

หัวข้อ: องค์การสหประชาชาติ (UN) และองค์การระหว่างประเทศอื่น ๆ:

“ความเป็นมา พัฒนาการ ความร่วมมือ และอนาคต”

โดย ผศ.ดร.ชจิต จิตตเสวี

อาจารย์ประจำคณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

### ความเป็นมาของความร่วมมือ

ปัญหาที่โลกกำลังเผชิญอยู่ในปัจจุบันไม่ว่าจะเป็นปัญหาความขัดแย้งระหว่างประเทศ ปัญหาการก่อการร้าย ปัญหาการสูงขึ้นของอุณหภูมิโลก (Global Warming) ปัญหาเรื่องโรคติดต่อ ฯลฯ มิได้เป็นปัญหาที่ประเทศใดประเทศหนึ่งไม่ว่าจะเป็นประเทศมหาอำนาจอย่างสหรัฐอเมริกาหรือสาธารณรัฐประชาชนจีนจะจัดการได้เพียงลำพัง ดังนั้นจึงเกิดคำถามขึ้นว่า ถ้าอย่างนั้นควรจะทำอย่างไรเพื่อให้ทุกประเทศได้รับผลประโยชน์ร่วมกันอย่างสูงสุด คำตอบที่ได้คือ การหันมารวมตัวกันและร่วมมือกันเป็นกลุ่มองค์กรต่าง ๆ

ในอดีตความร่วมมือของประเทศต่าง ๆ ในการจัดตั้งองค์การระหว่างประเทศถือว่ามีน้อยมาก ภายหลังสงครามโลกครั้งที่ 1 สิ้นสุดลง (ค.ศ.1914-1918) ได้มีความพยายามในการจัดตั้ง “สันนิบาตชาติ” (League of Nations: LN) แต่ก็ไม่ได้รับความร่วมมืออย่างจริงจังจากประเทศมหาอำนาจ ทำให้ความร่วมมือนี้ ล้มเหลวไปในที่สุด ความขัดแย้งระหว่างประเทศปะทุขึ้นอีกจนทำให้เกิดสงครามโลกครั้งที่ 2 (ค.ศ.1939-1945) ซึ่งสงครามโลกครั้งนี้ถือว่าเป็นหายนะครั้งรุนแรงที่สุดในประวัติศาสตร์ ทำให้ประเทศต่าง ๆ ต่างหวาดกลัว สงครามและหาวิธีที่จะป้องกันมิให้สงครามเกิดขึ้นอีก จึงได้มีการตกลงจัดตั้งองค์การระหว่างประเทศขึ้นคือ “องค์การสหประชาชาติ” (The United Nations: UN) ซึ่งหากเปรียบเทียบลักษณะการทำหน้าที่แล้ว กล่าวได้ว่า องค์การสหประชาชาติทำหน้าที่เปรียบเสมือนเป็น “ฝ่ายบริหารของโลก” (Executive) ในขณะที่สหภาพรัฐสภา ระหว่างประเทศ (Inter-Parliamentary Union: IPU) เป็นองค์การระหว่างประเทศทำหน้าที่เปรียบเสมือน “ฝ่ายนิติบัญญัติของโลก” (Legislative)

สหภาพรัฐสภา ระหว่างประเทศ หรือ IPU มีแนวคิดริเริ่มมาจากนาย William Randal Cremer สมาชิก รัฐสภาแห่งสหราชอาณาจักร และ นาย Frédéric Passy สมาชิกรัฐสภาฝรั่งเศสผู้ซึ่งได้รับรางวัลโนเบลสาขาสันติภาพ ที่ต้องการให้โลกเกิดการอภิบาลปกครองกันโดยมีองค์การตัวแทนทางด้านการเมืองมาประชุมร่วมกัน ทำงานเป็นสภาของโลก มีการติดต่อประสานงานแลกเปลี่ยนประสบการณ์การทำงานระหว่างกันและร่วมกัน พิจารณาปัญหาที่เป็นผลประโยชน์ร่วมกันระหว่างประเทศ อย่างไรก็ตาม องค์การที่มีลักษณะเป็นองค์การระดับทั้งโลก (International Global Organization: IGO) ในบางมิติถูกมองว่าเป็นองค์การที่มีขอบข่ายงานที่กว้างเกินไป และมีสมาชิกมาจากทุกส่วนของโลกทำให้การหาข้อตกลงร่วมกันเป็นไปได้ยาก อาทิ การประชุมเกี่ยวกับปัญหาสิ่งแวดล้อมที่มีการประชุมหารือกันมาตั้งแต่ปี ค.ศ. 1972 แต่ปัจจุบันก็ยังมิได้มีข้อตกลงอะไรเป็นรูปธรรมที่ชัดเจน ทั้งนี้เพราะเมื่อประเทศต่าง ๆ พัฒนาขึ้น การเปลี่ยนแปลงก็ทำให้เกิดปัญหาและเงื่อนไขอื่น ๆ ตามมา

## ความร่วมมือในระดับภูมิภาค: EU และ ASEAN

หากย้อนดูประวัติศาสตร์การรวมตัวกันในระดับภูมิภาคในประเทศแถบยุโรป เริ่มต้นขึ้นจากการยุติสงครามสามสิบปีในจักรวรรดิโรมันอันศักดิ์สิทธิ์ที่รัฐต่าง ๆ ได้ร่วมลงนามใน “สัญญาสันติภาพเวสต์ฟาเลีย” (Peace of Westphalia) เพื่อนำไปสู่การจัดการแก้ปัญหาข้อพิพาทในเรื่องอาณาเขตดินแดน (territorial settlement) ทำให้เกิดรัฐสมัยใหม่ในยุโรปที่มีขอบเขตเส้นพรมแดนที่ชัดเจนแน่นอนขึ้นเป็นครั้งแรก เมื่อปัญหาการกำหนดดินแดนได้รับการแก้ไขแล้ว ปัญหาตามมาที่ก่อให้เกิดความขัดแย้งขึ้นในเวลาต่อมาคือ การแย่งชิงทรัพยากรโดยเฉพาะถ่านหินและเหล็กกล้าที่ประเทศต่าง ๆ ต้องการทรัพยากรเหล่านี้ไปพัฒนาประเทศก่อให้เกิดความขัดแย้งจนนำไปสู่สงครามโลกที่นำความหายนะมาสู่โลกถึง 2 ครั้ง ภายหลังจากสงครามโลกครั้งที่สองยุติลง ยุโรปอยู่ในสภาพที่บอบช้ำและเสียหายอย่างหนักในทุกด้าน ผู้นำทางการเมืองเกิดแนวความคิดที่จะสร้างอนาคตที่มีสันติภาพอย่างถาวร โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การปรองดองกันระหว่างสองรัฐที่เป็นชนวนความขัดแย้งที่สำคัญ คือ ฝรั่งเศสกับเยอรมนี ซึ่งบุคคลที่ได้เสนอแนวคิดนี้ คือ นาย Jean Monnet ชาวฝรั่งเศส และถูกนำมาขยายผลโดยนาย Robert Schuman ในขณะนั้นดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีต่างประเทศฝรั่งเศส โดยวิธีการของการรวมตัวกันทางเศรษฐกิจกันระหว่างฝรั่งเศสกับเยอรมนีให้ใกล้ชิดกันจนกระทั่งทั้งสองประเทศนี้ไม่สามารถทำสงครามระหว่างกันได้ แต่ในขณะเดียวกันก็มีเป้าหมายในระยะยาวที่จะสร้างความเป็นเอกภาพระหว่างประชาชนชาวยุโรปเพื่อมิให้มีการแตกแยกและนำไปสู่การทำสงครามระหว่างกันในอนาคตด้วย แนวคิดดังกล่าว ได้นำไปสู่การจัดตั้ง “ประชาคมถ่านหินและเหล็กกล้าแห่งยุโรป (European Coal and Steel Community: ECSC) และได้พัฒนามาเป็น “ตลาดร่วม” (Common Market) และหลังจากการล่มสลายลงของกำแพงเบอร์ลินอันเป็นสัญลักษณ์สำคัญของการสิ้นสุดลงของสงครามเย็นในยุโรป ทำให้อีกหลายประเทศที่เคยตกอยู่ภายใต้การครอบงำของฝ่ายคอมมิวนิสต์ได้ให้ความสำคัญในการร่วมมือระหว่างประเทศมากยิ่งขึ้น ในปี ค.ศ. 2004 ได้มีความพยายามของสมาชิก EU ในการก่อตั้งรัฐสภายุโรป (European Parliament) อย่างไรก็ตาม ยังไม่สามารถกระทำได้สำเร็จ ปัจจุบันได้ลดสถานะไปเป็นเพียงสนธิสัญญาลิสบอน (Lisbon Treaty)

สำหรับการรวมตัวกันในระดับภูมิภาคของกลุ่มประเทศในเอเชีย นั้น จะเห็นได้จากการรวมตัวของสมาคมประชาชาติแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ หรือ อาเซียน (The Association of Southeast Asian Nations: ASEAN) ที่ริเริ่มจาก 5 ประเทศ คือ อินโดนีเซีย ฟิลิปปินส์ สิงคโปร์ มาเลเซีย และไทย ถือเป็นองค์การหนึ่งของระหว่างประเทศที่มีแนวคิดเห็นตรงกันถึงผลประโยชน์ที่จะได้รับถ้าหากหันหน้ามาร่วมมือกัน แม้ว่าในระยะแรกของความร่วมมือมีจุดประสงค์เพื่อป้องกันภัยคุกคามจากคอมมิวนิสต์ แต่ในปัจจุบันก็ได้มีพัฒนาการความร่วมมือด้านอื่น ๆ อย่างต่อเนื่อง ที่ผ่านมามีการประชุมทั้งในระดับฝ่ายบริหาร “การประชุมสุดยอดผู้นำอาเซียน” (ASEAN Summit) และฝ่ายนิติบัญญัติ “การประชุมสมัชชารัฐสภาอาเซียน” (ASEAN Inter-Parliamentary Assembly: AIPA) ควบคู่กันไป

## ปัจจัยผลักดันในการก่อตั้งองค์การระหว่างประเทศ

เป็นที่น่าสังเกตว่าองค์การระหว่างประเทศที่มีรัฐเป็นสมาชิกได้เพิ่มจำนวนขึ้นอย่างต่อเนื่อง จะเห็นได้จากในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่ 1 (ค.ศ.1914 - ค.ศ.1918) มีองค์การระหว่างประเทศไม่ถึง 10 องค์การ กระทั่งถึงสงครามโลกครั้งที่ 2 ได้เพิ่มจำนวนขึ้นมากถึง 300 องค์การ ทั้งนี้ ประเทศต่าง ๆ เห็นประโยชน์จากการร่วมมือกันจึงยินยอมที่จะมอบอำนาจอธิปไตยของตนให้กับองค์การระหว่างประเทศ โดยเชื่อว่าการร่วมมือกันนี้นอกจากจะช่วยบรรเทาความขัดแย้งแล้ว ยังทำให้ประเทศต่าง ๆ ได้รับผลดีร่วมกันในหลาย ๆ ด้าน สามารถสร้างอำนาจต่อรองให้มากขึ้นด้วย ซึ่งปัจจัยผลักดันในการก่อตั้งองค์การระหว่างประเทศ สรุปได้ดังนี้

1) สงครามและการเมืองเรื่องอำนาจ แนวคิดนี้มีความเชื่อว่าการมีองค์การระหว่างประเทศจะสามารถอภิบาลโลกได้ ตัวอย่างเช่น สงครามนโปเลียน (Napoleonic Wars) นำมาสู่หลักการและแนวคิดเรื่องความปรองดองระหว่างชาติต่าง ๆ ในยุโรปในการแสวงหาหนทางขจัดปัญหาระหว่างประเทศโดยอาศัยการประชุมปรึกษาหารือกัน เรียกว่า “ความร่วมมือของยุโรป” (Concert of Europe) ซึ่งเป็นการรวมตัวของกลุ่มรัฐพันธมิตรคือ รัสเซีย ออสเตรีย ปรัสเซีย และอังกฤษที่ต้องการต่อต้านการขยายอำนาจของฝรั่งเศส อย่างไรก็ตามหลักการและแนวคิดเรื่องความปรองดองแห่งยุโรปได้ล่มสลายลงในปี ค.ศ.1822 ต่อมาหลังสงครามโลกครั้งที่ 1 ได้เกิดแนวคิดการก่อตั้ง “สันนิบาตชาติ” ตามกติกาสัญญาเคลลอกก์-บริอันด์ (Peace Policy : Kellogg-Briand Pact) หรือนโยบายสันติภาพซึ่งเป็นหนึ่งในความพยายามที่จะเสริมสร้างความเข้มแข็งแก่ระบบรักษาสันติภาพของสันนิบาตชาติ อย่างไรก็ตามความพยายามในการยับยั้งสงครามภายใต้องค์การสันนิบาตชาติต้องประสบกับความล้มเหลวอันเนื่องมาจากความขัดแย้งภายในของภาคีจนนำไปสู่สงครามโลกครั้งที่ 2 ในเวลาต่อมา ซึ่งภายหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 สิ้นสุดลงแนวความคิดในการร่วมมือกันระหว่างประเทศเพื่อเป็นเวทีสำหรับการเจรจาเพื่อยุติข้อพิพาทและยับยั้งสงครามระหว่างประเทศได้ถูกจัดตั้งขึ้นในนาม “องค์การสหประชาชาติ” การเผชิญหน้ากันในช่วงสงครามเย็นระหว่างกลุ่มประเทศที่มีความแตกต่างทางด้านอุดมการณ์ทางการเมืองในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่สองออกเป็นสองฝ่าย คือ ค่ายตะวันออกซึ่งปกครองด้วยระบอบคอมมิวนิสต์และค่ายตะวันตกซึ่งปกครองด้วยระบอบเสรีประชาธิปไตย กลุ่มประเทศในฝ่ายโลกเสรีมีการร่วมมือภายใต้ชื่อ “องค์การสนธิสัญญาแอตแลนติกเหนือ” (North Atlantic Treaty Organization: NATO) เป็นองค์การความร่วมมือทางการเมืองและการทหารโดยมีสหรัฐอเมริกาเป็นผู้นำ มีวัตถุประสงค์เพื่อรักษาความมั่นคงร่วมกันในหมู่ประเทศสมาชิกเพื่อต่อต้านภัยคุกคามคอมมิวนิสต์ ในขณะที่ฝ่ายโลกคอมมิวนิสต์มีการก่อตั้งองค์การสนธิสัญญาออร์ซอ (Warsaw Treaty Organization) หรือ กติกาสัญญาออร์ซอ (Warsaw Pact) ซึ่งเป็นองค์การความร่วมมือทางการทหารของค่ายคอมมิวนิสต์ ซึ่งอยู่ในภูมิภาคยุโรปตะวันออกโดยมีสหภาพโซเวียตเป็นผู้นำ

เมื่อโลกมีการพัฒนาเปลี่ยนแปลงนำมาซึ่งปัญหาใหม่ ๆ อาทิ ปัญหาการก่อการร้าย รัฐต่าง ๆ จึงหันมาร่วมมือก่อตั้งองค์การใหม่ ๆ ขึ้นเพื่อรับมือกับปัญหา อาทิ “องค์การว่าด้วยความมั่นคงและความร่วมมือในยุโรป” (Organization for Security and Cooperation in Europe: OSCE) มีบทบาทสำคัญในฐานะที่เป็นเวที

การเจรจาและกระตุ้นการเปลี่ยนแปลงด้วยการประสานความแตกต่างของยุโรปตะวันตกและตะวันออกให้เชื่อมต่อกันทั้งความแตกต่างด้านแนวความคิด การเมือง และเศรษฐกิจ นอกจากนี้ ยังมี “การประชุมอาเซียนว่าด้วยความร่วมมือด้านการเมืองและความมั่นคงในภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิก” (ASEAN Regional Forum: ARF) เป็นกรอบความร่วมมือทางด้านความมั่นคง “สหภาพแอฟริกา” (African Union - AU) เป็นความร่วมมือระดับภูมิภาคที่สำคัญของทวีปแอฟริกาซึ่งก่อกำเนิดมาจากองค์การเอกภาพแอฟริกา (Organization of African Unity - OAU) นอกจากนี้การรวมกลุ่มทางการเมืองในระดับภูมิภาคที่สำคัญอื่น ๆ อาทิ “สันนิบาตอาหรับ” (Arab League) ซึ่งเป็นกลุ่มในระดับภูมิภาคของชาวมุสลิม มีวัตถุประสงค์เพื่อประสานกิจกรรมทางการเมืองในหมู่สมาชิก ปกป้องเอกราชและอธิปไตย ส่งเสริมความร่วมมือทางด้านเศรษฐกิจ ด้านสังคม และด้านวัฒนธรรม “องค์การรัฐอเมริกัน” (The Organization of American States: OAS) เป็นองค์การความร่วมมือด้านการเมืองระหว่างประเทศต่าง ๆ ในทวีปอเมริกาภายหลังจากที่ประเทศต่าง ๆ ในทวีปอเมริกาประกาศเอกราชจากจักรวรรดินิยมยุโรป “องค์การเอกภาพแอฟริกา” (The Organization of African Unity: OAU) ก่อตั้งขึ้นโดยมีจุดมุ่งหมายในการยุติจักรวรรดินิยมในแอฟริกา และปกป้องอธิปไตยของประเทศภาคีสมาชิก เป็นต้น

2) การขยายตัวทางด้านอุตสาหกรรม ประเทศต่าง ๆ ในยุโรปได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการเพื่อจัดการปัญหากลางร่วมกัน อาทิ การจัดตั้งคณะกรรมการการลุ่มแม่น้ำไรน์ (International Commission for the Protection of the Rhine: ICPR) ขึ้นในปี ค.ศ.1815 นอกจากนี้ยังมีคณะกรรมการแม่น้ำเอลเบ (Elbe River Commission, 1821) คณะกรรมการแม่น้ำเวเซอร์ (Weser River Commission, 1823) คณะกรรมการแม่น้ำเมอส์ (Meuse River Commission, 1830) คณะกรรมการแม่น้ำดานูบ (Danube River Commission, 1856) ที่รัฐต่าง ๆ ยอมมอบอำนาจอธิปไตยให้กับองค์การกลางหรือสหภาพเป็นผู้ออกกฎระเบียบในการเดินเรือ การปล่อยของเสีย การจ่ายค่าผ่านด่าน เพราะว่าถ้าแต่ละประเทศมีการบริหารจัดการอย่างเป็นอิสระต่อกันแล้วก็จะทำให้เกิดผลประโยชน์ที่ขัดกันได้ เป็นที่น่าสังเกตว่า แม้แต่ในช่วงระยะเวลาสงครามโลกทั้ง 2 ครั้ง การบริหารจัดการเรื่องแม่น้ำก็ไม่ได้ยุติการบริหารจัดการเลย หากเปรียบเทียบกับกรณีของแม่น้ำโขงหรือแม่น้ำหลานชางเจียง (ในภาษาจีนกลาง) ซึ่งยังไม่มีกรรวมตัวกันเป็นองค์การที่มีหน้าที่บริหารจัดการได้โดยตรง เพราะไม่ได้รับความร่วมมือจากสาธารณรัฐประชาชนจีนอย่างเป็นทางการ โดยจีนให้เหตุผลว่าแม่น้ำโขงเป็นแม่น้ำภายใน ซึ่งในทัศนะของนานาประเทศที่ได้รับผลกระทบจากแม่น้ำโขงมองว่า ถ้าหากจีนให้ความสำคัญกับการแก้ปัญหา ร่วมกันโดยการเข้ามาเป็นภาคีในคณะกรรมการลุ่มแม่น้ำโขงจะทำให้เกิดการผูกพันอันจะเกิดผลประโยชน์ ร่วมกัน นอกจากนี้ การขยายตัวทางอุตสาหกรรมยังทำให้เกิดการรวมตัวกันเป็นองค์การกลางในการบริหารจัดการร่วมกันในด้านการคมนาคมอื่น ๆ อาทิ การขนส่งทางอากาศ (International Aviation Commission, 1919) การจัดการด้านการบินพลเรือนร่วมกัน (International Civil Aviation Organization: ICAO, 1944) การจัดการด้านรถไฟ (Association of Germany Railways Administration) การจัดทำมาตรฐานมาตรวัด (International Bureau of Weights and Measures) เป็นต้น

3) วิกฤตเศรษฐกิจระดับโลก ช่วงเศรษฐกิจตกต่ำทั่วโลก (The Great Depression) ในปีค.ศ.1929 - 1932 ได้มีการก่อตั้งกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (International Monetary Fund: IMF) ขึ้นในปี ค.ศ.1944 ส่วนในยุโรปมีการจัดตั้งสหภาพเศรษฐกิจและการเงิน (Economic and Monetary Union: EMU) โดยได้จัดตั้งระบบเงินยูโร วิกฤตเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นทั่วโลกก่อให้เกิดการกีดกันทางการค้า (neo-protectionisms) อย่างรุนแรงมากขึ้นในระหว่างทศวรรษที่ 1970-1980 ทำให้ประเทศต่าง ๆ มีแนวคิดร่วมกันในการก่อตั้งความร่วมมือทางด้านเศรษฐกิจการค้าในระดับโลก ซึ่งในขณะนั้นได้จัดตั้งกรอบความร่วมมือว่าด้วย “ข้อตกลงทั่วไปเกี่ยวกับภาษีศุลกากรและการค้า หรือเกตต์” (General Agreement on Tariffs and Trade: GATT) ขึ้น ปัจจุบัน GATT ในฐานะที่เป็นองค์การได้สิ้นสุดสภาพไปโดยมี “องค์การการค้าโลก” (World Trade Organization: WTO) มาทำหน้าที่แทน ส่วนความร่วมมือทางเศรษฐกิจในอเมริกาเหนือนั้นมีการจัดตั้ง “ข้อตกลงการค้าเสรีอเมริกาเหนือ” (North America Free Trade Areas: NAFTA) ที่ประกอบด้วยประเทศสมาชิก 3 ประเทศ คือ สหรัฐอเมริกา แคนาดา และเม็กซิโก

4) การละเมิดสิทธิมนุษยชน แนวคิดนี้มีจุดกำเนิดจากสหประชาชาติเริ่มเห็นความจำเป็นที่จะต้องมีการศาลอาญารัฐบาลสำหรับกำราบความป่าเถื่อนต่อมนุษยชาติที่เกิดขึ้นระหว่างสงครามโลกครั้งที่ 2 ของกลุ่มนาซี (Nazi) เยอรมันและกลุ่มฟาสซิสต์ (Fascist) ของอิตาลี จึงได้ก่อตั้ง “ศาลอาญาระหว่างประเทศ” (International Criminal Court: ICC) มีเจตนารมณ์เพื่อที่จะนำตัวผู้กระทำความผิดทางอาญาระหว่างประเทศมาลงโทษ ที่ผ่าน มา ศาลอาญาระหว่างประเทศได้เข้ามามีบทบาทอย่างมากใน “สงครามดาร์ฟูร์” หรือการฆ่าล้างเผ่าพันธุ์ที่เกิดขึ้นในดาร์ฟูร์ (Darfur Genocide) เมืองหนึ่งซึ่งอยู่ทางตะวันตกของประเทศซูดาน สาเหตุของการฆ่าล้างเผ่าพันธุ์นี้เกิดจากความขัดแย้งด้านเชื้อชาติ โดยผู้นำชนเผ่าหนึ่งของดาร์ฟูร์ที่ชื่อว่า Omar al-Bashir ถูกตั้งข้อหาโดยศาลอาญาระหว่างประเทศในประเด็นการฆ่าล้างเผ่าพันธุ์ชาวแอฟริกา

5) ปัญหาสิ่งแวดล้อม ปัจจัยผลักดันที่ก่อให้เกิดความร่วมมือระหว่างประเทศที่สำคัญคือ ปัญหาสิ่งแวดล้อมที่ทำให้ทั่วทุกมุมโลกได้รับผลกระทบร่วมกัน ไม่ว่าจะเป็น ปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพอากาศโลก (Climate Change) จึงได้ก่อให้เกิดองค์การความร่วมมือระหว่างประเทศ อาทิ โครงการสิ่งแวดล้อมแห่งสหประชาชาติ (United Nations Environmental Program: UNEP) ซึ่งเป็นองค์การชำนาญพิเศษที่มีกิจกรรมเกี่ยวกับสนับสนุนความร่วมมือระหว่างนานาประเทศเกี่ยวกับการดำเนินงานด้านสิ่งแวดล้อม

### บทบาทและภารกิจขององค์การระหว่างประเทศ

องค์การระหว่างประเทศมีหน้าที่ในการ จัดการด้านเทคโนโลยีสารสนเทศ (Information Technology) เพื่อรวบรวม วิเคราะห์ เผยแพร่ข้อมูล และประสานการทำงานร่วมกันระหว่างประเทศสมาชิก ยกตัวอย่าง ในกรณีของการเกิดแผ่นดินไหวรุนแรงในประเทศหนึ่ง อาจก่อให้เกิดคลื่นยักษ์สึนามิ (Tsunami) ในประเทศใกล้เคียงหรืออาจเกิดผลกระทบต่อเนื่องเป็นลูกโซ่ อาทิ เกิดเหตุการณ์แผ่นดินไหวซ้ำ (After Shock) ดังนั้น องค์การระหว่างประเทศจึงมีหน้าที่หลักในการประสานงานเพื่อให้ประเทศสมาชิกได้รับรู้และเตรียมการรับมือกับ

เหตุการณ์ที่จะเกิดขึ้นให้มีความเสียหายน้อยที่สุด จะเห็นได้ว่าเหตุการณ์ต่าง ๆ เหล่านี้ ประเทศใดประเทศหนึ่ง จะมีการบริหารจัดการเพียงลำพังไม่ได้ นอกจากนี้ องค์การระหว่างประเทศยังมีหน้าที่เป็นเวที (Forum) สำหรับให้สมาชิกมารวมตัวกันเพื่อแลกเปลี่ยนทัศนะและความคิดเห็น อีกทั้ง หยิบยกเอาประเด็นปัญหาต่าง ๆ มาประชุมหารือร่วมกัน เพื่อวางกฎเกณฑ์สังคม (Normative) และกำหนดมาตรฐานการประพฤติปฏิบัติ เพื่อให้รัฐและประชาชนของแต่ละประเทศปฏิบัติตามอย่างสอดคล้องร่วมกัน โดยการวางกฎระเบียบและกฎหมายต่าง ๆ (Rule-creating) อาทิ การยกย่องสนธิสัญญาต่าง ๆ ที่มีผลผูกพันทางกฎหมายที่ประเทศสมาชิกต้องยึดถือปฏิบัติตาม อีกทั้ง องค์การระหว่างประเทศยังมีหน้าที่ในการควบคุมดูแลให้เป็นไปตามกฎเกณฑ์ (Rule-supervisory) ที่ได้วางไว้ รวมถึงการระงับกรณีพิพาทต่าง ๆ มีการปฏิบัติการ (Operational) ในการจัดสรรทรัพยากรร่วมกัน ให้ความช่วยเหลือทางเทคนิคและการบรรเทาทุกข์ การวางกองกำลังเพื่อการปฏิบัติการดำเนินการ อาทิ กรณีที่สหประชาชาติได้ขอให้ไทยส่งกองกำลังสนับสนุนเข้าไปช่วยเหลือในสงครามฆ่าล้างเผ่าพันธุ์ในดาร์ฟูร์ เป็นต้น

### กรณีศึกษา: ความร่วมมือในการบริหารจัดการแม่น้ำโขง

มนุษย์ทุกคนคาดหวังจะอยู่ร่วมกันอย่างสันติ ซึ่งเป็นประเด็นสำคัญต่อการศึกษาเรื่องความสำคัญของความร่วมมือระหว่างประเทศ มีแนวคิดมากมายหลากหลายในการอธิบายปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นระหว่างประเทศ ยกตัวอย่าง กลุ่มนักทฤษฎีที่เชื่อเรื่อง “ปลาใหญ่กินปลาเล็ก” หรือกลุ่มที่เชื่อเรื่อง “อำนาจนิยม” ถ้าใครใหญ่ก็เป็นผู้ชนะในขณะที่ผู้แพ้ก็ต้องยอมจำนนทำตาม ถ้ามองมุมนี้ ก็ต้องยอมรับว่าแม่น้ำอยู่ในจีน ซึ่งหากมองในความเป็นจริงแล้วจะเห็นว่าต้นแม่น้ำโขงแท้ที่จริงแล้วอยู่ในอีกรัฐหนึ่งแต่ว่าจีนได้ผนวกรวมเอารัฐนั้นเข้ามาเป็นส่วนหนึ่งของจีน นั่นคือ ทิเบต ถ้าหากเราจะกระทำการเจรจากับทิเบตก็ไม่น่าจะยากเย็นเท่าไร เพราะฉะนั้นเมื่อมองในมุมมองของอำนาจนิยม ประเทศเล็ก ๆ อย่างเราก็แทบจะไม่มีทางทำอะไรได้เลยแต่ในมุมมองของนักเสรีนิยมเชิงสถาบัน (Institutional Liberalism) มีความเชื่อว่าประเทศต่าง ๆ มีเหตุมีผล รู้ผิดรู้ชอบ รู้ดีว่าถ้าประเทศต่าง ๆ ร่วมมือกันจะก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุด มุมที่สามที่เชื่อว่ามนุษย์มีการปรับตัวร่วมกันจะเกิดสิ่งดี ๆ ขึ้น อาทิ ในยุโรปที่เลิกรบกันแล้วหันมาร่วมมือกันเช่นในกรณีร่วมมือกันในการร่วมกันบริหารจัดการแม่น้ำไรน์ เป็นต้น

แม่น้ำเป็นสิ่งที่ธรรมชาติจัดสรรมาให้ ดังนั้นประเทศต่าง ๆ ควรมีสิทธิในการแบ่งปันกันใช้ ทว่า ในความเป็นจริงที่แต่ละประเทศติดอยู่กับการรักษาผลประโยชน์แห่งชาติ (National Interest) นั่นคือ การทำให้ประชาชนภายในประเทศมีความกินดีอยู่ดีจึงทำให้เป็นอุปสรรคสำคัญต่อความร่วมมือ ดังนั้น ปัญหาใดก็ตามที่ประเทศต่าง ๆ เห็นว่าหากร่วมมือกันจะทำให้ประเทศตนได้รับผลประโยชน์สูงสุด แต่ละประเทศก็จะหันหน้ามาร่วมมือกัน ในขณะที่ หากความร่วมมือกันนั้นขัดต่อผลประโยชน์ที่แต่ละประเทศจะได้รับก็จะทำให้ไม่สามารถจัดตั้งองค์การกลางขึ้นมาบริหารจัดการร่วมกันได้ ในความเป็นจริงจีนมีแม่น้ำสำคัญอยู่หลายสายไม่ว่าจะเป็นแม่น้ำแยงซีเกียง แม่น้ำฮวงเหอ ซึ่งมีปริมาณน้ำมากเพียงพอต่อการอุปโภคและบริโภคภายในประเทศ ทว่าแม่น้ำโขงมีความสำคัญในแง่ของการใช้เพื่อเป็นหลักในการผลิตพลังงานไฟฟ้าซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญในการพัฒนา

ประเทศ การที่จีนสร้างเขื่อนมากมายบนแม่น้ำโขงส่งผลกระทบต่อประเทศปลายน้ำโดยเฉพาะอย่างยิ่งเวียดนาม เพราะเมื่อปริมาณน้ำในแม่น้ำโขงลดลงจะทำให้น้ำทะเลไหลทะลักเข้ามาในพื้นที่มากขึ้น ก่อให้เกิดน้ำกร่อยส่งผลกระทบต่อพื้นที่เพาะปลูกของเวียดนามอย่างรุนแรง การที่เวียดนามพยายามดึงเอาสหรัฐอเมริกาเข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องในการเรียกร้องปัญหาแม่น้ำโขงนี้หวังเพื่อให้เข้ามาเป็นคู่เจรจาถ่วงดุลอำนาจตอบโต้จีน โดยเวียดนามได้หยิบยกแม่น้ำมีสซิสซิปปีในมลรัฐทางตอนใต้ของสหรัฐอเมริกามาเปรียบเทียบกับแม่น้ำโขงซึ่งอันที่จริงแล้ว การหยิบยกแม่น้ำดังกล่าวซึ่งเป็นแม่น้ำภายในประเทศสหรัฐอเมริกาเพียงประเทศเดียวมาเปรียบเทียบกับจะทำให้ขาดเหตุผลในการให้น้ำหนัก แท้ที่จริงควรจะเป็นแม่น้ำไหนที่อยู่ในหลายประเทศในยุโรปมากกว่า อย่างไรก็ตามก็ดี กรณีแม่น้ำโขง จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีการประชุมหารือร่วมกัน (Forum) ระหว่างประเทศต้นน้ำอย่างจีน จากหนังสือของ เขียน อีระวิทย์ ได้กล่าวไว้ว่า “ไม่ว่าชาติใดก็ไม่สามารถบีบบังคับจีนให้ทำนู่นทำนี่ได้ ดังนั้น จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องใช้วิธีการทางการทูต (Diplomatic) ในการเจรจาที่ดีที่สุด”

อย่างไรก็ดี นับตั้งแต่จีนมีการเปิดตลาดมากขึ้นซึ่งเปรียบเสมือนประชากรหนึ่งพันกว่าล้านคนหันมาใช้ระบบเศรษฐกิจแบบตลาด ทำให้มูลค่าการค้าระหว่างประเทศเพิ่มขึ้นอย่างเห็นได้ชัด ประเทศต่าง ๆ ที่มีเศรษฐกิจที่เชื่อมโยงกับจีน อาทิ สหภาพยุโรปและสหรัฐอเมริกาจึงไม่กล้าที่จะหยิบยกประเด็นเรื่องสิทธิมนุษยชนขึ้นมาโจมตีจีน เพราะจีนถือเป็นอย่างยิ่งว่าเป็นการก้าวก้าวกิจการภายใน ดังนั้น มหาอำนาจทั้งนี้เพราะไม่ต้องการสูญเสียผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจไปซึ่งอาจไม่ได้ให้การช่วยเหลือในการกรณีนี้มากนัก

## สรุป

จะเห็นได้ว่าองค์การระหว่างประเทศหลายองค์การไม่มีการดำเนินงานที่โดดเด่นมากนัก ตัวอย่างเช่น องค์การยูเนสโก (United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization: UNESCO) เป็นองค์การระหว่างประเทศที่ให้ความสำคัญคุ้มครองแก่ประเทศที่ 3 ให้ความสำคัญต่อข้อเสนอและข้อเรียกร้องจากกลุ่มประเทศโลกที่สามในเรื่องการเสียเปรียบทางการค้า ปัญหาความยากจน การกีดกันด้านการเมืองและวัฒนธรรม และองค์การแรงงานระหว่างประเทศ (International Labour Organization: ILO) ที่ให้ความสำคัญคุ้มครองต่อแรงงาน ซึ่งทั้งสององค์การนี้ได้กล่าวโจมตีการเอาเปรียบของสหรัฐอเมริกาที่มีต่อประเทศที่ 3 สร้างความไม่พอใจให้แก่สหรัฐฯ จนในที่สุดสหรัฐฯ ได้ถอนความร่วมมือออกไปในที่สุด ซึ่งการถอนตัวของทั้งสองประเทศนี้ได้ส่งผลกระทบต่อสถานะด้านเศรษฐกิจด้านการดำรงอยู่รวมทั้งการดำเนินกิจกรรมต่างๆ ขององค์กรเป็นอย่างมาก เพราะขาดเงินสมทบพิเศษจากสหรัฐอเมริกา นอกจากนี้ สังเกตได้ว่าสหภาพรัฐสภาที่ไม่ได้รับความร่วมมือจากสหรัฐอเมริกาด้วยเช่นกัน ทั้งนี้ อาจเนื่องมาจากสหรัฐฯ ไม่เห็นด้วยกับระเบียบวาระการประชุม (Agenda) บางประการที่ขัดต่อผลประโยชน์ของสหรัฐฯ นั่นเอง

กรณีศึกษาการรวมตัวกันของ ASEAN ซึ่งจะเห็นได้ว่าประเทศสมาชิก อาทิ ลาว เวียดนาม พม่า กัมพูชา มีการตื่นตัวต่อการสร้างประชาคมอาเซียนมากกว่าคนไทย จะเห็นได้จากการส่งลูกหลานมาเรียนในเมืองไทยเป็นจำนวนมาก ทั้งนี้ การตื่นตัวนั้นขึ้นอยู่กับว่าเป็นประเทศใด กลุ่มอาชีพใด ระดับการพัฒนาของ

ประเทศนั้น ๆ อาทิ มาเลเซีย สิงคโปร์ ถือว่าเป็นแรงงานแบบมีทักษะ (Skill Labour) เพราะฉะนั้นมีการเคลื่อนย้ายแรงงานง่ายกว่า อาทิ แพทย์และวิศวกรสามารถออกไปทำงานต่างประเทศได้อย่างง่ายดาย หากจะเปรียบเทียบสหภาพยุโรปกับอาเซียนนั้น จะเห็นว่า อาเซียนใช้การรวมตัวของสหภาพยุโรปเป็นรูปแบบ (Model) เพราะสหภาพยุโรปมีการบริหารอธิปไตยข้ามแดน แต่แต่ละประเทศยินยอมมอบอำนาจให้กับส่วนกลางในการบริหารจัดการ ในขณะที่การบริหารอธิปไตยข้ามแดนอาจเป็นไปได้ยากสำหรับประเทศในกลุ่มอาเซียน อันเนื่องมาจากความแตกต่างและหลากหลาย อาทิ ความแตกต่างทางด้านศาสนา กลุ่มชาติพันธุ์ กอปรกับกระบวนการสร้างรัฐ-ชาตินั้นมีรากฐานทางประวัติศาสตร์ที่ไม่เหมือนกัน อย่างไรก็ตาม การรวมตัวของสหภาพยุโรปมีพัฒนาการที่รวดเร็วมากหากเปรียบเทียบกับอาเซียนแล้ว ดังนั้น อาจเป็นข้อดีของอาเซียนที่มีร่วมกันอย่างช้า ๆ ค่อยเป็นค่อยไป ซึ่งอาจทำให้มีความยืดหยุ่นมากกว่า อีกทั้ง จุดเด่นของการรวมขอมของอาเซียนก็อาจกลายเป็นความเข้มแข็งได้ในอนาคต ซึ่งสหภาพยุโรปเองก็เคยได้ให้สัมภาษณ์ไว้ว่า องค์การที่มีลักษณะการรวมตัวกันที่แข็งแกร่งรองจากสหภาพยุโรปน่าจะเป็นอาเซียน

ประเด็นความล้มเหลวของการพยายามร่างรัฐธรรมนูญของสหภาพยุโรป ความเชื่อพื้นฐาน (Fundamental Believe) การรวมตัวกันของยุโรป ในปีค.ศ.1992 นั้น มีความแตกต่างของประเทศต่างๆ ที่เข้าเป็นสมาชิกรุ่นนั้นมีหลากหลาย อาทิ กลุ่มประเทศ สวีเดน ฟินแลนด์ ออสเตรีย เป็นประเทศที่เน้นการพัฒนาอย่างยั่งยืน (Sustainable Country) ส่วนกลุ่มประเทศโปแลนด์ เชคโกสโลวะเกีย ฮังการี ลัตเวีย ลิทัวเนีย โปแลนด์ ล้วนเป็นประเทศที่เคยเป็นสมาชิกกลุ่มวอร์ซอแพกส์ (Warsaw Pact) และการเข้าเป็นสมาชิกล่าสุดของ ตุรกี ซึ่งแม้ว่าจะเปลี่ยนแปลงประเทศเป็นประชาธิปไตยแล้ว ทว่ายังคงมีเรื่องการละเมิดสิทธิมนุษยชน เป็นเหตุให้ประเทศต่าง ๆ ในสหภาพยุโรปจึงยังไม่ให้การยอมรับสมาชิกภาพ จะเห็นได้ว่าสมาชิกต่าง ๆ ในสหภาพยุโรปต่างมองข้ามความโกรธแค้นเรื่องราวที่ผ่านมาในอดีต ไม่ว่าจะเป็นการฆ่าล้างเผ่าพันธุ์ที่เยอรมันกระทำต่อชาวยิวและชาวโปแลนด์

นายเววัต วรรณนุรักษ์  
เจ้าหน้าที่วิเทศสัมพันธ์ 5  
ผู้จัดทำสรุป