



การศึกษามหาชนของสันนิบาตชาติจึงทำให้ผู้ศึกษาเห็นประวัติศาสตร์
ทั้งเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นช่วงระหว่างสงคราม และประวัติศาสตร์ทางความคิด
ของนักคิดที่วิวาทะกันว่าด้วยหนทางที่จะอธิบายปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้น
ในโลก และแสวงหาสันติภาพบนพื้นฐานของระบบระหว่างประเทศที่เป็นอยู่
ณ ช่วงเวลานั้น

ABSTRACT

The Role of the League of Nations during the Interwar Period: The (Im)Possible Dream of Liberalism ? And the Implications for the International Politics

Thapiporn Suporn and Phakkanan Leongpunyawon

The World War I marked dramatic changes in international political landscape as evidence by the catastrophic costs of the Great War and an increasing role of the U.S. in world stage. In the immediate aftermath of the war, the U.S and other victorious nations, established the League of Nations. The primary goal of the League was to prevent any future world wars, sustain world peace as well as promote international cooperation.

This article investigates the significance of the League of Nations, influenced by liberalism, on the development of international system during the interwar period. Labelled as "Utopianism" from the realist camps according to its failure to prevent the outbreak of the World War II; nevertheless, this article argues that the creation of the League reflects a significant breakthrough of the very first institutionalized international politics of the 20th century. More importantly, even the League's actual performance was disappointing in preventing another devastating war, its legacies as well as the spirit of liberalism live on.

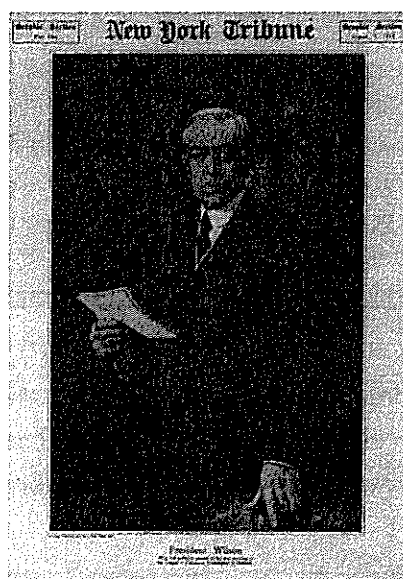
บทบาทขององค์การสันนิบาตชาติในช่วงระหว่างสงคราม:
ความฝันที่เป็นไป (ไม่) ได้ของแนวคิดเสรีนิยม?
และนัยต่อการเมืองระหว่างประเทศ

ทวิพร สุพร และภักคนันต์ เลื่องปัญญาวงศ์

1. บทนำ

“...นี่คือหลักการที่นำมาซึ่งความยุติธรรมแก่ประชาชนทุกคนทุกเชื้อชาติ
และรับประกันซึ่งสิทธิที่จะดำรงชีวิตร่วมกันอย่างมีอิสรภาพและเท่าเทียม”

Woodrow Wilson (1856-1924)



ปี 2014 เป็นปีครบรอบ 100 ปีสงครามโลกครั้งที่หนึ่ง ซึ่งถือเป็น “มหาสงคราม” ที่มีส่วนสำคัญต่อการกำหนดทิศทางของการเมืองระหว่างประเทศ ในยุคต่อมา ดังที่ อีริค ฮอบสบอว์ม (Eric Hobsbawm) นักประวัติศาสตร์ชาวอังกฤษได้ปรารภไว้อย่างน่าสนใจว่า สงครามโลกครั้งที่หนึ่งเป็นจุดเริ่มต้นของ “ศตวรรษที่ 20 อันแสนสั้น” (“the short twentieth century”)¹ เช่นเดียวกับ ฟรีตซ์ สเตอร์น (Fritz Stern) ที่ชี้ว่าสงครามโลกครั้งที่หนึ่งเป็นหายนะ (calamity) ครั้งแรกของศตวรรษที่ 20 ตลอดจนเป็นหายนะที่เป็นรากฐานของบรรดาหายนะอื่นๆ ที่เกิดขึ้นในภายหลัง²

แม้สงครามโลกครั้งที่หนึ่ง จะผ่านมากกว่า 1 ศตวรรษ แต่การศึกษาเกี่ยวกับสงครามครั้งนี้กลับมิได้เป็น “สิ่งศึกษา” ที่ถูกลดทอนความสำคัญลงแต่อย่างใด ในทางตรงกันข้าม หากพิจารณาความตื่นตัวในแวดวงวิชาการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในซีกโลกตะวันตก อาจกล่าวได้ว่า การศึกษาเกี่ยวกับจุดเริ่มต้นและผลกระทบของสงครามโลกครั้งที่หนึ่งยังเป็นประเด็นที่มีการศึกษาค้นคว้ากันอย่างแพร่หลาย ดังพิจารณาได้จากผลงานเรื่อง *The War That Ended Peace* ของ มากาเรธ แม็คมิลแลน (Margaret MacMillan) หรือ *The Sleepwalkers: How Europe Went to War in 1914* ของคริสโตเฟอร์ คลาร์ก (Christopher Clark)

¹ ฮอบสบอว์มชี้ว่า เหตุการณ์ที่สำคัญในประวัติศาสตร์ในช่วงศตวรรษที่ 20 นั้น ล้วนมีความเชื่อมโยงเหมือนปฏิกิริยาลูกโซ่ โดยศตวรรษที่ 20 อันแสนสั้นของฮอบสบอว์มนั้น เริ่มต้นขึ้นภายหลังจากการสิ้นสุดของสงครามโลกครั้งที่ 1 ซึ่งส่งผลกระทบโดยตรงต่อการล่มสลายของจักรวรรดิเยอรมัน ออสเตรีย-ฮังการี ออตโตมัน และรัสเซีย ส่วนสงครามโลกครั้งที่สอง นั้นก็เป็นผลพวงมาจากปัญหาความขัดแย้งที่ยังไม่จบสิ้นของสงครามโลกครั้งที่หนึ่ง ในขณะที่สงครามเย็นก็เป็นสิ่งที่เกิดขึ้นจากสงครามโลกครั้งที่ 2 โดยการล่มสลายของสหภาพโซเวียตถือเป็นจุดสิ้นสุดของศตวรรษที่ยี่สิบ อันแสนสั้นในทัศนะของฮอบสบอว์ม (โปรดดู Eric Hobsbawm, *The Age of Extremes: A History of the World, 1914-1991* (London: Michael Joseph, 1994).)

² อ้างใน Christopher Clark, *The Sleepwalkers: How Europe Went to War in 1914* (London: Penguin Books, 2013), p. 2.

ซึ่งล้วนเป็นงานที่มุ่งสำรวจตรวจสอบ และนำเสนอชุดคำอธิบายใหม่เกี่ยวกับมูลเหตุ และแรงจูงใจในการเข้าสู่สงครามของรัฐในยุโรป นอกจากนี้ยังปรากฏให้เห็น การนำเสนอข้อโต้แย้งใหม่จากนักประวัติศาสตร์อย่าง นีลล์ เฟอ์กูสัน (Niall Ferguson) ที่ชี้ว่าการตัดสินใจเข้าสู่สงครามของสหราชอาณาจักรถือเป็นความ ผิดพลาดครั้งยิ่งใหญ่ที่สุดในประวัติศาสตร์สมัยใหม่³

อาจกล่าวได้ว่า ท่ามกลางวรรณกรรมจำนวนมหาศาล จุดร่วมที่มีความ สำคัญของวรรณกรรมที่ศึกษาเกี่ยวกับสงครามโลกครั้งที่หนึ่งคือ สงครามโลก ครั้งที่หนึ่ง ได้นำภาพของ “สงครามเบ็ดเสร็จ” (“Total War”) ซึ่งบรรดารัฐที่ เข้าสู่สงครามต่างระดมสรรพกำลังจากทุกภาคส่วนของสังคม โดยมีจุดมุ่งหมาย เพื่อชัยชนะโดยปราศจากเงื่อนไข ผ่านการสร้างความเสียหายในระดับมหาศาล ต่อเป้าหมายในฝ่ายตรงข้าม และไม่สนใจว่าเป้าหมายดังกล่าวจะเป็นเป้าหมาย ทางทหารหรือพลเรือน⁴ โดยผลพวงจากการทำสงครามในรูปแบบดังกล่าวยัง ส่งผลให้เกิดการเสียชีวิตของทั้งพลเรือนและทหารเป็นจำนวนกว่า 9 ล้านคน และผู้บาดเจ็บรวม 21 ล้านคน ยิ่งไปกว่านั้น สงครามโลกครั้งที่หนึ่ง ยังถือเป็นการทำสงครามยุคใหม่ (Modern War) อย่างแท้จริง มีการใช้อาวุธยุทโธปกรณ์ ที่มีความทันสมัยและสร้างความเสียหายในระดับที่ไม่เคยปรากฏมาก่อน นอกเหนือ จากความเสียหายที่เกิดจากการทิ้งระเบิดในเมืองรวมถึงสถานที่สำคัญทาง ประวัติศาสตร์ต่างๆ ของยุโรป⁵

ความสำคัญของสงครามโลกครั้งที่หนึ่งได้สะท้อนผลลัพธ์ออกมา ตามเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นในช่วงระหว่างสงคราม (Interwar Period) หรือช่วงรอยต่อ ระหว่างสงครามโลกครั้งที่หนึ่ง (1914-1919) กับสงครามโลกครั้งที่สอง (1939-1945)

³ โปรดดู Niall Ferguson, “It was the Biggest Error in Modern History,” *BBC History Magazine* (February 2014): 22-26.

⁴ Andrew Heywood, *Global politics* (New York: Palgrave Macmillan, 2011), p. 21.

⁵ Clark, *The Sleepwalkers: How Europe Went to War in 1914*.

ที่นักประวัติศาสตร์คนสำคัญอย่าง อี. เอช. คาร์ (E.H. Carr) เรียกว่าเป็นช่วง “20 ปีแห่งวิกฤตการณ์” (“Twenty Years’ Crisis”)⁶ จึงเป็นเหตุผลประการหนึ่งที่ทำให้ช่วงเวลานี้เป็นช่วงเวลาที่มีความสำคัญและควรได้รับการศึกษาค้นคว้าเพิ่มเติมเช่นเดียวกัน ทั้งนี้เป็นที่ประจักษ์ว่า ในยุคหลังสงครามโลกครั้งที่หนึ่ง รัฐที่ผงาดขึ้นมาคืออิตาลีในการเมืองระหว่างประเทศอย่างสหรัฐอเมริกาได้พยายามจัดการกับระบบระหว่างประเทศในช่วงระหว่างสงคราม ผ่านการเป็นผู้แสดงบทบาทนำในการสถาปนาองค์การสันนิบาตชาติ (the League of Nations) ซึ่งมีวัตถุประสงค์สำคัญในการธำรงไว้ซึ่งสันติภาพและป้องกันมิให้เกิดสงครามหรือความขัดแย้งระหว่างประเทศเหมือนกรณีของสงครามโลกครั้งที่หนึ่ง

แม้สันนิบาตชาติจะเกิดขึ้นจากคำริของประธานาธิบดีวิลสันแห่งสหรัฐอเมริกา แต่ในทางปฏิบัติผู้แทนในสภาองเกรสกลับเลือกที่จะปฏิเสธการให้สัตยาบันการรับรองการเป็นสมาชิก ซึ่งปรากฏการณ์เช่นนี้แสดงถึงความขัดแย้งทางอุดมการณ์ภายในสหรัฐฯ ระหว่างกลุ่มที่สนับสนุนการเกี่ยวพันกับนานาชาติ (Internationalism) และกลุ่มที่แยกตัวโดดเดี่ยว (Isolationism)⁷ มากไปกว่านั้นภายในช่วงระหว่างสงคราม ยังทำให้เห็นปฏิสัมพันธ์ของแนวความคิดของกลุ่มเสรีนิยม (Liberalist) และสัจนิยม (Realist) ที่มีต่อความคาดหวังด้านสันติภาพไว้กับสันนิบาตชาติเช่นกัน ดังนั้น อาจกล่าวได้ว่าองค์การระหว่างประเทศที่สำคัญนี้ได้กลายเป็นตัวแสดงหลักในช่วงรอยต่อระหว่างสงครามใหญ่ทั้งสองครั้ง ทั้งยังนำไปสู่การตั้งคำถามถึงประสิทธิภาพขององค์การระหว่างประเทศในการจัดการกับความขัดแย้งด้วยเช่นกัน⁸

⁶ E. H. Carr, *The Twenty Years’ Crisis 1919-1939: An Introduction to the Study of International Relations* (Basingstoke: Palgrave, 2001).

⁷ Mark Mazower, *Governing the World: the History of an Idea* (New York: The Penguin Press, 2012), p. 120.

⁸ Alexandru Grigorescu, “Mapping the UN-League of Nations Analogy: Are There Still Lessons to Be Learned from the League?” *Global Governance* 11, 1 (January-March 2005): 25-42.

บทบาทขององค์การสันนิบาตชาติในช่วงระหว่างสงคราม

บทความนี้ต้องการตอบคำถามสองประการ คือ องค์การสันนิบาตชาติมีบทบาทต่อการพัฒนาการของระบบระหว่างประเทศช่วงระหว่างสงครามอย่างไร? และอะไรคือที่มาและวิวัฒนาการสำคัญของแนวคิดที่ส่งผลต่อวิวัฒนาการของระบบระหว่างประเทศในช่วงเวลาดังกล่าว? โดยแบ่งการนำเสนอออกเป็นสี่ส่วน *ส่วนแรก* ให้ทรรศนะเกี่ยวกับบริบทระหว่างประเทศในช่วงเวลาของสงคราม โดยมุ่งชี้ให้เห็นความเคลื่อนไหวทางการเมืองและเศรษฐกิจอันมีผลกระทบต่อระบบระหว่างประเทศ *ส่วนที่สอง* เป็นการอธิบายถึงลักษณะทั่วไปขององค์การสันนิบาตชาติ ความสำเร็จและความล้มเหลวขององค์การ *ส่วนที่สาม* อภิปรายวิวัฒนาการของแนวคิดสำคัญซึ่งส่งผลกระทบต่อจัดการระบบระหว่างประเทศ รวมถึงการที่สันนิบาตชาติในฐานะตัวแสดงหลักที่มีนัยต่อการพัฒนาการของระบบระหว่างประเทศ และส่วนสุดท้ายคือบทสรุป

2. บริบทโลกหลังมหาสงคราม

ช่วงเวลาระหว่างปี 1919 ถึง 1939 ได้รับการขนานนามตามนิยามศัพท์สมัยใหม่ว่าเป็นช่วงระหว่างสงคราม (interwar period) ซึ่งหมายถึงหลังการประชุมสันติภาพปารีส (Paris Peace Conference) ปี 1919 จนถึงการรุกรานโปแลนด์ของเยอรมนีปี 1939 เหตุการณ์สำคัญที่เป็นบริบทของช่วงเวลาดังกล่าวแบ่งได้เป็นสองด้าน ได้แก่ ด้านการเมือง และเศรษฐกิจ

บริบทด้านการเมือง

การเมืองในมหาอำนาจอย่างอังกฤษแบ่งออกเป็นสองฝ่าย ได้แก่ กลุ่มที่เรียกร้องให้ลงโทษเยอรมนี โดยเฉพาะกลุ่มชนชั้นนำในแวดวงของผู้กำหนดนโยบายและบรรดาผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่ได้รับอิทธิพลจากข่าวสารในช่วงสงคราม ไม่ว่าจะเป็นการรายงานเหตุการณ์ที่ทหารชาวเยอรมันคร่าชีวิตทหารและพลเรือนชาวอังกฤษหรือภาพถ่ายซากปรักหักพังจากสงคราม กับอีกฝ่ายหนึ่งนำโดยกลุ่มเสรีนิยมที่ต้องการสร้างสันติภาพระยะยาวขึ้น ผ่านการสนับสนุนแนวทางของประธานาธิบดี

วิลสัน เพื่อก่อตั้งองค์การระดับโลกอย่างสันนิบาตชาติให้มารับประกันสันติภาพ
บรรยากาศที่ครอบงำการเมืองอังกฤษสะท้อนจากผลการเลือกตั้งในปี 1918
คะแนนเสียงส่วนใหญ่ที่สนับสนุนพรรคอนุรักษนิยมและส่วนหนึ่งของพรรคแรงงาน
ที่เลือกนายกรัฐมนตรีลอยด์จอร์จ (Lloyd George) ให้เยอรมันชดใช้⁹ แต่ทว่า
ความเคลื่อนไหวของประธานาธิบดีวิลสันก็ไม่ได้ถูกละเลยผู้ตัดสินใจนโยบาย
ต่างประเทศอังกฤษ ซึ่งเห็นว่าการเป็นพันธมิตรกับอเมริกาเป็นการสร้างความมั่นคง
และรับประกันสันติภาพให้แก่ยุโรปตะวันตก โดยเครื่องมือทางนโยบายที่จะเพิ่ม
ความสัมพันธ์อันดีระหว่างอังกฤษและสหรัฐอเมริกา ก็ด้วยการสนับสนุนองค์การ
สันนิบาตชาติของประธานาธิบดีวิลสันในการเจรจาที่ปารีส¹⁰

อารมณ์ของประชาชนในชาติยุโรปอื่นๆ ไม่แตกต่างกับประชาชนอังกฤษ
มากนัก ทางฝรั่งเศสเองก็เผชิญกับกลุ่มที่ต้องการลงโทษเยอรมัน โดยจำกัดหรือ
กำจัดอำนาจและอิทธิพลของเยอรมนีไม่ให้อำนาจกลับมารุกรานฝรั่งเศสได้อีก
กลุ่มผู้มีอำนาจในการกำหนดนโยบายของฝรั่งเศส ได้รับอิทธิพลจากนักการทหาร
สายเหยี่ยวเป็นอย่างมาก นายกรัฐมนตรีเคลมองโซ (George Clemenceau)
ถูกกดดันจากสภาล่าง (the French Chamber of Deputies) ที่สมาชิกส่วนใหญ่
เป็นนายทหารผ่านศึกและต้องการลงโทษเยอรมัน¹¹ แต่ผู้นำฝรั่งเศสก็เลือกใช้
นโยบายเป็นมิตรกับสหรัฐฯ และสนับสนุนสันนิบาตชาติเฉกเช่นอังกฤษ

ด้านอิตาลีก็นับเป็นอีกรัฐหนึ่งที่ต้องการการชดใช้จากเยอรมนี เพราะอิตาลี
มองถึงผลประโยชน์ที่ควรจะได้รับทั้งดินแดนและเศรษฐกิจจากสงคราม โดยเฉพาะ
ดินแดนต่างๆ ที่เรียกร้องในการเจรจาสนธิสัญญาสันติภาพ ซึ่งส่วนใหญ่เป็นดินแดน
ด้านยุโรปตะวันออกชายฝั่งทะเลเมดิเตอร์เรเนียนจนถึงกรีซ โดยการเรียกร้องของ

⁹ Ruth Henig, *Versailles and After 1919-1933* (London: Routledge, 1995), p. 4.

¹⁰ Peter J. Yearwood, *Guarantee of Peace: The League of Nations in British Policy* (New York: Oxford University Press, 2009), p 138.

¹¹ Henig, *Versailles and After 1919-1933*.

บทบาทขององค์การสันนิบาตชาติในช่วงระหว่างสงคราม

อิตาลีเช่นนี้ถือว่าเป็นปัญหาสำคัญประการหนึ่งของการเมืองระหว่างประเทศในยุโรป เนื่องจากการเรียกร้องดินแดนของอิตาลีอาจนำไปสู่ความขัดแย้งกับหลักการปกครองตนเอง (self-determination) และมีความเป็นไปได้ที่จะสร้างความไม่มั่นคงในภูมิภาคได้ในอนาคต¹²

โดยสรุป บริบททางการเมืองที่เกิดขึ้นหลังสงคราม เป็นการตั้งคำถามต่อแนวโน้มของการสร้างสันติภาพหลังสงครามครั้งใหญ่ ท่ามกลางความรุนแรงของการรบที่ปรากฏต่อสาธารณชน ทำให้สงครามครั้งนั้นได้รับการขนานนามว่าเป็นมหาสงคราม (the Great War) ปลุกเร้าอารมณ์ระหว่างผู้เฝ้าหาสันติภาพถาวรผ่านองค์การระหว่างประเทศอย่างสันนิบาตชาติกับกลุ่มผู้เรียกร้องให้ลงโทษต้นเหตุของสงครามอย่างเยอรมนี

บริบทด้านเศรษฐกิจ

ปลายทศวรรษ 1920 เกิดวิกฤตเศรษฐกิจตกต่ำครั้งสำคัญ (the Great Depression) ประเทศที่มั่งคั่งในโลกทุนนิยมตะวันตกเผชิญกับปัญหาการว่างงานสูงเป็นประวัติการณ์ จากสหรัฐอเมริกาถึงยุโรปจะเห็นภาพคนว่างงานและการปิดกิจการของร้านค้าตามท้องถนน สาเหตุตามการอธิบายประวัติศาสตร์เศรษฐกิจชี้ให้เห็นถึงผลพวงของสงครามโลกครั้งที่หนึ่ง ซึ่งได้มีการระดมทรัพยากรของประเทศเพื่อนำไปผลิตอาวุธยุทโธปกรณ์สำหรับการรบ โรงงานอุตสาหกรรมถูกแปลงสภาพเป็นโรงงานอาวุธ นักธุรกิจหันมาให้ความสำคัญกับการผลิตสินค้าเพื่อป้องกันแก่กองทัพ แรงงานถูกดึงมาจากภาคส่วนต่างๆ เพื่อเป็นกำลังการผลิตให้แก่โรงงานสงคราม แต่เมื่อสงครามสิ้นสุดลง อุปสงค์ที่เกิดจากสงครามหายไป กำลังการผลิตเหล่านี้ต้องปรับตัวเพื่อกลับสู่ระบบเศรษฐกิจปกติ ทำให้เกิดการลดจำนวนแรงงานปิดโรงงานอุตสาหกรรมที่ไม่มีประสิทธิภาพ และโยกย้ายกำลังการผลิตไปยังภาคธุรกิจอื่น ทว่าช่วงต้นทศวรรษ 1920 ยังไม่เกิดวิกฤตขึ้น เพราะปัญหาที่บ่มเพาะไว้นี้จะขยายตัวหลังจากฟองสบู่ภาคการเงินแตก

¹² Ibid., p. 5.

ภาคการผลิตเป็นเพียงภาพด้านหนึ่งของระบบเศรษฐกิจ ภาพที่เกิดขึ้นควบคู่กันคือระบบการเงินที่เป็นจุดเริ่มต้นของวิกฤตเศรษฐกิจและความมั่นคงในยุโรป โดยเริ่มต้นจากเดือนตุลาคม 1929 ที่วอลล์สตรีท นครนิวยอร์ก สหรัฐอเมริกา ลูกลามไปยังศูนย์กลางทางการเงินของโลกเก่าอย่างลอนดอนและปารีส ซึ่งวิกฤตนี้ทำให้เกิดภาวะเงินฝืดไปทั่วระบบทุนนิยมตะวันตก การว่างงานที่เกิดขึ้นจากภาคอุตสาหกรรมหลังสงคราม เริ่มทำให้วิกฤตการณ์ขยายตัวมากยิ่งขึ้น ส่งผลกระทบต่อประเทศผู้แพ้สงครามอย่างเยอรมนีที่ต้องจ่ายค่าปฏิกรรมสงครามทุกปีกว่า 90 ล้านปอนด์ ในปี 1931 ฝรั่งเศสซึ่งได้รับผลกระทบจากวิกฤตเศรษฐกิจเต็มที่ เร่งรัดให้เยอรมนีจ่ายค่าปฏิกรรมสงครามในส่วนของฝรั่งเศส แต่เยอรมนีได้รับความเห็นใจจากอังกฤษและสหรัฐอเมริกาที่กดดันให้ฝรั่งเศสลดแรงกดดัน รวมถึงเว้นค่าปฏิกรรมสงครามในปีนั้น ด้วยเกรงว่าอาจก่อให้เกิดความไร้เสถียรภาพในยุโรปภาคพื้นทวีปขึ้น¹³ เหตุการณ์ดังกล่าวทำให้เกิดความไม่ลงรอยกันระหว่างกลุ่มผู้ตัดสินใจภายในประเทศที่สนับสนุนหรือคัดค้านการช่วยเหลือเยอรมนี ซึ่งส่งผลกระทบต่อการตัดสินใจนโยบายที่เกี่ยวกับเยอรมนีต่อมาในภายหลัง ทั้งนี้แม้ว่าจะมีความพยายามจัดการกับวิกฤตเศรษฐกิจบนภาคพื้นทวีป แต่ประชาชนชาวเยอรมันก็ยังได้รับผลกระทบจากค่าครองชีพที่สูงขึ้น รวมถึงปัญหาเงินเฟ้อและการเก็บภาษีของรัฐเพื่อจ่ายค่าปฏิกรรมสงคราม ทำให้พรรคการเมืองซึ่งให้สัญญาว่าจะแก้ปัญหานั้นชาวเยอรมันต้องเผชิญได้รับการเลือกตั้งขึ้นมาเป็นอานาจอดอล์ฟ ฮิตเลอร์ (Adolf Hitler) กลายเป็น Chancellor ในปี 1933

จากการพิจารณาบริบททางเศรษฐกิจ พบว่าวิกฤตเศรษฐกิจช่วงปลายทศวรรษ 1920 และตลอดทศวรรษ 1930 มีบทบาทสำคัญต่อการก่อร่างความขัดแย้งในยุโรป อย่างไรก็ตาม องค์กรสันนิบาตชาติซึ่งก่อตั้งขึ้นเมื่อช่วงต้นของยุคระหว่างสงคราม ก็ยังคงมีบทบาทอยู่ตลอดเวลา และมีส่วนร่วมในการจัดการกับปัญหาเศรษฐกิจและความขัดแย้งที่เกิดขึ้นในยุโรปด้วย ส่วนถัดไปจึงเป็นการ

¹³ Robert Boyce, *The Great Interwar Crisis and the Collapse of Globalization* (London: Palgrave Macmillan, 2009), 305.

บทบาทขององค์การสันนิบาตชาติในช่วงระหว่างสงคราม

วิเคราะห์ถึงโครงสร้างและประสิทธิภาพขององค์การต่อการจัดการกับวิกฤตและความขัดแย้ง รวมถึงความสำเร็จและล้มเหลวของสันนิบาตชาติตลอดอายุขัยขององค์การ

3. องค์การสันนิบาตชาติ: โครงสร้างและประสิทธิภาพ

การทำความเข้าใจโครงสร้างและกระบวนการทำงานขององค์การระหว่างประเทศ หลีกเลียงการศึกษาระรณญูที่กำกับองค์การนั้นมีได้ คำประกาศแห่งสันนิบาตชาติ (the Covenant of the League of Nations) ฉบับสมบูรณ์อันแรก เริ่มใช้เมื่อวันที่ 28 เมษายน 1919 ประกอบด้วย 26 มาตราครอบคลุมกระบวนการรับสมาชิก การจัดองค์กร กระบวนการจัดการความขัดแย้ง และความสัมพันธ์กับรัฐภายนอกที่ไม่ใช่สมาชิก นอกจากนี้คำประกาศฯ ยังถือเป็นข้อความทางกฎหมาย ที่แสดงบุคลิกลักษณะขององค์การไว้อย่างครบถ้วนหากพิจารณาที่อารัมภบท (preamble) จะพบว่าเต็มไปด้วยแนวคิดแห่งยุคสมัยแสดงให้เห็นอิทธิพลที่มีต่อประธานาธิบดีวิลสันรวมไปถึงผู้นำยุโรปคนอื่นๆ ที่ร่วมกันร่างคำประกาศฯ ขึ้นมา¹⁴

สรุปคำประกาศแห่งสันนิบาตชาติ

มาตรากลุ่มแรกของคำประกาศฯวางระเบียบแบบแผนทั่วไปของการจัดการองค์กร โดยมาตราที่ 1 กำหนดระเบียบการเข้าเป็นสมาชิก ซึ่งกำหนดให้ต้องได้เสียง 2 ใน 3 ของสมาชิกสมัชชา มาตราที่ 2-5 ระบุลักษณะและขอบเขตอำนาจของสองหน่วยงานหลักคือสมัชชา (Assembly) และสภาสันนิบาตชาติ (the Council) มาตราที่ 6 และ 7 จัดให้มีองค์กรทำหน้าที่เลขาธิการและให้มีกระบวนการสรรหาเลขาธิการใหญ่ (General Secretary) มาตราที่ 8 และ 9 กล่าวถึงการลดอาวุธของประเทศสมาชิกให้อยู่ในระดับต่ำเท่าที่เป็นไปได้ และกำหนดให้มีการกำจัดโรงงาน

¹⁴ Oliver Daddow, *International Relations Theory* (London: SAGE Publication, 2009), p. 89.

ผลิตอาวูธร้ายแรง รวมถึงแลกเปลี่ยนข้อมูลระหว่างกันอย่างโปร่งใส มาตรา 10 เป็นการแสดงเจตจำนงต่อแนวคิดการกำหนดใจตนเอง (self-determination) ระบุว่า “สมาชิกสันนิบาตจักเคารพ และอ้างไว้ซึ่งบูรณภาพแห่งดินแดน และเอกราชของสมาชิกทั้งหมด...” มาตรา 12-15 ระบุให้สันนิบาตชาติมีกระบวนการจัดการกับความขัดแย้งที่อาจเกิดขึ้นระหว่างชาติสมาชิกด้วยกัน โดยผ่านการไกล่เกลี่ยหรือนำเรื่องเข้าสู่สมัชชาหรือสภาเพื่อพิจารณา ทั้งนี้มาตรา 14 ได้วางแผนให้มีการจัดตั้งศาลประจำระหว่างประเทศ (Permanent Court of Justice) ขึ้น

ทว่าในกรณีที่ไม่อาจจัดการกับความขัดแย้ง และก่อให้เกิดสงครามตามมาตรา 16 ของคำประกาศฯ จะถือว่าชาติสมาชิกได้ละเมิดข้อบังคับของสันนิบาตฯ และ “...เป็นการประกาศสงครามต่อมวลสมาชิก อันนำไปสู่การจำกัดความสัมพันธ์ทางการค้าและการเงิน และปฏิสัมพันธ์ในทุกด้านระหว่างประชาชนของชาติสมาชิกและผู้ละเมิดคำประกาศนี้...” Walters¹⁵ วิเคราะห์ว่ามาตรา 16 ถือเป็นครั้งแรกที่มีการระบุการใช้มาตรการบังคับ (sanctions) ในความสัมพันธ์ระหว่างรัฐ ส่วนมาตรา 17 ให้ความมั่นคงกับรัฐสมาชิกจากการรุกรานของรัฐที่มีใช้สมาชิก ถัดมาอีกสี่มาตราเป็นการกำหนดความสัมพันธ์กับสนธิสัญญาอื่นๆ รวมทั้งขอบเขตอำนาจของคำประกาศฯ มาตรา 22 กล่าวถึงการจัดการดินแดนได้อำณัติ (mandate system) ที่พ้นจากการครอบครองของประเทศผู้แพ้สงคราม และสี่มาตราสุดท้ายครอบคลุมถึงการรวมองค์การระหว่างประเทศอื่นเข้ามาในสันนิบาตชาติ และแนวทางแก้ไขคำประกาศฯในอนาคต โดยที่มาตรา 23 เปิดกว้างให้มืองค์กรด้านสังคมเศรษฐกิจรวมอยู่ในสันนิบาตชาติ

องค์กรสำคัญของสันนิบาตชาติ

สันนิบาตชาติประกอบด้วยองค์กรที่ทำหน้าที่ดูแลจัดการงานเกี่ยวกับการประชุมของภาคีสมาชิก โดยองค์กรหลักที่เป็นหัวใจได้แก่ สภา (the Council)

¹⁵ F. P. Walters, *A History of the League of Nations* (London: Oxford University Press, 1969), p. 53.

บทบาทขององค์การสันนิบาตชาติในช่วงระหว่างสงคราม

สมัชชา (the Assembly) และ สำนักเลขาธิการ (the Secretariat) ซึ่งเป็นหน่วยงานในการตัดสินใจประเด็นด้านความมั่นคงและสันติภาพ ส่วนองค์กรที่เหลือก็จะดูแลจัดการกับประเด็นเฉพาะ ที่สำคัญได้แก่ ศาลยุติธรรมประจำระหว่างประเทศ (the Permanent Court of International Justice) องค์การอนามัย (the Health Organization) คณะกรรมาธิการสากลว่าด้วยความร่วมมือทางภูมิปัญญา (the International Commission on Intellectual Cooperation) และองค์กรแรงงานระหว่างประเทศ (International Labour Organization) เป็นต้น

ความสำเร็จและความล้มเหลวของสันนิบาตชาติ

“ความล้มเหลวที่สุดของสันนิบาตชาติคือการที่นักประวัติศาสตร์และผู้ศึกษาประวัติศาสตร์มองว่าเป็นองค์การที่ล้มเหลวและทำได้ดีที่สุดแค่เพียงเป็นพิมพ์เขียวของสหประชาชาติ” Anique H. M. van Ginneken¹⁶

เมื่อมองย้อนกลับไปยังเหตุการณ์ในประวัติศาสตร์ การพิจารณาความล้มเหลวหรือความสำเร็จขององค์กรหรือหน่วยงานสังคมหนึ่งๆ ขึ้นอยู่กับความสามารถขององค์กรนั้นว่าได้บรรลุผลตามวัตถุประสงค์ที่วางไว้หรือไม่ สันนิบาตชาติเป็นองค์การระหว่างประเทศที่ถูกมองว่าล้มเหลวในการป้องกันไม่ให้เกิดสงครามโลกครั้งที่สอง ซึ่งการป้องกันไม่ให้เกิดสงครามใหญ่เป็นวัตถุประสงค์หลักของการก่อตั้งสันนิบาตชาตินับแต่แรกเริ่ม อย่างไรก็ตาม แม้ว่าจะสงครามโลกครั้งที่สองจะเป็นความล้มเหลวอย่างที่สุดตามวัตถุประสงค์หลักขององค์การ แต่จะเป็นการไม่ยุติธรรมต่อประวัติศาสตร์ หากมองข้ามความสำเร็จของวัตถุประสงค์ด้านอื่นๆ ที่

¹⁶ Anique H. M. van Ginneken, *Historical Dictionary of the League of Nations*, Historical Dictionaries of International Organizations, No. 23. (Maryland: Scarecrow Press, Inc., 2006), p. xi.

สันนิบาตชาติมีบทบาทเช่นกัน ในหัวข้อย่อยนี้แบ่งการอภิปรายประสิทธิภาพขององค์การสันนิบาตชาติออกเป็นสองด้าน ได้แก่ ประสิทธิภาพด้านสังคมเศรษฐกิจ และประสิทธิภาพด้านความมั่นคง

สำหรับประเด็นแรก สันนิบาตชาติประสบความสำเร็จในการแก้ไขปัญหาด้านสังคมเศรษฐกิจในยุคระหว่างสงคราม เนื่องจากโครงสร้างขององค์การได้รับการออกแบบเพื่อจัดการกับปัญหาเฉพาะด้าน โดยเฉพาะที่กระทำผ่านคณะกรรมการที่เลือกมาจากสภาและสมาชิกสันนิบาตชาติ รวมถึงคณะทำงานด้านสังคมเศรษฐกิจประจำของสำนักงานเลขาธิการใหญ่ ซึ่งทำหน้าที่เสมือนระบบราชการประจำมีเจ้าหน้าที่คอยดูแลประเด็นปัญหาต่างๆ โดยเฉพาะ เช่น แผนกการเงินและเศรษฐกิจ แผนกการเมือง แผนกการดูแลและจัดการกลุ่มน้อย เป็นต้น ความสำเร็จในด้านนี้ของสันนิบาตชาติ ได้แก่ การช่วยเหลือออสเตรเลียจัดการกับปัญหาค่าเงินช่วงทศวรรษ 1920 การดูแลสภาพความเป็นอยู่ของแรงงานทั่วโลก ผ่านองค์การแรงงานระหว่างประเทศ และประสบความสำเร็จอย่างมากในการจำกัดการใช้แรงงานเด็กในหลายประเทศ

จะเห็นได้ว่าประสิทธิภาพของสันนิบาตชาติต่อประเด็นด้านสังคมเศรษฐกิจค่อนข้างประสบความสำเร็จในหลายๆ ประเด็นซึ่งอาจพิเคราะห์ความสำเร็จเหล่านี้ได้ว่าสอดคล้องกับประโยชน์ที่รัฐสมาชิกได้รับ จึงไม่ทำให้เกิดความขัดแย้ง ทำให้รัฐสมาชิกเห็นว่าสมควรให้ความร่วมมือและทำให้สันนิบาตชาติประสบความสำเร็จในการจัดการกับประเด็นปัญหาเหล่านี้

ในการพิจารณาผลลัพธ์อีกด้านหนึ่ง คือประเด็นด้านความมั่นคง สันนิบาตชาติกลับมีผลลัพธ์คละเคล้ากันไป ความสำเร็จที่เกิดขึ้นจากการจัดการปัญหาด้านความมั่นคงนั้น สืบเนื่องจากความสามารถในการจัดการกับปัญหาภายใต้ข้อบังคับของคำประกาศฯ โดยผ่านกลไกที่จัดตั้งขึ้นเพื่อจัดการกับข้อขัดแย้งระหว่างสมาชิก ซึ่งช่วงทศวรรษ 1920 มีตัวอย่างที่สันนิบาตชาติประสบความสำเร็จ เช่น การไกล่เกลี่ยปัญหาระหว่างฟินแลนด์และสวีเดนประเด็นเกาะ Aaland การแก้ไขความขัดแย้งดินแดน Upper Silesia ระหว่างโปแลนด์และเยอรมนี เป็นต้น

บทบาทขององค์การสันนิบาตชาติในช่วงระหว่างสงคราม

ทว่าเมื่อเข้าสู่ทศวรรษ 1930 เหตุการณ์ที่เกิดขึ้นหลายต่อหลายครั้งแสดงให้เห็นถึงความอ่อนแอขององค์การ เพราะความขัดแย้งที่เกิดขึ้นส่วนหนึ่งมีสาเหตุมาจากมหาอำนาจที่เป็นสมาชิกสภาสันนิบาตชาติ (council) อย่างญี่ปุ่น อิตาลีและเยอรมนีเอง ดังตัวอย่าง การรุกรานแมนจูเรีย (1931-1933) อภิสิทธิ (เอธิโอเปียในปัจจุบัน) (1935) และไรน์แลนด์ (1936) ตามลำดับ ซึ่งหลังจากนำประเด็นเหล่านี้เข้าสู่กระบวนการของสันนิบาตชาติประเทศมหาอำนาจที่มีส่วนได้เสียก็ถอนตัวจากองค์การ¹⁷ หลังจากกลางทศวรรษ 1930 สันนิบาตชาติก็หมดความน่าดึงดูด สูญเสียสมาชิก และยุติบทบาทลงในปี 1939 พร้อมกับการอุบัติขึ้นของสงครามโลกครั้งใหม่ และได้ชื่อว่าเป็นองค์การที่ล้มเหลวนับแต่นั้นเป็นต้นมา

อย่างไรก็ตามเมื่อพิจารณาโครงสร้างองค์การและประสิทธิภาพในการจัดการกับปัญหาที่เกิดขึ้น ความล้มเหลวของสันนิบาตชาติส่วนหนึ่งไม่ได้เกิดขึ้นจากโครงสร้างขององค์การและการยอมรับจากสมาชิกเท่านั้น หากยังเป็นผลที่เกิดขึ้นจากการเปลี่ยนแปลงของรากฐานทางความคิดในช่วงระหว่างสงคราม ซึ่งผู้เขียนเห็นว่ามีส่วนสำคัญที่ทำให้องค์การระหว่างประเทศแห่งนี้ประสบปัญหา ดังที่จักได้อภิปรายในหัวข้อถัดไป

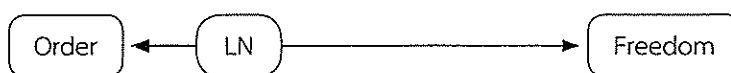
4. สันนิบาตชาติ: รากฐานทางความคิดและนัยยะต่อพัฒนาการของระบบระหว่างประเทศ

“ในระบบระหว่างประเทศมักปรากฏให้เห็นความตึงเครียด (tension) อันยากที่จะหลีกเลี่ยงได้ ระหว่างความต้องการในการสถาปนาระเบียบ (order) และความปรารถนาในการแสวงหาเสรีภาพ (independence) โดยแม้จะเป็นที่ประจักษ์ว่าระเบียบนั้นมีจุดมุ่งหมายสำคัญในการส่งเสริมสันติภาพตลอดจนความเจริญรุ่งเรือง อย่างไรก็ตาม ทุกสิ่งทุกอย่างล้วนมีราคาที่จำเป็นต้องจ่าย และราคาของการได้มาซึ่งระเบียบดังกล่าว คือ การ

¹⁷ ญี่ปุ่นปี 1933 อิตาลีปี 1937 เยอรมนีปี 1933

จำต้องยอมสละเสรีภาพในการแสดงพฤติกรรมที่เคยมีอยู่อย่างเสรีของชุมชนทางการเมืองและตัวผู้ปกครอง โดยความปรารถนาในการสถาปนาระเบียบจะสร้างการควบคุม (constraints) และการยอมรับต่อพันธกรณีของการเป็นสมาชิกในระบบดังกล่าวโดยสมัครใจ ดังปรากฏให้เห็นได้จากแนวคิดทางปรัชญาของฮ็อบส์และนักคิดท่านอื่น...” Adam Watson¹⁸

ข้อเสนอข้างต้นของอดัม วัตสัน (Adam Watson) นักวิชาการความสัมพันธ์ระหว่างประเทศคนสำคัญของสำนักอังกฤษ (English School) มีส่วนสำคัญอย่างยิ่ง ในการสร้างกรอบความคิดเกี่ยวกับความพยายามของประชาคมระหว่างประเทศ ในการสถาปนาองค์การสันนิบาตชาติในช่วงระหว่างสงครามโลกเป็นอย่างดี โดยหากประยุกต์ข้อเสนอเรื่องความต้องการสถาปนาระเบียบและความต้องการอิสรภาพของวัตสัน ผ่านการลากเส้นที่มีหัวลูกศร 2 ด้าน ด้านหนึ่งมีหัวลูกศรชี้ไปทางระเบียบและอีกด้านหนึ่งมีหัวลูกศรชี้ไปทางเสรีภาพ (ดูแผนภาพที่ 1) อาจกล่าวได้ว่าตำแหน่งแห่งที่ขององค์การสันนิบาตชาติในช่วงระยะแรกของการก่อตั้งนั้น สะท้อนให้เห็นการขยับเข้าใกล้การสร้างระเบียบมากกว่าการแสวงหาอิสรภาพของรัฐในระบบระหว่างประเทศ



แผนภาพที่ 1: สถานะขององค์การสันนิบาตชาติภายใต้กรอบแนวคิดเรื่องระเบียบและเสรีภาพ
ที่มา: เรียบเรียงและประยุกต์จากข้อเสนอของอดัม วัตสัน (Adam Watson, 1992: 14)

¹⁸ Adam Watson, *The Evolution of International Society: A Comparative Historical Analysis* (London: Routledge, 1992), 14.

อย่างไรก็ตาม หากพิจารณาจากประวัติศาสตร์ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศในยุคต่างๆ ปฏิเสธได้ยากว่า ความตึงเครียดหรือการคั่งงักกันระหว่างความพยายามในการสร้าง “ระเบียบ” และการแสวงหา “เสรีภาพ” มักปรากฏให้เห็นได้อยู่บ่อยครั้ง¹⁹ โดย “การคั่งงัก” ดังกล่าวก็ปรากฏให้เห็นในองค์การสันนิบาตชาติด้วยเช่นกัน²⁰ อย่างไรก็ตาม เคลลี-เคท เอส. พีซ (Kelly-Kate S. Pease)

¹⁹ ความพยายามของอาณาจักรโรมันอันศักดิ์สิทธิ์ภายใต้พระเจ้าเฟอร์ดินานด์ที่ 2 (Ferdinand II) ซึ่งเล็งเห็นความสำเร็จของการกระชับอำนาจบริเวณคาบสมุทรอิตาลีและต้องการประยุกต์ใช้วิธีทางดังกล่าวเพื่อเพิ่มอำนาจในเชิงพฤตินัยให้แก่ดินแดนซึ่งตนมีอำนาจโดยชอบธรรม (Authority) แต่ยังขาดซึ่งกำลังอำนาจ (Power capability) ในการบริหารจัดการอย่างมีประสิทธิภาพ แต่กระนั้น แรงต้านของรัฐซึ่งไม่ยอมรับการกระชับอำนาจก็ปรากฏให้เห็นได้อย่างชัดเจนดังพิจารณาได้จากความพยายามของพระคาร์ดินัลริเชลียู (Richelieu) อัครมหาเสนาบดีแห่งพระเจ้าหลุยส์ที่ 13 (Louis XIII) (1601-1643) ซึ่งไม่ต้องการให้การกระชับอำนาจของอาณาจักรโรมันฯ ประสบความสำเร็จ ในทางตรงกันข้าม ริเชลียูต้องการให้อาณาจักรโรมันฯ ตกอยู่ในสภาวะอ่อนแอและแตกแยกมากกว่า กล่าวอีกนัยหนึ่ง ความพยายามของริเชลียูสะท้อนความต้องการเสรีภาพในการกำหนดนโยบายต่างประเทศของฝรั่งเศสมากกว่าการสยบยอมต่อกฎเกณฑ์ที่ถูกสถาปนาโดยอาณาจักรโรมันฯ (โปรดดู Henry Kissinger, *Diplomacy* (New York: Simon & Schuster, 1994), pp. 56-77.)

²⁰ ตัวอย่างอันเป็นรูปธรรมที่สะท้อนการไม่ยอมรับระเบียบแบบแผนซึ่งถูกกำหนดโดยมหาอำนาจเดิมคือกรณีของมหาอำนาจใหม่อย่างญี่ปุ่นในช่วงสงครามโลกครั้งที่ 2 โดยพฤติกรรมของญี่ปุ่นในช่วงเวลาดังกล่าวมักถูกพิจารณาว่ามีลักษณะของการท้าทายระเบียบ ระหว่างประเทศที่ถูกสถาปนาโดยมหาอำนาจเดิมตามความแนวทางแบบลัทธิแก้ไข (Revisionism) (โปรดดู Kenneth B. Pyle, “International Order and the Rise of Asia: History and Theory” In Ashley J. Tellis, Travis Tanner and Jessica Keough, eds. *Strategic Asia 2011-12: Asia Responds to Its Rising Powers - China and India* (Seattle: National Bureau of Asian Research, 2011), pp. 54-56.) กล่าวคือญี่ปุ่นต้องการแสวงหาเสรีภาพในการดำเนินนโยบายต่างประเทศที่สามารถอำนวยการประโยชน์ให้แก่ตนได้อย่างเป็นอิสระมากกว่าการอยู่ภายใต้ระเบียบระหว่างประเทศที่ถูกกำหนดโดยสหรัฐฯ หรืออยู่ภายใต้กฎเกณฑ์ขององค์การสหประชาชาติซึ่งแม้จะมีบทบาทในการประณามพฤติกรรมของญี่ปุ่น แต่กระนั้นแนวทางขององค์การสันนิบาตชาติต่อการแก้ไขปัญหารุกรานแมนจูเรียของญี่ปุ่นในช่วงปี 1931-1933 ก็ไม่สามารถโน้มน้าวหรือเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมของญี่ปุ่นได้ ในท้ายที่สุดแล้วญี่ปุ่นตัดสินใจหันหลังให้กับระเบียบระหว่างประเทศและลาออกจากองค์การระหว่างประเทศในปี 1933

ชี้ว่าแนวคิดหรืออุดมการณ์ที่มีอิทธิพลต่อการสถาปนาองค์การสันนิบาตชาติกลับสะท้อนความใหม่ (novel)²¹ และนวัตกรรม (innovative) ซึ่งไม่เคยปรากฏมาก่อนในประวัติศาสตร์ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ²² กล่าวคือแนวคิดของรัฐผู้ก่อตั้งองค์การสันนิบาตชาตินั้นก้าวไปไกลกว่าแนวคิดเรื่องผลประโยชน์แห่งชาติ (raison d'état) ซึ่งเป็นแนวคิดที่ยึดกุมการเมืองระหว่างประเทศมาเป็นระยะเวลาช้านาน โดยการก่อตั้งองค์การสันนิบาตชาติสะท้อนการให้ความสำคัญกับการคิดคำนึงในเชิงระบบ (raison de système) ซึ่งมีหลักคิดสำคัญวางอยู่บนตรรกะที่ว่ารัฐทั้งหลายต่างดำรงอยู่ภายใต้ระบบระหว่างประเทศชุดเดียวกัน หากรัฐต่างๆ ร่วมมือกันเพื่อรักษาระบบดังกล่าวให้มีเสถียรภาพ รัฐทั้งหลายย่อมได้รับผลประโยชน์จากความร่วมมือดังกล่าวเช่นกัน²³

²¹ อาจพิจารณาได้ว่าแท้จริงแล้วองค์การสันนิบาตชาติเกิดขึ้นบนหลักคิดที่เชื่อในความก้าวหน้า กล่าวคือแม้องค์การสันนิบาตชาติจะปรากฏให้เห็นนวัตกรรมและสถาปัตยกรรมทางความคิดใหม่ อาทิ การมีรูปแบบการบริหารจัดการที่มีความสลับซับซ้อน และมีเจ้าหน้าที่ผู้เชี่ยวชาญประจำสำนักงานอย่างไรก็ดี องค์การสันนิบาตชาติก็ได้เกิดขึ้นมาโดยปราศจากความเชื่อมโยงกับความพยายามในการสร้างความร่วมมือระหว่างประเทศที่เคยมีมาในอดีตอย่างระบบคอนเสิร์ตแห่งยุโรป (Concert of Europe) และการประชุมสันติภาพ ณ กรุงเฮก (The Hague Peace Conferences) ซึ่งเป็นจุดเริ่มต้นของศาลอนุญาโตตุลาการถาวร (Permanent Court of Arbitration) ในทางตรงกันข้าม องค์การสันนิบาตชาติสามารถเรียนรู้จากความสำเร็จและความล้มเหลว ตลอดจนสามารถนำเอาแนวคิดดังกล่าวมาต่อยอดและประยุกต์ใช้ได้อย่างประสบความสำเร็จ

²² Kelly- Kate S. Peace, *International organizations: Perspectives on Governance in the Twenty-First Century* (New York: Longman, 2010), p. 17.

²³ คำอธิบายที่สอดคล้องกับแนวคิดข้างต้นยังปรากฏให้เห็นจากข้อเสนอของ Akira Iriye ซึ่งชี้ว่าชาติต่างๆ ตลอดจนประชาชนของรัฐเหล่านั้นต่างตระหนักดีว่าพวกเขาล้วนมีผลประโยชน์และเป้าประสงค์ร่วมกัน โดยผลประโยชน์ร่วมดังกล่าวนี้มิได้ถูกจำกัดเฉพาะแต่ในเขตแดนของประเทศหนึ่ง ในทางตรงกันข้าม การได้มาซึ่งผลประโยชน์ร่วมกันจำเป็นต้องกระทำการผ่านความร่วมมือระหว่างประเทศเป็นสำคัญ (Akira Iriye, *Global Community: The Role of International Organizations in the Making of the Contemporary World* (Berkeley: University of California Press, 2002), pp. 1, 9.)

อนึ่ง เหตุผลสำคัญที่ทำให้รัฐทั้งหลายตระหนักถึงความสำคัญในการร่วมมือกันก่อตั้งองค์การสันนิบาตชาติ ซึ่งมีวัตถุประสงค์หลักในการก่อตั้ง คือการป้องกันสงครามและมุ่งส่งเสริมความร่วมมือระหว่างประเทศ²⁴ มีที่มาจากความสูญเสียจากสงครามโลกครั้งที่หนึ่ง ซึ่งถือเป็นมหาสงคราม อันบรรดารัฐที่เข้าสู่สงครามต่างระดมสรรพกำลังจากทั้งฝ่ายพลเรือนและทหาร ตลอดจนแรงงานในภาคอุตสาหกรรม เพื่อรองรับการเข้าสู่สงคราม (Total Warfare) อย่างแท้จริง²⁵ ผลพวงของความเสียหายจากมหาสงครามก่อให้เกิดการตั้งคำถามเกี่ยวกับสาเหตุของสงคราม ตลอดจนการแสวงหาแนวทางการป้องกันมิให้สงคราม และความขัดแย้งระหว่างประเทศที่มีความสูญเสียร้ายแรงเช่นสงครามโลกครั้งที่หนึ่งอีกครั้ง²⁶

ในห้วงยามของการปราศจากองค์กรกลางอันมีอำนาจการตัดสินใจเหนือรัฐอธิปไตยซึ่งอาจนิยามได้ว่าเป็นสภาวะอนาธิปไตย (Anarchy) โรเบิร์ต แจ็คสัน (Robert Jackson) และจอร์จ โซเรนเซ่น (Georg Sorensen) ได้ให้ทรรศนะอธิบายที่น่าสนใจเกี่ยวกับความพยายามของรัฐประชาชาติในการเปลี่ยนสภาวะอนาธิปไตยในระบบระหว่างประเทศ ที่มีลักษณะเหมือนป่าดิบ (Jungle) ให้กลายเป็นสวนสัตว์ (Zoo) ผ่านการสถาปนาองค์การระหว่างประเทศ เพื่อควบคุมดูแลและค้ำประกันความมั่นคงให้กับรัฐทั้งหลายในระบบระหว่างประเทศ²⁷ โดยความพยายามดังกล่าวของรัฐในระบบระหว่างประเทศนั้น ได้สะท้อนอิทธิพลทางความคิดแบบเสรีนิยม

²⁴ Eduard Benes, "The League of Nations: Successes and Failures" *Foreign Affairs* 11,1 (1932): 66-80.

²⁵ Len Scott, "International history 1900-90" In John Baylis, Steve Smith, and Patricia Owens, eds, *The Globalization of World Politics*, 5th ed. (Oxford: Oxford University Press 2011), p. 53.

²⁶ Robert Jackson and Georg Sorensen, *Introduction to international relations* (Oxford: Oxford University Press, 1999), p. 35.

²⁷ Ibid., p. 38.

(Liberalism)²⁸ ซึ่งพิจารณาธรรมชาติของมนุษย์ในแง่ดีกล่าวคือแนวคิดเสรีนิยมเชื่อว่ามนุษย์แม้จะเป็นสิ่งที่มีชีวิตที่ต้องการแสวงประโยชน์แก่ตนเอง แต่มนุษย์นั้นก็ประกอบไปด้วยเหตุผลซึ่งมีส่วนสำคัญยิ่งในการประกอบการตัดสินใจตลอดจนมีศักยภาพในการพัฒนาตัวเองด้วย ข้อได้เปรียบข้างต้นจึงทำให้แนวคิดเสรีนิยมเชื่อว่ามนุษย์จะสามารถแสวงหาวิถีทางในการประสานผลประโยชน์ (harmony of interests) เพื่อแก้ไขปัญหาความขัดแย้งระหว่างกันโดยสันติวิธี²⁹ แจ็คสันและโซเรนเซน ชี้ว่าหากมนุษย์ประยุกต์เอาความสามารถดังกล่าวเพื่อใช้ในการเมืองระหว่างประเทศ มนุษย์จะสามารถก่อตั้งองค์การระหว่างประเทศซึ่งสามารถเอื้ออำนวยประโยชน์แก่รัฐและประชาชนทั้งหลายได้³⁰

หากกล่าวอย่างเฉพาะเจาะจงแล้ว กระแสธารทางความคิดในสำนักเสรีนิยมที่เปรียบเสมือนเป็นจิตวิญญาณในการก่อตั้งองค์การสันนิบาตชาติ ก็คือแนวคิดของนักปรัชญาชาวเยอรมันคนสำคัญอย่างอิมมานูเอล คานต์³¹ (Immanuel Kant) (1724-1804) ซึ่งมีจุดยืนที่ชัดเจนในการต่อต้านการทำสงคราม ตลอดจนสนับสนุนให้รัฐทั้งหลายใช้รูปแบบการปกครองแบบสาธารณรัฐประชาธิปไตย

²⁸ โอลิเวอร์ แด็ดดอว์ (Oliver Daddow) เสนอว่าแท้จริงแล้วแนวคิดเสรีนิยมมิได้เกิดขึ้น ในช่วงการก่อตั้งสหประชาชาติความสัมพันธ์ระหว่างประเทศในปี 1919 ในทางตรงกันข้ามแนวคิดเสรีนิยมนั้นมีรากฐานทางความคิดจากนักปรัชญาคนสำคัญในอดีต อาทิ อีราสมุส (Erasmus) (1466-1536) ฮูโก โกรเทียส (Hugo Grotius) (1589-1635) อิมมานูเอล คานต์ (Immanuel Kant) (1724-1804) และเจเรมี เบนแธม (Jeremy Bentham) (1748-1832) (โปรดดู Daddow, *International Relations Theory*, p. 85.)

²⁹ Andrew Heywood, *Global politics*, p. 56.

³⁰ Jackson and Sorensen, *Introduction to international relations*, p. 39.

³¹ อิมมานูเอล คานต์ นักปรัชญาชาวเยอรมันผู้เขียนงานชิ้นสำคัญ อาทิ *Critique of Pure Reason* (1781) และ *Perpetual Peace: A Philosophical Sketch* (1795) โดยงานของคานต์มักถูกพิจารณาว่าเป็นงานที่สะท้อนจิตวิญญาณแบบสาธารณรัฐนิยม ตลอดจนแนวคิดที่ว่ารัฐที่เป็นประชาธิปไตยจะไม่ทำสงครามระหว่างกันหรือ Democratic Peace (โปรดดู James A. Yunker, *The Idea of World Government: From Ancient Times to the Twenty-First Century* (London: Routledge, 2011), p. 42.)

(democratic republic) และร่วมมือกันจัดตั้งองค์การทางการเมือง ที่มีลักษณะถาวรซึ่งมีอำนาจและบทบาทเหนือกว่ารัฐชาติ (higher form of permanent political organization)³² โดยบุคคลที่มีส่วนสำคัญยิ่งในการผลักดันให้อุดมการณ์ของคานต์ปรากฏเป็นรูปธรรมก็คือประธานาธิบดีวูดโรว์ วิลสัน (Woodrow Wilson) (1856-1924) ผู้ที่ได้รับการขนานนามว่าเป็นบิดาขององค์การสันนิบาตชาตินั่นเอง³³

ในปี 1918 ประธานาธิบดีวิลสันเสนอหลัก 14 ประการ³⁴ ต่อสภาครองเกรส³⁵ โดยวิลสันกล่าวว่าเขาต้องการที่จะสร้างโลกที่มีทั้งความเหมาะสมและความปลอดภัยต่ออุดมการณ์ประชาธิปไตย นอกจากนี้วิลสันยังมีเป้าประสงค์สำคัญที่จะทำให้องค์การสันนิบาตชาติ สามารถค้ำประกันอิสรภาพทางการเมืองตลอดจนช่วยรักษาไว้ ซึ่งอำนาจอธิปไตยและบูรณภาพเขตแดนของทั้งมหาอำนาจและบรรดารัฐขนาดเล็กได้อย่างเท่าเทียมกัน³⁶ อย่างไรก็ตาม วิลสันก็ต้องเผชิญกับกระแสชาตินิยมในสหรัฐฯ ภายใต้การนำของเฮนรี คาบ็อท ลอดจ์³⁷ (Henry Cabot

³² Yunker, *The Idea of World Government: From Ancient Times to the Twenty-First Century*, p. 25, 28, 42.

³³ Mazower, *Governing the World: the History of an Idea*, p. 118.

³⁴ สารสำคัญของหลัก 14 ประการคือ การยกเลิกการทำสนธิสัญญาลับ (Secret diplomacy) การสนับสนุนการค้าเสรี ส่งเสริมเสรีภาพในการเดินเรืออย่างเสรี (Freedom of navigation) การยกเลิกกำแพงภาษี, การลดอาวุธ และการกำหนดการปกครองตนเอง (Self-Determination)

³⁵ Daddow, *International Relations Theory*, p. 88.

³⁶ Ibid.

³⁷ นอกเหนือจากความไม่ลงรอยกันระหว่างวิลสันและลอร์ดจ์เกี่ยวกับการก่อตั้งองค์การสันนิบาตชาติยังปรากฏให้เห็นความคิดเห็นที่แตกต่างกันของผู้กำหนดนโยบายของรัฐมหาอำนาจต่อการกำหนดอำนาจและบทบาทขององค์การสันนิบาตชาติ โดยเฉพาะอย่างยิ่งข้อเสนอของรัฐมนตรีต่างประเทศฝรั่งเศส จอร์จ เคลมองโซ (Georges Clemenceau) (1841-1929) ซึ่งต้องการให้องค์การสันนิบาตชาติมีกองกำลังเป็นของตนเอง และยืนยันจุดยืนที่สำคัญคือการปฏิเสธบทบาทของเยอรมนีในองค์การสันนิบาตชาติ ในขณะที่เดวิด ลอยด์ จอร์จ (David Lloyd George) (1863-1945) กลับยืนยันจุดยืนของอังกฤษว่าต้องการให้องค์การสันนิบาตชาติเป็นองค์การที่รัฐสมาชิกจะปรึกษาหารือกันในช่วงที่เกิดวิกฤตการณ์

Lodge) (1850-1924) สมาชิกวุฒิสภาจากพรรครีพับลิกัน ผู้เป็นแกนนำสำคัญในการต่อต้านการให้สัตยาบันสนธิสัญญาแวร์ซาย (Versailles Treaty 1919)³⁸ โดยตลอดทำให้เหตุผลว่าการให้สัตยาบันในสนธิสัญญาดังกล่าวจะเป็นการจำกัดและลดทอนอำนาจอธิปไตยของสหรัฐฯ³⁹ โอลิเวอร์ แด็ดดอว์ (Oliver Daddow) ชี้ว่าการที่สหรัฐฯ ซึ่งแท้ที่จริงแล้วถือเป็นรัฐมหาอำนาจที่มีส่วนผลักดันและทำให้องค์การสันนิบาตชาติถือกำเนิดขึ้นกลับปฏิเสธที่จะให้สัตยาบัน ถือเป็นตลกร้าย (Irony) ที่ส่งผลกระทบต่อสถานะและความเข้มแข็งขององค์การสันนิบาตชาติ ทำให้ท้ายที่สุดแล้วองค์การสันนิบาตชาติก็มีสถานะไม่ต่างอะไรกับสถานที่ในการเจรจาหารือที่มีได้นัยสำคัญในการกำหนดนโยบาย (talking shop) โดยเฉพาะอย่างยิ่งในห้วงยามที่ต้องเผชิญกับความท้าทายจากวิกฤตการณ์ระหว่างประเทศ⁴⁰

แม้จะเป็นที่ประจักษ์ถึงขีดความสามารถอันจำกัดขององค์การสันนิบาตชาติ กระนั้นอุดมการณ์เสรีนิยมก็ยังคงทำหน้าที่สำคัญในการเสาะแสวงหาหนทางในการป้องกัน มิให้มหาสงครามอย่างสงครามโลกครั้งที่หนึ่งเกิดขึ้นอีกครั้ง

³⁸ สนธิสัญญาแวร์ซายหรือสนธิสัญญาสันติภาพปารีส (Paris Peace Conference) ซึ่งลงนามในวันที่ 28 มิถุนายน 1919 ถือเป็นสัญลักษณ์ของการสิ้นสุดสงครามโลกครั้งที่ 1 โดยสนธิสัญญาดังกล่าวมีผลให้เยอรมันจำต้องยอมรับผิดในฐานะผู้ก่อสงคราม กำหนดเขตแดนของเยอรมนีใหม่ ตลอดจนบังคับให้เยอรมนีจำต้องชดเชยค่าปฏิกรรมสงครามและลดขีดความสามารถทางทหารของกองทัพเยอรมัน (D'Anieri 2010, 40) นอกจากนี้สนธิสัญญาแวร์ซายยังผนวกเอากติกาขององค์การสันนิบาตชาติ (The Covenant of the League of Nations) เข้าไว้เป็นส่วนหนึ่งของรายละเอียดในสนธิสัญญาซึ่งส่งผลให้องค์การสันนิบาตชาติถือกำเนิดขึ้นอย่างเป็นทางการ ณ วันที่ 10 มกราคม 1920 เมื่อรัฐสมาชิกในองค์การสันนิบาตชาติต่างให้สัตยาบันยอมรับสนธิสัญญาดังกล่าวเป็นที่เรียบร้อยแล้ว (โปรดดูลำดับเหตุการณ์สำคัญของการสถาปนาองค์การสันนิบาตชาติใน E. H. Carr, *The Twenty Years' Crisis 1919-1939: An Introduction to the Study of International Relations*, pp. xciv-c.)

³⁹ โปรดดู สมพงษ์ ชูมาก, *องค์การระหว่างประเทศ: สันนิบาตชาติและสหประชาชาติ* (กรุงเทพฯ: เคล็ดไทย, 2525), หน้า 18. และ Mazower, *Governing the World: the History of an Idea*, p. 120.

⁴⁰ Daddow, *International Relations Theory*, p. 90.

อาจกล่าวได้ว่าในทัศนะของสำนักคิดเสรีนิยม สงครามโลกครั้งที่หนึ่งอุบัติขึ้น เพราะความเห็นแก่ตัว และการขาดวิสัยทัศน์ในการพิจารณาสถานการณ์ อย่างมีประสิทธิภาพของผู้นำเผด็จการ ในประเทศที่ปราศจากสถาบันที่เป็น ประชาธิปไตย ที่คอยควบคุมและป้องกันการตัดสินใจที่ผิดพลาดดังกล่าว แนวคิด เสรีนิยมเห็นว่า การป้องกันสงครามและความขัดแย้งระหว่างประเทศจะประสบความสำเร็จผ่านการปฏิรูป 2 ระดับ ได้แก่ การปฏิรูประดับภายในรัฐและการปฏิรูป ระดับระหว่างประเทศ⁴¹ สำหรับระดับภายในรัฐ สิ่งที่สำคัญที่สุดคือการ สนับสนุนให้รัฐในระบบระหว่างประเทศ ใช้ระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย ซึ่งแนวคิดเสรีนิยมเชื่อมั่นว่าจะเป็นการป้องกันมิให้เกิดสงครามระหว่างประเทศ เพราะเชื่อมั่นในหลักการที่ว่ารัฐที่เป็นประชาธิปไตยจะไม่ทำสงครามระหว่างกัน (Democratic Peace) โดยคริส บราวน์ (Chris Brown) และเคิร์สเทน อินท์ลีย์ (Kirsten Ainley) ชี้ว่าหากพิจารณาตามหลักคิดแบบเสรีนิยม มนุษย์เป็นสิ่งมีชีวิต ที่ไม่ชอบทำสงคราม แต่สงครามเกิดขึ้นจากความต้องการของผู้นำที่นิยมในระบอบ เผด็จการ/ระบอบทหาร ซึ่งไม่เปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถตรวจสอบหรือคัดค้าน การบริหารประเทศของรัฐบาลได้เหมือนกับรัฐที่ปกครองด้วยระบอบประชาธิปไตย การแก้ปัญหาภายในรัฐจึงต้องกระทำผ่านการสนับสนุนการปกครองในระบอบ ประชาธิปไตยเป็นสำคัญ⁴²

ในขณะที่การปฏิรูปในระดับระหว่างประเทศ สิ่งที่เขาตกทอดไปในระบบ ระหว่างประเทศในช่วงสงครามโลกคือ กลไกระงับข้อพิพาทระหว่างประเทศ โดยรัฐประชาชาติซึ่งเผชิญกับประสบการณ์อันเลวร้ายจากสงครามโลกครั้งที่หนึ่ง ต่างตระหนักถึงการแสวงหากลไกในการจัดระเบียบการเมืองระหว่างประเทศ แทนที่ระบบดุลแห่งอำนาจ (Balance of Power) ภายใต้ระบบคอนเสิร์ตแห่งยุโรป

⁴¹ โปรดดู Chris Brown and Kirsten Ainley, *Understanding International Relations* (New York: Palgrave Macmillan, 2005), pp. 20-24.

⁴² Ibid., p. 21.

(Concert of Europe)⁴³ ซึ่งมีความล้าสมัย และไม่สามารถยับยั้งสงครามและความขัดแย้งระหว่างประเทศได้อีกต่อไป โดยแนวคิดหนึ่งซึ่งก้าวขึ้นมาแทนแนวคิดเรื่องดุลแห่งอำนาจ คือแนวคิดเรื่องระบบความมั่นคงร่วมกัน (Collective Security)⁴⁴

โจเซฟ เอส ไนย์ (Joseph S. Nye) ชี้ว่าแนวคิดเสรีนิยมพิจารณาการใช้นโยบายดุลแห่งอำนาจว่าเป็นนโยบายที่ไร้ศีลธรรม (immoral) โดยไนย์หยิบยกคำกล่าวของวิลสันที่ระบุว่า ระบบดุลแห่งอำนาจนั้นเปรียบเสมือนปิศาจร้ายที่บ่อนทำลายประชาธิปไตย ตลอดจนหลักการกำหนดการปกครองตนเองของแต่ละชาติ (national self-determination) อีกทั้งยังเป็นระบบที่ล้าสมัยและไม่ควรปรากฏในการเมืองระหว่างประเทศในอนาคตอีกต่อไป⁴⁵ ด้านบราวน์ และอินท์ลีย์ เสนอว่าระบบดุลแห่งอำนาจมีพื้นฐานอยู่บนข้อตกลงลับที่สร้างพันธมิตรในการให้ความช่วยเหลือแก่รัฐที่เป็นคู่สัญญาของตน ซึ่งเป็นที่ประจักษ์ว่าประธานาธิบดีวิลสันต้องการเปลี่ยนแปลงระบบระหว่างประเทศ จากที่มีระบบดุลแห่งอำนาจ

⁴³ ระบบคอนเสิร์ตแห่งยุโรปหรือระบบคอนเกรส (Congress System) ถูกสถาปนาขึ้นในยุคหลังสงครามโปเลียน (1814) โดยบรรดารัฐมหาอำนาจรัฐมหาอำนาจ 5 ชาติได้แก่ อังกฤษ รัสเซีย ออสเตรีย ปรัสเซียและฝรั่งเศส โดยจุดมุ่งหมายที่สำคัญของระบบคอนเสิร์ตแห่งยุโรปคือการป้องกันมิให้มหาอำนาจใดก้าวขึ้นมาท้าทายอำนาจและครอบครองยุโรปได้อย่างเบ็ดเสร็จเด็ดขาดแต่เพียงชาติเดียวดังที่ปรากฏให้เห็นในสมัยจักรพรรดินโปเลียน โบนาปาร์ต (Napoléon Bonaparte) นอกจากนี้ระบบคอนเสิร์ตแห่งยุโรปยังถูกออกแบบมาเพื่อสร้างช่องทางหรือเวทีในการปรึกษาหารือให้บรรดารัฐมหาอำนาจได้เจรจากันอย่างสม่ำเสมอ โดยหลักคิดที่ยึดโยงให้ระบบคอนเสิร์ตแห่งยุโรปดำรงอยู่ได้คือความหวาดกลัวการปฏิวัติอันเปรียบเสมือนเป็นภัยคุกคามร่วมกันของรัฐสมบูรณาญาสิทธิราชย์ในยุโรปในขณะนั้น (โปรดดู Kissinger, *Diplomacy*, pp. 78-102. และบรรพต กำเนิดศิริ, *ประวัติศาสตร์การทูตตั้งแต่การประชุมที่กรุงเวียนนา ค.ศ. 1815 จนถึงจุดเริ่มต้นของสงครามเย็นปี ค.ศ. 1947* (กรุงเทพฯ: โครงการตำราและสิ่งพิมพ์ คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2553), หน้า 33-66.)

⁴⁴ ขจิต จิตตเสวี, *องค์การระหว่างประเทศ* (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2552), หน้า 139.

⁴⁵ Joseph S. Nye, *Understanding International Conflicts: An Introduction to Theory and History* (New York: Longman, 2000), p. 82.

ไปสู่ระบบความมั่นคงร่วมกัน⁴⁶ ซึ่งเป็นหลักการที่วางอยู่บนแนวคิดที่สำคัญคือ “หนึ่งเดียวเพื่อทั้งหมดและทั้งหมดเพื่อหนึ่งเดียว” (“one for all and all for one”) กล่าวคือรัฐสมาชิกแต่ละรัฐจะค้ำประกันความมั่นคงของบรรดารัฐสมาชิกทั้งหมด เพราะฉะนั้นจึงไม่มีความจำเป็นที่รัฐทั้งหลายจะต้องให้ความสำคัญกับพันธมิตรทางทหาร (military alliance) หรือระบบดุลแห่งอำนาจอีกต่อไป⁴⁷

แม้จะปรากฏให้เห็นความพยายามของแนวคิดเสรีนิยมในการป้องกันสงคราม และรักษาสันติภาพผ่านการก่อตั้งองค์การสันนิบาตชาติ อย่างไรก็ตาม องค์การสันนิบาตชาติกลับล้มเหลวอย่างสิ้นเชิงในการป้องกันการรับมือกับนโยบายที่มุ่งขยายดินแดน และรุกรานประเทศเพื่อนบ้านของรัฐบาลอำนาจใหม่อย่างเยอรมนี ญี่ปุ่น และอิตาลี⁴⁸ ความไร้ประสิทธิภาพในการจัดระเบียบระหว่างประเทศตามแนวทางแบบเสรีนิยม ส่งผลให้เกิดการตั้งคำถามที่สำคัญประการหนึ่งคือ แนวทางแบบเสรีนิยมเป็นวิถีทางถูกต้องและมีประสิทธิภาพมากน้อยเพียงใด

⁴⁶ อย่างไรก็ตาม โนย์ชี้ว่าทั้งระบบดุลแห่งอำนาจและระบบความมั่นคงร่วมกันก็ปรากฏให้เห็นทั้งความเหมือนและความต่างที่สำคัญ ในแง่ของความเหมือน ทั้งสองระบบมองว่ารัฐทั้งหลายต่างพยายามป้องปรามการรุกรานผ่านการสร้างและพัฒนาระบบพันธมิตร (Coalition) ที่มีประสิทธิภาพ โดยหากการป้องปรามล้มเหลวการใช้กำลังก็เป็นวิถีทางที่ทั้งสองระบบจะเลือกใช้ อย่างไรก็ตาม ทั้งสองระบบก็มีความแตกต่างที่สำคัญ 3 ประการ 1) ในขณะที่ระบบดุลแห่งอำนาจให้ความสำคัญกับขีดความสามารถ (capacity) แต่ระบบความมั่นคงร่วมกันจะพิจารณานโยบายที่ลักษณะรุกราน (aggressive policy) เป็นสำคัญ 2) ภายใต้ระบบดุลแห่งอำนาจระบบพันธมิตรจะถูกสถาปนาขึ้นก่อนล่วงหน้า ซึ่งตรงกันข้ามกับระบบความมั่นคงร่วมกันที่จะไม่มีการสถาปนาระบบพันธมิตรขึ้นก่อนล่วงหน้า เพราะไม่รู้ว่ารัฐใดจะมีพฤติกรรมคุกคามรัฐอื่น 3) ระบบความมั่นคงร่วมกันถูกออกแบบมาเพื่อใช้ในระดับสากล และยังเป็นระบบที่ไม่เอื้ออำนวยหากมีรัฐที่เป็นผู้โดยสารฟรี (free rider) หรือมีความเป็นกลางมากจนเกินไป เพราะจะส่งผลให้ระบบพันธมิตรมีความอ่อนแอและไม่สามารถจัดการกับรัฐที่มีพฤติกรรมคุกคามได้ (Nye, *Understanding International Conflicts: An Introduction to Theory and History*, p. 83.)

⁴⁷ Brown and Ainley, *Understanding International Relations*, p. 22.

⁴⁸ Jackson and Sorensen, *Introduction to international relations*, p. 39.

โดยแนวคิดที่มีก้าวขึ้นมาเป็นบทบาทต่อทั้งตัวผู้กำหนดนโยบาย ตลอดจนผู้ศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศก็คือ แนวคิดสังคมนิยม (Realism)

แนวคิดสังคมนิยมวิพากษ์วิจารณ์ข้อเสนอแนวคิดเสรีนิยม ว่าเป็นแนวคิดประเภทอุดมคตินิยม (Utopianism) เข้าใจธรรมชาติของการเมืองระหว่างประเทศผิดพลาด และจำเป็นต้องรับผิดชอบต่อการเกิดสงครามโลกครั้งที่สอง⁴⁹ นักคิดในสำนักสังคมนิยมเสนอว่า แท้จริงแล้วพฤติกรรมของรัฐในการเมืองระหว่างประเทศคือภาพสะท้อนของความเห็นแก่ตัวและความกระหายในอำนาจของมนุษย์⁵⁰ ยิ่งไปกว่านั้นเมื่อรัฐต้องปฏิสัมพันธ์กันภายใต้สภาวะอนาธิปไตย การเมืองระหว่างประเทศจึงวางอยู่บนพื้นฐานที่รัฐทั้งหลายต้องช่วยเหลือตัวเองเพื่อรักษาไว้ซึ่งความมั่นคงปลอดภัยและผลประโยชน์ของตนเป็นสำคัญ

อี. เอช. คาร์ (E. H. Carr)⁵¹ (1892-1982) นักสังคมนิยมคนสำคัญเชื่อว่า แท้จริงแล้วการเมืองระหว่างประเทศดำเนินอยู่บนความขัดแย้งมากกว่าความร่วมมือ⁵² ในทัศนะของคาร์รากเหง้าของปัญหาความขัดแย้งระหว่างประเทศมีที่มาจาก

⁴⁹ Scott Burchill and Andrew Linklater. "Introduction" In Scott Burchill et al., eds. *Theories of International Relations* (New York: Palgrave Macmillan, 2009), p. 1.

⁵⁰ Heywood, *Global politics*, pp. 54-55.

⁵¹ อี. เอช. คาร์เป็นอดีตนักการทูตชาวอังกฤษผู้ตัดสินใจลาออกจากตำแหน่งและหันมาประกอบอาชีพนักวิชาการอย่างเต็มตัวในปี 1936 โดยคาร์ได้เข้ารับตำแหน่ง Woodrow Wilson Professor of International Politics ณ มหาวิทยาลัยอเบอร์ริสต์วิธ (Aberystwyth University) แห่งแคว้นเวลส์ ประเทศสหราชอาณาจักรอย่างไรก็ดี การเข้ารับตำแหน่งของคาร์ก็ตามมาซึ่งเสียงวิพากษ์วิจารณ์ว่าเขาดูไม่เหมาะสมกับตำแหน่งดังกล่าวเพราะคาร์ได้วิพากษ์วิจารณ์แนวทางนโยบายของประธานาธิบดีวิลสัน ตลอดจนการทำงานขององค์กรสันนิบาตชาติอยู่บ่อยครั้ง (โปรดดู Michael Cox, "Introduction" in E. H. Carr, eds., *The Twenty Years' Crisis 1919-1939: An Introduction to the Study of International Relations*, pp. ix-xiv.)

⁵² Jackson and Sorensen, *Introduction to international relations*, pp. 41-42.

ความแตกต่างระหว่างรัฐที่มี (Haves) และรัฐที่ไม่มี (Haves not)⁵³ เป็นสำคัญ โดยเป็นไปได้ยากที่รัฐที่ไม่มีจะยอมรับกับสภาพการณ์ดังกล่าว โดยไม่พยายามที่จะเปลี่ยนแปลงหรือแสวงหาสถานะที่ดีกว่า⁵⁴

คาร์เรียกช่วงเวลาก่อนเป็นช่วงรอยต่อระหว่างสงครามโลกครั้งที่หนึ่ง (1914-1919) กับสงครามโลกครั้งที่สอง (1939-1945) ว่าเป็นช่วง “20 ปี แห่งวิกฤตการณ์” (“Twenty Years’ Crisis”) แม้ช่วงเวลาดังกล่าวจะปรากฏให้เห็นความพยายามในการไกล่เกลี่ยและระงับข้อพิพาทระหว่างประเทศผ่านองค์การสันนิบาตชาติ อย่างไรก็ตาม ในห้วงยามที่ภูมิภาคยุโรปว่างเว้นจากสงครามใหญ่ ความอยุติธรรมของสนธิสัญญาแวร์ซายส์ ซึ่งเปรียบเสมือนเมล็ดพันธุ์แห่งสงครามโลกครั้งที่สอง ได้ถูกเพาะหว่านเอาไว้เป็นที่เรียบร้อยแล้ว⁵⁵ คาร์ชี้ต่อไปว่าการสถาปนาองค์การสันนิบาตชาติในช่วง “20 ปี แห่งวิกฤตการณ์” แท้จริงแล้วเป็นเพียงความพยายามของรัฐมหาอำนาจ ที่จะคงไว้ซึ่งสถานะเดิมที่ตนเองได้เปรียบในฐานะผู้ชนะสงคราม⁵⁶ เป็นที่ประจักษ์ว่าคาร์ไม่เห็นด้วยกับแนวคิดเสรีนิยม หรือหากกล่าวอย่างเฉพาะเจาะจงแล้ว คาร์ไม่เห็นด้วยกับแนวทางของวิลสัน ซึ่งคาร์พิจารณาว่า

⁵³ รากฐานของปรัชญาทางความคิดที่มีผลต่อคาร์คือแนวคิดแบบมาร์กซิสม์ (Marxism) ดังปรากฏให้เห็นได้จากแนวคิดเรื่องรัฐที่มีดินแดนอาณานิคมและรัฐที่ไม่มี นอกจากนี้คาร์ยังให้ความสนใจและผลิตผลงานหลายชิ้นที่เกี่ยวข้องกับโลกคอมมิวนิสต์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับนโยบายต่างประเทศสหภาพโซเวียต ประวัติศาสตร์รัสเซีย ตลอดจนความคิดของปัญญาชนฝ่ายซ้ายที่สำคัญ อาทิ คาร์ล มาร์กซ์ (Karl Marx) (1818-1883), ฟรีดริช เองเงิลส์ (Friedrich Engels) (1820-1877), ฟิโอดอร์ ดอสโตเยฟสกี (Fyodor Dostoyevsky) (1821-1881) และมิกฮาอิล บาคูนิน (Mikhail Bakunin) (1814-1876) โปรดดู Carr, *The Twenty Years’ Crisis 1919-1939: An Introduction to the Study of International Relations*.

⁵⁴ Brown and Ainley, *Understanding International Relations*, pp. 26-27.

⁵⁵ Cox, “Introduction” In E. H. Carr, eds., *The Twenty Years’ Crisis 1919-1939: An Introduction to the Study of International Relations*, p. xv.

⁵⁶ Brown and Ainley, *Understanding International Relations*, p. 27.

เป็นแนวทางที่มีภาพลักษณ์สูงส่งและเพียบพร้อมไปด้วยศีลธรรม แต่แท้จริงแล้ว เป็นเพียงฉากหน้าอันสวยงามที่สหรัฐฯ ใช้เพื่อขยายอิทธิพลของตนเอง⁵⁷ นอกจากนี้ แม้คาร์ซึ่งเป็นมาร์กซิสต์จะไม่ได้เห็นด้วยแนวคิดแบบจักรวรรดินิยม กระนั้นคาร์ ก็ยังแสดงความไม่เห็นด้วยเกี่ยวกับสิทธิในการกำหนดการปกครองตนเองของแต่ละชาติ (The right of national self-determination) ซึ่งเป็นหลักการที่สำคัญของหลักการ 14 ประการของวิลสัน เพราะในทางปฏิบัติการบีบบังคับดินแดนในอาณานิคมให้เป็นอิสระกลับสร้างปัญหาที่สำคัญ และบั่นทอนเสถียรภาพของการเมืองระหว่างประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งบริเวณยุโรปตะวันออก⁵⁸

ตามทัศนะของคาร์ นอกเหนือจากการไม่เข้าร่วมในองค์การสันนิบาตชาติของมหาอำนาจอย่างสหรัฐฯ จุดอ่อนที่สำคัญประการหนึ่งขององค์การสันนิบาตชาติ คือมาตรการการคว่ำบาตรทางเศรษฐกิจ (economic sanction) โดยปัญหาของการปรับใช้มาตรการคว่ำบาตรขององค์การสันนิบาตชาติ ปรากฏให้เห็นอย่างเป็นรูปธรรมเมื่อองค์การสันนิบาตชาติประสบความล้มเหลวในการใช้มาตรการดังกล่าวเพื่อตอบโต้พฤติกรรมที่รุกรานของญี่ปุ่นในเอเชีย คาร์ตั้งข้อสังเกตที่น่าสนใจว่า หากองค์การสันนิบาตชาติปราศจากกองกำลังนานาชาติ การขู่จะใช้มาตรการทางเศรษฐกิจต่อรัฐที่ไม่เคารพต่อระเบียบขององค์การสันนิบาตชาติก็จะดำเนินไปโดยไร้ประสิทธิภาพ แนวคิดของคาร์ยังสอดคล้องกับเลอง บูซัว (Leon Bourgeois) (1851-1925) นายกรัฐมนตรีของฝรั่งเศส ผู้เสนอว่าหากปราศจากกองทัพนานาชาติ องค์การสันนิบาตชาติจะเป็นเพียงแต่แนวคิดทางปรัชญาซึ่งไม่มีอำนาจในทางปฏิบัติ⁵⁹

แม้จะเป็นที่ประจักษ์ว่าพลังในการอธิบายสภาพการเมืองระหว่างประเทศที่วางอยู่บนพื้นฐานของอำนาจและผลประโยชน์ของแนวคิดลัทธินิยมได้รับชัยชนะ

⁵⁷ Cox, "Introduction" In E. H. Carr, eds., *The Twenty Years' Crisis 1919-1939: An Introduction to the Study of International Relations*, pp. xvi-xvii.

⁵⁸ Ibid., p. xvii.

⁵⁹ สมพงษ์ ชูมาก, *องค์การระหว่างประเทศ: สันนิบาตชาติและสหประชาชาติ*, หน้า 18.

เหนือแนวคิดเสรีนิยม และกลายเป็นแนวคิดอันทรงพลังที่ยึดกุมการศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ นับตั้งแต่ยุคหลังสงครามโลกครั้งที่สองเป็นต้นมา⁶⁰ แต่อุดมการณ์และจิตวิญญาณแบบเสรีนิยมในการสถาปนาองค์การระหว่างประเทศเพื่อป้องกันสงครามและรักษาระเบียบระหว่างประเทศก็ยังเป็นมรดกทางความคิดที่ได้รับการส่งต่อไปยังองค์การสหประชาชาติต่อไป

5. บทสรุป

บทความนี้พบว่าสันนิบาตชาติมีฐานะเป็นตัวแสดงสำคัญ ที่ก่อรูปเป็นพิมพ์เขียวให้กับองค์การระหว่างประเทศยุคใหม่อย่างสหประชาชาติและองค์การระหว่างประเทศด้านต่างๆ รวมถึงเป็นความสำเร็จอย่างเป็นรูปธรรมของการใช้แนวคิดแบบเสรีนิยม ผลักดันให้หลายรัฐหันมาใช้เวทีระหว่างประเทศในการแก้ไขปัญหาความขัดแย้ง ซึ่งอาจตั้งคำถามต่อไปได้ว่าหากปราศจากสันนิบาตชาติแล้วระบบระหว่างประเทศหลังสงครามโลกครั้งที่หนึ่งและสองจะเป็นเช่นใด สภาพความขัดแย้งที่เกิดขึ้นจะเป็นดังความสัมพันธ์ระหว่างประเทศของยุโรปช่วงปลายศตวรรษที่ 19 หรือไม่ ด้วยเหตุนี้สันนิบาตชาติจึงไม่เพียงมีบทบาทสำคัญต่อพัฒนาการระหว่างประเทศในยุคถัดมาเท่านั้น หากยังทำให้เห็นการปะทะกันทางความคิดของนักคิดทางความสัมพันธ์ระหว่างประเทศในช่วงตั้งไข่ของภาควิชาอีกด้วย การศึกษาบทบาทของสันนิบาตชาติ จึงทำให้ผู้ศึกษาเห็นประวัติศาสตร์ทั้งเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นในช่วงระหว่างสงคราม และประวัติศาสตร์ทางความคิดของนักคิดที่วิวาทะกันว่าด้วยหนทางที่จะอธิบายปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นในโลก และแสวงหาสันติภาพบนพื้นฐานของระบบระหว่างประเทศที่เป็นอยู่ ณ ช่วงเวลานั้น

⁶⁰ อาจกล่าวได้ว่าการขับเคลื่อนระหว่างแนวคิดเสรีนิยมและสังคมนิยมหรือที่รู้จักกันในชื่อวิวาทะครั้งยิ่งใหญ่ครั้งแรก (Great Debate I) (โปรดดูเกี่ยวกับวิวาทะที่สำคัญใน Daddow, *International Relations Theory: The Essentials*, 2nd ed. (London: SAGE, 2013), pp. 70-71.) มีความสำคัญต่อพัฒนาการของสาขาวิชาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ตลอดจนมีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายต่างประเทศของบรรดารัฐมหาอำนาจในช่วงระหว่างสงครามโลก

