

สหประชาชาติกับการรักษาสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ
ในกรณีวิกฤตการณ์อิรัก ค.ศ. 2003

วิกฤตการณ์อิรัก ค.ศ. 2003 หรือ สงครามสหรัฐอเมริกา-อิรัก นั้นเป็นที่วิพากษ์วิจารณ์กันถึงบทบาทของสหประชาชาติในด้านการรักษาสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ เนื่องจากสงครามครั้งนี้เกิดขึ้นโดยไม่ได้ผ่านการยินยอมของสหประชาชาติตามกระบวนการที่ถูกต้อง ซึ่งการใช้กำลังโจมตีของสหรัฐอเมริกาต่ออิรักนั้นนับว่าเป็นการทำทลายระเบียบของโลกที่มีอยู่ แต่อย่างไรก็ตามแม้ว่าตอนเริ่มแรกนั้นสหประชาชาติจะไม่เห็นด้วยต่อการใช้กำลังของสหรัฐอเมริกาในอิรักในลักษณะที่เป็นการละเมิดต่อกฎบัตรสหประชาชาติ แต่ต่อมาเมื่อสิ้นสุดสงคราม สหประชาชาติได้กลับมายอมรับที่จะสนับสนุนการเป็นผู้นำของสหรัฐอเมริกาในการ"สร้างชาติ"อิรักภายหลังสงคราม ซึ่งในความเป็นจริงแล้วสหประชาชาติควรจะมึบทบาทมากกว่านี้ และปรากฏการณ์ดังกล่าวนี้ดูเหมือนว่าสหประชาชาตินั้นไม่ได้เป็น"ตัวแสดงอิสระ"ที่มีความสำคัญมากที่สุดในโลกอีกต่อไปแล้ว จึงถึงขนาดมีการกล่าวว่สหประชาชาตินั้นเป็นตัวแสดงที่ประเทศอภิมหาอำนาจอย่างสหรัฐอเมริกาเลือกที่จะกำหนด หรือชี้นำบทบาทหนึ่งบทบาทใดให้แก่สหประชาชาติได้ตามอำเภอใจ โดยมีพื้นฐานที่อยู่บนผลประโยชน์ของสหรัฐอเมริกา ซึ่งหากเป็นเช่นนี้แล้วสหรัฐอเมริกาก็จะกลายมาเป็นผู้วางกฎระเบียบโลกแทน และอาจมีแนวโน้มที่ทำให้กฎระเบียบของความสัมพันธ์ระหว่างประเทศนั้นเป็นไปตามเงื่อนไขแห่งผลประโยชน์ของสหรัฐอเมริกา ดังนั้นสหประชาชาติจึงจำเป็นต้องแสดงบทบาทมากขึ้น และสหประชาชาติต้องธำรงความเป็นองค์การที่มีอำนาจและหน้าที่ในการรักษาสันติภาพและความมั่นคงของโลก โดยมีการปรับปรุงแก้ไขจุดบกพร่องให้ดีขึ้นกว่าเดิม

ในบทนี้จะทำการพิจารณาถึงหัวข้อดังต่อไปนี้ คือ

6.1 ปัญหาวิกฤตการณ์อิรัก ค.ศ.2003

6.2 บทบาทของสหประชาชาติต่อปัญหาวิกฤตการณ์อิรัก ค.ศ.2003

6.2.1 การแข่งกันอิรัก

6.2.2 การตรวจค้น และทำลายอาวุธร้ายแรงในอิรัก

6.2.3 การบูรณะฟื้นฟูอิรัก

6.3 บทบาทของสหรัฐอเมริกาต่อปัญหาวิกฤตการณ์อิรัก ค.ศ.2003

6.4 การตัดกำลังศัตรูก่อนเพื่อป้องกันการโจมตี (preemptive war , preemptive strike ,preemption)

6.1 ปัญหาวิกฤตการณ์อิรัก ค.ศ.2003

วิกฤตการณ์อิรัก ค.ศ. 2003 หรือ สงครามสหรัฐอเมริกา-อิรัก หรือเรียกอย่างไม่เป็นทางการว่าสงครามอ่าวรอบสองนั้นเป็นเหตุการณ์ที่สำคัญเหตุการณ์หนึ่งในช่วงต้นของศตวรรษที่ 21 โดยในส่วนี้ จะกล่าวถึงความเป็นมาก่อนที่สหรัฐอเมริกาจะทำการบุกโจมตีอิรักเมื่อวันที่ 20 มีนาคม ค.ศ.2003 และปัญหาอันนำมาสู่วิกฤตการณ์อิรักในครั้งนี้

อิรัก มีพื้นที่ทั้งหมด 437,072 ตารางกิโลเมตร มีอาณาเขตติดกับ 6 ประเทศ คือ ซาอุดีอาระเบีย จอร์แดน ซีเรีย ตุรกี และอิหร่าน และมีกรุงแบกแดด (Baghdad) เป็นเมืองหลวงของประเทศ ดินแดนอิรักในปัจจุบันแต่เดิมเคยเป็นอยู่อารยธรรมที่สำคัญที่สุดแห่งหนึ่งของโลก มีชื่อปรากฏอยู่ในประวัติศาสตร์สมัยโบราณว่าเมโสโปเตเมีย (Mesopotamia) หมายถึงดินแดนที่ตั้งอยู่ระหว่างแม่น้ำสองสาย คือ แม่น้ำไทกริส (Tigris) และยูเฟรติส (Euphrates) ดินแดนนี้มีความอุดมสมบูรณ์ยิ่งกว่าดินแดนใดในภูมิภาคตะวันออกกลาง ซึ่งมีผู้คนอพยพจากที่ต่างๆ มาอาศัยอยู่เป็นจำนวนมาก¹

ในระหว่างสงครามโลกครั้งที่ 1 จักรวรรดิออตโตมันเข้าร่วมกับฝ่ายเยอรมนี อังกฤษกับฝรั่งเศสซึ่งเป็นฝ่ายพันธมิตรกันเห็นความจำเป็นด้านยุทธศาสตร์และเศรษฐกิจว่าไม่ควรปล่อยให้จักรวรรดินี้ตกเป็นของเยอรมนี หรือเป็นสุญญากาศแห่งอำนาจ จึงได้ทำข้อตกลงไซกส์-ปิโก (Sykes-Pico Agreement) เมื่อ ค.ศ.1916 เพื่อแบ่งอิทธิพลระหว่างอังกฤษกับฝรั่งเศสในตะวันออกกลาง อังกฤษได้บุกเข้าไปโจมตีดินแดนหลายแห่งที่อยู่ภายใต้การปกครองของอาณาจักรนี้ ในที่สุดก็สามารถบุกยึดเมืองใหญ่และสำคัญสามเมือง ได้แก่ แบกแดด (Baghdad) บัสราห์

¹ ประทุมพร วัชรเสถียร และ ไชยวัฒน์ คำชู, อิรัก : วิกฤตถาวร? (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์อมรินทร์,2546), หน้า 8.

(Basra) และโมซูล (Mosul) แล้วจัดตั้งเป็นประเทศอิรักขึ้นเมื่อ ค.ศ.1920 ภายหลังจากสงคราม ในกรอบของระบบสันนิบาตชาติ อังกฤษได้พยายามสร้างอิทธิพลในอิรัก โดยให้อิรักมีสถานะเป็นดินแดนในอาณัติ (mandate) ของสันนิบาตชาติภายใต้การบริหารของอังกฤษ อังกฤษได้เข้าไปมีอิทธิพลในอิรักโดยการเข้าไปจัดระเบียบการปกครอง การบริหารราชการ การศึกษา และจัดตั้งระบบสาธารณูปโภคต่างๆ ให้แก่อิรัก ทำให้เมื่อจักรวรรดิออตโตมันหมดอำนาจไปแล้ว อิรักก็ก้าวเข้าสู่ความเป็นประเทศสมัยใหม่ในเวลาอันรวดเร็ว นอกจากนี้ อังกฤษยังได้จัดตั้งระบบกษัตริย์ขึ้นในอิรัก จากผู้ที่มีเชื้อสายของราชวงศ์ฮาซิมิต (Hashemite) ซึ่งเป็นพระญาติกับราชวงศ์ที่อังกฤษจัดตั้งขึ้นที่จอร์แดน ทั้งนี้เพื่อให้คานอำนาจกับประเทศเพื่อนบ้านในตะวันออกกลาง ซึ่งนิยมระบบสาธารณรัฐ ในระหว่างที่อิรักอยู่ภายใต้ระบบกษัตริย์ นูรี อัลซัลด์ (Nuri al-Said) เป็นนักการเมืองที่มีอำนาจมาก เขาได้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีมากกว่าใคร และเป็นระยะเวลารวมนานยาวนานที่สุด เขาเคยเป็นรัฐมนตรีต่างประเทศด้วย เขาเป็นผู้นิยมกษัตริย์ นิยมอังกฤษ นิยมตะวันตกต่อต้านคอมมิวนิสต์ และคิดว่าเพื่อความเจริญมั่นคงของอิรัก อิรักจะต้องมีนโยบายเป็นมิตรกับตุรกีและอิหร่าน แต่ความคิดเช่นนี้ขัดกับความคิดของปัญญาชนชั้นกลาง และชาวอิรักกลุ่มใหญ่ของประเทศที่คิดว่าประโยชน์ที่แท้จริงของอิรักคือการเข้าเป็นพันธมิตรกับกลุ่มประเทศอาหรับ เช่น อียิปต์ และซีเรียซึ่งนิยมระบบสาธารณรัฐและชูนโยบายชาตินิยมอาหรับอย่างแข็งขัน อัลซัลด์เห็นว่านโยบายดังกล่าวเป็นภัยต่อเขา และเขาก็ไม่ต้องการเข้าไปร่วมแสดงบนเวทีการแข่งขันเป็นผู้นำโลกอาหรับกับบุคคลอย่างพันเอก กามัล อัลเดล นัสเซอร์ (Gamal Abdel Nasser) ผู้นำอียิปต์ในระหว่าง ค.ศ.1954-1970 อย่างไรก็ตาม อิรักได้ร่วมเป็นสมาชิกก่อตั้งสันนิบาตอาหรับ (League of Arab States) เมื่อ ค.ศ.1945 เนื่องจากไม่ต้องการถูกโดดเดี่ยวจากโลกอาหรับจนเกินไป²

ปัญหาต่างๆ ดังกล่าวทำให้เสถียรภาพของอิรักภายใต้การปกครองของระบบกษัตริย์สั่นคลอน ในขณะที่บทบาทของอังกฤษก็ลดน้อยลงตามลำดับเป็นเหตุให้เกิดการปฏิวัติรัฐประหารหลายครั้งจากกลุ่มนายทหารที่อ้างว่าเป็นพวกชาตินิยมต่อต้านจักรวรรดินิยมตะวันตก จนในเดือนกรกฎาคม ค.ศ.1958 เกิดการปฏิวัติครั้งใหญ่โดยกลุ่มนายทหารซึ่งมีนายพลอับดุลการิม กัสเซิม (Abd al-Karim Kassem) การปฏิวัติครั้งนั้นได้เปลี่ยนแปลงทั้งตัวผู้นำประเทศ และเปลี่ยนระบบการปกครองจากระบบกษัตริย์มาเป็นระบบสาธารณรัฐ กษัตริย์ขณะนั้นคือกษัตริย์ไฟซอลที่ 2 (Faisal II) รวมทั้งเชื้อพระราชวงศ์จำนวนหนึ่งถูกปลงพระชนม์ ส่วนอัลซัลด์ได้ชิงฆ่าตัวตายเสียก่อนเพื่อหลีกเลี่ยงการถูกจับกุม ภายหลังจากการปฏิวัติโค่นล้มสถาบันกษัตริย์ อิรักอยู่ภายใต้การปก

² เรื่องเดียวกัน, หน้า 11-13.

ครองแบบเผด็จการ ซึ่งนำโดยนายพลกัสเซิม ต่อมามีการปฏิวัติโค่นล้มนายพลกัสเซิมเป็นผลสำเร็จใน ค.ศ.1963 และพรรคบารได้เข้าร่วมในรัฐบาลผสมชุดใหม่ รัฐบาลใหม่ภายใต้การนำของนายพลอับดุลซาลัม อารี (Abd al-Salam Aree) ซึ่งปกครองประเทศอยู่ได้สามปี นายพลอารีก็เสียชีวิตด้วยอุบัติเหตุทางรถยนต์เมื่อ ค.ศ.1966 น้องชายของเขา คือ นายพลอับดุลเราะห์-มาน อาเรฟ (Abd-al-Rahman Aref) ขึ้นเป็นผู้นำอิรักคนต่อมา จนกระทั่งถูกโค่นล้มอำนาจเมื่อ ค.ศ.1968 รัฐประหารครั้งนี้พรรคบารมีบทบาทอยู่เบื้องหลังอย่างเต็มที่ ภายหลังกองรัฐประหาร พรรคบาร ในนามพรรคฟื้นฟูสังคมนิยมอาหรับ(Arab Socialist Renaissance Party) ได้จัดตั้งรัฐบาล มีผู้นำคือนายพล อาเหม็ด ฮัสซัน อัลบักร์ (Ahmed Hassen al-Bakr) และตั้งแต่ ค.ศ.1968 พรรคบารเป็นพรรคที่ครองอำนาจการบริหารปกครองอิรักตลอดมา แต่ต่อมาก็เป็นที่ประจักษ์ว่าอิรักในยุคนายพลอัลบักร์นั้น ผู้ที่มีอำนาจอย่างแท้จริงคือซัดดัม ฮุสเซน หรือเรียกได้ว่าตั้งแต่ ค.ศ.1968 เป็นต้นมา ซัดดัมก็ได้ก้าวเข้าสู่ความเป็นผู้นำทางการเมืองของอิรักอย่าง จนเมื่อวันที่ 16 กรกฎาคม ค.ศ.1979 ซัดดัม ฮุสเซนจึงได้ก้าวขึ้นสู่ตำแหน่งประธานาธิบดีอิรัก ควบคู่กับหัวหน้าพรรคบาร และประธานสภาบัญชาการปฏิวัติ (Revolutionary Command Council-RCC) ซึ่งถือว่าเขากลายเป็นผู้ที่มีอำนาจสูงสุดทั้งทางนิตินัยและพฤตินัยในอิรักอย่างสมบูรณ์³

ในสมัยการปกครองของซัดดัม ฮุสเซน เขาได้กำหนดโครงสร้าง และภารกิจหน้าที่ขององค์กรต่างๆในสังคม ไม่ว่าจะเป็นองค์กรด้านนิติบัญญัติ ด้านบริหาร หรือด้านตุลาการ ให้มีลักษณะที่กตซึ่งปราบปรามบุคคลที่เป็นปฏิปักษ์ต่อระบบการปกครองของเขา นอกจากนั้นปัญหาการแยกตัวของชาวเคิร์ด และบทบาทของต่างชาติในการให้ความช่วยเหลือแก่ชาวเคิร์ดเพื่อแยกตัวนั้น ซัดดัมถือว่ากรณีเหล่านี้เป็นอันตรายร้ายแรงต่อระบอบการปกครองในยุคของเขาทั้งสิ้น ดังนั้นการที่ซัดดัมจะพยายงอิรักภายใต้การนำของเขาให้ดำเนินอยู่รอดไปได้นั้น เขาจะต้องแสวงหา และบำรุงรักษาเครื่องมือที่เข้มแข็งมีประสิทธิภาพเพื่อรักษาความมั่นคงภายใน และภายนอกประเทศอิรักอย่างต่อเนื่อง

หลังจากที่ซัดดัม ฮุสเซนได้เข้ารับตำแหน่งผู้นำอิรักอย่างเป็นทางการเมื่อเดือนกรกฎาคม ค.ศ.1979 ซัดดัม สงครามระหว่างประเทศครั้งแรกที่ซัดดัมได้นำประเทศอิรักเข้าไปเกี่ยวข้องคือ สงครามอิรัก-อิหร่าน เมื่อปี ค.ศ.1980-1988 การสู้รบระหว่างสองเพื่อนบ้านที่มีพรมแดนติดกันครั้งนี้เป็นความสูญเสียอย่างมหันต์ต่อทั้งสองฝ่าย เพราะเป็นการสู้รบที่ดำเนินมาเป็นเวลานานถึงแปด

³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 13-18.

ปี โดยที่ต่างฝ่ายไม่ยอมพ่ายแพ้ และต่างฝ่ายต่างใช้กำลังพล และอาวุธทุกอย่างรวมทั้งอาวุธเคมี เข้าสู่รบกัน ซึ่งทำความสูญเสียแก่ชีวิตผู้คนนอกจากบุคลากรทางทหารอีกเป็นจำนวนมาก สงครามครั้งนี้ไม่มีฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดได้ชัยชนะอย่างเด็ดขาด อย่างไรก็ตาม บทบาทของซัดดัมในสงครามครั้งนี้ถูกสหประชาชาติและประเทศส่วนใหญ่ในโลกมองว่าเขาคือฝ่ายผิดเพราะเป็นผู้ที่บงการให้กองทหารอิรักบุกเข้าไปในดินแดนของอิหร่านก่อนสงครามจึงปะทุขึ้น โดยอิรักได้ทำการโจมตีอิหร่านทางอากาศบริเวณชายแดนที่เชื่อมต่อเนืองกัน และที่ใกล้กรุงเตหะรานเมืองหลวงโดยไม่บอกกล่าวให้อิหร่านรู้ตัวล่วงหน้า สงครามนี้มีได้ผ่านการถกเถียงหรือปรึกษาหารือในเวทีสหประชาชาติ หรือเวทีองค์การระหว่างประเทศโดยอย่างจริงจังเท่าที่ควร กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ ไม่มีความพยายามของประชาคมโลกที่จะระงับสงครามให้สิ้นสุดโดยเร็วแต่อย่างใด

ต่อมาเมื่อวันที่ 2 สิงหาคม ค.ศ.1990 ประธานาธิบดีซัดดัม ฮุสเซน ได้ส่งกองทัพอิรัก ประกอบด้วย ทหาร อาวุธพร้อมด้วยขบวนรถถัง ยกพลผ่านเส้นเขตแดนทางภาคใต้เข้าไปยึดครองคูเวตซึ่งเป็นประเทศเพื่อนบ้านเล็กๆอย่างรวดเร็วเหนือการคัดค้านของใครๆ โดยมีได้มีการประกาศสงครามอย่างเป็นทางการ และไม่มีใครคาดคิดมาก่อนว่า อิรักซึ่งได้รับความเกื้อหนุนจากคูเวตตลอดระยะเวลาที่ อิรักได้โดยทำสงครามกับอิหร่านจะรุกรานคูเวตได้ โดยอิรักได้ประกาศผนวกคูเวตเข้าเป็นจังหวัดที่ 19 ของตน โดยอ้างว่าคูเวตเป็นดินแดนส่วนหนึ่งของตนตามประวัติศาสตร์⁴ สถานการณ์อิรักบุกคูเวตได้ขยายตัวเป็นสงครามใหญ่ระหว่างอิรักกับประเทศลัทธิพันธมิตรในนามของสหประชาชาติ โดยที่ต่อมาสหรัฐอเมริกาและประเทศพันธมิตร ได้ตัดสินใจส่งกองกำลังสัมพันธมิตรเข้าไปปราบปรามในอิรัก อิรักหลังจากที่ครอบครองคูเวตไว้เป็นเวลาหกเดือนจึงได้ยอมแพ้ต่อกองกำลังสัมพันธมิตรของสหประชาชาติในวันที่ 27 กุมภาพันธ์ ค.ศ.1991 และถอนกำลังออกไปในเดือนมีนาคม ค.ศ.1991

ผลที่ตามมาจากสงครามอิรัก-คูเวตนั้นทำให้อิรักได้รับความสูญเสียจากสงครามทั้งทางด้านเศรษฐกิจ การทูต และศักดิ์ศรีทางการเมืองระหว่างประเทศอย่างมาก และผลของสงครามได้นำมาซึ่งมาตรการแซงก์ชันของสหประชาชาติซึ่งมีผลต่อเนื่องมาจนถึงสงครามอ่าวครั้งที่สอง ที่อิรักถูกลงโทษด้วยการแซงก์ชันในฐานะ"ผู้รุกราน"เช่นกัน ทำให้อิรักไม่มีโอกาสได้บูรณะฟื้นฟู

⁴ จิตรลดา พิศาลสูงวงศ์, "สหประชาชาติกับการใช้มาตรการบีบบังคับ : ศึกษาเฉพาะกรณีวิกฤตการณ์อ่าวเปอร์เซีย(ค.ศ.1990-1991), " (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต สาขาวิชาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย,2534), หน้า 2.

ประเทศซึ่งย่อยยับจากสงครามได้ นอกจากนั้นแม้ว่าอิรักจะยังคงมีสถานภาพเป็นรัฐเอกราชทางกฎหมายระหว่างประเทศ แต่บทบาทของอิรักในฐานะที่เป็นรัฐผู้แพ้ในสงครามครั้งนั้น ทำให้อิรักต้องตกอยู่ภายใต้มาตรการลงโทษหลายประการ ซึ่งมีผลเท่ากับเป็นการ"จำกัด" หรือ "ทำลาย" ความเป็นรัฐเอกราชของอิรักลงไปโดยสิ้นเชิง กล่าวคือ เริ่มตั้งแต่การไม่สามารถติดต่อค้าขายกับต่างชาติได้ตามปกติเพราะมาตรการแซงก์ชัน การต้องยินยอมให้คณะกรรมการสิทธิการพิเศษแห่งสหประชาชาติ (UNSCOM) ชุดแรกเข้ามาสืบเสาะค้นหาอาวุธร้ายแรง (weapons of mass destruction-WMD) ภายในประเทศอย่างที่สามารถล่องล่ำเข้าไปในเขตหวงห้ามซึ่งมีความสำคัญทางยุทธศาสตร์แห่งชาติของอิรักได้เกือบทุกแห่ง รวมทั้งการที่อิรักต้องยินยอมให้สหรัฐอเมริกาและอังกฤษใช้อำนาจเข้ามากำหนด"เขตห้ามบิน"ทางภาคเหนือ และภาคใต้ของอิรัก เพื่อป้องกันไม่ให้อิรักทำการปราบปรามชนกลุ่มน้อยชาวเคิร์ดทางภาคเหนือและชนมุสลิมชีอะห์ทางภาคใต้ ซึ่งมีปฏิบัติการต่อต้านรัฐบาลกลางอยู่เป็นประจำ⁵

ภายหลังสงครามอิรัก-คูเวต สหรัฐอเมริกาเริ่มตระหนักว่าความเป็นมหาอำนาจเดี่ยวของตนเองจะปลอดภัยราบรื่นไม่ได้ หากมีประเทศหนึ่งประเทศใดซึ่งไม่จำเป็นต้องเป็นประเทศมหาอำนาจ แต่มีนโยบายชอบรุกราน ไม่ยับยั้งชั่งใจในการทำสงคราม และมีศักยภาพในการมีอาวุธร้ายแรงก็อาจเป็นภัยต่อสหรัฐอเมริกาได้ ด้วยเหตุนี้ สหรัฐอเมริกาจึงมีนโยบาย"สกัดกั้น"อิรักทุกวิถีทางด้วยเครื่องมือต่างๆ เช่น ผลักดันให้เกิดมาตรการจำกัดบทบาทของอิรักด้านเศรษฐกิจและด้านอาวุธโดยสหประชาชาติ และไม่ลังเลที่จะก้าวข้ามไปถึงขั้นใช้อาวุธต่ออิรักโดยตรง อันนำไปสู่การก่อสงครามสหรัฐอเมริกา-อิรัก ใน"ปฏิบัติการเสรีภาพแห่งอิรัก" เมื่อเดือนมีนาคม ค.ศ.2003

ก่อนหน้าที่จะเกิดสงครามครั้งนี้สหรัฐอเมริกาได้พยายามชี้ให้ชาวโลกเห็นถึงผลร้ายของการที่ซัดดัมมีอาวุธร้ายแรงไว้ในครอบครอง และผนวกกับความเหี้ยมโหดของระบอบการปกครองที่ซัดดัมได้กระทำต่ออิรัก และชนกลุ่มน้อยภายในประเทศมานานแล้ว ก็ควรจะได้มีการใช้กำลังอาวุธปราบปรามซัดดัม เพื่อเป็นการช่วย"ปลดแอก" ประชาชนอิรักให้ได้รับเสรีภาพ และเปลี่ยนแปลงระบอบการปกครองในอิรักให้เป็นประชาธิปไตย ยิ่งไปกว่านั้นสหรัฐอเมริกายังโยงอิรักเข้ากับปัญหาการก่อการร้ายโดยกล่าวหาว่าอิรักให้ความช่วยเหลือกลุ่มขบวนการอัลกออิดะห์ (Al-Qaeda) ซึ่งสหรัฐฯเชื่อแน่ว่าขบวนการนี้เป็นผู้ก่อวินาศกรรมทำลายอาคารเวิลด์เทรดเมื่อวันที่ 11

⁵ ประทุมพร วัชรเสถียร และ ไชยวัฒน์ คำชู, อิรัก : วิกฤตถาวร? หน้า 129-130.

กันยายน ค.ศ.2001 ทั้งหมดนี้เป็น 3 ประเด็นหลักที่สหรัฐกล่าวอ้างเพื่อเข้าโจมตีอิรัก แต่สำหรับประเด็นที่สำคัญที่สหรัฐนำมากล่าวอ้างเกี่ยวกับเรื่องการที่อิรักครอบครองอาวุธร้ายแรง ประเด็นนี้นับว่าเป็นประเด็นที่ยืดเยื้อมาอย่างยาวนาน หลังจากที่ประธานาธิบดีบุช ได้พยายามเจรจาเพื่อรวบรวมคะแนนเสียงจากสมาชิกคณะมนตรีความมั่นคงให้ยอมรับร่างข้อมติของสหรัฐอเมริกาที่บังคับอิรักเป็นครั้งสุดท้ายให้ปฏิบัติตามมติต่างๆที่คณะมนตรีความมั่นคงได้มีผ่านไปแล้ว ในวันที่ 8 พฤศจิกายน ค.ศ.2002 คณะมนตรีความมั่นคงจึงได้ผ่านมติ 1441/2002 ด้วยคะแนนเสียงเอกฉันท์ ข้อมตินี้ระบุว่าอิรักต้องให้สหประชาชาติเข้าไปตรวจสอบอาวุธ และให้อิรักปลดอาวุธร้ายแรงซึ่งหากอิรักไม่ให้ความร่วมมือแล้วจะได้รับผลที่จะตามมาอย่างร้ายแรง (serious consequences) ซึ่งท่ามกลางบรรยากาศของการบีบบังคับ ในที่สุดอิรักก็ได้เปิดประเทศให้ คณะกรรมการติดตาม พิสูจน์ และตรวจสอบแห่งสหประชาชาติ (The United Nations Monitoring, Verification and Inspection Commission-UNMOVIC) เข้าไปตรวจสอบอาวุธในอิรัก เมื่อวันที่ 27 พฤศจิกายน ค.ศ.2002 แต่อย่างไรก็ตามแม้อิรักจะยอมทำตามข้อมติดังกล่าวอย่างสมบูรณ์แล้วก็ตาม แต่สหรัฐก็ยังยืนยันว่าจะทำสงครามกับอิรัก เพื่อทำโทษอิรักเนื่องจากอิรักไม่ปฏิบัติตามมติหลายมติของคณะมนตรีความมั่นคงระหว่าง ค.ศ.1991-2003 การฝ่าฝืนมติของคณะมนตรีความมั่นคงเหล่านั้น ถือว่าเป็นการละเมิดในสาระสำคัญ (material breach) สมควรจะใช้กำลังได้ โดยเมื่อวันที่ 18 มีนาคม ค.ศ.2003 ประธานาธิบดีบุชได้ยื่นคำขาดต่อซัดดัมและบุตรชายทั้งสองให้เดินทางออกจากประเทศอิรักภายใน 48 ชั่วโมง หากไม่ปฏิบัติตามนั้น สหรัฐอเมริกาจะเริ่มใช้มาตรการทางทหารตามกำหนดเวลาที่สหรัฐอเมริกาจะเลือกปฏิบัติเอง สหรัฐอเมริกาถือสิทธิกระทำเช่นนั้นโดยอ้างโทษที่เคยกล่าวหาอิรักมาแล้วตั้งแต่อดีต และอ้างว่าได้พยายามใช้เครื่องมือทางการทูตจนครบทุกวิธีแล้ว แต่อิรักก็ยังไม่ได้ปลดอาวุธร้ายแรงทั้งหมดในลักษณะเช่นนี้ สหรัฐอเมริกาถือว่าอิรักเป็นภัยต่อส่วนรวม และต่อสหรัฐอเมริกา สหรัฐอเมริกามีอำนาจในฐานะรัฐเอกราชที่จะใช้กำลังเพื่อรักษาความมั่นคงปลอดภัยแห่งชาติของตน ในฐานะที่ตนดำรงตำแหน่งผู้บัญชาการสูงสุดของกองทัพสหรัฐอเมริกา ประธานาธิบดีบุชจึงขอกระทำหน้าที่อย่างเต็มที่ตามอำนาจที่มีอยู่ และในเวลาใกล้เคียงกัน คือ วันที่ 18 มีนาคม โทนี แบลร์ นายกรัฐมนตรีอังกฤษ ได้ประกาศต่อประชาชนของตนว่า เนื่องจาก อิรักได้ฝ่าฝืนกฎเกณฑ์มติทั้งหลายของสหประชาชาติรวมทั้งอิรักได้มีบทบาทร่วมอยู่ในระบบก่อการร้ายระหว่างประเทศ โดยอำนาจของนายกรัฐมนตรี แบลร์ได้ออกคำสั่งให้กำลังพล และอาวุธเคลื่อนย้ายเข้าไปเตรียมพร้อมในเขตสงครามแล้ว เพื่อทำการปฏิบัติหน้าที่ปลด (remove) ซัดดัม ออกจากอำนาจ และปลดอาวุธร้ายแรงในอิรักด้วย⁶

⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า 179.

เข้าตรู่ของวันที่ 20 มีนาคม ค.ศ. 2003 สงครามระหว่างสัมพันธมิตร คือ สหรัฐอเมริกา อังกฤษ และออสเตรเลียกับอิรักก็ได้ระเบิดขึ้น โดยมีได้ผ่านการอนุมัติจากคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติ การใช้กำลังดังกล่าวมิได้เป็นการป้องกันตนเองเนื่องจากมิได้มีการโจมตีทางอาวุธก่อนจากฝ่ายอิรัก และเป็นการใช้กำลังระหว่างที่คณะตรวจสอบอาวุธ UNMOVIC และทบวงการพลังงานปรมาณูระหว่างประเทศ IAEA (International Atomic Energy Agency) กำลังปฏิบัติการกิจของตนอยู่โดยที่ยังมิได้เสนอรายงานผลตรวจสอบอาวุธฉบับสุดท้าย เมื่อเป็นความตั้งใจจริงของสหรัฐอเมริกา และอังกฤษ ที่จะโจมตีอิรักด้วยกำลังอาวุธ และเมื่อไม่มีมาตรการยับยั้ง สหรัฐอเมริกามีให้ใช้กำลัง และอิรักก็ได้ปฏิบัติตามเงื่อนไขที่สหรัฐอเมริกาเรียกร้องให้ปฏิบัติภายในกำหนดเส้นตาย การโจมตีทางอาวุธของสหรัฐอเมริกาต่ออิรักซึ่งฝ่ายกลาโหมของสหรัฐอเมริกาให้ชื่อว่า "ปฏิบัติการเสรีภาพแห่งอิรัก" ก็ได้เริ่มขึ้น เมื่อเวลา 21.34 (เวลาของฝั่งตะวันออกของสหรัฐอเมริกา) วันที่ 19 มีนาคม ค.ศ. 2003 ซึ่งตรงกับเวลาท้องถิ่นในอิรัก 5.43 น. วันที่ 20 มีนาคม ค.ศ. 2003 หลังจากคำขาด 48 ชั่วโมงของบุชผ่านพ้นไปเพียงสองชั่วโมง ปฏิบัติการเสรีภาพแห่งอิรัก ได้ดำเนินไปเวลา 21 วัน จนถึงวันที่ 9 เมษายน กองกำลังของสัมพันธมิตรก็สามารถเข้าไปถึงใจกลางกรุงแบกแดดได้แม้ว่ายังไม่สามารถยึดเมืองหลวงของอิรักได้อย่างเบ็ดเสร็จเด็ดขาด แต่ก็สามารถทำให้การบริหารปกครองประเทศโดยรัฐบาลกลางของอิรักยุติลงนับตั้งแต่นั้น และประธานาธิบดีจอร์จ ดับเบิลยู บุช ได้ประกาศยุติปฏิบัติการทางทหารอย่างเป็นทางการเมื่อวันที่ 1 พฤษภาคม ค.ศ. 2003⁷

สาเหตุที่แท้จริงของสงครามนั้นได้มีการถกเถียงกันอย่างมากกว่าเหตุใดสหรัฐฯ และอังกฤษ จึงมีความจำเป็นต้องใช้กำลังต่ออิรัก ตามข้อกล่าวอ้างในการเข้าทำสงครามดังที่กล่าวมานั้นเมื่อเวลาผ่านไป ภายหลังจากสงครามสิ้นสุดลง กองกำลังฝ่ายสัมพันธมิตรซึ่งนำโดยสหรัฐอเมริกายังไม่สามารถค้นพบอาวุธร้ายแรงในอิรักตามที่สหรัฐฯ อ้างว่าอิรักยังคงมีอาวุธร้ายแรงหลงเหลือเป็นจำนวนมากอยู่ในขั้นน่าจะเป็นอันตรายและรีบด่วนที่ต้องเข้าทำสงครามปราบปรามอิรัก ซึ่งรัฐบาลสหรัฐฯ และอังกฤษไม่สามารถให้คำตอบกับทั้งประชาชนของตน และประชาคมโลกได้ เมื่อเป็นเช่นนี้แล้วหากเป็นที่ยืนยันว่า ข้อมูลที่สหรัฐฯ และอังกฤษนำมาใช้เพื่อกล่าวหาอิรักคลาดเคลื่อนไม่ตรงกับความเป็นจริงก็หมายความว่า สาเหตุที่แท้จริงของสงครามครั้งนี้อาจจะมิใช่ข้ออ้างที่สหรัฐอเมริกาและอังกฤษใช้โน้มน้าวประชาชนของแต่ละฝ่ายให้เห็นความสำคัญของการต้องใช้กำลังต่อ

⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้า 184.

อิรัก แต่แรงผลักดันของการเข้าทำสงครามของสหรัฐนั้นอาจจะมาจากน้ำมันและความต้องการขยายอำนาจทางการทหารและเศรษฐกิจ เนื่องจากผลประโยชน์หลักจะตกอยู่กับบริษัทผลิตน้ำมัน และคนที่มีอำนาจและร่ำรวยอยู่แล้ว รัฐบาลของประธานาธิบดีบุชอาศัยความกลัวของมหาชนเพื่อขอความสนับสนุนจากคนอเมริกันทั่วไป ด้วยการเชื่อมโยงอิรักอย่างผิดๆกับภัยที่มาจากผู้ก่อการร้าย โดยกล่าวหาว่าอิรักเป็น “แกนนำแห่งความชั่วร้าย” นอกจากนี้ยังพยายามหาแรงสนับสนุนจากคนอเมริกันที่เป็นห่วงในเรื่องของสิทธิมนุษยชน เพื่อเปลี่ยนระบอบการปกครองในอิรักให้เป็นประชาธิปไตยมากขึ้น ซึ่งความจริงแล้วระบอบการปกครองของซัดดัมคืออุปสรรคสำคัญต่อผลประโยชน์ของสหรัฐนั่นเอง

6.2 บทบาทของสหประชาชาติต่อปัญหาวิกฤตการณ์อิรัก ค.ศ.2003

สหประชาชาติได้เข้าไปมีบทบาทในการจัดการกับปัญหาวิกฤตการณ์อิรัก ค.ศ. 2003 โดยได้มีการพิจารณาปัญหา ออกข้อมติที่สำคัญหลายข้อมติ แต่เนื่องจากก่อนที่จะเกิดสงครามครั้งนี้นั้น อิรักได้ถูกสหประชาชาติควมคุมและลงโทษจากกรณีที่อิรักบุกคูเวตเมื่อปี ค.ศ.1990 โดยที่ตั้งแต่อิรักได้ใช้กำลังทหารบุกเข้าไปในคูเวตเมื่อเดือนสิงหาคม ค.ศ. 1990 จนถึงวันที่สหรัฐอเมริกาใช้กำลังต่ออิรักเมื่อเดือนมีนาคม ค.ศ.2003 เป็นช่วงเวลาราว 13 ปีที่อิรักตกอยู่ภายใต้การควบคุมและการลงโทษด้วยมติของคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติ ซึ่งมีจำนวนทั้งหมด 67 มติเหล่านี้สามารถแยกออกอย่างคร่าวๆตามสาระเพื่อให้เห็นภาพรวมได้ดังต่อไปนี้ คือ⁸

1. มติประณามและบังคับให้อิรักยุติการใช้กำลัง และถอนกำลังออกจากคูเวต
2. มติแชงก์ชั้นอิรักเนื่องจากไม่ปฏิบัติตามมติต่างๆก่อนหน้านี้
3. มติเกี่ยวกับการหยุดยิง และการก่อตั้งคณะกรรมการพิเศษเพื่อตรวจค้นอาวุธ

ทำลายร้ายแรงในอิรัก (UNSCOM และ UNMOVIC)

4. มติปรามและประณามอิรักในการใช้กำลังต่อประเทศเพื่อนบ้าน (คูเวต อิหร่าน) และต่อชนกลุ่มน้อยภายในอิรัก (เคิร์ด มุสลิมชีอะห์)

5. มติยึดหยุ่นการแชงก์ชั้นอิรัก

6. มติย้ำเตือนให้อิรักปฏิบัติตามมาตรการและข้อบังคับของมติต่างๆก่อนหน้านี้ โดยเฉพาะในการปฏิบัติตามมาตรการของคณะกรรมการติดตามพิสูจน์ และตรวจสอบแห่งสหประชาชาติ (UNMOVIC) เกี่ยวกับอาวุธทำลายร้ายแรง (WMD)

⁸ ประทุมพร วัชรเสถียร และ ไชยวัฒน์ คำชู, อิรัก : วิกฤตถาวร?, หน้า 134.

ข้อมติของสหประชาชาติข้างต้นนั้นบางข้อมติดังกล่าวมีผลบังคับใช้ต่ออิรักมาจนถึงวิกฤตการณ์อิรัก ค.ศ.2003 ครั้งนี้ ดังนั้นเราจึงจำเป็นต้องกลับไปพิจารณาถึงข้อมติเหล่านั้นควบคู่ไปด้วย โดยในหัวข้อนี้จะทำการศึกษาถึงบทบาทของสหประชาชาติ 3 ประเด็น ดังต่อไปนี้ คือ

6.2.1 การแข่งกันอิรัก

6.2.2 การตรวจค้น และทำลายอาวุธร้ายแรงในอิรัก

6.2.3 การบูรณะฟื้นฟูอิรัก

6.2.1 การแข่งกันอิรัก

เนื่องจากอิรักได้มีการใช้กำลังต่อคูเวต ดังนั้นในวันที่ 2 สิงหาคม ค.ศ.1990 ซึ่งเป็นวันที่อิรักเข้าไปในคูเวตสหประชาชาติจึงออกข้อมติที่ 660/1990 โดยมตินี้มีสาระสำคัญคือ ประณาม (condemn) การกระทำของอิรัก และเรียกร้อง (demand) ให้อิรักถอนกำลังออกจากคูเวตโดยทันทีอย่างไม่มีเงื่อนไข ซึ่งอิรักมิได้ปฏิบัติตาม ต่อมาในวันที่ 6 สิงหาคม ค.ศ.1990 คณะมนตรีความมั่นคงจึงได้มีมติที่สองตามมา คือ มติ 661/1990 กำหนดให้ (impose) มีการแข่งกันแบบเบ็ดเสร็จ (comprehensive sanction) ต่ออิรัก มาตรการที่กำหนดในมตินี้ แม้จะยืดหยุ่นโดยมติที่ตามมาในเวลาต่อมา แต่ยังมีผลใช้บังคับอยู่จนถึงวันที่สหรัฐอเมริกาได้ยุติการใช้กำลังต่ออิรักใน "ปฏิบัติการเสรีภาพแห่งอิรัก" เมื่อวันที่ 22 พฤษภาคม ค.ศ.2003

ข้อมติดคณะมนตรีความมั่นคงที่ 661/1990 คณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติได้ผ่านข้อมตินี้มาเมื่อวันที่ 6 สิงหาคม ค.ศ.1990⁹ ข้อมตินี้มีลักษณะเป็นการลงโทษอิรักนั้นมีภาพรวมดังนี้คือ¹⁰

1. เนื่องจากอิรักมิได้ปฏิบัติตามมติที่ 660/1990 คือ มิได้ถอนกำลังออกจากคูเวต จึงจำเป็นต้องมีมติ 661/1990 ที่สร้างมาตรการบังคับอิรักต่อไป
2. ทุกรัฐจะต้องงดการส่งเข้าและส่งออกสินค้าทุกชนิดไป-มายังอิรักและคูเวต นอกจากอาหารและยารักษาโรค และสิ่งอื่นๆซึ่งมีจุดประสงค์ทางด้านมนุษยธรรม
3. ทุกรัฐจะต้องไม่ส่งเงินหรือรับเงินหรือทรัพยากรทางเศรษฐกิจใดๆต่ออิรักและคูเวต นอกจากเงินและทรัพยากรทางเศรษฐกิจเหล่านั้นเป็นไปเพื่อจุดประสงค์ทางมนุษยธรรม

⁹ Security Council Resolution 661, 6 August 1990.

¹⁰ ประทุมพร วัชรเสถียร และ ไชยวัฒน์ คำชู, อิรัก : วิกฤตถาวร? หน้า 136.

4. คณะมนตรีความมั่นคงได้ตั้งคณะกรรมการพิเศษ (special committee) เพื่อควบคุมดูแลให้การแข่งกันดำเนินไปอย่างได้ผล และสมาชิกของสหประชาชาติจะต้องปฏิบัติตามมาตรการต่างๆ เหล่านี้อย่างเคร่งครัด หากมีข้อมูลใดๆ ที่เกี่ยวกับเรื่องนี้ก็จะต้องรายงานให้คณะกรรมการทราบด้วย

5. ทุกรัฐจะต้องไม่ให้การรับรองต่อรัฐบาลใหม่ในคูเวตซึ่งตั้งขึ้นโดยประเทศผู้รุกรานและเข้ามายึดครอง และทุกรัฐจะต้องให้ความร่วมมือในการอารักขาทรัพย์สินของรัฐบาลที่ถูกต้องตามกฎหมายของคูเวต

ผลของการแข่งกันแบบเบ็ดเสร็จมีต่ออิรักโดยตรงตามมาตรการในมติที่ 661/1990 ดังกล่าวนี้นี้ คือ อิรักไม่สามารถดำเนินการค้าระหว่างประเทศได้เลย ซึ่งมีผลทำให้ประชาชนอิรักขาดแคลนเครื่องอำนวยความสะดวกต่างๆ ในขณะที่เดียวกัน อิรักก็ไม่สามารถส่งออกน้ำมันซึ่งเคยเป็นแหล่งนำรายได้เข้าประเทศมากกว่าร้อยละ 90 ต่อปีได้ดังเดิม ผลก็คือรายได้ของประชาชนลดลงไปจนไม่สามารถซื้ออาหารและยารักษาโรคได้เพียงพอต่อความต้องการ ทำให้ประชาชนอิรักทั้งเด็กและผู้ใหญ่มีสุขภาพอนามัยย่ำแย่ตกต่ำไปจากมาตรฐานที่ควรจะเป็น นอกจากนั้นอิรักยังไม่สามารถรับทุนจากต่างชาติมาพัฒนาอุตสาหกรรมและลงทุนในด้านต่างๆ ที่จะเป็นความเจริญของประเทศได้ ซึ่งนอกจากจะทำให้การพัฒนาทุกชนิดหยุดชะงักแล้ว ยังหมายถึงการว่างงานของประชาชนเป็นจำนวนมากทั่วประเทศ ซึ่งรัฐไม่สามารถจุนเจือด้วยสวัสดิการของรัฐเพราะรัฐขาดรายได้ลงไปจากเดิมเป็นจำนวนมาก และทรัพย์สินของอิรักที่มีอยู่ในต่างประเทศได้ถูกระงับการเคลื่อนย้าย และนำมาใช้ หมายความว่า แม้แต่แหล่งทรัพยากรทางเศรษฐกิจของอิรักเองก็ไม่สามารถนำมาช่วยประเทศในยามยากเช่นนี้ได้

อย่างไรก็ตาม ในระยะแรก สมาชิกส่วนใหญ่ของสหประชาชาติ รวมทั้งสมาชิกประจำของคณะมนตรีความมั่นคง มีความเห็นว่ามาตรการแข่งกันดังกล่าวนี้มีความชอบธรรมดีแล้ว เพราะสหประชาชาติพร้อมที่จะยกเลิกการแข่งกันหากอิรักปฏิบัติตามข้อบังคับของมติ คือ ถอนกำลังออกจากคูเวต แต่เมื่ออิรักได้ยอมหยุดยิงและถอนกำลังจากคูเวตในเดือนมีนาคม ค.ศ. 1991 แล้วก็ตาม ประเทศจำนวนหนึ่งโดยเฉพาะสหรัฐอเมริกาเชื่อว่าอิรักมีอาวุธร้ายแรง ได้แก่ อาวุธเคมีชีวภาพ และอาวุธนิวเคลียร์ ในกรณีอาวุธนิวเคลียร์นั้น แม้ว่าอิรักจะยังไม่มีความสามารถถึงขั้น "พร้อมใช้" แต่หลายประเทศเชื่อว่าอิรักกำลังทำการวิจัยและทดลองอย่างระมัดระวัง รวมทั้งมีการผลิตจรวดเพื่อติดอาวุธเคมีชีวภาพและนิวเคลียร์ที่สามารถยิงระยะไกลได้ด้วย ประเทศเหล่านี้จึงยืนยันให้มาตรการใหม่เชื่อมโยงเข้ามาเกี่ยวข้องด้วย ดังนั้นคณะมนตรีความมั่นคงจึงได้มีการพิจารณาและออกข้อมติที่ 687/1991

ข้อมติคณะมนตรีความมั่นคงที่ 687/1991

คณะมนตรีความมั่นคงได้ผ่านมติ 687/1991 ในวันที่ 3 เมษายน ค.ศ.1991¹¹ ซึ่งข้อมตินี้ ให้ความสำคัญถึงพันธกิจของอิรักที่มีต่อสถาบันระหว่างประเทศต่างๆที่สัญญาจะไม่ผลิตอาวุธทำลาย ร้ายแรง รวมทั้งเป็นภาคีในสนธิสัญญาว่าด้วยการไม่เผยแพร่อาวุธนิวเคลียร์ 1 กรกฎาคม ค.ศ.1968 (Treaty on the Non- Proliferation of Nuclear Weapons, 1 July 1968) ในเมื่ออิรักมิ ได้ปฏิบัติตามพันธกรณีที่ปรากฏอยู่ในสนธิสัญญาและข้อตกลงต่างๆจึงจำเป็นต้องมีมาตรการ บังคับให้อิรักปฏิบัติตามด้วยการตั้งคณะกรรมการพิเศษให้ปฏิบัติงานร่วมกับหน่วยงานพลังงาน ปรมาณูระหว่างประเทศ (IAEA) โดยมีภารกิจในการค้นหา ตรวจสอบ ทำลาย และติดตามผลเกี่ยว กับอาวุธร้ายแรงในอิรัก จนกว่าจะปราศจากอาวุธดังกล่าวทั้งหมด จึงจะยกเลิกมาตรการแซงก์ชัน

ในขณะที่คณะกรรมการพิเศษแห่งสหประชาชาติ (ต่อมารู้จักกันในนาม UNSCOM) กระทำหน้าที่ของตน หากอิรักยังไม่ปฏิบัติตามครบถ้วน คือมิได้ยุติการผลิตและทำลายอาวุธร้าย แรงในการครอบครองของตนให้หมดสิ้นไป มาตรการคว่ำบาตรตามข้อมติ 661/1990 ก็ยังคงมีผล ต่อไปตามนั้น ผลจากการยืดเวลาการแซงก์ชันแบบเบ็ดเสร็จออกไปโดยไม่มีกำหนด (จนกว่าอิรัก จะทำลายอาวุธร้ายแรงจนหมดสิ้นไป) ได้ส่งผลเสียอย่างร้ายแรงต่ออิรักมากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะ ประชาชนอิรักกลายเป็นผู้ที่ต้องถูกกระทบกระเทือนจากการแซงก์ชันมากที่สุด ในขณะที่คณะผู้ นำเป็นผู้วางนโยบายและฝ่าฝืนกฎระเบียบต่างๆรวมทั้งคือแห่งไม่ยอมละเลิกการฝ่าฝืนเหล่านั้นกลับ ยังคงเสวยสุขอย่างต่อเนื่อง จึงได้มีข้อเสนอจากหลายฝ่ายให้ยกเลิกการแซงก์ชัน และยืดหยุ่นความ เคร่งครัดลงกว่าเดิม ดังนั้นในเวลาต่อมาสหประชาชาติจึงได้ออกข้อมติที่ 986/1995 เพื่อยืดหยุ่น มาตรการแซงก์ชันอิรัก

ข้อมติคณะมนตรีความมั่นคงที่ 986/1995 คณะมนตรีความมั่นคงได้ผ่านข้อมตินี้เมื่อ วันที่ 14 เมษายน ค.ศ.1995¹² ข้อมตินี้เป็นความพยายามที่นำโดยอังกฤษเพื่อให้มีแผนงานน้ำมัน แลกอาหาร (Oil for Food Program- OfFP) เพื่อยืดหยุ่นมาตรการการแซงก์ชันอิรัก โดยมีข้อความ สำคัญว่า เพื่อเหตุผลทางด้านมนุษยธรรมตามที่มติก่อนหน้านี้ ได้ห้ามการสั่งเข้าและส่งออกสินค้า

¹¹ Security Council Resolution 687,3 April 1991.

¹² Security Council Resolution 986,14 April 1995.

ไป-มายังอิรักนั้น โดยมตินี้กำหนดให้มีการยึดหยุนได้ว่า รัฐต่างๆสามารถซื้อน้ำมัน และผลิตภัณฑ์น้ำมันจากอิรักภายในวงเงิน 1 ล้านดอลลาร์สหรัฐทุกๆ รอบ 90 วัน โดยรัฐผู้ซื้อต้องจ่ายเงินเข้าในบัญชีพิเศษของสหประชาชาติที่จัดตั้งขึ้นมาเพื่อบริหารเงินก้อนนี้โดยเฉพาะ เรียกว่า "escrow account" และก่อนที่จะครบกำหนด 180 วัน (6 เดือน) ของการยึดหยุนดังกล่าว จะมีการทบทวนผลงานที่ผ่านมา หากเป็นที่พอใจ มาตรการยึดหยุนก็จะได้รับการต่ออายุต่อไปอีก

การยึดหยุนการแซงก์ชันอิรักโดยแผนงาน OfFP นี้ คณะมนตรีความมั่นคงได้จัดตั้งคณะกรรมการขึ้นชุดหนึ่งเพื่อคอยเฝ้าติดตามผลการปฏิบัติงานการส่งออกน้ำมันจากอิรัก โดยผ่านท่อส่งน้ำมันที่วางผ่านดินแดนตุรกีระหว่างเมืองก็ร์กุกในอิรักไปยังเมืองยุมมูร์ตาลิก(Yummurtalik) ในตุรกี และจากคลังน้ำมันมินาร์อัลบักร์ (Minar al-Bakr) ในอิรักไปสู่ผู้ซื้อภายนอกประเทศ แผนงาน OfFP เริ่มขึ้นจริงจังเมื่อเดือนธันวาคม ค.ศ.1996 แผนงานนี้ไม่ถือว่าเป็นความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมต่ออิรัก แต่เป็นการขายสินค้าของอิรักไปสู่โลกภายนอก ภายใต้มาตรการควบคุมอย่างเคร่งครัด จำนวนเงินที่ขายน้ำมันซึ่งถูกนำเข้าไปใน escrow account นั้นได้มีการตกลงกันระหว่างสำนักเลขาธิการของสหประชาชาติกับรัฐบาลอิรัก(ในเดือนพฤษภาคม ค.ศ.1996) โดยมีพื้นฐานมาจากมติ 986/1995 ว่า ร้อยละ 53 จะถูกนำไปใช้ในกิจการเพื่อมนุษยธรรมในเขตที่ครอบครองโดยรัฐบาลกลางของอิรัก ร้อยละ 30 จะถูกนำไปใช้เป็นค่าปฏิกรรมสงคราม (อิรัก-คูเวต) ร้อยละ 13 จะถูกนำไปใช้ในกิจการเพื่อมนุษยธรรมในเขตปกครองตนเองของชาวเคิร์ด ส่วนที่เหลือให้นำไปเป็นค่าใช้จ่ายเรื่องการบริหารจัดการแผนงาน OfFP แผนงาน OfFP มีระยะเวลาปฏิบัติงานคราวละหกเดือน เมื่อถึงกำหนดสิ้นสุดระยะหกเดือนแต่ละครั้ง รัฐบาลอิรักจะยื่นเสนอบัญชีรายชื่อสินค้าที่ตนต้องการให้แก่คณะกรรมการ OfFP พิจารณา ต่อจากนั้นคณะกรรมการแซงก์ชันแห่งสหประชาชาติ (UN Sanctions Committee) จะเป็นผู้อนุมัติ

แผนงาน OfFP นี้เป็นแผนงานชั่วคราวที่ตั้งขึ้นมาเพื่อทดลองว่า หากมีความยึดหยุนในการแซงก์ชันอิรักแล้ว จะสามารถแก้ปัญหาความขาดแคลนสิ่งจำเป็นในชีวิตประจำวันของประชาชนในอิรักได้หรือไม่ ปรากฏว่า จากรายงานวันที่ 2 มีนาคม ค.ศ.2001 ซึ่งเสนอโดยเลขาธิการสหประชาชาติได้ระบุว่าแผนงาน OfFP ซึ่งได้ดำเนินมาเป็นเวลาห้าปีเต็ม ไม่สามารถแก้ไขปัญหาความขาดแคลนของชาวอิรักได้¹³

¹³ What is oil for food suffering a future crisis[Online].Available from : <http://www.casi.org.uk/quide>[2006 March 7]

ในระหว่างห้าปีที่ผ่านมาได้มีการกล่าวหารัฐบาลอิรักว่า คณะผู้นำโดยเฉพาะครอบครัวของซัดดัม ฮุสเซน ได้นำเงินจากการขายน้ำมันภายใต้แผนงาน OfFP มาใช้จ่ายอย่างฟุ่มเฟือยโดยพลการเพื่อความสุขสบายส่วนตัว พร้อมกันนั้นก็นำเงินบางส่วนไปใช้ในโครงการผลิตอาวุธร้ายแรงอีกด้วย โดยมีได้นำเงินเหล่านั้นไปซื้ออาหารและยารักษาโรคเพื่อปันส่วนให้แก่ประชาชนอิรักอย่างเสมอกัน ผลก็คือประชาชนอิรักมีความเป็นอยู่อย่างอดอยาก แร้นแค้น ตลอดระยะเวลาที่ถูกแซงก์ชัน ดังนั้นเมื่อพบว่าหลังจากการดำเนินงานตามโครงการแลกน้ำมันกับอาหารผ่านไปเกือบหกปี สภาพต่างๆในอิรักยังคงปรากฏออกมาในทางลบยิ่งขึ้น จึงได้มีความเคลื่อนไหวจากหลายด้าน ไม่ว่าจะเป็นสหประชาชาติโดยรวม หรือรัฐบาลบางประเทศ หรือองค์การเพื่อมนุษยธรรมที่ต่อสู้เรียกร้องให้มีการเลิกแซงก์ชันอิรัก เนื่องจากแลเห็นความไม่ชอบธรรมที่ประชาชนผู้ไร้เดียงสาในอิรักต้องกลายเป็นเหยื่อรับเคราะห์ หรือกลายเป็นผู้ถูกลงโทษในความผิดที่คณะผู้นำประเทศเป็นผู้กระทำ ไม่ว่าจะเป็นการก่อสงครามหรือการไม่ยอมทำลายอาวุธร้ายแรง ตามมติของสหประชาชาติ โดยที่ประชาชนคนธรรมดาเหล่านั้นมิได้กระทำความผิดใดๆแม้แต่น้อย แม้แต่สนับสนุนให้ผู้นำกระทำการต่างๆเหล่านั้นก็มีไซ้ ดังนั้นเมื่อมีความพยายามจากหลายด้านดังกล่าวมานี้แล้ว ต่อมาสหประชาชาติจึงได้ผ่านข้อมติที่ 1409/2002 มาใช้บังคับ

ข้อมติคณะมนตรีความมั่นคงที่ 1409/2002 คณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติได้ผ่านข้อมตินี้ออกมาเมื่อวันที่ 14 พฤษภาคม ค.ศ.2002¹⁴ ข้อมตินี้ส่งผลให้มีการเปลี่ยนมาตรการแซงก์ชันอิรักแบบเบ็ดเสร็จมาเป็นการแซงก์ชันแบบเลือกเป้า (targeted sanction) คือประกาศรายการทบทวนชนิดสินค้า (Goods-Review List –GRL) ให้ขยายรายการสินค้าที่อิรักสามารถสั่งเข้ามาได้ด้วยเงินที่ได้จากการขายน้ำมันในแผนงาน OfFP เพื่อให้สินค้าส่วนใหญ่ที่นำเข้ามาเป็นประโยชน์ทางด้านมนุษยธรรมต่อประชาชนระดับล่างในสังคม ในขณะที่เดียวกันก็จำกัดชนิดสินค้าที่จะเป็นประโยชน์แก่เพียงชนชั้นนำจำนวนน้อยเท่านั้น โดยยังคงมีการแซงก์ชันอาวุธและวัสดุอุปกรณ์ต่างๆที่สามารถนำมาใช้ผลิตอาวุธร้ายแรง ทุกชนิดได้ดังเดิม

มาตรการแซงก์ชันที่เปลี่ยนไปจากเดิมนี้ รู้จักกันในนามของ"สมาร์ทแซงก์ชัน"(Smart Sanction) ได้เริ่มการดำเนินการมาตั้งแต่ ค.ศ.2002 ควบคู่กับแผนงาน OfFP ซึ่งส่งผลให้ประชาชนอิรักมีเครื่องอุปโภคบริโภคหลากหลายชนิดขึ้นกว่าเดิม อย่างไรก็ตาม ผู้ที่ต้องการให้เลิกมาตร

¹⁴ Security Council Resolution 1409, 14 May 2002.

การแข่งขันอิรักทุกรูปแบบก็ยังคงมีความเห็นว่ามีศักยภาพแข่งขันไม่สามารถแก้ปัญหาในอิรักได้ทุกประการ เนื่องจาก¹⁵

1. ยังคงห้ามทุนต่างประเทศเข้าไปลงทุนในอิรัก ทำให้การพัฒนาอุตสาหกรรมและการบูรณะสาธารณูปโภคต่างๆยังไม่ถึงขั้นมีประสิทธิภาพเต็มที่ เพราะลำพังรายได้จากการขายน้ำมันนั้นไม่เพียงพอสำหรับการพัฒนา และซ่อมบำรุงบูรณะประเทศที่ถูกปล่อยให้ทรุดโทรมมานานปี

2. ยังไม่มีการแก้ไขโครงสร้างของสัดส่วนการใช้จ่ายเงินจากการขายน้ำมัน คือเงินร้อยละ 25 ยังคงใช้ไปในการจ่ายค่าปฏิกรรมสงครามต่อไปตามเดิม

3. ประชาชนอิรักยังคงมีสิทธิได้รับเครื่องอุปโภคบริโภคต่างๆตามการปันส่วน (rationing) ต่อไปดังเดิม มีหน้าข้าราชการดังกล่าวยังอยู่ภายใต้การบริหารจัดการที่ไร้ประสิทธิภาพอย่างยิ่ง ผลก็คือความอดอยากขาดแคลนในหมู่ประชาชนยังคงมีอยู่ตามเดิม

4. อิรักยังคงถูกจำกัดมิให้ส่งออกสินค้าอื่นใดนอกจากน้ำมันเท่านั้น

กล่าวโดยสรุป แม้รัฐบาลอิรักจะกระทำผิดตามกฎหมายระหว่างประเทศ คือใช้กำลังบุกรุกคูเวต (ซึ่งได้ถอนกำลังออกแล้ว) และอิรักมิได้ปฏิบัติตามมติของสหประชาชาติอย่างครบถ้วนในเรื่องที่ให้มีการตรวจสอบและทำลายอาวุธร้ายแรง ซึ่งยังมีอีกหลายประเทศในโลกที่มีสถานภาพการเป็นเจ้าของอาวุธร้ายแรง ไม่ต่างจากอิรัก แต่มิได้ถูกตรวจสอบ แต่ปรากฏว่าความผิดเหล่านี้กลับเกิดเป็นผลร้ายพุ่งตรงไปที่ประชาชนอิรัก นับว่าเป็นการผิดเป้าของการลงโทษด้วยการแข่งขันดังที่ได้กระทำมานานเกือบ 13 ปี ซึ่งมีได้ช่วยให้สถานการณ์ดีขึ้นเลย มีแต่จะคร่ำลิตมิมนุษยชนขั้นพื้นฐานที่ประชาชนชาวอิรักพึงมีพึงได้ในฐานะที่เป็นประชากรของรัฐเอกราชอย่างน่าสลดใจอย่างยิ่ง ดังนั้นการเกิดสงครามระหว่างสหรัฐอเมริกากับอิรักเมื่อเดือนมีนาคม ค.ศ. 2003 แสดงให้เห็นว่า มาตรการแข่งขันอิรักมิได้เป็นการจัดการกับประเทศซึ่งสหรัฐอเมริกาประณามว่าเป็น “แกนแห่งความชั่วร้าย” ประเทศหนึ่ง และมีได้เป็นหนทางนำไปสู่สันติภาพที่แท้จริงแต่อย่างใด

6.2.2 การตรวจค้น และทำลายอาวุธร้ายแรงในอิรัก

มาตรการลงโทษอิรักด้วยการแข่งขันทางเศรษฐกิจดังที่ได้กล่าวแต่ต้น มีจุดประสงค์ที่จะตัดความสามารถทางเศรษฐกิจของอิรักในการเข้าถึงอาวุธต่างๆ ทั้งอาวุธปกติ และ

¹⁵ What's the problem with Iraq? [Online]. Available from :

<http://www.casi.org.uk/guide> [2006 March 7]

อาวุธร้ายแรง(WMD) อันได้แก่ อาวุธเคมี (chemical weapons-CW) อาวุธชีวภาพ (biological weapons-BW) อาวุธนิวเคลียร์ (nuclear weapons-NW) และจรวดนำส่งอาวุธเหล่านี้ (delivery missile-DM)

สหรัฐอเมริกาและประเทศต่างๆทั้งในและนอกภูมิภาคตะวันออกกลางตระหนักดีว่า ชัดตัมได้ใช้งบประมาณมหาศาลในการติดกำลังอาวุธปกติให้แก่กองทัพและกองกำลังพิเศษของอิรักมาตั้งแต่เขาร่วมอยู่ในคณะผู้วางนโยบายสูงสุดของอิรักก่อนจะเป็นประธานาธิบดีตัวจริงเมื่อ ค.ศ.1979 แต่สหรัฐอเมริกาให้ความสนใจต่อโครงการวิจัยและการผลิตอาวุธร้ายแรงมากกว่าเรื่องอื่น เพราะเห็นผลชัดแจ้งแล้วว่าอิรักมีอาวุธร้ายแรงหลายชนิดไว้ในครอบครอง และได้ใช้มาหลายครั้งแล้ว เช่น ใช้อาวุธเคมีต่ออิหร่านระหว่างสงครามแปดปี และใช้ปราบปรามชนกลุ่มน้อยที่ก่อการกำเริบต่อต้านรัฐบาลกลางภายหลังสงครามกับอิหร่าน และสงครามกับคูเวต¹⁶

นอกจากอาวุธร้ายแรงเหล่านี้จะเปิดโอกาสให้คณะผู้นำอิรักสามารถมีปฏิบัติการฝ่าฝืนต่อสิทธิมนุษยชนได้แล้ว วันใดหากอิรักสามารถมีอาวุธนิวเคลียร์ไว้ในครอบครอง นอกจากสหรัฐอเมริกาจะไม่สามารถวางใจได้ว่าอิรักจะไม่ใช้อาวุธดังกล่าวในปฏิบัติการทางทหารครั้งต่อไปแล้ว สหรัฐอเมริกายังเห็นว่าอาวุธดังกล่าวจะเพิ่มอำนาจต่อรองให้แก่อิรักอย่างมหาศาลในเวทีการเมืองระหว่างประเทศ และในกรณีที่สหรัฐอเมริกาไม่ประสบความสำเร็จในการใช้เครื่องมือทางการเมืองและการทูตนำอิรักเข้ามาเป็นพันธมิตรกับสหรัฐอเมริกาได้อย่างถาวร จนอาจมีการเผชิญหน้ากันอย่างรุนแรงบางครั้งบางคราว สหรัฐอเมริกาจะต้องประสบความสำเร็จอย่างยิ่งในการต้องเจรจากับประเทศซึ่งมีผู้นำที่นิยมใช้การรุกรานและใช้ความรุนแรงเพื่อแก้ปัญหา มีหน้าซ้ำยังมีอาวุธนิวเคลียร์เป็นเครื่องมือต่อรองที่สำคัญ ยิ่งเมื่อนำเอาความเป็นเจ้าของแหล่งน้ำมันสำรองมหาศาลของอิรักซึ่งสหรัฐอเมริกาต้องการเข้าถึงได้โดยสะดวกมาประกอบการพิจารณาภาพจำลองสถานการณ์ร้ายดังกล่าวนี้ด้วยแล้ว สหรัฐอเมริกาก็ยิ่งเห็นความจำเป็นที่จะต้องระมัดระวังมิให้อิรักมีอาวุธร้ายแรงชนิดใดก็ตามไว้ในครอบครองโดยเด็ดขาด¹⁷

ด้วยเหตุนี้ ตั้งแต่อิรักตกลงหยุดยิงและถอนกำลังออกจากคูเวตในเดือนมีนาคม ค.ศ.1991 แล้ว สหรัฐอเมริกาจึงเป็นแรงหนุนสำคัญให้คณะมนตรีความมั่นคงผ่านมติข้อต่างๆหลายมติเพื่อ

¹⁶ ประทุมพร วัชรเสถียร และ ไชยวัฒน์ คำชู, อิรัก : วิกฤตถาวร?, หน้า 145.

¹⁷ เรื่องเดียวกัน

ควบคุมอาวุธร้ายแรงในอิรัก โดยมีหลายมติที่มีเนื้อหาสาระโยงใยพัวพันแบบแยกไม่ออกจากมาตรการแซงก์ชันอิรักทางเศรษฐกิจ มติต่างๆเหล่านี้อาจสรุปข้อความสำคัญได้สั้นๆเพียงว่า หากอิรักไม่ยอมยุติการผลิตอาวุธร้ายแรง และไม่ยอมทำลายอาวุธร้ายแรงที่อยู่แล้ว คณะมนตรีความมั่นคงก็จะไม่ยกเลิกมาตรการแซงก์ชันทางเศรษฐกิจต่ออิรัก

คณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติได้จัดให้มีชุดการทำงานเพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบและทำลายอาวุธร้ายแรงในอิรัก ชุดการทำงานนั้นได้แก่ คณะกรรมาธิการพิเศษแห่งสหประชาชาติ (United Nations Special Commission- UNSCOM) คณะกรรมาธิการชุดนี้มีช่วงระยะเวลาการทำงานระหว่างปี ค.ศ.1991-1998) และในเวลาต่อมาหลังจากคณะกรรมาธิการชุดนี้ยุติการทำงานลง ก็ได้มีการจัดตั้งคณะกรรมาธิการติดตาม พิสูจน์ และตรวจสอบแห่งสหประชาชาติ (The United Nations Monitoring, Verification and Inspection Commission-UNMOVIC) ขึ้นมาแทนที่ โดยมีภารกิจแต่คล้ายคลึงกับคณะกรรมาธิการ UNSCOM

การพิจารณาบทบาทและผลงานของ UNSCOM และ UNMOVIC จะช่วยให้เข้าใจ “ระบบการปลดอาวุธ” ซึ่งสหประชาชาติ ด้วยแรงผลักดันของสหรัฐอเมริกากระทำต่ออิรักชัดเจนยิ่งขึ้นดังนี้

ก. คณะกรรมาธิการพิเศษแห่งสหประชาชาติ -UNSCOM (ค.ศ.1991-1998)

คณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติได้มีข้อมติ 687/1991 กำหนดให้มีคณะกรรมาธิการพิเศษแห่งสหประชาชาติ (United Nations Special Commission-UNSCOM) เพื่อหน้าที่ตรวจสอบ ทำลาย และติดตามความเคลื่อนไหวของอาวุธร้ายแรงในอิรัก ข้อมตินี้เป็นมติที่เสริมรายละเอียดเพิ่มเติมจากที่ได้มีกำหนดไว้ในมติ 686/1991 ที่ผ่านเมื่อวันที่ 2 มีนาคม ค.ศ. 1991 มีข้อความว่า “อิรักจะต้องให้ความร่วมมือต่อสหประชาชาติในการแจ้งสถานที่ที่อิรักได้วางกับดักระเบิดและอาวุธเคมีชีวภาพในคูเวต และในดินแดนอิรักที่ถูกยึดโดยกองทัพของสัมพันธมิตร”

ข้อมติคณะมนตรีความมั่นคงที่ 687/1991 คณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติได้ผ่านข้อมตินี้เมื่อผ่านเมื่อวันที่ 3 เมษายน ค.ศ.1991¹⁸ ซึ่งเป็นมติที่สำคัญหนึ่งในบรรดามติทั้ง

¹⁸ Security Council Resolution 687, 3 April 1991.

หลายซึ่งได้กำหนดข้อบังคับที่เกี่ยวข้องกับเรื่องการถอดถอนอาวุธร้ายแรงของอิรักอยู่ในภาค C วรรค 7 ดังนี้คือ “กำหนดให้มี การแต่งตั้งคณะกรรมการพิเศษ ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ตรวจสอบอาวุธ เคมีชีวภาพ และความสามารถต่อต้านจรวดที่อิรักมีอยู่ ณ สถานที่จริง ซึ่งฝ่ายอิรักได้ระบุมา หรือ ณ สถานที่อื่นใดนอกเหนือจากนี้ ตามที่คณะกรรมการพิเศษได้กำหนดขึ้น” ดังนั้นจึงได้กำหนด ให้มีคณะกรรมการพิเศษแห่งสหประชาชาติ (UNSCOM) เพื่อหน้าที่ตรวจสอบ ทำลาย และ ติดตามความเคลื่อนไหวของอาวุธร้ายแรงในอิรัก

จากมติทั้งสองฉบับนี้รวมกับมติอื่นๆที่ตามมา UNSCOM ก็ได้เริ่มปฏิบัติการกิจภายใต้ การนำของประธานบริหารคนแรก คือ โรล์ฟ เอเคอุส (Rolf Ekeus) ชาวสวีเดน ซึ่งได้รับการแต่งตั้ง โดยเลขาธิการสหประชาชาติ UNSCOM มีคณะผู้ตรวจสอบอาวุธประมาณ 120 คน ซึ่งทำหน้าที่ ตรวจสอบอาวุธเคมีชีวภาพในอิรัก ส่วนอาวุธนิวเคลียร์นั้น UNSCOM ตรวจสอบร่วมกับหน่วยงาน พลังงานปรมาณูระหว่างประเทศ (IAEA)

UNSCOM แบ่งการปฏิบัติงานออกเป็นสามขั้นตอน มีสาระสำคัญโดยย่อดังนี้¹⁹

1. ขั้นตอนการตรวจสอบ สัมภาษณ์ และเก็บข้อมูลเพื่อศึกษา และประเมินผลศักยภาพของ อิรักเกี่ยวกับอาวุธร้ายแรง คือ นิวเคลียร์ เคมีชีวภาพ และจรวดยิง
2. ขั้นทำลายอาวุธร้ายแรง และส่วนประกอบอื่นๆที่อำนวยความสะดวกต่ออาวุธร้ายแรง รวมทั้งจรวดที่มีระยะยิงไกลเกินกว่า 150 กิโลเมตร รวมทั้งฐานยิงและอุปกรณ์อื่นๆที่เกี่ยวข้อง
3. ขั้นตอนเฝ้าติดตามระยะยาวเพื่อเป็นการพิสูจน์เพื่อความแน่ใจว่า อิรักได้ปฏิบัติตาม ข้อบังคับของมติที่ 687 และมติอื่นๆที่เกี่ยวข้อง ซึ่งมีตามมาภายหลัง

เพื่อให้ภารกิจของ UNSCOM ดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพครบถ้วน ตามขั้นตอนเหล่านี้ รัฐบาลอิรักจะต้องปฏิบัติงานร่วมกับ UNSCOM อย่างใกล้ชิด และต้องให้ความร่วมมืออย่างเต็ม ใจโดยไม่ขัดขืนหรือบิดพลิ้ว เจ้าหน้าที่ของ UNSCOM ได้รับอำนาจให้ทำการตรวจตราสถานที่และ อาคารทุกแห่งทั่วประเทศอิรักเพื่อค้นหาอาวุธร้ายแรงทุกชนิด เจ้าหน้าที่เหล่านี้เป็นผู้เชี่ยวชาญ เกี่ยวกับอาวุธร้ายแรงแต่ละชนิด และ UNSCOM มีสถานที่และอุปกรณ์ครบครันเพื่อตรวจสอบ อาวุธที่สืบค้นมาได้ รวมทั้งมีอุปกรณ์ทันสมัยเพื่อทำลายอาวุธต่างๆเหล่านั้น และ UNSCOM จะ

¹⁹ [United Nations Special Commission](http://www.fas.org/nuke/guide/iraq/cw/bw/unscom) [Online]. Available from :

ต้องรายงานผลการตรวจสอบต่อเลขาธิการสหประชาชาติปีละสองครั้งในเดือนเมษายนและเดือนพฤศจิกายน

รอล์ฟ อีคอยส์ ดำรงตำแหน่งหัวหน้า UNSCOM จนถึงเดือนกรกฎาคม ค.ศ.1997 ต่อจากนั้นริชาร์ด บัตเลอร์ (Richard Butler) นักการทูตชาวออสเตรเลีย ได้รับเลือกเข้ามาดำรงตำแหน่งแทนตั้งแต่เดือนนั้นเป็นต้นไป ความขัดแย้งต่างๆที่เคยเกิดขึ้นตั้งแต่เดิมระหว่างคณะผู้ตรวจสอบอาวุธกับรัฐบาลอิรักดูเหมือนจะมีเพิ่มมากขึ้นในช่วงที่บัตเลอร์เข้ามาเป็นหัวหน้า UNSCOM คณะ UNSCOM ภายใต้การนำของบัตเลอร์มีชาวอเมริกันที่ดำรงตำแหน่งสูงจำนวนมากกว่าชาติอื่น ซึ่งอาจเป็นไปได้โดยไม่ตั้งใจ เพราะสหรัฐอเมริกาสามารถผลิตบุคลากรที่มีความรู้เฉพาะด้านวิทยาศาสตร์นิวเคลียร์มากกว่าชาติอื่นก็เป็นได้ แต่ลักษณะเช่นนี้ทำให้อิรักไม่ไว้วางใจและไม่ให้ความร่วมมือในการตรวจสอบบ่อยครั้งกว่าที่เคยปฏิบัติมา และแม้อิรักจะมีข้อผูกพันที่ต้องยินยอมให้ UNSCOM เข้าไปตรวจสอบสถานที่ทุกแห่งได้โดยไม่มีเงื่อนไข แต่อิรักอ้างว่าตนยังคงมีอำนาจอธิปไตยเหนือประเทศตนเองเต็มที่ ดังนั้นอิรักจึงไม่ยอมให้ UNSCOM เข้าไปตรวจทำเนียบประธานาธิบดี (presidential site) แปรแห่งที่อยู่ในและนอกกรุงแบกแดด

นอกจากนั้นสหรัฐอเมริกาแสดงอย่างออกนอกหน้าว่ามีอิทธิพลเหนือ UNSCOM ซึ่งเป็นองค์การทางวิชาการ ที่ต้องมีความเป็นกลางสูงสุดในการปฏิบัติภารกิจอย่างตรงไปตรงมา โดยเฉพาะในยุคที่บัตเลอร์เป็นหัวหน้า UNSCOM มีการเปิดเผยว่า รายงานที่เขาจะต้องเสนอต่อเลขาธิการสหประชาชาติในนาม UNSCOM นั้น เขาได้เสนอร่างไปยังประธานาธิบดีคลินตันให้พิจารณาแก้ไขและยินยอมเห็นชอบเสียก่อน รวมทั้งเขาได้ส่งสำเนารายงานของ UNSCOM ไปให้อิสราเอลด้วย ซึ่งเขาไม่มีอำนาจหน้าที่กระทำเช่นนั้นได้²⁰

การปฏิบัติงานของ UNSCOM เป็นเรื่องที่สหรัฐอเมริกาเฝ้าติดตามอย่างใกล้ชิดด้วยความกังวลห่วงใยตลอดมา เพราะสหรัฐอเมริกามีความเชื่อมั่นว่าอิรักจะต้องสั่งสมอาวุธร้ายแรงไว้อย่างมหาศาลเพื่อเป็นฐานของการแผ่ขยายอำนาจและอิทธิพลของอิรักไปทั่วภูมิภาคตะวันออกกลาง

²⁰ Dilip Hiro, *Iraq : In the eve of the storm*(New York:Thunder's Mouth Press,2002),p.125-129.

พร้อมทั้งเตรียมที่จะใช้กับสหรัฐอเมริกาด้วย หากมีการเผชิญหน้ากันด้วยกำลัง ดังนั้นสหรัฐอเมริกาจึงไม่เคยแสดงความเชื่อในผลของการตรวจสอบอาวุธของ UNSCOM เลยแม้แต่น้อย

สกอตต์ ริดเตอร์ (Scott Ritter) เจ้าหน้าที่ระดับสูงชาวอเมริกัน ใน UNSCOM ได้กล่าวถึงผลของการตรวจอาวุธในแง่วิชาการไว้ในบทความเรื่อง “The Case for Iraq's Qualitative Disarmament” ซึ่งสรุปได้ว่า เมื่อคณะ UNSCOM เข้าไปตรวจสอบอาวุธในอิรักเมื่อ ค.ศ.1991 ได้พบว่าอิรักมีอาวุธหลายชนิดที่เข้าข่ายเป็นอาวุธร้ายแรง ในระหว่างการตรวจค้นนั้น อิรักมิได้ให้ความร่วมมือเสมอไป คือทั้งไม่ให้เข้าตรวจสอบในสถานที่บางแห่ง หรือไม่นำเอกสารการวิจัยอาวุธ และรายงานต่างๆที่เกี่ยวข้องมาให้ตามที่ UNSCOM ต้องการ โดยที่อิรักอยู่ได้ข้อบังคับของมติต่างๆของคณะมนตรีความมั่นคงที่จะต้องให้ความร่วมมืออย่างไม่มีข้อแม้

อย่างไรก็ตาม UNSCOM ก็ได้ตรวจค้นพบอาวุธเป็นจำนวนมาก ไม่ว่าจะเป็นอาวุธเคมีชีวภาพหรืออาวุธนิวเคลียร์ รวมทั้งจรวดชนิดต่างๆเพื่อใช้ยิงอาวุธเหล่านั้น เมื่อพบแล้ว UNSCOM ก็ได้ทำลายไปจนหมดสิ้น ดังนั้นจนถึงเดือนธันวาคม ค.ศ.1998 เมื่อ UNSCOM จำต้องเดินทางออกจากอิรัก ริดเตอร์ เชื่อว่าไม่มีอาวุธร้ายแรง เหลืออยู่ในอิรักถึงระดับเป็นภัยร้ายแรงต่อประเทศภายนอกแล้ว และในช่วงระหว่างเดือนธันวาคม ค.ศ.1998 จนถึงเดือนพฤศจิกายน ค.ศ.2002 เมื่อ UNMOVIC ซึ่งได้รับการแต่งตั้งให้สานต่อภารกิจตรวจสอบอาวุธในอิรักแทน UNSCOM เริ่มกลับเข้าไปตรวจสอบใหม่นั้น ช่วงเวลาเพียงสี่ปีที่มีการตรวจสอบระงับไป อิรักไม่สามารถผลิตอาวุธร้ายแรงได้ ในจำนวนและสมรรถนะเท่าเทียมกับที่เคยมีอยู่ก่อนที่ UNSCOM จะเข้าไปตรวจค้นและทำลาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเมื่ออิรักตกอยู่ภายใต้การแทรกแซงทางเศรษฐกิจอย่างเบ็ดเสร็จมาเป็นเวลานาน และแม้จะมีการยึดหยุ่นบ้างในระยะต่อมา แต่อิรักก็ยังถูกจำกัดมิให้นำเข้าวัสดุอุปกรณ์ใดๆอันจะนำไปสู่การผลิตอาวุธร้ายแรงได้ อีกทั้งสหรัฐอเมริกาและอังกฤษได้ทำการโจมตีอิรักครั้งใหญ่ในวันที่ 16-19 ธันวาคม ค.ศ.1998 ด้วย “ปฏิบัติการจิ้งจอกทะเลทราย” ในบริเวณ “เขตห้ามบิน”ทางทิศเหนือของอิรัก การโจมตีครั้งนั้นอิรักต้องเสียอาวุธปกติ พร้อมทั้งโรงงานและวัสดุอุปกรณ์ที่อาจนำมาผลิตอาวุธร้ายแรงไปเป็นจำนวนมาก

ด้วยเหตุนี้ ไม่ว่าจะเป็นระยะเวลาจนถึงเดือนธันวาคม ค.ศ.1998 ซึ่งเป็นการสิ้นสุดการตรวจสอบของ UNSCOM หรือระยะของการตรวจสอบในช่วง UNMOVIC ระหว่างเดือนพฤศจิกายน ค.ศ.2002 จนถึงเดือนมีนาคม ค.ศ.2003 ริดเตอร์ก็เชื่อว่าอิรักไม่มีเทคโนโลยีและวัสดุ

อุปกรณ์ต่างๆเพียงพอในการผลิตอาวุธที่มีสมรรถนะระดับอาวุธร้ายแรง รวมทั้งไม่มีอาวุธร้ายแรงที่ผลิตสำเร็จพร้อมใช้ด้วย²¹

ข. คณะกรรมาธิการติดตาม พิสูจน์ และตรวจสอบแห่งสหประชาชาติ-UNMOVIC (ค.ศ.2002-2003)

คณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติได้แต่งตั้ง คณะกรรมาธิการติดตาม พิสูจน์ และตรวจสอบแห่งสหประชาชาติ (The United Nations Monitoring, Verification and Inspection Commission-UNMOVIC) ขึ้นโดยภารกิจของ UNMOVIC นั้นคล้ายคลึงกับ UNSCOM ซึ่งยุติบทบาทไปเมื่อเดือนธันวาคม ค.ศ.1998

ข้อมติคณะมนตรีความมั่นคงที่ 1284/1999 คณะมนตรีความมั่นคงได้ผ่านข้อมตินี้เมื่อวันที่ 17 ธันวาคม ค.ศ.1999²² โดยกำหนดว่า UNMOVIC จะเป็นองค์กรแทนที่ UNSCOM คือมีอำนาจตรวจสอบ พิสูจน์ และผลิตอาวุธร้ายแรงของอิรัก รวมทั้งจรวดที่มีพิสัยยิงไกลเกินกว่า 150 กิโลเมตร และมีภารกิจที่จะต้องตั้งระบบเฝ้าติดตามและพิสูจน์ทราบว่ามีอาวุธร้ายแรงจริงตามที่ เป็นข้อกำหนดของมติต่างๆของคณะมนตรีความมั่นคงที่ผ่านมา (ในช่วงเวลาของ UNSCOM)

เลขาธิการสหประชาชาติได้แต่งตั้งให้นาย ฮันส์ บลิคซ์ (Hans Blix) ชาวสวีเดน ดำรงตำแหน่งประธานบริหารของ UNMOVIC ซึ่งทำงานร่วมกับองค์คณะกรรมาธิการ (College of Commissioner) 16 คน แต่งตั้งโดยเลขาธิการสหประชาชาติ กรรมาธิการเหล่านี้เป็นบุคคลสัญชาติต่างๆซึ่งได้รับการคัดเลือกมาจากคุณสมบัติส่วนตัวของแต่ละคนที่มีความรู้ในวิชาชีพเกี่ยวกับการตรวจสอบอาวุธโดยตรง เช่น เป็นผู้เชี่ยวชาญด้านอาวุธร้ายแรง นักวิทยาศาสตร์ นักวิเคราะห์วิจัย วิศวกร และผู้เชี่ยวชาญด้านการวางแผนปฏิบัติการ ประธานบริหารของ UNMOVIC มีหน้าที่ต้องรายงานผลการปฏิบัติงานตรวจสอบอาวุธในอิรักให้เลขาธิการสหประชาชาติทราบทุกๆสามเดือน²³

²¹ Scott Ritter ,“An interview with Scott Ritter,” in War on Iraq ,eds. Scott Ritter and Willian River Pitt (London: Profile Book Ltd.,2002)

²² Security Council Resolution 1284,17 December 1990.

²³ ประทุมพร วัชรเสถียร และ ไชยวัฒน์ คำชู, อิรัก : วิกฤตถาวร? หน้า 155.

คณะมนตรีความมั่นคงได้ตั้ง UNMOVIC ขึ้นตั้งแต่เดือนธันวาคม ค.ศ.1999 แต่ UNMOVIC เพิ่งจะเดินทางเข้าไปปฏิบัติการในประเทศอิรักเมื่อวันที่ 27 พฤศจิกายน ค.ศ.2002 ในช่วงเวลาก่อนหน้านี้นี้ได้มีการเจรจาอย่างลับและเปิดเผยระหว่างสมาชิกสหประชาชาติและอิรัก หลายครั้ง ในที่สุด ในวันที่ 16 กันยายน ค.ศ.2002 รัฐมนตรีต่างประเทศของอิรักได้แจ้งต่อ เลขาธิการสหประชาชาติว่ายินดีให้คณะตรวจอาวุธกลับเข้าไปในอิรักอีก โดยเริ่มปฏิบัติงานจริงตั้งแต่วันที่ 27 พฤศจิกายน ปีนั้น ก่อนที่ UNMOVIC จะเริ่มเข้าไปตรวจสอบอาวุธในอิรัก สหรัฐอเมริกาได้แสดงบทบาทเป็นปฏิปักษ์ต่อกระบวนการทางการทูต ซึ่งมีผลทำลายบรรยากาศสันติภาพไปโดยสิ้นเชิงอย่างน่าเสียดาย และนับว่าเป็นการนำร่องไปสู่การใช้อาวุธต่ออิรักอย่างจริงจัง ในเดือนมีนาคม ค.ศ.2003²⁴

บทบาทของสหรัฐอเมริกาซึ่งแสดงความเป็นปฏิปักษ์ต่ออิรัก และยังคงเชื่อมั่นว่าอิรักยังคงเป็นอันตราย ดังนั้นหลังจากที่บุชได้พยายามเจรจาเพื่อรวบรวมคะแนนเสียงจากสมาชิกคณะมนตรีความมั่นคงให้ยอมรับร่างมติของสหรัฐอเมริกาที่บังคับอิรักเป็นครั้งสุดท้ายให้ปฏิบัติตามมติต่างๆที่คณะมนตรีความมั่นคงได้มีผ่านไปแล้ว ในวันที่ 8 พฤศจิกายน ค.ศ.2002 คณะมนตรีความมั่นคงได้ผ่านมติ 1441/2002 ด้วยคะแนนเสียงเอกฉันท์ 15:0 มตินี้เป็นมติที่สำคัญเทียบเท่ากับ มติ 687/1991 และท่ามกลางบรรยากาศของการขู่เชิญคุกคามบีบบังคับดังกล่าวนี้ ในที่สุดอิรักก็ได้เปิดประเทศให้ UNSCOM เข้าไปตรวจสอบในอิรักเมื่อวันที่ 27 พฤศจิกายน ค.ศ.2002

ตามหลักการ UNMOVIC ตั้งขึ้นมาพร้อมด้วยการกำหนดภารกิจโดยมติของคณะมนตรีความมั่นคงที่ 1284/1999 ซึ่งผ่านเมื่อวันที่ 17 ธันวาคม ค.ศ.1999 แต่ในทางปฏิบัติแล้ว UNMOVIC กลับต้องตกอยู่ภายใต้กรอบข้อบังคับของมติ 1441/2002 อีก ซึ่งสหรัฐอเมริกาเป็นผู้สนับสนุนและอยู่เบื้องหลังข้อมตินี้ ด้วยเหตุนี้ UNMOVIC จึงจำเป็นต้องปฏิบัติงานภายในเงื่อนไขที่จำกัดมาก ทั้งนี้เพื่อให้เป็นไปตามความริบด่วนที่สหรัฐอเมริกาต้องการ เนื่องจากสหรัฐอเมริกาได้ข้อสรุปของตนเสียแล้วว่า ถึงอย่างไรอิรักก็คงจะไม่ปฏิบัติตามมติต่างๆของคณะมนตรีความมั่นคงโดยครบถ้วน ซึ่งหมายถึงสหรัฐอเมริกาหลีกเลี่ยงไม่พ้นที่จะต้องทำสงครามกับอิรัก

²⁴ เรื่องเดียวกัน

ข้อมติคณะมนตรีความมั่นคงที่ 1441/2002 คณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติได้ผ่านข้อมตินี้เมื่อวันที่ 7 พฤศจิกายน ค.ศ.2002²⁵ ตามข้อกำหนดในมติ 1441 นี้ อิรักและ UNMOVIC จะต้องปฏิบัติการเกี่ยวข้องกับการตรวจสอบอาวุธร้ายแรงตามเงื่อนไขเวลาดังต่อไปนี้

1. เจ็ดวันหลังจากนั้น คือ ในวันที่ 14 พฤศจิกายน ค.ศ.2002 อิรักจะต้องแจ้งว่าจะยอมรับหรือปฏิเสธที่จะให้ UNMOVIC เข้าไปตรวจสอบอาวุธในอิรัก ในเรื่องนี้สภาแห่งชาติของอิรักลงคะแนนเสียงเอกฉันท์ปฏิเสธ UNMOVIC มิได้ทำการตรวจสอบอาวุธ แต่ขัดด้อมได้แสดงความยินยอมให้ UNMOVIC ปฏิบัติภารกิจของตนในอิรัก

2. สามสิบวันหลังจากการผ่านมติ 1441 (7 ธันวาคม ค.ศ.2002) อิรักจะต้องแถลงเป็นลายลักษณ์อักษรต่อสหประชาชาติถึงสถานภาพของอาวุธร้ายแรงที่ตนมีทั้งหมด อิรักได้เสนอเอกสารทั้งหมดประมาณ 12,000 หน้า ทั้งภาษาอาหรับและภาษาอังกฤษต่อสหประชาชาติ ในระหว่างการนำเอกสารเพื่อเสนอนั้น สหรัฐอเมริกาได้ดึงเชิงเอาเอกสารไปพิจารณาก่อน โดยมีให้ผ่านไปถึงคณะมนตรีความมั่นคงเสียก่อน มีผู้สังเกตการณ์ใกล้ชิดเสนอเหตุผลว่า เหตุที่เป็นเช่นนั้นเพราะว่า สหรัฐอเมริกาต้องการตรวจเอกสารชิ้นแรกเสียก่อนว่า ได้มีการเอ่ยอ้างชื่อบริษัท หรือบุคคลของสหรัฐอเมริกาที่มีบทบาทเกี่ยวข้องกับการขาย หรือสนับสนุนวัสดุอุปกรณ์เพื่อผลิตอาวุธร้ายแรงแก่อิรักหรือไม่อย่างไร

3. สี่สิบห้าวันหลังจากการผ่านมติ 1441 (22 ธันวาคม ค.ศ.2002) ให้ถือเป็นเส้นกำหนดว่า UNMOVIC จะต้องเข้าไปทำการตรวจสอบอาวุธในอิรัก ไม่ช้าไปกว่านั้น(ในความเป็นจริง UNMOVIC ได้เดินทางเข้าไปในอิรักเพื่อตรวจสอบอาวุธตั้งแต่วันที่ 27 พฤศจิกายน ค.ศ.2002 แล้ว

4. ภายในเวลา 60 วัน หลังจากการเริ่มตรวจสอบอาวุธ UNMOVIC จะต้องเสนอรายงานต่อคณะมนตรีความมั่นคงถึงผลของการตรวจสอบเพื่อคณะมนตรีความมั่นคงจะได้ทำการพิจารณาและตัดสินใจอีกครั้งหนึ่งว่าควรปฏิบัติต่ออิรักอย่างไรจากผลของการตรวจสอบที่ได้รับมา

ข้อมติที่ 1441/2002 นี้ นอกจากจะเป็นมติที่ขยายและเน้นย้ำมาตรการต่างๆที่ระบุในมติอื่นๆก่อนหน้านี้ เพื่อบีบบังคับให้อิรักปฏิบัติตามพันธกรณีต่างๆ มตินี้ยังเป็นการให้โอกาสสุดท้าย (final opportunity) แก่อิรักที่จะต้องปฏิบัติตามข้อบังคับต่างๆในมตินี้ หากอิรักเสนอถ้อยแถลงเท็จ

²⁵ Security Council Resolution 1441, 7 November 2002.

²⁶ ประทุมพร วัชรเสถียร และ ไชยวัฒน์ คำชู, อิรัก : วิกฤตถาวร? หน้า 157.

(false statement) หรือละเว้น (omission) ในการให้ข้อมูลที่จำเป็นและเกี่ยวข้องจะต้องถือว่าอิรักกระทำการ"ละเมิดในสาระสำคัญ" ซึ่งจะต้องได้รับ"ผลสืบเนื่องอันร้ายแรง"

ในระหว่างการปฏิบัติงานของ UNMOVIC ฮันส์ บลิคซ์ ผู้อำนวยการ UNMOVIC และ โมฮัมเหม็ด เอล บาราเด (Mohamed El Baradei) ผู้อำนวยการ IAEA ซึ่งมีภารกิจตรวจสอบอาวุธนิวเคลียร์ในอิรักร่วมกับ UNMOVIC ได้เสนอรายงานต่อคณะมนตรีความมั่นคงสองครั้ง คือในวันที่ 27 มกราคม และวันที่ 14 กุมภาพันธ์ ค.ศ.2003 ซึ่งมีได้เป็นไปตามเงื่อนไขและข้อกำหนดของมติ 1441 อย่างเคร่งครัด แต่เป็นไปโดยคำขอร้องของหัวหน้าผู้ตรวจสอบทั้งสองว่า การตรวจสอบอาวุธที่มีความสำคัญและซับซ้อนเช่นนี้ จำเป็นต้องใช้เวลานานเพียงพอ เท่าที่ตรวจสอบมา แม้จะมีได้รับความร่วมมืออย่างเต็มที่ในทุกกรณีจากอิรัก แต่ก็ได้รับความสะดวกพอ เท่าที่ตรวจสอบมา แม้จะมีได้รับความร่วมมืออย่างเต็มที่ในทุกกรณีจากอิรัก แต่ก็ได้รับความสะดวกพอสมควร และยังไม่พบหลักฐานที่ยืนยันจนสามารถสรุปได้ว่าอิรักมีอาวุธร้ายแรงในระดับอันตรายไว้ในครอบครอง ดังนั้น UNMOVIC และ IAEA จึงต้องการผ่อนผันเวลาให้มีการตรวจต่อไปจนกว่าเป็นที่พอใจและสามารถสรุปอย่างหนึ่งอย่างใดลงไปได้อย่างชัดเจน²⁷

ความเห็นดังกล่าวของผู้ตรวจสอบทั้งสองได้รับการสนับสนุนอย่างดีจากสมาชิกส่วนใหญ่ของสหประชาชาติ โดยเฉพาะสมาชิกประจำสามประเทศในคณะมนตรีความมั่นคง คือ ฝรั่งเศส รัสเซีย และจีน แต่สหรัฐอเมริกาและอังกฤษ แสดงความเห็นคัดค้านอย่างรุนแรง และพยายามแสวงหาโอกาสที่จะเน้นย้ำว่าพฤติกรรมของอิรัก และผลของการตรวจสอบในรายงานของ UNMOVIC และ IAEA นั้น แสดงชัดเจนถึงการละเมิดในสาระสำคัญ (material breach) ของอิรักแล้ว จึงสมควรที่จะสิ้นสุดการตรวจสอบ และตกลงให้มีการใช้กำลังต่ออิรักได้แล้ว

ในระหว่างที่ UNMOVIC และ IAEA ปฏิบัติภารกิจของตนต่อไป โดยคณะมนตรีความมั่นคงยังมีได้มีการประชุมพิจารณารายงานที่สององค์การนี้เสนอมา สหรัฐอเมริกาก็ได้กระทำการในลักษณะ"ล้ำหน้า" คล้ายคลึงกับในช่วงการปฏิบัติงานของ UNSCOM กล่าวคือ ในวันที่ 5 กุมภาพันธ์ ค.ศ.2003 นายพลคอลลิน พาวล์ รัฐมนตรีต่างประเทศของสหรัฐอเมริกา ได้เสนอรายงานต่อคณะมนตรีความมั่นคงว่าอิรักยังคงมีอาวุธร้ายแรง อีกมากมายในสถานที่ต่างๆซึ่ง

²⁷ Guardian unlimited, Special reports Iraq [Online]. Available from : <http://www.guardian.co.uk/iraq> [2006 March 7]

UNMOVIC และ IAEA ยังตรวจไม่พบ การมีอาวุธดังกล่าว รวมทั้งการมีพฤติกรรมไม่ร่วมมือของ อิรักต่อคณะผู้ตรวจสอบทั้งสององค์กรนั้นเข้าข่ายเป็นการ"ละเมิดในสาระสำคัญ"โดยไม่ต้องรอการ พิสูจน์ทราบใดๆอีกต่อไปแล้ว อิรักจึงสมควรถูกลงโทษโดยการใช้กำลังได้แล้ว ไม่ว่าจะมียุทธวิธีใหม่ ระบุถึงการใช้อำนาจหรือไม่ก็ตาม เพราะมติ 1441 ได้มีข้อความผูกมัดอิรักครบถ้วนแล้วว่าจะต้องถูก ตอบโต้โดยวิธีนั้น หากไม่ปฏิบัติตามข้อบังคับของมตินั้น

อุปสรรคของการปฏิบัติงานของ UNMOVIC มิได้มีเพียงแค่นี้ ในระหว่างปลาย ค.ศ.2002 ถึงเดือนมีนาคม ค.ศ.2003 สหรัฐอเมริกาและอังกฤษได้เตรียมเคลื่อนย้ายกำลังพลและอาวุธอย่าง เข้าไปในบริเวณมหาสมุทรอินเดีย และภูมิภาคตะวันออกกลาง เพื่อเตรียมพร้อมสำหรับทำ สงครามกับอิรัก ทั้งที่ UNMOVIC กำลังปฏิบัติการกิจอย่างแข็งขัน และอิรักก็มีได้อยู่ในฐานะที่เป็น ภัยต่อประเทศใดถึงขั้นที่ประเทศใดโดยเฉพาะสหรัฐอเมริกาและอังกฤษ จะอ้างว่าจำเป็นต้อง เตรียมกำลังไว้เพื่อ"ป้องกันตนเอง" ตามมาตรา 51 ของกฎบัตรสหประชาชาติ

ในที่สุด ก่อนที่ UNMOVIC และ IAEA จะได้ข้อสรุปสุดท้ายถึงสถานภาพอาวุธร้ายแรงของ อิรัก และมีข้อเสนอแนะอย่างหนึ่งอย่างใดต่อคณะมนตรีความมั่นคง และก่อนที่คณะมนตรีความ มั่นคงจะได้มีการพิจารณารายงานที่มีขึ้นของ UNMOVIC และ IAEA และปรึกษาหารือตัดสินให้ มีมาตรการอย่างหนึ่งอย่างใด รวมทั้งควรมีหรือไม่มียุทธวิธีใหม่ภายหลังมติ 1441 สหรัฐอเมริกา และ อังกฤษ ก็ได้ตัดสินใจใช้กำลังบุกโจมตีอิรักในวันที่ 20 มีนาคม ค.ศ.2003 และการสู้รบได้ดำเนินไป จนกระทั่งสหรัฐอเมริกายุติการใช้อำนาจกลางเดือนเมษายน และได้ประกาศยุติภารกิจทางทหารใน อิรักเมื่อวันที่ 1 พฤษภาคม ค.ศ.2003

ส่วนการตรวจอาวุธนิวเคลียร์ของ IAEA ในอิรัก ปรากฏว่าไม่พบหลักฐานใดที่ทำให้เชื่อว่า อิรักกำลังดำเนินการผลิตอาวุธนิวเคลียร์ อย่างไรก็ตาม UNMOVIC ก็ได้สั่งให้ทำลายวัสดุ อุปกรณ์ บางอย่าง ซึ่งอาจนำไปสู่การผลิตอาวุธนิวเคลียร์ได้

สรุปผลของการตรวจสอบอาวุธร้ายแรงโดย UNSCOM (ค.ศ.1991-1998) และ UNMOVIC (ค.ศ.2002-2003) ปรากฏว่ามีผลออกมาเป็นสองฝ่าย คือ ผลจากรายงานของผู้ อำนวยการบริหารของ UNSCOM และ UNMOVIC เอง และผลที่ฝ่ายสหรัฐอเมริกากับอังกฤษร่วม กันหักล้างรายงานของฝ่าย UNSCOM และ UNMOVIC (โดยมิได้รับมอบหมายให้มีหน้าที่ดังกล่าว และสหรัฐอเมริกาและอังกฤษก็ได้ส่งคณะผู้ตรวจสอบของตนเข้าไปในอิรักแต่อย่างใด) ความ

แตกต่างระหว่างผลของการรายงานของสองฝ่ายดังกล่าวนี้เป็นที่วิเคราะห์วิจารณ์ในวงกว้าง ซึ่งพอสรุปภาพรวมของความแตกต่างเหล่านี้ได้ดังนี้²⁸

1. ฝ่าย UNSCOM และ UNMOVIC มีจุดยืนว่า การตรวจสอบยังมีได้มีข้อมูลเพียงพอ และไม่มีเวลาเพียงพอที่จะได้ข้อสรุปเด็ดขาดเกี่ยวกับอาวุธร้ายแรงของอิรัก แต่เท่าที่ได้ตรวจสอบไปแล้วนั้น สามารถเชื่อได้ว่าอาวุธร้ายแรงชนิดต่างๆที่อิรักเคยมีอยู่ และอยู่ในระดับที่สามารถทำลายล้างได้รุนแรงนั้นได้ถูกทำลายลงไปจนหมดสิ้นแล้ว สิ่งนี้อาจหลงเหลืออยู่นั้น ไม่อยู่ในระดับที่เป็นอันตรายต่อผู้ใดได้ และไม่ปรากฏอย่างคาหนิงคาเขา (smoking gun) ว่าอิรักมีอาวุธร้ายแรงระดับรุนแรง และกำลังเตรียมที่จะใช้กับประเทศใด สภาพเช่นนี้จึงไม่อาจกล่าวได้ว่าอิรักกระทำการ"ละเมิดในสาระสำคัญ" ตามมติ 1441

2. ฝ่ายสหรัฐอเมริกา และอังกฤษมีจุดยืนว่า อิรักยังคงมีอาวุธร้ายแรงอีกเป็นจำนวนมากที่ UNSCOM และ UNMOVIC ยังตรวจสอบมิได้ เนื่องจากฝ่ายอิรักทำตนเป็นอุปสรรคต่อการตรวจสอบ ซึ่งถือว่าเป็นการ"ละเมิดในสาระสำคัญ" เพราะได้มีขั้ขอระบุนไว้ในมติ 1441 แล้วว่า อิรักจะต้องยินยอมให้มีการตรวจสอบอาวุธร้ายแรง ในสถานที่ทุกแห่งและในรายงานทุกฉบับโดยไม่ต้องแจ้งล่วงหน้า และอย่างไม่มีเงื่อนไขใดๆทั้งสิ้น อิรักจึงสมควรต้องเผชิญกับ"ผลสืบเนื่องอันร้ายแรง"(serious consequence) ดังที่มีระบุไว้ในตอนท้ายของมติ 1441 ซึ่งสหรัฐอเมริกา และอังกฤษ หมายความว่า การใช้กำลังต่ออิรัก

3. นอกเหนือจากสองฝ่ายดังกล่าว ยังมีกลุ่มคนอีกจำนวนมาก เช่น สมาชิกประจำอีกสามประเทศในคณะมนตรีความมั่นคง ได้แก่ ฝรั่งเศส รัสเซีย และจีน และประเทศอาหรับในตะวันออกกลางเกือบทุกประเทศ และนักวิชาการอีกเป็นจำนวนมาก ที่เสนอความเห็นว่ รายงานของ UNSCOM และ UNMOVIC เท่านั้นที่ถือว่เป็นมาตรฐานของการประกาศว่าสถานภาพของอาวุธร้ายแรง ของอิรักมีอยู่ในระดับใด และไม่ว่าอาวุธร้ายแรงของอิรักจะมีอยู่ในระดับใดก็ตาม สหรัฐอเมริกาก็ไม่สิทธิเป็นผู้ตัดสินใจที่จะใช้กำลังต่ออิรัก เพราะสหประชาชาติเท่านั้นที่มีอำนาจดังกล่าว

²⁸ ประทุมพร วัชรเสถียร และ ไชยวัฒน์ คำชู, อิรัก : วิกฤตถาวร? หน้า 161-162.

6.2.3 การบูรณะฟื้นฟูอิรัก

สหประชาชาติเป็นองค์การระหว่างประเทศที่ได้รับการวิจารณ์มากที่สุดถึงบทบาทที่มีในช่วงเวลา ก่อนสงคราม ระหว่างสงคราม และภายหลังสงครามกับอิรักครั้งนี้ ดังได้กล่าวมาแล้วว่า สหประชาชาติมีสภาพคล้ายกับถูกสหรัฐอเมริกา "ตัดหน้า" คือ สหรัฐอเมริกาชิงใช้กำลังโจมตีอิรัก โดยไม่เชิญ หรือวันเกรงต่อข้อบังคับในกฎบัตรแต่อย่างใด ดังนั้น เหตุการณ์ระหว่างสงคราม 26 วัน ในอิรักจึงดำเนินในลักษณะที่มีใช้ "สงครามสหประชาชาติ" อย่างที่ควรจะเป็น แต่เป็น "สงครามอเมริกัน" ซึ่งเกิดขึ้น และดำเนินไปตามนโยบาย และการตัดสินใจของกระทรวงกลาโหมของสหรัฐอเมริกา ภายใต้การบังคับบัญชาของแม่ทัพอเมริกัน คือ นายพลทอมมี แฟรงส์

ครั้งเมื่อสงครามใกล้ยุติ เมื่อประเทศต่างๆ ได้เห็นเหตุการณ์อันส่อเค้าว่าสหรัฐอเมริกาจะใช้อำนาจเต็มที่ในการดำเนินการและควบคุมการบูรณะฟื้นฟูอิรัก ก็ได้มีความพยายามที่จะยับยั้งพฤติกรรมดังกล่าว โดยเฉพาะเสียงวิจารณ์ที่มาจากสหภาพยุโรปและรัสเซีย ที่ต้องการให้สหประชาชาติเข้ามามีบทบาทหลักในการบูรณะฟื้นฟูอิรัก เสียงวิจารณ์เหล่านี้มีผลให้สหรัฐอเมริกากับอังกฤษออกแถลงการณ์ร่วมในวันที่ 8 เมษายน ค.ศ. 2003 ระบุว่า สหประชาชาติจะมีบทบาทสำคัญ (vital role) ในการบูรณะฟื้นฟูอิรัก แต่สหรัฐอเมริกากับอังกฤษก็มิได้แสดงความกระตือรือร้นเชิญเชิญสหประชาชาติให้เข้ามาร่วมมีบทบาทบูรณะฟื้นฟูอิรักอย่างจริงจัง หรือที่ถูกละแล้ว เมื่อภารกิจทางทหารสิ้นสุดลง สองประเทศนั้นควรวางมือจากอิรักโดยสิ้นเชิง แล้วปล่อยให้สหประชาชาติในนามของประชาคมโลกเข้ามามีบทบาทบูรณะฟื้นฟูอิรักอย่างเต็มที่

มีเสียงวิจารณ์ว่าสหประชาชาติไม่อาจทำอะไรได้มากในอิรัก เพราะที่ผ่านมาก็ไม่สามารถยับยั้งสหรัฐอเมริกาจากการโจมตีอิรักได้ แต่โจเซฟ เอส ไนย์ (Joseph S. Nye) นักวิชาการด้านรัฐศาสตร์ผู้มีชื่อเสียง ซึ่งเคยดำรงตำแหน่งผู้ช่วยรัฐมนตรีกลาโหม (Assistant Secretary of Defense) ของประธานาธิบดีบิลล์ คลินตัน ในสมัยแรกๆ ได้ให้ความเห็นสนับสนุนอย่างน่าเชื่อถือที่ว่า สหประชาชาติควรมีบทบาทหลักในการบูรณะฟื้นฟูอิรัก ด้วยเหตุผลดังต่อไปนี้²⁹

²⁹ Joseph S. Nye , "Rebuilding Iraq II : No, the UN is right for the job," International Herald Tribune (14 April 2003)

1. การให้ความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมต่อชาวอิรัก ซึ่งต้องประสบความทุกข์ยากจากสงคราม สหประชาชาติจะเป็นองค์กรกลางที่สามารถทำหน้าที่ประสานงานระหว่างองค์กรด้านมนุษยธรรมในการให้ความช่วยเหลือต่ออิรักได้ดีกว่ากระทรวงกลาโหมอเมริกัน

2. หากจำเป็นต้องมีการพิจารณาไต่สวนคดีอาชญากรรมสงครามในหมู่ชาวอิรักที่ถูกกล่าวหาว่าเป็น "อาชญากร" สหประชาชาติก็น่าจะเป็นผู้ประสานงานในการจัดตั้งองค์กรเพื่อทำหน้าที่พิจารณาไต่สวนได้ดีกว่าองค์กรอื่น

3. สหประชาชาติและองค์การชำนาญพิเศษ เช่น ธนาคารโลก น่าจะเป็นองค์กรที่เข้ามาช่วยฟื้นฟูเศรษฐกิจของอิรัก โดยเฉพาะการหารายได้จากน้ำมันเพื่อมาใช้ในการบูรณะประเทศได้อย่างเหมาะสมและโปร่งใสกว่าที่จะปล่อยให้เป็นการกิจของสหรัฐอเมริกาเพียงประเทศเดียว หรือร่วมกับพันธมิตรเพียงไม่กี่ประเทศ

4. การจัดการปกครองชั่วคราวในอิรักนั้น สหประชาชาติโดยผู้แทนของเลขาธิการสหประชาชาติ น่าจะเป็นศูนย์กลางของการประสานงานระหว่างกลุ่มการเมืองต่างๆ ที่มีอยู่ในอิรักได้ดีกว่าจะเป็นสหรัฐอเมริกาผู้ซึ่งเข้าไปทำลายอิรักด้วยอาวุธระหว่างสงคราม

5. ในระยะยาว เมื่ออิรักมีความพร้อมที่จะปกครองตนเองในระบอบประชาธิปไตยแล้ว สหประชาชาติ น่าจะเป็นผู้ประสานงานและผู้สังเกตการณ์การเลือกตั้งที่เปิดเผยและโปร่งใสได้ดีกว่าองค์กรอื่น เพราะเคยมีประสบการณ์ที่ประสบความสำเร็จมาแล้วหลายครั้งในอดีต

อย่างไรก็ตาม หลังจากที่สหรัฐอเมริกาและอังกฤษ ระบุว่าจะให้สหประชาชาติมี "บทบาทสำคัญ" ในการฟื้นฟูอิรักแล้ว ก็มิได้เกิดสภาพการณ์เช่นนั้นจริง สหประชาชาติยังคงมีฐานะคล้าย "คนนอก" รอเวลาว่าเมื่อใดสหรัฐอเมริกาจะเรียกให้เข้าร่วมมีปฏิบัติการอย่างหนึ่งอย่างใดในอิรักในระยะบูรณะ ซึ่งสหประชาชาติน่าจะสามารถทำอะไรหลายอย่างได้ในทันที เช่น³⁰

1. รับผิดชอบบทบาทเป็นคณะปกครองอิรักในช่วงเปลี่ยนผ่าน(transitional period) จนกว่าจะสามารถจัดตั้ง (หรือเลือกตั้ง) รัฐบาลที่ถาวรได้ หากสหรัฐอเมริกาอ้างว่าจำเป็นต้องวางกำลังของสหรัฐอเมริกาไว้ในอิรักต่อไป เนื่องจากระบบความมั่นคงปลอดภัยในอิรักถูกทำลายโดยสิ้นเชิง ก็ควรให้สหประชาชาติเป็นผู้ตัดสินใจว่าจะใช้กำลังจำนวนเท่าใด มีขอบเขตภารกิจอย่างไร และควรให้กองกำลังสร้างชาติ (nation-building) ตามระบบของสหประชาชาติดังที่เคยปรากฏในกรณีอื่นก่อนหน้า

³⁰ ประทุมพร วัชรเสถียร และ ไชยวัฒน์ คำชู, อิรัก : วิกฤตถาวร? หน้า 258.

2. สหประชาชาติมีความเหมาะสมที่สุดในการเป็นองค์กรกลางในการประสานงานระหว่างองค์การระหว่างประเทศและสถาบันใดก็ตามในทุกๆระดับที่ต้องการเข้ามาร่วมมือช่วยเหลือในการฟื้นฟูอิรักทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และมนุษยธรรม โดยมีไซ้ให้องค์กรเหล่านั้นปฏิบัติหน้าที่ภายใต้คำสั่งของสหรัฐอเมริกา ในเมื่อสหรัฐอเมริกาได้อ้างว่าเป้าหมายสูงสุดของการทำสงคราม คือการนำสันติภาพและเสรีภาพมาสู่ประชาชนอิรัก ดังนั้นเมื่อหมดภารกิจแล้วสหรัฐอเมริกาควรวางมือและถอนกำลังออกไป มิใช่ยังคง "ครอบครอง"อิรักไว้ แม้สหรัฐอเมริกาจะอ้างว่าหาได้เป็นเช่นนั้นไม่ก็ตาม

3. ควรให้ UNMOVIC กลับเข้าไปในอิรักเพื่อค้นหาอาวุธร้ายแรงต่อไป จนกว่า UNMOVIC จะเสนอรายงานขั้นสุดท้ายต่อคณะมนตรีความมั่นคง แต่ปรากฏว่าสหรัฐอเมริกาได้นำคณะตรวจสอบอาวุธของตนเองราว 1,000 คนเข้าไปค้นหาอาวุธในอิรักภายหลังการสู้รบสิ้นสุดลง ซึ่งเป็นอีกกรณีหนึ่งของการดูแลอำนาจอันควรและกระทำไปในแบบ"เอกภาคี"

ภายหลังสงคราม สหรัฐอเมริกาเป็นประเทศที่เสนอความคิดให้มีการยุติการแข่งกันขึ้นโดยเร็วที่สุด ทั้งนี้เพื่อให้อิรักสามารถขายน้ำมันได้ โดยตรงโดยไม่ต้องผ่านสหประชาชาติตามแผนงานอาหารแลแกน้ำมัน (OfFP) รวมทั้งซื้อสินค้าต่างๆได้โดยเสรี โดยที่รายได้จากการติดต่อดำขายดังกล่าวไม่ต้องผ่าน escrow account ซึ่งเป็นบัญชีพิเศษภายใต้การควบคุมของสหประชาชาติอีกต่อไป ความสำคัญของบทบาทสหประชาชาติในเรื่องนี้เป็นข้อผูกพันทางกฎหมาย เป็นเหตุให้สหรัฐฯร่วมกับอังกฤษ และสเปน เสนอร่างมติยุติการแข่งกันขึ้นและแจกจ่ายแก่สมาชิกของคณะมนตรีความมั่นคงไปศึกษาพิจารณาตั้งแต่วันที่ 8 พฤษภาคม ค.ศ.2003 ต่อจากนั้นในช่วงเวลาราวสองสัปดาห์ สมาชิกคณะมนตรีความมั่นคงก็ได้ศึกษาพิจารณาและปรับปรุงแก้ไขร่างมตินั้น แม้ว่าประเทศเกือบทั้งหมดของคณะมนตรีความมั่นคงมีความเห็นโดยรวมว่าควรเลิกการแข่งกันขึ้นอิรัก แต่บางประเทศ เช่นฝรั่งเศส และรัสเซียต่างตั้งว่าควรผูกโยงเรื่องการตรวจอาวุธร้ายแรงเข้ามาด้วยดังเดิม คือ ควรรอผลของการตรวจอาวุธโดย UNMOVIC มิใช่โดยคณะตรวจสอบของสหรัฐอเมริกาเสียก่อน ซึ่งข้อท้วงติงดังกล่าวนี้เป็นที่เข้าใจได้โดยไม่ยากว่าสมาชิกถาวรของคณะมนตรีความมั่นคงทั้งสองประเทศนี้ไม่พอใจข้อความในร่างมติของสหรัฐอเมริกา ซึ่งมีนัยแสดงการผูกขาดอำนาจในการบูรณะฟื้นฟูอิรัก (ก่อนการจัดตั้งรัฐบาลถาวร) โดยสหรัฐอเมริกาและอังกฤษเท่านั้น ส่วนการอนุญาตให้อิรักทำธุรกิจเรื่องน้ำมันกับโลกภายนอกได้โดยเสรีนั้น ทุกฝ่ายเห็นว่าเป็นการผูกขาดการแสวงหาประโยชน์จากน้ำมันในอิรักโดยสหรัฐอเมริกา ซึ่งผู้ที่คาดว่าจะเสียประโยชน์ทันทีจากการนี้ก็คือสมาชิกกลุ่มโอเปกนั่นเอง เพราะสหรัฐอเมริกาคงจะต้องถือสิทธิกำหนดปริมาณการผลิต และกำหนดราคาน้ำมันของอิรักไปตามความเหมาะสมต่อประโยชน์ของสหรัฐอเมริกาอย่างแน่นอน ซึ่ง

หมายถึงการไม่ปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ของโอเปก เมื่อเป็นเช่นนี้ โอเปกก็จะต้องล่มสลายโดยสิ้นเชิง อย่างไรก็ตาม ในเดือนพฤษภาคม ค.ศ.2003 ได้มีการปรึกษาหารือเพื่อปรับปรุงแก้ไขร่างข้อมติดังกล่าวกันใหม่อีกสามร่างระหว่างสมาชิกของคณะมนตรีความมั่นคง ในที่สุดร่างข้อมติที่ได้รับการแก้ไขครั้งที่สามก็ได้ผ่านเป็นมติ 1483/2003 ในวันที่ 22 พฤษภาคม ค.ศ.2003 ด้วยคะแนนเสียง 14:0:1 คือสมาชิกถาวรและไม่ถาวรในคณะมนตรีความมั่นคง 14 ประเทศออกเสียงลงคะแนนยอมรับร่างมติ ไม่มีประเทศใดคัดค้านหรืองดออกเสียง นอกจากนี้ซีเรียซึ่งขาดประชุมในวันนั้น พฤติการณ์ของซีเรียจึงไม่ถือว่าเป็นการลงคะแนนเสียงปฏิเสธ(negative vote) เรียกได้ว่าร่างมติของสหรัฐอเมริกาที่ขอให้สหประชาชาติยุติการแข่งกันขั้วอิรักได้รับความเห็นชอบให้ผ่านด้วยคะแนนเสียงเอกฉันท์³¹

ข้อมติคณะมนตรีความมั่นคงที่ 1483/2003 คณะมนตรีความมั่นคงได้ผ่านข้อมติเมื่อวันที่ 22 พฤษภาคม ค.ศ.2003³² ข้อมตินี้ได้กล่าวถึงสิ่งที่สหประชาชาติจะต้องมีบทบาทสำคัญในการให้ความช่วยเหลือทางด้านมนุษยธรรม ทำการยกเลิกการแข่งกันขั้วอิรัก และได้มีการแต่งตั้งเซอร์เจ็ย วูเอียร์า เด เมโย เข้าไปดูแลการสร้างชาติในอิรัก ข้อมตินี้มีสาระสำคัญพอสรุปได้ดังนี้ คือ

1. เลิกการแข่งกันขั้วที่ดำเนินมาเป็นเวลา 12 ปี 3 เดือน (เริ่มแข่งกันขั้วตั้งแต่วันที่ 6 สิงหาคม ค.ศ.1990 ด้วยข้อมติ 661/1990 เป็นการลงโทษอิรักซึ่งบุกโจมตีประเทศคูเวตในวันที่ 2 สิงหาคมปีนั้น ซึ่งทำให้เกิดความวุ่นวายต่อชีวิตความเป็นอยู่ของชาวอิรักโดยตรง
2. ให้มีการแต่งตั้งผู้แทนพิเศษของสหประชาชาติ ซึ่งจะมี "บทบาทสำคัญ" ในการบูรณะฟื้นฟูอิรักในทุกด้าน
3. ค่อยๆ ยุติแผนงาน OfFP ภายในระยะเวลาหกเดือน และนำรายได้จากการขายน้ำมันตามที่ตกลงกันได้ภายใต้แผนงาน OfFP มาซื้อสิ่งจำเป็นเฉพาะหน้าให้แก่ชาวอิรักโดยด่วน
4. ช่วยเหลือสนับสนุนให้ชาวอิรักสามารถวางแผนงานอนาคตของตนในเรื่องการเมืองและเศรษฐกิจ
5. ย้ำความผูกพันที่กลุ่มสัมพันธมิตรจะมีภารกิจร่วมกับสหประชาชาติ และฝ่ายปกครองชั่วคราว (interim administration) ในอันที่จะช่วยให้มีเจ้าหน้าที่ชุดเปลี่ยนผ่าน(transition

³¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 259-260.

³² Security Council Resolution 1483, 22 May 2003.

authority) เพื่อไปสู่รัฐบาลใหม่ของอิรักที่เป็นตัวแทนแท้จริงของประชาชน ซึ่งจะปฏิบัติหน้าที่อย่างมีประสิทธิภาพ และเป็นที่ยอมรับแก่ประชาคมระหว่างประเทศ

6. สนับสนุนให้ประชาคมนานาชาติเข้ามามีส่วนร่วมมือกันสร้างประเทศอิรักที่ดีกว่าเดิม เพื่ออนาคตที่ดีขึ้นของชาวอิรัก สำหรับในเรื่องดังกล่าวนี้ ในข้อมตินี้ได้กำหนดว่า

- มติ 1483/2003 เป็นการบรรลุถึงข้อตกลงที่อยู่ภายใต้กรอบของหมวดที่ 7 แห่งกฎบัตรสหประชาชาติ มีสาระสำคัญว่า กลุ่มพันธมิตร องค์การสหประชาชาติ และประชาคมระหว่างประเทศ จะร่วมกันบริหารและบูรณะอิรัก เพื่อช่วยให้ประชาชนชาวอิรักสามารถสถาปนาสถาบันใหม่ขึ้นมาเพื่อฟื้นฟูความเจริญทางเศรษฐกิจของตนเอง โดยมตินี้ ภายหลังจากการขายน้ำมันจะเป็นผลประโยชน์ที่คืนกลับสู่ชาวอิรักทั้งปวง

- มตินี้ได้กำหนดให้มีผู้แทนพิเศษของเลขาธิการสหประชาชาติ ซึ่งมีหน้าที่ประสานงานด้านมนุษยธรรมและงานด้านบูรณะอิรักเพื่อช่วยพัฒนาสถาบันของรัฐในอิรัก ช่วยอำนวยความสะดวกในการบูรณะสาธารณูปโภคที่สำคัญ และช่วยสนับสนุนการปฏิรูปด้านเศรษฐกิจ และกระบวนการยุติธรรม และปกป้องสิทธิมนุษยชน

- มติสนับสนุนให้ประชาคมระหว่างประเทศเข้ามามีส่วนร่วม ในการสร้างประเทศอิรักให้เป็นประเทศที่เสรี เจริญก้าวหน้า มั่นคง และปลอดภัย โดยที่ประชาชนอิรักยังมีสิทธิในการมีเสรีภาพในการตัดสินใจอนาคตทางการเมืองของตนเอง และมีสิทธิควบคุมทรัพยากรของตนเอง

- มตินี้เรียกร้องให้บรรดาประเทศผู้ให้ (donors) ซึ่งเป็นสมาชิกในสถาบันการเงินระหว่างประเทศ เข้ามาร่วมมือในการบูรณะและพัฒนาเศรษฐกิจของอิรัก และเรียกร้องให้ประเทศเจ้าหนี้ทั้งหลายของอิรักร่วมกันหาวิธีแก้ปัญหาการปลดหนี้สินของอิรักทั้งในระดับพหุภาคี และทวิภาคี

นอกจากนี้ในข้อมตินี้ยังมีมาตรการเพื่อช่วยเหลือฟื้นฟูอิรักทางเศรษฐกิจอีกด้วย คือ³³

- มตินี้ให้ยุติการแซงก์ชันอิรัก คงเหลือแต่การห้ามประเทศต่างๆ ดำเนินการซื้อ-ขายอาวุธกับอิรักเท่านั้น เพื่อเร่งให้อิรักมีการฟื้นฟูเศรษฐกิจของตนโดยเร็วที่สุด

- มตินี้อนุญาตให้อิรักสามารถทำการค้าได้โดยเสรีในตลาดการค้าระหว่างประเทศ

- ภายหลังจากการขายน้ำมันของอิรักให้นำไปฝากไว้ในบัญชีกองทุนพัฒนาการ (Development Fund-DF) ซึ่งอยู่ที่ธนาคารกลางของอิรัก การบริหารการใช้จ่ายทุนนี้จะกระทำโดยคณะกรรมการระหว่างประเทศ ซึ่งประกอบด้วยผู้แทนของสหประชาชาติ ผู้แทนของกองทุนการเงิน

³³ ประทุมพร วัชรเสถียร และ ไชยวัฒน์ คำชู, อิรัก : วิกฤตถาวร?, หน้า 262.

ระหว่างประเทศ ผู้แทนจากกองทุนอาหรับเพื่อการพัฒนาสังคมและเศรษฐกิจ (the Arab Fund for Social and Economic Development) และผู้แทนจากธนาคารโลก (World Bank) โดยมีผู้ตรวจสอบบัญชีอิสระทำหน้าที่ติดตามความเคลื่อนไหวของกองทุน DF อย่างโปร่งใส

- มตินี้กำหนดให้เงินจากกองทุน DF ใช้ไปเพื่อประโยชน์ทางมนุษยธรรมของชาวอิรักโดยตรง เช่น การซ่อมแซมปรับปรุงสาธารณูปโภค การปลดอาวุธ การบริหารรัฐกิจ เป็นต้น
- เพื่อให้มีการฟื้นฟูอิรักโดยเร็วที่สุด มตินี้กำหนดให้อิรักปลอดจากข้อผูกพันใดๆที่ประเทศเจ้าหนี้หรือประเทศอื่นใดเคยตกลงไว้กับรัฐบาลชุดก่อน ทั้งนี้จนกระทั่งวันที่ 31 ธันวาคม ค.ศ.2007
- ในการยกเลิกแผนงาน OFFP นั้น มตินี้กำหนดให้เลขาธิการสหประชาชาติกับกลุ่มสัมพันธมิตรร่วมกันพิจารณาข้อผูกพันที่ประเทศต่างๆได้กระทำไว้กับอิรักในเรื่องนี้ โดยพิจารณาให้ประโยชน์แก่ชาวอิรักก่อนอื่น หากมีปัญหาใดกับคู่สัญญาใดให้ยังไว้เพื่อทำการเจรจากับรัฐบาลอิรัก (ซึ่งจะจัดตั้งขึ้น) ต่อไป ส่วนเงินขายน้ำมันตามแผนงาน OFFP ที่มีอยู่ก่อนแล้วเป็นจำนวน 1 ล้านเหรียญสหรัฐฯใน escrow account นั้นให้โอนเข้ามารวมอยู่ในบัญชีกองทุน DF ด้วย
- เมื่อสิ้นสุดแผนงาน OFFP ภายในหกเดือนข้างหน้าแล้ว การปันส่วนอาหารและของใช้จำเป็นก็จะยุติลงด้วย โดยให้ประชาชนซื้อ -ขายสิ่งของที่จำเป็นได้โดยเสรี
- ทรัพย์สินต่างๆที่อยู่ในการครอบครองของชาติล้ม และข้าราชการในระบบเก่า ให้รีบเข้ามารวมไว้ในกองทุน DF เพื่อใช้ในการฟื้นฟูอิรักต่อไป

นอกจากนั้นข้อมตินี้ยังมีข้อความอื่นเช่น³⁴

- เน้นย้ำความจำเป็นที่จะต้องดำเนินการปลดอาวุธร้ายแรงในอิรักต่อไป
- ห้ามประเทศต่างๆให้ความช่วยเหลือแก่ชาวอิรักผู้ถูกกล่าวหาว่ามีความผิดทางอาญาและกระทำการทารุณโหดร้ายในระบบเก่า
- ห้ามการค้าขายมรดกแห่งอารยธรรมของอิรัก อันได้แก่ วัตถุโบราณที่มีความสำคัญทางประวัติศาสตร์ วัฒนธรรม ศาสนา และวัตถุหายากที่มีคุณค่าทางวิชาการ ซึ่งได้ถูกเคลื่อนย้ายไปโดยผิดกฎหมายจากพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ หอสมุดแห่งชาติ และสถานที่อื่นๆ
- มตินี้มีคำสั่งให้องค์การกาชาดสากลและสถาบันอื่น รวมทั้งเอกบุคคลที่เกี่ยวข้องให้ความช่วยเหลือในการค้นหาตัวเชลยศึกชาวคูเวต และชาติอื่น (ถ้ามี) ซึ่งสูญหายไปตั้งแต่สงครามอิรัก-คูเวต ใน ค.ศ.1990-1991

³⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 263.

- เงินที่ได้จากการขายน้ำมันของอิรักร้อยละ 5 จะจัดสรรให้แก่คณะกรรมการการเงินทดแทนแห่งสหประชาชาติ (UN-Compensation Commission-UNCC) เพื่อใช้ในการจ่ายค่าทดแทนให้แก่ผู้ที่ได้รับความเสียหายจากสงครามอิรัก-คูเวต

ต่อมาเมื่อเดือนสหประชาชาติได้มีความพยายามที่จะสร้างระเบียบการปกครองในอิรักขึ้นมาใหม่ การร่างรัฐธรรมนูญของอิรัก และจัดให้มีการเลือกตั้ง เป็นสำคัญ โดยคณะมนตรีความมั่นคงได้มีการผ่านข้อมติที่ 1511/2003

ข้อมติคณะมนตรีความมั่นคงที่ 1511/2003 คณะมนตรีความมั่นคงได้ผ่านข้อมตินี้มาเมื่อวันที่ 16 ตุลาคม ค.ศ. 2003³⁵ โดยในข้อมตินี้สามารถสรุปได้ว่าให้อำนาจสหประชาชาติเพื่อทำให้บทบาทของตนมีความสำคัญในอิรักมากขึ้น เน้นการทำงานของคณะเจ้าหน้าที่ผสมชั่วคราว (Coalition Provisional Authority-CPA) และเชิญชวนให้คณะมนตรีประศาสน์การแห่งอิรัก (The Iraqi Governing Council-IGC) ซึ่งก่อตั้งขึ้นโดย CPA เมื่อวันที่ 13 กรกฎาคม ค.ศ.2003 ให้เข้ามาอยู่ใน "โครงสร้างหลักของคณะบริหารชั่วคราวของอิรัก" และข้อมตินี้สหประชาชาติให้การสนับสนุนการเคลื่อนไหวอันนำไปสู่การรัฐบาลปกครองตนเอง ทั้งยังร้องขอให้คณะมนตรีประศาสน์การแห่งอิรักทำการร่างกำหนดการณ์เพื่อร่างรัฐธรรมนูญของอิรัก และจัดให้มีการเลือกตั้งโดยร่วมมือกับ และภายใต้การดูแลจาก CPA และตัวแทนของสหประชาชาติ ซึ่ง CPA จะต้องรายงานต่อคณะมนตรีความมั่นคงถึงความก้าวหน้าเกี่ยวกับการเปลี่ยนถ่ายอำนาจ

นอกจากนั้นข้อมตินี้ยังให้อำนาจแก่กองกำลังรักษาความมั่นคงหลายฝ่าย และประเทศต่างๆ ในการสนับสนุน เพื่อฟื้นฟูบูรณะอิรัก รวมถึงด้านการเงิน ข้อมตินี้ยังให้เลขาธิการสหประชาชาติรายงานเกี่ยวกับการปฏิบัติการของสหประชาชาติในอิรัก และเรียกร้องให้สหรัฐอเมริการายงานเกี่ยวกับเรื่องที่มีสาระสำคัญทางการทหารภายในอย่างน้อยทุกหกเดือน และกำหนดให้คณะมนตรีความมั่นคงจะต้องทบทวนภารกิจของกองกำลังสหประชาชาติภายใน 1 ปี และอำนาจดังกล่าวจะสิ้นสุดลงเมื่ออำนาจได้ถูกโอนไปสู่รัฐบาลของอิรัก

ต่อมาเมื่อวันที่ 13 ธันวาคม ค.ศ.2003 กองกำลังของสหรัฐฯ ได้เข้าจับกุมตัวของซัดดัม ฮุสเซนซึ่งได้หลบซ่อนอยู่ในช่องเล็กๆ ใต้ดิน (ทหารอเมริกันเรียกว่า Spider hold) แต่การจับกุมตัว

³⁵ Security Council Resolution 1511, 16 October 2003.

ขัดตัมก็ไม่ได้ทำให้ยุติความขัดแย้ง และการสู้รบภายในอิรัก ซึ่งทำให้เห็นได้ว่าสหรัฐฯไม่สามารถทำให้เกิดรัฐบาลที่มีเสถียรภาพภายในอิรัก และไม่สามารถควบคุม หรือหยุดการต่อสู้ในอิรัก ดังนั้น สหรัฐฯจึงได้ร้องขอความช่วยเหลือจากสหประชาชาติ เมื่อวันที่ 1 มกราคม ค.ศ.2004 นาย Lakhdar Brahimi ได้ถูกแต่งตั้งให้เป็นทูตพิเศษ และเขาได้มีความเห็นว่าในภาวะการณ์สับสนเช่นนี้รัฐบาลควรมีรากฐานมาจากผู้ปกครองมืออาชีพ (Technocrat) ซึ่งทำให้การมีส่วนร่วมของประชาชนมีน้อย อย่างไรก็ตามการต่อสู้ และการโจมตีจากผู้ก่อการร้ายภายในอิรักยังคงดำเนินไปอย่างต่อเนื่อง และมีขึ้นแทบทุกวัน อันทำให้มีประชาชนพลเมืองชาวอิรัก และทหารสหรัฐฯในอิรัก ต้องสูญเสียชีวิตไปจากการโจมตี และการใช้ระเบิดพลีชีพเป็นจำนวนมาก³⁶

ต่อมาในขณะที่สถานการณ์ในอิรักยังคงความรุนแรงขึ้นเรื่อยๆ เมื่อเดือนมิถุนายน ค.ศ. 2004 คณะมนตรีความมั่นคงได้ผ่านข้อมติที่ 1546/2004 กล่าวถึงการยุติการดำเนินงานของ CPA และถ่ายโอนอำนาจอธิปไตยคืนให้อิรัก และได้กล่าวถึงอำนาจของกองกำลังหลายฝ่ายซึ่งนำโดย สหรัฐอเมริกาในอิรักด้วย

ข้อมติคณะมนตรีความมั่นคงที่ 1546/2004 คณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติได้ผ่านข้อมตินี้เมื่อ วันที่ 8 มิถุนายน ค.ศ.2004³⁷ โดยข้อมตินี้มีสาระสำคัญพอจะสรุปได้ดังนี้ คือ

1. ยืนยันว่าสหประชาชาติจะต้องมีบทบาทนำในการช่วยเหลือประชาชนชาวอิรัก และให้การสนับสนุนแก่รัฐบาลอิรักในการก่อตั้งสถาบันการปกครอง
2. ยอมรับให้กองกำลังหลายฝ่ายดำเนินงานต่อไปเพื่อสนับสนุนการธำรงไว้ซึ่งความมั่นคง และเสถียรภาพในอิรักในการสนับสนุนการเปลี่ยนผ่านทางทางการเมือง และโดยเฉพาะอย่างยิ่งเพื่อสนับสนุนการเลือกตั้งที่จะมาถึง
3. รับรองการจัดตั้งรัฐบาลชั่วคราวของอิรัก ที่มีอยู่ตั้งแต่วันที่ 1 มิถุนายน ค.ศ.2004 ซึ่งจะได้รับมอบความรับผิดชอบและอำนาจอย่างสมบูรณ์อีกครั้งในวันที่ 30 มิถุนายน ค.ศ.2004 เพื่อบริการปกครองอิรัก

³⁶ The Iraq crisis - An overview [Online]. Available from : <http://www.mideastweb.org/iraq.htm> [2006 March 7]

³⁷ Security Council Resolution 1546, 16 October 2004.

4.ตั้งแต่วันที่ 30 มิถุนายน ค.ศ. 2004 การเข้าครอบครองใดๆในอิรักจะสิ้นสุดลง และ คณะเจ้าหน้าที่ผสม (CPA) จะต้องยุติการทำงาน และอิรักจะสามารถอ้างถึงอธิปไตยอันสมบูรณ์ของตนเองได้ และยืนยันถึงสิทธิของประชาชนชาวอิรักที่สามารถจะตัดสินใจอนาคตทางการเมือง และใช้อำนาจ ควบคุมทั้งด้านการเงิน และทรัพยากรธรรมชาติของตนได้อย่างเป็นอิสระ

5.รัฐบาลชั่วคราวของอิรักจะทำงานไปจนกระทั่งได้มีการเลือกตั้งแห่งชาติในอิรักโดย กำหนดให้มีการจัดการเลือกตั้งตามแนวทางประชาธิปไตยทางตรงในวันที่ 31 ธันวาคม ค.ศ.2004 และถ้าเป็นไปได้จะต้องไม่ล่าช้าไปเกินกว่าวันที่ 31 มกราคม ค.ศ.2005 และ Transitional National Assembly นั้นจะมีความรับผิดชอบในการจัดตั้งรัฐบาลเปลี่ยนผ่านแห่งอิรัก (Transitional Government) และรับผิดชอบการร่างรัฐธรรมนูญถาวรสำหรับอิรักเพื่อนำไปสู่การเลือกตั้งรัฐบาลที่มาจากกาเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญในวันที่ 31 ธันวาคม ค.ศ.2005

6.กำหนดให้อำนาจแก่ตัวแทนพิเศษของเลขาธิการสหประชาชาติ และ คณะให้ความช่วยเหลือแก่อิรักของสหประชาชาติ (United Nations Assistance Mission for Iraq-UNAMI) ในการช่วยเหลือประชาชนชาวอิรัก และรัฐบาล หากมีการร้องขอจากทางรัฐบาลแห่งอิรักแล้วสามารถจะ แสดงบทบาทนำในการช่วยเหลือโดยการให้คำปรึกษา และสนับสนุนคณะกรรมการการเลือกตั้ง อิสรแห่งอิรัก และรัฐบาลชั่วคราวแห่งอิรัก และ Transitional National Assembly ในกระบวนการจัดการเลือกตั้ง นอกจากนี้ยังมีอำนาจในการสนับสนุนการเจรจาในระดับชาติ และการหาฉันทมติเกี่ยวกับร่างรัฐธรรมนูญแห่งชาติอันมาจากประชาชนชาวอิรักเอง เป็นต้น

7.กำหนดให้กองกำลังหลายฝ่ายมีอำนาจที่จะใช้มาตรการใดๆเท่าที่เห็นว่าจำเป็นเพื่อ สนับสนุนการดำรงไว้ซึ่งความมั่นคงและเสถียรภาพในอิรัก การมอบอำนาจให้กองกำลังหลายฝ่าย จะต้องถูกทบทวนหากมีการร้องขอจากรัฐบาลแห่งอิรัก หรือ 12 เดือน นับแต่การเมื่อผ่านข้อมตินี้ และการมอบอำนาจดังกล่าวจะสิ้นสุดลงเมื่อกระบวนการทางการเมืองได้บรรลุผลอย่างสมบูรณ์แล้ว

ต่อมา ได้มีการส่งมอบอำนาจอธิปไตยคืนให้แก่รัฐบาลชั่วคราวของอิรัก (Iraqi Interim Government) เมื่อวันที่ 28 มิถุนายน ค.ศ.2004 โดยนาย Paul Bremer อดีตนักการทูตอาชีพ ได้ รับแต่งตั้งให้ปฏิบัติงานในอิรักแทนนายพลการ์เนอร์ (Lt. Gen. Jay Garner) ซึ่งเป็นผู้ประสานงานหลักกับสำนักงานการบูรณะและการช่วยเหลือด้านมนุษยธรรม

อย่างไรก็ตามรัฐบาลชั่วคราวของอิรัก (Interim Iraqi government) ได้กำหนดให้วันที่ 30 มกราคม ค.ศ.2005 เป็นวันเลือกตั้งครั้งแรกภายหลังมีการโค่นล้มระบอบเผด็จการซัดดัม และ

ถือว่าเป็นการเลือกตั้งครั้งประวัติศาสตร์ตามระบอบประชาธิปไตยของชาวอิรักเป็นครั้งแรกในรอบ 50 ปี การเลือกตั้งนี้จะมีการเลือกสมาชิกสมัชชาแห่งชาติจำนวน 275 คนเพื่อทำหน้าที่ในการประชุม อภิปราย และร่างรัฐธรรมนูญใหม่ของอิรัก การเลือกตั้งมีขึ้นท่ามกลางระเบิด และการอารักขาอย่างใกล้ชิด ก่อนที่จะมีการเลือกตั้งครั้งนี้ นายอียาด อัลลารี นายกษณะเฉพาะกาลอิรัก ได้หารือทางโทรศัพท์กับประธานาธิบดีบุชแห่งสหรัฐอเมริกาเกี่ยวกับการเตรียมความพร้อมจัดการเลือกตั้ง ซึ่ง นายอัลลารียอมรับเป็นครั้งแรกว่าหลายพื้นที่อาจไม่ปลอดภัยพอสำหรับให้ประชาชนออกไปใช้สิทธิ พร้อมประกาศแผนการเพิ่มกำลังพลของกองกำลังความมั่นคง ประชากรชาวอิรักผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งประมาณ 15 ล้านคนจากประชากรทั้งหมด 27 ล้านคน ออกไปใช้สิทธิเลือกตั้งเป็นครั้งแรก โดยมีพรรคการเมืองที่ลงทะเบียนแข่งขันในการเลือกตั้งครั้งนี้มากกว่า 110 พรรค มีผู้สมัครมากถึง 7,700 คน ในการรับสมัครเลือกตั้งซึ่งที่นั่งในสมัชชาแห่งชาติอิรักที่มีจำนวน 275 ที่นั่ง ที่มีอำนาจในการบริหารการปกครองอิรักโดยสมบูรณ์ ผลปรากฏว่า มีผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งมาใช้สิทธิเป็นจำนวนมากเกินความคาดหมาย กล่าวคือประมาณ 8 ล้านคนหรือร้อยละ 60-75 จากผู้มีสิทธิเลือกตั้งทั้งหมด ทั้งนี้โดยมีศาสนาและชนเผ่าเป็นตัวแปรสำคัญ ที่จะทำให้พรรคใดได้รับเลือกตั้ง ทั้งนี้ประชากรในอิรักร้อยละ 60 เป็นชาวมุสลิมชีอะห์ และร้อยละ 20 เป็นมุสลิมสุหนี่ นอกจากนี้ ยังมีชนเผ่าต่างๆ อาทิ เติร์ก และเคิร์ด มีความเคลื่อนไหวของกลุ่มติดอาวุธหลายกลุ่มที่สำคัญและรู้จักกันดี ได้แก่ กลุ่มของนายอาบู มูซาบ อัล ชาร์คาวี แกนนำเครือข่ายอัลกออิดะห์ในอิรัก และกลุ่มมุสลิมสุหนี่ คือกลุ่มอัลซาร์ อัล ซุนนา เมื่อรวมกับการคงอยู่ของกองกำลังพันธมิตรสหรัฐ ก็ล้วนเป็นปัจจัยที่เกรงว่าจะทำให้อิรักแตกแยกมากกว่าเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน³⁸

สภาร่างรัฐธรรมนูญที่มาจากการเลือกตั้งครั้งนี้ ได้แต่งตั้งรัฐบาลเปลี่ยนผ่าน (Transitional Government) ขึ้นเมื่อวันที่ 6 เมษายน ค.ศ.2005 เพื่อทำหน้าที่บริหารประเทศ และได้มีการร่างรัฐธรรมนูญของอิรัก แล้วเสร็จเมื่อวันที่ 22 สิงหาคม ค.ศ. 2005 และเปิดให้มีการลงประชามติทั่วประเทศซึ่งกำหนดมีขึ้นในวันที่ 15 ตุลาคม ค.ศ.2005³⁹

³⁸ [Iraqi elections \(30th January 2005\)](http://electroniciraq.net/news/1808.shtml)[Online].Available from :

<http://electroniciraq.net/news/1808.shtml> [2006 March7]

³⁹ Ministry of Foreign Affairs, [Iraq](http://www.mfa.go.th/web/479.php?id=355) [Online].Available from :

<http://www.mfa.go.th/web/479.php?id=355> [2006 March7]

ปัจจุบันประธานาธิบดีของอิรัก คือ นาย Jalal Talabani (ชาวเคิร์ด) ที่ได้รับคัดเลือกโดยสภาาร่างรัฐธรรมนูญอิรักให้ดำรงตำแหน่งประธานาธิบดีของอิรักเมื่อวันที่ 6 เมษายน ค.ศ. 2005 พร้อมทั้งรองประธานาธิบดี 2 คน คือ นาย Adel Abdul Mahdi (นิกายชีอะห์) และนาย Ghazi Yawer (นิกายซุนหนี่) ซึ่งเป็นอดีตรองประธานาธิบดีอิรักคนก่อนหน้า และนายกรัฐมนตรีของอิรัก คือ นาย Ibrahim Jaafari (ผู้นำเสียงข้างมากนิกายชีอะห์) ขึ้นดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีของอิรัก ซึ่งนับเป็นครั้งแรกในประวัติศาสตร์ที่กลุ่มนิกายชีอะห์ซึ่งเป็นประชากรส่วนใหญ่ของประเทศได้รับตำแหน่งที่มีอำนาจสูงสุดในการบริหารประเทศอิรัก⁴⁰

อย่างไรก็ตามสถานการณ์ในอิรักยังมีความขัดแย้งและมีความรุนแรงอยู่โดยทั่วไป โดยยังคงมีสถานการณ์การดำเนินการในลักษณะต่างๆ ของฝ่ายต่อต้าน ซึ่งรวมถึง ระเบิดพลีชีพ การจับตัวประกันทั้งชาวต่างชาติและชาวอิรัก และการเรียกค่าไถ่เพื่อหวังผลทางการเมืองและเพื่อเงิน ตลอดจนการติดตามสังหารคนะฮุต ซึ่งฝ่ายต่อต้านได้เริ่มกระทำการดังกล่าวในระยะหลังที่ผ่านมาเพื่อยับยั้งการส่งคนะฮุตเข้าไป "สร้างความชอบธรรม" ให้รัฐบาลอิรักปัจจุบัน

6.3 บทบาทของสหรัฐอเมริกาต่อปัญหาวิกฤตการณ์อิรัก ค.ศ.2003

สหรัฐอเมริกาจัดได้ว่าเป็นตัวแสดงสำคัญที่มีบทบาทนำในการเข้าไปจัดการแก้ไขปัญหาวิกฤตการณ์ในอิรักมาตั้งแต่ครั้งสงครามอิรัก-คูเวต ค.ศ.1990 จนถึงสงครามอิรักครั้งล่าสุดนี้ และดังที่กล่าวไว้ในหัวข้อบทบาทของสหประชาชาติต่อปัญหาวิกฤตการณ์อิรักก่อนหน้านี้ เราจะพบว่าสหรัฐอเมริกานั้นอยู่เบื้องหลังการผลักดันให้คณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติออกข้อมติสำคัญๆ หลายข้อมติ โดยเฉพาะมติเกี่ยวกับการแซงก์ชันทางเศรษฐกิจโดยสหรัฐเป็นตัวตั้งตัวตีให้สหประชาชาติผ่านมติที่มีมาตรการเบ็ดเสร็จเด็ดขาด หรือ ยึดหุ่นซึ่งเป็นไปตามเงื่อนไขและผลประโยชน์ของสหรัฐอเมริกา สหรัฐอเมริกายังผลักดันให้สหประชาชาติมีข้อมติที่ในการเข้าไปตรวจสอบอาวุธร้ายแรงในอิรัก และทำการปลดอาวุธอิรัก รวมถึงมีบทบาทสำคัญในการบูรณะฟื้นฟูอิรักภายหลังสงคราม ซึ่งการกระทำของสหรัฐอเมริกาทั้งหมดที่กล่าวมานี้บ่อยครั้งที่เป็นการกระทำที่"ล้ำหน้า"และไม่ถูกต้องตามมาตรฐานที่มติของสหประชาชาตินั้นควรจะเป็น

⁴⁰ Ibid.

นอกจากนั้นสหรัฐอเมริกายังดำเนินนโยบายฝ่ายเดียว หรือ เอกภาคี (unilateralism) ในการใช้กำลัง และเข้าทำสงครามกับอิรัก เมื่อ วันที่ 20 มีนาคม ค.ศ.2003 จนเกิดเป็นสงครามระหว่างสหรัฐอเมริกาและอิรัก ทั้งที่ยังไม่ได้รับการอนุมัติจากสหประชาชาติ โดยสหรัฐอเมริกาได้ตีความจากข้อมติของคณะมนตรีความมั่นคงที่มีอยู่ว่าได้ให้อำนาจในการเข้าโจมตีอิรักแล้ว

เมื่อย้อนกลับไปพิจารณาถึงความสัมพันธ์ระหว่างสหรัฐอเมริกากับอิรักเราจะพบว่าเมื่อสงครามอิรัก-คูเวตเริ่มขึ้นในวันที่ 2 สิงหาคม ค.ศ.1990 สหรัฐอเมริกาได้เปลี่ยนทัศนคติที่เคยมีต่ออิรักไปโดยสิ้นเชิง ซึ่งในระหว่างสงคราม อิรัก -อิหร่าน และช่วงเวลาสั้นๆประมาณสองปีก่อนที่อิรักจะบุกคูเวตนั้น สหรัฐอเมริกายังไม่คิดว่าอิรัก "อันตราย"จริงจังมากนัก ดังนั้น การที่สหรัฐอเมริกามีบทบาทนำประเทศสมาชิกสหประชาชาติให้มีมติตอบโต้ต่อต้าน และลงโทษอิรักในการใช้กำลังต่อคูเวตนั้น ถือว่าเป็นส่วนหนึ่งของนโยบายจำกัดการขยายตัวอิรัก เพื่อมิให้อิรักเป็นภัยต่อภูมิภาคตะวันออกกลาง และต่อโลกภายนอกโดยเฉพาะสหรัฐอเมริกาได้ นอกจากนั้นจากข้อมูลต่างๆที่เกี่ยวกับสถานการณ์ของพัฒนาการและความสามารถด้านอาวุธร้ายแรงที่อิรักมีอยู่ก่อน ค.ศ.1991 นั้นสร้างความกังวลอย่างมากแก่สหรัฐอเมริกา เพราะนอกเหนือจากเหตุผลอื่นๆของความน่าเกรงกลัวจากอาวุธร้ายแรงที่อิรักมี หรือจะมีในอนาคตแล้ว สหรัฐอเมริกาเป็นเพียงประเทศเดียวที่จะเป็นต่อระแวงระวังและปกป้องสถานการณ์ความเป็นใหญ่ในโลก (world hegemon) ของตนเอง โดยมีให้การเป็นเจ้าของอาวุธร้ายแรง ระดับพร้อมใช้ชนิดใดก็ตามของอิรักมาทำลายสถานการณ์ดังกล่าวของสหรัฐอเมริกา ด้วยเหตุนี้ สหรัฐอเมริกาจึงเป็นตัวตั้งตัวตีในการกำหนดระบบการปลดอาวุธ (disarmament regime) อิรักอย่างเคร่งครัด เข้มข้น และต่อเนื่องตั้งแต่สงครามอิรัก-คูเวตเป็นต้นมา โดยมีผลโยงโยไปถึงระบบแซงก์ชัน (sanction regime) ซึ่งเริ่มมีผลใช้ตั้งแต่อิรักบุกคูเวตด้วย

ก่อนเกิดสงครามอิรักเมื่อปี ค.ศ.2003 นี้ สหรัฐอเมริกาได้เผชิญกับเหตุการณ์ที่ไม่คาดคิดจากการก่อวินาศกรรมของผู้ก่อการร้ายเมื่อวันที่ 11 กันยายน ค.ศ.2001 ที่ตึกเวิลด์เทรด ในมหานครนิวยอร์ก และตึกเพนตากอนในกรุงวอชิงตัน ดี.ซี. ประเทศสหรัฐอเมริกา เหตุการณ์นี้นอกจากจะทำให้สภาพแวดล้อมระหว่างประเทศเปลี่ยนแปลงไปแล้วยังได้เปลี่ยนแปลงยุทธศาสตร์และการดำเนินนโยบายต่างประเทศของสหรัฐฯไปอย่างมาก สหรัฐเชื่อว่าตนเองตกเป็นเหยื่อของระบบการก่อการร้าย และเชื่อว่าความขัดแย้งบางกรณีในโลกยุคใหม่ ฝ่ายศัตรูหรือฝ่ายตรงข้ามอาจจะไม่ได้รัฐเสมอไป และก็มี "ผู้แสดงที่ไม่ใช่รัฐ" (non-state actor) ที่มีตัวตนในรูปแบบที่เคยปรากฏมาก่อนด้วย แต่บัดนี้ศัตรูหรือฝ่ายตรงข้ามได้เปลี่ยนไปเป็น "ผู้แสดงที่ไม่มีตัวตน" ซึ่งสามารถทำ

อันตรายและสร้างความสูญเสียให้แก่ผู้อื่นได้ในขอบเขตที่กว้างขวาง ผู้แสดงเช่นนี้เรียกว่า"ระบบการก่อการร้ายระหว่างประเทศ"(international terrorism) ซึ่งประเทศต่างๆจะปล่อยให้ลอยนวลต่อไปไม่ได้ ระบบดังกล่าวจะต้องถูกรับประมาทประหนึ่ง"รัฐที่เป็นศัตรู"เหมือนกัน สหรัฐอเมริกาเป็นประเทศที่ถูกโจมตีจากระบบการก่อการร้ายระหว่างประเทศอย่างรุนแรง และประสบความสูญเสียมากที่สุด ดังนั้นสหรัฐฯจึงได้นำเรื่องนี้เป็นข้ออ้างถึงความจำเป็นที่จะต้องจัดหามาตรการใหม่ที่เหมาะสม เพื่อตอบโต้กับภัยชนิดใหม่ดังกล่าวในการปราบปรามระบบการก่อการร้ายเหล่านี้ ซึ่งในฐานะการเป็นประเทศที่มีอำนาจมากที่สุดในโลกของสหรัฐอเมริกา และเคยมีบทบาทในการช่วยเหลือประเทศอื่นๆในการรักษาความมั่นคงปลอดภัยของประเทศเหล่านั้นมาแล้ว สหรัฐอเมริกาอาจจะถือสิทธิที่จะสร้างมาตรการใดๆขึ้นมาใช้เพื่อควบคุม ตอบโต้ และปราบปรามภัยใหม่ดังกล่าวที่เหมาะสม และทันการณ์ หากประเทศใดเห็นด้วยกับสหรัฐอเมริกา ก็สามารถเข้าร่วมได้ และปฏิบัติการนั้นๆก็จะมีลักษณะเป็น"พหุภาคี" หากไม่มีใครมาเข้าร่วมด้วย แต่สหรัฐอเมริกา ยังคงตระหนักถึงความจำเป็นในการใช้กำลัง สหรัฐอเมริกาก็ยินดีที่จะใช้กำลังในลักษณะ"เอกภาคี" โดยไม่จำเป็นต้องคำนึงว่ามีกฎระเบียบใดเป็นอุปสรรคหรือไม่ หากกฎระเบียบที่มีอยู่นั้นไม่เพียงพอที่จะควบคุม ตอบโต้ และปราบปรามภัยชนิดใหม่นั้นได้

ภายหลังจากเหตุการณ์วินาศกรรม โดนัลด์ รัมเฟลด์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม และ วูลโฟวิทซ์ ได้เริ่มเรียกร้องให้เตรียมแผนการทหารแบบเอกภาคีต่ออิรัก โดยอ้างว่าเครือข่ายอัลกออิดะห์ของ บิน ลาดิน จะไม่สามารถกระทำการเช่นนี้ได้หากไม่ได้รับความช่วยเหลือจากชุดดัมหนึ่งวันถัดมาหลังจากการโจมตีตึกเวิลด์เทรด ในที่ประชุมคณะรัฐมนตรีที่ทำเนียบขาว รัมส์เฟลด์ได้ยื่นกรณีก่อการร้ายครั้งหนึ่งว่าอิรักควรจะเป็น"เป้าหมายหลักของการทำสงครามต่อต้านการก่อการร้ายในรอบแรก" บุชได้รับคำแนะนำว่า "จะต้องมีการเตรียมตัวสำหรับมติมหาชนก่อนที่จะลงมือทำสงครามกับอิรัก" ในความเป็นจริง บุชได้เลือกจัดการกับอัฟกานิสถานก่อนเพราะเป็นเป้าหมายที่ง่ายกว่าอิรักมาก⁴¹

ทันทีที่รัฐบาลตอลิบานถูกกำจัดจากอำนาจแล้ว เจ้าหน้าที่ระดับสูงของรัฐบาลบุชได้เริ่มพิจารณาการทำสงครามปราบปรามการก่อการร้ายในละลอกสอง แม้ว่าการสืบสวนบทบาทของอิรักที่เกี่ยวข้องกับเหตุการณ์วันที่ 11 กันยายน ซึ่งบุชสั่งให้ดำเนินการ ยังไม่แล้วเสร็จก็ตาม⁴²

⁴¹ Dilip Hiro, *Iraq : In the eye of the storm*.p.174.

⁴² *Ibid.*,177.



ต้นเดือนตุลาคม ค.ศ.2001 ขณะที่สหรัฐอเมริกาเริ่มเปิดฉากทำสงครามในอัฟกานิสถาน ชาวอเมริกันรู้สึกหวาดผวาท่อการเสียชีวิตที่คาดว่าจะเกิดจากการแพร่เชื้อแอนแทรกซ์ในฟลอริดา ซึ่งได้สร้างความตื่นตระหนกทั่วประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งหลังจากสำนักงานสอบสวนกลางแห่งสหรัฐอเมริกา (FBI) ออกคำเตือนในวันที่ 10 ตุลาคม ค.ศ.2001 ว่า "การโจมตีด้วยเชื้อแอนแทรกซ์ อาจเกิดขึ้นในช่วงสัปดาห์หน้า โดยมีเป้าหมายที่ชาวอเมริกันทั้งที่อยู่ภายใน และภายนอกประเทศ" เจ้าหน้าที่สายเหยี่ยวของสหรัฐอเมริกาได้อ้างในทันทีว่า อิรักเป็นผู้จุดชนวนอยู่เบื้องหลังการโจมตีด้วยเชื้อแอนแทรกซ์ และได้เสริมแต่งข้ออ้างของตนโดยการใช้อุปภาพ และตารางตัวเลข และแสดงแหล่งที่มา และการเชื่อมโยงมายังสหรัฐอเมริกา⁴³

ประมาณสองเดือนถัดมา ในคำปราศรัยประจำปีเกี่ยวกับสถานการณ์ของประเทศ (State of the Union Address) เมื่อวันที่ 20 มกราคม ค.ศ.2002 บุษได้ระบุว่าอิรัก อิหร่าน และเกาหลีเหนือเป็น "แกนแห่งความชั่วร้าย" (Axis of evils) และได้เตือนว่า เขาจะไม่รอให้เกิดเหตุการณ์ร้ายแรงขึ้นก่อน เพราะจำเป็นต้องป้องกันมิให้ประเทศเหล่านี้ใช้อาวุธที่มีอำนาจร้ายแรงต่อสหรัฐอเมริกา ก่อน บุษได้กล่าวถึงถึงความมุ่งมั่นที่จะใช้วิธีการ "ตัดกำลังศัตรูก่อนเพื่อป้องกันการโจมตี" (Preemption) ในสุนทรพจน์ของเขา ณ วิทยาลัยทหารเวสต์พอยต์ (West point) เมื่อเดือนมิถุนายน ค.ศ.2002 โดยกล่าวว่า "หากเราคอยจนกระทั่งภัยคุกคามเกิดขึ้นจริง เราจะรอคอยนานจนเกินไป เราจะต้องนำสงครามไปสู่ศัตรู ทำลายแผนของศัตรู และเผชิญกับภัยคุกคามที่เลวร้ายที่สุดก่อนที่มันจะเกิดขึ้น" ในสุนทรพจน์เดียวกันนี้ บุษผู้ถูกได้กล่าวถึงสาระสำคัญของแผนยุทธศาสตร์การป้องกันประเทศที่ได้กระทำตั้งแต่สมัยบุษผู้พ่อเมื่อกว่า 10 ปีก่อนหน้านั้น โดยประกาศว่า สหรัฐอเมริกาจะป้องกันมิให้เกิดมหาอำนาจที่จะมาเป็นคู่แข่งของสหรัฐอเมริกา โดยจะรักษาความเข้มแข็งทางทหารเหนือการทำลายจากประเทศอื่นใด⁴⁴

ในวันที่ 12 กันยายน ค.ศ.2002 ประธานาธิบดีบุชได้เสนอรายงานต่อที่ประชุมสมัชชาแห่งสหประชาชาติ รายงานนั้นมีชื่อว่า "หนึ่งทศวรรษแห่งการหลอกลวงและการขัดขืน : การขัดขืนของซัดดัม ฮุสเซน ต่อสหประชาชาติ" (A Decade of deception and defiance: Saddam

⁴³ ประทุมพร วัชรเสถียร และ ไชยวัฒน์ คำชู, อิรัก : วิกฤตถาวร?, หน้า 205.

⁴⁴ David Armstrong, "Dick Cheney's song of America," Harper's Magazine 305(October 2002) : 81.

Hussien's defiance of the United Nations) ซึ่งเป็นการประณามอิรักในการไม่ปฏิบัติตามทุกมติของสหประชาชาติที่เคยมีมา⁴⁵

ต่อมาเมื่อวันที่ 20 กันยายน ค.ศ.2002 ได้มีการเผยแพร่"ยุทธศาสตร์ความมั่นคงแห่งชาติ"(National Security Strategy) ต่อสาธารณชน เอกสารนี้เป็นการสรุปรวบรวมแนวความคิดสำคัญของประธานาธิบดีบุช ซึ่งแนวความคิดที่เป็นประเด็นหลักในเอกสารนี้ต่อมาได้เรียกรวมกันว่า"ลัทธิบุช" (Bush Doctrine) แนวคิดอันเป็นประเด็นหลักมีอยู่ 3 ประการด้วยกันคือ⁴⁶

1. สหรัฐอเมริกากำลังเผชิญกับภัยชนิดใหม่ คือ ระบบก่อการร้ายระหว่างประเทศ (international terrorism) ซึ่งสหรัฐได้ประสบความเสียหายอย่างยับเยินมาแล้วด้วยกรณีวินาศกรรมในวันที่ 9 กันยายน ค.ศ.2001 ดังนั้นนโยบายหลักของการรักษาและป้องกันความมั่นคงแห่งชาติของสหรัฐอเมริกาในยุคนี้ก็คือ การต่อสู้ ป้องกัน และทำลายระบบการก่อการร้ายระหว่างประเทศในทุกแห่งของโลก

2. ภัยชนิดใหม่นี้มีพฤติกรรมการโจมตีแตกต่างไปจากภัยชนิดเดิมที่เคยมีมา ดังนั้นจึงมีความจำเป็นที่สหรัฐอเมริกาคงต้องตอบโต้ภัยใหม่ชนิดนี้ในลักษณะ"ตัดกำลังศัตรูเพื่อป้องกันการโจมตี" (Preemption) เนื่องจากสหรัฐอเมริกาคงต้องป้องกันตนเองจากภัยที่คาดการณ์ว่าจะต้องเกิดขึ้นอย่างแน่นอน (anticipatory self-defence)

3. การตอบโต้ภัยคุกคาม "ไม่ว่าจะด้วยวิธีการใช้กำลังอย่างปกติ หรือ"ตัดกำลังศัตรูเพื่อป้องกันการโจมตี" สหรัฐอเมริกาอาจเลือกตัดสินใจกระทำไปเพียงฝ่ายเดียวได้ โดยถือว่าการกระทำเช่นนั้นเป็นปฏิบัติการที่ถูกต้องตามกฎหมายและชอบธรรม

ลัทธิบุชเป็นก้าวใหญ่แห่งการเปลี่ยนแปลงของนโยบายต่างประเทศ และนโยบายด้านความมั่นคงของสหรัฐอเมริกาในสมัยของบุช คือ ได้กำหนดที่มาของ "ภัย"ต่อสหรัฐอเมริกาไว้อย่างกว้างขวางปราศจากขอบเขตจำกัด และวิธีการตอบโต้ภัยดังกล่าวนั้นก็เปลี่ยนแปลงไปจากวิธีการเดิมที่เคยดำเนินมาระหว่างยุคสงครามเย็นคือ การจำกัดการขยายตัวของลัทธิที่ไม่พึง

⁴⁵ The White House, A Decade of deception and defiance [Online].Available from: <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2002/09/20020912.html> [2006 March 7]

⁴⁶ The White House, The National Security Strategy of the United States of America[Online].Available from: <http://www.whitehouse.gov/nsc/nss.html>[2006 March 7]

ปรารถนา (containment) และการป้องปราม (deterrence) โดยเพิ่มวิธี"ตัดกำลังศัตรูเพื่อป้องกันการโจมตี" อย่างเอกเทศเข้าไปด้วย ซึ่งในกรอบของกฎหมายระหว่างประเทศตามมาตรฐานที่ใช้กันอยู่ในปัจจุบันถือว่าพฤติกรรมใหม่ของการใช้กำลังของสหรัฐอเมริกาเช่นนี้เป็นการกระทำที่ผิดกฎหมายและไม่ชอบธรรม

ในเดือนตุลาคม ค.ศ. 2002 รัฐสภาอเมริกันได้ผ่าน "มติการอนุญาตให้ใช้กำลังทหารต่ออิรัก" (The Authorization for the use of military force against Iraq Resolution) ยินยอมให้อำนาจแก่บุชในการทำสงครามกับอิรักได้ภายใต้ข้อกำหนดของ War Powers Resolution ซึ่งผ่านเมื่อวันที่ 7 พฤศจิกายน ค.ศ.1973 ในสมัยประธานาธิบดีนิกสัน⁴⁷

ต่อมาหลังจากที่ประธานาธิบดีบุชได้พยายามเจรจาเพื่อรวบรวมคะแนนเสียงจากสมาชิกคณะมนตรีความมั่นคงให้ยอมรับร่างมติของสหรัฐอเมริกาที่บังคับอิรักเป็นครั้งสุดท้ายให้ปฏิบัติตามมติต่างๆที่คณะมนตรีความมั่นคงได้มีผ่านไปแล้ว ในวันที่ 8 พฤศจิกายน ค.ศ.2002 คณะมนตรีความมั่นคงได้ข้อมติ 1441/2002 ในระหว่างที่ UNMOVIC และ IAEA ปฏิบัติภารกิจของตนในการค้นหาอาวุธร้ายแรงในอิรัก โดยที่คณะมนตรีความมั่นคงยังไม่ได้มีการประชุมพิจารณารายงานที่สององค์กรนี้เสนอมา สหรัฐอเมริกาก็ได้กระทำการในลักษณะที่"ล้ำหน้า" กล่าวคือในวันที่ 5 กุมภาพันธ์ ค.ศ.2003 นายพลคอดิน พาวล์ รัฐมนตรีต่างประเทศของสหรัฐอเมริกา ได้เสนอรายงานต่อคณะมนตรีความมั่นคงว่าอิรักยังคงมีอาวุธร้ายแรงอีกมากมายในสถานที่ต่างๆซึ่ง UNMOVIC และ IAEA ยังตรวจไม่พบ การมีอาวุธดังกล่าวรวมทั้งการมีพฤติกรรมไม่ร่วมมือของอิรักต่อคณะผู้ตรวจสอบอาวุธทั้งสององค์กรนั้นเข้าข่ายเป็นการ"ละเมิดในสาระสำคัญ"โดยไม่ต้องรอการพิสูจน์ทราบใดๆอีกต่อไปแล้ว อิรักจึงสมควรถูกลงโทษโดยการใช้กำลังได้แล้ว ไม่ว่าจะมิตินใหม่ระบุถึงการใช้กำลังหรือไม่ก็ตาม เพราะมติ 1441/2002 ได้มีข้อความผูกมัดอิรักครบถ้วนแล้วว่าต้องถูกตอบโต้โดยวิธีนั้น หากไม่ปฏิบัติตามข้อบังคับของมตินั้น ในที่สุดก่อนที่ UNMOVIC และ IAEA จะได้ข้อสรุปสุดท้ายถึงสถานภาพของอาวุธร้ายแรงของอิรัก และมีข้อเสนอแนะอย่างหนึ่งอย่างใดต่อคณะมนตรีความมั่นคง และก่อนที่คณะมนตรีความมั่นคงจะได้มีการพิจารณารายงานที่จะมีขึ้นของ UNMOVIC และ IAEA และปรึกษาหารือตัดสินใจให้มีมาตรการอย่างหนึ่งอย่าง

⁴⁷ The White House, Joint Resolution to Authorize the Use of United States Armed Forces Against Iraq[Online].Available from:
<http://www.whitehouse.gov/news/releases/2002/10/20021002-2.html> [2006 March 7]

ใด รวมทั้งควรมีหรือไม่มีมติภายหลังมติ 1441/2002 สหรัฐอเมริกา และอังกฤษ ก็ได้ตัดสินใจใช้กำลังบุกโจมตีอิรักในวันที่ 20 มีนาคม ค.ศ.2003

อย่างไรก็ตามความจริงแล้วก่อนที่สหรัฐอเมริกา และอังกฤษจะลงมือโจมตีอิรักนั้นในวันที่ 7 มีนาคม ค.ศ.2003 สหรัฐอเมริกา อังกฤษ และสเปนได้เสนอร่างมติที่สองต่อคณะมนตรีความมั่นคง เพื่อเป็นหนทางในการแสวงหาฉันทานุมติในการใช้กำลังต่ออิรักให้ถูกต้องตามกฎหมายมากที่สุด และโดยลักษณะพหุภาคี ร่างมติดังกล่าวนี้ให้ความสำคัญถึงความผิดเก่าของอิรัก และตัดสินใจว่าหากอิรักไม่ได้ปฏิบัติตามข้อบังคับในข้อมติ 1441/2002 ก่อนหรือภายในวันที่ 17 มีนาคม ค.ศ.2003 จนกระทั่งคณะมนตรีความมั่นคงมีความเห็นว่าอิรักได้แสดงความเต็มใจปฏิบัติตามข้อบังคับในมตินั้นโดยไม่มีเงื่อนไข คือให้ความร่วมมือในการปลดอาวุธ และปฏิบัติตามข้อบังคับในมติ 1441/2002 และมติอื่นๆก่อนหน้านี้ และได้มอบอาวุธร้ายแรงทั้งหมดให้แก่ UNMOVIC และ IAEA ตามที่เป็นข้อห้ามในการครอบครองตามมติ 687/1991 ทั้งหมดนี้แล้ว คณะมนตรีความมั่นคงจะถือว่าอิรักละเลยที่จะฉวยโอกาสสุดท้ายในการปฏิบัติตามมติ 1441/2002 นี้ และกล่าวว่าการที่อิรักไม่ทำตามข้อมติสหประชาชาติ และมีอาวุธร้ายแรงนั้นเป็นการคุกคามต่อสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ⁴⁸ แต่ยังไม่ทันที่ร่างมติดังกล่าวจะได้เข้าสู่ที่ประชุมของคณะมนตรีความมั่นคงอย่างเป็นทางการ สหรัฐอเมริกาก็สามารถหยั่งเสียงทราบว่า เป็นการยากที่ร่างมตินั้นจะผ่านความเห็นชอบของคณะมนตรีความมั่นคง ไม่ว่าจะด้วยคะแนนเสียงเอกฉันท์ดังเช่นมติ 1441 หรือด้วยคะแนนเสียง 9 ใน 15 ตามเกณฑ์ ซึ่งจะต้องได้รับเสียงเอกฉันท์ของสมาชิกถาวร 5 ประเทศรวมอยู่ด้วย เพราะเป็นที่เชื่อแน่ว่า ฝรั่งเศส รัสเซีย และจีน จะไม่ยอมลงคะแนนยอมรับร่างมติที่ระบุว่าให้มีการใช้กำลังต่ออิรักอย่างแน่นอน ส่วนสมาชิกไม่ถาวร 10 ประเทศนั้น เยอรมนีและซีเรียคัดค้านร่างมติอย่างแน่นอน ขณะที่สเปน และบัลแกเรียสนับสนุนร่างมติ อีก 6 ประเทศที่เหลือได้แก่ ปากีสถาน กินี อังโกลา แคเมอรูน เม็กซิโก และซีกี แสดงอาหารลังเลทางหนึ่งทางใดจนเป็นที่

⁴⁸ Spain, United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland and United States of America: draft resolution[Online].Available from:
<http://www.un.org/News/dh/iraq/res-iraq-07mar03-en-rev.pdf> [2006 March 7]

ไม่น่าไว้ใจได้ หากเป็นไปตามแนวโน้มนี้ก็หมายความว่าสหรัฐอเมริกาจะไม่ได้รับคะแนนเสียงสนับสนุนมากถึง 9 ใน 15 เสียงตามเกณฑ์ผ่าน⁴⁹

ในที่สุด หลังจากการประชุมสุดยอดที่เกาะอะเซอเรส (Azores) นอกชายฝั่งโปรตุเกส ซึ่งเป็นการประชุมระหว่างสหรัฐอเมริกา อังกฤษ กับสเปน เมื่อวันที่ 16 มีนาคม ค.ศ.2003 แล้ว ทั้งสามประเทศก็ได้ประกาศว่าไม่เสนอร่างมติฉุกเฉินมนตรีความมั่นคง และสหรัฐอเมริกาได้เป็นผู้นำในการใช้กำลังต่ออิรักในวันที่ 20 มีนาคม ค.ศ.2003 โดยอ้างว่า มติ 1441 ให้อำนาจไว้เพียงพอแล้ว จากถ้อยคำที่ว่าอิรักจะได้รับ"ผลสืบเนื่องร้ายแรง" หากไม่ปฏิบัติตามข้อมติสหประชาชาติ

เนื่องจากมติ 1441/2002 นี้เป็นข้อมติที่สำคัญที่ใช้เป็นพื้นฐานในการที่สหรัฐอเมริกาบุกเข้าโจมตีอิรัก ดังนั้นในที่นี้จึงสมควรที่จะทำการพิจารณาถึงมติ 1441/2002 อย่างละเอียดว่าการตีความบทบาทของสหรัฐอเมริกา (และพันธมิตรอีกสองประเทศ คือ อังกฤษและออสเตรเลีย) ว่ามีสิทธิหรือไม่มีสิทธิอย่างใดในการโจมตีอิรัก โดยจะอ้างได้หรือไม่ได้ว่า พฤติกรรมอย่างใดของอิรักสามารถตีความได้ว่าเป็น"การละเมิดในสาระสำคัญ"แล้ว และสมควรถูกลงโทษอย่างแรง และมตินี้ให้อำนาจแก่ประเทศใดดำเนินการลงโทษอิรักได้ทันทีหรือไม่ หรือจะต้องรอให้คณะมนตรีความมั่นคงมีมติที่สองตัดสินอีกระดับหนึ่งเสียก่อน

ใจความสำคัญของมติที่ 1441/2002 นั้นได้แก่ นอกจากจะเป็นมติที่ขยายและเน้นย้ำมาตรการต่างๆที่ระบุในมติอื่นๆก่อนหน้านี้ เพื่อบีบบังคับให้อิรักปฏิบัติตามพันธกรณีต่างๆ (ซึ่งอิรักได้ปฏิบัติตาม) แล้ว มติ 1441 นี้ยังเป็นการให้โอกาสสุดท้าย (final opportunity) แก่อิรักที่จะต้องปฏิบัติตามข้อบังคับต่างๆในมตินี้ หากอิรักเสนอถ้อยแถลงเท็จ (false statement) หรือละเว้นในการให้ข้อมูล (omission) ที่จำเป็นและเกี่ยวข้องจะต้องถือว่าอิรักกระทำ"ละเมิดในสาระสำคัญ" ซึ่งจะต้องได้รับ"ผลสืบเนื่องอันร้ายแรง"

ในทัศนะของสหรัฐอเมริกา อังกฤษ สเปน และประเทศอื่นๆ อีกจำนวนไม่มากนัก มีความเห็นว่า⁵⁰

⁴⁹The Economist Global Agenda, Reluctant vote-wielders[Online].Available from: http://www.informationwar.org/articlesofinterest/iraq/reluctant_vote-wielders_march2003.htm [2006 March 7]

1. โดยข้อความที่บัญญัติไว้ในมติ 1441 นี้ เป็นการระบอบอย่างชัดแจ้งแล้วว่า อธิกรกระทำผิดข้อบังคับของมตินี้ทุกกระทง (รวมทั้งเรื่องถ้อยแถลงเท็จและการละเว้นการให้ข้อมูล) ซึ่งถือว่าเป็นการ"ละเมิดในสาระสำคัญ" สมควรจะต้องเผชิญกับ"ผลสืบเนื่องอันร้ายแรง"

2. การใช้กำลังต่ออิรักนั้นสามารถกระทำได้ที่ โดยไม่ต้องรอมติใหม่เพื่อให้อำนาจอีกครั้งหนึ่ง ทั้งนี้เพราะสหรัฐอเมริกา (และพันธมิตรที่เห็นด้วย) ตีความวลี"ผลสืบเนื่องอันร้ายแรง" ซึ่งปรากฏในตอนท้ายของมติที่ 1441 นี้ว่า มีความหมายเท่ากับ"การใช้กำลังต่ออิรัก"ได้ทันทีนั่นเอง

3. ในการใช้กำลังนั้น สหรัฐอเมริกามีความเห็นว่าเป็นไปในลักษณะพหุภาคี คือ ประเทศสมาชิกสหประชาชาติทั้งหมดกระทำร่วมกันในฐานะเป็นผู้ร่วมกลางหาอิรักมาด้วยกันตั้งแต่ต้น หรืออย่างน้อยในเมื่อมติที่ 1441 ผ่านโดยสมาชิกทั้งหมดของคณะมนตรีความมั่นคง 15 ประเทศ* ทั้ง 15 ประเทศนั้นก็ควรจะต้องเจตนาารมณ์ของมติไปในทางเดียวกัน และร่วมมือกันใช้กำลังลงโทษอิรักในลักษณะพหุภาคี

4. อย่างไรก็ตาม แม้จะไม่มี การตกลงกันใช้กำลังต่ออิรักในลักษณะพหุภาคี สหรัฐอเมริกาเชื่อว่าตนเองมีความชอบธรรมที่สามารถใช้กำลังต่ออิรักในลักษณะเอกภาคีได้ เพราะสหรัฐอเมริกาเชื่อว่า ตนเป็นผู้เสียประโยชน์มากที่สุดจากการที่อิรักไปปฏิบัติตามมติ 1441 และมติอื่นๆที่มีมาก่อนหน้านี้

กล่าวโดยสรุปก็คือ สหรัฐอเมริกาซึ่งอยู่เบื้องหลังการผลักดันให้เกิดมติ 1441 ฉบับนี้ มองเห็นความถูกต้องตามหลักกฎหมายและความชอบธรรมทั้งปวงในอันที่จะให้มีการใช้กำลังต่ออิรัก ไม่ว่าจะในลักษณะพหุภาคี หรือเอกภาคีก็ตาม โดยไม่จำเป็นต้องมีมติใหม่มารองรับแต่อย่างใด

ส่วนในทัศนะของประเทศส่วนใหญ่ในโลก โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเทศสมาชิกถาวรสามประเทศในคณะมนตรีความมั่นคง ได้แก่ ฝรั่งเศส รัสเซีย และจีน และเยอรมนี ซึ่งเป็นสมาชิกไม่

⁵⁰ ประมุขพร วัชรเสถียร และ ไชยวัฒน์ คำชู, อธิกร : วิกฤตถาวร?, หน้า 175-178.

* สมาชิกคณะมนตรีความมั่นคงในขณะนั้นมีดังนี้ สมาชิกถาวร ได้แก่ สหรัฐอเมริกา อังกฤษ ฝรั่งเศส รัสเซีย จีน ส่วน สมาชิกไม่ถาวร ได้แก่ ปากีสถาน ซิเรีย อังโกลา แคมเมอรูน กินี เยอรมนี สเปน บัลแกเรีย เม็กซิโก และชิลี

ถาวรในคณะมนตรีความมั่นคง รวมทั้งความเห็นของนักกฎหมายที่เป็นที่เชื่อถือในระดับสากล มีความเห็นขัดแย้งกับสหรัฐอเมริกาดังต่อไปนี้⁵¹

1. ยอมรับว่าอิรักมิได้ปฏิบัติตามมติที่ผ่านมาหลายมติ และหลายประเด็น แต่ผู้ที่ตัดสินใจว่าอิรัก"ละเมิดในสาระสำคัญ"หรือไม่ นั้น มิใช่สหรัฐอเมริกาหรือประเทศหนึ่งประเทศใด หากเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับอาวุธร้ายแรงที่จะต้องให้เวลาเพียงพอแก่ UNMOVIC และ IAEA เพื่อทำการตรวจสอบจนถึงที่สุด จนกระทั่งได้เสนอรายงานขั้นสุดท้ายต่อคณะมนตรีความมั่นคงเสียก่อน จนกระทั่งได้นำเสนอรายงานขั้นสุดท้ายต่อคณะมนตรีความมั่นคงเสียก่อน และคณะมนตรีความมั่นคงเท่านั้นที่เป็นองค์การที่มีอำนาจตัดสินว่าควรปฏิบัติต่ออิรักอย่างไรต่อไป (ตามผลของรายงานที่เสนอมานั้น)

2. หลังจากมติ 1441 แล้วคณะมนตรีความมั่นคงจำเป็นต้องมีมติที่สองอีกครั้งหนึ่ง เพื่อตัดสินใจว่าควรปฏิบัติต่ออิรักอย่างไร คือจะตีความอย่างตีคลุมว่า"ผลสืบเนื่องอันร้ายแรง"คือการอนุญาตให้ใช้กำลังโดยอัตโนมัติไม่ได้ คณะมนตรีความมั่นคงเท่านั้นที่มีอำนาจพิจารณารายงานขั้นสุดท้ายของคณะผู้ตรวจสอบและตัดสินว่า"ผลสืบเนื่องอันร้ายแรง"นั้นหมายความว่าอย่างไร แต่จะต้องมีได้หมายความว่า เป็นการใช้กำลังอย่างแน่นอน (หากเป็นเช่นนั้นจะต้องใช้ศัพท์ว่า all necessary means)

นอกจากนี้ บุคคลหลายฝ่ายมีความเห็นเพิ่มเติมอีกว่า การที่สหรัฐอเมริกาพยายามชี้ข้อผิดพลาดของอิรัก ตลอดจนถึงความโหดร้ายของระบอบการปกครองของซัดดัม เพื่อยกเป็นเหตุผลว่าควรมีการใช้กำลังต่ออิรักนั้น มีความไม่เหมาะสมหลายประการ เช่น หากสหรัฐอเมริกาประณามอิรักอย่างรุนแรงในเรื่องการข่มเหงสิทธิมนุษยชนประชาชนชาวอิรัก และชนกลุ่มน้อย รวมถึงการใช้อาวุธเคมีต่อคนเหล่านั้นในช่วงทศวรรษ 1980 แล้วเหตุใดสหรัฐอเมริกาจึงเพิ่งจะมาชี้ความผิดและเอาโทษอิรักอย่างจริงจังมาหลายปีถัดมา ทั้งที่สหรัฐอเมริกาได้รู้เห็นความผิดจรรยาบรรณของอิรักเช่นนั้นตลอดมา แม้แต่โด널ด์ รัมเฟลด์ รัฐมนตรีกลาโหมของสหรัฐอเมริกา ผู้เป็นหัวหน้าในการให้ใช้กำลังต่ออิรัก ก็เคยรู้เรื่องการใช้อาวุธเคมี และการฝ่าฝืนสิทธิมนุษยชนของอิรักเป็นอย่างดีในช่วงที่สงครามอิรัก-อิหร่านดำเนินอยู่ แต่เขาก็ไม่ได้ห้ามปรามหรือเรียกร้องให้มีการลงโทษอิรักแต่อย่างใดในขณะนั้น⁵²

⁵¹ เรื่องเดียวกัน

⁵² Dilip Hiro, *In the eye of the storm*, p.237-260.

นอกจากนี้ สหรัฐอเมริกาได้ใช้กำลังต่ออิรักอย่างผิดกฎหมายมาเป็นเวลานานเกินกว่าหนึ่งทศวรรษ ในเรื่องการจัดตั้ง"เขตห้ามบิน"ขึ้นในอิรักโดยพลการ และได้ใช้กำลังปราบปรามการต่อต้านของอิรักในเขตห้ามบินซึ่งอยู่ในเขตอธิปไตยของอิรักเอง ด้วยอาวุธทันสมัยนับครั้งไม่ถ้วนระหว่าง ค.ศ.1992-2003 การใช้กำลังดังกล่าวนั้น ในบางกรณีฝ่ายบริหารของสหรัฐอเมริกาได้แจ้งต่อรัฐสภาของตนเอง แต่ในบางกรณีก็มิได้แจ้ง ทว่าไม่มีครั้งใดที่สหรัฐอเมริกาได้รับการอนุมัติจากคณะมนตรีความมั่นคงให้ใช้กำลังใน"เขตห้ามบิน" ดังที่กระทำไปเลย

ดังนั้นเมื่อเป็นความตั้งใจจริงของสหรัฐอเมริกาที่จะโจมตีอิรักด้วยกำลังอาวุธแล้ว และเมื่อไม่มีมาตรการระงับสงครามจากสหประชาชาติ หรือกลุ่มประเทศใดก็ตามที่สามารถยับยั้งสหรัฐอเมริกาไม่ให้ใช้กำลัง และอิรักก็ได้ปฏิบัติตามเงื่อนไขที่สหรัฐอเมริกาเรียกร้องให้ปฏิบัติในกำหนดเส้นตาย การโจมตีทางอาวุธของสหรัฐอเมริกาต่ออิรักซึ่งฝ่ายกลาโหมของสหรัฐอเมริกาให้ชื่อว่า "การปฏิบัติการเสรีภาพแห่งอิรัก"ก็ได้เริ่มขึ้น หลังจากคำขาด 48 ชั่วโมงของบุชผ่านพ้นเส้นตายไปเพียงสองชั่วโมง เมื่อวันที่ 20 มีนาคม 2003

การโจมตีเริ่มขึ้นโดยกองกำลังของสหรัฐอเมริกาและอังกฤษได้ยิงจรวดครุส 40 ลูกจากเครื่องบินเอฟ-117 สองลำ ใน 8th Fight Squadron ที่บินจาก Navy EA-6B Prowlers ในเวลาใกล้เคียงกันก็ได้มีการยิงจรวดครุสโทมาฮอว์กจำนวนหนึ่งจากเรือสลึลาคือ USS Donald Cook, Milius, Bunker Hill และ Cowpens และจากเรือดำน้ำสองลำคือ Cheyenne และ Montpelier เข้าสู่อ่าวในกรุงแบกแดด โดยประเทศสัมพันธมิตรสามประเทศ คือ สหรัฐอเมริกา อังกฤษ และออสเตรเลีย ได้กำหนดเป้าของการโจมตีที่จุดยุทธศาสตร์ และที่อยู่หรือสำนักงานของคณะผู้นำ โดยเฉพาะขัดแย้งกับบุตรชายสองคน ในการโจมตีระลอกแรกนี้ องค์การกาชาดได้สำรวจตัวเลขพบว่ามีผู้เสียชีวิตประมาณ 12-15 คน และอีก 7 ชั่วโมงหลังตากโจมตีครั้งแรก กองกำลังทางอากาศของสัมพันธมิตรก็ได้บุกเข้าไปโจมตีประเทศอิรักเจ็ดระลอก นับเป็นการโจมตีทุกด้านจากทิศเหนือ ทิศใต้ และใจกลางเมืองหลวงอย่างรุนแรง โดยที่ฝ่ายอิรักได้ทำการตอบโต้ด้วยอาวุธและกำลังคนที่มีสมรรถนะห่างกันมากนัก⁵³

ปฏิบัติการเสรีภาพแห่งอิรัก ได้ดำเนินไปเป็นเวลา 21 วัน จนถึงวันที่ 9 เมษายน กองกำลังของสัมพันธมิตรก็สามารถเคลื่อนทัพเข้าไปถึงใจกลางกรุงแบกแดดได้ แม้ว่าจะยังไม่สามารถยึดเมือง

⁵³ ประทุมพร วัชรเสถียร และ ไชยวัฒน์ คำชู, อิรัก : วิกฤตถาวร?, หน้า 184.

หลวงของอิรักได้ แต่ก็สามารถทำให้การบริหารปกครองประเทศโดยรัฐบาลกลางของอิรักยุติลงนับตั้งแต่นั้น ได้มีเหตุการณ์อหฺมานเกิดขึ้นทั่วเมืองหลวง มีการเดินขบวนหรือรวมตัวของชาวอิรักในสถานที่สาธารณะซึ่งมีทั้งให้การต้อนรับสหรัฐอเมริกา และแสดงความรังเกียจต่อการยึดครองของกองทัพสัมพันธมิตร อย่างไรก็ตาม ประชาชนอิรักส่วนใหญ่พอใจที่"ระบอบซัดดัม" ได้ถูกโค่นล้มไป ความปรีดาปราโมทย์ของคนเหล่านี้กระทำโดยการทุ่มทำลายรูปปั้นของซัดดัม ซึ่งเคยตั้งเด่นเป็นสง่าอยู่กลางเมืองหลวงหลายแห่งจนหมดสิ้น ขณะที่กองกำลังภาคพื้นดินของสหรัฐอเมริกาเคลื่อนเข้ามายึดกรุงแบกแดดไว้ได้ กองกำลังของอังกฤษได้ตั้งมั่นอยู่ที่เมืองบัสราห์ทางภาคใต้ของอิรัก ซึ่งเป็นเมืองศูนย์กลางของการผลิตน้ำมันของอิรักด้านอ่าวเปอร์เซีย และสามารถควบคุมมิให้กองทัพของอิรักเข้ามาทำลายบ่อน้ำมันในบริเวณนั้นได้ ส่วนเมืองสำคัญทางภาคอื่น เช่น กิรูกู และโมซูลซึ่งอยู่ทางภาคเหนือ และดิกริตบ้านเกิดของซัดดัมที่ตั้งอยู่เหนือกรุงแบกแดด ยังตกอยู่ภายใต้การยึดครองของอิรัก จนกระทั่งถึงวันที่ 14 เมษายน ซึ่งเป็นวันที่ 26 ของการโจมตีอิรัก เมืองเหล่านี้จึงตกอยู่ภายใต้การควบคุมของกองกำลังสัมพันธมิตรทั้งหมด และปฏิบัติการทางทหารเกือบทั้งหมดของ"การปฏิบัติการเสรีภาพแห่งอิรัก" ก็ได้ยุติลงโดยอิรักเป็นฝ่ายพ่ายแพ้โดยสิ้นเชิง หลังจากมิได้มีการต่อสู้อย่างรุนแรงสมกับที่ซัดดัมและคณะนายทหารชั้นผู้ใหญ่ได้ประกาศชูไว้ก่อนสงครามว่า อิรักจะต่อสู้กับกองกำลังของสัมพันธมิตรอย่างยิบตาจนกระทั่งฝ่ายสัมพันธมิตรจะไม่มีชีวิตรอดเหลือกลับออกไปได้เลย⁵⁴

วันที่ 1 พฤษภาคม ค.ศ. 2003 ประธานาธิบดีบุช ได้ออกแถลงการณ์อย่างเป็นทางการว่า ปฏิบัติการทางทหารของกองทัพสัมพันธมิตรในอิรักได้สิ้นสุดลงแล้ว และวันถัดมาเมื่อวันที่ 11 พฤษภาคม ค.ศ.2003 นายพลทอมมี แฟรงส์ แม่ทัพใหญ่ของ"ปฏิบัติการเสรีภาพแห่งอิรัก" ได้ประกาศยุบพรรคบาธในอิรัก ซึ่งได้กดขี่ และละเมิดสิทธิมนุษยชนของชาวอิรักมาเป็นเวลานาน

อย่างไรก็ตามภายหลังจากการปฏิบัติการทางทหารสิ้นสุดลง สหรัฐอเมริกาต้องเผชิญกับปัญหาค้างคาที่ใหญ่โตมากท่ามกลางปัญหาทั้งหลายทั้งปวง นั่นคือปัญหาการบูรณะอิรัก ซึ่งเป็นปัญหาที่แตกแยกออกไปได้หลายมุม เป็นทั้งปัญหาการเมือง เศรษฐกิจ สังคม และปัญหากฎหมายระหว่างประเทศ

⁵⁴ เรื่องเดียวกัน

ภายหลังสงครามก่อนที่คณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติจะผ่านข้อมติที่ 1483/2003 ว่าด้วยการเลิกแทรกแซงอิรัก และการบูรณะฟื้นฟูอิรักในวันที่ 22 พฤษภาคม ค.ศ.2003 นั้น กระทรวงกลาโหมของสหรัฐอเมริกาได้ทำหน้าที่เป็นองค์กรหลักในการถือสิทธิ์เป็นผู้กำหนดแนวทางการบูรณะฟื้นฟูอิรัก โดยมีหลักการเบื้องต้นในเอกสารชื่อ "พันธกรณีต่ออิรักหลังสงคราม" (A Commitment to Post-War Iraq) ซึ่งมีสาระสำคัญดังนี้⁵⁵

1. จะต้องแสดงต่อชาวอิรักให้เข้าใจชัดเจนว่า สหรัฐอเมริกาเข้ามา "ปลดแอก" อิรัก มิใช่เข้ามาครอบครอง (occupy) หรือ ควบคุม (control) ประชาชนและทรัพยากรทางเศรษฐกิจของอิรัก

2. สหรัฐอเมริกาจะทำลายอาวุธร้ายแรงให้หมดสิ้นไป ได้แก่ อาวุธเคมี อาวุธชีวภาพ และอาวุธนิวเคลียร์ รวมทั้งพาหนะนำส่งอาวุธเหล่านั้น ได้แก่ จรวดชนิดต่างๆ (ที่ยิงได้ไกลเกิน 150 กิโลเมตร)

3. สหรัฐอเมริกาจะทำลายเครือข่ายของระบบก่อการร้ายในอิรัก ซึ่งเป็นแรงสนับสนุนที่สำคัญของระบบก่อการร้ายระหว่างประเทศ วิธีการทำลายนั้นสหรัฐอเมริกาจะใช้เครื่องมือทางทหาร และการบังคับด้วยกฎหมาย

4. สหรัฐอเมริกาจะให้การอารักขาแก่บูรณภาพแห่งดินแดนของอิรักโดยจะไม่ทำการแบ่งแยกดินแดนของอิรักด้วยวิธีใดเลย

5. สหรัฐอเมริกาจะฟื้นฟูสภาพเศรษฐกิจ และการเมืองในอิรัก เพื่อให้อิรักเป็นประเทศที่มีเสรีภาพ และมีความมั่งคั่งอุดมสมบูรณ์โดยเร็ว อีกทั้งเป็นประเทศที่เคารพกฎหมาย และหลักการแห่งประชาธิปไตย ซึ่งมีรัฐบาลที่ได้มาจากการเป็นตัวแทนของประชาชนส่วนใหญ่ในสังคมอันหลากหลายภายในประเทศ

ในการนี้ สหรัฐอเมริกาจะอยู่ในอิรักจนกว่าจะปฏิบัติตามภารกิจข้างต้นให้แล้วเสร็จ แล้วจะถอนกำลังออกไปโดยเร็วที่สุด เพราะประเทศอิรักเป็นสมบัติของชาวอิรักทั้งปวง

หลักการเบื้องต้นดังกล่าวนี้อาจมีความชัดเจนด้านนามธรรมในระดับหนึ่ง แต่คลุมเครือทางด้านรูปธรรม คือไม่ระบุองค์กร และกระบวนการและกำหนดเวลาที่แน่นอนของการบูรณะฟื้นฟูอิรัก รวมทั้งเงื่อนไขเวลาตายตัวที่กองกำลังของสหรัฐอเมริกา(และพันธมิตร) จะถอนออกไปจากอิรัก

⁵⁵ A Commitment to Post-War Iraq [Online]. Available from:

http://www.defendamerica.mil/pdfs/iraq_commitment.pdf [2006 March 7]

ในเดือนเมษายน ค.ศ. 2003 สหรัฐอเมริกาได้จัดตั้งหน่วยงานกลางหน่วยหนึ่ง คือ สำนักงานการบูรณะและการช่วยเหลือด้านมนุษยธรรม (Office of Reconstruction and Humanitarian Assistance-ORHA) โดยกำหนดภารกิจเริ่มแรกว่า ORHA จะเป็นองค์กรประสานงานระหว่างองค์การชำนาญพิเศษต่างๆของสหประชาชาติ และองค์กรเอกชน (NGO) ระหว่างประเทศ รวมทั้งองค์กรช่วยเหลือต่างๆที่อยู่ในกลุ่มสัมพันธมิตรสามประเทศที่ร่วมทำสงคราม หากเป็นความประสงค์ขององค์กรเหล่านั้น ทั้งนี้ ORHA จะมีตัวแทนของประธานาธิบดีอเมริกันเป็นผู้ประสานงานหลัก ซึ่งเริ่มแรกกระทรวงกลาโหมแห่งสหรัฐอเมริกาได้แต่งตั้งให้ พลโท เจย์ การ์เนอร์ (Lt.Gen.Jay Garner) นายทหารนอกราชการเป็นตัวแทน โดยให้รายงานผลการปฏิบัติงานต่อนายพลทอมมี แฟรงส์ แม่ทัพของกองกำลังสัมพันธมิตรในอิรัก และนายพลแฟรงส์จะรายงานต่อไปยังรัฐมนตรีกลาโหมของสหรัฐอเมริกา คือ โด널ด์ รัมส์เฟลด์ ในระยะแรกนายพลการ์เนอร์มีคณะทำงานประมาณ 200 คน ส่วนใหญ่เป็นข้าราชการจากกระทรวงกลาโหมอเมริกัน ซึ่งไม่มีประสบการณ์ด้านการบูรณะประเทศหลังสงครามเลย⁵⁶

โครงสร้างและกระบวนการในการปฏิบัติหน้าที่ของ ORHA ตลอดจนตัวบุคคลผู้ประสานงานคนแรกที่ได้รับเลือกมาจากกระทรวงกลาโหม สหรัฐอเมริกาถูกวิจารณ์ว่าเป็นตัวแทนการใช้อำนาจด้านกลาโหมมากเกินไป ขณะเดียวกันก็ไม่มี ความชำนาญเรื่องการบูรณะและการบริหารจัดการ อีกทั้งยังขาดทักษะในการประสานงานกับหน่วยงานอื่นที่มีอยู่ในอิรักอีกด้วย เพียงไม่ถึงหนึ่งเดือนที่นายพลการ์เนอร์และคณะทำงานได้เข้าไปปฏิบัติการในกรุงแบกแดด นายพลการ์เนอร์และเจ้าหน้าที่ระดับสูงหลายคน ก็ถูกถอดถอนจากตำแหน่ง แอล.พอล เบรเมอร์ ที่ 3 (L.Paul Bremer III) อดีตนักการทูตอาชีพ ซึ่งมีความเชี่ยวชาญในเรื่องการต่อต้านการก่อการร้าย ได้รับการแต่งตั้งให้ปฏิบัติงานในอิรักแทน โดยที่กระทรวงการต่างประเทศมีส่วนตัดสินใจกับกระทรวงกลาโหมในการแต่งตั้งดังกล่าว ในขั้นแรก ORHA ภายใต้การนำของเบรเมอร์ เตรียมปฏิบัติงานบูรณะอิรักไปตามนโยบาย และการชี้แนะของสหรัฐอเมริกาเพียงประเทศเดียว แต่ต่อมาในวันที่ 22 พฤษภาคม ค.ศ.2003 คณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติเข้ามามีส่วนร่วมในการบูรณะอิรัก โครงสร้างและกระบวนการบูรณะอิรักจึงเปลี่ยนแปลงไปจากเดิม⁵⁷

⁵⁶ ประทุมพร วัชรเสถียร และ ไชยวัฒน์ คำชู, อิรัก : วิกฤตถาวร?, หน้า 254.

⁵⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้า 255.

แอล.พอล เบรเมอร์ ได้จัดตั้งคณะเจ้าหน้าที่ผสมชั่วคราว (Coalition Provisional Authority-CPA) ขึ้นมาตั้งแต่เดือนเมษายน ค.ศ.2003 โดยปฏิบัติงานร่วมกับผู้แทนจากฝ่ายอังกฤษ คือ จอห์น ซอว์เยอร์ส (John Sawyers) CPA นั้นมีภารกิจกว้างๆดังต่อไปนี้ คือ⁵⁸

- 1.ดูแลการสู้รบภายในอิรัก โดยเฉพาะที่เกิดจากการต่อต้านกองกำลังของสัมพันธมิตรจากกลุ่มชนต่างๆในอิรักให้ยุติลง
- 2.จัดตั้งกฎระเบียบ และกองกำลังในการรักษาความสงบภายในประเทศอย่างมีประสิทธิภาพ
- 3.ฟื้นฟูกรอบกู้เศรษฐกิจของอิรักเพื่อให้ประชาชนชาวอิรักสามารถเริ่มชีวิตใหม่ภายใต้ระบบใหม่ต่อไปได้ด้วยดี
- 4.จัดตั้งสถาบันการเมืองชั่วคราว เพื่อให้ชาวอิรักร่วมกันทำการบริหารปกครองประเทศอิรักด้วยตนเอง ก่อนที่จะมีองค์กรที่บัญญัติรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ มีการเลือกตั้งแบบประชาธิปไตย และมีการจัดตั้งรัฐบาลอย่างเป็นทางการซึ่งเป็นที่รับรองแก่ประชาคมโลกต่อไป

ภารกิจของ CPA สามประการแรกนั้นดำเนินไปด้วยความล่าช้า เนื่องจากต้องเผชิญกับอุปสรรคหลายด้าน โดยเฉพาะอย่างยิ่งอุปสรรคใหญ่ คือ ความไร้ระเบียบของประชาชน และสถาบันการเมืองต่างๆ ซึ่งยังไม่เข้าที่เข้าทางภายหลังสงคราม และอีกประการหนึ่ง คือ ความรู้สึกของชาวอิรักที่ต่อต้านการที่ประเทศของตนต้องตกอยู่ในสภาพคล้ายกับถูกยึดครองโดยกองกำลังของสัมพันธมิตรซึ่งประกอบด้วยประเทศต่างๆ 19 ประเทศ มีกองกำลังรวมกันทั้งหมด 13,000 คน นำโดยสหรัฐอเมริกา ซึ่งมีกองกำลัง 147,000 คน จนถึงปลายเดือนกรกฎาคม ค.ศ.2003 ทหารอเมริกันต้องเสียชีวิตไปประมาณ 70 คน และทหารอังกฤษเสียชีวิตไปเกือบ 10 คน จากการปะทะกำลังกับชาวอิรัก ฝ่ายอิรักเองก็ได้สูญเสียชีวิตคนไปเป็นจำนวนไม่น้อยจากการปะทะดังกล่าวเช่นกัน ในที่สุด หลังจากปฏิบัติการทางทหารอย่างเป็นทางการได้ยุติลงเป็นเวลาประมาณสองเดือนครึ่ง CPA ก็ได้จัดตั้งคณะมนตรีประศาสน์การแห่งอิรัก (The Iraqi Governing Council-IGC) ขึ้นมาได้สำเร็จในวันที่ 13 กรกฎาคม ค.ศ.2003 IGC ประกอบด้วยประชาชนชาวอิรัก 25 คน ซึ่ง CPA คัดเลือกมาจากกลุ่มคนต่างๆที่คาดว่าจะเป็นตัวแทนผลประโยชน์อันหลากหลายของประชาชนชาวอิรักได้อย่างกว้างที่สุด และสามารถสะท้อนความเป็นจริงว่า กลุ่มเชื้อชาติ และศาสนาที่มีประชากรมากน้อยต่างกัน ก็จะมีตัวแทนของตนอยู่ใน IGC ในจำนวนลดหลั่นกัน คือ สมาชิก IGC จำนวน 25 คนนี้ ประกอบด้วยมุสลิมชีอะห์ 13 คน มุสลิมซุนนี 5 คน ชาวเคิร์ด 1 คน ในจำนวนนี้มี

⁵⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้า 275.

สตรีรวมอยู่ด้วย 3 คน จากจำนวนรายชื่อของบุคคลเหล่านี้ นับว่า CPA ได้พยายามประสานประโยชน์ระหว่างกลุ่มที่เคยแตกแยกกันเพราะมีประโยชน์หลากหลายที่แตกต่างกันให้เข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการสร้างชาติ (nation-building process) เพื่อสร้าง"อิรักใหม่"ต่อไปอย่างเป็นธรรมที่สุด โดยเฉพาะจะเห็นได้ว่า จำนวนมุสลิมซุนนีจะเป็นกลุ่มใหญ่ที่สุด เพื่อสะท้อนสภาพที่แท้จริงที่ชนกลุ่มนี้มีไม่ต่ำกว่าร้อยละ 60 ของประชากรราว 24 ล้านคนในอิรัก⁵⁹

แม้ว่าจะมีการจัดตั้ง IGC ขึ้นมาได้ภายในเวลาไม่นานหลังจากการสู้รบทางการยุติลง แต่ชาวอิรักเป็นจำนวนมากยังไม่พอใจสถานะของ IGC ที่เป็นเพียงคณะมนตรีที่ปรึกษา (advisory council) เท่านั้น เพราะอำนาจการปกครองบริหารที่แท้จริงในอิรักยังคงเป็นของ CPA โดยการนำของเบรเมอร์ กล่าวคือ กลุ่มพันธมิตร โดยเฉพาะสหรัฐอเมริกา ยังคงมีอำนาจชี้ขาดในเรื่องราวต่างๆของอิรักต่อไปอย่างไม่มีกำหนด นอกจากนั้นชาวอิรักส่วนมากต้องการให้ผู้แทนพิเศษของสหประชาชาติ คือ เซร์เจียว วีเยรา เด เมโย (Sergio Vieira de Mello) เป็นหัวหน้าองค์กรที่ควบคุมการปกครองบริหารอิรักในช่วงเปลี่ยนผ่าน มากกว่าจะเป็นตัวแทนที่ถูกส่งมาจากรัฐบาลอเมริกัน และสถาบันเช่น IGC ควรมาจากการแต่งตั้งโดยผู้แทนของสหประชาชาติผู้นี้มากกว่า เพื่อให้ช่วงเวลาเปลี่ยนผ่าน (transitional period) ในอิรักดำเนินไปภายใต้การนำของสหประชาชาติ มิใช่ถูกชี้นำโดยมหาอำนาจสัมพันธมิตร โดยเฉพาะสหรัฐอเมริกา

แม้ว่าสหประชาชาติจะมีบทบาทหลักในการเข้าไปให้ความช่วยเหลือในด้านการบูรณะฟื้นฟูอิรัก ดูแลการเลือกตั้ง และให้ความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมในอิรักมากขึ้น ซึ่งเป็นการลดบทบาทของสหรัฐอเมริกาลง แต่ในความเป็นจริงมิได้หมายความว่าความขัดแย้งในอิรักจะหมดสิ้นไป ความรู้สึกต่อต้านของประชาชนอิรักที่มีต่อสหรัฐอเมริกาจะยังคงอยู่ ทหารชาวอเมริกันในอิรักต้องตกเป็นเหยื่อของการถูกโจมตี และระเบิดพลีชีพเป็นจำนวนมาก ในขณะที่ความแตกต่างระหว่างกลุ่มชาติพันธุ์กับกลุ่มศาสนาก็ยังดำเนินต่อไป หากมีการแบ่งสรรประโยชน์ที่ไม่ลงตัวระหว่างกัน

⁵⁹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 276-277.

6.4 การตัดกำลังศัตรูก่อนเพื่อป้องกันการโจมตี (Preemptive war , Preemptive strike, Preemption)

การตัดกำลังศัตรูก่อนเพื่อป้องกันการโจมตี (preemptive war , preemptive strike ,preemption) นั้นคือความพยายามที่จะขับไล่หรือกำจัดการรุกรานอันใกล้จะมาถึง หรือเพื่อให้ได้มาซึ่งผลประโยชน์เชิงยุทธศาสตร์ในสงครามที่ใกล้จะมาถึง และการชิงเข้าโจมตีก่อนโดยใช้กำลังทางทหารมีความมุ่งหมายเพื่อการป้องกัน หรือลดผลกระทบของการโจมตีจากศัตรูที่คาดการณ์ได้ว่าจะเกิดขึ้นอย่างแน่นอน และในการชิงโจมตีก่อนนั้นยังเป็นการทำให้ศัตรูได้รับความเสียหายในช่วงเวลาที่ศัตรูมีการป้องกันตัวเองไม่มากนัก เช่น อยู่ในช่วงที่กองกำลังอ่อนแอในระหว่างการขนส่ง หรือ ระดมพล ตัวอย่างหนึ่งของการโจมตีลักษณะนี้คือ อาจจะเป็นการโจมตีต่อกองทหารของฝ่ายศัตรู หรือถล่มโจมตีที่พรมแดนที่กำลังมีการเตรียมตัวจะทำการรุกราน มีนักวิจารณ์บางคนได้แสดงความเห็นว่าการที่ญี่ปุ่นบุกโจมตีอ่าวฮาร์เบอร์ของสหรัฐอเมริกาช่วงสงครามโลกครั้งที่ 2 อาจจะสามารถพิจารณาได้ว่าเป็นการตัดกำลังศัตรูก่อนเพื่อป้องกันการโจมตี⁶⁰

Preemptive war เป็นส่วนหนึ่งของ"หลักการบุช" (Bush Doctrine) ซึ่งกล่าวถึงความจำเป็นที่สหรัฐอเมริกาจะต้องตอบโต้ภัยชนิดใหม่ที่มีพฤติกรรมการโจมตีแตกต่างไปจากภัยชนิดเดิมที่เคยมีมา โดยจะทำการตอบโต้ภัยนี้ในลักษณะซึ่งทำล่วงหน้าไปก่อนเกิดภัยจริง เนื่องจากสหรัฐอเมริกาจำเป็นต้องป้องกันตนเองจากภัยที่คาดการณ์ว่าจะต้องเกิดขึ้นอย่างแน่นอน แต่วิธีการนี้เป็นที่ถกเถียงกันมากขึ้นโดยเฉพาะหลังจากเกิดเหตุการณ์ที่สหรัฐฯบุกโจมตีอิรักเมื่อ ปี ค.ศ.2003 ว่าสามารถทำได้หรือไม่ และมีความเหมาะสมประการใด ประเทศที่คัดค้านการกระทำในลักษณะ preemption นั้นส่วนใหญ่เป็นนักสันตินิยม (pacifist) และประเทศที่ก่อนหน้านี้เคยถูกบุกรุก หรือเคยตกเป็นดินแดนอาณานิคม พวกนี้มีความเห็นว่าการกล่าวอ้างของสหรัฐอเมริกาในการทำ preemptive strike นั้นไม่ใช่เป็นมาตรการที่ทำเพื่อป้องกันตัว แต่ถือว่าเป็นการรุกรานอย่างหนึ่ง และจะกระทบต่อระบบความมั่นคงของโลก

ในกฎหมายระหว่างประเทศดั้งเดิมนั้นจะเน้นที่การเคารพต่ออำนาจอธิปไตยของรัฐโดยการใช้ข้อจำกัดเกี่ยวกับการใช้กำลัง และในกฎบัตรสหประชาชาติก็อนุญาตให้มีการใช้กำลังภายใต้

⁶⁰Preemptive war [Online]. Available from : http://en.wikipedia.org/wiki/Preemptive_war [2006 Mar 6]

การควบคุมของคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติ ในกรณีที่มีการใช้กำลังภายนอกกรอบของคณะมนตรีความมั่นคงมันก็ยังไม่เป็นที่แน่ชัดว่าภายใต้กฎบัตรสหประชาชาตินั้นรัฐต่างๆจะมีสิทธิที่จะใช้วิธีซึ่งทำล่วงหน้าต่อการคุกคามที่ใกล้จะมาถึงหรือไม่

สิทธิและหน้าที่ในการใช้กำลังเพื่อปกป้องพลเมืองของตนจากผู้รุกรานมีมาก่อนหน้านี้หลายศตวรรษ ทฤษฎีสงครามเพื่อความยุติธรรม (Just war) ยอมรับถึงหน้าที่นี้ และเมื่อมีการนำทฤษฎีนี้มาใช้ในศตวรรษที่ 16 รัฐ-ชาติสมัยใหม่นั้นเชื่อว่าสามารถใช้สิทธิในการทำสงครามเพื่อความยุติธรรมได้ การรุกรานนั้นถูกพิจารณาว่าเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย แต่ในขณะที่การป้องกันตัวเองนั้นสามารถทำได้โดยไม่ผิดกฎหมาย ต่อมาได้มีการรับรองจากนานาชาติเกี่ยวกับมาตรฐานการปฏิบัติการทางทหารเพื่อ "การป้องกัน"(preventive) หรือ "วิธีซึ่งทำล่วงหน้า" (preemptive) ซึ่งกรณีนี้รู้จักกันในคดีแคโรลิน (Caroline case) ในปี ค.ศ.1837 มีการก่อการกบฏขึ้นในแคนาดา เรือกลไฟขนาดเล็กซึ่งมีชาวอเมริกันเป็นเจ้าของชื่อว่า "แคโรลิน" ถูกนำมาใช้เพื่อลักลอบนำเข้าของให้กับกบฏที่ต่อต้านพวกอังกฤษ และขนส่งอาวุธข้ามแม่น้ำไนแองการา (Niagara river) มีอยู่คืนหนึ่งที่กองกำลังอังกฤษข้ามแม่น้ำมาในเรือลำเล็ก และได้โจมตีเรือแคโรลินซึ่งได้จอดอยู่บนฝั่งแม่น้ำของอเมริกา และฆ่าผู้โดยสารและลูกเรือในเรือลำนั้น พร้อมทั้งจุดไฟเผาเรือ ต่อมาพวกอังกฤษได้ลากเรือแคโรลินที่ลุกเป็นไฟนั้นออกจากชายฝั่งและปล่อยให้เรือลอยไปจนตกลงไปในน้ำตกไนแองการา จากเหตุการณ์นี้ฝ่ายอเมริกาเห็นว่าเป็นการกระทำรุกราน ในขณะที่ฝ่ายอังกฤษแย้งว่ามันเป็นการกระทำในลักษณะตัดกำลังศัตรูก่อนเพื่อป้องกันการโจมตี (preemptive self-defence) ในที่สุดปัญหานี้ก็หาข้อยุติลงได้หลังจากมีการทำสนธิสัญญาเจรจาตกลงระหว่าง นาย Daniel Webster รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศของสหรัฐอเมริกา และ Lord Ashburton รัฐมนตรีว่าการต่างประเทศของอังกฤษ ซึ่งทั้งสองประเทศต่างยอมรับหลักการเรื่อง "การเคารพดินแดนอาณาเขตแห่งรัฐอิสระซึ่งไม่สามารถละเมิดได้ หลักการนี้เป็นรากฐานสำคัญที่สุดของประเทศที่เจริญแล้ว " และหลักการนี้อาจมีข้อยกเว้นที่ถูกกฎหมายได้หากมี "ความจำเป็นที่จะป้องกันตัว อย่างทันทีทันใด ไม่มีวิธีการทางเลือกอื่น ไม่มีเวลาจะทำการปรึกษาหารือ และกระทำด้วยความจำเป็น ชัดเจนในการกระทำ และต้องเป็นการกระทำที่ต้องมีส่วนพอเหมาะกับการคุกคามที่เกิดขึ้นซึ่งไม่มากจนเกินไป"⁶¹

⁶¹Nicolas J S Davies. The crime of war: from Nuremberg to Fallujah [Online]. Available from: <http://www.onlinejournal.org/Special Reports/123104Davies/123104davies.html> [2006 March 7]

หลักการที่อยู่ในสนธิสัญญานี้ได้กลายมาเป็นมาตรฐานระหว่างประเทศที่ยอมรับกันในประเด็นเรื่องการใช้กำลังทหารเพื่อตัดกำลังศัตรูก่อนเพื่อป้องกันการโจมตี และหลักการนี้ถูกอ้างโดยผู้พิพากษา ณ ศาลนูแรมเบิร์ก โดยได้มีการยกคำกล่าวของนาย Daniel Webster มาใช้ ในคดีนี้เยอรมนีเป็นจำเลย และให้การต่อสู้เกี่ยวกับการรุกรานนอร์เวย์ โดยอ้างถึงความหวาดกลัวของเยอรมนีที่มีเหตุผลว่านอร์เวย์นั้นอาจจะกลายมาเป็นฐานทัพของประเทศพันธมิตรฝ่ายนอร์เวย์ซึ่งอาจจะมาโจมตีเยอรมนีได้ ผู้พิพากษาได้ปฏิเสธข้อโต้แย้งนี้และเขียนคำพิพากษาว่า " การที่ฝ่ายพันธมิตรเข้ามาอยู่ในฐานทัพของนอร์เวย์นั้นไม่อาจถือว่าเป็นอันตรายอันใกล้จะมาถึงอันที่เยอรมนีจะต้องทำการโจมตีล่วงหน้า เพราะความจริงแล้วยังพอมีเวลาที่สามารถป้องกันการเข้ามาของฝ่ายพันธมิตรในเวลาใดเวลาหนึ่งในอนาคตได้" และศาลยังปฏิเสธข้ออ้างของเยอรมนีที่ว่า "เยอรมนีสามารถทำการตัดสินใจโดยลำพังไม่ว่าการกระทำเพื่อป้องกันนั้นจำเป็นหรือไม่ และสามารถทำการตัดสินใจ และมีคำตัดสินใดโดยลำพังได้" บนพื้นฐานของหลักการที่กำหนดไว้ในคดีเคโรลิน และได้ถูกนำไปอ้างในศาลนูแรมเบิร์ก การป้องกันตัวด้วยวิธี preventive หรือ preemptive นั้นไม่ใช่เป็นเหตุผลที่ถูกต้องชอบธรรมที่จะทำการบุกอิรัก ซึ่งไม่ได้เป็นภัยคุกคามที่ถือว่าเป็นอันตรายที่ใกล้จะถึงของสหรัฐอเมริกา และความจริงที่ว่าไม่มี "อาวุธร้ายแรง" ที่ถูกตรวจพบในอิรัก และการไม่มีอยู่ของอาวุธร้ายแรงเหล่านี้ทำให้เกิดความสงสัยในการกระทำของรัฐบาลสหรัฐฯว่าข้ออ้างเรื่องอาวุธร้ายแรงนั้นได้ถูกนำมาใช้เพื่อแสดงให้เห็นว่าเป็นประเด็นที่พอจะมีเหตุผลอันอยู่เบื้องหลังหลักการ preemption เพื่อโจมตีอิรัก⁶²

การถกเถียงกันในประเด็นนี้นั้นส่งผลกระทบต่อกฎบัตรสหประชาชาติในขอบเขตของกฎหมายระหว่างประเทศ อาศัยความตามกฎบัตรสหประชาชาติซึ่งเป็นที่ยอมรับกันในหมู่ประเทศทั่วโลกขณะนี้ว่าเป็นกฎหมายแม่บทที่สำคัญที่สุด กฎบัตรสหประชาชาติกำหนดว่ารัฐอธิปไตยซึ่งเป็นสมาชิกของสหประชาชาติสามารถใช้กำลังได้อย่างถูกต้องและชอบธรรมเพียง 2 กรณีเท่านั้น คือ⁶³

1. เพื่อป้องกันตัวเอง จะเป็นการใช้กำลังแต่เพียงลำพัง หรือร่วมกับรัฐอื่นก็ได้ ในกรณีที่ถูกรุกรานด้วยกำลังอาวุธ (armed attack) จากรัฐอื่น ทั้งนี้ต้องรายงานการถูกรุกรานนั้นให้คณะมนตรีความมั่นคงทราบโดยด่วน และต้องยุติการใช้กำลังทันทีที่คณะมนตรีความมั่นคงมีมาตรการที่จำเป็นต่อการจรรโลงสันติภาพและความมั่นคงแล้ว (มาตรา 51)

⁶²Ibid.

⁶³ ประทุมพร วัชรเสถียร และ ไชยวัฒน์ คำชู, อิรัก : วิกฤตถาวร? หน้า 169.

ดังนั้นหากยังมีได้แจ้งหรือรับการอนุมัติจากคณะมนตรีความมั่นคงให้ใช้กำลัง รัฐสามารถ "เริ่ม" ใช้กำลังได้ก็ต่อเมื่อ "การรุกรานด้วยกำลังอาวุธ" ซึ่งจำเป็นต้อง "ป้องกันตนเอง" เพื่อรักษาอธิปไตยและบูรณภาพแห่งดินแดนของตน

2. รัฐเอกราชสามารถใช้กำลังได้อีกกรณีหนึ่งคือ หากคณะมนตรีความมั่นคงได้ตัดสินใจว่า มีความจำเป็นที่จะต้องมีการใช้กำลัง คณะมนตรีความมั่นคงจะขอความร่วมมือจากสมาชิกสหประชาชาติให้ปฏิบัติตามมาตรการต่างๆ เหล่านี้ (มาตรา 42)

ดังนั้นผู้ที่มีอำนาจตัดสินใจให้มีการใช้กำลังได้ และเป็นผู้ควบคุมบริหารการใช้กำลัง คือ คณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติเท่านั้น มิใช่ประเทศสมาชิกประเทศหนึ่งประเทศใดที่จะกระทำไปโดยเอกเทศ หรือมีปฏิบัติการ "ลำหน้า" สหประชาชาติ

เมื่อพิจารณาในกรณีวิกฤตการณ์อิรัก แล้วจะพบว่าสหรัฐอเมริกาได้ถูกอิรักรุกราน และคณะมนตรีความมั่นคงมิได้ตัดสินใจให้มีการใช้กำลังต่ออิรักได้ จึงมิได้ขอความร่วมมือจากสมาชิกให้ปฏิบัติการเช่นนั้น และการใช้กำลังเพื่อป้องกันตนเองตามมาตรา 51 นั้นก็ไม่ได้รวมถึงวิธีการ "ตัดกำลังศัตรูเพื่อป้องกันการโจมตี" ว่าเป็นการใช้กำลังที่ถูกต้องชอบธรรมด้วย

สำหรับในเอกสารยุทธศาสตร์ความมั่นคงแห่งชาติของสหรัฐอเมริกา (National Security Strategy of the United States of America) ที่เผยแพร่ต่อสาธารณชนในวันที่ 20 กันยายน ค.ศ. 2002 ที่มีการกล่าวอ้างว่าได้เกิดภัยชนิดใหม่คือ ระบบก่อการร้ายระหว่างประเทศ (international terrorism) ที่มีพฤติกรรมก่อการโจมตีแตกต่างไปจากภัยชนิดเดิมที่เคยมีมา และผู้บริสุทธิ์มักจะถูกเป็นเป้าหมายของการโจมตี และกล่าวถึงผลกระทบจากอาวุธร้ายแรงด้วย ดังนั้นจึงมีความจำเป็นที่สหรัฐอเมริกาจะต้องตอบโต้ภัยใหม่ชนิดนี้ในลักษณะ "ตัดกำลังศัตรูเพื่อป้องกันการโจมตี" เนื่องจากสหรัฐอเมริกาจำเป็นต้องป้องกันตนเองจากภัยที่คาดการณ์ว่าจะต้องเกิดขึ้นอย่างแน่นอน (anticipatory self-defence)⁶⁴ หลักการบุขนี้เป็นการเปลี่ยนแปลงของนโยบายต่างประเทศ และนโยบายด้านความมั่นคงของสหรัฐอเมริกาในสมัยของประธานาธิบดี จอร์จ ดับเบิลยู บุช คือ ได้กำหนดที่มาของ "ภัย" ต่อสหรัฐอเมริกาไว้อย่างกว้างขวางและปราศจากขอบเขตจำกัด และวิธีการตอบโต้ภัยดังกล่าวนั้นก็เปลี่ยนแปลงไปจากวิธีการเดิมซึ่งเคยดำเนินมาระหว่างยุคสงครามเย็นคือ "การสกัดกั้น" (containment) และการ "ป้องปราม" (deterrence) โดยเพิ่มการ "การ

⁶⁴ Steven C. Welsh . Preemptive War and International Law [Online]. Available from : <http://www.cdi.org/news/law/preemptive-war.cfm> [2006 March 7]

ตัดกำลังศัตรูก่อนเพื่อป้องกันการโจมตี”(preemption) โดยเอกเทศ (unilateral) เข้าไปด้วย ซึ่งในกรอบของกฎหมายระหว่างประเทศตามมาตรฐานสากลที่ใช้กันอยู่ในปัจจุบันถือว่า พฤติกรรมใหม่ของการใช้กำลังของสหรัฐอเมริกาเช่นนี้ เป็นการกระทำที่ผิดกฎหมายและไม่ชอบธรรม⁶⁵

หลักการบุขตามทีกล่าวอ้างว่าภัยชนิดใหม่นั้นอาจจะคุกคามต่อสหรัฐฯ ยังไม่ถึงขนาดที่จะเป็นภัยคุกคามต่อสหรัฐฯอันจะทำให้สหรัฐฯใช้วิธีการ preemptive strike ก่อนได้ และหลักการบุขที่อยู่ในเอกสารยุทธศาสตร์ความมั่นคงแห่งชาติของสหรัฐอเมริกานั้นอาจพิจารณาได้ว่าเป็นการขยายความหลักกฎหมายระหว่างประเทศในเรื่องการป้องกันตัวเองที่อาจจะเป็นอันตรายต่อสังคมนระหว่างประเทศ การใช้กำลังเป็นเครื่องมือที่เสี่ยงต่อการนำไปในทางที่ผิดโดยรัฐทั้งหลายมักจะใช้เครื่องมือนี้เพื่อปกป้องผลประโยชน์ของชาติ

หลักการเกี่ยวกับ preemption นั้นมีทั้งผู้สนับสนุนและคัดค้าน ผู้ที่สนับสนุนนั้นเห็นว่าการใช้กำลังเข้าชิงเข้าโจมตีก่อนนั้นชอบธรรมแล้วสำหรับภัยคุกคามในรูปแบบใหม่ ศัตรูและอาวุธที่ใช้ นั้นได้เปลี่ยนแปลงไปอย่างมากตั้งแต่สงครามเย็น จนถึงเหตุการณ์ 11 กันยายน ประเทศต่างๆเริ่มเห็นสัญญาณของการโจมตีที่ร้ายแรง และในปัจจุบันนี้ การโจมตีที่เกิดขึ้นทันทีทันใด การโจมตีอย่างรุนแรง และไม่มีวิธีการใดที่จะป้องกันได้นั้นอาจจะเป็นระเบิดปรมาณู หรืออาวุธเคมี และชีวภาพ นอกจากนั้นภายหลังเหตุการณ์ 11 กันยายนนั้น แสดงให้เห็นถึงตัวแสดงอื่นที่ไม่ใช่รัฐนั้นสามารถเข้าโจมตีโดยที่จะไม่มีการเตือนภัยมาก่อนได้ ดังนั้น การคุกคามที่ใกล้จะมาถึง (imminent threat) ภายใต้โลกที่มีผู้ก่อการร้ายและรัฐอันธพาล (rogue state) ที่มีอาวุธร้ายแรง จึงควรมีการกำหนดเงื่อนไขความชอบธรรมที่จะใช้วิธีการการตัดกำลังศัตรูก่อนเพื่อป้องกันการโจมตี พร้อมทั้งกำหนดเงื่อนไขและปรับแนวความคิดเกี่ยวกับ”ภัยคุกคามที่ใกล้จะมาถึง” ให้สอดคล้องกับศักยภาพ และจุดมุ่งหมายของฝ่ายศัตรูในปัจจุบันด้วย ธรรมชาติของผู้ก่อการร้ายนั้นยากต่อการนำมาใช้กับเกณฑ์ของภัยคุกคามที่ใกล้จะถึง เพราะภัยคุกคามจากผู้ก่อการร้ายยากต่อการที่จะคาดคะเน เมื่อเปรียบเทียบกับรัฐอันธพาลแล้วพฤติกรรมของรัฐอันธพาลนั้นสามารถคาดการณ์ได้มากกว่าแม้ว่าจะไม่สามารถทำนายได้ว่าจะเริ่มปฏิบัติการเมื่อใดก็ตาม สำหรับในเรื่องอาวุธร้ายแรงนั้น หากอาวุธร้ายแรงตกอยู่ในความครอบครองของผู้ก่อการร้าย และรัฐอันธพาลแล้วผู้ที่ให้การสนับสนุน preemptive strike มีความเห็นว่าประเทศต่างๆควรจะได้รับอนุญาตให้สามารถโจมตีก่อนที่ศัตรูจะเข้าทำการโจมตีจริง

⁶⁵ ประทุมพร วัชรเสถียร และ ไชยวัฒน์ คำชู, อิรัก : วิกฤตถาวร? หน้า 171.

สำหรับผู้ที่คัดค้าน preemptive strike นั้น ส่วนใหญ่แสดงความเห็นอย่างหวังใยว่า การเข้าแทรกแซงโดยวิธีการโจมตีก่อนเพื่อตัดกำลังศัตรูที่เกิดจากการตัดสินใจดำเนินนโยบายฝ่ายเดียว ซึ่งอาจจะเป็นผลมาจากการที่คณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติทำงานล่าช้าอันมีสาเหตุจากอุปสรรคด้านการเมืองภายในรัฐสมาชิก อาจเป็นปัจจัยหนึ่งที่ทำให้ประเทศต่างๆ ต้องตัดสินใจเพียงลำพังเมื่อต้องเผชิญกับสถานการณ์อันทำให้ประเทศเหล่านั้นต้องทำการโจมตีต่อศัตรูที่กำลังจะใช้อาวุธร้ายแรงต่อประเทศของตน จะทำให้ส่งผลกระทบต่ออธิปไตยของชาติที่ถูกโจมตี และอาจจะเพิ่มความรุนแรงมากขึ้น นอกจากนี้ผู้ที่คัดค้านเหล่านี้มีความเห็นถึงข้ออ้างเรื่องอาวุธร้ายแรงว่า หากพิจารณาถึงสภาพแวดล้อมระหว่างประเทศช่วงก่อนเหตุการณ์ 11 กันยายน แล้วความจริงเราอยู่กับอาวุธร้ายแรง เช่น ระเบิดนิวเคลียร์ และอยู่กับประเทศที่มีความสามารถที่จะมี และผลิตนิวเคลียร์มายาวนานแล้ว ดังนั้นข้ออ้างเรื่องอาวุธร้ายแรงจึงไม่ใช่ข้ออ้างที่มีน้ำหนักเพียงพอจะนำมาใช้เพื่อเปลี่ยนแปลงหลักการเรื่องการป้องกันตัวเองไปสู่วิธีการ preemptive strike ได้⁶⁶

อย่างไรก็ตามแม้ว่าประเด็นการตัดกำลังศัตรูก่อนเพื่อป้องกันการใช้กำลังยังคงเป็นเรื่องที่ยังถกเถียงกัน แต่ในปัจจุบันตามมาตรฐานสากลของกฎหมายระหว่างประเทศอันเป็นที่ยอมรับในประชาคมโลก เราต้องถือว่า "การใช้กำลัง" ของประเทศอธิปไตยจะต้องไม่ขัดกับหลักการต่างๆ ที่ระบุไว้ในกฎหมายระหว่างประเทศ สนธิสัญญา ข้อตกลง และอนุสัญญาต่างๆ โดยมีกฎบัตรสหประชาชาติเป็นกฎหมายแม่บทที่สำคัญที่สุด และหากตีความอย่างเคร่งครัดตามมาตรา 42 และ 51 ของกฎบัตรสหประชาชาติแล้ว รัฐต่างๆ นั้นไม่มีสิทธิที่จะทำการโจมตีล่วงหน้าเพื่อป้องกันตัวเองแต่อย่างใด ดังนั้นแม้ว่าสหรัฐฯจะอ้างถึงภัยคุกคามใหม่อันทำให้สหรัฐฯมีความจำเป็นต้องใช้มาตรการการตัดกำลังศัตรูก่อนเพื่อป้องกันการใช้กำลัง แต่ในเรื่องก็ยังไม่สามารถเป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปอันจะกลายมาเป็นการสร้าง หรือเปลี่ยนแปลงกฎหมายระหว่างประเทศใหม่ในเรื่องการป้องกันตัวได้

⁶⁶ Stephen Murdoch. *Preemptive War: Is It Legal?* [Online]. Available from : http://www.dcbar.org/for_lawyers/washington_lawyer/january_2003/war.cfm [2006 March 7]

บทสรุป

จากที่กล่าวมาข้างต้นจะเห็นได้ว่าสหประชาชาติไม่สามารถมีบทบาทในการระงับยับยั้งไม่ให้เกิดสงครามระหว่างสหรัฐฯ-อิรักในครั้งนี้ได้ และถึงแม้ว่าสหประชาชาติจะสามารถแสดงบทบาทด้านการฟื้นฟูบูรณะ และให้ความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมแก่ประชาชนชาวอิรักได้ดีกว่า แต่ก็เห็นได้ว่าสหรัฐอเมริกา มักจะเข้ามาแทรกแซงการทำงานของสหประชาชาติ และมีการกระทำในลักษณะที่เป็นการล้าหน้าบทบาทของสหประชาชาติอยู่บ่อยครั้ง

สหรัฐอเมริกามีการดำเนินนโยบายต่างประเทศในลักษณะที่เป็นการดำเนินนโยบายฝ่ายเดียว หรือ เอกภาคี (unilateralism) มากขึ้น โดยเฉพาะในสมัยประธานาธิบดีบุช การโจมตีอิรักในครั้งนี้จะเห็นได้ว่าแม้ว่าสหรัฐฯจะได้พยายามเจรจาโน้มน้าวนานาชาติผ่านสหประชาชาติให้เห็นชอบด้วยกับการทำสงครามกับอิรัก แต่ในที่สุดหลังจากที่สหรัฐอเมริกาเห็นว่าการดำเนินงานผ่านสหประชาชาติอาจจะต้องอาศัยความเห็นพ้องร่วมกันของรัฐต่างๆซึ่งทำให้เกิดความล่าช้า และเป็นอุปสรรคสำคัญที่ทำให้สหรัฐฯไม่สามารถแก้ปัญหาตามแนวทางที่ตนต้องการได้ สหรัฐฯจึงดำเนินการลงมือด้วยตนเอง โดยพิจารณาได้จากคำประกาศอันแข็งกร้าวของประธานาธิบดีบุชในการเข้าทำสงครามกับอิรัก พร้อมด้วยข้ออ้างเกี่ยวกับความจำเป็นในการใช้วิธีการตัดกำลังศัตรูก่อนเพื่อป้องกันการโจมตี (preemption) โดยให้เหตุผลว่าอิรักนั้นเป็นภัยคุกคามอย่างใหญ่หลวงจนไม่อาจปล่อยไว้ได้

อย่างไรก็ตามสงครามระหว่างสหรัฐฯ-อิรักเมื่อวันที่ 20 มีนาคม ค.ศ.2003 นั้นแสดงให้เห็นว่าสหรัฐอเมริกาเป็นผู้รุกรานอย่างชัดเจน เพราะหากดูตามกฎบัตรสหประชาชาติแล้ว ประเทศอิรักไทยซึ่งเป็นสมาชิกของสหประชาชาตินั้นมีอำนาจใช้กำลังต่อประเทศอื่นได้เพียงสองกรณีเท่านั้น คือ มาตรา 42 ซึ่งเป็นการใช้กำลังโดยการตัดสินใจของคณะมนตรีความมั่นคง และ มาตรา 51 การใช้กำลังเพื่อป้องกันตนเอง จากกรณีนี้จะเห็นได้ว่าการทำใช้กำลังเข้าโจมตีของสหรัฐอเมริกาต่ออิรักนั้นยังไม่ได้รับการอนุมัติจากคณะมนตรีความมั่นคงแต่อย่างใด และการใช้กำลังเพื่อป้องกันตนเองตามมาตรา 51 นั้นไม่กล่าวรวมถึง"วิธีการตัดกำลังศัตรูก่อนเพื่อป้องกันการโจมตี" (preemption) ว่าเป็นการใช้กำลังที่ถูกต้องชอบธรรมด้วย ดังนั้นสหรัฐอเมริกาซึ่งเป็นหนึ่งในสมาชิกถาวรคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติกลับเป็นผู้ฝ่าฝืนกฎบัตรสหประชาชาติด้วยการก่อสงครามซึ่งผิดกฎหมายและไม่เป็นธรรม

ดังนั้นการที่สหประชาชาติถูกลดบทบาทลงจากการที่สหรัฐอเมริกาเข้าไปจัดการปัญหาต่างๆด้วยตนเองมากขึ้นนี้ รวมถึงการที่สหรัฐอเมริกาพยายามตีความในเรื่องการใช้กำลังให้กว้างออกไปเพื่อให้สอดคล้องกับผลประโยชน์แห่งชาติของตนมากกว่าการเคารพต่อหลักการแห่งกฎหมายที่มีมาแต่ดั้งเดิมแล้วแต่เป็นสิ่งที่น่าอันตราย เพราะความไม่ร่วมมือของสหรัฐอเมริกาที่จะปฏิบัติตามกฎบัตรสหประชาชาติย่อมส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพในการดำรงไว้ซึ่งเสถียรภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศของสหประชาชาติด้วย สหประชาชาติจึงควรแสวงหามาตรการที่จะเพิ่ม และเปลี่ยนแปลงบทบาทของตนเองในด้านการรักษาสันติภาพ และความมั่นคงระหว่างประเทศให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น และรวมถึงการมีมาตรการเพื่อยับยั้งบทบาทของประเทศมหาอำนาจด้วย และสหประชาชาติควรจะเป็นองค์กรกลางที่จะมีบทบาทสำคัญในด้านการบูรณะฟื้นฟูอิรัก และให้ความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมในอิรักต่อไป