

### บทที่ 3

#### บทบาทของสหประชาชาติในการดำเนินการแก้ไขวิกฤตการณ์อ่าวเปอร์เซีย

สหประชาชาติได้ดำเนินการแก้ไขปัญหาวิกฤตการณ์อ่าวเปอร์เซียมาตั้งแต่เริ่มเกิดวิกฤตการณ์ ด้วยเหตุที่วิกฤตการณ์ดังกล่าวส่งผลกระทบต่อสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ ซึ่งสหประชาชาติมีหน้าที่จะต้องแก้ไข ดังนั้นในบทนี้จะได้ทำการศึกษาและวิเคราะห์ถึงบทบาทของสหประชาชาติในการดำเนินการแก้ไขวิกฤตการณ์อ่าวเปอร์เซีย นับตั้งแต่ที่อิรักใช้กำลังยึดครองคูเวตเมื่อวันที่ 2 สิงหาคม 1990 จนสามารถทำให้อิรักยกถอนทหารออกจากคูเวตเป็นผลสำเร็จ และปลดปล่อยให้คูเวตเป็นเอกราชเมื่อวันที่ 28 กุมภาพันธ์ 1991 การศึกษาในบทนี้ จะศึกษารวมไปถึงหลักการที่กำหนดในกฎบัตรสหประชาชาติในการรักษาสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ และการดำเนินการของสหประชาชาติในอดีตด้วย ทั้งนี้เพื่อจะช่วยให้มีความเข้าใจเกี่ยวกับบทบาทของสหประชาชาติต่อวิกฤตการณ์อ่าวเปอร์เซียได้ชัดเจนยิ่งขึ้น โดยจะแบ่งเนื้อหาในการศึกษาวิเคราะห์ออกเป็น 5 ประเด็น ได้แก่ (1) หลักการในการดำเนินการเพื่อรักษาสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ (2) องค์การที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการธำรงไว้ซึ่งสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ (3) กรณีการใช้มาตรการยับยั้งคับในอดีตที่ผ่านมา (4) บทบาทของสหประชาชาติต่อกรณีวิกฤตการณ์อ่าวเปอร์เซีย (5) ข้อจำกัดในทางปฏิบัติในอดีตที่ผ่านมา และในกรณีวิกฤตการณ์อ่าวเปอร์เซีย

#### 1. หลักการในการดำเนินการเพื่อรักษาสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ

วิกฤตการณ์อ่าวเปอร์เซีย กล่าวได้ว่าเป็นวิกฤตการณ์ที่มีผลกระทบอย่างยิ่งต่อสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ เพราะว่าเป็นการใช้กำลังทำลายเอกราชและบูรณภาพทางอาณาเขตของอิรักหนึ่ง ซึ่งสหประชาชาติถือว่าการกระทำดังกล่าวเป็นการกระทำที่ละเมิดหลักการของสหประชาชาติที่ไม่ยอมให้รัฐใดรัฐหนึ่งใช้กำลังทหารเข้าไปยึดครอง และผนวกดินแดนของอิรักหนึ่ง ทั้งนี้มีระบุไว้ในกฎบัตรสหประชาชาติมาตรา 2 วรรค 4 บทบัญญัติมาตรา

นี้ไม่เพียงแต่ห้ามประเทศภาคีสมาชิกขององค์การสหประชาชาติทำสงครามเท่านั้น แต่ยังรวมไปถึงห้ามการใช้กำลังอย่างอื่นในความสัมพันธ์ระหว่างประเทศด้วย<sup>1</sup> ฉะนั้นสิทธิในการทำสงครามและการใช้กำลังเพื่อรุกรานและยึดครองดินแดนของรัฐอื่น ซึ่งเคยยอมรับกันว่าเป็นสิทธิอันเป็นส่วนสาระสำคัญของอำนาจอธิปไตยของรัฐ จึงไม่ได้รับการยอมรับอีกต่อไป ความจริงการห้ามทำสงคราม และประณามว่าสงครามเป็นสิ่งที่ผิดกฎหมายเพิ่งจะเริ่มมีขึ้นในกติกาสัญญากรุงปารีส (Pacte de Briand - Kellogg) ลงวันที่ 27 มีนาคม 1928 ในมาตรา 1 บัญญัติว่า ในนามของประชาชนประเทศคู่สัญญาประณามอย่างเป็นทางการต่อการใช้สงครามเพื่อเป็นเครื่องมือในการระงับข้อพิพาทระหว่างประเทศ และปฏิเสธการใช้สงครามเป็นเครื่องมือของตนในทางการเมืองในความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ

อย่างไรก็ตาม เมื่อการใช้กำลังยังคงมีอยู่ทั่วไปในความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ สหประชาชาติจึงมีหน้าที่ตามกฎหมายโดยตรงที่จะต้องป้องกัน และแก้ไขปัญหาการใช้กำลังเพื่อธำรงไว้ซึ่งสันติภาพ และความมั่นคงระหว่างประเทศ ด้วยเหตุนี้การใช้และตีความมาตรา 2 วรรค 4 นี้ ย่อมต้องเกี่ยวโยงควบคู่ไปกับบทบัญญัติอื่น ๆ ของกฎบัตรสหประชาชาติ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในบทบัญญัติหมวดที่ 7 ว่าด้วย การดำเนินการเกี่ยวกับการคุกคามต่อสันติภาพ การละเมิดสันติภาพและการกระทำการรุกราน (จะได้อ้างถึงโดยละเอียดต่อไป) รวมทั้งบทบัญญัติที่เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติ โดยเฉพาะมาตรา 24 ถึง 27 และในส่วนที่เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของสมัชชาโดยเฉพาะมาตรา 11, 12, 14 แห่งกฎบัตรสหประชาชาติ

---

<sup>1</sup>Michel Virally, "Article 2 Paragraph 4," La Charte des Nations Unies, Commentaire Article par Article Sous La Direction de Jean-Pierre Cot et Alain Pellet, ed. Economica-Bruyant, 1985, p. 113-125.

อนึ่ง ข้อยกเว้นการห้ามใช้กำลังที่บัญญัติอยู่ในกฎบัตรสหประชาชาติมี 4 ประการ คือ ประการแรก ข้อยกเว้นตามมาตรา 51 ว่าด้วยการป้องกันโดยชอบด้วยกฎหมาย (legitimate defence) ซึ่งถือเป็นสิทธิโดยชอบธรรมอย่างเด็ดขาดของรัฐภาคีผู้ถูกรุกรานตามแนวความคิดของกฎหมายธรรมชาติ ประการที่ 2 ข้อยกเว้นว่าด้วยการใช้กำลังร่วมกันโดยชอบด้วยกฎหมายของประเทศภาคีสมาชิกสหประชาชาติ ตามมาตรา 42 ว่าด้วยการตัดสินใจหรือการอนุญาตของคณะมนตรีความมั่นคงให้ใช้กำลังเข้าระงับเหตุการณ์ที่คุกคามสันติภาพ หรือที่เป็นการล่วงละเมิดสันติภาพ หรือเป็นการกระทำอันเป็นการรุกราน ประการที่ 3 ข้อยกเว้นตามมาตรา 107 แห่งกฎบัตรสหประชาชาติว่าด้วยการดำเนินการต่อรัฐที่เคยเป็นศัตรูในสงครามโลกครั้งที่ 2 ประการสุดท้าย ข้อยกเว้นตามมาตรา 52 วรรค 1 ว่าด้วยการดำเนินการโดยองค์การระหว่างประเทศระดับภูมิภาค<sup>2</sup>

กล่าวโดยสรุป หน้าที่สำคัญของสหประชาชาติในส่วนที่เกี่ยวกับการธำรงรักษาสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ ตามหลักการที่กำหนดไว้ในกฎบัตรสหประชาชาติ ก็คือ การพยายามทำให้ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศเป็นไปอย่างปกติ สร้างความยุติธรรมให้เกิดขึ้นในความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ พยายามให้มีมาตรการกฎหมายระหว่างประเทศ สนับสนุนการไม่ใช้กำลังในการแก้ไขปัญหาข้อขัดแย้งระหว่างประเทศ และการสร้างเงื่อนไขอันนำไปสู่การธำรงไว้ซึ่งสันติภาพระหว่างประเทศ โดยสหประชาชาติจะดำเนินการในเรื่องนี้เป็น 4 แนวทางใหญ่ คือ<sup>3</sup>

- (1) การแก้ไขกรณีพิพาทระหว่างประเทศโดยสันติวิธี (Peaceful Settlement)
- (2) การปฏิบัติการรักษาสันติภาพ (Peace-Keeping Operation)

<sup>2</sup> สมพงษ์ ชูมาก, กฎหมายระหว่างประเทศแผนกคดีเมือง, (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2530), หน้า 300.

<sup>3</sup> สมพงษ์ ชูมาก, องค์การระหว่างประเทศ : สันนิบาตชาติ สหประชาชาติ (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2533), หน้า 139.

(3) การใช้มาตรการบีบบังคับ (Enforcement Action)

(4) บทบาทในเรื่องการลดอาวุธ (Disarmament)

ซึ่งในที่นี้จะขอศึกษาเฉพาะแนวทางที่ 1 และแนวทางที่ 3 เท่านั้น เพราะเกี่ยวข้องกับตรงกับการดำเนินการแก้ไขวิกฤตการณ์อ่าวเปอร์เซียของสหประชาชาติ

#### 1.1 การแก้ไขกรณีพิพาทระหว่างประเทศโดยสันติวิธี (Peaceful Settlement)

กฎบัตรสหประชาชาติ มาตรา 2 วรรค 3 ได้กำหนดข้อผูกพันสำหรับรัฐต่าง ๆ ที่จะต้องระงับกรณีพิพาทระหว่างประเทศโดยสันติวิธีในลักษณะที่จะไม่ก่อให้เกิดอันตรายแก่สันติภาพ ความมั่นคงและความยุติธรรมระหว่างประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกฎบัตรฯ ได้กำหนดไว้ใน มาตรา 33 ว่ากรณีพิพาทใด ซึ่งหากดำเนินต่อไปอาจจะเป็นอันตรายแก่การดำรงไว้ซึ่งสันติภาพ และความมั่นคงระหว่างประเทศ คู่กรณีพิพาทจะต้องใช้ความพยายามโดยสันติวิธีก่อนอื่นใด ความพยายามโดยสันติวิธีที่ได้ระบุไว้ในมาตรานี้ ได้แก่

- การเจรจา (Negotiation)
- การสอบสวนหาข้อเท็จจริง (Enquiry)
- การไกล่เกลี่ย (Mediation)
- การประนีประนอม (Conciliation)
- อนุญาโตตุลาการ (Arbitration)
- กระบวนการทางศาล (Judicial Settlement)
- กระบวนการแก้ไขกรณีพิพาทในระดับภูมิภาค (Regional Procedure)
- สันติวิธีประการอื่นใดที่คู่กรณีจะพึงเลือก

โดยสรุป ก็คือ สหประชาชาติจะให้คู่กรณีพิพาทพยายามแก้ไขข้อพิพาทโดยสันติวิธีตามแนวทางกฎหมายระหว่างประเทศดังกล่าวข้างต้นระหว่างกันเองเสียก่อน ถ้าแก้ไขได้สำเร็จก็ไม่ต้องขอให้สหประชาชาติดำเนินการ แต่ถ้าใช้ความพยายามดังกล่าวข้างต้นแล้วไม่สำเร็จ ก็สามารถเสนอปัญหาให้คณะมนตรีความมั่นคงพิจารณา หรือคณะมนตรีความมั่นคงอาจ

จะเรียกร้องให้คู่กรณีพิพาทระงับกรณีพิพาทโดยสันติวิธีดังกล่าวก็ได้ ซึ่งวิธีการที่คณะมนตรีความมั่นคงได้เคยใช้ในการระงับข้อพิพาทโดยสันติวิธีได้แก่<sup>4</sup>

- การสอบสวนหาข้อเท็จจริง (Enquiry) คือ กระบวนการในการแสวงหาข้อเท็จจริง หรือข้อพิพาทหลักฐานอันเป็นที่ยอมรับ ซึ่งเป็นเงื่อนไขอันจำเป็นก่อนที่คณะมนตรีความมั่นคงจะให้คำแนะนำใด ๆ โดยปกติเมื่อเกิดปัญหาข้อขัดแย้งขึ้น คณะมนตรีความมั่นคงมิได้ทำการสอบสวนด้วยตนเอง แต่โดยทั่วไปแล้วจะตั้งคณะกรรมการ (Committee) จากสมาชิกในคณะมนตรีความมั่นคง หรือตั้งคณะกรรมการสิทธิการ (Commission) ซึ่งประกอบด้วยผู้แทนของสมาชิกคณะมนตรีความมั่นคง อย่างเช่น The U.N. Commission of Investigation Concerning Greek Frontier Incidents และจะส่งคณะกรรมการนี้ไปยังสถานที่ที่เกิดเหตุเพื่อรวบรวมหลักฐานในพื้นที่
- การเข้าแทรกเพื่อขัดจังหวะ (Interposition) เมื่อสถานการณ์อาจนำไปสู่เหตุการณ์รุนแรง แต่ยังไม่รุนแรงถึงขั้นที่จะต้องดำเนินใคร คณะมนตรีความมั่นคงอาจจะเข้าไปมีบทบาทต่อคู่กรณี โดยให้สมาชิกคณะมนตรีความมั่นคงบางประเทศเข้าไปดำเนินการ บางครั้งการดำเนินการในลักษณะนี้อาจจะกระทำควบคู่ไปกับการสอบสวนหาข้อเท็จจริง หากสถานการณ์ถึงขั้นที่อาจก่อให้เกิดความรุนแรงในวินาทีใดวินาทีหนึ่งข้างหน้า การให้สมาชิกคณะมนตรีเข้าไปมีบทบาทอาจจะมีส่วนช่วยอย่างมากในการป้องกันมิให้เกิดความรุนแรง โดยทั่วไปแล้วคณะมนตรีความมั่นคงจะเข้าไปรับผิดชอบในการคอยติดตามเผด็จการตกลงหยุดยิงของคู่กรณี อย่างเช่น คณะมนตรีความมั่นคงได้ตั้ง Security Council Truce Commission for Palestine และตั้ง U.N. Observation Group in Lebanon ซึ่งโดยหน้าที่แล้วพยายามที่จะป้องกันมิให้มีการแทรกซึมของอาวุธและกำลังคนโดยผิดกฎหมายเข้าไปในเลบานอน

<sup>4</sup>สมพงษ์ ชูมาก, องค์การระหว่างประเทศ : สันนิบาตชาติ สหประชาชาติ

- การประนีประนอม (Conciliation) เป็นการดำเนินการทางการทูตแบบเก่าที่มีมานานแล้วในการที่จะแก้ไขปัญหาข้อขัดแย้งระหว่างประเทศโดยสันติวิธี การประนีประนอมหมายถึงการที่รัฐที่สามอันเป็นที่ยอมรับของคู่กรณีพิพาทเข้าไปเป็นคนกลางทำการประนีประนอม ซึ่งคณะกรรมการความมั่นคงอาจจะมอบหมายการทำหน้าที่ประนีประนอมให้กับคณะกรรมการที่แต่งตั้งขึ้นหรืออาจจะมอบหมายให้บุคคลหนึ่งบุคคลใดที่เห็นว่าเหมาะสม ดังจะเห็นว่าคณะกรรมการความมั่นคงได้ตั้ง Security Council of Good Offices on the Indonesian Question ประกอบด้วยสมาชิก 3 คน คนหนึ่งแต่งตั้งโดยอินโดนีเซีย อีกคนหนึ่งแต่งตั้งโดยเนเธอร์แลนด์ และคนที่สามแต่งตั้งร่วมกันโดยรัฐบาลทั้งสองประเทศดังกล่าว และได้ตั้ง U.N. Commission on India and Pakistan ซึ่งทำหน้าที่ทำนองเดียวกัน แต่สมาชิกทั้งสามคนได้รับการแต่งตั้งโดยคณะกรรมการความมั่นคง

อย่างไรก็ตามมีบ่อยครั้งที่บุคคลอาจจะได้รับมอบหมายจากคณะกรรมการความมั่นคงให้เป็นผู้เจรจาหรือผู้ประนีประนอมแทน หากบุคคลนั้นเป็นบุคคลที่มีชื่อเสียงและมีความสุขุมคัมภีรภาพ เช่น Sir Owen Dixon และ Dr. Frank Graham ซึ่งคณะกรรมการความมั่นคงได้มอบหมายให้ดำเนินการแก้ไขปัญหาแคชเมียร์

- การให้คำแนะนำ (Recommendation) บางครั้งปัญหาข้อขัดแย้งไม่สามารถจะนำไปสู่การแก้ไขได้ หรือไม่สามรถทำให้รัฐคู่กรณีประนีประนอมกันได้ อาจจะต้องเปลี่ยนแปลงสถานะเดิมบางอย่าง คณะมนตรีความมั่นคงก็อาจจะจัดทำหลักการบางอย่างหรือแนวทางปฏิบัติบางอย่าง และแนะนำหลักการหรือแนวปฏิบัตินั้นต่อรัฐคู่กรณี อย่างเช่น ปัญหาปาเลสไตน์ และปัญหาคลองสุเอซ หรือคณะกรรมการความมั่นคงอาจจะตั้งกลไกของตนเพื่อปฏิบัติตามหลักการและแนวทางปฏิบัติที่ตนได้ร่างขึ้น

ด้วยเหตุนี้ในกรณีของปัญหาคลองสุเอซ คณะมนตรีความมั่นคงได้ให้คำแนะนำว่าการตกลงกันใด ๆ ก็ตาม จะต้องบรรจุหลักการดังกล่าวนี้เข้าด้วย คือ เสรีภาพในการใช้คลองสุเอซโดยปราศจากอคติ การเคารพอำนาจอธิปไตยของอียิปต์ ฯลฯ อย่างไรก็ตามคำแนะนำ

ของคณะกรรมการความมั่นคงจะต้องสอดคล้องกับกฎบัตรสหประชาชาติ กับหลักการของกฎหมายระหว่างประเทศ และที่สำคัญคือรัฐคู่กรณีพินาศยินดีที่จะปฏิบัติตาม

- การขอร้อง (Appeal) บางครั้งเมื่อวิธีการอื่น ๆ ในทางสันติประสพความล้มเหลว คณะมนตรีความมั่นคงอาจจะขอร้องโดยตรงไปยังรัฐคู่กรณีให้ยุติการกระทำอันไม่สมควร ทั้งนี้เพื่อช่วยให้การดำเนินการเพื่อแสวงหาข้อเท็จจริง เพื่อหาทางตกลงหยุดยิง หรือเพื่อเร่งรัดการเจรจาให้ประสพผลดีขึ้น ตัวอย่างการขอร้องของคณะมนตรีจะเห็นได้จากมติของคณะมนตรีความมั่นคง เมื่อวันที่ 29 มีนาคม ปี 1955 ในปัญหาปาเลสไตน์

คณะมนตรีความมั่นคงได้ลงมติว่า

1. ต่าหนิการโจมตีฉนวนกาซาโดยอิสราเอล โดยถือว่าเป็นการละเมิดกฎเกณฑ์การหยุดยิงตามข้อมติของคณะมนตรีเมื่อวันที่ 15 กรกฎาคม ปี 1948 และยังไม่เป็นไปตามข้อผูกพันภายใต้ข้อตกลงหยุดยิงและกฎบัตรสหประชาชาติ
2. เรียกร้องอีกครั้งให้อิสราเอลดำเนินมาตรการทุกวิถีทางเพื่อไม่ให้มีการกระทำดังกล่าวอีก
3. แสดงความเชื่อมั่นว่า การคงไว้ซึ่งข้อตกลงหยุดยิงจะถูกคุกคามจากการละเมิดโดยเจตนาต่อข้อตกลงดังกล่าวโดยคู่กรณีประเทศใดประเทศหนึ่ง และว่าการที่จะหันกลับไปสู่สันติภาพในปาเลสไตน์อีกคงเป็นไปได้ นอกเสียจากว่าคู่กรณียินยอมที่จะปฏิบัติตามข้อผูกพันภายใต้ข้อตกลงหยุดยิงและกฎเกณฑ์ในการหยุดยิงตามมติของคณะมนตรีความมั่นคง เมื่อวันที่ 15 กรกฎาคม ปี 1948 อย่างจริงจัง<sup>5</sup>

ถ้าหากพิจารณากฎบัตรสหประชาชาติมาตรา 33 แล้ว ก็จะทำให้เห็นว่ากฎบัตรสหประชาชาติต้องการให้ทำความตกลงกันเองเสียก่อนตามแนวทางของกฎหมายระหว่างประเทศ

<sup>5</sup>H.G. Nicholas, The United Nations as a Political Institution, 3rd Ed. (Oxford: Oxford University Press, 1969), p. 87.

ที่เคยปฏิบัติกันมา หรืออาจโดยการทำความตกลงในระดับภูมิภาคในการแก้ไขปัญหาข้อขัดแย้งในท้องถิ่น โดยสันติวิธี โดยยังไม่ต้องให้คณะมนตรีความมั่นคงเข้าแทรกแซง

กล่าวโดยสรุป ประเทศภาคีสมาชิกของสหประชาชาติมีหน้าที่ที่จะต้องระงับข้อพิพาทระหว่างประเทศของตนโดยทางสันติวิธี และในทางที่จะไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ ดังนั้นการระงับข้อพิพาทระหว่างประเทศโดยสันติวิธี จึงเป็นหัวใจหลักของกฎบัตรสหประชาชาติในการแก้ปัญหา ซึ่งไม่เพียงแต่ประเทศภาคีสมาชิกเท่านั้นที่จะต้องระงับข้อพิพาทโดยสันติวิธี แต่กฎบัตรยังขยายวัตถุประสงค์ในการระงับข้อพิพาทโดยสันติให้ใช้กับประเทศที่มีใช่ภาคีสมาชิกของสหประชาชาติอีกด้วย (มาตรา 2 วรรค 6 มาตรา 35 วรรค 2 และมาตรา 39 แห่งกฎบัตรสหประชาชาติโดยปริยาย)

#### 1.2 การใช้มาตรการบีบบังคับ (Enforcement Action)

เมื่อเห็นว่าการแก้ไขปัญหาคความขัดแย้งระหว่างประเทศโดยสันติวิธีไม่สามารถบังเกิดผล หรือเมื่อปัญหาข้อขัดแย้งระหว่างประเทศนั้น ๆ มิได้เป็นปัญหาข้อขัดแย้งธรรมดาอีกต่อไปแล้ว แต่ได้กลายเป็นการรุกราน หรืออย่างน้อยก็เป็นการคุกคามต่อสันติภาพ คณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติได้รับอำนาจให้ยับยั้งการรุกรานนั้น หรือขัดขวางไม่ให้การคุกคามนั้นกลายเป็นการทำลายสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ ดังรายละเอียดในกฎบัตรสหประชาชาติหมวดที่ 7 ว่าด้วยการดำเนินการเกี่ยวกับการคุกคามต่อสันติภาพ การละเมิดสันติภาพ และการกระทำการรุกราน (Chapter VII : Action with Respect to Threat to the Peace, Breaches of the Peace, and Acts of Aggression)<sup>6</sup>

<sup>6</sup>The Complete Text of The United Nations Charter, Trans. Prasert Subhamatra (Bangkok: University of Moral & Political Sciences Printing Press, 1950), p. 18-19.



ในเรื่องการใช้มาตรการบีบบังคับ คณะมนตรีความมั่นคงได้รับอำนาจเด็ดขาดในการสั่งการ อำนาจเช่นนี้จะต้องใช้เป็นขั้นตอน ประการแรก คณะมนตรีความมั่นคงจะพิจารณาเสียก่อนว่ามีการคุกคามต่อสันติภาพหรือมีการรุกรานเกิดขึ้นแล้วหรือไม่ จากนั้นก็จะพิจารณาถึงมาตรการชั่วคราว และที่ป้องกันไม่ให้เกิดการคุกคามขยายตัว โดยไม่มีความลำเอียงต่อรัฐที่เกี่ยวข้องกับการขัดแย้ง หรือดำเนินการตัดสินใจสั่งการทันทีเมื่อพิจารณาเห็นว่ารัฐที่เกี่ยวข้องรัฐหนึ่งเป็นผู้กระทำการรุกราน

การตัดสินใจของคณะมนตรีความมั่นคงว่าการกระทำอันใดเป็นการคุกคามต่อสันติภาพ การละเมิดสันติภาพ หรือการรุกรานจะมีความสำคัญในทางการเมืองมากในเมื่อการตัดสินใจดังกล่าวจะเป็นจุดเริ่มต้นของการเข้าแทรกแซงของคณะมนตรีความมั่นคงต่อไป<sup>7</sup> ดังนั้นจึงจำเป็นที่จะต้องพิจารณาความหมายของคำว่า "การรุกราน" (Aggression) ให้เป็นที่เข้าใจเสียก่อน

การรุกราน (Aggression) เป็นรูปการใช้กำลังซึ่งในสหประชาชาติได้มีการพยายามหาความหมายกันมานาน ทั้งนี้เพื่อเป็นแนวทางการดำเนินงานของคณะมนตรีความมั่นคง และเป็นแนวการปฏิบัติของรัฐ แม้ว่าจะมีการถกเถียงกันมากกว่า ควรกำหนดความหมายหรือไม่ เนื่องจากหากทำไว้ไม่ครอบคลุมพอ รัฐจะสามารถใช้ประโยชน์จากช่องโหว่เพื่ออ้างว่าการกระทำของตนไม่เป็นการรุกรานได้ ทั้งการกำหนดความหมายอาจตัดอำนาจตามกฎหมายของคณะมนตรีความมั่นคงก็ได้<sup>8</sup> แต่ในที่สุดหลังจากการพยายามร่วมสองทศวรรษ สมัชชาสหประชาชาติ

<sup>7</sup>David A. Kay, The United Nations Political System (New York: John Wiley & Sons, Inc., 1967), p. 194-195.

<sup>8</sup>เกี่ยวกับปัญหาในการนิยามคำว่า "การรุกราน" โปรดดูรายละเอียดเพิ่มเติมใน พ. Friedmann, The Changing Structure of International Law (New York: Columbia University Press, 1964), 254-255. และสุพจน์ ไข่มุกด์, "การนิยามคำว่า "การรุกราน" ของสหประชาชาติ," สารานุกรม ปีที่ 26 (2519) : 241.

ได้มีมติที่ 3314/1974 ว่าด้วย "นิยามการรุกราน" (Definition of Aggression)<sup>๑</sup> โดยมีลักษณะเป็นการประนีประนอม คือ ระบุการกระทำอันเป็นการรุกรานอย่างกว้าง ๆ ไว้ พร้อมกับให้ตัวอย่างกรณีที่เป็นกรรุกราน แต่ไม่ตัดอำนาจของคณะมนตรีความมั่นคงที่จะวินิจฉัยเป็นอย่างอื่น

สาระสำคัญของนิยามดังกล่าวระบุว่า การรุกราน คือ การใช้กำลังอาวุธโดยรัฐต่ออธิปไตย บูรณภาพทางดินแดน หรือเอกราชทางการเมืองของรัฐหนึ่ง หรือในลักษณะอื่นใดซึ่งแย้งกับกฎบัตรสหประชาชาติ (คำว่า "รัฐ" นั้นใช้โดยไม่จำกัดว่า จะเป็นรัฐสมาชิกสหประชาชาติหรือไม่ และหมายความรวมถึง "กลุ่มของรัฐ" ในกรณีที่เหมาะสมด้วย)

นอกจากนั้น นิยามยังได้ระบุการกระทำซึ่งไม่ว่ามีการประกาศสงครามหรือไม่ ถือเป็นกรรุกรานภายใต้และตามเงื่อนไข อันได้แก่

(ก) การที่รัฐหนึ่งบุก หรือโจมตีด้วยกำลังอาวุธต่อดินแดนของรัฐหนึ่งหรือการยึดครองทางทหาร แม้ชั่วคราว ซึ่งเป็นผลจากการบุกหรือโจมตีนั้น หรือการผนวกดินแดนหรือบางส่วนของดินแดนของรัฐหนึ่ง โดยใช้กำลัง

(ข) การระดมยิงหรือทิ้งระเบิด (ซึ่งเป็นการใช้กำลังอาวุธ) โดยรัฐหนึ่งต่อดินแดนของรัฐหนึ่ง หรือการใช้อาวุธใด ๆ โดยรัฐ ต่อดินแดนของรัฐหนึ่ง

(ค) การปิดล้อมทางทะเลที่ทำต่อท่าหรือชายฝั่งของรัฐ ด้วยกำลังอาวุธของรัฐหนึ่ง

---

<sup>๑</sup>E.J. Osmanczyk, The Encyclopaedia of the United Nations and International Agreements (Philadelphia: Taylor and Francis, 1985), p. 14. และ L. Henkin, R.C. Pugh, O. Schachter and H. Smit, International Law: Cases and Materials (St. Paul, Minn. : West Publishing Co., 1980), p. 915.

(ง) การโจมตีด้วยกำลังอาวุธโดยรัฐหนึ่ง ต่อกองกำลังภาคพื้นดิน ทางทะเล หรือทางอากาศ หรือกองเรือ หรืออากาศยานของอีกรัฐหนึ่ง

(จ) การใช้กำลังอาวุธของรัฐหนึ่ง ซึ่งอยู่ในดินแดนของอีกรัฐหนึ่งตามความตกลงกับรัฐผู้รับโดยฝ่าฝืนเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในความตกลง หรือในการขยายให้คงอยู่ในดินแดนหลังจากความตกลงสิ้นสุดลงแล้ว

(ฉ) การกระทำโดยรัฐ ในการยอมให้ดินแดนของตน ซึ่งมอบให้อีกรัฐหนึ่งดูแลได้ถูกใช้โดยรัฐอื่นนั้น เพื่อกระทำการอันเป็นการรุกรานต่อรัฐที่สาม

(ช) การส่งกองกำลังหรือกลุ่มติดอาวุธ ทหารนอกประจำการ หรือทหารรับจ้าง โดยหรือในนามของรัฐ ไปทำการใช้กำลังอาวุธต่ออีกรัฐหนึ่ง ซึ่งมีความร้ายแรงถึงขนาดเป็นการกระทำความชั่วร้ายขั้นต้น หรือการเข้าไปมีส่วนร่วมอย่างมากในการนั้น

นอกจากการรุกราน ซึ่งมีนิยามดังกล่าวแล้ว การคุกคามสันติภาพ (Threat to Peace) และการทำลายสันติภาพหรือการละเมิดสันติภาพ (Breaches of the Peace) ก็เป็นกรณีซึ่งอาจเกี่ยวกับการใช้กำลังในลักษณะที่ลดหลั่นลงมา โดยเปิดโอกาสให้คณะมนตรีความมั่นคง หรือสมัชชา (แล้วแต่กรณี) ใช้ดุลพินิจกำหนดว่า กรณีที่เกิดขึ้นอยู่ในลักษณะใดตามแต่พฤติการณ์ เพื่อจะได้ใช้อำนาจแนะนำไปจนถึงขั้นวินิจฉัยให้ใช้มาตรการบีบบังคับ โดยไม่ถึงขั้นใช้กำลัง (มาตรา 41) หรือถึงขั้นใช้กำลัง (มาตรา 42) แต่จะเห็นได้ว่ากรณีที่จะเป็นการรุกราน การคุกคามสันติภาพ หรือการทำลายสันติภาพ ย่อมขึ้นอยู่กับองค์การสหประชาชาติเป็นผู้กำหนด ไม่ใช่รัฐหนึ่งรัฐใดจะตัดสินเอาเองตามลำพัง กรณีการใช้กำลังต่อตนซึ่งรัฐสามารถตัดสินเองได้ตามกฎบัตรฯ ได้แก่ เมื่อมีการโจมตีด้วยกำลังอาวุธ (Armed Attack) ซึ่งเป็นเงื่อนไขของการป้องกันตนเอง (มาตรา 51) ที่รัฐสมาชิกสหประชาชาติสามารถให้มาตรการป้องกันไปก่อนได้ จนกว่าคณะมนตรีความมั่นคงจะใช้มาตรการที่จำเป็นเพื่อธำรงรักษาสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ แต่ต้องรายงานมาตรการที่ใช้ให้คณะมนตรีความมั่นคงทราบทันที<sup>10</sup>

<sup>10</sup>D.W. Greig, International Law (London: Butterworth 2nd ed., 1976), p. 870-876.

อย่างไรก็ตาม คำจำกัดความของคำว่า "การรุกราน" ก็ยังคงเป็นปัญหา เนื่องจากประเทศมหาอำนาจ ซึ่งเป็นสมาชิกถาวรของคณะมนตรีความมั่นคงมักจะมีความเห็นแตกต่างกันในการวินิจฉัยสถานการณ์ว่าเป็นการกระทำการรุกรานหรือไม่<sup>11</sup> โดยมหาอำนาจที่สนับสนุนหรือดำเนินการรุกรานก็จะใช้สิทธิยับยั้งข้อมติที่ออกมา โดยอ้างว่าเป็นเรื่องของการป้องกันตนเอง การร่วมป้องกัน หรือเป็นเรื่องภายในรัฐ เป็นต้น

อนึ่ง มาตรการบีบบังคับนั้น สามารถแบ่งได้เป็น 2 ประเภท คือ

(1) มาตรการบีบบังคับโดยไม่ใช้กำลัง ซึ่งหมายถึง วิธีการต่าง ๆ ที่ไม่ถึงกับต้องใช้กำลังแสนยานุภาพเพื่อให้เกิดผล วิธีการเหล่านี้ได้แก่ การระงับหรือตัดความสัมพันธ์ทั้งหมดหรือบางส่วนในทางเศรษฐกิจ ทางรถไฟ ทางทะเล ทางอากาศ ทางไปรษณีย์ ทางโทรเลข ทางวิทยุ และวิธีการคมนาคมอย่างอื่น ๆ และอาจเป็นการตัดความสัมพันธ์ทางการทูตด้วยก็ได้<sup>12</sup>

(2) มาตรการบีบบังคับโดยใช้กำลัง ซึ่งหมายถึง เมื่อคณะมนตรีความมั่นคงพิจารณาเห็นว่าวิธีการบีบบังคับโดยไม่ใช้กำลัง ดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา 41 จะไม่ได้ผล คณะมนตรีความมั่นคงก็อาจดำเนินการโดยใช้กำลังทางอากาศ ทางบกหรือทางทะเล เท่าที่จำเป็นแก่การรุกรานไว้ซึ่งสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ การดำเนินการเช่นนี้อาจรวมถึงการแสดงอำนาจตกเดือน การปิดล้อม และการปฏิบัติต่าง ๆ ที่ใช้กำลังทางอากาศ ทางทะเล และทางบกของภาคีสมาชิกสหประชาชาติ ตามมาตรา 42 แห่งกฎบัตรสหประชาชาติ

<sup>11</sup>Leroy A. Bennett, "Collective Security and Its Alternative: Theory and Practice," International Organization Principle and Issues (Englewood Cliff, NJ: Prentice Hall, 1984), p. 141.

<sup>12</sup>โปรดดูรายละเอียดเพิ่มเติมได้ในมาตราที่ 41 หมวด 7 ของกฎบัตรสหประชาชาติ

## 2. องค์กรที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการร่างไว้ซึ่งสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ

ความรับผิดชอบของสหประชาชาติในการตอบโต้การรุกรานเพื่อร่างไว้ซึ่งสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ กฎบัตรสหประชาชาติได้กำหนดหน้าที่ดังกล่าวขององค์กรที่สำคัญ ๆ พอสรุปได้ดังนี้

2.1 คณะมนตรีความมั่นคง กฎบัตรสหประชาชาติในหมวดที่ 6 และ 7 ได้กำหนดหน้าที่ประการแรกของคณะมนตรีความมั่นคง คือ หน้าที่ในฐานะผู้รับผิดชอบโดยตรงเกี่ยวกับการรักษาสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ (มาตรา 24 แห่งกฎบัตรสหประชาชาติ) โดยภาคีสมาชิกสหประชาชาติเห็นชอบร่วมกันว่าการกระทำของคณะมนตรีความมั่นคงในเรื่องนี้เป็น "การกระทำในนามของรัฐสมาชิกทั้งหมด" ดังนั้นคณะมนตรีความมั่นคงจึงดำเนินการในเรื่องนี้ในฐานะตัวแทนของรัฐสมาชิกทั้งหมด มิใช่จะดำเนินการไปตามอำเภอใจของคณะมนตรีความมั่นคง ยิ่งไปกว่านั้นก็จะต้องดำเนินการไปในกรอบของจุดมุ่งหมายและหลักการขององค์การขณะเดียวกันเมื่อคณะมนตรีความมั่นคงตัดสินใจอย่างใดแล้ว ประเทศภาคีสมาชิกสหประชาชาติผู้หนึ่งที่จะต้องดำเนินการตามการตัดสินใจของคณะมนตรีความมั่นคงตามที่ระบุไว้ในมาตรา 25 แห่งกฎบัตรสหประชาชาติว่า "สมาชิกสหประชาชาติตกลงที่จะยอมรับ และปฏิบัติตามการตัดสินใจของคณะมนตรีความมั่นคงอันสอดคล้องกับกฎบัตรสหประชาชาติฉบับปัจจุบัน" และจะต้องร่วมมือช่วยเหลือกันและกันในการนำมาตรการดังกล่าวไปดำเนินการ (มาตรา 49)

โดยเหตุนี้เอง อำนาจหน้าที่ทางด้านนี้ของคณะมนตรีความมั่นคงจึงสำคัญมาก เพราะคำตัดสินของคณะมนตรีเพื่อดำเนินมาตรการต่าง ๆ ในการรักษาสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศย่อมมีผลผูกพันบรรดาประเทศภาคีสมาชิกของสหประชาชาติทั้งหมด ซึ่งในลักษณะเช่นนี้ นักวิชาการทางด้านกฎหมายระหว่างประเทศบางคนมีความเห็นว่า บรรดาประเทศภาคีสมาชิกของสหประชาชาติย่อมเสียอำนาจอธิปไตยของตนไปบางส่วน เมื่อมีการตัดสินใจของคณะมนตรีความมั่นคงเพื่อการดำเนินมาตรการต่าง ๆ ดังกล่าว แต่ทั้งนี้ประเทศมหาอำนาจทั้ง 5 ประเทศที่เป็นสมาชิกถาวรของคณะมนตรีความมั่นคงสามารถใช้สิทธิยับยั้ง (Droit de Veto) ได้ตาม

มาตรา 27 วรรค 3 ประเทศมหาอำนาจทั้ง 5 ประเทศนี้จึงไม่ได้เสียอำนาจอธิปไตยของตน แต่อย่างใด<sup>13</sup>

หน้าที่หลักของคณะมนตรีความมั่นคงในการชำระไว้ซึ่งสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ จะมีการดำเนินการเป็น 2 ขั้นตอน คือ

ขั้นตอนแรก ได้แก่ การแก้ไขกรณีพิพาทโดยสันติวิธี กรณีพิพาทได้แก่ กรณีพิพาทระหว่างประเทศที่อาจจะเป็นอันตรายต่อสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ

ขั้นตอนที่ 2 ได้แก่ การใช้มาตรการบีบบังคับ ซึ่งจะกระทำก็ต่อเมื่อวิธีการแรกประสบความล้มเหลวหรือไม่สามารถปฏิบัติได้

สำหรับผู้ที่มิลลิตี เสนอปัญหาข้อพิพาทให้คณะมนตรีความมั่นคงทราบและพิจารณา คือ

- (1) สมัชชา (มาตรา 11 และ 12)
- (2) เลขาธิการ (มาตรา 99)
- (3) รัฐสมาชิก (มาตรา 35 วรรค 1)

(4) รัฐที่มีไม่ใช่สมาชิก (มาตรา 35 วรรค 2) สำหรับรัฐที่มีได้เป็นสมาชิกรู้ก่อนที่ จะเสนอปัญหาข้อพิพาทให้คณะมนตรีความมั่นคงพิจารณา จะต้องให้คำมั่นว่าจะยอมรับ "ข้อผูกพันแห่งการตกลงโดยสันติตามที่ระบุในกฎบัตร" เสียก่อน

<sup>13</sup>Michel Virally, "Panorama du Droit International Contemporain Cours General de Droit International Public," "Recueil des Cours de l'Academie de Droit International, 1983-V, Tome 183, ed. Martinus Nijhoff, 1985, หน้า 291, อ้างถึงในประสิทธิ์ เอกบุตร, "40 ปี สหประชาชาติ : สันติภาพกับการใช้กำลัง," วารสารนิติศาสตร์ 16 (มีนาคม 2529) : 156.

- ในเรื่องการแก้ไขกรณีพิพาทระหว่างประเทศโดยสันติวิธี ซึ่งนับว่าเป็นมาตรการป้องกันการใช้กำลังที่สำคัญที่สุดของคณะมนตรีความมั่นคง ญัตติสหประชาชาติหมวดที่ 6 ได้ระบุถึงวิธีการต่าง ๆ ที่คณะมนตรีความมั่นคงอาจจะใช้เพื่อดำเนินการให้มีการตกลงในปัญหาข้อพิพาท อย่างไรก็ตามมาตรา 33 ของญัตติสหประชาชาติได้ระบุให้ใช้วิธีการที่ปฏิบัติกันมาตามหลักของกฎหมายระหว่างประเทศก่อน อาทิ การเจรจา การสอบสวน การไกล่เกลี่ย การระงับข้อพิพาทโดยอนุญาโตตุลาการ และโดยทางศาลยุติธรรมระหว่างประเทศ ทั้งนี้คู่กรณีจะต้องพยายามดำเนินการแสวงหาข้อยุติโดยสันติวิธีตามที่เห็นว่าเหมาะสมเสียก่อน

สำหรับข้อพิพาทที่คณะมนตรีความมั่นคงจะต้องเข้ามาเกี่ยวข้องนั้นจะเป็นข้อพิพาทที่มีแนวโน้มที่จะเป็นอันตรายต่อสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ มิใช่กรณีพิพาททุกกรณี โดยคณะมนตรีความมั่นคงสามารถทำการสอบสวนข้อเท็จจริงของกรณีพิพาทหรือของสถานการณ์ที่อาจก่อให้เกิดความไม่ลงรอยกันระหว่างชาติต่าง ๆ หรืออาจก่อให้เกิดข้อพิพาทระหว่างประเทศขึ้นได้ ทั้งนี้เพื่อที่จะทราบหากปล่อยให้ข้อพิพาทหรือสถานการณ์นั้น ๆ ดำเนินต่อไปจะมีผลกระทบกระเทือนต่อสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศหรือไม่ (มาตรา 34) และถ้าหากมีผลกระทบกระเทือนจริง คณะมนตรีความมั่นคงก็จะดำเนินการตามบทบัญญัติหมวดที่ 7 ซึ่งเป็นกรณีที่เกิดการคุกคามต่อสันติภาพ หรือมีการทำลายสันติภาพหรือมีการรุกรานเกิดขึ้นแล้ว<sup>14</sup> แต่ทั้งนี้ตามมาตรา 37 ได้ระบุให้เป็นหน้าที่ของคู่กรณีที่จะเสนอข้อพิพาทที่ไม่อาจตกลงกันได้ด้วยวิธีการทางการทูตตามที่ระบุไว้ในมาตรา 33 ให้คณะมนตรีความมั่นคงพิจารณา ซึ่งคู่กรณีหมายรวมทั้งรัฐสมาชิกและรัฐที่มีใช้สมาชิกสหประชาชาติ

ข้อพิพาทที่ได้นำเสนอต่อคณะมนตรีความมั่นคงแล้ว มิใช่ว่าจะได้รับการบรรจุเข้าระเบียบวาระโดยทันที คณะมนตรีความมั่นคงจะต้องพิจารณาตัดสินว่าเรื่องนั้นควรจะบรรจุเข้าระเบียบวาระหรือไม่เสียก่อน ซึ่งการพิจารณาตัดสินดังกล่าวจะต้องได้รับคะแนนเสียงส่วนใหญ่

<sup>14</sup> ประสิทธิ์ เอกบุตร, "40 ปีสหประชาชาติ : สันติภาพกับการใช้กำลัง."

ไม่ต่ำกว่า 9 เสียงใด ๆ ก็ได้ใช้หลักการ Procedural Vote<sup>15</sup> และการพิจารณาตัดสินนี้จะรวมถึงการตัดสินใจว่าคณะมนตรีความมั่นคงมีอำนาจที่จะพิจารณาด้วยหรือไม่ โดยเป็นไปได้ที่หลังจากคณะมนตรีความมั่นคงพิจารณาปัญหาข้อพิพาทที่เสนอเข้ามาแล้วอาจจะเห็นว่าข้อพิพาทนั้นมีได้เป็นปัญหาระหว่างประเทศ ดังนั้นคณะมนตรีความมั่นคงก็ไม่มีสิทธิที่จะไปแทรกแซงในเรื่องที่อยู่ในขอบเขตอำนาจแห่งชาติตามที่ระบุไว้ในมาตรา 2 วรรค 7 และเป็นเรื่องของคณะมนตรีความมั่นคงเช่นกันที่จะตัดสินใจว่าจะตัดปัญหาข้อพิพาทเรื่องใดออกจากระเบียบวาระหรือไม่และเมื่อใด และการตัดสินใจในประเด็นนี้จะใช้หลักการ Procedural Vote

เมื่อคณะมนตรีความมั่นคงได้ตัดสินใจรับปัญหาข้อพิพาทเข้าสู่ระเบียบวาระเพื่อพิจารณาต่อไปแล้ว คณะมนตรีความมั่นคงย่อมมีความผูกพันตามมาตรา 32 ที่จะต้องเชิญคู่กรณีเข้าร่วมในการประชุม (คู่กรณีไม่มีสิทธิที่จะออกเสียง) คณะมนตรีความมั่นคงอาจจะเชิญภาคีสมาชิกสหประชาชาติ ซึ่งมีได้เป็นสมาชิกของคณะมนตรีความมั่นคง เข้าร่วมในการประชุมได้เมื่อคณะมนตรีความมั่นคงพิจารณาเห็นว่าผลประโยชน์ของรัฐนั้นได้ถูกระทบกระเทือนเป็นพิเศษ

<sup>15</sup> ในเรื่องกระบวนการลงคะแนนเสียงในคณะมนตรีความมั่นคงได้มีกล่าวไว้ในมาตรา 27 ของกฎบัตรสหประชาชาติ ดังต่อไปนี้คือ

- 1) สมาชิกของคณะมนตรีความมั่นคงแต่ละประเทศจะมีคะแนนเสียง 1 คะแนน (คณะมนตรีความมั่นคงมีสมาชิกทั้งหมด 15 ประเทศ เป็นสมาชิกถาวร 5 ประเทศ และไม่ถาวรอีก 10 ประเทศ)
- 2) การตัดสินใจของคณะมนตรีความมั่นคงในเรื่องวิธีดำเนินการ (Procedural Matters) จะต้องได้รับคะแนนเสียงเห็นชอบของสมาชิก 9 เสียงใด ๆ ก็ได้ (Procedural Vote)
- 3) การตัดสินใจของคณะมนตรีความมั่นคงในเรื่องอื่น ๆ ทั้งหมด (All other Matters) จะต้องได้รับคะแนนเสียงเห็นชอบของสมาชิก 9 เสียง ซึ่งรวมทั้งเสียงของสมาชิกถาวรทั้งหมดด้วย (Non-procedural Vote) โดยมีเงื่อนไขว่าในการตัดสินใจภายใต้หมวดที่ 6 และภายใต้มาตรา 52 วรรค 3 ผู้ที่เป็นคู่กรณีในข้อพิพาทจะต้องงดออกเสียง



(มาตรา 31) โดยปกติแล้วคณะมนตรีความมั่นคงจะไม่รับฟังเพียงแต่คำกล่าวหรือรายงานของ รัฐคู่กรณีเท่านั้น คณะมนตรีความมั่นคงอาจจะทำการสอบสวนของตนเองด้วย (มาตรา 34) โดยการตั้งคณะกรรมการของตนขึ้นมาทำหน้าที่สอบสวนข้อเท็จจริง แต่การตั้งคณะกรรมการสอบสวนตามมาตรา 34 มีความแตกต่างกับการที่คณะมนตรีความมั่นคงให้อำนาจตามมาตรา 29 ในการตั้งองค์การรองเพื่อทำการสอบสวน เพราะการจัดตั้งองค์การรองตามมาตรา 29 ใช้การลงคะแนนเสียงแบบ Procedural Vote แต่การจัดตั้งคณะกรรมการสอบสวนตามมาตรา 34 จะต้องใช้การลงคะแนนเสียงแบบ Non-Procedural Vote คือใช้หลักการตามมาตรา 27 วรรค 3

โดยสรุปในการดำเนินการเพื่อแก้ไขข้อพิพาทโดยสันติวิธี คณะมนตรีความมั่นคงสามารถที่จะใช้วิธีการต่าง ๆ หลายทางตามที่กฎบัตรสหประชาชาติให้อำนาจไว้ คือ

- (1) คณะมนตรีความมั่นคงอาจจะเรียกร้องให้คู่กรณีพิพาทใช้วิธีการตกลงทางการทูตตามหลักกฎหมายระหว่างประเทศดังกล่าวไปแล้ว โดยเปิดโอกาสให้คู่กรณีพิพาทเลือกที่จะใช้แบบใดก็ได้ตามที่คู่กรณีประสงค์จะใช้ (มาตรา 33 วรรค 1)
- (2) คณะมนตรีความมั่นคงอาจจะแนะนำหนทางเฉพาะอย่างหนึ่งอย่างใดในการให้มีการตกลงในปัญหาข้อพิพาท (มาตรา 36 วรรค 1) แต่สำหรับข้อพิพาททางกฎหมายก็ให้คู่กรณีพิพาทยื่นต่อศาลยุติธรรมระหว่างประเทศ (มาตรา 36 วรรค 3)
- (3) คณะมนตรีความมั่นคงอาจจะแนะนำถึงข้อความที่จะทำการตกลงกันนอกเหนือจากวิถีทางและกระบวนการในการทำความตกลง (มาตรา 37 วรรค 2)

คณะมนตรีความมั่นคงอาจจะตั้งองค์การรองเพื่อดำเนินการแก้ไขปัญหาข้อพิพาทระหว่างประเทศ เช่น คณะผู้สังเกตการณ์สหประชาชาติในเลบานอน คณะกรรมการกิจการเกี่ยวกับเกาหลี คณะผู้ไกล่เกลี่ยระหว่างอินเดียกับปากีสถานในปัญหาแคชเมียร์ หรือ โอนปัญหาข้อพิพาทให้องค์กรอื่นของสหประชาชาติตามที่เห็นสมควร ดังเช่น คณะมนตรีความมั่นคงได้โอนการพิจารณาปัญหาปาเลสไตน์ให้แก่สมัชชา เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม การตัดสินใจของคณะมนตรีความมั่นคงภายใต้หมวดที่ 6 แห่งกฎบัตรสหประชาชาติจะถือหลักความเป็นเอกฉันท์ของสมาชิกถาวร ตามที่ระบุไว้ในมาตรา 27 วรรค 3 ตามแนวความคิดแห่งทฤษฎี "Chains of Events Theory" แนวความคิดนี้ได้พิจารณาว่าเมื่อยอมรับให้สมาชิกถาวรสามารถใช้สิทธิยับยั้งในเรื่องการใช้มาตรการบีบบังคับ (Enforcement Action) ได้ ก็จำเป็นที่จะต้องยอมให้ใช้สิทธิยับยั้งในเรื่องของการแก้ไขกรณีพิพาทโดยสันติวิธีได้ มิฉะนั้นแล้วสมาชิกถาวรก็จะกลายเป็นว่าต้องถูกผูกมัดตัวเองในการกระทำอันไม่ตรงกับความปลอดภัยของตนเอง ซึ่งในที่สุดอาจจะนำไปสู่การขัดแย้งระหว่างประเทศที่รุนแรงได้ อย่างไรก็ตามก็ถือการใช้หลักการดังกล่าวในหมวดนี้ไม่ได้มีความเข้มงวด เพราะการงดออกเสียงของสมาชิกถาวรอาจจะทำได้โดยไม่ถือว่าเป็นการสูญเสียความเป็นเอกฉันท์ของสมาชิกถาวร ในกรณีดังกล่าวหากได้คะแนนเสียงครบตามเกณฑ์ มติในข้อนี้มีผลทางปฏิบัติ และภายใต้บทบัญญัติหมวดที่ 6 นี้ คณะมนตรีความมั่นคงใช้อำนาจในการให้คำแนะนำ (Recommendations) เท่านั้น ซึ่งย่อมไม่มีผลผูกพันให้รัฐสมาชิกปฏิบัติตาม

- ในเรื่องการใช้มาตรการบีบบังคับ เมื่อข้อพิพาทที่เกิดขึ้นนั้นไม่สามารถที่จะระงับได้โดยสันติวิธีตามบทบัญญัติในหมวดที่ 6 รัฐคู่กรณีมีหน้าที่ที่จะเสนอข้อพิพาทนั้น ๆ ให้คณะมนตรีความมั่นคงพิจารณา (มาตรา 37) ดังนั้นคณะมนตรีความมั่นคงจึงมีอำนาจตามที่ระบุไว้ในมาตรา 39 แห่งกฎบัตรสหประชาชาติที่จะกำหนดในนามของสหประชาชาติว่าได้มีการ "คุกคามต่อสันติภาพ การละเมิดสันติภาพหรือการกระทำอันเป็นการรุกราน" เกิดขึ้นแล้ว รวมทั้งมีอำนาจตัดสินใจที่จะดำเนินการตอบโต้การกระทำอันเป็นการรุกรานโดยการใช้มาตรการบีบบังคับทั้งประเภทที่ไม่ใช้กำลังตามมาตรา 41 และประเภทที่ใช้กำลังตามมาตรา 42 ของหมวดที่ 7 แห่งกฎบัตรสหประชาชาติได้เพื่อการรักษาสันติภาพ และมาตรการต่าง ๆ ที่คณะมนตรีความมั่นคงใช้ บรรดาประเทศภาคีสมาชิกสหประชาชาติย่อมต้องถือปฏิบัติตามและมีผลผูกพันตามกฎหมาย (มาตรา 25, 43 และ 48 แห่งกฎบัตรสหประชาชาติ) ในการนี้คณะมนตรีความมั่นคงจะทำหน้าที่เหมือนฝ่ายบริหารของนานาชาติ (International Executive) ซึ่งจะทำให้การตัดสินใจในการตอบโต้ด้วยวิธีการตามมาตรา 41 คือการตัดสินใจเข้าทำการแทรกแซง ซึ่งอาจจะเป็นการเข้าแทรกแซงทางการทูต การเศรษฐกิจ และการทหาร ฯลฯ หรือตัดสินใจที่จะใช้

กำลังกองทัพของรัฐสมาชิกเพื่อต่อสู้การรุกรานตามมาตรา 42 ได้ ทั้งนี้แล้วแต่คณะกรรมการความมั่นคงจะพิจารณา

อย่างไรก็ตาม การใช้อำนาจของคณะมนตรีความมั่นคงตามมาตรา 39 ในการที่จะกำหนดว่ามีการคุกคามต่อสันติภาพ การละเมิดสันติภาพ หรือการกระทำการรุกรานนั้น คณะมนตรีความมั่นคงจะใช้หลักการตัดสินใจแบบเดียวกับการตัดสินใจทุกเรื่องภายใต้บทบัญญัติหมวดที่ 7 แห่งกฎบัตรสหประชาชาติ ดังนั้นความเป็นเอกฉันท์ หรือการขาดประชุมของสมาชิกถาวรจึงเป็นสิ่งสำคัญ แต่ก็ดูเหมือนว่าการใช้มาตรการบีบบังคับภายใต้หมวดที่ 7 ไม่สามารถนำมาใช้กับสมาชิกถาวรหรือกับรัฐใดที่ได้รับการสนับสนุนจากสมาชิกถาวรได้ เพราะจะถูกใช้สิทธิยับยั้ง (Veto) ด้วยเหตุผลดังกล่าวนี้ประกอบกับสาเหตุอื่น ๆ ด้วยที่ทำให้มาตรการบีบบังคับที่กำหนดไว้ในหมวดที่ 7 ไร้ผลในทางปฏิบัติในยุคที่การคุกคามต่อสันติภาพ การละเมิดสันติภาพ และการกระทำการรุกรานได้เกิดขึ้นในสภาวะการณ์ที่มีความขัดแย้งทางด้านอุดมการณ์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งระหว่างสหรัฐอเมริกากับสหภาพโซเวียต หรือที่เรียกกันว่ายุคสงครามเย็น เพราะทำให้ไม่สามารถมีเสียงเอกฉันท์จากสมาชิกถาวรในคณะมนตรีความมั่นคงได้เลย ไม่ว่าจะเป็กรณีสงครามเกาหลีในปี 1950 ซึ่งมีการใช้มาตรการบีบบังคับโดยใช้กำลังเป็นครั้งแรก การออกข้อมติในครั้งนั้นก็ยังหาความเป็นเอกภาพไม่ได้ เพราะสหภาพโซเวียตซึ่งเป็นสมาชิกถาวรในคณะมนตรีความมั่นคงไม่เข้าร่วมประชุมเมื่อจำเป็นต้องมีการตัดสินใจในมติดังกล่าว<sup>15</sup> หรือกรณีวิกฤตการณ์เบอร์ลิน กรณีปลาเลสไตน์ กรณีอินโดจีน กรณีฮังการี และกรณีคลองสุเอซ ซึ่งเกี่ยวข้องกับความขัดแย้งเรื่องอุดมการณ์ระหว่างตะวันตกกับตะวันออก ทำให้คณะมนตรีความมั่นคงไม่สามารถใช้มาตรการบีบบังคับได้เลย ความขัดแย้งดังกล่าวได้ทำลายหลักการเอกฉันท์ เพราะโครงสร้างของบทบัญญัติหมวดที่ 7 แห่งกฎบัตรสหประชาชาติในการดำเนินมาตรการบีบบังคับขึ้นอยู่กับหลักการเอกฉันท์เท่านั้น ทราบใดที่ปราศจากความเป็นเอกฉันท์ของสมาชิกถาวร หมวดที่ 7 แห่งกฎบัตรสหประชาชาติก็ปราศจากความหมาย

<sup>15</sup>Lester B. Pearson, "Force for U.N.," Foreign Affairs

เมื่อคณะมนตรีความมั่นคงตัดสินใจให้มีการใช้กำลังตามมาตรา 42 กรณีนี้กฎบัตรสหประชาชาติกำหนดให้คณะมนตรีความมั่นคง สามารถตัดสินใจใช้กองกำลังเท่าที่จำเป็นเพื่อบีบบังคับให้รัฐที่ดื้อรั้นไม่ยอมปฏิบัติตามคำตัดสินใจของคณะมนตรีความมั่นคงให้หันมายินยอมปฏิบัติตามได้ อย่างไรก็ตามกองกำลังที่ใช้โดยสหประชาชาติมิใช่เป็นกองกำลังของสหประชาชาติแต่ประการใด แต่เป็นกองกำลังของรัฐสมาชิกที่จัดเตรียมไว้สำหรับความต้องการของคณะมนตรีความมั่นคง เมื่อคณะมนตรีความมั่นคงตัดสินใจที่จะใช้กำลังต่อสู้กับการรุกราน ผู้ที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการใช้กำลังดังกล่าว คือ คณะกรรมการเสนาธิการทหาร (The Military Staff Committee) ซึ่งประกอบด้วยผู้แทนของรัฐสมาชิกถาวรในคณะมนตรีความมั่นคง ซึ่งคณะกรรมการดังกล่าวจะรับผิดชอบในด้านการบริหารทางเทคนิคเกี่ยวกับกองกำลังดังกล่าวภายใต้อำนาจของคณะมนตรีความมั่นคง

คณะมนตรีความมั่นคงไม่สามารถจะกำหนดกำลังกองทัพเอาเองได้ตามอำเภอใจ รัฐต่าง ๆ จะจัดหากองกำลัง พร้อมทั้งอำนวยความสะดวกและจัดความช่วยเหลือต่าง ๆ ให้แก่คณะมนตรีความมั่นคงตามเงื่อนไขและข้อจำกัดที่กำหนดในข้อตกลงพิเศษทางทหาร หรือโดยแท้จริงแล้วก็คือ สนธิสัญญาที่ทำกันระหว่างคณะมนตรีความมั่นคงกับรัฐสมาชิกนั้น ๆ (มาตรา 43 แห่งกฎบัตรสหประชาชาติ) ข้อตกลงพิเศษทางทหารดังกล่าวจึงเป็นสิ่งจำเป็นตามกฎบัตรสหประชาชาติเมื่อมีการใช้อำนาจในการบีบบังคับของคณะมนตรีความมั่นคง

ด้วยเหตุนี้ตั้งแต่วันที่ 16 กุมภาพันธ์ ปี 1946 คณะมนตรีความมั่นคงจึงได้มอบหมายให้คณะกรรมการเสนาธิการทหารดำเนินการเตรียมโครงสร้างแบบอย่างของความตกลงระหว่างคณะมนตรีความมั่นคงกับรัฐสมาชิกเกี่ยวกับการเตรียมกองกำลังไว้ให้สหประชาชาติใช้เมื่อต้องการ และในวันที่ 13 กุมภาพันธ์ ปี 1947 คณะมนตรีความมั่นคงได้ขอให้คณะกรรมการเสนอโครงสร้างเกี่ยวกับหลักการพื้นฐานขององค์การในเรื่องกองกำลังของสหประชาชาติ ซึ่งรายงานของคณะกรรมการดังกล่าวก่อให้เกิดการโต้แย้งกันระหว่างรัฐสมาชิกในคณะกรรมการฯ บางรัฐเกี่ยวกับปัญหานี้พื้นฐานต่าง ๆ

ข้อโต้แย้งประการแรก เกี่ยวกับเรื่องการจัดสรรกำลังทหารของรัฐสมาชิกซึ่งตามหลักการที่เสนอระบุว่า กองกำลังส่วนใหญ่ที่จะใช้โดยคณะมนตรีความมั่นคงควรจะมาจากการจัดสรรกำลังทหารของรัฐสมาชิกถาวรในคณะมนตรีความมั่นคง ทางผู้แทนของสหรัฐอเมริกา อังกฤษ ฝรั่งเศส และจีนเห็นว่า การจัดสรรกำลังดังกล่าว อาจจะมีความแตกต่างกันอย่างมากก็ได้ เนื่องจากพลังอำนาจทางบก ทางทะเล และทางอากาศต่างกันมาก แนวความคิดดังกล่าวเห็นว่าการจัดสรรเช่นนี้จะก่อให้เกิดประสิทธิภาพได้ สำหรับผู้แทนของสหภาพโซเวียตกลับสนับสนุนหลักการแห่งความเท่าเทียมกันอย่างเด็ดขาด ทั้งนี้เพื่อที่จะหลีกเลี่ยงการใช้อิทธิพลทางทหารของรัฐสมาชิกถาวรรัฐใดรัฐหนึ่ง

ข้อโต้แย้งประการที่สอง เป็นข้อโต้แย้งเกี่ยวกับเรื่องฐานทัพบก ฐานทัพเรือและฐานทัพอากาศ ผู้แทนของทุกรัฐยกเว้นสหภาพโซเวียต เห็นว่าความตกลงพิเศษทางทหารจะต้องประกอบด้วยข้อความอันระบุถึงสิทธิในการผ่านแดน และระบุถึงการให้ฐานทัพที่จำเป็นสำหรับการใช้กำลังทหารปฏิบัติการภายใต้อำนาจของคณะมนตรีความมั่นคง อำนาจการควบคุมและการบังคับบัญชาฐานเหล่านี้ยังคงเป็นของรัฐที่กองกำลังสหประชาชาติตั้งฐานทัพอยู่ แต่สำหรับผู้แทนของสหภาพโซเวียตนั้นเห็นว่า ความตกลงดังกล่าวไม่จำเป็นต้องระบุข้อความอันเป็นการผูกพันการใช้ฐานทัพ

ข้อโต้แย้งประการที่สาม เกี่ยวกับปัญหาสถานะทั่วไปของกองกำลังสหประชาชาติ ซึ่งเรื่องนี้ผู้แทนของทุกรัฐยกเว้นสหภาพโซเวียตเห็นว่า กองกำลังสหประชาชาติสามารถที่จะตั้งอยู่ได้ทั่วทุกแห่ง โดยรัฐที่ยอมให้ตั้งมีสิทธิที่จะเข้าไปในฐานที่ตั้งได้ ทั้งนี้เพื่อว่าการปฏิบัติงานอย่างฉับพลันในทุกจุดของโลกของคณะมนตรีความมั่นคงจะสามารถดำเนินการได้ทันที แต่สำหรับผู้แทนของสหภาพโซเวียตเห็นว่า โดยหลักการแล้วกองกำลังของสหประชาชาติควรจะต้องตั้งอยู่เฉพาะในเขตแดนของรัฐที่จัดสรรกำลังเท่านั้น การให้กองกำลังสหประชาชาติเข้าไปในดินแดนของรัฐอื่นนอกเหนือจากนี้จะไม่ก่อให้เกิดประโยชน์ต่อสันติภาพระหว่างประเทศ

ข้อโต้แย้งทั้งหลายดังกล่าวข้างต้นเป็นข้อโต้แย้งเกี่ยวกับปัญหาพื้นฐาน และเมื่อไม่สามารถตกลงในปัญหาพื้นฐานดังกล่าวได้ จึงไม่อาจจะมีการเจรจาเพื่อทำความตกลงพิเศษทาง

ทหารต่อไปได้<sup>17</sup> ดังนั้นมาตรา 43 ของกฎบัตรสหประชาชาติจึงไม่อาจจะนำมาใช้ในทางปฏิบัติ แต่ก็ยังมีมาตรา 106 ซึ่งได้ระบุว่าในระหว่างที่ความตกลงพิเศษตามที่อ้างถึงในมาตรา 43 ยังมิได้ใช้บังคับ มหาอำนาจทั้ง 5 ชาติในคณะมนตรีความมั่นคงจะ "ดำเนินการร่วมกันในนามของสหประชาชาติ เพื่อกระทำการทุกวิถีทางซึ่งจำเป็นในการรักษาไว้ซึ่งสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ" แต่การใช้มาตรานี้จะต้องได้รับความเห็นชอบจากสมาชิกถาวรของคณะมนตรีความมั่นคงทุกประเทศ ซึ่งเป็นเรื่องที่ยากยิ่งหลังจากเริ่มสงครามเย็นมาตั้งแต่ปี 1946 เพราะเกือบจะหาความตกลงเอกฉันท์จากมหาอำนาจทั้ง 5 ไม่ได้เลยในคณะมนตรีความมั่นคง

ด้วยเหตุนี้จึงได้มีความพยายามให้สมาชิกได้เข้ามามีอำนาจรับผิดชอบเกี่ยวกับการรักษาสันติภาพแทนคณะมนตรีความมั่นคง ในกรณีที่คณะมนตรีความมั่นคงไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวได้อันเนื่องมาจากการใช้สิทธิยับยั้ง ดังนั้นในทางปฏิบัติเมื่อมีปัญหาข้อพิพาทบางเรื่องจึงนำเข้าสู่การพิจารณาของคณะมนตรีความมั่นคง และบางเรื่องนำเข้าสู่การพิจารณาของสมาชิก<sup>18</sup>

กล่าวโดยสรุป เมื่อเกิดกรณีพิพาทหรือสถานการณ์ระหว่างประเทศใด ๆ หากคู่กรณีพิพาทร้องขอต่อคณะมนตรีความมั่นคง คณะมนตรีความมั่นคงสามารถออกมติคำแนะนำ (Recommendation) ต่าง ๆ ซึ่งเป็นการตัดสินใจที่มีผลผูกพันต่อรัฐสมาชิก ตลอดจนสามารถออกคำตัดสิน (Decision) ซึ่งเป็นการตัดสินใจที่มีผลผูกพันต่อรัฐสมาชิก เกี่ยวกับเรื่องนี้ได้ตามความเหมาะสมเพื่อการระงับข้อพิพาทนั้น ๆ โดยเฉพาะถ้าเป็นกรณีพิพาทที่มีการใช้กำลัง คณะมนตรีความมั่นคงจะเป็นผู้พิจารณาและเสนอคำแนะนำ หรือคำตัดสินให้ใช้มาตรการบีบบังคับทั้งประเภทที่ไม่ใช้กำลังตามมาตรา 41 และประเภทที่ใช้กำลังตามมาตรา 42 ของหมวดที่ 7 แห่งกฎบัตรสหประชาชาติ เพื่อการรักษาสันติภาพ (มาตรา 39 แห่งกฎบัตรสหประชาชาติ)

<sup>17</sup> ข้อสรุปของประธานคณะกรรมการเสนาธิการทหาร ซึ่งได้เสนอต่อประธานคณะมนตรีความมั่นคงตามหนังสือลงวันที่ 2 กรกฎาคม ปี 1948.

<sup>18</sup> สมวงศ์ ชูมาก, องค์การระหว่างประเทศ : สันนิบาตชาติ สหประชาชาติ, หน้า 148-149.

ตลอดทั้งสามรถที่จะใช้มาตรการชั่วคราวเพื่อการนี้ได้ หากคณะมนตรีความมั่นคงเห็นว่าเป็น การเหมาะสม (มาตรา 40 แห่งกฎบัตรสหประชาชาติ) และมาตรการต่าง ๆ ที่คณะมนตรี ความมั่นคงตัดสินใจใช้บรรดาประเทศภาคีสมาชิกสหประชาชาติย่อมต้องถือปฏิบัติตามและมีผลผูก พันตามมาตรา 25 แห่งกฎบัตรสหประชาชาติ

อนึ่ง หลักปฏิบัติโดยทั่วไปถือกันว่าการงดออกเสียงของประเทมหาอำนาจ สมาชิก ถาวรในคณะมนตรีความมั่นคงมิได้หมายความว่า เป็นการลงมติยับยั้ง การขาดประชุมถือว่าเป็น การงดออกเสียง ดังนั้นการขาดประชุมของสมาชิกถาวร จึงมิได้ถือว่าเป็นการใช้อำนาจยับยั้ง<sup>19</sup>

2.2 สมัชชา กฎบัตรสหประชาชาติได้กำหนดหน้าที่ของสมัชชาไว้เกี่ยวกับการรักษา สันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศในขอบเขตที่จำกัด โดยในมาตรา 11 วรรค 1 ได้ให้ อำนาจในการ "พิจารณาหลักการทั่วไปอันเกี่ยวกับความร่วมมือเพื่อรักษาสันติภาพ และความ มั่นคงระหว่างประเทศ" ในมาตรา 11 วรรค 2 ได้บัญญัติว่า ภายใต้บังคับแห่งบทบัญญัติมาตรา 12 สมัชชาจะสามารถที่จะถกเถียงปัญหาทุกชนิดที่เกี่ยวกับการดำรงไว้ซึ่งสันติภาพและความ มั่นคงระหว่างประเทศได้ เพื่อเสนอคำแนะนำต่อรัฐผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย หรือต่อคณะมนตรีความ มั่นคง หรือต่อทั้งสองฝ่าย แต่ทั้งนี้จะทำได้ก็ต่อเมื่อปัญหาดังกล่าวยังมีได้ตกอยู่ภายใต้การดำเนินการ ของคณะมนตรีความมั่นคง<sup>20</sup> และในตอนท้ายของวรรคนี้ได้ระบุว่า ปัญหาใด ๆ ในเรื่องนี้ ซึ่งจำเป็นที่จะต้องมีการปฏิบัติการ<sup>21</sup> สมัชชาจะต้องส่งเรื่องให้คณะมนตรีความมั่นคงไม่ว่าจะ

<sup>19</sup>Eduardo Jimenez de Agrechaga, Voting and the Handling of Disputes in the Security Council (New York: Carnegie Endowment for International Peace, 1950), p. 17-25.

<sup>20</sup>ปัญหาเหล่านี้อาจจะเสนอโดยรัฐสมาชิกใด ๆ ของสหประชาชาติ หรือโดยคณะ มนตรีความมั่นคงหรือโดยรัฐที่มีได้ เป็นสมาชิกสหประชาชาติตามเงื่อนไขภายใต้มาตรา 35 วรรค 2

<sup>21</sup> การปฏิบัติการในที่นี้หมายถึง การดำเนินการให้มีการใช้มาตรการบีบบังคับ (Enforcement Action)

ก่อนหรือหลังการอภิปราย ซึ่งข้อความนี้เท่ากับย้ำว่า เมื่อมีความจำเป็นที่จะต้อง "ปฏิบัติการ" คณะมนตรีความมั่นคงเท่านั้นที่มีอำนาจไม่ใช่สมัชชา หรืออีกนัยหนึ่งแสดงให้เห็นถึงความแตกต่างของสององค์กร กล่าวคือ คณะมนตรีความมั่นคงทำหน้าที่องค์กรบริหาร ส่วนสมัชชาทำหน้าที่องค์กรประชุมพิจารณาถกปัญหา

สำหรับในมาตรา 12 วรรค 1 ได้บัญญัติว่า สมัชชาจะไม่สามารถให้คำแนะนำในเรื่องปัญหาข้อพิพาท หรือสถานการณ์ที่คณะมนตรีความมั่นคงกำลังพิจารณาอยู่ ดังนั้นบทบาทในเรื่องนี้ของคณะมนตรีความมั่นคงจะมาก่อนสมัชชา แต่สมัชชาก็จะได้รับข่าวสารจากเลขาธิการสหประชาชาติเกี่ยวกับเรื่องต่าง ๆ ที่คณะมนตรีความมั่นคงกำลังดำเนินการอยู่ตามมาตรา 12 วรรค 2 ฉะนั้นมาตรา 12 จึงจำกัดอำนาจหน้าที่ของสมัชชาอยู่มากในการที่จะพิจารณาหรือดำเนินการใด ๆ เพื่อรักษาสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ

อย่างไรก็ดี จากกิจปฏิบัติของสมัชชาในเรื่องนี้ในหลายกรณี ประกอบกับการที่คณะมนตรีความมั่นคงต้องประสบกับปัญหาอันเนื่องมาจากการใช้สิทธิยับยั้งของบรรดาภาคีสมาชิกถาวร เมื่อมีความจำเป็นที่จะต้องตัดสินใจให้ใช้มาตรการบีบบังคับในการรักษาสันติภาพ จึงมีความพยายามที่จะเพิ่มอำนาจให้กับสมัชชา โดยมีการเสนอให้สมัชชาอนุมัติ "มติแห่งการรวมกันเพื่อสันติภาพ" ("Uniting for Peace" Resolution)<sup>22</sup> เมื่อวันที่ 3 พฤศจิกายน ปี 1950 มตินี้ได้เพิ่มอำนาจให้กับสมัชชาจากที่กำหนดไว้ในกฎบัตรสหประชาชาติ ทำให้สมัชชามีอำนาจในทำนองเดียวกับคณะมนตรีความมั่นคง ที่จะกำหนดว่าการคุกคามต่อสันติภาพ หรือการละเมิดสันติภาพหรือการกระทำอันเป็นการรุกรานได้เกิดขึ้นแล้ว และมีอำนาจที่จะให้คำแนะนำ (Recommendation) ในเรื่องการปฏิบัติการของรัฐสมาชิก รวมทั้งในเรื่องการใช้กำลังด้วย ทั้งนี้มติดังกล่าวมีสาระสำคัญว่า<sup>23</sup>

<sup>22</sup>Resolution 377 (V)

<sup>23</sup>ไมตรี จุลดลย์, "ประเทศไทยกับสหประชาชาติ," (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต ภาควิชาการทูต คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2509), หน้า 48-49.



1. การใช้อำนาจของสมัชชาจะกระทำต่อเมื่อคณะมนตรีความมั่นคงไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ในความผิดชอบหลักในเรื่องการรักษาสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศอันเนื่องมาจากการขาดความเป็นเอกฉันท์ของสมาชิกถาวร สมัชชาสามารถพิจารณาเรื่องนั้นได้ทันที เพื่อจะได้แนะนำ (Recommendation) สมาชิกให้ใช้มาตรการร่วมกันเพื่อรักษาหรือให้กลับคืนมาซึ่งสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ และถ้าสมัชชามีได้อยู่ในสมัยประชุม ก็ให้เรียกประชุมสมัชชาสมัยพิเศษฉุกเฉินภายใน 24 ชั่วโมง การเรียกประชุมให้กระทำเมื่อสมาชิกคณะมนตรีความมั่นคง 9 เสียงร้องขอ หรือจากภาคีสมาชิกสหประชาชาติส่วนข้างมาก
2. ให้สมัชชาจัดตั้งคณะกรรมการสังเกตการณ์สันติภาพ (Peace Observation Commission) ประกอบด้วยกรรมการ 14 คน ซึ่งกรรมการดังกล่าวจะถูกส่งไปยังพื้นที่ที่มีปัญหาเพื่อสังเกตการณ์และรายงานถึงสถานการณ์ความตึงเครียดอันเป็นการคุกคามต่อสันติภาพ และความมั่นคงระหว่างประเทศ รวมทั้งให้ข้อเสนอแนะแก่สมัชชาในเรื่องการดำเนินการที่จำเป็น
3. ให้ประเทศสมาชิกจัดกองทหารของตนไว้สำหรับที่จะให้สหประชาชาติใช้ได้ทันที และให้เลขาธิการแต่งตั้งผู้เชี่ยวชาญทางทหารไว้สำหรับให้คำแนะนำทางเทคนิคแก่ประเทศสมาชิกที่ร้องขอ
4. ให้สมัชชาจัดตั้งคณะกรรมการมาตรการร่วมกัน (Collective Measures Committee) ประกอบด้วยกรรมการจำนวน 14 คนเช่นเดียวกัน เพื่อให้ทำหน้าที่ศึกษาและรายงานถึงวิธีการที่จะใช้ร่วมกันเพื่อประสานการปฏิบัติของรัฐสมาชิก ตามคำแนะนำของสมัชชาในกรณีที่มีการล่วงละเมิดสันติภาพ หรือการกระทำการรุกราน ทั้งนี้เพื่อที่จะรักษา และส่งเสริมสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ

อนึ่ง การที่สมัชชาสามารถให้คำแนะนำในเรื่องกองกำลังสหประชาชาติภายใต้มติแห่งการร่วมกันเพื่อสันติภาพได้นั้น สหภาพโซเวียตได้คัดค้านตลอดมาว่าขัดกับกฎบัตรสหประชาชาติในมาตรา 11 วรรค 2 และมาตรา 12 และว่าการดำเนินการเกี่ยวกับการจัดกองกำลังสหประชาชาติเป็นอำนาจผูกขาด (exclusive authority) ของคณะมนตรีความมั่นคงตามที่กำหนดไว้ในหมวดที่ 7 ของกฎบัตรฯ สหภาพโซเวียตจึงไม่เห็นด้วยและได้เสนอให้ศาลยุติธรรมระหว่างประเทศให้ความเห็นในเรื่องค่าใช้จ่ายขององค์การสหประชาชาติเกี่ยวกับเรื่องกองกำลังดังกล่าว สหภาพโซเวียตเห็นว่าไม่มีข้อผูกพันอันใดที่จะต้องจัดสรรค่าใช้จ่ายให้แก่กองกำลัง

ของสหประชาชาติในเมื่อกองกำลังตั้งกล่าวตั้งขึ้นมา โดยผิดกฎหมาย (กฎบัตรสหประชาชาติ) รัฐจำนวนหนึ่งได้แนะนำต่อศาลว่าไม่จำเป็นที่ศาลจะต้องให้คำตอบต่อปัญหาดังกล่าวที่เสนอต่อศาลและได้แนะนำว่าศาลควรจะพิจารณาถึงความถูกต้องของอำนาจที่สมัชชาได้รับตามข้อมติแห่งการรวมกันเพื่อสันติภาพ และศาลก็ได้พิจารณาถึงอำนาจหน้าที่ของสมัชชาและคณะมนตรีความมั่นคงในเรื่องการร่ำไรซึ่งสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศด้วยมติเสียงส่วนใหญ่ 9 ต่อ 5 ให้ความเห็นว่า คณะมนตรีความมั่นคงมีอำนาจหน้าที่ "หลัก" (primary authority) ไม่ใช่อำนาจหน้าที่แบบผูกขาด (exclusive authority) และแม้ว่าการดำเนินมาตรการบีบบังคับเป็นสิทธิผูกขาดของคณะมนตรีความมั่นคงภายใต้หมวดที่ 7 ก็จริง แต่กฎบัตรสหประชาชาติมิได้ห้ามสมัชชาที่จะให้คำแนะนำตามมาตรา 10 และ 14 ที่ว่าด้วยอำนาจและหน้าที่ของสมัชชาเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อคณะมนตรีความมั่นคงไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ของตนตามที่กฎบัตรสหประชาชาติได้มอบหมายไว้ให้เป็นผู้รับผิดชอบเบื้องต้นในการรักษาสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศแล้ว สมัชชาก็ควรจะมีอำนาจที่จะแนะนำให้มีการปฏิบัติการใด ๆ ได้ เพราะมิฉะนั้นสหประชาชาติก็ไม่สามารถจะทำหน้าที่ของตนตามวัตถุประสงค์สำคัญยิ่งให้ลุล่วงไปได้ ข้อจำกัดแห่งมาตรา 11 วรรค 2 ไม่อาจนำมาใช้กับกรณีนี้ ในเมื่อ "การปฏิบัติการ" ที่อ้างถึงในมาตรา 11 วรรค 2 หมายถึงเพียงการดำเนินการบีบบังคับ (enforcement action) แต่การแนะนำให้ใช้กำลังโดยสมัชชา ตามที่คณะของศาลเป็นแค่เพียงมาตรการที่สมัชชาแนะนำ ภายใต้อำนาจตามมาตรา 14 แห่งกฎบัตรสหประชาชาติ (คือมาตรการเพื่อการระงับโดยสันติวิธี) ดังนั้น จึงเห็นว่าศาลไม่ได้ให้ความเห็นออกมาอย่างชัดเจนว่ามติแห่งการรวมกันเพื่อสันติภาพทำให้สมัชชาได้รับอำนาจอย่างถูกต้องตามกฎหมายหรือไม่ แต่ในทางพฤตินัยศาลเห็นด้วยกับอำนาจของสมัชชาตามข้อมติแห่งการรวมกันเพื่อสันติภาพ แต่ภายในขอบเขตที่ว่า สมัชชาต้องจำกัดตัวเองอยู่เพียงการให้คำแนะนำเกี่ยวกับมาตรการการใช้กำลังภายใต้เงื่อนไขตามมาตรา 14 ของกฎบัตรสหประชาชาติแต่ไม่ใช่เกี่ยวกับการใช้กำลังเพื่อ "ดำเนินการบีบบังคับต่อรัฐ"

อย่างไรก็ดี มติดังกล่าวก็ได้รับการยอมรับว่าเป็นสิ่งที่ถูกต้อง อย่างน้อยที่สุดภายในกรอบของการปฏิบัติการเพื่อ "รักษาสันติภาพ" (Peace-Keeping Operation) ซึ่งไม่ใช่เรื่อง "การดำเนินการให้มีการใช้มาตรการบีบบังคับ" (Enforcement Action) และโดยปกติความร่วมมือของภาคีสมาชิกต่อสมัชชาในเรื่องการจำกัดกองกำลังก็เป็นไปด้วยความสมัครใจ

อย่างแท้จริง เพราะสมัชชามีอำนาจแต่เพียงให้คำแนะนำเท่านั้น จะอย่างไรก็ตามสมัชชาได้ใช้อำนาจภายใต้มติแห่งการรวมกันเพื่อสันติภาพนี้ในการประณามการแทรกแซงของจีนในเกาหลีว่าเป็นการรุกรานต่อเกาหลี<sup>24</sup> และแนะนำให้ใช้มาตรการลงโทษทางเศรษฐกิจต่อจีน<sup>25</sup> และในการแนะนำให้อังกฤษและฝรั่งเศสถอนกองทหารออกจากอียิปต์ในปี 1956<sup>26</sup>

2.3 เลขาธิการสหประชาชาติ โดยปกติหน้าที่ประจำของเลขาธิการสหประชาชาติคือ หน้าที่ด้านการบริหารงานขององค์การ แต่นอกเหนือจากงานด้านการบริหารแล้ว เลขาธิการอาจได้รับมอบหมายความรับผิดชอบในทางด้านการเมืองอยู่บ่อยครั้ง จนทำให้กลายเป็นบุคคลที่มีบทบาทสำคัญผู้หนึ่งในทางด้านการเมืองระหว่างประเทศ เช่น ในเดือนพฤศจิกายน ปี 1956 นายดัก ฮัมมาร์โซลด์ ได้จัดทำรายงานเกี่ยวกับรูปแบบการหยุดยิงในอียิปต์ รวมทั้งได้มีบทบาทอย่างสำคัญในการก่อตั้งกองกำลังระหว่างชาติในอียิปต์ และการตรวจสอบสถานการณ์ในังการีในหน้าร้อนปี 1958 เขาได้มีส่วนช่วยอย่างมากในการแก้ไขปัญหาความยุ่งยากที่เกิดขึ้นในจอร์แดนและเลบานอน เป็นต้น

สำหรับหน้าที่ในด้านการรักษาสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ กฎบัตรสหประชาชาติได้กำหนดไว้ในมาตรา 99 ว่า อาจนำเรื่องใด ๆ ซึ่งตามความเห็นของเลขาธิการ อาจจะคุกคามต่อการดำรงไว้ซึ่งสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ เสนอให้คณะมนตรีความมั่นคงทราบ เพื่อเตือนให้คณะมนตรีความมั่นคงให้ความสนใจต่อกรณีพิพาทที่อาจจะเป็นอันตรายต่อการรักษาสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ

<sup>24</sup>Resolution 498 (V) of December 14, 1950

<sup>25</sup>Resolution 500 (V) of May 18, 1951

<sup>26</sup>Resolution 997 (ES-I), 1002 (ES-I) and 1120 (XI) of November 2, 7 and 24, 1956.

เลขาธิการสหประชาชาติยังมีบทบาททางการทูตที่สำคัญคือ จะเป็นผู้เจรจาในนามของสหประชาชาติกับรัฐต่าง ๆ หรือเป็นผู้ไกล่เกลี่ย หรือประนีประนอม เพื่อให้เกิดผลตามมติของคณะมนตรีความมั่นคงหรือสมัชชา

### 3. กรณีการให้มาตรการบีบบังคับในอดีตที่ผ่านมา

ในที่นี้จะขอยกตัวอย่าง "ปัญหาเกาหลี" เพราะเป็นกรณีแรกที่สหประชาชาติได้เข้าไปแทรกแซง ด้วยการให้มาตรการบีบบังคับโดยใช้กำลังเป็นครั้งแรก ทั้งนี้เพื่อผลักดันกองทัพเกาหลีเหนือที่รุกรานเข้าไปในเกาหลีใต้ แต่มาตรการทางทหารดังกล่าวก็มิได้ประสบความสำเร็จกลับทำให้สงครามขยายตัวโดยสาธารณประชาชนจีนได้ส่งกำลังอาสาสมัครเข้าร่วมกับกองทัพเกาหลีเหนือตอบโต้กองทัพของสหประชาชาติ

สงครามเกาหลี เริ่มขึ้นเมื่อวันที่ 25 มิถุนายน ปี 1950 เลขาธิการสหประชาชาติได้รับแจ้งจากสหรัฐอเมริกาและคณะกรรมการสหประชาชาติว่าด้วยเกาหลีว่า กองทัพเกาหลีเหนือได้รุกรานเกาหลีใต้ในเช้าวันนั้น ในวันเดียวกันนั่นเอง คณะมนตรีความมั่นคงก็ได้เรียกประชุมและได้มีมติโดยคะแนนเสียง 9 ต่อ 0 งดออกเสียง 1 (ยูโกสลาเวีย) และขาดประชุม 1 (สหภาพโซเวียต) ว่าการโจมตีด้วยกำลังอาวุธนั้นเป็นการละเมิดสันติภาพ คณะมนตรีความมั่นคงได้เรียกร้องให้ยุติการสู้รบทันทีและให้เกาหลีเหนือถอนกำลังกองทัพไปจากเส้นขนาน 38 (ซึ่งเป็นเส้นแบ่งเขตแดนระหว่างเกาหลีเหนือและเกาหลีใต้) นอกจากนี้ ได้เรียกร้องให้ประเทศสมาชิกสหประชาชาติให้ความช่วยเหลือในการปฏิบัติตามข้อมตินี้ด้วย<sup>27</sup>

ต่อมาเมื่อวันที่ 27 มิถุนายน ศกเดียวกัน คณะมนตรีความมั่นคงได้รับรองร่างข้อมติของสหรัฐอเมริกา แนะนำให้ประเทศสมาชิกให้ความช่วยเหลือเท่าที่จำเป็นแก่สาธารณรัฐเกาหลี

<sup>27</sup>Office of Public Information of the United Nations, Everyman's United Nations (New York, 1959), p. 116.

เพื่อปราบปรามการโจมตีด้วยกำลังอาวุธ และเพื่อให้สันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ ในอาณานิคมเหล่านั้นได้กลับคืนมา มติในเรื่องนี้ได้รับคะแนนเสียงเห็นชอบ 7 เสียง คัดค้าน 1 (ยูโกสลาเวีย) ขาดประชุม 1 (สหภาพโซเวียต) อียิปต์และอินเดียไม่ได้ร่วมออกเสียงด้วย แต่ต่อมาทั้งสองประเทศแถลงว่าตนงดออกเสียง (Abstention)<sup>28</sup> ข้อมติฉบับหลังนี้ได้นำมาใช้เป็นพื้นฐานทางกฎหมายในการเข้าแทรกแซงของสหประชาชาติในสงครามเกาหลี

หลังจากที่คณะมนตรีความมั่นคงได้มีมติเมื่อวันที่ 27 มิถุนายนแล้วนั่นเอง สหรัฐอเมริกา ได้ประกาศว่า ตนได้สั่งให้กองทัพอากาศและกองทัพเรือช่วยกองทัพของสาธารณรัฐเกาหลีแล้ว<sup>29</sup> และในวันที่ 30 มิถุนายน สหรัฐอเมริกาก็ได้แจ้งให้คณะมนตรีความมั่นคงทราบต่อไปว่า ตนได้สั่งปิดล้อมฝั่งทะเลของเกาหลีทางเรือ กับได้มอบอำนาจให้ใช้กำลังกองทัพบกเพื่อสนองตอบข้อ มติลงวันที่ 27 มิถุนายน ของคณะมนตรีความมั่นคงด้วยแล้ว

การดำเนินการของคณะมนตรีความมั่นคงครั้งนี้ มีประเทศสมาชิกถึง 51 ประเทศ (สมาชิกในขณะนั้นมีอยู่ 59 ประเทศ) ที่สนับสนุน ที่คัดค้าน 5 ประเทศ รวมทั้งสหภาพโซเวียต นอกจากนี้ จีนคอมมิวนิสต์กับเกาหลีเหนือก็คัดค้าน โดยอ้างว่า ข้อมติลงวันที่ 27 มิถุนายน ของ คณะมนตรีความมั่นคงไม่ชอบด้วยกฎหมาย และลงมติไปโดยขาดสมาชิกถาวรของคณะมนตรีความ มั่นคง คือสหภาพโซเวียต

ในวันที่ 7 กรกฎาคม ศกเดียวกัน คณะมนตรีความมั่นคงได้มีมติโดยคะแนนเสียงเห็น ชอบ 7 เสียง คัดค้านไม่มี งดออกเสียง 3 (คือ อียิปต์ อินเดีย และยูโกสลาเวีย) และไม่เข้า ประชุม 1 คือ สหภาพโซเวียต ขอให้ประเทศสมาชิกทั้งหมดให้ส่งกำลังไปสมทบกับกองกำลัง

<sup>28</sup> Ibid.

<sup>29</sup> C.A. Colliard, Institutions des Relations Internationales 7<sup>eme</sup> ed. (Paris : Daltoz, 1978), p. 405.

สหประชาชาติเพื่อจัดตั้งเป็นกองบัญชาการของสหรัฐอเมริกา ในวันที่ 8 กรกฎาคม ประธานาธิบดี ทรูแมน แห่งสหรัฐอเมริกาก็ได้แต่งตั้งให้นายพล แมคอาเธอร์ เป็นผู้บัญชาการกองทัพ ประเทศไทยกับประเทศอื่น ๆ อีก 15 ประเทศ คือ ออสเตรเลีย เบลเยียม แคนาดา โคลัมเบีย เอธิโอเปีย ฝรั่งเศส กรีซ ลักเซมเบิร์ก เนเธอร์แลนด์ นิวซีแลนด์ ฟิลิปปินส์ ตุรกี อาฟริกาใต้ สหราชอาณาจักรและสหรัฐอเมริกา ได้ส่งกองทหารไปร่วมปฏิบัติการในครั้งนี้ ซึ่งนับเป็นครั้งแรกที่สหประชาชาติได้ใช้มาตรการบีบบังคับโดยใช้กำลังตามหลักการในกฎบัตร สหประชาชาติปราบปรามผู้รุกราน แต่การออกข้อมตินั้นก็ยังไม่มีความเป็นเอกภาพ ด้วยเหตุที่ สหภาพโซเวียตซึ่งเป็นสมาชิกถาวรในคณะมนตรีความมั่นคงไม่เข้าร่วมประชุม อย่างไรก็ตาม การขาดประชุมของสหภาพโซเวียตก็ได้ถือว่าการใช้สิทธิยับยั้งอันจะมีผลทำให้มติดังกล่าว ต้องตกไป นอกจากประเทศที่ส่งกองทหารไปร่วมรบ ก็ยังมีประเทศอื่น ๆ อีก 5 ประเทศ คือ เดนมาร์ก อินเดีย อิตาลี นอร์เวย์ และสวีเดน ได้ส่งหน่วยพยาบาลไปช่วย สำหรับ สาธารณรัฐเกาหลีได้มอบกองทัพของตนทั้งหมดให้อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของสหประชาชาติ<sup>๓๐</sup>

อนึ่ง การที่คณะมนตรีความมั่นคงสามารถนำปัญหานี้มาพิจารณาได้เพราะสหภาพโซเวียตไม่ยอมเข้าร่วมประชุมตั้งแต่วันที่ 13 มกราคม - 31 กรกฎาคม ปี 1950 เพื่อตอบโต้ การที่สหประชาชาติยังคงยอมรับผู้แทนของสาธารณรัฐจีน (ปัจจุบันคือไต้หวัน) เป็นผู้แทนอันชอบธรรมของจีนในคณะมนตรีความมั่นคง ซึ่งในขณะนั้นได้มีจีน 2 จีน คือ สาธารณรัฐจีนนำโดย เจียง ไคเช็ค กับสาธารณรัฐประชาชนจีน นำโดย เมาเซตุง

ทางฝ่ายโซเวียต เมื่อทราบว่าคุณเสียทีในทางการเมืองในคณะมนตรีความมั่นคง จึงได้หันมาเข้าร่วมประชุมคณะมนตรีความมั่นคงตั้งแต่วันที่ 1 สิงหาคม ปี 1950 และก็ได้ใช้สิทธิยับยั้งเกี่ยวกับเรื่องการดำเนินการของกองกำลังดังกล่าว ทำให้การจัดการปัญหาเกาหลีประสบอุปสรรคมาก

<sup>๓๐</sup>Office of Public Information of the United Nations, Everyman's United Nations, p. 117.

ในเดือนตุลาคม ค.ศ. 1950 กองกำลังอาสาสมัครของจีนก็ได้บุกรุกข้ามเขตแดนเข้าไปในเกาหลีเพื่อช่วยเหลือกองทัพเกาหลีเหนือ คณะมนตรีความมั่นคงไม่สามารถตัดสินใจอย่างใดลงไปได้เพราะโซเวียตใช้สิทธิยับยั้ง ดังนั้นสมัชชาจึงได้มีการประชุมเพื่อพิจารณาปัญหานี้ และได้มีข้อมติที่ 377 (V) เมื่อวันที่ 3 พฤศจิกายน ปี 1950 เรียกว่าข้อมติแห่ง "การรวมกันเพื่อสันติภาพ" ("United for Peace" Resolution) ซึ่งโดยทั่วไปนิยมเรียกว่า ข้อมติอาชีสัน (Acheson Resolution)<sup>31</sup> ตามชื่อรัฐมนตรีว่าการต่างประเทศสหรัฐอเมริกาในขณะนั้นที่เป็นผู้เสนอข้อมติดังกล่าวนี้ ข้อมติที่ 377 (V) หรือข้อมติอาชีสันระบุว่า "ในกรณีใดก็ตามที่ปรากฏว่ามีการคุกคามต่อสันติภาพ การทำลายสันติภาพ หรือการกระทำอันเป็นการรุกราน และปรากฏว่าไม่สามารถมีความเห็นยืนยงอย่างเป็นทางการในความปลอดภัยของคณะมนตรีความมั่นคงและคณะมนตรีความมั่นคงไม่สามารถดำเนินการในความรับผิดชอบหลักของตน ในเรื่องการรักษาสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศแล้วสมัชชาจะพิจารณาปัญหานั้น ๆ โดยทันทีเพื่อให้คำแนะนำ (recommendations) ที่เหมาะสมเกี่ยวกับมาตรการร่วมกันในการที่จะดำเนินการกับปัญหานั้น ๆ รวมทั้งการใช้กำลังกองทัพถ้าจำเป็นในกรณีที่มีการทำลายสันติภาพหรือมีการกระทำอันเป็นการรุกราน ทั้งนี้ เพื่อให้สันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศกลับคืนมา"<sup>32</sup> ด้วยเหตุนี้สมัชชาจึงสามารถทำหน้าที่แทนคณะมนตรีความมั่นคงในกรณีดังกล่าวได้ โดยสมัชชาสามารถจัดให้มีการประชุมเพื่อทำหน้าที่แทนคณะมนตรีความมั่นคงได้โดยการร้องขอของสมาชิกสมัชชาส่วนใหญ่ หรือโดยการร้องขอของเสียงส่วนใหญ่ 9 เสียงของคณะมนตรีความมั่นคง โดยถือเสียงส่วนใหญ่ 9 เสียงธรรมดา ไม่จำเป็นต้องได้เสียงเอกฉันท์จากมหาอำนาจที่เป็นสมาชิกถาวร เพราะการโอบเรื่องให้สมัชชาพิจารณาถูกกำหนดให้เป็นเรื่องวิธีดำเนินการ (procedural matters)<sup>33</sup> ในวันที่ 1 กุมภาพันธ์ ปี 1951

<sup>31</sup> Ch. Chaumont, *L'Organisation des Nations Unies*, Collection "Que Sais-je?" (Paris: Presses Universitaires de France, 1975), p.71.

<sup>32</sup> C.A. Colliard, *Institutions des Relations Internationales*, p.414.

<sup>33</sup> Ibid.

สมัชชาจึงได้พิจารณาว่าจีนคอมมิวนิสต์เป็นผู้รุกรานเกาหลี และเรียกร้องให้ "คณะกรรมการธิการ เพื่อกำหนดมาตรการร่วมกัน" ศึกษามาตรการที่ควรจะดำเนินการต่อจีนแดง ต่อจากนั้นก็ได้มีการตกลงหยุดยิงกันที่ปันมุนจอมเมื่อวันที่ 27 กรกฎาคม ปี 1953

อย่างไรก็ตาม สงครามเกาหลีสามารถยุติลงได้ก็ด้วยการเจรจาภายนอกกรอบของสหประชาชาติ มิใช่โดยการใช้กำลังบีบบังคับของสหประชาชาติ แต่สำหรับในกรณีวิกฤตการณ์อ่าวเปอร์เซียที่จะได้กล่าวถึงต่อไปนี้ นับได้ว่าเป็นครั้งแรก และครั้งเดียวอย่างแท้จริงที่สหประชาชาติสามารถให้มาตรการบีบบังคับด้วยกำลังต่อประเทศผู้รุกรานได้เป็นผลสำเร็จ โดยไม่มีสมาชิกถาวรในคณะมนตรีความมั่นคงประเทศใดเลยที่ใช้สิทธิยับยั้งการปฏิบัติการดังกล่าว แม้แต่สหภาพโซเวียตมหาอำนาจที่สำคัญ ซึ่งส่งผลให้การแก้ไขข้อพิพาทระหว่างประเทศของสหประชาชาติปราศจากปัญหาและอุปสรรค อีกทั้งยังสามารถระดมความร่วมมือจากประเทศภาคีสมาชิกต่อต้านการกระทำที่คุกคามต่อสันติภาพ และความมั่นคงของโลกได้อย่างมีประสิทธิภาพอีกด้วย

#### 4. บทบาทของสหประชาชาติต่อกรณีวิกฤตการณ์อ่าวเปอร์เซีย

นับตั้งแต่ที่อิรักได้บุกยึดคูเวตเมื่อ 2 สิงหาคม 1990 จนถึงวันที่อิรักยอมถอนทหารออกจากคูเวตและปลดปล่อยคูเวตเป็นอิสระเมื่อ 28 กุมภาพันธ์ 1991 องค์การสหประชาชาติได้พยายามดำเนินการแก้ไขวิกฤตการณ์ดังกล่าว โดยสันติวิธีก่อนวิธีการอื่นใด จนกระทั่งเมื่อไม่สามารถบังเกิดผล จึงได้ตกลงให้มีการใช้มาตรการบีบบังคับ ซึ่งเป็นอำนาจหน้าที่เฉพาะของคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติ และคณะมนตรีความมั่นคงก็ได้ผ่านข้อมติรวม 12 ข้อมติที่ประณามอิรักและบีบบังคับให้อิรักถอนทหารออกจากคูเวต ทั้งนี้ไม่รวมข้อมติหยุดยิง บทบาทของสหประชาชาติต่อการดำเนินการแก้ไขวิกฤตการณ์อ่าวเปอร์เซีย ในครั้งนี้จึงนับว่ามีเอกภาพและประสิทธิภาพมากที่สุดเท่าที่เคยมีมา และที่สำคัญได้ส่งผลให้องค์การสหประชาชาติที่ใคร ๆ เคยมองว่า เป็นแค่เพียงเสือกระดาษได้กลับมามีบทบาทที่โดดเด่นอีกครั้งในรอบ 45 ปีของการก่อตั้ง



รายละเอียดในการดำเนินการแก้ไขวิกฤตการณ์อ่าวเปอร์เซีย มีดังนี้

#### 4.1 ความพยายามดำเนินการแก้ไขโดยสันติวิธี<sup>34</sup>

จากหลักการของกฎบัตรสหประชาชาติในเรื่องการแก้ไขกรณีพิพาท ได้มีการกำหนดให้รัฐทุกรัฐจักต้องพยายามดำเนินการแก้ไขข้อพิพาทโดยสันติวิธีก่อนวิธีการอื่นใด ทั้งนี้เพื่อที่รัฐต่าง ๆ จะไม่ใช่กำลังในความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ดังในกรณีวิกฤตการณ์อ่าวเปอร์เซีย ที่ได้แสดงให้เห็นถึงความพยายามของนานาประเทศและบุคคลสำคัญต่าง ๆ ที่จะยุติวิกฤตการณ์โดยสันติวิธี ไม่ว่าจะเป็นการเจรจา (Negotiation) การไกล่เกลี่ย (Mediation)

<sup>34</sup>"กว่าการเจรจาจะล้มเหลว," สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์ ปีที่ 37 ฉบับที่ 32 (20-26 มกราคม 2534) : 22-23.

"สันติภาพเลือกสุดท้ายก่อนอ่าวเปอร์เซียลุกเป็นไฟ," สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์ : 25.

"จับตาสถานการณ์วันต่อวันสัปดาห์แรกสงครามอ่าวเปอร์เซีย," มติชนสุดสัปดาห์ ปีที่ 11 ฉบับที่ 544 (3 กุมภาพันธ์ 2534) : 63-64 ;

"จับตาสถานการณ์วันต่อวันสัปดาห์ที่สองสงครามอ่าวเปอร์เซีย," มติชนสุดสัปดาห์ ปีที่ 11 ฉบับที่ 545 (10 กุมภาพันธ์ 2534) : 63-64 ;

"จับตาสถานการณ์วันต่อวันสัปดาห์ที่สามสงครามอ่าวเปอร์เซีย," มติชนสุดสัปดาห์ ปีที่ 11 ฉบับที่ 546 (17 กุมภาพันธ์ 2534) : 63-64 ;

"จับตาสถานการณ์วันต่อวันสัปดาห์ที่สี่สงครามอ่าวเปอร์เซีย," มติชนสุดสัปดาห์ ปีที่ 11 ฉบับที่ 547 (24 กุมภาพันธ์ 2534) : 63-64 ;

"จับตาสถานการณ์วันต่อวันสัปดาห์ที่ห้าสงครามอ่าวเปอร์เซีย," มติชนสุดสัปดาห์ ปีที่ 11 ฉบับที่ 548 (3 มีนาคม 2534) : 63-64 ;

"จับตาสถานการณ์วันต่อวันสัปดาห์ที่หกสงครามอ่าวเปอร์เซีย," มติชนสุดสัปดาห์ ปีที่ 11 ฉบับที่ 549 (10 มีนาคม 2534) : 63-64 ;

"ข่าวใหญ่ในโลก 1991," ไทยรัฐ (8 ธันวาคม 2534) : 2.

หรือการขอร้อง (Appeal) ที่มาจากเลขาธิการสหประชาชาติ และบรรดาผู้นำของประเทศต่าง ๆ ซึ่งเป็นสมาชิกขององค์การสหประชาชาติ ที่เข้ามาช่วยองค์การสหประชาชาติในการแก้ไขกรณีพิพาทดังกล่าว ทั้งนี้การดำเนินการทั้งหลายอยู่ภายใต้บทบัญญัติแห่งกฎบัตรสหประชาชาติที่จะให้ดำเนินการแก้ไขปัญหาข้อพิพาทต่าง ๆ รวมทั้งวิกฤตการณ์อ่าวเปอร์เซียโดยสันติวิธีก่อนวิธีอื่นใด จนกระทั่งเมื่อไม่สามารถบังเกิดผล คณะมนตรีความมั่นคงได้รับอำนาจให้เป็นผู้พิจารณาให้มีการใช้มาตรการบีบบังคับเพื่อธำรงไว้ซึ่งสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศต่อไป อย่างไรก็ตามความพยายามโดยสันติวิธีดังกล่าว ก็ยังไม่สามารถที่จะบังเกิดผลสำเร็จได้ ด้วยเหตุที่ประธานาธิบดีชัคดีม ยูสเซน ผู้นำอิรักยังคงตื้อตึง และยืนกรานที่จะไม่ยอมถอนกำลังทหารออกจากคูเวต ประชาคมโลกจึงตกลงใจที่จะให้มีการใช้มาตรการบีบบังคับทั้ง โดยการไม่ใช้กำลังไปจนถึงการใช้กำลังเพื่อหยุดยั้งการเข้ายึดครองประเทศหนึ่งประเทศใดโดยอีกประเทศหนึ่ง ดังในกรณีที่ยิรักบุกเข้ายึดครองคูเวต

#### 4.1.1 บทบาทของเลขาธิการสหประชาชาติ

เลขาธิการสหประชาชาตินับเป็นบุคคลที่มีบทบาทสำคัญผู้หนึ่งในฐานะผู้ไกล่เกลี่ยที่ได้พยายามที่จะดำเนินการแก้ไขวิกฤตการณ์อ่าวเปอร์เซียโดยสันติวิธี ซึ่งเป็นบทบาททางด้านการเมืองระหว่างประเทศที่มักจะได้รับมอบหมายความรับผิดชอบอยู่เสมอ นอกเหนือไปจากงานในด้านการบริหารขององค์การสหประชาชาติซึ่งเป็นงานในหน้าที่ประจำ บทบาทดังกล่าวของเลขาธิการสหประชาชาติ มีดังนี้

นายฮาเวียร์ เปเรซ เดอ เควยาร์ เลขาธิการสหประชาชาติได้เข้าเจรจาทันทีกับรัฐบาลอิรักเพื่อหาทางคลี่คลายวิกฤตการณ์อ่าวเปอร์เซีย เมื่อ 17 สิงหาคม 1990

ได้เป็นคนกลางเจรจาเพื่อนำสันติภาพกลับคืนมาบนพื้นฐานของมติคณะมนตรี เมื่อ 25 กันยายน 1990

ได้เป็นคนกลางจัดเจรจาเรื่องความปลอดภัยและความเป็นอยู่ของชาวต่างประเทศที่อยู่ในอิรักและคูเวต โดยเฉพาะอย่างยิ่งให้จัดให้มีน้ำ อาหาร การบริการขั้นพื้นฐานต่อประชาชนชาวคูเวต ผู้แทนทางการทูต เจ้าหน้าที่กงสุลในคูเวต รวมทั้งชาวต่างชาติด้วย เมื่อ 29 ตุลาคม 1990

และได้เข้าพบประธานาธิบดีชัคคัม ฮุสเซน ที่กรุงแบกแดด เป็นครั้งสุดท้ายเมื่อ 13 มกราคม 1991 เพื่อเกลี้ยกล่อมให้ยุติปัญหาอ่าวเปอร์เซีย ก่อนกำหนด "เส้นตาย" ที่องค์การสหประชาชาติกำหนดให้อิรักถอนทหารออกจากคูเวตภายในวันที่ 15 มกราคม 1991 ทั้งนี้ได้เสนอแผนสันติภาพของตนให้นวนาอิรัก แต่ไร้ผล

สาระสำคัญในข้อเสนอสันติภาพของเลขาธิการสหประชาชาติ มีดังนี้

1. ให้ประธานาธิบดีชัคคัมถอนทหารออกจากคูเวต และขณะเดียวกันกองกำลังพันธมิตรก็ถอนทหารออกไปจากอ่าวเปอร์เซียพร้อม ๆ กัน
2. ให้คำรับประกันกับประธานาธิบดีชัคคัมว่าเขาจะไม่ถูกโจมตีในขณะที่กำลังถอนทหารออกจากคูเวต
3. ให้คำมั่นจะจัดการประชุมนานาชาติว่าด้วยปัญหาตะวันออกกลางเพื่อหารือเกี่ยวกับวิกฤตการณ์อ่าวเปอร์เซียรวมทั้งประเด็นปัญหาปาเลสไตน์ในเวลาต่อมา

#### 4.1.2 ความพยายามของนานาประเทศเพื่อช่วยเหลือองค์การสหประชาชาติ กลุ่มประเทศมหาอำนาจ

##### สหรัฐอเมริกา

สหรัฐอเมริกา อังกฤษ และฝรั่งเศส ได้ส่งಾಯัดทัพยี่สิบของอิรักและคูเวตในดินแดนประเทศของตน เมื่อ 2 สิงหาคม 1990

ได้มีการออกแถลงการณ์ร่วมระหว่างนายเจมส์ เบเกอร์ รัฐมนตรีต่างประเทศสหรัฐอเมริกา กับนายเอดูอาร์ด เซวาร์ตนด์เซ รัฐมนตรีต่างประเทศโซเวียตเรียกร้องให้นานาประเทศยุติการส่งอาวุธให้อิรัก เมื่อ 3 สิงหาคม 1990

ประธานาธิบดีจอร์จ บุช แห่งสหรัฐอเมริกา แถลงข่าวเชิญนายทาร์ิก อาซิส รัฐมนตรีต่างประเทศอิรักไปเจรจากที่กรุงวอชิงตัน และจะส่งนายเจมส์ เบเกอร์ รัฐมนตรีต่างประเทศสหรัฐฯ ไปแบกแดด เมื่อ 30 พฤศจิกายน 1990

ประธานาธิบดีจอร์จ บุช เชิญชวนประธานาธิบดีชัคคัม ฮุสเซน แห่งอิรักไปพบกันที่กรุงเจนีวา ประเทศสวิตเซอร์แลนด์ เพื่อเปิดโอกาสสุดท้ายให้ประธานาธิบดีชัคคัมในการยุติวิกฤตการณ์อ่าวเปอร์เซียโดยสันติวิธี เมื่อ 3 มกราคม 1991

ต่อมาประธานาธิบดีจอร์จ บุช ได้ปราศรัยต่อประชาคมโลก เรียกร้องให้อิรักถอนตัวออกจากคูเวต เมื่อ 5 มกราคม 1991

นายเจมส์ เบเกอร์ รัฐมนตรีต่างประเทศสหรัฐอเมริกา และนายทาร์ริก อาซิส รัฐมนตรีต่างประเทศอิรัก เปิดเจรจากัน 3 รอบ นานถึง 6 ชั่วโมง ณ กรุงเจนีวา ประเทศสวิตเซอร์แลนด์ ประเด็นสำคัญที่เจรจากันคือ ปัญหาการยึดครองคูเวต ปัญหาปาเลสไตน์ และปัญหาแหล่งน้ำมันในอ่าวเปอร์เซีย แต่ไม่บังเกิดผลสำเร็จ นอกจากนี้นายอาซิสยังไม่ยอมรับสาส์นของประธานาธิบดีบุช ที่จะให้ส่งถึงประธานาธิบดีชัคคัม ฮุสเซน โดยให้เหตุผลว่าใช้ถ้อยคำไม่เหมาะสม เมื่อ 9 มกราคม 1991

ในที่สุด เมื่อพ้นกำหนด "เส้นตาย" ที่องค์การสหประชาชาติกำหนดให้อิรักถอนทหารออกจากคูเวต ภายในวันที่ 15 มกราคม 1991 กองทัพอเมริกันก็ได้นำกองกำลังพันธมิตรเปิดฉากถล่มโจมตีอิรักทางอากาศทั้งภายในดินแดนอิรักและที่ตั้งทหารอิรักในคูเวต ต่อมา ประธานาธิบดีบุชได้เสนอแผนสันติภาพ พร้อมทั้งได้ยื่นคำขาดให้ประธานาธิบดีชัคคัม ฮุสเซน เริ่มถอนทหารออกจากคูเวต โดยปราศจากเงื่อนไขภายในเวลาเที่ยงของวันที่ 23 กุมภาพันธ์ 1991 หากไม่แล้ว สงครามภาคพื้นดินจะเกิดขึ้นทันที แต่อิรักก็ไม่ปฏิบัติตาม ประธานาธิบดีบุชจึงสั่งเคลื่อนกำลังทัพ เพื่อเปิดศึกภาคพื้นดิน และทั้งหมดนี้คือความพยายามของสหรัฐอเมริกาที่จะแก้ไขวิกฤตการณ์อ่าวเปอร์เซียโดยสันติวิธี แต่ก็ไร้ผล จึงจำเป็นต้องดำเนินการให้มีการใช้กำลังในการยุติวิกฤตการณ์ดังกล่าว

สาระสำคัญในข้อเสนอแผนสันติภาพของสหรัฐฯ มีดังนี้

1. อิรักจะต้องถอนทหารทั้งหมดออกจากคูเวตตามมติของคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติที่ 660 ภายในเที่ยงวันของวันเสาร์ที่ 23 กุมภาพันธ์ โดย

อิรักจะต้องถอนกลับไปยังที่เคยเป็นที่ตั้งเดิมเมื่อวันที่ 1 สิงหาคม ปี 1990 ทั้งนี้สหรัฐและกองกำลังพันธมิตรให้คำมั่นว่าจะไม่มีการโจมตีใด ๆ ต่อทหารอิรักขณะที่กำลังเคลื่อนย้ายและถอนกำลังทหาร

2. อิรักจะต้องถอนทหารออกจากกรุงคูเวตซิตี เมืองหลวงของคูเวตภายใน 48 ชั่วโมงและต้องถอนทหารทิ้งโดยสมบูรณ์ภายในเวลาหนึ่งสัปดาห์ รวมทั้งให้การรับรองรัฐบาลที่ชอบธรรมของคูเวต

3. อิรักจะต้องถอนทุ่นระเบิดกับระเบิดที่ฝังอยู่ตามบริเวณชายแดนซาอุดีอาระเบีย-คูเวต ซาอุดีอาระเบีย-อิรัก เกาะบูบียัน เกาะวีรบา และจากทุ่งน้ำมันรูไมลาของคูเวต

4. อิรักจะต้องปล่อยเชลยศึก และเชลยต่างชาตที่ควบคุมตัวไว้ทั้งหมด รวมทั้งศพของผู้เสียชีวิตในแก๊งกำลังพันธมิตร ซึ่งการดำเนินการในส่วนนี้จะต้องเสร็จสิ้นภายใน 48 ชั่วโมง

5. การยกเลิกมาตรการคว่ำบาตรทางเศรษฐกิจต่ออิรัก จะยกเลิกเฉพาะคำสั่งที่ประกาศโดยคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติเท่านั้น เพื่อจะเป็นหลักประกันว่า อิรักจะไม่กระทำการใด ๆ อันเป็นการทำลายสันติภาพในตะวันออกกลางอีกต่อไป

6. อิรักจะต้องถอดถอนทุ่นระเบิด กับระเบิด และกับดักทั้งหมดที่ติดตั้งไว้ตามบริเวณโรงกลั่นน้ำมันของคูเวต รวมทั้งต้องติดต่อประสานงานกับเจ้าหน้าที่ของกองกำลังพันธมิตรหรือกองทหารคูเวตในการชี้จุดที่มีการฝังระเบิด ทั้งนี้หมายถึงการถอนทหารอิรักและถอดถอนทุ่นระเบิด กับระเบิด ซึ่งอยู่ในน่านน้ำอ่าวเปอร์เซียและริมชายฝั่งด้วย

7. อิรักจะต้องยุติการโจมตีและเคลื่อนไหวกองทัพภาคพื้นดิน ทางอากาศ ยกเว้นเป็นการเคลื่อนไหวก่อนกำลังทหารอิรักออกจากคูเวตเท่านั้น และอนุญาตให้กองทัพอากาศของฝ่ายพันธมิตรควบคุมสนามบินภายในคูเวต

8. อิรักจะต้องหยุดการกระทำการข่มเหงหรือทำร้ายชาวคูเวต และไม่แตะต้องหรือทำลายทรัพย์สินใด ๆ ของชาวคูเวต

### สหภาพโซเวียต

สหภาพโซเวียต ได้แสดงบทบาทที่สำคัญในฐานะผู้ไกล่เกลี่ยเพื่อพยายามคลี่คลายวิกฤตการณ์อ่าวเปอร์เซียโดยสันติวิธี แทนการใช้สิทธิข่มขู่ซึ่งดั่งที่เคยเป็นมาตลอดระยะเวลาเกือบครึ่งศตวรรษ โดยได้ร่วมมืออย่างดียิ่งกับสหรัฐอเมริกา แม้ว่าในขณะนั้นสหภาพโซเวียตจะประสบกับปัญหาภายในประเทศอย่างมาก ความพยายามของสหภาพโซเวียตมีดังนี้

ประธานาธิบดีมิกฮาอิล กอร์บาชอฟ และประธานาธิบดีจอร์จ บุช แห่งสหรัฐอเมริกาได้เจรจากัน 2 รอบ นาน 7 ชั่วโมงที่เฮลซิงกิ เรียกร้องให้อิรักถอนตัวออกจากคูเวตโดยไม่มีเงื่อนไขเมื่อเดือนกันยายน 1990

นายฟรีมาคอฟ ทูตพิเศษของประธานาธิบดีมิกฮาอิล กอร์บาชอฟ ได้พบเจรจากับประธานาธิบดีชัคดัม ฮุสเซน เมื่อ 28 ตุลาคม 1990

นายเอลีกซานเดอร์ บีโลโนกอฟ รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการต่างประเทศโซเวียตเดินทางถึงกรุงเตหะราน ประเทศอิหร่าน เพื่อเจรจาปัญหาอ่าวเปอร์เซีย เมื่อ 6 กุมภาพันธ์ 1991

ทูตพิเศษของสหภาพโซเวียต เดินทางไปยังกรุงแบกแดด ประเทศอิรัก เพื่อหาทางโน้มน้าวให้ประธานาธิบดีชัคดัม ฮุสเซน แห่งอิรัก ดำเนินการยุติสงคราม เมื่อ 11 กุมภาพันธ์ 1991

ต่อมาประธานาธิบดีกอร์บาชอฟ ได้เสนอแผนการยุติสงครามอ่าวเปอร์เซีย โดยวิถีทางการเมือง แก่นายทาร์ก อาฮิล รัฐมนตรีต่างประเทศอิรัก เมื่อ 18 กุมภาพันธ์ 1991

สาระสำคัญในข้อ เสนอแผนสันติภาพของ โช เวียต มีดังนี้

ขั้นตอนแรก

ในเรื่องการหยุดยิง

1. อิรักจะถอนทหารออกจากคูเวตอย่าง ไม่มีเงื่อนไข
2. การถอนทหารอิรักจะเกิดขึ้นในวันที่สองหลังจากมีความตกลง
3. การถอนทหารอิรักจะเป็นการถอนกำลังกลับที่ตั้งในประเทศอิรัก
4. หลังจากที่อิรักถอนทหารที่มีอยู่ในคูเวตออก 2 ใน 3 จากที่มีอยู่ มาตรการคว่ำบาตรทาง เศรษฐกิจที่คณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติประกาศใช้ต่ออิรักนับแต่เกิดวิกฤตการณ์ เป็นอันยกเลิก
5. หลังจากสิ้นสุดการถอนทหารอิรักออกจากคูเวต มติของคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติฉบับต่าง ๆ ที่ประกาศใช้ต่ออิรักเป็นอันยกเลิก
6. หลังจากมีความตกลงการหยุดยิงอย่างเป็นทางการ อิรักจะปล่อยเชลยศึกในทันที
7. การถอนทหารอิรักออกจากประเทศคูเวต จะอยู่ในความควบคุมดูแลของประเทศที่ได้รับฉันทานุมัติจากคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติเพื่อตรวจสอบการถอนทหาร แต่จะต้องไม่เป็นประเทศที่มีส่วนเกี่ยวข้องในสงครามอ่าวเปอร์เซีย
8. รายละเอียดต่าง ๆ หลังจากยุติสงครามจะกำหนดเป็นเรื่อง ๆ ไป โดยจะมีการแถลงผลต่อสาธารณชนและต่อคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติในวันที่ 22 กุมภาพันธ์ ปี 1991

แผนสันติภาพนี้ไม่ได้รับการยอมรับจากสหรัฐอเมริกา และพันธมิตรอื่น ๆ สหภาพโซเวียตจึงได้จัดทำใหม่ในขั้นตอนที่สอง

ขั้นตอนที่สอง

เงื่อนไขใหม่ 6 ข้อ ของโซเวียต

1. อิรักจะปฏิบัติตามข้อมติที่ 660 ของสหประชาชาติที่เรียกร้องให้ถอนทหารออกจากคูเวตทันที โดยไม่ชักช้าและไม่มีเงื่อนไขใด ๆ

2. การถอนทหารจะต้องเริ่มต้นภายหลังจากหยุดยิง 1 วัน
3. การถอนทหารทั้งหมดจะต้องแล้วเสร็จภายใน 21 วัน
4. หลังการถอนทหาร มติทุกข้อของสหประชาชาติก็ถือว่าไม่มีผล

บังคับใช้อีกต่อไป

5. จะต้องมีการปล่อยเชลยศึกภายในเวลา 72 ชั่วโมงหลังการหยุดยิง
6. ให้กองกำลังรักษาสันติภาพของคณะมนตรีความมั่นคงฯ เป็นผู้สังเกตการณ์การถอนทหาร

### จีน

สำนักข่าวซินหัวของทางการจีนได้เรียกร้องเมื่อ 16 มกราคม 1991 ให้สหรัฐอเมริกาอย่าเข้าสู่สงครามอย่างเร่งรีบ และให้พยายามดำเนินการเพื่อสันติภาพในอ่าวเปอร์เซียต่อไป แม้ว่ากำหนดเส้นตาย วันที่ 15 มกราคม ของสหประชาชาติจะสิ้นสุดลงแล้ว เพราะจีนเห็นว่าการสิ้นสุดของกำหนดเส้นตาย มิได้หมายความว่าความพยายามเพื่อสันติภาพจะต้องยุติลงด้วย และว่าสงครามมิใช่ทางเลือกเพียงทางเดียว ตราบเท่าที่ความเป็นไปได้ในการแก้ไขปัญหาวิกฤตการณ์ครั้งนี้โดยสันติวิธียังคงมีอยู่ สำนักข่าวซินหัวได้ประกาศโครงการของแผนการสันติภาพ 4 ประการที่ทางสำนักข่าวกล่าวว่า เป็นข้อเสนอของประชาคมโลก ดังนี้

1. ให้อิรักถอนกำลังออกจากคูเวตในทันที
2. ให้กองกำลังรักษาสันติภาพนานาชาติเข้าประจำการในเขตพื้นที่ที่มีกรณีพิพาทระหว่างอิรักกับคูเวต
3. ให้กองกำลังนานาชาติถอนตัวออกจากภูมิภาคอ่าวเปอร์เซีย หลังจากให้อิรักถอนตัวออกจากคูเวตแล้ว
4. ให้คณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาตินำมติที่เกี่ยวข้องกับปัญหาความขัดแย้งระหว่างอาหรับ-อิสราเอล มาใช้ในความพยายามจัดการประชุมนานาชาติว่าด้วยสันติภาพในตะวันออกกลาง



### กลุ่มประเทศแถบยุโรป

#### ออสเตรีย

ประธานาธิบดีออสเตรียนายเคิร์ท ว็ลด์ไฮม์ เดินทางเยือนอิรักเพื่อ  
เข้าพบและเจรจากับประธานาธิบดีซัดดัม ฮุสเซน เมื่อ 25 สิงหาคม 1990 ผลการเจรจา  
ประธานาธิบดีซัดดัม ยอมปล่อยตัวประกันจำนวน 80 คน

#### ประชาคมยุโรป

กลุ่มประชาคมยุโรป หรือ อีซี ประกาศว่า เต็มใจจะเจรจาปัญหา  
ตะวันออกกลางทุกปัญหากับอิรัก ทั้งนี้โดยมีเงื่อนไขว่าอิรักต้องถอนทหารออกจากคูเวต เมื่อ  
31 ธันวาคม 1990

#### ฝรั่งเศส

นายโรแลนด์ คูมัส รัฐมนตรีต่างประเทศฝรั่งเศสเปิดการเจรจาใน  
เรื่องสงครามอ่าวเปอร์เซียกับผู้นำสหภาพโซเวียตที่กรุงมอสโก เมื่อ 12 กุมภาพันธ์ 1991

สาระสำคัญในข้อเสนอสันติภาพของฝรั่งเศส มีดังนี้

1. คณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติได้เสนอให้อิรักประกาศ  
กำหนดเวลาถอนทหารและอาวุธออกจากคูเวตให้แน่ชัดและเริ่มดำเนินการเร็วที่สุด
2. เลขาธิการสหประชาชาติจะเสนอแผนการส่งผู้สังเกตการณ์  
ระหว่างประเทศไปสอดส่องการถอนทหารของอิรัก รวมทั้งจะส่งกองกำลังรักษาสันติภาพเข้าไป  
ดูแลนโยบายของชาติอาหรับ
3. จะมีการรับประกันความปลอดภัยของอิรักที่จะไม่ถูกโจมตีหลัง  
ถอนทหาร
4. จะจัดประชุมระหว่างกลุ่มอาหรับอันถือเป็นส่วนหนึ่งของมาตรการ  
ต่าง ๆ ที่จำเป็นที่จะส่งเสริมสันติภาพในภูมิภาค
5. การประชุมที่จะมีขึ้นนี้จะต้องสอดคล้องกับมติของคณะมนตรีความ  
มั่นคงแห่งสหประชาชาติที่ประชุมจะร่วมกันแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นในภูมิภาค อาทิ ปัญหาอาหรับ-

อิสราเอล ปัญหาปาเลสไตน์ เป็นต้น ในช่วงเวลาที่เหมาะสม และสอดคล้องกับคำประกาศของ  
ประธานคณะมนตรีความมั่นคง เมื่อวันที่ 20 ธันวาคม 1990 เพื่อประกันความปลอดภัย  
เสถียรภาพ และการพัฒนาพื้นที่ส่วนดังกล่าวของโลก

#### เยอรมันนี

นายฮันส์ ดีทริช เกนส์เชอร์ รัฐมนตรีต่างประเทศเยอรมันนีเดินทางถึงกรุงดามัสกัส เพื่อเจรจากับบรรดาผู้นำซีเรียเกี่ยวกับสงครามอ่าวเปอร์เซีย และปัญหา  
ปาเลสไตน์ เมื่อ 13 กุมภาพันธ์ 1991

#### กลุ่มประเทศในตะวันออกกลาง

##### อิหร่าน

ประธานาธิบดีอาลี อักบาร์ ฮาเซมิ รัชานจาณี แห่งอิหร่านอาสา  
ทำหน้าที่ "ทูตสันติภาพ" เปรียบเทียบกับประธานาธิบดีชัคดัม ฮุสเซนแห่งอิรัก เพื่อหาทางยุติสงคราม  
อ่าวเปอร์เซีย เมื่อ 4 กุมภาพันธ์ 1991 แต่ข้อเสนอแผนสันติภาพของอิหร่านถูกสหรัฐปฏิเสธ  
และไม่ได้รับการตอบสนองจากประธานาธิบดีชัคดัม ฮุสเซน

สาระสำคัญในข้อเสนอแผนสันติภาพของอิหร่าน มีดังนี้

1. ให้มีการหยุดยิงและยุติปฏิบัติการทางทหารของกลุ่มสงครามทั้งหมด  
ไม่ว่าจะเป็นทางอากาศ พื้นดิน และทางทะเลโดยทันที
2. ให้ยกเลิกการปิดกั้นการส่งอาหาร และเวชภัณฑ์ไปยังประชาชน  
ชาวอิรักทั้งหมดโดยทันที
3. ให้กองกำลังนานาชาตินำโดยสหรัฐ และกองกำลังอิรักถอนตัว  
ออกจากภูมิภาคอ่าวเปอร์เซียและจากประเทศคูเวตพร้อมกันทั้งหมด โดยให้กองกำลังรักษ  
สันติภาพของกลุ่มประเทศอิสลามเข้าไปประจำการในซาอุดีอาระเบียและในคูเวตแทน
4. ให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการชุดหนึ่งจากกลุ่มประเทศอิสลามขึ้น  
ดูแลและดำเนินการตามข้อเสนอข้างต้น และหาทางแก้ไขข้อพิพาทอิรัก-คูเวต
5. ให้ยุติการหลั่งไหลของผู้อพยพชาวยิวเข้าสู่เขตที่อยู่อาศัยของ

ชาวปาเลสไตน์ที่อยู่ภายใต้การยึดครองของอิสราเอลอย่างไม่มีเงื่อนไข และให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการซึ่งประกอบด้วยสมาชิกจากประเทศอิสลามขึ้น เพื่อสนับสนุนการต่อสู้ของชาวปาเลสไตน์ในเขตยึดครองเพื่อปลดแอกตนเองจากการปกครองของอิสราเอล

#### กลุ่มประเทศไม่ฝักใฝ่ฝ่ายใด

ขณะเดียวกันกลุ่มประเทศไม่ฝักใฝ่ฝ่ายใด 15 ประเทศ เปิดประชุมที่กรุงเบลเกรด ประเทศยูโกสลาเวีย เมื่อ 11-12 กุมภาพันธ์ 1991 เพื่อหามาตรการร่วมกันในการยุติสงครามอ่าวเปอร์เซีย

#### คิวบา

คิวบาได้เสนอญัตติ 3 ฉบับ เพื่อแก้ไขปัญหาสงครามอ่าวเปอร์เซีย โดยญัตติฉบับแรกนั้น คิวบาได้เรียกร้องให้พันธมิตรยุติการทิ้งระเบิดตามเมืองต่าง ๆ ของอิรัก โดยทันที เมื่อ 16 กุมภาพันธ์ 1991

#### อิรัก

ประธานาธิบดีซัดดัม ฮุสเซน เปิดประชุมสภาปฏิวัติอิรักลงมติที่จะเจรจากับสหประชาชาติ พร้อมกับยืนยันว่า อิรักจะถอนทหารออกจากคูเวต แต่ขอคำสัญญาจากฝ่ายพันธมิตรว่าจะไม่โจมตีอิรักในทุกกรณี และยังสร้างเงื่อนไขอีกหลายข้อด้วยกัน ซึ่งเชื่อมโยงเข้ากับปัญหาปาเลสไตน์ด้วย เมื่อ 14 กุมภาพันธ์ 1991 และในวันที่ 15 กุมภาพันธ์ สภาปฏิวัติอิรักก็ออกแถลงการณ์เกี่ยวกับข้อเสนอสงบศึก พร้อมเงื่อนไขต่าง ๆ ที่อิรักจะถอนทหารออกจากคูเวต ซึ่งมีสาระสำคัญดังนี้

1. อิรักพร้อมที่จะปฏิบัติตามมติที่ 660 ของคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติรวมทั้งการถอนทหาร ซึ่งเป็นขั้นตอนแรกในการยุติศึก แต่การปฏิบัติตามมติที่ 660 นี้จะต้องเกี่ยวเนื่องกับข้อเสนอต่อไปนี้

- ก. ต้องมีการหยุดยิงอย่างสมบูรณ์ ทั้งทางภาคพื้นดิน ทางอากาศและทางทะเล
- ข. ต้องยกเลิกมติคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติต่อ

ไปนี้ คือ มติที่ 661, 662, 664, 665, 666, 667, 669, 670, 674, 677 และ 678 รวมถึงยกเลิกผลทางปฏิบัติทั้งหมดที่เกิดจากมติดังกล่าวมานี้ นอกจากนี้ยังขอให้มีการยกเลิกมาตรการคว่ำบาตรและปิดล้อมอิรักทางเศรษฐกิจ อิรักจะยังดำรงสถานะทางการทูตเหมือนก่อนวันที่ 2 สิงหาคม 1990 ทั้งนี้โดยถือเสมือนว่าไม่เคยมีเหตุความขัดแย้งในภูมิภาคนี้

ค. สำหรับประเทศสหรัฐฯ และประเทศพันธมิตรซึ่งได้ร่วมกันแสดงความก้าวร้าวต่ออิรัก จะต้องถอนทหารกองกำลังพันธมิตรออกไปจากภูมิภาคนี้ รวมถึงการถอนกำลังอาวุธซึ่งได้นำเข้ามาในตะวันออกกลางก่อนวันที่ 2 สิงหาคม 1990 ทั้งบนภาคพื้นดิน ทางทะเลและในอ่าวเปอร์เซีย รวมถึงจะต้องถอนอาวุธยุทธโปกรณ์ต่าง ๆ ที่มีไว้เพื่อปกป้องอิสราเอล อันเนื่องมาจากวิกฤตการณ์อ่าวเปอร์เซียครั้งนี้

ง. อิสราเอลจะต้องถอนกำลังออกจากปาเลสไตน์และดินแดนที่ยึดครอง ซึ่งหมายถึงที่คาบสมุทรโกลานและภาคใต้ของประเทศเลบานอน ในทำนองเดียวกันสหประชาชาติจะต้องประณามการกระทำของอิสราเอลและใช้มาตรการกดดันให้อิสราเอลถอนกำลังออกจากดินแดนดังกล่าว เหมือนที่อิรักถูกกระทำ

จ. จะต้องให้การรับรองว่าอิรักมีอธิปไตยสมบูรณ์เหนือแผ่นดินและมหาสมุทรอันเป็นอธิปไตยที่อิรักมีอยู่ตามประวัติศาสตร์

ฉ. จะต้องมีการเตรียมการจัดการให้คูเวตเป็นประชาธิปไตยอย่างสมบูรณ์ มิใช่ประชาธิปไตยที่ฉาบฉวยหลอกลวง เช่นที่ราชวงศ์ อัล-ซาบาห์ได้ประพฤติปฏิบัติต่อประชาชนชาวคูเวต

2. ประเทศผู้กระทำการอย่างก้าวร้าวต่ออิรักจะต้องชดใช้ค่าปฏิกรรมสงครามเพื่อบูรณะฟื้นฟูประเทศอิรัก แต่อิรักจะไม่ยอมชดใช้ค่าเสียหายใด ๆ ที่เกิดจากการที่อิรักถูกบีบคั้นให้กระทำ

3. ประเทศเจ้าหนี้ของอิรักซึ่งอยู่ในภูมิภาคนี้จะต้องยกเลิกหนี้ทั้งปวง

4. ความสงบสุขและหลักประกันความมั่นคงของประเทศต่าง ๆ

ในอ่าวเปอร์เซียรวมทั้งอิหร่าน เป็นหน้าที่ของประเทศสมาชิกในภูมิภาคเท่านั้นที่จะกำหนด ชาติตะวันตกอื่น ๆ จะต้องไม่เข้ามาก้าวร้าว

5. ภูมิภาคตะวันออกกลางจะต้องเป็นภูมิภาคที่ปลอดฐานทัพของทหารต่างชาติ ไม่ว่าจะบนกรณีใด ๆ ทั้งสิ้น

แผนสันติภาพของประธานาธิบดีชัคคัม ฮุสเซนนี้ไม่เป็นที่ยอมรับของ สหรัฐอเมริกาและประเทศพันธมิตร การโจมตีภาคพื้นดินของพันธมิตรจึงคงดำเนินต่อไป จนกระทั่งเมื่อวันที่ 26 กุมภาพันธ์ 1991 ประธานาธิบดีชัคคัม ฮุสเซน แห่งอิรักออกแถลงการณ์ว่า คุเวตไม่ใช่ส่วนหนึ่งของอิรักต่อไป และอิรักจะถอนทหารออกจากคุเวตอย่างสมบูรณ์

ดังนั้น ประธานาธิบดีจอร์จ บุชจึงประกาศให้พันธมิตรหยุดยิงทุกแนวรบ สงครามอ่าวเปอร์เซียได้ยุติลง อิรักประกาศยอมจำนน และให้คำมั่นสัญญาว่าจะปฏิบัติตามมติของคณะมนตรีความมั่นคงทั้ง 12 ข้อ อย่างไม่มีเงื่อนไข องค์การสหประชาชาติก็ได้จัดตั้งกองกำลังรักษาสันติภาพเพื่อส่งไปยังคุเวต เมื่อ 28 กุมภาพันธ์ 1991

#### 4.2 การดำเนินการให้มีการใช้มาตรการบีบบังคับ

##### 4.2.1 บทบาทของคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติ\*

คณะมนตรีความมั่นคง ได้มีมติเกี่ยวกับการใช้มาตรการบีบบังคับถึง 12 มติด้วยกัน เริ่มตั้งแต่การให้มาตรการบีบบังคับโดยไม่ใช้กำลังไปจนถึงการให้มาตรการบีบบังคับโดยใช้กำลัง หรือเป็นที่เข้าใจกันดีว่าหมายถึง การให้ใช้กำลังทหารต่ออิรักได้ ซึ่งเป็น

---

\* การตัดสินใจให้มีการใช้มาตรการบีบบังคับนั้น เป็นอำนาจหน้าที่เฉพาะของคณะมนตรีความมั่นคง ซึ่งประกอบด้วยสมาชิกทั้งหมด 15 ประเทศ แบ่งเป็นสมาชิกประเภทถาวร 5 ประเทศ ได้แก่ สหรัฐอเมริกา สหภาพโซเวียต อังกฤษ ฝรั่งเศส และจีน และสมาชิกประเภทไม่ถาวรอีก 10 ประเทศ ซึ่งจะได้รับการเลือกตั้งทุก 2 ปีโดยสมัชชา ในช่วงที่คณะมนตรีความมั่นคงได้อนุมัติข้อมติรวม 12 ข้อนั้น สมาชิกประเภทไม่ถาวรของคณะมนตรีความมั่นคง ได้แก่ แคนาดา โคลัมเบีย ไอวอรีโคสต์ คิวบา เอธิโอเปีย ฟินแลนด์ มาเลเซีย โรมาเนีย เยเมน และซาอุดี และเมื่อวันที่ 1 มกราคม 1991 ออสเตรเลีย เบลเยียม เอกวาดอร์ อินเดีย และซิมบับเว ได้เข้าเป็นสมาชิกไม่ถาวรแทนที่แคนาดา โคลัมเบีย เอธิโอเปีย ฟินแลนด์ และมาเลเซีย ซึ่งครบวาระ 2 ปี -

มาตรการขั้นสุดท้ายที่คณะมนตรีความมั่นคงได้ตัดสินใจให้มีการปฏิบัติการ เพื่อนำสันติภาพกลับคืนสู่ประชาคมโลก ข้อมติทั้ง 12 ข้อ สรุปได้ดังนี้<sup>๑๕</sup>

- 1) ประณามการรุกรานของอิรักต่อคูเวต เรียกร้องให้ถอนทหารออกไปจากคูเวตโดยไม่มีเงื่อนไข และให้อิรักและคูเวตเจรจาตกลงกัน (มติที่ 660 2 สิงหาคม 1990)
- 2) ให้สมาชิกสหประชาชาติคว่ำบาตรทางเศรษฐกิจต่ออิรัก เพื่อกดดันให้อิรักถอนทหารออกจากคูเวตสาระสำคัญของข้อมตินี้คือ
  - 2.1 ระงับการนำเข้าสินค้าทุกชนิดจากอิรักและคูเวต
  - 2.2 ยับยั้งการโอนเงินไปยังอิรักและคูเวต
  - 2.3 ยับยั้งการขายสินค้าทุกประเภทให้แก่อิรักและคูเวตโดยเฉพาะอาวุธและยุทโธปกรณ์ ยกเว้นยาและเวชภัณฑ์
  - 2.4 งดความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจ และการเงินต่ออิรัก ตลอดจนงดการตกลงใด ๆ กับอิรักและคูเวตเกี่ยวกับการค้าอุตสาหกรรมและสาธารณประโยชน์อื่น ๆ
  - 2.5 ให้มีมาตรการป้องกันทรัพย์สินของรัฐบาลและตัวแทนอันชอบธรรมของคูเวตในประเทศสมาชิก
  - 2.6 ไม่ยอมรับระบอบใด ๆ ที่จัดตั้งขึ้นในคูเวตโดยกำลังยึดครอง
  - 2.7 ให้มีคณะกรรมการการห้ามติดต่อกับ (Special Sanctions Committee)

**หมายเหตุ** รัฐบาลสหรัฐฯ เป็นผู้เสนอร่างข้อมตินี้ให้คณะมนตรีความมั่นคงพิจารณาออกเป็นข้อมติ (มติที่ 661 6 สิงหาคม 1990)

<sup>๑๕</sup>Office of Public Information of the United Nations, United Nations Security Council Resolutions Relating to the Situation Between Iraq and Kuwait (Bangkok: 1991), p. 1-14. และโปรดดูรายละเอียดเพิ่มเติมได้ในภาคผนวก.

3) คัดค้านการที่อิรักผนวกดินแดนคูเวตเป็นจังหวัดหนึ่งของอิรัก ถือว่าเป็นโมฆะและไม่มีผลตามหลักกฎหมายระหว่างประเทศ (มติที่ 662 9 สิงหาคม 1990)

4) ให้อิรักปล่อยตัวประกันชาวต่างชาติทั้งหมดและอำนวยความสะดวกแก่คนชาติต่าง ๆ ที่ต้องการเดินทางออกจากคูเวตและอิรัก และชี้ว่าอาจจะใช้มาตรการทางทหารหากอิรักไม่ปฏิบัติตาม (มติที่ 664 18 สิงหาคม 1990)

5) ให้บรรดาชาติที่มีเรือรบในภูมิภาคใช้มาตรการตามสภาพการณ์เฉพาะและความจำเป็นเท่าที่เห็นควรในการตรวจค้นการเดินทางเรือขนส่งเข้าและออกในอ่าวเปอร์เซีย เพื่อตรวจประเภทของสินค้าและจุดหมายปลายทาง ทั้งนี้เพื่อให้การบังคับการคว่ำบาตรทางเศรษฐกิจตามข้อมติที่ 661 เป็นไปอย่างได้ผล และเชิญชวนให้ประเทศต่าง ๆ ใช้วิถีทางการเมืองและการทูตในการดำเนินการให้ทุกประเทศร่วมกันคว่ำบาตรอิรัก ซึ่งก็คือให้อำนาจแก่สหรัฐอเมริกาและประเทศที่มีศักยภาพทางทะเลอื่น ๆ ในการบังคับการห้ามติดต่อทางเศรษฐกิจ โดยหยุดการติดต่อทางทะเล

**หมายเหตุ** รัฐบาลสหรัฐฯ เป็นผู้เสนอร่างข้อมตินี้ให้คณะมนตรีความมั่นคงพิจารณาออกเป็นข้อมติและนับเป็นครั้งแรกที่สหประชาชาติมีการลงมติอนุญาตให้ใช้กำลังในการเอื้ออำนวยให้การคว่ำบาตรทางเศรษฐกิจเป็นไปได้อย่างจริงจัง (มติที่ 665 25 สิงหาคม 1990)

6) ให้คณะกรรมการการห้ามติดต่อ (Special Sanctions Committee) ตามข้อมติ 661 ตรวจสอบความต้องการทางมนุษยธรรมด้านอาหารในอิรักและคูเวต โดยจะส่งมอบแจกจ่ายผ่านสหประชาชาติโดยร่วมมือกับองค์การกาชาดสากลเพียงเพื่อบรรเทา "ความเดือดร้อนของมนุษยชาติ" เท่านั้น และคณะมนตรีความมั่นคงจะเป็นผู้พิจารณาว่าควรจัดส่งเมื่อไร (มติที่ 666 13 กันยายน 1990)

7) ประณามอิรักที่กระทำการรุนแรงต่อสถานทูตและนักการทูตในคูเวต รวมทั้งชาวต่างชาติที่อาศัยอยู่ในสถานทูตนั้น ๆ เรียกร้องให้อิรักคุ้มครองความปลอดภัยแก่บุคคลและคณะทูต รวมทั้งประณามการจับตัวชาวต่างประเทศ (มติที่ 667 16 กันยายน 1990)

8) สั่งให้คณะกรรมการการห้ามติดต่อ (Special Sanctions Committee) ตรวจสอบคำร้องขอความช่วยเหลือจากประเทศที่ถูกกระทบกระเทือนจากการคว่ำบาตรอิรัก มีประเทศยื่นคำร้อง 18 ประเทศ จนถึง 30 พฤศจิกายน 1990 และเน้นว่า

คณะกรรมการการห้ามติดต่อเท่านั้นมีอำนาจที่จะอนุญาตให้มีการส่งความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมแก่อิรักและคูเวต (มติที่ 669 24 กันยายน 1990)

9) ประณามอิรักที่ยังคงยึดครองคูเวต และการที่กองทัพอิรักกระทำผิดต่อบุคคลและทรัพย์สินในคูเวต ให้ขยายขอบเขตการบังคับการคว่ำบาตรทางการค้าต่ออิรักโดยทางพื้นดิน และทางทะเล ไปถึงทางอากาศด้วย โดยให้ประเทศสมาชิกปฏิเสธให้สิทธิการบินของเครื่องบินที่จะขนส่งสินค้าไปอิรัก ยกเว้นที่เป็นการส่งความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมของสหประชาชาติ นอกจากนี้ยังเรียกร้องให้ประเทศสมาชิกของสหประชาชาติกักกันเรือของอิรักที่อาจจะละเมิดการห้ามการติดต่อดังกล่าว (มติที่ 670 25 กันยายน 1990)

10) ประณามการละเมิดกฎหมายระหว่างประเทศโดยอิรัก และเรียกร้องให้ยุติการจับตัวประกันทันที ตลอดจนเชิญให้รัฐต่าง ๆ แสดงหลักฐานการละเมิดสิทธิมนุษยชนต่อคณะมนตรีความมั่นคง เรียกร้องให้สถานทูตของประเทศตะวันตกที่อยู่ในคูเวตได้รับอาหารและน้ำสำหรับสาธารณูปโภคเหมือนเดิม และให้อิรักรับผิดชอบต่อความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการทำสงคราม รวมทั้งความสูญเสียทางเศรษฐกิจอื่น ๆ (มติที่ 674 29 ตุลาคม 1990)

11) ประณามการที่อิรักทำลายหลักฐานการเป็นพลเมืองของชาวคูเวต และความพยายามที่จะเปลี่ยนแปลงองค์ประกอบของประชากรคูเวต (มติที่ 677 28 พฤศจิกายน 1990)

12) ข้อมตินี้เป็นข้อมติที่มีความสำคัญที่สุด สารสำคัญมีดังนี้

12.1 เรียกร้องให้อิรักปฏิบัติตามข้อมติที่ออกไปแล้วทุกข้อ และให้โอกาสแก่อิรักเป็นครั้งสุดท้ายที่จะปฏิบัติตาม

12.2 ถ้าอิรักไม่ยอมถอนทหารออกจากคูเวต และไม่ยอมปล่อยตัวประกันภายในวันที่ 15 มกราคม 1991 ให้รัฐสมาชิก "ใช้วิธีการที่จำเป็นทั้งหมด" (... "to use all necessary means...") ในการบังคับให้ข้อมติที่ 660 ซึ่งเรียกร้องให้อิรักถอนทหารออกจากคูเวตเกิดผล

คำว่า "วิธีการที่จำเป็นทั้งหมด" มีความหมายกว้าง รวมถึงการปฏิบัติการทางทหารที่จะกระทำต่ออิรัก ไม่เพียงแต่ทำการรุกรานอิรักในคูเวตเท่านั้น แต่รวมไปถึงการใช้กำลังรบกับอิรักในดินแดนอิรักด้วยก็ได้



12.3 คณะมนตรีความมั่นคงไม่มีอำนาจในการควบคุมบังคับบัญชา เพียงแต่ว่ารัฐใดไปดำเนินการแล้ว ขอให้แจ้งให้ทราบเท่านั้น

**หมายเหตุ** รัฐบาลสหรัฐฯ เป็นผู้เสนอร่างข้อมตินี้ให้คณะมนตรีความมั่นคงพิจารณาออกเป็นข้อมติเช่นกัน (มติที่ 678 29 พฤศจิกายน 1990)

สำหรับข้อมติที่ 678 มีที่น่าสังเกตคือ การออกข้อมติในครั้งนี้ นับว่ามีความเป็นเอกภาพมากที่สุด เพราะไม่มีประเทศสมาชิกถาวรประเทศใดในคณะมนตรีความมั่นคงที่จะคัดค้านการออกข้อมติดังกล่าว ไม่ว่าจะเป็นสหภาพโซเวียต อังกฤษ ฝรั่งเศส สหรัฐอเมริกา ส่วนจีนนั้นแม้จะงดออกเสียง แต่ก็ไม่ได้หมายความว่า เป็นการคัดค้าน การงดออกเสียงของจีนนั้น จีนบอกว่าข้อมติดังกล่าวอนุญาตให้มีการใช้กำลังทหารได้ ในขณะที่จีนเห็นด้วยกับวิธีการแก้ปัญหาโดยสันติ ดังนั้นจีนจึงไม่สามารถที่จะออกเสียงเห็นด้วย แต่ก็ไม่ได้ออกเสียงคัดค้าน เนื่องจากจีนก็สนับสนุนการเรียกร้องให้อิรักปฏิบัติตามข้อมติของสหประชาชาติ<sup>36</sup> ส่วนสหภาพโซเวียตซึ่งมักจะใช้สิทธิยับยั้งมาโดยตลอด เพราะมีความขัดแย้งทางอุดมการณ์กับสหรัฐอเมริกา ก็ได้หันมาร่วมมือกับสหรัฐอเมริกา โดยมีท่าทีไปในแนวเดียวกันอย่างที่ไม่เคยมีมาก่อน นับตั้งแต่สงครามโลกครั้งที่ 2 ได้ยุติลง ทั้งนี้เป็นเพราะสภาพแวดล้อมระหว่างประเทศในขณะนั้นที่เอื้ออำนวยนั่นเอง

อนึ่งข้อมตินี้นับว่าเป็นข้อมติที่มีความสำคัญที่สุด เพราะได้นำไปสู่การใช้กำลังทหารของภาคีสมาชิกสหประชาชาติภายใต้การนำและการบังคับบัญชาของสหรัฐอเมริกา โดยมีภาคีสมาชิกจำนวนถึง 132 ประเทศให้การสนับสนุนข้อมติดังกล่าว และในจำนวนนี้มี 28 ประเทศที่ได้เข้าร่วมทำสงครามอ่าวเปอร์เซีย<sup>37</sup> กล่าวได้ว่าเป็นการร่วมมือกันเป็นครั้งแรกของกอง

<sup>36</sup> คำกล่าวของรัฐมนตรีต่างประเทศจีน นายเจียน ฉีเจิน ผู้เข้าร่วมในการออกข้อมติดังกล่าว (S/RES/678 (1990))

<sup>37</sup> "ระวางแผนร้าย ดึงไทยเป็นประเทศ 29 ต่อแถว"อินทรี" มะริกัน," มติชนสุดสัปดาห์ ปีที่ 11 ฉบับที่ 544 (3 กุมภาพันธ์ 2534) : 11.

กำลังนานาชาติ ในการหยุดยั้งการเข้ายึดครองและผนวกดินแดนของอีกชาติหนึ่ง ซึ่งเป็นความผิดอย่างร้ายแรงต่อกฎหมายระหว่างประเทศ และยังเป็นการละเมิดหลักการของสหประชาชาติอีกด้วย

สำหรับประเทศที่เข้าร่วมในสงครามอ่าวเปอร์เซียครั้งนี้ โดยส่งกำลังทหารเข้าร่วมในกองทัพพันธมิตรมี 13 ประเทศ ได้แก่ สหรัฐอเมริกา อังกฤษ ฝรั่งเศส ซาอุดีอาระเบีย ซีเรีย ตุรกี อาร์เจนตินา อียิปต์ คูเวต ปากีสถาน โมร็อกโก บังคลาเทศ เซดโกสโลวาเกีย

ขณะเดียวกันอีก 12 ประเทศ สนับสนุนเรือบบ ได้แก่ อิตาลี แคนาดา ออสเตรเลีย เบลเยียม เนเธอร์แลนด์ สเปน สหภาพโซเวียต เดนมาร์ก กรีซ นอร์เวย์ โปรตุเกส และโปแลนด์

ส่วนประเทศที่ให้การช่วยเหลือทางการเงินได้แก่ ญี่ปุ่น เยอรมัน และสหรัฐอเมริกา อิมิเรตส์

กล่าวโดยสรุป ความสำเร็จของสหประชาชาติในกรณีดำเนินการแก้ไขวิกฤตการณ์อ่าวเปอร์เซีย โดยสามารถออกข้อมติต่าง ๆ ได้แสดงให้เห็นถึงความร่วมมือของนานาประเทศ ในการคัดค้านการกระทำที่ขัดแย้งกับหลักการที่บัญญัติไว้ในกฎบัตรสหประชาชาติ มติของคณะมนตรีความมั่นคงที่เริ่มจากการประณามการรุกรานคูเวตของอิรัก การเรียกร้องให้อิรักถอนทหารออกจากคูเวตอย่างไม่มีเงื่อนไข ตลอดจนการดำเนินมาตรการบีบบังคับที่ไม่ใช่กำลัง โดยการออกมติคว่ำบาตรทางเศรษฐกิจและการค้าต่ออิรัก (มาตรา 41) และเมื่อไม่สามารถบังเกิดผลจึงได้ดำเนินมาตรการบีบบังคับโดยใช้กำลัง (มาตรา 42) ซึ่งนับว่าเป็นครั้งแรกที่สหประชาชาติ โดยคณะมนตรีความมั่นคงมีมติให้ใช้กำลังทหารในการแก้ปัญหาข้อพิพาทและประสบความสำเร็จ คือ สามารถบีบบังคับให้อิรักถอนทหารออกจากคูเวต และยุติการกระทำอันเป็นการรุกราน

แต่อย่างไรก็ตาม ต้องยอมรับว่าความสำเร็จในการดำเนินการแก้ไขวิกฤตการณ์อ่าวเปอร์เซียของสหประชาชาติแท้จริงแล้ว ประเทศมหาอำนาจที่มีบทบาทต่อการดำเนินการดังกล่าว

ก็คือ สหรัฐอเมริกา ซึ่งเป็นตัวแสดงนำที่สำคัญ โดยเป็นแกนนำกองกำลังพันธมิตรเข้าสู่สงคราม  
อ่าวเปอร์เซีย เพื่อดำเนินการแก้ไขวิกฤตการณ์ดังกล่าว และสามารถนำสันติภาพ เสถียรภาพ  
และความมั่นคงระหว่างประเทศกลับคืนมาสู่ประชาคมโลกอีกครั้งหนึ่ง

ดังนั้น จึงเป็นที่สนใจศึกษาว่า สหรัฐอเมริกามีบทบาทนำอย่างไรในการดำเนินการ  
แก้ไขวิกฤตการณ์อ่าวเปอร์เซีย และสามารถระดมความร่วมมือจากนานาประเทศต่อต้านการ  
รุกรานดังกล่าวได้อย่างไร<sup>๓๕</sup>

##### 5. ข้อจำกัดในทางปฏิบัติในอดีตที่ผ่านมาและในกรณีวิกฤตการณ์อ่าวเปอร์เซีย

แม้ระบบของสหประชาชาติจะ ได้มีมาตรการ เพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหาการใช้กำลัง  
ซึ่งมีผลกระทบต่อสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ ดังรายละเอียดตามที่ได้กล่าวมาแล้ว  
ก็ตาม แต่ข้อจำกัดทั้งในทางกฎหมายและข้อเท็จจริงก็ยังมีอยู่อีกมากหากพิจารณาถึงปฏิบัติการ  
ต่าง ๆ ของสหประชาชาติที่ได้ทำไปในรอบ 45 ปีที่ผ่านมา เพื่อการรักษาสันติภาพ และความ  
มั่นคงระหว่างประเทศ

ข้อจำกัดประการแรก ก็คือ ภาระหน้าที่ในด้านดังกล่าวของสหประชาชาติได้ประสบ  
ความยุ่งยากอย่างยิ่งในเมื่อการใช้มาตรการบีบบังคับของคณะมนตรีความมั่นคงถูกจำกัดอำนาจ  
ด้วยสิทธิยับยั้ง หรือสิทธิวีโต้ อันเป็นเอกสิทธิ์ของสมาชิกถาวรของคณะมนตรีความมั่นคง คณะ  
มนตรีความมั่นคงไม่สามารถจะยับยั้งการรุกรานได้ทราบใดที่การรุกรานนั้น กระทำโดยสมาชิก  
ถาวรประเทศใดประเทศหนึ่ง เพราะสมาชิกถาวรผู้รุกรานจะใช้สิทธิยับยั้ง หรือถ้าการรุกราน  
นั้นกระทำโดยสมาชิกอื่น ที่มีสมาชิกถาวรประเทศใดประเทศหนึ่งให้การสนับสนุน ทั้งนี้กฎบัตร  
สหประชาชาติมาตราที่ 27 ระบุว่า คำวินิจฉัยของคณะมนตรีความมั่นคงจะดำเนินการได้ต่อเมื่อ  
ได้รับคะแนนเสียงเห็นชอบจากสมาชิก 9 ประเทศ ซึ่งรวมคะแนนเห็นชอบของสมาชิกถาวรของ

<sup>๓๕</sup> ทั้งหมดนี้จะกล่าวถึง โดยละเอียดในบทที่ 4

คณะมนตรีความมั่นคงทั้ง 5 ประเทศ ดังนั้นจึงถือได้ว่าเป็นการให้อำนาจแก่ประเทศมหาอำนาจที่จะยับยั้งมติใด ๆ ได้โดยลำพัง ทำให้เกิดการกระจายอำนาจการบังคับขึ้น ประเทศสมาชิกถาวรของคณะมนตรีความมั่นคงที่ละเมิดกฎบัตรสหประชาชาติ ย่อมใช้สิทธิยับยั้งคำวินิจฉัยที่จะใช้กับตน ดังนั้นคณะมนตรีความมั่นคงจะใช้อำนาจบีบบังคับได้เฉพาะกับประเทศอื่น ๆ นอกจากประเทศมหาอำนาจสมาชิกถาวรทั้ง 5 ประเทศ<sup>๓๓</sup> โดยเฉพาะอย่างยิ่งในยุคสงครามเย็นที่ผ่านมา ที่โลกได้มีการแบ่งแยกเป็น 2 ฝ่าย ฝ่ายหนึ่งนำโดยสหรัฐอเมริกา และอีกฝ่ายนำโดยสหภาพโซเวียตนั้น การที่รัฐหนึ่งรัฐใดจะถูกดำเนินมาตรการบีบบังคับจากคณะมนตรีความมั่นคงย่อมหมายความว่า พันธมิตรของตนที่เป็นมหาอำนาจในสมาชิกถาวรยอมให้ทำเช่นนั้น แต่โอกาสที่จะเกิดการดังกล่าว มีอยู่น้อยมาก เพราะประเทศมหาอำนาจเหล่านั้นย่อมช่วยประเทศบริวารของตนโดยการใช้สิทธิยับยั้ง ดังนั้นมาตรการบีบบังคับของคณะมนตรีความมั่นคงจึงขึ้นอยู่กับสภาพการเมืองระหว่างประเทศ หรือสภาวะแวดล้อมระหว่างประเทศในขณะนั้นด้วย มิใช่ขึ้นอยู่กับกฎบัตรสหประชาชาติเพียงอย่างเดียว และเมื่อมีการใช้สิทธิยับยั้งบ่อยครั้งจนแทบจะทำให้คณะมนตรีความมั่นคงไม่อาจจะปฏิบัติหน้าที่ของตนได้ จึงมีการหามาตรการต่าง ๆ เพื่อแก้ไขปัญหานี้ เช่น การออกข้อมติของสมัชชาว่าด้วยการรวมกันเพื่อสันติภาพ (Uniting for Peace) ซึ่งให้อำนาจแก่สมัชชาในการให้คำแนะนำเกี่ยวกับการใช้กำลังแทนคณะมนตรีความมั่นคงในระดับหนึ่ง เมื่อคณะมนตรีความมั่นคงไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ และโดยปกติความร่วมมือของภาคีสมาชิกต่อสมัชชาในเรื่องการจัดกองกำลังก็เป็นไปด้วยความสมัครใจอย่างแท้จริง เพราะมติของสมัชชาเป็นได้เพียงคำแนะนำ (Recommendation) เท่านั้น

ประการที่สอง สหประชาชาติมิใช่เป็นองค์กรเหนือรัฐ โดยเฉพาะอย่างยิ่งสหประชาชาติมิได้มีกำลังกองทัพเป็นของตนเอง อาวุธพื้นฐานของสหประชาชาติก็คือ พลังทางด้านขวัญ (Moral Force) ซึ่งเป็นผลมาจากกระบวนการจัดประชุมระหว่างประเทศ ความสามัคคีกลมเกลียวระหว่างประเทศ และการแสดงออกเป็นมติมหาชนโลก ถึงแม้กฎบัตรสหประชาชาติ

<sup>๓๓</sup> นิตยสาร นานาสภา, กฎหมายระหว่างประเทศ (กรุงเทพฯ: ไทยวัฒนาพานิช, 2511), หน้า 232.

จะได้กำหนดเกี่ยวกับการใช้กำลังทหารของสหประชาชาติเอาไว้ แต่กำลังทหารที่ใช้โดยสหประชาชาติมิใช่เป็นกองกำลังของสหประชาชาติ แต่เป็นกองกำลังของรัฐสมาชิกที่จัดเตรียมไว้สำหรับคณะมนตรีความมั่นคงหากมีมาตรการจะใช้กองกำลังดังกล่าว เมื่อคณะมนตรีความมั่นคงตัดสินใจที่จะใช้กำลังบีบบังคับต่อผู้รุกราน ผู้ที่จะรับผิดชอบเกี่ยวกับการใช้กำลังดังกล่าวตามกฎบัตรสหประชาชาติ ก็คือคณะกรรมการเสนาธิการทหาร (มาตรา 47) ซึ่งประกอบด้วยหัวหน้าคณะเสนาธิการทหารของประเทศสมาชิกถาวรของคณะมนตรีความมั่นคง คณะกรรมการเสนาธิการทหารจะทำหน้าที่ช่วยเหลือคณะมนตรีความมั่นคงในเรื่องการขอให้ภาคีสมาชิกจัดเตรียมกำลังทหารสำหรับสหประชาชาติในเรื่องการใช้และการบังคับบัญชากำลังทหาร รวมทั้งในเรื่องการกำหนดกฎเกณฑ์ว่าด้วยอาวุธ

ดังนั้นในเรื่องการใช้กำลังทหาร คณะมนตรีความมั่นคงไม่สามารถจะกำหนดกำลังกองทัพอันใดเองตามอำเภอใจ รัฐต่าง ๆ จะจัดหากองกำลัง การอำนวยความสะดวก และความช่วยเหลือต่าง ๆ ให้แก่คณะมนตรีความมั่นคงตามเงื่อนไข และข้อจำกัดที่กำหนดในความตกลงพิเศษทางทหาร ซึ่งที่จริงก็คือ สนธิสัญญาที่ทำกันระหว่างคณะมนตรีความมั่นคงกับรัฐสมาชิกเป็นราย ๆ หรือกับกลุ่มสมาชิก และความตกลงพิเศษดังกล่าวจะต้องได้รับการให้สัตยาบันโดยรัฐที่ลงนามตามกระบวนการทางรัฐธรรมนูญของรัฐเหล่านั้น (มาตรา 43) อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติยังไม่สามารถทำความตกลงกันระหว่างคณะมนตรีความมั่นคงกับรัฐสมาชิกตามที่ระบุไว้ในมาตรา 43 ได้ เพราะมีข้อโต้แย้งพื้นฐานบางประการระหว่างประเทศมหาอำนาจ กองกำลังที่สหประชาชาติเคยใช้จึงมิได้ดำเนินไปภายใต้รูปแบบที่กำหนดไว้ในมาตรา 43 และถึงแม้ว่ามาตรา 43 ยังมีได้ใช้บังคับ การเลียงไปใช้มาตราอื่น ๆ อาทิ มาตรา 106 ก็ยังต้องประสบกับปัญหาการใช้สิทธิยับยั้งของประเทศมหาอำนาจที่เป็นสมาชิกถาวรของคณะมนตรีความมั่นคง (ดังรายละเอียดที่ได้กล่าวไปแล้ว ในเรื่องการใช้มาตรการบีบบังคับของคณะมนตรีความมั่นคง)

การขาดกำลังทหารที่แท้จริงของสหประชาชาติ ทำให้การใช้มาตรการบีบบังคับทางทหารต้องขึ้นอยู่กับประเทศสมาชิกที่เป็นมหาอำนาจเป็นสำคัญ ดังในกรณีวิกฤตการณ์อ่าวเปอร์เซียที่คณะมนตรีความมั่นคงได้ตกลงใจให้มีการใช้มาตรการบีบบังคับโดยใช้กำลังเพื่อบีบบังคับให้อิรักถอนทหารออกจากคูเวตนั้น ตามหลักการที่แท้จริงถ้ามีการดำเนินการของทหารในนามของ

สหประชาชาติ คณะมนตรีความมั่นคงจะเป็นผู้ดำเนินการเอง หมายความว่าประเทศต่าง ๆ ที่ส่งกำลังจะต้องมอบหมายการบังคับบัญชาด้านการทหารให้คณะมนตรีความมั่นคงควบคุมบังคับบัญชา แต่ในกรณีวิกฤตการณ์ดังกล่าว คณะมนตรีความมั่นคงไม่มีอำนาจในการควบคุมบังคับบัญชาใดเลย เพียงแต่ว่ารัฐใดไปดำเนินการแล้ว ขอให้แจ้งให้คณะมนตรีความมั่นคงทราบเท่านั้น การบังคับบัญชาของกำลังนั้นนำโดยฝ่ายสหรัฐอเมริกา โดยพลเอกนอร์แมน เฮช. ชวาร์ซคอฟ (Gen. Norman H. Schwarzkopf) ผู้บัญชาการสนามและ พลเอกคอลิน เพาวล์ (Gen. Colin Powell) ซึ่งทำหน้าที่เป็นประธานคณะเสนาธิการร่วมใน การปฏิบัติการนายทุเคเลทราย (Operation Desert Storm) ซึ่งเป็นชื่อการป้องกันดินแดนอ่าวเปอร์เซียในครั้งนี้ ซึ่งถ้าหากจะพิจารณาถึงทัศนะของสหรัฐอเมริกา รัฐบาลสหรัฐต้องการให้นายทหารของตนเป็นผู้คุมกำลังกองทัพของสหรัฐฯเอง ถ้ามอบอำนาจการบังคับบัญชานี้ให้แก่สหประชาชาติ ประธานาธิบดีสหรัฐฯ ซึ่งตามรัฐธรรมนูญกำหนดให้เป็นผู้บัญชาการทหารสูงสุด จะถูกแย่งอำนาจการบังคับบัญชานั้นไป นายทหารสหรัฐฯก็ต้องทำตามคำสั่งของคณะมนตรีความมั่นคง แทนที่จะเป็นคำสั่งของประธานาธิบดี อีกทั้งสมาชิกคณะมนตรีความมั่นคงหลายประเทศโดยเฉพาะจีน และสหภาพโซเวียต ก็มีได้ส่งกำลังเข้าร่วมในการบีบบังคับอิรัก จึงเป็นการไม่สมควรที่จะให้ประเทศเหล่านี้มีส่วนร่วมในการบังคับบัญชากองทัพสหรัฐฯ<sup>40</sup>

ประการสุดท้ายสหประชาชาติยังประสบกับปัญหาวิกฤตการณ์ทางการเงิน ซึ่งเกิดจากการที่ประเทศสมาชิกถาวรของคณะมนตรีความมั่นคงมักปฏิเสธที่จะจ่ายเงินสนับสนุนการปฏิบัติการทางทหารของสหประชาชาติ ซึ่งในที่สุดศาลยุติธรรมระหว่างประเทศได้ให้ความเห็นแนะนำเมื่อวันที่ 20 กรกฎาคม ปี 1962 โดยชี้ว่า ค่าใช้จ่ายต่าง ๆ เพื่อปฏิบัติการรักษาสันติภาพเป็นค่าใช้จ่ายของสหประชาชาติตามความหมายของมาตรา 17 วรรค 2 และภาคีสมาชิกจะต้องช่วยกันออกค่าใช้จ่ายนี้ตามส่วน แต่ประเทศภาคีสมาชิกที่คัดค้านความเห็นนี้ก็ยังไม่ยอมปฏิบัติตาม<sup>41</sup>

<sup>40</sup> ชุมพล เลิศรัฐการ, สงครามอ่าวเปอร์เซีย (กรุงเทพฯ: วิทยุภาพลิเคชั่น, 2534), หน้า 107, 193.

<sup>41</sup> Michel Virally, L'Organisation Mondiale (Paris: Armand Colin, 1972), p. 504-505.

และทั้งหมดนี้คือบทบาทของสหประชาชาติในความพยายามที่จะรักษาสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ ด้วยความพยายามทำให้ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศเป็นไปอย่างปกติ สร้างความยุติธรรมให้เกิดขึ้นในความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ พยายามให้มีการเคารพกฎหมายระหว่างประเทศ ซึ่งเป็นจุดมุ่งหมายที่สำคัญของสหประชาชาติ แม้ว่าในทางปฏิบัติในตลอดระยะเวลา 45 ปีที่ผ่านมา การดำเนินการเหล่านี้จะต้องพบกับปัญหาอุปสรรคและข้อจำกัดนานาประการ แต่องค์การสหประชาชาติก็ยังคงทำหน้าที่ของตนต่อไปในฐานะผู้รักษาสันติภาพของโลกตามเจตนารมณ์และจุดมุ่งหมายของการก่อตั้งองค์การ