

26 มิถุนายน 2567

แปลจากภาษาอังกฤษ

คณะมนตรีสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ

ครั้งที่ 56

18 มิถุนายน – 12 กรกฎาคม 2567

**Banking on the Death Trade: How Banks and Governments
Enable the Military Junta in Myanmar**

Special Rapporteur on the situation of human rights in Myanmar

I. บทนำ

“พวกเขาสังหารคนเหล่านั้นราวกับเป็นสัตว์”¹

1. เป็นถ้อยคำของผู้รอดชีวิตซึ่งบรรยายถึงการโจมตีของกองทัพรัฐบาลทหารต่อชาวบ้านที่หมู่บ้านเลตถกตอ เมื่อวันที่เสาร์ที่ 11 พฤษภาคม 2567 ส่งผลให้พลเรือนกว่า 30 คนเสียชีวิต โดยมีรายงานว่าพวกเขาพยายามวิ่งหนีเข้าไปในป่าและในวัดที่อยู่ใกล้เคียงเพื่อให้รอดพ้นจากการโจมตี “ชาวบ้านพากันหลบหนีในขณะที่กองกำลังของรัฐบาลทหารไล่ยิงพวกเขา บางคนไปหลบซ่อนตัวอยู่ในวัด” ผู้รอดชีวิตกล่าว “ผู้ชายทั้งหมดถูกบังคับให้นั่งลง และถูกยิงจนเสียชีวิต”²
2. กว่าสามปีนับแต่ใช้กำลังทหารยึดอำนาจอย่างผิดกฎหมาย กองกำลังของสภการบริหารแห่งรัฐ (SAC) ยังคงโจมตีอย่างเป็นระบบต่อพลเรือนชาวเมียนมา โดยใช้อาวุธสงครามที่มีพลานุภาพร้ายแรงที่จัดซื้อจากต่างชาติ ดังที่ผู้รอดชีวิตจากการโจมตีที่หมู่บ้านเลตถกตอบอก แม้ว่ากองกำลังของรัฐบาลทหารจะอ่อนแอลง แต่ความโหดร้ายของพวกเขาไม่ได้ลดลงเลย
3. มีพลเรือนเสียชีวิตกว่า 5,000 คนนับแต่การทำรัฐประหาร ปัจจุบันมีผู้พลัดถิ่นราวสามล้านคน และมีการคุมขังนักโทษคดีการเมืองกว่า 20,000 คน อีกทั้งในช่วงหกเดือนที่ผ่านมา ได้มีการโจมตีทางอากาศต่อเป้าหมายพลเรือนเพิ่มขึ้นถึงห้าเท่า ในขณะที่รัฐบาลทหารได้เริ่มสูญเสียที่มั่นทางทหาร สูญเสียดินแดน และกองกำลังเพิ่มขึ้นเนื่องจากการโจมตีของฝ่ายต่อต้าน³ ส่งผลให้มีการประกาศใช้มาตรการบังคับเกณฑ์ทหารช่วงต้นปี 2567 เนื่องจากการสูญเสียทหารหลายหมื่นนายของสภการบริหารแห่งรัฐ ทั้งที่บาดเจ็บล้มตาย ทหารที่แปรพักตร์ และทหารที่ยอมมอบตัวกับฝ่ายต่อต้าน มาตรการเหล่านี้ยิ่งเพิ่มแรงต่อต้านและสร้างความเป็นปรปักษ์มากขึ้นในบรรดาเยาวชนคนหนุ่มสาว ซึ่งต่างพากันเดินทางออกไปนอกประเทศ ไปหลบซ่อนตัว หรือไม่ก็เข้าร่วมกับกองกำลังฝ่ายต่อต้าน
4. เมื่อใกล้จะจมนมูม สภการบริหารแห่งรัฐ (SAC) ยังคงต้องพึ่งพาทรัพยากรความช่วยเหลือหลักสองประการจากต่างชาติ เพื่อช่วยหล่อเลี้ยงกองทัพและการโจมตีพลเรือนชาวเมียนมาต่อไป กล่าวคือการพึ่งพาอาวุธและเงิน

¹ Moe Oo, “กองทัพเมียนมาสังหารหมู่ประชาชนกว่า 30 คนในภาคสะกาย” Myanmar Now, 13 พฤษภาคม 2567, <https://myanmar-now.org/en/news/myanmar-military-massacres-more-than-30-in-sagaing-region/>

² กองกำลังรัฐบาลทหารเมียนมาสังหารประชาชนกว่า 10 คนในการโจมตีวัด” Radio Free Asia, 13 พฤษภาคม 2567, <https://www.rfa.org/english/news/myanmar/sagaing-monastery-killings-05132024074121.html>

³ ที่ตั้งของการขัดกันด้วยอาวุธและข้อมูลสถานการณ์ การส่งออกข้อมูล, <https://acleddata.com/> (เข้าถึงเมื่อ 6 มิถุนายน 2567; เปรียบเทียบระหว่างเดือนมกราคม – ตุลาคม 2566 กับพฤศจิกายน 2566 – เมษายน 2567)

5. รายงานนี้สอบสวนการจัดหาอาวุธและยุทธภัณฑ์ที่เกี่ยวข้องของสภาบริหารแห่งรัฐ (SAC) นับแต่การเผยแพร่รายงานอีกฉบับหนึ่งชื่อ “การค้าความตายมูลค่าหลายพันล้านเหรียญ: เครือข่ายซื้อขายอาวุธข้ามชาติที่สนับสนุนการละเมิดสิทธิในเมียนมา” ซึ่งผู้รายงานพิเศษได้เผยแพร่ตั้งแต่เดือนพฤษภาคม 2566 ซึ่งเน้นเป็นการเฉพาะถึงบทบาทของธนาคารระหว่างประเทศ ที่มีส่วนร่วมในการค้าความตาย และข้อเสนอในการปิดกั้นการเข้าถึงอาวุธยุทธภัณฑ์ทางทหารและเงินทุนของสภาบริหารแห่งรัฐ
6. รายงานนี้มีข่าวดีบางอย่าง เพราะประชาคมระหว่างประเทศได้เพิ่มมาตรการเพื่อหยุดยั้งการจัดส่งอาวุธและเงินทุนเข้าไปในเมียนมาในช่วงปีที่ผ่านมา และปฏิบัติการนี้เริ่มส่งผลกระทบแล้ว โดยทำให้การจัดซื้ออาวุธ เทคโนโลยีที่ใช้ประโยชน์ได้ทั้งทางทหารและพลเรือน และการผลิตอุปกรณ์และวัสดุที่เกี่ยวข้องที่ต้องพึ่งพาธนาคารอย่าง เป็นทางการ ได้เริ่มลดน้อยลงถึงหนึ่งในสาม จากที่มีมูลค่า 377 ล้านดอลลาร์สหรัฐในปีงบประมาณ 2565 (เมษายน 2565 - มีนาคม 2566) ต่อไปนี้เรียกว่าปีงบประมาณ 2565) เหลือเพียงมูลค่า 250 ล้านดอลลาร์สหรัฐในปีงบประมาณ 2566 (เมษายน 2566 - มีนาคม 2567) ต่อไปนี้ เรียกว่า ปีงบประมาณ 2566)
7. แต่มีข่าวร้ายเช่นกัน สภาบริหารแห่งรัฐ (SAC) ได้เห็นโอกาสและใช้ประโยชน์จากโอกาสเหล่านี้เพิ่มขึ้นมาก เพื่อหลีกเลี่ยงการคว่ำบาตรและมาตรการอื่น ๆ ของประชาคมระหว่างประเทศ มีการเปลี่ยนผู้ขายอาวุธและยุทธภัณฑ์ แสวงหาประโยชน์จากช่องว่างของมาตรการคว่ำบาตร มีการเปลี่ยนสถาบันการเงิน และใช้ข้อได้เปรียบจากการขาดเจตนาธรมณ์ทางการเมืองของรัฐภาคีในแง่การประสานงานและการบังคับใช้ตามมาตรการ
8. สถาบันการเงินมีบทบาทที่สำคัญอย่างยิ่งในการเปิดช่องให้สภาบริหารแห่งรัฐ (SAC) สามารถหลีกเลี่ยงตนเองและทำการโจมตีพลเรือนต่อไปได้ ผู้รายงานพิเศษได้อ่านเอกสารลับที่เกี่ยวข้องซึ่งชี้ให้เห็นว่า สถาบันการเงินจากต่างประเทศให้บริการเป็นธนาคารตัวแทนต่างประเทศ สำหรับธนาคารที่เป็นรัฐวิสาหกิจภายใต้การควบคุมของรัฐบาลทหาร และยังคงให้บริการทำธุรกรรมที่เกี่ยวข้องกับการจัดซื้อทางการทหารของกระทรวงกลาโหมของสภาบริหารแห่งรัฐ จากการพึ่งพาบริการของสถาบันการเงินที่ยังคงมีความยินดีจะทำธุรกิจกับธนาคารภายใต้การควบคุมของรัฐบาลทหาร และการเปลี่ยนมาใช้บริการของธนาคารที่ตั้งอยู่ในเมียนมาซึ่งสามารถหลีกเลี่ยงการคว่ำบาตรจากนานาชาติได้ ทำให้สภาบริหารแห่งรัฐ (SAC) ยังคงสามารถเข้าถึงบริการด้านการเงินที่จำเป็น เพื่อให้สามารถทำการละเมิดสิทธิมนุษยชนอย่างเป็นระบบในเมียนมาต่อไปได้ รวมทั้งการโจมตีทางอากาศต่อเป้าหมายที่เป็นพลเรือน บริการเหล่านี้ช่วยให้สภาบริหารแห่งรัฐทั้งสามารถจัดซื้ออาวุธและยุทธภัณฑ์ที่ใช้ของกองทัพได้ และยังสามารถนำรายได้จากต่างประเทศเข้ามาในประเทศ รวมทั้งรายได้จากการขายทรัพยากรธรรมชาติที่มั่งคั่งของเมียนมา

ก. เรื่องเล่าจากสองประเทศ: สิงคโปร์และไทย

9. ท่าทีของรัฐบาลในอาเซียนสองประเทศต่อรายงาน “การคำนวณมูลค่าหลายพันล้านเหรียญ” ของผู้รายงานพิเศษ สะท้อนให้เห็นเป็นอย่างดีว่า เหตุใดสหภาพบริหารแห่งรัฐ (SAC) จึงยังสามารถนำเข้าอาวุธและเงินจากแหล่งต่าง ๆ นอกประเทศเมียนมา โดยเปลี่ยนการจัดซื้อจากประเทศหนึ่งเป็นอีกประเทศหนึ่ง

10. รัฐบาลสิงคโปร์แสดงท่าทีตกใจเมื่อได้รับทราบข้อมูลในรายงานว่า หน่วยงานที่ตั้งอยู่ในสิงคโปร์ได้กลายเป็นแหล่งจัดส่งอาวุธยุทธภัณฑ์ที่ใหญ่ที่สุดเป็นอันดับสามให้กับรัฐบาลทหารเมียนมา สิงคโปร์ได้จัดทำนโยบายที่ชัดเจนเพื่อต่อต้านการส่งมอบอาวุธให้กับเมียนมา เป็นนโยบายที่สอดคล้องกับมติของที่ประชุมสมัชชาใหญ่แห่งสหประชาชาติ ที่มีผู้รับรองมากมายเมื่อเดือนมิถุนายน 2564 ห้าเดือนหลังการทำรัฐประหาร⁴ โดยรายงานของผู้รายงานพิเศษระบุอย่างชัดเจนว่า ไม่มีหลักฐานว่ารัฐบาลสิงคโปร์มีส่วนเกี่ยวข้อง หรือแม้แต่รู้เห็นเกี่ยวกับการจัดส่งอาวุธเหล่านี้

11. ภายหลังจากสอบสวนของรัฐบาลตามข้อค้นพบในรายงาน ส่งผลให้การจัดส่งอาวุธและยุทธภัณฑ์ที่เกี่ยวข้องจากบริษัทที่จดทะเบียนในสิงคโปร์ ให้กับเมียนมาลดลงไปเกือบ 90% ในปีงบประมาณ 2565 ธนาคารที่ตั้งอยู่ในสิงคโปร์ให้บริการสนับสนุนการจัดซื้ออีกกว่า 70% ของรัฐบาลทหาร โดยผ่านระบบธนาคารอย่างเป็นทางการ แต่จนถึงปีงบประมาณ 2566 สัดส่วนการให้บริการดังกล่าวลดลงเหลือไม่ถึง 20% โดยการจัดซื้อส่วนใหญ่เกิดขึ้นในช่วงไตรมาสแรกของปีงบประมาณ 2566

12. สหภาพบริหารแห่งรัฐ (SAC) ยังคงไม่หวั่นไหว และยังคงแสวงหาประเทศอื่นเพื่อจัดซื้ออาวุธและยุทธภัณฑ์ให้กองทัพ และไม่จำเป็นต้องมองหาประเทศที่ไกลออกไป เพราะต่างจากรัฐบาลสิงคโปร์ รัฐบาลไทยไม่ได้มีจุดยืนด้านนโยบายที่ชัดเจนที่จะต่อต้านการส่งมอบอาวุธให้กับเมียนมา ในขณะที่การส่งออกอาวุธและยุทธภัณฑ์จากหน่วยงานที่จดทะเบียนในสิงคโปร์ผ่านระบบธนาคารอย่างเป็นทางการลดลงเกือบ 120 ล้านดอลลาร์สหรัฐในปีงบประมาณ 2566 เหลือเพียง 10 ล้านดอลลาร์สหรัฐในปีงบประมาณ 2566 แต่การส่งออกจากหน่วยงานที่จดทะเบียนในประเทศไทยกลับเพิ่มขึ้นกว่าสองเท่า จากมูลค่ากว่า 60 ล้านดอลลาร์สหรัฐเป็นเกือบ 130 ล้านดอลลาร์สหรัฐ การจัดซื้อสินค้าหลายประการของรัฐบาลทหารเมียนมาที่เคยจัดซื้อจากหน่วยงานในสิงคโปร์ รวมทั้งการจัดซื้ออะไหล่สำหรับเฮลิคอปเตอร์รุ่น Mi-17 และ Mi-35 ที่ถูกใช้เพื่อโจมตีทางอากาศต่อเป้าหมายที่เป็นพลเรือน ได้เปลี่ยนมาเป็นการจัดซื้อจากประเทศไทยแทน

13. รัฐบาลไทยรวมทั้งธนาคารไทยพาณิชย์ มีบทบาทสำคัญอย่างยิ่งในการเปลี่ยนแปลงครั้งนี้ โดยธนาคารไทยพาณิชย์เป็นผู้ให้บริการธุรกรรมมูลค่ากว่า 5 ล้านดอลลาร์สหรัฐ เกี่ยวกับการจัดซื้อของกองทัพเมียนมาในปีงบประมาณ 2565 และตัวเลขนี้ได้เพิ่มขึ้นเป็นกว่า 100 ล้านดอลลาร์สหรัฐในปีงบประมาณ 2566

⁴ ที่ประชุมสมัชชาใหญ่, มติที่ 75/287, “สถานการณ์ในเมียนมา” 18 มิถุนายน 2564, UN Doc. A/RES/75/287

14. เช่นเดียวกับกรณีของสิงคโปร์ ผู้รายงานพิเศษไม่พบหลักฐานว่า รัฐบาลไทยมีส่วนเกี่ยวข้องหรือรู้เห็นเกี่ยวกับการจัดส่งอาวุธเหล่านี้ แต่ถ้าวรัฐบาลไทยตอบสนองต่อข้อมูลเช่นเดียวกับที่รัฐบาลสิงคโปร์ทำเมื่อหนึ่งปีที่แล้ว ย่อมจะทำให้ความสามารถในการโจมตีประชาชนชาวเมียนมาของสภาบริหารแห่งรัฐลดลงไปอย่างมีนัยสำคัญ

ข. การเข้าถึงระบบการเงินระหว่างประเทศของสภาบริหารแห่งรัฐ (SAC)

15. งานวิจัยของผู้รายงานพิเศษแสดงให้เห็นว่า สภาบริหารแห่งรัฐ (SAC) ยังคงใช้บริการของเครือข่ายธนาคารระหว่างประเทศโดยทั่วไป ผู้รายงานพิเศษได้ติดต่อกับธนาคารระหว่างประเทศกว่า 100 แห่ง ซึ่งมีการทำธุรกรรมกับธนาคารที่เป็นรัฐวิสาหกิจของเมียนมานับแต่การทำรัฐประหาร ธนาคารเหล่านี้ส่วนมากอ้างว่า ได้จัดทำการตรวจสอบที่มีประสิทธิภาพ เพื่อรับประกันว่าการดำเนินธุรกิจของตนไม่มีส่วนสนับสนุนการปฏิบัติมิชอบด้านสิทธิมนุษยชน แต่จากพยานหลักฐานที่ผู้รายงานพิเศษได้รับมาชี้ให้เห็นว่า ธนาคาร 16 แห่งซึ่งตั้งอยู่ใน 7 ประเทศ มีส่วนให้บริการการทำธุรกรรมการจัดซื้อจัดจ้างของกองทัพเมียนมา โดยมีธนาคารอย่างน้อย 25 แห่งทำหน้าที่เป็นธนาคารตัวแทนต่างประเทศให้กับธนาคารที่เป็นรัฐวิสาหกิจของเมียนมานับแต่การทำรัฐประหาร

16. ภายในประเทศเมียนมาเอง สภาบริหารแห่งรัฐ (SAC) ต้องพึ่งพามากกับธนาคารการค้าต่างประเทศเมียนมา (Myanma Foreign Trade Bank - MFTB) ซึ่งเป็นรัฐวิสาหกิจเพื่อการจัดซื้ออาวุธยุทโธปกรณ์จากต่างประเทศในเดือนมิถุนายน พ.ศ. 2566 สหรัฐฯ ประกาศคว่ำบาตรธนาคาร MFTB และธนาคารการลงทุนและพาณิชย์แห่งเมียนมา (Myanma Investment and Commercial Bank - MICB) รัฐบาลทหารได้ตอบโต้ด้วยการเปลี่ยนไปใช้บริการของธนาคารที่เป็นรัฐวิสาหกิจแห่งอื่นที่ไม่ถูกคว่ำบาตร รวมทั้งธนาคารเศรษฐกิจแห่งเมียนมา (Myanma Economic Bank - MEB) ทั้งนี้เพื่อการจัดซื้อของกองทัพ การรับเงินภาษีและค่าธรรมเนียมระหว่างประเทศ การนำเข้ารายได้จากต่างประเทศซึ่งเป็นของรัฐวิสาหกิจ

17. ในช่วงไตรมาสแรกของปีงบประมาณ 2566 ธนาคาร MEB ให้บริการการจ่ายเงินออกนอกประเทศกว่า 50 ล้านดอลลาร์สหรัฐ ส่วนใหญ่เพื่อการจัดซื้อสินค้าและบริการของสภาบริหารแห่งรัฐ (SAC) และหน่วยงานภายใต้การควบคุมของพวกเขา และให้บริการรับรายได้จากต่างประเทศกว่า 20 ล้านดอลลาร์สหรัฐ จนถึงไตรมาสที่สามของปีงบประมาณ 2566 ก่อนช่วงสามเดือนสุดท้ายของปี ธนาคาร MEB ให้บริการจ่ายเงินออกนอกประเทศกว่า 160 ล้านดอลลาร์สหรัฐ และให้บริการรับเงินจากต่างประเทศกว่า 330 ล้านดอลลาร์สหรัฐ รวมทั้งรายได้ต่อเดือนเป็นเงินบาทมูลค่าอย่างน้อย 55 ล้านดอลลาร์สหรัฐ เพื่อส่งมอบให้กับ Myanmar Oil and Gas Enterprise รัฐวิสาหกิจของเมียนมา เป็นเรื่องจำเป็นที่ประชาคมระหว่างประเทศจะต้องปิดกั้นไม่ให้ธนาคาร MEB เข้าถึงระบบธนาคารระหว่างประเทศ โดยต้องให้การคว่ำบาตรอย่างมีการประสานงาน

18. ในเวลาเดียวกัน สภาบริหารแห่งรัฐ (SAC) ยังคงเข้าถึงเชื้อเพลิงอากาศยานที่จำเป็นต่อการโจมตีทางอากาศต่อพลเรือน แม้จะมีการคว่ำบาตรจากสหรัฐฯ สหราชอาณาจักร สหภาพยุโรป แคนาดา และออสเตรเลีย โดย

เป็นการคว่ำบาตรต่อบุคคลและหน่วยงานที่จัดส่งเชื้อเพลิงเหล่านี้ ต้องมีการทำงานอีกมากเพื่อปิดกั้นการเข้าถึงดังกล่าว

19. เพื่อเพิ่มการปิดกั้นการเข้าถึงอาวุธและยุทธภัณฑ์ที่เกี่ยวข้องของสภการบริหารแห่งรัฐ จำเป็นอย่างยิ่งที่รัฐบาลประเทศต่าง ๆ ต้องมีส่วนร่วมเพิ่มขึ้นอย่างมากในมาตรการที่ต่อเนื่อง โดยมีการบังคับใช้อย่างเข้มแข็งและมีการประสานงานอย่างเข้มข้น ทั้งเป็นเรื่องจำเป็นที่สถาบันการเงินจะต้องปฏิบัติตามพันธกรณีของตนอย่างจริงจัง โดยไม่ให้บริการที่สนับสนุนการก่ออาชญากรรม รวมทั้งอาชญากรรมสงครามและอาชญากรรมต่อมนุษยชาติ และดำเนินการอย่างเป็นทางการเพื่อให้บรรลุพันธกรณีที่มีต่อประเทศเมียนมา

20. ผู้รายงานพิเศษพร้อมจะสนับสนุนมาตรการเหล่านี้ และนับเป็นพันธกิจที่จะทำการวิจัยและเผยแพร่ข้อค้นพบต่อไป เพื่อชี้ให้เห็นถึงบทบาทของรัฐบาล ธนาคาร และหน่วยงานอื่น ที่มีส่วนร่วมสนับสนุนหรือขัดขวางการละเมิดสิทธิมนุษยชนและความทารุณโหดร้ายที่ยังคงเกิดขึ้นต่อไปในเมียนมา