

## โครงร่างรายงานคณะกรรมการความมั่นคงของมนุษย์ (Outline of the Report of the Commission on Human Security)

### ความมั่นคงของมนุษย์ - ณ บัดนี้

ความมั่นคงของคนทั่วโลกมีความเชื่อมโยงถึงกัน ดังจะเห็นได้จากกระแสหมุนเวียนของสินค้า บริการ การเงิน ประชาชน และภาพลักษณ์ต่างๆ ในโลกยุคปัจจุบัน การมีเสรีภาพทางการเมืองและการเกิดประชาธิปไตยทำให้เกิดโอกาสใหม่ๆ แต่ก็อาจเกิดปัญหาได้ เช่น การไม่มีเสรีภาพและความขัดแย้งทางการเมืองและทางเศรษฐกิจภายในประเทศ ในแต่ละปีจะมีผู้เสียชีวิตเนื่องจากการใช้ความรุนแรงไม่น้อยกว่า 800,000 คน และประมาณ 2,800 ล้านคนต้องทนทุกข์ทรมานจากความยากจน สุขภาพไม่สมบูรณ์ การไม่รู้หนังสือ และโรคภัยไข้เจ็บหรือปัญหาอื่นๆ ความขัดแย้งและความยากไร้ก็มีความเชื่อมโยงกัน ความยากไร้เป็นสาเหตุให้เกิดความรุนแรง ซึ่งข้อนี้อาจจะต้องพิสูจน์กันต่อไป ในทางกลับกัน สงครามเช่นฆ่าประชาชน ทำลายความไว้วางใจระหว่างประชาชน เพิ่มความยากจนและอาชญากรรม และห่วงความก้าวหน้าทางเศรษฐกิจ

การเรียกร้องความมั่นคงของมนุษย์ของรายงานฉบับนี้เป็นการตอบสนองความท้าทายของโลกปัจจุบัน นโยบายและสถาบันจะต้องตอบโต้ความไม่มั่นคงเหล่านี้อย่างเข้มแข็งและผสมผสานกันมากขึ้น รัฐจะต้องมีความรับผิดชอบอย่างต่อเนื่องในเรื่องความมั่นคง อย่างไรก็ตาม เมื่อปัญหาความมั่นคงมีความซับซ้อนมากขึ้น และมีผู้เกี่ยวข้องมากขึ้น เราจำเป็นต้องมีการเปลี่ยนแปลงวิธีคิดใหม่ เป้าหมายจะต้องกว้างขึ้น จากรัฐเป็นความมั่นคงของประชาชน ความมั่นคงของมนุษย์

ความมั่นคงของมนุษย์หมายถึงการคุ้มครองอิสรภาพที่สำคัญๆ หมายถึงการคุ้มครองประชาชนจากการคุกคามหรือสถานการณ์ที่วิกฤติและลูกหลานบั่นทอนกำลังหรือบ่อนทำลายของประชาชน และหมายถึงการสร้างระบบที่ช่วยให้ประชาชนมีпраกการในการต่อสู้ การมีศักดิ์ศรีและการดำรงชีพ ความมั่นคงของมนุษย์เชื่อมโยงอิสรภาพในรูปแบบต่างๆ อิสรภาพจากความต้องการ อิสรภาพจากความกลัว และอิสรภาพในการกระทำตามที่ตนปรารถนา การที่จะกระทำเช่นนั้นได้ต้องอาศัยกลยุทธสองอย่างคือ การคุ้มครอง และการให้อำนาจ การคุ้มครองจะปกป้องประชาชนจากอันตรายซึ่งจะต้องอาศัยความร่วมมือจากทุกฝ่าย ช่วยกันพัฒนาบรรทัดฐาน (norms) กระบวนการ (processes) และสถาบันต่างๆ เพื่อมุ่งแก้ปัญหาความไม่มั่นคงอย่างเป็นระบบ การให้อำนาจทำให้ประชาชนสามารถพัฒนาศักยภาพและมีส่วนร่วมในการตัดสินใจได้อย่างเต็มความสามารถ การคุ้มครองและการให้อำนาจจะเสริมซึ่งกันและกัน และจำเป็นต้องมีในสถานการณ์ส่วนใหญ่

ความมั่นคงของมนุษย์ช่วยเสริมความมั่นคงของรัฐ ส่งเสริมการพัฒนาคนและยกระดับสิทธิมนุษยชน ความมั่นคงของมนุษย์เสริมความมั่นคงของรัฐโดยการยึดประชาชนเป็นศูนย์กลาง (People-centered) และมุ่งแก้ปัญหาความไม่มั่นคงต่างๆ ซึ่งรัฐอาจไม่ถือว่าเป็นความมั่นคงของรัฐ

ความมั่นคงของมนุษย์ขยายเป้าหมายการพัฒนาคนมนุษย์ยิ่งไปกว่า “การเติบโตอย่างมีความเสมอภาค” ด้วยการที่พิจารณาถึง “ความเสี่ยงขาลง” (downside risks) ในขณะที่การเคารพสิทธิมนุษยชนเป็นหัวใจของการคุ้มครองความมั่นคงของมนุษย์

การส่งเสริมหลักการประชาธิปไตยเป็นขั้นตอนประการหนึ่งซึ่งนำไปสู่การมีความมั่นคงของมนุษย์และการพัฒนา โดยการช่วยให้ประชาชนสามารถมีส่วนร่วมในการบริหารรัฐ และมีโอกาสออกสิทธิออกเสียง ซึ่งจะเกิดขึ้นได้ก็ต่อเมื่อมีการสร้างสถาบันที่เข้มแข็ง มีการบังคับใช้กฎหมายและให้อำนาจแก่ประชาชน

### วิธีสร้างความมั่นคงของประชาชน

แนวคิดเรื่องความมั่นคงของมนุษย์ค้นหาวิถีทางที่จะปรับปรุงและประสานความร่วมมือเพื่อแก้ปัญหาเช่นความขัดแย้งและความยากไร้ ยกตัวอย่างเช่น ความพยายามที่จะทำให้ “แถลงการณ์แห่งสหัสวรรษ (Millennium Declaration)” และ “เป้าหมายการพัฒนาแห่งสหัสวรรษ (Millennium Development Goals – MDGs)” ขององค์การสหประชาชาติประสบความสำเร็จ<sup>1</sup> การบรรลุเป้าหมายความมั่นคงของมนุษย์ต้องอาศัยและก้าวไปไกลกว่า MDGs ด้วยความพยายามในการแก้ปัญหาที่คุกคามประชาชนอย่างรุนแรงและกว้างขวาง

การคุ้มครองประชาชนจากความขัดแย้งรุนแรง ประชาชนเป็นเหยื่อที่สำคัญของความขัดแย้ง ดังนั้น ทั้งบรรทัดฐานและกลไกที่จะคุ้มครองประชาชนจะต้องได้รับการพัฒนา ซึ่งจะต้องอาศัยกลยุทธ์ที่ลึกซึ้ง และผสมผสานเชื่อมโยงกลไกทุกด้าน ทั้งทางการเมือง การทหาร มนุษยธรรม และการพัฒนา คณะกรรมการขอเสนอให้องค์กรที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงทุกระดับยึดความมั่นคงของมนุษย์เป็นวาระขององค์กรอย่างเป็นทางการ ปัจจุบันนี้ ยังมีช่องว่างในเรื่องสิทธิมนุษยชนอีกมากมาย ทั้งในแง่ความเป็นพลเมือง และในแง่มนุษยธรรม เราจะต้องปิดช่องว่างเหล่านี้ให้ได้ รวมทั้งจะต้องหาทางหยุดยั้งการละเมิดไม่ลงโทษผู้กระทำผิดทางด้านสิทธิมนุษยชน การใช้กลยุทธ์ระดับชุมชนในการส่งเสริมการอยู่ร่วมกัน และความไว้วางใจกันระหว่างประชาชนจะช่วยสนับสนุนความพยายามในด้านนี้ อีกเรื่องหนึ่งซึ่งมีความเร่งด่วนพอๆ กัน ได้แก่ การช่วยชีวิตของประชาชนด้วยการให้ความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรม ทั้งนี้ควรให้ความสนใจเป็นพิเศษในการให้ความคุ้มครองแก่สตรี เด็ก คนชรา และผู้ด้อยโอกาสอื่นๆ การควบคุมการมีอาวุธปืนและการต่อสู้กับอาชญากรรมด้วยการป้องกันการค้าอาวุธและการค้าผิดกฎหมายจะต้องได้รับความสำคัญในลำดับหนึ่ง

การคุ้มครองและให้อำนาจแก่ประชาชนที่มีการย้ายถิ่น การย้ายถิ่นเป็นโอกาสที่จะปรับปรุงการดำรงชีพของคนส่วนใหญ่ แต่สำหรับบางคน การย้ายถิ่นเป็นเพียงทางเลือกในการป้องกันตนเอง เช่น ผู้ลี้ภัยที่ต้องอพยพหนีเนื่องจากความขัดแย้งหรือการฝ่าฝืนการกระทำผิดด้าน

<sup>1</sup> รับรองโดยหัวหน้ารัฐบาลกว่า 150 ประเทศเมื่อวันที่ 8 กันยายน ค.ศ. 2000 เพื่อก่อตั้งการบริหารรัฐระดับโลก และตั้งเป้าหมายที่เกี่ยวข้องหรือใกล้เคียงกับความมั่นคงของมนุษย์

สิทธิมนุษยชน และสำหรับบางคน อาจจะต้องทิ้งบ้านทิ้งช่องเพื่อหนีความยากไร้ที่เรื้อรัง หรือการประสพเคราะห์กรรมโดยไม่รู้ตัว ปัจจุบันยังไม่มีกรอบความคิดที่ยอมรับในระดับสากลที่จะให้ความคุ้มครองหรือจัดระเบียบการย้ายถิ่น ยกเว้นกรณีผู้ลี้ภัย ดังนั้นจึงควรมีการศึกษาความเป็นไปได้ในการกำหนดกรอบความคิดสากลเรื่องการย้ายถิ่น โดยการจัดการประชุมแลกเปลี่ยนความคิดเห็นในระดับสูง เกี่ยวกับความจำเป็นที่จะต้องจัดความสัมพันธ์ระหว่างความมั่นคง กับความต้องการพัฒนาประเทศและความมั่นคงของมนุษย์ของผู้ย้ายถิ่น และที่สำคัญพอๆ กันคือจะต้องไม่ลืมการคุ้มครองผู้ลี้ภัยและผู้ที่ถูกพรากจากที่อยู่ในประเทศ และการหาวิธีที่จะหยุดยั้งการรื้อถอนของพวกเขา

**การคุ้มครองและให้อำนาจแก่ประชาชนหลังเหตุการณ์ความขัดแย้ง** ข้อตกลงการหยุดยิงและข้อตกลงสันติภาพอาจเป็นเครื่องหมายแห่งการยุติความขัดแย้ง แต่ไม่ใช่เครื่องยืนยันการเกิดสันติภาพหรือความมั่นคงของมนุษย์ ความรับผิดชอบในการคุ้มครองประชาชนในเหตุการณ์ความขัดแย้ง ควรมีการเสริมด้วยความรับผิดชอบในการสร้างหรือทำให้ดีขึ้นใหม่ กรอบความคิดใหม่และกลยุทธ์ในการให้เงินช่วยเหลือจึงเป็นสิ่งจำเป็นสำหรับการฟื้นฟูประเทศที่ซอกแซกจากความขัดแย้ง โดยต้องเน้นความคุ้มครองและการให้อำนาจแก่ประชาชน กรอบความคิดเรื่องความมั่นคงของมนุษย์เน้นความเชื่อมโยงของปัญหาต่างๆ ที่เกี่ยวกับประชาชน เช่น การประกันความปลอดภัยของประชาชนด้วยการปรับปรุงองค์การตำรวจให้เข้มแข็ง และการหยุดการเคลื่อนไหวของพวกขบถรบราฆ่าฟัน การให้ความช่วยเหลือประชาชนที่พลัดถิ่นที่อยู่ การปฏิสังขรณ์และการพัฒนา การส่งเสริมความปรองดองและการอยู่ร่วมกันโดยสันติ และการพัฒนาการบริหารรัฐอย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งการให้บังเกิดความสำเร็จได้จะต้องมีการสร้างความเป็นผู้นำที่มีเอกภาพแก่ผู้ที่มิบทบาทใกล้เคียงกับการสร้างความมั่นคงของมนุษย์ การปฏิบัติตามกรอบความคิดดังกล่าวต้องอาศัยกลยุทธ์ใหม่ในการหาทุนสำหรับสถานการณ์ในระดับพื้นที่ที่ได้เกิดความขัดแย้ง เพื่อให้เกิดความสอดคล้องในการวางแผน การงบประมาณ และการปฏิบัติตามแผนความมั่นคงของมนุษย์

**ความไม่มั่นคงทางเศรษฐกิจ -- อำนาจในการเลือกโอกาสต่างๆ** ความยากจนอย่างสุดๆ ยังปรากฏอยู่ทั่วไป การกำจัดความยากจนต้องอาศัยตลาดที่ทำงานอย่างเหมาะสม รวมทั้งการพัฒนาสถาบันต่างๆ ที่ไม่เกี่ยวกับตลาด นอกจากนั้นแล้ว การจัดการค้าอย่างมีประสิทธิภาพและเป็นธรรม การเติบโตของเศรษฐกิจที่ถึงมือคนจน และการกระจายผลการพัฒนาอย่างยุติธรรมก็เป็นสิ่งที่ขาดไม่ได้ นอกจากปัญหาความยากจนอย่างสุดๆ แล้ว ความมั่นคงของมนุษย์ยังพุ่งความสนใจไปที่วิกฤติการณ์ทางเศรษฐกิจ ภัยธรรมชาติ และผลกระทบทางสังคมของวิกฤติการณ์เศรษฐกิจ กล่าวคือ ในการช่วยให้ประชาชนมีความมั่นคงเมื่อประสบภาวะวิกฤติเศรษฐกิจ หรือการช่วยให้หลุดพ้นจากความยากจน เราต้องให้สังคมได้รับปัจจัยพื้นฐานและสนองความต้องการขั้นต่ำของประชาชน ทั้งด้านเศรษฐกิจและสังคม สามในสี่ของประชาชนในโลกยังไม่ได้รับความคุ้มครองจากการประกันสังคม หรือมีงานที่มีความมั่นคงพอ ดังนั้นเราจะต้องปรับปรุงความพยายามที่จะให้มีการดำรงชีพที่ยั่งยืน และมีความมั่นคงในการงานสำหรับทุกคน การมีที่ดิน สินเชื่อ การศึกษา และบ้านเป็นเรื่องสำคัญ โดยเฉพาะอย่างยิ่งสำหรับสตรีที่ยากจน การกระจายทรัพยากรอย่างเป็นธรรมเป็นกุญแจไปสู่ความมั่นคงในการดำรงชีพ และเป็นเครื่องช่วยส่งเสริมศักยภาพและความคิด

สร้างสรรค์ของประชาชน มาตรการความคุ้มครองทางสังคมและตาข่ายนิรภัย สามารถช่วยยกระดับความเป็นอยู่ขั้นต่ำทางเศรษฐกิจและสังคม รัฐและการสนับสนุนจากนานาประเทศจะต้องจัดตั้งระบบเตือนภัยและมาตรการการป้องกันภัยธรรมชาติและวิกฤติการณ์เศรษฐกิจ

**ความมั่นคงของมนุษย์ในแง่สุขภาพ** ทั้งที่การสาธารณสุขได้พัฒนาไปมาก แต่ก็ยังมีผู้เสียชีวิตจากโรคที่ป้องกันได้ถึง 22 ล้านคนในปี 2544 ในไม่ช้า HIV/AIDS จะเป็นมหันตภัยที่ใหญ่ที่สุดทางด้านสาธารณสุข หากพิจารณาจากความเร่งด่วนก็ดี ผลกระทบและความรุนแรงก็ดี จะเห็นได้ว่าโรคติดต่อระดับโลก ภัยคุกคามจากความยากจน และปัญหาสุขภาพอันเนื่องจากการใช้ความรุนแรง เป็นเรื่องสำคัญยิ่ง ผู้ที่มีบทบาทเกี่ยวข้องกับการสาธารณสุขจึงควรส่งเสริมให้การให้บริการทางสาธารณสุขเป็นสินค้าสาธารณะ จะต้องมีการระดมการปฏิบัติการทางสังคมและลงทุนในการจัดกิจกรรมสนับสนุน รวมทั้งการเข้าถึงข้อมูล การขจัดรากโคนของปัญหาสุขภาพ การวางระบบเตือนภัย และการบรรเทาผลกระทบต่อสุขภาพเมื่อเกิดภาวะวิกฤติ สำหรับในประเทศกำลังพัฒนาจะต้องได้รับความช่วยเหลือทางด้านยาที่จำเป็นต่อการรักษาชีวิตผู้ป่วยด้วย ทั้งนี้จะต้องมีการพัฒนาการคุ้มครองทรัพย์สินทางปัญญาอย่างยุติธรรม เพื่อเป็นสิ่งจูงใจการวิจัยและพัฒนาเพื่อเป็นหลักประกันให้ประชาชนได้ใช้ยารักษาชีวิตในราคาที่ไม่แพง วงการระหว่างประเทศก็ต้องจัดตั้งเครือข่ายความร่วมมือทางด้านสาธารณสุขเพื่อส่งเสริมระบบการตรวจและควบคุมโรคติดต่อในระดับโลก

**ความรู้ ทักษะและคุณค่า เพื่อความมั่นคงของมนุษย์** การศึกษาพื้นฐานและการประชาสัมพันธ์ที่ให้ความรู้ ทักษะเพื่อชีวิต และการยอมรับความแตกต่าง เป็นเรื่องสำคัญสำหรับความมั่นคงของมนุษย์ คณะกรรมการขอกระตุ้นและเตือนให้วงการระหว่างประเทศให้ช่วยกันอย่างจริงจังให้เกิดการศึกษาถ้วนหน้า โดยเน้นการศึกษาของเด็กหญิง โรงเรียนไม่ควรสร้างความไม่มั่นคงทางร่างกาย แต่ควรคุ้มครองนักเรียนจากความรุนแรงต่างๆ รวมทั้งความรุนแรงทางเพศ การศึกษาควรส่งเสริมให้เกิดการยอมรับความแตกต่าง และส่งเสริมการพัฒนาเอกลักษณ์ โดยอาศัยหลักสูตรและวิธีการสอนที่มีความสมดุล สื่อมวลชนก็มีความสำคัญ เพราะเป็นผู้ให้ข้อมูลทักษะเพื่อชีวิตและประเด็นการเมือง ตลอดจนเป็นปากเสียงให้ประชาชนในการแก้ปัญหาสาธารณะ การศึกษาและสื่อไม่เพียงให้ข้อมูลและทักษะที่จะช่วยปรับปรุงโอกาสในการทำงานและอนามัยของครอบครัวเท่านั้น แต่ควรจะช่วยให้ประชาชนได้ใช้สิทธิและมีความรับผิดชอบในฐานะพลเมืองดีด้วย

ด้วยเหตุผลดังกล่าวมาแล้ว คณะกรรมการมีข้อสรุปเชิงนโยบายทางด้านต่างๆ ดังนี้

1. การคุ้มครองประชาชนจากความขัดแย้งรุนแรง
2. การคุ้มครองประชาชนจากการแพร่หลายของอาวุธอย่างรวดเร็ว
3. การสนับสนุนความมั่นคงของประชาชนที่มีการย้ายถิ่น
4. การจัดตั้งกองทุนเพื่อความมั่นคงของมนุษย์สำหรับเหตุการณ์หลังความขัดแย้ง
5. การสนับสนุนการค้าและการตลาดที่เป็นธรรม เพื่อผลประโยชน์ของคนที่ยากที่สุด

6. การใช้ความพยายามเพื่อพัฒนาให้มีมาตรฐานการครองชีพขั้นต่ำในทุกแห่ง
7. การให้ความสำคัญเป็นพิเศษต่อการได้รับบริการสาธารณสุขพื้นฐานอย่างถ้วนหน้า
8. การพัฒนาระบบคุ้มครองสิทธิในระดับสากลที่มีประสิทธิภาพและยุติธรรม
9. การให้อำนาจแก่ประชาชนด้วยการให้การศึกษาถ้วนหน้า
10. การสร้างความชัดเจนเกี่ยวกับความต้องการเอกลักษณ์ของมนุษย์ที่เป็นสากล โดยขณะเดียวกันก็ยอมรับเสรีภาพของปัจเจกบุคคลในการมีเอกลักษณ์และความสัมพันธ์ที่แตกต่างกัน

### การเชื่อมโยงความคิดริเริ่มทั้งหลาย

ในข้อสรุปเชิงนโยบายแต่ละข้อ จะต้องอาศัยความร่วมมือจากหลายฝ่าย เครือข่ายผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง ทั้งภาครัฐ เอกชน และประชาสังคม ซึ่งสามารถช่วยให้ความชัดเจนและช่วยพัฒนาบรรทัดฐาน เริ่มต้นกิจกรรมผสมผสาน และติดตามความคืบหน้าและผลงาน ความร่วมมือดังกล่าว จะช่วยให้เกิดความชอบ ด้วยเหตุผลของทุกฝ่ายหรือหลาย ๆ ฝ่าย ทั้งในแนวนอนและแนวตั้ง การผนึกกำลังของพันธมิตรในลักษณะเช่นนี้จะช่วยให้ได้ความคิดเห็นในระดับสากล ความมั่นคงมนุษย์ จะทำหน้าที่เป็นแนวคิดที่ทำให้เกิดความเชื่อมโยงของความริเริ่มทั้งหลาย

อย่างไรก็ตาม จะต้องมีการระดมทรัพยากรอย่างพอเพียงและมีประสิทธิภาพ ที่มีใช้แค่การรับปากจะให้ความช่วยเหลือมากขึ้นเท่านั้น แต่จะต้องมีการเพิ่มลำดับความสำคัญของการช่วยเหลือให้แก่ผู้ที่เดือดร้อนที่สุดก่อน ในเรื่องนี้ คณะกรรมการใคร่ขอขอบคณกองทุนสหประชาชาติเพื่อความมั่นคงของมนุษย์ (UN Trust Fund for Human Security) และขอสนับสนุนให้มีการขยายฐานของผู้ให้ความช่วยเหลือกองทุนออกไปอีก คณะกรรมการขอเสนอแนะให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการที่ปรึกษาด้านความมั่นคงของมนุษย์เพื่อให้คำแนะนำแก่กองทุนสหประชาชาติ และติดตามผลของข้อเสนอแนะของคณะกรรมการ

คณะกรรมการขอเสนอให้มีการก่อตั้งแกนนำซึ่งประกอบด้วยประเทศที่สนใจ องค์การระหว่างประเทศ และประชาสังคม ในแวดวงองค์กรสหประชาชาติและสถาบันเบรตตันวูดส์ (Bretton Woods) ซึ่งจะเป็นการริเริ่มที่สำคัญยิ่ง โดยใช้ทรัพยากรเพียงจำนวนน้อย แต่อาจได้ผลมากในการเชื่อมโยงผู้ที่มีบทบาทเกี่ยวข้องกับความมั่นคงของมนุษย์ซึ่งเป็นพันธมิตรที่เข้มแข็งในระดับโลก