

บทที่ 2

องค์การระหว่างประเทศกับบทบาทด้าน การรักษาสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ

องค์การระหว่างประเทศระดับโลกที่มีบทบาทสำคัญด้านการรักษาสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศอันได้แก่ สันนิบาตชาติ (League of Nations) และสหประชาชาติ (United Nations) นั้นเป็นแหล่งที่รวมเอาแนวคิด และหลักการสำคัญที่มนุษย์ได้พยายามคิดค้นขึ้นเพื่อสร้างความร่วมมือระหว่างรัฐอันจะนำไปสู่การธำรงรักษาสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ เพื่อควบคุม หลีกเลียงสงครามและความขัดแย้งต่างๆ อย่างไรก็ตาม แนวคิดและการปฏิบัติเหล่านี้เมื่อสืบย้อนหลังไปหลายศตวรรษจะพบว่า ความคิดในการก่อตั้งองค์การระหว่างประเทศนั้นมีมานานแล้ว องค์การระหว่างประเทศในปัจจุบันจึงเป็นมรดกทางความคิดที่สมควรจะทำการพิจารณาย้อนกลับไปถึงรากฐานแนวความคิด และพัฒนาการขององค์การระหว่างประเทศก่อนที่จะกลายมาเป็นองค์การระหว่างประเทศดังเช่นปัจจุบัน ดังนั้นในบทนี้จะทำการศึกษาโดยเรียงตามลำดับหัวข้อดังต่อไปนี้คือ

2.1 ความพยายามในการก่อตั้งองค์การระหว่างประเทศในระยะแรก

2.2 พัฒนาการขององค์การระหว่างประเทศในศตวรรษที่ 20

2.2.1 สันนิบาตชาติ

2.2.2 สหประชาชาติ

2.1 ความพยายามในการก่อตั้งองค์การระหว่างประเทศในระยะแรก

องค์การระหว่างประเทศโดยเฉพาะในรูปแบบที่พัฒนามาเป็นสันนิบาตชาติและสหประชาชาติมีความเป็นมาที่เกี่ยวข้องกับความพยายามของมหาอำนาจในยุโรป โดยเฉพาะอย่างยิ่งช่วงคริสต์ศตวรรษที่ 19 ในความร่วมมือกันรักษาระเบียบระหว่างชาติขณะนั้น¹ รากฐานของ

¹ Inis L. Claude, Swords into plowshares : The problems and progress of international organization, 4th ed. (New York : Random House, 1984), pp. 21-40.

"ระเบียบ" ดังกล่าวแท้จริงแล้วอยู่ที่การรักษาดุลทางอำนาจระหว่างมหาอำนาจด้วยกันเป็นสำคัญ กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ มหาอำนาจเป็นผู้มีส่วนสำคัญในการจัดตั้งองค์การระหว่างประเทศเพื่อเป็นวิถีทางสถาบันในการจัดการกับความสัมพันธ์ทางอำนาจของตน

เมื่อปลายคริสต์ศตวรรษที่ 18 (ค.ศ.-1793-1815) ได้เกิดความขัดแย้งระหว่างประเทศขนาดใหญ่เกิดขึ้น อันได้แก่ สงครามนโปเลียน เป็นสงครามที่สำคัญคือสงครามที่ดำเนินโดยนโปเลียนเพื่อสร้างจักรวรรดิฝรั่งเศส นโปเลียนได้รับชัยชนะจากสงครามในอิตาลีในปี ค.ศ.1796-1797 สงครามอียิปต์ในปี ค.ศ.1798-1799 สงครามกับฝ่ายสัมพันธมิตรครั้งที่ 1 ในปี ค.ศ.1797 และครั้งที่ 2 ในปี ค.ศ.1799-1800 ชัยชนะครั้งต่างๆที่เกิดขึ้นทำให้อำนาจของจักรวรรดิฝรั่งเศสขยายตัวมากขึ้น และในปี ค.ศ.1808 นโปเลียนก็สถาปนาตนเองขึ้นเป็นจักรพรรดิของฝรั่งเศส² การสงครามของนโปเลียนดำเนินเรื่อยมาจนในที่สุดก็พ่ายแพ้เมื่อปี ค.ศ.1815 ต่อมาในคริสต์ศตวรรษที่ 19 เป็นระยะของความพยายามที่จะแก้ไขปัญหาคความขัดแย้งระหว่างประเทศบนพื้นฐานของความร่วมมือหลายฝ่าย (Multilateral Basis) การประชุมแห่งเวียนนา (Congress of Vienna) ในปี ค.ศ.1814-1815 ซึ่งมีประเทศฝ่ายชนะก็ตี 4 ประเทศ (พันธมิตร 4 ฝ่ายอันได้แก่ รัสเซีย ออสเตรีย ปรุสเซีย อังกฤษ- Quadruple Alliance) กับฝรั่งเศส การประชุมสันติภาพที่ ปารีสปี ค.ศ.1818 ภายหลังสงคราม นโปเลียนซึ่งมีประเทศเข้าร่วมประชุม 8 ประเทศ คือ ผู้ชนะ 4 ประเทศ และฝรั่งเศส สเปน ปอร์ตุเกส สวีเดนก็ตี และการประชุมเอ็กซ์ลาชาเปลล์ (Aix-la-Chapelle Conference) ปี ค.ศ.1818 หลังจากที่ประเทศพันธมิตรได้เคลื่อนทัพออกจากฝรั่งเศสก็ตี เป็นความพยายามที่จะแก้ไขข้อขัดแย้งระหว่างประเทศมหาอำนาจในยุโรปโดยการจัดให้มีการประชุมหลายฝ่ายขึ้นเพื่อสร้างความร่วมมือกันของมหาอำนาจในยุโรป หรือที่เรียกกันว่า Concert of Europe แม้ว่าความพยายามดังกล่าวยังคงขาดองค์การที่ถาวรและเป็นเพียงการประชุม แต่ก็ถือได้ว่าเป็นการวางพื้นฐานที่สำคัญให้มีการจัดตั้งองค์การระหว่างประเทศในลักษณะที่เข้าใจกันในปัจจุบันในระยะต่อมา³ ในความเข้าใจของมหาอำนาจในขณะนั้น ปัญหาที่สำคัญก็คือความเคลื่อนไหวเปลี่ยนแปลงใดๆก็ตามที่จะคุกคาม"สถานะเดิม" ที่ได้รับการฟื้นฟูขึ้นมาภายหลังสงครามนโปเลียน ลักษณะที่สำคัญของระบบนี้คือการที่มหาอำนาจที่ทรงอำนาจที่สุดในยุคนั้นเข้ามามีสถานะและ

² สุรชาติ บำรุงสุข, สงคราม: จากยุคบุกเบิกสู่ศตวรรษที่ 21 (กรุงเทพฯ:บริษัท อมรินทร์ พริ้นติ้งพับลิชชิ่ง จำกัด, 2541), หน้า 97.

³ Stephen Goodspeed , The nature and function of international organization (New York : Oxford University Press,1959),p.28.

ความรับผิดชอบเป็นพิเศษในการฟื้นฟูและจรรโลงสันติภาพ ด้วยเหตุนี้ที่เรียกกันว่า "ความร่วมมือแห่งยุโรป"(Concert of Europe) โดยเนื้อแท้แล้วก็คือ "ความร่วมมือของมหาอำนาจ"(Concert of Great Powers) นั่นเอง และการประชุมในกรอบของความร่วมมือกันของยุโรปนี้จึงมีจุดมุ่งหมายเพื่อสร้างความมั่นคงให้กับยุโรปแทนที่ระบบดุลแห่งอำนาจที่ไม่ค่อยจะได้ผลในระยะนั้น

ลักษณะการดำเนินการซึ่งประกอบด้วยการประชุมเฉพาะกิจของมหาอำนาจยุคนั้นตั้งแต่ปี ค.ศ.1815 เป็นต้นมาได้กลายมาเป็นส่วนหนึ่งของชีวิตทางการเมืองระหว่างประเทศในยุโรปและก็เป็นกลไกทางสถาบันที่ไม่เคยปรากฏมาก่อนนับตั้งแต่ระบบสมัยใหม่ที่ประกอบด้วยรัฐชาติอิสระพัฒนาขึ้นมา ดังที่ Friedrich Gent นักเขียนร่วมสมัยนั้นได้ให้ความเห็นไว้อย่างน่าสนใจว่า "ระบบซึ่งได้รับการจัดตั้งขึ้นมาในยุโรปตั้งแต่ ค.ศ.1814 และ 1815 เป็นปรากฏการณ์ที่ไม่มีใครได้ยินได้ฟังมาก่อนในประวัติศาสตร์โลก หลักการของดุลอำนาจ ของการถ่วงดุลและคานอำนาจซึ่งกันและกัน อันเป็นหลักการที่ได้ครอบงำและหลายครั้งได้นำความยุ่งยากมาสู่ยุโรปและทำให้ต้องนองไปด้วยเลือดมาเป็นเวลา 3 ทศวรรษได้ถูกแทนที่โดยหลักการของสหภาพซึ่งรวมรัฐต่างๆอยู่ภายใต้สหพันธ์ที่มีมหาอำนาจเป็นผู้ดำเนินการ"⁴

หลังจากปี ค.ศ.1822 การร่วมการประชุมเพื่อปรึกษาหารือกันของมหาอำนาจในยุโรป (ออสเตรีย รัสเซีย รัสเซีย อังกฤษ และฝรั่งเศส) ในกรอบของความร่วมมือกันของยุโรปก็ต้องชะงักไป เพราะมหาอำนาจมัวแต่หันไปสนใจกับการปราบปรามพวกเสรีนิยมและการก่อกบฏภายในของแต่ละรัฐเอง และนอกจากนั้นนโยบายภายในของแต่ละรัฐมหาอำนาจในยุโรปก็แตกต่างกัน บางรัฐเห็นด้วยกับการเปลี่ยนแปลงการปกครองเป็นระบอบเสรีนิยม แต่บางรัฐไม่เห็นด้วยจนกระทั่งในการประชุมแห่งปารีส (Congress of Paris) ปี ค.ศ.1852 จึงได้มีการพยายามให้ใช้วิธีการประนีประนอมแทนที่การใช้กำลังเพื่อแก้ปัญหาระหว่างรัฐอีกครั้งหนึ่ง กล่าวได้ว่าในช่วงหลังของศตวรรษที่ 19 ได้มีการจัดประชุมกันบ่อยครั้งเพื่อแก้ไขวิกฤตการณ์ต่างๆ เช่น การขยายอำนาจของรัสเซีย ความพยายามยึดครองแอฟริกาเป็นอาณานิคมทั้งทวีป และการคุกคามต่อสถานะความเป็นกลางของรัฐ อันสืบเนื่องมาจากเทคโนโลยีทางการสงครามได้พัฒนาขึ้น⁵ การจัดการประชุมที่ค่อนข้างจะประสบความสำเร็จ เช่น การประชุมแห่งเบอร์ลิน (Berlin Congress) เมื่อปี

⁴Hans J. Morgenthau, Politics among nations, 5th ed.(New York:Knopf,1973) ,pp.436-437.

⁵ สมพงษ์ ชูมาก, องค์การระหว่างประเทศ : สันนิบาตชาติ สหประชาชาติ (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย,2533),หน้า 14.

ค.ศ.1878 ซึ่งจัดการกับสถานการณ์ในตะวันออกไกล การประชุมแห่งเบอร์ลินเมื่อปี ค.ศ.1884-1885 ซึ่งพยายามจัดการกับการแข่งขันการค้าอาณานิคมในแอฟริกากลาง การประชุมอัลเจซีร์ส (Algeciras Conference) เมื่อปี ค.ศ.1912-1913 ซึ่งได้จัดการกับสถานการณ์อันตรายเป็นพิเศษที่เพิ่มมากขึ้นในโมร็อกโก⁶ เป็นต้น

เมื่อถึงช่วงปลายศตวรรษที่ 19 และต้นศตวรรษต่อมาก็มีพัฒนาการ อันเป็นความพยายามที่จะก้าวไกลไปกว่าระบบความร่วมมือของมหาอำนาจ คือ"การประชุมสันติภาพระหว่างชาติ"(International Peace Conferences) ณ กรุงเฮก ประเทศเนเธอร์แลนด์ ในปี ค.ศ.1899 และ 1907 การประชุมทั้ง 2 ครั้งเกือบจะเรียกได้ว่าเป็นการประชุมที่มีลักษณะเป็น"สากล"จริงๆคือ มีชาติต่างๆในโลกเข้าร่วมเกือบทั้งหมดรวมทั้งชาติเล็ก โดยในการประชุมครั้งแรกมีชาติต่างๆเข้าร่วมประชุม 26 ชาติซึ่งส่วนใหญ่เป็นชาติยุโรป แต่ในการประชุมครั้งที่สองมีชาติต่างๆเข้าร่วมประชุมถึง 44 ชาติ รวมทั้งชาติละตินอเมริกาเป็นจำนวนมาก⁷ จึงนับเป็นการเปิดศักราชสำหรับชาติเหล่านี้ที่จะมีบทบาทในระบบการเมืองระหว่างประเทศในเวลาต่อมา การประชุมนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อวางกฎเกณฑ์เกี่ยวกับสิทธิและพันธกรณีของรัฐและสะท้อนถึงความจำเป็นในการปฏิรูประยะยาวเกี่ยวกับพฤติกรรมของรัฐ และเกี่ยวกับวิธีการที่จะแก้ปัญหาความขัดแย้งโดยการใช้จ่ายที่สาม และโดยการหลีกเลี่ยงการใช้สงคราม⁸ นอกจากนั้นประเด็นที่นำเข้ามาพิจารณาก็มีมากมาย กว้างขวาง ซึ่งสะท้อนความต้องการที่จะปฏิรูประบบความสัมพันธ์ระหว่างประเทศให้เป็นการถาวรแทนที่จะเป็นการประชุมเพื่อแก้ปัญหาเฉพาะหน้าใดๆ

การประชุมที่กรุงเฮกมิได้นำไปสู่การปฏิรูปสำคัญใดๆ อย่างไรก็ตามก็ตีความสำคัญของกรณีเลื่อนไหวครั้งนี้ซึ่งต่อมาเรียกว่า "ระบบเฮก"(The Hague System) มิได้อยู่ที่ความสำเร็จหรือผลในทางรูปธรรม โดยเฉพาะในแง่ของการจัดระเบียบทางสถาบันถาวรขึ้นสำหรับจัดการกับปัญหาสันติภาพระหว่างชาติ การประชุม ค.ศ.1899 มีการตกลงยอมรับให้มี"อนุสัญญาว่าด้วยการตัดสินข้อพิพาทระหว่างชาติโดยสันติวิธี"(Convention on the Pacific Settlement of International Disputes) ซึ่งมีบทบัญญัติว่าด้วยการจัดตั้งและการดำเนินการ"คณะกรรมการจัดการเฉพาะกิจ

⁶ Army Vandenbosch and Willard N.Hogan, The United Nations background. organization. functions. activities , p.64.

⁷ วีระ นุชเปี่ยม, การเมืองโลกหลังสมัยใหม่ (กรุงเทพฯ: ศิลปสยามบรรจุกัณฑ์และการพิมพ์,1998),หน้า 239.

⁸ สมพงษ์ ชูมาก, องค์การระหว่างประเทศ : สันนิบาตชาติ สหประชาชาติ ,หน้า 15.

ระหว่างชาติเพื่อการไต่สวน" และการจัดตั้ง"ศาลอนุญาโตตุลาการถาวร"(Permanent Court of Arbitration)⁹

ความคิดและความเคลื่อนไหวเหล่านี้ถือเป็นต้นเค้าของสถาบันทางกฎหมายระหว่างประเทศในเวลาต่อมา แต่ที่นับว่ามีความสำคัญไม่น้อยเช่นกันคือ การประชุมทั้ง 2 ครั้ง ดังกล่าวได้โดยสร้างจิตสำนึกและความสนใจต่อสภาวะความเป็นจริงของสังคมระหว่างชาติขณะนั้น รวมทั้งความเข้าใจที่ว่าสังคมระหว่างชาติกำลังพัฒนาไปเป็น"สังคมโลก"ในลักษณะที่เป็นนามธรรมเพื่อหาทางสร้างระบบใหม่ที่จะควบคุมสงครามโดยทั่วไปแทนที่จะเป็นเพียงการรักษาสันติภาพในวิกฤตการณ์เฉพาะต่างๆ ความคิดและการถกเถียงพิจารณาในลักษณะนี้เองที่จะเป็นการปูทางให้แก่การพยายามหาทางจัดระเบียบทางสถาบันระหว่างชาติตามหลักการความมั่นคงปลอดภัยร่วมกัน (collective security)

จากที่กล่าวมาข้างต้นจึงเป็นพัฒนาการด้านความร่วมมือของชาติทั้งหลายในการจัดการต่อสันติภาพที่ชัดเจนและเป็นกระบวนการที่มีขั้นตอนการพัฒนาที่ไม่ยาวนานนัก โดยเริ่มจากการประชุมเพื่อนำสันติภาพกลับคืนมาทุกครั้งเมื่อสงครามสิ้นสุดลง และค่อยๆพัฒนาไปจนถึงแนวความคิดในการจัดให้มีการประชุมเพื่อรักษาสันติภาพเพื่อวางหลักเกณฑ์เกี่ยวกับวิธีการจัดการกับความขัดแย้ง และควบคุมไม่ให้เกิดสงครามขึ้น

ในช่วงศตวรรษที่ 19 เช่นกันที่มีการคิดและการดำเนินงานในลักษณะที่เป็นองค์การเฉพาะด้านเกี่ยวข้องกับปัญหาหลากหลายที่ไม่ได้เกี่ยวกับการเมืองเป็นสำคัญ ความจำเป็นที่จะต้องมีการดำเนินงานในลักษณะนี้สะท้อนให้เห็นถึงการเจริญเติบโตขยายตัวของกิจการระหว่างประเทศที่เข้าไปเกี่ยวข้องกับเรื่องต่างๆไม่ว่าจะในด้านเศรษฐกิจ วิชาการ สังคมและวัฒนธรรมที่ก่อให้เกิดการขยายตัวด้านการค้า การเคลื่อนย้าย แลกเปลี่ยนบุคคล การถ่ายทอด และแลกเปลี่ยนความรู้ และแม้กระทั่งการถ่ายทอดปัญหาต่างๆให้แก่กัน ตัวอย่างขององค์การและหน่วยงานที่พัฒนาขึ้นเพื่อตอบสนองความจำเป็นในลักษณะต่างๆดังกล่าวคือ คณะกรรมาธิการว่าด้วยลำน้ำนานาชาติ 2 ชุด ได้แก่ Central Rhine Commission (1804) และ European Commission for the Control of the Danube (1856) สหภาพโทรเลขระหว่างชาติ(International Telegraphic Union)ที่จัดตั้งขึ้นในปี ค.ศ.1865 และสหภาพไปรษณีย์สากล (Universal Postal Union) ปี ค.ศ.1874 นอกจากนั้นแล้วก็มีองค์การหรือหน่วยงานอีกมากมายที่ดำเนินการเฉพาะด้านในเรื่องเกี่ยวกับการอนามัย

⁹ ธีระ นุชเปี่ยม, การเมืองโลกหลังสมัยใหม่, หน้า 205.

และสาธารณสุข การเกษตร พิกัดอัตราภาษีศุลกากร การเดินรถไฟ มาตรฐานน้ำหนักรและกการวัด สิทธิบัตรและลิขสิทธิ์ ยาเสพติดและสภาพเรือนจำและนักโทษ¹⁰ พัฒนาการของการดำเนินงานใน แนวนี้ นับเป็นการวางรากฐานให้แก่ความคิดและแนวทางปฏิบัติที่ต่อมาเรียกกันว่า "หน้าที่นิยม"(functionalism) อันเป็นรูปแบบสำคัญอีกรูปแบบหนึ่งของการจัดระเบียบทางสถาบัน ระหว่างชาติ

2.2 พัฒนาการขององค์การระหว่างประเทศในศตวรรษที่ 20

ในศตวรรษที่ 20 ได้เกิดมีองค์การระหว่างประเทศที่มีขอบเขตความรับผิดชอบกว้างขวาง และมีการจัดองค์การที่ซับซ้อนมากที่สุด 2 องค์การ อันถือว่าเป็นพัฒนาการที่สำคัญขององค์การ ระหว่างประเทศ ซึ่งได้แก่สันนิบาตชาติ กับสหประชาชาติ สันนิบาตชาติและสหประชาชาติเป็น องค์การระหว่างประเทศระดับโลก สันนิบาตชาติเกิดขึ้นหลังสงครามโลกครั้งที่หนึ่ง สหประชาชาติ เกิดขึ้นหลังสงครามโลกครั้งที่สอง องค์การทั้งสองมีสมาชิกประกอบด้วยรัฐที่ทุกภูมิภาคของโลก และมีขอบเขตอำนาจหน้าที่กว้างขวางตั้งแต่เรื่องการรักษาสันติภาพและความมั่นคงระหว่าง ประเทศ การส่งเสริมความร่วมมือทางเศรษฐกิจและสังคม การส่งเสริมการปกครองตนเองของดินแดนต่างๆตลอดจนการลดอาวุธและการส่งเสริมสิทธิมนุษยชน¹¹

ดังนั้นในหัวข้อนี้จึงจะทำการพิจารณาถึงความเป็นมา ความเคลื่อนไหว และแนวคิดใน การก่อตั้งสันนิบาตชาติ และสหประชาชาติ อันเป็นองค์การสำคัญที่มีบทบาทด้านการรักษาสันติ ภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ

¹⁰ Joseph S. Nye Peace in parts : Integration and conflict in regional organization (Boston: Little,Brown,1970), Cited in Raymond F.Hopkins and Richard W. Mansbach, Structure and process in international politics (New York : Harper & Row Publishers,1973) ,p.210.

¹¹ สมพงษ์ ชูมาก, องค์การระหว่างประเทศ : สันนิบาตชาติ สหประชาชาติ ,หน้า 16.

2.2.1 สันนิบาตชาติ

เมื่อเริ่มต้นศตวรรษที่ 20 ปัญหาจากการเมืองในยุโรปอันนำไปสู่การที่มหาอำนาจในโลกใบเก่าได้แบ่งแยกออกเป็นสองค่าย กล่าวคือ ทางฝ่ายหนึ่งนั้น เยอรมนีได้ร่วมกับราชอาณาจักรออสเตรีย-ฮังการี และอิตาลี หรือที่เรียกว่า "ระบบพันธมิตรสามฝ่าย หรือระบบไตรภาคี" (Triple Alliance) และอีกฝ่ายหนึ่ง ฝรั่งเศส และรัสเซียได้ทำความตกลงอย่างลับๆ ในการเป็นพันธมิตรร่วมกันซึ่งเรียกว่า "ระบบพันธมิตรสองฝ่าย" (Dual Alliance) จนเมื่อเยอรมนีขยายอำนาจ และบทบาทมากขึ้นทั้งในยุโรปและในดินแดนโพ้นทะเล อังกฤษจึงได้ทำความเข้าใจร่วมกับฝรั่งเศส (Entente) ในอันที่จะรับมือกับการขยายอำนาจของเยอรมนี และความเข้าใจร่วมกันนี้ยังขยายไปยังรัสเซียด้วย จึงมีผลทำให้กลุ่มนี้เรียกว่าเป็น "กลุ่มความเข้าใจร่วมกันสามฝ่าย" (Triple Entente) ถึงแม้ว่าในยุโรปขณะนั้นจะอยู่ในภาวะปลอดสงคราม แต่สิ่งที่ดำรงอยู่คือความหวาดระแวง และการไม่ไว้วางใจซึ่งกันและกัน แม้ว่าสงครามยังไม่เกิดแต่ก็เห็นได้ชัดว่าเป็นสันติภาพที่อยู่ภายใต้การเตรียมพร้อม และการเผชิญหน้า¹² นอกจากนี้ปัญหาเชื้อชาติ และการเมืองในคาบสมุทรบอลข่าน ก็เป็นสาเหตุของความขัดแย้งที่สำคัญอีกประการหนึ่ง คาบสมุทรบอลข่านเป็นที่อยู่ของชนหลายเชื้อชาติ และปัญหาเชื้อชาติได้ขยายตัวมากขึ้น เมื่อประเทศที่อยู่ในอาณาบริเวณใกล้เคียงได้เข้ามามีบทบาทในการหนุนหลังกลุ่มชนต่างๆ เช่น รัสเซียได้เข้ามาสนับสนุนกลุ่มชนชาติที่มีเชื้อสายสลาฟ (Slave) เพราะการกระทำดังกล่าวจะเป็นหนทางที่ทำให้รัสเซียสามารถขยายอิทธิพลของตนในคาบสมุทรบอลข่านได้ เซอร์เบีย (Serbia) ซึ่งเป็นประเทศของชนชาติสลาฟได้เป็นหัวหอกและได้มีแนวความคิดที่จะรวมชนชาติสลาฟไว้ด้วยกัน โดยได้จัดตั้ง "ขบวนการรวมชนชาติสลาฟ" ขึ้น (Pan-Slave Movement) แต่ความต้องการของรัสเซียและของเซอร์เบียก็ถูกขัดขวางโดยการที่ออสเตรีย-ฮังการี ได้รวมเอาบอสเนียและเฮอร์เซโกวีนา (Bosnia and Herzegovina) เข้ามาไว้ในราชอาณาจักรของตน การผนวกดินแดนดังกล่าวได้ทำให้การแบ่งฝ่ายของมหาอำนาจยุโรปเป็นไปอย่างชัดเจนมากยิ่งขึ้น เพราะในขณะที่ออสเตรีย-ฮังการีมีปัญหาเกี่ยวกับเซอร์เบียซึ่งได้รับการสนับสนุนจากรัสเซียนั้น ออสเตรียในขณะเดียวกันก็ได้รับความสนับสนุนจากเยอรมนี ส่วนรัสเซียนั้นได้รับความสนับสนุนจากฝรั่งเศสและอังกฤษ¹³

¹² สุรชาติ บำรุงสุข, สงคราม: จากยุคบุพกาลสู่ศตวรรษที่ 21, หน้า 123.

¹³ เรื่องเดียวกัน

จากความขัดแย้งต่างๆเหล่านี้เอง ต่อมาได้พัฒนาการเป็นสงครามโลกในที่สุด โดยจุดระเบิดของสงครามนั้นเกิดจากเมื่อวันที่ 28 มิถุนายน ค.ศ.1914 อาร์ชดยุก ฟรานซิส เฟอर्डินันด์ (Archduke Francis Ferdinand) แห่งออสเตรีย ซึ่งเป็นรัชทายาทแห่งราชบัลลังก์ออสเตรียและฮังการีถูกปลงพระชนม์จากการเดินทางไปเยือนนครซาราเยโว (Sarajevo) ในบอสเนีย โดยถูกลอบปลงพระชนม์โดยชาวบอสเนียสัญชาติเซอร์เบีย ต่อมาเมื่อวันที่ 23 กรกฎาคม ค.ศ.1914 ออสเตรีย และฮังการี ยื่นคำขาดแก่เซอร์เบียให้ตอบภายใน 48 ชั่วโมง เพื่อจัดการกับปัญหาการลอบปลงพระชนม์และปัญหาขบวนการต่อต้านออสเตรีย-ฮังการีในเซอร์เบีย เซอร์เบียไม่ตอบรับคำขอดังกล่าวและมีการระดมพลในวันที่ 25 กรกฎาคม พร้อมกับรัสเซียได้แสดงท่าทีสนับสนุนเซอร์เบียอย่างเต็มที่ ดังนั้นในวันที่ 28 กรกฎาคม ค.ศ.1914 ออสเตรีย-ฮังการี ก็ประกาศสงครามกับ เซอร์เบีย ผลจากการประกาศสงครามดังกล่าว ก็คือสงครามครั้งใหม่ของยุโรปซึ่งได้เริ่มในวันที่ 28 กรกฎาคม ค.ศ.1914¹⁴

สงครามที่เกิดขึ้นครั้งนี้ ได้ขยายไปกินอาณาบริเวณที่เป็นยุทธภูมิในพื้นที่ต่างๆเกือบทั้งโลก และเมื่อสหรัฐอเมริกาได้เข้าสู่สงครามนี้ในเดือนเมษายนปี ค.ศ.1917 ก็แสดงให้เห็นได้ชัดเจนถึงความเป็นสงครามโลก การเข้าสู่สงครามของสหรัฐฯถือได้ว่าเป็นองค์ประกอบสำคัญของชัยชนะของฝ่ายสัมพันธมิตร ซึ่งจะเห็นได้ชัดว่าการรุกของฝ่ายสัมพันธมิตรหลังจากปี ค.ศ.1917 แล้ว ประสบความสำเร็จมากยิ่งขึ้น และในที่สุดกองทัพของฝ่ายสัมพันธมิตรคืออังกฤษและสหรัฐฯก็สามารถเดินทัพเข้าสู่เยอรมนี กษัตริย์ไกเซอร์วิลเฮล์มที่ 2 ของเยอรมนี เสด็จหนีไปยังฮอลแลนด์ และต่อมาในเดือนตุลาคมปี ค.ศ.1918 เยอรมนีและประเทศไตรภาคีพันธมิตรของตนได้ยื่นข้อเสนอสัญญาสงบศึกต่อสหรัฐฯ และได้มีการลงนามหยุดยิงกันในวันที่ 11 พฤศจิกายน ปี ค.ศ. 1918

สงครามโลกครั้งที่ 1 นี้ ผิดกับสงครามครั้งอื่นๆที่ผ่านมาในอดีต พลเมืองส่วนมากไม่ได้คาดคิดกันมาก่อนว่าจะส่งผลกระทบกว้างขวาง และนำความสูญเสียมาให้มากมาย ความเจริญก้าวหน้าทางวิทยาศาสตร์ทำให้มีการคิดค้น อาวุธ ยานพาหนะ ที่มีความทันสมัย และนำมาใช้ในสงคราม ทำให้มีพลเรือน และทหารเสียชีวิตเป็นจำนวนมาก นอกจากนี้ยังมีผู้บาดเจ็บพิการและสูญหายจำนวนมากเช่นกัน ซึ่งในช่วงระยะเวลาของสงครามโลกครั้งที่ 1 ตั้งแต่ปี ค.ศ.1914-1918 มีผู้เสียชีวิต บาดเจ็บ สูญหายทั้งฝ่ายพันธมิตร และฝ่ายมหาอำนาจกลาง(Central Powers) อันได้

¹⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 126-127.

แก่ เยอรมนี ออสเตรีย-ฮังการี ตุรกี และบัลแกเรียรวมทั้งหมดเป็นจำนวน 37,508,686 คน¹⁵นอกจากนี้สงครามยังส่งผลกระทบต่อทางด้านเศรษฐกิจ และสังคมด้วย ยุโรปต้องเผชิญกับปัญหาความอดอยาก และเศรษฐกิจตกต่ำเป็นอย่างมาก สงครามกลางเมืองย่อยๆกว่าสิบครั้งได้เกิดขึ้นทั่วไปในยุโรปตะวันออก

สงครามโลกครั้งที่ 1 ยุติลงด้วยความพ่ายแพ้ของเยอรมนี และต่อมามีการประชุมสันติภาพ ณ กรุงปารีสภายหลังสงครามโลกครั้งที่หนึ่งเมื่อเดือนมกราคม ค.ศ.1919 มหาอำนาจ 5 ประเทศ คือ สหรัฐอเมริกา อังกฤษ ฝรั่งเศส อิตาลี และญี่ปุ่น กับประเทศฝ่ายพันธมิตรอีก 22 ประเทศ ได้แก่ เบลเยียม บราซิล แคนาดา ออสเตรเลีย สหภาพแอฟริกาใต้(สาธารณรัฐแอฟริกาใต้) อินเดีย จีน คิวบา กรีซ กัวเตมาลา ไฮติ เฮาส ฮอนดูรัส ไคบีเรีย นิการากัว ปานามา โปแลนด์ โปรตุเกส โรมานีเย เซอร์เบีย เซโกสโลวะเกีย และสยาม ได้มีมติให้จัดตั้งคณะกรรมการร่างกติกาสันนิบาตชาติขึ้น ประกอบด้วยผู้แทนจากมหาอำนาจประเทศละ 2 คน และผู้แทนจากประเทศอื่นๆ อีก 9 ประเทศ ประเทศละ 1 คน คือ เบลเยียม โปรตุเกส เซอร์เบีย จีน บราซิล โปแลนด์ เซโกสโลวะเกีย โรมานีเย และกรีซ หลังจากทีร่างกติกาสันนิบาตชาติเสร็จแล้ว ที่ประชุมใหญ่ได้ลงมติรับรองเมื่อวันที่ 28 เมษายน ค.ศ.1919 และกำหนดให้กติกาสันนิบาตชาตินี้เป็นส่วนหนึ่งของสนธิสัญญาสันติภาพทุกฉบับที่ฝ่ายพันธมิตรทำกับประเทศผู้แพ้สงคราม คือ สนธิสัญญาแวร์ซายส์ (Treaty of Versailles) ระหว่างเยอรมนีกับฝ่ายพันธมิตร สนธิสัญญาแซงต์ แซร์แมง (Treaty of Saint Germain) ระหว่างออสเตรียกับฝ่ายพันธมิตร สนธิสัญญาเนอญี (Treaty of Neuilly) ระหว่างบัลแกเรียกับฝ่ายพันธมิตร สนธิสัญญาตริอานอง (Treaty of Trianon) ระหว่างฮังการีกับฝ่ายพันธมิตร และสนธิสัญญาแซฟร์ (Treaty of Sevres) ระหว่างตุรกีกับฝ่ายพันธมิตร¹⁶หลังจากได้รับการให้สัตยาบันครบตามจำนวนที่ต้องการแล้ว กติกาสันนิบาตชาติจึงมีผลบังคับใช้ และมีการสถาปนาเป็นสันนิบาตชาติขึ้นเมื่อวันที่ 10 มกราคม ปี ค.ศ. 1920

¹⁵Casualties: First World War[Online]. Available from:

<http://www.spartacus.schoolnet.co.uk/FWWdeaths.htm> [2005 Nov 29]

¹⁶ รุ่งพงษ์ ชัยนาม, "สหประชาชาติ," ใน เอกสารการสอนชุดวิชากฎหมายระหว่างประเทศ และองค์การระหว่างประเทศ หน่วยที่ 9-15 สาขาวิชารัฐศาสตร์ (นนทบุรี: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, 2535), หน้า 735.

ก. การดำเนินการก่อตั้งสันนิบาตชาติ

การเกิดของสงครามโลกครั้งที่ 1 ได้สร้างความพินาศแก่ทั้งชีวิตและทรัพย์สินอย่างไม่เคยปรากฏมาก่อน จึงเป็นแรงจูงใจสำคัญให้มีการตัดสินใจนำเอาแนวความคิดว่าด้วยความมั่นคงปลอดภัยร่วมกันมาทดลองใช้ในทางปฏิบัติเพื่อจัดระเบียบความสัมพันธ์ระหว่างรัฐ¹⁷ การดำเนินงานตามแนวทางนี้อันได้แก่ การจัดตั้งสันนิบาตชาติ (League of Nations) ก็ได้อาศัยเค้าโครงทางสถาบันที่ได้เริ่มพัฒนาขึ้นมาก่อนหน้านี้แล้ว เมื่อถึงต้นศตวรรษที่ 20 ความคิดเกี่ยวกับเรื่องนี้ก็ได้รับความสนใจและพัฒนาต่อไปอีกทั้งยุโรปและสหรัฐอเมริกา เช่น ประธานาธิบดีธีโอดอร์ โรสเวลท์ แห่งสหรัฐอเมริกา ได้เสนอในสุนทรพจน์เมื่อคราวได้รับรางวัลโนเบลสาขาสันติภาพ ค.ศ.1910 ให้มหาอำนาจจัดตั้ง"สันนิบาตแห่งสันติภาพ"(League of Peace) มิใช่เพื่อรักษาสันติภาพระหว่างชาติเท่านั้น"แต่เพื่อป้องกันการทำลายสันติภาพโดยชาติอื่นๆด้วย โดยอาจต้องใช้กำลังหากจำเป็น" และในปีเดียวกันนั้น C.Van Vollenhover นักคิดชาวดัตช์ก็ได้เรียกร้องให้มีการสร้างกลไกเพื่อควบคุมบังคับให้มีสันติภาพระหว่างชาติอันเป็นแนวคิดที่สภาองเกรสของสหรัฐอเมริกาเองก็ให้ความเห็นชอบ¹⁸

ในระหว่างสงครามโลกครั้งที่ 1 มีความเคลื่อนไหวทั่วไปทั้งสองฝั่งแอตแลนติกเพื่อหาแนวทางใหม่ในการจรรโลงสันติภาพระหว่างชาติโดยเฉพาะอย่างยิ่งมีเสียงเรียกร้องทั่วไปให้เลิกอาศัยระบบดุลแห่งอำนาจในการจัดการกับอำนาจรัฐ และความคิดที่ได้รับความนิยมมากที่สุดคือความมั่นคงปลอดภัยร่วมกัน และเมื่อสิ้นสงครามโลกครั้งที่หนึ่ง ความคิดนี้ก็ได้รับการพัฒนาทั้งโดยนักวิชาการและผู้นำทางการเมืองจนเป็นระบบ ความคิดที่ได้รับการยอมรับอย่างกว้างขวางเพื่อจัดการกับอำนาจในความสัมพันธ์ระหว่างชาติ¹⁹ มีแผนงานจำนวนมากที่จัดทำขึ้นโดยกลุ่มเอกชน และกลุ่มสันติภาพที่หลากหลายเพื่อเสนอเป็นแนวทางการดำรงไว้ซึ่งสันติภาพ หนึ่งในงานเหล่านั้นมีแผนงานที่มีอิทธิพลมากที่สุดงานหนึ่งซึ่งร่างโดย นายพล Jan Christiaan Smuts แห่ง

¹⁷Inis L.Claude, Power and international relations (New York : Random House,1962),pp.94-149.

¹⁸ Ibid., p.107.

¹⁹ Ibid., pp.108-110.

แอฟริกาใต้ ในงานเขียนที่ได้เผยแพร่ในช่วงก่อนมีการประชุมสันติภาพ²⁰ งานของเขาได้รับความสนใจอย่างกว้างขวาง เพราะเป็นงานที่ชัดเจนและน่าติดตามโดยที่ข้อเสนอแต่ละข้อจะประกอบด้วยคำอธิบายที่เป็นข้อสนับสนุน ข้อเสนอในเชิงปฏิบัติเหล่านี้ได้เสนอให้มีระบบอาณัติรูปแบบใหม่ ให้มีคณะมนตรีที่มีสมาชิกถาวรและสมาชิกหมุนเวียน และชุดของคณะกรรมการด้านเทคนิคเพื่อดำเนินงานด้านเศรษฐกิจและสังคมให้กับองค์การ²¹

ความเคลื่อนไหวสำคัญที่นำไปสู่การจัดตั้งสันนิบาตชาติขึ้นภายหลังสงครามโลกครั้งที่ 1 ส่วนใหญ่มาจากมหาอำนาจหลักในฝ่ายผู้ชนะสงครามนั่นเอง คือ อังกฤษ ฝรั่งเศส และสหรัฐอเมริกา ในระหว่างสงครามมีเสียงเรียกร้องจากกลุ่มที่ทรงอิทธิพลในประเทศทั้งสามให้มีการจัดตั้งองค์การระหว่างประเทศขึ้นเป็นการถาวรเพื่อรักษาสันติภาพ ในอังกฤษกลุ่มที่นับว่าทรงอิทธิพลมากเป็นพิเศษคือ กลุ่มที่นำโดยลอร์ดไบรซ์ (Lord Bryce) วัตถุประสงค์ของกลุ่มนี้คือการพิจารณาถึงข้อเสนอต่างๆสำหรับสันนิบาตชาติ และเพื่อการอภิปรายหรือปรึกษาหารือกัน แนวความคิดของกลุ่มนี้ได้ตีพิมพ์เผยแพร่เมื่อช่วงฤดูหนาวของปี ค.ศ.1914-1915 ในงานที่ชื่อว่า "ข้อเสนอต่อการหลีกเลี่ยงสงคราม" (Proposals for Avoidance of War)²² นอกจากนั้นก็มีแผนการเกี่ยวกับสันนิบาตชาติที่ได้รับการสนับสนุนจากรัฐบาลเป็นครั้งแรกซึ่งได้เริ่มดำเนินงานโดยคณะกรรมการที่ประกอบด้วยนักประวัติศาสตร์ นักการทูต และนักกฎหมาย โดยมี Lord Phillimore เป็นประธาน Lord Phillimore เป็นทั้งผู้พิพากษา และศาสตราจารย์ทางด้านกฎหมายระหว่างประเทศ ในฝรั่งเศส มีข้อเสนอแผนการอย่างเป็นทางการซึ่งทำขึ้นโดยคณะกรรมการของกระทรวงภายใต้การเป็นประธานของ Leon Bourgeois ข้อเสนอนี้ได้มุ่งเน้นไปที่ระบบเกี่ยวกับมาตรการลงโทษ²³ เขาได้เป็นผู้แทนของฝรั่งเศสในที่ประชุมสันติภาพโดยได้เรียกร้องให้ตั้ง "กองทัพนานาชาติ" โดยให้อยู่ภายใต้

²⁰ Army Vandenbosch and Willard N.Hogan, The United Nations background, organization, functions, activities , p.65.

²¹ Alvin LeRoy Bennett and James K. Oliver, International organizations : Principles and issues , p.29.

²² G.W.Egerton, Great Britain and the creation of the League of Nations : Strategy, politic and international organization.1914-1919(Chapel Hill : The University of North Carolina Press,1978),p.9.

²³ Alvin LeRoy Bennett and James K. Oliver, International organizations: Principles and issues , p.28.

การควบคุมของสันนิบาตชาติ แต่ประธานาธิบดีวิลสันไม่ยอมรับความคิดนี้โดยกล่าวว่า "รัฐธรรมนูญแห่งสหรัฐอเมริกาไม่เห็นด้วยกับการจำกัดอำนาจอธิปไตยเช่นนั้น" และฝ่ายผู้แทนรัฐบาลอังกฤษก็เห็นด้วยกับประธานาธิบดีวิลสัน ผู้แทนจากฝรั่งเศสจึงได้ตั้งข้อสังเกตว่า หากปราศจากกองทัพนานาชาติดังกล่าวข้างต้นแล้วสันนิบาตชาติจะเป็นแต่เพียง"แนวความคิดทางปรัชญา" ซึ่งไม่มีอำนาจในทางปฏิบัติ และตามความเป็นจริงแล้ว การลงโทษทางเศรษฐกิจและการเงินต่อรัฐที่ใช้สงครามอันเป็นการละเมิดกติกาสันนิบาตชาติแทบจะไม่มีประสิทธิภาพเลย²⁴

ในสหรัฐอเมริกา กลุ่มเอกชนที่มีความสำคัญที่สุดกลุ่มหนึ่งต่อข้อเสนอแผนการหลังสงครามคือ กลุ่มที่ชื่อว่า League to Enforce Peace ซึ่งได้ก่อตั้งขึ้นในเมืองฟิลาเดเฟียเมื่อเดือนมิถุนายน ค.ศ.1915 โดยมีประธานผู้ก่อตั้ง William Howard Taft เป็นผู้นำคนสำคัญในความเคลื่อนไหวนี้ ในตอนแรกประธานาธิบดีวูดโรว์ วิลสัน (Woodrow Wilson) ลังเลที่จะเห็นชอบต่อแนวคิดของกลุ่ม League to Enforce Peace นี้ อย่างไรก็ตามในปี ค.ศ.1916 เขาได้มีคำปราศรัยในที่ประชุมขององค์การ และค่อยๆเห็นด้วยกับหลักการหลายอย่างในเวลาต่อมา โดยเมื่อเดือนมกราคมปี ค.ศ.1917 วิลสันได้กล่าวต่อสภาองเกรสของสหรัฐฯ ว่าเขาสนับสนุนให้มีสันนิบาตเพื่อสันติภาพ โดยการสนับสนุนจากกองกำลังร่วมกันที่มีอำนาจเหนือกว่า วิลสันและที่ปรึกษาคนสำคัญ คือ พันเอกเฮาส์ (Col.E.M. House) เสนอแผนการจัดตั้งสันนิบาตชาติเข้าไปในหลักการ 14 ข้ออันเป็นแนวทางยุติสงครามและจัดการกับความขัดแย้งในอนาคต และหนึ่งปีต่อมาวิลสันได้เสนอต่อสภาองเกรสถึงหลักการ 14 ข้ออันมีชื่อเสียงของเขาให้เป็นความมุ่งหมายแห่งสงครามโลกครั้งที่ 1 ของรัฐบาลสหรัฐฯ ในข้อสุดท้ายนั้นได้เรียกร้องให้มีการก่อตั้งสันนิบาตชาติโดยหวังว่าสันนิบาตชาติจะเป็น "สมาคมการเมืองระหว่างประเทศที่จัดตั้งขึ้นเพื่อธำรงรักษาสันติภาพ โดยทำหน้าที่เป็นสภาโลก เป็นศูนย์กลางแห่งอำนาจซึ่งเกิดจากการประชุมร่วมกันของรัฐบาลโลก และมีกฎหมายเป็นเครื่องมือบังคับ มิใช่เป็นองค์กรสูงสุดของอำนาจโลกที่จะใช้บังคับเหนืออำนาจอธิปไตยของรัฐใดๆในลักษณะเหมือนรัฐบาลโลก"²⁵ แต่ในขณะเดียวกันวิลสันก็เชื่อว่า การระงับข้อพิพาทโดยสันติวิธีจะได้ผลก็ต้องมีหลักประกันในการดำเนินการ นั่นคือมีความเข้มแข็งทางทหารของมหาอำนาจคอยค้ำประกันสันติภาพ เพราะข้อตกลงต่างๆอาจไม่สามารถที่จะช่วยรักษาสันติ

²⁴ สมพงษ์ ชูมาก, องค์การระหว่างประเทศ : สันนิบาตชาติ สหประชาชาติ , หน้า 28.

²⁵ Alvin LeRoy Bennett and James K. Oliver, International organizations: Principles and issues , p.28.

ภาพได้²⁶ แนวความคิดดังกล่าวตรงกับของจอร์จ เคลมองโซ (Georges Clémenceau) นายกรัฐมนตรีฝรั่งเศสซึ่งเป็นผู้หนึ่งที่มีบทบาทสำคัญในการจัดตั้งสันนิบาตชาติ

ดังนั้นจึงอาจจะกล่าวได้ว่าความเคลื่อนไหวทางความคิดในช่วงนี้จากข้อเสนออันหลากหลายแหล่งที่มา ทั้งกลุ่มเอกชน หรือสมาคมต่างๆแม้มีบทบาทสำคัญอย่างมากแต่ผู้ที่มีบทบาทสำคัญที่สุดในการผลักดันต่อการสร้างองค์การระหว่างประเทศเพื่อป้องกันสงครามและเพื่อส่งเสริมสันติภาพ รวมทั้งนำเสนอระบบความคิดและแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับความมั่นคงปลอดภัยร่วมกัน ก็คือประธานาธิบดีวูดโร วิลสัน แห่งสหรัฐอเมริกา ประเด็นสำคัญในแนวคิดนี้คือ การจัดตั้งระบบระหว่างชาติซึ่งจะจัดการกับสงครามหรือการรุกรานโดยรัฐใดรัฐหนึ่ง ด้วยการร่วมแรงร่วมใจอย่างมั่นคงของรัฐอื่นๆแทบจะทุกรัฐในการกดดันทุกวิถีทาง ไม่ว่าจะโดยมาตรการทางศีลธรรม การทูต เศรษฐกิจ หรือกำลังทหาร เพื่อระงับยับยั้งไม่ให้เกิดการโจมตีรัฐใดๆได้ การคาดหมายว่า จะมีการต่อต้านร่วมกันต่อการก้าวร้าวรุกรานโดยรัฐใดรัฐหนึ่งนี่เอง ที่จะมีผลในทางป้องปรามต่อรัฐที่คิดรุกรานดังกล่าว ระบบที่น่าเสนอโดยวิลสันนับว่าเป็นระบบ"ร่วมกัน" โดยแท้ กล่าวคือหวังจะให้เป็นหลักประกันความมั่นคงแก่ทุกรัฐ โดยอาศัยความร่วมมือของทุกรัฐต่อทุกรัฐที่คิดใช้อำนาจรุกราน โดยไม่มีข้อยกเว้น ระบบความมั่นคงปลอดภัยร่วมกันจะมีข้อได้เปรียบระบบดุลแห่งอำนาจในแง่ที่ว่า จะมีประสิทธิภาพมากกว่า เพราะผู้รุกรานหรือคิดจะรุกราน จะเผชิญกับกำลังที่เหนือกว่าอย่างมากมายมหาศาล สันติภาพจะมีหลักประกันไม่ใช่โดยดุลแห่งอำนาจที่ไม่แน่นอนและไม่มีเสถียรภาพ ซึ่งทำให้ผลในทางป้องปรามลดน้อยลงไปแต่จะอาศัยกำลังที่เหนือกว่ากำลังไม่ว่าของชาติใด หรือของระบบพันธมิตรใดที่เคยจัดตั้งขึ้นมา จนกระทั่งไม่มีชาติใดหรือกลุ่มชาติใดรวมกันสามารถจะต้านทานได้

ผู้ที่ดำเนินการร่างกติกา(Convenant) ของ สันนิบาตชาติ คือ คณะกรรมาธิการพิเศษ ณ ที่ประชุมสันติภาพที่ปารีสเมื่อเดือนมกราคม ปี ค.ศ.1915 ประกอบด้วยมหาอำนาจ 5 ชาติ คือ อังกฤษ ฝรั่งเศส สหรัฐอเมริกา อิตาลี และญี่ปุ่น และชาติเล็กๆอีก 9 ชาติด้วยกัน แต่ชาติที่มีบทบาทโดดเด่นจริงๆ ในคณะกรรมาธิการก็คือ มหาอำนาจผู้ชนะสงคราม นี่เป็นสิ่งที่เข้าใจได้โดยเฉพาะในช่วงเวลาที่สงครามเพิ่งจะยุติ "ข้อเท็จจริงพื้นฐานนั้นไม่ใช่เพียงแต่ว่าเยอรมนีถูกพิชิตพ่ายแพ้ แต่ทว่ามหาอำนาจเป็นผู้ที่ทำงานนี้สำเร็จ เมื่อเป็นฝ่ายชนะสงคราม มหาอำนาจเหล่านี้ก็มีทั้ง

²⁶ Inis L.Claude, *Power and international relations*, pp.96-98.

อำนาจ และเกียรติภูมิและแรงจูงใจที่จะกำหนดรูปแบบของระเบียบใหม่ที่จะเกิดขึ้น"²⁷ เมื่อวันที่ 18 มกราคม ปี ค.ศ.1919 การประชุมสันติภาพถูกจัดขึ้นที่ปารีส และเพียงแค่ 1 สัปดาห์ต่อมา ผู้แทนจากสหรัฐฯและอังกฤษได้สนับสนุนให้มีการรับเอาข้อมติการประชุมมาใช้ ซึ่งข้อมตินั้นพูดถึงว่าแผนการการก่อตั้งสันนิบาตชาติจะเป็นส่วนหนึ่งของสนธิสัญญาสันติภาพทั้งหลายและคณะกรรมการมารีการได้ถูกแต่งตั้งขึ้นเพื่อศึกษาถึงรายละเอียดในส่วนของธรรมนูญของสันนิบาต ผู้สนับสนุนสำคัญต่อแผนการเริ่มแรกในการก่อตั้งสันนิบาตชาติ คือผู้แทนจากรัฐต่างๆในที่ประชุมสันติภาพปารีส อันได้แก่ วิลสัน และเฮาส์ จากสหรัฐฯ Robert Cecil และSmuts ตัวแทนจากจักรวรรดิอังกฤษ และ Bourgeois จากฝรั่งเศส คณะกรรมการได้รับความช่วยเหลือจาก David Hunter Miller จากสหรัฐฯ และCecil Hurst จากสหราชอาณาจักร ซึ่งเป็นผู้สร้างร่างข้อเสนอของกติกาสันนิบาตชาติ ซึ่งได้กลายมาเป็นเอกสารสำหรับการพิจารณาของคณะกรรมการต่อไป ร่างกติกาศักดิ์สุดท้ายถูกนำเสนอเมื่อวันที่ 28 เมษายน ปี ค.ศ.1919 กติกาและข้อตกลงที่สนับสนุนทั้งหมดได้รับความเห็นชอบอย่างเป็นเอกฉันท์ และหลังจากได้รับการให้สัตยาบันครบตามจำนวนที่ต้องการแล้ว กติกาสัญญาสันนิบาตชาติจึงมีผลบังคับใช้ เมื่อวันที่ 10 มกราคม ปี ค.ศ. 1920 เลขาธิการคนแรกของสันนิบาตชาติคือ Sir Eric Drummond และสำนักงานชั่วคราวของสันนิบาตชาติตั้งอยู่ที่ลอนดอน ประเทศอังกฤษ²⁸ ดังนั้นสันนิบาตชาติ(League of Nations) จึงได้ถือกำเนิดขึ้นมา การก่อตั้งสันนิบาตชาตินับเป็นความพยายามครั้งแรกในประวัติศาสตร์ของมนุษยชาติในการจัดตั้งองค์การทางการเมืองอันประกอบด้วยองค์กรที่ถาวรและมีจุดมุ่งหมายที่จะรวมสังคมมนุษย์ที่มีอยู่ทั้งหมดเข้ามาอยู่ในองค์กรนี้

ข. วัตถุประสงค์ของสันนิบาตชาติ

กติกาสันนิบาตชาติมีลักษณะเป็นข้อตกลงร่วมกันของบรรดารัฐสมาชิก จุดมุ่งหมายของสันนิบาตชาติที่สำคัญมีอยู่ 3 ประการด้วยกัน คือ

²⁷Inis L.Claude, Swords into plowshares: The problems and progress of international organization, p.49.

²⁸ Alvin LeRoy Bennett and James K. Oliver, International organizations: Principles and issues , pp.29-30.

1. **ธำรงรักษาสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ** ในเรื่องการอ้างไว้ซึ่งสันติภาพ และความมั่นคงระหว่างประเทศโดยการช่วยเหลือซึ่งกันและกันระหว่างรัฐสมาชิกนั้น ในมาตรา 10 ของกติกาสนธิบัตรชาติกำหนดไว้ว่า "สมาชิกสนธิบัตรชาติย่อมผูกพันที่จะเคารพและอ้างไว้ซึ่งบูรณภาพทางอาณาเขต และเอกราชทางการเมือง ที่มีอยู่ของสมาชิกให้พ้นจากการรุกรานทุกรูปแบบจากภายนอก ในกรณีที่มีการรุกราน การคุกคาม หรืออันตรายจากการรุกราน คณะมนตรีจะให้ความเห็น ในวิถีทางที่จะดำเนินการให้เป็นไปตามข้อผูกพันนี้"

ดังนั้นมาตรา 10 มุ่งที่การรุกรานจากภายนอกทุกรูปแบบ ไม่ว่าจะต่อบูรณภาพทางอาณาเขตของรัฐ ไม่ว่าจะต่อเอกราชทางการเมือง หากมีการรุกรานเช่นว่านี้เกิดขึ้นรัฐสมาชิกผูกพันที่จะให้ความช่วยเหลือซึ่งกันและกัน แต่มาตรา 10 มิได้ระบุว่า จะให้ความช่วยเหลือกันและกันประการใดบ้าง เป็นการระบอบอย่างคลุมเครือไม่ชัดเจน ยากแก่การปฏิบัติแม้จะระบุถึงความรับผิดชอบของคณะมนตรีในเรื่องนี้ แต่คณะมนตรีก็มีความรับผิดชอบเพียงให้ความเห็นเกี่ยวกับวิถีทางที่จะปฏิบัติตามข้อผูกพันเท่านั้น²⁹

2. **ส่งเสริมความร่วมมือระหว่างประเทศ**ในทุก ๆ ด้าน รวมถึงทางเศรษฐกิจ สังคม และมนุษยธรรม ในเรื่องนี้มีกล่าวไว้ในอารัมภบทของกติกาสนธิบัตรชาติ ซึ่งระบุให้ประเทศสมาชิกที่เป็นมหาอำนาจ"พัฒนาความร่วมมือระหว่างชาติต่างๆ" และได้มีการระบุรายละเอียดในมาตรา 23 และ 24 ของสนธิบัตรชาติด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่งมาตรา 24 ได้กำหนดให้ตั้ง"สำนักงานระหว่างประเทศภายใต้การควบคุมของสนธิบัตรชาติ" และระบุว่าเมื่ออนุสัญญาที่รัฐบาลกระทำไปได้กำหนดกฎเกณฑ์เกี่ยวกับกิจกรรมของผลประโยชน์ระหว่างประเทศ โดยไม่ยอมให้อยู่ภายใต้การควบคุมของคณะกรรมการ และสำนักงานระหว่างประเทศ สนธิบัตรชาติรับผิดชอบที่จะรวบรวมและแจกจ่ายข่าวสารอันเป็นประโยชน์แก่การใช้อนุสัญญาเหล่านี้³⁰

3. **เคารพกฎหมายระหว่างประเทศและสนธิสัญญาสันติภาพ** ในเรื่องหลักประกันการเคารพกฎหมายระหว่างประเทศและสนธิสัญญาสันติภาพนั้น ในอารัมภบทของกติกาสันธิบัตรชาติกล่าวไว้ว่า "เป็นเรื่องสำคัญอย่างยิ่ง...ที่จะต้องปฏิบัติตามอย่างจริงจังต่อข้อกำหนดแห่ง

²⁹สมพงษ์ ชูมาก, องค์การระหว่างประเทศ : สันธิบัตรชาติ สหประชาชาติ, หน้า 27.

³⁰ เรื่องเดียวกัน, หน้า 28.

กฎหมายระหว่างประเทศที่ยอมรับเป็นกฎเกณฑ์ระหว่างรัฐต่างๆแล้ว...ที่จะสร้างความยุติธรรม และที่จะต้องเคารพอย่างจริงจังต่อข้อผูกพันของสนธิสัญญาในความสัมพันธ์ซึ่งกันและกันระหว่างชาติต่างๆ" แต่อย่างไรก็ดี ทั้งนี้มิได้หมายความว่าสนธิสัญญาต่างๆเปลี่ยนแปลงไม่ได้ กติกา สันนิบาตชาติยังยอมรับว่าสนธิสัญญาบางฉบับอาจจะล้าสมัยและให้มีการพิจารณาแก้ไขได้ อย่างเช่นในมาตรา 19 ระบุว่า "สมัชชาในบางครั้งอาจจะเชิญสมาชิกสันนิบาตชาติมาร่วมกันตรวจสอบ สนธิสัญญาที่ไม่สามารถปฏิบัติได้ รวมทั้งสถานการณ์ระหว่างประเทศที่หากจะให้คงอยู่อย่างนั้น จะนำอันตรายมาสู่สันติภาพของโลก" ดังนั้นการทบทวนแก้ไขสนธิสัญญาอาจจะเสนอโดยองค์กร ทางการเมืองของสันนิบาตชาติ คือสมัชชาได้ แต่ตามข้อกำหนดในมาตรา 19 สมัชชาไม่มีอำนาจ เพียงเพื่อเชิญเท่านั้น มิได้มีอำนาจทบทวนแก้ไข³¹

ทั้งนี้หลักการดำเนินงานของสันนิบาตชาติจะยึดถือหลักระบบความมั่นคงร่วมกัน ยึดถือ ความเป็นเอกฉันท์ของรัฐสมาชิกและยึดถือความเสมอภาคระหว่างรัฐ ดังนั้นจึงอาจสรุปได้ว่า ลักษณะพื้นฐานของสันนิบาตชาติประการแรกที่สุดคือ สันนิบาตชาติเกิดขึ้นมาจากการให้คำมั่น ของรัฐทั้งหลายว่าจะเคารพกฎหมายและจะแก้ไขข้อขัดแย้งบนพื้นฐานของกฎหมายนั่นคือ โดยอนุญาโตตุลาการ และขณะเดียวกันรัฐเหล่านี้ก็ให้คำมั่นที่จะดำเนินการต่อต้านรัฐใดก็ตามไม่ ว่าจะเป็นสมาชิกสันนิบาตชาติหรือไม่ที่จะปฏิบัติการณ์อันเป็นการละเมิดกฎหมายซึ่งเป็นการแสดง ให้เห็นว่ารัฐสมาชิกทั้งหมดให้หลักประกันในการรักษาความมั่นคงของแต่ละรัฐ หลักประกันดัง กล่าวนี้ก็คือ "หลักการว่าด้วยความมั่นคงร่วมกันนั่นเอง" เมื่อมีการจัดตั้งระบบการรักษาความม ั่นคงร่วมกัน และการแก้ไขข้อขัดแย้งบนพื้นฐานของกฎหมายหรือโดยอนุญาโตตุลาการแล้ว การ แข่งขันทางอาวุธซึ่งได้เป็นการนำไปสู่สงครามโลกครั้งที่ 1 ก็จะไม่มียุทธียุติต่อไป และสุดท้าย สันนิบาตชาติมุ่งที่จะให้หลักประกันสันติภาพสากลมีอยู่อย่างยาวนานที่สุดและมีประสิทธิภาพ มากที่สุด ทั้งหมดที่กล่าวนี้แสดงให้เห็นว่ากติกาสันนิบาตชาติได้เน้นถึงปัญหาทางด้านสันติภาพ ความมั่นคงและการเคารพกฎเกณฑ์แห่งกฎหมาย

ค. การจัดองค์การของสันนิบาตชาติ

ในการดำเนินการกับปัญหาต่างๆจำเป็นที่จะต้องมีการจัดองค์การ สำหรับการจัดการ

³¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 27.

ของสันนิบาตชาติได้นำเอาประสบการณ์ในศตวรรษที่ 19 มาปรับปรุงแก้ไข ประสบการณ์ในศตวรรษที่ 19 นี้ให้เห็นว่าอุปสรรคที่สำคัญในการจัดตั้งองค์การระหว่างประเทศคือเรื่องของความเสมอภาคทางการเมือง และการมอบหมายอำนาจพิเศษบางอย่างแก่ประเทศมหาอำนาจ อุปสรรคดังกล่าวนี้มีใช่เป็นเรื่องใหม่ แต่ได้เคยเกิดขึ้นในอดีตมาแล้ว และได้เป็นอุปสรรคขัดขวางความก้าวหน้าในการก่อตั้งสถาบันระหว่างประเทศก่อนหน้านี้อย่างยิ่งในการประชุมสันติภาพที่กรุงเฮก ในปี ค.ศ.1907 ในคราวนี้คือการพิจารณาจัดตั้งสันนิบาตชาติ ได้พยายามแก้ปัญหาโดยการประสานแนวปฏิบัติทางการทูต 2 แบบในศตวรรษที่ 19 และ 20 เข้าไว้ด้วยกัน โดยการจัดตั้งองค์กร 2 รูปแบบคู่กัน คือ องค์กรในรูปแบบจำกัด ประกอบด้วยประเทศมหาอำนาจเท่านั้น ทำนองเดียวกับการประชุม Concert of Europe กับองค์กรในรูปแบบของการประชุมใหญ่ ประกอบด้วยรัฐต่างๆจำนวนมากทำนองเดียวกับการประชุมที่กรุงเฮก³²

การจัดองค์กรของสันนิบาตชาติ นั้นสันนิบาตชาติประกอบด้วยองค์กรหลัก 3 องค์กร คือ สมัชชา (Assembly) คณะมนตรี (Council) และสำนักงานเลขาธิการ (Secretariat)

สมัชชา (Assembly)

สมัชชาเป็นที่ประชุมใหญ่ของบรรดาผู้แทนจากชาติต่างๆทั่วโลกเพื่อพิจารณาถกเถียงปัญหาเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างประเทศทั้งหลาย สมาชิกแต่ละรัฐมีผู้แทนได้ไม่เกิน 3 คน และการออกเสียงในที่ประชุมจะมีคะแนนเสียงเพียง 1 คะแนน การประชุมจัดให้มีขึ้นปีละ 1 สมัยในเดือนกันยายนของทุกปี โดยสมัชชาจะเลือกประธาน 1 คน และรองประธานอีก 6 คนเพื่อทำหน้าที่ดำเนินการประชุมร่วมกับเลขาธิการ หน้าที่สำคัญได้แก่ พิจารณาเรื่องต่างๆที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของสันนิบาตชาติ เช่น กรณีพิพาทระหว่างรัฐ หรือปัญหาเศรษฐกิจ เป็นต้น ควบคุมจัดสรรงบประมาณของสันนิบาตชาติ พิจารณาปรับปรุงแก้ไขสนธิสัญญา พิจารณารับสมาชิกใหม่ พิจารณาเลือกสมาชิกไม่ถาวรในคณะมนตรี ให้ความเป็นชอบการแต่งตั้งเลขาธิการสันนิบาตชาติ

³² เรื่องเดียวกัน , หน้า 24.

และรับรองการแต่งตั้งผู้พิพากษาศาลยุติธรรมระหว่างประเทศ³³

สมัชชาจึงเป็นองค์การการประชุมอีกองค์การหนึ่งที่มีลักษณะเป็นที่ประชุมทางการทูต ประกอบด้วยรัฐสมาชิกทุกรัฐ และโดยยึดหลักความเสมอภาคทางอธิปไตยของรัฐ นั่นก็คือแต่ละรัฐ มีสิทธิออกเสียงได้หนึ่งเสียงและยึดหลักมติเอกฉันท์

คณะมนตรี (Council)

โครงร่างกติกาสันนิบาตชาติที่เสนอโดยฝรั่งเศสกับโครงร่างที่เสนอโดยนายพล Jan Christiaan Smuts นายกรัฐมนตรีแอฟริกาใต้ ได้เสนอให้คณะมนตรีประกอบด้วยสมาชิกที่เป็นมหาอำนาจเท่านั้น และในที่สุดได้มีข้อยูติโดยกำหนดไว้ในกติกาสันนิบาตชาติให้มืองค์กรอีกองค์การหนึ่ง ซึ่งประกอบด้วยผู้แทนของ 5 มหาอำนาจเป็นผู้แทนถาวรและผู้แทนของมหาอำนาจรองๆ ลงไปอีกตามที่สมัชชาจะเลือกเข้ามา

คณะมนตรีเป็นองค์การที่จัดตั้งขึ้นในทำนองเดียวกับ Concert of Europe คณะมนตรีจะกำหนดวิธีการหรือมาตรการใดๆ เพื่อนำไปปฏิบัติให้บรรลุผลตามข้อมติของสมัชชา และข้อมติของคณะมนตรี ตลอดจนตามคำวินิจฉัยของศาลยุติธรรมระหว่างประเทศ หรือตามคำตัดสินของอนุญาโตตุลาการ อันจะนำมาซึ่งสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ ความรับผิดชอบที่สำคัญดังกล่าว ทำให้คณะมนตรีต้องประกอบไปด้วยสมาชิกถาวรซึ่งเป็นประเทศมหาอำนาจที่มีความรับผิดชอบต่อความสัมพันธ์ระหว่างประเทศสูง ได้แก่ อังกฤษ ฝรั่งเศส อิตาลี ญี่ปุ่น เยอรมนี และสหภาพโซเวียต ตามหลักการเริ่มแรกนั้น คณะมนตรีจะประกอบด้วยสมาชิกถาวร 5 ประเทศ และสมาชิกไม่ถาวร 4 ประเทศ แต่สหรัฐอเมริกาซึ่งเป็นมหาอำนาจผู้ร่วมก่อตั้งสันนิบาตชาติไม่ได้เข้าเป็นสมาชิก สมาชิกถาวรจึงเหลือเพียง 4 ประเทศ คือ อังกฤษ ฝรั่งเศส อิตาลี และญี่ปุ่น ส่วนเยอรมนีและสหภาพโซเวียตได้เข้าเป็นสมาชิกของสันนิบาตชาติภายหลัง คณะมนตรีจะประชุมกันเป็นครั้งคราวตามความจำเป็นอย่างน้อยที่สุดปีละ 1 ครั้ง โดยมีอำนาจรับผิดชอบ

³³ รุ่งพงษ์ ชัยนาม, "สหประชาชาติ." ใน เอกสารการสอนชุดวิชากฎหมายระหว่างประเทศ และองค์การระหว่างประเทศ หนวยที่ 9-15 สาขาวิชารัฐศาสตร์ (นนทบุรี: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, 2535), หน้า 737.

เกี่ยวกับปัญหาทางด้านการเมืองระหว่างประเทศ ซึ่งเกิดขึ้นเพราะการไม่ปฏิบัติตามสนธิสัญญาสันติภาพ สมาชิกคณะมนตรีจากแต่ละรัฐจะมีผู้แทนได้เพียงคนเดียว และมีคะแนนเสียง 1 เสียง³⁴

สำนักเลขาธิการ (Secretariat)

มาตรา 6 ของกติกาสันนิบาตชาติได้ระบุให้มีการตั้งสำนักงานเลขาธิการสันนิบาตชาติเป็นองค์การบริหารถาวร (permanent international administration) ของสันนิบาตชาติที่ นครเจนีวา สวิตเซอร์แลนด์ สำนักงานเลขาธิการประกอบด้วย เลขาธิการ 1 คน เลขานุการและเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานอีกจำนวนหนึ่งซึ่งเป็นข้าราชการระหว่างประเทศปฏิบัติหน้าที่ภายใต้การบังคับบัญชาของเลขาธิการ สำนักงานเลขาธิการ ทำหน้าที่เป็นสำนักงานกลาง มีสมาชิกจากหลายประเทศเพื่อแลกเปลี่ยนความคิดเห็น ได้รับการแต่งตั้งจากสมัชชา ทำหน้าที่ช่วยแปลเอกสารต่างๆ ทำรายละเอียดเกี่ยวกับการลงทะเบียน สนธิสัญญา การแก้ปัญหาเกี่ยวกับสาธารณสุข พิจารณาปัญหาทางด้านสังคม เศรษฐกิจ การเมือง การศึกษา การเลิกทาส การแก้ปัญหาชนกลุ่มน้อย และการลดอาวุธ เป็นต้น

นอกจากนี้ก็ยังมียุทธศาสตร์อื่นๆ ที่มีลักษณะทางเทคนิคและอยู่ภายใต้การควบคุมของคณะมนตรี มีหน้าที่รับผิดชอบเฉพาะเรื่องในด้านเศรษฐกิจ การคลัง สาธารณสุข การคมนาคม และการขนส่งสินค้าข้ามประเทศ ในทางด้านวิชาการก็ได้มีการก่อตั้งสถาบันระหว่างประเทศเพื่อความร่วมมือทางวิชาการ (International Institute of Intellectual Cooperation) ขึ้น มีที่ทำการ ณ กรุงปารีส ตั้งแต่ปี ค.ศ. 1924 และยังสามารถตั้งศาลสถิตยุติธรรมระหว่างประเทศ (Permanent Court of International Justice) ขึ้นเมื่อปี ค.ศ. 1920 และทำหน้าที่เป็นศาลยุติธรรม ศาลนี้เมื่อตั้งขึ้นแล้วมีฐานะเป็นองค์การตุลาการอิสระ มิได้ขึ้นอยู่กับสันนิบาตชาติ แต่ก็มีภารกิจเกี่ยวข้องกันอย่างใกล้ชิด³⁵

³⁴ รุ่งพงษ์ ชัยนาม, "สหประชาชาติ," ใน เอกสารการสอนชุดวิชากฎหมายระหว่างประเทศ และองค์การระหว่างประเทศ หน่วยที่ 9-15 สาขาวิชารัฐศาสตร์, หน้า 737-738.

³⁵ สมพงศ์ ชูมาก, องค์การระหว่างประเทศ : สันนิบาตชาติ สหประชาชาติ, หน้า 36.

ง. การดำเนินการรักษาสันติภาพของสันนิบาตชาติ

ในระหว่าง 15 ปีแรกที่ก่อตั้งสันนิบาตชาติขึ้นมา องค์การนี้สามารถระงับกรณีพิพาทระหว่างประเทศได้ในหลายกรณี เช่น กรณีพิพาทระหว่างสวีเดนกับฟินแลนด์ เกี่ยวกับเกาะอาแลนด์ (Aaland Islands) ในเดือนมิถุนายน ค.ศ.1920 กรณีพิพาทระหว่างอิรักกับตุรกีเกี่ยวกับหมู่บ้านโมซูล (Mosul) ในปี ค.ศ.1924 กรณีพิพาทระหว่างกรีซกับบัลแกเรียในเดือนตุลาคม ค.ศ. 1925 และกรณีพิพาทระหว่างอังกฤษกับฝรั่งเศสเกี่ยวกับกฎหมายสัญชาติในปีค.ศ.1921 เป็นต้น และสันนิบาตชาติยังมีการพัฒนาองค์การโดยสามารถจัดตั้งองค์การต่างๆขึ้น ได้แก่ ศาลสถิตยุติธรรมระหว่างประเทศ (Permanent Court of International Justice) และจัดตั้งคณะกรรมการว่าด้วยระบบอาณัติ (Permanent Mandates Commission) เป็นต้น

แม้ว่าสันนิบาตชาติจะทำงานประสบความสำเร็จหลายด้าน และประสบความสำเร็จอยู่บ้างในการจัดการกับกรณีพิพาทระหว่างชาติเล็กๆ แต่ในบางกรณีสันนิบาตชาติก็ไม่สามารถดำเนินการแก้ปัญหาที่เกิดขึ้น โดยเฉพาะเป็นกรณีที่เกิดขึ้นระหว่างประเทศมหาอำนาจด้วยกันเข้ามาเกี่ยวข้องแล้ว สันนิบาตชาติเกือบจะไม่มีบทบาทใดๆเลย ในช่วง ค.ศ.1920-1930 ปกติแล้วในจำนวนข้อพิพาทที่เกิดขึ้น 37 ครั้ง มีเพียง 14 เรื่องเท่านั้นที่มีการนำเข้าสู่การพิจารณาของสันนิบาตชาติ และในกรณีนี้มีอยู่ 6 เรื่องที่นับได้ว่าการตกลงกันโดยกลไกขององค์การ³⁶ ต่อมาเมื่อญี่ปุ่นรุกรานแมนจูเรียของจีนใน ค.ศ.1931-1932 สันนิบาตชาติแทบจะไม่ได้ดำเนินการอะไร เพราะญี่ปุ่นใช้สิทธิยับยั้งความพยายามของคณะมนตรีที่จะบังคับให้มีการหยุดยิง สันนิบาตชาติเพียงแต่ส่งคณะกรรมการชุดหนึ่งไปยังจุดเกิดเหตุเพื่อหาข้อเท็จจริง พร้อมทั้งได้ประณามการกระทำของญี่ปุ่น ซึ่งมีผลทำให้ญี่ปุ่นถอนตัวออกจากสันนิบาตชาติไปเลย นับตั้งแต่ปี ค.ศ.1932 เป็นต้นมาก็เข้าสู่ช่วงแห่งความเสื่อมของสันนิบาตชาติ การดำเนินงานของสันนิบาตชาติได้ประสบกับความล้มเหลวตลอดมา เพราะสันนิบาตชาติไม่สามารถระงับกรณีพิพาทระหว่างประเทศได้ตามความตั้งใจ และเมื่อสันนิบาตชาติลงมติคว่ำบาตทางเศรษฐกิจแก่อิตาลีที่รุกรานเอธิโอเปียใน ค.ศ.1934-1935 อังกฤษก็ดำเนินการอย่างไม่เต็มใจ เช่น ไม่ยอมตัดการส่งน้ำมันให้อิตาลี หรือปิดคลองสุเอซสำหรับเรืออิตาลีเพราะยังไม่ต้องการจะแตกหักกับมุสโสลินี (Benito Mussolini) ผู้

³⁶ Raymond F.Hopkins and Richard W.Mansbach, Structure and process in international politics , p.213.

นำอิตาลีซึ่งอังกฤษยังหวังว่าจะสามารถอาศัยเป็นพันธมิตรต่อต้านฮิตเลอร์ ความกังวลด้านดุลแห่งอำนาจเป็นเรื่องที่เข้าใจได้ หากชาติที่ไม่พอใจทั้งสองชาติ คือ ญี่ปุ่นและอิตาลี ร่วมมือกับเยอรมนีที่ไม่ยอมรับสถานะเดิมอยู่แล้ว ก็เข้มแข็งพอที่จะต่อต้านฝ่ายที่ต้องการรักษาสถานะเดิมได้ เชื่อกันว่า หากสหรัฐอเมริกาเข้าร่วมเป็นสมาชิกสันนิบาตชาติ ดุลทางอำนาจอาจจะเปลี่ยนไป จนอาจมีผลในทางป้องปรามฝ่ายที่ต้องการเปลี่ยนสถานะเดิม ในสภาวะการณ์ขณะนั้น ทางเลือกของฝ่ายรักษาสถานะเดิมดูเหมือนอยู่ทางเดียวคือ หากทางผ่อนปรนไม่ให้เกิดหักกับฝ่ายที่ต้องการจะเปลี่ยนสถานะเดิม แต่นโยบายนี้ก็กลับมีผลในการทำลายเป้าประสงค์ของชาติเหล่านี้ที่จะหลีกเลี่ยงสงคราม ในช่วงระหว่างปี ค.ศ.1939-1946 ในช่วงนี้สันนิบาตชาติมีบทบาทน้อยลงมากในเรื่องของสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ อย่างไรก็ตามสันนิบาตชาติได้มีมติขับไล่สหภาพโซเวียตออกจากสันนิบาตชาติ เพราะโซเวียตได้รุกรานฟินแลนด์ในฤดูหนาวของปี ค.ศ.1939 หลังจากที่สหภาพโซเวียตได้ทำสัญญาไม่รุกรานกับฮิตเลอร์ ซึ่งทำให้โซเวียตฉวยโอกาสยึดครองรัฐในแถบทะเลบอลติก และหลายส่วนของฟินแลนด์ และเมื่อเป็นที่ประจักษ์ชัดแล้วว่า สันนิบาตชาติไม่มีประสิทธิภาพและความหมายใดๆ แล้วนั่นเอง ที่ฮิตเลอร์เริ่มดำเนินการเปลี่ยนแปลงสถานะที่เป็นอยู่อย่างจริงจังจนนำไปสู่สงครามโลกครั้งใหม่ในที่สุด³⁷

ความอ่อนแอของสันนิบาตชาติมาจากสาเหตุต่างๆอันพอสรุปได้ดังนี้

1. การที่กติกาสันนิบาตชาติเป็นส่วนหนึ่งของสนธิสัญญาสันติภาพทุกฉบับที่ฝ่ายสัมพันธมิตรทำกับรัฐผู้แพ้สงคราม ทำให้สันนิบาตชาติมีลักษณะส่วนหนึ่งที่เป็นเหมือนองค์การที่จัดตั้งขึ้นเพื่อการบีบบังคับและตั้งเงื่อนไขให้ประเทศฝ่ายแพ้สงครามยอมรับพันธะต่างๆตามความต้องการของประเทศฝ่ายชนะ ดังนั้นประเทศฝ่ายแพ้สงครามจึงเป็นฝ่ายเสียเปรียบ

2. การที่สหรัฐอเมริกา โดยเฉพาะอย่างยิ่งประธานาธิบดี วูดโรว์ วิลสัน (Woodrow Wilson) เป็นผู้มีบทบาทสำคัญในการริเริ่มแนวความคิดในการก่อตั้งสันนิบาตชาติ แต่สหรัฐกลับไม่ได้เข้าร่วมเป็นสมาชิกสันนิบาตชาติ โดยมีสาเหตุเนื่องจากสภาสูงของสหรัฐฯไม่ยอมให้สัตยาบันสนธิสัญญาแวร์ซายส์ ทำให้ประเทศต่างๆขาดความมั่นใจในสันนิบาตชาติ เนื่องจากประเทศมหาอำนาจหลังสงครามโลกครั้งที่หนึ่ง ต่างอยู่ในสภาพที่อ่อนแอ และทรุดโทรมในด้านต่างๆ เพราะผลของสงคราม สหรัฐฯเท่านั้นที่ยังเข้มแข็ง และเป็นมหาอำนาจที่แท้จริงเพียงประเทศเดียว ถ้าสหรัฐฯเข้าร่วมในสันนิบาตชาติอาจทำให้สามารถใช้อิทธิพลและอำนาจบังคับการให้เป็นไปตาม

³⁷ ธีระ นุชเปี่ยม, การเมืองโลกหลังสมัยใหม่, หน้า 212.

พันธะของกติกาสันนิบาตชาติได้ การที่สหรัฐฯปฏิเสธบทบาทดังกล่าว ทำให้สันนิบาตชาติอ่อนแอกว่าที่ควรจะเป็น

3. การดำเนินงานตามหลักการของระบบความมั่นคงร่วมกันของสันนิบาตชาตินั้น กำหนดให้อำนาจในการพิจารณาและตัดสินใจดำเนินงานต่างๆ เพื่อรักษาสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศอยู่กับรัฐสมาชิกต่างๆ ไม่มีองค์กรกลางองค์การใดที่จะมีอำนาจสั่งให้ดำเนินการเพื่อการนั้น คณะมนตรีความมั่นคงและสมัชชามีอำนาจเพียงทำข้อเสนอต่อรัฐสมาชิกเท่านั้น และรัฐสมาชิกก็ยังคงเป็นอิสระในการตัดสินใจว่าจะกระทำตามหรือไม่ก็ได้ นอกจากนี้สันนิบาตชาติยังไม่มีกำลังทหารในการที่จะเข้าไปแก้ไขความขัดแย้งที่เกิดขึ้น ดังนั้นเมื่อเกิดเหตุการณ์ที่จะทำลายสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ การกระทำร่วมกันเพื่อป้องกันและรักษาไว้ซึ่งจุดมุ่งหมายดังกล่าวจึงเกิดขึ้นยาก

ดังนั้นจึงอาจสรุปได้ว่า การจัดระบบความสัมพันธ์ระหว่างประเทศในรูปแบบใหม่แต่โครงสร้างทางสถาบันของสันนิบาตชาติที่จัดตั้งขึ้นก็ดูจะอาศัยต้นแบบของ "ระบบความร่วมมือแห่งยุโรป" ในช่วงก่อนหน้านั้นเป็นสำคัญ การกำหนดให้มี "สมัชชา" ซึ่งอาจถือได้ว่าเป็นเจตนาารมณ์ของ "ระบบเฮก" มีความสำคัญในทางปฏิบัติไม่น้อยมาก แต่ที่สำคัญก็คือ การที่สันนิบาตชาติกลายมาเป็น "สันนิบาต" ของมหาอำนาจที่ชนะสงครามนั้นทำให้เป็นที่สงสัยว่า "ชมรมมหาอำนาจ" ที่จะมีบทบาทสำคัญในการจรรโลงระบบความมั่นคงปลอดภัยร่วมกันนั้นจะเป็นไปได้เพียงใด ประเด็นสำคัญของระบบนี้อยู่ที่ว่า ไม่เพียงแต่รัฐ (โดยเฉพาะมหาอำนาจ) ส่วนใหญ่จะต้องพอใจกับสถานะเดิมที่เป็นอยู่เท่านั้น แต่จะต้องเข้าใจและพร้อมที่จะร่วมมือกันจัดการกับชาติที่ขอบุกราน" เพียงไม่กี่ชาติ" ด้วย แต่ในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่ 1 มหาอำนาจสำคัญซึ่งมีศักยภาพทางอำนาจอย่างสูง เช่นเยอรมนียอมไม่พอใจกับสถานะเดิมที่กำหนดหรือฟื้นฟูโดยผู้ชนะ แต่กลับจะคอยหาโอกาสเปลี่ยนแปลงสถานะดังกล่าวเสีย เยอรมนีเห็นว่าเงื่อนไขของสนธิสัญญาสันติภาพแวร์ซายส์ "ไม่ยุติธรรม" ดังนั้นจึงมีท่าทีเป็นมหาอำนาจที่ต้องการเปลี่ยนสถานะเดิมตลอดมาจนเกิดสงครามโลกครั้งที่ 2 แม้กระทั่งในบรรดาผู้ชนะเองความไม่ลงรอยขาดความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันก็มีอยู่ รวมทั้งความไม่พอใจจากผลที่ได้รับจากข้อตกลงสันติภาพก็ดูจะมีอยู่อย่างถ้วนทั่ว³⁸

ระเบียบทางการเมืองระหว่างประเทศที่จัดตั้งขึ้นมาภายหลังสงครามโลกครั้งที่ 1 จึงไม่มีแม้กระทั่ง "ชมรมของมหาอำนาจ" ที่จะมีความร่วมมือร่วมใจกันได้อย่างแท้จริง ข้อตกลงสันติภาพที่

³⁸ ริระ นุชเปียม, การเมืองโลกหลังสมัยใหม่, หน้า 211.

แวร์ชายส์เปรียบเสมือนข้อตกลงสงบศึกชั่วคราวเพื่อรอเวลาที่ความขัดแย้งครั้งใหม่จะปะทุขึ้น การที่มีมหาอำนาจหลายชาติอยู่ในสภาพไม่พอใจและต้องการเปลี่ยนสถานะเดิมนั้น แตกต่างโดยสิ้นเชิงจากสภาพการมี"รัฐโดยชั่วคราว" เพียงไม่กี่ชาติที่จะปราบปรามได้โดยง่ายด้วยความร่วมมือภายใต้ระบบความมั่นคงปลอดภัยร่วมกัน และที่เชื่อกันว่าเป็นข้อบกพร่องที่ร้ายแรงของที่สุดของระบบที่จัดตั้งขึ้นมาคือ สหรัฐอเมริกาซึ่งเป็นแรงผลักดันสำคัญในการก่อตั้งไม่ได้ร่วมอยู่ในองค์การนี้ เพราะกลุ่มสมาชิกพรรครีพับริกัน นำโดยวุฒิสมาชิกนายเฮนรี แคบอท ลอดจ์ (Henry Cabot Lodge) ในสภาคองเกรส ได้ลงมติไม่ให้สัตยาบันสนธิสัญญาสันติภาพแวร์ชายส์ ทำให้สหรัฐอเมริกาไม่มีโอกาสได้เข้าร่วมเป็นสมาชิกสันนิบาตชาติ การทดลองนำเอาหลักการของความมั่นคงปลอดภัยมาปฏิบัติจึงเห็นลู่ทางความล้มเหลวตั้งแต่เริ่มต้น และถ้าจะกล่าวตามความเป็นจริงแล้ว สันนิบาตชาติไม่ได้อาศัยหลักการความมั่นคงปลอดภัยร่วมกันที่แท้จริงเลย ในทางปฏิบัติที่มีส่วนในความล้มเหลวของสันนิบาตชาติด้วย เช่น ระบบการออกเสียงลงมติที่ถือหลักความเป็นเอกฉันท์ ทำให้สันนิบาตชาติอยู่ในสภาพที่เกือบจะทำอะไรไม่ได้เลย ความแตกต่างหลากหลายทางความคิดและผลประโยชน์ทำให้การลงมติดำเนินไปในลักษณะแทบจะเป็นไปไม่ได้

จากความอ่อนแอของสันนิบาตชาติเนื่องจากสาเหตุต่างๆข้างต้นจึงทำให้เมื่อวันที่ 19 เมษายน ปี ค.ศ.1946 หลังจากสงครามโลกครั้งที่ 2 สิ้นสุด และได้มีการจัดตั้งสหประชาชาติแล้วก็ได้มีการเรียกการประชุมสมัชชาสันนิบาตชาติเพื่อลงมติยุบเลิกองค์การ และโอนทรัพย์สินเกือบทั้งหมดให้แก่สหประชาชาติ การดำเนินงานของสันนิบาตชาติจึงสิ้นสุดลงนับแต่นั้น

2.2.2 สหประชาชาติ

สงครามโลกครั้งที่ 2 เกิดขึ้นอย่างเป็นทางการเมื่อวันที่ 1 กันยายน ค.ศ.1939 เมื่อกองทัพของเยอรมนีบุกเข้าไปในโปแลนด์ สาเหตุของสงครามโลกครั้งที่ 2 นี้เกิดจากหลายสาเหตุด้วยกัน ซึ่งอาจจะสรุปได้ว่าเกิดจาก ผลของสนธิสัญญาแวร์ชายส์ที่ทำให้เยอรมนีต้องยกอาณานิคมของตนให้อยู่ภายใต้การปกครองของอังกฤษและฝรั่งเศส ทำให้เยอรมนีและชาติพันธมิตร ได้แก่ อิตาลี และญี่ปุ่น ถือว่าตนเองตกอยู่ในสถานะที่ถูกเอาเปรียบ และเกิดจากความล้มเหลวของสันนิบาตชาติตั้งที่กล่าวมาข้างต้น ทำให้สงครามและการใช้กำลังเข้าตัดสินปัญหาระหว่างรัฐถูกนำกลับมาใช้ใหม่ สันนิบาตชาติไม่มีอำนาจอันแท้จริงในอันที่จะประนีประนอมและยับยั้งข้อพิพาทระหว่างรัฐต่างๆที่เกิดขึ้นได้เลย และการกำเนิดของลัทธินาซี (Nazism) ในเยอรมนี และลัทธินาฟาส

ฟาสซิสต์ (Fascism) ในอิตาลี ได้นำมาซึ่งความขัดแย้งกับระบบเศรษฐกิจการเมืองในยุโรป และการกำเนิดของลัทธิดังกล่าวไม่เพียงแต่จะขัดแย้งกับระบบการเมืองแบบรัฐสภาในยุโรปเท่านั้น แต่ยังขัดแย้งกับระบบสังคมนิยมในโซเวียตด้วย ความแตกต่างทางด้านอุดมการณ์เป็นปัจจัยที่ทำให้การสงครามมีลักษณะเบ็ดเสร็จอย่างแท้จริง

เมื่อเยอรมนีบุกเข้าไปแลนด์ ทำให้ฝรั่งเศส และอังกฤษเข้าร่วมประกาศสงคราม เยอรมนีภายใต้การนำของฮิตเลอร์มีจุดมุ่งหมายที่จะสร้างให้เยอรมนีเป็นใหญ่เหนือภาคพื้นทวีปยุโรป ดังนั้นต่อจากการบุกเข้าไปแลนด์ เยอรมนีจึงได้ยกกองทัพบุกเข้ายึดเดนมาร์ก นอร์เวย์ เนเธอร์แลนด์ เบลเยียม และลักเซมเบิร์ก การรุกรานทางทหารกระทำในระยะเวลาอันรวดเร็วจากเดือนเมษายน – พฤษภาคม ค.ศ. 1940 และหลังจากการยึดเบลเยียม กองทัพเยอรมนีก็เตรียมบุกฝรั่งเศส รัฐบาลฝรั่งเศสยอมลงนามหยุดยิงในวันที่ 25 มิถุนายน ค.ศ. 1940 เมื่อเยอรมนีสามารถเอาชนะฝรั่งเศสได้แล้ว เป้าหมายต่อไปของเยอรมนีจึงได้แก่การเตรียมการที่จะบุกเกาะอังกฤษ หลังจากที่เยอรมนีโจมตีอังกฤษมาช่วงระยะเวลาหนึ่ง เมื่อมาถึงเดือนพฤศจิกายน ค.ศ. 1940 ก็มีคำสั่งยกเลิกการโจมตี เพราะไม่สามารถบังคับให้อังกฤษยอมจำนนต่อเยอรมนีได้ ฮิตเลอร์ก็หันไปบุกรัสเซียแทน

ในเดือนธันวาคม ค.ศ. 1943 ฝ่ายสัมพันธมิตรได้วางแผนที่จะเปิดการรุกใหญ่ขึ้นในทวีปยุโรป และต้องการที่จะทำลายกองทัพเยอรมนี ดังนั้นในวันที่ 6 กรกฎาคม ค.ศ. 1944 กองทัพของฝ่ายสัมพันธมิตรก็ได้ทำการยกพลขึ้นบกที่หาดนอร์มันดี (Normandy) ในประเทศฝรั่งเศส หลังจากนั้นกองทัพฝ่ายสัมพันธมิตรก็สามารถรุกคืบหน้าต่อไป และในปีเดือนเมษายนปี ค.ศ. 1945 กองทัพของฝ่ายสัมพันธมิตรและกองทัพของรัสเซียก็สามารถบุกเข้าสูเบอร์ลินได้ ฮิตเลอร์ฆ่าตัวตาย และในวันที่ 2 พฤษภาคม ค.ศ. 1945 เยอรมนีได้ยอมแพ้อย่างไม่มีเงื่อนไข สงครามยุติอย่างเป็นทางการเมื่อมีการลงนามในวันที่ 8 พฤษภาคม ค.ศ. 1945 ซึ่งเป็นการยุติสงครามในบริเวณยุโรปทั้งหมด

ในบริเวณมหาสมุทรแปซิฟิก ญี่ปุ่นซึ่งเป็นฝ่ายอักษะตัดสินใจเปิดสงครามกับสหรัฐอเมริกา โดยการทิ้งระเบิดโจมตีอ่าวเพิร์ลของสหรัฐฯ ซึ่งเป็นที่ตั้งฐานทัพเรือ และกองบัญชาการภาคพื้นแปซิฟิกในวันที่ 7 ธันวาคม ค.ศ. 1941 ซึ่งในวันถัดไปสหรัฐฯและอังกฤษได้ประกาศสงครามกับญี่ปุ่น สหรัฐฯได้ปฏิบัติการโจมตีทางอากาศกับญี่ปุ่น และจากความก้าวหน้าของเทคโนโลยีทางทหารที่สำคัญในช่วงปลายสงครามอันได้แก่ การค้นพบระเบิดปรมาณู ทำให้สหรัฐฯตัดสินใจที่จะยุติสงคราม ด้วยการทิ้งระเบิดปรมาณูเพื่อบังคับให้ญี่ปุ่นยอมจำนนอย่างไม่มีเงื่อนไข มีการทิ้ง

ระเบิดปรมาณูที่ฮิโรชิมาในวันที่ 6 สิงหาคม ค.ศ.1945 และที่นางาซากิเมื่อวันที่ 9 สิงหาคม ค.ศ. 1945 ซึ่งได้สร้างความสูญเสียอย่างมากแก่ญี่ปุ่น วันที่ 2 กันยายน ค.ศ.1945 ญี่ปุ่นจึงได้ลงนามยอมแพ้บนเรือรบมิสซูรีที่อ่าวโตเกียว อันถือเป็นการยุติสงครามโลกครั้งที่ 2 ทั้งหมด

สงครามโลกครั้งที่ 2 ได้นำมาซึ่งความสูญเสียอย่างมหาศาล มีพลเรือน และทหารที่เสียชีวิตไปมากกว่าในสงครามโลกครั้งที่ 1 จำนวนทหารและพลเรือนที่เสียชีวิตและบาดเจ็บของทั้งฝ่ายพันธมิตรและฝ่ายอักษะรวมทั้งหมดเป็นจำนวนถึง 55,014,000 คน³⁹

ถึงแม้ว่าสันนิบาตชาติจะประสบความล้มเหลวในการรักษาสันติภาพให้คงอยู่ แต่จากสภาพสงครามโลกครั้งที่สองที่ได้ก่อให้เกิดความเสียหายต่อชีวิต ทรัพย์สิน และสร้างความสูญเสียแก่สังคมมนุษย์อย่างมากมายมหาศาล จึงทำให้ปี ค.ศ.1939 ระหว่างสงครามโลกครั้งที่สอง ผู้นำของประเทศฝ่ายสัมพันธมิตรที่สำคัญ คือ สหรัฐอเมริกาและอังกฤษได้ตระหนักถึงความจำเป็นในการก่อตั้งองค์การระหว่างประเทศที่มีลักษณะคล้ายกับสันนิบาตชาติ เพื่อทำหน้าที่เป็นหลักประกันในการรักษาสันติภาพของโลก ซึ่งในเวลาต่อมาองค์การระหว่างประเทศนี้คือ "สหประชาชาติ" นั่นเอง สหประชาชาตินับว่าเป็นองค์การระหว่างประเทศระดับโลกที่มีชื่อเสียงมากที่สุด และมีความสำคัญมากที่สุดภายหลังจากสงครามโลกครั้งที่ 2

ก. การดำเนินการก่อตั้งสหประชาชาติ

ในระหว่างช่วงสงครามโลกครั้งที่ 2 ได้มีความพยายามสำคัญอันนำไปสู่การก่อตั้งสหประชาชาติดังนี้ คือ เมื่อความสนใจของโลกนั้นมุ่งไปที่แผนการหลังสงครามโดยมีการจัดการประชุมในระหว่างประเทศสัมพันธมิตร ทำให้ในการประชุมแต่ละครั้งส่งผลให้มีการลงนามและประกาศถึงเอกสารที่มีจุดมุ่งหมายเกี่ยวกับช่วงหลังสงคราม คำแถลงการณ์ครั้งแรกที่สุดคือปฏิญญาระหว่างประเทศสัมพันธมิตรที่ได้ลงนามกันที่ลอนดอนเมื่อวันที่ 12 มิถุนายน ค.ศ.1941 ผู้แทนประเทศสัมพันธมิตร อันได้แก่ สหราชอาณาจักร แคนาดา ออสเตรเลีย นิวซีแลนด์ และสหภาพแอฟริกาใต้ และผู้แทนของรัฐบาลพลัดถิ่น 8 ประเทศ คือ เบลเยียม เนเธอร์แลนด์ นอร์เวย์ เชค

³⁹Civilian and military casualties of world war two [Online].Available from : http://www.historylearningsite.co.uk/civilian_casualties_of_world_war.htm [2005 Nov 29]

โกสโลวะเกีย กรีซ ลักเซมเบิร์ก ยูโกสลาเวีย และฝรั่งเศส ได้ร่วมประชุมกันที่พระราชวังเซนต์เจมส์ (Saint James Palace) ที่กรุงลอนดอน ประเทศอังกฤษ และได้ลงนามกันในปฏิญญาแห่งพระราชวังเซนต์เจมส์ (The Declaration of St. James's Palace) ปฏิญญานี้ไม่ได้กล่าวถึงการก่อตั้งองค์การระหว่างประเทศเป็นพิเศษ แต่ได้ถึงประกาศเจตนารมณ์ร่วมกันที่จะทำสงครามเอาชนะชนเผ่าต่อข้าศึก ต่อต้านการรุกรานของเยอรมนี และจะช่วยเหลือซึ่งกันและกันทางด้านเศรษฐกิจและสังคม⁴⁰

อีกสองเดือนต่อมาคือในวันที่ 14 สิงหาคม ค.ศ.1941 ประธานาธิบดีแฟรงคลิน ดี รูสเวลท์ (Franklin D. Roosevelt) แห่งสหรัฐอเมริกา และนายกรัฐมนตรี วินสตัน เชอร์ชิล (Winston Churchill) แห่งอังกฤษ ได้เจรจาหารือกันเกี่ยวกับสันติสุขของโลกในอนาคตบนเรือออกัสตา (Augusta) ซึ่งจอดอยู่นอกฝั่งหมู่เกาะนิวฟันแลนด์ (Newfoundland) ในมหาสมุทรแอตแลนติก ประชุมร่วมกันนี้ เชอร์ชิลยืนยันถึงการผลักดันให้มีการก่อตั้งองค์การระหว่างประเทศที่มีประสิทธิภาพ ส่วนรูสเวลท์นั้นสุดท้ายก็ยอมรับถึงหลักการที่ชาติผู้รุกรานจะต้องถูกปลดอาวุธในระหว่างการก่อตั้งระบบถาวรแห่งความมั่นคงทั่วไป และกฎบัตรนี้ถูกประกาศใช้ก่อนที่สหรัฐฯจะเข้าสู่สงคราม⁴¹ รัฐบาลทั้งสองท่านได้ร่วมกันลงนามใน "กฎบัตรแอตแลนติก" (Atlantic Charter) ประกาศหลักการ 8 ประการว่าด้วยความร่วมมือเพื่อรักษาสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ

กฎบัตรแอตแลนติก มีกฎเกณฑ์แห่งการปฏิบัติร่วมกัน 8 ข้อ คือ⁴²

1. ประเทศทั้งสองจะไม่แสวงหาการขยายตัว ไม่ว่าจะทางอาณาเขตหรือดินแดนใดๆ
2. ประเทศทั้งสองไม่ปรารถนาที่จะเห็นการเปลี่ยนแปลงอาณาเขตและดินแดนใดๆ

โดยขัดต่อเจตจำนงอันเสรีของประชาชนที่เกี่ยวข้อง

⁴⁰ United Nations .The Declaration of St. James's palace [Online].Available from : <http://www.un.org/aboutun/charter/history/> [2005 Nov 29]

⁴¹ Alvin LeRoy Bennett and James K. Oliver, International organizations : Principles and issues , p.50.

⁴² รุ่งพงษ์ ชัยนาม, "สหประชาชาติ."ใน เอกสารการสอนชุดวิชากฎหมายระหว่างประเทศ และองค์การระหว่างประเทศ หน่วยที่ 9-15 สาขาวิชารัฐศาสตร์, หน้า 748.

3. ประเทศทั้งสองจะเคารพสิทธิของบรรดาประชาชนทั้งปวงในอันที่จะเลือกรัฐบาลแบบใดก็ได้ และปรารถนาที่จะให้ประชาชนทั้งหมดได้อำนาจอธิปไตยซึ่งถูกแย่งชิงไปกลับคืนมา

4. ประเทศทั้งสองพยายามให้รัฐทั้งหลายไม่ว่าใหญ่หรือเล็ก ไม่ว่าแพ้หรือชนะสงครามได้ทำการค้าขาย ได้รับวัตถุดิบของโลก ซึ่งจำเป็นสำหรับความเจริญรุ่งเรืองทางเศรษฐกิจของประเทศโดยเสมอภาคกัน ทั้งนี้ด้วยการเคารพต่อข้อผูกพันทั้งปวงที่ยังคงมีผลบังคับใช้ต่อประเทศทั้งสอง

5. ประเทศทั้งสองปรารถนาที่จะให้ประชาชาติทั้งปวงมีการร่วมมือกันอย่างเต็มที่ทางด้านเศรษฐกิจ ด้วยวัตถุประสงค์ที่จะแสวงหามาตรฐานแรงงานที่ดีขึ้น เพื่อความก้าวหน้าทางเศรษฐกิจและความมั่นคงทางสังคมทั่วไป

6. ภายหลังจากการกวาดล้างการกดขี่ของระบบนาซีแล้ว ประเทศทั้งสองหวังที่จะได้เห็นการสถาปนาสันติภาพ อันจะทำให้ประชาชาติทั้งหมดได้อาศัยอยู่ในดินแดนของตนด้วยความปลอดภัย และจะให้หลักประกันว่า ประชาชนในประเทศทั้งหลายจะใช้ชีวิตได้อย่างอิสระภาพตามที่ปรารถนาและพ้นจากความหวาดกลัวใดๆ

7. สันติภาพดังกล่าวนี้ จะช่วยให้ทุกคนได้สัญจรไปมาในทะเลหลวงและมหาสมุทรได้โดยปราศจากการขัดขวางใดๆ

8. โดยหลักการแห่งศีลธรรมและเหตุผลแล้ว ประเทศทั้งสองเชื่อว่าประชาชาติทั้งปวงในโลกควรจะต้องระงับการใช้กำลัง เพราะมีฉะนั้นแล้วสันติภาพในอนาคตจะดำรงอยู่มิได้ การสะสมกำลังทางบก ทางเรือ และทางอากาศของประชาชาติทั้งหลาย หรือการข่มขู่ว่าจะรุกรานออกไปนอกอาณาเขตของตนก็มีควรกระทำต่อไป ประเทศทั้งสองเชื่อว่าขณะที่กำลังรอกการสถาปนาระบบความมั่นคงอย่างถาวรให้กว้างขวางอยู่นั้น การลดอาวุธของประชาชาติดังกล่าวมาแล้วเป็นสิ่งจำเป็นอย่างยิ่ง ประเทศทั้งสองจะส่งเสริมและช่วยเหลือด้วยวิธีการต่างๆ เพื่อเป็นการแบ่งเบาภาระอันหนักหน่วงในการสะสมกำลังอาวุธของประชาชนที่รักสันติภาพ

ในวันที่ 1 มกราคม ค.ศ.1942 ตัวแทนของประเทศต่างๆ 26 ประเทศที่ร่วมกันต่อสู้กับฝ่ายอักษะ ได้ร่วมกันลงนามในปฏิญญาสหประชาชาติ (United Nations Declaration) ที่กรุงวอชิงตัน ดี ซี สหรัฐอเมริกา โดยปฏิญญาดังกล่าวได้เน้นถึงหลักการที่ปรากฏอยู่ในกฎบัตรแอตแลนติก และเป็นครั้งแรกที่มีการใช้คำว่า "สหประชาชาติ"(United Nations) ซึ่งกระทรวงการต่างประเทศสหรัฐอเมริกาเป็นผู้ร่างคำประกาศดังกล่าว ตามปฏิญญาฉบับนี้ ทุกประเทศที่ร่วมลงนามพากันให้คำมั่น

ว่าจะปฏิบัติตามความมุ่งหมายและหลักการของกฎบัตรแอตแลนติก จะดำเนินการสงครามต่อไปอย่างเต็มกำลังจนกว่าจะได้ชัยชนะและจะไม่แยกกันทำสนธิสัญญาสันติภาพ⁴³

ต่อมาในวันที่ 30 ตุลาคม ค.ศ. 1943 รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศของสหรัฐอเมริกา อังกฤษ และสหภาพโซเวียต อันได้แก่ นายคอร์เดล ฮัล นายแอนโทนี อีเดน และนายเวียเซสลาฟ มิโคโลวิช โมโลตอฟ พร้อมด้วยเอกอัครราชทูตจีนประจำกรุงมอสโก คือ ฟู่ ปิว ชุง ได้เข้ามาประชุมที่กรุงมอสโก เพื่อร่วมลงนามในปฏิญญามอสโก (Moscow Declaration) เพื่อประกาศเจตนารมณ์ร่วมกันที่จะจัดตั้งองค์การระหว่างประเทศโดยเร็ว จะได้ผดุงไว้ซึ่งสันติภาพและความมั่นคงของโลก โดยองค์การระหว่างประเทศที่จะสถาปนาขึ้นนี้จะยึดหลักการความเท่าเทียมกันของอธิปไตยของบรรดารัฐสมาชิก ปฏิญญามอสโก มีสาระสำคัญว่า การร่วมมือกันนี้ก็เพื่อที่จะดำเนินการทำสงครามกับข้าศึกด้วยอาวุธทุกชนิดจนกว่าข้าศึกจะยอมแพ้ ต่อจากนั้นจะได้สถาปนาองค์การระหว่างประเทศขึ้นโดยยึดหลักการความเท่าเทียมกันของอธิปไตยของบรรดารัฐสมาชิกที่รักษสันติทั้งปวงเพื่อธำรงไว้ซึ่งสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ ในการนี้จำเป็นจะต้องมีกฎหมายและระเบียบเกี่ยวกับความมั่นคง กำลังทหารของรัฐต่างๆจะต้องนำมาใช้แต่เฉพาะในดินแดนของตน เว้นแต่เพื่อความมุ่งหมายที่จะรักษาความมั่นคงร่วมกัน รัฐต่างๆจะร่วมมือกับสหประชาชาติในการทำข้อตกลงว่าด้วยการกำหนดกฎเกณฑ์ทางด้านอาวุธภายหลังสงครามสิ้นสุดลง⁴⁴

อีกหนึ่งเดือนต่อมาคือ ในเดือนธันวาคม ค.ศ.1943 ผู้นำของสหรัฐอเมริกา อังกฤษ และสหภาพโซเวียต อันได้แก่ รูสเวลต์ เซอร์จิล และสตาลิน ได้ประชุมกันที่กรุงเตหะราน ประเทศอิหร่าน และได้มีคำประกาศแห่งเตหะราน(Teheran Declaration) โดยมีสาระสำคัญถึงความรับผิดชอบของสหประชาชาติทั้งปวงในอันที่จะร่วมกันสถาปนาสันติภาพ และมีการตกลงเกี่ยวกับโครงสร้างอย่างคร่าวๆของสหประชาชาติ การประชุมครั้งนี้ได้นำไปสู่การยืนยันถึงความจำเป็นที่จะต้องจัดตั้งองค์กรโลกที่มีลักษณะสากลขึ้น

⁴³ ประวัติความเป็นมาขององค์การสหประชาชาติ [Online].แหล่งที่มา : http://bp-smakom.org/BP_School/Social/Org-Inter/History-Un.htm [2005 Nov 29]

⁴⁴Review of the U.N. charter ,(Washington D.C.: U.S. Government Printing office,1954),p.59.

จากคำประกาศ หรือปฏิญญาทั้งหลายที่กล่าวมาข้างต้นนี้แสดงให้เห็นอย่างชัดเจนว่าในช่วงปลายปี ค.ศ. 1943 ผู้นำต่างๆของประเทศมหาอำนาจได้เข้าร่วมมือกันในการจัดตั้งองค์การระหว่างประเทศหลังสงคราม งานที่เหลือคือ การสร้างแผนงานในส่วนที่เป็นรายละเอียดที่รัฐบาลของรัฐทั้งหลายจะเห็นชอบด้วย กระบวนการนี้จึงไม่ได้เป็นเพียงแค่การประนีประนอมระหว่างทัศนคติและผลประโยชน์อันแตกต่างกันของประเทศมหาอำนาจ แต่ยังเป็นเรื่องของความแตกต่างระหว่างจุดมุ่งหมายของรัฐเล็กและรัฐใหญ่ด้วย⁴⁵

ในกลางปี ค.ศ. 1944 ได้มีการก้าวไปสู่การวางแผนงานอันเป็นรายละเอียด โดยระหว่างวันที่ 21 สิงหาคม – 7 ตุลาคม ค.ศ. 1944 ผู้แทนของสหรัฐอเมริกา อังกฤษ สหภาพโซเวียต และจีนได้ร่วมประชุมหารือกันที่คฤหาสน์ดัมบาตันโอกส์ (Dumbarton Oaks) ในบริเวณ Georgetown ขานกรุงวอชิงตัน ดี ซี เกี่ยวกับการร่างกฎบัตรสหประชาชาติและพิจารณาเกี่ยวกับโครงสร้างและขอบข่ายอำนาจหน้าที่ของสหประชาชาติ โดยเอกสารที่สรุปผลจากการประชุมได้ถูกเผยแพร่ออกมาเมื่อวันที่ 9 ตุลาคม ค.ศ. 1944 แม้ว่าจะยังไม่สมบูรณ์นักที่จะเป็นกฎบัตรฉบับสมบูรณ์ แต่เอกสารดังกล่าวมีประโยชน์เมื่อผนวกเข้ากับในส่วนที่เพิ่มเติมมาในภายหลังโดยประเทศมหาอำนาจทั้งสิ้น อย่างไรก็ตามมันเป็นโครงร่างพื้นฐานในการก่อตั้งสหประชาชาติ⁴⁶ ซึ่งในที่ประชุมได้นำเอาโครงสร้างของสันนิบาตชาติมาเป็นแบบอย่างโดยจะแตกต่างกันก็ในแง่ของขอบข่ายอำนาจเท่านั้น คือให้มี สมัชชาใหญ่ ซึ่งประกอบไปด้วยรัฐสมาชิกทุกรัฐที่มีความเท่าเทียมกันและมีสิทธิออกเสียงลงคะแนน 1 เสียง นอกจากนั้นก็ต้องมี คณะมนตรีความมั่นคง ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ทางด้านการเมือง และมีอำนาจอย่างแท้จริงในการปฏิบัติหน้าที่ โดยมีกำลังทัพที่ได้รับการสนับสนุนจากมหาอำนาจทั้งสิ้นเพื่อป้องกันและปราบปรามการรุกราน หรือข้อขัดแย้งที่จะนำไปสู่ความไม่สงบสุขในโลก สหรัฐอเมริกาได้เสนอให้สหประชาชาติมีขอบเขตอำนาจครอบคลุมไปถึงด้านเศรษฐกิจและสังคมอีกด้วย โดยให้มีการจัดตั้ง คณะมนตรีเศรษฐกิจและสังคม ดำเนินงานภายใต้การควบคุมของสมัชชาใหญ่ อังกฤษเห็นด้วยที่จะให้สหประชาชาติมีขอบเขตอำนาจทางด้านเศรษฐกิจและสังคม แต่ได้เสนอให้เป็นหน้าที่ของคณะมนตรีความมั่นคง ซึ่งสหภาพโซเวียตก็

⁴⁵ Alvin LeRoy Bennett and James K. Oliver, International organizations : Principles and issues , p.50.

⁴⁶ Ibid.,51.

ได้แย้งว่าควรให้คณะมนตรีความมั่นคงมีอำนาจหน้าที่ทางด้านการเมืองเพียงอย่างเดียว ในที่สุดทุกฝ่ายจึงตกลงให้การจัดตั้งคณะมนตรีเศรษฐกิจและสังคมขึ้นด้วย⁴⁷

ระหว่างวันที่ 4-11 กุมภาพันธ์ ค.ศ.1945 ประธานาธิบดีแฟรงคลิน ดี รูสเวลท์ แห่งสหรัฐอเมริกา นายกรัฐมนตรีวินสตัน เชอร์ชิล แห่งอังกฤษ และจอมพลโจเซฟ สตาลิน นายกรัฐมนตรีของสหภาพโซเวียตได้จัดการประชุมที่ยัลตา (Yalta) แหลมไครเมีย ในสหภาพโซเวียต มีการประชุมปรึกษาหารือเรื่องที่ไม่เกี่ยวกับการก่อตั้งองค์การระหว่างประเทศ เช่น ปัญหาเกี่ยวกับโปแลนด์ และบอลข่าน การยึดครองเยอรมนีเมื่อสงครามยุติแล้ว และการเข้าสู่สงครามแปซิฟิกของโซเวียต นอกจากนั้นมีการพิจารณาแก้ไขเพิ่มเติมร่างกฎบัตรสหประชาชาติที่ร่างจากดัมบาตันโอกส์ โดยเฉพาะสามารถตกลงกันได้ในเรื่องกฎเกณฑ์เกี่ยวกับการออกเสียงในคณะมนตรีความมั่นคงซึ่งกำหนดให้อำนาจคณะมนตรีความมั่นคงมีสิทธิยับยั้ง (Veto) แต่เกิดความขัดแย้งขึ้นหลายเรื่องระหว่างสหรัฐกับสหภาพโซเวียต โดยสหภาพโซเวียตกลัวว่าจะต้องอยู่อย่างโดดเดี่ยวในสหประชาชาติ จึงได้เสนอขอให้มลรัฐทั้ง 16 มลรัฐของสหภาพโซเวียตเข้าเป็นสมาชิกของสหประชาชาติได้ สหรัฐฯไม่พอใจข้อเสนอดังกล่าวเพราะสหรัฐฯเองยังไม่เคยเรียกร้องสิทธิให้แก่มลรัฐทั้ง 48 มลรัฐของตนเลย อย่างไรก็ตาม การให้สหภาพโซเวียตเข้ามาเป็นสมาชิกสหประชาชาติเป็นสิ่งจำเป็น สหรัฐฯจึงยอมให้มลรัฐ 2 มลรัฐ คือ ยูเครน (Ukraine) และ เบลอรัสเซีย (Byelorussia) ของสหภาพโซเวียตเข้ามาเป็นสมาชิกสหประชาชาติได้ นอกจากนี้ที่ประชุมยังไม่สามารถตกลงกันได้เกี่ยวกับการจัดการกับดินแดนอาณานิคม และการแบ่งเขตอิทธิพลซึ่งกันและกัน จึงต้องเลื่อนการประชุมออกไป⁴⁸ และในที่สุดที่ประชุมได้ออกแถลงการณ์ว่าประเทศมหาอำนาจทั้งสามและพันธมิตร จะดำเนินการสถาปนาองค์การระหว่างประเทศขึ้นโดยเร็วที่สุด และจะจัดให้มีการประชุมครั้งใหญ่ที่นครซาน ฟรานซิสโก สหรัฐอเมริกา เพื่อร่วมกันจัดทำกฎบัตรของสหประชาชาติต่อไป

การประชุมที่นครซานฟรานซิสโกได้เริ่มขึ้นเมื่อวันที่ 25 เมษายน ค.ศ.1945 มีผู้แทนของประเทศต่างๆ 50 ประเทศเข้าร่วมประชุม เพื่อพิจารณาร่างกฎบัตรสหประชาชาติ การประชุมครั้งนี้สิ้นสุดลงเมื่อวันที่ 25 มิถุนายน ค.ศ.1945 ซึ่งเป็นวันที่ประชุมได้ลงคะแนนเสียงเป็นเอกฉันท์รับรองกฎบัตรสหประชาชาติ (Charter of the United Nations) วันรุ่งขึ้นคือวันที่ 26 มิถุนายน ค.ศ.

⁴⁷ รุ่งพงษ์ ชัยนาม, "สหประชาชาติ." ใน เอกสารการสอนชุดวิชากฎหมายระหว่างประเทศและองค์การระหว่างประเทศ หน่วยที่ 9-15 สาขาวิชารัฐศาสตร์. หน้า 750.

⁴⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้า 751.

1945 ผู้แทนประเทศต่างๆได้ลงนามในกฎบัตรแห่งองค์การ สหประชาชาติที่ซานฟรานซิสโก แต่ได้เข้าร่วมประชุม ได้ลงนามและให้สัตยาบันแก่ปฏิญญาสหประชาชาติเมื่อวันที่ 1 มกราคม ค.ศ.1942 ด้วย โดยที่ประชุมซานฟรานซิสโกถือว่าเป็นสมาชิกผู้ก่อตั้งด้วย ดังนั้นสมาชิกก่อตั้ง (Founding Members)ของสหประชาชาติจึงนับรวมไปแลนด์ด้วย ทำให้สมาชิกก่อตั้งมีทั้งหมด 51 ประเทศด้วยกัน และวันที่ 24 ตุลาคม ค.ศ.1945 เป็นวันที่กฎบัตรสหประชาชาติมีผลบังคับใช้ หลังจากที่ประเทศต่างๆได้ให้สัตยาบันแล้ว ดังนั้นจึงถือว่าวันนี้เป็นวันสหประชาชาติ

ในการประชุมครั้งแรกของสมัชชาได้มีขึ้นที่กรุงลอนดอน เมื่อวันที่ 10 มกราคม ค.ศ.1946 โดยได้มีการตกลงให้สำนักงานใหญ่ถาวรขององค์การอยู่ในสหรัฐ สำหรับที่ตั้งชั่วคราวนั้นอยู่ที่วิทยาลัย ฮันเตอร์ ใน Bronx และที่ Lake Success ใน Long Island และยังมีสำนักงานเพื่ออำนวยความสะดวกในนิวยอร์ก ซิตี้ ซึ่งตั้งอยู่บนพื้นที่ของสถานที่จัดการแสดงสินค้านานาชาติแห่งเมืองนิวยอร์ก⁴⁹ หลังจากที่ได้มีค้นหาสถานที่ตั้งอันเหมาะสมสำหรับสำนักงานใหญ่ ในเดือนธันวาคม ปี ค.ศ. 1946 จอห์น ดี.ร็อกกีเฟลเลอร์ จูเนียร์ ได้มอบเงินกว่า 8 ล้านดอลลาร์ เป็นของขวัญสำหรับซื้อที่ดินตามแนวฝั่งของอีสต์ ริเวอร์ ในนครนิวยอร์ก ที่เหลือเป็นที่ดินที่ได้รับ มอบจากนครนิวยอร์ก และต่อมาได้มีการก่อสร้างอาคาร 4 หลัง ซึ่งเป็นสำนักงานใหญ่ขององค์การสหประชาชาติ ได้แก่ อาคารสมัชชา รูปโดมทรงเตี้ย อาคารสำนักเลขาธิการซึ่งเป็นหอคอยสูง 39 ชั้น ทำด้วยกระจกและหินอ่อน อาคารหอประชุม ทรงเตี้ยรูปสี่เหลี่ยมผืนผ้า ที่ขนานไปกับลำน้ำ และห้องสมุด ด็อค ฮัมมาไฮลด์ อยู่ตรงมุมทางตะวันตกเฉียงใต้⁵⁰ ตั้งแต่สหประชาชาติก่อตั้งจนถึงปัจจุบันในปี ค.ศ. 2005 นี้สหประชาชาติมีประเทศที่เป็นสมาชิกรวมทั้งหมด 191 ประเทศ⁵¹

⁴⁹ Alvin LeRoy Bennett and James K. Oliver, International organizations : Principles and issues , p.57.

⁵⁰ United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific. สหประชาชาติคืออะไร? [Online]. แหล่งที่มา:
http://www.unescap.org/unis/unis_index/Thai/un%20in%20thai.htm [2005 Nov 29]

⁵¹ United Nations. List of member states [Online]. Available From:
<http://www.un.org/Overview/unmember.html> [2005, January 3]

อย่างไรก็ตามแม้ว่าผู้แทนชาติต่างๆที่เข้าร่วมประชุมที่ซานฟรานซิสโกเพื่อพิจารณาลงนามอย่างเป็นทางการในการร่างกฎบัตรสหประชาชาติจะเห็นว่าสันนิบาตชาติเป็นความล้มเหลวที่ไม่มีใครอยากจะทำซ้ำแต่โดยข้อเท็จจริงแล้วผู้แทนชาติเหล่านั้นยังได้ให้ความสำคัญแก่สันนิบาตชาติเพราะสหประชาชาติที่สร้างขึ้นใหม่นี้จำลองแบบจากสันนิบาตชาติแทบจะโดยสิ้นเชิงไม่ว่าจะในด้านจุดมุ่งหมายที่จะรักษาสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศหรือในด้านโครงสร้างของสถาบันดังที่จะกล่าวต่อไป

ข. วัตถุประสงค์และหลักการของสหประชาชาติ

กฎบัตรสหประชาชาตินอกจากจะเป็นธรรมนูญในการจัดตั้งสหประชาชาติแล้วกฎบัตรสหประชาชาติยังเป็นสนธิสัญญาที่กำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับตัวองค์กร โครงสร้างและอำนาจหน้าที่ ตลอดจนการดำเนินงานขององค์กรต่างๆที่เป็นเสมือนการกำหนดความรับผิดชอบของสหประชาชาติด้วย กฎบัตรสหประชาชาติได้กำหนดวัตถุประสงค์ และหลักการในการดำเนินงานเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ ไว้ในอารัมภบทและในหมวดที่ 1 ของกฎบัตร

ในอารัมภบทนั้นได้แสดงถึงเจตนารมณ์พื้นฐานของสหประชาชาติไว้กว้างๆว่า สหประชาชาติสร้างขึ้นเพื่อธำรงไว้ซึ่งสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ ส่งเสริมสิทธิมนุษยชน สนับสนุนให้มีการเคารพในหลักความยุติธรรมและกฎหมายระหว่างประเทศ ส่งเสริมความเจริญก้าวหน้าทางเศรษฐกิจและสังคมของประชากรโลก ตลอดจนการส่งเสริมความสัมพันธ์อันดีระหว่างประเทศ

สำหรับวัตถุประสงค์ของสหประชาชาตินั้นได้ถูกกำหนดไว้ในมาตรา 1 ของกฎบัตรสหประชาชาติ ซึ่งมีอยู่ 4 ประการคือ⁵²

1. เพื่อธำรงไว้ซึ่งสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ และเพื่อบรรลุถึงจุดมุ่งหมายปลายทางนั้น จะได้ดำเนินมาตรการร่วมกัน อันมีประสิทธิภาพเพื่อป้องกันและขจัดปัดเป่าการ

⁵² อีสินธร สอนไว และ มานพ เมฆประยูรทอง, "ระบบสหประชาชาติ," ใน เรื่องน่ารู้เกี่ยวกับสหประชาชาติ (กรุงเทพฯ: สมาคมสหประชาชาติแห่งประเทศไทย, 2532), หน้า 39.

คุกคามต่อสันติภาพ และเพื่อปราบปรามการกระทำการรุกราน หรือการละเมิดต่อสันติภาพ และนำมาซึ่งการแก้ไขหรือระงับกรณีพิพาท หรือสถานการณ์ระหว่างประเทศ อันอาจนำไปสู่การละเมิดสันติภาพ โดยสันติวิธีและสอดคล้องกับหลักการแห่งความยุติธรรมและกฎหมายระหว่างประเทศ

2. เพื่อพัฒนาความสัมพันธ์ฉันมิตรระหว่างประชาชาติทั้งหลาย โดยยึดการเคารพต่อหลักการแห่งสิทธิที่เท่าเทียมกัน และการกำหนดเจตจำนงของตนเองแห่งประชาชาติทั้งหลายเป็นมูลฐาน และจะดำเนินมาตรการอื่น ๆ อันเหมาะสมเพื่อเป็นกำลังแก่สันติภาพสากล

3. เพื่อให้บรรลุถึงความร่วมมือระหว่างประเทศ ในอันที่จะแก้ปัญหาระหว่างประเทศทางเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม หรือมนุษยธรรม และในการส่งเสริมและสนับสนุนการเคารพต่อสิทธิมนุษยชน และต่ออิสรภาพอันเป็นหลักมูลสำหรับทุกคน โดยไม่เลือกปฏิบัติในเรื่องเชื้อชาติ เพศ ภาษา หรือศาสนา และ

4. เพื่อเป็นศูนย์กลางสำหรับประสานการดำเนินการของประชาชาติทั้งหลายให้กลมกลืนกัน ในอันที่จะบรรลุจุดหมายปลายทางร่วมกันเหล่านี้

สำหรับหลักการสำคัญในการดำเนินการของสหประชาชาติเพื่อให้สหประชาชาติสามารถดำเนินงานให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ข้างต้นนั้น กฎบัตรสหประชาชาติได้วางหลักการที่องค์การและประเทศสมาชิกจะพึงยึดถือเป็นแนวทางในการดำเนินกิจการระหว่างประเทศ ซึ่งหลักการดังกล่าวสามารถสรุปได้ดังนี้คือ

1. หลักความเสมอภาคในอธิปไตย (Sovereign Equality) รัฐย่อมมีอำนาจอธิปไตยโดยสมบูรณ์ ดังนั้นไม่ว่าจะเป็นประเทศใหญ่หรือเล็ก ประเทศสมาชิกสหประชาชาติจะมีสิทธิมีเสียงเท่าเทียมกัน

2. หลักการไม่ใช้กำลังและระงับข้อพิพาทโดยสันติวิธี (Peaceful Settlement) หลักการนี้มีเพื่อหลีกเลี่ยงการใช้กำลังในการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งระหว่างประเทศ

3. หลักเอกภาพระหว่างมหาอำนาจ (Great Powers Unity) หลักการดังกล่าวถือได้ว่าเป็นข้อยกเว้นในหลักการเกี่ยวกับความเสมอภาคในอธิปไตยระหว่างประเทศสมาชิก ทั้งนี้เป็นไปตามเหตุผลของการปฏิบัติกรว่า ชาติมหาอำนาจย่อมมีกำลังอำนาจและต้องมีความรับผิดชอบในการดำเนินการรักษาไว้ซึ่งสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศมากกว่ารัฐอื่นๆ ดังนั้นกฎบัตรสหประชาชาติจึงได้ให้ความรับผิดชอบพิเศษแก่ประเทศมหาอำนาจทั้ง 5 อันได้แก่ สหรัฐอเมริกา อังกฤษ ฝรั่งเศส สหภาพโซเวียต และจีน ให้เป็นสมาชิกถาวรของคณะมนตรีความมั่นคง และให้สิทธิพิเศษที่จะมีอำนาจใช้สิทธิยับยั้งในคณะมนตรีความมั่นคงด้วย

4. หลักความมั่นคงร่วมกัน (Collective Security) ประเทศสมาชิกจะต้องให้ความร่วมมือและช่วยเหลือสหประชาชาติเพื่ออํารงไว้ซึ่งสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ และดำเนินมาตรการร่วมกันเพื่อป้องกันและขจัดภัยคุกคามต่อสันติภาพ

5. หลักความเป็นสากลขององค์การ กฎบัตรสหประชาชาติกำหนดให้ประเทศที่ไม่ได้เป็นสมาชิกพึงปฏิบัติตามหลักการของสหประชาชาติเท่าที่จำเป็นแก่การรักษาสันติภาพ ซึ่งแสดงให้เห็นว่าต้องการจะให้สหประชาชาติเป็นองค์การโลกที่แท้จริง และเป็นของประชาชาติทั้งปวง หลักการเคารพเขตอำนาจศาลภายในของรัฐ (Domestic Jurisdiction) อำนาจอธิปไตยถือเป็นสิ่งสำคัญของรัฐ รัฐสมาชิกอื่นหรือสหประชาชาติไม่มีอำนาจที่จะเข้าแทรกแซงกิจการภายในเขตอำนาจของรัฐ เพราะสหประชาชาติไม่ได้เป็นองค์การระหว่างประเทศที่อยู่เหนือรัฐ แต่หลักการนี้จะไม่กระทบถึงการใช้มาตรการบังคับตามความในหมวดที่ 7 ของกฎบัตรสหประชาชาติ

ค. การจัดองค์กรของสหประชาชาติ

สหประชาชาติประกอบด้วยองค์กรหลัก (Principal Organs) และองค์กรรอง (Subsidiary Organs) ซึ่งเป็นองค์กรที่ได้รับการก่อตั้งขึ้นตามความจำเป็นขององค์กรหลัก คือ องค์กรหลักมีอำนาจตั้งองค์กรรองเพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ในรายละเอียดในขอบเขตความรับผิดชอบของตนได้ตามความเหมาะสม⁵³ ส่วนทบวงการชำนัญพิเศษ (Specialized Agencies) เป็นองค์การระหว่างประเทศต่างๆ ที่ตั้งขึ้นโดยทำงานร่วมกับสหประชาชาติภายใต้ความตกลงระหว่างกัน และมีความรับผิดชอบอย่างกว้างขวางทั้งทางเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม การศึกษา อนามัย และอื่นๆที่เกี่ยวข้อง โดยมีคณะมนตรีเศรษฐกิจและสังคมและสมัชชาเป็นผู้ประสานงานกับองค์การเหล่านั้นในนามของสหประชาชาติ องค์กรต่างๆ เหล่านี้ ทำหน้าที่คอยให้ความช่วยเหลือ และประสานงานกิจกรรมของสหประชาชาติให้เป็นระบบมากขึ้น

⁵³ สมพงษ์ ชูมาก, ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศยุคปัจจุบัน (ทศวรรษ 1990 และแนวโน้ม) (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2542), หน้า 120.

สหประชาชาติได้กำหนดให้องค์กรหลักเป็นองค์กรสำคัญในการดำเนินกิจกรรมให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ขององค์การ กฎบัตรสหประชาชาติ มาตรา 7 ข้อ 1 กำหนดให้องค์กรหลักประกอบด้วย 6 องค์กรอันได้แก่

1. สมัชชา (General Assembly)
2. คณะมนตรีความมั่นคง (Security Council)
3. คณะมนตรีเศรษฐกิจและสังคม (Economic and Social Council)
4. คณะมนตรีภาวะทรัสตี (Trusteeship Council)
5. ศาลยุติธรรมระหว่างประเทศ (International Court of Justice)
6. สำนักเลขาธิการ (Secretariat)

องค์กรหลักเหล่านี้มีสำนักงานเกือบทั้งหมดตั้งอยู่ที่ นครนิวยอร์ก สหรัฐอเมริกา ยกเว้น ศาลยุติธรรมระหว่างประเทศที่มีสำนักงานอยู่ ณ กรุงเฮก เนเธอร์แลนด์

1. สมัชชา (General Assembly)

สมัชชาเป็นที่ประชุมใหญ่ของสหประชาชาติ คือ เป็นที่ประชุมของรัฐสมาชิกทั้งหมด สมัชชาจะมีการประชุมสามัญประจำปีโดยเริ่มตั้งแต่สัปดาห์ที่สามของเดือนกันยายนไปจนถึงสิ้นเดือนธันวาคมของทุกปี นอกจากนี้อาจจะมีการประชุมสมัยวิสามัญตามความจำเป็นด้วย

สมัชชา มีอำนาจครอบคลุมกว้างขวาง ตั้งแต่เรื่องทั่วไป เรื่องเศรษฐกิจ สังคม งบประมาณขององค์การ การประมวลกฎหมายระหว่างประเทศ การบริหารภายใน และในเรื่องสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ โดยเฉพาะในเรื่องสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ นั้นสมัชชามีอำนาจเป็นรองคณะมนตรีความมั่นคง การทำงานของสมัชชาขึ้นอยู่กับมติของที่ประชุม ซึ่งอาจจะเป็นมติเสียงส่วนใหญ่สองในสาม หรือมติเสียงส่วนใหญ่ธรรมดา⁵⁴

⁵⁴ สมพงษ์ ชูมาก, ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศยุคปัจจุบัน (ทศวรรษ 1990 และแนวโน้ม), หน้า 121.

2. คณะมนตรีความมั่นคง (Security Council)

คณะมนตรีความมั่นคงประกอบด้วยรัฐสมาชิกทั้งหมด 15 ประเทศ แบ่งเป็นสมาชิกถาวร (Permanent Members) 5 ประเทศ ได้แก่ สหรัฐอเมริกา รัสเซีย จีน อังกฤษ และฝรั่งเศส ซึ่งสมาชิกถาวรมีอำนาจในการออกเสียงคัดค้าน (Veto) ในข้อมติใดก็ได้ที่เป็นเรื่องสาระสำคัญ (Substantive matters) ซึ่งเข้าสู่อำนาจพิจารณาของคณะมนตรีความมั่นคง และจะส่งผลให้เรื่องนั้นๆ ตกไป ส่วนสมาชิกไม่ถาวร (Non-Permanent Members) มีสมาชิกทั้งหมด 10 ประเทศ ซึ่งจะถูกลือเลือกมาจากสมัชชาให้ดำรงตำแหน่งคราวละ 2 ปี⁵⁵

คณะมนตรีความมั่นคงมีความรับผิดชอบหลักในด้านการรักษาสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ ในการรักษาสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศนี้ คำวินิจฉัยของคณะมนตรีความมั่นคงจะแตกต่างจากของสมัชชาเพราะคำวินิจฉัยของคณะมนตรีความมั่นคงจะมีผลผูกพันต่อรัฐสมาชิกทั้งหมด ซึ่งรัฐจะต้องปฏิบัติตามเสมอ คณะมนตรีความมั่นคงจัดตั้งขึ้นเพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างต่อเนื่องและถาวรซึ่งคณะมนตรีสามารถจะจัดประชุมได้ตลอดทั้งปี และทันทีเมื่อมีเหตุจำเป็น ซึ่งการประชุมส่วนใหญ่จะพิจารณาในประเด็นเกี่ยวกับ ความขัดแย้งระหว่างรัฐ ทหารการเมืองหรือ ทางทหาร หรือสถานการณ์ระหว่างประเทศใดๆ ที่คุกคามต่อสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ⁵⁶ การดำเนินการใดๆ ในเรื่องดังกล่าวจะต้องได้รับมติจากเสียงส่วนใหญ่ 9 เสียงเป็นอย่างต่ำ และในเสียงส่วนใหญ่ดังกล่าวจะต้องมีเสียงเอกฉันท์ 5 เสียงของสมาชิกถาวรหรืออย่างน้อยก็ไม่มีเสียงวีโต้จากสมาชิกถาวร⁵⁷

⁵⁵ Adam Roberts and Benedict Kingsbury, "Introduction : the UN's roles in international society since 1945," in *United Nations. divided world*. eds. Adam Roberts and Benedict Kingsbury (Oxford: Clarendon Press, 1993), p.8.

⁵⁶ Ibid.

⁵⁷ สมพงษ์ ชูมาก. *ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศยุคปัจจุบัน (ทศวรรษ 1990 และแนวโน้ม)* ,หน้า 121.

3. คณะมนตรีเศรษฐกิจและสังคม (Economic and Social Council)

คณะมนตรีเศรษฐกิจและสังคมประกอบด้วยประเทศสมาชิก 54 ประเทศ ซึ่งได้รับการเลือกจากสมัชชา ให้ดำรงตำแหน่งอยู่คราวละ 3 ปี⁵⁸ คณะมนตรีเศรษฐกิจและสังคม เป็นองค์กรหลักของสหประชาชาติที่ทำหน้าที่ส่งเสริมความร่วมมือระหว่างประเทศทางด้านเศรษฐกิจและสังคม รวมถึงเรื่องการค้า การขนส่ง การพัฒนาอุตสาหกรรม การพัฒนาเศรษฐกิจ ประชากร และการส่งเสริมคุณภาพชีวิตของมนุษย์ และยังทำหน้าที่ประสานงานในนามสหประชาชาติกับองค์การระหว่างประเทศทางด้านบริหารอื่นๆ (International Administrative Unions) ที่เข้ามาร่วมมือกับสหประชาชาติ องค์กรเหล่านี้สหประชาชาติเรียกว่า "ทบวงการชำนัญพิเศษ" (Specialized Agencies) คณะมนตรีเศรษฐกิจและสังคมยังได้ตั้งองค์กรรองในระดับภูมิภาค และองค์กรรองที่รับผิดชอบเรื่องที่อยู่ในขอบข่ายความรับผิดชอบของตนอีกหลายองค์กร⁵⁹ ด้วยเหตุนี้จึงเป็นองค์กรที่มีโครงสร้างและการดำเนินงานที่ซับซ้อนมากที่สุดขององค์กรหนึ่งของสหประชาชาติ

4. คณะมนตรีภาวะทรัสตี (Trusteeship Council)

คณะมนตรีภาวะทรัสตี ทำหน้าที่ปฏิบัติการทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคม และการศึกษา เพื่อส่งเสริมการพัฒนาดินแดนที่อยู่ในภาวะทรัสตี อันจะนำไปสู่การปกครองตนเองหรือเอกราช⁶⁰ ปัจจุบันดินแดนในภาวะทรัสตีได้รับเอกราชหมดแล้ว คณะมนตรีภาวะทรัสตีจึงระงับการดำเนินงานตั้งแต่วันที่ 2 พฤศจิกายน ค.ศ.1994 เป็นต้นไป และอาจจะประชุมกันใหม่ หากมีความจำเป็นเกิดขึ้น หรือได้รับการร้องขอจากสมัชชาหรือคณะมนตรีความมั่นคง⁶¹

⁵⁸ United Nations. Economic and Social Council[Online]. Available From: http://www.un.org/esa/coordination/ecosoc/about.htm#topic_01 [2005,January 8]

⁵⁹ สมพงษ์ ชูมาก. ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศยุคปัจจุบัน (ทศวรรษ 1990 และแนวโน้ม), หน้า 122.

⁶⁰ อิศินธร สอนไว และ มานพ เมฆประยูรทอง, "ระบบสหประชาชาติ," ใน เรื่องน่ารู้เกี่ยวกับสหประชาชาติ, หน้า 60.

⁶¹ มานพ เมฆประยูรทอง และกิตติศักดิ์ วรรณนะภูติ, สหประชาชาติ : สันติภาพกับการพัฒนา(กรุงเทพฯ :สมาคมสหประชาชาติแห่งประเทศไทย, 2538),หน้า 11.

5. ศาลยุติธรรมระหว่างประเทศ (International Court of Justice)

ศาลยุติธรรมระหว่างประเทศ หรือ ศาลโลก เป็นองค์กรตุลาการที่สำคัญของสหประชาชาติ ศาลยุติธรรมระหว่างประเทศมีอำนาจและหน้าที่พอสรุปได้ 2 ประการคือ⁶²

1. พิจารณาข้อขัดแย้งในทางกฎหมายระหว่างรัฐ (contentious jurisdiction) โดยยึดถือความสมัครใจของคู่กรณีเป็นสำคัญ

2. ให้คำแนะนำเกี่ยวกับกฎหมาย (advisory jurisdiction) เมื่อได้รับคำขอร้องจากสมัชชา คณะมนตรีความมั่นคง หน่วยงานอื่นของสหประชาชาติ หรือทบวงการชำนัญพิเศษ

นอกจากนี้ศาลยุติธรรมระหว่างประเทศยังช่วยเหลือในการตีความในเรื่องกฎหมายระหว่างประเทศ และโดยเฉพาะอย่างยิ่ง การเตรียมการร่างอนุสัญญา และสนธิสัญญากำหนดการปฏิบัติ การระหว่างระหว่างชาติ เช่น กฎหมายทะเล เครื่องหมายและสัญญาณการจราจรบนท้องถนน ซึ่งการจัดทำประมวลกฎหมายระหว่างประเทศนั้นอาศัยการดำเนินงานของคณะกรรมการกฎหมายระหว่างประเทศ และคณะกรรมการกฎหมายการค้าระหว่างประเทศ⁶³

ศาลยุติธรรมระหว่างประเทศประกอบด้วยผู้พิพากษาจำนวน 15 นาย อยู่ในตำแหน่งคราวละ 9 ปี โดยที่สมัชชาและคณะมนตรีความมั่นคงจะเป็นผู้ร่วมกันคัดเลือกผู้พิพากษา และผู้พิพากษาสองคนจะมาจากรัฐเดียวกันไม่ได้ การลงมติในเรื่องต่างๆถือเสียงข้างมากของผู้พิพากษาที่เข้าร่วมประชุม แต่ต้องมีผู้เข้าประชุมไม่น้อยกว่า 9 นายจึงครบองค์ประชุม⁶⁴

6. สำนักเลขาธิการ (Secretariat)

สำนักเลขาธิการทำหน้าที่ให้บริการแก่องค์กรอื่นๆของสหประชาชาติ รวมทั้งการดำเนินงานตามนโยบาย และทำหน้าที่บริหารโครงการตามที่องค์กรต่างๆของสหประชาชาติได้วางไว้ สำนักเลขาธิการ ประกอบด้วยเจ้าหน้าที่จากประเทศต่างๆปฏิบัติงานร่วมกันที่สำนักงานใหญ่ และ

⁶² มานพ เมฆประยูรทอง, องค์การสหประชาชาติ (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์โอเดียนสโตร์, 2533), หน้า 72.

⁶³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 74.

⁶⁴ มานพ เมฆประยูรทอง และกิตติศักดิ์ วรรณนะภุติ, สหประชาชาติ : สันติภาพกับการพัฒนา, หน้า 11.

สำนักงานอื่นๆ เจ้าหน้าที่ของสำนักเลขาธิการมีฐานะเป็นเจ้าหน้าที่พลเรือนระหว่างประเทศซึ่งจะต้องวางตัวเป็นกลางไม่เข้ากับประเทศใดประเทศหนึ่ง และจะต้องปฏิบัติหน้าที่เพื่อผลประโยชน์ของสหประชาชาติเท่านั้น⁶⁵

สำนักเลขาธิการมีผู้บริหารงานสูงสุด คือ เลขาธิการสหประชาชาติ (UN Secretary – General) สมัชชาจะเป็นผู้แต่งตั้งเลขาธิการโดยการเสนอแนะจากคณะมนตรีความมั่นคง เลขาธิการมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ 5 ปี โดยหลักการเลขาธิการมาจากรัฐที่เป็นกลางหรือไม่ฝักใฝ่ฝ่ายใด หน้าที่สำคัญของเลขาธิการนอกจากจะเป็นผู้บังคับบัญชาเจ้าหน้าที่ประจำสหประชาชาติทั้งหมดแล้ว ยังเป็นผู้มีบทบาทในทางการเมืองที่สำคัญหลายประการ เช่น การรายงานสถานการณ์ระหว่างประเทศที่กระทบต่อความมั่นคงระหว่างประเทศให้คณะมนตรีความมั่นคงทราบ ทำหน้าที่ทางการเมืองทูตในนามของสหประชาชาติ เป็นต้น⁶⁶

ดังนั้นจะเห็นได้ว่าประสพการณ์การทำงานของสันนิบาตชาติทำให้ผู้ร่างกฎบัตรสหประชาชาติเปลี่ยนแปลงลักษณะโครงสร้างทางสถาบันบางประการของสันนิบาตชาติเสียก่อนที่จะรับมาใช้กับองค์การใหม่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งหลักการของการลงมติโดยเอกฉันท์ (unanimity) ได้ถูกเปลี่ยนมาใช้หลักการลงมติโดยเสียงข้างมากทั้งในคณะมนตรีความมั่นคง และสมัชชาใหญ่ แต่ลักษณะที่สำคัญที่สุดของสันนิบาตชาติที่สหประชาชาติรับเอามาโดยไม่มีการเปลี่ยนแปลงก็คือ เอกสิทธิของมหาอำนาจ ซึ่งไม่เพียงแต่มีฐานะพิเศษคือ เป็นสมาชิกถาวรของคณะมนตรีความมั่นคงเท่านั้น แต่ยังมีสิทธิยับยั้ง (Veto) ในเรื่องสำคัญในสหประชาชาติด้วย นั่นคือเรื่องที่ไม่ใช่ปัญหาด้านวิธีดำเนินการ (procedural matters) โดยจะต้องได้รับความเห็นชอบโดยเอกฉันท์ของสมาชิกถาวรทั้ง 5 ชาติ และจะเห็นได้ชัดว่าระเบียบทางการเมืองระหว่างประเทศที่กำหนดขึ้นภายหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ก็ยังคงอาศัยรากฐานของ "ความร่วมมือของมหาอำนาจ" นั่นเอง กล่าวคือ กำหนดให้มหาอำนาจหลักในโลก ซึ่งได้แก่ มหาอำนาจ 5 ชาติที่เป็นสมาชิกถาวรของคณะมนตรีความมั่นคง มีหน้าที่สำคัญในการรับผิดชอบโดยตรงด้านสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ

⁶⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 11.

⁶⁶ สมพงษ์ ชูมาก, ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศยุคปัจจุบัน (ทศวรรษ 1990 และแนวโน้ม), หน้า 123.

สำหรับในส่วนของ การดำเนินการรักษาสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศของสหประชาชาตินั้น เนื่องจากการดำเนินงานเกี่ยวกับงานด้านนี้เป็นภารกิจหลักที่สำคัญของสหประชาชาติซึ่งตั้งแต่สหประชาชาติได้ถูกก่อตั้งขึ้นสหประชาชาติได้มีส่วนร่วมเข้าไปจัดการกับปัญหาความขัดแย้ง และข้อพิพาทต่างๆมากมาย ดังนั้นเพื่อให้เห็นถึงบทบาทการทำงานของสหประชาชาติได้ชัดเจนยิ่งขึ้น จึงจะขอแยกพิจารณาส่วนที่เป็นรายละเอียดในเรื่องสหประชาชาติกับวิวัฒนาการด้านบทบาทการรักษาสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศไว้ในบทต่อไป

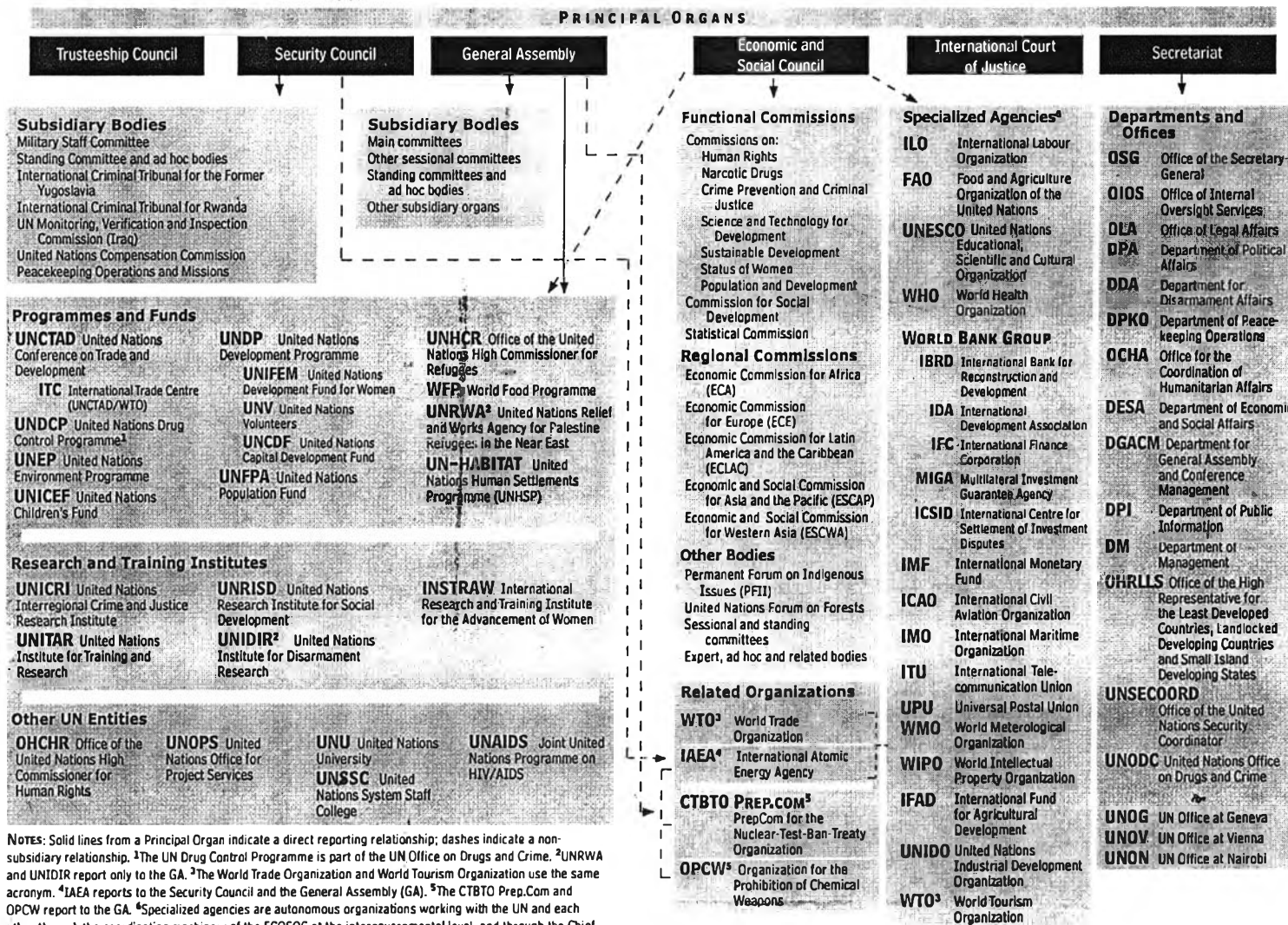
บทสรุป

สันนิบาตชาติและสหประชาชาติเป็นผลผลิตของสงครามครั้งสำคัญ ทั้งสององค์การก่อตั้งจากแนวความคิดและประสบการณ์อันหลากหลายแหล่งที่มา ทั้งสององค์การล้วนแล้วแต่ได้รับการสนับสนุนสำคัญจากประธานาธิบดีของสหรัฐอเมริกาและฝ่ายที่ปรึกษาประธานาธิบดี ดังนั้นทั้งสันนิบาตชาติและสหประชาชาติจึงแสดงให้เห็นถึงหลักการและแนวความคิดของประเทศมหาอำนาจที่แฝงอยู่ อย่างไรก็ตามกฎบัตรสหประชาชาติถูกโต้แย้งจากรัฐต่างๆ รวมถึงรัฐเล็กๆ รัฐเหล่านี้มีส่วนเสนอและเรียกร้องไปยังรัฐที่มีอำนาจเหนือกว่าให้มีการเปลี่ยนแปลง และเพิ่มเติมหลักการสำคัญบางประการเพื่อเปิดโอกาสให้รัฐเล็กๆมีบทบาทในสหประชาชาติบ้าง

จากการที่สหประชาชาติได้รับการยอมรับอย่างรวดเร็วจากรัฐที่เข้าร่วมลงนาม สหประชาชาติจึงสามารถดำเนินการตามวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ได้มากกว่าที่สันนิบาตชาติทำ อย่างไรก็ตามข้อพิสูจน์ถึงความมีประสิทธิภาพของสหประชาชาตินั้นเป็นสิ่งที่จะต้องถูกทดสอบต่อไป



The United Nations system



ตารางแสดงโครงสร้างระบบสหประชาชาติ (Organization Chart of the United Nations System)¹⁷