ภัยคุกคามข้ามสายพันธุ์
: ความท้าทายการจัดการความมั่นคงและยุทธศาสตร์ในศตวรรษที่ ๒๑

นาวาเอก จุมพล นาคบัว*

* ผู้อำนวยการ กองกิจการความมั่นคงทางทะเล สำนักกิจการความมั่นคง กรมยุทธการทหารเรือ

Hybrid Threats : National Security Challenges in 21st Century

"For to win one hundred victories in one hundred battles is not he acme of skill. To subdue the enemy without fighting is the acme of skill" (Sun Tzu - The Art of War.)

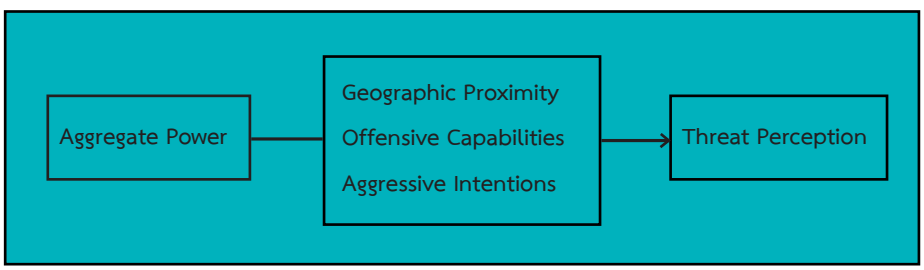
กล่าวนำ

นับเป็นเวลาไม่น้อยกว่า ๒๕ ปี หลังจากการสิ้นสุดของสงครามเย็น คำถามสำคัญในบริบทของสภาพแวดล้อมด้านความมั่นคงและภัยคุกคามที่กระทบต่อผลประโยชน์แห่งชาตินั้น มีความเปลี่ยนแปลงเป็นอย่างไร และองคาพยพของระดับความรับรู้ถึงภัยคุกคาม (Threshold of Threats Perception) ของสงครามตามแบบ (Conventional Warfare) ยังครอบคลุมและมีขีดความสามารถเพียงพอต่อการแจ้งเตือนล่วงหน้าและการกำหนดยุทธศาสตร์ในการพัฒนาขีดความสามารถ กำลังรบ และกลไกป้องกันกำลังอำนาจแห่งชาติของรัฐให้สอดคล้องกับสภาวะแวดล้อมความมั่นคงใหม่หรือไม่ ยังคงเป็นคำถามและสิ่งท้าทายสำคัญสำหรับนักยุทธศาสตร์ความมั่นคงในศตวรรษที่ ๒๑ บทความนี้มุ่งนำเสนอกรอบแนวคิดของสภาพแวดล้อมภัยคุกคามข้ามสายพันธุ์ในศตวรรษที่ ๒๑ และความท้าทายต่อกลไกการรับรู้ถึงภัยในการเตรียมความพร้อมและยุทธศาสตร์ของชาติต่อภัยดังกล่าวในอนาคต

ระดับความรับรู้ภัยคุกคามของรัฐกับขอบเขตความขัดแย้งร่วมสมัย

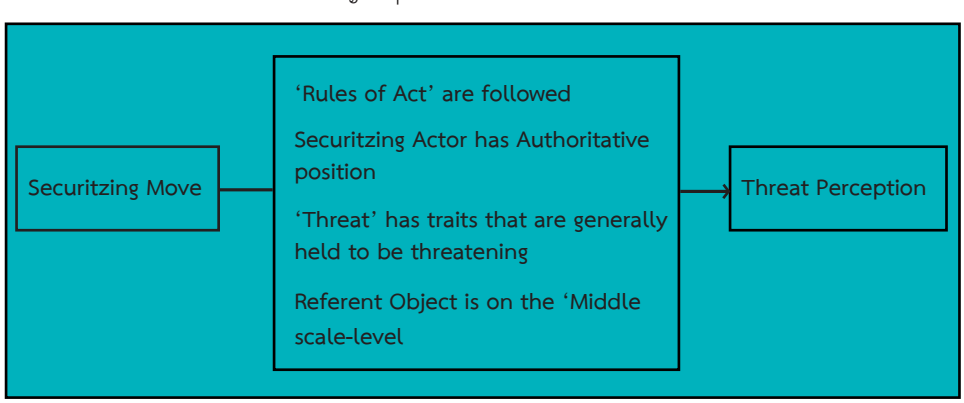
การก้าวของโลกเข้าสู่โลกาภิวัตน์ ความก้าวหน้าด้านเทคโนโลยี ด้านสารสนเทศและการสื่อสารได้เชื่อมโยงโลกให้มีความใกล้ชิดเข้าด้วยกัน ทำให้ระบบศูนย์กลางกำลังอำนาจของชาติในการมีอิทธิพลระหว่างรัฐ ด้านการเมือง การทหาร เศรษฐกิจ สังคมจิตวิทยา วิทยาศาสตร์ และเทคโนโลยีรัฐมีทางเลือกในด้านการใช้เลือกเครื่องมือ (Means/Forces) และการดำเนินยุทธศาสตร์ (Strategies) เพื่อบรรลุเป้าหมาย (Ends) ในการดำเนินต่อรัฐและตัวแสดงที่ไม่ใช่รัฐอื่น ๆ ทั้งโดยทางตรงและทางอ้อม เพื่อปกป้องอธิปไตยและรักษาผลประโยชน์ของชาติ ให้มีความมั่นคงมั่งคั่งและใช้ในการถ่วงดุลอำนาจและสร้างความร่วมมือระหว่างกัน แต่ในทางตรงกันข้ามภายใต้สภาวะแวดล้อมความมั่นคงระหว่างรัฐภายหลัง ค.ศ. ๑๙๙๐ เป็นต้นมา เมื่อพิจารณาขอบเขตของความขัดแย้งภายใต้ระบบหลายขั้วอำนาจ (Multi-Polar System) โลกาภิวัตน์ก็ได้ส่งผลให้ภัยคุกคามได้ปรับเปลี่ยนรูปแบบ ในขณะที่ระดับความรับรู้ภัยคุกคามอันเกิดจากรัฐ การใช้กำลังตามแบบ (Conventional Forces) มีแนวโน้มลดลงและระดับการเกิดภัยคุกคามความมั่นคงในรูปแบบใหม่ (Non-Traditional Threats) ต่อมิติกำลังอำนาจด้านเศรษฐกิจ ความมั่นคงทางสังคม ความมั่นคงมนุษย์และความมั่นคงทางสิ่งแวดล้อมมีระดับความรุนแรงมากขึ้น นับว่าเป็นสิ่งทำให้รัฐมีศักยภาพลดลงในการบริหารจัดการด้านความมั่นคง ดังเช่น การก่อการร้าย การกระทำอันเป็นโจรสลัดและการปล้นเรือโดยใช้อาวุธ การทำประมงผิดกฎหมายขาดการรายงานและไร้การควบคุม การค้ามนุษย์ การโยกย้ายถิ่นฐานที่ไม่ปกติ การลักลอบการขนส่งอาวุธ ปัญหาสิ่งแวดล้อม ปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาวะอากาศจากภาวะโลกร้อน นำไปสู่ความมั่นคงด้านเศรษฐกิจ อาหาร พลังงาน และด้านอื่น ๆ

การศึกษาและทำความเข้าใจสภาพแวดล้อมความมั่นคงและแนวโน้มภัยในระดับยุทธศาสตร์ (Strategic Threats) และกลไกการรับรู้ภัยคุกคาม (Threats Perceptions) จากแนวความคิดทฤษฎีพื้นฐานของการรับรู้ภัยคุกคาม (Threats Perception Theory : TPT) ของทฤษฎีของ Walt[๑] ในรูปแบบภัยคุกคามดั้งเดิม มีองค์ประกอบในการกำหนดที่มาของการรับรู้เป็นภัยคุกคามของรัฐ ประกอบด้วย ๔ องค์ประกอบหลัก ได้แก่ กำลังอำนาจรวม (Aggregate Power) เช่น ขีดความสามารถด้านประชากร ขีดความสามารถด้านเทคโนโลยี และขีดความสามารถทางทหาร สภาพความใกล้ชิดทางภูมิศาสตร์ (Geographic Proximity) รัฐที่อยู่ใกล้มีความแนวโน้มจะเป็นภัยมากกว่ารัฐที่อยู่ไกล อำนาจเชิงรุก (Offensive Power) รัฐที่มีขีดความสามารถทางทหารเชิงรุกมีแนวโน้มทำให้เกิดความรู้สึกไม่ปลอดภัยมากกว่ารัฐที่มีขีดความสามารถด้อยกว่า และในองค์ประกอบสุดท้าย เจตนาที่มุ่งร้าย (Offensive Intention) รัฐที่มีพฤติกรรมเกเรและมุ่งร้ายจะถูกมองว่าเป็นภัยต่อความมั่นคงต่อรัฐอื่น แต่อย่างไรก็ตาม กลไกการรับรู้ภัยของรัฐของ Walt จะเห็นว่ายังมีข้อจำกัดในการอธิบายการรับรู้ความเป็นภัยอื่น ๆ ที่เป็นตัวแสดงที่ไม่ใช่รัฐ ดังเช่น ปรากฏการณ์การก่อการร้ายของอัลกอร์อิดะห์ การก่อการร้ายของไอซิส หรือภัยจากการเสื่อมถอยด้านทรัพยากรสิ่งแวดล้อม และการเปลี่ยนแปลงสภาวะอากาศจากภาวะโลกร้อน ซึ่งไม่สามารถนำองค์ประกอบหลักของ Walt มาวิเคราะห์อธิบายความรู้สึกเป็นภัยได้ทั้งหมด



องค์ประกอบการรับรู้ความเป็นภัยคุกคามแบบดั้งเดิมของ Walt

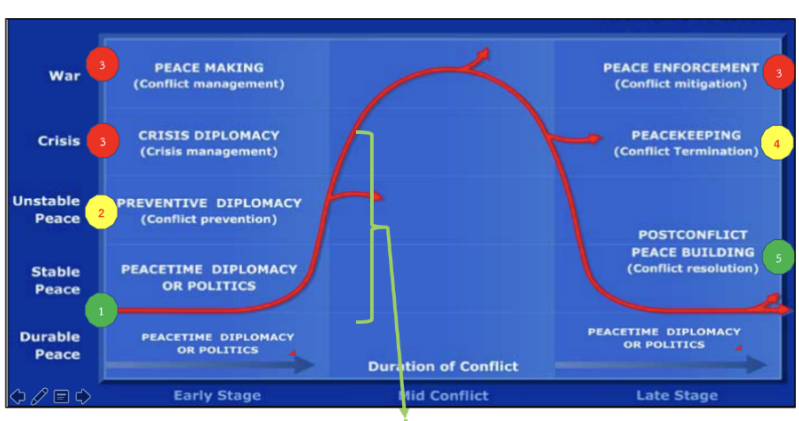
ในขณะที่แนวความคิดทฤษฎีพื้นฐานของ ดร.Buzan B. ได้วางหลักการรับรู้ภัยคุกคาม (Threats Perception Theory : TPT) เกี่ยวกับภัยคุกคามในรูปแบบใหม่ จากทฤษฎี Securitization Theory[๒] ซึ่งตั้งอยู่บนพื้นฐาน องค์ประกอบการรับรู้การเป็นภัยคุกคามอันเกิดจากการรับรู้ร่วมกันของสังคม (Collective Understanding) และเป็นผลจากการนำประเด็นสำคัญมาขับเคลื่อนโดยตัวแสดงระดับผู้นำของรัฐหรือตัวแสดงที่ไม่ใช่รัฐ (Securitizing Move) ซึ่งทำหน้าที่ชี้นำประเด็นเป็นมหันตภัย (Existential Threats) และความเชื่อมโยงที่กระทบต่อเกณฑ์ตัดสินว่าได้ส่งผลสิทธิความอยู่รอดปลอดภัย (Reference Object) ผลประโยชน์แห่งชาติของรัฐ จนนำไปสู่การร่วมรับรู้และกำหนดเป็นนโยบายหรือยุทธศาสตร์ความมั่นคงรองรับการเผชิญวิกฤตการณ์



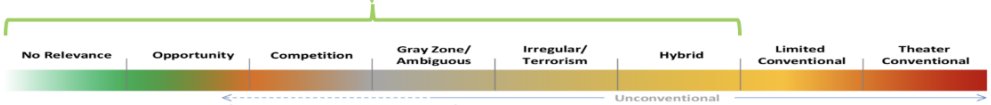
องค์ประกอบการรับรู้ความเป็นภัยคุกคามรูปแบบใหม่ของ Buzan B.

แม้ว่าทฤษฎีพื้นฐานของ Buzan ภายใต้กลไกการรับรู้ความเป็นภัยในรูปแบบ Securitization Theory จะสามารถอธิบายภัยต่อความมั่นคงที่มาจากตัวแสดงที่ไม่ใช่รัฐได้ แต่เนื่องจากการรับรู้ต้องผ่านขบวนการร่วมรับรู้ร่วมกันโดยการขับเคลื่อนจากกลุ่มผู้นำหรือตัวแสดงที่ไม่ใช่รัฐ ซึ่งต้องใช้เวลาเข้าถึงการรับรู้ของสังคมโลกหรือภายในรัฐในส่วนรวม ซึ่งอาจเป็นภายหลังการวิกฤตการณ์ที่ภัยได้อุบัติและสร้างความเสียหายต่อรัฐโดยทางตรงหรือโดยทางอ้อมในระดับหนึ่งแล้ว ทำให้ระดับการรับรู้เป็นภัยคุกคามของรัฐในรูปแบบ Securitization Theory ยังคงมีความท้าทายและข้อจำกัดไม่สามารถนำมากำหนดเป็นสิ่งชี้วัดให้ครอบคลุมสภาพแวดล้อมความมั่นคงได้ หากกลไกของสังคมโลกหรือภายในรัฐมีความตระหนักรู้ความเป็นภัยในระดับต่ำ หรือขาดกลไกการประเมินภัยในภาพรวม (Net Threat Assessment) ทำให้ประเด็นช่องว่างของขีดความสามารถของรัฐกับมหันตภัยไม่ถูกนำมาขับเคลื่อนหรือแยกดำเนินการเป็นส่วน ๆ

ดังนั้นเมื่อนำสภาพแวดล้อมความมั่นคงในรูปแบบดั้งเดิมและความมั่นคงใหม่มาพิจารณากับกลไกการกำหนดระดับความรับรู้เป็นภัยของรัฐ จะเห็นได้ว่าการทำความเข้าใจสภาพแลดล้อมความมั่นคงรอบตัวของรัฐยังคงมีข้อจำกัดในการประเมินความท้าทายกับปัญหาความมั่นคงแบบดั้งเดิมและความมั่นคงใหม่จากการกระทำโดยตัวแสดงที่เป็นรัฐและไม่ใช่รัฐ และหากนำมาพิจารณาควบคู่กับแผนภูมิขอบเขตความขัดแย้ง (Spectrum of Conflicts) ซึ่งเป็นเครื่องมือขององค์กรเหนือรัฐหรือรัฐใช้ในการวิเคราะห์ เฝ้าระวังหรือเป็นกลไกบริหารความขัดแย้ง ไมเคิล เอส ลันด์ ได้อธิบายกลไกการทำงานของเส้นโค้งความขัดแย้งโดยแบ่งความโค้งของเส้นแสดงถึงสภาวะการเพิ่มและลดระดับปฏิกิริยาความรุนแรงและเครื่องมือที่ใช้ในการป้องกัน ระงับ แก้ไข และแทรกแซงความขัดแย้งระหว่างรัฐแบ่งออกเป็น ๕ ระดับ[๓] ได้แก่ สันติภาพที่ยังยืน (Durable Peace/Warm Peace) สันติภาพมีเสถียรภาพ (Stable Peace) สันติภาพไม่มีเสถียรภาพ (Unstable Peace) วิกฤติการณ์ (Crisis) สงคราม (War) และหลังภาวะสงคราม (Post War)



-สันติภาพที่ยั่งยืน(Durable/Warm Peace)
-สันติภาพมีเสถียรภาพ(Stable Peace)
-สันติภาพไม่มีเสถียรภาพ(Unstable Peace)
-วิกฤติการณ์(Crisis)
-สงคราม(War)
-ภาวะหลังสงคราม(Post War)



-สภาวะแวดล้อมความมั่นคงจากภัยข้ามสายพันธุ์(Hybrid Security Environment) เป็นสภาวะตัวแปรและชี้วัดระดับความรับรู้ภัยคุกคามมีความซับซ้อนทั้งในด้านความผันผวน ยืดเยื้อ(Protracted) มีความไม่ชัดเจน(Ambiguous) และเป็นพื้นที่สีเทา(Grey Zone)

สภาวะแวดล้อมความมั่นคงข้ามสายพันธุ์ (Hybrid Security Environment)

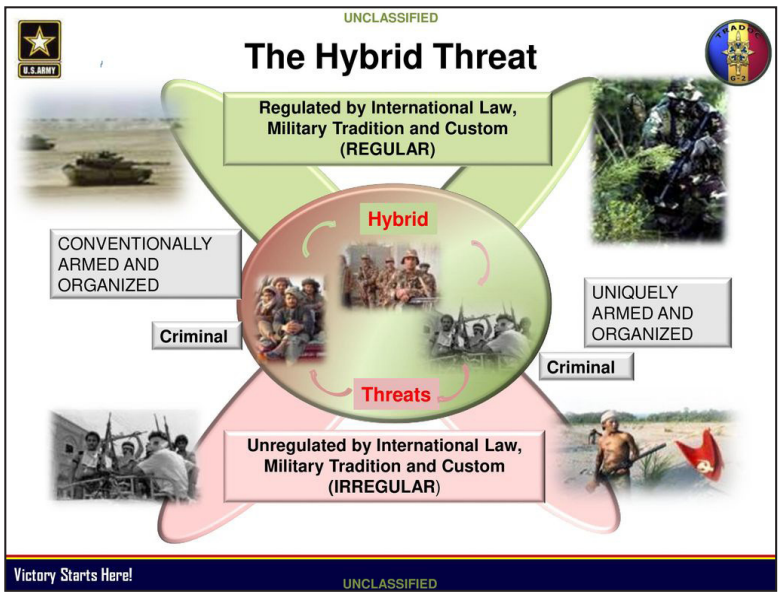
ภายใต้แผนภูมิขอบเขตความขัดแย้งที่มีความคาบเกี่ยวระหว่างสันติภาพที่ยั่งยืน สันติภาพมีเสถียรภาพ และสันติภาพไม่มีเสถียรภาพ จะเห็นได้ว่ากลไกการป้องกันการแก้ปัญหาความขัดแย้งจะดำเนินการด้วยเครื่องมือทางการทูตเชิงป้องกันของรัฐและกลไกการแทรกแซงขององค์การระหว่างประเทศเพื่อยุติความขัดแย้ง จะยังไม่ทำหน้าที่ตราบใดที่ข้อพิพาทระหว่างรัฐยังไม่เข้าเงื่อนไขสภาวะความขัดแย้งและทำสงคราม ทั้งนี้ ดร.Frank G. Hoffman นักยุทธศาสตร์ด้านความมั่นคงสหรัฐฯ ได้ชี้ให้เห็นว่าเมื่อพิจารณาลงในรายละเอียดขอบเขตของความขัดแย้งดังกล่าวที่เคยถูกกำหนดสภาวะแวดล้อมความมั่นคงภายหลัง ค.ศ.๑๙๙๐ ว่าเป็นสภาวะความขัดแย้งระดับต่ำ (Low Intensity Conflict : LIC) ปัจจุบันมีการเปลี่ยนแปลงเป็นสถาวะแวดล้อมที่มีความซับซ้อนทั้งในด้านสถาวะแวดล้อมความผันผวน ยืดเยื้อ มีความไม่แน่นอน คลุมเครือ (Ambiguous) และเป็นพื้นที่สีเทา (Grey Zone) และเอื้อต่อการดำเนินสงครามข้ามสายพันธุ์ (Hybrid Mode of War)[๓] ซึ่งความท้าทายหลักเป็นผลจากการผสมผสานขีดความสามารถของการใช้กำลังตามแบบ (Conventional Forces) และการใช้กำลังนอกแบบ (Unconventional Forces) ในรูปแบบของภัยคุกคามอสมมาตร (Asymmetric Threats) โดยมีกลไกการขับเคลื่อนจากตัวแสดงที่เป็นรัฐและตัวแสดงที่ไม่ใช่รัฐ จะแสวงหาและใช้เครื่องมืออสมมาตรด้านต่าง ๆ (Asymmetric Means) ต่อเป้าหมายในลักษณะที่รัฐเป้าหมายไม่เคยคุ้นเคย (Unfamiliar Path) พร้อมกับใช้ยุทธวิธีดังกล่าวพัฒนาไปสู่การดำเนินยุทธศาสตร์อสมมาตร (Asymmetric Strategy) ในการบรรลุเป้าหมายในการทำสงครามโดยไม่ต้องประกาศสงคราม (To win without conflict)

นับว่าเป็นคำถามสำคัญจากการปรับเปลี่ยนรูปแบบของภัยคุกคามต่อรัฐต่อกลไกในการตรวจสอบสภาวะแวดล้อมด้านความมั่นคงปัจจุบัน ซึ่งเป็นภัยคุกคามมุ่งแสวงใช้เครื่องมืออสมมาตรทั้งในระดับยุทธศาสตร์และยุทธวิธี กลไกของรัฐมีความพร้อมในการรับรู้ความเป็นภัยที่เท่าทันต่อการดำเนินยุทธศาสตร์อสมมาตรของตัวแสดงที่ไม่ประสงค์ดีต่อรัฐหรือไม่ และรูปแบบกลไกการเฝ้าระวังภัยคุกคามแบบแยกเป็นส่วน ๆ จะส่งผลที่อาจทำให้รัฐตกอยู่ในสภาวะไม่สามารถแยกแยะระหว่าง การรับรู้ว่าเป็นภัยคุกคามจริง (Perception-Actual Threat) การรับรู้ว่าไม่มีภัยคุกคาม (Perception-not Threat) และการไม่รับรู้ว่าเป็นภัยคุกคาม (No Perception-Actual Threat) และการกำหนดทิศทางของยุทธศาสตร์เตรียมความพร้อมสอดรับกับภัยคลาดเคลื่อนไปมากน้อยเพียงใด

พัฒนาการของภัยคุกคามข้ามสายพันธุ์ในระดับยุทธศาสตร์

ภัยคุกคามข้ามสายพันธุ์ในระดับยุทธศาสตร์เป็นพัฒนาการมาจากแนวความคิดระดับยุทธวิธีของการทำสงครามข้ามสายพันธุ์ **(Hybrid Warfare)** เป็นการผสมผสานเครื่องมือ **(Hybrid Means)** กำลังทหารระหว่างกำลังตามแบบ **(Conventional Forces)** กับกำลังนอกแบบ **(Irregular Forces)** โดยในรูปแบบเดิมนั้นมีการปฏิบัติที่มีลักษณะแยกส่วนพื้นที่ปฏิบัติการและรับทราบกันในนามสงครามผสม **(Compound War)** โดยใช้การประสานสอดคล้องในการมอบกิจปฏิบัติการทางทหาร แนวคิดนี้จึงเป็นเรื่องที่ไม่ได้เกิดขึ้นใหม่แต่เป็นรูปแบบของสงครามที่มีมานาน ดังเช่น สงครามปฏิวัติของสหรัฐฯ เป็นการผสมผสานระหว่างกำลังทหารหลักและทหารบ้านหรือกำลังประจำถิ่น และนำมาใช้อย่างแพร่หลายในสงครามโลกครั้งที่ ๒ ด้านแนวรบด้านตะวันออกของกองทัพสหภาพโซเวียตระหว่างกำลังตามแบบและกำลังนอกแบบตามหลักนิยมของกองทัพแดงที่เรียกว่า Maskirovka ด้วยกลยุทธ์การซ่อนพราง (Camouflage) การลวง (Deception) การปฏิเสธการใช้พื้นที่ (Anti-Access and Area Denial : A2/AD)

การบ่อนทำลายโค่นล้มระบอบการปกครองจากภายใน (Subversion) การก่อวินาศกรรม (Sabotage) การจารกรรม (Espionage) การโฆษณาชวนเชื่อ (Propaganda) การปฏิบัติการจิตวิทยา (Psychological Operations) ต่อมาได้มีการผสมผสานกำลังทั้งสองส่วนกำลังตามแบบและกำลังนอกแบบทั้งที่เป็นส่วนกองกำลังและพลเรือนติดอาวุธ (Militias) ทหารรับจ้าง (Military Contractors) เครือข่ายอาชญากรรมข้ามชาติ (Organized Crimes) เข้าด้วยกันในการดำเนินกลยุทธ์อย่างกลมกลืน จนยากต่อการจำแนกระหว่างบุคคลทำการรบและไม่ทำการรบในการใช้ขีดความสามารถของสงครามตามแบบ และใช้ยุทธวิธีนอกแบบภายใต้สาขาการปฏิบัติการพิเศษ (SOF-Toolkits) ร่วมกับเครื่องมือกำลังอำนาจในระดับชาติอื่น ๆ ร่วมผสานการปฏิบัติหรือที่ทราบกันว่า Maskirovka 2.0 ดังเช่น การบีบบังคับ (Coercion) ด้วยกำลังอำนาจทางการทูต พร้อมกับการทหารและเศรษฐกิจ การจัดการสื่อภายใต้ขบวนของกลอุบาย (Media Manipulation) การใช้กำลังอำนาจด้านเศรษฐกิจต่อด้านการพึ่งพาพลังงาน การโจมตีทางไซเบอร์ (Cyber Attack) การปลุกปั่นทางการเมือง (Political Agitation) การใช้สายลับทางการเมือง (Agents Provocateurs) ไปจนถึงการก่อการร้าย (Terrorists) และการก่ออาชญากรรมในรูปแบบต่าง ๆ ตัวอย่างเช่น สงครามระหว่างอิสราเอล - เลบานอน (Israel-Hezbollah War) ใน ค.ศ. ๒๐๐๖ สงครามไคเมีย และสงครามซีเรีย เป็นต้น



การก้าวของโลกเข้าสู่โลกาภิวัตน์ ความก้าวหน้าด้านเทคโนโลยีด้านสารสนเทศและการสื่อสารทำให้ระบบศูนย์กลางกำลังอำนาจแห่งชาติในการมีอิทธิพลระหว่างรัฐ ด้านการเมือง การทหาร เศรษฐกิจ สังคมจิตวิทยา และวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี มีทางเลือกในด้านเลือกเครื่องมือ (Means/Forces) และการดำเนินยุทธศาสตร์ (Strategies) เพื่อบรรลุเป้าหมาย (Ends) ในการดำเนินต่อรัฐอื่น ๆ เพื่อปกป้องและรักษาผลประโยชน์ของชาติให้มีความมั่นคงและมั่งคั่ง แต่ในทางกลับกันภายใต้สภาวะแวดล้อมความมั่นคงระหว่างรัฐ ภายหลัง ค.ศ.๑๙๙๐ เป็นต้นมา ภายใต้แผนภูมิขอบเขตความขัดแย้ง

(Spectrum of Conflicts) **ภัยคุกคามข้ามสายพันธุ์ได้มีการพัฒนามาประยุกต์ใช้การดำเนินยุทธศาสตร์อสมมาตร (Asymmetric Strategy) ของตัวแสดงที่เป็นรัฐและตัวแสดงที่ไม่ใช่รัฐเพื่อให้สามารถเข้าถึงและบรรลุเป้าหมายในการดำเนินการสร้างความอ่อนแอและชนะต่อรัฐฝ่ายตรงข้ามในระดับยุทธศาสตร์**

โดยยังคงภาพลักษณ์ตนเองไม่ได้เป็นฝ่ายใช้กำลังในการรุกราน ด้วยการใช้เครื่องมืออสมมาตรในการรักษาระดับความรุนแรงของการใช้ทรัพยากรให้อยู่ต่ำกว่าระดับการรับรู้เป็นภัยคุกคาม (Below Threats Perception Threshold) ของทั้งรัฐฝ่ายตรงข้ามและกลไกป้องกันแก้ไขความขัดแย้งด้วยการผสมผสานทรัพยากรด้านการทหาร (Military Means) และด้านที่ไม่ใช่ทหาร (Non-Military Means)

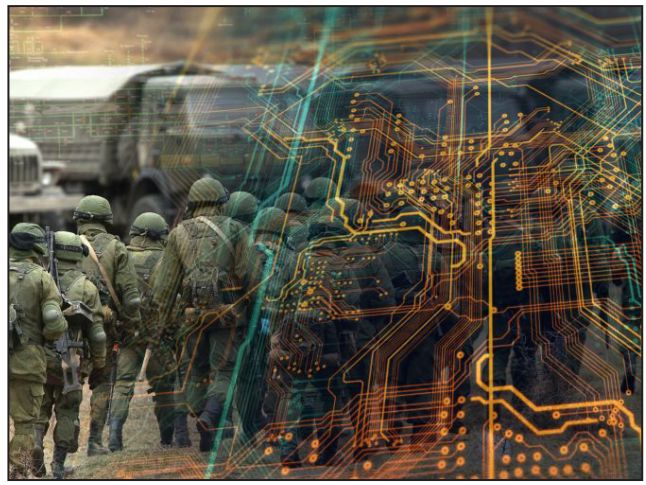
พัฒนาการของภัยคุกคามข้ามสายพันธุ์จึงเป็นภัยคุกคามในสภาวะแวดล้อมความมั่นคงที่มีความซับซ้อนทั้งในด้านความผันผวน ยืดเยื้อ (Protracted) มีความคลุมเครือ (Ambiguous) และเป็นพื้นที่สีเทา (Grey Zone) ทั้งจากตัวแสดงที่เป็นรัฐและตัวแสดงที่ไม่ใช่รัฐ ซึ่งมีขีดความสามารถและความมุ่งมั่นในการใช้ศักยภาพสงครามข้ามสายพันธุ์ โดยการผสมผสานการใช้กำลังอำนาจทหารทั้งที่อยู่ในรูปแบบกำลังตามแบบกับกำลังนอกแบบ รวมทั้งกำลังอำนาจแห่งชาติด้านอื่น ๆ ในลักษณะอสมมาตร เช่น ด้านการเมือง เศรษฐกิจ การทหาร สังคมจิตวิทยา สารสนเทศและการสื่อสารฯ เพื่อบรรลุเป้าหมายทางยุทธศาสตร์ในการรักษาปกป้องผลประโยชน์ โดยรักษาระดับความรุนแรงของการผสมผสานการใช้กำลังให้อยู่ต่ำกว่าระดับการรับรู้การเป็นภัยคุกคามและกลไกการแทรกแซงแก้ไขความขัดแย้งระหว่างประเทศ

ธรรมชาติและทางเลือกใช้ทรัพยากรของภัยคุกคามข้ามสายพันธุ์

ธรรมชาติภัยคุกคามข้ามสายพันธุ์

- ภัยคุกคามข้ามสายพันธุ์กับการทำสงครามตามแบบ (Hybrid Threats versus Conventional War) การทำสงครามตามแบบเป็นการใช้กำลังทหารระหว่างรัฐกับรัฐในการต่อสู้ระหว่างกันอย่างเปิดเผย ในขณะที่ภัยคุกคามข้ามสายพันธุ์เป็นการผสมผสานใช้กำลังที่ไม่จำเป็นต้องเป็นกำลังทางกายภาพจริง ๆ และเป็นการผสมผสานทั้งการดำเนินการที่แตกต่างบนพื้นที่ปฏิบัติการที่เป็นพื้นที่ทางกายภาพ ได้แก่ ทางบก ทางทะเล ทางอากาศ และอวกาศ และที่ไม่ใช้พื้นที่ทางกายภาพ เช่น ไซเบอร์สเปซ เป็นต้น

- ภัยคุกคามข้ามสายพันธุ์กับสงครามเบ็ดเสร็จ (Hybrid Threats versus Total War) สงครามเบ็ดเสร็จมีวัตถุประสงค์การใช้ทรัพยากรทหาร และทรัพยากรด้านอื่น ๆ อย่างเต็มรูปแบบในการกำจัดกำลังฝ่ายศัตรูที่เป็นกำลังทางกายภาพเพื่อให้ได้มาซึ่งชัยชนะ แต่ภัยคุกคามข้ามสายพันธุ์แม้ว่าจะมีความคล้ายคลึงกับการทำสงครามเบ็ดเสร็จในด้านการรวมพลังในการใช้เครื่องมือ



ด้านต่าง ๆ เช่น ด้านเศรษฐกิจ พลังมวลชน ฉันทามติการรับรู้ของประชาคมโลก และการทำสงครามกฎหมายบีบบังคับภายใต้กติกาสากล (Lawfare) ในการดำเนินการต่อฝ่ายตรงข้าม โดยเป้าหมายภัยคุกคามข้ามสายพันธุ์ไม่ต้องการกำจัดทำลายฝ่ายตรงข้ามอย่างเด็ดขาดแต่เป็นการสร้างความเสียหายโครงสร้างการบริหารจัดการภายในประเทศในหลาย ๆ ระดับพร้อม ๆ กัน (Multiple Institutional Breakdown)

- ภัยคุกคามข้ามสายพันธุ์กับการทำสงครามอสมมาตร (Hybrid Threats versus Asymmetric War) ภัยคุกคามข้ามสายพันธุ์มีส่วนที่ทับซ้อนกับสงครามอสมมาตร กล่าวคือ เป็นการดำเนินการต่อฝ่ายตรงข้ามด้วยศักยภาพด้านกำลังอำนาจและทรัพยากรที่มีความแตกต่างกัน โดยบรรลุวัตถุประสงค์ของการโจมตีโดยที่ใช้ขีดความสามารถของตนที่เข้มแข็งและเป็นต้นทุนทรัพยากรที่น้อยกว่า

ทางเลือกใช้ทรัพยากรของภัยคุกคามข้ามสายพันธุ์

การที่รัฐหรือตัวแสดงที่ไม่ใช่รัฐจะดำเนินการในรูปแบบของภัยคุกคามข้ามสายพันธุ์ จำเป็นต้องมีขีดความสามารถในด้านทรัพยากร และองค์ความรู้ รวมทั้งมีเจตจำนงที่ชัดเจนในการเลือกผสมผสานทรัพยากรด้านต่าง ๆ ที่มีศักยภาพ ได้แก่

๑. **กำลังอำนาจทางทหาร (Military Power)** ได้แก่ ขีดความสามารถด้านการปฏิบัติการของหน่วยปฏิบัติการพิเศษ (Special Operations Forces:SOF) ทั้งในการปฏิบัติการโจมตีโดยตรง (Direct Action) การปฏิบัติการในทางปกปิด (Covert Operations) การปฏิบัติภารกิจนอกขอบเขตของกฎหมาย (Black Operations) และการปฏิบัติการในทางลับ (Clandestine Operations) เพื่อปกปิดแหล่งที่มาของการสนับสนุนภารกิจ เช่น การสนับสนุนการก่อความไม่สงบ การก่อการร้าย และการบ่อนทำลายให้ขาดเสถียรภาพ ส่งผลกระทบต่อการลดทอนอำนาจทางเศรษฐกิจและเสถียรภาพการปกครองในประเทศ และการผสมผสานกับการใช้กำลังตามแบบสนับสนุนด้วยการแสดงกำลังบีบบังคับ

๒. **กำลังอำนาจด้านการเมืองและตุลาการ (Political and Judicial Power)** เป็นกลไกในการสร้างความเสียเปรียบให้กับรัฐฝ่ายตรงข้ามโดยการทำสงครามกฎหมายบีบบังคับภายใต้กติกาสากล (Lawfare) มุ่งดำเนินการบังคับใช้กฎหมายจำกัดสิทธิ์ต่อบุคคล นิติบุคคลในโครงสร้างด้านเศรษฐกิจ ความมั่นคงด้านอาหาร ด้านพลังงาน และสิ่งแวดล้อมหรือความเป็นอยู่ของประชากรตามพื้นที่รอยต่อชายแดน

๓. **กำลังอำนาจด้านหน่วยข่าวกรอง (Power Exerted by Intelligence Services)** นอกเหนือไปจากการรวบรวมข้อมูลข่าวสาร หน่วยข่าวจะถูกใช้ในการครอบงำมวลชนด้านข้อมูลข่าวสาร ด้วยการปฏิบัติการข่าวสาร การโฆษณาชวนเชื่อการบ่อนทำลายส่งผลกระทบต่อการลดทอนอำนาจทางเศรษฐกิจและเสถียรภาพการปกครองภายในประเทศของรัฐเป้าหมาย

๔. **กำลังอำนาจทางไซเบอร์ (Cyber Power)** เป็นขีดความสามารถในการโจมตี เช่น การโจมตีโดยการปฏิเสธให้บริการแบบแยกส่วน (Distributed Deny of Service : DDOS) เครือข่ายระบบโครงสร้างพื้นฐานด้านเศรษฐกิจ ด้านการสื่อสารและสารสนเทศ และด้านพลังงาน เช่น ระบบการเงิน ระบบการธนาคาร ระบบควบคุมบังคับบัญชาทางทหาร ระบบผลิตพลังงาน ระบบแหล่งจ่ายพลังงานไฟฟ้าที่หล่อเลี้ยงพื้นที่เศรษฐกิจ และนิคมอุตสาหกรรม รวมทั้งดักรับข้อมูล และการบิดเบือนข้อมูลข่าวสาร การปลุกปั่นกระแสมวลชน และความคิดเห็นในเครือข่ายระบบโซเชียลมีเดีย ซึ่งเป็นพื้นที่นอกเหนือทางกายภาพและยากต่อการหาแหล่งที่มาและไม่อยู่ภายใต้กลไกเฝ้าระวังและป้องกันความขัดแย้งระหว่างประเทศ

๕. **กำลังที่แปรขีดความสามารถทางทหารไปอยู่ในพลเรือน (Privatized Military Power)** เป็นการใช้ขีดความสามารถด้านทหารที่เปลี่ยนรูปแบบไปอยู่ในสภาพพลเรือนทั้งที่ติดอาวุธและไม่ติดอาวุธ เช่น ทหารรับจ้าง หน่วยรักษาความปลอดภัย กองกำลังพื้นบ้านติดอาวุธ เครือข่ายอาชญากรรมด้านต่าง ๆ เช่น ขบวนการค้ายาเสพติด เครือข่ายโจรสลัด รวมทั้งหน่วยงานองค์กรอิสระด้านมืดต่าง ๆ ในการสนับสนุนทำให้เกิดปัญหาความสั่นคลอนต่อความมั่นคงต่อด้านเศรษฐกิจ หรือความมั่นคงด้านพลังงาน

๖. **กำลังอำนาจมวลชน (People Power)** เป็นขีดความสามารถการสนับสนุนของมวลชน ชนกลุ่มน้อยและกลุ่มองค์กรอิสระด้านสิทธิต่าง ๆ ภายใต้กฎกติกาสากล ในประเทศเป้าหมายในการมีส่วนร่วมกระทำให้เกิดการต่อต้านรัฐบาล ทำการประท้วง การก่อจลาจล ก่อความไม่สงบหรือการบั่นทอนกลไกการปกครองและความชอบธรรมในเวทีระหว่างประเทศ

๗. **กำลังอำนาจในการทำการก่อการร้าย (Terrorist Power)** เป็นขีดความสามารถในการสนับสนุนหรือส่งเสริมให้กระทำการก่อการร้ายทั้งในการสนับสนุนการก่อการร้ายจากรัฐสนับสนุน (State Sponsor Terrorist) หรือกลุ่มก่อการร้ายจากเงื่อนไขคนภายในประเทศ (Homegrown Terrorist) ในการสร้างความหวาดกลัว บั่นทอนโครงสร้างเศรษฐกิจ และความมั่นคงของมนุษย์

๘. **กำลังอำนาจในด้านการทูตการเมืองระหว่างประเทศ (Diplomatic Power)** เป็นการใช้อำนาจในเชิงการเมืองระหว่างประเทศทั้งภายใต้กลไกองค์กรเหนือรัฐ หรือระหว่างรัฐ ในการบีบบังคับหรือโดดเดี่ยวประเทศเป้าหมายที่ไม่ให้ความร่วมมือ เช่น การจัดลำดับคะแนนความร่วมมือ (Scorecard Diplomacy Ranking) ด้านการค้ามนุษย์ ด้านการปราบปรามการทำประมงผิดกฎหมาย ขาดการรายงานและไร้การควบคุม เป็นต้น

๙. **กำลังอำนาจด้านเศรษฐกิจ (Economic Power)** เป็นการใช้กลไกทางเศรษฐกิจในการลดทอนศักยภาพโดยการสร้างเงื่อนไข การแทรกแซง เพื่อส่งผลกระทบต่อการนำเข้าและส่งออกวัตถุดิบ และพลังงาน หรือการควบคุมพื้นที่ทางเศรษฐกิจและระบบโครงสร้างพื้นฐาน เช่น ระบบขนส่งระบบพลังงาน เป็นต้น

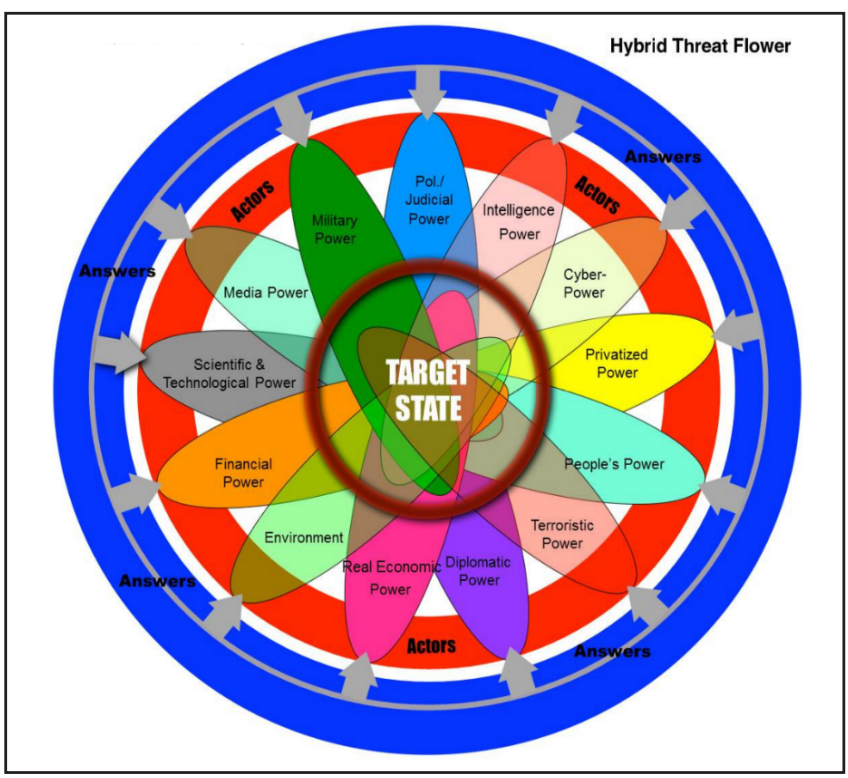
๑๐. **กำลังอำนาจด้านเงินทุน (Financial Power)** เป็นขีดความสามารถในการกำหนดมาตรการกีดกันทางการค้า (Trade Barriers) การมีอิทธิพลในการแทรกแซงอัตราแลกเปลี่ยน เช่น การเผยแพร่ข้อมูลที่เป็นเท็จและส่งผลต่อการลงทุน หรือเพื่อชิงความได้เปรียบในกำหนดมาตรการกีดกันทางการค้า

๑๑. **กำลังอำนาจด้านเทคโนโลยีและวิทยาศาสตร์ (Scientific and Technological Power)** เป็นขีดความสามารถในการดึงทรัพยากรทั้งในด้านองค์บุคคลที่เป็นมันสมองด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีให้เกิดภาวะสมองไหล (Brain drain) ออกนอกประเทศ และการดึงการช่วยเหลือทางด้านวิทยาศาสตร์ออกจากพันธมิตร หรือการขัดขวางโครงการวิจัยทางด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีที่ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงทางทหาร ความมั่นคงทางด้านอาหาร เช่น การผลิตยา วัคซีนฯ

๑๒. **กำลังอำนาจด้านสื่อ (Media Power)** เป็นขีดความสามารถในด้านการสร้างความรับรู้ต่อมวลชนและสาธารณะ ตัวแสดงที่ไม่ใช่รัฐ กลไกระหว่างประเทศ ทำให้มีทัศนะคติเชิงบวกและเชิงลบและผลกระทบต่อตลาดทุนต่อประเทศฝ่ายตรงข้าม สามารถครอบคลุมทั้งในพื้นที่เชิงกายภาพและพื้นที่ไม่เป็นเชิงกายภาพ ด้วยสื่อกระแสหลัก หรือโซเชี่ยลมีเดีย ฯ

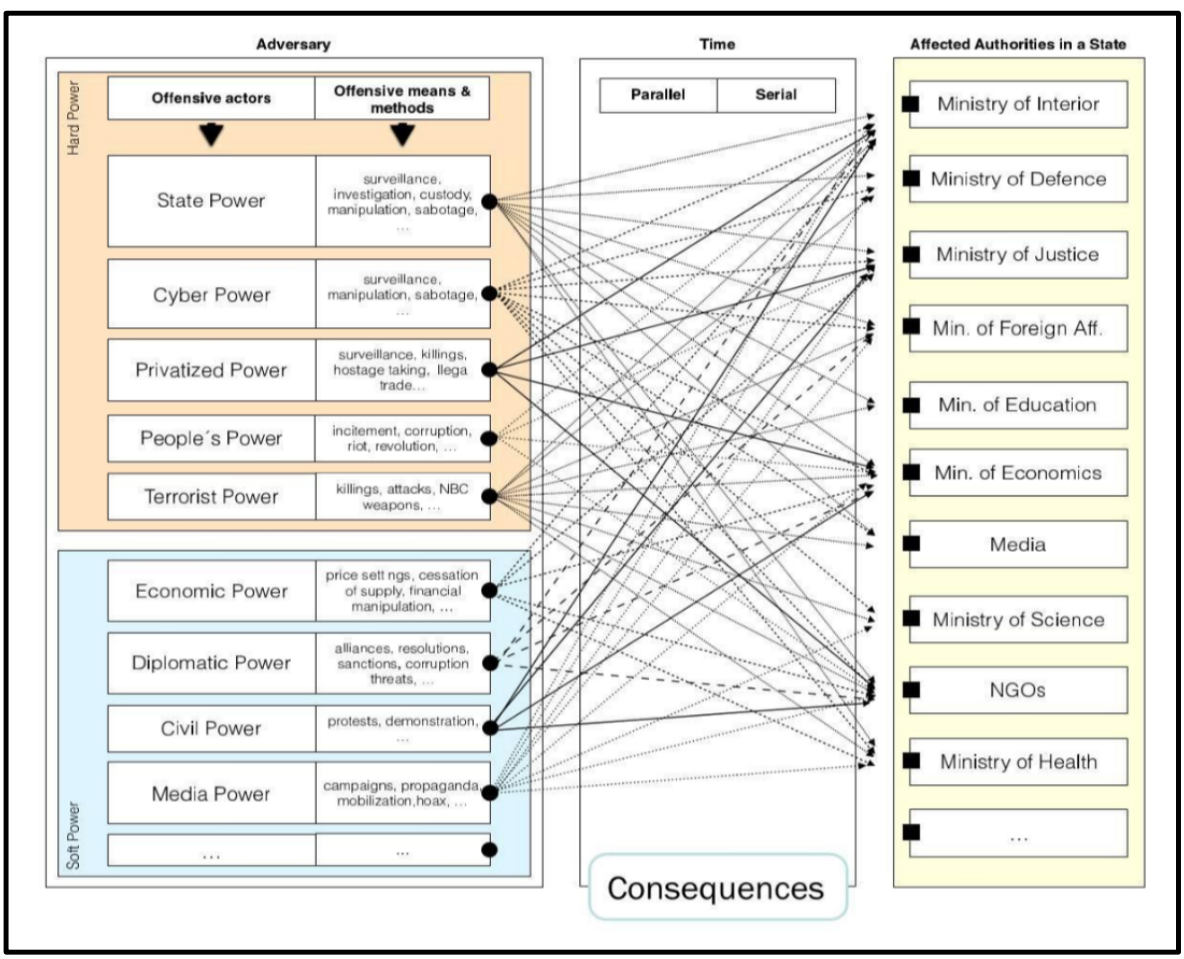
๑๓. **กำลังอำนาจด้านการอนุรักษ์ทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม (Environment Power)** เป็นขีดความสามารถจากผลกระทบสภาวะการเปลี่ยนแปลงที่ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของมนุษย์ และความมั่นคงด้านอาหารและทรัพยากรสิ่งแวดล้อมในการใช้อำนาจในการแทรกแซงด้านกฎหมายทรัพยากรสิ่งแวดล้อม หรือทบทวนกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับด้านพลังงาน ส่งผลให้ขีดความสามารถในการแสวงทรัพยากรหยุดชะงัก หรือเกิดสภาวการณ์ขาดเสถียรภาพจากผลกระทบต่อตัวแสดงที่มีส่วนได้ส่วนเสีย และเป็นโอกาสในการสร้างสภาวะการไร้ระเบียบขึ้นได้

จากขีดความสามารถและเจตจำนงของการใช้ขีดความสามารถผสมผสานเป็นภัยคุกคามข้ามสายพันธุ์ต่อระบบป้องกันภัยของรัฐเป้าหมาย (Target State) สามารถสรุปได้ดังภาพดอกไม้ของภัยคุกคามข้ามสายพันธุ์



ภาพดอกไม้ของภัยคุกคามข้ามสายพันธุ์

แต่อย่างไรก็ตาม ในการดำเนินกลยุทธ์ในลักษณะภัยคุกคามข้ามสายพันธุ์ในการส่งผ่านหรือโจมตีต่อประเทศเป้าหมายนั้น จะเป็นการผสมผสานความซับซ้อนขีดความสามารถทั้ง ๑๓ ด้าน ต่อโครงสร้างป้องกันกำลังอำนาจของรัฐในด้านต่าง ๆ ที่มีข้อบกพร่องทั้งในด้านมาตรฐานกฎหมาย (Legal Framework) โครงสร้างเชิงสถาบัน (Institution Framework) และหน่วยงานรับผิดชอบ (Competence Agencies) โดยการดำเนินการโจมตีจะประสานงานในลักษณะกำหนดห้วงเวลาและขีดความสามารถด้านต่าง ๆ เช่น การเลือกกระทำโจมตีในลักษณะอนุกรมและคู่ขนาน (Serial and Parallel Coordinated Attack) เป็นระลอกคลื่นการโจมตีเพื่อหวังผลกระทบ (Desired Effect) ต่อกำลังอำนาจแห่งชาติเป้าหมายด้านใดด้านหนึ่งเฉพาะ หรือหลายด้านเพื่อหลีกเลี่ยงภาวะแรงกระทบกลับจากระลอกคลื่นโจมตีที่ไม่ต้องการหรือเพื่อหลีกเลี่ยงการหาแหล่งที่มาของการสนับสนุนการโจมตี



การผสมผสานความซับซ้อนในการโจมตีของภัยคุกคามข้ามสายพันธุ์ต่อประเทศเป้าหมาย

ภัยคุกคามข้ามสายพันธุ์เป็นผลจากกระบวนการเชื่อมต่อระบบเครือข่ายสากลและขีดความสามารถของสื่อในยุคปัจจุบัน โดยเฉพาะเครือข่ายสังคมออนไลน์ส่งผลให้เกิดพลวัตรและนัยสำคัญใหม่ขึ้น ทำให้โครงสร้างการรับรู้ของสาธารณะชน และโครงสร้างพื้นฐานของรัฐเป้าหมายในด้านต่าง ๆ มีความซับซ้อนและเปราะบางขึ้นเป็นลำดับ เพราะสังคมปัจจุบันเชื่อมต่อกับเทคโนโลยีนี้เพิ่มขึ้นมาก ในทางกลับกัน

เป็นทางเลือกในการใช้อำนาจรัฐหรือตัวแสดงอื่นที่ไม่ใช่รัฐรูปแบบใหม่ ดังเช่นตัวอย่าง การโจมตีในพื้นที่ของโลกไซเบอร์ต่อเนื่องแทบจะไม่สามารถระบุหรือชี้ตัวผู้กระทำการคุกคามได้ซึ่งหมายความว่า แทบจะเป็นไปไม่ได้ที่จะระบุต้นตอของการโจมตี หรือแม้กระทั่งผู้ที่ใช้เครื่องมือนี้เป็นอาวุธ และถึงแม้ว่าหากสามารถระบุต้นตอได้ ความท้าทายที่จะเกิดขึ้น คือ การพิสูจน์ข้อกล่าวหาว่าได้กระทำความผิดจริง และสืบค้นไปยังกลุ่มผู้ต้องสงสัยและจะสามารถระบุตัวผู้ก่อการต่อไป ประเทศที่ถูกโจมตีทางไซเบอร์ไม่จำเป็นที่จะเป็นต้นตอของการโจมตี หากแต่รัฐที่ถูกโจมตีมีจุดอ่อนทางโลกออนไลน์ ผู้ก่อการก็จะสามารถใช้เป็นช่องทางการโจมตีได้

ความพร้อมของรัฐกับภัยคุกคามข้ามสายพันธุ์

ภายใต้ศตวรรษที่ ๒๑ ในภาวะสภาพแวดล้อมด้านความมั่นคงที่ยังคงมีตัวแสดงทั้งที่เป็นรัฐและไม่ใช่รัฐที่ขาดความเชื่อมั่นในกลไกและมาตรฐานของกฎระเบียบโลก (Rules Based World Order) ว่ามีความเข้มแข็งเพียงพอต่อการปกป้องภัยจากรัฐที่มีเจตนาเป็นปฏิปักษ์ การดำเนินยุทธศาสตร์อสมมาตรด้วยสงครามข้ามสายพันธุ์นั้นยังคงอยู่ด้วยธรรมชาติของรูปแบบภัยคุกคามข้ามสายพันธุ์เป็นการประสานและผสมผสาน (Coordinated and Synchronized) เครื่องมือกำลังอำนาจทางทหารและกำลังอำนาจอสมมาตรในด้านอื่น ๆ ทั้งในรูปแบบการทำสงครามตามแบบ สงครามนอกแบบในการดำเนินการต่อจุดอ่อนแอของรัฐเป้าหมายทั้งในมิติพื้นที่เชิงกายภาพและไม่เป็นกายภาพเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ทางยุทธศาสตร์ในสภาวะที่ไม่ข้ามเส้นระดับการรับรู้ความเป็นภัยและการแทรกแซงของกลไกระหว่างประเทศ ทำให้การประเมินความเป็นภัย เป้าหมาย และเครื่องมือในการรับมือ จึงเป็นการยากต่อการเอาชนะ ดังนั้นรัฐจำเป็นต้องมีการเตรียมพร้อมในโอกาสที่ตกเป็นเป้าหมายโดยตรง หรือได้รับผลกระทบความเสียหายข้างเคียงจากการโจมตีระหว่างรัฐมหาอำนาจหรือตัวแสดงไม่ใช่รัฐอื่น ๆ

การเฝ้าระวังตัวชี้วัดระดับความเป็นภัยเป็นหัวใจการแจ้งเตือนถึงภัยข้ามสายพันธุ์ล่วงหน้า (Early Indicator Warning of Hybrid Aggression) รวมทั้งการป้องกันไม่ให้อยู่ในสภาวะการเฝ้าระวังที่เรียกว่า “การไม่รับรู้ว่าเป็นภัยคุกคามและเข้าใจว่าเป็นประเด็นผลกระทบข้างเคียง (Crossed Cutting Issues) ไม่ทราบภาพรวมของการคลี่นการโจมตีในรูปแบบอนุกรมและคู่ขนาน” กลไกเฝ้าระวังของรัฐจำเป็นต้องมีการบูรณาการระดับการเฝ้าระวังและต้องสามารถจำแนกการแบ่งสัดส่วนการโจมตีของกำลังฝ่ายตรงข้าม **(Hostile Force)** เครื่องมือที่ใช้ **(Means Utilised)** และวัตถุประสงค์การโจมตี **(Objectives)** ได้

โครงสร้างวิกฤตรองรับกำลังอำนาจแห่งชาติด้านต่าง ๆ ต้องมีบูรณาการภายใต้ยุทธศาสตร์การป้องกันแบบเบ็ดเสร็จหรือพันธุ์ทาง (Total Defense/Hybrid Defense) และการประเมินช่องว่างที่เป็นความล่อแหลม (Vulnerabilities) ของกำลังอำนาจแห่งชาติร่วมกันอย่างต่อเนื่อง รวมทั้งการพัฒนาขีดความสามารถในขบวนการตัดสินใจที่รวดเร็ว การกำหนดยุทธศาสตร์และการผสมผสานจัดสรรขีดความสามารถอสมมาตรในป้องกันภัยข้ามสายพันธุ์ทั้งในเชิงป้องกัน (Anti - Hybrid Warfare) และเชิงต่อต้าน (Counter-Hybrid Warfare) รวมทั้งขีดความสามารถในการปรับตัวฟื้นตัว (Recover and Resilient) เมื่อตกเป็นรัฐเป้าหมายโดยตรงหรือได้รับผลกระทบข้างเคียงจากการตอบโต้คลี่นการโจมตีระหว่างรัฐคู่ปฏิปักษ์อื่น

สรุป

สภาพแวดล้อมด้านความมั่นคงในศตวรรษที่ ๒๑ ซึ่งกลไกระดับความรับรู้ภัยความมั่นคงของรัฐต้องตระหนักเกี่ยวกับภัยคุกคามข้ามสายพันธุ์ คือ ภัยคุกคามมีความกลมกลืนกับสภาพแวดล้อมความมั่นคงที่ไม่สามารถแยกออกจากสถานการณ์สันติที่มีเสถียรภาพและความขัดแย้ง เนื่องจากภัยประเภทนี้ไม่สามารถเกิดขึ้นได้จากองค์ประกอบเดียว แต่เกิดจากการผสมผสานการหมุนเวียนของรูปแบบวิธีการที่แตกต่าง (Diverging Variations of Alternating Combinations) จากนั้นจึงสร้างผลกระทบจากแนวทางการจู่โจมแบบแยกส่วนและจะสับเปลี่ยนวิธีการอย่างต่อเนื่อง ดังนั้น **กลไกป้องกันภัยคุกคามแบบผสมผสานนี้ จำเป็นต้องพัฒนาอย่างต่อเนื่องเพื่อแก้ไขปัญหาช่องว่างกลไกป้องกันของรัฐในหลายระดับความท้าทายที่สำคัญที่สุดของรัฐ คือ การตระหนักว่าภัยคุกคามข้ามสายพันธุ์ที่เกิดขึ้นนี้เป็นการกระทำต่อรัฐผ่านแบนด์วิดท์ (Bandwidth) ของการรับรู้ที่รัฐเป้าหมายจำเป็นต้องสร้างกลไกเฝ้าระวังเพื่อปรับระดับความรับรู้ของความเป็นภัยอย่างต่อเนื่องและตอบโต้ด้วยยุทธศาสตร์ข้ามสายพันธุ์ (Counter Hybrid Strategies) อย่างเหมาะสม และเป็นการดำเนินการประสานสอดคล้องทรัพยากรร่วมกันในหลายมิติ**

เอกสารอ้างอิง

๑ Walt S. M., “Alliance Formation and the Balance of World Power: International Security,” pp.8–12.

๒ Buzan, B., “Rethinking Security After the Cold War: Cooperation and Conflict,” pp.5–18.

๓ Michael S. Lund, “Preventive Violence Conflict; A Strategy For Preventive Diplomacy,” pp.352–360.

๔ Frank G. Hoffman, “The Contemporary Spectrum of Conflict:Protracted, Gray Zone, Ambiguous, and Hybrid Mode of War,” The Heritage Foundation 2016 Index of U.S.Military Strength.