



นัยทางจริยธรรมต่อมาตรการลงโทษทางเศรษฐกิจในฐานะเครื่องมือในการดำเนินนโยบาย
ต่างประเทศ

The Ethical Implications of Economic Sanctions as a Foreign Policy Tool

เอนกชัย เรืองรัตนกร*

Anekchai Rueangrattanakorn

บทคัดย่อ

บทความนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อวิเคราะห์ถึงนัยทางจริยธรรมต่อการดำเนินมาตรการลงโทษทางเศรษฐกิจในฐานะเครื่องมือในการดำเนินนโยบายต่างประเทศ ผ่านมุมมองจริยธรรมตามแนวคิดความมั่นคงของมนุษย์ (Human Security) ที่เห็นว่าจริยธรรมที่สำคัญที่สุดคือการรักษาไว้ซึ่งหลักปฏิบัติที่ไม่ละเมิดความมั่นคงเชิงบวกของปัจเจกบุคคล ทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง ไม่ว่าจะอยู่ในสถานการณ์ใดก็ตาม ผลการศึกษาพบว่า การดำเนินมาตรการลงโทษทางเศรษฐกิจมีความไม่สอดคล้องต้องกันทางจริยธรรมของ “เหตุผลที่รัฐผู้กำหนดมาตรการลงโทษทางเศรษฐกิจอ้างถึง” กับ “วิธีการและผลกระทบที่เกิดขึ้น” ตลอดจนมาตรการดังกล่าวสามารถนำความเปลี่ยนแปลงตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ได้เพียงเล็กน้อย ในขณะที่เดียวกันกลับสร้างความเดือดร้อนต่อประชาชนในรัฐเป้าหมายอย่างกว้างขวาง ดังจะเห็นได้จากมาตรการลงโทษทางเศรษฐกิจของสหประชาชาติต่ออิรัก และมาตรการลงโทษทางเศรษฐกิจของสหรัฐอเมริกาต่อสหภาพเมียนมาร์

คำสำคัญ : มาตรการลงโทษทางเศรษฐกิจ / ความมั่นคงของมนุษย์ / จริยธรรม / พม่า / อิรัก

ABSTRACT

This research aimed to analyze moral implications towards the practice of economic sanctions as a tool in conducting foreign policy. Observing through the moral aspect, the study based on human security concept which encouraged that the most important morality was the upholding in the practice of non-violation of positive individual security. Also this practice should be applied in all economic, social and political fields regardless of the situations. The study found that the imposing of economic sanctions were inconsistent with the morality; the reasons claimed by the states which imposed the sanction (the sanctioner) seemed to be contradict to the means and effects. Moreover, the sanctions have achieved only the slightest aims. On the other hand, they caused difficulties towards people in the target states. The explicit cases could be seen from the United Nations economic sanction towards Iraq and the US economic sanction towards Myanmar.

Keywords : economic sanctions / human security / ethic / Myanmar / Iraq

บทนำ

บทความนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อวิเคราะห์ถึงนัยทางจริยธรรมต่อการดำเนินมาตรการลงโทษทางเศรษฐกิจ ในฐานะเครื่องมือในการดำเนินนโยบายต่างประเทศ ผ่านมุมมองด้านความมั่นคงของมนุษย์ (Human Security) ซึ่งเป็นมุมมองด้านความมั่นคงแนววิพากษ์ (Critical Security Perspective) ตามทฤษฎีแนววิพากษ์ (Critical Theory) ที่มุ่งอธิบายถึงปัญหาของทฤษฎี (Perspective) หนึ่งที่นอกเหนือจากการแก้ปัญหาความขัดแย้ง และการแก่งแย่งแข่งขันภายใต้โครงสร้างอำนาจโลก ซึ่งตรงกันข้ามกับความคิดตามทฤษฎีการแก้ไขปัญหา (Problem-solving Theory) อย่างแนวคิดของสำนักสังคมนิยมที่มุ่งอธิบายและแก้ปัญหาหนึ่งๆ เพื่อบุคคลเฉพาะกลุ่ม (Booth, 2007, p. 168) ทั้งนี้ ผู้เขียนแบ่งเนื้อหาของบทความนี้ออกเป็น 5 ส่วน ส่วนถัดไปจะเป็นแนวคิดเกี่ยวกับมาตรการลงโทษทางเศรษฐกิจในฐานะเครื่องมือในการดำเนินนโยบายต่างประเทศ ส่วนที่สาม กล่าวถึงความสัมพันธ์ของมุมมองด้านจริยธรรมกับแนวคิดความมั่นคง เพื่อยืนยันขอบเขตของมุมมองด้านจริยธรรมตามแนวคิดความมั่นคงแนววิพากษ์ ส่วนที่สี่ กล่าวถึงนัยทางจริยธรรมของผลที่ตามมาจากการดำเนินมาตรการลงโทษทางเศรษฐกิจในฐานะเครื่องมือในการดำเนินนโยบายต่างประเทศ และส่วนที่ห้า บทสรุป

แนวคิดเกี่ยวกับมาตรการลงโทษทางเศรษฐกิจ

การสิ้นสุดของสงครามเย็นทำให้ความขัดแย้งทางอุดมการณ์และการเผชิญหน้าทางทหารระหว่างสหรัฐอเมริกากับสหภาพโซเวียตสิ้นสุดลง ส่งผลให้บทบาทการใช้กำลังทางทหารในเวทีระหว่างประเทศมีข้อจำกัดมากขึ้นนับตั้งแต่สงครามอ่าวเปอร์เซียสิ้นสุดใน ค.ศ. 1990 ขณะเดียวกัน เครื่องมือทางเศรษฐกิจ (Economic Instruments) ได้มีบทบาทมากขึ้นในฐานะพลังต่อรองในการดำเนินนโยบายต่างประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง มาตรการลงโทษทางเศรษฐกิจนับได้ว่าเป็นเครื่องมือที่สำคัญมากขึ้นตามลำดับหลังการสิ้นสุดลงของสงครามเย็นดังจะเห็นได้ว่าในระหว่าง ค.ศ. 1990-2000 มีการดำเนินมาตรการลงโทษทางเศรษฐกิจในฐานะเครื่องมือในการลงโทษถึง 67 ครั้ง (Hufbauer, et al., 2007, p. 11) เนื่องจากรัฐต่างๆ มีความจำเป็นที่ต้องอาศัยพึ่งพากันและกันทางเศรษฐกิจในระบบระหว่างประเทศมากขึ้นและซับซ้อนขึ้น มีความเกี่ยวข้องสัมพันธ์กันในแง่ของการแสวงหาตลาด แหล่งวัตถุดิบ อาหาร และสินค้าที่จำเป็น อันเป็นรากฐานของความสัมพันธ์ระหว่างประเทศและผลประโยชน์ของรัฐ (Martin, 1992, p. 250) ดังนั้น การใช้เครื่องมือทางเศรษฐกิจในการดำเนินความสัมพันธ์ระหว่างประเทศจึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งแก่การเสริมสร้างประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการดำเนินนโยบายต่างประเทศ (Duncan, et al., 2004, p. 138)

มาตรการลงโทษทางเศรษฐกิจ คือ การกระทำทางการเมืองที่อาศัยขีดความสามารถทางเศรษฐกิจมาใช้โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อบรรลุเป้าหมายทางการเมืองในลักษณะบีบบังคับหรือลงโทษต่อรัฐเป้าหมาย (The Target /The Receiver) ที่ละเมิดกฎเกณฑ์ซึ่งได้รับการยอมรับโดยสากลว่ามีความสำคัญอันจะละเมิดมิได้ และเป็นการบังคับให้ผู้ละเมิดกฎเกณฑ์หันไปปฏิบัติในทิศทางที่รัฐผู้ลงโทษ (The Sanctioner/The Sender) ประารถนา นอกจากนี้ยังเป็นเสมือนเครื่องมือป้องปรามไม่ให้เกิดการละเมิดกฎเกณฑ์เหล่านั้นด้วย มาตรการลงโทษทางเศรษฐกิจอาจเกิดขึ้นได้โดยประเทศเดียว กลุ่มประเทศ หรือภายใต้ความร่วมมือระหว่างประเทศ (Miyagawa, 1992, p. 6) เช่น องค์การสหประชาชาติที่ได้ให้ความชอบธรรมต่อการลงโทษทางเศรษฐกิจ โดยถือว่าเป็นเครื่องมือแก้ไขปัญหาระหว่างประเทศที่ระบุไว้ในกฎบัตรสหประชาชาติ หมวดที่ 7 มาตรา 4

การดำเนินมาตรการลงโทษทางเศรษฐกิจในฐานะเครื่องมือดำเนินนโยบายต่างประเทศแต่ละครั้ง รัฐผู้ลงโทษย่อมต้องมีแนวทางและวัตถุประสงค์ในการลงโทษต่อรัฐเป้าหมายอย่างเปิดเผยทุกครั้ง ซึ่งเมื่อพิจารณาการดำเนินมาตรการลงโทษทางเศรษฐกิจในช่วง ค.ศ. 1914-2006 สามารถแบ่งเป้าหมายได้เป็น 7 ประเภท (Hufbauer, et al., 2007, p. 91) ได้แก่ เพื่อกดดันให้รัฐเป้าหมายถอนกำลังทางทหารจากบริเวณที่มีข้อพิพาท เพื่อลดทอนศักยภาพทางการทหารของรัฐเป้าหมาย เพื่อขัดขวางความพยายามในการพัฒนาอาวุธสงคราม โดยเฉพาะอาวุธนิวเคลียร์ เพื่อพัฒนาให้รัฐเป้าหมายให้เป็นประชาธิปไตย และเพื่อผลักดันให้มีการจัดการเลือกตั้ง เพื่อต่อต้านการละเมิดสิทธิมนุษยชน เพื่อต่อต้านการผลิตและค้ายาเสพติด และเพื่อต่อต้านขบวนการก่อการร้าย นอกจากนี้พบว่า มาตรการลงโทษทางเศรษฐกิจจะมีประสิทธิผลในประเด็นเรียกร้องขนาดเล็กที่จะไม่ส่งผลกระทบต่อชื่อเสียงหรือทำให้รัฐเป้าหมายต้องเสียหน้ามากนัก เช่น การดำเนินมาตรการลงโทษทางเศรษฐกิจเพื่อเรียกร้องให้ปลดปล่อยนักโทษทางการเมืองที่ประสบความสำเร็จกว่าจำนวนร้อยละ 50 ซึ่งมากกว่าเป้าหมายเพื่อยับยั้งการจัดตั้งกองกำลังชนกลุ่มน้อยที่ประสบความสำเร็จเพียงร้อยละ 20 เท่านั้น ถ้าเป็นเช่นนั้นแล้ว เหตุใดยังคงปรากฏว่ารัฐผู้ลงโทษยังคงเลือกดำเนินมาตรการลงโทษทางเศรษฐกิจ คำตอบที่สามารถคาดคะเน คือ การดำเนินมาตรการลงโทษทางเศรษฐกิจอาจมีเป้าหมายบางอย่างแอบแฝงอยู่ (เอนกชัย เรืองรัตนกร, 2555, หน้า 6-7)

รูปแบบของเครื่องมือทางเศรษฐกิจที่ถูกนำมาใช้ในการดำเนินมาตรการลงโทษทางเศรษฐกิจและในยามสงครามบ่อยครั้ง (Holsti, 1992, pp. 179-180; Palmer & Perkins, 1970, pp. 140-156) ได้แก่ มาตรการทางภาษี (Tariffs) และการเพิกถอนสถานะการปฏิบัติเยี่ยงชาติที่ได้รับความอนุเคราะห์ยิ่ง (Most Favoured Nation-MFN) การจำกัดปริมาณการนำเข้าและส่งออก (Quotas) การจำกัดหรือระงับการซื้อสินค้า (Boycott) การจำกัดหรือระงับการขายหรือส่งสินค้า (Embargo) การทุ่มตลาด (Dumping) การขึ้นบัญชีดำ (Blacklists) การระงับเงินกู้ สินเชื่อ และการโอนเงิน การยกเลิกใบอนุญาตนำเข้าและส่งออก การพิทักษ์ทรัพย์สิน (Freezing Assets) การยับยั้งความช่วยเหลือทางทหาร การยึดทรัพย์สิน (Expropriation) และการระงับการจ่ายค่าธรรมเนียมแก่องค์การระหว่างประเทศ

แม้นักวิชาการจำนวนหนึ่งมีความเห็นว่า มาตรการลงโทษทางเศรษฐกิจเป็นเครื่องมือในการดำเนินนโยบายต่างประเทศมีค่าน้ำหนักเทียบเท่าการกำลังทางทหารหรือวิธีต่างๆ ที่ขัดต่อกฎหมายที่วางข้อบังคับในการทำสงคราม (Jus in Bello) (Winkler, 1999, pp. 133-134) หากแต่พิจารณาถึงประสิทธิผลของมาตรการลงโทษทางเศรษฐกิจกลับพบว่าประสบความสำเร็จตามเป้าหมายจำนวนไม่มากนัก ดังผลการศึกษาของ Gary C. Hufbauer และคนอื่นๆ (2007, p. 18) พบว่า การดำเนินมาตรการลงโทษทางเศรษฐกิจในระหว่าง ค.ศ. 1914-2000 จำนวน 115 กรณี ประสบความสำเร็จตามเป้าหมายที่กำหนดไว้เพียง 40 กรณี หรือเพียงร้อยละ 34 เท่านั้น

ในขณะที่บทความของศาสตราจารย์ Robert A. Pape (1997, p. 93) แห่งมหาวิทยาลัยชิคาโกได้โต้แย้งผลการประเมินของ Hufbauer และคนอื่นๆ โดยระบุว่า การดำเนินมาตรการลงโทษทางเศรษฐกิจในช่วงเวลาดังกล่าวประสบความสำเร็จตามเป้าหมายที่ตั้งไว้เพียง 5 กรณีหรือคิดเป็นร้อยละ 3 เท่านั้น ทั้งนี้ เพราะการศึกษาทั้ง 2 ชิ้นกำหนดตัวแปรที่ใช้เป็นเกณฑ์ในการประเมินประสิทธิผลของมาตรการลงโทษทางเศรษฐกิจที่ต่างกัน โดยการศึกษาของ Hufbauer และคณะกำหนดไว้ 14 ปัจจัย ในขณะที่ Pape (1997, p. 97) กำหนดเพียงเกณฑ์กว้างๆ ไว้ 3 เกณฑ์ ตัวอย่างเช่น กรณีมาตรการลงโทษทางเศรษฐกิจของไนจีเรียต่อสาธารณรัฐ

ไบอาฟรา (Republic of Biafra) ใน ค.ศ. 1967 เมื่อชนเผ่าอีโบ (Ibo) ตัดสินใจแยกตัวออกมาเป็นรัฐอิสระชาวไนจีเรียที่เหลือพากันต่อต้านเพราะแหล่งน้ำมันส่วนใหญ่อยู่ในไบอาฟรา ไนจีเรียจึงใช้ภาวะการขาดแคลนอาหารเป็นเครื่องมือในการตัดทอนกำลังของชนเผ่าอีโบ (Hufbauer, et al., 2007, p. 53) ทั้งนี้ Hufbauer และคณะประเมินว่ามาตรการลงโทษทางเศรษฐกิจของไนจีเรียมีประสิทธิภาพ เพราะสามารถทำให้ไบอาฟราพ่ายแพ้และกลับมารวมกับไนจีเรียอีกครั้งเมื่อ ค.ศ. 1970 ในขณะที่ Pape (1998, pp. 70-71) ประเมินประสิทธิภาพของมาตรการในทิศทางตรงกันข้าม เพราะมองว่าแม้ไนจีเรียจะสามารถลดทอนประสิทธิภาพทางทหารของไบอาฟราได้ แต่กระนั้นไนจีเรียต้องใช้กำลังทหารกว่า 200,000 นายลาดตระเวนพื้นที่ชายแดนเป็นเวลาถึง 3 ปี นอกจากนี้ Pape (1997, p. 99) ยืนยันสมมติฐานของแนวคิดสังคมนิยมที่ว่า การใช้กำลังทางทหารสามารถทำให้รัฐเป้าหมายเปลี่ยนแปลงตามที่ถูกกดดันได้มากกว่าการดำเนินมาตรการลงโทษทางเศรษฐกิจ

ดังนั้น ทำไมรัฐถึงเลือกดำเนินมาตรการลงโทษทางเศรษฐกิจแทนที่ใช้มาตรการทางทหาร หนึ่งในคำอธิบาย คือ พลเมืองของรัฐผู้ลงโทษต้องการให้รัฐบาลตอบโต้รัฐเป้าหมายที่ละเมิดค่านิยมอันสูงส่งของตนหรือบรรทัดฐานระหว่างประเทศ ซึ่งมาตรการลงโทษทางเศรษฐกิจเป็นจุดกึ่งกลางที่น่าพึงพอใจระหว่างการไม่ดำเนินมาตรการตอบโต้ใดๆเลยกับการใช้มาตรการทางทหาร ดังจะพบได้จากถ้อยแถลงของ Graeme Davies และ Rob John (2011, p. 20) ต่อคณะกรรมการต่างประเทศแห่งรัฐสภาอังกฤษว่า ผลการสำรวจทัศนคติของพลเมืองอังกฤษจำนวน 5,000 คนพบว่าส่วนมากเห็นด้วยกับมาตรการลงโทษทางเศรษฐกิจต่อประเทศที่รัฐบาลอังกฤษมองว่าเป็นปัญหา และประเมินว่าเป็นเครื่องมือในการดำเนินนโยบายต่างประเทศที่มีประสิทธิภาพ และจากผลสำรวจของ Chicago Council on Global Affairs เมื่อเดือนมิถุนายน ค.ศ. 2012 พบว่าผู้ตอบแบบสอบถามชาวอเมริกันจำนวนร้อยละ 63 สนับสนุนมาตรการลงโทษทางเศรษฐกิจของสหรัฐอเมริกาต่อซีเรีย (CFR, 2012, p. 4) จากผลการสำรวจทั้งสองชิ้นจึงอาจกล่าวได้ว่า สาเหตุหนึ่งที่รัฐบาลเลือกใช้มาตรการลงโทษทางเศรษฐกิจในฐานะเครื่องมือในการดำเนินนโยบายต่างประเทศ เนื่องจากรัฐบาลจำเป็นต้องรักษาความเชื่อมั่นและคะแนนนิยมจากประชาชนภายในประเทศ นอกเหนือจากเหตุผลที่ต้องการหลีกเลี่ยงการแบกรับภาระต้นทุนจำนวนมากจากการใช้มาตรการทางทหาร (Winkler, p. 147) แต่ทว่ายังสามารถแสดงจุดยืนทางการเมืองของตนเองในเวทีระหว่างประเทศได้เช่นเดิม ดังที่ศาสตราจารย์ Adeno Addis (2003, p. 578) แห่งมหาวิทยาลัยทูเลน เรียกว่า มาตรการลงโทษทางเศรษฐกิจแบบ Identitarian Justification

ถึงกระนั้น ยังคงเป็นประเด็นโต้เถียงกันระหว่างแนวคิดสังคมนิยมและแนวคิดเสรีนิยมว่า รัฐผู้ลงโทษควรถูกวิพากษ์วิจารณ์หรือไม่ โดยฝ่ายแนวคิดสังคมนิยมเห็นว่ามาตรการลงโทษทางเศรษฐกิจสามารถดำเนินไปโดยชอบธรรม หากผู้นำของรัฐเป้าหมายไร้ภาวะความเป็นผู้นำในการจัดสรรทรัพยากรภายในประเทศเป็นเหตุให้ประชาชนต้องเดือดร้อน หรือไม่ตอบสนองข้อเรียกร้องทางการเมืองของรัฐผู้ลงโทษ (Drury, 2005, p. 21) แต่ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับอำนาจทางเศรษฐกิจของรัฐผู้ลงโทษในระบบระหว่างประเทศด้วย (Doxey, 1996, p. 9) ในขณะที่ยฝ่ายแนวคิดเสรีนิยมเห็นว่า เมื่อมาตรการลงโทษทางเศรษฐกิจเป็นการตอบโต้เพื่อประเด็นทางการเมือง ซึ่งบ่อยครั้งที่ขัดต่อหลัก Jus Cogen หรือหลักกฎหมายระหว่างประเทศอันเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชนที่ได้รับการยอมรับจากประชาคมระหว่างประเทศที่รัฐต้องปฏิบัติโดยไม่ข้อยกเว้น (Wilson, 2014, p. 91) ดังนั้น การดำเนินมาตรการลงโทษทางเศรษฐกิจในฐานะเครื่องมือในการดำเนินนโยบายต่างประเทศจึงควรอยู่ในสายตาของประชาคมโลกอย่างใกล้ชิด เพราะแม้กระทั่งการดำเนินมาตรการลงโทษทาง

เศรษฐกิจภายใต้มติของคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติก็ยังคงได้รับการเปิดเผยว่าเป็นการดำเนินการที่กระทบต่อหลักสิทธิมนุษยชน (Cryer, 1996, p. 169; Wilson, p. 92)

ความสัมพันธ์กันของมุมมองด้านจริยธรรมกับแนวคิดความมั่นคง

ศาสตราจารย์ Ronald Dworkin (2001; อ้างใน Kegley, 2007, p. 220) ให้ความหมาย “จริยธรรม (Ethics) คือ กรอบทางศีลธรรมหรือแนวทางอันดีงามที่พึงปฏิบัติที่กลุ่มชนหรือสังคมหนึ่งๆยอมรับเพื่อใช้ตัดสินหรือแยกแยะว่าพฤติกรรมหรือการกระทำว่าดีชั่ว ถูกผิด” และ “ศีลธรรม (Morals) คือ หลักการเกี่ยวกับบรรทัดฐานของพฤติกรรมและความประพฤติของปัจเจกบุคคลที่ควรปฏิบัติต่อผู้อื่น ... ซึ่งมีพื้นฐานมาจากศาสนา บรรทัดฐานทางวัฒนธรรม หรือประเพณี” ทั้งนี้ เมื่อเทียบกับนิยามของทั้ง 2 คำพบว่า จริยธรรมอยู่ในรูปของปรัชญาที่มีความหมายกว้างกว่าศีลธรรม ซึ่งศาสตราจารย์ Mark R. Amstutz (2005, p. 8) แห่งวิทยาลัยดันอธิบายว่าทั้งสองคำมีนิยามที่มีความทับซ้อนกันจึงสามารถใช้แทนกันได้ และยังพบว่าบางครั้งมีนักวิชาการใช้คำทั้งสองรวมกัน เช่น บทความของศาสตราจารย์เกียรติคุณ Cecil V. Crabb (1975) แห่งมหาวิทยาลัยรัฐหลุยส์เซียนาที่ใช้คำว่า “Moral-ethical Decisions” “Moral-ethical Values” “Moral-ethical Dimensions of Political Behavior” เป็นต้น อย่างไรก็ตามจริยธรรมยังคงเป็นแนวคิดที่หาข้อยุติลงตัวไม่ได้ (Gallie, 1956, p. 167) เนื่องจากมีความเกี่ยวพันเชื่อมโยงกับหลักการมากมายขึ้นอยู่กับการตีความและการประยุกต์ใช้หลักการที่เกี่ยวข้องของปัจเจกบุคคลในสถานการณ์หนึ่งๆ โดยสังคมที่มีวัฒนธรรมและประสบการณ์ต่างกันย่อมสร้างคำอธิบายในภาษาและขอบเขตที่ต่างกัน (Derrida, 1983, pp. 1-5; Nardin, 1992, p. 2) ดังนั้น บทความนี้ต้องการหลีกเลี่ยงการตีความหมายของจริยธรรมในแบบสากล รวมถึงผู้เขียนไม่ได้ต้องการตีความตามแนวคิดสัมพัทธนิยม (Ethical Relativism) ที่ตีความหมายความดีหรือความชั่วอย่างอัตวิสัย (Subjective Interpretation) ไม่มีคำอธิบายที่ตายตัวขึ้นอยู่กับการไขหรือปัจจัยอีกหลายอย่างตามแนวคิดตามทฤษฎีการแก้ไขปัญหา (Problem-solving Theory) (Cox, 2002, p. 77)

ฉะนั้น ผู้เขียนจึงเลือกใช้ “แนวคิดความมั่นคง” เป็นตัวกำหนดนิยามของ “มุมมองทางจริยธรรม” เพื่อเป็นกรอบในการวิเคราะห์ถึงนัยทางจริยธรรมของการดำเนินมาตรการลงโทษทางเศรษฐกิจ โดยในส่วนนี้ ผู้เขียนจะใช้แนวคิดความมั่นคงของสำนักสังคมนิยม (Realism) ซึ่งให้ความสำคัญต่อความมั่นคงแบบดั้งเดิม (Traditional Security) เป็นตัวอธิบายแนวทางการนิยามและกำหนดขอบเขตของมุมมองทางจริยธรรมของสำนักสังคมนิยม เพื่อเชื่อมโยงไปสู่การเปรียบเทียบแนวคิดความมั่นคงแนววิพากษ์ (Critical Security Perspective) ซึ่งให้ความสำคัญต่อความมั่นคงรูปแบบใหม่ (Non-traditional Security) เพื่อนิยามขอบเขตของมุมมองทางจริยธรรมของแนวคิดความมั่นคงแนววิพากษ์ อธิบายได้ดังนี้

แนวคิดของสำนักสังคมนิยม (Realism) มองว่าสภาพอนาธิปไตยระหว่างประเทศ (International Anarchy) ก่อให้เกิดการแข่งขันและความขัดแย้ง โดยศาสตราจารย์ Kenneth N. Waltz (1959, pp. 124-158; 1994, pp. 121-146) แห่งมหาวิทยาลัยโคลัมเบียได้เสนอการอธิบายโดยใช้ระดับการวิเคราะห์ที่แตกต่างกัน ดังนี้ ระดับปัจเจก (The First Image) หมายถึง มนุษย์ซึ่งมีความเห็นแก่ตัวอย่างไม่อาจแก้ไขเยียวยาได้ จึงจำเป็นต้องสร้างระเบียบ (Order) ในการส่งเสริมหรือคงไว้ซึ่งเป้าหมายหรือค่านิยมของกิจกรรมหรือการปฏิสัมพันธ์ในรัฐ นำไปสู่ระดับภายในประเทศ (The Second Image) กล่าวคือ ในรัฐเอกราช (Sovereign State) จะมีรัฐบาลเป็นอำนาจศูนย์กลางในฐานะตัวแสดงที่สำคัญที่สุด ทำหน้าที่ในการสร้างและรักษาระเบียบการออกกฎหมาย และเป็นหลักประกันความมั่นคงของพลเมืองภายในรัฐนั้นๆ สำหรับ Waltz มองว่า ระดับระบบระหว่างประเทศ (The Third Image) ประกอบด้วยรัฐเอกราชเป็นหน่วยพื้นฐาน ไม่มีหน่วยงานใดที่

หน้าที่ควบคุมกฎเกณฑ์ระหว่างรัฐต่างๆและแก้ไขปัญหาต่างๆอย่างเป็นระบบ จึงเกิดสภาพอนาธิปไตยในความสัมพันธ์ระหว่างประเทศขึ้น และเมื่อความมั่นคงของรัฐหนึ่งมากขึ้นย่อมทำให้รัฐอื่นเกิดความไม่มั่นคง (Security Dilemma) ดังนั้น หากเกิดความขัดแย้งระหว่างรัฐขึ้น รัฐแต่ละรัฐมีสิทธิที่จะช่วยเหลือตัวเอง (Self-help) โดยที่แต่ละรัฐมุ่งสู่ผลประโยชน์หลัก คือ การอยู่รอดของชาติ (National Survival)

แม้สำนักสังคมนิยมจะให้น้ำหนักแก่ประเด็นด้านความมั่นคงเป็นสำคัญ เนื่องจากมองว่าอำนาจคือสิ่งที่สำคัญที่สุดทางการเมือง (Gilpin, 1984, p. 290) และให้ความสำคัญแก่เป้าหมายอื่นๆ หรือ Low Politics ในลำดับรองลงมา เช่น ความมั่นคงทางเศรษฐกิจ สิ่งแวดล้อม การบริหารจัดการทรัพยากร เป็นต้น อย่างไรก็ตาม นักคิดสังคมนิยมไม่ได้ละเลยเรื่องจริยธรรมและความยุติธรรมไปโดยสิ้นเชิง เช่น หนังสือ Politics Among Nations ของ Han J. Morgenthau ที่กล่าวถึงสิ่งที่ผู้นำรัฐควรกระทำและไม่ควรกระทำ นอกจากนี้ Morgenthau (1959) ยังมีความเห็นสอดคล้องกับ Edward H. Carr (1939) ว่า ศีลธรรม ความถูกต้อง และความเป็นธรรมมีอยู่ในระบบระหว่างประเทศ แต่การแสวงหาการยอมรับจากรัฐอื่นๆเป็นเรื่องยากลำบาก เนื่องจากมีความแตกต่างกันทางเชื้อชาติ ศาสนา วัฒนธรรม และอุดมการณ์ทางการเมือง อีกทั้งคุณค่าสากลในอุดมคติถูกผูกขาดความหมายเพื่อตอบสนองเป้าหมายทางการเมืองของรัฐที่มีอำนาจเหนือ ทั้งๆที่ความพยายามสะท้อนถึงผลประโยชน์ร่วมกันของมนุษยชาตินั้นอาจเป็นเพียงอุดมการณ์ที่อำพรางผลประโยชน์ที่ซ่อนเร้นไว้เพื่อเป้าหมายที่สำคัญของรัฐในมุมมองสังคมนิยมก็คือการรักษาซึ่งอำนาจอธิปไตยของรัฐไว้ ซึ่งหากผู้นำรัฐสามารถทำได้เช่นนั้นก็เท่ากับว่ารัฐดำรงไว้ซึ่งศีลธรรมที่สำคัญที่สุดในมุมมองของสังคมนิยม (Kegley, p. 29; Morgenthau, 1993, p. 166) “เพราะถ้าปราศจากอำนาจแล้ว แบบแผนทางศีลธรรมอันดีงามก็จะถูกละเลยไปโดยปริยาย” (Gilpin, p. 290)

เมื่อพิจารณาการดำเนินมาตรการลงโทษทางเศรษฐกิจด้วยกรอบแนวคิดข้างต้นสามารถอธิบายได้ว่ารัฐผู้ลงโทษมองว่า เมื่อการรักษาไว้ซึ่งความอยู่รอดปลอดภัยของรัฐของตนเป็นศีลธรรมที่สำคัญที่สุด ดังนั้น ความเสียหายทางเศรษฐกิจและความเดือดร้อนทางอ้อมใดๆ ที่อาจเกิดขึ้นต่อพลเมืองของรัฐเป้าหมายย่อมไม่ใช่สิ่งที่รัฐผู้กำหนดมาตรการลงโทษทางเศรษฐกิจต้องคำนึงถึง และไม่ถือว่าเป็นการละเมิดจริยธรรมแต่อย่างใด เนื่องจากรัฐตามแนวคิดสังคมนิยมมีหน้าที่ในการสร้างหลักประกันความมั่นคงของพลเมืองภายในรัฐนั้นๆ ฉะนั้น ยิ่งพลเมืองของรัฐเป้าหมายได้รับความเดือดร้อนมากเท่าไร รัฐเป้าหมายย่อมยอมโอนอ่อนผ่อนตามข้อเรียกร้องของรัฐผู้กำหนดมาตรการลงโทษทางเศรษฐกิจมากเท่านั้น ซึ่งก็คือมาตรการการลงโทษทางเศรษฐกิจมีแนวโน้มที่จะประสบผลสำเร็จมากขึ้นนั่นเอง (Doxey, 1980, pp. 77-79) แต่อย่างไรก็ตาม นักวิชาการกลุ่มหนึ่งมองว่าแนวคิดดังกล่าวเป็นกรอบแนวคิดความมั่นคงของประเทศมหาอำนาจซึ่งล้าสมัยสำหรับสถานการณ์โลกในปัจจุบัน (Buzan, 1983, pp. 3-9, 69; Ullman, 1983, p. 129)

อนึ่ง แนวคิดความมั่นคงแบบดั้งเดิมได้ถูกท้าทายจากแนวคิดความมั่นคงแบบใหม่ที่น่าสนใจมาอธิบายสถานการณ์โลกในยุคหลังสงครามเย็น ซึ่งให้น้ำหนักแก่ประเด็นอื่นนอกเหนือประเด็นที่ยึดโยงอยู่กับรัฐ เช่น การปกป้องศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิ่งแวดล้อมโลก การก่อการร้าย ปัญหาเสพติด ปัญหาโจรสลัด และอาชญากรรมข้ามชาติ เป็นต้น (Bilgin, 2003, p. 203) ซึ่งแนวคิดความมั่นคงแบบใหม่ที่ผู้เขียนหยิบยกมาใช้เป็นกรอบแนวคิดในการอธิบายถึงนัยทางจริยธรรมของการดำเนินมาตรการลงโทษทางเศรษฐกิจ คือ แนวคิดเรื่องความมั่นคงของมนุษย์ (Human Security) อธิบายได้ดังนี้

แนวคิดเรื่องความมั่นคงของมนุษย์เป็นแนวคิดความมั่นคงแนววิพากษ์ (Critical Security Perspective) ที่มีน้ำหนักมากขึ้นในการเรียกร้องโดยนักวิชาการและผู้กำหนดนโยบายสาธารณะต่างๆ ให้ทบทวนและขยายความหมายของคำว่าความมั่นคงให้กว้างขวางกว่าความมั่นคงของรัฐ โดยศาสตราจารย์ Amitav Acharya (2002, p. 7) ชี้ว่ารัฐนั้นไม่จำเป็นต้องเป็นหน่วยการพิจารณาหรือหน่วยวิเคราะห์ (Unit of Analysis) ของความมั่นคงแต่เพียงอย่างเดียวอีกต่อไป และถึงเวลาที่จะต้องขยายหน่วยการพิจารณาถึงหน่วยที่ลึกซึ้งกว่ารัฐซึ่งคือมนุษย์ได้แล้ว ผู้ที่สนับสนุนแนวคิดเรื่องความมั่นคงของมนุษย์เชื่อว่าแนวคิดนี้จะเป็นการก้าวกระโดดที่สำคัญในการยกระดับความตื่นตัวเกี่ยวกับภัยคุกคามต่อความปลอดภัยและความอยู่รอดของมนุษย์ ซึ่งเป็นสมาชิกพื้นฐานของทุกสังคมในระบอบระหว่างประเทศ และไม่ใช่ว่าบทบาทหน้าที่ของรัฐแต่เพียงผู้เดียวในการปกป้องความมั่นคงของมนุษย์ (Hocking & Smith, 1990, pp. 346-347) ซึ่งจากรายงานของ UNDP เมื่อ ค.ศ. 1994 ระบุว่าความมั่นคงของมนุษย์ “ประกอบด้วย 2 มิติ มิติแรกคือ ความปลอดภัยจากภาวะคุกคามที่เกิดขึ้นต่อเนื่องยาวนาน เช่น ความหิวโหย โรคภัยไข้เจ็บ และการกดขี่ปราบปราม มิติที่สองคือ การได้รับการปกป้องคุ้มครองจากอุบัติเหตุที่เกิดขึ้นต่อการดำรงชีวิต” โดยความมั่นคงของมนุษย์มีองค์ประกอบ 7 ประการ ได้แก่ ความมั่นคงทางเศรษฐกิจ ความมั่นคงด้านอาหาร ความมั่นคงด้านสุขภาพ ความมั่นคงด้านสิ่งแวดล้อม ความมั่นคงด้านบุคคล ความมั่นคงของชุมชน และความมั่นคงด้านการเมือง (ชูเกียรติ พันธ์พรประสิทธิ์, 2555, หน้า 15-41) อนึ่ง แนวทางในการพิจารณาขอบเขตที่เหมาะสมของแนวคิดเรื่องความมั่นคงของมนุษย์ยังคงเป็นที่ถกเถียง

ดังนั้น ผู้เขียนวางฐานคิดเบื้องต้นของบทความนี้ว่า ปัจเจบุคคลมีสิทธิในการมีความมั่นคงทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง หรือความมั่นคงเชิงบวก (Positive Security) (Bilgin, 2003, pp. 203-222) ซึ่งเป็นสิ่งที่ล่วงละเมิดมิได้ตามเจตนารมณ์ของกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ค.ศ. 1966 (International Covenant on Civil and Political Rights-ICCPR) ที่มี 167 ประเทศร่วมเป็นภาคี ฉะนั้น เมื่อพิจารณาตามแนวคิดความมั่นคงแนววิพากษ์ ศีลธรรมที่สำคัญที่สุดคือการรักษาไว้ซึ่งหลักปฏิบัติหรือแนวทางปฏิบัติที่ไม่ละเมิดความมั่นคงเชิงบวกของปัจเจกบุคคลไม่ว่าอยู่ในสถานการณ์ใดก็ตาม และการละเมิดความมั่นคงเชิงบวกของปัจเจกบุคคลถือเป็นการละเมิดจริยธรรมระหว่างประเทศด้วย

นัยทางจริยธรรมของการดำเนินมาตรการลงโทษทางเศรษฐกิจ

ในส่วนนี้ ผู้เขียนต้องการพิสูจน์ข้อสังเกตของศาสตราจารย์ Joy Gordon (1999, p. 124) แห่งมหาวิทยาลัยแฟร์ฟิลด์ที่ว่า “ถ้ามาตรการลงโทษทางเศรษฐกิจเป็นวิธีที่สันติภาพอย่างแท้จริง มาตรการนี้ต้องไม่มีปัญหาเรื่อง “กัณฑ์ด้านจริยธรรม” หรือ “ภาวะเขาควายของจริยธรรม” (Ethical Dilemma)” เนื่องจากมาตรการลงโทษทางเศรษฐกิจถูกอ้างว่าเป็นทางเลือกเชิงจริยธรรมในการลงโทษรัฐเป้าหมายที่ละเมิดบรรทัดฐานระหว่างประเทศ ซึ่งเป็นวิธีที่ได้รับการรับรองตามกฎหมายบัตรสหประชาชาติ หมวดที่ 7 แทนที่การใช้ปฏิบัติการทางทหาร โดยกรณีการยุดินนโยบายแยกผิว (Apartheid) ในแอฟริกาใต้ (ค.ศ. 1985-1993) มักถูกใช้เป็นตัวอย่างที่แสดงให้เห็นถึงความสำเร็จของมาตรการดังกล่าว อย่างไรก็ตาม มีผลการศึกษาชี้ให้เห็นว่าการดำเนินมาตรการลงโทษทางเศรษฐกิจต่อแอฟริกาใต้ส่งผลกระทบทางจิตวิทยามากกว่าผลกระทบทางเศรษฐกิจ ดังจะเห็นได้จากตัวเลขการเติบโตทางเศรษฐกิจของแอฟริกาใต้กลับเพิ่มสูงขึ้นจากร้อยละ 0.5 ใน ค.ศ. 1986 เป็นร้อยละ 2.6 และ 3.2 ใน ค.ศ. 1987 และ 1988 ตามลำดับ เนื่องจากไม่ได้รับความร่วมมือจากชาติตะวันตกที่มีผลประโยชน์ในธุรกิจ

น้ำมันและอัญมณี และในขณะเดียวกัน รัฐบาลแอฟริกาได้อำนาจดำเนินการปราบปรามคนผิดอย่างรุนแรงยิ่งเพิ่มมากขึ้นกว่าเดิม (Levy, 1999, pp. 1, 8) นอกจากนี้ ผลการศึกษายังระบุว่าการสิ้นสุดของนโยบายแยกผิวในแอฟริกาได้ไม่ใช่เป็นผลมาจากมาตรการลงโทษทางเศรษฐกิจเป็นหลัก แต่ทว่าเป็นผลมาจากความเข้มแข็งของกลุ่มประชาสังคมภายในที่มีการจัดตั้งอย่างเป็นระบบอย่างกลุ่มสภาแห่งชาติแอฟริกันที่นำโดยนายเนลสัน แมนเดลา และเป็นผลจากการเปลี่ยนแปลงของการเมืองโลก (Gordon, p. 130)

ทั้งนี้ ศาสตราจารย์ Johan Galtung (1967, p. 386) ระบุว่า “มาตรการลงโทษทางเศรษฐกิจเป็นแนวทางที่โน้มเอียงไปสู่การรักษาโครงสร้างทางกำลัง (Power Structures) ที่มีอยู่” ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงการครอบครองความเป็นเจ้าทางเศรษฐกิจ (Economic Hegemony) ของชาติมหาอำนาจอย่างสหรัฐอเมริกา ซึ่งอ้างแนวคิดแบบพ่อปกครองลูก (Paternalism) มาเป็นเหตุผลเช่นเดียวกับที่เคยใช้อ้างในการล่าอาณานิคมที่เชื่อว่าเป็นภาระของชนผิวขาว (White man’s Burden) ที่ต้องดูแลรับผิดชอบต่อประเทศที่ด้อยกว่าตน อันเป็นรูปแบบของการขยายตัวแบบจักรวรรดินิยมไม่เป็นทางการเรื่อยมาจนถึงกลางคริสต์ศตวรรษที่ 20 (Addis, 2004, p. 37; Babic & Jokic, 2000, p. 89) จากมุมมองนี้สะท้อนให้เห็นว่า รัฐผู้กำหนดมาตรการลงโทษเศรษฐกิจไม่ยอมรับว่ารัฐเป้าหมายซึ่งมีสถานะที่ด้อยกว่าจะสามารถจัดการกิจการของตนเองได้ (Anderson, 1983, p. 6) นอกจากนี้ การกำหนดมาตรการลงโทษทางเศรษฐกิจยังเกี่ยวข้องสัมพันธ์กับการสร้างเกียรติภูมิของรัฐผู้ลงโทษด้วย กล่าวคือ หากการดำเนินมาตรการลงโทษทางเศรษฐกิจที่นำมาใช้ไม่สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ นั่น อาจเป็นไปได้ว่าผลลัพธ์จะกลับมาทำลายเกียรติภูมิของรัฐผู้ลงโทษ ทำลายความน่าเชื่อถือของการกำหนดมาตรการลงโทษทางเศรษฐกิจ และสูญเสียต้นทุนในการดำเนินการโดยเปล่าประโยชน์ ดังนั้น รัฐผู้กำหนดมาตรการลงโทษทางเศรษฐกิจจึงมักละเลยประเด็นด้านจริยธรรมต่อรัฐเป้าหมายเพื่อหลีกเลี่ยงผลลัพธ์ที่ล้มเหลวดังกล่าว ทั้งๆที่รัฐผู้ลงโทษมักให้เหตุผลเพื่อสร้างความชอบธรรมแก่การดำเนินมาตรการลงโทษทางเศรษฐกิจว่า “เป็นสิ่งจำเป็นที่อดทนต่อภาวะทุกข์ยากอย่างร้ายแรงของประชาชน เพื่อที่จะป้องกัน หรืออย่างน้อยที่สุดเพื่อขัดขวางการละเมิด [บรรทัดฐานสากล-ผู้เขียน] ที่จะเกิดขึ้นในอนาคต” (Damrosch, 1994, p. 74) เพราะหากยอมให้แก่ออร์แกนิซึ่มตามมาตรฐานทางจริยธรรมแล้ว อาจจะส่งผลกระทบต่อการบรรลุเป้าหมายตามที่เรียกร้องต่อรัฐเป้าหมายได้ (Winkler, p. 147)

จากหนังสือ Economic Sanctions and International Enforcement ของ Margaret P. Doxey (1980, pp. 77-79) ศาสตราจารย์เกียรติคุณแห่งมหาวิทยาลัยเทรนต์พบว่า ประสิทธิภาพของมาตรการลงโทษทางเศรษฐกิจจะแปรผันตรงกับความเสียหายทางเศรษฐกิจของรัฐเป้าหมาย และจากบทความของศาสตราจารย์ Galtung (1967) เสนอว่าหากประชาชนของรัฐเป้าหมายได้รับความเดือดร้อนจากการดำเนินมาตรการลงโทษทางเศรษฐกิจจะทำให้เกิดความสามัคคีในกลุ่มประชาชนในการต่อต้านรัฐผู้กำหนดมาตรการลงโทษทางเศรษฐกิจจากทั้งสองแนวคิดข้างต้นดูเหมือนไม่สามารถอธิบายถึงความล้มเหลวของมาตรการลงโทษทางเศรษฐกิจของสหประชาชาติต่ออิรัก ตามข้อมติของคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติที่ 661, 1409 และ 1538 เมื่อ ค.ศ. 1990, 2002 และ 2004 ตามลำดับ อันเนื่องจากการละเมิดสิทธิมนุษยชนและกฎหมายมนุษยธรรมระหว่างประเทศอย่างร้ายแรง เนื่องจากแม้มาตรการลงโทษจะสร้างความเสียหายทางเศรษฐกิจแก่อิรักมากเพียงใด แต่ก็ไม่สามารถพังทลายระบอบอำนาจของซัดดัม ฮุสเซนได้ และดูเหมือนว่าจะยังส่งเสริมให้ระบบอำนาจของซัดดัมเข้มแข็งมากขึ้นด้วย (Haass & O’Sullivan, 2000, p. 2) เนื่องจากรัฐบาลอิรักไม่ได้เป็นผู้แบกรับภาระความเสียหายทางเศรษฐกิจ แต่ผลกระทบดังกล่าวให้แก่ชาวอิรักแทน ซึ่งสอดคล้องกับผลการศึกษาของ

Katerina Oskarsson (2012) แห่งมหาวิทยาลัยโอดส์โดมิเนียนีเยนที่ว่า รัฐเป้าหมายที่ปกครองแบบเผด็จการจะเพิกเฉยต่อมาตรการลงโทษทางเศรษฐกิจได้ดีกว่ารัฐเป้าหมายที่ปกครองแบบประชาธิปไตยหรือมีระบบเศรษฐกิจแบบเสรี

ฝ่ายที่ปรารถนาดีต่อชาวอิรักยังเห็นว่ามาตรการดังกล่าวเสมือนเป็นการลงโทษชาวอิรักมากกว่าเป็นการลงโทษรัฐบาลอิรัก (Dobbins, et al., 2003, p. 169) และยังทำให้ภาคประชาสังคมในอิรักอ่อนแอลงอีกด้วย (Tripp, 2002, p. 26) ดังยืนยันได้จากข้อมูลอัตราการเสียชีวิตของเด็กที่อายุต่ำกว่า 5 ปีในอิรักในช่วงแรกของการถูกดำเนินมาตรการลงโทษเศรษฐกิจพบว่า มีอัตราเพิ่มสูงขึ้นทวีคูณจากประมาณ 5-6 แสนคนใน ค.ศ. 1990 เป็นประมาณ 130,000 คนใน ค.ศ. 1991 (Garfield, 2000, pp. 36-38) ต่อมาแม้จะมีการถอนกำลังทหารของสหประชาชาติที่ส่งผลให้อัตราการเสียชีวิตของชาวอิรักลดลงอย่างมาก แต่เนื่องด้วยการขาดแคลนอาหาร น้ำสะอาด ยารักษาโรคที่เป็นผลสืบเนื่องจากสงครามและมาตรการลงโทษทางเศรษฐกิจที่กำหนดให้อยู่ในขณะนั้น ทำให้อัตราการเสียชีวิตของเด็กที่อายุต่ำกว่า 5 ปียังคงใกล้เคียงกับในช่วงสงคราม โดยจากรายงานของ UNICEF (1999) พบว่าผลจากการดำเนินมาตรการลงโทษทางเศรษฐกิจต่ออิรักอย่างต่อเนื่องในช่วง ค.ศ. 1991-1998 ทำให้เด็กที่อายุต่ำกว่า 5 ปีเสียชีวิตกว่า 5 แสนคน แต่ทว่านาง Madeleine Albright (เอกอัครราชทูตสหรัฐอเมริกาประจำสหประชาชาติในขณะนั้น) กลับให้สัมภาษณ์ใน ค.ศ. 1996 ถึงอัตราการเสียชีวิตของเด็กดังกล่าวว่า “พวกเราคิดว่าเป็นราคาที่คุ้มค่า” ตราบเท่าที่สามารถบรรลุเป้าหมายของนโยบายได้ (Addis, p. 608) บทสัมภาษณ์ดังกล่าวสะท้อนให้เห็นถึงแนวคิดสำนึกนิยมของผู้กำหนดนโยบายของรัฐที่มีอำนาจเหนือกว่ามักให้ความสำคัญแก่การบรรลุเป้าหมายทางการเมือง โดยไม่คำนึงถึงความเสียหายที่จะเกิดขึ้นต่อรัฐที่อ่อนแอกว่า ซึ่งเป็นการละเมิดจริยธรรมตามแนวคิดเรื่องความมั่นคงของมนุษย์

ตัวเลขการเสียชีวิตของเด็กข้างต้นเป็นเพียงยอดของภูเขาน้ำแข็งที่โผล่พ้นผิวน้ำเท่านั้น มาตรการลงโทษทางเศรษฐกิจต่ออิรักของสหประชาชาติยังสร้างผลกระทบให้เกิดความเสียหายแก่คุณภาพการศึกษา การเข้าถึงน้ำสะอาดอย่างเพียงพอ การบริการสุขภาพและที่พักอาศัย และสร้างความแร้นแค้นแก่ชาวอิรักอย่างกว้างขวาง (Garfield, p. 35) ซึ่งแสดงให้เห็นถึงการพูดอย่างทำอย่าง (Hypocrite) ของสังคมระหว่างประเทศที่เป็นเพียงการดำเนินนโยบายที่อ้างศีลธรรมในฐานะเป้าหมายของมาตรการเท่านั้นโดยไม่ได้คำนึงถึงความมั่นคงของมนุษย์ของชาวอิรักอย่างแท้จริง ซึ่งขัดแย้งกับเป้าหมายสูงสุดของสหประชาชาติ คือ เพื่อหลีกเลี่ยงการเกิดสงครามและส่งเสริมสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ นั่นจึงเท่ากับว่ามาตรการลงโทษทางเศรษฐกิจของสหประชาชาติต่ออิรัก โดยปราศจากการคำนึงถึงนัยทางจริยธรรมของผลกระทบจากการดำเนินนโยบายนั้นๆ

อีกตัวอย่างที่ชัดเจนที่ของการพูดอย่างทำอย่างของสังคมระหว่างประเทศ คือ มาตรการลงโทษทางเศรษฐกิจของสหรัฐอเมริกาต่อพม่าตั้งแต่ ค.ศ. 1988-2008 เพื่อกดดันให้รัฐบาลทหารพม่ายินยอมปฏิรูป-เปลี่ยนแปลงระบบการปกครองให้สอดคล้องกับคุณค่าสากลของประชาธิปไตยและสิทธิมนุษยชนดังที่สหรัฐอเมริกาเรียกร้องนั้น ไม่ได้ทำให้รัฐบาลทหารพม่าตอบสนองต่อข้อเรียกร้องแต่อย่างใด (Holliday, 2005, pp. 615-617) ในทางตรงกันข้าม การดำเนินมาตรการลงโทษดังกล่าวกลับส่งผลกระทบต่อสภาพเศรษฐกิจและสังคมโดยรวมของชาวพม่าอย่างชัดเจน และเนื่องจากไม่จำเป็นที่ต้องอาศัยเสียงสนับสนุนจากประชาชนดังเช่นรัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งตามระบอบประชาธิปไตย จึงทำให้ระบอบเผด็จการทหารพม่าลอยตัวเหนือผลกระทบทางเศรษฐกิจต่างๆจากมาตรการลงโทษของสหรัฐอเมริกา และผลักภาระให้ชาวพม่าเป็นผู้แบกรับผลกระทบดังกล่าวแทน ไม่ว่าจะเป็นปัญหาความยากแค้นทางเศรษฐกิจที่ถดถอยเข้าสู่ขั้นวิกฤต ภาวะว่างงานที่

เพิ่มสูงขึ้น (Kudo, p. 1001) และปัญหาการขาดแคลนความต้องการพื้นฐานทางเศรษฐกิจและความกินดีอยู่ดีของชาวพม่า (ICG, 2006, p. 1) นอกจากนี้ ชาวพม่าไม่มีหนทางที่จะสามารถเรียกร้องหรือต่อรองกับรัฐบาลทหารพม่าได้แต่อย่างใด เพราะรัฐบาลทหารสามารถกุมอำนาจทางการเมืองไว้อย่างเบ็ดเสร็จภายใต้กลไกระบอบทหารนิยมและข้อจำกัดภายในรัฐธรรมนูญพม่าที่ลดทอนโอกาสของชาวพม่าในการทำทนายอำนาจรัฐ (Venkateswaran, 1996, p. 56) ตลอดจนการควบคุมสื่อมวลชนและการแสดงความเห็นวิพากษ์วิจารณ์รัฐบาลอย่างเข้มงวดและเป็นระบบ (Smith, 1991, p. 53) ดังนั้นแม้ชาวพม่าจะหยิบบกเป็นเงื่อนไขจากสภาวะบีบคั้นทางเศรษฐกิจเพื่อสร้างกระแสต่อต้านรัฐบาลทหารและเดินขบวนประท้วงอยู่หลายครั้ง แต่ในที่สุด รัฐบาลทหารพม่าก็จะสามารถใช้กำลังเข้าปราบปรามกลุ่มผู้ชุมนุมได้อย่างเบ็ดเสร็จมาโดยตลอด ดังนั้น จึงกล่าวได้ว่าการดำเนินมาตรการลงโทษทางเศรษฐกิจต่อพม่าว่าเป็นการดำเนินนโยบายที่อ้างสิทธิ์ธรรมอย่างไม่เหมาะสม และไม่ได้คำนึงถึงความมั่นคงของมนุษย์ที่ชาวพม่าพึงมีเช่นเดียวกับชาวอเมริกันในฐานะประชาชนของรัฐผู้ลงโทษพม่า

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

หากกล่าวอย่างเคร่งครัด การมุ่งเป้าไปที่มุมมองหรือทฤษฎีใดเพียงด้านเดียวอาจทำให้มองเห็นปรากฏการณ์ในระบบระหว่างประเทศที่มีความสลับซับซ้อนได้อย่างไม่รอบด้าน (Chambers, 1996, p. 116) และสำหรับการพิจารณาเรื่องมาตรการลงโทษทางเศรษฐกิจก็เช่นกันที่ต้องมองให้รอบด้านมากขึ้น นอกเหนือจากการประเมินรัฐเป้าหมายที่ละเมิดต่อบรรทัดฐานระหว่างประเทศและการยกระดับความเข้มข้นของมาตรการลงโทษทางเศรษฐกิจ แต่จำเป็นอย่างยิ่งที่ควรพิจารณาถึงประเด็นด้านจริยธรรมของการดำเนินมาตรการลงโทษทางเศรษฐกิจด้วย ผู้เขียนได้พบข้อสังเกตถึงความไม่สอดคล้องต้องกันทางจริยธรรมของ “สาเหตุที่รัฐผู้กำหนดมาตรการลงโทษทางเศรษฐกิจอ้างถึง” กับ “วิธีการและผลกระทบที่เกิดขึ้น” และชัดเจนว่า มาตรการลงโทษทางเศรษฐกิจให้ความสำคัญต่อความมั่นคงเชิงลบ (Negative Security) ตามแนวคิดความมั่นคงเชิงวิพากษ์ซึ่งคือสันติภาพระหว่างประเทศเหนือกว่าความมั่นคงเชิงบวก (Positive Security) ซึ่งคือคุณภาพชีวิตของประชาชน หรืออีกนัยหนึ่งผู้กำหนดนโยบายต่างประเทศมักให้ความสำคัญแก่ประเด็นด้านจริยธรรมอยู่ในลำดับรอง และมักอ้างสิทธิ์ธรรมในรูปแบบที่บิดเบี้ยวหรืออ้างถึงจริยธรรมอื่นที่ตนพิจารณาว่าสูงกว่า (Babic & Jokic, p. 91) โดยละเลยหลักการเบื้องต้นของสนธิสัญญาระหว่างประเทศและข้อตกลงตามกฎหมายบัตรสหประชาชาติ ซึ่งจากตัวอย่างของการดำเนินมาตรการลงโทษทางเศรษฐกิจต่ออิรักและต่อพม่า

เมื่อพิจารณาตามแนวคิดความมั่นคงแนววิพากษ์ จริยธรรมที่สำคัญที่สุดคือการรักษาไว้ซึ่งหลักปฏิบัติที่ไม่ละเมิดความมั่นคงเชิงบวกของปัจเจกบุคคลทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง ไม่ว่าอยู่ในสถานการณ์ใดก็ตาม ดังนั้นสังคมนระหว่างประเทศมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องทบทวนแนวทางการดำเนินมาตรการลงโทษทางเศรษฐกิจในฐานะนโยบายต่างประเทศต่อรัฐเป้าหมาย เพราะนโยบายดังกล่าวไม่มีประสิทธิภาพในการบรรลุเป้าหมายได้จริงตามที่รัฐผู้ลงโทษตั้งเป้าหมายเอาไว้ มีเพียงประเด็นขนาดเล็ก เช่น การเรียกร้องให้มีการปลดปล่อยนักโทษทางการเมืองเท่านั้นที่สามารถพิสูจน์ได้ว่าเป็นผลมาจากการกำหนดมาตรการลงโทษทางเศรษฐกิจ ในขณะที่เดียวกันกลับสร้างความเดือดร้อนต่อประชาชนในรัฐเป้าหมายอย่างกว้างขวาง ดังจะเห็นได้จากอัตราการเสียชีวิตของชาวอิรักและการปราบปรามคนผิวดำตามนโยบายแยกผิวในแอฟริกาใต้เป็นข้อพิสูจน์

อนึ่ง ผู้เขียนไม่เห็นด้วยกับการละเมิดต่อบรรทัดฐานระหว่างประเทศของรัฐเป้าหมาย โดยไม่คำนึงถึงการตอบโต้จากสังคมนระหว่างประเทศและผลกระทบอันเกิดจากการตอบโต้ดังกล่าวแก่ประชาชน รวมทั้งใช้ความ

เดือดร้อนของประชาชนเป็นข้อเรียกร้องและประณามมาตรการลงโทษทางเศรษฐกิจต่อสังคมระหว่างประเทศ ในขณะที่เดียวกัน ผู้เขียนเห็นว่าสังคมระหว่างประเทศควรหันมาไตร่ตรองอย่างจริงจังต่อหลักการและความกล้าหาญทางจริยธรรมในการกำหนดนโยบายที่จะใช้ลงโทษรัฐเป้าหมาย และยอมรับว่าการที่เป็นต้นเหตุในการก่อให้เกิดความวุ่นวายต่อรัฐที่ห่างไกลกันข้ามทวีปไม่ได้สร้างความมั่นคงใดเพิ่มเติมแก่รัฐผู้กำหนดมาตรการลงโทษทางเศรษฐกิจเลยแม้แต่น้อย

เอกสารอ้างอิง

- ชูเกียรติ พันธ์พรประสิทธิ์. (2555). ประเด็นปัญหาอื่นๆในความสัมพันธ์ระหว่างประเทศยุคร่วมสมัย. ใน เอกสาร การสอนชุดวิชาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ หน่วยที่ 8-15 (หน้า 15-1-15-49). นนทบุรี : มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.
- เอนกชัย เรืองรัตนกร. (2555). การเมืองของมาตรการลงโทษทางเศรษฐกิจของสหรัฐอเมริกาต่อพม่า (ค.ศ. 1988-2008). วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- Acharya, A. (2002). Human security : What kind for the Asia-Pacific. In Dickens, D. (Ed.). **The human face of security : Asia-Pacific perspectives** (pp. 5-17). Canberra : Strategic and Defence Studies Centre and the Australian National University.
- Addis, A. (2003). Economic sanctions and the problem of evil. **Human Rights Quarterly**, 25(3), 573-623.
- Amstutz, M. R. (2005). **International ethics : Concepts, theories, and cases in global politics**. (2 nd ed.). Lanham, MD : Rowman and Littlefield.
- Anderson, B. (1983). **Imagined communities : Reflections on the origin and spread of nationalism**. London : Verso.
- Babic, J., & Jokic, A. (2000). The ethics of international sanctions: The case of Yugoslavia. **The Fletcher Forum of World Affairs**, 24(1), 87-101.
- Bilgin, P. (2003). Individual and societal dimensions of security. **International Studies Review**, 5(2), 203-222.
- Booth, K. (2007). **Theory of world security**. Cambridge : Cambridge University Press.
- Burbach, R., & Tarbell, J. (2004). **Imperial overstretch : George W. Bush and the hubris of empire**. New York : Zed Books.
- Buzan, B. (1983). **People, states and fear: The national security problem in international relations**. Brighton : Whealsheaf.
- Carr, E. H. (1939). **The twenty years' crisis : An introduction to the study of international relations**. New York : Harper and Row.
- Chambers, S. (1996). **Reasonable democracy : Jurgen Habermas and the politics of discourse**. London : Cornell University Press.
- Council on Foreign Relations (CFR) (Ed.). (2012). Chapter 3 : World opinion on violent conflict. In **Public opinion on global issues**. New York : CFR.

- Cox, R. W. (2002). **The political economy of a plural world : Critical reflections on power, morals and civilization.** New York : Routledge.
- Crabb, C. V., Jr., & Savoy, J. (1975). Hans J. Morgenthau's version of 'Realpolitik'. **The Political Science Reviewer**, 5(1), 189-228.
- Cryer, R. (1996). The Security Council and Article 39: A threat to coherence?. **Journal of Armed Conflict Law**, 1(2), 161-195.
- Damrosch, L. F. (1994). The collective enforcement of international norms through economic sanctions. **Ethics and International Affairs**, 8(1), 59-75.
- Davies, G., & Johns, R. (2011). British public attitudes to international affairs. In House of Commons, Foreign Affairs Select Committee (Ed.). **The role of the FCO in UK government-Volume II : Additional written evidence, seventh report of session 2010-12.** London : The Stationery Office.
- Derrida, J. (1983). Letter to a Japanese friend. In Wood, D., & Bernasconi, R. (Eds.). **Derrida and difference** (pp. 1-5). Warwick : Parousia.
- Dobbins, J., et al. (2003). **America's role in nation-building : From Germany to Iraq.** Santa Monica, CA : RAND.
- Doxey, M. P. (1980). **Economic sanctions and international enforcement.** London : Oxford University Press.
- Doxey, M. P. (1996). **International sanctions in contemporary perspective.** London : Macmillan.
- Drury, A. C. (2005). **Economic sanctions and presidential decisions: Models of political rationality.** New York : Palgrave.
- Duncan, W. R., et al. (2004). **World politics in the 21st century.** (2 nd ed). New York : Pearson Longman.
- Dworkin, R. (2001). **Sovereign virtue: The theory and practice of equality.** Cambridge, MA : Harvard University Press. Cited in Kegley, C. W., Jr. (2007). **World politics : Trend and transformation.** (11 th ed). Belmont, CA : Thomson Wadsworth, p. 220.
- Forde, K. (1998). Iraq : Sanctions take their toll. **Field Exchange**, (4), 10-11.
- Gallie, W. B. (1956). Essentially contested concepts. **Proceedings of the Aristotelian Society**, (56), 167-198.
- Galtung, J. (1967). On the effects of international economic sanctions: With examples from the case of Rhodesia. **World Politics**, 19(3), 378-416.
- Garfield, R. (2000). Changes in health and well-being in Iraq during the 1990s. In Campaign against Sanctions on Iraq (Ed.). **Sanctions on Iraq-Background, consequences, strategic : Proceedings of the Conference hosted by Campaign against Sanctions on Iraq, 13-14 November 1999, Cambridge, England** (pp. 32-51). Cambridge : Barque.

- Gilpin, R. (1984). The richness of the tradition of political realism. **International Organization**, 38(2), 287-304.
- Gordon, J. (1999). A peaceful, silent, deadly remedy : The ethics of economic sanctions. **Ethics and International Affairs**, 13(1), 123-142.
- Haass, R. N., & O'Sullivan, M. L. (2000). **Honey and vinegar : Incentives, sanctions, and foreign policy**. Washington, DC : The Brookings Institution Press.
- Hocking, B., & Smith, M. (1990). **World politics : An introduction to international relations**. New York : Harvester Wheatsheaf.
- Holliday, I. (2005). Rethinking the United States's Myanmar policy. **Asian Survey**, 45(4), 603-621.
- Holsti, K. J. (1992). **International politics: A framework for analysis**. (6 th ed). Englewood Cliffs, New Jersey : Prentice-Hall.
- Hufbauer, G. C., et al. (2007). **Economic sanctions reconsidered**. (3 rd ed). Washington, DC : Institution for International Economics.
- International Crisis Group (ICG). (2006). **Myanmar : New threats to humanitarian aid**. Asia Briefing No. 58. Yangon/Brussels : ICG.
- Kegley, C. W., Jr. (2007). **World politics : Trend and transformation**. (11 th ed). Belmont, CA : Thomson Wadsworth.
- Kudo, T. (2008). The impact of U.S. sanctions on the Myanmar garment industry. **Asian Survey**, 48(6), 997-1017.
- Levy, P. I. (1999). **Sanctions on South Africa : What did they do?**. Discussion Paper No. 796. New Haven, CT: Economic Growth Center, Yale University.
- Martin, L. L. (1992). **Coercive cooperation : Explaining multilateral economic sanctions**. Princeton, New Jersey : Princeton University Press.
- Miyagawa, M. (1992). **Do economic sanctions work?**. New York : St. Martin's.
- Morgenthau, H. J. (1959). The nature and limits of a theory of international relations. In Fox, W. T. R. (Ed.). **Theoretical aspects of international relations** (pp. 15-28). Notre Dame : University of Notre Dame Press.
- Morgenthau, H. J. (1993). **Politics amongst nations : The struggle for power and peace**. New York : McGraw-Hill.
- Nardin, T. (1992). Ethical traditions in international affairs. In Nardin, T., & Mapel, D. R. (Eds.). **Traditions of international ethics** (pp. 1-22). Cambridge : Cambridge University Press.
- Oskarsson, K. (2012). Economic sanctions on authoritarian states : Lessons learned. **Middle East Policy**, 19(4), 88-102.
- Palmer, N. D., & Perkins, H. C. (1970). **International relations: The world community in transition**. Boston, MA : Houghton Mifflin.

- Pape, R. A. (1997). Why economic sanctions do not work. *International Security*, 22(2), 90-136.
- Pape, R. A. (1998). Why economic sanctions still do not work. *International Security*, 23(1), 66-77.
- Smith, M. (1991). *State of fear : Censorship in Burma (Myanmar)*. London : Article 19.
- Tripp, C. (2002). After Saddam. *Survival*, 44(4), 23-38.
- Ullman, R. H. (1983). Redefining security. *International Security*, 8(1), 129-153.
- UNICEF. (1999, August 12). *Iraq surveys show humanitarian emergency*. [Online]. Available : <http://www.unicef.org/newsline/99pr29.htm>. [2014, May 13].
- Venkateswaran, K. S. (1996). *Burma, beyond the law*. London : Article 19.
- Waltz, K. N. (1959). *Man, the state and war: A theoretical analysis*. New York : Columbia University Press.
- Waltz, K. N. (1994). International conflict and international anarchy : The third image. In Williams, P. (Ed.). *Classical readings of international relations* (pp. 121-146). Belmont, CA : Wadsworth.
- Wilson, G. (2014). *The United Nations and collective security*. New York : Routledge.
- Winkler, A. (1999). Just sanctions. *Human Rights Quarterly*, 21(1), 133-155.