



## 1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

เป็นที่ยอมรับกันมาโดยตลอดว่ารัฐเป็นตัวแสดงหลักที่มีบทบาทสำคัญที่สุดในระบบความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ แต่ตั้งแต่สงครามเย็นสิ้นสุดลงในช่วงต้นทศวรรษที่ 1990 เป็นต้นมา โลกก็ได้เข้าสู่ระบบระหว่างประเทศแบบใหม่ (New International system) ซึ่งแม้ว่ารัฐจะยังคงเป็นตัวแสดงที่สำคัญที่สุดในกิจการระหว่างประเทศ แต่ตัวแสดงที่ไม่ใช่รัฐ (Non-state actors) ไม่ว่าจะเป็นองค์การระหว่างประเทศ (International Organizations) บริษัทข้ามชาติ (Transnational Corporations-TNC) องค์กรที่ไม่ใช่ของรัฐบาล (Non-governmental organizations-NGO) หรือแม้แต่ปัจเจกบุคคล ได้มีบทบาทสูงชันอย่างมีนัยสำคัญมากขึ้นเรื่อยๆ ในเวทีระหว่างประเทศ และบ่อยครั้งที่ตัวแสดงเหล่านี้สามารถมีอิทธิพลในการกำหนดทิศทางของความสัมพันธ์ระหว่างประเทศด้วย<sup>1</sup>

ปัจจัยสำคัญประการหนึ่งที่ทำให้ตัวแสดงดังกล่าวได้ก้าวขึ้นมามีบทบาทและมีความสัมพันธ์ต่อกันมากขึ้นก็คือ การที่โลกได้เข้าสู่กระแสโลกาภิวัตน์ซึ่งเป็นยุคของความหลากหลาย และเป็นยุคของข้อมูลข่าวสารที่ไม่มีพรมแดนระหว่างรัฐเป็นข้อจำกัดอีกต่อไป<sup>2</sup> หรืออาจกล่าวได้อีกนัยหนึ่งว่า กระแสโลกาภิวัตน์ได้ส่งผลให้ตัวแสดงต่างๆ ในโลกมีช่องทางที่จะแสดงบทบาทของตนได้มากขึ้นนั่นเอง อย่างไรก็ตาม อย่างไรก็ดี โลกาภิวัตน์เป็นกระบวนการที่มีอยู่หลายมิติ เช่น โลกาภิวัตน์ทางวัฒนธรรม โลกาภิวัตน์ทางการทหารและความมั่นคง แต่มิติที่เด่นชัดที่สุดคือ โลกาภิวัตน์ทางเศรษฐกิจ (Economic Globalization) ที่ทำให้เศรษฐกิจเป็นพลังขับเคลื่อนสำคัญในระบบระหว่างประเทศ และได้ทำให้ตัวแสดงทางเศรษฐกิจอื่นๆ ที่นอกเหนือจากรัฐมีบทบาทข้ามชาติไปด้วย<sup>3</sup> และตัวแสดงเหล่านี้กำลังทวีความสำคัญมากขึ้นในปัจจุบันทั้งในระดับภูมิภาคและระดับโลก

บริษัทข้ามชาติเป็นตัวแสดงทางเศรษฐกิจที่สำคัญมากที่สุดตัวหนึ่ง ประสิทธิภาพในการผลิตของบริษัทข้ามชาติได้ส่งผลกระทบใหญ่หลวงต่อเศรษฐกิจโลก ในปี ค.ศ. 2001 มีบริษัทข้ามชาติประมาณ 65,000 บริษัทและมีบริษัทลูกอยู่ทั่วโลกประมาณเกือบหนึ่งล้านบริษัทซึ่งทำให้เกิดผลผลิตประมาณร้อยละ 20 ของผลผลิตโลกทั้งหมด ยอดขายรวมกันของบริษัทที่ใหญ่ที่สุด

<sup>1</sup> Daniel S. Papp, *Contemporary International Relations*, 4<sup>th</sup> edition (New York : Macmillan College Publishing company, 1994 ), p. 1.

<sup>2</sup> Anthony Payne, "Globalization and Modes of Regionalist Governance," in *The Global Transformation Reader : An Introduction to the Globalization Debate* (Cambridge : Polity Press, 2003), p. 204.

<sup>3</sup> เอก ตั้งทรัพย์วัฒนา, *โลกาภิวัตน์ บริษัทข้ามชาติ และความรับผิดชอบต่อสังคมของบริษัท* (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2548), หน้า 2.

200 บริษัทแรกรวมกันแล้วมากกว่าเศรษฐกิจโดยรวมของทุกประเทศทั่วโลกโดยไม่นับรวม 10 ประเทศที่ร่ำรวยที่สุด ดังนั้น พลังทางเศรษฐกิจของบริษัทข้ามชาติ โดยเฉพาะบริษัทข้ามชาติที่มีขนาดใหญ่หลายบริษัทนั้นมีมากกว่าพลังทางเศรษฐกิจของรัฐบาลจำนวนมาก<sup>4</sup> ในปัจจุบัน บริษัทข้ามชาติได้แทรกซึมเข้าไปในเกือบทุกประเทศในโลก

บริษัทข้ามชาติจำนวนมากได้เข้ามาลงทุนในประเทศโลกที่สามหรือประเทศกำลังพัฒนา ซึ่งแม้ประเทศกำลังพัฒนาที่บริษัทข้ามชาติเข้าไปลงทุนจะไม่มีความพร้อมในหลายๆ ด้าน แต่ก็มีจุดเด่นที่สำคัญ คือทรัพยากรจำนวนมากซึ่งส่วนใหญ่ยังมิได้ถูกนำมาใช้โดยเฉพาะทรัพยากรสำคัญๆ เช่น น้ำมัน ปิโตรเลียม ก๊าซธรรมชาติ และแร่ธาตุต่างๆ ที่ยังมิได้นำมาใช้อย่างเต็มที่ ทรัพยากรดังกล่าวจึงยังคงสะสมอยู่ตามธรรมชาติ ความต้องการทรัพยากรของบริษัทข้ามชาติจึงเป็นแรงผลักดันให้บริษัทต่างๆ หาทางเข้าไปทำการลงทุนชดเชย<sup>5</sup> นอกจากนี้บริษัทข้ามชาติยังต้องการที่จะแสวงหาแรงงานราคาถูกที่มีอยู่มากมายในประเทศกำลังพัฒนาอีกด้วย ซึ่งความต้องการเข้ามาในประเทศกำลังพัฒนาของบริษัทข้ามชาติก็สอดคล้องกับความต้องการของรัฐบาลในประเทศกำลังพัฒนาที่ต้องการส่งเสริมการลงทุนจากภายนอกด้วยเช่นกัน เพราะประเทศกำลังพัฒนามักขาดแคลนเงินทุน เทคโนโลยี และความสามารถในการประกอบการ

นอกจากนี้ ประเทศกำลังพัฒนามักมีระบบการเมืองที่ตกอยู่ภายใต้การควบคุม หรือบังคับจากกลุ่มบุคคล เช่น กลุ่มทหาร หรือกลุ่มผู้บริหารประเทศที่ส่วนใหญ่เป็นคณะทหารซึ่งมักอ้างความมั่นคงของกลุ่มเป็นความมั่นคงของชาติ การละเมิดสิทธิมนุษยชน การกดขี่ ปรามปรามประชาชนอย่างรุนแรงจึงมิให้เห็นอยู่เสมอ เมื่อบริษัทข้ามชาติซึ่งมีความเข้มแข็งทางเศรษฐกิจสูงได้เข้าไปลงทุนในประเทศเหล่านี้แล้ว บ่อยครั้งที่การดำเนินกิจการของบริษัทข้ามชาติจะสอดคล้องกับผลประโยชน์ของกลุ่มชนชั้นนำจำนวนน้อย<sup>6</sup> ผู้ปกครองในประเทศที่ปกครองด้วยอำนาจนิยมจึงมักต้องการให้บริษัทข้ามชาติเข้ามาลงทุนและการลงทุนมักเป็นไปในลักษณะที่เอื้อประโยชน์ต่อกัน<sup>7</sup> ทั้งนี้ก็เพราะเป้าหมายของบริษัทลงทุนข้ามชาติอยู่ที่การแสวงหาผลประโยชน์ให้กับบริษัทให้มากที่สุด ในขณะที่เดียวกันรัฐบาลเผด็จการของประเทศเหล่านี้ก็ต้องการอยู่ในอำนาจอย่างมั่นคงให้นานที่สุดเท่านั้น และเมื่อสภาพดังกล่าวเกิดขึ้น รัฐบาลในประเทศกำลังพัฒนาที่มีการละเมิดสิทธิมนุษยชนสูงอยู่แล้วจึงมีการละเมิดสิทธิมนุษยชนของประชาชนภายในรัฐสูงขึ้นไปอีก เช่น การทำลายชุมชนท้องถิ่นและการบังคับใช้แรงงานอย่างโหดร้าย (Forced

<sup>4</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 61-63.

<sup>5</sup> สุชาย ตรีรัตน์, "บริษัทลงทุนข้ามชาติกับการเมืองโลก," ใน *บริษัทลงทุนข้ามชาติช่วยเหลือหรือช่วยเก้อ* (กรุงเทพมหานคร: สยามหลวง, 2522), หน้า 176.

<sup>6</sup> สุธี ประศาสน์เศรษฐ, "ตัวกำหนดทางเศรษฐศาสตร์การเมืองของบริษัทข้ามชาติ," ใน *บริษัทข้ามชาติ: โฉมหน้าใหม่จักรวรรดินิยม*, หน้า 56.

<sup>7</sup> สุธี ประศาสน์เศรษฐ, "บริษัทลงทุนข้ามชาติ: กลไกและรูปแบบของจักรวรรดินิยม," ใน *บริษัทลงทุนข้ามชาติช่วยเหลือหรือช่วยเก้อ*, หน้า 50.

labor) โดยเฉพาะในธุรกิจการลงทุนข้ามชาติของบริษัทที่เกี่ยวข้องกับการขุดเจาะน้ำมันและก๊าซธรรมชาติซึ่งมักมีปัญหาเหล่านี้เกิดขึ้นให้ได้ยินอยู่บ่อยครั้ง

ก่อนหน้านั้นมักยอมรับกันทั่วไปว่าการเข้าไปลงทุนของบริษัทเหล่านี้มีผลในการส่งเสริมกระบวนการพัฒนาของประเทศด้อยพัฒนา<sup>8</sup> ผู้บริหารบริษัทข้ามชาติยืนยันอยู่เสมอว่าบริษัทข้ามชาติช่วยยกระดับมาตรฐานการครองชีพ ขยายโอกาสของการมีงานทำ และสร้างความชำนาญให้กับระบบเศรษฐกิจที่ยังด้อยพัฒนา<sup>9</sup> แต่ประสบการณ์ในหลายประเทศที่มีบริษัทข้ามชาติที่ผลิตน้ำมันและก๊าซธรรมชาติดำเนินกิจการอยู่มาก ก็ชี้ให้เห็นถึงปัญหาสิ่งแวดล้อม การขยายตัวของการทำงาน หรือแม้กระทั่งปัญหาสิทธิมนุษยชนพื้นฐาน<sup>10</sup> แต่กลไกที่จะถ่วงดุลอำนาจของรัฐบาลและบริษัทก็มักไม่มีอยู่ในประเทศกำลังพัฒนา ประกอบกับโลกาภิวัตน์ทางเศรษฐกิจเองก็มีช่องว่างของการทำธุรกิจโดยปราศจากความรับผิดชอบ โดยเฉพาะในพื้นที่ข้ามชาติยังเป็นช่องโหว่ที่ไม่มีใครกำกับดูแล และปัจจุบันก็ยังไม่มีองค์กรระหว่างประเทศใดๆ ที่จะควบคุมบริษัทเหล่านี้ได้<sup>11</sup> บริษัทที่เข้ามาลงทุนจึงมักคิดว่าจะสามารถทำธุรกิจโดยไม่ถูกตรวจสอบทางศีลธรรมหรือกฎหมายใดๆ<sup>12</sup>

อย่างไรก็ตาม การที่โลกได้เข้าสู่ยุคโลกาภิวัตน์ที่เป็นยุคของข้อมูล ข่าวสาร ที่สามารถส่งผ่านไปยั้งที่ต่างๆ ได้อย่างรวดเร็ว การติดต่อสื่อสารกันสามารถทำได้รวดเร็วและไร้พรมแดนมากขึ้น เป็นผลให้ประเด็นต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นประเด็นสิ่งแวดล้อม สิทธิมนุษยชน ได้กลายมาเป็นประเด็นที่ตัวแสดงที่ไม่ใช่รัฐอีกประเภทหนึ่งลุกขึ้นต่อสู้ เรียกร้อง ตัวแสดงนั้นก็คือ ประชาสังคม โดยเฉพาะประชาสังคมในลักษณะข้ามชาติ (Transnational Civil Society) ซึ่งมีปฏิสัมพันธ์กันในระดับระหว่างประเทศมากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งหน่วยงานที่ไม่ใช่รัฐ หรือ NGO ที่ทำงานด้านต่างๆ จะมีการเคลื่อนไหว เรียกร้อง กดดัน หรือกระตุ้นให้รัฐหรือตัวแสดงอื่นที่เป็นเป้าหมาย ทำตามที่กลุ่มของตนเรียกร้องและต้องการ<sup>13</sup> หนึ่งในบทบาทที่สำคัญขององค์กรประชาสังคมเหล่านี้คือ วิทยากร วิจารณ์ ต่อต้าน และตรวจสอบการดำเนินการของบริษัทข้ามชาติ โดยองค์กร NGO จะสร้างแรงกดดันให้แก่บริษัทข้ามชาติด้วยวิธีการต่างๆ กันไป เช่น การรณรงค์ผ่านสื่อ (Campaigns) การล็อบบี้ (Lobbying) เป็นต้น<sup>14</sup> ประเด็นหลักของการต่อต้านบริษัทข้ามชาติจะ

<sup>8</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 19.

<sup>9</sup> สมพงษ์ ชูมาก, ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศยุคปัจจุบัน(ทศวรรษ 1990 และแนวโน้ม), หน้า 61.

<sup>10</sup> United Nations, *World Investment Report 1992: Transnational Corporations as engines of growth* (New York: United Nations, 1992), p.99

<sup>11</sup> วิทยากร เชียงกูล, "บริษัทลงทุนข้ามชาติในระบบเศรษฐกิจโลก," ใน *บริษัทลงทุนข้ามชาติช่วยเหลือหรือช่วยเก้อ* (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์สนามหลวง, 2522), หน้า 102.

<sup>12</sup> Richard Falk, "Human rights and global civil society: on the law of unintended effects," in *Fighting for human rights* (London: Routledge, 2004), p.45.

<sup>13</sup> เอก ตั้งทรัพย์วัฒนา, *โลกาภิวัตน์ บริษัทข้ามชาติ และความรับผิดชอบต่อสังคมของบริษัท*, หน้า 64.

<sup>14</sup> Robin Cohen and Paul Kennedy, *Global sociology* (Houndmills: Macmillan press, 2000), p.302.

อยู่ที่ประเด็นด้านสิทธิมนุษยชนและสิ่งแวดล้อม เฉพาะในทศวรรษที่ 1990 บริษัทข้ามชาติที่ทำธุรกิจด้านน้ำมันในประเทศกำลังพัฒนาและมีปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนจำนวนไม่น้อยก็ถูกเปิดเผยโดยหน่วยงาน NGO<sup>15</sup> และหลายบริษัทที่แม้จะยังไม่ได้ทำผิดกฎหมายหรือละเมิดสิทธิมนุษยชนใดๆ ก็ถูกองค์กรที่ไม่ใช่ของรัฐบาลหรือ NGO จับตาดูอย่างใกล้ชิด ซึ่งทำให้บริษัทต่างๆ ต้องระมัดระวังบทบาทของตนเองมากขึ้น<sup>16</sup> NGO หลายๆ องค์กรจึงเป็นตัวแสดงที่ช่วยพิทักษ์สิทธิของผู้ที่ถูกละเมิดสิทธิในหลายประเด็นที่กลไกของรัฐไม่ให้อำนาจดูแลคุ้มครองเพียงพอ ดังนั้นบทบาทขององค์กร NGO ในฐานะตัวแสดงหนึ่งในระบบระหว่างประเทศ ที่ให้ความช่วยเหลือปกป้อง และส่งเสริมสิทธิมนุษยชนในประเทศกำลังพัฒนาจึงมีความสำคัญมากขึ้นอย่างต่อเนื่อง และเป็นสิ่งที่ไม่สามารถมองข้ามได้<sup>17</sup>

กล่าวสำหรับภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ถือว่าเป็นภูมิภาคที่มีสภาพทางภูมิศาสตร์ที่เอื้ออำนวยต่อการขยายตัวทางด้านเศรษฐกิจทั้งในด้านการลงทุนในภาคการค้าและอุตสาหกรรม มั่งคั่งไปด้วยทรัพยากรธรรมชาติและแรงงานราคาถูก เอเชียตะวันออกเฉียงใต้จึงเป็นเป้าหมายการลงทุนของบริษัทข้ามชาติจากตะวันตกจำนวนมาก<sup>18</sup> ซึ่งแต่เดิมหลายประเทศก็ยังไม่เปิดให้ต่างชาติเข้ามาลงทุน เช่น เวียดนาม ลาว กัมพูชา และพม่า เพิ่งมีการเปลี่ยนแปลงนโยบายสนับสนุนการลงทุนจากภายนอกไม่นานนักเมื่อเทียบกับหลายประเทศในภูมิภาคเดียวกันนี้<sup>19</sup>

ประเทศพม่าเองก็มีลักษณะเช่นนี้ เดิมหลังจากที่คณะทหารนำโดยนายพลเนวินได้ยึดอำนาจการปกครองในปี ค.ศ. 1962 นายพลเนวินได้จัดตั้งสภาพักวิวัติและประกาศใช้นโยบายสังคมนิยมวิถีพม่า (The Burmese Way to Socialism) เนวินได้ให้สถาบันต่างประเทศทั้งหมดออกไปจากพม่า และยังกำจัดการอิทธิพลต่างชาติโดยเฉพาะบริษัทเอกชนที่เข้ามาลงทุนในประเทศ<sup>20</sup> ซึ่งเมื่อถึงช่วงทศวรรษที่ 1980 เศรษฐกิจของประเทศพม่าก็เริ่มประสบปัญหา จนกระทั่งในปี 1988 เศรษฐกิจพม่าประสบภาวะวิกฤตที่เลวร้ายยิ่งขึ้น ปัญหาทางเศรษฐกิจได้ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงทางการเมืองกล่าวคือ สถานการณ์นี้ช่วยจุดชนวนความไม่พอใจของนักศึกษาและ

<sup>15</sup> Yahia Said, "Global Civil Society : Oil and activism," in *Global Civil Society*, pp.81-82.

<sup>16</sup> John Gerard Ruggie, "Taking embedded liberalism: the corporate connection," in *Taming globalization: Frontiers of governance* (Blackwell: Polity, 2003), p.107.

<sup>17</sup> ความสำคัญขององค์กรที่ไม่ใช่รัฐ หรือ NGO นี้ เห็นได้จากการที่องค์การสหประชาชาติให้การยอมรับบทบาทขององค์กร NGO เหล่านี้เพิ่มมากขึ้นเรื่อยๆ ตัวอย่างเช่น สภาสังคมและเศรษฐกิจแห่งสหประชาชาติ (Economic and Social Council-ECOSOC) ซึ่งเป็นหน่วยงานที่สำคัญหน่วยงานหนึ่งขององค์การสหประชาชาติ ก็ได้ยอมรับว่า NGO เหล่านี้มีความสำคัญ โดยเฉพาะในแง่ของปัญหาที่เกิดขึ้นและข้อมูลต่างๆที่ NGO มี โดย ECOSOC ให้องค์กร NGO เข้าร่วมการประชุมและเสนอข้อมูลต่างๆที่เป็นประโยชน์เพื่อประกอบการตัดสินใจกำหนดทิศทางนโยบายได้

<sup>18</sup> Tim G. Andrews, Narnalin Chompusri and Bryan J. Baldwin OBE, *The changing face of multinationals in Southeast Asia* (New York: Routledge, 2003), p.28.

<sup>19</sup> Ibid., p. 17.

<sup>20</sup> ชัยโชค จุลศิริวงศ์, "พม่า: การเมืองการปกครองหลังสิ้นสุดสงครามเย็น," ใน *เอเชียตะวันออกเฉียงใต้: การเมืองการปกครองหลังสิ้นสุดสงครามเย็น* (กรุงเทพมหานคร: คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2544), หน้า 488.

ประชาชนที่มีต่อรัฐบาลซึ่งมาถึงจุดแตกหักในปี ค.ศ. 1988 ส่งผลให้นายพลเนวินตัดสินใจลงจากตำแหน่งการเมือง หลังจากที่ได้ผูกขาดอำนาจในการปกครองมาถึง 26 ปี<sup>21</sup>

ความเปลี่ยนแปลงในพม่าในปี ค.ศ. 1988 เกิดขึ้นพร้อมๆกับการสิ้นสุดของสงครามเย็นในระดับสากล นั่นคือ การล่มสลายของระบบเศรษฐกิจสังคมนิยม ฉะนั้นทันทีที่นายพลชอหม่องยึดอำนาจและได้ประกาศจัดตั้งรัฐบาลใหม่ที่เรียกว่า "สภาฟื้นฟูกฎระเบียบแห่งรัฐ" (State Law and Order Restoration Council) หรือที่รู้จักกันในนาม SLORC รัฐบาลก็ได้ประกาศยกเลิกเศรษฐกิจแบบสังคมนิยม และออกระเบียบทางเศรษฐกิจของประเทศใหม่ ด้วยการหันมาเปิดประเทศเพื่อปฏิรูปเศรษฐกิจโดยใช้ระบบตลาดเสรีหรือระบบเศรษฐกิจแบบการตลาด (Market-oriented Economy) เพื่อเปิดโอกาสให้ต่างชาติได้เข้ามาลงทุนในประเทศ ซึ่งยังมีทรัพยากรธรรมชาติที่อุดมสมบูรณ์ที่รัฐบาลทหารยังไม่สามารถนำทรัพยากรธรรมชาติมาใช้ได้ เพราะพื้นที่ที่อุดมสมบูรณ์ยังมีชนกลุ่มน้อยครอบครองอยู่<sup>22</sup> การลงทุนของต่างประเทศในพม่าได้เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง กิจกรรมที่มีบริษัทข้ามชาติให้ความสนใจเข้าไปลงทุนมากคือกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรธรรมชาติประเภทน้ำมันและก๊าซธรรมชาติซึ่งเป็นแหล่งรายได้สำคัญของพม่า ประเทศที่ไปลงทุนในพม่าในระยะแรกส่วนใหญ่เป็นประเทศในภูมิภาคเอเชีย ส่วนประเทศตะวันตกมักลงทุนในกิจการสำรวจและขุดเจาะน้ำมันซึ่งมีบริษัทขนาดใหญ่จาก 7 ประเทศ ได้แก่ สหรัฐอเมริกา อังกฤษ ญี่ปุ่น เนเธอร์แลนด์ เกาหลีใต้ แคนาดา อินโดนีเซีย และออสเตรเลีย<sup>23</sup> เข้าไปทำสัญญากับรัฐบาลพม่า และจะมีการแบ่งปันผลประโยชน์กับรัฐบาลพม่าด้วย หนึ่งในบริษัทน้ำมันขนาดใหญ่ที่เข้าไปก็คือบริษัทยูโนแคล (Union Oil Company of California-UNOCAL)

บริษัทยูโนแคลได้เข้ามาลงทุนขุดเจาะน้ำมันและก๊าซธรรมชาติในพม่าในปี 1989 โดยการลงทุนดังกล่าวเป็นการร่วมทุนระหว่างบริษัทยูโนแคล (Unocal) ของสหรัฐอเมริกา บริษัทโทแทล (Total) ของฝรั่งเศส บริษัทปตท.สำรวจและขุดเจาะ (PTTEP) ของไทย และบริษัทน้ำมันและก๊าซธรรมชาติแห่งสหภาพพม่า (Myanmar Oil and gas Enterprise-MOGE) บริษัทยูโนแคลได้เข้าไปขุดเจาะก๊าซธรรมชาติในแหล่งยาดานา (Yadana field) ในบริเวณอ่าวเมาะตะมะ และนำมาขายให้แก่รัฐบาลไทยจนสร้างรายได้กับบริษัทฯ และรัฐบาลพม่ามหาศาล แต่ในปัจจุบันพม่าไม่มีภัยคุกคามทางทหารใดๆจากภายนอกอยู่แล้ว รายได้มหาศาลจากการทำธุรกิจข้ามชาติของบริษัทเหล่านี้จึงถูกนำไปใช้สร้างเสริมกองทัพของรัฐบาลพม่าให้แข็งแกร่งขึ้น และรัฐบาลทหารก็ยังมีสมรรถนะที่จะกดขี่ประชาชนและปราบปรามชนกลุ่มน้อยในพม่าได้มากเท่านั้น<sup>24</sup>

<sup>21</sup> พันธุ์สุริย์ อดาว์ลย์, การพัฒนาเศรษฐกิจและการเมืองพม่า (กรุงเทพมหานคร: โครงการจัดพิมพ์คบไฟ, 2542), หน้า 56-58.

<sup>22</sup> สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน สำนักงานนายกรัฐมนตรี, คู่มือการลงทุนในพม่า (กรุงเทพมหานคร: สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน, 2538), หน้า 6.

<sup>23</sup> วิชัย โกลสุวรรณจินดา, พม่า: ขุมทองใหม่แห่งการลงทุน (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์ธรรมนิติ, 2537), หน้า 91.

<sup>24</sup> Earthrights International and Southeast Asian Information Network, Total Denial (Rangoon: Earthrights International and Southeast Asian Information Network, 1996) p. 5-6.

ด้วยเหตุนี้รัฐบาลพม่าจึงให้การสนับสนุนและปกป้องโครงการท่อก๊าซดังกล่าวของบริษัท ยูโนแคลให้มากที่สุด การที่รัฐบาลจะกระทำการดังกล่าวได้ก็ต้องอาศัยแรงงานจากประชาชน ปัญหาการบังคับใช้แรงงานจึงเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นอย่างไม่มีทางหลีกเลี่ยงได้ ดังรายงานของพรสุช เกิดสว่าง และกฤตยา อาชวนิจกุล ที่ระบุว่า รัฐบาลพม่าจำเป็นต้องเพิ่มการสร้างโครงสร้างพื้นฐาน (Infrastructure) ต่างๆ และได้สร้างทางรถไฟสายหนึ่งมีชื่อว่าทางรถไฟสายเย-ทาวอย (Ye-Tavoy Railroad) เพื่อให้ทหารใช้เป็นเส้นทางควบคุมความปลอดภัยในโครงการวางท่อก๊าซจากแหล่ง ยาดานามาถึงประเทศไทย และเป็นเส้นทางลำเลียงอุปกรณ์การวางท่อก๊าซอีกด้วย ทางรถไฟสาย ดังกล่าวนี้อาจถูกสร้างขึ้นพร้อมไปกับการพัฒนาระบบคมนาคมขนส่งภายใน ด้วยแรงงานพม่าราว 1 ล้าน 5 แสนคน ประชาชนที่ถูกบังคับมากที่สุดถูกบังคับใช้แรงงาน (Forced labor) อย่างหนัก ชาวบ้านที่อยู่อาศัยในหมู่บ้านหรือชุมชนที่อยู่ในบริเวณที่บริษัทยูโนแคลลงทุนสร้างท่อก๊าซก็จะถูก บังคับย้ายถิ่น (Relocation) ทั้งหมู่บ้าน ดังนั้น ตั้งแต่สัญญาโครงการท่อก๊าซเกิดขึ้น ปัญหาสิทธิ มนุษยชนในพม่าที่เลวร้ายอยู่แล้วก็กลับแย่ลงไปอีก และจำนวนผู้อพยพจากพม่าที่หนีมายัง ประเทศไทยก็เพิ่มจำนวนขึ้น นอกจากนี้การลงทุนของบริษัทยูโนแคลยังส่งผลกระทบต่อ สิ่งแวดล้อมด้วย<sup>25</sup> ปัญหาที่เกิดขึ้นทั้งหมด บริษัทยูโนแคลตระหนักดีว่ามีความรุนแรงเพียงใด แต่ บริษัทยูโนแคลก็ไม่ได้ดำเนินการใดๆที่จะปรับปรุงหรือแก้ไข ซ้ำยังปฏิเสธมาตลอดว่าบริษัทฯ ไม่ได้ มีส่วนรู้เห็นในการกระทำผิด

ถึงแม้ว่าต่อมาในปี ค.ศ. 1997 สหรัฐอเมริกาซึ่งเป็นประเทศแม่ของบริษัทยูโนแคลจะ ประกาศคว่ำบาตรการลงทุนในพม่า บริษัทยูโนแคลก็ยังคงจะมีท่าทีที่แข็งกร้าวและสวนทางกับ นโยบายต่อพม่าของรัฐบาลของสหรัฐฯ และยังประณามว่านโยบายการคว่ำบาตรพม่าของสหรัฐฯ เป็นนโยบายที่ใช้การไม่ได้ กระนั้น รัฐบาลสหรัฐฯ ก็ไม่ได้ดำเนินการใดๆ ที่จะกดดันให้บริษัท ยูโนแคลและบริษัทข้ามชาติอื่นของสหรัฐฯ ที่เหลืออยู่ยุติการทำธุรกิจในพม่า<sup>26</sup> และนอกจากนี้ สหรัฐอเมริกาเองยังส่งเสริมบริษัทข้ามชาติของตนโดยให้สิทธิพิเศษและมีการเลือกปฏิบัติใน หลายกรณี<sup>27</sup> ดังนั้น มาตรการการคว่ำบาตรทางเศรษฐกิจของสหรัฐอเมริกา รวมถึงชาติตะวันตก อื่นๆ จึงไม่ช่วยแก้ปัญหา เพราะนโยบายของประเทศตะวันตกต่อรัฐบาลทหารของพม่าตกอยู่ใต้

<sup>25</sup> พรสุช เกิดสว่าง และ กฤตยา อาชวนิจกุล, การละเมิดสิทธิมนุษยชนในประเทศพม่าจากผู้ถือสัญญาจ้างงานข้ามชาติ (กรุงเทพมหานคร: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2540), หน้า 17.

<sup>26</sup> Mon Information Service (Bangkok), *Life in the country : Continued human rights violations in Burma*, p. 46.

<sup>27</sup> ตัวอย่างเช่น ในต้นปี ค.ศ. 1986 เมื่อรัฐบาลสหรัฐอเมริกาประกาศตัดสินใจลงโทษทางเศรษฐกิจต่อลิเบียเพื่อเป็นการ ตอบโต้ที่ลิเบียให้การสนับสนุนการก่อการร้ายที่กระทำต่อชาติตะวันตก แต่บริษัทน้ำมันของสหรัฐกลับได้รับการยกเว้น ด้วยเหตุนี้ทำให้ ชาวอเมริกันจำนวนมากกล่าวหาบริษัทน้ำมันและรัฐบาลของตนเองว่ายอมให้ผลกำไรทางเศรษฐกิจมาครอบงำ ผู้บริหารบริษัท น้ำมันและเจ้าหน้าที่รัฐบาลได้แก้ตัวว่า การดำเนินกิจการของบริษัทน้ำมันในลิเบียจะหยุดไม่ได้ด้วยเหตุผลบางประการ ได้แก่ 1) เพื่อป้องกันมิให้รัฐบาลลิเบียได้กำไรทั้งหมดจากการกลั่นน้ำมันในลิเบีย ซึ่งจะเปิดโอกาสให้ลิเบียมีเงินส่งไปสนับสนุนสิทธิก่อการ ร้ายเพิ่มขึ้น 2) เพื่อปกป้องการลงทุนขนาดใหญ่ของสหรัฐในลิเบีย

## อิทธิพลของผลประโยชน์<sup>28</sup>

นอกจากสหรัฐอเมริกาแล้ว ยังมีองค์การระหว่างประเทศ ที่ได้พยายามเข้ามามีบทบาทในการแก้ปัญหา ซึ่งก็คือ องค์การแรงงานระหว่างประเทศ (International Labour Organization-ILO) ซึ่งเป็นหน่วยงานหนึ่งขององค์การสหประชาชาติ แต่องค์การแรงงานระหว่างประเทศก็เป็นได้เพียง "ผู้วิจารณ์" ต่อพม่าเท่านั้น เพราะยังไม่มีความหมายระหว่างประเทศฉบับใดที่สามารถบังคับให้รัฐบาลพม่าต้องปฏิบัติตามแนวทางขององค์การแรงงานระหว่างประเทศได้<sup>29</sup>

สำหรับองค์การความร่วมมือในภูมิภาคหรืออาเซียนเอง การแก้ปัญหาดังกล่าวที่เกิดขึ้นในพม่ายังมีความเป็นไปได้น้อยมาก เพราะอาเซียนยึดหลักการ "การไม่แทรกแซงกัน"<sup>30</sup> (Non-interference principle) ยิ่งไปกว่านั้นนโยบายความสัมพันธ์เชิงสร้างสรรค์ (Constructive Engagement) ของอาเซียน ก็มุ่งหวังแต่เพียงผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจจากพม่าก่อนที่ประเทศอื่นๆ จะเข้ามามีโอกาสกอบโกยผลประโยชน์ โดยไม่ได้สนใจประเด็นเรื่องปัญหาสิทธิมนุษยชนในพม่าอย่างจริงจัง<sup>31</sup> บรรดาประเทศเพื่อนบ้านของพม่าในภูมิภาคนี้ยังคัดค้านการดำเนินนโยบายที่แข็งกร้าวของตะวันตก และยังรับพม่าเข้าเป็นสมาชิกอย่างเป็นทางการของอาเซียนด้วย<sup>32</sup> ซึ่งท่าทีของกลุ่มประเทศอาเซียนเช่นนี้ได้ทำให้รัฐบาลทหารพม่าได้รับประโยชน์มาโดยตลอด

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าสหรัฐอเมริกา องค์การแรงงานระหว่างประเทศ และอาเซียน จะไม่สามารถแก้ไขหรือป้องกันปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนที่เกิดขึ้นในโครงการยาดานาในพม่าได้อย่างมีประสิทธิภาพเท่าไรนัก แต่ยังมีองค์กรทางประชาสังคมจำนวนไม่น้อยทั้งภายในและภายนอกภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งหน่วยงาน NGO ที่ได้คอยติดตามรณรงค์และต่อสู้เพื่อสิทธิของชาวพม่าที่ถูกเอาเปรียบจากบรรษัทขนาดใหญ่และรัฐบาลพม่าอย่างต่อเนื่องและเป็นระบบ เช่น รัฐบาลผสมแห่งสหภาพพม่า (NCGUB) แต่บทบาทขององค์กร NGO และประชาสังคมในพม่าเองก็เป็นไปอย่างจำกัดเต็มทีเพราะถูกปิดกั้นและปราบปรามโดยรัฐบาลพม่า<sup>33</sup> อย่างไรก็ตาม การแก้ไขปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนโดยบริษัทยูนิแคลในพม่ายังได้รับความช่วยเหลือจากองค์กร NGO ที่ดำเนินการภายนอกพม่า เช่น Earthrights International (ERI) และกองทุนสิทธิแรงงานสากล (International Labor Rights Fund-ILRF) ด้วยวิธีการต่างๆ มากมาย รวมทั้งวิธีการผลักดันปัญหาเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมในสหรัฐอเมริกาในปี ค.ศ. 1996 โดย

<sup>28</sup> พันธุ์สุรย์ ลดาวัลย์, *การพัฒนาเศรษฐกิจและการเมืองพม่า*, หน้า 74.

<sup>29</sup> Alan Boyd, *Global Economy: Multinationals and Accountability* [Online]. Available from: [http://www.atimes.com/atimes/Global\\_Economy/EH19Dj01.html](http://www.atimes.com/atimes/Global_Economy/EH19Dj01.html) [2006, January 12]

<sup>30</sup> The Asian Forum for Human Rights and Development, *Creating Asia: Flags of human rights, seeds of freedom*, p. 98.

<sup>31</sup> พันธุ์สุรย์ ลดาวัลย์, *การพัฒนาเศรษฐกิจและการเมืองพม่า*, หน้า 69-70.

<sup>32</sup> "รัฐบาลทหารพม่าห้ามทูตสหรัฐเข้าประเทศ," *รัฐจักร* (10 เมษายน 2541): 14.

<sup>33</sup> Zunetta Liddell, *International Policies towards Burma: Western governments, NGOs and multilateral institutions* [Online]. Available from: [http://english.dvb.no/e\\_docs/57burma\\_beyond\\_2000.pdf](http://english.dvb.no/e_docs/57burma_beyond_2000.pdf) [2006, January 12]

ประเด็นหลักของการฟ้องร้องต่อศาลคือบริษัทยูโนแคลจะต้องหยุดการละเมิดสิทธิมนุษยชนทั้งหมดที่เกิดขึ้น และแสดงความรับผิดชอบต่อชาวพม่าที่ถูกละเมิดสิทธิมนุษยชนด้วย<sup>34</sup>

ผลจากการรณรงค์ต่อสู้ขององค์กรประชาสังคมในระดับข้ามชาติทั้งหลายทำให้ในที่สุดบริษัทยูโนแคลได้มีการปรับเปลี่ยนพฤติกรรมของตนไปในทางตรงกันข้ามจากเดิมอย่างมาก โดยบริษัทฯ ยินยอมจ่ายเงินชดเชยจำนวนสูงถึง 1,200 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ เพื่อปรับปรุงคุณภาพชีวิต ส่งเสริมการดูแลสุขภาพอนามัยและพัฒนาการศึกษาให้ชาวพม่าที่อยู่อาศัยตามแนวท่อก๊าซตลอดจนสนับสนุนการฟื้นฟูสิ่งแวดล้อมที่เสื่อมเสีย<sup>35</sup> บริษัทยูโนแคลที่เดิมเป็นผู้มีส่วนละเมิดสิทธิมนุษยชนอย่างรุนแรงในประเทศพม่าจึงได้กลับกลายเป็นบรรษัทข้ามชาติบรรษัทแรกในประวัติศาสตร์ของพม่าและสหรัฐอเมริกา ที่จำต้องยอมรับความผิดที่บรรษัทได้ก่อขึ้น และแสดงความรับผิดชอบต่อการทำของบริษัทฯ ที่ร่วมมือกับรัฐบาลพม่า

จากข้อมูลเบื้องต้นดังกล่าว จะเห็นได้ว่ากรณีบริษัทยูโนแคลในพม่าเป็นปรากฏการณ์การต่อสู้ทางการเมืองระหว่างประเทศที่น่าสนใจอย่างยิ่ง จึงนำไปสู่คำถามการวิจัยที่ว่า ภายใต้สภาพที่จำกัดของระบบระหว่างประเทศและระบบนิติการที่มีสภาพปิดตงเช่นประเทศพม่า องค์กรทางประชาสังคมเหล่านี้มีความร่วมมือและมีวิธีการผลักดันประเด็นปัญหาอย่างไร จนสามารถทำให้บริษัทยูโนแคลซึ่งเป็นบรรษัทที่มีอำนาจทางเศรษฐกิจสูงและยังได้รับการสนับสนุนจากรัฐบาลพม่ายอมรับผิดชอบต่อการมีส่วนร่วมในการทำความผิดของตน โดยยอมชดใช้ค่าเสียหายและให้ความช่วยเหลือแก่ประชาชนชาวพม่าที่ถูกละเมิดสิทธิมนุษยชนและบังคับใช้แรงงานมาตลอด ซึ่งถึงแม้ว่าความสำเร็จที่เกิดขึ้นจะจำกัดอยู่เฉพาะบทบาทและความรับผิดชอบของบรรษัทข้ามชาติเท่านั้น ไม่ได้สามารถปรับเปลี่ยนพฤติกรรมของรัฐบาลพม่าก็ตาม แต่ก็กล่าวได้ว่า การเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นนี้มีนัยสำคัญไม่น้อยทีเดียวสำหรับสังคม "ปิด" เช่นพม่า ที่ "การเปลี่ยนแปลง" เป็นสิ่งที่ไม่ได้เกิดขึ้นได้บ่อยนัก และที่สำคัญกว่านั้นก็คือ บทเรียนจากกรณีบริษัทยูโนแคลยังอาจเป็นบรรทัดฐานที่สำคัญที่บรรดาบรรษัทข้ามชาติทั้งหลายที่ต้องการลงทุนในพม่าและ/หรือในประเทศกำลังพัฒนาอื่นๆ พึงตระหนักถึงความรับผิดชอบของตนที่มีต่อประชาชนในประเทศกำลังพัฒนา ขณะเดียวกัน ความสำเร็จของการรณรงค์ต่อสู้ขององค์กรต่างๆ ที่มีการทำงานในลักษณะข้ามชาติในกรณียูโนแคลนี้ ยังอาจเป็นแบบอย่างให้กับการทำงานของหน่วยงานที่ไม่ใช่รัฐและภาคประชาสังคมอื่นๆ ที่ต้องการรณรงค์ไว้ซึ่งสิทธิมนุษยชนของคนอีกจำนวนมากที่ต้องตกเป็นเหยื่อของบรรษัทข้ามชาติในอื่นๆ ได้ด้วยเช่นกัน

## 1.2 สำนวนวรรณกรรม

<sup>34</sup> "ยูโนแคลยอมชดใช้-ผิดพลาดท่อก๊าซไทย-พม่า," ข่าวสด(15 ธันวาคม 2547): 15.

<sup>35</sup> United Nations, *Transnational corporations and the developing pacific Island countries* (Bangkok: ESCAP, 1985).



ในการสำรวจงานทางวิชาการและบทความที่เกี่ยวข้องกับงานวิจัยเรื่อง “บทบาทของประชาสังคมข้ามชาติกับการละเมิดสิทธิมนุษยชน : ศึกษากรณีบริษัทยูนิแคลในพม่า” ฉบับนี้ ผู้วิจัยจำแนกผลงานที่เกี่ยวข้องออกเป็น 3 ประเภท คือ

- 1) งานทางวิชาการและบทความที่เกี่ยวข้องกับเรื่องหน่วยงานที่ไม่ใช่ของรัฐบาล (NGO) และภาคประชาสังคมข้ามชาติ
- 2) งานทางวิชาการและบทความที่เกี่ยวข้องกับบทบาทของบริษัทข้ามชาติในประเทศกำลังพัฒนา
- 3) งานทางวิชาการและบทความที่เกี่ยวข้องกับการเข้าไปลงทุนของบริษัทยูนิแคลในพม่า

ในแต่ละส่วนมีรายละเอียดดังนี้

- 1) งานที่เกี่ยวข้องกับเรื่องหน่วยงานที่ไม่ใช่ของรัฐบาล(NGO) และภาคประชาสังคมข้ามชาติ

จากการสำรวจวรรณกรรมพบว่างานในกลุ่มนี้มีปริมาณมากพอควร ส่วนใหญ่กล่าวถึง NGO ในฐานะที่เป็นหน่วยงานที่มีบทบาทในการส่งเสริมและพัฒนาความมั่นคงของมนุษย์<sup>36</sup> งานเขียนบางเล่มจะกล่าวเจาะจงในเรื่องบทบาทของ NGO ในฐานะทางเลือกในการปกป้องสิทธิมนุษยชน<sup>37</sup> “NGOs and Civil Society : Democracy by Proxy?”<sup>38</sup> และ “Global Human Rights : Public Policies, Comparative Measures , and NGO Strategies”<sup>39</sup> เป็นต้น

งานเขียนอีกประเภทหนึ่งที่มีอยู่มากคืองานที่มุ่งชี้ให้เห็นถึงความสัมพันธ์ระหว่าง NGO กับรัฐ เช่น “The State and NGOs : Perspective from Asia”<sup>40</sup> และ “NGOs, states and donors : too close for comfort?”<sup>41</sup>

ส่วนงานวิชาการที่เกี่ยวกับประชาสังคม มีผู้เขียนหนังสือไว้บ้างแล้ว เช่น “ประชาสังคม : คำ ความคิดและความหมาย”<sup>42</sup> และ “ประชาสังคม : ประสบการณ์จากการอ่านและสอนที่จอห์น

<sup>36</sup> เช่น วิวัฒน์ ปลูกสโร, NGOs 2000 : สุขภาพและความยั่งยืนของชุมชน (กรุงเทพมหานคร: กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม, 2540).

<sup>37</sup> เช่น Paul Gready, Fighting for human rights (London: Routledge, 2004).

<sup>38</sup> Ann C. Hudock, NGOs and civil society : democracy by proxy? (Cambridge: Polity Press, 1999).

<sup>39</sup> Ved P. Nanda, James R. Scarritt and George W. Shepherd, Jr, Global human rights : public policies, comparative measures, and NGO strategies (Boulder, Col.: Westview Press, 1981).

<sup>40</sup> Shinichi Shigetomi, “The States and NGOs: Issues and Analytical framework,” in The States and NGOs : Perspective from Asia (Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 2002).

<sup>41</sup> David Hulme and Michael Edwards, NGOs, states and donors: too close for comfort? (Houndmills, Basingstoke, Hampshire: Macmillan Press in association with Save the Children, 1997).

<sup>42</sup> อุนชาติ พวงคำลี, ประชาสังคม: คำ ความคิดและความหมาย (กรุงเทพมหานคร: สถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนา, 2540).

ฮอปกินส์<sup>43</sup> งานเขียนที่เหลือส่วนใหญ่จะเป็นงานวิชาการภาษาอังกฤษ เช่น "Global Civil Society"<sup>44</sup> และ "Global civil society and its limits" เป็นต้น งานส่วนใหญ่จะอธิบายถึง พัฒนาการ ความหมาย และลักษณะต่างๆ ของประชาสังคมในทางทฤษฎีเป็นส่วนมาก

นอกจากนี้ ยังมีบทความที่เกี่ยวข้องซึ่งกล่าวถึงการเคลื่อนไหวของหน่วยงาน NGO และประชาสังคมในการแก้ไขปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนที่เกิดจากบริษัทข้ามชาติ แต่กรณีดังกล่าวนี้ก็เป็นที่เกิดขึ้นในแอฟริกา<sup>45</sup> อีกบทความหนึ่งที่เกี่ยวข้องกับประเด็นศึกษาในครั้งนี้ก็ คือ "Think Globally , Punish Locally : Nonstate Actors, Multinational Corporations, and Human Rights Sanctions"<sup>46</sup> ซึ่งกล่าวถึงบทบาทของตัวแสดงที่ไม่ใช่รัฐในการแก้ไขปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนของบริษัทเชลลีไนจีเรีย และบางส่วนของบทความจะกล่าวถึงกรณีบริษัท ยูโนแคลในพม่า แต่ก็เป็นการกล่าวถึงในลักษณะกว้างๆ ไม่ได้ลงรายละเอียดในสิ่งที่เกิดขึ้นอย่างชัดเจนเพียงพอ

จากงานทางวิชาการที่เกี่ยวข้องกับ NGO และประชาสังคมที่กล่าวมาทั้งหมดนี้ จะเห็นได้ว่าส่วนใหญ่จะมุ่งเน้นไปที่บทบาทต่างๆ ไปของ NGO และความสัมพันธ์ระหว่าง NGO กับรัฐ และแม้จะมีบางส่วนของที่กล่าวถึงบทบาทของ NGO และภาคประชาสังคมในการแก้ไขปัญหาที่สำคัญในระบบระหว่างประเทศดังเช่นปัญหาการเข้าไปละเมิดสิทธิมนุษยชนของบริษัทข้ามชาติ แต่ก็มียุ่เพียงเล็กน้อย ไม่ได้ลงรายละเอียดและยังไม่ให้ภาพที่ชัดเจนเท่าไรนัก

## 2) งานที่เกี่ยวข้องกับบทบาทของบริษัทข้ามชาติในประเทศกำลังพัฒนา

งานส่วนใหญ่จะศึกษาลักษณะการเข้าไปลงทุนของบริษัทข้ามชาติในทีใดทีหนึ่ง เช่น "Transnational corporations and the developing Pacific Island countries"<sup>47</sup> และ "Transnational corporations in South Africa and Namibia : United Nations Public Hearings"<sup>48</sup>, "The Changing Face of Multinational in Southeast Asia"<sup>49</sup> เป็นต้น ผลงานเหล่านี้ส่วนมากยังเน้นเจาะจงไปที่บริษัทข้ามชาติสาขาใดสาขาหนึ่งเท่านั้น เช่น "Transnational

<sup>43</sup> อเนก เหล่าธรรมทัศน์, ประชาสังคม : ประสบการณ์จากการอ่านและสอนที่จอห์น ฮอปกินส์ (กรุงเทพมหานคร: ทีบีบีง พอยท์, 2546).

<sup>44</sup> John keane, Global civil society (London: Sage, 2005).

<sup>45</sup> Ingrid J. Tamn, "Dangerous Appetite: Human Rights Activism and Conflict Commodities," in Human Rights Watch Quarterly 26, No. 3 (2004).

<sup>46</sup> Kenneth A. Rodman, "Think Globally, Punish Locally: Nonstate Actors, Multinational Corporations, and Human Rights Sanctions," in Ethics and International Affairs 12 , (1998).

<sup>47</sup> United Nations. Transnational corporations and the developing pacific Island countries. (Bangkok: ESCAP, 1985).

<sup>48</sup> United Nations. Transnational corporations in South Africa and Namibia: United Nations Public Hearings. (New York: s.n., 1986).

<sup>49</sup> Tim G. Andrews, Nartnalin Chompusri and Bryan J. Baldwin, The changing face of multinationals in Southeast Asia (London: Routledge, 2003).

Corporations and the Third World : The tin industry in Thailand"<sup>50</sup> นอกจากนี้ยังมีผลงานที่ชี้ให้เห็นถึงปัญหาที่เกิดจากบริษัทข้ามชาติที่เข้าไปลงทุนในประเทศโลกที่สามด้วย เช่น "Corporations and Governments : Business-Government Relations in an International Context"<sup>51</sup> เป็นต้น

### 3) งานที่เกี่ยวข้องกับการเข้าไปลงทุนของบริษัทยูโนแคลในพม่า

งานในส่วนสุดท้ายนี้มีอยู่เพียง 2 ชิ้นเท่านั้น คือ "Total Denial"<sup>52</sup> และ "Total Denial Continues"<sup>53</sup> ของ Earthrights International ซึ่งพยายามชี้ให้เห็นว่า การเข้าไปลงทุนของบริษัทยูโนแคลและบริษัทร่วมทุนอื่นๆ ในพม่า ได้สร้างผลกระทบและความเดือดร้อนแก่ประชาชนตามแนวท่อก๊าซที่บริษัทสร้างขึ้น

ในส่วนบทความ เกือบทั้งหมดจะกล่าวถึงการที่บริษัทยูโนแคลต้องยอมชดใช้ให้แก่ชาวพม่า เช่น "ยูโนแคลยอมชดใช้-ผิดพลาดท่อก๊าซไทย-พม่า" ในหนังสือพิมพ์ข่าวสด เป็นต้น

จะเห็นได้ว่า ผลงานที่เกี่ยวข้องกับการเข้าไปลงทุนในประเทศโลกที่สามของบริษัทข้ามชาติ ส่วนใหญ่กล่าวถึงบทบาทของบริษัทข้ามชาติในฐานะพลังที่จะพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศที่ยังยากจนเหล่านั้น แต่ไม่ได้ชี้ให้เห็นถึงปัญหาและผลกระทบที่เกิดจากบริษัทข้ามชาติในประเทศกำลังพัฒนาได้อย่างชัดเจนเพียงพอ ส่วนผลงานที่เกี่ยวข้องกับบทบาทของหน่วยงาน NGO ก็มุ่งเน้นไปที่ NGO กับการพัฒนาชุมชนและ ส่วนผลงานที่เกี่ยวกับบทบาทและวิธีการที่ NGO และ/หรือประชาสังคมข้ามชาติใช้ในการผลักดันแก้ไขนั้น แม้จะมีอยู่บ้างแต่ก็เป็นกรณีอื่นเสียมาก เช่น กรณีแอฟริกาและไนจีเรีย เป็นต้น ไม่มีงานชิ้นใดที่กล่าวถึงปัญหาที่เกิดขึ้น หรือยุทธศาสตร์ที่ประชาสังคมข้ามชาติในกรณีพม่าอย่างชัดเจนและเป็นระบบ ผู้วิจัยจึงมีความเห็นว่าเป็นประเด็น "บทบาทของประชาสังคมข้ามชาติในการแก้ไขปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนโดยบริษัทข้ามชาติในประเทศกำลังพัฒนา : ศึกษากรณีบริษัทยูโนแคลในพม่า" ที่ผู้วิจัยได้ตั้งไว้ เป็นประเด็นที่น่าสนใจสำหรับการศึกษาและวิเคราะห์ให้เห็นถึงปัญหาที่บริษัทข้ามชาติก่อขึ้นภายใต้ระบบโลกที่ยังขาดเครื่องมือที่จะดำเนินการกับบริษัทเหล่านี้ได้ ในขณะที่เดียวกันการศึกษาในครั้งนี้นี้ยังสามารถช่วยให้เกิดภาพที่ชัดเจนเกี่ยวกับบทบาทของความร่วมมือของหน่วยงานต่างๆ ในลักษณะข้ามชาติ ในการแก้ไขปัญหาในกรณีดังกล่าวด้วย

## 1.3 วัตถุประสงค์ในการศึกษา

<sup>50</sup> กรรณชญา พูนพิช, บริษัทลงทุนข้ามชาติกับประเทศโลกที่สาม: อุตสาหกรรมดีบุกในประเทศไทย, วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบัณฑิต ภาควิชาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2526.

<sup>51</sup> Patrick M.Boorman and Hans Schollhammer, *Corporations and governments : Business-governments relations in an international context* (London: Praeger Publishers).

<sup>52</sup> EarthRight International and Southeast Asian Information Network, *Total Denial*.

<sup>53</sup> Earthrights International, *Total Denial Continues : Earth Rights Abuses along the Yadana and Yetagun Pipelines in Burma*.

1. เพื่อศึกษาถึงความร่วมมือ บทบาท วิธีการ และประเด็นการรณรงค์ที่องค์กรประชาสังคมข้ามชาติ โดยเฉพาะหน่วยงาน NGO ใช้ในการดำเนินการต่อสู้กับบริษัทข้ามชาติ หรือก็คือ บริษัทยูนิแคลในพม่า จนประสบความสำเร็จ

2. เพื่อเข้าใจเครื่องมือสำคัญอีกประการหนึ่งที่ภาคประชาสังคมใช้เป็นช่องทางเสริมในการผลักดันประเด็นปัญหา คือบริบทและสภาพแวดล้อมต่างๆ ภายในสหรัฐอเมริกาซึ่งเป็นประเทศแม่ของบริษัทยูนิแคล

3. เพื่อให้เข้าใจข้อจำกัดของตัวแสดงที่สำคัญ ทั้งที่เป็นรัฐและไม่ใช่อรัฐในระบบระหว่างประเทศในการผลักดันการแก้ไขปัญหาลิทธิมนุษยชนภายในพม่า

#### 1.4 ขอบเขตในการศึกษาวิจัย

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ผู้วิจัยมุ่งเน้นที่จะศึกษาและวิเคราะห์บทบาทของประชาสังคมในลักษณะข้ามชาติที่เข้าไปมีส่วนแก้ไขปัญหากลุ่มละเมิดสิทธิมนุษยชนโดยบริษัทยูนิแคลในพม่า ซึ่งในกรณีนี้หน่วยงานที่มีบทบาทสำคัญก็คือ NGO ขอบเขตระยะเวลาที่กำหนดในการศึกษาจึงจำกัดอยู่ในช่วงตั้งแต่ปี ค.ศ. 1989 จนกระทั่งถึงปี ค.ศ. 2005 ซึ่งเป็นช่วงเวลาที่บริษัทยูนิแคลเริ่มทำสัญญาที่จะเข้าไปลงทุนในพม่า ในปี ค.ศ. 1989 จนถึงช่วงที่บริษัทยูนิแคลยอมชดใช้และให้ความช่วยเหลือชาวพม่าที่ถูกละเมิดสิทธิมนุษยชนโดยการบังคับใช้แรงงาน ในเดือนธันวาคมปี ค.ศ. 2005

#### 1.5 สมมติฐาน

ความสำเร็จในการแก้ไขกรณีการละเมิดสิทธิมนุษยชนของบริษัทยูนิแคลในพม่า เกิดจากประชาสังคมที่มีการดำเนินงานในลักษณะข้ามชาติ โดยเฉพาะหน่วยงาน NGO ภายนอกพม่าที่ได้เข้ามาร่วมมือและช่วยเหลือ NGO ภายในพม่า จนเกิดเครือข่ายการผลักดันปัญหาในลักษณะข้ามชาติ

#### 1.6 คำจำกัดความที่ใช้ในการวิจัย (Operational definitions)

ผู้วิจัยจะให้คำจำกัดความแก่คำสำคัญต่างๆ ดังต่อไปนี้

##### 1. สิทธิมนุษยชน (Human rights)

"สิทธิมนุษยชน" เป็นคำที่มีความหมายกว้างมากและมีผู้ให้คำจำกัดความแตกต่างกันไป แต่คำว่าสิทธิมนุษยชนที่ใช้ในงานวิจัยฉบับนี้จะยึดเอาตามที่ระบุไว้ในปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (The Universal Declaration of Human Rights) กล่าวคือ "สิทธิมนุษยชน" จะเน้นถึง

สิทธิที่สำคัญ 2 ประเภท คือ 1) สิทธิของพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (Civil and Political Rights) ซึ่งเป็นสิทธิตามธรรมชาติแต่ดั้งเดิมที่มนุษย์ทุกคนมีมาแต่กำเนิด ได้แก่ สิทธิในการดำรงชีวิต, เสรีภาพ, ทรัพย์สิน, ความเสมอภาค, ความยุติธรรม และการแสวงหาความสุข (The rights to life, property, equality, justice, and the pursuit of happiness) ซึ่งเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่รัฐทุกรัฐต้องให้การรับรองและปกป้อง<sup>54</sup> และ 2) สิทธิทางเศรษฐกิจและสังคม (Economic and Social Rights) ได้แก่ สิทธิในการมาตรฐานการครองชีพที่ดี (The rights to a standard of living), สิทธิในการจำกัดเวลาการทำงานตามสมควร (The rights to reasonable limitation of working), สิทธิในการได้รับค่าจ้างที่เป็นธรรม (The rights to fair payment), สิทธิในการจัดตั้งสหภาพการค้า (The rights to form trade union) เป็นต้น ภายใต้หลักสิทธิมนุษยชนทั้ง 2 ประการดังที่กล่าวมานี้ ประชาชนทุกคนในรัฐทุกรัฐต้องได้รับการรับรองในการที่จะไม่ถูกบังคับกดขี่ให้เป็นทาส จับกุม ทรมาณ หรือได้รับการปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมไม่ว่าด้วยเหตุผลประการใดทั้งสิ้น<sup>55</sup>

### 2. บริษัทข้ามชาติ (Transnational corporations-TNC)

บริษัทข้ามชาติเป็นหนึ่งในตัวแสดงที่ไม่ใช่รัฐ (Non-state actors) ที่สำคัญ นักวิชาการหลายท่านได้ให้ความหมายของบริษัทข้ามชาติไว้ โดยผู้วิจัยประมวลสรุปได้ว่า บริษัทข้ามชาติหมายถึง บริษัทที่มีบริษัทแม่ในประเทศหนึ่ง และยังมีบริษัทสาขาไปลงทุนในประเทศอื่นนอกพรมแดนของรัฐที่บริษัทแม่ตั้งอยู่อย่างน้อยอีก 1 ประเทศ<sup>56</sup> รัฐที่เป็นที่ตั้งของบริษัทแม่เรียกว่า home state ส่วนรัฐที่มีสาขาของบริษัทไปตั้งอยู่เรียกว่า host state<sup>57</sup> จุดมุ่งหมายของบริษัทข้ามชาติคือแสวงหากำไรจากการใช้ทรัพยากรในประเทศที่บริษัทเข้าไปลงทุนให้มากที่สุด<sup>58</sup>

### 3. องค์กรที่ไม่ใช่ของรัฐบาล (Non-governmental organizations-NGO)

เช่นเดียวกับบริษัทข้ามชาติ ความหมายของ "องค์กรที่ไม่ใช่ของรัฐบาล" หรือ NGO ก็มีความหมายที่หลากหลายมากเช่นกัน แต่ผู้วิจัยจะยึดคำจำกัดความที่ Shinichi Shigetomi ให้ไว้ว่า NGO หมายถึง องค์กรที่ไม่ใช่ของรัฐบาล ไม่มุ่งหวังผลประโยชน์หรือผลกำไรจากการปฏิบัติงาน ผู้ปฏิบัติงานล้วนมารวมตัวกันด้วยความสนใจต่อประเด็นใดประเด็นหนึ่งด้วยความสมัครใจ จุดมุ่งหมายหลักของหน่วยงานจึงเป็นไปเพื่อประโยชน์ของบุคคลอื่น โดยเฉพาะผู้ด้อยโอกาสหรือ

<sup>54</sup> Graham Evans and Jeffrey Newham, *The Penguin Dictionary of International Relations* (London: Penguin Books, 1998), p. 239.

<sup>55</sup> *Office of the United Nations High Commissioner for Refugees. Human Rights: the New Consensus* (London: Regency Press in association with the United Nations High Commissioner for Refugees, 1994), pp. 11-13.

<sup>56</sup> สุธี ประศาสน์เศรษฐ, "บริษัทลงทุนข้ามชาติ: กลไกและรูปแบบของจักรวรรดินิยม," *บริษัทลงทุนข้ามชาติช่วยเหลือหรือช่วยเก้อ*, หน้า 7.

<sup>57</sup> Graham Evans and Jeffrey Newham, *The Penguin Dictionary of International*, p. 333.

<sup>58</sup> วิทยากร เชียงกุล, "บริษัทลงทุนข้ามชาติในระบบเศรษฐกิจโลก," *บริษัทลงทุนข้ามชาติช่วยเหลือหรือช่วยเก้อ*, หน้า 95-96.

ถูกละเมิดสิทธิมนุษยชนในประเทศกำลังพัฒนา และ NGO จะไม่คิดค่าใช้จ่ายใดๆจากผู้ที่ได้รับ ความช่วยเหลือจากองค์กร รายได้ขององค์กรจึงมาจากแหล่งอื่นๆ เช่น กิจกรรมเพื่อหาทุน สนับสนุนการดำเนินงานขององค์กร เป็นต้น<sup>59</sup>

อย่างไรก็ตาม ประเภทขององค์กร NGO ยังอาจแบ่งได้เป็น 2 ประเภทใหญ่ๆ ได้แก่<sup>60</sup>

- 1) NGO ภายในประเทศ คือ NGO ที่ปฏิบัติงานในรัฐใดรัฐหนึ่ง
- 2) NGO ระหว่างประเทศ (International non-governmental organizations)

ซึ่งหมายถึง NGO ที่ปฏิบัติงานในพื้นที่ที่กว้างกว่า NGO ทั่วไป คือ ปฏิบัติงานข้ามชาติ

### 1.7 กรอบความคิดที่ใช้ในการศึกษาวิจัย

ในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ การใช้กรอบความคิดหรือทฤษฎีใดเพียงอันเดียวไม่สามารถ อธิบายประเด็นปัญหาในงานวิจัยขั้นนี้ได้อย่างสมบูรณ์ งานวิจัยขั้นนี้จึงอาศัยแนวคิด 2 แนวคิดใน การอธิบายเพื่อให้ครอบคลุมเนื้อหาให้มากที่สุด ซึ่งทั้งสองแนวคิดที่จะนำมาใช้มีจุดเน้นที่ต่างกันไป แต่ก็จะช่วยเสริมกันในการอธิบายปรากฏการณ์ย่อยๆ ให้มีความชัดเจนยิ่งขึ้น โดยกรอบความคิดที่ ผู้วิจัยได้เลือกมาประกอบการศึกษา ได้แก่

1. แนวคิดพหุนิยม (Pluralism) ที่จะให้ภาพตัวแสดงใหม่ๆ ที่ก้าวขึ้นมามีบทบาทในเวที ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศยุคปัจจุบัน
2. ประชาสังคมข้ามชาติ (Transnational Civil Society) และรูปแบบบูมเมอแรง (The Boomerang Pattern) ซึ่งเป็นรูปแบบที่จะอธิบายลักษณะความร่วมมือระหว่างตัวแสดงที่สำคัญ ในกรณีนี้ ซึ่งก็คือ องค์กร NGO

#### แนวคิดพหุนิยม (Pluralism)

นักคิดในกลุ่ม Pluralism มองว่าความคิดแบบเก่าที่มองการเมืองโลกเป็นการเมืองแบบ รวมศูนย์อยู่ที่รัฐทั้งหมดนั้นเป็นความคิดที่ใช้ได้ในสมัยที่ระดับการติดต่อเชื่อมโยงระหว่างรัฐยัง น้อยกว่าในปัจจุบันนี้มาก Pluralism จึงไม่เห็นด้วยกับแนวคิดที่เน้นไปที่บทบาทของรัฐแต่เพียง อย่างเดียว (State-centrism) และสนับสนุนแนวความคิดแบบที่มีตัวแสดงผสมผสาน (Mixed Actor Model)<sup>61</sup> ซึ่งตัวแสดงอื่นๆ ที่นอกเหนือจากรัฐจะมีลักษณะกิจกรรมแตกต่างกันไปโดยขึ้นอยู่กับ ลักษณะของกิจกรรมที่ตนเกี่ยวข้องอยู่ (Issue Area) และตัวแสดงหรือหน่วยงานอื่นๆ (other agencies) ที่นอกเหนือจากรัฐเหล่านี้ต่างก็มีวัตถุประสงค์และวิธีการที่จะดำเนินการให้บรรลุ

<sup>59</sup> Shinichi Shigetomi, "The States and NGOs: Issues and Analytical framework," in *The States and NGOs: Perspective from Asia*, pp. 6-7.

<sup>60</sup> Peter Willets, *What is a Non-governmental Organization?*[Online]. Available from: <http://www.staff.city.ac.uk/p.willets/CS-NTWKS/NGO-ART.HTM>[2006, January 16]

<sup>61</sup> สมพงษ์ ชูมาก, ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศยุคปัจจุบัน(ทศวรรษ 1990 และแนวโน้ม), หน้า 27.

เป้าหมายต่างกันออกไป และสามารถปฏิบัติการข้ามพรมแดนของชาติได้ เช่น องค์การระหว่างประเทศ (IGO) องค์กรที่ไม่ใช่ของรัฐบาล (NGO) และบริษัทข้ามชาติ (TNC) เป็นต้น การอธิบายการเมืองโลกอย่างสมบูรณ์แบบนั้นจึงจำเป็นต้องทราบถึงกิจกรรมของหน่วยงานเหล่านี้ด้วย ดังนั้น สำหรับนักคิดในกลุ่ม Pluralism นี้ โลกจึงเป็นเสมือนใยแมงมุม (Cobweb) ที่หนาแน่นและใน cobweb นี้ รัฐเป็นแค่ "แมลงวัน" ตัวหนึ่งเท่านั้น หาใช่ "แมงมุม" ไม่<sup>62</sup>

กล่าวโดยสรุป กรอบความสัมพันธ์ระหว่างประเทศในมุมมองของนักคิดกลุ่มพหุนิยม (Pluralism) นี้ ตั้งอยู่บนสมมติฐานที่สำคัญ 4 ประการ ได้แก่<sup>63</sup>

1.Pluralists ทำทนายความคิดของสำนัก Realism ที่ว่ารัฐเป็นตัวแสดงที่มีเหตุผล (Rational actor) เช่น มองว่าการตัดสินใจของรัฐอาจไม่ได้เป็นสิ่งที่ดีที่สุดต่อตัวรัฐเองเสมอไป การตัดสินใจบางอย่างของรัฐอาจเป็นผลประโยชน์ของกลุ่มผู้ปกครองหรือรัฐบาลมากกว่าที่จะเป็นผลประโยชน์ของชาติ เป็นต้น

2.Pluralists เชื่อว่ารัฐไม่ใช่ตัวแสดงเดียวในระบบโลก (Unitary actor) การมองว่าโลกนี้มีรัฐเป็นตัวแสดงเพียงตัวเดียวจะทำให้มองข้ามบทบาทของตัวแสดงที่อยู่เหนือพรมแดนของรัฐ เช่น องค์กรข้ามชาติข้ามรัฐต่างๆ เป็นต้น

3.ตัวแสดงที่ไม่ใช่รัฐ (Non-state actors) ซึ่งเป็นตัวแสดงที่ไม่ยึดติดกับอธิปไตย (Sovereignty) เป็นหน่วยทางการเมืองที่มีความสำคัญอย่างมากในการเมืองโลก ไม่ว่าจะเป็นบริษัทข้ามชาติ (Transnational corporations-TNC) หรือองค์กรที่ไม่ใช่ของรัฐบาล (Non-governmental organizations-NGO) ที่มีความสัมพันธ์ซึ่งกันและกันในลักษณะข้ามชาติ

4.ประเด็นของการเมืองระหว่างประเทศไม่ได้จำกัดอยู่แค่เพียงความมั่นคงทางการทหารและดินแดนของรัฐแบบเดิมเท่านั้น หากยังรวมไปถึงประเด็นอื่นๆ ทางเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อมด้วย

การใช้กรอบความคิดพหุนิยมนี้ ก็เพื่ออธิบายให้เห็นถึงความสำคัญของตัวแสดงใหม่ๆ นอกจากรัฐที่ก้าวขึ้นมามีบทบาทในการก่อให้เกิดความเปลี่ยนแปลงหรือผลกระทบบางประการในระบบความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ซึ่งกรณีศึกษาในงานวิจัยนี้ ตัวแสดงที่สำคัญที่ส่งผลให้เกิดความเปลี่ยนแปลงเป็นตัวแสดงที่ไม่ใช่รัฐ กล่าวคือ รัฐบาลทหารพม่าเป็นผู้ได้ประโยชน์จากการลงทุนของบริษัทข้ามชาติ จึงให้ความร่วมมือกับบริษัทข้ามชาติและนำไปสู่การกดขี่ประชาชนพม่า จึงเท่ากับรัฐบาลไม่เพียงแต่ล้มเหลวในการคุ้มครองประชาชนของตนเอง แต่ยังเป็นผู้มีส่วนในการละเมิดสิทธิมนุษยชนร่วมกับบริษัทข้ามชาติโดยตรง นอกจากนี้ แม้จะมีความพยายามกดดันของรัฐและองค์กรต่างๆ ในระบบระหว่างประเทศ เช่น องค์การแรงงานระหว่างประเทศ สหภาพ

<sup>62</sup> John Baylis and Steve Smith, *The Globalization of World Politics* (New York: Oxford University press,2001), p. 358.

<sup>63</sup> สมพงษ์ ชูมาก, *ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศยุคปัจจุบัน (ทศวรรษ 1990 และแนวโน้ม)*, หน้า 28.



ยุโรป และรัฐบาลสหรัฐอเมริกา แต่รัฐและองค์กรเหล่านี้ก็ไม่สามารถผลักดันให้เกิดสัมฤทธิ์ผลสักเท่าไรนัก ทั้งนี้ ผู้ที่มีบทบาทหลักที่นำไปสู่การกดดันให้บริษัทข้ามชาติต้องแสดงความรับผิดชอบต่อการละเมิดสิทธิมนุษยชนในพม่า คือ หน่วยงาน NGO ซึ่งเป็นองค์กรที่ไม่ใช่รัฐ

#### แนวคิดประชาสังคมข้ามชาติ (Transnational civil society)

เนื่องจากในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยมีสมมติฐานว่าปัจจัยที่นำไปสู่แก้ไขปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนของบริษัทข้ามชาติในพม่าคือ การผลักดันขององค์กรประชาสังคมต่างๆ ที่มีการดำเนินการร่วมมือกันแก้ไขปัญหาลักษณะข้ามชาติหรือข้ามพรมแดนเข้ามามีส่วนเกี่ยวข้อง ผู้วิจัยจึงเลือกแนวคิด "ประชาสังคมข้ามชาติ" มาเป็นกรอบแนวคิดในการศึกษา แต่ก่อนที่จะกล่าวถึงแนวคิดประชาสังคมข้ามชาติ ผู้วิจัยจะกล่าวถึงแนวคิดเรื่อง "ประชาสังคม" (Civil society) เสียก่อนว่ามีความหมายอย่างไร

ประชาสังคมหมายถึง การที่คนหรือกลุ่มคนภายในรัฐออกมารวมตัวเคลื่อนไหว เพื่อก่อให้เกิดความเปลี่ยนแปลงทางสังคมไปในแนวทางที่ต้องการ สาเหตุที่ประชาสังคมก่อกำเนิดขึ้นก็เพราะระบบราชการและกลไกของรัฐไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอในการตอบสนองต่อสิ่งที่กลุ่มผู้เรียกร้องมองว่าเป็นปัญหาของสังคม<sup>64</sup> นอกจากนี้ภาคประชาสังคมยังอาจหมายถึงองค์กรและกิจกรรมทางสังคมใดๆ ที่อยู่นอกระบบอำนาจทางการเมืองที่เป็นทางการ ประชาสังคมจึงครอบคลุมถึงองค์กรอิสระสาธารณประโยชน์ องค์กรการกุศล องค์กรอาสาสมัครเพื่อสังคม สมาคม ชมรม มูลนิธิต่างๆ หรือแม้กระทั่งปัจเจกชนพลเมืองที่สนใจและร่วมมือกันกระทำการเพื่อสาธารณะและเพื่อแก้ไขปัญหาสังคมต่างๆ<sup>65</sup> ประชาสังคมจึงเป็น "กลุ่มพลังที่สาม" ที่จะสร้างประโยชน์แก่ส่วนรวมด้วย<sup>66</sup> ดังจะเห็นได้จากการที่ในปัจจุบัน กลุ่ม "ประชาสังคม" ในประเทศต่างๆ ได้มีบทบาทในการเรียกร้อง ต่อสู้ในประเด็นต่างๆ สูงขึ้นอย่างมาก

อย่างไรก็ตาม ในปัจจุบันการทำงานของภาคประชาสังคมในการแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นในประเทศหนึ่งๆ มิได้จำกัดอยู่แต่เฉพาะในเขตแดนของรัฐใดรัฐหนึ่งที่ปัญหาเกิดขึ้นเท่านั้น หากแต่ประชาสังคมภายในรัฐนั้นๆยังมีการติดต่อ และได้รับความช่วยเหลือจากหน่วยงานประชาสังคมภายนอก โดยอาศัยช่องทางที่โลกาภิวัตน์เอื้ออำนวยให้ซึ่งก็คือเทคโนโลยีต่างๆ อาทิเช่น อินเทอร์เน็ต อีเมล ฯลฯ จนกระทั่งเกิดความร่วมมือระหว่างภาคประชาสังคมต่างที่ในการที่จะแก้ไข

<sup>64</sup> Jan Aart Scholte, "Global Civil Society," *Civil Society and Global Finance*, p. 177.

<sup>65</sup> เอนก เหล่าธรรมทัศน์, การเมืองของพลเมือง: สู่สิทธิพลเมืองใหม่ (กรุงเทพมหานคร: โครงการจัดพิมพ์คบไฟ, 2545), หน้า 23-27.

<sup>130</sup> โภมาตริ จิงเสถียรทรัพย์, "ประชาคม: มิติใหม่ของการเมืองสาธารณะ" ใน ประชาสังคมกับสุขภาพ (นนทบุรี: สำนักนโยบายและแผนสาธารณสุข, 2544), หน้า 3.

<sup>66</sup> Kyung Tae Lee, *Globalization and the Asia Pacific economy* (London: Routledge, 2002), p. 7



ปัญหา เรียกว่า “ประชาสังคมข้ามชาติ” (Transnational civil society)<sup>67</sup> ประชาสังคมข้ามชาติจึงมีช่องทางและวิธีการที่หลากหลายในพื้นที่ระหว่างประเทศ ในการที่จะเรียกร้อง รมรงค์ ต่อสู้ ให้ประสบผลสำเร็จในประเด็นนั้นๆ

การที่ประชาสังคมข้ามชาติต่างๆ ทั้งภายในและภายนอกรัฐหนึ่งๆ มีความสัมพันธ์กันนั้น ก็เพราะมีจุดมุ่งหมายร่วมกันที่จะผลักดัน แก้ไข หรือเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมของรัฐ หรือตัวแสดงอื่นๆ จากภายนอกที่เข้าไปมีบทบาทที่ก่อให้เกิดปัญหาภายในรัฐนั้นๆ เมื่อเกิดลักษณะการเข้ามามีบทบาทของประชาสังคมจากภายนอกร่วมด้วยเช่นนี้ “เครือข่ายประชาสังคมข้ามชาติ” (Transnational network) จึงเกิดขึ้น โดยภายใต้เครือข่ายดังกล่าวมักปรากฏตัวแสดงที่สำคัญ ๆ เช่น กลุ่มคนท้องถิ่นที่ออกมาเคลื่อนไหว มูลนิธิต่างๆ สหภาพการค้า องค์กรผู้บริโภค ปัญญาชน ปัจเจกบุคคล สื่อ หรือแม้กระทั่งหน่วยงานของรัฐบางหน่วยงานก็อาจมีส่วนร่วมในการเรียกร้องได้เช่นกัน อย่างไรก็ตาม องค์กรที่ไม่ใช่รัฐหรือ NGO ทั้งในระดับประเทศ และ NGO ระหว่างประเทศ จะเป็นตัวแสดงที่มีบทบาทสำคัญที่สุดในเครือข่ายดังกล่าวนี้<sup>68</sup>

“ประชาสังคมข้ามชาติ” หรือ “เครือข่ายประชาสังคมข้ามชาติ” ในกรณีศึกษาบริษัทยูนิแคลในพม่า นี้ จะหมายรวมถึงประชาชนพม่าที่ได้รับผลกระทบจากการดำเนินการของบริษัทยูนิแคล หน่วยงาน NGO ที่ดำเนินการเรียกร้องประเด็นพม่าโดยตรงและหน่วยงาน NGO อื่นๆ ที่เข้ามามีบทบาท รวมทั้งตัวแสดงอื่นๆ ทั้งหมดเช่น หน่วยงานของรัฐที่มีส่วนในการ ให้ความช่วยเหลือในการพิทักษ์สิทธิของชาวพม่าที่ได้รับผลกระทบจากการดำเนินการของบริษัทยูนิแคล

รูปแบบ (Pattern) ที่จะนำมาใช้ในการวิเคราะห์ลักษณะการเกิดและความร่วมมือของประชาสังคมข้ามชาติที่เกิดขึ้นในการผลักดันการแก้ไขปัญหาในพม่า นี้ ก็คือ รูปแบบบูมเมอแรง (The Boomerang Pattern) ที่ Margaret E. Keck และ Kathryn Sikkink<sup>69</sup> ได้เสนอไว้ รูปแบบนี้จะเกิดขึ้นก็ต่อเมื่อประชาสังคมภายในรัฐถูกปิดกั้นโดยอำนาจรัฐ หรือไม่ผลักดันข้อเสนอของตนให้เกิดการเปลี่ยนแปลงใดๆ ภายในรัฐได้ พื้นที่ในระดับระหว่างประเทศจึงกลายเป็นหนทางเดียวที่นักต่อต้าน นักเคลื่อนไหว NGO หรือประชาสังคมในรัฐนั้นๆ หันมาใช้เป็นเครื่องมือที่จะนำไปสู่การบรรลุจุดประสงค์ในประเด็นที่เรียกร้องหรือต้องการ

เนื่องจากผู้วิจัยมีสมมติฐานว่าความสำเร็จในการแก้ไขกรณีการละเมิดสิทธิมนุษยชนของบริษัทยูนิแคลในพม่า เกิดจากประชาสังคมที่มีการดำเนินงานในลักษณะข้ามชาติ โดยเฉพาะหน่วยงาน NGO ภายนอกพม่าที่ได้เข้ามามีความร่วมมือและช่วยเหลือ NGO ภายในพม่า จนเกิดเครือข่ายการผลักดันปัญหาในลักษณะข้ามชาติ “รูปแบบบูมเมอแรง” (The Boomerang pattern) จึงน่าจะสามารถนำมาใช้อธิบายปรากฏการณ์ดังกล่าวได้

<sup>67</sup> Margaret E. and Kathryn Sikkink, *Activists Beyond Borders* (New York: Cornell University Press, 1998), p. 2.

<sup>68</sup> *Ibid.*, pp.8-12.

<sup>69</sup> *Ibid.*, p.13.

รูปภาพที่ 1 รูปแบบบูมเมอแรง (The Boomerang pattern) มีลักษณะดังแผนภาพข้างล่าง

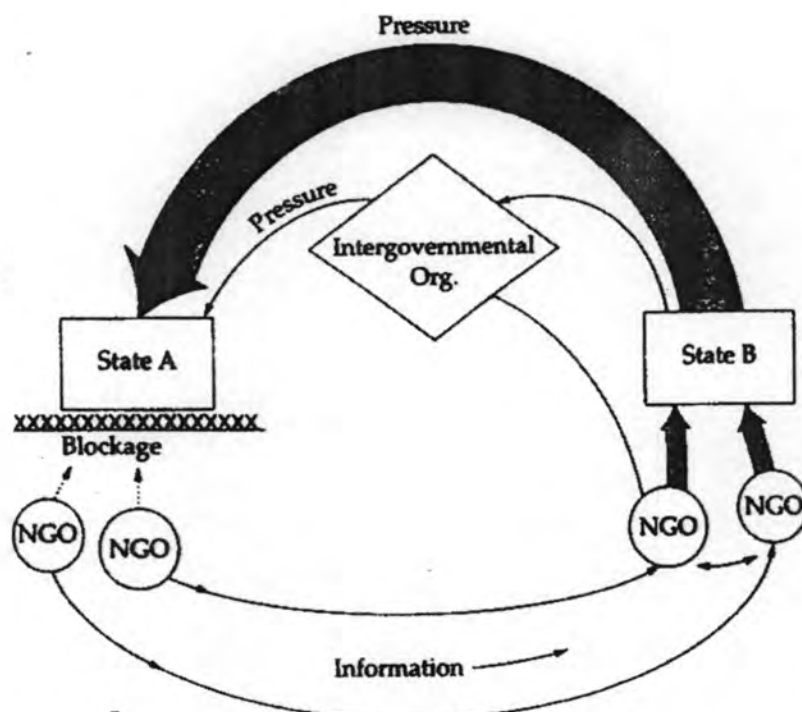


Figure 1 Boomerang pattern. State A blocks redress to organizations within it; they activate network, whose members pressure their own states and (if relevant) a third-party organization, which in turn pressure State A.

แผนภาพข้างต้น สามารถอธิบายได้ดังนี้

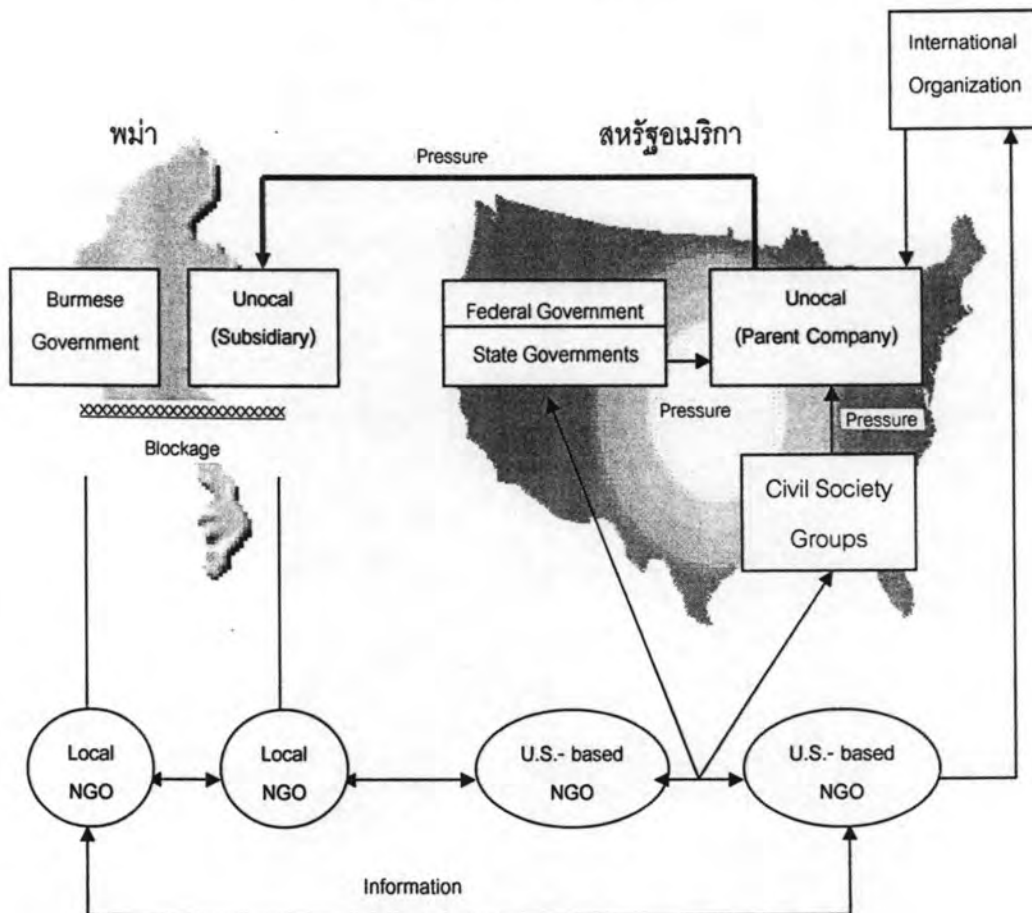
โดยปกติแล้วรัฐจะต้องเป็นผู้ให้ความคุ้มครองด้านสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐานภายในรัฐ แต่เมื่อรัฐบาลเป็นผู้ละเมิดสิทธิมนุษยชนเสียเอง เมื่อ NGO ภายในรัฐมีความต้องการจะผลักดันให้เกิดความเปลี่ยนแปลงบางอย่างภายในรัฐของตน ย่อมไม่สามารถทำได้เพราะถูกรัฐปิดกั้น NGO หรือตัวแสดงภายในประเทศจึงต้องดำเนินการในพื้นที่นอกขอบเขตอำนาจของรัฐนั้นๆ และแสวงหาความช่วยเหลือจากภายนอก เพื่อที่จะพยายามสร้างความกดดันต่อรัฐของตน โดยอาศัยแรงกดดันในระดับระหว่างประเทศ ดังจะเห็นได้จากในแผนภาพ เมื่อรัฐ A ปิดกั้นการมีส่วนร่วมทางการเมืองใดๆ และไม่ยอมรับฟังข้อเรียกร้องของ NGO กลุ่มต่างๆ ภายในรัฐ A NGO ภายในรัฐ A ก็จะออกไปแสวงหาพันธมิตรนอกรัฐ ซึ่งก็คือ NGO ในรัฐ B จนกระทั่งเกิดเครือข่ายความร่วมมือในการผลักดันปัญหา<sup>70</sup> ซึ่งอาจกระทำผ่านกระบวนการบางอย่างในรัฐ B ที่มักเป็นรัฐมหาอำนาจ หรือผ่านองค์การระหว่างประเทศย้อนกลับมากดดันรัฐ A หรืออาจเป็นตัวแสดงอื่นในรัฐ A ที่เป็นเป้าหมายของ NGO เพื่อให้บรรลุจุดมุ่งหมายที่องค์กร NGO ในรัฐ A ตั้งเป้าไว้ให้ได้<sup>71</sup>

<sup>70</sup> Ibid., p.12.

<sup>71</sup> Ann M. Florini, *The third force: the rise of transnational civil society* (Tokyo: Japan Center for International Exchange, 2000), pp. 189-190.

สำหรับกรณีบริษัทยูนิแคลในพม่า ผู้วิจัยได้นำรูปแบบนวมเมอแรงข้างต้นมาปรับใช้ในการวิเคราะห์การเคลื่อนไหวขององค์กรประชาสังคมข้ามชาติต่างๆที่มีความร่วมมือกันในการกดดันบริษัทยูนิแคล ปรากฏแผนภาพในเบื้องต้นดังต่อไปนี้

รูปภาพที่ 2 รูปแบบนวมเมอแรงในกรณีการเคลื่อนไหวของประชาสังคมข้ามชาติที่ต่อต้านบริษัทยูนิแคลในพม่า



จากแผนภาพเดิมของ Margaret E. Keck และ Kathryn Sikkink แสดงให้เห็นว่าเมื่อประชาสังคมข้ามชาติไม่สามารถเข้าไปเคลื่อนไหวในรัฐ A ได้ การเคลื่อนไหวของประชาสังคมข้ามชาติจะเปลี่ยนมามุ่งเน้นการกดดันรัฐ B แทน ซึ่งในกรณีนี้ก็คือนักเคลื่อนไหวในสหรัฐอเมริกา อย่างไรก็ตาม ในกรณีบริษัทยูนิแคลนี้ สิ่งที่ต้องการประชาสังคมข้ามชาติมุ่งกดดันมิใช่ตัวแสดงที่เป็นรัฐเท่านั้น แต่รวมถึงตัวแสดงทั้งที่เป็นรัฐ (State actor) คือรัฐบาลสหรัฐอเมริกา และตัวแสดงที่ไม่ใช่รัฐ (Non-state actor) คือบริษัทยูนิแคลที่เป็นบริษัทแม่โดยตรง เพื่อให้มีผลกับบริษัทยูนิแคลในพม่าอีกต่อหนึ่ง ทั้งนี้เพราะบริษัทข้ามชาติมีทั้งบริษัทแม่ (Parent company) และบริษัทลูก (Subsidiary) ดังนั้น การกดดันบริษัทยูนิแคลซึ่งเป็นบริษัทแม่ในสหรัฐอเมริกาจึงสามารถมีผลกระทบต่อบริษัทยูนิแคลในพม่าได้ นอกจากนี้ การกดดันบริษัทยูนิแคลยังกระทำผ่านองค์กรระหว่างประเทศอีก

ทางหนึ่งด้วย จะเห็นได้ว่า รูปแบบการเคลื่อนไหวของประชาสังคมข้ามชาติในกรณีบริษัทยูนิแคล นี้มีความซับซ้อนไม่น้อย การนำรูปแบบมุมมองมาใช้จึงต้องมีการปรับเปลี่ยนเพื่อให้สามารถใช้เป็นตัวแบบในการวิเคราะห์การวิธีการเคลื่อนไหวของประชาสังคมข้ามชาติได้อย่างถูกต้องและครอบคลุม

### 1.8 วิธีการศึกษาวิจัยและรวบรวมข้อมูล

การวิจัยครั้งนี้จึงเป็นการศึกษาในเชิงคุณภาพ (Qualitative research) และจะนำเสนอแบบวิเคราะห์เชิงพรรณนา (Descriptive Analysis) โดยรวบรวมข้อมูลด้วยการค้นคว้าจากเอกสารต่างๆ (Documentary research) ทั้งเอกสารปฐมภูมิและทุติยภูมิ ได้แก่ หนังสือ งานวิจัย บทความ วิทยานิพนธ์ วารสาร หนังสือพิมพ์ และเอกสารต่างๆที่เกี่ยวข้อง เช่น เอกสารที่เกี่ยวข้องจากองค์การแรงงานระหว่างประเทศประจำประเทศไทย (ILO) เอกสารการสัมภาษณ์แรงงานชาวพม่าของหน่วยงาน NGO ต่างๆ และเอกสารคำให้การในชั้นศาลของบริษัทยูนิแคล เป็นต้น นอกจากนี้ยังจะได้รวบรวมข้อมูลจากเว็บไซต์ของบริษัทยูนิแคลและเว็บไซต์หน่วยงาน NGO ต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการประเด็นการวิจัยนี้ด้วย

### 1.9 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. เข้าใจบทบาทและวิธีการ ที่หน่วยงาน NGO ใช้ในการดำเนินการต่อสู้เรียกร้องจนประสบความสำเร็จ
2. เข้าใจบริบทและสภาพแวดล้อมต่างๆ ภายในสหรัฐอเมริกาซึ่งเป็นเครื่องมือสำคัญอีกประการหนึ่งที่ภาคประชาสังคมใช้เป็นช่องทางเสริมในการผลักดันประเด็นปัญหา
3. เข้าใจข้อจำกัดของตัวแสดงที่สำคัญในระบบระหว่างประเทศในการผลักดันการแก้ไขปัญหาสิทธิมนุษยชนภายในพม่า

### 1.10 วิธีการนำเสนอ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้จะนำเสนอเนื้อหาทั้งหมดโดยแบ่งเป็น 6 บท ดังต่อไปนี้

**บทที่ 1 บทนำ** ประกอบไปด้วย ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา การสำรวจวรรณกรรม วัตถุประสงค์ในการศึกษา ขอบเขตของการศึกษา คำนิยามเชิงปฏิบัติการ กรอบความคิดในการศึกษา สมมติฐานในการศึกษา วิธีการศึกษาวิจัยและรวบรวมข้อมูล ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ และวิธีการนำเสนอวิทยานิพนธ์

**บทที่ 2 เศรษฐกิจและสังคมพม่าในช่วงปิดประเทศ จนถึง การเปิดรับการลงทุนจากภายนอก** บทนี้จะชี้ให้เห็นถึงสภาพเศรษฐกิจการเมืองของพม่าก่อนและหลังการเปลี่ยนแปลง

ภายในพม่าในปี ค.ศ. 1988 ซึ่งนำไปสู่การเปิดรับโครงสร้างทางเศรษฐกิจจากภายนอก รวมทั้ง  
บริษัทยูนิแคลที่มำลงทุนในโครงการยาดานาด้วย

บทที่ 3 บริษัทยูนิแคลและการละเมิดสิทธิมนุษยชนในโครงการก่อสร้างก๊าศยาดานา เนื้อหาของบทนี้จะว่าด้วยรายละเอียดการเกิดการลงทุนร่วมในแหล่งก๊าศยาดานาของบริษัทยูนิแคล บรรษัทข้ามชาติอื่นๆ และรัฐบาลทหารพม่า จนนำไปสู่การละเมิดสิทธิมนุษยชนและความเสื่อมโทรมของสิ่งแวดล้อม นอกจากนี้ยังจะกล่าวถึงปฏิกิริยาต่อต้านจากประชาชนในพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบด้วย

บทที่ 4 บทบาทและท่าทีของรัฐและองค์กรระหว่างประเทศ ในบทนี้จะกล่าวถึงตัวแสดงที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับโครงการก่อสร้างก๊าศยาดานาและตัวแสดงอื่นๆ ที่สำคัญในระบบระหว่างประเทศ ว่าจะมีท่าทีอย่างไรต่อปัญหาที่เกิดขึ้น และมีความพยายามในการผลักดันการแก้ไขปัญหบ้างหรือไม่ และมากน้อยเพียงใด

บทที่ 5 บทบาทของประชาสังคมข้ามชาติ จะกล่าวถึงการเข้ามามีส่วนร่วมขององค์กรที่ไม่ใช่รัฐ หรือ NGO รวมทั้งประชาสังคมอื่นๆ ที่ได้เข้ามามีบทบาทในการผลักดันและแก้ไขปัญหที่เกิดขึ้น ซึ่งในบทนี้จะเน้นศึกษาถึงบทบาทและวิธีการต่างๆประชาสังคมข้ามชาติเหล่านี้ใช้ในการรณรงค์ ผลักดัน แก้ไขปัญหาจนประสบความสำเร็จ

บทที่ 6 บทสรุป บทนี้จะเป็นการสรุปภาพรวมของเนื้อหาของวิทยานิพนธ์ และเสนอแนะประเด็นประเด็นที่น่าสนใจอื่นๆ เพิ่มเติม