



# วิเทศปริทัศน์

ศูนย์ศึกษาการต่างประเทศ (ISC) ผลิตเอกสารและบทความที่เกี่ยวข้องกับการทูตและการระหว่างประเทศ ความเห็นที่ปรากฏในบทความนี้เป็นของผู้เขียน ไม่ได้เป็นความเห็นของรัฐบาลไทยหรือกระทรวงการต่างประเทศ การผลิตหรือทำซ้ำเอกสารและบทความในรูปแบบใด ๆ ต้องได้รับอนุญาตเป็นลายลักษณ์อักษรจากศูนย์ศึกษาการต่างประเทศที่ [isc@mfa.go.th](mailto:isc@mfa.go.th) และจะต้องระบุชื่อผู้เขียนให้ชัดเจนตามหลักการอ้างอิงเอกสารที่เป็นสากลด้วย

ฉบับที่ 1/2567 | กันยายน 2567

## การทูตและการข่าวกรอง สองด้านของเหรียญเดียวกัน<sup>1</sup>

ภราดร รังสิมาภรณ์<sup>2</sup>

เมื่อพูดถึงการข่าวกรอง (intelligence) คนส่วนใหญ่จะนึกถึงสายลับ (spy หรือ secret agent) ในโฉมของ James Bond 007 หรือ Jason Bourne และจะไม่ค่อยเชื่อมโยงหรือนึกถึงความสัมพันธ์กับการทูต (diplomacy) เท่าไร แต่ในความเป็นจริงแล้ว การทูตและการข่าวกรองมีความสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิด มีประโยชน์เอื้อต่อกัน และต่างต้องพึ่งพากัน จนอาจสามารถพูดได้ว่า เป็นเสมือน “สองด้านของเหรียญเดียวกัน”

พระราชบัญญัติ (พ.ร.บ.) ข่าวกรองแห่งชาติ พ.ศ. 2562 ได้ให้คำนิยามของ “การข่าวกรอง” ไว้ว่าเป็น “การดำเนินการเพื่อให้ทราบถึงความมุ่งหมาย กำลังความสามารถ และความเคลื่อนไหว รวมทั้งวิถีทางของบุคคล กลุ่มบุคคล หรือองค์การใด ทั้งภายในประเทศและต่างประเทศที่อาจกระทำการอันเป็นพฤติการณ์เป็นภัยคุกคาม ทั้งนี้เพื่อรักษาความมั่นคงหรือประโยชน์แห่งรัฐและให้รัฐบาลนำมาประกอบการพิจารณาในการกำหนดนโยบายแห่งชาติ” จึงจะเห็นได้ว่า การทูตและการข่าวกรองต่างมีจุดมุ่งหมายสุดท้ายเดียวกันในการรักษาความมั่นคงและผลประโยชน์ของชาติ และต่างยังเป็นการดำเนินการเพื่อบรรลุจุดมุ่งหมายดังกล่าวโดยใช้ความพยายามอย่างที่สุดที่จะหลีกเลี่ยงการเกิดสงคราม ดังเช่นที่ Sun Tzu นักยุทธศาสตร์ทางทหารที่โด่งดังของจีนได้เคยให้ความเห็นว่า การข่าวกรองและการทูตเป็นทักษะสำคัญที่จะช่วยให้ประเทศชาติสามารถอยู่รอดปลอดภัยได้ โดยไม่ต้องทำสงคราม ดังนั้น ทั้งการทูตและการข่าวกรองเป็นเสมือนด้านหน้าในการรักษาและผลักดันผลประโยชน์และความอยู่รอดของชาติ

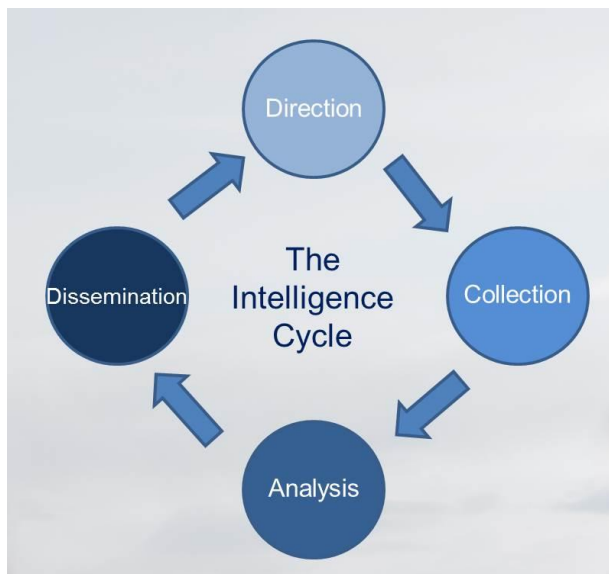
นอกจากนั้น งานสืบเสาะหาข่าวและข้อมูลยังเป็นหนึ่งในภารกิจหลักของภารกิจด้านการทูตและการต่างประเทศ ตามข้อ 3 ของอนุสัญญากรุงเวียนนาว่าด้วยความสัมพันธ์ทางทูต ค.ศ. 1961 และข้อ 5 ของอนุสัญญากรุงเวียนนาว่าด้วยความสัมพันธ์ทางกงสุล ค.ศ. 1963 ซึ่งได้ระบุหน้าที่ของคณะผู้แทนทางทูตและเจ้าพนักงาน

<sup>1</sup> บทความนี้ดัดแปลงจากรายงานการศึกษาส่วนบุคคลของผู้เขียนเรื่อง “การศึกษาแนวทางการพัฒนาศักยภาพการข่าวกรองของกระทรวงการต่างประเทศ” สำหรับหลักสูตรนักบริหารการทูต รุ่นที่ 14 พ.ศ. 2565 และเป็นความเห็นส่วนตัวเท่านั้น

<sup>2</sup> ดร. ภราดร รังสิมาภรณ์ ดำรงตำแหน่งนักการทูตชำนาญการพิเศษ กองยุโรปตะวันออก กรมยุโรป กระทรวงการต่างประเทศ

กงสุลในการ “สืบเสาะ ด้วยวิธีโดยชอบด้วยกฎหมาย ถึงข้อมูล สภาวะและพัฒนาการในด้านต่าง ๆ ในรัฐผู้รับ และ รายงานให้รัฐบาลของรัฐผู้ส่งทราบ” และ “สืบเสาะ ด้วยวิธีโดยชอบด้วยกฎหมาย ถึงข้อมูล สภาวะและพัฒนาการในด้านพาณิชย์ เศรษฐกิจ วัฒนธรรม และวิทยาศาสตร์ในรัฐผู้รับ และรายงานให้รัฐบาลของรัฐผู้ส่งทราบ” ตามลำดับ ซึ่งประเทศไทยได้มี พ.ร.บ. ว่าด้วยเอกสิทธิ์และความคุ้มกันทางทูต พ.ศ. 2527 และ พ.ร.บ. ว่าด้วยเอกสิทธิ์และความคุ้มกันทางกงสุล พ.ศ. 2541 เป็นกฎหมายอนุวัติการ โดยในส่วนของกระทรวงการต่างประเทศในฐานะหน่วยงานหลักด้านการต่างประเทศภายใต้ พ.ร.บ. ปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 นั้น มาตรา 12 ได้กำหนดให้กระทรวงฯ มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับราชการต่างประเทศและราชการอื่นตามที่ได้มีกฎหมายกำหนดให้เป็นหน้าที่ของกระทรวงการต่างประเทศ ดังนั้น ภารกิจที่เกี่ยวข้องกับการสืบเสาะ รวบรวม ประมวล วิเคราะห์ข่าวสาร ข้อมูลรอบด้านทั้งในด้านความมั่นคง เศรษฐกิจ วัฒนธรรม วิทยาศาสตร์ ฯลฯ ที่มีความเกี่ยวข้องกับการต่างประเทศ จึงอยู่ในขอบข่ายงานในอำนาจหน้าที่ของกระทรวงการต่างประเทศด้วย

การสืบเสาะหาข่าว และการประมวล วิเคราะห์ เพื่อรายงานนั้น เป็นขั้นตอนหลักในที่เรียกกันว่า วงรอบการข่าวกรอง (intelligence cycle) ซึ่งประกอบด้วย การอำนวยความสะดวกหรือการระบุความต้องการ (direction or requirements) การรวบรวม (collection) การวิเคราะห์และผลิต (analysis and production) และการเผยแพร่ (dissemination) ให้ผู้ตัดสินใจและกำหนดนโยบายพิจารณาใช้ประโยชน์ต่อไป



ภาพที่ 1 วงรอบการข่าวกรองแบบง่าย

ที่มา: Intcycle<sup>3</sup>

<sup>3</sup> Ben Stark, “An Introduction to the Intelligence Cycle,” *Intcycle*, December 20, 2016, <https://www.intelligence101.com/an-introduction-to-the-intelligence-cycle/intcycle/>.

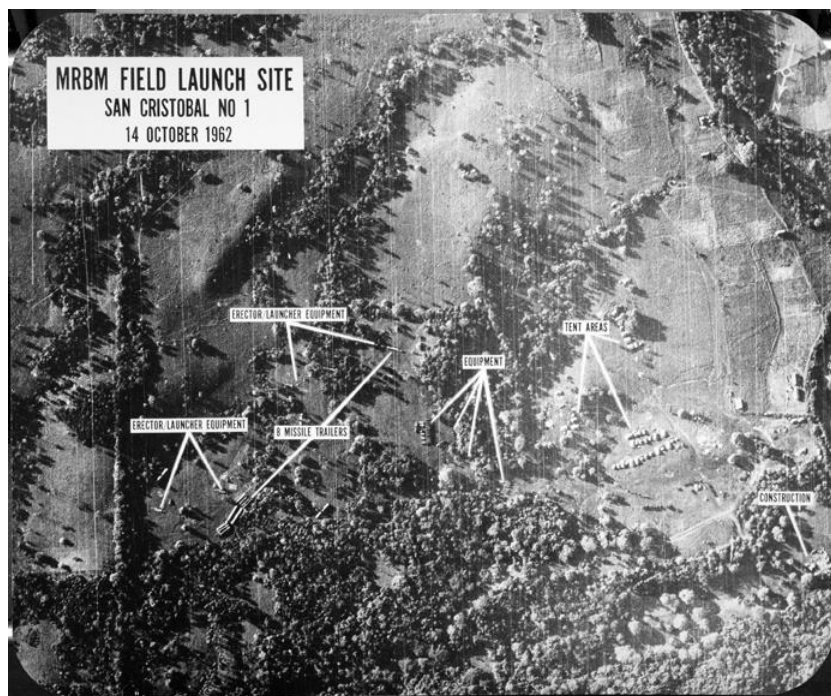
แต่แน่นอนการสืบเสาะหาข่าวของนักการทูตและนักการข่าวกรองนั้นมีความแตกต่างกัน โดยนักการทูตต้องดำเนินการ “ด้วยวิธีโดยชอบด้วยกฎหมาย” ตามอนุสัญญากรุงเวียนนาทั้งสองฉบับข้างต้น และการทูตจะเป็นกระบวนการเจรจาหรือกับรัฐอื่นแบบเปิดและเป็นทางการ รวมทั้งหาข้อมูลอย่างเปิดเผย (overt) เพื่อโน้มน้าวให้รัฐอื่นให้ความร่วมมือที่สอดคล้องหรือส่งเสริมทำที่หรือผลประโยชน์ของรัฐตน หรือโน้มน้าวเพื่อนำไปสู่ความร่วมมือในการรับมือและแก้ปัญหาที่เผชิญร่วมกัน ในขณะที่การข่าวกรองเป็นความพยายามดำเนินการอย่างลับ (covert) ของรัฐหนึ่งให้ได้มาซึ่งข้อมูลของรัฐอื่น รวมทั้งข้อมูลเกี่ยวกับเจตจำนง (intentions) และขีดความสามารถ (capabilities) ของรัฐนั้นที่ปกปิดเป็นความลับ แล้วนำมาใช้ร่วมกับข้อมูลที่ได้มาจากแหล่งเปิด เพื่อทำการวิเคราะห์และผ่านกรรมวิธีให้เป็นข่าวกรอง ซึ่งจะถูกนำมาใช้ประกอบการกำหนดนโยบายของรัฐบาลต่อไป

การทูตและการข่าวกรองจึงมีความสัมพันธ์ที่ใกล้ชิดกันและเป็นความสัมพันธ์ที่มีมายาวนานด้วย โดยในช่วงแรกของประวัติศาสตร์ที่ได้มีการบันทึกไว้นั้น ไม่ได้มีการแบ่งแยกการปฏิบัติหน้าที่ของทั้งสองด้วยซ้ำ อาจกล่าวได้ว่า งานการข่าวกรองเป็นอาชีพที่มีมายาวนานที่สุดลำดับสอง (“second oldest profession”) และงานการทูตเป็นลำดับสาม (ในขณะที่อาชีพที่มีมายาวนานที่สุดลำดับแรกที่มีกล่าวถึงกัน คือ การค้าประเวณีนั่นเอง)

ต่อมาในช่วงศตวรรษที่ 6 ก่อนคริสตกาล เริ่มมีการแบ่งแยกบทบาทหน้าที่ของทั้งสองมากขึ้นในจักรวรรดิจีนและเปอร์เซีย โดยเริ่มมีการจัดตั้งองค์กรด้านการข่าวกรองแบ่งแยกออกมาจากการทูต ซึ่งพัฒนามาเรื่อย ๆ จนกลายเป็นหน่วยงานรัฐที่แยกกันและเป็นส่วนหนึ่งของระบบราชการอย่างชัดเจนในช่วงคริสต์ศตวรรษที่ 19 และ 20 โดยในประเทศไทยเองก็ได้มีการค้นพบหลักฐานเอกสารรายงานข่าวกรองตั้งแต่สมัยกรุงศรีอยุธยา และต่อมาในช่วง ค.ศ. 1954 ได้มีการจัดตั้งหน่วยงานข่าวกรองตามแบบของประเทศตะวันตก โดยเฉพาะของสหรัฐฯ คือ กรมประมวลราชการแผ่นดิน ซึ่งต่อมาใน ค.ศ. 1959 ได้เปลี่ยนชื่อเป็นกรมประมวลข่าวกรอง จากนั้นได้เปลี่ยนชื่อเป็นสำนักข่าวกรองแห่งชาติ (สขช.) ใน ค.ศ. 1985 และใช้ชื่อดังกล่าวมาจนถึงทุกวันนี้ ทั้งนี้ หน่วยงานดังกล่าวของไทยรับผิดชอบทั้งมิติในประเทศและต่างประเทศ ซึ่งต่างจากประเทศตะวันตกที่มักแบ่งหน่วยข่าวกรองภายในประเทศออกจากหน่วยข่าวกรองต่างประเทศ

ข่าวกรองที่ดีได้มีส่วนสำคัญในการช่วยกำหนดนโยบายต่างประเทศหลายครั้งในประวัติศาสตร์ ตัวอย่างแรกๆที่มักมีการหยิบยก คือ กรณีที่หน่วยข่าวกรองสหราชอาณาจักรสามารถถอดรหัสและดักฟังสัญญาณโทรเลขของนาย Arthur Zimmermann รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศเยอรมนีในช่วงสงครามโลกครั้งที่ 1 เมื่อ ค.ศ. 1917 ซึ่งเสนอให้เม็กซิโกเข้าร่วมเป็นพันธมิตรทางทหารกับเยอรมนีเพื่อต่อสู้กับสหรัฐฯ หากสหรัฐฯ เข้าร่วมสงคราม (ขณะนั้นยังดำเนินนโยบายเป็นกลาง) โดยฝ่ายเยอรมนีสัญญาว่า จะยกดินแดนทางตอนใต้ของสหรัฐฯ ให้แก่เม็กซิโก ซึ่งฝ่ายสหราชอาณาจักรได้แจ้งข่าวกรองดังกล่าวให้ฝ่ายสหรัฐฯ ทราบ และเป็นเหตุผลสำคัญที่ทำให้สหรัฐฯ ตัดสินใจประกาศสงครามกับเยอรมนีในเวลาต่อมา ซึ่งส่งผลให้ฝ่ายสัมพันธมิตรได้เปรียบและได้รับชัยชนะเหนือเยอรมนีในที่สุด

ในช่วงสงครามเย็น ข่าวกองที่สหรัฐฯ ได้รับจากพันเอก Oleg Penkovsky เจ้าหน้าที่ข่าวกรองอาวุโสของหน่วยข่าวกรองทางทหารของสหภาพโซเวียต (Main Intelligence Directorate หรือด้วยภาษารัสเซียคือ GRU) ซึ่งตัดสินใจแปรพักตร์ทำงานให้หน่วยข่าวกรองต่างประเทศของสหราชอาณาจักร (Secret Intelligence Service: SIS หรือ MI6) และของสหรัฐฯ (Central Intelligence Agency: CIA) ในช่วงต้นทศวรรษ 1960 มีบทบาทสำคัญในการทำให้ นาย John F. Kennedy ประธานาธิบดีสหรัฐฯ ตัดสินใจมีท่าทีหนักแน่นต่อฝ่ายโซเวียต ในช่วงวิกฤติการณ์ขีปนาวุธคิวบา (Cuban Missile Crisis) เมื่อ ค.ศ. 1962 เนื่องจากพันเอก Penkovsky ได้ให้ข้อมูลเกี่ยวกับฐานปล่อยขีปนาวุธในคิวบารวมทั้งข้อมูลที่บ่งชี้ว่า ชัดความสามารถด้านขีปนาวุธพิสัยไกลของโซเวียต แท้จริงแล้วยังอ่อนแออยู่และไม่ได้มีสมรรถภาพดีเพียงพอที่จะทำให้นาย Nikita Khrushchev ผู้นำโซเวียตในขณะนั้น กล้าเสี่ยงที่จะก่อสงครามนิวเคลียร์กับสหรัฐฯ อันส่งผลให้วิกฤติการณ์ดังกล่าวคลี่คลายลงในที่สุด



ภาพที่ 2 ฐานขีปนาวุธโซเวียตในคิวบากล่าวจากเครื่องบินสอดแนมของสหรัฐฯ 14 ตุลาคม ค.ศ. 1962

ที่มา: หอจดหมายเหตุแห่งชาติสหรัฐอเมริกา<sup>4</sup>

ข่าวกรองยังมีความสำคัญในการกำหนดนโยบายในช่วงหลังสงครามเย็น โดยตัวอย่างเชิงลบที่เป็นที่รู้จักกันดี คือ การที่สหรัฐฯ และสหราชอาณาจักรใช้ข่าวกรองที่ผิดหรือบิดเบือนเป็นเหตุผลอ้างสำหรับการตัดสินใจบุกอิรักเพื่อโค่นล้มระบอบการปกครองของนาย Saddam Hussein ผู้นำอิรักเมื่อ ค.ศ. 2003 โดยอ้างว่า อิรักกำลังผลิตอาวุธที่มีอนุภาพทำลายล้างสูง ซึ่งในที่สุดก็ไม่พบหลักฐานใด ๆ นอกจากนั้น ข่าวกองยังสามารถถูกนำไปใช้เป็น

<sup>4</sup> "Aerial Photograph of Missiles in Cuba (1962)," National Archives, available at <https://www.archives.gov/milestone-documents/aerial-photograph-of-missiles-in-cuba>.

เครื่องมือทางการทูต เช่น ในกรณีที่หน่วยข่าวกรองสหรัฐฯ และสหราชอาณาจักรร่วมกันตัดสินใจเปิดเผยข่าวกรองที่ได้รับมาว่า นาย Vladimir Putin ประธานาธิบดีรัสเซียมีแผนโจมตีกรุงกรานยูเครนอย่างแน่นอน เพื่อพยายามป้องปรามรัสเซีย ซึ่งแม้ว่าในที่สุดจะป้องปรามไม่สำเร็จ แต่ก็มีส่วนช่วยในการสร้างแนวร่วมทางการทูตในกลุ่มประเทศตะวันตกตั้งแต่ต้น รวมทั้งเป็นการตอบโต้ข้อมูลบิดเบือน (disinformation) ที่รัสเซียเผยแพร่ก่อนหน้านี้ ซึ่งอาจเรียกความร่วมมือทางข่าวกรองระหว่างประเทศตะวันตกดังกล่าวได้ว่า เป็นกรณีที่การข่าวกรองช่วยเสริม (supplement) บทบาททางการทูต

นักการข่าวกรองยังสามารถทำหน้าที่เป็นนักการทูตอย่างไม่เป็นทางการได้อีกด้วย หรือที่เรียกว่า เป็นการทูตคู่ขนาน (parallel diplomacy) เช่น ในกรณีที่เจ้าหน้าที่อาวุโสของ MI6 ได้พัฒนาความสัมพันธ์ที่ดีกับนาย Moussa Koussa รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศของลิเบีย และกับนาย Muammar Gaddafi ผู้นำลิเบีย จนสามารถโน้มน้าวให้ลิเบียยุติโครงการพัฒนาอาวุธเคมี เมื่อ ค.ศ. 2003 ได้สำเร็จ ทั้งนี้ ส่วนหนึ่งเพื่อแลกเปลี่ยนกับการดำเนินความสัมพันธ์อันปกติระหว่างลิเบียกับสหราชอาณาจักรที่มีความบาดหมางนับตั้งแต่เหตุการณ์ที่ลิเบียลอบวางระเบิดเครื่องบินสายการบิน Pan Am เหนือเมือง Lockerbie ในสหราชอาณาจักร เมื่อ ค.ศ. 1988 รวมถึงการพัฒนาความร่วมมือด้านข่าวกรองเพื่อต่อต้านกลุ่มก่อการร้าย Al-Qaeda ซึ่งเป็นภัยคุกคามร่วมต่อทั้งลิเบียและสหราชอาณาจักร

ความร่วมมือระหว่างประเทศด้านข่าวกรองยังสามารถส่งเสริมความสัมพันธ์ทางการทูตให้แน่นแฟ้นยิ่งขึ้นได้อีกด้วย เช่น ความสัมพันธ์อันใกล้ชิดนับตั้งแต่สมัยสงครามโลกครั้งที่ 2 ระหว่างหน่วยข่าวกรองสหรัฐฯ สหราชอาณาจักร แคนาดา ออสเตรเลีย และนิวซีแลนด์ หรือที่เรียกว่า กรอบความร่วมมือและการแบ่งปันข่าวกรอง Five Eyes (FVEY)

อย่างไรก็ดี ไม่ได้หมายความว่า การข่าวกรองเป็นสาเหตุสำคัญเพียงประการเดียวที่นำไปสู่การดำเนินนโยบายต่างประเทศดังกล่าว เนื่องจากการข่าวกรองเป็นเพียงหนึ่งปัจจัยที่นำมาใช้ประกอบการกำหนดนโยบายต่างประเทศ และอาจมีความผิดพลาดได้ นอกจากนั้น ข่าวกรองไม่ได้ถูกนำมาใช้กำหนดนโยบายเสมอไป และยังอาจถูกมองข้ามโดยผู้มีอำนาจตัดสินใจด้วยซ้ำ นอกจากนี้ ปัจจัยทางการเมืองยังเป็นตัวกำหนดการตัดสินใจในบางครั้งด้วย หรืออาจมีการเสนอแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ระหว่างกัน ดังเช่นในกรณีที่นาย John F. Kennedy ประธานาธิบดีสหรัฐฯ ได้เจรจาอมถอดถอนขีปนาวุธ Jupiter ที่ตั้งอยู่ในอิตาลีและตุรกีเพื่อแลกเปลี่ยนกับการที่สหภาพโซเวียตยอมถอนขีปนาวุธจากคิวบาในช่วงวิกฤตการณ์ขีปนาวุธคิวบาข้างต้น

ทั้งนี้ ข่าวกรองที่จะมีประโยชน์ต่อผู้กำหนดนโยบายได้จะต้องมีคุณลักษณะ 3 ประการ ได้แก่ มีความทันท่วงที (timely) มีความสำคัญเกี่ยวข้อง (relevant) และมีความแม่นยำ (accurate) มิเช่นนั้น ก็จะเป็นข่าวกรองที่ล้มเหลว (intelligence failure) ดังเช่นในกรณีเหตุการณ์กลุ่มก่อการร้าย Al Qaeda โจมตีสหรัฐฯ เมื่อ 11 กันยายน ค.ศ. 2001 ซึ่งสาเหตุหลักเกิดจากความล้มเหลวในการประสานงานและแบ่งปันข่าวกรองระหว่างแต่ละหน่วยข่าวกรองของสหรัฐฯ จนไม่สามารถปะติดปะต่อให้เห็นภาพรวมเพื่อที่จะป้องปรามได้ทัน

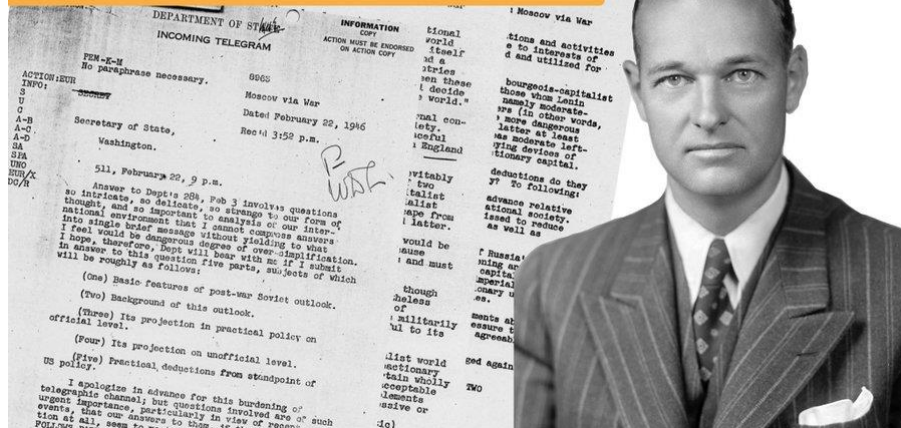
ในขณะเดียวกัน การทูตก็มีความสำคัญต่อการข่าวกรองเช่นกัน แม้ว่า ข้อ 3 ของอนุสัญญากรุงเวียนนาว่าด้วยความสัมพันธ์ทางทูต ค.ศ. 1961 ได้ระบุไว้ว่า นักการทูตสามารถเก็บรวบรวมและรายงานข้อมูลเกี่ยวกับสถานการณ์และพัฒนาการในรัฐผู้รับด้วยวิธีที่ถูกต้องตามกฎหมายได้เท่านั้น อันเป็นการห้ามไม่ให้การทูตปฏิบัติหน้าที่เป็นนักการข่าวกรอง แต่ในทางปฏิบัติ นักการข่าวกรองสามารถแฝงตัวเป็นนักการทูตและใช้ตำแหน่งทางการทูตเพื่อปกปิด (cover) หน้าที่ที่แท้จริงเพื่อที่จะได้รับความคุ้มกันทางการทูต นอกจากนั้น สถานเอกอัครราชทูตหรือสถานกงสุลยังมักถูกใช้เป็นฐานสำหรับการรวบรวมข่าวกรองทั้งจากสัญญาณการสื่อสาร (Signals Intelligence: SIGINT) และข่าวกรองจากบุคคล (Human Intelligence: HUMINT) ซึ่งมาจากการชักชวนโน้มน้าวหรือแม้กระทั่งการข่มขู่ให้บุคคลต่างชาตินิยมหาข่าวให้อีกประเทศหนึ่ง หรือที่เรียกกันว่า สายลับ (spy หรือ agent หรือ asset) โดยนักการข่าวกรอง อาจใช้ 4 วิธีในการชักจูง ได้แก่ อามิสสินจ้าง (Money) อุดมการณ์ความเชื่อ (Ideology) การขู่เปิดโปงการกระทำที่เสื่อมเสียชื่อเสียงหรือผิดกฎหมาย (Compromise) และความมีอัตตา ทะนงตัว (Ego) หรือที่แวดวงข่าวกรองเรียกตัวย่อว่า MICE

นอกจากนี้ หนึ่งในหน้าที่หลักของนักการทูต คือ การเข้าถึงและได้รับข้อมูลที่แม่นยำและครบถ้วนของประเทศอื่น ๆ ซึ่งนอกจากจะได้รับจากแหล่งข้อมูลเปิด เช่น ข่าวท้องถิ่นแล้ว นักการทูตยังได้รับข้อมูลจากการประสานงานติดต่อกับ counterparts รวมทั้งบุคคลสำคัญท้องถิ่นด้วย ซึ่งล้วนมีส่วนช่วยในกระบวนการผลิตข่าวกรองเนื่องจากรายงานของนักการทูต (diplomatic reporting) สามารถให้ข้อมูลภูมิหลังที่สำคัญ อาทิ ข้อมูลเกี่ยวกับผู้นำและบุคคลชั้นนำ สถานการณ์ทางการเมืองและเศรษฐกิจ และสภาพการณ์ทางสังคมของประเทศนั้น ซึ่งนักวิเคราะห์ข่าวกรองสามารถนำไปใช้ประโยชน์ประกอบการวิเคราะห์ข้อมูลที่ได้มาทางลับได้ ทั้งนี้ สชช. ของไทยจัดให้รายงานลักษณะดังกล่าวเป็น “ข่าวกรองทางการทูต” (diplomatic intelligence) ที่ให้ข้อมูลที่ดีที่สุดในเกี่ยวกับประเทศนั้น ๆ

นักการทูตเองยังสามารถเขียนรายงานประเมินข่าวกรอง (intelligence assessment) ได้ด้วย ดังเช่น กรณีการร่างโทรเลข “long telegram” ของ George F. Kennan อุปทูตสหรัฐฯ สถานเอกอัครราชทูตสหรัฐฯ ประจำสหภาพโซเวียต ใน ค.ศ. 1946 ที่ประเมินและคาดการณ์พฤติกรรม ทำที่ และนโยบายของสหภาพโซเวียต โดยโทรเลขดังกล่าวได้กลายเป็นพื้นฐานสำคัญของการดำเนินนโยบายสกัดกั้นอิทธิพลของสหภาพโซเวียต (containment policy) โดยรัฐบาลสหรัฐฯ ในช่วงเริ่มต้นของสงครามเย็น อนึ่ง กระทรวงการต่างประเทศ โดยเฉพาะของประเทศตะวันตก ยังสามารถมีบทบาทในการประสานงานระหว่างหน่วยข่าวกรองระหว่างประเทศ (international intelligence liaison) โดยมักใช้สถานเอกอัครราชทูตตนเป็นสถานที่สำหรับการแลกเปลี่ยนข่าวกรอง และยังถือว่าการแลกเปลี่ยนข่าวกรองเป็นส่วนหนึ่งของการดำเนินนโยบายต่างประเทศอีกด้วย



## Author of the 8,000-word telegram



ภาพที่ 3 George F. Kennan และโทรเลข “Long Telegram” 22 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 1946

ที่มา: พิพิธภัณฑ์การทูตแห่งสหรัฐอเมริกา<sup>5</sup>

แหล่งข้อมูลจากนักการทูตถือเป็นหนึ่งในข่าวกรองจากแหล่งเปิดที่สำคัญ (Open-source Intelligence: OSINT) ซึ่งเมื่อนำมารวบรวมกับข้อมูลจากแหล่งเปิดอื่น ๆ เช่น หนังสือวารสารวิชาการ เอกสารการประชุม หนังสือพิมพ์ วิทยุ โทรทัศน์ ข้อมูลจากอินเทอร์เน็ต พร้อมทั้งกับข้อมูลลับจากแหล่งต่าง ๆ แล้วนำมาผ่านกรรมวิธีผลิตข่าวกรอง ก็จะได้ผลผลิตข่าวกรองที่เรียกว่า All-source Intelligence โดยวัตถุประสงค์หลัก คือ เพื่อที่จะได้เห็นภาพรวมและคาดการณ์อย่างดีที่สุดเท่าที่จะกระทำได้ ทั้งนี้ ผู้เชี่ยวชาญข่าวกรองได้ประเมินว่า ข่าวกรองประมาณร้อยละ 90 จะได้มาจากแหล่งเปิด หรือ OSINT ซึ่งรวมถึงข้อมูลหรือข่าวกรองจากนักการทูตด้วย ดังนั้น รายงานของนักการทูตจึงมีความสำคัญอย่างมากสำหรับการทำงานของฝ่ายข่าวกรอง

ทั้งนี้ หลายประเทศได้ให้ความสำคัญอย่างมากต่อการรวบรวม วิเคราะห์ และใช้ข่าวกรองที่ได้รับในการประกอบการตัดสินใจและกำหนดนโยบายต่างประเทศ โดยบางประเทศได้พัฒนาศักยภาพและบทบาทด้านการข่าวกรองต่างประเทศ (foreign intelligence) ของกระทรวงการต่างประเทศตน อาทิ กระทรวงการต่างประเทศสหรัฐอเมริกา มี Bureau of Intelligence and Research (INR) กระทรวงการต่างประเทศญี่ปุ่น มี Intelligence and Analysis Service (IAS) และกระทรวงการต่างประเทศแคนาดามี Bureau of Intelligence Analysis and Security และ Bureau of Economic Intelligence ในขณะที่หน่วยงานข่าวกรองต่างประเทศของสหราชอาณาจักร (SIS หรือ MI6) และของออสเตรเลีย (Australian Secret Intelligence Service: ASIS) ต่างก็ทำงานอย่างใกล้ชิดกับกระทรวงการต่างประเทศตนและอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ ซึ่งล้วนสะท้อนถึงการที่หลายประเทศตระหนักและให้ความสำคัญต่อความเชื่อมโยงและ synergy ระหว่างการทูตกับการ

<sup>5</sup> National Museum of American Diplomacy, *Twitter*, February 23, 2018, available at <https://twitter.com/NMADmuseum/status/966778831175667712>.

ข่าวกรอง และความสำคัญของข่าวกรองที่จะถูกนำไปใช้ประกอบการวิเคราะห์อนาคต (foresight) เพื่อใช้ในการกำหนดนโยบายต่อไปได้

ในบริบทสถานการณ์โลกที่มีพลวัตสูงในปัจจุบัน ที่ต้องเผชิญภัยคุกคามจากปัญหาทั้งรูปแบบเก่าและใหม่ เช่น การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ โรคติดต่อที่อุบัติใหม่ ปัญหาการก่อการร้ายและอาชญากรรมข้ามชาติ ตลอดจนการแข่งขันกันทางภูมิรัฐศาสตร์ระหว่างประเทศมหาอำนาจที่ทวีขึ้น ซึ่งต่างส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจโลก ความมั่นคงทางอาหารและพลังงาน และการพัฒนาอย่างยั่งยืน กอปรกับกระแสการสร้างข่าวปลอม (fake news) และการสร้างวาทกรรมเท็จ (false narratives) ที่มากขึ้นโดยเฉพาะในโลกโซเชียล กระทรวงการต่างประเทศไทย จึงได้ให้ความสำคัญมากขึ้นต่อภารกิจการวิเคราะห์อนาคตอย่างมียุทธศาสตร์ (Strategic Foresight) เพื่อวิเคราะห์และประเมินสถานการณ์โลกและฉกัทัศน์ที่เป็นไปได้ รวมทั้งผลกระทบต่อไทยและแนวทางกำหนดนโยบายของไทยเพื่อรับมือกับสถานการณ์และการเปลี่ยนแปลงต่าง ๆ อย่างมีประสิทธิภาพ

ในการนี้ กระทรวงการต่างประเทศจึงอาจพิจารณาพัฒนาศักยภาพด้านการข่าวกรอง โดยเฉพาะทักษะการวิเคราะห์ข่าวกรองจากแหล่งเปิด เพื่อที่จะสามารถประเมินค่าและความน่าเชื่อถือของแหล่งข้อมูล สังเคราะห์ข้อมูลอย่างเป็นระบบ วิเคราะห์และตีความข้อมูลได้อย่างถูกต้องแม่นยำ และประเมินทิศทางโลกอย่างมีเหตุมีผล ซึ่งล้วนจะเป็นประโยชน์ต่อภารกิจ Strategic Foresight ของกระทรวงฯ ต่อไป และจะช่วยนำไปสู่การตัดสินใจและการกำหนดนโยบายต่างประเทศที่มีความรอบด้านและตั้งอยู่บนพื้นฐานของหลักการวิเคราะห์ข้อมูลและข่าวกรองที่ดียิ่งขึ้น