การปฏิรูปคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติ และทิศทางการกำหนดท่าทีของไทย

โดย

นายเชิดเกียรติ อัตถากร
รองอธิบดีกรมองค์การระหว่างประเทศ
กระทรวงการต่างประเทศ

นักศึกษาวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร
หลักสูตรการป้องกันราชอาณาจักร รุ่นที่ 56
ประจำปีการศึกษา พุทธศักราช 2556 - 2557

บทคัดย่อ

เรื่อง การปฏิรูปคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติและทิศทางการกำหนดท่าที
ของไทย

ลักษณะวิชา การเมือง

ผู้วิจัย นายเชิดเกียรติ อัตถากร หลักสูตร วปอ. รุ่นที่ 56

การวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาพัฒนาการด้านการปฏิรูปคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติ (United Nations Security Council หรือ UNSC) โดยจะวิเคราะห์ปัจจัยที่ส่งผลให้มีความจำเป็นต้องปฏิรูป ศึกษาเปรียบเทียบข้อเสนอการปฏิรูปของกลุ่มประเทศต่างๆ และเสนอแนวทางการกำหนดท่าทีและการดำเนินนโยบายของไทยในการปฏิรูปคณะมนตรีความมั่นคงฯ

วิธีการวิจัยเป็นลักษณะการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยมีขอบเขตการศึกษาตั้งแต่ช่วงสงครามเย็นจนถึงปัจจุบัน ทั้งนี้ ได้เน้น 5 ประเด็น คือ (1) ประเภทของสมาชิกภาพ (2) สิทธิยับยั้ง (3) การเป็นตัวแทนภูมิภาค (4) ขนาดของการขยายคณะมนตรีความมั่นคงฯ และ (5) วิธีการทำงานของคณะมนตรีความมั่นคงฯ

ผลการวิจัยชี้ให้เห็นว่า กระบวนการปฏิรูปคณะมนตรีความมั่นคงมีความล่าช้าและคาดว่าจะใช้ระยะเวลาอีกนาน แม้ว่าทุกฝ่ายตระหนักถึงความจำเป็นในการปฏิรูป แต่ยังไม่สามารถตกลงกันได้ว่าจะปฏิรูปอย่างไร เนื่องจากผลประโยชน์ในแต่ละประเทศยังแตกต่างกันมาก และยังไม่สามารถหาจุดที่เป็นผลประโยชน์ร่วมกันได้ ประเด็นที่มีความอ่อนไหวมากที่สุดคือ การขยายสมาชิกถาวร และการใช้สิทธิยับยั้ง

การศึกษาวิจัยได้เสนอแนวทางการกำหนดท่าทีและการดำเนินนโยบายของไทย โดยในหลักการไทยต้องการเห็นการปฏิรูปที่นำไปสู่การสนับสนุนให้คณะมนตรีความมั่นคงฯ มีประสิทธิภาพ ความรับผิดชอบ และความโปร่งใส รวมทั้งการมีส่วนร่วมของประเทศกำลังพัฒนาขนาดกลางและขนาดเล็ก และการมีลักษณะของความเป็นตัวแทนของแต่ละภูมิภาค (geographical representation) มากขึ้น เพื่อสะท้อนสถานการณ์โลกที่เปลี่ยนแปลงไป ทั้งนี้ ไทยไม่ประสงค์ให้ประเด็นการขยายสมาชิกครอบงำประเด็นสำคัญอื่น ๆ โดยเฉพาะการปรับปรุงวิธีการทำงานของคณะมนตรีความมั่นคงฯ และปฏิสัมพันธ์ระหว่างคณะมนตรีความมั่นคงฯ กับองค์กรอื่น ๆ ของสหประชาชาติ นอกจากนี้ ไทยควรมีบทบาทมากขึ้นในกระบวนการปฏิรูปเพื่อรักษาผลประโยชน์แห่งชาติและยกระดับบทบาทไทยในเวทีระหว่างประเทศ

คำนำ

การประกาศของซาอุดีอาระเบียเมื่อวันที่ 19 ตุลาคม 2556 ถอนตัวไม่รับตำแหน่งสมาชิกไม่ถาวรของคณะมนตรีความมั่นคงฯ หลังจากที่ได้รับเลือกในวาระปี 2557-2558 เพื่อแสดงความไม่พอใจต่อความไร้ประสิทธิภาพของคณะมนตรีความมั่นคงฯ ในการรักษาสันติภาพโลก ซึ่งนับเป็นครั้งแรกในประวัติศาสตร์ของคณะมนตรีความมั่นคงฯ คือตัวอย่างหนึ่ง ท่ามกลางอีกหลายเหตุการณ์ที่ส่งสัญญานสะท้อนความไม่พอใจของประชาคมระหว่างประเทศต่อปัญหาประสิทธิภาพของคณะมนตรีความมั่นคงฯ ในการธำรงไว้ซึ่งสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ และความจำเป็นที่จะต้องปฏิรูปคณะมนตรีความมั่นคงฯ ในอนาคตข้างหน้า

กระบวนการปฏิรูปคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติได้ยืดเยื้อมานานเกือบเท่าๆ กับอายุของสหประชาชาติ โดยดูเหมือนว่า ทุกฝ่ายตระหนักถึงความจำเป็นที่ต้องปฏิรูป แต่ยังไม่สามารถหาข้อยุติได้ว่าจะปฏิรูปอย่างไร

ประเทศสมาชิกสหประชาชาติหลายประเทศได้ติดตาม ผลักดันและรักษาผลประโยชน์ของตนในกระบวนการปฏิรูปคณะมนตรีความมั่นคงฯ แต่ไทยยังไม่ได้กำหนดท่าทีที่ชัดเจนในประเด็นดังกล่าว รายงานวิจัยฉบับนี้ จึงพยายามศึกษาทำความเข้าใจกระบวนการปฏิรูปคณะมนตรีความมั่นคงฯ โดยหวังว่า จะช่วยให้ไทยสามารถกำหนดท่าทีอย่างเหมาะสมในเรื่องดังกล่าว และนำไปสู่การยกระดับบทบาทไทยในฐานะสมาชิกที่ดีของสหประชาชาติ

(นายเชิดเกียรติ อัตถากร)
นักศึกษาวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร
หลักสูตร วปอ. รุ่นที่ 56
ผู้วิจัย

สารบัญ

		หน้า
บทคัดย่อ		ก
คำนำ		ข
กิตติกรรมประกาศ		ค
สารบัญ		ง
บทที่ 1	บทนำ	1
	ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา	1
	วัตถุประสงค์ของการวิจัย	3
	ขอบเขตของการวิจัย	3
	วิธีดำเนินการวิจัย	3
	ประโยชน์ที่คาดว่าได้รับ	3
	คำจำกัดความ	4
บทที่ 2	ภูมิหลังคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติ	6
	ความเป็นมา	7
	กรอบแนวคิด	8
	วรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง	11
	สรุป	14
บทที่ 3	พัฒนาการของการปฏิรูปคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติ	15
	พัฒนาการในช่วงปี 2488 – 2533: การปฏิรูปในช่วงสงครามเย็น	16
	พัฒนาการในช่วงปี 2533 - 2546: ความตื่นตัวในช่วงหลังสงครามเย็น	17
	พัฒนาการในช่วงปี 2546 – 2549: การหารือเพื่อมุ่งสู่การประชุมระดับผู้นำของโลก	20
	พัฒนาการในช่วงปี 2549 – 2551 : ความอ่อนล้าในการเจรจา	23
	พัฒนาการในช่วงปี 2551 – 2557 : การขับเคลื่อนภายใต้กรอบการประชุม Intergovernmental Negotiations	26
	สรุป	33

สารบัญ (ต่อ)

		หน้า
บทที่ 4	วิเคราะห์ประเด็นปัญหาการปฏิรูปคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติ และแนวทางการกำหนดท่าทีไทย	35
	ท่าทีกลุ่มประเทศที่สำคัญ	35
	ท่าทีของประเทศสมาชิกถาวร 5 ประเทศ (P5)	45
	วิเคราะห์ท่าทีของกลุ่มประเทศต่างๆ	46
	แนวทางการกำหนดท่าทีไทย	49
	สรุป	54
บทที่ 5	สรุปและข้อเสนอแนะ	55
บรรณานุกรม		59
ประวัติย่อผู้วิจัย		61

บทที่ 1
บทนำ

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

คณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติ (United Nations Security Council – UNSC) เป็นองค์กรหลักที่สำคัญที่สุดของสหประชาชาติ ประกอบด้วยสมาชิก 15 ประเทศ โดยแบ่งเป็น 2 ประเภทคือ (1) สมาชิกถาวร 5 ประเทศ ได้แก่ สหรัฐฯ สหราชอาณาจักร ฝรั่งเศส รัสเซีย และจีน (2) สมาชิกไม่ถาวร 10 ประเทศ ดำรงตำแหน่งวาระละ 2 ปี สมาชิกประเภทนี้จะได้รับเลือกจากสมัชชาแห่งสหประชาชาติ โดยจัดสรรที่นั่งตามสัดส่วนเขตภูมิศาสตร์

โครงสร้างของคณะมนตรีความมั่นคงฯ สะท้อนการเมืองระหว่างประเทศในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ซึ่งมหาอำนาจผู้ชนะสงครามดำรงตำแหน่งสมาชิกถาวร และมีสิทธิยับยั้ง (veto) อย่างไรก็ตาม เมื่อกาลเวลาผ่านไป โดยเฉพาะช่วงหลังสงครามเย็น ประเทศสมาชิกสหประชาชาติเริ่มตระหนักว่า รูปแบบการทำงานของคณะมนตรีความมั่นคงฯ ดังกล่าว อาจไม่สะท้อนกับกระแสการเปลี่ยนแปลงของโลกในปัจจุบัน และไม่สามารถแก้ไขปัญหาความขัดแย้งระหว่างประเทศได้อย่างมีประสิทธิภาพ ดังเช่นในกรณีซีเรีย ซึ่งความขัดแย้งได้ทวีความรุนแรงขึ้นโดยคณะมนตรีความมั่นคงฯ สามารถเข้ามามีบทบาทได้จำกัด ดังนั้น กรณีที่ซาอุดีอาระเบีย ซึ่งได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกไม่ถาวร วาระปี 2514 – 2516 ประกาศไม่รับตำแหน่งเพื่อแสดงความไม่พอใจต่อปัญหาการทำงานของคณะมนตรีความมั่นคงฯ ดังกล่าว ก็เป็นตัวอย่างสำคัญที่สะท้อนถึงความจำเป็นที่จะต้องดำเนินการปฏิรูปคณะมนตรีความมั่นคงฯ อย่างจริงจัง

ถึงแม้หลายฝ่ายจะเห็นพ้องถึงความจำเป็น ที่จะต้องปฏิรูปคณะมนตรีความมั่นคงฯ แต่ก็ยังไม่สามารถหาข้อยุติได้ว่า จะปฏิรูปอย่างไร ประเด็นสำคัญในการปฏิรูป ได้แก่ การขยายสมาชิก ทั้งประเภทของสมาชิก จำนวนสมาชิก ระยะเวลาการเป็นสมาชิก และสัดส่วนจำนวนที่นั่งของแต่ละภูมิภาค การใช้สิทธิยับยั้ง (veto) โดยเฉพาะสำหรับสมาชิกถาวรใหม่ การปรับปรุงวิธีการทำงานของคณะมนตรีความมั่นคงฯ ให้โปร่งใสมากขึ้น และเน้นการให้คณะมนตรีความมั่นคงฯ มีปฏิสัมพันธ์กับองค์กรอื่น ๆ ของสหประชาชาติ และรัฐสมาชิกทั่วไปเพิ่มขึ้น

ทั้งนี้ ประเด็นที่ถือเป็นหัวใจและได้รับความสนใจมากที่สุด คือ การขยายสมาชิกถาวร โดยญี่ปุ่น เยอรมนี บราซิล และอินเดีย เป็นประเทศหลักที่พยายามผลักดันให้ขยายสมาชิกถาวรมากขึ้น

โดยคาดหวังว่าจะมีโอกาสดำรงตำแหน่งดังกล่าว ในขณะที่ประเทศในทวีปแอฟริกา ก็สนับสนุนให้ประเทศจากภูมิภาคของตน มีโอกาสดำรงตำแหน่งสมาชิกถาวรมากขึ้น โดยประเทศที่คาดหวังการดำรงตำแหน่งดังกล่าว คือ อียิปต์ ไนจีเรีย และแอฟริกาใต้ อย่างไรก็ตาม บางประเทศไม่เห็นด้วยที่จะขยายสมาชิกถาวร และพยายามขัดขวางไม่ให้ประเทศที่เป็นคู่แข่งของตนในภูมิภาคมีโอกาสดำรงตำแหน่งสมาชิกถาวรและมีสิทธิยับยั้ง

ความพยายามปฏิรูปคณะมนตรีความมั่นคงฯ มิได้เป็นเพียงเรื่องการปรับโครงสร้างหรือกลไกการทำงานเท่านั้น แต่ยังเกี่ยวพันกับผลประโยชน์ ทางการเมืองระหว่างประเทศอย่างลึกซึ้ง โดยคำนึงถึงว่า คณะมนตรีความมั่นคงฯ เป็นกลไกที่มีอำนาจมากที่สุดในสหประชาชาติ และมีตำแหน่งที่สามารถเข้าไปแต่งตั้งหรือตัดสินใจในกลไกอื่นๆ ของสหประชาชาติด้วย ดังนั้นประเทศที่มีส่วนได้เสีย จึงให้ความสำคัญแก่การปฏิรูปคณะมนตรีความมั่นคงฯ เป็นอันดับต้นๆ

ในปัจจุบันมีกลุ่มประเทศที่เสนอแนวทางการปฏิรูปหลายกลุ่ม เช่น (1) กลุ่ม G4 (ญี่ปุ่น เยอรมนี บราซิล และอินเดีย) ซึ่งผลักดันให้มีการเพิ่มสมาชิกถาวรและไม่ถาวร ในคณะมนตรีความมั่นคงฯ (2) กลุ่ม Uniting for Consensus (UfC) (แกนนำคืออิตาลี เกาหลีใต้ ปากีสถาน ตุรกี เม็กซิโก อาร์เจนตินา สเปน แคนาดา) ซึ่งเห็นว่าควรเพิ่มเฉพาะสมาชิกไม่ถาวร และไม่สนับสนุนการขยายสมาชิกถาวร (3) กลุ่มแอฟริกา ซึ่งสนับสนุนการเพิ่มสมาชิกทั้งสองประเภท แต่เน้นการมีตัวแทนกระจายตามหลักภูมิศาสตร์มากขึ้น (4)กลุ่ม L 69 ซึ่งสนับสนุนการเพิ่มจำนวนสมาชิกทั้งถาวรและไม่ถาวร และเพิ่มการมีส่วนร่วมจากประเทศกำลังพัฒนา และ (5) กลุ่ม Accountability, Coherence and Transparency (ACT) ซึ่งเน้นการปรับปรุงการทำงานของคณะมนตรีความมั่นคงฯ เป็นต้น

ในระยะที่ผ่านมา ไทยยังมีท่าทีไม่ชัดเจน ไม่เข้าเป็นสมาชิกกับกลุ่มใด และมีบทบาทจำกัดในการหารือในเรื่องดังกล่าว ทั้งที่การตัดสินใจของคณะมนตรีความมั่นคงฯ จะมีผลกระทบต่อประเทศสมาชิกทุกประเทศ การดำเนินท่าทีของไทยดังกล่าว อาจจะเป็นการลดกระแสความขัดแย้งกับกลุ่มประเทศใดประเทศหนึ่ง เพราะตระหนักดีว่า กระบวนการปฏิรูปคณะมนตรีความมั่นคงฯ จะใช้เวลานาน

อย่างไรก็ตาม การไม่แสดงท่าทีที่ชัดเจนทำให้ไทยสูญเสียโอกาสในการปกป้องผลประโยชน์ของประเทศในเรื่องดังกล่าว และอาจถูกประเทศกลุ่มใหญ่นำพาไปในทางที่อาจมิใช่ผลประโยชน์สูงสุดของประเทศ นอกจากนี้ ไทยได้สมัครเป็นสมาชิกไม่ถาวรของคณะมนตรีความมั่นคงฯ วาระปี 2560 – 2561 ดังนั้น เพื่อส่งเสริมผลประโยชน์ของไทยในภาพรวม และเพื่อรณรงค์หาเสียงการสมัครดังกล่าว จึงมีความจำเป็นที่จะต้องกำหนดท่าทีในเรื่องการปฏิรูปคณะมนตรีความมั่นคงฯ ให้ชัดเจนมากขึ้น

การศึกษาวิจัยนี้ คาดหวังว่าจะมีส่วนช่วยสร้างความเข้าใจกระบวนการปฏิรูปคณะมนตรีความมั่นคงฯ มากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะท่าทีของฝ่ายต่างๆ และผลประโยชน์ที่สำคัญต่อ

การดำเนินนโยบายต่างประเทศ รวมทั้งจะเสนอแนวทางในการกำหนดท่าทีของไทยในเรื่องดังกล่าว เพื่อรักษาส่งเสริมผลประโยชน์ของไทย และยกระดับบทบาทของไทยในเวทีสหประชาชาติ

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาพัฒนาการด้านการปฏิรูปคณะมนตรีความมั่นคงฯ
2. เพื่อวิเคราะห์ปัจจัยที่ส่งผลให้มีความจำเป็นต้องปฏิรูปคณะมนตรีความมั่นคงฯ
3. เพื่อศึกษาเปรียบเทียบข้อเสนอของกลุ่มประเทศต่างๆ ในการปฏิรูปคณะมนตรีความมั่นคงฯ
4. เพื่อเสนอแนวทางการกำหนดท่าทีและการดำเนินนโยบายของไทยในการปฏิรูปคณะมนตรีความมั่นคงฯ

ขอบเขตของการวิจัย

ศึกษาพัฒนาการของการปฏิรูปคณะมนตรีความมั่นคงฯ ในช่วงหลังสงครามเย็นเป็นต้นมา โดยจะเน้น 5 ประเด็น คือ (1) ประเภทของสมาชิก (2) สิทธิยับยั้ง (3) การเป็นตัวแทนภูมิภาค (4) ขนาดของการขยายคณะมนตรีความมั่นคงฯ และ (5) วิธีการทำงานของคณะมนตรีความมั่นคงฯ

วิธีดำเนินการวิจัย

การวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยมีขั้นตอนการดำเนินงาน ดังนี้

1. ค้นคว้าข้อมูลจากเอกสารทางวิชาการ บทความ รายงานข่าว รายงานจากคณะทูตถาวรฯ ที่เกี่ยวข้อง และรายงานของสหประชาชาติ
2. สังเคราะห์ข้อมูลในเบื้องต้น ตรวจสอบความน่าเชื่อถือของเอกสาร รวมทั้ง อาจสัมภาษณ์ความเห็นของผู้ที่มีประสบการณ์ร่วมการหารือในกระบวนการปฏิรูปคณะมนตรีความมั่นคงฯ เพิ่มเติม
3. วิเคราะห์ข้อมูลและจัดทำรายงานผลการศึกษารวมทั้งข้อเสนอแนะเชิงนโยบายเพื่อกำหนดท่าทีของไทย

ประโยชน์ที่ได้รับจากการวิจัย

1. จะทำให้มีความเข้าใจเกี่ยวกับพัฒนาการของการปฏิรูปคณะมนตรีความมั่นคงฯ รวมทั้งปัจจัยที่ส่งผลให้มีความจำเป็นต้องปฏิรูปคณะมนตรีความมั่นคงฯ อย่างลึกซึ้ง

2. จะนำผลการศึกษาข้อเสนอของกลุ่มประเทศต่างๆ ในการปฏิรูปคณะมนตรีความมั่นคงฯ มาเป็นแนวทางในการศึกษาเปรียบเทียบกับกรณีไทย

3. จะเสนอแนวทางการกำหนดท่าทีและการดำเนินนโยบายของไทยเกี่ยวกับการปฏิรูปคณะมนตรีความมั่นคงฯ เพื่อรักษาส่งเสริมผลประโยชน์ของไทย

4. จะมีส่วนสนับสนุนการรณรงค์ของไทยในการสมัครเป็นสมาชิกไม่ถาวรของคณะมนตรีความมั่นคงฯ วาระปี 2560 – 2561 รวมทั้ง การที่ไทยมีท่าทีชัดเจนและมีบทบาทมากขึ้นในด้านการปฏิรูปคณะมนตรีความมั่นคงฯ จะเป็นการยกระดับบทบาทของไทยในเวทีสหประชาชาติโดยรวม

คำจำกัดความ

สิทธิยับยั้ง (veto) หมายถึง อำนาจฝ่ายเดียวที่จะห้ามการปฏิบัติใด ๆ โดยเฉพาะการตรากฎหมาย การออกข้อมติ เพื่อให้ผู้มีอำนาจนี้สามารถรักษาสถานะเดิม (status quo) ของสิ่งนั้น ๆ ได้อาจเป็นอำนาจสิทธิ์ขาด เช่น ในคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติ สมาชิกถาวร คือ จีน ฝรั่งเศส รัสเซีย สหราชอาณาจักร และสหรัฐอเมริกา มีอำนาจยับยั้งข้อมติใด ๆ ได้โดยสิ้นเชิง หรืออาจเป็นอำนาจจำกัด เช่น ในกระบวนการตรากฎหมายของสหรัฐอเมริกา เมื่อประธานาธิบดียับยั้งร่างกฎหมาย อย่างน้อยสองในสามของสมาชิกทั้งหมดแห่งสภาทั้งสองสามารถลงมติกลับการยับยั้งนั้นได้ ทั้งนี้ ในกฎบัตรสหประชาชาติไม่ปรากฏคำว่า “สิทธิยับยั้ง” โดยตรง แต่ในข้อ 27 ของกฎบัตรฯ ระบุว่า “คำวินิจฉัยของคณะมนตรีความมั่นคงฯ จะต้องกระทำโดยคะแนนเสียงเห็นชอบของสมาชิกเก้าประเทศ ซึ่งรวมคะแนนเสียงเห็นพ้องกันของบรรดาสมาชิกถาวรอยู่ด้วย” ซึ่งหมายความว่า หากสมาชิกถาวรไม่เห็นพ้องด้วยแม้เพียงเสียงเดียว ร่างข้อมตินั้นก็เป็นอันตกไป

ข้อมติ (resolution) หมายถึง การตัดสินใจหรือคำวินิจฉัยของผู้ที่มีอำนาจ เพื่อกระทำหรือละเว้นกระทำการใดๆ ในการแก้ไขปัญหา ในกรณีข้อมติของสหประชาชาติ คือ เอกสารทางการที่ได้รับความเห็นชอบ (adopt) จากกลไกของสหประชาชาติ ทั้งนี้ ข้อมติของสมัชชาสหประชาชาติ (UN General Assembly) และองค์การในกรอบสหประชาชาติอื่นๆ ส่วนใหญ่ไม่มีผลบังคับทางกฎหมาย แต่เป็นเพียงข้อเสนอแนะ (recommendation) ยกเว้น ข้อมติของคณะมนตรีความมั่นคงฯ ซึ่ง

ตามข้อ 25 ของกฎบัตรสหประชาชาติระบุว่า “สมาชิกของสหประชาชาติตกลงยอมรับและปฏิบัติตามคำวินิจฉัยของคณะมนตรีความมั่นคงฯ ตามกฎบัตรฉบับปัจจุบัน” อันมีนัยว่าข้อมติคณะมนตรีความมั่นคงฯ มีผลผูกพันต่อรัฐสมาชิก

บทที่ 2
ภูมิหลังคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติ

คณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติ (United Nations Security Council – UNSC) เป็นหนึ่งในหกองค์กรหลักของสหประชาชาติ[1] จัดตั้งขึ้นตามกฎบัตรสหประชาชาติเมื่อปี 2488 (ค.ศ. 1945) มีอำนาจหน้าที่ในการธำรงสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ ปัจจุบันมีสมาชิก 15 ประเทศ ประกอบไปด้วยสมาชิก 2 ประเภท คือ สมาชิกถาวร 5 ประเทศ (สหรัฐฯ สหราชอาณาจักร ฝรั่งเศส จีน และรัสเซีย) และสมาชิกไม่ถาวร 10 ประเทศ ซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยมีวาระการดำรงตำแหน่ง 2 ปี และไม่สามารถลงสมัครรับเลือกตั้งซ้ำได้ในทันทีเมื่อหมดวาระ

คณะมนตรีความมั่นคงฯ ถือเป็นองค์กรที่มีอำนาจมากที่สุดในกลไกของสหประชาชาติดังกล่าว เนื่องจากกฎบัตรสหประชาชาติกำหนดอำนาจหน้าที่หลัก (primary responsibility) ของคณะมนตรีความมั่นคงฯ ไว้ว่า คณะมนตรีความมั่นคงฯ มีความรับผิดชอบในการธำรงไว้ซึ่งสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ (ข้อ 24) และกำหนดภารกิจของกองกำลังรักษาสันติภาพและร่วมมือกับคณะกรรมการฝ่ายทหารในการกำหนดแผนการลดอาวุธ (ข้อ 26) ทั้งนี้ สมาชิกสหประชาชาติตกลงยอมรับและมีพันธกรณีที่จะปฏิบัติตามคำวินิจฉัยของคณะมนตรีความมั่นคงฯ (ข้อ 25) ดังนั้น ข้อมติที่ออกโดยคณะมนตรีความมั่นคงฯ จึงมีผลผูกพันที่รัฐสมาชิกจะต้องปฏิบัติตาม

การศึกษาในบทนี้จะมุ่งสร้างความเข้าใจเกี่ยวกับความเป็นมาของคณะมนตรีความมั่นคงฯ กรอบแนวคิดในการปฏิรูปคณะมนตรีความมั่นคงฯ และวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับการปฏิรูปคณะมนตรีความมั่นคงฯ ในระยะที่ผ่านมา

---

[1] ***ได้แก่ 1. สมัชชาสหประชาชาติ (General Assembly) 2. คณะมนตรีความมั่นคง (Security Council) 3. คณะมนตรีเศรษฐกิจและสังคม (Economic and Social Council) 4. สำนักเลขาธิการ (Secretariat) 5. ศาลยุติธรรมระหว่างประเทศ (International Court of Justice) 6. คณะมนตรีภาวะทรัสตรี (Trusteeship Council)***

ความเป็นมา

ในช่วงแรกก่อตั้ง คณะมนตรีความมั่นคงฯ มีสมาชิก 11 ประเทศ ประกอบด้วยสมาชิกถาวร 5 ประเทศ (สหรัฐฯ สหราชอาณาจักร ฝรั่งเศส จีน และรัสเซีย) ซึ่งถือเป็นประเทศผู้ชนะสงครามโลกครั้งที่สอง และสมาชิกไม่ถาวร 6 ประเทศ ต่อมาได้ขยายสมาชิกไม่ถาวรขึ้นเป็น 10 ประเทศในปี 2508 เพื่อให้สอดคล้องกับจำนวนประเทศสมาชิกสหประชาชาติที่เพิ่มมากขึ้น

สมาชิกไม่ถาวรของคณะมนตรีความมั่นคงฯ แบ่งตามกลุ่มภูมิภาค 5 กลุ่ม ได้แก่ กลุ่มเอเชียและแปซิฟิก กลุ่มแอฟริกา กลุ่มลาตินอเมริกาและแคริบเบียน (GRULAC) กลุ่มยุโรปตะวันออก (EES) และกลุ่มยุโรปตะวันตกและประเทศอื่น (WEOG) โดยกลุ่มเอเชียฯ ได้รับการจัดสรรที่นั่ง 2 ที่นั่ง กลุ่มแอฟริกา 3 ที่นั่ง กลุ่ม GRULAC 2 ที่นั่ง กลุ่มยุโรปตะวันออก 1 ที่นั่ง และกลุ่ม WEOG 2 ที่นั่ง

การเลือกตั้งสมาชิกไม่ถาวรคณะมนตรีความมั่นคงฯ มีขึ้นในราวเดือนพฤศจิกายน ระหว่างการประชุมสมัชชาสหประชาชาติ (United Nations General Assembly – UNGA) ซึ่งมีการประชุมหลักๆ ในช่วงเดือนกันยายนถึงธันวาคมของทุกปี โดยประเทศที่จะได้รับการเลือกตั้งจะต้องได้รับเสียงสนับสนุนอย่างน้อย 2 ใน 3 ของสมาชิกที่เข้าร่วมลงคะแนนในการประชุมสมัชชาสหประชาชาติขณะนั้น (present and voting) โดยเป็นการลงคะแนนลับ สมาชิกคณะมนตรีความมั่นคงฯ ที่ได้รับการเลือกตั้งใหม่ จะเข้ารับตำแหน่งในวันที่ 1 มกราคม ของปีถัดไป ทั้งนี้ ผู้แทนของประเทศสมาชิกคณะมนตรีความมั่นคงฯ จะหมุนเวียนกันดำรงตำแหน่งประธานทุกเดือน ตามลำดับตัวอักษรภาษาอังกฤษของชื่อประเทศ

ประเด็นการหารือและข้อมติของคณะมนตรีความมั่นคงฯ อาจจำแนกเป็น 2 ประเภท คือ วาระที่เกี่ยวกับประเทศใดประเทศหนึ่งโดยเฉพาะ (country-specific agendas) และวาระที่มีลักษณะประเด็นเฉพาะ (thematic issues) เช่น การก่อการร้ายสากล (international terrorism) เด็กและความขัดแย้งด้วยอาวุธ (Children and Armed Conflict) ความร่วมมือกับองค์กรภูมิภาค (Cooperation with Regional Organisations) ประเด็นความยุติธรรม การไม่ต้องรับโทษ และการปกครองโดยหลักนิติธรรม (Justice, Impunity & Rule of Law Issues) การคุ้มครองพลเรือนในสถานการณ์ความขัดแย้งด้วยอาวุธ (Protection of Civilians in Armed Conflict) และอาวุธเล็ก (Small Arms)

ที่ผ่านมาประมาณร้อยละ 95 ของข้อมติเป็นเรื่องที่คณะมนตรีความมั่นคงฯ สามารถมีฉันทามติร่วมกันได้โดยไม่ต้องลงคะแนนเสียง อีกประมาณร้อยละ 5 เป็นประเด็นที่มีความอ่อนไหวทางการเมืองและมีผลประโยชน์ขัดแย้งชัดเจน จึงมักจะนำไปสู่การลงคะแนนเสียง ซึ่งตามข้อ 27 ของกฎบัตรสหประชาชาติ กำหนดว่า ประเทศสมาชิกแต่ละประเทศมีคะแนนเสียงหนึ่งคะแนนเท่ากัน โดยคำวินิจฉัยของคณะมนตรีความมั่นคงฯ ดังกล่าวในทุกเรื่องจะต้องกระทำด้วยคะแนนเสียงเห็นชอบของสมาชิกอย่างน้อย 9 ประเทศ โดยต้องรวมคะแนนเสียงของประเทศ

สมาชิกถาวรทั้ง 5 ประเทศ ด้วย (ซึ่งเป็นที่มาของคำว่า “สิทธิยับยั้ง” (veto) อย่างไรก็ดี ไม่มีคำว่า veto ปรากฏในกฎบัตรฯ) ยกเว้นในกรณีคำวินิจฉัยเรื่องวิธีการดำเนินการ (procedural matters) ต้องการเสียงเห็นชอบจากสมาชิกประเภทใดก็ได้จำนวนอย่างน้อย 9 ประเทศ

ช่วงหลังสงครามเย็นเป็นต้นมา ประเทศสมาชิกถาวร 5 ประเทศในคณะมนตรีความมั่นคงฯ มีแนวโน้มที่จะร่วมมือกันมากขึ้น ทำให้ร่างข้อมติที่จะนำไปสู่การลงคะแนนเสียงอาจจะมีจำนวนน้อยลง แต่กระบวนการเพื่อนำไปสู่การได้มาซึ่งฉันทามติอาจจะมีความซับซ้อนและต้องอาศัยการโน้มน้าว (lobby) มากขึ้น

คณะมนตรีความมั่นคงฯ ยังคงให้ความสำคัญกับปัญหาที่มีผลกระทบต่อสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศในภูมิภาคต่างๆ เช่น ปัญหาตะวันออกกลาง ปัญหาความขัดแย้งในแอฟริกา (โซมาเลีย ซูดาน เอริเทรีย ฯลฯ) อย่างไรก็ตาม ปัญหาที่เข้าสู่การพิจารณาของคณะมนตรีความมั่นคงฯ น่าจะมีมากขึ้นและมีความหลากหลาย ทั้งนี้ ปัญหาทางการเมืองและความมั่นคงและกรณีความขัดแย้งในภูมิภาคต่าง ๆ จะยังคงอยู่ แต่จะมีมิติที่ซับซ้อนและเชื่อมโยงกับเรื่องอื่นที่กว้างกว่าสันติภาพและ ความมั่นคง โดยเฉพาะประเด็นเรื่องศาสนา และความแตกต่างระหว่างวัฒนธรรม/ศาสนา นับแต่จะทวีความสำคัญขึ้น

ปัจจุบันคณะมนตรีความมั่นคงฯ มีแนวโน้มที่จะอภิปรายในเรื่องที่มิได้เป็นเพียงประเด็นความมั่นคงรูปแบบเดิม (traditional security issues) โดยเฉพาะประเด็นสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ (international peace and security) ตามอาณัติเดิมของคณะมนตรีความมั่นคงฯ โดยเริ่มมีการอภิปรายปัญหาระหว่างประเทศในเกือบทุกหัวข้อ ทั้งเรื่องสิทธิมนุษยชน ความรุนแรง การพัฒนา สิทธิสตรี โดยมีการอภิปรายประเด็นเฉพาะ (thematic issues) ในหัวข้อต่างๆ มากขึ้น ซึ่งหลายประเทศเห็นว่า คณะมนตรีความมั่นคงฯ ไม่ควรมีบทบาทและพิจารณาประเด็นที่คาบเกี่ยวหรือประเด็นที่อาจจะทำให้เกิดการก้าวล่วงภารกิจ/บทบาทขององค์กรอื่นๆ

กรอบแนวคิด

กรอบแนวคิดหลักของการจัดตั้งคณะมนตรีความมั่นคงฯ คือ “ความมั่นคงร่วม” (collective security) ซึ่งเป็นแนวคิดที่มีมาตั้งแต่ช่วงก่อนสงครามโลกครั้งที่ 1 อันนำไปสู่การจัดตั้งสันนิบาตชาติ (League of Nations) ในปี 2462 และถือว่าเป็นต้นแบบของการจัดตั้งสหประชาชาติ โดยเฉพาะคณะมนตรีความมั่นคงฯ ในเวลาต่อมา โดยสาระสำคัญของแนวคิดหลักคือ หากรัฐใดใช้กำลังคุกคาม (aggression) จะต้องเผชิญกับการต่อต้านจากกองกำลังร่วมของรัฐที่เหลืออื่นๆ ทั้งนี้ มีกรอบแนวคิดและทฤษฎีจำนวนมากที่อธิบายเรื่องความมั่นคงร่วม รวมทั้ง จะต้องกำหนดคำจำกัดความ “การคุกคาม” ให้ชัดเจน เพราะมิเช่นนั้น ประชาคมระหว่างประเทศก็จะไม่สามารถตัดสินใจ

ได้ว่า ช่วงเวลาใดที่จะเข้ามาร่วมกันปกป้องการคุกคาม นอกจากนี้ ยังมีแนวความคิดในการจัดตั้งสถาบันที่สามารถใช้อำนาจควบคุมการใช้กำลังคุกคามด้วย ซึ่งรวมถึงคณะมนตรีความมั่นคงฯ [2]

ในปัจจุบัน ยังไม่มีกรอบแนวคิดใดที่สามารถอธิบาย "การปฏิรูป" คณะมนตรีความมั่นคงฯ เป็นการเฉพาะ อย่างไรก็ตาม ทฤษฎีและกรอบแนวความคิดที่อธิบายการรวมตัวขององค์การระหว่างประเทศในภาพรวม จะช่วยให้เข้าใจวิธีคิดของผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องในกระบวนการปฏิรูป

แนวคิดที่น่าสนใจประการแรกคือ แนวคิดว่าด้วยรัฐบาลสัมพันธนิยม (Intergovernmentalism) ซึ่งเน้นการยึดรัฐเป็นศูนย์กลาง (state centrism) รัฐจึงเป็นตัวแสดงที่สำคัญที่สุดในการอธิบายบูรณาการขององค์การระหว่างรัฐบาลและระหว่างประเทศ[3] ดังเช่นการบูรณาการของสหภาพยุโรปจะเป็นไปได้ก็เฉพาะด้านที่ไม่ได้ล่วงล้ำประเด็นอันเป็นเรื่องของอธิปไตย และพลังผลักดันบูรณาการมาจากผลประโยชน์แห่งชาติ (national interests) และปฏิบัติการต่าง ๆ ของชาติเป็นหลัก การจัดตั้งสหประชาชาติก็เป็นอีกตัวอย่างหนึ่งที่สะท้อนให้เห็นถึงความสำคัญของแนวคิดว่าด้วยรัฐบาลสัมพันธนิยม เพราะถึงแม้องค์กรดังกล่าวจะมีสมาชิกส่วนใหญ่ของโลก แต่ก็ไม่ได้ทำหน้าที่รัฐบาลโลกหากแต่เป็นเวทีการต่อรองผลประโยชน์ระหว่างรัฐ โดยรัฐยังคงอำนาจอธิปไตย สำหรับคณะมนตรีความมั่นคงฯ ก็เป็นกลไกที่อยู่ภายใต้กรอบความคิดนี้ ดังนั้น การเจรจาเพื่อปฏิรูปคณะมนตรีความมั่นคง ฯ จึงดำเนินต่อไป ภายใต้กรอบการเจรจาระหว่างรัฐบาล (Intergovernmental Negotiations)

แนวคิดว่าด้วยรัฐบาลสัมพันธนิยมถูกท้าทายจากแนวคิดว่าด้วยภารกิจนิยม (Functionalism) ซึ่งมุ่งเน้นหลัก "การปันอธิปไตย" (sharing of sovereignty) มิใช่การยอมมอบอธิปไตย ภารกิจนิยมอยู่บนพื้นฐานของประโยชน์ส่วนตัว เสนอให้ใช้ประโยชน์จากความเห็นแก่ผลประโยชน์ชาติเป็นหลัก รัฐบาลต้องแสวงหาผลประโยชน์ให้ประชาชนและรักษาอำนาจของตนไว้ ความต้องการพื้นฐานเพื่อสันติภาพ คือ การที่รัฐต้องแสวงหาผลประโยชน์แห่งชาติด้วยการร่วมมือกับรัฐอื่น มิใช่ความตั้งใจประนีประนอมผลประโยชน์จากความขัดแย้ง[4] แนวคิดนี้ช่วยอธิบายปรากฏการณ์ที่ประชาชนให้ความสำคัญแก่สถาบันข้ามชาติ (transnational institutions) เช่น องค์การระหว่างประเทศที่มีรัฐเป็นสมาชิก (Intergovernmental Organizations: IGOs) หรือรัฐที่

---

[2] ดูรายละเอียดใน Juliet Kaarbo and James Lee Ray. Global Politics. (Boston : Wadsworth, ๒๐๐๘). p. 303 – 308.

[3] ขจิต จิตตเสวี. องค์การระหว่างประเทศ. (กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2533). หน้า 24.

[4] เรื่องเดียวกัน, หน้า 29.

บูรณาการเข้าด้วยกัน รวมถึงขั้นตอนการให้อำนาจ (authority) กับสถาบันเหล่านั้นในการจัดหาสินค้าสาธารณะ (เช่น ความมั่นคง) โดยมีแต่ละรัฐเป็นผู้ปฏิบัติ

นอกจากนี้ แนวคิดสถาบันนิยม (Institutionalism) พยายามเสนอมุมมองที่แตกต่างโดยเน้น “ระบอบกฎเกณฑ์ระหว่างประเทศ” (International Regimes) อันหมายถึง “ชุดของหลักการ ปทัสถาน กฎเกณฑ์ และกระบวนการการตัดสินใจต่าง ๆ ซึ่งไม่ว่าจะแสดงออกอย่างเด่นชัดหรือไม่ก็ตาม สามารถอำนวยให้ความคาดหวังของบรรดาตัวแสดงระหว่างประเทศมาบรรจบกันบนเวทีระหว่างประเทศด้านใดด้านหนึ่ง” [5] ในทางรัฐศาสตร์สาขาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศถือกันว่า แนวคิดทางทฤษฎีว่าด้วยระบอบกฎเกณฑ์ระหว่างประเทศนี้ ได้กระตุ้นให้เกิดการหันกลับมาสนใจในสถาบันระหว่างประเทศและองค์การระหว่างประเทศอีกครั้ง หลังจากที่แนวคิดนี้ถูกละเลยหรือปล่อยให้เป็นเรื่องของนักกฎหมายเป็นเวลานาน โดยนักรัฐศาสตร์หันไปให้ความสำคัญกับวิธีวิทยาใหม่อื่น ๆ เพื่อเข้าใจความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ

ตัวอย่างการศึกษาของนักวิชาการที่พยายามใช้กรอบแนวคิดข้างต้นมาอธิบายการปฏิรูปคณะมนตรีความมั่นคงฯ ได้แก่ Erik Voeten เสนอบทความเรื่อง Why no UN Security Council Reform? : Lessons for and from institutionalist theory โดยนำแนวคิดสถาบันนิยมมาวิเคราะห์การปฏิรูปคณะมนตรีความมั่นคงฯ ทำให้เห็นว่า ภารกิจของคณะมนตรีความมั่นคงฯ เปลี่ยนแปลงไปมากนับแต่ช่วงหลังสงครามเย็นเป็นต้นมา แต่มีการปรับปรุงด้านโครงสร้างน้อยมาก ปัญหาสำคัญมีสองด้านคือ ประการแรก ความคาดหวังให้คณะมนตรีความมั่นคงฯ ดำเนินการร่วมกันเพื่อธำรงไว้ซึ่งสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศมีสูง แต่ในทางปฏิบัติ อำนาจการตัดสินใดๆ อยู่ที่กลไกกลาง เช่น ศาลยุติธรรมระหว่างประเทศ และประการที่สอง การบังคับใช้กฎหมายมีข้อจำกัด เนื่องจาก คณะมนตรีความมั่นคงฯ ไม่สามารถห้ามประเทศใดๆ ดำเนินการฝ่ายเดียวโดยคณะมนตรีความมั่นคงฯ มิได้ให้ความเห็นชอบได้ ทั้งนี้ สมาชิกถาวร 5 ประเทศ (P5) มีอำนาจใช้สิทธิยับยั้ง (veto) ขณะที่สมาชิกไม่ถาวรไม่มีอำนาจแท้จริง และไม่ควรที่จะต้องยอมรับข้อตัดสินใจของคณะมนตรีความมั่นคงฯ ดังนั้น Erik Voeten จึงเน้นความจำเป็นในการปฏิรูปโครงสร้างของคณะมนตรีความมั่นคงฯ ต่อไป [6]

---

[5] เรื่องเดียวกัน, หน้า 31 - 32.

[6] Erik Voeten. “Why no UN Security Council Reform? : Lessons for and from institutionalist theory.” in Dimitris Bourantonis, Kostas Infantis and Panayotis Tsakonas (ed). Multilateralism and Security Institutions in the Era of Globalization. (London : Routledge, 2007). p. 288-305.

วรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

แม้ว่าคณะมนตรีความมั่นคงฯ จะได้พยายามปรับตัวให้สอดคล้องกับกระแสการเปลี่ยนแปลงของโลก แต่หลายฝ่ายยังเห็นว่า โครงสร้างและกลไกการทำงานของคณะมนตรีความมั่นคงฯ ไม่สามารถตอบสนองต่อภารกิจในการธำรงสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศได้อย่างแท้จริง ดังจะเห็นได้ว่า คณะมนตรีความมั่นคงฯ มีบทบาทที่จำกัดในการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งที่ท้าทายในเวทีการเมืองระหว่างประเทศปัจจุบัน เช่น ปัญหาความขัดแย้งในซีเรีย และปัญหานิวเคลียร์เกาหลีเหนือ ดังนั้น จึงได้มีการศึกษาเพื่อเสนอแนวทางการปฏิรูปคณะมนตรีความมั่นคงฯ อย่างต่อเนื่องและหลากหลาย

การศึกษาของ Ramesh Thakur ในหนังสือเรื่อง The United Nations, Peace and Security[7] ได้กล่าวถึงความจำเป็นที่จะต้องมีการปรับโครงสร้างคณะมนตรีความมั่นคงฯ และวิเคราะห์ถึงปัญหาที่ทำให้กระบวนการปฏิรูปไม่มีความคืบหน้า ทั้งนี้ ได้ชี้ว่า ปัญหาสำคัญของคณะมนตรีความมั่นคงฯ คือ ประเด็นเรื่องผู้แทน (representation) เนื่องจากในช่วงเริ่มแรกจัดตั้งสหประชาชาติในปี 2488 มีประเทศสมาชิก 51 ประเทศ แต่ปัจจุบันมีกว่า 190 ประเทศ แต่จำนวนสมาชิกคณะมนตรีความมั่นคงฯ ก็ยังมี 15 ประเทศ โดยในจำนวนนี้ เป็นสมาชิกถาวร 5 ประเทศเท่าเดิม ประเทศที่มีศักยภาพทางเศรษฐกิจสูงเช่น เยอรมนี ญี่ปุ่น ไม่ได้เป็นสมาชิกถาวรในคณะมนตรีความมั่นคงฯ ประเทศขนาดใหญ่อย่างอินเดีย ซึ่งมีประชากรมากกว่าแอฟริกาทั้งทวีป ก็มีตัวแทนในคณะมนตรีความมั่นคงฯ ได้เพียง 1 คนเท่ากับประเทศอื่นๆ ประเทศในกลุ่มเอเชียมีสัดส่วนสมาชิกถาวรในคณะมนตรีความมั่นคงฯ น้อยเกินไป ขณะที่ประเทศแอฟริกาไม่มีที่นั่งสมาชิกถาวรในคณะมนตรีความมั่นคงฯ เลย นอกจากนี้ ประเทศมุสลิมก็ไม่มีที่นั่งเป็นสมาชิกถาวรในคณะมนตรีความมั่นคงฯ เช่นกัน

อย่างไรก็ตาม กระบวนการปฏิรูปก็ไม่คืบหน้า เพราะถึงแม้ทุกฝ่ายจะเห็นพ้องกันถึงความจำเป็นที่จะต้องปฏิรูปคณะมนตรีความมั่นคงฯ แต่เมื่อพิจารณาในรายละเอียดแนวทางการปฏิรูป กลับมีความเห็นที่แตกต่างกันมากจนไม่สามารถหาฉันทามติได้ ในปัจจุบัน หลายฝ่ายเชื่อว่าประเทศที่น่าจะมีโอกาสมากที่สุดในการเป็นสมาชิกถาวรคณะมนตรีความมั่นคงฯ คือ เยอรมนี ญี่ปุ่น อินเดีย บราซิล และอาจเลือก 2 ประเทศจาก อียิปต์ ไนจีเรีย หรือ แอฟริกาใต้ แต่ก็ได้รับการคัดค้านจากประเทศคู่แข่งในภูมิภาคของประเทศที่มีศักยภาพดังกล่าว ขณะที่ประเทศสมาชิกถาวรในปัจจุบันที่ต้องการรักษาสถานภาพเดิม

---

[7] Ramesh Thakur. The United Nations, Peace and Security. (Cambridge : Cambridge University Press, 2006). p. 301 – 309.

นอกจากนี้ คณะมนตรีความมั่นคงฯ ยังได้รับการวิพากษ์วิจารณ์เกี่ยวกับกระบวนการทำงานที่ไม่เป็นประชาธิปไตย ทั้งนี้ ในคณะมนตรีความมั่นคงฯ ประเทศที่มีอิทธิพลสูงสุดคือกลุ่มสมาชิกถาวรสามประเทศ (P3) ได้แก่ สหรัฐฯ สหราชอาณาจักร และฝรั่งเศส ยิ่งไปกว่านั้น ประเด็นสิทธิยับยั้ง (veto) ก็เป็นสิ่งที่ล้าสมัย เพราะการตัดสินใจของสมาชิกคณะมนตรีความมั่นคงฯ ส่วนใหญ่ จะไม่มีผลหากมีเพียงประเทศสมาชิกถาวรเพียงประเทศเดียวคัดค้าน ทั้งที่ข้อมติของคณะมนตรีความมั่นคงฯ มีผลผูกพันกับรัฐสมาชิกทุกประเทศ

การศึกษาของ Thomas Weiss ในหนังสือเรื่อง What's Wrong with the United Nations and How to Fix It[8] ได้กล่าวถึงปัญหาการปฏิบัติงานของสหประชาชาติ โดยส่วนหนึ่งได้เน้นการปฏิรูปคณะมนตรีความมั่นคงฯ ซึ่งชี้ว่าการจัดตั้งคณะมนตรีความมั่นคงฯ สะท้อนโลกในยุคหลังสงครามโลก แต่ไม่สะท้อนความเป็นจริงด้านอำนาจของโลกในคริสตศตวรรษที่ 21 ทั้งนี้ ได้กล่าวถึงความพยายามของนายโคฟี อันนัน (Kofi Annan) เลขาธิการสหประชาชาติจัดตั้ง High Level Panel on Treats, Challenges and Change เพื่อร่วมกันพิจารณาแนวทางการปรับปรุงการทำงานของสหประชาชาติ ซึ่งไม่สามารถตกลงในรายละเอียดของการปฏิรูปคณะมนตรีความมั่นคงฯ ได้ รวมทั้งยังมีหลายปัญหาที่ขาดความชัดเจน เช่น สหราชอาณาจักรและฝรั่งเศสจะมีท่าทีอย่างไรหากเสนอให้สหภาพยุโรปมีสถานะเป็นสมาชิกถาวร และสหรัฐฯ จะมีท่าทีอย่างไรต่อข้อเสนอจำนวนการขยายสมาชิกภาพของคณะมนตรีความมั่นคงฯ เป็นต้น

ต่อมา Jonas von Freiesleben ได้เสนอบทความเรื่อง Reform of the Security Council[9] โดยประมวลพัฒนาการของการปฏิรูปคณะมนตรีความมั่นคงฯ ตั้งแต่เริ่มก่อตั้งจนถึงปี 2551 อย่างเป็นระบบ โดยแบ่งออกเป็น 3 ช่วง (1) ช่วงแรกระหว่างปี 2448 – 2546 ซึ่งเป็นช่วงที่ประเทศต่าง ๆ เริ่มตระหนักถึงความจำเป็นที่จะต้องมีการปรับปรุงโครงสร้างและการทำงานของคณะมนตรีความมั่นคงฯ โดยเฉพาะเมื่อบรรยากาศทางการเมืองโลกเปลี่ยนแปลงไปในช่วงหลังสงครามเย็นในปลายคริสตทศวรรษ 1980 (2) ช่วงระหว่างปี 2546 – 2549 ซึ่งนายโคฟี อันนัน เลขาธิการสหประชาชาติได้จัดตั้ง High Level Panel on Treats, Challenges and Change โดยมีนายอานันท์ ปันยารชุน อดีตนายกรัฐมนตรีของไทยเป็นประธาน เพื่อจัดทำข้อเสนอในการปรับปรุง

---

[8] Thomas Weiss. What's Wrong with the United Nations and How to Fix It. (Cambridge : Polity Press, 2012). p. 56 – 61.

[9] Jonas von Freiesleben. "Reform of the Security Council". in Lydia Swart and Estelle Perry (ed). Governing & Managing Change at the United Nations : Reform of the Security Council from 1945 to September 2513. (New York : Centre for UN Reform Education, 2013). p. 1 – 22.

ระบบของสหประชาชาติ รวมทั้งคณะมนตรีความมั่นคงฯ และนำเสนอต่อที่ประชุมระดับผู้นำของโลก (World Summit) ในปี 2548 และ (3) ช่วงระหว่างปี 2549 – 2551 ซึ่งเป็นช่วงที่บรรยากาศการหารือมีความเข้มข้นมากขึ้นหลังจากการประชุมระดับผู้นำของโลก โดยสมัชชาสหประชาชาติได้ให้ความเห็นชอบในการจัดตั้งคณะทำงาน (Working Group) เพื่อพิจารณาเรื่องดังกล่าว แต่ก็ยังไม่สามารถหาข้อยุติได้

Jonas von Freiesleben ตั้งข้อสังเกตว่า ความพยายามปฏิรูปคณะมนตรีความมั่นคงฯ มีมาตั้งแต่เริ่มก่อตั้งสหประชาชาติเมื่อปี 2488 แต่ก็ไม่สามารถปรับเปลี่ยนในสาระสำคัญได้อย่างแท้จริง การหารือเกี่ยวกับการปฏิรูปสะท้อนให้เห็นถึงความละเอียดอ่อนของกระบวนการพิจารณาการปฏิรูปเชื่อมโยงไปยังประเด็นที่แตกต่างกัน เช่น การปรับวิธีการทำงานของคณะมนตรีความมั่นคงฯ การปรับวิธีการใช้สิทธิยับยั้ง หรือการปรับองค์ประกอบของคณะมนตรีความมั่นคงฯ ซึ่งหากมองไปข้างหน้าแล้ว ยังเห็นว่าเป็นเส้นทางที่ท้าทายอย่างยิ่ง

นอกจากนี้ Lydia Swart ได้เสนอบทความเรื่อง Reform of the Security Council: September 2007 – 2013[10] โดยกล่าวถึงพัฒนาการของการปฏิรูปของคณะมนตรีความมั่นคงฯ ในช่วงต่อจากผลการศึกษาของ Jonas von Freiesleben คือในช่วงระหว่างปี 2551 – 2556 โดยชี้ว่ากระบวนการหารือมีความล่าช้าลง โดยเปลี่ยนผ่านจากการหารือในกรอบคณะทำงาน (Working Group) เป็น Intergovernmental Negotiations on Security Council Reform นอกจากนี้ ได้วิเคราะห์บทบาทของกลุ่มประเทศที่สำคัญในกระบวนการหารือ เช่น G4, UfC, African Group, L69 รวมทั้งสมาชิกถาวรของคณะมนตรีความมั่นคงฯ และสมัชชาสหประชาชาติ

Lydia Swart กล่าวถึงความพยายามเสนอ “รูปแบบประนีประนอม” (compromise models) เช่น การกำหนดประเภทสมาชิกใหม่ ที่อยู่ระหว่างสมาชิกถาวรกับสมาชิกไม่ถาวร โดยมีวาระการดำรงตำแหน่งนานขึ้นและดำรงตำแหน่งซ้ำต่อเนื่องได้ อย่างไรก็ตาม ในปัจจุบันก็ยังไม่มีความคืบหน้าใด ๆ

บทความของ Jonas von Freiesleben และ Lydia Swart ได้ให้ภาพการปฏิรูปคณะมนตรีความมั่นคงฯ ที่ต่อเนื่อง โดยแบ่งช่วงเวลาของพัฒนาการอย่างชัดเจน รวมทั้ง ได้รวบรวมเอกสารสำหรับการค้นคว้าอ้างอิงไว้อย่างดี ดังนั้น จึงเป็นพื้นฐานสำหรับการศึกษาเรื่องการปฏิรูปคณะมนตรีความมั่นคงฯ ในเชิงลึกต่อไป รวมทั้ง ในการศึกษาของรายงานฉบับนี้ จะได้ใช้กรอบเวลาที่สอดคล้องกับบทความทั้งสองข้างต้น

---

[10] Lydia Swart. “Reform of the Security Council: September 2007 – 2013”. in Lydia Swart and Estelle Perry (ed). Governing & Managing Change at the United Nations : Reform of the Security Council from 1945 to September 2513. (New York : Centre for UN Reform Education, 2013) p. 22-59.

สรุป

คณะมนตรีความมั่นคงฯ เป็นกลไกของสหประชาชาติที่มีอายุยืนยาวมากกว่า 60 ปี ในระยะที่ผ่านมา คณะมนตรีความมั่นคงฯ ประสบความสำเร็จในระดับหนึ่งในการธำรงสันติภาพของโลก ดังจะเห็นได้ว่า โลกในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ไม่ปรากฏสงครามขนาดใหญ่อีกเลย อย่างไรก็ตาม คณะมนตรีความมั่นคงฯ ก็ได้รับการวิพากษ์วิจารณ์ถึงกระบวนการทำงานที่อาจไม่ตอบสนองโลกที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็วในปัจจุบัน จึงมีความพยายามศึกษาเกี่ยวกับกระบวนการปฏิรูปคณะมนตรีความมั่นคงฯ อย่างต่อเนื่อง รวมทั้งพยายามให้ข้อเสนอแนะแนวทางในอนาคต

บทที่ 3
พัฒนาการของการปฏิรูปคณะมนตรีความมั่นคง แห่งสหประชาชาติ

แนวความคิดในการปฏิรูปคณะมนตรีความมั่นคงฯ เริ่มมีมาตั้งแต่การก่อตั้งสหประชาชาติเมื่อปี 2488 เนื่องจากเห็นว่า รูปแบบการจัดตั้งคณะมนตรีความมั่นคงฯ ไม่ใช่รูปแบบที่เป็นที่ยอมรับจากทุกฝ่าย โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การกำหนดให้สมาชิกถาวรคณะมนตรีความมั่นคงฯ 5 ชาติมาจากประเทศผู้ชนะสงคราม ทำหน้าที่เสมือนนายทวาร (gate keepers) เพื่อรักษาสันติภาพและความมั่นคงของโลก ซึ่งไม่ได้สะท้อนความเป็นประชาธิปไตย และเมื่อสถานการณ์โลกเปลี่ยนแปลงไป โดยเฉพาะในช่วงหลังสงครามเย็น จำนวนประเทศสมาชิกมีมากขึ้น ปัญหาความขัดแย้งระหว่างประเทศซับซ้อนขึ้น แต่กลไกคณะมนตรีความมั่นคงฯ ไม่สามารถปรับตัวให้รองรับกับปัญหาท้าทายของโลกได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ในขณะที่ทุกฝ่ายมีความเห็นพ้องกันถึงความจำเป็นที่จะต้องปฏิรูปคณะมนตรีความมั่นคงฯ แต่ก็ไม่สามารถตกลงกันได้เกี่ยวกับวิธีการดำเนินการ และนำไปสู่ความแตกแยกทางความคิดและถกเถียงกันอย่างมาก ประเด็นที่ได้รับการหยิบยก ได้แก่ ความชอบธรรมของคณะมนตรีความมั่นคงฯ การขยายสมาชิก การปรับกระบวนการทำงานให้มีความโปร่งใส และการจำกัดการใช้สิทธิยับยั้งในกรณีที่เป็นอาชญากรรมร้ายแรง ในขณะเดียวกัน ก็ถกเถียงกันเกี่ยวกับการขยายอำนาจหน้าที่ของคณะมนตรีความมั่นคงฯ ไปควบคุมกลไกอื่นๆ ของสหประชาชาติ สถาบันการเงินในกรอบ Bretton Woods และศาลยุติธรรมระหว่างประเทศ (International Court of Justice)

สมัชชาสหประชาชาติ (General Assembly) เป็นเวทีหลักในการหารือเรื่องการปฏิรูปคณะมนตรีความมั่นคงฯ มีท่าทีแตกต่างกันอย่างชัดเจน ประเด็นการหารือถูกทำให้กลายเป็นประเด็นการเมืองที่ต่างฝ่ายต่างพยายามรักษาผลประโยชน์ของตนเอง ประเทศมหาอำนาจที่เป็นสมาชิกถาวรก็ไม่ต้องการให้ตนสูญเสียบทบาทสำคัญหรือถูกท้าทายในเวทีโลก นอกจากนี้การปฏิรูปใดๆ จะต้องได้รับความเห็นพ้องจากสมาชิกถาวรในปัจจุบันด้วย เพราะอาจต้องแก้ไขกฎบัตรสหประชาชาติ ดังนั้น ความสำเร็จของการปฏิรูปอาจจะต้องมาจากความต้องการปรับเปลี่ยนจากภายในคณะมนตรีความมั่นคงฯ เอง มากกว่าแรงกดดันจากภายนอก

การศึกษาในบทนี้จะกล่าวถึงพัฒนาการของความพยายามปฏิรูปคณะมนตรีความมั่นคงฯ ในระยะที่ผ่านมา รวมทั้งแนวคิดการปฏิรูปของกลุ่มประเทศต่างๆ โดยอาจแบ่งช่วงการศึกษาได้ 5 ช่วง ดังนี้

1. พัฒนาการในช่วงปี 2448 – 2533 นับตั้งแต่จัดตั้งสหประชาชาติจนถึงช่วงสงครามเย็น ซึ่งมีการปฏิรูปคณะมนตรีความมั่นคงฯ อย่างจำกัด

2. พัฒนาการในช่วงปี 2533 – 2546 เป็นช่วงที่ประเทศต่าง ๆ เริ่มตระหนักถึงความจำเป็นที่จะต้องปรับปรุงโครงสร้างและการทำงานของคณะมนตรีความมั่นคงฯ โดยเฉพาะเมื่อบรรยากาศทางการเมืองโลกเปลี่ยนแปลงไปในช่วงหลังสงครามเย็นในปลายคริสต์ทศวรรษ 1980 โดยมีการจัดตั้ง Open-ended Working Group เพื่อพิจารณาเรื่องดังกล่าว

3. พัฒนาการในช่วงปี 2546 – 2549 ซึ่งนายโคฟี อันนัน (Kofi Annan) เลขาธิการสหประชาชาติได้จัดตั้ง High Level Panel on Treats, Challenges and Change โดยมีนายอานันท์ ปันยารชุน อดีตนายกรัฐมนตรีของไทยเป็นประธาน เพื่อจัดทำข้อเสนอในการปรับปรุงระบบของสหประชาชาติ รวมทั้งคณะมนตรีความมั่นคงฯ และนำเสนอต่อที่ประชุมระดับผู้นำของโลก (World Summit) ในปี 2548

4. พัฒนาการในช่วงปี 2549 – 2551 เป็นช่วงที่บรรยากาศการหารือมีความอ่อนล้าหลังจากการประชุมระดับผู้นำของโลก (World Summit)

5. พัฒนาการในช่วงปี 2551 – 2557 ช่วงหลังจากการออกข้อมติสมัชชาสหประชาชาติที่ 66/ 557 ซึ่งกำหนดกรอบการหารือจนถึงปัจจุบัน โดยสมัชชาสหประชาชาติจัดตั้งกรอบการประชุม Intergovernmental Negotiations on Security Council Reform เพื่อเป็นเวทีการหารือแทนคณะทำงาน

พัฒนาการในช่วงปี 2488 – 2533 : การปฏิรูปในช่วงสงครามเย็น

หลังจากการจัดตั้งสหประชาชาติในปี 2488 จนตลอดช่วงสงครามเย็น แม้จะเป็นระยะเวลาที่ยาวนาน แต่ก็มีการปฏิรูปคณะมนตรีความมั่นคงฯ อย่างจำกัด ในการประชุมคณะมนตรีความมั่นคงฯ ครั้งแรกเมื่อวันที่ 17 มกราคม 2459 ที่ Church House กรุงลอนดอน สหราชอาณาจักร มีประเทศสมาชิกถาวรเข้าร่วม 5 ประเทศ ได้แก่ จีน ฝรั่งเศส สหภาพโซเวียต สหราชอาณาจักร และสหรัฐอเมริกา รวมทั้งประเทศสมาชิกไม่ถาวรอีก 6 ประเทศ โดยสมาชิกไม่ถาวรนี้มาจากการเลือกตั้งตามกลุ่มภูมิภาคและมีวาระคราวละ 2 ปี

ในช่วงแรกของการจัดตั้งคณะมนตรีความมั่นคงฯ ประเทศสมาชิกถาวรทั้งห้าประเทศ (P5) ไม่สามารถตกลงจัดทำระเบียบข้อบังคับการประชุม (rules of procedure) ของคณะมนตรีความมั่นคงฯ ได้ การดำเนินงานจึงเป็นไปตามระเบียบข้อบังคับชั่วคราว (provisional

rules) ซึ่งแทบจะไม่ได้แก้ไขมานับแต่ปี 2488 ยกเว้นการปรับแก้เล็กน้อยในปี 2525 ซึ่งได้รวมภาษาอารบิคเป็นภาษาทางการของสหประชาชาติอีกภาษาหนึ่ง การที่ไม่สามารถตกลงจัดทำระเบียบข้อบังคับการประชุมกันได้ ทำให้ประเทศสมาชิกถาวรทั้ง 5 ประเทศได้ประโยชน์จากความยืดหยุ่นในการดำเนินงานตามที่เห็นสมควรและมีระเบียบข้อบังคับเท่าที่จำเป็น ในขณะเดียวกันก็ชี้ให้เห็นว่า ประเทศสมาชิกถาวรทั้ง 5 ประเทศยังไม่พร้อมที่จะปฏิรูปองค์กรแต่อย่างใด

ในช่วงทศวรรษ 2490 เป็นต้นมา คณะมนตรีความมั่นคงฯ กลายเป็นเวทีการต่อสู้ทางการเมืองระหว่างค่ายโลกเสรีและค่ายสังคมนิยม การปรับเปลี่ยนใดๆ กลายเป็นประเด็นทางการเมือง (politicized) ได้โดยง่าย ขณะเดียวกัน ประเทศสมาชิกถาวร 5 ประเทศต้องการรักษาสถานะและบทบาทเดิมไว้ และไม่ต้องการถูกริดรอนสิทธิใดที่เคยมีมาแต่เดิม แม้ว่าบางประเทศอาจจะลดบทบาทลงจากความเป็นมหาอำนาจในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่ 2

อย่างไรก็ตาม ในช่วงทศวรรษ 2500 – 2510 ประเทศสมาชิกสหประชาชาติได้เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว หลังจากประเทศในแอฟริกาและเอเชียได้รับเอกราชมากขึ้น โครงสร้างของสมาชิกสหประชาชาติที่เปลี่ยนแปลงไป นำไปสู่กระแสความต้องการให้ขยายจำนวนสมาชิกคณะมนตรีความมั่นคงฯ โดยเริ่มตั้งแต่ปี 2506 และประสบผลสำเร็จในปี 2508 เมื่อได้ปรับเพิ่มจำนวนสมาชิกไม่ถาวรจาก 6 ประเทศ เป็น 10 ประเทศ[1]

การที่คณะมนตรีความมั่นคงฯ ไม่สามารถปรับตัวให้ทันต่อกระแสการเมืองโลกในระยะเวลากว่า 50 ปี อาจทำให้เป็นปัญหาที่เรื้อรังและซับซ้อน ทั้งในด้านโครงสร้างและกระบวนการทำงาน ดังนั้น ในช่วงหลังสงครามเย็นสิ้นสุดลง กระแสการปฏิรูปคณะมนตรีความมั่นคงฯ จึงเข้มข้นและจริงจังมากขึ้น

พัฒนาการในช่วงปี 2533 – 2546 : ความตื่นตัวในช่วงหลังสงครามเย็น

ภายหลังช่วงสงครามเย็น การเผชิญหน้าระหว่างค่ายโลกเสรีกับค่ายสังคมนิยมลดน้อยลง สหรัฐฯ และสหภาพโซเวียตไม่จำเป็นต้องสนับสนุนประเทศตัวแทน (proxy) ในเวทีสหประชาชาติ ซึ่งมีค่าใช้จ่ายสูงอีกต่อไป ในขณะเดียวกัน คณะมนตรีความมั่นคงฯ ต้องเผชิญกับกระแสเปลี่ยนแปลงของโลกที่มีความขัดแย้งในภูมิภาคต่างๆ ทั่วโลก นับแต่สงครามอิรัก-อิหร่าน

---

[1] Resolution 1991 A (XVIII) ทั้งนี้ ในการเพิ่มสมาชิกไม่ถาวร สหประชาชาติจะต้องแก้ไขกฎบัตรสหประชาชาติ ข้อ 108 โดยมี 2 ขั้นตอน คือ (1) สมาชิกสมัชชาสหประชาชาติไม่น้อยกว่าสองในสามให้ความเห็นชอบ และ (2) ประเทศสมาชิกสมาชิกสหประชาชาติให้สัตยาบันไม่น้อยกว่าสองในสาม ภายในระยะเวลาที่กำหนด

จนถึงการสู้รบในนามิเบีย แองโกลา และกัมพูชา นอกจากนี้ ยังเกิดสงครามอ่าวเปอร์เซีย และท้ายที่สุดการล่มสลายของสหภาพโซเวียตและความขัดแย้งในกลุ่มประเทศอดีตสหภาพโซเวียต

ในระยะที่ผ่านมา ญี่ปุ่นและเยอรมนีได้ส่งสัญญาณว่า ต้องการเข้าเป็นสมาชิกถาวร โดยทั้งสองประเทศ ได้มีส่วนร่วมให้การสนับสนุนอย่างแข็งขันในสงครามอ่าวเปอร์เซีย รวมทั้งได้เพิ่มเงินบริจาคแก่สหประชาชาติในภาพรวมจำนวนมาก โดยนับแต่ปี 2535 เป็นต้นมา ญี่ปุ่นและเยอรมนีเป็นประเทศผู้บริจาครายใหญ่ของสหประชาชาติอันดับที่สองและสามตามลำดับ

ประเทศตะวันตกอีกประเทศที่เคยแสดงท่าทีว่าต้องการเป็นสมาชิกถาวรคือ อิตาลี ซึ่งในปี 2535 อิตาลีได้ให้เงินบริจาคแก่สหประชาชาติในอันดับต้นๆ เช่นกัน อย่างไรก็ตาม หลังจากกระบวนการรวมตัวของยุโรปมีความใกล้ชิดมากขึ้น รวมทั้ง มีความเป็นไปได้ที่ประชาคมยุโรปจะมีนโยบายต่างประเทศร่วมกัน ขณะเดียวกันอิตาลีก็มีความหวาดระแวงว่า เยอรมนีจะกลายเป็นศูนย์กลางอำนาจใหม่ในยุโรป ดังนั้น อิตาลีจึงเปลี่ยนท่าทีเป็นการขัดขวางไม่ให้เยอรมนีเป็นสมาชิกถาวรของคณะมนตรีความมั่นคงฯ

ในระยะแรกสหรัฐฯ สนับสนุนญี่ปุ่นและเยอรมนีให้เป็นสมาชิกถาวร สหราชอาณาจักรและฝรั่งเศสดูจะสงวนท่าทีเกี่ยวกับการขยายสมาชิก แต่ก็เริ่มตระหนักว่า การเข้าเป็นสมาชิกถาวรของเยอรมนีจะช่วยสร้างความชอบธรรมต่อการดำเรงตำแหน่งของตนในขณะที่สถานะความเป็นมหาอำนาจได้ลดน้อยลง ต่อมา ทั้งสองประเทศจึงแสดงท่าทีในการสนับสนุนเยอรมนีมากขึ้น

การหารือเรื่องการปฏิรูปคณะมนตรีความมั่นคงฯ ทำให้การแข่งขันในภูมิภาคต่างๆ เพิ่มอุณหภูมิสูงขึ้น ในชั้นนี้ ไนจีเรีย บราซิล แอฟริกาใต้ อียิปต์ ญี่ปุ่น เยอรมนี และอินเดียต่างมองว่า ตนเองมีความเหมาะสมที่จะเป็นสมาชิกถาวร ขณะที่คู่แข่งของประเทศเหล่านั้นในภูมิภาคคัดค้านอย่างรุนแรง และสนับสนุนการเพิ่มสมาชิกไม่ถาวรมากกว่า

ในช่วงแรก อาจจำแนกกลุ่มการปฏิรูปคณะมนตรีความมั่นคงฯ ได้เป็น 3 กลุ่ม ดังนี้

<u>กลุ่มที่ 1</u> ญี่ปุ่น เยอรมนี อินเดีย บราซิล (ต่อมาเรียกว่ากลุ่ม Group of Four หรือ G4) และประเทศที่สนับสนุนอื่นๆ ที่เรียกร้องให้เพิ่มสมาชิกถาวร ญี่ปุ่นและเยอรมนีอ้างเหตุผลสนับสนุนว่าเป็นประเทศผู้บริจาครายใหญ่ อินเดียอ้างว่าเป็นประเทศที่มีประชากรมากเป็นอันดับสองของโลก และเป็นประเทศที่ส่งกำลังรักษาสันติภาพมากเป็นอันดับสามของโลก บราซิลอ้างว่าเป็นประเทศที่มีขนาดพื้นที่ ประชากร และเศรษฐกิจใหญ่ที่สุดในอเมริกาใต้

<u>กลุ่มที่ 2</u> อิตาลี สเปน แคนาดา เม็กซิโก เกาหลีใต้ ปากีสถาน และประเทศที่สนับสนุนอื่นๆ ที่ต้องการให้เพิ่มเฉพาะสมาชิกไม่ถาวร โดยการเลือกตั้งบนพื้นฐานการกระจายตามภูมิภาค ในขณะเดียวกันก็คัดค้านการเพิ่มสมาชิกถาวรอย่างรุนแรง และนำไปสู่การรวมตัวเป็นกลุ่ม Coffee Club และต่อมาเรียกว่า Uniting for Consensus (UfC) เหตุผลโดยรวมของกลุ่มนี้คือ การเพิ่ม

สมาชิกถาวรจะขัดแย้งกับหลักการอำนาจอธิปไตยบนพื้นฐานที่เท่าเทียมกัน (principle of sovereign equality) และสร้างศูนย์อำนาจใหม่ นอกจากนี้ ในฐานะของสมาชิกถาวรยังจะมีโอกาสเป็นกรรมการโดยตำแหน่งในอีกหลายคณะกรรมการภายใต้กรอบสหประชาชาติ ซึ่งจะเอื้อประโยชน์ในการแต่งตั้งคนชาติตนเข้าดำรงตำแหน่งสำคัญอีกด้วย

กลุ่มที่ 3 ประเทศในแอฟริกา ซึ่งรวมตัวเป็นสหภาพแอฟริกา (African Union) โดยเรียกร้องให้เพิ่มจำนวนสมาชิกถาวรจากแอฟริกา 2 ประเทศ พร้อมมีสิทธิยับยั้ง (veto) กลุ่มแอฟริกาให้เหตุผลว่า งานของสหประชาชาติส่วนใหญ่เกี่ยวข้องกับแอฟริกา แต่เป็นเพียงทวีปเดียวที่ไม่มีตัวแทนเป็นสมาชิกถาวรเลย ซึ่งสะท้อนความไม่ยุติธรรมมาแต่ในอดีต ที่ได้จัดตั้งคณะมนตรีความมั่นคงฯ โดยไม่คำนึงถึงความสมดุลของเขตภูมิศาสตร์ ในปัจจุบัน ดูเหมือนว่า อียิปต์ แอฟริกาใต้ และไนจีเรียจะมีความคาดหวังว่าจะมีโอกาสเป็นสมาชิกถาวร ขณะที่เอธิโอเปีย เซเนกัล แอลจีเรีย และแทนซาเนียก็พยายามเพิ่มบทบาทในกระบวนการหารือเช่นกัน

เมื่อเดือนกันยายน 2535 อินเดียและประเทศกลุ่มไม่ฝักใฝ่ฝ่ายใด อีก 35 ประเทศ ได้เสนอร่างข้อมติเรียกร้องให้บรรจุเรื่อง Question of equitable representation on and increase in the membership of the Security Council (A/ Res/47/62) ในระเบียบวาระการประชุมสมัชชาสหประชาชาติครั้งที่ 48 ซึ่งญี่ปุ่นเป็นผู้ร่วมอุปถัมภ์ และสมัชชาสหประชาชาติได้ให้ความเห็นชอบโดยฉันทามติเมื่อวันที่ 11 ธันวาคม 2535 นับเป็นครั้งแรกที่ประเด็นการปฏิรูปคณะมนตรีความมั่นคงฯ ได้รับการเสนออย่างเป็นทางการในสหประชาชาติและเป็นวาระประจำทุกปีจนถึงปัจจุบัน[2]

ข้อมติดังกล่าวเรียกร้องให้ประเทศสมาชิกส่งข้อเสนอปฏิรูปคณะมนตรีความมั่นคงฯ แก่สำนักงานเลขาธิการสหประชาชาติภายในช่วงฤดูร้อนของปี 2536 หลังจากนั้นได้จัดตั้งคณะทำงาน Open-ended Working Group on the Question of Equitable Representation on and Increase in Membership of the Security Council and Other Matters เพื่อเป็นเวทีหารือ โดยแบ่งออกเป็น 2 กรอบ คือ กรอบการเพิ่มสมาชิก (Cluster I) และกรอบวิธีการทำงาน (Cluster II)

หลังจากการจัดตั้งคณะทำงานดังกล่าวประเทศสมาชิกต่างๆ ได้เข้ามามีส่วนร่วมในการพิจารณาเกี่ยวกับการปฏิรูปคณะมนตรีความมั่นคงฯ โดยส่วนใหญ่ให้ความสนใจการปรับปรุงกระบวนการทำงาน ซึ่งเป็นประเด็นที่สามารถดำเนินการได้โดยไม่ต้องแก้ไขกฎบัตรสหประชาชาติ จึงมีความน่าจะเป็นไปได้มากกว่า นอกจากนี้ บางประเทศมีความสนใจในประเด็นเฉพาะ เช่น ประเทศที่ส่งกองกำลังรักษาสันติภาพต้องการทราบกระบวนการพิจารณาของคณะมนตรีความมั่นคงฯ ในภาพรวม แรงจูงใจในการปฏิรูปคือความสนใจใน 3 ประเด็นหลัก คือ ความโปร่งใส ความน่าเชื่อถือ และการมีส่วนร่วม

---

[2] Jonas von Freiesleben. op cit, p. 4.

นับตั้งแต่ปี 2536 เป็นต้นมา ประเทศสมาชิกคณะมนตรีความมั่นคงฯ ได้มีแนวความคิดริเริ่มต่างๆ เพื่อปรับปรุงระบบงาน เช่นการพิจารณาระเบียบข้อบังคับการประชุม (rules of procedure) การเผยแพร่กำหนดการทำงานรายวัน การเผยแพร่ตารางแผนงานรายเดือน การเผยแพร่ร่างข้อมติฉบับที่เกือบสมบูรณ์ (in blue) รวมทั้ง เปิดเผยการทำงานของคณะกรรมการคว่ำบาตรให้มีความโปร่งใสมากขึ้น แม้ประเด็นดังกล่าวจะได้รับการตอบรับด้วยดี แต่ก็ยังไม่ได้หารือกันถึงประเด็นเกี่ยวกับการเพิ่มสมาชิก

ในปี 2540 นายราซาลี อิสเมล (Razali Ismael) จากมาเลเซียเสนอแผนการปฏิรูปสามขั้นตอน ซึ่งรวมถึงการเพิ่มสมาชิกจาก 15 ประเทศ เป็น 24 ประเทศ โดยในจำนวนนี้ เป็นสมาชิกถาวรเพิ่มขึ้น 5 ประเทศ ถึงแม้ข้อเสนอจะไม่ได้การยอมรับ แต่ก็ได้จุดประกายความคิดเกี่ยวกับประเด็นจำนวนการขยายสมาชิกในเวลาต่อมา

พัฒนาการของการปฏิรูปคณะมนตรีความมั่นคงฯ ในช่วงนี้ เป็นเพียงระยะตั้งต้นและดึงความสนใจประเทศสมาชิกให้เข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการพิจารณาอย่างเปิดกว้าง อย่างไรก็ตาม การหารือเกี่ยวกับการขยายสมาชิกก็ยังไม่สามารถตกลงกันได้แม้แต่ประเด็นเดียว

พัฒนาการในช่วงปี 2546 – 2549 : การหารือเพื่อมุ่งสู่การประชุมระดับผู้นำของโลก (World Summit)

ในปี 2546 นายโคฟี อันนัน เลขาธิการสหประชาชาติ ได้จัดตั้งเวทีการหารือระดับสูงเรื่องภัยคุกคาม สิ่งท้าทาย และการเปลี่ยนแปลง (High - Level Panel on Threats, Challenges and Change) ซึ่งเป็นการส่งสัญญานการผลักดันการปฏิรูปคณะมนตรีความมั่นคงฯ อย่างจริงจัง

เวทีการหารือระดับสูงดังกล่าวประกอบด้วยบุคคลที่มีชื่อเสียงระหว่างประเทศจำนวนมาก โดยมีนายอานันท์ ปันยารชุน อดีตนายกรัฐมนตรีของไทยเป็นประธาน โดยได้วิเคราะห์ถึงภัยคุกคามต่อสันติภาพและความมั่นคง รวมทั้งประเมินกลไกในปัจจุบัน รวมทั้งการปฏิรูปคณะมนตรีความมั่นคงฯ เพื่อนำไปหารือในการประชุมระดับผู้นำของโลก (High-Level Plenary Meeting หรือWorld Summit 2005) ในปี 2548 ต่อไป

ในปี 2547 เวทีการหารือระดับสูงได้เผยแพร่รายงานเรื่อง โลกที่มีความมั่นคงมากขึ้น: ความรับผิดชอบร่วมกันของพวกเรา (A More Secured World : Our Shared Responsibility)[3] ซึ่ง

---

[3] United Nations. A More Secured World : Our Shared Responsibility – Report of the High - Level Panel on Threats, Challenges and Change. (New York : United Nations, 2004.)

เสนอข้อเสนอแนะ 101 ข้อซึ่งครอบคลุมถึงการปฏิรูปคณะมนตรีความมั่นคงฯ โดยในส่วนของการขยายสมาชิก ได้เสนอ 2 รูปแบบ โดยทั้งสองรูปแบบจะมีสมาชิกเพิ่มเป็น 24 ประเทศ

ในรูปแบบที่ 1 เสนอให้เพิ่มสมาชิกถาวรใหม่ 6 ประเทศโดยไม่มีสิทธิยับยั้ง (veto) และสมาชิกไม่ถาวรอีก 3 ประเทศ วาระคราวละ 2 ปี

สำหรับรูปแบบที่ 2 เสนอให้เพิ่มสมาชิกไม่ถาวรรูปแบบใหม่ โดยจำแนกเป็น 2 ลักษณะคือ (1) ประเทศที่มีวาระหมุนเวียนซ้ำได้ทุก 4 ปี จำนวน 8 ที่นั่ง และ (2) ประเทศที่มีวาระคราวละ 2 ปี อีก 1 ที่นั่ง

ตารางที่ 3-1
ข้อเสนอเพิ่มสมาชิกคณะมนตรีความมั่นคงฯ ของ
High - Level Panel on Threats, Challenges and Change

รูปแบบที่ 1

กลุ่มภูมิภาค	จำนวนประเทศสมาชิก	สมาชิกถาวร (ต่อเนื่อง)	ข้อเสนอเพิ่มสมาชิกถาวรใหม่	ข้อเสนอสมาชิกวาระ 2 ปี (สมัครซ้ำไม่ได้)	รวม
แอฟริกา	53	0	2	4	6
เอเชียแปซิฟิก	56	1	2	3	6
ยุโรป	47	3	1	2	6
อเมริกา	35	1	1	4	6
รวม	191	5	6	13	24

รูปแบบที่ 2

กลุ่มภูมิภาค	จำนวนประเทศสมาชิก	สมาชิกถาวร (ต่อเนื่อง)	ข้อเสนอเพิ่มสมาชิกวาระ4 ปี (สมัครซ้ำได้)	ข้อเสนอสมาชิกวาระ 2 ปี (สมัครซ้ำไม่ได้)	รวม
แอฟริกา	53	0	2	4	6
เอเชียแปซิฟิก	56	1	2	3	6
ยุโรป	47	3	2	1	6
อเมริกา	35	1	2	3	6
รวม	191	5	8	11	24

ที่มา: A More Secured World : Our Shared Responsibility, 2004.

เมื่อวันที่ 16 กุมภาพันธ์ 2548 กลุ่ม Coffee Club (อิตาลี ปากีสถาน อาร์เจนตินา โคลอมเบีย เม็กซิโก เคนยา แอลจีเรีย อิตาลี สเปน และเกาหลีใต้) ได้ให้ความเห็นชอบเอกสารเรื่อง Uniting for Consensus ซึ่งต่อมาได้กลายเป็นชื่อกลุ่ม เอกสารนี้ยกร่างโดยอิตาลีและเหตุที่ตั้งชื่อนี้ก็

เพื่อสะท้อนถึงเจตนารมย์ที่จะเปิดกว้างสำหรับการปรึกษาหารือเพื่อหาทางออก เอกสารดังกล่าวมีความสอดคล้องกับข้อเสนอที่ 2 ของเวทีการหารือระดับสูงข้างต้น ขณะที่กลุ่ม G4 (ญี่ปุ่น เยอรมนี อินเดีย บราซิล) เห็นว่า ควรพิจารณาโดยการลงมติ หากจะต้องหาฉันทามติหรือการหารืออย่างเปิดกว้าง ก็จะเป็นเพียงข้ออ้างที่ไม่ต้องการให้สามารถปฏิบัติได้จริง อย่างไรก็ตามกลุ่ม UfC ก็ยังยืนยันท่าทีเดิมและมีสมาชิกเพิ่มขึ้น ได้แก่ กาตาร์ ตุรกี กานา คอสตาริกา แคนาดา โมร็อกโก ซานมาริโน สหรัฐอาหรับอิมิเรตส์ บังกลาเทศ และผู้แทนสันนิบาตอาหรับ

นายโคฟี อันนัน เลขาธิการสหประชาชาติให้การสนับสนุนรายงานดังกล่าว โดยกล่าวว่าเป็นข้อเสนอการปฏิรูปที่รอบด้าน และครอบคลุมเรื่องการเงินเพื่อการพัฒนา การก่อการร้าย สิทธิมนุษยชน และการปฏิรูปคณะมนตรีความมั่นคงฯ นอกจากนี้ ได้เรียกร้องให้รัฐสมาชิกให้ความให้ความเห็นชอบข้อเสนอข้างต้นโดยฉันทามติ รวมทั้ง การตัดสินใจทางเลือกในการปฏิรูปคณะมนตรีความมั่นคงฯ ทั้งสอง อย่างไรก็ตาม ประเทศต่างๆ กลับไม่ตอบรับข้อเสนอของนายโคฟี อันนันเท่าที่ควร

สถานการณ์ในช่วงนี้ ปรากฏว่าแต่ละกลุ่มพยายามรวมตัวเพื่อแข่งขันกันใหม่ และมีความพยายามหาเสียงสนับสนุนจากประเทศต่างๆ มากขึ้น ทั้งนี้ กลุ่ม G4 มีความเชื่อมั่นว่ากลุ่มของตนได้รับการสนับสนุนอย่างกว้างขวาง ในระหว่างการหารือส่วนตัวกับนายโคฟี อันนัน เมื่อวันที่ 8 มิถุนายน 2548 กลุ่มนี้ได้กล่าวว่า หากมีการลงคะแนนเสียงระหว่าง 2 ทางเลือก กลุ่ม G4 จะมีเสียงสนับสนุนถึง 150 เสียง หลังจากนั้น กลุ่ม G4 เสนอร่างข้อมติ A/59/L.64 เสนอให้เพิ่มสมาชิกถาวร 6 ที่นั่ง (ญี่ปุ่น เยอรมนี อินเดีย บราซิล และแอฟริกาอีก 2 ที่นั่ง) และสมาชิกไม่ถาวรอีก 4 ที่นั่ง แต่เดิมได้เสนอให้สมาชิกถาวรมีสิทธิยังยั้ง (veto) ด้วย แต่เพื่อให้ได้รับการสนับสนุนจากประเทศสมาชิกถาวรในปัจจุบัน จึงกำหนดว่าจะนำประเด็นสิทธิยับยั้งมาพิจารณาว่าควรจะมีหรือไม่ในระยะเวลาอีก 15 ปีข้างหน้า

กลุ่ม UfC ได้เสนอร่างข้อมติ A/59/L.68 เพื่อคัดค้านร่างข้อมติของกลุ่ม G4 โดยเสนอให้เพิ่มแต่สมาชิกไม่ถาวรจำนวน 10 ที่นั่ง โดยมีวาระคราวละ 2 ปีและสามารถสมัครซ้ำได้

กลุ่มแอฟริกาได้เสนอร่างข้อมติ A/59/L.67 เรียกร้องให้จัดสรรสมาชิกถาวร 2 ที่นั่ง พร้อมสิทธิยับยั้งสำหรับกลุ่มแอฟริกา ความจริงกลุ่มแอฟริกาไม่เห็นด้วยกับการใช้สิทธิยับยั้ง แต่ตราบใดที่ยังไม่ได้ยกเลิก สมาชิกถาวรใหม่ก็ควรมีสิทธิยับยั้งเช่นเดียวกับสมาชิกถาวรเดิม

สำหรับท่าทีของประเทศสมาชิกถาวร จีนเห็นว่าสถานการณ์ในขณะนี้ยังไม่สุกงอมสำหรับการพิจารณาขยายสมาชิกของคณะมนตรีความมั่นคงฯ นอกจากนี้ ไม่ว่ากรณีใดๆ การพิจารณาให้ความเห็นชอบจะต้องเป็นไปโดยฉันทามติ มิใช่การลงคะแนนเสียง รัสเซียมีท่าทีคล้อยตามจีน ส่วนสหรัฐฯ สนับสนุนญี่ปุ่นเป็นสมาชิกถาวร และไม่เห็นด้วยที่จะขยายจำนวนสมาชิกคณะมนตรี

ความมั่นคงฯ เกินกว่า 20 ที่นั่ง นอกจากนี้ สหรัฐฯ ยังต้องการให้ความสำคัญกับการปรับปรุงระบบการบริหารงานของคณะมนตรีความมั่นคงฯ

โดยที่ประเทศต่างๆ ไม่สามารถหาข้อยุติที่เป็นรูปธรรมเกี่ยวกับการปฏิรูปคณะมนตรีความมั่นคงฯ รายงานผลการประชุมระดับผู้นำของโลก (World Summit) ในวันที่ 14 กันยายน 2548 จึงปรากฏสาระสำคัญเกี่ยวกับการปฏิรูปคณะมนตรีความมั่นคงฯ เพียงสั้นๆ และไม่ผูกมัด สะท้อนให้เห็นว่า ความพยายามของนายโคฟี อันนัน ที่ผลักดันการปฏิรูปคณะมนตรีความมั่นคงฯ อย่างสมบูรณ์แบบ จึงประสบความล้มเหลว เพราะประเด็นดังกล่าวมีความละเอียดอ่อนและประเทศสมาชิกมีความเห็นที่แตกแยกกันมาก

พัฒนาการในช่วงปี 2549 – 2551 : ความอ่อนล้าในการเจรจา

ภายหลังการประชุมระดับผู้นำของโลก (World Summit) ประเทศต่างๆ มีความอ่อนล้ากับการต่อสู้เรื่องการขยายสมาชิกของคณะมนตรีความมั่นคงฯ ความสนใจของประชาคมระหว่างประเทศเปลี่ยนมายังเรื่องการปรับระบบการทำงานของคณะมนตรีความมั่นคงฯ ซึ่งกลุ่มประเทศขนาดเล็ก 5 ประเทศ (สวิตเซอร์แลนด์ สิงคโปร์ จอร์แดน คอสตาริกา และลิกเตนสไตน์) ต่อมารวมกลุ่มกันเรียกว่ากลุ่ม Small Five (S5) พยายามผลักดัน

ในเดือนมีนาคม 2549 กลุ่ม S5 ได้เสนอร่างข้อมติ A/60/L.49 ภายใต้ระเบียบวาระ Follow up to the Millennium Summit เรียกร้องให้คณะมนตรีความมั่นคงฯ มีความรับผิดชอบและโปร่งใสมากขึ้น โดยคณะมนตรีความมั่นคงฯ ควรปรึกษาหารือกับประเทศสมาชิกเกี่ยวกับข้อมติ และต้องให้คำอธิบายทุกครั้งที่มีการใช้สิทธิยับยั้ง (veto)

ความเคลื่อนไหวของกลุ่มดังกล่าวเป็นการผลักดันในเวทีสมัชชาสหประชาชาติ ซึ่งแม้ว่าข้อมติดังกล่าวจะไม่มีผลผูกพันเชิงกฎหมาย แต่ก็คาดหวังว่า จะสร้างแรงกดดันทางคุณธรรม (moral pressure) กับคณะมนตรีความมั่นคงฯ อย่างไรก็ตาม ข้อเสนอดังกล่าว โดยเฉพาะเรื่องการใช้สิทธิยับยั้งได้รับการตอบสนองที่เย็นชาจากประเทศสมาชิกถาวรฯ ทั้งนี้ ประเทศสมาชิกถาวร 5 ประเทศเห็นว่า การปรับปรุงกระบวนการทำงานของคณะมนตรีความมั่นคงฯ ควรมาจากความต้องการภายในคณะมนตรีความมั่นคงฯ เอง

ในช่วงนี้ คณะมนตรีความมั่นคงฯ ตัดสินใจให้รื้อฟื้นการจัดตั้งคณะทำงานอย่างไม่เป็นทางการ (Informal Working Group on Documentation and Other Procedural Questions) ขึ้นมาใหม่ โดยญี่ปุ่นได้รับเลือกให้เป็นประธาน เพื่อเป็นเวทีการหารือเกี่ยวกับมาตรการส่งเสริมประสิทธิภาพและความโปร่งใสของคณะมนตรีความมั่นคงฯ รวมทั้งส่งเสริมปฏิสัมพันธ์ระหว่างคณะมนตรีความมั่นคงฯ กับประเทศสมาชิก โดยมีวาระคราวละ 1 ปี แต่ก็ไม่ประสบผลความคืบหน้ามากนัก แม้ว่าจะได้รับการขยายภารกิจอีก 1 ปีจนถึงปี 2550

ช่วงปลายเดือนมกราคม 2550 ประธานสมัชชาสหประชาชาติและประธานคณะทำงานได้เวียนหนังสือถึงประเทศสมาชิกเพื่อแจ้งว่า คณะทำงานจะกลับมาพิจารณาเรื่องการปฏิรูปคณะมนตรีความมั่นคงฯ กันใหม่ โดยกำหนดประเด็นการหารือ 5 เรื่อง คือ (1) ขนาดการขยายสมาชิกถาวร (2) ประเภทสมาชิก (3) การเป็นตัวแทนภูมิภาค (4) สิทธิยับยั้ง (veto) และ (5) วิธีการทำงานของคณะมนตรีความมั่นคงฯ และความสัมพันธ์ระหว่างคณะมนตรีความมั่นคงฯ กับสมัชชาสหประชาชาติ โดยได้ตั้งผู้ประสานงาน (facilitator) ของทั้ง 5 เรื่อง

ในขณะเดียวกัน ปานามาได้เสนอทางเลือกใหม่ โดยในช่วงเปลี่ยนผ่านไปสู่การขยายสมาชิกคณะมนตรีความมั่นคงฯ ในอนาคต ให้มีสมาชิกอีกประเภทที่สามารถได้รับเลือกซ้ำได้ โดยในชั้นต้นเป็นสมาชิกประเภทไม่ถาวร 6 ประเทศ มีวาระคราวละ 5 ปี สามารถได้รับเลือกใหม่ได้ต่อเนื่อง และเมื่อได้รับเลือกติดต่อกัน 4 ครั้ง ก็จะได้รับสถานะสมาชิกถาวรโดยอัตโนมัติ แม้ว่าข้อเสนอนี้จะได้รับความสนใจ แต่ก็ไม่มีการตัดสินใจใดๆ ต่อข้อเสนอนี้ ซึ่งต่อมาเรียกว่าข้อเสนอช่วงเปลี่ยนผ่าน (Transitional Proposal)

หลังจากที่ประเทศสมาชิกได้หารือกันอย่างยาวนาน ในเดือนเมษายน 2550 ผู้ประสานงานของทั้ง 5 เรื่องได้เสนอรายงานเรื่อง Notions on the Way Forward (A/61/47/, SUP-Annex I)[4] โดยระบุแนวทางระหว่างกลาง (intermediary arrangement) 4 แนวทาง ดังนี้

1. การขยายจำนวนที่นั่งสมาชิก โดยอาจให้มีวาระเต็มที่ตลอดช่วงระหว่างกลาง (intermediary arrangement) และอาจกลับมาดำรงตำแหน่งใหม่ได้

2. การขยายจำนวนที่นั่งสมาชิก โดยมีวาระเกินกว่า 2 ปี และอาจได้รับเลือกใหม่ ทั้งนี้ จะต้องหารือกันอีกทีเกี่ยวกับจำนวนปีที่เกิน และวิธีการเลือกตั้งใหม่

3. การขยายจำนวนที่นั่งสมาชิก โดยมีวาระเกินกว่า 2 ปี แต่ไม่สามารถได้รับเลือกใหม่

4. การกำหนดให้สมาชิกไม่ถาวร ซึ่งมีวาระ 2 ปี สามารถได้รับเลือกตั้งใหม่โดยทันที

รูปแบบที่คณะทำงานเสนอข้างต้นไม่ได้รับการตอบรับจากประเทศสมาชิกเท่าที่ควร ทั้งจากกลุ่ม G4 UfC และกลุ่มแอฟริกา รวมทั้ง ยังไม่สามารถตอบประเด็นปัญหาหลักๆ เช่น จะให้สิทธิยับยั้งหรือไม่ อย่างไรก็ตาม ข้อเสนอข้างต้นก็เป็นส่วนหนึ่งของความพยายามที่จะหาทางออกสำหรับการหารือในเรื่องการปฏิรูปคณะมนตรีความมั่นคงฯ ซึ่งอยู่ในภาวะชะงักงัน

ในเดือนกันยายน 2550 กลุ่ม 27 ประเทศเสนอร่างข้อมติ (A/61/L.69) โดยอินเดียเป็นผู้ร่าง และร่วมอุปถัมภ์โดยบราซิล แอฟริกาใต้ ข้อมตินี้เสนอให้เจรจาในเรื่อง (1) การขยายสมาชิกทั้งถาวรและไม่ถาวร (2) เพิ่มตัวแทนจากประเทศกำลังพัฒนา (3) ตัวแทนของประเทศพัฒนาแล้วและประเทศที่มีเศรษฐกิจเปลี่ยนผ่าน ควรสะท้อนความเป็นจริงในโลกปัจจุบัน และ

---

[4] Jonas von Freiesleben. op cit, p. 11.

(4) การปรับปรุงกระบวนการทำงานของคณะมนตรีความมั่นคงฯ อย่างครอบคลุม (comprehensive improvement) รวมทั้ง ประเทศหมู่เกาะและประเทศเล็กสามารถเข้าร่วมได้

ต่อมาไนจีเรียเข้ามาร่วมอุปถัมภ์ข้อมตินี้ด้วย ทำให้หลายฝ่ายคาดการณ์ว่าไนจีเรียอาจได้รับคำสัญญาจากกลุ่มอินเดีย บราซิล และแอฟริกาใต้ (หรือกลุ่ม IBSA) ที่จะให้ไนจีเรียเป็นประเทศที่สองของกลุ่มแอฟริกาที่ได้เป็นสมาชิกถาวร การเสนอร่างข้อมติดังกล่าว (เรียกว่าข้อเสนออินเดีย (India-proposal) หรือ “L69”) ค่อนข้างล้าช้าในการประชุมสมัชชาสหประชาชาติสมัยที่ 61 ได้รับการวิพากษ์วิจารณ์จากประเทศสมาชิกอย่างกว้างขวาง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง วิวาทะระหว่างอินเดียและปากีสถานอย่างรุนแรง จึงไม่สามารถหาข้อยุติ และประธานขอให้หารือเรื่องดังกล่าวในการประชุมสมัชชาฯ สมัยที่ 62 โดยเปลี่ยนจากการหารือในกรอบคณะทำงาน (Open-ended Working Group) เป็นการเจรจาระหว่างรัฐบาล (Intergovernmental Negotiations)

การเสนอร่างข้อมติ A/61/L.69 ข้างต้น นำไปสู่การรวมกลุ่ม L69 ซึ่งประกอบด้วยประเทศกำลังพัฒนาจำนวน 43 ประเทศ ที่เห็นด้วยกับการเพิ่มจำนวนสมาชิกถาวร รวมทั้งสมาชิกถาวรใหม่มีสิทธิการยับยั้ง โดยที่ข้อเสนอของกลุ่ม L69 มีความสอดคล้องกับข้อเสนอของบางกลุ่มก่อนหน้านี้ บางประเทศจึงเป็นทั้งสมาชิกของกลุ่ม L69 และกลุ่มอื่นๆ เช่น

1. ประเทศแอฟริกา 14 ประเทศที่เป็นสมาชิกกลุ่ม L69 และกลุ่มแอฟริกา (ขณะที่แอฟริกาใต้และไนจีเรียก็ยังเป็นสมาชิกของกลุ่ม G4 ด้วย)

2. กลุ่ม CARICOM มีท่าทีสอดคล้องกับกลุ่ม L69 และบางประเทศเป็นสมาชิกของทั้งสองกลุ่ม

3. กลุ่มประเทศกำลังพัฒนาหมู่เกาะแปซิฟิก (Pacific Small Island Developing States - Pacific SIDS) มีท่าทีสอดคล้องกับกลุ่ม L69 ที่ตระหนักความสำคัญของหมู่เกาะ และบางประเทศเป็นสมาชิกของทั้งสองกลุ่ม ดังนั้น การแบ่งกลุ่มประเทศและท่าทีในการปฏิรูปคณะมนตรีความมั่นคงฯ จึงมีความทับซ้อนและคลุมเคลือมากขึ้น

ประธานสมัชชาสหประชาชาติสมัยที่ 62 กำหนดให้เริ่มการหารือเรื่องการปฏิรูปคณะมนตรีความมั่นคงฯ ตั้งแต่เดือนพฤศจิกายน 2550 เป็นต้นไป โดยประธานได้กล่าวถ้อยแลถงกำหนดหลักการพื้นฐาน 7 ประการเพื่อเป็นแนวทางการหารือต่อไป ดังนี้ (1) การปฏิรูปคณะมนตรีความมั่นคงฯ เป็นส่วนหนึ่งของการสร้างความเข้มแข็งของสหประชาชาติโดยรวม (2) ในการหารือประธานสมัชชาฯ จะต้องชี้แนะแนวทางที่มีความรอบคอบและยึดมั่นในหลักการ (3) แนวทางการดำเนินงานต่อไปจะต้องสอดคล้องกับเป้าประสงค์และโปร่งใส (4) คณะทำงาน (Open-ended Working Group) จะต้องหารือเกี่ยวกับกรอบการหารือและรูปแบบการดำเนินการสำหรับการประชุม Intergovernmental Negotiations (5) ขั้นตอนต่อไปของการหารือจะต้องบรรลุข้อตกลงในทุกมิติของการปฏิรูปคณะมนตรีความมั่นคงฯ ทั้งจำนวนสมาชิกถาวร และการปรับปรุง

กระบวนการทำงาน (6) การปฏิรูปคณะมนตรีความมั่นคงฯ จะต้องครอบคลุมทั้งประเด็นที่เป็นผลประโยชน์และข้อห่วงใยของทุกฝ่าย และ (7) ประเทศสมาชิกจะต้องหลีกเลี่ยงการดำเนินการใดๆ ต่อไปที่จะส่งผลกระทบต่อกระบวนการหารือที่กำลังดำเนินอยู่ในปัจจุบัน นับเป็นความพยายามอีกครั้งที่จะให้กระบวนการปฏิรูปขับเคลื่อนต่อไปโดยมีทิศทางที่ชัดเจน ขณะที่กลุ่มประเทศต่างๆ ยังคงรักษาท่าทีเดิมของตนอย่างมั่นคง

พัฒนาการในช่วงปี 2551 – 2557: การขับเคลื่อนภายใต้กรอบการประชุม Intergovernmental Negotiations

ในช่วงสมัชชาสหประชาชาติสมัยที่ 62 การหารือเรื่องการปฏิรูปคณะมนตรีความมั่นคงฯ ได้กลับมาตั้งหลักอีกครั้ง ภายใต้กรอบการประชุม Intergovernmental Negotiations ซึ่งเริ่มอย่างเป็นทางการในช่วงต้นปี 2552 การปรับเปลี่ยนจากการหารือในกรอบคณะทำงานมาสู่กรอบการประชุม Intergovernmental Negotiations ได้สร้างความคาดหวังแก่กลุ่มต่างๆ มากขึ้น เพราะในการหารือในคณะทำงานจะต้องได้รับเสียงสนับสนุนโดยฉันทามติ แต่ในกรอบการประชุม Intergovernmental Negotiations กลุ่มที่ต้องการผลักดันการปฏิรูปให้บรรลุผลโดยเร็ว เช่น G4 ก็หวังว่า จะนำไปสู่การลงมติในประเด็นต่างๆ ได้มากขึ้น

เพื่อกระตุ้นกระบวนการหารือการปฏิรูปคณะมนตรีความมั่นคงฯ ปลายปี 2550 เยอรมนีได้ตั้งกลุ่ม Overarching Process เพื่อร่างข้อเสนอที่จะเป็นพื้นฐานการหารือในกรอบการประชุม Intergovernmental Negotiations แม้ว่ากระบวนการนี้จะเปิดกว้างแก่ทุกประเทศ แต่ก็มีผู้เข้าร่วมหารือราว 40 ประเทศ ต่อมาในช่วงต้นปี 2551 ไซปรัสได้เสนอรายงานข้อเสนอของกลุ่ม Overarching Process ต่อคณะทำงาน (เรียกเอกสารนี้ว่า Cyprus Proposal) เสนอให้เพิ่มสมาชิกคณะมนตรีความมั่นคงฯ ที่มาจากการเลือกตั้งใหม่ 7 ที่นั่ง ประกอบด้วย แอฟริกา 2 ที่นั่ง เอเชีย 2 ที่นั่ง ลาตินอเมริกาและแคริเบียน 1 ที่นั่ง ยุโรปตะวันตก 1 ที่นั่ง และยุโรปตะวันออก 1 ที่นั่ง ส่วนจะให้สมาชิกมีลักษณะเช่นไร ได้ใส่วงเล็บไว้สำหรับการหารือในอนาคต ข้อเสนอของกลุ่มนี้จึงเป็นเพียงมาตรการชั่วคราว ซึ่งอินเดียได้ปฏิเสธโดยทันที เพราะอินเดียเชื่อว่ามาตรการชั่วคราวไม่ใช่ทางออกของปัญหา แต่กลับสร้างปัญหาเพิ่มขึ้น

นายซอร์จาน เคอริม (Sgrjan Kerim) ประธานสมัชชาสหประชาชาติ (ชาวมาซิโดเนีย) ได้ตั้งคณะทำงานเฉพาะกิจ (task force) เพื่อเป็นจุดประสานท่าทีเกี่ยวกับประเด็นหลักที่จะใช้ในการหารือในกรอบการประชุม Intergovernmental Negotiations รายงานฉบับแรกของคณะทำงานเฉพาะกิจได้ออกมาในเดือนมิถุนายน 2551 ซึ่งเน้นความจำเป็นที่จะต้องมีกรอบเวลา (timeline perspective) ในการหารือด้วย โดยอาจกำหนดเป็นระยะสั้น จากนั้นกลับมาพิจารณาประเด็นที่สำคัญใหม่ภายในระยะเวลา 10 – 15 ปี

โดยที่ในรายงานฉบับแรกยังไม่กำหนดวิธีการทำงานภายในกรอบการประชุม Intergovernmental Negotiations นายซอร์จาน เคอริมได้เสนอร่างรายงานอีกฉบับตามมา เสนอให้การหารือในสมัชชาสหประชาชาติสมัยที่ 63 ควรหาทางออกที่เป็นที่ยอมรับมากที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ (widest possible agreement) ซึ่งแม้จะมีความเข้าใจว่า การหารือดังกล่าวจะพยายามหาฉันทามติ แต่ก็มีนัยว่าอาจนำไปสู่การลงคะแนนเสียงได้ ซึ่งกลุ่ม UfC คัดค้านทันที เน้นว่า การหารือเกี่ยวกับการปฏิรูปคณะมนตรีความมั่นคงฯ ได้ยึดหลักการความเห็นพ้องกัน (general agreement) มาโดยตลอด ดังนั้น จึงจะต้องยึดถือหลักฉันทามติโดยเท่าเทียมกัน

วันที่ 15 กันยายน 2551 ซึ่งเป็นวันสุดท้ายของสมัชชาสหประชาชาติสมัยที่ 62 นายซอร์จาน เคอริมได้นำเสนอรายงานของคณะทำงาน โดยมีลักษณะประนีประนอมมากขึ้น และออกเป็นข้อตัดสินใจที่ 62/557 เรียกร้องให้ทุกฝ่ายพยายามหารือเพื่อให้บรรลุความตกลงที่เห็นพ้องกัน (general agreement) ทั้งนี้ ข้อตัดสินใจที่ 62/557 กำหนดประเด็นหลักในการหารือ 5 ประการ[5] ดังนี้

1. ประเภทสมาชิก (categories of membership) เช่น สมาชิกถาวร สมาชิกไม่ถาวร และ/หรือสมาชิกประเภทที่สาม ซึ่งมีวาระการดำรงตำแหน่งนานขึ้น/ ดำรงตำแหน่งซ้ำได้

2. การใช้สิทธิยับยั้ง (veto) เช่น สมาชิกถาวรใหม่มีสิทธิยับยั้งหรือไม่

3. ตัวแทนภูมิภาค (regional representation) เช่น ความเท่าเทียมกันระหว่างภูมิภาคต่างๆ ในคณะมนตรีความมั่นคงฯ

4. ขนาดของคณะมนตรีความมั่นคงฯ และวิธีการทำงาน (size of an enlarged Council and working methods) เช่น จำนวนสมาชิกคณะมนตรีความมั่นคงฯ การปรับปรุงการทำงานให้โปร่งใสและมีประสิทธิภาพ

5. ความสัมพันธ์ระหว่างคณะมนตรีความมั่นคงฯ กับสมัชชาสหประชาชาติ (relationship between the Council and the General Assembly)

นายมิเกล บรอกมานน์ (Miguel d'Escoto Brockmann) ประธานสมัชชาสหประชาชาติ (ชาวนิการากัว) คนใหม่ได้แต่งตั้งรองประธาน คือนายซาฮีร์ ทานิน (Zahir Tanin) เอกอัครราชทูต ผู้แทนถาวรประจำสหประชาชาติของอัฟกานิสถาน เป็นประธานกรอบประชุม Intergovernmental Negotiations โดยเริ่มการประชุมครั้งแรกในช่วงต้นปี 2552 ทั้งนี้ การหารือภายใต้กรอบการประชุม Intergovernmental Negotiations ในช่วงปี 2552 – 2557 มีจำนวน 10 รอบ[6] โดยนายซาฮีร์ ทานิน ได้ดำรงตำแหน่งประธานอย่างต่อเนื่อง

---

[5] Ibid, p. 24.

[6] การประชุมรอบที่ 1 เดือนมีนาคม – เมษายน 2552/ การประชุมรอบที่ 2 เดือนมิถุนายน 2552/ การประชุมรอบที่ 3 เดือนกันยายน 2552/ การประชุมรอบที่ 4 เดือนพฤศจิกายน

การเจรจาในช่วงแรกได้เน้นการจัดทำร่างเอกสารที่จะเป็นพื้นฐานของการเจรจา ภายหลังจากการหารืออย่างเข้มข้น 4 รอบ ต่อมาเมื่อวันที่ 10 พฤษภาคม 2553 นายซาฮีร์ ทานินได้เสนอ “เอกสารการเจรจา” (negotiation text) พร้อมภาคผนวกที่เป็นท่าทีของประเทศ/กลุ่มประเทศต่างๆ ให้ประเทศสมาชิกพิจารณา เอกสารดังกล่าวพยายามประนีประนอมท่าทีของฝ่ายต่างๆ เพื่อเป็นพื้นฐานการหารือต่อไป

ในการเจรจารอบที่ 5 ถึงรอบที่ 7 ได้พิจารณาแก้ไขร่างแรกของเอกสารการเจรจา โดยเปรียบเทียบข้อเสนอของกลุ่มต่างๆ ต่อมาในการเจรจารอบที่ 8 ได้จัดการประชุมย่อย 5 ครั้ง ในช่วงมกราคม – พฤษภาคม 2555 เพื่อพิจารณาประเด็นหลักของการหารือทั้ง 5 ประเด็นในรายละเอียด อย่างไรก็ตาม การหารือดังกล่าวก็ไม่สามารถบรรลุข้อตกลงที่สำคัญได้

เมื่อวันที่ 2 กรกฎาคม 2555 มีการประชุม Intergovernmental Negotiations อีกครั้ง เพื่อพิจารณาหาข้อสรุปต่อข้อเสนอต่างๆ เกี่ยวกับการปฏิรูปคณะมนตรีความมั่นคงฯ ทุกประเทศที่กล่าวแสดงความเห็นในที่ประชุมยืนยันสนับสนุนการปฏิรูปคณะมนตรีความมั่นคงฯ แบบครบถ้วน (comprehensive reform) และไม่เห็นด้วยกับการปฏิรูปแบบปลีกย่อย (piecemeal reform) ตัวแทนกลุ่มหลักทั้ง 5 กลุ่ม ได้แก่ G4 UfC L69 S5 และกลุ่มแอฟริกา ได้กล่าวยืนยันท่าทีของกลุ่มตน ในขณะที่ประเทศอื่นๆ กล่าวแสดงความเห็นด้วยกับการปฏิรูป ทั้งในด้านของการเพิ่มประสิทธิภาพและการขยายสมาชิกทั้งประเภทถาวรและไม่ถาวร หลายประเทศแสดงความเห็นว่า การเจรจาเรื่องการปฏิรูปคณะมนตรีความมั่นคงฯ ได้ดำเนินมานานพอสมควร กลุ่มประเทศต่างๆ ได้แสดงท่าทีของตนชัดเจนแล้ว และได้รับฟังข้อคิดเห็นจากประเทศต่างๆ ในการประชุมย่อยทั้ง 5 ครั้ง ดังนั้นจึงน่าจะถึงเวลาแล้วที่จะเริ่มต้นการเจรจาอย่างจริงจัง ทั้งนี้ เบลเยียมเสนอว่า ควรจัดทำเอกสารปฏิบัติงาน (Working Document) เพื่อเป็นพื้นฐานสำหรับการเริ่มต้นเจรจา ขณะที่สเปนเห็นว่า กลุ่มประเทศหลักทั้ง 5 กลุ่มควรทบทวนท่าทีและยุทธศาสตร์ของตน เนื่องจากไม่มีข้อเสนอของกลุ่มใดที่ได้รับการสนับสนุนจากเสียงส่วนใหญ่ ซึ่งทำให้ข้อเสนอของทั้ง 5 กลุ่ม ไม่สามารถใช้เป็นพื้นฐานของการเจรจาได้

2552/ การประชุมรอบที่ 5 เดือนมิถุนายน 2553/ การประชุมรอบที่ 6 เดือนพฤศจิกายน 2553/ การประชุมรอบที่ 7 เดือนมีนาคม 2554/ การประชุมรอบที่ 8 เดือนมกราคม – เมษายน 2555/ การประชุมรอบที่ 9 เดือนเมษายน 2556/ การประชุมรอบที่ 10 เดือนมีนาคม – พฤษภาคม 2557 ดูรายละเอียดใน Lydia Swart and Estelle Perry (ed), Governing and Managing Change at the United nations : Reform of the Security Council from 1945 to September 2013. (New York : Center for UN Reform Education, 2013.) p. 31-42.

ต่อมาในวันที่ 25 กรกฎาคม 2555 นายซาฮีร์ ทานินได้มีหนังสือเวียน เสนอข้อเสนอ 3 ประการให้ประเทศสมาชิกพิจารณา ได้แก่

1. ให้ประเทศสมาชิกพิจารณาทางเลือกต่างๆ ในการขยายสมาชิกคณะมนตรีความมั่นคงฯ ทั้งสองประเภท (ถาวรหรือไม่ถาวร) รวมทั้งทางเลือกชั่วคราวและระหว่างกลาง (interim and intermediate options) เช่น สมาชิกประเภทใหม่สามารถอยู่ในตำแหน่งได้นานขึ้นและมีสิทธิได้รับเลือกใหม่ได้ทันที

2. ให้ประเทศสมาชิกสนับสนุนให้สมัชชาสหประชาชาติมอบหมายประธานดำเนินการยกร่างเอกสารฉบับปฏิบัติงานที่กระชับ (concise working document) เพื่อใช้เป็นพื้นฐานสำหรับการเจรจา

3. ให้เมืองหลวงของแต่ละประเทศมีส่วนร่วมในกระบวนการหารือมากขึ้น ทั้งนี้ หากการหารือในช่วงสมัชชาสหประชาชาติสมัยที่ 67 มีความคืบหน้าชัดเจน ควรจัดการประชุมระดับสูงเรื่องคณะมนตรีความมั่นคงฯ (High – Level Meeting on Security Council)

กลุ่ม G4 และประเทศอื่นๆ เช่น มาเลเซีย แอฟริกาใต้ สนับสนุนการมอบหมายให้ประธานจัดทำเอกสารเพื่อใช้เป็นพื้นฐานในการเจรจา ทั้งนี้ เพื่อยกระดับการหารือไปสู่การเจรจาอย่างแท้จริง ในขณะที่กลุ่ม UfC ได้กล่าวติติงนายซาฮีร์ ทานินหลายประเด็น เช่น การจัดทำเอกสารสรุปผลการหารือที่ผ่านมาของคณะผู้แทนส่วนใหญ่แสดงความสนับสนุนการขยายสมาชิกทั้งสองประเภท

ในประเด็นเรื่องการจัดประชุมระดับสูง อียิปต์ไม่เชื่อว่าการประชุมดังกล่าวจะเป็นประโยชน์ สหรัฐฯ และมาเลเซียเห็นว่าการประชุมควรมีภายหลังจากที่มีความคืบหน้าชัดเจน ส่วนกลุ่ม G4 สนับสนุนการจัดประชุมอย่างเต็มที่ ขณะที่กลุ่มแอฟริกายังคงมีท่าทีที่ระมัดระวัง

ในด้านการปรับปรุงวิธีการทำงานของคณะมนตรีความมั่นคงฯ กลุ่ม S5 เห็นว่าเป็นสิ่งที่สามารถทำได้เลย โดยไม่ต้องรอให้บรรลุข้อตกลงการปฏิรูปทั้ง 5 ข้อ (ตามข้อตัดสินใจที่ 62/557) ทั้งนี้ เพื่อให้คณะมนตรีความมั่นคงฯ มีการทำงานที่โปร่งใส และเปิดโอกาสให้ประเทศอื่นๆ ได้มีส่วนร่วมมากขึ้น อย่างไรก็ตาม กลุ่ม S5 ก็มีความเห็นแตกต่างภายในกลุ่มกันเอง โดยยังเหลือประเทศแกนนำ 3 ประเทศ คือ สวิตเซอร์แลนด์ ลิกเตนสไตน์ และคอสตาริกา ขณะที่สิงคโปร์ขอถอนตัวเนื่องจากไม่พอใจที่กลุ่มยอมถอนร่างข้อมติเมื่อเดือนพฤษภาคม 2555 ส่วนจอร์แดนสนใจเข้าร่วมใน support group

ในเดือนพฤษภาคม 2556 กลุ่มประเทศที่ต้องการผลักดันการปรับปรุงการทำงานของคณะมนตรีความมั่นคงฯ ได้เปิดตัวกลุ่มใหม่ เรียกว่า ACT ซึ่งย่อมาจาก Accountability, Coherence and Transparency กลุ่ม ACT ต้องการให้สมาชิกไม่ถาวรมีส่วนร่วมในคณะมนตรีความมั่นคงฯ มากขึ้น รวมทั้ง คณะมนตรีความมั่นคงฯ จะต้องมีความรับผิดชอบต่อสหประชาชาติโดยรวม กลุ่มนี้

มีสมาชิก 22 ประเทศ ได้แก่ ออสเตรีย ชิลี คอสตาริกา เอสโตเนีย ฟินแลนด์ กาบอง ฮังการี ไอร์แลนด์ จอร์แดน ลิกเตนสไตน์ มัลดีฟส์ นิวซีแลนด์ นอร์เวย์ ปาปัวนิวกินี ซาอุดีอาระเบีย สโลเวเนีย สวีเดน สวิส อุรุกวัย และแทนซาเนีย (ผู้สังเกตการณ์)[7] ทั้งนี้ น่าสังเกตว่า สมาชิกกลุ่ม ACT ส่วนใหญ่สืบต่อมาจากกลุ่ม S5 แต่ขยายฐานสนับสนุนที่กว้างขึ้น

ในการเจรจารอบที่ 9 เริ่มในช่วงวันที่ 16 – 17 เมษายน 2556 นายซาฮีร์ ทานิน เสนอให้จัดทำเอกสารฉบับปฏิบัติงานที่กระชับมากขึ้น (concise working document) และการประชุมระดับสูง (high-level meeting) แต่ไม่ได้รับการตอบรับเท่าที่ควร โดยบางกลุ่มประเทศ/ประเทศได้แสดงท่าทีไม่เห็นด้วย เช่น C10 UfC จีน รัสเซีย และสหรัฐฯ นอกจากนี้ ข่าววงในระบุว่า นายซาฮีร์ ทานินมีความเห็นไม่ลงรอยกับนายวุค เจเรมิค (Vuc Jeremic) ประธานสมัชชาสหประชาชาติเกี่ยวกับแนวทางการดำเนินต่อไป ทั้งนี้ นายซาฮีร์ ทานินเสนอให้จัดการประชุมอีก 2 ครั้งในช่วงสมัชชาสหประชาชาติสมัยที่ 67 แต่ไม่ได้รับการตอบกลับจากประธานสมัชชาฯ นายซาฮีร์ ทานินจึงเวียนจดหมายฉบับหนึ่งที่ส่งถึงประธานสมัชชาฯ ให้ประเทศสมาชิกรับทราบ ทำให้นายเจเรมิคต้องตัดสินใจจัดการประชุมในวันที่ 27 มิถุนายน 2556 โดยเป็นประธานเอง ซึ่งนายซาฮีร์ ทานินไม่ยอมเข้าร่วมประชุมด้วย และประเทศต่างๆ ไม่แสดงท่าทีที่แตกต่างจากจุดยืนเดิมของตน

ในช่วงสมัชชาสหประชาชาติสมัยที่ 68 นายจอห์น แอช (John W. Ashe) ประธานคนใหม่ (ชาวแอนติกาและบาร์บูดา) ได้แต่งตั้งนายซาฮีร์ ทานินดำรงตำแหน่งประธานการประชุม Intergovernmental Negotiations อีกครั้ง นอกจากนี้ นายจอห์น แอชได้แต่งตั้งกลุ่มที่ปรึกษา (Advisory Group) สำหรับประธานสมัชชาสหประชาชาติ ซึ่งประกอบด้วยเอกอัครราชทูตผู้แทนถาวรเบลเยียม บราซิล ลิกเตนสไตน์ ปาปัวนิวกินี ซานมาริโน และเซียร์ราลีโอน ทั้งนี้ นายจอห์น แอชคาดหวังที่จะให้กลุ่มที่ปรึกษาจัดทำเอกสารที่กระชับเพื่อประโยชน์ในการเจรจา แต่จะไม่มีบทบาทในการเจรจาโดยตรง[8]

ในการประชุม Annual Debate under Item 123 : Questions of Equitable Representation and Increase in the Membership of the Security Council and Related Matters ระหว่างวันที่ 7 – 8 พฤศจิกายน 2556 ประเทศส่วนใหญ่รับทราบการแต่งตั้งกลุ่มที่ปรึกษา กลุ่ม G4 กล่าวสนับสนุนการแต่งตั้งกลุ่มที่ปรึกษา และแสดงความคาดหวังว่า กลุ่มที่ปรึกษาจะมีบทบาทสำคัญในการวางพื้นฐานเพื่อนำไปสู่การเจรจาภายใต้กรอบการประชุม Intergovernmental

---

[7] Volker Lehmann. Reforming the Working Methods of the UN Security Council : the Next ACT. New York: Fredrich Ebert Stiftung, 2013), p. 2.

[8] Center for UN Reform. The Advisory Group's Non-paper : Will it facilitate Security Council reform?. http://www.centerforunreform.org/?q=node/509.

Negotiations ในขณะที่กลุ่ม UfC แสดงความกังวลอย่างมากเกี่ยวกับบทบาทของกลุ่มที่ปรึกษา รวมทั้ง อำนาจหน้าที่ (mandate) ของกลุ่มนี้

ในการเจรจารอบนี้ ท่าทีโดยรวมของแต่ละกลุ่มประเทศยังคงยึดมั่นแนวทางเดิม อาจมีการปรับยืดหยุ่น แต่ก็ไม่มากนัก และยังไม่สามารถหาจุดประนีประนอมได้ โดยประเด็นที่ได้รับความสนใจมากที่สุดคือ การขยายสมาชิกของคณะมนตรีความมั่นคงฯ การใช้สิทธิยับยั้ง และการจัดทำเอกสารเพื่อเป็นพื้นฐานในการเจรจา

ต่อมาเมื่อวันที่ 12-18 ธันวาคม 2556 นายซาฮีร์ ทานินเป็นประธานการประชุม โดยพิจารณาเอกสาร Non Paper สรุปแนวทางการปฏิรูปคณะมนตรีความมั่นคงฯ ที่ประธานสมัชชาสหประชาชาติเวียนให้ประเทศสมาชิกล่วงหน้า สรุปประเด็นสำคัญ ดังนี้

1. <u>แนวทางการขยายสมาชิก</u>

1.1 ขยายสมาชิกที่มีอยู่ปัจจุบัน ทั้งประเภทถาวรและไม่ถาวร

1.2 ขยายสมาชิกโดยการเพิ่มสมาชิกประเภทใหม่ ซึ่งสามารถเปลี่ยนเป็นสมาชิกถาวรได้ และขยายสมาชิกประเภทไม่ถาวร

1.3 ขยายสมาชิกโดยการเพิ่มสมาชิกประเภทใหม่ ซึ่งดำรงตำแหน่งได้ 8-12 ปี และสามารถลงสมัครรับเลือกตั้งใหม่ได้โดยทันที โดยไม่ตัดความเป็นไปได้ในการขยายสมาชิกประเภทไม่ถาวร

1.4 ขยายสมาชิกโดยการเพิ่มสมาชิกประเภทใหม่ ซึ่งดำรงตำแหน่งได้ 3-5 ปี และขยายสมาชิกประเภทไม่ถาวร

1.5 ขยายเฉพาะสมาชิกประเภทไม่ถาวร ซึ่งมี 2 กรณี คือ สามารถลงสมัครรับเลือกตั้งใหม่ได้ทันทีและไม่ได้ทันที

2. <u>ประเด็นเกี่ยวกับการใช้สิทธิยับยั้ง</u>

2.1 หากขยายสมาชิกถาวร อาจให้สิทธิยับยั้งแก่สมาชิกใหม่ ให้สิทธิยับยั้งแต่ต้องมีการทบทวนภายใน 15 ปี หรือยกเลิกสิทธิยับยั้ง

2.2 การใช้สิทธิยับยั้ง ควรละเว้นการใช้สิทธิยับยั้งในกรณีการฆ่าล้างเผ่าพันธุ์ อาชญากรรมต่อมนุษยชาติ หรืออาชญากรรมสงคราม และใช้เฉพาะในประเด็นตามหมวดที่ 7 ของกฎบัตรสหประชาชาติ

2.3 ต้องมีสมาชิกถาวร 2 ประเทศใช้สิทธิยับยั้งจึงจะมีผลยับยั้งข้อมติของคณะมนตรีความมั่นคงฯ

3. <u>โควต้าที่นั่งของภูมิภาคต่าง ๆ</u>

คณะที่ปรึกษาได้เสนอแนวทางกระจายโควต้าที่นั่งหลายแนวทาง โดยคำนึงถึงการให้กลุ่มอาหรับได้ที่นั่งถาวรในกรณีที่ขยายที่นั่งถาวรและการมีตัวแทนที่เหมาะสมของกลุ่มอิสลามในสมาชิกทุกประเภท นอกจากนี้ กลุ่มที่ปรึกษายังได้เสนอแนะในประเด็นอื่น ๆ อีก

หลายประเด็น รวมทั้งการทบทวนสิทธิพิเศษต่าง ๆ ของสมาชิกถาวร นอกกรอบคณะมนตรีความมั่นคงฯ อาทิ การได้ที่นั่งใน ECOSOC และศาลยุติธรรมระหว่างประเทศ รวมทั้งโควตาตำแหน่งเจ้าหน้าที่ระดับสูงในระบบสหประชาชาติ

ประเทศต่างๆ มีท่าทีต่อเอกสาร Non Paper ที่หลากหลายและไม่สามารถหาข้อยุติได้ อย่างไรก็ตาม ถือเป็นพัฒนาการใหม่ของการหารือเพื่อการปฏิรูปคณะมนตรีความมั่นคงฯ เป็นที่น่าสังเกตว่าในเอกสารดังกล่าวได้กล่าวถึงการทบทวนสิทธิพิเศษต่าง ๆ ของสมาชิกถาวรนอกกรอบคณะมนตรีความมั่นคงฯ ซึ่งที่ผ่านมาไม่ค่อยมีการกล่าวถึง แต่เป็นเรื่องสำคัญซึ่งคนทั่วไปอาจไม่ตระหนัก และแม้ในกรอบคณะมนตรีความมั่นคงฯ คนทั่วไปอาจไม่ตระหนักว่า บทบาทและอิทธิพลของประเทศสมาชิกถาวรมีมากกว่าการใช้สิทธิยับยั้ง อาทิ การยกร่างข้อมติ (penhoder) ซึ่งประเทศสมาชิกถาวรเป็นผู้ยกร่างแล้วค่อยหารือกับประเทศสมาชิกไม่ถาวรอื่น ๆ และการแต่งตั้งหัวหน้าองค์กรภายใต้คณะมนตรีความมั่นคงฯ ซึ่งประเทศสมาชิกถาวรมีอิทธิพลในการกำหนดตัวผู้ดำรงตำแหน่ง ประเด็นเหล่านี้ประเทศที่เคยเป็นสมาชิกไม่ถาวรหลายประเทศพยายามเรียกร้องให้ปรับปรุงเปลี่ยนแปลง เพื่อให้ประเทศสมาชิกไม่ถาวรได้มีบทบาทมากขึ้น

การประชุม Intergovernmental Negotiations รอบที่ 10 ได้เริ่มเมื่อวันที่ 13 มีนาคม 2557 โดยมีนายซาฮีร์ ทานิน เป็นประธาน ที่ประชุมกำหนดหัวข้อการประชุม 6 ครั้ง ระหว่างเดือนมีนาคม – พฤษภาคม 2557 ในหัวข้อต่อไปนี้

1. Category of membership
2. Question of the veto
3. Regional representation
4. The size of an enlarged Council and working methods of the Council
5. The relationship between the security Council and the General Assembly
6. Cross-cutting issues

แม้ว่าในการประชุมรอบนี้ ประธานจะขอร้องให้ประเทศสมาชิกหลีกเลี่ยงการกล่าวย้ำท่าทีเดิม ๆ ซึ่งเป็นที่ทราบกันดีอยู่แล้ว เพื่อให้มีการอภิปรายอย่างจริงจังและมีชีวิตชีวา (active and lively debate) แต่ประเทศต่าง ๆ ส่วนใหญ่ยังคงย้ำท่าทีเดิมของตน

ประเด็นการขยายสมาชิกยังเป็นเรื่องหลักที่มีความเห็นแตกต่างกัน แม้ในกลุ่มที่มีการรวมทางเศรษฐกิจและการเมืองในระดับสูง เช่น สหภาพยุโรป ซึ่งมีทั้งประเทศที่เห็นด้วยและคัดค้านการขยายสมาชิกถาวร สำหรับกลุ่มแอฟริกา แม้จะดูมีท่าทีเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันมากที่สุด แต่สมาชิกบางประเทศ เช่น แอฟริกาใต้และไนจีเรีย ซึ่งถูกมองว่าอาจจะได้เป็นตัวแทนกลุ่มแอฟริกาในที่นั่งถาวร มีท่าทีที่ยืดหยุ่นมากกว่าประเทศอื่น ๆ ในกลุ่ม โดยเฉพาะในประเด็น

เรื่องสิทธิยับยั้ง โดยเห็นด้วยกับกลุ่ม G4 ว่าไม่ควรเรียกร้องเรื่องนี้ (ในระยะแรก) ทั้งนี้ เพื่อให้การปฏิรูปเดินหน้าไปได้

กลุ่ม G4 L69 CARICOM และแอฟริกาโจมตีกลุ่ม UfC ว่าเป็นเสียงส่วนน้อยที่พยายามขัดขวางเสียงส่วนใหญ่ที่เห็นด้วยกับการขยายสมาชิกทั้ง 2 ประเภท โดยเฉพาะอย่างยิ่ง UfC เป็น “vocal group” ที่มีสมาชิกไม่ถึงร้อยละ 10 ของสมาชิกสหประชาชาติทั้งหมด แต่พยายามยับยั้งเสียงส่วนใหญ่ที่มุ่งการปฏิรูปคณะมนตรีความมั่นคงฯ

กลุ่ม UfC ยังคงคัดค้านอย่างเต็มที่ต่อการขยายสมาชิกถาวร และย้ำว่าเรื่องนี้ไม่ใช่สิ่งที่ต้องยอมรับ โดยไม่สามารถปฏิเสธได้ (fait accompli) และเรียกร้องให้กลุ่มที่ต้องการได้ที่นั่งถาวรผ่อนปรนท่าทีและพิจารณา intermediate option ซึ่งจะให้สมาชิกไม่ถาวรดำรงตำแหน่งนานขึ้น นอกจากนี้ ยังปฏิเสธแนวคิดว่าเสียงส่วนใหญ่สนับสนุนการขยายสมาชิกทั้ง 2 ประเภท โดยที่ประเด็นเรื่องการขยายสมาชิกคณะมนตรีความมั่นคงฯ จะเป็นประเด็นที่มีความยุ่งยากและอ่อนไหวมากที่สุดและยากที่จะหาข้อยุติได้โดยง่าย ดังนั้น intermediate option จึงเป็นทางเลือกที่ถูกเสนอขึ้นมาโดยกลุ่ม UfC และประเทศอื่น ๆ ที่ไม่เห็นด้วยกับการขยายสมาชิกถาวร ซึ่งทางเลือกนี้จะเป็นไปได้แค่ไหน คงขึ้นอยู่กับท่าทีของกลุ่มที่ต้องการได้ที่นั่งถาวร หากประเทศในกลุ่มนี้ยังคงเชื่อมั่นว่ากลุ่มตนน่าจะได้รับการสนับสนุนจากเสียงส่วนใหญ่ ก็คงเป็นการยากที่ประเทศในกลุ่มนี้จะยอมรับทางเลือกนี้

การหารือที่ยืดเยื้อมานาน ทำให้กลุ่ม G4 L69 CARICOM และแอฟริกา พยายามกดดันประธานอย่างหนักเพื่อให้ดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่ง เพื่อนำไปสู่ความคืบหน้าในการปฏิรูป ขณะที่กลุ่ม UfC ก็คัดค้านอย่างรุนแรง ข้อที่กลุ่ม UfC ห่วงกังวลมากคือ เอกสารที่ประธานจะจัดทำอาจถูกใช้เป็นพื้นฐานการเจรจาและการถูกบีบให้ยอมรับการขยายสมาชิกถาวร นอกจากนี้ ความไม่เชื่อมั่นของกลุ่ม UfC ต่อความไม่เป็นกลางของประธานดูจะมีมากขึ้น[9]

สรุป

แนวความคิดปฏิรูปคณะมนตรีความมั่นคงฯ เริ่มมาตั้งแต่ก่อตั้งสหประชาชาติในปี 2488 แต่ในช่วงที่ผ่านมา การปฏิรูปที่สำคัญมีเพียงครั้งเดียวเมื่อขยายจำนวนสมาชิกไม่ถาวรจาก 6 ที่นั่งเป็น 10 ที่นั่งในปี 2508 ในขณะที่โลกได้เปลี่ยนแปลงไปมากหลังช่วงสงครามโลกครั้งที่ 2 โดยเฉพาะอย่างยิ่ง จำนวนสมาชิกของสหประชาชาติได้เพิ่มขึ้นอย่างชัดเจน จากจำนวน 51 ประเทศ

---

[9] คณะทูตถาวรฯ ณ นครนิวยอร์ก. การปฏิรูปคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติ. (รายงานโทรเลขคณะทูตถาวรฯ วันที่ 12 พฤษภาคม 2557) หน้า 3.

ในปี 2488 เป็น 193 ประเทศในปัจจุบัน หลายฝ่ายจึงเห็นพ้องกันว่า โครงสร้างและบทบาทของคณะมนตรีความมั่นคงฯ ในปัจจุบันไม่สอดคล้องกับความเป็นจริงในโลกสมัยใหม่

ปัญหาสำคัญของการปฏิรูปคณะมนตรีความมั่นคงฯ คือ กลุ่มประเทศต่างๆ ยังไม่สามารถแสวงหาจุดที่เป็นผลประโยชน์ร่วมกันได้ว่า จะปฏิรูปไปในทิศทางใด เส้นทางการปฏิรูปคณะมนตรีความมั่นคงฯ อาจต้องใช้ระยะเวลาอีกสักระยะหนึ่ง เพื่อปรับความคิดและจุดยืนของแต่ละกลุ่มประเทศ อันจะนำไปสู่ความตกลงที่รองรับผลประโยชน์ของกลุ่มต่างๆ ร่วมกัน

บทที่ 4
วิเคราะห์ท่าทีการปฏิรูปคณะมนตรีความมั่นคง แห่งสหประชาชาติของกลุ่มประเทศที่สำคัญ และแนวทางการกำหนดท่าทีไทย

การปฏิรูปคณะมนตรีความมั่นคงฯ เป็นกระบวนการที่มีพลวัตรมานาน แต่ท่าทีการปฏิรูปคณะมนตรีความมั่นคงฯ ของกลุ่มประเทศต่างๆ กลับไม่เปลี่ยนแปลงเท่าใดนัก ซึ่งการที่กลุ่มประเทศต่างๆ ยังยึดมั่นท่าทีเดิมอย่างหนักแน่น ทำให้ลู่ทางในการแสวงหาจุดร่วมในประเด็นสำคัญจึงมีไม่มาก และกระบวนการปฏิรูปคณะมนตรีความมั่นคงฯ มีแนวโน้มที่จะใช้ระยะเวลาอีกนาน

ปัจจัยสำคัญที่ทำให้การปฏิรูปคณะมนตรีความมั่นคงฯ ไม่คืบหน้าเท่าที่ควร มิใช่เพราะไม่เห็นด้วยกับความจำเป็นต้องมีการปฏิรูป แต่ด้วยเหตุผลด้านผลประโยชน์ของแต่ละประเทศเป็นปัจจัยกำหนดท่าทีต่อการปฏิรูปดังกล่าว ทั้งนี้ การรวมตัวของกลุ่มต่างๆ ช่วยเพิ่มอำนาจต่อรองในท่าทีของตนมากขึ้น และหลายกลุ่มมีเป้าประสงค์และประเทศสมาชิกที่ซ้ำซ้อนหรือคาบเกี่ยวกัน

สำหรับประเทศไทยในระยะที่ผ่านมา พยายามแสดงท่าทีที่ระมัดระวังโดยคำนึงถึงความละเอียดอ่อนของปัญหาดังกล่าว และไม่เข้าเป็นสมาชิกกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งโดยเฉพาะ อย่างไรก็ตาม การสมัครเป็นสมาชิกคณะมนตรีความมั่นคงฯ ของไทยในวาระปี 2560 – 2561 ทำให้ไทยต้องพยายามยกระดับบทบาทของไทยในด้านการทูตพหุภาคี รวมทั้ง กำหนดท่าทีที่ชัดเจนมากขึ้นต่อประเด็นเกี่ยวกับการปฏิรูปคณะมนตรีความมั่นคงฯ

การศึกษาในบทนี้ จะวิเคราะห์ท่าทีกลุ่มประเทศที่สำคัญ และประเทศสมาชิกถาวร 5 ประเทศ รวมทั้ง นำเสนอแนวทางการกำหนดท่าทีไทยต่อการปฏิรูปคณะมนตรีความมั่นคงฯ

ท่าทีกลุ่มประเทศที่สำคัญ

1. <u>กลุ่ม Group of Four</u>

กลุ่ม Group of Four หรือ G4 ประกอบด้วย ญี่ปุ่น เยอรมนี อินเดีย และบราซิล เป็นกลุ่มที่มีบทบาทผลักดันการปฏิรูปคณะมนตรีความมั่นคงฯ อย่างแข็งขันที่สุดในช่วงที่ผ่านมา โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การเสนอให้เพิ่มทั้งสมาชิกถาวรและสมาชิกไม่ถาวร กลุ่ม G4 เชื่อว่า การปรับ

โครงสร้างเท่านั้นจึงจะสามารถปฏิรูปให้คณะมนตรีความมั่นคงฯ มีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และเป็นตัวแทนของภูมิภาคต่างๆ ได้ดียิ่งขึ้น เพราะหากประเทศกลุ่มนี้ได้เป็นสมาชิกถาวรเพิ่มขึ้น ก็จะช่วยเสริมสร้างความแข็งแกร่งของคณะมนตรีความมั่นคงฯ ทั้งในด้านการเงิน การทหาร การเมือง และภูมิศาสตร์

กลุ่ม G4 เสนอให้เพิ่มสมาชิกถาวรอีก 6 ประเทศ (เอเชียกับแอฟริกาภูมิภาคละ 2 ประเทศ / ลาตินอเมริกากับแคริบเบียน และยุโรปตะวันตกและอื่น ๆ ภูมิภาคละ 1 ประเทศ) และเพิ่มสมาชิกไม่ถาวรอีก 4 ประเทศ (แอฟริกา เอเชีย ลาตินอเมริกากับแคริบเบียน และยุโรปตะวันออก ภูมิภาคละ 1 ประเทศ) รวมเป็น 25 ประเทศ โดยสมาชิกถาวรใหม่จะยังไม่ได้รับสิทธิยับยั้ง (veto right) ในทันที แต่ขึ้นอยู่กับผลการพิจารณาของรัฐสมาชิกสหประชาชาติในอีก 15 ปี ภายหลังการเป็นสมาชิกถาวรแล้ว

ในระหว่างการประชุม Intergovernmental Negotiations ยังไม่ได้หารือเรื่องหลักเกณฑ์ของสมาชิกถาวรใหม่ ทั้งนี้ น่าสังเกตว่า ตามกฎบัตรสหประชาชาติ ข้อ 23 (1) กำหนดคุณสมบัติเฉพาะของสมาชิกไม่ถาวร ซึ่งระบุว่า “จะคำนึงเป็นพิเศษในประการแรกถึงการเกื้อกูลต่อการธำรงไว้ซึ่งสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ และการกระจายตามเขตภูมิศาสตร์อย่างเป็นธรรมอีกด้วย”[1] แต่ไม่ได้ระบุคุณสมบัติของสมาชิกถาวรไว้โดยตรง ดังนั้น หากเพิ่มสมาชิกถาวรใหม่ตามข้อเสนอของกลุ่ม G4 ก็มีความจำเป็นที่จะต้องกำหนดหลักเกณฑ์การแต่งตั้งสมาชิกถาวรให้ชัดเจน ซึ่งสมาชิกถาวร 5 ประเทศ ในปัจจุบันก็ควรจะต้องผ่านหลักเกณฑ์นี้ด้วย จึงจะดำรงตำแหน่งต่อไปได้

กลุ่ม G4 มีความมั่นใจว่า เสียงส่วนใหญ่สนับสนุนการเพิ่มที่นั่งสมาชิกถาวร ซึ่งหากพิจารณาอย่างผิวเผิน การที่จะหาเสียงสนับสนุนจำนวนสองในสามของประเทศสมาชิก (129 ประเทศ) เพื่อลงคะแนนในสมัชชาสหประชาชาติไม่ใช่เรื่องยาก แต่เมื่อมีประเด็นที่ต้องเจรจากัน เช่น สิทธิยับยั้ง การเป็นตัวแทนภูมิภาค ขนาดของคณะมนตรีความมั่นคงฯ ประเทศที่สนับสนุนก็อาจจะลดน้อยลง

ในปี 2555 กลุ่ม G4 เสนอร่างข้อมติ ซึ่งมีขนาดสั้น เน้นการเพิ่มสมาชิก และไม่รวมประเด็นที่จะต้องเจรจากันต่อไป กลุ่ม G4 สามารถหาเสียงสนับสนุนเป็นลายลักษณ์อักษรได้เกือบ 80 ประเทศ แต่ก็ยังห่างจากจำนวนสองในสามของประเทศสมาชิก

ข้อเสนอของกลุ่ม G4 มีจุดแข็งและจุดอ่อน ดังนี้

<u>จุดแข็ง</u>

- ประเทศที่เป็นสมาชิกกลุ่ม G4 มีความเข้มแข็งทางการการเมืองและเศรษฐกิจ

---

[1] กรมองค์การระหว่างประเทศ. <u>กฎบัตรสหประชาชาติ</u>. (กรุงเทพฯ : กระทรวงการต่างประเทศ, 2537) น. 7.

- สนับสนุนความต้องการของแอฟริกาอย่างหนักแน่น ในการเพิ่มจำนวนสมาชิกถาวรของแอฟริกาอีก 2 ที่นั่ง

- ไม่ได้เรียกร้องให้สมาชิกถาวรใหม่มีสิทธิยับยั้ง (veto) โดยทันที ซึ่งเป็นการแสดงความยืดหยุ่น และลดแรงต่อต้านจากกลุ่มที่ไม่สนับสนุนการใช้สิทธิยับยั้ง

จุดอ่อน

- ไม่มีหลักประกันว่า สมาชิกถาวรใหม่จะมีความเข้มแข็งทางการการเมือง เศรษฐกิจ และการทหารตลอดไป เมื่อเวลาผ่านไป สถานะทางการเมืองของประเทศนั้นอาจตกต่ำลง ไม่สามารถรักษาพลังทางการเมืองและเศรษฐกิจไว้ได้ แต่ก็เป็นการยากที่จะปลดประเทศนั้นออกจากตำแหน่งสมาชิกถาวร

- ขาดความชัดเจนเกี่ยวกับวิธีการจัดสรรที่นั่งสมาชิกไม่ถาวรตามสัดส่วนระหว่างกลุ่มภูมิภาคต่างๆ กับประเทศกำลังพัฒนาขนาดเล็ก

- มีประเทศสมาชิกถาวรเพิ่มขึ้นเป็น 11 ประเทศที่ไม่จำเป็นต้องรับผิดชอบ (accountable) ต่อประเทศสมาชิกสหประชาชาติอื่นๆ เพราะไม่ต้องมาจากการเลือกตั้ง

- การกำหนดให้สมาชิกถาวรใหม่จะยังไม่ได้รับสิทธิยับยั้งโดยทันที กลุ่ม G4 อาจประสบกับปัญหาท้าทายว่า ทำไมจึงต้องให้รอ 15 ปี และมีเงื่อนไขการพิจารณาคุณสมบัติของประเทศสมาชิกถาวรใหม่ที่ควรได้รับ/ไม่ควรได้รับสิทธิยับยั้งอย่างไร

- ไม่เป็นไปตามหลักการประชาธิปไตย เนื่องจากเกือบครึ่งไม่ได้มาจากการเลือกตั้ง

2. กลุ่มแอฟริกา

กลุ่มแอฟริกามีจำนวน 54 ประเทศ จึงทำให้ท่าทีของกลุ่มนี้ได้รับความสนใจในกระบวนการปฏิรูปคณะมนตรีความมั่นคงฯ ในระยะที่ผ่านมา กลุ่มแอฟริกามีท่าทีร่วมกันอย่างต่อเนื่อง แม้ว่าในทางปฏิบัติ แต่ละประเทศอาจมียุทธศาสตร์ที่แตกต่างกัน ทั้งที่เปิดเผยและไม่เปิดเผย ซึ่งสะท้อนถึงความแตกต่างภายในเช่นเดียวกับกลุ่มภูมิภาคอื่นๆ

เหตุผลในการเรียกร้องให้เพิ่มจำนวนสมาชิกถาวรของกลุ่มแอฟริกานั้น เป็นที่ทราบกันดีว่า เนื่องจากแอฟริกาเป็นทวีปเดียวที่ไม่มีที่นั่งสมาชิกถาวร (หากถือว่าอเมริกาเหนือและอเมริกาใต้เป็นทวีปเดียวกัน) ซึ่งถือว่าเป็น "ความไม่ยุติธรรมทางประวัติศาสตร์" และไม่เป็นประชาธิปไตย โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เมื่อคำนึงถึงว่า วาระในคณะมนตรีความมั่นคงฯ กว่าสามในสี่เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับสถานการณ์ในแอฟริกา

ท่าทีของกลุ่มแอฟริกาได้กำหนดมาตั้งแต่ปี 2540 ในการประชุมระดับผู้นำองค์การเอกภาพแอฟริกา (Organization of Africa Unity ซึ่งต่อมาเปลี่ยนชื่อเป็น Africa Union - AU) ที่กรุงฮาราเร ประเทศซิมบับเวโดยต้องการให้ขยายจำนวนสมาชิกคณะมนตรีความมั่นคงฯ เป็น 26 ที่นั่ง โดยในจำนวนนี้ รวมสมาชิกจากแอฟริกา 7 ที่นั่ง จำแนกเป็นสมาชิกถาวรพร้อมสิทธิยับยั้ง 2 ที่นั่ง (เลือกมาจากประเทศในแอฟริกา) และสมาชิกไม่ถาวร 5 ที่นั่ง ต่อมาในปี 2548 กลุ่มแอฟริกา

ปรับท่าทีตามที่ระบุใน Ezulwini Concensus ว่า ประเทศสมาชิกถาวรสามารถหมุนเวียนได้ ซึ่งข้อเสนอใหม่ดังกล่าวขัดแย้งกับหลักการสมาชิกถาวรในปัจจุบันที่ไม่มีการหมุนเวียน

ในปี 2548 กลุ่ม G4 พยายามโน้มน้าวให้กลุ่มแอฟริกามีความยืดหยุ่นมากขึ้นต่อข้อเรียกร้องให้สมาชิกถาวรใหม่จะต้องมีสิทธิยับยั้ง ในช่วงแรก ดูเหมือนว่าบางประเทศในกลุ่มแอฟริกา เช่น ไนจีเรีย และแอฟริกาใต้ พร้อมจะทบทวนข้อเรียกร้องนี้ อย่างไรก็ตาม แอลจีเรีย และอียิปต์ได้คัดค้านอย่างชัดเจน ต่อมาประธานาธิบดีมูกาเบ (Mugabe) ของซิมบับเวเสนอให้จัดตั้งคณะกรรมการ 10 (Committee of 10 – C10) เพื่อเป็นจุดประสานงานและเป็นตัวแทนกลุ่มแอฟริกา ประกอบด้วยตัวแทน 2 ประเทศจากแต่ละภูมิภาค คือ แอฟริกาตะวันตก แอฟริกาตะวันออก แอฟริกาใต้ แอฟริกากลาง และแอฟริกาเหนือ[2] โดย C10 จะทำหน้าที่ประสานท่าทีกับกลุ่มอื่นๆ ด้วย

ในปัจจุบัน ท่าทีของกลุ่มแอฟริกาในเรื่องสิทธิยับยั้งคือ ควรจะถูกยกเลิก อย่างไรก็ตาม ตราบใดที่ยังคงมีอยู่ ก็จำเป็นที่จะต้องให้สมาชิกถาวรใหม่คงสิทธิยับยั้งเช่นเดียวกับสมาชิกถาวรเดิม กลุ่มแอฟริกาไม่เห็นด้วยกับกลุ่ม G4 ที่จะให้ชะลอเรื่องการให้สิทธิยังยั้งแก่สมาชิกถาวรใหม่หรือไม่ ไปจนกว่าจะพิจารณาทบทวนในภายหลัง

สำหรับการคัดเลือกว่าจะให้ประเทศใดเป็นสมาชิกถาวรจากกลุ่มแอฟริกา 2 ที่นั่งนั้น ยังไม่มีหลักเกณฑ์ที่ชัดเจน ในชั้นนี้ มีราว 6 - 7 ประเทศแสดงความสนใจเป็นสมาชิกถาวร แต่ประเทศที่โดดเด่นและมีบทบาทแข็งขันในการเจรจาในกรอบสหประชาชาติ คือ อียิปต์ ไนจีเรีย และแอฟริกาใต้ โดยที่กระบวนการเจรจาเรื่องการปฏิรูปยังไม่ถึง “จุดแตกหัก” ดังนั้น ดูเหมือนว่าประเด็นที่ละเอียดอ่อนนี้จะยังไม่ถูกหยิบยกมาพิจารณาอย่างจริงจัง แต่ก็คงไม่อาจหลีกเลี่ยงในอนาคต ซึ่งคาดได้ว่า จะนำไปสู่ความแตกแยกทางความคิดและบั่นทอนพลังของกลุ่มแอฟริกา

ประเทศส่วนใหญ่เห็นด้วยกับแนวที่ว่า แอฟริกาควรมีตัวแทนมากขึ้นในคณะมนตรีความมั่นคงฯ แต่ในช่วงแรกก็ไม่ได้ตอบสนองความต้องการของกลุ่มแอฟริกาทั้งหมด จนกระทั่งกลุ่ม L69 เสนอร่างข้อมติในปี 2555 ให้การสนับสนุนข้อเสนอของกลุ่มแอฟริกาทุกประการ อย่างไรก็ตาม ออสเตรเลีย รวมทั้งบางประเทศในลาตินอเมริกาและยุโรปที่ได้สนับสนุนการเพิ่มสมาชิกจากแอฟริกาก็ไม่พร้อมที่จะลงคะแนนเสียงสนับสนุนข้อมติของกลุ่ม L69 ที่ระบุเรื่องสิทธิยับยั้ง หลายฝ่ายยังเกรงว่า หากประเทศสมาชิกถาวรจากแอฟริกามีสิทธิยับยั้ง ก็อาจใช้สิทธิในการยับยั้งการแก้ไขปัญหาในทวีปแอฟริกาได้

กลุ่มแอฟริกาไม่ได้แสดงท่าทีเป็นหนึ่งเดียวกันในเรื่องการปฏิรูปคณะมนตรีความมั่นคงฯ และความเป็นเอกภาพของกลุ่มแอฟริกาเริ่มมีรอยแตกแยก ดังตัวอย่างกรณีที่ประเทศ

---

[2] ได้แก่ แอลจีเรีย สาธารณรัฐประชาธิปไตยคองโก อิเควทอเรียลกินี เคนยา ลิเบีย นามิเบีย เซเนกัล เซียราลีโอน ยูกานดา และแซมเบีย

ในแอฟริกา 9 ประเทศ[3] สนับสนุนร่างข้อมติแรกของกลุ่ม L69 มากกว่า 30 ประเทศสนับสนุนให้นายซาฮีร์ ทานิน เอกอัครราชทูตผู้แทนถาวรอัฟกานิสถานประจำสหประชาชาติและประธานการหารือ Intergovernmental Negotiations จัดทำร่างเอกสารสำหรับการเจรจาในปี 2552 นอกจากนี้ในการประชุม Intergovernmental Negotiations รอบที่ 4 ไนจีเรียและแอฟริกาใต้ดูจะยอมยืดหยุ่นต่อประเด็นสิทธิยับยั้งของประเทศสมาชิกถาวรใหม่ แต่แอฟริกาใต้ก็วางตัวเป็นพันธมิตรใกล้ชิดกับอินเดียและบราซิลในกลุ่ม IBSA[4] ขณะที่ไนจีเรียรู้สึกเหมือนถูกทอดทิ้ง ทั้งนี้ ประเทศในแอฟริกาก็ยังยืนยันท่าทีว่า แต่ละประเทศมีอำนาจอธิปไตยในระหว่างการเจรจาเรื่องการปฏิรูปคณะมนตรีความมั่นคงฯ[5]

ข้อเสนอของกลุ่มแอฟริกามีจุดแข็งและจุดอ่อน ดังนี้

<u>จุดแข็ง</u>

- ยืนยันความต้องการของแอฟริกาอย่างหนักแน่น ในการเพิ่มจำนวนสมาชิกถาวร ของแอฟริกาอีก 2 ที่นั่ง

- เน้นหลักการความเท่าเทียมกัน โดยประเทศสมาชิกถาวรใหม่มีสิทธิยับยั้งเช่นเดียวกับสมาชิกถาวรเดิม

- สอดคล้องกับหลักการกระจายตัวทางภูมิศาสตร์ โดยแอฟริกาเป็นภูมิภาคที่ไม่มีสมาชิกถาวรเลย

<u>จุดอ่อน</u>

- ข้อเรียกร้องให้สมาชิกถาวรใหม่มีสิทธิยับยั้งโดยทันทีขัดแย้งกับท่าทีของประเทศสมาชิกถาวรเดิมทั้ง 5 ประเทศ

- การที่ยังไม่ได้กำหนดว่าสมาชิกถาวรของกลุ่มแอฟริกาที่เสนอให้เพิ่มขึ้น 2 ที่นั่งนั้น จะเป็นประเทศใด อาจนำไปสู่การแข่งขันกันอย่างรุนแรงระหว่างประเทศในแอฟริกาที่มีศักยภาพหลายประเทศ

- มีประเทศสมาชิกถาวรเพิ่มขึ้นเป็น 11 ประเทศที่ไม่จำเป็นต้องรับผิดชอบ (accountable) ต่อประเทศสมาชิกสหประชาชาติอื่นๆ เพราะไม่ต้องมาจากการเลือกตั้ง

- ในปัจจุบัน ยังไม่มีประเทศใดในแอฟริกาที่มีความเข้มแข็งทางการเมืองและการทหารเพียงพอที่จะเป็นหลักประกันการธำรงไว้ซึ่งสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศได้

---

[3] ได้แก่ เบนิน บุรุนดี เคปเวิร์ด ไลบีเรีย มอริเชียส ไนจีเรีย รวันดา ซีเชลส์ และแอฟริกาใต้

[4] ได้แก่ อินเดีย บราซิล และแอฟริกาใต้

[5] Lydia Swart. <u>op.cit.</u> p. 45.

3. กลุ่ม Uniting for Consensus

กลุ่ม Uniting for Consensus (UfC) มีจำนวนสมาชิกไม่แน่นอนในแต่ละปี โดยแต่เดิมเรียกว่ากลุ่ม Coffee Club ตั้งขึ้นเมื่อปี 2548 ประกอบด้วย อิตาลี อาร์เจนตินา โคลอมเบีย เม็กซิโก เคนยา แอลจีเรีย สเปน ปากีสถาน และเกาหลีใต้ ซึ่งเป็นกลุ่มแกนหลักของกลุ่ม UfC ในเวลาต่อมา โดยมีสมาชิกเพิ่มขึ้นเป็นประมาณ 30 ประเทศ

กลุ่ม UfC เสนอให้เพิ่มเฉพาะสมาชิกไม่ถาวรอีก 10 ประเทศมีวาระ 2 ปี หรือมากกว่า และอาจรับเลือกตั้งซ้ำได้ โดยแบ่งตามสัดส่วนภูมิภาค (แอฟริกา 3 ที่นั่ง เอเชีย 3 ที่นั่ง ลาตินอเมริกาและแคริบเบียน 2 ที่นั่ง ยุโรปตะวันตกและอื่น ๆ 1 ที่นั่ง และยุโรปตะวันออก 1 ที่นั่ง) รวมเป็น 25 ประเทศ

จุดยืนที่สำคัญที่สุดของกลุ่ม UfC คือ คัดค้านการเพิ่มสมาชิกถาวร และเสนอให้เพิ่มเฉพาะสมาชิกไม่ถาวรแทน นอกจากนี้ กลุ่ม UfC ยังยืนยันว่า การตัดสินใจจะต้องเป็นไปโดยฉันทามติ (consensus) ไม่ใช่การลงคะแนนเสียง สนับสนุนหลักการกระจายตามหลักภูมิศาสตร์และหลักการประชาธิปไตย

สาเหตุสำคัญของการรวมตัวกลุ่ม UfC ก็เพื่อคัดค้านกลุ่ม G4 แม้ว่าโดยหลักการแล้ว กลุ่ม UfC จะพยายามเน้นว่า การเพิ่มแต่เฉพาะสมาชิกไม่ถาวร จะเปิดโอกาสให้ประเทศในภูมิภาคต่างๆ เข้าเป็นสมาชิกของคณะมนตรีความมั่นคงฯ ได้มากกว่า แต่ก็เป็นที่เข้าใจกันดีว่ามูลเหตุเบื้องหลังก็คือ ไม่ต้องการให้ประเทศที่เป็นคู่แข่งในภูมิภาค เข้าเป็นสมาชิกถาวรคณะมนตรีความมั่นคงฯ เช่น อิตาลีไม่สนับสนุนเยอรมนี เกาหลีใต้ไม่สนับสนุนญี่ปุ่น และปากีสถานไม่สนับสนุนอินเดีย เป็นต้น

โดยที่ท่าทีของกลุ่ม UfC ได้รับการวิพากษ์วิจารณ์ว่า เป็น “ตัวฉุด” กระบวนการปฏิรูปไม่ให้คืบหน้า กลุ่ม UfC จึงพยายามแสดงท่าทีที่ยืดหยุ่นมากขึ้น ในปี 2552 โคลอมเบียและอิตาลีเสนอทางเลือก (1) ให้มีสมาชิกไม่ถาวรแบบใหม่ที่มีวาระนานขึ้นเป็น 3 - 5 ปี และ (2) ให้ประเทศสมาชิกไม่ถาวรมีสิทธิได้รับเลือกต่อเนื่องโดยทันทีเมื่อครบวาระ ซึ่งปรากฏว่าประเทศสมาชิกหลักของ UfC ก็ไม่ได้เห็นด้วยกับโคลอมเบียและอิตาลีทั้งหมด แต่ก็ยังพยายามรักษาเอกภาพของกลุ่มไว้

ข้อเสนอของโคลอมเบียและอิตาลีถูกเสนออีกครั้งในการประชุม Intergovernmental Negotiations เมื่อปี 2555 ในนามของกลุ่ม UfC ทั้งนี้ ปากีสถานแสดงท่าทีเห็นด้วยว่า ควรมีสมาชิกไม่ถาวรประเภทที่มีวาระนานขึ้น ขณะที่เม็กซิโกเสนอให้มีวาระนานถึง 8 – 10 ปี แต่ก็ยังไม่ถือว่าเป็นท่าทีร่วมของกลุ่ม อย่างไรก็ตาม ท่าทีที่ยังไม่เคยเปลี่ยนของกลุ่ม UfC คือการคัดค้านการเพิ่มสมาชิกถาวรในคณะมนตรีความมั่นคงฯ[6]

---

[6] Ibid. p. 51.

ข้อเสนอของกลุ่ม UfC มีจุดแข็งและจุดอ่อน ดังนี้

จุดแข็ง

- เป็นกลุ่มเดียวที่ยืนยันข้อเสนอไม่ให้เพิ่มจำนวนสมาชิกถาวร ซึ่งข้อเสนอปฏิรูปแบบนี้ ทำให้สามารถตอบสนองต่อกระแสการเปลี่ยนแปลงของโลกได้ดี

- เมื่อเปรียบเทียบสัดส่วนระหว่างจำนวนสมาชิกไม่ถาวรกับจำนวนสมาชิกสหประชาชาติทั้งหมด ข้อเสนอของกลุ่ม UfC เปิดโอกาสให้สมาชิกสหประชาชาติมีโอกาสเป็นสมาชิกคณะมนตรีความมั่นคงฯ มากขึ้น

- มีความชัดเจนในเรื่องการกระจายตัวตามหลักภูมิศาสตร์ โดยเปิดโอกาสให้มีตัวแทนภูมิภาคต่างๆ และประเทศขนาดเล็กในคณะมนตรีความมั่นคงฯ มากขึ้น

- มีความเป็นประชาธิปไตยและโปร่งใส เนื่องจากข้อเสนอให้เพิ่มประเทศสมาชิกไม่ถาวรนั้น จะมาจากการเลือกตั้ง

- คาดว่าประเทศสมาชิกไม่ถาวรที่เพิ่มขึ้นจะต้องมีความรับผิดชอบ (accountable) ต่อประเทศสมาชิกสหประชาชาติอื่นๆ เพราะมาจากการเลือกตั้ง

จุดอ่อน

- การไม่ยินยอมให้เพิ่มสมาชิกถาวรอย่างสิ้นเชิง เป็นการปิดโอกาสประเทศที่มีความเข้มแข็งทางการการเมืองและเศรษฐกิจเข้ามารับผิดชอบและสร้างหลักประกันสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ

- ได้รับการวิพากษ์วิจารณ์ว่าข้อเสนอของกลุ่ม UfC ไม่ได้ตระหนักถึงข้อเท็จจริงที่ว่า แอฟริกามีสัดส่วนสมาชิกในคณะมนตรีความมั่นคงฯ ที่ไม่เป็นธรรม เพราะไม่มีสมาชิกถาวรในคณะมนตรีความมั่นคงฯ เลย

4. กลุ่ม L69

กลุ่ม L69 คือกลุ่มประเทศที่สนับสนุนร่างข้อมติ A/61/L69[7] ในช่วงสมัชชาสหประชาชาติ สมัยที่ 61 ในปี 254 โดยเสนอให้จัดการประชุม Intergovernmental Negotiations ซึ่งในเวลานั้น ร่างข้อมตินี้ถูกเรียกว่า ข้อมติอินเดีย (India resolution) แม้ว่าจะมีการถอนร่างข้อมตินี้ แต่หลายประเทศเห็นว่า เป็นตัวเร่งให้เกิดกระบวนการเจรจาในเวลาต่อมา

ในปี 2551 กลุ่ม L69 เพิ่มบทบาทมากขึ้นในการประชุม Intergovernmental Negotiations โดยมีอินเดียและเซนต์วินเซนต์และเกรนาดีนส์เป็นจุดประสานงาน ข้อเสนอที่สำคัญ

---

[7] ประเทศที่สนับสนุนร่างข้อมตินี้ในปี 2550 ได้แก่ บาร์บาดอส เบนิน ภูฏาน บราซิล บุรุนดี เคปเวิร์ด ฟิจิ เกรนาดา กายยานา เฮติ อินเดีย จาไมกา ไลบีเรีย มอริเชียส นาอูรู ไนจีเรีย ปาเลา ปาปัวนิวกินี รวันดา เซนต์วินเซนต์และเกรนาดีนส์ ซีเชลส์ หมู่เกาะโซโลมอน แอฟริกาใต้ ตูวาลู และวานูอาตู

ของกลุ่ม L69 คือ (1) เพิ่มจำนวนสมาชิกทั้งถาวรและไม่ถาวร (2) เพิ่มตัวแทนจากประเทศกำลังพัฒนา รวมทั้ง ประเทศหมู่เกาะและรัฐขนาดเล็ก (3) จำนวนของตัวแทนจากประเทศพัฒนาแล้วและประเทศที่กำลังอยู่ในช่วงเศรษฐกิจเปลี่ยนผ่านจะต้องสะท้อนความเป็นจริงในปัจจุบัน (4) ควรปรับปรุงกระบวนการทำงานอย่างรอบด้าน (5) มีการกระจายตามเขตภูมิศาสตร์อย่างเป็นธรรม และ (6) เตรียมพร้อมที่จะให้มีการทบทวนได้

จากข้อเสนอข้างต้นทำให้กลุ่ม L69 ได้รับการสนับสนุนจากประเทศกำลังพัฒนา รวมทั้ง ประเทศหมู่เกาะและประเทศขนาดเล็กจำนวนมาก ในขณะเดียวกัน กลุ่ม L69 พยายามดึงกลุ่มอื่นๆ โดยเฉพาะกลุ่มแอฟริกาและกลุ่ม CARICOM เข้ามามากขึ้น โดยในปี 2555 เพิ่มประเด็นที่ให้ประเทศสมาชิกถาวรใหม่มีสิทธิยับยั้งด้วย ทั้งนี้ ข้อเสนอเพิ่มประเทศสมาชิกมีดังนี้[8]

- ประเทศในแอฟริกาเพิ่มสมาชิกถาวร 2 ที่นั่งและสมาชิกไม่ถาวร 2 ที่นั่ง โดยกลุ่มแอฟริกาสามารถเสนอชื่อประเทศจากกลุ่มของตนได้
- ประเทศในเอเชียเพิ่มสมาชิกถาวร 2 ที่นั่งและสมาชิกไม่ถาวร 1 ที่นั่ง
- ประเทศในยุโรปตะวันออกเพิ่มสมาชิกไม่ถาวร 1 ที่นั่ง
- ประเทศในลาตินอเมริกาและแคริบเบียนเพิ่มสมาชิกถาวร 1 ที่นั่งและไม่ถาวร 1 ที่นั่ง
- ประเทศในยุโรปตะวันตกและอื่นๆ เพิ่มสมาชิกถาวร 1 ที่นั่ง
- ประเทศหมู่เกาะและประเทศกำลังพัฒนาขนาดเล็กเพิ่มสมาชิกไม่ถาวร 1 ที่นั่ง

อย่างไรก็ตาม ท่าทีของกลุ่ม L69 มีข้อจำกัดที่เน้นกลุ่มประเทศกำลังพัฒนาเป็นหลัก แม้ว่าจะมีจำนวนมาก แต่ก็ยังไม่ได้รับการสนับสนุนจากประเทศพัฒนาแล้วได้เท่าที่ควร ในขณะที่กลุ่ม UfC และ G4 มีลักษณะเป็นกลุ่มระหว่างภูมิภาคมากกว่า

ข้อเสนอของกลุ่ม L69 มีจุดแข็งและจุดอ่อน ดังนี้

<u>จุดแข็ง</u>

- ได้สำรองที่นั่งสมาชิกไม่ถาวรสำหรับประเทศกำลังพัฒนาขนาดเล็ก
- การผสมผสานระหว่างข้อเสนอของกลุ่ม G4 และกลุ่มแอฟริกา ทำให้ข้อเสนอของกลุ่ม L69 ได้รับการสนับสนุนในวงกว้าง
- มีความชัดเจนในเรื่องการกระจายตัวตามหลักภูมิศาสตร์ โดยเปิดโอกาสให้มีตัวแทนภูมิภาคต่างๆ และประเทศขนาดเล็กในคณะมนตรีความมั่นคงฯ มากขึ้น

<u>จุดอ่อน</u>

- ไม่มีหลักประกันว่าประเทศที่เป็นสมาชิกถาวรใหม่จะมีความเข้มแข็งทางการเมืองและการทหารเพียงพอที่จะเป็นหลักประกันการธำรงไว้ซึ่งสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศได้

---

[8] <u>Ibid.</u> p. 49.

- ข้อเรียกร้องให้สมาชิกถาวรใหม่มีสิทธิยับยั้งโดยทันทีขัดแย้งกับท่าทีของประเทศสมาชิกถาวร 5 ประเทศ

5. <u>กลุ่ม ACT</u>

กลุ่ม ACT เป็นชื่อย่อมาจาก Accountability, Coherence, and Transparency จัดตั้งเมื่อวันที่ 2 พฤษภาคม 2556 ประกอบด้วย 22 ประเทศ[9] ส่วนใหญ่เป็นประเทศขนาดเล็กที่ต้องการผลักดันการปรับปรุงกระบวนการทำงานของคณะมนตรีความมั่นคงฯ โดยเห็นว่า การปฏิรูปในระยะที่ผ่านมาเน้นประเด็นการขยายสมาชิกมากเกินไป

แนวความคิดของกลุ่ม ACT ได้สานต่อจากกลุ่ม S5 ที่เน้นผลักดันการปรับปรุงระบบการทำงานของคณะมนตรีความมั่นคงฯ เช่นกัน โดยเสนอร่างข้อมติที่ L42 rev 2 ในเดือนพฤษภาคม 2555 แต่ถูกกดดันอย่างหนักจากสมาชิกถาวร 5 ประเทศจึงต้องถอนร่างข้อมติดังกล่าว และสิงคโปร์แสดงความไม่พอใจด้วยการถอนตัวจากกลุ่ม S5 แต่สมาชิกประเทศอื่นของกลุ่ม S5 ก็ยังมีบทบาทหลักในกลุ่ม ACT[10]

ประสบการณ์ความล้มเหลวของกลุ่ม S5 ทำให้กลุ่ม ACT พยายามปรับยุทธวิธีโดยให้ความสำคัญกับการประสาน (engage) กลุ่มภูมิภาคต่างๆ มากขึ้น ดังจะเห็นได้ว่าสมาชิกกว่า 20 ประเทศได้กระจายไปยังภูมิภาคต่างๆ นอกจากนี้ พยายามดึงให้สมาชิกถาวร 5ประเทศให้ความร่วมมือ อย่างน้อยก็ในประเด็นการจำกัดการใช้สิทธิยับยั้งในกรณีการกระทำอันโหดร้ายต่อมนุษยชาติ (mass atrocities) และอาจขยายไปยังประเด็นการดำเนินการป้องกันความขัดแย้งตามหมวด 6 และความสัมพันธ์กับองค์กรของภูมิภาคต่างๆ ตามหมวด 8 ของกฎบัตรสหประชาชาติ

โดยที่ประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการปรับปรุงกระบวนการทำงานมีหลายหลายมาก ดังนั้น จึงได้จัดตั้งทีมขนาดเล็ก โดยมีประเทศต่างๆ เป็นหัวหน้าทีม เช่น ลิกเตนสไตน์เน้นเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างคณะมนตรีความมั่นคงฯ กับศาลอาญาระหว่างประเทศและศาล

---

[9] ได้แก่ ออสเตรีย ชิลี คอสตาริกา เอสโทเนีย ฟินแลนด์ กาบอง ฮังการี ไอร์แลนด์ จอร์แดน ลิกเตนสไตน์ มัลดีฟ นิวซีแลนด์ นอร์เวย์ ปาปัวนิวกินี เปรู โปรตุเกส ซาอุดีอาระเบีย สโลวีเนีย สวีเดน สวิตเซอร์แลนด์ แทนซาเนีย (ผู้สังเกตการณ์) และอุรุกวัย

[10] กลุ่ม S5 (สวิตเซอร์แลนด์ สิงคโปร์ ลิกเตนสไตน์ คอสตาริกา และจอร์แดน) เน้นปรับปรุงวิธีการทำงานของคณะมนตรีความมั่นคงฯ โดยเพิ่มการหารือและความโปร่งใส และเสนอให้จำกัดการใช้สิทธิยับยั้ง (veto) ในกรณีการฆ่าล้างเผ่าพันธุ์ อาชญากรรมสงครามและอาชญากรรมต่อมนุษยชาติ ในปัจจุบัน กลุ่ม S5 ได้ลดบทบาทลง โดยสิงคโปร์ได้ถอนตัวออกจากกลุ่ม หลังจากที่กลุ่ม S5 ไม่ประสบผลสำเร็จในการผลักดันร่างข้อมติที่ L42 rev 2 ในเดือนพฤษภาคม 2555 เนื่องจากประเทศสมาชิกอื่นๆ ของกลุ่มถูกกดดันจากชาติมหาอำนาจ อย่างไรก็ตาม ประเทศหลักของกลุ่ม S5 อื่นๆ ได้เข้าร่วมกลุ่ม ACT

อนุญาโตตุลาการอดีตยูโกสลาเวีย อุรุกวัยดูแลการประสานงานระหว่างคณะมนตรีความมั่นคงฯ กับประเทศที่ส่งกองกำลังเข้าร่วมปฏิบัติการรักษาสันติภาพ สำหรับสวิตเซอร์แลนด์เป็นผู้ประสานงานในภาพรวม[11]

ในชั้นนี้ ประเด็นการปรับปรุงการทำงานที่กลุ่ม ACT ให้ความสำคัญ ได้แก่[12]

1. ปฏิบัติการรักษาสันติภาพ และการบังคับให้เกิดสันติภาพ
2. ความรับผิดชอบ (accountability) ของสมาชิกคณะมนตรีความมั่นคงฯ
3. ความสัมพันธ์ระหว่างศาลอาญาระหว่างประเทศ (International Criminal Court - ICC) กับคณะมนตรีความมั่นคงฯ
4. การไม่ใช้สิทธิยับยั้งในกรณีการฆ่าล้างเผ่าพันธุ์ อาชญากรรมสงคราม และอาชญากรรมต่อมนุษยชาติ
5. กลไกภายใต้คณะมนตรีความมั่นคงฯ (subsidiary of the UNSC)
6. ประเด็นผู้จัดทำรายงาน (Pen Holder issue)[13]
7. ความร่วมมือกับองค์กรภูมิภาค
8. มาตรการคว่ำบาตร
9. การป้องกันความขัดแย้งตามหมวด 6 ของกฎบัตรสหประชาชาติ

ข้อเสนอของกลุ่ม ACT มีจุดแข็งและจุดอ่อน ดังนี้

<u>จุดแข็ง</u>

- กลุ่ม ACT ที่มีข้อเสนอแตกต่างจากกลุ่มอื่นๆ คือเน้นการปรับปรุงกระบวนการทำงานของคณะมนตรีความมั่นคงฯ

---

[11] Volker Lehmann, <u>op.cit</u>. p. 4.

[12] William Pace. “21 Member States Launch New Initiative to Improve the Working Methods of the Security Council”. <u>Center for UN Reform</u>. (http://www.centerforunreform.org/?q=node/500/print). p. 1.

[13] คำว่า Pen Holder เป็นศัพท์ที่เกิดขึ้นใหม่ แต่เดิมผู้ยกร่างข้อมติจะเป็นประเทศที่เสนอความคิดริเริ่มหรือมีบทบาทนำเกี่ยวกับประเด็นนั้นๆ ต่อมาในราวทศวรรษ 1990 เลขาธิการสหประชาชาติเสนอให้จัดตั้ง Group of Friends เพื่อมาร่วมร่างข้อมติ โดยจะเป็นสมาชิกถาวรหรือไม่ถาวรก็ได้ แต่ในทางปฏิบัติประสบปัญหาล่าช้าและบางประเทศรู้สึกว่าตนเองไม่ได้อยู่ในกระบวนการพิจารณาตั้งแต่แรก ในปี 2551 คณะมนตรีความมั่นคงฯ ได้เริ่มระบบใหม่ที่เรียกว่า Pen Holder โดยกำหนดให้สมาชิกถาวร 3 ประเทศ (P3) ได้แก่ สหรัฐฯ ฝรั่งเศส และสหราชอาณาจักรเป็นผู้ยกร่างแรก และจะเจรจาถ้อยคำของร่างข้อมติกับจีนและรัสเซีย ก่อนเสนอพิจารณาในที่ประชุมคณะมนตรีความมั่นคงฯ ต่อไป

- ข้อเสนอของกลุ่ม ACT ไม่ต้องแก้ไขกฎบัตรสหประชาชาติ จึงมีความเป็นไปได้สูง

จุดอ่อน

- การปรับปรุงกระบวนการทำงานของคณะมนตรีความมั่นคงฯ ไม่ได้รับการสนับสนุนจากประเทศสมาชิกถาวร 5 ประเทศ (P5) สมาชิกถาวรเน้นว่า การปรับระบบการทำงานเป็นหน้าที่การพิจารณาของคณะมนตรีความมั่นคงฯ มากกว่าสมัชชาสหประชาชาติ

- การปรับระบบการทำงานมีความหลากหลายและเป็นประเด็นด้านบริหารที่ปลีกย่อย (piecemeal) ซึ่งสามารถหารือกันได้โดยไม่สิ้นสุด

ท่าทีของประเทศสมาชิกถาวร 5 ประเทศ (P5)

1. สหรัฐฯ

เปิดกว้างสำหรับการขยายทั้งสมาชิกถาวรและไม่ถาวรอย่างพอประมาณ (modest expansion) ซึ่งการพิจารณาสมาชิกถาวรใหม่จะต้องคำนึงถึงคุณสมบัติที่เหมาะสม มิใช่พื้นฐานของการเป็นตัวแทนภูมิภาคเพียงอย่างเดียว นอกจากนี้ ไม่เห็นด้วยกับการให้สมาชิกถาวรใหม่มีสิทธิยับยั้ง และเน้นการมีประสิทธิภาพของ คณะมนตรีความมั่นคงฯ ทั้งนี้ สหรัฐฯ สนับสนุนญี่ปุ่นและอินเดียเข้าเป็นสมาชิกถาวร

2. สหราชอาณาจักร

สนับสนุนการขยายสมาชิกทั้งสองประเภท และข้อเสนอของกลุ่ม G4 และกลุ่มแอฟริกา ในขณะเดียวกันก็เปิดกว้างต่อข้อเสนอทางเลือกระหว่างกลาง (intermediate option)

3. ฝรั่งเศส

มีท่าทีคล้ายสหราชอาณาจักร โดยสนับสนุนการเพิ่มจำนวนสมาชิกคณะมนตรีความมั่นคงฯ ทั้งสองประเภท และข้อเสนอของกลุ่ม G4 และกลุ่มแอฟริกา นอกจากนี้ สนับสนุนข้อเสนอให้จำกัดสิทธิยับยั้งและปรับปรุงวิธีการทำงานของคณะมนตรีความมั่นคงฯ

4. รัสเซีย

การขยายสมาชิกไม่ควรทำให้คณะมนตรีความมั่นคงฯ ใหญ่เกินไป (ไม่ควรเกิน 20 ประเทศ) เพื่อประสิทธิภาพในการทำงาน และจะต้องไม่ส่งผลกระทบต่อสิทธิยับยั้งที่มีอยู่ ทั้งนี้ รัสเซียไม่ปฏิเสธ (rule out) การขยายสมาชิกถาวร แต่ต้องมีภาพที่ชัดเจนว่าประเทศใดจะได้เข้าเป็นสมาชิก เปิดกว้างสำหรับการมีสมาชิกประเภทใหม่ที่สามารถทำหน้าที่ได้นานขึ้น ควรมีการหารือทางเลือกนี้ในรายละเอียด

5. <u>จีน</u>

มีท่าทีค่อนข้างคลุมเครือไปทางกลุ่ม UfC และคัดค้านญี่ปุ่นเป็นสมาชิกถาวร เนื่องจากเป็นคู่แข่งในภูมิภาค นอกจากนี้ การขยายสมาชิกคณะมนตรีความมั่นคงฯ ต้องคำนึงถึงการเพิ่มที่นั่งให้แก่ประเทศกำลังพัฒนา โดยเฉพาะประเทศในแอฟริกา ประเทศขนาดเล็กควรมีโอกาสได้ทำหน้าที่ในคณะมนตรีความมั่นคงฯ และท่าทีของประเทศต่าง ๆ ต่อการปฏิรูปคณะมนตรีความมั่นคงฯ ควรได้รับการพิจารณาอย่างเท่าเทียม ดังนั้น การปฏิรูปคณะมนตรีความมั่นคงฯ ที่ไม่เพิ่มผู้แทนจากทวีปแอฟริกาจะไม่ได้รับการสนับสนุนจากจีน

วิเคราะห์ท่าทีของกลุ่มประเทศต่างๆ

ประเด็นสำคัญที่สุดของการปฏิรูปคณะมนตรีความมั่นคงฯ คือการขยายสมาชิก ข้อเสนอของกลุ่ม G4 และกลุ่มแอฟริกามีความสอดคล้องกันที่จะให้เพิ่มสมาชิกถาวร แม้ว่าจะมีความแตกต่างกันในรายละเอียด แต่ก็ทำให้การหารือเรื่องการการปฏิรูปคณะมนตรีความมั่นคงฯ มีความเข้มข้น และหลายประเทศที่มีผลประโยชน์เกี่ยวข้องพยายามผลักดันท่าทีของตนอย่างเต็มที่ โดยจุดแข็งที่สำคัญคือ เป็นการเปิดโอกาสให้ชาติมหาอำนาจที่แท้จริงในปัจจุบันเข้าสู่เวทีการตัดสินใจของคณะมนตรีความมั่นคงฯ ตามหลักการความมั่นคงร่วม (collective security) ซึ่งจะเป็นการสร้างหลักประกันต่อสันติภาพโลกในระยะยาว

อย่างไรก็ตาม การคัดค้านอย่างแข็งขันของกลุ่ม UfC ก็ทำให้กระบวนการปฏิรูปล่าช้า ทั้งนี้ จุดอ่อนของการขยายสมาชิกถาวรเพิ่มอีก 6 ประเทศ (4 ที่นั่งสำหรับ G4 และ 2 ที่นั่งสำหรับกลุ่มแอฟริกา) รวมเป็น 11 ประเทศ คือ ไม่สอดคล้องกับหลักประชาธิปไตยเนื่องจากประเทศเหล่านี้ไม่ต้องลงสมัครรับเลือกตั้งใหม่ ไม่ว่าจะมีผลงานและการลงคะแนนเสียงอย่างไรในคณะมนตรีความมั่นคงฯ และไม่มีหลักประกันว่าสมาชิกถาวรใหม่จะมีความพร้อมและสามารถสนับสนุนการรักษาสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศได้ถาวร

การเปิดประเด็นการเพิ่มสมาชิกถาวร ทำให้เกิดการเรียกร้องของกลุ่มอื่นๆ ที่จะเป็นสมาชิกถาวรอย่างไม่มีที่สิ้นสุด ดังเช่น กลุ่มอาหรับที่ได้ประกาศท่าทีชัดเจนขอที่นั่งถาวรให้แก่กลุ่มอาหรับ ยิ่งไปกว่านั้น กลุ่มประเทศสมาชิกองค์การความร่วมมืออิสลาม (Organization of Islamic Cooeperation – OIC) เรียกร้องให้ประเทศมุสลิมมีที่นั่งสมาชิกถาวรเช่นกัน[14] ซึ่งมีลักษณะคล้ายกับข้อเรียกร้องของกลุ่มแอฟริกา ซึ่งต้องการโควตาที่นั่งถาวรให้แก่กลุ่มตน ข้อเรียกร้องดังกล่าวได้รับการคัดค้านจากสหรัฐ ฯ และประเทศตะวันตกบางประเทศ ที่ไม่เห็นด้วยกับการมี

---

[14] Qaratul-Ain Bandial. “Support for Muslim Seat at UN”, <u>The Brunei Times</u>. 23 December 2013. p. A4.

ที่นั่งถาวรในลักษณะโควตาภูมิภาค โดยต้องการให้การเข้าเป็นสมาชิกถาวรอยู่บนพื้นฐานของคุณสมบัติเฉพาะประเทศ (country specific)

สำหรับข้ออ้างของกลุ่ม G4 บางประเทศ เช่น ญี่ปุ่นและเยอรมนี ว่าเป็นผู้บริจาครายใหญ่ให้แก่สหประชาชาติ ในปัจจุบันความสำคัญของประเด็นนี้ได้ลดน้อยลงไปมากและมีการให้ความสำคัญกับประเด็นตัวแทนที่เท่าเทียมกัน (equitable representation) มากกว่า อนึ่ง แม้ว่าญี่ปุ่นและเยอรมนีจะยังคงเป็นประเทศผู้บริจาคอันดับ 2 และ 3 ตามลำดับ แต่สัดส่วนของการบริจาคได้ลดลง เนื่องจากปัญหาเศรษฐกิจภายในและการก้าวขึ้นมามีบทบาทมากขึ้นของประเทศเศรษฐกิจใหม่ (emerging economies) อาทิ จีน เกาหลีใต้ บราซิล และอินเดีย

แม้ว่าจะมีหลายประเทศแสดงความเห็นสนับสนุนการขยายสมาชิกทั้งประเภทถาวรและไม่ถาวร แต่เมื่อพิจารณาในรายละเอียดแล้วพบว่า ประเทศเหล่านี้ยังมีท่าทีที่แตกต่างกันในประเด็นสำคัญ โดยเฉพาะการให้สิทธิยับยั้ง ซึ่งประเด็นนี้จะเป็นตัวแปรที่สำคัญต่อกระบวนการปฏิรูปในอนาคต อาทิ ออสเตรเลียและสิงคโปร์สนับสนุนการขยายสมาชิกทั้งสองประเภท แต่ไม่เห็นด้วยกับการให้สิทธิยับยั้งแก่สมาชิกถาวรใหม่ ส่วน G4 ซึ่งต้องการได้ที่นั่งถาวร แต่ยินดีที่จะไม่เรียกร้องขอสิทธิยับยั้ง (ในระยะแรก 15 ปี) ในขณะที่กลุ่มแอฟริกายืนยันที่จะได้สิทธิดังกล่าวอย่างเท่าเทียม ตราบใดที่สิทธิยับยั้งดังกล่าวยังคงมีอยู่ สำหรับประเทศสมาชิกถาวรห้าประเทศมีแนวโน้มที่จะไม่สนับสนุนการขยายสิทธิยับยั้งไปยังประเทศสมาชิกถาวรใหม่

สำหรับข้อเสนอของกลุ่ม UfC ซึ่งคัดค้านการเพิ่มสมาชิกถาวร แต่สนับสนุนการขยายสมาชิกไม่ถาวรที่มีอยู่ในปัจจุบันและสมาชิกไม่ถาวรประเภทใหม่ที่สามารถดำรงตำแหน่งได้นานขึ้น หลายฝ่ายมองว่ามีความสมดุลมากกว่า (better balance) และหากมองในเชิงสถิติ ข้อเสนอของกลุ่ม UfC จะเปิดโอกาสให้ประเทศสมาชิกได้มีโอกาสหมุนเวียนเข้าไปสมาชิกคณะมนตรีความมั่นคงฯ ได้มากขึ้น

แม้ว่ากลุ่ม UfC จะถูกมองว่าเป็นเสียงส่วนน้อยที่พยายามขัดขวางฉันทามติในการปฏิรูปคณะมนตรีความมั่นคงฯ แต่ก็มีประเทศจำนวนไม่น้อยที่มีท่าทีคล้ายกับกลุ่ม UfC แต่มิได้แสดงท่าทีอย่างเปิดเผย อาทิ รัสเซีย และจีน ทั้งนี้ จุดเด่นของกลุ่ม UfC คือ การอ้างหลักการประชาธิปไตยและความเสมอภาคของประเทศสมาชิกตามกฎบัตรสหประชาชาติ และเห็นว่าโลกมีการเปลี่ยนแปลงตลอดเวลา ดังนั้น การให้ประเทศใดประเทศหนึ่งได้เป็นสมาชิกถาวร จึงเป็นสิ่งที่ไม่เหมาะสม ซึ่งในข้อเท็จจริง มีตัวอย่างของประเทศที่เคยเป็นมหาอำนาจแต่ปัจจุบันกลายเป็นประเทศขนาดกลาง ประเทศที่เคยรุ่งเรืองทางเศรษฐกิจกลายเป็นประเทศที่ถดถอยทางเศรษฐกิจ ประเทศที่เคยเป็นประชาธิปไตยเปลี่ยนไปเป็นเผด็จการ ดังนั้น ข้อเสนอของกลุ่ม UfC มีจุดแข็งที่จะทำให้คณะมนตรีความมั่นคงฯ มีโครงสร้างสมาชิกที่ยืดหยุ่นและสามารถปรับได้ตามสภาพความเป็นจริง ทั้งในปัจจุบันและอนาคต และการเลือกตั้งจะช่วยทำให้คณะมนตรีความมั่นคงฯ มีความโปร่งใสเป็นประชาธิปไตย และรับผิดชอบต่อประเทศสมาชิก

อย่างไรก็ดี ข้อเสนอของกลุ่ม UfC มีจุดอ่อนที่อาจถูกมองว่าขัดขวางประเทศใหญ่ (เช่น G4) มิให้เข้าไปมีส่วนร่วมในการรักษาสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ และจะปิดกั้นโอกาสสำหรับกลุ่มแอฟริกา ซึ่งได้รับการสนับสนุนอย่างกว้างขวาง เนื่องจากเป็นภูมิภาคเดียวที่ไม่มีสมาชิกถาวร และเป็นภูมิภาคที่คณะมนตรีความมั่นคงฯ มีภารกิจมากที่สุดกว่าร้อยละ 70 ทั้งนี้ แม้แต่กลุ่ม UfC ก็ยอมรับและเห็นว่าแอฟริกาควรได้รับการปฏิบัติที่เป็นพิเศษ ซึ่งแตกต่างกับกลุ่ม G4 ที่มีประเทศออกมาคัดค้านทั้งเปิดเผยและไม่เปิดเผย

สำหรับท่าทีของกลุ่ม L69 เป็นความพยายามที่จะรวมข้อเสนอต่างๆ เพื่อตอบสนองประเทศต่างๆ อย่างกว้างขวาง แต่ก็ยังขาดความชัดเจนว่าจะนำไปปฏิบัติอย่างไร และหลายประเทศในกลุ่มนี้ก็เป็นสมาชิกกลุ่มอื่นๆ คาบเกี่ยวกัน จุดอ่อนที่สำคัญของกลุ่ม L69 คือ จะเน้นการเพิ่มสมาชิกทั้งสองประเภทสำหรับประเทศกำลังพัฒนาในกลุ่มภูมิภาคต่างๆ ซึ่งน่าจะไม่ได้รับการสนับสนุนจากประเทศพัฒนาแล้วเท่าที่ควร

ทุกฝ่ายตระหนักดีว่า สมาชิกถาวร 5 ประเทศ มีอำนาจตัดสินใจขั้นสุดท้าย โดยเฉพาะหากการปฏิรูปใดๆ จะนำไปสู่การแก้ไขกฎบัตรสหประชาชาติ จะต้องได้รับความเห็นชอบจากสมาชิกถาวร 5 ประเทศก่อน ประเด็นที่เป็นหัวใจสำคัญมี 2 เรื่อง คือ (1) การขยายสมาชิกถาวร ซึ่งประเทศสมาชิกถาวรยังไม่มีท่าทีร่วมกัน แต่ดูเหมือนว่า หากจะต้องเพิ่ม ก็ควรจะไม่มาก เพราะหากเปิดโอกาสให้มีสมาชิกถาวรมากขึ้นเท่าใด ก็จะยิ่งทำให้อำนาจการตัดสินใจของแต่ละประเทศสมาชิกถาวรลดน้อยลง และอาจนำไปสู่ภาวะชะงักงันในการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งที่กระทบต่อสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ และ (2) การให้สมาชิกถาวรใหม่มีสิทธิยับยั้ง ซึ่งสหรัฐฯ และสหราชอาณาจักรไม่เห็นด้วย เพราะสิทธิยับยั้งเป็นความรับผิดชอบที่มอบให้แก่ประเทศสมาชิกถาวร 5 ประเทศ และจะต้องมีการแก้ไขกฎบัตรสหประชาชาติ ซึ่งเป็นเรื่องยากและล่าช้า ดังนั้นจึงไม่ควรให้ประเด็นนี้เป็นตัวถ่วงกระบวนการปฏิรูปคณะมนตรีความมั่นคงฯ โดยรวม ในขณะที่จีนและรัสเซียยังมีท่าทีไม่ชัดเจน แต่ก็มีความเห็นสอดคล้องกันว่า สิทธิยับยั้งเป็นเรื่องการใช้อย่างรับผิดชอบและสมดุล ส่วนฝรั่งเศสมีท่าทีที่ผ่อนปรนมากกว่า โดยเปิดกว้างต่อข้อเสนอการใช้สิทธิยับยั้ง แต่ควรจัดทำแนวปฏิบัติ (code of conduct) เกี่ยวกับใช้สิทธิยับยั้งที่ชัดเจน โดยให้งดเว้นการใช้สิทธิยับยั้งในกรณีที่เกี่ยวข้องกับอาชญากรรมต่อมนุษยชาติและในกรณีที่สมาชิกถาวรมีผลประโยชน์เกี่ยวข้อง

ข้อเสนอปฏิรูปคณะมนตรีความมั่นคงฯ ของกลุ่มต่างๆ สามารถหาจุดร่วมกันได้ยาก และไม่มีข้อเสนอใดได้รับการยอมรับโดยเสียงส่วนใหญ่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเด็นการเพิ่มหรือไม่เพิ่มสมาชิกถาวรเป็นเสมือนความขัดแย้งที่ตรงกันข้ามกันอย่างสิ้นเชิง ในทางปฏิบัติข้อเสนอเกี่ยวกับการใช้สิทธิยับยั้งอย่างจำกัดและมีหลักเกณฑ์ที่ชัดเจน น่าจะเป็นไปได้มากกว่าโดยเฉพาะอย่างยิ่ง การไม่ใช้สิทธิยับยั้งในกรณีที่เกี่ยวข้องกับอาชญากรรมต่อมนุษยชาติ ซึ่งอาจจะต้องผลักดันผ่านกลไกภาคประชาสังคมเพื่อสร้างแรงกดดันอีกทางหนึ่ง

แนวทางการกำหนดท่าทีไทย

ในระยะที่ผ่านมา ไทยจะยังไม่แสดงท่าทีที่ชัดเจนในเรื่องการปฏิรูปคณะมนตรีความมั่นคงฯ และไม่เคยประกาศเข้าร่วมกับกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งเป็นการเฉพาะ โดยเห็นว่า เรื่องการปฏิรูปคณะมนตรีความมั่นคงฯ มีความซับซ้อน และประเทศต่างๆ ยังมีท่าทีแตกต่างกันมาก โดยเฉพาะประเทศสมาชิกถาวร 5 ประเทศ (P5) ยังไม่ได้แสดงความกระตือรือร้นที่จะผลักดันให้การปฏิรูปเกิดผลเป็นรูปธรรมอย่างแท้จริง ดังนั้น ไทยจึงเปิดกว้างที่จะรับฟังข้อเสนอที่สร้างสรรค์ต่างๆ สนับสนุนการปรึกษาหารือ หลีกเลี่ยงการเผชิญหน้า และส่งเสริมการหาฉันทามติ

ในหลักการ ไทยต้องการเห็นการปฏิรูปคณะมนตรีความมั่นคงฯ ที่นำไปสู่การสนับสนุนให้คณะมนตรีความมั่นคงฯ มีประสิทธิภาพ ความรับผิดชอบ (accountability) และความโปร่งใสมากขึ้น รวมทั้งการมีส่วนร่วมที่เพิ่มขึ้นของประเทศกำลังพัฒนาขนาดกลางและขนาดเล็ก และการมีลักษณะของความเป็นตัวแทนของแต่ละภูมิภาค (geographical representation) มากขึ้น เพื่อสะท้อนสถานการณ์โลกที่เปลี่ยนแปลงไป นอกจากนี้ ไทยไม่ประสงค์ให้ประเด็นการขยายสมาชิกครอบงำประเด็นสำคัญอื่น ๆ โดยเฉพาะการปรับปรุงวิธีการทำงานของคณะมนตรีความมั่นคงฯ และปฏิสัมพันธ์ระหว่าง คณะมนตรีความมั่นคงฯ กับองค์กรอื่น ๆ ของสหประชาชาติ

อย่างไรก็ตาม ไทยเคยแสดงท่าทีสนับสนุนการเป็นสมาชิกถาวรของญี่ปุ่นเพียงประเทศเดียว ซึ่งการแสดงท่าทีของไทยดังกล่าว มิได้รวมถึงการสนับสนุนกลุ่ม G4 ทั้งหมด ทั้งนี้การตัดสินใจดังกล่าวเป็นไปด้วยเหตุผลทางการเมืองในระดับทวิภาคี โดยยังมิได้มีโอกาสไตร่ตรองอย่างรอบด้าน เพื่อกำหนดท่าทีไทยต่อการปฏิรูปคณะมนตรีความมั่นคงฯ ในภาพรวม รวมทั้ง ทำให้ไทยมีข้อจำกัดในการแสดงท่าทีที่ชัดเจน เพราะในด้านหนึ่ง ไทยในฐานะประเทศกำลังพัฒนาขนาดกลาง พยายามส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประเทศกำลังพัฒนาและปรับปรุงกระบวนการทำงาน แต่ในอีกด้านหนึ่ง ได้สนับสนุนประเทศมหาอำนาจทางเศรษฐกิจให้เป็นสมาชิกถาวร

ในการกำหนดท่าทีของไทยต่อการปฏิรูปคณะมนตรีความมั่นคงฯ ควรจะต้องในความเข้าใจถึงสถานะ (positioning) ของไทยในเวทีระหว่างประเทศ ผลประโยชน์มูลฐานของชาติ และทางเลือกต่างๆ เพื่อกำหนดเป็นนโยบายในเรื่องดังกล่าว

สถานะของไทยในเวทีระหว่างประเทศคือประเทศกำลังพัฒนาขนาดกลาง มีท่าทีสายกลาง และพร้อมให้ความร่วมมือกับประเทศ/กลุ่มประเทศต่างๆ เป็นประเทศที่ตั้งอยู่กลางภาคพื้นเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ซึ่งเป็นจุดยุทธศาสตร์ในการเป็นตัวเชื่อมระหว่างประเทศต่างๆ ในภูมิภาค นอกจากนี้ ยังมีบทบาทที่แข็งขันในอาเซียน และเป็นที่ตั้งของสำนักงานต่างๆ ของสหประชาชาติในภูมิภาค จึงถือได้ว่า ไทยเป็นประเทศที่มีศักยภาพประเทศหนึ่งในภูมิภาค อย่างไรก็ตาม ในช่วงทศวรรษที่ผ่านมา ไทยประสบกับปัญหาความไร้เสถียรภาพของรัฐบาลและความขัดแย้งภายในประเทศมาอย่างต่อเนื่อง ซึ่งเป็นตัวแปรที่บั่นทอนศักยภาพของไทย ทำให้ไม่สามารถผลักดันประเด็นสำคัญต่างๆ ในเวทีระหว่างประเทศได้อย่างต่อเนื่อง

วัตถุประสงค์มูลฐานของชาติในด้านการต่างประเทศที่สำคัญ คือ ประเทศไทยมีเกียรติและศักดิ์ศรีในสังคมโลก ซึ่งการดำเนินการเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ดังกล่าวคือการยกระดับบทบาทไทยให้เป็นที่ยอมรับในเวทีระหว่างประเทศ อันจะนำไปสู่การขยายความสัมพันธ์และความร่วมมือกับประเทศต่างๆ เพื่อผลประโยชน์ร่วมกัน

การปฏิรูปคณะมนตรีความมั่นคงฯ เป็นอีกเวทีหนึ่งที่ไทยสามารถยกระดับบทบาทของไทย อันที่จริงยังมีอีกหลายเวทีในกรอบพหุภาคีที่ไทยสามารถเพิ่มบทบาทได้ แต่คณะมนตรีความมั่นคงฯ เป็นเวทีที่สำคัญที่สุดในกรอบสหประชาชาติ และเป็นกลไกบูรณาการของการทำงานของสหประชาชาติทั้งระบบ หากการปฏิรูปคณะมนตรีความมั่นคงฯ จะนำไปสู่การเปิดโอกาสให้ประเทศกำลังพัฒนาเช่นไทยได้มีส่วนร่วมในการตัดสินใจมากขึ้น ก็จะเป็นประโยชน์สำหรับประเทศไทยในการผลักดันประเด็นที่เป็นประโยชน์ต่อไทย ในการนี้ ขอเสนอแนวทางการกำหนดท่าทีของไทย ดังนี้

1. การขยายสมาชิก

ไทยไม่ได้มีส่วนได้ส่วนเสียโดยตรงกับประเด็นการเพิ่มจำนวนสมาชิกถาวร เพราะไทยคงไม่มีศักยภาพที่จะเสนอตัวเป็นสมาชิกประเภทดังกล่าว และไม่มีประเทศคู่แข่งในภูมิภาคที่จะมีศักยภาพเช่นกัน แต่โดยที่การเพิ่มสมาชิกถาวรมิได้มีผลกระทบเฉพาะโครงสร้างภายในคณะมนตรีความมั่นคงฯ เท่านั้น แต่ยังมีผลต่อโครงสร้างขององค์กรหลักอื่นๆ ด้วย เนื่องจากสมาชิกถาวรได้สิทธิในการดำรงตำแหน่งรองประธานสมัชชาสหประชาชาติ สมาชิก ECOSOC และตุลาการในศาลยุติธรรมระหว่างประเทศ[15] ดังนั้น การเพิ่มจำนวนสมาชิกถาวรจึงส่งผลกระทบต่อรัฐสมาชิกทุกประเทศ

ในชั้นนี้ ไทยแสดงท่าทีสนับสนุนญี่ปุ่นเป็นสมาชิกถาวรแล้ว สิ่งที่ไทยจะต้องติดตามอย่างใกล้ชิดคือวิธีการเลือกสมาชิกถาวร ซึ่งในชั้นนี้ ยังไม่มีความชัดเจน และแม้ว่าการพิจารณาเรื่องนี้จะยังใช้เวลาอีกนาน แต่ไทยไม่ควรแสดงท่าทีสนับสนุนประเทศใดประเทศหนึ่งโดยเร็วเกินไป รวมทั้ง ต้องมีความมั่นใจว่า ประเทศที่จะเป็นสมาชิกถาวรในอนาคตเป็นมิตรกับไทย นอกจากนี้ การสนับสนุนประเทศหนึ่ง อาจต้องคำนึงถึงผลกระทบความสัมพันธ์กับประเทศอื่นที่เป็นคู่แข่งในภูมิภาค เช่น หากไทยสนับสนุนญี่ปุ่นเป็นสมาชิกถาวร ย่อมจะทำให้จีนไม่พอใจ เป็นต้น แต่การที่ไทยได้แสดงท่าทีสนับสนุนญี่ปุ่นไปแล้ว อาจทำให้ไทยกลับตัวได้ยาก แต่ควรพิจารณาสนับสนุนสมาชิกถาวรใหม่ที่ไม่มีสิทธิยับยั้งโดยทันที หรือกำหนดเงื่อนไขอื่นๆ ที่ทำให้สมาชิกถาวรใหม่มีข้อจำกัดในการปฏิบัติงาน

---

[15] ในกรณีศาลยุติธรรมระหว่างประเทศ แม้จะไม่มีข้อกำหนดชัดเจน แต่ก็เป็นธรรมเนียมปฏิบัติที่ตั้งแต่มีการจัดตั้งศาลยุติธรรมระหว่างประเทศว่า จะมีตุลาการจากประเทศสมาชิกถาวร 5 คนจากจำนวน 15 คน

การเพิ่มสมาชิกไม่ถาวรน่าจะเป็นคุณต่อไทยมากกว่า เพราะจะเป็นการขยายโอกาสแก่ประเทศขนาดกลางเช่นไทยให้ได้รับเลือกเป็นสมาชิกคณะมนตรีความมั่นคงฯ สำหรับข้อเสนอทางเลือกชั่วคราว/ทางเลือกระหว่างกลาง (interim and intermediate options) ที่กำหนดให้มีสมาชิกไม่ถาวรประเภทใหม่ สามารถดำรงตำแหน่งนานขึ้นและมีสิทธิเลือกซ้ำได้ทันที ก็น่าจะเป็นทางออกหนึ่ง ซึ่งไทยน่าจะไม่ขัดข้องตราบใดที่วิธีการเลือกตั้งมีความเป็นธรรมแก่ทุกประเทศ โดยเฉพาะประเทศกำลังพัฒนา

สำหรับจำนวนสมาชิกคณะมนตรีความมั่นคงฯ ที่เพิ่มขึ้นนั้น ไม่ควรมากเกินไป เพราะจะส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพการทำงาน และหากสัดส่วนการเพิ่มสมาชิกไม่ถาวรมากกว่าสมาชิกถาวร ก็น่าจะเป็นผลดีต่อไทย ซึ่งในการหารือในชั้นนี้ ส่วนใหญ่เห็นด้วยกับจำนวน 25 ประเทศ ยกเว้นบางประเทศ เช่น รัสเซีย ที่ต้องการจำกัดเพียง 20 ประเทศ สำหรับไทยแล้ว อาจมีความยืดหยุ่นในเรื่องจำนวนสมาชิกถาวร แต่อาจให้ความสำคัญกับหลักเกณฑ์และวิธีการคัดเลือกมากกว่า

2. การใช้สิทธิยับยั้ง

การใช้สิทธิยับยั้งเป็นเรื่องที่ล้าสมัย ไม่เป็นประชาธิปไตย และไม่ได้เป็นผลประโยชน์สำหรับไทยโดยตรง อย่างไรก็ตาม ทุกประเทศตระหนักดีว่า ไม่สามารถยกเลิกการใช้สิทธิยับยั้งของสมาชิกถาวรเดิมได้ และประเทศสมาชิกใหม่ย่อมต้องการใช้สิทธิยับยั้งด้วย เพราะมิเช่นนั้น ก็จะกลายเป็นสมาชิกถาวรที่ปราศจากเขี้ยวเล็บ

ประเด็นการใช้สิทธิยับยั้งเป็นเรื่องที่ละเอียดอ่อนและกลุ่มต่างๆ มีความเห็นขัดแย้งกันที่รุนแรง ดังนั้น ไทยควรพิจารณาเรื่องนี้ด้วยความระมัดระวัง โดยหากคำนึงถึงผลประโยชน์ของไทยแล้ว ควรเน้นผลักดันให้มีการใช้สิทธิยับยั้งน้อยที่สุด และใช้อย่างมีความรับผิดชอบ ดังนั้น ไทยไม่ควรสนับสนุนให้สมาชิกถาวรใหม่มีสิทธิยับยั้งโดยทันที นอกจากนี้ ควรกำหนดแนวทางการใช้สิทธิยับยั้งที่ชัดเจน สมเหตุสมผล และอธิบายได้ รวมทั้ง สนับสนุนการจำกัดการใช้สิทธิยับยั้งในบางกรณี เช่น กรณีการกระทำอันโหดร้ายต่อมนุษยชาติ (mass atrocities) ซึ่งไทยอาจเข้าไปมีส่วนร่วมกับกลุ่มที่ผลักดันเรื่องนี้อย่างจริงจัง รวมทั้ง แสวงหาความร่วมมือกับกลุ่มภาคประชาชนและประชาสังคมต่างๆ

ประเด็นที่ไทยอาจจะต้องติดตามต่อไปคือ การตีความว่า mass atrocities จะครอบคลุมเพียงใด อาทิ การฆ่าล้างเผ่าพันธุ์ อาชญากรรมต่อมนุษยชาติ และการประหัตประหารอย่างโหดร้ายต่อเด็กและสตรี ทั้งนี้ พึงระวังว่า ประเด็นดังกล่าวอาจถูกใช้เพื่อผลประโยชน์ทางการเมืองของฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งได้

3. ตัวแทนภูมิภาค

ไทยสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประเทศกำลังพัฒนาขนาดกลางและขนาดเล็ก และการมีลักษณะของความเป็นตัวแทนของแต่ละภูมิภาค (geographical representation) มากขึ้น

โดยเฉพาะอย่างยิ่ง แอฟริกาเป็นภูมิภาคที่มีตัวแทนจำกัดในคณะมนตรีความมั่นคงฯ และควรได้รับโอกาสเป็นสมาชิกถาวร แต่จะต้องมีกระบวนการพิจารณาคัดเลือกประเทศที่เหมาะสมอย่างแท้จริง โดยคำนึงถึงว่า ประเทศดังกล่าวควรจะมีศักยภาพเป็นหลักประกันในการธำรงไว้ซึ่งสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ รวมทั้ง คำนึงถึงความพร้อมที่จะรับผิดชอบต่อประชาคมโลกในการแก้ไขปัญหาต่างๆ ด้วย

นอกจากนี้ หลักการเป็นตัวแทนภูมิภาคในคณะมนตรีความมั่นคงฯ ควรมีการกำหนดแนวปฏิบัติที่ชัดเจน เพราะอาจทำให้เกิดปัญหาเรียกร้องจากกลุ่มภูมิภาคต่างๆ ซึ่งในชั้นนี้กลุ่มอาหรับได้เริ่มแสดงท่าทีดังกล่าวแล้ว หากเป็นเช่นนี้ อาเซียนก็อาจเรียกร้องให้กำหนดโควตาของภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ได้เช่นกัน

ประเด็นปัญหาของหลักการตัวแทนภูมิภาคที่ไทยจะต้องติดตามคือ หากประเทศกลุ่มต่างๆ พยายามเสนอให้กลุ่มภูมิภาคของตนมีที่นั่งถาวรในคณะมนตรีความมั่นคงฯ อาเซียนจะกำหนดท่าทีเช่นไร โดยคำนึงถึงว่า สมาชิกถาวร โดยเฉพาะสหรัฐฯ มีท่าทีคัดค้านอย่างรุนแรง และข้อเสนอดังกล่าวไม่น่าจะเกิดขึ้นได้โดยง่าย เพราะจะมีปัญหาในทางปฏิบัติตามมาหลายประการ เช่น ผลกระทบต่อโครงสร้างภายในของคณะมนตรีความมั่นคงฯ กระบวนการทำงาน และการออกเสียงเลือกตั้ง ซึ่งที่ผ่านมาตั้งอยู่บนพื้นฐานของความเป็นรัฐชาติเป็นหลัก

4. การปรับปรุงวิธีการทำงาน

หากคณะมนตรีความมั่นคงฯ มีประสิทธิภาพ ความรับผิดชอบ (accountability) และความโปร่งใสมากขึ้น ก็จะเป็นผลดีต่อทุกประเทศโดยรวม ดังนั้น ประเด็นการปรับปรุงการทำงานจึงเป็นผลประโยชน์สำคัญที่สุดที่ไทยควรจะผลักดัน แม้ว่าสมาชิกถาวรจะเห็นว่าประเด็นดังกล่าวควรเป็นหน้าที่ของสมาชิกคณะมนตรีความมั่นคงฯ ดำเนินการเอง

ประเด็นการหารือเกี่ยวกับการปรับปรุงการทำงานมีความหลากหลายตั้งแต่ประเด็นปลีกย่อย เช่น การลดขั้นตอนการทำงาน การใช้เทคโนโลยีเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการติดต่อแลกเปลี่ยนข้อมูลระหว่างคณะมนตรีความมั่นคงฯ กับสมัชชาสหประชาชาติ ไปจนถึงการออกมาตรการคว่ำบาตร (sanctions) ให้มีความโปร่งใส การปรับระบบการส่งกองกำลังรักษาสันติภาพ เป็นต้น

สำหรับประเทศไทย อาจต้องจัดลำดับความสำคัญ และเลือกเฉพาะประเด็นที่สอดคล้องกับผลประโยชน์สำหรับประเทศไทย ได้แก่ การปรับปรุงการส่งกองกำลังรักษาสันติภาพให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น ทั้งนี้ ในปัจจุบันมีแนวโน้มที่จะจัดตั้งกองกำลังและใช้งบประมาณมากขึ้น ไทยในฐานะที่เป็นประเทศสมาชิกสหประชาชาติต้องให้เงินบริจาคสนับสนุนจำนวนมากทุกปี แต่ได้รับการคัดเลือกบุคลากรเข้าร่วมปฏิบัติการรักษาสันติภาพของสหประชาชาติจำนวนไม่มากนัก ดังนั้น ควรทบทวนกระบวนการพิจารณาและการจัดส่งกองกำลังรักษาสันติภาพให้มีความโปร่งใส แก้ไขกฎระเบียบที่เป็นอุปสรรคสำหรับประเทศสมาชิก รวมทั้ง ควรเพิ่มจำนวนเจ้าหน้าที่ปฏิบัติการ

รักษาสันติภาพสตรีมากขึ้น เนื่องจากสตรีจะมีความอ่อนโยนในการเผชิญกับบางสถานการณ์ความขัดแย้งได้ดี

ประเด็นที่ไทยจะต้องพิจารณาต่อไป คือ การปรับปรุงวิธีการทำงานควรจะดำเนินการควบคู่กับกระบวนการปฏิรูปอื่นๆ ในลักษณะ comprehensive reform หรือควรเน้นผลักดันการปรับปรุงวิธีการทำงานเป็นการเฉพาะในลักษณะ piecemeal reform ซึ่งหากมองจากผลประโยชน์ของไทยในเบื้องต้น การแยกเน้นเรื่องการปรับปรุงวิธีการทำงานน่าจะดีกว่า เพราะจะได้ไม่ถูกดึงจากประเด็นที่ยังตกลงกันไม่ได้อื่นๆ อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติก็คงจะเป็นไปได้ยากที่จะแยกจากกัน เพราะในที่สุด กระบวนการทำงานของคณะมนตรีความมั่นคงฯ ก็คงหลีกเลี่ยงประเด็นที่เหลืออีก 4 ประเด็นได้ โดยเฉพาะเรื่องการใช้สิทธิยับยั้งและประสานงานระหว่างคณะมนตรีความมั่นคงฯ กับสมัชชาสหประชาชาติได้ ดังนั้น การปฏิรูปในลักษณะ comprehensive reform ก็น่าจะเป็นประโยบน์ในระยะยาวมากกว่า

5. ความสัมพันธ์ระหว่างคณะมนตรีความมั่นคงฯ กับสมัชชาสหประชาชาติ

คณะมนตรีความมั่นคงฯ กับสมัชชาสหประชาชาติควรมีความสัมพันธ์ใกล้ชิดและร่วมมือกันมากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งการแบ่งปันข้อมูล การนำเสนอรายงานพิเศษในเรื่องที่สำคัญ หรือการบรรยายสรุปการดำเนินงานของคณะมนตรีความมั่นคงฯ แก่สมัชชาสหประชาชาติอย่างสม่ำเสมอ

ในระยะที่ผ่านมา สมัชชาสหประชาชาติก็ได้พยายามเรียกร้องให้มีปฏิสัมพันธ์กับคณะมนตรีความมั่นคงฯ มากขึ้น รวมทั้ง ขอให้สมาชิกคณะมนตรีความมั่นคงฯ รับฟังความเห็นของประเทศสมาชิกในช่วงการหารือในกรอบสมัชชาสหประชาชาติ หรือคณะกรรมการต่างๆ ในกรอบของสมัชชาสหประชาชาติ เช่น คณะกรรมการเสริมสร้างสันติภาพ (Peacebuilding Commission)[16] ซึ่งไทยควรจะร่วมสนับสนุนความพยายามดังกล่าว โดยชี้ให้เห็นว่า สมาชิกคณะมนตรีความมั่นคงฯ จะได้รับประโยชน์อย่างไรจากข้อเสนอแนะของคณะกรรมการต่างๆ ภายใต้กรอบสมัชชาสหประชาชาติ

นอกจากนี้ ไทยควรจะผลักดันให้สมาชิกคณะมนตรีความมั่นคงฯ พยายามติดต่อ (engage) องค์กรระดับภูมิภาคต่างๆ มากกว่าเดิม โดยเฉพาะในการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งในภูมิภาคต่างๆ หากได้รับความร่วมมือจากองค์กรในภูมิภาค ก็จะช่วยสนับสนุนให้ประสบผลสำเร็จได้ดีขึ้น ในขณะเดียวกัน อาเซียนก็ควรมีบทบาทร่วมกันที่ชัดเจนมากขึ้นในเวทีคณะมนตรี

---

[16] Department of Public Information. Hoping to Bring Security Council in Line with Contemporary Realities, Speakers in Open Debate urge Members to Unblock Resistance to Reform. Security Council No. SC/10831. 26 November 2012.

ความมั่นคงฯ ซึ่งการแสดงท่าทีร่วมในลักษณะกลุ่มประเทศ จะช่วยให้มีพลังและน้ำหนักในการโน้วน้าวประเทศสมาชิกคณะมนตรีความมั่นคงฯ

จากประเด็นท่าทีไทย 5 ประการข้างต้น ดูเหมือนว่า 2 ประเด็นแรก คือ การขยายสมาชิกและการใช้สิทธิยับยั้งจะเป็นประเด็นที่มีการถกเถียงกันมากที่สุด แต่สำหรับไทย ควรจะให้ความสำคัญแก่ 3 ประเด็นหลังมากกว่า โดยมีเป้าหมายเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการทำงาน ซึ่งท้ายที่สุดแล้ว หากคณะมนตรีความมั่นคงฯ ตอบสนองต่อข้อเสนอในการปรับปรุงงานของคณะมนตรีความมั่นคงฯ มากเพียงใด ก็จะเป็นโอกาสลดความแบ่งแยกของข้อเสนอต่างๆ ลงได้

สรุป

การกำหนดท่าทีของประเทศและกลุ่มประเทศต่างๆ ตั้งอยู่บนพื้นฐานผลประโยชน์ของแต่ละประเทศและกลุ่มประเทศเป็นสำคัญ ซึ่งในระยะที่ผ่านมา ท่าทีดังกล่าวยังไม่เปลี่ยนแปลงและหาจุดประนีประนอมได้ยาก ส่งผลให้การเจรจาเพื่อปฏิรูปคณะมนตรีความมั่นคงฯ ยังไม่มีความคืบหน้ามากนัก โดยบางประเทศอาจจะยังต้องการรักษาสถานะเดิม (status quo) เพราะหากขยายสมาชิกถาวร อาจทำให้ประเทศคู่แข่งมีโอกาสเข้ามาในคณะมนตรีความมั่นคงฯ

แม้ว่ากระบวนการปฏิรูปคณะมนตรีความมั่นคงฯ จะครอบคลุมประเด็นต่างๆ 5 ด้าน แต่ประเด็นที่ยุ่งยากและมีความอ่อนไหวมากที่สุดคือ การขยายสมาชิกถาวร และการใช้สิทธิยับยั้ง ซึ่งประเด็นดังกล่าวเป็นเรื่องยากที่จะตกลงกัน และอาจทำให้กระบวนการปฏิรูปล่าช้าออกไป จึงมีความพยายามเสนอให้แบ่งการปฏิรูปแบบแยกส่วน โดยดำเนินการเรื่องที่เป็นไปได้ก่อน อย่างไรก็ตาม การปฏิรูปแบบแยกส่วนอาจไม่เป็นผลดีต่อกระบวนการปฏิรูปที่ต้องการเห็นภาพรวมทั้งหมดก่อนตัดสินใจ ในขณะเดียวกัน การที่ไม่สามารถกำหนดกรอบระยะเวลาชัดเจน การปฏิรูปคณะมนตรีความมั่นคงฯ ก็จะกลายเป็นเพียงเวทีหารือในเชิงวิชาการเท่านั้น

สำหรับประเทศไทย การปฏิรูปคณะมนตรีความมั่นคงฯ ไม่ใช่เรื่องไกลตัว หากแต่เป็นเรื่องที่กระทบต่อผลประโยชน์ของไทยในอนาคต ดังนั้น ไทยจึงมีความจำเป็นที่จะต้องติดตามความคืบหน้าอย่างต่อเนื่อง ตลอดจนมีส่วนร่วมในกระบวนการเจรจาเพื่อผลักดันประเด็นที่เป็นประโยชน์ต่อประเทศไทย

บทที่ 5
บทสรุป

การศึกษาการปฏิรูปคณะมนตรีความมั่นคงฯ ชี้ให้เห็นว่า แนวความคิดปฏิรูปเริ่มมาตั้งแต่ก่อตั้งสหประชาชาติในปี 2488 แต่กระบวนการปฏิรูปคณะมนตรีความมั่นคงฯ ได้เริ่มอย่างเป็นทางการเมื่อบรรจุเป็นวาระของสมัชชาสหประชาชาติในปี 2535 และจัดตั้งคณะทำงานเปิดทั่วไป (Open-ended Working Group) เพื่อเป็นเวทีหารือในเรื่องดังกล่าว อย่างไรก็ตาม คณะทำงานก็ไม่สามารถตกลงในประเด็นสำคัญได้ จนกระทั่งในเดือนกันยายน 2551 เมื่อเปลี่ยนจากคณะทำงานเป็นการประชุม Intergovernmental Negotiations ภายใต้กรอบสมัชชาสหประชาชาติ นอกจากนี้ ประเทศสมาชิกได้ให้ความเห็นชอบต่อข้อมติที่ 62/557 ที่สะท้อนความต้องการของประเทศสมาชิกในการปฏิรูป และกำหนดประเด็นสำคัญของการปฏิรูปไว้ 5 ประการ ได้แก่ 1) ประเภทสมาชิก 2) การใช้สิทธิยับยั้ง 3) ตัวแทนภูมิภาค 4) ขนาดของคณะมนตรีความมั่นคงฯ และวิธีการทำงาน 5) ความสัมพันธ์ระหว่างคณะมนตรีความมั่นคงฯ กับสมัชชาสหประชาชาติ หลังจากนั้น ในช่วงปี 2552 – 2557 มีการจัดการประชุม Intergovernmental Negotiations จำนวน 10 รอบ

ถึงแม้แต่ละประเทศจะตระหนักถึงความจำเป็นในการปฏิรูป แต่ไม่สามารถตกลงกันได้ว่าจะปฏิรูปอย่างไร กลุ่มประเทศต่างๆ มีความเห็นที่แตกต่างกันมาก โดยประเด็นที่ได้รับความสนใจที่สุดคือการขยายสมาชิก ทั้งนี้ กลุ่ม G4 L69 และกลุ่มแอฟริกา ต้องการสนับสนุนการเพิ่มทั้งสมาชิกถาวรและไม่ถาวร กลุ่ม UfC ต้องการเน้นการปฏิรูปการทำงานและขัดขวางการเพิ่มสมาชิกถาวร นอกจากนี้ กลุ่ม ACT ต้องการปรับปรุงระบบการทำงานของคณะมนตรีความมั่นคงฯ สำหรับประเทศสมาชิกถาวรห้าประเทศ (P5) จะเป็นตัวแปรที่สำคัญ โดยทั่วไปประเทศสมาชิกถาวรสนับสนุนการขยายสมาชิกอย่างจำกัด (modest expansion) แต่ก็ได้แสดงจุดยืนว่า ไม่ได้สนับสนุนกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งเป็นการเฉพาะ

เส้นทางข้างหน้าของถนนการปฏิรูปคณะมนตรีความมั่นคงฯ จะยังไม่ราบรื่น อาจต้องใช้เวลา และจะต้องเผชิญกับปัญหาท้าทาย ดังนี้

ประการแรก ตามสภาพภูมิรัฐศาสตร์ใหม่ การถ่วงดุลย์อำนาจระหว่างมหาอำนาจได้เปลี่ยนแปลงไป (geopolitical balance of power is shifting) แม้ว่าสมาชิกถาวรเดิมห้าประเทศจะยังมีอำนาจสูงโดยเปรียบเทียบ แต่บางประเทศก็ไม่สามารถรักษาสถานะความเป็นมหาอำนาจอย่างยั่งยืนในอนาคต ประเด็นนี้จึงทำให้เกิดปัญหาท้าทายถึงความชอบธรรมที่สมาชิกถาวรเดิมจะยังคงมี

สิทธิต่างๆ โดยเฉพาะการใช้สิทธิยับยั้ง และทำไมประเทศสมาชิกอื่นๆ จะยังต้องเชื่อฟังและปฏิบัติตามคณะมนตรีความมั่นคงฯ ต่อไป

ประการที่สอง ลักษณะของปัญหาความขัดแย้งด้วยอาวุธได้เปลี่ยนแปลงไป โดยปัญหาความขัดแย้งระหว่างรัฐน้อยลง ส่วนใหญ่เป็นความขัดแย้งภายในรัฐ และผู้ได้รับผลกระทบจากสงครามกลางเมืองส่วนใหญ่เป็นพลเรือน มิใช่ทหารเช่นในอดีต ซึ่งนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงรูปแบบของการป้องกันความขัดแย้ง การแก้ไขปัญหาความขัดแย้ง และการเสริมสร้างสันติภาพ

ในระยะที่ผ่านมา คณะมนตรีความมั่นคงฯ ได้ดำเนินการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งต่างๆ เช่น บอสเนีย รวันดา โซมาเลีย แองโกลา ดาร์ฟูร์ และสาธารณรัฐประชาธิปไตยคองโก ด้วยรูปแบบที่หลากหลาย จนไม่สามารถคาดการณ์ได้ว่า ในอนาคต คณะมนตรีความมั่นคงฯ จะเข้ามาแก้ไขปัญหาวิกฤติความขัดแย้งใด และด้วยมาตรการใด[1]

ประการที่สาม ภายใต้การเปลี่ยนแปลงของภูมิรัฐศาสตร์และลักษณะของความขัดแย้งในโลกปัจจุบัน บทบาทของคณะมนตรีความมั่นคงฯ ในการแก้ไขปัญหาภัยคุกคามต่างๆ กำลังถูกท้าทาย ตามกฎบัตรสหประชาชาติ ซึ่งจัดทำหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ระบุว่าคณะมนตรีความมั่นคงฯ มีหน้าที่ป้องกันภัยคุกคามต่อสันติภาพ (threats to peace) อย่างไรก็ตาม ไม่เคยมีการให้คำจำกัดความต่อการกระทำในลักษณะการรุกราน (act of aggression) แม้แต่กรณีอิรักบุกคูเวต ก็ใช้เพียงคำว่า “การละเมิดต่อสันติภาพ” (breach of the peace)

ในสถานการณ์ปัจจุบัน รูปแบบของปัญหามีระดับของความรุนแรงที่ต่างกัน เช่น ความขัดแย้งระหว่างกลุ่มความเชื่อต่างๆ ในอิรัก ความไร้เสถียรภาพทางการเมืองภายในบาห์เรน ความขัดแย้งทางการเมืองและปัญหาโจรสลัดในโซมาเลีย การสืบทอดอำนาจในเกาหลีเหนือ ความรุนแรงระหว่างชนกลุ่มน้อยในลิเบีย ปัญหาการเมืองและความรุนแรงภายในซีเรีย เป็นต้น การที่คณะมนตรีความมั่นคงฯไม่สามารถระบุคำจำกัดความที่ชัดเจนว่าการกระทำใดอยู่ในอาณัติของตน จึงทำให้ “ขาดความคงเส้นคงวา” (inconsistencies) ในการตัดสินใจเข้าไปแก้ไขปัญหา ในบางครั้ง การกำหนดวิธีการดำเนินการจะขึ้นอยู่กับปัจจัยทางการเมืองระหว่างประเทศ จึงทำให้คณะมนตรีความมั่นคงฯ ถูกกล่าวหาว่ามีสองมาตรฐาน

ประการที่สี่ ความซับซ้อนของวิกฤติต่างๆ ในโลก ทำให้มีตัวแสดงในเวทีระหว่างประเทศที่หลากหลายมากขึ้น ในอดีตคณะมนตรีความมั่นคงฯ จะติดต่อกับรัฐสมาชิกเป็นหลัก แต่ในปัจจุบัน กลุ่มองค์กรพัฒนาเอกชน (NGOs) /ภาคประชาสังคม เพิ่มบทบาทในเวทีระหว่างประเทศ เช่น องค์กรพัฒนาเอกชนตั้งคำถามว่า การปฏิรูปคณะมนตรีความมั่นคงฯ ควรจะถูกรวมอยู่

---

[1] Anna Spain. “The UN Security Council’s Duty to Decide”. Harvard National Security Journal. (Vol. 4, 2013). p. 338-339.

ในกระบวนการหารือเรื่องเป้าหมายการพัฒนาหลังปี ค.ศ. 2015 หรือไม่[2] ซึ่งหากมีการรวมเข้าไปก็จะยิ่งทำให้เบี่ยงเบนความสนใจในเรื่องเป้าหมายการพัฒนาอย่างยั่งยืน และทำให้การประชุมระดับผู้นำในปี ค.ศ. 2015 มีความยุ่งยากกว่าเดิม

ประการสุดท้าย แม้ว่าหลายฝ่ายจะคาดการณ์ว่า กระบวนการปฏิรูปคณะมนตรีความมั่นคงฯ จะยืดเยื้อ แต่ก็มีความพยายามเร่งรัดให้เร็วขึ้น โดยต้องการให้หาข้อยุติกันได้ภายในปี ค.ศ. 2015 ซึ่งเป็นปีครบรอบ 70 ปีของการสถาปนาสหประชาชาติ ครบรอบ 15 ปีของการประชุมแห่งสหัสวรรษ (Millennium Summit) และครบรอบ 10 ปีของการประชุมระดับผู้นำโลก (World Summit) ในขณะที่จีนและกลุ่ม UfC คัดค้านการมี “artificial deadline” ดังกล่าว

กระบวนการปฏิรูปได้ใช้เวลามานานแล้ว และดูเหมือนว่า สมาชิกถาวรจะไม่มีความกระตือรือร้นมากนัก ในการเร่งรัดการปฏิรูป ในขณะที่แรงกดดันต่อคณะมนตรีความมั่นคงฯ มีมากขึ้นเรื่อยๆ โดยเฉพาะเมื่อไม่สามารถจัดการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งได้อย่างมีประสิทธิภาพ ปัญหานี้จึงจะเป็นประเด็นท้าทายที่สมาชิกถาวรต้องตัดสินใจ โดยไม่อาจปล่อยให้สถานการณ์คงเดิม (status quo) ได้อย่างไม่มีที่สิ้นสุด

สำหรับประเทศไทย ในระยะที่ผ่านมาได้ติดตามพัฒนาการการปฏิรูปคณะมนตรีความมั่นคงฯ อย่างใกล้ชิด โดยคณะผู้แทนถาวรไทยประจำสหประชาชาติ ณ นครนิวยอร์กได้เข้าร่วมกระบวนการหารือในกรอบต่างๆ อย่างต่อเนื่อง การที่ไทยมีท่าทีที่ยืดหยุ่นและไม่เข้าข้างฝ่ายใดชัดเจน ช่วยให้ไทยไม่ต้องเผชิญกับการกดดันจากกลุ่มประเทศต่างๆ ที่ต้องการให้ไทยเดินตามแนวทางของกลุ่มประเทศเหล่านั้น อย่างไรก็ตาม ในฐานะรัฐสมาชิกที่มีความรับผิดชอบต่อประชาคมโลก ไทยจำเป็นจะต้องปรับตัวจากผู้สังเกตการณ์มาเป็นผู้ที่มีบทบาทและท่าทีของตนเองที่ชัดเจน ซึ่งกระบวนการกำหนดท่าทีของไทยควรจะยึดผลประโยชน์ของประเทศ ควบคู่กับหลักการระหว่างประเทศเป็นสำคัญ

ในการกำหนดท่าทีของไทย คงจะต้องเริ่มจากการประเมินว่า คณะมนตรีความมั่นคงฯ ที่มีประสิทธิภาพควรจะเป็นอย่างไร เราอยากเห็นกลไกนี้พัฒนาการไปในทิศทางใด เพื่อจะได้สามารถตอบสนองต่อความคาดหวังของประชาคมระหว่างประเทศในการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งต่างๆ ของโลก

หากพิจารณาจากผลประโยชน์แห่งชาติเป็นที่ตั้ง ไทยควรให้ความสำคัญอันดับต้นแก่การปรับปรุงวิธีการทำงานของคณะมนตรีความมั่นคงฯ ให้มีประสิทธิภาพและโปร่งใส ซึ่งจะทำให้ประเทศที่ไม่ได้เป็นสมาชิกเช่นไทย สามารถเข้าถึงข้อมูล และรับทราบกระบวนการทำงาน

---

[2] “The Advisory Group’s Non-Paper: Will it Facilitate Security Council Reform?” Center for UN Reform. (www.centerforunreform.org/?q=node/509/print) p. 2.

ของคณะมนตรีความมั่นคงฯ ได้ดียิ่งขึ้น รวมทั้ง ประเทศกำลังพัฒนามีโอกาสในการมีส่วนร่วมและกำหนดทิศทางการทำงานของคณะมนตรีความมั่นคงฯ

สำหรับประเด็นการขยายสมาชิกนั้น ไทยคงหลีกเลี่ยงไม่ได้ที่จะสนับสนุนสมาชิกทั้งสองประเภท (ถาวร/ไม่ถาวร) อย่างไรก็ตาม ในเมื่อไทยไม่มีความประสงค์ที่จะเป็นสมาชิกถาวรของคณะมนตรีความมั่นคงฯ และไม่มีประเทศคู่แข่งในภูมิภาคที่ประสงค์จะเป็นสมาชิกถาวรเช่นกัน ดังนั้น ประเด็นการเพิ่มสมาชิกถาวรจึงไม่ใช่ประเด็นที่กระทบต่อผลประโยชน์ของไทยโดยตรง ในขณะที่การเพิ่มสมาชิกไม่ถาวรน่าจะเป็นโอกาสสำหรับประเทศระดับกลางและขนาดเล็กได้เข้าเป็นสมาชิกของคณะมนตรีความมั่นคงฯ มากขึ้น

ส่วนประเด็นสิทธิยับยั้ง ในระยะที่ผ่านมา ชาติมหาอำนาจได้ใช้เป็นเครื่องมือต่อรองทางการเมืองมากกว่าเพื่อเสริมสร้างและธำรงไว้ซึ่งสันติภาพระหว่างประเทศ ไทยควรจะยืนยันในหลักการว่า การใช้สิทธิดังกล่าวเป็นเรื่องล้าสมัย และควรยกเลิก แต่ในเมื่อไม่สามารถกระทำได้ในทางปฏิบัติ ก็ควรใช้อย่างจำกัด ด้วยหลักเหตุและผลเพื่อไม่ให้กฎหมู่นำไปสู่การกำหนดมาตรการของคณะมนตรีความมั่นคงฯ อย่างเร่งด่วน ซึ่งอาจขาดความสมดุลและพิจารณาบริบทในภูมิภาคที่เกี่ยวข้องอย่างรอบคอบ รวมทั้งไม่ควรใช้สิทธิยับยั้งในกรณีการกระทำที่โหดร้ายต่อมนุษยชาติ (mass atrocities)

เส้นทางการปฏิรูปคณะมนตรีความมั่นคงฯ จะต้องเผชิญกับสิ่งท้าทายอีกมาก แม้เส้นทางการปฏิรูปจะยังอีกยาวไกล แต่กระบวนการปรึกษาหารือคือทางออกที่ดีที่สุด เพื่อเปิดโอกาสให้ทุกฝ่ายมีส่วนร่วม และมีความโปร่งใส ทั้งนี้ ก็เพื่อนำไปสู่การธำรงไว้ซึ่งสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศที่ยั่งยืน ตามเป้าประสงค์ของกฎบัตรสหประชาชาติในช่วงกว่าหกทศวรรษที่ผ่านมา

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

หนังสือ

กรมองค์การระหว่างประเทศ. กฎบัตรสหประชาชาติ. กรุงเทพฯ : กระทรวงการต่างประเทศ, 2537.

ขจิต จิตตเสวี. องค์การระหว่างประเทศ. กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2553.

_____. รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ โครงการนโยบายและความสัมพันธ์ระหว่างประเทศของไทยในปัจจุบัน : ประเทศไทยบนเวทีโลกและเวทีโลกในประเทศไทยในต้นศตวรรษที่ 21 กรุงเทพฯ : สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2553.

ภาษาต่างประเทศ

Books

Bourantonis, Dimitris and Infantis, Kostas and Tsakonas, Panayoti. Ed. Multilateralism and Security Institutions in the Era of Globalization. London : Routledge, 2007.

Kaarbo, Juliet and Ray, James Lee. Global Politics. Boston : Wadsworth, 2008.

Lehmann, Volker. Reforming the Working Methods of the UN Security Council : the Next ACT. New York: Fredrich Ebert Stiftung, 2013.

Swart, Lydia and Perry, Estelle. Ed. Governing & Managing Change at the United Nations : Reform of the Security Council from 1945 to September 2513. New York : Centre for UN Reform Education, 2013.

Thakur, Ramesh. The United Nations, Peace and Security. Cambridge : Cambridge University Press, 2006.

United Nations. A More Secured World : Our Shared Responsibility – Report of the High - Level Panel on Threats, Challenges and Change. New York : United Nations, 2004.

Weiss, Thomas. What's Wrong with the United Nations and How to Fix It. Cambridge : Polity Press, 2012.

Journals and Newspapers

Qaratul-Ain Bandial. “Support for Muslim Seat at UN”, The Brunei Times. 23 December 2013. p. A4.

Spain, Anna. “The UN Security Council’s Duty to Decide”. Harvard National Security Journal. Vol. 4, 2013. p. 338-339.

Non-published Document

Department of Public Information. Hoping to Bring Security Council in Line with Contemporary Realities, Speakers in Open Debate urge Members to Unblock Resistance to Reform. Security Council No. SC/10831. 26 November 2012.

Pace, William. “21 Member States Launch New Initiative to Improve the Working Methods of the Security Council”. Center for UN Reform. (Online). Available : http://www.centerforunreform.org/?q=node/500/print, 2013.

“Saudi withdrawal stuns UN Security Council”. Aljazeera. (Online). Available : http://www.aljazeera.com/news/ middleeast/2013/10/saudi-arabia-rejects-un-security-council-seat-20131018126284479.html, 2013.

“The Advisory Group’s Non-Paper: Will it Facilitate Security Council Reform?” Center for UN Reform Education. (Online). Available : http://www.centerforunreform.org/?q=node/509/print, 2013.

ประวัติย่อผู้วิจัย

ชื่อ นายเชิดเกียรติ อัตถากร

วัน เดือน ปีเกิด 24 กันยายน 2507

การศึกษา อักษรศาสตรบัณฑิต (ประวัติศาสตร์) มหาวิทยาลัยศิลปากร
อักษรศาสตรมหาบัณฑิต (ประวัติศาสตร์เอเชียตะวันออกเฉียงใต้)
มหาวิทยาลัยศิลปากร
รัฐศาสตรมหาบัณฑิต (การต่างประเทศและการทูต) มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
M.A. (Development Studies), Institute of Social Studies, The Netherlands

ประวัติการทำงาน

พ.ศ. 2533 เจ้าหน้าที่การทูต 3 กองยุโรป กรมการเมือง

พ.ศ. 2535 เจ้าหน้าที่การทูต 4 กองประมวลและวิเคราะห์ข่าว กรมสารนิเทศ

พ.ศ. 2536 เจ้าหน้าที่การทูต 4 กองส่งเสริมเศรษฐสัมพันธ์และความร่วมมือ กรมเศรษฐกิจ

พ.ศ. 2537 เลขานุการโท สถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงพนมเปญ

พ.ศ. 2539 เลขานุการเอก สถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงเฮก

พ.ศ. 2541 เจ้าหน้าที่การทูต 6 กองการสังคม กรมองค์การระหว่างประเทศ

พ.ศ. 2545 เจ้าหน้าที่การทูต 6 กองการเจ้าหน้าที่และฝึกอบรม สำนักงานปลัดกระทรวง

พ.ศ. 2546 เจ้าหน้าที่การทูต 7 กองการเจ้าหน้าที่และฝึกอบรม สำนักงานปลัดกระทรวง

พ.ศ. 2548 เจ้าหน้าที่การทูต 7 สำนักนโยบายและแผน สำนักงานปลัดกระทรวง

พ.ศ. 2549 เจ้าหน้าที่การทูต 8 สำนักนโยบายและแผน สำนักงานปลัดกระทรวง

พ.ศ. 2550 ผู้อำนวยการ กองยุโรป 1 (ยุโรปตะวันตกและสหภาพยุโรป) กรมยุโรป

พ.ศ. 2550 ผู้อำนวยการ กองสันติภาพ ความมั่นคงและการลดอาวุธ กรมองค์การระหว่างประเทศ

พ.ศ. 2553 อัครราชทูตที่ปรึกษา สถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงลอนดอน

ตำแหน่งปัจจุบัน รองอธิบดี กรมองค์การระหว่างประเทศ

สรุปย่อ

ลักษณะวิชา การเมือง
เรื่อง การปฏิรูปคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติและทิศทางการกำหนดท่าทีของไทย
ผู้วิจัย นายเชิดเกียรติ อัตถากร หลักสูตร วปอ. รุ่นที่ 56
ตำแหน่ง รองอธิบดีกรมองค์การระหว่างประเทศ กระทรวงการต่างประเทศ

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

คณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติ (United Nations Security Council – UNSC) เป็นองค์กรหลักที่สำคัญที่สุดของสหประชาชาติ ประกอบด้วยสมาชิก 15 ประเทศ โดยแบ่งเป็น 2 ประเภทคือ (1) สมาชิกถาวร 5 ประเทศ ได้แก่ สหรัฐฯ สหราชอาณาจักร ฝรั่งเศส รัสเซีย และจีน (2) สมาชิกไม่ถาวร 10 ประเทศ ดำรงตำแหน่งวาระละ 2 ปี สมาชิกประเภทนี้จะได้รับเลือกจากสมัชชาใหญ่แห่งสหประชาชาติ โดยจัดสรรที่นั่งตามสัดส่วนเขตภูมิศาสตร์

โครงสร้างของคณะมนตรีความมั่นคงฯ สะท้อนการเมืองระหว่างประเทศในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ซึ่งมหาอำนาจผู้ชนะสงครามดำรงตำแหน่งสมาชิกถาวร และมีสิทธิยับยั้ง (veto) อย่างไรก็ตาม เมื่อกาลเวลาผ่านไป โดยเฉพาะช่วงหลังสงครามเย็น ประเทศสมาชิกสหประชาชาติเริ่มตระหนักว่า รูปแบบการทำงานของคณะมนตรีความมั่นคงฯ ดังกล่าว อาจไม่สะท้อนกับกระแสการเปลี่ยนแปลงของโลกในปัจจุบัน และไม่สามารถแก้ไขปัญหาความขัดแย้งระหว่างประเทศได้อย่างมีประสิทธิภาพ ดังเช่นในกรณีซีเรีย ซึ่งความขัดแย้งได้ทวีความรุนแรงขึ้น โดยคณะมนตรีความมั่นคงฯ สามารถเข้ามามีบทบาทได้จำกัด ดังนั้น กรณีที่ซาอุดีอาระเบีย ซึ่งได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกไม่ถาวร วาระปี 2514 – 2516 ประกาศไม่รับตำแหน่งเพื่อแสดงความไม่พอใจต่อปัญหาการทำงานของคณะมนตรีความมั่นคงฯ ดังกล่าว ก็เป็นตัวอย่างสำคัญที่สะท้อนถึงความจำเป็นที่จะต้องดำเนินการปฏิรูปคณะมนตรีความมั่นคงฯ อย่างจริงจัง

ถึงแม้หลายฝ่ายจะเห็นพ้องถึงความจำเป็นที่จะต้องปฏิรูปคณะมนตรีความมั่นคงฯ แต่ก็ยังไม่สามารถหาข้อยุติได้ว่า จะปฏิรูปอย่างไร ประเด็นสำคัญในการปฏิรูป ได้แก่ การขยายสมาชิกภาพทั้งประเภทของสมาชิก จำนวนสมาชิก ระยะเวลาการเป็นสมาชิก และสัดส่วนจำนวนที่นั่งของแต่ละภูมิภาค การใช้สิทธิยับยั้ง (veto) โดยเฉพาะสำหรับสมาชิกถาวรใหม่ การปรับปรุงวิธีการทำงาน

ของคณะมนตรีความมั่นคงฯ ให้โปร่งใสมากขึ้น และเน้นการให้คณะมนตรีความมั่นคงฯ มีปฏิสัมพันธ์กับองค์กรอื่น ๆ ของสหประชาชาติ และรัฐสมาชิกทั่วไปเพิ่มขึ้น

ประเด็นที่ถือเป็นหัวใจและได้รับความสนใจมากที่สุด คือ การขยายสมาชิกถาวร ซึ่งญี่ปุ่น เยอรมนี บราซิล และอินเดียเป็นประเทศหลักที่พยายามผลักดันให้ขยายสมาชิกถาวรมากขึ้น โดยคาดหวังว่าจะมีโอกาสดำรงตำแหน่งดังกล่าว ในขณะที่ประเทศในแอฟริกาก็สนับสนุนให้ประเทศจากภูมิภาคของตนมีโอกาสดำรงตำแหน่งสมาชิกถาวรมากขึ้น โดยประเทศที่คาดหวังสำหรับการดำรงตำแหน่งดังกล่าว คือ อียิปต์ ไนจีเรีย และแอฟริกาใต้ อย่างไรก็ตาม บางประเทศไม่เห็นด้วยที่จะขยายสมาชิกถาวรและพยายามขัดขวางไม่ให้ประเทศที่เป็นคู่แข่งของตนในภูมิภาคมีโอกาสดำรงตำแหน่งสมาชิกถาวรและมีสิทธิยับยั้ง

ความพยายามปฏิรูปคณะมนตรีความมั่นคงฯ มิได้เป็นเพียงเรื่องการปรับโครงสร้างหรือกลไกการทำงานเท่านั้น แต่ยังเกี่ยวพันกับผลประโยชน์ทางการเมืองระหว่างประเทศอย่างลึกซึ้ง โดยคำนึงถึงว่า คณะมนตรีความมั่นคงฯ เป็นกลไกที่มีอำนาจมากที่สุดในสหประชาชาติ และมีตำแหน่งที่สามารถเข้าไปแต่งตั้งหรือตัดสินใจในกลไกอื่นๆ ของสหประชาชาติด้วย ดังนั้นประเทศที่มีส่วนได้เสีย จึงให้ความสำคัญแก่การปฏิรูปคณะมนตรีความมั่นคงฯ เป็นอันดับต้นๆ

ในปัจจุบันมีกลุ่มประเทศที่เสนอแนวทางการปฏิรูปหลายกลุ่ม เช่น (1) กลุ่ม G4 (ญี่ปุ่น เยอรมนี บราซิล และอินเดีย) ผลักดันให้มีการเพิ่มสมาชิกถาวรและไม่ถาวรในคณะมนตรีความมั่นคงฯ (2) กลุ่ม Uniting for Consensus (UfC) (แกนนำคืออิตาลี เกาหลีใต้ ปากีสถาน ตุรกี เม็กซิโก อาร์เจนตินา สเปน แคนาดา) เห็นว่าควรเพิ่มเฉพาะสมาชิกไม่ถาวรและไม่สนับสนุนการขยายสมาชิกถาวร (3) กลุ่มแอฟริกา สนับสนุนการเพิ่มสมาชิกทั้งสองประเภท แต่เน้นการมีตัวแทนกระจายตามหลักภูมิศาสตร์มากขึ้น (4)กลุ่ม L 69 สนับสนุนการเพิ่มจำนวนสมาชิกทั้งถาวรและไม่ถาวร และเพิ่มการมีส่วนร่วมจากประเทศกำลังพัฒนา และ (5) กลุ่ม Accountability, Coherence and Transparency (ACT) เน้นการปรับปรุงการทำงานของคณะมนตรีความมั่นคงฯ เป็นต้น

กระบวนการหารือเพื่อปฏิรูปคณะมนตรีความมั่นคงฯ มีมานานตั้งแต่ช่วงก่อตั้งสหประชาชาติ แต่เริ่มเข้มข้นในช่วงยุคหลังสงครามเย็น โดยประเด็นการปฏิรูปคณะมนตรีความมั่นคงฯได้รับการเสนออย่างเป็นทางการครั้งแรกในสหประชาชาติเมื่ออินเดียและกลุ่มประเทศไม่ฝักไฝ่ฝ่ายใดอีก 35 ประเทศ เสนอร่างข้อมติในการประชุมสมัชชาสหประชาชาติ สมัยที่ 48 เมื่อปี 2535 ในปีต่อมาสหประชาชาติได้จัดการหารือในกรอบ Open-ended Working Group โดยแบ่งเป็น 2 กรอบ คือ (1) กรอบการเพิ่มสมาชิกภาพ และ (2) กรอบวิธีการทำงาน กลุ่มประเทศต่างๆ พยายามผลักดันท่าทีของตนในการประชุมระดับผู้นำของโลก (World Summit) ในปี 2548 แต่ไม่สามารถหาข้อยุติได้ ต่อมาในปี 2550 ได้เปลี่ยนกรอบการหารือจากรูปแบบคณะทำงานเป็น Intergovernmental Negotiations โดยเน้นหารือใน 5 ประเด็น คือ (1) ประเภทของสมาชิกภาพ (2) สิทธิยับยั้ง (3) การเป็นตัวแทนภูมิภาค (4) ขนาดของการขยายคณะมนตรีความมั่นคงฯ และ (5) วิธีการทำงานของ

คณะมนตรีความมั่นคงฯ ตราบจนถึงปี 2557 สหประชาชาติจัดการหารือในกรอบ Intergovernmental Negotiations มาแล้ว 10 รอบ

ในระยะที่ผ่านมา ไทยยังมีท่าทีไม่ชัดเจน ไม่เข้าเป็นสมาชิกกับกลุ่มใด และมีบทบาทจำกัดในการหารือในเรื่องดังกล่าว ทั้งที่การตัดสินใจของคณะมนตรีความมั่นคงฯ จะมีผลกระทบต่อประเทศสมาชิกทุกประเทศ การดำเนินท่าทีของไทยดังกล่าวอาจจะเป็นการลดกระแสความขัดแย้งกับกลุ่มประเทศใดประเทศหนึ่ง เพราะตระหนักดีว่า กระบวนการปฏิรูปคณะมนตรีความมั่นคงฯ จะใช้เวลานาน

อย่างไรก็ตาม การไม่แสดงท่าทีที่ชัดเจนทำให้ไทยสูญเสียโอกาสในการปกป้องผลประโยชน์ของประเทศในเรื่องดังกล่าว และอาจถูกประเทศกลุ่มใหญ่นำพาไปในทางที่อาจมิใช่ผลประโยชน์สูงสุดของประเทศ นอกจากนี้ ไทยได้สมัครเป็นสมาชิกไม่ถาวรของคณะมนตรีความมั่นคงฯ วาระปี 2560 – 2561 ดังนั้น เพื่อส่งเสริมผลประโยชน์ของไทยในภาพรวม และเพื่อรณรงค์หาเสียงการสมัครดังกล่าว จึงมีความจำเป็นที่จะต้องกำหนดท่าทีในเรื่องการปฏิรูปคณะมนตรีความมั่นคงฯ ให้ชัดเจนมากขึ้น

การศึกษาวิจัยนี้ คาดหวังว่าจะมีส่วนช่วยสร้างความเข้าใจกระบวนการปฏิรูปคณะมนตรีความมั่นคงฯ มากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะท่าทีของฝ่ายต่างๆ และผลประโยชน์ที่สำคัญต่อการดำเนินนโยบายต่างประเทศ รวมทั้งจะเสนอแนวทางในการกำหนดท่าทีของไทยในเรื่องดังกล่าว เพื่อรักษาส่งเสริมผลประโยชน์ของไทย และยกระดับบทบาทของไทยในเวทีสหประชาชาติ

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาพัฒนาการด้านการปฏิรูปคณะมนตรีความมั่นคงฯ
2. เพื่อวิเคราะห์ปัจจัยที่ส่งผลให้มีความจำเป็นต้องปฏิรูปคณะมนตรีความมั่นคงฯ
3. เพื่อศึกษาเปรียบเทียบข้อเสนอของกลุ่มประเทศต่างๆ ในการปฏิรูปคณะมนตรีความมั่นคงฯ
4. เพื่อเสนอแนวทางการกำหนดท่าทีและการดำเนินนโยบายของไทยในการปฏิรูปคณะมนตรีความมั่นคงฯ

ขอบเขตของการวิจัย

ศึกษาพัฒนาการของการปฏิรูปคณะมนตรีความมั่นคงฯ ในช่วงหลังสงครามเย็นเป็นต้นมา โดยจะเน้น 5 ประเด็น คือ (1) ประเภทของสมาชิกภาพ (2) สิทธิยับยั้ง (3) การเป็นตัวแทน

ภูมิภาค (4) ขนาดของการขยายคณะมนตรีความมั่นคงฯ และ (5) วิธีการทำงานของคณะมนตรีความมั่นคงฯ

วิธีดำเนินการวิจัย

การวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยมีขั้นตอนการดำเนินงาน ดังนี้

1. ค้นคว้าข้อมูลจากเอกสารทางวิชาการ บทความ การสัมภาษณ์ รายงานข่าว รายงานจากคณะทูตถาวร ณ นครนิวยอร์ก และรายงานของสหประชาชาติ

2. สังเคราะห์ข้อมูลในเบื้องต้น ตรวจสอบความน่าเชื่อถือของเอกสาร รวมทั้ง อาจสัมภาษณ์ความเห็นของผู้ที่มีประสบการณ์ร่วมการหารือในกระบวนการปฏิรูปคณะมนตรีความมั่นคงฯ เพิ่มเติม

3. วิเคราะห์ข้อมูลและจัดทำรายงานผลการศึกษารวมทั้งข้อเสนอแนะเชิงนโยบายเพื่อกำหนดท่าทีของไทย

ผลการวิจัย

1. การศึกษาวิจัยได้สร้างความเข้าใจเกี่ยวกับพัฒนาการของการปฏิรูปคณะมนตรีความมั่นคงฯ รวมทั้งปัจจัยที่ส่งผลให้มีความจำเป็นต้องปฏิรูปคณะมนตรีความมั่นคงฯ ซึ่งชี้ให้เห็นว่า กระบวนการปฏิรูปคณะมนตรีความมั่นคงมีความล่าช้าและคาดว่าจะใช้ระยะเวลาอีกนาน แม้ว่าทุกฝ่ายตระหนักถึงความจำเป็นในการปฏิรูป แต่ยังไม่สามารถตกลงกันได้ว่าจะปฏิรูปอย่างไร เนื่องจากผลประโยชน์ในแต่ละประเทศยังแตกต่างกันมาก และยังไม่สามารถหาจุดที่เป็นผลประโยชน์ร่วมกันได้

2. ข้อเสนอของกลุ่มประเทศต่างๆ ในการปฏิรูปคณะมนตรีความมั่นคงฯ มีความหลากหลาย และเกิดกลุ่มใหม่อีกหลายกลุ่ม แต่กลุ่มที่มีบทบาทหลักในสหประชาชาติคือกลุ่ม G4 และ UfC ซึ่งมีท่าทีที่ขัดแย้งกันอย่างชัดเจน ประเด็นที่มีความอ่อนไหวมากที่สุดคือ การขยายสมาชิกถาวร และการใช้สิทธิยับยั้ง ซึ่งทำให้กระบวนการปฏิรูปล่าช้าออกไป นอกจากนี้ การศึกษาวิจัยได้วิเคราะห์ท่าทีและประเมินจุดแข็งและจุดอ่อนของแต่ละกลุ่ม เพื่อนำมาเป็นแนวทางในการศึกษาเปรียบเทียบกับกรณีของไทย

3. การศึกษาวิจัยได้เสนอแนวทางการกำหนดท่าทีและการดำเนินนโยบายของไทยเกี่ยวกับการปฏิรูปคณะมนตรีความมั่นคงฯ ในหลักการไทยต้องการเห็นการปฏิรูปที่นำไปสู่การสนับสนุนให้คณะมนตรีความมั่นคงฯ มีประสิทธิภาพ ความรับผิดชอบ (accountability) และความโปร่งใสมากขึ้น รวมทั้งการมีส่วนร่วมที่เพิ่มขึ้นของประเทศกำลังพัฒนาขนาดกลางและขนาดเล็ก และการมีลักษณะของความเป็นตัวแทนของแต่ละภูมิภาค (geographical representation)

มากขึ้น เพื่อสะท้อนสถานการณ์โลกที่เปลี่ยนแปลงไป นอกจากนี้ ไทยไม่ประสงค์ให้ประเด็นการขยายสมาชิกครอบงำประเด็นสำคัญอื่น ๆ โดยเฉพาะการปรับปรุงวิธีการทำงานของคณะมนตรีความมั่นคงฯ และปฏิสัมพันธ์ระหว่างคณะมนตรีความมั่นคงฯ กับองค์กรอื่น ๆ ของสหประชาชาติ กล่าวโดยรวมแล้ว ท่าทีไทยข้างต้นโน้มเอียงมาทางกลุ่ม UfC และ ACT เพราะสอดคล้องกับผลประโยชน์ของประเทศขนาดกลางเช่นไทยมากกว่า แต่ในขณะเดียวกัน ไทยก็ไม่ได้ขัดขวางการเพิ่มสมาชิกถาวรตามข้อเสนอของ G4 ดังที่ปรากฏว่ารัฐบาลไทยเคยแสดงท่าทีสนับสนุนสมาชิกถาวรของญี่ปุ่นแล้ว

4. การศึกษาวิจัยคาดหวังว่า การที่ไทยมีท่าทีชัดเจนและมีบทบาทมากขึ้นในด้านการปฏิรูปคณะมนตรีความมั่นคงฯ จะเป็นการยกระดับบทบาทของไทยในเวทีสหประชาชาติโดยรวม และจะมีส่วนสนับสนุนการรณรงค์ของไทยในการสมัครเป็นสมาชิกไม่ถาวรของคณะมนตรีความมั่นคงฯ วาระปี 2560 – 2561

ข้อเสนอแนะ

1. ในระยะที่ผ่านมา สังคมไทยยังเห็นว่า ประเด็นการปฏิรูปคณะมนตรีความมั่นคงฯ เป็นเรื่องไกลตัว ทั้งที่ ในความเป็นจริง ข้อตัดสินใจของคณะมนตรีความมั่นคงฯ มีผลผูกพันต่อรัฐสมาชิกทุกประเทศ และอาจส่งผลกระทบต่อผลประโยชน์ของไทยในอนาคต ดังนั้น ไทยจึงมีความจำเป็นที่จะต้องสร้างความเข้าใจและให้ความรู้แก่สังคมไทยเกี่ยวกับบทบาทของสหประชาชาติโดยรวมและการปฏิรูปคณะมนตรีความมั่นคงฯ โดยพยายามเปิดโอกาสให้ภาควิชาการ สื่อมวลชน และภาคประชาสังคมมีส่วนร่วมมากขึ้น

2. ไทยควรติดตามความคืบหน้ากระบวนการปฏิรูปคณะมนตรีความมั่นคงฯ อย่างต่อเนื่อง ตลอดจนมีส่วนร่วมในกระบวนการเจรจาเพื่อผลักดันประเด็นที่เป็นประโยชน์ต่อประเทศไทย ควบคู่กับการรักษาหลักการระหว่างประเทศ นอกจากนี้ โดยที่ประเด็นดังกล่าวมีความละเอียดอ่อนและกระทบต่อผลประโยชน์ของประเทศต่างๆ ดังนั้น ควรส่งเสริมการหารือระดมสมองกับภาควิชาการหรือหน่วยวิเคราะห์นโยบาย (think tank) เพื่อกำหนดประเด็นที่ไทยจะผลักดันในกระบวนการปฏิรูปคณะมนตรีความมั่นคงฯ และแนวทางการดำเนินงานในอนาคต