

การปฏิบัติการรักษาสันติภาพของสหประชาชาติในอดีต

กองกำลังรักษาสันติภาพของสหประชาชาติ

การปฏิบัติการรักษาสันติภาพตามที่ปรากฏอยู่ในรายงานของเลขาธิการสหประชาชาติ หมายถึง การปฏิบัติการที่เกี่ยวข้องกับเจ้าหน้าที่ทางทหาร แต่ปราศจากอำนาจบังคับจัดตั้งขึ้น โดยองค์การสหประชาชาติเพื่อช่วยธำรงรักษาและฟื้นฟูสันติภาพในบริเวณที่มีความขัดแย้ง¹

กองกำลังรักษาสันติภาพจัดอยู่ในสาระของหมวดที่ 6 ครึ่ง ของกฎบัตรสหประชาชาติ หรือเป็นวิธีการซึ่งอยู่ระหว่างการแก้ไขข้อพิพาทโดยสันติวิธีในหมวดที่ 6 และมาตรการบีบบังคับ ในหมวดที่ 7² หมวดที่ 6 ระบุถึงวิธีการต่าง ๆ ที่คณะมนตรีความมั่นคงฯ อาจจะใช้เพื่อดำเนินการ ให้มีการตกลงในปัญหาขัดแย้ง ทั้งนี้ คู่กรณีจะต้องพยายามดำเนินการแสวงหาข้อยุติโดยสันติวิธี ตามที่เห็นว่าเหมาะสมก่อน บทบาทของคณะมนตรีความมั่นคงฯ ในกรณีนี้ถูกจำกัดเพียงการให้ คำแนะนำเท่านั้น ส่วนคู่กรณีจะปฏิบัติตามหรือไม่ ขึ้นอยู่กับความสมัครใจของคู่กรณี หากวิธีการ แก้ไขปัญหาโดยสันติวิธี ดังที่ระบุไว้ในหมวดที่ 6 ไม่สามารถแก้ไขปัญหาก็ จะมีการนำมาตรการ บีบบังคับตามหมวดที่ 7 มาใช้ ซึ่งจะมีผลผูกพันต่อสมาชิกสหประชาชาติตามมาตรา 25 มาตรการการบีบบังคับมีทั้งที่ไม่ใช่กำลังตามมาตรา 41 ได้แก่ การตัดความสัมพันธ์ทางการทูตหรือ

¹Report of Secretary - General (1989).

²United Nations Department of Public Information, The Blue Helmet : A Reviews of United Nations Peace - Keeping (UNDPI : New York, 1985), p. 5.

การคว่ำบาตรทางเศรษฐกิจ เป็นต้น และที่ใช้กำลังตามมาตรา 42 ได้แก่ การใช้กองกำลังทางอากาศ ทะเล และภาคพื้นดิน

อย่างไรก็ตาม ในช่วงสงครามเย็นภายหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 มาตรการบีบบังคับตามหมวดที่ 7 มักประสบอุปสรรค คือ การใช้สิทธิยับยั้ง (Veto) ของสมาชิกถาวรของคณะมนตรีความมั่นคงบางประเทศ ทำให้สหประชาชาติไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ในการรณรงค์ไว้ซึ่งสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศได้อย่างเต็มที่ จึงมีการแสวงหาทางออก โดยนำรูปแบบของกองกำลังรักษาสันติภาพในนามของสหประชาชาติมาใช้ ซึ่งสามารถทำให้ประสบผลสำเร็จได้ในระดับหนึ่ง เนื่องจากเป็นแนวทางประนีประนอมที่ไม่ทำให้ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งในความขัดแย้งเสียประโยชน์ และยังเป็นแนวทางที่สอดคล้องกับจุดมุ่งหมายของสหประชาชาติที่จะใช้สันติวิธีในการแก้ไขปัญหาด้วย

หากพิจารณาตามกฎบัตรสหประชาชาติแล้วจะเห็นได้ว่าสหประชาชาติได้มอบหมายความรับผิดชอบหลักในการรณรงค์ไว้ซึ่งสันติภาพ และความมั่นคงระหว่างประเทศให้แก่คณะมนตรีความมั่นคงฯ ซึ่งปรากฏอยู่ในหมวดที่ 6 และหมวดที่ 7 แห่งกฎบัตรสหประชาชาติ และให้อำนาจคณะมนตรีความมั่นคงฯ ในการดำเนินการระงับข้อพิพาทโดยสันติวิธี รูปแบบต่าง ๆ ก่อนซึ่งเมื่อตีความกฎบัตรสหประชาชาติ หมวดที่ 6 อย่างกว้างแล้ว ถือว่าเป็นการให้อำนาจแก่คณะมนตรีความมั่นคงฯ ครอบคลุมถึงการดำเนินการโดยใช้กำลังเพื่อปฏิบัติการรักษาสันติภาพได้ อย่างไรก็ตาม สหประชาชาติก็ได้เคยมีข้อมติที่ 377 (V) เมื่อวันที่ 3 พฤศจิกายน 2493 ซึ่งเรียกกันโดยทั่วไปว่า "Uniting for Peace" Resolution อนุญาตให้สมัชชาฯ กระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งที่จำเป็นเพื่อรักษาสันติภาพในกรณีที่คณะมนตรีความมั่นคงฯ ไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้เพราะมีการใช้สิทธิยับยั้ง (Veto) และข้อมตินี้ให้อำนาจแก่สมัชชาฯ ที่จะแนะนำการแก้ไขข้อพิพาทโดยสันติในรูปแบบต่าง ๆ รวมทั้งให้มีการจัดตั้งกองกำลังรักษาสันติภาพได้เช่นกัน

ดังนั้น ทั้งคณะมนตรีความมั่นคงฯ และสมัชชาฯ จึงเป็นองค์กรที่มีอำนาจในการจัดตั้ง กองกำลังรักษาสันติภาพของสหประชาชาติ อย่างไรก็ดี โดยหลักการตามกฎบัตรสหประชาชาติ แล้ว อำนาจความรับผิดชอบในเรื่องนี้คณะมนตรีความมั่นคงฯ ย่อมมาก่อนสมัชชาฯ

ลักษณะหน้าที่ของกองกำลังรักษาสันติภาพในแต่ละแห่งมีลักษณะแตกต่างกันตามภารกิจ ที่ได้รับมอบหมาย โดยเฉพาะในระยะหลัง ภารกิจของปฏิบัติการรักษาสันติภาพได้ขยายขอบเขต นอกเหนือไปจากการจัดตั้งกองกำลังเพื่อสังเกตการณ์การหยุดยิงหรือการละเมิดข้อตกลง การลาดตระเวนบริเวณแนวกันชนไปสู่ลักษณะของการเข้ามีส่วนร่วมในการบริหารประเทศ การจัดการและควบคุมการเลือกตั้ง การให้ความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรม ตลอดจนการส่งผู้ลี้ภัย กลับประเทศ ดังเช่นกรณีการปฏิบัติการรักษาสันติภาพในกัมพูชา เป็นต้น

2. ลักษณะของการปฏิบัติการรักษาสันติภาพ (Peace-keeping Operations)

เมื่อพิจารณาถึงการปฏิบัติการรักษาสันติภาพของสหประชาชาติที่ผ่านมาในอดีตอาจ แยกลักษณะของการปฏิบัติการรักษาสันติภาพออกได้ดังนี้ คือ³

2.1 การรักษาความสงบภายใน (Internal Pacification) ลักษณะนี้จะเป็น เรื่องของการเข้าไปจัดการแก้ไขความขัดแย้งภายในรัฐหนึ่งรัฐใด (อาจจะมิหรือปราศจากปัจจัย ที่มีส่วนจากภายนอกก็ได้) ซึ่งในกรณีนี้กองกำลังหรือคณะผู้แทนของสหประชาชาติจะมีจุดมุ่งหมาย อยู่ที่การเข้าไปปฏิบัติการใช้กำลัง โดยสันติวิธีและป้องกันมิให้มีการใช้ความรุนแรงขึ้นอีกเพื่อลดการ แพร่ขยายของความตึงเครียด และสร้างบรรยากาศที่ดีสำหรับการเจรจาตกลงระงับกรณี นิพาทระหว่างคู่กรณี

³สุรพล มณีพงษ์, "การปฏิบัติการรักษาสันติภาพ และสหประชาชาติ," สารานุกรม 46 (10 กุมภาพันธ์ 2532) : 99-101.

2.2 กองกำลังแยกกำลังปะทะ (Buffer Force) มีลักษณะเป็นการปฏิบัติการเพื่อแยกกำลังทหารของรัฐคู่กรณีออกจากกัน (แต่ก็อาจใช้เป็นวิธีการในการแยกกำลังทหารของสองฝ่ายในความขัดแย้งภายในรัฐหนึ่งรัฐใดได้ เพื่อยุติการต่อสู้เอาไว้เป็นการชั่วคราว และเปิดโอกาสให้มีการดำเนินการเจรจาหยุดยิงหรือสงบศึกอย่างถาวรต่อไป) บทบาทของกองกำลังในกรณีนี้ก็จะเป็นการลาดตระเวนสังเกตการณ์และสร้างความเชื่อมั่นให้ทั้งสองฝ่ายว่าเขตแยกกำลังปะทะ จะไม่ถูกแทรกซึมโดยฝ่ายหนึ่งฝ่ายใด เช่น UNEF (กรณีโคลอมเบีย) และ UNDOF (กรณีซีเรียกับอิสราเอล) เป็นต้น

2.3 กองกำลังลาดตระเวนชายแดน (Border Patrol) บทบาทของกองกำลังในลักษณะนี้ก็คือ การลาดตระเวน การรายงานสถานการณ์และการเข้าห้ามปรามมิให้เกิดการต่อสู้ส่วนใหญ่การปฏิบัติการรักษาสันติภาพประเภทนี้ จะเข้าควบคุมดูแลการหยุดยิงและรักษาแนวเส้นสงบศึกโดยกองกำลังประเภทนี้สามารถป้องกันตนเองได้หากถูกโจมตี กองกำลังที่อยู่ในประเภทนี้ได้แก่ UNIFIL (ในเลบานอน) เป็นต้น

2.4 การสังเกตการณ์ : แนวเส้นสงบศึก/หยุดยิง (Observation : Armistice/ Ceasefire Lines) การปฏิบัติการรักษาสันติภาพในลักษณะนี้ จะมุ่งที่การควบคุมดูแลแนวเส้นสงบศึกและความตกลงหยุดยิง โดยจะเป็นกองกำลังไม่ติดอาวุธและทำหน้าที่ในการสังเกตการณ์และบันทึกข้อมูลทางสถิติ ณ จุดสังเกตการณ์ต่าง ๆ ว่า ได้มีการต่อสู้ทางพื้นดินหรือการยิงปืนใหญ่จากฝั่งหนึ่งหรือไม่เท่าใด การปฏิบัติการในลักษณะนี้ได้แก่ UNTSO (ในตะวันออกกลาง), UNMOGIP (ในอินเดีย - ปากีสถาน), และ UNIMOG (ในอิหร่าน-อิรัก) เป็นต้น

ในทางปฏิบัติ กองกำลังสหประชาชาติที่ส่งไปปฏิบัติหน้าที่รักษาสันติภาพ (peace-keeping operations) แต่ละครั้งอาจจะทำหน้าที่เน้นเฉพาะอย่างใดอย่างหนึ่ง หรืออาจจะปฏิบัติหน้าที่ทั้ง 4 อย่างพร้อมกันไป ขึ้นอยู่กับสถานการณ์แวดล้อม และเงื่อนไขของปัญหาความขัดแย้งนั้น ๆ โดยกรณีปัญหาก็มีหลายแบบ เมื่อพิจารณาแล้วสามารถนำเอาลักษณะของการปฏิบัติการรักษาสันติภาพแบบที่ 1), 3) และ 4) มาใช้ได้อย่างเหมาะสม

โดยทั่วไป การปฏิบัติการรักษาสันติภาพ มักจะถูกนำมาใช้ในความขัดแย้งระดับภูมิภาค ที่มีผลกระทบต่อสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ รวมทั้งในความขัดแย้งที่มีประเทศ มหาอำนาจภายนอกเข้ามาเกี่ยวข้อง

3. หลักปฏิบัติในการจัดตั้งกองกำลังรักษาสันติภาพ

3.1 หลักการความยินยอม⁴ (Principle of Consent)

โดยทั่วไปก่อนที่จะมีการจัดส่งเจ้าหน้าที่หรือกองกำลังไปปฏิบัติการรักษาสันติภาพ จำเป็นที่จะต้องได้รับความยินยอม และการยอมรับจากทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องในกรณีพิพาท โดยเฉพาะอย่างยิ่งจากรัฐที่มีอำนาจอธิปไตยเหนือดินแดนดังกล่าวเสียก่อน และในการกำหนดว่า กองกำลังจะประกอบด้วยกองทหารจากประเทศใดบ้าง และใครจะเป็นผู้บัญชาการกองกำลังนั้น ก็จำเป็นที่จะต้องได้รับการยอมรับจากรัฐที่มีอธิปไตยเหนือดินแดนดังกล่าวด้วยเช่นกัน

3.2 ข้อตกลงว่าด้วยสถานะของกองกำลัง⁵ (Status of Force Agreement)

ในการปฏิบัติการรักษาสันติภาพ จำเป็นที่จะต้องมีหลักประกันทางด้านสถานะทางกฎหมายของกองกำลังฯ หรือคณะผู้สังเกตการณ์รักษาสันติภาพของสหประชาชาติในดินแดนดังกล่าว ด้วยเหตุนี้จึงต้องมีการจัดทำข้อตกลงระหว่างสหประชาชาติกับรัฐที่มีอำนาจอธิปไตยเหนือดินแดนดังกล่าว โดยให้มีสาระครอบคลุมถึงเรื่องเอกสิทธิ์และความคุ้มกันของกองกำลังฯ บุคลากร เขตอำนาจศาลของที่ตั้งกองกำลังฯ เสรีภาพในการปฏิบัติงาน และการระงับข้อพิพาทระหว่าง สหประชาชาติกับรัฐดังกล่าว เป็นต้น

⁴A. Cassese, United Nations Peace Keeping : Legal Essays (The Netherlands : Sijthoff & Noordhoff International Publishers, 1978), pp. 136, 138.

⁵ประสม แพงทอง, "บทบาทของสหประชาชาติและกองกำลังรักษาสันติภาพต่อกระบวนการเพื่อเอกราชของนามิเบีย (ค.ศ. 1978-ปัจจุบัน)," (สารนิพนธ์ปริญญาโทศึกษาด้านการระหว่างประเทศและการทูต คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2533), หน้า 49.

นาย Marrack Goulding อดีตรองเลขาธิการสหประชาชาติ กล่าวว่า การปฏิบัติงานของกองกำลังรักษาสันติภาพจะมีขึ้นได้เฉพาะภายใต้เงื่อนไขพิเศษเท่านั้น คือ^๕

ในประการแรก ฝ่ายต่าง ๆ ที่ขัดแย้งกันอยู่จะต้องยินยอมให้กองกำลังเข้าไปดำเนินงานเพื่อมิให้การสู้รบบังเกิดขึ้นอีก

เงื่อนไขประการที่สองก็คือ กองกำลังรักษาสันติภาพต้องมีอำนาจที่แน่ชัดและสามารถนำไปปฏิบัติ (clear and realistic mandate) โดยจะต้องมีการตกลงกันให้แน่ชัดเกี่ยวกับหน้าที่ของกองกำลัง และต้องสามารถดำเนินงานภายใต้สภาวะของความขัดแย้งที่เกิดขึ้นได้

เงื่อนไขประการที่สามก็คือ การปฏิบัติงานของกองกำลังรักษาสันติภาพจะต้องได้รับการสนับสนุนจากประชาคมระหว่างประเทศโดยรวม และโดยเฉพาะอย่างยิ่งจากคณะมนตรีความมั่นคงของสหประชาชาติ อย่างน้อยที่สุดสมาชิกถาวรของคณะมนตรีความมั่นคงฯ จะต้องไม่คัดค้านและจะต้องได้รับการสนับสนุนจากสมาชิกไม่ถาวรของคณะมนตรีความมั่นคงฯ อย่างเพียงพอ เพื่อให้คณะมนตรีความมั่นคงฯ ของสหประชาชาติสามารถผ่านข้อตัดสินใจ เพื่อให้กองกำลังปฏิบัติงานได้

เงื่อนไขประการที่สี่ก็คือ ต้องมีประเทศสมาชิกสหประชาชาติเพียงพอที่พร้อมจะส่งเจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารเข้าร่วมปฏิบัติงานในกองกำลังด้วยความสมัครใจ

เงื่อนไขประการสุดท้ายก็คือ ต้องมีการจัดเตรียมการทางการเงิน เพื่อให้แน่ใจว่าประชาคมระหว่างประเทศ จะสามารถรับภาระค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานของกองกำลังรักษาสันติภาพได้ โดยที่มิให้ภาระนี้ตกอยู่กับประเทศที่ส่งเจ้าหน้าที่เข้าร่วมปฏิบัติงานในกองกำลังฯ

^๕ สวัดถึ ผู้พิชณะพงค์, "กองกำลังรักษาสันติภาพสหประชาชาติ," เรื่งนารู้เก็ยวกับสหประชาชาติ โดยสมาคม สหประชาชาติแห่งประเทศไทย กระทรวงการต่างประเทศ (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์เทคนิค, 2523), หน้า 127-129.

3.3 กองกำลังรักษาสันติภาพปฏิบัติงานอยู่ในภูมิภาคต่าง ๆ ของโลก 17 แห่ง ดังนี้

1) United Nations Truce Supervision Organization (UNTSO)

เป็นกองกำลังปฏิบัติงานรักษาสันติภาพที่จัดตั้งขึ้นเมื่อปี พ.ศ. 2491 ตามมติ คณะมนตรีความมั่นคงฯ ที่ 50 (2491) โดยเริ่มแรกมีหน้าที่สังเกตการณ์หยุดยิงระหว่างกลุ่ม ประเทศอาหรับกับอิสราเอลในตะวันออกกลาง แต่ต่อมาได้แบ่งมาช่วยงานของ UNDOF และ UNIFIL ด้วย มีเจ้าหน้าที่ทหารสังเกตการณ์จำนวน 300 คน และมีสำนักงานอยู่ที่ นครเขรซูลีเอ็ม

2) United Nations Military Observer Group in India and Pakistan (UNMOGIP)

จัดตั้งขึ้นเมื่อปี พ.ศ. 2491 เพื่อดูแลการหยุดยิงระหว่างอินเดียและปากีสถานใน แคว้น Jammu และ Kashmir มีเจ้าหน้าที่ทหารสังเกตการณ์ 39 คน มีสำนักงานอยู่ที่ Rawalpindi และ Srinagar

3) United Nations Peace-keeping Forces in Cyprus (UNFICYP)

จัดตั้งขึ้นเมื่อเดือนมีนาคม 2507 ตามมติคณะมนตรีความมั่นคงที่ 186 (2507) เพื่อดูแลเขตกันชนระหว่างคูนิพาท 2 ฝ่ายในไซปรัสมีกำลังทหาร 2,150 คน และตำรวจ 35 คน สำนักงานตั้งอยู่ที่เมืองคิโนเซียในไซปรัส

4) United Nations Disengagement Observer Force (UNDOF)

จัดตั้งขึ้นหลังจากมีการลงนามในความตกลงแยกกองกำลังรบออกจากกันระหว่าง ซีเรียกับอิสราเอลในปี พ.ศ. 2517 โดยมีหน้าที่สังเกตการณ์เขตแบ่งแยก (ในที่ราบสูงโกลัน) ระหว่างประเทศทั้งสอง มีกองกำลังทหารและผู้สังเกตการณ์ประมาณ 1,330 คน สำนักงานตั้ง อยู่ที่นครดามัสกัส ประเทศซีเรีย

5) United Nations Interim Force in Lebanon (UNIFIL)

จัดตั้งขึ้นเมื่อเดือนมีนาคม 2521 ภายหลังจากการที่อิสราเอลส่งทหารบุกเข้าไปในทางตอนใต้ของเลบานอน เพื่อดูแลการถอนทหารอิสราเอล และประกันสันติภาพและความ มั่นคงในบริเวณตอนใต้ของเลบานอน มีกำลังทหาร 5,800 คน มีสำนักงานอยู่ที่ Naqoura ในเลบานอน

6) United Nations Good Offices Mission in Afghanistan and Pakistan (UNGOMAP)

จัดตั้งขึ้นเมื่อเดือนเมษายน 2531 ตามข้อตกลงที่นครเจนีวา (Geneva Accord) ซึ่งลงนามโดยปากีสถานและอัฟกานิสถาน และค้ำประกันโดยโซเวียตและสหรัฐอเมริกาเพื่อสังเกตการณ์ถอนทหารโซเวียตออกจากอัฟกานิสถาน มีเจ้าหน้าที่สังเกตการณ์ 50 คน มีสำนักงานอยู่ที่ทั้งในคาบูล และอิสลามาบัด

7) United Nations Iran-Iraq Military Observer Group (UNIMOG)

จัดตั้งขึ้นเมื่อเดือนสิงหาคม 2531 เพื่อดูแลการหยุดยิงระหว่างอิหร่านกับอิรัก และตรวจสอบการถอนทหาร มีเจ้าหน้าที่สังเกตการณ์ทางทหาร 350 คน และมีสำนักงานอยู่ที่ทั้งในกรุงแบกแดด และที่กรุงเตหะราน

8) United Nations Angola Verification Mission (UNAVEM) ได้รับการจัดตั้งขึ้นเพื่อตรวจสอบการถอนทหารคิวบาออกจากแองโกลา และได้เริ่มปฏิบัติงานแล้ว ตั้งแต่วันที่ 3 มกราคม 2532 ประกอบด้วยเจ้าหน้าที่สังเกตการณ์ทางทหาร 70 คน และเจ้าหน้าที่พลเรือน 20 คน

9) United Nations Transition and Assistance Group (UNTAG) จัดตั้งขึ้นเพื่อรักษาความสงบและดูแลการเลือกตั้งในนามิเบีย โดย UNTAG ประกอบด้วยกองกำลังทหารติดอาวุธ 4,656 คน ตำรวจ 560 คน และเจ้าหน้าที่พลเรือนอีก 1,500 คน

10) United Nations Iraq-Kuwait Observation Mission (UNIKOM) จัดตั้งขึ้นตามข้อมติคณะมนตรีความมั่นคงฯ ที่ 687 (2534) เมื่อวันที่ 3 เมษายน 2534 ทำหน้าที่สังเกตการณ์และป้องกันการละเมิดเขตปลอดทหารตามแนวชายแดนระหว่างอิรักและคูเวต

11) United Nations Angola Veriification Mission (UNAVEM II) จัดตั้งขึ้นตามข้อมติคณะมนตรีความมั่นคงฯ ที่ 696 (2534) เมื่อวันที่ 30 พฤษภาคม 2534 เพื่อควบคุมการหยุดยิงในแองโกลาในช่วงระยะเวลาก่อนที่จะมีการเลือกตั้งทั่วไป ซึ่งกำหนดไว้ในช่วงฤดูใบไม้ร่วงของปี พ.ศ. 2535

12) United Nations Observation Mission in El Salvador (ONUSAL) จัดตั้งขึ้นตามข้อมติคณะมนตรีความมั่นคงฯ ที่ 693 (2534) เมื่อวันที่ 20 พฤษภาคม 2534 เพื่อตรวจสอบ และติดตามการปฏิบัติตามข้อตกลงระหว่างรัฐบาลเอลซัลวาดอร์ กับแนวร่วมเพื่อการปลดปล่อยแห่งชาติ (FMLN)

13) United Nations Mission for the Referendum in Western Sahara (MINURSO) จัดตั้งขึ้นตามข้อมติคณะมนตรีความมั่นคงฯ ที่ 690 (2534) เมื่อวันที่ 29 เมษายน 2534 เพื่อควบคุมการหยุดยิงและจัดการลงประชามติเพื่อให้ประชาชนในซาฮาราตะวันตกได้ใช้สิทธิในการกำหนดใจตนเอง

14) United Nations Transitional Authority in Cambodia (UNTAC) จัดตั้งขึ้นตามข้อมติคณะมนตรีความมั่นคงฯ ที่ 745 (2535) เมื่อวันที่ 28 กุมภาพันธ์ 2535 มีหน้าที่ในการบริหารงานด้านพลเรือน การทหาร การคุ้มครองสิทธิมนุษยชน การส่งผู้อพยพชาวกัมพูชากลับมาตุภูมิ การฟื้นฟูบูรณะกัมพูชาและจัดการเลือกตั้งทั่วไปในกัมพูชา ทั้งนี้ UNTAC จะมีระยะเวลาการดำเนินการไม่เกิน 18 เดือน

15) United Nations Protection Force (UNPROFOR) จัดตั้งขึ้นตามข้อมติคณะมนตรีความมั่นคงฯ ที่ 743 (2535) เมื่อวันที่ 21 กุมภาพันธ์ 2535 เพื่อทำหน้าที่ควบคุมดูแลการหยุดยิง รวมทั้งรักษาความสงบภายในประเทศยูโกสลาเวีย เพื่อสร้างสภาวะที่เอื้ออำนวยสำหรับการเจรจาติปัญหาขัดแย้งภายในยูโกสลาเวีย

16) United Nations Operation in Somalia (UNOSOM) จัดตั้งขึ้นตามข้อมติคณะมนตรีความมั่นคงฯ ที่ 751 (2534) เมื่อวันที่ 24 เมษายน 2534 เพื่อดูแลการหยุดยิงและส่งเสริมให้มีการแก้ไขปัญหาข้อขัดแย้งในโซมาเลียโดยกระบวนการทางการเมือง รวมทั้งให้ความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมแก่ชาวโซมาเลีย

17) United Nations Operation Mission in Mozambique (ONUMOZ) จัดตั้งขึ้นตามข้อมติคณะมนตรีความมั่นคงฯ ที่ 797 (2535) เมื่อวันที่ 16 ธันวาคม 2535 เพื่อให้ความสนับสนุนแก่โมแซมบิกในการปฏิบัติให้เป็นไปตามความตกลงสันติภาพระหว่างฝ่ายรัฐบาลกับฝ่าย RENAMO ซึ่งได้รับการลงนามเมื่อเดือนตุลาคม 2535

4. การปฏิบัติการรักษาสันติภาพของสหประชาชาติในอดีต

การกล่าวถึงการปฏิบัติการรักษาสันติภาพของสหประชาชาติในอดีตในที่นี้เป็นการยกตัวอย่างเฉพาะการปฏิบัติการที่เด่น ๆ ในอดีต 6 ตัวอย่าง เพื่อประโยชน์ในการเปรียบเทียบกับ การปฏิบัติการรักษาสันติภาพของสหประชาชาติในกัมพูชา

4.1 การปฏิบัติการรักษาสันติภาพของสหประชาชาติในอียิปต์

ปัญหาคลองสุเอซ⁷

โดยที่รัฐบาลอังกฤษได้ทำสัญญากับรัฐบาลอียิปต์ (Anglo Egyptian Treaty) คือยอมให้อังกฤษตั้งฐานทัพอยู่ในคลองสุเอซได้จำนวนหนึ่ง แต่ต่อมาในเดือนตุลาคม 2497 รัฐบาลอียิปต์ได้ตกลงกับอังกฤษ โดยให้อังกฤษถอนทหารออกจากคลองสุเอซให้หมดภายใน 20 เดือน แต่มีข้อแม้ว่า อังกฤษจะส่งทหารเข้ามาคุ้มครองคลองสุเอซอีกด้วย เมื่อเกิดสงคราม รุกรานกับสันนิบาตอาหรับ หรือตุรกี ดังนั้นอังกฤษก็ได้เริ่มถอนกำลังทหารออกจากคลองสุเอซ ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2497 และได้เสร็จสิ้นลงโดยกองทหารอังกฤษหน่วยสุดท้ายได้ถอนตัวออก เมื่อวันที่ 13 มิถุนายน 2499 โดยประเทศทั้งสองคงยอมรับนับถือความสำคัญของคลองสุเอซว่าเป็นคลองเดินเรือนานาชาติ และจะดำรงไว้ซึ่งกติกาสัญญาระหว่างชาติ ปี พ.ศ. 2431 เช่นเดิม สัมปทานของบริษัทคลองสุเอซก็จะหมดอายุลงในปี พ.ศ. 2510

ในที่สุดก่อนที่สัมปทานของบริษัทคลองสุเอซจะสิ้นสุดลง เมื่อวันที่ 26 กรกฎาคม 2499 นายไนลเซอร์ ประธานาธิบดีคนแรกของอียิปต์ ได้ประกาศยึดโอนบริษัทคลองสุเอซเป็นของรัฐ ภายหลังจากที่สหรัฐอเมริกา อังกฤษ และธนาคารโลก ได้ตกลงใจที่จะไม่ยอมช่วยเหลือ อียิปต์สร้างเขื่อนอัสวาน การประกาศโอนกิจการบริษัทคลองสุเอซจึงเป็นปฏิกิริยาโต้ตอบ

⁷Rosalyn Higgins, United Nations peacekeeping 1946-1967

(London : Oxford University press, 1969), pp. 222-227.

ในการประกาศยึดโอนกิจการบริษัทคลองสุเอซเป็นของรัฐ ยิ่งผลให้ประเทศต่าง ๆ ที่อาศัยการเดินทางเรือในคลองสุเอซต้องกระทบกระเทือนเป็นอย่างมาก โดยเฉพาะมหาอำนาจตะวันตก อันมี สหรัฐฯ อังกฤษ และฝรั่งเศส จึงได้เปิดการประชุมหารือกันขึ้นในกรุงลอนดอนเป็นครั้งแรก เมื่อ 2 สิงหาคม 2499 ได้ออกแถลงการณ์ร่วมกันว่า อียิปต์ใช้อำนาจโดยพลการ เข้ายึดกิจการคลองสุเอซ ซึ่งเป็นการกระทำแต่ฝ่ายเดียวต่อกิจการระหว่างชาติ การใช้อำนาจอธิปไตยของอียิปต์ในการโอนทรัพย์สินเข้ามาเป็นของรัฐนั้น เป็นการกระทำเกินกว่าการโอนทรัพย์สินเป็นของรัฐตามปกติธรรมดา และโดยเฉพาะอย่างยิ่งอียิปต์ ได้กระทำการอันเป็นการลิดรอนสิทธิเสรีภาพเจ้าหน้าที่บริษัทซึ่งเป็นคนชาติอื่นอีกด้วย โดยบังคับให้เจ้าหน้าที่เหล่านั้นปฏิบัติงานตามปกติ เพื่อที่จะดำรงไว้ซึ่งเสรีภาพในการเดินเรือผ่านคลองสุเอซได้ตลอดเวลา

อังกฤษ ฝรั่งเศส และอิสราเอล จึงได้ทำการโจมตีอียิปต์ในวันที่ 29 ตุลาคม 2499 ภายหลังจากที่อิสราเอลบุกยึดแหลมซีนได้แล้ว อังกฤษและฝรั่งเศสจึงได้เสนอให้คู่กรณีทั้งสองฝ่ายถอนตัวออกไปจากคลองสุเอซ ฝ่ายละ 20 ไมล์ ตามแผนการที่วางไว้ก่อนแล้ว แต่อียิปต์ไม่ยอม กองทหารอังกฤษและฝรั่งเศสจึงได้บุกยึดเมืองท่า Port Said ในที่สุด คณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติได้มีมติประณามการกระทำดังกล่าว และสมัชชาฯ ได้มีมติตั้งกองกำลังฉุกเฉิน (United Nations Emergency Force หรือ UNEF) ขึ้นภายใต้อำนาจตามข้อมติที่ 377 (V) ปีพ.ศ. 2493 เพื่อดูแลให้กำลังทหารของอังกฤษ ฝรั่งเศส และอิสราเอล ถอนตัวออกไปจากคลองสุเอซ และให้อิสราเอลถอนตัวออกไปจากแหลมซีนและฉนวนกาซาด้วย

นับตั้งแต่กองกำลังสหประชาชาติได้เข้าไปปฏิบัติการในอียิปต์แล้ว ได้กำหนดเขตปฏิบัติการคือ

4.1.1 แนวหยุดยิง (Armistice Demarcation Line) เป็นแนวกันระหว่างกองทหารอียิปต์ และอิสราเอล เป็นแนวที่กองกำลังสหประชาชาติไปประจำอยู่ ซึ่งจะแยกทหารอียิปต์และอิสราเอลออกจากกัน

4.1.2 เขตแดนระหว่างประเทศ (International Frontier) เป็นแนวพรมแดนซึ่งยาวมาก ซึ่งกองกำลังสหประชาชาติใช้สายตรวจลาดตระเวนทำการตรวจตราแทนการลาดตระเวนใช้รถยนต์ทางพื้นดิน ส่วนทางอากาศใช้เครื่องบิน โดยมากกระทำอย่างใดอย่างหนึ่งหรือพร้อม ๆ กัน

และเพื่อให้เป็นไปตามนโยบายที่เลขาธิการสหประชาชาติได้แถลงไว้ว่า กองกำลังฯ จะไม่ใช่กำลัง เว้นแต่เพื่อป้องกันตนเอง ดังนั้น หน่วยรักษาการณ์ของกองกำลังฯ จึงรายงานเหตุการณ์ต่าง ๆ ไปยังกองบัญชาการใหญ่ตลอดเวลา^๑ อีกทั้งในการจัดกองกำลังฯ ครั้งนี้มิได้จัดให้มีอาวุธขนาดใหญ่ อาทิ ปืนใหญ่ รถถัง จรวดนำวิถี แต่อย่างใด แต่จัดลักษณะคล้ายตำรวจ คือมีอาวุธประจำกายเพื่อป้องกันตัวเองเท่านั้น

4.2 การปฏิบัติการรักษาสันติภาพของสหประชาชาติในเลบานอน

ประเทศเลบานอนได้ร้องเรียนไปยังคณะมนตรีความมั่นคงฯ ในวันที่ 22 พฤษภาคม 2501 โดยให้คณะมนตรีความมั่นคงฯ พิจารณาปัญหา^๑นี้อย่างรีบเร่ง อันเกี่ยวกับการแทรกแซงกิจการภายในของตน และเป็นอันตรายอย่างใหญ่หลวงต่อสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ การแทรกแซงนั้นเป็นหน่วยบุคคลที่มีอาวุธเข้ามาจากประเทศซีเรีย ซึ่งเป็นกลุ่มสาธารณรัฐอาหรับ โดยอาศัยเส้นทางเสรีที่ติดต่อกันระหว่างชายแดนเข้ามายังประเทศเลบานอน กำลังที่เข้ามาจากซีเรีย โดยมากเป็นบุคคลหรือบางทีมาเป็นกลุ่ม ๆ โดยมุ่งจะเข้ามาทำลายสถานที่สำคัญ ๆ ของเลบานอน นอกจากนั้นประเทศสาธารณรัฐอาหรับยังได้โจมตีประเทศเลบานอนทางวิทยุกระจายเสียงและทางหนังสือพิมพ์อย่างเปิดเผย โดยได้ยุยงให้ปรับปรุงแก้ไขเจ้าหน้าที่รัฐบาลเลบานอนเสียใหม่

^๑Report of United Nations Emergency Force : A/3694 (1957) :

ในวันที่ 27 พฤษภาคม 2501 คณะมนตรีความมั่นคงฯ อันมีเจ้าหน้าที่เลบานอนซึ่งเป็นประเทศที่ร้องเรียน ได้กำหนดวาระประชุมขึ้น แต่มีความจำเป็นบางประการได้กำหนดเลื่อนไปจนถึงวันที่ 3 มิถุนายน และได้มอบเรื่องต่าง ๆ ที่ร้องเรียนให้เจ้าหน้าที่ของสาธารณรัฐอาหรับได้รับทราบข้อกล่าวหาก่อน จนกระทั่งถึงวันที่ 6 มิถุนายน 2501 จึงได้นำปัญหาอันนี้มาพิจารณา⁹

ในวันประชุมผู้แทนเลบานอนได้ร้องเรียนกล่าวหาว่าการแทรกแซงของสาธารณรัฐอาหรับเป็นการแทรกแซงกิจการภายในประเทศเลบานอน สาธารณรัฐอาหรับไม่มีอำนาจจะกระทำได้เป็นการผิดกฎบัตรสหประชาชาติมาตรา 2 วรรค 7 นอกจากนี้ สาธารณรัฐอาหรับยังได้ละสมกำลังคน กำลังอาวุธ เพื่อที่จะทำลายความมั่นคงและกิจการต่าง ๆ ของเลบานอน เช่น ได้ส่งหน่วยพิเศษต่าง ๆ ไปทำการบ่อนทำลาย ผ่านเขตแดนลงสู่พื้นที่ต่าง ๆ ที่ตั้งอยู่ใกล้เคียงหรือส่งเจ้าหน้าที่อาหรับที่อาศัยอยู่ในประเทศเลบานอนมาทำการก่อวินาศกรรมทุกสิ่งทุกอย่าง ทั้งได้ยุยงเจ้าหน้าที่ต่าง ๆ ที่เป็นทหารอยู่ในกองทัพของประเทศเลบานอน ในการให้ร้ายป้ายสีทางวิทยุและหนังสือพิมพ์แก่รัฐบาลและเจ้าหน้าที่ของเลบานอนเป็นการกระทำที่ไม่ถูก ยิ่งจะเป็นการเพิ่มความตึงเครียดยิ่งขึ้น

วันที่ 11 มิถุนายน 2501 คณะมนตรีความมั่นคงฯ ตกลงที่จะจัดตั้งกลุ่มสังเกตการณ์ไปตรวจสอบสถานการณ์ว่าจะมีการแทรกแซงกิจการภายในประเทศเลบานอนตามข้อกล่าวอ้างเพียงใด โดยจะเป็นการปฏิบัติงานเช่นตำรวจไม่มีการถืออาวุธและใช้อาวุธ¹⁰

⁹Yearbook of the United Nations 1958, : 36, 37.

¹⁰Ibid, p. 38.

ในการนี้ เมื่อวันที่ 3 มิถุนายน คณะสังเตการณ์ได้ไปประชุมและปรึกษาหารือกันที่กรุงเบรุต เพื่อเตรียมข้อมูลต่าง ๆ ให้เลขาธิการสหประชาชาติ เพื่อจะได้รวบรวมไปเสนอต่อคณะมนตรีความมั่นคงฯ ให้ทันในวันที่ 19 มิถุนายน ซึ่งประกอบด้วยปัญหาต่าง ๆ ดังนี้

4.2.1 ปัญหาเกี่ยวกับการสังเตการณ์ทั่วไป

4.2.2 ผลที่ได้จากการสังเตการณ์

อย่างไรก็ตามภูมิประเทศในเลบานอนนับว่าเป็นอุปสรรคอย่างมากยากแก่การสังเตและตรวจการณ์ นอกจากนั้นความเป็นอยู่แต่ดั้งเดิมของชาวอาหรับที่ไปมาหาสู่กันข้ามเขตแดน ก็ยากที่จะตรวจสอบได้ ความพยายามของคณะสังเตการณ์ก็ได้ใช้ความสามารถที่มีอยู่เพื่อให้ได้มาซึ่งข่าวสารโดยได้ทำการลาดตระเวนด้วยรถยนต์ทั้งกลางวันและกลางคืน ในที่สุดได้ผลออกมาว่า ได้มีสิ่งซึ่งแสดงว่าได้มีการเคลื่อนย้ายกำลังพลที่มีอาวุธ ไปชุมนุมกันตามสถานที่สำคัญและเมืองต่าง ๆ แต่การที่จะพิจารณาให้ได้ว่าได้มีการแทรกแซงจากภายนอกนั้นเป็นการพิสูจน์ยากเพราะส่วนมากเป็นการชุมนุมกันอยู่ภายในประเทศ¹¹

วันที่ 29 กันยายน 2501 เลขาธิการสหประชาชาติได้รายงานต่อสมัชชาว่ากรณีของเลบานอน สหประชาชาติได้ดำเนินงานสังเตการณ์ในเลบานอนแล้ว และเห็นว่าไม่มีการแทรกซึมบ่อนทำลาย หรือมีการลักลอบค้าของเถื่อนข้ามเขตแดนเลย การดำเนินงานของกลุ่มสังเตการณ์เป็นไปด้วยความเรียบร้อย รวมทั้งได้รับความร่วมมือจากทุก ๆ ฝ่ายที่เกี่ยวข้องเป็นอย่างดี¹²

¹¹First Report of the United Nations Observer Group In Labanon: S/4040 Add.1. (1958)

¹²General Assembly 13th Session : A3937, A/3942 (1958).

4.3 การปฏิบัติการรักษาสันติภาพของสหประชาชาติในคองโก

คองโกเป็นดินแดนในปกครองของเบลเยียมมาก่อนตั้งอยู่บริเวณใจกลางของทวีปแอฟริกาได้รับเอกราชเมื่อวันที่ 25 มิถุนายน 2503 ในวันที่ 4 ตุลาคม ปีเดียวกันกองทัพประชาชนได้ลุกฮือขึ้น ต่อสู้กับนายทหารของเบลเยียมและประชาชน เหตุการณ์ดังกล่าวได้ทำให้ความเสียหายให้แก่กองทัพและเจ้าหน้าที่ จึงทำให้การบริหารและเศรษฐกิจต้องชะงักงัน เป็นการขัดต่อความเจริญของประเทศนี้ ต่อมาวันที่ 10 กรกฎาคม กองทัพแห่งชาติเบลเยียมก็ได้เดินทางจากยุโรปไประงับเหตุการณ์โดยที่มีได้ตกลงกับรัฐบาลคองโกเสียก่อนได้ยึดอลิซาเบทวิลล์ (Elisabethville) ลูเลอบวร์ก (Luluabourg) และเมืองอื่น ๆ ในกรณีที่เบลเยียมส่งทหารเข้าอลิซาเบทวิลล์นี้ รัฐบาลตั้งกำลังถือโอกาสแยกตัวเป็นอิสระ นายมัวร์ ชอมเบ (Moise Tshombe) ได้ประกาศเป็นประธานาธิบดีของแคว้นนี้¹³

ในวันที่ 12 กรกฎาคม นายโจเซฟ คาชาวูบู (Joseph Kasa-Vubu) ได้เป็นประธานาธิบดีของสาธารณรัฐคองโก และนายปาทิส ลุมุมบา (Patice Lumumba) เป็นนายกรัฐมนตรี ได้โทรเลขไปยังเลขาธิการสหประชาชาติ ดัก ฮัมมาโซลด์ (Dag Hammarskjöld) ขอกำลังทหารสหประชาชาติเข้าช่วยยุติการสนับสนุนการแยกดินแดน เลขาธิการสหประชาชาติได้นำเรื่องนี้เข้าสู่คณะมนตรีความมั่นคงฯ เมื่อวันที่ 14 กรกฎาคม

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

¹³เชิดชาย เหล่าหล้า, สหประชาชาติ (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์แพรววิทยา, 2526), หน้า 320-321.

2503 ที่ประชุมคณะมนตรีความมั่นคงฯ ลงมติให้เบลเยียมถอนทหารออกจากคองโก¹⁴ และมอบอำนาจให้เลขาธิการสหประชาชาติดำเนินการเท่าที่จำเป็นได้ด้วย

เมื่อเลขาธิการดัก ฮัมมาโซลด์ (Dag Hammarskjold) ได้รับมอบอำนาจให้ดำเนินการเท่าที่จำเป็นได้แล้ว ในวันที่ 18 กรกฎาคม 2503 ได้เสนอแผนการจัดตั้งกองกำลังรักษาสันติภาพที่เรียกว่า L'Operation des Nations Unies pour le Congo (ONUC) ดังนี้¹⁵

- 1) เป็นกำลังเพื่อความมั่นคงที่รัฐบาลคองโกจะนำมาใช้ เพื่อรักษาไว้ซึ่งระเบียบอันดีงามของประเทศ
- 2) เป็นกองกำลังอยู่ภายใต้การนำของสหประชาชาติ ซึ่งเลขาธิการฯ เป็นผู้รับหน้าที่มาปฏิบัติ อยู่ภายใต้การควบคุมของคณะมนตรีความมั่นคงฯ
- 3) กองกำลังนี้ ต้องมีอิสระเต็มที่ ในการที่จะเคลื่อนย้ายไปทั่วทุกหนแห่งในดินแดนคองโก
- 4) การปฏิบัติงานของสหประชาชาติถือว่าเป็นส่วนแยกออกโดยเด็ดขาด จากการกระทำของรัฐบาลคองโก กองกำลังสหประชาชาติมีบทบาทอิสระ ซึ่งมีจุดมุ่งหมายที่จะสร้างเขตสงบและปลอดภัยก่อน เพื่อรัฐบาลคองโกจะได้ใช้ความสามารถในการจัดระเบียบประเทศต่อไป
- 5) ห้ามใช้กำลังใด ๆ ก่อน แต่มีสิทธิตอบโต้การกระทำทางกำลังได้

¹⁴ เรื่องเดียวกัน.

¹⁵ ริดา ซาลิกันทร์, "วิกฤตการณ์ในคองโก," รัฐศาสตร์นิเทศ 1,4 (สิงหาคม 2506) : 19.

กองกำลังฯประกอบด้วยทหารและพลเรือน โดยมีเลขาธิการสหประชาชาติเป็นหัวหน้า ต่อมาสถานการณ์เลวร้ายลงอีก วันที่ 24 พฤศจิกายน 2504 คณะมนตรีความมั่นคงฯ จึงได้สั่งให้กองกำลังฯ ทำหน้าที่ดังต่อไปนี้¹⁶

- 1) การถอนทหารเบลเยียมออกจากคองโก
- 2) การตำรงไว้ซึ่งกฎหมาย และคำสั่งให้บ้านเมืองเรียบร้อย
- 3) ยุติการสนับสนุนการแยกตัวของรัฐคาตังก่า
- 4) จัดตั้งเจ้าหน้าที่ช่วยเหลือทางเทคนิค และ
- 5) การปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ฝ่ายพลเรือน

ปรากฏว่าการปฏิบัติงานของกองกำลังในคองโก ร่วมกับกาชาดสากลเป็นไปด้วยความเรียบร้อย สถานการณ์ในคองโกเริ่มกลับเข้าสู่สภาพเดิม และในที่สุดประเทศคองโก แยกออกเป็น 2 ประเทศ คือ คองโก และซาอีร์ (Zaire) โดยหลังจากรัฐคาตังก่าแยกตัวเป็นอิสระได้สำเร็จ จึงเปลี่ยนชื่อประเทศเป็นซาอีร์ (Zaire)

4.4 การปฏิบัติการรักษาสันติภาพของสหประชาชาติในนิวกินีตะวันตก

หลังจากการประชุมโตเกียวที่กรุงเฮก ประเทศเนเธอร์แลนด์ ระหว่างเดือนสิงหาคม - พฤศจิกายน 2492 โดยมีผู้แทนของรัฐบาลอินโดนีเซีย และผู้แทนที่ปรึกษาเขตต่าง ๆ ของรัฐบาลเนเธอร์แลนด์ รวมทั้งผู้แทนสหประชาชาติที่ปฏิบัติงานอยู่ในอินโดนีเซีย เข้าร่วมประชุม ผลของการประชุมปรากฏว่าเนเธอร์แลนด์ตกลงให้เอกราชทันทีแก่อินโดนีเซียโดยปราศจากเงื่อนไข ส่วนเกาะนิวกินีตะวันตกขณะนั้นให้อยู่ภายใต้การปกครองของเนเธอร์แลนด์ไปอีก 1 ปี เป็นการชั่วคราว เนื่องจากเนเธอร์แลนด์เห็นว่าประชาชนในเกาะนิวกินีตะวันตก มิได้มีขนบธรรมเนียมประเพณี วัฒนธรรมเช่นเดียวกับอินโดนีเซีย แต่ทางรัฐบาลอินโดนีเซียถือว่า

¹⁶Ernest W. Lefever, Crisis in the Congo (Washington, D.C.:

เกาะนิวกินี ตะวันตกเคยรวมอยู่ในหมู่เกาะดัตช์เวสต์อินดีส จึงต้องเป็นกรรมสิทธิ์ของอินโดนีเซีย ต่อมาทั้งสองฝ่ายมีการเจรจาเกี่ยวกับกรรมสิทธิ์เหนือเกาะนิวกินีตะวันตกหลายครั้ง แต่ไม่สามารถตกลงกันได้

ในวันที่ 17 สิงหาคม พ.ศ. 2497 รัฐบาลอินโดนีเซียได้นำเรื่องนี้เข้าสู่สมัชชาฯ ในสมัยประชุมครั้งที่ 9 ว่าไม่สามารถจะตกลงและเจรจากันได้ในเรื่องนี้ และว่าหากทิ้งไว้จะเป็นอันตรายต่อภูมิภาคของโลกในส่วนนี้ ผู้แทนเนเธอร์แลนด์ได้กล่าวเน้นว่าตนกำลังส่งเสริมและให้ประชาชนได้มีสิทธิปกครองตนเองได้ อันตรายในภูมิภาคนี้ก็จะไม่เกิดขึ้น สหประชาชาติไม่ควรสนับสนุนให้ประเทศหนึ่งได้ดินแดนของอีกประเทศหนึ่ง ปัญหาเกี่ยวกับอธิปไตยเหนือดินแดนแห่งนี้ ควรจะเป็นเรื่องของประชาชนที่อาศัยอยู่ในดินแดนแห่งนี้เอง เป็นผู้ตัดสินใจ อินโดนีเซียและเนเธอร์แลนด์ไม่มีความจำเป็นอย่างใดที่จะมาเจรจากันให้เสียเวลา ถ้าตกลงกันให้เป็นที่เรียบร้อย เว้นแต่ว่าอินโดนีเซียจะโหมตีเท่านั้น การที่จะโอนดินแดนนั้น ก็ยังจะกระทำไม่ได้จนกว่าครบ 1 ปีไปแล้ว และมีการเจรจากัน สำหรับอินโดนีเซียได้เรียกร้องว่า ดินแดนส่วนนี้เป็นของตนทั้งหมด ซึ่งเนเธอร์แลนด์จะต้องโอนมอบให้โดยดี การนำเรื่องนี้เข้าสู่สมัชชาฯ ไม่เป็นผลเพราะมีประเทศที่สนับสนุนทั้งสองฝ่าย จึงมีการนำเรื่องนี้เข้าประชุมสมัชชาฯ สมัยที่ 10 ในสมัยประชุมที่ 11 และ 12 อีก ซึ่งสมัชชาฯ ก็ไม่สามารถจะพิจารณาข้อยุติลงได้ ในสมัยประชุมที่ 16 ในปี พ.ศ. 2503 หลังจากไม่ได้ผลมา 4 ปีแล้ว เนเธอร์แลนด์ได้เสนอเรื่องเข้าไปใหม่ว่าจะให้เอกราชแก่ดินแดนแห่งนี้โดยเร็วที่สุดที่จะกระทำได้ และได้เสนอแนวทางปฏิบัติไว้หลายทาง เช่น ทางแรกขอให้จัดตั้งเจ้าหน้าที่บริหารของสหประชาชาติในดินแดนแห่งนี้ ทางที่สองซึ่งอินเดียเป็นผู้เสนอ เรียกร้องให้คู่พิพาทได้มีการเจรจากัน แต่ไม่ได้กล่าวถึงหลักการกำหนดการปกครองตนเอง และทางที่สาม มีประเทศต่าง ๆ 13 ประเทศจากทวีปแอฟริกา ได้เสนอให้มีการเจรจาและให้ชาวปาปวนเป็นผู้กำหนดการปกครองตนเอง แต่เนเธอร์แลนด์และอินโดนีเซียไม่เห็นด้วย สมัชชาฯ ได้พิจารณาโดยละเอียดได้ลงมติเห็นด้วยกับหนทางที่สาม¹⁷

¹⁷ เชิดชาย เหล่าหล้า, สหประชาชาติ, หน้า 287.

ในเดือนธันวาคม 2504 ได้เกิดการสู้รบระหว่างกองทหารอินโดนีเซียและเนเธอร์แลนด์ เมื่อเห็นว่าสถานการณ์เลวร้ายลง นายอูถันผู้รักษาราชการแทนเลขาธิการสหประชาชาติขณะนั้น ได้ติดต่อโดยตรงไปยังนายกรัฐมนตรีของเนเธอร์แลนด์ และประธานาธิบดีของอินโดนีเซีย โดยขอร้องทั้งสองประเทศมิให้ปฏิบัติการใด ๆ อันจะทำให้เกิดความไม่สงบ อันจะกระทบต่อสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ และให้หาหนทางแก้ไขปัญหาเหล่านี้ด้วยวิถีทางสันติโดยเร็ว¹⁸

อย่างไรก็ตาม ได้มีการสู้รบกันทางเรือขึ้นอีกครั้งระหว่างเนเธอร์แลนด์กับอินโดนีเซีย นายอูถัน ผู้รักษาราชการแทนเลขาธิการสหประชาชาติ จึงได้โทรศัพท์ไปยังนายกรัฐมนตรีเนเธอร์แลนด์ และประธานาธิบดีอินโดนีเซียให้ระงับการสู้รบและหยุดยิงทันที และขอร้องให้มีการพบปะหารือระดับเอกอัครราชทูตระหว่างประเทศทั้งสอง โดยมีนายเอลเวอร์ท บังเกอร์ (Ellsworth Bunker) เป็นผู้ไกล่เกลี่ย ซึ่งนายบังเกอร์ เสนอแผนเจรจา เพื่อให้การหยุดยิงเป็นผล¹⁹ ดังนี้

- 1) ควรจะให้ลงนามแยกกันหรือรวมกัน ต่อหน้ารักษาราชการแทนเลขาธิการสหประชาชาติ
- 2) รัฐบาลเนเธอร์แลนด์จะต้อง โยกย้ายเจ้าหน้าที่ทางการปกครองให้มาอยู่ภายใต้การควบคุมของรักษาราชการแทนเลขาธิการสหประชาชาติ ซึ่งให้เลขาธิการสหประชาชาติ กำหนดเวลาแน่นอน และภายในระยะเวลา 1 ปี จะให้เจ้าหน้าที่ของอินโดนีเซียเข้าไปเกี่ยวข้องไม่ได้ และเจ้าหน้าที่ปกครองซึ่งเป็นชาวฮอลันดาจะมีขึ้นได้ก็เฉพาะผู้มีถิ่นแดนอยู่ในภูมิภาคนั้น ภายในระยะเวลา 1 ปี ห้ามไม่ให้จ้างคนมีเชื้อชาติอินโดนีเซียหรือฮอลันดาเข้ามาทำงาน
- 3) เจ้าหน้าที่สหประชาชาติรับผิดชอบด้านการบริหารชั่วคราว (UNTEA) อยู่ภายใต้การควบคุมของรักษาราชการแทนเลขาธิการสหประชาชาติ จะต้องทำงานอันเกี่ยวกับการ

¹⁸Yearbook of the United Nation 1961 : 75.

¹⁹Fischer Louis, The Story of Indonesia (London : Hamish Hamilton, 1959), pp. 159-160.

ปกครองนี้แทนเป็นระยะเวลา 1 ปี โดยจะต้องไม่มีเจ้าหน้าที่ที่เป็นชาติเนเธอร์แลนด์หรืออินโดนีเซียปะปนเลย หลังจาก 1 ปีไปแล้วจะจัดเจ้าหน้าที่อินโดนีเซียบางตำแหน่งเข้าไปช่วยเหลือ สำหรับเจ้าหน้าที่ทางเทคนิคสหประชาชาติยังคงดำเนินการต่อไป

4) ประเทศอินโดนีเซียจะต้องยินยอมตกลงให้เป็นไปตามความคิดเห็นของรักษาการแทนเลขาธิการสหประชาชาติ โดยกำหนดให้พลเมืองในแคว้นนี้ได้กำหนดเลือกอนาคตของตนเองอิสระ เมื่อได้ให้เจ้าหน้าที่ปกครองของอินโดนีเซียได้เข้าไปบริหารในเนวกินีตะวันตกแล้ว เนเธอร์แลนด์จะต้องตกลงยินยอมถอนเจ้าหน้าที่ของตนออก โดยจะเปิดการเจรจาเป็นทางการต่อไป เนเธอร์แลนด์จะให้คำมั่นว่า จะตระหนักถึงความปลอดภัยและผลประโยชน์ของชาวปาปวน โดยยึดถือหลักการปกครองตนเอง

5) ประเทศทั้ง 2 ตกลงยินยอมที่จะให้เงินช่วยเหลือเกี่ยวกับค่าเสียหายดังได้กล่าวมาแล้ว

6) ข้อตกลงนี้ให้ถือเสมือนหนึ่งว่าได้มีการสัมพันธ์ทางการทูตต่อกันแล้ว

รัฐบาลทั้งสองประเทศเห็นด้วยกับแผนการเจรจานี้ทุกประการ และตกลงที่จะเจรจาที่กรุงวอชิงตัน ผลการเจรจาปรากฏว่าทั้งสองประเทศตกลงหยุดยิง และได้ลงนามในข้อตกลง การแลกเปลี่ยนการปกครอง อันหมายถึงโครงการกำหนดใจตนเองของประชาชน

นอกจากนี้ ทั้งสองประเทศตกลงให้สหประชาชาติจัดตั้งกองกำลังที่เรียกว่า United Nations Temporary Executive Authority หรือ UNTEA) เพื่อทำหน้าที่ปกครองสืบแทนรัฐบาลเนเธอร์แลนด์ ตั้งแต่ 1 ตุลาคม - 1 พฤษภาคม 2506 หลังจากนั้นดินแดนแห่งนี้จะได้โอนให้แก่อินโดนีเซีย ภายใต้ข้อตกลง อินโดนีเซียจะต้องมอบการปกครองตนเองให้แก่พลเมือง ซึ่งเป็นชาวปาปวน 700,000 คน ในปีพ.ศ. 2512 โดยมีสหประชาชาติคอยช่วยเหลือให้คำแนะนำอยู่ระยะหนึ่ง

4.5 การปฏิบัติการรักษาสันติภาพของสหประชาชาติในไซปรัส

ปัญหาไซปรัสนี้เดิมเป็นปัญหาความขัดแย้งระหว่างประชาชนเชื้อชาติตุรกีและกรีก ที่อาศัยอยู่ในไซปรัส แต่ต่อมา ปัญหานี้ได้กลายเป็นปัญหาระหว่างประเทศ สืบเนื่องจาก ตุรกี และกรีก ซึ่งเป็นประเทศเพื่อนบ้านที่มีพรมแดนติดกัน ได้เข้าช่วยเหลือและสนับสนุนประชาชนที่มีเชื้อชาติเดียวกับตน ทั้งตุรกีและกรีกต่างต้องการครอบครองไซปรัส เพราะไซปรัสเป็นเกาะ ใกล้เคียงชายฝั่ง ที่เป็นแผ่นดินใหญ่ของทั้งสองประเทศ ไซปรัสจึงเป็นจุดยุทธศาสตร์สำคัญในด้านการ ป้องกันประเทศ รวมทั้งยังเป็นศูนย์กลางการค้าและการเดินเรือที่สำคัญด้วย ด้วยเหตุที่ไซปรัส มีความสำคัญเช่นนี้ อังกฤษจึงเป็นอีกประเทศหนึ่งที่ต้องการครอบครองอริปไตยเหนือไซปรัส

ในปี พ.ศ. 2497 ปัญหาไซปรัสได้กลายเป็นปัญหาการเมืองระหว่างประเทศ และอยู่ในความสนใจของประเทศทั่วโลก เนื่องจาก เป็นปัญหาที่เกี่ยวกับหลักการกำหนดใจตนเอง (Self-determination) ของบรรดาประเทศอาณานิคม ปัญหาไซปรัสจึงอยู่ในระเบียบวาระ การประชุมสมัชชาสหประชาชาติหลายครั้งตั้งแต่ปี พ.ศ. 2497-2501 นอกจากนี้ยังได้มีความ พยายามในการแก้ไขปัญหาระหว่างคู่กรณีพิพาทกันเองอีกด้วย คือ การประชุมที่เมือง Zurich ระหว่างผู้แทนตุรกีและกรีก และการประชุมที่กรุงลอนดอน ระหว่างผู้แทนตุรกี กรีก และอังกฤษ ผลการประชุมค่อนข้างเป็นที่น่าพอใจ เพราะแต่ละฝ่ายสามารถตกลงกันได้ในระดับหนึ่ง²⁰

กองกำลังรักษาสันติภาพในไซปรัส (United Nations Peace - keeping Forces in Cyprus หรือ UNFICYP) ได้รับการจัดตั้งขึ้นเมื่อวันที่ 4 มีนาคม 2507 โดยมติ ของคณะมนตรีความมั่นคงฯ ที่ 187 (2507) และการยินยอมของไซปรัส เพื่อทำหน้าที่ดังต่อไปนี้

²⁰National Studies on International Organization, Turkey and the United Nations (New York : Manhattan Publishing Company, 1961), pp. 195-196.

- 1) ดูแลตรวจสอบการหยุดยิงป้องกันมิให้เกิดการสู้รบครั้งใหม่ระหว่างพลเมืองที่มีเชื้อสายกรีกและตุรกีในไซปรัส
- 2) ดำรงและรักษากฎระเบียบภายในประเทศ
- 3) ดำเนินการให้สถานการณ์กลับสู่สภาวะปกติ

กองกำลังสันติภาพในไซปรัส (UNFICYP) มีกำลังคน 3,007 คน ซึ่งประกอบด้วยทหารของประเทศแคนาดา ออสเตรเลีย เดนมาร์ก ฟินแลนด์ ไอร์แลนด์ สวีเดน และอังกฤษ นอกจากนี้มีตำรวจ 1,700 คน จากประเทศออสเตรเลีย ออสเตรเลีย เดนมาร์ก และสวีเดน ค่าใช้จ่ายของกองกำลังนี้ นับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2507-2514 เป็นจำนวน 128,514,000 เหรียญสหรัฐ ส่วนเงินช่วยเหลืออื่น ๆ มีจำนวน 121,826,582 เหรียญสหรัฐ²¹

ในการประชุมสมัชชาสหประชาชาติครั้งที่ 29 กลุ่มประเทศไม่ฝักใฝ่ฝ่ายใดได้เสนอร่างญัตติและที่ประชุมลงมติเห็นชอบ (มติที่ 3212) มีสาระดังนี้²²

- 1) เรียกร้องให้ประเทศต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องเคารพอธิปไตย เอกราช บูรณภาพแห่งอาณาเขต และความไม่ผูกพันกับฝ่ายใดของไซปรัสอย่างไม่มีเงื่อนไขและหยุดยั้งการรุกรานและการแทรกแซงทั้งปวง

- 2) เร่งให้มีการถอนทหารต่างชาติออกจากไซปรัสโดยเร็วและให้ยุติการยุ่งเกี่ยวในกิจการภายในของไซปรัส

- 3) มีความเห็นว่าระบบรัฐธรรมนูญของไซปรัสเป็นเรื่องของชาวไซปรัสเชื้อสายกรีกและเชื้อสายตุรกี

²¹ A. Cassese, United Nations Peace keeping : Legal Essays (The Netherlands : Sijthoff & Noordhoff International Publishers, 1978), pp. 160-161.

²² เข็ดชาย เหล่าหล้า, สหประชาชาติ, หน้า 338.

4) สนับสนุนการติดต่อและเจรจา ระหว่างผู้แทนของชุมชนทั้งสองในฐานะเท่าเทียมกันซึ่งได้รับความเชื่อถือเนื่องจากเลขาธิการสหประชาชาติ และเรียกร้องให้ดำเนินการต่อไป เพื่อทำความตกลงอย่างอิสระทางด้านรัฐธรรมนูญที่ทุกฝ่ายจะสามารถรับได้บนรากฐานของสิทธิมนุษยฐานและความชอบธรรม

4.6 การปฏิบัติการรักษาสันติภาพของสหประชาชาติในนามิเบีย

นามิเบียเดิมเรียกว่าแอฟริกาตะวันตกเฉียงใต้ เป็นอาณานิคมของเยอรมัน ระหว่างปี พ.ศ. 2427-2458 จากนั้นก็ถูกกองกำลังของแอฟริกาใต้เข้ายึดครองระหว่างสงครามโลกครั้งที่ 1 ในปี พ.ศ. 2463 แอฟริกาใต้ได้รับมอบหมายจากสันนิบาตชาติให้ดูแลปกครองนามิเบียในฐานะดินแดนในอาณัติ (Mandate) ต่อมาเมื่อสันนิบาตชาติต้องล้มเลิกไปภายหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 แอฟริกาใต้ไม่ยอมให้นามิเบียอยู่ภายใต้ระบบภาวะทรัสตีของสหประชาชาติ แต่ต้องการรวมนามิเบียเข้ากับแอฟริกาใต้ โดยอ้างว่าสหประชาชาติมิใช่ทายาทของสันนิบาตชาติ ฉะนั้นจึงไม่มีสิทธิ์สืบต่ออาณัติของสันนิบาตชาติเกี่ยวกับดินแดนดังกล่าว²³

ในปี พ.ศ. 2492 สมัชชาฯได้ขอให้ศาลยุติธรรมระหว่างประเทศให้ความเห็นในเรื่องนี้ ซึ่งศาลฯ ได้ให้ความเห็นในปี พ.ศ. 2493 ว่า แอฟริกาใต้ยังมีข้อผูกพันนานาชาติในการดูแลนามิเบียอยู่ และแอฟริกาใต้ไม่มีสิทธิ์ที่จะเปลี่ยนแปลงฐานะของดินแดนดังกล่าวโดยไม่ได้ได้รับความยินยอมจากสหประชาชาติ แต่แอฟริกาใต้ได้ปฏิเสธความเห็นนี้และปกครองนามิเบียต่อไป ต่อมาสมัชชาสหประชาชาติได้มีมติให้ดินแดนนี้อยู่ในความรับผิดชอบโดยตรงของสหประชาชาติ และได้จัดตั้งคณะมนตรีสหประชาชาติเพื่อนามิเบีย (The United Nations Council for

²³ เสาวลักษณ์ ชัยชูสอน, "นามิเบียกับหนทางสู่ความเป็นเอกราช," เรื่องน่ารู้เกี่ยวกับสหประชาชาติ (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์สมาคมนานาชาติแห่งประเทศไทย, 2533), หน้า 126.

Namibia) ขึ้นในปี พ.ศ. 2510 เพื่อทำหน้าที่ดูแลบริหารปกครองดินแดนนี้จนกว่าจะได้รับเอกราช²⁴

ในปี พ.ศ. 2512 คณะมนตรีความมั่นคงฯ ได้มีมติรับรองการสิ้นสุดอำนาจดูแลปกครองนามิเบียของแอฟริกาใต้ในฐานะดินแดนในอาณัติ และเรียกร้องให้แอฟริกาใต้ถอนตัวออกจากดินแดนดังกล่าว อย่างไรก็ตาม แอฟริกาใต้ยังคงปฏิเสธที่จะปฏิบัติตามข้อมติต่าง ๆ ของสหประชาชาติ รวมทั้งความเห็นของศาลยุติธรรมระหว่างประเทศ ซึ่งได้ให้ความเห็นอีกครั้งในปี พ.ศ. 2514 ว่าการยึดครองนามิเบียของแอฟริกาใต้เป็นการกระทำที่มีขอบข่ายกฎหมายแอฟริกาใต้มีพันธะที่จะต้องถอนตัวออกจากดินแดนนี้ และรัฐสมาชิกพึงละเว้นจากการกระทำ การติดต่อหรือการสนับสนุนช่วยเหลือใด ๆ แก่แอฟริกาใต้ อันถือว่าเป็นการยอมรับความถูกต้องในการยึดครองนามิเบียของแอฟริกาใต้

ในปี พ.ศ. 2519 คณะมนตรีความมั่นคงฯ ได้มีมติที่ 385 (2519) เรียกร้องเป็นครั้งแรกให้แอฟริกาใต้ยอมรับให้มีการเลือกตั้งในนามิเบียภายใต้การควบคุมดูแลของสหประชาชาติเพื่อประชาชนชาวนามิเบียจะได้กำหนดอนาคตของตนอย่างเสรี และต่อมาในปี พ.ศ. 2521 ได้มีมติที่ 435 (2521) สนับสนุนแผนการให้เอกราชแก่นามิเบียโดยกำหนดให้มีการหยุดยิงในนามิเบีย ให้แอฟริกาใต้ถอนทหารออกจากนามิเบีย และให้มีการเลือกตั้งเสรีและยุติธรรมภายใต้การควบคุมดูแลของสหประชาชาติ

ความคืบหน้าในการแก้ไขปัญหานามิเบียประสบความสำเร็จอย่างยิ่งในปี พ.ศ. 2531 โดยรัฐบาลแอฟริกาใต้ คิวบา และอังกฤษ ตกลงสนององค์การประชาชนแอฟริกาตะวันตกเฉียงใต้ (Southwest African People's Organization หรือ SWAPO) ได้ทำความตกลงระหว่างกัน เพื่อยุติการต่อสู้และหันมาให้ความสำคัญต่อข้อมติคณะมนตรีความมั่นคงฯ ที่ 435 (2521)

²⁴ เรื่องเดียวกัน.

ในขณะเดียวกัน เพื่อให้มีการแก้ไขปัญหานามิเบียอย่างสมบูรณ์ โดยคำนึงถึง การถอนทหารคิวบาออกจากแองโกลาด้วยนั้น เลขาธิการสหประชาชาติจึงได้จัดตั้งกองกำลัง ตรวจสอบการของสหประชาชาติในแองโกลา (United Nations Angola Verification Mission หรือ UNAVEM) ซึ่งเป็นกองกำลังรักษาสันติภาพที่ทำหน้าที่ควบคุมการถอนทหารคิวบา ออกจากแองโกลา ตามข้อมติคณะมนตรีความมั่นคงฯที่ 626 (2531) ด้วยเช่นกัน²⁷

4.6.2 องค์ประกอบของ UNAVEM

UNAVEM จัดตั้งขึ้นตามมติคณะมนตรีความมั่นคงฯ เมื่อวันที่ 20 ธันวาคม 2531 โดยทำหน้าที่ตรวจสอบการถอนทหารคิวบาออกจากแองโกลา ตามข้อตกลงระหว่างคิวบาและ แองโกลานั้น คิวบาจะเริ่มถอนทหารตั้งแต่วันที่ 1 เมษายน 2532 และจะต้องเสร็จสมบูรณ์ ภายในระยะเวลา 27 เดือน คือ ในวันที่ 1 กรกฎาคม 2534

UNAVEM เป็นกองกำลังสังเกตการณ์ไม่ติดอาวุธ ประกอบด้วยเจ้าหน้าที่สังเกตการณ์ทางทหาร 70 คน จากอัลจีเรีย อาร์เจนตินา บราซิล คองโก เซโกสโลวะเกีย อินเดีย จอร์แดน นอร์เว สเปน และยูโกสลาเวีย และเจ้าหน้าที่สนับสนุนฝ่ายพลเรือนอีก 20 คน โดยมีพลจัตวา Pericles Ferreira Gomes ชาวบราซิลเป็นหัวหน้าคณะผู้สังเกตการณ์ทางทหาร²⁸ (Chief Military Observer)

²⁷ ประสม แผงทอง, "บทบาทของสหประชาชาติ และกองกำลังรักษาสันติภาพต่อ กระบวนการเพื่อเอกราชของนามิเบีย (ค.ศ. 1978 - ปัจจุบัน)," (สารนิพนธ์ปริญญาโทบริหาร การศึกษา สาขาการระหว่างประเทศและการทูต คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2533), หน้า 105.

²⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้า 106.

อนึ่ง การปฏิบัติการรักษาสันติภาพของสหประชาชาติในนามิเบีย นับได้ว่ามีความคล้ายคลึงกับการปฏิบัติการรักษาสันติภาพของสหประชาชาติในกัมพูชาค่อนข้างมาก โดยเฉพาะเมื่อสหประชาชาติประสบความสำเร็จในการดูแลการเลือกตั้งในนามิเบีย และกองกำลังสหประชาชาติสามารถควบคุมให้เกิดความสงบเรียบร้อยในช่วงที่มีการเลือกตั้งได้ จึงทำให้หลายฝ่ายรวมทั้งสหประชาชาติเห็นว่าน่าจะนำเอารูปแบบการปฏิบัติการนี้มาประยุกต์ใช้กับกรณีกัมพูชา เพื่อให้เกิดสันติภาพในกัมพูชาได้เช่นกัน

เมื่อพิจารณาการปฏิบัติการรักษาสันติภาพของสหประชาชาติที่ผ่านมาในอดีต ดังได้กล่าวไว้ข้างต้นแล้ว กล่าวได้ว่า สหประชาชาติได้เข้ามาดำเนินงานในลักษณะการรักษาความสงบภายใน การสังเกตการณ์การหยุดยิง และกองกำลังแยกกำลังปะทะ เป็นส่วนใหญ่ และโดยมากเป็นความขัดแย้งระหว่างประเทศโดยตรง คณะมนตรีความมั่นคงฯ จึงสามารถใช้หลักกฎหมายระหว่างประเทศและกฎบัตรสหประชาชาติ เป็นแนวทางในการกำหนดว่าฝ่ายใดเป็นฝ่ายผิดและฝ่ายใดเป็นฝ่ายถูกได้โดยง่าย และทำให้กองกำลังรักษาสันติภาพมีวัตถุประสงค์ที่ชัดเจนในการปฏิบัติงานและในการวางตัวกับฝ่ายต่าง ๆ

แต่ในกรณีการปฏิบัติการรักษาสันติภาพของสหประชาชาติในกัมพูชา มีปัจจัยความขัดแย้งภายในประเทศเข้ามาเกี่ยวข้องด้วย จึงทำให้คณะมนตรีความมั่นคงฯ ไม่สามารถใช้เพียงหลักกฎหมายระหว่างประเทศและกฎบัตรสหประชาชาติมาเป็นแนวทางในการกำหนดว่าฝ่ายใดผิดหรือถูกได้ ดังนั้นรูปแบบของปฏิบัติการรักษาสันติภาพในกัมพูชาจึงแตกต่างจากรูปแบบการปฏิบัติการรักษาสันติภาพที่ผ่านมาในอดีตบางประการ อาทิเช่น การให้สหประชาชาติเข้ามาควบคุมดูแล 5 กระทรวงหลัก (การต่างประเทศ การป้องกันประเทศ การคลัง ความปลอดภัยสาธารณะ และข้อมูลข่าวสาร) และจัดการเลือกตั้งทั่วไปในกัมพูชา สหประชาชาติเชื่อว่ารูปแบบเหล่านี้ จะช่วยให้กัมพูชาฝ่ายต่าง ๆ ประนีประนอมกัน และนำสันติภาพมาสู่กัมพูชาได้ในที่สุด โดยสหประชาชาติได้ตั้งงบประมาณในการปฏิบัติการรักษาสันติภาพครั้งนี้ถึง 2 พันล้านเหรียญสหรัฐฯ และกำหนดจำนวนบุคลากรประมาณ 20,000 คน ซึ่งนับเป็นปรากฏการณ์ที่ไม่เคยมีมาก่อนในประวัติศาสตร์การปฏิบัติการรักษาสันติภาพของสหประชาชาติ