

หลักการความรับผิดชอบในการปกป้อง (R2P) กับวิกฤตการณ์การเมืองในเมียนมาร์ Responsibility to Protect (R2P) and the Political Crisis in Myanmar

ปราณี ทิพย์รัตน์¹

Pranee Thiparat

บทคัดย่อ

จุดประสงค์ของบทความชิ้นนี้ คือ (1) เพื่ออธิบายว่า หลักการ R2P คืออะไร โดยแสดงถึงจุดกำเนิด พัฒนาการ และการนำไปใช้ในทางปฏิบัติตลอดเวลาสองทศวรรษ (2) เพื่อแสดงถึงจุดยืนและบทบาทของอาเซียนต่อหลักการ R2P (3) เพื่อ อธิบายว่าวิกฤตการณ์ทางการเมืองในเมียนมาร์ ณ วันนี้ เข้าข่ายการนำมาตรการดังที่ระบุไว้ในบรรทัดฐาน R2P ดังที่ฝ่ายต่อต้านรัฐบาลทหารพม่า และ องค์กรพัฒนาเอกชน ในหลายประเทศอ้างถึง หรือไม่

คำสำคัญ: ความรับผิดชอบในการปกป้อง, วิกฤตการณ์การเมืองในเมียนมา, อาเซียน, อาชญากรรมต่อมวลมนุษยชาติ

Abstract

This article aims to 1) explain the principle and/or norms of the Responsibility to Protect (R2P) by looking into its origins, development and implementations, 2) assess ASEAN's position towards R2P, and 3) examine if the R2P norms could be applied to the current political crisis in Myanmar.

Keywords: The Responsibility to Protect(R2P), 2021 Myanmar Political Crisis, ASEAN, Mass Atrocities

1อาจารย์อาวุโส ภาควิชาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

รับบทความ (Received): 26 ธ.ค.2564 ปรับแก้ (Revised): 30 ธ.ค. 2564

ตอบรับบทความ (Accepted): 31 ธ.ค. 2564

บทนำ

เป็นระยะเวลาเกือบหนึ่งปีมาแล้วที่กองทัพเมียนมาร์ (Tatmadaw) นำโดยผู้บัญชาการทหารสูงสุด นายพล มิน อ่อง ลาย ทำการรัฐประหารโค่นล้มรัฐบาลพลเรือนภายใต้การนำของพรรค NLD (National League for Democracy) ซึ่งได้รับชัยชนะอย่างท่วมท้นในการเลือกตั้งเมื่อเดือนพฤศจิกายน ค.ศ. 2020 (Thuzar, 2020) โดย Tatmadaw อ้างว่ามีการฉ้อโกงในการเลือกตั้งและประกาศสถานะฉุกเฉินเป็นระยะเวลา 1 ปี อันส่งผลให้เกิดการประท้วงอย่างสันติโดยภาคประชาชนอย่างกว้างขวางควบคู่ไปกับการจัดตั้งกองกำลังติดอาวุธทั่วประเทศในนาม People's Defense Forces (PDFs) เพื่อต่อต้านการพยายามหวนคืนสู่อำนาจของรัฐบาลทหารอีกครั้งหนึ่ง นอกจากนี้ ฝ่ายต่อต้านยังได้จัดตั้ง รัฐบาลเอกภาพแห่งชาติ - NUG (National Unity Government) ขึ้นในวันที่ 16 เมษายน อันประกอบไปด้วยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ถูกขับออกโดยรัฐบาลทหาร ซึ่งรู้จักกันในนามของ CRPH (Committee Representing the Pyidaungsu Hluttaw) จำนวนหนึ่งกับนักการเมืองจากกลุ่มชาติพันธุ์ที่หลากหลาย (Thuzar and Htet Myet Min Tun, 2022) ขณะที่ฝ่าย Tatmadaw ก็ตั้งข้อกล่าวหาว่ากลุ่มคนเหล่านี้ว่าเป็นกบฏและประกาศว่าทั้ง PDFs NUG และ CRPH เป็นองค์การก่อการร้ายที่มุ่งทำลายประเทศ ต่อมาในวันที่ 1 สิงหาคม นายพล มิน อ่อง ลาย ประกาศตัวเป็นนายกรัฐมนตรีของเมียนมาร์ และขยายเวลาสถานะฉุกเฉินไปจนถึง สิงหาคม ปี ค.ศ. 2023 โดยให้คำมั่นว่าจะจัดให้มีการเลือกตั้งทั่วไปในช่วงเวลาดังกล่าว เพื่อเป็นการตอบโต้ รัฐบาลเอกภาพแห่งชาติ (NUG) ประกาศสงครามอย่างเป็นทางการกับฝ่าย Tatmadaw ในวันที่ 7 กันยายน และเรียกร้องให้มีการจับอาวุธขึ้นต่อสู้ทั่วประเทศ

นับตั้งแต่การรัฐประหารในวันที่ 1 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 2021 เป็นต้นมา กองกำลังทหารและตำรวจได้ปราบปรามฝ่ายต่อต้านทั้งภาคประชาชน ฝ่าย PDFs ตลอดจนกองกำลังติดอาวุธกลุ่มชาติพันธุ์ต่างๆ อย่างกว้างขวางและรุนแรงทำให้ภายในสิ้นปี 2021 มีผู้เสียชีวิตที่เป็นพลเรือน กว่า 1,300 คนซึ่งรวมถึงเด็ก 75 คน ถูกจับกุมคุมขังกว่า 7,000 คน (ซึ่งรวมถึง นางออง ซาน ซูจี ประธานาธิบดี

วิน มิน และผู้นำ NLD อีกหลายคน) และอย่างน้อยที่สุด 65 คนถูกตัดสินประหารชีวิตโดยศาลทหาร มีการกล่าวหาว่ารัฐบาลทหารละเมิดสิทธิมนุษยชนอย่างร้ายแรงตั้งแต่การใช้อาวุธหนักยิงเข้าใส่ฝูงชนและบ้านเรือนประชาชนอย่างไม่เลือกหน้า (กรณีล่าสุดคือการโจมตีด้วยอาวุธหนักในรัฐ Kayah เมื่อวันที่ 24 ธันวาคม ทำให้พลเรือนเสียชีวิต อย่างน้อย 35 คน ซึ่งในจำนวนนี้มีเด็ก 4 คน และเจ้าหน้าที่องค์กร Save the Children เสียชีวิต 2 คน) (Global Centre for the Responsibility to Protect, 2022) การทรมานผู้ถูกจับกุมอย่างเป็นระบบ การมุ่งโจมตีเจ้าหน้าที่สาธารณสุขที่ให้การรักษาสู่ประท้วงที่ได้รับบาดเจ็บ การทารุณทางเพศ การบังคับสูญหาย ฯลฯ มีผู้ได้รับผลกระทบต้องโยกย้ายถิ่นกว่า 230,000 คน ขณะที่มีความเสี่ยงมากกว่า 3 ล้านคนที่ต้องการความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมอย่างเร่งด่วน ปรากฏการณ์ดังกล่าวทำให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ และผู้เชี่ยวชาญพิเศษด้านสิทธิมนุษยชนในเมียนมาร์ชี้ว่าการกระทำของ Tatmadaw อาจเข้าข่าย อาชญากรรมต่อมวลมนุษยชาติ (Global Centre for the Responsibility to Protect, 2021) มีการตั้งคำถามต่อบทบาทของอาเซียนในฐานะองค์กรความร่วมมือส่วนภูมิภาคที่เมียนมาร์เป็นสมาชิก ต่อบทบาทของประชาคมระหว่างประเทศในการใช้หลักการความรับผิดชอบในการปกป้อง (R2P) ที่สหประชาชาติให้การรับรองตั้งแต่ปี ค.ศ. 2005 ในการยุติความรุนแรงอันเป็นผลจากอาชญากรรมต่อมวลมนุษยชาติที่กระทำโดยรัฐบาลทหาร ตลอดจนต่อรัฐสมาชิกสหประชาชาติที่เพิกเฉยต่อวิกฤตการณ์ร้ายแรงดังกล่าว

จุดประสงค์ของบทความชิ้นนี้ คือ ประการแรก เพื่ออธิบายว่า หลักการ R2P คืออะไร โดยแสดงถึงจุดกำเนิด พัฒนาการ และการนำไปใช้ในทางปฏิบัติ ตลอดเวลาสองทศวรรษ ประการที่สอง เพื่อแสดงถึงจุดยืนของอาเซียนต่อหลักการ R2P และประการสุดท้าย เพื่ออธิบายปฏิกิริยาของประชาคมระหว่างประเทศ รวมทั้งอาเซียนในการรับมือกับวิกฤตการณ์ทางการเมืองในเมียนมาร์ และวิเคราะห์ว่าสถานการณ์ทางการเมืองในเมียนมาร์ ณ วันนี้ เข้าข่ายการนำมาตราการดังที่ระบุไว้ในบรรทัดฐาน R2P มาบังคับใช้ ตามข้อเรียกร้องของฝ่ายต่อต้านรัฐบาลทหารพม่า และ องค์กรพัฒนาเอกชนในหลายประเทศกล่าวอ้างได้หรือไม่

I. หลักการความรับผิดชอบในการปกป้อง: กำเนิด พัฒนาการ และการนำไปใช้ปฏิบัติ

หลักการ “ความรับผิดชอบในการปกป้อง” (The Responsibility to Protect) หรือหลักการ R2P เป็นปรากฏการณ์ของการเปลี่ยนแปลงบรรทัดฐานทางความสัมพันธ์ระหว่างประเทศที่มีความสำคัญอย่างยิ่งภายหลังการสิ้นสุดสงครามเย็น เป็นการสะท้อนถึงความพยายามของประชาคมระหว่างประเทศในการหาฉันทามติร่วมกันในประเด็นการแทรกแซงด้านมนุษยธรรม ซึ่งเป็นประเด็นที่เป็นข้อถกเถียงและยังหาข้อยุติไม่ได้ ทั้งยังเป็นการตอกย้ำถึงความล้มเหลวของประชาคมระหว่างประเทศที่ไม่สามารถตอบสนองข้อเรียกร้องให้เข้าแทรกแซงเพื่อปกป้องคุ้มครองชีวิตพลเมือง จะเห็นได้ว่าจากทศวรรษที่ 1990 เป็นต้นมา มีการเรียกร้องให้มีการแทรกแซงในลักษณะนี้หลายครั้ง ซึ่งในบางกรณีข้อเรียกร้องดังกล่าวได้รับการตอบสนอง ดังเช่น กรณีโคโซโว (1999) แต่ในหลายกรณีข้อเรียกร้องให้มีการใช้กำลังเข้าแทรกแซงจากภายนอกกลับถูกละเลย ไม่ว่าจะเป็นกรณีในกรณี โซมาเลีย (1992-1993) บอสเนีย (1995) และ รวันดา (1994)¹ กรณีสงครามกลางเมืองในซีเรียซึ่งยืดเยื้อมาตั้งแต่ปี ค.ศ. 2011 หรือที่ใกล้ตัวในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ก็คือกรณี โรฮิงญา ซึ่งเป็นประเด็นร้อนในสหประชาชาติตั้งแต่ปี ค.ศ. 2012 จนถึงปัจจุบัน ผลที่ตามมาก็คือความสูญเสียทรัพยากรมนุษย์ อันประเมินค่ามิได้และความไร้เสถียรภาพในภูมิภาคที่เกี่ยวข้อง แต่ประเด็นที่ยังคงเป็นข้อถกเถียงกันอย่างมากก็คือ **สิทธิในการแทรกแซงเพื่อปกป้องชีวิตพลเมือง มีอยู่หรือไม่ หากมีจะใช้เมื่อใดและใครเป็นผู้มีอำนาจอันชอบธรรมในการใช้สิทธินี้**

ตลอดช่วงทศวรรษที่ 1990 มีความเห็นที่ขัดแย้งกันระหว่างฝ่ายที่

1 โปรดดูรายละเอียดการเข้าแทรกแซงและไม่เข้าแทรกแซงด้วยกำลังทหารจากสหประชาชาติและองค์การระหว่างประเทศส่วนภูมิภาคในสารานุกรมชิ้นต้นใน Weiss, Thomas G., and Hubert, Don. (2001). *The Responsibility to Protect, Research, Bibliography Background: Supplementary Volume to the Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty (ICISS)*, Canada: International Development Research Centre.

สนับสนุนให้มีการเข้าแทรกแซงเพื่อปกป้องประชาชน (ในนามของการแทรกแซงเพื่อมนุษยธรรม) กับฝ่ายที่แย้งว่าอำนาจอธิปไตยของรัฐ ดังที่ได้รับการรับรองในกฎบัตรสหประชาชาตินั้นทำให้การแทรกแซงกิจการภายในกระทำมิได้ ในกรณีวันดาประชาคมระหว่างประเทศล้มเหลวโดยสิ้นเชิงในการใช้มาตรการเพื่อปกป้องประชาชนจากอาชญากรรมที่ทำลายล้างชีวิตมนุษย์อย่างรุนแรง ขณะที่กรณีโคโซวोनั้องค์กรร่วมป้องกันแห่งแอตแลนติกเหนือ หรือ เนโท (North Atlantic Treaty Organization-NATO) ได้ลงมือปฏิบัติการทางทหารเพื่อยุติภัยพิบัติด้านมนุษยธรรมโดยมิได้รับการอนุมัติจากคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติ การที่ประชาคมระหว่างประเทศมีปฏิกิริยาตอบโต้สถานการณ์ที่แตกต่างกันไปในการณิดังกล่าว ขณะที่ชีวิตของพลเรือนตกอยู่ในภาวะอันตรายสะท้อนถึงความจำเป็นเร่งด่วนที่ประชาคมระหว่างประเทศจะต้องมีฉันทามติร่วมกันว่า เมื่อใด และ ด้วยมาตรการใด ที่ประชาคมระหว่างประเทศจะลงมือดำเนินการในการป้องกันและยุติการทำลายล้างชีวิตมนุษย์ข้างต้น ซึ่งนำไปสู่การทำความเข้าใจร่วมกันใหม่ด้วยว่า ความมั่นคงของชุมชนและปัจเจกบุคคล ไม่ใช่เฉพาะแต่ความมั่นคงของรัฐเท่านั้นที่มีความสำคัญเร่งด่วนที่รัฐและประชาคมระหว่างประเทศต้องมีนโยบายอย่างชัดเจนร่วมกัน

ขณะที่การแทรกแซงด้านมนุษยธรรมมีรากฐานจากแนวคิดเกี่ยวกับ “สิทธิ” ในการแทรกแซงโดยใช้กำลังในกรณีที่จำเป็น เมื่อต้องเผชิญกับอาชญากรรมร้ายแรงที่ทำให้เกิดการสูญเสียชีวิตจำนวนมาก อันเป็นแนวคิดที่ยากจะนำมาสู่การปฏิบัติเนื่องจากมีปัจจัยทางการเมืองเข้ามาเกี่ยวข้องและการขัดกันระหว่างบรรทัดฐานทางความสัมพันธ์ระหว่างประเทศสองประการ อันได้แก่ หลักอำนาจอธิปไตย และ หลักการไม่แทรกแซง R2P เป็นแนวคิดที่ทำให้ความเข้าใจในเรื่องอำนาจอธิปไตยของรัฐมีความหมายในขอบเขตที่กว้างขวางยิ่งขึ้น กล่าวคือ **อำนาจอธิปไตยหมายถึงความรับผิดชอบที่ส่งผลให้ผู้ที่มีอำนาจดังกล่าวมีภาระผูกพันที่จะต้องดูแลผลประโยชน์ตลอดจนสวัสดิการของประชาชนที่อยู่ในเขตอำนาจอธิปไตยนั้นด้วยการจำกัดขอบเขตของอาชญากรรมร้ายแรงให้ครอบคลุมอาชญากรรม 4 ประเภท**

ได้แก่ การฆ่าล้างเผ่าพันธุ์ (Genocide) การกำจัดชาติพันธุ์ (Ethnic Cleansing) อาชญากรรมต่อมวลมนุษยชาติ (Crimes against Humanity) และอาชญากรรมสงคราม (War Crimes) ส่งผลให้ R2P เปลี่ยนจุดเน้นจาก “สิทธิในการเข้าแทรกแซงจากภายนอก” ซึ่งเป็นประเด็นที่ยังเป็นข้อถกเถียงและเป็นข้อกังขา มาสู่การเน้น **“ความรับผิดชอบของรัฐ”** ที่จะต้องปกป้องประชาชนของตนจากความรุนแรงและความสูญเสียอันเกิดจากอาชญากรรมดังกล่าว อันเป็นประเด็นที่ไม่อาจโต้แย้งได้อีกต่อไป เหตุการณ์การสังหารหมู่ ซึ่งต่อมากลายเป็นการฆ่าล้างเผ่าพันธุ์ในกัมพูชาและรวันดา รวมถึงอาชญากรรมต่อมวลมนุษยชาติที่เกิดขึ้นในอดีตกอสตาเวีย ติมอร์ตะวันออก และ ดาร์ฟู สะท้อนถึงความล้มเหลวของประชาคมระหว่างประเทศในการป้องกันการทำลายล้างชีวิตมนุษย์จำนวนมาก กรณีดังกล่าวซึ่งสะท้อนถึงความทุกข์ยากจากการกระทำอันไร้ศีลธรรมและการสูญเสียชีวิตนับล้านคน และเป็นตัวเร่งที่นำมาสู่การเรียกร้องว่า “จะต้องไม่เกิดกรณีดังกล่าวอีก”

ด้วยตระหนักในประเด็นข้างต้น เลขาธิการสหประชาชาติในขณะนั้นคือ โคฟี อันนัน (Kofi Annan) ในคำปราศรัยต่อที่ประชุมสมัชชาใหญ่แห่งสหประชาชาติในปี ค.ศ. 1999 และ ค.ศ. 2000 เรียกร้องให้รัฐสมาชิกของสหประชาชาติประนีประนอมหลักการที่ว่าด้วยอธิปไตยของรัฐและหลักการที่ว่าด้วยความรับผิดชอบของประชาคมระหว่างประเทศในการปกป้องคุ้มครองประชาชนจากการละเมิดสิทธิมนุษยชนอย่างร้ายแรงเข้าด้วยกัน โดย Kofi Annan ให้มีการศึกษาตีความในเรื่องของอำนาจอธิปไตยใหม่ **ซึ่งจะต้องหมายถึงการที่รัฐบาลต้องรับผิดชอบในสิ่งที่เกิดขึ้นต่อประชาชนในรัฐด้วย** ในปี ค.ศ. 2001 รัฐบาลแคนาดาตอบสนองต่อข้อเรียกร้องนี้ด้วยการจัดตั้งคณะผู้เชี่ยวชาญระหว่างประเทศขึ้น ชื่อว่า คณะกรรมาธิการระหว่างประเทศว่าด้วยการแทรกแซงและอธิปไตยของรัฐ (The International Commission on Intervention and State Sovereignty) หรือที่รู้จักกันในนาม ICISS หลังจากการปรึกษาหารือหลายรอบระหว่างรัฐบาล องค์การที่ไม่ใช่รัฐบาล องค์การระหว่างรัฐบาล นักวิชาการ และนักวิจัย คณะกรรมาธิการ ICISS ได้ออกรายงานที่ชื่อว่า “The Responsibility

to Protect” ในเดือนธันวาคม ค.ศ. 2001 ซึ่งเป็นรากฐานสำคัญของหลักการ R2P ตั้งแต่นั้นเป็นต้นมา²

โดยอาศัยพื้นฐานจากผลงานของ ดร. ฟรานซิส เด็ง (Francis Deng) และคณะทำงานที่สถาบัน Brookings ในเรื่อง **อำนาจอธิปไตยในฐานะความรับผิดชอบ** (Sovereignty as Responsibility) ICISS ได้ตอบโต้ว่าเมื่อใดที่อำนาจอธิปไตยของรัฐ – ซึ่งถือว่าเป็นหลักพื้นฐานของกฎหมายระหว่างประเทศจะต้องหลีกเลี่ยงไม่ให้เกิดการปกป้องจากการละเมิดกฎหมายสิทธิมนุษยชนอย่างร้ายแรง และจากการละเมิดกฎหมายระหว่างประเทศ อันได้แก่ กรณีการฆ่าล้างเผ่าพันธุ์ อาชญากรรมสงคราม การชำระล้างชาติพันธุ์ และอาชญากรรมต่อมวลมนุษยชาติ

รายงานของ ICISS (2001) ได้ให้ความสำคัญอันดับแรกต่อการปกป้องประชาชนที่ตกอยู่ในภาวะเสี่ยงภัยของการถูกกวาดล้างด้วยการถอยห่างจากการอ้างสิทธิที่จะเข้าแทรกแซง แต่เน้นว่าเป็นความรับผิดชอบของรัฐที่จะต้องปกป้องคุ้มครองประชาชนของตน โดยระบุว่า “หากรัฐต้องการให้เป็นที่ยอมรับว่ามีอำนาจอธิปไตยแล้ว รัฐจำต้องยอมรับในพันธกรณีภายในรัฐ อันได้แก่ การมีหน้าที่หลักในการปกป้องคุ้มครองพลเมืองของตน” และจึงมีมุมมองว่า **“อำนาจอธิปไตยนั้นมิใช่เป็นเครื่องมือในการควบคุม หากแต่เป็นกลไกหลักของการแสดงความรับผิดชอบของรัฐนั่นเอง”** (ICISS, 2001, p. 13)

นอกจากนี้ รายงานของ ICISS เสนอว่าหากรัฐที่เป็นปัญหาไม่สามารถหรือไม่เต็มใจที่จะปกป้องพลเมืองของตนแล้ว ความรับผิดชอบดังกล่าวจะตกเป็นของประชาคมระหว่างประเทศที่จะต้องให้การปกป้องคุ้มครองพลเมืองเหล่านั้น ซึ่งนอกจากที่ประชาคมระหว่างประเทศจะต้องหยุดยั้งอาชญากรรมดังกล่าว ยังต้องรับผิดชอบที่จะป้องกันมิให้อาชญากรรมร้ายแรงดังที่ระบุข้างต้นเกิดขึ้นได้อีกไม่ว่าที่ใดก็ตาม และเพื่อให้บรรลุเป้าหมาย ICISS จึงเรียกร้องให้มีการดำเนินการมาตรการอย่างต่อเนื่องในการนำเอาหลักการ R2P ไปใช้ปฏิบัติ โดยเริ่มจากการ

2 ข้อมูลเพิ่มเติม โปรดดู คณะกรรมาธิการระหว่างประเทศว่าด้วยการแทรกแซงและอธิปไตยของรัฐ, 2549. *ความรับผิดชอบในการปกป้อง*. ปราณี ทิพย์รัตน์, แปล. กรุงเทพฯ: สถาบันทูตแคนาดาประจำประเทศไทย, และ ปราณี ทิพย์รัตน์. 2553. หลักการความรับผิดชอบในการปกป้อง (R2P): จากแนวคิดสู่การสร้าง “บรรทัดฐานใหม่” ในความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ, ใน *รัฐคดีโลก: 60 ปี ไชยวัฒน์ ศาสุข*, วรศักดิ์ มัทธโนบล บรรณาธิการ. กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

ป้องกัน ไปสู่การตอบโต้ และการฟื้นฟู โดยเสนอมาตรการอันหลากหลายในการนำเอาหลักการ R2P ไปใช้ในทางปฏิบัติ และระบุว่า “การแทรกแซงทางทหารนั้นควรจะเป็นมาตรการสุดท้ายที่จะนำไปใช้” (ICISS, 2001, p. 57)

ที่สำคัญคือ รายงานของ ICISS ยังกำหนดข้อจำกัดว่า เมื่อใดประชาคมระหว่างประเทศจะสามารถ และ ควรที่จะลงมือดำเนินการ ทั้งนี้ก็เพื่อป้องกันมิให้รัฐอ้างเหตุผลของการเข้าปกป้องชีวิตมนุษย์ ขณะที่พยายามเข้าดำเนินการเพื่อรักษาผลประโยชน์ทางการเมืองของตนเองเป็นหลัก โดยกำหนดให้มีความระมัดระวังและรอบคอบก่อนที่จะอนุมัติให้มีการใช้กำลังทางทหารเข้าปกป้องประชาชน มาตรการดังกล่าวได้แก่ **การมีเจตนาที่ถูกต้อง การใช้การแทรกแซงทางทหารเป็นมาตรการสุดท้าย การใช้เครื่องมือในสัดส่วนที่เหมาะสม และการที่เห็นลู่ทางว่าจะประสบความสำเร็จ**

อนึ่ง ICISS ยังพิจารณาถึง “ผู้มีอำนาจอันชอบธรรม” (Right authority) ในการเข้าแทรกแซง โดยเห็นว่า องค์การที่เหมาะสมที่สุดที่จะอนุมัติให้มีการใช้กำลังก็คือ คณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติ (UNSC) แต่ก็ยังคงยืนยันว่าสมาชิกคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติ **ควรส่งเสริมให้มีการใช้มาตรการป้องกันมิให้เกิดอาชญากรรมทั้ง 4 ประเภทข้างต้นอย่างมีประสิทธิภาพมากกว่าที่จะปล่อยให้เหตุการณ์พัฒนามาจนถึงการต้องอนุมัติให้มีการใช้กำลัง** (อาทิด้วยการแถลงการณ์และจัดการกับวิกฤตการณ์อย่างทันท่วงที ด้วยการที่สมาชิกถาวรของ UNSC ระวังการใช้อำนาจอัดของตนหากมีกรณีอาชญากรรมร้ายแรงดังกล่าว) นอกจากนี้ ยังได้พิจารณาบทบาทของสมัชชาใหญ่แห่งสหประชาชาติ (UNGA) บทบาทขององค์กรระหว่างประเทศส่วนภูมิภาค อนุภูมิภาค และรัฐที่เกี่ยวข้องทั้งหลาย ในกรณีที่คณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติไม่สามารถรับมือกับสถานการณ์วิกฤติดังกล่าวได้ “ในระยะเวลาที่เหมาะสม” ควบคู่กับการพิจารณาประเด็น “มูลเหตุที่ชอบธรรม” (Just cause) โดยระบุว่า การใช้กำลังเข้าแทรกแซงนั้นควรที่จะกระทำต่อเมื่อได้พิจารณาแล้วว่า “จะเกิดความสูญเสียชีวิตจำนวนมากมหาศาล หรือ กำลังจะมีการชำระล้างชาติพันธุ์เกิดขึ้น”

อย่างไรก็ดี ช่วงเวลาที่รายงานของ ICISS ได้รับการเผยแพร่ นั้นทำให้

ได้รับการตอบรับที่ไม่สู้ดีนัก ส่วนหนึ่งเป็นผลมาจากเป็นช่วงเวลาเดียวกับการที่สหรัฐอเมริกาเข้าบุกอิรักในปี ค.ศ. 2003 ปฏิบัติการทางทหารของสหรัฐฯ ในอิรักซึ่งเป็นปฏิบัติการแต่เพียงฝ่ายเดียว โดยอ้างเหตุผลการแทรกแซงเพื่อมนุษยธรรมยิ่งส่งผลกระทบต้อ ข้อกังวลที่ว่า R2P อาจถูกนำมาใช้เป็นข้ออ้างในการละเมิดอธิปไตยของรัฐอื่นๆ โดยประเทศมหาอำนาจ อย่างไรก็ตาม แม้ว่าแรงสนับสนุนต่อแนวคิด R2P ในช่วงแรกจะมีค่อนข้างจำกัด ภัยพิบัติด้านมนุษยธรรมที่เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะอย่างยิ่งความล้มเหลวในการปกป้องคุ้มครองประชาชนในดาร์ฟู (Darfur)³ สะท้อนถึงความจำเป็นที่ประชาคมระหว่างประเทศต้องมีมาตรการในการจัดการกับภัยคุกคามของการใช้ความรุนแรงต่อประชาชนในรัฐเพิ่มมากยิ่งขึ้น

ถึงแม้ว่ารายงานของ ICISS จะออกมาตั้งแต่ปี ค.ศ. 2001 องค์การสหประชาชาติรับหลักการนี้ในปี ค.ศ. 2005 ณ ที่ประชุมสหประชาชาติในการฉลองวาระครบ 60 ปี ผู้นำจากประเทศและรัฐบาลทั่วโลกได้ให้ความเห็นชอบและให้การรับรองหลักการ R2P อย่างเป็นทางการครั้งแรกดังปรากฏในเอกสารที่เป็น ผลของการประชุมสุดยอดผู้นำ (World Summit Outcome Document - WSOD) ประเทศสมาชิกอาเซียนทุกประเทศรวมทั้งไทยลงนามเอกสารนี้ด้วย ในเอกสารดังกล่าวมี 2 ย่อหน้าซึ่งจะกลายเป็นหลักการรากฐานของ R2P ดังนี้

138. รัฐมีความรับผิดชอบในการปกป้องประชาชนจากการฆ่าล้างเผ่าพันธุ์ จากอาชญากรรมสงคราม จากการกำจัดชาติพันธุ์ และจากอาชญากรรมต่อมวลมนุษยชาติ ซึ่งความรับผิดชอบดังกล่าว

3 ในปี 2003 รัฐบาลซูดานตอบโต้กลุ่มกบฏในภูมิภาคการฟูและเริ่มการกวาดล้างพลเรือนขนานใหญ่ด้วยการสังหารประชาชนกว่า 300,000 คน โดยย้ายถิ่นฐานชาวดาร์ฟูกว่า 3 ล้านคน ซึ่งวิกฤตการณ์ดาร์ฟูดำเนินมาอย่างต่อเนื่องอีกกว่าทศวรรษโดยที่รัฐบาลซูดานและกองกำลังทหารนอกประจำการที่รัฐบาลใช้เป็นเครื่องมือยังคงโจมตีอย่างต่อเนื่อง ขณะที่พลเรือนยังคงอยู่ในอันตรายจากการทิ้งระเบิดโดยรัฐบาลและการโจมตีภาคพื้นดินอย่างต่อเนื่อง ขณะที่องค์การระหว่างประเทศในภูมิภาคอย่างสหภาพแอฟริกา (African Union -AU) และเจ้าหน้าที่ของสหประชาชาติในพื้นที่ก็ขาดแคลนทรัพยากรในการให้ความช่วยเหลือประชาชน และประชาชนตกอยู่ในอันตรายยิ่งขึ้นทั้งจากการปล้นสะดมและความรุนแรงทางเพศ โปรดดูรายละเอียดกรณีดาร์ฟูใน Verhoeven, Harry, Oliverira, Ricardo, and Jaganathan, Madhan Mohan. (2016).

"To Intervene in Darfur, or Not: Re-examining the R2P Debate and Its Impact," *Gobal Society*, 30:1. pp. 21-37 accessed through <https://doi.org/10.1080/13600826.2015.193464>; Evans, Gareth. (2014). "Darfur and the Responsibility to Protect,"

Crisis Group.

เป็นความผิดชอบที่จะต้องป้องกันไม่ให้เกิดอาชญากรรมดังกล่าว ด้วยมาตรการที่เหมาะสมและจำเป็นประชาคมระหว่างประเทศ ควรให้การสนับสนุน ส่งเสริม และช่วยเหลือรัฐให้แสดงความรับผิดชอบนี้ตามความเหมาะสมตลอดจนสนับสนุนให้สหประชาชาติ ดำเนินการจัดตั้งกลไกในการเตือนภัยล่วงหน้า

139. ประชาคมระหว่างประเทศโดยองค์การสหประชาชาติ มีความรับผิดชอบด้วยเช่นกันที่จะใช้มาตรการทุกอย่างไม่ว่าจะเป็นมาตรการทางการทูต มาตรการด้านมนุษยธรรม และมาตรการสันติวิธีอื่นๆ ดังที่ระบุไว้ในกฎบัตรสหประชาชาติ เพื่อช่วยเหลือปกป้องคุ้มครองประชาชนจากการฆ่าล้างเผ่าพันธุ์ จากอาชญากรรมสงคราม จากการก่อกบฏชาติพันธุ์ และอาชญากรรมต่อมวลมนุษยชาติ ในบริบทนี้ ประชาคมระหว่างประเทศจะต้องพร้อมที่จะลงมือปฏิบัติอย่างทันท่วงทีตามความจำเป็นและเหมาะสมผ่านคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติ ตามบทบัญญัติ หมวด 7 ของกฎบัตร โดยพิจารณาเป็นรายกรณี และโดยร่วมมือกับองค์การระหว่างประเทศส่วนภูมิภาคที่เกี่ยวข้องตามความเหมาะสมในกรณีที่มาตราการโดยสันติไม่สามารถจัดการกับปัญหาดังกล่าวได้ และรัฐบาลของรัฐนั้นๆ ได้แสดงให้เห็นเป็นที่ประจักษ์ว่าไม่สามารถปกป้องและให้ความคุ้มครองพลเมืองของตนจากอาชญากรรมทั้ง 4 ข้างต้นได้ สมัชชาใหญ่แห่งสหประชาชาติจะต้องพิจารณาหลักการ R2P และผลกระทบที่อาจจะตามมาโดยยึดกฎบัตรสหประชาชาติและกฎหมายระหว่างประเทศเป็นพื้นฐาน โดยมีเจตนารมณ์อันมุ่งมั่นที่จะให้ความช่วยเหลือ ตามความจำเป็น และเหมาะสมแก่รัฐให้พัฒนาความสามารถในการปกป้องคุ้มครองชีวิตพลเมืองของตนจากอาชญากรรมดังกล่าว และมุ่งเน้นที่จะให้ความช่วยเหลือรัฐที่ตกอยู่ภายใต้สถานการณ์คับขัน

ก่อนที่วิกฤตการณ์และความขัดแย้งจะปะทุขึ้น (UNGA, 2005)

กล่าวโดยสรุป หลักการ R2P มีสาระสำคัญที่ถือเป็นเสาหลัก 3 ประการ คือ (1) รัฐมีความรับผิดชอบเบื้องต้นในการปกป้องคุ้มครองประชาชนของตน จาก การฆ่าล้างเผ่าพันธุ์ การกำจัดชาติพันธุ์ อาชญากรรมต่อมวลมนุษยชาติ และอาชญากรรมสงคราม⁴ (2) ประชาคมระหว่างประเทศมีความรับผิดชอบ ในการให้ความช่วยเหลือรัฐเพื่อให้ทำหน้าที่ดังกล่าว และ (3) ในกรณีที่รัฐได้ แสดงให้เห็นอย่างชัดเจนว่า ไม่สามารถ และ/หรือไม่เต็มใจที่จะให้การปกป้องและ คุ้มครองพลเมืองของตนจากอาชญากรรมทั้งสี่ประการนั้นได้ ประชาคมระหว่าง ประเทศมีความรับผิดชอบร่วมกันในการรับภาระหน้าที่ดังกล่าวโดยไม่ลังเลและ อย่างทันการ โดยยึดหลักกฎหมายระหว่างประเทศและกฎบัตรสหประชาชาติ และแม้ว่า R2P จะเป็นบรรทัดฐานใหม่ในการป้องกันและยับยั้งการใช้ความรุนแรง ต่อมวลมนุษยชาติ ตลอดจนเป็นเพียงพันธกรณีทางการเมือง และมีใช้กฎหมาย แต่ก็มีกรอบกฎหมายที่รองรับในการป้องกัน และปกป้องพลเมืองจากอาชญากรรมทั้ง 4 ประเภทอยู่แล้ว ทั้งที่เป็นกฎหมายระหว่างประเทศด้านสิทธิมนุษยชน และกฎหมาย มนุษยธรรม กฎหมายจารีตประเพณีระหว่างประเทศ และอนุสัญญาระหว่างประเทศว่า ด้วยการป้องกันและการลงโทษอาชญากรรมที่เกิดจากการฆ่าล้างเผ่าพันธุ์

อย่างไรก็ดี แม้ว่าจะมีการลงนามใน WSOD มาตั้งแต่ปี ค.ศ. 2005 แต่ไม่มีความคืบหน้าในการนำเอาหลักการนี้ไปใช้ปฏิบัติมีการถกประเด็นกันมาตลอดว่า หลัก การนี้จะกลายเป็นเครื่องมือที่จะทำให้ประเทศมหาอำนาจถือโอกาสใช้ข้ออ้างในเรื่อง R2P

4 การฆ่าล้างเผ่าพันธุ์ คือการกระทำใด ๆ ที่มีเจตนาที่จะทำลายบางส่วน หรือทั้งหมด ของกลุ่มคนในชาติ กลุ่มเชื้อชาติ ศาสนา และชนชาติ ต่างๆ ด้วยการฆ่าสมาชิกของกลุ่ม หรือก่อให้เกิดอันตรายอย่างสาหัส รวมถึงการกำจัดเด็กออกจากกลุ่มนั้น ๆ อาชญากรรมสงคราม คือการกระทำใด ๆ ที่เกิดขึ้นในระหว่างสงคราม หรือความขัดแย้ง เช่น การทรมาน การจับเป็นตัวประกัน การปฏิบัติต่อพลอย่างไม่เหมาะสม การพุ่งเป้าโจมตีไปยังพลเรือนในระหว่างการสู้รบ การข่มขืน การจับเป็นทาสในทางเพศ และการทำให้เกิดความอดอยาก อาชญากรรมต่อมวลมนุษยชาติ หมายถึงการกำจัด การทำให้เป็นทาส การกระทำความรุนแรง การข่มขืน การสลักลบ และการกระทำใด ๆ อันมีเจตนาที่จะก่อให้เกิดความทุกข์ทรมานอย่างแสนสาหัส หรือก่อให้เกิดการบาดเจ็บอย่างร้ายแรงต่อร่างกาย หรือจิตใจ ซึ่งล้วนเป็นการกระทำในระหว่างสงคราม แต่ที่อาจเกิดขึ้นได้ในยามปกติจากการที่รัฐบาลต้องการจะปราบปรามประชาชน และ การกำจัดและฆ่าล้างเผ่าพันธุ์ หมายถึง การบังคับให้ มีการโยกย้ายถิ่นฐานของประชากร ด้วยผลลัคน และการขู่คุกคาม การฆาตกรรม และการข่มขืน ฯลฯ รายละเอียดเกี่ยวกับความหมายของอาชญากรรมทั้ง 4 ประเภท โปรดดู ธรรมนูญโรมในการจัดตั้งศาลอาชญากรรมระหว่างประเทศ (Rome Statue of the International Criminal Court) ใน <http://www.un.org/law/icc/index.html> ; <http://untreaty.un.org/cod/icc/statute/romeefra.htm>

มาแทรกแซงโค่นล้มรัฐบาลในประเทศกำลังพัฒนาหรือไม่ อย่างเช่นกรณีที่สหราชอาณาจักรทำต่ออิรักและลิเบีย เพื่อทำความเข้าใจในประเด็นข้างต้นและเพื่อป้องกันมิให้มีการบิดเบือนการอ้างหลักการ R2P นาย บัน คี มูนอดีตเลขาธิการสหประชาชาติระหว่างปี ค.ศ. 2009-2016 ได้เรียกร้องให้รัฐสมาชิกแปรหลักการ R2P และพันธสัญญาที่ให้ไว้ในการประชุมปี ค.ศ. 2005 มาสู่การปฏิบัติอย่างจริงจัง ดังปรากฏในรายงาน หัวข้อ “Implementing the Responsibility to Protect” ในปี ค.ศ. 2009 โดยได้กำหนดยุทธศาสตร์ มาตรการ ขั้นตอน และเครื่องมือที่ชัดเจนสำหรับรัฐสมาชิก องค์การระหว่างประเทศส่วนภูมิภาค ตลอดจนระบบสหประชาชาติทั้งหมด สามารถนำไปใช้ปฏิบัติเพื่อให้บรรลุหลักการสามประการที่ได้ตกลงร่วมกันไว้ และรายงานนี้จึงเป็นพื้นฐานที่นำมาสู่การนำเสนอรายงานอย่างต่อเนื่องโดยเลขาธิการสหประชาชาติในประเด็นที่แตกต่างกันไปเกี่ยวกับ R2P จนถึงปัจจุบัน ซึ่งรายงานดังกล่าวจะได้รับการพิจารณาโดยที่ประชุมของสมัชชาใหญ่แห่งสหประชาชาติ (UNGA) ในลักษณะของการสนทนา (Interactive Dialogue) และอภิปราย ระหว่างรัฐสมาชิกสหประชาชาติ เจ้าหน้าที่ของสหประชาชาติ และกลุ่มองค์กรของภาคประชาสังคม และ UNGA จึงเป็นเวทีที่ประเทศสมาชิกแสดงจุดยืนของตนในเรื่อง R2P มาทุกปีอย่างต่อเนื่อง⁵ อาทิ ปี ค.ศ. 2010 มีรายงานเรื่อง “Early Warning, Assessment and R2P” ปี ค.ศ. 2011 เรื่อง “The Role of Regional and Sub-regional Arrangements in Implementing R2P” ซึ่งเน้นบทบาทขององค์การระหว่างประเทศส่วนภูมิภาคที่จะนำเอาหลักการนี้ไปใช้โดยมีการระบุมมาตรการต่างๆ ที่จะทำให้องค์การสหประชาชาติและองค์กรส่วนภูมิภาคนั้นสามารถตอบโต้สถานการณ์อย่างทันการณเหมาะสม⁶ ปี ค.ศ. 2013 เรื่อง “Responsibility to Protect: State Responsibility and Prevention” ซึ่งเน้นเรื่องของการกระทำอย่างไรให้รัฐสามารถที่จะสร้างมาตรการในการป้องกันไม่ให้เกิดอาชญากรรมทั้ง 4 ประการนี้

5 ข้อมูลเพิ่มเติม โปรดดู UNGA. (2009). *Report of the Secretary-General on Implementing the Responsibility to Protect*. (A/63/677). และพัฒนาการของหลักการ R2P ใน ICRTOP. (2014). *RtoP at the United Nations: An Educational Tool*, (International Coalition for the Responsibility to Protect, <http://responsibilitytoprotect.org/Sept%202014%20UN%20and%20RtoP.pdf>).

6 ข้อมูลเพิ่มเติม โปรดดู UNGA. (2011). *Report of the Secretary-General on The Role of Regional and Subregional Arrangements In Implementing the Responsibility to Protect*, (A/65/877-S/2011/393).

ได้ ซึ่งก็หมายความว่า การป้องกันที่สำคัญก็คืออาจจะต้องมีมาตรการในการมีช่องทางให้แต่ละฝ่ายนั้นสามารถที่จะนำเรื่องร้องเรียนได้⁷ เป็นต้น

นอกจากนี้ยังมีการเผยแพร่เอกสารสำคัญคือ “The Toolkits on the Responsibility to Protect” ซึ่งเป็นชุดเครื่องมือที่มุ่งเน้นการสร้าง ความเข้าใจและความตระหนักรู้เกี่ยวกับ R2P และ “The UN Framework of Analysis for Atrocity Crimes: A Tool for Prevention” ซึ่งให้ความสำคัญกับการป้องกันการเกิดอาชญากรรมต่อมวลมนุษยชาติมากกว่าการแก้ไขในภายหลัง⁸

อนึ่ง ตั้งแต่ ปี ค.ศ. 2005 เป็นต้นมา มีวิกฤตการณ์หลากหลายที่ประชาชนของรัฐต้องเผชิญกับภัยคุกคามของการถูกทำลายล้างจากอาชญากรรมประเภทในขอบข่ายของ R2P ในหลายกรณี มีการอ้างหลักการ R2P และมีการนำมาตราการดังที่เลขาธิการสหประชาชาติได้นำเสนอไว้ในรายงานประจำปีไปใช้ปฏิบัติ ซึ่งก็มีทั้งกรณีที่ประสบความสำเร็จและล้มเหลวรวมถึงการอ้างหลักการ R2P เพื่อใช้ในบางวิกฤตการณ์อย่างไม่ถูกต้อง (Bellamy, 2011; ไอซอร์ทูพี, 2014) ซึ่งส่งผลให้เกิดข้อวิพากษ์วิจารณ์ทั้งในประเด็นการยอมรับ R2P ในฐานะบรรทัดฐานใหม่ในความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ และข้อจำกัดของการนำไปใช้ปฏิบัติ ซึ่งประเด็นเหล่านี้ได้รับการสะท้อนออกมาอย่างชัดเจนดังปรากฏในข้อสรุปและข้อเสนอแนะต่างๆ ทั้งในเวทีสหประชาชาติและเวทีภูมิภาคเมื่อมีการทบทวนความคืบหน้าและข้อจำกัดของการนำ R2P ไปใช้ปฏิบัติในวาระการถกอภิปรายครบรอบหนึ่งทศวรรษ R2P ในปี ค.ศ. 2015

ในภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิก ผลสรุปประการสำคัญจากการจัดประชุมระหว่างประเทศเพื่อเฉลิมฉลองวาระครบรอบ 10 ปีของการรับหลักการ R2P ดังที่ปรากฏใน WSOD 2005 คือ (r2pasiapacific, 2015; Gallagher, 2015, pp. 254-274)

7 ข้อมูลเพิ่มเติม โปรดดู UNGA. (2013). *Report of the Secretary-General on The Responsibility to Protect: State Responsibility and Prevention*, (A/67/929-S/2013/399).

8 โปรดดู สหประชาชาติ (2560). *กรอบการทำงานของสหประชาชาติในการวิเคราะห์อาชญากรรมการทำลายล้างชีวิตมนุษย์จำนวนมาก: เครื่องมือในการป้องกันการทำลายล้างจำนวนมาก (The UN Framework of Analysis for Atrocity Crimes: A Tool for Atrocity Prevention)*. ปราณี ทัพย์รัตน์, แปล. เอกสารประกอบการเสวนาวิชาการระดับชาติว่าด้วย “แนวทางยับยั้งและป้องกันอาชญากรรมต่อมวลมนุษยชาติ: พิจารณาปัสถาน R2P ในบริบทของไทย” (National Dialogue on Atrocities Prevention: Locating R2P in the Thai Context) วันพฤหัสบดีที่ 30 มีนาคม 2560, โรงแรมอนันตรา ถนนราชวิถี กรุงเทพมหานคร.

1. หลักการ R2P ได้มีพัฒนาการที่ก้าวหน้าอย่างมากที่สุดในฐานะปทัสฐานใหม่ที่ทำให้รัฐมีมุมมองใหม่ในการรับมือกับอาชญากรรมร้ายแรงต่อมนุษยชาติสี่ประเภท และได้กลายเป็นบรรทัดฐานทางการเมืองที่รัฐยอมรับอย่างปราศจากข้อสงสัยว่ารัฐมีความรับผิดชอบในการทำหน้าที่ปกป้องประชาชนในรัฐตน
2. ปัญหาหลัก ณ วินาทีคือการแปรปทัสฐานที่ได้รับการยอมรับนี้สู่การปฏิบัติได้จริง ซึ่งผู้ที่มีบทบาทสำคัญที่จะต้องทำหน้าที่ดังกล่าว ได้แก่ รัฐบาล องค์การระหว่างประเทศส่วนภูมิภาค ภาคประชาสังคม รวมทั้งปัจเจกบุคคล
3. เน้นการส่งเสริม “การป้องกัน” มิให้เกิดอาชญากรรมทั้งสี่ประเภทว่าเป็นหัวใจสำคัญของหลักการ R2P และจึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องสร้างความเข้าใจที่ถูกต้องและทำให้เกิดความกระจ่างชัดเจน (demystify) ผ่านการให้ความรู้และฝึกอบรม โดยเฉพาะอย่างยิ่งการทำให้หลักการ R2P ฝังรากลึกในค่านิยมและวัฒนธรรมท้องถิ่น
4. เพื่อให้เกิดการนำหลักการ R2P สู่การปฏิบัติได้อย่างแท้จริงในทศวรรษที่สองมีข้อเสนอแนะที่น่าสนใจโดยสรุปดังนี้

4.1 ควรมุ่งเน้นการแปรหลักการสู่การใช้ปฏิบัติในพื้นที่ ทั้งในระดับภายในรัฐและภูมิภาค และจึงมีข้อเสนอให้มีการตั้ง National Focal Point เพื่อทำหน้าที่ประสานงานทั้งระหว่างภาคส่วนต่างๆภายในรัฐ และระหว่างรัฐในภูมิภาค และระหว่างรัฐในประเทศกำลังพัฒนา (South-South Dialogue) ตลอดจนระหว่างรัฐกับสหประชาชาติ

4.2 เน้นการสร้างเชื่อมโยงระหว่างหลักการ R2P และประเด็นความมั่นคงของมนุษย์ให้มีความชัดเจนยิ่งขึ้นเพื่อผลักดันไปสู่ระดับนโยบายและการวางยุทธศาสตร์ของรัฐฯลฯ

จากปี ค.ศ. 2016 เป็นต้นมา รายงานของเลขาธิการสหประชาชาติรวมตลอดถึงการถกอภิปราย ในลักษณะ interactive dialogue ใน UNGA ก็สอดคล้องกับข้อเสนอแนะข้างต้น อาทิ รายงานฯ ปี ค.ศ. 2016 ภายใต้หัวข้อ Mobilizing Collective Action: The Next Decade of R2P เน้นการระดมความร่วมมือในการปฏิบัติการอย่างแข็งขันของทุกภาคส่วนที่จะทำให้ R2P ใช้ปฏิบัติได้อย่างจริงจัง ขณะที่ปี ค.ศ. 2017 ที่มีเลขาธิการคนใหม่คือ นาย แอนโทนีโอ กูเตอเรส (Antonio Guterres) ได้ให้ความสำคัญกับความรับผิดชอบในด้านการป้องกันของรัฐ (Implementing R2P: Accountability for Protection) และปี ค.ศ. 2019 รายงานเรื่อง The Responsibility to Protect: Lessons Learned for Prevention) ที่มุ่งเน้นการถอดบทเรียนจากความพยายามในการป้องกันมิให้เกิดอาชญากรรมทั้งสี่ประการในอดีต เพื่อเป็นแนวทางในการดำเนินการให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้นในอนาคต เป็นต้น

II. อาเซียนกับหลักการความรับผิดชอบในการปกป้อง

สำหรับประเทศสมาชิกอาเซียนนั้น แม้ว่าหลักการ R2P จะเป็นบรรทัดฐานใหม่ แต่สมาชิกทุกประเทศลงนามใน WSOD 2005 และในข้อเท็จจริงประเทศสมาชิกอาเซียนได้เผชิญกับอาชญากรรมทั้ง 4 ประเภทภายใต้หลักการนี้มาแล้วทั้งก่อนหน้าที่จะปรากฏบทสถานอย่างเป็นทางการและในปัจจุบัน ดังจะเห็นได้จากกรณีการสังหารหมู่สมาชิกพรรคคอมมิวนิสต์อินโดนีเซียและการฆาตกรรมอย่างเป็นระบบโดยรัฐระหว่างปี ค.ศ. 1965 – 1966 ซึ่งคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติอินโดนีเซีย (KOMNAS HAM) ประเมินการว่าน่าจะมีผู้เสียชีวิตระหว่าง 500,000 – 800,000 คนจากผลการสืบสวนที่แถลงเมื่อกลางปี ค.ศ. 2012 กรณีการฆ่าและทำลายล้างเผ่าพันธุ์ในกัมพูชาระหว่างปี ค.ศ. 1975-1979 โดยฝ่ายเขมรแดง ภายใต้ นายพล พต ที่ส่งผลให้ประชากรกัมพูชาเสียชีวิตประมาณ 2 ล้านคน หรือประมาณหนึ่งในสามของประชากรกัมพูชาในขณะนั้นและส่งผลกระทบยืดเยื้อยาวนานจนถึงขั้นมีการตั้งศาลอาชญากรรมพิเศษในกัมพูชาเพื่อพิจารณาคดีอดีตผู้นำเขมรแดงจนถึงปัจจุบัน กรณีการใช้ความรุนแรงปราบปรามขบวนการต่อสู้เพื่อเอกราชในติมอร์ตะวันออกโดยฝ่ายสนับสนุนรัฐบาลอินโดนีเซียในปี ค.ศ. 1999 หลังการลงประชามติเห็น

ขอกับการประกาศเอกราชจากอินโดนีเซีย กรณีการละเลยและการตอบสนองอย่างล่าช้าต่อความสูญเสียชีวิตจำนวนมากศาลหลังพายุไซโคลนนาทิสในพม่าปี ค.ศ. 2008 ซึ่งส่งผลให้มีผู้เสียชีวิตประมาณ 84,500 ราย สาบสูญสูญหายเกือบ 60,000 โดยสหประชาชาติประมาณการว่ามีพลเรือนได้รับผลกระทบจากภัยธรรมชาติครั้งนี้ 2.4 ล้านคน แม้กรณีนี้จะไม่ตกอยู่ในกรอบของอาชญากรรมทั้ง 4 ประเภท⁹ แต่รัฐบาลพม่าถูกกล่าวหาว่าไม่ได้ปกป้องคุ้มครองประชาชนของตนเองจาก ภัยธรรมชาติ รัฐบาลไม่ได้กระตือรือร้นที่จะช่วยให้ประชาชนนั้นปลอดภัยจากความทุกข์ยาก กรณีวิกฤติโรฮิงญาตั้งแต่ปี ค.ศ. 2012 จนถึงปัจจุบัน ที่ชาวโรฮิงญาซึ่งเป็นชนกลุ่มน้อยมุสลิมในรัฐยะไข่ทางตะวันตกของเมียนมาร์ตกเป็นเหยื่อของอาชญากรรม R2P โดยมีผู้ได้รับผลกระทบระหว่าง 800,000-1,000,000 คน ทั้งส่งผลเสียต่อเสถียรภาพ และภาพลักษณ์ของอาเซียนในสายตาประชาคมโลก ซึ่งในกรณีหลังนี้ประเทศสมาชิกอาเซียนเองก็ยอมรับว่าจัดอยู่ในอาชญากรรมต่อมวลมนุษยชาติ ดังปรากฏจากข้อเรียกร้องทั้งจาก ASEAN Parliamentarians for Human Rights (APHR) ในปี ค.ศ. 2015 และจากการประชุมกรณีพิเศษโดยรัฐมนตรีต่างประเทศของกลุ่ม OIC (Organization of Islamic Cooperation) เมื่อต้นปี ค.ศ. 2017 ซึ่งมีมาเลเซียเป็นเจ้าภาพเรียกร้อง ให้สหประชาชาติพิจารณาเรื่องนี้อย่างจริงจัง (Hunt and Morada, 2019; Adams, 2019; APHR, 2015)

อนึ่ง ประเด็นที่ควรค่าแก่การตั้งข้อสังเกต คือ ตั้งแต่แรกก่อตั้งอาเซียนซึ่งมีประเทศสมาชิก 5 ประเทศนั้น **ไม่ได้ให้ความสนใจกับประเด็นเรื่องสิทธิมนุษยชน เพราะฉะนั้น มุ่งความสนใจไปที่ประเด็นความมั่นคงภายในประเทศและเสถียรภาพในภูมิภาคมากกว่า** เพราะภัยคุกคามความมั่นคงสำคัญก็คือภัยคอมมิวนิสต์

9 ประเด็นนี้เป็นข้อแตกต่างที่สำคัญระหว่างรายงานของ ICISS ในปี 2001 และ WSOD ปี 2005 โดยในรายงานของ ICISS นั้น R2P มีขอบเขตที่กว้างขวางกว่าโดยครอบคลุมภัยพิบัติทางธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมด้วย เมื่อรัฐที่เป็นต้นตอของปัญหาไม่เต็มใจ หรือไม่สามารรถรับมือกับปัญหา อันส่งผลให้รัฐตกอยู่ในสภาพรัฐล้มเหลวที่ทำให้ประชาชนของรัฐต้องตกในสภาวะขาดแคลนอาหาร ไร้ที่อยู่ และ/หรือสงครามกลางเมืองและรัฐละเลยที่จะขอความช่วยเหลือจากประชาคมระหว่างประเทศ (ไอซีอาร์ทูพี, 2014, หน้า 8) และโปรดดูกรณีการใช้หลักความรับผิดชอบในการปกป้องในภัยพิบัติไซโคลนนาทิสใน Nguyen, Thu Thi Anh. (2014). ASEAN and the Responsibility to Protect (R2P): A Case Study of Cyclone Nargis in Myanmar, M.A. International Program Thesis, Chulalongkorn University.

ประเทศสมาชิกอาเซียนแรกก่อตั้งให้ความสำคัญกับความมั่นคงของรัฐมากกว่าความมั่นคงของประชาชน เพราะบริบทในขณะนั้นอยู่ในช่วงเวลาของการสร้างชาติ คือเน้นไปที่การจะทำให้ชาติมีเสถียรภาพเพื่อที่จะสามารถพัฒนาประเทศได้ ฉะนั้นอาเซียนจึงเพิ่งจะให้ความสำคัญกับประเด็นสิทธิมนุษยชนเมื่อสงครามเย็นสิ้นสุดไปแล้วถึงสามปี คือในปี ค.ศ. 1993 ซึ่งเป็นครั้งแรกที่รัฐมนตรีต่างประเทศอาเซียนได้ออกแถลงการณ์อย่างเป็นทางการในวันที่ 24 กรกฎาคม ที่สิงคโปร์ และจึงถือว่าปี ค.ศ. 1993 เป็นการวางรากฐานเรื่องสิทธิมนุษยชนของประเทศสมาชิกอาเซียนซึ่งขณะนั้นมีเพียง 6 ประเทศคือสมาชิกแรกก่อตั้ง 5 ประเทศ ได้แก่ ไทย มาเลเซีย อินโดนีเซีย สิงคโปร์ ฟิลิปปินส์ และบรูไนซึ่งเข้าร่วมในปี ค.ศ. 1984 โดยแถลงการณ์ระบุว่า อาเซียนยินดีกับการที่ประชาคมระหว่างประเทศได้บรรลุถึงฉันทามติร่วมกันในการประชุมระดับโลกที่ว่าด้วยสิทธิมนุษยชนที่กรุงเวียนนา ระหว่างวันที่ 14-25 มิถุนายน และยืนยัน พันธกรณีที่จะเคารพในสิทธิมนุษยชน และเสรีภาพขั้นพื้นฐานดังที่ระบุไว้ใน “Vienna Declaration” ซึ่งคำแถลงการณ์ดังกล่าวได้ให้ความสำคัญกับประเด็นสิทธิมนุษยชนว่าเป็นสิ่งซึ่งถือว่าแยกไม่ได้จากสิทธิอื่นๆ และมีความสัมพันธ์เกี่ยวข้องอย่างชัดเจนกับสิทธิทางการเมือง สิทธิทางเศรษฐกิจ สิทธิทางสังคม สิทธิทางวัฒนธรรม และสิทธิของพลเมือง (1993 Joint Communiqué of the Twenty-Sixth ASEAN Ministerial Meeting, 1993) *อย่างน้อยที่สุด สิ่งที่สมาชิกอาเซียนยอมรับคือการที่รัฐสมาชิกต้องส่งเสริมและปกป้องสิทธิมนุษยชน และจะต้องไม่ทำให้ประเด็นในการส่งเสริมและปกป้องสิทธิมนุษยชนนั้นเป็นประเด็นทางการเมือง*

ในปี ค.ศ. 1993 เช่นกัน ที่อาเซียนเห็นพ้องต้องกันว่าควรจะพิจารณาจัดตั้งสถาบันหรือกลไกที่เหมาะสมในการจัดการประเด็นสิทธิมนุษยชนในภูมิภาค และได้มีการจัดตั้ง “Working Group on ASEAN Human Rights Mechanism” ขึ้นในปี ค.ศ. 1995 โดยมี Working Group ในประเทศต่างๆ เช่น มาเลเซีย ไทย ฟิลิปปินส์ และอินโดนีเซีย ซึ่งทำงานอย่างแข็งขันในด้านการส่งเสริมสนับสนุนให้มีการจัดตั้งกลไกอย่างเป็นทางการขึ้น และ Working Group on Human Rights

Mechanism ในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ที่ตัวเองที่เป็นกลไกสำคัญที่ทำให้เราสามารถพัฒนาไปสู่การสร้างคณะกรรมการระหว่างรัฐบาลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนในอาเซียน หรือ AICHR (ASEAN Intergovernmental Commission on Human Rights) ในเวลาต่อมา¹⁰ นอกจากนี้ยังมีการมีการจัดตั้ง “National Human Rights Institutes” หรือสถาบันระดับชาติว่าด้วยสิทธิมนุษยชน โดยเริ่มที่ฟิลิปปินส์ในปี ค.ศ. 1987 อินโดนีเซียในปี ค.ศ. 1993 ในประเทศไทยปี ค.ศ. 1998 มาเลเซียในปี ค.ศ. 1999 และ เมียนมาร์ในปี ค.ศ. 2011 กลไกเหล่านี้สะท้อนถึงพัฒนาการด้านสิทธิมนุษยชนของอาเซียนก่อนที่จะพัฒนาไปสู่ความเป็นสถาบันและมีความเป็นทางการมากขึ้นหลังจากการมีกฎบัตรอาเซียนในปี ค.ศ. 2007

เมื่ออาเซียนกลายมาเป็นสถาบันที่เป็นทางการในปี ค.ศ. 2008 หลังจากที่มี กฎบัตรอาเซียน (ASEAN Charter) ซึ่งถือเป็นพันธกรณีทางการเมืองระหว่างผู้นำประเทศสมาชิกว่า จะสร้างภูมิภาคนี้ให้มีความแข็งแกร่งให้ความสำคัญกับการบูรณาการทั้งการเมือง เศรษฐกิจ สังคมในภูมิภาค โดยมีเป้าหมายที่จะสร้าง 3 ประชาคม อันได้แก่ ประชาคมการเมืองและความมั่นคง ประชาคมเศรษฐกิจ และประชาคมสังคมและวัฒนธรรม นอกจากนี้กฎบัตรอาเซียน ยังระบุว่า รัฐสมาชิกจะทำทุกวิถีทางที่จะยึดมั่นในหลักการประชาธิปไตย หลักกฎหมาย และหลักธรรมาภิบาล ตลอดจนการเคารพและให้ความคุ้มครองและส่งเสริมสิทธิมนุษยชน

ในมาตราที่ 14 ของกฎบัตรอาเซียนระบุอย่างชัดเจนว่า ให้มีการจัดตั้ง “หน่วยงาน” (Body) ที่เกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนขึ้น โดยจะดำเนินงานตามอำนาจหน้าที่ซึ่งกำหนดโดยที่ประชุมรัฐมนตรีต่างประเทศอาเซียน ซึ่งถือว่าเป็นประวัติศาสตร์ของประเด็นเรื่องสิทธิมนุษยชนในอาเซียน ผลก็คือการจัดตั้ง AICHR อย่างเป็นทางการในวันที่ 23 ตุลาคม ปี ค.ศ. 2009 อย่างไรก็ตามหากพิจารณา “Terms of Reference” หรือกรอบในการทำงานของหน่วยงานนี้ซึ่งเป็นหน่วยงานในระดับภูมิภาคก็จะเห็นได้อย่างชัดเจนว่าหน้าที่หลักของ

10 โปรดดู จุดเริ่มต้นและการทำงานของ Working Group on ASEAN Human Rights Mechanism ใน <http://www.aseanhrmech.org/aboutus.html>.

AICHR จะเป็นเพียงผู้ให้คำแนะนำกับรัฐบาลในกรณีที่มีข้อร้องเรียนในส่วนที่เกี่ยวข้องกับประเด็นสิทธิมนุษยชน ควบคู่กับปรึกษาหารือ กับผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย และ **จึง เน้นการส่งเสริมความเข้าใจและความตระหนักรู้ในประเด็นสิทธิมนุษยชน มากกว่าการปกป้อง**

กล่าวโดยสรุป AICHR จะสนับสนุนหลักสิทธิมนุษยชนในประเทศต่างๆ แต่ไม่ได้เน้นการให้ความคุ้มครอง ประเด็นคือ การสนับสนุนส่งเสริมหลักการสิทธิมนุษยชนแล้วไม่มีการปกป้องนั้นจะทำให้จริงหรือไม่ แต่เหตุผลประการสำคัญที่เน้นในเรื่องการส่งเสริมโดยปราศจากการสร้างกลไกการปกป้องนั้นก็เพราะเป็นหลักการซึ่งสอดคล้องกับวิถีสยามคือหลักการไม่แทรกแซงกิจการภายใน (Non-interference in internal affairs) นั้นเอง (ASEAN, 2009)

นอกจากนี้ ประเทศสมาชิกอาเซียนนั้นยังได้จัดตั้งคณะกรรมการอีกชุดหนึ่ง คือ คณะกรรมการที่ว่าด้วยการปกป้องคุ้มครองเด็กและสตรี (ASEAN Commission on Women and Children—ACWC) ในปี ค.ศ. 2010 ซึ่งจะมีผู้แทนจาก 10 ประเทศ โดยคนหนึ่งเป็นผู้แทนของสตรีและอีกคนหนึ่งก็เป็นผู้แทนของสิทธิเด็ก โดยมีกรอบในการทำงาน 16 ประการด้วยกัน แต่ถ้าดูขอบเขตอำนาจหน้าที่แล้วก็จะไม่แตกต่างจาก AICHR กล่าวคือ ACWC ไม่รับคำร้องเรียนจากปัจเจกบุคคลและทำหน้าที่เหมือนกันคือ ให้คำปรึกษาหารือกับรัฐบาล ให้คำปรึกษาหารือกับผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย และกับคนทั่วไปภายในรัฐ (ASEAN, 2010)

ในปี ค.ศ. 2012 เราจึงมี “ASEAN Human Rights Declaration” (AHRD) อันเป็นคำแถลงการณ์ หรือประกาศที่ว่าด้วยสิทธิมนุษยชนของอาเซียน และเป็นไปตามข้อกำหนดในกรอบการทำงานของAICHR ซึ่งรับหน้าที่ในการร่าง AHRD สิ่งที่เป็นหัวใจสำคัญ คือการยืนยันหลักการในปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ยืนยันหลักการเวียนนาที่ได้กล่าวไปแล้วข้างต้นนั้นเอง ประเด็นที่ต้องพิจารณาคือ ความเฉพาะเจาะจงของบริบทของภูมิภาคหรือบริบทในแต่ละประเทศสมาชิก โดยสิ่งซึ่งอาเซียนยังเผลอมาก็คือ ในการปกป้องคุ้มครองสิทธิมนุษยชนนั้นจะต้องคำนึงความเฉพาะในเรื่องของบริบทในการทางเมือง สังคม และวัฒนธรรมของประเทศในภูมิภาคด้วย และต้องให้เกิดดุลยภาพ

ระหว่าง “Rights” คือสิทธิกับ “Responsibility” คือความรับผิดชอบ ไม่ใช่ว่าจะมีสิทธิอย่างเดียวโดยที่ไม่คำนึงถึงความรับผิดชอบ AHRD เป็นผลพวงของการเจรจาที่ยากลำบากมากระหว่างจุดยืนในเรื่องสิทธิมนุษยชนของประเทศสมาชิก เนื่องจากสมาชิก 10 ประเทศนั้นมีระบบการเมือง และมีอุดมการณ์ที่แตกต่างกันไป ความเป็นประชาธิปไตยและระดับการพัฒนาทางเศรษฐกิจที่ลดหลั่นกันไป เพราะฉะนั้น มุมมองประเด็นสิทธิมนุษยชนจึงมีความแตกต่างหลากหลาย (ASEAN, 2012)¹¹

อนึ่ง เป็นที่น่าสังเกตว่า แม้เมื่อมีกลไกและกรอบการทำงานด้านสิทธิมนุษยชนดังกล่าวข้างต้นแล้วก็ตาม มุมมองของประเทศสมาชิกต่อประเด็นสิทธิมนุษยชนยังคงมีความแตกต่างกันอย่างมากและมิได้มีการเปลี่ยนแปลงแต่อย่างใด การบรรจุข้อความเรื่องสิทธิมนุษยชนไว้ในกฎบัตรอาเซียนและกลไกต่างๆมิได้ก่อให้เกิดการถกอภิปรายและแลกเปลี่ยนความคิดเห็นอันจะนำไปสู่การนำกลไกเหล่านี้ไปใช้ในทางปฏิบัติเพื่อปกป้องคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในประเทศสมาชิกได้อย่างจริงจังและเป็นรูปธรรม ทั้งนี้เพราะ**ประเทศสมาชิกส่วนใหญ่เชื่อว่าความน่าเชื่อถือและความสำเร็จของอาเซียนทั้งในระดับภูมิภาคและเวทีระหว่างประเทศนั้นเป็นผลมาจากความมีเสถียรภาพในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ การพัฒนาเศรษฐกิจ ตลอดจนความเป็นเอกภาพของอาเซียนซึ่งเป็นผลมาจากปทัสถานที่อาเซียนยึดถือตลอดมาทั้งในเรื่องการไม่แทรกแซงกิจการภายในของประเทศสมาชิกและปลอดจากการแทรกแซงจากประเทศนอกภูมิภาคและหลักฉันทามติตามวิถีอาเซียน** ซึ่งปทัสถานดังกล่าวคงได้รับการยืนยันมาโดยตลอดเช่นกันในเอกสารอาเซียนทุกฉบับ รวมถึงกฎบัตรอาเซียนและ ในกลไก AICHR ACWC และ AHRD

แต่หากถามว่าแม้เมื่อมีกลไกเหล่านี้ ไม่ว่าจะเป็น AICHR, ACWC และ AHRD นั้น อาเซียนได้นำหลักการ R2P นี้ไปปฏิบัติมากน้อยเพียงใด ยังเป็น ข้อกังขา ทั้งนี้เพราะ แม้แต่ตัวหลักการเองก็ยังเป็นที่รู้จักกันน้อยมากในประเทศ

11 โปรดดู ASEAN Human Rights Declaration And the Phnom Penh Statement on the Adoption of the ASEAN Human Rights Declaration (AHRD), last modified 18 November 2012, http://www.asean.org/storage/images/ASE-AN_RTK_2014/6_AHRD_Booklet.pdf.

เอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (Bellamy and Beeson, 2010) และจึงเป็นที่มาของความพยายามของเลขาธิการอาเซียนในขณะนั้น คือ ดร. สุรินทร์ พิศสุวรรณที่จะทำให้หลักการ R2P เป็นที่ยอมรับอย่างแพร่หลายยิ่งขึ้นทั้งในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้และอาเซียน โดยมองว่าหลักการนี้เป็นหลักการสำคัญสำหรับประเทศสมาชิกที่มุ่งสู่การสร้างประชาคมอาเซียนให้เป็นประชาคมที่มีเสถียรภาพและมีความเอื้ออาทรต่อกัน มีประชาชนเป็นศูนย์กลาง อันเป็นจุดประสงค์สำคัญของกฎบัตรอาเซียน

โดย ดร.สุรินทร์ พิศสุวรรณ ซึ่ง มีส่วนร่วมในการสร้างองค์ความรู้และความตระหนักรู้ในเรื่อง R2P มาตั้งแต่ปี ค.ศ. 2003 เพื่อเผยแพร่และรับฟังความคิดเห็นและเสียงสะท้อนต่อข้อเสนอของ ICISS ได้จัดตั้งคณะทำงานขึ้นมาชุดหนึ่ง เพื่อศึกษาว่าจะทำให้หลักการ R2P เป็นเรื่องสำคัญและเป็นกระแสหลักในอาเซียนได้อย่างไร ซึ่งผลลัพธ์คือรายงานฉบับที่ ดร. สุรินทร์ พิศสุวรรณได้นำเสนอต่อ ที่ประชุมสมัชชาใหญ่สหประชาชาติในวันที่ 9 กันยายน ค.ศ. 2014 โดยมีสาระสำคัญของรายงานดังนี้

1. แท้ที่จริงแล้วเป้าหมายของหลักการ R2P อันได้แก่ การ

ปกป้องประชาชนจากอาชญากรรมทั้ง 4 ประเภท ถือว่าเป็นเป้าหมายที่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์โดยรวมของประชาคมอาเซียน

เพราะวัตถุประสงค์สำคัญของการมีประชาคมอาเซียนนั้น ก็คือการสร้างประชาคมที่สันติ เป็นธรรม เป็นประชาธิปไตย มีประชาชนเป็นศูนย์กลาง และเป็นประชาคมซึ่งมีความเอื้ออาทรต่อกัน ฉะนั้น ในการที่เราจะส่งเสริมหลักการนี้ถือว่าเป็นเรื่องที่ประเทศสมาชิกอาเซียนทุกประเทศควรที่จะทำร่วมกัน ประเทศสมาชิกให้การสนับสนุนประเทศสมาชิกด้วยกันเองในการที่จะสร้างความรับผิดชอบที่จะปกป้องประชาชนของตน และส่งเสริมให้ประชาชนนั้นมีการกินดีอยู่ดี โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในการส่งเสริมให้มีการเคารพสิทธิมนุษยชนและให้มีหลักประกันเรื่องความมั่นคง

2. หลักการ R2P ไม่ใช่เรื่องใหม่สำหรับประเทศสมาชิกอาเซียน

เพราะแท้ที่จริงแล้วประเทศสมาชิก

อาเซียนเองก็ได้ยึดถือบรรทัดฐานในการป้องกันไม่ให้เกิดอาชญากรรมทั้ง 4 ประเภท และปกป้องประชาชนของตนจากอาชญากรรมดังกล่าวมาโดยตลอด เราสามารถอาศัยหลักการนี้ในการส่งเสริมการเป็นประชาคมได้ แต่ที่สำคัญกว่านั้นก็คือ หากพิจารณาแผนการจัดตั้งประชาคมการเมืองและความมั่นคงอาเซียน แผนการจัดตั้งประชาคมเศรษฐกิจ หรือแม้แต่แผนการจัดตั้งประชาคมสังคมและวัฒนธรรม ก็จะได้เห็นว่า หลักการที่ปรากฏอยู่ใน R2P นั้นสอดคล้องกับ 3 เสาของอาเซียนเช่นกัน

3. **ประเทศสมาชิกอาเซียนเองมีกลไกที่จะนำเอาหลักการ R2P ไปปฏิบัติได้อยู่แล้ว** ซึ่งเป็นกลไกที่ได้กล่าวไปแล้วข้างต้น อันได้แก่ คณะกรรมการสิทธิระหว่างรัฐบาลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (AICHR) คณะกรรมการในการส่งเสริมและปกป้องสิทธิสตรีและเด็ก (ACWC) เรามีสนธิสัญญาที่เรียกว่า Treaty of Amity and Cooperation (TAC) คือสนธิสัญญามิตรภาพและความร่วมมือระหว่างประเทศสมาชิกอาเซียน ซึ่งส่งเสริมการไม่แทรกแซงกิจการภายในและการแก้ไขปัญหาโดยสันติวิธี ฯลฯ แม้ว่ากลไกบางกลไกอาจยังอยู่ในระยะแรกพัฒนา แต่ก็ถือว่าเป็นกลไกที่จะสามารถเสริมสร้างสมรรถนะในระดับภูมิภาคที่จะช่วยให้รัฐสมาชิกสามารถแก้ไขความขัดแย้งและป้องกันการใช้ความรุนแรงและนำไปสู่การจัดการความขัดแย้งด้วยสันติวิธีนั่นเอง

4. หลักการ R2P ซึ่งประเทศสมาชิกอาเซียนลงนามในปี ค.ศ. 2005 เป็นหลักการที่สอดคล้องกับหลักกฎหมายระหว่างประเทศ **และเน้นหลักการป้องกันไม่ให้เกิดอาชญากรรมโดยเน้นบทบาทของรัฐที่ต้องทำหน้าที่นี้ จึงสามารถปฏิบัติได้โดยทันที ไม่จำเป็นต้องไปอ้างอิงหลักการอะไรอีก** ที่สำคัญไปกว่านั้น อาเซียนเองก็ได้ทำงานอย่างใกล้ชิดกับสหประชาชาติมาโดยตลอดในการส่งเสริมสันติภาพและความมั่นคงในภูมิภาค จึงไม่น่าประหลาดใจที่ประเทศสมาชิกอาเซียนรับหลักการนี้และนำไปใช้ปฏิบัติ

5. ในฐานะที่อาเซียนเป็นองค์กรระหว่างประเทศส่วนภูมิภาคชั้นนำแห่งหนึ่งในโลก *อาเซียนได้ทำงานอย่างใกล้ชิดร่วมกับสหประชาชาติในการส่งเสริมสันติภาพและความมั่นคงเสมอมา* และมีส่วนอย่างแข็งขันในการปฏิบัติการกิจด้านการรักษาสันติภาพและสร้างสันติภาพ อันเป็นภารกิจที่เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง ขณะเดียวกัน อาเซียนก็ได้เสริมสร้างศักยภาพในการปกป้องคุ้มครองประชาชนในภูมิภาคด้วย การที่อาเซียนจะมีบทบาทมากขึ้นในการนำเอาหลักการ R2P ไปใช้ปฏิบัติอย่างจริงจังจึงยิ่งจะส่งเสริมให้อาเซียนมีบทบาทอย่างชัดเจนในเรื่องนี้ยิ่งขึ้นในเวทีโลกด้วย

ในระดับภูมิภาค คณะกรรมการชุดนี้จึงได้ให้ข้อเสนอแนะ อาทิ

1. ให้เผยแพร่และสร้างความตระหนักรู้ให้แก่ประชาชนอาเซียนในเรื่องหลักการ R2P

2. พัฒนา/สร้างศักยภาพในภูมิภาคให้มีกลไกในการเตือนภัยล่วงหน้าผ่านสถาบันและกลไกที่มีอยู่แล้วในองค์กรต่างๆ ของอาเซียน

3. เสริมสร้าง/ส่งเสริมการปรึกษาหารือ และการแลกเปลี่ยนความคิดเห็นในระดับภูมิภาคในประเด็นที่เกี่ยวกับการป้องกันไม่ให้เกิดอาชญากรรมทั้ง 4 ประเภทข้างต้น โดยเน้นการปกป้องคุ้มครองประชาชนที่เปราะบางให้พ้นจากอาชญากรรมเหล่านี้ โดยอาศัยกลไกการรวบรวมมือที่มีอยู่แล้วในอาเซียน

4. ให้ AICHR พิจารณารวมเอาการป้องกันมิให้เกิดอาชญากรรมทั้ง 4 ประเภทไว้ไว้ในวาระของคณะกรรมการด้วยในอนาคต และ

5. สนับสนุนให้องค์กรภาคประชาสังคมส่งเสริมหลักการ R2P และสนับสนุนกิจกรรมต่างๆ เพื่อให้เกิดการสร้างบรรทัดฐาน ในการป้องกันอาชญากรรมร้ายแรงดังกล่าว (High-Level Advisory Panel on the Responsibility to Protect in Southeast Asia, 2014)

แม้จะดูเหมือนว่าประเทศสมาชิกอาเซียนให้การสนับสนุนหลักการ R2P อย่างแข็งขันภายหลังรายงานฉบับนี้ อาจกล่าวได้ว่าคงต้องใช้ระยะเวลาอีกพักใหญ่กว่าที่หลักการนี้จะกลายเป็นบรรทัดฐานที่ถูกนำไปใช้ในทางปฏิบัติได้อย่างแท้จริงตราบเท่าที่ประเทศสมาชิกยังคงยึดหลักการอำนาจอธิปไตยของรัฐไว้อย่างเหนียวแน่นดังจะเห็นได้ว่า แม้แต่กรณีการให้ความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมทั่วไปก็อาจกลายเป็นประเด็นที่เป็นข้อถกเถียงในหมู่สมาชิกว่ากระทำได้หรือไม่ ดังเป็นที่ประจักษ์ในการให้ความช่วยเหลือพม่าเมื่อประสบภัยจากไซโคลนนาเกสในปี 2008 นอกจากนี้ สมาชิกอาเซียนบางประเทศ จนถึงปัจจุบันก็ยังคงมีความเข้าใจผิดเกี่ยวกับหลักการ R2P ไม่ว่าจะเป็นในประเด็นที่ว่า หลักการนี้เป็นเครื่องมือของตะวันตกในการใช้ล่าอาณานิคมกับรัฐในเอเชียที่อ่อนแอกว่าในศตวรรษที่ 21 หรือว่า หลักการนี้เป็นเรื่องของการใช้กำลังและการแทรกแซงทางทหาร ฯลฯ¹² และแม้แต่บทบาทขององค์การอาเซียนในการนำหลักการนี้ไปใช้ก็ดูจะมีค่อนข้างจำกัดเมื่อเปรียบเทียบกับบทบาทขององค์การความร่วมมือส่วนภูมิภาคอื่นๆ ไม่ว่าจะเป็น สหภาพอาฟริกา (African Union - AU) หรือ สหภาพยุโรป (European Union-EU)¹³

12 โปรดดู The Asia-Pacific Centre for the Responsibility to Protect, *The Responsibility to*

Protect in Southeast Asia, 30 January 2009; Noel M. Morada, *R2P Roadmap in Southeast Asia: Challenges and Prospects*, UNISCI Discussion Papers No.11, May 2006

13 แม้ว่าเอกสาร WSOD 2005 จะเน้นความสำคัญของประชาคมระหว่างประเทศในการป้องกันและรับมือกับอาชญากรรมทั้งสี่ประเภทและรายงานประจำปีของเลขาธิการสหประชาชาติในปี 2011 ได้ระบุรายละเอียดและมาตรการที่องค์การระหว่างประเทศส่วนภูมิภาคจะนำหลักการ R2P ไปใช้ในทางปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรม ในทางปฏิบัติแต่ละภูมิภาคก็มีวิถีและการดำเนินการที่แตกต่างกันอย่างสิ้นเชิง อาทิ ในกรณีของสหภาพอาฟริกา หรือ AU นั้นถือว่าเป็นผู้นำในการแสดงความรับผิดชอบในฐานะประชาคมระหว่างประเทศที่จะเข้าแทรกแซงในรัฐสมาชิกที่มีอาชญากรรมร้ายแรงในการทำลายล้างชีวิตจำนวนมากหลายครั้งทั้งระบุไว้ในมาตรา 4 ของธรรมนูญ AU ขณะที่สหภาพยุโรป หรือ EU ได้ยืนยันพันธกรณีอย่างเป็นทางการเป็นรูปธรรมในปี 2013 ในลักษณะของ EU Consensus on R2P โดยเห็นว่า R2P เป็นองค์ประกอบสำคัญของหลักการความมั่นคงร่วมกันของสหประชาชาติ นอกจากนี้ EU ยังเป็นองค์กรระหว่างประเทศส่วนภูมิภาคที่ผลักดันให้สมาชิกถาวรทั้งห้าของคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติใช้แนวปฏิบัติโดยสมัครใจในการจำกัดการใช้อำนาจในการวิพากษ์วิจารณ์ของอาชญากรรมทั้งสี่ประเภทดังที่ระบุไว้ในหลักการ R2P ด้วย โปรดดู Sriprapha Petcharamesree, "ASEAN Human Rights Regime and Mainstreaming the Responsibility to Protect:

Challenges and Prospects, และ Obinna Franklin Ifeodora, "A Regional Responsibility to Protect? Towards Enhancing Regional Action in Africa," ใน Charles T. Hunt and Noel M. Morada, edited. *Regionalism and Human Protection: Reflections from Southeast Asia and Africa*, Brill Nijhoff, 2019

III. หลักการความรับผิดชอบในการปกป้องกับกรณีเมียนมาร์

กระแสนตอบกลับจากประชาคมระหว่างประเทศต่อการรัฐประหารและการโค่นล้มรัฐบาลพลเรือนตลอดจนการใช้ความรุนแรงของฝ่าย Tatmadaw มีลักษณะปนเปกันไปและขาดความเป็นเอกภาพ เลขาธิการสหประชาชาติและหลายประเทศประณามการกระทำ โดยมีสหรัฐอเมริกา สหภาพยุโรป สหราชอาณาจักรและพันธมิตร ใช้มาตรการคว่ำบาตรทางเศรษฐกิจในหลากหลายรูปแบบ¹⁴ ขณะที่ในสหประชาชาติเอง มีความเห็นที่หลากหลาย ในเวทีคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติ (UNSC) ไม่สามารถฉีกกำลังที่จะออกแถลงการณ์ประณามการรัฐประหาร หรือมีข้อมติและมาตรการที่ชัดเจนในการตอบโต้การละเมิดสิทธิมนุษยชนขนาดใหญ่ในครั้งนี้ หลังการรัฐประหาร UNSC ประชุมกัน 5 ครั้ง (และได้รับรายงานจากคณะผู้แทนพิเศษในเรื่องเมียนมาร์) และทำได้เพียงออกแถลงการณ์

2 ฉบับ กับถ้อยแถลงของประธานคณะมนตรีฯอีก 1 ฉบับ อันเป็นแถลงการณ์ที่ไม่มีผลผูกพันแต่ประการใด โดยในแถลงการณ์ดังกล่าว UNSC แสดงถึงความกังวลห่วงใยต่อเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นและเรียกร้องให้มีการยับยั้งการใช้ความรุนแรงและการเจรจา โดยมีได้แม้แต่มุ่งเน้นถึงความสำคัญของการแสดงความรับผิดชอบของฝ่ายผู้ทำการรัฐประหารและมีได้เรียกร้องอย่างชัดเจนให้เมียนมาร์กลับคืนสู่สภาพก่อนการรัฐประหาร หรือระบุมาตรการที่ชัดเจนว่าหากฝ่าย Tatmadaw ไม่ทำตามข้อเรียกร้องของ UNSC แล้วจะดำเนินการอย่างไรและ

14 รัฐบาลสหรัฐฯใช้ทั้งมาตรการคว่ำบาตรทางเศรษฐกิจและการจำกัดการเดินทางทั้งต่อรัฐบาลทหารเมียนมาร์และครอบครัวตลอดจนมีมาตรการจำกัดการเข้าถึงกองทุนต่าง ๆ รวมตลอดถึงการควบคุมการส่งออกของบริษัทเอกชนที่มีทหารเมียนมาร์มีส่วนเกี่ยวข้อง ไม่ว่าจะเป็น Myanmar Economic Corporation (MEC), Myanmar Economic Holdings (MEHL) และบริษัทส่งออกไม้สักและอัญมณีที่รัฐเป็นเจ้าของ ฯลฯ นอกจากนี้ รัฐบาลสหรัฐยังโยกย้ายเงินช่วยเหลือที่จำนวน 42.4 ล้านเหรียญสหรัฐซึ่งเดิมจัดสรรให้แก่รัฐบาลเมียนมาร์ไปให้การสนับสนุนโครงการของภาคประชาสังคมแทน ขณะที่ผ่านสำนักงานผู้แทนการค้าสหรัฐฯก็ประกาศระงับพันธกรณีทางการค้ากับเมียนมาร์ภายใต้กรอบความตกลงด้านการค้าและการลงทุนปี 2013 (Trade and Investment Framework Agreement - TIFA) หนึ่งในเดือนภายหลังการรัฐประหาร ขณะที่สหภาพยุโรป สหราชอาณาจักร นอร์เวย์ ออสเตรเลียและนิวซีแลนด์ก็มีมาตรการในลักษณะเดียวกัน นอกจากนี้ บริษัทข้ามชาติหลายแห่งก็สั่งยุติการดำเนินการในเมียนมาร์ด้วย อาทิ Woodside Energy, Maersk Shipping, H&M, Bennetton ฯลฯ โปรดดู Congressional Research Service Report (CRS), *Coup in Burma: Implications for Congress*, May 12, 2021; โปรดดูรายละเอียดของการคว่ำบาตรทางเศรษฐกิจและมาตรการต่างๆ ที่รัฐบาลและสถาบันระหว่างประเทศใช้ปฏิบัติในกรณีนี้ ใน International Crisis Group, "Responding to the Myanmar Coup," February 16, 2021

จะใช้มาตรการที่เข้มข้นหรือไม่ แม้จะมีการเรียกร้องจากนานาประเทศให้ UNSC ออกมาตรการที่เข้มข้นกว่านี้ อาทิ การคว่ำบาตรโดยมีเป้าหมายชัดเจน การห้ามส่งอาวุธให้เมียนมาร์ การนำประเด็นขึ้นสู่ศาลอาชญากรรมระหว่างประเทศ (ICC) ก็ตาม แต่ก็เป็นที่รับรู้กันโดยทั่วไปว่ามาตรการที่เสนอข้างต้นก็น่าจะได้รับการออกเสียงยับยั้งทั้งจากรัสเซียและจีน จึงไม่น่าแปลกใจที่ UNSC มีเพียงมาตรการดังกล่าว ซึ่งสอดคล้องกับการดำเนินงานในอดีตในกรณีของการจัดการกับวิกฤตการณ์โรฮิงญา ซึ่งกว่าที่ UNSC จะออกแถลงการณ์ใดๆ เวลาที่ผ่านไปกว่าสองเดือนแล้วเช่นกัน¹⁵

ขณะที่สภาสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ (UN Human Rights Council - HRC) ได้เรียกประชุมวาระพิเศษเพื่อถกอภิปรายสถานการณ์การรัฐประหารในเมียนมาร์เมื่อวันที่ 12 กุมภาพันธ์ และนำประเด็นนี้เข้าหารือในวาระปกติอีกครั้งในเดือนมีนาคม 2021 โดยผลที่ตามมาคือข้อมติ 2 ฉบับ ประนามการรัฐประหารอย่างรุนแรง แต่ก็ได้มีการอนุมัติให้ใช้มาตรการเพิ่มเติมอื่นใดนอกเหนือไปจากการขอให้ผู้แทนพิเศษฝ่ายสิทธิมนุษยชนที่ประจำการอยู่ในเมียนมาร์ และสำนักงานข้าหลวงใหญ่ด้านสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติเฝ้าติดตามสถานการณ์และรายงานกลับมายังสหประชาชาติหากมีพัฒนาการใหม่ใดๆ เกิดขึ้น ซึ่งก็เป็นเรื่องปกติที่จะต้องกระทำอยู่แล้ว มาตรการที่อาจทำได้เพิ่มเติมก็คือการส่งคณะผู้ค้นหาข้อเท็จจริง (Fact Finding Mission) เข้าไปในเมียนมาร์ดังที่เคยกระทำในกรณีของวิกฤตการณ์โรฮิงญาในปี 2017 ซึ่งก็คงจะมีได้มีข้อมูลใหม่อะไรมาไปกว่าที่ปรากฏในรายงานของผู้แทนพิเศษด้านสิทธิมนุษยชนมากนัก¹⁶

จากข้อจำกัดของปฏิบัติการในเวทีสหประชาชาติดังกล่าว อาเซียนจึงเป็น

15 ในอดีต UNSC เคยใช้มาตรการที่เข้มข้นมากกว่านี้เช่นในการใช้ปฏิบัติการรักษาสันติภาพตามบทบัญญัติที่ VII ของกฎบัตรสหประชาชาติในการเข้าปกป้องชีวิตพลเรือนและ/หรือการใช้การเข้าแทรกแซงทางทหารดังเช่นกรณีลิเบีย ซึ่งในกรณีของเมียนมาร์ UNSC มองว่าอาจเกิดผลเชิงลบในทางการเมืองมากกว่า แม้จะมีการเรียกร้องจากนานาประเทศผ่านสมัชชาใหญ่แห่งสหประชาชาติ (UNGA) ให้ UNSC ใช้อำนาจอนุมัติเพื่อส่งคณะผู้สังเกตการณ์เพื่อติดตามการให้ความคุ้มครองปกป้องชีวิตพลเรือนในนามของอาเซียนและสหประชาชาติในเมียนมาร์ แต่ก็มีได้รับการสนองตอบแต่อย่างใด จนทำให้ UNSC ถูกวิพากษ์วิจารณ์ว่าอยู่ในสถานะที่ตกต่ำที่สุดนับตั้งแต่การสิ้นสุดของสงครามเย็นเลยทีเดียว โปรดดู S/PRST/2021/5. 10 March 2021, <https://undocs.org/S/PRST/2021/5>; Fortify Rights, "U.N. General Assembly Hold an Emergency Special Session on Myanmar," March 15, 2021; Ian Martin and Charles Petrie, "For Myanmar, Why Not Send an ASEAN-UN Civilian Monitoring Mission?", *Passblue*, April 24, 2021

16 Damian Lilly, *The UN's Response to the Human Rights Crisis after the Coup in Myanmar: Destined to Fail?* International Peace Institute, June 2021

ทางเลือกที่นานาประเทศมองว่าจะสามารถแสวงหาแนวทางอย่างมีประสิทธิภาพมากกว่าในการหาทางออกทางการเมืองอันเป็นที่น่าพอใจและได้รับการยอมรับโดยอาเซียนเองก็มีความร่วมมือกับสหประชาชาติมาอย่างยาวนานอยู่แล้ว โดยเฉพาะอย่างยิ่งตั้งแต่ปี 2011 เป็นต้นมา ได้มีการยกระดับความร่วมมือเป็น “Comprehensive Partnership” หรือการเป็นหุ้นส่วนอย่างกว้างขวางและครอบคลุม ซึ่งได้ขยายขอบเขตของความร่วมมือนอกเหนือไปจากความร่วมมือด้านการพัฒนาและการส่งเสริมการบูรณาการทางเศรษฐกิจ แต่ยักรวมเอาการเสริมสร้างความสามารถในด้านการเจรจา การเป็นตัวกลางไกล่เกลี่ยความขัดแย้งในภูมิภาคและ ฯลฯ ด้วย¹⁷ แต่อาเซียนก็ดูจะไม่ค่อยเต็มใจที่จะแสดงบทบาทอย่างแข็งขันเท่าใดนัก ซึ่งส่วนหนึ่งก็เป็นเพราะว่ายังคงยึดมั่นในหลักการไม่แทรกแซงกิจการภายในและการเคารพในอธิปไตยของรัฐในปฏิสัมพันธ์ระหว่างประเทศสมาชิกอย่างเหนียวแน่นดังที่ระบุไว้ในกฎบัตรอาเซียนดังที่ได้กล่าวไปแล้วข้างต้น และอีกส่วนหนึ่งก็อาจจะมาจากการที่อาเซียนมีมุมมองว่าความเป็นไปได้สูงที่การรัฐประหารครั้งนี้จะพัฒนาไปสู่การเกิดสงครามกลางเมืองและเมียนมาร์อาจจะกลายเป็นรัฐล้มเหลวในที่สุด ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อความอยู่รอดของอาเซียนในฐานะองค์การความร่วมมือส่วนภูมิภาคที่มีอายุมาเกือบหกทศวรรษ

ด้วยเหตุนี้ จึงไม่น่าแปลกใจที่ปฏิกิริยาของอาเซียนต่อการรัฐประหารในเมียนมาร์ในช่วงแรกจึงเป็นไปด้วยความระมัดระวัง โดยมีเพียงการออกแถลงการณ์สั้นๆเรียกร้องให้มีการเจรจาและ “การกลับคืนสู่สภาวะปกติตามเจตนารมณ์และผลประโยชน์ของประชาชนพม่า” เท่านั้น ขณะที่ประเทศสมาชิกอาเซียนมีจุดยืนที่แตกต่างกันไป โดย ไทย กัมพูชา ลาว และ ฟิลิปปินส์มองเหตุการณ์ครั้งนี้ว่า เป็นเรื่องภายในของเมียนมาร์ ขณะที่อินโดนีเซีย และมาเลเซียแสดงความกังวลอย่างเห็นได้ชัด จนเมื่อฝ่าย Tatmadaw ใช้อาวุธปราบปรามผู้ประท้วงที่ต่อต้านการรัฐประหาร การประชุมรัฐมนตรีต่างประเทศอาเซียน จึงเกิดขึ้นในวันที่ 2 มีนาคม 2021 โดยที่ประชุมได้ออกแถลงการณ์เรียกร้อง

17 โปรดดูความร่วมมือระหว่างอาเซียนและองค์การสหประชาชาติใน ประณี ทิพย์รัตน์ ประชาคมอาเซียน: มายาคติและความเป็นจริง บทที่ 11 หน้า 159-174; และ *Joint Declaration on Comprehensive Partnership between the Association of Southeast Asian Nations (ASEAN and the United Nations)(UN)*, 19th November 2011, Bali Indonesia

ให้“ทุกฝ่ายยับยั้งการใช้ความรุนแรง” ต่อมาด้วยการผลักดันของอินโดนีเซีย การประชุมสุดยอดผู้นำอาเซียนวาระพิเศษจึงเกิดขึ้นในวันที่ 24 เมษายน ณ สำนักเลขาธิการอาเซียน กรุงจาการ์ โดยนายพล มิน อ่อง ลายเข้าประชุมด้วย ในแถลงการณ์ของผู้นำมีการกำหนดแนวทางอย่างเป็นเอกฉันท์ 5 ประการเพื่อจัดการกับวิกฤตการณ์ครั้งนี้ (Five Point Consensus) กล่าวคือ (1) ให้อยู่ดีการใช้ความรุนแรงในเมียนมาร์โดยทันทีและให้ทุกฝ่ายใช้การยับยั้งขั้นสูงสุดที่จะไม่ให้เกิดความรุนแรง (2) ให้เริ่มกระบวนการเจรจาอย่างสร้างสรรค์ระหว่างผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่ายเพื่อหาทางออกอย่างสันติ (3) ให้มีการตั้งผู้แทนพิเศษโดยประธานอาเซียนเพื่ออำนวยความสะดวกในกระบวนการเจรจา โดยมีเลขาธิการอาเซียนเป็นผู้ให้ความช่วยเหลือ (4) อาเซียนจักให้ความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมผ่านศูนย์ความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมอาเซียน (ASEAN Coordinating Centre for Humanitarian Assistance on Disaster Management -AHA) และ (5) ผู้แทนพิเศษอาเซียนและคณะจะเยือนเมียนมาร์เพื่อพบกับทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง¹⁸ อย่างไรก็ตาม Five Point Consensus ของอาเซียนนั้นมิได้มีการกำหนดกรอบระยะเวลาอย่างชัดเจนว่าจะใช้ปฏิบัติเมื่อใด และมิได้มีการกำหนดเงื่อนไขในการปล่อยตัวนักโทษการเมืองทั้งหลายที่ฝ่าย Tatmadaw จับกุมคุมขังไว้ด้วย

แม้ว่าในช่วงแรกจะดูเหมือนว่า **ASEAN Five Point Consensus** ได้รับการตอบรับอย่างดีจากทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง ไม่ว่าจะเป็นประชาคมระหว่างประเทศ¹⁹ หรือภายในเมียนมาร์เองทั้งฝ่ายต่อต้าน อันได้แก่ รัฐบาลเอกภาพแห่งชาติ หรือ NUG และฝ่าย Tatmadaw แต่ต่อมาไม่นานทุกฝ่ายก็กลับไปจุดเดิม กล่าวคือ NUG ปฏิเสธที่จะเข้าสู่กระบวนการเจรจา จนกว่านักโทษการเมืองจะได้รับการปล่อยตัว ขณะที่ฝ่าย Tatmadaw ก็อ้างว่าจะพิจารณาข้อเสนอดังกล่าวก็ต่อเมื่อสถานการณ์ภายในเมียนมาร์กลับสู่เสถียรภาพแล้วเท่านั้น ขณะที่เมื่อ

18 Chairman Statement on the ASEAN Leaders' Meeting, ASEAN Secretariat, Jakarta, Republic of Indonesia. 24th April 2021: :

Aljazeera.com, “Timeline: ASEAN tries to tackle Myanmar’s Crisis, 26 October 2021

19 อาทิ ในถ้อยแถลงของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงต่างประเทศจีน หวัง อี้ เมื่อวันที่ 7 มิถุนายน 2021 ว่า “จีนสนับสนุนการที่อาเซียนมีบทบาทอย่างสร้างสรรค์ในการจัดการกับเรื่องภายในของเมียนมาร์” ขณะที่รัสเซียซึ่งเป็นผู้ให้การสนับสนุนทางการทหารสำคัญของเมียนมาร์ ก็มองว่าฉันทามติ 5 ข้อของอาเซียน “เป็นพื้นฐานในการแก้ปัญหาภายในเมียนมาร์และจะทำให้สถานการณ์กลับคืนสู่สภาวะปกติ” ขณะที่สหรัฐอเมริกาโดยรัฐมนตรีต่างประเทศก็เร่งรัดให้อาเซียน “ดำเนินการลดหย่อนที่ตามฉันทามติ 5 ประการ” และให้อาเซียนยึดมั่นในการรักษาความเป็นแกนกลาง (ASEAN Centrality) ในการรับมือกับวิกฤตการณ์ในเมียนมาร์ โปรดดู Aljazeera.com, *ibid*; Damian Lily, The UN’s Response to the Human Rights Crisis after the Coup in Myanmar:

Destined

to Fail ?, *op.cit*

เลขาธิการอาเซียนเข้าพบนายพล มิน อ่อง ลาย เพื่อหารือถึงการดำเนินการตาม **Five Point Consensus** ในต้นเดือนมิถุนายนก็ไม่ปรากฏความคืบหน้า ทั้งยังถูกปิดกั้นและไม่สามารถเข้าพบกับผู้แทนของฝ่าย NUG และแม้เมื่ออาเซียนได้แต่งตั้งผู้แทนพิเศษคือ Erywan Yusof รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงต่างประเทศและการค้าของบรูไนตามฉันทามติของอาเซียนข้อที่ 5 ข้างต้น ในเดือนสิงหาคมเพื่อทำหน้าที่เป็นตัวกลางในกระบวนการเจรจา ก็ปรากฏว่าไม่ได้รับการตอบสนองในทางบวกจากฝ่าย Tatmadaw แต่อย่างใด โดยฝ่ายทหารปฏิเสธที่จะให้ Erywan Yusof เข้าพบกับนางออง ซาน ซูจี ตามแผนการเยือนเมียนมาร์โดยคณะผู้แทนพิเศษในต้นเดือนตุลาคม โดยอ้างว่านาง ออง ซาน ซูจี ตกเป็นผู้ต้องหาคดีอาชญากรรม ซึ่งส่งผลให้ Erywan Yusof ยกเลิกการเยือนเมียนมาร์ในที่สุด

เมื่อปราศจากความคืบหน้าในการนำฉันทามติ 5 ประการของอาเซียนไปใช้ในทางปฏิบัติ ในที่สุดในการประชุมฉุกเฉินเมื่อวันที่ 15 ตุลาคม 2021 อาเซียนออกแถลงการณ์ว่าจะไม่เชิญนายพล มิน อ่อง ลายเข้าร่วมการประชุมสุดยอดผู้นำอาเซียนครั้งที่ 38 และ 39 ซึ่งกำหนดจัดขึ้นระหว่างวันที่ 26-28 ตุลาคม โดยมีบรูไนเป็นประธานรวมทั้งการไม่ให้เข้าร่วมในการประชุมอื่นๆที่เกี่ยวข้องไม่ว่าจะเป็นการประชุมสุดยอดเอเชียตะวันออก(East Asia Summit -- EAS) และ ฯลฯ และจะเชิญเฉพาะผู้แทนที่”มิใช่ฝ่ายการเมือง” (Non-political figure) จากเมียนมาร์เท่านั้น ซึ่งการตัดสินใจของอาเซียนครั้งนี้ซึ่งรัฐมนตรีต่างประเทศสิงคโปร์ชี้ว่า “เป็นการตัดสินใจที่ยากแต่จำเป็นอย่างยิ่งในการธำรงไว้ซึ่งความน่าเชื่อถือของอาเซียน”²⁰ ได้รับการชื่นชมจากนานาประเทศว่าเป็นการแสดงถึงจุดยืนที่ชัดเจนของอาเซียนและน่าจะส่งผลให้เมียนมาร์ต้องทบทวนท่าทีของตน ทั้งยังเป็นการกอบกู้ชื่อเสียงและความน่าเชื่อถือของอาเซียนในฐานะ

20 อย่างไรก็ดี การแถลงการณ์ครั้งนี้ได้รับเสียงเอกฉันท์จากสมาชิกทั้งหมด ผู้มีบทบาทหลักต้นสำคัญคือ อินโดนีเซีย มาเลเซีย ฟิลิปปินส์ สิงคโปร์ และ บรูไน ซึ่งเป็นประธานอาเซียนปี 2021 โดยเมียนมาร์มองแถลงการณ์ดังกล่าวว่าเกิดจากการแทรกแซงและแรงกดดันจากมหาอำนาจนอกภูมิภาคและขัดกับวัตถุประสงค์ของกฎบัตรอาเซียน ขณะที่ฝ่ายต่อต้านรัฐบาลทหารคือรัฐบาลเอกภาพแห่งชาติ (NUG) ชื่นชมการตัดสินใจของอาเซียนว่าเป็น “ก้าวที่ดีและไม่เคยปรากฏมาก่อน” โปรดดู

Sebastian Strangio, “Myanmar Opposition Welcomes ASEAN’s Exclusion of Junta Leader,” *The Diplomat*, 19 October 2021; David Hutt, “Does It Matter If Myanmar’s Junta Leader is Banned from the ASEAN Summit?”, *The Diplomat*, 22 October 2021; Joshua Kurlantzick, “Myanmar’s Junta Still Has Nothing to Fear From ASEAN”, *World Politics Review (WPR)*, 3 December, 2021

องค์การระหว่างประเทศส่วนภูมิภาคที่เคยมีบทบาทโดดเด่นในการรักษาสันติภาพ และทำหน้าที่ตัวกลางไกล่เกลี่ยความขัดแย้งในอดีตด้วย มีผู้ตั้งข้อสังเกตว่า การแสดงจุดยืนของอาเซียนครั้งนี้สะท้อนว่า แม้อาเซียนจะยึดมั่นในหลักการไม่แทรกแซงกิจการภายในของประเทศสมาชิกอย่างแข็งขัน แต่ก็มิได้ละเลย หลักการอื่นๆ ที่สำคัญไม่แพ้กัน ไม่ว่าจะเป็น การเคารพในหลักสิทธิมนุษยชน หลักการประชาธิปไตย และธรรมาภิบาลที่ดี ฯลฯ ขณะเดียวกันก็น่าจะเป็นการเปิดโอกาสให้อาเซียนทบทวนหลักการไม่แทรกแซงกิจการภายในของประเทศสมาชิกอย่างจริงจังก็เป็นได้²¹

อย่างไรก็ดี ในการตอบโต้ทั้งจากประชาคมระหว่างประเทศและจากอาเซียนเองดังกล่าวข้างต้น มิได้มีการกล่าวอ้างถึงหลักการ R2P เพื่อใช้เป็นแนวทางในการจัดการกับวิกฤตการณ์ทางการเมืองในเมียนมาร์แต่ประการใด ไม่ว่าจะเป็นในคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติ (UNSC) หรือในสภาสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ (HRC) แม้แต่สำนักงานด้านการป้องกันอาชญากรรมการฆ่าล้างเผ่าพันธุ์และความรับผิดชอบในการปกป้องแห่งสหประชาชาติเอง (UN Office on Genocide Prevention and the Responsibility to Protect) ก็ทำได้เพียงการออกแถลงการณ์ย้ำเตือนให้รัฐทั้งหลายตระหนักถึงความสำคัญของหลักการความรับผิดชอบในการปกป้องในสถานการณ์ของเมียนมาร์หลังจากการรัฐประหารผ่านไปแล้วเกือบสองเดือน²² ที่น่าสนใจคือ มีเพียงฝ่ายต่อต้านการรัฐประหารเท่านั้นที่เดินขบวนเรียกร้องให้มีการใช้หลักการ R2P ในเหตุการณ์ครั้งนี้โดยเน้นไปที่การเรียกร้องให้ประชาคมระหว่างประเทศเข้าแทรกแซงทางทหารเพื่อยุติการรัฐประหาร ซึ่งก็สะท้อนถึงการขาดความเข้าใจ และ/หรือความเข้าใจผิดในหลักการนี้

21 โปรดดู *Chairman's Statement of the 38th and 39th ASEAN Summits, 26 October 2021*

22 โปรดดู *Joint Statement by UN Special Adviser on the Prevention of Genocide and UN High Commissioner for Human Rights on Myanmar, 28 March 2021*. UN Office on Genocide Prevention and the Responsibility to Protect ระบุว่าที่ปรึกษาพิเศษ 2 ฝ่าย คือ ฝ่ายการป้องกันการฆ่าล้างเผ่าพันธุ์ตั้งขึ้นในปี 2004 รับผิดชอบในเรื่องการสร้างความตระหนักรู้และสาเหตุของการฆ่าล้างเผ่าพันธุ์ตลอดจนส่งสัญญาณให้ผู้ที่เกี่ยวข้องรับทราบในกรณีที่มีปัจจัยเสี่ยงอันจะนำไปสู่การฆ่าล้างเผ่าพันธุ์ตลอดจนสนับสนุนให้มีการระดมปฏิบัติการเพื่อป้องกัน ขณะที่ที่ปรึกษาพิเศษด้าน R2P ซึ่งได้รับการแต่งตั้งในปี 2008 รับผิดชอบในด้านการพัฒนาหลักการ สถาบัน และการนำหลักการ R2P ไปใช้ปฏิบัติ โดยงานของที่ปรึกษาทั้งสองฝ่ายมีลักษณะเฉพาะหากแต่ส่งเสริมซึ่งกันและกันเพื่อให้การใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพที่สุด

อย่างสิ้นเชิง ดังที่ได้กล่าวไปแล้วข้างต้น²³

จากมุมมองของหลักการ R2P ดังที่ได้อภิปรายโดยละเอียดข้างต้น สถานการณ์หลังการรัฐประหารในเมียนมาร์ตลอดระยะเวลาเกือบหนึ่งปี ถือว่าเข้าข่ายอาชญากรรมของการฆ่าทำลายล้างชีวิตประชาชนชาวเมียนมาร์จำนวนมากโดยฝ่าย Tatmadaw อย่างชัดเจน แต่การอ้างหลักการนี้ทั้งโดยฝ่ายต่อต้านการรัฐประหารและองค์การภาคประชาสังคมทั้งในและนอกเมียนมาร์เพื่อเรียกร้องให้มีการแทรกแซงทางทหารจากภายนอก หรือจากประชาคมระหว่างประเทศนั้นไม่ตรงตามวัตถุประสงค์และเจตนารมณ์ของแนวคิดและวิวัฒนาการของหลักการ R2P สิ่งที่อาเซียน ประชาคมระหว่างประเทศ ตลอดจนผู้ที่สนับสนุนหลักการ R2P ควรเรียกร้องและลงมือปฏิบัติโดยทันทีคือการหามาตรการป้องกันร่วมกันของทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องเพื่อมิให้เกิดการทำลายล้างชีวิตจำนวนมากดำเนินต่อไปอย่างต่อเนื่องดังที่เคยเกิดขึ้นมาแล้วในอดีตและเครื่องมือสำคัญประการหนึ่งก็คือต้องทำให้ผู้ก่ออาชญากรรมต้องรับผิดชอบทางกฎหมาย (Legal accountability) ดังจะเห็นได้ว่าผู้ที่กระทำการรัฐประหารในเดือนกุมภาพันธ์ 2021 ก็คือคนกลุ่มเดียวกับที่เคยประกอบอาชญากรรมฆ่าทำลายล้างชีวิตชาวโรฮิงญามาตั้งแต่ปี 2012 และมิได้รับการลงโทษ ทั้งยังเป็นกลุ่มคนชุดเดียวกันที่ใช้ความรุนแรงต่อชนกลุ่มน้อยต่างเชื้อชาติกลุ่มต่าง ๆ มาอย่างต่อเนื่อง จนก่อให้เกิดสภาพการณ์ของการมีปัจจัยเสี่ยงที่จะนำไปสู่อาชญากรรมต่อมวลมนุษยชาติในอนาคตดังที่ระบุไว้ในกรอบการทำงานของสหประชาชาติในการวิเคราะห์อาชญากรรมร้ายแรงต่อมวลมนุษยชาติ เครื่องมือในการป้องกันการฆ่าทำลายล้างชีวิตมนุษย์จำนวนมาก (The UN Framework of Analysis for Atrocity Crimes: A Tool for Atrocity Prevention) อย่างชัดเจน

23 ดังปรากฏในภาพข่าวที่ผู้ประท้วงการรัฐประหารทั้งในกรุงย่างกุ้งและมันตะเล ในเมียนมาร์ชูป้าย หรือแขวนป้ายภาษาอังกฤษว่า “เราต้องการ R2P” “R2P เพื่อช่วยเมียนมาร์” ในประเทศซึ่งมีประชากรเพียง 5% ที่ใช้ภาษาอังกฤษ สะท้อนว่า ผู้ประท้วงและเดินขบวนอาจมิได้มีความรู้หรือความเข้าใจหลักการ R2P อย่างแท้จริง เพียงแต่ต้องการส่งสาส์นไปยังประชาคมระหว่างประเทศเพื่อให้รับรู้ถึงความทุกข์ยากอันเกิดจากการใช้กำลังปราบปรามของฝ่าย Tatmadaw และต้องการการแทรกแซงทางทหารจากภายนอก โปรดดู Simon Adams, Opinion-Myanmar, ASEAN and the Responsibility to Protect, E-International Relations, May 12, 2021 <https://www.e-irinfo/2021/05/12/opinion-myanmar-asean-and-the-responsibility-to-protect/>; Caleb Quinley, “More Protesters in Myanmar Call for Armed Intervention as Crackdown Intensifies,” Vice, 9 March 2021 <https://www.vice.com/en/article/z3vdyd/more-protesters-in-myanmar-call-for-armed-intervention-as-crackdown-intensifies>

IV. บทสรุป

ตั้งแต่เริ่มมีการเผยแพร่แนวคิดหลักการความรับผิดชอบในการปกป้อง (R2P) ในปี 2000 เป็นต้นมา R2P ก็ได้รับความสนใจเป็นอย่างมาก ด้วยความหวังอันเต็มเปี่ยมว่า R2P จะเป็นเครื่องมืออันทรงพลังในการทำให้รัฐรับผิดชอบในชีวิตของประชาชนภายในรัฐให้ปลอดจากอาชญากรรมสี่ประเภท และเป็นเครื่องมือที่ทำให้ประชาคมระหว่างประเทศได้มีบทบาทในการเข้าปกป้องคุ้มครองชีวิตพลเรือนจากอาชญากรรมเหล่านั้น อย่างไรก็ตาม การนำเอา R2P ไปใช้ในทางปฏิบัติอย่างทันการณ์ต่อเนื่องและไม่เลือกปฏิบัติก็ยังคงเป็นข้อท้าทายและมีข้อจำกัดหลายประการ อาทิ

- ความยากลำบากในการก่อให้เกิดเจตนาธรรมทางการเมือง (political Will) ที่จะปกป้องและตอบสนองต่อภัยคุกคามอันเกิดจากอาชญากรรม 4 ประเภทตามหลักการ R2P ทั้งภายในองค์การสหประชาชาติเองและในองค์การความร่วมมือส่วนภูมิภาคและอนุภูมิภาค
- การที่สมาชิกคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติยังคงเลือกที่จะใช้สิทธิในการยับยั้ง (Veto) ในกรณีวิกฤตการณ์ที่เกี่ยวกับการฆ่าทำลายล้างชีวิตจำนวนมาก ทั้งที่รัฐสมาชิกของสหประชาชาติจำนวนมากได้เรียกร้องให้สมาชิกถาวรในคณะมนตรีความมั่นคงงดการใช้อำนาจในการวิโต้ เมื่อต้องพิจารณากรณีของการฆ่าล้างเผ่าพันธุ์ อาชญากรรมสงคราม และอาชญากรรมต่อมวลมนุษยชาติก็ตาม; (ดังปรากฏในกรณีโรฮิงญา)
- การปราศจากแนวทางที่ชัดเจนในการใช้กำลังเพื่อปกป้องคุ้มครองพลเรือน ทั้งที่รัฐบาลของหลายประเทศสนับสนุนให้มีการใช้กำลังดังกล่าวด้วยความระมัดระวัง ขณะที่บางประเทศไม่เห็นด้วยเพราะเกรงว่าการมีแนวทางที่ชัดเจนอาจเป็นอุปสรรคให้ไม่สามารถรับมือสถานการณ์ที่จะปกป้องประชาชนที่ตกอยู่ในภาวะเสี่ยงภัยได้อย่างทัน่วงที
- การขาดศักยภาพทั้งในระดับท้องถิ่น ภูมิภาค และนานาชาติ ในการป้องกันการละเมิดสิทธิมนุษยชนและอาชญากรรมทั้ง 4 ประเภทภายใต้ R2P

- มีช่องว่างในการสื่อสารและความร่วมมือระหว่างผู้ที่เกี่ยวข้อง อันได้แก่ ช่องว่างในการสื่อสารจากระบบเตือนภัยล่วงหน้า ช่องว่างในการแบ่งปัน ข้อมูลข่าวสารอย่างต่อเนื่องเป็นระบบไม่ขาดตอน ตลอดจนช่องว่างในการ ประสานงานกับหน่วยงานระหว่างประเทศเพื่อรับผิดชอบต่อสถานการณ์ ไม่ว่าจะเป็นการตั้งคณะทำงานตรวจสอบข้อเท็จจริง การออกหมายจับ จนกระทั่งถึงการอนุมัติให้มีการใช้มาตรการลงโทษต่างๆ
- ฯลฯ (ปราณี, 2561)

อาจกล่าวได้ว่า เมียนมาร์เป็นกรณีตัวอย่างที่ชัดเจนของข้อจำกัดและความล้มเหลว ของประชาคมระหว่างประเทศในการนำเอาหลักการ R2P มาใช้ปฏิบัติในวิกฤตการณ์ของ การทำลายล้างชีวิตอย่างมหาศาล ไม่ว่าจะเป็นการแสดงออกถึงความไม่เต็มใจและความ ไร้ความสามารถในการป้องกันอาชญากรรมการใช้ความรุนแรงต่อมวลมนุษยชาติในกรณี การทำลายล้างเผ่าพันธุ์ชาวโรฮิงญาในช่วงกว่าหนึ่งทศวรรษที่ผ่านมา หรือ กรณีของการ รัฐประหารเมื่อวันที่ 1 กุมภาพันธ์ 2021 สะท้อนอย่างชัดเจนว่าปทัสฐานที่เน้นบทบาทของ ของประชาคมระหว่างประเทศในการนำหลักการ R2P มาใช้ในทางปฏิบัติโดยเฉพาะการ เน้นการป้องกันมากกว่าการเข้าแทรกแซงทางทหารนั้น ได้มลายกลายเป็นการที่รัฐบางรัฐ แสดงอย่างโจ่งแจ้งถึงการปกป้องผู้กระทำผิด บางรัฐประณามการกระทำของ Tatmadaw ที่วนเวียนอยู่กับการใช้ความรุนแรงอย่างต่อเนื่องและซ้ำซาก ขณะที่บางรัฐก็ยังคงทำตัวเป็น ผู้เกาะขอบสนามดูสถานการณ์อย่างเฉยๆ ฉันทามติที่รัฐลงนามร่วมกันใน WSOD 2005 ที่ย้ำเตือนว่าจะไม่ให้เกิดเหตุการณ์เช่นนั้นอีก ตลอดจนความพยายามของอาเซียนเองที่ ต้องการทำให้หลักการ R2P เป็นกระแสหลักและได้รับการยอมรับตั้งแต่ปี 2014 เป็นต้น มานั้น จึงกลับกลายเป็นเพียงพันธกรณีที่ปรากฏอยู่เพียงในเอกสารและไม่สามารถนำมา ใช้ปฏิบัติได้อย่างจริงจัง

บรรณานุกรม

- Adams, Simon. (2019). *If Not Now, When?: The Rohingya and the Future of Human Rights*. New York: Global Centre for the Responsibility to Protect.
- APHR. (2015). *The Rohingya Crisis and the Risk of Atrocities in Myanmar: An ASEAN Challenge and Call to Action*. A Report by ASEAN Parliamentarians for Human Rights.
- ASEAN. (2009). *ASEAN Intergovernmental Commission on Human Rights (Terms of Reference)*. Jakarta: ASEAN Secretariat.
- . (2010). *Terms of Reference of the ASEAN Commission on the Promotion and Protection of the Rights of Women and Children*. Jakarta: ASEAN Secretariat.
- . (2012). *ASEAN Human Rights Declaration and the Phnom Penh Statement on the Adoption of the ASEAN Human Rights Declaration (AHED)*. retrieved from http://www.asean.org/storage/images/ASEAN_RTK_2014/6_AHRD_Booklet.pdf.
- Bellamy, Alex. (2011). *Global Politics and The Responsibility to Protect: From Words to Deeds*. London: Routledge, 2011
- Bellamy, Alex, and Beeson, Mark. (2010). *The Responsibility to Protect in Southeast Asia: Can ASEAN Reconcile Humanitarianism and Sovereignty?*, retrieved from <http://responsibilitytoprotect.org/ASEAN%20RtoP%20report.pdf>.
- Evans, Gareth. (2004) "Darfur and the Responsibility to Protect," *Crisis Group*. retrieved from <https://www.crisisgroup.org/africa/horn-of-africa/sudan/darfur-and-responsibility-protect>.
- Gallagher, Adrian. (2015). "The Responsibility to Protect Ten Years on from the World Summit: A Call to Manage Expectation." *Global Responsibility to Protect*, 7, pp. 254-274.
- Global Centre for the Responsibility to Protect. (2021). *Myanmar (Burma): Population at Risk*. retrieved from <http://www.global2p.org/countries/myanmar-burma/>.
- Global Centre for the Responsibility to Protect. (2022). *Atrocity Alert No. 283: Myanmar (Burma), Nigeria and Kazakhstan*. retrieved from <https://reliefweb.int/report/myanmar/atrocity-alert-no-283-myanmar-burma-nigeria-and-kazakhstan>.

- High-Level Advisory Panel on the Responsibility to Protect in Southeast Asia. (2014). *Mainstreaming Responsibility to Protect in Southeast Asia: Pathway to a Caring ASEAN Community*. retrieved from <https://r2pasiapacific.org/filething/get/636/mainstreaming-r2p-hlap-report-sep-2014.pdf>.
- Hunt, Charles T., and Morada, Noel M. (2019). *Regionalism and Human Protection: Reflections from Southeast Asia and Africa*. Netherland: Brill Nijhoff.
- ICRtoP. (2014). *RtoP at the United Nations: An Educational Tool*. retrieved from <http://responsibilitytoprotect.org/Sept%202014%20UN%20and%20RtoP.pdf>.
- Nguyen, Thu Thi Anh. (2014). *ASEAN and the Responsibility to Protect (R2P): A Case Study of Cyclone Nargis in Myanmar*. M.A. International Program Thesis, Chulalongkorn University.
- R2pasiapacific. (2015). *Detailed Conference Report: The Responsibility to Protect at 10: Progress, Challenges and Opportunities in the Asia-Pacific*. Sofitel Phnom Penh, Cambodia 26-27 February 2015. retrieved from https://r2pasiapacific.org/files/2823/r2p_at_10_conference_detailedreport.pdf.
- Thuzar, Moe. (2020) “Why Myanmar’s Elections Matter”, *ISEAS Perspective*, No.126, November.
- Thuzar, Moe, and Htet Myet Min Tun. (2022). “Myanmar’s National Unity Government: A Radical Arrangement to Counteract the Coup,” *ISEAS Perspective* 2022/8, January.
- Weiss, Thomas G., and Hubert, Don. (2001). *The Responsibility to Protect, Research, Bibliography Background: Supplementary Volume to the Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty (ICISS)*, Canada: International Development Research Centre.
- Verhoeven, Harry, Oliverira, Ricardo, and Jaganathan, Madhan Mohan. (2016). “To Intervene in Darfur, or Not: Re-examining the R2P Debate and Its Impact,” *Gobal Society*, 30:1, pp. 21-37. retrieve from <https://doi.org/10.1080/13600826.2015.193464>.
- UNGA. (2005). *World Summit Outcome*, A/RES/60/1. Retrieved from <http://www.un.org/womenwatch/ods/A-RES-60-1-E.pdf>.

. (2009). *Report of the Secretary-General on Implementing the Responsibility to Protect*. (A/63/677).

. (2011). *Report of the Secretary-General on The Role of Regional and Subregional Arrangements in Implementing the Responsibility to Protect*, (A/65/877-S/2011/393).

. (2013). *Report of the Secretary-General on The Responsibility to Protect: State Responsibility and Prevention*. (A/67/929-S/2013/399).

(1993). *1993 Joint Communiqué of the Twenty-Sixth ASEAN Ministerial Meeting*. retrieved from <https://cil.nus.edu.sg/rp/pdf/1993%20Joint%20Communique%20of%20the%2026th%20ASEAN%20Ministerial%20Meeting-pdf.pdf>.

ภาษาไทย

คณะกรรมการระหว่างประเทศว่าด้วยการแทรกแซงและอธิปไตยของรัฐ. (2549). *ความรับผิดชอบในการปกป้อง*.

ปราณี ทิพย์รัตน์, แปล. กรุงเทพฯ: สถานทูตแคนาดาประจำประเทศไทย.

ปราณี ทิพย์รัตน์. (2553). หลักการความรับผิดชอบในการปกป้อง (R2P): จากแนวคิดสู่การ

สร้าง “บรรทัดฐาน ใหม่” ในความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ, ใน *รัฐคดีวิถีโลก: 60 ปี ไชยวัฒน์ คำชู*, วรศักดิ์ มหัทธโนบล บรรณาธิการ. กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

ปราณี ทิพย์รัตน์ แปล. (2560). *กรอบการทำงานของสหประชาชาติในการวิเคราะห์อาชญากรรมการ*

ทำลายล้างชีวิตมนุษย์จำนวนมาก: เครื่องมือในการป้องกันการฆ่าล้างจำนวนมาก (The UN Framework of Analysis for Atrocity Crimes: A Tool for Atrocity Prevention). เอกสารประกอบการเสวนาวิชาการระดับชาติว่าด้วย “แนวทางยับยั้งและป้องกันอาชญากรรมต่อมวลมนุษยชาติ: พิจารณาปทัสถาน R2P ในบริบทของไทย” (National Dialogue on Atrocities Prevention: Locating R2P in the Thai Context) วันพฤหัสบดีที่ 30 มีนาคม 2560, โรงแรมอนันตรา ถนนราชดำริ กรุงเทพฯ.

ปราณี ทิพย์รัตน์, แปล. ไอซ์ฮาร์ทพุท. (2561). *ชุดเครื่องมือในการทำความเข้าใจแนวคิดเรื่องความรับผิดชอบในการปกป้อง* (The Toolkits on the Responsibility to Protect). ปราณี ทิพย์รัตน์, แปล.

เอกสารประกอบการเสวนาระดับชาติว่าด้วยแนวทางการยับยั้งและป้องกันอาชญากรรมร้ายแรงต่อมวลมนุษยชาติ: พิจารณาบริบทความรุนแรงและความเป็นไปได้ในการใช้ปทัสถาน R2P ในไทย 21 กันยายน 2561 โรงแรมอนันตราสยาม กรุงเทพฯ จัดโดย คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย สถาบันสิทธิมนุษยชนและสันติศึกษา มหาวิทยาลัยมหิดลและ Asia-Pacific Centre for the Responsibility to Protect, Australia.