

บทวิจารณ์

Mathew Davies. 2013. ASEAN and human rights norms: constructivism, rational choice, and the action-identity gap. International Relations of the Asia-Pacific. Vol. 13: 207-231

พฤดี หงษ์ตระกูล

ประเด็นสำคัญที่แมทธิว เดวีส์ (ผู้เขียน) นำเสนอในบทความชิ้นนี้คือข้อโต้แย้งที่มีต่อแนวคิดสร้างสรรค์สร้างนิยมซึ่งปัจจุบันเป็นแนวคิดหลักในการอธิบายเรื่องของสิทธิมนุษยชนในภูมิภาคอาเซียน เดวีส์นั้นมีความเห็นว่าการนำสรรค์สร้างนิยมมาใช้อธิบายพฤติกรรมของรัฐบาลประเทศสมาชิกอาเซียนนั้นยังมีช่องโหว่อยู่มาก เพราะแม้ว่ารัฐบาลต่างๆจะได้ให้คำมั่นสัญญากันในระดับภูมิภาค (regional commitment) รวมทั้งการนำเอาบรรทัดฐานด้านสิทธิมนุษยชนเข้ามาเป็นหลักการสำคัญของกฎบัตรอาเซียน (ASEAN Charter) การจัดตั้งคณะกรรมการระหว่างรัฐบาลอาเซียนว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (ASEAN Intergovernmental Commission on Human Rights หรือ AICHR) และการออกปฏิญญาอาเซียนว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (ASEAN Human Rights Declaration) ในปี 2012 แต่ในทางปฏิบัติแล้ว การละเมิดสิทธิมนุษยชนในประเทศต่างๆยังดำเนินอยู่ ในบทความนี้ เดวีส์จึงเสนอให้มีการนำแนวคิดการเลือกแบบมีเหตุผล (rational choice approach) เข้ามาใช้ในการศึกษาซึ่งจะทำให้การประเมินสถานการณ์ด้านสิทธิมนุษยชนในอาเซียนแม่นยำมากขึ้น

ในบทนำซึ่งส่วนแรกของบทความนี้ เดวีส์ได้พาดพิงถึง อมิตาฟ อาชารยา (Amitav Acharya) ซึ่งเป็นผู้บุกเบิกการใช้ทฤษฎีสร้างสรรค์สร้างนิยมในการอธิบายเรื่องของบรรทัดฐานในอาเซียนในช่วงปลายทศวรรษที่ 1990 และต้น 2000 โดยแนวคิดสร้างสรรค์นิยมนั้นอ้างว่า บรรทัดฐานนั้นเป็นส่วนสำคัญของอัตลักษณ์ (norms are constitutive of identities) ของผู้แสดงซึ่งปกติแล้วจะปฏิบัติตามบรรทัดฐานนั้นๆ หากเทียบกับแนวคิดการเลือกแบบมีเหตุผลแล้ว เดวีส์กล่าวว่าแนวคิดการเลือกแบบมีเหตุผลนั้นสามารถอธิบายเรื่องของบรรทัดฐาน ได้เช่นเดียวกับสรรค์สร้างนิยม แต่แนวคิดการเลือกแบบมีเหตุผลไม่ได้มองว่าบรรทัดฐานมีผลต่ออัตลักษณ์ของผู้แสดงหรือกล่าวอีกอย่างหนึ่งคือ ผู้แสดงนั้นมักคิดถึงแต่การหาผลประโยชน์จากสิ่งต่างๆแบบสูงสุด (utility maximization) ดังนั้นจึงใช้ "บรรทัดฐาน" เป็นเครื่องมือเพื่อให้บรรลุเป้าหมายทางการเมือง

ในส่วนขอเนื้อหาและการอธิบาย เดวีส์แบ่งบทความออกเป็น 6 ส่วนคือ 1. เรื่องของบรรทัดฐานกับอาเซียนและการครอบงำของแนวคิดสร้างสรรค์สร้างนิยมในการศึกษา (Norms and ASEAN: the rise of constructivist dominance) 2. ช่องว่างระหว่างการกระทำและอัตลักษณ์ในความเกี่ยวพันของอาเซียนกับสิทธิมนุษยชน (The action-identity gap in ASEAN's engagement with human rights) 3. ความล้มเหลวของสรรค์สร้างนิยมและความจำเป็นสำหรับแนวคิดการเลือกแบบมีเหตุผล (The failure of constructivism and the need for a rational choice alternative) 4. การเลือกแบบมีเหตุผล, อาเซียน, และ บรรทัดฐานด้านสิทธิมนุษยชน (Rational Choice, ASEAN, and human rights norms) 5. การโต้ตรองกรณีของการใช้บรรทัดฐานเป็นเครื่องมือของอาเซียน (reflecting on ASEAN's instrumental use of norms) และ 6. การสรุป

ใน 5 ส่วนแรกสามารถสรุปใจความสำคัญได้ดังนี้

1. เรื่องของบรรทัดฐานกับอาเซียนและการครอบงำของแนวคิดสรรค์สร้างนิยมในการศึกษา (Norms and ASEAN: the rise of constructivist dominance)

เดวีส์กล่าวว่าความสนใจเรื่องบรรทัดฐานในอาเซียนนั้นมีมานานกว่า 20 ปีแล้ว โดยแต่เดิมความสนใจจะมุ่งไปที่ผลของบรรทัดฐานที่มีต่อแบบแผนการปฏิบัติ เช่น โดนัล เวเธอร์บี ซึ่งได้กล่าวถึง การไม่แทรกแซงกัน (non-intervention) อันเป็นบรรทัดที่ส่งผลต่อพฤติกรรมภายในภูมิภาค (Weatherbee, 1987, อ้างอิงโดยผู้เขียน) นอกจากนั้นยังมี บุษชินสกี ที่กล่าวถึงความจำเป็นของบรรทัดฐานที่ว่าด้วยความเป็นเอกภาพของภูมิภาค (norm of regional unity) ซึ่งเป็นตัวกำหนดพฤติกรรมของอาเซียนในกรณีปัญหาเวียดนาม (Buszynski, 1987, อ้างอิงโดยผู้เขียน) ฯลฯ การอธิบายเกี่ยวกับบรรทัดฐานในอาเซียนในช่วงแรกนั้น ไม่มีความสลับซับซ้อนทางทฤษฎี แต่ตั้งแต่ช่วงปลายทศวรรษที่ 1990 เป็นต้นมา แนวทางความคิดเกี่ยวกับเรื่องของบรรทัดฐานเริ่มเปลี่ยนไปโดยเฉพาะในเรื่องของความสัมพันธ์ระหว่างบรรทัดฐานกับอัตลักษณ์ ในช่วงนี้ความสนใจเกี่ยวกับเรื่องของพฤติกรรมยังคงมีอยู่ แต่การศึกษาพฤติกรรมได้กลายมาเป็นช่องทางในการวิเคราะห์อัตลักษณ์ซึ่งเป็นพื้นฐานที่ก่อให้เกิดพฤติกรรมตามความคิดแบบสรรค์สร้างนิยม ซึ่งในขณะนั้นได้เริ่มขยายตัวและกลายเป็นแนวคิดกระแสหลักในความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ

จุดยืนของสรรค์สร้างนิยมมาจากพื้นฐานความคิดในเรื่องของ "ตรรกะของความเหมาะสม" (logic of appropriateness) ของ มาร์ชและโอลเซน (March and Olsen, 1998, อ้างอิงโดยผู้เขียน) ที่ว่า ในสถานการณ์ต่างๆ ผู้แสดงจะกระทำการใดๆ ลงไปจะต้องเป็นตามอย่างที่เขาเห็นว่าเหมาะสมโดยความเหมาะสมนี้ไม่ได้เกิดขึ้นเอง แต่เกิดขึ้นจากการที่ผู้แสดงเข้ามามีส่วนพัวพันกับกับโครงสร้างทางสังคม ซึ่งก็คือ สถาบันและความหมายที่ผู้คนให้ต่อสิ่งต่างๆ ร่วมกัน (institutions and shared meanings) และสองสิ่งนี้เป็นตัวกำหนดบริบทของ "การกระทำ" ในระดับนานาชาติ (ผู้เขียนอ้างอิง Hurd 2008, 303) ยิ่งไปกว่านั้นบรรทัดฐานยังมีความสำคัญเพราะเป็นส่วนหนึ่งของโครงสร้างทางสังคมและเป็นสิ่งที่บ่งบอกว่าสิ่งใดเหมาะสมหรือควรกระทำ นอกจากนั้นบรรทัดฐานยังมีความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดกับการสร้างอัตลักษณ์ของชาติและภูมิภาคและการรักษาอัตลักษณ์เหล่านี้ไว้ แนวคิดสรรค์สร้างนิยมนี้เองได้กลายมาเป็นกรอบความคิดที่สำคัญของนักวิชาการ เช่น อาซาร์ยา ซึ่งเป็นเจ้าของผลงานชิ้นสำคัญคือ หนังสือเรื่อง Constructing a Security Community in Southeast Asia (2001) และบทความชื่อ Norm Localization and Institutional Change in Asian Regionalism (2004)

ในความเห็นของเดวีส์ ข้อถกเถียงและผลงานอันทรงอิทธิพลของ อาซาร์ยา มักทำให้เกิดความเข้าใจที่ว่าสังคมนั้นศึกษาเรื่องของอำนาจ ส่วนสรรค์สร้างนิยมศึกษาบรรทัดฐาน (ผู้เขียนอ้างอิง Katsumata 2006, Kawasaki 2006, และ He 2006, Eaton and Stubbs 2006) เขากล่าวว่าความเข้าใจเช่นนี้คลาดเคลื่อนไปจากความเป็นจริง เพราะการศึกษาบรรทัดฐานนั้นสามารถใช้แนวทางอื่นนอกจากสรรค์สร้างนิยมได้เช่นกัน ก่อนที่เดวีส์จะเสนอแนวทางใหม่ เดวีส์ได้ทบทวนปัญหาทางทฤษฎีของแนวคิดสรรค์สร้างนิยมซึ่งไม่สามารถอธิบายช่องว่างระหว่างอัตลักษณ์และการปฏิบัติในประเด็นด้านสิทธิมนุษยชนได้

2. ช่องว่างระหว่างการกระทำและอัตลักษณ์ในความสัมพันธ์ของอาเซียนกับสิทธิมนุษยชน (The action-identity gap in ASEAN's engagement with human rights)

ในส่วนนี้ นอกจากการพาตึงถึงกฎบัตรอาเซียน การจัดตั้งคณะกรรมาธิการระหว่างรัฐบาลอาเซียนว่าด้วยสิทธิมนุษยชน และปฏิญญาอาเซียนว่าด้วยสิทธิมนุษยชนแล้วเดวีส์ยังนำเสนอปัญหาช่องว่างระหว่างการกระทำกับอัตลักษณ์ของอาเซียนโดยการนำประเด็นด้านพลเมืองและการเมือง (civil and political issues) มาวิเคราะห์ตัวอย่างเช่น การไม่ลงนามและไม่ให้สัตยาบันของประเทศบรูไน มาเลเซีย พม่า และสิงคโปร์ต่อกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและ

สิทธิทางการเมือง(1966 International Covenant on Civil and Political Rights)นอกจากนั้นการละเมิดสิทธิมนุษยชนในทั้ง 4 ประเทศยังเกิดขึ้นดังที่ได้ถูกบันทึกไว้ในรายงานของสหประชาชาติ เช่น การจำกัดเสรีภาพในการเลือกศาสนาในประเทศบรูไนการละเมิดสิทธิทางการเมือง เศรษฐกิจและสังคมอย่างรุนแรงในพม่า และปัญหาการละเมิดสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมืองในประเทศอื่นๆในภูมิภาค

3. ความล้มเหลวของสรรค์สร้างนิยมและความจำเป็นในการนำแนวคิดการเลือกแบบมีเหตุผลมาใช้ (The failure of constructivism and the need for a rational choice alternative)

ข้อโต้แย้งสำคัญของเดวิสที่มีต่อแนวคิดสรรค์สร้างนิยม คือเรื่องของกระบวนการในการรับเอาบรรทัดฐาน (the process of actors internalizing norms) ซึ่งก่อให้เกิดอัตลักษณ์และพฤติกรรมของผู้แสดงกระบวนการดังกล่าวบ่งชี้ว่าตัวแสดงมองว่าบรรทัดฐานดังกล่าวมีความถูกต้องทางศีลธรรมนั้นหมายความว่า บรรทัดฐานซึ่งได้รับการส่งเสริมในระดับนานาชาติ เช่น สิทธิมนุษยชนมีความ "สอดคล้อง" กับบรรทัดฐานภายในประเทศ หรืออีกนัยหนึ่งคือ หากรัฐยอมรับเอาบรรทัดฐานอย่างหนึ่งอย่างใดมา บรรทัดฐานนั้นจะต้องมีความถูกต้องทางศีลธรรมทั้งในระดับนานาชาติและภายในชาติ ตระกะนั้นทำให้เส้นแบ่งระหว่างอัตลักษณ์ภายในและอัตลักษณ์ภายนอก(ซึ่งมาจากบรรทัดฐานภายในประเทศและนอกประเทศ)มีความคลุมเครือหรือหายไป ผลที่ตามมาก็คือ การมองว่าสิ่งที่รัฐกระทำภายนอก (เช่นการลงนามปฏิญญาว่าด้วยสิทธิมนุษยชนของอาเซียน) และการเมืองภายใน (อันถูกกำหนดโดยบรรทัดฐานภายในรัฐ) เป็นภาพสะท้อนของกันและกันตระกะนั้นในเรื่องของความสอดคล้องนี้เองเป็นต้นตอของความล้มเหลวของสรรค์สร้างนิยมในการอธิบายประเด็นเรื่องสิทธิมนุษยชน โดยเฉพาะเรื่องของช่องว่างระหว่างอัตลักษณ์ด้านสิทธิมนุษยชนของอาเซียนและโลกแห่งความเป็นจริงของการเมืองภายในประเทศสมาชิก

สิ่งที่เดวิสนำเสนอคือการศึกษาบรรทัดฐานตาม"ตรรกะของผลลัพธ์" (logic of consequence) ซึ่งเป็นวิธีคิดของการเลือกอย่างมีเหตุผล โดยเดวิสกล่าวว่าความแตกต่างระหว่างแนวคิดสรรค์สร้างนิยมกับการเลือกอย่างมีเหตุผลนั้นอยู่ที่เรื่องของธรรมชาติของผู้แสดง กล่าวคือ สรรค์สร้างนิยมย้ำว่าอัตลักษณ์และผลประโยชน์ของตัวแสดงถูกกำหนดโดยบรรทัดฐานที่ตัวแสดงเข้ามามีปฏิสัมพันธ์ด้วย ซึ่งหมายความว่าอัตลักษณ์และผลประโยชน์ของตัวแสดงสามารถแปรเปลี่ยนได้ตามปฏิสัมพันธ์และการเรียนรู้ เช่น บรรทัดฐานและความเหมาะสมต่างในขณะนั้นแนวคิดการเลือกอย่างมีเหตุผลนั้นมองว่าบรรทัดฐานไม่ได้มีผลต่ออัตลักษณ์หรือผลประโยชน์หรือกล่าวอีกอย่างหนึ่งคือ อัตลักษณ์และผลประโยชน์ เช่น อำนาจ ตำแหน่ง และ ชื่อเสียงเกียรติยศ เป็นสิ่งที่ตัวแสดงแสวงหาอยู่เสมอโดยไม่มีเปลี่ยนแปลง(fixed interest) และเมื่อหาแล้วก็ต้องหาให้ได้อย่างสูงสุด (utility maximization) (ผู้เขียนอ้างอิง Andrew Kydd 2008)

ในยุคแรก คำอธิบายตามวิธีคิดแบบการเลือกอย่างมีเหตุผลไม่ได้ให้ความสำคัญกับเรื่องของบรรทัดฐานในฐานะปัจจัยที่มีผลต่อพฤติกรรมของตัวแสดง แต่อย่างไรก็ดีปัจจุบันมีงานหลายชิ้นที่ถูกจัดอยู่ในกลุ่มเหตุผลนิยมแบบเบาบาง (thin rationalism)ซึ่งให้ความสำคัญกับบรรทัดฐานมากขึ้น เช่นงานของ มิคาลเอล ชูร์น และ เจฟฟรีย์ เชคเคิล (Zorn and Checkel, 2005อ้างอิงโดยผู้เขียน) นอกจากนั้นยังมีงานของ ฟรังค์ ชิมเมลเฟนนิค กับ อูลริค เซเดลไมเออร์ (Schimmelfennig and Sedelmeier, 2005 อ้างอิงโดยผู้เขียน)ที่เกี่ยวกับสหภาพ ยุโรป และ อิทธิพลของกระบวนการเรียนรู้ซึ่งอธิบายว่าบรรทัดฐานนั้นมีผลกับประเทศที่สมัครเข้าเป็นสมาชิกของสหภาพยุโรปได้อย่างไรบ้าง เดวิสนั้นมองว่างานหลายชิ้นของชิมเมลเฟนนิคมองว่าบรรทัดฐานนั้นเป็น "ตัวแปรสอดแทรก" (intervening variables) ระหว่างตัวแสดงกับผล (outcomes) แต่ไม่ได้มีผลต่อการเปลี่ยนแปลงในด้านของผลประโยชน์และอัตลักษณ์แต่อย่างใดหรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือ แทรกอยู่ระหว่างผลประโยชน์กับผลทางการเมือง (Björkdahl 2002, 2004 อ้างอิงโดยผู้เขียน) ดังนั้นบรรทัดฐานจึงเป็นเพียงเครื่องมือในการแสวงหาประโยชน์แบบสูงสุด และบรรทัดฐานนี้อาจถูกละทิ้งหากเกิดการเปลี่ยนแปลง

4. การเลือกแบบมีเหตุผล, อาเซียน, และ บรรทัดฐานด้านสิทธิมนุษยชน (Rational Choice, ASEAN, and human rights norms)

ข้อโต้แย้งที่สำคัญของเดวิสในส่วนนี้คือความคิดที่ว่า บรรทัดฐานนั้นสำคัญไม่ใช่เพราะบรรทัดฐานเปลี่ยนอัตลักษณ์ของอาเซียนแบบสุดโต่ง แต่เป็นการเปิดทางเลือกและยุทธศาสตร์ต่างๆ ให้กับกลุ่มชนชั้นนำของภูมิภาคในการแสวงหาผลประโยชน์ของตน การรับเอาบรรทัดฐานด้านสิทธิมนุษยชนของอาเซียนก็เช่นกัน ในส่วนนี้เดวิสได้นำเอาบทวิเคราะห์ใน 2 ประเด็นเข้ามาสนับสนุนข้ออ้างของตน คือ (1) ช่วงเวลาที่อาเซียนรับเอาบรรทัดฐานโดยพุ่งเป้าไปที่บทบาทของผู้เผยแพร่บรรทัดฐาน(norm entrepreneurs) และ (2) ธรรมชาติของการรับเอาบรรทัดฐานของอาเซียน

ในเรื่องของเวลานั้น เดวิสกล่าวว่า ช่วงเวลาที่อาเซียนรับเอาบรรทัดฐานด้านสิทธิมนุษยชนมานั้นบ่งบอกว่าประเทศสมาชิกอาเซียนได้ใช้บรรทัดฐานเพื่อแก้ปัญหาที่มีมาก่อนหน้านั้นซึ่งก็คือกระบวนการปฏิรูปภูมิภาคซึ่งมีมาตั้งแต่ปี 1997 โดยมีวิกฤติเศรษฐกิจต้มยำกุ้งที่เริ่มตั้งแต่ในประเทศไทยเป็นตัวกระตุ้น วิกฤติครั้งนี้ทำให้เกิดคำถามมากมายเกี่ยวกับความร่วมมือระดับภูมิภาคและอนาคตของอาเซียนซึ่งดูเหมือนจะทำอะไรไม่ได้เลยในช่วงวิกฤติ จากคำถามและประเด็นวิพากษ์เหล่านี้ทำให้อาเซียนต้องเริ่มการปฏิรูปซึ่งรวมถึงการพัฒนาด้านสิทธิมนุษยชนด้วย แต่อย่างไรก็ดี เดวิสตั้งข้อสังเกตว่า ประเด็นการปรึกษาหารือของอาเซียนนั้นในช่วงปี 1997 ถึง 2003 นั้นเป็นประเด็นทางสังคมโดยทั่วไปมากกว่าประเด็นด้านสิทธิมนุษยชน เช่นในเดือนธันวาคม 1997 มีการกล่าวถึง "สังคมที่ห่วงใยกัน" (caring societies) ซึ่งเป็นที่ๆ "ประชาชนสามารถเข้าถึงโอกาสในการพัฒนามนุษย์อย่างเต็มรูปแบบ" ("all people enjoy equitable access to opportunities for total human development," ASEAN 2001 อ้างอิงโดยผู้เขียน) นอกจากนั้นในปฏิญญาด้วยความปรองดองของอาเซียน หรือ Bali Concord II ที่ลงนามกัน ในปี 2003 และพูดถึงการสร้างประชาคมอาเซียนนั้น ไม่มีการกล่าวถึงสิทธิมนุษยชนแม้แต่แต่น้อย

การปรึกษาหารือด้านสิทธิมนุษยชนมาเริ่มอย่างจริงจังในปี 2004 อาทิเช่นในแผนปฏิบัติการเวียงจันทน์ (Vientiane Action Plan 2004) ซึ่งมีการเน้นย้ำถึงการปกป้องสิทธิมนุษยชนในฐานะส่วนสำคัญของประชาคมความมั่นคงของอาเซียนที่จะจัดตั้งขึ้น จากนั้นก็มีการจัดตั้งองค์กรทางสิทธิมนุษยชน เช่น คณะกรรมาธิการระหว่างรัฐบาลอาเซียนว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ในปี 2009

เดวิสกล่าวว่าการเปลี่ยนแปลงในเรื่องของการปรึกษาหารือในปี 2004 นี้ช่วยอธิบายว่าอาเซียนนั้นได้ "เรียนรู้" บรรทัดฐานด้านสิทธิมนุษยชนอย่างไร เดวิสได้ใช้หลักฐานจากงานต่างๆ ของตัวแสดงในช่องทางการประกอบกิจกรรมช่องทางที่ 2 และ 3 (Track Two and Track Three actors) ของอาเซียน อาทิเช่น เครือข่าย อาเซียน-ไอซิส (ASEAN-ISIS network) และคณะทำงานเพื่อการจัดตั้งกลไกด้านสิทธิมนุษยชน (the Working Group for the Establishment of a Human Rights Mechanism) ซึ่งได้ชี้แจงความเกี่ยวเนื่องกันของสิทธิมนุษยชนกับการปฏิรูปรวมทั้งความสัมพันธ์ระหว่างการปกป้องสิทธิต่างๆ กับประชาคมความมั่นคงของอาเซียน และหนทางที่พอจะเป็นไปได้ในการกอบกู้ภาพลักษณ์ของอาเซียนในสายตาของประชาชนในภูมิภาคและของผู้สังเกตการณ์จากภายนอก ดังนั้นหากมองตามแนวคิดการเลือกแบบมีเหตุผลแล้ว เดวิสอธิบายว่าการเรียนรู้เป็นเพียงการรับข้อมูลใหม่อันเป็นผลจากการมีปฏิสัมพันธ์กับผู้อื่น และหลังจากนั้นผู้แสดงยังนำข้อมูลใหม่เหล่านั้นมาใช้ในการเปลี่ยนยุทธศาสตร์ทางการเมือง แต่ไม่ได้เปลี่ยนประโยชน์หรืออัตลักษณ์แต่อย่างใด (Checkel, 1997 อ้างอิงโดยผู้เขียน)

คำอธิบายข้างต้นนั้น เดวิสกล่าวว่ามีผลคล้ายคลึงกับข้อโต้แย้งของฮิโระ คัตสุมะตะที่ว่าอาเซียนนั้นเข้าสู่ประเด็นด้านสิทธิมนุษยชนก็เพราะความปรารถนาที่เลียนแบบรัฐและองค์กรตะวันตกเพื่อที่จะสร้างความชอบธรรมให้กับตนเอง (Katsumata 2009, 2001 อ้างอิงโดยผู้เขียน) หรืออีกนัยหนึ่งคือชนชั้นนำของอาเซียนใช้บรรทัดฐานด้านสิทธิมนุษยชนจึงเป็นเครื่องมือในการแสวงหาเป้าหมายทางการเมืองที่ได้ถูกกำหนดไว้แล้วด้วยเหตุนี้เองประเทศสมาชิกอาเซียน

จึงได้หลีกเลี่ยงกลไกการบังคับใช้กฎระเบียบที่มีประสิทธิภาพ ดังที่ได้จาก ขอบเขตอำนาจหน้าที่ (Terms of Reference หรือ ToR) ของคณะกรรมการระหว่างรัฐบาลอาเซียนว่าด้วยสิทธิมนุษยชน(AICHR) ซึ่งยังให้ความสำคัญเคารพต่ออิสรภาพ อธิปไตย และ ความเสมอภาคของประเทศสมาชิก และย้ำถึงความสำคัญของการไม่แทรกแซงกิจการภายในของรัฐสมาชิก เดวิสให้เหตุผลต่อข้อจำกัดเหล่านี้ว่าเป็นเพราะอาเซียนยังให้ความสำคัญกับความมั่นคงของรัฐและเสถียรภาพของรัฐบาล มากกว่าความมั่นคงในแบบอื่นๆ (เช่น ความมั่นคงของมนุษย์)

ในตอนท้ายของส่วนนี้ เดวิสย้ำว่าการส่งเสริมเรื่องสิทธิมนุษยชนในระดับภูมิภาคนั้นไม่ได้ขึ้นอยู่กับกรอบการยอมรับมาตรฐานด้านสิทธิมนุษยชนภายในประเทศ เพราะการเมืองระดับภูมิภาคเป็นเวทีที่แยกตัวออกมาอีกระดับในการหาผลประโยชน์ทางการเมือง ดังนั้น ดังที่เป็นที่ประจักษ์กันอยู่แล้ว ประเทศสมาชิกอาเซียนมีแนวทางต่อเรื่องสิทธิมนุษยชนแตกต่างกัน อินโดนีเซียนั้นหันมาให้ความสนใจด้านการปกป้องสิทธิมนุษยชนภายในประเทศมากขึ้นหลังการเปลี่ยนแปลงทางประชาธิปไตย (ตั้งแต่ซูฮาร์โตลงจากอำนาจ) ส่วน ไทย ฟิลิปปินส์ มาเลเซียและสิงคโปร์ มีจุดยืนแบบกลางๆ ในขณะที่ประเทศสมาชิกใหม่ อันได้แก่ เวียดนาม เขมร ลาว และ พม่า มีปัญหามากในเรื่องของสิทธิต่างๆในส่วนนี้เดวิสมองว่าการตัดสินใจโดยฉันทามติและแนวทางความร่วมมือแบบ "ระหว่างรัฐบาล" (inter-governmentalism) ของอาเซียนเป็นสิ่งสำคัญที่ทำให้ประเทศสมาชิกต้องพยายามหาจุดยืนร่วมกัน และจุดยืนที่วากนีกี้คือการประนีประนอมกันระหว่าง 10 ประเทศสมาชิกผลที่ตามมาคือการยอมรับมาตรฐานด้านสิทธิมนุษยชนในลักษณะที่ไม่สมบูรณ์ นั่นคือการมีช่องว่างระหว่างการปฏิบัติและอัตลักษณ์ดังชื่อของบทความนี้

5. การใช้บรรทัดฐานเป็นเครื่องมือของอาเซียน (Reflecting on ASEAN's instrumental use of norms)

ในส่วนสุดท้ายก่อนการสรุป เดวิสกล่าวว่าแนวทางการศึกษาที่ตนนำเสนอ นั้นสามารถอธิบายเรื่องของบรรทัดฐานในอาเซียนได้โดยปราศจากจุดอ่อน ซึ่งต่างจากสรรค์สร้างนิยมที่ต้องประสบปัญหาอย่างมากแม้จะเป็นทฤษฎีหลักในการศึกษาเรื่องบรรทัดฐานในความสัมพันธ์ระหว่างประเทศมีจุดอ่อนของสรรค์สร้างนิยมนั้นอยู่ตรงที่การให้ความสำคัญกับบรรทัดฐานมากเกินไป ทั้งที่ความจริงแล้วมีงานอีกหลายชิ้นที่กล่าวถึงความล้มเหลวของอาเซียนในการปฏิบัติตามบรรทัดฐานของภูมิภาค อาทิงานของ มาร์คัส ฮุนด์, โทบัส นิชาลเก้, และ ดีภัก แนร์ (Hund 2002, Nischalke 2002, และ Nair 2011 อ้างอิงโดยผู้เขียน) เดวิสยังกล่าวอีกว่า การตัดเรื่องอิทธิพลของบรรทัดฐานที่มีต่ออัตลักษณ์ออกไปทำให้แนวคิดการเลือกอย่างมีเหตุผลสามารถอธิบายเรื่องของความไม่ปฏิบัติตามได้ (non-compliance) เพราะโดยทั่วไป รัฐจะใช้บรรทัดฐานเมื่อการใช้บรรทัดฐานนั้นสอดคล้องกับผลประโยชน์ทางยุทธศาสตร์ของตน และจะละเมิดบรรทัดฐานหลังพิจารณาผลได้ผลเสีย (cost-benefit calculations) แล้วว่าการละเมิดเป็นการกระทำที่ดีที่สุดในขณะนั้น

เดิมที นักวิชาการมักอธิบายความล้มเหลวของอาเซียนโดยพุ่งเป้าไปที่ความไม่สอดคล้องกันของบรรทัดฐานต่างๆ อาทิ สิทธิมนุษยชนกับการไม่แทรกแซง และ ความมั่นคงของรัฐกับความมั่นคงของมนุษย์ความล้มเหลวเหล่านี้ สะท้อนให้เห็นถึงการขาดวิสัยทัศน์และแผนการดำเนินงานอันรอบคอบของอาเซียน ส่วนคำอธิบายที่มองบรรทัดฐานในเชิงเครื่องมือของเดวิสนั้นทำให้เกิดมุมมองต่ออาเซียนในทางตรงกันข้าม นั่นคือ การตัดสินใจในอาเซียนนั้นมีความสลับซับซ้อนและรอบคอบ โดยในช่วงที่เกิดวิกฤติเศรษฐกิจ อาเซียนพยายามรักษาเป้าหมายเดิมเอาไว้โดยการผูกมัดเป้าหมายเหล่านี้ไว้กับประเด็นใหม่ๆ เช่นสิทธิมนุษยชน ซึ่งก็เป็นไปตามยุทธศาสตร์ทางการเมืองและสอดคล้องกับการออกแบบการปฏิรูปองค์การ

จากใจความสำคัญของบทความในข้างต้น เห็นได้ว่า เดวิสได้ให้ความสำคัญกับการใช้ทฤษฎีในการอธิบายอาเซียน ซึ่งเป็นหนึ่งในองค์การที่มีความสำคัญที่สุดในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ แนวคิดของเดวิสนั้นแน่นอนว่าสามารถนำมาประยุกต์ใช้ในการศึกษาการเมืองในด้านอื่นๆได้ โดยเฉพาะในด้านที่บรรทัดฐานมีความสำคัญต่อพฤติกรรม เช่น สิ่งแวดล้อม หรือนโยบายทางเศรษฐกิจ แต่อย่างไรก็ดีแนวทางวิเคราะห์นี้มีจุดอ่อนที่สำคัญคือ แนวโน้มการมองรัฐสมาชิกอาเซียนในฐานะ

ตัวแสดงเดี่ยว (unitary actors) ซึ่งนำไปสู่การกล่าวถึงผลประโยชน์ของรัฐ อันได้แก่ คือ อำนาจ ความมั่นคง ตำแหน่ง และ ชื่อเสียงเกียรติยศในลักษณะที่สมบูรณ์ ไม่แปรเปลี่ยน และที่สำคัญคือการไม่ตั้งคำถามเกี่ยวกับที่มาที่ไปและธรรมชาติ(ontology) ของสิ่งที่เรียกกันว่า "ผลประโยชน์แห่งชาติ"

ในหลายส่วนของบทความ เดวีส์เองกล่าวถึงความแตกต่างระหว่าง"การเมืองภายใน" กับ "การเมืองภายนอก รวมถึงถึงความสำคัญของเสถียรภาพของรัฐบาล (regime stability) แต่อย่างไรก็ดี เสถียรภาพของรัฐบาลนั้นไม่ได้มีความหมายเท่ากับ "ผลประโยชน์ของรัฐ" หรือของชาติเสมอไปเพราะรัฐบาลเป็นเพียงองค์กรหรือสถาบันทางการเมืองอย่างหนึ่งอันประกอบไปด้วยนักการเมืองและองค์กรส่วนราชการที่มีผลประโยชน์แตกต่างจากผลประโยชน์โดยรวมของ "รัฐ" ซึ่งเป็นองค์กรใหญ่และประกอบไปด้วยคนจำนวนมาก ดังนั้นหากจะกล่าวถึงเรื่องของผลประโยชน์แล้ว ผลประโยชน์ของตัวแสดงทางการเมืองนั้นมีหลากหลายเช่นเดียวกันกับอัตลักษณ์ที่หลากหลาย (เป็นนักการเมือง เป็นทหาร การเป็นชาติ เป็นอาเซียน เป็นส่วนหนึ่งของประชาคมโลก ฯลฯ) อัตลักษณ์ที่หลากหลายนี้เองอาจเป็นส่วนหนึ่งของปัญหาการไม่ปฏิบัติตามบรรทัดฐาน เพราะในสถานการณ์ที่ต่างกัน บทบาทและหน้าที่ของตัวแสดงอาจถูกกำหนดโดยอัตลักษณ์ที่ต่างกันได้ การละเมิดหรือการไม่ปฏิบัติตามบรรทัดฐานอันเป็นที่มาของปัญหา "ช่องว่าง" นั้นจึงอาจเกิดได้จากอิทธิพลของอัตลักษณ์อื่นและผลประโยชน์อื่นที่มีผลต่อตัวแสดง เช่น การเป็นนักการเมืองและผลประโยชน์ทางการเมืองที่ได้จากการไม่ปฏิบัติตามบรรทัดฐานประชาธิปไตย เป็นต้น

นอกจากนั้น เรื่องของระดับการเรียนรู้ของตัวแสดงที่มีต่อบรรทัดฐานต่าง ๆ นั้นยังเป็นส่วนที่ขาดไปในบทความความนี้ เพราะการรับเอาบรรทัดฐานเข้ามาเป็นส่วนหนึ่งของตัวตนของตัวแสดงนั้นเป็นกระบวนการ (process) ที่มีหลายระดับ การศึกษากระบวนการเรียนรู้แบบหลายระดับที่มีมาก่อนหน้านี้ เช่น งานของโทมัส ริสเซ และ ไชมอน ซาเด็ค (Risse 1999 และ Zadek 2004) ยอมรับว่าการไม่ปฏิบัติตามหรือการละเมิดนั้นเกิดขึ้นได้โดยเฉพาะในช่วงที่ตัวแสดงเริ่มหันมายอมรับและรับเอาบรรทัดฐานมาปฏิบัติ การเริ่มหันมายอมรับนั้นกล่าวได้ว่าบรรทัดฐานได้เริ่มเป็นส่วนหนึ่งของตัวตนของผู้แสดง แต่อย่างไรก็ดีบรรทัดฐานนั้นยังอาจไม่มีอิทธิพลมากเท่ากับอัตลักษณ์อย่างอื่นที่มีมาก่อนหน้านั้น

กล่าวโดยย่อบทความชิ้นนี้ของเดวีส์นับว่าเป็นผลงานที่น่าสนใจ แม้จะมีจุดอ่อนอยู่หลายประการแต่การสร้างรอยต่อระหว่างแนวคิดสรรค์สร้างนิยมกับการเลือกอย่างมีเหตุผลก็ทำให้เกิดมิติใหม่ในการศึกษาองค์การระหว่างประเทศ นอกจากนี้ผู้เขียนยังได้นำเสนอแง่มุมและข้อมูลที่สำคัญเกี่ยวกับประเด็นด้านสิทธิมนุษยชนในอาเซียนซึ่งเป็นประโยชน์อย่างมากต่อการศึกษาความเป็นไปของอาเซียนในยุคปัจจุบัน

References

- Risse, T. 1999. "International Norms and Domestic Change; Arguing and Communicative Action behavior in Human rights Area". **Politics and Society**. 27: 4, 529-59.
- Zadek, S. 2004. "The path to corporate responsibility". **Harvard Business Review**. 82, 125-32.