



## บทบาทของสันนิบาตชาติและสหประชาชาติ ในการธำรงรักษาไว้ซึ่งสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ

### 4.1 สันนิบาตชาติกับบทบาทในการรักษาสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ

การเกิดขึ้นของสงครามโลกครั้งที่ 1 ถือเป็น การบั่นทอนความน่าเชื่อถือของ “ระบบดุลแห่งอำนาจ” (balance of power) ซึ่งเชื่อกันว่าเป็นกลไกที่ป้องกันไม่ให้เกิดสงครามได้ ผู้ที่มีความคิดแบบเสรีนิยม (liberalists) มองว่ากลไกที่มีอยู่ในระบบดุลแห่งอำนาจ อย่างเช่น การแข่งขันอาวุธ (arms races) การทำสนธิสัญญาลับ (secret treaties) และการเป็นพันธมิตรข้ามกันไปมา (cross-cutting alliances) นั้นเป็นสาเหตุของสงครามมากกว่าที่จะเป็นกลไกในการป้องกันไม่ให้เกิดสงคราม<sup>1</sup> กลุ่มที่สนับสนุนแนวความคิดดังกล่าวมองว่าการเป็นพันธมิตรเฉพาะกิจ (the ad hoc alliances) และการเป็นพันธมิตร (coalitions) ที่มีการจัดตั้งขึ้นเพื่อต่อต้านภัยคุกคามในระบบดุลแห่งอำนาจนั้นเป็นระบบที่ไม่มีการรวมเข้าสู่ศูนย์กลาง (decentralization) และมีความไม่แน่นอน (uncertainty)<sup>2</sup>

ประธานาธิบดีวูดโรว์ วิลสัน (Woodrow Wilson) และผู้สนับสนุนแนวทางเสรีนิยมหวังที่จะแทนที่ระบบดุลแห่งอำนาจด้วยการใช้ “ระบบความมั่นคงร่วมกัน” (collective security) ระบบที่การรุกรานจะต้องเผชิญกับการตอบโต้ร่วมกันของทุกรัฐ<sup>3</sup> หัวใจสำคัญของระบบความมั่นคงร่วมกันนั้นมีอยู่ว่าทุกรัฐมีผลประโยชน์ที่สำคัญร่วมกัน (primary interest) ในการธำรงรักษาสันติภาพ สันติภาพเป็นสิ่งที่ไม่สามารถแบ่งแยกได้ (indivisible) และทุกรัฐจะต้องใส่ใจกับภัยคุกคามที่เกิดขึ้นทุกแห่งในระบบระหว่างประเทศ<sup>4</sup> ความแตกต่างระหว่างแนวทางของ “ระบบความมั่นคงร่วมกัน” กับ “ระบบดุลแห่งอำนาจ” ก็คือ (1) ในระบบดุลแห่งอำนาจนั้นรัฐพันธมิตรจะรวมกำลังต่อต้านรัฐภายนอกกลุ่ม หรือกลุ่มรัฐอื่นที่ถูกมองว่าเป็นภัยคุกคามต่อพันธมิตรของตน แต่ในระบบความ

<sup>1</sup> Charles W. Kegley, JR. and Eugene R. Wihkopf, World politics : Trend and transformation 8<sup>th</sup> ed. (Boston : Bedford / ST. Martin's , 2001 ),p.559.

<sup>2</sup> Smith ,“ Collective security , peacekeeping , and ad hoc multilateralism,” in Democratic accountability and the use of force in international law eds. Charlotte Ku and Harold K. Jacobson, p.82.

<sup>3</sup> Kegley, JR. and Wihkopf, World politics : Trend and transformation , 8 : 559.

<sup>4</sup> Bennett and Oliver , International organizations : Principles and issues , p.146.

มั่นคงร่วมกันทุกรัฐจะต้องกระทำการตอบโต้ต่อรัฐใดก็ตามรวมทั้งรัฐในระบบที่กระทำกรรณต่อรัฐสมาชิก<sup>5</sup>

(2) ระบบความมั่นคงร่วมกันถูกออกแบบมาให้มีความเป็นระบบระดับโลก (global) และเป็นสากล (universal) ในระบบความมั่นคงร่วมกันทุกรัฐไม่ควรที่จะวางตัวเป็นกลางหรือทำตัวเป็นผู้โดยสารฟรี เนื่องจากถ้าหากมีหลายรัฐเลือกที่จะดำเนินการในลักษณะดังกล่าว ระบบความมั่นคงร่วมกันที่ปรากฏออกมาอาจอ่อนแอและเป็นการบั่นทอนศักยภาพของรัฐต่างๆในการป้องปรามหรือลงโทษผู้ที่กระทำกรรณได้<sup>6</sup>

ระบบความมั่นคงร่วมกันจะสามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพก็ต่อเมื่อ (1) มีฉันทามติ (consensus) (2) มีความตั้งใจจริง (commitment) (3) มีองค์การที่ทำหน้าที่ตัดสินใจ<sup>7</sup>

(1) มีฉันทามติ (consensus) หมายความว่า รัฐต่างๆจะต้องมีความเห็นพ้องต้องกันว่าสันติภาพนั้นเป็นสิ่งที่แบ่งแยกมิได้ (indivisible) และภัยคุกคามสันติภาพในที่ต่างๆถือเป็นสิ่งที่ทุกรัฐให้ความสำคัญ

(2) มีความตั้งใจจริง (commitment) หมายความว่า รัฐต่างๆมีพันธะที่จะต้องรวมกำลังของตนเพื่อเผชิญกับภัยคุกคามต่อความมั่นคงของชุมชนโลก นอกจากนั้นรัฐต่างๆจะต้องยับยั้งการดำเนินการใช้กำลังแต่ฝ่ายเดียว (unilateral use of force) เพื่อที่จะบรรลุวัตถุประสงค์แห่งชาติของตน

(3) มีองค์การที่ทำหน้าที่ตัดสินใจ หมายความว่า การดำเนินการภายใต้ระบบความมั่นคงร่วมกันนั้นจำเป็นต้องมีองค์การทำหน้าที่ในการตัดสินใจที่จะกำหนดว่าจะมีการใช้ระบบความมั่นคงร่วมกันอย่างไรและใช้เมื่อไหร่

สันนิบาตชาติเป็นองค์การที่จัดตั้งขึ้นมาโดยนำแนวคิดเรื่อง “ระบบความมั่นคงร่วมกัน” มาใช้เพื่อรักษาสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ แนวคิดเรื่อง “ระบบความมั่นคงร่วมกัน”

<sup>5</sup> Smith, “Collective security, peacekeeping, and ad hoc multilateralism,” in *Democratic Accountability and the use of force in international law* eds. Charlotte Ku and Harold K. Jacobson, p.82.

<sup>6</sup> Joseph S. Nye, JR., *Understanding international conflicts: An introduction to theory and history* 5<sup>th</sup> ed. (New York: Pearson/Longman, 2005), p. 87.

<sup>7</sup> Lawrence Ziring, Robert E. Riggs and Jack C. Plano, *The United Nations: International organization and world politics*. 4<sup>th</sup> ed. (Australia: Thomson Wadsworth, 2005), p. 172.

ได้ถูกรวมอยู่ในกติกาสนธิสัญญา (Covenant) มาตรการต่างๆดังนี้ มาตรา 10 กำหนดว่ารัฐสมาชิก ยินทรานที่จะปกป้องประเทศสมาชิกจากการรุกราน มาตรา 11 สงครามหรือภัยคุกคามจากสงคราม ใดๆถือเป็นสิ่งที่ทุกรัฐจะต้องให้ความใส่ใจ มาตรา 12 และ 15 ทุกรัฐมีความเห็นพ้องที่จะนำปัญหา ข้อขัดแย้งของตนเข้าสู่การตัดสินโดยอนุญาโตตุลาการและจะไม่เข้าสู่สงครามในระยะเวลา 3 เดือน จนกว่าความพยายามแก้ไขปัญหโดยการใช้อนุญาโตตุลาการล้มเหลว มาตรา 16 สงครามใดที่ไม่ ใช้วิธีการแก้ไขตามแนวทางสนธิสัญญาจะถือว่าเป็นสงครามต่อต้านรัฐสมาชิกสนธิสัญญา ชาติที่กระทำการดังกล่าวจะถูกคว่ำบาตรทางเศรษฐกิจ (economic sanctions) และ คณะมนตรี สนธิสัญญาอาจให้คำแนะนำ (recommend) ในการดำเนินมาตรการทางทหาร (military measures) ให้กับสมาชิกสนธิสัญญาได้อีกด้วย<sup>8</sup>

ตลอดระยะเวลาที่สนธิสัญญาดำเนินการอยู่สนธิสัญญาสามารถที่จะแก้ไขปัญหข้อ ขัดแย้งได้หลายประการด้วยกัน แนวทางที่สนธิสัญญาใช้ในการแก้ไขปัญหา คือ การดำเนิน ภารกิจด้านการสังเกตการณ์สันติภาพ (peace observation functions) ซึ่งต่อมาได้พัฒนาเป็น ยุทธศาสตร์ของการปฏิบัติการรักษาสันติภาพ ปัญหาที่ได้รับการแก้ไขโดยสนธิสัญญามีหลาย กรณี อย่างเช่น การแก้ไขปัญหข้อขัดแย้งระหว่างฟินแลนด์กับสวีเดนในกรณีเกาะอาแลนด์ (Aaland) , การแก้ไขปัญหข้อขัดแย้งระหว่างโปแลนด์กับเยอรมนีในกรณีUpper Silesia , การแก้ไข ปัญหข้อขัดแย้งระหว่างกรีกกับบัลแกเรีย , การแก้ไขปัญหข้อขัดแย้งระหว่างโปแลนด์กับลิทัวเนีย เกี่ยวกับปัญหาจังหวัดวิลนา (Vilna province) และการแก้ไขปัญหาในกรณีแคว้นซาร์ (Saar) เป็นต้น” อย่างไรก็ตาม ในยุคของสนธิสัญญา สนธิสัญญาไม่สามารถนำเอาระบบความมั่นคง ร่วมกันมาใช้ในการบีบบังคับต่อรัฐที่กระทำการรุกรานได้เลย หลายๆเหตุการณ์เกิดขึ้น โดยที่ สนธิสัญญาไม่สามารถกระทำการใดๆได้ อย่างเช่น การแก้ไขปัญหาในกรณีแมนจูเรีย , การแก้ไข ปัญหาในกรณีเอธิโอเปีย เป็นต้น

#### 4.1.1 การแก้ไขปัญหาของสนธิสัญญาในกรณีแมนจูเรีย (Manchuria)

เมื่อจัดตั้งสนธิสัญญาระบบความมั่นคงร่วมกันของสนธิสัญญาไม่ได้รับการทดสอบ เเลยจนกระทั่งในปีค.ศ.1931 เมื่อญี่ปุ่นรุกรานแมนจูเรีย และทำการยึดครองเมืองหลวงแมนจูเรีย

<sup>8</sup> Nye , JR., Understanding international conflicts : An introduction to theory and history 5 :87.

<sup>9</sup> Diehl , International peacekeeping : With a new epilogue on Somalia , Bosnia, and Cambodia , pp.17-19.

ความเสียหายของรางรถไฟในแมนจูเรียได้ทำให้กองกำลังญี่ปุ่นมีข้ออ้างในการเข้ายึดครองแมนจูเรียทั้งหมด แม้ญี่ปุ่นจะอ้างว่าการกระทำดังกล่าวมีขึ้นเพื่อปกป้องรางรถไฟในแมนจูเรีย แต่ญี่ปุ่นก็ได้จัดตั้งรัฐบาลที่อยู่ภายใต้การควบคุมของญี่ปุ่นชื่อแมนจูกัว (Manchukuo) ขึ้นมา เมื่อเผชิญกับปัญหาดังกล่าวรัฐบาลจีนได้ร้องขอความช่วยเหลือจากสันนิบาตชาติ อย่างไรก็ตาม ญี่ปุ่นได้ป้องกันไม่ให้สันนิบาตชาติสามารถผ่านข้อมติที่จะให้ญี่ปุ่นถอนกำลังออกจากแมนจูเรีย ในเดือนธันวาคม สันนิบาตชาติเห็นชอบที่จะให้มีการส่งคณะกรรมการภายใต้การดูแลของลอร์ด ลิตตัน (Lord Lytton) ชาวอังกฤษ เพื่อสืบสวนเหตุการณ์ในแมนจูเรีย<sup>10</sup>

รายงานของลอร์ด ลิตตัน (Lord Lytton) ได้มาถึงสันนิบาตชาติในเดือนกันยายน ค.ศ.1932 รายงานดังกล่าวปฏิเสธข้ออ้างของกองกำลังญี่ปุ่นซึ่งถือเป็นการแทรกแซงที่ไม่มีความชอบธรรม ในรายงานดังกล่าวได้แนะนำให้สมาชิกของสันนิบาตชาติไม่ให้การรับรองรัฐแมนจูกัว (Manchukuo) อย่างไรก็ตาม รายงานดังกล่าวก็มิได้เรียกร้องให้มีการนำข้อบังคับในมาตรา 16 ของกติกาสันนิบาตชาติมาใช้กับญี่ปุ่น ในเดือนกุมภาพันธ์ ค.ศ.1933 สมัชชาแห่งสันนิบาตชาติได้ลงคะแนนเสียง 42 ต่อ 1 ขอมรับรายงานของลอร์ด ลิตตัน ในกรณีที่ญี่ปุ่นรุกรานแมนจูเรีย ญี่ปุ่นซึ่งลงคะแนนคัดค้าน 1 เสียงในสมัชชาได้ออนตัวออกจากสันนิบาตชาติ<sup>11</sup>

#### 4.1.2 การแก้ไขปัญหาของสันนิบาตชาติในกรณีเอธิโอเปีย (Ethiopia)

ปัญหาในเอธิโอเปียในปีค.ศ.1935 ก็เป็นอีกหนึ่งบททดสอบระบบความมั่นคงร่วมกันของสันนิบาตชาติ ในกรณีดังกล่าวมีการคว่ำบาตรเกิดขึ้น อย่างไรก็ตาม ในที่สุดความพยายามของสันนิบาตชาติก็ประสบความล้มเหลว

อิตาลีมีแผนการที่จะยึดครองเอธิโอเปียมาเป็นเวลานานแล้ว ไม่ใช่เพียงแค่ว่าเพราะเอธิโอเปียอยู่ติดกับอาณานิคมของอิตาลีที่ชื่อว่าอีริเทรีย (Eritrea) เท่านั้น แต่พวกฟาสซิสต์ยังมีความรู้สึกรังเกียจกับการที่เอธิโอเปียสามารถต่อต้านการยึดครองของอิตาลีในยุคจักรวรรดินิยมช่วงศตวรรษที่ 19 เมื่อเป็นเช่นนี้พวกที่มีความคิดแบบฟาสซิสต์จึงมีความเชื่อว่าประวัติศาสตร์ที่ “ผิดพลาด” ควรที่จะได้รับการแก้ไขใหม่ ระหว่างปีค.ศ.1934-1935 อิตาลีได้สร้างปัญหาบริเวณพรมแดนระหว่างเอธิโอเปีย และ อีริเทรีย อิตาลีกระทำการดังกล่าวแม้ว่าตนเองจะมีสนธิสัญญาสันติภาพกับเอธิโอเปีย , ลงนามในข้อตกลงเคลล็อก-บริอง แพค (Kellogg-Briand Pact) ซึ่งห้ามการใช้สงคราม

<sup>10</sup> Nye , JR.. *Understanding international conflicts : An introduction to theory and history* 5 : 92.

<sup>11</sup> Ibid.

ว่าเป็นสิ่งที่ผิดกฎหมาย และในฐานะสมาชิกของสันนิบาตชาติอิตาลีจะต้องแก้ไขปัญหาคำว่า  
อนุญาโตตุลาการอย่างน้อย 3 เดือนก่อนที่จะกระทำการใดๆ<sup>12</sup>

ในเดือนตุลาคม ค.ศ.1935 อิตาลีได้บุกเอธิโอเปีย การกระทำดังกล่าวนั้นเป็นที่ชัดเจนว่าเป็น  
การกระทำที่รุกราน คณะมนตรีความมั่นคงแห่งสันนิบาตชาติได้หลีกเลี่ยงการที่อิตาลีจะใช้สิทธิ  
ยับยั้ง (veto) ด้วยการเรียกร้องให้มีการประชุมสมัยพิเศษขึ้นเพื่อที่จะตัดสินใจว่าควรจะดำเนินการ  
คว่ำบาตรกับอิตาลีอย่างไร ในการประชุมดังกล่าวมีรัฐเข้าร่วม 50 รัฐ 8 วันหลังจากที่อิตาลีทำการ  
รุกรานที่ประชุมได้ให้คำแนะนำ (recommend) กับรัฐสมาชิกว่าควรที่จะมีการคว่ำบาตรต่ออิตาลี 4  
ประการดังต่อไปนี้ (1) ไม่ให้มีการขายอาวุธทางทหารให้กับอิตาลี (2) ห้ามไม่ให้อิตาลีกู้ยืมเงิน  
(3) ระงับการนำเข้าสินค้าต่างๆจากอิตาลี และ (4) ห้ามขายสินค้าบางอย่างให้แก่อิตาลี อย่างเช่น ยาง  
(rubber) หรือ ดีบุก (tin) เป็นต้น อย่างไรก็ตาม ในกรณีดังกล่าวประเทศสมาชิกมิได้กระทำการ  
คว่ำบาตรตามคำแนะนำของสันนิบาตชาติทั้งหมด อิตาลียังคงสามารถซื้อเหล็ก ถ่านหิน และน้ำมัน  
ได้อยู่ ความสัมพันธ์ทางการทูตก็มิได้ถูกตัดขาด อังกฤษไม่ได้ปิดคลองสุเอซสถานที่ซึ่งอิตาลี  
สามารถนำแร่ธาตุต่างๆไปยังอิริเทรียได้<sup>13</sup>

ความจริงการคว่ำบาตรครั้งนี้มีผลต่อเศรษฐกิจของอิตาลี การส่งออกของอิตาลีลดลงหนึ่งใน  
สามในช่วงที่มีการคว่ำบาตรเกิดขึ้น ค่าเงินลิราของอิตาลีลดลง และมีการคาดการณ์กันว่าปริมาณ  
ทองสำรองของอิตาลีจะลดลงในอีก 9 เดือน อย่างไรก็ตาม การที่บางประเทศโดยเฉพาะมหาอำนาจ  
อย่างอังกฤษและฝรั่งเศสไม่เต็มใจที่จะดำเนินการอย่างจริงจังทำให้การดำเนินการในครั้งนี้ของ  
สันนิบาตชาติไม่เป็นผลสำเร็จ เหตุผลสำคัญที่ทำให้ทั้งสองประเทศนี้ไม่กดดันอิตาลีเนื่องจาก  
ประเทศทั้งสองต้องการโน้มน้าวให้อิตาลีมาร่วมเป็นพันธมิตรเพื่อคานอำนาจกับเยอรมนี<sup>14</sup>

ความล้มเหลวที่กล่าวมาข้างต้นได้แสดงให้เห็นว่าสันนิบาตชาติไม่สามารถนำ “ระบบความ  
มั่นคงร่วมกัน” มาใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ สาเหตุสำคัญนั้นสืบเนื่องมาจาก

(1) มาตรการลงโทษทุกอย่างของสันนิบาตชาติมีลักษณะไม่บีบบังคับในเมื่อการพิจารณา  
ตัดสินใจของคณะมนตรีความมั่นคงในเรื่องการคว่ำบาตรเป็นแต่เพียงการให้คำแนะนำ  
(recommendation) เท่านั้น<sup>15</sup> การคว่ำบาตรขึ้นอยู่กับมติตัดสินใจของแต่ละรัฐว่าจะดำเนินการ

<sup>12</sup> Ibid.

<sup>13</sup> Ibid., pp.92-93.

<sup>14</sup> Ibid., p.93.

<sup>15</sup> สมพงษ์ ชูมาก องค์การระหว่างประเทศ: สันนิบาตชาติ สหประชาชาติ, หน้า 36.

คว่ำบาตรแบบไหน และจะดำเนินการคว่ำบาตรอย่างไร รัฐสมาชิกมิได้ผูกพันที่จะต้องปฏิบัติตามคำแนะนำของสันนิบาตชาติ<sup>16</sup>

(2) การที่สหรัฐฯปฏิเสธที่จะเข้าร่วมองค์การ และการที่มหาอำนาจบางรัฐเกรงว่าจะมีการนำระบบความมั่นคงร่วมกันมาใช้กับตนเอง<sup>17</sup>

(3) บางรัฐไม่ต้องการที่จะร่วมความเสี่ยงและร่วมออกค่าใช้จ่ายขององค์การในการจัดการกับการรุกราน<sup>18</sup>

เมื่อไม่สามารถแก้ไขปัญหาค่าสันนิบาตชาติจึงถูกยุบไป อย่างไรก็ตาม ชุมชนระหว่างประเทศยังหวังที่จะให้มีองค์การระหว่างประเทศขึ้นมาทำหน้าที่ในการรักษาสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศต่อไป สหประชาชาติจึงถูกจัดตั้งขึ้นมาเพื่อทำหน้าที่หลักในการรักษาสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่ 2

#### 4.2 สหประชาชาติกับบทบาทในการรักษาสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ

เช่นเดียวกับสันนิบาตชาติสหประชาชาติประสงค์ที่จะนำ “ระบบความมั่นคงร่วมกัน” มาใช้เป็นกลไกหลักในการแก้ไขปัญหาข้อขัดแย้งระหว่างประเทศ อย่างไรก็ตาม ประสบการณ์จากสันนิบาตชาติได้ทำให้สหประชาชาติพยายามที่จะเปลี่ยนแปลงแก้ไขข้อบกพร่องบางประการที่เคยเกิดขึ้นในสมัยสันนิบาตชาติ อย่างเช่น (1) เมื่อความล้มเหลวของสันนิบาตชาติเกิดจากการขาดความเป็นสากล โดยเฉพาะอย่างยิ่งการที่สหรัฐฯไม่ได้เข้าเป็นสมาชิกของสันนิบาตชาติ สิ่งที่อยู่ร่างกฎบัตรฯต้องการก็คือ ความต้องการให้ประเทศมหาอำนาจทุกประเทศเป็นสมาชิกของสหประชาชาติ (2) ในสมัยสันนิบาตชาติการคว่ำบาตรจะถูกนำมาใช้ต่อผู้รุกรานไม่ว่าผู้รุกรานนั้นจะเป็นประเทศมหาอำนาจหรือไม่ก็ตาม และกลไกนี้จะถูกนำมาใช้โดยไม่สนใจว่าประเทศมหาอำนาจจะเข้าร่วมด้วยหรือไม่ เมื่อเป็นเช่นนี้ผู้ร่างกฎบัตรฯจึงต้องการให้มีความเห็นพ้องต้องกันระหว่างประเทศสมาชิกถาวรของคณะมนตรีความมั่นคงเพื่อเป็นเงื่อนไขในการบีบบังคับ (3) เป็นที่เชื่อกันว่าความล้มเหลวของระบบสันนิบาตชาติเกิดจากการที่สันนิบาตชาติปราศจากมาตรการที่มีประสิทธิภาพในการใช้กำลังทางทหารและข้อบกพร่องที่เกิดจากความไม่เต็มใจของรัฐสมาชิกที่จะให้ความช่วยเหลืออย่างสมัครใจในการดำเนินมาตรการรุนแรงต่อผู้กระทำการรุกราน เมื่อเป็น

<sup>16</sup> Nye , JR., Understanding international conflicts : An introduction to theory and history , 5 : 87.

<sup>17</sup> Kegley ,JR. and Wihkopf. World politics : Trend and transformation , 8 : 619.

<sup>18</sup> Ibid.

เช่นนี้ ผู้ร่างกฎบัตรฯ จึงได้กำหนดให้มีการจัดส่งกำลังทางทหารตามการร้องขอของสหประชาชาติ (4) มีความเชื่อว่าความล้มเหลวของสันนิบาตชาติเกิดจากการไม่แบ่งแยกอำนาจระหว่างคณะมนตรี (Council) กับสมัชชา (Assembly) ให้มีความชัดเจน เมื่อเป็นเช่นนี้ผู้ร่างกฎบัตรฯจึงประสงค์ที่จะให้มีการกำหนดความรับผิดชอบระหว่างทั้ง 2 องค์กรนี้ให้มีความชัดเจนขึ้น<sup>19</sup>

ในการร่างกฎบัตรฯที่ซานฟรานซิสโก ผู้ร่างกฎบัตรฯได้กำหนดให้การรักษาสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศถือเป็นวัตถุประสงค์หลักขององค์การ โดยมีการกำหนดแนวทาง 2 ประการเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์นี้ คือ (1) การแก้ไขความขัดแย้งระหว่างประเทศโดยสันติวิธี (2) การดำเนินมาตรการร่วมกันในการป้องกัน หรือขจัดภัยคุกคามต่อสันติภาพ และระงับการกระทำการรุกราน หรือการละเมิดสันติภาพ<sup>20</sup>

ความรับผิดชอบหลักดังกล่าวได้ถูกมอบหมายให้เป็นที่ของคณะมนตรีความมั่นคง ซึ่งมีอำนาจในการใช้สิทธิยับยั้ง (veto) สิทธิดังกล่าวมีขึ้นเพื่อก่อให้เกิดความมั่นใจว่าการกระทำดังกล่าวจะมีขึ้นได้จากการเห็นพ้องต้องกันของสมาชิกถาวร และเพื่อเป็นการยืนยันว่าจะไม่มีการกระทำใดๆเกิดขึ้นต่อประเทศมหาอำนาจโดยปราศจากซึ่งฉันทามติของตน<sup>21</sup>

กฎบัตรหมวดที่ 7 ได้ให้อำนาจแก่คณะมนตรีความมั่นคงในการใช้การคว่ำบาตรทางเศรษฐกิจ (economic sanctions) และ มาตรการทางทหาร (military measures) เมื่อมี “ภัยคุกคามต่อสันติภาพ , การละเมิดสันติภาพ หรือมีการกระทำการรุกราน” เกิดขึ้น การทำงานในหมวดที่ 7 จะเกิดขึ้นเมื่อ (1) คณะมนตรีความมั่นคงตัดสินใจว่าได้มีการคุกคามต่อสันติภาพ , การละเมิดสันติภาพ หรือมีการกระทำการรุกรานเกิดขึ้นแล้ว (2) หลังจากนั้นคณะมนตรีความมั่นคงอาจให้คำแนะนำ (recommendation) หรือ ตัดสินใจ (decide) ว่าควรใช้มาตรการใดตามมาตรา 41 และ 42 เพื่อธำรงรักษา หรือฟื้นฟูสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศกลับคืนมา มาตรา 41 เป็นมาตรการที่เกี่ยวข้องกับการคว่ำบาตรทางเศรษฐกิจ ในขณะที่มาตรา 42 เกี่ยวข้องกับการใช้กำลังทางทหาร (3) ถ้าหากคณะมนตรีความมั่นคงตัดสินใจให้มีการใช้กำลังทางทหาร มาตรา 43 กำหนดว่ารัฐ

<sup>19</sup> Leland M. Goodrich, “The UN Security Council,” in *International organization : Politics & process* eds. Leland M. Goodrich and David A. Kay (Wisconsin : The University of Wisconsin Press ,1973 ) , pp.193-194.

<sup>20</sup> Ibid., p.194.

<sup>21</sup> Ibid.

สมาชิกจะต้องทำข้อตกลง (agreement) กับสหประชาชาติ เพื่อที่จะทำการส่งกองกำลังให้กับสหประชาชาติเมื่อสหประชาชาติต้องการ<sup>22</sup>

ในยุคของสหประชาชาติ สหประชาชาติสามารถที่จะแก้ไขปัญหาข้อขัดแย้งบางประการได้ แนวทางที่สหประชาชาตินำมาใช้ก็คือการจัดส่งคณะกรรมการผู้สังเกตการณ์เข้าไปปฏิบัติหน้าที่แก้ไขปัญหาความขัดแย้งบางปัญหา ดังต่อไปนี้ คือ

คณะผู้สังเกตการณ์พิเศษแห่งสหประชาชาติในกรณีความขัดแย้งแถบขบสมุทรบอลข่าน (The United Nations Special Committee on the Balkans ; UNSCOB) ในปีค.ศ.1946-9 เพื่อทำการสืบสวนสอบสวนตามข้อกล่าวหาของกรีกว่าถูกแทรกแซงโดยอัลบาเนีย บัลแกเรีย และยูโกสลาเวีย ที่ให้การสนับสนุนการก่อการร้ายในกรีซ

คณะกรรมการแห่งสหประชาชาติในปัญหาอินโดนีเซีย (The United Nations Commission for Indonesia ; UNCI) ทำหน้าที่ตามความตกลงของคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติเป็นครั้งแรกในการดูแลการหยุดยิงระหว่างดัช และ อินโดนีเซีย ระหว่างปี ค.ศ.1948-9 ที่ช่วยแผ้วถางการมอบอธิปไตยแก่อินโดนีเซียเป็นเอกราช

องค์การควบคุมดูแลการหยุดยิงแห่งสหประชาชาติ (The United Nation Truce Supervision Organization in Palestine ; UNTSO) ตั้งขึ้นในปีค.ศ. 1948 โดยข้อมติของสมัชชา และคณะมนตรีความมั่นคง ทำหน้าที่ควบคุมการหยุดยิงระหว่างอาหรับ-อิสราเอล ในภาวะที่อังกฤษถอนตัวออกจากดินแดนปาเลสไตน์ และการประกาศจัดตั้งรัฐอิสราเอล (UNTSO เป็นรูปแบบที่มาของกองกำลังรักษาสันติภาพในวันออกกลางอีก 6 คณะ ที่ยังทำหน้าที่ถึงปัจจุบัน)

คณะผู้สังเกตการณ์ทางทหารแห่งสหประชาชาติประจำอินเดียและปากีสถาน (The United Nations Observer Group in India and Pakistan ; UNMOGIP) ตั้งขึ้นในปีค.ศ.1948 เพื่อสืบสวนข้อมูลและใช้อิทธิพลในการไกล่เกลี่ยต่อคู่กรณีพิพาทอินเดีย-ปากีสถาน ในปัญหาจัมมูและแคชเมียร์ (จุดเริ่มต้นที่มาของการจัดตั้งคณะกรรมการ หรือคณะผู้สังเกตการณ์ดังกล่าวที่เป็นต้น

---

<sup>22</sup> Tetsuo Sato , “The legitimacy of Security Council activities under Chapter VII of the UN Charter since the end of the Cold War,” in The legitimacy of international organizations ed. Jean-Marc Coicaud and Veijo Heiskanen (New York : United Nations University Press, 2001), p.312.



ตระกูลของการตั้งกองกำลังรักษาสันติภาพต่อมานั้น คณะดังกล่าวไม่ใหญ่โต ประกอบด้วยเจ้าหน้าที่เพียงจำนวนร้อยนาย)<sup>23</sup>

อย่างไรก็ตาม หากพูดถึงการนำระบบความมั่นคงร่วมกันมาใช้ สหประชาชาติก็ประสบปัญหาเช่นเดียวกับสันนิบาตชาติ คือ ไม่สามารถแก้ไขข้อขัดแย้งที่ประเทศมหาอำนาจเข้ามาเกี่ยวข้องได้และไม่สามารถนำระบบความมั่นคงร่วมกันซึ่งตั้งใจจะให้เป็นกลไกในการธำรงรักษาไว้ซึ่งสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศมาใช้ได้ สาเหตุสำคัญเนื่องมาจาก

(1) ความขัดแย้งระหว่างสหรัฐฯและสหภาพโซเวียต ซึ่งเป็นสมาชิกถาวรในคณะมนตรีความมั่นคงในช่วงสงครามเย็นได้ทำให้การดำเนินการหลักของคณะมนตรีความมั่นคงไม่สามารถบรรลุเป้าหมายหลักตามที่ตั้งไว้ได้ ในช่วงสงครามเย็นปรากฏว่ามีการใช้สิทธิยับยั้งโดยทั้ง 2 ประเทศมากถึง 187 ครั้ง<sup>24</sup> การที่ประเทศมหาอำนาจซึ่งเป็นสมาชิกถาวรของคณะมนตรีความมั่นคงใช้สิทธิยับยั้งกันบ่อยเนื่องจากเหตุผลทางด้านการเมือง และผลประโยชน์ของตนและพรรคพวกบริวารของตน จึงทำให้คณะมนตรีความมั่นคงเป็นองค์กรที่ไร้อำนาจไป<sup>25</sup> ความขัดแย้งเรื่องผลประโยชน์ระหว่างตะวันตก – ตะวันออก ได้ทำลายหลักการเอกฉันท์ ซึ่งโครงสร้างของหมวดที่ 7 ของกฎบัตรฯในการดำเนินการบีบบังคับขึ้นอยู่กับหลักการเอกฉันท์เท่านั้น เมื่อปราศจากความเป็นเอกฉันท์ของสมาชิกถาวร หมวดที่ 7 ของกฎบัตรก็ปราศจากความหมาย<sup>26</sup>

(2) ความยุ่งยากในการกำหนดว่ามีการคุกคามต่อสันติภาพ การทำลายสันติภาพ หรือการกระทำการรุกรานหรือไม่ ประสบปัญหา 2 ประการ คือ

ประการแรก ก็คือว่า “สันติภาพ” ที่อ้างถึงนั้นจะต้องหมายถึงสันติภาพระหว่างประเทศและการที่จะเข้าใจว่าคณะมนตรีความมั่นคงสามารถที่จะเข้าแทรกแซงด้วยกำลังต่อการต่อสู้กัน

<sup>23</sup> ชุมพล เลิศรัฐการ, สงคราม และสันติภาพ : กับยุทธศาสตร์เพื่อระเบียบโลกใหม่ (กรุงเทพฯ : ธีญาพับลิเคชั่น, 2538), หน้า 374.

<sup>24</sup> นับตั้งแต่ปีค.ศ.1946-1990 สหรัฐฯ และโซเวียต ได้ใช้สิทธิยับยั้งร่วมกันถึง 187 ครั้ง สหรัฐฯ 69 ครั้ง โซเวียต 118 ครั้ง ดูรายละเอียดเกี่ยวกับการใช้สิทธิยับยั้งของคณะมนตรีความมั่นคงในช่วงสงครามเย็นได้ใน David Armstrong , Lorna Lloyd and John Redmond , *International organization in world politics* (New York : Palgrave Macmillan ,2004) , p.41 .

<sup>25</sup> สมพงษ์ ชุมมา อองค์การระหว่างประเทศ: สันนิบาตชาติ สหประชาชาติ , หน้า 97-98.

<sup>26</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 122.

ภายในของรัฐใดอันไม่คุกคามต่อสันติภาพระหว่างประเทศได้นั้นไม่เป็นการถูกต้อง เพราะ  
จุดมุ่งหมายของกฎบัตรสหประชาชาติ มิได้ต้องการให้คณะมนตรีความมั่นคงทำเช่นนั้น

ประการที่สอง คือ การไม่ได้ให้คำจำกัดความของ “การคุกคามต่อสันติภาพ การทำลาย  
สันติภาพ หรือการทำการรุกราน” ซึ่งการมิได้ให้คำจำกัดความเป็นความจงใจ เนื่องจากเป็นเรื่องที่  
ให้คำจำกัดความได้ยากมาก ในการประชุมที่ซานฟรานซิสโก การตัดสินใจในเรื่องดังกล่าวได้ถูก  
ปล่อยให้เป็นเรื่องของคณะมนตรีความมั่นคง และแม้ว่าหลังจากนั้นสหประชาชาติได้แต่งตั้ง  
คณะกรรมการเพื่อให้คำจำกัดความเกี่ยวกับการรุกราน (Committee on Defining Aggression)  
คณะกรรมการนี้ก็ยังไม่สามารถตกลงกันได้ในเรื่องคำจำกัดความของคำว่ากรุกราน<sup>27</sup>

(3) เมื่อคณะมนตรีความมั่นคงมอบหมายให้คณะกรรมการเสนาธิการทหารดำเนินการ  
เตรียมโครงสร้างแบบอย่างของความตกลงระหว่างคณะมนตรีกับรัฐสมาชิกเกี่ยวกับการเตรียม  
กองกำลังไว้ให้สหประชาชาติใช้เมื่อต้องการ (ในวันที่ 16 กุมภาพันธ์ ค.ศ.1946) ในวันที่ 13  
กุมภาพันธ์ ค.ศ.1947 คณะมนตรีความมั่นคงได้ขอให้คณะกรรมการฯ เสนอโครงสร้างเกี่ยวกับ  
หลักการพื้นฐานขององค์การในเรื่องกองกำลังของสหประชาชาติ ซึ่งรายงานของคณะกรรมการฯ  
ดังกล่าวก่อให้เกิดการโต้แย้งกันระหว่างรัฐสมาชิกในคณะกรรมการฯ บางรัฐเกี่ยวกับปัญหาพื้นฐาน  
ต่างๆ

ข้อโต้แย้งประการแรก เกี่ยวกับเรื่องการจัดสรรใช้กำลังทางทหารของรัฐสมาชิก ซึ่งตาม  
หลักการที่เสนอระบุว่า กองกำลังส่วนใหญ่ที่จะใช้โดยคณะมนตรีความมั่นคงควรจะมาจากกอง  
กำลังทหารของรัฐสมาชิกถาวรในคณะมนตรีความมั่นคง ทางผู้แทนของสหรัฐฯ อังกฤษ ฝรั่งเศส  
และจีน เห็นว่าการจัดสรรกำลังดังกล่าวอาจมีความแตกต่างกันอย่างมากก็ได้ เนื่องจากพลัง  
อำนาจทางบก ทางทะเล และทางอากาศ ต่างกันมาก แนวคิดดังกล่าวเห็นว่าการจัดสรรเช่นนี้จะ  
ก่อให้เกิดประสิทธิภาพได้ สำหรับผู้แทนของโซเวียตกลับสนับสนุนหลักการแห่งความเท่าเทียมกัน  
อย่างเด็ดขาด ทั้งนี้เพื่อที่จะหลีกเลี่ยงการใช้อิทธิพลทางทหารของรัฐสมาชิกถาวรรัฐหนึ่งรัฐใด

ข้อโต้แย้งประการที่สอง เป็นข้อโต้แย้งเกี่ยวกับฐานทัพบก ฐานทัพเรือ และฐานทัพอากาศ  
ผู้แทนของทุกรัฐ ยกเว้นโซเวียต เห็นว่าความตกลงพิเศษทางทหารจะต้องประกอบด้วยความอัน  
ระบุดึงสิทธิในการผ่านแดน และระบุดึงการใช้อำนาจที่จำเป็นสำหรับการใช้กำลังทหารปฏิบัติการ  
ภายใต้อำนาจของคณะมนตรีความมั่นคง อำนาจการควบคุม และการบังคับบัญชาเหล่านี้ยังคงเป็น

<sup>27</sup> เรื่องเดียวกัน , หน้า 123-124.

ของรัฐที่กองกำลังสหประชาชาติตั้งฐานทัพอยู่ แต่สำหรับผู้แทนของโซเวียตนั้นเห็นว่าความตกลงดังกล่าวไม่จำเป็นต้องบรรจุข้อความอันเป็นการผูกพันการใช้ฐานทัพ

ข้อโต้แย้งประการที่สาม เกี่ยวกับสถานะทั่วไปของกองกำลังสหประชาชาติ ซึ่งเรื่องนี้ผู้แทนของรัฐ ยกเว้นโซเวียตเห็นว่า กองกำลังสหประชาชาติสามารถตั้งอยู่ได้ทั่วทุกแห่ง ซึ่งรัฐที่ยอมให้ตั้งมีสิทธิที่จะเข้าไปตั้งฐานทัพ ทั้งนี้เพื่อว่าการปฏิบัติงานอย่างลับๆ ในทุกจุดของโลกของคณะมนตรีความมั่นคงจะสามารถดำเนินการได้ทันที แต่สำหรับผู้แทนของโซเวียตเห็นว่าโดยหลักการแล้วกองกำลังของสหประชาชาติควรจะต้องเฉพาะในเขตแดนของรัฐอื่นนอกเหนือจากนี้จะไม่ก่อให้เกิดผลประ โชน์ต่อสันติภาพระหว่างประเทศ<sup>28</sup>

ข้อโต้แย้งดังกล่าวข้างต้นเป็นข้อโต้แย้งเกี่ยวกับปัญหาพื้นฐาน และเมื่อไม่สามารถตกลงในปัญหาพื้นฐานดังกล่าวได้ จึงไม่อาจจะมีการเจรจาเพื่อทำความตกลงพิเศษทางทหารต่อไปได้ ดังนั้น มาตรา 43 ของกฎบัตรฯ จึงไม่อาจจะนำมาใช้ในทางปฏิบัติได้<sup>29</sup>

อย่างไรก็ตาม แม้จะประสบกับปัญหาต่างๆ มากมาย สหประชาชาติก็ได้พยายามหาทางออกเพื่อปฏิบัติตามหน้าที่หลักตามที่ผู้ร่างกฎบัตรสหประชาชาติตั้งใจไว้ นั่นคือการธำรงไว้ซึ่งสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ ความพยายามดังกล่าวนี้นำไปสู่พัฒนาการที่สำคัญอย่างน้อย 2 ประการ \*<sup>30</sup>

ประการแรก คือ สมัชชาได้ตีความว่าสมัชชาก็มีบทบาทในการที่จะพิจารณากำหนดว่าได้มีการคุกคามสันติภาพ ทำลายสันติภาพ หรือการกระทำอันเป็นการรุกรานหรือไม่เช่นเดียวกัน และมีบทบาทในการให้คำแนะนำเกี่ยวกับการปฏิบัติแก่รัฐสมาชิก รวมทั้งการใช้กองกำลัง (ภายใต้อำนาจที่มาจากข้อมติแห่ง “การรวมกันเพื่อสันติภาพ”)

<sup>28</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 146-148.

<sup>29</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 148.

<sup>30</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 127. พัฒนาการอีกประการหนึ่ง คือ ระบบความมั่นคงร่วมกันในระดับภูมิภาค นอกสหประชาชาติ ได้รับการพัฒนาให้มั่นคงเข้มแข็งขึ้นอย่างมาก เช่น นาโต้ และองค์การสนธิสัญญาแอตแลนติกเหนือ ทั้งนี้เนื่องมาจากการขาดเอกภาพของสมาชิกถาวรของคณะมนตรีความมั่นคงและการขาดความเชื่อมั่นในระบอบความมั่นคงร่วมกันที่ขึ้นอยู่กับคณะมนตรีความมั่นคง

ประการที่สอง คือ การพัฒนาการในการรักษาสันติภาพภายใต้หมวดที่ 6 หรือหมวดที่ 7 แห่งกฎบัตรฯ โดยการใช้กองกำลังทหารจำนวนจำกัดจัดสรรโดยสมัครใจโดยประเทศสมาชิก เพื่อทำหน้าที่สังเกตการณ์และค้นหาข้อเท็จจริง

#### 4.2.1 ปัญหาเกาหลีกับการเกิดขึ้นของมติแห่ง “การรวมกันเพื่อสันติภาพ”

กรณีเกาหลีถือเป็นบททดสอบระบบความมั่นคงร่วมกันของสหประชาชาติครั้งแรกที่เกิดขึ้นในปีค.ศ.1950 อย่างไรก็ตาม กรณีเกาหลีไม่ถือเป็นการดำเนินการบีบบังคับภายใต้ระบบความมั่นคงร่วมกันเนื่องจาก (1) การดำเนินการนี้ส่วนใหญ่แล้วสหรัฐฯเป็นผู้ดำเนินการเอง สหรัฐฯได้ส่งกองกำลังภาคพื้นดินมากถึง 50 เฟอร์เซ็น 85 เฟอร์เซ็นเป็นกองกำลังทางเรือ และมากกว่า 90 เฟอร์เซ็นเป็นกองกำลังทางอากาศ และเมื่อกองกำลังเกาหลีได้เข้าร่วมกับกองกำลังสหรัฐฯ มีเจ้าหน้าที่ของทั้ง 2 ประเทศ มากถึง 90 เฟอร์เซ็น ทั้งทางบก ทางเรือ และทางอากาศ (2) การกระทำดังกล่าวไม่ได้เกิดจากฉันทมติร่วมกันของประเศมหาอำนาจ สหรัฐฯได้ดำเนินการเองซึ่งอาจจะได้รับหรือไม่ได้รับการสนับสนุนก็ได้<sup>31</sup>

ปัญหาเกาหลีเริ่มขึ้นเมื่อกองทัพเกาหลีเหนือได้บุกข้ามเส้นขนานที่ 38 เข้าไปยังดินแดนของเกาหลีใต้ ในตอนแรกคณะมนตรีความมั่นคงสามารถนำปัญหานี้มาพิจารณาได้เพราะโซเวียตไม่ยอมเข้าร่วมประชุมตั้งแต่วันที่ 13 มกราคม ค.ศ.1950 ถึงวันที่ 1 สิงหาคม ค.ศ.1950 เพื่อตอบโต้การที่สหประชาชาติยังคงยอมรับผู้แทนของสาธารณรัฐจีน (ปัจจุบันคือไต้หวัน) เป็นผู้แทนอันชอบธรรมของจีนในคณะมนตรีความมั่นคง ในขณะนั้นได้มีจีน 2 จีน คือ สาธารณรัฐจีนนำโดยเจียงไคเช็ค กับสาธารณรัฐประชาชนจีน นำโดย เหมา เซตุง คณะมนตรีความมั่นคงได้ประชุมกันและได้มีข้อมติออกมา 2 ฉบับ คือ ข้อมติฉบับวันที่ 25 มิถุนายน ค.ศ.1950 กับข้อมติฉบับวันที่ 27 มิถุนายน ค.ศ.1950<sup>32</sup> ข้อมติฉบับวันที่ 27 มิถุนายน ค.ศ.1950 ได้นำมาใช้เป็นพื้นฐานทางกฎหมายในการเข้าแทรกแซงของสหประชาชาติในสงครามเกาหลี ความจริงก่อนลงมติของคณะมนตรีความมั่นคง ประธานาธิบดีทรูแมนได้ออกคำสั่งให้กองทหารสหรัฐฯเข้าแทรกแซงในเกาหลีแล้ว หลังจากที่คณะมนตรีความมั่นคงมีมติให้ช่วยเหลือเกาหลีใต้ก็มีอีกหลายรัฐนอกเหนือจากสหรัฐฯที่ได้ส่งกองทหารของตนเข้าไปช่วยเกาหลีใต้ ซึ่งได้แก่ อังกฤษ ออสเตรเลีย นิวซีแลนด์ ฝรั่งเศส ตุรกี และไทย<sup>33</sup>

<sup>31</sup> Bennett and Oliver . *International organizations : Principles and issues* .pp.164-166.

<sup>32</sup> ข้อมตินี้ได้รับคะแนนเสียงเห็นชอบจากสมาชิกคณะมนตรีความมั่นคง 8 เสียง งดออกเสียง 2 เสียง และสมาชิกถาวรไม่เข้าร่วมประชุมอีก 1 รัฐ (ขณะนั้นมีสมาชิกไม่ถาวร 6 รัฐ) ซึ่งข้อมติในเรื่องนี้มีการถกเถียงกันมาก ดูรายละเอียดใน สมพงษ์ ชูมาก . *องค์การระหว่างประเทศ: สันนิบาตชาติ สหประชาชาติ* .หน้า 149.

<sup>33</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 149.

ทางฝ่ายโซเวียตเมื่อทราบว่าตนเสียทีในทางการเมืองในคณะมนตรีความมั่นคง จึงได้หันมาเข้าร่วมประชุมคณะมนตรีความมั่นคงตั้งแต่วันที่ 1 สิงหาคม ค.ศ.1950 และก็ได้ใช้สิทธิวีโต้เกี่ยวกับเรื่องการดำเนินการของกองกำลังดังกล่าว ทำให้การจัดการปัญหาเกาหลีประสบอุปสรรคมาก<sup>14</sup>

ในเดือนตุลาคม ค.ศ.1950 กองกำลังอาสาสมัครของจีนก็ได้บุกรุกข้ามแดนเข้าไปในเกาหลีเพื่อช่วยเหลือกองทัพเกาหลีเหนือ คณะมนตรีความมั่นคงไม่สามารถตัดสินใจอย่างใดลงไปได้ เพราะโซเวียตใช้สิทธิวีโต้<sup>15</sup> เมื่อการปฏิบัติหน้าที่หลักของคณะมนตรีความมั่นคง คือหน้าที่ในการธำรงรักษาสันติภาพ และความมั่นคงระหว่างประเทศประสบความสำเร็จกันเช่นนี้ ทางฝ่ายสหรัฐฯ จึงเสนอญัตติเข้าสู่ที่ประชุมสมัชชาเพื่อพิจารณาให้สมัชชามีบทบาทในการธำรงรักษาสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศแทนที่คณะมนตรีความมั่นคง ในกรณีที่คณะมนตรีความมั่นคงไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ความรับผิดชอบหลักของตนได้ และสมัชชาก็มีมติออกมา เรียกว่า มติแห่ง “การรวมกันเพื่อสันติภาพ” (The “Uniting for Peace” Resolution) มตินี้เรียกกันอีกชื่อหนึ่งว่า ข้อมติอาชีสัน (Acheson Resolution) ตามชื่อรัฐมนตรีว่าการต่างประเทศสหรัฐฯ ซึ่งเป็นผู้เสนอเรื่องดังกล่าวต่อที่ประชุมสมัชชา มติแห่ง “การรวมกันเพื่อสันติภาพ” ระบุว่า

“ถ้าคณะมนตรีความมั่นคงไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ความรับผิดชอบหลัก (primary responsibility) ของตนในเรื่องการธำรงรักษาสันติภาพ และความมั่นคงระหว่างประเทศในกรณีใดๆที่ปรากฏว่าคุกคามต่อสันติภาพ ทำลายสันติภาพ หรือเป็นการกระทำการรุกราน สมัชชาจะพิจารณาเรื่องนั้นโดยทันที โดยมุ่งหมายจะให้คำแนะนำแก่สมาชิกเกี่ยวกับการใช้มาตรการร่วมกัน (collective measures) รวมทั้งการใช้กำลังอาวุธ (armed forces) เมื่อจำเป็นในกรณีที่มีการทำลายสันติภาพ หรือมีการกระทำการอันเป็นการรุกราน ทั้งนี้เพื่อธำรงไว้หรือฟื้นฟูให้กลับคืนมาเพื่อสันติภาพ และความมั่นคงระหว่างประเทศ หากในขณะนั้นไม่อยู่ในสมัยประชุม สมัชชาอาจเรียกประชุมสมัยพิเศษฉุกเฉิน (emergency special session) ภายใน 24 ชั่วโมง หลังจากการได้รับการร้องขอ การร้องขอให้เปิดประชุมสมัยพิเศษฉุกเฉินอาจดำเนินการโดยคณะมนตรีความมั่นคงด้วยคะแนนเสียงส่วนใหญ่ 9 เสียงใดๆก็ได้ หรือโดยสมาชิกส่วนใหญ่ของสหประชาชาติ”<sup>16</sup>

ข้อมติดังกล่าวก่อให้เกิดข้อโต้แย้งจากทางฝ่ายสหภาพโซเวียต ซึ่งกล่าวหาว่าเป็นข้อมติที่ผิดกฎหมายเพราะขัดแย้งกับกฎบัตรสหประชาชาติ สหภาพโซเวียตได้เสนอปัญหาดังกล่าวให้ศาลโลกพิจารณาให้คำแนะนำทางด้านกฎหมายว่าอำนาจที่สมัชชาได้รับตามข้อมติแห่งการรวมกันเพื่อ

<sup>14</sup> เรื่องเดียวกัน.

<sup>15</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 150-151.

<sup>16</sup> สมพงษ์ ชูมาก, การปฏิบัติการรักษาสันติภาพของสหประชาชาติ (ค.ศ.1948-1995), หน้า 9-10.

สันติภาพ โดยเฉพาะในเรื่องการใช้กำลังอาวุธนั้นถูกต้องตามกฎหมายระหว่างประเทศหรือไม่ เพราะตามความเข้าใจของสหภาพโซเวียตนั้นการดำเนินการเกี่ยวกับการจัดกองกำลังสหประชาชาติ นั้นเป็นอำนาจผูกขาด (exclusive authority) ของคณะมนตรีความมั่นคงตามที่กำหนดไว้ในหมวดที่ 7 ของกฎบัตรฯ และว่าตนไม่มีข้อผูกพันใดๆตามกฎหมายที่จะต้องจัดสรรค่าใช้จ่ายให้แก่กองกำลังดังกล่าว<sup>37</sup>

ศาลโลกมีมติด้วยเสียงส่วนใหญ่ 9 ต่อ 5 ให้ความเห็นว่า คณะมนตรีความมั่นคงมีอำนาจหน้าที่หลัก (primary authority) ไม่ใช่อำนาจผูกขาดในเรื่องการจัดกองกำลังสหประชาชาติ แต่กฎบัตรฯมิได้ห้ามสมาชิกที่จะให้คำแนะนำตามมาตรา 10 และมาตรา 14 ข้อจำกัดแห่งมาตรา 11 วรรค 2 ไม่อาจนำมาใช้กับกรณีนี้ ในเมื่อ “การปฏิบัติการ” (Action) ที่อ้างถึงในมาตรา 11 วรรค 2 หมายความว่า “การดำเนินการบีบบังคับ” (enforcement action) ซึ่งมีลักษณะเป็นการดำเนินการบีบบังคับต่อรัฐ แต่การดำเนินการมาตรการของกองกำลังสหประชาชาติภายใต้มติแห่งการรวมกันเพื่อสันติภาพของสมาชิกตามทัศนะของศาลมิได้ถือเป็นการดำเนินการบีบบังคับ เป็นเพียงแต่มาตรการ (measures) ที่สมาชิกแนะนำภายใต้อำนาจตามมาตรา 14 แห่งกฎบัตรฯ<sup>38</sup>

หลังจากนั้นก็มีการยอมรับกันในหมู่ประเทศสมาชิกสหประชาชาติว่ามติแห่งการรวมกันเพื่อสันติภาพนั้นเป็นสิ่งที่ถูกต้องแต่ต้องอยู่ภายในกรอบของการให้คำแนะนำในเรื่องการปฏิบัติการรักษาสันติภาพ (peacekeeping operation) เพราะการดำเนินการบีบบังคับเป็นความรับผิดชอบหลักของคณะมนตรีความมั่นคง<sup>39</sup> และด้วยข้อมติดังกล่าวกองกำลังรักษาสันติภาพปฏิบัติการแรกจึงได้รับการจัดตั้งขึ้นมาเพื่อแก้ไขปัญหาในตะวันออกกลาง

#### **4.2.2 กำลังฉุกเฉินที่ 1 แห่งสหประชาชาติ (United Nations Emergency Force I: UNEF I) การเกิดขึ้นของยุทธศาสตร์การปฏิบัติการรักษาสันติภาพของสหประชาชาติ**

กองกำลังฉุกเฉินที่ 1 แห่งสหประชาชาติได้รับการจัดตั้งในปีค.ศ.1956 ภายหลังจากที่ฝรั่งเศส อิสราเอล และอังกฤษได้โจมตีอียิปต์หลังจากที่อียิปต์ยึดคลองสุเอซเป็นของตน สมาชิกภายใต้ข้อมติแห่ง “การรวมกันเพื่อสันติภาพ” ได้จัดตั้งกองกำลังนี้ขึ้นมาเพื่อทำหน้าที่ในการควบคุมและให้คำแนะนำในการยุติความขัดแย้งของฝ่ายต่างๆ รวมถึงการถอนกำลังต่างชาติออกจากอียิปต์

<sup>37</sup> เรื่องเดียวกัน , หน้า 10-11.

<sup>38</sup> เรื่องเดียวกัน , หน้า 11.

<sup>39</sup> เรื่องเดียวกัน.

ด้วย สิ่งสำคัญที่ได้จากการปฏิบัติการรักษาสันติภาพในครั้งนี้นี้ก็คือ การปฏิบัติการรักษาสันติภาพในครั้งนี้ได้สร้างหลักการที่สำคัญสำหรับการปฏิบัติการรักษาสันติภาพขึ้นมา 3 ประการ ซึ่งการปฏิบัติการรักษาสันติภาพในรุ่นต่อๆมาได้รับนำเอาไปปฏิบัติ หลักการสำคัญทั้ง 3 ประการมีดังต่อไปนี้คือ

(1) การปฏิบัติการรักษาสันติภาพจะต้องได้รับฉันทามติ (consent) จากฝ่ายในความขัดแย้ง โดยเฉพาะอย่างยิ่งจากรัฐเจ้าของพื้นที่ (the host nation (s)) ที่กองกำลังรักษาสันติภาพจะเข้าไปปฏิบัติหน้าที่

(2) ผู้รักษาสันติภาพจะต้องดำเนินการอย่างเป็นกลาง (impartiality) ไม่เข้าข้างฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งในความขัดแย้ง (ในช่วงที่มีการปลดปล่อยอาณานิคมและในช่วงสงครามเย็น ประเทศมหาอำนาจทั้ง 5 ในคณะมนตรีความมั่นคงไม่สามารถส่งกองกำลังเข้าร่วมในการปฏิบัติการรักษาสันติภาพได้)

(3) กองกำลังรักษาสันติภาพติดอาวุธเบา (light weapons) และจะใช้อาวุธได้เพียงเพื่อป้องกันตนเอง (self-defense) เท่านั้น<sup>40</sup>

หลังจากจัดตั้งกองกำลังฉุกเฉินที่ 1 แห่งสหประชาชาติ สหประชาชาติได้จัดส่งกองกำลังรักษาสันติภาพเข้าไปแก้ไขความขัดแย้งในหลายพื้นที่

#### 4.2.3 การปฏิบัติการรักษาสันติภาพของสหประชาชาติ (หลักการ แนวคิด และลักษณะเฉพาะ)

การปฏิบัติการรักษาสันติภาพของสหประชาชาติเป็นเพียงหนึ่งในมาตรการของสหประชาชาติที่จะธำรงรักษาสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ แต่เนื่องจากเป็นมาตรการที่กำหนดขึ้นภายหลังการจัดตั้งองค์การ แนวทางของการปฏิบัติการรักษาสันติภาพจึงไม่มีระบุไว้ในกฎบัตรฯ เมื่อเป็นเช่นนี้ความหมายและขอบข่ายอำนาจหน้าที่จึงเปลี่ยนแปลงไปตามวิวัฒนาการของรูปแบบความขัดแย้งเป็นกรณีๆไป<sup>41</sup> และเนื่องจากการปฏิบัติการรักษาสันติภาพไม่มีบัญญัติไว้

<sup>40</sup> Smith, "Collective security, peacekeeping, and ad hoc multilateralism," in *Democratic Accountability and the use of force in international law* eds. Charlotte Ku and Harold K. Jacobson, p. 89.

<sup>41</sup> กรมองค์การระหว่างประเทศ, "ปฏิบัติการรักษาสันติภาพ" (เอกสารไม่ตีพิมพ์เผยแพร่)

ในกฎบัตรฯ อดีตเลขาธิการสหประชาชาติ นายค็อก ฮัมมาร์โซลด์ จึงกล่าวว่าการปฏิบัติการรักษาสันติภาพนั้นอยู่ใน “หมวดที่ 6 ครึ่ง” (Chapter Six and a Half) ของกฎบัตรฯ<sup>42</sup>

ในช่วงก่อนสิ้นสุดสงครามเย็น บทบาท ภาระหน้าที่ของการปฏิบัติการรักษาสันติภาพจำกัดอยู่เฉพาะทางด้านทหารในการตรวจสอบ ตรวจตรา และรายงานการปฏิบัติตามข้อตกลงหยุดยิง หรือข้อตกลงสันติภาพชั่วคราว การจัดตั้งและกำหนดอาณาเขตจึงเป็นการปฏิบัติตามหมวดที่ 6 ของกฎบัตรฯ (peaceful settlement) โดยยึดหลักการสำคัญ 3 ประการ คือ การได้รับความยินยอม (consent) จากรัฐเจ้าของพื้นที่ การไม่เข้าข้างฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง (impartiality) และการไม่ใช้กำลัง ยกเว้น เพื่อป้องกันตนเองเท่านั้น<sup>43</sup>

ตลอดระยะเวลาที่ผ่านมา การปฏิบัติการรักษาสันติภาพของสหประชาชาติ ประกอบไปด้วยแนวคิดและลักษณะที่สำคัญดังต่อไปนี้

#### แนวคิดประการแรก การไม่บีบบังคับ (Non enforcement)<sup>44</sup>

ในขณะที่ระบบความมั่นคงร่วมกันมีเป้าหมายที่จะป้องปรามหรือจัดการกับศัตรูถ้าการป้องปรามล้มเหลว การปฏิบัติการรักษาสันติภาพนั้นโดยปกติมักจะได้รับการจัดส่งต่อเมื่อมีการจัดทำข้อตกลงหยุดยิง (a cease-fire) ระหว่างคู่พิพาทแล้วเท่านั้น มิได้ถูกจัดส่งเข้าไปในสนามรบเพื่อยุติความขัดแย้ง กองกำลังรักษาสันติภาพจะได้รับการจัดส่งก็ต่อเมื่อความขัดแย้งยุติชั่วคราวมากกว่าที่จะถูกไปก่อนหรือระหว่างที่ความขัดแย้งดำเนินการอยู่ ยกตัวอย่างเช่น การจัดส่งกองกำลังฉุกเฉินที่ 1 แห่งสหประชาชาติ (UNEF I) ได้รับการจัดส่งเมื่อมีการทำข้อตกลงหยุดยิง และให้คำแนะนำเกี่ยวกับการถอนกำลังของฝ่ายต่างๆ

นอกจากนั้นแล้ว กองกำลังรักษาสันติภาพจะทำหน้าที่เป็นกันชน (an interposition force) ระหว่างคู่พิพาท การดำเนินการในด้านนี้ หมายความว่า กองกำลังรักษาสันติภาพจะไม่มีบทบาทในเชิงรุก (offensive role) (และไม่มีขีดความสามารถในด้านดังกล่าว) ในความขัดแย้ง เป้าหมายของการทำหน้าที่เป็นกันชนระหว่างคู่พิพาท คือ ป้องกันเหตุการณ์ต่อผู้ซึ่งอาจขยายความเป็นศัตรูและ

<sup>42</sup> Alasdair McLean, “From international organization to international organization,” in *Issues in international relations*, ed. Trevor C. Salmon (New York : Routledge , 2000), p.180.

<sup>43</sup> กรมองค์การระหว่างประเทศ , “ปฏิบัติการรักษาสันติภาพ” (เอกสารไม่ตีพิมพ์เผยแพร่)

<sup>44</sup> Diehl , *International peacekeeping: With a new epilogue on Somalia , Bosnia , and Cambodia* ,pp.



เป็นอันตรายอย่างถาวรต่อข้อตกลงหยุดยิง กองกำลังรักษาสันติภาพประสบความสำเร็จในการดำเนินการตามเป้าหมายนี้ในฐานะเป็นกลไกสร้างความมั่นใจ ดังนั้นกิจกรรมส่วนใหญ่ของกองกำลังรักษาสันติภาพจึงเกี่ยวข้องกับการตรวจตราบริเวณที่ได้รับการจัดตั้ง การสำรวจการละเมิดข้อตกลงหยุดยิง และพยายามที่จะแก้ไขความขัดแย้งที่เกี่ยวข้องกับข้อตกลง โดยทำหน้าที่เป็นผู้ไกล่เกลี่ย (conciliator) ระหว่างคู่พิพาท ภารกิจเหล่านี้มิใช่ภารกิจที่ดำเนินการโดยทหาร

ความแตกต่างของกองกำลังรักษาสันติภาพกับกองกำลังสังเกตการณ์ (observer force) คือ กองกำลังสังเกตการณ์มิได้จัดตั้งมาเพื่อทำหน้าที่เป็นกันชน และกองกำลังสังเกตการณ์จะมีเจ้าหน้าที่จำนวนน้อย (อาจจะเป็นผู้ทำหน้าที่เพียงคนเดียวก็สามารถทำหน้าที่สังเกตการณ์ได้)

แนวคิดประการที่สอง การมีขีดความสามารถทางด้านการทหารอย่างจำกัด (Limited Military Capability)<sup>45</sup>

กองกำลังรักษาสันติภาพจะมีเพียงแค่ปืนไรเฟิลและจะมียานพาหนะไว้ใช้สำหรับการขนส่ง (transportation purposes) เท่านั้น เช่น เฮลิคอปเตอร์และพาหนะส่วนบุคคล มิใช่ยานพาหนะที่มีไว้ใช้เพื่อการโจมตี เช่น รถถัง หรือเครื่องบินรบ กองกำลังรักษาสันติภาพจะมีเพียงแค่อาวุธเบา (lightly armed) และจะสามารถใช้กำลังได้เพียงเพื่อป้องกันตนเองเท่านั้น

ความแตกต่างระหว่างปฏิบัติการรักษาสันติภาพและการดำเนินการบีบบังคับในระบบความมั่นคงร่วมกัน คือ อาวุธและยุทธศาสตร์ของการดำเนินการบีบบังคับในระบบความมั่นคงร่วมกันจะถูกจำกัดเพียงแค่ปริมาณอาวุธที่มีอยู่ และข้อจำกัดทางยุทธศาสตร์เท่านั้น

ส่วนความแตกต่างระหว่างปฏิบัติการรักษาสันติภาพกับกองกำลังสังเกตการณ์ในด้านนี้ก็คือ กองกำลังสังเกตการณ์จะไม่ติดอาวุธ ตรงข้ามกับกองกำลังรักษาสันติภาพที่จะต้องทำการใช้อาวุธเพื่อป้องกันตนเอง

<sup>45</sup> Ibid., p. 7.

### แนวคิดประการที่สาม ความเป็นกลาง (Neutrality)<sup>46</sup>

ในขณะที่การดำเนินการบีบบังคับภายใต้ระบบความมั่นคงร่วมกันจะมีการกำหนดว่าใครคือผู้กระทำการรุกราน กองกำลังรักษาสันติภาพจะไม่ทำเช่นนั้น (อย่างไรก็ตาม มิได้หมายความว่าองค์กรที่ทำการอนุมัติจะมีได้ทำการตัดสินความขัดแย้ง หรือประณามฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งในความขัดแย้ง) การกำหนดว่าใครเป็นผู้กระทำการรุกรานจะเป็นการสร้างควมได้เปรียบทางการทหาร แต่กองกำลังรักษาสันติภาพจะไม่ทำการเช่นนั้น

กองกำลังที่จะมาทำหน้าที่ผู้รักษาสันติภาพก็ต้องมีความเป็นกลาง ส่วนใหญ่แล้วจะมาจากชาติเป็นกลางคือไม่ฝักใฝ่ฝ่ายใด (nonaligned states) เช่น แคนาดา ฟิจิ และสวีเดน ประเทศเหล่านี้ นับว่าเป็นประเทศที่จัดส่งกองกำลังให้กับสหประชาชาติมากที่สุด ทหารจากประเทศมหาอำนาจ และประเทศที่มีผลประโยชน์ในความขัดแย้งจะไม่มีส่วนร่วมในกองกำลังรักษาสันติภาพ

ในส่วนของ การบีบบังคับในระบบความมั่นคงร่วมกันการที่ประเทศมหาอำนาจไม่มีส่วนร่วมถือว่าส่งผลต่อประสิทธิภาพในการดำเนินการดังกล่าว ส่วนการปฏิบัติการรักษาสันติภาพนั้น การเข้ามามีส่วนร่วมของมหาอำนาจอาจส่งผลร้ายต่อความเป็นกลาง และความสำเร็จของกองกำลังรักษาสันติภาพ

นอกจากนั้นแล้ว กองกำลังรักษาสันติภาพจะต้องมีพฤติกรรมที่เป็นกลาง หมายความว่า กองกำลังรักษาสันติภาพจะต้องไม่มีเจตนาช่วยเหลือฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งในความขัดแย้งอีกด้วย

### แนวคิดประการสุดท้าย การได้รับการอนุมัติจากรัฐเจ้าของพื้นที่ (Permission of the Host Countries)<sup>47</sup>

กองกำลังรักษาสันติภาพจำเป็นต้องได้รับการอนุมัติจากรัฐเจ้าของพื้นที่ที่กองกำลังจะถูกส่งเข้าไป การปราศจากการอนุมัติดังกล่าวสามารถส่งผลกระทบต่อปฏิบัติการรักษาสันติภาพ เนื่องจากกองกำลังรักษาสันติภาพอาจถูกโจมตีโดยกองกำลังของรัฐเจ้าของพื้นที่ซึ่งเป็นอันตรายต่อผู้รักษาสันติภาพซึ่งไม่มีอาวุธที่ตีพอหรือได้รับการฝึกฝนเพื่อต่อต้านการโจมตีจากศัตรูที่มีอาวุธที่ดีกว่าได้

<sup>46</sup> Ibid., pp. 7-8.

<sup>47</sup> Ibid., p.9.

นอกจากนั้นเมื่อกองกำลังรักษาสันติภาพได้รับการอนุมัติจากรัฐเจ้าของพื้นที่แล้วก็มีได้ หมายความว่ากองกำลังรักษาสันติภาพจะมีสิทธิทางกฎหมายอย่างไม่สิ้นสุด รัฐเจ้าของพื้นที่อาจ ยกเลิกการอนุมัติให้กองกำลังรักษาสันติภาพเข้ามาในพื้นที่เมื่อใดก็ได้

#### 4.2.4 ลักษณะเฉพาะของการปฏิบัติการรักษาสันติภาพ

ลักษณะเฉพาะของการปฏิบัติการรักษาสันติภาพนั้น มีอยู่ 5 ประการดังต่อไปนี้

(1) การปฏิบัติการรักษาสันติภาพเป็นการตอบโต้ (reactive) ต่อความขัดแย้งระหว่าง ประเทศ หมายความว่า กองกำลังรักษาสันติภาพมิได้รับการจัดส่งก่อนที่ความขัดแย้งระหว่าง ประเทศจะเกิดขึ้น ก่อนที่การปฏิบัติการรักษาสันติภาพจะได้รับการจัดส่งไปนั้น จะต้องมีการทำ ข้อตกลงหยุดยิง (cease-fire) ระหว่างคู่พิพาทเกิดขึ้นเสียก่อน ยกตัวอย่างเช่น ในกรณีของกองกำลัง ฉูกเฉินที่ 2 แห่งสหประชาชาติ ได้รับการจัดส่งเข้าไปในตะวันออกกลางในฐานะเป็นส่วนหนึ่งของ ข้อตกลงหยุดยิงในสงคราม Yom Kippur ในปีค.ศ.1973<sup>48</sup>

(2) เกี่ยวกับองค์กรที่ทำการอนุมัติการจัดส่งการปฏิบัติการรักษาสันติภาพ ในช่วงสงคราม เย็นการปฏิบัติการส่วนหนึ่งได้รับการอนุมัติจากสมัชชาสหประชาชาติ (General Assembly) เนื่องจากความขัดแย้งในคณะมนตรีความมั่นคง ส่วนอีกองค์กรที่มีบทบาทคือ คณะมนตรีความ มั่นคง นอกจากนี้ก่อนที่การปฏิบัติการรักษาสันติภาพจะเริ่มดำเนินการก็ จะต้องได้รับการอนุมัติ จากรัฐเจ้าของพื้นที่ก่อน<sup>49</sup>

(3) การจัดตั้งกองกำลังรักษาสันติภาพนั้นมีลักษณะเฉพาะกิจ (ad hoc) เมื่อได้รับอนุมัติการ จัดตั้งกองกำลังรักษาสันติภาพ เลขานุการสหประชาชาติจะดำเนินการเรียกร้องให้ประเทศสมาชิก จัดส่งกองกำลัง และอาวุธสำหรับการรักษาสันติภาพ กองกำลังส่วนใหญ่จะมาจากประเทศเป็น กลางที่ไม่มีผลประโยชน์ในความขัดแย้ง<sup>50</sup>

<sup>48</sup> Ibid., p. 11.

<sup>49</sup> Ibid.

<sup>50</sup> Ibid., p. 12.

(4) ขนาดของกองกำลัง กองกำลังรักษาสันติภาพจะมีเจ้าหน้าที่ตั้งแต่ 100 – 200 นาย ไปถึงเจ้าหน้าที่ 20,000 นาย ขึ้นอยู่กับความเต็มใจของรัฐที่จัดส่งกองกำลัง ภารกิจที่ได้รับมอบหมาย และความกว้างขวางของอาณาบริเวณที่การปฏิบัติการถูกจัดส่งลงไป<sup>51</sup>

(5) การบังคับบัญชาและการควบคุม คือ กองกำลังรักษาสันติภาพจะอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของสหประชาชาติ มิใช่อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาจากเจ้าหน้าที่ของชาติใดชาติหนึ่ง ผู้บังคับบัญชาการกองกำลังรักษาสันติภาพส่วนใหญ่จะมาจากรัฐที่เป็นกลาง และโดยทั่วไปสหประชาชาติจะแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ซึ่งเคยมีประสบการณ์จากการปฏิบัติการรักษาสันติภาพก่อนหน้า เพื่อทำหน้าที่บังคับบัญชาการปฏิบัติการรักษาสันติภาพ<sup>52</sup>

โดยสรุป การปฏิบัติการรักษาสันติภาพ หมายถึง การดำเนินเพื่อป้องกันการเกิดขึ้นอีกของความขัดแย้งที่มีความรุนแรงถึงขั้นมีการใช้อาวุธเข้าต่อสู้กัน วิธีการแต่เดิมจึงได้แก่การส่งเจ้าหน้าที่ของสหประชาชาติเข้าไปติดตามผลของความตกลงหยุดยิงที่คู่กรณีได้ทำขึ้น ดังนั้น เวลาของการปฏิบัติการจึงเริ่มขึ้นหลังจากข้อตกลงดังกล่าวได้เกิดขึ้นแล้ว และมีเงื่อนไขว่าการดำเนินการนี้เป็นความตกลงที่เกิดจากการยอมรับของคู่กรณีพิพาท โดยกองกำลังที่เข้าร่วมในการปฏิบัติการณ์จะต้องวางตัวเป็นกลาง และจะไม่ใช้อาวุธ ยกเว้นแต่ในกรณีของการป้องกันตนเองเท่านั้น ส่วนหมวดที่สี่จะเป็น “หมวดสี่ฟ้า” อันเป็นที่รับรู้กันโดยทั่วไปว่าทหารหมวดสี่ฟ้าคือ “ทหารสหประชาชาติ”<sup>53</sup>

<sup>51</sup> Ibid., pp.12-13.

<sup>52</sup> Ibid., p.13.

<sup>53</sup> สุรชาติ บำรุงสุข , กองทัพในยามสันติ : ปฏิบัติการนอกเหนือจากการสงคราม และปฏิบัติการรักษาสันติภาพ (กรุงเทพฯ : บริษัทสแควร์ปรีนซ์ , 2543) , หน้า 37.