

ภาคที่ 3
พฤติกรรมระหว่างประเทศ

บทที่ 1

การร่วมมือระหว่างประเทศ

1. ขอบเขต

การร่วมมือระหว่างประเทศมีขอบเขตกว้างขวางมาก จนกระทั่งไม่อาจจะนำมากล่าวได้หมดอย่างละเอียดใน ๗ หน้า เพื่อให้การศึกษาเรื่องนี้ง่ายต่อการเข้าใจ จึงได้พยายามสรุปการร่วมมือกันระหว่างประเทศออกเป็นหัวข้อใหญ่ๆ 3 ข้อคือ

- (1) การร่วมมือกันในด้านเศรษฐกิจ
- (2) การร่วมมือกันในด้านสังคม และ
- (3) การร่วมมือกันในการเมือง

1.1 การร่วมมือในด้านสังคม

ในระดับโลกและในระดับส่วนภูมิภาค องค์การระหว่างประเทศทั้งสองระดับพยายามที่จะจัดการเกี่ยวกับปัญหาสังคมต่างๆ โดยอาศัยความร่วมมือระหว่างประเทศ องค์การเหล่านี้ทำหน้าที่และปฏิบัติการในด้านอนามัย การศึกษาและการวิจัย การขนส่ง และการคมนาคม สวัสดิการทางสังคม การให้คำปรึกษาในด้านกฎหมาย และการบังคับตามกฎหมาย องค์การระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับงานในด้านต่างๆ ที่กล่าวมา อาจจำแนกออกได้ตามประเภทของงานที่ปฏิบัติตามตารางในหน้า 145

1.2 การร่วมมือในด้านเศรษฐกิจ

เช่นเดียวกับการร่วมมือทางด้านสังคม การร่วมมือทางด้านเศรษฐกิจเกิดขึ้นทั้งในระดับโลกและระดับภูมิภาค องค์การระหว่างรัฐได้พยายามที่จะส่งเสริมการพัฒนาทางเศรษฐกิจภายในรัฐ และการร่วมมือทางเศรษฐกิจระหว่างรัฐ นอกจากนี้องค์การระหว่างรัฐยังทำหน้าที่เกี่ยวกับการค้า กำหนดข้อบังคับตลาดสินค้า รักษาสถานะทางการเงินระหว่างประเทศ และส่งเสริมการรวมตัวในด้านเศรษฐกิจซึ่งมีความสำคัญและความหมายอย่างยิ่ง ตัวอย่างเช่น องค์การระหว่างประเทศซึ่งมีส่วนช่วยในการรวมตัวทางเศรษฐกิจของยุโรป ได้แก่ European Coal and Steel Community และ European Economic Community ถ้าพิจารณาดูให้ดีแล้วจะเห็นได้ว่า การร่วมมือทางเศรษฐกิจเป็นที่ปรากฏอยู่ทั่วไปตามส่วนต่างๆ ของโลก โดยเฉพาะอย่างยิ่งการร่วมมือกันทางด้านเศรษฐกิจของบรรดาประเทศทั้ง

หลายในยุโรปตะวันตก เริ่มปรากฏเห็นเด่นชัดหลังจากสงครามโลกครั้งที่ 2 สงบลง เป็นต้นมา กล่าวคือ ในปี ค.ศ.1947 เบลเยียม เนเธอร์แลนด์ และลักเซมเบิร์ก ได้รวมตัวกันทางด้านเศรษฐกิจโดยจัดตั้ง BENELUX ขึ้น ต่อมาในปี ค.ศ.1948 ชาติยุโรปได้จัดตั้งองค์การร่วมมือกันทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศในยุโรปขึ้น มีชื่อย่อว่า OEEC (Organization for European Economic Community) โดยมี 17 ประเทศเป็นสมาชิก สหรัฐอเมริกา และแคนาดาได้เข้ามาเป็นสมาชิกขององค์การนี้ในปี ค.ศ.1960 ซึ่งมีผลทำให้มีการเปลี่ยนชื่อย่อเป็น OECD (Organization for Economic Cooperation and Development) และในปัจจุบันมีสมาชิกจำนวน 23 ประเทศ ในปี ค.ศ.1950 นายโรเบิร์ต ชูแมน (Robert Schuman) รัฐมนตรีต่างประเทศฝรั่งเศส ได้เสนอการร่วมมือกันระหว่างฝรั่งเศสและเยอรมนีในการผลิตถ่านหินและเหล็กกล้า โดยได้ร่วมกันจัดตั้งประชาคมถ่านหินและเหล็กกล้าแห่งยุโรปขึ้นในปี ค.ศ.1951 ซึ่งมีชื่อย่อว่า ECSC (European Coal and Steel Community) โดยมีอิตาลี และสมาชิกของ BENELUX เข้าร่วมเป็นสมาชิกด้วย ซึ่งทำให้จำนวนสมาชิกเพิ่มขึ้นเป็น 6 ประเทศ ในปี ค.ศ.1958 สมาชิกทั้งหกประเทศดังกล่าว ได้ร่วมกันจัดตั้งประชาคมเศรษฐกิจแห่งยุโรป ซึ่งมีชื่อย่อว่า EEC (European Economic Community) หรือที่เรียกกันโดยทั่วไปว่า ตลาดร่วมแห่งยุโรป (Common Market) และในปี ค.ศ.1959 อังกฤษกับประเทศยุโรป 6 ประเทศ ได้จัดตั้งสมาคมการค้าเสรีแห่งยุโรปขึ้น โดยมีชื่อย่อว่า EFTA (European Free Trade Association) เนื่องจากชาติยุโรปมีความตระหนักถึงความแตกแยก ซึ่งอาจจะเกิดขึ้นระหว่างบรรดาประเทศสมาชิกของ EEC และ EFTA จึงได้วางกฎเกณฑ์เชื่อมโยงประเทศสมาชิกของ 2 องค์การเข้าด้วยกัน โดยอนุญาตให้ประเทศสมาชิกไปเป็นสมาชิกขององค์การอีกอันหนึ่งได้ นอกจากนี้ ยังได้กำหนดให้ OECD ทำหน้าที่ประสานนโยบายขององค์การทั้งสอง ทั้งนี้ เพื่อให้การรวมตัวทางเศรษฐกิจของยุโรปดำเนินไปด้วยดี

สรุปได้ว่า องค์การดังที่ได้กล่าวมาถูกจัดตั้งขึ้นเพื่อทำหน้าที่ประสานนโยบายทางเศรษฐกิจของประเทศต่างๆ ในยุโรป มุ่งที่จะเพิ่มการค้าระหว่างประเทศในยุโรป และปรับปรุงสภาพทางเศรษฐกิจของประเทศสมาชิกโดยยกระดับของผลผลิตและการจ้างงาน องค์การระหว่างประเทศที่ทำหน้าที่ดังได้กล่าวมา อาจแบ่งออกได้ตามประเภทของหน้าที่ตามตารางในหน้าที่ 132

1.3 การร่วมมือกัน ในด้านการเมือง

การร่วมมือกันระหว่างประเทศในด้านการเมืองนั้น มีน้อยกว่าในด้านสังคมและเศรษฐกิจ ผู้ตัดสินใจในนโยบายต่างประเทศของรัฐไม่ค่อยจะร่วมมือกันในการมอบหมาย

การแบ่งแยกองค์การระหว่างประเทศตามประเภทของงาน

งานด้านอนามัย (Health)	งานด้านการศึกษาและการวิจัย (Research and Education)	งานทางด้านขนส่งและคมนาคม (Transportation and Communication)	งานทางด้านสวัสดิการ ทางด้านสังคม (Social Welfare)	งานทางด้านที่ปรึกษากฎหมาย และการบังคับกฎหมาย (Legal Advisory and Law Enforcement)
World Health Organization (W H O) International Agency for Research on Cancer (I A R C) European Commission for the Control of Foot-and-Mouth Disease (E C C F M D) Institute of Nutrition for Central America and Panama (I N C A P) International Committee for Military Medicine and Pharmacy (I C M M P) Pan American Health Organization (P A H O) International Office Epizootica (I O E)	U.N. Education, Science and Cultural Organization (U N E S C O) European Space Research Organization (E S R O) Inter-American Institute of Agricultural Sciences (I A I A S) International Board of Edu- cation (I B E) International Council for the Exploration of the Sea (I C E S) International Institute for Educational Planning (I I E P) Joint Institute for Nuclear Research (J I N R) Latin American Center of Physics (L A C P) Latin American Educational Film Institute (L A E F I) Nordic Advisory on Films for Children (N A F C) Commonwealth Advisory Ae- ronautical Research Coun- cil (C A A R C) Commonwealth Education Lia- son Committee (C E L C)	International Civil Aviation Organization (I C A O) Universal Postal Union (U P U) International Telecommunica- tions Union (I T U) African Postal and Telecommu- ni-Union (A P T U) African Postal Union (A P U) Arab Postal Union (A P U) Asia-Oceanic Postal Union (A O P U) Central Commission for the Na- vigation of the Rhine (C C N R) Commonwealth Telecommunica- tion Board (C T B) European Civil Aviation Con- ference (E C A C) European Conference of Minis- ters of Transportation (E C M T) European Conference of Postal and Telecommunications Admi- nistrations (E C P T A)	International Chil- drens Institute (I C I) Inter-American Con- ference on Social Security (I A C S S) Inter-American Indian Institute (I A I I) International Chil- dren's Centre (I C C) Tripartite Commission on Rhine Boatman (T C R B) Office of U.N.High Commissioner for Refugees (O U N H C R)	Asian-African Legal Con- sultive (A A L C) International Union for the Protection of Indus- trial Property (I U P I P) Permanent Court of Arbi- tration (P C A) International Union for the Protection of Literary and Artistic Works (I U P L A W)

การแบ่งแยกองค์การระหว่างประเทศตามประเภทของหน้าที่

ควบคุมสินค้า (Regulating Commodities)	พัฒนาทางเศรษฐกิจในส่วนภูมิภาค (Regional Economic Development)	พัฒนาเศรษฐกิจทั่วโลก (Global Economic Development)	เพิ่มการค้าระหว่าง ประเทศ (Increasing Trade)	รักษาสภาพทางการเงิน ระหว่างประเทศให้มั่นคง (Stabilizing Finan- cial Condition)	การรวมตัวทาง เศรษฐกิจ (Economic In- tegration)
International Cotton Advisory Committee.	African Development Bank	United Labor Organization	Commonwealth Economic Committee.	International Finance Cooperation.	Organization for African Unity.
International Coffee Organization.	Asian Productivity Organization	Food and Agricultural Organization of the UN	Commonwealth Secretariat	International Monetary Fund.	Council for Mutual Economic Assistance.
International Cotton Institute.	Central American Research Institute for Industry.	Organization of the UN	Customs Cooperation Council.	Tripartite Commission for the Restitution of Monetary gold.	Council of Europe.
International Olive Oil Council.	Inter-American Committee for Agricultural Development	International Bank for Reconstruction and Development.	Latin American Free Trade Association.	West African Monetary Union.	Benelux Economic and Social Consultative Council.
International Rice Commission.	Inter-American Development Bank.	International Bank for Economic Cooperation.			Benelux Economic Union.
International Sugar Council.	Inter-American Nuclear Energy Committee.	Organization for Economic Cooperation and Development.			Danube Commission.
International Tea Committee.	Latin American Institute for Economic and Social Planning	International Development Association.			
International Tin Council.	UNESCO Research Centre on Social and Economic Development in Southern Asia.	United Nations Development Program Contributing Governments.			
International Vine and Wine Office.	Organization of American States.	Council for Mutual Economic Assistance.			
International Whaling Commission.	Afro-Asian Rural Reconstruction Organization.				
International Wheat Council					
North Pacific Fur Seal Commission.					
Organization of Petroleum Exporting Countries.					
South West Atlantic Fisheries Advisory Commission.					

ปัญหาทางการเมืองให้องค์การระหว่างประเทศพิจารณาและตัดสินปัญหา ทั้งนี้เป็นเพราะไม่เชื่อว่าองค์การนั้นจะตัดสินด้วยความยุติธรรม อาจตัดสินไปโดยถูกอิทธิพลของรัฐอีกฝ่ายหนึ่งบีบบังคับโดยเฉพาะอย่างยิ่งรัฐมหาอำนาจ โดยปกติแล้วรัฐจะร่วมมือกันในการมอบปัญหาทางการเมืองให้องค์การระหว่างประเทศพิจารณา ก็เฉพาะแต่ในปัญหาเกี่ยวกับการขอเป็นเอกราชหรือปกครองตนเอง (Self-Determination and Self-Government) และปัญหาสิทธิมนุษยชน (Human Rights)

การขอปกครองตัวเองหรือการขอเป็นเอกราชของรัฐนั้น สืบเนื่องมาจากปัญหาอาณานิคม (Colonialism) ซึ่งเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นหลังสงครามโลกครั้งที่ 1 เรื่อยมาจนกระทั่งถึงปี ค.ศ.1960 อันเป็นที่ดินแดนที่อยู่ภายใต้ระบบการปกครองแบบอาณานิคมได้รับเอกราชเป็นจำนวนมาก เช่น ดินแดนในทวีปแอฟริกา เป็นต้น การที่ดินแดนหรือรัฐ ซึ่งอยู่ภายใต้อาณานิคมได้รับเอกราชนั้นก็เพราะว่าประชาชนที่อยู่ในดินแดนนั้นไม่ยอมรับการปกครองแบบอาณานิคม ซึ่งการปกครองแบบนั้นไม่เป็นที่นิยมของรัฐมหาอำนาจบางรัฐ รัฐที่ปกครองและรัฐที่อยู่ภายใต้การปกครองแบบอาณานิคมส่วนใหญ่ ต่างก็ตกลงกันด้วยดีในเรื่องปัญหาอาณานิคมและได้มีการจัดตั้งสถาบันระหว่างประเทศขึ้น เพื่อจัดการกับปัญหาดังกล่าว

ภายในองค์การสันนิบาตชาติ ระบบอาณัติ หรือ Mandate System¹ ได้ถูกจัดให้มีขึ้นไม่ใช่เพื่อจุดประสงค์ที่จะลดการแสวงหาดินแดนอื่นมาอยู่ภายใต้ระบบอาณานิคมแต่เพียงอย่างเดียว แต่ยังมีมุ่งในการที่จะปลดปล่อยรัฐอาณานิคมของประเทศมหาอำนาจฝ่ายสัมพันธมิตรที่ยึดมาจากตุรกีและเยอรมนีในสมัยสงครามโลกครั้งที่ 1 ให้เป็นอิสระ กล่าวโดยทั่วไปแล้ว ระบบอาณัติตามมาตรา 22 แห่งกติกาสันนิบาตชาติมุ่งที่จะดูแลอาณานิคมและดินแดน ซึ่งพ้นจากอำนาจการปกครองของรัฐอูธิปไตย แต่ยังไม่สามารถจะปกครองตนเองได้ เพื่อความผาสุกและการพัฒนาของประชาชน ดินแดนเหล่านี้มีสามประเภท คือ

ประเภทแรก ขึ้นอยู่กับตุรกี เช่น ซีเรีย เข้ามาอยู่ในอาณัติเมื่อปี ค.ศ.1920 และสันนิบาตชาติ ยืนยันรับรอง เมื่อปี ค.ศ.1922 และได้แบ่งออกเป็นสาธารณรัฐเลบานอน ต่อมา ในปี ค.ศ.1923 ฝรั่งเศสและซีเรียเข้าเป็นสมาชิกสันนิบาตชาติ อังกฤษมีอาณัติเหนืออิรัก (Mesopotamia) ซึ่งต่อมาได้ถูกยกเลิก เมื่อปี ค.ศ.1926 แต่อังกฤษก็ยังคงมีอำนาจควบคุมต่อมาอีก 20 ปี นอกจากนี้ ปาเลสไตน์ และ Transjordan อยู่ในอำนาจของอังกฤษ และได้เข้าเป็นสมาชิกสันนิบาตชาติในฐานะรัฐเอกราช เมื่อปี ค.ศ.1928

¹ ดู Jack C. Plano and Robert E. Riggs, *Forging World Order: The Politics of International Organization* (New York: Macmillan, 1967). pp. 355-377.

ประเภทที่สอง ได้แก่ อาณานิคมของประเทศเยอรมนี ซึ่งมีระบบการปกครองแยกเป็นอิสระ

ประเภทที่สาม ถือว่าดินแดนนั้นๆ เป็นส่วนของอาณานิคมที่ไม่มีฐานะทางกิจการระหว่างประเทศแต่อย่างใด เช่น ดินแดนที่เป็นเกาะในมหาสมุทรแปซิฟิกทางใต้ เป็นต้น

ถึงแม้ว่ามีหลายชาติต้องการรวมดินแดนเหล่านี้เข้าด้วยกัน แต่ประธานาธิบดี วูดโร วิลสัน ก็ยังยืนยันที่จะกำจัดลัทธิอาณานิคมให้สูญสิ้นไปจากโลก ความตั้งใจของประธานาธิบดี วูดโร วิลสัน ดังกล่าวผสมผสานกับความเป็นกลางของประเทศอังกฤษ ทำให้เกิดระบบดินแดนในอาณัติขึ้นมา ในความคิดของประธานาธิบดีสหรัฐอเมริกาในสมัยนั้นถือว่า ระบบดินแดนในอาณัติก็ไม่แตกต่างกับระบบอาณานิคมเท่าใดนัก เพราะมาตรา 22 ของกติกาสันนิบาตชาติได้กล่าวว่าการกินอยู่และการพัฒนาของประชาชนที่อาศัยในอาณานิคมของเยอรมนี และตุรกีควรจะสงวนและรักษาไว้โดยมอบให้ชาติที่มีความเจริญรุ่งเรืองเรื่องก้าวหน้าเป็นผู้ปกครองอาณานิคมบริเวณดังกล่าว อย่างไรก็ตาม จักรกลของสันนิบาตชาติในการที่จะกระตุ้นหรือบังคับให้ประเทศมหาอำนาจที่เป็นเจ้าของดินแดนในอาณัติ ปฏิบัติตามกฎหมายของระบบดินแดนที่อยู่ภายใต้อาณัติยังมีจุดอ่อนอยู่มาก ทั้งนี้ก็เพราะว่าทั้ง “คณะกรรมการผู้เชี่ยวชาญ” (Committee of Experts) และ “สภาสันนิบาตชาติ” (League of Nations Council) ไม่มีอำนาจหน้าที่ที่จะบังคับให้ประเทศมหาอำนาจที่เป็นเจ้าของดินแดนภายใต้อาณัติปฏิบัติตามที่ตนแนะนำ ถึงแม้ว่าองค์การสันนิบาตชาติจะมีความสำคัญในด้านการช่วยแก้ปัญหาทางการเมืองก็ตาม แต่ก็ไม่ได้ช่วยในเรื่องที่รัฐภายใต้อาณานิคมขอเป็นเอกราชเท่าใดนัก โดยเฉพาะอย่างยิ่งรัฐที่อยู่ภายใต้อาณานิคมของรัฐมหาอำนาจซึ่งชนะสงครามสันนิบาตชาติไม่ค่อยจะเข้าไปยุ่งเกี่ยวกับด้วย ถ้าเข้าไปยุ่งเกี่ยวมาก องค์การสันนิบาตชาติอาจจะล้มลงได้จากการที่รัฐมหาอำนาจถอนตัวออกจากการเป็นสมาชิก

หลังจากที่องค์การสหประชาชาติได้ถูกจัดตั้งขึ้น ระบบอาณัติก็สิ้นสุดลง โดยจัดให้มีระบบภาวะทรัสตีของสหประชาชาติขึ้นแทน ดินแดนในอาณัติตามกติกาสันนิบาตชาติ ได้โอนมาอยู่ในระบบภาวะทรัสตีระหว่างประเทศ ตามกฎบัตรสหประชาชาติ โดยมีคณะมนตรีภาวะทรัสตีเหนือดินแดนที่ญี่ปุ่นเคยยึดครอง และดินแดนที่เคยอยู่ในระบบอาณัติได้รับเอกราชหลังจากสงครามโลกครั้งที่ 2 สิ้นสุดลง มีเป็นจำนวนมาก ส่วนที่เหลือได้โอนมาอยู่ในระบบทรัสตีของสหประชาชาติ ยกเว้น South West Africa หรือนามิเบีย

(Namibia) ซึ่งรัฐบาลอัฟริกาได้เป็นผู้ปฏิเสธที่จะให้อยู่ในระบบทรัสต์ของสหประชาชาติ² อิตาลีในฐานะผู้แพ้สงครามโลกครั้งที่ 2 ก็จำต้องโอนดินแดนซอมมาลีแลนด์ (Somaliland) ให้มาอยู่ในระบบทรัสต์ ส่วนประเทศมหาอำนาจอื่น ซึ่งเป็นผู้ชนะสงครามไม่ยอมโอนดินแดนที่ตนปกครองให้มาอยู่ในระบบดังกล่าว ทั้งๆ ที่มีการเรียกร้องว่าเป็นหนทางเดียวเท่านั้นที่จะนำไปสู่การได้มาซึ่งเอกราชในที่สุด จะเห็นได้ว่าระบบทรัสต์ของสหประชาชาติในระยะต้นๆ มีขึ้นเพื่อจัดการกับปัญหาการยึดครองดินแดนอาณานิคมของรัฐผู้เป็นฝ่ายแพ้สงคราม และปัญหาต่างๆ ที่เกิดขึ้นในดินแดนภายใต้ระบบทรัสต์ แต่ไม่ได้มีขึ้นเพื่อสนับสนุนให้มีการร่วมมือระหว่างประเทศในการปลดปล่อยรัฐที่อยู่ภายใต้อาณานิคมให้เป็นเอกราชแต่อย่างใด ประเทศที่คัดค้านไม่ยอมรับร่วมมือกับระบบทรัสต์ในขณะนี้ ได้แก่ ประเทศอัฟริกาได้³

การร่วมมือระหว่างประเทศในด้านการเมืองอีกเรื่องหนึ่ง ก็คือ การร่วมมือกันในการส่งเสริมและสนับสนุนการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน เนื่องจากประชาชนได้มีความรู้สึกหวาดกลัว ซึ่งเป็นความรู้สึกที่สืบเนื่องมาจากความกลัวต่อความทารุณโหดร้ายของพวกนาซีในครั้งสงครามโลกครั้งที่ 2 จึงได้ร่วมกันจัดตั้งปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนเพื่อคุ้มครองสิทธิมนุษยชนทั่วโลก ความพยายามที่จะส่งเสริมสิทธิมนุษยชนได้ปรากฏในระดับสากล และระดับส่วนภูมิภาคของโลก

ในระดับสากล ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนซึ่งได้ประกาศใช้ในปี ค.ศ.1947 ได้วางกฎเกณฑ์ที่รัฐควรปฏิบัติต่อประชาชนที่อาศัยอยู่ในรัฐ และความสำเร็จของปฏิญญาสากลในการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนจะเกิดขึ้นหรือไม่ขึ้นขึ้นอยู่กับความสมัครใจของรัฐที่จะปฏิบัติตาม บางรัฐได้พยายามใช้อำนาจสำคัญ (Principal Organs) ของสหประชาชาติ อาทิเช่น สมัชชาสหประชาชาติ (General Assembly) หรือคณะมนตรีความมั่นคง (Security Council) เป็นเครื่องมือจัดการปัญหาที่เกี่ยวกับสิทธิมนุษยชน ตัวอย่างเช่น ประเทศอัฟริกาบางประเทศได้ขอร้องให้องค์การดังกล่าวของสหประชาชาติ จัดการกับปัญหาสิทธิมนุษยชนซึ่งเกิดจากการกระทำของรัฐบาลโรดีเซีย รัฐบาลอัฟริกาใต้และรัฐบาลโปรตุเกส อย่างไรก็ตาม ความสำเร็จของการขอร้องดังกล่าวมีน้อยมากเนื่องจากรัฐมหาอำนาจบางประเทศ

² ดู Vernon Mc Kay. *Africa in World Politics* (New York Harper & Row. Publishers, 1963) pp 69 70

³ ดู Alex Quaison-Sackey "Africa and the United Nations," ใน Peter Judd (ed), *African Independence* (New York. Dell Publishing Co 1967). pp 355 356

ไม่ยินยอมหรือเห็นด้วยกับการกระทำเช่นนั้น เพราะเป็นการแทรกแซงกิจการภายในของ
รัฐอันเป็นสิ่งต้องห้ามตามที่ระบุไว้ในกฎบัตรสหประชาชาติ ในปัจจุบันปฏิญญาสากลว่า
ด้วยสิทธิมนุษยชนยังคงถูกละเลย ในช่วงปี ค.ศ.1976 มีกว่าร้อยประเทศทั่วโลกที่จับกุม
คุมขังประชาชนเพียงสาเหตุที่สืบเนื่องมาจากความเชื่อทางความคิดทางการเมืองที่แตก
ต่างกัน โดยปฏิเสธที่จะให้มีการพิจารณาสอบสวนอย่างยุติธรรม มีการใช้วิธีทรมานและ
วิธีการอื่นๆ ที่เป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนอย่างร้ายแรง ทุกวันนี้บทบาทของคณะกรรมการ
ว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ยังไม่ปลอดจากภาวะความกดดันทางการเมืองเนื่องจากรัฐบาลหลาย
ประเทศไม่ค่อยยินยอมรับการควบคุมอย่างมีประสิทธิภาพขององค์การระดับสากลในด้าน
ที่เกี่ยวกับการปฏิบัติการของรัฐบาลต่อสิทธิมนุษยชน

ในระดับภูมิภาคก็มีอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิมนุษยชนแห่งยุโรป ซึ่งมีประเทศยุโรป
15 ประเทศเป็นสมาชิก และได้มีการลงนามในปี ค.ศ.1950 และใช้บังคับในปี ค.ศ.1953
ประเทศเหล่านี้ได้ตกลงกันที่จะเสนอข้อพิพาทระหว่างประเทศ ในกรณีที่เกี่ยวข้องกับปัญหา
สิทธิมนุษยชน ต่อคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน (Human Rights Commission) ซึ่งถูกจัด
ตั้งขึ้นโดยอนุสัญญานี้ เป็นผู้ตัดสินชี้ขาด รวมทั้งหาทางที่จะให้ผู้ร้องทุกข์ได้รับค่าชดเชย
จากการกระทำอันไม่ถูกต้องของอีกฝ่ายหนึ่ง ถ้าหากค่าชดเชยไม่เป็นที่พอใจของผู้ร้องทุกข์
หรืออีกฝ่ายหนึ่งปฏิเสธไม่ยอมจ่ายค่าชดเชย ผู้ร้องทุกข์จะต้องเสนอคดีต่อศาลสิทธิมนุษยชน
แห่งยุโรป (European Court of Human Rights) ถึงแม้ว่าจะมีคดีเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนไม่
มากนัก แต่การมีศาลดังกล่าวเป็นสิ่งจำเป็นอย่างยิ่งเพราะเป็นหลักประกันที่มั่นคงในการ
คุ้มครองสิทธิมนุษยชน ในปัจจุบัน บริเวณอื่นๆ ทางโลกตะวันตก มีการปฏิบัติการเกี่ยว
กับการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนยังไม่ได้รับผลเป็นที่น่าพอใจเหมือนกับยุโรปในขณะนี้

ความร่วมมือระหว่างประเทศในด้านการเมืองอันดีสุดทำย ซึ่งจะกล่าวใน ณ ที่นี้
ได้แก่ การร่วมมือระหว่างประเทศในการคุ้มครองป้องกัน และปรับปรุงมาตรฐานการ
ครองชีพของกรรมกรทั่วโลก โดยมีการจัดตั้งองค์การกรรมกรระหว่างประเทศ (International
Labour Organization) หรือมีชื่อย่อว่า I.L.O ขึ้น เพื่อทำหน้าที่ดังกล่าว องค์การกรรมกร
ระหว่างประเทศไม่เพียงแต่วางหลักเกณฑ์ในการปฏิบัติต่อชนชั้นกรรมกร แต่ตัวจักรกล
ขององค์การยังทำหน้าที่ตัดสินว่า รัฐรักษามาตรฐานของกรรมกรในระดับอันสมควร
หรือไม่ คณะกรรมการผู้เชี่ยวชาญ (Committee of Experts) ขององค์การกรรมกรระหว่าง
ประเทศ จะเป็นผู้วิเคราะห์ระดับมาตรฐานของกรรมกรที่เป็นอยู่จากรายงานของประเทศ

สมาชิก และพิมพ์ออกมาสู่สายตาโลกเป็นประจำทุกปี การปฏิบัติงานของคณะกรรมการผู้เชี่ยวชาญนี้ บางครั้งอาจพบในเรื่องการสนับสนุนโครงการของสิทธิมนุษยชนทั่วโลก แต่มีลักษณะค่อนข้างจำกัด

สรุปได้ว่า การร่วมมือกันระหว่างรัฐทั้งในระดับสากลและระดับภูมิภาค ในด้านการเมืองในปัจจุบันไม่ค่อยจะกว้างขวางเหมือนกับการร่วมมือในทางด้านเศรษฐกิจและสังคมทั้งนี้อาจจะเป็นเพราะว่ารัฐไม่ประสงค์ที่จะให้ประเทศอื่น หรือองค์การใดๆ มายุ่งเกี่ยวกับปัญหาทางการเมืองที่มีความสำคัญต่อเอกราช และการอยู่รอดของตน ปัญหาทางการเมืองที่รัฐจะมอบให้องค์การระหว่างประเทศช่วยตัดสินใจ หรือร่วมมือกับรัฐอื่นนั้นมักจะเป็นเรื่องที่ไม่เกี่ยวกับความมั่นคงและความปลอดภัยของชาติ เช่น เรื่องสิทธิมนุษยชน เรื่องการคุ้มครองกรรมกร และเรื่องการปกครองดินแดนในภาวะทรัสตี เป็นที่หวังกันว่าความร่วมมือระหว่างประเทศในด้านการเมืองจะเพิ่มขึ้น ถ้าหากมีการไว้วางใจ องค์การระหว่างประเทศ และมีการไว้น้ำใจเชื่อใจซึ่งกันและกันระหว่างรัฐ เพราะตราบใด การไว้วางใจและการเชื่อใจดังกล่าวไม่เกิดขึ้น ตรานั้นความร่วมมือในด้านการเมืองไม่ว่าในแง่ใดๆ ย่อมเป็นไปได้ในลักษณะแคบๆ โดยไม่มีวันที่จะกว้างขวางขึ้นมาได้เลย

2. การร่วมมือกันในการแก้ปัญหาทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง

การร่วมมือกันในการแก้ปัญหาที่เผชิญอยู่ อาจเป็นการกระทำระหว่าง 2 ประเทศ (Bilateral Cooperation) หรือการกระทำระหว่างหลายประเทศด้วยกัน (Multilateral Cooperation) เพื่อให้การศึกษาในเรื่องนี้ง่ายต่อการเข้าใจจึงจำเป็นที่จะต้องพิจารณาถึงกำเนิดของการแก้ปัญหาร่วมกันระหว่างประเทศ การร่วมมือกันสองฝ่ายหรือหลายฝ่าย และบทบาททางการเมืองของการแก้ปัญหาร่วมกันระหว่างประเทศ

2.1 ที่มาของการแก้ปัญหาร่วมกันระหว่างประเทศ

การแก้ปัญหาร่วมกันระหว่างประเทศ เป็นพฤติกรรมอย่างหนึ่งที่เกิดขึ้นในความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ การแก้ไขปัญหาร่วมกันดังกล่าวจะเกิดขึ้นต่อเมื่อมีปัญหาเกิดขึ้น และปัญหานั้นไม่อาจแก้ไขได้ถ้าหากไม่มีการร่วมมือระหว่างประเทศ โดยทั่วไปแล้วประเทศทั้งหลายมักจะพยายามจัดการกับปัญหาประเภท ซึ่งเกี่ยวกับเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง อันเป็นปัญหาขั้นรากฐานโดยอาศัยความร่วมมือระหว่างประเทศ ปัญหาดังกล่าวมี 2 ประเภท คือ

ปัญหาประเภทแรก เกี่ยวกับสภาพต่างๆ ในสภาวะแวดล้อมระหว่างประเทศ ซึ่งถ้าปล่อยให้โดยไม่มีจัดให้มีระเบียบกฎเกณฑ์ อาจก่อให้เกิดอันตรายต่อประเทศที่เกี่ยวข้อง

การตรวจตราในน่านน้ำติดต่อกัน หรือการช่วยในการจับกุมผู้ร้ายหลบหนีข้ามแดน ย่อมเป็นการกระตุ้นปฏิกริยาร่วมกันระหว่างประเทศ ส่วนในกรณีที่มีหลายประเทศเข้ามาเกี่ยวข้อง เช่น การค้ายาเสพติด ถ้าไม่ได้รับการร่วมมือจากประเทศทั้งหลายในโลกแล้วก็ไม่มีความที่จะปราบปรามลงได้อย่างเด็ดขาด เพราะการตกลงร่วมมือระหว่างสองประเทศ ไม่ก่อให้เกิดประโยชน์อันใดในการกำจัดหรือปราบปรามการค้ายาเสพติด ความพยายามในการร่วมมือกันระหว่างประเทศตั้งแต่เริ่มแรกจะเห็นได้จาก การร่วมมือกันในเรื่องการเดินทาง ในท้องทะเลหลวง ไปรษณีย์และโทรเลขระหว่างประเทศ เป็นต้น

ปัญหาประเภทที่สอง นั้นเกี่ยวข้องกับสภาพต่างๆ ภายในประเทศที่เกี่ยวกับเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง ซึ่งรัฐอื่นเห็นว่าเป็นปัญหาาร่วมกันระหว่างประเทศ ที่ต้องร่วมมือกันแก้ไข ซึ่งปัญหาที่เกี่ยวกับสภาพทางสังคม ได้แก่จำนวนผู้ที่รู้หนังสือมีระดับหรือเปอร์เซ็นต์ต่ำ หรืออนามัยภายในประเทศยังไม่ถึงขั้นมาตรฐาน เป็นต้น

ปัญหาทางเศรษฐกิจก็ได้แก่ ปัญหาการลงทุนในการพัฒนาประเทศและปัญหาทางการเมือง อาทิเช่น ปัญหาเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชน ซึ่งอาศัยหลักประกันจากการร่วมมือระหว่างประเทศ เป็นต้น บางครั้งการร่วมมือกันในการแก้ปัญหาดังกล่าวเป็นเรื่องระหว่างรัฐต่อรัฐ แต่บ่อยครั้งเป็นเรื่องที่หลายรัฐต้องร่วมมือกันแก้ไข ถึงแม้ว่าการร่วมมือระหว่างประเทศในการแก้ไขปรับปรุงสภาพภายในประเทศ ไม่ค่อยจะได้ผลเท่าไรนักในปัจจุบัน แต่สภาพภายในประเทศที่เกี่ยวข้องกับเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองได้กลายเป็นเป้าหมายที่มีความสำคัญสำหรับการร่วมมือระหว่างประเทศมากขึ้นกว่าแต่ก่อน เพราะว่าสภาพภายในประเทศดังกล่าวมีส่วนเกี่ยวพันกับการอยู่รอดของประเทศ

มูลเหตุที่ก่อให้เกิดความร่วมมือระหว่างประเทศมีอยู่ 2 ประการ

ประการแรก ประเทศทั้งหลายมีความคิดที่ว่า การแก้ปัญหาไม่อาจจะสำเร็จ ลุล่วงไปได้ ถ้าไม่มีการร่วมมือกันระหว่างประเทศ จากความคิดดังกล่าวจึงทำให้ประเทศต่างๆ หันหน้ามาร่วมกันแก้ปัญหาที่ตนเผชิญอยู่ ตัวอย่างเช่น การร่วมมือกันสองฝ่าย ย่อมเห็นได้จากข้อตกลงระหว่างประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศแคนาดา (Canadian-American Agreements) ในเรื่องการหาปลา และการล่าสัตว์ในแปซิฟิกตอนเหนือซึ่งช่วยแก้ปัญหา อันอาจจะเกิดขึ้นระหว่างประเทศทั้งสองได้เป็นอย่างดีส่วนการร่วมมือกันหลายฝ่าย เช่น การเดินทางและการคมนาคมระหว่างประเทศนั้น ไม่อาจเกิดขึ้นได้ ถ้าไม่มีข้อตกลงกัน ปัญหาในเรื่องดังกล่าว อาทิเช่น ทำอย่างไรจึงจะควบคุมโรคติดต่อระหว่างรัฐได้นั้นถ้า

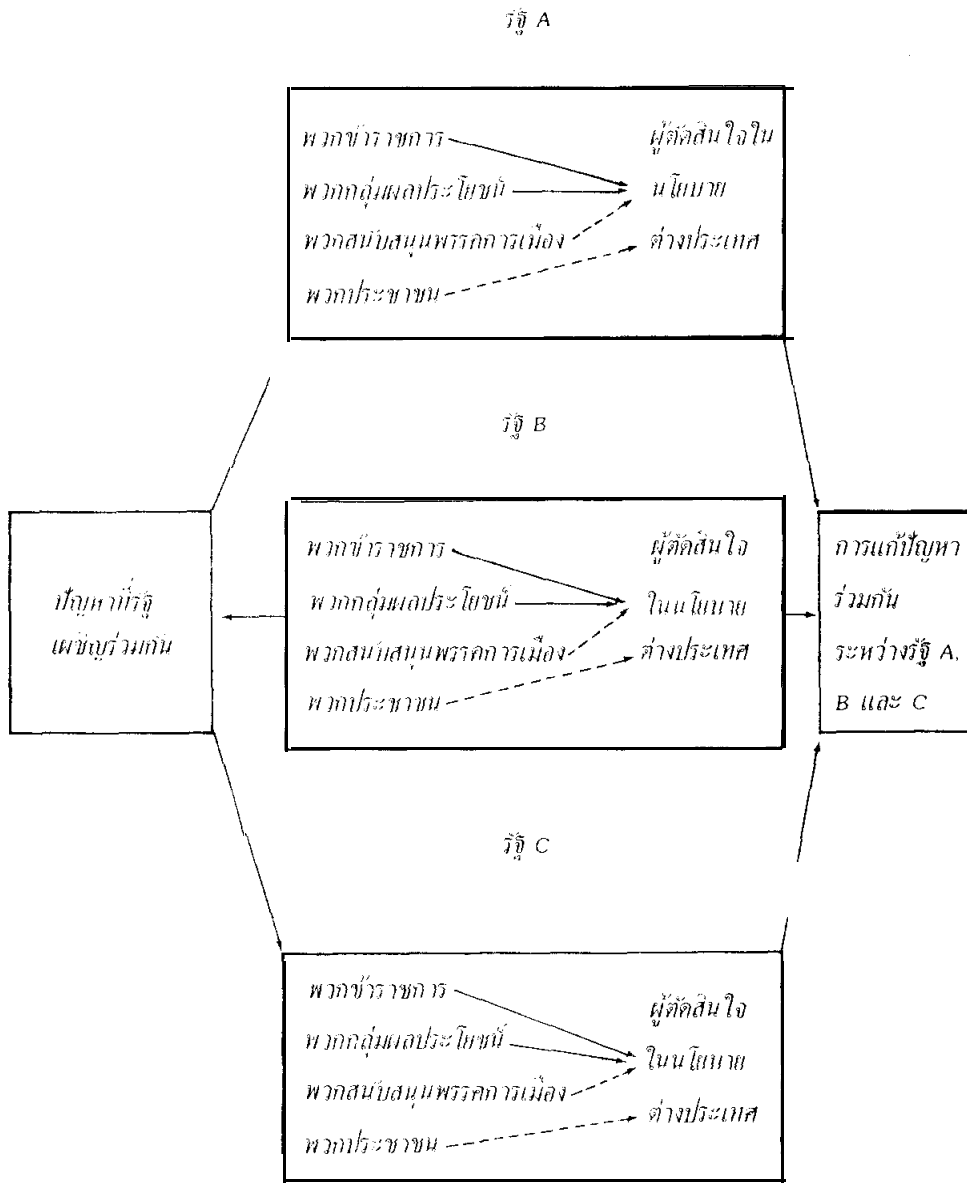
ไม่ได้มีข้อตกลงระหว่างประเทศแล้ว ก็เป็นเรื่องยากที่จะควบคุมได้

ประการที่สอง การขาดทรัพยากรที่สำคัญต่อการพัฒนาประเทศนั้นเป็นปัจจัยทำให้ประเทศต้องหันหน้าเข้าหากัน การมีทรัพยากรไม่เพียงพอไม่ว่าจะเป็นผู้เชี่ยวชาญในด้านอุตสาหกรรม หรือในด้านการศึกษา ทูนหรือวัตถุดิบก่อให้เกิดปัญหาหลายประการซึ่งไม่สามารถจะแก้ไขได้ ถ้าหากไม่มีการร่วมมือกัน การร่วมมือกันดังกล่าว ส่วนมากกระทำกันในรูปจัดตั้งองค์การระหว่างรัฐบาลขึ้น เพื่อช่วยเหลือประเทศที่ซึ่งต้องการความช่วยเหลือ ในปัจจุบันการร่วมมือกันในเรื่องการช่วยเหลือประเทศที่ล้าหลังในด้านการพัฒนา กำลังขยายตัวออกไป ซึ่งส่วนมากกระทำโดยใช้อ้องค์การระหว่างประเทศเป็นเครื่องมือ

การที่ประเทศใดจะเข้าร่วมมือกับประเทศอื่น ในการแก้ปัญหาเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง หรือไม่นั้นขึ้นอยู่กับผู้ตัดสินใจของประเทศนั้นที่จะพิจารณาว่า เป็นปัญหาที่ตนควรจะร่วมมือด้วยหรือไม่ บางครั้งผู้ตัดสินใจของประเทศเห็นว่าปัญหานั้นไม่สำคัญ แต่เนื่องจากอิทธิพลของกลุ่มผลประโยชน์ภายในประเทศผลักดัน ก็อาจจะตัดสินใจเข้าร่วมกับประเทศอื่นๆ เพื่อแก้ไขปัญหานั้น ผู้มีบทบาทและอิทธิพลทำให้ผู้นำของชาติตัดสินใจร่วมมือกับประเทศอื่นๆ ในการแก้ปัญหาที่ตนและประเทศอื่นๆ เผชิญอยู่หลายพวก เช่น พวกข้าราชการ พวกกลุ่มผลประโยชน์ที่มีส่วนได้เสีย พวกพรรคการเมืองและพวกประชาชนโดยทั่วไป พวกเหล่านี้มีบทบาทในกระบวนการตัดสินใจในนโยบายต่างประเทศ ซึ่งอาจแสดงได้เป็นแบบ หรือ model ง่ายๆ ในหน้าถัดไป

การศึกษาถึงการกระทำและการร่วมมือกันระหว่างประเทศ ในการแก้ปัญหาที่เผชิญร่วมกันนั้น ไม่อาจจะกระทำได้แต่เพียงศึกษาสนธิสัญญาหรือข้อตกลงระหว่างประเทศที่จะร่วมกันแก้ปัญหา หรือเพียงแต่ศึกษาจากการแก้ปัญหาร่วมกันขององค์การระหว่างรัฐบาลเพราะการกระทำเกี่ยวกับการแก้ปัญหาร่วมกันมีขอบเขตกว้างขวางมากจนไม่อาจจะทราบได้จากการศึกษาแต่เพียงแง่เดียว เพื่อให้การศึกษาในเรื่องนี้สมบูรณ์ขึ้นจึงจำเป็นต้องพิจารณาการร่วมมือกันในการแก้ปัญหาจากสองด้าน คือ ด้านการทำข้อตกลงหรือทำสนธิสัญญาระหว่างประเทศ และด้านองค์การระหว่างรัฐบาล การศึกษาแต่เพียงด้านเดียวไม่อาจทำให้เราเข้าใจในเรื่องการแก้ปัญหาร่วมกันระหว่างประเทศได้ดีพอ

กระบวนการที่ทำให้เกิดการแก้ปัญหาาร่วมกันระหว่างรัฐ



หมายเหตุ :
 ————— เส้นแสดงถึงอิทธิพลที่สำคัญ
 - - - - - เส้นแสดงให้เห็นถึงอิทธิพลที่สำคัญรองลงมา

2.2 แบบของการแก้ปัญหาาร่วมกันระหว่างประเทศ

พฤติกรรมของประเทศในการร่วมมือกันแก้ปัญหาทางเศรษฐกิจ สังคมและการเมืองนั้น อาจกล่าวได้ว่ามีอยู่ 3 แบบด้วยกัน

แบบแรก ปัญหาจะถูกหยิบขึ้นมาพิจารณาโดยประเทศที่เกี่ยวข้อง โดยใช้มาตรการที่มีวัตถุประสงค์โดยเฉพาะเป็นเครื่องตัดสินชี้ขาดในปัญหานั้น

แบบที่สอง ถ้าหากว่าการดังกล่าว ไม่ประสบความสำเร็จในการแก้ปัญหา ก็มักจะตั้งองค์การระหว่างรัฐบาลขึ้นเพื่อแก้ปัญหา

แบบที่สาม ถ้าปัญหานั้น มีความยุ่งยากมากและจะต้องมีองค์การระหว่างรัฐบาลมาเกี่ยวข้องอยู่หลายองค์การ ประเทศทั้งหลายก็จะพยายามเชื่อมโยงกิจกรรมและหน้าที่ขององค์การระหว่างรัฐบาลที่มีส่วนเกี่ยวข้องให้มีการประสานงานกันขึ้น เพื่อเป็นทางนำไปสู่ความสำเร็จในการแก้ปัญหาที่ประเทศทั้งหลายเผชิญร่วมกัน

พฤติกรรมทั้ง 3 แบบนี้ มีความเกี่ยวข้องซึ่งกันและกันอย่างมาก เพราะพฤติกรรมขั้นที่ 1 จะนำไปสู่พฤติกรรมขั้นที่ 2 หรือขั้นที่ 2 สู่ขั้นที่ 3 ตามลำดับ ประเทศต่างๆ ได้พยายามแสวงหาทางออกของปัญหาที่ตนเผชิญอยู่ร่วมกันตลอดเวลา ตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน ปัญหาบางประเภทอาจตกลงกันได้โดยอาศัยความร่วมมือระหว่างประเทศโดยเฉพาะ เช่น ปัญหาอนามัย การควบคุม การดำเนินธุรกิจ และการใช้กฎหมายภายในประเทศบังคับ ปัญหาการร่วมมือทางการทหาร และปัญหาเกียรติยศของชาติเป็นต้น ประเทศที่มีเขตแดนติดต่อกันและกันบางครั้งก็มีปัญหาซึ่งเกี่ยวข้องกับตนและบางครั้งก็สามารถตกลงกันได้โดยอาศัยข้อตกลงระหว่างประเทศ ซึ่งอาจจะเป็นไปในรูปสนธิสัญญาหรืออนุสัญญา เป็นต้น โดยทั่วไปแล้วประเทศต่างๆ ร่วมมือกันแก้ปัญหาที่ตนเผชิญร่วมกันอยู่ โดยทางขนบธรรมเนียม ประเพณี สนธิสัญญาและข้อตกลงที่เป็นลายลักษณ์อักษร ในกรณีที่ประสบอุปสรรคในการแก้ปัญหาร่วมกัน ก็มักจะใช้องค์การระหว่างรัฐบาลมาช่วย เพื่อให้การแก้ปัญหาระหว่างประเทศมีความสะดวกและได้ผลมากขึ้น องค์การระหว่างประเทศนั้นมีอยู่หลายประเภทด้วยกัน นับตั้งแต่องค์การที่จัดตั้งขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์แต่เพียงอย่างเดียว เช่น Mexican-American Claims Commissions ซึ่งได้จัดตั้งขึ้นในปี ค.ศ.1930 เพื่อจัดการเกี่ยวกับทรัพย์สินของชาวอเมริกันในประเทศเม็กซิโก จนถึงองค์การที่มีวัตถุประสงค์หลายอย่าง เช่นองค์การสหประชาชาติ เป็นต้น

องค์การระหว่างรัฐบาลนั้น มีคุณประโยชน์ในการแก้ปัญหาอยู่หลายอย่างด้วยกัน ซึ่งพอสรุปได้ดังนี้ คือ

ประการแรก ประเทศทั้งหลายมักจะร่วมกันจัดตั้งองค์การระหว่างรัฐบาลขึ้น เพื่อศึกษาและจัดการกับปัญหา โดยได้มีการตกลงระหว่างประเทศเกี่ยวกับทางออกของปัญหานั้น ประเทศทั้งหลายผลักดันที่ในการหาทางออกของปัญหา ให้แก่ องค์การระหว่างประเทศที่ตนได้ร่วมกันจัดตั้งขึ้น โดยมีความหวังว่าองค์การนี้จะช่วยหาข้อแก้ปัญห ซึ่งรัฐสมาชิกขององค์การเห็นชอบด้วย

ประการที่สอง องค์การระหว่างรัฐบาลช่วยแก้ไขปัญหาดังๆ ที่ประเทศสมาชิกมีส่วนเกี่ยวข้อง ซึ่งปัญหาเหล่านั้นไม่อาจจะแก้ไขได้โดยอาศัยแต่เพียงการออกกฎหมาย อาจกล่าวได้ว่าองค์การระหว่างรัฐบาลเป็นองค์การที่เหมาะสมที่สุด ในการที่ต้องเผชิญและแก้ไขปัญหาและสภาวะที่มีการเปลี่ยนแปลงอยู่บ่อยๆ ตัวอย่างเช่น International Monetary Fund (IMF) ซึ่งช่วยรักษาระบบเศรษฐกิจระหว่างประเทศให้มั่นคง โดยไม่ใช้วิธีออกกฎหมายที่ควบคุมพฤติกรรมของรัฐ แต่โดยการใช้วิธีปฏิบัติในเวลาที่เหมาะสมในการรักษาฐานะและสภาพของเงินตราให้มั่นคง ทุกวันนี้องค์การระหว่างรัฐบาลเป็นหน่วยที่เหมาะสมที่สุด ในการที่จะตัดสินใจในเรื่องปัญหาที่ถูกหยิบยกขึ้นมาพิจารณาโดยประเทศที่เป็นสมาชิก

ประการที่สาม องค์การระหว่างรัฐบาลนั้น สามารถจัดการกับปัญหาซึ่งอาจเปลี่ยนแปลงไปในอีกรูปหนึ่งได้ เพราะองค์การระหว่างรัฐบาลมี “คณะกรรมการติดตามข่าวความเคลื่อนไหว” (Continuous Search Committee) ซึ่งมีหน้าที่เสนอข่าวหรือสภาพที่เกิดขึ้นใหม่ๆ ซึ่งมีส่วนเกี่ยวข้องกับปัญหา ตัวอย่างเช่น สหภาพโทรคมนาคมระหว่างประเทศ (International Telecommunication Union) ซึ่งแต่แรกถูกจัดตั้งขึ้นในปี ค.ศ.1865 เพื่อจัดการแก้ปัญหาที่เกี่ยวกับโทรเลข แต่มาบัดนี้มีหน้าที่จัดการกับปัญหาต่างๆ ซึ่งเกิดขึ้นนอกเหนือไปจากการใช้โทรศัพท์และวิทยุ

ประการสุดท้าย องค์การระหว่างรัฐบาลมีประสิทธิภาพในการแก้ไขปัญหาดังๆ ได้ดีกว่าการทำสนธิสัญญากันระหว่างประเทศ ทั้งนี้เพราะว่าองค์การระหว่างรัฐบาลนี้มีหน้าที่และกฎข้อบังคับอย่างกว้างขวาง ซึ่งทำให้สามารถแก้ไขปัญห ซึ่งสนธิสัญญา ระหว่างประเทศไม่อาจแก้ไขได้ ตัวอย่างเช่นกิจกรรมของอนามัยโลก (World Health Organization) ครอบคลุมถึงงานด้านบริการอันเกี่ยวกับการส่งเสริมอนามัยทั่วโลก ดังนั้น

จึงมีผลทำให้องค์การนี้มีความสามารถในการแก้ไขปัญหาอนามัยของทุกๆ ประเทศได้อย่างกว้างขวางกว่าสนธิสัญญาเกี่ยวกับการเสริมสร้างอนามัยซึ่งทำขึ้นระหว่างประเทศ อาจกล่าวได้ว่าองค์การระหว่างรัฐบาลมีส่วนกระตุ้นบรรดารัฐต่างๆ ในบริเวณที่มีปัญหาให้หันมาร่วมมือกันแก้ไขปัญหาที่ตนเผชิญอยู่ในระดับโลก และระดับภูมิภาค ประเทศทั้งหลายได้ร่วมมือกันในองค์การระหว่างรัฐบาลศึกษาถึงปัญหาทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองที่ตนเผชิญอยู่เนื่องจากรัฐต่างๆ ต้องการที่จะให้การร่วมมือกันระหว่างรัฐได้กระทำไปอย่างกว้างขวาง จึงทำให้มีการจัดตั้งองค์การระหว่างรัฐบาลขึ้นเป็นจำนวนมากในปัจจุบัน องค์การดังกล่าวนี้มีทั้งองค์การแบบสากล (Universal Organization) และองค์การส่วนภูมิภาค (Regional Organization) เนื่องจากมีองค์การระหว่างรัฐบาลอยู่เป็นจำนวนมาก จึงเป็นการยากที่จะป้องกันมิให้มีการดำเนินงานที่ซ้ำซ้อนกัน (Overlapping Function) การดำเนินงานหรือการปฏิบัติหน้าที่ที่ซ้ำซ้อนกันนั้น บางครั้งอาจทำให้องค์การระหว่างรัฐบาลบางองค์การหมดความพยายามที่จะปฏิบัติหน้าที่ของตนหรือไม่เช่นนั้นก็ปฏิบัติหน้าที่ของตนไปอย่างแกนๆ โดยไม่มีจุดมุ่งหมายแต่ประการใด

การขัดแย้งระหว่างองค์การระหว่างรัฐบาลในระดับภาคพื้น และองค์การระหว่างรัฐบาลในระดับสากล อาจเกิดขึ้นได้ในบริเวณที่องค์การทั้งสองประเภทปฏิบัติหน้าที่คล้ายคลึงกัน ตัวอย่างเช่น การทำหน้าที่ติดตามการพัฒนาทางเศรษฐกิจของนานาประเทศ โดยองค์การของสหประชาชาติไม่ค่อยลงรอยกับนโยบายการพัฒนาทางเศรษฐกิจขององค์การแห่งภาคพื้น นอกจากนี้แล้วเป็นการยากที่จะให้การปฏิบัติหน้าที่ขององค์การแต่ละประเภทประสานงานซึ่งกันและกันเพราะทั้งองค์การสากลและองค์การแห่งภูมิภาค ได้รับทุนอุดหนุนจากแหล่งและสมาชิกที่ไม่เหมือนกัน ถึงแม้ว่ากฎบัตรขององค์การแห่งภาคพื้นจะได้ระบุถึงวัตถุประสงค์ที่จะให้ร่วมมือกับองค์การระหว่างรัฐบาลอื่นๆ ก็ตาม แต่ก็ยังขาดหน่วยกลางที่ทำหน้าที่ช่วยเหลือในด้านการเงิน และคอยควบคุมดูแลสอดส่องการร่วมมือระหว่างองค์การต่างๆ ผลก็คือ ทำให้เกิดปัญหาในด้านการปฏิบัติงานขององค์การ

การขัดแย้งกันระหว่างองค์การเหล่านั้น ยังอาจเกิดขึ้นได้ในกรณีที่องค์การมีจุดมุ่งหมายและขอบเขตของงานในทางภูมิศาสตร์ในทำนองเดียวกัน ตัวอย่างเช่น องค์การอาหารและการเกษตร (Food and Agricultural Organization) และองค์การกรรมกรสากล (International Labour Organization) ได้ทำหน้าที่อย่างเดียวกันในเรื่อง การศึกษาการปฏิรูปที่ดิน (Land Reform) ทั้งสององค์การนี้ได้มีรายงานในปี ค.ศ.1960 เกี่ยวกับผลงานในเรื่อง

ที่คล้ายคลึงกัน⁴ ดังนั้นจึงทำให้เกิดข้อขัดแย้งกันบ่อยๆ ในเรื่องนโยบายระหว่างองค์การ ทั้งสองระดับ คือ ระดับสากลและภูมิภาค องค์การระหว่างรัฐบาลไม่ว่าในระดับสากล หรือระดับภูมิภาคต่างก็มีความอิจฉาริษยาแก่แย้งซึ่งดิชิงเด่นกัน และต่างฝ่ายต่างก็จะปกป้อง ความรับผิดชอบ ความเป็นอิสระและงบประมาณการใช้จ่ายของตน และในขณะเดียวกัน แต่ละองค์การ ต่างก็หาทางจะขยายขอบเขตของการปฏิบัติงานของตนออกไป พฤติกรรม ดังกล่าวนี้มีผลทำให้เกิดการขัดแย้งระหว่างองค์การระหว่างรัฐบาล ซึ่งมีลักษณะคล้ายคลึง กับการขัดแย้งของพวกข้าราชการในองค์การใหญ่ๆ

เนื่องจากการขัดแย้งระหว่างองค์การระหว่างรัฐบาล ในด้านการปฏิบัติงาน อยู่บ่อยๆ จึงได้มีการจัดตั้งสถาบันเพื่อทำหน้าที่ในการจัดกิจกรรมต่างๆ ขององค์การระหว่าง รัฐบาลให้เป็นระเบียบโดยไม่ก้าวก้ำกัยกัน เพื่อเป็นการบริหารจัดการทำงานซ้อนกันและการแข่งขัน กันอันเป็นการเสียเวลา ตัวอย่างเช่น สภาเศรษฐกิจและสังคมของสหประชาชาติ (Economic and Social Council of the United Nations) ในฐานะสถาบันได้พยายามที่จะจัดกิจกรรมของ องค์การสากลและองค์การส่วนภูมิภาคให้มีความสัมพันธ์กันอย่างเป็นระเบียบ นอกจากนี้ สภาดังกล่าวยังมีอำนาจแนะนำจัดระเบียบในกิจการของทบวงชำนาญพิเศษ (Specialized Agencies) ของสหประชาชาติและองค์การอื่น ๆ ภายใต้กฎบัตรของสหประชาชาติมาตรา 57 และ 63 โดยอาศัยรายงานจากองค์การต่างๆ ที่เสนอมาเป็นระยะๆ เนื่องจากสภาเศรษฐกิจ และสังคมของสหประชาชาติมีอำนาจหน้าที่แต่เพียงให้คำแนะนำ ความสำเร็จของสภา ในเรื่องดังกล่าว จึงขึ้นอยู่กับผู้นำขององค์การต่างๆ ที่จะร่วมมือด้วยหรือไม่

สำหรับสภาเศรษฐกิจและสังคมของสหประชาชาตินั้น ได้ถูกจัดตั้งขึ้นเพื่อจัด กิจกรรมต่างๆ ที่ปฏิบัติโดยองค์การในภูมิภาคให้มีความสัมพันธ์สอดคล้องกัน โดยอาศัย ความช่วยเหลือของคณะกรรมการแห่งภาคพื้น (Regional Commission) ในยุโรป เอเชีย ตะวันออกไกล ลาตินอเมริกา และแอฟริกา คณะกรรมการแห่งภาคพื้นต่างๆ เหล่านี้ขึ้น โดยตรงต่อสภา และมีหน้าที่ในการให้คำแนะนำในด้านเทคนิค และบางครั้งจัดหาแหล่ง ทางการเงิน ให้แก่ องค์การระหว่างรัฐบาลที่ตั้งอยู่ในภูมิภาคต่างๆ ในขณะเดียวกันคณะ กรรมการแห่งภาคพื้นยังมุ่งที่จะส่งเสริมการใช้ขององค์การระหว่างรัฐบาล เป็นเครื่องมือใน การเรียกร้องให้มีการแก้ไขปัญหาาร่วมกันระหว่างประเทศ ตามปกติแล้วองค์การระหว่าง

⁴ ดู Gerard J Mangone (ed). *United Administration of Economic and Social Programs* (New York Columbia University Press. 1966). p 127

รัฐบาลในภาคพื้นบางองค์การชอบแสวงหาความร่วมมือจากองค์การอื่นๆ และบ้างก็ทำหน้าที่เป็นตัวเชื่อม (Coordinator) ความสัมพันธ์ระหว่างองค์การต่างๆ ที่อยู่ในบริเวณเดียวกัน เช่น องค์การรัฐอเมริกัน (Organization of American States) สภายุโรป (Council of Europe) สันนิบาตอาหรับในตะวันออกกลาง (Arab League in the Middle East) และองค์การเอกภาพแอฟริกัน (Organization of African Unity) เป็นต้น

ในขณะที่องค์การระหว่างรัฐบาลมีจำนวนเพิ่มมากขึ้น ความยุ่งยากในการที่จะเชื่อมกิจการทั้งหลายที่ปฏิบัติโดยองค์การต่าง ๆ ให้มีความสัมพันธ์กันอย่างเป็นระเบียบ นับวันมีแต่จะเพิ่มมากขึ้น กิจการต่างๆ ที่ปฏิบัติโดยองค์การระหว่างรัฐบาลทั้งในระดับภูมิภาคและในระดับสากล มีกรซ้อนกันและทำให้เปลืองแรงงานโดยใช้เหตุ และนับเป็นเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นหลังจากที่สงครามโลกครั้งที่ 2 สิ้นสุดลงเป็นต้นมา การปฏิบัติหน้าที่ขององค์การระหว่างรัฐบาลไม่สัมพันธ์กันอย่างเป็นระเบียบ แต่แต่ละองค์การต่างปฏิบัติหน้าที่ของตนไป โดยหาได้คำนึงถึงไม่ว่าการปฏิบัติหน้าที่ของตนนั้นไปซ้อนหรือแข่งขันกับองค์การอื่นใดบ้าง ทั้งนี้ก็เป็นเพราะว่าไม่มีสภา ประธานาธิบดี หรือตัวบทกฎหมายใดบังคับให้องค์การระหว่างรัฐบาลคำนึงถึงเรื่องดังกล่าว เพราะฉะนั้น การซ้อนกันในเรื่องการปฏิบัติงานขององค์การระหว่างรัฐบาล การแข่งขันระหว่างองค์การต่างๆ ในด้านการขยายขอบเขตของงาน และการสูญเสียเปล่าในเรื่องเวลาและค่าใช้จ่าย จึงเป็นปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ในปัจจุบัน

2.3 บทบาทของการเมืองในการแก้ปัญหาาร่วมกันระหว่างประเทศ

เนื่องจากการแก้ปัญหาาร่วมกันระหว่างประเทศ ต้องอาศัยความร่วมมือระหว่างรัฐบาลเป็นส่วนใหญ่ กิจกรรมหรือการกระทำต่างๆ ที่เกี่ยวเนื่องกับการร่วมมือกันระหว่างรัฐบาลในการแก้ไขปัญหาก็เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการเมือง ลักษณะการเมืองมีปรากฏอยู่ทั่วไปไม่เพียงแต่เฉพาะในเรื่องการร่วมมือระหว่างประเทศเท่านั้น แต่ยังมีปรากฏในเรื่องสวัสดิการทางสังคม การศึกษา นโยบายทางด้านการเงิน และอื่นๆ อีกมากมาย การเมืองของความร่วมมือระหว่างประเทศมีลักษณะอย่างเดียวกันกับการเมืองในระบบราชการและระบบปกครอง กล่าวคือมักจะเกี่ยวข้องกับปัญหาที่ว่า เจ้าหน้าที่ประจำในองค์การระหว่างรัฐบาล ปฏิบัติต่อกันอย่างไร และผู้มีบทบาทที่อยู่ภายนอกองค์การ ซึ่งอาจเป็นรัฐหรือองค์กรที่ไม่ใช่องค์การรัฐบาล (Non-Governmental Organization) เกี่ยวข้องกับเจ้าหน้าที่ประจำองค์การอย่างไรบ้าง ถ้าหากนำคำจำกัดความที่ ฮาโรลด์ ลาสเวลล์ (Harold Lasswell) ได้ให้ไว้เกี่ยวกับ

“การเมือง” ซึ่งเกี่ยวกับการวินิจฉัยว่าใครได้รับอะไร เมื่อไร และอย่างไร⁵ มาใช้ในเรื่องนี้แล้ว ปฏิบัติการที่นำไปสู่การแก้ปัญหาาร่วมกันระหว่างรัฐบาลนั้นจะมีลักษณะทางการเมือง อันว่าการเมืองนั้นได้แก่วิถีทางที่ประเทศต่างๆ เกี่ยวข้องซึ่งกันและกันในกรณีที่มีการแก้ไขปัญหาร่วมกัน และในการร่วมกันแก้ไขปัญหานั้น ก็ได้หมายความว่า จะไม่มีการขัดแย้งกันในเรื่องส่วนได้เสียระหว่างประเทศ ถ้าหากการแก้ปัญหานั้นได้กระทำกัน โดยมีการตกลงในรูปของสนธิสัญญาหรือข้อตกลงแบบมีวัตถุประสงค์โดยเฉพาะอย่าง (ad hoc agreement) แล้ว ก็จะต้องมีการเกี่ยวข้องกับกระบวนการทางการเมือง (Political Process) ก่อนที่รูปร่างสนธิสัญญาหรือข้อตกลงจะปรากฏออกมา ถ้าการแก้ไขปัญหานั้นเกี่ยวข้องกับการจัดตั้งองค์การระหว่างรัฐบาลขึ้น การขัดแย้งในเรื่องผลประโยชน์และส่วนได้เสียตลอดจนความแตกต่างในด้านความคิดระหว่างรัฐในการก่อตั้งด้วยทฤษฎีใดๆ ประจําองค์การย่อมเกิดขึ้น ถ้าหากมีองค์การระหว่างรัฐบาลอยู่แล้ว กระบวนการที่เกี่ยวข้องกับการตัดสินใจ เช่น กระบวนการการใช้สิทธิพลต่อผู้ตัดสินใจ และปฏิกริยาโต้ตอบระหว่างผู้ตัดสินใจและผู้ใช้อิทธิพล ย่อมจะเกิดขึ้นอย่างไม่ต้องสงสัย ไม่ว่าในสถานการณ์ใดๆ ก็ตามการแก้ปัญหาร่วมกันระหว่างประเทศ มักจะหนีไม่พ้นในเรื่องการขัดกันในเรื่องผลประโยชน์และการแข่งขันในด้านการต่อรอง (Competitive Bargaining) ระหว่างรัฐ ซึ่งมีลักษณะเกี่ยวข้องกับการเมือง อย่างไรก็ตาม การร่วมมือกันในการแก้ปัญหาระหว่างรัฐมักจะปรากฏในบรรดารัฐที่เป็นมิตรมากกว่าปรากฏในบรรดาประเทศที่เป็นปฏิปักษ์ต่อกัน เช่น รัฐสมาชิกของกลุ่มคอมมิวนิสต์ ยกเว้นประเทศยูโกสลาเวีย ไม่ยอมเข้าร่วมในองค์การระหว่างประเทศในระดับสากลอยู่หลายองค์การ โดยเฉพาะอย่างยิ่งองค์การที่เกี่ยวข้องกับการเศรษฐกิจ อาทิเช่น กองเงินทุนระหว่างประเทศ International Monetary Fund (I.M.F.) เป็นต้น

นอกจากนี้รัฐยังได้ใช้องค์การระหว่างรัฐบาลให้เป็นประโยชน์ต่อนโยบายของตน เช่น สหรัฐอเมริกาได้ร่วมกับรัฐอื่นจัดตั้งองค์การ NATO, SEATO และ OECD เพื่อทำหน้าที่ประสานงานในด้านการร่วมมือระหว่างประเทศและจัดให้มีการประชุมระหว่างรัฐบาลของประเทศตะวันตกขึ้น เพื่อหาวิธีการที่จะให้การช่วยเหลือของสหรัฐอเมริกามีผลสำเร็จอย่างจริงจัง ประเทศอังกฤษได้กระทำในเรื่องนี้เช่นเดียวกัน โดยใช้แผนการโคลัมโบ (Colombo Plan) ซึ่งมีจุดมุ่งหมายช่วยประเทศที่เคยอยู่ภายใต้อาณานิคมของอังกฤษรวมทั้งบรรดาประเทศที่ด้อยพัฒนาในด้านการพัฒนาทางเศรษฐกิจ สหรัฐอเมริกาได้ก่อ

⁵ ดู Harold Lasswell, *Politics: Who Gets What, When and How* (New York: World Company, 1958)

ตั้งองค์การร่วมมือทางเศรษฐกิจแห่งยุโรป (OEEC) เพื่อช่วยเหลือในการดำเนินงานของโครงการมาแชลล์ (Marshall Plan)⁶ ในปลายปี ค.ศ.1940 องค์การที่สหรัฐอเมริกาจัดตั้งขึ้นเหล่านี้นี้ มีส่วนช่วยแก้ปัญหาทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง โดยอาศัยการกระทำร่วมกันระหว่างรัฐที่เป็นสมาชิก ในทำนองเดียวกันสหภาพโซเวียตก็ได้ใช้องค์การระหว่างรัฐบาล เช่น COMECON (The Council for Mutual Economic Assistance) เป็นเครื่องมือในการเรียกร้องให้ประเทศคอมมิวนิสต์ในยุโรปตะวันออกร่วมมือกันในด้านเศรษฐกิจ แต่ก็ประสบกับความยุ่งยากเนื่องจากอัสบานีและรูมาเนียไม่เห็นพ้องด้วยและได้ถอนตัวจากการเป็นสมาชิก การจัดตั้งองค์การระหว่างรัฐบาลนั้นมิใช่กระทำขึ้นโดยประเทศพัฒนาแต่เพียงฝ่ายเดียว ประเทศด้อยพัฒนาก็พยายามที่จะจัดตั้งองค์การขึ้นด้วยเหมือนกัน รัฐที่ด้อยพัฒนาจัดตั้งองค์การระหว่างประเทศขึ้น เพื่อประโยชน์ในการช่วยแก้ไขปัญหาที่คนเผชิญอยู่ ตลอดจนใช้เทคนิคทางการเมืองขอความช่วยเหลือ และการสนับสนุนจากรัฐพัฒนา เช่น ประเทศด้อยพัฒนาได้จัดตั้งคณะกรรมการการค้าและการพัฒนาแห่งสหประชาชาติขึ้น (United Nations Committee for Trade and Development or UNCTAD) เป็นผลสำเร็จทั้งๆ ที่ประเทศมหาอำนาจไม่เห็นชอบด้วย ถึงแม้ว่าประเทศด้อยพัฒนาจะมีความเห็นว่าประโยชน์ที่จะได้รับจากการจัดตั้งสถาบันดังกล่าวมีไม่มากนัก แต่ก็มีความคิดและความหวังว่า สถาบันนี้จะ เป็นสื่อในการใช้บีบบังคับ หรือชักจูงให้ประเทศพัฒนาให้ความช่วยเหลือแก่ประเทศด้อยพัฒนาในด้านเศรษฐกิจ⁷

จากข้อความทั้งหมดที่กล่าวมา จะเห็นได้ว่าการร่วมมือกันระหว่างประเทศในการแก้ไขปัญหาที่ตนมีส่วนเผชิญร่วมอยู่ด้วยเกี่ยวกับการเมืองอย่างหลีกเลี่ยงมิได้ ดังนั้น การศึกษาพฤติกรรมของประเทศในการแก้ปัญหาร่วมกัน นับได้ว่าเป็นส่วนสำคัญในการศึกษาการเมืองระหว่างประเทศ เพราะพฤติกรรมดังกล่าวมีส่วนเกี่ยวข้องกับการเมืองไม่มากนักน้อย อาจกล่าวได้ว่า พฤติกรรมของประเทศในการร่วมมือกันแก้ปัญหาที่มีขอบเขตกว้างขวางมากขึ้นเท่าใด การเกี่ยวข้องของการเมืองกับพฤติกรรมดังกล่าว ก็จะมีลักษณะเพิ่มขึ้นเป็นเงาตามตัวมากเท่านั้น

⁶ โครงการนี้ นายพล ยอร์ช ซีมาแชล ได้เป็นผู้ริเริ่มจัดตั้งขึ้นในปี 1948 โดยมีจุดประสงค์ในการบูรณะฟื้นฟูเศรษฐกิจของภาคพื้นยุโรปที่ได้รับความเสียหายจากภัยของสงครามโลกครั้งที่ 2

⁷ สำหรับเรื่อง UNCTAD ดู Branislav Gosovic "UNCTAD: North-South Encounter. *International Conciliation*, 568 (May, 1968).