

บทที่ 2

บทบาทสหประชาชาติในการแก้ไขวิกฤติการณ์อิรัก-คูเวต โดยสันติวิธี

จากบทที่ 1 นั้น ได้ทำการศึกษาถึงสภาพวิกฤติการณ์อิรัก-คูเวต และบทบาทเกี่ยวกับการรักษาสันติภาพโดยทั่วไปของคณะมนตรีความมั่นคง เลขาธิการสหประชาชาติ และสมัชชาสหประชาชาติแล้ว ในบทนี้จะได้ทำการศึกษาถึงบทบาทในการรักษาสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศขององค์กรทั้งสามของสหประชาชาติที่ได้แสดงออกเพื่อแก้ไขวิกฤติการณ์อิรัก-คูเวต ต่อไป

จากหลักกฎหมายจารีตประเพณีระหว่างประเทศ (International Customary Law) และกฎบัตรสหประชาชาติ ในส่วนที่เกี่ยวกับการรักษาสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศนั้น ต่างก็ได้ยอมรับตรงกันถึงหลักการที่ว่าในการแก้ไขหรือในความพยายามที่จะยุติข้อพิพาทระหว่างรัฐนั้นให้ดำเนินการโดยสันติวิธีก่อน หากมาตรการโดยสันติวิธีไม่สามารถแก้ไขวิกฤติการณ์ที่เกิดขึ้นนั้นได้ จึงจะนำมาตราการประการอื่นมาดำเนินการต่อไป

ดังนั้นในบทนี้จึงได้แยกศึกษาบทบาทของสหประชาชาติในการแก้ไขวิกฤติการณ์อิรัก-คูเวต ในลักษณะของมาตรการสันติวิธี ตามบทบาทที่องค์กรของสหประชาชาติได้แสดงออกดังนี้

1. บทบาทคณะมนตรีความมั่นคงในการแก้ไขวิกฤติการณ์อิรัก-คูเวต
2. บทบาทเลขาธิการสหประชาชาติในการแก้ไขวิกฤติการณ์อิรัก-คูเวต
3. บทบาทสมัชชาสหประชาชาติในการแก้ไขวิกฤติการณ์อิรัก-คูเวต

1. บทบาทคณะมนตรีความมั่นคงในการแก้ไขวิกฤตการณ์อิรัก-คูเวต

จากการที่กองทหารอิรักบุกคูเวตในวันที่ 2 สิงหาคม 1990 นั้น คูเวต และสหรัฐอเมริกาได้ร้องขอให้คณะมนตรีความมั่นคงพิจารณาถึงปัญหาในทันที¹ ซึ่งคณะมนตรีความมั่นคง² ก็ได้เรียกประชุมพิจารณาเรื่องนี้ในวันเดียวกัน โดยเป็นผลจากการที่กฎบัตรสหประชาชาติมาตรา 35 ข้อ 1 ที่ให้สมาชิกของสหประชาชาติ นำเรื่องราวกรณีพิพาทอันเป็นอันตรายต่อสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ เสนอต่อคณะมนตรีความมั่นคงพิจารณาได้ และโดยที่คณะมนตรีความมั่นคงมีภาระหน้าที่หลัก (Primary Responsibility) ในความรับผิดชอบต่อสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศตามกฎหมายบัญญัติอยู่แล้ว เมื่อกรณีพิพาทที่สหรัฐอเมริกาและคูเวตนำเสนอเป็นกรณีที่ส่งผลกระทบต่อสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ คณะมนตรีความมั่นคงจึงต้องพิจารณาในทันที³

¹ Letter Dated 2 August 1990 from the Permanent Representative of Kuwait to the United Nations Addressed to The President of the Security Council (S/21423) ; Letter Dated 2 August 1990 from the Permanent Representative of the United States of America to The United Nations Addressed to the President of the Security Council (S/21424).

² คณะมนตรีความมั่นคงในวาระนั้นประกอบด้วยสมาชิกถาวรคือ สหรัฐอเมริกา, สหภาพโซเวียต, สหราชอาณาจักร, จีน และฝรั่งเศส และสมาชิกไม่ถาวรคือ คานาดา, โคลัมเบีย, คิวบา, เอธิโอเปีย, ฟินแลนด์, ไทวอว์ โคสต์, มาเลเซีย, โรมานีเย, เยเมน และซาอุดี

³ Provisional Rules of Procedure of The Security Council, Rule 3.

จากสาระสำคัญของที่ผู้แทนถาวรคูเวตประจำสหประชาชาติอภิปรายนั้น ได้กล่าวหาว่าอิรักได้กระทำการรุกรานคูเวต อันเป็นการละเมิดต่อหลักการห้ามใช้กำลังและการทำสงครามตามมาตรา 2 ข้อ 3,4 กฎบัตรสหประชาชาติ และขอให้คณะมนตรีความมั่นคงได้ประณามการกระทำของอิรักและให้อิรักถอนทหารออกจากคูเวตในทันทีและไม่มีเงื่อนไข ซึ่งต่อมากล่าวหาว่าผู้แทนถาวรอิรักประจำสหประชาชาติได้แก้ไขข้อกล่าวหาว่าการเข้าไปตั้งมั่นอยู่ในคูเวตของกองทหารอิรักนั้นเป็นไปตามคำร้องขอโดยสมัครใจของรัฐบาลใหม่คูเวตเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยภายในคูเวตซึ่งรัฐบาลใหม่คูเวตสามารถทำได้ตามหลักการกำหนดวิถีทางของตนเอง (Self-Determination) ดังนั้นการกระทำของอิรักจึงมิใช่การรุกรานคูเวต ประกอบกับรัฐบาลเก่าคูเวตได้สิ้นสุดไปแล้ว นาย Mohammad A. Abulhasan จึงไม่ใช่ผู้แทนรัฐบาลคูเวตอีกต่อไป การร้องขอให้พิจารณาเรื่องนี้จึงมิใช่การร้องขอโดยรัฐบาลคูเวต⁴

⁴ นาย Mahammad A. Abulhasan ผู้แทนคูเวต แจ้งต่อที่ประชุมว่า อิรักได้รุกรานคูเวตเป็นการละเมิดกฎบัตรสหประชาชาติ มาตรา 2 ข้อ 3,4 และเรียกร้องให้คณะมนตรีความมั่นคงประณามการรุกรานของอิรักและให้อิรักถอนทหารโดยทันทีและไม่มีเงื่อนไข และกล่าวว่าหากคณะมนตรีความมั่นคงเพิกเฉย อิรักก็จะเป็นแบบอย่างให้ประเทศอื่นปฏิบัติตามซึ่งจะเป็นอันตรายต่ออธิปไตยและบูรณภาพของดินแดนรัฐอื่น ๆ และแถลงว่าคูเวตได้ตั้งรัฐบาลพลัดถิ่นที่ซาอุดีอาระเบียแล้ว

นาย Sabah Talat Kadrat ผู้แทนอิรัก ชี้แจงว่า กรณีนี้เป็นเรื่องภายในของคูเวตรัฐบาลใหม่คูเวตร้องขอโดยสมัครใจต่ออิรักเพื่อให้รักษาความสงบเรียบร้อยในคูเวต โดยอิรักจะถอนทหารออกไปในทันทีที่สถานการณ์ในคูเวตสงบ พร้อมแจ้งว่าขณะนี้คูเวตปกครองโดยรัฐบาลใหม่รัฐบาลเก่าคูเวตเป็นรัฐบาลที่ไม่ชอบตามกฎหมาย และคูเวตไม่มีผู้แทนประจำสหประชาชาติเพราะยังไม่การแต่งตั้งและปฏิเสธการแทรกแซงใด ๆ จากสหรัฐ (Provisional Verbatim Record of The Meeting 2932, 2 August 1990, At 4.45 A.M. (S/PV. 2932))

ดังนั้นจึงสามารถสรุปหลักกฎหมายระหว่างประเทศ ซึ่งคู่พิพาทยกขึ้นสนับสนุนความชอบธรรมของข้อกล่าวอ้างของรัฐตนได้ว่า

คูเวต อ้างว่าอิรักกระทำการรุกรานเป็นการละเมิดสันติภาพขัดต่อหลักการห้ามใช้กำลังและทำสงครามของสหประชาชาติตามมาตรา 2 ข้อ 3,4

อิรัก อ้างว่าอิรักกระทำการตามคำร้องขอของรัฐบาลใหม่คูเวต ซึ่งกระทำโดยหลักการกำหนดวิถีทางของตนเอง (Self-Determination) และคำร้องขอให้พิจารณาเรื่องนี้โดยรัฐบาลเก่าคูเวตเป็นเรื่องที่มีขอบเพราะรัฐบาลใหม่คูเวตมิได้ให้การรับรองถึงการเป็นผู้แทนถาวรคูเวตประจำสหประชาชาติของผู้แทนคนคนเดิมซึ่งได้รับการแต่งตั้งจากรัฐบาลเก่าคูเวต

ซึ่งจะเห็นได้ว่าแม้สาเหตุการบุกคูเวตของอิรักจะมีสาเหตุจากประวัติศาสตร์ เศรษฐกิจและการเมืองดังกล่าวไปแล้วในตอนต้นแต่ในการดำเนินนโยบายของรัฐทั้งสองในสหประชาชาติ ยังคงต้องอาศัยเหตุผลทางกฎหมายระหว่างประเทศเป็นหลักในการกล่าวอ้าง

และจากการพิจารณาเรื่องการที่อิรักบุกคูเวตโดยบรรดาสมาชิกคณะมนตรีความมั่นคงนั้น มีความเห็นพ้องกันว่า การกระทำของอิรักนั้นเป็นการรุกรานต่อคูเวตและเป็นการละเมิดต่อสันติภาพ ซึ่งสามารถสรุปหลักการต่างๆ

จากการพิจารณาของคณะมนตรีความมั่นคงในครั้งนี้ ได้ตั้งนี้ 5

5 นาย Thomas Pickering ผู้แทนสหรัฐอเมริกาแถลงว่าการกระทำของอิรักเป็นการละเมิดกฎบัตรสหประชาชาติซึ่งสนับสนุนสันติภาพและวิถีทางการทูต ไม่ใช่ด้วยสงครามและการรุกรานสหรัฐฯ ขอเสนอร่างข้อมติประณามการรุกรานของอิรักเพื่อคณะมนตรีความมั่นคงได้พิจารณาออกเป็นข้อมติในทันที

นาย Penalosa ผู้แทนโคลัมเบียแถลงว่า โคลัมเบียมีนโยบายสนับสนุนหลักการไม่แทรกแซงกิจการภายในของรัฐอื่น ดังนั้นหากยอมให้อิรักคูเวตได้แล้วอธิปไตยของรัฐเล็ก ๆ ย่อมตกอยู่ในอันตรายเพราะอาจมีการกระทำดังที่อิรักกระทำอยู่เกิดขึ้นอีกในอนาคต

นาย Fortier ผู้แทนแคนาดาแถลงว่าการรุกรานคูเวตนี้ไม่เป็นที่ยอมรับทั้งเป็นการละเมิดกฎบัตรสหประชาชาติและกฎหมายระหว่างประเทศ

นาย Redzuan ผู้แทนมาเลเซียแถลงว่ามาเลเซียคัดค้านการแทรกแซงกิจการภายในจากรัฐอื่นตลอดจนการใช้กำลังใด ๆ ในการดำเนินนโยบายระหว่างประเทศ และมาเลเซียเห็นว่าข้อมติตามร่างที่สหรัฐฯ เสนอนี้จะเป็นส่วนสำคัญที่จะคุ้มครองอธิปไตยของรัฐเล็ก ๆ ให้ดำรงอยู่

Sir Grispin Tickell ผู้แทนสหราชอาณาจักรแถลงว่าอิรักละเมิดกฎบัตรสหประชาชาติโดยชัดแจ้ง ซึ่งคณะมนตรีความมั่นคงมีความรับผิดชอบที่จะดำเนินการต่อการกระทำดังกล่าว และเรียกร้องให้ใช้มาตรการตามกฎหมายบัตรสหประชาชาติมาตรา 39,40

นาย Lozinsky ผู้แทนสหภาพโซเวียตแถลงว่าคณะมนตรีความมั่นคงจะต้องใช้มาตรการในทันทีต่อการละเมิดสันติภาพและความมั่นคงในภูมิภาคนี้

นาย Li Daoyu ผู้แทนจีนแถลงว่า จีนสนับสนุนการระงับข้อพิพาทระหว่างประเทศโดยสันติวิธี และเรียกร้องให้อิรักถอนทหารจากคูเวตพร้อมทั้งยืนยันที่จะให้มีการระงับวิกฤตการณ์นี้ด้วยการเจรจา (S/PV.2932)

1. การกระทำของอิรักเป็นการละเมิดต่อหลักการระงับข้อพิพาทโดยสันติวิธี และหลักการห้ามใช้กำลังในการดำเนินความสัมพันธ์ระหว่างรัฐ ตามกฎบัตรสหประชาชาติมาตรา 2 ข้อ 3,4
2. การกระทำของอิรักเป็นการแทรกแซงกิจการภายในของคูเวต อันขัดต่อหลักการห้ามแทรกแซงกิจการภายในของรัฐอื่น
3. การกระทำของอิรักเป็นการละเมิดต่อสันติภาพ ทำให้เป็นหน้าที่ของคณะมนตรีความมั่นคงในการที่จะเข้ามาดำเนินการโดยทันทีตามมาตรา 39 กฎบัตรสหประชาชาติ
4. คณะมนตรีความมั่นคงมีความเห็นว่า ร่างข้อมติของสหรัฐอเมริกา จะเป็นแนวทางสำคัญในการคุ้มครองอธิปไตยของรัฐต่าง ๆ และทำให้เกิดการเคารพในหลักการว่าด้วยความเสมอภาคในอธิปไตยของรัฐ ตามกฎบัตรสหประชาชาติมาตรา 2 ข้อ 1

ดังนั้นคณะมนตรีความมั่นคงจึงลงความเห็นว่ายิรักเป็นผู้รุกรานและละเมิดต่อกฎบัตรสหประชาชาติ และกฎหมายระหว่างประเทศ จึงเห็นชอบให้ดำเนินการตามร่างข้อมติที่สหรัฐอเมริกาเป็นผู้เสนอ⁶ และได้ลงมติต่อร่างข้อมติดังกล่าวเห็นชอบผ่านข้อมติ 14 เสียง โดยเยเมนไม่ได้ร่วมในการออกเสียง โดยอ้างว่าไม่ได้รับแจ้งวาระการประชุมดังกล่าว ร่างข้อมตินั้นจึงเป็นข้อมติ คณะมนตรีความมั่นคงที่ 660(1990) ซึ่งมีสาระสำคัญว่า

"...การบุกคูเวตเมื่อวันที่ 2 สิงหาคม 1990 โดยกองกำลังทหารอิรักนั้น เป็นการละเมิดต่อสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ ดังนั้นภายใต้บังคับกฎบัตรสหประชาชาติ มาตรา 39 และ 40 จึงให้

⁶ Draft Resolution Dated 2 August 1990 (S/21425)

1. ประณามการที่อิรักบุกคูเวต
2. ให้อิรักถอนกำลังทหารทั้งหมดโดยทันทีและไม่มีเงื่อนไขกลับสู่ที่ตั้งเดิมเมื่อวันที่ 1 สิงหาคม 1990
3. ให้อิรักและคูเวตเริ่มเจรจากันอย่างแน่นหนาในทันทีเพื่อยุติความขัดแย้งนี้และสนับสนุนความพยายามทั้งปวงเพื่อยุติความขัดแย้ง...
4. คณะมนตรีความมั่นคงจะประชุมกันอีกเพื่อพิจารณาความคืบหน้า..."

จากข้อมตินี้ ก่อให้เกิดผลสำคัญคือ เป็นการวินิจฉัยว่าอิรักเป็นผู้ที่ละเมิดต่อสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ และเป็นจุดเริ่มต้นซึ่งทำให้คณะมนตรีความมั่นคงต้องดาเนินมาตรการต่าง ๆ เพื่อให้ข้อมตินี้บรรลุผลสำเร็จ โดยคณะมนตรีความมั่นคงได้อาศัยอำนาจตามบทบัญญัติ มาตรา 39⁷ แห่งกฎบัตรสหประชาชาติเป็นพื้นฐานทางกฎหมายในการวินิจฉัยนี้

แต่เดิมนั้นการที่จะวินิจฉัยว่าได้มีการคุกคามต่อสันติภาพ การทำลายสันติภาพและการกระทำการรุกรานนั้น เป็นเรื่องที่มีความยุ่งยากมาก ทั้งนี้เพราะมาตรา 39 มิได้ให้คำจำกัดความของการกระทำดังกล่าวไว้ ซึ่งเมื่อย้อนไปพิจารณาประวัติศาสตร์ที่ผ่านมาจะเห็นว่าการกระทำของรัฐบาลรัฐในอดีตบางกรณีก็เป็นการละเมิดสันติภาพเป็นการรุกราน ในขณะที่บางกรณีการกระทำเช่นนั้นกลับ

7 มาตรา 39 กฎบัตรสหประชาชาติ

"คณะมนตรีความมั่นคงจักกำหนดว่า การคุกคามต่อสันติภาพ การทำลายสันติภาพหรือการกระทำการรุกรานได้มีขึ้น และจักให้คำแนะนำหรือตัดสินใจว่าจะใช้มาตรการอันใดตามมาตรา 41 และ 42 เพื่อธำรงไว้หรือสถาปนากลับคืนมาซึ่งสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ"

ไม่เป็นการละเมิดสันติภาพ ไม่เป็นการรุกราน อย่างไรก็ตาม มาตรา 39 ยังคงกำหนดถึงองค์การที่จะวินิจฉัยว่าการกระทำใดเป็นการละเมิดสันติภาพ เป็นการรุกราน นั่นคือ คณะมนตรีความมั่นคงสหประชาชาติซึ่งการวินิจฉัยถึงการละเมิดสันติภาพหรือเป็นการรุกรานนั้นถูกกำหนดไว้ในหมวด 7 กฎบัตรสหประชาชาติว่าด้วยการดำเนินการเกี่ยวกับการคุกคามต่อสันติภาพ การละเมิดสันติภาพและการรุกราน ซึ่งการวินิจฉัยในเรื่องเหล่านี้จำเป็นต้องกระทำโดยความเห็นชอบของสมาชิกคณะมนตรีความมั่นคงรวม 9 ประเทศ ซึ่งรวมถึงความเห็นชอบร่วมกันของสมาชิกถาวรคณะมนตรีความมั่นคง 5 ประเทศอยู่ด้วย⁸ และเป็นที่น่าสังเกตว่าหากกรณีใดประเทศสมาชิกถาวรเข้าไปมีส่วนได้เสียอยู่ด้วย ประเทศสมาชิกนั้นก็มักจะใช้สิทธิยับยั้ง (Veto) ร่างข้อมติที่วินิจฉัยการละเมิดสันติภาพและการรุกรานนั้นเป็นผลให้ร่างข้อมตินั้นต้องตกไป แต่ในทางกลับกัน กรณีใดไม่มีประเทศสมาชิกถาวรเข้าไปมีส่วนได้เสีย ร่างข้อมติที่วินิจฉัยการละเมิดสันติภาพและการรุกรานนั้นก็มักจะปรากฏเป็นข้อมติคณะมนตรีความมั่นคงออกมา และปัญหาการให้คำจำกัดความความหมายของการรุกรานนั้นก็ยังคงค้างคามาจนเมื่อวันที่ 14 ธันวาคม 1974 สัมัชชาสหประชาชาติจึงได้มีข้อมติที่ 3314 (XXIV) ว่าด้วยการจำกัดความการรุกราน ให้คำจำกัดความไว้ว่า

"ข้อ 1. การรุกรานคือการใช้กำลังบังคับโดยรัฐหนึ่งต่ออธิปไตย, บูรณภาพเหนือดินแดนหรือต่อการดำเนินการนโยบายโดยอิสระของรัฐอื่น หรือโดยวิธีอื่นใดอันขัดต่อกฎบัตรสหประชาชาติ..."

"ข้อ 3(a). การบุกหรือโจมตีโดยกำลังทหารของรัฐหนึ่งต่อดินแดนรัฐอื่น หรือการยึดครองใด ๆ โดยกำลังทหาร ไม่ว่าจะเป็นการชั่วคราวหรือการ

⁸ กฎบัตรสหประชาชาติ มาตรา 27 ข้อ 3



กระทำใด ๆ อันก่อให้เกิดผลเช่นเดียวกับการบุกหรือโจมตี หรือการผนวกดินแดนใด ๆ โดยใช้กำลังต่อรัฐอื่น..."

แต่ในการพิจารณาถึงการรุกรานตามข้อมติสมัชชาที่ 3314 นี้ คณะมนตรีความมั่นคงต้องพิจารณาถึงองค์ประกอบของการกระทำอันเป็นการรุกราน โดยคำนึงถึงกฎบัตรสหประชาชาติด้วย⁹

อย่างไรก็ตาม แม้คณะมนตรีความมั่นคงจะพิจารณาจนได้ข้อเท็จจริงชัดเจนของสถานการณ์ตามความหมายของข้อมติสมัชชาที่ 3314 แล้วก็ตาม แต่การที่จะมีข้อมติวินิจฉัยออกมาได้นั้นยังคงต้องผ่านความเห็นชอบของสมาชิกคณะมนตรีความมั่นคงตามมาตรา 27 ข้อ 3 กฎบัตรเสียก่อน อันเป็นผลมาจากการยอมรับโดยนัยต่อทฤษฎีความมั่นคงร่วมกัน (Collective Security Theory) อันเป็นที่มาพื้นฐานของหลักการในหมวด 7 กฎบัตรสหประชาชาติว่าด้วยการดำเนินการเกี่ยวกับการคุกคามต่อสันติภาพ การละเมิดสันติภาพและการรุกราน ดังนั้นการดำเนินการตามบทบัญญัติในหมวด 7 กฎบัตรสหประชาชาติ จะทำได้ต่อเมื่อ¹⁰

1. เป็นที่ยอมรับว่าได้มีการรุกรานหรือละเมิดสันติภาพเกิดขึ้น
2. มีการบ่งชี้ถึงภาคีผู้เป็นฝ่ายรุกรานหรือกระทำการละเมิดสันติภาพนั้น
3. บรรดาสมาชิกถาวรคณะมนตรีความมั่นคงมีความเห็นเป็นเอกฉันท์

หรือไม่คัดค้านต่อการดำเนินการต่าง ๆ

⁹ J. Stone, "Hope and Loopholes in the 1974 Definition of Aggression", American Journal of International Law, 1(1977) p.224-226.

¹⁰ A. Leroy Bennett, "International Organization : Principle and Issues", p.140-141.

จากข้อมติคณะมนตรีความมั่นคงที่ 660(1990) นั้น ได้วินิจฉัยว่า
 สันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศได้ถูกทำลายลงจากการที่อิรักบุกคูเวต
 และให้ประณามการบุกนั้น จึงเป็นการยอมรับว่าได้มีการละเมิดต่อสันติภาพและ
 ความมั่นคงระหว่างประเทศเกิดขึ้นและบ่งชี้ถึงภาศิผู้เป็นฝ่ายละเมิดสันติภาพ
 โดยสมาชิกคณะมนตรีความมั่นคงที่เข้าร่วมพิจารณาที่มีมติเป็นเอกฉันท์ (14-0)
 แม้ว่าความในข้อมติที่ 660 นี้จะใช้ถ้อยคำว่า "การบุก" (Invasion)¹¹
 ก็ตาม แต่ความหมายคงเป็นเช่นเดียวกับ "การรุกราน" (Aggression)
 ตามที่ข้อมติสมัชชาสหประชาชาติที่ 3314(1974) ให้คำจำกัดความไว้ใน
 ข้อ 3(a)

เมื่อคณะมนตรีความมั่นคงได้วินิจฉัยแล้วว่า ได้มีสถานการณ์อันเป็นการ
 คุกคามต่อสันติภาพการทำลายสันติภาพหรือการกระทำอันเป็นการรุกรานเกิดขึ้น
 ตามมาตรา 39 กฎบัตรสหประชาชาติแล้ว คณะมนตรีความมั่นคงย่อมสามารถ
 ดำเนินมาตรการตามมาตรา 41 อันเป็นมาตรการบีบบังคับซึ่งไม่ถึงกับเป็น
 การใช้กำลังและมาตรการตามมาตรา 42 อันเป็นมาตรการใช้กำลังบังคับต่อไป
 ได้หรือจะดำเนินการการระงับข้อพิพาทโดยสันติวิธีตามบทบัญญัติในหมวด 6
 กฎบัตรสหประชาชาติควบคู่ไปด้วยก็ได้¹² สำหรับมาตรการตามมาตรา 41 และ

11 "...; That There exists a breach of international
 peace and security as regards the Iraqi invasion of Kuwait

...

1. Condemns the Iraqi invasion of Kuwait
2. Demands..."

12 L. Oppenheim, "International Law : Dispute, War
 and Neutrality", 2(7 ED. London: Longman, Green and Co. 1948)

42 นั้นจะได้กล่าวถึงโดยละเอียดต่อไปในส่วนที่เกี่ยวข้องกับเรื่องดังกล่าวโดยตรง

อย่างไรก็ตาม เป็นที่น่าสังเกตว่าการที่ให้คณะมนตรีความมั่นคงกำหนดถึงสถานการณ์อันเป็นการคุกคามต่อสันติภาพ การทำลายสันติภาพหรือการรุกรานเสียก่อนแล้วจึงจะดำเนินการตามมาตรา 41 และ 42 ต่อไปนั้น ในทางปฏิบัติยังคงมีบางสถานการณ์ที่มีได้เป็นไปตามหลักดังกล่าวอยู่บ้าง¹³ เช่น

มติคณะมนตรีความมั่นคงที่ 232(1966) และมติที่ 253(1968) เกี่ยวกับโรดีเซีย (Rhodesia) คณะมนตรีความมั่นคงไม่ได้อ้างถึงมาตรา 39 อย่างชัดเจน

มติคณะมนตรีความมั่นคงที่กำหนดว่าการรุกรานโดยกองกำลังติดอาวุธต่อสาธารณรัฐเกาหลี (เกาหลีใต้) เป็นการ "ทำลายสันติภาพ" ก็ไม่ได้กล่าวอ้างถึงมาตรา 39

ดังนั้น เมื่อพิจารณาข้อมติที่ 660 แล้ว จะเห็นได้ว่าข้อมติดังกล่าวได้ก่อให้เกิดผลที่สำคัญ 2 ประการ คือ

- 1.1 เป็นการปฏิเสธการกระทำของรัฐผู้รุกราน
- 1.2 เป็นการให้ข้อเสนอแนะแก่รัฐที่เกี่ยวข้องเพื่อยุติวิกฤตการณ์

¹³ สมพงษ์ ชูมาก, "องค์การระหว่างประเทศ สันนิบาตชาติ สหประชาชาติ", หน้า 130.

1.1 การปฏิเสธการกระทำของรัฐผู้กราน

จากข้อมติคณะมนตรีความมั่นคงที่ 660 ให้ประณามการบุกคูเวต และให้อิรักถอนทหารออกจากคูเวตนั้น แสดงให้เห็นถึงการไม่ยอมรับต่อการกระทำของอิรัก และได้มีข้อมติยืนยันอีกครั้งในข้อมติคณะมนตรีความมั่นคงที่ 662 เมื่อ 9 สิงหาคม 1990 ให้การผนวกคูเวตโดยอิรักเป็นโมฆะโดยเรียกร้องให้บรรดารัฐต่าง ๆ ตลอดจนองค์การระหว่างประเทศปฏิเสธการรับรองทั้งอย่างเป็นทางการและไม่เป็นทางการต่อการผนวกคูเวตนี้

ในอดีตนั้นทั้งสันนิบาตชาติและสหประชาชาติ เคยมีข้อมติในลักษณะของการไม่รับรองการผนวกดินแดนโดยการใช้กำลังมาแล้ว เช่น สันนิบาตชาติไม่รับรองการผนวกแมนจูเกี้ยวโดยญี่ปุ่น สหประชาชาติไม่รับรองการผนวกดินแดนนามิเบียโดยแอฟริกาใต้ จึงอาจกล่าวได้ว่าข้อมติเกี่ยวกับการไม่รับรองการผนวกดินแดนโดยการใช้กำลังนี้ได้พัฒนาไปสู่ความเป็นหลักกฎหมายจารีตประเพณีระหว่างประเทศแล้ว ผลผูกพันในทางกฎหมายที่รัฐต่าง ๆ มีต่อข้อมตินี้จึงไม่เพียงแต่ผูกพันตามพันธกรณีในมาตรา 25 กฎบัตรสหประชาชาติที่ต้องปฏิบัติตามการตัดสินใจ (Decision) ของคณะมนตรีความมั่นคงเท่านั้น หากแต่รัฐต่าง ๆ ต้องผูกพันปฏิบัติตามข้อมตินี้ในฐานะที่เป็นข้อมติอันกล่าวอ้างยืนยันตามหลักกฎหมายจารีตประเพณีระหว่างประเทศอีกด้วย

และจากข้อมตินี้เอง ที่มีผลเป็นการขจัดข้อเคลือบแคลงของรัฐต่าง ๆ และเป็นการชี้ว่าข้อกล่าวอ้างของอิรักที่ปฏิเสธการถอนทหารออกจากคูเวตโดยอ้างว่าได้รับคำร้องขอจากรัฐบาลใหม่คูเวตให้คงกำลังอยู่ในคูเวตต่อไปนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมาย เพราะหากคณะมนตรีความมั่นคงมิได้มีข้อมตินี้ออกมาแล้ว ย่อมเป็นที่น่าสงสัยว่าคูเวตได้สิ้นสภาพรัฐไปแล้วหรือไม่ เพราะปราศจากดินแดนซึ่งเป็นองค์ประกอบสำคัญของรัฐ ซึ่งจะเป็นข้อถกเถียงต่อไปอีกว่า หากคูเวตนั้น

ได้สิ้นสภาพความเป็นรัฐไปแล้ว ความเป็นบุคคลในทางระหว่างประเทศย่อมสิ้นสุดไปด้วย อันจะส่งผลให้คูเวตไม่มีสิทธิใด ๆ ในทางระหว่างประเทศอีกต่อไป แต่จะเป็นหน้าที่ของรัฐที่สืบสิทธิ์ของคูเวตจะเป็นผู้ใช้สิทธินั้นแทน ทำให้ข้อเรียกร้องต่าง ๆ ของคูเวตที่มีในวิกฤตการณ์นี้ ไม่จำเป็นต้องได้รับพิจารณาอีกต่อไป แต่การที่คณะมนตรีความมั่นคงได้มีข้อมติออกมาเช่นนี้ จึงเท่ากับเป็นการรับรองความเป็นบุคคลในทางระหว่างประเทศของรัฐบาลพลัดถิ่นคูเวต และทำให้บรรดารัฐต่าง ๆ ได้ทราบสถานะอันชัดเจนถึงความชอบธรรมตามกฎหมายระหว่างประเทศของรัฐบาลที่ถือว่าเป็นตัวแทนคูเวต อันทำให้รัฐต่าง ๆ สามารถกำหนดบทบาทและทำที่ใดถูกต้องต่อไป

ดังนั้น ผลจากข้อมติคณะมนตรีความมั่นคงที่ 660 นี้ จึงเป็นมาตรการเริ่มแรกของมาตรการแบบสันติวิธี โดยการไม่รับรองยอมรับการกระทำของอิรัก หรือเป็นการปฏิเสธการรุกรานของอิรัก และอีกนัยหนึ่งก็เป็นการรับรองความเป็นบุคคลระหว่างประเทศของรัฐบาลเก่าคูเวตด้วย ซึ่งการที่คณะมนตรีความมั่นคงได้บ่งชี้ว่าอิรักคือผู้ละเมิดสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศนั้น ได้ก่อให้เกิดความรับผิดชอบระหว่างประเทศในอันที่จะดำเนินการเพื่อจะยังภาวะสันติภาพให้กลับคืนมา¹⁴ ทั้งนี้เพราะพันธกรณีตามกฎหมายระหว่างประเทศข้างต้น และการดำเนินการของคณะมนตรีความมั่นคงในเรื่องการรักษาสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศนี้เป็นการกระทำในนามของรัฐสมาชิกทั้งหมด¹⁵ จึงเป็นการดำเนินการในฐานะตัวแทนของบรรดารัฐสมาชิกซึ่งรัฐสมาชิกผูกพันที่จะยอมรับและปฏิบัติตามคณะมนตรีความมั่นคง¹⁶ โดยเฉพาะเมื่อเป็นข้อมติที่กระทำ

¹⁴ Yoram Dinstein, "War Aggression and Self-Defense", p.104.

¹⁵ กฎบัตรสหประชาชาติ มาตรา 24 ข้อ 1.

¹⁶ กฎบัตรสหประชาชาติ มาตรา 25

ภายใต้บทบัญญัติของมาตรา 39 กฎบัตรสหประชาชาติ¹⁷

1.2 การให้ข้อเสนอแนะแก่รัฐที่เกี่ยวข้องเพื่อยุติวิกฤตการณ์

จากข้อมติคณะมนตรีความมั่นคงที่ 660(1190) นั้น คณะมนตรีความมั่นคงได้กำหนดมาตรการชั่วคราว 2 ข้อ ภายในขอบอำนาจของ บทบัญญัติมาตรา 40¹⁸ ให้รัฐคู่พิพาทในวิกฤตการณ์นี้คืออิรักและคูเวตถือปฏิบัติ เพื่อระงับความรุนแรงของวิกฤตการณ์มิให้ลุกลามต่อไปและเป็นจุดเริ่มต้นในการ คลี่คลายวิกฤตการณ์นี้โดยสันติวิธี โดยกำหนดมาตรการแรกให้อิรักถอนกำลังทหาร ทั้งหมดโดยทันทีและไม่มีเงื่อนไขกลับคืนสู่ที่ตั้งเดิมเมื่อวันที่ 1 สิงหาคม 1990 และมาตรการที่สองให้อิรักและคูเวตเจรจากันอย่างจริงจังเพื่อยุติวิกฤตการณ์

มาตรการแรก ให้อิรักถอนกำลังทหารทั้งหมดออกจากคูเวตโดย ทันทีและไม่มีเงื่อนไขกลับคืนสู่ที่ตั้งเดิมเมื่อวันที่ 1 สิงหาคม 1990 อันเป็นที่ตั้ง เดิมก่อนที่อิรักจะทำการบุกคูเวตนั้น ซึ่งมาตรการนี้ถูกกำหนดเพื่อเป็นมาตรการ ชั่วคราวเพื่อป้องกันไม่ให้สถานการณ์ทวีความร้ายแรงไปกว่าเดิมและส่งผลให้รัฐ คู่พิพาทกลับคืนสู่สถานะเดิม (Status Qua) ขณะเวลาก่อนเกิดวิกฤตการณ์ ซึ่ง โดยทั่วไปแล้วมักจะเป็นมาตรการแรกซึ่งคณะมนตรีความมั่นคงใช้ในสถานการณ์ที่

17 S/PV.1589, 26-7 (on Namibia case)

18 มาตรา 40 กฎบัตรสหประชาชาติ

"เพื่อป้องกันมิให้สถานการณ์ทวีความร้ายแรงยิ่งขึ้น คณะมนตรีความมั่นคงอาจเรียกร้องให้คู่กรณีที่เกี่ยวข้องยินยอมปฏิบัติตามมาตรการ ชั่วคราว เช่นที่เห็นว่าจำเป็นหรือพึงปรารถนาก่อนที่จะให้คำแนะนำหรือตัดสินใจที่ จะใช้มาตรการตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 39...."

มีการใช้กำลังทหารสู้รบกัน มาตรการในลักษณะเดียวกันนี้มักใช้ออกในรูปแบบของข้อตกลงหยุดยิง, การกำหนดเขตปลอดทหารระหว่างพรมแดน เป็นต้น

ในวิกฤติการณ์อิรัก-คูเวต นี้ มาตรการถอนทหารนี้เป็น การบรรเทาความเสียหายให้รัฐผู้เสียหายคือคูเวต เพราะหากให้มีการเจรจา หรือดำเนินการระงับวิกฤติการณ์โดยวิธีอื่นใด ในขณะที่ยังมิได้มีการถอนทหารออกไป คูเวตย่อมได้รับความเสียหายมากขึ้นไปอีกโดยเฉพาะอย่างยิ่ง หากทอดเวลานานออกไป รัฐบาลพลัดถิ่นคูเวตซึ่งเป็นผู้แทนคูเวตในประชาคมโลกอาจเสื่อมลงไปมาตรการนี้จึงเป็นหนทางหนึ่งในความพยายามพิทักษ์สิทธิของคูเวตและเป็นผลสืบเนื่องจากการประณามอิรักซึ่งเป็นการปฏิเสธไม่ยอมรับการรุกรานของอิรัก

ดังนั้น เมื่อคณะมนตรีความมั่นคงวินิจฉัยให้อิรักถอนทหารออกจากคูเวต หากอิรักยอมรับปฏิบัติตามมาตรการนี้ย่อมส่งผลให้มีการระงับและแก้ไข วิกฤติการณ์โดยสันติวิธีเกิดขึ้น แต่หากอิรักปฏิเสธไม่ยอมปฏิบัติตามมาตรการนี้ คณะมนตรีความมั่นคงอาจต้องใช้มาตรการอื่นซึ่งรวมถึงมาตรการใช้กำลังบังคับต่อไป เพื่อแก้ไขวิกฤติการณ์นี้หรืออีกนัยหนึ่งอาจกล่าวได้ว่ามาตรการการถอนทหารนี้จะชี้ให้อิรักเห็นถึงเงื่อนไขหรือทางเลือกซึ่งอิรักจะต้องเลือกทางใดทางหนึ่ง ระหว่างแนวทางสันติวิธีหรือการใช้มาตรการบังคับ

มาตรการที่สอง ให้อิรักและคูเวตเจรจากันอย่างจริงจังเพื่อยุติ วิกฤติการณ์สำหรับการเจรจา (Negotiations) นั้นเป็นวิธีหนึ่งในวิธีการระงับข้อพิพาทโดยสันติวิธี และเป็นวิธีที่ถูกนำมาใช้บ่อยที่สุด ทั้งนี้เพราะรัฐต่าง ๆ เชื่อว่าเป็นวิธีการที่เปิดกว้างและมีความอ่อนตัวกว่าวิธีอื่น แม้นายามที่เห็นว่าโอกาสที่ การเจรจาสงบความสำเร็จมีน้อยมากก็ตาม นอกจากนี้ยังสามารถที่จะดำเนินการเจรจาได้แทบจะทุกเวลาแม้ในขณะที่อยู่ระหว่างการดำเนินการตามมาตรการ

อื่น ๆ¹⁹ และสามารถดำเนินไปได้ในหลายรูปแบบ เช่น การเจรจาทวิภาคี, การเจรจากรูปแบบของการปรึกษาหารือ (Consultation), การประชุม (Conference) หรือการเจรจาระดับผู้นำ (Summit discussions) เป็นต้น

การเจรจา (Negotiations) อาจให้ความหมายได้ว่า เป็นการแลกเปลี่ยนทัศนะและความเห็นต่อปัญหาหรือสิ่งขัดข้อง ด้วยการติดต่อทางวาจา หรือลายลักษณ์อักษร เพื่อเรียนรู้ในข้อพิพาทหรือข้อขัดแย้งระหว่างกัน เพื่อนำไปสู่ข้อยุติหรือความตกลงร่วมกัน

การที่คณะมนตรีความมั่นคงกำหนดให้อิรักและคูเวตเจรจาเพื่อ ยุติความขัดแย้งนี้ เป็นการเปิดโอกาสให้ผู้กรณีได้ทำความเข้าใจในข้อขัดแย้งซึ่ง อิรักและคูเวตตระหนักดีกว่าภาคีอื่น ซึ่งในข้อนี้ เป็นลักษณะเด่นของวิธีการเจรจา คือคู่เจรจาย่อมจะเข้าใจถึงปัญหาได้ชัดเจนดียิ่งกว่าบุคคลภายนอกอย่างไรก็ตาม สิ่งหนึ่งซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญที่ส่งผลถึงความสำเร็จของการเจรจาก็คือความสุจริตใจ และความตั้งใจที่จะเจรจา ดังนั้นมาตรการการเจรจาที่คณะมนตรีความมั่นคง เสนอแนะให้อิรักและคูเวตดำเนินการนั้นจะสัมฤทธิ์ผลหรือไม่ย่อมขึ้นอยู่กับอิรักและ คูเวตโดยตรง

¹⁹ Merrills, J.G. "Internation Dispute Settlement", (London : Sweet & Maxwell, 1984), p.2.

ปัญหาและอุปสรรคซึ่งส่งผลให้การแก้ไขวิกฤติการณ์โดยสันติวิธี
ของคณะมนตรีความมั่นคงไม่บรรลุผล

จากข้อเสนอแนะของคณะมนตรีความมั่นคงตามข้อมติที่ 660 ต่ออิรักและคูเวตนั้น ไม่ได้รับการปฏิบัติ ทั้งนี้เพราะอิรักปฏิเสธที่จะถอนทหารออกจากคูเวตในทันที โดยอ้างว่าอิรักได้รับการร้องขอจากรัฐบาลใหม่คูเวตให้ช่วยเหลือในการรักษาความสงบเรียบร้อยโดยเป็นเรื่องภายในของคูเวต โดยเฉพาะ และขณะนี้คูเวตมิได้มีผู้แทนประจำสหประชาชาติแต่อย่างใดเพราะผู้แทนประจำสหประชาชาติเดิมนั้นได้พ้นจากตำแหน่งตามรัฐบาลเก่าแล้วและรัฐบาลใหม่คูเวตยังมิได้แต่งตั้งผู้ใดปฏิบัติหน้าที่แทน แต่อย่างไรก็ตามอิรักจะถอนทหารออกจากคูเวตทันทีที่สถานการณ์ภายในคูเวตอยู่ในความสงบเรียบร้อยภายใต้การปกครองของรัฐบาลใหม่คูเวต²⁰ ในขณะที่เดียวกับที่รัฐบาลพลัดถิ่นคูเวตปฏิเสธที่จะเจรจาใด ๆ กับอิรักจนกว่ากองทหารอิรักจะออกไปจากประเทศคูเวตโดยสิ้นเชิง

เมื่อเป็นเช่นนี้การเจรจาภายใต้ข้อเสนอแนะของคณะมนตรีความมั่นคงตามข้อมติที่ 660 จึงไม่อาจเกิดขึ้นได้ วิกฤติการณ์จึงยังคงดำเนินอยู่ต่อไป ซึ่งจากความล้มเหลวของมาตรการตามมาตรา 40 กฎบัตรสหประชาชาติในวิกฤติการณ์นี้สามารถวิเคราะห์ถึงสาเหตุแห่งความล้มเหลวได้ 2 ประการคือ ประการแรกเป็นสาเหตุจากลักษณะของตัวมาตรการเอง ประการที่สองเป็นสาเหตุจากสภาพการณ์ของวิกฤติการณ์ ซึ่งสามารถอธิบายได้ดังนี้

ประการแรก ปัญหาและอุปสรรคอันเนื่องมาจากตัวมาตรการเองนั้น การที่กำหนดให้อิรักถอนทหารจากคูเวตโดยทันทีและไม่มีเงื่อนไขกลับสู่ที่ตั้งเดิมที่เคยอยู่เมื่อวันที่ 1 สิงหาคม 1990 อันเป็นที่ตั้งเดิมก่อนทำการบุกคูเวตนั้น

สิ่งที่เห็นได้ชัดเจนคือ ความสำเร็จหรือไร้ผลของมาตรการนี้ขึ้นอยู่กับ การปฏิบัติ ของอิรักเพียงฝ่ายเดียวเท่านั้น และมาตรการนี้ไม่มีผลบังคับ (Enforcement) ในทางรูปธรรมแต่อย่างใด ดังนั้นเมื่ออิรักปฏิเสธที่จะทำการถอนทหารตาม ข้อเสนอแนะของคณะมนตรีความมั่นคงในทันที แต่แจ้งว่าจะทำการถอนทหารเมื่อ สถานการณ์ในคูเวตภายใต้การปกครองของรัฐบาลใหม่คูเวตอยู่ในความสงบ เรียบร้อยแล้วนั้น จึงเป็นการตั้งเงื่อนไขในการปฏิบัติอันมีผลเป็นการปฏิเสธ การปฏิบัติตามมาตรการข้อนี้ มาตรการให้อิรักถอนทหารจึงไม่สัมฤทธิ์ผล สำหรับ ข้อเสนอแนะให้อิรักและคูเวตเจรจา (Negotiations) เพื่อยุติวิกฤติการณ์ นั้น แม้ว่าโดยเนื้อหาของวิธีการเจรจานั้นจะเป็นวิธีการที่มีความอ่อนตัวและเปิด กว้างในการเจรจามากก็ตาม แต่สิ่งสำคัญที่สุดของการเจรจาก็คือการสมัครใจ เข้าเจรจาของคู่เจรจา ดังนั้นหากคู่เจรจาดฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งไม่ประสงค์หรือ ต้องการหลีกเลี่ยงการเจรจาแล้ว การเจรจาย่อมไม่ประสบผลสำเร็จหรือไม่ อาจเกิดขึ้นได้ เมื่ออิรักไม่ยอมเจรจาโดยอ้างว่ารัฐบาลคูเวตพลัดถิ่นเป็นรัฐบาล นอกกฎหมายในขณะที่คูเวตขึ้นกรานไม่ยอมเจรจาดใด ๆ อิรักจนกว่าอิรักจะถอน ทหารทั้งหมดไปจากคูเวตเสียก่อนนั้น ส่งผลให้การเจรจาเพื่อยุติวิกฤติการณ์ ภายใต้ข้อเสนอแนะของคณะมนตรีความมั่นคงไม่อาจเกิดขึ้นได้

ประการที่สอง ปัญหาและอุปสรรคอันเนื่องจากสภาพการณ์ของ วิกฤติการณ์ ในข้อนี้อาจพิจารณาถึงสถานภาพในวิกฤติการณ์ของคู่กรณี โดยแยก พิจารณาสถานภาพของอิรักและสถานภาพของคูเวตภายใต้วิกฤติการณ์เพื่อทราบถึง สาเหตุที่ส่งผลให้มาตรการของคณะมนตรีความมั่นคงตามข้อมติที่ 660 ประสบ ความล้มเหลว ได้ดังนี้

สถานภาพของอิรักภายใต้วิกฤติการณ์

1. สืบเนื่องจากการที่คณะมนตรีความมั่นคงมิได้แสดงให้เห็น ถึงอำนาจและกำลังบังคับในทางรูปธรรมต่อการทำลายสันติภาพให้เห็นอย่างชัดเจน



เลยนับแต่สงครามเกาหลีในปี 1950 เป็นต้นมา แม้ในวิกฤติการณ์ต่อสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ ซึ่งเค็งผ่านพ้นมาไม่นาน เช่น สงครามเวียดนาม (เวียดนามเหนือผนวกเวียดนามใต้ด้วยกำลังทหาร), สงครามกัมพูชา 1978 (กองทัพเวียดนามบุกกัมพูชา), สงครามหมู่เกาะพอล์คแลนด์ 1982 (อาร์เจนตินา-อังกฤษ), กรณีสหรัฐอเมริกาส่งกำลังทหารบุกเกรนาดาและปานามา เป็นต้น ซึ่งในวิกฤติการณ์ต่าง ๆ เหล่านี้สหประชาชาติมิได้แสดงบทบาทให้เห็นถึงอำนาจและกำลังบังคับต่อบรรดารัฐผู้เป็นฝ่ายในการเริ่มวิกฤติการณ์ต่าง ๆ นี้เลย ดังนั้นในวิกฤติการณ์อิรัก-คูเวตนี้ อิรักจึงคาดว่าจะมีผลเป็นไปเช่นเดียวกับวิกฤติการณ์ต่าง ๆ ซึ่งเกิดขึ้นก่อนหน้านี้ดังตัวอย่างข้างต้น

2. จากตัวอย่างการใช้กำลังทหารผนวกดินแดนที่เคยเกิดขึ้นก่อนหน้านี้ แม้การผนวกดินแดนนั้นจะขัดต่อกฎบัตรสหประชาชาติและขัดต่อกฎหมายระหว่างประเทศก็ตาม ไม่เคยปรากฏเลยว่ามีรัฐที่ถูกผนวกนั้นจะกลับคืนมามีดินแดนและอธิปไตยเช่นเดิมขณะก่อนถูกผนวก เช่นกรณีอินเดียผนวกรัฐไฮเดราบัด (Hyderabad) ในปี 1948 หรือกรณีเวียดนามเหนือผนวกเวียดนามใต้ เป็นต้น

3. จากศักยภาพทางการทหารของอิรัก ประกอบกับสภาพภูมิศาสตร์ที่แตกต่างและอยู่ห่างไกลจากรัฐที่สนับสนุนข้อมติคณะมนตรีความมั่นคงและในฐานะที่เมื่อผนวกคูเวตแล้วอิรักจะมีแหล่งน้ำมันสำรองมากที่สุดเป็นอันดับสองของโลก ทำให้อิรักเชื่อว่าไม่มีรัฐใดที่จะดำเนินมาตรการบังคับเป็นปฏิบัติการต่ออิรักอย่างจริงจัง เพราะไม่อาจทนต่อความสูญเสียที่อาจได้รับจากการตอบโต้ของอิรักได้

สถานการณ์ของคูเวตภายใต้วิกฤติการณ์

ตามข้อมติคณะมนตรีความมั่นคงที่ 660 นั้น คูเวตอยู่ในฐานะรัฐผู้เสียหายซึ่งได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายระหว่างประเทศและกฎหมายระหว่างประเทศ และตามสภาพการณ์วิกฤติการณ์นั้น คูเวตอยู่ในฐานะเสียเปรียบเพราะสูญเสียดินแดนไปแล้ว คูเวตจึงมีเพียงข้อสนับสนุนจากสหประชาชาติและกฎหมายระหว่างประเทศเป็นฐานสนับสนุนในการเรียกร้องของตนเท่านั้น และเป็นหนทาง

เดี่ยวที่คูเวตจะได้ดินแดนและอิสรภาพในอธิปไตยกลับคืนมา ดังนั้นคูเวตจึงยื่นกราน และไม่ยอมผ่อนปรนในการที่จะปฏิบัติตามข้อเสนอแนะของคณะมนตรีความมั่นคงที่ 660 โดยตลอด

เมื่อพิจารณาถึงสถานการณ์ของอิรักและคูเวตแล้ว จะเห็นได้ว่าทั้งสองฝ่ายไม่มีท่าทีผ่อนปรนต่อกันแต่อย่างใด จึงเป็นเหตุให้ข้อเสนอแนะของคณะมนตรีความมั่นคงที่ให้อิรักถอนทหารและจัดการเจรจาเพื่อยุติวิกฤตการณ์ไม่ได้รับการปฏิบัติสนองตอบ

2. บทบาทเลขาธิการสหประชาชาติในการแก้ไขวิกฤตการณ์อิรัก-คูเวต

จากวิกฤตการณ์อิรัก-คูเวต ได้ส่งผลกระทบต่อสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศอย่างมากมาย ซึ่งวิกฤตการณ์นี้เลขาธิการสหประชาชาติก็ได้มีส่วนร่วมในความพยายามที่จะแก้ไขวิกฤตการณ์ด้วย โดยอาจแยกพิจารณาบทบาทของเลขาธิการตามที่มาแห่งอำนาจสนับสนุนสถานการณ์เลขาธิการในวิกฤตการณ์ได้สามแนวทาง คือ

- 2.1 บทบาทเลขาธิการสหประชาชาติจากอำนาจหน้าที่โดยทั่วไป
- 2.2 บทบาทเลขาธิการสหประชาชาติจากอำนาจหน้าที่พิเศษซึ่งกำหนดโดยข้อมติคณะมนตรีความมั่นคงเกี่ยวกับวิกฤตการณ์ อิรัก-คูเวต
- 2.3 บทบาทเลขาธิการสหประชาชาติในการแก้ไขวิกฤตการณ์โดยทางการเมือง

2.1 บทบาทเลขาธิการสหประชาชาติจากอำนาจหน้าที่โดยทั่วไป

จากบทบาทเลขาธิการสหประชาชาติตามกรอบและนอกกรอบกฎบัตรสหประชาชาติดังกล่าวไปแล้วในบทที่ 1 ข้อ 2.2 เลขาธิการได้ใช้อำนาจ

หน้าที่ในส่วนของอำนาจบริหารองค์การ (Administrative Power) ช่วยเหลือ คณะมนตรีความมั่นคงในการแก้ไขวิกฤติการณ์นี้ ซึ่งบทบาทในบางด้านได้มีการ กำหนดไว้แล้วในระเบียบคณะมนตรีความมั่นคง (Rules of Procedure of the Security Council) เช่น การจัดระเบียบวาระการประชุม (ข้อ 7), การปฏิบัติหน้าที่หรือมอบหมายให้ผู้แทนเข้าปฏิบัติหน้าที่ในการประชุม (ข้อ 21), การอภิปรายในที่ประชุมคณะมนตรีความมั่นคง (ข้อ 22), การจัดเตรียมเอกสาร การประชุม (ข้อ 26) เป็นต้น โดยอาศัยความรู้ความเข้าใจในสภาพการณ์ของ วิกฤติการณ์ที่เลขาธิการรับทราบจากองค์กรต่าง ๆ ในความรับผิดชอบต่อเนื่อง มาตั้งแต่ก่อนที่อิรักบุกคูเวตในการรายงานและแสดงทัศนคติต่อคณะมนตรีความมั่นคง ในการพิจารณาหาหนทางแก้ไขวิกฤติการณ์จนออกเป็นข้อมติต่าง ๆ และแจ้งให้ รัฐสมาชิกทราบถึงข้อมตินั้น ซึ่งบทบาทในส่วนนี้ของเลขาธิการนั้น เป็นบทบาทภายใน องค์การ ซึ่งไม่มีการแทรกแซงจากภายนอก เลขาธิการซึ่งอยู่ในฐานะหัวหน้า เจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหารขององค์การจึงสามารถดำเนินงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ

2.2 บทบาทเลขาธิการสหประชาชาติจากอำนาจหน้าที่พิเศษซึ่งกำหนด โดยข้อมติคณะมนตรีความมั่นคงเกี่ยวกับวิกฤติการณ์ อิรัก-คูเวต

ข้อมติคณะมนตรีความมั่นคงที่ทำให้อำนาจหน้าที่แก่เลขาธิการ สหประชาชาติในการปฏิบัติงานในวิกฤติการณ์ อิรัก-คูเวต คือ

1. ข้อมติที่ 661 (6 สิงหาคม 1990) กำหนดมาตรการให้รัฐ สมาชิกระงับความสัมพันธ์ทางธุรกิจการค้ากับอิรัก และคณะมนตรีความมั่นคงได้ใช้อำนาจตามระเบียบคณะมนตรีความมั่นคง (Rules of Procedure of the

Seuivity Council) ชื่อ 28²¹ จัดตั้งคณะกรรมการสอบสวนติดตามผลการดำเนินการตามมาตรการนี้ โดยมีนาย Marjatta Rasi ผู้แทนฟินด์แลนด์ (Finland) ประจำคณะมนตรีความมั่นคงเป็นประธาน²² และข้อมตินี้ได้มอบหมายให้เลขาธิการเป็นผู้ช่วยเหลือและประสานงานในการดำเนินการของกรรมการคณะนี้ และให้เลขาธิการรายงานความคืบหน้าของการปฏิบัติตามข้อมตินี้ภายใน 30 วัน

2. ข้อมติที่ 664 (18 สิงหาคม 1990) คณะมนตรีความมั่นคงให้อิรักยินยอมอนุญาตให้ชาวต่างชาติที่อยู่ในอิรักและคูเวตเดินทางออกนอกประเทศได้ และประกาศลบสิ่งกีดขวางของอิรักที่ทำให้ปิดสถานทูตทุกแห่งในคูเวต โดยมอบหมายให้เลขาธิการเป็นผู้รายงานผลการปฏิบัติตามข้อมตินี้ในโอกาสแรกที่กระทำได้

3. ข้อมติที่ 666 (13 กันยายน 1990) คณะมนตรีความมั่นคงอนุญาตให้จัดส่งเครื่องบินรบอิรักและคูเวตได้ ในกรณีที่เกิดความจำเป็นด้านมนุษยธรรม โดยให้อยู่ภายใต้การดำเนินการของสหประชาชาติหรือหน่วยงานในลักษณะเดียวกันเท่านั้น และมอบหมายให้เลขาธิการเป็นผู้ดูแลช่วยเหลือและเป็นคนกลางจัดเจรจา (Good Office) เพื่ออำนวยความสะดวกในการจัดส่งและแจกจ่ายเครื่องบินรบดังกล่าว

4. ข้อมติที่ 674 (29 ตุลาคม 1990) ให้เลขาธิการดำเนินการในฐานะคนกลางจัดเจรจา (Good Office) เพื่อดูแลความเป็นอยู่และสวัสดิภาพของคนชาติรัฐที่สาม, คณะทูตและที่ปรึกษาที่คงอยู่ในอิรักและคูเวต และให้

²¹ Rules of Procedure of the Security Council,
Rule 28

"The Security Council May Appoint a commission or Committee or a Rapporteur for a Specified Question"

²² DH/701, (10 August 1990)

พยายามดำเนินการช่วยเหลือคนชาติรัฐที่สาม, คณะทูตและที่ปรึกษาที่ประสงค์จะเดินทางออกจากอิรักและคูเวตในการเดินทางออกมา

5. ข้อมติที่ 677 (28 พฤศจิกายน 1990) ให้เลขาธิการดำเนินการป้องกันรักษาเอกสารเกี่ยวกับสิทธิความเป็นพลเมืองของคูเวต

จากอำนาจหน้าที่ของเลขาธิการที่ได้รับมอบหมายเป็นการพิเศษจากข้อมติคณะมนตรีความมั่นคงดังกล่าวข้างต้นนั้น พอดีจะจำแนกบทบาทเลขาธิการได้ใน 3 ลักษณะด้วยกัน คือ

2.2.1 ผู้ตรวจสอบและรายงานผลของมาตรการตามข้อมติ

2.2.2 ผู้ประสานงานระหว่างสหประชาชาติและอิรัก

2.2.3 ผู้พิทักษ์สิทธิความเป็นพลเมืองของคูเวต

2.2.1 บทบาทในฐานะผู้ตรวจสอบและรายงานผลของการปฏิบัติ

ตามข้อมติ

บทบาทเลขาธิการสหประชาชาติในส่วนนี้ เป็นไปตามกรอบอำนาจที่คณะมนตรีความมั่นคงมอบหมายในข้อมติที่ 661 (6 สิงหาคม 1990) ซึ่งกำหนดให้บรรดารัฐสมาชิกกระงับความสัมพันธ์ทางธุรกิจการค้ากับอิรัก และได้จัดตั้งคณะกรรมการสอดส่องติดตามผลการดำเนินการตามมาตรการในข้อมตินี้โดย

"....."

6. โดยอำนาจตามระเบียบคณะมนตรีความมั่นคง ข้อที่ 28 จึงให้จัดตั้งคณะกรรมการของคณะมนตรีความมั่นคง ประกอบด้วยสมาชิกของคณะมนตรีความมั่นคง เพื่อควบคุมรายงาน สังเกตการณ์ และให้ข้อเสนอแนะแก่คณะมนตรีความมั่นคง ในหน้าที่ต่อไปนี้

(a) ตรวจสอบรายงานความคืบหน้าของการดำเนินการตามข้อมตินี้ ซึ่งได้มอบหมายให้เลขาธิการสหประชาชาติเป็นผู้ดำเนินการ

(b) แสวงหาข่าวสารการดำเนินการของรัฐต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องในการสนับสนุนการดำเนินการตามข้อมติ

.....

8. เรียกร้องให้เลขาธิการให้ความช่วยเหลือทั้งปวง เท่าที่จำเป็นต่อคณะกรรมการและจัดเตรียมการเท่าที่จำเป็นในสำนักงานเลขาธิการเพื่อวัตถุประสงค์นี้

.....

10. เรียกร้องให้เลขาธิการรายงานความคืบหน้าของการดำเนินการตามข้อมตินี้ต่อคณะมนตรีความมั่นคง โดยให้รายงานครั้งแรกภายใน 30 วัน

....."

ผลจากการนี้ทำให้เลขาธิการต้องเข้าไปเกี่ยวข้องกับมาตรการการระงับความสัมพันธ์ทางธุรกิจการค้ากับอิรัก ใน 2 ประการด้วยกันคือ

ประการแรก ทำให้เลขาธิการมีสิทธิที่จะตรวจสอบและได้รับข่าวสารเกี่ยวกับการดำเนินการตามข้อมตินี้จากบรรดาระัฐสมาชิกที่มีส่วนร่วมหรือเกี่ยวข้องกับการดำเนินการตามข้อมตินี้ โดยเลขาธิการได้แจ้งถึงข้อมตินี้ไปยังบรรดาระัฐสมาชิกตามหน้าที่ปกติทั่วไป พร้อมแจ้งให้บรรดาระัฐต่างๆ รายงานข่าวสารการดำเนินการของรัฐนั้น ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับข้อมตินี้มายังเลขาธิการ ซึ่งการดำเนินการของเลขาธิการเกี่ยวกับเรื่องนี้ ได้รับความร่วมมือเป็นอย่างดีจากรัฐต่าง ๆ โดยบรรดาระัฐที่ส่งกองเรือรบของตนไปปฏิบัติหน้าที่ในอ่าวเปอร์เซีย ต่างก็ได้รายงานการกระทำของตน และบรรดาระัฐที่เกี่ยวข้องกับการติดต่อธุรกิจการค้ากับอิรัก ก็ได้รายงานถึงการตัดความสัมพันธ์ทางการค้า ตลอดจนปริมาณการค้าที่ลดลง เป็นต้น

ประการที่สองทำให้เลขาธิการมีหน้าที่ต้องรายงานข่าวสารที่ได้รับเกี่ยวกับการดำเนินการตามข้อมตินี้ ตลอดจนจัดทำข้อเสนอแนะต่อคณะกรรมการที่คณะมนตรีความมั่นคงได้จัดตั้งขึ้นตามข้อมตินี้ เพื่อที่คณะกรรมการดังกล่าวจะได้ตรวจสอบถึงประสิทธิภาพของการดำเนินการตามข้อมตินี้ แล้วรายงานต่อคณะมนตรีความมั่นคงต่อไป

จากที่กล่าวมานี้จะเห็นได้ว่า เลขาธิการสหประชาชาติเป็นผู้ที่มีส่วนสำคัญในการดำเนินการตามข้อมติในส่วนของการติดตามผลการดำเนินการของรัฐต่าง ๆ เพื่อที่จะทราบได้ว่ามีรัฐใดบ้างที่ให้ความร่วมมือกับสหประชาชาติ และรัฐใดบ้างที่ไม่ให้ความร่วมมือ ซึ่งจากการนี้จะทำให้รัฐต่างๆ ไม่อาจเพิกเฉยต่อข้อมตินี้ได้ เพราะเมื่อมีการติดตามผลการดำเนินการเช่นนี้ รัฐที่เพิกเฉยไม่ปฏิบัติตามข้อมติอาจถูกบรรดารัฐต่างๆ ให้ความร่วมมือกับสหประชาชาติกดดันหรือดำเนินมาตรการกับรัฐดังกล่าวในฐานะเป้าหมายของข้อมติเลยก็ได้ จึงนับว่าเลขาธิการมีส่วนสำคัญที่ทำให้บรรดารัฐต่าง ๆ ต้องให้ความร่วมมือในการปฏิบัติตามข้อมตินี้

2.2.2 บทบาทในฐานะผู้ประสานงานระหว่างสหประชาชาติและอิรัก

จากภาวะการขาดแคลนอาหารในอิรักและคูเวต ซึ่งเป็นผลจากมาตรการคว่ำบาตรทางเศรษฐกิจตามข้อมติคณะมนตรีความมั่นคงที่ 661 (1990) และสถานการณ์ภาพของชาวต่างชาติ ซึ่งถูกกักตัวในอิรักและคูเวตนั้น คณะมนตรีความมั่นคงได้มีข้อมติที่ 666 อนุมัติให้จัดส่งเครื่องบริโภคให้อิรักและคูเวตในกรณีที่เกิดความจำเป็นด้านมนุษยธรรม และข้อมติที่ 677 เพื่อคุ้มครองสวัสดิภาพของชาวต่างชาติที่ตกค้างอยู่ในอิรักและคูเวต และอำนวยความสะดวก

ในการเดินทางออกจากอิรักและคูเวตของบุคคลเหล่านี้ โดยข้อมติดังกล่าวได้มอบหมายให้เลขาธิการสหประชาชาติเป็นผู้ประสานงาน เพื่อความสะดวกในการดำเนินการตามข้อมติคณะมนตรีความมั่นคง

2.2.3 บทบาทในฐานะผู้พิทักษ์สิทธิความเป็นพลเมืองของชาวคูเวต

จากการยึดครองคูเวตโดยอิรักนั้นอิรักได้มีความพยายามที่จะเปลี่ยนแปลงสัดส่วนประชากรชาวคูเวตที่ยังคงอยู่อาศัยในคูเวตให้ลดน้อยลง หรืออาจกล่าวอีกนัยหนึ่งคือ อิรักได้พยายามที่จะกลืนชาติคูเวต ซึ่งหากอิรักสามารถกระทำการนี้ได้สำเร็จ คูเวตก็จะเป็นเพียงแต่รัฐในนาม หรือในทางนิตินัยที่สหประชาชาติให้การรับรองเท่านั้น เพราะคูเวตจะปราศจากทั้งดินแดนและประชากร ซึ่งเป็นองค์ประกอบของความเป็นรัฐ

คณะมนตรีความมั่นคง ได้พิจารณาปัญหานี้และได้มีข้อมติที่ 677 เมื่อ 28 พฤศจิกายน 1990 ขอให้เลขาธิการสหประชาชาติ เป็นผู้ดำเนินการป้องกันมิให้มีการทำลายเอกสาร ว่าด้วยความเป็นพลเมืองของชาวคูเวต พร้อมทั้งได้ประณามการกระทำดังกล่าวของอิรัก

"....."

1. ประณามอิรักในความพยายามที่จะเปลี่ยนแปลงองค์ประกอบทางประชากรของคูเวต และการทำลายทะเบียนราษฎรคูเวต
2. ให้อำนาจเลขาธิการสหประชาชาติในการรักษาทะเบียนราษฎรของคูเวต ซึ่งได้รับการรับรองโดยรัฐบาลคูเวต จนถึงวันที่ 1 สิงหาคม 1990

3. เรียกร้องให้เลขาธิการสหประชาชาติ โดยความร่วมมือของรัฐบาลคูเวต ก่อตั้งระเบียบและกฎเกณฑ์ในการจัดทำสำเนาทะเบียนราษฎร"

อย่างไรก็ตาม แม้คณะมนตรีความมั่นคงจะมีข้อมติให้อำนาจเลขาธิการสหประชาชาติในการรักษาทะเบียนราษฎร อันแสดงถึงสิทธิความเป็นพลเมืองคูเวตดังกล่าว แต่ในการดำเนินการนั้น เลขาธิการสหประชาชาติต้องประสบอุปสรรคมากมาย เพราะจากการที่อิรักสามารถยึดครองคูเวตได้โดยใช้ระยะเวลาอันสั้น เป็นผลให้เอกสารทางทะเบียนราษฎรต่าง ๆ ตกค้างอยู่ในคูเวต และไม่สามารถเข้าไปตรวจสอบได้ในระหว่างที่คูเวตยังถูกยึดครองอยู่ จึงคงทำได้เพียงตรวจสอบและรวบรวมจากชาวคูเวตที่ได้เดินทางออกจากคูเวตเท่านั้น

2.3 บทบาทเลขาธิการสหประชาชาติในการแก้ไขวิกฤติการณ์โดย ทางการเมือง

เลขาธิการสหประชาชาติ ได้ใช้ความพยายามทางการเมืองในการแก้ไขวิกฤติการณ์นี้ โดยได้พบปะเจรจากับรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศอิรัก เพื่อหาแนวทางแก้ไขวิกฤติการณ์ที่กรุงอัมมัน ในปลายเดือนสิงหาคม 1990 แต่ประสบความล้มเหลว อย่างไรก็ตามเลขาธิการสหประชาชาติ ก็มิได้ละความพยายามแต่อย่างใด ต่อการใช้วิธีการทูตในการแก้ไขวิกฤติการณ์ ควบคู่ไปกับการดำเนินการของคณะมนตรีความมั่นคง โดยได้เจรจากับรัฐมนตรีต่างประเทศประชาคมยุโรป เพื่อหาความสนับสนุนในการเจรจาสันติภาพกับผู้นำอิรัก แต่ในการเจรจากับผู้นำอิรักในวันที่ 13 มกราคม 1991 เลขาธิการสหประชาชาติต้องประสบความล้มเหลวอีกครั้ง และได้ยอมรับว่าไม่อาจหลีกเลี่ยงสงครามได้²³

²³ UN Chronicle, (March 1991), p. 47

จากความล้มเหลวของ เลขาธิการสหประชาชาติ ในการแก้ไข
วิกฤติการณ์นี้ อาจวิเคราะห์ได้ว่าเป็นผลมาจากไม่ได้รับความร่วมมือจากคู่เจรจ
คืออิรักนั่นเอง เพราะการที่ เลขาธิการสหประชาชาติจะประสบความสำเร็จใน
การเจรจาใด ๆ นั้น จะต้องประกอบไปด้วย²⁴

- ก) มีความเป็นไปได้ที่จะประสบความสำเร็จในการเจรจา
- ข) มีพื้นฐานทางกฎหมายสนับสนุน
- ค) ได้รับความสนับสนุนจากรัฐต่าง ๆ

แต่ในการเจรจากับอิรักนั้น เลขาธิการสหประชาชาติมีข้อสนับสนุน
ทางกฎหมายและจากรัฐต่าง ๆ แต่ไม่ได้รับความร่วมมือจากคู่เจรจา โดยไม่
ตกลงในเรื่องที่เจรจา ทำให้การเจรจาล้มเหลว ต้องล้มเหลว แต่ความล้มเหลวนี้
เมื่อพิจารณาแล้ว ไม่ใช่เรื่องผิดปกติแต่อย่างใด เพราะคณะมนตรีความมั่นคงที่มี
อำนาจสูง และดำเนินการที่เป็นรูปธรรมในการบีบบังคับอิรักต่าง ๆ ยังไม่
อาจทำให้อิรักยอมรับข้อเสนอ ซึ่งนำไปสู่สันติภาพอันวางอยู่บนพื้นฐานของระบบ
สหประชาชาติได้

3. บทบาทสมัชชาสหประชาชาติในการแก้ไขวิกฤติการณ์อิรัก-คูเวต

เนื่องจากวิกฤติการณ์อิรัก-คูเวต ได้เข้าสู่การพิจารณาของคณะมนตรี
ความมั่นคง ตั้งแต่เริ่มวิกฤติการณ์ในวันที่ 2 สิงหาคม 1990 ดังนั้น สมัชชา

²⁴ Vratislav Pechota "Good Office of the
Secretary-General of the United Nations : Contemporary
Theory and Practice" In Essays on International Law,
Edited by M.K. Nawaz (Sijthoff-Leyden, 1976) p. 194.

สหประชาชาติ จึงถูกจำกัดอำนาจในการพิจารณาปัญหาวิกฤติการณ์นี้ โดยกฎบัตร
สหประชาชาติ มาตรา 12 วรรค 1

"ในขณะที่คณะมนตรีความมั่นคง กำลังปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวกับกรณีพิพาท
หรือสถานการณ์ใด ๆ อันได้รับมอบหมายตามกฎหมายฉบับปัจจุบันอยู่นั้น สมัชชาจะ
ไม่ให้คำแนะนำใด ๆ เกี่ยวกับกรณีพิพาทหรือสถานการณ์นั้น นอกจากคณะมนตรี
ความมั่นคงจะร้องขอ"

อย่างไรก็ตามสมัชชายังคงได้รับข่าวสารเกี่ยวกับการดำเนินการต่าง ๆ
ของคณะมนตรีความมั่นคงในความพยายามแก้ไขวิกฤติการณ์นี้ โดยผ่านทาง
เลขาธิการสหประชาชาติ นอกจากนั้น บรรดารัฐต่าง ๆ ยังอาจเสนอความเห็น
หรือแนวทางแก้ไขวิกฤติการณ์ต่อสมัชชาได้ เพื่อให้สมาชิกสมัชชาได้รับทราบ แต่จะ
ไม่มีการพิจารณาในเรื่องนั้น ๆ ซึ่งในสวนนี้ฝรั่งเศส ได้เสนอแผนการสันติภาพต่อ
สมัชชาด้วย แต่ไม่ได้รับความสำเร็จ

แต่ยังคงมีบางเรื่องที่สมัชชาได้พิจารณาในสมัยประชุมสามัญที่ 45 นี้คือ
ได้พิจารณาโดยไม่มีการลงมติว่า การรุกรานและยึดครองคูเวตโดยอิรักนั้น เป็น
การกระทำที่ขัดต่อกฎบัตรสหประชาชาติ²⁵ ซึ่งเป็นการวินิจฉัยเกี่ยวกับการกระทำ
ของรัฐว่า ถูกต้องตามกฎหมายสหประชาชาติหรือไม่ โดยไม่เกี่ยวกับผลของการ
กระทำระหว่างรัฐในวิกฤติการณ์ ซึ่งคณะมนตรีความมั่นคงพิจารณาอยู่

²⁵ A/45/455, (21 December 1990) , Item 153.

สรุป

จากบทนี้ จะเห็นได้ว่าการดำเนินการแก้ไขวิกฤติการณ์ โดยสันติวิธีนั้น ไม่อาจแก้ไขวิกฤติการณ์นี้ได้ ทั้งนี้เพราะมาตรการต่าง ๆ ส่วนแล้วแต่ต้องอาศัยความร่วมมือจากอิรัก ซึ่งเป็นรัฐผู้รุกรานทั้งสิ้น เมื่ออิรักไม่สนองตอบความร่วมมือ บรรดามาตรการสันติวิธีต่าง ๆ จึงไม่อาจดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพ

อย่างไรก็ตาม ในความล้มเหลวของมาตรการเหล่านั้น ก็ได้ก่อให้เกิด ผลทางอ้อมขึ้นในบรรดารัฐต่าง ๆ ที่สังเกตเห็นถึงภัยของวิกฤติการณ์ และให้ความร่วมมือกับสหประชาชาติอย่างมาก ซึ่งเป็นส่วนช่วยเหลือให้การดำเนินการต่อไป ของสหประชาชาติที่มีความมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น