

ภาคที่ 4

ปัจจัยควบคุมพฤติกรรมของรัฐ

บทที่ 1

องค์การระหว่างประเทศ

1. ความเป็นมาของการดิ้นรนที่จะจัดควบคุมระเบียบให้กับพฤติกรรมระหว่างประเทศ

ก่อนหน้าศตวรรษที่ 16 สังคมในยุโรปตกอยู่ภายใต้อิทธิพลและการครอบงำของสันตะปาปา (Pope) แต่ต่อมาได้สลายตัวลงเนื่องจากพวกสันตะปาปานิคาไฮโปรเตสแตนต์ (Protestant) ได้ประท้วงอำนาจของ Pope ขึ้น และบรรดาพระสังฆราชที่ไปร่วมประท้วงได้หันไปสนับสนุนกษัตริย์ในดินแดนที่มีสันตะปาปาอยู่ โดยมีการโค่นอำนาจสันตะปาปา จนกระทั่งเกิดรัฐอิสระขึ้นหลายรัฐ โดยมีกษัตริย์เป็นผู้ปกครอง อาทิเช่น อังกฤษ ฝรั่งเศส เดนมาร์ก สวีเดน สเปน โปรแลนด์ เป็นต้น กษัตริย์แห่งรัฐอิสระเหล่านี้ มีพฤติกรรมชอบสะสมกำลังอำนาจ และกระทำทุกสิ่งทุกอย่างในด้านการทูตและในความสัมพันธ์กับรัฐอื่น ๆ โดยไม่ค่อยจะคำนึงว่าการกระทำทั้งหลายของตนนั้นจะยุติธรรมถูกต้องหรือไม่ กล่าวได้ว่า พฤติกรรมของกษัตริย์เหล่านี้เป็นไปตามแบบฉบับที่นาย แมคเคียเวลลี (Machiavelli) เขียนไว้ในหนังสือที่มีชื่อว่า “เจ้าชาย” (The Prince)¹ และปรากฏว่ากษัตริย์ไม่จำเป็นต้องรักษาคำพูด กษัตริย์หรือจักรพรรดิในยุโรปต่างเอาวิธีการของ แมคเคียเวลลี ไปใช้อย่างจริงจัง นั่นคือ “กษัตริย์ต้องเป็นทั้งสิงโต และสุนัขจิ้งจอกในเวลาเดียวกัน” ผลที่เกิดขึ้นก็คือมีสงครามเกิดขึ้นอยู่เนือง ๆ ตั้งแต่ศตวรรษที่ 16 จนถึงกลางศตวรรษที่ 20 โดยกษัตริย์ผู้ที่ได้รับชัยชนะในการทำสงครามเป็นผู้ถูกต้องเสมอ ซึ่งเท่ากับว่า “อำนาจคือธรรม” นั่นเอง ศีลธรรมระหว่างประเทศ (International Moral) อันรากฐานมาจากความเชื่อในศาสนาคริสต์ด้วยกัน ไม่มีอิทธิพลเพียงพอที่จะระงับการทะเลาะเบาะแว้งกันระหว่างรัฐได้ และถึงแม้ว่ารัฐต่าง ๆ ในยุโรปได้สร้างกฎเกณฑ์เพื่อเป็นแนวทางในการปฏิบัติต่อกันซึ่งเรียกกันว่า กฎหมายระหว่างประเทศ² รวมทั้งมีการทำสนธิสัญญาต่อกันก็ดี แต่ไม่สามารถที่จะป้องกันการใช้กำลังระหว่างรัฐได้โดยเด็ดขาด สรุปได้ว่า ตั้งแต่ศตวรรษ

¹ในราวปี ค.ศ. 1515 แมคเคียเวลลี รัฐบุรุษชาวอิตาลี (Italian Statesman) ระหว่างปี ค.ศ. 1469 - 1527 ได้เขียนแนะนำกษัตริย์ เมดิชี แห่งอิตาลีว่า กษัตริย์ต้องทำทุกสิ่งทุกอย่างไม่ว่าจะยุติธรรมหรือไม่ เพื่อรักษาไว้ซึ่งเอกราชและความมั่นคงของประเทศ ดู Niccolo Machiavelli, *The Prince* (New York : Oxford University Press, 1960).

²Charles G. Fenwick, *International Law* (New York : Crofts, 1965), pp. 5-24.

ที่ 16 ซึ่งเป็นจุดเริ่มต้นของระบบการเมืองระหว่างประเทศ (International Political System) จนถึงกลางศตวรรษที่ 20 อำนาจคือธรรมได้ถูกใช้โดยผู้นำของรัฐอย่างแพร่หลาย สนธิสัญญาระหว่างประเทศ กฎหมายระหว่างประเทศ รวมทั้งศีลธรรมระหว่างประเทศ ไม่สามารถที่จะยับยั้งการใช้กำลังรุนแรงระหว่างรัฐได้อย่างมีประสิทธิภาพ เช่น พระเจ้าหลุยส์ที่ 14 ได้ฉีกสนธิสัญญาออสนาบรุคและมินสเตอร์ และได้รุกรานประเทศอื่น ๆ ในยุโรปในศตวรรษที่ 17

บรรดานักคิดต่าง ๆ ของประเทศยุโรป ได้พยายามเสนอให้ประเทศต่าง ๆ เลิกใช้กำลังทหารเป็นเครื่องตัดสินกรณีพิพาทที่มีต่อกัน โดยจัดตั้งองค์การระหว่างประเทศขึ้นมาทำหน้าที่ควบคุมพฤติกรรมทางการเมืองระหว่างประเทศ ซึ่งนับว่าเป็นวิธีหนึ่งในบรรดาหลายวิธีที่รัฐนำมาใช้ในการจัดระเบียบให้กับพฤติกรรมระหว่างประเทศ³ บรรดานักคิดเหล่านั้นเห็นว่า การที่ประเทศต่าง ๆ ยึดกำลังทหารเป็นเครื่องมือสำคัญในการดำเนินนโยบายต่างประเทศนั้น เป็นสิ่งไม่ถูกต้อง มีแต่ก่อให้เกิดการทำลายสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ นักคิดที่ว่านี้ ได้แก่ ฮูโก โกรเธียส (Hugo Grotius) นักประวัติศาสตร์ชาวฮอลแลนด์ผู้ซึ่งได้ทำการคัดค้านการที่ประเทศยุโรปได้ทำสงครามกันกินเวลานานถึง 30 ปี จนถูกจำคุก และหลังจากออกจากคุก ได้เขียนหนังสือชื่อ “กฎหมายแห่งสงครามและสันติภาพ” (Law of War and Peace) ขึ้นในปี ค.ศ. 1625 โดยวางกฎตามหลักกฎหมายธรรมชาติ (Natural Law) ว่า ทุกประเทศอิสระไม่ขึ้นต่อกัน อยู่ภายใต้กฎหมายเดียวกันและไม่มีใครจะมีอำนาจเหนือใครได้ หนังสือเล่มนี้ได้แยกสงครามออกเป็น 2 ชนิด คือสงครามที่ไม่ยุติธรรม (Unjust War) ซึ่งเกิดขึ้นจากการรุกราน และสงครามที่ยุติธรรม (Just War) ซึ่งเกิดจากความจำเป็นที่จะต้องป้องกันตัว รวมทั้งได้มีการเสนอวิธีการปฏิบัติต่อเชลยศึกด้วย อาจกล่าวได้ว่า เป็นหนังสือที่มีส่วนสำคัญในการกระตุ้นให้

³เป็นเวลานานมาแล้ว ที่รัฐพยายามค้นคว้าที่จะจัดระเบียบให้กับพฤติกรรมที่เกิดขึ้นในเวทีการเมืองระหว่างประเทศทั้ง 3 ด้าน คือด้านการเมือง ด้านการทหาร และทางด้านเศรษฐกิจ โดยรัฐได้พยายามค้นคว้าวิธีการหลายอย่างมาใช้เพื่อที่จะจัดระเบียบพฤติกรรมของรัฐทั้ง 3 ด้านดังที่กล่าวมา ซึ่งบางวิธีก็ประสบความสำเร็จ และบางวิธีก็ประสบแต่ความล้มเหลวมาจนถึงปัจจุบัน ตัวอย่างเช่น *ทางด้านการเมือง* ใช้วิธีทางการทูต วิธีจัดตั้งองค์การระหว่างประเทศ *ทางด้านทหาร* มีการใช้วิธีการลดกำลังทางอาวุธ (Disarmament) การห้ามการทดลองอาวุธนิวเคลียร์ การใช้กองกำลังสหประชาชาติในรูปกองกำลังฉุกเฉิน (U.N. Emergency Forces) กองกำลังร่วมกัน (U.N. Collective Security Forces) เป็นต้น *ทางด้านเศรษฐกิจ* ใช้วิธีการจัดให้มีการร่วมมือทางด้านเศรษฐกิจในรูปแบบต่าง ๆ ซึ่งอาจเป็นไปได้ในรูปแบบสัญญา หรือมีองค์การทำหน้าที่ประสานงานความร่วมมือทางด้านเศรษฐกิจระหว่างประเทศ ดู John G. Stoessinger, *The Might of Nations : World Politics in Our Times* (New York : Randon House. 1969)

มีการพัฒนากฎหมายระหว่างประเทศในเวลาต่อมา ความคิดของโกรเธียสได้ถูกนำไปใช้ โดยบรรดาผู้ปกครองประเทศต่าง ๆ ในระยะต่อมา ดังเช่นมีการบรรจุความคิดดังกล่าว ของโกรเธียสในสนธิสัญญาที่ประเทศต่าง ๆ ในยุโรปได้ทำขึ้นในระยะต่อมา อย่างไรก็ตาม ฝรั่งเศสยังคงนิยมใช้สงครามเป็นเครื่องมือในการดำเนินนโยบายต่างประเทศต่อไป ซึ่ง ยังผลให้เกิดสงครามใหญ่ระหว่างประเทศในยุโรปขึ้นระหว่างปี ค.ศ. 1702-1713 ในปี ค.ศ. 1759 นายวอลฟ์ (Wolff) นักปรัชญาชาวเยอรมันได้เสนอแนวความคิดให้ประเทศ ต่าง ๆ ในยุโรปจัดตั้งองค์การสหประชาชาติขึ้นเพื่อทำหน้าที่คล้ายกับรัฐบาลโลก⁴

อย่างไรก็ตาม ข้อเสนอและแนวความคิดของโกรเธียส และวอลฟ์ ไม่ได้ได้รับความสนใจจากผู้นำของประเทศต่าง ๆ ในยุโรปมากนัก ถึงแม้ว่าจะเป็นความคิดที่ดีก็ตาม ประเทศทั้งหลายในยุโรปต่างก็ถือว่าตนในฐานะเป็นประเทศเอกราชมีสิทธิที่จะตัดสินใจว่าอะไรควรทำอะไรไม่ควรทำในกิจการต่างประเทศ โดยคำนึงถึงผลประโยชน์ของชาติ ตนเป็นสำคัญ ด้วยเหตุดังกล่าว ผู้นำของประเทศต่าง ๆ ในยุโรปจึงเชื่อแนวความคิดของ นายวอตเต็ล (Vattel) นักกฎหมายชาวสวิสเซอร์แลนด์ ที่ว่าเมื่อประเทศใดตัดสินใจกระทำ การอย่างหนึ่งอย่างใดไปแล้ว ถึงแม้ว่าการกระทำนั้นทำเพื่อผลประโยชน์ของตน ก็ถือ ว่าเป็นการกระทำที่ชอบ⁵ ถ้าพิจารณาแนวความคิดของวอตเต็ลแล้ว จะเห็นได้ว่าเป็น ความคิดที่ให้ประเทศต่าง ๆ มีสิทธิตีความการใช้กำลังของตนเองว่าชอบด้วยกฎหมาย หรือไม่ ซึ่งผิดกับแนวความคิดของโกรเธียสที่ได้แยกการกระทำของรัฐที่ใช้กำลังออกเป็น สงครามที่เป็นธรรม และสงครามที่ไม่ยุติธรรม ถ้าหากจะพูดกันไปแล้วในโลกแห่ง การเมืองในสมัยนั้นไม่มีใครที่จะทำหน้าที่เป็นผู้ชี้ขาดว่าอย่างไรจึงจะถือว่ายุติธรรมหรือไม่ ยุติธรรม หน้าที่ในเรื่องชี้ขาดนี้ตกอยู่กับประเทศแต่ละประเทศที่จะชี้ขาดเอง และแม้กระทั่ง ในปัจจุบันก็ตามถึงแม้ว่าจะมีองค์การทำหน้าที่ชี้ขาดว่าการกระทำของรัฐอย่างใดยุติธรรมหรือไม่ ยุติธรรมก็ตาม ก็มีอยู่บ่อยครั้งที่ประเทศต่าง ๆ โดยเฉพาะประเทศอภิมหาอำนาจที่มี อิทธิพลในเวทีการเมืองระหว่างประเทศ มักวินิจฉัยการกระทำของตนด้วยเหตุผลของ ตนเองว่าชอบหรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งบางครั้งก็วินิจฉัยว่า การกระทำของตนเป็น การกระทำที่ชอบ ทั้ง ๆ ที่ในสายตาของคนทั้งโลกเห็นว่าเป็นการกระทำที่ไม่ชอบธรรม แต่อย่างใด ตัวอย่างเช่น สหภาพโซเวียตส่งกองทหารเข้าไปปราบปรามชาวฮังการี ซึ่ง

⁴ Charles G. Fenwick, *International Law* (New York Crofts, 1965), pp 59.65

⁵ *Ibid*

เรียกร้องให้รัฐบาลยังการเปลี่ยนแปลงนโยบายการปกครองและนโยบายต่างประเทศในเดือนพฤศจิกายน ค.ศ. 1956 ซึ่งเป็นการกระทำที่ขัดต่อความรู้สึกและสายตาของชาวโลก แต่สหภาพโซเวียตก็ถือว่ากระทำของตนเป็นการกระทำที่ชอบ ซึ่งเข้ากับหลักแนวความคิดของนายวาทเต็ล อาจกล่าวได้ว่าถ้าพิจารณากันในโลกแห่งความเป็นจริงแล้ว ความคิดของนายวาทเต็ลถูกต้องตามความเป็นจริงที่เกิดขึ้นมากกว่าแนวความคิดของคนอื่น ๆ

จากที่กล่าวมาข้างต้นพอที่จะสรุปได้ว่า บรรดานักคิดในประเทศยุโรปได้พยายามเรียกร้องให้บรรดาประเทศต่าง ๆ ในยุโรปเคารพกฎเกณฑ์ที่บรรดาพวกนักคิดเห็นว่าควรจะเป็นแนวในการดำเนินความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ รวมทั้งเรียกร้องให้มีการจัดตั้งองค์การระหว่างประเทศขึ้นมา เพื่อยับยั้งและควบคุมการกระทำทางการเมืองของประเทศต่าง ๆ ให้เป็นไปตามกฎหมายที่ได้วางไว้ แต่รัฐบาลของประเทศต่าง ๆ ก็ไม่ค่อยจะสนใจให้ความสำคัญมากเท่าใดนัก ประเทศต่าง ๆ ยังคงตัดสินใจด้วยตนเองในการใช้กำลัง ดังจะเห็นได้จากมีสงครามระหว่างประเทศเกิดขึ้นเฉลี่ยแล้วปีละ 1 ครั้งเป็นประจำทุกปี นับตั้งแต่ศตวรรษที่ 16 เรื่อยมาจนถึงกลางศตวรรษที่ 20 ซึ่งบางครั้งก็มีการใช้กำลังต่อกันอย่างรุนแรงมากจนทำให้เกิดความพินาศในชีวิตและทรัพย์สิน ดังเช่น สงคราม-โลกครั้งที่ 1 ซึ่งก่อนหน้าสงครามโลกครั้งที่ 1 นั้น รัฐต่าง ๆ ไม่ค่อยจะสนใจในการจัดตั้งองค์การระหว่างประเทศเพื่อควบคุมพฤติกรรมของรัฐที่อาจทำลายสันติภาพและความสงบสุขของโลก รัฐในขณะนั้นส่วนมากมักจะถือผลประโยชน์ของชาติของตนเป็นสิ่งสำคัญเหนือสิ่งอื่นใด ฉะนั้นรัฐจึงไม่เพียงแต่ปกป้องผลประโยชน์ของตนเท่านั้น แต่ยังขยายผลประโยชน์ของชาติตนออกไปอีก เช่น มีการยึดครองดินแดนต่าง ๆ ซึ่งตนหวังผลประโยชน์ที่จะได้รับ บางครั้งการแผ่ขยายผลประโยชน์ของตนไปขัดกับผลประโยชน์ของอีกชาติอื่นอย่างรุนแรงจนทำให้เกิดการใช้กำลังเป็นสงครามใหญ่โตขึ้นมากก็มี

หลังจากสิ้นสุดสงครามโลกครั้งที่ 1 ผลเสียหายอย่างใหญ่หลวงที่ได้รับจากสงครามครั้งนี้ทำให้ประธานาธิบดี วูดโรว์ วิลสัน (Woodrow Wilson) มีความเห็นพ้องต้องกันกับบรรดานักคิดชาวยุโรปคนอื่น ๆ ว่าในเวทีการเมืองระหว่างประเทศไม่ควรมีการใช้กำลังกัน และควรจะจัดให้มีองค์การระหว่างประเทศขึ้น เพื่อทำหน้าที่รักษาความสงบ และความมั่นคงของโลก และได้ร่วมกับผู้นำของประเทศที่ชนะสงครามเจรจาสนธิภาพที่กรุงปารีส ทำความตกลงจัดตั้งองค์การระหว่างประเทศขึ้นชื่อว่าสันนิบาตชาติในปี ค.ศ. 1920⁶

⁶ดู พ.อ.เชิดชาย เหล้าเหล้า *สหประชาชาติ* พระนคร : แพร่พิทยา 2512 หน้า 55-58

ผู้นำของฝ่ายประเทศที่ชนะสงครามครั้งนี้ได้ให้คำมั่นสัญญาว่าจะไม่ใช้สงครามเป็นเครื่องมือในการดำเนินนโยบายต่างประเทศและจะมีความสัมพันธ์ต่อกันอย่างเปิดเผยโดยยึดเอากฎหมายระหว่างประเทศเป็นหลักในการปฏิบัติ อย่างไรก็ตามประเทศที่แพ้สงครามเช่นเยอรมันและญี่ปุ่น ไม่ได้ยึดถือคำมั่นสัญญาทั้ง ๆ ที่ได้มีการทำสนธิสัญญาสันติภาพในการใช้สงครามเป็นเครื่องมือในการดำเนินนโยบายต่างประเทศที่กรุงปารีสในเดือนพฤษภาคม 1927 ซึ่งเป็นที่รู้จักกันโดยทั่วไปว่า “สนธิสัญญาปารีส” หรือ “สนธิสัญญาบริกซ์ เคลลอก” (บริกซ์และเคลลอกเป็นชื่อของรัฐมนตรีต่างประเทศของฝรั่งเศสและสหรัฐอเมริกา ซึ่งเป็นผู้ริเริ่มความคิดนี้ขึ้น) การไม่รักษาคำมั่นสัญญาของประเทศที่แพ้สงครามดังกล่าวรวมทั้งการที่สันนิบาตชาติไม่สามารถควบคุมพฤติกรรมทางการเมืองของรัฐต่าง ๆ ได้เป็นผลสำเร็จ จึงทำให้เกิดสงครามโลกครั้งที่ 2 ซึ่งทำลายชีวิตและทรัพย์สินมากกว่าสงครามโลกครั้งที่ 1 หลายเท่า หลังจากสงครามโลกครั้งที่ 2 สิ้นสุดลงก็ได้มีการริเริ่มจัดตั้งองค์การสหประชาชาติขึ้นมาแทนองค์การสันนิบาตชาติ เพื่อทำหน้าที่รักษาสันติภาพ และความมั่นคงระหว่างประเทศสืบต่อไป⁷

2. รูปร่างและลักษณะขององค์การระหว่างประเทศ

รูปร่างหน้าตาขององค์การระหว่างประเทศในสมัยโบราณยังไม่ปรากฏให้เห็นเหมือนกับองค์การระหว่างประเทศในปัจจุบันซึ่งมีสำนักงานเป็นตัวตนอย่างถาวร จะปรากฏก็แต่เพียงการประชุม (Conferences) ซึ่งอาจแบ่งออกได้เป็น 2 ประเภทคือ *ประเภทแรก* ได้แก่ การประชุมในลักษณะแบบเฉพาะเรื่องหรือชั่วคราว (Adhoc Conference) ซึ่งนิยมกระทำกันระหว่างประเทศต่าง ๆ ก่อนที่สงครามไปเยือนจะเกิดขึ้น เมื่อเกิดความจำเป็นที่จะต้องปรึกษากันก็มีการจัดให้มีการประชุมระหว่างชาติต่าง ๆ ขึ้น หลังจากเลิกประชุมกันแล้ว ก็ไม่มีการนัดหมายหรือตกลงกันว่าจะให้มีการประชุมเมื่อใดอีก การประชุมจะมีขึ้นอีกก็ต่อเมื่อประเทศใดประเทศหนึ่ง หรือกลุ่มประเทศ เห็นความจำเป็นที่จะต้องมีการประชุมปรึกษากันระหว่างประเทศ และในการประชุมแต่ละครั้งนั้น ผู้แทนของประเทศที่เข้าประชุม จะไม่ยอมตกลงอะไรด้วยจนกว่าจะเห็นว่าข้อตกลงนั้นไม่ทำให้ชาติของตนต้องเสียผลประโยชน์ ดังนั้น ผู้แทนประเทศต่าง ๆ ที่เข้าประชุมมักไม่ค่อย

⁷ดู คำแถลงการณ์ยอมรับของรัฐมนตรีต่างประเทศของสหรัฐอเมริกา สหภาพโซเวียต อังกฤษ และจีน ในความจำเป็นที่จะต้องจัดตั้งองค์การระหว่างประเทศขึ้นให้เร็วที่สุดเท่าที่จะเร็วได้ ใน Fenwick's, op. cit., p. 204.

ยอมอยู่ภายใต้ข้อผูกมัดหรือข้อตกลงในที่ประชุมนั้น จนกว่าจะเห็นว่าข้อตกลงนั้นไม่กระทบกระเทือนต่อผลประโยชน์และส่วนได้เสียของตน *ประเภทที่สอง* ได้แก่ *การประชุมแบบเป็นระยะ* (Periodical Conference) ซึ่งปรากฏหลังจากที่สงครามเปลี่ยนแปลงได้สิ้นสุดลง ผลของความหายนะที่ได้รับจากสงครามเปลี่ยนแปลง ได้ทำให้ประเทศต่าง ๆ ในยุโรปที่ร่วมกันรบชนะไปเปลี่ยน เห็นว่า ชาติทั้งมวลจะอยู่รอดก็ต่อเมื่อยุโรปมีสันติภาพ และการมีสันติภาพนั้นจะช่วยให้ประเทศทั้งหลายที่ได้รับความบอบช้ำและเสียหายจากสงครามเปลี่ยนแปลงได้มีเวลาบูรณะฟื้นฟูประเทศของตนได้เต็มที่ ด้วยเหตุดังกล่าว ชาติใหญ่ ๆ ในยุโรป ได้ประชุมกันที่เมืองเวียนนา (Congress of Vienna) ในประเทศออสเตรีย ระหว่างปี ค.ศ. 1814–1815 โดยตกลงกันว่าจะจัดให้มีการประชุมเป็นระยะ ๆ เพื่อหาทางจัดและป้องกันภัยที่คุกคามสันติภาพในยุโรป ดังจะเห็นได้จากการมีการประชุมเป็นระยะถึง 4 ครั้ง ระหว่างปี ค.ศ. 1818–1822 คือ การประชุม ณ เอ็กซ์ลาซาเปิล (Congress of Aix-La-Chopelle) ในปี ค.ศ. 1818⁸ การประชุมโทรโป (Congress of Troppau) ในปี ค.ศ. 1820⁹ การประชุมไลบาค (Congress of Laibach) ในปี ค.ศ. 1821¹⁰ และการประชุมเวโรนา (Congress of Verona) ในปี ค.ศ. 1822¹¹ กล่าวได้ว่าในระหว่างช่วงระยะเวลาปี ค.ศ. 1815–1822 เป็นช่วงเวลาที่ถูกเรียกว่า “การร่วมมือกันอย่างสามัคคีแห่งยุโรป” (Concert of Europe) อย่างไรก็ดีตาม การประชุมทั้ง 4 ครั้งดังกล่าว ประสบความล้มเหลว เพราะประเทศมหาอำนาจที่เข้าร่วมประชุมไม่สามารถตกลงกันได้ในเรื่องบางประการ จึงเกิดการขัดแย้งกัน ซึ่งมีผลทำให้ไม่มีการประชุมเป็นระยะ ๆ เกิดขึ้นอีก นับตั้งแต่ปี ค.ศ. 1822 การร่วมมือกันแบบสามัคคีของยุโรปมีลักษณะกระต่อนกระแท่น ขาดเป็นห่วง ๆ และในที่สุดก็แตกสลาย (Shattered Concert) มีการทำสงครามกันระหว่างประเทศบ่อยครั้ง¹² จนกระทั่งเกิดสงครามโลกครั้งที่ 1 ขึ้นในปี ค.ศ. 1914 ประเทศมหาอำนาจทั้งหลาย ต่างหวนกลับไปใช้วิธีการประชุมแบบเฉพาะเรื่องหรือชั่วคราวเหมือนอย่างเดิมอีก และวิธีนี้ได้ใช้เรื่อยมาตลอด

⁸ชาติที่เข้าประชุมในครั้งนี้มี 5 ประเทศ ได้แก่ อังกฤษ รัสเซีย รัสเซีย ออสเตรีย และฝรั่งเศส

⁹ชาติที่เข้าร่วมประชุมมีทั้งหมด 3 ประเทศ คือ ออสเตรีย รัสเซีย และรัสเซีย

¹⁰ชาติที่เข้าประชุมมี 4 ประเทศ ได้แก่ ฝรั่งเศส ออสเตรีย รัสเซีย และรัสเซีย

¹¹ชาติที่จะร่วมประชุมด้วยมี 4 ประเทศ คือ ฝรั่งเศส ออสเตรีย รัสเซีย และรัสเซีย

¹²นับตั้งแต่ปี ค.ศ. 1822 มีสงครามเกิดขึ้นหลายครั้ง เช่น สงครามระหว่างรัสเซีย และตุรกี (Russo-Turkish War) ในปี ค.ศ. 1828 สงครามตุรกีกับอียิปต์ (Turkish-Egyptian War) ในปี ค.ศ. 1839 สงครามไครเมีย (Crimean War) ระหว่างอังกฤษและฝรั่งเศสกับรัสเซียระหว่างปี ค.ศ. 1854–1856 สงครามระหว่างฝรั่งเศสกับออสเตรีย (Franco-Austrian War) ในปี ค.ศ. 1859 สงครามบอลข่านครั้งที่ 1 และ 2 ระหว่างบัลแกเรีย เซอร์เบีย และกรีซกับตุรกี ระหว่างปี ค.ศ. 1912–1913 และครั้งที่ 3 ระหว่างเซอร์เบีย กรีซ รumanเนีย และตุรกีกับบัลแกเรีย ในปี ค.ศ. 1913 เป็นต้น

ศตวรรษที่ 19 และเป็นวิธีเดียวเท่านั้นที่แสดงให้เห็นถึงการประสานงานทางด้านการเมืองระหว่างประเทศเรื่อยมาจนกระทั่งได้มีการจัดตั้งสันนิบาตชาติขึ้นในปี ค.ศ. 1920 วิธีการประชุมแบบเฉพาะเรื่องหรือชั่วคราวนี้ ประเทศมหาอำนาจยังคงนำมาใช้เป็นครั้งคราวอยู่ในปัจจุบัน ตัวอย่างเช่น การประชุมลับขั้นสุดยอระหว่างนายเบรสเนฟกับนายกรัฐมนตรี ฌ. เมืองหลวงสหรัฐอเมริกา วอชิงตัน ดีซี ในปี ค.ศ. 1975

ในขณะที่มีการใช้วิธีการประชุมเฉพาะเรื่อง (Adhoc Conference) รูปร่างหน้าตาใหม่ขององค์การระหว่างประเทศได้เกิดขึ้นและได้เพิ่มจำนวนขึ้นมากมายในสมัยก่อนหน้าที่ยุद्धสงครามโลกครั้งที่ 1 จะเกิดขึ้น บางองค์การเป็นองค์การส่วนภูมิภาคหรือท้องถิ่นเพื่อช่วยเหลือซึ่งกันและกัน บางองค์การจัดตั้งขึ้นเพื่อส่วนรวมระหว่างประเทศซึ่งได้ผลดีมาแล้วเป็นอย่างมาก แต่ละองค์การทำหน้าที่เฉพาะอย่าง (Functional Organizations) มีขอบเขตการปฏิบัติงานในลักษณะที่จำกัด ไม่กว้างขวางเหมือนกับองค์การสหประชาชาติ เช่น General Postal Union ซึ่งจัดตั้งขึ้นในปี ค.ศ. 1875 และต่อมาได้เปลี่ยนเป็นสหภาพสากลไปรษณีย์ (Universal Postal Union) ในปี ค.ศ. 1878 ซึ่งได้กลายเป็น UPU ขององค์การสหประชาชาติในปัจจุบัน The International Bureau of Weights and Measures (1875) The International of Public Health (1907) เป็นต้น การมีองค์การดังกล่าวทำให้รัฐมีการติดต่อเกี่ยวข้องมากยิ่งขึ้นกว่าเดิม ถึงแม้ว่ารัฐบาลเป็นคู่ปรปักษ์ต่อกันก็ตาม แต่ความจำเป็นที่จะต้องร่วมมือกันในการค้าขาย และด้านติดต่อกัน ได้ทำให้รัฐต่าง ๆ ลดความเป็นศัตรูต่อกัน ถ้าพิจารณาดูให้ดีแล้ว จะเห็นว่าแม้จะมีองค์การทำหน้าที่เฉพาะอย่างเกิดขึ้นมากมาย แต่ก็ไม่มีองค์การใดที่ทำหน้าที่ในการรักษาสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศในรูปแบบการรักษาความมั่นคงและความปลอดภัยร่วมกัน (Collective Security System) เหมือนดังเช่น สันนิบาตชาติ¹³ หรือองค์การสหประชาชาติในปัจจุบัน ประเทศต่าง ๆ ทั้งในยุโรปและเอเชีย นับตั้งแต่ศตวรรษที่ 18 เป็นต้นมา ต่างถือว่า “อำนาจคือธรรม” มีการใช้กำลังทหารเป็นเครื่องมือในการตัดสินข้อพิพาทระหว่างประเทศได้ตลอดเวลาตามแต่จะปรารถนา โดยไม่มีองค์การระหว่างประเทศใด หรือกฎหมายระหว่างประเทศข้อใด จะมายับยั้งหรือลงโทษการกระทำดังกล่าวได้เลย ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศในช่วงระยะเวลาระหว่างศตวรรษที่ 18 และกลางศตวรรษที่ 20¹⁴ เปรียบเสมือนดำเนินไปโดยปราศจากกติกากฎเกณฑ์

¹³ Aegred Zimmern, *The League of Nations and the Rule of Law* (London Macmillan, 1936)

¹⁴ ศตวรรษที่ 20 อยู่ในระหว่าง ค.ศ. 1910-2001

3. การขัดแย้งกันระหว่างลัทธิอาณานิยม (Regionalism) และลัทธิสากลนิยม (Universalism)

ความคิดเห็นของสำนักความคิดอาณานิยม มีข้อขัดแย้งกับสำนักความคิดสากลนิยมในเรื่องการจัดตั้งองค์การระหว่างประเทศ เพื่อให้เห็นความแตกต่างระหว่างแนวความคิดทั้งสอง จึงควรพิจารณาความคิดทางสากลนิยมเป็นอันดับแรก พวกความคิดทางสากลนิยม (Universalists) มีความเห็นว่าการมีระบบกว้างขวางขององค์การระหว่างประเทศสามารถทำให้โลกมีสันติสุขได้ เพราะช่วยได้อย่างมากในเรื่องการรักษาความมั่นคงระหว่างประเทศ ตลอดจนการแก้ปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นระหว่างประเทศ ความคิดของสำนักลัทธิสากลนิยมตรงกันข้ามกับความคิดของพวกลัทธิอาณานิยม (Regionalists) ซึ่งชอบมีองค์การระหว่างประเทศเป็นหน่วยเล็ก ๆ ภายในเฉพาะบริเวณ ลัทธิหรือความคิดที่เกี่ยวกับอาณานิยมอาจเข้าใจได้โดยการพิจารณาแนวความคิดของลัทธิอาณานิยมทางด้านภูมิศาสตร์ ทางด้านทหาร และการเมือง ซึ่งจะได้พิจารณาเป็นลำดับไป

ความคิดทางด้านภูมิศาสตร์ของลัทธิอาณานิยม ได้เน้นว่าประเทศซึ่งอยู่ในอาณาบริเวณเดียวกัน ตามหลักแล้วควรจะต้องมีการรวมตัวกันอย่างเหนียวแน่นมั่นคง โดยพร้อมที่จะปกป้องคุ้มครองตัวเองได้เป็นอย่างดีและเต็มใจที่จะมีส่วนร่วมในการรับภาระและความรับผิดชอบร่วมกัน ความคิดดังกล่าวมีส่วนผลักดันทำให้เกิดอนุสัญญาข้อตกลงและองค์การภาคพื้นต่าง ๆ อาทิเช่นอนุสัญญาบรัสเซล (Brussel Pact of 1948) องค์การนาโต้ (NATO) องค์การรัฐอเมริกัน (Organization of American States) เป็นต้น นอกจากนี้ความคิดทางด้านภูมิศาสตร์ของสำนักอาณานิยมยังช่วยก่อให้เกิดความสำเร็จในโครงการของยุโรปตะวันตกหลายโครงการ เช่น โครงการชูแมน (Schuman Plan) สัญญาประชาคมเศรษฐกิจแห่งภาคพื้นยุโรป (The European Economic Community) เป็นต้น

มีข้อโต้แย้ง แนวความคิดของลัทธิอาณานิยมอยู่หลายประการ กล่าวคือเป็นการยากที่จะจำกัดลงไปว่าประเทศที่เป็นสมาชิกขององค์การภาคพื้นจะต้องอยู่ในบริเวณเดียวกัน ตัวอย่างเช่น องค์การนาโต้ไม่ได้ถือเรื่องอาณาบริเวณเดียวกันเป็นเรื่องสำคัญ ดังจะเห็นได้จากการที่ประเทศกรีก และประเทศตุรกีเป็นสมาชิกขององค์การนี้ และองค์การรัฐอเมริกัน หรือ OAS ไม่มีประเทศคานาดาเป็นสมาชิก ทั้ง ๆ ที่องค์การนี้มีบทบาทสำคัญในทวีปอเมริกาซึ่งประเทศคานาดาตั้งอยู่ มีอยู่บ่อยครั้งที่ประเทศเพื่อนบ้านซึ่งมีพื้นฐานและจุดประสงค์อย่างเดียวกันไม่มีส่วนร่วมในการจัดตั้งองค์การระหว่างประเทศ และบางครั้งประเทศที่ไม่ได้มีอยู่ในบริเวณเดียวกันก็สามารถมีความสัมพันธ์ที่ดีระหว่างกัน

โดยไม่ต้องอาศัยองค์การระหว่างประเทศเป็นสื่อกลาง ข้อโต้แย้งประการสุดท้ายก็คือว่า แนวความคิดของอาณานิยมทางด้านภูมิศาสตร์มองข้ามในเรื่องเศรษฐกิจ ซึ่งมีบทบาทสำคัญในการทำให้รัฐต่าง ๆ มารวมกันในรูปของโครงการหรือองค์การเพื่อผลประโยชน์ และส่วนได้เสียทางเศรษฐกิจร่วมกันเช่น ตลาดเศรษฐกิจแห่งยุโรป (European Economic Market) เป็นต้น

แนวความคิดของลัทธิอาณานิยมทางด้านทหารและการเมือง อาจถือได้ว่ามีความสมบูรณ์และเหมาะสมมากที่สุดในการวิเคราะห์เกี่ยวกับการจัดตั้งองค์การระหว่างประเทศ นักอาณานิยมได้กล่าวว่ารัฐในภาคพื้นยุโรปร่วมกันจัดตั้งองค์การภาคพื้นขึ้นเพื่อผลประโยชน์ทางการทหารและการเมืองอันมีอยู่ร่วมกัน และถึงแม้ว่าองค์การแห่งภาคพื้นจะเป็นองค์การที่เล็ก แต่ก็สามารถในการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในภาคพื้นของตนได้ดีกว่าองค์การที่ใหญ่โต เพราะว่าถ้าหากมีการคุกคามความมั่นคงและความปลอดภัยในภาคพื้นเกิดขึ้น องค์การภูมิภาคจะมีความคล่องตัวรวดเร็วในการแก้ไข และมีความง่ายในการใช้วิธีลงโทษ (Sanctions) ต่อประเทศในภาคพื้นที่ชอบรุกราน จะเห็นได้ว่างานดังกล่าวไม่ใช่เป็นงานใหญ่โตแต่เป็นงานภายในอาณาบริเวณที่จำกัดซึ่งต้องการความคล่องแคล่วในการปฏิบัติงาน นอกจากนี้ความใกล้ชิดของรัฐโดยมีเขตแดนติดต่อกัน ไม่เพียงแต่ช่วยทำให้การปฏิบัติงานขององค์การแห่งภาคพื้นลดความล่าช้าลง แต่ยังช่วยให้องค์การสามารถแก้ไขวิกฤตการณ์และปัญหาที่เกิดขึ้นระหว่างรัฐได้ทันที่ และง่ายขึ้นโดยไม่ปล่อยให้ลุกลามใหญ่โตกลายเป็นเหตุการณ์ที่รุนแรง ทั้งนี้ก็เพราะว่ารัฐต่าง ๆ ที่อยู่ภายในภาคพื้นเดียวกัน มักจะมีขนบธรรมเนียมประเพณี และวัฒนธรรมที่คล้ายคลึงกัน และมีส่วนได้เสียเหมือนกัน จึงทำให้ปัญหาและข้อพิพาทที่ถูกนำมาพิจารณาในองค์การแห่งภาคพื้นตกลงกันง่ายขึ้น อาจกล่าวได้ว่าการมีส่วนร่วมกันในทางศาสนา ภาษา สังคม และขนบธรรมเนียมประเพณีของรัฐที่เป็นสมาชิกขององค์การประจำภาคพื้นไม่อาจหาได้ในองค์การโลกซึ่งประกอบด้วยประเทศสมาชิกที่มีขนบธรรมเนียม ศาสนา และภาษาที่แตกต่างกันออกไป

นักความคิดสากลนิยมยอมรับข้อดีของแนวความคิดที่ได้กล่าวมาข้างต้น แต่ในขณะเดียวกันก็ได้แย้งว่าลัทธิอาณานิยมเป็นเรื่องของความคิดแคบ ๆ ซึ่งอาจนำไปสู่ความคิดที่ขอบอยู่เป็นกลางหรือขอบอยู่โดดเดี่ยวโดยไม่ยุ่งเกี่ยวกับใคร (Isolationism) นักสากลนิยมยังได้กล่าวข้อดีของลัทธิอาณานิยมอีกว่าเป็นยาแก้ที่มีประโยชน์ในการช่วยรัฐ

ต่าง ๆ แก้ไขปัญหาที่เกี่ยวกับเศรษฐกิจความมั่นคงและความปลอดภัยระหว่างรัฐในภาคพื้น และทำให้การรวมกันระหว่างรัฐในภาคพื้นเป็นปึกแผ่นมั่นคงยิ่งขึ้น เป็นที่เห็นได้ชัดจากการพิจารณาเรื่องนี้ว่า การขัดแย้งกันระหว่างลัทธิอาณานิคม และลัทธิสากลนิยม เป็นเรื่องที่มีมานาน และยังไม่มามีท่าทีว่าจะสิ้นสุด เพราะต่างฝ่ายต่างก็มีความคิดที่ขัดแย้งซึ่งกันและกันอยู่ตลอดเวลา โดยต่างฝ่ายต่างก็อ้างถึงส่วนที่ดีมีประโยชน์ของตน ซึ่งมีผลทำให้การพัฒนาองค์การระหว่างประเทศบางครั้งต้องพิจารณาถึงข้อดีและข้อเสียของทั้งสองฝ่ายเพื่อนำมาปรับปรุงองค์การต่อไป กฎบัตรของสหประชาชาติมาตรา 51 และ 53 ได้สนับสนุนในเรื่องการตกลงกันในส่วนภูมิภาคซึ่งเท่ากับการสนับสนุนให้มีการจัดตั้งองค์การภูมิภาคทำหน้าที่จัดการกับปัญหาต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศในภาคพื้นและองค์การที่ตั้งขึ้นนั้นจะต้องมีวัตถุประสงค์ และกระทำการที่สอดคล้องกับกฎเกณฑ์ทั้งหลายที่ระบุไว้ในกฎบัตรขององค์การสหประชาชาติ นอกจากนี้แล้วองค์การส่วนภูมิภาคจะต้องรายงานกิจกรรมที่ได้กระทำลงไปต่อคณะมนตรีความมั่นคงขององค์การสหประชาชาติ (ดูกฎบัตรประชาชาติมาตรา 54) ในกรณีที่รัฐคู่พิพาทในส่วนภูมิภาคไม่อาจตกลงกันได้ในองค์การส่วนภูมิภาค รัฐที่เป็นคู่กรณีพิพาทอาจนำปัญหาหรือข้อพิพาทที่ไม่อาจตกลงกันได้นั้นไปให้คณะมนตรีความมั่นคงเป็นผู้พิจารณา สรุปได้ว่ากฎบัตรสหประชาชาติยินยอมให้มืองค์การในส่วนภูมิภาคได้ ยกเว้นการใช้มาตรการบังคับขององค์การดังกล่าว ซึ่งจะต้องได้รับการอนุมัติจากคณะมนตรีความมั่นคง ในทางปฏิบัติ ข้อตกลงทุก ๆ ข้อในส่วนภูมิภาคจะต้องจดทะเบียนต่อเลขาธิการองค์การสหประชาชาติ ซึ่งองค์การสหประชาชาติจะเป็นผู้จัดพิมพ์ข้อตกลงดังกล่าวออกมาให้โลกภายนอกรับทราบ และการใช้วิธีการลงโทษขององค์การส่วนภูมิภาคจะต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะมนตรีความมั่นคงทุกครั้งไป มิฉะนั้นแล้วจะถือว่าเป็นการละเมิดต่อกฎบัตรขององค์การสหประชาชาติ

4. ประเภทขององค์การระหว่างประเทศ

โดยทั่วไปแล้ว องค์การระหว่างประเทศเกิดขึ้นเมื่อรัฐทั้งสองรัฐหรือมากกว่านั้นขึ้นไปลงนามในสนธิสัญญา หรือกฎบัตรจัดตั้งขึ้นโดยระบุถึงวัตถุประสงค์ทั้งหลายที่องค์การนั้นจะต้องปฏิบัติให้บรรลุผลซึ่งความสำเร็จ และองค์การนั้นจะมีรูปร่างเป็นแบบใดย่อมขึ้นอยู่กับลักษณะของกฎบัตรที่รัฐได้ร่วมกันร่างกำหนดขึ้นเพื่อจัดตั้งองค์การนั้น ๆ

องค์การระหว่างประเทศอาจแบ่งแยกออกได้ตามขอบเขตทางภูมิศาสตร์ของสมาชิกภาพ และตามชนิดของวัตถุประสงค์ที่องค์การมุ่งปฏิบัติ ตามที่แสดงไว้ข้างล่างนี้

การแบ่งแยกองค์การระหว่างประเทศตามขอบเขตทางภูมิศาสตร์และวัตถุประสงค์

ชนิดขององค์การ	ขอบเขตทางภูมิศาสตร์	ชนิดของวัตถุประสงค์
African Development Bank	Regional	Economic,
African Postal Union	Regional	Social
Arab Postal Union	Regional	Social
Asian Development Bank	Regional	Economic
Central Treaty Organization	Regional	Military
Council of Europe	Regional	Multipurpose
Danube Commission	Regional	Economic
European Economic Community	Regional	Economic
European Free Trade Association	Regional	Economic
European Nuclear Energy Agency	Regional	Social
European Parliament	Regional	Multipurpose
Euratom	Regional	Social
Inter-American Defense Board	Regional	Military
International Development Association	Global	Economic
International Cotton Institute	Global	Economic
International Finance Corporation	Global	Economic
International Monetary Fund	Global	Economic
International Wheat Council	Global	Economic
League of Arab States	Regional	Multipurpose
North Atlantic Treaty Organization	Regional	Military
Organization of American States	Regional	Multipurpose
Pan American Health Organization	Regional	Social
Southeast Asia Treaty Organization	Regional	Military

United Nations	Global	Multipurpose
U.N.Food and Agricultural Organization	Global	Social
UNESCO	Global	Social
Warsaw Treaty Organization	Regional	Military
World Health Organization	Global	Social

องค์การระหว่างประเทศที่แบ่งตามภูมิศาสตร์ของสมาชิกภาพนั้นสามารถแบ่งออกได้เป็นองค์การที่มีประเทศที่ตั้งอยู่ในบริเวณเฉพาะแห่งเป็นสมาชิกหรือที่เรียกว่า (Regional Organization) และองค์การที่มีประเทศในภาคพื้นต่าง ๆ ทั่วโลกเป็นสมาชิกหรือที่นิยมเรียกกันว่า (Global Organization)

องค์การประจำภาคพื้นหรือที่เรียกว่า (Regional Organization) โดยทั่วไปแล้วมีประเทศในภาคพื้นเท่านั้นเป็นสมาชิก แต่บางองค์การอาจประกอบด้วยประเทศสมาชิกที่อยู่ในบริเวณภาคพื้นต่าง ๆ เช่นองค์การนาโต้ (NATO) หรืออาจประกอบด้วยประเทศสมาชิกที่อยู่ในบริเวณภาคพื้นเดียวกัน เช่น องค์การรัฐอเมริกัน (OAS) เป็นต้น สำหรับองค์การที่มีประเทศในทุก ๆ ภาคพื้นทั่วโลกเป็นสมาชิกหรือที่เรียกกันว่า Global Organization นั้นจะเห็นได้ว่าการใช้คำว่า “ทั่วโลก” หรือ Global มีความถูกต้องกว่าการใช้คำว่า “สากล” หรือ Universal เพราะองค์การระหว่างประเทศบางองค์การไม่ได้เปิดให้แก่อำนาจโดยทั่วไปเข้ามาเป็นสมาชิก ตัวอย่างเช่น เครือจักรภพอังกฤษหรือ British Common Wealth เป็นองค์การระหว่างประเทศซึ่งบางประเทศเท่านั้นเป็นสมาชิกได้ อาทิเช่น ประเทศที่เคยอยู่ภายใต้อาณานิคมของประเทศอังกฤษ แต่ประเทศอื่น ๆ ไม่อาจจะเข้ามาเป็นสมาชิกได้ ฉะนั้นองค์การสหประชาชาติซึ่งแต่ก่อนเราเรียกว่า Global International Organization เพราะสมาชิกภาพไม่ได้เปิดให้แก่อำนาจโดยอ้างว่าเป็นประเทศที่ไม่รักสันติภาพจึงน่าจะเรียกว่า องค์การสากลระหว่างประเทศหรือ Universal International Organization หลังจากที่ได้รับจีนแดงเข้ามาเป็นสมาชิก เพราะสมาชิกภาพได้เปิดให้แก่อำนาจทุก ๆ รัฐโดยทั่วไปในปัจจุบัน

การแบ่งชนิดขององค์การระหว่างประเทศตามวัตถุประสงค์เป็นการแบ่งวิธีที่สอง กล่าวคือ วัตถุประสงค์ขององค์การระหว่างประเทศอาจแบ่งออกได้เป็น 3 ประเภท คือ วัตถุประสงค์ทางด้านเศรษฐกิจหรือสวัสดิภาพทางสังคม เช่นองค์การอนามัยโลก (WHO) องค์การอาเซียน (The Association of Southeast Asian Nations) เป็นต้น วัตถุประสงค์ทางด้าน

การทหาร เช่นองค์การซีโต้ (SEATO) องค์การนาโต้ (NATO) องค์การสนธิสัญญาแอตแลนติกเหนือ (NATO) เป็นต้น และ วัตถุประสงค์หลายด้านซึ่งรวมทั้งเศรษฐกิจสังคม และการทหาร เช่น องค์การรัฐอเมริกัน (OAS) เป็นต้น องค์การที่มีวัตถุประสงค์ชนิดต่าง ๆ เหล่านี้ต่างก็มีบทบาทในเวทีการเมืองระหว่างประเทศ องค์การระหว่างประเทศส่วนมากมักจะยุ่งเกี่ยวกับปัญหาทางเศรษฐกิจและสังคมมากกว่าปัญหาเกี่ยวกับการป้องกันสงครามและส่งเสริมสันติภาพ ซึ่งเป็นปัญหาที่องค์การสหประชาชาติเป็นผู้จัดการแก้ไขแต่ผู้เดียวอยู่ในขณะนี้

5. สันนิบาตชาติ (League of Nations)

5.1 ที่มาของสันนิบาตชาติ

ก่อนมีการจัดตั้งสันนิบาตชาติขึ้น ได้มีกรณีพิพาทระหว่างประเทศซึ่งนำไปสู่สงครามอยู่ตลอดเวลา ดังนั้นจึงมีผู้ค้นคว้าหาวิธีกำจัดสงครามมาเป็นเวลาช้านาน ตัวอย่างเช่นนักกฎหมายชาวฝรั่งเศสชื่อ ปีแอร์ ดูบัว (Pierre Dubois) ได้เสนอแนะองค์การศาสนาคริสต์นิกายโรมันคาทอลิกให้ใช้ระบบการรักษาสันติภาพและระบบการลงโทษ (Sanctions) ต่อมาในปี ค.ศ. 1603 พระเจ้าเฮนรีที่ 4 ของฝรั่งเศสได้ร่างแผน (Grand Design) ให้มีสภาแห่งยุโรป (Council of Europe) โดยกำหนดให้มีผู้แทนในสภาได้ 4 คน สำหรับประเทศมหาอำนาจ และ 2 คน สำหรับประเทศที่ไม่ใช่มหาอำนาจ สภานี้มีอำนาจใช้กำลังทหารบังคับเพื่อรักษาสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศในปี ค.ศ. 1623 อีเมอริก ครูซ (Emieric Cruce) ชาวฝรั่งเศส ได้วางแผนรักษาสันติภาพซึ่งเรียกกันว่า "The New Cyneas" ในปี ค.ศ. 1694 วิลเลียม (William Penn) ได้เสนอระบบสันติภาพในปัจจุบัน และอนาคตให้แก่ยุโรป และต่อมาในปี ค.ศ. 1714 ท่านอับแบ่แห่งเซนต์ปีแยร์ (Abbe de Saint-Pierre) ได้ร่างหลักการสันติภาพอย่างถาวรให้แก่ยุโรป นอกจากนี้แล้ว นักปรัชญาชาวเยอรมันชื่ออิมมานูเอล แคนท์ ได้แต่งหนังสือเกี่ยวกับการรักษาสันติภาพขึ้น

ต่อมาประเทศมหาอำนาจได้เห็นคุณค่าและประโยชน์ของการประชุมระหว่างประเทศ เพราะนำมาซึ่งความเข้าใจดีต่อกันทั่วโลก จึงได้จัดให้มีการประชุมใหญ่ ๆ 4 ครั้งระหว่าง ออสเตรีย ปรุสเซีย รัสเซีย และอังกฤษซึ่งรวมกันเป็นกลุ่มพันธมิตรสี่สหาย Quadruple Alliance¹⁵ ในระหว่างปี ค.ศ. 1838 - 1842 ในปี ค.ศ. 1838 นักการทูตฝรั่งเศส

¹⁵ ทั้งสี่ประเทศได้รวมกันเป็นพันธมิตรสี่สหายขึ้นในปี ค.ศ. 1815.

ซีโตนเลอลัง (Talleyrand) ได้ชักจูงให้ฝรั่งเศสเข้าร่วมงานในการระงับข้อพิพาทระหว่างประเทศของพันธมิตรสี่มหาชาติได้เป็นผลสำเร็จ จึงทำให้สันติภาพของโลกเกิดขึ้นอีกครั้งหนึ่ง หลังจากที่ได้มีสงครามโปเลียนอยู่เป็นเวลาหลายปี ต่อมาเกิดปฏิวัติในอิตาลี และสเปนซึ่งทำให้ทั่วโลกเกรงกลัวไปว่า การปฏิวัตินั้นจะนำไปสู่สงครามใหญ่ ๆ อีก แต่ประเทศมหาอำนาจหาได้ไปแทรกแซงในการปฏิวัตินั้นไม่ เพียงแต่คอยเฝ้ามองดูสถานการณ์ว่าจะลุกลามไปมากแค่ไหนเพียงใด ในขณะที่นั้นอังกฤษก็มีทำที่เฉยเมย และไม่ปรารถนาที่จะเปิดประชุมเป็นทางการอีกต่อไป จึงทำให้การประชุมระหว่างประเทศมหาอำนาจหยุดชะงักลง อย่างไรก็ตาม แนวความคิดในการจัดให้มีการประชุมระหว่างประเทศมหาอำนาจเป็นประจำ เพื่อระงับกรณีพิพาทระหว่างประเทศยังไม่สูญหายไป เพราะในเวลาต่อมา ได้มีการประชุมระหว่างประเทศเกิดขึ้นอีก เช่น ความร่วมมือแห่งยุโรป (Concert of Europe) ซึ่งได้ทำการแก้ไขวิกฤตการณ์ระหว่างประเทศตั้งแต่ ค.ศ. 1822 เรื่อยมาจนกระทั่งสงครามโลกครั้งที่ 1 อุบัติขึ้น ในระหว่างระยะเวลาดังกล่าว ความร่วมมือแห่งยุโรปได้ประสบความสำเร็จในการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ หลายครั้ง เช่น การประชุมใหญ่ ณ กรุงเบอร์ลิน (Congress of Berlin) ในปี ค.ศ. 1878¹⁶ ได้ประสบความสำเร็จในการแก้ไขสถานการณ์ในตะวันออกไกล และต่อมาในการประชุมที่เดียวกันระหว่างปี ค.ศ. 1884 - 1885 ก็ได้พบกับความสำเร็จอีกวาระหนึ่งในการตกลงเกี่ยวกับการแข่งขันล่าอาณานิคมในแอฟริกากลาง นอกจากนี้ยังพบกับความสำเร็จจากการประชุม ณ กรุงแอลจีซีราส (Algeciras) ในปี ค.ศ. 1906¹⁷ ในการแก้ไขสถานการณ์ไม่ค้อยจะสู้ดีในประเทศ มอโรคโค (Morocco) และความสำเร็จของการประชุม ณ กรุงลอนดอน ระหว่างปี ค.ศ. 1912-1913 ในการแก้ไขสถานการณ์ในแหลมบอลข่าน จะเห็นได้ว่าตั้งแต่เริ่มแรกมีความร่วมมือแห่งยุโรปจนถึงการระเบิดของสงครามโลกครั้งที่ 1 นั้นระบบความร่วมมือแห่งยุโรปได้ประสบความสำเร็จในการยับยั้งมิให้สงครามเกิดขึ้นเป็นจำนวนหลายครั้ง แต่ก็ไม่สามารถที่จะป้องกันสงครามไว้ได้ทั้งหมด ซึ่งจะเห็นได้ว่าระบบความร่วมมือดังกล่าวได้สลายตัวลงไปในปี ค.ศ. 1914 อันเป็นปีที่สงครามโลกครั้งที่ 1 อุบัติขึ้น การที่ระบบความร่วมมือแห่งยุโรปสลายตัวลงก็เพราะมีข้อบกพร่องอยู่มาก เช่น ไม่มีระเบียบหรือกฎเกณฑ์วางไว้แน่นอน มีการกระทำกันอย่างจริงจังเป็นพัก ๆ ไม่ดำเนินไปโดยสม่ำเสมอ นอกจากนี้ระบบความร่วมมือแห่งยุโรปยังไม่สามารถแก้ไขปัญหาทางด้านปกครอง ทางเศรษฐกิจ และทางทหารให้ได้ผลอย่างจริงจัง

¹⁶ มีเยอรมัน อังกฤษ ออสเตรเลีย ฝรั่งเศสและรัสเซีย เข้าประชุม

¹⁷ ประเทศที่เข้าร่วมประชุมได้แก่ สเปน อิตาลี ฝรั่งเศส เยอรมัน อังกฤษ ออสเตรีย และรัสเซีย

ระหว่างปี ค.ศ. 1899 และ 1907 ได้มีการประชุมขั้นสุดท้าย ณ กรุงเฮก (Hague Peace Conference) ซึ่งการประชุมครั้งนี้เป็นรากฐานของการวางแนวความคิดในการจัดตั้งสันนิบาตขึ้น เพื่อทำหน้าที่จำกัดการเพิ่มกำลังอาวุธ และใช้ระบบอนุญาโตตุลาการ เมื่อสงครามโลกครั้งที่ 1 เกิดขึ้น ก็ได้มีการประชุมอีกครั้งหนึ่ง เพื่อปรึกษาหารือที่จะให้มีองค์การระหว่างประเทศขึ้นเพื่อทำหน้าที่รักษาสันติภาพ และความมั่นคงของโลกอย่างถาวร ลอร์ด ซีซิล (Lord Cecil) ได้เสนอความคิดเห็นเกี่ยวกับการจัดตั้งองค์การโลกต่อรัฐบาลอังกฤษ และฝรั่งเศสได้ตั้งคณะกรรมการขึ้นเพื่อพิจารณาในเรื่องเดียวกัน พันเอก เฮาส์ ก็ได้เสนอโครงสร้างขององค์การโลกต่อประธานาธิบดี วูดโรว์ วิลสัน ต่อมาเมื่อสงครามโลกครั้งที่ 1 สิ้นสุดลงก็ได้มีการประชุม ที่กรุงปารีสในปี ค.ศ. 1919 ซึ่งนานาประเทศได้ตกลงกันว่าจะต้องมีองค์การโลก และได้ตั้งคณะกรรมการร่างองค์การซึ่งได้แก่ประธานาธิบดีวิลสัน นายพล เจ ซี สมิท แห่งอัฟริกาใต้ ลอร์ด ซีซิล แห่งอังกฤษและออร์ลันโด แห่งอิตาลี ในบรรดาคณะกรรมการนี้ นายพล สมิท ถูกยกย่องว่าเป็นคนแรก ที่ก่อตั้งและก่อร่างกติกาศและองค์การของสันนิบาตชาติ คณะกรรมการชุดนี้ได้เสนอโครงสร้างและกติกาศของสันนิบาตชาติ ให้ที่ประชุมนานาชาติพิจารณาและในที่สุดได้รับมติเห็นชอบจากที่ประชุมให้จัดตั้งสันนิบาตชาติขึ้น โดยเป็นองค์การที่มีโครงสร้างอย่างง่าย ๆ และชัดเจน ไม่คลุมเครือ โดยมีหน่วยงานที่สำคัญ 2 หน่วย คือ สภการบริหาร (Executive Council) หรือ คณะมนตรีซึ่งประกอบด้วยผู้แทนจากฝรั่งเศส อังกฤษ อิตาลี ญี่ปุ่น และประเทศเล็ก ๆ อีก 4 ประเทศ ที่ประชุมใหญ่ (Assembly) ซึ่งมี 42 ประเทศเป็นสมาชิก นอกจากนี้ก็มีสำนักเลขาธิการทำหน้าที่ทางด้านบริหารทั่วไปกับสันนิบาตชาติ องค์การย่อย ๆ (Agency) ซึ่งทำหน้าที่เฉพาะเรื่อง เช่น การค้า การอนามัย ศาสดุติธรรมระหว่างประเทศ เป็นต้น แม้ว่าประธานาธิบดีวิลสัน จะเป็นบุคคลที่เป็นหัวเรี่ยวหัวแรงในการจัดตั้งสันนิบาตชาติ แต่สภาสูงสหรัฐไม่อนุมัติให้สหรัฐอเมริกาเข้าเป็นสมาชิก

5.2 องค์การสันนิบาตชาติ

สันนิบาตชาติประกอบด้วยองค์การใหญ่ ๆ 4 องค์การคือ 1) สมัชชา 2) คณะมนตรี 3) เลขาธิการ และ 4) ศาลประจํายุติธรรมระหว่างประเทศ

5.2.1 สมัชชา (Assembly)

สมัชชา เป็นที่ประชุมใหญ่ที่ผู้แทนของรัฐต่าง ๆ มาประชุมเป็นประจำทุก ๆ เดือนกันยายน ณ กรุงเจนีวา ประเทศสวิสเซอร์แลนด์ และบางครั้งก็มีการประชุมพิเศษ

ถ้าสมาชิกส่วนมากให้ความเห็นชอบ ประเทศที่เป็นสมาชิกของสันนิบาตชาติส่งผู้แทนไปร่วมการประชุมได้ไม่เกิน 3 คน โดยมีคะแนนเสียงเพียง 1 คะแนน หน้าที่สำคัญของสมัชชาวันนี้คือ เลือกผู้แทนรัฐเป็นคณะมนตรี (Council) เป็นจำนวน 9 คน พิจารณารูปร่างระหว่างประเทศ ว่าจะเป็นอันตรายต่อสันติภาพของโลกเพียงใด และปรับปรุงแก้ไขสัญญาระหว่างประเทศ

5.2.2 คณะมนตรี (Council)

คณะมนตรีประกอบด้วยผู้แทน 4 นาย จากบรรดาประเทศมหาอำนาจที่เป็นสมาชิกคือ อังกฤษ ฝรั่งเศส อิตาลี และญี่ปุ่น และผู้แทนไม่ถาวรอีก 4 นาย จากประเทศเล็ก ๆ ซึ่งสมัชชาจะเป็นผู้เลือก ต่อมาในปี ค.ศ. 1929 และ 1934 ประเทศเยอรมนีและโซเวียตได้เข้ามาเป็นสมาชิกถาวรของสันนิบาตชาติโดยลำดับ จึงทำให้สมาชิกประเภทถาวรของสันนิบาตชาติเพิ่มขึ้นจากเดิมเป็น 6 ประเทศ ในการรับประเทศเยอรมนีซึ่งถือว่าเดิมเป็นชาติรุกรานและแพ้สงครามเข้ามาเป็นสมาชิคนั้นทำให้เกิดสถานการณ์ไม่สู้ดีในคณะมนตรีเพราะบางประเทศสมาชิกเกิดความไม่พอใจ แต่ก็สามารถแก้ไขความไม่เรียบร้อยดังกล่าวได้ ต่อมาในปี ค.ศ. 1934 ญี่ปุ่นได้ถอนตัวออกจากสันนิบาตชาติ และในปีต่อ ๆ มา มีอีกหลายประเทศได้ขอลาออกจากการเป็นสมาชิกอีกและสหภาพโซเวียตได้ถูกขับไล่ออกจากสันนิบาตชาติเพราะได้รุกรานประเทศฟินแลนด์ จึงทำให้คณะมนตรีถาวรเหลืออยู่ 2 ประเทศ คือ อังกฤษ และฝรั่งเศส ดังนั้นจึงเหลือแต่ประเทศเล็ก ๆ เท่านั้นที่ทำหน้าที่ควบคุมรักษาสันติภาพระหว่างประเทศ ซึ่งปรากฏว่าไม่สามารถจะดำเนินการใด ๆ ได้ สำหรับหน้าที่ของคณะมนตรีที่เกี่ยวกับกิจการของสันนิบาตชาติและสันติภาพของโลกอาจสรุปได้ดังนี้คือ วางโครงการลดอาวุธ รักษาเอกราชของรัฐต่าง ๆ พิจารณากรณีพิพาทระหว่างประเทศ คุ้มครองดินแดนในอาณัติ (Mandate) และกำหนดกำลังทหารที่สมาชิกจะส่งเข้ามาช่วยรักษาความสงบระหว่างประเทศในกรณีที่มีการละเมิดสันติภาพ

5.2.3 เลขาธิการ (Secretariat)

คณะมนตรีเป็นผู้แต่งตั้งเลขาธิการ โดยคณะมนตรีเป็นผู้เสนอโดยความเห็นชอบของสมัชชา เลขาธิการคนแรกของสันนิบาตชาติได้แก่ ชาวอังกฤษ ชื่อ เซอร์อีริค ดรัมมอน (Sir Eric Drummond) เลขาธิการปฏิบัติงานโดยมีผู้ช่วย 2 นายและตำแหน่งปลัดอีก 2 นาย ซึ่งตำแหน่งเหล่านี้ประเทศมหาอำนาจได้ดำรงตำแหน่งเสียเป็นส่วนใหญ่ นอกจากนี้ก็มีตำแหน่งที่ลดหลั่นกันลงไปอีก พนักงานในสำนักเลขาธิการไม่ใช่เป็นตัวแทนของรัฐบาล

ถือว่าเป็นพนักงานซึ่งจะต้องรับผิดชอบโดยตรงต่อเลขาธิการ หน้าที่ของเลขาธิการที่สำคัญ ๆ ได้แก่ การดำเนินงานให้เป็นไปตามความประสงค์ของสมัชชาและคณะมนตรี ทำการติดต่อประสานงานกับบรรดาประเทศที่เป็นสมาชิก และที่มีได้เป็นสมาชิก รับจดทะเบียนสัญญาหรือข้อตกลงระหว่างประเทศและทำหน้าที่เป็นเลขานุการในที่ประชุมของสมัชชาและคณะมนตรี

5.2.4 ศาลประจํายุติธรรมระหว่างประเทศ (Permanent Court of International Justice)

ศาลประจํายุติธรรมระหว่างประเทศจัดตั้งขึ้นโดยคณะมนตรีเป็นผู้วางแผนจัดตั้ง และเสนอต่อสมาชิกแห่งสันนิบาตชาติตามกติกาของสันนิบาตชาติข้อ 14 เพื่ออนุมัติ และถือเป็นส่วนหนึ่งต่างหากจากศาลอนุญาโตตุลาการระหว่างประเทศ (International Court of Arbitration) ซึ่งตั้งขึ้นในปี ค.ศ. 1902 ที่กรุงเฮกซึ่งประกอบด้วยผู้เชี่ยวชาญทางด้านกฎหมายทำหน้าที่พิพากษา ส่วนศาลยุติธรรมระหว่างประเทศ นั้นมีผู้พิพากษา 15 นาย ซึ่งคัดเลือกจากผู้เชี่ยวชาญในทางกฎหมายระหว่างประเทศ ซึ่งแต่ละประเทศเสนอมา โดยสมัชชาจะเป็นผู้ทำการคัดเลือกให้ดำรงตำแหน่งได้ 9 ปี มีตุลาการประจำ 11 คน สํารอง 4 คน ศาลประจํายุติธรรมระหว่างประเทศนี้ มีหน้าที่พิจารณาปัญหากฎหมายซึ่งสมัชชาหรือคณะมนตรีหารือ และมีอำนาจพิจารณากรณีพิพาทระหว่างประเทศที่คู่กรณีให้ชี้ขาด ทั้งศาลอนุญาโตตุลาการระหว่างประเทศ และศาลประจํายุติธรรมระหว่างประเทศตั้งอยู่ด้วยกันใน Peace Palace ณ กรุงเฮก ประเทศเนเธอร์แลนด์

ในวันที่ 1 เมษายน ค.ศ. 1946 สมัชชาสหประชาชาติได้เลิกกิจการของสันนิบาตชาติและได้ออมนมาเป็นสมบัติของสหประชาชาติ ซึ่งในปัจจุบันเป็นที่ตั้งของสำนักงานของสหประชาชาติอยู่หลายแขนง เช่น International Labour Organization (ILO) Economic Commission for Europe (ECE) World Health Organization (WHO) Economic and Social Council (ESC) คณะกรรมการเกี่ยวกับ Human Rights Status of Women และกฎหมายระหว่างประเทศ

5.3 สมาชิกของสันนิบาตชาติ

ประเทศสมาชิกของสันนิบาตชาติอาจแบ่งออกได้เป็น 3 ประเภท ประเภทแรก ได้แก่ประเทศที่ได้ลงนามในกติกาและได้ให้สัตยาบัน ประเภทที่สองได้แก่ประเทศที่ถูกเชิญเชิญซึ่งมีจำนวน 13 ประเทศ ประเภทที่สาม ได้แก่ประเทศที่เข้ามาสมทบเป็นสมาชิกในภายหลัง ประเทศใดจะเข้ามาเป็นสมาชิกได้ก็ต่อเมื่อได้รับคะแนนเสียงการเข้ามาเป็นภาคี

2 ใน 3 จากสมาชิกโดยมีเงื่อนไขว่า ประเทศนั้นจะต้องปฏิบัติตามพันธกรณีระหว่างประเทศที่ตนมีอยู่ และจะต้องปฏิบัติตามกฎข้อบังคับทั้งหลายที่เกี่ยวกับกำลังทหาร ทางบก ทางเรือ และทางอากาศ รวมทั้งบรรดาอาวุธยุทโธปกรณ์ ซึ่งสันนิบาตชาติจะเป็นผู้กำหนดขึ้น ประเทศใดต้องการถอนตัวออกจากการเป็นสมาชิก ประเทศนั้นจะต้องแจ้งเจตนาที่ตนจะลาออกล่วงหน้าอย่างน้อย 2 ปี จะเห็นได้ว่าในระหว่างปี ค.ศ. 1928 และ 1940 มีประเทศลาออกจากการเป็นสมาชิกของสันนิบาตชาติเป็นจำนวนถึง 18 ประเทศตามที่แสดงไว้ข้างล่างนี้

การลาออกจากสมาชิกภาพของสันนิบาตชาติ

รายชื่อประเทศ	วันขอลาออก
คอ스타ริกา	1 ม.ค. 1925
บราซิล	12 มิ.ย. 1926
เยอรมนี	14 ต.ค. 1933
ญี่ปุ่น	27 มี.ค. 1934
ปารากวัย	23 fl.w.1935
กัวเตมาลา	15 พ.ค. 1936
นิการากัว	26 มิ.ย. 1936
ฮอนดูรัส	20 มิ.ย. 1937
เอลซาลวาดอร์	10 ส.ค. 1937
อิตาลี	11 ธ.ค. 1937
ชิลี	13 พ.ค. 1938
เวเนซุเอลา	12 ก.ค. 1938
เปรู	8 เม.ย. 1939
อัลบาเนีย	13 เม.ย. 1939
สเปน	8 พ.ค. 1939
รูมาเนีย	10 ก.ย. 1940

สมาชิกของสันนิบาตชาติแต่เดิมมี 42 ประเทศ ต่อมาได้เพิ่มขึ้นเป็น 62 ประเทศ ซึ่งนับว่าเป็นจำนวนสูงสุดนับตั้งแต่สันนิบาตชาติตั้งขึ้นมา และได้ลดลงเหลือ 49 ประเทศ

ในปี ค.ศ. 1938 เพราะเนื่องจากบางประเทศลาออก ถูกไล่ออก และรวมทั้งถูกทำลาย ในระหว่างสงครามโลกครั้งที่ 1 ประเทศที่ถูกทำลายในระหว่างสงครามโลกครั้งที่หนึ่ง ได้แก่ ออสเตรีย เติโอบี และเชโกสโลวาเกีย ประเทศที่ถูกไล่ออกได้แก่ สหภาพโซเวียตในกรณีที่ยุโรปฟินแลนด์

5.4 ความสำเร็จในผลงานของสันนิบาตชาติ

สันนิบาตชาติช่วยอย่างมากในการบรรเทาเหตุร้ายต่างๆ ของโลกให้ลดน้อยลงไป สงครามโลกครั้งที่ 1 คงจะเกิดขึ้นเร็วกว่าปกติถ้าไม่มีสันนิบาตชาติคอยควบคุม สันนิบาตชาติประสบความสำเร็จในกิจการทั้งที่เกี่ยวกับกรณีพิพาทและไม่เกี่ยวกับการรักษาความมั่นคงระหว่างประเทศ สำหรับกิจการที่ไม่เกี่ยวกับการรักษาความมั่นคงแล้ว สันนิบาตชาติปฏิบัติงานได้ผลสำเร็จพอสมควร เช่น การควบคุมดินแดนอาณานิคมของประเทศเยอรมนี และตุรกีในรูปการปกครองดินแดนในอาณัติ (Mandate) การดูแลคุ้มครองผู้ลี้ภัย การให้ความคุ้มครองแก่ชนกลุ่มน้อย เป็นต้น ผลงานที่ดีเด่นของสันนิบาตชาติได้แก่ การออกกฎหมายคุ้มครองส่งเสริมกรรมกร ส่วนกิจการที่เกี่ยวกับการแก้ไขปัญหาคกรณีข้อพิพาทซึ่งแม้จะปฏิบัติการไม่ได้เป็นผลสำเร็จเต็มที่ แต่ก็น่าได้ว่าสันนิบาตชาติประสบความสำเร็จพอสมควรในเรื่องนี้ เช่น ในระหว่างปี ค.ศ. 1920 และ 1928 สันนิบาตชาติได้จัดการแก้ไขปัญหาคกรณีข้อพิพาทที่สำคัญ ๆ ระหว่างรัฐสำเร็จลงได้ 6 เรื่อง ดังที่ได้แสดงไว้ในหน้าถัดไป

ผลงานที่สำเร็จของสันนิบาตชาติ

คู่กรณีพิพาท	ปัญหาที่พิพาท	ข้อตกลงเสนอโดยคณะมนตรี
(1) สวีเดนกับ ฟินแลนด์	เกี่ยวกับการมีสิทธิอธิปไตยเหนือ หมู่เกาะอาแลนด์ (Aland Islands) เมื่อ ค.ศ. 1918	คู่กรณีพิพาทยอมรับให้หมู่เกาะ นั้นอยู่ภายใต้อธิปไตยของฟินแลนด์ โดยรักษาสีทิวทัศน์คุ้มครองชนส่วนน้อย ซึ่งเป็นชาวสวีเดน
(2) โปแลนด์กับ ลิทัวเนีย	ปัญหาพรมแดนระหว่างปี ค.ศ. 1920 และ 1922	คู่กรณีพิพาทยอมรับตกลงในเรื่องการ แบ่งดินแดนตามข้อเสนอของคณะ มนตรี
(3) อัลบาเนียกับ ประเทศเพื่อนบ้าน	การละเมิดอธิปไตยอัลบانياของ ประเทศเพื่อนบ้าน โดยเฉพาะอย่าง- ยิ่ง ยูโกสลาเวียเป็นประจำระหว่าง ค.ศ. 1921 และ 1924	ยูโกสลาเวียปฏิบัติตามข้อเสนอ ของคณะมนตรีว่าจะไม่ละเมิดอธิ- ปไตยของอัลบาเนีย มิฉะนั้นจะถู กตัดสัมพันธ์ภาพทางเศรษฐกิจกับ โลกภายนอก
(4) อังกฤษกับ ตุรกี	ปัญหาแคว้นโมซูล (Mosul) ในปี ค.ศ. 1924	คู่กรณียอมรับเส้นเขตแดนตามที่ คณะมนตรีเสนอมา
(5) เยอรมนีกับ โปแลนด์	เกี่ยวกับดินแดนซิลิเซียตอนบน ว่าจะไปเป็นของใคร	คู่กรณียอมรับการแบ่งปันเขตแดน พลเมืองและเศรษฐกิจที่คณะมนตรี เสนอมา
(6) บุลกาเรีย และกรีซ	ใช้กำลังต่อสู้กันทางชายแดนระ- หว่างปี ค.ศ. 1925 และ 1926	คณะมนตรีเรียกให้คู่พิพาทหยุดยิง และคู่พิพาททั้งสองฝ่ายได้ยินยอม ถอนทหารของตนออกจากชายแดน

หลังจากปี ค.ศ.1926 เป็นต้นมา สันนิบาตชาติไม่ประสบความสำเร็จในการแก้ไข
ข้อพิพาทระหว่างประเทศอาจกล่าวได้ว่าสันนิบาตชาติกำลังเข้าสู่ในระยะเสื่อม เช่น
สันนิบาตชาติไม่อาจจะจัดการกับกรณีที่ยูนิอันยัดแมนจูเรียเมื่อวันที่ 8 กันยายน 1931 และ
กรณีอิตาลีใช้กำลังเข้ารุกรานเอธิโอเปียเมื่อปลายปี ค.ศ.1931 เป็นต้น จากเหตุการณ์ดัง
กล่าวทำให้ความศักดิ์สิทธิ์ของสันนิบาตชาติที่มีอยู่ตอนต้นค่อย ๆ หดไป โดยเฉพาะ
อย่างยิ่งในกรณีไซเวียตยิดคาเรเลียตะวันออก (Eastern Karelia) ไปจากฟินแลนด์ ในปี ค.ศ.
1939 สันนิบาตชาติไม่สามารถจัดการแก้ไขได้เลย

สรุปได้ว่า นับตั้งแต่สันนิบาตชาติจัดตั้งขึ้นมาตั้งแต่ปี ค.ศ.1920 จนถึงปี ค.ศ. 1928 สันนิบาตชาติดำเนินงานได้เป็นผลสำเร็จดีมากในการระงับข้อพิพาทระหว่างประเทศ อาจเรียกวันนี้ได้ว่าเป็นระยะเจริญและก้าวหน้า ระหว่างปี ค.ศ.1928 และ 1932 สันนิบาตชาติ มีความไม่แน่นอนในการยึดหลักการตามกติกาที่ได้วางไว้ซึ่งอาจเรียกได้ว่าเป็นระยะที่ไม่ มีความแน่นอน ต่อจากปี ค.ศ.1932 จนถึง 1939 สันนิบาตชาติอยู่ในระยะแห่งความไม่ มั่นคง ซึ่งเป็นชนวนนำไปสู่สงครามโลกครั้งที่ 2 เพราะว่าประเทศมหาอำนาจต่าง ๆ ใช้ อิทธิพลของตนบีบบังคับให้สันนิบาตชาติเป็นเครื่องมือของตนในทางการเมือง หลังจาก ค.ศ.1939 เป็นต้นมา สันนิบาตชาติเข้าสู่ระยะแห่งความเสื่อม และได้เสื่อมสลายตัวลง หลังจากการประชุมของสมาชิกสันนิบาตชาติเป็นครั้งสุดท้าย เมื่อวันที่ 8-19 ค.ศ.1936 ซึ่งเป็นการประชุมครั้งที่ 21 ที่ประชุมได้ลงมติให้ปิดสมาชิกประชุมและประกาศว่าสันนิบาตชาติ ได้ถึงที่สุดแล้วโดยจะไม่มีการประชุมกันอีกต่อไป

5.5 สาเหตุแห่งความล้มเหลวของสันนิบาตชาติ

สาเหตุที่สันนิบาตชาติปฏิบัติงานไม่ได้ผลอาจพอสรุปได้ดังต่อไปนี้คือ

ก. สหรัฐอเมริกาไม่ได้เป็นภาคีร่วมด้วยโดยปลีกตัวไม่เข้ามายุ่งเกี่ยวกับทั้ง ๆ ที่มี ส่วนร่วมในการร่างกติกาของสันนิบาตชาติ

ข. ระบอบเผด็จการได้ขยายตัวอย่างรวดเร็วในยุโรปและเอเชีย เช่น ระบอบ เผด็จการในเยอรมนี ภายใต้ผู้นำชื่อฮิตเลอร์ เป็นต้น ซึ่งได้ทำลายความศักดิ์สิทธิ์ของ สันนิบาตชาติในที่สุด

ค. มาตรา 16 ของกติกาสันนิบาตชาติได้วางมาตรการที่ค่อนข้างเฉื่อยขาดเพื่อ ลงโทษรัฐที่ใช้สงครามเพื่อสร้างอำนาจ เช่น การตัดสัมพันธ์ทางการค้าและการทูต เป็นต้น แต่เนื่องจากคณะมนตรีซึ่งมีหน้าที่รักษาสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ ประกอบด้วยสมาชิกซึ่งเป็นประเทศเล็ก ๆ เสียส่วนมาก จึงไม่สามารถใช้มาตรการอันเฉื่อยขาด ดังกล่าวกับประเทศมหาอำนาจที่กระทำการอันละเมิดสันติภาพและความสงบเรียบร้อย ระหว่างประเทศ

ง. สมาชิกประเทศมิได้ให้ความช่วยเหลือสันนิบาตชาติ และให้ความร่วมมือ ไม่ดีพอในกิจการของสันนิบาตชาติ เพราะขาดความตั้งใจจริงของบรรดาประเทศสมาชิก ต่าง ๆ ที่ปฏิบัติงานร่วมกัน

จ. บทบัญญัติของกติกาสันนิบาตชาติให้อำนาจแก่รัฐสมาชิกในการยับยั้งการ กระทำของสันนิบาตชาติมากเกินไป เพราะประเทศสมาชิกอาจยับยั้งการกระทำใด ๆ ของ

สันนิบาตชาติได้โดยเพียงแต่ออกเสียงคัดค้านเพียงเสียงเดียว นั่นก็หมายความว่ากรกระทำใด ๆ ของสันนิบาตชาติก็จะต้องได้รับความเห็นชอบจากบรรดาสมาชิกสันนิบาตชาติทั้งปวงที่เข้าประชุมเป็นเอกฉันท์ (ดูมาตรา 5 ของกติกาสันนิบาตชาติ)

6. องค์การสหประชาชาติ (United Nations)

6.1 ที่มาของสหประชาชาติ

ในตอนต้นของสงครามโลกครั้งที่ 2 ได้มีความคิดที่จะจัดตั้งองค์การระหว่างประเทศขึ้นใหม่แทนสันนิบาตชาติ สหภาพโซเวียตเฉยเมยต่อเรื่องนี้ อังกฤษและสหรัฐอเมริกาเห็นชอบด้วยกับแนวความคิดนี้ ทั้งสภาสูงและสภาล่างของสหรัฐอเมริกาได้สนับสนุนให้สหรัฐอเมริกามีส่วนร่วมเป็นสมาชิกในองค์การระหว่างประเทศที่จะตั้งขึ้นใหม่นี้อย่างเต็มที่ เนื่องจากนายกรัฐมนตรื เซอร์ชิล ได้ชักชวนบรรดาประเทศต่าง ๆ ในยุโรปให้มารวมกำลังต่อสู้กับฝ่ายอักษะ จึงได้มีผู้แทนจาก 26 ประเทศมาชุมนุมรวมกันเป็น “สหประชาชาติ” ณ กรุงวอชิงตันเมื่อวันที่ 1 มกราคม ค.ศ.1942¹⁸

ศัพท์ “สหประชาชาติ” ตั้งขึ้นโดยประธานาธิบดี รูสเวลต์ โดยมีความหมายว่า “ประเทศต่าง ๆ ได้ให้ความร่วมมือและร่วมใจที่จะต่อต้านศัตรูร่วมกัน” ซึ่งความหมายนี้ได้กล่าวในอารัมภบทของสหประชาชาติตอนหนึ่งว่า “เราบรรดาประชาชนแห่งสหประชาชาติได้ตั้งเจตจำนงที่จะใช้กำลังทางทหารและทางเศรษฐกิจเพื่อต่อสู้กับประเทศแห่งสัญญา ใทรภาคีและบริวาร และจะรวมกำลังของเราเพื่ออุธำรงไว้ซึ่งสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ” ประเทศต่าง ๆ ที่ลงนามร่วมกันในครั้งนี้ได้แก่ สหรัฐอเมริกา อังกฤษ สหภาพโซเวียต จีน คานาดา เบลเยียม ออสเตรเลีย กัวเตมาลา ฮอนดูรัส ลักเซมเบิร์ก นิวซีแลนด์ เอลซาวาดอร์ โปแลนด์ คิวบา ยูโกสลาเวีย นอร์เวย์ เซกโกสโลวาเกีย คอสตาริกา กรีซ โดมินีกัน อินเดีย ไฮตี สาธารณรัฐอัฟริกาใต้ นิการากัว ปานามา และเนเธอร์แลนด์ ประเทศเหล่านี้ได้มีส่วนร่วมต่อสู้กับฝ่ายอักษะ จึงได้ลงนามในสัญญาร่วมมือกันในรูปสหประชาชาติ

หลังจากที่มีการประกาศร่วมมือกันของสหประชาชาติในวันที่ 1 มกราคม 1942 แล้ว ก็ได้มีการพยายามที่จะสร้างกฎบัตรสหประชาชาติขึ้นโดยต้องการที่จะให้มีความมุ่งหมายและหลักการขึ้นก่อน ซึ่งในเวลาต่อมาได้มีการประชุมเกี่ยวกับองค์การใหม่นี้ ณ

¹⁸ ดู คร.มนู อมาตยกุล *การสหประชาชาติ* (พระนคร : โรงพิมพ์กรมตำรวจ 2489) หน้า 20.

กรุงมอสโก ที่ประชุมได้มีปฏิญญามอสโก (Moscow Declaration on General Security) เมื่อวันที่ 30 ตุลาคม 1942 โดยมีการลงนามกันระหว่างผู้นำของ 4 ประเทศ คือ สหรัฐอเมริกา อังกฤษ โซเวียต และจีน มหาอำนาจสี่ประเทศลงนามในครั้งนีรับรู้ความจำเป็นในการจัดตั้งองค์การระหว่างประเทศโดยยึดถือหลักความเสมอภาคระหว่างรัฐทั้งมวลที่รักษาสันติภาพ โดยยอมรับรัฐเหล่านั้นเป็นสมาชิก ไม่ว่าจะเป็นรัฐเล็กหรือรัฐใหญ่ ทั้งนี้เพื่อรักษาสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ อาจกล่าวได้ว่าการประชุมที่กรุงมอสโกในครั้งนี้เป็นแรงกระตุ้นที่สำคัญที่ทำให้มีการจัดตั้งองค์การสหประชาชาติในเวลาต่อมา

หลังจากที่มีการประชุมที่กรุงมอสโกแล้ว ก็ได้มีการประชุมที่กรุงไคโรอีกระหว่างวันที่ 22-25 พฤศจิกายน 1943 โดยมีประธานาธิบดีรูสเวลต์แห่งสหรัฐ นายกรัฐมนตรีเชอร์ชิลแห่งอังกฤษ และเจียงไคเช็คแห่งจีนคณะชาติ เข้าร่วมประชุมโดยประกาศออกมาว่าทั้ง 3 ประเทศนี้จะร่วมกันเอาชนะญี่ปุ่นให้ได้ และจะนำบุคคลสำคัญของญี่ปุ่นมาลงโทษตลอดจนจะกินดินแดนต่าง ๆ ที่ญี่ปุ่นยึดไว้อย่างไม่เป็นธรรมให้แก่เจ้าของประเทศให้หมด และจะให้เกาหลีได้รับเอกราชโดยเร็วที่สุด ประเทศทั้งสามไม่มีความต้องการขยายดินแดนแต่อย่างใด แต่หวังจะเห็นประเทศต่าง ๆ ได้รับเอกราชโดยมีการปกครองด้วยตนเอง

ในขณะที่มีการวางแผนจะตั้งองค์การสหประชาชาติ ก็เกิดมีปัญหาวงองค์การจะตั้งอยู่ ณ ที่ใด ถ้าจะตั้งที่กรุงลอนดอนก็เกิดความไม่สะดวกเพราะอังกฤษขาดเอกสารและสิ่งอำนวยความสะดวก เพราะได้รับการโจมตีในระหว่างสงครามจนทำให้ได้รับความเสียหายอย่างหนัก ดังนั้นจึงได้ตกลงให้ตั้งอยู่ ณ กรุงนิวยอร์ก ในสหรัฐอเมริกา โดยได้รับการสนับสนุนจากสภาองเกรสเป็นอย่างดี ในวันที่ 21 สิงหาคม ถึง 28 กันยายน 1944 อังกฤษ สหรัฐอเมริกา และสหภาพโซเวียต ได้อภิปรายถึงวัตถุประสงค์ของกฎบัตร ณ ดัมบาตันโอ๊ค (Dumbarton Oaks) ในกรุงวอชิงตันและได้รับข้อเสนอจัดตั้งองค์การระหว่างประเทศ (The Dumbarton Proposals) ต่อมาได้มีการประชุมอีกครั้งหนึ่งโดยมีเวลลิงตัน ผู้แทนจีนคณะชาติเข้าร่วมประชุม และปรากฏว่าโซเวียตยังคงวางตัวเป็นกลางซึ่งทำให้ผู้แทนจีนเกิดความกระอักกระอ่วนทำอะไรไม่ได้เต็มที่ ในวันที่ 26 ธันวาคม 1944 ฝรั่งเศสได้ประกาศที่จะให้ความร่วมมือในการจัดตั้งองค์การระหว่างประเทศ ในการประชุมที่ดัมบาตันโอ๊คนี้ได้มีข้อขัดแย้งกันในเรื่องการลงคะแนนเสียงในคณะมนตรีความมั่นคง เพราะว่าสหรัฐอเมริกาและอังกฤษยอมตกลงแต่โซเวียตไม่ยินยอมเห็นด้วย จึงได้มีการประชุมกันอีกครั้งหนึ่งที่ยอลต้า (Yalta) แหลมไครเมียระหว่างวันที่ 4-11 กุมภาพันธ์ 1945 ซึ่งใน

ที่ประชุมเต็มไปด้วยความปรีดา และความขัดแย้ง¹⁹ และบรรดาประเทศมหาอำนาจทั้งหลายต่างก็หวังสิทธิในการออกเสียง อย่างไรก็ตามได้มีการตกลงกันหลายประการ และในที่สุดการพิจารณาร่างกฎบัตรสหประชาชาติก็เสร็จสิ้นลงพร้อมที่จะลงนามกันได้ในวันที่ 26 มิถุนายน 1945 ผู้แทนจากประเทศต่าง ๆ 50 ประเทศได้ลงนามรับรองกฎบัตรสหประชาชาติซึ่งกินเวลาถึง 8 ชั่วโมง ณ เมืองซานฟรานซิสโก ต่อมาในวันที่ 28 กรกฎาคม 1945 เจ้าหน้าที่ก็ได้ส่งร่างกฎบัตรสหประชาชาติไปให้วุฒิสภาของสหรัฐอเมริการับรอง อนุมัติซึ่งปรากฏว่าได้รับการอนุมัติด้วยคะแนนเสียง 89 ต่อ 2 ซึ่งแสดงว่าประชาชนอเมริกันเห็นพ้องกันที่จะรับรองการสถาปนาองค์การสหประชาชาติ และทำให้ประธานาธิบดีทรูแมนไม่ต้องผิดหวังดังเช่นในสมัยประธานาธิบดีวิลสัน ซึ่งสหรัฐถอนตัวจากสันนิบาตชาติ เพราะวุฒิสภาของสหรัฐไม่เห็นชอบด้วยในการที่สหรัฐอเมริกาจะเข้าไปเป็นสมาชิกสันนิบาตชาติ หลังจากประเทศต่าง ๆ ลงนามแล้วก็ได้มีการให้สัตยาบันตามวิถีทางรัฐธรรมนูญของแต่ละประเทศ และเสร็จเรียบร้อยเมื่อวันที่ 24 ตุลาคม 1955 ซึ่งถูกยึดถือเป็นวันสหประชาชาติตั้งแต่นั้นเป็นต้นมา

6.2 ความมุ่งหมายและหลักการของสหประชาชาติ

กฎบัตรสหประชาชาติได้ระบุถึงความมุ่งหมายและหลักการของสหประชาชาติตามมาตรา 1 และ 2 ของกฎบัตรตามลำดับ และข้อความในอารัมภบทของกฎบัตรก็มีถ้อยคำในทำนองเดียวกันกับถ้อยคำในตอนต้นของรัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกา คือ "We the people of the United Nations" ซึ่งหมายความว่าเราบรรดาประชาชนแห่งสหประชาชาติ

ความมุ่งหมายของสหประชาชาติปรากฏตามมาตรา 1 มี 4 ประการ คือ (1) ชำรงไว้ซึ่งสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศโดยดำเนินมาตรการร่วมกัน (Collective Measures) เพื่อป้องกันการคุกคามสันติภาพโดยปราบปรามการรุกรานและระงับกรณีพิพาทโดยสันติวิธี (2) พัฒนาสัมพันธไมตรีระหว่างประชาชาติทั้งปวง (3) แก้ปัญหาระหว่างประเทศในทางเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม และมนุษยธรรม และสนับสนุนในการเคารพสิทธิมนุษยชน (4) เป็นศูนย์กลางสำหรับความร่วมมือและการประสานงานของประชาชาติทั้งปวง

หลักการของกฎบัตรสหประชาชาติตามมาตรา 1 ก็คือ ยึดหลักการแห่งความเสมอภาคในอธิปไตยของสมาชิก สมาชิกทั้งปวงจะต้องปฏิบัติตามข้อผูกพันในกฎบัตรของ

¹⁹ ดู H.G. Nicholas. *The United Nations As a Political Institutions*. (Oxford Paperbacks), p.5.

สหประชาชาติด้วยความสุจริตใจ จะต้องระงับข้อพิพาทระหว่างประเทศโดยสันติวิธี ใน ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ สมาชิกต้องจำกัดละเว้นการคุกคามหรือการใช้กำลังต่อ บูรณภาพแห่งอาณาเขต (Territorial Integrity) หรือเอกราชของประชาชาติ และจำกัดละเว้น การช่วยเหลือแก่รัฐใด ๆ ที่สหประชาชาติดำเนินการป้องกันหรือบังคับอยู่ ประเทศที่เป็น สมาชิกจะต้องปฏิบัติตามหลักการนี้เท่าที่จำเป็นแก่การดำรงไว้ซึ่งสันติภาพและความมั่นคง ระหว่างประเทศ กฎบัตรนี้ไม่ให้อำนาจแก่องค์การสหประชาชาติเข้าแทรกแซงในเรื่อง ดินแดนอันมั่นคงและศีลธรรมของรัฐ ยกเว้นแต่ในเรื่องที่กระทบกระเทือนถึงสันติภาพ ความเข้าใจอันดีระหว่างประเทศ

6.3 สมาชิกภาพ (Membership)

สมาชิกภาพของสหประชาชาติอาจแบ่งแยกออกเป็น 2 ประเภท คือ ประเภท ดั้งเดิม ได้แก่รัฐซึ่งเข้าร่วมการประชุมสหประชาชาติว่าด้วยองค์การระหว่างประเทศที่ ซานฟรานซิสโก หรือได้ลงนามไว้ก่อนในปฏิญญาสหประชาชาติเมื่อวันที่ 1 มกราคม 1942 ซึ่งรวมทั้งหมด 5 ประเทศ ส่วนอีกประเภทหนึ่ง ได้แก่สมาชิกที่เข้ามาภายหลังซึ่งถือว่าเป็นชาติที่รักสันติ และการรับประเทศใดเข้ามาเป็นสมาชิกจะเป็นผลก็ต่อเมื่อได้รับมติ จากสมัชชา (General Assembly) ตามคำแนะนำของคณะมนตรีความมั่นคง (ดู กฎบัตร สหประชาชาติมาตรา 4 ข้อ 2) ในปี ค.ศ.1977 สมาชิกของสหประชาชาติได้มีจำนวนเพิ่ม ขึ้นถึง 145 ประเทศ ดังได้แสดงไว้ในหน้าถัดไป

สำหรับประเทศสมาชิกที่ถูกคณะมนตรีความมั่นคงดำเนินการในทางป้องกัน หรือบังคับอาจถูกสมัชชาส่งคดีใช้สิทธิและเอกสิทธิ์แห่งสมาชิกภาพได้ โดยคำแนะนำของ คณะมนตรีความมั่นคง คณะมนตรีนี้อาจคืนการใช้สิทธิและเอกสิทธิ์เหล่านี้ให้แก่ประเทศ ดังกล่าวได้ (ดูกฎบัตรสหประชาชาติมาตรา 5) ประเทศสมาชิกซึ่งได้กระทำฝ่าฝืนหลักการ ของกฎบัตรสหประชาชาติอยู่เป็นเนืองนิจอาจถูกขับไล่ออกจากองค์การโดยสมัชชา ตาม คำแนะนำของคณะมนตรีความมั่นคง (ดูกฎบัตรสหประชาชาติมาตรา 6)

สำหรับเรื่องการลาออกมิได้กล่าวไว้ในกฎบัตรสหประชาชาติโดยชัดแจ้ง แต่ถ้า หากมีเหตุอันควรก็อาจจะลาออกได้ เช่น ประเทศอินโดนีเซียได้ลาออกจากสหประชาชาติ เมื่อวันที่ 20 มกราคม 1965 และได้ขอเข้าเป็นสมาชิกใหม่เมื่อวันที่ 28 กันยายน 1966 ข้อ นี้แตกต่างกับกติกาสันนิบาตชาติซึ่งระบุว่าสมาชิกจะถอนตัวออกได้ต่อเมื่อได้แจ้งล่วงหน้า ไว้สองปี ในการประชุมที่ซานฟรานซิสโกได้มีผู้เสนอให้ห้ามทำการถอนตัวโดยเด็ดขาด ผลสุดท้ายก็ตกลงกันว่าจะไม่บัญญัติเกี่ยวกับเรื่องนี้ขึ้น สำหรับภาษาที่ใช้อย่างเป็นทางการ

ในองค์การสหประชาชาติระหว่างประเทศสมาชิกมีอยู่ ๖ ภาษาด้วยกัน คือ ภาษาอาราบิก (Arabic) ภาษาจีน (Chinese) ภาษาอังกฤษ ภาษาฝรั่งเศส ภาษารัสเซีย และภาษาสเปน และเอกสารต่าง ๆ ของสหประชาชาติจะถูกพิมพ์เผยแพร่ต่อสมาชิกออกเป็น ๖ ภาษาดังที่กล่าวมา

สมาชิกขององค์การสหประชาชาติ
Member States of the United Nations
(จนถึงวันที่ 1 ตุลาคม 2528 มีจำนวน 159 ประเทศ)

The 159 Member States of the United Nations are listed below with the dates on which they became Members. (As of 1 October 1985)

ชื่อสมาชิก	วันที่เป็นสมาชิก
Member	Date of admission
Afghanistan	19 Nov. 1946
Albania	14 Dec. 1955
Algeria	8 Oct. 1962
Angola	1 Dec. 1976
Antigua and Barbuda	11 Nov. 1981
Argentina	24 Oct. 1945
Australia	1 Nov. 1945
Austria	14 Dec. 1955
Bahamas	18 Sep. 1973
Bahrain	21 Sep. 1971
Bangladesh	17 Sep. 1974
สมาชิกดั้งเดิม	
Original Member	

ชื่อสมาชิก	วันที่เป็นสมาชิก
Member	Date of admission
Barbados	9 Dec. 1966
Belgium	27 Dec. 1945
Belize	25 Sep. 1981
Benin	20 Sep. 1960
Bhutan	21 Sep. 1971
Bolivia	14 Nov. 1945
Bots wana	17 Oct. 1966
Brazil	24 Oct. 1945
Bruni	21 Sept. 1984
Bulgaria	14 Dec. 1955
Burma	19 Apr. 1 9 4 8
Burundi	18 Sep. 1962
Byelorussra	24 Oct. 1945
Canada	9 Nov. 1945
Cape Verde	16 Sep. 1975
Central African Empire	20 Sep. 1960
Chad	20 Sep. 1960
Chile	24 Oct. 1945
China'	24 Oct. 1945
Colombia	5 Nov. 1945
Comoros	12 Nov. 1975
Congo	20 Sep. 1960

¹ โดยมติของสหประชาชาติที่ 2758 (XXVI) ลงวันที่ 25 ตุลาคม 1971 ได้ยอมรับสาธารณรัฐประชาชนจีนเข้ามาเป็นสมาชิก โดยขับไล่จีนไต้หวันออกจากการเป็นสมาชิก

By resolution 2758 (XXVI) of 25 October 1971, the General Assembly decided "to restore all its rights to the People's Republic of China and to recognize the representatives of its Government as the only legitimate representatives of China to the United Nations, and to expel forthwith the representatives of Chiang Kai-shek from the place which they unlawfully occupy at the United Nations and in all the organizations related to it"

ชื่อสมาชิก**วันที่เป็นสมาชิก****Member****Date of admission**

Costa Rica
 Cuba
 Cyprus
 Czechoslovakia
 Democratic Kampuchea
 Democratic Yemen
 Denmark
 Djibouti
 Dominica
 Dominican Republic
 Ecuador
 Egypt²
 El Salvador
 Equatorial Guinea
 Ethiopia
 Fiji
 Finland
 France
 Gabon

² ตั้งแต่วันที่ 24 ตุลาคม 1945 อียิปต์และซีเรียเป็นสมาชิกขององค์การสหประชาชาติ และในวันที่ 21 กุมภาพันธ์ 1958 ทั้งสองประเทศได้ตกลงร่วมกันเข้าเป็นประเทศเดียวมีชื่อว่าสาธารณรัฐอาหรับ ต่อมาเมื่อวันที่ 13 ตุลาคม 1961 ซีเรียได้แยกตัวออกมาเป็นอิสระในฐานะเป็นสมาชิกขององค์การสหประชาชาติอีกประเทศหนึ่ง และอียิปต์ได้เปลี่ยนชื่อใหม่เป็นสาธารณรัฐอียิปต์ในวันที่ 2 กันยายน 1971

Egypt and Syria were original Members of the United Nations from 24 October 1945. Following a plebiscite on 21 February 1958, the United Arab Republic was established by a union of Egypt and Syria and continued as a single Member. On 13 October 1961, Syria resumed its status as an independent State and simultaneously its United Nation membership. On 2 September 1971, the United Arab Republic changed its name to Arab Republic of Egypt.

ชื่อสมาชิก	วันที่เป็นสมาชิก
Member	Date of admission
Gambia	21 Sep. 1965
German Democratic Republic	18 Sep. 1973
German Federal Republic of	18 Sep. 1973
Ghana	8 Mar. 1957
Greece	25 Oct. 1945
Grenada	17 Sep. 1974
Guatemala	21 Nov. 1945
Guinea	12 Dec 1958
Guinea-Bissau	17 Sep. 1974
Guyana	20 Sep. 1966
Haiti	24 Oct. 1945
Honduras	17 Dec. 1945
Hungary	14 Dec. 1955
Iceland	19 Dec. 1946
India	30 Oct. 1945
Indonesia ³	28 Sep. 1950
Iran	24 Oct. 1945
Iraq	21 Dec. 1945
Ireland	14 Dec. 1955

³ เมื่อวันที่ 20 มกราคม 1965 อินโดนีเซียได้ประกาศถอนตัวจากการเป็นสมาชิกขององค์การสหประชาชาติ และวันที่ 19 กันยายน 1966 อินโดนีเซียได้ประกาศว่าจะเข้ามาเป็นสมาชิกขององค์การสหประชาชาติอีก ต่อมาในวันที่ 28 กันยายน 1966 สมัชชาใหญ่แห่งสหประชาชาติได้ยอมรับอินโดนีเซียเข้ามาเป็นสมาชิก

By letter of 20 January 1965, Indonesia announced its decision to withdraw from the United Nations "at this stage and under the present circumstances". By telegram of 19 September 1966, it announced its decision "to resume full co-operation with the United Nations and to resume participation in its activities" On 28 September 1966, the General Assembly took note of this decision and the President invited the representatives of Indonesia to take seats in the Assembly.

ชื่อสมาชิก	วันที่เป็นสมาชิก
Member	Date of admission
Israel	11 May 1949
Italy	14 Dec. 1955
Ivory Coast	20 Sep. 1960
Jamaica	18 Sep. 1962
Japan	18 Dec. 1956
Jordan	14 Dec. 1955
Kenya	16 Dec. 1963
Kuwait	14 May 1963
Lao People's Democratic Republic	14 Dec. 1955
Lebanon	24 Oct. 1945
Lesotho	17 Oct. 1966
Liberia	2 Nov. 1945
Libya	14 Dec. 1955
Luxembourg	24 Oct. 1945
Madagascar	20 Sep. 1960
Malawi	1 Dec. 1964
Malaysia ⁴	17 Sep. 1957
Maldives	21 Sep. 1965
Mali	28 Sep. 1960

⁴ ในวันที่ 17 กันยายน 1957 สหพันธรัฐมลายูได้เป็นสมาชิกขององค์การสหประชาชาติ และในวันที่ 16 กันยายน 1963 ได้เปลี่ยนชื่อใหม่ว่า มาเลเซีย โดยได้เข้าร่วมสหพันธ์ใหม่อันประกอบด้วย สิงคโปร์ ซาบাহ (บอร์เนียวเหนือ) และซาราวัก ซึ่งต่อมาสิงคโปร์ได้รับเอกราชและได้เข้าเป็นสมาชิกขององค์การสหประชาชาติเมื่อวันที่ 21 กันยายน 1965

The Federation of Malaya joined the United Nations on 17 September 1957. On 16 September 1963, its name changed to **Malaysia**, following the admission to the new federation of Singapore, Sabah (North Borneo) and Sarawak. Singapore became an independent State on 9 August 1965 and a United Nations Member on 21 September 1965.

ชื่อสมาชิก**Member****วันที่เป็นสมาชิก****Date of admission**

Malta	1 Dec. 1964
Mauritania	27 Oct. 1961
Mauritius	24 Apr. 1968
Mexico	7 Nov. 1945
Mongolia	27 Oct. 1961
Morocco	12 Nov. 1956
Mozambique	16 Sep. 1975
Nepal	14 Dec. 1955
Netherlands	10 Dec. 1945
New Zealand	24 Oct. 1945
Nicaragua	24 Oct. 1945
Niger	20 Sep. 1960
Nigeria	7 Oct. 1960
Norway	27 Nov. 1945
Oman	7 Oct. 1971
Pakistan	30 Sep. 1947
Panama	13 Nov. 1945
Papua New Guinea	10 Oct. 1975
Paraguay	24 Oct. 1945
Peru	31 Oct. 1945
Philippines	24 Oct. 1945
Poland	24 Oct. 1945
Portugal	14 Dec. 1955
Qatar	21 Sep. 1971
Romania	14 Dec. 1955
Rwanda	18 Sep. 1962

ชื่อสมาชิก	วันที่เป็นสมาชิก
Member	Date of admission
Saint Christopher and Navis	23 Sept. 1983
Saint Lucia	12 Sep. 1970
Saint Vincent and the Grenadines	16 Sep. 1980
Samoa	15 Dec. 1976
Sao Tome and Principe	16 Sep. 1975
Saudi Arabia	24 Oct. 1945
Senegal	28 Sep. 1960
Seychelles	21 Sep. 1976
Sierra Leons	27 Sep. 1961
Singapore	21 Sep. 1965
Solomon Islands	19 Sep. 1978
Somalia	20 Sep. 1960
South Africa	7 Nov. 1945
Spain	14 Dec. 1955
Sri Lanka	14 Dec. 1955
Sudan	12 Nov. 1956
Suriname (แต่เดิมชื่อ Surinam)	4 Dec. 1975
Swaziland	24 Sep. 1968
Sweden	19 Nov. 1946
Syria ²	24 Oct. 1945
(resumed)	13 Oct. 1961
Thailand	16 Dec. 1946
Togo	20 Sep. 1960
Trinidad and Tobago	18 Sep. 1962
Tunisia	12 Nov. 1956
Turkey	24 Oct. 1945
Uganda	25 Oct. 1962

ชื่อสมาชิก Member	วันที่เป็นสมาชิก Date of Admission
Ukraine	24 Oct. 1945
Union of Soviet Socialist Republics	24 Oct. 1945
United Arab Emirates	9 Dec. 1971
United Kingdom	24 Oct. 1945
United Republic of Cameroon	20 Sep. 1960
United Republic of Tanzania ⁵	14 Dec. 1961
United States	24 Oct. 1945
Upper Volta	20 Sep. 1960
Uruguay	18 Dec. 1945
Vanuatu	15 Sep. 1981
Venezuela	15 Nov. 1945
Viet Nam	20 Sep. 1977
Yemen	30 Sep. 1947
Yugoslavia	24 Oct. 1945
Zaire	20 Sep. 1960
Zambia	1 Dec. 1964
Zimbabwe	25 Aug. 1980

⁵ ทั้งกันยิกาได้เป็นสมาชิกขององค์การสหประชาชาติเมื่อวันที่ 14 ธันวาคม 1961 ซันซิบาร์ได้เป็นสมาชิกเมื่อวันที่ 16 ธันวาคม 1963 ต่อมาทั้งสองประเทศได้รวมกันเมื่อวันที่ 26 เมษายน 1964 ภายใต้ชื่อซึ่งเปลี่ยนใหม่เป็นสาธารณรัฐทั้งชาเนีย เมื่อวันที่ 1 พฤศจิกายน 1964

Tanganyika was a United Nations Member from 14 December 1961 ; Zanzibar was a Member from 16 December 1963. Following the ratification on 26 April 1964 of Articles of Union between Tanganyika and Zanzibar, the United Republic of Tanganyika and Zanzibar continued as a single Member, changing its name to United Republic of Tanzania on 1 November 1964.

Source : Published by the Office of Public Information

Litho in United Nations, New York-OPI/537-January 1975-30 M

6.4 ลักษณะทางกฎหมายของสหประชาชาติ

ได้มีการถกเถียงกันว่าสหประชาชาติมีลักษณะทางกฎหมายอย่างไรและจะจัดเข้าในประเภทการรวมรัฐต่าง ๆ เช่น สหพันธรัฐได้หรือไม่ อาจตอบได้ว่าไม่เป็นสหพันธรัฐ เพราะการตั้งสหประชาชาตินั้นมิได้ถือหลักว่าองค์การนี้เป็นการรวมรัฐต่าง ๆ เข้าเป็นหน่วยเดียวกัน สหประชาชาติไม่ใช่รัฐพิเศษ (Superstate) ที่เกิดจากรัฐต่าง ๆ มารวมกันโดยเสียเอกราชและอธิปไตย รัฐต่าง ๆ ที่เป็นสมาชิกของสหประชาชาติยังคงมีเอกราชและอธิปไตยอยู่ อย่างไรก็ตามปัญหาที่ว่าสหประชาชาติเป็น Confederation หรือไม่ยังมีข้อโต้แย้งกันอยู่และปัญหาเรื่องฐานะทางกฎหมายของสหประชาชาติยังไม่ได้มีการพิจารณากันอย่างจริงจัง เนื่องจากมีความจำเป็นที่จะต้องจัดให้องค์การสหประชาชาติมีประสิทธิภาพเสียก่อนจึงจะพิจารณาฐานะของสหประชาชาติทางกฎหมายต่อไป

6.5 องค์การสำคัญของสหประชาชาติ

เมื่อพิจารณากฎบัตรสหประชาชาติมาตรา 7 แล้ว จะพบว่าองค์การที่สำคัญของสหประชาชาติแบ่งออกเป็น 2 ประเภทคือ องค์การสำคัญ (Principal Organs) และองค์การย่อย (Subsidiary Organs) หรือองค์การพิเศษ สำหรับองค์การที่สำคัญได้แก่ สมัชชา (General Assembly) คณะมนตรีความมั่นคง (Security Council) คณะมนตรีเศรษฐกิจและการสังคม (Economic and Social Council) คณะมนตรีภาวะทรัสตี (Trusteeship Council) ศาลยุติธรรมระหว่างประเทศ (International Court of Justice) และสำนักงานเลขาธิการ (Secretary Office) ส่วนองค์การย่อยนั้นมิได้ระบุไว้ว่ามีอะไรบ้าง อาจสถาปนาขึ้นได้ตามความจำเป็น องค์การเหล่านี้ไม่ใช่ทบวงการชำนัญพิเศษ (Specialized Agencies) ในปัจจุบันองค์การย่อยหรือองค์การพิเศษถูกจัดตั้งขึ้นอย่างมากมายเพื่อปฏิบัติการกิจกรรมระยะเวลาหนึ่ง บางครั้งเมื่อปฏิบัติงานเสร็จแล้วก็ยุบหรือตั้งถาวรตลอดไปก็มี

6.5.1 องค์การสำคัญ (Principal Organs)

(ก) สมัชชาสหประชาชาติ (General Assembly)

สมัชชาสหประชาชาติมีหน้าที่อภิปรายปัญหาหรือเรื่องใด ๆ ภายในกรอบแห่งกฎบัตรฉบับปัจจุบัน ส่งเสริมความร่วมมือระหว่างประเทศทางด้านการเมือง สนับสนุนในการพัฒนาและการประมวลกฎหมายระหว่างประเทศ ส่งเสริมความร่วมมือระหว่างประเทศในด้านเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม การศึกษาและอนามัย ในที่ประชุมสมัชชาสมาชิกแต่ละประเทศมีคะแนนเสียงเพียง 1 คะแนน การวินิจฉัยในปัญหาที่สำคัญต้อง

กระทำโดยการถือคะแนนเสียงข้างมาก 2 ใน 3 ของสมาชิกที่มาประชุมลงคะแนน ปัญหาสำคัญที่ว่าได้แก่ คำแนะนำเกี่ยวกับสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ การเลือกตั้งสมาชิกไม่ประจำของคณะมนตรีความมั่นคง การเลือกตั้งสมาชิกของคณะมนตรีเศรษฐกิจและการสังคม การเลือกตั้งสมาชิกของคณะมนตรีภาวะทรัสตี ตามมาตรา 86 วรรค 1 ข้อ ค. การรับสมาชิกใหม่ของสหประชาชาติ การงดใช้สิทธิและเอกสิทธิ์แห่งสมาชิกภาพ การขับไล่สมาชิก การดำเนินงานของระบบภาวะทรัสตี และปัญหาขบประมาณ ส่วนการวินิจฉัยปัญหาอื่น ๆ อาศัยเสียงข้างมาก

ในการลงคะแนนเสียง ถ้าประเทศสมาชิกค้างเงินค่าบำรุงแก่องค์การยอมไม่มีสิทธิลงคะแนนในสมัชชาถ้าหากจำนวนเงินที่ค้างชำระเท่าหรือมากกว่าจำนวนเงินค่าบำรุงสมาชิกที่ถึงกำหนดชำระสำหรับ 2 ปีที่ล่วงมา อย่างไรก็ตามสมัชชาอาจอนุญาตให้ประเทศสมาชิกล่วงลงคะแนนเสียงได้ ถ้าเป็นที่พอใจว่าการไม่ชำระนั้นเนื่องมาจากภาวะสุดวิสัยซึ่งประเทศสมาชิกไม่อาจจะควบคุมได้

สมัชชามีการประชุมอยู่ 3 แบบ แบบแรกเรียกว่า การประชุมสามัญประจำปี แบบที่สองเรียกว่า การประชุมพิเศษ ซึ่งเรียกประชุมโดยเลขาธิการ และแบบที่สามเรียกว่า การประชุมพิเศษฉุกเฉิน ซึ่งเกิดจากการโอรเรื่องที่ถูกวิโต้จากชาติมหาอำนาจในที่ประชุมของคณะมนตรีความมั่นคงมาให้สมัชชาเป็นผู้ดำเนินการจัดประชุมพิเศษฉุกเฉินขึ้นภายใน 24 ชั่วโมง นับตั้งแต่ที่ได้รับเรื่องที่โอรมา ในทุกสมัยของการประชุมมีการเลือกตั้งประธานสมัชชาเพื่อทำหน้าที่เป็นประธานในการประชุม 1 คน และรอง 21 คน ในการเลือกประธานสมัชชานั้นมักจะเลือกหมุนเวียนกันไปตามเขตภูมิศาสตร์ ทวีปยุโรป ทวีปเอเชีย ทวีปอเมริกา ฯลฯ เช่น ประธานสมัชชาแห่งการประชุมครั้งที่ 11 (ค.ศ.1956) ได้แก่พลตรีพระเจ้าวรวงศ์เธอกรมหมื่นนราธิปพงษ์ประพันธ์ และประธานสมัชชาแห่งการประชุมครั้งที่ 12 และ 13 ได้แก่ เซอร์ เลสลีย์ มันโร (Sir Leslie Munro) แห่งนิวซีแลนด์ และชาลส์ มาลิก (Charles Malik) แห่งเลบานอน

ในปัจจุบันสมัชชาปฏิบัติงานโดยอาศัยคณะกรรมการใหญ่ (Main Committee) อยู่ 6 คณะคือ คณะกรรมการที่ 1 (การเมืองและความมั่นคงรวมทั้งข้อบังคับว่าด้วยการลดอาวุธ) ซึ่งได้รับความช่วยเหลือในการแบ่งเบาจากคณะกรรมการการเมืองพิเศษ คณะกรรมการที่ 2 (เศรษฐกิจ และการคลัง) คณะกรรมการที่ 3 (การสังคม มนุษย์สังเคราะห์ และวัฒนธรรม) คณะกรรมการที่ 4 (ภาวะทรัสตีรวมดินแดนที่ยังมิได้ปกครองตนเอง) คณะกรรมการที่ 5 (งานธุรกิจและขบประมาณ) และคณะกรรมการที่ 6 (กฎหมาย) ใน

การประชุมของคณะกรรมการ 6 คณะนี้ ประเทศสมาชิกทุกประเทศสามารถส่งผู้แทนไปร่วมประชุมได้ทุกคณะ นอกจากนี้สมาชิกยังได้รับความช่วยเหลือจากคณะกรรมการประจำ (Standing Committee) อยู่ 2 คณะคือ คณะกรรมการที่ปรึกษาเกี่ยวกับการบริหารและงบประมาณจำนวน 12 นาย และคณะกรรมการเงินค่าบำรุงจำนวน 10 นาย คณะกรรมการ 2 คณะนี้ถูกตั้งขึ้นเพื่อพิจารณาปัญหาเป็นประจำ ไม่ว่าจะประชุมหรือไม่ก็ตาม คณะกรรมการดังกล่าวนี้ได้รับเลือกตั้งจากสมาชิกให้ปฏิบัติหน้าที่เป็นเวลา 3 ปี ในกรณีมีงานเพิ่มขึ้นมากสมาชิกอาจแต่งตั้ง “องค์การประจำ” ชั่วคราวเพื่อช่วยเหลืองานของสมาชิกก็ได้

(ข) คณะมนตรีความมั่นคง (Security Council)

คณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติมีการประชุมกันเรื่อยตลอดปี ทั้งนี้ เพราะมีสมาชิกอยู่ประจำ นอกจากนี้ยังมีอำนาจที่ประชุม ณ ที่อื่นใดก็ได้ สมาชิกของคณะมนตรีความมั่นคงผลัดกันเป็นประธานเดือนละครั้งโดยเลือกตามตัวอักษร ในปี ค.ศ.1976 ประเทศสมาชิกของคณะมนตรีความมั่นคงมี 15 ประเทศ คือ จีน ดาโฮเมหรือเบนิน ฝรั่งเศส กายานา อิตาลี ญี่ปุ่น ลิเบีย ปานามา ปากีสถาน รุมาเนีย สวีเดน โซเวียต อังกฤษ ทังซาเนีย และสหรัฐอเมริกา เดิมมีอยู่ 11 ประเทศ มีสมาชิกประจำถาวร 5 ประเทศ คือ จีน ฝรั่งเศส อังกฤษ อเมริกา และโซเวียต ส่วนสมาชิกไม่ประจำมี 10 ประเทศ ซึ่งสมาชิกเป็นผู้เลือกจากประเทศต่าง ๆ ในปี ค.ศ.1982 สมาชิกของคณะมนตรีความมั่นคงทั้ง 15 ประเทศ ได้แก่ ญี่ปุ่น สาธารณรัฐไอร์แลนด์ ปานามา สเปน ยูกันดา กายานา จอร์แดน โปแลนด์ โตโก แซร์ และมหาอำนาจทั้งห้า คือ จีน ฝรั่งเศส อังกฤษ สหรัฐอเมริกา และสหภาพโซเวียต เป็นสมาชิกถาวร

ในการพิจารณาเรื่องต่าง ๆ ในที่ประชุมคณะมนตรีความมั่นคง คณะมนตรีความมั่นคงจะพิจารณาว่า เป็นเรื่องเกี่ยวกับอะไรและมีความสำคัญแค่ไหนเพียงใด ถ้าเป็นเรื่องเกี่ยวกับ “วิธีดำเนินการ” จะต้องผ่านการพิจารณาโดยจะต้องได้รับคะแนนเสียงเห็นชอบมาจาก 9 ประเทศ ส่วนในเรื่องอื่น ๆ การวินิจฉัยจะต้องผ่านการพิจารณาโดยได้รับคะแนนเสียงเห็นชอบจาก 9 ประเทศ ซึ่งจะต้องรวมคะแนนเสียงของสมาชิกประจำอยู่ด้วย แต่ในกรณีระงับกรณีพิพาทโดยสันติวิธีตามหมวด 6 และตามวรรค 3 ของมาตรา 52 ของกฎบัตรสหประชาชาติ ประเทศที่เป็นคู่กรณีพิพาทจะต้องงดเว้นจากการลงคะแนนเสียง ถ้าสมาชิกประจำของคณะมนตรีความมั่นคงไม่เห็นด้วยในการวินิจฉัยปัญหาข้อใด ก็อาจลงคะแนนเสียงคัดค้านอย่างชัดเจนได้ซึ่งเรียกว่า การใช้สิทธิยับยั้ง (Veto) สถิติของการใช้สิทธิยับยั้ง

(Veto) ของมหาอำนาจทั้งห้าในคณะมนตรีความมั่นคงนับถึงต้นเดือนสิงหาคม ค.ศ.1982 มีดังนี้ (1) สหภาพโซเวียต 115 ครั้ง (2) สหรัฐอเมริกา 40 ครั้ง (3) อังกฤษ 20 ครั้ง (4) สาธารณรัฐประชาชนจีน 19 ครั้ง และ (5) ฝรั่งเศส 15 ครั้ง

โดยทั่วไปแล้วคณะมนตรีความมั่นคงมีหน้าที่ควบคุมสถานการณ์ของโลก กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ ความรับผิดชอบอันดับแรกของคณะมนตรีความมั่นคงก็คือ รักษาสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ นอกจากนี้ยังมีอำนาจหน้าที่ในการสอบสวนกรณีพิพาทหรือการขัดแย้งระหว่างประเทศและทำข้อเสนอแนะวิธีที่จะดำเนินการระงับข้อพิพาทนั้นโดยสันติ ในกรณีที่มีการคุกคามสันติภาพซึ่งถ้าปล่อยไว้จะทำให้ลายสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ คณะมนตรีความมั่นคงมีอำนาจที่จะใช้มาตรการบังคับโดยเรียกเรื่องประเทศสมาชิกต่าง ๆ ให้ใช้วิธีการบังคับในทางเศรษฐกิจหรือด้วยวิธีการอื่น ๆ ซึ่งจะเป็นการป้องกันหรือยุติการรุกราน มีข้อที่น่าคิดว่าถ้าประเทศมหาอำนาจทั้งห้าที่เป็นสมาชิกถาวรของคณะมนตรีความมั่นคงคือ สหรัฐอเมริกา โซเวียต อังกฤษ ฝรั่งเศส และจีน เกิดแตกแยกกันแล้วคณะมนตรีความมั่นคงจะไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ในการรักษาสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศอย่างได้ผลจริงจึง เหตุการณ์การสู้รบระหว่างอิสราเอลกับอาหรับเป็นอุทาหรณ์อย่างดีในเรื่องนี้

(ค) คณะมนตรีเศรษฐกิจและสังคม (Economic and Social Council)

คณะมนตรีเศรษฐกิจและสังคมมีหน้าที่และความรับผิดชอบในการเสนอแนะแนวทางแก้ปัญหาเศรษฐกิจและสังคมระหว่างประเทศให้แก่บรรดาประเทศสมาชิก ทั้งนี้เพื่อป้องกันมิให้ปัญหาต่าง ๆ ลุกกลามใหญ่โตจนกลายเป็นข้อพิพาทระหว่างประเทศ นอกจากนี้แล้วยังมีวัตถุประสงค์ที่จะส่งเสริมให้ประเทศต่าง ๆ มีความมั่นคงสมบูรณ์ได้รับความยุติธรรมทั่วหน้า ตลอดจนส่งเสริมให้ประเทศต่าง ๆ เคารพในสิทธิมนุษยชน ซึ่งจะเป็นหลักประกันอย่างดีในการรักษาสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ

คณะมนตรีเศรษฐกิจและสังคมในปัจจุบันประกอบด้วยสมาชิก 27 ประเทศ มีการเลือกตั้งทุกปีโดยสมัชชาจะเป็นผู้เลือกให้ดำรงตำแหน่ง 3 ปี สมาชิกที่ออกไปมีสิทธิได้รับเลือกตั้ง แต่จะต้องได้รับคะแนนเสียง 2 ใน 3 ประเทศที่เป็นสมาชิกของคณะมนตรี มีสิทธิที่จะมีผู้แทนได้ 1 คน และมีคะแนนเสียง 1 คะแนน ในการลงมติในข้อปัญหาใด ๆ ให้ถือคะแนนเสียงข้างมากเป็นเกณฑ์ตัดสิน

เนื่องจากคณะมนตรีเศรษฐกิจและสังคมมีงานมาก จึงได้แต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นเพื่อช่วยเหลืองานในหน้าที่ คณะกรรมการนี้มีหน้าที่หลายอย่าง เช่น (1) คณะ

กรรมวิธีการสถิติ (2) คณะกรรมการพลเมือง (3) คณะกรรมการสังคม (4) คณะกรรมการสิทธิมนุษยชน (5) คณะกรรมการสถานสภาพสตรี และ (6) คณะกรรมการยาเสพติดให้โทษ ในคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนยังมีคณะกรรมการย่อยลงไปอีกคือ คณะกรรมการป้องกันชนกลุ่มน้อย คณะกรรมการทั้งหมดตามที่กล่าวมาเรียกว่า “คณะกรรมการตามหน้าที่”

นอกจากคณะกรรมการตามหน้าที่แล้ว คณะมนตรีเศรษฐกิจและสังคมยังจัดตั้งคณะกรรมการส่วนภูมิภาคเพื่อทำหน้าที่ศึกษาและพิจารณาปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นรวมทั้งทำหน้าที่ประสานงานทางเศรษฐกิจในส่วนภูมิภาคกับรัฐบาลต่าง ๆ เพื่อการพัฒนาซึ่งประกอบด้วย คณะกรรมการเศรษฐกิจสำหรับยุโรป หรือ ECE (Economic Committee for Europe) คณะกรรมการเศรษฐกิจสำหรับลาตินอเมริกา (ECLA) และ คณะกรรมการเศรษฐกิจสำหรับแอฟริกา หรือ ECA (Economic Committee for Africa) และคณะกรรมการสังคมและเศรษฐกิจสำหรับเอเชียและแปซิฟิก (ESCAP) ซึ่งเดิมใช้ชื่อว่า คณะกรรมการเศรษฐกิจสำหรับเอเชียและตะวันออกเฉียงใต้ (ECAFE)

นอกจากนี้แล้วคณะมนตรีเศรษฐกิจและสังคมยังมีคณะกรรมการประจำสำนักเลขาธิการสหประชาชาติ ซึ่งประกอบด้วยคณะกรรมการเพื่อการเจรจาขององค์การตัวแทนรัฐบาล คณะกรรมการจัดระเบียบวาระ และคณะกรรมการจัดโปรแกรมการประชุม ในกรณีที่มีความจำเป็นคณะมนตรีเศรษฐกิจและสังคมอาจจัดตั้งคณะกรรมการเฉพาะเรื่องขึ้นเสนอพิจารณาเป็นเรื่อง ๆ ไป

เนื่องจากสหประชาชาติมีความประสงค์จะส่งเสริมความก้าวหน้าทางสังคมและเศรษฐกิจของประชากรโลกให้มีมาตรฐานการครองชีพดีขึ้น คณะมนตรีเศรษฐกิจและสังคมจึงได้ปฏิบัติงานร่วมกับองค์การที่มีใช้รัฐบาล (Non-Governmental Organization) ซึ่งองค์การเหล่านี้อาจส่งผู้แทนของตนเข้าร่วมประชุมในคณะมนตรีเศรษฐกิจและสังคมได้ องค์การที่มีใช้รัฐบาลนี้อาจแบ่งได้ออกเป็น 3 ประเภท *ประเภทแรก* ได้แก่องค์การที่มีความสนใจในงานของคณะมนตรีเศรษฐกิจและสังคมซึ่งได้จดทะเบียนไว้คือ สหพันธ์การค้าเสรีระหว่างประเทศ (International Confederation of Free Trade Unions) หอการค้าระหว่างประเทศ (International Chamber of Commerce) สหพันธ์มิตรระหว่างประเทศ (International Co-operative Alliance) สหพันธ์การผลิตทางเกษตรระหว่างประเทศ (International Federation of Agricultural Producers) สหพันธ์การค้าแห่งคริสเตียนระหว่างประเทศ (International Federation of Christian Trade Unions) องค์การลูกจ้างระหว่างประเทศ (International Organization

of employees) สหภาพรัฐสภาระหว่างประเทศ (International Parliament Union) สหพันธ์
การค้าแห่งโลก (World Federation of Trade Unions) สหพันธ์สมาคมแห่งสหประชาชาติ
(World Federation of United Nations Associations) และสหพันธ์ทหารผ่านศึกแห่งโลก (World
Veterans Federation) *ประเภทที่สอง* ได้แก่องค์การที่มีความสามารถเป็นพิเศษแต่เกี่ยวข้องกับ
กิจการของคณะมนตรีเป็นส่วนน้อย องค์การประเภทนี้มีนับเป็นจำนวนร้อย ๆ เช่น
สมาคมคนงานหนุ่มแห่งคริสเตียน (Young Christian Workers) เป็นต้น *ประเภทที่สาม* ได้แก่
องค์การซึ่งได้ขึ้นทะเบียนไว้เพื่อทำหน้าที่ปรึกษาโดยเฉพาะ (Adhoc Consultations) ซึ่งใน
ปัจจุบันมีองค์การประเภทนี้เป็นจำนวนมาก องค์การทั้ง 3 ประเภทที่กล่าวมาอาจปรึกษา
หารือกับสำนักงานเลขาธิการสหประชาชาติในเรื่องต่าง ๆ ที่เป็นประโยชน์ร่วมกันได้

(จ) *คณะมนตรีภาวะทรัสตี (Trusteeship Council)*

คณะมนตรีภาวะทรัสตีได้รับผิดชอบในดินแดนอาณานิคมมาตั้งแต่เดิมจนกระทั่ง
ถึงทุกวันนี้ โดยปกครองและควบคุมดูแลดินแดนนั้น ๆ ซึ่งบางแห่งก็อยู่ในภาวะล่าหลัง
ไม่สามารถปกครองตนเองได้และบางแห่งก็อยู่ในเขตยุทธศาสตร์ที่สำคัญ โดยมีการตกลง
กันเป็นราย ๆ ไป ดินแดนดังกล่าวเรียกว่า ดินแดนทรัสตี ซึ่งในปัจจุบันได้แก่ นาอูรู
(Nauru) นิวกินี (New-Guinea) ซึ่งอยู่ในความปกครองดูแลของออสเตรเลีย หมู่เกาะต่าง ๆ
ในมหาสมุทรแปซิฟิกที่เคยอยู่ภายใต้การครอบครองของญี่ปุ่น เช่น Marshalls, Mariaras และ
Carolines ซึ่งอยู่ในความปกครองของสหรัฐอเมริกา ตามข้อตกลงของคณะมนตรีความ
มั่นคงที่ได้อนุมัติในปี ค.ศ.1947 เพราะเป็นดินแดนทรัสตีทางยุทธศาสตร์ ส่วนดินแดน
ทรัสตีโดยทั่วไปสมัชชาสหประชาชาติเป็นผู้พิจารณาในการรับผิดชอบ

คณะมนตรีภาวะทรัสตีจะเลือกประธานและรองประธานในเดือนมิถุนายนของ
สมัยประชุมประจำปี สำหรับการเลือกตั้งสมาชิกรุ่นเลือกเอาแต่เฉพาะประเทศสมาชิก
ที่ไม่ได้มีดินแดนในปกครอง และอยู่ในตำแหน่งได้เพียง 3 ปี ส่วนจำนวนสมาชิกรุ่นอาจ
ไม่คงที่ อาจเพิ่มขึ้นหรือลดลงได้ ซึ่งในปัจจุบันมีห้าประเทศเป็นสมาชิกคือ จีน ฝรั่งเศส
โซเวียต อังกฤษ และอเมริกา มีการประชุมปีละ 2 ครั้ง ในเดือนมิถุนายนและธันวาคม
และบางครั้งอาจมีการออกกฎหมายเพื่อเรียกประชุมพิเศษ ในการออกเสียงนั้นสมาชิก
ของคณะมนตรีภาวะทรัสตีมี 1 คะแนนเสียง การลงมติถือคะแนนเสียงข้างมากเป็นสำคัญ

ในปัจจุบันคณะมนตรีภาวะทรัสตีทำหน้าที่รับคำร้องทุกข์และตรวจสอบคำร้อง
เหล่านั้นโดยปรึกษาหารือกับผู้ใช้อำนาจปกครอง เข้มเขี่ยนดินแดนในภาวะทรัสตีเป็น
ครั้งคราว พิจารณารายงานของผู้ใช้อำนาจปกครองดินแดนทรัสตี และทำรายงานประจำ

ปีเสนอต่อสมัชชาโดยอาศัยข้อมูลจากรายงานที่ได้รับรวมทั้งเห็นได้ด้วยตาจากการเยี่ยมชม
ดังกล่าว

(จ) ศาลยุติธรรมระหว่างประเทศ (International Court of Justice)

ศาลยุติธรรมระหว่างประเทศเป็นองค์การทางตุลาการของสหประชาชาติซึ่ง
ตั้งอยู่ที่กรุงเฮก ประเทศเนเธอร์แลนด์ มีการประชุมกันตลอดทั้งปีเว้นแต่อยู่ในระยะพักผ่อน
ศาลนี้มีหน้าที่ในการพิจารณาตัดสินและให้ความเห็นแนะนำแก่คู่กรณีพิพาทที่เป็นรัฐไม่ใช่
บุคคลธรรมดา เพราะเอกชนจะนำคดีมาสู่ศาลยุติธรรมระหว่างประเทศไม่ได้ ยกเว้นไว้แต่
รัฐเท่านั้นที่สามารถนำคดีมาสู่ศาลได้ (ดูธรรมนูญศาลยุติธรรม ม.34 (1)) ส่วนอำนาจ
ของศาลเกี่ยวกับการพิจารณาตัดสินนั้นต้องการความยินยอมของรัฐคู่กรณีพิพาทเป็นสิ่งสำคัญ
เพราะจะไปบังคับให้ประเทศต่าง ๆ ให้มาอยู่ภายใต้อำนาจศาลนั้นย่อมเป็นไปได้

ศาลยุติธรรมระหว่างประเทศมีผู้พิพากษา 15 นาย ซึ่งสมัชชาและคณะมนตรี
ความมั่นคงแห่งสหประชาชาติเป็นผู้คัดเลือก ก็จะต้องผ่านคะแนนเสียงในสององค์การ
นี้และในการพิพากษาคดีจะต้องมีผู้พิพากษา 9 คนเป็นอย่างต่ำจึงจะครบเป็นองค์คณะ โดย
ใช้คะแนนเสียงข้างมากเป็นเกณฑ์ การพิจารณาต้องกระทำกันโดยเปิดเผยยกเว้นแต่เรื่อง
ลับเท่านั้น ถ้าหากคะแนนเสียงเท่ากันให้ประธานเป็นผู้ชี้ขาด

ในกรณีที่ศาลพิพากษาอย่างหนึ่งอย่างใดไปแล้ว คู่ความอีกฝ่ายหนึ่งไม่ปฏิบัติ
ตามคำพิพากษาของศาล อีกฝ่ายอาจนำเรื่องให้คณะมนตรีความมั่นคงพิจารณา ซึ่งถ้าคณะ
มนตรีความมั่นคงเห็นจำเป็นก็อาจเสนอให้ใช้มาตรการเพื่อให้คำพิพากษามีผลบังคับขึ้น
มาก็ได้ เมื่อศาลพิพากษาไปแล้วยอมไม่มีการอุทธรณ์ แต่อาจยื่นขอให้มีการพิพากษาใหม่
ได้ในกรณีที่ยังไม่พ้นเวลา 10 ปีนับจากวันที่ได้มีการพิพากษาครั้งสุดท้าย อาจกล่าวได้ว่า
ศาลยุติธรรมระหว่างประเทศอย่างน้อยช่วยควบคุมยับยั้งการกระทำของรัฐในทางที่ผิด ๆ
เพราะถ้าทำผิดแล้วคู่กรณีอีกฝ่ายหนึ่งอาจนำเรื่องมาให้ศาลพิจารณาได้ ซึ่งถ้าไม่ปฏิบัติตาม
คณะมนตรีความมั่นคงตามคำร้องของคู่ความอีกฝ่ายหนึ่งอาจใช้มาตรการบังคับให้ปฏิบัติ
ตามคำพิพากษาได้

(ฉ) สำนักเลขาธิการ (Secretary Office)

สำนักงานเลขาธิการกล่าวโดยทั่วไปมีหน้าที่รับผิดชอบในทางบริหารและการ
ช่วยเหลือประสานงานกับองค์การอื่น ๆ ประกอบด้วยเลขาธิการ 1 คน ซึ่งสมัชชาเป็นผู้
แต่งตั้งขึ้นตามคำแนะนำของคณะมนตรีความมั่นคง และพนักงานอื่น ๆ ที่จำเป็น หน้าที่
อันสำคัญของเลขาธิการและคณะเจ้าหน้าที่ได้แก่ ความรับผิดชอบในหน้าที่ระหว่างประเทศ

ซึ่งจะต้องไม่แสวงหาหรือรับคำสั่งจากรัฐบาลใด ๆ หรือจากเจ้าหน้าที่อื่นใดภายนอกองค์การ และต้องละเว้นการกระทำใด ๆ ซึ่งอาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่ตนในฐานะเป็นเจ้าหน้าที่ระหว่างประเทศ ซึ่งรับผิดชอบต่อองค์การนั้น ๆ (กฎบัตรสหประชาชาติมาตรา 100)

ในปัจจุบันงานทางด้านเลขานุการสหประชาชาติค่อนข้างหนักมาก เพราะมีอยู่ทั่วไปทุกมุมโลก ฉะนั้นเลขานุการสหประชาชาติจึงได้ตั้งผู้แทนทำหน้าที่เป็นผู้อำนวยการ และตำแหน่งรอง ๆ ลงไป เช่น ตำแหน่งผู้ช่วยเลขานุการสหประชาชาติ เป็นต้น

6.6 ทบวงการชำนาญพิเศษของสหประชาชาติ

ทบวงการชำนาญพิเศษ (Specialized Agencies) ของสหประชาชาติมีหน้าที่ในการส่งเสริมเศรษฐกิจและสังคมของบรรดาประเทศสมาชิกทั้งปวง เป็นองค์การที่จัดตั้งขึ้นโดยความตกลงระหว่างรัฐบาล ความตกลงที่น่าทบวงการชำนาญพิเศษเหล่านี้มาเชื่อมสัมพันธ์กับสหประชาชาติเป็นหน้าที่ของคณะกรรมการว่าด้วยการเจรจาเกี่ยวกับทบวงการระหว่างรัฐบาล โดยจะต้องได้รับการรับรองจากคณะมนตรีและสมัชชา และจากทบวงการที่เกี่ยวข้อง ในการประสานกิจการงานระหว่างทบวงการชำนาญพิเศษและสหประชาชาติ นั้นเป็นหน้าที่ของคณะมนตรีเศรษฐกิจและสังคม ทบวงการชำนาญพิเศษแห่งสหประชาชาติที่มีอยู่ในปัจจุบันได้แก่ องค์การกรรมกรระหว่างประเทศ (ILO) องค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติ (FAO) องค์การศึกษาศาสตร์และวัฒนธรรมแห่งสหประชาชาติ (UNESCO) องค์การบินพลเรือนระหว่างประเทศ (ICAO) ธนาคารระหว่างประเทศเพื่อการบูรณะและพัฒนาการ (World Bank) กองทุนระหว่างประเทศ (FUND) องค์การอนามัยโลก (WHO) สหภาพสากลไปรษณีย์ (UPU) สหภาพโทรคมนาคมระหว่างประเทศ (ITU) องค์การอุตุนิยมวิทยาแห่งโลก (WMO) ชุมชนทุนการพัฒนาระหว่างประเทศ (IDA) บริษัทการเงินระหว่างประเทศ (IFC) องค์การปริกษาทางทะเลระหว่างรัฐบาล (IMCO) ข้อตกลงทั่วไปว่าด้วยการพิคัดอัตราและการค้า (GATT) และสำนักงานพลังงานระหว่างประเทศ (IAEA) ทบวงการชำนาญเหล่านี้จะต้องรายงานต่อคณะมนตรีเศรษฐกิจและสังคมเป็นประจำทุกปี ยกเว้นสำนักงานพลังงานซึ่งจะต้องรายงานต่อคณะมนตรีความมั่นคงและคณะมนตรีเศรษฐกิจและสังคม

6.7 องค์การพิเศษของสหประชาชาติ

ในปัจจุบันสหประชาชาติได้จัดตั้งองค์การพิเศษขึ้นเพื่อปฏิบัติงานอันใดอันหนึ่ง โดยเฉพาะ ซึ่งล้วนเกี่ยวกับการส่งเสริมเศรษฐกิจ สังคม และการศึกษาในบรรดาประเทศที่เป็นสมาชิกโดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเทศที่ด้อยพัฒนา องค์การพิเศษนี้ได้แก่ กองทุน

สงเคราะห์เด็ก (U.N. Children's Fund) สำนักข้าหลวงใหญ่ช่วยเหลือผู้ลี้ภัย หรือ UNHCR (Office of the United Nations High Commissioners for Refugees) ซึ่งเคยได้รับรางวัลโนเบล สาขาสันติภาพในปี ค.ศ.1954 และ ค.ศ.1981 หน่วยบรรเทาทุกข์และจัดหางานสหประชาชาติ (U.N. Relief and Works Agency) โครงการอาหารโลก (World Food Programme) การประชุมเกี่ยวกับการค้าและการพัฒนาของสหประชาชาติ (U.N. Conference on Trade and Development) สถาบันอบรมและวิจัยของสหประชาชาติ (U.N. Institute for Training and Research) องค์การพัฒนาอุตสาหกรรมแห่งสหประชาชาติ (U.N. Industrial Development Organization) องค์การเหล่านี้ทำหน้าที่เป็นหูเป็นตาแทนสหประชาชาติ และเป็นศูนย์ประสานงานของนานาชาติ ซึ่งจะนำมาซึ่งความร่วมมือร่วมใจอันก่อให้เกิดสันติภาพได้ จึงนับได้ว่าองค์การพิเศษของสหประชาชาติมีความสำคัญไม่ยิ่งหย่อนไปกว่าทบวงการชำนัญพิเศษและองค์การสำคัญของสหประชาชาติ

6.8 งานรักษาสันติภาพของสหประชาชาติ

งานรักษาสันติภาพเป็นงานที่สำคัญอย่างหนึ่งของสหประชาชาติ ซึ่งจะเห็นได้จากมาตรา 1 แห่งกฎบัตรสหประชาชาติว่าด้วยหน้าที่ของสหประชาชาติ ซึ่งมีอยู่ 2 ประการ คือ การรักษาสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ โดยการระงับข้อพิพาทโดยสันติวิธีและการส่งเสริมความร่วมมือของนานาชาติในกิจการต่าง ๆ เช่น การเมือง เศรษฐกิจ และสังคม หน่วยงานของสหประชาชาติที่มีอำนาจหน้าที่โดยตรงในการรักษาสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศก็คือ คณะมนตรีความมั่นคง สมัชชา และเลขาธิการสหประชาชาติ ส่วนองค์การอื่น ๆ มีหน้าที่สนับสนุนวัตถุประสงค์และการดำเนินงานขององค์การทั้ง 3 นั้นโดยทางอ้อม ในบรรดาหน่วยงานของสหประชาชาติที่กล่าวมา คณะมนตรีความมั่นคงเป็นองค์การที่สำคัญที่สุดในการช่วยจัดสงครามและรักษาความมั่นคงระหว่างประเทศ เช่น การระงับการต่อสู้กันระหว่างอินเดียและปากีสถานเกี่ยวกับปัญหาแคชเมียร์ ซึ่งทั้งสองประเทศได้ลงนามในข้อตกลง ณ เมืองแทชเคนต์ (Tashkent) ในสหภาพโซเวียต เมื่อวันที่ 10 มกราคม ค.ศ.1956 ส่วนสมัชชามีอำนาจในการลงมติเสนอแนะวิธีการลงโทษรัฐที่รุกรานหรือทำลายสันติภาพเหมือนกับคณะมนตรีความมั่นคงได้ สำหรับเลขาธิการก็เพียงแต่มีอำนาจนำเรื่องที่ตนเห็นว่าคุกคามต่อสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศมาให้คณะมนตรีความมั่นคงพิจารณา นอกจากนี้ก็ไม่มีอำนาจในการใช้มาตรการบังคับแก่รัฐใด ๆ ได้

ในปัจจุบันสมัชชาได้รับอำนาจเพิ่มเติมในการรักษาสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศเท่า ๆ กับคณะมนตรีความมั่นคง เพราะถ้าหากปรากฏว่าคณะมนตรีความมั่นคงไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่เพราะขาดเสียงเห็นชอบเป็นเอกฉันท์ของประเทศสมาชิกถาวรทั้ง 5 ในกรณีที่มีการรุกรานหรือคุกคามต่อสันติภาพ สมัชชาอาจหยิบยกเรื่องขึ้นมาพิจารณาได้โดยเรียกประชุมพิเศษยามฉุกเฉินในเวลา 24 ชั่วโมง และอาจเสนอแนะให้ใช้มาตรการร่วมกันซึ่งอาจรวมถึงการใช้กำลังอาวุธด้วย จากการมีอำนาจเพิ่มเติมดังกล่าว ทำให้สมัชชาได้มีโอกาสปฏิบัติภารกิจตามความรับผิดชอบดังกล่าวแทนคณะมนตรีความมั่นคงหลายครั้ง เพราะโซเวียตและอังกฤษ และฝรั่งเศส ต่างก็ได้ใช้สิทธิ์ยับยั้งเป็นจำนวนหลายครั้งในที่ประชุมของคณะมนตรีความมั่นคง วิกฤติการณ์ที่สำคัญซึ่งสมัชชาได้เข้าทำหน้าที่แก้ไขแทนคณะมนตรีความมั่นคงมีหลายครั้ง เช่น วิกฤติการณ์อันเนื่องมาจากอิสราเอล อังกฤษ และฝรั่งเศส ใช้กำลังรุกรานอียิปต์ในเดือนพฤศจิกายน 1956 และโซเวียตส่งกองกำลังเข้าไปปราบปรามชาวฮังการีในเดือนพฤศจิกายน 1956 เป็นต้น²⁰

ตลอดระยะเวลาที่ผ่านมา องค์การสหประชาชาติได้รับผลสำเร็จในการรักษาสันติภาพในกรณีที่ชาติมหาอำนาจเห็นพ้องต้องกันโดยเฉพาะเมื่อผลประโยชน์ของชาติเหล่านั้นไม่ได้เกี่ยวข้องด้วย เมื่อไรก็ตามที่มีผลประโยชน์ของมหาอำนาจเข้ามาเกี่ยวข้องด้วย องค์การสหประชาชาติมักไม่ประสบความสำเร็จในการรักษาสันติภาพ หรือไม่อาจดำเนินงานได้เต็มที่ เช่น การลดกำลังอาวุธ การควบคุมพลังงานปรมาณู เป็นต้น

6.9 สหประชาชาติและประเทศที่ด้อยพัฒนาในทางเศรษฐกิจ

เมื่อพิจารณาคู่อริมภทและมาตราวรรค 3 และวรรค 4 ของกฎบัตรสหประชาชาติแล้ว จะเห็นได้อย่างชัดว่า สหประชาชาติมีจุดมุ่งหมายที่จะส่งเสริมความรุดหน้าในทางเศรษฐกิจและสังคมของประชาชนที่เป้งโดยยึดถือหลักใหญ่ 2 ประการคือประการแรกทำการช่วยเหลือแก่บรรดาประเทศที่ถูกภัยพิบัติของสงครามในระหว่างสงครามโลกครั้งที่ 1 และอีกประการหนึ่งมุ่งช่วยเหลือประเทศต่าง ๆ ให้มีความก้าวหน้าทางสังคมและการดำเนินการแก้ปัญหากระหว่างประเทศในทางเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม และมนุษยธรรมด้วย

เพื่อให้สมกับเจตนาและความมุ่งหมายดังกล่าว สหประชาชาติได้ทำการช่วยเหลือประเทศที่ด้อยพัฒนาในทางเศรษฐกิจโดยดำเนินในรูปต่าง ๆ ดังนี้คือ (1) องค์การบรรเทาทุกข์และการฟื้นฟูการปกครองแห่งสหประชาชาติ (U.N. Relief and Rehabilitative Administration)

²⁰ ดู Richard I. Miller, *Dag Hammarskjold and Crisis Diplomacy* (New York : Pyramid Books, 1961), pp. 66-223.

(2) การช่วยเหลือทางวิชาการ (Regular Programme of Technical Assistance) (3) การช่วยเหลือทางด้านขยายวิชาการ (Expanded Programme of Technical Assistance) (4) การช่วยเหลือทางรัฐประศาสนศาสตร์ (Public Administration) (5) กองทุนพิเศษ (Special Fund) (6) องค์การกองทุนสำหรับเด็ก (U.N. Children Fund) และ (7) โครงการอาหารสำหรับโลก (World Food Programme) ซึ่งจะได้กล่าวเป็นลำดับไป

6.9.1 องค์การบรรเทาทุกข์และฟื้นฟูของสหประชาชาติ

องค์การนี้ได้เป็นระบบงานของสหประชาชาติแต่ที่มีชื่อสหประชาชาติด้วยก็เพราะว่าได้ทำหน้าที่ช่วยบรรเทาทุกข์และฟื้นฟูบรรดาประเทศที่ประสบภัยของสงครามโลกครั้งที่ 2 และในขณะนั้นเป็นระยะที่สหประชาชาติกำลังจะเริ่มปฏิบัติหน้าที่ แต่เมื่อสหประชาชาติลงมือปฏิบัติหน้าที่แล้วองค์การนี้ยุติการปฏิบัติงาน ต่อมาในปี ค.ศ.1949 สหประชาชาติได้จัดตั้งหน่วยบรรเทาทุกข์และจัดหางานของสหประชาชาติขึ้น ซึ่งได้มีสำนักงานใหญ่ ณ กรุงเบรุต ประเทศเลบานอน หน่วยงานนี้จัดตั้งขึ้นในระหว่างที่อียิปต์และอิสราเอลสู้รบกัน งานมุ่งไปในด้านบรรเทาทุกข์ การอบรมศึกษา และสุขภาพอนามัย องค์การนี้เดิมคือหน่วยบรรเทาทุกข์สำหรับผู้ลี้ภัยปาเลสไตน์ และตะวันออกไกล ซึ่งต่อมาได้เปลี่ยนเป็น U.N. Relief and Works Agency หรือเรียกย่อ ๆ ว่า UNRWA

6.9.2 การช่วยเหลือทางวิชาการตามโครงการปกติของสหประชาชาติ

จากการประชุมสมัชชาสามัญแรกในปี ค.ศ.1943 สหประชาชาติได้ผ่านมติหลายข้อที่เกี่ยวกับความช่วยเหลือทางด้านวิชาการ ตามโครงการปกติของสหประชาชาติ และประเทศสมาชิกที่เสียเงินค่าบำรุงสมาชิกแล้วมีสิทธิที่จะขอความช่วยเหลือได้ ซึ่งในขั้นแรกสหประชาชาติจะจัดผู้เชี่ยวชาญไว้ให้แก่บรรดาประเทศสมาชิกที่ร้องขอผู้เชี่ยวชาญไปให้คำแนะนำหรือฝึกคนของประเทศนั้น ๆ และเท่าที่ปรากฏว่ามีประเทศอเมริกาได้หลายประเทศได้ขอผู้เชี่ยวชาญจากสหประชาชาติให้เดินทางไปวางแผนเศรษฐกิจให้ เช่น ไฮติ และบราซิล เป็นต้น ในปัจจุบันถึงแม้ว่างบประมาณในการช่วยเหลือด้านนี้ยังมีจำนวนน้อยเมื่อเปรียบเทียบกับงบประมาณของการช่วยเหลือตามโครงการขยายความช่วยเหลือทางวิชาการก็ตาม การช่วยเหลือในด้านนี้ก็ยังคงกระทำกันอย่างกว้างขวาง และมีหลายองค์การด้วยกัน เช่น องค์การ ECAFE ในปัจจุบันได้ดำเนินการให้ความช่วยเหลือในการสร้างทางหลวงเอเชีย (Asian Highway) ซึ่งถ้าสร้างเสร็จทางสายนี้จะเป็นประโยชน์ต่อการพาณิชย์ การคมนาคม การท่องเที่ยว ในภาคพื้นเอเชียเป็นอย่างยิ่ง

6.9.3 โครงการขยายการช่วยเหลือทางวิชาการ

เนื่องจากสหประชาชาติเห็นว่าการช่วยเหลือทางวิชาการต่อประเทศด้อยพัฒนาตามโครงการข้อ 5.8.2 ยังไม่เพียงพอ และประเทศสมาชิกทั้งหลายก็เห็นว่าควรจะมีการช่วยเหลือออกไปให้กว้างขวางขึ้นอีก คณะมนตรีเศรษฐกิจและสังคมจึงได้ผ่านมติข้อที่ 222 (IX) ให้ใช้โครงการขยายการช่วยเหลือทางวิชาการ หรือที่เรียกชื่อย่อว่า EPTA โครงการนี้ได้เริ่มงานในต้นปี 2493 เป็นต้นมา และปรากฏว่ามีทบวงการชำนัญพิเศษเข้าร่วม 1 องค์การคือ ทบวงการพลังงานปรมาณูระหว่างประเทศ ทบวงการชำนัญพิเศษเหล่านี้ได้แก่ องค์การกรรมระหว่างประเทศ องค์การอาหารและเกษตร องค์การศึกษาวิทยาศาสตร์และวัฒนธรรม องค์การอนามัยโลก สหภาพโทรคมนาคมระหว่างประเทศ องค์การอุตสาหกรรมศึกษาแห่งโลก และสหภาพไพรชนีย์สากล

งบประมาณของโครงการนี้มีได้นำมาจากเงินงบประมาณของสหประชาชาติแต่ได้มาจากการบริจาค (Contribution) จากบรรดาประเทศต่าง ๆ ซึ่งประเทศไทยก็ร่วมบริจาคด้วยเป็นประจำปี ประเทศไทยได้เข้าร่วมในโครงการนี้มาตั้งแต่เริ่มแรก และได้รับความช่วยเหลือจากโครงการนี้อย่างมากมาย ส่วนประเทศมหาอำนาจที่บริจาคแต่เพียงฝ่ายเดียวโดยไม่ได้รับความช่วยเหลือเลยก็มี เช่น สหรัฐอเมริกา ฝรั่งเศส เป็นต้น

เจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบงานในด้านนี้ได้แก่ สภาความช่วยเหลือทางวิชาการ (Technical Assistance Board) หรือ TAB ซึ่งได้ตั้งขึ้นตามมติข้อที่ 222 (IX) ดังที่กล่าวมาซึ่งประกอบด้วยหัวหน้าของสำนักงานทั้ง 9 ที่ได้กล่าวมาข้างต้น โดยมีประธานซึ่งเรียกว่า Executive Chairman สถานีปกติแล้วให้ความช่วยเหลือทางด้านวิชาการในรูปให้ผู้เชี่ยวชาญให้การฝึกอบรม และให้ข่าวสารในด้านวิชาการ

6.9.4 กองทุนพิเศษสหประชาชาติ

กองทุนพิเศษนี้ได้เริ่มให้การช่วยเหลือในด้านเศรษฐกิจแก่ประเทศที่ด้อยพัฒนาในวันที่ 1 มกราคม 2502 จุดประสงค์ของกองทุนนี้ส่วนใหญ่หนักไปในทางลงทุน (Investment) ของประเทศ การช่วยเหลือก็จะต้องให้ประเทศที่ร้องขอความช่วยเหลือสร้างโครงการเป็นระยะเวลา 3-5 ปีขึ้นมา แล้วนำเสนอขออนุมัติคณะมนตรีประสานการซึ่งประชุมที่กรุงนิวยอร์ก ประมาณปีละครั้ง คณะมนตรีประกอบด้วยผู้แทนจากประเทศสมาชิกรวม 18 ประเทศ ซึ่งเรียกว่า (Governing Board)

วัตถุประสงค์ของกองทุนพิเศษในการเข้ามาช่วยเหลือประเทศที่ด้อยพัฒนาก็คือเพื่อช่วยพัฒนาทรัพยากรของประเทศที่มีรายได้ต่ำ ช่วยฝึกอบรมเจ้าหน้าที่ของประเทศให้

มีความรู้และเป็นช่างฝีมือ เพื่อที่จะได้ผลิตทรัพยากรได้มากขึ้น และสร้างสถาบันเพื่อเร่งพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ

ตั้งแต่ตั้งกองทุนพิเศษมา ประเทศไทยได้รับความช่วยเหลือจากกองทุนพิเศษนี้อยู่หลายประการ อาทิเช่น ได้รับความช่วยเหลือในการสำรวจการตกตะกอนของลำน้ำเจ้าพระยา และการสำรวจทางเศรษฐกิจ เป็นต้น

6.9.5 การช่วยเหลือทางรัฐประศาสนศาสตร์

สำหรับการช่วยเหลือทางด้านรัฐประศาสนศาสตร์นี้ หมายถึงการช่วยฝึกอบรมคนและเจ้าหน้าที่ให้รู้จักระเบียบการปกครองหรือการบริหารงานของประเทศเป็นส่วนใหญ่ การที่สหประชาชาติได้ให้ความช่วยเหลือแบบนี้ขึ้นก็เพราะว่ามีประเทศเกิดขึ้นใหม่และได้รับเอกราชเป็นจำนวนมากโดยเฉพาะอย่างยิ่งประเทศในอัฟริกาซึ่งส่วนมากของประเทศเหล่านั้นจำเป็นต้องศึกษาระบบการปกครองและการบริหารประเทศด้วย ในปัจจุบันการช่วยเหลือทางรัฐประศาสนศาสตร์มักเป็นไปในรูปให้คำแนะนำ การฝึกอบรม การวิจัย และการบริหารงานบุคคล

6.9.6 กองทุนสงเคราะห์เด็ก

กองทุนสงเคราะห์เด็กนี้ได้จัดตั้งขึ้นโดยสมัชชาใหญ่แห่งสหประชาชาติ เมื่อวันที่ 11 ธันวาคม 1956 วัตถุประสงค์ในขั้นเริ่มแรกนั้นเพื่อช่วยเหลือเด็ก ๆ ที่อยู่ในดินแดนที่ประสบภัยจากสงครามโลกครั้งที่ 2 เด็กบางคนก็กำพร้าแม่เพราะเนื่องจากภัยสงคราม สหประชาชาติจึงได้ตั้งองค์การยูนิเซฟขึ้นมาให้ทำหน้าที่ดูแลให้ความช่วยเหลือแก่เด็กดังกล่าว ในระยะแรกที่ตั้งองค์การนี้มีชื่อว่า The United Nations Emergency Children's Fund เนื่องจากโลกอยู่ในภาวะสงบลงแล้ว สหประชาชาติจึงได้ตัดคำว่า Emergency ออกเสียในปี ค.ศ. 1950 ส่วนตัวย่อคือ UNICEF ให้คงเดิมไว้

กองทุนสงเคราะห์เด็กนี้ได้ให้ความช่วยเหลือประเทศด้อยพัฒนาเป็นจำนวนมาก โดยเฉพาะในเรื่องโรคภัยไข้เจ็บ การศึกษาและเครื่องมือเครื่องใช้ที่รัฐบาลจำเป็นต้องใช้ รัฐบาลไทยได้รับความช่วยเหลือจากองค์การนี้เป็นประจำทุกปี ประเทศไทยเป็นสมาชิกในคณะกรรมการบริหารขององค์การนี้ด้วย ซึ่งคณะกรรมการบริหารนี้ประกอบด้วยผู้แทนจาก 30 ประเทศ ซึ่งถูกเลือกตั้งโดยคณะมนตรีเศรษฐกิจและสังคมโดยอยู่ในตำแหน่งนี้ได้คราวละ 3 ปี

6.9.7 โครงการอาหารสำหรับโลก

สหประชาชาติได้จัดตั้งโครงการนี้ขึ้นมาโดยร่วมกับองค์การอาหารและเกษตร (FAO) และคณะมนตรีเศรษฐกิจและสังคมเมื่อปี ค.ศ.1962 โดยมีจุดมุ่งหมายที่จะช่วยเหลือ การขาดอาหารของประเทศต่าง ๆ ในยามฉุกเฉิน ช่วยเหลือหาอาหารให้แก่นักเรียนและนำ อาหารมาช่วยเหลือในการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ สำนักงานใหญ่อยู่ที่กรุงโรม ประเทศ อิตาลี

จากโครงการช่วยเหลือต่าง ๆ ของสหประชาชาติดังที่กล่าวมา เป็นการแสดงให้เห็นว่าสหประชาชาติพยายามที่จะช่วยเหลือในด้านเศรษฐกิจและสังคมเพื่อให้เป็นไปตามเจตนาและความมุ่งหมายของสหประชาชาติที่ได้วางไว้ ถึงแม้ว่าสหประชาชาติจะ ประสบความสำเร็จไม่เต็มที่นักในการดำเนินการให้ความช่วยเหลือแก่ประเทศด้อยพัฒนา การช่วยเหลือของสหประชาชาติในด้านต่าง ๆ ก็ยังถือว่าเป็นสิ่งสำคัญและมีประโยชน์ ต่อเศรษฐกิจของประเทศอยู่มาก อย่างน้อยก็ช่วยบรรเทาทุกข์และช่วยแก้ปัญหาเศรษฐกิจ ที่ประเทศด้อยพัฒนากำลังประสบอยู่

6.10 อุปสรรคและผลงานที่สำเร็จของสหประชาชาติ

นับตั้งแต่องค์การสหประชาชาติจัดตั้งขึ้นมาก็พบกับความสำเร็จและอุปสรรค นานาประการ แต่สหประชาชาติก็พยายามที่จะดำเนินงานที่อยู่ในหน้าที่และความรับผิดชอบ ของตนอย่างสุดความสามารถเพื่อให้วัตถุประสงค์ที่ได้วางไว้บรรลุผลซึ่งความสำเร็จ เช่น ความพยายามของสหประชาชาติที่จะห้ามการใช้และทดลองระเบิดปรมาณูและอาวุธนิวเคลียร์ โดยแนะนำให้ใช้พลังงานปรมาณูไปในทางสันติ ตลอดจนการลดกำลังอาวุธและกำลังรบ ซึ่งสหประชาชาติได้พยายามดำเนินการให้เป็นผลสำเร็จอยู่ในขณะนี้ อย่างไรก็ตามความ พยายามของสหประชาชาติในเรื่องดังกล่าวยังไม่ได้รับความสำเร็จเท่าที่ควร เพราะชาติ มหาอำนาจ เช่น สหรัฐอเมริกา โซเวียต และจีนแดงไม่เต็มใจร่วมมือในการดำเนินงาน ของสหประชาชาติในเรื่องดังกล่าว นอกจากนี้ความแตกแยกของ 5 มหาอำนาจที่เป็น สมาชิกประจำในคณะมนตรีความมั่นคงเป็นอุปสรรคอย่างมากต่อการรักษาสันติภาพอัน เนื่องมาจากการที่ประเทศมหาอำนาจดังกล่าวใช้สิทธิยับยั้ง การแตกแยกของประเทศ มหาอำนาจดังกล่าวสืบเนื่องมาจากสาเหตุการขัดแย้งกันในเรื่องผลประโยชน์ และภาวะ ของสงครามเย็นในปัจจุบัน ฉะนั้นการดำเนินงานของสหประชาชาติในการรักษาสันติภาพ และความมั่นคงระหว่างประเทศจึงได้รับความสำเร็จแบบลุ่ม ๆ ดอน ๆ นับแต่สิ้นสงคราม

โลกครั้งที่สองเป็นต้นมา และขณะนี้ก็ยังหาสันติภาพที่แท้จริงยังไม่ได้ เพราะมีสงคราม
คุกรุ่นอยู่ในบางแห่ง เช่น ในทวีปแอฟริกา และตะวันออกกลาง เป็นต้น

ถึงแม้จะมีอุปสรรคดังกล่าวก็ตาม สหประชาชาติก็ยังดำเนินงานถึงขั้นสำเร็จ
อยู่หลายประการในการช่วยระงับวิกฤติการณ์ต่าง ๆ ที่อาจเป็นชนวนของสงครามใหญ่ ๆ
ได้หลายครั้ง เช่น วิกฤติการณ์เกี่ยวกับคลองสุเอซ หรือวิกฤติการณ์ไซปรัส เป็นต้น นอก
จากนี้แล้ว สหประชาชาติยังเป็นเวทีให้กับประเทศที่มีข้อขัดแย้งหรือพิพาทได้ใช้เป็นที่
ทำการเจรจาประนีประนอมโต้เถียงกันด้วยคำพูดแทนที่จะทำสงครามด้วยการใช้กำลัง
อาวุธอยู่ตลอดเวลา ซึ่งก็ช่วยให้ประเทศที่ไม่พึงพอใจเพราะมีการขัดแย้งกันได้มีความ
เข้าใจอันดีต่อกัน และสามารถทำความเข้าใจกันได้ในที่สุด ดังเช่นวิกฤติการณ์เกี่ยวกับ
การปิดล้อมนครเบอร์ลินในปี ค.ศ.1948 เป็นต้น ซึ่งถ้าไม่มีองค์การสหประชาชาติแล้ว
การขัดแย้งกันของประเทศมหาอำนาจก็ไม่อาจสามารถตกลงกันได้โดยสะดวก²¹

นอกจากความสำเร็จในการช่วยขจัดวิกฤติการณ์อันเป็นภัยต่อสันติภาพของโลก
โดยตรงแล้ว สหประชาชาติก็ยังประสบความสำเร็จในงานด้านอื่นอีกซึ่งบางอย่างก็ไม่มี
ใครเคยทราบถึงเลย ทั้ง ๆ ที่มีความสำคัญมิใช่น้อย เช่น การส่งเสริมสิทธิมนุษยชน และ
โครงการช่วยเหลือทางเศรษฐกิจ สังคม และทางเทคนิคหลายอย่างด้วยกัน

อาจสรุปได้ว่า ความสำเร็จและความล้มเหลวของสหประชาชาติในการดำเนิน
งานไม่ว่าในด้านส่งเสริมเศรษฐกิจและสังคมหรือในด้านการรักษาไว้ซึ่งสันติภาพและความ
มั่นคงระหว่างประเทศ ต่างก็อาศัยการร่วมแรงร่วมใจและความเต็มใจของประเทศสมาชิก
โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเทศมหาอำนาจซึ่งเป็นกำลังสำคัญของสหประชาชาติและประเทศ
สมาชิกเหล่านั้นจะต้องขจัดผลประโยชน์แห่งชาติของตนออกไปหรือให้ลดน้อยลงโดย
คำนึงถึงผลประโยชน์ส่วนรวมมากกว่าผลประโยชน์ส่วนตน จะเห็นได้ว่าสันติภาพใน
ปัจจุบันยังคงขึ้นอยู่กับภาระกระทำของชาติต่าง ๆ อยู่ นอกจากต้องการความร่วมมือและ
ความเต็มใจของบรรดาประเทศสมาชิكدังกล่าวแล้ว และเพื่อให้การดำเนินงานของ
สหประชาชาติมีประสิทธิภาพดีขึ้น จึงจำเป็นที่จะต้องปรับปรุงและขยายกลไกต่าง ๆ ของ
องค์การสหประชาชาติให้เหมาะสมกับภาวะทางการเมืองของโลกปัจจุบัน เช่น การปรับปรุง
กฎบัตรสหประชาชาติ กฎหมายระหว่างประเทศ และศาลยุติธรรมระหว่างประเทศ ให้
เป็นกลไกที่มีประสิทธิภาพอย่างจริงจัง ถ้าหากได้มาซึ่งความร่วมมือของบรรดาประเทศ

²¹ ดู Walter Phillips Davison, *The Berlin Blockade : A Study in Cold War Politics* (Princeton, N.J. : Princeton University Press, 1958).

สมาชิกในการรักษาสันติภาพ และมีการปรับปรุงกลไกขององค์การสหประชาชาติให้มีประสิทธิภาพในการดำเนินงานได้ดีแล้ว อุปสรรคที่จะขัดขวางการดำเนินงานขององค์การสหประชาชาติก็จะลดน้อยลง และความสำเร็จในการดำเนินงานก็จะกลายเป็นความจริงมากขึ้น

7. องค์การต่าง ๆ ในส่วนภูมิภาค

เนื่องจากองค์การในส่วนภูมิภาคต่าง ๆ ทั่วโลกมีอยู่หลายองค์การด้วยกัน จึงจะขอกล่าวแต่เพียงองค์การใหญ่ ๆ ที่สำคัญ เช่น องค์การรัฐอเมริกัน องค์การสนธิสัญญาป้องกันแอตแลนติกเหนือ และองค์การสนธิสัญญาป้องกันเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ องค์การเหล่านี้ได้ถูกจัดตั้งขึ้นเพราะเนื่องจากบรรดาประเทศที่เป็นสมาชิกขององค์การเหล่านี้ไม่เชื่อใจว่าองค์การสหประชาชาติจะทำหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพในการป้องกันการกระทำใด ๆ อันเป็นอันตรายต่อสันติภาพและความมั่นคงของโลก ดังนั้นประเทศเหล่านี้จึงได้รวมกลุ่มในระดับภูมิภาคเพื่อป้องกันตัวเอง ซึ่งกฎบัตรสหประชาชาติมาตรา 51 ก็ได้อนุญาตไว้ การรวมกลุ่มเช่นนี้มักจะกระทำโดยสนธิสัญญาซึ่งอาจมีวัตถุประสงค์ทางด้านอาหาร วัฒนธรรม และทางเศรษฐกิจ จะเห็นได้ว่าการทำงานขององค์การเหล่านี้มีวัตถุประสงค์ป้องกันการรุกรานที่อาจจะเกิดขึ้นแก่สมาชิกของตนนั้น อย่างน้อยที่สุดช่วยยับยั้งไม่ให้รัฐที่ขอบรุกรานกระทำอย่างหนึ่งอย่างใดอันเป็นอันตรายต่อสันติภาพและความมั่นคงใน ส่วนภูมิภาค อาจถือได้ว่าองค์การในส่วนภูมิภาคเป็นตัวควบคุมการกระทำหรือพฤติกรรมของรัฐที่ไม่รักสันติภาพและขอบรุกรานประเทศอื่น ๆ ส่วนความสำเร็จในการควบคุมดังกล่าวจะเกิดขึ้นหรือไม่นั้นย่อมขึ้นอยู่กับศักดิ์ศรีและอำนาจ ตลอดจนความแข็งแกร่งในด้านกำลังทหารในการปฏิบัติได้ต่อการรุกรานได้ทันที่่วงที่อย่างมีประสิทธิภาพขององค์การซึ่งจะเป็นการทำให้ประเทศที่ขอบรุกรานเกิดความเกรงกลัวว่าถ้าตนก่อการรุกรานตนก็จะได้รับการโจมตีตอบแทนในลักษณะเดียวกัน

7.1 องค์การรัฐอเมริกัน (Organization of American States)

เป็นองค์การที่บรรดารัฐต่าง ๆ ในทวีปอเมริกาได้ร่วมกันจัดตั้งขึ้นในปี ค.ศ. 1889-1890 ซึ่งนับว่าเป็นองค์การป้องกันภูมิภาคที่เก่าแก่ที่สุดขององค์การหนึ่งของซีกโลกตะวันตก แต่เดิมเรียกว่าสหภาพกลุ่มอเมริกัน (Pan American Union) ก่อนปี ค.ศ.1930 องค์การนี้มีบทบาทเฉพาะในเรื่องกำหนดนโยบายร่วมกันในบรรดาประเทศสมาชิก หลัง

จากปี ค.ศ.1974 ได้มีการขยายขอบเขตความรับผิดชอบโดยทำสนธิสัญญาป้องกันซีกโลกตะวันตกขึ้นเรียกว่า สนธิสัญญาช่วยเหลือระหว่างกันในบรรดารัฐอเมริกัน (The Inter-American Treaty of Reciprocal Assistance) ซึ่งเป็นผลทำให้เกิดองค์การรัฐอเมริกัน (OAS) ขึ้นแทน Pan American Union ซึ่งต่อมาภายหลังได้กลายมาเป็นหน่วยงานส่วนหนึ่งของ OAS วัตถุประสงค์ขององค์การ OAS ก็คือร่วมกันแก้ปัญหาภายในภูมิภาคและถือว่าถ้าชาติใดถูกรุกรานก็ให้ถือว่าชาติสมาชิกทั้งหลายถูกรุกรานด้วย ชาติสมาชิกจะต้องให้ความช่วยเหลือแก่ชาติที่ถูกรุกรานรวมทั้งความช่วยเหลือทางด้านทหาร ในกรณีที่มีปัญหาฉุกเฉินจะต้องมีการประชุมปรึกษาโดยทันที และการดำเนินการใด ๆ จะต้องได้รับมติสนับสนุนสองในสามของบรรดาสมาชิกทั้งหมด²²

7.2 องค์การสนธิสัญญาป้องกันแอตแลนติกเหนือ (NATO)

เป็นองค์การป้องกันส่วนภูมิภาคในเขตแอตแลนติกเหนือหรือที่เรียกกันว่า The North Atlantic Treaty Organization ซึ่งมีชื่อย่อว่า NATO องค์การนี้เป็นองค์การป้องกันภูมิภาคที่มีความสำคัญมากที่สุดของโลกตะวันตก เกิดขึ้นในปี ค.ศ.1945 โดยมีชาติยุโรปตะวันตก สหรัฐอเมริกา แคนาดา และชาติอื่น ๆ ในยุโรป เช่น กรีซ และตุรกี เป็นสมาชิก วัตถุประสงค์ขององค์การนี้ก็คือการป้องกันร่วมกัน และการรุกรานชาติใดที่เป็นสมาชิกขององค์การนี้ถือว่าการรุกรานชาติอื่น ๆ ด้วย องค์การนี้มีการจัดระเบียบและการดำเนินงานที่ค่อนข้างมีประสิทธิภาพและมีกองทัพของตนเองซึ่งมาจากบรรดาประเทศสมาชิก 16 ประเทศ ประเทศที่เป็นสมาชิกลำดับที่ 16 ล่าสุด คือ สเปน

ถ้าพิจารณาเหตุการณ์เท่าที่ผ่านมาจะเห็นได้ว่าตั้งแต่ ค.ศ.1949 จนถึงสงครามเกาหลี องค์การนาโตมิได้มีการปฏิบัติการที่จริงจังอะไรเลยดู ๆ คล้ายกับปราศจากเจ็วเล็บ จึงได้มีการปรับปรุงการดำเนินงานเสียใหม่ จนมีกองกำลังที่มีประสิทธิภาพติดอาวุธนิวเคลียร์เป็นต้น ถึงแม้ว่ากองทัพของนาโตจะเป็นรองโซเวียตในด้านกำลังทางบก แต่องค์การนาโตก็เป็นศูนย์การประสานงานของอำนาจของชาติต่าง ๆ ในเขตสนธิสัญญาซึ่งจะเป็นกำลังที่ยิ่งใหญ่ที่ก่อให้เกิดความหวั่นเกรงต่อฝ่ายตรงข้าม อาจกล่าวได้ว่า องค์การนาโตช่วยยับยั้งการปฏิบัติการของรัฐที่ขอรุกรานไม่ให้ก่อเหตุขึ้นก่อน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในภาคพื้นยุโรป

²² ดู Ruth C. Lawson, *International Regional Organization* (New York : Frederick A. Praeger, 1962), pp. 322-326.

7.3 องค์การสนธิสัญญาป้องกันเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (SEATO)

องค์การนี้เกิดขึ้นเมื่อ ค.ศ.1945 ประกอบด้วย ปากีสถาน ประเทศไทย ฟิลิปปินส์ ฝรั่งเศส ออสเตรเลีย นิวซีแลนด์ อังกฤษ และสหรัฐอเมริกา อินเดีย พม่า ซीलันและ อินโดนีเซีย ไม่ได้เข้าร่วมในองค์การนี้ องค์การนี้อ่อนกว่าองค์การนาโต้เพราะไม่มีกองกำลังทหาร และไม่มีบทบัญญัติอันเด็ดขาดเพื่อใช้กำลังร่วมกันในการป้องกัน เช่น บทบัญญัติเพียงแต่กล่าวว่า การที่รัฐสมาชิกถูกโจมตียังมีอาจถือว่าชาติสมาชิกอื่นถูกโจมตีด้วย ก่อนที่องค์การจะดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดลงไปจะต้องมีการประชุมปรึกษาหารือกันเสียก่อน ด้วยเหตุนี้การป้องกันร่วมกันขององค์การนี้จึงไม่อาจเกิดขึ้นได้ทันทีต่อเหตุการณ์รุกรานที่ได้เกิดขึ้น จนกระทั่งได้มีคำวิพากษ์วิจารณ์ว่าองค์การซีโต้เป็นเพียงแต่ “เสือกระดาษ” ซึ่งมีแต่โครงร่างที่ปรากฏบนแผ่นกระดาษเท่านั้น โดยไม่มีกองกำลังทหารที่ถาวรที่อาจเรียกใช้ได้โดยทันที นายสุนทร หงษ์ลดารมภ์ เลขาธิการ ส.ป.อ. ได้กล่าวแย้งว่า “ถึงแม้จะมีการวิจารณ์ว่า ส.ป.อ. เป็นเสือกระดาษ แต่ก็ยังมีประโยชน์ต่อภาคีสมาชิกเป็นอย่างมาก โดยเฉพาะประเทศไทยกับประเทศฟิลิปปินส์” อย่างไรก็ตาม ข้อที่ว่าองค์การซีโต้เป็นเสือกระดาษนั้นยังไม่ได้มีการทดสอบอย่างจริงจัง เพราะยังไม่มีการรุกรานเกิดขึ้นแก่ประเทศที่เป็นสมาชิกขององค์การ อย่างไรก็ดี ในปัจจุบันองค์การซีโต้ได้สลายตัวไปโดยทางพฤตินัย และนิตินัย เพราะประเทศสมาชิกไม่ได้ให้ความสำคัญอีกต่อไป โดยให้เหตุผลว่า การมีองค์การทางด้านการทหารในภูมิภาคนี้ไม่ก่อประโยชน์อันใดนับตั้งแต่สงครามเวียดนามสิ้นสุดลง มีแต่จะก่อให้เกิดความตึงเครียดในภูมิภาคแถบนี้ อย่างไรก็ตาม สหรัฐอเมริกาก็ยังมีความปรารถนาที่จะเห็นองค์การทางด้านการทหารเกิดขึ้นอีก ด้วยเหตุดังกล่าวประธานาธิบดี เจอร์รี ฟอร์ด แห่งสหรัฐอเมริกาจึงได้ประกาศว่าจะติดต่อหารือให้แก่องค์การอาเซียน (Association of Southeast Asian Nations) ดังที่ปรากฏในข้อ 6 ของลัทธิแปซิฟิก (Pacific Doctrine)²³

8. ปัจจัยที่เป็นอุปสรรคต่อการดำเนินงานขององค์การระหว่างประเทศ²⁴

จากการศึกษาถึงความล้มเหลวและการขาดประสิทธิภาพขององค์การระหว่างประเทศในการดำเนินงานทั้งในระดับภูมิภาค และในระดับสากล ปรากฏว่ามีปัจจัยและ

²³ ประธานาธิบดี ฟอร์ด ได้ประกาศลัทธินี้ในเดือนธันวาคม ค.ศ.1975 ณ มหาวิทยาลัยฮาวาย ฮอนโนลูลู ประเทศสหรัฐอเมริกา

²⁴ การวิเคราะห์ในเรื่องนี้ที่นับว่าดีมาถ ดู Stanley Hoffmann, “The Role of International Organization : Limits and Possibilities,” *International Organization*, X, 3 (August, 1956), pp. 358-372.

สาเหตุหลายอย่างที่ให้องค์การระหว่างประเทศอ่อนแอและไร้สมรรถภาพในการควบคุมพฤติกรรมของรัฐ ปัจจัยดังกล่าวได้แก่ อำนาจอธิปไตยของรัฐ กำลังอำนาจของรัฐ และอุดมการณ์ทางการเมืองของรัฐ

ก. อำนาจอธิปไตยของรัฐ (Sovereign Power)

โดยทั่วไปแล้วรัฐทั้งหลายต่างถือว่าตนมีอำนาจอธิปไตยสูงสุดเหนือดินแดนของตน และถ้าเมื่อใดมีปัญหาเกี่ยวข้องกับดินแดนหรือผลประโยชน์ของชาติตน ก็มักไม่ยอมมอบอำนาจให้องค์การระหว่างประเทศพิจารณาแก้ไขโดยเกรงว่าตนอาจจะเสียเปรียบ และจะเป็นการทำลายอำนาจอธิปไตยของตน ด้วยเหตุดังกล่าวทำให้ดูเหมือนประหนึ่งว่ารัฐมีอำนาจสูงสุด (Supra-national power) เหนือองค์การระหว่างประเทศที่ตนเป็นสมาชิกอยู่

ข. กำลังอำนาจของรัฐ (Power)

โดยปกติรัฐส่วนมากมักชอบสะสมกำลังอำนาจของตนไว้เพื่อช่วยในการรักษาอำนาจอธิปไตยของตนไว้ ดังนั้นเมื่อใดเกิดกรณีปัญหาซึ่งไม่อาจตกลงกันได้ รัฐบางรัฐอาจตัดสินใจใช้กำลังอำนาจของตนที่มีอยู่โดยไม่มอบให้องค์การระหว่างประเทศใช้กำลังอำนาจแทนตน ซึ่งมีผลทำให้องค์การระหว่างประเทศปราศจากความหมาย

ค. อุดมการณ์ทางการเมืองของรัฐ (Political Ideology)

คำว่าอุดมการณ์ หรือ Ideology นั้น เป็นระบบความคิดที่ทำให้คนเราเชื่อว่า สถานการณ์อย่างใดอย่างหนึ่งเป็นสิ่งที่ดีเลิศ และถ้าพิจารณาแล้วจะเห็นว่า ผู้นำของประเทศต่าง ๆ ในโลกมีความขัดแย้งกันในเรื่องอุดมการณ์นับครั้งไม่ถ้วน ซึ่งก่อให้เกิดความระแวงต่อกัน ตัวอย่างที่เห็นได้ชัดก็คือ การขัดแย้งในเรื่องอุดมการณ์ระหว่างค่ายเสรีประชาธิปไตยกับค่ายคอมมิวนิสต์ โดยที่ต่างฝ่ายต่างไม่ค่อยจะยินยอมให้องค์การระหว่างประเทศเข้ามาควบคุม หรือทำการตัดสินใจแทนตน เพราะเกรงว่าฝ่ายตรงกันข้ามอาจใช้อำนาจระหว่างประเทศเพื่อผลประโยชน์อย่างใดอย่างหนึ่ง จากการระแวงซึ่งกันและกันดังกล่าว ได้มีผลทำให้การดำเนินงานขององค์การระหว่างประเทศในด้านขจัดข้อขัดแย้งไร้ประสิทธิภาพไปโดยปริยาย

การที่จะควบคุมพฤติกรรมของรัฐมิให้กระทำการอันรุนแรงโดยอาศัยกฎบัตรขององค์การระหว่างประเทศนั้นยังไม่เป็นการเพียงพอ เพราะการใช้กฎบัตรดังกล่าวนี้

จะศักดิ์สิทธิ์ก็ต่อเมื่อได้รับการสนับสนุนอย่างเต็มที่จากมาตรการทางการเมืองและทางทหาร ซึ่งมีอยู่ 3 วิธีด้วยกัน คือ

ก. ทำให้เกิดดุลแห่งกำลังอำนาจ (Balance of Power)

โดยแต่ละประเทศต้องรักษากำลังอำนาจให้สมดุลกับกำลังอำนาจของประเทศที่อาจเป็นศัตรูกับตน ซึ่งจะทำให้แต่ละประเทศมีกำลังทัดเทียมไม่ยิ่งหย่อนไปกว่ากัน ในกรณีดังกล่าว แต่ละประเทศจะไม่กล้าใช้กำลังรุกรานต่อกันเพราะรู้ว่าไม่มีทางเอาชนะอีกประเทศหนึ่งได้โดยง่าย อย่างไรก็ตาม การทำให้เกิดดุลแห่งกำลังอำนาจมีข้อเสียอยู่ 2 ประการคือ

ประการแรก ทำให้เกิดการแข่งขันในการเพิ่มกำลังทหารและอาวุธ (Arm Race) ขึ้นอย่างไม่รู้ที่สิ้นสุด ซึ่งยังผลให้เกิดความตึงเครียดระหว่างประเทศ รวมทั้งความระแวงสงสัยในเจตนาร้ายของกันและกันอยู่ตลอดเวลา และถึงแม้ในปัจจุบันจะได้มีความพยายามในการที่จะหาทางลดกำลังอาวุธ แต่ก็ไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร ยังคงมีการแข่งขันในการสะสมและสร้างอาวุธที่ทันสมัยต่อไปในระหว่างบรรดาประเทศอภิมหาอำนาจที่กำลังทำสงครามเย็นในปัจจุบัน *ประการที่สอง* อาจทำให้เกิดสงครามป้องกันตัวเอง (Preventive War) ขึ้นได้ เช่น ประเทศหนึ่งกลัวอีกประเทศหนึ่งจะโจมตีตน จึงได้โจมตีประเทศนั้นเสียก่อน (First Strike) เพื่อเป็นการตัดไฟเสียแต่ต้นลม ตัวอย่างเช่น อิสราเอลได้ลงมือโจมตีฝ่ายอาหรับในปี ค.ศ.1967 ก่อนที่ฝ่ายอาหรับจะลงมือโจมตีในปีเดียวกัน

ข. สร้างระบบความร่วมมือกันในการใช้กำลังร่วมกันลงโทษรัฐที่รุกราน (Collective Security Forces)

ดังที่กฎบัตรสหประชาชาติมาตรา 51 ได้บัญญัติไว้ให้บรรดาประเทศสมาชิกมีสิทธิในการใช้กำลังร่วมกันลงโทษประเทศที่รุกรานและทำลายสันติภาพได้ ดังที่เคยปฏิบัติมาแล้วในสงครามเกาหลี เป็นต้น อย่างไรก็ตาม วิธีนี้มีข้อเสียอยู่บ้างเหมือนกัน คือประเทศแต่ละประเทศตามที่เคยปรากฏมักจะเข้าใจคำว่าสันติภาพไม่ค่อยจะเหมือนกันเท่าใดนัก ดังนั้นในกรณีที่มีการเรียกร้องขององค์การสหประชาชาติให้บรรดาประเทศสมาชิกส่งกำลังทหารไปร่วมกันต่อสู้ขัดขวางการกระทำของประเทศที่รุกรานซึ่งคุกคามและทำลายสันติภาพในบริเวณใดก็ตาม บางประเทศก็ให้ความร่วมมือส่งทหารไปร่วมด้วยเป็นอย่างดี เพราะเห็นว่าควรรักษาสันติภาพในบริเวณนั้นให้คงอยู่ตลอดไป แต่บางประเทศก็ปฏิเสธ เพราะเห็นว่าการกระทำเช่นนั้นไม่เป็นการทำลายสันติภาพในบริเวณนั้นแต่ประการใด นอกจากนี้แล้วในทางปฏิบัติจริง ๆ อาจไม่ได้รับผลสำเร็จเท่าที่ควรถ้าหากว่าประเทศที่

ถูกขอร้องให้ส่งกำลังทหารไปร่วมในนามของกองกำลังร่วมกันของสหประชาชาติพิจารณาแล้วเห็นว่า "ไม่ยากหาเรื่องและเป็นศัตรูกับประเทศที่ทำลายสันติภาพ ในกรณีดังกล่าวประเทศนั้นอาจวางเฉยเสียไม่ช่วยเหลือ"²⁵ หรือทำการยับยั้งมิให้องค์การสหประชาชาติดำเนินการลงโทษประเทศที่ทำลายสันติภาพ ดังเช่น สหภาพโซเวียตมักจะคอยยับยั้งมิให้องค์การสหประชาชาติใช้กำลังลงโทษประเทศฝ่ายคอมมิวนิสต์ที่ถูกกล่าวหาว่าทำลายสันติภาพอยู่เนือง ๆ²⁶

ก. มอบอำนาจหน้าที่ในการลงโทษผู้รุกรานแก่รัฐบาลโลก (World Government)

วิธีนี้จะมิทางเป็นไปได้ก็ต่อเมื่อประเทศทั้งหลายในโลกเสียละสิทธิในการตัดสินใจลงโทษผู้รุกรานตนให้กับรัฐบาลโลก ซึ่งเป็นเรื่องที่เป็นไปได้ยากในทางปฏิบัติ เพราะเพียงแต่สละอำนาจในการตัดสินใจที่จะใช้กำลังร่วมกันลงโทษประเทศที่รุกรานให้กับสันนิบาตชาติและองค์การสหประชาชาติ ก็ยังไม่ค่อยจะมีประเทศใดยินดีเสียสละให้อย่างเต็มที่ นอกจากนี้แล้ว ประเทศต่าง ๆ ในโลกนี้ก็ยังไม่ก้าวหน้าถึงขนาดที่จะเสียสละมอบอำนาจอธิปไตยของตนทั้งหมดให้กับรัฐบาลโลก โดยเฉพาะในสภาวะการเมืองระหว่างประเทศในปัจจุบันด้วยแล้ว ไม่มีทางที่จะเป็นไปได้เลยในทางปฏิบัติ²⁷

²⁵ ตัวอย่างในเรื่องนี้เห็นได้จากเหตุการณ์เมื่อวันที่ 8 กันยายน ค.ศ.1931 ที่ญี่ปุ่นได้ยกกำลังเข้ายึดดินแดนแมนจูเรีย แต่ฝรั่งเศสและอังกฤษไม่ยอมมีเรื่องกับญี่ปุ่นในเรื่องนี้ จึงไม่ได้มีการลงโทษโดยการใช้อำนาจร่วมกันของสันนิบาตชาติ มีแต่เพียงขอให้สันนิบาตชาติลงมติประณามการกระทำของญี่ปุ่นเท่านั้น แต่ก็เป็นการสายเกินไปที่จะได้ประณามญี่ปุ่น เพราะญี่ปุ่นได้ปฏิเสธการถอนตัวจากแมนจูเรียในวันที่ 24 กุมภาพันธ์ ค.ศ.1933 และได้ลาออกจากสันนิบาตชาติ เมื่อวันที่ 4 ตุลาคม ค.ศ.1934

²⁶ ตัวอย่างในกรณีนี้เห็นได้จากปัญหาเกาหลีเหนือรุกรานเกาหลีใต้ ในวันที่ 25 มิถุนายน ค.ศ.1950 และได้มีการประชุมคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติ เพื่อหาทางลงโทษเกาหลีเหนือ ซึ่งระยะแรกโซเวียตไม่ได้เข้าร่วมในการประชุมด้วย เพราะไม่พอใจต่อที่ประชุมที่ไม่ยอมรับจีนแดงเข้าเป็นสมาชิกขององค์การสหประชาชาติ คณะมนตรีความมั่นคงจึงลงมติให้ส่งกองทัพผสมเข้าช่วยเกาหลีใต้ ทั้ง ๆ ที่ขาดการออกเสียงของโซเวียต แต่ต่อมาโซเวียตได้เข้าประชุมในคณะมนตรีความมั่นคง และใช้สิทธิยับยั้งร่วมกับประเทศบริวารของตน ถึงแม้ว่าเรื่องนี้จะล้มเหลวในคณะมนตรีความมั่นคง แต่ก็ได้ส่งเรื่องนี้ให้สมัชชาแห่งสหประชาชาติใช้วิธี "สหการเพื่อสันติภาพ" (Uniting for Peace) ในวันที่ 1 พฤศจิกายน ค.ศ.1950 โดยเรียกร้องให้ประเทศสมาชิกจัดกำลังส่งไปช่วยเกาหลีใต้ปราบปรามผู้รุกรานต่อไป

²⁷ ดู Gerard J. Mangone, *The Idea and Practice of World Government* (New York : Columbia University Press, 1951) ; Sohn B. Louis *World Peace through World Law* (Cambridge : Harvard University Press, 1960).

เห็นได้ว่าวิธีการควบคุมพฤติกรรมของรัฐที่กล่าวมาข้างต้นทั้ง 3 วิธีนั้นล้วนแต่มีข้อบกพร่องหลายอย่าง และบางวิธี เช่น วิธีสุดท้ายในข้อ ค. ก็เป็นวิธีที่เป็นไปได้ยากมากในทางปฏิบัติ จึงทำให้ดูเหมือนประหนึ่งว่า ไม่มีเครื่องมืออันใดในโลกที่สามารถควบคุมพฤติกรรมของรัฐได้อย่างเด็ดขาด ซึ่งเรื่องนี้เป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปทั้งในหมู่นักวิชาการในหมู่นักการเมือง และในหมู่การทูตระหว่างประเทศ และตราบไต่ที่ประเทศต่าง ๆ ในโลกนี้ยังไม่ยอมเสียสละมอบอำนาจเด็ดขาดให้กับองค์การระหว่างประเทศทำการตัดสินใจใช้กำลังลงโทษประเทศที่ละเมิดสันติภาพและทำลายความมั่นคงระหว่างประเทศ องค์การระหว่างประเทศที่จัดตั้งขึ้นมาถึงแม้ว่าจะมีโครงสร้างและระบบการทำงานคืออย่างไรก็ตามก็ไม่อาจทำหน้าที่จัดการในเรื่องดังกล่าวได้อย่างมีประสิทธิภาพ