

บทที่ 3

แนวการวิเคราะห์และกรอบคิดในการวิจัย

ในการอธิบายปรากฏการณ์เกี่ยวกับการทำให้แรงงานอพยพสัญชาติพม่ากลายเป็นปัญหาความมั่นคงของรัฐไทย ผู้วิจัยเลือกที่จะใช้แนวการวิเคราะห์และกรอบคิดที่วางอยู่บนฐานความคิดของสี่แนวคิดหลักด้วยกัน คือ

- 1) แนวคิดในการย้ายถิ่นระหว่างประเทศ (international migration)
- 2) แนวคิดที่ว่าด้วยการกำหนดประเด็นความมั่นคง (securitization) ของ Barry ซึ่งถือได้ว่าเป็นแนวคิดหลักที่เป็นหัวใจสำคัญของแนวการวิเคราะห์เกี่ยวกับความมั่นคงของสำนักโคเปนเฮเกน (Copenhagen school's approach)
- 3) แนวคิดที่ว่าด้วย “ทัศนคติภัยคุกคาม” (threat perception) ของ David Singer
- 4) แนวคิดการศึกษาเชิงความมั่นคงในกรณีแรงงานข้ามชาติงานของ Myron Weiner

อย่างไรก็ดี เพื่อแสดงให้เห็นถึงความเชื่อมโยงระหว่างแนวคิดทั้งสี่ดังกล่าวในการนำมาใช้วิเคราะห์ปรากฏการณ์การทำให้แรงงานข้ามชาติกลายเป็นปัญหาความมั่นคง ในบทนี้จึงประกอบไปด้วยการอธิบายถึงรายละเอียดของแต่ละแนวคิดที่ใช้ในการวิจัยดังกล่าวข้างต้น และกรอบคิดในการวิจัยตามลำดับ

3.1 แนวคิดการย้ายถิ่นระหว่างประเทศ

การอพยพย้ายถิ่นฐานของประชากรจากที่หนึ่งไปยังอีกที่หนึ่งมักเป็นผลผลิตของอารยธรรม (civilization) ที่เกิดขึ้นในพื้นที่หนึ่งๆ²¹⁶ ในความเป็นจริงแล้ว เราจะพบได้ว่า เหตุผลของการย้ายถิ่นมักมีความเกี่ยวข้องกับความต้องการในการแสวงหาโอกาสที่ดีกว่าให้กับตนเองเป็นสำคัญ เช่น การย้ายถิ่นเพื่อการนำไปสู่รายได้ที่มากกว่า และประสบการณ์ชีวิตที่ดีกว่า เหตุคั้งนั้นการอพยพย้าย

²¹⁶ Tereso C. Casiño, “Why people Move: A prolegomenon to diaspora missiology,” *Torch Trinity Journal* Vo.13, No.1 (2010) :44 [Online], Available from: http://www.ttgst.ac.kr/upload/ttgst_resources13/20124-252.pdf [March 10, 2012]

ถิ่นฐานจึงเป็นปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นอย่างสม่ำเสมอ นับตั้งแต่อดีตกาล อย่างไรก็ตามปัจจัยที่นำไปสู่การตัดสินใจอพยพย้ายถิ่นฐานมิได้มีเพียงปัจจัยทางด้านเศรษฐกิจเพียงอย่างเดียว แต่ยังรวมไปถึงปัจจัยอื่นๆที่เกี่ยวข้องอีกมากมาย ดังจะเห็นได้ว่า การย้ายถิ่นของแต่ละบุคคลอาจมีเหตุผลหรือภูมิหลังที่แตกต่างกันไปตามสภาพภูมิศาสตร์ เศรษฐกิจ การเมือง และสังคม เป็นต้น²¹⁷ นักวิชาการจากหลายสาขาจึงได้พยายามที่จะอธิบายถึงตัวแปรต่างๆที่มีผลต่อการย้ายถิ่นอย่างหลากหลาย ส่งผลให้แนวคิดและทฤษฎีที่ใช้ในการอธิบายเกี่ยวกับการอพยพระหว่างประเทศได้รับการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง

3.1.1 ที่มาและลักษณะของแนวคิดการย้ายถิ่นระหว่างประเทศ

ผลจากพัฒนาการทางแนวคิดและทฤษฎีทำให้การอธิบายปรากฏการณ์การย้ายถิ่นขยายขอบเขตการศึกษาครอบคลุมในหลากหลายศาสตร์ (อาทิเช่น ภูมิศาสตร์ ประชากรศาสตร์ เศรษฐศาสตร์ และเศรษฐศาสตร์การเมือง เป็นต้น)²¹⁸ ซึ่งโดยมากมักเป็นความพยายามในการศึกษาเกี่ยวกับปัจจัยที่ส่งผลให้เกิดการย้ายถิ่น ทั้งนี้ในระยะแรกของพัฒนาการทางทฤษฎีนั้นมุ่งเน้นการอธิบายถึงปัจจัยที่ส่งผลให้เกิดการย้ายถิ่นเฉพาะภายในประเทศเป็นหลัก ทว่าต่อมาได้มีการริเริ่มที่จะศึกษาปรากฏการณ์การย้ายถิ่นระหว่างประเทศด้วย โดยกล่าวได้ว่านักวิชาการคนสำคัญที่ศึกษาเกี่ยวกับทฤษฎีการย้ายถิ่น ได้แก่ Earnst George Ravenstein²¹⁹ และ Everett S. Lee²²⁰

Ravenstein ได้เสนอ “กฎแห่งการย้ายถิ่น” (the laws of migration) คำอธิบายของเขามุ่งให้ความสนใจว่าคนเราจะย้ายถิ่นจากที่ซึ่งมีโอกาสน้อยกว่าไปยังที่ซึ่งมีโอกาสมากกว่า ขณะเดียวกัน

²¹⁷ ยงยุทธ แฉล้มวงษ์, “ต้นทุนและผลได้ของแรงงานต่างชาติในประเทศไทย,” การสร้างความตระหนักในการคุ้มครองสิทธิแรงงานต่างด้าว (กรุงเทพฯ: IOM International Organization for Migration, 2549), หน้า 23-26.

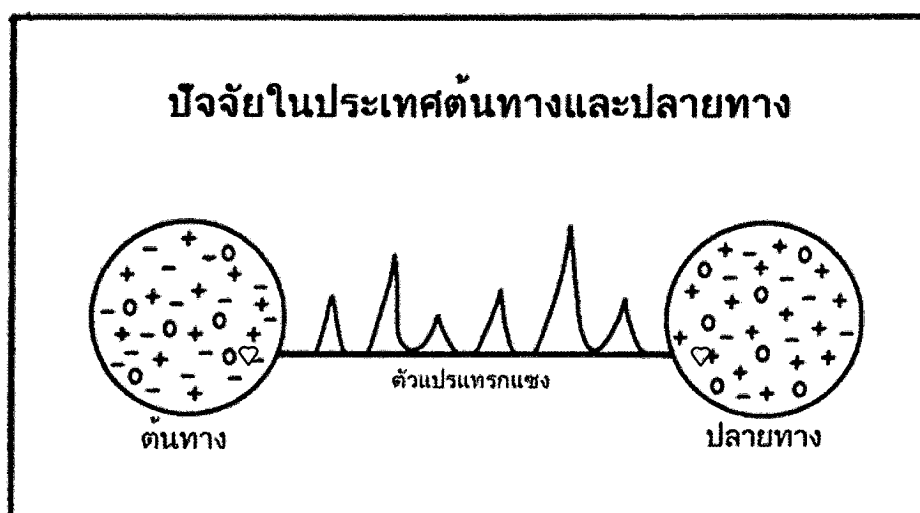
²¹⁸ พัชรพล วงศ์บุญสิน, การย้ายถิ่น: ทฤษฎีและความเป็นไปในเอเชีย (กรุงเทพฯ: ศูนย์ศึกษาการพัฒนา มนุษย์และการย้ายถิ่น วิทยาลัยประชากรศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2552), หน้า 15.

²¹⁹ Earnst George Ravenstein, “The laws of migration,” Journal of the Statistical Society of London Vol. 48, No. 2 (June 1885): 167–235.

²²⁰ Everett S. Lee, “A theory of migration,” Demography Vol.3 No.1 (1966): 49-50 [Online], Available from: <http://www.students.uni-mainz.de/jkissel/Skripte/Lee.pdf> [March 10, 2012]

Ravenstien ยังมองว่าสภาพเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม ล้วนมีบทบาทสำคัญต่อการตัดสินใจในการย้ายถิ่นของคนด้วยเช่นเดียวกัน ดังจะเห็นได้ว่าในพื้นที่ที่มีการพัฒนามากกว่ามักจะดึงดูดให้มีการย้ายถิ่นเข้าสู่พื้นที่นั้นๆ ได้มากกว่าพื้นที่อื่น กระนั้นก็ดี การอธิบายถึงปัจจัยที่ทำให้เกิดการย้ายถิ่นได้รับการพัฒนาให้มีความเป็นระบบมากขึ้น โดย Everett S. Lee ซึ่ง Lee ได้อธิบายถึงสาเหตุที่ทำให้เกิดการย้ายถิ่นว่าเกิดจากปัจจัยผลักดันในประเทศต้นทาง (push factors) ปัจจัยดึงดูดในประเทศปลายทาง (pull factors) ซึ่งปัจจัยผลักดันจะทำหน้าที่กระตุ้นให้คนในพื้นที่ที่ต้องการอพยพออกจากพื้นที่นั้น ส่วนปัจจัยดึงดูดก็ทำหน้าที่สร้างแรงจูงใจให้คนเดินทางเข้าไปยังประเทศปลายทาง (ดูภาพที่ 1)

ภาพที่ 1 แสดงปัจจัยที่ส่งผลต่อการตัดสินใจในการย้ายถิ่น



ที่มา: Everett S. Lee, "A theory of migration," *Demography* Vol.3 No.1 (1966): 50.

- หมายเหตุ:
- เครื่องหมาย + หมายถึง ปัจจัยดึงดูด (pull factors)
 - เครื่องหมาย - หมายถึง ปัจจัยผลักดัน (push factors)
 - เครื่องหมาย 0 หมายถึง ปัจจัยที่เป็นกลาง
 - เครื่องหมาย ♡ หมายถึง ปัจจัยส่วนบุคคล (personal factors)

ทั้งนี้ นอกจากปัจจัยผลักดันและปัจจัยดึงดูดแล้ว Lee ยังกล่าวถึงปัจจัยอีก 2 ประการที่ส่งผลต่อการตัดสินใจย้ายถิ่นของประชากร ได้แก่ ปัจจัยแทรกแซง (intervening factors) ซึ่งถือว่าเป็นอุปสรรคขวางกั้นระหว่างพื้นต้นทางและพื้นที่ปลายทาง (เช่น ความยากลำบากในการเดินทาง ค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปยังประเทศปลายทาง และความเข้มงวดของการตรวจตราตามบริเวณชายแดนของทั้งสองประเทศ เป็นต้น) และปัจจัยที่เกี่ยวกับตัวบุคคล (personal factors) เช่น อายุ เพศ สถานภาพการสมรส ระดับการศึกษา เชื้อชาติ เผ่าพันธุ์ ตลอดจนคุณสมบัติอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับตัวบุคคลนั้น

อย่างไรก็ดีในวิทยานิพนธ์เล่มนี้ ผู้วิจัยมุ่งให้น้ำหนักต่อการศึกษาปัจจัยผลักดันและปัจจัยดึงดูดเป็นหลัก เนื่องจากการศึกษาทั้งสองปัจจัยดังกล่าวมีความครอบคลุมเพียงพอต่อการทำความเข้าใจถึงที่มาของแรงงานพม่าในไทยแล้ว

3.2 แนวคิดการกำหนดประเด็นความมั่นคง

ในช่วงไม่กี่ปีที่ผ่านมา นักวิชาการด้านความสัมพันธ์ระหว่างประเทศจากหลายสำนักได้พยายามที่จะนำเสนอแนวทางในการศึกษากระบวนการกำหนดประเด็นความมั่นคง อย่างไรก็ตาม กล่าวได้ว่าแนวคิดการกำหนดประเด็นความมั่นคง (securitization) เป็นกรอบการวิเคราะห์ที่สามารถรังสรรค์คำอธิบายปรากฏการณ์เกี่ยวกับการทำให้ประเด็นบางอย่างกลายเป็นประเด็นปัญหาทางด้านความมั่นคงได้ดีที่สุด²²¹ เพื่อทำความเข้าใจถึงแนวคิดการกำหนดประเด็นความมั่นคง ในส่วนนี้จึงจะเป็นการกล่าวถึง ที่มาและลักษณะทั่วไปของแนวคิด องค์ประกอบของการกำหนดประเด็นความมั่นคง ตัวแบบการกำหนดประเด็นความมั่นคง และข้อวิพากษ์ที่แนวคิดการกำหนดประเด็นความมั่นคงได้รับการ โจมตีจากนักวิชาการอื่นๆ ตามลำดับ

²²¹ Philippe Bourbeau, p.47.

3.2.1 ที่มาและลักษณะทั่วไปของแนวคิดการกำหนดประเด็นความมั่นคง

ในอดีตที่ผ่านมา การศึกษาเกี่ยวกับความมั่นคง หรือ Security Studies นั้นได้อยู่ภายใต้อิทธิพลของกรอบการศึกษาแบบสัจนิยม (Realism) หรือ สัจนิยมใหม่ (Neo realism) แทบทั้งสิ้น การศึกษาความมั่นคงแบบสัจนิยมจะมุ่งศึกษาหน่วยการวิเคราะห์ (unit of analysis) ที่เป็นรัฐและภัยอันตรายที่จะเกิดขึ้นกับรัฐ กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือมุ่งเน้นศึกษาภัยจากการคุกคามด้วยกำลังการทหาร หรือการใช้กำลังที่ก่อให้เกิดผลกับอำนาจอธิปไตย หรือดินแดนของรัฐที่ถูกคุกคาม (military confrontations and threats) ซึ่งการศึกษาในลักษณะนี้เป็นการศึกษาเกี่ยวกับความมั่นคงในรูปแบบดั้งเดิม (traditional security studies หรือ orthodox)²²²

ต่อมาในนับตั้งแต่ช่วงทศวรรษ 1990 เป็นต้นมาได้มีการตีความเกี่ยวกับการศึกษาทางความมั่นคงในลักษณะอื่นเกิดขึ้น โดยการศึกษาความมั่นคงในรูปแบบใหม่นี้มีลักษณะที่ไม่ได้วนเวียนหรือหมกมุ่นอยู่กับการวิเคราะห์ความมั่นคงที่เกิดขึ้นจากภัยของการเผชิญหน้าทางการทหารเท่านั้น หากแต่มุ่งศึกษาไปถึงประเด็นปัญหาที่อาจจะเป็นภัยต่อความมั่นคงของรัฐในรูปแบบอื่น เช่น ประเด็นเรื่องปัญหาสิ่งแวดล้อม, การเกิดขึ้นอย่างกะทันหันของโรคติดต่อร้ายแรง, แรงงานอพยพผิดกฎหมาย และอาชญากรรมข้ามชาติในหลากหลายรูปแบบ ซึ่งประเด็นปัญหาเหล่านี้ถือเป็นภัยปัญหาความมั่นคงที่ไม่ใช่ทางทหาร หรือที่มีชื่อเรียกอีกอย่างหนึ่งในยุคนี้ว่า “ภัยคุกคามทางความมั่นคงรูปแบบใหม่” (non-traditional security studies)²²³ อย่างไรก็ตาม แม้ว่าภัยคุกคามทางความมั่นคงรูปแบบใหม่เหล่านี้จะมิได้มีความหมายเหมือนกันกับภัยคุกคามต่อความมั่นคงทางทหาร แต่ภัยคุกคามความมั่นคงรูปแบบใหม่นี้ก็มีอิทธิพลในการส่งผลสะท้อนต่อทั้งเสถียรภาพและความมั่นคงของรัฐต่างๆ ในระบบระหว่างประเทศยุคหลังสงครามเย็นอยู่ไม่น้อย

การตีความใหม่ของการศึกษาความมั่นคงดังกล่าวได้นำมาสู่การเกิดขึ้นของกลุ่มผู้ศึกษาเกี่ยวกับความมั่นคงของรัฐในรูปแบบใหม่ ทั้งนี้กลุ่มที่มีชื่อเสียงที่สุดกลุ่มหนึ่งก็คือ สำนัก

²²² Philippe Bourbeau, p.15, 27.

²²³ Caballero-Anthony Mely, *Non-traditional security in Asia: The many faces of securitization*, p.245.

โคเปนเฮเกน (Copenhagen school) ซึ่งสำนักนี้มีนักคิดหลักอยู่สองคนก็คือ Barry Buzan และ Ole Wæver กล่าวได้ว่ากรอบการวิเคราะห์ของพวกเขาได้ขยายฐานของการศึกษาเกี่ยวกับประเด็นความมั่นคงออกไปโดยมิได้จำกัดขอบเขตการศึกษาเพียงเรื่องการทหารเท่านั้น แต่ยังรวมไปถึงการศึกษาประเด็นความมั่นคงในเชิง การเมือง (political sector) เศรษฐกิจ (economic sector) สังคม (social sector) และสิ่งแวดล้อม (environmental sector) ซึ่งแท้จริงแล้วการศึกษาลักษณะนี้ก็คือการศึกษาเกี่ยวกับความมั่นคงในรูปแบบใหม่ กล่าวได้ว่า สำนักโคเปนเฮเกนได้เปลี่ยนสิ่งที่ศึกษาจากการเป็นภัยต่อรัฐ (state security) ที่มองเรื่องภัยต่อความมั่นคงในลักษณะคับแคบและวนเวียนอยู่กับความไม่ปลอดภัยต่อรัฐบาล ตลอดจนอธิปไตยเหนือดินแดน กลายมาเป็นการมองภัยต่อความมั่นคงที่มีลักษณะเป็นภัยต่อสังคม (societal security) ซึ่งเป็นมุมมองที่กว้างขวางมากขึ้น แต่ถึงกระนั้นสำนักโคเปนเฮเกนก็ได้ละทิ้งความสนใจต่อภัยที่เกิดจากการคุกคามทางด้านทหารไปเสียทั้งหมด หากแต่กินความหมายรวมถึงภัยคุกคามด้านอื่นๆตามที่ได้กล่าวไปแล้วข้างต้นด้วย²²⁴

อย่างไรก็ดี สิ่งจำเป็นต่อมาคือการที่เราจะต้องทำความเข้าใจกับคำว่า “Societal Security” ในความหมายของสำนักโคเปนเฮเกน ซึ่งหมายถึง การมีสิ่งใดสิ่งหนึ่งมากระทบถึง “อัตลักษณ์” (identity) ของประชาชน หรือสิ่งที่เรียกว่า “พวกเรา” (we) ในสังคมหนึ่งๆ และคำว่าพวกเราของสำนักโคเปนเฮเกนนั้นก็มีความหมายในลักษณะที่ว่า กลุ่มคนที่มีอัตลักษณ์เรื่องใดเรื่องหนึ่งร่วมกัน (shared identity) ด้วยเหตุนี้ความหมายและหน่วยของการวิเคราะห์แบบสำนักโคเปนเฮเกนจึงทำให้การศึกษาเรื่องความมั่นคงมีการแผ่ขยายออกไปจากธรรมเนียมของการศึกษาเดิมเป็นอันมาก²²⁵

²²⁴ “สำนักโคเปนเฮเกน” หรือ “Copenhagen School” เป็นคำที่ Bill McSweeney เรียกรูปแบบของการศึกษาความมั่นคงที่มีนักคิดคนสำคัญอย่าง Barry Buzan , Ole Wæver และ Jaap de Wilde โดยงานชิ้นสำคัญของสำนักดังกล่าวก็คือ “Security: A New Framework for Analysis” สำหรับสาเหตุที่เรียกว่าสำนักโคเปนเฮเกนนั้นก็เพราะว่า บุคคลทั้งสามและคนที่ศึกษาความมั่นคงที่ใช้การวิเคราะห์ในลักษณะนี้ส่วนใหญ่มักจะทำงานอยู่ที่สถาบันวิจัยสันติภาพแห่งโคเปนเฮเกน (Copenhagen Peace Research Institute) โปรดดูเพิ่มเติมใน Mutimer, D. Critical security studies: A schismatic history in contemporary security studies, in Alan Collins , ed. (Oxford: Oxford University Press, 2007), p. 60.

²²⁵ Michael C. William, “Modernity, identity and security: A comment on the ‘Copenhagen controversy,” Review of International Studies Vol.24 No. 3 (July 1998): 435.

เหตุดังนี้ การศึกษาที่ถือว่าเป็นหัวใจหลักของสำนักโคเปนเฮเกนก็คือ แนวคิดที่ว่าด้วยกระบวนการกำหนดประเด็นความมั่นคง หรือที่เรียกว่า “Securitization” ซึ่งกระบวนการนี้จะเป็นการศึกษาถึงภัยความมั่นคงในรูปแบบต่างๆ ที่กล่าวไปแล้วเช่น ภัยในทางเศรษฐกิจ ภัยในทางการทหาร หรือภัยในทางสังคมต่างๆ ว่ามีการก่อตัวขึ้นมาอย่างไร โดยฐานคิดหลักของสำนักโคเปนเฮเกนนับปฏิเสธถึงภัยต่อความมั่นคงแบบดั้งเดิมที่มีลักษณะเป็นวัตถุวิสัย (objectivity) ที่เชื่อว่าความมั่นคงมีการดำรงของมันอยู่แล้วแม้ว่ารัฐหรือสิ่งที่ถูกคุกคามจะตระหนักหรือไม่ก็ตามที่ซึ่งการมองแบบนี้จะอยู่บนฐานทางภาววิทยาแบบตั้งนิยม (ontological realism)²²⁶ ในทางตรงกันข้ามสำนักโคเปนเฮเกนมีฐานคิดที่ว่า ภัยต่อความมั่นคงนั้นไม่ใช่สิ่งที่เป็นวัตถุวิสัยอย่างที่เคยศึกษากันมา แต่ภัยต่อความมั่นคงจะดำรงอยู่ในลักษณะที่ขึ้นอยู่กับการรับรู้และการยอมรับของสังคม (social construction) หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ สังคมเป็นตัวกำหนดว่าภัยต่อความมั่นคงนั้นคืออะไร การดำรงอยู่ของตัวภัยต่อความมั่นคงนั้นไม่ใช่สิ่งที่ดำรงอยู่อย่างเป็นอิสระเหนือการตระหนักของผู้คน แต่มันจะเกิดขึ้นก็ต่อเมื่อคนได้สร้างหรือกำหนดมันขึ้นมาเอง ดังที่ Ole Wæver ได้กล่าวไว้ว่า “ไม่มีอะไรเป็นปัญหาความมั่นคงเว้นแต่เราจะหยิบยกมันขึ้นมาเอง”²²⁷ ด้วยเหตุนี้ฐานคิดทางภาววิทยาที่ใช้ในการสร้างแนวคิดของสำนักโคเปนเฮเกนก็คือ Constructivism การดำรงอยู่ของภัยต่อความมั่นคงจึงมีลักษณะเป็นอัตวิสัย (subjectivity) ที่ผันแปรไปตามการกำหนดของคนในสังคม²²⁸

สำนักโคเปนเฮเกนยังได้ยกตัวอย่างมาสนับสนุนความคิดที่ว่า ภัยต่อความมั่นคงเป็นเรื่องที่ถูกสร้างขึ้นมาจากคนในสังคม ดังจะเห็นได้จากกรณีของประเทศอิหร่าน ซาอุดีอาระเบีย และพม่าที่ถือว่าศาสนาเป็นความมั่นคงของรัฐและเมื่อใดที่ศาสนาได้รับการกระทบกระเทือน รัฐเหล่านี้ก็จะถือ

²²⁶ ภาววิทยาแบบตั้งนิยม หมายถึง ความรู้ที่มนุษย์แสวงหาคือความรู้เกี่ยวกับสภาพโดยธรรมชาติ (ontology) หรือความเป็นจริงของสิ่งเหล่านั้น แนวคิดนี้ถือว่าสิ่งต่างๆ ที่มนุษย์มุ่งศึกษาเพื่อแสวงหาความรู้ไม่ว่าจะเป็นปรากฏการณ์ธรรมชาติ หรือปรากฏการณ์ทางสังคมล้วนมีภาวะตามธรรมชาติของตนเองอยู่อย่างใดอย่างหนึ่ง ซึ่งไม่ได้ขึ้นอยู่กับการรับรู้หรือการตีความของผู้ศึกษา โปรดดูเพิ่มเติมใน อนุสรณ์ ถัมภมณี, การอธิบายกับการวิเคราะห์ทางการเมือง: ข้อพิจารณาเบื้องต้นในเชิงปรัชญาสังคมศาสตร์ (กรุงเทพฯ: โครงการผลิตตำราและเอกสารการสอน คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2542).

²²⁷ Ole Wæver, “Securitization and desecuritization,” in Libs Schulz R., On security (New York, 1995)
Cited in Craig A. Synder, Contemporary security and strategy (London: Macmillan, 1999), p.88.

²²⁸ Michael C. Williams, “Word, images, enemies: Securitization and international politics,” p.514.

ว่าสิ่งที่มาคุกคามนั้นเป็นภัยต่อความมั่นคงของพวกเขา ตรงกันข้ามกับประเทศสหรัฐอเมริกา หรือ ฝรั่งเศสที่ไม่ถือว่าศาสนาเป็นเรื่องใหญ่ดังนั้นเมื่อศาสนาถูกคุกคามรัฐเหล่านี้ก็จะไม่ถือว่าเป็นภัยที่คุกคามความมั่นคง นอกจากนี้ยังมีอีกตัวอย่างหนึ่งก็คือ การที่สหรัฐอเมริกาไม่ถือว่า รัฐอย่างอินเดีย ฝรั่งเศส หรืออังกฤษที่มีระเบิดนิวเคลียร์อยู่ในครอบครองเป็นภัยคุกคาม แต่ในทันทีที่รัฐอย่างเกาหลีเหนือ หรือ อิหร่านมีระเบิดนิวเคลียร์ไว้ในครอบครอง สหรัฐอเมริกาจะมีความรู้สึกว่าจะระเบิดนิวเคลียร์ของรัฐเหล่านี้เป็นภัยคุกคามต่อตน²²⁹ จากตัวอย่างทั้งสองนี้จึงสะท้อนให้เห็นว่า สิ่งที่เป็นภัยคุกคามไม่ได้มีลักษณะที่เป็นวัตถุวิสัย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในตัวอย่างที่สองจะเห็นอย่างชัดเจนว่า ถึงแม้จะเป็นระเบิดนิวเคลียร์เหมือนกัน แต่ในบางรัฐกลับไม่ถือว่าเป็นภัยคุกคาม จากข้อพิพาทนี้เอง สำนักโคเปนเฮเกนจึงอ้างว่าลักษณะของภัยคุกคามมีลักษณะเป็นภาวะวิสัยที่ขึ้นอยู่กับกรยอมรับของคนในสังคม (social construction) โดยหากคนในสังคมมิได้มีการยอมรับประเด็นหนึ่งๆก็มิอาจเป็นภัยคุกคามได้

หลังจากที่ได้เห็นถึงฐานคิดทางทฤษฎีที่สร้างตัวแนวคิดอันเป็นความเชื่อพื้นฐานต่อการมองปรากฏการณ์อันเป็นสาระสำคัญของสำนักโคเปนเฮเกนที่ว่า ภัยต่อความมั่นคงนั้นเป็น “สิ่งที่ถูกสร้างขึ้น” จากการตระหนักรู้ของสังคมนั้นๆ หากพิจารณาดำรงอยู่อย่างเป็นวัตถุวิสัย ด้วยเหตุนี้สำนักโคเปนเฮเกนจึงพยายามที่จะศึกษาถึงกระบวนการกำหนดประเด็นว่าเรื่องอะไรเป็นภัยต่อความมั่นคงและเรื่องใดไม่เป็นอย่างมีกลไกการทำงานอย่างไร ทั้งนี้จุดประสงค์หลักของการกำหนดว่าเรื่องใดเป็นภัยต่อความมั่นคงหรือไม่นั้นก็เพื่อที่จะทำให้รัฐมีความชอบธรรมในการจัดการปัญหาดังกล่าวได้ โดยการอ้างว่าถ้าปล่อยเรื่องดังกล่าวไว้อาจกลายเป็นภัยคุกคามที่ไม่สามารถจะรับมือต่อไปได้ ด้วยเหตุนี้รัฐจึงจำเป็นต้องใช้อำนาจพิเศษ หรืออำนาจฉุกเฉิน (special power or emergency power) หรือเปิดโอกาสให้รัฐระดมทรัพยากรในรูปแบบต่างๆเช่น การจัดเก็บภาษีพิเศษ การเกณฑ์ทหาร การออกกฎหมายพิเศษ เพื่อกด ไล่วัน หรือเพิ่มอำนาจให้กับบางองค์กรเป็นพิเศษ (mobilization)²³⁰ กล่าวอย่างง่ายที่สุดก็คือ การกระทำดังกล่าวเป็นวิธีการสร้างความชอบธรรมให้กับ

²²⁹ Barry Buzan, Ole Wæver and Jaap de Wilde, Security: A new framework for analysis (Boulder, Corado ; London : Lynne Rienner, 1998), p. 24.

²³⁰ Barry Buzan, Ole Wæver and Jaap de Wilde, Security: A new framework for analysis, p. 21.

ตัวรัฐเองในการที่จะใช้อำนาจในเรื่องใดเรื่องหนึ่งเป็นพิเศษอย่างที่เป็นรูปแบบการเมืองปกติ (normal politics) ที่รัฐไม่อาจสามารถกระทำได้

กล่าวได้ว่าสำนักโคเปนเฮเกนมีวิธีการศึกษาความมั่นคงในลักษณะที่ไม่ใช่การศึกษาโดยตรงผ่านตัวชี้วัดแบบเชิงปริมาณ หากแต่เป็นการมุ่งศึกษาในลักษณะของการวิเคราะห์วาทกรรม (discourse analysis) ว่าการก่อตัวของประเด็นปัญหาเรื่องใดเรื่องหนึ่งนั้นได้กลายมาเป็นภัยต่อความมั่นคงได้อย่างไร โดยจะพิจารณาว่า ผู้ใดเป็นผู้ชี้ประเด็นและผู้จุดประเด็นมีวิธีการสร้างประเด็นด้วยการใช้คำพูดโน้มน้าวอย่างไร ตลอดจนสถานการณ์ในลักษณะใดที่เอื้อต่อการทำให้ประเด็นดังกล่าวประสบผลสำเร็จ²³¹ ดังนั้นคำถามพื้นฐานเมื่อต้องการทำความเข้าใจเกี่ยวกับกระบวนการกำหนดประเด็นความมั่นคงตามมุมมองของสำนักโคเปนเฮเกนจึงประกอบไปด้วยหกคำถามด้วยกัน ได้แก่

- 1) อะไรคือประเด็นภัยคุกคาม (what issues?)
- 2) ใครคือตัวแสดงที่ทำให้ประเด็นดังกล่าวเป็นปัญหาความมั่นคง (who securitizes?)
- 3) อะไรคือสิ่งที่กำลังถูกคุกคาม (what is referent object?)
- 4) ทำไมประเด็นดังกล่าวจึงเป็นภัยต่อความมั่นคง (why?)
- 5) อะไรคือเงื่อนไขที่ทำให้ สิ่งที่ถูกเสนอมานั้นเป็นภัยต่อความมั่นคง (what conditions?)
- 6) กระบวนการดังกล่าวทำงานอย่างไรจึงประสบความสำเร็จในการทำให้ประเด็นนั้นเป็นปัญหาความมั่นคง (when and how securitization is successful?)²³²

²³¹ Barry Buzan, Ole Wæver and Jaap de Wilde, *Security: A new framework for analysis*, p. 25.

²³² Ibid., p.32.

3.2.2 องค์ประกอบของการกำหนดประเด็นความมั่นคง

สำหรับกระบวนการกำหนดประเด็นปัญหาว่าสิ่งใดเป็นภัยต่อความมั่นคงมีองค์ประกอบพื้นฐาน 6 ประการ ดังต่อไปนี้คือ

1. Existential threat หมายถึง ประเด็นที่เป็นภัยต่อความมั่นคง หรือ สิ่งที่ถูกอ้างว่าเป็นสิ่งที่กำลังทำการคุกคามอยู่ เช่น ถ้าในบริบทของการทหาร (military sector) การเพิ่มอาวุธนิวเคลียร์ของประเทศศัตรูก็คือ existential threat หรือในบริบทของสังคม (societal sector) การอพยพเข้ามาของกลุ่มชาติพันธุ์อื่นที่มี อัตลักษณ์ (identity) แตกต่างจากคนส่วนใหญ่ภายในประเทศ กลุ่มคนที่อพยพเข้ามานี้ก็คือ Existential threat หรือแม้แต่ในบริบททางเศรษฐกิจ (economic sector) การล้มละลายของโรงงานภายในประเทศก็มีโอกาสที่จะเป็น Existential threat ได้เช่นกัน แต่อย่างไรก็ตาม การที่สิ่งต่างๆ เหล่านี้จะกลายมาเป็น Existential threat ได้อย่างแท้จริงก็ต่อเมื่อมันผ่านกระบวนการทำให้เป็นประเด็นปัญหาภัยต่อความมั่นคงจนประสบความสำเร็จเสียก่อน (successful securitization)²³³

2. Referent object หมายถึง สิ่งที่ถูกคุกคามหรือ ได้รับการคุกคาม ซึ่งเป็นสิ่งที่สามารถอ้างสิทธิในการอยู่รอดของตนเองได้อย่างถูกต้องตามกฎหมาย โดยสามารถเป็นได้ทั้งรัฐ ปังเจกบุคคล กลุ่มคน หรือแม้กระทั่งประเด็นปัญหา อาทิ เช่น อธิปไตยของชาติ ประเด็นสิ่งแวดล้อม ประเด็นทางเศรษฐกิจ ประเด็นทางสังคม ฯลฯ²³⁴ ซึ่งประเด็นใดๆ ก็สามารรถถูกยกระดับให้เป็นปัญหาความมั่นคงได้ ใดอย่างใดก็ตาม การเปลี่ยน Referent object ของความมั่นคงจะทำให้ธรรมชาติของความมั่นคงและวิธีการบรรลุถึงความมั่นคงเปลี่ยนแปลงตามไปด้วย ยกตัวอย่างเช่น ถ้า Referent object คือรัฐ และกองทหารฝ่ายตรงข้ามที่คุกคามรัฐก็คือแหล่งของความไม่มั่นคง (ภัยคุกคาม) วิธีการที่รัฐจะบรรลุความมั่นคงได้ก็คือการเตรียมกำลังทหารของตนเองให้มีศักยภาพและมีความพร้อมและอาจเสริมด้วยการเจรจา ตลอดจนการตั้งองค์การความร่วมมือเพื่อลดความเสี่ยงในการเกิดสงคราม เป็นต้น²³⁵

²³³ Barry Buzan, Ole Wæver and Jaap de Wilde, *Security: A new framework for analysis*, pp. 22-23.

²³⁴ Ibid., p. 36.

²³⁵ Craig A. Synder, *Contemporary security and strategy* (London: Macmillan, 1999), p. 85.

3. Securitizing actor/ Securitizer หมายถึงหมายถึงตัวแสดงที่ทำหน้าที่จุดประเด็นใดประเด็นหนึ่งกลายเป็นปัญหาความมั่นคงขึ้นมา หรือตัวแสดงที่ทำให้เรื่องราวบางประการกลายเป็นประเด็นทางความมั่นคงขึ้นมาโดยผ่านวาทกรรมชุดใดชุดหนึ่ง(speech act) ซึ่งบุคคลเหล่านี้อาจเป็นได้ทั้งคนเดียว หรือกลุ่มคน เช่น รัฐบาล ชนชั้นนำทางการเมือง ทหาร พรรคการเมือง ซึ่งตัวแสดงเหล่านี้จะต้องรวบรวมประเด็นปัญหาของการดำรงอยู่ของสิ่งที่คุกคามเพื่อชี้ให้กลุ่มที่เป็นผู้ฟังเห็นถึงอันตรายของสิ่งที่กำลังคุกคาม (existential threat) ต่อความอยู่รอดของสิ่งที่กำลังถูกคุกคาม (referent object)²³⁶

4. Speech act หมายถึง วาทกรรมที่ตัวผู้แสดง หรือผู้ที่จุดประเด็นว่าสิ่งใดคือภัยต่อความมั่นคงของรัฐ ซึ่งวาทกรรมนี้จะมีตรรกะหรือเหตุผล (logic) ในลักษณะที่ว่า “ถ้าพวกเราไม่จัดการปัญหาตั้งแต่ตอนนี้ ในอนาคตจะกลายเป็นปัญหาหรือภัยที่ไม่สามารถจะจัดการต่อไปได้อีก และการจัดการปัญหาดังกล่าวนี้นี้จะไม่สามารถใช้วิธีการแบบปกติได้ ดังนั้นรัฐจึงจำเป็นต้องใช้วิธีการพิเศษที่ละเมิดข้อตกลงพื้นฐานในการจัดการปัญหา”²³⁷ โดยภาษาที่อยู่ภายใต้ตรรกะในลักษณะนี้จะถูกส่งผ่านจาก ตัวแสดงที่กำหนดประเด็น (securitizer) ไปยังสาธารณชน (audience) เพื่อโน้มน้าวให้เห็นว่าประเด็นที่ขึ้นนั้นเป็นประเด็นต่อภัยความมั่นคงจริงๆ และต่อเนื่องด้วยการยอมรับในการใช้อำนาจพิเศษของรัฐบาล

กระนั้นก็ตาม เนื่องจาก Buzan, Wæver และ Wilde ไม่ได้ให้อรรถาธิบายถึงทิศทางในการวิเคราะห์วาทกรรมที่ถูกนำมาใช้โดยตัวแสดงที่กำหนดประเด็นความมั่นคง ขณะเดียวกันการทำความเข้าใจวาทกรรมที่ถูกนำมาใช้ในกระบวนการกำหนดประเด็นความมั่นคงจำเป็นที่มีแนวคิดบางอย่างเพื่อรองรับการวิเคราะห์ ในที่นี้ผู้วิจัยจึงเลือกที่จะใช้แนวคิดของ John R. Searle²³⁸ ซึ่งเป็นผู้นำแนวคิดการอธิบายวาทกรรมของ John L. Austin²³⁹ มาพัฒนาต่อ โดย Searle ได้ศึกษา

²³⁶ Barry Buzan, Ole Wæver and Jaap de Wilde, Security: A new framework for analysis, p. 40.

²³⁷ Ibid., p.26.

²³⁸ John R. Searle, Speech acts (Cambridge: Cambridge University Press, 1969), p. 66-67.

²³⁹ John L. Austin เป็นนักปรัชญาภาษาในกลุ่มปรัชญาสามัญ (ordinary language philosophy) ซึ่งได้ศึกษาและอธิบายการใช้ภาษาของมนุษย์ ผลงานที่มีชื่อเสียงของเขาได้แก่ How to Do Things with Words ที่เขียนขึ้นในปี

ความหมายของวาทกรรมที่เกิดจากถ้อยคำในบริบทของการสื่อสารในชีวิตประจำวัน และแบ่งประเภทวาทกรรมออกเป็น 5 ประเภทด้วยกัน²⁴⁰ ได้แก่

- 1) วาทกรรมที่ใช้บอกกล่าว (assertives) หมายถึง กลุ่มคำที่เกี่ยวข้องกับการบอกเล่าข้อเท็จจริงต่างๆ ผู้พูดมีเจตนาบอกเล่าข้อมูลให้แก่ผู้ฟัง โดยอาจเห็นว่าผู้ฟังยังไม่ทราบข้อมูลนั้น หรือข้อมูลนั้นอาจจะเป็นประโยชน์แก่ผู้ฟัง เช่น การพูด การบรรยาย การวิจารณ์ การยืนยัน และการเตือนความจำ เป็นต้น
- 2) วาทกรรมที่ใช้ชี้แนะ (directives) หมายถึง กลุ่มคำที่ชี้แนะให้ผู้ฟังกระทำบางสิ่งบางอย่างตามความต้องการของผู้พูด เช่น การแนะนำ การขอร้อง การเชิญชวน และการท้าทาย เป็นต้น
- 3) วาทกรรมที่ใช้ผูกมัด (commissives) หมายถึง กลุ่มคำที่บ่งบอกถึงเจตนาว่าจะทำการบางสิ่งบางอย่างในอนาคต เช่น การสัญญา การรับรอง การขู่ และการอาสา เป็นต้น
- 4) วาทกรรมที่ใช้แสดงความรู้สึก (expressives) หมายถึง กลุ่มคำที่แสดงอารมณ์ความรู้สึก รวมทั้งทัศนคติของผู้พูดที่มีต่อสิ่งต่างๆ เช่น ดีใจ เสียใจ หวาดกลัว และตื่นเต้น เป็นต้น
- 5) วาทกรรมที่ใช้แถลงการณ์ (declaratives) หมายถึง กลุ่มคำที่เป็นการประกาศให้ผู้ฟังทราบถึงเหตุการณ์บางอย่างที่เกิดขึ้นเพื่อความเข้าใจที่ตรงกันทุกฝ่าย เช่น การแต่งตั้งชื่อ การประกาศยอมแพ้ และการประกาศสงคราม เป็นต้น

5. Audience หมายถึง ผู้รับสาร ซึ่งเป็นจุดเหตุผลของเหตุผลในการอ้างว่าเรื่องหนึ่งเรื่องใดเป็นภัยต่อความมั่นคง โดยผู้รับสารนี้ก็คือ สาธารณชนทั่วไปที่เป็นพลเมืองของรัฐนั้นๆ และในบางครั้งอาจจะเป็นผู้ที่มิอำนาจในการกำหนดนโยบายก็ได้ อย่างในกรณีที่มีกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งผลักดันให้ผู้ที่มีอำนาจในเรื่องดังกล่าวออกกฎหมายหรือกระทำการตามที่ตนเองต้องการ เป็นต้น อย่างไรก็ตามการที่ประเด็นใดประเด็นหนึ่ง (existential threat) จะกลายเป็นภัยต่อความมั่นคงได้อย่างแท้จริงนั้น

ค.ศ.1975 โดยเขาได้จำแนกประเภทของถ้อยคำออกเป็น 2 ประเภท คือ 1) ถ้อยคำบรรยายสภาพ (constative) ซึ่งหมายถึง ถ้อยคำที่ใช้ในการสื่อความ หรือเล่าข้อเท็จจริง และ 2) ถ้อยคำที่แสดงการกระทำ (performative) ซึ่งหมายถึง ถ้อยคำที่ได้ได้ทำหน้าที่สื่อความหมายอย่างเดียวแต่ยังสื่อถึงการกระทำด้วย

²⁴⁰ John R. Searle, *Speech acts*, p.22-53 และ ทรงธรรม อินทจักร, *แนวคิดพื้นฐานด้านจิตวิทยาปฏิบัติศาสตร์* (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2550), หน้า 44-49.

จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องให้สาธารณชนยอมรับในประเด็นที่ผู้จัดประเด็นได้สร้างขึ้นผ่านวาทกรรม อย่างไรก็ตามหากประเด็นที่ถูกสร้างขึ้นมาไม่ได้รับการยอมรับจากสาธารณชน ประเด็นดังกล่าวจะไม่เกิดผลแต่ประการใด²⁴¹

6. Facilitating conditions หมายถึง สถานการณ์ หรือสภาพเงื่อนไขที่เอื้ออำนวยต่อการทำให้สาธารณชน (audience) เชื่อถือต่อประเด็นที่ผู้สร้างกระแสได้ตั้งขึ้นมา (securitizer) กล่าวคือเงื่อนไขที่จะทำให้วาทกรรมของผู้สร้างประเด็นสามารถโน้มน้าวให้สาธารณชนเชื่อถือได้ โดยเงื่อนไขหรือสภาพการณ์ดังกล่าวนั้นจะต้องสอดคล้องหรือมีสภาพใกล้เคียงกับสิ่งที่ผู้สร้างกระแสได้สร้างขึ้นมาจนทำให้สาธารณชนเห็นและคล้อยตามว่าสิ่งที่ผู้พูดกล่าวมานั้นเป็นภัยที่กำลังคุกคามเข้ามา²⁴²

3.2.3 ตัวแบบกระบวนการกำหนดประเด็นความมั่นคง

สำหรับตัวแบบการทำงานในการกำหนดประเด็นความมั่นคงของสำนักโคเปนเฮเกนจะเริ่มต้นจาก ผู้ที่สร้างกระแสหรือตัวแสดงที่จะทำหน้าที่กำหนดประเด็นว่าสิ่งใดคือภัยต่อความมั่นคง (securitizer) โดยตัวแสดงนี้จะพยายามใช้วาทศิลป์หรือวาทกรรมในการโน้มน้าวให้สาธารณชนเชื่อถือวาทกรรมที่เขากล่าวมานั้นเป็นภัยความมั่นคงที่กำลังคุกคามอยู่ ตลอดจนเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจต่อการออกนโยบายกำหนดให้ประเด็นดังกล่าวเป็นประเด็นในเรื่องภัยความมั่นคง วาทกรรมที่ใช้ในการโน้มนำนี้นั้นจะอยู่บนการชักชวนที่ว่า “ต้องรีบจัดการเสียตั้งแต่ตอนนี้ถ้าปล่อยให้นานไปจะเป็นภัยอันสาหัสเกินแก้ แต่การจะจัดการปัญหานี้ได้ก็จำเป็นที่จะต้องละเมิดกฎหมายที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน” ซึ่งวาทกรรมที่ใช้โน้มนำนี้นี้ก็คือ “Speech Act”

ต่อมาเมื่อสารหรือวาทกรรมที่ผ่านการไตร่ตรองมาดีแล้วถูกนำเสนอโดยตัวแสดงที่ทำหน้าที่ในการกำหนดประเด็นความมั่นคง ก็จะมาถึงการยอมรับของสาธารณชน หรือผู้ที่เกี่ยวข้องในการตัดสินใจต่อเรื่องดังกล่าว ทั้งนี้การที่กระบวนการกำหนดประเด็นว่าสิ่งใดคือปัญหาความมั่นคง

²⁴¹ Barry Buzan, Ole Wæver and Jaap de Wilde, *Security: A new framework for analysis*, p. 25.

²⁴² Ibid., p.33.

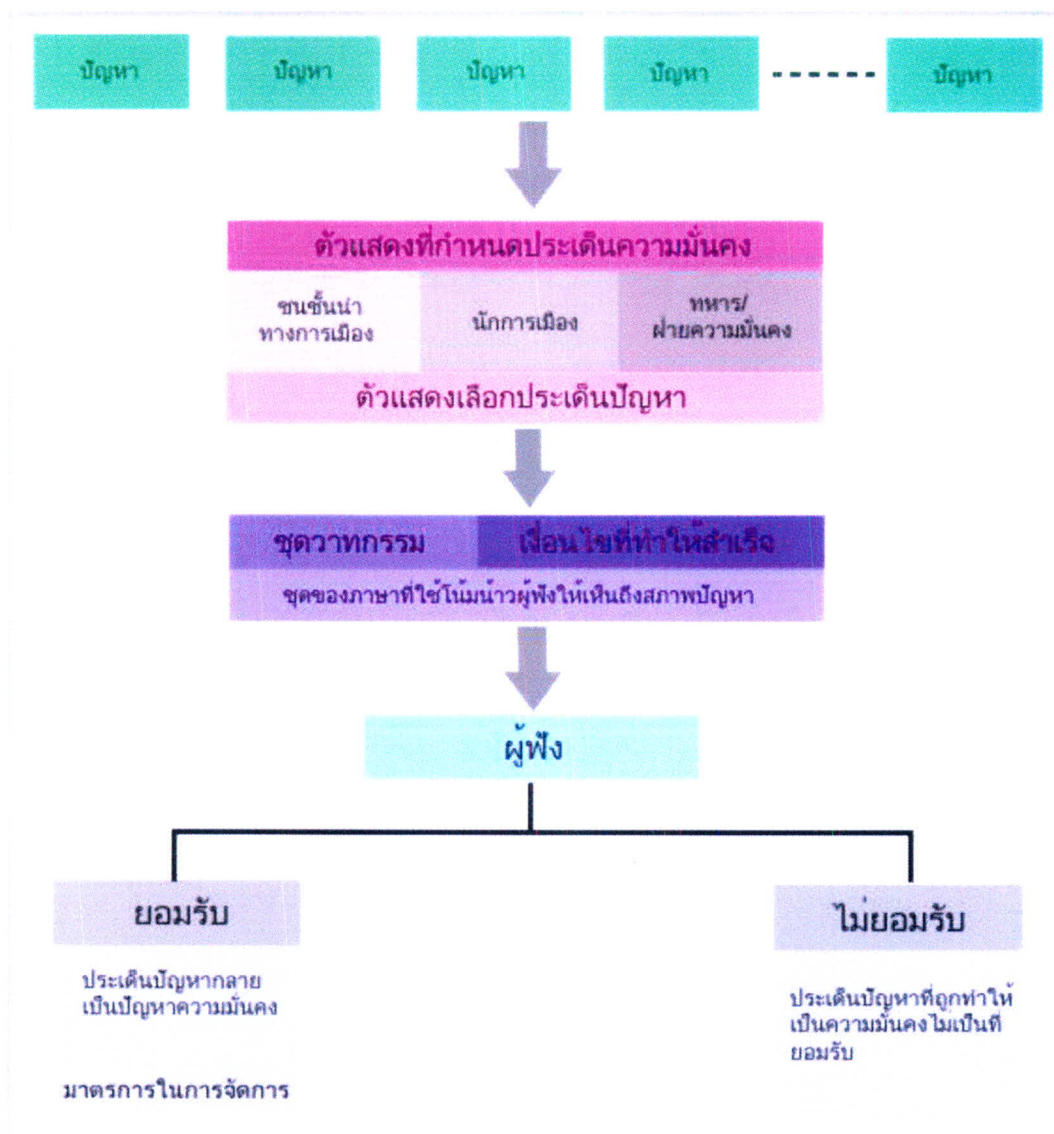
จะประสบความสำเร็จได้นั้นก็จำเป็นที่จะต้องได้รับการยอมรับจากสาธารณชน ทั้งนี้การจะประสบความสำเร็จในการกำหนดประเด็นความมั่นคงได้นั้นจำเป็นต้องอาศัยเงื่อนไขที่เกี่ยวข้อง (facilitating conditions) สามเงื่อนไขด้วยกัน คือ เงื่อนไขภายใน เงื่อนไขภายนอก และคุณลักษณะของสิ่งที่ถูกกล่าวหาว่าเป็นภัยคุกคาม²⁴³

- 1) เงื่อนไขภายใน (internal) หรือ ผู้พูดและตัววาทกรรมที่นำมาใช้ว่ามีความสามารถในการโน้มน้าวผู้ฟังให้คล้อยตามได้เพียงใด (linguistic-grammatical)
- 2) เงื่อนไขภายนอก(external) หรือสถานการณ์ที่สอดคล้องเอื้ออำนวยให้วาทกรรมที่ส่งมาถึงสาธารณชน หรือผู้ที่ตัดสินใจนั้นสามารถทำให้ผู้ฟังเชื่อถือและคิดว่าสิ่งที่ตนได้รับรู้นั้นเป็นสิ่งที่ป็นภัยต่อรัฐตามที่กล่าวมาจริงๆ (appropriate contextual and social)
- 3) คุณลักษณะของสิ่งที่ถูกกล่าวหาว่าเป็นภัยคุกคาม (features of the alleged threats) โดยจะพิจารณาถึงคุณลักษณะของสิ่งที่ป็นภัยคุกคามว่าเอื้อต่อกระบวนการกำหนดประเด็นความมั่นคงหรือไม่

อย่างไรก็ตามกระบวนการสุดท้ายที่จะถือว่า การกำหนดประเด็นความมั่นคงนั้นประสบความสำเร็จ จะพิจารณาจากการที่รัฐสามารถใช้อำนาจฉุกเฉินนอกเหนือจากอำนาจของการเมืองปกติได้ ซึ่งอำนาจดังกล่าวนี้ก็เช่น การเรียกเกณฑ์ทหาร การตั้งองค์กรพิเศษเพื่อรับผิดชอบกิจการดังกล่าว หรือแม้แต่การขออนุมัติเงินจากสภาเป็นกรณีพิเศษเพื่อใช้ในการจัดการต่อภัยความมั่นคงดังกล่าว เพื่อให้่ายต่อการทำความเข้าใจ ผู้วิจัยจึงได้พัฒนาภาพขึ้นเพื่ออธิบายถึงกระบวนการในการกำหนดประเด็นความมั่นคงตามแนวทางการอธิบายของนักคิดสำนักโคเปนเฮเกน ดังภาพต่อไปนี้

²⁴³ Barry Buzan, Ole Wæver and Jaap de Wilde, *Security: A new framework for analysis*, p.32.

ภาพที่ 2 กระบวนการกำหนดประเด็นปัญหาความมั่นคงตามแนวคิดของสำนักโคเปนเฮเกน



หมายเหตุ: ภาพข้างต้นเกิดจากการสังเคราะห์ของผู้วิจัยบนพื้นฐานทางทฤษฎีของนักคิดสำนักโคเปนเฮเกนที่ได้นำเสนอไว้ใน Barry Buzan, Ole Wæver and Jaap de Wilde, *Security: A new framework for analysis* (Boulder, Colorado ; London : Lynne Rienner), 1998.

3.2.4 ข้อวิพากษ์เกี่ยวกับแนวคิดการกำหนดประเด็นความมั่นคง

จากรูปแบบของการมองปรากฏการณ์ในช่วงต้นของสำนักโคเปนเฮเกนดังที่กล่าวมาทั้งหมดนำมาสู่ข้อวิพากษ์สำนักนี้ในหลายประเด็น อย่างไรก็ตามผู้วิจัยได้เลือกประเด็นที่สำคัญเพียงสี่ประเด็นมาอธิบายในงานวิจัยชิ้นนี้ โดยประเด็นแรกที่สำนักโคเปนเฮเกนได้รับการโจมตีก็คือการมองภัยต่อความมั่นคงในฐานะที่เป็นภัยต่อสังคม (societal security) สำนักโคเปนเฮเกนมองว่าการเกิดขึ้นของประเด็นใดที่จะกลายมาเป็นภัยต่อความมั่นคงได้ ประเด็นดังกล่าวจะต้องถูกสร้างขึ้นมาให้มีฐานะที่ส่งผลกระทบต่อความเชื่อกัน หรือส่งผลกระทบต่ออัตลักษณ์ของคนในสังคม การที่สำนักโคเปนเฮเกนมองเช่นนี้ทำให้ถูกวิพากษ์วิจารณ์ว่าสำนักโคเปนเฮเกนมองสังคมในลักษณะที่ไม่เปิดกว้างและไม่มีความอดทน (intolerant) ในการยอมรับความคิดหรืออัตลักษณ์ลักษณะอื่นที่เข้ามาในสังคม เนื่องจากสำนักโคเปนเฮเกนมองว่าในสังคมหนึ่งๆจะมีอัตลักษณ์เพียงอัตลักษณ์เดียวเท่านั้น และเมื่อมีประเด็นใดที่มากกระทบต่อเอกลักษณ์ร่วมกันดังกล่าว ประเด็นนั้นๆก็จะง่ายต่อการที่จะกลายเป็นประเด็นในเรื่องภัยความมั่นคง²⁴⁴

ประเด็นต่อมาที่สำนักโคเปนเฮเกนถูกโจมตีก็คือ ปัญหาเรื่องความเป็นภาววิสัยของภัยความมั่นคง เนื่องจากสำนักโคเปนเฮเกนอธิบายว่าความมั่นคงมีสภาพเป็นภาววิสัย โดยมองว่าความเป็นภัยต่อความมั่นคงเป็นเรื่องที่เกิดจากการสร้างขึ้นของสังคม (social construction) ที่จะเลือกประเด็นใดให้กลายมาเป็นภัยต่อความมั่นคง ดังที่ Ole Wæver ได้กล่าวไว้ว่า “ไม่มีอะไรเป็นปัญหาความมั่นคงเว้นแต่เราจะหยิบยกมันขึ้นมาเอง”²⁴⁵ ประเด็นนี้จึงได้รับโจมตีว่าเป็นการกล่าวเกินเลยจนขัดกับข้อเท็จจริง เนื่องจากในความเป็นจริงบางครั้งเราก็ไม่สามารถที่จะปฏิเสธได้ว่า เรื่องบางเรื่องที่เกี่ยวข้องกับภัยความมั่นคงนั้นเป็นสิ่งที่ถูกทำให้เกิดขึ้นมาจากการยอมรับของคนในสังคม แต่บางเรื่องบางประเด็นก็ถือว่าเป็นภัยต่อความมั่นคงที่เกิดขึ้นจริงๆ แม้ว่าประชาชนหรือชนชั้นนำทางการเมืองจะรับรู้มันหรือไม่ก็ตาม ยกตัวอย่างเช่น วิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจ (economic deprivation) ซึ่งวิกฤตการณ์นี้ก็ถือว่าเป็นภัยต่อความมั่นคงของรัฐหรือสังคมโดยตรง เหตุฉะนั้นภัยความมั่นคงจึง

²⁴⁴ Bill McSweeney, Security, identity and interests (Cambridge: Cambridge University Press, 1999), p.

²⁴⁵ Ole Wæver, “Securitization and desecuritization,” p. 88.

ไม่ได้เกิดขึ้นมาจากการยอมรับหรือไม่ยอมรับของคนในสังคมเสมอไป ดังสะท้อนได้วิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจซึ่งเป็นภัยที่เกิดขึ้นด้วยตัวของมันเองเป็นระยะจากวงจรเศรษฐกิจแบบทุนนิยม และไม่ว่าประชาชนจะยอมรับให้มันเป็นภัยต่อความมั่นคงของสังคมหรือไม่ มันก็ส่งผลกระทบต่อสังคมอยู่ดี²⁴⁶ ด้วยเหตุนี้จึงทำให้สำนักโคเปนเฮเกนถูกโจมตีไปถึงจุดอ่อนทางทฤษฎีของแนวคิดแบบสำนักโคเปนเฮเกน ที่อิงอยู่กับทฤษฎีแบบ Constructivism

นอกจากการมองสังคมในลักษณะที่ไม่เปิดกว้างและปัญหาความเป็นภาวะวิสัยของภัยความมั่นคงแล้ว แนวทางในการสร้างประเด็นเกี่ยวกับความมั่นคงของสำนักโคเปนเฮเกนยังได้รับการวิจารณ์อย่างหนักเช่นเดียวกัน โดยหากพิจารณาอย่างละเอียดแล้วจะพบว่า การสร้างจะประเด็นเกี่ยวกับความมั่นคงขึ้นมาจะต้องเริ่มต้นจากชนชั้นนำทางการเมืองซึ่งจะเข้ามาจุดประเด็นโดยใช้วาทกรรมที่เรียกว่า Speech act โดยจุดมุ่งหมายของการกล่าวหรือชี้ประเด็นให้เห็นก็คือ การทำให้ประชาชน หรือพลเมืองภายในรัฐยอมรับว่าประเด็นปัญหาดังกล่าวเป็นประเด็นที่เร่งรีบจำเป็นที่จะต้องจัดการภายใต้มาตรการฉุกเฉิน ซึ่งกระบวนการสร้างประเด็นดังกล่าวนี้เป็นตัวแบบของสำนักคิดแบบชนชั้นนำนิยม (elitism) ที่มองว่า การกำหนดประเด็น หรือการตัดสินใจทางการเมืองที่เกี่ยวกับนโยบายใดนโยบายหนึ่งจะต้องมาจากชนชั้นนำทางการเมือง การที่สำนักโคเปนเฮเกนได้สร้างแนวคิดที่ใช้รูปแบบเดียวกับสำนักคิดแบบชนชั้นนำนิยมจึงทำให้มีข้อวิพากษ์ที่ว่าในทางปฏิบัติแล้วการสร้างประเด็นหรือการกำหนดเรื่องใดเรื่องหนึ่งให้กลายเป็นประเด็นความมั่นคงไม่จำเป็นต้องเกิดจากชนชั้นนำทางการเมือง แต่อาจเกิดจากการรวมกลุ่มของประชาชนในท้องที่ใดท้องที่หนึ่งที่มีความเดือดร้อนจากปัญหาและรวมกลุ่มกันกดดันผ่านพื้นที่สาธารณะเพื่อให้สังคมตระหนักถึงปัญหาและกดดันรัฐบาลให้เข้ามาแก้ไขปัญหาดังกล่าว เหตุฉะนั้นการกำหนดประเด็นความมั่นคงจึงมิได้เกิดขึ้นจากการริเริ่มของชนชั้นนำเสมอไป โดยอาจจะมาจากภาคประชาสังคม หรือการรวมตัวกันของกลุ่มกดดัน หรือกลุ่มผลประโยชน์บางกลุ่มที่เข้ามาเป็นผู้ชี้ประเด็นให้เห็นว่ามีปัญหาเกิดขึ้นและรัฐบาลควรที่จะปรับปรุงแก้ไขในทันที

นอกจากนี้ ประเด็นสุดท้ายที่สำนักโคเปนเฮเกนได้รับการวิพากษ์อีกประเด็นหนึ่งก็คือ เงื่อนไขของการประสบความสำเร็จในการกำหนดประเด็นความมั่นคง ซึ่งสำนักโคเปนเฮเกนมองว่า

²⁴⁶ Bill McSweeney, *Security, identity and interests*, p. 73.

การกำหนดประเด็นความมั่นคงจะสำเร็จได้ก็ต่อเมื่อประชาชนที่เป็นพลเมือง หรือสมาชิกของสังคม นั้นยอมรับว่าประเด็นดังกล่าวเป็นปัญหาความมั่นคงอันเร่งด่วนที่รัฐบาลต้องรีบแก้ไขโดยใช้ มาตรการฉุกเฉิน อย่างไรก็ตามข้อเสนอดังกล่าวของสำนักโคเปนเฮเกนนี้ใช้อธิบายได้ในเฉพาะ รูปแบบการปกครองแบบประชาธิปไตยตะวันตกที่นโยบายใดนโยบายหนึ่ง หรือเรื่องราวเร่งด่วนใด จะละเมิดกฎหมายปกติที่ใช้อยู่ได้จะต้องอาศัยการที่ประชาชนเห็นชอบยินยอมพร้อมใจ ซึ่งอาจจะ แสดงออกมาในรูปของประชามติ หรือ การแสดงออกถึงการยอมรับในรูปแบบอื่นๆ แต่ใน โลกของเผด็จการรวมศูนย์อย่างเช่นในเยอรมนีสมัยนาซี หรือ ประเทศสังคมนิยมรวมศูนย์อย่าง สหภาพโซเวียตสมัยสตาลิน เกาหลีเหนือ หรือ คิวบา การตัดสินใจว่าเรื่องใดเรื่องหนึ่งจะเป็นภัยต่อ ความมั่นคงหรือไม่นั้น รัฐหรือเจ้าหน้าที่ชำนาญการจะเป็นผู้ประเมินเอง และเมื่อมีการตัดสินใจ ออกมารัฐก็สามารถละเมิดสิทธิเสรีภาพหรือกฎหมายปกติได้ในทันที โดยไม่จำเป็นต้องให้ ประชาชนภายในรัฐยอมรับว่าประเด็นดังกล่าวเป็นภัยต่อความมั่นคงหรือไม่²⁴⁷ จากตัวอย่างนี้เอง แนวคิดการกำหนดประเด็นความมั่นคงของสำนักโคเปนเฮเกนจึงมีปัญหาในแง่ที่ไม่สามารถจะ อธิบายตามตัวแบบที่ได้สร้างขึ้นมาว่า การกำหนดประเด็นทางความมั่นคงจะสำเร็จหรือไม่ก็ตามก็ ต้องมีเงื่อนไขในการยอมรับ ของประชาชนเป็นสำคัญ

จากสิ่งที่เสนอมาทิ้งหมดนี้จะเห็นได้ว่ากรอบคิดแบบสำนักโคเปนเฮเกนได้เสนอรูปแบบ ของคำอธิบายเกี่ยวกับการศึกษาความมั่นคงในรูปแบบใหม่ที่แตกต่างจากแนวทางแบบดั้งเดิมที่มอง ว่าภัยต่อความมั่นคงเป็นสิ่งที่มีความเป็นวัตถุวิสัยในความหมายที่แม้ว่าผู้คนจะตระหนักรับรู้มัน หรือไม่ก็ตาม มันก็ยังคงคุกคามกลุ่มคนนั้นอยู่ การวิเคราะห์ในลักษณะนี้จึงมุ่งศึกษาเฉพาะหน่วย การวิเคราะห์ที่เป็นรัฐเท่านั้น นอกจากนี้สิ่งที่แนวการวิเคราะห์ภัยต่อความมั่นคงแบบเดิมให้ ความสำคัญก็คือภัยต่อความมั่นคงทางกำลังทหาร ในทางกลับกันสำนักโคเปนเฮเกนจะมองว่าภัยต่อ ความมั่นคงเป็นสิ่งที่ถูกสร้างขึ้นจากสังคมโดยผ่านกระบวนการกำหนดประเด็นปัญหาทางความ มั่นคง (securitization) แนวการวิเคราะห์ของสำนักโคเปนเฮเกนจึงได้ขยายฐานของการศึกษาให้มี อาณาเขตนอกเหนือไปจากภัยที่เกิดจากการคุกคามทางด้านทหาร ยิ่งไปกว่านั้นหน่วยในการศึกษา

²⁴⁷ Michael C. Williams, "Modernity, identity and security: A comment on the 'Copenhagen controversy,'" p. 437.

ของสำนักโคเปนเฮเกนก็ได้เปลี่ยนจากหน่วยที่เป็นรัฐมาเป็นสังคม จากแนวการศึกษาของสำนักโคเปนเฮเกนนี้จึงก่อให้เกิดอิทธิพลอย่างใหญ่หลวงต่อวงการศึกษามันคง ขณะเดียวกันสำนักโคเปนเฮเกนก็ถูกวิพากษ์วิจารณ์ในหลายประเด็นในเรื่องของจุดอ่อนทางด้านทฤษฎีที่อิงอยู่บนฐานของ Constructivism และความไม่ครอบคลุมในการอธิบายปรากฏการณ์ ถึงกระนั้นก็ตามแนวการศึกษาแบบสำนักโคเปนเฮเกนก็ยังเป็นทางเลือกที่สำคัญอีกทางหนึ่งต่อการทำความเข้าใจปรากฏการณ์นอกเหนือจากการศึกษาแบบดั้งเดิม

3.3 แนวคิดว่าด้วยทัศนะต่อภัยคุกคาม

แนวคิดว่าด้วยทัศนะต่อภัยคุกคาม (threat perception) เป็นแนวคิดที่ถูกนำมาใช้ในการอธิบายความขัดแย้งระหว่างประเทศตามแนวทางของสำนักสัจนิยมซึ่งให้ความสำคัญต่อความมั่นคงในแบบดั้งเดิม อย่างไรก็ตามผู้วิจัยเห็นว่าแนวคิดดังกล่าวมีการอธิบายถึงที่มาของความหวาดระแวงอันจะนำไปสู่การมีทัศนะต่อบางสิ่งบางอย่างในฐานะภัยคุกคาม เหตุฉะนั้นผู้วิจัยจึงได้นำเอาฐานคิดของแนวคิดนี้มาประยุกต์ใช้เพื่ออธิบายถึงที่มาของความระแวงที่รัฐไทยมีต่อแรงงานพม่า กระนั้นก็ดี เนื่องจากความหมายของคำว่า “Threat Perception” ในภาษาไทยยังไม่มีคำบัญญัติอย่างเป็นทางการ โดยนักรัฐศาสตร์ส่วนใหญ่ยังคงใช้คำนี้ในรูปแบบภาษาอังกฤษ เหตุฉะนั้นผู้เขียนจึงขอแปลความหมายตามความเข้าใจของตนเอง โดยจะขอใช้คำว่า “ทัศนะต่อภัยคุกคาม” แทนคำว่า “Threat Perception” ซึ่งถอดความมาจากคำนิยามของ Raymond Cohen ที่ว่า “ภัยคุกคามหมายถึงทัศนะที่มีต่อภัยอันตราย”²⁴⁸

3.3.1 ที่มาและลักษณะทั่วไปของแนวคิดว่าด้วยทัศนะต่อภัยคุกคาม

ในช่วงทศวรรษที่ 1960-1970 นักวิชาการจำนวนไม่น้อยได้ให้ความสนใจศึกษาเกี่ยวกับ “ทัศนะต่อภัยคุกคาม” ยกตัวอย่างเช่น Klaus Knorr, Raymond Cohen และ David Singer เป็นต้น โดยนักวิชาการเหล่านี้ต่างกล่าวถึงทัศนะต่อภัยคุกคามในลักษณะที่คล้ายคลึงกัน โดย Klaus Knorr ได้อธิบายถึง ทัศนะต่อภัยคุกคามว่า เป็นการรับรู้ถึงภัยอันตรายซึ่งมีตัวบ่งชี้จากเจตนาและศักยภาพ

²⁴⁸ จากประโยคที่ว่า “Threat-perception is a perception of danger” ใน Cohen Raymond, Threat perception in international crisis (London: The University of Wisconsin Press, 1979), p.4.

ของรัฐฝ่ายตรงข้ามโดยเมื่อมีการรับรู้ถึงภัยคุกคามจะนำมาซึ่งมาตรการในการตอบโต้ แม้ว่าอีกฝ่ายหนึ่งจะไม่ได้มีเจตนามุ่งร้ายก็ตาม²⁴⁹ ในขณะที่ทศนะต่อภัยคุกคามตามคำนิยามของ Raymond Cohen หมายถึง ทศนะที่มีต่อภัยอันตรายจากการคาดการณ์ของผู้สังเกตการณ์หรือผู้มีอำนาจตัดสินใจต่อภัยอันตรายที่กำลังใกล้จะเข้ามาถึงรัฐ ซึ่งโดยทั่วไปมักเป็นภัยคุกคามทางทหาร, ยุทธศาสตร์ หรือทางเศรษฐกิจ²⁵⁰

จากการศึกษาของนักวิชาการดังกล่าว จึงทำให้พอจะสรุปคำนิยามของแนวคิดที่ว่าด้วยทศนะต่อภัยคุกคามว่า “ทศนะต่อภัยคุกคาม หมายถึงปฏิกริยาในวิกฤตการณ์ระหว่างประเทศอันเกิดจากการรับรู้ถึงภัยอันตรายของรัฐหนึ่งๆ โดยพิจารณาจากขีดความสามารถและเจตนาของรัฐฝ่ายตรงข้าม ซึ่งการพิจารณาดังกล่าวอาจนำมาสู่มาตรการในการตอบโต้รัฐฝ่ายตรงข้าม แม้ว่าฝ่ายตรงข้ามจะไม่ได้มีเจตนามุ่งร้ายก็ตาม”

กระนั้นก็ดี แม้แนวคิดที่ว่าด้วยทศนะต่อภัยคุกคามจะถูกหยิบยกมาใช้ในการอธิบายพฤติกรรมระหว่างรัฐต่อรัฐ ทว่าผู้วิจัยเห็นว่าแนวคิดดังกล่าวสามารถนำมาใช้อธิบายถึงทศนะของคนไทยที่มีต่อแรงงานพม่าได้ค่อนข้างชัดเจนเมื่อเราเปลี่ยนระดับของหน่วยการวิเคราะห์จากรัฐต่อรัฐมาเป็น “รัฐ” ต่อ “บุคคล” ซึ่งจะทำให้เราสามารถทำความเข้าใจถึงที่มาของทศนะต่อภัยคุกคามที่รัฐไทยมีต่อแรงงานพม่าได้อย่างเป็นระบบมากขึ้น เนื่องจาก David Singer ได้อธิบายว่ารากฐาน 2 ประการที่ทำให้เกิดทศนะต่อภัยคุกคามนั้นมาจากความสงสัย (suspect) และความไม่ไว้วางใจ (distrust)²⁵¹ โดยความสงสัยและความไม่ไว้วางใจนี้เองทำให้เกิดความหวาดระแวง (fear) และนำมาซึ่งสิ่งที่เรียกว่า “ทศนะต่อภัยคุกคาม” อย่างไรก็ตามในกระบวนการเกิดขึ้นของความหวาดระแวงนั้น เป็นกระบวนการที่ถูกหล่อหลอมมาจากปัจจัยต่างๆ หลายด้านด้วยกัน โดย David Singer อธิบายว่าความหวาดระแวงเกิดจากปัจจัยสามประการดังต่อไปนี้ คือ²⁵²

²⁴⁹ Knorr Klaus, “Threat Perception,” In Historical dimensions of national security problems (Lawrence: Kansas, 1976), p. 78.

²⁵⁰ Cohen Raymond, pp.3-4.

²⁵¹ David J. Singer, “Threat-Perception and the armament tension dilemma,” Journal of Conflict Resolution Vol. 2, no.1 (1958): 93.

²⁵² David Singer อธิบายว่าปัจจัยที่ทำให้เกิดทศนะต่อภัยคุกคามมี 3 ประการคือ 1) เหตุการณ์ปัจจุบัน 2) ความทรงจำทางประวัติศาสตร์ และ 3) ความแตกต่างทางวัฒนธรรม ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดของ Raymond Cohen และ Dean Pruitt จากหนังสือ Dean G. Pruitt and Richard Snyder, Theory and research on the causes of war (USA: University of California, Prentice-Hall, Inc, 1969), pp. 24-25.

- 1) ปัจจัยจากเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นในปัจจุบัน
- 2) ปัจจัยจากประสบการณ์ในอดีต
- 3) ปัจจัยจากความแตกต่างทางด้านวัฒนธรรม

อย่างไรก็ดี Raymond Cohen เห็นว่านอกจากปัจจัยทั้งสามประการข้างต้นแล้ว ยังมีอีกสองปัจจัยที่มีส่วนสำคัญอย่างมากในการหล่อหลอมให้เกิดความหวาดระแวง ได้แก่ นโยบายหรือพฤติกรรมของรัฐอื่น และทัศนคติต่อภัยคุกคามของผู้นำประเทศ²⁵³ ทั้งนี้กล่าวได้ว่าข้อเสนอของ Cohen ดังกล่าวถือเป็นการพัฒนารอบแนวคิดในการศึกษาที่มาของความหวาดระแวง พัฒนาการทางความคิดดังกล่าวจึงส่งผลให้การวิเคราะห์ถึงปัจจัยที่นำไปสู่ความหวาดระแวงประกอบไปด้วย 5 ปัจจัยด้วยกัน ได้แก่

- 1) ปัจจัยจากเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นในปัจจุบัน
- 2) ปัจจัยจากประสบการณ์ในอดีต
- 3) ปัจจัยจากความแตกต่างทางด้านวัฒนธรรม
- 4) ปัจจัยจากนโยบายหรือพฤติกรรมของรัฐอื่น
- 5) ปัจจัยจากทัศนคติต่อภัยคุกคามของผู้นำประเทศ

เหตุฉะนั้น ความหวาดระแวงที่นำไปสู่ทัศนคติต่อภัยคุกคามจึงไม่ได้วางอยู่บนพื้นฐานแห่งปัจจัยใดปัจจัยหนึ่ง แต่เป็นความคาบเกี่ยวและซ้อนกันอยู่ทั้ง 5 ปัจจัยดังที่ได้กล่าวข้างต้น ในกรณีนี้เราจึงเห็นได้ว่าความหวาดระแวงที่คนไทยมีต่อแรงงานพม่ามีที่มาที่ไปโดยมีรากฐานมาจากความสงสัยและความไม่ไว้วางใจ ขณะเดียวกันกระบวนการเกิดขึ้นของความหวาดระแวงที่นำไปสู่การมองว่าแรงงานพม่าเป็นภัยคุกคามก็ถูกหล่อหลอมจากปัจจัยหลายด้าน ไม่ว่าจะเป็น เหตุการณ์ในปัจจุบัน ประสบการณ์ในอดีตความแตกต่างทางวัฒนธรรมของทั้งสองประเทศ พฤติกรรมของแรงงานพม่า²⁵⁴ และทัศนคติต่อภัยคุกคามของผู้นำประเทศ

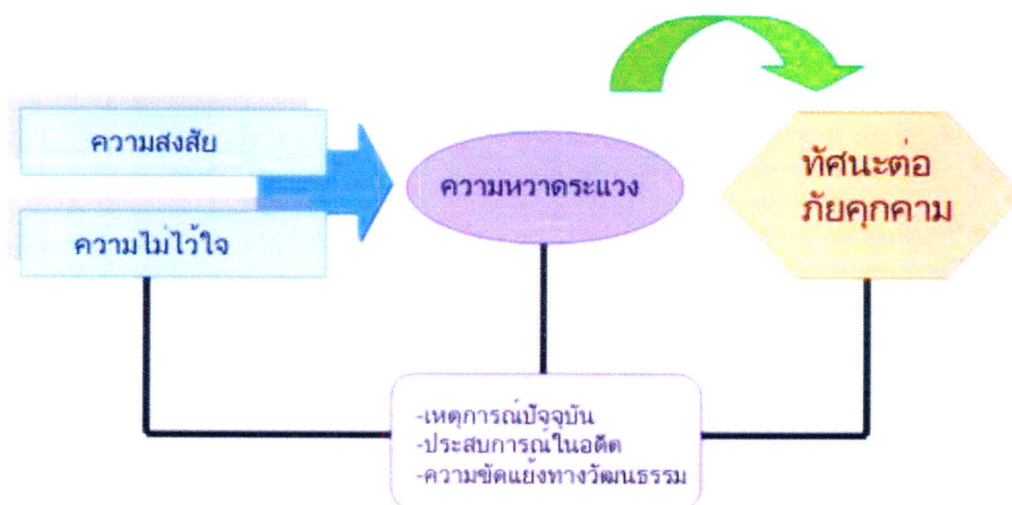
อนึ่ง ในที่นี้ผู้วิจัยได้นำแนวคิดที่ว่าด้วยทัศนคติต่อภัยคุกคามมาใช้อธิบายร่วมกับกระบวนการกำหนดประเด็นความมั่นคงในส่วนของภัยคุกคามต่อการดำรงอยู่ (existential threat) เนื่องจากแนวคิดดังกล่าวจะช่วยฉายภาพให้เห็นถึงที่มาของทัศนคติที่คนไทยมีต่อแรงงานพม่าในฐานะภัย

²⁵³ Cohen Raymond, pp.7-9.

²⁵⁴ เมื่อเปลี่ยนหน่วยการวิเคราะห์จากรัฐมาเป็นบุคคลแล้วการศึกษาพฤติกรรมของรัฐอื่นในที่นี้จึงหมายถึงพฤติกรรมของแรงงานพม่านั้นเอง

คุกคาม เพื่อเชื่อมโยงกับกระบวนการทำให้ประเด็นแรงงานพม่ากลายเป็นปัญหาทางด้านความมั่นคงในที่สุด โดยผู้วิจัยได้วาดภาพขึ้นเพื่ออธิบายถึงที่มาของความหวาดระแวงอันนำมาสู่การมีทัศนคติต่อภัยคุกคาม ดังภาพต่อไปนี้

ภาพที่ 3 ที่มาของทัศนคติต่อภัยคุกคาม



หมายเหตุ: ภาพข้างต้นเกิดจากการสังเคราะห์ของผู้วิจัยบนพื้นฐานทางทฤษฎีที่ David J. Singer ได้นำเสนอไว้ใน David J. Singer, "Threat-perception and the armament tension dilemma," *Journal of Conflict Resolution* Vol. 2, no.1 (1958): 93

3.4 แนวคิดการศึกษาเชิงความมั่นคงในกรณีแรงงานข้ามชาติ

นับแต่ยุคหลังสงครามเย็นเป็นต้นมา ความพยายามในการการศึกษาเรื่องของภัยต่อความมั่นคงได้พัฒนาและฉีกตัวออกจากวิธีการศึกษาเดิมๆ ที่เน้นย้อยอยู่กับกำลังทางทหาร ทำให้เริ่มมีการระบุถึงภัยต่อความมั่นคงในรูปแบบอื่นๆ ซึ่งภัยต่อความมั่นคงแบบหนึ่งที่น่าสนใจเป็นอย่างมากก็คือ ภัยที่เกิดจากแรงงานข้ามชาติ โดยนักคิดคนสำคัญที่สุดคนหนึ่งที่ทำการศึกษเกี่ยวกับแรงงานข้ามชาติในฐานะที่เป็นภัยต่อความมั่นคงก็คือ Myron Weiner ในส่วนนี้จึงจะเป็นการกล่าวถึงที่มาและลักษณะทั่วไปของแนวคิดการศึกษาเชิงความมั่นคงในกรณีแรงงานข้ามชาติดังาน

ของ Myron Weiner เกณฑ์การชี้วัดความเป็นภัยคุกคามของผู้อพยพ และข้อหักล้างที่มีต่อเกณฑ์การชี้วัดความเป็นภัยคุกคาม ตามลำดับ

3.4.1 ที่มาและลักษณะทั่วไปของแนวคิดการศึกษาเชิงความมั่นคงในกรณีแรงงานข้ามชาติ

Weiner ได้อธิบายว่า แต่เดิมนั้นการศึกษาเกี่ยวกับแรงงานข้ามชาติจะอิงอยู่กับการศึกษาแบบเศรษฐกิจการเมือง (political economy) ที่มุ่งอธิบายถึงการอพยพจากประเทศหนึ่งไปสู่ประเทศหนึ่งเนื่องจากความไม่เท่าเทียมกันทางเศรษฐกิจระหว่างสองประเทศ ที่ประเทศหนึ่งยากจน และอีกประเทศหนึ่งร่ำรวยกว่า โดยแรงงานข้ามชาติจากประเทศที่ยากจนจะอพยพไปสู่ประเทศที่ร่ำรวยกว่าก็ด้วยความหวังว่าจะมีชีวิตที่ดีกว่า²⁵⁵ ด้วยเหตุนี้กรอบการศึกษาทางด้านความมั่นคงจึงมีความแตกต่างกับกรอบการศึกษาเชิงเศรษฐศาสตร์การเมือง เนื่องจากกรอบการศึกษาทางด้านความมั่นคงมุ่งความสนใจไปที่นโยบายของรัฐในการรับมือกับการอพยพย้ายถิ่นฐาน ซึ่งเป็นปัญหาที่ได้มีการหวาดวิตกว่าจะส่งผลกระทบต่อเสถียรภาพภายในรัฐ รวมไปถึงความมั่นคงระหว่างประเทศ²⁵⁶ ในขณะที่กรอบการศึกษาเชิงเศรษฐศาสตร์การเมืองอธิบายการอพยพระหว่างประเทศโดยมุ่งให้ความสนใจต่อความไม่เท่าเทียมกันของรัฐต่างๆ ในระบบระหว่างประเทศ กล่าวคือ ให้ความสนใจต่อปฏิสัมพันธ์ทางด้านเศรษฐกิจในแง่ของการเป็นรัฐผู้ผลิตและรัฐที่เป็นผู้บริโภค รวมไปถึงการเคลื่อนย้ายของทุน เทคโนโลยี และบทบาทของสถาบันข้ามชาติระหว่างประเทศ ตลอดจนการเปลี่ยนแปลงตลาดแรงงานในเชิงโครงสร้างซึ่งเกี่ยวเนื่องกับความเปลี่ยนแปลงของการแบ่งงานกันทำระหว่างประเทศ (international division of labour)

เหตุฉะนั้นเราจึงจะเห็นได้ว่างานร่วมสมัยที่เกี่ยวกับการอพยพระหว่างประเทศมักจะมุ่งให้ความสนใจต่อเงื่อนไขทางเศรษฐกิจในฐานะปัจจัยสำคัญที่นำไปสู่การเคลื่อนย้ายของประชากร²⁵⁷

²⁵⁵ Myron Weiner, "Security, stability and international migration," *Journal of International Security*, Vol.17, No. 3 (Winter, 1992-1993): 95.

²⁵⁶ โปรดดูรายละเอียดใน Myron Weiner, "Security, stability and migration" in Bett K. Richard, ed. *Conflict after the cold war: Argument on causes of war and peace*, 2nd ed. (New York: Macmillan, 1994), p. 541.

²⁵⁷ Myron Weiner, "Security, stability and migration" in Bett K. Richard, ed. *Conflict after the cold War: argument on causes of war and peace*, p. 542.

ทว่าการอธิบายในเชิงเศรษฐศาสตร์นั้นได้ละเลยปัจจัยทางการเมืองที่ส่งผลสำคัญต่อการเคลื่อนย้ายประชากร 2 ประการ คือ²⁵⁸

- ประการแรก การเคลื่อนย้ายประชากรระหว่างประเทศส่วนใหญ่มักได้รับการกระตุ้น สนับสนุนหนุน หรือป้องกัน จากรัฐบาลหรือกลุ่มการเมือง ด้วยเหตุผลที่แทบจะไม่เกี่ยวกับเงื่อนไขทางเศรษฐกิจ และ
- ประการที่สอง แม้ว่าเงื่อนไขทางเศรษฐกิจจะเป็นต้นเหตุที่ทำให้ผู้คนตัดสินใจเดินทางออกจากประเทศของตนไปยังประเทศอื่น แต่สุดท้ายแล้วผู้ที่ตัดสินใจอนุญาตให้ประชาชนจากรัฐอื่นสามารถเดินทางเข้าประเทศของตนได้คือรัฐบาลของประเทศปลายทาง และโดยมากแล้วการตัดสินใจของรัฐบาลก็มักมีได้เกี่ยวข้องกับการคำนึงถึงเงื่อนไขทางเศรษฐกิจ

ด้วยเหตุนี้ Weiner จึงได้เสนอกรอบคิดเกี่ยวกับการศึกษาแรงงานข้ามชาติในฐานะที่เป็นภัยต่อความมั่นคงในรูปแบบที่มีได้อิงอยู่กับแนวทางตามเศรษฐศาสตร์การเมือง กล่าวคือ เป็นการศึกษาแรงงานข้ามชาติในเชิงความมั่นคง หรือในฐานะที่เป็นภัยต่อความมั่นคงของรัฐ ซึ่งจะต้องให้ความสำคัญในประเด็นที่ว่า อะไรคือปัจจัยในการกำหนดว่าแรงงานกลุ่มหนึ่งเป็นภัยต่อความมั่นคงสำหรับอีกประเทศหนึ่ง ซึ่งจะเห็นได้ชัดเจนว่า รูปแบบคำถามในการศึกษาเกี่ยวกับแรงงานข้ามชาติในฐานะที่เป็นภัยต่อความมั่นคงของ Weiner นั้นมีฐานคิดเช่นเดียวกับ แนวคิดในเรื่องภัยต่อความมั่นคงแบบสำนักโคเปนเฮเกนที่มองว่าภัยต่อความมั่นคงนั้นมีได้มีสภาพเป็นวัตถุวิสัย (objectivity) หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ Weiner มีความเชื่อว่าภัยต่อความมั่นคง คือ สิ่งที่ถูกสร้างหรือถูกกำหนดขึ้นมาจากคนในสังคมนั้นๆ (social construction) เช่นเดียวกันกับมุมมองของสำนักโคเปนเฮเกน

Weiner ยังยอมรับด้วยว่าแรงงานข้ามชาติในฐานะที่เป็นภัยต่อความมั่นคงนั้นเป็นสิ่งที่ถูกกำหนดขึ้นจากคนในสังคมหนึ่งที่แรงงานได้อพยพเข้าไปอยู่ดังที่เขาได้กล่าวว่า

“การอพยพของแรงงานข้ามชาติสามารถจะถูกรับรู้ว่าเป็นภัยต่อความมั่นคงโดยรัฐบาลของทั้งประเทศต้นทางและประเทศปลายทาง ภัยคุกคาม

²⁵⁸ Myron Weiner, “Security, stability and migration,” p. 543.

ดังกล่าวสามารถเป็นภัยที่เกิดจากกลุ่มของผู้อพยพที่ติดอาวุธ (ตลอดจน) ผู้
อพยพสามารถที่จะเป็นภัยต่อความมั่นคงทางการเมืองของประเทศปลายทาง
หรือถูกรับรู้ในฐานะที่เป็นภัยต่อค่านิยมส่วนใหญ่ของสังคมของประเทศก็ได้
... ดังนั้นแล้ว ความปลอดภัยมั่นคง จึงเป็นสิ่งถูกรสร้างของสังคมในความหมาย
ที่แตกต่างกันไปตามแต่ละสังคม”²⁵⁹

ตามทัศนะของ Weiner เชื่อว่าในสังคมที่มีความกลมกลืนกันสูง (homogenous society) จะมี
แนวโน้มในการที่มุ่งรักษาลักษณะเฉพาะของตนมากกว่าสังคมที่มีความหลากหลาย (heterogeneous
society) เมื่อใดก็ตามที่มีแรงงานอพยพไหลทะลักเข้ามาในสังคม สังคมดังกล่าวก็จะรับรู้ร่วมกันว่า
แรงงานดังกล่าวเป็นภัยต่อความมั่นคงของตน อย่างไรก็ตามหลักการนี้อาจไม่สามารถที่นำไปใช้ได้
ในบางประเทศ เพราะถ้าหากกลุ่มคนที่อพยพเข้ามาด้วยสาเหตุของการต่อสู้เพื่อเสรีภาพในประเทศ
ของตน (freedom fighter) แต่มีความจำเป็นที่จะต้องหลบหนีเข้ามาในประเทศปลายทาง สังคมที่
มีอัตลักษณ์สูงนั้นก็อาจจะไม่มองว่ากลุ่มคนดังกล่าวเป็นภัยต่อความมั่นคงของตนและในบางที่
อาจจะยินดีต้อนรับกลุ่มคนเหล่านั้นด้วย ด้วยเหตุนี้เอง Weiner จึงสรุปว่า

“ภัยต่อความมั่นคงเป็นเรื่องที่แต่ละสังคมจะเป็นคนกำหนดขึ้นมาโดย
การให้ความหมายว่าสิ่งใดคือภัยต่อความมั่นคงสำหรับตน ดังนั้นภัยต่อความ
มั่นคงที่มีลักษณะเป็นสากลนั้นจึงไม่มีอยู่”²⁶⁰

Weiner จึงได้ทำการจัดประเภทของข้ออ้างที่ประเทศปลายทางมักจะใช้เป็นเหตุผลในการ
สร้างกลุ่มผู้อพยพ หรือแรงงานข้ามชาติให้กลายมาเป็นประเด็นปัญหาความมั่นคงโดยประเทศ
ปลายทางมักอ้างถึงผลกระทบในด้านต่างๆที่เกิดขึ้นจากการที่กลุ่มผู้อพยพหรือแรงงานข้ามชาติ
เหล่านี้เข้าไปในประเทศของตน เหตุผลเหล่านี้จะประกอบไปด้วยข้ออ้างถึงผลกระทบทางด้าน

²⁵⁹ Myron Weiner, “Security, stability and international migration,” *Journal of International Security*
Vo.17, No.3 (Winter 1992-1993): 103.

²⁶⁰ Ibid., p.103.

ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ วัฒนธรรม เศรษฐกิจ สังคม และ การเมือง ซึ่งสามารถแบ่งออกกว้างๆได้ ดังนี้

1. ข้ออ้างที่ว่า ผู้อพยพและผู้ลี้ภัยจะเป็นภัยคุกคามต่อความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ (immigrants as a source of international conflict) การที่ผู้ลี้ภัยที่ต่อต้านรัฐบาลของตนเองเดินทางไปอยู่ในประเทศอื่นอาจจะส่งผลร้ายต่อความสัมพันธ์ระหว่างประเทศของประเทศต้นทางและประเทศที่ผู้ลี้ภัยเดินทางไป อย่างไรก็ตามมีบางกรณีในประเทศปลายทางให้การสนับสนุนการเคลื่อนไหวต่อต้านรัฐบาลของผู้อพยพลี้ภัยซึ่งในที่สุดแล้วได้นำไปสู่ความบาดหมางที่บานปลายเป็นความขัดแย้งระหว่างประเทศ ยกตัวอย่างเช่นกรณีผู้อพยพชาวจีนหลังจากเหตุการณ์เทียนอันเหมินที่ได้อพยพเข้าไปในสหรัฐอเมริกาเป็นจำนวนมาก ซึ่งสหรัฐอเมริกาเองก็ได้ต้อนรับกลุ่มผู้อพยพเหล่านี้เข้าประเทศ แต่สหรัฐอเมริกาเองก็เกรงว่าการที่ตนไปรับชาวจีนที่หนีมาเช่นนี้จะกระทบกับความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ สหรัฐอเมริกาจึงไม่ได้ออกกฎหมายรองรับชาวจีนเหล่านี้ให้อยู่ภายในประเทศของตนอย่างถาวร เพียงแต่อนุญาตให้ชาวจีนอยู่ในสหรัฐอเมริกาได้เพียงระยะเวลาหนึ่งเท่านั้น เป็นต้น²⁶¹

2. ข้ออ้างที่ว่า ผู้อพยพจะเป็นภัยคุกคามต่ออัตลักษณ์ทางวัฒนธรรม (immigrants perceived as a threat to cultural identity) เนื่องจากสังคมของประเทศต่าง ๆ นั้นมีบรรทัดฐานเป็นของตัวเอง ซึ่งข้ออ้างอาจจะถูกใช้เป็นข้ออ้างหนึ่งเมื่อต้องการที่จะจัดการกับผู้อพยพเข้าภายในประเทศด้วยการกล่าวหาว่าผู้อพยพนั้นๆจะกลายมาเป็นภัยต่ออัตลักษณ์ หรือความดีงามที่สังคมของประเทศปลายทางได้ธำรงไว้มาอย่างยาวนาน โดยข้ออ้างนี้ประเทศที่ถือว่าตนเองมีความเป็นอัตลักษณ์สูงจะเข้ามาเป็นข้ออ้างในการส่งผู้อพยพกลับ หรือใช้กฎหมายพิเศษควบคุมกลุ่มคนที่ถือว่าเป็นภัยต่อความมั่นคงในฐานะที่จะเข้ามาทำลายอัตลักษณ์ของสังคม ยกตัวอย่างเช่น ในเยอรมันได้อ้างว่าชาวโปแลนด์ที่ได้อพยพเข้ามายังประเทศของตนนั้นเป็นภัยต่อความมั่นคงของรัฐตนเพราะชาวโปแลนด์นั้นไม่ได้พูดภาษาเยอรมัน และมีวัฒนธรรมที่แตกต่างกับประเทศของตนทั้งๆที่ โปแลนด์นั้นอยู่ติดกับเยอรมัน เช่นเดียวกับมาเลเซียที่ได้ออกกฎหมาย ภูมิบุตรา (Bhoomiputras) เพื่อกำหนดให้

²⁶¹ Myron Weiner, "Security, stability and international migration," pp. 106-108.

พลเมืองนั้นมีอิทธิพลที่เหนือกว่ากลุ่มคนอพยพกลุ่มอื่นเช่น ชาวจีน หรือเวียดนาม ซึ่งข้ออ้างหนึ่งที่ใช้ในการออกกฎหมายดังกล่าวนี้ก็คือ เป็นการปกป้องอัตลักษณ์ของชาวมลายูเอาไว้²⁶²

3. ข้ออ้างที่ว่าผู้อพยพจะเป็นภัยต่อความมั่นคงเนื่องจากเป็นภาระทางเศรษฐกิจและสังคมต่อประเทศเจ้าบ้าน (immigrants perceived as a social and economic burden) ด้วยความกังวลเกี่ยวกับการที่ผู้อพยพเข้ามาซึ่งส่วนใหญ่นั้นยากจนข้นแค้น และการอพยพเข้ามานี้จะทำให้ประเทศเจ้าบ้านต้องจัดแจงที่อยู่อาศัย ระบบการศึกษา และสวัสดิการให้ตามข้อตกลงพื้นฐานตามสิทธิมนุษยชนซึ่งประเทศปลายทางมักมองว่าเป็นภาระทางเศรษฐกิจของตน และยิ่งในกรณีของประเทศกำลังพัฒนา ผู้อพยพอาจจะเข้ามาแย่งชิงที่ดินที่ทำกินและทรัพยากรธรรมชาติ ตลอดจนแรงงานของพลเมืองภายในประเทศด้วยความได้เปรียบในเรื่องการไม่เรียกร้องค่าแรงที่สูง ด้วยข้ออ้างในลักษณะนี้เองทำให้รัฐบาลมักกำหนดว่าผู้อพยพที่เข้ามาในประเทศของตนเป็นภัยต่อความมั่นคงของรัฐในแง่ของการเป็นภาระทางเศรษฐกิจ ยกตัวอย่างเช่น พวกตุรกี ที่อพยพเข้าไปในเยอรมนี หรือ ฝรั่งเศส ในช่วงปี 90 รัฐบาลทั้งสองประเทศต่างก็มีทำที่ต่อกลุ่มอพยพดังกล่าวว่าเป็นภัยต่อความมั่นคงของตนเนื่องจากชาวตุรกีจะเข้ามาแย่งงานในประเทศของตนจนทำให้คนเยอรมันนั้นตกงาน รัฐบาลจึงต้องพยายามส่งตัวชาวตุรกีกลับประเทศด้วยกฎหมายพิเศษ²⁶³

4. ข้ออ้างที่ว่าผู้อพยพจะกลายมาเป็นความเสี่ยงทางการเมืองต่อประเทศเจ้าบ้าน (immigrants as political risk to the host country) เนื่องจากรัฐบาลของประเทศปลายทางมักมีความกังวลว่าผู้อพยพที่เข้ามาสู่ประเทศของตนจะมากระทำการสืบความลับ หรือเข้ามาช่วยเหลือทางด้านการเมือง และการทหารให้แก่ประเทศของผู้อพยพในฐานะสายลับ ยกตัวอย่างเช่น กรณีที่คูเวตประกาศว่าผู้อพยพชาวปาเลสไตน์ที่อพยพเข้ามาในคูเวตนั้นเป็นสายลับให้กับอิรัก ตอนที่อิรักนั้นส่งทหารเข้ามาบุกรุกคูเวต ซึ่งจากข้ออ้างดังกล่าวนี้ทำให้คูเวตสามารถส่งแรงงานถึง 40,000 คนให้กลับไปยังดินแดนของตน นอกจากนี้แล้วผู้อพยพยังถูกกำหนดให้เป็นภัยต่อความมั่นคงในฐานะที่เป็นผู้ก่อการร้ายด้วย ซึ่งข้ออ้างในลักษณะนี้มักจะเกิดขึ้นกับชนกลุ่มน้อยที่อพยพเข้าไปอยู่ในประเทศ

²⁶² Myron Weiner, "Security, stability and international migration," pp.110-112.

²⁶³ Ibid., pp. 114-115.

ปลายทาง เช่น ชาวโครแอต (Croats) ชาวเคิร์ด (Kurds) ชาวอาร์มีเนีย (Armenia) ที่อพยพเข้าไปอยู่ในรัสเซีย หรือ ชาวไอร์แลนด์เหนือ (Northern Irish) ที่อพยพเข้าไปอยู่ในอังกฤษ เป็นต้น²⁶⁴

ทั้งนี้ จะเห็นได้ว่าข้ออ้างถึงผลกระทบในด้านต่าง ๆ นั้น ในแง่หนึ่งก็คือการสร้างวาทกรรมขึ้นมาเพื่อสะท้อนให้เห็นว่าผู้อพยพเป็นภัยคุกคามต่อประเทศ ซึ่งถือได้ว่าเป็นการทำให้ประเด็นผู้อพยพพัฒนาไปสู่การเป็นปัญหาความมั่นคงขึ้นมา การอ้างถึงผลกระทบในด้านต่าง ๆ จึงเท่ากับเป็นขั้นตอนสำคัญของกระบวนการกำหนดประเด็นความมั่นคงนั่นเอง

3.4.2 เกณฑ์การชี้วัดความเป็นภัยคุกคามของผู้อพยพ

Weiner ได้กำหนดเกณฑ์ในการชี้วัดความเป็นภัยคุกคามของผู้อพยพออกเป็น 4 ตัวชี้วัดด้วยกัน ได้แก่ ตัวชี้วัดจากอัตราการจ้างงานในประเทศปลายทาง ตัวชี้วัดทางด้านปริมาณ ตัวชี้วัดทางด้านเศรษฐกิจ และตัวชี้วัดทางด้านวัฒนธรรม ดังมีรายละเอียดต่อไปนี้²⁶⁵

- 1) ตัวชี้วัดอัตราการจ้างงานในประเทศปลายทาง กล่าวคือ หากประเทศปลายทางหรือประเทศที่ผู้อพยพลบหนีย้ายมานั้นมีอัตราการจ้างงานในระดับต่ำ โดยเฉพาะในเรื่องของการจ้างแรงงาน จากความสัมพันธ์ดังกล่าวนี้หากมีแรงงานอพยพเข้ามา ประเทศปลายทางนั้นก็ถือว่าแรงงานเหล่านี้เป็นภัยคุกคาม ในทางตรงกันข้ามถ้าประเทศปลายทางมีการจ้างงานในอัตราที่สูง โดยเฉพาะด้านแรงงานด้วยแล้ว แรงงานที่อพยพเข้ามา ก็จะไม่ถูกมองว่าเป็นภัยต่อความมั่นคง
- 2) ตัวชี้วัดทางด้านปริมาณ กล่าวคือ ถ้ามีปริมาณของแรงงานที่อพยพลบหนีเข้ามาเป็นจำนวนมาก ประเทศดังกล่าวนั้นก็ถือว่าแรงงานเหล่านี้เป็นภัยคุกคามต่อความมั่นคง
- 3) ตัวชี้วัดทางด้านเศรษฐกิจ กล่าวคือ ถ้าประเทศมีการพัฒนาทางเศรษฐกิจของประเทศอยู่ในระดับที่ต่ำหรือในภาวะถดถอยประเทศนั้นก็จะมีแนวโน้มที่จะมองแรงงานข้ามชาติในฐานะภัยคุกคาม

²⁶⁴ Myron Weiner, "Security, stability and international migration," pp.109-110.

²⁶⁵ Myron Weiner, "Security, stability and migration" in Bett K. Richard, ed. Conflict after the cold war: argument on causes of war and peace, pp. 583-584.

- 4) ตัวชี้วัดด้านวัฒนธรรม กล่าวคือในกรณีที่ผู้อพยพมีความแตกต่างทางด้านเชื้อชาติ ภาษา วัฒนธรรมกันอย่างรุนแรง ประเทศที่ผู้อพยพหลบหนีเข้ามาก็จะถือว่าผู้อพยพดังกล่าวนี้เป็นภัยต่อความมั่นคงของตน

3.4.3 ข้อโต้แย้งเกี่ยวกับเกณฑ์ที่ใช้ชี้วัดความเป็นภัยคุกคามของผู้อพยพ

แม้ว่า Weiner จะได้นำเสนอเกณฑ์ในการชี้วัดความเป็นภัยคุกคามของผู้อพยพ 4 ประการ ดังกล่าวข้างต้น แต่ขณะเดียวกันเขาก็ได้ทำการหักล้างเกี่ยวกับข้อเสนอของการศึกษาภัยความมั่นคง ในลักษณะเดิมที่มองว่า ภัยต่อความมั่นคงนั้นมีการดำรงอยู่แม้ว่าคนในสังคมจะไม่ได้ตระหนักรู้ถึงมันก็ตาม โดย Weiner ได้ยกข้อถกเถียงเกี่ยวกับประเด็นของการศึกษาแรงงานที่ใช้เกณฑ์ในเชิงประจักษ์มาแบ่งชี้ว่าแรงงานข้ามชาติจะกลายมาเป็นภัยความมั่นคงเมื่อใด ทั้งนี้ Weiner ได้พิสูจน์ให้เห็นว่าหลักเกณฑ์ดังกล่าวไม่สามารถนำมาใช้อธิบายได้จริงในการศึกษาแรงงานข้ามชาติในฐานะที่เป็นภัยคุกคาม ดังสะท้อนได้จากข้อสังเกตในสี่ประการดังต่อไปนี้

ประการแรก การใช้ตัวชี้วัดจากอัตราการจ้างงานในประเทศปลายทางเพื่อดูว่าแรงงานอพยพเป็นภัยต่อความมั่นคงหรือไม่ ไม่สามารถนำมาใช้อธิบายได้ในบางกรณี ยกตัวอย่างเช่น กรณีของประเทศญี่ปุ่น ที่เป็นประเทศที่มีอัตราการจ้างงานในระดับที่สูงแต่กลับมองว่าแรงงานอพยพที่เข้ามาในประเทศของตนนั้นเป็นภัยต่อความมั่นคง ซึ่งตรงกันข้ามกับอิสราเอลที่ประเทศของตนนั้นมีอัตราการจ้างงานในระดับต่ำ แต่การที่มีแรงงานอพยพเข้าไปในประเทศกลับไม่ถูกมองว่าเป็นภัยต่อความมั่นคง

ประการที่สอง ตัวชี้วัดทางด้านปริมาณยังคงมีปัญหาในการอธิบายในตัวของมันเอง โดย Weiner ได้อ้างถึงกรณีศึกษาเรื่องการอพยพในช่วงปี 1980 ที่เยอรมันตะวันตก (West Germany) รู้สึกว่ากลุ่มอพยพจากแอฟริกาที่มีจำนวนไม่มากเป็นภัยต่อความมั่นคงของตน ในขณะที่กลุ่มผู้อพยพจากเยอรมันตะวันออกที่เข้าไปในเยอรมันตะวันตกเฉลี่ยวันละสองพันคน ในจำนวนผู้อพยพจาก

เยอรมันตะวันออกที่มากกว่าผู้อพยพจากแอฟริกา นี่ เยอรมันตะวันตกกลับไม่รู้สีกว่ากลุ่มคนเหล่านี้เป็นภัยต่อความมั่นคงต่อประเทศของตนแต่อย่างใด²⁶⁶

ประการที่สาม แน่แน่นอนว่าตัวชี้วัดทางเศรษฐกิจจะช่วยทำให้เราพิจารณาได้ว่าแรงงานอพยพในประเทศเป็นภัยต่อความมั่นคงหรือไม่ แม้ในบางประเทศจะมีการต้อนรับแรงงานอพยพเป็นอย่างดีในช่วงที่มีการเติบโตทางเศรษฐกิจ แต่เมื่อเกิดภาวะเศรษฐกิจถดถอยประเทศเหล่านี้ต่างก็ปิดประตูประเทศของตนเพื่อป้องกันการเข้ามาทำงานของแรงงานต่างชาติดภายในประเทศ อย่างไรก็ตาม ตัวชี้วัดทางเศรษฐกิจก็ไม่อาจสามารถอธิบายถึงความแตกต่างทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศได้เสมอไป และยังไม่สามารถอธิบายถึงเกณฑ์ในการที่ประเทศใดประเทศหนึ่งจะต้อนรับกลุ่มผู้อพยพใดเข้าประเทศ ตลอดจนไม่สามารถอธิบายเกณฑ์ในการที่ประเทศใดประเทศหนึ่งจะมองว่ากลุ่มผู้อพยพกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งเป็นภัยต่อความมั่นคง ซึ่งความจริงแล้วตัวชี้วัดในด้านปริมาณน่าจะทำหน้าที่นี้ได้ดีกว่าตัวชี้วัดทางเศรษฐกิจแต่ก็ไม่ใช่ในทุกกรณีอีก เพราะสุดท้ายแล้วอาจไม่มีเกณฑ์อะไรมาชี้วัดได้นอกเหนือไปจากการพิจารณาของรัฐเองว่ากลุ่มผู้อพยพที่ยื่นอยู่ ณ ประตูทางเข้าของประเทศนั้นเป็นใคร และรัฐยอมรับในการเข้ามากลุ่มคนเหล่านั้นหรือไม่

ประการที่สี่ Weiner ได้ชี้ให้เห็นว่าการที่ประเทศปลายทางและประเทศต้นทางมีความแตกต่างกันทางวัฒนธรรมสูงไม่ได้นำไปสู่การกำหนดประเด็นว่าแรงงานที่อพยพเข้ามาจะเป็นภัยต่อความมั่นคงเสมอไป โดย Weiner ได้ยกกรณีเรื่องที่ยุโรปตะวันตกมองว่ากลุ่มอพยพจากยุโรปตะวันออกเป็นภัยคุกคามต่อประเทศตนทั้งที่ก็ไม่มีอะไรแตกต่างกันทางด้านศาสนามากนัก แต่กลับกลุ่มอพยพจากแอฟริกาที่มีความแตกต่างกับยุโรปตะวันตกค่อนข้างมาก ยุโรปตะวันตกกลับไม่มองคนกลุ่มนี้ว่าเป็นภัยต่อความมั่นคงเช่นเดียวกับในสหรัฐอเมริกาที่ยุคหนึ่งมองกลุ่มคนชาวยิวที่อพยพเข้ามาในประเทศของตนว่าเป็นภัยต่อความมั่นคงของตนอย่างรุนแรง ตรงกันข้ามกับกลุ่มคนที่อพยพมาจากยุโรปซึ่งอเมริกานั้นถือว่าไม่เป็นภัยต่อประเทศตนแต่อย่างใด อย่างไรก็ตามในปัจจุบันสหรัฐอเมริกาอเมริกาก็กลับถือว่าชนชาติยิวมิใช่ภัยความมั่นคงและยังถือด้วยว่าชนชาวยิวเป็นพวกเดียวกันกับสหรัฐอเมริกาอีกด้วย²⁶⁷

²⁶⁶ Myron Weiner, "Security, stability and international migration," p.104.

²⁶⁷ Ibid., p.105.

จากข้อโต้แย้งที่ Myron Weiner ชี้ให้เห็นข้างต้นสะท้อนให้เห็นว่าภัยต่อความมั่นคงเป็นสิ่ง
ที่แต่ละสังคมได้กำหนดความหมายขึ้นมาเอง และภัยต่อความมั่นคงยังสามารถที่จะเปลี่ยนแปลงได้
ตลอดเวลา ด้วยเหตุนี้จึงไม่มีภัยความมั่นคงในลักษณะที่เป็นสากลที่สามารถจะชี้วัดได้ด้วยตัวชี้วัด
ใดๆ ภัยต่อความมั่นคงหนึ่งอาจจะเป็นภัยต่อสังคมหนึ่งแต่ไม่เป็นภัยต่ออีกสังคมหนึ่งแม้ว่าจะมี
สภาวะแวดล้อมเดียวกันก็ตาม อย่างไรก็ตามการที่กลุ่มคนหนึ่งๆจะเป็นภัยต่อความมั่นคงได้ขึ้นอยู่กับ
กับการกำหนดของรัฐ โดยนโยบายของรัฐแต่ละรัฐจะเป็นตัวกำหนดว่าคนกลุ่มใดเป็นภัยและคน
กลุ่มใดไม่เป็นภัย ซึ่งอาจจะผ่านการเห็นชอบของคนในสังคมที่เป็นคนกำหนดขึ้นก็ได้

กล่าวโดยสรุป กรอบคิดของ Myron Weiner เกี่ยวกับการศึกษาการอพยพในฐานะที่เป็นภัย
ต่อความมั่นคงของรัฐนั้น เป็นแนวการวิเคราะห์ที่อิงอยู่บนฐานความเชื่อที่ว่า ความจริงเป็นสิ่งที่ถูก
สร้างขึ้นมาโดยการให้ความหมายของแต่ละสังคม ฐานความเชื่อเช่นนี้จึงได้นำมาสู่การศึกษา
เกี่ยวกับแรงงานข้ามชาติตลอดจนผู้อพยพ ทำให้เขาอธิบายปรากฏการณ์แรงงานข้ามชาติในฐานะที่
เป็นภัยต่อความมั่นคงว่าขึ้นอยู่กับการที่แต่ละประเทศจะกำหนดแรงงานกลุ่มใด มีสถานะเป็นภัย
ต่อความมั่นคง ณ ช่วงเวลานั้นๆ ทั้งนี้ Weiner ยังได้เสนอถึงกรอบการศึกษาในการมองเรื่องนี้อย่าง
กว้างๆโดยพยายามโต้เถียงว่า ภัยต่อความมั่นคงในลักษณะของการศึกษาแบบสังคมนิยมที่เป็นแนวทาง
การศึกษาในช่วงที่ผ่านมาหลายสิบปีนั้นมีปัญหาในการอธิบายถึงภัยต่อความมั่นคงที่มีลักษณะเป็น
วัตถุวิสัย ซึ่ง Weiner ได้ปฏิเสธแนวทางการศึกษาของสังคมนิยมด้วยการยกกรณีศึกษาจำนวนมากมา
โต้แย้งว่าภัยต่อความมั่นคงไม่ได้มีลักษณะที่เป็นสากลตามที่พวกสังคมนิยมเชื่อถือกันมา

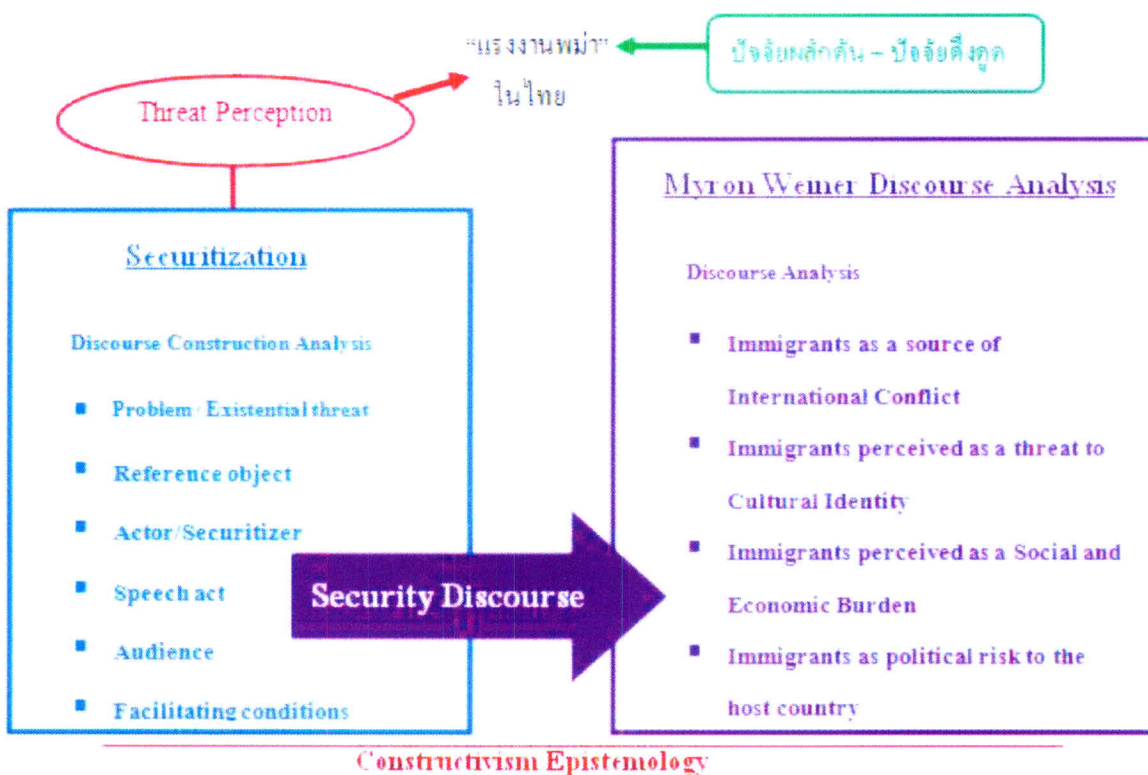
นอกจากนี้ Weiner ยังชี้ให้เห็นว่าเหตุผลที่รัฐแต่ละรัฐใช้ในการกำหนดให้แรงงานข้ามชาติ
เป็นภัยต่อความมั่นคงเป็นเพียงข้ออ้างที่รัฐเลือกหยิบมาใช้เท่านั้น ด้วยเหตุนี้แนวทางการวิเคราะห์
ของ Myron Weiner ที่กล่าวไปทั้งหมดข้างต้นจึงเป็นเครื่องสะท้อนที่ชัดเจนว่าแนวคิดของ Weiner มี
ฐานคิดและรูปแบบการวิเคราะห์เช่นเดียวกับการมองเรื่องภัยต่อความมั่นคงของสำนักโคเปนเฮเกน
แต่สิ่งที่แตกต่างกับสำนักโคเปนเฮเกนก็คือ แนวการวิเคราะห์ของ Weiner ยังไม่ใช่ชุดคำอธิบายที่
ครอบคลุมเช่นเดียวกับสำนักโคเปนเฮเกน แต่ถึงกระนั้น Weiner ก็ยังขึ้นชื่อได้ว่าเป็นผู้บุกเบิกการ

มองภัยของการอพยพที่ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงในฐานะสิ่งที่สร้างขึ้นตามการกำหนดหรือการให้ความหมายของแต่ละสังคมซึ่งยังไม่เคยมีนักคิดคนใดเคยศึกษามาก่อน

3.5 กรอบคิดในการวิจัย (Conceptual Framework)

การวิจัยในครั้งนี้ผู้วิจัยได้นำแนวการวิเคราะห์ของแนวคิดที่ว่าด้วยการกำหนดประเด็นความมั่นคง (securitization) ของ Barry Buzan, Ole Wæver และ Jaap de Wilde และแนวคิดการศึกษาเชิงความมั่นคงในกรณีแรงงานข้ามชาติงานของ Myron Weiner ร่วมกับแนวคิดการย้ายถิ่นระหว่างประเทศ และแนวคิดว่าด้วยทัศนยะต่อภัยคุกคาม มาสร้างเป็นกรอบความคิดในการศึกษาการทำให้แรงงานข้ามชาติเป็นปัญหาความมั่นคง โดยเริ่มต้นจากการวิเคราะห์มุมมองที่รัฐไทยมีต่อแรงงานพม่าโดยใช้แนวคิดว่าด้วยทัศนยะต่อภัยคุกคาม จากนั้นจึงวิเคราะห์กระบวนการกำหนดให้แรงงานพม่ากลายเป็นประเด็นปัญหาความมั่นคงตามแนวทางการศึกษาของสำนักโคเปนเฮเกน โดยจะได้ทำการวิเคราะห์กลไกการทำงานขององค์ประกอบแต่ละส่วนในกระบวนการกำหนดให้แรงงานพม่าเป็นปัญหาความมั่นคงของรัฐไทย พร้อมกันนั้นจะได้วิเคราะห์การนำเสนอวาทกรรมและวาทกรรมตามแนวความคิดของ Weiner ทั้งนี้เพื่อสะท้อนให้เห็นถึงความเชื่อมโยงของกระบวนการสร้างวาทกรรมภัยความมั่นคงกับการชี้ให้เห็นถึงผลกระทบในด้านต่างๆของภัยความมั่นคงนั้นอันนำไปสู่การคล้อยตามของผู้ฟังในที่สุด ดังจะเห็นได้จากกรอบคิดที่เชื่อมโยงความสัมพันธ์ของแนวคิดทั้งหมดที่ใช้ในการวิจัย ดังภาพต่อไปนี้

ภาพที่ 4 กรอบคิดในการวิจัย



หมายเหตุ: ภาพแสดงกรอบคิดในการวิจัยข้างต้นเกิดจากการสังเคราะห์ของผู้วิจัยบนพื้นฐานทางแนวคิดและทฤษฎีของ Everett S. Lee, David J. Singer, Myron Weiner และ Barry Buzan, Ole Wæver and Jaap de Wilde