

กองกำลังรักษาสันติภาพสหประชาชาติ

นายฮาเวีย เปเรซ เดอ คูเอลลาร์ (Javier Perez de Cuellar) เลขาธิการสหประชาชาติได้กล่าวถึงความจำเป็นของกองกำลังรักษาสันติภาพไว้ว่า "สภาพของสงครามเย็นที่ผ่านมา ทำให้สหประชาชาติประสบความสำเร็จในการระงับความขัดแย้งระหว่างประเทศ อย่างไรก็ตามเราก็ได้มีความพยายามแสวงหามาตรการใหม่ ๆ เพื่อให้สหประชาชาติปฏิบัติงานต่อไป แทนที่จะปล่อยให้สภาพของสงครามเย็นมาจากัดขอบเขตของสหประชาชาติทั้งหมด และในการนี้แนวความคิดการรักษาสันติภาพเพื่อหยุดยั้งการเป็นปรปักษ์ในระดับภูมิภาคได้เกิดขึ้น ซึ่ง เปรียบเสมือน เป็น เทคนิคการควบคุมความขัดแย้ง . . . ในอีกทางหนึ่งถือว่าเป็นสิ่งประดิษฐ์ที่สร้างสรรค์มากที่สุดอันหนึ่ง สำหรับด้านกิจการระหว่างประเทศในยุคของเรา"¹

การ เสนอรายละเอียด เกี่ยวกับกองกำลังรักษาสันติภาพของสหประชาชาติในประเด็นต่าง ๆ ทั้งหมดในบทนี้ เพื่อ เป็นการปูพื้นฐานสำหรับอธิบายการปฏิบัติการของUNAVEM และ UNTAG ในบทต่อไป

1. สภาพการเมืองระหว่างประเทศ

อาจกล่าวได้ว่าสภาพการเมืองระหว่างประเทศหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ตกอยู่ในสภาวะของสงครามเย็น ศูนย์อำนาจตกอยู่ในลักษณะของ 2 ขั้วอำนาจ (Bipolarity) ที่ประกอบด้วยอภิมหาอำนาจ 2 ประเทศคือ สหรัฐฯและสหภาพโซเวียต เป็นผู้นำค่าย ซึ่งแบ่งแยกตามลัทธิอุดมการณ์ ความขัดแย้งระหว่างประเทศที่เกิดขึ้นจะไม่สามารถหลีกเลี่ยงที่จะให้ผู้นำค่ายทั้ง 2 ไม่มีส่วนเกี่ยวข้อง

¹ Excerpts of lecture by United Nations Secretary-General Javier Perez de Cuellar at Cambridge University, June 1989. in United Nations Focus : Notes for Speaker on UN. Day 24 October 1989., p.48

ได้ ทั้งนี้ขอบเขตผลประโยชน์ของประเทศทั้งสองได้ครอบคลุมไปทั่วโลก นอกจากนี้การปล่อยให้อีกประเทศหนึ่งได้เปรียบในทางการเมืองก็จะทำให้อีกฝ่ายหนึ่งได้รับความเสียหาย หรือสูญเสียอิทธิพลของตนไป ลักษณะการเมืองระหว่างประเทศจะเป็นแบบ Zero-sum-game คือฝ่ายใด 1 อีกฝ่ายจะต้องเสีย 1 สภาวะดังกล่าวได้ส่งผลกระทบต่อการทำงานของสหประชาชาติโดยตรง สหประชาชาติจะพบอุปสรรคทุกขั้นตอนทันที เมื่อการดำเนินงานขององค์การฯ ไม่ได้ได้รับความเห็นชอบจากประเทศสมาชิกนานาชาติประเทศหนึ่ง หรือการปฏิบัติงานจะทำให้เสียผลประโยชน์กับฝ่ายหนึ่ง^๒ ดังนั้น เพื่อให้สหประชาชาติสามารถปฏิบัติงานในการชำระไว้ซึ่งสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศได้อย่างเต็มที่ จึงจำเป็นต้องแสวงหา "ทางออก" ในรูปแบบใดรูปแบบหนึ่งในลักษณะการขยายบทบาทขององค์การฯ ออกไป ในการนี้กองกำลังรักษาสันติภาพในนามของสหประชาชาติ จึงถูกนำมาใช้อย่างกว้างขวาง ซึ่งผลสำเร็จมีได้ในระดับหนึ่งในการระงับมิให้ฝ่ายที่ขัดแย้งกันขยายขอบเขตของความขัดแย้งออกไปได้

2. ความหมาย

คำว่า "การรักษาสันติภาพ" (Peacekeeping) หมายถึง "การป้องกัน การหยุดยั้ง การบรรเทาและการสิ้นสุดของการเป็นปรปักษ์กันระหว่างรัฐหรือภายในรัฐโดยผ่านวิธีการของการแทรกแซงโดยสันติของบุคคลที่สาม ซึ่งได้มีการเตรียมการและอำนวยความสะดวกโดยนานาชาติด้วยการใช้กำลังทหาร ตำรวจ

^๒ ถาวร สุชาภักญา, เอกสารประกอบการสอนวิชาการเมืองระหว่างประเทศ, (คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ : 2528), น. 100 หรือดูเพิ่มเติมจาก นรนิติ เศรษฐบุตร, "บทบาทมหาอำนาจในยุคสงครามเย็น," เอกสารการสอนชุดวิชา มหาอำนาจกับการเมืองโลก สาขาวิชารัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, หน่วยที่ 5, (กรุงเทพฯ : รุ่งศิลป์การพิมพ์, 2528), หน้า 293-330.

และพลเรือนจากนานาประเทศ เพื่อนำกลับมาและธำรงไว้ซึ่งสันติภาพ"^๑ หรือ
 คำนิยามของการปฏิบัติการรักษาสันติภาพตามที่ปรากฏอยู่ในรายงานของ
 เลขาธิการสหประชาชาติ คือ การปฏิบัติการที่เกี่ยวข้องกับเจ้าหน้าที่ทางทหารแต่
 ปราศจากอำนาจเพื่อใช้บังคับ จัดตั้งขึ้นโดยองค์การสหประชาชาติ เพื่อช่วยธำรง
 รักษาและฟื้นฟูสันติภาพในบริเวณที่มีความขัดแย้งเกิดขึ้น^๒

3. ที่มาของอำนาจหน้าที่

ถึงแม้ว่ากฎบัตรสหประชาชาติมิได้ระบุบทบัญญัติให้มีการจัดตั้งกอง-
 กาลรักษาสันติภาพเอาไว้ โดยหลักการแล้ว ตามกฎบัตรมาตรา 24 และมาตรา 25
 สมาชิกสหประชาชาติได้มอบหมายความรับผิดชอบสำหรับการธำรงไว้ซึ่งสันติภาพและ
 ความมั่นคงระหว่างประเทศให้แก่คณะมนตรีความมั่นคง รวมทั้งตกลงยอมรับและปฏิบัติ
 ตามคำวินิจฉัยของคณะมนตรีความมั่นคงด้วย ด้วยเหตุนี้อำนาจหน้าที่ในการตัดสินใจ
 ว่าจะให้มีการปฏิบัติการรักษาสันติภาพของสหประชาชาติ ณ ที่ใด หรือไม่นั้น จึง
 เป็นหน้าที่ของคณะมนตรีความมั่นคง^๓

Dag Hammarskjöld ได้กล่าวถึงกองกำลังรักษาสันติภาพว่าอยู่ใน
 ความหมายของ "มาตราที่ 6 1/2" (chapter six and a half) ของกฎบัตร
 สหประชาชาติ เป็นวิธีการซึ่งอยู่ใน "ที่ใดที่หนึ่ง" ระหว่างการแก้ไขข้อพิพาทโดย
 สันติวิธีในหมวดที่ 6 และการใช้มาตรการบังคับในหมวดที่ 7 ซึ่งกองกำลังรักษา
 สันติภาพยังสะท้อนให้เห็นถึงจุดมุ่งหมายอันแรกอันหนึ่งของสหประชาชาติ ดังที่ปรากฏ
 อยู่ในหมวดที่ 1 เกี่ยวกับจุดมุ่งหมายและหลักการที่ว่า เพื่อพัฒนาความสัมพันธ์

^๑ Indar Jit Rikaye, The Future of Peacekeeping,
 International Peace Academy Occasional Papers On
 Peacekeeping: Number 2 (International Peace Academy, New York
 1989), p. 3.

^๒ Report of Secretary-General A/SG/44/219 (1989).

^๓ สุรพล มณีพงษ์, "การปฏิบัติการรักษาสันติภาพและสหประชาชาติ",
 สราญรมย์ ปีที่ 46 10 ก.พ. 32, น. 99.

ระหว่างประชาชาติทั้งหลาย โดยยึดการเคารพต่อหลักการแห่งสิทธิที่เท่าเทียมกัน และการกำหนดเจตจำนงของตนเองแห่งประชาชนทั้งหลาย เป็นมูลฐาน และจะดำเนินมาตรการอื่น ๆ อันเหมาะสม เมื่อเป็นกำลังแก้สันติภาพสากล^๕

4. ความสัมพันธ์ระหว่างกองกำลังรักษาสันติภาพกับกบฏบัตร ๗

ดังที่กล่าวมาแล้วว่า จุดมุ่งหมายแรกขององค์การสหประชาชาติตั้งปรากฏอยู่ในกบฏบัตร ๗ คือ "การธำรงไว้ซึ่งสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ" และเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ดังกล่าว "จะต้องมีการดำเนินมาตรการที่มีประสิทธิภาพร่วมกัน เพื่อป้องกันและจัดการข่มขู่ต่อสันติภาพ และเพื่อป้องกันปรามการรุกรานหรือการกระทำที่เป็นอันตรายต่อสันติภาพ และทำการแก้ไขโดยสันติวิธีสอดคล้องกับหลักการของความยุติธรรมและกฎหมายระหว่างประเทศ และการแก้ไขข้อพิพาทระหว่างประเทศหรือสถานการณ์ที่อาจนำไปสู่การคุกคามต่อสันติภาพ"

มาตรการที่เด่นชัดของสหประชาชาติในการดำเนินการ เพื่อให้บรรลุจุดมุ่งหมายข้างต้นปรากฏอยู่ในหมวดที่ 6 และ 7 ของกบฏบัตรฯ หมวดที่ 6 ระหว่างปัญหาข้อพิพาทเกิดขึ้น จะให้คณะมนตรีความมั่นคงหรือสมัชชาฯ พิจารณาและให้คณะมนตรีความมั่นคง เรียกฝ่ายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง เพื่อแก้ไขข้อพิพาทโดยสันติวิธี และให้คำแนะนำเรื่องระเบียบและวิธีการปรับตัวอันเหมาะสม บทบาทของคณะมนตรีความมั่นคงในกรณีนี้ถูกจำกัดในการให้คำแนะนำ เพราะตามข้อเท็จจริงแล้วการแก้ไขข้อพิพาทระหว่างประเทศโดยสันติวิธี จะต้องมาจากการตกลงของฝ่ายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง เท่านั้นบนพื้นฐานของความสมัครใจ^๖

ถ้าวิธีการแก้ไขโดยสันติวิธีดังที่ระบุไว้ในหมวดที่ 6 ไม่เพียงพอ และข้อพิพาทดังกล่าวจะพัฒนาไปสู่ความขัดแย้งที่เป็นอันตรายต่อการธำรงไว้เพื่อสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศแล้ว จะมีการนำเอากบฏบัตร ๗ หมวดที่ 7 เข้า

^๕ United Nations Department of Public Information, The Blue Helmet : A Reviews of United Nations Peace-Keeping (UNDPI : New York, 1985), p.5.

^๖ Ibid, p. 6.

มาปปฏิบัติ หมวดที่ 7 ระบุว่า เมื่อคณะมนตรีความมั่นคงพิจารณาว่า "เมื่อมีภัยคุกคามต่อสันติภาพ อันตรายต่อสันติภาพหรือการรุกรานใด" จะมีการนำเอามาตรการฉุกเฉินลักษณะของการบังคับ เพื่อธำรงและฟื้นฟูสันติภาพ และความมั่นคงระหว่างประเทศในกรณีนี้คณะมนตรีความมั่นคงจะใช้อำนาจ ๗ มาตรา 41 เป็นมาตรการแรก ซึ่งเป็นมาตรการที่ไม่เกี่ยวข้องกับการใช้กำลังอาวุธ รวมถึง "การเข้าแทรกแซงบางส่วนหรือทั้งหมดในความสัมพันธ์ทาง เศรษฐกิจ ทางรถไฟ ทะเล อากาศ วิทยุ และระบบการติดต่อสื่อสารวิธีอื่น และการตัดความสัมพันธ์ทางการทูต" และถ้าคณะมนตรีความมั่นคงพิจารณาว่ากฎบัตร ๗ มาตรา 41 ไม่เพียงพอจะนำเอากฎบัตร ๗ มาตรา 42 มาใช้ "โดยกำลังทางอากาศ ทะเล และภาคพื้นดิน ซึ่งอาจจะจำเป็นอันที่จะธำรงและฟื้นฟูสันติภาพ และความมั่นคงระหว่างประเทศ การกระทำรวมถึงการปิดล้อม หรือการปฏิบัติการโดยวิธีทางอื่นกำลังทางอากาศ ทะเล หรือภาคพื้นดิน โดยสมาชิกของสหประชาชาติ แผนการนี้ จัดกองกำลัง เพื่อการบังคับจะได้รับการจัดตั้งจากคณะมนตรีความมั่นคง โดยความช่วยเหลือของคณะกรรมการทหารของสหประชาชาติ สมาชิกทุกประเทศของสหประชาชาติ จะพร้อมใจกันให้การช่วยเหลือต่อคณะมนตรีความมั่นคง เมื่อได้รับการเรียกร้อง และให้สอดคล้องกันตามความตกลงพิเศษในด้านกองกำลังทหาร ความช่วยเหลือ และสิ่งอำนวยความสะดวกต่างอื่น ๆ "ที่จำเป็นสำหรับจุดมุ่งหมายในการธำรงไว้ซึ่งสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ"^๑

อาจกล่าวได้ว่ามาตรการที่ระบุไว้ในมาตรา 41 และ 42 ซึ่งคณะมนตรีความมั่นคง เป็นผู้พิจารณาตัดสินในฐานะตัวแทนของชุมชนระหว่างประเทศในส่วนรวม นั้น เปรียบ เสมือน เป็นแกนหลักของระบบความมั่นคงร่วมกัน ตามที่ปรากฏอยู่ในกฎบัตร ๗ เพื่อธำรงไว้ซึ่งสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ

ดังนั้นถ้าสหประชาชาติไม่สามารถปฏิบัติตามบทบัญญัติของกฎบัตร ๗ หมวดที่ 7 ได้อย่าง เต็มที่นั้นจะทำให้เกิดช่องว่างของอำนาจหน้าที่ ในขณะที่เดียวกันการปฏิบัติการรักษาสันติภาพก็จะได้รับการพัฒนามากขึ้น ทั้งนี้อยู่บนพื้นฐานของกฎบัตร ๗

^๑ ดูกฎบัตรสหประชาชาติ หมวด 7 มาตรา 41-42.

มาตรา 40 ให้นำอำนาจนี้ไว้ โดยระบุว่าก่อนที่จะมีการปฏิบัติตามมาตรา 41 และ 42 คณะมนตรีความมั่นคงสามารถที่จะดำเนินการมาตรการชั่วคราว เพื่อป้องกันมิให้สถานการณ์ความขัดแย้ง เลวร้ายมากขึ้น

แต่ปัญหาที่เกิดขึ้นอยู่ที่ว่าการใช้มาตรการบังคับตามมาตรา 41 และ 42 ซึ่งถือว่าเป็นหลักสำคัญที่จะแก้ไขข้อพิพาทได้จะต้องได้รับความเห็นชอบจากประเทศสมาชิกและคณะมนตรีความมั่นคง 5 ประเทศอันประกอบด้วย สหรัฐอเมริกา สหภาพโซเวียต อังกฤษ ฝรั่งเศส และจีนเสียก่อน และเท่าที่ผ่านมามีการใช้การใช้อำนาจ "สิทธิยับยั้ง" (veto) อย่างเสมอๆ จะทำให้สหประชาชาติประสบกับสภาวะชะงักงันไม่สามารถที่จะปฏิบัติหน้าที่ในการรักษาสันติภาพได้อย่างมีประสิทธิภาพทั้งนี้ การใช้กองกำลังนั้น จะมีได้ก็ต่อเมื่อมีความตกลงและความร่วมมืออย่างเต็มที่จากประเทศมหาอำนาจทั้งหลาย^๑

5. ประเภทของการปฏิบัติการรักษาสันติภาพ^{๑๐}

เมื่อพิจารณาถึงการปฏิบัติการรักษาสันติภาพของสหประชาชาติที่ผ่านมามีประเภทของการปฏิบัติการรักษาสันติภาพออกได้เป็น 5 ลักษณะ คือ

5.1 การรักษาความสงบภายใน (Internal Pacification)
ลักษณะนี้จะเป็นเรื่องของการเข้าไปจัดการแก้ไขความขัดแย้งภายในรัฐหนึ่งรัฐใด (อาจจะมีการหรือปราศจากปัจจัยที่มีส่วนจากภายนอกก็ได้) ซึ่งในกรณีนี้กองกำลังหรือคณะผู้แทนของสหประชาชาติจะมีจุดมุ่งหมายอยู่ที่การเข้าไปยุติการใช้อำนาจโดยสันติวิธีและป้องกันมิให้มีการใช้ความรุนแรงขึ้นอีก เพื่อลดการแพร่ขยายของความตึงเครียดและการสร้างบรรยากาศที่ดีสำหรับการเจรจาตกลงระงับกรณีพิพาทระหว่างคู่กรณี เช่น ONUC, UNFICYP, UNSF และ UNYOM เป็นต้น

^๑ ณรงค์ ศศิธร, บทบาทของสหประชาชาติในการแก้ไขความขัดแย้งระหว่างประเทศ. ศึกษารณีกัมพูชา (ค.ศ. 1979-1984) สารนิพนธ์ตามหลักสูตรปริญญาโท คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2528, น. 31-33.

^{๑๐} สุรพล มณีพงษ์, สารานุกรม, น. 99-101.

5.2 กองกำลังแยกกำลังปะทะ (Buffer Force) มีลักษณะเป็นการปฏิบัติการเพื่อแยกกำลังทหารของรัฐคู่กรณีออกจากกัน (แต่ก็อาจใช้ เป็นวิธีการในการแยกกำลังทหารของสองฝ่ายในความขัดแย้งภายในรัฐหนึ่งรัฐใดก็ได้) เพื่อยุติการต่อสู้เอาไว้ เป็นการชั่วคราว และเปิดโอกาสให้มีการดำเนินการเจรจาหยุดยิงหรือสงบศึกอย่างถาวรต่อไป บทบาทของกองกำลังในกรณีนี้ก็จะเป็นการลาดตระเวน สิ่ง เกิดการณ์และสร้างความเชื่อมั่นให้ทั้งสองฝ่ายว่า เขตแยกกำลังปะทะ จะไม่ถูกแทรกซึมโดยฝ่ายหนึ่งฝ่ายใด เช่น UNEF และ UNDOF เป็นต้น

5.3 กองกำลังลาดตระเวนชายแดน (Border Patrol) บทบาทของกองกำลังในลักษณะนี้ก็คือ การลาดตระเวน การรายงานสถานการณ์และการเข้าห้ามปรามมิให้เกิดการต่อสู้ ส่วนใหญ่การปฏิบัติการรักษาสันติภาพประเภทนี้ จะเข้าควบคุมดูแลการหยุดยิงและรักษาแนว เส้นสงบศึกโดยกองกำลังประเภทนี้สามารถป้องกันตนเองได้หากถูกโจมตี กองกำลังที่อยู่ในประเภทนี้ ได้แก่ UNEF I, UNOGIL และ UNIFIL เป็นต้น

5.4 การสังเกตการณ์ : แนวเส้นสงบศึก/หยุดยิง (Observation : Armistic/Ceasefire Lines) การปฏิบัติการรักษาสันติภาพในลักษณะนี้ จะมุ่งที่การควบคุมดูแลแนว เส้นสงบศึกและความตกลงหยุดยิง โดยจะเป็นกองกำลังไม่ติดอาวุธและทำหน้าที่ในการสังเกตการณ์และบันทึกข้อมูลทางสถิติ ณ จุดสังเกตการณ์ต่าง ๆ ว่า ได้มีการต่อสู้ทางพื้นดินหรือการยิงปืนใหญ่จากฝั่งใดฝ่ายหนึ่งหรือไม่เท่าใด การปฏิบัติการในลักษณะนี้ได้แก่ UNTSO , UNMOGIP , UNIPOM และ UNIIMOG เป็นต้น

5.5 การปฏิบัติการด้วยกำลังทหาร (Enforcement Action) การปฏิบัติการรักษาสันติภาพในลักษณะนี้ เป็นการดำเนินการโดยอาศัยบทบัญญัติของกฎบัตรสหประชาชาติ มาตรา 42 ซึ่งระบุว่าในการดำเนินการเกี่ยวกับการคุกคามต่อสันติภาพ การละเมิดสันติภาพ และการกระทำการรุกราน หากคณะมนตรีความมั่นคงพิจารณาเห็นว่า การใช้มาตรการที่ไม่มีการใช้กำลังอาวุธจะไม่มี เพียงพอหรือได้พิสูจน์แล้วว่าไม่เพียงพอ คณะมนตรีความมั่นคง อาจดำเนินการใช้กำลังทางอากาศ ทางทะเล หรือทางพื้นดินที่จำเป็น เพื่อขอร่งไว้หรือสถาปนาสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศให้กลับคืนมา

6. หน้าที่ของกองกำลังรักษาสันติภาพ

Sir Brian Urganhart อดีตรอง เลขาธิการสหประชาชาติฝ่ายกิจการการเมืองพิเศษได้ เปรียบเทียบกองกำลังรักษาสันติภาพว่า เหมือนการรักษาพยาบาลประจำวัน โดยกล่าวว่า " เหมือนกับเจ้าหน้าที่ของโรงพยาบาลที่คอยดูแล อุณหภูมิของคนไข้ให้อยู่ในสภาพที่ปกติ และเมื่อถึง เวลาเหมาะสมศัลยแพทย์ก็จะมา ทำการผ่าตัด" สำหรับหน้าที่ของกองกำลัง ฯ สรุปได้ดังนี้

1. สังเกตสถานการณ์และทำรายงาน เสนอต่อ เลขาธิการ ฯ
2. สืบสวน เหตุการณ์และทำการ เปรียบเทียบกับฝ่ายต่าง ๆ เพื่อมิให้เกิดสงครามขึ้นมาอีกครั้งหนึ่ง
3. เป็นกองกำลัง ฯ กั้นชน
4. ควบคุมการ เคลื่อนไหวของพวก เจ้าหน้าที่ติดอาวุธใน เขตพื้นที่ที่ขัดแย้ง
5. ตรวจสอบการปฏิบัติให้เป็นไปตามข้อตกลงการหยุดยิง และอื่น ๆ
6. ให้ความช่วยเหลือ เพื่อการรักษาภคและระ เียบยมนพื้นที่
7. ช่วยเหลือรัฐบาลท้องถิ่นฟื้นฟูความ เป็นปกติในพื้นที่ซึ่งมีการ ลุ้รบ เกิดขึ้น
8. จัดหาความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมให้แก่ประชาชนท้องถิ่น

7. ลักษณะพื้นฐาน 7 ประการของการปฏิบัติการรักษาสันติภาพ

1. ความยินยอมจากฝ่ายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องในความขัดแย้งในการที่จะให้มีการนำกองกำลังรักษาสันติภาพ เข้าไปปฏิบัติการในพื้นที่
2. การสนับสนุนจากรัฐสมาชิก ทั้งนี้คณะมนตรีความมั่นคงจะเป็นผู้จัดตั้งกองกำลัง ฯ และกำหนดขอบเขตของอาณัติ (mandate)
3. การให้ความช่วยเหลือโดยสมัครใจจากรัฐสมาชิกในการให้เจ้าหน้าที่ที่ประกอบ เป็นกองกำลัง ฯ โดยฝ่ายที่เกี่ยวข้องในความขัดแย้งจะต้องให้การยอมรับด้วย

4. การบังคับบัญชาโดย เลขานุการสหประชาชาติ กล่าวคือ การปฏิบัติการรักษาสันติภาพจะอยู่ภายใต้การสั่งการของ เลขานุการ ซึ่งกฎบัตรได้กำหนดไว้ที่จะรายงานสถานการณ์ต่าง ๆ

5. ความเป็นกลางในการปฏิบัติหน้าที่ ทั้งนี้จะต้องไม่เข้าไปยุ่งเกี่ยวกับกิจการภายในของรัฐเจ้าภาพ (host country) และจะต้องใช้นักกองกำลังไปใช้ในทางหนึ่งทางใด เพื่อประโยชน์ของฝ่ายหนึ่งต่อต้านอีกฝ่ายหนึ่ง

6. จะพยายามใช้อาวุธเพื่อการปฏิบัติให้น้อยที่สุด การติดอาวุธจะมีไว้เพื่อป้องกันตนเอง เท่านั้น

7. จะต้องได้รับการระงับด้านการเงินจากรัฐสมาชิก

โดยส่วนใหญ่งองกำลังรักษาสันติภาพจะมีลักษณะ "ชั่วคราว" ไม่ได้มีการจัดตั้งขึ้นลักษณะตายตัว ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับว่าคณะมนตรีความมั่นคงจะกำหนดอำนาจให้อย่างไร¹²

นอกจากนี้ กองกำลังรักษาสันติภาพยังหมายถึงการใช้อำนาจหน้าที่ทางพลเรือนและทหารภายใต้การบังคับบัญชาของสหประชาชาติ เพื่อหยุดยั้งความขัดแย้งระหว่างรัฐมิให้ขยายตัวออกไป เป็นสงคราม ในขณะที่ความพยายามที่จะสร้างสันติภาพกำลังดำเนินอยู่

กองกำลังรักษาสันติภาพโดยปกติจัดตั้งขึ้นโดยคณะมนตรีความมั่นคง (มีเพียง 2 ตัวอย่าง เท่านั้นที่จัดตั้งโดยสมัชชาสหประชาชาติ) และจะได้รับการกำกับดูแลและสั่งการโดย เลขานุการสหประชาชาติ การปฏิบัติการรักษาสันติภาพที่ถูกส่งไปยังภูมิภาคต่าง ๆ ทั่วโลกจะต้องได้รับความยินยอมจากประเทศเจ้าภาพ (host country) ก่อน และจากประเทศที่มีความเกี่ยวข้องโดยตรงอีกด้วย เจ้าหน้าที่ทางทหารจะมาจากความช่วยเหลือจากประเทศสมาชิกบนพื้นฐานของความสมัครใจ คณะสังเกตุการณ์ทางทหารจะไม่มีติดอาวุธ และถ้าจะให้มีการติดอาวุธให้กับ

¹¹ United Nations Focus : Notes for speakers on The United Nations Day 24 October 1989., p.42.

¹² Ibid, p.42.

ทหารของกองกำลังรักษาสันติภาพของสหประชาชาติแล้ว ก็ จะมีไว้ใช้ เพื่อ เป็นการ บังคับตนเอง เท่านั้น หลักการพื้นฐานที่สำคัญอีกอันหนึ่งอยู่ที่การปฏิบัติการรักษาสันติภาพ จะไม่เป็นการแทรกแซงกิจการภายในของรัฐเจ้าภาพ และจะไม่ถูกใช้ ในทางใดทางหนึ่งอื่นที่จะ เป็นการ เข้าข้าง แก่ฝ่ายใดในความขัดแย้งที่จะมีผลกระทบ ต่อรัฐสมาชิกทั้งปวง ทั้งนี้ เพื่อประกันการปฏิบัติการอย่างมีประสิทธิภาพ ¹³

สิ่งจำเป็นอีกประการหนึ่งของการรักษาสันติภาพ คือ การได้รับฉันทามติ จากรัฐสมาชิกที่มอบอาณัติ (mandate) ให้กับกองกำลัง ฯ ซึ่งไม่เพียงแต่จะเป็น อาณาจัดตั้งหน่วยปฏิบัติการ แต่ยัง เพื่อประกันว่ากองกำลัง ฯ สามารถที่จะดำเนินการต่อไปอย่างต่อเนื่อง เนื่องด้วย เช่นกัน และที่สำคัญที่สุดคณะมนตรีความมั่นคงจะต้องมี ฉันทามติในกรณีนี้ เพราะจะต้องมีการกำหนดขอบ เขตปฏิบัติการให้แน่ชัดและต่อ เนื่อง นอกจากการให้ความช่วยเหลือแล้ว ความร่วมมือจากรัฐสมาชิกยังเป็น สิ่งจำเป็น เพราะตั้งแต่ เจ้าหน้าที่รักษาสันติภาพทั้งหลายไม่มีความสามารถ หรือมี เพียง เล็กน้อยที่จะมีอำนาจบังคับและใช้กำลังอาวุธ เพราะฉะนั้นความร่วมมือจะทำ ให้กับกองกำลัง ฯ ปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ

นอกจากนี้จะต้องมีการกำหนดอาณัติที่แน่ชัด หรือให้มีความแน่ชัด เท่าที่ เป็นไปได้ให้กับกองกำลัง ฯ ทั้งนี้การมีอาณัติที่แน่ชัดจะอยู่บนพื้นฐานของความตกลง โดยเฉพาะระหว่างฝ่ายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องในปัญหาความขัดแย้ง ซึ่งจะส่งผลให้ การปฏิบัติการรักษาสันติภาพประสบความสำเร็จกับความยุ่งยากที่อาจจะ เกิดขึ้นน้อยที่สุด ในทางตรงกันข้ามการมีอาณัติที่ไม่แน่ชัดและกำกวมจะสร้างความสับสน และจะทำให้การ ดำเนินงานต่าง ๆ เกิดความขัดแย้งและไร้ประสิทธิภาพ

ลักษณะของการปฏิบัติการรักษาสันติภาพอยู่ในรูปแบบ "ชั่วคราว" (improvisation) สหประชาชาติไม่มีอำนาจอธิปไตย เป็นของตัวเอง และสามารถ ดำเนินการรักษาสันติภาพโดยได้รับอาณัติ เฉพาะจากคณะมนตรีความมั่นคง เท่านั้นหรือ ในบางครั้งได้รับจากสมัชชาสหประชาชาติ การจัดการทางการเมือง การบริหาร กฎบัตร ฯ และการงบประมาณของสหประชาชาติไม่ได้ถูกกำหนดให้มีส่วนช่วยการ

¹³ The Blue Helmet, op.cit., footnote 6, p.3.

รักษาสันติภาพแต่อย่างใด¹⁴

โดยปกติการปฏิบัติการรักษาสันติภาพ จะเกี่ยวข้องกับความสัมพันธ์ส่วนภูมิภาค ซึ่งมีศักยภาพข่มขู่การมีสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ และบ่อยครั้งงานที่นี้เกิดภาวะสูญญากาศทางอำนาจ (power vacuums) อันเป็นผลมาจากกระบวนการปลดปล่อยอาณานิคม การปฏิบัติการรักษาสันติภาพได้กลายเป็น เครื่องมือตรวจสอบ สำหรับการวางไว้ซึ่งสภาวะสมดุลย์ที่เปราะบางของสันติภาพระหว่างประเทศใน เมื่อสันติภาพถูกข่มขู่โดยความสัมพันธ์ส่วนภูมิภาค และมหาอำนาจภายนอกได้เข้ามามีส่วนร่วมเกี่ยวข้อง นอกจากนี้สามารถที่จะบรรลุถึงบทบาทที่ยุติธรรมและจุดมุ่งหมายของรัฐที่สามที่จะช่วยรักษาภาวะการหยุดยั้ง และรักษากันชนระหว่างรัฐที่มีความขัดแย้ง การปฏิบัติการรักษาสันติภาพจึงกลายเป็น เครื่องมือที่สำคัญในการป้องกันความขัดแย้งของท้องถิ่นและภูมิภาค อันจะขยายกว้างออกไปและถึง เอามหาอำนาจภายนอก เข้ามาเกี่ยวข้องได้¹⁵

8. ธรรมเนียมปฏิบัติและหลักกฎหมาย¹⁶

โดยการปฏิบัติการรักษาสันติภาพนี้ จะต้องมีการจัดส่ง เจ้าหน้าที่หรือกองกำลังของสหประชาชาติ เข้าไปใน เขตพื้นที่ซึ่ง เป็นดินแดนของรัฐคู่กรณีพิพาทหรือรัฐใดรัฐหนึ่ง จึงจำเป็นต้องมีการให้ความยินยอม และการยอมรับการปฏิบัติการดังกล่าวของสหประชาชาติโดยทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะอย่างยิ่งรัฐซึ่งมีอำนาจอธิปไตยเหนือดินแดนที่จะมีการปฏิบัติการ สำหรับขั้นตอนของ เรื่องนี้จะประกอบด้วย

8.1 หลักการความยินยอม (Principle of Consent) โดยทั่วไปก่อนที่จะมีการจัดส่ง เจ้าหน้าที่หรือกองกำลังปฏิบัติการรักษาสันติภาพ ณ ที่ใด

¹⁴ Ibid, p.4.

¹⁵ Ibid, p.5.

¹⁶ United Nations Peace-Keeping Legal Essay edited by A Cassese (Sijthoff & Noordhoff 1978), pp.5-6,118,136.

จา เป็นที่จะต้องได้รับความยินยอมและการยอมรับจากทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องในกรณีพิพาท โดยเฉพาะอย่างยิ่งจากรัฐที่มีอาณาจอธิปไตยเหนือดินแดนดังกล่าว เสียก่อน และในการจัดส่งกองกำลังสหประชาชาติแบบปฏิบัติหน้าที่ในดินแดนดังกล่าว การกำหนดว่าองค์ประกอบของกองกำลังจะประกอบด้วยกองทหารจากประเทศใดบ้าง และใครจะเป็นผู้บัญชาการกองกำลังนั้น ก็จา เป็นที่จะต้องได้รับการยอมรับจากรัฐที่มีอธิปไตยเหนือดินแดนดังกล่าวด้วย เช่นกัน

8.2 ข้อตกลงว่าด้วยสถานะของกองกำลัง (Status of Force Agreement) ในการปฏิบัติการรักษาสันติภาพ จา เป็นที่จะต้องมีหลักประกันทางด้านสถานะทางกฎหมายของกองกำลังฯ หรือคณะผู้สัง เกตการณ์รักษาสันติภาพของสหประชาชาติในดินแดนดังกล่าว ด้วย เหตุนี้จึงจา เป็นที่จะต้องมีการจัดทำข้อตกลงระหว่างสหประชาชาติกับรัฐที่มีอาณาจอธิปไตยเหนือดินแดนดังกล่าว โดยให้มีสาระครอบคลุมถึง เรื่อง เอกสิทธิ์และความคุ้มกันของกองกำลัง ฯ และบุคลากร เขตอาณาศาลที่ตั้งของกองกำลัง ฯ เสรีภาพในการปฏิบัติงาน และการระงับข้อพิพาทระหว่างสหประชาชาติกับรัฐดังกล่าว เป็นต้น¹⁷

อนึ่ง แม้ว่าข้อตกลงว่าด้วยสถานะของกองกำลัง ฯ จะเป็นสิ่งที่จา เป็นสำหรับการปฏิบัติการกิจของกองกำลัง ฯ หรือคณะผู้สัง เกตการณ์ของสหประชาชาติ แต่ก็ เคยมีบางกรณีที่มีการปฏิบัติการรักษาสันติภาพ โดยไม่มีการลงนามในข้อตกลงดังกล่าวตั้ง เช่นในกรณีของ ONUC ในคองโกหรือมีกรณีที่มีการปฏิบัติการรักษาสันติภาพดำเนินไปแล้ว เป็นเวลานานกว่า 1 ปี จึงได้มีการลงนามในข้อตกลงว่าด้วยสถานะของกองกำลังฯ ตั้ง เช่นในกรณีของ UNEF และ UNDOF เป็นต้น ซึ่งทั้งสองกรณีทำให้การปฏิบัติการของกองกำลังฯ อยู่ในสถานะที่ไม่มั่นคง มีลักษณะของการอยู่ภายใต้สัญญาสุภาพบุรุษ (gentleman's agreement) เท่านั้น

¹⁷ Ibid, p.137.

9. องค์ประกอบและการจัดองค์การ^{1๑}

9.1 องค์ประกอบ (compositions)

การปฏิบัติการรักษาสันติภาพของสหประชาชาติ เป็นองค์การย่อยของสหประชาชาติ ที่จัดตั้งตามข้อมติคณะมนตรีความมั่นคงและสมัชชาของสหประชาชาติ ทหาร กองกำลังสหประชาชาติประกอบด้วย ผู้บัญชาการ และทหารจำนวนหนึ่ง โดยคัดเลือกมาจากรัฐสมาชิกของสหประชาชาติ ตามคำร้องขอของเลขาธิการ ฯ ในกองกำลังรักษาสันติภาพทั้งหมดที่จัดตั้งขึ้นตั้งแต่ เดือน ตุลาคม 1973 นั้น กองกำลังทหารจะคัดเลือกโดยการปรึกษาหารือกับคณะมนตรีความมั่นคงและฝ่ายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ทั้งนี้โดยหลักการแจกแจงอย่างเท่าเทียมกันตามภูมิศาสตร์ ถึงแม้ว่าสมาชิกของกองกำลัง ฯ จะยังคงสังกัดอยู่กับประเทศของตนอยู่ แต่ในระหว่างที่ได้มีการมอบหมายให้มาปฏิบัติงานในกองกำลังรักษาสันติภาพแล้ว ก็จะต้อง เป็นเจ้าหน้าที่ระหว่างประเทศที่อยู่ภายใต้อำนาจหน้าที่ของสหประชาชาติ และรับฟังคำแนะนำจากผู้บัญชาการโดยผ่านรายงานการบังคับบัญชา หน้าที่ของกองกำลังจะเป็นระหว่างประเทศอย่างแท้จริง และสมาชิกของกองกำลัง ฯ จะต้องปฏิบัติหน้าที่ของตน เพื่อผลประโยชน์ของสหประชาชาติ

พลเรือน คณะบริหารงานพลเรือนของกองกำลัง ฯ ได้จัดตั้งขึ้นตามกฎโดย เลขาธิการสหประชาชาติจากภายในกลุ่มของคณะบริหารของสหประชาชาติที่มีอยู่เดิม เจ้าหน้าที่เหล่านี้จะปฏิบัติตามกฎระเบียบของฝ่าย เลขาธิการของสหประชาชาติ นอกจากนี้ผู้บัญชาการอาจจะรับทำงานจากเจ้าหน้าที่ท้องถิ่น ถ้ากองกำลังต้องการเงินช่วยเหลือและการตกลงการจ้างงานจากเจ้าหน้าที่ท้องถิ่น จะถูกกำหนดโดยผู้บัญชาการ และโดยทั่วไปจะดำเนินการตามหลักที่เคยปฏิบัติอยู่ในท้องถิ่นนั้น

9.2 สายงานการบังคับบัญชา (chain of command)

การปฏิบัติการรักษาสันติภาพของสหประชาชาติ โดยปกติจะจัดตั้งโดยคณะมนตรีความมั่นคงและอยู่ภายใต้อำนาจหน้าที่ขององค์กรนี้ เลขาธิการ ฯ จะรับผิดชอบในด้านการจัดองค์การ การปฏิบัติงานและแนวทางของกองกำลังและจะ

^{1๑} The Blue Helmet, op. cit., footnote 6, pp.319-322.

รายงานตัวต่อคณะมนตรีความมั่นคง เกี่ยวกับเรื่องนี้ เลขานุการ ฯ จะรายงานให้ คณะมนตรีความมั่นคงทราบอยู่ เสมอ เกี่ยวกับการพัฒนาการต่าง ๆ ของกองกำลัง ภายใต้อำนาจแนะนำของการจัดตั้งกองกำลังตั้งแต่ เดือนตุลาคม 1973 เหตุการณ์ ต่าง ๆ ทั้งหมด ซึ่งอาจจะส่งผลกระทบต่อลักษณะทั่วไปหรือการปฏิบัติหน้าที่ของกอง กำลังแล้ว มักจะอ้างถึงการตัดสินใจของคณะมนตรีความมั่นคงอยู่ตลอดเวลา

ในการปฏิบัติการณ์ด้านนี้ เลขานุการ ฯ จะได้รับการช่วยเหลือจากหน่วย- งานของรอง เลขานุการฝ่ายกิจการการ เมืองพิเศษ

การบังคับบัญชาในสนาม การบังคับบัญชาภายในกองกำลังจะกำหนดโดย ผู้บัญชาการที่ได้รับการแต่งตั้งโดย เลขานุการสหประชาชาติ ตามยินยอมของคณะ- มंत्रीความมั่นคง ผู้บัญชาการจะรับผิดชอบต่อ เลขานุการ ฯ ผู้บัญชาการจะมีอำนาจ อย่างเต็มที่ในการจัดการกองกำลังของตน ยกเว้นปัญหา เรื่องระเบียบวินัยผู้บัญชา- การมีอำนาจหน้าที่เต็มที่ เกี่ยวกับการแจกจ่ายงานทั้งหมดของสมาชิกในสำนักงาน ใหญ่และผ่านการรายงานการบังคับบัญชาต่อ เจ้าหน้าที่ทั้งหมดในกองกำลัง ฯ รวมถึง การวางกำลัง และการ เคลื่อนกำลังของทหารทั้งหมด และหน่วยที่ได้รับการมอบหมาย ให้มาประจำกองกำลัง ฯ (contingent) ที่มาประกอบเป็นกองกำลัง ฯ นั้นเป็น ส่วนหลักและจะรับคำสั่งโดย เฉพาะจากผู้บัญชาการกองกำลัง ฯ กองกำลัง ฯ จะมี สำนักงานใหญ่ของตนเอง ซึ่ง เจ้าหน้าที่จะมีลักษณะระหว่างประเทศและเป็นตัวแทน ของหน่วยงาน ที่ประกอบกันเป็นกองกำลัง ฯ ผู้บัญชาการที่ได้รับการช่วยเหลือด้าน กำลังทหารจากรัฐบาลต่าง ๆ ผู้บัญชาการอาจจะ เป็นผู้แทนของตนผ่านทางรายงาน การบังคับบัญชา กองกำลังจะไม่ปฏิบัติงานใด ๆ ที่ไม่สอดคล้องกับขอบ เขตของ อาณัติที่กองกำลังได้รับตามข้อมติคณะมนตรีความมั่นคงให้จัดตั้งกองกำลัง ปัญหาต่าง ๆ หรือข้อสงสัย เกี่ยวกับขอบ เขตของอำนาจหน้าที่ ให้ส่งโดยตรงมายัง เลขานุการ ฯ เพื่อดำเนินการตัดสินใจ

ระเบียบวินัย ผู้บัญชาการรับผิดชอบโดยทั่วไปต่อการมีระ เบียบวินัยที่ดี ของกองกำลัง จะดำเนินการตรวจสอบ วัสดุข้อมูลเพิ่มเติม รายงานและการ ปรึกษา เพื่อจุดมุ่งหมายในหน้าที่อันนี้ ความรับผิดชอบต่อระ เบียบวินัยของทหารแห่ง ชาติ จะขึ้นอยู่กับผู้บัญชาการของชาตินั้น ๆ รายงานที่เกี่ยวกับพฤติกรรมจะส่งไปยัง ผู้บัญชาการ ซึ่งเป็นผู้ปรึกษากับผู้บัญชาการของชาตินั้น และถ้าจำเป็นอาจปรึกษากับ

เลขานุการ ฯ ในส่วนที่ เกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่ด้านความช่วยเหลือด้านการให้ กองกำลัง ฯ

การบริหาร สำนักงานของการปฏิบัติการและการสนับสนุนด้านกิจกรรม ภายนอก ในความหมายทั่วไปแล้วจะรับผิดชอบสำหรับการจัดองค์การของคณะบริหาร งานฝ่ายพลเรือนของกองกำลัง ฯ โดยความร่วมมืออย่างใกล้ชิดกับสำนักงานของ รอง เลขานุการฝ่ายกิจการ เมืองพิเศษของสหประชาชาติและสำนักงานฝ่ายการคลัง เพื่อดำเนินการจัดการขนส่งกองกำลังไปยังพื้นที่ เตรียมรายงานงบประมาณสำหรับกอง กำลัง ฯ และส่งรายงานดังกล่าวไปยังคณะกรรมการที่ปรึกษาของสมัชชาสหประชา- ชาติ ว่าด้วยปัญหางบประมาณและการบริหาร ตลอดจนส่งไปยังคณะกรรมการ ฯ ว่าด้วยการบริหารงานและงบประมาณ เช่นกัน นอกจากนี้ยังเป็นฝ่ายจัดการ เกี่ยวกับการ จัดหาสิ่งของที่จำเป็นต่าง ๆ เพื่อบำรุงกองกำลัง ฯ และกำกับการปฏิบัติการ ของคณะ เจ้าหน้าที่บริหารงานฝ่ายพลเรือนในพื้นที่

ผู้บังคับบัญชาและหัวหน้าคณะ เจ้าหน้าที่บริหารงานฝ่ายพลเรือนมีหน้าที่ ตามระเบียบขั้นต้นภายใต้ข้อจำกัดของบทบัญญัติของประมาณกองกำลัง ฯ ตลอดจน ภาวะ ระเบียบการคลังของสหประชาชาติที่จะต้อง จัดหาอาหารสำหรับกองกำลังทหาร การจัดตั้ง การบำรุงรักษา และการบริการและสิ่งอำนวยความสะดวกให้แก่สมาชิก ของกองกำลัง ฯ และเจ้าหน้าที่ของสหประชาชาติอื่น ๆ ที่อนุมัติโดยผู้บังคับบัญชา การขนส่ง เจ้าหน้าที่และอุปกรณ์ และ การส่งกำลังบำรุง และอุปกรณ์ตามที่กองกำลัง ฯ ต้องการ ซึ่งรัฐบาลที่มีส่วนเกี่ยวข้อง มิได้ส่งมาให้โดยตรง การบำรุงรักษาและ การบริการอื่น ๆ ที่จำเป็นสำหรับการปฏิบัติการของกองกำลัง ฯ การจัดตั้ง การ- ปฏิบัติการ และการบำรุงรักษาอุปกรณ์โทรคมนาคม ฯ ประชณี ยารักษาโรค ทันตแพทย์ การบริการสาธารณสุขต่อ เจ้าหน้าที่ทั้งหมด จะสำเร็จโดยผ่านทางความร่วมมือของ คณะ เจ้าหน้าที่ส่งกำลังบำรุงทางทหารของกองกำลัง ฯ และเจ้าหน้าที่ทางฝ่าย พลเรือน การกำหนดระบบการจัดหาและการทบทวน เกี่ยวกับความจำเป็น จะเป็น หน้าที่ความรับผิดชอบของหัวหน้าส่งกำลังบำรุงทางทหาร และเจ้าหน้าที่ทางฝ่าย พลเรือน และความรับผิดชอบทางด้านการจัดหาอย่างทันการจะอยู่กับหัวหน้าฝ่าย จัดการฝ่าย พลเรือน

เอกลักษณ์และความคุ้มกัน ในฐานะที่กองกำลัง ฯ เป็นหน่วยงานย่อยของ

สหประชาชาติจะได้รับสถานะ เอกสิทธิ และความคุ้มกันขององค์การ ฯ ตามที่ระบุไว้ในมาตรา 105 ของกฎบัตรสหประชาชาติและอนุสัญญาว่าด้วย เอกสิทธิและความคุ้มกันของสหประชาชาติ นอกเหนือจากนั้น เลขาธิการ ฯ ยังได้พยายามหาความตกลง เกี่ยวกับสถานะของกองกำลัง ฯ กับประเทศเจ้าภาพด้วย เกี่ยวกับการปฏิบัติ การของกองกำลัง ฯ กล่าวคือความตกลงดังกล่าวจะครอบคลุมสถานะของกองกำลัง ฯ และเจ้าหน้าที่รับผิดชอบ เกี่ยวกับกฎหมายแพ่งและอาญาของ เจ้าหน้าที่ในกองกำลัง ฯ สถานที่ตั้งกองกำลัง ฯ ภาษี ศุลกากร และระเบียบทางงบประมาณ อีสราเอล การเคลื่อนย้าย การเข้าถึงถนน ทางน้ำ ท่าเรือ สนามบิน น้ำ ไฟฟ้า และสิ่งสาธารณูปโภคอื่นที่จำเป็น การรับสมัครเจ้าหน้าที่ท้องถิ่น การแก้ไขข้อพิพาทหรือการอ้างสิทธิ และ การติดต่อ และอื่น ๆ¹⁹

การรักษาสันติภาพกับการสร้างสันติภาพ (peace-keeping & peace-making)

การรักษาสันติภาพเป็นเพียงส่วนหนึ่งของกลไกใหญ่ในความเพียรพยายามที่จะธำรงไว้เพื่อสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ กลไกนี้ประกอบด้วยคณะมนตรีความมั่นคง บทบาทของ เลขาธิการสหประชาชาติและความพยายาม 2 ฝ่ายระหว่างรัฐสมาชิก กฎบัตรมาตรา 6 ที่เกี่ยวข้องกับ "การแก้ไขข้อขัดแย้งโดยสันติวิธี" ที่กล่าวว่ารัฐที่เกี่ยวข้องกับข้อขัดแย้ง "จะต้องมุ่งหาข้อยุติอันแรกโดยการเจรจา ๗ตัดสิน ๗กล่เกลี้ย ๗ประนีประนอม ๗อนุญาโตตุลาการ การระงับข้อพิพาทโดยทางศาล การชี้ทวงตัวแทนหรือการตกลงส่วนภูมิภาค หรือแนวทางสันติวิธีอื่นใด

การแก้ไขข้อขัดแย้งที่กล่าวมานั้น คือ กระบวนการรักษาสันติภาพประกอบด้วยการมีอาณัติพิเศษสำหรับ เลขาธิการ ฯ ในการใช้ชีวิตการ เป็นตัวกลางโดยตรงหรือผ่านทาง การแต่งตั้งผู้แทนพิเศษ

โดยความจำเป็นแล้วทางปฏิบัติการรักษาสันติภาพของสหประชาชาติ เป็นเพียงมาตรการชั่วคราวสำหรับสหประชาชาติ ที่นำมาใช้ เพื่อป้องกันสถานการณ์ความขัดแย้งมิให้เลวร้ายมากขึ้น ในขณะที่เดียวกันสามารถยุติและสกัดกั้นความเป็นศัตรู

¹⁹ A Cassese, op. cit., footnote 16, p.137.

ระหว่างกันได้ แต่ถ้าไม่สามารถแก้ไขปัญหาทางการเมืองอันเกิดจากความขัดแย้งอันนั้นได้ การปฏิบัติการรักษาสันติภาพจะช่วยสร้างบรรยากาศ และส่งเสริมการมีเจตนาธรรมที่จำเป็นสำหรับการแก้ไขข้อขัดแย้ง โดยผ่านการเจรจาหรือสันติวิธีวิธีอื่น ๆ ดังนั้น การปฏิบัติการรักษาสันติภาพและความพยายามในการสร้างสันติภาพจะปฏิบัติกันอย่างใกล้ชิด กล่าวคือ การปฏิบัติการรักษาสันติภาพจะส่งเสริมความพยายามในการสร้างสันติภาพในแง่ที่จะสร้างเงื่อนไขที่เป็นประโยชน์สำหรับการเจรจา ในขณะที่เดียวกับการสร้างสันติภาพก็จะช่วยส่งเสริมการปฏิบัติการรักษาสันติภาพ ในขณะที่ความพยายามอันแรกมีแนวโน้มสำหรับการมีข้อยุติความขัดแย้งโดยสันติวิธี เมื่อฝ่ายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องในความขัดแย้งนั้นมีความพร้อมเอียงที่จะหยุดยิง และให้ความร่วมมือกับการปฏิบัติการรักษาสันติภาพ^{๒๐}

จำนวนของกองกำลัง ฯ ตั้งแต่อดีต-ปัจจุบัน^{๒๑}

กองกำลังรักษาสันติภาพเป็นกลไกที่สำคัญประการหนึ่งของสหประชาชาติในการควบคุมและจำกัดข้อขัดแย้งระหว่างประเทศ หรือระหว่างชุมชนต่าง ๆ ภายในประเทศ เดียวกัน กองกำลัง ฯ ดังกล่าวนี้อาจถูกส่งไปยังบริเวณที่มีความขัดแย้งเกิดขึ้นเพื่อควบคุมสถานการณ์ ในขณะที่ความพยายามเพื่อสันติภาพในด้านอื่น ๆ กำลังดำเนินอยู่

นับตั้งแต่ได้มีการจัดตั้งกองกำลังรักษาสันติภาพสหประชาชาติ เป็นครั้งแรกเมื่อปี ค.ศ. 1948 เป็นต้นมา ได้มีคนจำนวนมากกว่า 500,000 คน จากประมาณ 50 ประเทศ เข้าร่วมปฏิบัติงานดังกล่าวนี้ และประมาณ 700 คนได้เสียชีวิตลงขณะปฏิบัติหน้าที่

^{๒๐} Ibid, p.41.

^{๒๑} สุวัตถ์ ผู้พัฒนพงศ์., "กองกำลังรักษาสันติภาพสหประชาชาติ," เรื่องที่น่าสนใจเกี่ยวกับสหประชาชาติ, โดย สมาคมสหประชาชาติแห่งประเทศไทย กระทรวงการต่างประเทศ (กรุงเทพ ฯ : สำนักพิมพ์เทคนิค 19) 2523, น. 126-129.

ปัจจุบันมีทหารประมาณ 10,000 คน จาก 35 ประเทศ เข้าร่วมอยู่ใน กองกำลังรักษาสันติภาพสหประชาชาติ ซึ่งมีอยู่ 8 แห่งในภูมิภาคต่าง ๆ ของโลก
หน้าที่ของกองกำลังรักษาสันติภาพในแต่ละแห่งอาจแตกต่างกันออกไป ตามแต่จะได้รับการมอบหมาย โดยรวมถึงการสัง เกตการณ์ การรายงาน การสอบสวน การละเมิดข้อหยุดยิง กากับการถอนทหารของคู่ขัดแย้ง การลาดตระเวนบริเวณ แนวกันชน (buffer zone) การรักษาพยาบาลในกรณีฉุกเฉิน การให้ความช่วยเหลือทางด้านมนุษยธรรม ตลอดจนการฟื้นฟูเพื่อนำความสงบมาสู่ชุมชนจนทำให้ทุกฝ่ายของรัฐบาลสามารถปฏิบัติงานได้ตามปกติ

ลักษณะของกองกำลัง ๆ ดังกล่าวอาจจะเป็นกองกำลังติดอาวุธหรือคณะผู้สัง เกตการณ์ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับภาระหน้าที่ที่ได้รับการมอบหมาย แต่ถ้าติดอาวุธก็มี เฉพาะอาวุธ เพื่อการป้องกันตนเอง เท่านั้น

นาย Marrack Goulding รอง เลขาธิการสหประชาชาติกล่าวว่า การปฏิบัติงานของกองรักษาสันติภาพจะมีขึ้นได้ เฉพาะภายใต้ เงื่อนไขพิเศษ เท่านั้น คือ

๑. ประการแรก ฝ่ายต่าง ๆ ที่ขัดแย้งกันอยู่จะต้องยินยอมให้กองกำลัง เข้าไปดำเนินงาน เพื่อมิให้เกิดการสู้รบขึ้นอีก

๒. เงื่อนไขประการที่สองก็คือ กองกำลังรักษาสันติภาพต้องมีอำนาจที่แน่ชัด และสามารถนำไปปฏิบัติได้ (clear and realistic mandate) โดยต้องมีการตกลงกันให้แน่ชัดว่าจะให้กองกำลังฯ ทำงานอะไร และต้องสามารถดำเนินงาน ภายใต้สภาวะของความขัดแย้งที่เกิดขึ้นได้ด้วย เช่นกัน

๓. เงื่อนไขประการที่สามก็คือ การปฏิบัติงานของกองกำลังรักษาสันติภาพ จะต้องได้รับการสนับสนุนจากประชาคมระหว่างประเทศโดยรวม และโดย เฉพาะอย่างยิ่งจากคณะมนตรีความมั่นคงของสหประชาชาติ อย่างน้อยที่สุดสมาชิกประเภทถาวรของคณะมนตรีความมั่นคง จะต้องไม่คัดค้านและจะต้องได้รับการสนับสนุนจาก สมาชิกประเภทไม่ถาวรอย่าง เพียงพอ เพื่อให้คณะมนตรีความมั่นคงของสหประชาชาติ สามารถผ่านข้อตัดสินใจ เพื่อให้กองกำลังปฏิบัติงานได้

๔. เงื่อนไขประการที่สี่ก็คือ ต้องมีประเทศสมาชิกสหประชาชาติ เพียงพอที่พร้อมจะส่ง เจ้าหน้าที่ฝ่ายทหาร เข้าร่วมปฏิบัติงานในกองกำลังด้วยความสมัครใจ

เงื่อนไขขงประการสุดท้ายก็คือ ต้องมีการจัดเตรียมการทางการเงิน เพื่อให้แน่ใจว่าประชาคมระหว่างประเทศจะสามารถรับภาระค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานของกองกำลังรักษาสันติภาพได้ โดยที่มีภาระนี้ตกอยู่กับประเทศที่ส่งเจ้าหน้าที่เข้าร่วมปฏิบัติงานในกองกำลัง

ปัจจุบันนี้มีกองกำลังรักษาสันติภาพปฏิบัติงานอยู่ในภูมิภาคต่าง ๆ ของโลก 9 แห่ง ดังนี้

1. UN Truce Supervision Organization (UNTSO)

เป็นกองกำลังปฏิบัติงานรักษาสันติภาพที่จัดตั้งขึ้นเมื่อปี 1948 โดยเริ่มแรกมีหน้าที่สังเกตการณ์หยุดยิงระหว่างกลุ่มประเทศอาหรับ กับ อิสราเอล ในตะวันออกกลาง แต่ในปัจจุบันได้แบ่งมาช่วยงานของ UNDOF และ UNIFIL ด้วย ขณะนี้มีจำนวนเจ้าหน้าที่ทหารสังเกตการณ์ 300 คน และมีสำนักงานอยู่ที่ นครเยรูซาเล็ม

2. UN Military Observer Group in India and Pakistan (UNMOGIP)

จัดตั้งขึ้นเมื่อปี 1948 เพื่อดูแลการหยุดยิงระหว่างอินเดียและปากีสถานในแคว้น Jammu และ Kashmir ปัจจุบันมีเจ้าหน้าที่ทหารสังเกตการณ์ 39 คน มีสำนักงานอยู่ที่ Rawalpindi และ Srinagar

3. UN Peace-keeping Force in Cyprus (UNFICYP)

จัดตั้งขึ้นเมื่อเดือนมีนาคม 1964 เพื่อดูแลเขตกันชนระหว่างคูพิฟาท 2 ฝ่ายในไซปรัสขณะนี้มีกำลังทหาร 2,150 คน และตำรวจ 35 คน มีสำนักงานอยู่ที่เมืองนิโคเซีย ในไซปรัส

4. UN Disengagement Observer Force (UNDOF)

จัดตั้งขึ้นหลังจากมีการลงนามในความตกลงแยกกองกำลังรบออกจากกันระหว่างซีเรียกับอิสราเอลในปี 1974 โดยมีหน้าที่สังเกตการณ์เขตแบ่งแยก (ในที่ราบสูงโกลัน) ระหว่างประเทศทั้งสอง ขณะนี้มีกองกำลังทหารและผู้สังเกตการณ์ประมาณ 1,330 คน มีสำนักงานอยู่ที่นครดามัสกัส ประเทศซีเรีย

5. UN Interim Force in Lebanon (UNIFIL)

จัดตั้งขึ้นเมื่อเดือนมีนาคม 1978 ภายหลังจากการที่อิสราเอล

ส่งทหารบุกเข้าบ้านทางตอนใต้ของ เลบานอน เพื่อดูแลการถอนทหารอิสราเอลและ
ประกันสันติภาพและความมั่นคงในบริเวณตอนใต้ของ เลบานอน ขณะนี้กำลังทหาร
5,800 คน มีสำนักงานอยู่ที่ Nagoura ในเลบานอน

6. UN Good Offices Mission in Afghanistan and Pakistan
(UNGOMAP)

จัดตั้งขึ้นเมื่อ เดือนเมษายน 1988 ตามข้อตกลงที่นครเจนีวา
(Geneva Accord) ซึ่งลงนามโดยปากีสถานและอัฟกานิสถาน และค้ำประกันโดย
สหภาพโซเวียตและสหรัฐอเมริกา เพื่อสังเกตการณ์การถอนทหารโซเวียตออกจาก
อัฟกานิสถาน มีเจ้าหน้าที่สังเกตการณ์ 50 คน มีสำนักงานอยู่ที่กรุงคาบูล และ
อิสลามาบัด

7. UN Iran-Iraq Military Observer Group (UNIIMOG)

จัดตั้งขึ้นเมื่อ เดือนสิงหาคม 1988 เพื่อดูแลการหยุดยิงระหว่าง
อิหร่านกับอิรัก และตรวจสอบการถอนทหาร มีเจ้าหน้าที่สังเกตการณ์ทางทหาร
350 คน มีสำนักงานอยู่ที่กรุงแบกแดดและที่กรุง เตหะราน

8. UN Angola Verification Mission (UNAVEM)

ได้รับการจัดตั้ง เพื่อตรวจสอบการถอนทหารคิวบาออกจากแอง-
โกลาและได้เริ่มปฏิบัติงานแล้ว ตั้งแต่เมื่อวันที่ 3 มกราคม 2532 ประกอบด้วย
เจ้าหน้าที่สังเกตการณ์ทางทหาร 70 คน และเจ้าหน้าที่พลเรือน 20 คน

9. UN Transition and Assistance Group (UNTAG)

จัดตั้งขึ้นเพื่อรักษาความสงบและดูแลการเลือกตั้งในนามิเบีย
โดย UNTAG นี้จะประกอบด้วยกองกำลังทหารติดอาวุธ 4,656 คน ตำรวจ 560
คน และเจ้าหน้าที่พลเรือนอีก 1,500 คน

คณะกรรมการโนเบลของนอร์เวย์ได้ประกาศเมื่อ เดือนตุลาคม 1988 ที่
จะมอบรางวัลโนเบลสาขาสันติภาพประจำปี 1988 ให้กับกองกำลังรักษาสันติภาพ
สหประชาชาติ และได้มีพิธีมอบรางวัลดังกล่าว ณ กรุงออสโล เมื่อวันที่ 10 ธันวาคม
1988==