

## บทที่ 6

### บทสรุปและข้อเสนอแนะ

#### 6.1 บทสรุป

จากการที่อิรักได้ส่งกองกำลังทางทหารเข้ารุกรานและประกาศผนวกคูเวตเข้าเป็นดินแดนส่วนหนึ่งของอิรัก วันที่ 2 สิงหาคม 1990 สหประชาชาติได้ออกข้อมติที่ 660 เพื่อประณามการกระทำของอิรัก ว่าเป็นการละเมิดกฎหมายระหว่างประเทศอย่างร้ายแรง และไร้ผลทางกฎหมาย ตามมติดังกล่าวได้เรียกร้องให้อิรักถอนกองกำลังออกจากคูเวต โดยทันทีและปราศจากเงื่อนไข แต่อิรักก็ไม่ปฏิบัติตามข้อมติดังกล่าว เป็นเหตุให้สหประชาชาติมีข้อมติที่ 661 เพื่อบังคับใช้มาตรการบังคับทางเศรษฐกิจกับอิรักตั้งแต่วันที่ 6 สิงหาคม 1990 และต่อมาแม้อิรักได้ถอนกองกำลังออกจากคูเวต เนื่องจากการปฏิบัติการตามข้อมติที่ 678 โดยกองกำลังพันธมิตรได้เข้าไปปฏิบัติการทางทหารต่ออิรัก ซึ่งสหประชาชาติก็ได้ยกเลิกมาตรการบังคับทางเศรษฐกิจต่ออิรักแต่อย่างใด เพราะเหตุว่า อิรักยังคงส่งสมอาวุธที่มีอำนาจทำลายล้างสูงเอาไว้ ตามข้อมติที่ 687 โดยข้อมติดังกล่าวได้ยืนยันให้การบังคับทางเศรษฐกิจต่ออิรักต่อไปจนกว่าอิรักจะให้ความร่วมมือกับสหประชาชาติในการตรวจสอบและทำลายอาวุธ นอกจากนี้ ยังมีสถานการณ์ที่อิรักได้ดำเนินการปราบปรามชนกลุ่มน้อยในอิรักเอง ตามข้อมติที่ 688 ซึ่งสถานการณ์ดังกล่าวทั้งหมดนี้ถือว่าเป็นการละเมิดต่อพันธกรณีของกฎบัตรสหประชาชาติในเรื่องการชำระไว้ซึ่งสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ และโดยเฉพาะอย่างยิ่งยังถือเป็นการละเมิดกฎหมายระหว่างประเทศที่มีลักษณะบังคับเด็ดขาด (jus cogens) เป็นเหตุให้สหประชาชาติเข้ามามีบทบาทในการสถาปนาหลักคืนมาซึ่งสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศให้กลับคืนมาตามอำนาจที่มีอยู่ตามกฎบัตรสหประชาชาติ ในที่สุดสหประชาชาติได้ยกเลิกมาตรการบังคับทางเศรษฐกิจดังกล่าวตามข้อมติที่ 1483 เมื่อวันที่ 22 พฤษภาคม 2003 ซึ่งเป็นระยะเวลาเกือบ 13 ปี โดยมีข้อมติที่เกี่ยวข้องทั้งหมดเป็นจำนวนทั้งหมด 67 ฉบับด้วยกัน

การดำเนินการในการบังคับทางเศรษฐกิจของสหประชาชาติต่ออิรักเป็นการใช้อำนาจตามหมวดที่ 7 แห่งกฎบัตรสหประชาชาติ ในเรื่องการชำระไว้ซึ่งสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ โดยคณะมนตรีความมั่นคงมีอำนาจในการวินิจฉัยว่าสถานการณ์ใดมีลักษณะเป็นการคุกคามต่อสันติภาพ การละเมิดต่อสันติภาพ หรือการกระทำการรุกราน ตามมาตรา 39 และมีอำนาจในการดำเนินมาตรการบีบบังคับตามมาตรา 41 ซึ่งเป็นมาตรการที่ไม่ใช้กำลังทางทหาร หรือที่

เรียกว่า มาตรการบังคับทางเศรษฐกิจ และตามมาตรา 42 ซึ่งเป็นมาตรการที่ใช้กำลังทางทหาร เพื่อให้สถานการณ์การละเมิดดังกล่าวสิ้นสุดลง

ในการดำเนินการเพื่อวินิจฉัยสถานการณ์ตามมาตรา 39 นั้น คณะมนตรีความมั่นคงได้ให้ ลักษณะสถานการณ์ ไว้ดังต่อไปนี้

1. การที่อิรักใช้กองกำลังทางทหารเข้ารุกรานและผนวกดินแดนคูเวต ถือว่ามี ลักษณะเป็นการละเมิดต่อสันติภาพ อย่างไรก็ตาม มีข้อสงสัยเกี่ยวกับการกระทำของอิรักเข้าข่ายการ รุกรานตามมติที่ 3314 (XXIX) ว่าด้วยคำนิยามการรุกรานซึ่งออกโดยสมัชชาสหประชาชาติ แต่คณะ มंत्रीความมั่นคงก็ไม่ได้ให้ลักษณะสถานการณ์ว่าเป็นการรุกรานแต่อย่างใด
2. การที่อิรักส่งสมออาวุธที่มีอำนาจทำลายล้างสูงนั้น สหประชาชาติได้ให้ ลักษณะของสถานการณ์ว่าเป็นการคุกคามต่อสันติภาพ
3. ในการที่อิรักดำเนินการปราบปรามชนกลุ่มน้อย ไม่ว่าจะเป็นชาวเคิร์ดหรือชาว มุสลิมนิกายชีอะฮ์ คณะมนตรีความมั่นคงวินิจฉัยว่าเป็นการคุกคามต่อสันติภาพ

ถือได้ว่า สถานการณ์ทั้งหมดดังกล่าวมีลักษณะมีลักษณะเป็นการกระทบต่อสันติภาพและ ความมั่นคงระหว่างประเทศและคณะมนตรีความมั่นคงมีดุลพินิจในการกำหนดมาตรการจะ นำมาใช้เพื่อให้สถานการณ์ดังกล่าวยุติลงได้

ในกรณีของอิรักนี้ คณะมนตรีความมั่นคงได้ใช้อำนาจกำหนดมาตรการที่เป็นมาตรการบีบ บังคับที่ไม่ถึงกับเป็นการใช้กำลัง ซึ่งโดยบทบัญญัติของกฎบัตรสหประชาชาติแล้ว ฐานอำนาจให้ ดำเนินการปรากฏอยู่ในมาตรา 41 แต่มีข้อสงสัยว่า ในกรณีอิรัก ไม่ปรากฏว่ามีข้อมติใดที่ออกมา เพื่อบังคับใช้มาตรการบังคับทางเศรษฐกิจ โดยอ้างฐานอำนาจว่ามาจากมาตรา 41 แต่จะสังเกตได้ว่า ข้อมติที่ออกมาโดยส่วนใหญ่จะระบุไว้เพียงว่า เป็นการดำเนินการตามหมวดที่ 7 ของกฎบัตร สหประชาชาติ อย่างไรก็ตาม เห็นได้ว่า มาตรการดังกล่าวนี้เป็นการใช้อำนาจตามกรอบของ มาตรา 41 นั่นเอง

จากการศึกษาวิเคราะห์การดำเนินการบังคับใช้มาตรการบังคับทางเศรษฐกิจต่ออิรักนี้ จะ เห็นได้ว่า คณะมนตรีความมั่นคงเป็นองค์กรหลักของสหประชาชาติที่มีบทบาทสำคัญ โดยได้เริ่ม ดำเนินการผ่านทางข้อมติซึ่งมีผลผูกพันให้บรรดารัฐต่างๆต้องปฏิบัติตามดังที่กำหนดไว้ในมาตรา 25 กฎบัตรสหประชาชาติ

ข้อมติที่เป็นตัวกำหนดให้มีการบังคับทางเศรษฐกิจต่ออิรักได้แก่ ข้อมติที่ 661 เมื่อวันที่ 6 สิงหาคม 1990 เนื่องจากอิรักมิได้ปฏิบัติตามข้อมติที่ 660 คือมิได้ถอนกำลังออกจากคูเวต จึงจำเป็นต้องมีมติที่ 661 ที่สร้างมาตรการบังคับทางเศรษฐกิจแก่อิรักต่อไป โดยกำหนดให้ทุกรัฐจะต้องงดการส่งเข้าและส่งออกสินค้าทุกชนิดไปมายังอิรักและคูเวตนอกจากอาหารและยารักษาโรค และสิ่งอื่นๆ ซึ่งมีจุดประสงค์ทางด้านมนุษยธรรม และทุกรัฐจะต้องไม่ส่งเงินหรือรับเงินหรือทรัพยากรทางเศรษฐกิจใดๆ ต่ออิรักและคูเวต นอกจากเงินและทรัพยากรทางเศรษฐกิจเหล่านั้น เป็นไปเพื่อจุดประสงค์ทางมนุษยธรรม จะเห็นได้ว่า มาตรการตามมาตรา 41 กฎบัตรสหประชาชาตินั้นเป็นเพียงการยกตัวอย่างเอาไว้เท่านั้น แต่บทบัญญัติดังกล่าวก็ได้กำหนดให้คณะมนตรีมีอำนาจวินิจฉัยว่าจะนำมาตรการใดอันไม่มีการใช้กำลังทางอาวุธมาใช้ก็ได้ ดังนั้น การที่คณะมนตรีความมั่นคงวินิจฉัยนำมาตรการตามข้อมติที่ 661 มาใช้นั้น เมื่อพิจารณาจากบริบทของมาตรการดังกล่าว จะเห็นได้ว่าเป็นมาตรการที่เป็นการตัดความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจ ซึ่งถือเป็นมาตรการที่อยู่ในกรอบของมาตรา 41 ได้กำหนดไว้แล้ว นอกจากนี้ เมื่อมีการบังคับใช้ตามข้อมติแล้วปรากฏว่ายังมีรัฐบาลรัฐยังให้ความช่วยเหลือต่ออิรักซึ่งถือเป็นการละเมิดต่อความผูกพันตามข้อมติ สหประชาชาติจึงได้ออกข้อมติที่ 665 มากำหนดเรื่องการปิดล้อมทางทะเล และข้อมติที่ 670 เรื่องการปิดล้อมทางอากาศ มาเพื่อเป็นการสนับสนุนต่อมาตรการตามข้อมติที่ 661 ทั้งสองมาตรการดังกล่าวถือว่าเป็นมาตรการตามมาตรา 41 ได้กำหนดเอาไว้ ทั้งนี้ เมื่อพิจารณาข้อมติที่ 687 และข้อมติที่ 688 นั้น จะเห็นได้ว่า ไม่ได้มีการกำหนดมาตรการใดๆ ที่เป็นการเพิ่มเติมมาตรการบังคับทางเศรษฐกิจตามที่กำหนดเอาไว้เดิมแต่อย่างใด แต่เป็นการให้ลักษณะสถานการณ์ ตามมาตรา 39 เพื่อให้มาตรการบังคับทางเศรษฐกิจยังคงมีผลใช้บังคับต่ออิรักอยู่ต่อไปเท่านั้น เนื่องด้วยสถานการณ์ตามที่กำหนดไว้ในข้อมติที่ 660 อันเป็นเหตุให้มีการบังคับทางเศรษฐกิจนั้น ได้จบสิ้นลงไปแล้ว

ข้อสังเกตประการหนึ่งที่ได้จากข้อมติที่ 661 ก็คือ ได้กำหนดข้อยกเว้นทางมนุษยธรรม (Humanitarian Exemption) เอาไว้ โดยการคว่ำบาตรทางการค้านั้น ให้ยกเว้นสำหรับอาหารและยารักษาโรค และสิ่งอื่นๆ ซึ่งมีจุดประสงค์ทางด้านมนุษยธรรม แต่ข้อยกเว้นดังกล่าวก็ไม่ได้ลดผลกระทบทางมนุษยธรรมที่เกิดขึ้นจากการบังคับทางเศรษฐกิจแต่อย่างใด ดังนั้น คณะมนตรีความมั่นคงจึงได้มีการออกข้อมติที่ 666 เมื่อวันที่ 13 กันยายน 1990 อนุญาตให้มีการจัดส่งเครื่องอุปโภคบริโภคและเวชภัณฑ์ที่จำเป็นทางด้านมนุษยธรรมเพื่อบรรเทาความเดือดร้อนที่เกิดขึ้นกับประชาชนชาวอิรัก แต่ผลกระทบที่เกิดขึ้นก็ไม่ได้ลดลงแต่ประการใด ดังจะเห็นได้จาก ในรายงานของ WHO ปี 1990 ได้แสดงถึงการขาดแคลนยารักษาโรค เวชภัณฑ์ อาหารและน้ำบริสุทธิ์ และอุปกรณ์ทางการแพทย์ ในเดือนธันวาคม 1994 ยูนิเซฟ ได้มีรายงานออกมา ประเมินการณ์ว่า ประชาชนชาวอิรัก ประมาณ 3.5 ล้านคน มีความเสี่ยงทางสุขภาพต่อการขาดสารอาหารและการตายที่เป็นผลมาจากมาตรการบังคับทางเศรษฐกิจ รวมถึงเด็กที่มีอายุต่ำกว่า 15 ปี จำนวน 1.58 ล้านคน และผู้หญิงที่

ตั้งครรรภ์อีกจำนวน 230,000 คน ส่วนสหประชาชาติเองก็ได้รายงานว่าในเดือนพฤษภาคม 1995 ว่าเด็กที่มีอายุต่ำกว่า 5 ขวบกว่า ร้อยละ 35 ประสบกับความทุกข์ยากเนื่องจากการขาดสารอาหารและระบบการบำรุงรักษาน้ำที่ล้มเหลวประสบความล้มเหลว ซึ่งนำไปสู่โรคติดต่อที่แพร่กระจายทางน้ำ เช่น มาลาเรียและวัณโรค

จากปัญหาดังกล่าว คณะมนตรีความมั่นคงจึงได้ดำริใช้โครงการน้ำมันแลกอาหาร (Oil-for-Food Program – OFFP) เพื่อบรรเทาผลกระทบที่เกิดขึ้นจากมาตรการบังคับทางเศรษฐกิจต่ออิรัก ปรากฏอยู่ในมติของคณะมนตรีความมั่นคงที่ 986 เมื่อวันที่ 14 เมษายน 1995 มีข้อความสำคัญว่าเพื่อเหตุผลทางด้านมนุษยธรรมจึงผ่อนผันให้อิรักสามารถขายน้ำมันในปริมาณที่กำหนด เพื่อนำเงินที่ได้จากการขายน้ำมันไปซื้อสินค้าเพื่อมนุษยธรรม ซึ่งถือเป็นมาตรการชั่วคราวที่จะมีการทบทวนก่อนที่จะครบกำหนดในทุกๆ หกเดือน หากเป็นที่พอใจก็จะได้รับการต่ออายุออกไปอีก จนกว่าอิรักจะบรรลุดำเนินการที่ออกมาก่อนหน้านี้ทั้งหมด โดยเฉพาะข้อมติที่ 687 ในเรื่องการตรวจสอบอาวุธ ทำให้ในระหว่าง ค.ศ.1996-2002 อิรักสามารถขายน้ำมันได้ภายใต้โครงการน้ำมันแลกอาหาร แต่ปรากฏว่าจากรายงานวันที่ 2 มีนาคม ค.ศ.2001 ซึ่งเสนอโดยเลขาธิการสหประชาชาติได้ระบุว่าโครงการน้ำมันแลกอาหารซึ่งได้ดำเนินมาเป็นเวลา 5 ปีเต็ม ไม่สามารถแก้ไขปัญหาความขาดแคลนของชาวอิรักได้ ทั้งนี้ มีสาเหตุจากปัจจัยหลายประการ เช่น ในเรื่องความโปร่งใสของการดำเนินการตามโครงการน้ำมันแลกอาหารเอง นอกจากนี้ ปัจจัยสำคัญที่ทำให้โครงการดังกล่าวไม่บรรลุวัตถุประสงค์ก็เนื่องด้วยความร่วมมือของอิรักในการแจกจ่ายอาหารที่ได้จากการขายน้ำมัน โดยได้มีการทุจริตเกิดขึ้นไม่ว่าจะเป็นการจัดส่งที่ไม่ทั่วถึงโดยในบางพื้นที่ เช่นเขตที่อยู่อาศัยของชาวเคิร์ดนั้นไม่ได้รับการปันส่วนอาหาร การที่รัฐบาลกักตุนสิ่งจำเป็นทางมนุษยธรรมดังกล่าวไว้เพื่อจำหน่ายหารายได้เอง เป็นต้น

สภาพต่างๆ ในอิรักยังคงปรากฏออกมาในทางลบยิ่งขึ้น จึงได้รับความเคลื่อนไหวจากหลายด้านเรียกร้องให้มีการยกเลิกมาตรการบังคับทางเศรษฐกิจต่ออิรัก เนื่องจากการบังคับใช้มาตรการบังคับทางเศรษฐกิจตลอดระยะเวลาที่ผ่านมา มีผลกระทบต่อสิทธิพื้นฐานของประชาชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งสิทธิในการมีชีวิต สิทธิทางด้านอาหาร ซึ่งถือว่าเป็นการละเมิดกฎหมายสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศอันเป็นที่ยอมรับโดยทั่วไป จนในที่สุด เมื่อวันที่ 14 พฤษภาคม 2002 คณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติได้ผ่านข้อมติที่ 1409 ซึ่งมีผลให้เปลี่ยนมาตรการบังคับทางเศรษฐกิจต่ออิรักมาเป็นการบังคับแบบเลือกเป้า (Targeted Sanctions) คือประกาศรายการทบทวนชนิดสินค้า (Goods-Review List – GRL) ให้ขยายรายการสินค้าที่อิรักสามารถส่งเข้ามาได้ด้วยเงินที่ได้จากการขายน้ำมันในโครงการน้ำมันแลกอาหาร ทั้งนี้ มาตรการบังคับทางเศรษฐกิจที่



ได้เปลี่ยนไปจากเดิมนี้ รู้จักกันในนาม Smart Sanctions ได้เริ่มดำเนินการมาตั้งแต่ ค.ศ.2002 ควบคู่กับโครงการน้ำมันแลกอฮอล์ ซึ่งมีผลเป็นการบรรเทาปัญหาการขาดแคลนที่เกิดขึ้นในระดับหนึ่ง

จากการตั้งข้อสมมติฐานของวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ว่า “มาตรการบังคับทางเศรษฐกิจโดยคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติต่อกรณีที่ยังคงละเมิดต่อสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศนั้น แม้จะมีเกิดผลกระทบต่อประชาชน แต่เป็นมาตรการที่ออกโดยมติที่ชอบด้วยบทบัญญัติของกฎบัตรสหประชาชาติและแสดงให้เห็นถึงพัฒนาการในการกำหนดเงื่อนไขการบังคับใช้มาตรการบังคับทางเศรษฐกิจซึ่งไม่ปรากฏมาก่อนหน้านี้” เมื่อทำการศึกษาวิจัยแล้วสามารถตอบข้อสมมติฐานได้ดังนี้

1. ประเด็นเรื่องความชอบด้วยกฎหมายของข้อมติที่ออกโดยคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาตินั้น สามารถสรุปได้ว่า คณะมนตรีความมั่นคงดำเนินการภายใต้บทบัญญัติที่ให้อำนาจในการกำหนดมาตรการบังคับทางเศรษฐกิจทุกประการ นับตั้งแต่การปฏิบัติตามเงื่อนไขของการให้ลักษณะทางกฎหมายของสถานการณ์ที่เกิดขึ้น เงื่อนไขในการลงคะแนนเสียงของคณะมนตรีความมั่นคง ตลอดจนการกำหนดบรรดามาตรการต่างๆ ตามที่กำหนดไว้ในข้อมติ ซึ่งแม้จะไม่ได้อ้างบทบัญญัติที่ชัดเจนแต่ก็เป็นการใช้อำนาจตามฐานของอำนาจที่กำหนดไว้ในหมวดที่ 7 ของกฎบัตรสหประชาชาติ ซึ่งคณะมนตรีความมั่นคงมีดุลพินิจในการใช้อำนาจกำหนดมาตรการอื่นๆ นอกเหนือจากที่ปรากฏอย่างชัดเจนในบทบัญญัติของมาตรา 41 ได้

2. ความสำเร็จในการออกบรรดาข้อมติเพื่อบังคับใช้มาตรการบังคับทางเศรษฐกิจโดยคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติต่ออิรักนั้น ไม่ได้ขึ้นอยู่กับบริบททางกฎหมายระหว่างประเทศแต่เพียงอย่างเดียว แต่ปัจจัยทางการเมืองในช่วงสิ้นสุดของสงครามเย็นเป็นตัวแปรสำคัญประการหนึ่งที่ทำให้บรรดาประเทศมหาอำนาจเดิมหันหน้าเข้ามาร่วมมือกันในการใช้มาตรการทางกฎหมายตามกฎบัตรสหประชาชาติเพื่อปราบปรามอิรักที่กระทำการอันเป็นการละเมิดต่อสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ

3. ในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับผลกระทบที่เกิดขึ้นต่อประชาชนจากการบังคับใช้มาตรการบังคับทางเศรษฐกิจถือว่าเป็นผลกระทบที่ไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ แม้ว่าเป้าประสงค์ของมติเหล่านี้จะบังคับต่อรัฐให้ยุติการละเมิดกฎหมายระหว่างประเทศก็ตาม แต่ในความเป็นจริงแล้ว การที่รัฐจะยอมจำนนต่อมาตรการต่างๆ ที่ได้กำหนดไว้ ก็ต่อเมื่อรัฐตกอยู่ในสถานะที่ถูกตัดขาดจากสังคมระหว่างประเทศและไม่สามารถที่จะพึ่งพาตนเองได้อีกต่อไป ดังนั้น จึงไม่สามารถหลีกเลี่ยงว่าสถานะดังกล่าวจะไม่ส่งผลกระทบต่อประชาชนภายในรัฐนั่นเอง

อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาจากเนื้อหาของบรรดาข้อมติต่างๆ แล้ว จะเห็นได้ว่า คณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติได้ตระหนักถึงผลกระทบที่จะเกิดขึ้นดังกล่าวแล้ว ทั้งนี้ โดยได้กำหนดมาตรการต่างๆ ขึ้นเพื่อมีวัตถุประสงค์ในการบรรเทาผลกระทบที่จะเกิดขึ้นต่อประชาชนให้อยู่ในวงแคบ โดยคำนึงถึงหลักกฎหมายสิทธิมนุษยชนและหลักกฎหมายมนุษยธรรมระหว่างประเทศ มาตรการดังกล่าวได้แก่ การกำหนดข้อยกเว้นทางด้านมนุษยธรรมไว้ในข้อมติที่ 661 และข้อมติที่ 666 การกำหนดให้มีโครงการน้ำมันแลกอาหารตามข้อมติที่ 986 ที่เป็นมาตรการชั่วคราวโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้อิรักนำเงินที่ได้มาจากการขายน้ำมันมาซื้ออาหารและสิ่งจำเป็นทางมนุษยธรรมเพื่อบรรเทาผลกระทบที่เกิดขึ้นในขณะนั้น

4. พัฒนาการที่สำคัญอีกประการหนึ่งที่ ได้แก่ การริเริ่มแนวความคิดในเรื่อง Smart Sanctions ที่จะให้การดำเนินมาตรการบังคับทางเศรษฐกิจมีลักษณะเป็นการจำเพาะเจาะจงลงไปยังกลุ่มเป้าหมาย หรือที่เรียกว่า Targeted Sanction เพื่อลดผลกระทบที่จะเกิดขึ้นในอย่างกว้างขวางอย่างที่ เป็นอยู่ในระบอบการบังคับแบบเดิม ซึ่งมาตรการดังกล่าวนี้ถือเป็นพัฒนาการที่สำคัญในการบังคับทางเศรษฐกิจที่ไม่เคยปรากฏมาก่อนหน้านี้ และยังเป็นแนวทางในการบังคับทางเศรษฐกิจที่ใช้อยู่ในกรณีหลังจากอิรัก ตัวอย่างเช่น ในกรณีของมาตรการบังคับทางเศรษฐกิจต่ออัฟกานิสถาน ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและปราบปรามการค้าอาวุธระหว่างประเทศ และกรณีข้อมติที่เกี่ยวกับกรณีการลอบสังหารนายกรัฐมนตรียของเลบานอน อีกทั้งยังเป็นแนวทางให้องค์การระหว่างประเทศอื่น เช่น สหภาพยุโรปในการออกข้อมติคว่ำบาตรต่อพม่า

อย่างไรก็ตาม มาตรการบังคับทางเศรษฐกิจในกรณีอิรักนั้น ถ้ามองในเชิงของประสิทธิภาพของผลบังคับนั้น จะเห็นได้ว่า ยังมีข้อจำกัดอยู่หลายประการ เช่น ในเรื่องของข้อพิจารณาเกี่ยวกับระยะเวลาในการบังคับ เงื่อนไขของการสิ้นสุดของการใช้มาตรการบังคับทางเศรษฐกิจ การประสานงานระหว่างองค์การระหว่างประเทศในการบรรเทาผลกระทบทางด้านมนุษยธรรมที่เกิดขึ้น กลไกการตรวจสอบและประเมินผลของมาตรการบังคับ

## 6.2 ข้อเสนอแนะ

จากการที่สหประชาชาติได้บังคับใช้มาตรการบังคับทางเศรษฐกิจต่ออิรักในสงครามอิรัก-คูเวตครั้งนี้ ได้แสดงให้เห็นอย่างชัดเจนว่าการกึ่งในการธำรงรักษาสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศนั้น สหประชาชาติเพียงลำพังไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่นี้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ หากแต่ต้องอาศัยความร่วมมือจากรัฐสมาชิกอื่นๆ ด้วย จึงจะทำให้ระบบความมั่นคงร่วมกันภายใต้สหประชาชาติดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพ เป็นหลักประกันต่อสันติภาพและความมั่นคง

ระหว่างประเทศได้ด้วย ทั้งยังช่วยให้มาตรการบังคับทางเศรษฐกิจที่สหประชาชาติบังคับใช้ไปนั้นมีประสิทธิผลที่มากยิ่งขึ้น จนถึงขั้นบรรลุถึงเป้าหมายในการบังคับทางเศรษฐกิจได้ ทั้งนี้ ยังอาจกระทำได้โดย

1. ส่งเสริมให้องค์การภูมิภาคต่างๆ ได้มีบทบาทเกี่ยวกับการรักษาสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศมากขึ้น โดยการให้ความสำคัญต่อบทบัญญัติในหมวด 8 ว่าด้วยข้อตกลงส่วนภูมิภาคตามกฎบัตรสหประชาชาติ เพื่อที่จะให้ได้มีความสมานฉันท์ในระหว่างรัฐที่เป็นสมาชิกขององค์การภูมิภาคนั้นๆ มากขึ้น อันจะเป็นหนทางในการลดความขัดแย้งระหว่างรัฐลง และหากมีความขัดแย้งเกิดขึ้น องค์การภูมิภาคซึ่งรัฐที่ขัดแย้งกันเป็นสมาชิกสังกัดอยู่ย่อมดำเนินการแก้ไขความขัดแย้งนั้นได้ทันท่วงทีก่อนที่ความขัดแย้งนั้นจะลุกลามขยายตัว ประกอบกับองค์การภูมิภาคย่อมมีความเข้าใจถึงสภาพปัญหาและองค์ประกอบต่างๆ ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อปัญหาได้ ดีกว่าองค์การสหประชาชาติ ซึ่งการพิจารณาปัญหาได้กระทำโดยรัฐสมาชิกจำนวนมาก ซึ่งรัฐสมาชิกบางส่วนอาจไม่มีความเข้าใจถึงสภาพปัญหาดีพออาจทำให้การลงมติในปัญหานั้นๆ เป็นการแก้ไขที่คลาดเคลื่อนได้

2. องค์กรของสหประชาชาติที่เข้าไปทำหน้าที่ในการตรวจสอบการปฏิบัติตามมาตรการบังคับทางเศรษฐกิจต่างๆ หรือเข้าไปดำเนินการในประเทศที่ตกอยู่ภายใต้มาตรการบังคับทางเศรษฐกิจอยู่ควรที่จะเป็นองค์กรที่มีความเป็นกลางอย่างมาก โดยเฉพาะเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติงานในองค์กรนั้นๆ ควรที่จะมาจากชาติที่เป็นกลางไม่ควรจะเป็นคนสัญชาติใดสัญชาติหนึ่งโดยเฉพาะ และไม่ควรที่จะอยู่ภายใต้การชี้นำของมหาอำนาจชาติหนึ่งชาติใดโดยเฉพาะ ทั้งนี้ เพื่อประสิทธิภาพในการดำเนินงานและปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรหรือเจ้าหน้าที่นั้นๆ เอง ตลอดจนรัฐที่ถูกดำเนินมาตรการบังคับทางเศรษฐกิจก็จะให้ความร่วมมือต่อการปฏิบัติงานดังกล่าวมากยิ่งขึ้นด้วย เพราะหากองค์กรและเจ้าหน้าที่ขาดความเป็นกลางแล้วอาจทำให้รัฐที่อยู่ภายใต้มาตรการบังคับทางเศรษฐกิจไม่ให้ความร่วมมือและอาจถูกกล่าวหาว่าเป็นสายลับของรัฐบาลของประเทศมหาอำนาจที่มาโจรกรรมข้อมูล

3. ประเภทของมาตรการที่ ใช้บังคับ เช่น การคว่ำบาตรทางเศรษฐกิจ การอายัดทรัพย์สิน หรือการจำกัดการเคลื่อนย้ายหรือการเดินทางของบุคคล จะต้องได้สัดส่วนกับภัยที่เกิดขึ้นต่อสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ ทั้งนี้ โดยพิจารณาถึงหลักกฎหมายระหว่างประเทศเป็นสำคัญ

4. สหประชาชาติควรจะหามาตรการที่มุ่งลงโทษเฉพาะบุคคลเป็นเป้าหมายมากกว่าจะเหวี่ยงแหโดยใช้มาตรการบังคับทางเศรษฐกิจแบบเบ็ดเสร็จอย่างที่เป็นอยู่นี้ ควรที่จะเป็นมาตรการบังคับทางเศรษฐกิจแบบเลือกเป้าหมาย (Targeted Sanctions) กล่าวคือการเน้นไปที่การคิดค้น การบีบบังคับอย่างมีเป้าหมาย ไม่ใช่บีบบังคับในภาพรวมอย่างที่เป็นอยู่ ซึ่งได้ส่งผลกระทบต่อประชาชนในรัฐเป้าหมายอย่างกว้างขวางและยากที่จะควบคุม ถ้าดำเนินการบีบบังคับเฉพาะเป็นเรื่อง ๆ ไปแล้ว จะทำให้ผลกระทบทางมนุษยธรรมที่เกิดขึ้นลดน้อยลงหรือแทบจะไม่มีเลย

5. องค์กรสหประชาชาติ ตลอดจนองค์กรระหว่างประเทศอื่นๆ ทางด้านมนุษยธรรม ควรร่วมมือกันวางแผนล่วงหน้าเพื่อรับมือกับวิกฤตทางด้านมนุษยธรรมที่จะเกิดขึ้นจากการบังคับใช้มาตรการบังคับทางเศรษฐกิจ นอกเหนือไปจากการจัดหาสิ่งจำเป็นเพื่อบรรเทาทุกข์เท่านั้น ทั้งนี้ เพื่อให้ความช่วยเหลือทางมนุษยธรรมมีประสิทธิภาพเพิ่มมากขึ้น ทั้งนี้โดย ควรมีการพัฒนาระบบการรวบรวมข้อมูลเพราะข้อมูลต่าง ๆ มีความจำเป็นอย่างยิ่งต่อการบรรเทาทุกข์ให้ความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรม หากไม่มีข้อมูล เมื่อมีสถานการณ์เกิดขึ้นย่อมจะทำให้การทำความเข้าใจ การประเมิน การวางแผน การแก้ปัญหา ที่จะนำไปสู่การคุ้มครองระหว่างประเทศกระทำได้ยาก

6. ในการบังคับใช้มาตรการบังคับทางเศรษฐกิจ มาตรการควรต้องนำไปปฏิบัติภายใต้ระบบตรวจสอบและควบคุมอย่างมีประสิทธิภาพ โดยมีการกำหนดเกณฑ์มาตรฐานในการชี้วัดและที่สามารถเปลี่ยนแปลงได้เพื่อให้เหมาะสมกับสถานการณ์ที่เกิดขึ้นจากการบังคับใช้มาตรการบังคับทางเศรษฐกิจ และควรมีการกำหนดเงื่อนไขที่ชัดเจนสำหรับการยกเลิกมาตรการบังคับทางเศรษฐกิจ หรือหากเป็นที่ประจักษ์ว่าการบังคับทางเศรษฐกิจจะไม่ได้ผล ในขณะเดียวกัน ก่อให้เกิดผลกระทบต่อประชาชนที่มากเกินไปจนความจำเป็น ก็ควรที่จะยกเลิกมาตรการบังคับดังกล่าว นั้นเสีย โดยอาจใช้มาตรการอื่นๆ แทน เพื่อหลีกเลี่ยงผลกระทบที่จะเกิดขึ้น

7. ในการบังคับตามมาตรการบังคับทางเศรษฐกิจนั้น รัฐสมาชิกและรัฐที่มิใช่สมาชิกขององค์กรสหประชาชาติที่ได้รับผลกระทบควรใช้สิทธิในการดำเนินการตามมาตรา 50 ของกฎบัตรสหประชาชาติ ที่ให้ปรึกษาหารือต่อคณะมนตรีความมั่นคง ในการหาทางเยียวยาต่อผลกระทบทางเศรษฐกิจต่อรัฐหรือเอกชนที่ได้รับผลกระทบจากการต้องปฏิบัติตามมาตรการบังคับทางเศรษฐกิจให้มากกว่าที่เป็นอยู่ ทั้งนี้ เพื่อหลีกเลี่ยงปัญหาที่กรณีมีรัฐบาลรัฐรับข้อเสนอพิเศษในทางเศรษฐกิจจากรัฐที่เป็นเป้าของมาตรการบังคับเพื่อให้ความช่วยเหลือโดยขาดต่อข้อมูล



8. เมื่อการดำเนินการบังคับทางเศรษฐกิจโดยคณะมนตรีความมั่นคงของสหประชาชาติไม่สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ได้ ก่อนที่จะมีการใช้กำลังทางทหาร สมาชิกคณะมนตรีความมั่นคง ควรที่จะร่วมกันหาทางออกโดยการนำมติ “การร่วมมือกันเพื่อสันติ” (Uniting for Peace) ซึ่งกำเนิดมาตั้งแต่เดือนพฤศจิกายน ค.ศ.1950 มาใช้ โดยให้สมาชิกของสมัชชารับเรื่องไปดำเนินการได้ ซึ่งอาจจะระงับสงครามมิได้แต่อย่างน้อยก็ยังเป็นการยืดระยะเวลาของการใช้กำลังทางทหารออกไป หรือเป็นการย้ายเวทีถกแถลงปัญหาเรื่องนี้ให้พ้นจากประเทศเพียง 15 ประเทศ ในคณะมนตรีความมั่นคงมาเป็นเวทีของประเทศสมาชิกสหประชาชาติทุกประเทศ และเป็นขั้นตอนของการถกแถลงที่จะต้องบรรลุถึงการตกลงให้มีมาตรการใดมาตรการหนึ่งด้วย