



การเปลี่ยนแปลงของสังคมนระหว่างประเทศที่มีผลกระทบต่อ  
การดำเนินงานของคณะมนตรีความมั่นคง

องค์การสหประชาชาติถูกรอบงำโดยประเทศมหาอำนาจ ซึ่งได้วางหลักการและแนวคิดต่าง ๆ ไว้ในกฎบัตรสหประชาชาติ และได้พยายามใช้อำนาจเป็นเครื่องมือในการดำเนินนโยบายให้เกิดผลประโยชน์ต่อประเทศของตนให้มากที่สุด ด้วยเหตุนี้ประเทศมหาอำนาจจึงมีบทบาทที่สำคัญยิ่งโดยเฉพาะในคณะมนตรีความมั่นคง ซึ่งถือว่าเป็นหัวใจสำคัญขององค์การฯ การดำเนินกิจกรรมทั้งหลายและการรักษาสันติภาพจึงขึ้นอยู่กับ การกำหนดท่าทีและนโยบายของประเทศมหาอำนาจเหล่านี้ว่ามีความคิดเห็นเช่นไรในเรื่องนั้น ๆ

อย่างไรก็ตาม การดำเนินกิจกรรมเกี่ยวกับการรักษาสันติภาพในช่วงปี ค.ศ. 1950-1990 มักประสบปัญหาเรื่องความไม่ลงรอยกันระหว่างอภิมหาอำนาจ (super-power) สองฝ่าย คือ ฝ่ายตะวันตกหรือคอมมิวนิสต์โดยมีสหภาพโซเวียตเป็นผู้นำ กับฝ่ายตะวันตกหรือโลกเสรีโดยมีสหรัฐอเมริกาเป็นผู้นำ บรรยากาศทางการเมืองระหว่างประเทศตกอยู่ในภาวะที่เรียกว่าสงครามเย็น (cold war) โดยอาศัยลักษณะหรืออุดมการณ์ทางการเมืองเป็นเครื่องแบ่งแยก ความขัดแย้งของอภิมหาอำนาจนี้กลายเป็นชนวนสำคัญที่เป็นอุปสรรคให้คณะมนตรีความมั่นคงไม่อาจปฏิบัติภารกิจในการรักษาสันติภาพได้อย่างเต็มประสิทธิภาพ กล่าวคือ ไม่อาจปฏิบัติภารกิจอย่างได้ผลจริงจัง<sup>1</sup> ต่อมาปี ค.ศ. 1991 ลัทธิคอมมิวนิสต์ได้เสื่อมลง ความตึงเครียดระหว่างอภิมหาอำนาจเกี่ยวกับอุดมการณ์ทางการเมืองได้คลี่คลายลง และเกิดความร่วมมือในการปฏิบัติภารกิจในด้านการรักษาสันติภาพมากขึ้น ดังจะเห็นได้จากสงครามอ่าวเปอร์เซีย (gulf war) ซึ่งประเทศมหาอำนาจได้อ้างระบบความมั่นคงร่วม (Collective Security)

<sup>1</sup> ชัยศักดิ์ อุเทนพงษ์, คณะมนตรีความมั่นคงกับปัญหาการรักษาสันติภาพ, "สารานุกรม

และใช้คณะมนตรีความมั่นคงเป็นเครื่องมือในการรักษาสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ  
 สัมกับเจตนารมณ์แห่งกฎบัตรฯ

การเปลี่ยนแปลงของสังคมระหว่างประเทศ จึงมีอิทธิพลต่อการปฏิบัติการกิจการ  
 การรักษาสันติภาพของคณะมนตรีความมั่นคง นอกจากนี้ ประชาคมโลกได้ให้ความสนใจต่อการ  
 จัดระเบียบโลกใหม่ (New World Order) ซึ่งจะช่วยให้สังคมโลกอยู่อย่างมีกติกาและเป็น  
 ระเบียบมากกว่าเดิม การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวนี้จะเป็นเครื่องพิสูจน์ว่า โครงสร้าง อำนาจ  
 หน้าที่และการดำเนินงานของคณะมนตรีความมั่นคงตามกฎบัตรฯ ฉบับปัจจุบันยังคงใช้ได้ยังมี  
 ประสิทธิภาพหรือไม่ โดยแยกพิจารณาออกเป็นสองระยะคือ

1. การดำเนินงานของคณะมนตรีความมั่นคงในยุคสงครามเย็น
2. การดำเนินงานของคณะมนตรีความมั่นคงหลังสงครามเย็น

#### การดำเนินงานของคณะมนตรีความมั่นคงในยุคสงครามเย็น

คณะมนตรีความมั่นคง เป็นองค์กรหลักขององค์การสหประชาชาติที่ได้รับมอบหมาย  
 ในความรับผิดชอบเบื้องต้น (primary responsibility) คือ การรักษาสันติภาพและ  
 ความมั่นคงระหว่างประเทศ ซึ่งมีอำนาจหน้าที่และกระบวนการดำเนินงานตามหมวดที่ 5, 6  
 และ 7 แห่งกฎบัตรสหประชาชาติเกี่ยวกับการรักษาสันติภาพได้แก่ การระงับกรณีพิพาทระหว่าง  
 ประเทศโดยสันติวิธี การดำเนินการเกี่ยวกับการคุกคามต่อสันติภาพ การละเมิดสันติภาพและ  
 การกระทำการรุกราน

คณะมนตรีความมั่นคง ไม่อาจปฏิบัติการกิจการรักษาสันติภาพได้อย่างเต็ม  
 ประสิทธิภาพเนื่องจากความขัดแย้งในอุดมการณ์ทางการเมืองระหว่างมหาอำนาจ การ  
 ดำเนินงานจะประสบผลสำเร็จเฉพาะการแก้ไขกรณีพิพาทเล็ก ๆ น้อย ๆ ซึ่งไม่มีส่วนเกี่ยวข้องกับ  
 ผลประโยชน์ของประเทศมหาอำนาจ แต่ด้วยพลังกำลังของสมาชิกถาวรคณะมนตรีความมั่นคง  
 องค์การสหประชาชาติจะประสบผลสำเร็จในการรักษาสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ  
 ก็โดยความร่วมมือร่วมใจกันของมหาอำนาจทั้งห้าเท่านั้น ทว่าความร่วมมือดังกล่าวนี้กลายเป็น  
 เพียงความคาดหวังเพราะประเทศมหาอำนาจไม่เคยเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันเลยนับแต่องค์การฯ

ได้ถูกสถาปนาขึ้นมา<sup>2</sup> ด้วยเหตุนี้ การปฏิบัติงานของคณะมนตรีความมั่นคงจะเป็นไปในรูปใด ก็สุดแท้แต่ว่าประเทศมหาอำนาจผู้กุมชะตากรรมของโลกจะมีทัศนคติ และความปรารถนาต่อ เรื่องนั้นเพียงใดและอย่างไร<sup>3</sup> อุปสรรคสำคัญที่ทำให้คณะมนตรีความมั่นคงไม่อาจดำเนินงาน ได้อย่างราบรื่น ก็คือ ความขัดแย้งระหว่างอภิมหาอำนาจทำให้เกิดสภาวะที่เรียกกันว่า สงครามเย็น (cold war)

### 1.1 บ่อเกิดของสงครามเย็น

หลังจากสงครามโลกครั้งที่สองสิ้นสุดลง ประเทศมหาอำนาจต่าง ๆ ได้รับความเสียหายเนื่องจากผลของสงคราม จึงทำให้มีพลังอำนาจน้อยลง เว้นแต่สหรัฐอเมริกาและ สหภาพโซเวียตเท่านั้นที่มีพลังอำนาจเพิ่มมากขึ้น จนกระทั่ง ทั้งสองเป็นประเทศมหาอำนาจ ที่เหนือกว่าประเทศมหาอำนาจอื่นอีกชั้นหนึ่ง จึงมีการเรียกประเทศทั้งสองว่าประเทศอภิมหา อำนาจ โดยที่มหาอำนาจฝ่ายตะวันตกซึ่งมีสหรัฐอเมริกาเป็นผู้นำ และมหาอำนาจฝ่ายตะวันออก อันมีสหภาพโซเวียตเป็นแกนนำ ต่างมีความขัดแย้งกันในการแสวงหาและรักษาผลประโยชน์ ของตนและพยายามหากลวิธีเอาชนะกันไปในขั้นสุดท้าย แม้ว่าจะมิได้ใช้กำลังทหารเข้าตัดสินปัญหา แต่ก็ใช้กรรมวิธีต่าง ๆ ด้วยการใช้โฆษณาชวนเชื่อกล่าวร้ายซึ่งกันและกัน ใช้วิธีบ่อนทำลายกันทาง เศรษฐกิจและความมั่นคงทางการเมือง ตลอดจนส่งเสริมให้มีการปฏิวัติล้มล้างรัฐบาล หรือ เปลี่ยนตัวกลจักรในการปกครองให้ไปเป็นไปตามความประสงค์ของฝ่ายตน จนทำให้บรรยากาศ ทางการเมืองของโลกตกอยู่ในภาวะที่เรียกว่าสงครามเย็น (Cold War)<sup>4</sup>

จุดเริ่มต้นของสงครามเย็นเกิดจาก ความขัดแย้งในอุดมการณ์ทางการเมือง

<sup>2</sup> สนั่น ปลั่งประสูตร, "วิธีการออกเสียงในคณะมนตรีความมั่นคง," (วิทยานิพนธ์ ปริญญาโทบริหารธุรกิจ แผนกวิชาการระหว่างประเทศและการทูต คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2497), หน้า 13.

<sup>3</sup> ชัยศักดิ์ อุเทนพงษ์, อ้างแล้ว, หน้า 386-387.

<sup>4</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 383-384.

ระหว่างอภิมหาอำนาจทั้งสองในปัญหาต่าง ๆ เช่น ปัญหาเกี่ยวกับรูปแบบการปกครองของประเทศในยุโรปตะวันออก ปัญหาอนาคตของประเทศเยอรมนี (เยอรมนีตะวันออกและตะวันตก) รวมทั้งปัญหาสิทธิการปกครองของแต่ละประเทศ<sup>๕</sup> ประการแรกนั้น สหรัฐอเมริกาถือว่าการที่สหภาพโซเวียตจัดตั้งรัฐบาลคอมมิวนิสต์ขึ้นในประเทศแถบยุโรปตะวันออก เป็นการละเมิดข้อตกลงยัลตา (Yalta Agreement) ซึ่งข้อตกลงดังกล่าวกำหนดให้มีการสถาปนากการปกครองระบอบประชาธิปไตยขึ้น ประการต่อมา เกิดจากการที่สหภาพโซเวียตไม่ยอมให้มีการรวมประเทศเยอรมนีเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันอันเป็นการละเมิดข้อตกลงยัลตาเช่นกัน เนื่องจากข้อตกลงนี้ได้กำหนดให้ แบ่งแยกกันยึดครองนครเบอร์ลินและประเทศเยอรมนีเป็นการชั่วคราวเท่านั้น แต่กลับสร้างกำแพงเบอร์ลินแบ่งแยกเป็นเยอรมนีตะวันตกกับตะวันออก ซึ่งเปรียบเสมือนแบ่งแยกลัทธิคอมมิวนิสต์กับประชาธิปไตย และประการสุดท้ายสหภาพโซเวียตได้แสดงตนเป็นผู้นำลัทธิใหม่โดยมีจุดมุ่งหมายที่จะทำลายล้างระบอบประชาธิปไตยทั่วโลก เช่น กรีซและตุรกี ซึ่งเผชิญกับภัยคอมมิวนิสต์ที่ได้รับการสนับสนุนและช่วยเหลือจากสหภาพโซเวียต การส่งกำลังทหารโซเวียตเข้าแทรกแซงในอิหร่าน เป็นต้น

ขณะที่ยุโรปตะวันตกเผชิญกับปัญหาทางเศรษฐกิจ สหภาพโซเวียตซึ่งมีนโยบายขยายอิทธิพลคอมมิวนิสต์ไปยังส่วนต่าง ๆ ของโลกได้ถือโอกาสแผ่ขยายลัทธิคอมมิวนิสต์อย่างรวดเร็ว อังกฤษซึ่งมีนโยบายสกัดกั้นการขยายตัวของสหภาพโซเวียตมาสู่ทะเลเมดิเตอร์เรเนียนได้ทำการต่อต้านการขยายตัวของลัทธิคอมมิวนิสต์ที่เกิดขึ้นในประเทศกรีซและตุรกี แต่อังกฤษก็ไม่สามารถช่วยเหลือได้อย่างเต็มที่เนื่องจากยังประสบปัญหาเศรษฐกิจและปัญหาภายในอันเป็นผลพวงของสงครามโลกครั้งที่สอง อย่างไรก็ตาม อังกฤษได้ขอร้องให้สหรัฐอเมริกาเข้ามามีบทบาทในภูมิภาคของตน นับแต่นั้นเป็นต้นมา นโยบายสหรัฐอเมริกาจากการอยู่โดดเดี่ยวได้หันมาสนใจกับทวีปยุโรปมากขึ้น ประธานาธิบดีทรูแมน (Harry S. Truman) แห่งสหรัฐอเมริกาต้องรับเป็นผู้นำเสรีชนเพื่อเสรีภาพและสันติภาพของโลก โดยมีคำแถลงที่เรียกว่า

<sup>๕</sup> วีระ มินทราศึกคกุล, "สงครามเย็นกับเอเชียอาคเนย์," สราญรมย์ 15 (10 กุมภาพันธ์ 2508) : 280.

หลักการทรูแมน (Truman Doctrine) มีความสำคัญคือ\* สหรัฐอเมริกามีนโยบายสนับสนุนเสรีชนซึ่งต่อต้านกับความพยายามของชนกลุ่มน้อยที่ใช้อาวุธ หรือกับการบีบบังคับจากภายนอกที่จะเอาเขาลงเป็นทาสและปกครองด้วยการกดขี่และสร้างความหวาดกลัว นอกจากการเปลี่ยนแปลงนโยบายของสหรัฐอเมริกาแล้ว เดือนมิถุนายน ค.ศ. 1947 รัฐมนตรีต่างประเทศมาร์แชล (George Marshall) ได้ประกาศให้ความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจแก่ยุโรปเรียกว่าแผนการมาร์แชล (Marshall Plan) นับเป็นแผนการทางเศรษฐกิจที่ยิ่งใหญ่ที่สุดในโลกเท่าที่เคยมีมา และถือได้ว่าเป็นนโยบายสกัดกั้นการขยายอิทธิพลของลัทธิคอมมิวนิสต์

จากการกระทำดังกล่าวของสหรัฐอเมริกา ทำให้มีการประชุมพรรคคอมมิวนิสต์ทั่วโลกที่นครเบลเกรดในเดือนกันยายนปีเดียวกัน หัวหน้าคณะผู้แทนของคอมมิวนิสต์รัสเซีย ซาดานอฟ (Zhdanov) ได้แถลงว่าขณะนี้โลกได้แบ่งออกเป็น 2 ค่าย คือ ฝ่ายผู้รุกรานกับฝ่ายผู้รักสันติ ค่ายแรกมีจักรวรรดินิยมอเมริกันซึ่งต้องการขยายอาณาเขตและปกครองคนไว้

\* ส่วนหนึ่งของสุนทรพจน์ของประธานาธิบดีทรูแมนต่อรัฐสภาเมื่อวันที่ 12 มีนาคม ค.ศ. 1947 ความว่า "... เพื่อประกันพัฒนาการทางสันติภาพของประเทศต่าง ๆ ให้เป็นอิสระปราศจากการถูกบีบบังคับ ประเทศสหรัฐอเมริกาได้มีบทบาทนำในการจัดตั้งองค์การสหประชาชาติ สหประชาชาติได้รับการจัดตั้งขึ้นโดยมุ่งหวังที่จะให้เกิดเสรีภาพและความเป็นเอกราชอย่างถาวรในบรรดามวลสมาชิกขององค์การทั้งหมด อย่างไรก็ตาม เราจะบรรลุวัตถุประสงค์ของเราไม่ได้เลย หากเราไม่มีความเต็มใจที่จะช่วยเหลือประชาชนที่เป็นอิสระให้รักษาไว้ซึ่งสถาบันตลอดจนบูรณภาพแห่งประเทศที่เป็นอิสระของพวกเขาต่อต้านขบวนการที่ก้าวร้าวรุกรานซึ่งมุ่งหมายที่จะนำเอาระบอบเผด็จการมาครอบงำประเทศอิสระเหล่านั้น จึงไม่มีสิ่งใดมากไปกว่าการได้ตระหนักอย่างตรงไปตรงมาว่า ระบอบเผด็จการซึ่งครอบงำเสรีชนไม่ว่าจะเป็นการรุกรานโดยตรงหรือทางอ้อมก็ตาม ล้วนทำลายพื้นฐานของสันติภาพนานาชาติทั้งสิ้น และด้วยเหตุนี้จึงเป็นการทำลายความมั่นคงของสหรัฐอเมริกาดูแลเช่นเดียวกัน...."

โปรดดู วิลเลียม แบรดลีย์และจูลีฟ ชินวรวีโร, เส้นทางมหาอำนาจ : เอกสารด้านนโยบายต่างประเทศสหรัฐอเมริกาต่อเอเชีย แปลโดยวิชา ศ.ชินวรวีโร (กรุงเทพมหานคร : บริษัทพิมพ์คุลา จำกัด, 2535), หน้า 206-207.

เชียงทาสเป็นผู้นำ ส่วนอีกค่ายมีสหภาพโซเวียตเป็นผู้นำซึ่งปรารถนาที่จะปลดปล่อยประเทศ เมืองขึ้นทั้งหลายให้เป็นอิสระ นับจากนั้นเป็นต้นมา ทั้งสองประเทศก็ได้เป็นศัตรูกันในสงครามที่เรียกว่าสงครามเย็น (cold war) และได้ช่วยเหลือสนับสนุนพรรคพวกของตนในประเทศต่าง ๆ โดยใช่วิธีการโฆษณาชวนเชื่อบ่อนทำลายและประณามซึ่งกันและกัน ว่าฝ่ายตรงข้ามเป็นผู้ทรานและฝ่ายตนเป็นฝ่ายที่รักสันติและให้ความช่วยเหลือ ทางการเมือง การทหารและเศรษฐกิจ เพื่อต่อต้านหรือให้ได้รับชัยชนะจากอีกฝ่ายหนึ่ง สงครามเย็นได้ทวีความรุนแรงมากขึ้นและขยายไปทั่วโลก ซึ่งได้พัฒนาการออกไปเป็นแนวคิดของแต่ละฝ่ายตามความเข้าใจของคน โดยอาจกล่าวได้ว่าแยกเป็นสองขั้วอำนาจ (bipolarity)

### 1.1.1 ระบบสองขั้วอำนาจ

ความขัดแย้งระหว่างสหรัฐอเมริกาและสหภาพโซเวียต ได้ก่อให้เกิดรูปแบบทางการเมืองระหว่างประเทศที่เปลี่ยนจากความสัมพันธ์ระหว่างรัฐต่าง ๆ เป็นกลุ่มของอภิมหาอำนาจซึ่งเรียกว่า ระบบสองขั้วอำนาจ (Bipolar-System) อภิมหาอำนาจและพวกพ้องได้แบ่งแยกกลุ่มของตนอย่างเด่นชัด<sup>๑</sup> เช่น ด้านการทหาร สหรัฐอเมริกามีพันธมิตรร่วมลงนามในองค์การสนธิสัญญาแอตแลนติกเหนือ หรือนาโต (North Atlantic Treaty Organization-NATO) สหภาพโซเวียตมีกติกาสัญญาออร์โซ (Warsaw Pact) ความร่วมมือด้านเศรษฐกิจฝ่ายตะวันตกมีองค์การแห่งความร่วมมือทางเศรษฐกิจยุโรป (Organization for European Economic Cooperation) ต่อมาเปลี่ยนเป็นองค์การแห่งความร่วมมือและการพัฒนาทางเศรษฐกิจ (Organization for Economic Cooperation & Development) นอกจากนี้ ยังมีประชาคมยุโรป (European Community) และสมาคมเขตการค้าเสรียุโรป (European Free Trade Association) ซึ่งกำลังจะรวมกันเป็นเขตเศรษฐกิจยุโรป (European Economic Area-EEA) ฝ่ายตะวันออกมีสหภาพ

<sup>๑</sup>David W. Ziegler, War Peace and International Politics (Boston : Little Brown & Company, 1984), p. 53.

ร่วมมือทางเศรษฐกิจหรือโคมีคอน (Council For Mutual Economic Assistance - COMECON)

จะเห็นได้ว่าอภิมหาอำนาจพยายามสร้างความร่วมมือกับรัฐต่าง ๆ เพื่อเป็นฐานอำนาจในการดำเนินกิจกรรมตามอุดมการณ์ทางการเมืองของตน ซึ่งไปกว่านั้น อภิมหาอำนาจยังได้ประกาศหลักการต่าง ๆ ซึ่งสนับสนุนแนวความคิดฝ่ายตน คือ ในปี ค.ศ. 1968 สหภาพโซเวียตได้ประกาศหลักการเบรชเนฟ (Brezhnev Doctrine) มีใจความว่า สหภาพโซเวียตมีอำนาจแทรกแซงกิจการภายในประเทศสังคมนิยมที่เป็นสมาชิกองค์การวอร์ซอได้ เพื่อจรรโลงความเป็นปึกแผ่นของระบบสังคมนิยม<sup>7</sup> และในปีเดียวกันนี้ก็ได้ใช้กองกำลังวอร์ซอเข้าปราบปรามจลาจลในประเทศเชโกสโลวาเกียโดยอ้างถึงหลักการดังกล่าวด้วย หลังจากนั้น สหรัฐอเมริกาจึงได้ประกาศหลักการเรแกน (Reagan Doctrine) ซึ่งมีสาระสำคัญคือ สหรัฐอเมริกามีสิทธิที่จะใช้กำลังทหารเพื่อปกป้องประชาธิปไตยในประเทศต่าง ๆ<sup>8</sup> ซึ่งสหรัฐอเมริกาได้อ้างหลักการนี้ในการใช้กำลังทหารกับประเทศเกรนาดา (Grenada) และประเทศปานามา (Panama) ในปี ค.ศ. 1983 และ 1989 ตามลำดับ

อย่างไรก็ตาม ศาลยุติธรรมระหว่างประเทศเคยปฏิเสธหลักการทั้งสองนี้ในคดีนิคารากัว (Nicaragua Case) เมื่อปี ค.ศ. 1986 โดยให้เหตุผลว่ารัฐอธิปไตยมีเสรีภาพที่จะเลือกระบบทางเศรษฐกิจ วัฒนธรรม การเมือง และสังคมที่เหมาะสมกับประเทศของตน ไม่มีหลักการใด ๆ ที่จะให้อำนาจรัฐเข้าแทรกแซงกิจการภายในของรัฐอื่นด้วยเหตุผลทางอุดมการณ์และทางการเมือง<sup>9</sup> นอกจากนี้ ทางด้านเวทีการเมืองระหว่างประเทศ สมัชชาสหประชาชาติ และคณะมนตรีความมั่นคงก็ได้กล่าวประณามการใช้กำลังทหารโดยอ้างหลักการทั้งสองเช่นกัน รวมทั้งประเทศที่มีได้ฝักใฝ่อยู่กับอภิมหาอำนาจต่างก็พยายาม

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

<sup>7</sup> ประทุมพร วิชเรศภีธร, "วิกฤติการณ์สังคมนิยมล่มสลายโฉมหน้าใหม่ของยุโรป ตะวันออก," จุฬาลงกรณ์วารสาร (เมษายน-มิถุนายน 2533) : 62.

<sup>8</sup> Louis Henkin. "Law and War after the Cold War," Maryland Journal of International Law and Trade 15 (Fall 1991) : 152.

<sup>9</sup> Ibid., p.153.

หาทางออกโดยการจัดตั้งกลุ่มประเทศโลกที่สาม (Third World) ขึ้น เพื่อที่จะสร้างอำนาจ  
ต่อรองทางการเมืองกับมหาอำนาจทั้งหลายด้วย

## 1.2 กรณีศึกษาในยุคสงครามเย็น

เมื่อมีสถานการณ์ความขัดแย้งระหว่างประเทศเกิดขึ้น คณะมนตรีความมั่นคง  
จะเข้าไปดำเนินการแก้ไขสถานการณ์เหล่านั้น เพื่อนำกลับคืนมาซึ่งสันติภาพและความมั่นคง  
ระหว่างประเทศ ปัญหาความขัดแย้งในช่วงสงครามเย็น ได้แก่

### 1.2.1 กรณีเกาหลี

เมื่อวันที่ 25 มิถุนายน ค.ศ. 1950 กองทัพเกาหลีเหนือได้รุกราน  
เกาหลีใต้<sup>10</sup> ซึ่งคณะมนตรีความมั่นคงก็ได้เรียกประชุมและมีมติด้วยคะแนนเสียง 9 : 0  
งออกเสียง 1 (ยูโกสลาเวีย) และขาดประชุม 1 (สหภาพโซเวียต) ว่าการโจมตีด้วยกำลัง  
อาวุธนั้นเป็นการละเมิดสันติภาพ คณะมนตรีความมั่นคงได้เรียกร้องให้ยุติการสู้รบและให้  
เกาหลีเหนือถอนกำลังออกจากเส้นขนานที่ 38 (เส้นแบ่งเขตแดนระหว่างเกาหลีเหนือและ  
เกาหลีใต้) ต่อมาวันที่ 27 มิถุนายน ปีเดียวกัน คณะมนตรีความมั่นคงได้รับรองร่างข้อมติของ  
สหรัฐอเมริกาแนะนำให้ประเทศสมาชิกให้ความช่วยเหลือเท่าที่จำเป็นแก่สาธารณรัฐเกาหลีเพื่อ  
ปราบปรามการโจมตีด้วยกำลังอาวุธ และเพื่อให้สันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศใน  
อาณาบริเวณนั้นกลับคืนมา มติเรื่องนี้ได้รับคะแนนเสียงเห็นชอบ 7 : 1 ประเทศที่คัดค้านคือ  
ยูโกสลาเวีย งออกเสียง 2 (อียิปต์และอินเดีย) และขาดประชุม 1 (สหภาพโซเวียต)  
ข้อมติฉบับนี้ได้นำมาใช้เป็นพื้นฐานทางกฎหมาย ในการแทรกแซงของสหประชาชาติใน

<sup>10</sup> จิตรลดา นิสาลสงศ์, "สหประชาชาติกับการใช้มาตรการบีบบังคับ : ศึกษา  
เฉพาะกรณีวิกฤตการณ์อ่าวเปอร์เซีย (ค.ศ. 1990-1991)," (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหาร  
แผนกวิชารัฐศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2535), หน้า 83-87.



สงครามเกาหลี การที่คณะมนตรีความมั่นคงสามารถนำปัญหานี้มาพิจารณาได้เพราะสหภาพโซเวียตไม่ยอมเข้าร่วมประชุมตั้งแต่วันที่ 13 มกราคม - 31 กรกฎาคม ค.ศ. 1950 เพื่อตอบโต้การที่สหประชาชาติยังคงยอมรับผู้แทนของสาธารณรัฐจีน (ปัจจุบันคือไต้หวัน) เป็นผู้แทนอันชอบธรรมของจีนในคณะมนตรีความมั่นคง ซึ่งในขณะนั้นได้มีจีน 2 จีน คือสาธารณรัฐจีน นำโดยเจียง ไคเช็ค กับสาธารณรัฐประชาชนจีน นำโดยเหมาเจ๋ตง

ต่อมาวันที่ 1 สิงหาคม ค.ศ. 1950 สหภาพโซเวียตได้หันมาเข้าร่วมประชุมคณะมนตรีความมั่นคง และได้ใช้สิทธิยับยั้งเกี่ยวกับเรื่องการค้าเงินการของคณะมนตรีความมั่นคงทำให้การจัดการปัญหาเกาหลีประสบอุปสรรคอย่างมาก ในเดือนตุลาคม ค.ศ. 1950 กองกำลังอาสาสมัครของจีนก็ได้บุกกรุกข้ามเขตแดนเข้าไปในเกาหลีเพื่อช่วยเหลือกองทัพเกาหลีเหนือ คณะมนตรีความมั่นคงไม่สามารถตัดสินใจอย่างใดลงไปได้เพราะสหภาพโซเวียตใช้สิทธิยับยั้ง ดังนั้น สมัชชาสหประชาชาติจึงได้มีการประชุมเพื่อพิจารณาปัญหานี้ และได้มีข้อมติที่เรียกว่า การรวมกันเพื่อสันติภาพ (Uniting for Peace Resolution)\* ในที่สุดสงครามเกาหลีก็สามารถยุติลงได้ด้วยกาเจรจาภายนอกกรอบของสหประชาชาติ มิใช่โดยการใช้กำลังบีบบังคับของสหประชาชาติ

ประเด็นทางกฎหมายก็คือว่า ข้อมติของคณะมนตรีความมั่นคงที่ปราศจากคะแนนเสียงของสมาชิกถาวรนั้น เป็นข้อมติที่ข้อยกเว้นตามบทบัญญัติมาตรา 27 แห่งกฎบัตรสหประชาชาติหรือไม่ การที่คณะมนตรีความมั่นคงออกข้อมติประณามเกาหลีเหนือได้นั้น เนื่องจากสหรัฐอเมริกาฉวยโอกาสที่สหภาพโซเวียตไม่เข้าร่วมในที่ประชุม เพราะไม่พอใจในปัญหาผู้แทนอันถูกต้องของจีน นอกจากนั้น การที่คณะมนตรีความมั่นคงออกข้อมติให้ใช้กำลังทหารต่อเกาหลีเหนือ นั้น สหภาพโซเวียตซึ่งเป็นสมาชิกถาวรมิได้อยู่ในที่ประชุมคณะมนตรีความมั่นคงเพราะกำลังประท้วงเรื่องผู้แทนของสาธารณรัฐประชาชนจีนอยู่ จึงมิได้ใช้สิทธิในการยับยั้งข้อมติ (veto) ต่อมาได้พยายามประท้วงข้อมติดังกล่าวแต่ไม่ประสบผลสำเร็จ เนื่องจากว่าสมาชิกแห่งคณะมนตรีความมั่นคงต้องมีผู้แทนประจำอยู่ตลอดเวลา ณ ที่ตั้งขององค์การตามบทบัญญัติแห่งกฎบัตรสหประชาชาติซึ่งสันนิษฐานว่าสมาชิกต้องเข้าร่วมประชุมทุกครั้ง

\*โปรดดูรายละเอียดในบทที่ 2 หัวข้อ 2.2.1 สมัชชาสหประชาชาติ หน้า 33

โดยมีต้องคำนึงถึงข้อเท็จจริงว่า สมาชิกอยู่ในที่ประชุมหรือไม่ หากคณะมนตรีความมั่นคงออก  
 ข้อมติใด ๆ ไปให้ถือว่าเป็นข้อมติที่ได้รับความเห็นชอบจากสมาชิกทั้งหมด\* แต่หลังจากสหภาพ  
 โซเวียตกลับเข้าร่วมประชุมแล้ว คณะมนตรีความมั่นคงก็ไม่สามารถออกข้อมติใด ๆ ได้อีก  
 เนื่องจากสหภาพโซเวียตได้ใช้สิทธิยับยั้งในปัญหาดังกล่าว

สงครามเกาหลี เป็นเหตุการณ์ที่แสดงให้เห็นถึงความขัดแย้งของ  
 อภิมหาอำนาจอย่างเด่นชัด และทำให้สงครามเย็น (cold war) กลายเป็นสงครามที่รบพุ่งกัน  
 อย่างแท้จริง วิกฤตการณ์นี้แสดงให้เห็นว่าการดำเนินการรักษาสันติภาพของโลกจะเป็นไปไม่ได้  
 หากปราศจากความร่วมมือกันของประเทศมหาอำนาจ กรณีนี้เป็นการแสดงให้เห็นว่าประเทศ  
 มหาอำนาจเป็นผู้มีบทบาทสำคัญในวิกฤตการณ์ทางการเมืองระหว่างประเทศเสมอ และเป็น  
 ผู้มีอำนาจบังคับให้วิกฤตการณ์นั้นเป็นไปในรูปใดก็ได้ตามแต่ประเทศมหาอำนาจต้องการให้เป็น  
 เพื่อผลประโยชน์ของชาติตน องค์การสหประชาชาติจึงเป็นเพียงเครื่องมืออันหนึ่งของประเทศ  
 มหาอำนาจในการดำเนินนโยบายต่างประเทศของคนเท่านั้น นอกจากนี้ การที่สมาชิกถาวร  
 ใช้สิทธิยับยั้งมติในการดำเนินการรักษาสันติภาพ ย่อมทำให้การดำเนินงานของคณะมนตรี  
 ความมั่นคงชะงักงันและไม่สามารถแก้ไขปัญหาให้ลุล่วงไปได้ การดำเนินมาตรการบังคับโดย  
 ใช้กำลังในกรณีเกาหลีไม่อาจถือว่าเป็นประสิทธิผลสำเร็จอย่างแท้จริง เพียงแต่อาศัยเงินโฆบาง  
 ประการทำให้สามารถระงับข้อพิพาทที่เกิดขึ้นได้ซึ่งคงไม่มีโอกาสเกิดเหตุการณ์เช่นนี้อีก

### 1.2.2 กรณีสุเอซ

ปี ค.ศ. 1956 อีอิปต์ประกาศโอนคลองสุเอซ (Suez) มาเป็น  
 ของตนโดยพฤตินัย (De Facto) ซึ่งชาติต่าง ๆ ได้คัดค้านว่าเป็นการละเมิดอนุสัญญาว่า  
 ด้วย คลองสุเอซ ค.ศ. 1888 ในเรื่องการเดินเรือโดยเสรี เพราะกำหนดไว้ว่าคลองสุเอซ  
 เป็นคลองนานาชาติ โดยเฉพาะอังกฤษและฝรั่งเศสเป็นฝ่ายเสียประโยชน์อย่างมากเนื่องจาก

\*โปรดดูรายละเอียด บทที่ 3 หัวข้อ 3.1 การดำเนินการประชุมและการลงคะแนน  
 เสียง หน้า 67

มีผลประโยชน์ในบริษัทคลองสุเอซ<sup>11</sup> อังกฤษจึงได้นำปัญหานี้เข้าสู่การพิจารณาของคณะมนตรีความมั่นคงซึ่งได้มีข้อมติในเดือนกรกฎาคม ค.ศ. 1956 ซึ่งมีสาระสำคัญคือ ยุติข้อพิพาทที่เกิดขึ้นโดยให้มีการเปิดคลองสุเอซโดยเสรี และจัดการแบ่งสรรผลประโยชน์ให้กับอียิปต์และประเทศอื่น ๆ อย่างเป็นธรรม ต่อมา วันที่ 29 ตุลาคม ค.ศ. 1956 อิสราเอลได้เข้าโจมตีอียิปต์ยึดฉนวนกาซ่า และทะเลทรายซีนาย จนกองทัพอียิปต์ต้องถอยร่นไปถึงคลองสุเอซ อังกฤษและฝรั่งเศสได้ยื่นคำขาดให้อิสราเอลและอียิปต์หยุดรบทันที และให้ทั้งสองฝ่ายถอยห่างออกไปจากคลองสุเอซ อิสราเอลตอบตกลง แต่อียิปต์ไม่ยอมโดยอ้างว่าอิสราเอลเข้ามาในดินแดนของอียิปต์และไม่ยอมรับข้อเรียกร้องดังกล่าว อังกฤษและฝรั่งเศสจึงส่งกองกำลังทางอากาศจากไซปรัสโจมตีอียิปต์ทันที และส่งพลร่มลงบริเวณคลองทั่วไป

วันที่ 30 ตุลาคม ค.ศ. 1956 สหรัฐอเมริกาเรียกร้องให้มีการประชุมคณะมนตรีความมั่นคง และเสนอร่างข้อมติให้อิสราเอลถอนกำลังทหารออกจากอียิปต์โดยทันที และเรียกร้องให้สมาชิกต่าง ๆ ยุติการใช้กำลัง แต่ร่างข้อมติถูกอังกฤษและฝรั่งเศสใช้สิทธิยับยั้ง (veto) สหภาพโซเวียตจึงนำร่างข้อมติของสหรัฐอเมริกาไปแก้ไข จีนและอิหร่านก็ขอแก้ไขเพิ่มเติมร่างข้อมติของสหภาพโซเวียตอีก จากนั้นจึงได้นำร่างข้อมติเข้าสู่การพิจารณาของคณะมนตรีความมั่นคงแต่ก็ถูกอังกฤษและฝรั่งเศสใช้สิทธิยับยั้งอีก ต่อมา วันที่ 1 พฤศจิกายน ค.ศ. 1956 ยูโกสลาเวียได้เสนอให้คณะมนตรีความมั่นคงอาศัย Uniting for Peace Resolution เข้าแก้ไขปัญหานี้ ข้อมติประณามการปฏิบัติการทางทหารของอังกฤษและฝรั่งเศส เรียกร้องให้ทุกฝ่ายหยุดยิงและถอนกำลังทหารไปแนวหลังที่ตกลงสงบศึก ซึ่งข้อมตินี้ได้รับความเห็นชอบจากสมาชิกสหประชาชาติ รวมทั้งสหรัฐอเมริกาและสหภาพโซเวียต วันที่ 3 พฤศจิกายน แคนาดาได้เสนอร่างข้อมติให้จัดตั้งกองกำลังฉุกเฉินระหว่างประเทศภายใน 24 ชั่วโมง ในที่สุดวันที่ 6 พฤศจิกายน อังกฤษและฝรั่งเศสจึงได้ยอมหยุดยิง

ประเด็นที่น่าสนใจก็คือ ความร่วมมือร่วมใจกันของสหรัฐอเมริกา

<sup>11</sup> จงเจริญ เทพหัสดิน ณ อยุธยา, "อภิมหาอำนาจ : พลังผลักดันทางการเมืองในสหประชาชาติ," (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทนิติศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2523), หน้า 93-97.

และสหภาพโซเวียต ที่เป็นเช่นนี้เพราะว่าสหรัฐอเมริกาต้องการป้องกันฐานะของคนในกลุ่มประเทศที่เกิดขึ้นใหม่ทั้งหลาย รวมทั้งไม่ต้องการให้สหภาพโซเวียตเข้าไปยุ่งเกี่ยวในตะวันออกกลางอันเป็นจุดยุทธศาสตร์สำคัญแห่งหนึ่ง จึงไม่เข้าข้างกลุ่มพันธมิตรนาโต (NATO) ด้วยกัน ส่วนสหภาพโซเวียตต้องการแสดงให้ประเทศอาหรับเห็นว่าคนเป็นนักต่อต้านลัทธิอาณานิคม นอกจากนั้น สหภาพโซเวียตยังต้องการเข้าไปมีบทบาทในตะวันออกกลางอีกด้วย ดังนั้น ประเทศมหาอำนาจทั้งสองจึงได้ร่วมมือกันหาทางยุติปัญหาข้อขัดแย้งดังกล่าว มั่นใจว่าสมาชิกถาวรอย่าง อังกฤษและฝรั่งเศสต่างก็ใช้สิทธิยับยั้ง (veto) ทำให้คณะมนตรีความมั่นคงไม่สามารถปฏิบัติการใด ๆ ได้ แต่สมาชิกสหประชาชาติก็หาทางออกโดยการใช้อิง Uniting for Peace Resolution โดยมีประเทศมหาอำนาจอย่างสหรัฐอเมริกาและสหภาพโซเวียตสนับสนุนอยู่เบื้องหลัง ข้อขัดแย้งดังกล่าวจึงสามารถยุติลงได้

คณะมนตรีความมั่นคงไม่สามารถดำเนินการรักษาสันติภาพได้ เนื่องจากสมาชิกถาวร (อังกฤษและฝรั่งเศส) ใช้สิทธิยับยั้งขัดมติคณะมนตรีความมั่นคง การแก้ไขปัญหาข้อขัดแย้งจึงไม่อาจบรรลุผลได้ แต่ปัญหาดังกล่าวสามารถดำเนินการได้ประสบผลสำเร็จ เพราะประเทศมหาอำนาจ คือ สหรัฐอเมริกาและสหภาพโซเวียตเห็นพ้องต้องกันที่จะแก้ไขปัญหานี้ ซึ่งเมื่อพิจารณาแล้วจะเห็นว่าทั้งสองประเทศต่างคำนึงถึงผลประโยชน์ของคนเป็นหลัก มากกว่าต้องการรักษาสันติภาพของโลกอย่างแท้จริง กรณีนี้เป็นกรณีการแสดงให้เห็นถึงบทบาททางการเมืองระหว่างประเทศของอภิมหาอำนาจทั้งสอง เมื่อใดก็ตามที่ประเทศมหาอำนาจร่วมมือกันแล้ว ก็จะสามารถรักษาสันติภาพของโลกไว้ได้ตามเป้าหมายของสหประชาชาติ

### 1.2.3 กรณีอัฟกานิสถาน

ปี ค.ศ. 1979 กองทัพสหภาพโซเวียตได้ยกกำลังเข้าไปในอัฟกานิสถาน<sup>12</sup> และได้จัดตั้งรัฐบาลซึ่งอยู่ภายใต้อาณัติของคนกรุงคาบูล ชาวอัฟกานิสถาน

<sup>12</sup> รัชฎา ถาวรเวช, "สหประชาชาติกับปัญหาอัฟกานิสถาน," เรื่องน่ารู้เกี่ยวกับสหประชาชาติ (19 สิงหาคม 2532) : 165-167.

ฝ่ายต่อต้านก็ได้จัดตั้งขบวนการมุจาฮิดีนขึ้นต่อสู้กับฝ่ายสหภาพโซเวียตและรัฐบาลที่กรุงคาบูลโดยได้รับความช่วยเหลือจากสหรัฐอเมริกาและปากีสถาน สหประชาชาติได้มีมติประณามสหภาพโซเวียตในการละเมิดอธิปไตยของอัฟกานิสถานมาตั้งแต่ปี ค.ศ. 1980-1987

สหประชาชาติ ทำหน้าที่เป็นตัวกลางเจรจาไกล่เกลี่ยระหว่างผู้แทนของรัฐบาลอัฟกานิสถานฝ่ายหนึ่ง และผู้แทนของปากีสถาน (ในฐานะปากเสียงของมุจาฮิดีน) ในลักษณะของการเจรจาข้างเคียง (proximity talk) ซึ่งไม่อาจเจรจาโดยตรงได้เนื่องจากปากีสถานไม่รับรองรัฐบาลอัฟกานิสถานที่กรุงคาบูล การเจรจาข้างเคียงดังกล่าวดำเนินการมาเป็นเวลา 6 ปี ณ กรุงเจนีวา จนกระทั่งเดือนกุมภาพันธ์ ค.ศ. 1988 ประธานาธิบดีกอร์บาชอฟ (Mikhail Gorbachev) ประกาศว่า หากการเจรจาข้างเคียงประสบผลสำเร็จ ก็จะถอนกำลังทหารออกจากอัฟกานิสถาน ผลของการประกาศดังกล่าวก็คือการลงนามในข้อตกลงระหว่างอัฟกานิสถาน ปากีสถาน โดยมีสหรัฐอเมริกาและสหภาพโซเวียตลงนามเป็นพยานเมื่อวันที่ 14 เมษายน ค.ศ. 1988 โดยสหภาพโซเวียตถอนกำลังทหารทั้งหมดออกจากอัฟกานิสถานภายใน 9 เดือนนับแต่วันที่ 15 พฤษภาคม ค.ศ. 1988 นอกจากนี้ สหรัฐอเมริกากับสหภาพโซเวียต ยังได้ลงนามในข้อตกลงสองฝ่ายที่จะร่วมเป็นผู้ประกันข้อตกลงสันติภาพในครั้งนี้โดยการจัดตั้งกองกำลังรักษาสันติภาพ (United Nations Good Offices in Afghanistan and Pakistan - UNGOMAP) ต่อมาวันที่ 15 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 1989 สหภาพโซเวียตได้ถอนกำลังทั้งหมดออกจากอัฟกานิสถาน

ประเด็นที่น่าสนใจก็คือ แม้ปัญหาดังกล่าวจะฉะฉานความมั่นคงจะไม่อาจออกข้อมติเพื่อดำเนินการแก้ไขปัญหาย่างใด ๆ ได้ แต่ก็มีทางออกโดยการที่สหประชาชาติมีมติรับรองความตกลง ณ กรุงเจนีวา ซึ่งเป็นก้าวสำคัญอันนำไปสู่การยุติทางการเมืองต่อปัญหาของอัฟกานิสถาน และเรียกร้องให้ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องเคารพและปฏิบัติตามความตกลง ณ กรุงเจนีวา โดยการถอนกำลังทหารออกจากอัฟกานิสถาน ตลอดจนเข้าถึงสิทธิของชาวอัฟกานิสถานที่จะกำหนดอนาคตของตน (self-determination) เกี่ยวกับรูปแบบของรัฐบาล การเลือกกระบวนเศรษฐกิจ การเมืองและสังคมโดยเสรี อย่างไรก็ตาม แม้ข้อมติของสหประชาชาติ จะไม่มีผลผูกพันตามกฎหมาย แต่ก็เป็นแนวทางให้ประเทศสมาชิกปฏิบัติตามซึ่งก็สามารถยุติปัญหาความขัดแย้งได้ในที่สุด

ความคลี่คลายปัญหาอัฟกานิสถานประสบผลสำเร็จ เพราะว่าความ

เป้าหมายของประเทศผู้รุกราน ซึ่งต้องเผชิญกับความสูญเสียทั้งกำลังทัพและชีวิตทหารและ  
 แรงกดดันจากสัมพันธมิตร ที่ได้ออกมติประณามการรุกรานดังกล่าวมาเป็นระยะเวลาอันยาวนาน  
 องค์การสหประชาชาตินับว่ามีบทบาทสำคัญในการดำเนินการไกล่เกลี่ย (mediation) มาโดย  
 ตลอด และเป็นกลไกที่รักษาหน้า (face-saving) ให้กับสหภาพโซเวียตในการถอนกำลัง  
 ทหารออกจากอียิปต์ สถานการณ์นี้เป็นการแสดงให้เห็นว่า คณะมนตรีความมั่นคงไม่สามารถ  
 แก้ไขปัญหาความขัดแย้งได้เนื่องจากสมาชิกถาวรกระทำตนเป็นผู้รุกรานเสียเอง และใช้สิทธิ  
 พิเศษแห่งกฎบัตรฯ ในการปกป้องคุ้มครองผลประโยชน์ของตน

### 1.3 ข้อจำกัดในการดำเนินงานของคณะมนตรีความมั่นคง

กฎบัตรสหประชาชาติ ได้มอบอำนาจในการรักษาสันติภาพและความมั่นคง  
 ระหว่างประเทศไว้กับคณะมนตรีความมั่นคงเป็นเบื้องต้น แม้ว่าในช่วงสงครามเย็น การเผชิญ  
 หน้ากันระหว่างอภิมหาอำนาจในค่ายโลกเสรีกับประเทศในค่ายคอมมิวนิสต์จะเป็นอุปสรรคสำคัญ  
 ซึ่งส่งผลกระทบต่อให้คณะมนตรีความมั่นคงไม่สามารถดำเนินมาตรการใด ๆ ตามที่ระบุไว้ใน  
 กฎบัตรฯ ก็ตาม แต่คณะมนตรีความมั่นคงก็ได้พยายามดำเนินมาตรการที่จำเป็นเพื่อจัด  
 ภัยอันตรายอันเป็นการคุกคามต่อสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ และยังเป็นผู้มีบทบาท  
 สำคัญในการจำกัดข้อขัดแย้งมิให้ขยายลุกลามออกไป นอกจากนี้ รัฐสมาชิกสหประชาชาติต่าง  
 ก็พยายามหาช่องทางอื่นจำเป็นและเหมาะสมในการรักษาสันติภาพอยู่เสมอ โดยเริ่มต้นจากการ  
 ระงับกรณีพิพาทระหว่างประเทศโดยสันติวิธี (Pacific Settlement of International  
 Disputes) จนถึงการใช้มาตรการบังคับโดยใช้กำลังทหาร

ระบบแห่งกฎบัตรฯ เกี่ยวกับการชำระไว้ซึ่งสันติภาพและความมั่นคงระหว่าง  
 ประเทศนั้น ตั้งใจที่จะให้ครอบคลุมปกป้องสันติภาพจากการใช้กำลังระหว่างรัฐ โดยวิธีการที่  
 เรียกว่า ความมั่นคงร่วมกัน (Collective Security) กล่าวคือ การละเมิดที่กระทำโดย  
 รัฐหนึ่งรัฐใดถือเป็นการละเมิดต่อสังคมซึ่งจะต้องถูกลงโทษจากสังคมหรือส่วนรวม อาจเปรียบ

ได้กับกรณีผู้ละเมิดกฎหมายอาญาที่ถือว่าเป็นความผิดต่อส่วนรวมซึ่งรัฐเป็นผู้ลงโทษ<sup>13</sup> การนำระบบความมั่นคงร่วมมาใช้ในช่วงสงครามเย็นไม่ประสบผลสำเร็จ เนื่องจากคณะมนตรีความมั่นคงมิได้แสดงบทบาทที่สำคัญในการยับยั้งการรุกรานหรือการละเมิดต่อสันติภาพ แต่กลับดำเนินการรักษาสันติภาพหลังจากที่สันติภาพได้ถูกล่วงละเมิดแล้ว<sup>14</sup> และผู้ที่ทำหน้าที่พิทักษ์สันติภาพกลับเป็นผู้มีส่วนในการละเมิดสันติภาพเสียเองด้วย ดังจะเห็นได้จากกรณีสุเอซ สมาชิกถาวรได้แก่ อังกฤษและฝรั่งเศสมีส่วนร่วมพัวพันกับเหตุการณ์ที่เกิดขึ้น โดยส่งกองกำลังทหารเข้ายึดครองคลองสุเอซ หรือกรณีอัฟกานิสถานซึ่งสหภาพโซเวียตใช้กำลังทหารเข้าไปยึดครองดินแดนเมื่อสมาชิกถาวรเข้าไปมีส่วนร่วมพัวพันกับวิกฤตการณ์ใด ๆ คณะมนตรีความมั่นคงก็มีอาจดำเนินการใด ๆ ที่จะแก้ปัญหาข้อขัดแย้งต่าง ๆ ได้เพราะว่าระบบแห่งกฎบัตรฯ ได้วางหลักเอกภาพระหว่างมหาอำนาจ (Great Powers Unity) โดยประสงค์ให้สมาชิกถาวรร่วมมือกันในการยับยั้งและปราบปรามผู้กระทำการรุกราน การคุกคามหรือการละเมิดสันติภาพ แต่ในทางความเป็นจริงแล้ว คณะมนตรีความมั่นคงกลับอาศัยสิทธิพิเศษปกป้องตนเองด้วยการใช้สิทธิยับยั้ง (veto) มติของคณะมนตรีความมั่นคงที่จะดำเนินการกับวิกฤตการณ์ใด ๆ อันอาจส่งผลกระทบต่อผลประโยชน์ของประเทศมหาอำนาจ

#### การดำเนินงานของคณะมนตรีความมั่นคงหลังสงครามเย็น

การเปลี่ยนแปลงของสังคมนานาชาติ ทำให้สงครามเย็นที่ซิดีขึ้นมาเป็นเวลานานได้ยุติลง การดำเนินงานของคณะมนตรีความมั่นคงจึงปราศจากความขัดแย้งในอุดมการณ์ทางการเมืองซึ่งถือว่าเป็นอุปสรรคสำคัญที่ทำให้การรักษาสันติภาพของโลกประสบความสำเร็จ

<sup>13</sup> อรุณ ภาคพงศ์, "กฎหมายระหว่างประเทศกับปัญหาการใช้กำลัง," ใน รวมบทความทางวิชาการเนื่องในโอกาสครบรอบ 80 ปี ศาสตราจารย์ไพโรจน์ ชัยนาม (กรุงเทพมหานคร : คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2535) : 422.

<sup>14</sup> Louis Henkin, op. cit., p. 158.

ดังนั้น คณะมนตรีความมั่นคงจึงน่าจะมีบทบาทมากขึ้นในการรักษาสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ

## 2.1 การสิ้นสุดสงครามเย็น

ความขัดแย้งระหว่างมหาอำนาจของสหรัฐอเมริกา และสหภาพโซเวียตได้ก่อให้เกิดภาวะสงครามเย็น ต่างฝ่ายต่างต้องการเอาชนะกันตามแนวอุดมการณ์ของตนจนทำให้คณะมนตรีความมั่นคงไม่สามารถปฏิบัติภารกิจต่าง ๆ ได้เพราะว่ามหาอำนาจได้เข้ามาแทรกแซงการดำเนินงานของคณะมนตรีความมั่นคงด้วยวิธีการต่าง ๆ แต่นับว่าเป็นความโชคดีที่มีเหตุการณ์หลายอย่างเกิดขึ้น ส่งผลให้ความขัดแย้งในอุดมการณ์ทางการเมืองของสองมหาอำนาจได้คลี่คลายลง การเปลี่ยนแปลงซึ่งถือได้ว่าเป็นการสิ้นสุดสงครามเย็น (the end of cold war) ที่มีมาเป็นระยะเวลาอันยาวนาน ได้แก่

### 2.1.1 การล่มสลายของลัทธิคอมมิวนิสต์

การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองของประเทศคอมมิวนิสต์ในยุโรปตะวันออกในช่วงเดือนตุลาคม-ธันวาคม ค.ศ. 1989 เป็นปรากฏการณ์ที่มีความสำคัญอย่างยิ่ง ประเทศแถบยุโรปตะวันออกได้ต่อต้านการปกครองระบอบคอมมิวนิสต์ และเรียกร้องให้มีการปฏิรูปทางการเมือง รวมทั้งปฏิเสธอำนาจของพรรคคอมมิวนิสต์ซึ่งมีสหภาพโซเวียตเป็นผู้นำ

มีคาอิล กอร์บาชอฟ (Mikhail Gorbachev) เลขาธิการพรรคคอมมิวนิสต์ซึ่งเป็นผู้นำของสหภาพโซเวียตได้ตระหนักถึงความร้ายแรงของปัญหาเศรษฐกิจ จึงได้ตัดสินใจปฏิรูประบบเศรษฐกิจโดยใช้นโยบายเปเรสตรอยกา (Perestroika) หรือปฏิรูปและใช้นโยบายกลาสนอสต์ (Glasnost) หรือเปิดกว้าง เพื่อเปิดประเทศและระบอบการเมืองให้ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมืองมากขึ้น ต่อมากอร์บาชอฟได้ลาออกจากตำแหน่งผู้นำพรรคและยุติกิจกรรมการดำเนินงานต่าง ๆ ของพรรคในวันที่ 24 สิงหาคม ค.ศ. 1991 ในขณะที่ประธานาธิบดีสหพันธรัฐรัสเซีย เบลดซิน (Boris Yeltsin) และผู้นำสาธารณรัฐอื่น ๆ มีความเคลื่อนไหวเพื่อความเป็นอิสระของรัฐต่าง ๆ ซึ่งนำไปสู่การแตกสลายของสหภาพโซเวียต



ในที่สุด สหพันธรัฐรัสเซีย (Russian Federation) เข้าเป็นสมาชิกสืบทอดสหภาพโซเวียต ซึ่งล่มสลายลงเมื่อวันที่ 21 ธันวาคม ค.ศ. 1991 รัฐต่างๆ ทั้ง 11 รัฐร่วมกันจัดตั้งประชาคมรัฐเอกราช (Commonwealth of Independent States-CIS) ขึ้นแทนที่สหภาพโซเวียต ดังนั้น การล่มสลายของสหภาพโซเวียตทำให้อำนาจทางการเมืองลดน้อยลง เนื่องจากกองกำลังทหารได้ถูกแบ่งแยกไปตามรัฐเอกราชต่าง ๆ นอกจากนี้ สหพันธรัฐรัสเซียยังประสบกับปัญหาเศรษฐกิจภายในตกต่ำจนไม่อาจแสดงบทบาททางการเมืองระหว่างประเทศได้ พร้อมกันนั้น สหพันธรัฐรัสเซียเริ่มที่จะเปลี่ยนรูปแบบการปกครองจากลัทธิคอมมิวนิสต์มาเป็นการปกครองแบบเสรีนิยมมากขึ้น ด้วยเหตุนี้ ระบบสองขั้วอำนาจจึงได้หมดสิ้นไป ความขัดแย้งในอุดมการณ์ทางการเมืองซึ่งก่อให้เกิดภาวะสงครามเย็นจึงยุติลงด้วยเช่นกัน

### 2.1.2 การรวมประเทศเยอรมนี

ปรากฏการณ์อันหนึ่งซึ่งนับว่าเป็นการเปลี่ยนแปลงครั้งสำคัญ คือ เยอรมนีตะวันตกได้รวมกับเยอรมนีตะวันออกเป็นประเทศเดียวกัน หลังจากสิ้นสุดสงครามโลกครั้งที่ 2 ประเทศเยอรมนีได้ถูกแบ่งแยกเป็นตะวันตกและตะวันออกโดยมีกำแพงเบอร์ลินขวางกั้นเอาไว้ แต่การพังทลายของกำแพงเบอร์ลินซึ่งถือว่าเป็นสัญลักษณ์ของความแตกต่างทางด้านอุดมการณ์ทางการเมืองเป็นเครื่องชี้ที่เด่นชัดว่าสงครามเย็นในยุโรปได้ยุติลงแล้ว ผู้นำของเยอรมนีทั้งสองได้ลงนามในสนธิสัญญาความร่วมมือเมื่อวันที่ 31 สิงหาคม ค.ศ. 1990 และมีผลอย่างเป็นทางการเมื่อวันที่ 3 ตุลาคม ในปีเดียวกัน

นับแต่มีการรวมประเทศเยอรมนีแล้ว ประธานาธิบดีคลินตัน (Bill Clinton) แห่งสหรัฐอเมริกา ได้เรียกร้องให้เยอรมนีเข้าร่วมแบกรับภาระของสังคมนานาประเทศมากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งปัญหาเรื่องเสถียรภาพและการส่งกองกำลังทหารไปยังพื้นที่ที่เกิดสงครามเพิ่มขึ้นด้วย<sup>15</sup> เยอรมนีเองได้ขานรับนโยบายของผู้นำสหรัฐอเมริกาโดยเมื่อ

<sup>15</sup> สุปิน ลักษณ์นารากุล, "ต่างประเทศ," เนชั่นสุดสัปดาห์ (15-21 กรกฎาคม 2537) : 78.

วันที่ 12 กรกฎาคม ค.ศ. 1994 ศาลรัฐธรรมนูญของเยอรมนีได้ตัดสินให้เยอรมนีสามารถเข้าร่วมปฏิบัติการทางทหารระดับสากลได้ ซึ่งรัฐธรรมนูญของเยอรมนีที่ร่างขึ้นหลังสงครามโลกครั้งที่สอง และใช้มาถึงทุกวันนี้ได้รับการตีความเสมอว่า ห้ามรัฐบาลส่งทหารติดอาวุธเข้าไปในพรมแดนของชาติสมาชิกองค์การนาโต (NATO) เว้นแต่เพื่อมนุษยธรรม คำตัดสินดังกล่าวเกิดขึ้นที่ศาลสูงสุดในเมืองคาร์ลสรูห์ (Karlsruhe) ภายใต้อัยการสูงสุดนี้รัฐบาลกลางมีอำนาจที่จะส่งทหารเพื่อเข้าร่วมปฏิบัติการกับองค์การสหประชาชาติ หรือตามคำเรียกร้องของคณะมนตรีความมั่นคง โดยรัฐบาลกลางจะเป็นผู้ตัดสินใจเกี่ยวกับจำนวนทหารและระยะเวลาที่เข้าร่วมในการปฏิบัติการ แต่การส่งทหารเข้าร่วมปฏิบัติการก็ระหว่างประเทศนั้นจะมิขึ้นได้ก็ต่อเมื่อได้รับการอนุมัติเห็นชอบจากรัฐสภาเป็นกรณีไป การที่ศาลตัดสินเช่นนี้แสดงว่าต้องการบทบาทของเยอรมนีทั้งด้านการเมืองและการทหารในนานาประเทศครั้งใหญ่<sup>16</sup> ซึ่งเยอรมนีก็เคยส่งทหารหน่วยเล็ก ๆ ไปร่วมปฏิบัติการขององค์การสหประชาชาติในกัมพูชา โชมานีเลีย และช่วยสอดส่องการยิงกันเ็นบอสเนียอีกด้วย

นายกรัฐมนตรีโคห์ล (Helmut Kohl) ต้องการผลักดันให้เยอรมนีมีบทบาทในเวทีของโลกมากขึ้น ซึ่งประเทศสมาชิกองค์การสหประชาชาติเห็นพ้องต้องกันให้เยอรมนีแสดงบทบาทในเวทีการเมืองระหว่างประเทศให้สมกับเป็นประเทศมหาอำนาจ ยิ่งไปกว่านั้น เยอรมนีก็ต้องการเป็นสมาชิกถาวรคณะมนตรีความมั่นคงด้วย โดยมีมหาอำนาจอย่างสหรัฐอเมริกาให้การสนับสนุน ซึ่งสมาชิกอื่น ๆ ต่างก็มิได้คัดค้านแต่อย่างใด ดังนั้นบทบาทของเยอรมนีจึงน่าจับตามอง เนื่องจากเป็นประเทศมหาอำนาจทางเศรษฐกิจและกำลังจะก้าวเข้ามามีอำนาจด้านการทหารต่อไปอันจะเป็นกำลังสำคัญในการรักษาสันติภาพ ทั้งการสนับสนุนในงบประมาณขององค์การฯ และการสนับสนุนในกองกำลังสหประชาชาติ

<sup>16</sup> ไซวัฒน์ ฮนเปียม, "โลกที่เลือกไม่ได้," สยามรัฐ (14 กรกฎาคม 2537) :

## 2.2 การจัดระเบียบโลกใหม่

นับแต่สิ้นสุดสงครามเย็น นานาประเทศได้หาแนวทางในการอยู่ร่วมกันอย่างสันติซึ่งมีการกล่าวถึงกฎเกณฑ์อันหนึ่ง นั่นคือ การจัดระเบียบโลกใหม่ (New World Order) จึงได้มีการประชุมที่เมืองแอตแลนต้า สหรัฐอเมริกา และมีข้อสรุปออกมาว่าระเบียบโลกใหม่ควรจะเป็นระเบียบที่ตั้งอยู่บน ความยุติธรรม สันติภาพ ประชาธิปไตย การพัฒนาสิทธิมนุษยชน และกฎหมายระหว่างประเทศ เป็นระเบียบที่มีศีลธรรมอันดี หรือเป็นที่ต้องการแสวงหาของมวลมนุษยธรรมทั้งส่งเสริมให้ประชาชนในแต่ละชาติมีความสัมพันธ์และพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกัน (Interdependence) นอกจากนี้ ระเบียบโลกใหม่ควรจะเป็นระเบียบที่นำไปสู่สิ่งต่าง ๆ ที่ดีขึ้น มีการจัดสรรปันส่วนที่ยุติธรรม และสร้างความสัมพันธ์ระหว่างประเทศเล็กและใหญ่ เข้มแข็งและอ่อนแอ เหนือและใต้ (North-South)\* ให้มีความเป็นธรรม (Equity) มากขึ้นด้วย<sup>17</sup>

แต่คำนิยามดังกล่าวนี้ได้ปรากฏอยู่แล้วในกฎบัตรสหประชาชาติทั้งสิ้น ไม่ว่าจะเป็นเรื่องการดำรงไว้ซึ่งสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ หรือด้านเศรษฐกิจ สังคม และสิทธิมนุษยชน ดังนั้น จึงไม่จำเป็นต้องไปสร้างระเบียบใหม่แต่อย่างใด เพียงแต่พยายามส่งเสริมบทบาทของสหประชาชาติและหาทางทำให้ประเทศสมาชิกทั้งหลายเคารพ และยึดมั่นในกฎบัตรฯ เท่านั้น ความพยายามในการจัดระเบียบโลกใหม่ภายหลังสงครามเย็นจะเป็นการมุ่งแก้ไขปัญหาดังกล่าว ของโลกอย่างสมบูรณ์ (comprehensive) ทั้งด้านการเมือง เศรษฐกิจ สังคม มนุษยธรรมและด้านปัญหาเกี่ยวกับภัยพิบัติ ยาเสพติด สิ่งแวดล้อม สหประชาชาติจะเป็นองค์การที่มีบทบาทมากที่สุด แต่จะมีประสิทธิภาพมากหรือน้อย ขึ้นอยู่กับการสนับสนุนและความรู้สึกในภาระผูกพันของประเทศสมาชิกทั้งหลาย โดยเฉพาะความรู้สึกรับผิดชอบและการสนับสนุน

---

\* เหนือ หมายถึงประเทศอุตสาหกรรม ได้แก่ ประเทศมหาอำนาจต่าง ๆ และใต้ หมายถึง ประเทศกำลังพัฒนาทั้งหลาย

<sup>17</sup> นกคณ เทพพิทักษ์, "สหประชาชาติกับการจัดระเบียบโลกใหม่," สราญรมย์ 49 (10 กุมภาพันธ์ 2535) : 70.

ทางด้านการเงินจากประเทศอิมหาอำนาจและมหาอำนาจทั้งหลาย ซึ่งเป็นกลจักรสำคัญในการกำหนดทิศทางขององค์การสหประชาชาติว่าเป็นเช่นไร<sup>1a</sup>

### 2.3 กรณีศึกษาหลังสงครามเย็น

หลังจากสงครามเย็นได้ยุติลง ความขัดแย้งระหว่างอิมหาอำนาจที่ตอบโต้ซึ่งกันและกันโดยใช้สิทธิยับยั้ง (veto) ข้อมติเกี่ยวกับการรักษาสันติภาพ ได้เปลี่ยนแปลงท่าทีของตนอย่างไร คณะมนตรีความมั่นคงได้แสดงตนให้สมกับฐานะผู้รักษาสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศหรือไม่ พิจารณาได้จากสถานการณ์ความขัดแย้งต่าง ๆ ดังนี้คือ

#### 2.3.1 กรณีอิรัก-คูเวต

เมื่อวันที่ 2 สิงหาคม ค.ศ.1990 อิรักได้ส่งกองกำลังทหารบุกเข้ายึดครองคูเวต คณะมนตรีความมั่นคงได้แสดงบทบาทที่สำคัญในวิกฤตการณ์นี้โดยการออกข้อมติด้วยกันทั้งสิ้น 29 ข้อมติ พร้อมทั้งดำเนินมาตรการต่าง ๆ จนในที่สุดเมื่อวันที่ 28 กุมภาพันธ์ ค.ศ.1991 อิรักยอมถอนทหารออกจากคูเวต และปลดปล่อยคูเวตเป็นอิสระ ข้อมติที่คณะมนตรีความมั่นคงได้ออกมามีข้อมติที่สำคัญ ๆ 4 ข้อมติ ได้แก่

ข้อมติคณะมนตรีความมั่นคงที่ 660 (2 สิงหาคม ค.ศ.1990)

ที่ประชุมรับมติด้วยคะแนนเสียง<sup>10</sup> 14 : 0 (เซเนกัลไม่อยู่ในที่ประชุม) ให้ประณามการบุกคูเวต เรียกร้องให้อิรักถอนกำลังทหารทั้งหมดออกจากคูเวตโดยทันทีและไม่มีเงื่อนไขและกลับคืนสู่ที่ตั้งเดิมเมื่อวันที่ 1 สิงหาคม ค.ศ.1990 และให้อิรักกับคูเวตเจรจากัน (negotiation) อย่างจริงจังเพื่อยุติวิกฤตการณ์โดยใช้สันนิบาตชาติอาหรับเป็นเครื่องมือ

<sup>1a</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 72.

<sup>10</sup> SC. Res. 660 (2 August 1990)

ข้อมติคณะมนตรีความมั่นคงที่ 661 (6 สิงหาคม ค.ศ.1990)

ที่ประชุมรับมติด้วยคะแนนเสียง<sup>20</sup> 13 : 0 (คิวบาและเซเนกัล  
ออกเสียง) ให้รัฐสมาชิกกระชับความสัมพันธ์ทางธุรกิจการค้ากับอิรัก (sanction) ยกเว้น  
เครื่องเวชภัณฑ์และเครื่องบริโภคตามความจำเป็นทางมนุษยธรรม

ข้อมติคณะมนตรีความมั่นคงที่ 678 (29 พฤศจิกายน ค.ศ.1990)

ที่ประชุมรับมติด้วยคะแนนเสียง<sup>21</sup> 12 : 2 (คิวบาและเซเน  
กัลคัดค้าน จีนงดออกเสียง) ให้บรรดารัฐสมาชิกร่วมกันดำเนินมาตรการทั้งหมดที่จำเป็น (all  
necessary means) เพื่อให้เป็นไปตามข้อมติที่ 660 (รวมทั้งการใช้กำลังทหารบังคับให้อิรัก  
ถอนทหารออกจากคูเวต) โดยให้โอกาสอิรักในการปฏิบัติตามข้อมติต่าง ๆ จนถึงวันที่ 15  
มกราคม ค.ศ.1991

ข้อมติคณะมนตรีความมั่นคงที่ 687 (3 เมษายน ค.ศ.1991)

ที่ประชุมรับมติด้วยคะแนนเสียง<sup>22</sup> 12 : 1 (คิวบาคัดค้าน  
เซเนกัลและเอกวาดอร์งดออกเสียง) ได้กำหนดรูปแบบอย่างเป็นทางการในการหยุดยิง  
(cease-fire) เพื่อยุติข้อขัดแย้งต่าง ๆ ระหว่างอิรัก คูเวตและประเทศที่ให้ความช่วยเหลือ  
คูเวต ซึ่งอิรักได้ยอมรับมตินี้ นอกจากนั้น ยังได้จัดตั้งกองกำลังสังเกตการณ์อิรัก-คูเวต  
(United Nations Iraq-Kuwait Observation Mission - UNIKOM)

ข้อมติเหล่านี้ เป็นการแสดงให้เห็นถึง บทบาทของคณะมนตรี  
ความมั่นคงที่มีส่วนสำคัญในการดำรงไว้ซึ่งสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ กล่าวคือ  
ข้อมติที่ 660 เป็นการปฏิเสธการกระทำของผู้รุกรานซึ่งสอดคล้องกับกฎบัตรฯ มาตรา 4 (2)  
ที่ว่า สมาชิกทั้งปวงจะต้องละเว้นการคุกคาม หรือการใช้กำลังต่อบูรณภาพแห่งอาณาเขตหรือ  
เอกราชทางการเมืองของรัฐใด ๆ การกระทำการรุกรานของอิรักถือเป็นการละเมิดต่อ  
สันติภาพและขัดต่อหลักกฎหมายระหว่างประเทศด้วย และข้อมตินี้ได้เสนอแนะการยุติวิกฤตการณ์

<sup>20</sup> SC. Res. 661 (6 August 1990)

<sup>21</sup> SC. Res. 678 (29 November 1990)

<sup>22</sup> SC. Res. 687 (3 April 1990)

โดยการเจรจา (negotiation) อันเป็นวิธีการหนึ่งในหลักการระงับกรณีพิพาทระหว่างประเทศโดยสันติวิธี (Pacific Settlement of International Disputes) ซึ่งเป็นการระงับข้อขัดแย้งเบื้องต้นโดยปราศจากการใช้กำลังทหาร

ข้อมติที่ 661 เป็นข้อมติที่อยู่ในรูปของคำตัดสิน (decision) ให้ใช้มาตรการคว่ำบาตรทางเศรษฐกิจ (economic sanction) โดยคณะมนตรีความมั่นคงกระทำในกรอบอำนาจตามมาตรา 41 แห่งกฎบัตรฯ เพื่อข่มขู่ไว้ซึ่งสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ จึงเป็นการกระทำที่สอดคล้องกฎหมายระหว่างประเทศ

ข้อมติที่ 678 เป็นมาตรการการใช้กำลังทหารบังคับให้อิรักถอนกำลังทหารออกจากคูเวต การกระทำดังกล่าวมิใช่การใช้กำลังตามมาตรา 42 แห่งกฎบัตรฯ เนื่องจากเป็นการใช้กำลังโดยอาศัยมาตรา 51 คือ การป้องกันตัวร่วมกัน (collective self-defence) ซึ่งถือว่าเป็นส่วนหนึ่งของระบบความมั่นคงร่วม (Collective Security) ที่ยินยอมให้รัฐสมาชิกสามารถใช้กำลังในการป้องกันตนเองก่อนที่คณะมนตรีความมั่นคงจะเข้าไปดำเนินมาตรการใด ๆ ต่อไป ข้อมตินี้เป็นการใช้ลักษณะพื้นฐานทางกฎหมายในการดำเนินการตามหมวดที่ 7 แห่งกฎบัตรฯ แต่มิได้ใช้อย่างตรงตามเนื้อความในหมวดที่ 7 แต่อย่างใด กองกำลังที่ร่วมปฏิบัติการในครั้งนี้นำโดยความสมัครใจของรัฐสมาชิก มิใช่กองกำลังของสหประชาชาติโดยตรง แต่อาศัยข้อมติที่ 661 ซึ่งรับรองถึงสิทธิในการป้องกันตนเองตามมาตรา 51<sup>23</sup>

นอกจากนั้น คณะมนตรีความมั่นคงยังได้ดำเนินมาตรการลงโทษอิรัก ได้แก่ การเข้าไปตรวจสอบอาวุธนิวเคลียร์ในประเทศอิรัก การอนุญาตให้อิรักขายน้ำมันได้เป็นคราว ๆ ไป และการประกาศเขตหวงห้ามโดยฝ่ายพันธมิตรเหนือ่านฟ้าของอิรักในบางส่วน ประเด็นที่น่าสนใจก็คือ การดำเนินมาตรการลงโทษนี้เป็นภาระละเมิดอธิปไตยของอิรักหรือไม่ และการกระทำดังกล่าวเป็นการกระทำที่สอดคล้องกฎหมายระหว่างประเทศหรือไม่

<sup>23</sup> สมชาติ ธรรมศิริ, "บทบาทสหประชาชาติในการแก้ไขวิกฤติการณ์อิรัก-คูเวต ตามกฎบัตรสหประชาชาติ," (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2535), หน้า 131.

มาตรการลงโทษของคณะมนตรีความมั่นคง จะเป็นการชอด้วย  
 กฎหมายหรือไม่นั้น พิจารณาได้จากจุดมุ่งหมายแห่งกฎบัตรฯ ตามมาตรา 1 (1) คือ เพื่อขำรง  
 ไว้ซึ่งสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ ประกอบกับมาตรา 24 (1) คือ กฎบัตรฯ มอบ  
 ให้คณะมนตรีความมั่นคง มีหน้าที่รับผิดชอบในเรื่องการรักษาสันติภาพและความมั่นคงระหว่าง  
 ประเทศเป็นเบื้องต้น เมื่อพิจารณาจากหลักเกณฑ์แห่งกฎหมายแล้ว แม้ว่คณะมนตรีความมั่นคง  
 จะใช้อำนาจเข้าไปแทรกแซงกิจการภายในรัฐ แต่ก็กระทำไปเพื่อเป็นการป้องกันมิให้อิรัก  
 กระทำการรุกรานขึ้นอีกครั้ง รวมทั้งเป็นการลงโทษอิรักซึ่งฝ่าฝืนต่อบัญญัติแห่งกฎหมาย  
 ระหว่างประเทศ ดังนั้น จึงเห็นได้ว่าข้อมติของคณะมนตรีความมั่นคงเป็นข้อมติที่สมบูรณ์และ  
 ชอด้วยกฎหมายระหว่างประเทศ

กรณีปัญหา อิรัก - คูเวต นั้นเป็นเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นหลังจากที่ความ  
 สัมพันธ์ของสหรัฐอเมริกากับสหภาพโซเวียตคลี่คลายไปในทางที่ดีขึ้น คณะมนตรีความมั่นคงจึง  
 สามารถระงับกรณีพิพาทระหว่างประเทศได้โดยความร่วมมือกันของสมาชิกถาวรทั้งห้าอันมีสหรัฐ  
 อเมริกาเป็นแกนนำ และเป็นจุดเริ่มต้นของการไม่ใช้สิทธิยับยั้ง (veto) ซึ่งเป็นอุปสรรคสำคัญ  
 ในการดำเนินงานของคณะมนตรีความมั่นคงตลอดช่วงหลายทศวรรษที่ผ่านมา แต่มิได้หมายความว่า  
 สมาชิกถาวรจะเลิกใช้สิทธิยับยั้งโดยเด็ดขาด สิทธิดังกล่าวยังคงมีอยู่และอาจถูกนำกลับมาใช้  
 กับกรณีวิกฤตการณ์ใด ๆ ก็ได้

แม้ว่าปัญหาการใช้สิทธิยับยั้งจะหยุดลงชั่วคราวก็ตาม แต่คณะมนตรี  
 ความมั่นคงยังมีอุปสรรคอื่น ๆ เช่น กองกำลังรักษาสันติภาพต้องได้รับการสนับสนุนทางการเงิน  
 ทหารและทางการเงินจากบรรดารัฐสมาชิกทั้งปวง หากรัฐสมาชิกไม่ยอมให้ความร่วมมือ  
 กองกำลังรักษาสันติภาพก็ไม่อาจปฏิบัติการกิจต่าง ๆ ได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งงบประมาณทาง  
 การเงินเป็นปัจจัยสำคัญที่ส่งเสริมให้แผนการสันติภาพดำเนินการได้อย่างราบรื่น องค์การ  
 สหประชาชาติประสบปัญหาการขาดแคลนเงินอย่างมาก เนื่องจากองค์การฯ มีหน่วยงานต่าง ๆ  
 มากมายซึ่งก่อให้เกิดภาระค่าใช้จ่ายเป็นจำนวนมาก ารายรับขององค์การฯ ส่วนหนึ่งได้มาจาก  
 อัตราค่าบำรุงสมาชิกตามหลักเกณฑ์ขององค์การฯ แต่รายรับในปริมาณมากได้มาจากการบริจาค  
 ของรัฐสมาชิกซึ่งก็ต้องอาศัยประเทศที่มีฐานะทางเศรษฐกิจมั่งคั่ง ได้แก่ สหรัฐอเมริกา ญี่ปุ่น  
 เยอรมนี ดังนั้น การรักษาสันติภาพไม่เพียงต้องอาศัยสมาชิกถาวรทั้งห้าร่วมมือกันแล้ว ยังต้อง  
 อาศัยงบประมาณทางการเงินอีกอย่างหนึ่ง เพื่อให้การดำเนินงานของคณะมนตรีความมั่นคง

สามารถกระทำได้อย่างต่อเนื่องโดยตลอด

องค์การสหประชาชาติ ได้พยายามดำเนินการแก้ไขวิกฤตการณ์ดังกล่าวโดยสันติวิธีก่อน จนกระทั่งเมื่อไม่สามารถบังเกิดผล จึงได้ตกลงให้มีการใช้มาตรการทางทหารซึ่งเป็นอำนาจหน้าที่โดยตรงของคณะมนตรีความมั่นคง โดยออกข้อมติที่ประณามอิรักและบีบบังคับให้อิรักถอนทหารออกจากคูเวต จะเห็นได้ว่า บทบาทของคณะมนตรีความมั่นคงในการดำเนินการแก้ไขวิกฤตการณ์อ่าวเปอร์เซียมีประสิทธิภาพมากที่สุดเท่าที่เคยมีมา ที่เป็นเช่นนี้เนื่องจาก ประเทศมหาอำนาจซึ่งเป็นสมาชิกถาวรได้แก่ สหรัฐอเมริกาเป็นแกนนำในการแก้ไขกรณีพิพาทระหว่างประเทศ ขณะที่สภาพแวดล้อมระหว่างประเทศก็เอื้ออำนวยให้สามารถดำเนินการต่าง ๆ ได้ ความขัดแย้งทางการเมืองระหว่างประเทศของฝ่ายตะวันตกกับฝ่ายตะวันออกได้คลี่คลายไปในทางที่ดีขึ้น จึงมีส่วนเสริมสร้างบรรยากาศความร่วมมือในกรอบของสหประชาชาติมากขึ้น สังเกตได้จากการที่สมาชิกถาวรไม่ใช้สิทธิยับยั้ง (veto) ข้อมติคณะมนตรีความมั่นคงเนื่องจากทุกฝ่ายต่างเห็นพ้องต้องกันในการปราบปรามผู้กระทำการรุกรานอันเป็นภัยอันตรายต่อสันติภาพของโลก

อย่างไรก็ตาม การใช้กำลังทหารกับอิรักนั้นเท่ากับเป็นการแสดงให้เห็นว่า ระบบสหประชาชาติยังไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอ จำเป็นต้องมีการปรับปรุงและหากโลกใหม่ที่จะสามารถรายงานให้คณะมนตรีความมั่นคงทราบสถานการณ์ล่วงหน้าได้ก่อน เพื่อที่จะได้เข้าไปแนะนำตรวจตรา และควบคุมตามอำนาจหน้าที่คณะมนตรีความมั่นคงเพื่อมิให้เหตุการณ์นั้นลุกลามใหญ่โต<sup>24</sup> การใช้กำลังในสงครามอ่าวเปอร์เซียนี้เป็นการใช้กำลังโดยการป้องกันตัวรวมหมู่<sup>25</sup> (collective self-defence) เป็นกรณีที่มีการใช้กำลังโดยรัฐภายนอกที่มีได้เป็นคู่กรณีโดยตรงเพื่อช่วยรัฐที่ถูกโจมตีใช้สิทธิการป้องกันตัว ทั้งนี้ โดยข้อผูกพันซึ่งมีอยู่ระหว่างกันหรือโดยคำร้องขอของรัฐที่ถูกโจมตีก็ตาม เนื่องจากข้อมติของคณะมนตรีความมั่นคงมิได้แจ้งไปยังรัฐสมาชิกทั้งหมด แต่แจ้งเฉพาะคูเวตและพันธมิตรเท่านั้น นอกจากนั้นกองกำลังที่ช่วยรบ

<sup>24</sup> นกคณ เทพพิทักษ์, อ้างแล้ว, หน้า 71.

<sup>25</sup> อรุณ ภาณุพงศ์, อ้างแล้ว, หน้า 420.



ในอ่าวเปอร์เซียนั้นก็มิใช่กองกำลังของสหประชาชาติ แต่เป็นกองกำลังของรัฐที่ให้ความร่วมมือกับคูเวตซึ่งถือว่ารัฐที่ถูกโจมตีได้ยินยอมรับความช่วยเหลือ<sup>26</sup> จึงยังมีอาจสรุปได้ว่า คณะมนตรีความมั่นคงดำเนินการได้อย่างสัมฤทธิ์ผลตามเป้าหมายแห่งกฎบัตรฯ

### 2.3.2 กรณีเฮติ

เมื่อวันที่ 30 กันยายน ค.ศ.1991 คณะนายนทหารโดยพลเอก Raoul Cedras ได้ก่อรัฐประหารเพื่อล้มล้างรัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งของประธานาธิบดี Jean Bertrand Aristide เป็นผลให้มีผู้เสียชีวิตและบาดเจ็บจำนวนมาก และประธานาธิบดี Aristide ต้องลี้ภัยไปอยู่ต่างประเทศ แต่หลังจากการเจรจาระหว่างสหรัฐอเมริกา กับ คณะนายนทหารของเฮติ เมื่อวันที่ 18 กันยายน ค.ศ.1994 คณะนายนทหารจึงยินยอมคืนอำนาจให้ประธานาธิบดี Aristide และยอมปฏิบัติตามข้อมติของคณะมนตรีความมั่นคง ข้อมติที่สำคัญ ได้แก่

ข้อมติคณะมนตรีความมั่นคงที่ 917 (6 พฤษภาคม ค.ศ.1994)

ที่ประชุมรับมติด้วยคะแนนเสียงเอกฉันท์<sup>27</sup> ให้ทุกฝ่ายร่วมมือกันหาข้อยุติ ได้แก่ คู่กรณีพิพาท องค์การรัฐอเมริกัน (Organization of American States - OAS) เลขาธิการสหประชาชาติ โดยใช้ข้อตกลง Governors Island Agreement เป็นแนวทางยุติวิกฤตการณ์ในเฮติ และยังได้กำหนดมาตรการคว่ำบาตรอย่างเข้มงวดต่อเฮติตามข้อมติที่ 841 (1993)

<sup>26</sup>Louis Henkin, *op. cit.*, p. 160.

<sup>27</sup>SC. Res. 917 (6 May 1994)

ข้อมติคณะมนตรีความมั่นคงที่ 940 (31 กรกฎาคม ค.ศ. 1994)

ที่ประชุมรับมติด้วยคะแนนเสียง<sup>28</sup> 12 : 0 (บราซิลและจีนคัด

ออกเสียง วันดาไม่อยู่ในที่ประชุมเนื่องจากปัญหาภายในประเทศ) ให้คณะมนตรีความมั่นคง  
ดำเนินการตามหมวดที่ 7 แห่งกฎบัตรฯ โดยอนุมัติให้รัฐสมาชิกจัดตั้งกองกำลังนานาชาติ  
(Multinational Force - MNF) และให้ดำเนินการตามมาตรการทั้งหมดที่จำเป็น (all  
necessary means) เพื่อให้มีการเปลี่ยนแปลงในเฮติ ให้คณะนายทหารพ้นจากอำนาจและคืน  
อำนาจให้ประธานาธิบดี Aristide ตลอดจนสถาปนาและดำรงไว้ซึ่งสถานะที่มีเสถียรภาพและ  
ความมั่นคงในเฮติ เมื่อ MNF สิ้นสุดการปฏิบัติการแล้วจึงมอบอำนาจให้กองปฏิบัติการรักษาสันติภาพ  
ในเฮติ (United Nations Mission in Haiti - UNMIH) ปฏิบัติหน้าที่ช่วยเหลือ  
รัฐบาลประชาธิปไตยของเฮติในการดูแลความสงบเรียบร้อยต่อไป

ข้อมติที่ 940 นี้มีลักษณะทำนองเดียวกับกรณีอิรัก-คูเวต เป็นการ  
ให้สิทธิแก่สหรัฐอเมริกาในการจัดตั้งกองกำลังนานาชาติตามข้อมติคณะมนตรีความมั่นคงโดยอ้าง  
เหตุผลเรื่องความไม่เป็นประชาธิปไตยของระบอบการปกครอง และการละเมิดสิทธิมนุษยชน  
ในรัฐสมาชิก กล่าวคือ ต้องการคืนอำนาจและอธิปไตยให้กับผู้มีอำนาจอันชอบธรรม การที่  
สหรัฐอเมริกาตัดสินใจใช้มาตรการทางทหารโดยอ้างเหตุผลดังกล่าวแล้ว เหตุผลที่สำคัญอีก  
ประการก็คือ เฮติเป็นจุดยุทธศาสตร์สำคัญแห่งหนึ่ง ซึ่งสหรัฐอเมริกาถือว่าเป็นประเทศหลังบ้าน  
ของตน จะเห็นได้ว่า ประเทศมหาอำนาจคำนึงถึงผลประโยชน์ของตนเป็นสำคัญมากกว่า  
การรักษาสันติภาพอย่างแท้จริง

กลุ่มประเทศอเมริกากลางและอเมริกาใต้ คือ อรุกัน เม็กซิโก  
เวเนซุเอลา คิวบา เวเนซุเอลา เจนตินา ต่างก็ไม่เห็นด้วยกับการใช้กำลังทหารเข้าแก้ไขข้อขัดแย้ง  
เนื่องจากเห็นว่า การกระทำของผู้นำทางทหารมิได้เป็นภัยคุกคามต่อสันติภาพและเสถียรภาพ  
ของโลก แต่เป็นเพียงการเปลี่ยนแปลงผู้นำในการปกครองประเทศเท่านั้น<sup>29</sup> นอกจากนี้  
บราซิลได้ยกเอาหลักการไม่แทรกแซงกิจการภายในของรัฐ (Domestic Jurisdiction)

<sup>28</sup> SC. Res. 940 (31 July 1994)

<sup>29</sup> "มติชนต่างประเทศ," มติชน (2 สิงหาคม 2537) : 4.

เป็นเหตุผลในการคัดค้านข้อเสนอนี้ และเห็นว่า ประชาคมระหว่างประเทศควรใช้เวลาในการเจรจาและการคว่ำบาตรมากกว่านี้ อย่างไรก็ตาม การจัดตั้งกองกำลังนานาชาติในลักษณะดังกล่าว หากใช้บ่อยครั้งจะส่งผลกระทบต่อความน่าเชื่อถือของกองกำลังรักษาสันติภาพสหประชาชาติ หากมีการใช้กำลังทหารเกิดขึ้นในเสด็จจริง นานาประเทศต้องตระหนักว่า การใช้กำลังทหารของประเทศหนึ่งเข้าแทรกแซงโดยให้เหตุผลว่า เพื่อแก้ไขปัญหาของอีกประเทศหนึ่งสามารถเกิดขึ้นได้ในเวทีการเมืองระหว่างประเทศ

ในกรณีนี้แสดงให้เห็นถึง อิทธิพลของสหรัฐอเมริกาในองค์การสหประชาชาติอย่างชัดเจน ซึ่งเป็นตัวอย่างที่ประเทศอื่นต้องระมัดระวังในปัญหาการปกครองของตน รวมทั้งเรื่องสิทธิมนุษยชน และอาจต้องปรับนโยบายให้สอดคล้องกับกระแสการเมืองระหว่างประเทศที่เปลี่ยนแปลงไป สหรัฐอเมริกาซึ่งเป็นสมาชิกถาวรคณะมนตรีความมั่นคงได้เสนอข้อมติให้ใช้กำลังกับเฮติ ข้ออ้างของสหรัฐอเมริกาที่กล่าวมาข้างต้นไม่สมเหตุผลต่อการใช้กำลัง เนื่องจากการเปลี่ยนแปลงการปกครองภายในประเทศ โดยทั่วไปแล้วถือว่าเป็นเรื่องกิจการภายในของรัฐ รัฐอื่น ๆ ไม่มีสิทธิเข้าไปก้าวก่ายหรือแทรกแซงกิจการภายในของรัฐ เว้นแต่การให้ความช่วยเหลือทางด้านมนุษยธรรม สมาชิกถาวรอื่นก็ได้คัดค้านหรือใช้สิทธิยับยั้ง (veto) ข้อมติแต่อย่างใด

สิ่งเหล่านี้แสดงให้เห็นว่า สหรัฐอเมริกามีบทบาทเหนือสมาชิกถาวรอื่น ๆ จึงทำให้ลักษณะของการถ่วงดุลอำนาจ (balance of power) เลี้ยวไป เนื่องจากกฎบัตรฯ ได้วางหลักเอกภาพระหว่างมหาอำนาจ (Great Powers Unity) ไว้ในโครงสร้างของคณะมนตรีความมั่นคง เมื่อสมาชิกถาวรอื่นไม่อาจแสดงบทบาทมหาอำนาจให้สมกับหลักการแห่งกฎบัตรฯ แล้ว จึงน่าจะเปิดโอกาสให้รัฐสมาชิกอื่นที่มีอำนาจเข้าไปมีส่วนร่วมในการดำเนินงานของคณะมนตรีความมั่นคง เพราะว่าหากสหรัฐอเมริกามีอำนาจเหนือสมาชิกอื่น ๆ ในคณะมนตรีความมั่นคง ก็อาจใช้อำนาจของคณะมนตรีความมั่นคงให้ดำเนินการไปตามความประสงค์ที่สหรัฐอเมริกาต้องการ และจะไม่มีสมาชิกถาวรอื่นยับยั้ง (veto) การกระทำของสหรัฐอเมริกาได้เนื่องจากเกรงอิทธิพลของสหรัฐอเมริกา ดังนั้น ศักยภาพของสมาชิกถาวรจึงเป็นประเด็นซึ่งต้องให้ความสำคัญด้วย

### 2.3.3 กรณีบอสเนียเฮิรเวโกวีนา

เดือนมิถุนายน ค.ศ.1991 วิกฤตการณ์เกิดขึ้นจากสโลวาเนีย (Slovania) ประกาศเอกราชจากยูโกสลาเวีย (Yugoslavia) สงครามกลางเมืองผสม สงครามล้างเผ่าพันธุ์ระหว่างรัฐบาลบอสเนียกับฝ่ายเซิร์บ ได้ก่อให้เกิดสถานการณ์ซึ่งเป็น ภัยอันตรายต่อสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ คณะมนตรีความมั่นคงได้ดำเนินการโดย ออกข้อมติให้ส่งกองกำลังทหารเข้าไปในกรุงซาราเยโว (Sarajevo) เพื่อให้ทั้งสองฝ่าย หยุดยิง และเสนอแผนการเพื่อสันติภาพ แต่การสู้รบยังคงดำเนินต่อไปและยังไม่มียุติลงได้ ข้อมติที่สำคัญได้แก่

ข้อมติคณะมนตรีความมั่นคงที่ 713 (25 กันยายน ค.ศ.1991)

ที่ประชุมรับมติด้วยคะแนนเสียงเอกฉันท์<sup>30</sup> ให้บรรดารัฐสมาชิกห้าม สนับสนุนกำลังทหารและอาวุธไปยังยูโกสลาเวีย เพื่อรักษาสันติภาพภายใต้หมวดที่ 7 แห่ง กฎบัตรฯ

ข้อมติคณะมนตรีความมั่นคงที่ 721 (27 พฤศจิกายน ค.ศ.1991)

ที่ประชุมรับมติด้วยคะแนนเสียงเอกฉันท์<sup>31</sup> ให้จัดตั้งกองกำลังรักษา สันติภาพ (United Nations peace-keeping) ในยูโกสลาเวียและเรียกร้องให้ยูโกสลาฟ ปฏิบัติตามข้อตกลงเจนีวา เมื่อวันที่ 23 พฤศจิกายน ค.ศ.1991

ข้อมติคณะมนตรีความมั่นคงที่ 743 (21 กุมภาพันธ์ ค.ศ.1992)

ที่ประชุมรับมติด้วยคะแนนเสียงเอกฉันท์<sup>32</sup> ให้จัดตั้งกองกำลัง ป้องกันแห่งสหประชาชาติ (United Nations Protection Force - UNPROFOR) และ เรียกร้องให้เลขาธิการสหประชาชาติคอยให้ความช่วยเหลือดูแลกองกำลังดังกล่าว และห้าม ส่งกำลังอาวุธตามข้อมติที่ 713 เว้นแต่เพื่อกองกำลังที่ได้จัดตั้งขึ้น

<sup>30</sup> SC. Res. 713 (25 September 1991)

<sup>31</sup> SC. Res. 721 (27 November 1991)

<sup>32</sup> SC. Res. 743 (21 February 1992)

ข้อมติคณะมนตรีความมั่นคงที่ 749 (7 เมษายน ค.ศ.1992)

ที่ประชุมรับมติด้วยคะแนนเสียงเอกฉันท์<sup>33</sup> ให้ประชาคมยุโรป (European Community) ร่วมมือกับคู่พิพาทในบอสเนียแก้ปัญหาโดยการเจรจาและหยุดยิง

ข้อมติคณะมนตรีความมั่นคงที่ 752 (15 พฤษภาคม ค.ศ.1992)

ที่ประชุมรับมติด้วยคะแนนเสียงเอกฉันท์<sup>34</sup> ให้คู่พิพาททำการหยุดยิง ยุติการแทรกแซงจากภายนอก และให้ถอนกำลังทหารของยูโกสลาฟและโครเอเชียออกจาก บอสเนีย

ข้อมติคณะมนตรีความมั่นคงที่ 757 (30 พฤษภาคม ค.ศ.1992)

ที่ประชุมรับมติด้วยคะแนนเสียง<sup>35</sup> 13 : 0 (จีนและซิมบับเวงดออกเสียง) ให้ประณามยูโกสลาเวีย (เซอร์เบียและมอนเตเนโกร) ซึ่งล้มเหลวในการ ดำเนินมาตรการตามข้อมติที่ 752 และให้คว่ำบาตรทางเศรษฐกิจต่อยูโกสลาเวีย

ข้อมติคณะมนตรีความมั่นคงที่ 802 (25 มกราคม ค.ศ.1993)

ที่ประชุมรับมติด้วยคะแนนเสียงเอกฉันท์<sup>36</sup> ให้ประณามการโจมตี กองกำลังป้องกันแห่งสหประชาชาติ (UNPROFOR) และให้ทุกฝ่ายปฏิบัติตามข้อตกลงหยุดยิงโดย ร่วมมือกันตามแผนการรักษาสันติภาพ

ข้อมติคณะมนตรีความมั่นคงที่ 816 (31 มีนาคม ค.ศ.1993)

ที่ประชุมรับมติด้วยคะแนนเสียง<sup>37</sup> 14 : 0 (จีนงดออกเสียง) ภายใต้อำนาจที่ 7 แห่งกฎบัตรฯ ให้รัฐสมาชิกดำเนินการทั้งหมดที่จำเป็น (all necessary means) ต่อภาคพื้นอากาศในบอสเนีย ได้แก่ ห้ามบินผ่านโดยความร่วมมือของ เลขาธิการสหประชาชาติกับกองกำลังป้องกันแห่งสหประชาชาติ (UNPROFOR)

<sup>33</sup> SC. Res. 749 (7 April 1992)

<sup>34</sup> SC. Res. 752 (15 May 1992)

<sup>35</sup> SC. Res. 757 (30 May 1992)

<sup>36</sup> SC. Res. 802 (25 January 1993)

<sup>37</sup> SC. Res. 816 (31 March 1993)

ข้อมติคณะมนตรีความมั่นคงที่ 820 (17 เมษายน ค.ศ.1993)

ที่ประชุมรับมติด้วยคะแนนเสียง<sup>38</sup> 13 : 0 (จีนและสหพันธรัฐรัสเซีย ออกเสียง) เสนอแผนสันติภาพให้คู่พิพาทยอมรับทั้งหมด หากไม่ลงนามยอมรับแผนสันติภาพ คณะมนตรีความมั่นคงจะคว่ำบาตรทางเศรษฐกิจ

ข้อมติคณะมนตรีความมั่นคงที่ 859 (24 สิงหาคม ค.ศ.1993)

ที่ประชุมรับมติด้วยคะแนนเสียง<sup>39</sup> ให้แก้ไขปัญหาคัดค้านในบอสเนียโดยปฏิบัติตามกฎบัตรฯ และหลักเกณฑ์ของกฎหมายระหว่างประเทศ และพิจารณามาตรการต่าง ๆ ที่จำเป็น (consider taking necessary measures) เพื่อสนับสนุนคู่พิพาทให้ระงับข้อพิพาทอย่างเหมาะสมและเป็นธรรม

ข้อมติดัง ๆ เหล่านี้ เป็นการชี้ให้เห็นถึงความพยายามในการแก้ไขกรณีพิพาทระหว่างประเทศ โดยอาศัยหมวดที่ 7 แห่งกฎบัตรฯ เป็นพื้นฐาน คณะมนตรีความมั่นคงได้ใช้หลักเกณฑ์การระงับกรณีพิพาทระหว่างประเทศโดยสันติวิธี รวมไปถึงมาตรการลงโทษทางเศรษฐกิจ (economic sanction) ก็ยังไม่อาจยุติข้อขัดแย้งได้ แม้ว่าคณะมนตรีความมั่นคงจะได้จัดตั้งกองกำลังแห่งสหประชาชาติ (UNPROFOR) ก็ตาม แต่ก็ไม่สามารถเข้าเป้าหมายได้ ทั้งนี้กำลังทหารส่วนใหญ่มาจากรัฐสมาชิกซึ่งจัดสรรกองกำลังเข้าไปปฏิบัติการในบอสเนียโดยขึ้นอยู่กับความร่วมมือของรัฐสมาชิกในการแก้ไขข้อขัดแย้ง

กรณีนี้แสดงให้เห็นว่า เมื่อปราศจากประเทศมหาอำนาจเป็นแกนนำในการรักษาสันติภาพแล้ว การดำเนินงานของคณะมนตรีความมั่นคงก็เป็นไปด้วยความลำบาก นอกจากนั้น ปัญหาที่สำคัญอีกประการหนึ่งก็คือ คณะมนตรีความมั่นคงไม่มีกองกำลังรักษาสันติภาพอย่างถาวรที่พร้อมจะปฏิบัติการทางทหารอย่างฉับพลัน เพื่อนำกลับคืนมาซึ่งสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ หากคณะมนตรีความมั่นคงจัดตั้งกองกำลังรักษาสันติภาพเป็นของตนเอง จะเป็นที่เคารพยำเกรงของนานาชาติ ซึ่งเป็นการยับยั้งทางอ้อมมิให้มีการกระทำการุณาน หรือละเมิดสันติภาพได้โดยง่าย และสามารถปฏิบัติการรักษาสันติภาพได้ทันทั่วทั้ง

<sup>38</sup> SC. Res. 820 (17 April 1993)

<sup>39</sup> SC. Res. 859 (24 August 1993)

อย่างไรก็ตาม เมื่อคณะมนตรีความมั่นคงไม่มีกองกำลังรักษาสันติภาพอย่างถาวร แนวทางที่ใช้แก้ไขข้อขัดแย้งต่าง ๆ จึงต้องอาศัยกำลังทหารจากรัฐสมาชิกที่ส่งเข้าไปสมทบตามข้อมติของคณะมนตรีความมั่นคง วิธีการนี้มีข้อบกพร่อง คือ หากรัฐสมาชิกไม่ปฏิบัติตามข้อมติให้จัดส่งกำลังทหารเข้าไปสมทบ โดยคำนึงถึงผลประโยชน์ของคนมากกว่าจะปฏิบัติตามข้อมติคณะมนตรีความมั่นคงแล้ว การปฏิบัติการรักษาสันติภาพก็จะประสบความล้มเหลวอย่างแน่นอน

#### 2.4 สรุปผลการดำเนินงานของคณะมนตรีความมั่นคงหลังสงครามเย็น

องค์การสหประชาชาติได้รับการก่อตั้งอย่างเป็นทางการเมื่อ 24 ตุลาคม ค.ศ. 1945 ตลอดระยะเวลาห้าสิบปีที่ผ่านมา คณะมนตรีความมั่นคงสามารถปฏิบัติหน้าที่ของตนได้เป็นผลสำเร็จในหลายกรณี ขณะเดียวกันก็ต้องประสบกับความล้มเหลวในหลาย ๆ เรื่อง เช่นกัน หลังสงครามโลกครั้งที่หนึ่ง นานาประเทศได้จัดตั้งองค์การสันนิบาตชาติขึ้น แต่ก็ต้องเผชิญกับความล้มเหลวในการยับยั้งสงครามโลกครั้งที่สอง ซึ่งองค์การสันนิบาตชาติต้องล้มเลิกไปในที่สุด ต่อมา ได้มีการจัดตั้งองค์การสหประชาชาติโดยมีคณะมนตรีความมั่นคงเป็นผู้รักษาสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ การที่ประชาคมโลกรอดพ้นจากสงครามโลกครั้งที่สามส่วนหนึ่งถือว่าเป็นผลงานขององค์การสหประชาชาติสมดังอารัมภบทที่ว่า องค์การสหประชาชาติจะช่วยชนรุ่นหลังให้พ้นจากภัยพิบัติแห่งสงคราม ซึ่งได้นำความวิปโยคอย่างสุดจะพรรณนามาสู่มนุษยชาติในชั่วชีวิตของเราถึงสองครั้งสองครา<sup>40</sup>

ยิ่งไปกว่านั้น คณะมนตรีความมั่นคงยังมีบทบาทสำคัญในการเจรจาไกล่เกลี่ยเพื่อยุติปัญหาความขัดแย้งระหว่างประเทศ มิให้ลุกลามขยายตัวออกไปจนคุกคามต่อสันติภาพของโลกและช่วยให้ความขัดแย้งต่าง ๆ คลี่คลายไปในทางที่ดีขึ้น ประเทศมหาอำนาจซึ่งเป็นสมาชิกถาวรคณะมนตรีความมั่นคงได้ใช้เวทีการประชุมของคณะมนตรีความมั่นคง โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเจรจาอย่างไม่เป็นทางการเพื่อทราบท่าทีและผ่อนปรนซึ่งกันและกัน ช่วยให้บรรยากาศความตึงเครียดหรือระดับความขัดแย้งลดน้อยลง หากไม่มีเวทีนี้แล้วการเผชิญหน้ากัน

<sup>40</sup> Charter of the United Nations, Preamble

ระหว่างประเทศมหาอำนาจรุนแรงและล่อแหลมต่อความมั่นคงของประชาคมโลกมากขึ้น<sup>41</sup> และผลงานที่สำคัญอีกประการหนึ่งก็คือ กองกำลังรักษาสันติภาพซึ่งทำหน้าที่ช่วยให้บริเวณที่มีความขัดแย้งกลับมีเสถียรภาพอีกครั้ง การปฏิบัติงานของกองกำลังฯ นี้ประสบผลสำเร็จอย่างมากจนกระทั่งได้รับรางวัลโนเบลสาขาสันติภาพใน ปี ค.ศ.1988 และมีแนวโน้มว่ากองกำลังฯ จะมีบทบาทหน้าที่เพิ่มขึ้นไปอีกด้วย

อย่างไรก็ตาม ความล้มเหลวในการดำเนินงานของคณะมนตรีความมั่นคงมีสาเหตุมาจากองค์การที่ทำหน้าที่ป้องกันผู้รุกรานทำลายสันติภาพนั้น สมาชิกขององค์การกลับเป็นผู้รุกรานและทำลายสันติภาพเสียเองซึ่งหมายถึงการเผชิญกับภาวะสงครามเย็น การขัดกันซึ่งผลประโยชน์ อุดมการณ์ทางการเมือง การรักษาดังอำนาจและเขตอิทธิพลของชาติมหาอำนาจทั้งหลายซึ่งคอยหนุนหลังแต่ละฝ่ายที่พิพาทกันทำให้ข้อพิพาทขยายตัวและไม่สามารถตกลงกันได้<sup>42</sup> ผลประโยชน์ทางการเมืองระหว่างประเทศ ได้ทำลายหลักเกณฑ์ทางกฎหมายทำลายหลักเกณฑ์ความยุติธรรม (justice) และทำลายหลักนิติธรรม (the rule of law) รวมทั้งทำลายหลักเอกภาพระหว่างมหาอำนาจ (Great Powers Unity) ซึ่งเป็นพื้นฐานองค์ประกอบของคณะมนตรีความมั่นคง สิ่งเหล่านี้เป็นอุปสรรคขัดขวางความสำเร็จของคณะมนตรีความมั่นคง และเป็นจุดอ่อนของการถูกโจมตีว่าองค์การสหประชาชาติหมายถึงคณะมนตรีความมั่นคงด้วย เป็นองค์การที่จัดตั้งขึ้นเพื่อระงับความล้มเหลวในชั้นปลาย<sup>43</sup>

แม้ว่า ข้อขัดแย้งระหว่างอภิมหาอำนาจของสหรัฐอเมริกากับสหภาพโซเวียต เป็นปัจจัยที่ก่อให้เกิดสงครามเย็น แต่เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญเกิดขึ้น ได้แก่ การล่มสลาย

<sup>41</sup>มานพ เมฆประสูรทอง, องค์การสหประชาชาติ (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์โอเดียนสโตร์, 2533), หน้า 142.

<sup>42</sup>โปรตุเกสละเอียดในหัวข้อ 1.1 บ่อเกิดของสงครามเย็น หน้า 92.

<sup>43</sup>สุเทพ อัดถาทร, กฎหมายระหว่างประเทศกับการเมืองระหว่างประเทศ : พฤติกรรมและเอกสาร เล่ม 2 (กรุงเทพมหานคร : คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2516), หน้า 347.

<sup>43</sup>ชัชศักดิ์ อุเทนพงษ์, อ้างแล้ว, หน้า 385.



ของลัทธิคอมมิวนิสต์ อภิมาอำนาจอย่างสหภาพโซเวียตรวมทั้งประเทศในแถบยุโรปตะวันออก ต่างก็เปลี่ยนแปลงรูปแบบการปกครองจากคอมมิวนิสต์มาเป็นประชาธิปไตยทั้งสิ้น นอกจากนี้ยังมีการรวมประเทศเยอรมนีตะวันออกและตะวันตกเป็นประเทศเดียวกัน สิ่งที่เกิดขึ้นเหล่านี้ถือได้ว่าเป็นสัญลักษณ์ของการสิ้นสุดสงครามเย็น (the end of cold war) อำนาจบังคับของคณะมนตรีความมั่นคงซึ่งมีผลผูกพัน (legal obligations) ให้รัฐสมาชิกปฏิบัติตามกลับมาซึ่งแก่ครั้งอีกครั้งหนึ่ง<sup>44</sup> อย่างไรก็ตาม ไม่มีอะไรเป็นหลักประกันว่าสงครามจะสิ้นสุดลงด้วยอาจเป็นเพียงการสงบลงชั่วคราวเท่านั้น การคาดหมายว่าคณะมนตรีความมั่นคงจะประสบผลสำเร็จมากกว่าในอดีตนั้นยังดูเลือนลาง ที่เป็นเช่นนี้เพราะว่าได้เกิดการเปลี่ยนแปลงความขัดแย้งของโลก คือ เปลี่ยนจากความขัดแย้งระหว่างมหาอำนาจทั้งหลายมาเป็นความขัดแย้งของประเทศมหาอำนาจกับประเทศโลกที่สาม (Third World) หรือระหว่างประเทศโลกที่สามเอง ความขัดแย้งดังกล่าวมักเกิดขึ้นในระดับภูมิภาคซึ่งมีสาเหตุสืบเนื่องหลายประการ เช่น ศาสนา พรมแดน เชื้อชาติ สนิม รวมไปถึงผลประโยชน์อื่น ๆ

ด้วยเหตุนี้ กรณีพิพาทระหว่างประเทศจึงยังคงมีอยู่ต่อไปตราบใดที่ยังคงมีความขัดแย้งในผลประโยชน์ของประเทศต่าง ๆ ความขัดแย้งเช่นนี้อาจมีผลทำให้มีการขยายกำลังรบของประเทศโลกที่สามซึ่งอาจนำอาวุธนิวเคลียร์ (nuclear weapons) มาใช้ในการสู้รบ การสิ้นสุดสงครามเย็นมิได้หมายความว่าอาวุธนิวเคลียร์จะหมดสิ้นไป<sup>45</sup> ระบบความมั่นคงร่วม (Collective Security) ไม่อาจสัมฤทธิ์ผลได้หากมีการจำหน่ายอาวุธสงครามกันอย่างเสรีโดยเฉพาะอาวุธนิวเคลียร์ การใช้อาวุธนิวเคลียร์คุกคามต่อสันติภาพจะทำให้เสถียรภาพในความมั่นคงระหว่างประเทศสั่นคลอน ประเทศมหาอำนาจทั้งหลายต่างก็ตระหนักดีว่าการทำสงครามเต็มรูปแบบอาจนำไปสู่การทำลายล้าง ซึ่งไม่อาจมีชาติใดดำรงอยู่ได้อย่างปลอดภัย ดังนั้น ประเทศมหาอำนาจต่างก็พยายามระงับการใด ๆ อย่างรอบคอบและมีเหตุผล

<sup>44</sup>Oscar Schachter, "United Nations Law," The American Journal of International Law 88 (1994) : 10.

<sup>45</sup>W. Michael Reisman, "International Law after the Cold War," American Journal of International Law 84 (July 1990) : 865.

เพื่อป้องกันมิให้มีการทำสงครามเฉกเช่นสงครามโลกครั้งที่สอง

ผลกระทบในระดับกว้างที่สุดของการสิ้นสุดสงครามเย็นก็คือ ความเปลี่ยนแปลงในสถานการณ์ บทบาทและรูปแบบความสัมพันธ์ของหลายชาติ ในอดีตการเมืองระหว่างประเทศได้รับการผูกขาดหรือการกำหนดโดยบทบาทของประเทศมหาอำนาจเพียงหก หรือเจ็ดประเทศเป็นการสะท้อนให้เห็นถึงนโยบายต่างประเทศของมหาอำนาจเท่านั้น แต่เมื่อเวลาผ่านไปจำนวนประเทศที่ประสบความสำเร็จทางการเมืองและเศรษฐกิจมีเพิ่มขึ้น ประเทศเหล่านี้จะพยายามกำหนดบทบาทและความต้องการของตนเองโดยไม่พึ่งพิงประเทศมหาอำนาจอีก กล่าวคือประเทศต่าง ๆ จะเข้ามามีส่วนร่วมในเวทีการเมืองระหว่างประเทศซึ่งคำนึงถึงผลประโยชน์แห่งชาติเป็นหลัก<sup>46</sup> ประเทศมหาอำนาจยังคงมีอิทธิพลโดดเด่นอยู่ต่อไป การที่ชาติเหล่านี้จะกำหนดหรือปรับเปลี่ยนบทบาทหรือท่าทีทางนโยบายของคนอย่างไร ยังเป็นเงื่อนไขสำคัญที่กำหนดบรรยากาศและพัฒนาการของโลกยุคหลังสงครามเย็น<sup>47</sup>

ภายใต้บรรยากาศของการผ่อนคลายความตึงเครียด สหรัฐอเมริกาได้กลายเป็นอภิมหาอำนาจเพียงประเทศเดียวในโลก ภายหลังจากชัยชนะของสหรัฐอเมริกาและกองกำลังพันธมิตรในวิกฤตการณ์อ่าวเปอร์เซียที่ผ่านมาระหว่างเดือนสิงหาคม ค.ศ. 1990 - กุมภาพันธ์ ค.ศ. 1991 ความสมานฉันท์ระหว่างสหรัฐอเมริกากับสหภาพโซเวียตในองค์การสหประชาชาติ ทำให้บรรดาประเทศในโลกที่สาม (Third World) หลายต่อหลายประเทศมองด้วยความกังวลและความกลัวในขณะเดียวกันว่า องค์การฯ จะกลายเป็นเครื่องมือหรือตกอยู่ภายใต้อิทธิพลของกลุ่มประเทศอุตสาหกรรมในซีกโลกภาคเหนือ อันจะส่งผลให้ความสัมพันธ์แบบเหนือ-ใต้ (North-South) นั้น เป็นไปในลักษณะที่ฝ่ายเหนือเป็นผู้กำหนดทิศทางทั้งหมดหรือแบบแผนของความสัมพันธ์ใหม่ของโลกจะตกอยู่ภายใต้การกำหนดลัทธิครองความเป็นใหญ่ของ

<sup>46</sup> สุจิต บุญบงการ, "การเมืองของโลกในทศวรรษ 1990 กระแสหลายมิติของการเปลี่ยนแปลง," จุฬาลงกรณ์วารสาร (เมษายน-มิถุนายน 2533) : 59-60.

<sup>47</sup> ชีระ นุชเปี่ยม, "เอเชียหลังยุคสงครามเย็น," วารสารเอเชียปริทัศน์ 13 (พฤษภาคม-สิงหาคม 2535) : 1-2.

ประเทศอุตสาหกรรม<sup>48</sup>

ดังนั้น แนวโน้มของการต่อสู้ในเวทีขององค์การสหประชาชาติหลังยุคสงครามเย็นจึงทวีความเข้มข้นมากขึ้น ความขัดแย้งในอุดมการณ์ระหว่างโลกตะวันตกกับคอมมิวนิสต์ ทุนนิยมกับสังคมนิยม หรือประชาธิปไตยกับเผด็จการกลายมาเป็นความขัดแย้งที่มีความซับซ้อนลึกซึ้ง ปัญหาเรื่องความมั่นคงจะมีความหลากหลายหรือมีหลายมิติซึ่งมีแนวโน้มว่าจะเป็นพหุนิยมในความมั่นคง (Security Pluralism) กลุ่มประเทศโลกที่สามต้องร่วมมือกันอย่างมาก เพื่อเป็นการถ่วงดุลค้ำค้ำของประเทศมหาอำนาจหรือกลุ่มประเทศอุตสาหกรรม รวมทั้งต้องหาหนทางที่จะชดเชยบทบาทของตนในขณะมนตรีความมั่นคง หรือผลักดันให้การดำเนินงานของคณะมนตรีความมั่นคงให้อยู่ภายใต้การตรวจสอบของสมัชชาสหประชาชาติมากขึ้น โดยมีให้สมัชชาฯ มีฐานะเป็นเพียงผู้รับทราบจากคณะมนตรีความมั่นคงเท่านั้น<sup>49</sup>

อย่างไรก็ตาม นับแต่ก่อตั้งองค์การสหประชาชาติยังไม่เคยมีการใช้ข้อมติของคณะมนตรีความมั่นคง ซึ่งนำมาตราการการใช้กำลังตามมาตรา 42 กับการรุกรานหรือการละเมิดต่อสันติภาพอย่างจริงจังสักครั้งเดียว กรณีเกาหลี คณะมนตรีความมั่นคงสามารถดำเนินการไปได้ เพราะถือโอกาสจากการละเลยและความผิดพลาดของสหภาพโซเวียตที่ไม่เข้าร่วมประชุมคณะมนตรีความมั่นคง ส่วนกรณีอิรัก-คูเวต ความสำคัญของการใช้มาตรการบีบบังคับขึ้นอยู่กับบทบาทของสหรัฐอเมริกาภายใต้เงื่อนไขสภาพแวดล้อมระหว่างประเทศที่เอื้ออำนวย ดังนั้น จึงยังเชื่อไม่ได้ว่าการใช้กำลังระหว่างรัฐที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายจะหมดสิ้นไป ครอบงำที่ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศเป็นความสัมพันธ์เชิงอำนาจที่รัฐต่าง ๆ จับเคียวกันเพื่อผลประโยชน์แห่งชาติตน ปัญหาการใช้กำลังก็จะยังคงมีอยู่ต่อไป<sup>50</sup> จึงเป็นที่น่าจับตามองว่าหลังจากสิ้นสุดสงครามเย็นแล้ว คณะมนตรีความมั่นคงจะสามารถแสดงบทบาทให้สมกับฐานะที่เป็นผู้รับผิดชอบต่อสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศตามเจตนารมณ์แห่งกฎบัตรฯ ได้หรือไม่

<sup>48</sup> สุรชาติ บำรุงสุข, "สหประชาชาติหลังยุคสงครามเย็น เวทีการต่อสู้อันเข้มข้น," มติชนสุดสัปดาห์ 11 (10 มีนาคม 2534) : 59.

<sup>49</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 60.

<sup>50</sup> อรุณ ภาณุพงศ์, อ้างแล้ว, หน้า 427.

ดังนั้น หากต้องการให้การดำเนินงานของคณะมนตรีความมั่นคงมีประสิทธิภาพสูงสุด จำต้องมี  
การพิจารณาถึงปัญหาและอุปสรรคต่าง ๆ และหาแนวทางแก้ไขที่ถูกต้องรัดกุมต่อไป



ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย