

ประเทศสหรัฐอเมริกากับการปฏิรูปคณะมนตรีความมั่นคง

เอกสาร A more secure world: our shared responsibility เสนอแนวทางในการปฏิรูปคณะมนตรีความมั่นคงในประเด็นหลักทั้งสิ้น 3 ประเด็นคือ การเพิ่มจำนวนสมาชิกในคณะมนตรีความมั่นคง การขอความร่วมมือประเทศสมาชิกถาวรเดิมในคณะมนตรีความมั่นคงให้จำกัดการใช้สิทธิยับยั้งเฉพาะกรณีที่ผลประโยชน์แห่งชาติที่สำคัญที่สุดของประเทศนั้นกำลังถูกคุกคามและการออกมติในการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งในกรณีของการฆ่าล้างเผ่าพันธุ์และการละเมิดสิทธิมนุษยชนอย่างใหญ่หลวงเท่านั้น สุดท้ายก็คือการปรับปรุงวิธีการทำงานของคณะมนตรีความมั่นคงที่ขอให้เปิดโอกาสให้ประเทศสมาชิกและประชาสังคมที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับปัญหาความขัดแย้งที่เกิดขึ้นได้มีส่วนร่วมในการทำงานและการออกมติต่างๆของคณะมนตรีความมั่นคงด้วย

หากพิจารณาข้อเสนอในการปฏิรูปคณะมนตรีความมั่นคงของคณะ High-level Panel on Threats, Challenges and Change จะพบว่าการขอความร่วมมือประเทศสมาชิกถาวรเดิมในคณะมนตรีความมั่นคงให้จำกัดการใช้สิทธิยับยั้งเป็นข้อเสนอในการปฏิรูปคณะมนตรีความมั่นคงที่ดูจะเอื้อประโยชน์ให้กับประเทศมหาอำนาจ 5 ประเทศในคณะมนตรีความมั่นคงมาก ข้อเสนอที่ขอให้เปิดโอกาสให้ประเทศสมาชิกและประชาสังคมมีส่วนร่วมในการปฏิบัติงานของคณะมนตรีความมั่นคงแม้จะดูเป็นข้อเสนอที่เอื้อประโยชน์กับประเทศสมาชิกอื่นๆในองค์การสหประชาชาติแต่เมื่อพิจารณาให้ดีแล้วอำนาจในการตัดสินใจจะให้ประเทศสมาชิกและประชาสังคมมีส่วนร่วมในการปฏิบัติงานของคณะมนตรีความมั่นคงได้หรือไม่ก็น่าจะยังคงเป็นของประเทศสมาชิกถาวรในคณะมนตรีความมั่นคงอยู่นั่นเอง ส่วนข้อเสนอให้เพิ่มจำนวนสมาชิกในคณะมนตรีความมั่นคงและการใช้ระบบ Indicative Voting ดูจะส่งผลกระทบต่ออำนาจของประเทศสมาชิกถาวรเดิมในคณะมนตรีความมั่นคงชัดเจนที่สุด

ในบรรดาประเทศสมาชิกถาวรเดิมของคณะมนตรีความมั่นคง สหรัฐอเมริกาเป็นประเทศที่น่าสนใจที่สุดในการศึกษาว่าเป็นประเทศที่มีบทบาทในการแทรกแซงการทำงานของคณะ High-level Panel on Threats, Challenges and Change ทั้งนี้เนื่องจากสหรัฐอเมริกาคือประเทศที่ยังคงมีอำนาจและบทบาทในด้านความมั่นคงระหว่างประเทศมากที่สุด ในคณะมนตรีความมั่นคงและการเข้ารุกรานอิรัก โดยเพิกเฉยต่อมติของคณะมนตรีความมั่นคงของสหรัฐอเมริกาในค.ศ. 2003 ก็ยังเป็นปัจจัยหลักที่ทำให้นาย Kofi Annan ดำเนินการปฏิรูปคณะมนตรีความมั่นคงและองค์การสหประชาชาติโดยรวม ในบทนี้จะศึกษาบทบาทของสหรัฐอเมริกาในการแทรกแซงการทำงานของ

คณะ High-level Panel on Threats, Challenges and Change และทำที่ของสหรัฐอเมริกาที่มีต่อเอกสาร A more secure world: our shared responsibility

4.1 การแทรกแซงระหว่างการทำงานของคณะ High-level Panel on Threats, Challenges and Change ของสหรัฐอเมริกา

๗๗๗ อดัม บันยารชุน ได้ชี้แจงให้ทราบถึงกระบวนการทำงานของคณะ High-level Panel on Threats, Challenges and Change เพื่อหาแนวทางในการปฏิรูปคณะมนตรีความมั่นคงว่า คณะกรรมการสามารถหาฉันทามติในประเด็นการปฏิรูปองค์การสหประชาชาติต่างๆ ได้หมด ยกเว้นประเด็นเดียวที่ไม่สามารถตกลงกันได้คือในเรื่ององค์ประกอบของคณะมนตรีความมั่นคง สมาชิกในคณะกรรมการสามารถตกลงกันได้ในเรื่องที่ว่าจำนวนสมาชิกในคณะมนตรีความมั่นคงในปัจจุบันนั้นไม่สะท้อนถึงความเหมาะสมในฐานะตัวแทนของประเทศสมาชิกทั้งหมดขององค์การสหประชาชาติ ดังนั้นการเพิ่มจำนวนสมาชิกในคณะมนตรีความมั่นคงจึงเป็นสิ่งที่จำเป็น ขัดแย้งในประเด็นต่อมาคือควรจะขยายที่นั่งให้ประเทศสมาชิกใหม่ทั้งหมดกี่ที่นั่งซึ่ง คณะกรรมการก็ได้เสนอความเห็นในประเด็นนี้กันอย่างมาก ส่วนใหญ่แล้วจะเสนอให้คณะมนตรีความมั่นคงมีสมาชิกใหม่ทั้งสิ้นประมาณ 23-25 ประเทศ สุดท้ายแล้วคณะกรรมการได้มีฉันทามติว่า คณะมนตรีความมั่นคงใหม่ควรมีสมาชิกทั้งหมด 24 ที่นั่งตามที่ได้เสนอไว้ในรายงาน A more secure world: our shared responsibility เมื่อได้ฉันทามติเช่นนี้แล้วประเด็นต่อมาคือควรเพิ่มจำนวนสมาชิกถาวรหรือไม่ถาวร อย่างไรอย่างหนึ่งหรือทั้งสองอย่าง และประเทศสมาชิกทั้ง 2 ประเภทควรเพิ่มจำนวนขึ้นกี่ประเทศ สิ่งที่เกิดขึ้นในการระดมความคิดเห็นระหว่างสมาชิกในคณะทำงานก็คือ การจัดสรรที่นั่งให้กับประเทศสมาชิกถาวรใหม่ ในการปรึกษากันอย่างไม่เป็นทางการ สมาชิกในคณะกรรมการมีความเห็นว่าญี่ปุ่นและอินเดียสมควรที่จะได้ที่นั่งในฐานะสมาชิกถาวรใหม่ในคณะมนตรีความมั่นคง อย่างไรก็ตามคณะกรรมการมีความเห็นไม่ลงด้วยกันในประเทศที่สมควรเป็นตัวแทนทวีปแอฟริกาและลาตินอเมริกา ส่งผลให้มีการเสนอว่าสำหรับทวีปแอฟริกาและลาตินอเมริกาควรจัดที่นั่งประเภทสมาชิกไม่ถาวรให้ก่อน นอกจากนี้ สมาชิกในคณะกรรมการบางท่านมีความเห็นอีกประการหนึ่งว่าที่นั่งสำหรับสมาชิกถาวรเก่าจากทวีปยุโรปควรจะลดลงไป ซึ่งข้อเสนอนี้คงเป็นไปได้ยากเนื่องจากอังกฤษ ฝรั่งเศส และรัสเซียคงไม่ยินยอมที่จะสละที่นั่งในคณะมนตรีความมั่นคงของตน อย่างไรก็ตาม คณะกรรมการเห็นว่าอาจจะมีโอกาสบ้างในอนาคตในกรณีที่มีการจัดที่นั่งในคณะมนตรีความมั่นคงให้กับสหภาพยุโรป เมื่อประเทศสมาชิกสหภาพยุโรปมีความเป็นเอกภาพกันมากขึ้นกว่าในปัจจุบัน สุดท้ายแล้วประเด็นสัดส่วนที่นั่งของประเทศสมาชิกถาวรและไม่ถาวรใหม่นี้จึงยังไม่มีฉันทามติได้ คณะกรรมการจึงก็เลยเสนอแนวทางการเพิ่มจำนวนสมาชิกในคณะมนตรีความมั่นคงไป 2 รูปแบบและให้ประเทศสมาชิก

องค์การสหประชาชาติเป็นผู้ตัดสินใจเลือกแนวทางในการเพิ่มจำนวนสมาชิกในคณะมนตรีความมั่นคงกันเองเพราะคณะกรรมการไม่มีสิทธิและหน้าที่ในการตัดสินใจแทนประเทศสมาชิก¹

ในประเด็นสิทธิยับยั้ง สมาชิกในคณะ High-level Panel on Threats, Challenges and Change ส่วนใหญ่มีความเห็นตรงกันว่าไม่ควรจะมีการให้สิทธิยับยั้งกับประเทศสมาชิกถาวรใหม่ เนื่องจากจะสร้างปัญหาในการทำงานของคณะมนตรีความมั่นคงในอนาคตมากขึ้นกว่าเดิม เพราะมีประเทศที่มีสิทธิยับยั้งมากขึ้น โอกาสที่ประเทศเหล่านี้จะใช้สิทธิของตนเองก็มากขึ้นไปด้วย การมีที่นั่งในฐานะประเทศสมาชิกถาวรในคณะมนตรีความมั่นคงโดยไม่มีสิทธิยับยั้งช่วยให้ประเทศสมาชิกถาวรใหม่ไม่ต้องเสียงบประมาณในการเลือกตั้งเข้ามาดำรงตำแหน่งในทุก 2 ปี²

สำหรับการแก้ไขปัญหาได้ด้านระบบการทำงานของคณะมนตรีความมั่นคง คณะ High-level Panel on Threats, Challenges and Change ได้เสนอระบบ Indicative Voting ขึ้นมา เพื่อช่วยให้เกิดความโปร่งใสในการทำงาน ทั้งนี้เนื่องจากคณะกรรมการเห็นว่าในอดีตที่ผ่านมาประเทศสมาชิกถาวรในคณะมนตรีความมั่นคงมักจะทำการปรึกษาระหว่างกันเองและออกมติตามข้อตกลงระหว่างสมาชิกถาวร แม้แต่ประเทศสมาชิกไม่ถาวรเองนั้นก็ไม่มีบทบาทอะไรมากนักในการออกมติดังกล่าว ส่วนประเทศสมาชิกอื่นๆ ในองค์การสหประชาชาติเองก็มักจะไม่มีโอกาสได้ทราบรายละเอียดในการออกมิต่างๆ ของประเทศสมาชิกถาวรในคณะมนตรีความมั่นคงเลยแม้แต่น้อย คณะกรรมการมีความเห็นว่าระบบ Indicative Voting จะช่วยให้ประเทศสมาชิกอื่นสามารถทราบเหตุผลในการออกมติเพื่อแก้ไขปัญหาต่างๆ ในคณะมนตรีความมั่นคงได้³

ในการทำงานของคณะ High-level Panel on Threats, Challenges and Change ได้มีการสอบถามความคิดเห็นของรัฐสมาชิกด้วยในการทำงาน ซึ่งฯพณฯ อานันท์ ปันยารชุนกล่าวว่า คณะทำงานได้เปิดโอกาสให้ประเทศสมาชิกถาวรในคณะมนตรีความมั่นคงทุกประเทศ ประเทศสมาชิกอื่นๆ ในองค์การสหประชาชาติ ประชาสังคม และองค์กรระหว่างประเทศที่ไม่ใช่รัฐร่วมแสดงความคิดเห็นและข้อเสนอแนะในการปฏิรูปคณะมนตรีความมั่นคง อันที่จริงแล้ว คณะกรรมการจะเน้นให้ความสำคัญความคิดเห็นและข้อเสนอแนะของภาคประชาสังคมมากกว่าตัวแสดงอื่นๆ ด้วย ประเทศสมาชิกถาวรไม่มีสิทธิที่จะเสนอความต้องการหรือความเห็นของฝ่ายตน แต่คณะกรรมการก็มีสิทธิที่จะเลือกเอาหรือไม่เอาสิ่งที่เขาเสนอมา ในการเรียบเรียงข้อมูลเพื่อเขียนเป็น

¹ สัมภาษณ์ ฯพณฯ อานันท์ ปันยารชุน, ประธานคณะ High-level Panel on Threats, Challenges and Change, 6 กุมภาพันธ์ 2551.

² Ibid.

³ Ibid.

รายงาน *A more secure world: our shared responsibility* คณะกรรมการก็เลือกที่จะเสนอแนวทางในการปฏิรูปองค์การสหประชาชาติและคณะมนตรีความมั่นคงที่เป็นกลางที่สุด⁴

เมื่อพิจารณาเฉพาะตัวแทนของสหรัฐอเมริกาในคณะ High-level Panel on Threats, Challenges and Change ซึ่งก็คือ นาย Brent Scowcroft ซึ่งมีประวัติการทำงานเป็นอดีตที่ปรึกษาด้านความมั่นคงของอดีตประธานาธิบดี Gerald Ford และ อดีตประธานาธิบดี George H.W. Bush ทั้งยังเคยเป็นผู้ช่วยของ Henry Kissinger เมื่อครั้งที่ Kissinger เคยดำรงตำแหน่งที่ปรึกษาด้านความมั่นคงของอดีตประธานาธิบดี Richard Nixon ด้วยเช่นกัน โดยส่วนตัวแล้ว นาย Brent Scowcroft ก็สนิทกับอดีตประธานาธิบดี George H.W. Bush และ นาย Henry Kissinger รวมทั้งยังเป็นสมาชิกของพรรค Republican ด้วย⁵ นาย Brent Scowcroft ถึงแม้จะมีได้เข้ามาทำงานในคณะ High-level Panel on Threats, Challenges and Change ในฐานะตัวแทนของรัฐบาลสหรัฐอเมริกา แต่ก็มีโอกาสมากทีเดียวที่จะเสนอแนวทางในการปฏิรูปคณะมนตรีความมั่นคงที่ยึดเอาผลประโยชน์ของสหรัฐอเมริกาเป็นหลัก อย่างไรก็ตาม ๔ พจนฯ อานันท์ ปันยารชุนชี้แจงว่าคณะ High-level Panel on Threats, Challenges and Change มีตัวแทนจากประเทศมหาอำนาจก็จริงแต่ในการคัดเลือกจะพิจารณาจากคุณสมบัติเฉพาะตัวบุคคล สมาชิกในคณะที่เข้ามาเป็นบุคคลอิสระ มิได้เข้ามาทำงานในฐานะของตัวแทนรัฐบาล แต่ละคนก็มีประสบการณ์ที่หลากหลายและบางคนเคยทำงานในหน่วยงานต่างๆขององค์การสหประชาชาติ ดังนั้น หากนาย Brent Scowcroft เสนอแนวทางในการปฏิรูปคณะมนตรีความมั่นคงที่ยึดเอาผลประโยชน์ของสหรัฐอเมริกาเป็นหลักสมาชิกอื่นๆในคณะกรรมการก็มีสิทธิเลือกที่จะทำตามหรือไม่ทำตามข้อเสนอของนาย Brent Scowcroft ก็เป็นไปได้

โดยสรุปแล้ว ในกระบวนการทำงานของคณะ High-level Panel on Threats, Challenges and Change เพื่อหาแนวทางในการปฏิรูปคณะมนตรีความมั่นคงนั้น มีโอกาสที่สหรัฐอเมริกาอาจใช้นาย Brent Scowcroft ซึ่งเป็นสมาชิกในคณะกรรมการหรือตัวแทนของรัฐบาลสหรัฐอเมริกาที่เข้าปรึกษาหารือกับคณะกรรมการเป็นช่องทางในการแทรกแซงการทำงานของคณะทำงาน อย่างไรก็ตาม คณะกรรมการมีสามารเลือกที่ปฏิบัติตามความต้องการของสหรัฐอเมริกาหรือไม่ก็ได้ ซึ่งคณะกรรมการเลือกที่จะเสนอแนวทางปฏิรูปคณะมนตรีความมั่นคงที่ยังคงเป็นประโยชน์แก่การดำเนินนโยบายต่างประเทศของสหรัฐอเมริกาในอนาคตเพียงประเด็นเดียวเท่านั้นคือการยังคงให้

⁴ Ibid.

⁵ Brent Scowcroft [Online], (n.d.), Available from: http://en.wikipedia.org/wiki/Brent_Scowcroft [2006, April 15]

⁶ สัมภาษณ์ ๔ พจนฯ อานันท์ ปันยารชุน, ประธานคณะ High-level Panel on Threats, Challenges and Change, 6 กุมภาพันธ์ 2551.

ประเทศสมาชิกถาวรเดิมมีสิทธิยับยั้ง ทั้งนี้เนื่องจากคณะกรรมการตระหนักได้เองว่าสมาชิกถาวรเดิมคงไม่ยินยอมให้ใครมาติครอนอำนาจในการใช้สิทธิยับยั้งซึ่งเป็นสิทธิพิเศษของตนและการขยายสิทธิยับยั้งให้ประเทศสมาชิกถาวรใหม่ก็ยิ่งจะทำให้การทำงานของคณะมนตรีความมั่นคงในการออกมติต่างๆลำบากมากขึ้น' แต่ในคณะกรรมการยังคงเลือกที่จะเสนอให้คณะมนตรีความมั่นคงเพิ่มจำนวนสมาชิกขึ้นเป็น 24 ประเทศและปรับปรุงระบบการทำงานโดยใช้ระบบ Indicative Voting และการเปิดโอกาสให้ประชาสังคมหรือองค์กรระหว่างประเทศที่ไม่ใช่รัฐอื่น ๆ มีส่วนร่วมในการทำงานของคณะมนตรีความมั่นคงในประเด็นที่ประชาสังคมหรือองค์กรระหว่างประเทศที่ไม่ใช่รัฐนั้น ๆ มีส่วนเกี่ยวข้อง ทั้งนี้เพื่อประโยชน์ของรัฐสมาชิกอื่นๆ ในองค์การสหประชาชาติโดยรวม ดังนั้น แม้รัฐบาลสหรัฐอเมริกาอาจมีโอกาสนในการแทรกแซงคณะ High-level Panel on Threats, Challenges and Change ในระหว่างการทำงานแต่ก็กล่าวได้ว่าความพยายามดังกล่าวไม่ประสบความสำเร็จ

4.2 ท่าทีของสหรัฐอเมริกาต่อรายงานของคณะ High-level Panel on Threats, Challenges and Change

นับตั้งแต่เอกสารของคณะ High-level Panel on Threats, Challenges and Change ได้รับการเผยแพร่ในเดือนธันวาคม ค.ศ. 2004 สหรัฐอเมริกาแสดงท่าทีมาตลอดเวลาว่าไม่ยินยอมให้ความร่วมมือกับการปฏิรูปคณะมนตรีความมั่นคงที่จะเกิดขึ้น ไม่ว่าแนวทางการปฏิรูปคณะมนตรีความมั่นคงรูปแบบใดจะได้รับการยอมรับ ตลอดช่วงระยะเวลาที่นาย Kofi Annan เลขาธิการสหประชาชาติเผยแพร่เอกสาร *In Larger Freedom: towards development, security and human rights for all* ตั้งแต่เดือนมีนาคม ค.ศ. 2005 เพื่อให้ประเทศสมาชิกทำการพิจารณาเพื่อทำการตัดสินใจกำหนดนโยบายต่างประเทศของตนเองเกี่ยวกับการปฏิรูปคณะมนตรีความมั่นคง และลงคะแนนเสียงในการประชุม World Summit ในเดือนกันยายน ค.ศ. 2005 ซึ่งในระหว่างนี้ประเทศสมาชิกในองค์การสหประชาชาติบางประเทศได้รวมกลุ่มกันเสนอแนวทางในการปฏิรูปคณะมนตรีความมั่นคงเพิ่มเติมโดยอิงแนวทางการปฏิรูปคณะมนตรีความมั่นคงตามที่เอกสาร *A more secure world: our shared responsibility* ของคณะ High – level panel on threats, Challenges and Change ได้วางแนวทางไว้ เช่น กลุ่ม G-4 กลุ่ม African Union และกลุ่ม Uniting for Consensus ตามที่ได้กล่าวถึงรายละเอียดไว้แล้วในบทที่ 3 นั้น สหรัฐอเมริกาก็ยังแสดงท่าทีว่าไม่เห็นด้วยกับการที่เลขาธิการกำหนดเส้นตายที่ชัดเจนในการปฏิรูปคณะมนตรีความมั่นคงและกระตุ้นให้ประเทศ

⁷ Ibid.

สมาชิกมีฉันทามติร่วมกันในแนวทางการปฏิรูปคณะมนตรีความมั่นคงเพื่อลงมติร่วมกันในการประชุม World Summit ในเดือนกันยายน ค.ศ. 2005⁸

นอกจากนี้ รัฐบาลของสหรัฐอเมริกาซึ่งตระหนักถึงความสำคัญของการปฏิรูปคณะมนตรีความมั่นคงที่มีต่อผลประโยชน์ในการดำเนินนโยบายของสหรัฐอเมริกาจึงได้จัดตั้งคณะกรรมการการศึกษาการปฏิรูปองค์การสหประชาชาติ (The Task Force on the United Nations) มีจุดประสงค์ในการศึกษาถึงการปฏิรูปองค์การสหประชาชาติโดยผ่านมุมมองของสหรัฐอเมริกา ซึ่งคณะกรรมการการศึกษาการปฏิรูปองค์การสหประชาชาติได้เสนอเอกสารผลการศึกษาในเดือนมิถุนายน ค.ศ. 2005 ชื่อว่า American Interests and UN Reform: Report of the Task Force on the United Nations⁹ ซึ่งเนื้อหาโดยรวมพยายามอย่างยิ่งที่จะเสนอประเด็นว่าการปฏิรูปองค์การสหประชาชาติมีประเด็นอื่น ๆ ที่มีความสำคัญที่ควรจะทำให้ความสนใจมากกว่าการปฏิรูปคณะมนตรีความมั่นคง และได้เสนอให้รัฐบาลสหรัฐอเมริกาส่งการปฏิรูปในส่วนดังกล่าว แม้ว่าเอกสาร American Interests and UN Reform: Report of the Task Force on the United Nations จะได้มีการกล่าวถึงการปฏิรูปคณะมนตรีความมั่นคงอยู่บ้าง แต่ก็ยังเป็นประเด็นเกี่ยวกับการปรับปรุงระบบการทำงานของคณะมนตรีความมั่นคงเท่านั้น ไม่มีการกล่าวถึงประเด็นการจำนวนและสัดส่วนของประเทศสมาชิกในคณะมนตรีความมั่นคงและการจำกัดการใช้สิทธิยับยั้ง ความพยายามเบี่ยงประเด็นในการปฏิรูปองค์การสหประชาชาติของเอกสาร American Interests and UN Reform: Report of the Task Force on the United Nations สะท้อนให้เห็นแนวความคิดว่าแนวทางการปฏิรูปคณะมนตรีความมั่นคงในเอกสารของคณะ High-level Panel on Threats, Challenges and Change ส่งผลกระทบต่อ การดำเนินนโยบายต่างประเทศของสหรัฐอเมริกาเป็นอย่างมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเด็นของการเพิ่มจำนวนสมาชิกในคณะมนตรีความมั่นคง ไม่ว่าจะเป็นสมาชิกประเภทถาวรหรือไม่ถาวร การจำกัดการใช้สิทธิยับยั้ง หรือแม้แต่การปรับปรุงระบบการทำงาน

สหรัฐอเมริกาจึงคาดหวังการลงมติยอมรับแนวทางในการปฏิรูปคณะมนตรีความมั่นคงของประเทศสมาชิกอื่น ๆ ในการประชุม World Summit ในปีค.ศ. 2005 อย่างมาก ดังจะเห็นได้จากความพยายามต่อรองแก้ไขข้อความในเอกสาร 2005 World Summit Outcome ซึ่งเป็นเอกสารสรุปผลการประชุมในครั้งนี้

⁸ Center for the Study of International Development Strategies, Development News Briefs[Online], 2005, Available from: <http://www.grips.as.jp/csids/news/issue51.pdf#search=%22security%20council%20reform%22> [2006, September 6]

⁹ Task Force on the United Nations, American Interests and UN Reform: Report of the Task Force on the United Nations. [Online], 2005, Available from: http://www.usip.org/un/report/usip_un_report.pdf [2006, September 4]

ร่างเอกสาร 2005 World Summit Outcome ณ วันที่ 5 สิงหาคม ค.ศ. 2005 มีรายละเอียดเกี่ยวกับการปฏิรูปคณะมนตรีความมั่นคงว่าประเทศสมาชิกสนับสนุนการปฏิรูปคณะมนตรีความมั่นคงทั้งนี้เพื่อให้คณะมนตรีความมั่นคงมีตัวแทนของรัฐสมาชิกในองค์การสหประชาชาติอย่างกว้างขวาง มีการดำเนินงานที่มีประสิทธิภาพและสามารถตรวจสอบความชอบธรรมได้ และคณะมนตรีความมั่นคงจะต้องปรับปรุงกระบวนการทำงานเพื่อให้ประเทศสมาชิกอื่นซึ่งไม่ได้เป็นสมาชิกในคณะมนตรีความมั่นคงมีส่วนร่วมในการทำงานมากขึ้น¹⁰

สหรัฐอเมริกาได้เสนอแก้ไขข้อความในร่างเอกสาร 2005 World Summit Outcome ในวันที่ 25 สิงหาคม ค.ศ. 2005 โดยให้กล่าวแต่เพียงว่าประเทศสมาชิกในองค์การสหประชาชาติสนับสนุนการปฏิรูปคณะมนตรีความมั่นคงให้มีประสิทธิภาพในการทำงานและมีความชอบธรรมในการดำเนินงานและคณะมนตรีความมั่นคงจะต้องปรับปรุงกระบวนการทำงานเพื่อให้ประเทศสมาชิกอื่นซึ่งไม่ได้เป็นสมาชิกในคณะมนตรีความมั่นคงมีส่วนร่วมในการทำงานมากขึ้น¹¹ จากข้อเสนอแก้ไขข้อความในร่างเอกสาร 2005 World Summit Outcome สหรัฐอเมริกาได้เสนอให้ตัดข้อความเกี่ยวกับการเพิ่มจำนวนสมาชิกในคณะมนตรีความมั่นคงออกไป อันเป็นหลักฐานที่แสดงให้เห็นอย่างชัดเจนว่า ประเทศสหรัฐอเมริกาไม่ต้องการให้มีการเปลี่ยนแปลงจำนวนสมาชิกในความมั่นคงไม่ว่าจะในรูปแบบใด

ในสุนทรพจน์ของ Shirin Tahir-Kheli ผู้ดำรงตำแหน่งที่ปรึกษาอาวุโสของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศสหรัฐอเมริกาในเรื่องเกี่ยวกับการปฏิรูปองค์การสหประชาชาติ ที่กล่าวต่อสมัชชาใหญ่ในวันที่ 12 กรกฎาคม ค.ศ. 2005 แสดงจุดยืนของสหรัฐอเมริกาต่อการปฏิรูปคณะมนตรีความมั่นคงว่า สหรัฐอเมริกาเห็นว่าแนวทางการปฏิรูปคณะมนตรีความมั่นคงที่ได้เสนอนับตั้งแต่ เอกสาร A More Secure World: Our Shared Responsibility ของคณะ High – level panel on threats, Challenges and Change เอกสาร In Larger Freedom: Towards Development, Security and Human Rights for All ของนาย Kofi Annan แนวทางการปฏิรูปคณะมนตรีความมั่นคงที่เสนอโดยกลุ่ม G-4 กลุ่ม African Union และกลุ่ม Uniting for Consensus ยังไม่สมควรได้รับการ

¹⁰ General Assembly, Revised Draft Outcome Document of the High-Level Plenary Meeting of the General Assembly of September 2005 Submitted by the President of the General Assembly[Online], 2005, Available from: http://www.un.org/ga/59/hlpm_rev.2.pdf [2006, September 14]

¹¹ General Assembly, Revised Draft Outcome Document of the High-Level Plenary Meeting of the General Assembly of September 2005 Submitted by the President of the General Assembly(US Version)[Online], 2005, Available from: <http://www.globalpolicy.org/msummit/millenni/2005/0825usproposal.pdf> [2006, September 14]

ลงคะแนนตัดสินใจเพื่อเลือกแนวทางที่แน่ชัดในการปฏิรูปคณะมนตรีความมั่นคงในการประชุม 2005 World Summit ในเดือนกันยายน ค.ศ. 2005 ที่จะถึงนี้¹²

อย่างไรก็ตาม ข้อเสนอแก้ไขข้อความในเอกสาร 2005 World Summit Outcome ในครั้งนี้ ประสบความล้มเหลว เพราะในท้ายที่สุด เอกสาร 2005 World Summit Outcome ฉบับที่ผ่านการลงมติจากสมัชชาใหญ่ยังปรากฏข้อความให้ปฏิรูปคณะมนตรีความมั่นคงโดยเพิ่มจำนวนสมาชิก เพื่อให้คณะมนตรีความมั่นคงมีลักษณะเป็นตัวแทนของรัฐสมาชิกในองค์การสหประชาชาติอย่างกว้างขวางเช่นเดิม¹³ สหรัฐอเมริกาแสดงท่าทีต่อผลการประชุมในครั้งนี้เพียงว่า ยอมรับการปฏิรูปคณะมนตรีความมั่นคงในด้านหลักการแต่ขอให้มีการเริ่มปฏิรูปคณะมนตรีความมั่นคงในช่วงเวลาที่เหมาะสม¹⁴ ซึ่งสหรัฐอเมริกาเองก็ไม่ได้บอกอย่างแน่ชัดว่าเวลาที่เหมาะสมนั้นคือเมื่อใด ต่อมา ภายหลังจากการเจรจกันระหว่างประเทศสมาชิกเป็นเวลาหลายเดือน รัฐบาลสหรัฐอเมริกาได้ประกาศในสัปดาห์สุดท้ายว่าไม่ยอมรับข้อความในหลายย่อหน้าของเอกสาร 2005 World Summit Report ซึ่งได้รับการลงมติยอมรับจากสมัชชาใหญ่ในการประชุม World Summit เมื่อปี ค.ศ. 2005 ซึ่งมีผู้นำจากประเทศสมาชิกองค์การสหประชาชาติรวม 153 ประเทศมาเข้าร่วมประชุม ดังนั้นจึงมีแต่การปฏิรูปองค์การสหประชาชาติในประเด็นที่ไม่สำคัญเท่านั้นที่ได้รับการยอมรับให้ดำเนินการต่อไป¹⁵

ต่อมาในวันที่ 10 พฤศจิกายน ค.ศ. 2005 นาย John Bolton ทูตสหรัฐอเมริกาประจำองค์การสหประชาชาติได้กล่าวสุนทรพจน์ต่อสมัชชาใหญ่ ข้าเดือนถึงจุดยืนทางนโยบายของสหรัฐอเมริกา ต่อการปฏิรูปคณะมนตรีความมั่นคงเช่นเดียวกับสุนทรพจน์ของ Shirin Tahir-Kheli ที่ยังยกเอาประเด็นความยุ่งยากในการแก้ไขกฎบัตรสหประชาชาติมาอ้างเพิ่มเติมว่า ในการปฏิรูปคณะมนตรีความมั่นคง โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเด็นจำนวนและสัดส่วนของประเทศสมาชิกใหม่ในคณะมนตรีความมั่นคงว่าจะต้องมีการแก้ไขกฎบัตรสหประชาชาติซึ่งจำต้องผ่านการลงมติของประเทศสมาชิกในสมัชชาใหญ่จำนวน 2 ใน 3 ของประเทศสมาชิกทั้งหมด ทั้งยังต้องไม่ได้รับการออกเสียงยับยั้งจากประเทศสมาชิกถาวรในคณะมนตรีความมั่นคงอีกด้วย นอกจากนี้ยังตามมาด้วยปัญหาเกี่ยวกับกระบวนการให้สัตยาบันของประเทศสมาชิกแต่ละประเทศต่อกฎบัตรที่แก้ไขแล้ว ซึ่งเป็นปัญหา

¹² Department of State, *The United States' Continued Call for UN Management Reform: Ideals and Accountability* [Online], 2007, Available from: <http://www.state.gov/document/organization/92729.pdf> [2007, November 16]

¹³ General Assembly, *2005 World Summit Outcome* [Online], 2005, Available from: <http://www.globalpolicy.org/msummit/millenni/2005/0913thirteenth.pdf> [2006, May 14]

¹⁴ BBC, *At-a-Glance: UN World Summit* [Online], 2005, Available from: <http://news.bbc.co.uk/2/hi/americas/4101112.stm> [2006, May 28]

¹⁵ Global Policy Forum, *UN Reform Chronology: 1992 - Present* [Online], 2006, Available from: <http://www.globalpolicy.org/reform/intro/chronogy.htm> [2006, March 17]

จากกระบวนการทางการเมืองของประเทศสมาชิกเอง¹⁶ ดังนั้นจึงเป็นอันเห็นได้ชัดว่าสหรัฐอเมริกาไม่มีความต้องการสนับสนุนการปฏิรูปคณะมนตรีความมั่นคงมาตั้งแต่แรกเริ่มแล้ว เนื้อหาในส่วนต่อไปจะได้ศึกษาถึงผลกระทบของการปฏิรูปคณะมนตรีความมั่นคงทั้งในด้านการเพิ่มจำนวนสมาชิก การจำกัดการใช้สิทธิยับยั้ง และการปรับปรุงระบบการทำงาน ซึ่งล้วนแล้วแต่จะส่งผลกระทบต่อการดำเนินนโยบายต่างประเทศของสหรัฐอเมริกาในอนาคต อันเป็นสาเหตุที่ทำให้สหรัฐอเมริกาแสดงท่าทีไม่สนับสนุนการปฏิรูปคณะมนตรีความมั่นคงตามที่กล่าวมาข้างต้น

การเพิ่มจำนวนสมาชิก

ในช่วง 15 ปีแรกนับตั้งแต่ก่อตั้งองค์การสหประชาชาติมา สหรัฐอเมริกาสามารถครอบงำองค์การสหประชาชาติมาได้โดยตลอด ทั้งนี้เนื่องจากความสัมพันธ์ทางการเมืองอันดีระหว่างกลุ่มประเทศสมาชิกผู้ก่อตั้งองค์การสหประชาชาติด้วยกัน อย่างไรก็ตามในระยะหลังๆนี้ สหรัฐอเมริกาค้นพบว่าตนเองได้รับกระแสต่อต้านจากประเทศสมาชิกในสมัชชาใหญ่เพิ่มมากขึ้นเรื่อยๆ ทั้งนี้เนื่องจากการเพิ่มขึ้นของประเทศสมาชิกในองค์การสหประชาชาติ ซึ่งโดยส่วนใหญ่แล้วมาจากประเทศกำลังพัฒนาซึ่งล้วนแล้วแต่ให้ความสำคัญกับประเด็นปัญหาทางการเมือง เศรษฐกิจและสังคมแตกต่างไปจากสหรัฐอเมริกา¹⁷

ปัญหาส่วนใหญ่ของสหรัฐอเมริกายกหลังจากเกิดปรากฏการณ์การขยายตัวของประเทศสมาชิกในสมัชชาใหญ่ขึ้นอย่างมาก มักจะอยู่ที่สมัชชาใหญ่ซึ่งมักจะออกข้อมติที่นำมาซึ่งความขัดข้องในการดำเนินนโยบายต่างประเทศของสหรัฐอเมริกา อย่างไรก็ตาม ข้อมติของสมัชชาใหญ่นั้นไม่มีอำนาจมากพอที่จะยับยั้งนโยบายต่างประเทศของสหรัฐอเมริกาได้โดยเด็ดขาด ทั้งนี้เนื่องจากสถานะของข้อมติเหล่านี้เป็นเพียงแค่ข้อเสนอแนะไม่ใช่ข้อบังคับ ในขณะที่สำนักเลขาธิการและคณะมนตรีความมั่นคงนั้นจะมีความอ่อนไหวและให้ความสำคัญต่อท่าทีของประเทศสหรัฐอเมริกามากกว่า ตัวอย่างที่เห็นได้ชัดจากการนี้ก็คือในกรณีของนาย Boutros Boutros-Ghali อดีตเลขาธิการองค์การสหประชาชาติ ซึ่งในขณะที่ดำรงตำแหน่งอยู่นั้น พยายามที่จะแยกตัวเป็นอิสระจากท่าทีของสหรัฐอเมริกา ซึ่งในท้ายที่สุดก็ไม่ได้รับการพิจารณากลับเข้ามาดำรงตำแหน่งอีก

¹⁶ Global Policy Forum, Statement by Ambassador John R. Bolton [Online], 2005, Available from: <http://www.globalpolicy.org/security/reform/statements/2005/1129bolton.htm> [2007, November 16]

¹⁷ Rosemary Foot, S. Neil Macfarlane, and Michael Mastanduno, *US Hegemony and International Organizations: The United States and Multilateral Institutions* (London: Oxford University Press, 2003), p.73.

ครั้ง เนื่องจากสหรัฐอเมริกาใช้สิทธิยับยั้ง¹⁸ การมีสิทธิยับยั้งในคณะมนตรีความมั่นคง ยังคงเป็นสิ่งที่อำนวยความสะดวกให้สหรัฐอเมริกาสามารถรักษาผลประโยชน์แห่งชาติของตนเอาไว้ได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในข้อมติที่เกี่ยวกับความมั่นคง ดังนั้นสหรัฐอเมริกาจึงเริ่มให้ความสำคัญในการมีบทบาทในคณะมนตรีความมั่นคงมากกว่าที่จะให้ความสำคัญกับสมาชิกใหญ่ นับตั้งแต่นั้นเป็นต้นมา¹⁹

ข้อเสนอให้เพิ่มจำนวนสมาชิกในคณะมนตรีความมั่นคงของคณะ High-level Panel on Threats, Challenges and Change ที่เสนอให้เพิ่มจำนวนสมาชิกขึ้นมาถึง 24 ประเทศ เป็นข้อเสนอที่สหรัฐอเมริกาต้องให้ความสำคัญเป็นอย่างมาก ทั้งนี้เนื่องจาก การเพิ่มจำนวนสมาชิกถาวรในคณะมนตรีความมั่นคงจะนำมาซึ่งการเพิ่มจำนวนประเทศที่จะเข้ามาแบ่งอำนาจของประเทศสมาชิกถาวรในคณะมนตรีความมั่นคงเดิม แม้แต่การเพิ่มจำนวนสมาชิกไม่ถาวรก็ยังคงส่งผลกระทบต่ออำนาจของประเทศสมาชิกถาวรเดิม กล่าวคือ จะเกิดการกระจายอำนาจจากประเทศสมาชิกถาวรเดิม ซึ่งมีจำนวนเพียงน้อยนิด ไปสู่ประเทศสมาชิกไม่ถาวรซึ่งมีจำนวนมากขึ้นทั้งยังเป็นตัวแทนของประเทศที่มาจากภูมิภาคกำลังพัฒนา เช่น ลาตินอเมริกา เอเชีย แอฟริกา ซึ่งล้วนแล้วแต่มีประเด็นปัญหาด้านความมั่นคงที่แตกต่างไปจากกลุ่มประเทศพัฒนาแล้วซึ่งประเทศสมาชิกถาวรเดิมเป็นตัวแทนรักษาผลประโยชน์อยู่ในปัจจุบัน ปรากฏการณ์นี้อาจส่งผลกระทบในทางลบต่ออิสรภาพในการกำหนดและดำเนินนโยบายต่างประเทศของสหรัฐอเมริกาโดยอ้างความชอบธรรมผ่านมติขององค์การสหประชาชาติ²⁰

ดังนั้นรัฐบาลสหรัฐอเมริกาประกาศอย่างชัดเจนว่าไม่สนับสนุนให้การเพิ่มจำนวนสมาชิกในคณะมนตรีความมั่นคงคงเพิ่มจำนวนสมาชิกใหม่ขึ้นไปมากถึง 24 ประเทศ รัฐบาลสหรัฐอเมริกาสนับสนุนให้ญี่ปุ่นเข้าเป็นสมาชิกถาวรในคณะมนตรีความมั่นคง และจะพิจารณาข้อเสนอที่จะเพิ่มตำแหน่งสมาชิกถาวรในคณะมนตรีความมั่นคงประมาณ 2 ประเทศเท่านั้น และประเทศสมาชิกไม่

¹⁸ Kishore Mahbubani, "United Nations and the United States: An Indispensable Partnership," in *Unilateralism and U.S. Foreign Policy: International Perspectives*, eds. David M. Malone and Yuen Foong Khong (London: Lynne Rienner Publishers, 2003), pp. 141-142.

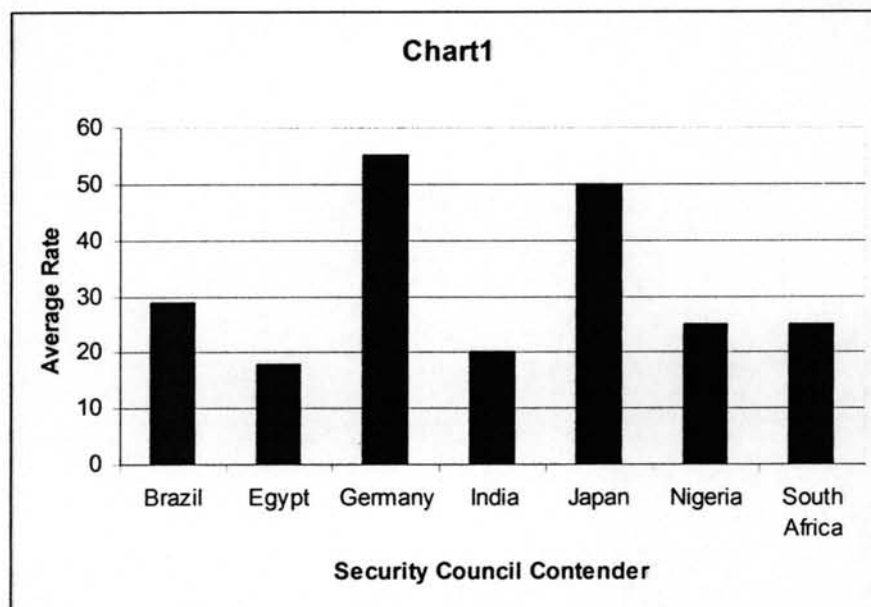
¹⁹ Rosemary Foot, S. Neil Macfarlane, and Michael Mastanduno, *US Hegemony and International Organizations The United States and Multilateral Institutions*, p. 73.

²⁰ Karen A. Mingst and Margaret P. Karns, *The United Nations in The Post – Cold War Era* (Colorado: Westview Press, 1995), p. 155.

ถาวรประมาณ 2-3 ประเทศเท่านั้น โดยจะจัดแบ่งที่นั่งให้ประเทศสมาชิกไม่ถาวรตามเขตภูมิศาสตร์ ดังนั้นจำนวนสมาชิกในคณะมนตรีความมั่นคงที่เหมาะสมจะอยู่ระหว่าง 19-20 ประเทศเท่านั้น²¹

นอกจากจะไม่ให้ความร่วมมือกับความพยายามในการเพิ่มจำนวนสมาชิกในคณะมนตรีความมั่นคงขึ้นไปมากถึง 24 ประเทศแล้ว ในการพิจารณาเพื่อกำหนดท่าทีของรัฐบาลสหรัฐอเมริกาต่อประเด็นการเลือกสนับสนุนประเทศที่สมควรเป็นสมาชิกใหม่ในคณะมนตรีความมั่นคง รัฐบาลสหรัฐอเมริกาดำเนินการพิจารณาสิทธิในการออกเสียงลงคะแนนของประเทศที่เสนอตัวเป็นสมาชิกใหม่ในคณะมนตรีความมั่นคงประกอบการตัดสินใจ จากสถิติการออกเสียงลงคะแนนในสมัชชาใหญ่ในเรื่องต่างๆ ในช่วงปีค.ศ. 1999-2004 สะท้อนให้เห็นว่าประเทศที่เสนอตัวเองเป็นสมาชิกใหม่ในคณะมนตรีความมั่นคงทั้ง 7 ประเทศ อันได้แก่ บราซิล อียิปต์ เยอรมนี อินเดีย ญี่ปุ่น ไนจีเรียและแอฟริกาใต้ ลงคะแนนเสียงคัดต่อความประสงค์ของสหรัฐอเมริกามากกว่า 70 %²²

แผนภาพที่ 4.1 ผลการลงคะแนนเสียงสนับสนุนประเทศสหรัฐอเมริกาในสมัชชาใหญ่ในเรื่องต่างๆ ไปของประเทศที่เสนอตัวเองเป็นสมาชิกใหม่ในคณะมนตรีความมั่นคงทั้ง 5 ประเทศ ในปี ค.ศ. 1999-2004²³



²¹ The Heritage Foundation, *U.N. Security Council Expansion Is Not in the U.S. Interest*[Online], 2005, Available from: <http://www.heritage.org/research/internationalorganizations/bg1876.cfm> [2006, September 28]

²² Ibid.

²³ The Heritage Foundation, *U.N. Security Council Expansion Is Not in the U.S. Interest*[Online], 2005, Available from: <http://www.heritage.org/research/internationalorganizations/bg1876.cfm> [2006, September 28]

จากภาพที่ 1 จะเห็นได้ว่ามีเพียงเยอรมันและญี่ปุ่นเท่านั้นที่ลงคะแนนเสียงในสมัชชาใหญ่ สนับสนุนสหรัฐอเมริกามากกว่า 50% กล่าวคือเยอรมันลงคะแนนเสียงสนับสนุนสหรัฐอเมริกา ประมาณ 55 % และญี่ปุ่นลงคะแนนเสียงสนับสนุนสหรัฐอเมริกาประมาณ 50% บราซิลซึ่งประเทศ ที่ต้องการเป็นสมาชิกใหม่ในคณะมนตรีความมั่นคงในฐานะตัวแทนจากทวีปลาตินอเมริกา ลงคะแนนเสียงสนับสนุนสหรัฐอเมริกาในสมัชชาใหญ่เพียง 29 % อินเดียซึ่งมักอ้างตัวว่าจะเป็น พันธมิตรที่ดีของสหรัฐอเมริกาในอนาคตก็ยังลงคะแนนเสียงสนับสนุนสหรัฐอเมริกาในสมัชชา ใหญ่เพียง 20 % สถิติของประเทศที่เสนอตัวเองเป็นสมาชิกใหม่ในคณะมนตรีความมั่นคงจาก 3 ประเทศจากทวีปแอฟริกาที่ยังน้อยพอกัน ไนจีเรียและแอฟริกาใต้ลงคะแนนเสียงสนับสนุน สหรัฐอเมริกาในสมัชชาใหญ่เพียง 25 % อียิปต์ซึ่งเป็นประเทศที่ได้รับเงินบริจาคช่วยเหลือจาก สหรัฐอเมริกาอย่างมาก กลับลงคะแนนเสียงสนับสนุนสหรัฐอเมริกาในสมัชชาใหญ่เพียง 18 %²⁴

เมื่อพิจารณาจากประเทศสมาชิกทั้งหมด 190 ประเทศในขณะที่เกี่ยวข้องข้อมูลทางด้าน ตัวเลข เยอรมันเป็นประเทศที่อยู่ในอันดับที่ 12 ที่ลงคะแนนเสียงสนับสนุนสหรัฐอเมริกาในเรื่อง ทั่วไป ญี่ปุ่นอยู่ในอันดับที่ 41 บราซิลอยู่ในอันดับที่ 80 ไนจีเรียอยู่ในอันดับที่ 104 แอฟริกาใต้อยู่ ในอันดับที่ 106 อินเดียอยู่ในลำดับที่ 149 อียิปต์อยู่ในลำดับที่ 168²⁵

เห็นได้ชัดว่า ประเทศที่เสนอตัวเองเป็นสมาชิกใหม่ในคณะมนตรีความมั่นคงให้การ สนับสนุนสหรัฐอเมริกาในสมัชชาใหญ่น้อยลงมากนับตั้งแต่ ค.ศ. 1999 เยอรมันลงคะแนนให้การ สนับสนุนสหรัฐอเมริกา 70 % ในปี ค.ศ. 1999 แต่ในปี ค.ศ. 2004 เยอรมันลงคะแนนให้การ สนับสนุนสหรัฐอเมริกาลดลงเหลือ 45 % ญี่ปุ่นลงคะแนนให้การสนับสนุนสหรัฐอเมริกา 63 % ใน ปี ค.ศ. 1999 แต่ในปี ค.ศ. 2004 ญี่ปุ่นลงคะแนนให้การสนับสนุนสหรัฐอเมริกาลดลงเหลือ 43 % บราซิลลงคะแนนให้การสนับสนุนประเทศสหรัฐอเมริกา 39 % ในปี ค.ศ. 1999 แต่ในปี ค.ศ. 2004 บราซิลลงคะแนนให้การสนับสนุนสหรัฐอเมริกาลดลงเหลือ 15 % ไนจีเรียลงคะแนนให้การ สนับสนุนสหรัฐอเมริกา 35 % ในปี ค.ศ. 1999 แต่ในปี ค.ศ. 2004 ไนจีเรียลงคะแนนให้การ สนับสนุนสหรัฐอเมริกาลดลงเหลือ 15 % แอฟริกาใต้ลงคะแนนให้การสนับสนุนสหรัฐอเมริกา 40 % ในปี ค.ศ. 1999 แต่ในปี ค.ศ. 2004 แอฟริกาใต้ลงคะแนนให้การสนับสนุนสหรัฐอเมริกาลดลง เหลือ 11 % อียิปต์ให้ลงคะแนนให้การสนับสนุนสหรัฐอเมริกา 29 % ในปี ค.ศ. 1999 แต่ในปี ค.ศ. 2004 อียิปต์ลงคะแนนให้การสนับสนุนสหรัฐอเมริกาลดลงเหลือ 8.5 %²⁶

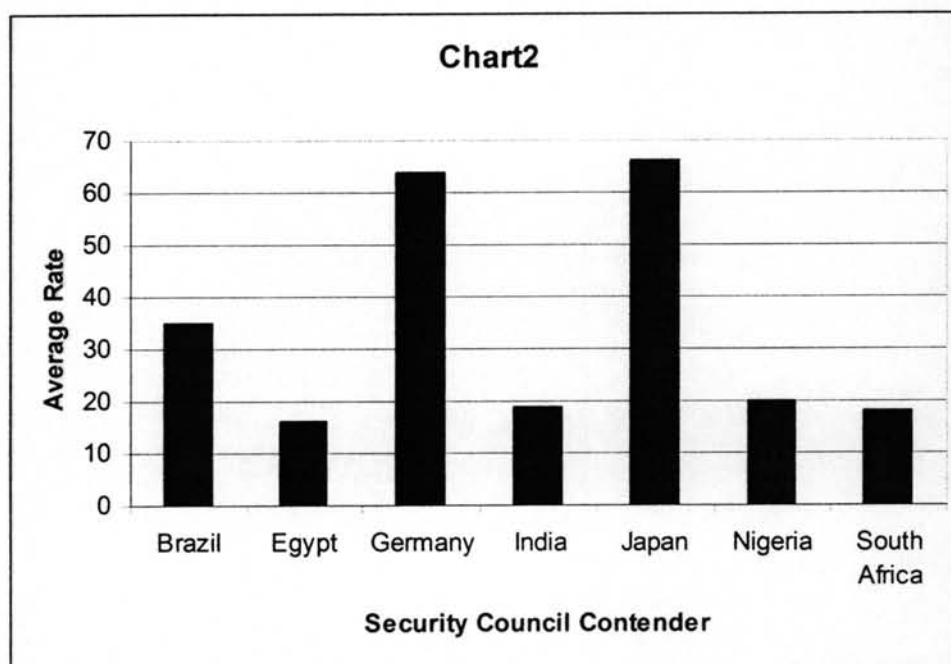
²⁴ Ibid.

²⁵ คุราชละเอียดที่ภาคผนวก ง.

²⁶ The Heritage Foundation, U.N. Security Council Expansion Is Not in the U.S. Interest[Online], 2005, Available from:

ยิ่งไปกว่านั้นการลงคะแนนเสียงสนับสนุนประเทศสหรัฐอเมริกาในสมัชชาใหญ่ในเรื่องสำคัญ (key issues) ของประเทศที่เสนอตัวเองเป็นสมาชิกใหม่ในคณะมนตรีความมั่นคง ทั้งบราซิล ในจีเรีย แอฟริกาใต้ อินเดีย อียิปต์ ญี่ปุ่นและเยอรมันก็ยังลดลงไปเช่นเดียวกับการลงคะแนนเสียงในเรื่องต่างๆไป²⁷

แผนภาพที่ 4.2 ผลการลงคะแนนเสียงสนับสนุนประเทศสหรัฐอเมริกาในสมัชชาใหญ่ในเรื่องสำคัญของประเทศที่เสนอตัวเองเป็นสมาชิกใหม่ในคณะมนตรีความมั่นคงทั้ง 5 ประเทศ ในปี ค.ศ. 2000-2004²⁸



ภาพที่ 2 อินเดียลงคะแนนเสียงสนับสนุนสหรัฐอเมริกา 19 % อียิปต์ 16 % บราซิล 35 % แต่ข้อมูลสำคัญที่ไม่ปรากฏในตารางก็คือ ในปี ค.ศ. 2001 ในจีเรีย แอฟริกาใต้ อินเดีย และอียิปต์ ไม่เคยลงคะแนนเสียงสนับสนุนสหรัฐอเมริกาในเรื่องสำคัญเลย ในขณะที่เยอรมันลงคะแนนเสียงสนับสนุนสหรัฐอเมริกา 64 % ญี่ปุ่น 66% อย่างไรก็ตามรัฐบาลสหรัฐอเมริกาเห็นว่าสถิติรวมของการลงคะแนนเสียงของเยอรมันและญี่ปุ่นในช่วงปี ค.ศ. 2000 - 2004 ไม่สามารถเป็นหลักประกันได้ว่าทั้งสองประเทศจะลงคะแนนเสียงสนับสนุนสหรัฐอเมริกาได้ตลอดไปในอนาคต ทั้งนี้เนื่องจาก

²⁷ Ibid.

²⁸ Ibid.

ข้อเท็จจริงที่ไม่ได้ปรากฏในตารางที่ 8 ก็คือเยอรมนี ญี่ปุ่น บราซิล แอฟริกาใต้และไนจีเรียได้ลดการลงคะแนนเสียงสนับสนุนสหรัฐอเมริกาในประเด็นสำคัญของสมัชชาใหญ่อย่างต่อเนื่องนับตั้งแต่ปี ค.ศ. 1999 เป็นต้นมา²⁹

การที่สหรัฐอเมริกาจำเป็นต้องให้ความสำคัญต่อสถิติการลงคะแนนเสียงของประเทศที่เสนอตัวเองเป็นสมาชิกใหม่ในคณะมนตรีความมั่นคงอย่างมากนั้น เนื่องจากสหรัฐอเมริกาเห็นว่าคณะมนตรีความมั่นคงที่มีจำนวนสมาชิกเพิ่มมากขึ้นนั้นจะส่งผลกระทบต่อการดำเนินนโยบายต่างประเทศของสหรัฐอเมริกา ทั้งในด้านการทำสงครามต่อต้านการก่อการร้าย การยับยั้งการแพร่ขยายของอาวุธที่มีอำนาจในการทำลายล้างสูง (weapons of mass destruction) การระดมกองกำลังขององค์การสหประชาชาติเพื่อใช้ในการรักษาผลประโยชน์ของสหรัฐอเมริกา และบั่นทอนประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่อย่างรวดเร็วของคณะมนตรีความมั่นคง³⁰

การให้สิทธิยับยั้ง

เมื่อพิจารณาจากข้อเท็จจริงที่ว่าสหรัฐอเมริกาถูกลดบทบาทลงในสมัชชาใหญ่ ภายหลังจากที่ประเทศสมาชิกในองค์การสหประชาชาติเพิ่มจำนวนขึ้นอย่างรวดเร็วตั้งแต่ช่วงทศวรรษที่ 1970 เป็นต้นมา ทำให้คณะมนตรีความมั่นคงเป็นองค์กรเดียวที่จะยังช่วยรักษาผลประโยชน์ในการดำเนินนโยบายต่างประเทศของสหรัฐอเมริกาเอาไว้ได้ ประเด็นการให้สิทธิยับยั้งกับประเทศสมาชิกถาวรใหม่ในคณะมนตรีความมั่นคง การจำกัดการใช้สิทธิยับยั้งหรือแม้กระทั่งความพยายามที่จะยกเลิกการใช้สิทธิยับยั้งของประเทศสมาชิกถาวรในคณะมนตรีความมั่นคงจึงเป็นประเด็นสำคัญอย่างยิ่งของสหรัฐอเมริกา สหรัฐอเมริกาจะต้องพยายามรักษาสถานะเดิมของสิทธิยับยั้งของสมาชิกถาวรในคณะมนตรีความมั่นคงเอาไว้ให้ได้ เพราะถ้าหากมีการขยายสิทธิยับยั้งให้กับประเทศสมาชิกถาวรใหม่ มีกฎเกณฑ์ในการจำกัดการใช้สิทธิยับยั้งอย่างชัดเจนเข้มงวด หรือมีการยกเลิกการใช้สิทธิยับยั้งของสมาชิกถาวรในคณะมนตรีความมั่นคง สหรัฐอเมริกาจะประสบปัญหาอย่างหนักในการดำเนินนโยบายระหว่างประเทศของตนในองค์การสหประชาชาติ

สหรัฐอเมริกามีบทบาทอย่างมากในการรักษาผลประโยชน์ของตนเองในเรื่องการให้สิทธิยับยั้งกับประเทศสมาชิกถาวรใหม่ในคณะมนตรีความมั่นคง การจำกัดการใช้สิทธิยับยั้งหรือแม้กระทั่งความพยายามที่จะยกเลิกการใช้สิทธิยับยั้งของประเทศสมาชิกถาวรในคณะมนตรีความ

²⁹ Ibid.

³⁰ The Heritage Foundation, *More Is Not Better at U.N. Security Council* [Online], 2003, Available from:

มั่นคง โดยสหรัฐอเมริกาสามารถดำเนินการได้อย่างเป็นการภายในในองค์การสหประชาชาติเองเพื่อรักษาผลประโยชน์ของตน ตัวอย่างเช่น กรณีของ Open-ended Working Group สหรัฐอเมริกาสามารถใช้เจ้าหน้าที่องค์การสหประชาชาติชาวอเมริกันที่มีความเชี่ยวชาญในด้านกฎหมายระหว่างประเทศและทำงานในองค์การสหประชาชาติมานานจะช่วยรักษาผลประโยชน์ให้สหรัฐอเมริกา กรณีดังกล่าวนับเป็นปัญหาในการปฏิรูปคณะมนตรีความมั่นคงในส่วนที่เกี่ยวข้องกับสิทธิยับยั้งมาเป็นเวลานาน เพราะทำให้คณะทำงานที่ได้รับการแต่งตั้งขึ้นมาเพื่อหาหนทางในการปรับปรุงระบบการลงคะแนนเสียงในคณะมนตรีความมั่นคงไม่สามารถจะต้องเรื่องสิทธิยับยั้งได้เลย³¹

กรณีตัวอย่างดังกล่าว จึงอาจนับเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้คณะ High-level Panel on Threats, Challenges and Change ไม่อาจหาวิธีการที่สามารถนำมาปฏิบัติได้จริงในการเปลี่ยนแปลงสิทธิยับยั้งของประเทศสมาชิกในและทำได้แค่เพียงเรียกร้องให้การใช้สิทธิยับยั้งของประเทศสมาชิกถาวรจะจำกัดอยู่เฉพาะในกรณีที่ผลประโยชน์แห่งชาติที่สำคัญที่สุดของประเทศนั้นๆ กำลังถูกคุกคาม ขอให้ประเทศสมาชิกถาวรละเว้นการใช้สิทธิยับยั้งในกรณีของการฆ่าล้างเผ่าพันธุ์และการละเมิดสิทธิมนุษยชนอย่างใหญ่หลวงและไม่ควรมีการให้สิทธิยับยั้งแก่ประเทศสมาชิกใหม่

นอกจากความสามารถที่จะดำเนินการอย่างเป็นการภายในในองค์การสหประชาชาติเองเพื่อรักษาสิทธิยับยั้งเอาไว้ สหรัฐอเมริกายังดำเนินนโยบายโดยประกาศอย่างชัดเจนว่าไม่ยินยอมให้สมาชิกถาวรใหม่ในคณะมนตรีความมั่นคงได้รับสิทธิยับยั้งด้วย³²

การปฏิรูประบบการทำงาน

เนื่องจากการปฏิรูปคณะมนตรีความมั่นคงในด้านการเพิ่มจำนวนและสัดส่วนของสมาชิกเป็นสิ่งที่ประเทศสมาชิกส่วนใหญ่ในองค์การสหประชาชาติให้ความสำคัญแต่กลับเป็นสิ่งที่มีแนวโน้มจะกระทบต่อผลประโยชน์แห่งชาติของสหรัฐอเมริกาเป็นอย่างสูง รัฐบาลสหรัฐอเมริกาจึงพยายามอย่างยิ่งที่จะชี้ให้ประเทศสมาชิกในองค์การสหประชาชาติเห็นว่าการออกเสียงใดๆก็ตามเพื่อปฏิรูปองค์การสหประชาชาติสมควรอย่างยิ่งที่จะต้องทำการปฏิรูปในด้านอื่นๆที่จำเป็นเร่งด่วนกว่าการปฏิรูปคณะมนตรีความมั่นคง ประเทศสหรัฐอเมริกาได้แย้งว่า ความล้มเหลวในด้านการ

³¹ สัมภาษณ์ ฯพณฯ อัญญา ชัยนาม, รองประธาน Open-ended Working Group on the Question of Equitable Representation on and Increase in Membership of the Security Council and Other Matters Related to the Security Council, 15 มกราคม 2551.

³² Better World Campaign, Fact Sheet United Nations Security Council Reform[Online], (n.d.), Available from: http://www.betterworldfund.org/issues/summit/un_security_council_reform.pdf#search=%22security%20council%20reform%22 [2006, September 14]

บริหารจัดการ การทุจริต และการดำเนินงานที่ขาดความโปร่งใสและตรวจสอบได้ เป็นสิ่งที่บั่นทอนประสิทธิภาพและชื่อเสียงขององค์การสหประชาชาติมากกว่าเรื่องของจำนวนและองค์ประกอบของคณะมนตรีความมั่นคง และสิ่งเหล่านี้เป็นสิ่งที่ควรจะได้รับคามสนใจมากกว่าในการปฏิรูปคณะมนตรีความมั่นคง³³

หลังจากที่เอกสาร A More Secure World: Our Shared Responsibility ของคณะ High-level Panel on Threats, Challenges and Change เผยแพร่ต่อสาธารณะ รัฐบาลสหรัฐอเมริกาจัดตั้งหน่วยงาน Task Force on the United Nations เพื่อศึกษาถึงการปฏิรูปองค์การสหประชาชาติ โดยเน้นศึกษาถึงผลประโยชน์ของประเทศสหรัฐอเมริกาที่เกี่ยวข้องกับการปฏิรูปองค์การสหประชาชาติ และขอให้หน่วยงานดังกล่าวแนะนำนโยบายที่รัฐบาลสหรัฐอเมริกาคควรจะปฏิบัติเพื่อรักษาผลประโยชน์ของตนเองไว้ในการปฏิรูปองค์การสหประชาชาติ หน่วยงาน Task Force on the United Nations ได้เผยแพร่เอกสาร American Interests and UN Reform: Report of the Task Force on the United Nations ในเดือนมิถุนายน ค.ศ. 2005 ซึ่งเนื้อหาส่วนใหญ่เสนอให้รัฐบาลสหรัฐอเมริกาส่งเสริมการปฏิรูปองค์การสหประชาชาติในด้านการบริหารจัดการเป็นหลัก แม้ในส่วนที่กล่าวถึงการปฏิรูปคณะมนตรีความมั่นคง เอกสารของหน่วยงาน Task Force on the United Nations ก็ เสนอให้ประเทศสมาชิกถาวรในคณะมนตรีความมั่นคงควรประชุมปรึกษาหารืออย่างสม่ำเสมอในประเด็นการแก้ปัญหาด้านการต่อต้านการก่อการร้ายและการจำกัดการแพร่ขยายของอาวุธนิวเคลียร์ และขอให้คณะมนตรีความมั่นคงจัดการประชุมแบบปิด (closed-door briefing) เพื่อปรึกษาหารือในประเด็นการแก้ปัญหาด้านการต่อต้านการก่อการร้ายและการจำกัดการแพร่ขยายของอาวุธนิวเคลียร์อย่างน้อย 3-4 ครั้งต่อปี³⁴ จะเห็นได้ว่าเป็นข้อเสนอที่ตรงกันข้ามกับความพยายามในการปฏิรูประบบการทำงานของคณะมนตรีความมั่นคงในอดีตที่ผ่านมาทั้งหมดซึ่งมักเน้นให้ประเทศสมาชิกอื่น ๆ มีโอกาสรับรู้ถึงความเป็นไปในการประชุมเพื่อวางแนวทางปฏิบัติงานของคณะมนตรีความมั่นคง³⁵

³³ The Heritage Foundation, U.N. Security Council Expansion Is Not in the U.S. Interest[Online]. 2005. Available from: <http://www.heritage.org/research/internationalorganizations/bg1876.cfm> [2006, September 28]

³⁴ Task Force on the United Nations, American Interests and UN Reform: Report of the Task Force on the United Nations[Online], 2005, Available from: http://www.usip.org/un/report/usip_un_report.pdf [2006, September 4]

³⁵ Ibid.

นอกจากนี้ หน่วยงาน Task Force on the United Nations ยังได้เสนอให้ประเทศสหรัฐอเมริกาเป็นผู้นำในการปฏิบัติงานต่างๆของคณะมนตรีความมั่นคงและหน่วยงานย่อยที่ตั้งขึ้น โดยคณะมนตรีความมั่นคงด้วย³⁶

ในปีค.ศ. 2006 ประเทศสหรัฐอเมริกาเริ่มมาตรการกดดันให้เกิดการปฏิรูประบบการทำงานขององค์การสหประชาชาติ ยังผลให้เลขาธิการสหประชาชาติตัดสินใจปฏิรูปองค์การสหประชาชาติในด้านการบริหารจัดการองค์กรอย่างกว้างขวางซึ่งส่งผลให้มีการถ่ายโอนอำนาจการบริหารจัดการองค์กรจากสำนักงานเลขาธิการไปยังสมัชชาใหญ่ ซึ่งการเปลี่ยนแปลงในครั้งนี้ได้รับการต่อต้านจากพนักงานองค์การสหประชาชาติและกลุ่มประเทศ G-77 ต่อต้านกระบวนการปฏิรูปการบริหารจัดการองค์กรนี้อย่างมาก³⁷

ในวันที่ 20 กันยายน ค.ศ. 2007 กระทรวงการต่างประเทศสหรัฐอเมริกาออกแถลงการณ์ต่อสาธารณะว่า รัฐบาลสหรัฐอเมริกาจะให้ความสำคัญกับการปฏิรูประบบการทำงานขององค์การสหประชาชาติก่อนเป็นอันดับแรก โดยจะเน้นให้องค์การสหประชาชาติปฏิรูประบบการทำงานทั้งหมดใน 4 ประเด็นด้วยกัน³⁸ ก็คือ

1. จัดตั้งหน่วยงานควบคุมทางด้านศีลธรรมของเจ้าหน้าที่องค์การสหประชาชาติ
2. จัดตั้งหน่วยงานตรวจสอบกระบวนการกำหนด สรรหา และแจกจ่ายทรัพยากรที่จะใช้ในการปฏิบัติการตามมติของสหประชาชาติ
3. ปรับปรุงระบบการจัดซื้อจัดจ้างในองค์การสหประชาชาติให้มีความโปร่งใสและสามารถตรวจสอบได้
4. ปรับปรุงระบบบริหารงานขององค์การสหประชาชาติให้มีประสิทธิภาพเพิ่มขึ้น

อย่างไรก็ตามเป็นที่น่าสงสัยว่า ความพยายามในการปฏิรูประบบการทำงานขององค์การสหประชาชาติของสหรัฐอเมริกานั้นน่าจะเป็นความพยายามบั่นทอนการทำงานขององค์การสหประชาชาติมากกว่า ความพยายามนี้มีจุดเริ่มต้นมาจากความไม่พอใจและปฏิกิริยาตอบสนองที่ไร้เหตุผลของสหรัฐอเมริกาอันมีต่อการเพิ่มจำนวนสมาชิกขึ้นอย่างมากภายในสมัชชาใหญ่ ซึ่ง

³⁶ Ibid.

³⁷ Global Policy Forum, UN Reform Chronology: 1992 - Present[Online], 2006, Available from: <http://www.globalpolicy.org/reform/intro/chronogy.htm> [2006, March 17]

³⁸ Global Policy Forum, Statement by Ambassador Shirin Tahir - Khelij[Online], 2005, Available from: <http://www.globalpolicy.igc.org/security/reform/statements/2005/0712us.htm>[2007, November 16]

ประเทศสมาชิกใหม่เหล่านี้ มาจากประเทศโลกที่สามเป็นส่วนใหญ่ ปรากฏการณ์นี้นำมาซึ่งการนำเอาประเด็นปัญหาสำคัญทั้งทางความมั่นคง การเมือง เศรษฐกิจและสังคมของประเทศเหล่านี้เข้าสู่การพิจารณาในสมัชชาใหญ่อย่างล้นหลาม ซึ่งส่วนใหญ่แล้วเป็นสิ่งที่ไม่มีความเกี่ยวข้องหรือขัดแย้งกับผลประโยชน์ของสหรัฐอเมริกา อย่างไรก็ตามปรากฏการณ์การเพิ่มจำนวนสมาชิกในสมัชชาใหญ่อ่างมากมายเกิดขึ้นภายในช่วงทศวรรษที่ 1970-1980 เท่านั้น หากแต่ภายหลังที่ปรากฏการณ์นี้จบสิ้นลง สหรัฐอเมริกายังคงไม่หยุดยั้งทำลายองค์การสหประชาชาติ โดยการแสดงความปรารถนาอย่างมากถึงการปฏิรูประบบการบริหารจัดการภายในองค์การสหประชาชาติ ระบบราชการที่ล้นเกิน การมีโปรแกรมปฏิบัติหน้าที่ซึ่งมีความซ้ำซ้อนกัน และระบบบริหารการเงินที่ไม่รัดกุม ดังนั้นความปรารถนาเหล่านี้ไม่ได้เกิดขึ้นจากหลักการและเหตุผลที่สมควร แต่เป็นความปรารถนาที่เกิดขึ้นจากการไม่ได้รับรู้รายละเอียดที่รอบด้านว่าองค์การสหประชาชาติต้องปฏิบัติหน้าที่อย่างไรเพื่อรับมือกับปัญหาต่างๆที่เพิ่มมากขึ้นทุกๆวัน ในโลกนี้มากกว่า³⁹

ณ ปัจจุบันนี้สหรัฐอเมริกาเป็นประเทศที่มีบทบาทสำคัญที่สุดในการจะกำหนดว่าการปฏิรูปคณะมนตรีความมั่นคงจะประสบผลสำเร็จขึ้นได้หรือไม่ ดังที่สุนทรพจน์ในโอกาสอำนวยการเลขานุการสหประชาชาติของนาย Kofi Annan ได้กล่าวถึงการปฏิรูปคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติว่า องค์ประกอบของจำนวนสมาชิกในคณะมนตรีความมั่นคงทั้งแบบถาวรและไม่ถาวรนั้นสะท้อนความเป็นตัวแทนรักษาผลประโยชน์ของประเทศสมาชิกทั้งหมดขององค์การสหประชาชาติในปี ค.ศ. 1945 ซึ่งเป็นเหตุผลที่ตลอดระยะเวลาในการดำรงตำแหน่งเลขานุการสหประชาชาติ เขาได้พยายามผลักดันให้เกิดการปฏิรูปคณะมนตรีความมั่นคงขึ้น ซึ่งในการปฏิรูปคณะมนตรีความมั่นคงนั้นประกอบไปด้วยประเด็นสำคัญทั้งหมด 2 ประเด็น⁴⁰

ประเด็นแรก คณะมนตรีความมั่นคงจะต้องเพิ่มที่นั่งให้กับประเทศสมาชิกใหม่ ซึ่งจะเข้ามาในฐานะประเทศสมาชิกถาวรหรือประเทศสมาชิกไม่ถาวรแต่มีระยะเวลาการดำรงตำแหน่งที่ยาวขึ้นกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน ทั้งนี้เพื่อให้มีจำนวนตัวแทนที่จะรักษาผลประโยชน์ของประเทศสมาชิกจากส่วนต่างๆของโลกมากขึ้น ซึ่งประเทศเหล่านี้ในปัจจุบันยังมีสิทธิในการรักษาผลประโยชน์ของตนเองอย่างจำกัดในองค์การสหประชาชาติ⁴¹

³⁹ Kishore Mahbubani, "United Nations and the United States: An Indispensable Partnership," in *Unilateralism and U.S. Foreign Policy: International Perspectives*, eds. David M. Malone and Yuen Foong Khong (London: Lynne Rienner Publishers, 2003), pp.143-144.

⁴⁰ United Nations, *In Truman Library Speech, Annan Says UN Remains Best Tool to Achieve Key Goals of International Relations*[Online], 2006, Available from: <http://www.un.org/News/press/docs/2006/20061213>

⁴¹ Ibid.

ประเด็นที่สอง ซึ่งอาจกล่าวได้ว่าเป็นประเด็นที่มีความสำคัญมากกว่าการเพิ่มจำนวนประเทศสมาชิกในคณะมนตรีความมั่นคงก็คือ ประเทศสมาชิกในคณะมนตรีความมั่นคงทั้งหมด โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเทศสมาชิกถาวรซึ่งเป็นประเทศมหาอำนาจหลักอยู่ปัจจุบัน จำต้องยอมรับในหน้าที่ความรับผิดชอบพิเศษของตนเองซึ่งมาพร้อมกับอภิสิทธิ์ที่ตนเองได้รับ คณะมนตรีความมั่นคงไม่ใช่เวทีระหว่างประเทศอีกแห่งหนึ่งสำหรับประเทศสมาชิกถาวรซึ่งเป็นมหาอำนาจในการรักษาผลประโยชน์แห่งชาติของตน โดยเฉพาะ หากแต่เป็นคณะกรรมการในด้านการบริหารจัดการระบบความมั่นคงร่วมกันของประเทศสมาชิกทั้งหมดขององค์การสหประชาชาติ⁴²

ในการนี้ นาย Kofi Annan ได้อ้างถึงคำกล่าวของอดีตรัฐมนตรีต่างประเทศ Truman ของสหรัฐอเมริกาซึ่งกล่าวว่า “ความรับผิดชอบของประเทศมหาอำนาจในระบบความสัมพันธ์ระหว่างประเทศนั้นคือการรับใช้มิใช่การครอบงำประชาชนซึ่งเป็นสมาชิกของโลกนี้” นาย Kofi Annan มีความเห็นต่อคำกล่าวนี้ว่า ประธานาธิบดี Truman ได้แสดงให้เห็นถึงผลดีที่จะเกิดขึ้นแก่โลกนี้ถ้าหากสหรัฐอเมริกามีความรับผิดชอบในหน้าที่ของตนเองต่อผลประโยชน์โดยรวมของมนุษยชาติ ซึ่งในปัจจุบันนี้เป็นที่เห็นได้ชัดเจนอย่างยิ่งว่าสถาบันทางการเมืองระหว่างประเทศหลายสถาบันไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ของตนให้ประสบผลสำเร็จได้เป็นอย่างดีถ้าหากไม่ได้รับความร่วมมือจากสหรัฐอเมริกา ในทางตรงกันข้าม ถ้าหากสหรัฐอเมริกาให้ความร่วมมือในการแก้ไขปัญหาทางการเมืองระหว่างประเทศ ก็เรียกได้ว่าแทบไม่มีอุปสรรคอันใดเกิดขึ้นอีกเลย⁴³ การที่สหรัฐอเมริกาดำเนินนโยบายชัดเจนความพยายามในการปฏิรูปคณะมนตรีความมั่นคงตามแนวทางที่เอกสาร *A More Secure World: Our Shared Responsibility* ที่คณะ High-level Panel on Threats, Challenges and Change เสนอไว้ในครั้งนี้ จึงเป็นการดำเนินการเพื่อรักษาสถานะเดิมของสหรัฐอเมริกาในคณะมนตรีความมั่นคงที่ประสบความสำเร็จ

⁴² Ibid.

⁴³ Ibid.