

บทที่ 1

แนวความคิดและประสบการณ์ของการลงโทษทางเศรษฐกิจ ในบริบทความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ

การลงโทษหรือแซงก์ชันนั้น เป็นเรื่องที่จะเข้าใจกันได้ไม่ยากนัก เพราะเป็นปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นและพบเห็นเสมอ เช่น นักเรียนทำผิดกฎของโรงเรียนคุณครูก็ลงโทษ ลูกไม่เชื่อฟังพ่อแม่ก็ถูกลงโทษ ประชาชนฝ่าฝืนกฎหมายก็ถูกตำรวจจับและลงโทษตามกฎหมาย หรือแม้กระทั่งสัตว์เลี้ยงเราก็มักจะลงโทษเมื่อมันไม่ประพฤติในทางที่เราต้องการ นัยที่แฝงไว้ใน การลงโทษก็คือ เป็นการปฏิเสธพฤติกรรมที่ไม่พึงปรารถนาด้วยการลงโทษโดยวิธีใดก็ตาม และขณะเดียวกันก็เป็น การป้องปรามมิให้เกิดการประพฤติในสิ่งที่ไม่พึงปรารถนาเช่นนั้นอีก

ในบริบทของความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ นัยแห่งการลงโทษนั้นไม่แตกต่างกัน เพียงแต่ตัวแสดง (ผู้กำหนดการลงโทษ-ผู้ถูกลงโทษ) วัตถุประสงค์ ชนิดหรือรูปแบบการลงโทษ ผลกระทบและความเสียหายที่จะผิแผกแตกต่างออกไป

ความหมายของการลงโทษทางเศรษฐกิจ

การทำความเข้าใจความหมายของการลงโทษนั้นควรเป็นจุดเริ่มต้นของการเข้าถึงสาระที่ ลึกซึ้งในส่วนต่อ ๆ ไป และจะสร้างความเข้าใจที่เป็นระบบและเป็นรูปเป็นร่างมากยิ่งขึ้น ซึ่งความ หมายของการลงโทษหรือแซงก์ชันนั้น เปรียบเสมือนคำอื่น ๆ ที่มักจะมีนิยามไว้มากมาย การลง โทษเองก็มีนิยามมากอยู่เช่นกัน

พจนานุกรม เว็บบสเตอร์ นิว คอลเลจिएท (Webster's New Collegiate Dictionary, 1977) ให้นิยามการลงโทษว่า หมายถึง มาตรการข่มขู่ทางทหาร หรือทางเศรษฐกิจ ซึ่งนำไปปรับ ใช้โดยรัฐหลายรัฐ เพื่อร่วมกันผลักดันรัฐผู้ละเมิดกฎหมายระหว่างประเทศ ให้เลิกล้มความตั้งใจ หรือยอมรับต่อคำสั่ง¹

¹Webster's New Collegiate Dictionary, (Springfield, Mass: Merriam, 1977), p.1023 quoted in M.S. Daoudi and M.S. Dajani *Economic sanctions: Ideal and experience*, (London: Routledge & Kegan Paul, 1983), p.4.

ในหนังสือการใช้คำที่ถูกต้อง (Usage and Abusage) โดยเอริก พาร์ทริดจ์ (Eric Partridge) อธิบายว่า การลงโทษให้ความรู้สึกหลัก ๆ 4 ประการ 2 ประการแรกหากแต่ขัดแย้งกัน คือ เป็นเสมือนรางวัลกับการลงโทษ ประการที่สามให้ความรู้สึกเป็นกลางคือ การอนุญาตอย่างเป็นทางการ และประการสุดท้ายให้ความรู้สึกทางการเมือง เป็นความรู้สึกเฉพาะการลงโทษ²

ในพจนานุกรมการเมืองอเมริกัน (American Political Dictionary) อธิบายเกี่ยวกับการลงโทษว่า "ภายใต้กฎบัตรสหประชาชาติ (บทบัญญัติที่ 12) คณะมนตรีความมั่นคงกำหนดว่า การคุกคามต่อสันติภาพ การทำลายสันติภาพ หรือพฤติกรรมที่ก้าวร้าวรุกรานปรากฏขึ้น รัฐสมาชิกอาจร้องขอให้สหประชาชาติบังคับใช้มาตรการการลงโทษทางทหารและมีโทษทางทหาร เพื่อต่อต้านรัฐผู้ละเมิดกฎหมาย และนับตั้งแต่การปรับใช้ในข้อมติเพื่อสันติภาพ ปีค.ศ.1950 เป็นต้นมา สมัชชาสหประชาชาติก็มีอำนาจเต็มที่ในการลงโทษต่อผู้รุกราน โดยอาศัยเสียง 2 ใน 3 ของที่ประชุม การลงโทษอาจนับรวมถึงการกระทำบางอย่าง อาทิ ระงับความสัมพันธ์ทางการทูต เอมบาร์โก (embargo) หรือ บล็อกเคด (blockade) และการใช้กำลัง³

นายมากิโอะ มียากาวะ (Makio Miyagawa)* ได้อ้างอิงในงานวิทยานิพนธ์ เรื่องการลงโทษทางเศรษฐกิจได้ผลหรือไม่ (Do economic sanctions work?) ถึงภาระภายใต้ประชาคมระหว่างประเทศในส่วนของ "การลงโทษ" นั้นว่า การลงโทษไม่เพียงบ่งบอกถึงมาตรการที่จะก่ออิทธิพลต่อเอกรัฐให้ปฏิบัติตามแนวทางหรือพฤติกรรมที่พึงปรารถนาเท่านั้น แต่รวมถึงการลงโทษนั้น เป็นชนิดหนึ่งของการกระทำเชิงตอบโต้ที่เอกรัฐทั้งหลายนำไปปรับใช้⁴

จากคำนิยามของการลงโทษข้างต้น อาจพอประมวลเป็นข้อสรุปได้ว่า เป็นปรากฏการณ์ของพฤติกรรมระหว่างรัฐหนึ่งผู้กำหนดการลงโทษต่อต้านอีกรัฐหนึ่งผู้เป็นรัฐเป้าหมาย เนื่องมาจาก

²Eric Partridge, *Usage and Abusage*, 3rd ed. (Harmondsworth: Penguin, 1973) quoted in *ibid.*

³Jack Plano and Milton Greenberg, *The American Political Dictionary*, (New York: Holt, Rinehart & Winston, 1964), p.37. quoted in *ibid.*, p.5.

⁴Makio Miyagawa, *Do economic sanctions work?*, (New York: St.Martin's Press, 1992), p.6.

*Makio Miyagawa is a Deputy Director, Russian Division in Ministry of Foreign Affairs of Japan.

รัฐเป้าหมายตั้งตัวเป็นปฏิปักษ์ต่อรัฐผู้กำหนด หรืออาจเนื่องมาจากการละเมิดกฎหมายระหว่างประเทศ หรือมีนโยบายที่เปลี่ยนแปลงไปในเชิงศัตรู และนอกเหนือจากรัฐผู้กำหนดจะเป็นรัฐใดรัฐหนึ่งแล้ว อาจเป็นกลุ่มรัฐหรือองค์การระหว่างประเทศก็ได้

โดยทั่วไปการลงโทษนั้นมีหลายรูปแบบ ได้แก่ การลงโทษทางศีลธรรม (moral) ทาง การทูต ทางเศรษฐกิจ-การเงิน และการทหาร⁵ ในกรณี การลงโทษทางเศรษฐกิจนี้ ก็เป็นหนทาง หนึ่งที่อาศัยเครื่องมือทางเศรษฐกิจ หรืออีกนัยหนึ่งคืออาศัยศักยภาพทางเศรษฐกิจเป็นเครื่องมือใน การต่อต้านหรือลงโทษ

ในงานวิจัยของ เอ็ม. เอส. ดาอูดี (M.S. Daoudi) และ เอ็ม. เอส. ดาจานี (M.S. Dajani) ได้กล่าวถึงนิยามของการลงโทษทางเศรษฐกิจตามแนวคิดของโยฮันท์ กัลตุง (Johan Galtung) ที่ ได้นิยามไว้ว่า การลงโทษทางเศรษฐกิจประกอบด้วย ผลกระทบในเชิงตอบโต้และเชิงกีดกัน และ เป็นการกระทำที่เกิดขึ้นจากตัวแสดงระหว่างประเทศหนึ่งหรือมากกว่านั้น ด้วยวัตถุประสงค์เพื่อ ลงโทษรัฐเป้าหมาย โดยการกีดกันรัฐเป้าหมายไปจากคุณค่า (value) และ/หรือทำให้รัฐเป้าหมาย ยอมรับบรรทัดฐาน (norms) บางอย่างที่รัฐผู้กำหนดการลงโทษลงความเห็นว่าสำคัญยิ่ง⁶

ในพจนานุกรมการเมืองโลก (The Dictionary of World Politics) ได้อธิบายการลง โทษทางเศรษฐกิจว่าเป็นรูปแบบหนึ่งของอุบายทางเศรษฐกิจ (economic statecraft)⁷ ซึ่งเกี่ยวพัน กับการใช้ศักยภาพทางเศรษฐกิจโดยตัวแสดงหนึ่ง หรือกลุ่มของตัวแสดงหรือกลุ่มของตัวแสดงซึ่ง

⁵Daoudi and Dajani, *Economic sanctions*, p.11.

⁶*Ibid.*, p.6.

⁷อุบายทางเศรษฐกิจ หมายถึงความพยายามที่จะมีอิทธิพลเหนือทรัพยากรซึ่งเป็นที่ต้องการของ ตลาด อีกนัยหนึ่ง อุบายทางเศรษฐกิจเป็นการกระทำบางอย่างทางการเมืองที่อาศัยเครื่องมือทางเศรษฐกิจเพื่อ เปลี่ยนแปลงพฤติกรรมของตัวแสดงเป้าหมาย หรือเพื่อบรรลุเป้าหมายทางการเมือง โดยแบ่งการใช้ประโยชน์ ของเครื่องมือทางเศรษฐกิจได้เป็น 2 ทางคือ ในทางบวกและทางลบ เช่น การให้ความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจ และการลงโทษทางเศรษฐกิจ และทั้ง 2 ทางนี้ก็อยู่ภายใต้ข้อสรุปค่านิยมของเนื้อหาคำว่าอุบายทางเศรษฐกิจ quoted in *The Dictionary of World Politics. A Reference Guide to Concepts Ideas and Institution* (New York: Harvester Wheatsheaf, 1992), p.82.

เป็นผู้กำหนดและใช้ศักยภาพนั้นในลักษณะบีบบังคับ (coercive manner) ตามเป้าหมายที่วางไว้ โดยผู้กำหนดจะระบุตัวแสดงหรือกลุ่มตัวแสดงอีกฝ่ายหนึ่งเป็นตัวแสดงเป้าหมาย เพื่อต่อต้านตัวแสดงนั้นด้วยการลงโทษโดยตรง สาระของการลงโทษก็เพื่อโน้มน้าวเชิงบังคับให้อีกฝ่ายประพฤติในทางที่ผู้กำหนดปรารถนา และในการพยายามลงโทษ มาตรการที่ถูกลำมาปรับใช้เพื่อกดดันพฤติกรรมของรัฐตัวแสดงเป้าหมาย ได้แก่ การปิดกั้นรัฐเป้าหมายไม่ให้เข้าถึงสินค้าหรือบริการ โดยการควบคุมของรัฐผู้กำหนด⁸

และในงานวิทยานิพนธ์เล่มเดียวกันนั้น นายมียากาวะ ได้อธิบายเพิ่มเติมถึงการลงโทษทางเศรษฐกิจว่าเป็นการใช้ศักยภาพทางเศรษฐกิจ โดยตัวแสดงระหว่างประเทศหนึ่งซึ่งอาจหมายถึงรัฐหรือองค์การระหว่างประเทศ หรือกลุ่มตัวแสดงกลุ่มหนึ่งเพื่อต่อต้านตัวแสดงตัวอื่น หรือกลุ่มอื่นด้วยความตั้งใจที่จะ

ก. ลงโทษตัวแสดงตัวอื่น เนื่องจากได้มีการละเมิดหรือทำลายกฎเกณฑ์บางประการ หรือ
ข. เพื่อป้องกัน/ป้องปรามการละเมิดกฎเกณฑ์ที่ตัวแสดงผู้กำหนดการลงโทษลงความเห็นว่ามีความสำคัญยิ่งในอันที่จะละเมิดมิได้⁹

นอกจากนี้ นายมียากาวะ ยังได้ขยายความการใช้ศักยภาพทางเศรษฐกิจไว้ว่าเป็นการกระทำด้านเศรษฐกิจเชิงบีบบังคับ ซึ่งเกิดขึ้นหรือตั้งใจให้เกิดขึ้น เพื่อปฏิเสธผลประโยชน์หรือข้อได้เปรียบทางเศรษฐกิจบางประการที่จะมีไปยังรัฐเป้าหมาย โดยตัวอย่างเช่น การปฏิเสธหรือไม่อนุญาตให้รัฐเป้าหมายเข้าถึงตลาดที่มีมูลค่ามหาศาล การปิดกั้นช่องทางการซื้อ-ขายสินค้ากับรัฐเป้าหมาย ตลอดจนการขัดขวางการลงทุนที่ดำเนินอยู่และที่จะมีขึ้นในรัฐเป้าหมาย และเช่นกัน การใช้ศักยภาพทางเศรษฐกิจมิใช่เพื่อผลประโยชน์ที่ได้ทางเศรษฐกิจ หากแต่เป็นการบรรลุถึงเป้าหมายทางการเมืองโดยการบีบบังคับรัฐเป้าหมาย ให้ปรับเปลี่ยนพฤติกรรมหรือนโยบาย ไม่ว่าจะในระยะสั้นหรือระยะยาวก็ตาม¹⁰

จากนิยามของการลงโทษทางเศรษฐกิจข้างต้น โดยสาระแล้วน่าจะพอสรุปได้ว่าการลงโทษทางเศรษฐกิจคือการกระทำทางการเมืองที่อาศัยขีดความสามารถทางเศรษฐกิจมาใช้

⁸*Ibid.*, pp.79-80.

⁹Makio Miyagawa, *Do economic sanctions work?*, p.7.

¹⁰*Ibid.*

เศรษฐกิจมาใช้ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อบรรลุเป้าหมายทางการเมืองในลักษณะบีบบังคับ หรือลงโทษต่อผู้ละเมิดกฎเกณฑ์ ซึ่งได้รับการยอมรับโดยสากลว่ามีความสำคัญในอันที่จะละเมิดมิได้ และเป็นการบังคับให้ผู้ละเมิดกฎเกณฑ์หันไปปฏิบัติในทิศทางที่รัฐผู้ลงโทษปรารถนา*

นอกจากนี้ยังเป็นเสมือนเครื่องมือป้องปรามมิให้เกิดการละเมิดกฎเกณฑ์เหล่านั้น การลงโทษทางเศรษฐกิจอาจเกิดขึ้นได้โดยประเทศเดียว ๆ หรือกลุ่มประเทศ หรือภายใต้ความร่วมมือขององค์การระหว่างประเทศ อีกทั้งมาตรการหรือรูปแบบของการลงโทษก็มีหลากหลายชนิด (ซึ่งจะกล่าวถึงในส่วนต่อ ๆ ไป)

ประสบการณ์ของการลงโทษทางเศรษฐกิจ

อนึ่ง ด้วยคำนิยามจากแหล่งที่มาทั้งหลายดังที่กล่าวมาแล้วนั้น มิใช่ได้มาจากการสังเกตปรากฏการณ์ของการลงโทษทางเศรษฐกิจเพียงไม่กี่ประสบการณ์เท่านั้น หากแต่ในความเป็นจริงที่มาของคำนิยามเหล่านี้มาจากการประมวลประสบการณ์และความคิดที่ได้จากการสังเกตสถานการณ์ที่เกิดขึ้นจริงของนักคิด นักทฤษฎีทั้งหลาย ในหลายยุคหลายสมัย ออกมาเป็นคำนิยามที่เข้าใจกันแพร่หลายดังกล่าวข้างต้น อย่างไรก็ตาม ยังมีแนวคิดเกี่ยวกับการลงโทษทางเศรษฐกิจใหม่ๆ ปรากฏขึ้นตามกาลเวลา ซึ่งแท้ที่จริงแล้วคำนิยามดังกล่าวนี้น่าจะเรียกว่ารูปแบบ (paradigm) เสียมากกว่า เนื่องจากจนถึงทุกวันนี้ เรายังไม่มีบทสรุปของคำนิยามที่แท้จริงของการลงโทษทางเศรษฐกิจที่เป็นหนึ่งเดียว

อย่างไรก็ตาม ในเวทีความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ การลงโทษทางเศรษฐกิจกลายเป็นประเด็นสำคัญและชัดเจนขึ้น สืบเนื่องมาจากสถานการณ์แห่งสงครามโลกครั้งที่ 1 ด้วยความโหดร้ายทารุณและทำลายสันติภาพ ดังนั้นข้อเสนอแนะความคิดเห็นอันหลากหลายจึงเกิดขึ้นมาเพื่อพิทักษ์และปกป้องสันติภาพ และข้อคิดเห็นของการลงโทษทางเศรษฐกิจได้ปรากฏเด่นชัดขึ้น ณ จุดนี้เอง

*นิยามการลงโทษทางเศรษฐกิจข้างต้น จะถูกยึดใช้ในงานวิทยานิพนธ์ฉบับนี้

- ข้อคิดเห็น 1 : ระบบดุลแห่งอำนาจสลายลง ตามมาด้วยความล้มเหลวของการป้องกัน การก่อสงครามและปกป้องสันติภาพ อะไรคือทางเลือก?
- ข้อคิดเห็น 2 : ระบบความมั่นคงร่วมกันคือคำตอบ (ในขณะที่ระบบดุลแห่งอำนาจไม่ อาจฟังได้อีกต่อไป) แต่ระบบนี้จะทำหน้าที่ของมันให้สำเร็จ ได้ อย่างไร?
- ข้อคิดเห็น 3 : คำตอบคือการก่อตั้งองค์การระหว่างประเทศ แต่ละองค์การนี้จะบังคับ ใช้กฎหมายอย่างไรโดยปราศจากความขัดแย้งทางทหาร?
- ข้อคิดเห็น 4 : ทางออกคือการใช้การลงโทษทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศ ซึ่งเป็น อาวุธที่ทรงอำนาจ ทรงประสิทธิภาพ ไม่เสียเลือดเนื้อ ยิ่งไปกว่านั้น คือ ง่ายต่อการยอมจำนนของผู้รุกรานสันติภาพ
- ข้อคิดเห็น 5 : การลงโทษทางเศรษฐกิจแฝงไว้ด้วยพลังเชิงศีลธรรม และได้รับการ สนับสนุนแพร่หลายในระหว่างประเทศ
- ข้อคิดเห็น 6 : รัฐทั้งหลายรู้จักเหตุผล และจะพบว่ามันไม่มีประโยชน์หรือคุ้มค่าแต่ ประการใดต่อการเข้าสู่สงคราม
- ข้อคิดเห็น 7 : ความเป็นกลางที่เสนอขึ้นมาก็เป็นสิ่งที่ไม่แน่นอน และไม่มั่นคงปลอดภัย จึงไม่ใช่ทางเลือกของประชาคมแห่งรัฐ¹¹

ด้วยข้อคิดเห็นทั้งหมดนี้ ภายหลังจากการก่อตั้งสันนิบาตชาติ (The League of Nations) การลงโทษทางเศรษฐกิจได้ถูกบัญญัติไว้เป็นส่วนหนึ่งในมาตราที่ 10 และ 16 ที่ให้นับ การลงโทษทางเศรษฐกิจเป็นมาตรการโดยชอบหนึ่งของการรักษาความมั่นคง¹² โดยเฉพาะใน มาตราที่ 16 ซึ่งกล่าวว่า

รัฐสมาชิก จำต้องตัดขาดความสัมพันธ์ในทุกด้านทางการค้าและการเงินจากรัฐ ที่ละเมิดกฎหมายระหว่างประเทศ ห้ามปฏิบัติสัมพันธ์ใด ๆ ทั้งสิ้น แม้กับชนชาติ ของผู้ละเมิดกฎหมายนั้น อีกทั้งป้องกันการเปิดการติดต่อในทุกทางไม่ว่าจะ

¹¹Daoudi and Dajani, *Economic sanctions*, pp.18-19.

¹²*Ibid.*, p.56.

เป็นด้านการเงิน การพาณิชย์ หรือบุคคล ระหว่างรัฐอื่น หรือรัฐที่สามกับรัฐผู้ละเมิดกฎหมาย ไม่ว่ารัฐที่สามนั้นจะเป็นภาคีสมาชิกแห่งสันนิบาตชาติหรือไม่ก็ตาม¹³

(แม้ว่ามาตราที่ 16 นี้จะปราศจากคำจำกัดความของ "การลงโทษ" หากแต่ถือได้ว่าได้บรรยายถึงการกระทำที่รัฐสมาชิกแห่งสันนิบาตชาติทุกรัฐต้องปฏิบัติต่อต้านรัฐผู้ละเมิดกฎหมายระหว่างประเทศ)

นอกจากนี้การลงโทษทางเศรษฐกิจได้ปรากฏขึ้นอย่างชัดเจนในร่างสุดท้าย (final draft) แห่งสนธิสัญญาแห่งสันนิบาตชาติว่าด้วยการลงโทษที่เป็นมาตรการหลัก ๆ ได้แก่

1) การสกัดกั้นหรือบล็อกเคด (blockade) เป็นการป้องกันการติดต่อทางพาณิชย์โดยปิดพรมแดนของรัฐเป้าหมาย

2) เอมบาร์โก (embargo) เป็นการอาณัติหรือยึดทรัพย์สินเฉพาะกาลและในทันทีภายในอาณาเขตทางทะเลหรือดินแดนแห่งรัฐสมาชิก ทั้งนี้กระทำต่อเรือสินค้าและสินค้าทุกประเภทที่เป็นของรัฐผู้กระทำผิด

3) การห้ามจัดหาหรือลำเลียงวัตถุดิบและผลผลิตทางอาหารและเครื่องอุปโภคบริโภคอื่น ๆ ที่จำเป็นต่อการดำรงชีพ

4) การห้ามปล่อยเงินกู้สาธารณะ และปฏิเสศการขายหุ้นของรัฐภาคีสมาชิกให้แก่รัฐเป้าหมาย เพื่อเป็นการตัดหนทางแห่งการแลกเปลี่ยนเงินตราต่างประเทศ รวมถึงการถอดถอนหุ้นของรัฐสมาชิกออกจากรัฐเป้าหมาย¹⁴

นับแต่นั้นมา ความคิดเห็น ข้อเสนอแนะ และคำวิพากษ์วิจารณ์ของนักคิด นักทฤษฎี ตลอดจนนักการเมืองหรือผู้บริหารประเทศ ปรากฏขึ้นมากมาย ตัวอย่างเช่น

¹³Ibid., p.57.

¹⁴Ibid.

ซิกเนอร์ แชนเซอร์ (Signor Schanzer, 1921) กล่าวว่า

นับแต่สิ่งสำคัญยิ่งที่ผูกมัดเราต่อการตีความที่ถูกต้องตามมาตรา 16 ซึ่งกำหนดการลงโทษที่มีอนุภาพมากที่สุดในบทบัญญัติแห่งสันนิบาตชาติ และข้าพเจ้าใคร่ขอเสริมว่าเป็นลักษณะของการลงโทษที่ชัดเจนที่สุด และเป็นการลงโทษที่สอดคล้องกับความตั้งใจในข้อตกลงแห่งสันนิบาตชาติ และสอดคล้องกับความคิดที่เป็นแรงบันดาลใจเพื่อสร้างสรรค์สันนิบาตชาติ เป็นการเปิดโอกาสให้แก่เราที่จะหนีห่างจากสงครามและแก้ไขความขัดแย้งระหว่างรัฐด้วยหนทางแห่งสันติวิธี¹⁵

วิลเลียม อี. แรพพาร์ด (William E. Rappard, 1925) กล่าวว่า

ด้วยกระบวนการเพียงลำพัง อาจพอเพียงที่จะตัดสินกรณี หากแต่ในกรณีที่อีกฝ่ายหนึ่งไม่ยอมเชื่อฟังและก่อสงครามซึ่งเป็นผิดกฎหมายนั้น กระบวนการศาลก็คงจะไม่พอเพียง และยิ่งจำเป็นต้องปกป้องสันติภาพด้วยแล้ว ดังนั้นผู้บัญญัติด้วยบทกฎหมายในมาตรา 10 และ 16 จึงได้สร้างสรรวิธีการอีกประการหนึ่ง นั่นคือ แข่งขันหรือการลงโทษนั่นเอง¹⁶

คณะกรรมการว่าด้วยการลงโทษทางเศรษฐกิจ (Committee on Economic Sanctions, 1931) กล่าวว่า

ความรู้โดยทั่วไปเกี่ยวกับการลงโทษทางเศรษฐกิจอาจกระตุ้นบางประเทศที่มีพฤติกรรมก้าวร้าวรุกราน ให้เกิดความรู้สึกรัดอกกังวลต่อผลประโยชน์ทางอุตสาหกรรมและธุรกิจทั้งหมดของตน และอิทธิพลของการลงโทษทางเศรษฐกิจ ซึ่งครอบงำโดยตรงภายในประเทศ ในหลาย ๆ กรณีอาจพอเพียงต่อการปรับเปลี่ยนอัตราความก้าวร้าวรุกรานนั้นได้

¹⁵Signor Schanzer, rapporteur for the Special Committee on the Economic Weapon, in a speech to the Second Assembly on 21 September 1921, quoted in Daoudi and Dajani, *Economic sanctions*, p.22.

¹⁶William E. Rappard, *International Relations as Viewed from Geneva*, p.129., quoted in *ibid.*, p.23.

อิทธิพลของการลงโทษทางเศรษฐกิจนี้เป็นสิ่งที่ทรงอำนาจมากยิ่งขึ้น เปรียบเสมือนประเทศที่เข้าสู่อุตสาหกรรมหนัก และการลงโทษทางเศรษฐกิจอาจมีน้ำหนักมากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะเมื่อรัฐอุตสาหกรรมนำไปใช้ และนับแต่ปรากฏชัดว่ารัฐอุตสาหกรรมเท่านั้นที่สามารถสร้างสงคราม ผลกระทบทางจิตวิทยาของการลงโทษทางเศรษฐกิจจึงนับเป็นสิ่งที่แข็งแกร่งที่สุดที่ผู้มีนโยบายป้องปรามต้องการมากที่สุด¹⁷

เรย์มอนด์ เลสลีย์ บูเอลล์ (Raymond Leslie Buell, 1932) กล่าวว่า

มีความเป็นไปได้ที่จะมีความมั่นคงที่แท้จริง มีการลดอาวุธ และมีการก่อตั้งองค์การระหว่างประเทศเพื่อแก้ปัญหาทางการเมือง โดยมี การลงโทษหรือแรงกดดันระหว่างประเทศเป็นกลไกสำคัญโดยรากฐาน หากรัฐล้มเหลวต่อการสร้างระบบการลงโทษระหว่างประเทศ... โลกคงตกอยู่ท่ามกลางหายนะแห่งสงคราม ดังนั้น ระบบการลงโทษระหว่างประเทศจึงเป็นสิ่งสำคัญยิ่งในฐานะเป็นกลไกป้องกันการก่อสงคราม¹⁸

ประธานาธิบดี ทาฟท์ และธีโอดอร์ รูสเวลท์ และวุฒิสมาชิก เฮนรี คาบอท ลอดจ์ (President Taft and Theodore Roosevelt, and Senator Henry Cabot Lodge) แสดงความคิดเห็นสนับสนุนการลงโทษทางเศรษฐกิจเพื่อรักษากฎหมายระหว่างประเทศ เช่นเดียวกับประธานาธิบดีวูดโรว์ วิลสัน (President Woodrow Wilson) ได้กล่าวสนับสนุนมาตรการการลงโทษทางเศรษฐกิจในการประชุมสันติภาพที่ปารีสว่า

หากรัฐสมาชิกบางรัฐแห่งสันนิบาตชาติ ละเมิดหรือเพิกเฉยต่อสัญญาแห่งกระบวนการยุติธรรม สิ่งที่จะเกิดขึ้นมิใช่สงครามหรือ หากแต่เป็นบางสิ่งที่น่า

¹⁷Committee on Economic Sanctions, Report of Research Finding, 1931, p.22, quoted in Daoudi and Dajani, *Economic sanctions*, p.24.

¹⁸Raymond Leslie Buell, "Are sanctions necessary to international organization? Yes," *Foreign Policy Association, pamphlet no.82, series 1931-2* (June 1932), p.6. quoted in *ibid*.

เกรงกลัวว่าสงคราม นั่นคือ การปรับใช้มาตรการการลงโทษทางเศรษฐกิจ ซึ่งเป็นสันติวิธีแต่อันตราย และไม่จำเป็นต้องใช้กำลัง การบอยคอตต์คือสิ่งที่ทดแทนสงครามได้ดี¹⁹

คำกล่าวข้างต้นเป็นเพียงบางตัวอย่างของการแสดงความคิดเห็น และท่ามกลางนักปฏิบัติทั้งหลาย ได้มีบทสรุปเกี่ยวกับการลงโทษทางเศรษฐกิจในเชิงบวกดังนี้

1. การลงโทษจะป้องกันสงครามโดยการข่มขู่ผู้รุกราน และป้องปรามรัฐที่คิดจะทำสงครามให้ต้องทบทวนอย่างจริงจัง
2. การลงโทษส่งผลกระทบต่อในเชิงลบ เป็นการลงโทษผู้ก่อสงครามให้ได้รับผลจากการระงับการติดต่อทางการเงินและการพาณิชย์
3. การลงโทษจะจัดการความขัดแย้งระหว่างประเทศด้วยสันติวิธีปราศจากการใช้กำลัง
4. การลงโทษมีความหมายสำคัญต่อกฎหมายระหว่างประเทศ ซึ่งจะอยู่เหนือเจตนาของรัฐบาลแห่งรัฐ และป้องกันการล่วงละเมิดกฎหมาย โดยการลงโทษจะเตือนให้รัฐผู้ละเมิดได้ตระหนักว่าสันนิบาตชาติจะไม่มีการผ่อนปรนให้
5. การลงโทษสามารถชี้้นำให้ประชาชนในรัฐเป้าหมายตัดสินใจได้ว่ารัฐบาลของตนไม่เป็นที่พึงปรารถนาที่นำพวกตนเข้าสู่เส้นทางแห่งอันตรายและทุกข์ยาก
6. การลงโทษสามารถลดทอนการนำเข้าสินค้าฟุ่มเฟือย และสร้างแรงจูงใจให้ผู้บริโภคหันมาสนใจและปรับตัวสู่การบริโภคพื้นฐาน
7. การลงโทษจะจำกัดขอบเขตของความก้าวร้าวรุกรานของรัฐเป้าหมาย โดย หนึ่ง มุ่งไปที่มูลค่าทางการเงินของรัฐเป้าหมาย สอง สร้างอุปสรรคความยุ่งยากมากมาต่อการนำเข้าสินค้าที่สำคัญต่อการส่งเสริมสงคราม และสาม โดคเคียวรัฐเป้าหมายในประชาคมระหว่างประเทศ
8. การลงโทษเป็นมาตรการที่เป็นรูปธรรม²⁰

¹⁹Woodrow Wilson's Case for the League of Nations, complied with his approval by Hamilton Foley (Princeton: Princeton University Press, 1923), pp.67, 71, 72. quoted in *ibid.*, p.26.

²⁰Daoudi and Dajani, *Economic sanction*, pp.26-27.

ในขณะที่เดียวกัน ความคิดเห็นที่ไม่สอดคล้องกับความคิดเห็นข้างต้นก็มีอยู่มาก อาทิ

1. การลงโทษจะทำให้สงครามขยายตัวมากกว่าจำกัดวงล้อม
2. การลงโทษจะทำให้สถานภาพเดิม (status quo) ระหว่างประเทศอยู่ถาวรไปพร้อม ๆ กับความอยู่ดีศรีธรรม
3. การลงโทษจะทำให้บรรยากาศความสัมพันธ์ระหว่างประเทศเลวร้ายลงอย่างแน่นอน
4. การลงโทษทำให้ความตั้งใจเดิมไขว้เขว นับจากมาตรการที่ใช้ไปจนถึงประสิทธิผลในการแก้ไขความขัดแย้ง
5. การกำหนดการลงโทษจะพัวพันกับความเสียหายของสงคราม
6. การปรับใช้การลงโทษเป็นไปอย่างเลือกปฏิบัติ เห็นได้จากประสิทธิภาพที่เกิดขึ้นโดยตรงและง่ายด้ายกับรัฐที่อ่อนแอกว่ารัฐมหาอำนาจ
7. ข้อยุติของปัญหาระหว่างประเทศมิได้ขึ้นอยู่กับพัฒนาการของการลงโทษ หากแต่ขึ้นอยู่กับจัดการกับสาเหตุที่รองรับความขัดแย้งนั้น ๆ อยู่
8. การลงโทษนั้นเป็นสิ่งเพื่อสัน
9. การลงโทษอาจสร้างความขุ่นเคืองขมขื่นหนักยิ่งขึ้นในรัฐเป้าหมายและเกิดพลังต่อต้านรัฐผู้กำหนด ทำให้ทั้งสองฝ่ายเข้าถึงความตกลงยากลำบากยิ่งขึ้น
10. การลงโทษจะทำให้สถานะทางการค้าของรัฐผู้กำหนดตกอยู่ในความเสียหายที่ติดต่อกับคู่ค้าอื่นซึ่งอยู่ในฐานะของซัพพลายเออร์ (supplier) ที่ไม่น่าไว้ใจ²¹

กาลต่อมา ช่วงเวลาแห่งสงครามโลกครั้งที่ 2 การลงโทษทางเศรษฐกิจยังคงเป็นประเด็นของการแสวงหาบทสรุปต่อไป และก่อประสบการณ์ขึ้นหลายครั้ง บางครั้งก็ได้รับการยอมรับถึงประสิทธิภาพที่สามารถบรรลุเป้าหมาย หากบางครั้งก็ล้มเหลว ซึ่งก็ขึ้นอยู่กับสภาวะการณ์

²¹Ibid., pp.29-30.

และมุมมองที่ต่างกันไป อย่างไรก็ตาม ประสบการณ์ครั้งสำคัญของการลงโทษทางเศรษฐกิจภาย หลังสงครามโลกครั้งที่ 2 เริ่มก่อตัวขึ้นเมื่อสหรัฐอเมริกา ประเทศซึ่งเคยเพิกเฉยต่อการมีส่วนร่วม ในองค์การระหว่างประเทศ (สันนิบาตชาติ) ได้มีทัศนคติที่เปลี่ยนไปและกลับให้การสนับสนุน ต่อแนวคิดการลงโทษทางเศรษฐกิจร่วมกันภายใต้ความร่วมมือในกรอบของสหประชาชาติ

ศาสตราจารย์ เบนจามิน เฮช. วิลเลียม (Professor Benjamin H. William) กล่าวว่า

"...นับจากเหตุการณ์ ณ อ่าว เฟอร์ล ฮาเบอร์ เป็นต้นมา ได้ย้าเตือนให้สหรัฐฯ หันมาพัฒนาการลงโทษทางเศรษฐกิจ ขณะที่ระบบโลกใหม่ได้วางแนวทาง เพื่อการป้องกันประชาคมระหว่างประเทศจากสงคราม พวกเขาได้รวมแนว ทางการลงโทษทางเศรษฐกิจเข้าไว้ ซึ่งเป็นที่ยอมรับของอเมริกันชนมากขึ้นกว่า ในปีค.ศ. 1919 รูปแบบการลงโทษบางอย่างในช่วง 2-3 ปีที่ผ่านมาได้ปรากฏ แบบใหม่ ๆ ขึ้นท่ามกลางแบบอย่างที่มีอยู่เดิม และสหรัฐฯอาจถูกคาดหวังให้ เล็งเห็นถึงประโยชน์ของการลงโทษด้วยสายตาที่เป็นมิตรยิ่งขึ้นกว่าสมัย สงครามโลกครั้งที่ 1 ได้ปิดฉากลง²²

วิลเลียมได้สรุปว่า การลงโทษทางเศรษฐกิจควรจะได้รับ การยอมรับมากขึ้นกว่าแต่ ก่อน นับตั้งแต่การลงโทษได้เข้ามามีส่วนสำคัญยิ่งในนโยบายของสหรัฐฯ และคาดหวังว่าอำนาจ ทางเศรษฐกิจมหาศาลของประเทศสหรัฐอเมริกาจะไม่ถูกใช้ไปเพื่อสนับสนุนประเทศที่ก้าวร้าว รุกรานสันติภาพ ยิ่งไปกว่านั้น การลงโทษจะทำให้ผู้รุกรานต้องยอมจำนน ซึ่งเป็นภาระที่ยากยิ่งแต่ก็ เพื่อการแบ่งเบาภาระขององค์การระหว่างประเทศ²³

การลงโทษได้รับการยอมรับมากขึ้นเช่นเดียวกับการนำไปปฏิบัติ ได้มีการใช้การลง โทษหลายครั้ง เช่น สหรัฐฯ การลงโทษในช่วงเวลาแห่งการต่อต้านคอมมิวนิสต์ หรือครั้งสำคัญยิ่ง เช่น ช่วงค.ศ.1951-53 ซึ่งเป็นช่วงแห่งการคว่ำบาตรน้ำมันอิหร่าน โดยบริษัทน้ำมันข้ามชาติ

²²Benjamin H. William, "The coming of economic sanctions into american practice," *American Journal of International Law* 37 (July 1943), p.387 quoted in Daoudi and Dajani, *Economic sanctions*, p.40.

²³Daoudi and Dajani, *Economic sanctions*, p.41.

ทั้งหลายที่รัฐบาลของบริษัทเหล่านั้นให้การสนับสนุน²⁴ หรือเมื่อสหรัฐฯ ตัดขาดความสัมพันธ์และความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจแก่คิวบา หรือในกรณีองค์การกลุ่มประเทศอาหรับผู้ส่งออกน้ำมันปิโตรเลียม (The Organization of Arab Petroleum Exporting Countries - OAPEC) ประกาศระงับขายส่งน้ำมันแก่ประเทศตะวันตกที่ให้การสนับสนุนอิสราเอล และเพื่อกดดันให้อิสราเอลถอนกำลังออกไปจากแนวชายแดน หรือครั้งสหประชาชาติปรับใช้มาตรการการลงโทษทางเศรษฐกิจต่อโรดีเซีย และในอีกหลาย ๆ กรณีซึ่งกรณีเหล่านั้นก็มักถูกวิพากษ์วิจารณ์ในทิศทางที่แตกต่างกัน

ประสบการณ์ของการลงโทษทางเศรษฐกิจยังคงมีอยู่ต่อไป ถึงกระนั้นกลับพบว่าความคิดเห็นต่อการลงโทษทางเศรษฐกิจของนักปฏิบัติทั้งหลายจะปรากฏในด้านลบมากยิ่งขึ้น ดังตัวอย่างเช่น

นักต่อต้านมาตรการการลงโทษบางท่านได้แสดงความคิดเห็นว่า การลงโทษของสันนิบาตชาติเพื่อต่อต้านการบุกยึดครองเอธิโอเปียของมุสโสลินี (Mussolini) ไร้ประสิทธิผลการลงโทษของสหประชาชาติต่อระบบการปกครองของเอียน สมิธ (Ian Smith) ในโรดีเซีย ก็ไม่ก่อผลเท่าใด ความพยายามในการจำกัด ระเบียบการค้าของสหรัฐฯ ที่มีต่อเกาหลีเหนือ เวียดนาม และคิวบาก็เป็นเช่นเดียวกัน²⁵

อาเล็กซานเดอร์ เอกสไตน์ (Alexander Eckstein, 1966) กล่าวว่า

เอมบาร์โกของสหรัฐฯ ไม่ได้ก่อผลกระทบทางเศรษฐกิจต่อจีนมากนัก เพราะยังคงปรากฏว่าจีนสามารถเปิดช่องทางการค้ากับรัฐอื่นได้ ดังนั้นเอมบาร์โกจึงเป็นได้เพียงความหมายเชิงสัญลักษณ์ (symbolic meaning) เท่านั้น²⁶

²⁴การคว่ำบาตรน้ำมันอิหร่าน ผลปรากฏว่าเศรษฐกิจของอิหร่านกระทบกระเทือนอย่างหนัก ทำยที่สุคนาภรัฐมนตรีอิหร่าน นายโมสซาเดก (Mossadeg) ไล่ออกจากตำแหน่ง และระบบซาร์ (Shah) กลับขึ้นมาใช้อำนาจอีกครั้ง อย่างไรก็ตามการลงโทษถูกวิจารณ์ว่าด้วยตัวของมันเอง ไม่สามารถทำให้รัฐบาลอิหร่านยอมตามได้ อีกทั้งมิได้เป็นเหตุให้อำนาจของโมสซาเดกล่มสลาย การลงโทษเป็นแต่เพียงการบ่อนทำลายทางเศรษฐกิจและเสถียรภาพทางการเมืองเท่านั้น cited by Daoudi and Dajani, *Economic sanctions*, p.42.

²⁵Paul Lewis, "U.S. urges Iran sanctions, But whom will they hurt?" *New York Times*, 16 December 1979, p.32, quoted in *ibid.*

²⁶Alexander Eckstein, *Communist China's economic growth and foreign trade: Implications for U.S. policy* (New York: McGraw Hill, 1966), p.273. quoted in *ibid.*, p.43.

โยฮัน กัลตุง (Johan Galtung, 1967) ได้กล่าวในบทความเรื่อง "ว่าด้วยประสิทธิผลของมาตรการลงโทษทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศโดยยกตัวอย่างกรณีโรดีเซีย" ว่า

ในบทความนี้ บทสรุปเกี่ยวกับประสิทธิผลที่น่าจะเป็นไปได้ของการลงโทษทางเศรษฐกิจโดยทั่วไปคือผลในเชิงลบ²⁷

ปีเตอร์ วาลเลนสตีน (Peter Wallensteen, 1968) กล่าวว่า โดยภาพรวม การลงโทษทางเศรษฐกิจไม่ประสบผลสำเร็จในฐานะที่เป็นมาตรการที่ทรงอิทธิพลในระบบระหว่างประเทศ²⁸

มากาเรต ด็อกซี (Magaret Doxey, 1972) กล่าวว่า บทสรุปในงานวิเคราะห์เกี่ยวกับสหประชาชาติและแอฟริกาตอนใต้ สิ่งหนึ่งที่สรุปได้คือ กำลังแห่งการคุกคามบีบบังคับของการลงโทษนั้นอ่อนแอลงไปในเกือบทุก ๆ กรณี ถ้าเราจะนับ...²⁹

เคลาส์ อี. คนอร์ (Klaus E. Knorr, 1973) กล่าวว่า โดยหลักการ "การร่วมกัน" ลงโทษทางการค้า ควรจะก่อประสิทธิผลมากกว่าการตอบโต้กันทางเศรษฐกิจ โดย "ลำพัง" เพียงรัฐหนึ่งรัฐใด และนับตั้งแต่ระบบโลกตั้งอยู่บนพื้นฐานของการผูกขาดระหว่างประเทศ การผูกขาดนี้ได้ควบคุมเหนือตลาดการค้าโลก...

ในทางปฏิบัติ อย่างไรก็ตาม การลงโทษทางเศรษฐกิจที่กระทำร่วมกันได้พิสูจน์แล้วให้เห็นถึงความไร้ผล... ตลอดช่วงเวลาแห่งประวัติศาสตร์ คุณค่าของการตอบโต้กันทางเศรษฐกิจเชิงคุกคามนั้นไม่สามารถยกระดับมาตรฐานขึ้นมา

²⁷Johan Galtung, "On the effects of international economic sanctions with example from the case of Rhodesia," *World Politics*, xix (April 1967), p.409. quoted in *ibid.*

²⁸Peter Wallensteen, "Characteristics of economic sanctions," *Journal of Peace Research* 5, 3 (1968), p.262. quoted in *ibid.*, p.45.

²⁹Magaret Doxey, "International sanctions: A framework for analysis with special reference to the U.N. and Southern Africa," *International Organization* xxvi (Summer 1972), p.542. quoted in *ibid.*

ได้ อะไรที่ทำให้คุณค่าเชิงคุณค่านี้อ่อนลงก็คงจะเป็นความอ่อนแอของรัฐที่พยายามจะใช้มาตรการดังกล่าว ด้วยเหตุนี้ คุณค่าของการคุกคามทางเศรษฐกิจดูเหมือนว่ากำลังเสื่อมคุณค่าลงไปทุกขณะ³⁰

มิลตัน ฟรีดแมน (Milton Friedman, 1980) กล่าวว่า การลงโทษทางเศรษฐกิจมิใช่เป็นอาวุธที่ทรงประสิทธิภาพของการทำสงครามการเมือง มาตรการการลงโทษทางเศรษฐกิจเป็นเพียงการยอมรับถึงความไร้สมรรถภาพที่จะสร้างความมั่นคงแก่สาธารณะ³¹

จูดิธ มิลเลอร์ (Judith Miller, 1980) กล่าวว่า ในขณะที่การบอยคอตต์ เอมบาร์โก และการลงโทษทางเศรษฐกิจ เป็นทางเลือกอันชอบธรรม แต่การลงโทษด้วยวิธีเหล่านี้ก็ไม่ค่อยบรรลุเป้าหมาย³²

ทัศนะเชิงลบต่อการลงโทษทางเศรษฐกิจเกิดขึ้นเองเพราะปรากฏการณ์และประสบการณ์ที่ทำให้เป็นไปเช่นนั้น กล่าวคือ มิได้ก่อผลในเชิงที่พึงปรารถนา ทั้งนี้อาจเป็นไปด้วยเหตุผลมากมาย อาทิ

1. ความยากลำบากและอุปสรรคที่เกี่ยวข้องกับการปรับใช้ และ "ร่วมกัน" ลงโทษ
2. ความยากลำบากในการเห็นพ้องต้องกันว่าจะใช้มาตรการใดบ้างในการลงโทษและควรใช้ในรูปแบบใด
3. ความเต็มใจของประเทศผู้ส่งสินค้ารายอื่น ๆ ที่จะจัดหาสินค้าที่จำเป็นให้แก่รัฐเป้าหมาย และแรงจูงใจทางเศรษฐกิจและการเมืองนี้เองที่ทำให้ผลของการลงโทษลดประสิทธิภาพ

³⁰Klaus E. Knorr, *Power and wealth: The political economy of international power* (New York: Basic Books, 1973), pp.156, 197. quoted in *ibid*.

³¹Milton Friedman, "Economic sanctions," *Newsweek*, 21 January 1980, p.76.

³²Judith Miller, "When sanctions worked," *Foreign Policy* 32 (Summer 1980), p.118. quoted in Daoudi and Dajani, *Economic sanctions*., p.48.

4. ความยากลำบากในเรื่องของขอบเขตแห่งเวลา ข้อสรุปที่แย้งกันคือ ยิ่งการลงโทษมีระยะเวลายาวนานขึ้นเท่าไร ยิ่งเปิดโอกาสให้รัฐเป้าหมายหลบหลีกและหาช่องทางได้มากขึ้นเท่านั้น การกำหนดการลงโทษระยะยาวจะเป็นการเปิดโอกาสต่อการปรับเปลี่ยนทางเศรษฐกิจ เช่น การหาผลผลิตทดแทน การพัฒนาแหล่งสินค้าและวัตถุดิบเพื่อทางเลือกใหม่ และการจัดเตรียมเพื่อแลกเปลี่ยนทางธุรกิจ

5. ความยากลำบากในการป้องกันแทรกแซงจากมือที่สาม โดยเฉพาะอย่างยิ่งบรรษัทข้ามชาติที่ชำนาญในการหาช่องทางสร้างผลกำไรจากการลงโทษ

6. ความสามารถในการปรับตัวของรัฐเป้าหมาย เพื่อต่อต้านคัดง้างกับการลงโทษโดยการปรับเปลี่ยนบางประการในภาคเศรษฐกิจของตน

7. ความยากลำบากในการแสวงหาความร่วมมือทั้งทางการเมืองและเศรษฐกิจระหว่างรัฐผู้กำหนดด้วยกัน หรือระหว่างรัฐผู้กำหนดกับรัฐอื่น ๆ หรือฝ่ายที่เป็นกลาง หรือกับฝ่ายมหาอำนาจ

8. ความเป็นจริงคือมิใช่ทุกรัฐมีความอ่อนไหวต่อแรงกดดันทางการเมืองและเศรษฐกิจเหมือนกันทั้งหมด เพราะปรากฏว่ารัฐเกษตรกรรมที่เลี้ยงหรือพึ่งตนเองได้ มีความเปราะบางต่อการคุกคามจากการลงโทษน้อยกว่ารัฐอุตสาหกรรม

9. ความเป็นจริงอีกประการคือ มิใช่ทุกรัฐที่ร่วมกันแล้ว จะยอมทนแบกรับภาระที่ตามมาและบางครั้งภาระนั้นก็อาจมากเกินไปที่จะรับได้ ซึ่งสิ่งนี้จะนำไปสู่ความล้มเหลวของการลงโทษ และความแตกร้างในกลุ่มรัฐที่ร่วมกันใช้มาตรการการลงโทษ

10. ผลกระทบอันเกิดจากการลงโทษ อาจก่อปัญหาด้านมนุษยธรรมได้ อาทิ การกีดกันทางการเงินไม่เพียงมีผลกระทบต่อระบบทางการเมืองเท่านั้น พลเรือนผู้บริสุทธิ์เองก็ต้องได้รับผลจากการลงโทษนั้นด้วย

11. ความเป็นไปได้ว่า เอมบาร์โกจะไม่ช่วยป้องปรามรัฐเป้าหมาย แต่กลับชักนำไปสู่เส้นทางแห่งสงครามในระยะเวลาอันสั้น

12. ความจริงที่มักปรากฏให้เห็นเสมอคือ รัฐผู้ก้าวร้าว (ด้วยการตัดสินใจตามลำพังเพื่อบรรลุเป้าหมายของตนโดยอาศัยกำลัง) มักจะปฏิบัติกรับพลันและหนักแน่น ในขณะที่องค์การระหว่างประเทศซึ่งมีรัฐสมาชิกจำนวนมากทั่วโลก และต่างก็มีผลประโยชน์ที่ต่างกัน กลับดำเนินการหรือเคลื่อนไหวอย่างเชื่องช้า

13. ความยากลำบากต่อการกำหนดมาตรการการลงโทษเพื่อต่อต้านรัฐที่มีอำนาจ เช่น ภายในองค์การระหว่างประเทศ รัฐมหาอำนาจใช้สิทธิวิโตในคณะรัฐมนตรีความมั่นคงได้ โดยไม่ยินยอมให้ใช้มาตรการการลงโทษกับตน และกับรัฐพันธมิตร

14 การลงโทษยังก่อให้เกิดการรวมตัวกันเป็นหนึ่งในสังคมรัฐเป้าหมาย มากกว่าที่จะทำให้สังคมภายในรัฐเป้าหมายแตกแยก

15. การลงโทษก่อให้เกิดสถานการณ์การตลาดธุรกิจระหว่างประเทศสืบสน เกิดผลกระทบในด้านของราคาและค่าใช้จ่ายที่แพงขึ้นต่อทุก ๆ ฝ่าย ทั้งผู้กำหนด-รัฐเป้าหมาย และรัฐที่สาม³³

อย่างไรก็ตาม ไม่ว่าจะภาพรวมของการลงโทษทางเศรษฐกิจจะออกมาในรูปแบบใด หากด้วยเวลาและประสบการณ์นี้ หลักฐานยังคงปรากฏชัดเจนว่ายังมีการใช้มาตรการการลงโทษทางเศรษฐกิจอยู่ตลอดมา ในฐานะเป็นอาวุธแห่งการข่มขู่คุกคามในเวทีความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ไม่ว่าจะด้วยเหตุผลของความตึงเครียดทางสันติภาพ หรือการรักษาสถานภาพเดิม และไม่ว่าด้วยเหตุผลทางการเมืองหรือทางเศรษฐกิจ การลงโทษทางเศรษฐกิจกลายเป็นอาวุธที่แพร่หลาย* เป็นเครื่องมือหรือกลไกในการดำเนินนโยบายต่างประเทศของหลาย ๆ ประเทศ

แนวความคิดเกี่ยวกับการลงโทษทางเศรษฐกิจและแนวคิดอื่น ๆ ที่สอดคล้อง

หากพิจารณาการลงโทษทางเศรษฐกิจให้ลึกซึ้งยิ่งขึ้น จะพบว่าการลงโทษทางเศรษฐกิจมีส่วนเกี่ยวข้องกับเรื่องของ "อำนาจ" กล่าวได้ว่าการลงโทษทางเศรษฐกิจก็คือการใช้อำนาจ และการแสดงออกถึงอำนาจ และจะมีความเข้าใจการลงโทษด้วยมุมมองที่กว้างขึ้นได้ก็โดยการทำความเข้าใจในเรื่องของอำนาจ

1. แนวคิดเกี่ยวกับอำนาจ

"อำนาจ" (power) เป็นคำหนึ่งที่ใช้กันมากที่สุดในการศึกษาทางรัฐศาสตร์โดยเฉพาะอย่างยิ่งในภาคความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ นักคิด นักทฤษฎี หรือนักวิชาการหลายท่าน

³³Daoudi and Dajani, *Economic sanctions*, pp.48-50.

*ดูประมวลประสบการณ์การลงโทษทางเศรษฐกิจในท้ายบท หน้า 68-71.

พยายามที่จะให้คำจำกัดความต่ออำนาจ ตามความเข้าใจของแต่ละท่านอย่างครอบคลุม ชัดเจนให้มากที่สุด ทั้งในระดับอำนาจของปัจเจกบุคคล และระดับระบบระหว่างประเทศ เช่น

- นิโคลัส เจ. สปีคมัน (Nicholas J. Spykman) มีความเห็นว่า อำนาจคือความสามารถที่จะเปลี่ยนแปลงค่านิยมของมนุษย์ โดยการเกลี้ยกล่อม การซื้อขาย-แลกเปลี่ยนและการข่มขู่³⁴

- ฮันส์ เจ. มอร์เกินทอ (Hans J. Morgenthau) ได้นิยามการเมืองระหว่างประเทศและการเมืองทั้งหลายว่าเป็น "การต่อสู้เพื่ออำนาจ" ดังนั้น อำนาจจึงเป็นแนวความคิดที่หมายถึงทั้งวิถีทาง และเป้าหมาย เขาอธิบายว่า "อำนาจ คือ ความสามารถของมนุษย์ในการควบคุมความคิดอ่านและการกระทำของผู้อื่น"³⁵

- อาร์โนลด์ วูลเฟอ์ส (Arnold Wolfers) เสนอว่า "อำนาจ คือ ความสามารถที่จะโน้มน้าวผู้อื่น หรือทำให้ผู้อื่นทำตามหรือไม่ทำตามที่ตนต้องการ" นอกจากนั้น เขาเห็นว่ามีความจำเป็นที่จะ "ชี้ความแตกต่างระหว่างอำนาจและอิทธิพล คำแรกหมายถึงความสามารถที่จะโน้มน้าวผู้อื่น โดยการข่มขู่หรือก่อให้เกิดความสูญเสีย คำหลังหมายถึงความสามารถที่จะโน้มน้าวโดยการให้สัญญาหรือการให้ประโยชน์ต่าง ๆ"³⁶

- จอห์น เบอตัน (John Burton) เสนอว่า "ในบรรดาความคิดเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างประเทศนั้น ไม่มีเรื่องใดที่เห็นรวมกันมากเท่ากับข้อสันนิษฐานที่ว่า รัฐต่าง ๆ อยู่รอดได้โดยอาศัยอำนาจและสามารถบรรลุวัตถุประสงค์ได้โดยอาศัยอำนาจ"³⁷

- เอ เอฟ. เค. ออร์แกนสกี (A.F.K. Organiski) มีความเห็นว่า "หนึ่งในคุณลักษณะที่สำคัญที่สุดของชาติก็คือ อำนาจของชาติ ทั้งนี้เนื่องจาก อำนาจ เป็นปัจจัยที่สำคัญประการหนึ่งที่ชาติจะนำไปแสดงในเวทีความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ อีกทั้งเขายังเห็นว่า อำนาจ

³⁴James E. Dougherty and Robert L. Pfaltzgraff, Jr., *Contending theories of international relations* (New York: Harper Collins Publishers, 1990), p.84.

³⁵*Ibid.*

³⁶*Ibid.*

³⁷*Ibid.*

คือ ความสามารถในการที่จะมีอิทธิพลเหนือผู้อื่น เพื่อที่จะบรรลุเป้าหมายของตน³⁸

- เรย์มอนด์ เอรอน (Raymond Aron) มองว่า "อำนาจคือ ความสามารถที่รัฐจะเข้าไปมีอิทธิพลเหนือผู้อื่น โดยการเข้าควบคุมพฤติกรรมของรัฐอื่นในเวลาหนึ่ง หรือมีอิทธิพลเหนือพฤติกรรมของรัฐอื่นในอีกเวลาหนึ่ง และอำนาจนี้เป็นวิธีการเพื่อบรรลุเป้าหมาย³⁹

- โรเบิร์ต กิลพิน (Robert Gilpin) กล่าวว่า อำนาจ ประกอบด้วยขีดความสามารถ (capabilities) ของรัฐในทางการเมือง การทหาร เศรษฐกิจ และเทคโนโลยี ในขณะที่เกียรติภูมิ (prestige) ประกอบด้วยสัญชาตญาณหรือการรับรู้ (perception) ของรัฐอื่นในเรื่องของขีดความสามารถ ความตั้งใจ และความสามารถของรัฐหนึ่งที่จะแสดงออกถึงอำนาจของตน⁴⁰

นอกจากนี้ นักวิเคราะห์เกี่ยวกับมิติทางเศรษฐกิจของการเมืองระหว่างประเทศ และมิติทางการเมืองของเศรษฐกิจระหว่างประเทศบางท่านยังได้ให้ความเห็นเกี่ยวกับ "อำนาจ" ที่น่าสนใจ ได้แก่

- ชาร์ล พี. คินเคิลเบอร์เกอร์ (Charles P. Kindleberger) ได้ประเมินอำนาจความเกี่ยวพันระหว่างบริบททางเศรษฐกิจและการเมือง เขานิยามอำนาจว่า เป็น "พลัง" ที่สามารถนำไปใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ นั่นก็คือ "พลังรวมทั้งความสามารถที่จะใช้มันอย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อสนับสนุนวัตถุประสงค์บางประการ" เขาได้ชี้ความแตกต่างระหว่างเครื่องมือและเป้าหมาย หรือการใช้เครื่องมือเพื่อให้ได้มาซึ่งเป้าหมาย ในขณะที่อำนาจ คือ การใช้พลังเพื่อเป้าหมายใดเป้าหมายหนึ่ง ตามความคิดของเขา "เกียรติภูมิ คือ การได้รับการยอมรับนับถือที่ได้มาจากอำนาจ อิทธิพล คือความสามารถที่จะกำหนดการตัดสินใจของผู้อื่น กำลัง คือการใช้เครื่องมือทางกายภาพเพื่อกำหนดการตัดสินใจ การครอบงำ คือสถานการณ์ที่ ก. กำหนดการตัดสินใจของ ข. โดยที่ ข. ไม่สามารถกำหนดการตัดสินใจของ ก. เลย⁴¹

³⁸A.F.K. Organski, *World Politics*, 2nd ed. (New York: Knopf, 1968), p.101.

³⁹James E. Dougherty and Robert L. Pfaltzgraff, Jr., *Contending theories of international relations* (Philadelphia Lippincott, 1971), p.83.

⁴⁰Dougherty and Pfaltzgraff, Jr., *Contending theories of international relations*, (1990), p.84.

⁴¹*Ibid.*

• เคลาส์ คนอร์ร (Klaus Knorr) มีความคิดเห็นว่า อำนาจ อิทธิพล และการพึ่งพาอาศัยกัน มีความเกี่ยวข้องอย่างมีอาจแยกกันได้ รัฐสองรัฐอาจขัดแย้งกันในบางเรื่อง ในขณะที่ร่วมมือกันในเรื่องอื่น ๆ เมื่อทั้งสองร่วมมือกัน ทั้งสองจะได้รับประโยชน์จากการสร้างคุณค่าใหม่ ทั้งทางด้านวัตถุและมีใช้วัตถุ เมื่อทั้งสองขัดแย้งกัน ทั้งสองต่างพยายามจะได้อะไรซึ่งคุณค่าโดยที่เป็นผลเสียต่ออีกฝ่ายหนึ่ง ไม่ว่าจะกรณีใดทั้งสองต่างก็พึ่งพาอาศัยกัน⁴² อำนาจมีความสำคัญในกรณีการขัดแย้ง แต่อิทธิพลสำคัญทั้งในภาวะขัดแย้งและภาวะร่วมมือ อำนาจอาจใช้การบีบบังคับและไม่บังคับ เมื่อมีการใช้อำนาจบีบบังคับ ผู้กระทำฝ่ายหนึ่ง (ข) ก็จะถูกรอบงำให้มีพฤติกรรมตามที่ผู้กระทำ (ก) คาดหวัง เรียกร้อง เสนอ หรือปรารถนา⁴³

• เค. เจ. โฮลสตี (K.J. Holsti) มองว่า อำนาจเป็นความสัมพันธ์เชิงอิทธิพล เขาเสนอว่า อำนาจเป็นแนวความคิดหลายมิติ ซึ่งประกอบด้วย

1. การกระทำต่าง ๆ ซึ่งผู้กระทำฝ่ายหนึ่งโน้มน้าวอีกฝ่ายหนึ่ง
2. ชีตความสามารถที่ใช้เพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ และ
3. การตอบโต้ที่แสดงออกมา

โฮลสตี อธิบายแนวความคิดเรื่องอำนาจว่าเป็นแนวทางไปสู่เป้าหมาย แม้ว่าผู้นำบางคนที่แสวงหาอิทธิพลเป็นเป้าหมายก็ตาม กล่าวสั้น ๆ ก็คือ อำนาจเป็นความสามารถโดยทั่วไปของรัฐที่จะควบคุมพฤติกรรมของรัฐอื่น⁴⁴

⁴²สำหรับการพึ่งพาอาศัย มีความหมายที่หมายรวมถึงความสามารถของรัฐหนึ่งที่จะ โน้มน้าวอีกรัฐหนึ่ง โดยทางหนึ่งทางใด ถ้าการพึ่งพาอาศัยกันมีลักษณะต่างตอบแทนกัน ถ้าหากได้ตัดความสัมพันธ์ระหว่างกัน แต่ละฝ่ายอาจทำความเสียหายให้กับฝ่ายตรงข้ามและตนเองด้วย ดังนั้นผลเสียและผลได้จากการใช้อำนาจของแต่ละฝ่ายที่มีความสัมพันธ์แบบพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกัน จึงเพิ่มขึ้นตามอัตราการทำกันนั้น quoted in *ibid.*, p.85.

⁴³*Ibid.*

⁴⁴*Ibid.*, p.87.

สาระของอำนาจ ชีดความสามารถ และอิทธิพล ที่โฮลสติ ได้กล่าวถึงมีดังนี้

ในการดำเนินความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ รัฐจำเป็นต้องมีนโยบายต่างประเทศเพื่อกำหนดทิศทาง บทบาท และเป้าหมาย นโยบายนั้นประกอบด้วย การกระทำ ที่หมายถึงสิ่งที่รัฐหนึ่งกระทำต่อรัฐอื่น เพื่อที่จะก่อให้เกิดผลต่อ ทิศทาง บทบาท หรือบรรลุและปกป้องเป้าหมาย การกระทำนั้นโดยพื้นฐาน แล้ว คือ รูปแบบหนึ่งของการติดต่อสื่อสาร เพื่อเปลี่ยนแปลงหรือยับยั้งพฤติกรรมของรัฐอื่น อันเป็นไปตามเป้าหมายของตน เปรียบเสมือนการส่ง สัญญาที่ส่งจากตัวแสดงหนึ่งให้ไปมีอิทธิพลต่อความนึกคิดของผู้รับสัญญา ในการเมืองระหว่างประเทศ การกระทำและการส่งสัญญาเป็นไปได้ใน หลาย ๆ รูปแบบที่แตกต่างกัน เช่น การแสดงแสนยานุภาพทางทหาร การให้ความช่วยเหลือทางอาวุธและการเงิน การเดินขบวนต่อต้าน การประณาม การ ประกาศสงคราม และอื่น ๆ อีกมากมายรูปแบบ

กระบวนการในความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ เริ่มต้นขึ้นเมื่อรัฐ ก. พยายามใช้ทำที่ หรือสัญญาเพื่อเปลี่ยนแปลงหรือยับยั้งพฤติกรรมของรัฐ ข. และในที่นี้ "อำนาจ" จึงเข้ามามี ความสำคัญเกี่ยวข้องในฐานะเป็นชีดความสามารถของรัฐที่จะควบคุมหรือมีอิทธิพลเหนือพฤติกรรม ของรัฐอื่น⁴⁵

จากความคิดเห็นในเรื่องของอำนาจของนักรัฐศาสตร์ทั้งหลายดังกล่าวมานี้ อาจสรุป ได้ว่า อำนาจคือความสามารถที่ประกอบด้วย ชีดความสามารถและพลังต่อรองที่จะมีอิทธิพลเหนือ การแสดงพฤติกรรม และความนึกคิดระหว่างบุคคลต่อบุคคล และรัฐต่อรัฐ ให้กระทำในสิ่งที่อีก ฝ่ายหนึ่งไม่ปรารถนากระทำ หรือป้องกันมิให้เกิดการละเว้นการกระทำที่พึงปรารถนา

อำนาจเป็นได้ทั้งวิถีทางและเป้าหมายในตนเอง

1) เป็นวิถีทาง หมายถึง การใช้อำนาจหรือแสดงอำนาจในรูปแบบของการใช้คำสั่ง ข่มขู่ หรือการใช้อิทธิพลเพื่อบรรลุเป้าหมาย

⁴⁵K.J. Holsti, *International politics: A framework for analysis*, 6th ed. (London: Prentice-Hall International, 1992), pp.116-120.

นอกจากนี้ อำนาจเป็นสิ่งที่มิอาจจับต้องได้และเป็นนามธรรม อำนาจทำให้มองเห็นหรือทำให้เป็นรูปธรรมขึ้นมาได้ก็จากการเปรียบเทียบปัจจัยของอำนาจ ชาร์ล โอ. แลร์ช และ อับ

2) เป็นเป้าหมาย หมายถึง การได้มาซึ่งอำนาจ เพื่อเพิ่มพูนอำนาจที่มีอยู่เดิม หรือขยายอำนาจออกไป

คูล เอ. เซด (Charles O. Lerche and Abdul A. Said, 1995) ได้แบ่งปัจจัยของอำนาจออกเป็น 2 ปัจจัยใหญ่ ๆ คือ

- ปัจจัยที่เป็นรูปธรรม ได้แก่ สภาพทางภูมิศาสตร์ ประชากรและกำลังคน วัตถุประสงค์หรือทรัพยากรธรรมชาติ ความสามารถในการผลิตทางเกษตรกรรมและอุตสาหกรรม และกำลังทหาร

- ปัจจัยที่เป็นนามธรรม ได้แก่ โครงสร้างทางการเมือง เศรษฐกิจและสังคม ระดับการศึกษาและเทคโนโลยี กำลังขวัญของชาติ ที่ตั้งทางยุทธศาสตร์ระหว่างประเทศ⁴⁶

จากปัจจัยดังกล่าว ณ ที่นี้เราจะพิจารณาปัจจัยทางเศรษฐกิจเป็นสำคัญ ซึ่งเป็นปัจจัยรูปธรรมที่ แลร์ช ได้จำแนกไว้ได้แก่ วัตถุประสงค์หรือทรัพยากรธรรมชาติ* และความสามารถในการผลิตภาคอุตสาหกรรมและเกษตรกรรม** ปัจจัยเหล่านี้นำมาซึ่งความมั่งคั่ง และสร้างบทบาทให้แก่ประเทศทั้งทางการเมืองและเศรษฐกิจระหว่างประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งมีความสำคัญต่อการปรับใช้การลงโทษของรัฐทั้งหลายที่คิดจะนำมันไปใช้

⁴⁶Charles O. Lerche and Abdul A. Said, *Concepts of international politics in global perspective*, 4th ed. (New Jersey: Prentice Hall, Englewood Cliffs, 1995), pp.60-65.

*ทรัพยากรธรรมชาติ ได้แก่ วัตถุประสงค์ทางการเกษตร และแร่ธาตุต่าง ๆ รัฐใดที่มีทรัพยากรเหล่านี้อุดมสมบูรณ์มากก็จะมีอำนาจทางการเมืองและเศรษฐกิจของโลกมากขึ้น เช่น กลุ่มประเทศตะวันออกกลางหรือสหภาพโซเวียต ซึ่งทั้งสองเป็นแหล่งน้ำมันขนาดใหญ่จึงมีพลังต่อรองสูง โอกาสในการดำเนินนโยบายต่างประเทศก็จะสูงตามไปด้วย

**ความสามารถในการผลิตทางอุตสาหกรรมและเกษตรกรรม คือ ความสามารถในการเปลี่ยนวัตถุดิบออกมาเป็นผลิตภัณฑ์สำเร็จ ด้วยการรวมปัจจัยพื้นฐานทางการผลิต อันได้แก่ กำลังคน วัตถุประสงค์หรือทรัพยากรธรรมชาติและเทคโนโลยีเข้าด้วยกัน

ดังนั้นเมื่อปัจจัยทางเศรษฐกิจเป็นองค์ประกอบหนึ่งของอำนาจ ยังมีปัจจัยทางเศรษฐกิจเพิ่มพูนมากเท่าไร ยิ่งทำให้รัฐนั้นมีอำนาจเพิ่มพูนมากเท่านั้น ภาพของอำนาจและการลงโทษจะสามารถทำให้มองเห็นชัดเจนยิ่งขึ้นในความสอดคล้องกันก็โดยการทำความเข้าใจสาระโดยรวมของอำนาจ เช่นที่กล่าวไปแล้วนั้น และหากจะลองพิจารณาโดยนำการลงโทษทางเศรษฐกิจสวมทับตัวแบบของการใช้อำนาจ ผลลัพธ์ที่ได้ระหว่างอำนาจและการลงโทษในกรณีนี้คือ ประการเดียวกัน กล่าวคือ การที่ตัวแสดง ก. ใช้วิธีการลงโทษทางเศรษฐกิจ (ด้วยมาตรการใดก็ตาม) เพื่อเข้าไปมีอิทธิพลเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมของตัวแสดง ข. นั่นคือ การใช้ "อำนาจ" ของตัวแสดง ก. และการที่ตัวแสดง ก. จะใช้วิธีการลงโทษได้นั้น หมายความว่าต้องมีอำนาจหรือปัจจัยทางเศรษฐกิจโดยเปรียบเทียบแล้วต้องไม่น้อยหรือไม่ใกล้เคียงแต่อย่างใดกับตัวแสดง ข. ซึ่งเป็นตัวแสดงฝ่ายตรงข้าม

2. แนวความคิดเกี่ยวกับการลงโทษทางเศรษฐกิจในฐานะเครื่องมือในการดำเนินนโยบายต่างประเทศ

นอกเหนือไปจากประเด็นความเกี่ยวพันระหว่าง "อำนาจ" และ "การลงโทษทางเศรษฐกิจ" แล้ว เหตุและผลของการใช้การลงโทษทางเศรษฐกิจในฐานะเป็น "เครื่องมือในการดำเนินนโยบายต่างประเทศ" ก็เป็นอีกแง่มุมหนึ่งของการลงโทษทางเศรษฐกิจที่ควรจะศึกษา โดยผู้วิจัยขอยกแนวความคิดของ เค.เจ. โฮลสตี (1992)⁴⁷ เกี่ยวกับเครื่องมือทางเศรษฐกิจในการดำเนินนโยบายต่างประเทศมาอธิบาย โดยมีสาระดังนี้

เนื่องจากระบบเศรษฐกิจของทุกประเทศมีความเกี่ยวข้องกันในแง่ของการแสวงหาตลาด แหล่งวัตถุดิบ อาหาร และสินค้าที่จำเป็น ดังนั้นการดำเนินความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศจึงมีผลโดยตรงต่อความเป็นอยู่ของบุคคลและของระบบเศรษฐกิจแห่งชาติ และต่อความมั่นคงของชาติด้วย

การเปิดความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศ ก่อให้เกิดโอกาสต่อการสร้างความเจริญเติบโต และความแข็งแกร่งให้แก่ประเทศได้ อย่างไรก็ตาม ก็สามารถสร้างความเปราะบางทางเศรษฐกิจ (vulnerability) ได้เช่นกัน ความเปราะบางทางเศรษฐกิจนั้น เป็นเพียง

⁴⁷Holsti, *International politics: A framework for analysis*, pp.177-192.

มิติหนึ่งของการอธิบายลักษณะการพึ่งพาซึ่งกันและกัน ยังมีอีกมิติหนึ่งควรพิจารณาควบคู่กันไป คือ ความอ่อนไหว (sensitivity) ทางเศรษฐกิจในมิตินี้ หมายถึง ความอ่อนไหวของรัฐในการรับผลกระทบอันเกิดจากการเปลี่ยนแปลงภายนอก ก่อนที่จะมีความพยายามปรับเปลี่ยนนโยบาย ความอ่อนไหวจึงเกิดขึ้นจากการมีปฏิสัมพันธ์ภายในกรอบของนโยบาย ส่วนความเปราะบางทางเศรษฐกิจ ขึ้นอยู่กับการหาแหล่งทดแทนและมูลค่าที่ต้องเสียไปต่อทางเลือกใหม่ทั้งหลายที่ประเทศนั้นเผชิญอยู่ ดังนั้นความเปราะบางทางเศรษฐกิจจึงหมายถึง ความอ่อนไหวของรัฐในการรับผลกระทบ ภายหลังจากได้มีการปรับนโยบายแล้ว ตัวอย่างของการพึ่งพาซึ่งกันและกันในสองมิตินี้ ได้แก่ การที่ประเทศ 2 ประเทศ นำเข้าสินค้าน้ำมันในปริมาณที่เท่ากัน ประเทศทั้งสองนี้ จะมีความอ่อนไหวต่อการขึ้นราคาน้ำมันเช่นเดียวกัน แต่ถ้าประเทศหนึ่งสามารถหันไปหาแหล่งพลังงานจากที่อื่นๆ มาทดแทนได้ง่ายในราคาที่เหมาะสม ในขณะที่อีกประเทศหนึ่งไม่สามารถทำได้ นั่นหมายความว่าประเทศหลังมีความเปราะบางทางเศรษฐกิจมากกว่าประเทศแรก

ลักษณะของการพึ่งพาซึ่งกันและกัน ไม่จำเป็นต้องอยู่ในความสมดุลเสมอไป การที่แต่ละประเทศต่างมีปัจจัยแห่งอำนาจและอิทธิพลที่ไม่เท่าเทียมกัน ทำให้ตัวแสดงฝ่ายหนึ่งมีความได้เปรียบสามารถจัดการสิ่งใดสิ่งหนึ่งต่ออีกฝ่ายได้ และตัวแสดงที่พึ่งพาน้อยกว่าจะสามารถมีอำนาจในการต่อรองเรื่องต่าง ๆ มากกว่า⁴⁸

ดังนั้นเมื่อเกิดการรบกวนกระแสดูดึงต่อระหว่างรัฐ ในบางครั้งสามารถสร้างความปั่นป่วนและก่อความเสียหายได้อย่างรุนแรง ตัวอย่างเช่น ประเทศที่ส่งออกสินค้าเพียง 2-3 ประเภทเท่านั้น (ส่วนมากเป็นประเทศกำลังพัฒนา) หรือส่งออกไปยังตลาดเพียงไม่กี่ตลาด หรือพึ่งพิงอยู่กับแหล่งทรัพยากรเพียงบางแหล่ง สิ่งนี้เป็นการสร้างความเปราะบางทางเศรษฐกิจให้แก่ประเทศของตน ในทางกลับกัน ประเทศอย่างสหรัฐอเมริกา หรือสหภาพโซเวียต มีความสามารถในการผลิต มีวัตถุดิบ และทรัพยากรอย่างเพียงพอ โดยการพึ่งพาจากหลาย ๆ แหล่ง นอกจากนี้ยังครอบครองปัจจัยการผลิตจำนวนมาก รวมถึงมีเทคโนโลยีที่ทันสมัย ความเปราะบางทางเศรษฐกิจจึงมีน้อยมากเมื่อเปรียบเทียบกับอีกหลาย ๆ ประเทศ

⁴⁸Robert O. Keohane and Joseph S. Nye, *Power and interdependence: World politics in transition* (Boston: Little Brown, 1977), pp.11-19.

โดยทั่วไปความสัมพันธ์เชิงโครงสร้างทางเศรษฐกิจโลกในปัจจุบัน ความเปราะบางทางเศรษฐกิจนั้น เป็นลักษณะที่พบได้ในประเทศกำลังพัฒนามากกว่าประเทศที่พัฒนาแล้ว หรือประเทศอุตสาหกรรม ประเทศกำลังพัฒนาหลายประเทศที่ส่งออกเพียงสินค้าบางประเภทและเกือบทั้งหมดพึ่งพิงแหล่งพลังงาน เครื่องจักรกล อะไหล่ ซึ่งเป็นสินค้าเพื่อการอุตสาหกรรมหนักที่มีราคาแพงทั้งสิ้น จึงไม่น่าแปลกใจที่พบว่าสัดส่วนของการใช้เครื่องมือทางเศรษฐกิจในการดำเนินนโยบายต่างประเทศ ทั้งที่เป็นการให้รางวัลและเป็นการลงโทษ และจะเกิดขึ้นโดยตรงจากประเทศอุตสาหกรรมไปสู่ประเทศกำลังพัฒนา

กระแสการติดต่อทางเศรษฐกิจนี้เองจึงถูกใช้เป็นช่องทางเพื่อเข้าถึงประเด็นที่มีจุดมุ่งหมายทางการเมือง ดังเช่นในความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ รัฐบาลจะใช้กระแสการติดต่อทางเศรษฐกิจเป็นช่องทางแสวงหาโอกาสเพื่อเปลี่ยนแปลงทัศนคติและพฤติกรรมทั้งภายในและภายนอกของรัฐเป้าหมาย เช่น ในกรณีที่สหรัฐอเมริกาใช้มาตรการการลงโทษทางเศรษฐกิจต่อต้านรัฐบาลแซนดินิสต้า ในนิการากัว ปีค.ศ.1985 เป็นการข่มขู่ให้รัฐบาลแซนดินิสต้าปฏิรูปทางการเมือง หรือในกรณีที่สหรัฐอเมริกาใช้มาตรการทางเศรษฐกิจ เพื่อขบีบไล่วุฒิสภาพลกัศดาฟีแห่งลิเบีย หรือไม่นานมานี้ในกรณีของสหรัฐใช้มาตรการทางเศรษฐกิจต่อจีนและพม่าในกรณีของการละเมิดสิทธิมนุษยชน

เครื่องมือทางเศรษฐกิจอาจใช้เพื่อการส่งเสริมสนับสนุนพฤติกรรมของรัฐบาล เช่น การให้ความช่วยเหลือ การลดหย่อนภาษี การขยายโควตาในสินค้าบางชนิด ฯลฯ ตัวอย่างเหล่านี้อยู่ในรูปของการให้รางวัลตอบแทน ขณะเดียวกัน เครื่องมือทางเศรษฐกิจอาจใช้เพื่อการข่มขู่คุกคามรัฐใดรัฐหนึ่ง เมื่อใดก็ตามที่มีการละเมิดกฎหรือหลักการสากล ดังเช่น องค์การระหว่างประเทศใช้การลงโทษทางเศรษฐกิจกับโรดีเซียในปีค.ศ.1966-1967 เนื่องจากโรดีเซียได้ประกาศตัวเป็นเอกราชจากสหราชอาณาจักรอังกฤษแต่เพียงฝ่ายเดียว

อย่างไรก็ตาม เนื่องมาจากการติดต่อทางเศรษฐกิจและการค้าระหว่างประเทศที่มีความสลับซับซ้อน ดังนั้นในการแสวงหาการเปลี่ยนแปลงหรือหยุดยั้งพฤติกรรมของรัฐอื่น รัฐนั้นต้องมีเครื่องมือที่หลากหลายและต่อไปนี้เป็นรูปแบบของเครื่องมือทางเศรษฐกิจที่ถูกนำมาใช้บ่อยครั้ง⁴⁹

⁴⁹Holsti, *International politics: A framework for analysis*, pp.179-180.

1. ภาษี (tariffs) เกือบทั้งหมดของสินค้าที่ผลิตจากต่างประเทศ เพื่อการนำเข้าไปยังอีกรัฐหนึ่ง อาจถูกเรียกเก็บภาษี โดยมีจุดประสงค์เพื่อปกป้องผู้ผลิตภายในและเพิ่มรายได้ประชาชาติ จากการเข้าไปแข่งขันยังต่างประเทศ หรือเพื่อเหตุผลทางเศรษฐกิจภายในอื่น ๆ โครงสร้างทางภาษีอาจอำนวยความสะดวก ในฐานะเป็นนโยบายต่างประเทศที่ให้รางวัลหรือลงโทษก็ได้
2. การจัดสรรส่วนแบ่ง (quota) เพื่อเป็นการควบคุมการนำเข้าสินค้าโภคภัณฑ์บางชนิด รัฐบาลอาจจัดสรรส่วนแบ่งจำกัดปริมาณการนำเข้า
3. การระงับซื้อสินค้า (boycott) เป็นวิธีการของประเทศหนึ่งที่จะรับการนำเข้าสินค้าจากอีกประเทศหนึ่ง
4. การระงับการขายหรือส่งสินค้า (embargo) วิธีการนี้มี 2 ระดับคือ - การระงับการขายสินค้าบางชนิด เช่น สินค้ายุทธศาสตร์ และ - ระงับการขายสินค้าทุกชนิด
5. การให้หรือการระงับเงินกู้-สินเชื่อ-การโอนเงิน (loans-credit-currency manipulation)
6. บัญชีดำ (blacklists) บัญชีรายชื่อบางบริษัทที่ถูกดำเนินการลงโทษ เนื่องมาจากมีการติดต่อการค้ากับรัฐเป้าหมาย
7. ใบอนุญาต (licensing) ใบอนุญาตนำเข้าและส่งออกสามารถถูกยึดหรืออนุญาตได้ทุกเมื่อ เป็นวิธีการที่มีประสิทธิภาพอีกทางหนึ่ง ในการควบคุมการแลกเปลี่ยนสินค้า คือ เป็นได้ทั้งการให้รางวัลและการข่มขู่
8. การตรึงทรัพย์สิน (freezing assets) ในโลกเศรษฐกิจที่เปิดกว้าง บริษัท รัฐบาล หรือเอกชนที่มีทรัพย์สินของตนที่เกิดขึ้นในต่างแดน เช่น ในรูปการลงทุน บัญชีธนาคาร และอสังหาริมทรัพย์มากมาย อาจถูกยึดเป็นของรัฐบาลอื่น และไม่อาจถ่ายถอนเป็นเงินสดได้
9. การให้หรือการยับยั้งความช่วยเหลืออันรวมไปถึงอัตราส่วนทางทหาร (granting or suspending aid, including military sales or grants) กระแสทางการเงิน การถ่ายทอดเทคโนโลยี บริการและสินค้ายุทธศาสตร์ทางทหาร สิ่งเหล่านี้ล้วนเป็นองค์ประกอบสำคัญในสัมพันธภาพระหว่างประเทศ ผู้ให้สามารถกำหนดปริมาณและชนิดของความช่วยเหลือเพื่อวัตถุประสงค์ทางการเมือง และการยอมรับหรือการถอดถอนขีดความสามารถทางทหาร สามารถมีผลกระทบอย่างมากต่อรัฐเป้าหมาย

10. การยึดทรัพย์ (expropriation) รัฐบาลอาจยึดทรัพย์สินของบริษัทที่มีสัญชาติเดียวกับรัฐเป้าหมายมาเป็นเจ้าของ โดยปกติ วิธีการนี้กระทำไปตามจุดประสงค์ทางเศรษฐกิจ แต่บางโอกาสการยึดทรัพย์สินอาจถูกใช้เป็นเครื่องมือต่อรอง ในความพยายามเปลี่ยนแปลงนโยบายภายใน และ/หรือต่างประเทศของรัฐเป้าหมาย

11. การระงับค่าธรรมเนียมแก่องค์การระหว่างประเทศ รัฐบางรัฐพยายามใช้อิทธิพลในองค์การระหว่างประเทศ เมื่อองค์การมีท่าทีหรือนโยบายในทิศทางที่ตรงกันข้ามกับผลประโยชน์ของรัฐสมาชิกบางรัฐในองค์การ รัฐเหล่านี้สามารถทำการคุกคามได้ด้วยการลดถอนการสนับสนุนทางการเงินที่เคยให้แก่องค์การ

นอกจากรูปแบบเครื่องมือทางเศรษฐกิจดังกล่าวข้างต้นแล้ว ยังได้มีการจำแนกถึงวิธีปฏิบัติในการลงโทษทางเศรษฐกิจ (methods of applying economic sanctions) ไว้อีกด้วย ซึ่งจะกล่าวถึงต่อไป

3. สาระและความเข้าใจเกี่ยวกับแนวความคิดในการลงโทษทางเศรษฐกิจ

ในพจนานุกรมการเมืองโลก⁵⁰ ได้อธิบายถึงสาระของการลงโทษทางเศรษฐกิจไว้อย่างละเอียดนับตั้งแต่ความหมายของการลงโทษทางเศรษฐกิจ ที่ได้กล่าวถึงในตอนต้น ๆ กระทั่งหลักการโดยทั่วไปของการนำไปปฏิบัติ ในพจนานุกรมนี้กล่าวว่า

....ถึงแม้ในหลักการของการลงโทษ สามารถเป็นไปได้ทั้งแง่บวกและแง่ลบ แต่การใช้คำ "การลงโทษ" ในบริบทนี้ เป็นไปในแง่ลบเสียส่วนใหญ่ ดังนั้นเมื่อมีการอ้างถึง การลงโทษทางเศรษฐกิจ มาตรการในเชิงของการลงโทษ (punitive) บางอย่าง อาทิ เอมบาร์โก บอยคอตต์ การถอนชื่อออกจากบัญชีประเทศที่ได้รับการอนุเคราะห์ซึ่งมักปรากฏขึ้นในแง่นี้ด้วย

การลงโทษทางเศรษฐกิจนั้น มีความแตกต่างกันระหว่างช่วงเวลาของการนำไปใช้คือ ในยามสงคราม และในยามสันติ:

⁵⁰"Economic sanctions," *The Dictionary of World Politics: A Reference Guide to Concepts, Ideas and Institution*, (New York: Harvester Wheatsheaf, 1992), pp.79-80.

- ในยามสงคราม เครื่องมือที่ถูกนำมาใช้เพื่อผลในเชิงลบนั้น มีเป้าหมายแตกต่างกันไป กล่าวคือ ผู้กำหนดจะพยายามหาหนทางบ่อนทำลายเศรษฐกิจของฝ่ายตรงข้ามด้วยมาตรการทั้งชั่วคราวและถาวร ในบางมาตรการก็มิได้มีความสำคัญมากนัก เป็นแต่เพียงส่วนประกอบหนึ่งของนโยบายโดยทั่วไป เพื่อทำสงครามต่อต้านฝ่ายตรงข้าม และการลงโทษทางเศรษฐกิจ ก็เป็นเครื่องมือที่ถูกเลือกขึ้นมาใช้ เพื่อลดทอนความสามารถทางทหารของฝ่ายตรงข้ามเท่านั้น

- ตรงกันข้าม ในยามสันติ การลงโทษทางเศรษฐกิจกลับมีจุดมุ่งหมายเพื่อผลในทางการเมือง เพื่อให้การสนับสนุนแก่การดำเนินการทางการทูต หรือเพื่อสร้างอิทธิพลเหนือพฤติกรรมของฝ่ายตรงข้าม

อย่างไรก็ตาม การลงโทษทางเศรษฐกิจ ไม่ว่าจะในระยะเวลาใด อาจก่อผลโดยตรงให้แก่ทุกฝ่ายทั้งภายในและภายนอก หรือเพียงภายในสังคมของรัฐเป้าหมายเท่านั้น

การลงโทษร่วมกัน (collective sanctions) ที่ส่งผลต่อเป้าหมายโดยตรงนั้นจะเรียกได้ว่ามีประสิทธิผล ก็ต่อเมื่อเป็นการลงโทษที่เกิดแก่ทุกคนในสังคมของเป้าหมาย คือ ทั้งที่อ่อนแอและเข้มแข็ง ที่บริสุทธิ์และมีความผิด แต่ก็มีอยู่บ่อยครั้งเหมือนกันที่การลงโทษทางเศรษฐกิจสามารถส่งผลได้เฉพาะกลุ่ม คือ เฉพาะที่อยู่ในรูปของบรรษัทธุรกิจ กลุ่มการค้า-การลงทุน และแน่นอนย่อมหนีไม่พ้นต้องถูกคว่ำบาตร ทรัพย์สิน หรือดำเนินการตามกฎหมาย

การลงโทษทางเศรษฐกิจนั้น อาจเกิดขึ้นได้ในหลาย ๆ ลักษณะ คือ เกิดจากรัฐใดรัฐหนึ่งโดยลำพัง (unilateral) หรือ 2 ประเทศ (bilateral) หรือโดยกลุ่มประเทศหรือโดยองค์การระหว่างประเทศ และควรกระทำอย่างมีเป้าหมายที่ชัดเจน บังเกิดผลอย่างทันที่และรุนแรงต่อภาคเศรษฐกิจของรัฐเป้าหมาย (target state) โดยที่รัฐเป้าหมายไม่มีทางออกหรือทางเลือกอื่นที่จะตอบโต้และก่อผลเสียหายแก่รัฐผู้กำหนด เพราะฉะนั้น ยังมีรัฐผู้กำหนดเข้ามาเกี่ยวข้องในการลงโทษมากขึ้นเท่าไร โอกาสที่จะทำลายและสร้างความเสียหายแก่รัฐเป้าหมายก็ยิ่งมีมากขึ้นเท่านั้น แต่ในทางกลับกันอาจมีความยากลำบากยิ่งขึ้นในการเผชิญหน้ากับรัฐเป้าหมายก็เป็นได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีที่มีหลายฝ่ายเข้ามาเกี่ยวข้อง อาจทำให้เกิดข้อบกพร่องหรือจุดอ่อนในการลงโทษนั้น โดยผู้สร้างจุดอ่อน (รัฐใดรัฐหนึ่งหรือหลายรัฐ) อาจขโมยจังหวะด้วยการเข้าแทนที่รัฐอื่นที่ถอนตัวไปจากตลาดการค้า การลงทุนในรัฐเป้าหมาย โดยทั่วไปบทบาทของรัฐที่เข้าแทรกทางการค้าการลงทุน หรือที่เรียกว่า มือที่สาม นั้นมีความสำคัญยิ่ง เมื่อใดที่รัฐผู้กำหนดไม่พยายามแสวงหาความร่วมมือจากมือที่สาม เมื่อนั้นนโยบายเกี่ยวกับการลงโทษทางเศรษฐกิจก็จะไร้ผลโดยตัวของมันเองและสร้างความเสียหายอย่างมาก

อย่างเช่นในกรณีที่สหประชาชาติ มีนโยบายให้ดำเนินการลงโทษทางเศรษฐกิจกับโรตเซีย (หรือซิมบับเว ในปัจจุบัน) เมื่อช่วงปีค.ศ.1966-76 ได้เกิดจุดอ่อนขึ้น โดยมีสาเหตุจากข้อเท็จจริงที่ว่าหุ้นส่วนทางการค้าซึ่งใหญ่ที่สุดเป็นอันดับสอง (Second largest trading partner) คือแอฟริกาใต้ได้พยายามแทรกแซงเพื่อบ่อนทำลายนโยบายของสหประชาชาติ กลุ่มบริษัทข้ามชาติ โดยเฉพาะบริษัทน้ำมันแองโกล-อเมริกัน (Anglo-American Oil Companies) ได้ให้ความช่วยเหลือสหภาพเพื่อล้มการลงโทษ

ในการวิเคราะห์ทางเศรษฐกิจ มีการให้ความคิดเห็นที่ไม่เฉพาะแต่บทบาทของมือที่สามเท่านั้นที่อาจบ่อนทำลายประสิทธิผลของการลงโทษทางเศรษฐกิจ ยังมีปัจจัยอื่น ๆ อีกมากมายที่ทำให้เกิดประสิทธิผล หรือไม่เกิด หรือมีมากบ้าง น้อยบ้าง

- ปัจจัยแรก รัฐผู้กำหนดควรจะต้องอยู่ในลักษณะดำเนินการร่วมกันลงโทษทางเศรษฐกิจหลาย ๆ รัฐต่อรัฐเป้าหมาย และยิ่งไปกว่านั้น รัฐเป้าหมายไม่ควรมีทางออกโดยสามารถทดแทนการนำเข้า หรือโดยการหาตลาดการส่งออกใหม่ได้ เมื่อเป็นดังนี้แล้ว จึงกล่าวได้ว่า รัฐเป้าหมายจะประสบกับความเปราะบางสูง (highly vulnerable) อันเนื่องมาจากการลงโทษทางเศรษฐกิจ

- ปัจจัยที่สอง สินค้าและบริการที่ถูกปิดกั้นมิให้เข้าสู่รัฐเป้าหมาย ควรจะเป็นกุญแจสำคัญต่อภาคเศรษฐกิจของรัฐเป้าหมาย กล่าวคือ เป็นสินค้ายุทธศาสตร์ (strategic commodities) ในบริบทของการลงโทษทางเศรษฐกิจการพึ่งพิงทางการค้าในสินค้าที่เป็นสินค้ายุทธศาสตร์ จะก่อให้เกิดผลกระทบได้อย่างมหาศาล เช่น ในช่วงปีค.ศ.1973-4 ที่เกิดจากนโยบายของกลุ่มผู้ส่งออกน้ำมันหรือโอเปค การส่งออกน้ำมันไปยังประเทศตะวันตก สร้างความเสียหายแก่การผลิตภาคอุตสาหกรรมเป็นอย่างมาก สินค้าน้ำมันจึงถือได้ว่าเป็นสินค้ายุทธศาสตร์

- ปัจจัยที่สาม รัฐผู้กำหนดเอง ควรมีทางออกหรือทางเลือกอื่น ๆ เพื่อหลีกเลี่ยงความเสียหายทางเศรษฐกิจที่อาจเกิดขึ้นโดยตัวของมันเองจากการใช้มาตรการลงโทษทางเศรษฐกิจ เช่น ในส่วนของมือที่ 3 ที่ได้กล่าวถึงไปแล้วนั้น หากรัฐผู้กำหนดได้รับความร่วมมือจากรัฐมือที่ 3 หรือรัฐมือที่ 3 กลับกลายมาเป็นตลาดสินค้าของตน มูลค่าความเสียหายก็จะลดลง

- ปัจจัยที่สี่ เป็นที่เชื่อว่าประสิทธิผลของการลงโทษทางเศรษฐกิจนั้น ส่วนหนึ่งขึ้นอยู่กับระยะเวลา การลงโทษที่ดำเนินอยู่นั้นยิ่งกินเวลานานขึ้นเท่าไร ประสิทธิภาพก็จะเพิ่มมากขึ้นตามลำดับเวลา ทั้งนี้เพราะยิ่งนานวันรัฐเป้าหมายยิ่งหมดหนทางแสวงหาแหล่งสินค้า (ทั้งนี้ในกรณีที่ไม่มีรัฐที่ 3 เข้ามาแทรก) ดังนั้น ผู้กำหนดจึงไม่ควรคาดหวังถึงผลลัพธ์ของการลงโทษไม่ว่าในระยะสั้นหรือระยะยาว

- ปัจจัยที่ห้า นอกเหนือจากปัจจัยข้างต้นแล้ว ประสิทธิภาพของการลงโทษยังขึ้นอยู่กับ การตรวจสอบ (monitoring) และการปฏิบัติอย่างจริงจัง อีกทั้งจำเป็นต้องได้รับความร่วมมือจากสถาบันระดับภูมิภาคและระดับโลก ยิ่งไปกว่านั้นลักษณะที่ตั้งทางภูมิศาสตร์ของรัฐเป้าหมาย เช่นมีลักษณะเป็นเกาะ การปฏิบัติการปิดล้อมซึ่งเป็นการตัดขาดเส้นทางคมนาคมขนส่งก็จะง่ายขึ้น

สถาบันระหว่างประเทศในทุกระดับจะเป็นประโยชน์ต่อการสร้างความชอบธรรมต่อปฏิบัติการลงโทษทางเศรษฐกิจ ทั้งนี้เพราะว่าความตกลงร่วมกันระหว่างประเทศที่เกิดขึ้นภายใต้สถาบันหรือองค์การระหว่างประเทศ เช่น สันนิบาตชาติและสหประชาชาติ ย่อมจะสร้างทิศทางในการปฏิบัติที่ชอบธรรมตามกฎหมาย อาทิเช่น

ภายใต้มาตรา 16 แห่งกติกาสันนิบาตชาติ กล่าวว่า รัฐสมาชิกมีภาระหน้าที่ที่ชัดเจน คือ การเผชิญต่อการกระทำที่ผิดกฎหมายระหว่างประเทศ ด้วยการลงโทษทางเศรษฐกิจ

ภายใต้หมวดที่ 7 แห่งกฎบัตรสหประชาชาติ ได้ขยายขอบเขตของรัฐสมาชิกในการลงโทษทางเศรษฐกิจที่กว้างขึ้นกว่ากติกาสันนิบาตชาติ มาตรา 41 ของกฎบัตร ได้กล่าวถึงมาตรการลงโทษทางเศรษฐกิจอย่างจำเพาะเจาะจง นอกจากนี้ หมวดที่ 4 ของกฎบัตรสหประชาชาติยังได้ให้อำนาจสมาชิกในการ "แนะนำ" แก่สมาชิกในเรื่องนี้ไว้ด้วย และยังไปกว่านั้นสหประชาชาติยังมีศักยภาพเต็มที่ ในการใช้มาตรการลงโทษทางเศรษฐกิจทั้งในเชิงบังคับ (mandatory) และโดยสมัครใจ (voluntary)

ดังนั้นปฏิบัติการลงโทษทางเศรษฐกิจของรัฐใดก็ตาม หากกระทำการภายใต้กรอบเงื่อนไขขององค์การระหว่างประเทศ ย่อมจะได้รับการส่งเสริม หรืออย่างน้อยในแง่ของข้อจำกัดทางกฎหมายจะไม่มาเป็นอุปสรรคแต่อย่างใด

นายมากิโอะ มียากาวา⁵¹ ได้ให้รายละเอียดเกี่ยวกับมาตรการการลงโทษทางเศรษฐกิจไว้ดังนี้ คือ

⁵¹Makio Miyagawa, *Do economic sanctions work?*, (New York: St.Martin's Press, 1992).

วิธีปฏิบัติการลงโทษทางเศรษฐกิจ (methods of applying economic sanctions)

การลงโทษทางเศรษฐกิจมีมากมาย หลากหลายวิธีการ ดังนั้นสิ่งที่ควรกระทำคือ การทำความเข้าใจในวิธีการเหล่านั้น

- ตามกติกาแห่งสนธิบัตรชาติ มาตรา 16 วรรค 1 กล่าวว่า
"รัฐสมาชิกแห่งสนธิบัตรชาติ จะดำเนินการทันทีต่อรัฐที่ก่อปัญหาความรุนแรงต่อความสัมพันธ์ทางการค้าและการเงินทั้งหมด โดยห้ามการติดต่อทุกด้าน และปิดกั้นการติดต่อทางการเมือง การค้า และบุคคลระหว่างรัฐที่ก่อปัญหากับรัฐอื่น ไม่ว่าจะรัฐนั้นจะเป็นสมาชิกของสนธิบัตรชาติหรือไม่"

● และตามกฎหมายบัตรสหประชาชาติ ได้กล่าวถึงตัวอย่างของมาตรการลงโทษทางเศรษฐกิจในมาตรา 41 ว่า

"มาตรการทั้งหลายนั้นไม่เพียงแต่การใช้กำลังอาวุธเท่านั้น แต่รวมถึงการขัดขวางในความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจบางส่วนหรือทั้งระบบ และรวมถึงมาตรการที่เกี่ยวกับการติดต่อโทรคมนาคมอื่น ๆ อีกด้วย เช่น ทางรถไฟ ทางทะเล ทางอากาศ ไปรษณีย์โทรเลข วิทยุสื่อสาร ฯลฯ"

มาตรการลงโทษทางเศรษฐกิจทั้งหมด เกี่ยวข้องกับความพยายามที่จะควบคุมทุกเส้นทาง การควบคุมนั้นอาจแบ่งออกได้อย่างกว้าง ๆ ดังนี้

1) การจำกัดการไหลของสินค้า (restrictions on flow of goods)

กระแสการไหลของสินค้า มี 2 ทิศทาง คือ - กระแสไหลเข้าสู่ และกระแสไหลออกจากประเทศ ดังนั้น การจำกัดกระแสการไหลของสินค้าจึงมี 2 ประเภทเช่นกัน อันได้แก่ - การจำกัดนำเข้าและการจำกัดการส่งออก

- การจำกัดการส่งออก (export restriction) รูปแบบของการจำกัดการส่งออกที่เห็นอยู่บ่อย ๆ คือ การระงับการส่งออก (export embargo) ทั้งที่เลือกปฏิบัติบางส่วนหรือทั้งหมด (selective or total)

จุดมุ่งหมายของการระงับการส่งออก คือ เพื่อทำลายความสามารถที่จะนำเข้าสินค้าที่จำเป็นต่อพลเมืองของรัฐเป้าหมาย ต่อภาคอุตสาหกรรม ต่อการทหาร สินค้าที่สำคัญเหล่านี้ได้แก่

- อาหาร และผลิตภัณฑ์ภาคเกษตรกรรม การจำกัดการส่งออกสินค้าประเภทนี้จะส่งผลเสียหายอย่างมากต่อประเทศที่ไม่มีความสามารถทางการผลิตภาคเกษตรกรรม และต้องนำเข้าสินค้าประเภทนี้

- ยา และผลิตภัณฑ์ทางการแพทย์และสาธารณสุข หากแหล่งนำเข้าจากต่างประเทศถูกระงับ พลเมืองของรัฐเป้าหมายจะได้รับผลกระทบมากที่สุด โดยเฉพาะอย่างยิ่งพลเมืองของประเทศกำลังพัฒนาที่ขาดเทคโนโลยีและความรู้ทางการผลิต

- เชื้อเพลิง และทรัพยากรแร่ธาตุอื่น ๆ ที่สำคัญ ได้แก่ น้ำมัน ซึ่งเป็นที่ต้องการของทุกประเทศที่มีการผลิตภาคอุตสาหกรรม โดยเฉพาะกับประเทศที่ได้ชื่อว่าพัฒนาแล้วทั้งหลาย นอกจากนี้ น้ำมันยังเป็นที่ต้องการยิ่งทางการทหาร การระงับการส่งออกน้ำมัน นอกจากทำให้ภาคอุตสาหกรรมเสียหายแล้ว ในยามสงครามยังสามารถป้องกันรัฐเป้าหมายหันเข้าสู่สงคราม

นอกจากน้ำมันแล้ว แร่ธาตุหรือวัตถุดิบอื่น ๆ ซึ่งจำเป็นต่อภาคอุตสาหกรรมและความก้าวหน้าทางเศรษฐกิจ ได้ถูกจัดอยู่ในประเภท "สินค้ายุทธศาสตร์" หากปราศจากสินค้าประเภทนี้เป็นไปได้มากที่จะทำให้เศรษฐกิจตกต่ำ ขาดความเจริญก้าวหน้าทางเทคโนโลยี และการพัฒนาอาวุธยุทธภัณฑ์ใหม่ ๆ ก็เป็นไปได้

- อาวุธ และผลิตภัณฑ์เพื่อการทหาร การจำกัดการส่งออกสินค้าประเภทนี้เป็น การตัดหนทางรัฐเป้าหมายมิให้เลือกมาตรการทางทหารเข้าตอบโต้รัฐผู้กำหนด

- การจำกัดการนำเข้า (import restriction) เป็นการจำกัดการนำเข้าสินค้าที่มาจากรัฐบาลเป้าหมายในขณะที่ การระงับการส่งออกมีผลกระทบโดยตรงต่อรัฐเป้าหมาย การระงับการนำเข้า (import embargo) จะกระทบโดยอ้อมต่อภาคเศรษฐกิจของรัฐเป้าหมาย การจำกัดการนำเข้าจากรัฐเป้าหมายเป็นการลดรายได้จากการแลกเปลี่ยนเงินตราต่างประเทศของรัฐเป้าหมาย เป็นการสร้างความเสียหายต่อความสามารถในการซื้อ (ability to purchase) ในตลาดระหว่างประเทศอื่นทั้งนำไปสู่ความหายนะทางเศรษฐกิจ ได้เช่นเดียวกับการจำกัดการส่งออกสู่รัฐเป้าหมาย ในขณะที่จุดมุ่งหมายของการระงับการส่งออก คือเพื่อทำลายความเป็นไปได้ของการนำเข้าสินค้าของรัฐเป้าหมาย จุดมุ่งหมายของการระงับการนำเข้าคือ เพื่อทำลายความสามารถนำเข้าทางการเงินจากการซื้อสินค้า ครอบงำที่รัฐเป้าหมายยังคงรักษาศักยภาพทางการซื้อที่จำเป็นเอาไว้ได้ ครอบงำนั้นรัฐเป้าหมายก็สามารถเข้าถึงสินค้าที่ตนต้องการได้

การปิดกั้นการนำเข้าในทุกภาค น่าจะก่อประสิทธิผลได้มากกว่าเลือกทำในบาง ส่วน อย่างไรก็ตาม การเลือกกระทำบางส่วน หากเลือกเฉพาะสินค้าซึ่งเป็นตัวเสริมรายได้ของรัฐ เป้าหมายที่สำคัญ ๆ การลงโทษจะก่อประสิทธิผลได้มากเช่นกัน

นอกจากการควบคุมกระแสการไหลของสินค้าใน 2 ทิศทางดังกล่าวแล้ว ควร รวมไปถึงการระงับความช่วยเหลือเกี่ยวกับปัจจัยทางเศรษฐกิจ อาทิเช่น จำพวกให้เปล่าทางการเงิน

2) การจำกัดการไหลของบริการ (restriction on the flow of services)

การไหลของบริการระหว่างประเทศ เกิดขึ้นโดยการติดต่อคมนาคมภาคพื้นน้ำ พื้น ดิน และอากาศ โทรคมนาคมผ่านสายเคเบิลใต้น้ำ และดาวเทียม และการบริการทางไปรษณีย์จาก รัฐเป้าหมายและไปยังรัฐเป้าหมาย การตัดเครือข่ายการเชื่อมโยงนั้นหมายถึง การตัดขาดการติดต่อ และความสะดวกที่นักธุรกิจพ่อค้าทั้งหลายต้องอาศัยพึ่งพาของรัฐเป้าหมาย และอาจรวมไปถึงของ รัฐผู้กำหนดด้วย

การลงโทษด้วยการระงับหรือตัดขาดการบริการขนส่งคมนาคม มักถูกนำมาใช้อยู่ เสมอ ๆ แต่ในกรณีการตัดขาดการติดต่อสื่อสาร จนถึงปัจจุบันนี้ยังไม่ปรากฏกรณีที่ใช้การตัดขาด การสื่อสารมาลงโทษ

3) การจำกัดการไหลทางการเงิน (restriction on flow of money)

ในประเทศหนึ่ง ๆ เงินที่จะต้องจ่ายไปเพื่อการนำเข้า ได้มาจาก วิธีแรก "รายได้จาก การส่งออก" และวิธีที่สอง "ทุนสำรองเงินตราต่างประเทศ" หากประเทศบางประเทศหรือกลุ่ม ประเทศกำหนดมาตรการลงโทษตัดกระแสการเงินทั้งสองวิธี ความสามารถในการซื้อของรัฐเป้าหมายก็จะถูกลดทอนอย่างสาหัส

อย่างไรก็ตาม ในบางกรณีรัฐเป้าหมายอาจคงความสามารถในการซื้อไว้ได้ トラบ เท่าที่ทองคำที่สำรองไว้และการแลกเปลี่ยนเงินตราต่างประเทศเปิดโอกาสให้ แต่ในไม่ช้าทุน สำรองจะลดลงอย่างสม่ำเสมอจนไม่เหลือ และเมื่อนั้นความสามารถทางการซื้อก็จะหมดกำลัง ตามไปด้วย

จุดมุ่งหมายของการควบคุมกระแสการเงิน (มีความคล้ายคลึงกับการระงับการนำ เข้า ซึ่งควบคุมสินค้าที่มาจากรัฐเป้าหมาย) คือ การควบคุมทางการเงินจะส่งผลโดยตรงต่ออำนาจ การซื้อของรัฐเป้าหมาย โดยการขัดขวางกระแสการเงินที่ไหลเข้าสู่รัฐเป้าหมาย (ในขณะที่การปิด

กั้นการนำเข้าเป็นการจำกัด สินค้าและวัตถุดิบ (supplies) ในการแลกเปลี่ยนระหว่างประเทศที่เกิดจากการส่งออกของรัฐเป้าหมาย)

ท่ามกลางขั้นตอนมากมายซึ่งสามารถนำไปสู่การกีดกันกระแสการไหลทางการเงิน อาจเป็นไปได้หลายวิธีการ ทั้งนี้เพื่อป้องกัน:

ก. การกู้ยืมในนามของรัฐเป้าหมาย หรือออกเพื่อรัฐบาลแห่งรัฐเป้าหมายหรือแก่บุคคล-บริษัท ของรัฐเป้าหมาย

ข. การอนุมัติเงินกู้ซึ่งออกโดยรัฐบาลของรัฐเป้าหมาย หรือออกเพื่อรัฐบาล-บุคคล-บริษัทของรัฐเป้าหมาย

ค. การธนาคาร หรือสถาบันอื่นที่มีความน่าเชื่อถือ อนุมัติให้ถอนเงินที่มีหรือเลื่อนกำหนดหรือทำสัญญากู้ยืมแก่รัฐบาลของรัฐเป้าหมาย หรือบุคคล-บริษัทของรัฐเป้าหมาย

ง. capital fictations แก่บุคคล-บริษัทของรัฐเป้าหมาย

จ. การอนุมัติใบหุ้นในรัฐเป้าหมาย

ฉ. การโอนทรัพย์สินที่เป็นของรัฐบาล บุคคล หรือบริษัทของรัฐเป้าหมายในรัฐเป้าหมาย

ช. การอนุมัติเงินฝาก ในกระแสดเงินตราขณะนั้นของรัฐเป้าหมาย เข้าสู่บัญชีที่แจ้งไว้ (Clearing Account) ในการจ่ายเพื่อการส่งออกไปยังรัฐเป้าหมาย

สำหรับการจำกัดการไหลทางการเงินจะใช้ได้ผลดีกับประเทศที่มีความอ่อนแอทางการเงินเพราะจะมีความเปราะบางทางเศรษฐกิจสูง อย่างไรก็ตาม เป็นไปได้เช่นกันที่จะส่งผลกระทบต่อรัฐผู้ส่งออกที่มีอำนาจทางการเงินสูงแต่ไม่มากเกินไป

4) การควบคุมตลาด (Control of Market)

การควบคุมตลาดมีจุดมุ่งหมายเพื่อสร้างความขาดแคลนชั่วคราวและทำให้ราคาในตลาดให้สูงขึ้น เพื่อให้สินค้า-บริการหาขายได้ยาก การควบคุมตลาดจะใช้ได้ผลดียิ่งหากตลาดของรัฐเป้าหมายนั้นเป็นตลาดสินค้าเฉพาะพิเศษ ซึ่งถือว่าเป็นสินค้ายุทธศาสตร์ของรัฐเป้าหมาย

สรุป

ความหลากหลายของมาตรการลงโทษทางเศรษฐกิจถูกนำมาใช้ในหลาย ๆ กรณี บางกรณีรัฐผู้กำหนดจะเลือกใช้มาตรการที่พิจารณาแล้วว่าก่อความเสียหายแก่เศรษฐกิจของรัฐเป้าหมาย

มากที่สุด ในขณะที่บางกรณีจะพิจารณาในทางตรงข้ามคือ เลือกใช้มาตรการที่ก่อความเสียหายแก่รัฐผู้กำหนดน้อยที่สุด

โดยธรรมชาติแล้ว รัฐผู้กำหนดไม่สามารถนำทุกมาตรการมาใช้ได้ เช่น รัฐที่ไม่มีความสามารถทางการผลิตน้ำมัน หรือเป็นเจ้าของน้ำมัน ก็ไม่สามารถนำมาตรการงดส่งออกน้ำมันมาใช้ได้ ดังนั้น ประสิทธิภาพของมาตรการลงโทษทางเศรษฐกิจขึ้นอยู่กับขอบเขตของมาตรการและวิธีการใช้มาตรการนั้น ๆ รวมทั้งฐานะของรัฐผู้ใช้มาตรการด้วย

ประสิทธิภาพของการลงโทษทางเศรษฐกิจ

ในปีค.ศ.1935 สันนิบาตชาติ ในฐานะเป็นกลไกดำรงรักษาสันติภาพ ได้ตกลงถึงประเด็นการกำหนดการลงโทษทางเศรษฐกิจอย่างไม่เคยปรากฏมาก่อนไปใช้กับอิตาลี แต่สมาชิกบางประเทศได้โต้แย้งว่า ความมั่นคงของประชาคมโลก ควรได้รับการคุ้มครองด้วยการใช้กำลังทหาร ถึงกระนั้นการลงโทษทางเศรษฐกิจก็ถูกเลือกขึ้นมาใช้ในครั้งนั้น และปรากฏว่ามีการนำมาปรับใช้ในกรณีอื่น ๆ เสมอ

การลงโทษทางเศรษฐกิจมีประสิทธิผลหรือไม่นั้น สิ่งที่ต้องพิจารณาในที่นี้คือ สภาพแวดล้อม (circumstances) โดยพิจารณาว่าสภาพแวดล้อมใดที่เอื้ออำนวยให้การลงโทษทางเศรษฐกิจมีประสิทธิผลหรือไม่ และรัฐผู้กำหนดควรจะดำเนินการในขั้นใดเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการลงโทษของตน

- ลักษณะแวดล้อมอันนำไปสู่ประสิทธิผลของการลงโทษทางเศรษฐกิจ

เงื่อนไข (conditions) ที่ลงความเห็นกันโดยทั่วไป สามารถนำไปสู่ประสิทธิผลได้แก่

- 1) การพึ่งพิงทางการค้า (dependence on trade)

ในประเทศที่เศรษฐกิจมีความสามารถพึ่งตนเองได้อย่างสมบูรณ์ จะสามารถหลบเลี่ยงอิทธิพลของมาตรการลงโทษทางเศรษฐกิจได้มาก ในขณะที่ประเทศใดที่มีการพึ่งพิง (dependence) โดยสมบูรณ์ทางการค้า จะได้รับผลเสียหายอย่างมหาศาลจากมาตรการลงโทษ

ประเทศกำลังพัฒนาหลายประเทศที่พึ่งตนเองได้เพียงพทางด้านอาหาร เครื่องนุ่งห่มจะมีขอบเขตความอ่อนไหวหรือจุดอ่อนทางเศรษฐกิจ น้อยกว่าประเทศพัฒนา ซึ่งต้องนำเข้าวัตถุดิบที่จำเป็นต่อภาคอุตสาหกรรม เช่น เชื้อเพลิง

2) ขนาดเศรษฐกิจ (size of economy)

ผลผลิตมวลรวมประชาชาติ (GNP: Growth National Product ของรัฐเป้าหมาย ยิ่งต่ำเท่าไร ประสิทธิภาพของการลงโทษยิ่งมีมากขึ้นเท่านั้น

3) คู่ค้าหรือหุ้นส่วนทางการค้า (trade partners)

หากการค้าของรัฐเป้าหมายเข้าไปผูกพันค้าขายกับคู่ค้าใกล้ชิดเป็นพิเศษมากขึ้นเท่าไร รัฐเป้าหมายจะมีจุดอ่อนในแนวทางเศรษฐกิจมากยิ่งขึ้นเท่านั้น เมื่อคู่ค้าเหล่านั้นหันเข้าร่วมทำการลงโทษด้วย

4) การหาสิ่งทดแทนได้ง่าย (availability of substitutes)

รัฐเป้าหมายสามารถหาแหล่งวัตถุดิบ-ตลาดจากต่างประเทศมาทดแทนสินค้าที่ถูกปิดกั้นจากการลงโทษได้ยากยิ่งขึ้นเท่าไร การลงโทษก็จะมีประสิทธิผลมากยิ่งขึ้นเท่านั้น

5) ทุนสำรองเงินตราต่างประเทศ (foreign exchange reserves)

หากทุนสำรองเงินตราต่างประเทศของรัฐเป้าหมายยังมีน้อยเท่าไร ย่อมมีความเป็นไปได้ที่รัฐเป้าหมายจะต่อต้านมาตรการลงโทษทางเศรษฐกิจได้ยากขึ้นเท่านั้น

หลาย ๆ ประเทศที่มีทุนสำรองเงินตราต่างประเทศในวงแคบ ๆ จำเป็นต้องหาเพิ่มเพื่อให้หลุดพ้นจากการถูกปิดกั้น และจากความไม่มีศักยภาพของการซื้อสิ่งของที่ต้องการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีฉุกเฉิน เช่น ภัยพิบัติทางธรรมชาติ หรือสงคราม

6) การควบคุมตรวจสอบ (monitoring)

ความสัมพันธ์ทางการค้าหรือเส้นทางการค้าของรัฐเป้าหมายกับรัฐอื่นสามารถถูกตรวจสอบควบคุมได้ง่ายยิ่งขึ้นเท่าไร (เช่น การปิดล้อมทางบก-ทางทะเล) การลงโทษก็สามารถทำหน้าที่ได้มีประสิทธิผลมากยิ่งขึ้นกว่านั้น

7) ระบบเศรษฐกิจ

ปัจจัยทางด้านสถาบัน/องค์กรภายในรัฐเป้าหมายก็มีส่วนในการก่อประสิทธิผลได้ เช่น ประเทศที่รัฐบาลเข้าควบคุมการค้าจะมีความอ่อนไหวหรือจุดอ่อนทางเศรษฐกิจน้อยกว่าประเทศที่เอกชนเข้าดำเนินการทางการค้าต่างประเทศ ส่วนประเทศที่มีระบบเศรษฐกิจประกอบ การเสรี (free enterprise) มูลค่าความเสียหายจะตกอยู่กับผู้ประกอบการเอกชนโดยตรง ประชาชน จะได้รับความเดือดร้อน เนื่องจากขาดแคลนสินค้า พวกเขาจะหันมาต่อต้านหรือกดดันรัฐบาลของตน

แต่ในประเทศที่รัฐเข้าควบคุมภาคเศรษฐกิจ ผลอันเกิดจากการลงโทษทางเศรษฐกิจ ไม่ได้เกิดโดยตรงต่อประชาชน แต่เกิดโดยตรงต่อรัฐบาล อย่างไรก็ตาม รัฐบาลก็สามารถจะควบคุมมหามชน และลดความอ่อนไหวหรือจุดอ่อนทางเศรษฐกิจของตน เมื่อถูกลงโทษทางเศรษฐกิจ

สภาวะแวดล้อมข้างต้น เป็นเงื่อนไขที่เกิดขึ้นกับรัฐเป้าหมาย ในทางกลับกัน สำหรับรัฐผู้กำหนดมาตรการ สภาวะแวดล้อมก็เป็นเงื่อนไขสำคัญที่จะเสริมให้มาตรการลงโทษทางเศรษฐกิจของตนมีประสิทธิภาพได้ เช่นอยู่ในฐานะที่เหนือกว่ารัฐเป้าหมาย โดยสามารถหาทางออกหรือทางเลือกอื่น ๆ มาทดแทน ในส่วนกลับของเงื่อนไขที่มีต่อรัฐผู้กำหนด มีดังนี้คือ

1) การพึ่งพิงทางการค้า

การค้าต่างประเทศยังมีความสำคัญต่อการค้าภายในรัฐผู้กำหนดน้อยลงไปเท่าไร รัฐผู้กำหนดจะได้รับความเสียหาย ซึ่งเป็นผลกระทบจากการลงโทษที่ตนกำหนดน้อยลงไปเท่านั้น

2) ขนาดเศรษฐกิจ

ผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติ (GNP) ของรัฐผู้กำหนดมาตรการลงโทษสูงมาก ขึ้นเท่าไร ความเป็นไปได้ที่จะได้รับความเสียหายจากการลงโทษที่ตนกำหนดจะยิ่งน้อยลงไปเท่านั้น

3) คู่ค้า

การค้าของรัฐผู้กำหนดมาตรการลงโทษ หากเข้าไปผูกพันกับประเทศใดประเทศหนึ่งเป็นพิเศษมากขึ้นเท่าไร ก็ยิ่งจะทำให้รัฐผู้กำหนดอยู่ในฐานะลำบากมากขึ้นเท่านั้น เนื่องจากคู่ค้าของรัฐผู้กำหนดอาจจะเป็นผู้กระทำผิดเสียเอง และกลายเป็นรัฐเป้าหมายที่ถูกลงโทษทางเศรษฐกิจไป

4) การหาสิ่งทดแทนได้ง่าย

ยิ่งรัฐผู้กำหนดมาตรการลงโทษสามารถหาแหล่งปัจจัยการผลิต-ตลาดต่างประเทศ ทดแทนสินค้า-ตลาดที่ถูกควบคุมโดยการลงโทษง่ายขึ้นเท่าไร ความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นต่อภาคเศรษฐกิจของรัฐผู้กำหนดก็อาจน้อยลงไปเท่านั้น และมีความเป็นไปได้ที่การลงโทษจะสร้างความเสียหายแก่รัฐเป้าหมายได้มากยิ่งขึ้นตามไปด้วย

5) ทุนสำรองเงินตราต่างประเทศ

รัฐผู้กำหนดมาตรการลงโทษยังมีทุนสำรองเงินตราต่างประเทศมากขึ้นเท่าไร การลงโทษทางเศรษฐกิจก็มีโอกาสประสบความสำเร็จมากขึ้นเท่านั้น

6) การควบคุมตรวจสอบ

ความสัมพันธ์ทางการค้าหรือกระแสเส้นทางการค้าของรัฐผู้กำหนด หากควบคุมได้ยากลำบากยิ่งขึ้นเท่าไร การลงโทษทางเศรษฐกิจก็มีโอกาสประสบความสำเร็จมากขึ้นเท่านั้น

7) ระบบเศรษฐกิจ

รัฐบาลของรัฐผู้กำหนดยังมีขอบเขตของการใช้อำนาจควบคุมการค้า การลงทุน ภาคเศรษฐกิจทั้งหมดมากขึ้นเท่าไร ประสิทธิภาพของการลงโทษยังมีโอกาสเป็นไปได้มากขึ้นเท่านั้น

ปัจจัยอื่น ๆ ซึ่งส่งผลกระทบต่อผลลัพธ์ของการลงโทษ (OTHER FACTORS AFFECTING THE OUTCOMES OF SANCTIONS)

นอกเหนือไปจากสภาวะแวดล้อมดังกล่าวข้างต้นที่อาจช่วยเสริมหรืออาจลดทอนประสิทธิผลของการลงโทษแล้ว ยังมีปัจจัยอื่น ๆ อีกที่ควรนำมาพิจารณาประกอบ

- ประการแรก เกี่ยวกับมาตรการอื่น ๆ ที่นำมาใช้ร่วมกับการลงโทษทางเศรษฐกิจ เช่น การเจรจาทางการทูต การข่มขู่ทางทหาร
- ประการที่สอง เป็นเรื่องของขอบเขตแห่งเวลา (time-frame) เข้ามาเกี่ยวข้อง ในการประเมินความสำเร็จหรือความล้มเหลว ประเทศบางประเทศที่เลือกใช้การลงโทษทางเศรษฐกิจ อาจสามารถคำนวณความเสียหายหรือผลได้ได้อย่างรวดเร็ว และนำไปปฏิบัติอย่างสอดคล้องตามเงื่อนไขทางเศรษฐกิจ ตรงกันข้ามอีกหลาย ๆ ประเทศอาจต่อต้าน แต่ถ้าได้มีเวลาพิจารณาถึงสถานการณ์อย่างจริงจังแล้ว ต่อมาอาจเคลื่อนไหวอย่างช้า ๆ และในที่สุดก็เต็มใจที่จะใช้มาตรการทางเศรษฐกิจนั้น เพราะฉะนั้นจะสำเร็จหรือล้มเหลว ขึ้นอยู่กับช่วงเวลาที่เหมาะสม
- ประการสุดท้าย วัตถุประสงค์ (objectives) เป็นประเด็นสำคัญหนึ่งที่เรควรพิจารณา วัตถุประสงค์ที่รัฐผู้กำหนดพยายามบรรลุด้วยวิธีการลงโทษทางเศรษฐกิจควรอยู่ในความเป็นจริงที่สามารถเข้าถึงได้ และมีความชัดเจน ซึ่งในประการนี้จะกล่าวถึงต่อไปในสาระของเป้าหมายการลงโทษทางเศรษฐกิจ (the aims of economic sanctions)

ปัจจัยที่จำกัดประสิทธิผลของการลงโทษทางเศรษฐกิจ (FACTORS LIMITING THE EFFECTIVENESS OF ECONOMIC SANCTIONS)

ในหัวข้อที่แล้ว ได้กล่าวถึงเงื่อนไขของสภาวะแวดล้อมหลาย ๆ ลักษณะที่สามารถก่อประสิทธิผลการลงโทษทางเศรษฐกิจได้ อย่างไรก็ตาม ในหลาย ๆ กรณีอาจเป็นไปได้ที่พบว่าเมื่อสภาวะแวดล้อมนั้นอำนวยต่อการลงโทษ แต่การลงโทษก็ยังไม่ได้ผล ดังนั้นในส่วนนี้จะพยายามอธิบายถึงปัจจัยอื่น ๆ ที่อาจเข้ามาจำกัดประสิทธิผลของการลงโทษ แม้จะตกอยู่ในสภาวะแวดล้อมซึ่งนำประสิทธิผลก็ตาม ดังต่อไปนี้

1) สิ่งล่อใจหรือผลประโยชน์ทางการค้าที่จูงใจให้ประเทศอื่น ๆ เข้ามาช่วยรัฐเป้าหมาย ความช่วยเหลือทั้งหลายที่ให้แก่รัฐเป้าหมายในขณะที่มีการลงโทษอยู่นั้น มีผลให้ประสิทธิผลของการลงโทษลดทอนลง เสียไป หรือเป็นโมฆะได้ ไม่ว่าความช่วยเหลือทั้งหลายจะเกิดจากรัฐอื่นที่ไม่ได้ร่วมกระทำการลงโทษ หรือรัฐที่ร่วมกระทำการลงโทษหรือไม่ก็ตาม

ความช่วยเหลือทั้งหลายของรัฐอื่น ๆ เกิดขึ้นภายหลังจากการพิจารณาถึงผลประโยชน์หรือผลได้ ซึ่งกลายมาเป็นแรงจูงใจให้รัฐอื่นนั้นแสวงหาหนทางเพื่อฉกฉวยช่องว่างทางการเมืองและทางเศรษฐกิจในขณะที่มีการลงโทษ กล่าวคือ ขณะที่การคว่ำบาตรทางการค้าดำเนินอยู่นั้น มีประเทศหนึ่งพยายามแสวงหาหนทางเข้าถึงผลประโยชน์จากโอกาสที่อำนวยให้โดยการเปิดความสัมพันธ์ทางการค้ากับรัฐเป้าหมาย เมื่อรัฐเป้าหมายถูกลงโทษทางเศรษฐกิจเป็นที่แน่นอน สินค้า-วัตถุดิบ-ตลาดต่างประเทศ-ผู้จัดหา (supplier) จะถูกควบคุมจำกัดตามไปด้วย เพราะฉะนั้นเป็นไปได้ที่รัฐเป้าหมายจะยอมรับเงื่อนไข/ข้อเสนอทางการค้าที่น่าพอใจซึ่งรัฐอื่นหยิบยื่นให้ และยังมีประเทศที่เต็มใจให้ความช่วยเหลือรัฐเป้าหมายน้อยเท่าไร โอกาสที่รัฐเพียงไม่กี่ประเทศซึ่งแสวงหาผลประโยชน์โดยยื่นความช่วยเหลือให้ ผลกำไรที่ประเทศนี้จะได้ก็ยังมีมากขึ้น

ตัวอย่างเช่น ภายหลังจากการบุกยึดครองอัฟกานิสถานของสหภาพโซเวียต สหรัฐอเมริกาได้กำหนดมาตรการลงโทษ โดยงดส่งสินค้าธัญพืชไปยังโซเวียต และพยายามหาพันธมิตรเข้าร่วมการลงโทษครั้งนั้นด้วย มีคานาดา ร่วมประกาศงดส่งธัญพืช แต่มีอาร์เจนตินาที่กลับเพิ่มจำนวนการขายธัญพืช โดยอ้างเหตุผลว่าสถานการณ์ครั้งนี้ไม่รุนแรงมากพอที่จะพิจารณาให้ใช้การลงโทษทางเศรษฐกิจร่วมกัน

กล่าวได้ว่า ประเทศทั้งหลายปรารถนาที่จะได้มาซึ่งผลกำไรทางการค้ามากกว่า หรืออย่างน้อยที่สุดก็เพื่อปกป้องฐานะทางการค้าในปัจจุบันและอนาคตเอาไว้

2) มูลค่าของการลงโทษของรัฐผู้กำหนด

ปัจจัยอีกปัจจัยหนึ่งที่จำกัดประสิทธิภาพการลงโทษก็คือความจริงที่ว่า การลงโทษทางเศรษฐกิจได้ก่อผลกระทบ 2 ด้านคือ ด้านแรกกระทบต่อเศรษฐกิจของรัฐเป้าหมาย และด้านที่สองกระทบต่อเศรษฐกิจของรัฐผู้กำหนดมาตรการลงโทษ โดยทั้งสองด้านได้รับผลกระทบที่เหมือนกันคือ สูญเสียตลาดการส่งออก-การนำเข้าสินค้าที่จำเป็น-ดอกเบี้ย-เงินปันผล ที่ได้รับการลงทุนต่างประเทศ ดังนั้น สำหรับรัฐผู้กำหนดแล้วจำเป็นต้องเตรียมตัวจ่ายมากขึ้น เพื่อสร้างความเสียหายแก่รัฐเป้าหมาย และป้องกันความเสียหายที่จะเกิดขึ้นกับตนเรียกได้ว่าต้องจ่ายมากกว่า หรือในราคาที่สูงกว่ารัฐเป้าหมาย

โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในกรณีที่รัฐผู้กำหนดกับรัฐเป้าหมายมีความเชื่อมโยงทางเศรษฐกิจอย่างใกล้ชิดเป็นพิเศษด้วยแล้ว เมื่อได้ดำเนินการลงโทษ รัฐผู้กำหนดต้องทำการหาตลาดทดแทน สินค้าทดแทน และสิ่งทดแทนอื่น ๆ ที่เสียไปพร้อมกับคู่ค้าที่เป็นรัฐเป้าหมาย ให้มากกว่าที่เคยซื้อและขายกับรัฐเป้าหมาย นั่นก็หมายความว่า มูลค่าที่รัฐผู้กำหนดจำเป็นต้องเสียก็จะเพิ่มขึ้น

3) แรงกดดันจากกลุ่มผลประโยชน์ภายในรัฐผู้กำหนด

ปัจจัยในที่นี้เกี่ยวกับภาวะการเป็นหุ้นส่วนไม่ใช่ระหว่างรัฐผู้ร่วมกำหนดการลงโทษแต่ระหว่างกลุ่มผลประโยชน์หลากหลายภายในรัฐแต่ละรัฐที่ดำเนินการลงโทษ

การกำหนดมาตรการการลงโทษปรากฏชัดว่า มีแนวโน้มที่จะกระทบต่อกลุ่มผลประโยชน์ที่แตกต่างกันด้วยวิถีทางที่ต่างกัน บางกลุ่มอาจต้องสละผลกำไรทางเศรษฐกิจจำนวนมหาศาลไปด้วยความจำยอม ในขณะที่บางกลุ่มอาจได้รับผลประโยชน์มหาศาล กลุ่มที่เสียประโยชน์เหล่านั้นจึงพยายามสร้างแรงกดดันทางการเมืองอย่างหนักเพื่อเบี่ยงเบนให้รัฐบาลหามาตรการอื่น ๆ มาใช้แทน

4) ความกลัวว่าการลงโทษทางเศรษฐกิจอาจนำไปสู่ความขัดแย้งทางทหาร

ความกลัวของรัฐผู้กำหนดมาตรการการลงโทษทางเศรษฐกิจที่ว่าอาจจะนำไปสู่ความขัดแย้งทางทหาร ความกลัวนี้เกิดขึ้นใน 2 ด้าน

ด้านแรก ความกลัวที่ว่ารัฐเป้าหมาย จะถูกบีบรัดจากการลงโทษจนต้องหันไปใช้กำลังทหารเข้าต่อต้านรัฐผู้กำหนด และเมื่อเกิดสงครามขึ้น มูลค่าความเสียหายย่อมเกิดขึ้นกับทั้งสองฝ่ายมากยิ่งขึ้น หากรัฐเป้าหมายชนะสงครามผลได้ย่อมคุ้มกับมูลค่าที่เสียไป แต่สำหรับรัฐผู้กำหนดที่พ่ายแพ้ในสงคราม ผลระยะสั้นที่ได้รับคือ การวิพากษ์วิจารณ์จากสาธารณชนทั้งภายใน

และต่างประเทศ ผลในระยะยาวก็คือ การสูญเสียความมั่นใจในความน่าเชื่อถือที่มีต่อการลงโทษทางเศรษฐกิจ ดังนั้นความพ่ายแพ้จะเกิดกับรัฐผู้กำหนดไม่ได้

ด้านที่สอง ความกลัวที่ว่า แรงกดดันจากมหาชนภายในรัฐผู้กำหนด จะผลักดันให้ใช้มาตรการลงโทษทางทหารต่อรัฐเป้าหมาย แทนมาตรการทางเศรษฐกิจ เมื่อเห็นว่ามาตรการทางเศรษฐกิจให้ผลน้อยหรือล่าช้า เมื่อเป็นเช่นนี้ รัฐบาลของรัฐผู้กำหนดประสบกับความลำบากใจอย่างยิ่ง เพราะฉะนั้นรัฐบาลของรัฐผู้กำหนดจำเป็นต้องใช้ความพยายามอย่างยิ่งที่จะชักชวนให้มหาชนและนานาชาติเข้าร่วมการลงโทษ หากปราศจากความเป็นหนึ่งเดียว (unity) ในการลงโทษ การลงโทษนั้นอาจจะไม่มีประสิทธิภาพ

5) การทำให้รัฐเป้าหมายอยู่ในสถานะที่ลำบากยิ่งขึ้น

ความเป็นไปได้ที่การลงโทษทางเศรษฐกิจอาจทำให้ทัศนคติของรัฐเป้าหมายเป็นไปในทางรุนแรงขึ้นได้ ผู้นำทางการเมืองของรัฐเป้าหมายสามารถปลุกเร้าความรู้สึกชาตินิยมจากประชาชน โดยการประณามการลงโทษว่าเป็นสิ่งที่นำความลำบากมาสู่ประชาชนชาติ สามารถใช้ปัจจัยดังกล่าวเป็นข้ออ้างในการเรียกร้องความสามัคคีภายในชาติ เพื่อเผชิญต่อแรงกดดันจากนานาชาติ และเมื่อสร้างแรงกระตุ้นให้เกิดปฏิกิริยาต่อต้านแรงกดดันจากภายนอกได้ รัฐเป้าหมายก็สามารถลดความเสียหาย และรักษาสถานภาพเดิมของตนไว้ได้

โดยสรุปแล้วการลงโทษทางเศรษฐกิจ ซึ่งไม่เลือกที่จะเกิดผลกับใคร อาจส่งเสริมให้เกิดขบวนการต่อต้านรัฐผู้กำหนดมาตรการลงโทษในรัฐเป้าหมายขึ้น

6) มาตรการป้องกันของรัฐเป้าหมาย

ข้อจำกัดอีกประการหนึ่ง เกิดจากความจริงที่ว่า เมื่อการลงโทษทางเศรษฐกิจถูกนำมาใช้ ตามธรรมชาติรัฐเป้าหมายย่อมจะไม่อยู่เฉย แต่จะนำเอาปฏิบัติการป้องกันทุกรูปแบบที่เป็นไปได้มาใช้ เมื่อนั้นประสิทธิผลของการลงโทษจะลดลง ปฏิบัติการป้องกันอาจได้แก่ สะสมสินค้านำเข้าในช่วงที่การลงโทษไปจนถึงช่วงที่มีการใช้กำลัง หรือเปลี่ยนกระแสการค้า (นำเข้า-ส่งออก) ที่มีกับรัฐผู้กำหนดมาตรการลงโทษ ไปหารัฐที่ไม่ได้ร่วมในการลงโทษ หรือเพิ่มผลผลิตมวลรวมภายในชาติ

ยิ่งไปกว่านั้น รัฐเป้าหมายอาจใช้มาตรการต่อต้าน อย่างเช่น ยึดทรัพย์สินที่เป็นของรัฐผู้กำหนดมาเป็นของรัฐเป้าหมาย ยึดกองทุน (funds) ทั้งหลายที่ฝากในรัฐเป้าหมาย หรือยกเลิกหนี้สินทั้งปวงที่รัฐเป้าหมายก่อไว้กับรัฐผู้กำหนด หรือหากมีเวลารัฐเป้าหมายอาจปรับเปลี่ยน

สภาพเศรษฐกิจของตน โดยลดการพึ่งพิงทางเศรษฐกิจจากรัฐผู้กำหนด และหาผู้ค้าใหม่ที่สามารถให้ตลาดการส่งออกใหม่ ให้วัตถุดิบนำเข้ามาใหม่

7) กรอบทางกฎหมาย

ประสิทธิผลของการลงโทษทางเศรษฐกิจอาจจะขึ้นอยู่กับกรอบของกฎหมาย ซึ่งพิจารณาได้จาก 2 ทางคือ

1. กฎหมายระหว่างประเทศ และกฎบัตรแห่งสหประชาชาติ และ
2. ความตกลงระหว่างประเทศเฉพาะกลุ่ม ลักษณะพหุภาคีหรือทวิภาคี

บทบัญญัติของความตกลงระหว่างประเทศอาจเอื้ออำนวยหรือสร้างความชอบธรรมต่อการลงโทษทางเศรษฐกิจหรืออาจจะไม่ก็ได้

เป้าหมายของการลงโทษทางเศรษฐกิจ

ในการใช้มาตรการลงโทษทางเศรษฐกิจ ในฐานะเป็นเครื่องมือดำเนินนโยบายต่างประเทศ แต่ละครั้งรัฐผู้กำหนดย่อมจะต้องมีทิศทางของการใช้ มีวัตถุประสงค์ มีเป้าหมายทุกครั้ง และวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายเหล่านั้นย่อมต้องมีการเปิดเผย

ถ้าหากการลงโทษทางเศรษฐกิจที่นำมาปรับใช้ ไม่สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ อาจเป็นไปได้ว่าผลลัพธ์จะกลับมาทำลายเกียรติภูมิของรัฐผู้กำหนดมาตรการลงโทษ ทำลายความน่าเชื่อถือในมาตรการลงโทษทางเศรษฐกิจและจะทำให้สูญเสียงบประมาณที่ใช้เพื่อการลงโทษไปโดยเปล่าประโยชน์ คำถามก็คือ ถ้าเป็นเช่นนี้แล้ว เพราะเหตุใด-ยังคงปรากฏอยู่เสมอว่า รัฐมักเลือกใช้การลงโทษทางเศรษฐกิจ คำตอบที่คาดคะเนก็คือ อาจมีบางอย่างที่ต่างไปจากวัตถุประสงค์ที่ประกาศ (เปิดเผย) แอบแฝงอยู่

● เป้าหมายที่เปิดเผย

ดังที่ได้กล่าวในข้างต้นเกี่ยวกับแนวคิดของการลงโทษทางเศรษฐกิจไปแล้ว ซึ่งพอจะสรุปได้ว่า การลงโทษทางเศรษฐกิจ หมายถึง การกำหนดให้มีการลงโทษต่อรัฐเป้าหมายด้วยวิธีการหรือมาตรการทางเศรษฐกิจ เนื่องจากรัฐเป้าหมายได้กระทำการละเมิดกฎเกณฑ์หรือหลักการแห่งประชาคมโลกและเป็นเครื่องมือป้องกันมิให้มีการทำลายกฎเกณฑ์ที่รัฐผู้กำหนดมาตรการลงโทษลงความเห็นว่ามีความสำคัญ ซึ่งกฎเกณฑ์เหล่านี้ครอบคลุมถึงกฎเกณฑ์ทางกฎหมาย และหลักการทางการเมืองระหว่างประเทศ ดังนั้น เป้าหมายที่เปิดเผยของการลงโทษทางเศรษฐกิจ

ย่อมจะหนีไม่พ้นประเด็นการลงโทษผู้ที่ได้ก่อความผิดหรือก่อความเสียหายและป้องกันมิให้กระทำความผิดเช่นนั้นอีกต่อไป

● เป้าหมายที่ซ่อนเร้น

อาจเป็นไปได้ว่าเบื้องหลังเป้าหมายที่เปิดเผย จะมีเป้าหมายอย่างแอบแฝงอยู่ เป้าหมายแอบแฝงเหล่านี้ ได้แก่

ก. การสร้างความพอใจแก่มหาชนภายในรัฐ: ไม่มีรัฐบาลใด โดยเฉพาะรัฐบาลประชาธิปไตยที่จะเปิดเผยคำเรียกร้องของมหาชนที่ต้องการให้มีปฏิริยาต่อต้านการละเมิดกฎเกณฑ์ระหว่างประเทศ ในบางกรณีรัฐบาลจะถูกกดดันให้ต้องดำเนินการทั้งประณามการละเมิดกฎเกณฑ์ (ซึ่งอาจไม่เพียงพอต่อความพอใจของมหาชน) เท่านั้น และการใช้มาตรการที่มีตัวตนเข้าจัดการ ซึ่งโดยธรรมดาแล้วมาตรการที่ใช้บ่อย ๆ ก็คือ การลงโทษทางเศรษฐกิจ ดังนั้นการสร้าง ความพอใจแก่มหาชนสามารถเป็นวัตถุประสงค์แอบแฝงได้ประการหนึ่ง

ข. ความพอใจของประชาคมระหว่างประเทศ: ความล้มเหลวในการตอบสนองต่อความคิดเห็นที่นานาประเทศต้องการให้ลงโทษผู้กระทำความผิด อาจหมายถึง การยุติการสนับสนุนของนานาประเทศต่อรัฐผู้กำหนด และหันไปสนับสนุนฝ่ายตรงข้ามได้

ดังนั้น การลงโทษด้วยวิธีทางเศรษฐกิจมักจะถูกกำหนดขึ้นมา โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อตอบสนองต่อความต้องการ หรือข้อเรียกร้องของนานาประเทศ เพื่อสร้างความร่วมมือ มิใช่เพื่อทำลายความสัมพันธ์ระหว่างกันและกัน

ค. การบ่อนทำลายสถานะทางยุทธศาสตร์ของรัฐเป้าหมาย: ในช่วงสงคราม รัฐคู่พิพาทพยายามบ่อนทำลายรากฐานทางเศรษฐกิจของฝ่ายตรงข้าม เพื่อที่จะลดความแข็งแกร่งทางทหาร และทางด้านความสามารถในการเข้าสู่สงคราม

ตรงกันข้ามในช่วงสันติ มาตรการทางเศรษฐกิจไม่สามารถถูกนำไปใช้ได้ง่ายเหมือนเช่นในช่วงสงคราม เพราะเหตุผลที่จะนำมาอ้างให้เป็นที่ยอมรับในการกำหนดมาตรการลงโทษมิใช่หาได้ง่าย ๆ

การบ่อนทำลายสถานะทางยุทธศาสตร์ของรัฐเป้าหมาย เพื่อสกัดกั้นมิให้รัฐเป้าหมายได้บรรลุตามความต้องการของตน อาทิเช่น ความพยายามที่จะสร้างเสริมกองกำลัง หรือความพยายามเผยแพร่อุดมการณ์ทางการเมือง เป็นต้น ซึ่งทั้งสองประการเป็นเรื่องที่จะก่อความเสียหายต่อความสงบและความมั่นคงระหว่างประเทศอาจจะเป็นเป้าหมายแอบแฝงก็ได้

ง. การสะท้อนให้เห็นการเป็นผู้สร้างกฎเกณฑ์ รัฐผู้กำหนดมาตรการลงโทษ ต้องการสะท้อนหรือสร้างความเข้าใจให้แก่นานาชาติไม่เฉพาะแต่รัฐเป้าหมายเท่านั้นว่าตนมี หลักการเช่นไร ยึดหลักเกณฑ์ใดเป็นสากล และหากเกิดการละเมิดขึ้น รัฐผู้กำหนดพร้อมที่จะทำ การต่อต้านทุกเมื่อ มาตรการลงโทษทางเศรษฐกิจก็เป็นการต่อต้านวิธีหนึ่ง

จ. การพิสูจน์ยืนยันต่อนานาชาติ เพื่อสร้างความชอบธรรม รัฐผู้กำหนดมาตรการลงโทษจำเป็นต้องอ้างถึงกฎหมายระหว่างประเทศหรือผลประโยชน์ร่วมกันของนานาชาติ ในการดำเนินการลงโทษทางเศรษฐกิจ อย่างไรก็ตาม ในทางกลับกัน การลงโทษทางเศรษฐกิจ รัฐผู้กำหนดกำหนดขึ้นมาเพื่อแสวงหาความชอบธรรมแก่การกระทำของตนจากชาวโลก และหันเห ความสนใจของชาวโลกมาสู่ประเด็นการลงโทษของรัฐผู้กำหนด เพื่อผลักดันมติของชาวโลกมา กดดันรัฐเป้าหมาย

ตัวอย่างที่เห็นได้ชัดกรณีหนึ่งคือ การคว่ำบาตรน้ำมันของประเทศกลุ่มอาหรับ กับประเทศตะวันตก ในปีค.ศ.1973 รัฐมนตรีน้ำมันของกลุ่มประเทศอาหรับได้ประกาศ เมื่อวันที่ 22 มีนาคม 1974 ถึงวัตถุประสงค์พื้นฐานของมาตรการที่นำมาใช้ว่า เป็นมาตรการเพื่อสร้างความ เข้าใจต่อชาวโลกที่หันมาสนใจในปัญหาอาหรับว่าการกระทำของกลุ่มอาหรับนั้น เพื่อจะสร้าง สรรค์บรรยากาศที่จะนำไปสู่การส่งเสริมตามข้อมติแห่งคณะมนตรีความมั่นคงสหประชาชาติ 242 ที่ต้องการให้มีการถอนทหารโดยสมบูรณ์ จากพื้นที่ยึดครองในดินแดนอาหรับ และให้มีการฟื้นฟู บูรณะสิทธิอันชอบตามกฎหมายแก่ประชาชนปาเลสไตน์

บางครั้งเป้าหมายแบบสร้างผลกระทบ อาจเป็นไปในกรณีที่ว่า รัฐผู้กำหนด มาตรการลงโทษพยายามสร้างผลกระทบโดยการป่าวประกาศถึงพฤติกรรมที่ผิดกฎหมายและ ความไม่น่าเชื่อถือของรัฐเป้าหมาย เพื่อสร้างมติแห่งประชาคมโลกที่ต้องตรงกันไปกับกดดันรัฐ เป้าหมาย

เหตุผลอื่น ๆ ของการเลือกใช้การลงโทษทางเศรษฐกิจ

เหตุผลอื่น ๆ ที่นำมากล่าวอ้างในการเลือกใช้การลงโทษทางเศรษฐกิจยังมีอีกมากมาย หลายประการ อาทิเช่น รัฐไม่อยู่ในฐานะที่จะดำเนินมาตรการคุกคามทางทหารได้ เนื่องจากมี ความอ่อนแอมากเกินไปที่จะหามาตรการมาทดแทน นอกจากการลงโทษทางเศรษฐกิจ

ตามประวัติศาสตร์ โดยมากรัฐที่มีอำนาจทางทหารมักใช้กำลังทางทหารในการลงโทษ แต่ในรัฐที่มีกำลังทหารขนาดเล็ก แนวทางการลงโทษทางเศรษฐกิจจะเป็นเครื่องมือที่ใช้ได้ผลประการหนึ่ง

อย่างไรก็ตาม 2-3 ทศวรรษที่ผ่านมา มหาอำนาจก็มีแนวโน้มว่าจะหันมาใช้การลงโทษทางเศรษฐกิจมากกว่าทางทหาร และพบว่าในหลาย ๆ กรณีรัฐที่เข้มแข็งทางทหารจะเป็นผู้กำหนดการลงโทษทางเศรษฐกิจมากกว่ารัฐที่ถูกลงโทษเสมอ

สรุป

การที่รัฐที่ตัดสินใจใช้มาตรการลงโทษทางเศรษฐกิจนั้น รัฐมีทั้งวัตถุประสงค์ที่เปิดเผยและแอบแฝง การที่มักจะมีวัตถุประสงค์ที่แอบแฝงด้วยในขณะเดียวกัน อาจเนื่องจากไม่ต้องการให้เกิดผลกระทบที่ไม่พึงปรารถนา และอาจเนื่องมาจากความเกี่ยวพันในผลประโยชน์ของรัฐผู้กำหนดมาตรการลงโทษ หรืออาจเป็นว่าการเปิดเผยจะทำให้ความสมเหตุสมผลที่จะนำเอามาตรการลงโทษมาใช้เบาบางไป และอาจลดจำนวนรัฐที่เข้าร่วมการลงโทษ เนื่องจากขัดผลประโยชน์กันเอง

ความจริงแล้วการลงโทษทางเศรษฐกิจอาจไม่บรรลุวัตถุประสงค์เสมอไป แต่ตราบเท่าที่รัฐผู้กำหนดมีเป้าหมายอื่น ๆ และตราบเท่าที่การใช้กำลังทหารมาลงโทษ ได้ก่อผลที่ไม่พึงปรารถนา อาทิเช่น เกิดกระแสวิพากษ์วิจารณ์ในเรื่องของการทำลายชีวิตมนุษย์ รัฐจึงมีแนวโน้มที่จะใช้มาตรการลงโทษทางเศรษฐกิจแทน ประกอบกับในศตวรรษที่ 19 รัฐเป็นตัวแสดงหลักในเวทีความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ แต่ในโลกปัจจุบัน ตัวแสดงเกิดขึ้นมากมาย องค์การระหว่างประเทศ องค์การเอกชน องค์การทางศาสนา สหภาพแรงงาน ขบวนการสิทธิมนุษยชน หนังสือพิมพ์ นิตยสาร โทรทัศน์ (ผ่านดาวเทียม) ล้วนแต่ทรงอิทธิพลมากขึ้นทั้งสิ้น แม้แต่เสียงปัจเจกชนทั้งหลายก็ไม่สามารถเพิกเฉยได้ การใช้กำลังทหารอาจจะเสี่ยงต่อการถูกต่อต้านจากตัวแสดงต่างๆ เหล่านี้ และเป็นผลลบต่อรัฐที่ใช้มาตรการทางทหารในเวทีการเมืองระหว่างประเทศ การลงโทษทางเศรษฐกิจจึงได้รับการพิจารณาและยอมรับว่าเป็นเครื่องมือที่เหมาะสมในการดำเนินนโยบายต่างประเทศ ภายใต้เวทีความสัมพันธ์ระหว่างประเทศที่ซับซ้อนในโลกปัจจุบันนี้

ตาราง 1.1 กรณีประสบการณ์มาตรการการลงโทษทางเศรษฐกิจ

ผู้กระทำการ	เป้าหมาย	เวลา
ก. การลงโทษในระดับระหว่างประเทศ:		
การลงโทษโดยองค์การระหว่างประเทศ		
1. องค์การสันนิบาตชาติ	ยูโกสลาเวีย	1921
	ปารากวัย	1934
	อิตาลี	1935-6
2. องค์การสหประชาชาติ	สเปน	1946
	ญี่ปุ่น	1951
	เกาหลีเหนือ	1951
	แอฟริกาใต้	ธันวาคม 1963, 1977*
	โรดิเชีย	พฤศจิกายน 1965-ธันวาคม 1979
	โปรตุเกส	1965*
	อิรัก	1990*
ข. การลงโทษร่วมกันโดยหลาย ๆ รัฐ:		
● ความร่วมมือแบบหลวม ๆ		
1. ประชาคมตะวันตก (นำโดยอังกฤษ) ในการสนับสนุนบริษัท น้ำมันข้ามชาติ	อิหร่าน	1951-3
2. รัฐอาหรับ	บริษัทข้ามชาติของ ตะวันตกที่มีนักธุรกิจ ในอิสราเอล	1955
3. ประเทศผู้ผลิตน้ำมัน	สหรัฐฯ อังกฤษ และ เยอรมนีตะวันตก	มิถุนายน 1967-กันยายน 1967
4. สหรัฐฯ ประชาคมยุโรป ญี่ปุ่น	จีน	1989*

ผู้กระทำการ	เป้าหมาย	เวลา
● พันธมิตรแห่งภูมิภาค		
1. สนธิสัญญาความช่วยเหลือต่างตอบแทนระหว่างชาติอเมริกัน (Inter-American Treaty of Mutual Assistance)	สาธารณรัฐโดมินิกัน	สิงหาคม 1960
2. องค์การรัฐอเมริกา	สาธารณรัฐโดมินิกัน คิวบา	1961 ธันวาคม 1963-กรกฎาคม 1975
3. องค์การเอกภาพแอฟริกัน	แอฟริกาใต้ โปรตุเกส โรดีเซีย อิสราเอล	1963 กรกฎาคม 1964 ตุลาคม 1965 พฤศจิกายน 1973
4. สันนิบาตอาหรับ (Arab league)	อิสราเอล	1948
5. องค์การกลุ่มประเทศผู้ส่งออกน้ำมันปิโตรเลียม	สหรัฐ, แอฟริกาใต้, เดอะเนเธอร์แลนด์ โปรตุเกส, โรดีเซีย	ตุลาคม 1973-มีนาคม 1974
6. คณะกรรมการควบคุมการส่งออก (Coordinating Committee on Export Controls - Co-Com)	ค่ายคอมมิวนิสต์	1947
7. คณะกรรมการเพื่อความช่วยเหลือต่างตอบแทนทางเศรษฐกิจ (Council for Mutual Economic Assistance - Comcon)	พันธมิตรตะวันตก อัลบาเนีย	1949 1962
8. ประชาคมเศรษฐกิจยุโรป	อิหร่าน อาร์เจนตินา	เมษายน 1980-มกราคม 1981 เมษายน 1982-มิถุนายน 1982

ผู้กระทำการ	เป้าหมาย	เวลา	
ค. การลงโทษโดยรัฐหนึ่งรัฐใด:			
1. สหภาพโซเวียต	ยูโกสลาเวีย	1948 และ 1957	
	ออสเตรเลีย	1954	
	อิสราเอล	1956	
	ฟินแลนด์	1959	
	จีน	1959-1960	
	อัลบาเนีย	1960-1	
	ลิทัวเนีย	1990*	
	2. สหรัฐอเมริกา	ญี่ปุ่น	1941
		เนเธอร์แลนด์	1948*
		อังกฤษ-ฝรั่งเศส	1956*
		สาธารณรัฐโดมินิกัน	1960-2
		คิวบา	1960
		ศรีลังกา	1963*
อินโดนีเซีย		กันยายน 1963-ตุลาคม 1965	
สาธารณรัฐอาหรับ (United Arab Republic)		1965	
อินเดีย		1965-7	
ชิลี		มกราคม 1972	
อินเดีย		มกราคม 1972	
แองโกล่า		1976	
อุกันดา		ตุลาคม 1978	
อิหร่าน	1979-80		
สหภาพโซเวียต	มกราคม 1980-เมษายน 1981		
โปแลนด์	1982		
อาร์เจนตินา	1982		
จีน	1990		
พม่า	1997 (กำลังดำเนินอยู่)		

ผู้กระทำการ	เป้าหมาย	เวลา
3. อังกฤษ	สหภาพโซเวียต	1933
	โรดีเชีย	1965-79
	อาร์เจนตินา	1982
4. ไนจีเรีย	ไบฟรา (Biafra)	1967
5. อินเดีย	ไฮเดอราบัด (Hyderabad)	1948
	โก (Goa) 1954-61	
6. จีน	สหรัฐอเมริกา	1905
	อังกฤษ	1925-6
	ญี่ปุ่น	1931-2
7. ญี่ปุ่น	รัสเซีย	1907
	สหภาพโซเวียต	1962*
8. เยอรมนีตะวันตก	อียิปต์	1965*
9. ฝรั่งเศส	คิวบา	1965*
	อัลจีเรีย	1971*

ที่มา: Table 1: Cases of Economic Sanctions. Cited by M.S. Daoudi and M.S. Dajani, *Economic sanctions*, pp.170-172

* Cases of Economic Sanctions in Do Economic Sanctions Work? by Makio Miyagawa, pp.10-15

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย