

บทที่ 6 องค์การส่วนภูมิภาค (Regional Organizations)

1. ความนำ

ในความพยายามที่จะจัดวางระเบียบแบบแผนให้กับการเมืองระหว่างประเทศ หรือควบคุมพฤติกรรมทางการเมืองของประเทศต่าง ๆ บรรดานักคิดและรัฐบุรุษทั้งหลาย ต่างเห็นพ้องถึงความจำเป็นแห่งการร่วมมือกันเป็นหลักสำคัญ ทั้งนี้เพื่อเป็นแนวทางสำหรับวางหลักประกันในการรักษาความมั่นคงระหว่างชาติและสันติสุขให้คงอยู่ จากการประชุมระหว่างประเทศและการหารือที่มีเรื่อยมาแต่อดีตเป็นผลให้เกิดความเชื่อที่ว่าในการร่วมมือกันนั้น ควรที่จะมีสถาบันนานาชาติส่วนกลาง (Universal Actor) ดำเนินการรักษาผลประโยชน์ร่วมกันให้แก่รัฐต่าง ๆ ทั้งหลาย อิทธิพลแนวความคิดนี้ได้แสดงออกในแบบของการจัดร่างกฎเกณฑ์หรือกฎหมายระหว่างประเทศ และในรูปของการเรียกร้องสนับสนุนให้มีการจัดตั้งองค์การสากลระหว่างประเทศขึ้น เพื่อเป็นเครื่องมือควบคุมความเคลื่อนไหวและพฤติกรรมทางการเมืองของบรรดารัฐต่าง ๆ

องค์การระหว่างรัฐนี้คือ สถาบันนานาชาติที่รวบรวมบทบาทของผู้ปกป้องรักษาความมั่นคงร่วมกัน (Collective Security) เป็นองค์การที่มีอำนาจเหนือรัฐ ในการชี้ขาดตัดสินข้อพิพาทระหว่างประเทศ และไกล่เกลี่ยข้อบาดหมางที่ยังบังเกิดขึ้นในความสัมพันธ์ระหว่างรัฐต่าง ๆ ตลอดจนอำนาจในการดำเนินการและแก้ไขปัญหากิจกรรมแขนงอื่น ๆ ที่ประเทศทั้งหลายมีผลประโยชน์ร่วมกันอยู่

ความมุ่งหวังใฝ่ฝันที่จะให้องค์การระหว่างรัฐบาลเป็นศูนย์กลางอำนาจประโยชน์ให้แก่นานาชาตินั้น ได้รับการสนับสนุนทั้งในระดับสากล (Universal Level) และในระดับภาคพื้น (Regional Level) สำหรับแนวความคิดสนับสนุนองค์การส่วนภูมิภาคนั้น ได้แผ่ขยายออกไปในระยะระหว่างก่อนและหลังสงครามโลกครั้งที่สอง และดูเหมือนว่าความล้มเหลวขององค์การสันนิบาตชาติซึ่งมีลักษณะเป็นองค์การสากล ในการยับยั้งและยุติกรณีพิพาทจะเป็นแรงดันให้เหล่าประเทศต่าง ๆ หันมาให้ความสำคัญแก่แนวองค์การส่วนภูมิ-

ภาคยิ่งขึ้นกว่าเดิม แม้แต่ในระหว่างที่มีการประชุมเตรียมเสนอโครงการกฎบัตรสหประชาชาติ ก็ยังมีการถกเถียงกันถึงประโยชน์และความสำคัญขององค์การส่วนภูมิภาคเมื่อเปรียบกับองค์การระดับสากล หนึ่งในรัฐบุรุษที่เห็นด้วยและสนับสนุนหลักข้อเสนอแนวภูมิภาคนิยม (Regionalism) คือ อดีตนายกรัฐมนตรีวินสตัน เชอร์ชิลล์ (Winston Churchill) ซึ่งมีทัศนะว่า ระบบนานาชาติควรเปิดโอกาสให้มีการจัดตั้งองค์การส่วนภูมิภาคต่างหากแต่ละรายไปในส่วนของยุโรปบ้าง ทวีปอเมริกาบ้าง และส่วนเอเชียบ้าง ตามแต่ความสมัครใจของกลุ่มชาติในภูมิภาคหนึ่งภาคใด และเห็นว่าบรรดารัฐต่างๆ ควรมีสติเข้าร่วมกลุ่มจัดตั้งขบวนการป้องกันในท้องถิ่น นอกเหนือจากการเป็นสมาชิกองค์การระดับโลก⁽¹⁾

ต่อมาเมื่อความเลื่อมใสศรัทธาต่อองค์การสหประชาชาติได้หย่อนคลายลงไป การสนับสนุนข้อตกลงร่วมมือระหว่างรัฐบาลในส่วนภูมิภาคจึงทวีขึ้นตามลำดับ ดังที่ปรากฏจากจำนวนสมาคมหรือสถาบันต่างๆ ส่วนภูมิภาคที่เพิ่มขึ้นมาภายในระยะหลัง ๆ

อย่างไรก็ดี การหมยมนั้นในองค์การส่วนภูมิภาคเป็นวิธิต่างหนึ่งในการส่งเสริมความมั่นคงระหว่างชาติเป็นปัญหาที่จะต้องวิเคราะห์และพิจารณากันต่อไปว่าจะบายโฉมหน้าไปทางทิศใด แต่เท่าที่ปรากฏให้ประจักษ์ สถาบันระหว่างประเทศไม่ได้ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร กล่าวคือ ไม่สามารถสนองตอบเป้าหมายที่ได้วางไว้แต่แรกเริ่มได้ ทั้งนี้ด้วยอุปสรรคขัดขวางหลายประการด้วยกัน ฉะนั้นจึงเป็นเรื่องที่ต้องพิจารณาและศึกษาต่อไป

2. แนวทัศนะต่าง ๆ กันทางภูมิภาคนิยม Regionalism

ในกระบวนแนวความคิดเห็นต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับลัทธิภูมิภาคนิยม Regionalism โดยทั่ว ๆ ไปนั้น ทั้งหมดต่างพยายามมุ่งอธิบายถึงในประการแรก ลักษณะต่าง ๆ กันของความร่วมมือแห่งภูมิภาค ประการที่สองคือ แสวงหาข้อสรุปว่า การที่ความร่วมมือดังกล่าวบังเกิดขึ้นได้นั้น เนื่องมาจากปัจจัยผลักดันใด ๆ บ้าง หรือในท่ามกลางสภาวะแวดล้อมเช่นไร จึงนำมาซึ่งการร่วมมือในระดับภูมิภาค และท้ายสุด คือการกล่าวถึงปัจจัยประการต่างๆ ในเชิงวิเคราะห์ที่มีอิทธิพลต่อการร่วมมือกันในส่วนภูมิภาค และกีดขวางมิให้องค์การปฏิบัติการกิจได้อย่างมีประสิทธิภาพ หลักการแนวต่าง ๆ กันนี้ ประกอบด้วยข้อคิดที่บางประการสมเหตุ สมผลควรแก่การสนับสนุน แต่บางประการก็สามารถถูกลบล้างด้วยข้อโต้แย้งที่เหนือกว่าปะปนกันไป⁽²⁾

อย่างไรก็ดี ประเด็นหนึ่งที่เหล่านักวิชาการหลายท่านเห็นพ้องต้องกันเป็นส่วนใหญ่ คือ การเชื่อว่าปัจจัยพื้นฐานหลายประการที่ผลักดันให้เกิดความร่วมมือในระดับภูมิภาค ได้เปรียบเหนือข้อคิดที่สนับสนุน อุดมการณ์สากลนิยม (Universalism) หรือนานาชาตินิยม (Internationalism) ข้อได้เปรียบประการหนึ่งที่ว่าอำนวยต่อความร่วมมือระดับภูมิภาคได้

แก่ ความใกล้เคียงของที่ตั้งทางภูมิศาสตร์ (Geographic Proximity) หลักคิดด้านนี้ศาสตราจารย์ Ignis L. Claude ได้ให้ทัศนะไว้ว่า ความใกล้เคียงกันของที่ตั้งเป็นเครื่องส่งเสริมการร่วมมือกันของชาติต่าง ๆ ให้เกิดขึ้นได้ง่ายดายกว่าการร่วมมือที่เกิดระหว่างชาติที่ตั้งอยู่แยกออกต่างหากจากกัน ทั้งนี้เพราะความละม้ายคล้ายคลึงทางวัฒนธรรม ประเพณี ภูมิหลังทางประวัติศาสตร์ ความกลมกลืนกันในด้านสภาพแวดล้อมทางสังคม และทัศนะทางการเมืองของประเทศใกล้เคียงจะช่วยประสานความร่วมมือพร้อมทั้งเป็นส่วนผลักดันให้การยื่นมือพึ่งอาศัยซึ่งกันและกันเป็นไปได้สะดวกยิ่งขึ้น⁽³⁾

ในประการที่สอง สิ่งที่ยอมรับอยู่โดยทั่วไปคือ กรณีที่หลักการเรียกร้องเพื่อให้เกิดพัฒนาการแนวโลกนิยม (Globalism) กล่าวคือ ให้มีองค์การส่วนกลาง (Universal Actor) มีอำนาจควบคุมพฤติกรรมและการตัดสินใจของรัฐต่าง ๆ โดยแท้จริง ยังคงเป็นเพียงอุดมการณ์ฝันเพื่อง (Idealistic) ไม่ปรากฏขึ้นเป็นจริงเป็นจังตามความปรารถนา ทั้ง ๆ ที่ได้เป็นแรงจูงใจให้ผู้นำทั่วโลกร่วมในการจัดตั้งองค์การระหว่างประเทศระดับสากล (สหประชาชาติ) พร้อมกับมีผู้ทำนายว่าการทำหน้าที่อย่างมีประสิทธิภาพขององค์การจะเป็นหนทางที่นำไปสู่ระบบสากลในกาลข้างหน้าไว้แล้ว

ด้วยเหตุนี้ ฝ่ายสนับสนุนภูมิภาคนิยมจึงเชื่อว่าแนวทางฝ่ายตนจะไม่ล้ำหน้าเกินไปถึงขนาดนั้น แต่จะเป็นลู่ทางอีกสายหนึ่งที่มีภาษีเหนือกว่าระบบสากลด้วยซ้ำ ทั้งนี้ด้วยข้อเท็จจริงที่ว่า สถาบันนานาชาติประกอบด้วยสมาชิกจากหลายฝ่าย หลายกลุ่ม หลายวัฒนธรรม ต่างฝ่ายต่างย่อมมุ่งรักษาผลประโยชน์ส่วนตน การขัดแย้งย่อมมีมากเป็นทวีคูณ ความมุ่งมั่นเบื้องแรกในอันที่จะละเลยไม่คำนึงถึงปัจจัยแตกต่าง เช่น อุดมการณ์หรืออื่นใดย่อมนำมาปฏิบัติได้ยากยิ่ง ฉะนั้น สิ่งเหล่านี้จึงเป็นเครื่องกีดขวางต่อการดำเนินการกันอย่างมีประสิทธิภาพในระดับกว้างใหญ่เช่นนั้น

ประการสุดท้าย ศาสตราจารย์ Piere Vellas ได้เสนอความเห็นว่าเป็นธรรมดาที่ความผิดแผกของประเพณี วัฒนธรรมส่วนย่อยย่อมต้องปรากฏภายในภูมิภาค แม้จะเป็นในหมู่ประเทศที่ถือว่ามีลักษณะประเพณีนิยม สภาพสังคมทั่วไปใกล้เคียงกันมากเพียงใด แต่ปัจจัยเหล่านี้มิได้เป็นกำแพงกันความสำนึกในส่วนลึกของประชาชาติในท้องถิ่น ที่จะเห็นความสามัคคีเป็นปึกแผ่น ความยุติธรรมและการมีสังคมและเศรษฐกิจที่รุ่งเรืองบังเกิดขึ้นแก่ประชาคมของตน (Community Solidarity) Vellas ย้ำว่าความสำนึกนี้แยกออกต่างหากจากอำนาจบีบบังคับของระบบเศรษฐกิจที่เป็นเหตุหนึ่งในการชักจูงให้เกิดความร่วมมือหรือแม้แต่เหตุผลจำเป็นที่อ้างกันว่าเพื่อประกันความมั่นคงปลอดภัยและการร่วมป้องกันในส่วนภูมิภาคหนึ่งภูมิภาคใด⁽⁴⁾

โดยเฉพาะอย่างยิ่งในระยะหลังปี 1945 เรื่อยมาบรรดาประเทศตามภูมิภาคต่าง ๆ กันของโลกเริ่มตระหนักถึงผลกระทบกระเทือนในด้านต่าง ๆ ที่มีต่อกันและกัน และผลประโยชน์ร่วมกันของสังคมมากยิ่งขึ้น ไม่ว่าในด้านเสถียรภาพความมั่นคงของแต่ละประเทศ การดำเนินนโยบายเศรษฐกิจการค้า และกิจกรรมเบ็ดเตล็ดหลายประเภททางสังคม หรืออื่นใดก็ตาม สิ่งเหล่านี้ต้องอาศัยการดำเนินงานร่วมกันในลักษณะเป็นกลุ่ม มีการร่วมประสานนโยบายด้วยเงื่อนไขผูกมัดต่อกัน กลุ่มชาติในภูมิภาคจึงต้องกระตือรือร้นต่อการร่วมมือเป็นการภายในระหว่างกลุ่มประเทศในอาณาบริเวณเดียวกัน ดังนั้น องค์การระหว่างรัฐบาลระดับภูมิภาคจึงกำเนิดขึ้นมากมายและแพร่หลายไปอย่างรวดเร็ว⁽⁵⁾

3. ปัญหาโต้แย้งระหว่างแนวความคิดสากลนิยมและภูมิภาคนิยม

ความคิดเห็นของฝ่ายภูมิภาคนิยมยึดมั่นต่อข้อสมมติฐานที่ว่า การป้องกันตนเองและความมั่นคงในระดับภูมิภาคนั้น สะดวกและง่ายต่อการปกป้องรักษาไว้ในระดับสากล โดยอาศัยหลักข้อนี้เอง พวก Regionalist จึงเห็นว่า ภูมิภาคต่าง ๆ ควรที่จะจัดระบบการป้องกันตนเองเป็นสัดส่วนไป เพราะเป็นสิ่งจำเป็นอย่างยิ่งต่อความมั่นคงปลอดภัย พวกนี้ได้ให้เหตุผลว่าเมื่อใดที่มีการรุกรานเกิดขึ้น ผู้ที่อยู่ในเขตใกล้เคียงกับภูมิภาคเดียวกัน หรือผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสียร่วมกับเหตุการณ์เท่านั้นที่จะยื่นมือเข้าเกี่ยวข้อง ซึ่งถ้าหากเป็นประเทศที่อยู่นอกภาคพื้นหรือนอกชายจากการรุกราน คงไม่ประสงค์ที่จะช่วยเหลือ หรือพยายามเข้ามาพัวพันกับวิกฤตการณ์นั้น ๆ แต่อย่างไรก็ดี ทศสนะนี้จะถูกต้องต่อเมื่อการสู้รมมีลักษณะเฉพาะถิ่น (localized) ไม่ได้ขยายข้ามภาคพื้นออกไป หรือทำลายผลประโยชน์ของประเทศมหาอำนาจฝ่ายหนึ่งฝ่ายใด

ข้อโต้แย้งประการที่สองของกลุ่ม Regionalist คือ พวกเขาเชื่อว่าสถาบันระหว่างรัฐในส่วนภูมิภาค (regional agency) เป็นกลไกที่มีขนาดกะทัดรัด คล่องแคล่วสำหรับจัดการกับปัญหาข้อพิพาทภายในภูมิภาค เพราะองค์การในขนาดนี้ย่อมเข้าใจได้ลึกซึ้งถึงมูลเหตุที่แท้จริงจากการได้ศึกษาข้อมูลติดตามความเคลื่อนไหวของเหตุการณ์ ความเข้าใจประกอบกับความคล่องตัวในการปฏิบัติงานไม่เพียงแต่จะเพิ่มความรวดเร็วในการแก้ไขปัญหา แต่ยังสามารถช่วยบรรเทาเหตุการณ์ร้ายให้คลายความรุนแรงได้ง่ายขึ้น ซึ่งในทางตรงข้าม หากปล่อยให้ เป็นภาระขององค์การระดับสากลแล้ว ความล่าช้าไม่ทันท่วงทีต่อเหตุการณ์ ย่อมต้องปรากฏและอาจขาดความเข้าใจอย่างถ่องแท้ต่อวิกฤตการณ์นั้น ๆ ในอันที่จะคลี่คลายภาวะการณ์ให้สงบลงด้วยดี

ยิ่งกว่านั้น ผู้เห็นด้วยกับลัทธิภูมิภาคนิยม ยังได้กล่าวเสริมว่า กรณีพิพาทที่อาจลุกลามใหญ่โต ไม่อยู่ในวงจำกัดขอบเขตของภูมิภาค หรือที่มีลักษณะเป็นวิกฤตการณ์ขัดแย้งระหว่างชาติต่างภูมิภาค (Inter - Regional Disputes) กรณีเหล่านี้เหมาะที่จะอยู่ในอำนาจหน้าที่ขององค์การสากลที่จะรับผิดชอบบรรจบข้อพิพาทในลักษณะเช่นนั้นได้ดีกว่ากัน

ประการที่สาม ฝ่ายสนับสนุนภูมิภาคนิยมได้เสนอแนะว่า องค์การระดับภูมิภาคยังอาจให้ประโยชน์ต่อระบบการเมืองระหว่างประเทศได้ด้วย กล่าวคือ ในการรักษาระดับเสถียรภาพของระบบดุลย์แห่งอำนาจ (Balance of Power) การมีศูนย์อำนาจเป็นหน่วยย่อยๆ กระจัดกระจายอยู่ตามภูมิภาคต่างๆ กันของโลกในลักษณะพันธมิตรทางทหาร หรือในรูปแบบของสนธิสัญญาความร่วมมือระหว่างประเทศ อาจเป็นแรงถ่วงดุลย์หรือเครื่องฉุดรั้งมิให้ระบบความสัมพันธ์ระหว่างประเทศอยู่ใต้อิทธิพลของกลุ่มมหาอำนาจจำนวนน้อยอย่างเคร่งครัด โดยไม่มีทางผ่อนคลายนเกินไป การรวมเป็นกลุ่มเป็นก้อนย่อยๆ จะช่วยกระจายอิทธิพลการบีบบังคับและอาจเปลี่ยนแปลงแนวทัศนะของกลุ่มประเทศมหาอำนาจได้⁽⁶⁾

อย่างไรก็ตาม การคาดคะเนเช่นว่านี้ มักไม่ตรงกับพฤติกรรมแท้จริงเสมอไป การร่วมกลุ่มของรัฐเล็ก ๆ อาจดำเนินไปได้ไม่ตลอดรอดฝั่ง แม้จะมีระเบียบและประสิทธิภาพเพียงใด การสัดอทธิพลของกลุ่มมหาอำนาจในชั้นเด็ดขาด ยังไม่อาจกระทำได้เลย แต่กลับต้องพึ่งพาอาศัยขบารมี และการช่วยเหลือกำลังด้านเศรษฐกิจสังคมและโดยเฉพาะพลังอาวุธจากประเทศมหาอำนาจอีกด้วย ดังตัวอย่างที่เห็นได้จากองค์การสนธิสัญญา NATO ซึ่งต้องพึ่งพาอาศัยความคุ้มครองทางพลังอาวุธจากฝ่ายสหรัฐอเมริกาเป็นหลักประกันเพื่อปกป้องภักดิ์จากภัยคุกคามของฝ่ายตรงข้ามที่อาจบังเกิดขึ้นได้ลำพังความไว้วางใจในการรวมพลังทหารและอาวุธของรัฐภาคีในพันธมิตร มิได้มีผลบังคับ หรือสร้างความหวาดหวั่นให้แก่อีกฝ่ายหนึ่งแต่อย่างใด⁽⁷⁾

นอกจากนั้น ฝ่ายสนับสนุนยังมีความมั่นใจในหลักการแนวภูมิภาคนิยมอย่างมาก ได้พยายามโต้แย้งฝ่ายสนับสนุนสากลนิยม (Universalist) มาตลอด นักภูมิภาคนิยมไม่เชื่อว่าองค์การระดับสากล (เช่น สันนิบาตชาติและสหประชาชาติ) จะมีบทบาทที่แข็งขัน และสามารถปฏิบัติการได้ด้วยประสิทธิภาพ ความล้มเหลวของสันนิบาตชาติ ได้เป็นเครื่องพิสูจน์และเป็นตัวอย่างเด่นชัดที่ทำให้พวก Regionalist มั่นใจว่า การรวมพลังในขอบเขตจำกัดเพื่อต้านทานการรุกรานโจมตี อาจเป็นภูมิคุ้มกันที่เหนียวแน่นแก่บรรดาภาคีได้ดีกว่ากัน

พร้อมกันนี้ พวกสนับสนุนยังได้แย้งว่า การตกลงกันในส่วนภูมิภาคตามแนวของ
ตนเป็นการสร้างความมั่นคงในภูมิภาค และการป้องกันร่วมกันเป็นหลักสำคัญ ไม่มีลักษณะ
ไปในทำนองเดียวกับการรวมเป็นกลุ่มพันธมิตร (Military Alliance) เพื่อรวมกำลังโจมตีหรือ
แผ่ขยายอิทธิพลความยิ่งใหญ่แต่อย่างใด การคุกคามลัทธิลัทธิโดยชาติอื่น ๆ จะไม่
ปรากฏยิ่งขึ้นในอดีต อีกทั้งภาคีสมาชิกย่อมไม่เห็นชอบกับชาติที่ชอบรุกราน ฉะนั้นจึงไม่เป็น
จริงตามข้อสันนิษฐานของฝ่ายสากลนิยม ที่กล่าวหาว่าแนวโน้มเช่นนั้นอาจเป็นลู่ทางชักนำ
ภาคีในภาคพื้นไปสู่วิธีดำเนินการในลักษณะที่กล่าว

อย่างไรก็ตาม พวกลัทธิสากลนิยมได้พยายามหักล้างแนวความคิดและข้อเสนอ
ของฝ่ายอาณานิคมอยู่หลายข้อด้วยกัน พร้อมกับชี้ให้เห็นถึงข้อบกพร่องต่าง ๆ ของแนว
คิดภูมิภาคนิยมอีกด้วย ในทัศนะของกลุ่ม Universalist เห็นว่า การกำหนดขอบเขตของภูมิ
ภาคยังไม่มีบรรทัดฐานที่เหมาะสมและแน่นอน บางรัฐที่มีบริเวณที่ตั้งต่างภูมิภาคบ่อยครั้ง
อาจมีความสัมพันธ์ใกล้ชิดและคล้ายคลึงกันกว่าประเทศเพื่อนบ้านในภาคพื้นเดียวกัน
ประเทศที่มีเขตพรมแดนติดต่อกันมีประวัติเกี่ยวกันและกลมเกลียวกันเป็นอย่างดี หรือมี
ต้นกำเนิดทางเชื้อสาย ประเพณี ศาสนา และวัฒนธรรมจากแหล่งเดียวกัน ยังไม่อาจหลัก
พื้นพลังแบ่งแยกที่สืบเนื่องมาจากข้อแตกต่างทางการเมืองหรือจากลัทธิชาตินิยมได้ การ
ทะเลาะเบาะแว้งกันเองภายในกลุ่มจะลดแรงมิให้การร่วมมือบรรลุในขั้นจริงจัง พวกนี้เห็นว่า
ถ้าเป็นปัญหาเกี่ยวกับการธำรงรักษาสันติภาพ และความมั่นคงปลอดภัยทั้งมวลแล้ว เป็น
เรื่องที่ทั่วโลกจะต้องรับรู้และมีส่วนเกี่ยวข้อง จึงเห็นควรยื่นภาระนี้ให้เป็นหน้าที่ขององค์
การระหว่างชาติในระดับสากล โดยเฉพาะการใช้กรรมวิธีบังคับลงโทษทางเศรษฐกิจ (Econo-
mic Sanction) แก่รัฐที่ละเมิดกฎเกณฑ์ข้อตกลงจะต้องอาศัยภาคนานาชาติร่วมกระทำการ
โดยพร้อมหน้า เพื่อให้เกิดผลบังคับที่แท้จริง

นักสากลนิยมชี้ว่า ลัทธิภูมิภาคนิยมเป็นข้อคิดในวงจำกัดและดูเหมือนจะสนับสนุน
ให้กลุ่มภาคีในภาคพื้นพะวัคพะวงอยู่กับข้อผูกมัดส่วนตนมากกว่าพึงเล็งความสนใจ
ต่อการรับผิดชอบร่วมกันระหว่างนานาประเทศ⁽⁸⁾ แนวโน้มเช่นนั้น อาจปูทางให้กลุ่มรัฐต่าง ๆ
กันเกิดความนิยมในการอยู่โดดเดี่ยวไม่ข้องแวะหรือหันไปยึดนโยบายเป็นกลาง รวมทั้งอาจ
ขาดความคำนึงถึงภาระหน้าที่ในการร่วมแก้ไขปัญหาในวงกว้าง

โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ข้อที่เกี่ยวกับความผูกพันทางประเพณี, วัฒนธรรม, เชื้อชาติ
และศาสนา เพื่อสมานสามัคคีระหว่างรัฐ ซึ่งถ้าหากแน่นแฟ้นจนเกินไปก็มิได้แตกต่าง หรือ
ช่วยให้หลุดพ้นไปจากอุดมการณ์ชาตินิยมมากนัก ในทางนวมกลับอาจมีผลนำมาซึ่งความวุ่น
วายและโอกาสแห่งการรบพุ่งต่อ ๆ ไปได้ แต่ข้อนี้ ถ้าพิจารณาจากเหตุการณ์แท้จริงอาจ

กล่าวได้ว่า เชื้อชาตินิยมยังไม่เป็นพลังผลักดันเพียงพอให้เกิดความโน้มเอียงในลักษณะที่กล่าว

ประการสุดท้าย ฝ่ายที่ต่อต้านหลักการภูมิภาคนิยมก็พยายามแบ่งรับ แบ่งสู้ และ ย้ำว่าพฤติกรรมทางการเมืองระหว่างชาติ แสดงว่าการสร้างไว้ซึ่งสันติภาพและการวางมาตรการเพื่อความมั่นคงระหว่างประเทศไม่ใช่เรื่องในวงกรอบส่วนภูมิภาค อาทิเช่น ภัยคุกคามจากการสู้รบสามารถถูกลามใหญ่โตได้ทุกเมื่อ หรือไม่ก็อาจไปพัวพันกับการเผชิญหน้าของประเทศมหาอำนาจโดยทางอ้อม (สงครามเวียดนาม, วิกฤตการณ์ตะวันออกกลาง ฯลฯ) ฉะนั้น ไม่ว่าจะเป็นเรื่องของวิกฤตการณ์, การร่วมมือทางเศรษฐกิจ, การค้าขาย, การเมือง, การสื่อสาร หรือแม้แต่มรดกอนามัย ประเด็นทั้งหมดนี้ อยู่ในข่ายพิจารณาและรับผิดชอบโดยนานารัฐทั่วโลก หากเรื่องที่ต้องคำนึงถึงผลประโยชน์เพียงในภูมิภาคหนึ่งภูมิภาคใดไม่

อย่างไรก็ตาม ฝ่าย Universalist คงยอมรับหลักการภูมิภาคนิยมมีคุณประโยชน์ และส่วนดีผสมอยู่ด้วยหลายประการ แม้ว่าจะไม่จัดอยู่ในขั้นที่สมบูรณ์แบบ แต่อย่างน้อย เมื่อพิจารณาตามจุดมุ่งหมายนั้นปลายแล้ว นับว่าเป็นความเพียรพยายามด้วยเจตนารมณ์ที่ดี เพื่อแบ่งเบาภาระต่อการช่วยรักษาความสงบสุขให้ดำรงอยู่ในระบบนานาชาติ ตามสัดส่วนอำนาจหน้าที่ แม้จะมีผลจำกัดอยู่อาณาบริเวณหนึ่งบริเวณใด

ในเชิงสรุป ความคิดคัดค้านของสองหลักการนี้ ไม่จำเป็นต้องยุติลงด้วยฝ่ายหนึ่งฝ่ายใด เป็นแนวคิดที่ดีเด่น สะท้อนภาพเท็จจริงได้ใกล้เคียงที่สุด เนื้อหาสาระของทั้งสองอุดมการณ์ยังมีจุดอ่อนและข้อหละหลวมที่อาจถูกลบล้างได้ง่าย แต่ปัญหาเหมือนกันทุก ๆ วัน นี้ที่ทั้งสองแนวทางเผชิญอยู่ คือ การขาดประสิทธิภาพขององค์การ กล่าวคือ องค์การทั้งสองประเภทต่างประสบกับอุปสรรค ที่ไม่สามารถเข้าดำเนินการกับปัญหาตามหน้าที่และจุดหมายได้เต็มเม็ดเต็มหน่วย อาจกล่าวอีกแง่หนึ่งได้ว่า อิทธิพลของกลุ่มมหาอำนาจแผ่ขยายเข้าไปในกิจการขององค์การเกินกว่าที่จักรกลความสามารถขององค์การจะดำเนินคล้อยตามทัศนภาพที่วางไว้ และในเรื่องของการสละอำนาจอธิปไตยในส่วนของรัฐเพื่ออุทิศแก่ผลประโยชน์ส่วนรวมของชุมชนระหว่างชาติภายในขอบเขตที่พึงกระทำยังไม่อยู่ในขั้นที่พร้อมมูลและเป็นไปโดยพร้อมเพรียง เพื่อให้เกิดผลทันทีทันใด หากเป็นแต่เพียงก้าวแรกเริ่มที่อาจได้เข้าไปสู่การร่วมกันทางการเมืองของประชาชาติในภายภาคหน้าได้ ประเด็นเหล่านี้เป็นส่วนสำคัญที่จะนำมาพิจารณาในลำดับต่อไป

อย่างไรก็ตาม การศึกษาข้อโต้แย้งจากทั้งสองฝ่ายย่อมช่วยให้ประจักษ์ชัดขึ้นถึงข้อได้เปรียบเสียเปรียบ ตลอดจนข้อจำกัดของแนวคิดด้านภูมิภาคนิยม

4. ความหมายของภูมิภาคนิยม (Regionalism) และองค์การส่วนภูมิภาค (Regional Organization)

นอกเหนือไปจากความหมายในแง่อุดมการณ์ที่สนับสนุนการร่วมมือในภูมิภาคแล้ว การกำหนดขอบเขตความหมายของคำได้ประสบกับปัญหามากมายมาตลอด และที่แน่นอน คือ ยังไม่เป็นที่ตกลงกันโดยเอกฉันท์ว่าคำจำกัดความใดจะให้คำอธิบายที่เหมาะสม ไม่กำกวมและครอบคลุมคำว่า Regionalism ได้กว้างที่สุด บ่อยครั้งที่คำว่า Regionalism ได้นำมาใช้ในแง่ความหมายเดียวกับคำว่า Regional Organization หรือองค์การส่วนภูมิภาค ดังนั้นเนื้อหาส่วนใหญ่จึงเน้นหนักทางด้านพัฒนาการขององค์การภูมิภาคโดยตรงมากกว่าอื่นใด

อย่างไรก็ดี Regionalism เป็นคำที่สืบเนื่องมาจากคำว่า "Region" ฉะนั้น จึงควรพิจารณาถึงความหมายของคำนี้ก่อนในขั้นแรก "ภูมิภาค" หรือ Region ตามหลักความเข้าใจโดยทั่วไปมีความหมายได้หลายแง่หลายเชิงด้วยกัน กล่าวคือ ก. เป็นอาณาบริเวณหนึ่งทางภูมิศาสตร์โดยเฉพาะ ข. เป็นชุมชนทางวัฒนธรรมแห่งหนึ่ง ค. เป็นการแบ่งทางการเมือง (Political Division) และในแง่ท้ายสุดอาจหมายถึงความหมายในทำนองทั้งหมดที่กล่าวข้างต้นรวมเข้าด้วยกัน⁽⁹⁾

ถ้าหากจะกำหนดใช้การแบ่งเขตอาณาบริเวณทางภูมิศาสตร์ (Geographic Division) เป็นเกณฑ์ บทนิยามนี้ก็จะมีไม่เหมาะสมทุกกรณีเสมอไป ความหละหลวมในบทนิยามนี้จะเห็นตัวอย่างได้จากองค์การสนธิสัญญา NATO ซึ่งถือว่าเป็นองค์การประจำภูมิภาคทางทหารเพื่อความมั่นคง โดยเฉพาะของบริเวณกลุ่มประเทศทางตะวันตกแถบเหนือของแอตแลนติกขึ้นไป แต่ภาคีสมาชิกบางประเทศขององค์การก็ประกอบด้วยประเทศอื่นจากนอกภูมิภาค เช่น กรีซ และตุรกี ซึ่งไม่มีภูมิศาสตร์ที่ตั้งติดต่อกับมหาสมุทรแอตแลนติกหรืออยู่ภายในขอบเขตของภูมิภาคเลย โดยเฉพาะในกรณีขององค์การสนธิสัญญาป้องกันร่วมกันแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (SEATO) การเน้นถึงข้อจำกัดทางภูมิศาสตร์ที่ตั้งดูเหมือนจะไม่จำเป็นและสำคัญเท่าที่ควร ทั้งนี้เพราะองค์การ SEATO มิได้ยึดกฎเกณฑ์ในด้านอาณาบริเวณที่ตั้งของภาคีสมาชิกเป็นหลักสำคัญในการเข้าร่วมกลุ่มภาคี องค์การจึงกระจัดกระจายไปทั่ว มีทั้งสมาชิกในภูมิภาคใกล้เคียงและไกลออกไป

ในขณะเดียวกัน ถ้าหากนิยามคำ Regionalism อย่างรวบรัด ในทำนองที่ว่าเป็นการรวมกลุ่มของรัฐอธิปไตยจำนวนหนึ่งที่มีผลประโยชน์ร่วมกันภายในอาณาบริเวณใด บริเวณหนึ่ง ตามความหมายในแง่นี้ องค์การ SEATO จึงจัดอยู่ในข่ายของบทนิยามนี้ได้อย่างสมบูรณ์ ด้วยเหตุที่ว่าจุดประสงค์หลักของภาคีทั้งในและนอกภูมิภาคต่างมุ่งไปในที่ผลประ-

โยชน์ร่วมกันที่พึงได้รับจากการรวมพลังด้านทานการแทรกแซงของฝ่ายคอมมิวนิสต์ที่มีต่อภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้

อย่างไรก็ตาม ศาสตราจารย์ N. Padelford ยังคงเห็นว่า การเน้นความคิดทางด้านภูมิศาสตร์เป็นปัจจัยที่สำคัญยิ่ง เพราะเมื่อพิจารณาให้ถ่องแท้แล้ว “ความหมายของคำว่า Regionalism ที่ใช้โดยรัฐบุรุษและโดยรัฐต่าง ๆ ในถ้อยแถลงหรือที่ระบุไว้ในสนธิสัญญาข้อตกลงระหว่างชาติดังปรากฏอยู่ทั่วไปนั้น เป็นความหมายที่ระบุถึงพื้นที่บริเวณได้ในตัวแล้ว”⁽¹⁰⁾

ท้ายที่สุด กรรมวิธีหนึ่งที่อาจนำมาอธิบายถ้อยคำให้ใกล้เคียงกับข้อเท็จจริงและดีที่สุด คือ การอาศัยแนวบรรทัดฐาน 3 ประการด้วยกัน ประการแรก คือ การใช้หลักเกณฑ์ทางภูมิศาสตร์ (Geographic Criterion) ประการที่สอง โดยอาศัยแนวเศรษฐกิจเป็นเกณฑ์ (Economic Criterion) และประการที่สาม คือ การใช้แนวทางการเมืองและการทหารเป็นเกณฑ์ (Political-Military Criterion) ดังนั้น ด้วยการอาศัยองค์การประกอบทั้งสาม คำว่า Regionalism หรือ Region อาจตีความได้ว่า “เป็นพื้นที่บริเวณหนึ่งประกอบด้วยจำนวนรัฐอิสระ ซึ่งมีที่ตั้งใกล้เคียงกับทางภูมิศาสตร์ ชีดค่านิยม Value และมีจุดมุ่งหมายร่วมกันทางเศรษฐกิจสังคม หรือด้านการเมืองและการทหาร”⁽¹¹⁾

ในกฎบัตรสหประชาชาติก็ได้ระบุความหมายเกี่ยวกับ Regionalism ไว้แต่อย่างใด หากแต่คำนี้ได้นำมาใช้กันแพร่หลาย โดยหมายถึงการร่วมทำความตกลงระหว่างรัฐบาลต่าง ๆ ทั้งในแนวทางการทหาร การเมือง ตลอดจนทางด้านเศรษฐกิจและสังคม ในระดับภูมิภาคใดภูมิภาคหนึ่ง

ควบคู่กับคำ Regionalism คือ คำว่า Regional Organization หรือองค์การส่วนภูมิภาค โดยปกติคำทั้งสองถูกนำมาใช้สลับเปลี่ยนกันไปมาตลอดเวลา ฉะนั้น เมื่อมีการกล่าวถึงภูมิภาคนิยม ย่อมหมายถึงการศึกษาเกี่ยวกับโครงสร้างและกิจกรรมขององค์การส่วนภูมิภาคไปด้วยโดยปริยาย การศึกษานี้เน้นทั้งบทบาทสำคัญมากน้อยขององค์การส่วนภูมิภาคที่มีต่อความสัมพันธ์ระหว่างประเทศในส่วนภูมิภาค ตลอดจนการประเมินบทบาทของสถาบันว่ามีส่วนช่วยส่งเสริมความมั่นคงและสันติภาพในขอบเขตมากน้อยเพียงใด

นอกจากใช้ในความหมายเดียวกับ Regionalism แล้ว Regional Organization โดยทั่วไป หมายถึง สถาบันหรือสมาคมระหว่างรัฐบาลในอาณาบริเวณหนึ่งที่มีภาคีสมาชิกในจำนวนจำกัด โดยเฉพาะสนธิสัญญาข้อตกลงระหว่างกลุ่มประเทศใดกลุ่มประเทศหนึ่งที่มีกฎบัตรระบุพันธะระหว่างภาคีด้วยกันไว้ มีการกำหนดองค์การดำเนินงานเพื่อปฏิบัติตาม

พันธะ หรือจุดประสงค์นั้น ๆ สนธิสัญญาเหล่านี้จะถูกจัดอยู่ในประเภทขององค์การส่วนภูมิภาคด้วยเช่นกัน⁽¹²⁾

สถาบันที่กล่าวนี้ ถือว่าแตกต่างไปจากสถาบันนานาชาติส่วนเอกชนที่ปรากฏอยู่เป็นจำนวนมาก ตัวอย่างขององค์การประเภทนี้ ได้แก่ คณะกรรมการโอลิมปิกระหว่างชาติ (International Olympic Committee) และ International Association for Labor Legislation เป็นต้น

5. หลักการภูมิภาคนิยมกับกฎบัตรสหประชาชาติ

ในวาระที่มีการร่วมประชุมตกลงครั้งหลังที่ซานฟรานซิสโกในเดือนมิถุนายน 1945 เพื่อพิจารณาร่างบทบัญญัติกฎบัตรสหประชาชาติ ปัญหาเกี่ยวกับฐานะและความสัมพันธ์ระหว่างองค์การส่วนภูมิภาคกับองค์การสหประชาชาติได้ถูกหยิบยกขึ้นมาพิจารณาด้วย เรื่องนี้เป็นที่สนใจในหมู่ผู้แทนจากกลุ่มขบวนการระหว่างชาติอเมริกัน (Inter-American Movement) หรือกลุ่มสหภาพอเมริกัน (Pan American Union) และจากฝ่ายสันนิบาตอาหรับ

บทบัญญัติของกติกาสันนิบาตชาติ มาตรา 21 ระบุไว้เพียงคร่าว ๆ ขอมรสติธิในการตกลงผูกมัดในรูปของสนธิสัญญาระหว่างรัฐต่าง ๆ เพื่อสร้างระบบความมั่นคงในภาคพื้น แต่ไม่ได้กล่าวถึงโดยชัดแจ้งแต่ประการใด ครั้นต่อมาเมื่อมีการรับข้อเสนอจัดตั้งองค์การระหว่างประเทศขึ้นที่ดัมบาร์ตัน โอ๊คส์ (Dumbarton Oaks) มีระบุไว้ในข้อเสนอเกี่ยวกับความตกลงส่วนภูมิภาค ซึ่งกล่าวโดยย่อได้ว่า “การกระทำเพื่อให้เกิดผลบังคับ (Enforcement Action) ขององค์การส่วนภาคพื้นจะต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะมนตรีความมั่นคงด้วย” อย่างไรก็ตาม ข้อนี้ก็มิได้ให้น้ำหนักความสำคัญแก่สถาบันส่วนภาคพื้นนัก และยังคงกังวลในกรณีที่อาจเกิดการขัดแย้งกันระหว่างองค์การทั้งสองระดับ เช่น กรณีปัญหาว่าด้วยสิทธิการใช้กำลังบังคับขององค์การส่วนภาคพื้น อำนาจดังกล่าวขึ้นอยู่กับมติพิจารณาเป็นเอกฉันท์ของคณะมนตรีความมั่นคงทั้งสิ้น ซึ่งถือว่าอาจใช้คะแนนเสียงยับยั้งได้ทุกขณะ ปัญหานี้เป็นมูลเหตุให้กลุ่มสหภาพในส่วนภูมิภาคต่าง ๆ สหภาพแพนอเมริกัน กลุ่มสันนิบาตอาหรับ และกลุ่มเครือจักรภพ (Commonwealth) เรียกร้องให้ยกประเด็นดังกล่าวนี้ขึ้นมาให้ที่ประชุมร่วมกำหนดพิจารณาฐานะ และขอบเขตอำนาจหน้าที่ขององค์การส่วนภูมิภาค ต่อการยับยั้งป้องกันการรุกรานอันเป็นภัยต่อสันติภาพและความมั่นคงส่วนภูมิภาคให้กระจำจชัดและด้วยความชอบธรรมมากขึ้นกว่าเดิม

ผลจากการเรียกร้องคราวนี้ ปรากฏว่า ได้มีการเพิ่มเติมข้อบัญญัติในกฎบัตร

สหประชาชาติขึ้นย่ำรับรองสิทธิโดยชอบธรรมในการตกลงระหว่างรัฐในภาคีและสิทธิในการป้องกันตนเองของรัฐในมาตรา 51 ระบุไว้ว่า

“ไม่มีข้อความใดในกฎบัตรฉบับปัจจุบันอันจักรอนสิทธิประจำตัวในการป้องกันตนเองโดยลำพังตนเองหรือโดยร่วมกัน หากการโจมตีโดยกำลังอาวุธบังเกิดแก่สมาชิกของสหประชาชาติจนกว่าคณะมนตรีความมั่นคงจะได้ดำเนินมาตรการที่จำเป็นเพื่อธำรงไว้ซึ่งสันติภาพ และความมั่นคงระหว่างประเทศ...” (ดูกฎบัตรสหประชาชาติ, หมวดที่ 7 มาตรา 51, กรมองค์การระหว่างประเทศฯ กระทรวงต่างประเทศ)

ตามมาตรา นี้ จะเห็นว่ารัฐต่าง ๆ มีสิทธิโดยเต็มที่ที่จะกระทำการป้องกันตนเองในกรณีที่มีการโจมตีจากรัฐคู่พิพาท แต่ถ้าหากสังเกตให้ชัดเจนแล้วจะเห็นว่า กฎบัตรมิได้กำหนดให้แน่ชัดว่าการกระทำในลักษณะใดจึงจะถือว่าเป็นการป้องกันตนเอง (Self defense) และไม่ใช่การรุกราน (Aggression) การที่กฎบัตรไม่ได้เอ่ยถึงกรณีดังกล่าว จึงเป็นช่องโหว่และสร้างข้อสงสัยขึ้นเป็นการเปิดโอกาสให้รัฐหนึ่งรัฐใดกระทำการใด ๆ ได้ตามลำพังในนามของหลักการ เพื่อป้องกันตนเอง อย่างไรก็ตาม มาตรา นี้เป็นการยอมรับให้รัฐมีส่วนในข้อตกลงพหุระระหว่างประเทศ เพื่อป้องกันตนเองในระดับท้องถิ่น

ข้อเกี่ยวกับองค์การภูมิภาคนั้น มาตรา 52, 53 และ 54 ของหมวดที่ 8 ในกฎบัตรสหประชาชาติ ได้บัญญัติไว้โดยเฉพาะภายใต้หัวข้อ “ข้อตกลงส่วนภูมิภาค” บทบัญญัติเหล่านี้อนุญาตให้มีกิจกรรมเกิดขึ้นได้ตามข้อตกลงระหว่างภาคีในส่วนภูมิภาค แต่อยู่ในฐานะรองลงมาเนื่องด้วยการกระทำต่าง ๆ นั้น จะต้องอยู่ในความรับรู้ควบคุมของคณะมนตรีความมั่นคง คณะมนตรีมีสิทธิใช้กิจกรรมส่วนภูมิภาคนั้น ๆ ได้ และการกระทำใด ๆ ของกิจกรรมภาคพื้นต้องสอดคล้องกับหลักการของสหประชาชาติด้วย

มาตรา 52 ระบุไว้ในวรรค 1 ว่า “ไม่มีข้อความใดในกฎบัตรฉบับปัจจุบันที่กีดกันการมีข้อตกลงส่วนภูมิภาค หรือทบวงการตัวแทนสำหรับจัดการเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการธำรงไว้ซึ่งสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ เช่นที่เห็นเหมาะสม สำหรับการดำเนินการส่วนภูมิภาคขึ้น หากข้อตกลงหรือทบวงการตัวแทนเช่นว่า และกิจกรรมนั้น ๆ สอดคล้องกับความมุ่งหมายของหลักการสหประชาชาติ”

และในวรรค 2 ของมาตราเดียวกัน ตามข้อระบุที่ว่า “สมาชิกของสหประชาชาติที่เข้าร่วมในข้อตกลงเช่นว่านั้น จักต้องกระทำความพยายามทุกประการที่จะระงับข้อพิพาทแห่งท้องถิ่นโดยสันติวิธีด้วยอาศัยข้อตกลงส่วนภูมิภาค หรือทบวงการตัวแทนส่วนภูมิภาค เช่นว่านั้น ก่อนที่จะเสนอเรื่องไปยังคณะมนตรีความมั่นคง” แสดงว่าองค์การส่วนภูมิภาคด้วยการสนับสนุนจากกฎบัตรจะต้องรับบทบาทเป็นผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทก่อนหน้าที่เหตุ

ร้ายแรงจะบังเกิดขึ้น นอกเหนือจากหน้าที่ในการสร้างไว้ซึ่งความมั่นคงด้วย ความข้อนี้จึงเท่ากับเป็นการชี้โดยนัยว่า องค์การส่วนภูมิภาคเป็นกลไกอีกทอดหนึ่งภายใต้ต้องการสหประชาชาตินั้นเอง เพราะสถาบันส่วนภูมิภาคมีสิทธิลำดับแรกที่จะจัดการกับข้อพิพาทท้องถิ่น โดยเฉพาะก่อนหน้าองค์การสหประชาชาติ และถือว่าได้ให้ประโยชน์แก่ฝ่ายหลังพร้อมกันไปได้

ส่วนข้อความในมาตรา 53 นั้น แสดงฐานะขององค์การภาคพื้น ว่าอยู่ในระดับรอง (Subordinate) ขององค์การสากล ในกรณีการใช้มาตรการบังคับ (Enforcement Action) หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง คือ เมื่อมีการใช้กำลังบังคับโดยฝ่ายองค์การภาคพื้น การเคลื่อนไหวจะต้องอยู่ในความรับรู้และเห็นชอบของคณะมนตรีความมั่นคง ซึ่งอาจใช้ประโยชน์จากการดำเนินการนั้น ๆ ได้ด้วย

ดังจะเห็นได้จากข้อความต่อไปนี้

“เมื่อใดเห็นเหมาะสมคณะมนตรีความมั่นคงจักใช้ประโยชน์ในข้อตกลงส่วนภูมิภาค หรือทบวงการตัวแทนเช่นว่านั้น เพื่อการดำเนินการบังคับภายใต้อำนาจของตน แต่จะมีการดำเนินการบังคับตามข้อตกลงส่วนภูมิภาคหรือโดยทบวงการตัวแทนส่วนภูมิภาคโดยปราศจากการใช้อำนาจของคณะมนตรีความมั่นคงไม่ได้”

และมาตรา 54 ซึ่งเป็นมาตราสุดท้ายในหมวด 8 ของกฎบัตร เพียงแต่ชี้ให้ชัดแจ้งขึ้นว่า คณะมนตรีความมั่นคงมีอำนาจที่จะสืบสาวราวเรื่องต่าง ๆ ของสถาบันส่วนภูมิภาคโดยทางอ้อมแสดงถึงลักษณะที่ด้อยกว่าขององค์การส่วนภูมิภาค เมื่อเปรียบกับอำนาจหน้าที่ขององค์การระดับสากล⁽¹³⁾

“คณะมนตรีความมั่นคงจักต้องได้รับแจ้งโดยครบถ้วน ตลอดทุกเวลาถึงกิจกรรมที่ได้กระทำไป หรืออยู่ในความดำริตามข้อตกลงส่วนภูมิภาค หรือโดยทบวงการตัวแทนส่วนภูมิภาค เพื่อการสร้างไว้ซึ่งสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ” (กฎบัตรมาตรา 54)

อาจกล่าวเป็นแนวสรุปได้ว่า บทบัญญัติกฎบัตรสหประชาชาติ เกี่ยวกับข้อตกลงส่วนภูมิภาค มิได้เอ่ยถึงขอบเขตความหมายของคำว่า Regionalism ไว้ คงเว้นให้อยู่ในดุลพินิจของผู้นำมาใช้ว่าจะพิจารณาเช่นไร เพื่อให้เหมาะสมกับกรณีที่เกี่ยวข้องเฉพาะหน้า ในประการที่สอง กฎบัตรก็มีได้ระบุโดยละเอียดอย่างไรเกี่ยวกับแบบแผนระเบียบการที่สถาบันส่วนภูมิภาคจะมีส่วนสัมพันธ์กันอย่างไรกับองค์การที่ใหญ่กว่า เช่น องค์การสหประชาชาติอย่างไรก็ตาม พิจารณาจากเหตุการณ์เท่าที่ผ่านมา องค์การส่วนภูมิภาคทั้งหลายนับว่ามีบท-

บาทน้อยมากในเวทีการเมืองระหว่างประเทศ และดูเหมือนว่าจะมิได้นำมาซึ่งปัญหาอันยุ่งยากสับสน ดังที่กฎบัญญัติได้คาดการณ์เอาไว้ โดยเฉพาะองค์การส่วนภูมิภาคหาได้มีผลงานชิ้นสำคัญ ๆ ให้ประจักษ์ และที่ถือว่าเป็นการแบ่งเบาภาระหน้าที่อันใหญ่หลวงขององค์การสหประชาชาติไม่ ในทางตรงกันข้าม บทบาทขององค์การส่วนภูมิภาคโดยทั่วไปกลับทรุดโทรมลง การหมยมนั้นเป็นมือที่จะจัดให้องค์การเหล่านี้เป็นกลไก เพื่อดำเนินการร่วมกันระงับการคุกคามสันติภาพ และชักจูงให้มีการตกลงโดยสันติวิธีในระดับภาคพื้น (อาจยกเว้นได้ในกรณีขององค์การนาโทอเมริกัน)⁽¹⁴⁾ ได้ประสบความสำเร็จในการทำหายอย่างหนักจากวิกฤตการณ์ที่ปรากฏอยู่ ตามภาคพื้นต่าง ๆ ทุกมุมโลก หากได้สร้างความเลื่อมใสศรัทธาให้บังเกิดขึ้นดังที่คาดการณ์ไว้แต่แรกไม่ ฉะนั้น กรณีที่อาจมีการขัดแย้งซับซ้อนกันระหว่างอำนาจหน้าที่ขององค์การทั้งสองระดับจึงไม่ได้กลายเป็นปัญหาใหญ่หลวงแต่อย่างใดเลย จะมีบ้างก็เพียงในกรณีย่อย ๆ ซึ่งภายหลังได้มีการตกลงลุล่วงได้ด้วยดี⁽¹⁵⁾

6. ประเภทขององค์การส่วนภูมิภาค

บรรดาองค์การส่วนภูมิภาคต่าง ๆ ในปัจจุบัน ซึ่งเมื่อแรกเริ่มสถาปนาได้กำหนดวัตถุประสงค์ขององค์การไว้เป็นสัดส่วน อาทิเช่น ด้านการทหารบ้าง การเศรษฐกิจบ้าง ปรากฏว่าหลายองค์การในสมัยหลัง ๆ นี้ ได้หันเหจากจุดมุ่งหมายหลักและเปลี่ยนนโยบายมาเพื่อปฏิบัติการในแขนงอื่น ๆ มากยิ่งขึ้น อาทิเช่น องค์การสนธิสัญญาป้องกันร่วมกันทั้งหลาย (SEATO, NATO, WARSAW) เดิมทีได้วางแนวทางจุดหมายเน้นหนักไปทางทหารตามที่กำหนดไว้ในตัวบทบัญญัติ แต่ต่อมาเมื่อเหตุการณ์ระหว่างประเทศผันแปรไป มีการเปลี่ยนแปลงทิศทางนโยบายของฝ่ายมหาอำนาจจากแนวดั้งเดิม บทบาทขององค์การพันธมิตรทางทหารก็ได้แปลงโฉมหน้าจากแบบฉบับเดิมไปด้วย ขณะเดียวกัน องค์การเหล่านี้มักไร้ความสามารถในขั้นเด็ดขาดเพื่อจัดการกับกรณีคุกคามที่เป็นภัยต่อสันติภาพในท้องถิ่น อีกทั้งกลุ่มรัฐในเครือสนธิสัญญาก็แสดงท่าทีละเลยไม่แยแสต่อเงื่อนไขข้อตกลงอยู่เสมอ ตลอดจนเหตุอื่น ๆ อีกหลายประการ ทำให้้องค์การสนธิสัญญาต่าง ๆ จำต้องบ่ยาโฉมหน้ามาส่งเสริมความร่วมมือทางด้านพลเรือนมากขึ้นเป็นการทดแทน

การร่วมมือที่กล่าวแยกออกเป็นหลายสาขาด้วยกัน ดังเช่น กิจกรรมทางวัฒนธรรม การสวัสดิการ การพาณิชย์ เศรษฐกิจและอุตสาหกรรม เป็นต้น ทั้งนี้เพื่อช่วยการเร่งรัดพัฒนาในหมู่ภาคีสมาชิก การส่งเสริมกิจกรรมด้านสังคมแทนในระยะหลัง อย่างน้อยก็เป็นการชดเชยจุดหมายทางทหารที่ไม่ได้ผลคุ้มค่า และอาจเป็นพลังหนุนการประสานด้านทหารในโอกาสอื่นต่อไปได้

ฉะนั้น เมื่อคำนึงถึงข้อเท็จจริงประการนี้ การจำแนกประเภทขององค์การส่วน-

ภูมิภาค โดยอาศัยตามเป้าหมายดั้งเดิมขององค์การเป็นหลัก อาจไม่กระจัดกระจายและอาจเกิดความสับสนได้ เพราะบางองค์การมีจุดมุ่งหมายครอบคลุมทั้งด้านทหาร สังคม และเศรษฐกิจผสมกันไป

การแบ่งประเภทขององค์การส่วนภูมิภาค อาจกระทำได้โดยใช้บรรทัดฐานแห่งความมั่นคงเป็นเกณฑ์ (Security) ทั้งนี้ด้วยเหตุที่ว่า ปัจจัยเบื้องต้นที่ดึงดูดให้รัฐต่าง ๆ สนใจต่อการร่วมมือกันจัดตั้งองค์การระหว่างรัฐบาล คือ ความปรารถนาที่จะเห็นความมั่นคงและความปลอดภัยบังเกิดขึ้นแก่ชาติของตน ตลอดจนกลุ่มชาติในบริเวณใกล้เคียง ความมั่นคงนี้ไม่จำเป็นต้องตีความในเชิงการปลอดภัยจากการคุกคามทางทหารอย่างเดียว แต่อาจมีนัยความหมายในเชิงการมีเสถียรภาพมั่นคงทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองได้เช่นเดียวกัน

ฉะนั้น ถ้าพิจารณาโดยละเอียดจะเห็นว่า องค์การระหว่างรัฐต่าง ๆ (Inter-Governmental Organization) ไม่ว่าจะสถาปนาขึ้นด้วยวัตถุประสงค์เช่นไร จุดมุ่งหมายสุดยอด ก็คือ เจตจำนงที่จะสร้างความมั่นคงให้บังเกิดขึ้นในทุก ๆ ด้าน ดังที่กล่าวข้างต้น

จากหลักประการนี้เอง องค์การบางประเภทจึงมีลักษณะหรือจุดหมายเน้นหนักทางการสมานสามัคคีกันเองในกลุ่ม กล่าวคือ พยายามสนับสนุนการประนีประนอมในการระงับข้อพิพาทบาดหมางโดยสันติวิธี ทั้งส่งเสริมให้มีการประสานนโยบายทั่วไปให้สอดคล้องกันเองภายในกลุ่มด้วย

ลักษณะประเภทที่สอง มักจะเน้นหนักที่การตกลงผูกมัดด้วยเงื่อนไข การร่วมมือทางทหารตามพันธกรณีที่บัญญัติไว้ ผู้ร่วมสัญญาจะต้องยอมรับหลักการให้ความช่วยเหลือหรือร่วมป้องกันเมื่อมีการรุกรานหรือโจมตีสมาชิกฝ่ายอื่น ๆ

ส่วนลักษณะที่สาม จะเป็นในรูปของการเจาะจงหน้าที่ในด้านต่าง ๆ กัน เพื่อการพัฒนาและเชื่อมความสัมพันธ์ต่อกันและกันของกลุ่มสมาชิกในเครือ ส่วนมากส่งเสริมผลประโยชน์จากการแลกเปลี่ยนช่วยเหลือกันทางสวัสดิการ ด้านวิทยาการเทคนิค โดยเฉพาะอย่างยิ่งทางเศรษฐกิจ ตลอดจนด้านอื่น ๆ ด้วย

โดยอาศัยลักษณะทั้งสามประเภทเป็นเกณฑ์การแยกประเภทขององค์การส่วนภูมิภาค อาจแบ่งออกเป็น 3 กลุ่มใหญ่ ๆ ด้วยกันคือ

(1) ประเภท **Cooperative** องค์การที่จัดอยู่ในกลุ่มนี้มีลักษณะแนบแน่นทั้งสองประการแรกรวมกัน กล่าวคือ มีลักษณะเด่นในทางส่งเสริมความเป็นปึกแผ่น(Solidarity)ของภาคีในภาคพื้น องค์การมีบทบาทในการจัดแจงใกล้ชิดกรณีพิพาทระหว่างรัฐในกลุ่มเดียวกัน พร้อมทั้งส่งเสริมนโยบายการป้องกันร่วมกันของภาคีสมาชิก หากมีการรุกรานแทรกแซงจากภายนอก ตัวอย่างขององค์การประเภทนี้ คือ องค์การรัฐอเมริกัน (OAS) และองค์การเอกภาพแห่งแอฟริกา(OAU) อย่างไรก็ตาม แม้ว่าจะมีสัญญาข้อตกลงร่วมป้องกันการรุกร

รวมอยู่ในกฎบัตร องค์การเหล่านี้ไม่ถือว่าเป็นลักษณะเป็นพันธมิตรแบบเดียวกับองค์การสนธิสัญญาป้องกันร่วมกันโดยตรงเพราะเจตจำนงใหญ่ขององค์การ คือ การร่วมประสานนโยบายและรับผิดชอบต่อภูมิภาคส่วนตนเหนืออื่นใด

(2) **ประเภทพันธมิตรทางทหาร Alliance** องค์การที่สังกัดอยู่ในกลุ่มนี้ทั้งหมดถือกำเนิดจากสนธิสัญญาการป้องกันร่วมกัน โดยที่กลุ่มประเทศในเครือสนธิสัญญาร่วมตกลงผูกมัดตนเองเข้าด้วยกัน และวางเงื่อนไขว่า กรณีที่มีการโจมตีภาคีสมาชิกชาติหนึ่งชาติใด สมาชิกฝ่ายอื่น ๆ หรือทั้งหมดจะต้องใช้มาตรการต่าง ๆ โดยเฉพาะทางทหารให้ความคุ้มกันภัยแก่ภาคีนั้น ๆ องค์การสนธิสัญญาประเภทนี้ เกิดขึ้นมากมายในระยะหลังสงครามโลกครั้งที่สองตามอาณาบริเวณต่าง ๆ กัน อาทิเช่น องค์การ NATO, WARSAW PACT, ANZUS และ CENTO เป็นต้น

ส่วนสนธิสัญญาการป้องกันร่วมกันชนิดอื่น ๆ ซึ่งกระทำกันระหว่าง 2 รัฐ(Bilateral Arrangement) ไม่ถือว่าเป็นข่ายของจำพวกที่กล่าวนี้ เพราะต้องมีลักษณะเป็นการตกลงร่วมกันในสัญญาหลายฝ่าย (Multilateral Arrangement)

อนึ่ง แม้องค์การประเภทนี้ในระยะล่าสุดจะโน้มเอียงไปมีบทบาทในลักษณะที่สามมากขึ้น (ลดกิจกรรมทางทหารและเพิ่มบทบาททางพลเรือนแทน) องค์การเหล่านี้ยังคงรักษาเจตจำนงดั้งเดิมไว้ไม่ได้มีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงอย่างลึกซึ้งแต่อย่างใด

(3) **ประเภท Functional** คือมองในแง่หน้าที่-ประโยชน์ องค์การประเภทนี้ คือบรรดาสถาบันระหว่างรัฐบาล ซึ่งได้วางจุดมุ่งหมายหน้าที่โดยเฉพาะไว้เพื่อส่งเสริมผลประโยชน์จากการร่วมมือทางเศรษฐกิจและการเมือง ภาพพจน์ขององค์การเหล่านี้ไม่ได้แสดงออกในรูปของการจัดตั้งขบวนการป้องกันทางทหารหรือเกี่ยวข้องกับกิจกรรมทางทหารแต่อย่างใด องค์การที่จัดอยู่ในหมู่ที่สามนี้ โดยทั่ว ๆ ไปจะมีลักษณะไปในการทำงานว่า

(ก) สมาชิกในเครือองค์การเหล่านี้ มีความแน่นอนใจล่วงหน้าแล้วว่า การขัดแย้งที่ถึงขั้นเกิดขึ้นในหมู่ภาคีของตนจะไม่ก้าวไปถึงขนาดการใช้กำลังอาวุธ ประเทศในกลุ่มต่างนอนใจได้ว่า การขัดแย้งทางผลประโยชน์กันเองสามารถลงเอยได้ด้วยวิธีการประนีประนอมของคู่กรณี

(ข) ลักษณะหลัง คือ สถาบันระหว่างรัฐเหล่านี้ มุ่งปฏิบัติภารกิจหน้าที่ เช่น ด้านเศรษฐกิจการค้า วิทยาการเทคนิค หรือในด้านระบบการเงิน เพื่อให้เกิดการคงตัวในระดับการพัฒนา จะไม่มีหน้าที่เกี่ยวข้องหรือมีพันธกรณีทางทหารและกำลังอาวุธทั้งปวง เพราะถือว่าไม่คล้องจองกับวัตถุประสงค์ขององค์การแต่เบื้องต้นแรก แต่จะมีส่วนพัวพันทางการเมืองระหว่างประเทศโดยทางอ้อม

องค์การที่จัดอยู่ในประเภทนี้ มีอยู่มากมายด้วยกัน อาทิเช่น COMECON, EFTA, CACM, EEC (องค์การตลาดร่วม) และ ECSC เป็นต้น⁽¹⁶⁾

ตารางแสดงตัวอย่างการแบ่งประเภทองค์การส่วนภูมิภาค

ประเภท Cooperative

Andean Group or Pact : ANCOM
Arab League : AL
Joint African and Malagasy Organization : OCAM⁽¹⁷⁾
Organization of American States : OAS
Organization of African Unity : OAU
Association of Southeast Asian Nations : ASEAN
The Organization for South Asia Regional Cooperation : SARC

ประเภท Alliance

Central Treaty Organization : CENTO
North Atlantic Treaty Organization : NATO
Wasaw Pact : WP
Western European Union : WEU
Southeast Asia Treaty Organization : SEATO
ANZUS

ประเภท Functional

(a) East African Community : EAC (Kenya, Uganda, Tanzania, Collapsed)
The Central African Customs Eco. Union : (UDEAC)
West African Eco. Community (CEAD) (Community of Anglo-Franchoophone)
West African Statis (ECOWAS)
⁽¹⁸⁾European Economic Community (Common Market) : EEC
European Coal and Steel Community : ECSC
European Atomic Energy Commission : EURATOM

- (b) “Belgium, Netherlands, Luxemburg Union : BENELUX
Conseil de l' Entente : CE
Council for Mutual Economic Assistance : COMECON
European Free Trade Association : EFTA
Caribbean Free Trade Association : CARIFTA
Guinea-Ghana-Mali Union : UAS (Union of African States)
Latin American Free Trade Association : LAFTA
Caribbean Community : CARICOM
Central American Common Market : CACM
System Economic Latin American : SELA
Organization for Economic Cooperation and
Development : OECD or Organization of European
Economic Cooperation : OEEC
Nordic Council : NC
Southeast Asian Ministers of Education
Organization : SEAMED⁽²⁰⁾

7. พัฒนาการขององค์การส่วนภูมิภาค

7.1 องค์การ OAS หรือองค์การนาารัฐอเมริกา

7.1.1 ภูมิภาค

จัดว่าเป็นองค์การส่วนภูมิภาคที่มีพื้นฐานมาช้านาน มีอายุมากกว่าองค์การอื่นใดประกอบด้วยบรรดากลุ่มรัฐต่าง ๆ จากทวีปอเมริกาเหนือและใต้ ถือว่าเป็นการเสริมสร้างการสามัคคีกันของรัฐแถบซีกโลกตะวันตก องค์การนี้สืบเนื่องมาจากการร่วมประชุมกันในปลายศตวรรษที่ 19 กล่าวคือ ในปี 1890 ได้มีการประชุมระหว่างชาติของบรรดากลุ่มรัฐอเมริกัน (International Conference of American States) ที่ประชุมได้ตกลงจัดตั้ง International Union of American Republic หรือ “สหภาพระหว่างประเทศแห่งสาธารณรัฐอเมริกัน” ขึ้น ซึ่งในขั้นแรกเป็นเพียงแผนการแห่งการร่วมมือส่งเสริมผลประโยชน์ทางการค้าระหว่างประเทศเท่านั้น มีหน่วยงานเทียบเท่ากับสำนักเลขาธิการ เรียกว่า Bureau of American Republic เป็นศูนย์กลางรวบรวมและเผยแพร่ข่าวสารทางการค้า แต่ต่อมามี

การขยายขอบเขตของผลประโยชน์ร่วมกันออกไปอีก และเริ่มมีความสำคัญมากยิ่งขึ้น ชื่อขององค์การจึงเปลี่ยนเป็น Union of American Republic (สหภาพแห่งสาธารณรัฐอเมริกัน) ส่วนสำนักงานกลางเดิมใช้ชื่อใหม่เรียกแทนจนเป็นที่รู้จักแพร่หลายว่า Pan American Union (สหภาพแพนอเมริกัน)

ต่อมาในระยะเวลาหลังสงครามโลกครั้งที่สอง บทบาทความสำคัญขององค์การส่วนภาคพื้นได้รับการสนับสนุนรื้อฟื้น บรรดารัฐอเมริกาก็ได้วางแผนการปรับปรุงจัดระบบองค์การรักษาความปลอดภัยร่วมกันส่วนภาคพื้นของตนขึ้นใหม่ ซึ่งเป็นผลให้มีการประชุมระหว่างรัฐอเมริกันขึ้นอีกวาระหนึ่ง ในปี 1947 ที่ประชุมได้ร่วมตกลงร่างสนธิสัญญาการช่วยเหลือซึ่งกันและกันในระหว่างบรรดารัฐอเมริกัน (Inter-American Treaty of Reciprocal Assistance) หรือที่รู้จักโดยทั่วไปว่า สนธิสัญญาแห่งริโอ (Rio treaty) รวมอยู่ในข้อตกลง กือ พันธกรณีว่าด้วยการช่วยเหลือหรือร่วมป้องกันทางทหารในยามเกิดภัยคุกคามรัฐหนึ่งรัฐใด มีการข้ถึงสนธิสัญญาแห่งการป้องกันตนเองของรัฐภาคี ตลอดจนข้อความประการอื่นๆ เกี่ยวกับความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม การลงนามในสนธิสัญญา Rio ได้กระทำขึ้นในเดือนกันยายน ปี ค.ศ. 1948 ที่กรุงโบโกตา โกลัมเบีย และได้สถาปนากฎบัตรแห่งนานารัฐอเมริกันขึ้น ซึ่งถือว่าเป็นต้นกำเนิดขององค์การ OAS ในปัจจุบันองค์การ OAS มีฐานะเป็นองค์การประจําภูมิภาคมีหลักการสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของกฎบัตรสหประชาชาติทุกประการ

7.1.2 โครงสร้างขององค์การ

หน่วยงานหรือองค์การสำคัญขององค์การนานารัฐอเมริกันแบ่งออกเป็น ส่วนต่าง ๆ ดังนี้

1. The Inter-American Conference หรือ “องค์ประชุมรัฐอเมริกัน” เป็นองค์กรเหนือสุดขององค์การ OAS รัฐภาคีทุกรัฐมีสิทธิออกคะแนนเสียงหนึ่งเสียง สำหรับมติการปฏิบัติการทั่วไป มีหน้าที่กำหนดโครงสร้างหรือนโยบายของกรรมการดำเนินงานของหน่วยงานต่าง ๆ ในองค์การตามที่กำหนดไว้ในกฎบัตร การประชุมจะมีขึ้นทุก ๆ 5 ปี แต่ถ้าเป็นกรณีพิเศษอาจทำการตกลงให้มีการประชุมในคราวอื่น ๆ ได้

2. The Meeting of Consultation of Minister of Foreign Affairs (คณะที่ประชุมเพื่อการปรึกษาระดับรัฐมนตรีต่างประเทศ) เป็นหน่วยงานสำคัญที่รับผิดชอบ จัดการการปฏิบัติการขององค์การในด้านความมั่นคงปลอดภัย มีหน้าที่พิจารณาปัญหาหรือกรณีฉุกเฉินและกรณีพิพาท อันนำมาซึ่งประโยชน์ร่วมกันของบรรดารัฐอเมริกันทั้งหลาย และประ-

การที่สองเป็นองค์กรเพื่อการศึกษาและแนะนำเกี่ยวกับปัญหาความร่วมมือทางทหารและอื่น ๆ ด้วย การประชุมจะมีขึ้นตามคำขอของสมาชิกชาติหนึ่งชาติใด ทั้งนี้เมื่อได้รับความเห็นชอบจากคณะมนตรี (The Council) ด้วยเสียงเอกฉันท์ แต่ละรัฐภาคีจะมีรัฐมนตรีต่างประเทศ หรือผู้แทนเป็นคณะกรรมการในที่ประชุม

3. The Council หรือคณะมนตรีขององค์การ องค์การนี้ประกอบด้วยคณะกรรมการในระดับเอกอัครราชทูตจากชาติภาคีทั้งหมด มีหน้าที่สำคัญในเรื่องเกี่ยวกับสัมพันธภาพระหว่างองค์การนาารัฐอเมริกากับองค์การอื่น ๆ และตรวจตราการบริหารงานขององค์การเอง มีการประชุมทุก ๆ 2 ครั้งต่อเดือน ภาระหน้าที่นอกเหนือคือ รับช่วงปฏิบัติการแทน the meeting of Consultation ในกรณีรีบด่วนหรือกรณีเล็กน้อยที่ไม่สะดวกในการจัดประชุมให้ทันควันในช่วงเวลาอันสั้น นอกจากนี้ ยังมีคณะมนตรีในชั้นรองลงมาอีก 3 คณะมนตรีอยู่ได้อำนาจ

ก. Inter - American Economic's Social Council (IA - ECOSOC) หรือคณะมนตรีฝ่ายเศรษฐกิจและสังคม

ข. Inter - American Council of Jurists หรือคณะมนตรีฝ่ายขบวนการยุติธรรม

ค. Inter - American Cultural Council หรือคณะมนตรีฝ่ายวัฒนธรรม และคณะกรรมการ หรือ Inter - American Committee on the Alliance for Progress (CIAP) คณะกรรมการนี้เป็นหน่วยงานย่อยสังกัดอยู่ในคณะมนตรีเศรษฐกิจและสังคม ด้วยวัตถุประสงค์ในการร่วมประสานกิจกรรมทางเศรษฐกิจและสังคมภายใต้โครงการ Alliance for Progress เป็นนโยบายริเริ่มโดยประธานาธิบดีเคนเนดีในปี 1961 หรือให้ส่งเสริมการพัฒนาในหมู่รัฐอเมริกัน⁽²¹⁾

4. The Pan American Union หรือ “สหภาพแพนอเมริกัน” เป็นสำนักงานเลขาธิการขององค์การ OAS มีเลขาธิการเป็นหัวหน้าทำหน้าที่สั่งการ และเป็นผู้แทนขององค์การ หน่วยงานนี้ทำหน้าที่ส่งเสริมความเกี่ยวพันระหว่างรัฐภาคีทุก ๆ รัฐในแขนงต่าง ๆ คือ ด้านกิจการเศรษฐกิจและสังคม ด้านวัฒนธรรมและด้านกฎหมายระหว่างประเทศและอื่น ๆ

นอกเหนือจากนี้ ยังมีองค์ประชุมชำนาญพิเศษ (Specialized Conference) หรือองค์การชำนาญพิเศษ (Specialized Organization) ปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวกับกิจการความร่วมมือทางด้านเทคนิคโดยเฉพาะ รวมอยู่ในองค์การชำนาญพิเศษเหล่านี้ คือ Pan American Health Organization (องค์การอนามัยแพนอเมริกัน) ซึ่งเป็นตัวแทนประจำภาคพื้นอเมริกันขององค์การอนามัยโลกอีกทอดหนึ่ง

Pan American Institute of Geography and History (สถาบันภูมิศาสตร์และประวัติศาสตร์แห่งสหภาพอเมริกัน)

Inter - American Indian Institute (สถาบันพิทักษ์ชนเผ่าอินเดียนกลุ่มรัฐอเมริกัน)

Inter - American Children's Institute (สถาบันกลุ่มเด็กรัฐอเมริกัน)

Inter - American Commission of Women (คณะกรรมการสตรีกลุ่มรัฐอเมริกัน)

Inter - American Institute of Agricultural Sciences (สถาบันเกษตรศาสตร์กลุ่มรัฐอเมริกัน)

อย่างไรก็ดี ภาควิชาขององค์การได้มีการเคลื่อนไหวเสนอแนะแก้ไข คัดแปลง โครงสร้างการบริหารให้ทันสมัยเหมาะสมกับเหตุการณ์และสภาพแวดล้อมต่าง ๆ มากยิ่งขึ้นเช่นกัน ทั้งนี้เพราะเป็นที่ยอมรับกันว่า การปรับปรุงการบริหารขององค์การอาจช่วยผลักดันให้องค์การมีบทบาทจริงจัง และทำให้มีประสิทธิภาพน่าเชื่อถือมากยิ่งขึ้น ตัวอย่างของการเปลี่ยนแปลงที่จะนำมาเป็นเกณฑ์ คือ การจัดให้มีสมัชชาใหญ่ ระเบียบวาระการประชุมของภาควิชาทุก ๆ ปี มีสมัยประชุมแทนที่จะเป็นทุก ๆ 5 ปีเช่นเดิม และการดำรงตำแหน่งของเลขาธิการสมัยละ 10 ปี การลดลงเป็นคราวละ 5 ปี เป็นต้น

ข้อเสนอแนะในการเปลี่ยนแปลงนี้ได้ครอบคลุมถึงกระบวนการด้านอื่น ๆ รวมทั้งรูปลักษณะขององค์การด้วย อาทิเช่น ทัศนะที่ว่าองค์การ OAS ควรที่จะกระจายอำนาจการควบคุมให้ฝ่ายรัฐภาคีในแถบลาตินอเมริกา แทนการปล่อยให้กิจกรรมต่าง ๆ ไปสะสมอยู่ที่กรุง Washington D.C. ภายใต้การ “จูงจมูก” ของฝ่ายสหรัฐโดยลำพังฝ่ายเดียว จุดนี้จะได้เห็นได้จากข้อเสนอริเริ่มของอดีตรัฐมนตรีต่างประเทศแห่งชิลี นาย Gabriel Valdes กล่าวคือ ได้สนับสนุนให้มีสมัชชาที่ประชุมระหว่างรัฐภาคีอเมริกัน และสำนักงานคณะมนตรีถาวรขึ้นใหม่ในด้านต่าง ๆ กัน เช่น ด้านกิจการฝ่ายกระบวนการยุติธรรมและการเมือง เป็นต้น แต่มีข้อแม้ว่าคณะมนตรีต่าง ๆ นี้ควรมีสถานงานที่ตั้งอยู่ในเขตลาตินอเมริกาโดยตรง เพื่อที่จะได้กระจายการปฏิบัติการเพื่อสนองความต้องการในหมู่ภาคีอเมริกันได้มากกว่าเดิมและนับไว้อย่างขึ้น

7.1.3 ลู่ทางและผลงานขององค์การในการใกล้ชิดระงับข้อพิพาท

ข้อกำหนดในกฎบัตรองค์การ OAS และสนธิสัญญาข้อตกลงได้กล่าวถึงวิธีการที่องค์การจะนำมาปฏิบัติเพื่อระงับหรือหาหนทางปรองดองกรณีขัดแย้ง และคุ้มครองความมั่นคงปลอดภัยในภูมิภาคไว้ 2 ประการใหญ่ ๆ คือ

ประการแรก ด้วยการอาศัยข้อตกลงผูกพันระหว่างรัฐต่าง ๆ ในภาคพื้นอเมริกันในการระงับข้อพิพาทโดยสันติวิธี กล่าวคือ กฎบัตรขององค์การได้บัญญัติให้มีการ

ใช้กรรมวิธี เช่น การสอบสวนมูลเหตุข้อพิพาท ไกล่เกลี่ย ต่อรอง หาทางปรองดอง ตลอดจน การใช้ขบวนการยุติธรรมเสียก่อนที่จะใช้มาตรการรุนแรงอื่นใด ถ้าหากมีกรณีพิพาทระหว่างคู่ ภาคีสมาชิกคู่หนึ่งคู่ใดขึ้นนอกเหนือจากนั้น คู่กรณีต้องยอมให้ภาคีสอื่น ๆ เข้าไกล่เกลี่ย กรณีขัดแย้งของตนด้วย หน่วยงานที่มีบทบาทในการใช้มาตรการดังกล่าวข้างต้น สำหรับ ระงับข้อพิพาทได้ผลมากที่สุดคือ คณะมนตรี (The Council) ขององค์การ OAS ซึ่งส่วนมาก เป็นผลจากการปฏิบัติการแทนคณะที่ประชุม เพื่อการปรึกษาของรัฐมนตรีต่างประเทศ (ดู ข้อกำหนดหน้าที่ของคณะมนตรี)

ส่วนหน่วยงานอีกสาขาหนึ่ง ซึ่งมีประวัติความสำเร็จปรากฏไว้มากมายก็คือ คณะกรรมการสันติภาพระหว่างรัฐอเมริกัน (The Inter - American Peace Committee) ได้ กำหนดจัดตั้งขึ้นในปี ค.ศ. 1940 โดยที่ประชุมรัฐมนตรีต่างประเทศเป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่ “คอยระงับกำชับให้มีการระงับข้อพิพาทที่เกิดขึ้นแล้ว หรืออาจบังเกิดขึ้นไม่ว่าในลักษณะใด โดยเร็วที่สุดที่จะเร็วได้” แต่อย่างไรก็ตาม คณะกรรมการนี้ซึ่งเป็นรูปร่างขึ้นในปี 1948 ก็ไม่ สามารถปฏิบัติการตามกำหนดได้เต็มเม็ดเต็มหน่วย เพราะเป็นหน่วยงานที่ไม่มีอำนาจใน การบังคับให้รัฐคู่พิพาททุกรายกระทำตามข้อบัญญัติที่ระบุไว้ทุก ๆ ประการ

กรรมวิธีประการที่สอง คือ มาตรการว่าด้วยการช่วยป้องกันความมั่นคง ร่วมกัน (Collective Action) (ระบุไว้ในมาตรา 24 และ 25 ของกฎบัตร) บทบัญญัตินี้เปิด โอกาสให้ภาคีสประเทศใช้มาตรการช่วยเหลือต่อสู้ป้องกันการรุกรานจากภายนอก หากวิธีการ โดยสงบข้างต้นมิได้ผลแต่อย่างใด พิจารณาจากข้อความที่ระบุในมาตราดังกล่าว สรุปได้ว่า การรุกรานชาติหนึ่งชาติใดในภาคี ถือว่าเป็นการรุกรานชาติสมาชิกทั้งหมดด้วย ดังนั้น การให้ ความช่วยเหลือแก่ภาคีสมาชิกเพื่อต่อต้านการรุกราน จึงเป็นพันธกรณีร่วมกันของภาคี สมาชิก

7.1.4 กรณีพิพาทหรือการขัดแย้งที่องค์การ OAS ประสบความสำเร็จในการ ไกล่เกลี่ย

วิกฤตการณ์เหล่านี้ทางองค์การได้ใช้กลไก หรือหน่วยงานต่าง ๆ ปฏิบัติการ โดยดำเนินตามกรรมวิธีอย่างสันติ

กรณีวิกฤตที่บังเกิดขึ้น คือ

Costa Rica	และ	Nicaragua (1948 - 1949)
Haiti	และ	Dominican Republic (1950)
Cuba	และ	Guatemala (1950)
Costa Rica	และ	Dominican Rep. (1949)

กรณีพิพาทเรื่องเขตแดนระหว่าง Honduras กับ Nicaragua (1957)

Venezuela กับ Dominican Republic (1960)

Haiti กับ Dominican Republic (1963)

Venezuela กับ Cuba (1963 - 1964)

Panama กับ U.S. (1964)

และกรณีระหว่าง El Salvador และ Honduras (1969)

โดยเฉพาะกรณีเกี่ยวกับประเทศคิวบามีเหตุการณ์หลายครั้งที่ต้องมีการ OAS ได้นำประเด็นขึ้นมาพิจารณา นับแต่ปี 1962 ขณะที่ประชุมรัฐมนตรีต่างประเทศขององค์การได้ร่วมแถลงปฏิเสธ มิให้คิวบาเข้าร่วมอยู่ในภาคีกุ่มรัฐอเมริกัน ยิ่งกว่านั้น องค์การได้ใช้มาตรการหลายประการลงโทษคิวบา เช่น กรณี Missile crisis และในปี 1964 ด้วยการสนับสนุนให้ภาคีประเทศดัดสัมพันธ์ทางการทูตกับคิวบาเสีย สมาชิกส่วนมากยอมปฏิบัติตามยกเว้นประเทศเม็กซิโก และจาไมก้า⁽²²⁾

นอกจากนี้ยังมีกรณีพิพาทอื่น ๆ อีกที่องค์การได้เข้าไปพัวพัน เช่น กรณีการส่งกำลังทหารฝ่ายสหรัฐเข้าไปในดินแดนประเทศ Dominican Republic เมื่อปี 1965 เพื่อปกป้องผลประโยชน์ส่วนใหญ่ทางเศรษฐกิจของฝ่ายสหรัฐ อันสืบเนื่องมาจากความวุ่นวายภายใน และได้อ้างว่าประเทศกำลังตกอยู่ภายใต้ภัยคุกคามของฝ่ายคอมมิวนิสต์ จำเป็นที่จะต้องป้องกันเสรีภาพของประเทศไว้ กรณีนี้องค์การได้มีบทบาทในการช่วยไกล่เกลี่ยและเจรจาตกลงโดยตรง

ลักษณะการขัดแย้งกันเองภายในกลุ่มจัดว่าเป็นการบั่นทอนความสามัคคี ความก้าวหน้าและประสิทธิภาพขององค์การด้วย⁽²³⁾ แม้ว่าองค์การ OAS จะประสบผลสำเร็จมากมายในการยุติข้อพิพาทด้วยสันติวิธีก็ตาม อาจกล่าวสรุปได้ว่า ประวัติความสำเร็จของ OAS ที่มีมาอยู่ในขั้นปานกลาง เพราะโดยมากวิกฤตการณ์ที่องค์การสามารถแก้ไขได้จะไม่อยู่ในขั้นร้ายแรง และอุปสรรคที่องค์การมักเผชิญอยู่เนื่อง ๆ คือการกระทำบางประการขององค์การ อาจจัดอยู่ในข่ายของการเข้าไปละลายละล้างในการเมืองภายในประเทศภาคีได้ กล่าวคือ อาจเป็นการก้าวก้าวอำนาจอธิปไตยของรัฐสมาชิก ซึ่งแต่ละรัฐถือว่าเป็นเอกสิทธิ์ส่วนตน ด้วยเหตุนี้ประเทศที่ถูกเพ่งเล็งย่อมไม่พอใจ และอาจไม่นำพาต่อข้อกำหนดขององค์การได้ ในขณะเดียวกันแนวนโยบายขององค์การมักต้องคล้อยตามเจตจำนงของมหาอำนาจสหรัฐอยู่เสมอ ดังนั้น จึงไม่เป็นการแปลกที่องค์การมักถูกชักใยไปในทิศทางหนึ่งทิศทางใด และขาดความเที่ยงธรรม หรือมีความลำเอียง ในกรณีขัดแย้งที่บังเกิดขึ้นมีผลเกี่ยวพันกับด้านอุดมการณ์การเมืองด้วย การขัดแย้งที่พัวพันกับอุดมการณ์การเมืองไม่ว่าจะสืบเหตุมาจากฝ่ายที่สนับสนุนค่ายคอมมิวนิสต์หรือจากค่ายเสรีก็ตาม จะเป็นประเด็นที่องค์-

การส่วนภาคพื้น (เท่า ๆ กับองค์การสากล) ตกอยู่ในฐานะ “กลืนไม่เข้ากลายไม่ออก” หมดความสามารถที่จะปฏิบัติการใด ๆ เพื่อให้ยุติลงด้วยดีได้

สำหรับในด้านความร่วมมือระหว่างรัฐอเมริกันทางเศรษฐกิจและสังคมนั้น รัวรอยแห่งความสำเร็จมีไม่มากนัก ในระยะแรก ๆ นั้น เพราะไม่ได้รับการส่งเสริมจากสหรัฐโดยตรง แต่ภายหลังด้วยการนำของสหรัฐตามข้อเสนอของอดีตประธานาธิบดี Kubitschek แห่งประเทศบราซิล ทางองค์การจึงได้มีการสถาปนาจัดตั้งธนาคารการพัฒนาแห่งรัฐอเมริกัน (Inter - American Development Bank) ในปี 1959 เพื่อให้การพัฒนาเศรษฐกิจของกลุ่มภาคีได้ก้าวหน้า สามารถขยายวงครอบคลุมโครงการปฏิรูปต่างๆ โดยสะดวกและกว้างขวางยิ่งขึ้น และต่อมาเมื่อมีการดำเนินตามโครงการพัฒนา 10 ปีที่เรียกว่า Alliance for Progress (พันธมิตรเพื่อความก้าวหน้า) ซึ่งริเริ่มในปี 1961 โดยมีฝ่ายสหรัฐเป็นตัวตั้งตัวตี ให้ความช่วยเหลืออุดหนุนทางการเงิน โดยแต่ละประเทศภาควางโครงการพัฒนาประเทศของตนเอง⁽²⁴⁾ บทบาทขององค์การ OAS ทางด้านเศรษฐกิจจึงกระตือรือร้นโดยองค์การเป็นฝ่ายให้ความร่วมมือประสานงาน ผ่านทางคณะมนตรีเศรษฐกิจ ธนาคารพัฒนากลุ่มรัฐอเมริกัน และมืองค์การชำนาญพิเศษของสหประชาชาติ (ECLA) หรือคณะกรรมการเศรษฐกิจสำหรับลาตินอเมริกา ร่วมดำเนินการเพราะปฏิบัติหน้าที่คาบเกี่ยวกันอยู่แล้ว

7.2 ข้อตกลงอื่น ๆ ในภาคพื้นอเมริกา

7.2.1 The Central American Common Market (CACM) หรือองค์การตลาดร่วมอเมริกากลาง สถาปนาขึ้นตามสนธิสัญญาข้อตกลงในปี ค.ศ. 1960 ที่ประเทศนิการากัว จุดมุ่งหมายส่วนใหญ่มุ่งไปทางเสริมสร้างความร่วมมือทางเศรษฐกิจตามแบบอย่างขององค์การตลาดร่วมยุโรป เช่น การจำกัดและยกเลิกอัตราภาษีสินค้าเข้าระหว่างประเทศสมาชิก หรือการตกลงอัตราค่าภาษีให้เท่าเทียมกัน การแลกเปลี่ยนส่งสินค้าออกและอื่น ๆ อีก เป็นต้นภาคีสมาชิกประกอบด้วย 5 ประเทศ คือ Costa Rica, Guatemala, El Salvador, Honduras และ Nicaragua ปัจจุบันสำนักงานใหญ่ตั้งอยู่ที่ประเทศกัวเตมาลา มืองค์กรต่างๆ สำหรับดำเนินงานแบ่งออกเป็น 3 หน่วยงานใหญ่ ๆ คือ

1. Central Economic Council (Consejo Economico Centro Americano) เป็นหน่วยงานที่กำหนดนโยบายขององค์การ มีประเทศสมาชิกทั้งหมดรวมอยู่ในสภานี้

2. Executive Council (Consejo Ejecutivo) ดูแลจัดแจงการประสานนโยบายทางเศรษฐกิจของเหล่าภาคี

3. Permanent Secretariat (Secretaria Permanents) มีเลขาธิการเป็นหัวหน้าควบคุมการปฏิบัติการตามปกติขององค์การ

ผลงานขององค์การเท่าที่ปรากฏนับแต่ปี 1966 เรื่อยมา คือ ในด้านการซื้อขายสินค้าประมาณ 95% ได้รับการยกเลิกภาษีขาเข้าระหว่างรัฐภาคีทั้งหมด ซึ่งส่งผลโดยทางอ้อม คือ การค้าขายโดยเสรีในหมู่สมาชิกได้เพิ่มสูงขึ้นจากปริมาณเดิม และข้อขัดแย้งवादชั้นต่าง ๆ แต่เดิมของพิกัดอัตราภาษีศุลกากร ก็ได้รับการผ่อนผัน โดยมีกฎเกณฑ์มาตรฐานร่วมกันเป็นแนวทางในการปฏิบัติ แต่ความเพียรพยายามขององค์การยังคงประสบกับปัญหาอื่น ๆ อีกหลายด้านไม่ใช่น้อย เพราะประเทศสมาชิกมีผลผลิตทางเกษตรเป็นหลัก โดยเฉพาะมักเป็นฝ่ายเสียเปรียบเชิงการค้ากับประเทศอื่น ๆ นอกองค์การ ฉะนั้นการเสียดุลย์การค้ากับประเทศภายนอกจึงเป็นสมมุติฐานที่ทำให้การวางนโยบายพิกัดอัตราภาษีร่วมกันไม่ได้ผลเท่าที่คาดคะเนไว้ตั้งแต่แรก ทั้งนี้เนื่องจากภาคีสมาชิกแต่ละรายจะมีได้รับผลประโยชน์โดยเสมอหน้ากัน ดังนั้น การดำเนินงานขององค์การจึงเป็นเพียงขั้นต่อรองผลประโยชน์เพื่อที่แต่ละฝ่ายจะได้สูญเสียผลประโยชน์ส่วนตนน้อยที่สุดเท่านั้น⁽²⁵⁾

7.2.2 The Latin American Free Trade Association (LAFTA)

สมาคมการค้าแห่งลาตินอเมริกาโดยเสรี สมาคมนี้นับเป็นผลสืบเนื่องจากสนธิสัญญามอนเตเปเดโอ ซึ่งได้ลงนามกันในเดือนกุมภาพันธ์ ปี ค.ศ. 1960 กิจกรรมหลักขององค์การก็มีสาระพ้องต้องกับชื่อขององค์การโดยตรง กล่าวคือ หมู่ประเทศในบริเวณแถบลาตินอเมริกา (อเมริกาใต้) มุ่งหวังว่าการค้าขายระหว่างกันและกัน จะดำเนินได้สะดวกในลักษณะมั่นคงกว้างขวางขึ้น หากมีการตกลงยกเลิกพิกัดอัตราภาษีศุลกากรและข้อขัดแย้งवादต่าง ๆ ที่ใช้อยู่เดิมเสียในโอกาสต่อ ๆ ไป เพราะข้อยกเว้นดังกล่าวจะนำคุณประโยชน์มาสู่การขยายวงการค้าระหว่างภาคีประเทศได้เต็มที่ อนึ่ง ส่วนที่ต่างกับองค์การอื่น คือ องค์การนี้ไม่มีเจตจำนงในการร่วมทำการตกลงวางอัตราภาษีศุลกากรขาออกในทำนองเดียวกับองค์การตลาดร่วมยุโรป หรือองค์การ EFTA เป็นเพียงแต่สนับสนุนการร่วมขจัดกำแพงภาษีขาเข้าต่อการค้าอื่น ๆ ในส่วนภูมิภาค ซึ่งจะกินเวลา 12 ปีแรกของการก่อตั้งเท่านั้นเอง

โครงสร้างต่าง ๆ ขององค์การ กลไกขององค์การแบ่งออกเป็น 3 ส่วน คือ คณะมนตรี (Council) ซึ่งโดยปกติประกอบด้วยรัฐมนตรีต่างประเทศจากภาคีสมาชิกเป็นองค์การสูงสุด และมีการประชุม 1 ครั้งต่อปี อำนาจวินิจฉัยกรณีต่าง ๆ การตัดสินใจนโยบายว่าควรปฏิบัติกรอย่างไร และการเสนอข้อแก้ไขสนธิสัญญาข้อตกลงต่าง ๆ เป็นของคณะมนตรีโดยตรง หน่วยงานที่สอง คือ The Conference of Contracting Parties หรือที่ประชุมของภาคีร่วมสนธิสัญญาเป็นองค์ประชุมของผู้แทนจากประเทศผู้ร่วมสัญญาตามปกติจะประชุมทุก ๆ รอบปี หน้าที่ส่วนใหญ่ คือ ติดตามสอดส่องดูแลว่าบทบัญญัติติดตามข้อตกลงในสนธิสัญญาถูกนำไปปฏิบัติอย่างสอดคล้องหรือไม่ ตลอดจนมีอำนาจอนุมัติงบประมาณขององค์

การ และเลือกตัวเลขบริหารฝ่ายบริหาร เป็นต้น ส่วนกลไกการบริหารที่สามเรียกว่า Permanent Executive Committee ถือว่าเป็นคณะกรรมการประจำของสมาคม มีขอบเขตหน้าที่ การงานอย่างกว้างขวาง อาทิเช่น อำนวยการด้านปฏิบัติงาน ศึกษาพิจารณาปัญหาต่างๆ กัน รวมทั้งเป็นฝ่ายเสนอแนะความคิดเห็น ซึ่งช่องทางเกี่ยวกับวิธีการที่จะให้จุดมุ่งหมายของสมาคมประสบความสำเร็จมากที่สุด

ในด้านอุปสรรคนั้น สมาคม LAFTA ก็ประสบกับปัญหาไม่ต่างกับองค์การตลาดร่วมอเมริกันเท่าใดนัก แม้ว่านโยบายการค้าโดยเสรีจะเปิดโอกาสให้ปริมาณการค้าขายระหว่างประเทศสมาชิกสูงขึ้นกว่าเดิมนับแต่แรกเริ่ม อุปสรรคสำคัญที่สมาคมประสบก็คือ ความเหลื่อมล้ำของรายได้ระหว่างภาคีสมาชิกประเทศต่างๆ ด้วยกันเอง ซึ่งสิ่งนี้สืบเนื่องมาจากความไม่สมดุลทางการพัฒนาในกลุ่มสมาชิก ข้อวิพากษ์คือ ประเทศสมาชิกที่มีการพัฒนาสูง เช่น บราซิล หรือเม็กซิโก เป็นต้น จะเป็นฝ่ายที่กอบโกยผลประโยชน์ส่วนมากไปเสีย หากสมาชิกที่มีการพัฒนาในระดับต่ำกว่ายอมรับ หรืออ่อนอ่อนตามการตกลงยกเลิกกำแพงภาษี ขาเข้าหรือมาตรการอื่นๆ ฉะนั้นกลุ่มประเทศที่มีการพัฒนาในระดับต่ำกว่ามักจะลังเลใจยอมรับนโยบายการค้าเสรีตามข้อตกลงร่วมกันเสมอ ส่วนประเด็นการตกลงที่ประสบความสำเร็จมากที่สุดจะเป็นเพียงในก้าวแรกๆ เท่านั้น ดังเช่น การยอมรับข้อตกลงยกเลิกภาษี เฉพาะสินค้าบางประเภทซึ่งกำหนดขึ้นโดยแต่ละภาคีสมาชิก หรือประเด็นที่แต่ละภาคีต่างๆ จะต้องปฏิบัติตามข้อบังคับโดยการลดอัตราภาษี 8 เปอร์เซ็นต์ในช่วงระยะเวลาหนึ่งตามแล้ว จะตกลงกันเป็นรายปีไป เป็นต้น นอกเหนือจากนั้นแล้ว การร่วมทำการตกลงมักล้มเหลว เป็นส่วนใหญ่⁽²⁶⁾

7.3 The League of Arab States, องค์การสันนิบาตชาติอาหรับ

7.3.1 ความเป็นมา โครงการริเริ่มที่จะให้มีเอกภาพขึ้นในกลุ่มประเทศอาหรับนั้นมีความช้านานนับแต่ในระบอบสงครามโลกครั้งแรก แต่ความคิดดังกล่าวเพิ่งก่อตัวเป็นรูปเป็นร่างขึ้นเมื่อระบอบสงครามโลกครั้งที่สองนี้เอง สันนิบาตนี้กำเนิดขึ้นโดยฝ่ายอียิปต์เป็นผู้ริเริ่มพร้อมกับคำมั่นสัญญาสนับสนุนจากรัฐบาลอังกฤษอย่างแข็งขัน แม้ว่าโดยพฤตินัยแท้จริงแล้วความกลางแคลงใจซึ่งกันและกันในกลุ่มประเทศอาหรับยังปรากฏอยู่ แต่ด้วยแรงหนุนจากอังกฤษสมาคมกลุ่มอาหรับจึงได้ฟื้นฟูอุปสรรคมาได้ในการประชุมที่กรุง Alexandria ที่ประชุมได้ยอมรับสนธิสัญญาขั้นต้น หรือที่เรียกว่า อเล็กซานเดรีย ไวฟูพื้นฐานให้กับองค์การสันนิบาต ส่วนกติกาสนธิสัญญาจัดตั้งสันนิบาตได้ลงนามกันเมื่อเดือนมีนาคม ในปี 1945 ที่กรุงไคโร โดยเหล่าสมาชิก 7 ประเทศในขั้นต้น แต่ปัจจุบันสมาชิกขององค์การได้เพิ่มขึ้น

เป็น 21 ประเทศ (ค.ศ. 1991)

จุดมุ่งหมายใหญ่ ๆ ขององค์การเป็นไปในด้านเศรษฐกิจ วัฒนธรรม ประเพณี และความร่วมมือทางสังคมเสียส่วนใหญ่ ทั้งนี้เพื่อช่วยสมานหรือเชื่อมโยงความสัมพันธ์ต่อกันและกันของกลุ่มประเทศอหรับ การร่วมมือในแขนงดังกล่าวข้างต้นจะทำให้เกิดการประสานนโยบายขึ้น และผลประโยชน์ที่อาจติดตามมาก็อ การช่วยกันร่วมปกป้องรักษาอธิปไตยของกันและกันในโอกาสต่อ ๆ ไป โดยเฉพาะกรณีพิพาทกับกลุ่มประเทศอหรับโดยตรง สำหรับจุดมุ่งหมายประเด็นหลังที่กล่าวนี้ได้รับความเห็นชอบจากมวลสมาชิกเป็นอย่างดี ทำให้ภายหลังปี 1950 ภาคีสันนิบาตได้ร่วมตกลงในอนุสัญญาว่าด้วยการป้องกันร่วมกัน และยอมรับพันธกรณีในการช่วยเหลือทั้งในลักษณะเฉพาะรายและร่วมกันในยามที่เกิดการรุกรานสมาชิกหนึ่งสมาชิกใดขึ้น เพื่อรักษาไว้ซึ่งความมั่นคง

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าข้อตกลงผูกมัดดังกล่าวจะเพิ่มบทบาทให้แก่องค์การมากขึ้น แต่โดยปกติแล้วองค์การสันนิบาตอหรับไม่ค่อยมีบทบาทมากทางด้านการดำเนินนโยบาย การเมืองและการทหารในกลุ่ม และถ้าพิจารณาโดยพฤตินัยแล้ว การดำเนินการจะเป็นไปตามทิศทางนโยบายของแต่ละชาติเสียส่วนมาก

7.3.2 กลไกขององค์การ หน่วยงานหลักขององค์การคือ คณะมนตรี (The Council) ประกอบด้วยผู้แทนจากแต่ละประเทศ ซึ่งมีวาระการประชุมปีละ 2 ครั้ง คณะมนตรีมีหน้าที่ดูแลการปฏิบัติตามข้อตกลงของสมาชิก โกล่เกลี่ยข้อขัดแย้งระหว่างประเทศสมาชิกด้วยกันเอง เป็นต้น ภาคีสมาชิกจะต้องตกลงด้วยมติเอกฉันท์ในกรณีวินิจฉัยต่าง ๆ

หน่วยงานนอกจากนี้ คือ คณะอนุกรรมการถาวร Permanent Committees 7 คณะ ภายใต้อำนาจควบคุมของคณะมนตรี หน้าที่ของอนุกรรมการเหล่านี้ คือการช่วยคณะมนตรีในการเตรียมพิจารณากรณีในแต่ละด้านแตกต่างกันไป เช่น ด้านเศรษฐกิจ การเมือง และสังคม รวมทั้งอื่น ๆ ด้วย แต่ละภาคีสมาชิกจะมีผู้แทนประจำแต่ละคณะอนุกรรมการ ซึ่งทำการพบปะกันทุก ๆ 1 ครั้งต่อปี รวมอยู่ด้วยคือกรรมการที่ตั้งขึ้นใหม่ในเวลาไล่เลี่ยกัน 3 คณะ คณะแรกเรียกว่า คณะมนตรีว่าด้วยการป้องกันร่วมกัน (Joint Defense Council) มีรัฐมนตรีต่างประเทศและกลาโหมเป็นตัวแทน คณะที่สองเรียกว่า Permanent Military Commissions ซึ่งประกอบด้วยผู้แทนจากฝ่ายเสนาธิการทหารของแต่ละสมาชิกหน่วยงานทั้งสองร่วมดำเนินการประสานงานด้านความปลอดภัยร่วมกันของกลุ่มอหรับ ตามสนธิสัญญาข้อตกลงว่าด้วยการป้องกันร่วมกันในปี 1950 (Joint Defense Treaty) คณะที่สามคือ

คณะมนตรีเศรษฐกิจ (Economic Council) มีรัฐมนตรีด้านเศรษฐกิจเป็นผู้แทนของแต่ละภาคีสมาชิก

7.3.3 ประวัติการดำเนินงานขององค์การสันนิบาตอาหรับนั้น หากได้แตกต่างไปจากองค์การอื่น ๆ ที่กล่าวถึงแล้วเท่าใดนัก ผิดแผกบ้างก็คือ องค์การตกอยู่ในฐานะกลอนแคลนอันเนื่องมาจากการแบ่งแยกกันเป็นก๊กเป็นเหล่าในหมู่สมาชิกด้วยกันเอง การขัดแย้งด้านนโยบายการเมืองได้กลายเป็นต้นตอให้เกิดการแตกร้างขึ้นในกลุ่มอาหรับ⁽²⁷⁾ และการแตกสามัคคีนี้เองเป็นเหตุหนึ่งที่ทำให้ฝ่ายอาหรับต้องปราศต่ออิสราเอลในสงครามเมื่อปี 1948 และปี 1967 เพราะไม่สามารถผนึกกำลังทหารร่วมกันต่อต้านได้

ยิ่งกว่านั้น องค์การสันนิบาตชาติอาหรับได้ถูกดึงไปเป็นเครื่องมือเพื่อนำมาซึ่งผลประโยชน์แห่งชาติมากกว่าส่งเสริมความร่วมมือของนานาสมาชิก ดังที่สาธารณรัฐอาหรับ (U.A.R.) หรืออียิปต์ได้พยายามวางตัวเป็น “ลูกพี่” ในหมู่อาหรับและบ่อยครั้งได้ถูกกล่าวหาว่าเข้าไปแทรกแซง และพยายามบงการการดำเนินนโยบายของสมาชิกอาหรับชาติอื่น ๆ

อย่างไรก็ดี ความเคียดแค้นที่ชาติอาหรับมีต่ออิสราเอลดูเหมือนจะช่วยเชื่อมรอยร้าวระหว่างกันเองให้สนิทกว่าเดิม ในการนี้ องค์การสันนิบาตอาหรับประกาศยึดนโยบายไม่รับรองความเป็นรัฐของอิสราเอล และเรียกร้องให้คืนดินแดนแก่ผู้ลี้ภัยชาวปาเลสไตน์ ทั้งยังจัดแจงให้มีการประชุมสุดยอดระหว่างชาติอาหรับ เพื่อปลุกเร้าให้เกิดการรวมพลังอาหรับต่อต้านอิสราเอลอีกด้วย แต่กระนั้น การขัดแย้งกันเองในหมู่เกี่ยวกับปัญหาปาเลสไตน์ก็ยังคงปรากฏ ดังจะเห็นได้จากท่าทีของตูนิเซีย และจอร์แดน ฯลฯ⁽²⁸⁾ ซึ่งได้ตีตัวออกห่างไม่เห็นด้วยกับอาหรับชาติอื่น ๆ เพราะเชื่อว่าการต่อรองกับอิสราเอลจะให้ผลได้มากกว่า

ดังนั้น จะเห็นได้ว่า โดยทั่วไปแล้ว องค์การสันนิบาตอาหรับมีบทบาทน้อยมากสำหรับส่งเสริมความกลมเกลียวในกลุ่มอาหรับด้วยกันเอง แต่ถ้าหากเป็นการร่วมกันในกิจกรรมทางวัฒนธรรมและสังคมแล้ว องค์การก้าวหน้าไปไกลพอสมควร นอกจากนั้นสมาชิกสันนิบาตอาหรับยังสามารถรวมเป็นกลุ่มในฐานะสมาชิกองค์การสหประชาชาติ ซึ่งนับว่าเป็นการผนึกพลังอิทธิพล (Arab voting bloc) ที่เหนียวแน่นในกรณีมีการออกเสียงในสมัชชาใหญ่

7.4 CENTO, หรือองค์การสนธิสัญญากลาง

ถือกำเนิดจากสนธิสัญญากรุงแบกแดด โดยมี ตุรกี อิรัก ร่วมลงนามการตกลงในปี 1955 และหลังจากนั้น อิหร่าน, ปากีสถาน และสหราชอาณาจักรได้เข้าร่วมสมทบทีหลัง สาระสำคัญของสนธิสัญญา คือ ส่งเสริมการร่วมมือและความก้าวหน้าเพื่อนำมา

ซึ่งประโยชน์สูงสุดในแถบเหนือของตะวันออกกลาง และที่สำคัญที่สุดคือ เพื่อเป็นแนวทาง
ด้านทานการแผ่นขยายอิทธิพลของฝ่ายคอมมิวนิสต์ ซึ่งเป็นที่หวาดหวั่นกันอยู่โดยทั่ว ๆ ไป
ในบริเวณนั้น เพราะเกรงว่าโซเวียตจะใช้อิทธิพลดูดซึมภาคพื้นนี้เข้าไว้ในอำนาจของตน⁽²⁹⁾

ในขั้นต้นองค์การนี้มีนามว่า The Pact of Mutual Cooperation และไว้วางจุดหมายให้
เป็นองค์การที่มีลักษณะหน้าที่ทั้งทางการเมือง การทหารและเศรษฐกิจ สหรัฐอเมริกามี
ส่วนร่วมสนับสนุนในสนธิสัญญาด้วยในฐานะผู้สังเกตการณ์ และผู้ให้เงินทุนอุดหนุน
แม้ว่าจะไม่ได้ประกาศเป็นสมาชิกโดยทางการ

ต่อมาในปี 1959 ประเทศอิรักได้ถอนตัวออกจากสมาชิกภาคีสถิตสัญญาและ
หน่วยงานกลางได้ย้ายมาประจำอยู่ที่กรุงอังการาแทน ชื่อขององค์การจึงได้รับการขนาน
นามใหม่เป็น CENTO องค์การนี้มีลักษณะสอดคล้องกับมาตรา 51 ของกฎบัตรสหประชา-
ชาติ และจัดว่าเป็นระบบการป้องกันร่วมกันเพื่อดูแลผลประโยชน์และรักษาเสถียรภาพ
ในภาคพื้นตะวันออกกลาง

7.4.1 โครงสร้างขององค์การจัดแบ่งออกเป็น (1) คณะมนตรีหรือ Ministerial
Council ซึ่งโดยปกติมีรัฐมนตรีว่าการต่างประเทศของชาติภาคีทั้งหลายเป็นตัวแทน มี
สภาพเป็นองค์ประชุมทำการประชุมทุก ๆ รอบปี และ (2) คณะมนตรีรอง หรือ Council
of Deputies ประกอบด้วยผู้แทนจากรัฐบาลในระดับเอกอัครราชทูต หรือผู้ทำหน้าที่แทน
(3) สำนักงานเลขาธิการซึ่งมีหน้าที่เชื่อมโยงการดำเนินงานต่าง ๆ ขององค์การ นอกจากนี้
ยังมีคณะกรรมการ 4 คณะ ซึ่งจะเปิดประชุมทุก ๆ ครั้ง ก่อนวาระการประชุมของ
คณะมนตรี ประกอบด้วยคณะกรรมการทหาร คณะกรรมการต่อต้านการบ่อนทำลาย
คณะกรรมการเศรษฐกิจ และคณะกรรมการติดต่อ แต่ละคณะทำหน้าที่ให้คำปรึกษา
เสนอแนะปัญหาต่าง ๆ ตามภาระหน้าที่ในส่วนของตน

7.4.2 ในการประเมินบทบาทขององค์การ (CENTO) นี้ อาจกล่าวอย่างสังเขป
ได้ว่า เซินโตได้สร้างประโยชน์ให้แก่ภาคพื้นแห่งนี้ทางด้านความก้าวหน้า และการพัฒนา
ทางเศรษฐกิจ ตลอดจนสร้างสัมพันธ์ภาพทางวัฒนธรรมระหว่างชาติภาคี ได้ผลมากกว่า
ทางด้านทหาร ขอบเขตการร่วมมือทางทหารนั้นจัดอยู่ในวงแคบ ซึ่งส่วนใหญ่จะเน้น
ด้านการวางแผน การประสานนโยบาย และที่พิเศษคือ มีการร่วมฝึกซ้อมกำลังทหารทุก ๆ
รอบปี แต่ไม่ได้รุดหน้าไปไกลด้วยการมีหน่วยบัญชาการทางทหารอย่างสมบูรณ์แบบ เช่น
องค์การ NATO ยิ่งในระยะหลัง ๆ กิจกรรมทางทหารของ CENTO ได้คลายความสำคัญ
ลงไปมาก เนื่องด้วยการขัดแย้งกันเองภายในที่มีอยู่ไม่ขาดสายและที่สำคัญที่สุดก็คือ
ความหวาดกลัวการแทรกซึมของมหาอำนาจโซเวียต ยิ่งแต่ก่อนได้ลดถอยไปมากเช่นกัน

ในการทำงานเดียวกันองค์การร่วมป้องกันอื่น ๆ วัตถุประสงค์ทางทหารของ CENTO ได้กลายเป็นลักษณะไปจากเดิม พร้อมกับมีการหันเหมาดำเนินงานทางสวัสดิการสังคมแทนมากขึ้น อาทิเช่น การคมนาคม สื่อสาร เป็นต้น การสร้างถนนเชื่อมเขตแดนสายต่าง ๆ ระหว่างประเทศใกล้เคียงในภาคพื้นประสพผลสำเร็จอย่างดี ทั้งนี้เพราะอยู่ภายใต้โครงการส่งเสริม และการอุปถัมภ์ของ CENTO

7.5 ภูมิภาคนิยมในกลุ่มโซเวียต

เพื่อเป็นการถ่วงดุล การร่วมมือในรูปของสถาบันระหว่างรัฐบาลและการทำสนธิสัญญาต่าง ๆ ที่ฝ่ายยุโรปตะวันตกและสหรัฐอเมริกาได้ตกลงร่วมกันไว้ ฝ่ายสหภาพโซเวียตและกลุ่มประเทศบริวารคอมมิวนิสต์ด้วยตนเอง (ยุโรปตะวันออก) ก็ก้าวไปไกลไม่ยิ่งหย่อนกว่ากันนัก ในการร่วมทำความตกลงระหว่างกันและกัน นับตั้งแต่หลังมหาสงครามโลกครั้งที่สองเรื่อยมา สหภาพโซเวียตได้พยายามชวนขวายสร้างสายสัมพันธ์ด้านเศรษฐกิจในภาคพื้นดินให้มั่นคงเหนียวแน่นยิ่งขึ้น ขณะเดียวกันก็ไม่ลดละในการครอบงำการดำเนินนโยบายต่างประเทศของเหล่าบริวารในยุโรปตะวันออกทั้ง 7 ประเทศ ทั้งนี้ด้วยจุดมุ่งหมายในการสร้างวงพันธมิตรของกลุ่มคอมมิวนิสต์ให้แน่นแฟ้นขึ้นเพื่อต้านกับข้อตกลงต่าง ๆ ที่กลุ่มชาติเสรีได้กระทำไว้

7.5.1 ผลลัพธ์จากนโยบายที่กล่าวคือ การที่สหภาพโซเวียตประกาศสถาปนาคณะมนตรีว่าด้วยการสงเคราะห์ทางเศรษฐกิจซึ่งกันและกันขึ้น ในปี 1949 (Council for Economic Mutual Assistance) หรือตามชื่อย่อที่รู้จักกันโดยทั่วไปคือ COMECON หรือ CEMA ทั้งนี้เป็นการดำเนินตามแผน Molotov (อดีตรัฐมนตรีต่างประเทศโซเวียต) เพื่อเชื่อมโยงนโยบายเศรษฐกิจของโซเวียตและประเทศในแถบยุโรปตะวันออกเข้าด้วยกัน

องค์การ COMECON (ตลาดร่วมแดง) เน้นหนักทางด้านพัฒนาการค้าระหว่างภาคีประเทศ และส่งเสริมการขยายขอบเขตการอุตสาหกรรมให้กระจายออกไปตามส่วนต่าง ๆ โดยทั่วถึง ทั้งยังสนับสนุนการประสานโครงการพัฒนาประเทศของแต่ละชาติให้ดำเนินตามรอยเดียวกัน เป็นต้น ปัจจุบัน COMECON ประกอบด้วยสมาชิก 8 ประเทศ คือ บุลกาเรีย, เชกโกสโลวาเกีย, สาธารณรัฐเยอรมันตะวันออก, ฮังการี, มองโกเลีย, โปแลนด์, ภูมาเนีย และสหภาพโซเวียต อัลบาเนียเคยร่วมเป็นภาคีสมาชิก แต่ได้ถอนตัวออกจากองค์การในปี 1961 เพราะเกิดแตกกอกกับโซเวียต ส่วนยูโกสลาเวีย ซึ่งแสดงตนเป็นอิสระจากอิทธิพลของโซเวียตมิได้เข้าร่วมเป็นสมาชิกองค์การด้วย เพียงแต่บางครั้งจะเข้าร่วมประชุมในฐานะผู้สังเกตการณ์

กลไกการบริหารขององค์การ แบ่งออกเป็นส่วนต่าง ๆ ดังนี้คือ (1) คณะมนตรี ถือว่าเป็นองค์อำนาจสูงสุดในการพิจารณาปัญหาและตัดสินใจทุก ๆ ไป องค์ประชุมประกอบด้วยผู้แทนจากสมาชิกทั้งหมดขององค์การ และ (2) คณะกรรมการถาวรในแขนงต่าง ๆ 21 คณะประกอบด้วยผู้เชี่ยวชาญในแต่ละสาขา และ (3) กลไกท้ายสุดคือ สำนักเลขาธิการ มีเลขาธิการเป็นหัวหน้า แต่งตั้งโดยคณะมนตรี มีหน้าที่ดำเนินการเตรียมวาระการประชุมเป็นหลักสำคัญรวมทั้งงานทั่ว ๆ ไปด้วย

กิจกรรมขั้นสำคัญของ COMECON คืองานด้านฟื้นฟูภาวะเศรษฐกิจหลังสงครามโลกครั้งที่สอง ในระยะต้นองค์การมีบทบาทส่งเสริมความก้าวหน้าทางเศรษฐกิจของภูมิภาคยุโรปตะวันออก ซึ่งอยู่ในฐานะเบียดเบียนมากกว่า ครั้นต่อมาเมื่อยุคตลาดสินค้าลดลง ได้มีการแก้ไขข้อบกพร่องหลายประการขององค์การ การปฏิบัติงานขององค์การจึงได้รับการส่งเสริมโดยมีการประสานงานจากแต่ละภาคีพร้อมกันไปด้วย กิจกรรมก้าวหน้าขั้นใหญ่สุดขององค์การคือ การจัดตั้งธนาคารระหว่างชาติ (International Bank) ขึ้นในกลุ่มประเทศคอมมิวนิสต์ เพื่อช่วยเหลือให้เงินกู้ส่วนใหญ่ในด้านการพัฒนาแก่ประเทศภาคีสมาชิกในระยะหลัง ๆ ความก้าวหน้าทางอุตสาหกรรมในยุโรปตะวันออกได้เจริญเติบโตขึ้นกว่าเดิมมาก อัตราการผลิตของกลุ่มประเทศภาคี COMECON เมื่อเทียบอัตราส่วนแล้ว คิดเป็นจำนวนใกล้เคียงกับ 1 ใน 3 ของอัตราการผลิตทั้งหมดของโลกในระยะล่าสุด⁽³⁰⁾

การอุปสรรคขององค์การ คือ การขัดแย้งทางนโยบายระหว่างกันเองในกลุ่มอันเป็นสิ่งกีดขวางความก้าวหน้าอย่างยิ่งต่อกระบวนการความร่วมมือต่าง ๆ หลายประเทศในยุโรปตะวันออกยังคงแสดงท่าทีลังเลที่จะยอมรับความคิดที่องค์การจะรวบรวมวางแผนโครงการเศรษฐกิจของสมาชิกรวมกันไว้ (Centralized Economic Planning) โดยเฉพาะอย่างยิ่งคือ ประเทศรומานี และฮังการี ทั้งนี้อาจเป็นเพราะกลุ่มประเทศบริวารเกรงว่ามาตรการนี้จะเป็นเครื่องส่งเสริมอิทธิพลมอสโคว์โดยทางอ้อม อย่างไรก็ตาม สิ่งนี้แสดงว่า ความเห็นคัดค้านกันเองในทางผลประโยชน์ยังคงทำให้การเชื่อมั่นนโยบายเศรษฐกิจในกลุ่ม COMECON มิได้รุดหน้าไปไกล เช่น EEC ซึ่งสามารถแหวกฝ่าคองหนามในขั้นนี้มาแล้ว และกำลังอยู่บนเส้นทางแห่งการขยายความร่วมมือทางด้านอื่น ๆ ออกไปอีก

7.5.2 ส่วนในด้านการทหาร สหภาพโซเวียตก็เป็นหัวเบี่ยงใหญ่ในการรวบรวมสมัครพรรคพวกตนจัดตั้งสนธิสัญญามิตรภาพเพื่อช่วยเหลือซึ่งกันและกันทางทหารขึ้นเช่นกัน ข้อตกลงที่วอซันเป็นการแข่งขันประชันกับสนธิสัญญา NATO ของทางฝ่ายตะวันตก โดยเฉพาะเพื่อรักษาดุลยภาพเอาไว้ และใช้เป็นเครื่องมือในการต่อรองทางการเมือง รัฐบาล

โซเวียตพร้อมทั้งประเทศทั้ง 7 ได้ร่วมตกลงสถาปนาระบบการป้องกันทางทหารขึ้น โดยการประชุมลงนามที่กรุงวอร์ซอร์ เมื่อเดือนพฤษภาคม ปี 1955 ข้อตกลงนี้เรียกว่า กติกาสัญญาวอร์ซอร์ หรือ Warsaw Pact

ข้ออ้างในความจำเป็นขององค์การนี้คือ การใช้เป็นอุปกรณ์สำหรับป้องกันการรุกรานร่วมกัน ทั้งนี้เพราะโซเวียตและบริวารมีความหวาดหวั่นท่าทีของเยอรมันตะวันตกและการรวมพลังของฝ่ายพันธมิตร NATO เป็นทุนอยู่แล้ว แต่ในข้อเท็จจริง องค์การสนธิสัญญาวอร์ซอร์กลับทำประโยชน์ให้ฝ่ายโซเวียตแต่ฝ่ายเดียวมากกว่า ทั้งนี้เพราะรัสเซียมีอิทธิพลเหนือประเทศบริวารอยู่มาก การดำเนินนโยบายใด ๆ ของกลุ่มประเทศยุโรปตะวันออกจะถูกมอสโคว์ควบคุมอย่างใกล้ชิด โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ระบบการทหารของกลุ่มบริวาร ดังนั้น บรรดาภาคีสมาชิกย่อมมีโอกาสตีตัวออกห่างได้ยาก เหตุการณ์ครั้งล่าสุดเมื่อกองทัพรัสเซียบุกรุกเข้ายึดครองเช็กโกสโลวาเกีย ย่อมเป็นประจักษ์พยานเด่นชัดว่า องค์การนี้ได้กลายเป็นโซ่ตรวนผูกมัดประเทศคอมมิวนิสต์ในยุโรปตะวันออกอีกประะหนึ่งอย่างไม่มีทางหลีกเลี่ยง ทั้งนี้เพราะมอสโคว์อ้างว่าการกระทำครั้งนี้เป็นการปฏิบัติตามข้อตกลงสนธิสัญญาวอร์ซอร์ เพื่อธำรงไว้ซึ่งความมั่นคงปลอดภัยของภาคีสมาชิกเท่านั้นเอง

เมื่อหันมาพิจารณาการดำเนินงานขององค์การสนธิสัญญาวอร์ซอร์แล้ว จะถือว่าการก้าวไปตามรอยเดียวกับองค์การสนธิสัญญาป้องกันทางทหารอื่นๆ ก็ไม่แปลกนัก เพราะอันที่จริงบทบาทในการดำเนินงานขององค์การมิได้เป็นไปอย่างจริงจัง การปฏิบัติการซ้อมรบต่างๆ ในนามขององค์การที่ผ่านมาเป็นการแสดงอวดอ้างพลังอำนาจทางทหารของฝ่ายรัสเซียเท่านั้น จะถือว่าองค์การเป็นเพียงสัญลักษณ์ให้ฝ่ายโลกเสรีได้ตระหนักว่า ทางกลุ่มคอมมิวนิสต์ก็มีข้อตกลงร่วมกันทางทหารอย่างเป็นทางการเช่นกันก็ว่าได้ ยิ่งไปกว่านั้น กลุ่มประเทศบริวารเริ่มแสดงความรังเกียจไม่พอใจท่าทีของฝ่ายมอสโคว์อยู่บ้างแล้ว ดังเช่นที่ประเทศอัลบานเนียปฏิเสธเข้าร่วมมีบทบาทใด ๆ กับการร่วมตกลงระหว่างประเทศในกลุ่มภาคีสันติสัญญา ดังนั้น จึงเชื่อได้ว่า แรงสนับสนุนต่อองค์การจากประเทศบริวารโซเวียตจะไม่เป็นไปอย่างพร้อมเพรียงและด้วยความตั้งใจจริง แต่ประการใด ความอ่อนแอนี้ จึงทำให้สถานภาพขององค์การไม่แตกต่างไปจากสนธิสัญญาร่วมป้องกันอื่นใดมากนัก

7.6 การร่วมมือในภาคพื้นแปซิฟิก

ในบริเวณภาคพื้นแปซิฟิก มีสถาบันความร่วมมือระหว่างรัฐบาลในลักษณะทั้งทางเศรษฐกิจ และพันธมิตรทางทหารอยู่หลายสถาบันด้วยกัน อาทิเช่น ในด้านข้อตกลงทางทหาร คือสนธิสัญญาป้องกันภาคพื้นแปซิฟิกหรือ ANZUS และสนธิสัญญาป้องกัน

ร่วมกันแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ SEATO เป็นต้น

7.6.1 สนธิสัญญา ANZUS นี้ เป็นผลสืบเนื่องจากข้อเสนอของรัฐบาลออสเตรเลียที่สนับสนุนให้มีพันธมิตรทางทหารขึ้น เพื่อต้านทานการคุกคามหรือรุกรานจากคอมมิวนิสต์ที่อาจพึงบังเกิดขึ้นได้ ประเทศที่ร่วมลงนามในสนธิสัญญา คือ ออสเตรเลีย นิวซีแลนด์ และสหรัฐอเมริกา โดยร่วมทำการตกลงกันในปี 1952

หลักการสำคัญของสนธิสัญญา คือ การจัดสร้างระบบการป้องกันในขอบเขตภาคพื้น (Zone of defense) และให้มีหน่วยงานที่เรียกว่า Pacific Defense Council ซึ่งประกอบด้วยรัฐมนตรีต่างประเทศของภาคีสมาชิกทั้งสามทำหน้าที่เป็นผู้แทนในการประชุมทุก ๆ รอบปี นอกจากนี้ ยังกำหนดให้มีคณะกรรมการทางทหาร อันประกอบด้วยนายทหารชั้นผู้ใหญ่จากภาคีทั้งสามประเทศดำเนินการพิจารณาแผนการณ์ทางการป้องกัน และความช่วยเหลือทางทหารต่อกันและกัน ตลอดจนให้คำปรึกษาคณะมนตรีตามความเหมาะสมด้วย การที่ ANZUS มีนโยบายต่อต้านอิทธิพลคอมมิวนิสต์เป็นหลักสำคัญ ทำให้สมาชิกทั้งสามไปมีส่วนพัวพันกับสงครามเวียดนามโดยตรง ทั้งนิวซีแลนด์และออสเตรเลีย ได้ส่งทหารของตนเข้าร่วมสมทบฝ่ายสหรัฐในการสู้รบกับเวียดนามเหนือด้วยจุดประสงค์ที่จะยับยั้งการคุกคามจากฝ่ายคอมมิวนิสต์ เท่าที่ผ่านมา ANZUS ดำเนินนโยบายเป็นปฏิปักษ์กับจีนคอมมิวนิสต์อย่างแข็งขัน⁽³¹⁾ แต่การสับเปลี่ยนนโยบายต่อจีนคอมมิวนิสต์ในช่วงหลังสุด อาจทำให้ความหมายและบทบาทขององค์การในลักษณะที่เป็นอยู่หมดความสำคัญลงไปทีละน้อยก็เป็นได้

7.6.2 สมาคม ASPAC และ ASEAN

ทั้งสองสมาคมนี้เป็นสัญลักษณ์ของความมานะพยายามที่จะส่งเสริมความร่วมมือระหว่างกันและกันในกลุ่มภูมิภาคเอเชีย ทั้งนี้เป็นการริเริ่มที่มาจากบรรดาประเทศในภูมิภาคเอเชียอาคเนย์ด้วยกันเองตามลำพัง เพราะประชาชาติในเอเชียเริ่มตระหนักถึงความจำเป็นในการพิทักษ์ผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจและการพาณิชย์ภายในกลุ่มของตนมากยิ่งขึ้น และเชื่อว่าภูมิภาคเอเชียแห่งนี้ ควรยึดเหนี่ยวซึ่งกันและกันไว้ และอาศัยความเข้าใจกันเองเป็นที่ตั้ง ในอันที่จะรักษาความมั่นคงในอาณาบริเวณไว้โดยไม่ต้องพึ่งพากลุ่มมหาอำนาจแต่ฝ่ายเดียว ASPAC (The Asian and Pacific Council) หรือคณะมนตรีเอเชียและแปซิฟิก ได้รับการสถาปนาขึ้นเมื่อปี 1966 อันเนื่องมาด้วยความมุ่งหมายที่จะส่งเสริมสัมพันธ์ภาพและความเป็นปึกแผ่นของประเทศสมาชิกให้แน่นแฟ้นขึ้น และให้มีการร่วมมืออย่างใกล้ชิดในด้านเศรษฐกิจและสังคม แอ็สแป็คเป็นผลมาจากความคิดริเริ่มของเกาหลี สมาชิกของสมาคมประกอบด้วยประเทศในเอเชียและแปซิฟิก 9 ประเทศ คือ ออสเตรเลีย, ญี่ปุ่น, เกาหลี,

มาเลเซีย, นิวซีแลนด์, ฟิลิปปินส์, ไต้หวัน, ไทย และเวียดนามใต้ ซึ่งเกือบทั้งหมดเป็นประเทศที่ฝักใฝ่อยู่กับมหาอำนาจค่ายตะวันตก และไม่มีชาติที่ประกาศตนเป็นกลางเข้าร่วมแต่อย่างใด กลไกขององค์การแบ่งออกเป็น 2 ส่วน คือ คณะมนตรี (Asian and Pacific Council) และคณะกรรมการถาวร (Standing Committee) การที่ ASPAC แสดงที่ท่าไปในทางต่อต้านคอมมิวนิสต์ ทำให้หลายภาคีมีความเห็นคัดค้าน และเป็นเหตุหนึ่งที่ทำให้ ASPAC ต้องประสบกับมรสุมหนักภายในเอง⁽³²⁾ เพราะการยึดนโยบายดังกล่าวไม่ได้ ทำให้ ASPAC มีลักษณะเป็นอิสระเพียงพอ และเท่ากับเป็นการลดความสนใจจากชาติเป็นกลางในภูมิภาคไปด้วยโดยสิ้นเชิง อนึ่ง การที่สมาชิกหลายประเทศเริ่มหันไปรับรองและสถาปนาสัมพันธ์ภาพทางการทูตกับจีนคอมมิวนิสต์ จึงเป็นสัญญาณบอกกล่าวว่า ASPAC อาจถึงวาระสิ้นสุดลงเมื่อใดก็ได้ และคงเป็นปัญหาต่อไปเพียงว่าภาคีสมาชิกจะยังคงเห็นความสำคัญหรือให้ความสนใจต่อ ASPAC อีกมากน้อยเพียงใด

ส่วนสมาคม ASEAN หรือสมาคมประชาชาติแห่งเอเชียอาคเนย์ (ASSOCIATION OF SOUTHEAST ASIAN NATIONS) จัดเป็นองค์การส่วนภูมิภาคในภาคพื้นเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ องค์การหนึ่งอันเป็นผลจากความพยายามของประเทศในท้องถิ่นที่จะส่งเสริมความเข้าใจ และความร่วมมืออย่างแท้จริงโดยปราศจากมหาอำนาจภายนอกเข้ามาพัวพันด้วยการหนุนหลัง หรือเกี่ยวข้องแต่อย่างใด การจัดตั้ง ASEAN เป็นเครื่องแสดงให้เห็นว่า การร่วมมือส่วนภูมิภาคในบริเวณนี้โดยเฉพาะนั้นเริ่มเป็นจริงเป็นจังขึ้น และเป็นช่วงจังหวะแห่งความก้าวหน้าที่สำคัญที่สุด เมื่อเปรียบกับความพยายามที่แล้ว ๆ มา⁽³³⁾

อาเซียนถือกำเนิดขึ้นในปี 1967 และถือว่าเป็นการพัฒนาจากสมาคม ASA เดิม ซึ่งได้ก่อสร้างขึ้นก่อนในปี 1961 โดยมีอดีตนายกรัฐมนตรี ตนกู อับดุลราห์มัน แห่งมาเลเซียเป็นผู้ริเริ่ม พร้อมกับมีฟิลิปปินส์และไทยร่วมให้การสนับสนุน ทั้งที่สมาคมอาสามีสถักขณะหนึ่งในทางการร่วมมือด้านเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม และการศึกษา แต่ฐานะที่อ่อนแอของอาสารับปรากฏให้ประจักษ์แล้วเมื่อประเทศที่ยึดนโยบายไม่ผูกพันฝ่ายใด (Non-aligned) ปฏิเสธที่จะเข้าร่วมด้วยนับแต่เริ่มต้น โดยเฉพาะอินโดนีเซีย ซึ่งเห็นว่าเป็นการกระทบกระเทือนฐานะเป็นกลางของตนได้ และเกรงว่าการเข้าร่วมจะมีส่วนชักนำเข้าไปพัวพันทางการเมืองตนเกินไป⁽³⁴⁾ ฉะนั้น การจัดตั้ง ASEAN จึงจัดว่าเป็นการรับช่วงด้วยความพยายามที่ส่งผลให้คุ้มค่ากว่า สำหรับที่จะได้แก้ไขข้อบกพร่องในอดีต และอาจกล่าวได้ว่าเป็นการเปิดโอกาสให้อินโดนีเซียเข้าร่วมกลุ่มโดยตรง ทั้งนี้เพื่อเป็นการตัดแปลงภาพพจน์ของการร่วมมือในบริเวณนี้ให้มีลักษณะเป็นกลางทางการเมืองอย่างจริงจัง โดยที่ชาติเป็นกลางอื่น ๆ ในภูมิภาคแถบนี้สามารถเสนอตัวเข้าร่วมโดยปราศจากความคลางแคลงใจใด ๆ⁽³⁵⁾

โครงการจัดตั้งอาเซียนนี้ ดำเนินไปตามคำดำริของอดีตรัฐมนตรีต่างประเทศไทย (ถนัด คอมันต์) ซึ่งเป็นผู้หนึ่งที่มีบทบาทสนับสนุนโครงการร่วมมือนี้โดยตรง ที่ประชุมรัฐมนตรีต่างประเทศอาสาได้ร่วมตกลงสถาปนาองค์การอาเซียนขึ้นเป็นทางการเมื่อเดือนตุลาคม ปี 1967 ทั้งนี้เพื่อส่งเสริมและเร่งรัดความก้าวหน้าทางเศรษฐกิจและเพื่อเพิ่มพูนความมั่นคงในท้องถิ่นให้มากยิ่งขึ้น ปัจจุบันสมาชิกอาเซียนมีอยู่ 5 ประเทศ คือ อินโดนีเซีย, ไทย, ฟิลิปปินส์, สิงคโปร์ และมาเลเซีย หน่วยงานขององค์การแบ่งออกเป็น 2 ส่วน คือ ที่ประชุมรัฐมนตรี (Ministerial Conference) ซึ่งจัดให้มีการประชุมขึ้นทุก ๆ รอบปี โดยมีรัฐมนตรีต่างประเทศเป็นตัวแทนและคณะกรรมการถาวร (Standing Committee) ทำหน้าที่อำนวยความสะดวกต่าง ๆ ขององค์การทั้งหมด โดยปกติคณะกรรมการประกอบด้วยผู้แทนระดับเอกอัครราชทูตของแต่ละประเทศภาคี

แม้ว่าผลงานก้าวหน้าจากการร่วมมือกันทางเศรษฐกิจจะดำเนินไปอย่างเชื่องช้า และมีได้ส่งผลให้ปรากฏจนเป็นที่เลื่อมใส แต่สมาคมอาเซียนก็เป็นนิมิตหมายแห่งความสามัคคีตั้งไม่เคยปรากฏมาแต่ก่อนในภูมิภาคแห่งนี้ ฉะนั้น พลังผูกมัดนี้จึงเป็นเครื่องสร้างความหวังต่อเป้าหมายอนาคตของความร่วมมือในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้จะดำเนินไปด้วยดี และอาจพัฒนาไปได้ไกล ถ้าหากอาเซียนสามารถแสดงเจตจำนงแห่งความเป็นกลางของสมาคมให้ปรากฏชัดแจ้ง เพื่อชักจูงให้ประเทศค่ายคอมมิวนิสต์ในภูมิภาคแถบนี้เข้าร่วมกลุ่มได้

7.7 การรวมตัวกันในยุโรปตะวันตก

เมื่อพิจารณาในแง่ประวัติศาสตร์ ยุโรปตะวันตกคือ บ่อเกิดแห่งความคิดที่สนับสนุนให้มีการร่วมมือในส่วนภูมิภาคขึ้น ผลสำเร็จของการรวมตัวกันทางเศรษฐกิจในอาณานิคมแห่งนี้ได้ช่วยสร้างความตื่นตัวต่อการร่วมมือกันในส่วนภูมิภาคยิ่งขึ้น และเป็นแบบอย่างที่กลุ่มรัฐตามภาคพื้นต่าง ๆ ของโลก นำมาปฏิบัติตามในเวลาต่อ ๆ มา

ความคิดในการรวมตัวกันนี้มีได้เป็นสิ่งใหม่ หากแต่สืบทอดกันมาเป็นเวลาช้านาน เมื่อศตวรรษที่แล้วได้มีผู้รื้อฟื้นความคิดดังกล่าวด้วยการเสนอแนะให้มีสหพันธรัฐแห่งยุโรปขึ้น ต่อมาอดีตรัฐมนตรีต่างประเทศฝรั่งเศส Aristide Briand ก็เป็นอีกผู้หนึ่งที่ดำริขึ้นในปี 1930 โดยเสนอให้มีการจัดตั้งสหพันธรัฐแห่งยุโรป (European federal Union) ในระยะระหว่างและหลังสงครามโลกครั้งที่สอง แนวคิดด้านการรวมตัวกันในยุโรปยังได้รับการเห็นชอบมากขึ้น เมื่อทุกฝ่ายเริ่มประจักษ์ถึงผลเสียหายจากการสูญเสียทรัพยากรกำลังคน และวัตถุดิบการสู้รบระหว่างกันเอง ความหายนะครั้งนี้ทั้งปัญหาพอกพูนต่าง ๆ

ไว้ และก่อให้เกิดความจำเป็นในการค้นหามาตรการที่เหมาะสมเข้าแก้ไขเพื่อหลีกเลี่ยงมิให้ยุโรปต้องประสบชะตากรรมเยี่ยงที่ผ่านมาซ้ำสอง

ในปี 1950 อธิการมนตรีต่างประเทศ ชูแมน (Schuman) แห่งฝรั่งเศส เป็นผู้เสนอแนะแผนการจัดตั้งสถาบันศูนย์กลางขึ้นเพื่อควบคุมการดำเนินการผลิตถ่านหินและเหล็กกล้าของฝรั่งเศสและเยอรมัน ศูนย์กลางแห่งนี้จะคอยรักษาผลประโยชน์ส่วนรวมไว้และเป็นเครื่องมือเชื่อมโยงการอุตสาหกรรมของทั้งสองเข้าไว้ด้วยกัน แผนการณ์นี้ได้นำไปสู่การจัดตั้งองค์การ ECSC และเป็นแบบอย่างให้กับองค์การทางเศรษฐกิจทั้งหลายที่บรรดาชาติต่าง ๆ ในยุโรปได้ร่วมมือกันสถาปนาขึ้นในเวลาต่อ ๆ มา ดังเช่นองค์การ OECD, EEC, EFTA, BENELUX และ EURATOM เป็นต้น

นอกจากนั้น ประเทศต่าง ๆ ในยุโรปตะวันตกก็ได้ร่วมมือกันจัดตั้งองค์การในรูปแบบของการป้องกันร่วมกันทางทหารขึ้นด้วย ทั้งนี้เพื่อยุติความขัดแย้งกันกลุ่มภาคีประเทศจากการคุกคามของประเทศภายนอก

7.7.1 องค์การสนธิสัญญาแอตแลนติกเหนือ

องค์การสนธิสัญญา NATO เป็นผลผลิตของกลุ่มประเทศแอตแลนติกเหนือ ซึ่งก่อตั้งขึ้นในระยະที่ชาติต่าง ๆ ในยุโรปตะวันตกเกิดความหวาดหวั่นภัยรุกรานจากฝ่ายโซเวียต ความหวุ่นวิตกที่กล่าว สืบเนื่องมาแต่พฤติกรรมของฝ่ายโซเวียต ซึ่งแสดงที่ท้าวต้องการเผยแพร่หลักการคอมมิวนิสต์ออกไปตามส่วนต่าง ๆ โดยเฉพาะการใช้กำลังทหารเข้าบีบบังคับให้บางประเทศในยุโรปเปลี่ยนรูปแบบการปกครองไปเป็นคอมมิวนิสต์ และปิดกั้นเบอร์ลินตะวันตก นอกจากนี้ ยุโรปตะวันตกเองก็ไม่มั่นใจนักว่าคณะมนตรีแห่งสหประชาชาติจะเป็นแหล่งที่พึ่งอันมั่นคงเพียงพอในภาวะวิกฤติ

ประเทศในยุโรปต่างตระหนักดีว่า ตนควรจัดสร้างระบบการป้องกันตนเองทางทหารร่วมกันไว้เพื่อเป็นวิถีทางหนึ่งสำหรับยับยั้งและต้านทานภัยรุกรานจากคอมมิวนิสต์ ดังนั้น จึงได้ชักชวนกันลงนามในสนธิสัญญากรุงบรัสเซลส์ ในปี 1948 สนธิสัญญานี้เป็นคำมั่นระหว่างภาคีผู้ร่วมลงนามว่าจะเข้าช่วยเหลือทางทหารและอื่น ๆ ในกรณีที่ถูกโจมตี ประเทศที่เข้าร่วมลงนามได้แก่ อังกฤษ ฝรั่งเศส และกลุ่มประเทศเบนเนลักซ์ ต่อมาทั้งสหรัฐและแคนาดาได้แสดงท่าทีสนใจต่อการรวมพลังทางทหารในยุโรป โดยเฉพาะสหรัฐซึ่งเล็งเห็นความสำคัญของยุโรปตะวันตกเป็นพิเศษ ในแง่ที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงปลอดภัยของตนเอง และการช่วยรักษาดุลอำนาจทางการเมืองและเศรษฐกิจในค่ายเสรีไว้ ดังนั้น สหรัฐจึงให้การสนับสนุนอย่างเต็มที่ อาศัยความเห็นชอบจากรัฐสภาตามมติ

แวนเดินเบิร์ก สหรัฐจึงตกลงปลงใจเข้าร่วมเสี้ยงภัยในการสร้างพันธมิตรทางทหารกับ ประเทศยุโรปตะวันตกเพื่อต่อต้านคอมมิวนิสต์

การลงนามในสนธิสัญญาแอตแลนติกเหนือได้กระทำกันในปี 1949 โดยมี ภาคีสนธิสัญญากรุงบรัสเซลส์ พร้อมด้วยแคนาดา เดนมาร์ก ไอซ์แลนด์ อิตาลี นอร์เวย์ ปอร์ตุเกส และสหรัฐ เข้าร่วมลงนามในข้อตกลงภายหลังกรีซ ตุรกี (1952) และสหพันธ์ สาธารณรัฐเยอรมัน (1955) ได้เข้าร่วมเป็นสมาชิกด้วย อนึ่งในปี 1966 ฝรั่งเศสได้แสดง เจตจำนงว่า ไม่ต้องการให้หน่วยงานต่าง ๆ ขององค์การปฏิบัติการในอาณาบริเวณประเทศ ตนอีกต่อไป ทั้งนี้เนื่องมาแต่ความไม่พึงพอใจของฝรั่งเศสที่ไม่เห็นพ้องกับนโยบายการ รวมตัวทางทหารของเนโต้ โดยฝรั่งเศสยืนยันว่าตนควรดำเนินนโยบายนี้โดยอิสระ ดังนั้น ฝรั่งเศสจึงมิได้เข้าร่วมในกิจกรรมต่าง ๆ ของเนโต้โดยตรง แต่ยังคงสภาพเป็นภาคีของ องค์การต่อไป

องค์การเนโต้เป็นองค์การร่วมป้องกันทางทหารเพื่อต้านทานการรุกราน และ หน่วยงานขององค์การได้แตกกิ่งก้านออกไปตามแขนงต่าง ๆ ในลักษณะที่ซับซ้อนมาก สาระสำคัญของสนธิสัญญาขึ้นันจุดมุ่งหมายขององค์การว่าจะยึดหลักแห่งการร่วม ป้องกันตนเอง (Collective Self-defence) และการระงับข้อพิพาทโดยสันติวิธี ตลอดจน การละเว้นไม่ถูกคาม หรือใช้กำลังบังคับในทำนองใด ๆ ที่อาจขัดกับจุดประสงค์ของสห- ประชาชาติ ส่วนที่สำคัญที่สุดคือ การบัญญัติพันธกรณีที่ว่า การโจมตีภาคีใดภาคีหนึ่งใน ยุโรปหรืออเมริกาเหนือ ถือว่าเป็นการโจมตีภาคีทั้งหมด ในกรณีนี้ภาคีแต่ละชาติสามารถ ใช้สิทธิของตนและร่วมกันโดยจะช่วยเหลือภาคีซึ่งถูกโจมตีตามลำพัง หรือร่วมกับภาคีอื่น ๆ ได้เมื่อเห็นจำเป็น

หลักนำของการเข้าเป็นภาคีองค์การ NATO นั้น เปิดโอกาสให้ชาติใด ๆ ใน ยุโรปที่สนใจในสันติภาพและความปลอดภัยของภูมิภาคแอตแลนติกเหนือเข้าร่วม และ มิได้จำกัดอยู่ที่การมีเขตแดนประชิดกับของสมุทรรแต่อย่างใด

หลังจากที่ฝรั่งเศสได้ถอนตัวจากการมีส่วนร่วมในกิจกรรมส่วนใหญ่ของเนโต้ แล้ว กลไกต่าง ๆ ขององค์การยังคงสภาพในลักษณะเดิมไว้ แม้ว่าจะมีการแก้ไขปรับปรุง แก้วโครงสร้างส่วน การแบ่งส่วนงานของเนโต้มีบัญญัติไว้ในมาตรา 9 ของสนธิสัญญา จักรกล ขององค์การแยกออกเป็น 2 ฝ่าย คือ ฝ่ายพลเรือนและฝ่ายทหาร

(ก) คณะมนตรีแอตแลนติกเหนือเป็นองค์การทางพลเรือนชั้นสูงสุด และ เป็นผู้พิจารณาวางนโยบายขององค์การ ปัจจุบันสำนักงานใหญ่ตั้งอยู่ที่กรุงบรัสเซลส์ คณะ มนตรีเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่เป็นสื่อกลางให้ชาติภาคีทำการแลกเปลี่ยนความคิดเห็นและ

ข่าวสารระหว่างกัน ตลอดจนเป็นผู้เสนอแนะนโยบายและการปฏิบัติแก่สำนักงานอื่น ๆ ขององค์การ

ตามปกติจะมีการพบปะกันทุก ๆ 2 ครั้งต่อปี โดยมีรัฐมนตรีต่างประเทศ หรือ ไม่ก็รัฐมนตรีกลาโหมและการคลังของพันธมิตรทั้ง 15 ประเทศ เป็นผู้แทนเข้าร่วม

องค์การรองลงมาทางฝ่ายพลเรือนเรียกว่า คณะกรรมการวางแผนทางการป้องกัน (Defense Planning Committee) ตามธรรมดาประกอบด้วยรัฐมนตรีกลาโหมของทุก ๆ ชาติภาคี (ยกเว้นฝรั่งเศส) ทำหน้าที่วิเคราะห์เกี่ยวกับงบประมาณรายจ่ายในการป้องกันของแต่ละชาติ ตลอดจนวางนโยบายด้านกำลังอาวุธและการทหารให้สอดคล้องกัน

นอกจากนั้น ยังมีคณะกรรมการพิเศษเพื่อดำเนินการพิจารณาปัญหาในด้านต่าง ๆ กัน เช่น คณะกรรมการว่าด้วยการป้องกันทางอาวุธนิวเคลียร์ เป็นต้น คณะกรรมการเหล่านี้คอยให้ข้อเสนอแนะในเรื่องที่เกี่ยวข้องภายในสาขาของตน หน่วยที่รับผิดชอบด้านธุรการคือ สำนักเลขานุการ ซึ่งเป็นผู้ให้ความสะดวกในด้านการร่วมมือระหว่างประเทศภาคีบางประเทศ ประกอบด้วยเจ้าหน้าที่นานาชาติที่ขึ้นตรงต่อเลขานุการขององค์การ

(ข) องค์การทางทหารชั้นสูงของเนโทนั้น แบ่งออกเป็นคณะกรรมการฝ่ายทหาร (Military Committee) ซึ่งถือว่าเป็นองค์อำนาจทางทหารชั้นสูงสุดของเนโท มีเสนาธิการหรือผู้แทนของแต่ละภาคีประเทศส่งไปประจำ (ยกเว้นฝรั่งเศสและไอซ์แลนด์) บุคคลเหล่านี้จะผลัดเปลี่ยนกันเป็นประธานคณะกรรมการชาติละปี คณะกรรมการนี้รับหน้าที่เป็นฝ่ายให้คำแนะนำ และแนะแนวทางด้านทหารแก่คณะมนตรีและหน่วยงานทางทหารชั้นรองลงมา

ส่วนองค์กรในลำดับรองเรียกว่า กองบัญชาการทางทหาร (Military Commands) ซึ่งประกอบด้วยกองบัญชาการตามภาคพื้นต่าง ๆ (Regional Commands) แบ่งออกเป็น 4 ส่วนใหญ่ ๆ ในแต่ละกองบัญชาการมีหน้าที่รับผิดชอบต่อแผนการป้องกันในการกระจายและฝึกซ้อมกำลังทหารภายในเขตยุทธบริเวณที่กำหนด

(ก) กองบัญชาการพันธมิตรในยุโรป (Allied Command Europe)

ในยุทธบริเวณนี้มีขอบเขตครอบคลุมจากแหลมเหนือ (North Cape) ลงมาถึงทะเลเมดิเตอร์เรเนียน และจากมหาสมุทรแอตแลนติก จรดชายแดนฝั่งตะวันออกของตุรกี กองบัญชาการหน่วยนี้มีชื่อย่อว่า SHAPE (SUPREME HEADQUARTERS ALLIED

POWER EUROPE) หรือกองบัญชาการทหารสูงสุดมหาอำนาจพันธมิตรแห่งยุโรป อาณา
บริเวณทั้งหมดอยู่ในความรับผิดชอบของผู้บัญชาการทหารสูงสุดพันธมิตรในยุโรป (SACEUR -
Supreme Allied Commander Europe)

และภายในยุทธบริเวณแห่งนี้ ยังแบ่งออกเป็น 3 กองบัญชาการชั้นรองลงมาตาม
ภาคต่าง ๆ ของยุโรป ซึ่งได้แก่

- (1) กองบัญชาการยุโรปภาคกลาง (AFCENT)
- (2) กองบัญชาการยุโรปภาคเหนือ (AFNORTH)
- (3) กองบัญชาการยุโรปภาคใต้ (AFSOUTH)

(ข) กองบัญชาการพันธมิตรภาคแอตแลนติก (Allied Command Atlantic)

กองบัญชาการแห่งนี้รับผิดชอบพื้นที่บริเวณทะเลเหนือและในแถบมหาสมุทร
แอตแลนติกเหนือเส้นทรอปิคออฟแคนเซอร์ขึ้นไป บริเวณนี้อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของ
ผู้บัญชาการทหารสูงสุดพันธมิตรประจำภาคแอตแลนติก หรือ (SAGLANT - Supreme Allied
Commander Atlantic)

(ค) กองบัญชาการช่องแคบ (Allied Command Channel) ACCHAN

มีหน้าที่เกี่ยวกับปัญหาต่าง ๆ ตลอดจนควบคุมบริเวณแถบช่องแคบอังกฤษ
และภาคใต้ของทะเลเหนือ

(ง) สำนักงานวางแผนแห่งภูมิภาค กานาดา-สหรัฐอเมริกา ภาระหน้าที่ของ
สำนักงานนี้ คือการเสนอแนะแผนการป้องกันร่วมกันในอาณัติบริเวณทวีปอเมริกาเหนือ
หน่วยงานนี้จัดตั้งขึ้นมาช้านานแล้ว แต่ภายหลังถูกผนวกเข้าร่วมกับกองบัญชาการของ
เนโด้ในปี 1949

ตลอดเวลาที่ผ่านมา ภาระอันใหญ่ของเนโด้มิได้อยู่ที่การปฏิบัติตามหลักการแห่ง
การป้องกันร่วมกันแต่ฝ่ายเดียว หากทว่าเนโด้ยังเป็นเวทีที่เปิดโอกาสสำหรับการประชุมปรึก
ษาทางการเมือง ในเรื่องที่เกี่ยวข้องผลประโยชน์ร่วมกันของทุกฝ่าย ตลอดจนในแง่ที่ภาคี
พันธมิตรสามารถประสานนโยบายในด้านอื่น ๆ อย่างเช่น การร่วมมือกันในแขนงเศรษฐกิจ
วิทยาการเทคนิค และในด้านวัฒนธรรมได้ด้วย

การเชื่อมพันธมิตรระหว่างชาติยุโรปตะวันตกด้วยตนเอง โดยสหรัฐมีส่วนร่วมอยู่
อย่างแข็งขันนั้น ได้สร้างบรรยากาศที่น่าเกรงขามให้แก่ฝ่ายตรงข้ามไม่น้อยทีเดียวในระยะ
แรกเริ่ม จะเป็นการเผชิญที่โซเวียตเกิดเปลี่ยนเจมนโยบายของตนเองไปด้วยในขณะนั้น
หรืออาจเป็นเพราะเกิดหวั่นไหวท่าทีของพันธมิตรเนโด้ขึ้นมาติดตาม แต่ก็นับว่าเนโด้ประสบ
ผลตามเป้าหมายพอประมาณ ที่ทำให้ฝ่ายโซเวียตเพลาลมมือในการแสดงท่าทีคุกคามยุโรปไป

ได้บ้าง ถึงกระนั้น อดีตที่นำภาคภูมิใจของเนโตก็มิได้แสดงว่าเนโตสามารถก้าวต่อไปโดยปราศจากมรสุม เมื่อความประหวั่นพรั่นพรึงที่ยุโรปตะวันตกมีต่อที่ท่าของฝ่ายโซเวียตเริ่มบรรเทาลง บรรดาภาคีสมาชิกต่างลดความตั้งใจแน่วแน่ต่อพันธมิตรในการร่วมป้องกัน และเริ่มเห็นว่าแท้จริงนั้น การที่เนโตต้องอาศัยการกำจุนหรือพึ่งพาอาศัยร่วมโพธิ์ของสหรัฐเป็นการยินยอมให้สหรัฐเข้าครอบงำการดำเนินนโยบายองค์การโดยไม่มีทางบายเบี่ยง ในช่วงหลังๆ นี้ พันธมิตรในยุโรปตะวันตก เริ่มตั้งข้อสังเกตต่อการที่สหรัฐดำเนินนโยบายการเมืองและการทหารอย่างพลการโดยไม่นำพาต่อความคิดเห็น หรือการปรึกษาหารือกับฝ่ายตนมากยิ่งขึ้น ส่วนใหญ่ต่างเริ่มมองเห็นว่าการตกอยู่ในฐานะเบียดเบียนของสหรัฐเรื่อยมา โดยการเป็นพันธมิตรในภาคเนโตนั้นไม่จำเป็นเสมอไปที่ยุโรปตะวันตกจะต้องคล้อยตามนโยบายของสหรัฐทุก ๆ ฝัก้าว แต่ควรปลืกตนเองต่างหากจากสหรัฐเพื่อดำเนินนโยบายทางการเมือง และการทหารที่อิสระกว่าที่เคยเป็นอยู่⁽³⁶⁾

7.2.2 องค์การตลาดร่วมยุโรป EEC

หนึ่งในจำนวนองค์การต่าง ๆ ที่นานาประเทศในภาคพื้นยุโรปได้ร่วมกันสถาปนา เพื่อแส่วทางให้ยุโรปสามารถรวมตัวกันเข้าเป็นอันหนึ่งอันเดียว คือ องค์การประชาคมเศรษฐกิจแห่งยุโรป (European Economic Community) หรือตลาดร่วมยุโรป

องค์การนี้ได้ก่อตั้งขึ้นโดยอาศัยหลักการและโครงสร้างขององค์การ ECSC เป็นแนวทาง ทั้งนี้เพราะการดำเนินงานของ ECSC ประสบผลสำเร็จอย่างดีในฐานะผู้บุกเบิกองค์การตลาดร่วมมีต้นกำเนิดมาจากสนธิสัญญาความร่วมมือทางเศรษฐกิจ (Rome Treaty) ระหว่าง 6 ประเทศในยุโรปตะวันตก ซึ่งได้แก่ ฝรั่งเศส, เยอรมันตะวันตก, อิตาลี, เบลเยียม, เนเธอร์แลนด์ และลักเซมเบิร์ก การร่วมลงนามในสนธิสัญญาได้กระทำกันเมื่อเดือนมีนาคมในปี 1957 และเริ่มใช้ปฏิบัติจริงจิงในราวต้นปี 1958

จุดมุ่งหมายหรือหลักการสำคัญขององค์การตลาดร่วมมีระบุไว้ในสนธิสัญญากรุงโรม พอสรุปได้ว่าภาคีสมาชิกจะดำเนินนโยบายให้สอดคล้องกันไป เพื่อให้เกิดการขยายตัวในกิจกรรมทางเศรษฐกิจ และเชื่อมสัมพันธ์ภาพระหว่างสมาชิกให้แน่นแฟ้นยิ่งขึ้น เพื่อบรรลุเป้าหมายที่วางไว้ สนธิสัญญาได้กำหนดแนวทางของตลาดร่วมไว้ว่าจะร่วมกันตั้งพิภักดิ์อัตราภาษีร่วม (Custom Union) โดยแบ่งออกเป็น 3 ช่วงระยะ และจะกินเวลาทั้งหมดประมาณ 12 - 15 ปี เพื่อยกเลิกภาษีขาออกจำกัดโควต้า และลดอัตราภาษีขาเข้า ทั้งนี้เพื่อก่อให้เกิดสิ่งกีดขวางการค้าระหว่างภาคีสมาชิกให้หมดไปที่ละขั้น พร้อมกับมีการกำหนด

อัตราภาษีกับประเทศนอกกลุ่มให้อยู่ในมาตรฐานเดียวกัน นอกจากนี้ ยังมุ่งให้มีการประสาน และวางนโยบายร่วมกันทางการเงินและการเก็บภาษีอากร, จัดวางนโยบายให้สอดคล้องกัน และคมนาคมทางการเกษตร ยกเลิกนโยบายกีดขวางการค้าเคลื่อนไหวทางธุรกิจการค้า โดยเปิด โอกาสให้มีการโยกย้ายเงินทุน, การเคลื่อนไหวของแรงงาน และสินค้าระหว่างภาคีประเทศ โดยเสรี อีกทั้งยังวางโครงการเพื่อยกระดับการพัฒนาของภาคีองค์การให้อยู่ในเกณฑ์ที่ใกล้เคียงกันด้วยการจัดตั้งธนาคารเพื่อการลงทุนแห่งยุโรปขึ้น (European Investment Bank) โดยที่ชาติภาคีต้องพัฒนาสามารถรับความช่วยเหลือและกู้ยืมเงินจากธนาคารได้โดยสะดวก

ระบบการดำเนินงานขององค์การตลาดร่วมยุโรปนั้น ดำเนินไปโดยอาศัยสถาบันต่าง ๆ ขององค์การ 4 สถาบันด้วยกัน (สถาบันทั้ง 4 นี้เป็นกลไกอันเดียวที่ใช้ร่วมกันในการดำเนินการต่าง ๆ ให้กับองค์การ ECSC และ EURATOM ด้วย) แยกออกเป็นส่วนต่าง ๆ ดังนี้

(1) **คณะมนตรีรัฐมนตรี (Council of Ministers)** ประกอบด้วยผู้แทนรัฐบาลจากประเทศสมาชิกประเทศละคน โดยปกติจะเป็นรัฐมนตรีต่างประเทศของภาคีสมาชิก คณะมนตรีมีอำนาจหน้าที่ลงมติในการวินิจฉัยตัดสินนโยบายที่สำคัญ ๆ ซึ่งเสนอขึ้นมา โดยคณะกรรมการ และรับผิดชอบต่อการเชื่อมนโยบายเศรษฐกิจของสมาชิกเข้าด้วยกัน ในกรณีลงมติตัดสินประเด็นสำคัญ ๆ ในระยะต้น การลงคะแนนเสียงด้วยเป็นเอกฉันท์ เว้นแต่ในบางช่วงซึ่งมีการใช้วิธีการออกเสียงแบบ Qualified majority ซึ่งเป็นการใช้ระบบให้คะแนนเสียงมากกว่า 1 เสียง กล่าวคือ ให้ถือเกณฑ์ว่าฝรั่งเศส เยอรมัน และอิตาลี มีคะแนนเสียงชาติละ 4 เสียง เนเธอร์แลนด์ และเบลเยียม ชาติละ 2 เสียง ส่วนลักเซมเบิร์ก 1 คะแนนเสียง การกำหนดเสียงข้างมากให้ถือคะแนน 12 เสียงเป็นเกณฑ์ในการรับรองมติ และบางครั้งต้องเป็นคะแนนรวมจากอย่างน้อย 4 ประเทศ เพื่อป้องกันการคุมคะแนนเสียงของประเทศใหญ่ ๆ

(2) **คณะกรรมการ (Commission)** ประกอบด้วยสมาชิก 14 คน ซึ่งถือสัญชาติต่าง ๆ กันของประเทศภาคี ฝรั่งเศส เยอรมัน และอิตาลี มีสมาชิกชาติละ 3 คน เนเธอร์แลนด์และเบลเยียมชาติละ 2 คน ส่วนลักเซมเบิร์ก 1 คน คณะกรรมการนี้ถือว่าเป็นอิสระจากรัฐบาลของสมาชิก และดำเนินงานเพื่อรับใช้องค์การโดยตรง สมาชิกแต่งตั้งขึ้น โดยการเห็นชอบของภาคีประเทศ ให้ดำรงตำแหน่งครั้งละ 4 ปี คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบในการบริหาร จัดร่างกฎข้อบังคับต่าง ๆ เพื่อเสนอให้คณะมนตรีลงมติเห็นชอบและให้รัฐสมาชิกลงไปปฏิบัติตาม นอกจากนั้น ยังเป็นฝ่ายดำเนินการในฐานะผู้ริ

เริ่มกำหนดนโยบายขององค์การด้วย เพราะคณะกรรมการเป็นสถาบันกลางที่มีสิทธิรับรู้ข้อมูลต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องจากรัฐบาลสมาชิก การออกเสียงลงมติให้คณะกรรมการให้ถือเสียงข้างมากเป็นเกณฑ์

(3) **สภา (European Parliament)** สมาชิกขององค์ประชุมนี้คัดเลือกจากและโดยสมาชิกรัฐสภาของแต่ละภาคีประเทศ มีจำนวนทั้งหมด 142 คน สภามีหน้าที่ดูแลควบคุมการดำเนินงานของคณะกรรมการและคณะมนตรี สภาจะให้คำปรึกษาและรับพิจารณาร่างกฎข้อบังคับที่เสนอโดยคณะกรรมการก่อนส่งไปยังคณะมนตรีเพื่อผ่านการลงมติ สภานี้โดยปกติจะทำการประชุม 8 ครั้งต่อปี สมาชิกทั้งหมดจะรวมหมุ่กันเข้าตามพรรคที่ตนสังกัดมากกว่ารวมกลุ่มกันตามสัญชาติของภาคีประเทศ สภานี้ยังทำหน้าที่รักษาผลประโยชน์ให้กับประชาชนในอาณาเขตขององค์การด้วย และมีสิทธิขับไล่สมาชิกคณะกรรมการได้ด้วยคะแนนเสียง 2 ใน 3

(4) **ศาลยุติธรรม (The Court of Justice)** ประกอบด้วยผู้พิพากษา 7 คน มีหน้าที่พิจารณาและวินิจฉัยการดำเนินงานของคณะมนตรี คณะกรรมการ และรัฐบาลภาคีว่าสอดคล้องกับหลักการของกฎบัตรหรือไม่ นอกจากนั้น ศาลยังมีอำนาจชี้ขาดกรณีต่าง ๆ ที่ศาลแห่งชาติเสนอขึ้นเพื่อพิจารณาคือความหมาย นอกเหนือจากสถาบันทั้ง 4 องค์การตลาดร่วมยังมีหน่วยงานอิสระต่าง ๆ เพื่ออำนวยความสะดวกในการปฏิบัติงาน หน่วยงานเหล่านี้ ได้แก่ (ก) คณะกรรมการเศรษฐกิจและสังคม ซึ่งเป็นฝ่ายให้คำปรึกษาในกิจกรรมแขนงต่าง ๆ ทางเศรษฐกิจและสังคมแก่คณะกรรมการ (ข) ธนาคารลงทุนแห่งยุโรป และ (ค) กองทุนเพื่อการพัฒนา

พิจารณาจากโครงสร้างของสถาบันต่าง ๆ ในองค์การตลาดร่วมที่กล่าวข้างต้น แสดงให้เห็นว่ารัฐบาลของภาคีสมาชิกยังคงไว้ซึ่งอำนาจเหนือกิจกรรมการดำเนินงานขององค์การอยู่ไม่น้อยทีเดียว ดังจะเห็นได้จากสิทธิและอำนาจต่าง ๆ ของคณะมนตรีที่มีอยู่เหนือสถาบันอื่น ๆ ส่วนการเลือกตั้งสมาชิกสภานั้น แม้จะยังไม่อยู่ในขั้นที่เป็นประชาธิปไตยโดยแท้ แต่หลักการในสนธิสัญญาก็คาดว่า จะเปลี่ยนไปเป็นการเลือกตั้งโดยประชาชนจากภาคีองค์การโดยตรงในเวลาข้างหน้าได้ อย่างไรก็ตาม เป็นที่เชื่อกันว่า โครงสร้างของตลาดร่วมมีลักษณะพร้อมที่จะพัฒนาไปสู่การดำเนินงานที่เปรียบเสมือนรัฐบาลส่วนกลางซึ่งมีอำนาจเหนือรัฐภาคีทั้งหมดได้ หากสมาชิกยินยอมที่จะสละอำนาจ มอบความไว้วางใจ และพร้อมที่จะสนับสนุนให้องค์การมีลักษณะเป็นกลางเพื่อรักษาผลประโยชน์สมาชิกทั้งหมดโดยทั่วหน้ากัน

ความสำเร็จของตลาดร่วมในการดำเนินนโยบายร่วมกันทางเศรษฐกิจนั้น อาจกล่าวได้ว่า ส่วนหนึ่งเป็นเพราะประเทศสมาชิกในกลุ่มเฟียบพร้อมไปด้วยปัจจัยที่จะแลกเปลี่ยนซึ่งกันและกัน โดยที่ฝ่ายหนึ่งมีผลิตผลและสินค้าที่จะตอบสนองอีกฝ่ายหนึ่ง และในทางกลับกัน ฝ่ายหลังก็คาดหวังผลประโยชน์ทางไกล และเห็นว่าเป็นการประกันฐานะทางเศรษฐกิจของตนด้วย จากการเข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้องในกิจการร่วมกัน นอกจากนั้น นโยบายเพื่อพัฒนางานด้านสวัสดิการซึ่งมุ่งยกระดับทางเศรษฐกิจ จัดว่าเป็นพื้นฐานที่เรียกร้องและดึงดูดความสนใจร่วมกันจากประเทศสมาชิกได้มาก และสามารถเอาชนะการขัดแย้งกันเองในหลายกรณีได้ดีเพราะบรรดาสมาชิกเล็งเห็นประโยชน์ที่เหนือกว่าจากการร่วมมือกันประสานนโยบายต่าง ๆ เข้าด้วยกันเพื่อให้เกิดการขยายตัวในแขนงอื่น ๆ อีก (37)

ความคิดเห็นไม่ลงรอยระหว่างประเทศสมาชิกด้วยกันเองเป็นอุปสรรคที่ปรากฏอยู่เสมอ ดังที่ฝรั่งเศสพยายามขัดขวางนโยบายขยายขอบเขตการค้าขายอย่างเสรีของตลาดร่วม เพราะจะมีผลให้สินค้าของฝรั่งเศสต้องแข่งขันกับฝ่ายอื่นมากขึ้นโดยเฉพาะกับอังกฤษ ฝรั่งเศสในยุคเดอโกลด์ เกรงว่าอังกฤษจะเข้ายึดแย้งอิทธิพลตน จึงคัดค้านมิให้อังกฤษเข้าร่วมเป็นสมาชิกทั้ง ๆ ที่ภาคอื่น ๆ ต่างเห็นชอบด้วยก็ตาม ฝรั่งเศสแย้งว่าอังกฤษมีความผูกมัดอย่างใกล้ชิดกับอเมริกาจนเกินไป ดังนั้น จึงไม่เป็นการสมควรอย่างยิ่ง อย่างไรก็ตาม ที่ประชุมตลาดร่วมก็ได้ตกลงรับอังกฤษ สวีเดน และไอร์แลนด์ เข้าเป็นสมาชิกองค์การด้วยในปี 1971 หลังจากที่ฝรั่งเศสได้ยอมอ่อนข้อลงแล้ว นอกเหนือจากนั้น เป็นการขัดแย้งกันเองในนโยบายด้านเกษตรกรรม ซึ่งได้นำไปสู่ปัญหาที่ยุ่งยากและวุ่นวาย เพราะเป็นผลให้นโยบายทางการเกษตรต้องชะงักงันไปเป็นเวลานาน อย่างไรก็ตาม การขัดผลประโยชน์กันที่กล่าวก็สามารถสะสางได้ด้วยวิธีการประนีประนอมโดยฝ่ายหนึ่งคาดว่าตนจะได้รับผลประโยชน์ชดเชยในด้านอื่นแทน

นอกจากสมาชิกองค์การตลาดร่วมในยุโรปแล้ว สนธิสัญญายังกำหนดให้ดินแดนอาณานิคมเก่าของภาคีสหประชาชาติเป็นสมาชิกสมทบ (associated member) ได้ด้วย ประเทศหรือดินแดนในอาฟริกาส่วนใหญ่ได้รับสิทธิพิเศษทางการค้ากับตลาดร่วม โดยที่ผลิตผลบางชนิดได้รับการยกเว้นภาษีศุลกากร กริช และตุรกีก็มีฐานะเป็นสมาชิกชั้นรอง และได้รับสิทธิพิเศษที่กล่าวตลอดจนเงินทุนช่วยเหลือในการพัฒนาจากองค์การด้วย

ดังนั้น ข้อผูกพันทางการค้าที่ตลาดร่วมมีกับประเทศต่าง ๆ นอกกลุ่มนี้ จึงแสดงให้เห็นว่า องค์การกำลังขยายบทบาททางเศรษฐกิจออกไปทุกขณะ เท่าที่เป็นอยู่การดำเนินงานตามนโยบายต่าง ๆ ขององค์การมีผลผูกมัดประเทศสมาชิกทั้งหมด ทั้งในด้านเศรษฐกิจ

และการเมือง นโยบายที่ผูกพันซึ่งกันและกันไว้จะช่วยเพิ่มความแข็งแกร่งให้แก่อำนาจของสถาบันยิ่งขึ้น และก่อให้เกิดความเชื่อว่า โครงสร้างขององค์กรที่มีแนวโน้มเป็นรูปลักษณะทางการเมืองอยู่แล้ว จะช่วยให้ตลาดร่วมสามารถพัฒนาไปสู่การเป็นสถาบันเหนือรัฐในอนาคตได้ ถ้าหากสามารถเสริมสร้างความมั่นคงด้วยการประสานข้อขัดแย้งในนโยบายทางการเมืองของผู้นำประเทศสมาชิกได้

7.8 องค์กรเอกภาพแห่งแอฟริกา OAU

องค์กรเอกภาพแห่งแอฟริกาเป็นสถาบันระหว่างชาติส่วนภูมิภาคในทวีปแอฟริกา ถือกำเนิดจากการร่วมลงนามรับรองกฎบัตรขององค์กรสหภาพแห่งแอฟริกา ณ ที่ประชุมระดมแอฟริกันเสรีที่กรุงอาดิส อาเบบา เมื่อปี 1963 การก่อตั้งองค์กร OAU มีนัยสำคัญแสดงถึงความมุ่งมั่นร่วมกันของนานาชาติแอฟริกันที่จะเสริมสร้างบรรยากาศแห่งความปรองดองเป็นน้ำหนึ่งอันเดียวระหว่างบรรดาชาติอิสระในอาณานิคม เพราะที่ผ่านมาชาติต่าง ๆ ในแอฟริกาไม่ค่อยจะลงรอยกัน และเกิดแตกแยกความเห็นกันเป็น 2 ฝ่ายในการปฏิบัติการเพื่อให้ได้มาซึ่งจุดหมายในการรวมทวีปแอฟริกา (Pan - africanism) และในการกำจัดवादลัทธิระบบอาณานิคมให้สูญสิ้นไป คาดกันว่า การสถาปนาองค์กรจะมีส่วนช่วยลดการขัดแย้งกันเองลง และเปิดโอกาสให้รัฐบาลแอฟริกาสามารถวางนโยบายการเมืองสังคมและเศรษฐกิจร่วมกันได้

กฎบัตรของ OAU ระบุแนวทางขององค์กรว่าจะยึดหลักความเสมอภาคแห่งอธิปไตยของรัฐสมาชิก, จะไม่มีการแทรกแซงในกิจการภายในของภาคี, เคารพอำนาจอธิปไตยเหนือเขตแดนของภาคีสมาชิก, จะร่วมกันตกลงกรณีขัดแย้งอย่างสันติวิธี, จะมุ่งมั่นร่วมกันเพื่อปลดปล่อยดินแดนในแอฟริกาให้รอดพ้นจากการปกครองแบบอาณานิคม ในทุก ๆ ลักษณะอย่างสมบูรณ์ และเร่งเสริมให้มีการร่วมมือระหว่างนานาชาติ ตลอดจนดำเนินนโยบายไม่ฝักใฝ่กับมหาอำนาจ เป็นต้น

หน่วยงานที่ดำเนินการต่าง ๆ ให้กับองค์กร แบ่งออกเป็นส่วนต่าง ๆ ดังนี้ คือ

(ก) **Assembly of Heads of State and Government** สมัชชานี้ประกอบด้วยประมุขหรือผู้นำของรัฐภาคีทั้งหมด และถือว่าเป็นองค์กรสูงสุดของ OAU จะพบปะกันทุก ๆ 1 ครั้งต่อปี เพื่อกำหนดนโยบายทั่ว ๆ ไปขององค์กร และอำนวยความสะดวกต่าง ๆ ขององค์กรด้วย

(ข) **Council of Ministers** คณะมนตรีตามธรรมดาประกอบด้วยรัฐมนตรีต่างประเทศ ซึ่งทำหน้าที่เป็นตัวแทนแต่ละรัฐภาคี จะมีการประชุมอย่างน้อย 2 ครั้งต่อปี เพื่อหารือและเตรียมเนื้อหาสำหรับการประชุมสมัชชาขององค์การ คณะมนตรีมีหน้าที่จัดการกำหนดเกี่ยวกับงบประมาณประจำปีขององค์การ ประสานงานด้านการร่วมมือระหว่างชาติแอฟริกันด้วยตนเอง และนำข้อตกลงต่าง ๆ ของสมัชชาไปปฏิบัติตาม

(ค) **The General Secretariat** สำนักงานเลขาธิการขององค์การตั้งอยู่ที่กรุงอาดิส อาเบบา มีเลขาธิการซึ่งเลือกโดยสมัชชาและผู้ช่วย เป็นผู้ดำเนินการให้ความสะดวกในการบริหารแก่องค์กรต่าง ๆ ขององค์การ

(ง) **Commission of Mediation, Conciliation and Arbitration** คณะกรรมการนี้ประกอบด้วยสมาชิก 21 คน มีความเชี่ยวชาญในสาขาต่าง ๆ กัน และได้รับการคัดเลือกโดยสมัชชาขององค์การ การดำเนินงานของคณะกรรมการอยู่ภายใต้การแนะนำของสมัชชาโดยตลอด กรณีขัดแย้งระหว่างรัฐต่าง ๆ ซึ่งเสนอขึ้นมาโดยคู่กรณีหรือสมัชชาถือว่าอยู่ในวงอำนาจของคณะกรรมการที่จะพิจารณาแก้ไขตามความเหมาะสม แต่รัฐคู่พิพาทก็มีสิทธิปฏิเสธมิให้คณะกรรมการเข้ามาดำเนินการในกรณีของตนได้

นอกจากนั้น ยังมีคณะกรรมการพิเศษอีกหลายคณะทำหน้าที่พิจารณาปัญหาที่เกี่ยวข้องในแขนงต่าง ๆ กัน เช่น การป้องกัน, การศึกษา, การอนามัย เป็นต้น คณะกรรมการที่มีชื่อเสียงที่สุดคือ คณะกรรมการปลดแอกแห่งแอฟริกา (African Liberation Committee) จัดตั้งขึ้นด้วยจุดประสงค์ในการเข้าช่วยกิจกรรมต่าง ๆ ของขบวนการปลดแอกแห่งแอฟริกา ขาดเงินทุนสนับสนุนในการดำเนินงานทำให้คณะกรรมการนี้ไม่ค่อยมีบทบาทมากนัก

โดยทั่วไปแล้ว องค์การ OAU ทำหน้าที่ที่เปรียบเสมือนเวทีกลางสำหรับแลกเปลี่ยนทัศนะ และแนวความคิดเห็นต่าง ๆ เกี่ยวกับปัญหาอาณานิคม และการกีดกันผิวในส่วนต่าง ๆ กันของแอฟริกามากกว่าอื่นใด เพราะเรื่องเหล่านี้มักมีความลุ่มลึกคล้ายคลึงกัน และสมาชิกส่วนมากต่างเห็นพ้องในปัญหาาร่วมกันเป็นส่วนใหญ่ โดยปกติ การแตกแยกกันเองระหว่างประเทศสมาชิกเป็นต้นเหตุให้การดำเนินงานขององค์การต้องถูกกีดขวางอยู่บ่อย ๆ บทบาทสำคัญของ OAU ในการช่วยรักษาสันติภาพในอาณาเขตไว้คือ กรณีปะทะกันระหว่างโมร็อกโคและอัลจีเรีย ในปี 1963 ซึ่งองค์การมีส่วนช่วยในการยับยั้งการสู้รบระหว่างคู่พิพาททั้งสองไว้ได้ แต่กระนั้นการที่กรณีนี้ยุติลงได้ดีเพราะคู่พิพาทยินยอมตกลงหยุดยิงก่อนหน้านั้นแล้วต่างหาก กรณีสงครามกลางเมืองไนจีเรียเมื่อปี 1967 องค์การก็มีส่วนเข้าไปไกล่เกลี่ยด้วยเช่นกัน โดยที่ภาคีสมาชิกลงมติสนับสนุนให้รักษาไว้ซึ่งเอกภาพของไนจีเรีย และเรียกร้องให้ Biafra ละทิ้งความตั้งใจในการแยกตนเองเป็นอิสระ

ความลำบากต่าง ๆ ที่องค์การประสบในการช่วยสมานสามัคคีระหว่างภาคีสมาชิก นั้น ไม่เพียงแต่เป็นปัญหาการขัดแย้งทางการเมืองเท่านั้น หากทว่าสมาชิกองค์การเองก็ยังคงเล็งที่จะผูกมัดตนเองไว้กับข้อตกลงต่าง ๆ และปฏิบัติตามนโยบายขององค์การอย่างเคร่งครัด ยิ่งกว่านั้น ฐานะทางการเงินขององค์การก็เป็นปัญหาที่ OAU ต้องระส่ำระสายอีกเช่นกัน

การประชุมครบรอบ 10 ปี แห่งการสถาปนาองค์การที่มีขึ้นเมื่อเดือนมิถุนายน ปี 1973 ดูเหมือนจะสะท้อนให้เห็นสถานภาพขององค์การได้ดีกว่าอื่นใด จากจำนวนสมาชิกทั้งหมด 41 ประเทศ ผู้นำภาคีเพียง 23 ประเทศเท่านั้นที่เข้าร่วมประชุม ประเด็นต่าง ๆ ที่ผู้นำทั้งหลายลงความเห็นร่วมกัน และมีผลเป็นที่พึงพอใจของทุก ๆ ฝ่าย คือ การประณามรัฐบาลชนผิวขาวที่ดำเนินนโยบายกีดกันและแบ่งแยกผิว (APARTHEID) อย่างเช่นที่เคยปฏิบัติมาเป็นนิสัย และข้อตกลงที่ว่าภาคีสมาชิกจะยึดนโยบายแนวเดียวกันในการเจรจาทางการค้ากับกลุ่มประเทศตลาดร่วม เป็นต้น แต่ถ้าหากเป็นประเด็นที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ของฝ่ายหนึ่งฝ่ายใด หรือข้อเรียกร้องนั้นมีผลต่อกลุ่มประเทศ ส่วนน้อยแล้วเป็นการยากยิ่งที่จะให้มีการลงเอยได้โดยง่าย ดังเช่นข้อเสนอของลิเบียที่เรียกร้องให้สมาชิก OAU ทั้งหมดตัดสัมพันธ์ภาพกับอิสราเอลนั้น มีสมาชิกในกลุ่มอาหรับและแอฟริกาเพียงบางส่วนเท่านั้นที่เห็นพ้องด้วย และกรณีขัดแย้งระหว่างเอธิโอเปียและโซมาเลีย เรื่องสิทธิครอบครองดินแดนส่วนหนึ่งใกล้ชายแดนของทั้งสองภาคี ก็เป็นกรณีวิกฤติอีกกรณีหนึ่งที่องค์การเองก็มิได้พยายามใช้มาตรการใด ๆ ระส่ำระสายดังกล่าว⁽³⁸⁾ นอกจากนี้จะร่วมตกลงช่วงเวลาในการแก้ไขปัญหาออกไปโดยผลักรถให้แก่หน่วยงานขององค์การแทน

ฉะนั้น จึงอาจกล่าวได้ว่า โอกาสที่องค์การ OAU จะเป็นสถาบันส่วนกลางที่สามารดยึดเหนี่ยวชาติแอฟริกันต่าง ๆ เข้าไว้ด้วยกันนั้นยังห่างไกลอีกมาก และการที่แอฟริกาจะรวมเป็นเสียงเดียวกันนั้น ย่อมเป็นไปได้ยากยิ่งเช่นกัน

ความสรุป

จากเท่าที่ได้กล่าวมาแล้ว อาจสรุปเป็นแนวกว้าง ๆ ได้ว่า ความคิดแนวภูมิภาคนิยมได้เป็นพลังจูงใจ และสร้างความเลื่อมใสให้บังเกิดขึ้นในหมู่รัฐบุรุษจากนานาประเทศทั่ว ๆ โลก ทั้งนี้อาจวัดความนิยมดังกล่าวได้จากจำนวนองค์การส่วนภูมิภาคที่บรรดาชาติต่าง ๆ ได้ร่วมกันจัดตั้งขึ้น เพื่อเร่งแสวงหาความมั่นคงและส่งเสริมผลประโยชน์ร่วมกันในขอบเขตของตน

แม้ว่าบรรดาประเทศทั้งเล็กและใหญ่ต่างเล็งเห็นความสำคัญขององค์การในระดับภูมิภาคทั้งในแง่เพื่อยึดเหนี่ยวและอำนวยความสะดวกซึ่งกันและกัน ตลอดจนเพื่อความคุ้มครองความเป็นระเบียบในความสัมพันธ์ระหว่างกัน แต่ปัจจุบันภาวะอย่างหนึ่งที่ไม่อาจปฏิเสธได้คือ องค์การส่วนภูมิภาคไม่สามารถปฏิบัติการสนองตอบให้สมกับความมุ่งมาดปรารถนา ดังที่กำหนดไว้แต่แรกเริ่มได้ การประเมินประสิทธิภาพขององค์การส่วนภูมิภาค บ่งให้เห็นว่าความพยายามทุก ๆ วิธีทางที่จะบรรเทาความตึงเครียดและรักษาความมั่นคงในระดับภูมิภาคให้คงอยู่ต่อไปนั้น มิได้สัมฤทธิ์ผลตามวัตถุประสงค์มากเท่าใดนัก ในข้อนี้จะเห็นได้จากบทบาทขององค์การส่วนภูมิภาคจำพวกพันธมิตรทางทหารโดยเฉพาะ ซึ่งเมื่อพิจารณาในทางเป็นจริงแล้ว องค์การประเภทนี้กลับกลายเป็นเครื่องทวีความคลางแคลงสงสัย และตัวถ่วงรั้งความตึงเครียดไว้ในบรรยากาศการเมืองระหว่างประเทศมากกว่าที่จะช่วยเสริมสร้างสันติภาพและเสถียรภาพระหว่างประเทศ ทั้งนี้เนื่องจากชาติมหาอำนาจต่างก็มีเบื้องหลังเคลื่อนย้ายอยู่ในนโยบายของตน และพยายามชักนำผลประโยชน์มาสู่ฝ่ายตนให้ได้มากที่สุด เพื่อที่ต่างฝ่ายต่างจะได้ใช้กลไกข้อตกลงเป็นเครื่องคอยคุมเชิงซึ่งกันและกัน และคอยรักษาอำนาจและเขตอิทธิพลของตนเองไว้ สภาพการณ์ขององค์การส่วนภูมิภาคในลักษณะดังกล่าว จึงเป็นเหตุให้องค์การพันธมิตรทางทหารเริ่มเสื่อมคลายทางบทบาทลง เพราะไม่ได้ยังประโยชน์ให้กับสังคมระหว่างชาติส่วนรวมเท่าใดนัก แต่ความจริงประการนี้มิได้หมายความว่า คุณประโยชน์ความหมาย และความเจริญก้าวหน้าขององค์การส่วนภูมิภาคจะหมดสิ้นไป อันที่จริงแล้ว นักวิเคราะห์ในสาขานี้หลายท่านกลับเล็งเห็นว่าพลังของการร่วมมือในรูปแบบขององค์การทางเศรษฐกิจ (Economic Regionalism) ซึ่งมุ่งส่งเสริมการพัฒนาทางด้านสวัสดิการในอันที่จะช่วยยกระดับทางเศรษฐกิจของชาติภาคในกลุ่มนั้นต่างหากที่จะช่วยพยุงหลักการภูมิภาคนิยมให้ยืนหยัดต่อไป ตลอดจนสามารถขยายวงงานในขอบเขตภูมิภาคให้ก้าวไปสู่การร่วมมือกันของประชาชาติในระดับโลกได้

ปัจจัยที่สร้างความตื่นตัว และดึงดูดความสนใจในแขนงนี้เนื่องมาจากความสำเร็จขององค์การตลาดร่วมยุโรปที่ทั่ว ๆ ไปต่างยอมรับกันว่าเป็นสถาบันที่มีความมั่นคงเพียงพอ และเป็นรากฐานที่แข็งแกร่งสำหรับก้าวไปสู่การวางนโยบายร่วมกันในทางการเมืองได้ แต่กระนั้นก็ดี อุปสรรคที่กีดขวางและรั้งความเจริญก้าวหน้าขององค์การส่วนภูมิภาคก็เป็นสิ่งที่ไม่ควรละเลย แต่ควรได้รับการพัฒนาหาช่องทางออกตามแต่กรณี ปัญหาพอกพูนที่ขวางกั้นมิให้องค์การดำเนินการอย่างมีประสิทธิภาพเพียงพอ นั้นเป็นเรื่องของการกระทบกระทั่งกันทางผลประโยชน์ของแต่ละรัฐเสียส่วนมาก การทะเลาะเบาะแว้งกันเองเป็นสาเหตุที่ไม่มีจุดสิ้นสุด ในเมื่อต่างฝ่ายต่างคำนึงถึงผลประโยชน์ของชาติตนเป็นสำคัญ ทั้งนี้สืบเนื่องมาแต่

ความไม่เสมอภาคทางเศรษฐกิจของแต่ละชาติภักบ้าง รูปแบบของสังคม ทิศนคติโครงการปกครองที่ผิดแผกจากกันบ้าง หรือความเห็นไม่ลงรอยของรัฐบุรุษที่ยึดถืออุดมการณ์คนละแนวทาง ตลอดจนปัญหาความแตกต่างทางวัฒนธรรมและอื่น ๆ นอกจากนั้นยังเป็นการยากที่สถาบันระหว่างรัฐจะดำเนินรอยตามเจตนารมณ์ได้อย่างสมบูรณ์ในเมื่อหลายชาติยังไม่เพียบพร้อมที่จะยอมรับอำนาจสถาบันที่มีลักษณะเป็นการบั่นทอนการใช้อำนาจอธิปไตยในบางกรณีได้ อนึ่ง ความกระตือรือร้นที่จะลอกเลียนแบบพัฒนาการของการรวมตัวทางเศรษฐกิจเชิงในยุโรป ทำให้บรรดากลุ่มองค์การส่วนภูมิภาคอื่น ๆ มองข้ามความต้องการทางเศรษฐกิจของแต่ละภาคีสมาชิกในกลุ่มด้วยกันเองเสียสิ้น จะเห็นได้ว่า ชาติภาคีด้วยกันเองส่วนมากเป็นประเทศที่มีพื้นฐานทางเกษตรกรรม และมีผลผลิตทะม้ายคล้ายคลึงกัน การส่งสินค้าออกจำหน่ายจึงมีลักษณะเป็นการแข่งขันกันเองมากกว่า และคงต้องอาศัยการค้าขายกับประเทศนอกกลุ่มเช่นเดิม ลำพังการแลกเปลี่ยนสินค้าระหว่างกันเองคงไม่สามารถป้อนความต้องการทางเศรษฐกิจของแต่ละสมาชิกได้พอเพียง ดังนั้น ปัญหาในลักษณะที่กล่าวจึงทำให้ภาคีของสถาบันเหล่านี้ไม่อยู่ในฐานะที่จะพึ่งพาตนเองได้เต็มที่ และโอกาสที่องค์การเหล่านี้จะร่วมกันประสานระบบการค้าแบบปกป้องคุ้มกันภาคีสมาชิกในกลุ่มจากการเอารัดเอาเปรียบของกลุ่มภายนอก ย่อมลดลงเป็นเงาตามตัว ฉะนั้น ปัญหาทั้งหมดจึงอยู่ที่ความตั้งใจจริงและการรอมชอมของภาคีสมาชิกในทุก ๆ กลุ่มที่จะช่วยลดความขัดแย้งทั้งหมดให้น้อยลง และหันมาส่งเสริมการร่วมมือกันเองโดยตรง.

แนะนำรายชื่อนั่งสือประกอบการศึกษาวิชา PS 320

1. ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศเบื้องต้น โดย ศีโรตม์ ภาคสุวรรณ
2. การเมืองระหว่างประเทศ โดย ดร. กระทบท ทองธรรมชาติ
3. องค์การสหประชาชาติ โดย เชิดชาย เหล่าหล้า
4. กฎหมายองค์การระหว่างประเทศ (LA 437) โดย ดร. ธิดา ซาลีจันทร์
5. สุเทพ อัดถากร, กฎหมายระหว่างประเทศกับการเมืองระหว่างประเทศ พฤติกรรมและเอกสาร (เล่ม 1 และเล่ม 2) พระนคร : โรงพิมพ์สำนักพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช 2516
6. Swords into Plowshares (The Problems and Progress of International Organization) by Inis. L. Claude, Jr.
7. International Organization : Blaisdell
8. International Regional Organization : Lawson
9. The Dynamics of International Organization : Jacob and Atherton
10. The United Nations in a changing world : Leland M. Goodrich

หนังสือดังกล่าวหาอ่านได้ ณ หอสมุดกลางของมหาวิทยาลัย.

Footnotes

- (1) Richard J. Barnet, "international Security System". CONCEPT AND MODELS OF WORLD ORDER, ed. Richard B. Gray, (Peacock Publishers Inc., Illinois, 196), p. 80.
- (2) Ronald J. Yalem, REGIONALISM AND WORLD ORDER, (Public Affairs Press, Washington, D.C., 1965), 80.
- (3) Ignis L. Claude, SWORDS INTO PLOWSHARE : PROBLEMS AND PROGRESS OF INTERNATIONAL ORGANIZATION, (Random House, New York, 1964), pp. 11 I-1 12.
- (4) R.J. Yalem, OP. CIT., p. 7.
- (5) N.J. Padelford, "Regional Organization and the U.N.", INTERNATIONAL ORGANIZATION, Vol. 8, 1954, pp. 206-207.
- (6) Stanley Hoffmann, "The role of Inter-Organization : Limits and Possibilities", INTERNATIONAL ORGANIZATION, X (Aug., 3, 1956), pp. 358-365.
- (7) Stephen S. Goodspeed, THE NATURE AND FUNCTION OF INTERNATIONAL ORGANIZATION, (Oxford University Press, New York, 1967), pp. 568-569.
- (8) ดู ศีโรตม์ ภาคสุวรรณ, ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ, โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, กรุงเทพฯ, หน้า 242-245.
- (9) Ignis L. Claude, OP. CIT., p. 113.
- (10) Norman J. Padelford, "Recent Developments in Regional Organization" INTERNATIONAL CONCILIATION, April, 28, 1955, p. 25.
- (11) Andrew Gyorgy, "Introductory Note : How to organize International Society?", BASIC ISSUES IN INTERNATIONAL RELATIONS, eds. Toma & Gyorgy (Allyn and Bacon, Inc., Boston, 1967), pp. 443-446.
- (12) Lynn H. Miller, "Regional Organizations and Subordinate System". THE INTERNATIONAL POLITICS OF REGION, eds. Cantori & Spiegel (Prentice Hall, Inc., New Jersey, 1970), pp. 360-361.
- (13) Stephen Goodspeed. OP. CIT., pp. 584-585 and R.J. Yalem, OP. CIT., pp. 54-58.
- (14) Francis O. Wilcox, "Regionalism and the U.N.", INTERNATIONAL ORGANIZATION, XIX No. 1 (Winter 1965), 795.

(15) Leland M. Goodrich & Edvard Hambro, Ann. P. Simon, CHARTER OF THE UNITED NATIONS : COMMENTARY AND DOCUMENTS, (Columbia University Press, 1969), pp. 357-364.

(16) Lynn H. Miller, "Regional Organizations and Subordinate System", OP. CIT., pp. 358-367.

(17) OCAM คือองค์การที่ร่วมจัดตั้งขึ้นโดยกลุ่มประเทศแอฟริกัน 13 ชาติ ซึ่งใช้ภาษาฝรั่งเศสเป็นภาษาทางการ มีเจตจำนงที่จะปฏิบัติตามแบบอย่างขององค์การ OAU เพื่อกระชับความร่วมมือระหว่างบรรดาชาติแอฟริกันและประเทศ Madagascar วัตถุประสงค์สำคัญขององค์การคือ เร่งรัดให้มีการพัฒนาในหมู่ภาคีสมาชิกทางด้านเศรษฐกิจ การเมือง สังคม และวัฒนธรรม องค์การได้รับการสนับสนุนและอุปถัมภ์ทางการเงินโดยตรงจากรัฐบาลฝรั่งเศส

(18) องค์การที่จัดอยู่ในส่วนนี้มีลักษณะโครงสร้างที่สามารถพัฒนาการไปสู่ขั้นการรวมกันทางการเมืองอย่างสมบูรณ์ และอาจก้าวไปสู่การจัดตั้งรัฐบาลที่มีอำนาจอธิปไตยแห่งรัฐ (Supranational authority) ได้ในบั้นปลาย

(19) องค์การในส่วนนี้เป็นเพียงองค์การที่มีจุดมุ่งหมาย เพื่อร่วมส่งเสริมความก้าวหน้าในแขนงต่างๆ เช่นด้านการค้า และพัฒนาการเศรษฐกิจเท่านั้น และยังห่างไกลมากจากการวางโครงสร้างแห่งอำนาจขององค์การให้มีลักษณะเหนืออำนาจแห่งรัฐ

(20) OP. CIT., "Regional Organizations and Subordinate System", p. 368.

(21) KEESING'S CONTEMPORARY, ARCHIVES XIII (April, 15-22, 1961), p. 18.

(22) ดูรายละเอียดเพิ่มเติมจาก J. Lloyd Meacham, A SURVEY OF UNITED STATES LATIN AMERICAN RELATIONS, (Houghton Mifflin Com., Boston, 1965), pp. 220-235.

(23) Robert N. Burr, "International Interest of Latin American Nations", THE INTERNATIONAL POLITICS OF REGIONS, eds. Cantori & Spiegel (New Jersey, 1970), pp. 101-102.

(24) Meacham, OP. CIT., pp. 220-206.

(25) POLITICAL Handbook AND ATLAS OF THE WORLD, eds. Richard Stebbins and Alba Amoia (Simon & Schuster. New York, 1970), pp. 443-444.

(26) IBID., pp. 478-480.

(27) Abbas Kelider, "The Struggle for Arab Unity", THE WORLD TODAY, XXII (July, 1967), pp. 292-300.

(28) ตลอดเวลา จอร์แดนได้แสดงตัวเป็นศัตรูต่อขบวนการปลดแอกปาเลสไตน์ พร้อมทั้งขักรานมิให้ขบวนการใช้ดินแดนตนเป็นแหล่งปฏิบัติการ สิ่งนี้ได้สร้างความไม่พึงพอใจอย่างมากแก่อาหรับชาติอื่น ๆ แต่ครั้งล่าสุดนี้ท่าทีของจอร์แดนต่อขบวนการได้โอนอ่อนผ่อนปรนไปมาก ถือว่าการเปลี่ยนแปลงนี้เป็นนิมิตหมายที่ดีที่ชาติอาหรับจะหันหน้ามาปรองดองกันได้ (ดู “Befuddled Fedayeen”, TIME October 1, 1973, p. 16).

(29) ดูเพิ่มเติมจาก องค์การโล่ห้ป้องกันเสรีภาพ, สำนักงานองค์การ สไอ., 2512 หน้า 126-135.

(30) สำหรับค้นคว้าเพิ่มเติมดู Michael Kaser, COMECON, (Oxford University Press, London, 1976).

(31) Goodspeed, OP.CIT., p. 604.

(32) (ดู “การเปลี่ยนแปลงของญี่ปุ่นในเรื่อง แอัสเป็ก”, สยามรัฐ, 9 มกราคม 2516, หน้า 11).

(33) ดูรายละเอียดเพิ่มเติมจาก Somsakdi Xuto “Regional Cooperation in Southeast Asia : Problems and Praspert”, JOURNAL OF THE GRADUATE SCHOOL, Vol. 3 No. 2 (July-December, 1971), pp. 143-1 46.

(34) Dick Wilson, ASIA AWAKES : A CONTINENT IN TRASITION, (The New American Library, Inc., New York, 1971), pp. 143-146.

(35) Bernard K. Gordon, “Rogionalism in Southeast Asia”, MAN STATE AND SOCIETY IN CONTEMPORARY SOUTHEAST ASIA, ed. Robert O. Tilman (Praeger Publishers, N.Y., 1969), pp. 513-520.

(Rome Treaty)

(36) “Allies Say NATO is not US tool”, INTERNATIONAL HERALD TRIBUNE, Tues., October 30, 1973, p.1.

(37) OP.CIT., Politics Handbook, pp. 456-457.

(38) “Decade of Disunity”, TIME, June 11, 1973, p. 18.