

บทที่ 3

บทบาทคณะมนตรีความมั่นคงสหประชาชาติในการแก้ไขวิกฤติการณ์ อิรัก-คูเวต โดยการบีบบังคับซึ่งไม่ถึงกับเป็นการใช้กำลัง

จากประวัติที่ผ่านมาก่อนที่จะมีการจัดตั้งสันนิบาตชาติและสหประชาชาตินั้น การแก้ไขความขัดแย้งระหว่างรัฐมักจะใช้วิธีการโดยสันติก่อนเช่นการเจรจาไม่ว่าจะโดยรัฐคู่พิพาทโดยตรง หรือโดยมีภาคีฝ่ายอื่นเข้าร่วมเจรจาด้วย การจัดทำข้อตกลงหรือแลกเปลี่ยนสัตยาบันต่างๆ เป็นต้น หากการดำเนินการเพื่อแก้ไขความขัดแย้งโดยสันติวิธีนั้นไม่บรรลุผล บรรดารัฐเหล่านั้นก็มักจะใช้กำลังเข้าทำสงครามเพื่อตัดสินความขัดแย้งดังกล่าว ซึ่งก่อให้เกิดความสูญเสียต่อชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนอย่างมหาศาล ดังนั้นภายหลังสงครามโลกครั้งที่ 1 จึงได้ส่งผลให้บรรดารัฐต่าง ๆ เห็นความสำคัญของเอกภาพของโลกและเห็นถึงผลร้ายของสงคราม ตั้งแต่นั้นมาไม่มีการยอมรับในการที่จะปล่อยให้รัฐหนึ่งรัฐใดมีเสรีภาพ (ที่รัฐเหล่านี้เคยมีอย่างไม่จำกัดในอดีต) ที่จะก่อสงครามตามอำเภอใจจนกระทั่งรัฐนั้นไม่สามารถที่จะควบคุมสงครามอีกต่อไปและเสี่ยงต่อการทำให้รัฐอื่น ๆ ต้องเข้าร่วมสงครามมากขึ้นซึ่งจะส่งผลให้เกิดความสูญเสียอย่างใหญ่หลวงและเพื่อป้องกันความสูญเสียที่อาจจะเกิดขึ้นดังกล่าว ทุกรัฐจึงหันมายอมรับกฎเกณฑ์บางอย่างที่จำกัดเสรีภาพของตน¹ จึงได้มีการก่อตั้งสันนิบาตชาติในปี 1919 และแม้ว่าสันนิบาตชาติมีความมุ่งหมายส่งเสริมสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ แต่สันนิบาตชาติก็ไม่ห้ามการทำสงคราม²

1 สมพงษ์ ชูมาก, องค์การระหว่างประเทศ สันนิบาตชาติ สหประชาชาติ, หน้า 23.

2 เรื่องเดียวกัน, หน้า 39.

ต่อมาได้เกิดสงครามโลกครั้งที่ 2 ขึ้น เมื่อสิ้นสุดสงครามและได้มีการก่อตั้งสหประชาชาติขึ้นแล้วก็ได้มีการยุบสันนิบาตชาติ สหประชาชาติที่ได้ก่อตั้งขึ้นมาใหม่นี้มีความมุ่งหมายที่จะรักษาสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ และห้ามการทำสงครามตลอดจนการใช้กำลังในการดำเนินความสัมพันธ์ระหว่างรัฐ โดยถือว่าเป็นการกระทำที่ขัดต่อกฎบัตรสหประชาชาติ และกฎหมายระหว่างประเทศปัจจุบัน แต่สหประชาชาติก็ยินยอมให้มีการใช้กำลังได้ในขอบเขตที่จำกัด เฉพาะในเรื่องการป้องกันตนเอง (Self-Defence) และการใช้กำลังโดยอาณัติของสหประชาชาติเท่านั้น

อย่างไรก็ตาม สหประชาชาติเองก็ตระหนักดีว่าเป็นการยากที่จะห้ามการใช้กำลังของรัฐต่างๆ ได้โดยเด็ดขาด ทั้งนี้เนื่องจากการใช้กำลังนั้นเกิดจากการตัดสินใจของรัฐต่าง ๆ เองโดยตรง ดังนั้นจึงได้มีการหลีกเลี่ยงการใช้กำลัง โดยกำหนดมาตรการที่มีผลบังคับมากกว่ามาตรการสันติวิธีพอสมควร แต่ไม่รุนแรงถึงกับการใช้กำลังบังคับทำสงคราม ซึ่งมาตรการต่างๆ เหล่านี้ อาจเรียกได้ว่าเป็นมาตรการบีบบังคับโดยไม่ถึงกับเป็นการใช้กำลังได้แก่ มาตรการคว่ำบาตรทางเศรษฐกิจ, การระงับความสัมพันธ์ระหว่างรัฐในด้านต่างๆ เป็นต้น ซึ่งมาตรการเหล่านี้รัฐต่าง ๆ มักจะปฏิบัติภายหลังจากกระบวนการโดยสันติวิธีล้มเหลว กล่าวคือ รัฐจำเป็นต้องช่วยตัวเอง (Self-Help) ซึ่งหมายความว่าแม้กระบวนการสันติวิธีจะล้มเหลว แต่รัฐยังคงต้องใช้ความพยายามของตนเอง เพื่อให้ได้รับความยุติธรรมหรือความพอใจของตนต่อไป³ ซึ่งการที่ยังคงมีการแก้ไขปัญหาด้วยตนเองของรัฐโดยการใช้วิธีบังคับ ซึ่งไม่ถึงกับใช้กำลังทำสงคราม

³ สมพงษ์ ชูมาก, กฎหมายระหว่างประเทศแผนกคดีเมือง, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2530) หน้า 271

นี้ ก็เนื่องมาจากเหตุผลดังต่อไปนี้ คือ 4

ก. ประเทศมหาอำนาจมักจะไม่สนใจที่จะรับผิดชอบในพันธกรณีที่จะแก้ไขกรณีพิพาทโดยสันติวิธีอย่างจริงจัง

ข. ในหลายกรณีที่กลไกของสหประชาชาติไม่สามารถปฏิบัติให้เป็นไปตามข้อมติที่ให้แก้ไขปัญหาคือขัดแย้งโดยสันติวิธีได้

ค. ความเชื่อของหลาย ๆ รัฐบาลอย่างน้อยที่สุด คือพิพาทเล็กๆ น้อยๆ อาจจะไม่จำเป็นต้องตามความต้องการของตนได้โดยวิธีการช่วยตนเอง (Self-Help)

ในความพยายามของสหประชาชาติต่อการแก้ไขวิกฤติการณ์อิรัก-คูเวตนี้ สหประชาชาติได้พยายามใช้หนทางโดยสันติวิธีดังกล่าวไว้ในบทที่ 2 แล้ว แต่ก็ไม่สามารถแก้ไขวิกฤติการณ์นี้ให้ลุล่วงไปได้ และไม่สามารถทำให้อิรักยอมถอนกำลังทหารออกไปจากคูเวตแต่อย่างใด สหประชาชาติจึงจำเป็นต้องดำเนินการต่างๆ ต่อไปเพื่อให้การแก้ไขวิกฤติการณ์นี้ประสบความสำเร็จ ดังนั้น สหประชาชาติโดยคณะมนตรีความมั่นคงจึงจำเป็นต้องทวีความรุนแรงของมาตรการเพื่อให้มีผลบังคับให้อิรักต้องยอมปฏิบัติตามข้อมติคณะมนตรีความมั่นคงที่ 660 ซึ่งกำหนดให้อิรักต้องถอนทหารออกไปจากคูเวตโดยทันทีและปราศจากเงื่อนไข ซึ่งคณะมนตรีความมั่นคงได้ตัดสินใจที่จะใช้มาตรการบีบบังคับ ซึ่งไม่เกี่ยวกับเป็นการใช้กำลังต่ออิรัก โดยใช้อำนาจดำเนินการตามหมวด 7 กฎบัตรสหประชาชาติ ว่าด้วยการดำเนินการเกี่ยวกับการคุกคามต่อสันติภาพ การละเมิดสันติภาพ และการกระทำการรุกรานเพื่อยุติวิกฤติการณ์นี้เสีย โดยได้มีข้อมติที่ 661 เมื่อวันที่ 6 สิงหาคม 1990 ด้วยคะแนนเสียงสนับสนุน 13-0 โดยคิวบาและ

4 Gerhard Von Glahn, Law Among Nations : An Introduction to Public International Law 3rd ed (New York : MacMillan Publishing Co., Inc, 1976) p.499.

เยเมนงดออกเสียง ซึ่งข้อมตินี้มีสาระสำคัญให้บรรดารัฐทั้งปวงทั้งที่เป็นสมาชิกสหประชาชาติและที่ไม่ใช่สมาชิกสหประชาชาติร่วมกันคว่ำบาตรทางการค้าทุกประเภทกับอิรัก ยกเว้นยาและอาหาร ในกรณีที่สถานการณ์ด้านมนุษยธรรมบังคับ และต่อมาในวันที่ 25 สิงหาคม 1990 คณะมนตรีความมั่นคงได้มีข้อมติที่ 665 ด้วยเสียงสนับสนุน 13-0 โดยคิวบาและเยเมนงดออกเสียง อนุมัติให้รัฐสมาชิกสหประชาชาติใช้กำลังทางเรือในจำนวนจำกัดในอ่าวเปอร์เซียเพื่อควบคุมให้การคว่ำบาตรอิรักทางการค้าตามข้อมติที่ 661 บังเกิดผลในทางปฏิบัติ และในวันที่ 25 กันยายน 1990 ก็ได้มีข้อมติที่ 670 ให้ปิดน่านฟ้าอิรักและคูเวตยกเว้นการติดต่อทางด้านมนุษยธรรมเท่านั้น โดยมตินี้ได้รับการสนับสนุน 14-1 โดยคิวบาคัดค้าน

จากมาตรการซึ่งกำหนดโดยข้อมติคณะมนตรีความมั่นคงทั้ง 3 ข้อดังกล่าวนี้ สามารถแยกรูปแบบของมาตรการบีบบังคับซึ่งไม่ถึงกับเป็นการใช้กำลังที่คณะมนตรีความมั่นคงตัดสินใจนำมาใช้เพื่อแก้ไขวิกฤติการณ์อิรัก-คูเวต นี้ได้ใน 2 รูปแบบด้วยกัน คือ

1. มาตรการคว่ำบาตรทางเศรษฐกิจการค้า
2. มาตรการปิดล้อม

โดยในการศึกษาบทบาทคณะมนตรีความมั่นคงในบทนี้ นั้น จะศึกษาถึงลักษณะทางกฎหมายโดยทั่วไปของ มาตรการ 2 ข้อดังกล่าว และศึกษาการใช้มาตรการนั้นโดยคณะมนตรีความมั่นคงในวิกฤติการณ์อิรัก-คูเวต นี้

1. มาตรการคว่ำบาตรทางเศรษฐกิจการค้า (Boycott)

การคว่ำบาตรทางเศรษฐกิจการค้า ซึ่งต่อไปนี้จะกล่าวเรียกเพียง "การคว่ำบาตร" นั้น เป็นมาตรการหนึ่ง ซึ่งเป็นการบีบบังคับซึ่งไม่ถึงกับเป็น

การใช้กำลัง ที่บรรดารัฐต่าง ๆ นิยมใช้ในความสัมพันธ์ระหว่างรัฐ เพื่อให้บรรลุถึงความมุ่งหมายของรัฐนั้น ๆ หรืออาจกล่าวได้ว่า

การคว่ำบาตร (Boycott) คือการปฏิเสธการซื้อขายสินค้าและบริการจากรัฐหนึ่งรัฐใด ๆ จนกว่าจะบรรลุเป้าหมายทางการเมืองซึ่งกำหนดไว้⁵ หรือการที่รัฐหรือพลเมืองของรัฐหนึ่งไม่ทำความสัมพันธ์ทางการค้าและธุรกิจกับพลเมืองหรือรัฐปรปักษ์⁶

การคว่ำบาตร (Boycott) นี้ เป็นมาตรการหนึ่งของการตอบโต้ (Reprisal) ซึ่งใช้ตอบโต้การกระทำอันมิชอบด้วยกฎหมายระหว่างประเทศของรัฐหนึ่ง ซึ่งกระทำต่อรัฐผู้ใช้มาตรการตอบโต้ (Reprisal) นั้น และไม่จำเป็นต้องเป็นการกระทำตอบแทนอย่างเดียวกัน โดยการตอบโต้ นั้นจะมีลักษณะดังนี้⁷

1. รัฐผู้ถูกตอบโต้กระทำความผิดตามกฎหมายระหว่างประเทศต่อรัฐผู้ตอบโต้

⁵ Coulombis, Wolfe, "Introduction to International Relations : Power and Justice," (4 ed, New Jersey : Prentice-Hall International, Inc. 1990), p. 174.

⁶ โกเมศ ขวัญเมือง, "คู่มือศึกษากฎหมายระหว่างประเทศแผนกคดีเมือง", (กรุงเทพมหานคร : แสงจันทร์การพิมพ์, 2527), หน้า 136.

⁷ Derek Bowett, "Reprisals Involving Recourse to Armed Force," American Journal of International Law 1 (1972), p. 2-3.

2. รัฐผู้ตอบโต้ได้เรียกร้องการทดแทนหรือความคุ้มครองโดยมาตรการอื่นที่สามารถกระทำได้แล้วแต่ประสพความล้มเหลว หรือในสภาพการณ์นั้นไม่อาจเป็นไปได้

3. การตอบโต้ของรัฐผู้ตอบโต้⁸นั้นจะต้องจำกัดเพียงเท่าที่จำเป็นแก่กรณีและเหมาะสมแก่พฤติการณ์การกระทำความผิดของรัฐผู้ถูกตอบโต้

อย่างไรก็ตาม การตอบโต้ (Reprisal) นี้ หากกระทำโดยปราศจากความระมัดระวังแล้ว อาจลุกลามถึงขั้นทำให้เกิดการใช้กำลังได้ (Armed Force)

การคว่ำบาตรทางเศรษฐกิจโดยคณะมนตรีความมั่นคงต่ออิรัก

การคว่ำบาตร (Boycott) หรือการบีบบังคับทางเศรษฐกิจ (Economic Coercion) ดังกล่าวข้างต้นนั้นจะเห็นได้ว่ามาตรการดังกล่าวได้ถูกนำไปปฏิบัติอย่างกว้างขวางโดยรัฐและองค์การระหว่างประเทศต่างๆ⁸ โดยมิได้จำกัดการใช้โดยคณะมนตรีความมั่นคงในฐานะที่เป็นมาตรการตามกฎบัตรสหประชาชาติ มาตรา 41 เพียงเท่านั้น⁹ ดังเช่น องค์การรัฐอเมริกัน

⁸ Derek Bowett, "Reprisals Involving Recourse to Armed Force," American Journal of International Law, p. 11.

⁹ Ibrahim F.I. Shihata, "Destination Embargo of Arab Oil : Its Legality under International Law," American Journal of International Law 4 (1974), P. 619

(Organization of American States หรือ OAS) ได้คว่ำบาตรทางเศรษฐกิจต่อสาธารณรัฐโดมินิกัน ในปี 1961 และคว่ำบาตรคิวบาในปี 1962 และ 1964 นอกจากนั้นสหรัฐอเมริกา และกลุ่มประเทศยุโรปตะวันตกได้ร่วมกันคว่ำบาตรต่ออิหร่านในกรณีวิกฤติการณ์ตัวประกันในปี 1979 เป็นต้น

ในวิกฤติการณ์อิรัก-คูเวต นี้ คณะมนตรีความมั่นคงได้นำมาตรการคว่ำบาตรมาใช้ต่ออิรักด้วย เพื่อตัดขาดอิรักจากระบบเศรษฐกิจโลก ซึ่งจะทำให้ระบบเศรษฐกิจของอิรักประสบความเสียหายและจะส่งผลกระทบต่อประชาชนอิรักตลอดจนกลไกการบริหารต่าง ๆ ของอิรักจนกว่าอิรักจะไม่สามารถทนทานต่อความเสียหายที่เกิดขึ้นได้ จนจำต้องยอมปฏิบัติตามข้อมติต่าง ๆ ของคณะมนตรีความมั่นคงที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขวิกฤติการณ์นี้ โดยที่ไม่ต้องใช้อำนาจทหารเข้าสู้รบแต่อย่างใด โดยคณะมนตรีความมั่นคงได้มีข้อมติที่ 661 เมื่อวันที่ 6 สิงหาคม 1990 ใช้มาตรการคว่ำบาตรทางเศรษฐกิจต่ออิรัก อันมีสาระสำคัญของข้อมติ ดังนี้¹⁰

"โดยข้อมตินี้ ห้ามทุกรัฐมิให้

1. นำเข้าผลิตภัณฑ์หรือสินค้าใด ๆ ที่มีจุดกำเนิดในอิรักและคูเวต ซึ่งได้ส่งออกภายหลังจากวันที่มีข้อมตินี้
2. กระทำการใด ๆ อันเป็นการสนับสนุนหรือคาดว่าจะเป็นการสนับสนุนการส่งออก หรือการขนส่งสินค้าจากอิรักหรือคูเวต และความสัมพันธ์ทางการค้าใด ๆ โดยพลเมือง หรือเรือ หรือดินแดนของทุกรัฐกับผลิตภัณฑ์หรือสินค้า ซึ่งมีจุดกำเนิดในอิรักหรือคูเวตและได้ส่งออกภายหลังจากวันที่มีข้อมตินี้ โดยเฉพาะการแลกเปลี่ยนเงินทุนไปยังอิรักหรือคูเวต โดยมีจุดประสงค์เช่นเดียวกับการกระทำหรือความสัมพันธ์ทางการค้าดังกล่าวข้างต้น

¹⁰ SC. Res. 661(3), (6 August 1990).

3. การขายหรือสับสนุนโดยพลเมือง หรือดินแดน หรือเรือชาติของทุกรัฐ ต่อสินค้าหรือผลิตภัณฑ์ รวมทั้งอาวุธหรือยุทธภัณฑ์ใด ๆ ไม่ว่าจะมียุคกำเนิดจากรัฐนั้น ๆ หรือไม่ แต่ไม่รวมถึงความช่วยเหลืออย่างกวัดขั้น ในทางเวชภัณฑ์และเครื่องบริโภคในความจำเป็นทางมนุษยธรรม"

การใช้มาตรการของคณะมนตรีความมั่นคงตามข้อมติที่ 661 นี้ คณะมนตรีความมั่นคงได้กระทำไปภายใต้กรอบอำนาจของความในหมวด 7 กฎบัตรสหประชาชาติว่าด้วยการดำเนินการเกี่ยวกับการคุกคามต่อสันติภาพ การละเมิดสันติภาพและการกระทำการรุกราน โดยได้กระทำไปตามอำนาจที่บัญญัติในมาตรา 41 กฎบัตรสหประชาชาติ ดังนี้

"คณะมนตรีความมั่นคงอาจตัดสินใจว่าจะต้องใช้ มาตรการอันใดที่ไม่ใช่การใช้กำลังอาวุธ เพื่อทำให้การตัดสินใจของ คณะมนตรีความมั่นคงบังเกิดผล และอาจเรียกร้องให้สมาชิกแห่งสหประชาชาติใช้ มาตรการเช่นว่านั้น มาตรการเหล่านี้อาจรวมถึงการระงับความสัมพันธ์ทาง เศรษฐกิจและการคมนาคมทางรถไฟ ทางทะเล ทางอากาศ ไปรษณีย์ ทาง โทรเลข ทางวิทยุและการคมนาคมในรูปแบบอื่นโดยสิ้นเชิง หรือแต่บางส่วน และ การตัดความสัมพันธ์ทางการทูตด้วย"

ดังนั้นข้อมติคณะมนตรีความมั่นคงที่ 661 นี้ จึงเป็น ข้อมติที่ออกมาในลักษณะของข้อตัดสินใจ (Decision) ให้ใช้มาตรการคว่ำบาตรทาง เศรษฐกิจต่ออิรักซึ่งการตัดสินใจของคณะมนตรีความมั่นคงที่ทำให้มาตรการนี้ได้กระทำ ไปเพื่อที่จะธำรงสันติภาพและสถาปนาสันติภาพตามความมุ่งหมายของสหประชาชาติ โดยกระทำตามกรอบอำนาจของมาตรา 41 กฎบัตรสหประชาชาติ ซึ่งให้อำนาจ การกระทำการดังกล่าวได้ ฉะนั้นมาตรการคว่ำบาตรที่คณะมนตรีความมั่นคงได้ตัดสินใจ ดำเนินการในวิกฤติการณ์นี้ จึงเป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมายระหว่างประเทศ

สำหรับบรรดารัฐต่างๆ ที่ร่วมมือกับคณะมนตรีความมั่นคง ในการปฏิบัติตามข้อมติที่ 661 นั้น เป็นการกระทำไปตามพันธกรณีตามกฎหมายที่ผูกพันต่อการปฏิบัติตามข้อตัดสินใจ (Decision) ของคณะมนตรีความมั่นคง เพื่อให้มาตรการดังกล่าวสัมฤทธิ์ผลจึงเป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎบัตรสหประชาชาติ และกฎหมายระหว่างประเทศ¹¹

อนึ่ง คณะมนตรีความมั่นคงได้เคยมีข้อมติกำหนดให้ใช้มาตรการในลักษณะเดียวกันนี้มาแล้ว ต่อสาธารณรัฐประชาชนจีนและ



11 Oppenheim's, International Law, 2. p. 154.

เกาหลีเหนือ ในปี 1951¹², แอฟริกาใต้ ในปี 1963¹³ และโรดีเซีย ในปี 1965¹⁴ เป็นต้น

¹² UNGA. Res. 500(v), 5 UN GAOR, Supp. No. 20 A At 2, UN Doc. A/1775/Add 1 (18 May 1951)

¹³ SC. Res. 181 (7 August 1963); 182 (4 December 1963); 191 (18 June 1964); 282 (23 July 1970); 311 (9 February 1972).

¹⁴ เมื่อวันที่ 11 พฤศจิกายน 1965 นาย Ian Smith ผู้นำรัฐบาลของโรดีเซีย ซึ่งเป็นอาณานิคมอังกฤษได้ประกาศเอกราชโดยที่รัฐบาลอังกฤษมิได้ให้การรับรองรัฐบาลนาย Ian Smith ซึ่งเป็นชาวผิวขาวได้ปกครองประเทศตามอุดมการณ์ของลัทธิเหยียดผิว คณะมนตรีความมั่นคงจึงมีข้อมติที่ 217 (20 พฤศจิกายน 1965) ปรณามการกระทำดังกล่าว และเรียกร้องให้ทุกรัฐยุติการให้ความช่วยเหลือใดๆ แก่รัฐบาล Ian Smith รวมทั้งการตัดความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจ (ข้อมติที่ 232) และได้อนุมัติให้ใช้กำลังเพื่อสนับสนุนบังคับตามมาตรการคว่ำบาตรได้ (ข้อมติที่ 253) แต่การคว่ำบาตรทางเศรษฐกิจต่อโรดีเซียนี้คาดว่าจะเกิดผลกระทบกระเทือนอย่างจริงจังต่อระบบการปกครองต้องใช้เวลาจนถึง 13 ปี ในที่สุด โรดีเซียซึ่งเปลี่ยนชื่อเป็น ซิมบับเว และปกครองโดยชาวผิวดำได้เข้าเป็นสมาชิกสหประชาชาติ เมื่อปี 1990 (ดูรายละเอียดใน Jericho Nkala, "The United Nations, International Law, And The Rhodesian Independence Crisis," (Oxford : Clarandon Press, 1985) p. 1-30)

2. มาตรการปิดล้อม

ภายหลังจากที่คณะมนตรีความมั่นคงได้มีข้อมติที่ 661 ให้รัฐทั้งปวงระงับความสัมพันธ์ทางธุรกิจการค้ากับอิรักแล้ว แต่อิรักยังคงปฏิเสธที่จะยอมรับปฏิบัติตามข้อมติคณะมนตรีความมั่นคงเกี่ยวกับวิกฤติการณ์นี้ และยังคงส่งออกน้ำมันโดยใช้เรือสินค้าสัญชาติอิรักอยู่ซึ่งเป็นอุปสรรคต่อการที่จะให้มาตรการตามข้อมติที่ 661 สัมฤทธิ์ผล ดังนั้นเพื่อให้มาตรการคว่ำบาตรทางเศรษฐกิจตามข้อมติที่ 661 บังเกิดประสิทธิผลรวดเร็วยิ่งขึ้น คณะมนตรีความมั่นคงจึงต้องตัดสินใจใช้มาตรการเพิ่มเติมเพื่อสนับสนุนให้มาตรการตามข้อมติที่ 661 สัมฤทธิ์ผลโดยได้มี ข้อมติที่ 665 เมื่อวันที่ 25 สิงหาคม 1990 อนุมัติให้รัฐสมาชิกใช้กำลังทางเรืออย่างจำกัดในอ่าวเปอร์เซียเพื่อควบคุมห้ามติคว่ำบาตรอิรักทางเศรษฐกิจบังเกิดผลในทางปฏิบัติ และต่อมาในวันที่ 25 กันยายน 1990 เพื่อให้การบีบบังคับอิรักให้ยอมรับปฏิบัติตามข้อมติต่าง ๆ ของคณะมนตรีความมั่นคง มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น คณะมนตรีความมั่นคงจึงได้ใช้อำนาจตามหมวด 7 กฎบัตรสหประชาชาติ และพันธกรณีที่รัฐสมาชิกต้องปฏิบัติตาม มาตรา 25, 48, และ 103 แห่งกฎบัตรสหประชาชาติ ออกข้อมติที่ 670 ให้ปิดล้อมทางอากาศต่ออิรักและคูเวต เว้นแต่จะเป็นการติดต่อโดยวัตถุประสงค์เพื่อมนุษยธรรม

ดังนั้นในส่วนนี้จะได้ทำการศึกษาในสองลักษณะคือลักษณะทั่วไปของการปิดล้อม และลักษณะของการปิดล้อมโดยคณะมนตรีความมั่นคงในวิกฤติการณ์นี้

2.1 ลักษณะโดยทั่วไปของการปิดล้อม

การปิดล้อมที่จะทำการศึกษานี้สามารถแยกออกได้ 2 ประการ คือ ประการแรกเป็นการปิดล้อมทางทะเล และประการที่สอง เป็นการปิดล้อมทางอากาศ ซึ่งการปิดล้อมทั้งสองลักษณะนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อที่จะตัดขาดการติดต่อ

ระหว่างดินแดนที่ถูกปิดล้อมกับโลกภายนอก¹⁵ ซึ่งมีการปฏิบัติมาเป็นเวลานานนับแต่สมัยโบราณแล้ว โดยในยุคแรกมักจะกระทำในลักษณะที่เป็นส่วนหนึ่งของสงคราม เพื่อเป็นยุทธวิธีที่จะทำลายล้างข้าศึก เช่น ในสงครามเพโลโปนีเซียน (431-404 ก่อนคริสตกาล) กำลังทหารของนครรัฐสปาร์ตารปิดล้อมเมืองท่าที่ส่งอาหารให้ นครรัฐเอเธนส์ได้สำเร็จ ทำให้พลเมืองเอเธนส์อดอยากล้มตายจำนวนมากจนต้องยอมพ่ายแพ้และอยู่ภายใต้การปกครองของสปาร์ตาร นอกจากนี้ยุทธวิธีการปิดล้อมดังกล่าวได้ถูกนำมาใช้อีกหลายครั้ง ดังเช่นในสงครามระหว่างโรมันกับคาร์เธจ ระหว่างปี 149-146 ก่อนคริสตกาล, สงครามกลางเมืองอเมริกัน ระหว่างปี 1861-1865 ซึ่งกองเรือของฝ่ายสหภาพปิดล้อมชายฝั่งของรัฐฝ่ายใต้ เป็นต้น ต่อมาการปิดล้อมนี้ได้ถูกนำมาใช้ในลักษณะเป็นมาตรการที่ทำให้ข้าศึกต้องยอมจำนน เพื่อที่จะหลีกเลี่ยงการทำสงคราม

2.1.1 การปิดล้อมทางทะเล

ในส่วนที่จะศึกษาถึงการปิดล้อมทางทะเลซึ่งเป็นที่รู้จักกันเป็นอย่างดีในชื่อของการปิดอ่าว (Naval Blockade) นั้น จากหลักกฎหมายระหว่างประเทศและแนวปฏิบัติระหว่างประเทศของรัฐต่าง ๆ การปิดอ่าวจะกระทำต่อรัฐที่มีชายฝั่งทะเล โดยรัฐผู้ปิดอ่าวจะใช้กำลังห้ามและขัดขวางมิให้มีการเดินเรือติดต่อกับรัฐที่ถูกปิดอ่าว เพื่อตัดขาดรัฐนั้นจากประชาคมโลก และจากประวัติศาสตร์ที่ผ่านมา การปิดอ่าวมักกระทำได้อย่างมีประสิทธิภาพโดยรัฐที่มีอำนาจทางทะเลสูงกระทำต่อรัฐที่มีอำนาจทางทะเลต่ำกว่า อย่างไรก็ตามรัฐที่มีอำนาจทางทะเลสูงนั้นก็อาจถูกปิดอ่าวได้เช่นกัน โดยรัฐที่มีอำนาจทางทะเลในระดับเดียวกันหลายรัฐร่วมมือกัน¹⁶ ซึ่งการปิดอ่าวนี้อาจแยกพิจารณาได้ตามลักษณะ

¹⁵ Oppenheim's, International Law 2. p.457-458.

¹⁶ Ibid., p.149.

ของการปิดอ่าวใน 2 ลักษณะด้วยกัน คือ การปิดอ่าวในภาวะสันติ (Pacific Blockade) และการปิดอ่าวในภาวะสงคราม (Hostile Blockade)

ก) การปิดอ่าวในภาวะสันติ (Pacific Blockade)

การปิดอ่าวในภาวะสันตินี้ เป็นมาตรการซึ่งรัฐหนึ่งกระทำการบีบบังคับต่ออีกรัฐหนึ่งโดยไม่ก่อให้เกิดภาวะสงคราม โดยการห้ามและขัดขวางมิให้เรือของรัฐที่ถูกปิดอ่าวเข้าหรือออกจากท่าเรือหรือชายฝั่งของรัฐที่ถูกปิดอ่าวโดยมีวัตถุประสงค์ที่จะห้ามการติดต่อและการคมนาคมทุกชนิดของรัฐที่ถูกปิดอ่าวผ่านทางน่านน้ำที่ถูกปิดอ่าวนั้น เพื่อให้รัฐที่ถูกปิดอ่าวกระทำการหรือยอมรับตามความต้องการของรัฐผู้ปิดอ่าว มาตรการนี้เป็นมาตรการตอบโต้ (Reprisal) รูปแบบหนึ่ง ซึ่งมักจะนำมาใช้เมื่อการเจรจา (Negotiation) เพื่อยุติข้อขัดแย้งระหว่างรัฐประสบความสำเร็จ

การปิดอ่าวในภาวะสันตินี้ เป็นการละเมิดต่อบูรณภาพเหนือดินแดนของรัฐที่ถูกปิดอ่าวและเป็นการกระทำอันมีลักษณะเป็นปรปักษ์ (Hostile Character) อันเป็นการขัดต่อความมุ่งหมายและหลักการของกฎบัตรสหประชาชาติ อย่างไรก็ตาม การปิดอ่าวในภาวะสันตินี้ ยังคงมีรัฐต่าง ๆ ใช้อยู่ในฐานะเป็นเครื่องมือในการระงับความขัดแย้งระหว่างรัฐเพื่อมิให้ขยายตัวจนแตกหักเป็นสงคราม และคงใช้อยู่จนถึงปัจจุบัน ซึ่งอาจเป็นเพราะรัฐที่ถูกปิดอาวนั้นมีอำนาจอ่อนด้อยกว่ารัฐผู้ใช้มาตรการมากจนต้องจ่ายอภัยความขัดแย้งดังกล่าวไปเองก็เป็นได้

สำหรับการบังคับใช้มาตรการปิดอ่าวในภาวะสันตินี้ รัฐมีเจตนาจะใช้มาตรการนี้จะต้องประกาศแจ้งและกำหนดเวลาเริ่มต้นของการปฏิบัติมาตรการให้รัฐที่ถูกปิดอ่าวทราบก่อน และมาตรการนี้จะใช้บังคับแต่เฉพาะกับ

เรือของรัฐที่ถูกปิดอ่าวเท่านั้น โดยจะไม่มีผลบังคับใช้ต่อรัฐที่สามแต่อย่างใด¹⁷ เพราะการปิดอ่าวในภาวะสันตินี้เป็นมาตรการที่ใช้เฉพาะระหว่างรัฐที่เป็นคู่พิพาทกันเท่านั้น และไม่มีหลักกฎหมายระหว่างประเทศให้สิทธิที่จะบังคับต่อรัฐอื่นซึ่งมิใช่คู่กรณี ประกอบกับแนวการปฏิบัติระหว่างประเทศ (States Practices) ก็เป็นไปในแนวทางเดียวกับหลักกฎหมายระหว่างประเทศ คือ รัฐที่ใช้มาตรการปิดอ่าวในภาวะสันตินั้นไม่มีสิทธิที่จะจับหรืออายัดเรือของรัฐที่สาม แม้ว่าเรือของรัฐที่สามนั้นจะพยายามฝ่าฝืนการปิดอ่าวก็ตาม ดังเช่น¹⁸

ในปี 1884 ฝรั่งเศสใช้มาตรการปิดอ่าวในภาวะสันติต่อเกาะฟอร์โมซา (Formosa) เพื่อบีบให้รัฐบาลจีนยอมรับตามข้อเรียกร้องของตน และฝรั่งเศสได้พยายามที่จะใช้มาตรการนี้บังคับต่อเรือของรัฐอื่นด้วย แต่อังกฤษคัดค้านและประกาศว่ามาตรการนี้ไม่ใช้บังคับต่อรัฐที่สามซึ่งไม่ใช่คู่กรณีพิพาท ฝรั่งเศสจึงยกเลิกมาตรการนี้

ในปี 1893 ฝรั่งเศสใช้เรือรบปิดอ่าวไทยเพื่อบีบให้ไทยยอมรับตามข้อเรียกร้องของฝรั่งเศส

ในปี 1902 อังกฤษ เยอรมัน และอิตาลี ร่วมกันใช้มาตรการปิดอ่าวในภาวะสันติต่อเวเนซุเอลา โดยประกาศว่าเป็นการปิดอ่าว

¹⁷ J.G. Starke, Introduction To International Law, 10 Th Ed (Singapore : Malayan Law Journal Pre. Ltd., 1989) p.523.

¹⁸ Oppenheim's, International Law 2. p.148.

ในภาวะสงคราม เพื่อเจตนาให้มีผลบังคับใช้ต่อเรือของรัฐที่สามด้วย อย่างไรก็ตามก็ตี
 ไปได้มีการขัดขวางมิให้เรือของรัฐอื่นเดินเรือสู่วะเนซุเอล่าแต่อย่างใด และเมื่อ
 ยกเลิกมาตรการนี้เรือของวะเนซุเอล่าที่ฝ่าฝืนมาตรการและถูกจับนั้นได้ถูกส่งคืน
 ซึ่งหากเป็นการปิดอ่าวในภาวะสงครามแล้ว เรือที่ฝ่าฝืนมาตรการและถูกจับนั้นจะ
 ต้องถูกริบ

ในปี 1937 ญี่ปุ่นใช้มาตรการปิดอ่าวในภาวะสันติ
 ต่อจีน และประกาศว่ามีผลบังคับใช้แต่เฉพาะเรือของจีนเท่านั้น

แต่อย่างไรก็ตาม แนวโน้มในการปฏิบัติต่อเรือ
 ของรัฐที่สามนี้อาจมีการเปลี่ยนแปลงได้ในอนาคตเพราะในปี 1962 สหรัฐอเมริกา
 ใช้มาตรการปิดอ่าวต่อคิวบาโดยระบุให้มาตรการดังกล่าวใช้บังคับกับเรือของ
 สหภาพโซเวียตด้วย โดยอ้างเหตุผลเพื่อความมั่นคงของสหรัฐอเมริกา ซึ่งตาม
 กฎหมายระหว่างประเทศที่เคยยึดปฏิบัติแต่เดิมแล้ว การปิดกั้นเรือของประเทศที่
 สามที่สหรัฐอเมริกากระทำนั้นถือว่าเป็นการกระทำสงคราม (Act of War) แต่
 เมื่อพิจารณาแล้วจะเห็นได้ว่าการปิดอ่าวในกรณีนี้เป็นการปิดอ่าวในภาวะสันติ
 เพราะไม่มีความตั้งใจที่จะให้เกิดสงครามหรือสภาวะของสงครามยังไม่เกิดขึ้น ซึ่ง
 สหรัฐอเมริกาได้เรียกการปิดอ่าวในลักษณะนี้ว่า Quarantine หรือ Selective
 Blockade¹⁹

ในปัจจุบันทั้งในทางทฤษฎีและปฏิบัติเป็นที่ยอมรับ
 ว่า เรือของรัฐที่ถูกปิดอ่าวในภาวะสันติที่พยายามฝ่าฝืนมาตรการนี้ อาจถูกจับและ
 อาศัยไว้ในระหว่างที่มาตรการยังคงมีผลบังคับอยู่แต่จะไม่ถูกริบหรือลงโทษ และ
 เมื่อมาตรการนี้สิ้นสุดลงเรือที่ถูกจับและอาศัยไว้เหล่านี้จะได้รับการส่งคืน

¹⁹ J.G. Starke, Introduction To International Law,
 p.523.

ข) การปิดอ่าวในภาวะสงคราม (Hostile Blockade)

คือการปิดล้อมโดยกองกำลังทางทหารของรัฐหนึ่งกระทำต่อท่าเรือ ชายฝั่งทะเล หรือน่านน้ำของรัฐศัตรู ในภาวะสงคราม โดยมีวัตถุประสงค์ในทางการทหารที่จะป้องกันการเดินเรือเข้า-ออกการคมนาคมติดต่อระหว่างรัฐศัตรูกับโลกภายนอก เพื่อทำลายกองกำลัง ทางเรือ ทำลายกองเรือพาณิชย์ เมืองท่าชายฝั่งของรัฐศัตรูเพื่อป้องกันการขนส่งล่าเสียดสินค้าต้องห้ามจากรัฐที่ไม่เป็นกลางไปยังรัฐศัตรู และเพื่อสนับสนุนการปฏิบัติการทางทหารของฝ่ายตนบนชายฝั่งของรัฐศัตรู

การปิดอ่าวในภาวะสงครามนี้ จะกระทำได้อต่อเมื่อมีภาวะสงครามโดยรัฐผู้ปิดอ่าวจะต้องประกาศให้รัฐที่เป็นกลางและเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นของบริเวณที่ถูกปิดอ่าวทราบ โดยระบุถึงอาณาเขตและเวลาที่เริ่มทำการปิดอ่าว ทั้งนี้ต้องกำหนดเวลาให้เรือของรัฐเป็นกลางเดินทางออกจากบริเวณที่ปิดอ่าวได้ หากไม่กำหนดเวลาดังกล่าวไว้เรือของรัฐเป็นกลางย่อมสามารถเดินทางออกไปได้โดยไม่ถูกจับกุม และโดยที่การปิดอ่าวในลักษณะนี้นั้นใช้บังคับต่อเรือของรัฐอื่น ๆ ด้วยรวมทั้งชาติเป็นกลางเพื่อให้มาตรการนี้เกิดประสิทธิภาพอย่างแท้จริง ดังนั้นเรือของรัฐใด ๆ ที่ฝ่าฝืนมาตรการนี้จะถูกจับกุมและส่งไปยังศาลทรัพย์สินเคลื่อนที่ ซึ่งอาจตัดสินให้ริบเรือและสินค้าที่ถูกจับกุมนั้น

การปิดอ่าวในภาวะสงครามนี้ ปัจจุบันในทางกฎหมายระหว่างประเทศไม่ยอมรับว่ากระทำได้ ทั้งนี้เพราะเป็นการขัดต่อหลักการห้ามทำสงคราม และโดยเฉพาะขัดต่อหลักการและความมุ่งหมายของสหประชาชาติ อย่างไรก็ตาม วัตถุประสงค์ของการบังคับของการปิดอ่าวในภาวะสงครามนี้ ยังอาจแยกออกได้อีก 2 ลักษณะ คือ

1.2.1 การปิดอ่าวในทางยุทธศาสตร์

(Strategic Blockade) การปิดอ่าวในลักษณะนี้ กระทำเพื่อผลในทางการปฏิบัติการทางทหารโดยตรง เพื่อตัดการสนับสนุนของกองกำลังข้าศึกบนชายฝั่งจากภายนอก และกระทำการสนับสนุนการปฏิบัติการทางทหารบนชายฝั่งของกองกำลังฝ่ายตน

1.2.2 การปิดอ่าวในทางพาณิชย์

(Commercial Blockade) การปิดอ่าวในลักษณะนี้ การทำเพื่อตัดขาดการติดต่อของรัฐชายฝั่งจากโลกภายนอก โดยที่ไม่มีการปฏิบัติการทางทหารของฝ่ายตนบนรัฐชายฝั่งแต่อย่างใด

2.1.2 การปิดล้อมทางอากาศ

รัฐซึ่งเป็นฝ่ายในการสงครามอาจประกาศให้น่านฟ้าบริเวณที่กำหนดเป็นเขตน่านฟ้าอันตราย หรืออาจประกาศปิดน่านฟ้าโดยห้ามอากาศยานทุกรัฐบินผ่านบริเวณนั้น โดยรัฐที่เป็นฝ่ายในการสงครามใช้อากาศยานทางทหารของตนปฏิบัติการรบหรือเข้าสนับสนุนการรบในบริเวณนั้นหากอากาศยานของรัฐอื่นฝ่าฝืนบินผ่านบริเวณนั้นย่อมอาจถูกทำลายได้ ซึ่งการปิดล้อมทางอากาศในลักษณะนี้ เป็นส่วนหนึ่งของการทำสงครามทางอากาศอันเป็นภาวะสงคราม

สำหรับในภาวะสันตินั้น โดยทั่วไปแล้วการปิดล้อมทางอากาศซึ่งรัฐหนึ่งกระทำต่ออีกรัฐหนึ่งนั้น ไม่อาจกระทำได้ เพราะโดยลักษณะของการคมนาคมทางอากาศนั้น อากาศยานสามารถที่จะบินจากน่านฟ้าอาณาเขตไปได้ในทุกทิศทางในระดับเพดานบินต่างๆ ดังนั้นมาตรการระหว่างรัฐคงทำได้เพียงการตัดความสัมพันธ์ทางการคมนาคมทางอากาศกับรัฐคู่พิพาทเท่านั้นซึ่งมีผลบังคับต่อเฉพาะในระหว่างรัฐคู่พิพาท ส่วนการคมนาคมทางอากาศกับรัฐอื่น ๆ ยังคงดำเนินต่อไปตามปกติ

อย่างไรก็ตาม การปิดล้อมทางอากาศในภาวะสันติยังคงอาจกระทำได้โดยรัฐต่าง ๆ หลายรัฐร่วมกันตัดความสัมพันธ์ทางการคมนาคมทางอากาศต่อรัฐใดรัฐหนึ่ง ซึ่งเป็นผลให้อากาศยานของรัฐที่ถูกตัดความสัมพันธ์นั้น ไม่อาจจะบินผ่านหรือลงจอดยังท่าอากาศยานของรัฐที่ไม่มีความสัมพันธ์กับตนได้ ซึ่งหากรัฐที่ร่วมกันตัดความสัมพันธ์ทางการคมนาคมทางอากาศมีจำนวนมากพอจนทำให้รัฐที่ถูกตัดความสัมพันธ์ถูกโดดเดี่ยวได้ มาตรการนี้ย่อมสัมฤทธิ์ผล แต่จากประวัติศาสตร์ที่ผ่านมา นั้น การปิดล้อมทางอากาศซึ่งกระทำในภาวะสันติเพื่อประโยชน์ของรัฐใดรัฐหนึ่ง โดยเฉพาะนั้นไม่เคยเกิดขึ้นเลย จึงคงเป็นไปได้แต่ในทางทฤษฎีเท่านั้น

2.2 การปิดล้อมอิรักโดยคณะมนตรีความมั่นคง

ในการใช้มาตรการปิดล้อมต่ออิรักโดยคณะมนตรีความมั่นคงในวิกฤติการณ์นี้ ได้กระทำไปเพื่อสนับสนุนให้มาตรการคว่ำบาตรทางเศรษฐกิจ บรรลุผล และสามารถดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้นกว่าเดิม โดยการตัดขาดการคมนาคมระหว่างอิรักกับประชาคมโลก โดยคณะมนตรีความมั่นคงได้ใช้อำนาจตาม มาตรา 41 กฎบัตรสหประชาชาติ

"คณะมนตรีความมั่นคงอาจตัดสินใจว่าจะต้องใช้มาตรการอันใดที่ไม่ใช่การใช้กำลังอาวุธ เพื่อทำให้การตัดสินใจของคณะมนตรีบังเกิดผล และอาจเรียกร้องให้สมาชิกแห่งสหประชาชาติใช้มาตรการเช่นว่านั้น มาตรการเหล่านี้อาจรวมถึงการระงับความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจและการคมนาคมทางรถไฟ ทางทะเล ทางอากาศ โดยสิ้นเชิง หรือแต่บางส่วน"

ตัดสินใจดำเนินการปิดล้อมอิรักใน 2 ลักษณะด้วยกัน คือ

2.2.1 การปิดอ่าว

2.2.2 การปิดล้อมทางอากาศ

นอกจากนี้คณะมนตรีความมั่นคงอาจดำเนินการใช้กำลังทางอากาศและกำลังทางเรือในการปิดล้อมตามกฎหมายสหประชาชาติ มาตรา 42 อันเป็นมาตรการบังคับด้วยกำลัง ซึ่งจะได้กล่าวถึงโดยละเอียดต่อไปในบทที่ 4 เรื่องบทบาทองค์การสหประชาชาติในการแก้ไขวิกฤตการณ์ อิรัก-คูเวต โดยการใช้กำลังบังคับ

2.2.1 การปิดอ่าวโดยคณะมนตรีความมั่นคงต่ออิรัก

ในการใช้มาตรการปิดอ่าว (Naval Blockade) ต่ออิรักนี้ คณะมนตรีความมั่นคงได้มีข้อมติที่ 665 เมื่อ 25 สิงหาคม 1990 ซึ่งมีสาระสำคัญดังนี้²⁰

".....

1. ให้รัฐสมาชิกร่วมกับรัฐบาลคูเวตเคลื่อนกำลังทางเรือเข้าสู่พื้นที่ (อ่าวเปอร์เซีย) และให้ใช้มาตรการตามความเหมาะสมเป็นอย่างเดียวกันต่อสภาพการณ์เท่าที่จำเป็น ภายใต้อำนาจของคณะมนตรีความมั่นคงในการหยุดเพื่อตรวจสอบและพิสูจน์สินค้าและจุดหมายปลายทางของเรือที่ผ่านเข้า-ออก ในพื้นที่ (อ่าวเปอร์เซีย) เพื่อเป็นการสนับสนุนต่อมาตรการตามข้อมติที่ 661

2. ให้รัฐสมาชิกร่วมกันปฏิบัติตามข้อมติที่ 661 โดยใช้วิธีทางการเมืองและการทูตอย่างมากที่สุด โดยการยอมรับปฏิบัติตามข้อ 1.

²⁰ SC.Res. 665 (25 August 1990)

3. ให้บรรดารัฐทั้งปวงให้ความช่วยเหลือต่อรัฐที่
ปฏิบัติกรตามข้อ 1. ตามคำร้องขอ

4. ให้รัฐทั้งปวงร่วมปฏิบัติตามข้อมตินี้ ตาม
หลักเกณฑ์ที่กำหนด โดยคณะกรรมการเสนาธิการทหาร และโดยการปรึกษา
หารือของเลขาธิการสหประชาชาติและให้เสนอรายงานต่อคณะมนตรีความมั่นคง
และคณะกรรมการซึ่งคณะมนตรีความมั่นคงแต่งตั้งตามข้อมติที่ 661 ถึง
ความสะดวกและประสิทธิผลของการปฏิบัติตามข้อมตินี้

5....."

จากข้อมติดังกล่าว คณะมนตรีความมั่นคงได้ตัดสินใจ
ให้บรรดารัฐสมาชิกเคลื่อนกำลังทางเรือเข้าสู่อ่าวเบอ์เซีย และให้อำนาจใน
การที่จะใช้มาตรการที่เหมาะสมเท่าที่จำเป็น เพื่อหยุดและตรวจสอบสินค้าและ
เส้นทางเดินเรือของบรรดาเรือของรัฐต่าง ๆ ที่เดินเรือผ่านอ่าวเบอ์เซียนั้น
เมื่อเปรียบเทียบกับลักษณะของการปิดอ่าว (Blockade) ซึ่งได้กล่าวไว้แล้วใน
หัวข้อก่อนแล้ว อาจกล่าวได้ว่า มาตรการตามข้อมติคณะมนตรีความมั่นคงที่ 665
(1990) นี้คือการปิดอ่าวในลักษณะหนึ่งนั่นเอง เพราะมีการห้ามการเดินเรือ
เพื่อขนส่งสินค้าติดต่อดังระหว่างอิรักและคูเวตกับประชาคมโลกผ่านทางชายฝั่งทะเล
ของอิรักและคูเวต แต่การปิดล้อมทางทะเลซึ่งกระทำต่ออิรักและคูเวตตามข้อมติ
คณะมนตรีความมั่นคงนี้ มีความแตกต่างไปจากการปิดอ่าวตามหลักกฎหมาย
ระหว่างประเทศและแนวปฏิบัติของรัฐในอดีต และมีลักษณะพิเศษของมาตรการ
เอง ซึ่งพิจารณาได้ดังนี้

1. การปิดล้อมทางทะเลตามข้อมติ

คณะมนตรีความมั่นคงในวิกฤติการณ์อิรัก-คูเวตนี้ กระทำการไปเพื่อที่จะปลดปล่อย
คูเวตจากการยึดครอง โดยอิรักอันเป็นอันตรายต่อสันติภาพโลก และเพื่อให้การ
ปฏิบัติตามข้อมติคณะมนตรีความมั่นคง

เกี่ยวกับวิกฤติการณ์นี้ ซึ่งได้มีข้อมติที่ 21 หน้าข้อมติที่ 665 (1990) บังเกิดผลในทางปฏิบัติ ดังนั้นการปิดอ่าวโดยข้อมติคณะมนตรีความมั่นคง จึงเป็นการกระทำไปเพื่อประโยชน์ร่วมกันในสันติภาพของประชาคมโลก เพื่อป้องกันไม่ให้อิรักยอมรับปฏิบัติตามเจตนารมณ์ของกฎบัตรสหประชาชาติ มิได้กระทำการไปเพื่อผลประโยชน์ของรัฐหนึ่งรัฐใดโดยเฉพาะ ซึ่งต่างไปจากการปิดอ่าวในภาวะสันติ (Pacific Blockade) และการปิดอ่าวในภาวะสงคราม (Hostile Blockade) ซึ่งกระทำไปเพื่อผลประโยชน์ของรัฐที่กระทำการปิดอ่าวเอง ซึ่งขัดต่อหลักการห้ามใช้กำลังในการดำเนินนโยบายต่างประเทศและหลักอิสระแห่งเจตน์เจานงค์ของรัฐ ตามกฎบัตรสหประชาชาติ

2. บรรดารัฐที่ร่วมกันทำการปิดล้อมทางทะเลตามคำเรียกร้องของคณะมนตรีความมั่นคงนั้นได้กระทำด้วยความสมัครใจและมิได้ถูกกำหนดโดยเจาะจงโดยที่บรรดารัฐเหล่านั้นมิได้มีลักษณะของความเป็นปรปักษ์ (Hostile Character) ต่ออิรักแต่อย่างใด ในขณะที่การปิดอ่าว ซึ่งมิได้เป็นการกระทำภายใต้ข้อมติคณะมนตรีความมั่นคงนั้น รัฐที่ปิดอ่าวมีความเป็นปรปักษ์ (Hostile Character) ต่อรัฐที่ถูกปิดอ่าวอยู่แล้ว

3. ลักษณะของการบังคับตามมาตรการปิดล้อมทางทะเล ภายใต้ข้อมติคณะมนตรีความมั่นคงในวิกฤติการณ์ อิรัก-คูเวตนี้ มิได้ก่อให้เกิด

21 คือข้อมติที่ 660 (2 สิงหาคม 1990) ให้ประณามการรุกรานคูเวตของอิรักและเรียกร้องให้อิรักถอนทหารออกจากคูเวต, ข้อมติที่ 661 (6 สิงหาคม 1990) ให้คว่ำบาตรทางเศรษฐกิจต่ออิรัก, ข้อมติที่ 662 (9 สิงหาคม 1990) ประกาศให้การผนวกคูเวตโดยอิรักเป็นโมฆะ และข้อมติที่ 664 (18 สิงหาคม 1990) เรียกร้องให้อิรักปล่อยตัวชาวต่างชาติให้เดินทางออกจากอิรักและคูเวต และประกาศลบล้างคำสั่งของอิรักที่ทำให้ปิดสถานทูตทุกแห่งในคูเวต

เกิดภาวะสงครามและให้อำนาจรัฐต่างๆ ในการหยุดเรือเพื่อตรวจสอบเส้นทางเดินเรือและสินค้าต้องห้ามตามข้อมติ ที่ 661(1990) เท่านั้น และใช้บังคับกับเรือของทุกรัฐไม่ว่าจะเป็นเรือของรัฐที่ส่งกองเรือมาร่วมทำการปิดอ่าวด้วยหรือไม่ก็ตาม ซึ่งแตกต่างไปจากการปิดอ่าวในภาวะสันติที่ใช้บังคับกับรัฐที่ถูกปิดอ่าวเท่านั้น และแตกต่างจากการปิดอ่าวในภาวะสงคราม เพราะการปิดอ่าวในวิกฤติการณ์อิรัก-คูเวตนี้ มิได้กระทำในภาวะสงครามและมิได้กระทำไป เพื่อสนับสนุนการปฏิบัติการทางทหารแต่อย่างใด

ดังนั้นการปิดล้อมทางทะเลตามข้อมติ

คณะมนตรีความมั่นคงในวิกฤติการณ์อิรัก-คูเวตนี้ จึงมีลักษณะแตกต่างไปจากการปิดอ่าวที่เคยปรากฏในประวัติศาสตร์ เพราะเป็นมาตรการที่กระทำไปตามกรอบกฎบัตรสหประชาชาติ เพื่อรักษาสันติภาพซึ่งรัฐต่างๆ ได้กระทำไปตามข้อมติคณะมนตรีความมั่นคงโดยสมัครใจ ซึ่งจากการที่รัฐต่างๆ ได้ให้ความร่วมมือในการส่งกองเรือร่วมในการปิดล้อมทางทะเลครั้งนี้ถึง 21 รัฐรวมจำนวนเรือประมาณ 150 ลำนั้น ย่อมเป็นการแสดงออกถึงแนวปฏิบัติในการยอมรับมาตรการตามข้อมติคณะมนตรีความมั่นคงในลักษณะนี้ ซึ่งอาจเป็นการกำหนดแนวทางกฎหมายระหว่างประเทศในเรื่องอนาคตต่อไปได้ ทั้งนี้เพราะหลักการในเรื่องการปิดอ่าวในภาวะสันติและภาวะสงครามนั้น ในทางทฤษฎีไม่เป็นที่ยอมรับตามกฎหมายบัตรสหประชาชาติไปแล้ว

2.2.2 การปิดล้อมทางอากาศโดยคณะมนตรีความมั่นคงต่ออิรัก

ภายหลังจากที่คณะมนตรีความมั่นคง ได้ตัดสินใจใช้มาตรการคว่ำบาตรทางเศรษฐกิจ และปิดล้อมทางทะเลต่ออิรักแล้วนั้น ต่อมาคณะมนตรีความมั่นคงได้ตัดสินใจที่จะขยายมาตรการบีบบังคับนี้ออกไป เพื่อให้บรรลุผลรวดเร็วยิ่งขึ้น ดังนั้น ในวันที่ 25 กันยายน 1990 คณะมนตรีความมั่นคงจึงได้



มีมติที่ 670 ให้ดำเนินการมาตรการปิดล้อมทางอากาศต่ออิรัก ดังนี้

"....."

1. ให้บรรดารัฐทั้งปวงปฏิบัติตามพันธกรณีตามข้อมติที่ 661 (1990) และข้อ 3, 4 และ 5 ของข้อมติดังกล่าวโดยเคร่งครัด
2. ข้อมติที่ 661 (1990) ใช้กับการขนส่งทุกประเภท รวมทั้งโดยทางอากาศยาน
3. ให้บรรดารัฐทั้งปวง แม้จะมีพันธกรณีตามข้อตกลงระหว่างประเทศหรือตามสัญญาใดๆ อยู่ก่อนที่จะมีข้อมตินี้ ปฏิเสธมิให้อากาศยานใดๆ บินขึ้นจากสนามบิน หากอากาศยานนั้นบรรทุกสินค้าใด ๆ เพื่อจะไปหรือมาจากอิรัก หรือคูเวต เว้นแต่จะเป็นเครื่องบินพาณิชย์เพื่อสถานการณ์ทางมนุษยธรรม ซึ่งได้กระทำการภายใต้ auspices ของคณะกรรมการความมั่นคง หรือคณะกรรมการธิการ ซึ่งแต่งตั้งโดยคณะกรรมการความมั่นคงตามข้อมติที่ 661 (1990) และภายใต้วัตถุประสงค์ของข้อมติที่ 666 (1990) หรือการสนับสนุนโดยตรงอย่างเคร่งครัดเพื่อวัตถุประสงค์ในทางการแพทย์ หรือเพื่อคณะผู้สังเกตการณ์ทางทหารของสหประชาชาติในสถานการณ์ระหว่างอิหร่าน-อิรัก (The United Nations Iran-Iraq Military Observer Group)
4. ให้บรรดารัฐทั้งปวงปฏิเสธการอนุญาตอากาศยานใด ๆ ที่ประสงค์จะบินไปยังอิรักหรือคูเวตบินผ่านดินแดน เว้นแต่
 - (a) อากาศยานลงที่สนามบินระบุ โดยรัฐอื่นนอกจากอิรักหรือคูเวต ได้อนุญาตให้ทำการตรวจค้นเพื่อให้เป็นที่แน่ใจว่า ไม่มีสินค้าต้องห้ามตามข้อมติที่ 661 (1990) หรือตามข้อมตินี้ และในการนี้อากาศยานนั้นอาจถูกหน่วงเหนี่ยวได้นานเท่าที่จำเป็น หรือ
 - (b) เที่ยวบินพิเศษซึ่งได้รับอนุญาต โดยคณะกรรมการธิการของคณะกรรมการความมั่นคง หรือ

(c) เที่ยวบินซึ่งได้รับการรับรองจากสหประชาชาติ

ในวัตถุประสงค์ของคณะผู้สังเกตการณ์ทางทหาร

5. ให้แต่ละรัฐใช้มาตรการเท่าที่จำเป็นเพื่อให้เป็นที่
แน่ใจว่าอากาศยานใด ๆ ที่จดทะเบียนหรือดำเนินการโดยผู้ซึ่งมีภูมิลำเนาในทาง
ธุรกิจ หรือมีที่อยู่ถาวรในรัฐนั้น ปฏิบัติตามข้อมติที่ 661(1990) และข้อมตินี้

6.....

7.....

8. ให้บรรดารัฐทั้งปวงกักเรือใด ๆ ที่จดทะเบียนเรือ
เป็นของชาวอิรัก ซึ่งเข้าสู่ท่าเรือรัฐนั้น ๆ และคงอยู่หรือฝ่าฝืนข้อมติที่ 661(1990)
หรือปฏิเสธเรือดังกล่าวมิให้เข้าท่าเรือ เว้นแต่ในสถานการณ์ซึ่งได้รับการรับรอง
ตามกฎหมายระหว่างประเทศว่าจำเป็นต่อการคุ้มครองชีวิตมนุษย์

....."

ในการปิดล้อมทางอากาศในภาวะสันติตามข้อมติ

คณะมนตรีความมั่นคง โดยการใช้อำนาจตามมาตรา 41 กฎบัตรสหประชาชาตินั้น
เป็นการเรียกร้องให้บรรดารัฐสมาชิก ใช้มาตรการร่วมกันในการตัดความสัมพันธ์
การคมนาคมทางอากาศกับรัฐที่เป็นเป้าหมายของมาตรการเพื่อตัดขาดการติดต่อ
ทางอากาศระหว่างรัฐที่เป็นเป้าหมายกับประชาคมโลก ซึ่งโดยทั่วไปแล้ว การที่
จะให้มาตรการนี้บังเกิดผลอย่างจริงจังนั้น คณะมนตรีความมั่นคงมักจะเรียกร้อง
ให้รัฐสมาชิกดำเนินการเช่นเดียวกับมาตรการนี้ต่อการคมนาคมทางบกและทาง
ทะเลควบคู่ไปด้วย ดังเช่นในกรณีการประกาศเอกราชของโรดีเซีย²² เป็นต้น

²² Sc.Res. 232 (16 December 1966);253 (29 May 1968)

ในวิกฤตการณ์อิรัก-คูเวตนี้ คณะมนตรีความมั่นคงได้มี
 ข้อมติที่ 670 (1990) ให้บรรดารัฐต่าง ๆ ห้ามมิให้อากาศยานใด ๆ ที่บรรทุก
 สินค้าไม่ว่าจะมาจากอิรักหรือคูเวต หรือกำลังจะบินไปยังอิรักหรือคูเวต บินขึ้น
 จากสนามบิน และห้ามอากาศยานใด ๆ ที่จะบินไปยังอิรักหรือคูเวตบินผ่านแดน
 และให้อำนาจแก่รัฐต่าง ๆ ในการที่จะตรวจค้นสินค้าบนอากาศยานต่าง ๆ ดังกล่าว
 ซึ่งเป็นอำนาจพิเศษที่คณะมนตรีความมั่นคงให้อำนาจแก่รัฐต่าง ๆ กระทำการ นอก
 เหนือไปจากการตัดความสัมพันธ์ทางการคมนาคมทางอากาศโดยทั่วไป นอกจากนี้
 แล้วคณะมนตรีความมั่นคงยังได้กำหนดให้บรรดารัฐต่าง ๆ ละเว้นการปฏิบัติตาม
 พันธกรณีใด ๆ ไม่ว่าจะโดยข้อตกลงระหว่างประเทศหรือตามข้อสัญญาใด ๆ ที่ขัด
 หรือเป็นอุปสรรคต่อการปฏิบัติตามข้อมตินี้จึงอาจกล่าวได้ว่าคณะมนตรีความมั่นคง
 ได้วางแนวปฏิบัติ อันเป็นการยืนยันหลักการว่า พันธกรณีใด ๆ ซึ่งเป็นอุปสรรคต่อ
 การดำเนินการตามข้อมติคณะมนตรีความมั่นคงในวัตถุประสงค์ เพื่อรักษา
 สันติภาพแล้ว พันธกรณีนั้นพึงได้รับการละเว้นไม่ปฏิบัติในระหว่างที่มาตรการของ
 คณะมนตรีความมั่นคงใช้บังคับอยู่ ซึ่งในข้อนี้อาจถือได้ว่าเป็นข้อบ่งชี้ประการหนึ่ง
 ถึงองค์การสหประชาชาติในลักษณะที่เป็นองค์การที่มีอำนาจเหนือรัฐ แต่มิใช่มี
 อำนาจเหนือรัฐโดยเด็ดขาดเพราะในการกำหนดมาตรการต่าง ๆ โดยคณะมนตรี
 ความมั่นคงตามหมวด 7 กฎบัตรสหประชาชาตินั้น แม้รัฐต่าง ๆ จะมีพันธกรณีที่จะ
 ต้องปฏิบัติ ดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา 25 และ 48 ก็ตาม แต่โดยที่รัฐมีอำนาจ
 อธิปไตยของรัฐเองโดยสมบูรณ์ คณะมนตรีความมั่นคงจึงไม่สามารถบีบบังคับให้
 รัฐต่าง ๆ ปฏิบัติตามข้อมติได้โดยตรง คณะมนตรีความมั่นคงมีแต่เพียงพลังอำนาจใน
 ด้านขวัญ (Moral Force) เท่านั้น ซึ่งเป็นลักษณะของการบีบบังคับรัฐต่าง ๆ ในทาง
 สังคมของประชาคมโลกในอันที่จะโน้มน้าวให้บรรดารัฐต่าง ๆ ปฏิบัติตาม ดังนั้น
 การปฏิบัติตามข้อมติคณะมนตรีความมั่นคงในเรื่องเหล่านี้จึงเกิดจากความสมัครใจ
 ของบรรดารัฐต่าง ๆ ที่จะเลือกปฏิบัติเอง มิได้ปฏิบัติโดยอำนาจบังคับของ
 คณะมนตรีความมั่นคงแต่อย่างใด

อุปสรรคและประสิทธิภาพของคณะมนตรี

ความมั่นคง ในการแก้ไขวิกฤติการณ์อิรัก-คูเวตโดยวิธีการบีบบังคับซึ่งไม่ถึงกับเป็นการใช้กำลัง

มาตรการบีบบังคับ ซึ่งไม่ถึงกับเป็นการใช้กำลัง ซึ่งคณะมนตรีความมั่นคงนำมาใช้ในการแก้ไขวิกฤติการณ์อิรัก-คูเวตนี้ คือมาตรการเรียกร้องให้บรรดารัฐต่างๆ ระวังความสัมพันธ์ทางธุรกิจการค้าหรือควาบาตรทางเศรษฐกิจต่ออิรักและคูเวตตามข้อมติที่ 661 (1990) เป็นการบีบบังคับทางเศรษฐกิจต่ออิรักและคูเวต เพื่อให้อิรักยอมปฏิบัติตามข้อมติคณะมนตรีความมั่นคงที่ 660 (1990) ซึ่งการใช้มาตรการบีบบังคับทางเศรษฐกิจในลักษณะของการควาบาตรนี้ ได้มีการใช้มาเป็นเวลานานแล้ว²³ ดังเช่นในกรณีที่สันนิบาตชาติ (League of Nation) กระทำต่ออิตาลีเมื่ออิตาลีบุกเอธิโอเปีย (1935-1936) แต่ประสบความล้มเหลว ด้วยเหตุผล 3 ประการคือ

1. สมาชิกสันนิบาตชาติจำนวน 27 รัฐ ปฏิเสธให้ความร่วมมือในการควาบาตรทางเศรษฐกิจต่ออิตาลี
2. การควาบาตรครั้งนั้นมิได้รวมถึงสินค้าประเภทน้ำมัน อันเป็นสินค้าที่จำเป็นในการทำสงคราม
3. การรุกรานของอิตาลีกระทำอย่างรวดเร็วก่อนที่สันนิบาตชาติ จะทันได้ดำเนินมาตรการ อิตาลีก็สามารถยึดเมืองหลวงเอธิโอเปียไว้ได้แล้ว

นอกจากนี้ความล้มเหลวของมาตรการควาบาตรทางเศรษฐกิจ ยังอาจพิจารณาได้ จากการควาบาตรทางเศรษฐกิจต่ออิหร่านและ

²³ Couloumbis, Wolfe, Introduction to International Relations; and Justice, P.176-178

สหภาพโซเวียต โดยสหรัฐอเมริกาเป็นผู้นำในการดำเนินมาตรการดังกล่าว เมื่ออิหร่านจับนักการทูตและคณะที่ปรึกษาชาวสหรัฐอเมริกาเป็นตัวประกัน ในเดือนพฤศจิกายน 1979 และเมื่อสหภาพโซเวียตใช้กองทหารบุกอัฟกานิสถานในเดือนธันวาคมปีเดียวกัน แต่มาตรการคว่ำบาตรนั้นไม่สัมฤทธิ์ผล เพราะ

1. รัฐต่าง ๆ หลายรัฐและองค์การการค้า

ระหว่างประเทศเห็นว่ามาตรการคว่ำบาตรทางเศรษฐกิจนั้น เป็นอุปสรรคต่อการค้าเสรีและการขยายตัวทางการค้าระหว่างประเทศ โดยเฉพาะประเทศที่ตกเป็นเป้าหมายของการคว่ำบาตรนั้น เป็นเป้าหมายที่รัฐและองค์การค้าเหล่านี้ที่จะขยายตลาดการค้าเข้าไป เช่นเมื่อสหรัฐอเมริกาคว่ำบาตรต่ออิหร่าน ปากีสถานได้ถือโอกาสขยายการค้าของตนเข้าไป เป็นผลให้ปริมาณการค้าระหว่างอิหร่านกับปากีสถานสูงขึ้น

2. การคว่ำบาตรทางเศรษฐกิจ จะได้ผล

ต้องกระทำต่อสินค้านำเข้าและสินค้าส่งออกควบคู่กันไป แต่อิหร่านและสหภาพโซเวียตมีสินค้าส่งออก คือน้ำมันและก๊าซธรรมชาติ ซึ่งมีความต้องการในตลาดการค้าระหว่างประเทศสูง จึงทำให้การคว่ำบาตรครั้งนี้ไม่ได้รับความร่วมมือจากรัฐอุตสาหกรรมยุโรปตะวันตกและญี่ปุ่นเท่าที่ควร

3. ทั้งอิหร่านและสหภาพโซเวียต เป็นรัฐที่

สามารถช่วยเหลือตนเองได้ในทางเศรษฐกิจ ซึ่งเป็นผลให้การคว่ำบาตรครั้งนี้ส่งผลต่ออิหร่านและสหภาพโซเวียตไม่มากพอที่จะให้ทั้งสองรัฐยอมรับและปฏิบัติตามข้อเรียกร้องได้ ในขณะที่รัฐผู้ทำการคว่ำบาตรเองกลับต้องประสบความเสียหายทางเศรษฐกิจมากยิ่งขึ้น

เมื่อเปรียบเทียบกรณีวิกฤติการณ์ อิรัก-คูเวต กับกรณีดังกล่าวข้างต้นแล้ว จะเห็นได้ว่า ในวิกฤติการณ์ อิรัก-คูเวตนี้ บรรดารัฐต่าง ๆ ให้ความร่วมมือในการคว่ำบาตรทางเศรษฐกิจจำนวนมาก คงมีเพียง

บางรัฐเท่านั้นที่ให้ความช่วยเหลือต่ออิรัก เช่น จอร์แดน แต่โดยที่อิรักมีรายได้จากการส่งออกน้ำมันประมาณ 95% ของรายได้ทั้งหมด โดยส่งน้ำมันผ่านทางท่อส่งน้ำมันใน 3 เส้นทางด้วยกันคือเส้นทางแรกมีจุดสิ้นสุดที่ Yumurtalik ของตุรกีบนชายฝั่งทะเล Mediterranean เส้นทางที่สองมีจุดสิ้นสุดที่ Yanbu ของซาอุดีอาระเบีย บนชายฝั่งทะเล Red Sea เส้นทางที่สามผ่านทาง Mina al-Ahmadi ของคูเวต เมื่อคณะมนตรีความมั่นคงมีข้อมติที่ 660(1990) ตุรกีและซาอุดีอาระเบียได้ปิดท่อส่งน้ำมันจากอิรักซึ่งผ่านดินแดนของตน และเรือขนส่งน้ำมันต่าง ๆ ไม่อาจเข้าไปรับน้ำมันจาก Mina al-Ahmadi ของคูเวตได้เนื่องจากถูกกองเรือนานาชาติสกัดกั้น ทำให้อิรักไม่สามารถส่งน้ำมันจำหน่ายต่างประเทศได้เลย ประกอบกับรัฐผู้ผลิตน้ำมันรายใหญ่ เช่น ซาอุดีอาระเบียได้รับที่จะเพิ่มปริมาณการผลิตน้ำมัน เพื่อชดเชยปริมาณน้ำมันจากอิรักและคูเวต จึงทำให้รัฐอุตสาหกรรมยุโรปตะวันตกและญี่ปุ่นเข้าร่วมในการคว่ำบาตรทางเศรษฐกิจต่ออิรักอย่างเต็มที่ และโดยที่สภาพทางภูมิศาสตร์ส่วนใหญ่ของอิรักและคูเวตเป็นทะเลทราย ต้องพึ่งพาเครื่องอุปโภคและบริโภคจากต่างประเทศเป็นส่วนใหญ่ ถึง 80% ของปริมาณเครื่องบริโภคทั้งหมดที่ใช้ภายในอิรัก เมื่อต้องประสบกับการคว่ำบาตรจากมาตรการของคณะมนตรีความมั่นคงครั้งนี้ ทำให้อิรักเกิดการขาดแคลนเครื่องอุปโภคบริโภคอย่างรุนแรง โดยเห็นได้จากการขาดแคลนน้ำตาล น้ำมันประกอบอาหาร สบู่และผงซักฟอกและเนื้อ พืชผักมีราคาสูงมาก จนประธานาธิบดี SADDAM HUSSEIN ต้องเรียกร้องให้ประชาชนชาวอิรัก "บริโภคอาหารให้น้อยที่สุดเท่าที่กระทำได้ และใช้เสื้อผ้าให้น้อยที่สุดรวมทั้งคุณภาพต่ำด้วย"²⁴ และในที่สุดอิรักได้ยินยอมอนุญาตให้ชาวต่างชาติที่ถูกอิรักกักตัวไว้เดินทางกลับประเทศได้ จนหมดสิ้นเมื่อวันที่ 6 ธันวาคม 1990 แต่โดยที่อิรักได้ยึดครองคูเวตได้ทั้งประเทศแล้วนั้น จึงเป็นการยากที่จะทำให้อิรักยอม

24 The Economist, (18 August 1990). P. 32

ถอนทหารออกไปและจากประวัติศาสตร์นั้น แม้ว่าการคว่ำบาตรจะมีประสิทธิภาพ แต่ต้องใช้เวลาอันยาวนานจึงจะเกิดการขาดแคลนขึ้น จนถึงขนาดที่ทำให้รัฐที่ถูกคว่ำบาตรทางเศรษฐกิจ ต้องจ่ายออมปฏิบัติตามความต้องการของกลุ่มรัฐผู้คว่ำบาตร เช่น กรณีโรดีเซียต้องใช้เวลาถึง 13 ปี ในกรณีเวียดนามต้องใช้เวลา 10 ปี และหากรัฐที่ถูกคว่ำบาตรนั้นเป็นรัฐที่สามารถพึ่งตนเองได้ด้วยแล้ว การคว่ำบาตรอาจจะไม่เห็นผลเลยก็ได้ เช่น กรณีแอฟริกาใต้ เป็นต้น

ดังนั้นอาจกล่าวได้ว่า ในการคว่ำบาตรทางเศรษฐกิจต่ออิรักและคูเวตนี้ เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ไม่มีอุปสรรคภายนอกมาขัดขวางแต่อย่างใด แต่เหตุที่ทำให้มาตรการส่งผลล่าช้า นั้น มีอยู่หลายประการ อาทิ เช่น การใช้มาตรการคว่ำบาตรทางเศรษฐกิจเป็นแต่เพียงการตัดผลิตภัณฑ์เครื่องอุปโภคและบริโภค มิให้ถูกส่งไปยังรัฐที่ถูกคว่ำบาตรเท่านั้น แต่ผลิตภัณฑ์ต่างๆ เหล่านี้ยังคงมีตกค้างอยู่ในรัฐนั้นจำนวนมาก ซึ่งจะต้องใช้เวลาจนกว่าประชาชนในรัฐนั้นจะใช้ผลิตภัณฑ์เหล่านี้ จนถึงระดับที่เกิดความขาดแคลน มาตรการนี้จึงจะส่งผลออกมาให้เห็น เป็นต้น

ดังนั้นมาตรการบีบบังคับ โดยไม่ถึงกับเป็นการใช้กำลังในวิกฤติการณ์อิรัก-คูเวตนี้ จึงเป็นมาตรการที่มีประสิทธิภาพในระดับของตัวมาตรการ ซึ่งหากใช้เวลามากพอที่มาตรการจะส่งผลออกมาแล้วการระงับวิกฤติการณ์ อิรัก-คูเวต โดยวิธีนี้ย่อมได้ผล แต่การที่คณะมนตรีความมั่นคงได้มีข้อมติที่ 678 (1990) ให้อาณัติแก่รัฐต่างๆ ในอันที่จะใช้กำลังร่วมกันเท่าที่จำเป็นต่อการสถาปนาสันติภาพตามนัยมาตรา 42 กฎบัตรสหประชาชาตินั้น มิได้หมายความว่ามาตรการบีบบังคับโดยไม่ถึงกับเป็นการ ใช้กำลังนี้ไม่มีประสิทธิภาพ เป็นแต่คณะมนตรีความมั่นคงเห็นว่าอาจต้องใช้เวลา ซึ่งอาจเกิดผลเสียหายจนเกินควรแก่คูเวตและต้องการยุติวิกฤติการณ์นี้โดยเร็ว เพื่อให้สันติภาพโลกคืนสู่สภาวะปกติเร็วที่สุด

ความสัมพันธ์ระหว่างกฎหมายมนุษยธรรมระหว่างประเทศกับมาตรการบีบบังคับโดยไม่ถึงกับเป็นการใช้กำลังของคณะมนตรีความมั่นคงในวิกฤติการณ์อิรัก-คูเวต

การใช้มาตรการบีบบังคับโดยไม่ถึงกับเป็นการใช้กำลังของคณะมนตรีความมั่นคงต่ออิรักนี้ แม้จะได้กระทำไปโดยมุ่งหมายที่จะบีบบังคับอิรักให้ยอมรับปฏิบัติตามมาตรการต่าง ๆ เกี่ยวกับการแก้ไขวิกฤติการณ์นี้ก็ตาม แต่การใช้มาตรการดังกล่าวนี้ได้ส่งผลร้ายต่อพลเรือนอิรักและพลเรือนของรัฐอื่นที่อาศัยอยู่ในดินแดนอิรักโดยตรงอย่างไม่สามารถจะหลีกเลี่ยงได้ จึงได้มีการพิจารณาถึงความเหมาะสมระหว่างการดำเนินมาตรการเพื่อรักษาสันติภาพ (Peace-Keeping Measures) กับความจำเป็นทางด้านมนุษยธรรม (Requirement of Humanity) และได้เห็นถึงความจำเป็นที่จะต้องนำกฎหมายเกี่ยวกับมนุษยธรรมระหว่างประเทศเข้ามามีบทบาทในเรื่องนี้

ดังนั้น ในส่วนนี้จะได้ทำการศึกษาเรื่องนี้ใน 4

ประเด็นด้วยกัน คือ

ก) หลักการและความสำคัญของกฎหมายมนุษยธรรมระหว่างประเทศ

ข) การยอมรับกฎหมายมนุษยธรรมระหว่างประเทศโดยคณะมนตรีความมั่นคงในวิกฤติการณ์ อิรัก-คูเวต

ค) การละเมิดกฎหมายมนุษยธรรมระหว่างประเทศโดยอิรัก

ง) อุปสรรคในการบังคับใช้กฎหมายมนุษยธรรมระหว่างประเทศในวิกฤติการณ์ อิรัก-คูเวต

ก) หลักการและความสำคัญของกฎหมายมนุษยธรรมระหว่างประเทศ

กฎหมายมนุษยธรรมระหว่างประเทศจัดเป็นส่วนหนึ่งของกฎหมายระหว่างประเทศภาคสงคราม (The Law of War หรือ Jus in Bello) โดยเป็นกฎเกณฑ์ทางกฎหมายที่เกิดจากสนธิสัญญาหรือจารีตประเพณีระหว่างประเทศด้วยเหตุผลทางด้านมนุษยธรรมอันมีวัตถุประสงค์เพื่อคุ้มครองและช่วยเหลือผู้ประสบภัยอันเกิดจากการพิพาทกันด้วยอาวุธ เพื่อจำกัดสิทธิของฝ่ายที่พิพาทกันในการใช้วิธีการสู้รบและคุ้มครองบุคคลที่ได้รับผลกระทบจากการสู้รบกัน²⁵

แต่เดิมนั้นในสมัยศตวรรษที่ 19 กฎเกณฑ์ทางด้านมนุษยธรรมที่นำมาใช้ปฏิบัติต่อผู้ประสบภัยนั้น เป็นเพียงกฎเกณฑ์ทางจารีตประเพณีที่นำมาใช้แต่เฉพาะในกรณีของการพิพาทด้วยอาวุธระหว่างประเทศและได้มีการยอมรับโดยแสดงออกในรูปของลายลักษณ์อักษรบัญญัติขึ้นเป็นอนุสัญญาต่างๆ ต่อมาในระหว่างสงครามโลกครั้งที่ 2 ได้มีการปฏิบัติต่อคู่สงครามและพลเรือนในดินแดนศัตรูหรือในดินแดนที่ถูกยึดครองอย่างไร้มนุษยธรรม เช่น การกระทำทารุณกรรมต่อชาวยิวโดยเยอรมัน และการใช้แรงงานเชลยศึกโดยญี่ปุ่นในประเทศไทย เป็นต้น เมื่อสงครามสิ้นสุดคณะกรรมการกาชาดสากล (The International Committee of The Red Cross) จึงได้พยายามปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับมนุษยธรรมระหว่างประเทศเพื่อคุ้มครองผู้ประสบภัยจากความทารุณโหดร้ายของสงคราม โดยเฉพาะพลเรือน ในที่สุดจึงได้มีการจัดทำอนุสัญญาเจนีวา ค.ศ. 1949 ว่าด้วยการคุ้มครองผู้ประสบภัยสงคราม จำนวน 4 ฉบับ²⁶

²⁵ Mohammed Bedjaoui. "Humanitarian Law at a Time of Failing National and International Consensus". In Modern Wars, (London and New Jersey : Z ED Book, Ltd., 1986) p.8.

²⁶ G.I.A.D. Draper. "Development of International Humanitarian Law". In International Dimension of Humanitarian Law, (Paris : UNESCO, 1988) p.80.

โดยอนุสัญญา 3 ฉบับแรกเป็นการขยายขอบเขตกฎหมายมนุษยธรรมที่มีอยู่แล้วให้ครอบคลุมกว้างขวางยิ่งขึ้น โดยว่าด้วยการคุ้มครองผู้พลวัยเจ็บในกองทัพและบุคคลผู้อยู่ในสภาวะเดียวกันนั้นในทะเล เรืออับปางและเชลยศึก โดยเป็นการเพิ่มเติมกฎหมายมนุษยธรรมระหว่างประเทศในส่วนสำคัญทั้งในขอบเขตและขนาดของการคุ้มครองการปรับปรุงกลไกในการปฏิบัติและการบังคับใช้สำหรับอนุสัญญาเจนีวาฉบับที่ 4 นั้นเป็นการวางพื้นฐานการคุ้มครองพลเรือนในดินแดนของศัตรูและในดินแดนที่ถูกยึดครอง จึงอาจกล่าวได้ว่า อนุสัญญาเจนีวา ค.ศ.1949 นี้ เป็นบทบัญญัติในทางมนุษยธรรมว่าด้วยการคุ้มครองผู้ประสบภัยสงคราม ต่อมาในปี ค.ศ.1968 ที่ประชุมสหประชาชาติว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ณ กรุงเตหะรานได้ออกข้อมติว่าด้วย "การเคารพสิทธิมนุษยชนในกรณีพิพาทด้วยอาวุธ" และได้จัดทำพิธีสารขึ้นในปี ค.ศ.1977 จำนวน 2 ฉบับ เป็นการเพิ่มเติมอนุสัญญาเจนีวา ค.ศ.1949 เพื่อขยายขอบเขตการคุ้มครองพลเรือนออกไปอีก

ดังนั้นจากประวัติความเป็นมา หลักการและความสำคัญของกฎหมายมนุษยธรรมระหว่างประเทศดังกล่าวข้างต้น จะเห็นได้ว่ากฎหมายมนุษยธรรมระหว่างประเทศนั้นเป็นวิวัฒนาการของความสมดุลระหว่างความจำเป็นทางทหาร (Military Necessity) และความจำเป็นทางมนุษยธรรม (Requirement of Humanity)²⁷

27 George Abi-Saab. "Respect of Humanitarian Norms in International Conflict". In Modern Wars. (London and New Jersey : Z ED Book, Ltd., 1986) p.61.

ข) การยอมรับกฎหมายมนุษยธรรมระหว่างประเทศโดยคณะมนตรีความมั่นคงในวิกฤติการณ์ อิรัก-คูเวต

ในการใช้มาตรการบีบบังคับโดยไม่ถึงกับเป็นการใช้กำลังโดยคณะมนตรีความมั่นคงต่ออิรัก คณะมนตรีความมั่นคงได้คำนึงถึงการคุ้มครองและช่วยเหลือพลเรือนในดินแดนอิรักซึ่งต้องประสบผลร้ายจากมาตรการดังกล่าวควบคู่กันไปด้วย ซึ่งเป็นไปตามพันธกรณีที่มีต่อกฎหมายมนุษยธรรมระหว่างประเทศทั้งในฐานะที่เป็นอนุสัญญาและกฎหมายจารีตประเพณีระหว่างประเทศ

การยอมรับปฏิบัติตามกฎหมายมนุษยธรรมระหว่างประเทศโดยคณะมนตรีความมั่นคงในวิกฤติการณ์นี้ ได้ปรากฏเป็นครั้งแรกในข้อมติคณะมนตรีความมั่นคง ที่ 661 เมื่อวันที่ 6 สิงหาคม 1990 ในข้อ 3(c) และข้อ 4 ซึ่งได้กำหนดข้อยกเว้นของมาตรการคว่ำบาตรทางเศรษฐกิจตามข้อมติดังกล่าวไว้ในกรณีที่เป็นความช่วยเหลือทางเวชภัณฑ์ แต่ทั้งนี้ต้องกระทำโดยเคร่งครัดภายใต้สภาพการณ์อันจำเป็นในทางมนุษยธรรม และได้ยืนยันหลักการตามกฎหมายมนุษยธรรมระหว่างประเทศอีกครั้งในข้อมติคณะมนตรีความมั่นคงที่ 666 เมื่อวันที่ 13 กันยายน 1990 โดยได้เน้นให้เห็นความสำคัญเด่นชัดขึ้นว่าได้เกิดสภาพการณ์อันจำเป็นในทางมนุษยธรรมขึ้นในอิรักและคูเวตจึงได้อนุญาตให้จัดส่งเครื่องบริโภคและเวชภัณฑ์ที่จำเป็นแก่อิรักและคูเวตเพื่อการบรรเทาทุกข์ โดยมอบให้อยู่ภายใต้การดูแลของคณะกรรมการกาชาดสากลหรือองค์กรทางด้านมนุษยธรรมอื่นที่มีความเหมาะสมเพื่อให้เป็นประโยชน์ตรงตามเจตนารมณ์ในทางมนุษยธรรมโดยเฉพาะอย่างยิ่งต่อเด็กที่มีอายุต่ำกว่า 15 ปี ผู้เจ็บป่วย คนชรา และหญิงมีครรภ์ เป็นต้น

จะเห็นได้ว่าข้อมติคณะมนตรีความมั่นคง
 ในส่วนที่ เกี่ยวข้องกับกฎหมายมนุษยธรรมระหว่างประเทศดังกล่าว มิได้เป็นเพียง
 ข้อมติที่เป็นผลจากการตัดสินใจของคณะมนตรีความมั่นคงที่ผูกพันในทางกฎหมายต่อ
 รัฐสมาชิกตาม มาตรา 25 กฎบัตรสหประชาชาติ เท่านั้น หากแต่ข้อมติดังกล่าวยัง
 ได้บรรจุไว้ซึ่งหลักการของกฎหมายจารีตประเพณีระหว่างประเทศเกี่ยวกับ
 มนุษยธรรมที่ทุกรัฐยอมรับกันอยู่แล้ว ดังนั้น ข้อมติคณะมนตรีความมั่นคงดังกล่าวจึง
 มีผลผูกพันในทางกฎหมายต่อทุกรัฐไม่ว่ารัฐนั้นจะเป็นสมาชิกสหประชาชาติหรือไม่
 ซึ่งเป็นผลสืบเนื่องจากหลักกฎหมายระหว่างประเทศที่บรรจุอยู่ในข้อมตินั้นนั่นเอง 28

ค) การละเมิดกฎหมายมนุษยธรรมระหว่าง
 ประเทศโดยอิรัก.

ในขณะที่การดำเนินมาตรการบีบบังคับต่างๆ
 ต่ออิรักโดยคณะมนตรีความมั่นคงได้กระทำไปพร้อมกับการยอมรับปฏิบัติตามกฎหมาย
 มนุษยธรรมระหว่างประเทศควบคู่ไปด้วยดังปรากฏตามข้อมติคณะมนตรีความมั่นคงที่
 666 นั้นในขณะที่เดียวกันข้อมติดังกล่าวก็ได้เรียกร้องให้อิรักปฏิบัติตามพันธกรณีที่มีต่อ
 กฎหมายมนุษยธรรมระหว่างประเทศโดยเฉพาะอนุสัญญาเจนีวาว่าด้วยการคุ้มครอง
 พลเรือนในเวลาสงคราม ฉบับลงวันที่ 12 สิงหาคม 1949 (The Geneva
 Convention Relative to The Protection of Civilian Person in
 Time of War) ซึ่งอิรักเป็นภาคีอยู่ด้วย เป็นข้อมติคณะรัฐมนตรีความมั่นคงที่ 666
 ระบุว่า อิรักมิได้ให้ความคุ้มครองและสวัสดิภาพแก่พลเรือนสัญชาติรัฐอื่นซึ่งอยู่อาศัย
 ในดินแดนของอิรักและคูเวต (ถูกยึดครองโดยอิรัก) อย่างพอเพียงตามบทบัญญัติแห่ง
 อนุสัญญาฉบับดังกล่าวแต่อย่างใด กล่าวคือ

28 สิทธิชัย วีระชาณพิชิต. "มติองค์การระหว่างประเทศกับผลทาง
 กฎหมาย" วารสารกฎหมาย 1 (ธันวาคม 2529 - มีนาคม 2530) หน้า 61-62

อิรักได้กักตัวพลเรือนสัญชาติรัฐอื่นที่อยู่ในดินแดนอิรักและคูเวตมิให้เดินทางออกจากอิรักและคูเวตโดยได้ปฏิบัติต่อบุคคลเหล่านี้เสมือนตัวประกัน เมื่อประกอบกับการที่ผู้นำอิรักได้แสดงออกว่าจะนำตัวบุคคลเหล่านี้ไปควบคุมยังฐานทัพหรือที่มั่นทางทหารตลอดจนสถานที่ที่คาดการณ์ว่าอาจถูกโจมตีจากกองกำลังนานาชาติโดยอิรักได้เรียกการกระทำนี้ว่า "การปฏิบัติการโล่มนุษย์ (Human Shields Operation)" และได้ปฏิเสธความประสงค์ของคณะกรรมการกาชาดสากลที่จะเข้าเยี่ยมเยียนบุคคลเหล่านั้น

ดังนั้น เมื่อได้พิจารณาถึงการกระทำต่าง ๆ ของอิรักต่อบุคคลดังกล่าวในแง่ของกฎหมายมนุษยธรรมระหว่างประเทศแล้ว สามารถวิเคราะห์ได้ว่าอิรักได้ละเมิดต่ออนุสัญญาเจนีวาว่าด้วยการคุ้มครองพลเรือนในเวลาสงคราม ฉบับลงวันที่ 12 สิงหาคม 1949 ใน 3 กรณี คือ

1. อิรักมิได้ให้ความคุ้มครองต่อสวัสดิภาพของพลเรือนสัญชาติรัฐอื่นซึ่งอยู่ในดินแดนอิรักและคูเวต โดยอิรักได้เพิกเฉยต่อการที่กำลังพลของกองทหารอิรักบางส่วนได้กระทำการแย่งชิงทรัพย์สิน อาหาร และได้ทำร้ายพลเรือนเหล่านั้น ซึ่งเป็นการขัดต่อบทบัญญัติมาตรา 4 วรรคแรก²⁹ ของอนุสัญญาเจนีวาฉบับดังกล่าว

2. การที่อิรักนำตัวพลเรือนสัญชาติรัฐอื่นไปควบคุมตัวที่ฐานทัพหรือสถานที่ที่คาดว่าอาจถูกโจมตีจากการปฏิบัติการทางทหาร

²⁹ มาตรา 4 วรรคแรก

"บุคคลที่ได้รับการคุ้มครองตามอนุสัญญานี้ได้แก่บรรดาผู้ซึ่งขณะหนึ่งและในลักษณะอย่างใดก็ตาม ในกรณีพิพาทหรือยึดครอง ได้ตกอยู่ในอำนาจของภาคีคู่พิพาทฝ่ายหนึ่งหรือของประเทศที่ยึดครอง อันบุคคลเหล่านี้มิใช่เป็นคนชาติ"

ของฝ่ายกองกำลังนานาชาตินั้น ถือได้ว่าการกระทำของอิรักดังกล่าวเป็นการนำตัวพลเรือนผู้ได้รับการคุ้มครองไปเป็นเครื่องป้องกันสถานที่ใด ๆ ให้ปลอดภัยจากการปฏิบัติการทางทหาร อันเป็นการขัดต่อบทบัญญัติมาตรา 28 แห่งอนุสัญญา³⁰

3. การที่อิรักปฏิเสธมิให้คณะกรรมการกาชาดสากลเข้าเยี่ยมเยียนพลเรือนสัญชาติรัฐอื่นที่ถูกควบคุมตัว³¹ ถือได้ว่าเป็นการขัดขวางการทำงานขององค์การผู้มิสสิทิดังกล่าวตามอนุสัญญา จึงเป็นการขัดต่อมาตรา 30 แห่งอนุสัญญา³²

30 มาตรา 28

"ห้ามมิให้ใช้ตัวบุคคลผู้ที่ได้รับความคุ้มครองเป็นเครื่องป้องกัน เพื่อให้สถานที่จุดใดจุดหนึ่งหรือเขตใดเขตหนึ่งพ้นจากการปฏิบัติการทางทหาร "

31 The Economist, (25 August 1990), p.29.

32 มาตรา 30

"บุคคลที่ได้รับความคุ้มครองจะต้องได้รับความสะดวกทุกประการ อันที่จะร้องเรียนต่อประเทศที่คุ้มครอง คณะกรรมการกาชาดสากล สภากาชาดประจำชาติของประเทศที่บุคคลเหล่านั้นอยู่ตลอดจนองค์การใด ๆ ที่อาจให้ความช่วยเหลือแก่บุคคลเหล่านั้นได้

บรรดาองค์การทั้งหลายที่กล่าวนี้จะต้องได้รับความสะดวกทั้งปวง เพื่อการนั้นจากเจ้าหน้าที่ภายในขอบเขตแห่งความจำเป็นทางทหารหรือเพื่อความมั่นคง

นอกจากการเยี่ยมเยียนของผู้แทนของประเทศที่คุ้มครองและของ คณะกรรมการกาชาดสากล ตามมาตรา 143 แล้ว ประเทศที่กักคุมหรือยึดครอง จะต้องอำนวยความสะดวกให้มากที่สุดที่จะทำได้แก่การเยี่ยมเยียนบุคคลที่ได้รับความคุ้มครอง โดยผู้แทนขององค์การอื่นอันมีวัตถุประสงค์ที่จะให้ความช่วยเหลือทางจิตใจ หรือให้การบรรเทาทุกข์ทางวัตถุแก่บุคคลเช่นว่านั้น"

ง. อุปสรรคในการบังคับใช้กฎหมายมนุษยธรรม

ระหว่างประเทศในวิกฤติการณ์ อิรัก-คูเวต

แต่เนื่องจากอนุสัญญาเจนีวา ว่าด้วยการคุ้มครองพลเรือนในเวลาสงคราม ฉบับลงวันที่ 12 สิงหาคม 1949 ได้กำหนดผู้รักษาการเพื่อบังคับให้มีการปฏิบัติตามอนุสัญญาไว้ในมาตรา 9 โดยกำหนดให้อนุสัญญานี้ใช้บังคับความร่วมมือและภายใต้การควบคุมของรัฐที่คุ้มครองซึ่งมีหน้าที่รักษาผลประโยชน์ของภาคีคู่พิพาท โดยรัฐคู่พิพาทมอบอำนาจให้รัฐอื่นซึ่งมิได้เป็นคู่พิพาทเข้ามาทำหน้าที่ดูแลรัฐคู่พิพาทให้ปฏิบัติตามตามอนุสัญญา แต่ส่วนใหญแล้วมักจะทำให้คณะกรรมการกาชาดสากลเป็นผู้ปฏิบัติหน้าที่นี้โดยอาศัยบทบัญญัติมาตรา 10 แห่งอนุสัญญา³³ ซึ่งอาจเป็นผลสืบเนื่องมาจากการที่คณะกรรมการกาชาดสากลนั้นเป็นองค์กรที่มีความมุ่งหมายเพื่อมนุษยธรรมประกอบกับมีความเป็นกลาง ดังนั้นคณะกรรมการกาชาดสากลจึงเป็นผู้ที่ใช้อำนาจคุ้มครอง (Protecting Power) แทนที่รัฐที่คุ้มครอง (อนุสัญญานี้หมายถึง รัฐที่เป็นกลางซึ่งไม่เป็นฝ่ายในการพิพาทได้รับการแต่งตั้งโดยฝ่ายที่พิพาทโดยการยอมรับของคู่พิพาท บทบาทของรัฐที่คุ้มครองคือการดูแลให้คู่พิพาทเคารพปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ที่กำหนดในอนุสัญญา) ซึ่งจะทำหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพเมื่อรัฐคู่พิพาทได้แสดงความยินยอมทั้งในทางนิตินัยและพฤตินัย

33 มาตรา 10

"บทบัญญัติต่าง ๆ แห่งอนุสัญญาฉบับนี้ ไม่เป็นอุปสรรคต่อการปฏิบัติทางมนุษยธรรม ซึ่งคณะกรรมการกาชาดสากลหรือองค์การมนุษยธรรมอื่นใดที่มิได้ละเอียงทางฝ่ายใด ที่รับจะกระทำเพื่อคุ้มครองบุคคลพลเรือนและเพื่อบรรเทาทุกข์แก่บุคคลเหล่านั้น โดยได้รับความยินยอมของภาคีคู่พิพาทที่เกี่ยวข้อง"

อย่างไรก็ตาม การปฏิบัติหน้าที่ในฐานะ

ผู้คุ้มครองในวิกฤตการณ อีรัก-คูเวต นี้ ไม่อาจกระทำได้อย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งนี้ เนื่องจากการบังคับใช้สนธิสัญญานี้ขึ้นอยู่กับความยินยอมของคู่พิพาท ซึ่งในวิกฤตการณ นี้ อีรักไม่ยินยอมให้คณะกรรมการกาชาดสากลปฏิบัติหน้าที่ตามสนธิสัญญา จึงทำให้ คณะกรรมการกาชาดสากลไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ตามสนธิสัญญาได้ในขณะนั้น จึง ส่งผลให้พลเรือนสัญชาติรัฐอื่นที่ถูกกักตัวในดินแดนอีรักไม่ได้รับความช่วยเหลือและความคุ้มครองตามสนธิสัญญาดังกล่าวจนกระทั่งสิ้นสุดวิกฤตการณ