



ความแตกต่างขององค์กรที่ดำเนินกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อม

การแสวงหาสันติภาพหรือประโยชน์สุขร่วมกันของสังคมโลกนั้น จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องอาศัยความสัมพันธ์ระหว่างประเทศหรือระหว่างรัฐ โดยมีข้อตกลงร่วมกันและเป็นข้อตกลงที่แต่ละรัฐจะต้องยินยอมเข้าร่วมด้วยกับข้อตกลงนั้น ๆ ด้วยเหตุนี้ รัฐแต่ละรัฐต่างก็มีอำนาจอธิปไตยภายในรัฐของตนเองอันจะไม่ยอมให้รัฐอื่น ๆ เข้ามาสอดแทรกหรือแทรกแซงได้ ดังนั้น การที่รัฐใดจะยอมเข้าร่วมกับรัฐอื่น ๆ ในการดำเนินการใด ๆ ก็ย่อมหมายความว่าแต่ละรัฐจะต้องยินยอมพร้อมใจที่จะสละประโยชน์ของรัฐบางส่วนและได้รับประโยชน์บางส่วนเป็นการตอบแทน ปัญหาที่เกิดขึ้นก็คือ การหากลยุทธ์ในการทำให้รัฐต่าง ๆ ยอมรับข้อตกลงนั้น เพราะฉะนั้น องค์กรระหว่างประเทศจะเป็นตัวแสดงที่มีบทบาทสำคัญที่จะทำให้ข้อตกลงนั้นเกิดขึ้น โดยความยินยอมของรัฐสมาชิก เพื่อให้เกิดกฎเกณฑ์หรือข้อปฏิบัติร่วมกันในรูปของสนธิสัญญา หรือกฎบัตร หรืออนุสัญญาต่าง ๆ ซึ่งเมื่อรัฐตกลงใจเข้าร่วมเป็นสมาชิกและให้สัตยาบันต่อข้อปฏิบัติหรือกฎเกณฑ์นั้น ๆ แล้ว ย่อมเท่ากับว่ารัฐยอมรับที่จะผูกพันตนตามข้อตกลงนั้น ๆ แต่ทั้งนี้ไม่ได้หมายความว่าองค์กรระหว่างประเทศจะมีอำนาจเหนืออธิปไตยของรัฐสมาชิกที่ให้สัตยาบันหรือลงนามตามข้อตกลงนั้น หากแต่องค์กรระหว่างประเทศมีบทบาทบางประการที่อาจทำให้รัฐต้องเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมของตน ซึ่งเท่ากับว่าอาจต้องเสียผลประโยชน์ที่รัฐจะพึงได้รับบางประการ เพื่อผลประโยชน์ของโลก

ในส่วนของปัญหาสิ่งแวดล้อมโลกนั้น สืบเนื่องมาจากปัญหาสิ่งแวดล้อมเป็นปัญหาของทุกรัฐในโลกที่จะต้องช่วยกันดูแลรักษา เพราะถ้าสิ่งแวดล้อมเสียหายแล้วย่อมหมายถึงผลกระทบที่จะเกิดขึ้นกับทุกรัฐในโลก ความร่วมมือระหว่างรัฐในการแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมจึงเกิดขึ้น และดังได้กล่าวมาแล้วว่าข้อตกลงร่วมกันของแต่ละรัฐนั้นย่อมหมายถึงความได้เปรียบเสียเปรียบ การได้ประโยชน์และเสียประโยชน์ ดังนั้น ในบางครั้งการทำข้อตกลงจะเกิดขึ้นได้ยากแม้จะได้อาศัยความพากเพียรที่จะหาทางออกหรือใช้กลยุทธ์หลาย ๆ วิธีก็ตาม

อย่างไรก็ดี ปัญหาสิ่งแวดล้อมมิใช่เป็นเรื่องที่พัฒนาต่อไปอีกได้ ความพยายามที่จะจัดทำอนุสัญญาที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมจึงเกิดขึ้น องค์กรหรือหน่วยงานต่าง ๆ ที่ตระหนักถึงสภาพของปัญหาสิ่งแวดล้อมต่างก็ได้ใช้กลยุทธ์ทุกวิถีทางเพื่อผลักดันให้มีการจัดทำอนุสัญญาเกิดขึ้น ที่เห็นได้ชัดก็คือ องค์กรภาคเอกชนซึ่งมีใช้องค์กรตัวแทนของรัฐก็ได้ เข้ามาร่วมมีบทบาทในการจัดทำอนุสัญญาเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม โดยเฉพาะอย่างยิ่งอนุสัญญา 2 ฉบับ คือ อนุสัญญาว่าด้วย ความหลากหลายทางชีวภาพ และอนุสัญญาว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ

โดยเหตุที่ในความสัมพันธ์ระหว่างประเทศมิใช่มีแต่เพียงรัฐและองค์กรระหว่างประเทศเท่านั้นที่เป็นตัวแสดงบทบาท เอกชนหรือสมาคม หรือองค์การเอกชนของประเทศต่าง ๆ หรือองค์การเอกชนระหว่างประเทศก็มีการติดต่อสัมพันธ์กันอยู่อย่างสม่ำเสมอ อาจจะมากและสลับซับซ้อนมากกว่าการติดต่อระหว่างรัฐและการติดต่อระหว่างสมาคม หรือองค์การเอกชนของประเทศต่าง ๆ เหล่านี้มีจำนวนไม่น้อยที่มีความสำคัญทางการเมืองแต่ดำเนินไปโดยปราศจากการควบคุมของรัฐบาล¹ และความจริงองค์การหรือสมาคมเอกชนที่มีการติดต่อข้ามรัฐมีจำนวนมากกว่าองค์การระหว่างรัฐบาล

ในปี ค.ศ. 1976 ปรากฏว่ามีองค์การที่ไม่ใช่ของรัฐบาลจำนวนถึง 3,000 องค์การ และองค์การเหล่านี้มีจำนวนเพิ่มขึ้นทุกปี องค์การเหล่านี้ดำเนินกิจกรรมครอบคลุมทั้งเรื่องการลงทุนข้ามชาติ สภาพการค้ากิจกรรมระหว่างประเทศทางด้านการศึกษาทางอากาศ ทางด้านการคมนาคม ทางด้านวิทยาศาสตร์ ทางด้านการเงิน ทางด้านสังคมและมนุษยธรรม และทางด้านแรงงาน เป็นต้น แม้แต่ขบวนการปฏิวัติของประเทศต่าง ๆ ที่มีการติดต่อกันก็มีแนวโน้มที่จะจัดตั้งเป็นรูปองค์การขึ้น²

¹ Joseph S. Nyu, Jr. and Robert O. Keohane, "Transnational Relations and World Politics : An Introduction," International Organization, Vol.XXV, No.3, Summer 1971, p. 330.

² J. Bowyer Ball, "Contemporary Revolutionary Organization," International Organization, Vol.XXV, No.3, Summer 1971, pp. 503-518.

ในเมื่อองค์การที่ไม่ใช่ของรัฐบาลมีหลากหลายและมีบทบาทที่ส่งผลกระทบต่อรัฐในทุกกรณี เว้นแต่จะมากหรือน้อยและโดยตรงหรือโดยทางอ้อมเท่านั้น และองค์การเหล่านี้หลายองค์การยังมีบทบาทร่วมกับองค์การระหว่างประเทศที่เป็นองค์การระหว่างรัฐบาลอีกด้วย³ เพราะฉะนั้น จึงเป็นเหตุผลที่พอเพียงที่ควรจะศึกษาและทำความเข้าใจเกี่ยวกับองค์การที่ไม่ใช่ของรัฐบาล ในที่นี้จะได้ศึกษาถึงความแตกต่างขององค์การที่ดำเนินกิจกรรมระหว่างประเทศ อันประกอบด้วยองค์การระหว่างประเทศ (International Organization (IO)) องค์การภาคเอกชน (Non Governmental Organization (NGO)) องค์การภาคเอกชนระหว่างประเทศ (International Non Governmental Organization (INGO)) โดยจะยกตัวอย่าง Green Peace The World Conservation Union (IUCN) และ World Wild Fund เพื่อแสดงถึงการดำเนินกิจกรรมของ INGO ที่มีส่วนร่วมในการจัดทำอนุสัญญาเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม 2 ฉบับ คือ อนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ และอนุสัญญาว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ

2.1 องค์การระหว่างประเทศ (International Organization (IO))

2.1.1 แนวคิดและความหมายขององค์การระหว่างประเทศ

องค์การระหว่างประเทศถือกำเนิดมาจากความคิดริเริ่มของรัฐ โดยมีรัฐหลาย ๆ รัฐเข้ามาร่วมกันจัดตั้งองค์การระหว่างประเทศขึ้น ดังนั้น องค์การระหว่างประเทศ

³ สมพงษ์ ชูมาก, "องค์การที่ไม่ใช่ของรัฐบาล," กฎหมายระหว่างประเทศและองค์การระหว่างประเทศ, มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช เล่ม 3 พ.ศ. 2520, หน้า 1183-1187.

จึงถูกจัดตั้งขึ้นมาเพื่อตอบสนองวัตถุประสงค์ของรัฐที่เข้ามาร่วมกัน และแต่ละรัฐก็ยังคงมีวัตถุประสงค์และผลประโยชน์ของตนเองที่จะต้องปกป้องรักษา เมื่อรัฐร่วมกันจัดตั้งองค์การระหว่างประเทศขึ้นมา รัฐก็พยายามใช้อำนาจการระหว่างประเทศเพื่อผลประโยชน์ของตน⁴

องค์การระหว่างประเทศถูกสร้างขึ้นโดยเจตนาร่วมกันของรัฐสมาชิก เพื่อไม่เป็นศูนย์กลางแห่งการปฏิบัติงานเพื่อผลประโยชน์ร่วมกันตามเป้าหมายที่วางไว้ ดังนั้น เป้าหมายที่ระบุไว้จึงเป็นหัวใจขององค์การระหว่างประเทศที่จะต้องพยายามปฏิบัติการเพื่อให้บรรลุถึงจุดนั้น อีกทั้งยังเป็นการจำกัดอำนาจขององค์การระหว่างประเทศมิให้เข้าไปก้าวก่ายกิจการภายในของรัฐอีกด้วย ดังจะเห็นได้ว่า มาตรา 2 วรรค 7 แห่งกฎบัตรสหประชาชาติได้ระบุว่า

"ไม่มีพันธสัญญาใดแห่งกฎบัตรนี้ที่อนุญาตให้สหประชาชาติเข้าไปยุ่งเกี่ยวกับเรื่องที่เกี่ยวข้องว่าเป็นกิจการภายในของรัฐ (domestic jurisdiction)..."

ดังนั้น ขอบข่ายอำนาจขององค์การระหว่างประเทศจะต้องมีเฉพาะเจาะจง โดยสอดคล้องกับเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ขององค์การระหว่างประเทศเป็นสำคัญ⁵

ในบางครั้งบางกรณีการดำเนินการขององค์การระหว่างประเทศก็เกิดข้อขัดแย้งขึ้นอันเนื่องมาจากแต่ละรัฐสมาชิกประสงค์ที่จะสงวนและรักษาไว้ซึ่งผลประโยชน์ของรัฐของตน ดังนั้น หากมององค์การระหว่างประเทศว่ามีสถานภาพเป็นเพียงเครื่องมือในการดำเนินนโยบายของรัฐแล้ว องค์การระหว่างประเทศก็เป็นเพียงเวทีแห่งหนึ่งที่ได้รับรู้ได้มาแข่งขันกันแสวงหาผล

⁴ ชุมพร ปัจจุสานนท์, "แนวคิดอันเป็นที่มาขององค์การระหว่างประเทศ," กฎหมายระหว่างประเทศและองค์การระหว่างประเทศ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, หน้า 657.

⁵ ชุมพร ปัจจุสานนท์, "กฎหมายระหว่างประเทศและองค์การระหว่างประเทศ," เอกสารการสอนชุดวิชากฎหมายระหว่างประเทศ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, หน้า 128.

ประโยชน์ ตัวแทนของรัฐสมาชิกที่เข้าร่วมอยู่ในองค์การระหว่างประเทศก็มีหน้าที่ในการควบคุม การดำเนินงานขององค์การระหว่างประเทศให้เป็นไปในทิศทางที่สอดคล้องกับผลประโยชน์ ของตน นโยบายหรือการดำเนินการขององค์การระหว่างประเทศก็เป็นเพียงแต่ผลอันเกิดจาก การแข่งขันกันระหว่างประเทศสมาชิก ประเทศที่มีอำนาจ มีความสามารถทางการทูตก็ย่อม จะได้รับผลประโยชน์มาก ดังจะเห็นว่าได้มีนักวิชาการบางท่านเห็นว่ากิจกรรมขององค์การ ระหว่างประเทศก็คือ "การเมืองซึ่งเป็นเรื่องของอำนาจ" ⁶ (power politics) หรือ องค์การระหว่างประเทศก็คือ อาวุธในทางการเมืองระหว่างประเทศ ⁷ หรือองค์การระหว่าง ประเทศเป็นเพียง เครื่องมือในการดำเนินนโยบายของรัฐแต่ละรัฐเท่านั้นเอง ⁸

อย่างไรก็ดี เมื่อพิจารณาแนวคิดอันเป็นที่มาขององค์การระหว่างประเทศแล้ว สิ่งที่จะนำมาเป็นเงื่อนไขสำคัญอันเป็นองค์ประกอบ 4 ประการ คือ ⁹

⁶ George Schwarzenberger, Power Elite, (London : Cape, 1941), Part two.

⁷ A braham Teselson and Anthony Goglione, A Dangerous Place: The United Nations as a Weapon in World Politics, (New York : Grossman, 1974),

⁸ Gunnar Myrdal, Realities and Illusions in Regard to International Organization, (London : Oxford University Press, 1955, L.T. Hobhouse Memorial Trust Lecture, No.24, p. 5.

⁹ Inis L. Claude, Jr., Swords into Plowshares, 3rd ed, N.Y : Random House, 1964, p. 17.

1. โลกจะต้องประกอบไปด้วยรัฐจำนวนหนึ่งและรัฐเหล่านี้จะต้องเป็นหน่วยทางการเมืองที่มีอิสระ
2. รัฐเหล่านี้จะต้องมีการติดต่อสัมพันธ์กัน
3. รัฐเหล่านี้จะต้องตระหนักถึงปัญหาอันเกิดขึ้นจากการขัดแย้งในผลประโยชน์ของรัฐ
4. รัฐได้รู้ถึงความจำเป็นที่จะต้องสร้างเครื่องมือที่เป็นองค์การ และมีวิธีการที่เป็นระบบเพื่อสร้างกฎเกณฑ์ในความสัมพันธ์ระหว่างกัน

จากองค์ประกอบ 4 ประการนี้ อาจกล่าวสรุปได้ว่า ความหมายขององค์การระหว่างประเทศซึ่งเป็นคำจำกัดความที่ เอล เอเรียน (El Erian) ได้ให้ไว้ คือ

“รัฐสมาคมซึ่งก่อตั้งโดยสนธิสัญญา มีกฎข้อบังคับและองค์การร่วมกัน มีสภาพบุคคลเป็นของตนเอง แตกต่างไปจากรัฐสมาชิก” โดยมีคำจำกัดความ คือ ¹⁰ องค์การระหว่างประเทศเป็นรัฐสมาคมซึ่งก่อตั้งโดยสนธิสัญญามีกฎข้อบังคับและองค์การร่วมกัน มีสภาพบุคคลเป็นของตนเอง แตกต่างไปจากรัฐสมาชิก

จากคำจำกัดความของ เอล เอเรียน ลักษณะขององค์การระหว่างประเทศ คือ

1. องค์การระหว่างประเทศ คือ การรวมกลุ่มของรัฐ แต่รัฐสมาชิกยังต้องการสงวนไว้ซึ่งอำนาจอธิปไตยของตน
2. องค์การระหว่างประเทศ คือ การรวมกลุ่มของรัฐที่ก่อตั้งโดยข้อตกลงของรัฐสมาชิก เพื่อบรรลุถึงเป้าหมายและผลประโยชน์ร่วมกัน

¹⁰ ชมพร ปัจจุสานนท์, “การก่อตั้งและสถานภาพทางกฎหมายขององค์การระหว่างประเทศ,” กฎหมายระหว่างประเทศ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช พ.ศ. 2528, หน้า 110.

3. องค์การระหว่างประเทศมีขึ้นเพื่อปฏิบัติการให้บรรลุถึงจุดมุ่งหมายที่วางไว้ รัฐสมาชิกพึงหาแนวทางปฏิบัติร่วมกัน

4. องค์การระหว่างประเทศได้ก่อตั้งขึ้นโดยไม่จำกัดระยะเวลา

2.1.2 การก่อตั้งองค์การระหว่างประเทศ

องค์การระหว่างประเทศอาจก่อตั้งได้สองวิธี คือ อาศัยสนธิสัญญาพหุภาคี เป็นเครื่องมือในการก่อตั้ง กับอาศัยข้อมติของที่ประชุมระหว่างประเทศในองค์การระหว่างประเทศเป็นเครื่องมือในการก่อตั้ง โดยมีวัตถุประสงค์ในการก่อตั้ง คือ

1. เพื่อเป็นเครื่องมือในการดำเนินนโยบายของรัฐก็เพราะรัฐเป็นผู้สร้างสรรค์องค์การระหว่างประเทศขึ้นมา รัฐจึงต้องการใช้อำนาจองค์การระหว่างประเทศเพื่อผลประโยชน์ของตน

2. เพื่อเป็นตัวควบคุมพฤติกรรมของรัฐได้ เพราะเมื่อเริ่มก่อตั้งรัฐยอมรับที่จะปฏิบัติตามกฎบัตรขององค์การ และข้อมติขององค์การที่ออกมาโดยรัฐสมาชิกก็อาจควบคุมพฤติกรรมของรัฐได้ด้วย ยิ่งไปกว่านั้นคำพิพากษาของศาลและประชามติโลกที่องค์การระหว่างประเทศสร้างขึ้นก็มีส่วนควบคุมพฤติกรรมของรัฐด้วย

3. เพื่อแสดงในเวทีระหว่างประเทศที่เป็นเอกเทศ เพราะองค์การระหว่างประเทศอาจสร้างผลกระทบต่อความสัมพันธ์ระหว่างประเทศได้ด้วยตัวเอง

2.1.3 บทบาทขององค์การระหว่างประเทศ

เมื่อประเทศต่าง ๆ ในโลกได้มีการพัฒนาด้านเศรษฐกิจ สังคม และอุตสาหกรรม มีความก้าวหน้าทางเทคโนโลยี ประเทศต่าง ๆ ก็มีการติดต่อกันอย่างใกล้ชิดจึงเกิดปัญหาต่าง ๆ ตามมา องค์การระหว่างประเทศจึงมีบทบาทในการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ดังนี้

1. วางมาตรฐานการปฏิบัติภายในประเทศ (conduct) ในเรื่องเกี่ยวกับกิจการภายในของรัฐ เช่น ประเด็นสิทธิมนุษยชน เรื่องแรงงาน
2. การวางระเบียบกฎเกณฑ์การติดต่อระหว่างประเทศ เพื่อให้การติดต่อสัมพันธ์กันสามารถทำได้อย่างสะดวกราบรื่นและมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น องค์การระหว่างประเทศจึงได้มีบทบาทในการช่วยวางระเบียบกฎเกณฑ์ในด้านต่าง ๆ เช่น ด้านการไปรษณีย์ ด้านการคมนาคม ด้านการบิน ด้านอนามัย เป็นอาทิ
3. บทบาทในการให้บริการระหว่างชาติ เป็นการให้บริการทางด้านต่าง ๆ เช่น การให้ข่าวสาร การบรรเทาทุกข์ การช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติ และการให้ความช่วยเหลือผู้ลี้ภัย เป็นอาทิ
4. บทบาทในการรักษาความสงบสุขในโลก โดยองค์การระหว่างประเทศจะช่วยรักษาสันติภาพในโลกโดยการใช้วิธีการเจรจาอย่างสันติก่อน ถ้าไม่อาจแก้ไขปัญหาได้ก็มีการส่งกองกำลังเข้าไปยังประเทศที่มีปัญหาสงครามเพื่อป้องกันปัญหาต่อไป

จะเห็นได้ว่าองค์การระหว่างประเทศ (IO) เป็นองค์การที่จัดตั้งขึ้นตามสนธิสัญญา หรือข้อตกลงต่าง ๆ ที่ได้รับการรับรองแล้วและมีบทบาทในการช่วยเหลือประเทศสมาชิกได้เป็นอย่างดี

บทบาทของ I.O นอกจากดำเนินการรักษาความสงบสุขในโลก การรักษาสันติภาพในโลก การให้บริการระหว่างชาติ การวางระเบียบกฎเกณฑ์การติดต่อระหว่างประเทศแล้ว I.O ยังมีบทบาทในการอนุรักษ์สงวนรักษาสິงแวดล้อมที่เกิดขึ้นมาในโลกอีกด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่งบทบาทในการจัดประชุมเพื่อร่างและสนับสนุนให้มีการลงนามในอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ และอนุสัญญาว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ เป็นต้น

2.2 องค์การภาคเอกชน (Non Governmental Organizations (NGOs))

2.2.1 แนวความคิดและความหมาย

องค์การภาคเอกชน (NGOs) ¹¹ เป็นองค์การที่ไม่ใช่ของรัฐบาลซึ่งดำเนินกิจการข้ามชาติต่างกับองค์การระหว่างรัฐบาล ในฐานะที่องค์การระหว่างรัฐบาลตั้งขึ้นมาโดยสนธิสัญญาระหว่างรัฐบาลโดยไม่คำนึงถึงลักษณะของสมาชิก และองค์การระหว่างรัฐบาลเกือบทั้งหมดจะมีแต่สมาชิกนี้เป็นตัวแทนรัฐบาลเท่านั้น ส่วนองค์การที่ไม่ใช่ของรัฐบาลจำนวนมากมีสมาชิกประกอบด้วยทั้งตัวแทนของรัฐบาลและที่มิใช่ตัวแทนของรัฐบาล และองค์การเหล่านี้มีได้ตั้งขึ้นมาโดยสนธิสัญญาระหว่างรัฐบาล แต่โดยความตกลงระหว่างองค์การหรือสมาคมเอกชนประเภทเดียวกันของประเทศต่าง ๆ

ความหมายของ NGOs ¹² ตามที่คณะมนตรีเศรษฐกิจและสังคมแห่งสหประชาชาติได้ไว้ ได้แก่ "องค์การระหว่างประเทศใด ๆ ที่มีได้ก่อตั้งโดยความตกลงระหว่างรัฐบาลจะถูกพิจารณาว่าเป็นองค์การที่ไม่ใช่ของรัฐบาล" (มติของคณะมนตรีเศรษฐกิจและสังคมที่ 288 (x) วันที่ 27 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 1950)

2.2.2 การก่อตั้งองค์การภาคเอกชน

การก่อตั้งองค์การภาคเอกชน (NGO) นี้เกิดขึ้นจากความสัมพันธ์ของเอกชนหรือสมาคม หรือองค์การเอกชนของประเทศต่าง ๆ ที่มีการติดต่อสัมพันธ์กันอย่างสม่ำเสมอ ในปี ค.ศ. 1976 ปรากฏว่ามีองค์การที่ไม่ใช่ของรัฐบาลจำนวนถึง 3,000 องค์การ และองค์การเหล่านี้มีจำนวนเพิ่มขึ้นทุกปี ¹³

¹¹ สมพงษ์ ชูมาก, "องค์การที่ไม่ใช่ของรัฐบาล," หน้า 1186-1187.

¹² เรื่องเดียวกัน, หน้า 1183.

¹³ Pierre Gerbet, "Rise and Development of International Organization : A Synthesis," in Georges Abi-Soab (edit), The Concept of International Organization, Paris : UNESCO 1981, p. 27.

2.2.3 บทบาทของ NGOs ¹⁴

ในปี ค.ศ. 1976 ปรากฏว่ามีองค์การที่ไม่ใช่ของรัฐบาลจำนวนถึง 3,000 องค์การและองค์การเหล่านี้มีจำนวนเพิ่มขึ้นทุกปี องค์การเหล่านี้ดำเนินกิจกรรมครอบคลุมทั้งเรื่อง การลงทุนข้ามชาติสภาพการการค้า กิจกรรมระหว่างประเทศทางด้านขนส่งทางอากาศ ทางด้านการคมนาคม ทางด้านวิทยาศาสตร์ ทางด้านการเงิน ทางด้านสังคมและมนุษยธรรม และทางด้านแรงงาน

องค์การที่ไม่ใช่ของรัฐบาลซึ่งมีการติดต่อข้ามชาตินั้นมีอยู่จำนวนมาก ต่างก็ดำเนินกิจกรรมในสาขาต่าง ๆ มากมาย ซึ่งได้แก่ ทางด้านการค้า อุตสาหกรรม อนามัย การแพทย์ โดยเฉพาะทางด้านธรรมชาติวิทยานั้นมีจำนวนมากเป็นพิเศษ นอกจากนี้ ก็มีองค์การที่ดำเนินกิจกรรมอื่น ๆ อีก ซึ่งได้แก่ ทางด้านกีฬา ศาสนา ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ศิลปะ เศรษฐกิจและการเงิน เกษตรกรรม การศึกษา และวิทยาการ

การมีส่วนร่วมของชุมชนในการรักษาสิ่งแวดล้อม ¹⁵

การดูแลรักษาโลกและความอยู่รอดของชีวิตขึ้นอยู่กับความเชื่อของชุมชน ซึ่งจะมีพลังและประสิทธิภาพมาก ไม่ว่าจะเป็นชุมชนในเมือง ชานเมืองหรือชนบท จะมีการรักษาใช้ทรัพยากรเพื่อความยั่งยืน การนำวัสดุมาใช้ใหม่ การทำความสูญเสียที่สุทธวมถึงระบบนิเวศวิทยาในท้องถิ่น ซึ่งต้องถือว่าเป็นการเริ่มต้นรักษาทรัพยากรธรรมชาติเป็นลำดับแรก (Primary Environmental Care (PEC)) โดยมีการดำเนินการ 3 รูปแบบ ดังนี้

¹⁴ สมพงษ์ ชูมาก, "องค์การที่ไม่ใช่ของรัฐบาล," หน้า 1183.

¹⁵ IUCN - The World Conservation Union. UNEP - United Nations Environment Program. WWF - World Wide Fund for Nature, "Caring for the Earth, A Strategy for Sustainable Living," pp. 57-63, 1991.

1. ให้ชุมชนมีการควบคุมตนเอง รวมถึงการรักษาทรัพยากรและความเสมอภาคในการจัดการ สิทธิการมีส่วนร่วมการตัดสินใจ การศึกษาและฝึกอบรม
2. การริเริ่มของชุมชนในการประชุมพบปะแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับทางแห่งความยั่งยืน
3. การริเริ่มของชุมชนในการรักษาสิ่งแวดล้อม

โดยมีกิจกรรมต่าง ๆ ดังนี้

1. การมีส่วนร่วมของชุมชนและ เอกชนในการรักษาทรัพยากรและความเสมอภาคในการจัดการ
2. การปรับปรุงแลกเปลี่ยนข่าวสารข้อมูล ทักษะ และ เทคโนโลยี
3. การมีส่วนร่วมในการอนุรักษ์และพัฒนา
4. การพัฒนาประสิทธิภาพขององค์กรส่วนท้องถิ่น
5. การดำเนินการในทุกชุมชนเกี่ยวกับการรักษาสิ่งแวดล้อมในท้องถิ่น
6. การสนับสนุนเงินอุดหนุนเทคนิคแก่ชุมชนในการดำเนินกิจกรรมสิ่งแวดล้อม

นอกจากนี้ ยังมีกลุ่มประชาชนที่เป็นส่วนสำคัญในการดำเนินการ ถือได้ว่าเป็นพลังของประชาชน

พลังประชาชน (People Power) ¹⁶

การประชุม Earth Summit เป็นการประชุมที่ไม่เป็นทางการของสหประชาชาติ เป็นการระดมประชาชนและผู้นำรัฐต่าง ๆ ในการกำหนดอนาคตของโลก

¹⁶ United Nations Earth Summit Press Release 1992, p. 7.

องค์การภาคเอกชนจำนวน 650 องค์การ ประชุมเพื่อกำหนดแนวทางและความคิดใหม่ ๆ ในขณะเดียวกันประชาชน 17,000 คน รวมทั้ง NGOs จำนวน 7,150 แห่ง จาก 165 ประเทศ เข้าร่วมประชุมสัมมนาใน 1992 Global Forum ที่สวน Flamingo ตอนใต้ของเมือง Rio เป็นเวลา 2 สัปดาห์

องค์การภาคเอกชนจำนวนมากประเมินผลการดำเนินการของ Agenda 21 ซึ่งถือเป็นพลังประชาชนโดยกระบวนการมีส่วนร่วมของ NGOs นอกเหนือจากพลังประชาชนแล้วการรักษาสิ่งแวดล้อมจะสำเร็จลงได้ต้องมีเงินทุนในการดำเนินการ จัดตั้งในรูปของกองทุนต่าง ๆ เช่น กองทุนสิ่งแวดล้อมโลก (Global Environment Facility (GEF)) ¹⁷

โครงการย่อย (Small Grants Program) ดำเนินการภายใต้ GEF เพื่อสนับสนุนกลุ่มในชุมชนดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ตั้งขึ้นเมื่อปี 1992 จนถึงปี 1994 มีวัตถุประสงค์เพื่อการดูแลจัดการในเรื่องสิ่งแวดล้อม อันประกอบด้วย

1. สดภาวะก๊าซเรือนกระจก
2. ป้องกันชีวภาพ
3. สดภาวะน้ำเสียระหว่างประเทศ
4. สดมลภาวะของชั้นโอโซน

¹⁷ UNEP newsletter April-June 1992 Vol.3, No.2, p. 12.

กิจกรรมของ Small Grants Program นั้นครอบคลุมไปถึง

1. การมีส่วนร่วมของชุมชนในการแก้ไขปัญหา
2. การพัฒนาและมาตรการในพื้นที่
3. การวิจัย รวบรวมข้อมูล การค้นคว้า
4. การเพิ่มความเข้มแข็งของสถาบันในท้องถิ่น รวมถึงการฝึกอบรม
5. การศึกษา การประชาสัมพันธ์

กิจกรรมระดับภูมิภาคและระหว่างประเทศ

GEF. Small Grants Program จะให้ความสำคัญแก่ประเทศที่เป็นประเทศตัวอย่าง (Pilot Country) ในการดำเนินกิจกรรมตามวัตถุประสงค์ โดยให้ความสนับสนุนทั้งโครงการในภูมิภาคและระหว่างประเทศ ดังนี้

1. รับภาระโครงการในประเทศตัวอย่าง
2. ให้โอกาสสำหรับทดสอบความแตกต่างของกิจกรรมและมาตรการขอบข่ายงาน
3. สนับสนุนการแลกเปลี่ยนประสบการณ์ระหว่างประเทศหรือภูมิภาค
4. ดำเนินการประสานช่วยงาน NGOs และกลุ่มในชุมชน
5. สร้างศักยภาพของ NGOs และช่วยงานให้เข้มแข็งขึ้น และทรัพยากรด้านวิทยาศาสตร์ เทคนิคต่าง ๆ
6. ประชุมในภูมิภาคตามความจำเป็น เช่น ฝึกอบรม วิจัย

สมาคมสิ่งแวดล้อมญี่ปุ่น (Japan Environment Association)¹⁸

ก่อตั้งในปี 1977 มีเจตจำนงเพื่อปรับปรุงคุณภาพของสิ่งแวดล้อมโดยถือการอนุรักษ์และพัฒนาเป็นความสำคัญลำดับแรก สมาคมสิ่งแวดล้อมญี่ปุ่นได้ติดต่อกับหน่วยงานสิ่งแวดล้อมของญี่ปุ่นและรับการสนับสนุนเงินทุน สมาคมสิ่งแวดล้อมญี่ปุ่นได้ใช้ความพยายามอย่างต่อเนื่องในการใช้ความรู้ใหม่ ๆ เทคนิคและคุณค่าของวัฒนธรรมใหม่ ซึ่งได้มีส่วนเผยแพร่ข้อมูลเป็นระบบในรูปของสื่อต่าง ๆ ผลิตและเผยแพร่เอกสารเกี่ยวกับปัญหาสิ่งแวดล้อม องค์กรสัมมนาและความร่วมมือกับหน่วยงานสิ่งแวดล้อมและหน่วยงานของรัฐในท้องถิ่น พิมพ์รายงาน รวมทั้งการวิจัยด้านปัญหาสิ่งแวดล้อมทั้งภายในและภายนอกประเทศ ซึ่งการจะเผยแพร่ข่าวสารได้นั้นจะต้องมีแหล่งการประชาสัมพันธ์ด้วย

ศูนย์ข่าวสารการเปลี่ยนแปลงสภาพอากาศของ UNEP (The Information Unit on Climate Change of UNEP (IUCC))¹⁹

ศูนย์ข่าวสารการเปลี่ยนแปลงสภาพอากาศของ UNEP (The Information Unit on Climate Change of UNEP) ตั้งในเจนีวา เมื่อปี ค.ศ. 1991 โดยเงินทุนจากรัฐบาล สวิสเซอร์แลนด์และลักแซมเบิร์ก ดำเนินการตัดสินใจเกี่ยวกับนโยบายที่ต้องการ คุณภาพและความสำเร็จในการดำเนินการด้านประชาสัมพันธ์ ดำเนินการติดตามทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมโลก (Global Environment Monitoring System (GEMS)) การดำเนินการด้านการเปลี่ยนแปลงของอากาศ (The Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC)) และเป็นผู้นำด้านสถาบันวิทยาศาสตร์และเศรษฐศาสตร์ทั่วโลก

¹⁸ Ibid., p. 12.

¹⁹ Ibid., p. 7.

จากตัวอย่างองค์การภาคเอกชน (NGO) ดังกล่าว ย่อมชี้ให้เห็นได้ว่าองค์การเอกชนได้ตระหนักถึงความสำคัญของปัญหาสิ่งแวดล้อมที่จำต้องยื่นมือเข้าไปเกี่ยวข้องกับค้าขาย แม้ว่าจะมีองค์การระหว่างดูแลจัดการแล้วก็ตาม องค์การภาคเอกชนก็ยังเล็งเห็นว่าบทบาทของฝ่ายตนน่าจะมีส่วนช่วยสนับสนุนไม่ว่าจะโดยทางตรงหรือทางอ้อมเพื่อผลที่ตามมา คือ สภาวะแวดล้อมโลกดีขึ้น และไม่ถูกทำลายลงไปมากกว่านี้

2.3 องค์การภาคเอกชนระหว่างประเทศ (International Non-Governmental Organization)

2.3.1 แนวความคิดและความหมาย

องค์การภาคเอกชนระหว่างประเทศ (International Non Governmental Organization : INGO) หมายความว่าองค์การที่ได้จดทะเบียนกับสภาเศรษฐกิจและสังคม (Economic and Social Council : ECOSOC) ถือได้ว่าเป็นองค์การที่ได้รับการรับรองจากสภาเศรษฐกิจและสังคมแห่งสหประชาชาติ มีฐานะให้คำปรึกษาซึ่งก็ทำให้มีส่วนเข้าไปในการประชุม และได้รับการรับรองสถานภาพ INGO ได้มีการประชุมเป็นประจำทุกปี โดยประชุมที่เจนีวา ประเทศสวิตเซอร์แลนด์²⁰

เป็นองค์การที่มีการติดต่อสัมพันธ์ในกิจกรรมระหว่างประเทศ และเป็นการติดต่อสัมพันธ์ข้ามชาติที่จัดเป็นสถาบัน²¹ ซึ่งมีเหตุผลหลายประการด้วยกันที่ทำให้ผู้ร่วมสัมพันธ์ติดต่อข้ามชาติ เห็นว่าจะสะดวกยิ่งขึ้นถ้ามีการจัดตั้งองค์การถาวร และมองอำนาจในระดับหนึ่งให้องค์การถาวรแห่งนี้ในการเป็นผู้ประสานการติดต่อระหว่างสมาชิก

²⁰ บทสัมภาษณ์ ดร.ศุภวิทย์ เปี่ยมพงศ์สานต์, วันที่ 6 พฤษภาคม 2536

²¹ สมพงศ์ ชุมาก, องค์การที่ไม่ใช่ของรัฐบาล, หน้า 1185-1186.

2.3.2 การก่อตั้งองค์การภาคเอกชนระหว่างประเทศ

เนื่องจากการติดต่อระหว่างกันมีเพิ่มมากขึ้นจนจำเป็นต้องเพิ่มบุคลากรและทรัพยากรอื่น ๆ ทำให้จำเป็นต้องกำหนดกฎเกณฑ์ติดต่อสัมพันธ์รวมทั้งการอำนวยความสะดวกด้วยวิธีการประหยัดที่สุดในการสนองตอบต่อความจำเป็น

แม้ว่าการติดต่อแลกเปลี่ยนระหว่างสมาชิกอาจจะคงที่ แต่จำนวนของสมาชิกที่เข้าร่วมอาจจะเพิ่มขึ้น ซึ่งจะก่อให้เกิดปัญหาด้านการประสานงานในรูปขององค์การระหว่างประเทศ จึงก่อให้เกิดการจัดตั้งองค์การภาคเอกชนขึ้นเพื่อจะกระทำการให้สำเร็จโดยเร็วในสถานการณ์อันรีบด่วน ซึ่งจำเป็นต้องมีการปฏิบัติการร่วมกัน

2.3.3 บทบาทขององค์การภาคเอกชนระหว่างประเทศ

องค์การและโดยเฉพาะเจ้าหน้าที่ผู้บริหารงานขององค์การอาจจะทำหน้าที่ใกล้เคียง หรืออนุญาโตตุลาการในสถานการณ์ของความขัดแย้งและแข่งขันกันระหว่างสมาชิกที่เข้ามาร่วมติดต่อสัมพันธ์กัน

องค์การที่ไม่ใช่ของรัฐบาลซึ่งมีการติดต่อข้ามชาตินั้นมีอยู่จำนวนมาก ต่างก็ดำเนินกิจกรรมในสาขาต่าง ๆ มากมาย ซึ่งได้แก่ ทางการค้า อุตสาหกรรม อนามัย การแพทย์ โดยเฉพาะทางด้านทรัพยากรธรรมชาตินั้นมีมากเป็นพิเศษ นอกจากนี้ ก็มีองค์การที่ดำเนินกิจกรรมอื่น ๆ อีก ได้แก่ ทางด้านกีฬา ศาสนา ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ศิลปะ เศรษฐกิจ และการเงิน เกษตรกรรม การศึกษา และวิทยาการ องค์การข้ามชาติที่สำคัญก็เช่น กาชาดสากล (The International Red Cross) สมาคมการขนส่งทางอากาศระหว่างประเทศ (The International Air Transport Association : IATA) คณะกรรมการโอลิมปิกระหว่างประเทศ (The International Olympic Committee : IOC) สภาคริสตจักรโลก (The World Council of Churches : WCC) สหพันธ์แห่งสหภาพการค้าโลก (The World Federation of Trade Union : WFTU) นอกจากนี้ที่กล่าวมาแล้วนี้ยังมี

องค์การภาคเอกชนระหว่างประเทศที่ทำหน้าที่เกี่ยวกับด้านสิ่งแวดล้อม เช่น องค์การกรีนพีซ (Green Peace) องค์การ The World Conservative Unit (IUCN) และ World Wildlife Fund (WWF) เป็นต้น องค์การภาคเอกชน INGO มีความแตกต่างกับบริษัทข้ามชาติ โดยที่การดำเนินงานของ INGO นั้นมีวัตถุประสงค์เพื่อทำการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ รวมทั้งปัญหาสิ่งแวดล้อม ในขณะที่บริษัทข้ามชาติมีวัตถุประสงค์เพื่อแสวงหาผลกำไร ส่วน INGO ที่มีวัตถุประสงค์ในด้านการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมนั้นจะมีการจัดองค์กรที่สอดคล้องกับการดำเนินงาน โดยลักษณะขององค์กรมีความยืดหยุ่นในการประสานงานระหว่างองค์กร และมีการจัดข่ายงานองค์กรเพื่อประสานงานโดยดำเนินการตั้งแต่ระดับชุมชน ชุมชนเมือง ระดับภูมิภาค ระดับประเทศ ระดับระหว่างประเทศ โดยมีการให้ความสนับสนุนด้านการเงิน บุคลากร เทคโนโลยี ความรู้ต่าง ๆ โดยเงินต่าง ๆ ได้จากการบริจาค ไม่ใช่ผลกำไร และมีส่วนผลกดัน IO ได้อย่างดี

2.4 ความแตกต่างขององค์กรที่ดำเนินกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อม

การดำเนินกิจกรรมใดที่เป็นเรื่องของประเทศต่าง ๆ มีส่วนเกี่ยวข้องด้วยไม่ว่าจะเป็นในด้านการได้ประโยชน์หรือเสียประโยชน์โดยตรงหรือทางอ้อมก็ตาม ความร่วมมือระหว่างประเทศนั้น ๆ นับว่าเป็นสิ่งสำคัญ เพราะในบางครั้งบางกรณีกิจกรรมนั้น ๆ ไม่อาจจะดำเนินไปได้ด้วยความสามารถและความพร้อมของประเทศใดประเทศหนึ่งโดยเฉพาะเท่านั้น การหันหน้าเข้ามาร่วมดำเนินการหรือร่วมแสดงความคิดเห็นจึงเป็นเรื่องจำเป็นที่จะต้องกระทำ ปัญหาสิ่งแวดล้อมก็เช่นกันเมื่อสิ่งแวดล้อมถูกทำลายลงไปย่อมหมายความว่า ทุกประเทศทั่วโลกย่อมได้รับผลกระทบตามไปด้วย องค์กรต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในรูปแบบและวัตถุประสงค์แตกต่างกันจึงเกิดขึ้น ซึ่งพอจะเห็นได้ชัดว่ามีอยู่ 3 รูปแบบด้วยกัน คือ องค์กรระหว่างประเทศ (IO) องค์กรภาคเอกชน (NGO) และองค์กรภาคเอกชนระหว่างประเทศ (INGO) องค์กรเหล่านี้ต่างก็มีข้อแตกต่างกันในเรื่องการจัดตั้ง เป้าหมาย และวัตถุประสงค์กับการดำเนินการ ซึ่งองค์กรที่ไม่ใช่ของรัฐบาลซึ่งดำเนินกิจการข้ามชาติต่างกับองค์กรระหว่างรัฐบาลในฐานะที่องค์กรระหว่างรัฐบาลตั้งขึ้นมาโดยสนธิสัญญาระหว่างรัฐบาล และองค์กรระหว่างรัฐบาลเกือบทั้งหมดจะมีแต่สมาชิกที่เป็นตัวแทนของรัฐบาลเท่านั้น ส่วนองค์กรที่ไม่ใช่ของรัฐบาลจำนวนมากมีสมาชิกประกอบด้วยทั้งตัวแทนของรัฐบาลและที่ไม่ใช่ตัวแทนของรัฐบาล และมีได้

ตั้งขึ้นมาโดยสนธิสัญญาระหว่างรัฐบาล แต่ตั้งขึ้นมาโดยความตกลงระหว่างองค์การหรือสมาคม
เอกชนประเภทเดียวกันของประเทศต่าง ๆ นอกจากนี้แล้วการดำเนินการหรือกิจกรรมต่าง ๆ
ถ้าเป็นการดำเนินการกิจกรรมขององค์การระหว่างประเทศแล้วจะอยู่ภายใต้ข้อตกลงร่วมกันระหว่าง
สมาชิกองค์การ ส่วนการดำเนินการกิจกรรมขององค์การภาคเอกชนก็จะดำเนินการภายใต้
ขอบข่ายวัตถุประสงค์ขององค์การภาคเอกชนนั้น

การดำเนินการกิจกรรมขององค์การภาคเอกชนนี้ อาจเกิดขึ้นได้ในระดับภายในประเทศ
หรือระดับภูมิภาค (regions) หรือระดับระหว่างประเทศก็ได้ขึ้นอยู่กับประเภทของกิจกรรม
และเป้าหมายของกิจกรรมนั้น ๆ ดังเช่น การดำเนินการกิจกรรมในเรื่องเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมของ
Green peace, The World Conservation Unit (IUCN) หรือ World Wildlife
Fund (WWF) ซึ่งเป็นองค์การภาคเอกชนระหว่างประเทศในเรื่องการเข้าไปมีส่วนสนับสนุน
การรณรงค์ว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ และอนันสัญญาว่าด้วยการเปลี่ยนแปลง
สภาพภูมิอากาศ ดังจะได้กล่าวในบทต่อไป