียตัดสินใจเช่นนั้น ถึงแม้ว่านายกรัฐมนตรีออสเตรเลียจะประกาศว่าเป็นเพราะผลประโยชน์แห่งชาติระยะยาวและการรักษาความมั่นคงของโลก แต่วัฒนธรรมอันยาวนานที่ออสเตรเลียเชื่อใจในการเป็นพันธมิตรที่ดีกับอเมริกาก็มีส่วนอย่างมากต่อการตกลงใจในครั้งนั้นของออสเตรเลีย

117 C. Roach, 'Information and Culture in War and Peace', in Roach C. (ed.), *Communication and Culture in War and Peace*, Sage (London, 1993), p.6.

118 Hofstede quoted in Stocker A., 'Cultural Values at Work on the Advanced Command and Staff Course', *Defence Studies*, Vol.2, No.1 (spring 2002), pp. 140-1.

สิ่งที่มักจะมองข้ามไม่ได้ก็คือการตระหนักถึงกระแสโลกาภิวัตน์ซึ่งเป็นทฤษฎีที่บอกว่าวัฒนธรรมของพื้นที่ต่างๆในโลกจะถูกกลืนหายไปกับความไม่มีพรมแดนของโลกยุคใหม่ แต่ปรากฏการณ์ดังกล่าวจะมีแนวโน้มเป็นการแลกเปลี่ยนหรือการยืมวัฒนธรรมหรือแม้แต่จะเป็นการเปลี่ยนแปลงของสังคมซึ่งจะนำไปสู่การเปลี่ยนวัฒนธรรมของประเทศในที่สุด ซึ่งการเปลี่ยนของวัฒนธรรมเป็นสิ่งปกติที่เราสามารถทำความเข้าใจได้จากพื้นฐานวิวัฒนาการของวัฒนธรรม ดังที่ Bohannan ได้แสดงให้เห็นถึงการถูกแทรกแซงโดยวัฒนธรรมอื่น แต่ในกระบวนการวิวัฒนาการเองก็จะสร้างวัฒนธรรมใหม่ขึ้นมาทดแทน¹¹⁹ (ดูแผนภาพ พื้นฐานวิวัฒนาการของวัฒนธรรม)



119

P. Bohannan quoted in Stocker A. , 'Cultural Values at Work on the Advanced Command and Staff Course', *Defence Studies* , Vol.2, No.1(Spring 2002), p.148.

120

Loc.cit.

ความจำเป็นและความสำคัญของยุทธศาสตร์เป็นสิ่งที่ไม่มีผู้ใดปฏิเสธได้ การทุ่มเทความพยายามในการวิเคราะห์และกำหนดวิธีการทางยุทธศาสตร์ได้สร้างปัญหาที่เกิดขึ้นด้วยธรรมชาติของตัวยุทธศาสตร์เองและวิธีการเข้าสู่การกำหนดยุทธศาสตร์ ซึ่งหมายถึงข้อบกพร่องที่ทำให้ผู้กำหนดยุทธศาสตร์เกิดความผิดพลาดได้โดยไม่รู้ตัว การรู้เท่าทันในสิ่งเหล่านี้ย่อมทำให้นักยุทธศาสตร์ตระหนักและระมัดระวังมากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะองค์ประกอบที่เกิดจากวัฒนธรรมทางยุทธศาสตร์ที่ต้องนำมาพิจารณาทุกครั้งที่จะตัดสินใจ สรุปแล้วถ้าหลีกเลี่ยงหลุมพรางต่างๆ ได้ก็จะเป็นเครื่องประกันได้อีกระดับหนึ่งว่ายุทธศาสตร์ที่ได้จะไม่ถูกเบี่ยงเบน มีความถูกต้อง และมีประสิทธิภาพมากขึ้นต่อการที่จะบรรลุวัตถุประสงค์ตามที่ต้องการ

เอกสารอ้างอิง

Ahmad Faruqi, *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

คำถามพิเศษ : เรียนรู้ทฤษฎีเพื่ออะไร

คำตอบ : ๑. อธิบายสิ่งต่างๆ

๓. ชี้แจงสิ่งต่างๆ

๒. เพื่อการทำนาย

๔. เพื่อแนะนำต่อนโยบาย

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)

Shultz, Richard H., “Introduction to International Security”, in R. H. Shultz(et.al).,(eds), *Security Studies for the 21st Century*, Brassey, (London : 1997)

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

พิชิต พ., อภิชาติ จ., *ความมั่นคงแห่งชาติ : มติของประชากร เศรษฐกิจ และสิ่งแวดล้อม* (แปลจากเอกสารของ Worldwatch Institute และ Population Chisis Committee) , ม.มหิดล, พ.ศ. ๒๕๓๔

เอกสารประกอบการศึกษาหมวดวิชาความมั่นคงแห่งชาติ เรื่องความมั่นคงแห่งชาติและยุทธศาสตร์ชาติ กองวิชาพิเศษ ฝ่ายวิชาการ สถาบันวิชาการทหารเรือชั้นสูง ,๒๕๔๕
สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ, “ นโยบายความมั่นคงแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๖-๒๕๔๘”

Colin S. Gray and Geoffrey Sloan, 'Geopolitics: Geography and Strategy', Frank Cass (London:1999)

David Held, 'global transformations: Politics, Economics and Culture', Standford University Press (.....,1999)

Duncan W. Raymond et al, 'World Politics in the 21st Century', Longman (New York:2002)

Kenneth N. Waltz , 'Man, the State and War' , Columbia University press (New York : 1959)

North R. C. , 'War Peace Survival: Global Politics and Conceptual Synthesis', Westview Press (Boulder:1990)

Rourke J. T. , 'International Politics on the world Stage' , Dushkin , (Connecticut:1989)

Christopher Chase Dunn and Bruce podobnik (eds.) , *The Future of Global Conflict* , Sage Publication (London: 1999)

Eliot A. Cohen , "Strategy: causes, conduct, and termination of war", in R. H. Shultz(et.al),(eds), *Security Studies for the 21st Century*, Brassey, (London : 1997)

Farrell T. *Culture and Military Power*, Review of International Studies (1998) , Vol.24.

George Edward Thibault, 'The Art and Practice of Military Strategy', National Defence University (Washington:1984)

Geoffrey Till (ed.) 'Maritime Strategy and the Nuclear Age', Macmillan Press (London:1984)

Henry C. Bartlett (et al) 'The Art of strategy and Force Planning' in *Strategy and Force Planning*, Naval War College Press, (Newport: 2000)

James F. Miskel, ' National Interests: Grand Purposes or Catchphrases?', NWC review, Autumn 2002.

John B. Hattendorf, 'What is a Maritime Strategy?' in David Stevens (ed.) *In Search of a Maritime Strategy*, Strategic and Defence studies Centre (Canberra : 1997)

John M. Collins, ' Grand strategy : Principles and Practices', Naval Institute Press (Maryland: 1973)

Mackubin Thomas Owens, "Thinking About Strategy", in *Strategy and Force Planning*, Naval War College Press, (Newport: 2000)

Macmillan A. , Booth K. and Trood R. , 'Strategic Culture', in Booth K. and Trood R. (ed.), *Strategic Culture in the Asia-Pacific Region* , Macmillan Press (Hampshire, 1999)

Mackubin Thomas Owens, "Thinking About Strategy", in *Strategy and Force Planning*, Naval War College Press, (Newport: 2000)

Michael I. Handel, " Masters of War : Classical Strategic Thought" , Frank cass (London: 1996)

Naval war College, Strategy and Force Planning, Naval War College Press, (Newport: 2000)

Raoul Castex, "the'ories Strate'giques, Vol 1-5 (1931-39), Naval institute Press, (Newport:1994)

Roach C., 'Information and Culture in War and Peace', in Roach C. (ed.), *Communication and Culture in War and Peace*, Sage (London, 1993)

Stocker A. , 'Cultural Values at Work on the Advanced Command and Staff Course', *Defence Studies* , Vol.2, No.1(Spring 2002)

อทร. 8101 'การกำหนดยุทธศาสตร์และกำลังรบทางเรือ' 2543.