



ยุทธศาสตร์ชาติ

(Grand National Strategy)

พลตรี ยุทธนาสินธุ์ ศรีนรินทร์เดชา

ผู้ทรงคุณวุฒิ กองบัญชาการทหารสูงสุด/

ที่ปรึกษาวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร สถาบันวิชาการป้องกันประเทศ

คำว่า ยุทธศาสตร์ (strategy) เป็นคำทางทหาร และการนำไปใช้มักจะอยู่ในวงการทหาร แต่ปัจจุบันบุคคลกลุ่มอื่นก็นำไปใช้ด้วยเช่นกัน Strategy เป็นกระบวนการที่เชื่อมโยงระหว่างเครื่องมือ หรือวิธีการและวัตถุประสงค์ ยุทธศาสตร์ชาติ (Grand National Strategy) เป็นกระบวนการที่ได้มาซึ่งเป้าหมายของชาติ ที่มักจะถูกกล่าวถึงในรูปของผลประโยชน์แห่งชาติ บทบาทของกระบวนการกำหนดยุทธศาสตร์ คือ แปลผลประโยชน์แห่งชาติให้เป็นวิธีการ หรือเครื่องมือที่จะทำให้ได้มาซึ่งผลประโยชน์แห่งชาตินั้นเอง ส่วนเครื่องมือหรือวิธีการต่างๆ จะถูกกล่าวถึงในรูปของเครื่องมือกำลังอำนาจแห่งชาติ ได้แก่ การเมือง เศรษฐกิจ สังคม จิตวิทยา การทหาร ฯลฯ

Grand National Strategy เป็นกระบวนการที่มีการจัด และใช้เครื่องมือกำลังอำนาจแห่งชาติทุกด้าน เพื่อให้บรรลุผลประโยชน์ของชาตินั้นเอง

ผลประโยชน์ของชาติที่สำคัญยิ่ง (Vital National Interests)

แนวความคิด เรื่อง ผลประโยชน์แห่งชาติที่สำคัญยิ่ง จะมีความเกี่ยวพันกับการเมืองระหว่างประเทศ และเป็นคำที่มักจะมีคำจำกัดความเป็นสองลักษณะ **ลักษณะแรก** ผลประโยชน์ที่สำคัญยิ่ง คือ





ผลประโยชน์ที่ชาตินั้น ๆ ไม่ต้องการต่อรอง ตัวอย่างเช่น อาณาเขตของประเทศ จะไม่ยอมเสียดินแดนส่วนใดเลย

ลักษณะที่สอง ผลประโยชน์ที่สำคัญยิ่ง คือสิ่งที่ทำให้ชาตินั้นๆ ต้องทำสงครามถ้าจะต้องสูญเสียมันไป เช่น ถ้ามีใครเข้ามายึดแผ่นดินของเรา ไม่เพียงแต่เราจะปฏิเสธการต่อรอง แต่เราจะต่อสู้เพื่อให้ได้มันกลับคืนมา

ตามปกติแล้วผลประโยชน์ที่สำคัญยิ่ง มีความสัมพันธ์ทั้งภายในประเทศและการเมืองระหว่างประเทศ ระบบนานาชาติไม่มีกลไกพอเพียงที่จะแก้ปัญหา หรือบังคับให้เกิดความสงบเรียบร้อย ระหว่างชาติต่างๆ เมื่อผลประโยชน์สำคัญของแต่ละชาติขัดกัน เหตุผลก็คือ เนื่องจากชาติต่างๆ เชื่อว่ามีบางสิ่งบางอย่างที่มีความสำคัญมากจนกระทั่งไม่สามารถต่อรองได้ พวกเขาจึงไม่ต้องการทั้งกลไกที่ทำให้เกิดการต่อรอง และกลไกที่บังคับให้เกิดการต่อรอง ชาติต่างๆ พอใจที่จะพยายามรักษาไว้ซึ่งการควบคุมสูงสุดของผลประโยชน์แห่งชาติที่สำคัญยิ่ง รวมไปถึงจนกระทั่งถึงการใช้กำลังทหารเพื่อพิทักษ์ผลประโยชน์นั้นๆ นั้นไว้

Donald Neuchterlein ได้จำแนกผลประโยชน์แห่งชาติ โดยกำหนด Intensity of Interest หมายถึงว่า ผลประโยชน์นั้นๆ มีความสำคัญอย่างไร และสำคัญมากขนาดไหนต่อชาติ ระดับความสำคัญสูงสุดจะอยู่ด้านซ้ายมือของเส้นทึบ และความสำคัญรองลงไปจะอยู่ด้านขวามือของเส้นทึบ เส้นคู่แนวตั้งระหว่าง "Vita 1" และ "Major"

Basic Interest at Stake หมายถึงผลประโยชน์ที่เรียงลำดับความสำคัญลงไป

ระดับแรก survival interest จะเกิดขึ้นเมื่อการดำรงอยู่ของชาติตกอยู่ภายใต้ภัยคุกคามของการโจมตี ลักษณะเช่นนี้ ถือว่าเป็นผลประโยชน์ขั้นสำคัญที่สุดของชาติ เพราะถ้าชาติไม่สามารถดำรงความอยู่รอดได้แล้ว ผลประโยชน์ที่เหลือก็ไม่มีความหมาย

ระดับที่สอง คือ vital interest เป็นสถานการณ์ที่จะมีภัยร้ายแรงเกิดขึ้นกับชาติ ถ้าไม่ใช้มาตรการรุนแรง ซึ่งก็รวมถึงการใช้อำนาจเข้าปกป้องผลประโยชน์นั้น

ระดับที่สาม คือ major interest เป็นสถานการณ์ที่ การเมือง เศรษฐกิจหรือความอยู่ดีกินดีทางสังคมของประเทศได้รับความกระทบกระเทือน แต่ก็ยังไม่ถึงขั้นที่จำเป็นจะต้องใช้กำลังทางทหาร

ระดับที่สี่ คือ peripheral interest ซึ่งเป็นสถานการณ์ที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์แห่งชาติบางเรื่อง แต่ไม่มีผลกระทบกับประเทศชาติโดยรวม

Intensity of Interest

Basic Interest at Stake	Survival	Vital	Major	Peripheral
Defence of Homeland				
Economic Well-being				
Favorable World Order				
Promotion of Values				

การพิจารณาที่ยากที่สุด และมีารโต้แย้งกันมากที่สุดคือ การแยกแยะกันระหว่าง vital interests และ major interests เนื่องจากเส้นคู่แนวตั้งนั้นเป็นการแบ่งแยกระหว่างสิ่งที่ประเทศชาติควร และไม่ควรที่จะใช้กำลังทหารเข้าปกป้อง

ผลประโยชน์ที่เป็น Vital มักต้องการใช้กำลังทหารเพื่อจัดการกับภัยคุกคามและความเสี่ยง โดยทั่วไปทรัพยากรที่ต้องการในการใช้กำลังทหารเพื่อผลประโยชน์ที่เป็น Vital ทำให้ต้องสูญเสียทรัพยากรที่จะนำไปใช้ด้านอื่น

เช่นในด้านสังคม แต่ถ้าผลประโยชน์เดียวกันนั้น ถูกกำหนดให้เป็น major หรือ peripheral จึงถือว่าเป็น ภัยคุกคามที่มีความสำคัญน้อยกว่า การแข่งขันเรื่องลำดับ ความสำคัญมีผลต่อความสัมพันธ์ระหว่างผลประโยชน์ แห่งชาติและวิธีการที่จะบรรลุผลประโยชน์ฯ นั้น ความมุ่งหมายมีผลต่อการกำหนดวิธีการ และสถานะเสี่ยง จะต้องเกิดขึ้น ถ้าวัตถุประสงค์ของชาติมีมากเกินไป ที่ทรัพยากรที่มีอยู่จะทำให้บรรลุวัตถุประสงค์นั้นๆ ได้ยาก และยังทำให้เกิดข้อโต้แย้งในการจัดลำดับก่อน หลังของวัตถุประสงค์เหล่านั้น เพื่อแย่งชิงทรัพยากรมา ใช้ในส่วนของตน

ระดับของภัยคุกคามภายนอก และความมุ่งมั่นของประชาชนในอันที่จะ ตอบสนองต่อภัยคุกคามระดับต่างๆ มี ผลต่อการมองภาพ vital interests ปัญหาทั้งสองนี้เกี่ยวข้องกันเพราะถ้าหาก ประชาชนคิดว่าระดับของภัยคุกคามมีสูง ความมุ่งมั่นของประชาชนที่จะต่อสู้จะสูง ตามไปด้วย

การพิจารณาผลประโยชน์แห่งชาติ ไปสู่วัตถุประสงค์นั้น จะนำไปสู่การ กำหนดยุทธศาสตร์ชาติ (Grand National Strategy) ปัจจัยต่างๆ ที่มี อิทธิพลต่อการพิจารณาได้แก่

เครื่องมือกำลังอำนาจแห่งชาติ (Instruments of National Power)

เครื่องมือกำลังอำนาจแห่งชาติที่สำคัญ ๓ เครื่องมือ แต่ละเครื่องมือจะถูกใช้ไปเพื่อวัตถุประสงค์ เดียวกัน คือเพื่อให้ได้ผลลัพธ์ที่สามารถสนับสนุน ผลประโยชน์แห่งชาติ

เครื่องมือทางทหาร หมายถึง การใช้กำลังทหาร เพื่อให้ได้มาซึ่งผลประโยชน์แห่งชาติ ศักยภาพของ การใช้เครื่องมือทางทหารมักจะอยู่เบื้องหลังในการปรับ สภาพความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ การแสดง แส่นยานภาพของกำลังทางทหาร เช่นการเคลื่อนกำลัง ทางเรือไปยังน่านน้ำที่อยู่ในพื้นที่ความขัดแย้งเพื่อแสดง

เจตนาธรรมณ์ และขีดความสามารถต่อฝ่ายตรงข้าม วิธี การที่ใช้จะเพิ่มน้ำหนักมากยิ่งขึ้นเพียงใดขึ้นอยู่กับ วัตถุประสงค์และระดับของภัยคุกคามอาจมีการ สนับสนุนทางอาวุธยุทธโศปกรณ์ การส่งผู้เชี่ยวชาญทาง เทคนิคหรือทางทหารเข้าไปช่วยหรือการเข้าทำการรบ โดยตรงเพื่อให้ได้มาซึ่ง vital interest

เครื่องมือทางเศรษฐกิจ หมายถึงการใช้ ทรัพยากรของชาติเพื่อให้ไปถึงจุดหมายปลายทาง การใช้เครื่องมือทางเศรษฐกิจมีอยู่หลายรูปแบบ ขึ้นอยู่กับ ทรัพยากรทางเศรษฐกิจของประเทศ เครื่องมือทาง



เศรษฐกิจเป็นวิธีการ "ไม้เรียวและขนมหวาน" ได้ มากกว่าเครื่องมืออย่างอื่น ความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจ หรือความสัมพันธ์ทางการค้าที่อำนวยความสะดวกให้กับ ประเทศอื่นนั้น สามารถใช้เป็นสิ่งชักนำในเชิงบวก (ขนมหวาน) เพื่อก่อให้เกิดพฤติกรรมตามที่เราต้องการ และการงดความช่วยเหลือ หรือใช้ระบบโควต้า หรือการ ตั้งกำแพงภาษีเพื่อทำให้ประเทศอื่นเสียผลประโยชน์ ทางการค้าก็สามารถใช้เป็นมาตรการในการลงโทษ (ไม้เรียว) ถ้าประเทศอื่นไม่ทำตามที่เราต้องการ Strategy เดียวกันนี้สามารถนำไปใช้ได้กับเศรษฐกิจ ด้านอื่นๆ เช่น ใช้นโยบายการลงทุนในต่างประเทศ หรือการให้ความช่วยเหลือทางด้านทหาร

เครื่องมือทางการทูต (หรือการเมือง) หมายถึง หนทางที่การเมืองระหว่างประเทศและความเชี่ยวชาญทางการทูตนำไปสู่ผลประโยชน์แห่งชาติ

การที่ประเทศจะมีกำลังทางทหาร มีทรัพยากรทางเศรษฐกิจ หรือมีความเชี่ยวชาญทางการทูตนั้น ยังมีข้อจำกัดสำหรับประเทศประชาธิปไตยมีข้อจำกัด โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเมืองภายในประเทศ ด้วยเหตุผลทางด้านรัฐธรรมนูญ ทางกฎหมาย และทางการเมือง ทำให้ผู้นำไม่สามารถใช้เครื่องมือทางการทูตเพื่อสนับสนุน strategy ได้เต็มที่ เพราะมีรัฐสภาที่ต้องให้ความเห็นชอบและปัจจัยอื่นเช่น การสนับสนุนจากประชาชน

ปัจจัยอื่นๆ ที่อาจทำให้การใช้เครื่องมือกำลังอำนาจประสบความยุ่งยาก

ข้อแรก เครื่องมือทุกชนิดไม่ว่าจะเป็นทางทหารทางการเมือง หรือทางเศรษฐกิจจะมีความเกี่ยวพันกัน ตัวอย่างเช่น ในสงครามสมัยใหม่ ความสำเร็จหรือความล้มเหลวทางทหาร ขึ้นอยู่กับศักยภาพทางเศรษฐกิจ เทคโนโลยี และการอุตสาหกรรมของชาตินำมาใช้ในการทำสงครามได้มากน้อยเพียงใด ในขณะที่เดียวกัน งบประมาณทางทหารก็เป็นส่วนสำคัญ และความมั่งคั่งทางเศรษฐกิจ ก็ขึ้นอยู่กับความเชี่ยวชาญทางการทูตในการเจรจาต่อรองเพื่อให้ได้เปรียบทางข้อตกลงด้านการค้ากับรัฐบาลต่างประเทศ และเช่นเดียวกัน ความสำเร็จทางการทูตนั้นขึ้นอยู่กับได้รับการสนับสนุนจากความสำเร็จทางเศรษฐกิจและทางทหาร

ข้อที่สอง เครื่องมือกำลังอำนาจแห่งชาติแต่ละ

ด้านเป็นการรวมตัวของปัจจัยหลายๆ ตัว และปัจจัยตัวหนึ่งอาจสำคัญมากในสถานการณ์หนึ่ง ตัวอย่างเช่น มีการปะทะกันระหว่างสองประเทศที่มีความเท่าเทียมกัน

หรือต่างกันไม่มากนัก เป็นเรื่องยากมากที่จะบอกว่าประเทศใดจะชนะสงคราม หากพิจารณาถึงกำลังอำนาจทางด้านการทหาร เพราะมีปัจจัยอื่นอีกที่ต้องพิจารณา นอกจากปัจจัยที่มองเห็นได้เด่นชัด เช่น จำนวนทหารและอำนาจการยิงยังมีอิทธิพลอื่นๆ อีกมากมายที่นับได้ว่าสำคัญมากบางอย่างก็เป็นสิ่งที่สัมผัสได้ เช่น ระยะทางและความปลอดภัยของเส้นทาง

ส่งกำลังบำรุง และบางอย่างเป็นเรื่องที่จับต้องได้ยากมาก เช่น ขวัญความเป็นผู้นำ ยุทธศาสตร์ ยุทธวิธี ความสอดคล้องกันระหว่างความสามารถทาง



กายภาพและวัตถุประสงค์ทางการเมือง และเรื่องของโชคชะตา (sheer luck)

ข้อที่สาม การศึกษา การวิเคราะห์การใช้เครื่องมือกำลังอำนาจแห่งชาติ อาจกระทำในแต่ละด้าน แต่ในทางปฏิบัติต้องใช้เครื่องมือต่างๆ เหล่านั้นร่วมกัน และมีบ่อยครั้งที่เดียวที่ต้องใช้เป็นกรณีพิเศษมากกว่าที่จะใช้ในลักษณะที่วางแผนไว้ล่วงหน้า ข้อยุ่งยากนี้เกิดขึ้น

เนื่องจากเหตุผลที่เกี่ยวข้องกันสองประการ **ประการแรก** ในสถานการณ์หนึ่งอาจมีวัตถุประสงค์หลายอย่าง ทั้งทางการเมือง ทางทหาร และทางเศรษฐกิจ และอาจจำเป็นต้องใช้ strategy ที่แตกต่างกันออกไปสำหรับ วัตถุประสงค์แต่ละด้าน การปฏิบัติการที่ผสมผสาน การใช้เครื่องมือกำลังอำนาจแห่งชาติมากกว่าหนึ่งอย่าง นั้นจะปรับเปลี่ยนไปได้ตามสถานการณ์

ประการที่สอง สถานการณ์จะเปลี่ยนไปตามเวลา strategy ที่เหมาะสมในช่วงเวลาหนึ่งอาจจะไม่เหมาะสมในอีกช่วงเวลาหนึ่ง

ข้อที่สี่ ความแตกต่างกันทั้งทางด้านวัฒนธรรม ประวัติศาสตร์ ของแต่ละประเทศ ทำให้การกำหนด strategy สำหรับการใช้อำนาจแห่งชาติมีความซับซ้อน

ข้อที่ห้า การเน้นเครื่องมือใด เครื่องมือหนึ่งนั้นเปลี่ยนแปลงไปตามระยะเวลา เช่นการพึ่งพากันทางเศรษฐกิจ เนื่องจากการเจริญเติบโตทางการค้าขาย ความต้องการแหล่งพลังงานและแร่ธาตุ ตลอดจนในเรื่องของสินค้าเกษตรกรรมและอุตสาหกรรม ทำให้ไม่มีประเทศใดมีผลิตผลภายในประเทศของตนมากพอที่ไม่จำเป็นต้องอาศัยการนำเข้าจากประเทศอื่น ประเทศต่างๆ ต้องร่วมมือกันเพื่อความอยู่รอด การเป็นศัตรูกันทำให้ขาดสินค้าที่จำเป็น เมื่อเครื่องมือทางเศรษฐกิจมีความโดดเด่นยิ่งขึ้น มีการร่วมมือทางเศรษฐกิจของประเทศต่างๆ และลดบทบาทของกำลังทหารลง

อย่างไรก็ตาม การพึ่งพากันทางเศรษฐกิจก็มีข้อเสียเช่นกัน และเครื่องมือทางทหารมีบทบาทมากกว่า ในกรณีชาติใดชาติหนึ่งอาจไม่ยอมขาย หรือชู่ว่าจะไม่ขายทรัพยากรที่จำเป็นให้กับอีกชาติหนึ่ง ภายใต้สถานการณ์เช่นนี้ หนทางเดียวที่จะทำให้ได้มาซึ่งทรัพยากรที่จำเป็น ก็อาจเป็นการใช้กำลังทหาร

สรุป

การกำหนด Grand National Strategy หรือ ยุทธศาสตร์ชาติ เป็นกระบวนการของการพิจารณาว่าประเทศมีผลประโยชน์แห่งชาติอะไรบ้าง ผลประโยชน์แห่งชาติเหล่านั้นมีลำดับความสำคัญอย่างไร และเครื่องมือกำลังอำนาจแห่งชาติอะไรบ้างเท่าที่มีอยู่มีความ



เหมาะสมและเป็นที่ยอมรับได้ในอันที่จะให้ได้มาซึ่งผลประโยชน์แห่งชาติ กระบวนการนี้เกี่ยวข้องกับทางเลือกด้านนโยบาย และผลประโยชน์แห่งชาติ ตลอดจนความเสี่ยง การพิจารณานี้มักมีข้อขัดแย้งอยู่บ่อยๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในพื้นที่ที่เสียด้านที่แบ่งแยกระหว่าง vital interest และผลประโยชน์ที่ต่ำกว่า vital interest การแบ่งแยกนี้มีความสำคัญอย่างยิ่งต่อนักยุทธศาสตร์ทหาร เพราะเส้นแบ่งระหว่าง vital interest และผลประโยชน์ฯ ที่ต่ำกว่า vital interest จะเป็นตัวกำหนดว่าเมื่อไรเราจึงจะใช้กำลังทหาร และเมื่อไรเราจะไม่ใช้

vital interest มีอิทธิพลต่อเครื่องมือทางทหาร ในขณะเดียวกันกำลังอำนาจเท่าที่มีอยู่อาจทำให้ต้องมีขีดจำกัดในผลประโยชน์แห่งชาติ ตัวอย่าง ประเทศเล็กๆ ที่กำลังพัฒนาไม่สามารถมี vital interest ในระดับโลกได้เนื่องจากขาดวิถีทางทหารที่จะให้ได้ผลประโยชน์นั้นมา



การจับคู่เครื่องมือกำลังอำนาจแห่งชาติเข้ากับผลประโยชน์ของชาติ เป็นหน้าที่หลักของผู้กำหนด strategy ส่วนผลประโยชน์เหล่านั้นมีอะไรบ้าง และเครื่องมืออะไรที่จะทำให้ได้ผลประโยชน์นั้นมา เป็นเรื่องของทางเลือกด้านนโยบาย สำหรับการเลือกนั้นกระทำในวงการเมืองซึ่งจะมีการตัดสินใจว่าจะใช้ทรัพยากรที่หามาได้ยากยิ่งนั้นไปเพื่อผลประโยชน์ใด

นโยบายความมั่นคงแห่งชาติ (Grand Strategy)

มีความเข้าใจว่า การกำหนดยุทธศาสตร์ทหารนั้นไม่มีอะไรเกี่ยวข้องกับการเมือง ความเข้าใจนี้สะท้อนให้เห็นถึงการมองภาพการเมืองที่คับแคบ หากมองการเมืองให้กว้างออกไปการเมืองเป็นหนทางการแก้ปัญหาข้อขัดแย้งด้านผลประโยชน์ที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรที่หาได้ยาก การเมืองและการทหารมีความสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิด การใช้กำลังทหารเป็นเพียงหนทางหนึ่งในหลายๆ หนทางที่ใช้แก้ปัญหาข้อขัดแย้ง หากไม่มีเครื่องมืออื่นใดที่จะแก้ปัญหาในระบบความสัมพันธ์ระหว่างประเทศได้ มักใช้เครื่องมือกำลังอำนาจ

ทางทหารในการแก้ปัญหาความขัดแย้งต่างๆ เหล่านี้

อีกนัยหนึ่ง การเมืองจะกำหนดเหตุผลต่างๆ ในการใช้กำลังทหาร ยุทธศาสตร์ทหาร เป็นเครื่องมือและวิธีการสุดท้ายที่ใช้เพื่อบรรลุเป้าหมายของชาติที่ถูกกำหนดโดยการเมือง บทบาทของนักยุทธศาสตร์ ก็คือพิจารณาหนทางที่เหมาะสมในการใช้กำลังทหารเพื่อให้บรรลุเป้าหมายทางการเมือง

Carl von Clausewitz นักยุทธศาสตร์ชาวปรัสเซียกล่าวว่าไว้อย่างชัดเจนว่า “สงคราม คือความต่อเนื่องของการเมืองหลังจากที่ได้ใช้เครื่องมืออื่นๆ แล้ว”

Sir Basil Liddell Hart นักยุทธศาสตร์ชาวอังกฤษกล่าวว่า “ความมุ่งหมายของการใช้กำลังทหารเพื่อที่จะให้เกิดสถานะของสันติภาพที่ดีกว่า” และสถานะที่ดีกว่านั้นจะได้รับคำอธิบายในการรักษาความดำรงอยู่หรือการเปลี่ยนแปลงความสัมพันธ์ทางการเมืองระหว่างคู่กรณี

ความสัมพันธ์ระหว่างการปฏิบัติทางทหารและการเมืองนั้นต้องเป็นไปในทิศทางและวัตถุประสงค์เดียวกันทำให้นักการทหารมีความเป็นอิสระในการ



ปฏิบัติการต่างๆ ซึ่งต่างจากภาคการเมืองที่กิจกรรมทางการเมืองมีการปรับเปลี่ยนบ่อยครั้งจากพรคร่วมรัฐบาล และนักการเมือง

การที่เข้าใจ strategy จำเป็นต้องเข้าใจอย่างลึกซึ้งถึงสภาพแวดล้อมทางการเมืองที่เป็นตัวกำหนด strategy กิจกรรมทางทหารได้รับอิทธิพลจากภาคการเมืองและในขณะเดียวกัน การทหารก็มีอิทธิพลต่อภาคการเมืองด้วยเช่นกัน สิ่งที่เห็นได้ชัดที่สุดก็คือ กระบวนการทางการเมืองจะกำหนดงบประมาณในการป้องกันประเทศ ชีตความสามารถทางทหารที่ต้องการเพื่อการบรรลุวัตถุประสงค์ทางยุทธศาสตร์ขนาด และแบบของกำลังทหารที่เหมาะสม ข้อจำกัด หรือโอกาสที่จะบรรลุวัตถุประสงค์ทางการเมืองซึ่งเป็นผลประโยชน์แห่งชาติ

อิทธิพลต่างๆ ต่อการกำหนดนโยบายความมั่นคงแห่งชาติ (Influences on Grand Strategy)

โดยทั่วไป การกำหนดยุทธศาสตร์ชาติเป็นกระบวนการแก้ปัญหาไปสู่จุดหมายปลายทาง (ends) ที่มีการพิจารณากำหนดนโยบายความมั่นคงแห่งชาติ (grand strategy) ด้านต่างๆ เป็นวิธีการ (Ways) จากหน่วยงานต่างๆ ที่เป็นฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายข้าราชการประจำ อิทธิพลต่างๆ ต่อการกำหนดยุทธศาสตร์ชาติ ได้แก่ ธรรมชาติพื้นฐาน อิทธิพลจากภายนอกประเทศ วัตถุประสงค์เชิงลบ อดีตดั้งเดิม เทคโนโลยี และข้อจำกัดทางเศรษฐกิจ

ธรรมชาติพื้นฐาน (Fundamental Nature)

อิทธิพลตัวแรก คือธรรมชาติพื้นฐานของยุทธศาสตร์ชาติที่เป็นผลประโยชน์แห่งชาติ นโยบาย

ความมั่นคงแห่งชาติ (grand strategy) มีวัตถุประสงค์ที่สำคัญคือ ป้องกันประเทศให้อยู่รอดปลอดภัยจากผู้รุกราน เป็นการป้องกันการทำลายหรือการยึดครองเป็นผลประโยชน์ขั้นพื้นฐานที่สุด และมีผลต่อทุกคน



นโยบายป้องกันประเทศเพื่อป้องกันภัยคุกคามนั้นต้องพิจารณาค่าใช้จ่ายในการเผชิญหน้าทางทหารในปัจจุบัน กำลังทหารที่อาจจะต้องสูญเสียเป็นจำนวนมาก จึงจำเป็นต้องคิดถึงการใช้เครื่องมือทางทหารให้เหมาะสมว่าควรจะใช้ที่ไหน และเมื่อไร ดังนั้นความสำคัญคือผลประโยชน์แห่งชาตินั้น เป็น vital interest หรือเป็นผลประโยชน์ๆ ที่ต่ำกว่า vital interest

อิทธิพลจากภายนอกประเทศ (External Objectives)

อิทธิพลตัวที่สองที่มีต่อกระบวนการกำหนดนโยบายด้านความมั่นคงแห่งชาติ (the grand strategy process) คือ ปัญหาจากภายนอกประเทศ มากกว่าปัญหาที่เกิดจากภายในประเทศ

อิทธิพลจากภายนอกประเทศสามประการ ที่ทำให้เกิดความยุ่งยากในการกำหนดยุทธศาสตร์ชาติ ได้แก่



ประการแรกคือ **ความรู้ (knowledge)** เกี่ยวกับรัฐบาลและผู้กำหนดนโยบายของต่างประเทศ จะเป็นเป้าหมายของการกำหนดนโยบายการป้องกันประเทศของฝ่ายเรา แต่นักยุทธศาสตร์ และผู้กำหนดนโยบายของฝ่ายเรายังมีความรู้ไม่มากนักว่า อะไรเป็นสิ่งที่เรา และมิอิทธิพลของประเทศนั้นๆ จึงจำเป็นต้องใช้วิธีการรวบรวมและวิเคราะห์ข่าวกรองจากแหล่งต่างๆ ซึ่งอาจไม่สมบูรณ์แบบในการรวบรวมข่าวสารที่ได้ และการแปลข่าวสารที่ไม่สมบูรณ์ก็อาจให้ผลในทางลบ

ประการที่สองคือ **ยุทธศาสตร์ด้านความมั่นคงของชาติ** จะมุ่งไปสู่ประเทศฝ่ายตรงข้ามหรือประเทศที่มีแนวโน้มจะเป็นศัตรู มิได้มุ่งไปยังประเทศที่เป็นเพื่อนหรือพันธมิตรซึ่งหมายถึงทางเลือกของนโยบายนั้นได้รับการถกเถียงและวิเคราะห์ภายใต้บรรยากาศหรือความ

เข้าใจในการใช้ขีดความสามารถนั้นเป็นเรื่องค่อนข้างยาก เนื่องจากเหตุผลของการมีอาวุธไว้ในครอบครองนั้นเป็นไปได้หลายทาง ดังนั้นการพิจารณาความตั้งใจของข้าศึกจึงเป็นการเตรียมการที่มีเหตุผลในอันที่จะหลีกเลี่ยงภัยคุกคาม แต่การที่มีข้อมูลเกี่ยวกับความตั้งใจและขีดความสามารถของข้าศึกที่ไม่เพียงพอ ทำให้ปัญหานี้กลายเป็นปัญหาที่แก้ยาก ฝ่ายเราสามารถสรุปความตั้งใจของข้าศึกจากขีดความสามารถของเขาหรือไม่ หรือว่าเราต้องทราบความตั้งใจของเขาก่อนที่จะทราบขีดความสามารถที่ฝ่ายตรงข้ามจะพัฒนาขึ้นมาเพื่อสนับสนุนวัตถุประสงค์ที่ต้องการ โดยปกติความตั้งใจเป็นรากฐานของขีดความสามารถซึ่งไม่ยอมเปิดเผยง่ายๆ ความระแวงสงสัยของฝ่ายเราทำให้เกิดแนวโน้มที่จะไม่ทำความเข้าใจเกี่ยวกับความตั้งใจของข้าศึกซึ่งอาจไม่ใช่

ความประสงค์ร้ายทั้งหมด

ประการที่สาม ที่เป็นเรื่องยากของปัญหาที่เกี่ยวกับปัญหาจากต่างประเทศคือ **การควบคุม** เนื่องจากเป็นเรื่องค่อนข้างยากที่สามารถทราบความตั้งใจของข้าศึก จึงเป็นการยากที่จะคาดการณ์และป้องกันผลกระทบที่เป็นอันตรายต่อผลประโยชน์ของฝ่ายเรา วัตถุประสงค์ข้อหนึ่งของ strategy ก็คือ ทำให้เกิดอิทธิพลต่อรัฐบาลต่างชาติในอันที่จะไม่ทำอันตรายต่อผลประโยชน์ของฝ่ายเรา แต่การควบคุมเหตุการณ์ที่อยู่ภายนอกเขตแดนไม่ใช่เรื่องง่าย มี



หวัหระแวงสงสัย ทำให้การประเมินผลนโยบายป้องกันประเทศมีความคลุมเครือ การคาดเดาที่มีความมุ่งหมายในเชิงลบ ความไม่ชัดเจน และการตีความได้หลายรูปแบบ

ข้อมูลด้านข่าวกรองต้องค้นหาขีดความสามารถ (capabilities) และความตั้งใจ (intentions) ของข้าศึก ด้านขีดความสามารถทางการทหารของข้าศึกมักค้นหาได้ไม่ยากนัก แต่การที่จะทราบความตั้งใจของ

ความไม่แน่นอนเกิดขึ้นเสมอ

วัตถุประสงค์เชิงลบ (Negative Objectives)

อิทธิพลตัวที่สามที่มีต่อ strategy นั้นคือ **นโยบายความมั่นคงแห่งชาติ (grand strategy)** มี **วัตถุประสงค์เชิงลบ** บ่อยครั้งที่วัตถุประสงค์ของนโยบายความมั่นคงแห่งชาติ ไม่เป็นเป้าหมายในเชิงบวก เช่น การป้องกันการโจมตีจากฝ่ายข้าศึก มีบางนโยบายๆ ที่เป็นเชิงบวก เช่น การพัฒนาเศรษฐกิจและการลงทุน

บริเวณชายแดนของประเทศ แต่อาจมีเหตุผลเบื้องหลังเชิงลบคือป้องกันไม่ให้แรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายเข้ามาในดินแดนของเรา นโยบายความมั่นคง จะพยายามไม่ให้สิ่งใดสิ่งหนึ่งเกิดขึ้น ถ้าวัตถุประสงค์คือการป้องปรามการกระทำที่เป็นอันตรายต่อผลประโยชน์ของเรา หากฝ่ายตรงข้ามยังคงกระทำในสิ่งที่เราต้องการไม่ให้เขากระทำ นั่นหมายถึงนโยบายของเราล้มเหลว และไม่ควรสรุปว่าการที่ข้าศึกไม่กระทำในสิ่งที่เราต้องการห้ามนั้น เป็นผลจาก strategy ของเรา เพราะฝ่ายตรงข้ามอาจเลือกที่จะไม่กระทำสิ่งหนึ่งสิ่งใดอาจมาจากเหตุผลหลายประการ และ strategy ในการป้องปรามของฝ่ายเราก็เป็นเพียงหนึ่งในหลายๆ เหตุผลนั้น

อคติดั้งเดิม (Conservative Bias)

ปัจจัยที่มีอิทธิพลสามตัวแรก ผสมผสานเข้าด้วยกันเป็นปัจจัยที่สี่ คือ **อคติดั้งเดิม** สำหรับการกำหนด strategy การป้องกันประเทศ ขณะที่ฝ่ายเรายังไม่ทราบว่าอะไรเป็นแรงจูงใจของข้าศึก การคาดเดาที่ผิดพลาดอาจเป็นสิ่งที่ร้ายแรง ดังนั้นต้องมีนโยบายที่รอบคอบเพื่อความปลอดภัยไว้ก่อนและเป็นการหลีกเลี่ยงความเสี่ยง ระดับความพร้อมรบสูงทางทหารจึงต้องดำรงสภาพไว้อย่างต่อเนื่อง สิ่งที่เราเห็นได้ชัดของอคติดั้งเดิมเป็นการวางแผนบนพื้นฐานของภาพสถานการณ์ที่เลวร้ายที่สุด คือการประมาณการขีดความสามารถ และความตั้งใจที่เลวร้ายที่สุดของข้าศึก แล้วจึงพัฒนา strategy และกำลังทหารเพื่อต่อสู้กับสถานการณ์ที่เลวร้ายที่สุดนั้น โดยแนวคิดที่ว่า การเตรียมความพร้อมเพื่อต่อสู้กับสถานการณ์ที่เลวร้ายที่สุด จะเพียงพอสำหรับต่อสู้กับสถานการณ์อื่นๆ ที่เลวร้ายน้อยกว่า

แต่อย่างไรก็ตาม มีข้อเสียอย่างน้อยที่สุดสี่ข้อสำหรับการวางแผนลักษณะเช่นนี้

ข้อแรก การมองภาพในสถานการณ์ที่เลวร้ายที่สุดนั้น มักเป็นการมองภัยคุกคามที่เกินจริง หากกรณีเลวร้ายที่สุดไม่เกิดขึ้น ผู้เสนอวิธีการนี้อาจถูกกล่าวหาว่าเป็นผู้หลอกลวงได้

ข้อที่สอง เมื่อการเตรียมความพร้อมสำหรับกรณีเลวร้ายที่สุดมีมากกว่าขีดความสามารถและความตั้งใจของข้าศึก ก็อาจก่อให้เกิดความไม่พอใจจากฝ่ายตรงข้ามและจะทำให้สถานการณ์ยิ่งเลวร้ายลงไปอีก

ข้อที่สาม การเตรียมพร้อมสำหรับสถานการณ์เลวร้ายที่สุดนั้น จำเป็นต้องมีค่าใช้จ่ายมากกว่า การเตรียมการในระดับรองลงไป ยิ่งสถานการณ์เลวร้ายที่สุดยังไม่เกิดขึ้นนานเท่าไร ก็ยิ่งจะมีแรงกดดันเพื่อให้ลดค่าใช้จ่ายลงมากขึ้น และ

ข้อที่สี่ การเตรียมตัวสำหรับกรณีที่เลวร้ายที่สุด



จะทำให้เราพร้อมสำหรับกรณีที่เลวร้ายรองลงมาได้ก็ต่อเมื่อกรณีต่างๆ เหล่านั้นคล้ายคลึงกับกรณีที่เลวร้ายที่สุด เพราะถ้าข้อขัดแย้งรองลงมาไม่คล้ายกับกรณีที่เลวร้ายที่สุดแล้ว การเตรียมการนั้นก็จะเป็นการหลอกตัวเองให้เชื่อว่าเราสามารถทำได้ในสิ่งที่จริงๆ แล้วเราทำไม่ได้ ตัวอย่างที่เห็นได้ชัดคือ การเตรียมการสำหรับเหตุการณ์เลวร้ายที่สุดของกลุ่มประเทศ NATO ทำให้เข้าใจว่ากลุ่มประเทศ NATO พร้อมทั้งจะรับมือกับข้อขัดแย้ง

ประเทศในโลกที่สาม และการก่อการร้าย

เทคโนโลยี (Technological Nature)

อิทธิพลตัวที่ห้าคือ เทคโนโลยี ความสลับซับซ้อนที่เพิ่มขึ้นอย่างมากมาวมหาศาลของการใช้เทคโนโลยีใหม่ๆ ด้านคอมพิวเตอร์ ตลอดจนการปฏิวัติด้านคุณภาพความร้ายแรงของระบบอาวุธ ส่งผลกระทบอย่างมากต่อการสงคราม การปฏิวัติด้านคุณภาพนี้มีผลในการเพิ่มความสำคัญของเทคโนโลยีภายในกระบวนการกำหนด strategy จนถึงจุดที่ในบางกรณี ความเป็นไปได้ทางเทคโนโลยีจะเป็นปัจจัยหลักในการพิจารณา กำหนด strategy

ผลกระทบของ

เทคโนโลยีต่อ strategy มีความยุ่งยาก ซับซ้อน และมีรายละเอียดมากมาย ได้แก่ แนวคิดในการนำความร้ายแรงของระบบอาวุธไปใช้ประโยชน์เป็นเครื่องมือทางการทหาร ความไม่ต่อเนื่องกันระหว่างยุทธศาสตร์ที่ประกาศใช้ กับยุทธศาสตร์

ในการวางกำลังและการใช้กำลัง และค่าใช้จ่ายที่สูงมากของระบบอาวุธสมัยใหม่ ปัจจัยทั้งสามดังกล่าว มีผลทางอ้อมต่อนโยบายความมั่นคงแห่งชาติ (grand strategy) และกระบวนการกำหนด strategy

การเพิ่มขึ้นของขีดความสามารถของอาวุธทำลายล้างสูงเกิดขึ้นมาพร้อมๆ กับอาวุธนิวเคลียร์และระบบอาวุธปล่อยที่สามารถไปถึงดินแดนของประเทศมหาอำนาจได้ อาวุธนิวเคลียร์ทำให้ภัยระดับของวัตถุประสงค์ของการป้องปรามสูงขึ้นอย่างมาก สงครามระหว่างประเทศมหาอำนาจมีความเป็นไปได้สูงในการที่จะยกระดับขึ้นเป็นสงครามนิวเคลียร์ และแนวคิดนี้ทำให้ต้องผ่อนคลายความตึงเครียดระหว่างสหรัฐอเมริกาและโซเวียตเพื่อลดระดับของความเป็นไปได้นั้นลง

ผลกระทบของความร้ายแรงของอาวุธทำลาย

ล้างสูงที่เพิ่มขึ้น ยังแผ่ขยายไปยังการรบตามแบบอีกด้วย การปฏิวัติทางนิวเคลียร์และความก้าวหน้าในระบบอาวุธที่ไม่ใช่นิวเคลียร์ทำให้สนามรบกลายเป็นที่ๆ น่าสะพรึงกลัวอย่างไม่เคยเป็นมาก่อน ความสามารถในการทำลายล้างมีผลอย่างมากต่อ strategy เทคโนโลยีทำให้เครื่องมือทางการทหารมีประสิทธิภาพเชิงคุณภาพมากขึ้นในการทำลายล้างจนอาจถึงขั้นที่มีประสิทธิภาพมากเกินไปด้วยซ้ำ มีคำถามว่าการใช้อาวุธนิวเคลียร์นั้นจะช่วยสนับสนุนวัตถุประสงค์ทางการเมืองที่มีเหตุผลได้จริงหรือไม่ หลายคนให้ข้อสังเกตว่า เหตุผลหลักที่ไม่มีสงครามนิวเคลียร์ก็เนื่องมาจากความกลัวว่าความขัดแย้งเช่นนั้นอาจทำให้

คู่สงครามสิ้นชาติได้

การค้นพบและการพัฒนาอย่างไม่หยุดยั้งของระบบอาวุธใหม่ๆ ยิ่งก่อให้เกิดแรงกดดันต่อ strategy ในระดับต่างๆ ขีดความสามารถใหม่ๆ ที่ต้องการบวกกับระยะเวลาของการตัดสินใจที่จะมีระบบอาวุธใหม่ จนถึงการวางกำลังจริงๆ

มีผลต่อยุทธศาสตร์ที่ประกาศใช้ในระดับนโยบาย (grand strategic level) และยุทธศาสตร์ในการวางกำลังและการใช้กำลังในระดับนโยบาย (grand strategy) ต้องการจะทำอะไร ในระดับ deployment strategy คือความสามารถที่จะดำเนินการ และในระดับ employment strategy คือ การวางแผนที่จะดำเนินการ

ขีดความสามารถของระบบอาวุธสมัยใหม่ เช่น จรวดที่มีความแม่นยำสามารถโจมตีเป้าหมายที่อยู่ในที่กำบังได้ ขีดความสามารถที่เกิดขึ้นใหม่ อาจขัดแย้งกับ strategy การใช้อาวุธนิวเคลียร์เพื่อการป้องปราม โดยขีดความสามารถของระบบอาวุธสมัยใหม่ที่มีความแม่นยำสูงจะนำไปสู่การใช้ strategy ของการชิงโจมตีก่อน (preemptive attack) ระบบอาวุธใหม่ๆ ที่เป็นผลจากเทคโนโลยีมีประสิทธิภาพสูง และราคาสูงมาก



ราคาแพงลิบลิ่วของระบบอาวุธสมัยใหม่มีอิทธิพลต่อ strategy สองประการ คือ ทรัพยากรที่จะจัดหาอุปกรณ์ทางทหารเหล่านั้นมีจำกัด และความไม่แน่ใจที่จะเอาอุปกรณ์ราคาแพงเหล่านั้น ไปเสี่ยงกับการสูญเสียในสงคราม ผลคือ มีจำนวนระบบอาวุธที่มีทันสมัยจำนวนน้อยที่ถูกนำมาใช้จริงในสนามรบ หรือได้รับการทดสอบในการรบจริงๆ

ข้อจำกัดทางเศรษฐกิจ (Economic Constraints)

อิทธิพลที่หนักที่มีผลต่อนโยบายความมั่นคงแห่งชาติ (grand strategy) คือ เศรษฐกิจ การนำนโยบายฯ ไปปฏิบัติเป็นข้อเสนอที่มีราคาแพง ถึงแม้ว่าค่าใช้จ่ายจะสามารถลดลงได้บ้าง หากจำนวน vital interest ลดลง ในยามสงบ ภาวะทางเศรษฐกิจจะขัดแย้งกันกับค่าใช้จ่ายทางทหารในการรักษากองกำลังทหารขนาดใหญ่

วัฒนธรรม (Strategy Culture)

วัฒนธรรม คือสิ่งต่างๆ ที่ผสมผสานกันของประสบการณ์ในประวัติศาสตร์ สภาพทางภูมิศาสตร์ และ วัฒนธรรมทางการเมืองของประเทศ ก่อให้เกิดท่าทีในการใช้เครื่องมือกำลังอำนาจแห่งชาติด้านการทหาร ตัวอย่างเช่น ผลลัพธ์ที่เกิดจากการใช้กำลังทหารนั้น จะมีผลอย่างมากต่อการมองภาพว่า จะใช้กำลังทหารที่ไหน และอย่างไร จึงจะมีประสิทธิภาพสูงสุดและมีความเหมาะสม ดังนั้นประสบการณ์จึงเกี่ยวข้องอย่างมากต่อการกำหนดบทบาทของกำลังอำนาจทางทหารเพื่อการบรรลุวัตถุประสงค์แห่งชาติ ปัจจัยของ strategic culture มีบทบาทต่างๆ กันในการกำหนดกระบวนการจัดทำ strategy ประสบการณ์จากประวัติศาสตร์อาจจะเป็นปัจจัยที่พื้นฐานที่สุด หากมองในภาพกว้าง วิธีที่เรามองประวัติศาสตร์ทั้งในยามสงบ และยามสงคราม มีแนวโน้มที่มีอิทธิพลต่อวิธีที่เรามองปัจจุบัน และอนาคต ลักษณะทางภูมิศาสตร์มีผลต่อการป้องกันประเทศ ประเทศที่มีลักษณะเป็นรูปร่างทรงกลม จะง่ายต่อการป้องกันมากกว่ารูปร่างยาว หรือไม่ได้สัดส่วน

วัฒนธรรมทางการเมืองมีผลต่อ strategic culture ประเทศที่มีสภาพสังคมปิดมีแนวโน้มที่จะเป็นทางทหารมากกว่าสังคมเปิด เนื่องจากสังคมปิดมีได้มีรากฐานมาจากประเพณีของชนส่วนใหญ่ ดังนั้นหน้าที่สำคัญของกำลังทหาร คือช่วยให้คณะรัฐบาลยังคงอยู่ในอำนาจ ความพร้อมทางทหารจึงเป็นลำดับความเร่งด่วนที่สำคัญของผู้มีอำนาจทางการเมือง ในขณะที่เดียวกัน การที่ไม่มีการโต้แย้งทางการเมืองอย่างเปิดเผยนั้น รัฐบาลของสังคมปิดมีแนวโน้มที่จะแบ่งมอบทรัพยากรที่จำกัดให้กับทหารมากกว่าด้านอื่น

สรุป

ปัจจัยต่างๆ ที่มีผลกระทบต่อการใช้กำลังทหาร ซึ่งนักยุทธศาสตร์ต้องคำนึงถึง เพราะยุทธศาสตร์ทหารที่ไม่ได้รับการยอมรับทางการเมืองจะเป็น strategy ที่ถูกปฏิเสธ ในบางครั้งคำแนะนำทางทหารที่ดีบางอย่างอาจสูญหายไป เมื่อนำไปซึ่งน้ำหนักกับข้อพิจารณาทางการเมือง เหตุการณ์เช่นนี้นับเป็นสิ่งที่น่าท้อแท้สำหรับนักการทหาร แต่อย่างไรก็ตาม ความท้อแท้นั้นก็อาจจะลดลงได้ถ้าเราทราบข้อพิจารณาทางการเมืองคืออะไร

เอกสารอ้างอิง

เอกสาร วปอ. หมายเลข ๐๐๙ คู่มือเรื่อง การพัฒนายุทธศาสตร์ชาติ. ๒๕๕๒

อนุกัตติ์ ผลาวะสุ, น.อ. การกำหนดยุทธศาสตร์ แปลและเรียบเรียง (2004) จาก Making Strategy

ของ Col. Dennis M. Drew และ Dr. Donald M. Snow, 1988

Col. Dennis M. Drew and Dr. Donald M. Snow, Making Strategy, Air University Press, Maxwell Air Force Base, Alabama, U.S.A, August 1988