



SSC Weekly Focus

บทความวิเคราะห์สถานการณ์ยุทธศาสตร์และความมั่นคงของประเทศไทยรายสัปดาห์ ฉบับที่ ๑๘/๕๖ | ๑๑ - ๑๗ ก.พ.๕๖

การบริหารจัดการพื้นที่บริเวณชายแดน กรณีศึกษาชายแดนไทย - กัมพูชา

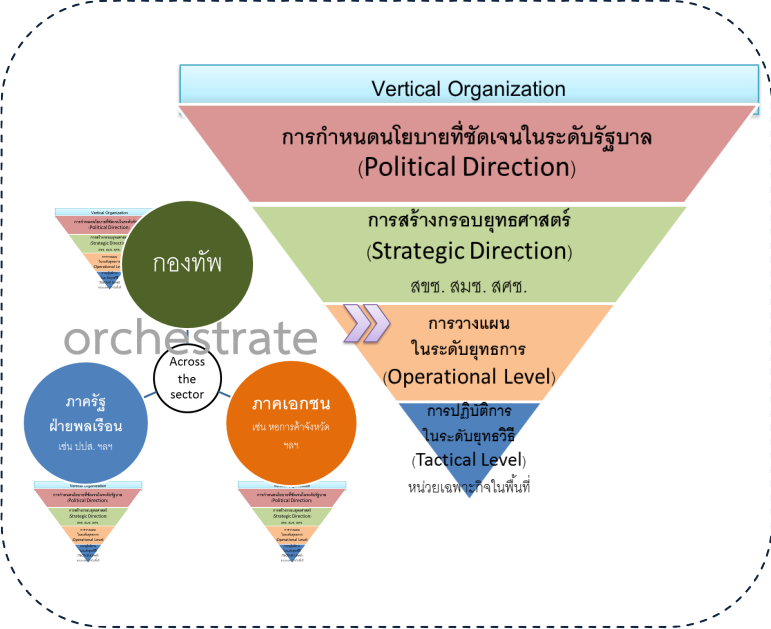
สถานการณ์ภัยคุกคามความมั่นคงของประเทศไทยในปัจจุบัน เป็นลักษณะผสมผสานระหว่างภัยคุกคามตามแบบและภัยคุกคามไม่ตามแบบที่มีความซับซ้อน และมีความหลากหลายเพิ่มขึ้นเป็นลำดับ รวมทั้งการเปลี่ยนแปลงอย่างต่อเนื่อง ซึ่งส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของประชาชนและประเทศโดยรวม อีกทั้งยังส่งผลต่อความมั่นคงและโอกาสในการพัฒนาพื้นที่จังหวัดชายแดนเป็นหลัก ขณะที่ปัญหาที่เกิดจากภัยคุกคามไม่ตามแบบมักจะเป็นเรื่องความมั่นคงของมนุษย์ซึ่งส่วนใหญ่จะเกิดขึ้นทั้งในพื้นที่จังหวัดชายแดนแล้วขยายพื้นที่ครอบคลุมไปถึงจังหวัดชั้นใน และอาจส่งผลกระทบต่อ การเสริมสร้างความมั่นคงของชาติและทิศทางการพัฒนาประเทศในระยะยาว

การที่ประเทศไทยมีพรมแดนติดต่อกับประเทศเพื่อนบ้าน ทั้งทางบกและทางทะเลถือเป็นปัจจัยสำคัญที่ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงโดยเฉพาะปัญหาภัยคุกคามไม่ตามแบบที่สามารถส่งผลกระทบต่อเข้าสู่พื้นที่ตอนในของประเทศ หากไม่สามารถบริหารจัดการได้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งการดำเนินการพื้นที่ชายแดนมีเป้าหมายในการสกัดกั้นสิ่งที่เป็นโทษที่จะเข้ามากระทบต่อความมั่นคงของรัฐและประชาชนเพื่อรักษาความมั่นคงของประเทศ ทั้งนี้ ในยุคไร้พรมแดนในปัจจุบันพื้นที่ชายแดนไทยมีลักษณะเป็น “พื้นที่เปิด” มากขึ้น และพื้นที่ชายแดนบางจุดยังมีการพัฒนากระทั้งมีความสำคัญทางการค้ากับประเทศเพื่อนบ้าน แต่ผลที่เกิดขึ้นในฐานะของความเป็นรัฐก็คือ พื้นที่ชายแดนเป็นพื้นที่ที่อำนาจรัฐอ่อนแอ หรือในบางพื้นที่อาจจะอยู่ในสภาพที่เป็นเขตปลอดอำนาจรัฐก็ว่าได้ อีกทั้งชายแดนยังเป็นแหล่งรวมของปัญหาภัยคุกคามไม่ตามแบบต่างๆ ไม่ว่าจะเป็น ปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมือง หรือแม้กระทั่งเป็นแหล่งหลบซ่อนของอาชญากร ฯลฯ

กรณีศึกษาพื้นที่ภาคตะวันออก (ชายแดนไทย - กัมพูชา)

ปัญหาทางประวัติศาสตร์ระหว่างไทยและกัมพูชาจะยังคงยืดเยื้อไปสู่อนาคต หากไม่ได้รับความเข้าใจที่จะนำไปสู่การแก้ไขที่ตรงจุด ทั้งนี้ นับแต่การขยายตัวของปัญหาปราสาทพระวิหาร ซึ่งกลายเป็นประเด็นพื้นฐานอย่างดีที่ถูกใช้เพื่อการปลุกกระดมกระแสชาตินิยมในเมืองไทย ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อดำเนินนโยบายต่างประเทศของไทย และอาจจะก่อให้เกิดผลกระทบด้านความมั่นคงในความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับเพื่อนบ้านได้อีกด้วย ดังนั้น นโยบายเรื่องเขตแดนจึงถือเป็นนโยบายเร่งด่วนที่จะดำเนินการร่วมกับประเทศเพื่อนบ้านเพื่อให้ได้มาซึ่งผลประโยชน์ร่วม ท่ามกลางปัญหาเส้นเขตแดนที่ไม่ชัดเจนอยู่ในขณะนี้ เพื่อมิให้ปัญหาเขตแดนลุกลามกลายเป็นปัญหาการเมืองอันอาจจะกระทบความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ

อย่างไรก็ตาม ขอบเขตการพัฒนาพื้นที่เพื่อความมั่นคงตามแนวชายแดนโดยเฉพาะภาคตะวันออก (ชายแดนไทย - กัมพูชา) ในสถานการณ์ที่ประเทศชาติกำลังเผชิญอยู่ในปัจจุบันนี้ การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมจำเป็นต้องดำเนินการควบคู่ไปกับความมั่นคงของชาติ โดยใช้มิติทางด้านเศรษฐกิจและสังคมที่มีอยู่ให้สอดคล้องกับทิศทางการรักษาความมั่นคงของชาติให้ได้มากที่สุดอย่างจริงจัง โดยมีแผนการพัฒนาพื้นที่เพื่อความมั่นคงซึ่งแบ่งออกตามความเหมาะสมของสภาพแวดล้อมและลักษณะแนวโน้มของภัยคุกคามในแต่ละพื้นที่ ทั้งนี้ ภาครัฐ กองทัพอากาศ และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องควรเร่งรัดพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมให้สนับสนุนสอดคล้องและมีความสัมพันธ์กับแผนการป้องกันประเทศ เพื่อให้ประชาชนสามารถพึ่งตนเองได้และเป็นประโยชน์ต่อประเทศโดยส่วนรวมในด้านการป้องกันควบคู่กันไปได้ด้วย



แผนภาพ การทำงานแบบบูรณาการ (Hybrid Organization)



จากแผนภาพข้างต้น การกำหนดนโยบาย การวางแผน และการนำไปปฏิบัติสามารถอธิบายได้ว่า การกำหนดนโยบายและการวางแผนที่ชัดเจนในระดับรัฐบาล จะนำไปสู่การวางแผนที่มีทิศทางหรือเป้าหมายที่มีประสิทธิภาพในระดับยุทธการ และนำไปสู่การปฏิบัติในระดับยุทธวิธีที่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล เพื่อความเจริญก้าวหน้าขององค์กรหรือประเทศ แต่ทั้งนี้ ประเทศไทยมีลักษณะโครงสร้างด้านองค์ประกอบของภาระงานแตกต่างกันไป กล่าวคือ ลักษณะภาระงานของแต่ละภาคส่วนเป็นงานที่อยู่ในภาคตัดตามขวาง (across the sector) จึงมีความจำเป็นต้องคาบเกี่ยวหรือเกี่ยวข้องกับภาระงานของหน่วยงานอื่นหลาย ๆ หน่วยงานอยู่เสมอ จึงต้องอาศัยการบูรณาการและการทำงานร่วมกับหน่วยงานหรือองค์กรอื่นๆ (Hybrid Organization) อยู่เสมอเช่นกัน ดังนั้นในการบูรณาการระหว่างภาคส่วน จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีการแบ่งขอบเขตภาระงานของแต่ละภาคส่วนให้ชัดเจน เพื่อให้เกิดความสอดคล้องประสานไปในทิศทางเดียวกัน และสามารถปฏิบัติหน้าที่เพื่อตอบสนองนโยบายในระดับสูงได้อย่างถูกต้องและเหมาะสมต่อสถานการณ์ต่างๆ

บทวิเคราะห์

การบริหารจัดการพื้นที่บริเวณชายแดน ควรเริ่มต้นจากการมีทิศทางที่ชัดเจนในระดับนโยบายหรือในระดับยุทธศาสตร์ของชาติ (political direction) ซึ่งถือได้ว่าเป็นสิ่งที่จำเป็นอย่างยิ่งที่นำไปสู่การกำหนดเป้าหมายของยุทธศาสตร์ของการบริหารจัดการชายแดนระหว่างไทยกับกัมพูชาได้อย่างเป็นระบบ นอกจากนี้ผลลัพธ์ที่ได้จากการมีทิศทางที่ชัดเจนจะทำให้หน่วยงานในระดับอำนวยการ (operational level) สามารถกำหนดแผนงานในการบริหารจัดการทั้งที่เป็นกิจกรรมในด้านการป้องกันประเทศและการพัฒนาให้เกิดความเชื่อมโยงและประสานสอดคล้องกัน (campaign plan) หรืออาจกล่าวได้ว่า การมีทิศทางและเป้าหมายของการบริหารจัดการชายแดนที่มีความชัดเจนจะนำไปสู่การออกแบบพิมพ์เขียวของการบริหารจัดการชายแดนไทยกัมพูชาได้อย่างมีทิศทางและสามารถกำหนดแนวทางที่นำไปสู่เป้าหมายที่กำหนดไว้ (road map) ทั้งนี้ การมีพิมพ์เขียวของการบริหารจัดการชายแดนอย่างประสานสอดคล้องกัน จะส่งผลดีต่อหน่วยในระดับยุทธวิธี ไม่ว่าจะเป็นกองกำลังต่างๆ หรือ หน่วยงานอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง ทั้งภาครัฐและเอกชนสามารถทำงานร่วมกันได้อย่างประสานสอดคล้องและนำไปสู่เป้าหมายในระดับยุทธศาสตร์ ซึ่งจะทำให้ไทยดำรงรักษาผลประโยชน์ของชาติ (national interest) ไว้ได้ ในขณะที่เดียวกันก็ยังคงธำรงรักษาความสัมพันธ์อันดีกับกัมพูชาเอาไว้ได้เช่นกัน ทั้งนี้หน่วยงาน

ด้านความมั่นคงในระดับนโยบายของประเทศ ได้แก่ สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ (สมช.) สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) และสำนักข่าวกรองแห่งชาติ (สขช.) จำเป็นต้องบูรณาการร่วมกันในการกำหนดทิศทางนโยบายในระดับยุทธศาสตร์ (political direction) ที่จะใช้ในการบริหารจัดการความมั่นคงระหว่างไทยกับกัมพูชา

ความลงท้าย

อย่างไรก็ตาม เหตุผลที่กล่าวมาข้างต้น ถือเป็นเพียงภาพสะท้อนบางส่วน เพื่อให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องสามารถปรับตัวให้ทันกับปัญหาต่างๆ เพื่อให้ทิศทางการทำงานตั้งแต่ขั้นนโยบายระดับสูง นโยบายการจัดการเฉพาะพื้นที่ที่จะนำไปสู่การปฏิบัติจริง มีความประสานสอดคล้องไปในทิศทางเดียวกัน โดยควรจะทบทวนผลกระทบที่เกิดขึ้นต่อชุมชน และวิถีชีวิตของประชาชนในพื้นที่ชายแดน บริบททั้งภายในประเทศและประเทศเพื่อนบ้าน เพื่อให้ทราบข้อมูลที่ชัดเจนก่อนการกำหนดนโยบายให้สามารถนำไปใช้ได้จริง และหากมองถึงอนาคตอันใกล้ในปี ๒๕๕๘ การเข้าสู่ประชาคมอาเซียนที่ไร้พรมแดน ระบบการป้องกันประเทศก็อาจจะมีความยากยิ่งขึ้น ที่สำคัญจะต้องไม่ให้เกิดการเมืองเข้าแทรกแซง ดังนั้น ในการทำความเข้าใจสภาพการณ์หรือปัญหาของการนำนโยบายไปปฏิบัติของไทย อาจมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่ต้องเข้าใจขั้นตอนและโครงสร้างการบริหารจัดการอย่างถ่องแท้ เพื่อให้เกิดการประสานสอดคล้องกันตามพื้นที่และจังหวะเวลาที่เหมาะสม (orchestrate) มิฉะนั้นแล้ว ความสัมฤทธิ์ผลในภาพรวมของการบริหารจัดการเชิงยุทธศาสตร์ (synergy) อาจไม่เกิดขึ้นตามเป้าหมายในระดับยุทธศาสตร์ที่กำหนดไว้....