

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การบังคับทางเศรษฐกิจ หรือ Economic Sanctions เป็นเครื่องมือที่ใช้ในลักษณะเป็นมาตรการบีบบังคับ และเป็นทางเลือกหนึ่งที่ได้รับการยอมรับในฐานะเป็นเครื่องมือในการแก้ปัญหาความขัดแย้งระหว่างประเทศ โดยสหประชาชาติได้รับรองความชอบด้วยกฎหมายของการบังคับทางเศรษฐกิจ ทั้งนี้ถือว่าเป็นเครื่องมือแก้ไขปัญหาความขัดแย้งระหว่างประเทศ ซึ่งระบุไว้ในหมวดที่ 7 ของกฎบัตรสหประชาชาติ เพื่อเป็นการธำรงไว้ซึ่งสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศอันเป็นเจตนารมณ์ของกฎบัตรสหประชาชาติ

ในช่วง 45 ปีแรกขององค์การสหประชาชาติ ได้มีการออกข้อมติว่าด้วยการบังคับทางเศรษฐกิจเพียง 2 กรณี คือ กรณีโรดีเซีย (1966) และกรณีแอฟริกาใต้ (1977) จนกระทั่งหลังการสิ้นสุดของสงครามเย็น คณะมนตรีความมั่นคงได้ใช้มาตรการร่วมกันลงโทษทางเศรษฐกิจเพิ่มขึ้น โดยการบังคับนั้นใช้บังคับกับ อิรัก, อดีตยูโกสลาเวีย, เฮติ, โซมาเลีย, ลิเบีย, ไลบีเรีย, แองโกลา, รวันดา และซูดาน โดยมาตรการดังกล่าวสามารถใช้ได้ทั้งในยามสันติและในยามสงครามซึ่งภายใต้กรอบของสหประชาชาตินั้น การบังคับทางเศรษฐกิจสามารถกระทำได้โดยผ่านทางคณะมนตรีความมั่นคง แต่ก็มีบางกรณีที่คณะมนตรีความมั่นคงไม่สามารถที่จะใช้มาตรการดังกล่าวได้ ซึ่งถือเป็นอุปสรรคในการรักษาไว้ซึ่งสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ เช่นนี้ สมัชชาใหญ่แห่งสหประชาชาติจะสามารถใช้อำนาจในการบังคับมาตรการดังกล่าวได้หรือไม่ จะเห็นได้ว่า บทบัญญัติในกฎบัตรสหประชาชาติยังขาดความชัดเจนในเรื่องดังกล่าว

นอกจากองค์การสหประชาชาติจะใช้มาตรการดังกล่าวแล้ว องค์การระหว่างประเทศระดับภูมิภาคก็มีกลไกในการใช้มาตรการดังกล่าวด้วย เช่น สหภาพยุโรป เป็นต้น นอกจากนี้ยังมีกรณีของการตัดสินใจโดยมหาอำนาจหนึ่งฝ่าย เช่น สหรัฐอเมริกา ซึ่งอาจเกิดขึ้นได้ในกรณีที่คณะมนตรีความมั่นคงลงมติไม่ได้ จึงมีปัญหาว່ว่าใครจะเป็นผู้ที่บังคับใช้มาตรการดังกล่าว ซึ่งปัจจุบันเริ่มมีความกังวลจากองค์การทางมนุษยธรรมเกี่ยวกับการบังคับทางเศรษฐกิจ เนื่องจากการใช้บังคับซึ่งมาตรการดังกล่าวอาจส่งผลกระทบต่อทางด้านมนุษยธรรม และอาจรวมถึงการจัดส่งความช่วยเหลือทางมนุษยธรรมด้วย

จากการที่มีการใช้การบังคับทางเศรษฐกิจที่เพิ่มมากขึ้นของประชาคมระหว่างประเทศ และผลทางมนุษยธรรมที่ตามมา จึงควรที่จะศึกษาถึงกรอบทางกฎหมายของมาตรการ ข้อจำกัดทางกฎหมาย และเรื่องจำกัดซึ่งอำนาจในทางปฏิบัติของคณะมนตรีความมั่นคงในบังคับใช้มาตรการบังคับทางเศรษฐกิจ อีกทั้งในการใช้มาตรการดังกล่าวโดยสหประชาชาติได้ก่อให้เกิดข้อถกเถียงในหลายประเด็น อาทิ ทางด้านมนุษยธรรมและทางด้านกฎหมายระหว่างประเทศ เกี่ยวกับความมีประสิทธิภาพ ระบบกลไกในการใช้มาตรการดังกล่าวในการรักษาสันติภาพ ตลอดจนความชอบธรรมตามกฎหมายระหว่างประเทศ

สงครามอิรัก-คูเวตที่ยกขึ้นมาเป็นกรณีศึกษานั้น สหประชาชาติได้พยายามจะแก้ปัญหาโดยการบังคับใช้มาตรการบังคับทางเศรษฐกิจในการบีบบังคับผู้รุกรานคืออิรัก ที่ได้ใช้กำลังทางทหารบุกเข้าไปในคูเวตเมื่อเดือนสิงหาคม ค.ศ.1990 ให้ยุติการปฏิบัติการและถอนกำลังกลับประเทศของตน ถึงกระนั้นก็ไม่อาจสรุปได้ว่ามาตรการดังกล่าวถูกใช้ได้อย่างสัมฤทธิ์ผล ทั้งนี้เนื่องจากแม้อิรักจะได้มีการยุติการปฏิบัติการแต่ถอนกำลังทางทหารแล้ว แต่มาตรการบังคับทางเศรษฐกิจดังกล่าวยังคงใช้บังคับอยู่เป็นเวลานานกว่า 13 ปี ด้วยข้ออ้างของประเทศสมาชิกของคณะมนตรีความมั่นคงที่ว่าอิรักยังคงมีการละเมิดสิทธิมนุษยชนและมีอาวุธที่มีอำนาจทำลายล้างสูง (weapons of mass destruction - WMD) อยู่ในครอบครอง ซึ่งอิรักจำเป็นต้องพิสูจน์ต่อคณะผู้ตรวจสอบอาวุธของสหประชาชาติให้ได้ว่าตนไม่มีอาวุธดังกล่าวอยู่ในความครอบครองแต่อย่างใด อนึ่ง การสิ้นสุดของการบังคับใช้มาตรการบังคับทางเศรษฐกิจหาเกิดจากการที่อิรักยินยอมปฏิบัติตามมติของคณะมนตรีความมั่นคงสหประชาชาติในเรื่องการตรวจอาวุธไม่ แต่การสิ้นสุดของการบังคับทางเศรษฐกิจเกิดขึ้นจากการที่ สหรัฐอเมริกาและพันธมิตร ได้ใช้กำลังทางทหารเข้าโจมตีอิรักเมื่อเดือนเมษายน 2003 อันเป็นเหตุให้ในที่สุดคณะมนตรีความมั่นคงได้ประกาศยกเลิกมาตรการบังคับทางเศรษฐกิจต่ออิรักตั้งแต่นั้นเป็นต้นมา

มาตรการบังคับทางเศรษฐกิจได้ส่งผลกระทบที่หลีกเลี่ยงไม่ได้อย่างกว้างขวางต่อประเทศอิรักในหลายๆ ด้าน จนต้องมีมาตรการมาเพื่อบรรเทาผลกระทบดังกล่าว อาทิเช่น โครงการน้ำมันแลกอาหาร (Oil-for-food Program) หรือการปรับปรุงมาตรการบังคับทางเศรษฐกิจให้เป็น Smart Sanctions การดำเนินการของสหประชาชาติในครั้งนี้นั้น ได้ก่อให้เกิดข้อถกเถียงในหลายประเด็นเกี่ยวกับความมีประสิทธิภาพ ระบบกลไกในการรักษาสันติภาพ และการพัฒนาระบบสหประชาชาติ ตลอดจนความชอบธรรมตามกฎหมายระหว่างประเทศ อาทิ ทางด้านการทหาร ทางด้านการเมือง ทางด้านยุทธศาสตร์ระหว่างประเทศ ทางด้านมนุษยธรรม และทางกฎหมายระหว่างประเทศ เป็นต้น

ดังนั้นจึงมีข้อพิจารณาว่า หากเกิดเหตุการณ์ที่ส่งผลกระทบต่อสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศขึ้นในอนาคตในทำนองเดียวกับสงครามอิรัก-คูเวตขึ้นอีก แนวทางในการนำมาตรการบังคับทางเศรษฐกิจมาใช้ควรจะเป็นอย่างไร และจะใช้มาตรการดังกล่าวอย่างไรให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุดตามความมุ่งหมายของกฎบัตรสหประชาชาติ

1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย

(1) เพื่อศึกษากลไก รูปแบบ ขอบเขตและผลกระทบของการใช้มาตรการบังคับทางเศรษฐกิจในกรอบของสหประชาชาติ ในการธำรงไว้ซึ่งสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ โดยเฉพาะต่อประเทศอิรัก

(2) เพื่อศึกษาและวิเคราะห์เหตุปัจจัยต่างๆ ที่ส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพของการใช้มาตรการดังกล่าวโดยองค์การสหประชาชาติ ในกรณีต่ออิรักรวมถึงความร่วมมือและปฏิกิริยาของสังคมระหว่างประเทศที่มีต่อการใช้มาตรการบังคับทางเศรษฐกิจต่ออิรัก

(3) เพื่อศึกษาและวิเคราะห์ถึงแนวความคิด เหตุผลและความจำเป็น ตลอดจนหลักการและกฎหมายระหว่างประเทศที่สามารถนำมาใช้ในการดำเนินมาตรการบังคับทางเศรษฐกิจ ในกรณีต่ออิรัก

(4) เพื่อศึกษาและวิเคราะห์ถึงอุปสรรค ข้อขัดข้อง และปัญหาจากการจากการพยายามเข้าไปใช้มาตรการบังคับทางเศรษฐกิจต่ออิรักในกรณีสงครามอิรัก-คูเวต

(5) เพื่อหาสู่ทางการใช้หลักการและกลไกของกฎหมายระหว่างประเทศ เพื่อนำมาเป็นแนวทางในการนำมาตรการดังกล่าวไปใช้ในสถานการณ์ความขัดแย้งระหว่างประเทศที่อาจเกิดขึ้นในอนาคต ให้เหมาะสมและเกิดประสิทธิผลมากขึ้น

1.3 ขอบเขตของการวิจัย

มุ่งศึกษาถึงการใช้มาตรการการบังคับทางเศรษฐกิจในกรอบของหมวดที่ 7 กฎบัตรสหประชาชาติในการธำรงไว้ซึ่งสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ โดยวิเคราะห์จากประสบการณ์การใช้มาตรการดังกล่าวที่ผ่านมาในกรณีต่ออิรัก ในสงครามอิรัก-คูเวตและศึกษาถึงกลไก รูปแบบ ขอบเขต ความมีประสิทธิภาพ ปัญหาและผลกระทบ รวมทั้งความชอบด้วยกฎหมายในการดำเนินมาตรการดังกล่าว

เนื่องจากข้อจำกัดในเรื่องระยะเวลาและข้อมูลในการบังคับการบังคับทางเศรษฐกิจมีความเคลื่อนไหวอยู่ตลอดเวลา ผู้เขียนจึงเน้นศึกษาข้อมูลระหว่างปี ค.ศ.1990 ซึ่งเป็นปีที่สหประชาชาติเริ่มใช้มาตรการบังคับทางเศรษฐกิจถึงปี ค.ศ.2003 ซึ่งเป็นปีที่สิ้นสุดของการใช้มาตรการบังคับทางเศรษฐกิจเท่านั้น

1.4 วิธีดำเนินการวิจัย

การศึกษานี้ใช้วิธีวิจัยทางเอกสาร (Documentary Research) โดยศึกษาและรวบรวมข้อมูลต่างๆที่เกี่ยวข้องกับเรื่องการใช้มาตรการบังคับทางเศรษฐกิจโดยสหประชาชาติ เช่น กฎบัตรสหประชาชาติ ตำราภาษาไทยและภาษาต่างประเทศ บทความ ผลงานวิจัย สิ่งพิมพ์ข่าวสาร ต่างๆ ทั้งนี้ การวิจัย วิเคราะห์และประมวลผลข้อมูลดังกล่าวทั้งหมดนี้ จะเป็นในรูปการวิเคราะห์เชิงพรรณนาเป็นส่วนใหญ่ และเป็นการศึกษาเทียบเคียงกับหลักกฎหมายระหว่างประเทศเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าวเป็นหลัก

1.5 สมมติฐานของการวิจัย

มาตรการบังคับทางเศรษฐกิจโดยคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติต่อกรณีที่ยักรักละเมิดต่อสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศนั้น แม้จะมีเกิดผลกระทบต่อประชาชน แต่เป็นมาตรการที่ชอบด้วยบทบัญญัติของกฎบัตรสหประชาชาติและแสดงให้เห็นถึงพัฒนาการในการกำหนดเงื่อนไขการบังคับใช้มาตรการบังคับทางเศรษฐกิจซึ่งไม่ปรากฏมาก่อนหน้านี้

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการวิจัย

- 1) ทำให้ทราบถึงข้อเท็จจริงที่เกี่ยวข้องกับประเด็นทางกฎหมาย สภาพปัญหา ผลทางกฎหมาย และประสิทธิภาพของการใช้การบังคับทางเศรษฐกิจ ในการแก้ไขสงครามอิรัก-คูเวต ตามกฎบัตรสหประชาชาติ และผลกระทบที่เกิดจากการใช้มาตรการดังกล่าว
- 2) ทำให้ทราบถึงความพยายามในการแก้ไขและป้องกันการระงับข้อพิพาท โดยการบีบบังคับซึ่งไม่ถึงกับเป็นการใช้กำลังโดยองค์การสหประชาชาติ
- 3) เพื่อเป็นประโยชน์แก่การศึกษา และทำความเข้าใจเกี่ยวกับการใช้มาตรการบังคับในทางเศรษฐกิจอันเป็นอีกทางเลือกหนึ่งในการรักษาสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศได้ดียิ่งขึ้น

4) สามารถนำผลการศึกษาวิจัยฉบับนี้ไปศึกษาเพิ่มเติมเพื่อขยายผล และก่อให้เกิดการพัฒนาหลักกฎหมายระหว่างประเทศและแนวปฏิบัติของรัฐที่พึงมีต่อการรักษาสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพต่อไป

5) เพื่อเป็นกรณีศึกษาสำหรับประเทศไทยที่จะใช้ให้เป็นประโยชน์ในการกำหนดแนวนโยบายและการดำเนินนโยบายในด้านการต่างประเทศ ในสถานการณ์ความขัดแย้งระหว่างประเทศที่อาจเกิดขึ้นในอนาคต