

คอลัมน์ "จากท่าพระจันทร์ถึงสนามหลวง

ผู้จัดการรายวัน ฉบับวันศุกร์ที่ 12 กุมภาพันธ์ 2536

อนาคตขององค์การสหประชาชาติบนทางสามแพร่ง

รังสรรค์ ทัศนะพรพันธุ์

อนาคตขององค์การสหประชาชาติกำลังเป็นประเด็นปัญหาที่มีการถกเถียงกัน
ในชุมชนสังคมโลกอีกครั้งหนึ่ง

สหประชาชาติสถาปนาขึ้นในปี 2488 เพื่อทำหน้าที่จัดระเบียบโลก และดูแลให้
ภาคีสมาชิกปฏิบัติตามระเบียบโลก สหประชาชาติจึงเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่เสมือนหนึ่งเป็น
โลกบาล โดยมีหน้าที่หลักอย่างน้อย 3 ด้าน ด้านที่หนึ่งได้แก่ การมีบทบาทในการไกล่เกลี่ยและ
ระงับข้อพิพาทระหว่างประเทศ เพื่อให้สังคมโลกอุดมด้วยสันติสุข ด้านที่สอง ได้แก่ การปกป้อง
คุ้มครองสิทธิมนุษยชน และด้านที่สาม ได้แก่ การส่งเสริมให้มีการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม
เพื่อจัดความยากจนในสังคมโลก และยกมาตรฐานการครองชีพของมนุษยชาติให้สูงขึ้น

ในทันทีที่ก่อตั้งขึ้น สหประชาชาติก็ต้องยืนอยู่บนทางสามแพร่ง เนื่องจาก
ไม่สามารถทำหน้าที่อย่างมีประสิทธิภาพ ประเทศมหาอำนาจได้ใช้สหประชาชาติเป็นเวทีใน
การโฆษณาชวนเชื่ออุดมการณ์ของแต่ละฝ่าย จนสหประชาชาติกลายเป็นเสือกระดาษ เพราะ
ไม่สามารถระงับข้อพิพาทและสงครามที่เกิดขึ้นในประเทศต่างๆและระหว่างประเทศได้ ยิ่งข้อ
พิพาทที่ประเทศมหาอำนาจเข้าไปเกี่ยวพันสนับสนุนฝ่ายหนึ่งฝ่ายใด ด้วยเหตุผลทางเศรษฐกิจ
และ/หรือการเมืองด้วยแล้ว สหประชาชาติก็ได้แต่ยืนดูตาปริบๆ

นับตั้งแต่ปี 2532 เป็นต้นมา เมื่อสงครามเย็นค่อยๆสลายไป ผู้คนจำนวนมาก
ต่างพากันคาดหวังว่า สหประชาชาติจะพลิกโฉมและสามารถทำหน้าที่เป็นโลกบาลได้ดีขึ้น
แต่แล้วก็ต้องผิดหวัง เพราะแม้สงครามเย็นจะยุติลง แต่สงครามร้อนกลับเกิดขึ้นมาแทนที่ โดยที่
สหประชาชาติยังคงไม่สามารถระงับสงครามเหล่านี้ได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกรณียูโกสลาเวียและ
กัมพูชา

ในช่วง 2-3 ปีที่ผ่านมา มีกระแสการเรียกร้องให้สหประชาชาติปรับบทบาท
อย่างน้อย 3 กระแส

กระแสที่หนึ่ง ได้แก่ การเรียกร้องสหประชาชาติและทบวงข้าัญพิเศษให้ความสำคัญในการส่งเสริมให้ภาคีสมาชิกปรับระบอบการเมืองการปกครองไปสู่ระบอบประชาธิปไตย และให้หลักประกันพื้นฐานเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชน สหประชาชาติและองค์การข้าัญพิเศษไม่ควรให้ความช่วยเหลือแก่ประเทศที่มีการปกครองแบบเผด็จการหรือคณาธิปไตย รวมทั้งประเทศที่มีการลิดรอนสิทธิมนุษยชน การผลักดันกระแสนี้มาจากสหรัฐอเมริกาและประชาคมยุโรป ซึ่งยังผลให้สหประชาชาติและองค์การข้าัญพิเศษต้องปรับบทบาทและนโยบาย ไม่มากนักน้อย

กระแสที่สอง ได้แก่ การเรียกร้องให้สหประชาชาติละทิ้งหลักการไม่แทรกแซงกิจการภายใน (Principle of Non Intervention) ตลอดช่วงเวลาเกือบ 50 ปีที่ผ่านมา สหประชาชาติได้ยึดถือหลักการไม่แทรกแซงกิจการภายในของประเทศหนึ่งประเทศใดอย่างเคร่งครัด แต่ผู้คนจำนวนไม่น้อยกลับมีความเห็นว่า การยึดมั่นในหลักการดังกล่าวนี้ทำให้สหประชาชาติกลายเป็นเลื่อกระดาษ ในการประชุมผู้นำประเทศมหาอำนาจ 7 ประเทศ (G 7 Summit) ในเดือนกรกฎาคม 2534 ณ กรุงลอนดอน นายจอห์น เมเจอร์ นายกรัฐมนตรีอังกฤษ ได้เรียกร้องให้สหประชาชาติจัดตั้งสำนักงานบรรเทาภัยพิบัติระหว่างประเทศ (International Disaster Relief Agency) โดยที่หน่วยงานดังกล่าวนี้มีกองกำลังและอาวุธของตนเอง เรียกว่า Rapid Deployment Force ซึ่งมีอำนาจในการแทรกแซงประเทศภาคีสมาชิก เพื่อระงับข้อพิพาทหรือสงคราม หากรัฐบาลประเทศเจ้าบ้านต้องการ ผู้นำประเทศมหาอำนาจทั้ง 7 ประเทศ ยกเว้นญี่ปุ่นเห็นด้วยกับข้อเสนอดังกล่าวนี้

กระแสที่สาม ได้แก่ การเรียกร้องให้สหประชาชาติเปลี่ยนแปลงการจัดองค์กรเพื่อลดการทำงานซ้ำซ้อนและการว่างงานแฝงภายในองค์กร ทั้งนี้มีข้อวิพากษ์วิจารณ์ว่า องค์การข้าัญพิเศษในสังกัดคณะมนตรีเศรษฐกิจและสังคมหลายต่อหลายองค์กรมีบทบาทหน้าที่ซ้ำซ้อนและก้าวก่ายกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง UNDP UNICEF UNHCR (U.N. High Commissioner for Refugees) และ UNFPA (U.N. Fund for Population Activities) นอกจากนี้ ยังมีการกล่าวหาเรื่องการฉ้อราษฎร์บังหลวงในองค์กรเหล่านี้อีกด้วย

ฐานะการเงินขององค์การสหประชาชาติกำลังเป็นปัญหาร้ายแรงยิ่ง สหประชาชาติมีรายได้หลักจากค่าสมาชิก โดยที่ค่าสมาชิกแตกต่างกันไปตามฐานะทางเศรษฐกิจของภาคีสมาชิกแต่ละประเทศ ข้อมูลในปี 2534 บ่งบอกว่า สหประชาชาติควรจะเก็บค่าสมาชิกได้ 962.684 ล้านดอลลาร์อเมริกัน ประเทศที่เสียค่าสมาชิกสูงสุดคือ สหรัฐอเมริกา รองลงมาได้แก่ ญี่ปุ่น สหภาพโซเวียต และเยอรมนี ประเทศที่เสียค่าสมาชิกสูงสุด 10 อันดับแรก เสียค่าสมาชิกรวม 766.997 ล้านดอลลาร์อเมริกัน (ดูตารางที่ 1) คิดเป็นร้อยละ 79.7 ของค่าสมาชิกรวม

ในระยะหลังๆนี้ ภาควิชาสมาชิกมักจะไม่ได้ใส่ใจในการชำระค่าสมาชิกแก่องค์การสหประชาชาติบางประเทศดังเช่นรัสเซียและบริวารถึงแตก ไม่สามารถชำระค่าสมาชิกได้ บางประเทศดังเช่นสหรัฐอเมริกาถ่วงเวลาการชำระค่าสมาชิกด้วยเหตุผลทางการเมือง เพราะไม่เห็นด้วยกับมติบางมติและกิจกรรมบางประเภทของสหประชาชาติ ในปี 2535 จนถึงเดือนสิงหาคม มีภาคีสมาชิกเพียง 58 ประเทศที่ชำระค่าสมาชิกจากจำนวน 163 ประเทศที่ต้องชำระค่าสมาชิก สหรัฐอเมริกาค้างชำระ 757.4 ล้านดอลลาร์อเมริกัน ส่วนรัสเซียค้างชำระ 415.5 ล้านดอลลาร์อเมริกัน ในเดือนตุลาคม 2535 สหรัฐอเมริกาได้ผ่อนชำระค่าสมาชิกบางส่วน

การค้างชำระค่าสมาชิกสร้างปัญหาสภาพคล่องแก่สหประชาชาติอย่างมาก ในเดือนสิงหาคม 2535 สหประชาชาติไม่มีเงินสำหรับการใช้จ่าย จนต้องหยิบยืมเงินจากกองทุนพิเศษผลที่ตามมาก็คือ หนี้ค้างชำระของสหประชาชาติพอกพูนขึ้นเป็นดินพอกหางหมู ในปี 2523 สหประชาชาติมีหนี้ค้างชำระเพียง 95.6 ล้านดอลลาร์อเมริกัน เพิ่มเป็น 461.2 ล้านดอลลาร์อเมริกัน ในปี 2533 ในเดือนกันยายน 2535 สหประชาชาติมีหนี้ค้างชำระ 848 ล้านดอลลาร์อเมริกัน และถึงกำหนดต้องใช้จ่ายสำหรับกองกำลังสหประชาชาติอีก 788 ล้านดอลลาร์อเมริกัน รวมทั้งหมด 1,636 ล้านดอลลาร์อเมริกา

การเพิ่มพูนกองกำลังสหประชาชาตินับเป็นเหตุปัจจัยสำคัญที่ทำให้รายจ่ายของสหประชาชาติเพิ่มขึ้นอย่างมาก ในปัจจุบัน กองกำลังสหประชาชาติมีประมาณ 45,000 คน มากกว่าครึ่งหนึ่งอยู่ในกัมพูชาและยูโกสลาเวีย ในปี 2535 รายจ่ายของกองกำลังสหประชาชาติเพิ่มจาก 700 ล้านดอลลาร์อเมริกัน เป็น 2,800 ล้านดอลลาร์อเมริกัน

ในเดือนกันยายน 2535 นายบูโทรส บูโทรส-กาลี (Boutros Boutros - Ghali) เลขาธิการองค์การสหประชาชาติเสนอรายงานเรียกร้องให้ภาคีสมาชิกชำระค่าสมาชิก พร้อมทั้งข้อเสนอการปฏิรูปการเงินขององค์การสหประชาชาติ ข้อเสนอที่สำคัญ ได้แก่ การให้อำนาจเลขาธิการในการกู้เงินจากสถาบันการเงินเอกชน การจัดตั้งกองทุนสันติภาพ (U.N. Peace Endowment Fund) ในวงเงิน 1,000 ล้านดอลลาร์อเมริกัน โดยภาคีสมาชิกร่วมลงขัน การให้อำนาจเลขาธิการในการกู้ยืมเงินจากธนาคารโลกและกองทุนการเงินระหว่างประเทศ การเพิ่มเงินทุนดำเนินการ (Working Capital Fund) เป็น 250 ล้านดอลลาร์อเมริกัน โดยให้ยอมรับหลักการว่า เงินทุนดำเนินการจะต้องมีไม่น้อยกว่า 25% ของงบประมาณรายจ่ายประจำปี การอนุญาตให้คิดดอกเบี้ยจากค่าสมาชิกที่ไม่ชำระตรงตามกำหนดเวลา เป็นต้น นอกจากนี้ ยังมีข้อเสนอที่มีผลผูกพันให้ภาคีสมาชิกต้องแก้กฎหมายภาษีอากร เช่น การเก็บภาษีจากการซื้อขายอาวุธระหว่างประเทศ และการเดินทางระหว่างประเทศ โดยยกรายได้ให้แก่สหประชาชาติ และการยกเว้นภาษีเงินได้สำหรับเงินที่บริจาคให้แก่องค์การสหประชาชาติ เป็นต้น

การดึงชาติมหาอำนาจเข้ามาร่วมรับภาระรายจ่ายของสหประชาชาติมากขึ้น เป็นหนทางหนึ่งในการแก้ปัญหาการเงินขององค์การที่ทำหน้าที่เป็นโลกบาลแห่งนี้ ในการนี้จำเป็นต้องปฏิรูปคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติ ในปัจจุบัน คณะมนตรีความมั่นคงประกอบด้วยสมาชิก 15 ประเทศ ในจำนวนนี้เป็นสมาชิกถาวร 5 ประเทศ (ได้แก่ สหรัฐอเมริกา สหราชอาณาจักร ฝรั่งเศส สหภาพโซเวียต และสาธารณรัฐประชาชนจีน) ส่วนอีก 10 ประเทศเป็นสมาชิกชั่วคราว ซึ่งกระจายตามภูมิภาคและอยู่ในตำแหน่งวาระละ 2 ปี สมาชิกถาวรมีอำนาจในการใช้สิทธิยับยั้ง (veto) และการใช้สิทธิยับยั้งนี้เองมีส่วนบั่นทอนประสิทธิภาพการทำงานของสหประชาชาติ ในด้านหนึ่ง การให้อำนาจประเทศมหาอำนาจบางประเทศในการใช้สิทธิยับยั้งย่อมแสดงให้เห็นถึงลักษณะความไม่เป็นประชาธิปไตยในองค์การสหประชาชาติ แต่ในอีกด้านหนึ่ง ก็สะท้อนให้เห็นถึงสภาพความเป็นจริงของโครงสร้างอำนาจในสังคมโลก ในช่วงเวลาเกือบ 50 ปีที่ผ่านมา โครงสร้างอำนาจในการสังคมโลกได้แปรเปลี่ยนไปเป็นอันมาก ข้อเสนอที่ปรากฏอยู่เนืองๆ ก็คือ การให้ญี่ปุ่นและเยอรมนีเป็นสมาชิกถาวร แต่ข้อเสนอนี้จะมีผลให้ประเทศในยุโรปตะวันตกนั่งเก้าอี้ถาวรในคณะมนตรีความมั่นคงถึง 3 ประเทศ (ได้แก่ สหราชอาณาจักร ฝรั่งเศส และเยอรมนี) ซึ่งเป็นการให้อำนาจแก่ยุโรปตะวันตกมากเกินไป ทางออกที่เหมาะสมน่าจะเป็นการให้เก้าอี้ถาวรแก่สหรัฐอเมริกา ประชาคมยุโรป ญี่ปุ่น รัสเซีย สาธารณรัฐประชาชนจีน และตัวแทนจากโลกที่สาม เพื่อให้โลกที่สามมีอำนาจในการใช้สิทธิยับยั้งเพื่อรักษาผลประโยชน์ของตนเอง

องค์การสหประชาชาติยืนอยู่บนทางสามแพร่งมาเป็นเวลาช้านาน และคงยืนอยู่ ณ ที่นั่นต่อไปอีกนานแสนนาน

ตารางที่ 1

รายนามประเทศที่ชำระค่าสมาชิกองค์การสหประชาชาติสูงสุด 10 ประเทศ
ปี 2534

(ล้านเหรียญอเมริกัน)

ประเทศ	ค่าสมาชิก
1. สหรัฐอเมริกา	271.564
2. ญี่ปุ่น	104.845
3. สหภาพโซเวียตและยูเครน	103.555
4. เยอรมนี	86.234
5. ฝรั่งเศส	57.582
6. สหราชอาณาจักร	44.775
7. อิตาลี	36.760
8. แคนาดา	28.515
9. สเปน	17.965
10. เนเธอร์แลนด์	15.202
11. รวม 10 อันดับสูงสุด	766.997
12. ค่าสมาชิกองค์การสหประชาชาติรวม	962.684

ที่มา Information Please Almanac 1992.