



# SECURITY AND STRATEGIC FOCUS

เอกสารวิเคราะห์สถานการณ์ยุทธศาสตร์และความมั่นคง

ฉบับที่ ๘/๕๙ (๑๖ - ๓๑ ม.ค.๕๙)

## การปฏิรูปภาคส่วนความมั่นคง กับแนวโน้มการแข่งขันสะสมอาวุธในอาเซียน

การปฏิรูปภาคส่วนความมั่นคง (Security Sector Reform: SSR) เป็นแนวคิดที่ถูกผลักดันโดยประเทศตะวันตกให้นำมาใช้เป็นบรรทัดฐานในงานด้านความมั่นคงที่ขยายขอบเขตกว้างขวางออกไปไม่เพียงแต่ปฏิบัติการทางทหารเพียงอย่างเดียว โดย SSR เป็นกระบวนการปฏิรูปภาคส่วนความมั่นคงของประเทศต่างๆ ที่มุ่งเน้นไปที่ความโปร่งใสและตรวจสอบได้ ผ่านกลไกการกำกับดูแลภาคความมั่นคงโดยรัฐสภาที่ถือเป็นตัวแทนของภาคประชาชน ทั้งนี้ปัจจุบันภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้มีแนวโน้มของการเผชิญหน้าของมหาอำนาจ การแข่งขันสะสมอาวุธ และการเพิ่มงบประมาณทางการทหารมากขึ้น ดังนั้น SSR จึงเป็นกลไกสำคัญที่ทำให้การดำเนินงานของกองทัพได้รับการยอมรับมากขึ้นได้ด้วยเช่นกัน

**การปฏิรูปภาคส่วนความมั่นคง (Security Sector Reform: SSR)** เป็นกลไกสำคัญของหน่วยงานความมั่นคงและกองทัพในการสร้างศรัทธา ยอมรับจากประชาชนและนานาชาติ ซึ่ง SSR ถูกผลักดันจากประเทศตะวันตกเข้ามาในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ในรูปแบบของเงื่อนไขการให้ความช่วยเหลือประเภทต่างๆ โดยปัจจุบันภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้กำลังถูกจับตามองในแนวโน้มการแข่งขันสะสมอาวุธและการเพิ่มขึ้นของงบประมาณด้านการทหารและความมั่นคง ดังนั้น หากมีกระบวนการการปฏิรูปงานด้านความมั่นคงที่เป็นรูปธรรม จะสามารถลดความกดดันในประเด็นดังกล่าวและสร้างความยอมรับให้เกิดขึ้นได้

### การเผชิญหน้าของประเทมหาอำนาจในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้

ปัจจุบันภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ มีบทบาทด้านการเมืองและความมั่นคงระหว่างประเทศ การเป็นศูนย์กลางการเชื่อมโยงเส้นทางคมนาคม และมีทรัพยากรทางธรรมชาติที่อุดมสมบูรณ์ อีกทั้งยังเป็นภูมิภาคที่มีความตึงเครียดจากข้อพิพาทระหว่างประเทศในหลายพื้นที่ ทำให้ชาติมหาอำนาจทั้งจีนและสหรัฐฯ เข้ามาขยายอิทธิพลในภูมิภาคมากขึ้น ซึ่งถือเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้เกิดแนวโน้มการแข่งขันสะสมอาวุธของประเทศในอาเซียนได้

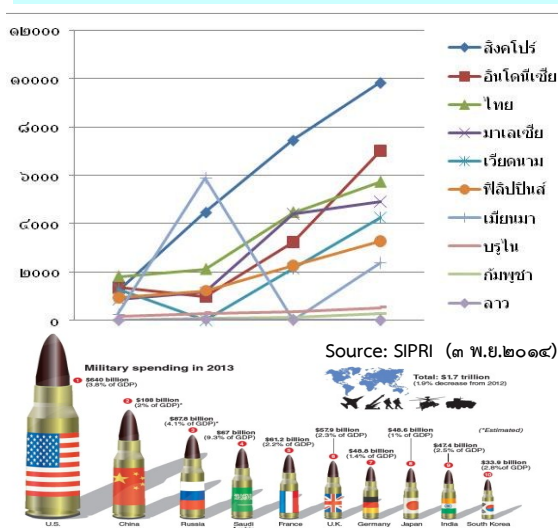
**การขยายอิทธิพลทางทะเลของจีน** โดยเฉพาะในทะเลจีนใต้ที่ยังมีข้อพิพาทกับหลายประเทศในอาเซียน มีการสร้างหมู่เกาะเทียม และการพัฒนาอาวุธที่ใช้เทคโนโลยีขั้นสูง อาทิ จรวดติดตั้งหัวรบหลายหัวเพื่อยิงไปหลายเป้าหมาย (Multiple Independently - Targeted Reentry Vehicle Technology: MIRV)<sup>๑</sup> ล่าสุดจีนได้ประกาศการปฏิรูปกองทัพปลดปล่อยประชาชนจีน

(People's Liberation Army - PLA) และเพิ่มงบประมาณกลาโหมของปี ๕๘ เพิ่มขึ้นร้อยละ ๑๒.๒ (๘๐๘,๒๓๐ ล้านหยวน) ซึ่งถือเป็นการเพิ่มขึ้นมากที่สุดในรอบ ๓ ปี อันเป็นการส่งสัญญาณที่ชัดเจนว่าจีนจะไม่ลดบทบาททางการทหารและยังเพิ่มบทบาทความมั่นคงทางทะเลในเขตน่านน้ำที่มีข้อพิพาทกับหลายประเทศในภูมิภาคมากขึ้น<sup>๒</sup> จึงทำให้หลายประเทศในอาเซียนที่มีข้อพิพาททะเลจีนใต้กับจีน หันมาจัดหาอาวุธเพื่อเสริมสร้างความเข้มแข็งให้กับกองทัพของตนเช่นกัน

**การขยายอิทธิพลของสหรัฐฯ** ที่เดินตามนโยบาย Pivot to Asia อย่างเข้มข้นมากขึ้น ซึ่งที่ผ่านมา สหรัฐฯ ได้มีการให้ความช่วยเหลือด้านต่างๆ แก่ประเทศในอาเซียน อาทิ การให้ความช่วยเหลือในเงินทุนโครงการ Global Security Contingency Fund (GSCF) เพื่อเสริมสมรรถนะทางทะเล การถ่ายทอดเทคโนโลยีและการทหาร และล่าสุดได้มีการลงนามในแถลงการณ์ร่วมว่าด้วยความสัมพันธ์หุ้นส่วนเชิงยุทธศาสตร์อาเซียน - สหรัฐฯ (Joint Statement on the ASEAN - US Strategic Partnership) และเห็นชอบต่อแผนปฏิบัติการเพื่อดำเนินการตามความสัมพันธ์หุ้นส่วน ปี ๒๐๑๖ - ๒๐๒๐ (Plan of Action to Implement the ASEAN - US Partnership 2016-2020)<sup>๓</sup> เพื่อเป็นแนวทางการดำเนินงานภายใต้กรอบความร่วมมือต่างๆ ในภูมิภาค ซึ่งการได้รับความช่วยเหลือจากสหรัฐฯ ทำให้หลายประเทศสามารถจัดหาอาวุธยุทโธปกรณ์มาเสริมสร้างความเข้มแข็ง และพัฒนากองทัพให้มีความทันสมัย

### แนวโน้มการแข่งขันสะสมอาวุธ (Arms Race) ของประเทศในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้

การจัดอันดับงบประมาณทางการทหารของประเทศในอาเซียน และ GDP (ค.ศ.๑๙๘๘ - ๒๐๑๔)



อันดับ	ประเทศ	ค.ศ.				GDP ร้อยละ
		๑๙๘๘	๑๙๙๘	๒๐๐๘	๒๐๑๔	
๑	สิงคโปร์	๑๒๐๖	๔๕๖๖	๗๔๕๔	๙๘๘๑	๓.๓๐
๒	อินโดนีเซีย	๑๓๕๗	๙๗๓	๓๒๓๒	๗๐๒๐	๐.๘๐
๓	ไทย	๑๘๐๙	๒๑๑๐	๔๕๖๖	๕๗๓๐	๑.๕๐
๔	มาเลเซีย	๘๕๖	๑๑๕๙	๔๔๑๒	๔๙๑๙	๑.๕๐
๕	เวียดนาม	๑๓๐๖	๐	๒๑๓๘	๔๒๕๑	๒.๒๐
๖	ฟิลิปปินส์	๙๓๒	๑๒๒๖	๒๒๗๑	๓๒๙๒	๑.๑๐
๗	เมียนมา	๒๕๕	๕๘๗๓	๐	๒๓๗๓	๔.๓๐
๘	บรูไน	๑๗๘	๒๙๔	๓๖๒	๕๒๘	๓.๑๐
๙	กัมพูชา	๐	๘๓	๑๒๔	๒๗๘	๑.๖๐
๑๐	ลาว	๐	๓๓.๔๐	๑๖.๓๐	๐	๐

การจัดอันดับขีดความสามารถทางการทหาร

ประเทศ	(เอเชียแปซิฟิก) (๑๒๖ ประเทศ)	
	(เอเชียแปซิฟิก)	(๑๒๖ ประเทศ)
อินโดนีเซีย	๗	๑๒
ไทย	๑๑	๒๐
เวียดนาม	๑๒	๒๑
สิงคโปร์	๑๓	๒๖
มาเลเซีย	๑๔	๓๕
ฟิลิปปินส์	๑๖	๔๐
เมียนมา	๑๗	๔๔
กัมพูชา	๓๑	๙๖
ลาว	๓๓	๑๑๗

การจัดสรรงบประมาณทางการทหารเพิ่มมากขึ้นเพื่อพัฒนากองทัพและจัดซื้ออาวุธยุทโธปกรณ์มีการแสดงขีดความสามารถทางการทหารอย่างกว้างขวาง ซึ่งข้อมูลของสถาบันวิจัยเพื่อสันติภาพนานาชาติแห่งกรุงสต็อกโฮล์ม (Stockholm International Peace Research Institute: SIPRI)<sup>๕</sup> ระบุว่า งบประมาณทางด้านทหารของประเทศในอาเซียนมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นจาก ปี ๒๐๐๘ อย่างรวดเร็ว อาทิ สิงคโปร์มีงบประมาณทางทหารเป็นอันดับ ๑ ของอาเซียน โดยเพิ่มขึ้นจาก ๗.๔ พันล้านเหรียญเป็น ๙.๘ พันล้านเหรียญ อินโดนีเซีย อยู่ในอันดับ ๒ เพิ่มขึ้นจาก ๓.๒ พันล้านเหรียญ เป็น ๗ พันล้านเหรียญ และไทยอยู่ในอันดับ ๓ เพิ่มขึ้นจาก ๔.๕ พันล้านเหรียญ เป็น ๕.๗ พันล้านเหรียญ โดยเมื่อพิจารณาถึงการจัดอันดับขีดความสามารถทางการทหารของโลก พบว่าอินโดนีเซียอยู่อันดับที่ ๑๒ ไทยอยู่อันดับที่ ๒๐ และเวียดนามอยู่อันดับที่ ๒๑ ในขณะที่สิงคโปร์อยู่ในอันดับที่ ๒๖<sup>๕</sup>

การเผชิญหน้าของประเทศมหาอำนาจ ซึ่งส่วนหนึ่งส่งผลให้ประเทศต่างๆ ต้องเพิ่มงบประมาณทางการทหารมากขึ้น ยังทำให้เกิดแนวโน้มของการแข่งขันสะสมอาวุธมากขึ้นในภูมิภาค โดยประเทศในภูมิภาคได้มีแผนและดำเนินการจัดซื้ออาวุธยุทโธปกรณ์เพิ่มมากขึ้น อาทิ อินโดนีเซีย วางเป้าหมายว่าในปี ๒๐๒๔ จะมีเรือดำน้ำทั้งหมด ๑๒ ลำ ซึ่งล่าสุดได้สั่งซื้อเรือดำน้ำ Scorpene ๒ ลำ จากฝรั่งเศส<sup>๖</sup> และเรือฟริเกต ๑๒ ลำจากเนเธอร์แลนด์ เวียดนาม สั่งซื้อเรือดำน้ำ six's kilo-class และเรือคอร์เวต ๑๒ ลำจากรัสเซีย รวมทั้งเริ่มการผลิตอากาศยานไร้คนขับ หรือ UAV ชนิด HS-6L เพื่อนำมาใช้ลาดตระเวนแถบเกาะชานยาและทะเลจีนใต้ภายในปี ๒๐๑๖<sup>๗</sup> ในขณะที่ฟิลิปปินส์ สั่งซื้อเครื่องบินเจ็ตจากเกาหลีใต้กว่า ๑๐ ลำ ซึ่งได้รับแล้ว ๒ ลำ<sup>๘</sup> และล่าสุดยังได้รับมอบยานพาหนะทางการทหารจากสหรัฐฯ คือ M113A2 Armored Personnel Carriers (APCs) ๑๑๔ คัน ทั้งนี้ฟิลิปปินส์ใช้งบประมาณทางการทหารส่วนใหญ่ไปกับความมั่นคงทางทะเลกว่า ๒๗๓ ล้านเหรียญ และคาดว่าจะเพิ่มถึง ๕๐๐ ล้านเหรียญในปี ๒๐๒๑

### การปฏิรูปภาคส่วนความมั่นคง กับ แนวโน้มการแข่งขันสะสมอาวุธในอาเซียน


จากสถานการณ์ที่กล่าวมาข้างต้น ทำให้ประเทศต่างๆ ในภูมิภาคหลีกเลี่ยงไม่ได้ในการเพิ่มขีดความสามารถทางการทหาร นอกจากนี้ กองทัพยังมีภารกิจอื่นนอกเหนือจากการสงครามทั้งในและต่างประเทศ อาทิ การช่วยเหลือและบรรเทาสาธารณภัย การเข้าร่วมรักษาสันติภาพ รวมถึงการพัฒนาประเทศและช่วยเหลือประชาชน ทำให้ต้องมีการเพิ่มงบประมาณทางการทหารและจัดหาทุโธปกรณ์เพิ่มเติม ซึ่งหลายครั้งนำมาสู่การตั้งข้อสงสัยจากประชาชนและสร้างความขัดแย้งในสังคม รวมทั้งสร้างความหวาดระแวงในภูมิภาคอีกด้วย ดังนั้น หากกองทัพของแต่ละประเทศได้มีการนำ SSR<sup>๙</sup> ที่เป็นกระบวนการในการปฏิรูปภาคส่วนความมั่นคงให้เกิดความโปร่งใส จึงเป็นกลไกสำคัญในการสร้างความยอมรับจากประชาชนและลดความหวาดระแวงจากสถานการณ์การแข่งขันสะสมอาวุธในภูมิภาคได้

SSR เป็นแนวคิดในกระบวนการเปลี่ยนผ่านไปสู่ความเป็นประชาธิปไตยที่เกิดขึ้นหลังทศวรรษ ๑๙๙๐ ในยุโรปตะวันออกหลังสงครามเย็นยุติลง ซึ่งทำให้นักคิดด้านความมั่นคงเปลี่ยนแปลงไปโดยขยายขอบเขตกว้างขวางไม่ใช้ด้านการทหารเพียงอย่างเดียว แต่รวมไปถึง “ความมั่นคงของมนุษย์” ซึ่งเกี่ยวข้องไปถึงหน่วยงาน องค์กรต่างๆ ได้แก่ รัฐสภา กองทัพ ตำรวจ งานยุติธรรม ราชทัณฑ์ การข่าวกรอง และองค์กรด้านการทหารอื่นของรัฐ (Other State Militarised Organizations) รวมถึงภาคประชาสังคม สื่อมวลชน และผู้หญิงอีกด้วย ดังนั้น งานด้านความมั่นคงจึงต้องมีกรอบทบทวนบทบาทการดำเนินงาน

โดยใช้ SSR มาเป็นแนวทางในการปฏิรูป ซึ่ง SSR มีหลักการสำคัญคือ การมุ่งเน้นความโปร่งใสและตรวจสอบได้ ผ่านการกำกับดูแลและตรวจสอบโดยรัฐสภาที่เป็นหัวใจหลักของระบอบประชาธิปไตย เป็นการสร้างกรอบทางกฎหมายในการพิจารณาประเด็นความมั่นคง และเป็นเสมือนสะพานเชื่อมสู่สาธารณชนให้เข้ามามีบทบาทในการรับรู้และตัดสินใจ อันจะนำมาสู่การยอมรับและความชอบธรรมในการดำเนินงานด้านความมั่นคงจากทั้งในประเทศและนานาชาติ

การดำเนินงานผ่านกลไกรัฐสภาในส่วนของงานความมั่นคงนั้น เริ่มตั้งแต่การร่วมพิจารณานโยบายด้านความมั่นคง และเชื่อมโยงให้เข้ากับกฎหมายระหว่างประเทศ การพิจารณางบประมาณ กฎหมายที่เกี่ยวข้อง และการให้ความเห็นชอบอนุมัติแผนต่างๆ รวมทั้งการปฏิบัติของกองทัพในยามวิกฤต โดยภารกิจของสมาชิกรัฐสภาถือเป็นตัวแทนปวงชนและผลประโยชน์ของประชาชน ซึ่งบุคลากรของรัฐสภาต้องทำความเข้าใจรอบงานด้านความมั่นคง และในขณะเดียวกันบุคลากรด้านความมั่นคงก็ต้องเข้าใจกระบวนการประชาธิปไตย หลักสิทธิมนุษยชน หลักความโปร่งใสและการมีส่วนร่วมเช่นกัน ทั้งนี้ การปฏิบัติงานของภาคความมั่นคงส่วนใหญ่จะเกี่ยวกับประเด็นที่เป็นปัญหาทางเทคนิค กฎหมายที่เกี่ยวกับราชการลับ มืองค์กรที่มีขนาดใหญ่และการบริหารงานบุคคลที่ลับซับซ้อน รวมทั้งมีกฎเกณฑ์ปฏิบัติที่ไม่เปิดเผย ซึ่งในประเด็นดังกล่าวยังต้องมีการแลกเปลี่ยน เรียนรู้ และหาแนวทางปฏิบัติร่วมกัน ทั้งนี้ หากกองทัพ หน่วยงานความมั่นคง และรัฐสภา มีแนวทางการดำเนินงานในทิศทางเดียวกัน เมื่อประเทศเกิดวิกฤตจากภัยคุกคามต่างๆ ที่หลีกเลี่ยงไม่ได้ในการจัดหาอาวุธยุทโธปกรณ์ การเพิ่มงบประมาณทางการทหาร และการเตรียมกำลัง เพื่อสนับสนุนการดำเนินงานของฝ่ายรักษาความมั่นคงในการปกป้องอธิปไตยของประเทศ กลไก SSR จะเป็นกระบวนการที่สร้างการยอมรับให้กับงานด้านความมั่นคงมากขึ้น

### บททิ้งท้าย

การปฏิรูปภาคส่วนความมั่นคงเป็นแนวทางหนึ่งที่จะสร้างความยอมรับให้เกิดต่องานด้านความมั่นคงรวมถึงกองทัพ ซึ่งในบริบทระหว่างประเทศหากกองทัพไทยและหน่วยงานความมั่นคงในอาเซียนมีการปฏิรูปงานภาคส่วนความมั่นคงให้เกิดความโปร่งใสและเป็นที่ยอมรับจากทุกภาคส่วนทั้งในและต่างประเทศ ก็จะทำให้การปฏิบัติภารกิจใดๆ ของกองทัพ รวมทั้งการเสริมสร้างขีดความสามารถทางการทหารในยุคที่มีการเผชิญหน้ากันสูงสามารถทำได้โดยมีประสิทธิภาพและได้รับการยอมรับจากประชาชน ซึ่งเป็นการสร้างความไว้วางใจจากประชาชนในประเทศ และสร้างความไว้วางใจให้เกิดขึ้นในภูมิภาคได้อีกด้วย...

### อ้างอิง

๑. An East Asian Arms Race: Does It Even Matter? <http://thediplomat.com/๒-๓-การปฏิรูปกองทัพจีน> : จาก “เชิงรับ” สู่ “เชิงรุก”. เอกสารวิเคราะห์สถานการณ์ยุทธศาสตร์และความมั่นคง ฉบับที่ ๕-๒/๕๙ (๑ - ๑๕ ธ.ค.๕๘)
๒. SIPRI Military Expenditure Database. [http://www.sipri.org/research/armaments/milex/milex\\_database](http://www.sipri.org/research/armaments/milex/milex_database)
๓. Countries Ranked by Military Strength (2015). <http://www.globalfirepower.com/countries-listing.asp>
๔. Indonesia Still Mulling New Submarine Purchase. <http://thediplomat.com/2015/12/indonesia-still-mulling-new-submarine-purchase/>
๕. Vietnam Reveals New Drone for Patrolling the South China Sea. <http://thediplomat.com/2015/12/vietnam-reveals-new-drone-for-patrolling-the-south-china-sea/>
๖. US Gives Philippines 114 Military Vehicles. <http://thediplomat.com/2015/12/us-gives-philippines-114-military-vehicles/>

เพื่อประโยชน์ในการพัฒนา SSC Focus กรุณาส่งข้อคิดเห็นของท่านมายัง คณะผู้จัดทำ (กศย.ศศย.สปท.) T/F : ๐๒ ๒๗๕-๕๗๑๕

๑. ท่านสนใจประเด็นใดเพิ่มเติม / เห็นว่าควรศึกษาเพิ่มเติม

- การเมือง  เศรษฐกิจ  สังคม  วิทยาศาสตร์ / เทคโนโลยี  การทหาร  พลังงาน / สิ่งแวดล้อม
- อื่นๆ .....

๒. ข้อเสนอแนะเพิ่มเติม

.....