



วิกฤตการณ์คองโกกับผลกระทบต่อการทำงานของ “โอนูก” (ONUC)

วิกฤตการณ์คองโกได้สร้างปัญหาต่างๆ ให้กับ “โอนูก” อย่างมากมาย สาเหตุสำคัญของความยุ่งยากมาจากการแทรกแซงวิกฤตการณ์คองโกของเบลเยียมและการแทรกแซงคองโกของประเทศมหาอำนาจอย่างสหรัฐฯและโซเวียต การแทรกแซงคองโกของประเทศเหล่านี้เป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้ “โอนูก” ไม่ได้เผชิญกับปัญหาที่เกิดขึ้นในคองโกเท่านั้น แต่ยังเป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้ “โอนูก” ต้องเผชิญกับปัญหาความขัดแย้งของประเทศมหาอำนาจในระบบ 2 ขั้ว เมื่อทั้งสหรัฐฯและสหภาพโซเวียตซึ่งมีความต้องการแสวงหาประโยชน์จากวิกฤตการณ์ครั้งนี้ต่างให้ความช่วยเหลือกับกลุ่มทางการเมืองในคองโกที่ตนให้การสนับสนุน ความขัดแย้งระหว่างประเทศมหาอำนาจส่งผลให้ “โอนูก” ต้องเผชิญกับต่างๆดังต่อไปนี้ (1) ปัญหาการแทรกแซงกิจการภายในคองโกจากประเทศภายนอก (2) ปัญหาข้อขัดแย้งมนตรีความมั่นคงและสมัชชามีความไม่ชัดเจน (3) ปัญหาเรื่องการขยายบทบาทด้านการใช้กำลัง (4) ปัญหาทางด้านการเงิน

5.1 “โอนูก” กับปัญหาการแทรกแซงของประเทศมหาอำนาจ

มีหลายประเทศเข้าแทรกแซงในวิกฤตการณ์คองโกซึ่งสามารถแบ่งออกได้เป็น 3 กลุ่มดังต่อไปนี้ (1) กลุ่มที่ให้การสนับสนุนการแยกตัวของจังหวัดคองโก (2) กลุ่มที่ให้การสนับสนุนนายกรัฐมนตรีลูมบา และ (3) กลุ่มที่ให้การสนับสนุนประธานาธิบดีคาซวูและนายพลโมบูตู

5.1.1 กลุ่มที่ให้การสนับสนุนการแยกตัวของจังหวัดคองโก

แม้ว่าคองโกจะมิได้รับการยอมรับจากรัฐต่างๆรวมทั้งจากเบลเยียมอย่างเป็นทางการ นายชอมเบ และนายโกฟอย มูนองโก (Godefroid Munongo) ได้ดำเนินการรักษาระเบียบในจังหวัดคองโกโดยได้รับความช่วยเหลือจากผู้เชี่ยวชาญชาวเบลเยียมและบริษัทที่มีความมั่งคั่งในคองโก โดยเฉพาะอย่างยิ่งจากบริษัท the Union Miniere du Haut - Katanga ,บริษัท the British Tanganyiga Concession, และความช่วยเหลือจากบางประเทศ เช่น โรดิเชียทางตอนเหนือ (the Northern

Rhodesian) และจากสหพันธรัฐแอฟริกากลาง (the Central African Federation) ซึ่งคนขาวปกครองอยู่¹

5.1.1.1 เบลเยี่ยม

เบลเยี่ยมต้องการที่จะให้จังหวัดคองโกแยกออกมาเป็นรัฐต่างหากโดยอยู่ภายใต้การควบคุมของนายชอมเบและก็ได้พยายามอย่างเต็มที่ในการที่จะดำเนินการตามวัตถุประสงค์นี้ ฝรั่งเศสและอังกฤษมีความเห็นเอนเอียงในการสนับสนุนผลประโยชน์ของเบลเยี่ยม²

ดังนั้นตั้งแต่เริ่มแรกที่เคียวการเข้าแทรกแซงจากภายนอกจึงเป็นสิ่งที่เกี่ยวข้องอย่างแยกไม่ออกกับการแบ่งแยกคองโก ลักษณะเช่นนี้นับว่าเป็นการคุกคามต่อสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศอันมีผลทันทีต่อเขตแคว้นคองโกและต่อแอฟริกาทั้งหมด เป็นการคุกคามซึ่งเห็นได้ชัดว่าก่อให้เกิดอันตรายยิ่งขึ้นไปอีกจากผลประโยชน์ที่มองเห็นได้ชัดของกลุ่มที่จ้องตะครุบผลประโยชน์จากความร่ำรวยของจังหวัดคองโก

เบลเยี่ยมได้ให้ความช่วยเหลือกับจังหวัดคองโกดังนี้³

- (1) ให้การฝึกฝนและเป็นผู้บังคับการตรวจ (gendarmieric) ในการปกป้องจังหวัดคองโกจากการโจมตีของรัฐบาลกลาง
- (2) ส่งอาวุธและช่วยเกณฑ์ทหารรับจ้าง
- (3) เป็นที่ปรึกษาทางการเมืองให้กับนายชอมเบและคนสำคัญของเขา

¹ Keith Kyle , The UN in the Congo [Online]. 2001. Available from : www.ciaonet.org/wps/kve01/index.html. [2004 ,January 6].

² ริชาร์ด ไอ มิลเลอร์ , การทูตเพื่อขจัดวิกฤตการณ์ของคองโก ฮัมมาร์โซลด์ , หน้า 679.

³ Understanding the Congo crisis. 1960-1963 [Online].2001 Available from : http://www.ciaonet.org/book/sas01_03.pdf (6 January 2003).

5.1.1.2 สหพันธรัฐโรดีเซียและนยาซาแลนด์ (the Federation of Rhodesia and Nyasaland)

- (1) ให้ใช้พรมแดน โดยทหารรับจ้างสามารถเดินทางจากตอนเหนือของโรดีเซีย เข้าสู่จังหวัดคางง่าได้
- (2) มีการขนอาวุธและอุปกรณ์ต่างๆผ่าน โรดีเซีย
- (3) แร่ของจังหวัดคางง่าถูกขนผ่านโรดีเซียไปขายยังที่ต่างๆ ทำให้นายชอมเบมีเงินซื้ออาวุธ เครื่องมือต่างๆ และจ้างทหารรับจ้างได้⁴

5.1.1.3 คองโก-บราซซาวิลล์ (Congo-Brazzaville)

คองโก-บราซซาวิลล์ รัฐแอฟริกาใต้ซึ่งปกครองโดยชาวแอฟริกันที่สนับสนุนการแยกตัวของจังหวัดคางง่า ประธานาธิบดีแอบเบ ฟลูเบิร์ต ยูลู (President Abbe Fulbert Youlou) ให้ความช่วยเหลือกับนายชอมเบหลายอย่าง ทำเรือและสนามบินของคองโก-บราซซาวิลล์ถูกใช้เพื่อส่งอาวุธและอุปกรณ์ต่างๆให้กับกลุ่มแบ่งแยก ประธานาธิบดียูลูให้การสนับสนุนทางการเงิน โดยเขาได้เรียกร้องให้รัฐที่มีไซแอฟริกาตอนกำลังออกจากคองกอลังสหประชาชาติระหว่งการต่อสู้ในรอบแรก⁵

5.1.2 กลุ่มที่ให้การสนับสนุนนายกรัฐมนตรีลูมบา

5.1.2.1 สหภาพโซเวียต

โซเวียตต้องการผู้นำคองโกที่ให้การสนับสนุนคอมมิวนิสต์ หรือเป็นพวก “ก้าวหน้า” (progressive) และอยากให้คองโกมีผู้นำ อย่างเช่น นายกรัฐมนตรีลูมบา หรือ นายกิเซนกา (Gizenga) ทักษะเช่นนี้ในขณะนั้นมีประเทศกลุ่มแอฟโฟร-เอเชีย บางประเทศให้การสนับสนุน เช่น กานา กินี โมร็อกโค อินโดนีเซีย และสหสาธารณรัฐอาหรับ เป็นต้น ในทักษะของ

⁴ Understanding the Congo crisis, 1960-1963 [Online].2001 Available from : http://www.ciaonet.org/book/sas01_03.pdf (6 January 2003).

⁵ Understanding the Congo crisis, 1960-1963 [Online].2001 Available from : http://www.ciaonet.org/book/sas01_03.pdf (6 January 2003).

ประเทศเหล่านี้เห็นว่ากองกำลังของสหประชาชาติควรให้ความช่วยเหลือรัฐบาลกลาง (ของนาย ลูมบา) ในการยุติการแบ่งแยกดินแดนของจังหวัดคองโก⁶

โซเวียตได้ให้ความช่วยเหลือโดยตรงกับนายกรัฐมนตรี้ลูมบาเมื่อได้รับการ ร้องขอ โซเวียตได้จัดส่งเครื่องบิน 17 ลำ, รถบรรทุก 100 คัน, อาหารจำนวนหลายพันตัน และ ผู้เชี่ยวชาญทางเทคนิคประมาณ 300-400 คน ถึงแม้ว่าความช่วยเหลือนี้จะไม่มากมายนักแต่ก็ทำให้ เจ้าหน้าที่ในกรุงวอชิงตันเกิดความวิตกกังวล โซเวียตมีความปรารถนาอย่างยิ่งที่จะขยายอิทธิพล ของตนในคองโกเพื่อจะใช้เป็นฐานในการขยายตัวของคอมมิวนิสต์เข้าไปในคองโกทั้งหมดและเข้า สู่ประเทศแอฟริกาประเทศอื่นๆ ผู้สังเกตการณ์บางคนเชื่อว่าโซเวียตต้องการที่จะใช้คองโกเป็น ศูนย์กลางในการขยายตัวของคอมมิวนิสต์ในแอฟริกากลาง⁷

5.1.2.2 กานา (Ghana)

ระหว่างที่เกิดวิกฤตการณ์ขึ้นผู้นำกานา คือ นายควาเม่ นครูมา (Kwame Nkrumah) เป็นผู้นำคนสำคัญคนหนึ่งที่ยพยายามหาทางยุติปัญหาการแยกตัว โดยมีเป้าหมายให้คองโกเป็นหนึ่งใน เดียวกัน และต้องการให้นายลูมบาอยู่ในอำนาจต่อไป กองกำลังกานาเป็นหนึ่งในกองกำลังของ “โอนูก” ที่มาถึงคองโก นครูมาพยายามที่จะสร้างอิทธิพลในอาณัติของสหประชาชาติโดยพยายาม ผลักดันให้สหประชาชาติดำเนินบทบาทในเชิงรุกและให้มีการแทรกแซงเพื่อช่วยเหลือนายลูมบา ภายหลังจากการเสียชีวิตของนายลูมบา นายนครูมาพยายามผลักดันบทบาทของสหประชาชาติใน วิกฤตการณ์ โดยกล่าวว่าการถอนกำลังของสหประชาชาติออกไปเท่ากับเป็นการช่วยเหลือศัตรูของ นายลูมบา

5.1.3 กลุ่มที่ให้การสนับสนุนประธานาธิบดีคาซาวูและนายพลโมบูตู

5.1.3.1 สหรัฐฯ

สหรัฐฯเป็นกำลังสำคัญในการรักษาการปฏิบัติการของสหประชาชาติในคองโก ให้คงอยู่ด้วยการให้ความช่วยเหลือทางการเงินและการให้ความสนับสนุนในด้านต่างๆ สหรัฐฯต้องการผู้นำชาวคองโกที่เป็นพวกต่อต้านคอมมิวนิสต์ หรืออย่างน้อยก็ไม่ใช่พวก

⁶ Thant , View from the UN .pp.112-113.

⁷ ริชาร์ด ไอ มิลเลอร์ , การทูตเพื่อขจัดวิกฤตการณ์ของคองโก ฮัมมาร์โซลด์ , หน้า 710-711.

คอมมิวนิสต์ อย่างเช่น ประธานาธิบดีคาซาวูหรือนายพลโมบูตู⁸ ในสมัยประธานาธิบดีไอเซนฮาว (Eisenhower) นายลูมบาถือเป็นพวก “หัวรุนแรง เป็นบุคคลที่ไม่มีความแน่นอน” และเป็น “เครื่องมือของสหภาพโซเวียต” เมื่อเป็นเช่นนี้สหรัฐฯจึงมีความจำเป็นที่จะต้องกำจัดนายลูมบา ผู้ซึ่งขอความช่วยเหลือจากโซเวียตไม่เข้ามาบีบบทบาททางการเมืองในคองโก⁹

ในช่วงแรกของวิกฤตการณ์คองโกสหรัฐฯสนับสนุนความพยายามของ สหประชาชาติและพยายามที่จะสร้างรัฐบาลที่สนับสนุนตะวันตกในคองโก สหรัฐฯให้การ สนับสนุนข้อมติต่างๆที่ประเทศกลุ่มแอฟโฟร-เอเชียให้การสนับสนุน สหรัฐฯให้ความช่วยเหลือ โดยการให้ใช้เครื่องบินขนส่งกองกำลังสหประชาชาติไปยังคองโก และให้ความช่วยเหลือด้าน อุปกรณ์ต่างๆอีกด้วย ระหว่างเดือนสิงหาคมถึงเดือนกันยายน ค.ศ.1960 สหรัฐฯให้การสนับสนุน ประธานาธิบดีคาซาวู และต่อมาเป็นนายพลโมบูตูในการปลดและเข้ายึดอำนาจในการปกครอง ประเทศ แม้กระทั่งหลังจากที่นายลูมบาถูกขับออกจากตำแหน่งและถูกคุมขังสหรัฐฯก็ยังพยายาม ที่จะกำจัดเขา

ในสมัยประธานาธิบดีเคนเนดี (Kennedy) นโยบายของสหรัฐฯที่มีต่อปัญหาคองโก เปลี่ยนไป นายลูมบาเสียชีวิตและสหรัฐฯสามารถสร้างรัฐบาลสายกลางภายใต้การนำของนาย ซิริล อดูลา (Cyrille Adoula) ได้สำเร็จ เมื่อเป็นเช่นนี้ปัญหาที่สหรัฐฯต้องการจัดการคือปัญหา คาคังก้า เนื่องจากสหรัฐฯมองว่าการแยกตัวของจังหวัดคาคังก้าเป็นสาเหตุของความไม่มีเสถียรภาพ ในคองโก รัฐบาลนายอดูลา (Adoula) ซึ่งสหรัฐฯให้การสนับสนุนไม่สามารถจัดการกับปัญหา คาคังก้าได้ สหรัฐฯมองว่าถ้าหากรัฐบาลอดูลาไม่สามารถจัดการกับปัญหาคาคังก้าได้ นายอดูลา อาจเสียดำนาจให้กับกลุ่มหัวรุนแรงรวมทั้งกลุ่มคอมมิวนิสต์ได้ เมื่อเป็นเช่นนี้รัฐบาลเคนเนดีจึง อนุมัติการขยายข้อมติสหประชาชาติเพื่อให้สหประชาชาติมีบทบาทในเชิงรุกในคองโกได้¹⁰

อย่างไรก็ตาม สหรัฐฯก็อาจดำเนินนโยบายเกี่ยวกับคองโกและสหประชาชาติไม่ ถูกต้องตั้งแต่เริ่มต้นมาแล้วก็ได้ ในกรณีคองโกนายฮัมมาร์โซลด์ได้เข้าสวมบทบาทซึ่งโดยปกติควร เป็นของสหรัฐฯ การที่สหรัฐฯได้ดำเนินการรักษาผลประโยชน์ผ่านทางสหประชาชาติได้ทำให้ ฐานะของเลขาธิการสหประชาชาติถูกวิพากษ์วิจารณ์จากโซเวียตอย่างรุนแรง การโจมตีเลขาธิการ

⁸ Thant, *View from the U.N.*, p.113.

⁹ *Understanding the Congo crisis, 1960-1963* [Online].2001 Available from : http://www.ciaonet.org/book/sas01_03.pdf (6 January 2003).

¹⁰ *Understanding the Congo crisis, 1960-1963* [Online].2001 Available from : http://www.ciaonet.org/book/sas01_03.pdf (6 January 2003).

สหประชาชาติของโซเวียตอาจจะลดความรุนแรงลงถ้าสหรัฐฯ ได้ดำเนินการในตอนต้นๆ ผ่านช่องทางอื่นๆ (แทนที่จะผ่านทางสหประชาชาติ) เพื่อช่วยให้จุดประสงค์ของ “โอนุก” เป็นผลสำเร็จ เช่น สหรัฐฯ อาจจะเป็นผู้ดำเนินการจัดการประชุมประมุขประเทศในแอฟริกาเกี่ยวกับปัญหาของโก ตั้งแต่วิกฤตการณ์ของโกเพิ่งเริ่มขึ้นมาใหม่ๆ¹¹

5.2 “โอนุก” กับปัญหาเรื่องการ “ตีความข้อมติ” คณะมนตรีความมั่นคงโดยเฉพาะบทบาทด้านการใช้กำลังของ “โอนุก” ในการยุติการแยกตัวของจังหวัดคาตังก้า

ปัญหาการตีความข้อมติของสหประชาชาตินั้นมีสาเหตุมาจากการที่หลายประเทศต้องการแสวงหาผลประโยชน์จากความวุ่นวายในคองโก การพยายามผลักดันข้อมติในสหประชาชาติทำให้เกิดปัญหาต่างๆ กับ “โอนุก” ดังต่อไปนี้

ปัญหาประการที่หนึ่ง ปัญหาข้อมติของสหประชาชาติมีความไม่ชัดเจน ในขณะที่ “โอนุก” มีเป้าหมายที่จะรักษากฎหมายและฟื้นฟูระเบียบ แต่ในอีกด้าน “โอนุก” ถูกจำกัดบทบาทมิให้ดำเนินการใดๆ นอกเหนือไปจากการป้องกันตนเอง ความไม่สอดคล้องระหว่างเครื่องมือ (means) ที่ “โอนุก” มีอยู่ คือสามารถใช้กำลังได้เพียงแค่ป้องกันตนเองเท่านั้น กับจุดหมายปลายทาง (ends) ที่ “โอนุก” ได้รับมอบหมาย คือการรักษาบูรณภาพทางดินแดนของคองโก จึงทำให้เกิดความเข้าใจผิดระหว่างฝ่ายต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง¹²

ปัญหาดังกล่าวนี้เริ่มต้นเมื่อ “โอนุก” เข้าดำเนินการในคองโก พลตรีเฮนรีอเล็กซานเดอร์ (Major Henry Alexander) ผู้บัญชาการทหารกานา มีความเห็นว่า กองทัพสหประชาชาติควรจะปลดอาวุธกองทัพรักษาความสงบในเมืองลีโอโปลด์วิลล์ นอกจากนั้นเขายังต้องการทราบจุดมุ่งหมายอันแน่นอนของกองทัพสหประชาชาติ และยังต้องการให้มีการเพิ่มอำนาจให้กับ “โอนุก” มากขึ้น เพื่อปฏิบัติการเสมือนทหารอีกด้วย¹³

นายบันชัตตอบโต้ความคิดของพลตรีอเล็กซานเดอร์โดยกล่าวว่า คำกล่าวของพลตรีอเล็กซานเดอร์นั้น “ส่วนใหญ่ไม่ถูกต้องและไม่ยุติธรรม” นายบันชัตได้ชี้ให้เห็นว่ากองทัพสหประชาชาติเป็น “กองกำลังสันติภาพมิใช่กำลังรบ” นายบันชัตมีความคิดว่าพลตรีอเล็กซานเดอร์

¹¹ ริชาร์ด ไอ มิทเลอร์, การทูตเพื่อขจัดวิกฤตการณ์ของคองโก ฮัมมาร์โซลต์, หน้า 751-752.

¹² Sharma, *Politics of peace and UN General Assembly*, p.172.

¹³ ริชาร์ด ไอ มิทเลอร์, การทูตเพื่อขจัดวิกฤตการณ์ของคองโก ฮัมมาร์โซลต์, หน้า 701.

“มองกองทัพสหประชาชาติจากทัศนะของทหารอาจจะเป็นเพราะไม่เข้าใจลักษณะของกองกำลัง เพื่อสันติภาพระหว่างประเทศ”¹⁴

เมื่อข้อมติมีความไม่ชัดเจนเลขธิการสหประชาชาติในฐานะที่รับผิดชอบการดำเนินการของการปฏิบัติการรักษาสันติภาพในกองโกจึงต้องทำหน้าที่ในการ “ตีความข้อมติ” เพื่อให้กองกำลังสหประชาชาตินั้นสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ อย่างไรก็ตาม การตีความข้อมติสหประชาชาติของเลขธิการสหประชาชาติถือเป็นสิ่งที่ทำให้เลขธิการสหประชาชาติถูกวิพากษ์วิจารณ์จากประเทศต่างๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งสหภาพโซเวียตที่ตีความข้อมติแตกต่างจากเลขธิการสหประชาชาติ

ปัญหาประการที่สอง คือ “โอนุก” สามารถใช้กำลังเพื่อยุติการแยกตัวของจังหวัดคางก้าได้หรือไม่ ความขัดแย้งในเรื่องนี้สามารถแบ่งได้เป็น 2 ฝ่าย คือ ฝ่ายที่สนับสนุนนายกรัฐมนตรีลูมบา มีความเห็นว่าสหประชาชาติได้ให้อำนาจกับ “โอนุก” ใช้กำลังเพื่อยุติปัญหาการแยกตัวได้ ในขณะที่อีกฝ่ายนำโดยเลขธิการสหประชาชาติและประเทศที่ไม่สนับสนุนนายกรัฐมนตรีลูมบา เห็นว่าสหประชาชาติมิได้ให้อำนาจกับ “โอนุก” ในการใช้กำลังเพื่อยุติปัญหาการแยกตัวของจังหวัดคางก้าแต่อย่างใด

ข้อมติที่ก่อให้เกิดความขัดแย้งก็คือข้อมติคณะมนตรีความมั่นคงที่ 143¹⁵ (ที่ได้รับการอนุมัติจากคณะมนตรีความมั่นคงเมื่อวันที่ 14 กรกฎาคม ค.ศ.1960) ส่วนหนึ่งของข้อมติดังกล่าวได้อนุมัติให้ “เลขธิการสหประชาชาติจัดหาความช่วยเหลือทางการทหาร (military assistance) ให้กับรัฐบาลคองโก...” ความขัดแย้งเกิดขึ้นเมื่อฝ่ายที่ให้การสนับสนุนนายกรัฐมนตรีลูมบาตีความข้อมติดังกล่าวว่าคณะมนตรีความมั่นคงได้ให้อำนาจกับ “โอนุก” ใช้กำลังเพื่อยุติการแยกตัวของจังหวัดคางก้าได้ อย่างไรก็ตาม การตีความดังกล่าวถูกคัดค้านจากเลขธิการสหประชาชาติและประเทศที่ให้การสนับสนุนการตีความข้อมติของเลขธิการสหประชาชาติ

นายฮัมมาร์ โซลด์ได้กล่าวไว้ตั้งแต่มีการจัดตั้ง “โอนุก” ขึ้นมาแล้วว่า “โอนุก” จะดำเนินการโดยอยู่ภายใต้หลักการเดียวกันกับที่ UNEF I ได้ดำเนินการมา ส่วนหนึ่งในหลักการดังกล่าวได้กล่าวว่า การปฏิบัติการของสหประชาชาติจะต้องไม่ถูกใช้เพื่อส่งอิทธิพลต่อดุลของกองกำลังต่างๆ ที่มีอยู่ การปฏิบัติการของสหประชาชาติจะไม่เข้าแทรกแซงกิจการภายในเพื่อส่งอิทธิพลต่อ

¹⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 701-702.

¹⁵ ดูรายละเอียดข้อมติคณะมนตรีความมั่นคงที่ 143 ได้ในภาคผนวก ข.

สถานการณ์การเมืองในประเทศ และการปฏิบัติการของสหประชาชาติจะใช้กำลังเพียงเพื่อป้องกันตนเองเท่านั้น¹⁶ ในทัศนะของนายฮัมมาร์โซลด์แม้ว่า “โอนุก” จะมีความรับผิดชอบในด้านการฟื้นฟูกฎหมายและระเบียบ รวมทั้งดูแลเรื่องการถอนกำลังของเบลเยียม แต่สำหรับปัญหาเรื่องการแยกตัวของจังหวัดคาตังก่าแล้วนายฮัมมาร์โซลด์ถือว่าเรื่องดังกล่าวเป็นเรื่องภายใน (a civil matter) ที่กลุ่มกบฏและรัฐบาลคองโกจะต้องจัดการกันเอง¹⁷ นายฮัมมาร์โซลด์ถือว่าวัตถุประสงค์ของสหประชาชาติในการให้ความช่วยเหลือทางทหารก็เพื่อรักษากฎหมายและระเบียบ รวมทั้งควบคุมการถอนกำลังของเบลเยียม, สิ่งทีกล่าวถึงอย่างแรกนั้นเปรียบเสมือนเครื่องมือ (means) ในขณะที่สิ่งที่กล่าวถึงอย่างหลังนั้นเปรียบได้ดังจุดหมายทางการเมือง (political end) เมื่อเป็นเช่นนี้กองกำลังสหประชาชาติจึงไม่สามารถช่วยส่งอิทธิพลต่อสถานการณ์ภายในคองโกได้¹⁸

การตีความข้อมติคณะมนตรีความมั่นคงของนายฮัมมาร์โซลด์ในลักษณะดังกล่าวได้สร้างความไม่พอใจให้กับนายลูมูบาเป็นอย่างมาก นายลูมูบาปฏิเสธการตีความข้อมติของนายฮัมมาร์โซลด์ เขาเรียกการตีความข้อมติของนายฮัมมาร์โซลด์ว่า “เป็นการตีความแต่ฝ่ายเดียว (unilateral) , เป็นการตีความตามลำพัง (personnel) และเป็นการตีความที่ผิดพลาด (erroneous)” เขากล่าวว่ารัฐบาลคองโกของเขาได้ร้องขอ “ความช่วยเหลือทางทหาร” (military assistance) เพื่อควบคุมการ “ถอนกำลังของเบลเยียม”, เพื่อรักษาบูรณภาพแห่งดินแดนคองโก และเพื่อจัดตั้งอำนาจของรัฐบาลขึ้นทั่วทั้งประเทศ เมื่อเป็นเช่นนี้เขาจึงต้องการให้ “โอนุก” ดำเนินการในฐานะที่เป็น “กองกำลังของเขา” สภารัฐมนตรีแห่งคองโก (The Council of Ministers) รู้สึกว่าการปฏิเสธการให้ความช่วยเหลือทางทหารกับรัฐบาลกลางเปรียบเสมือนกับการยอมรับการแยกตัวของจังหวัดคาตังก่า และถือเป็นการละเมิดต่อข้อมติของคณะมนตรีความมั่นคง¹⁹

เมื่อความขัดแย้งระหว่างนายลูมูบากับนายฮัมมาร์โซลด์เกิดขึ้นอันเป็นผลสืบเนื่องมาจากการตีความข้อมติคณะมนตรีความมั่นคง “โอนุก” จึงดำเนินการกิจได้อย่างยากลำบาก เนื่องจากระหว่างที่ “โอนุก” ปฏิบัติการในคองโกนั้น “โอนุก” จำเป็นต้องได้รับความร่วมมืออย่างเต็มที่จากรัฐบาลคองโก แต่การที่เกิดความแตกร้าระหว่างนายลูมูบากับนายฮัมมาร์โซลด์ทำให้การปฏิบัติหน้าที่ของ “โอนุก” ประสบความยุ่งยาก²⁰

¹⁶ ดูรายละเอียดทั้งหมดได้ใน Goodrich , *The United Nations in a changing World* ,p.145.

¹⁷ Dichl . *International peacekeeping : With a new epilogue on Somalia , Bosnia, and Cambodia* , p.50.

¹⁸ Sharma , *Politics of peace and UN General Assembly* ,p.177.

¹⁹ Ibid., p.173.

²⁰ Thant , *View from the U.N.* ,p.116.

ผลข้อหนึ่งจากการขัดกันระหว่างนายลูมบากับนายฮัมมาร์โซลด์ก็คือ การที่นายลูมบาร้องขอให้สหภาพโซเวียตเข้าช่วยเหลือแบบตัวต่อตัว การร้องขอในครั้งนี้ได้รับการตอบสนองจากโซเวียตโดยทันที รถบรรทุกและเครื่องบินต่างๆ ได้เริ่มเข้าสู่เมืองลีโอโปลด์วิลล์ ส่วนสหรัฐก็ให้การสนับสนุนนายพลโมนูคูเข้าควบคุมรัฐบาล²¹

นอกจากนั้นการตีความข้อขัดแย้งของสหประชาชาติของนายฮัมมาร์โซลด์ได้ทำให้สหภาพโซเวียตโกรธแค้นอีกด้วยเนื่องจากเขาตีความข้อขัดแย้งของสหประชาชาติแตกต่างจากการตีความของสหภาพโซเวียต การที่นายฮัมมาร์โซลด์ตีความข้อขัดแย้งของสหประชาชาติแตกต่างจากสหภาพโซเวียตมีผลทำให้เขาดกเป็นเป้าโจมตีจากสหภาพโซเวียตและประเทศพันธมิตร กลุ่มคอมมิวนิสต์ได้แย้งว่าภายใต้ข้อขัดแย้งปัจจุบันกองกำลังสหประชาชาติสามารถเข้าสู่จังหวัดคางก้าได้ การแยกตัวของจังหวัดคางก้าไม่ควรถือว่าเป็น “เรื่องภายใน” (domestic issue) เนื่องจากการแยกตัวครั้งนี้เป็นผลพวงมาจากการแทรกแซงของเบลเยียม ยิ่งไปกว่านั้นกลุ่มคอมมิวนิสต์ซึ่งนำโดยโซเวียตยังมีความเห็นอีกว่าเลขาธิการสหประชาชาติไม่มีสิทธิ์ที่จะตีความข้อขัดแย้งของคณะมนตรีความมั่นคง การตีความข้อขัดแย้งของเลขาธิการสหประชาชาติไม่มีอะไรมากไปกว่า “ทัศนคติส่วนตัว” (personnel view)²² โซเวียตเชื่อว่าหน้าที่ของเลขาธิการสหประชาชาติก็คือ การทำหน้าที่ตามการตัดสินใจของคณะมนตรีความมั่นคง ตามอำนาจที่ระบุไว้ในมาตรา 97 ของกฎบัตรฯ²³

โซเวียตต้องการให้เลขาธิการสหประชาชาติลาออกจากตำแหน่ง และเสนอหลักการทรอยก้า (Troika) ที่มีผู้แทนของกลุ่มทางการเมืองทั้ง 3 กลุ่มเข้าแทนที่การมีเลขาธิการสหประชาชาติเพียงคนเดียว²⁴ ตามแนวทางดังกล่าวตำแหน่งเลขาธิการจะมีผู้แทนจากกลุ่มทางการเมืองทั้ง 3 กลุ่ม คนหนึ่งเป็นตัวแทนของฝ่ายตะวันออก คนหนึ่งเป็นตัวแทนของฝ่ายตะวันตก และอีกคนเป็นตัวแทนของประเทศที่ไม่ฝักใฝ่ฝ่ายใด โซเวียตเสนอแนวทางดังกล่าวเนื่องจากเชื่อว่า “เมื่อไม่มีประเทศที่เป็นกลางเสียแล้วก็อย่าหวังเลยว่าจะมีความเป็นกลาง”²⁵

นายฮัมมาร์โซลด์ยังทำให้สหภาพโซเวียตโกรธจากการที่เขาให้ความเชื่อมั่นในตัวชาวอเมริกันและเพิกเฉยต่อชาวโซเวียต ในขณะที่นายราล์ฟ บันซ์ (ชาวอเมริกัน) มีส่วนร่วมอยู่ในกลุ่ม

²¹ Ibid., pp.117-118.

²² Sharma, *Politics of peace and UN General Assembly* .p.173.

²³ Indar Jit Rikhye , Michael Harbittle , and Bjorn Egge, *The thin blue line : International peacekeeping and its future* (New Haven : Yale University Press , 1974) , p. 222.

²⁴ Lefever , *Crisis in the Congo : A United Nations force in action* ,p.50.

²⁵ Thant , *View from the U.N.* , p.4.

ผู้วิเคราะห์ปัญหาของโก นายอาร์คาเดฟ (Arkadev) ซึ่งเป็นชาวโซเวียตกลับไม่มีบทบาทในเรื่องดังกล่าว²⁶ ในการกำหนดนโยบายเกี่ยวกับคองโกนั้นนายอาร์คาเดฟ ไม่เคยมีส่วนร่วมอยู่ใน “กลุ่มผู้วิเคราะห์ปัญหาของโก” (the Congo Club) ซึ่งเป็นกลุ่มที่ปรึกษาของนายฮัมมาร์โซลด์เลย กลุ่มผู้วิเคราะห์ปัญหาของโก ประกอบไปด้วย (1) นายบันช์ (Bunche) (2) นายแอนดริว คอร์ดีย์ (Andrew Cordier) (ชาวอเมริกัน) (3) พลตรีอินดาร์ จิต ริคเย (Major General Indar Jit Rikhye) (ชาวอินเดีย) ที่ปรึกษาทางทหารของนายฮัมมาร์โซลด์ (4) เซอร์อเล็กซานเดอร์ แมคฟาควฮาร์ (Sir Alexander MacFarquhar) หัวหน้าคณะที่ปรึกษาทางด้านการปฏิบัติการฝ่ายพลเรือนในคองโก (5) นายฮินซ์ วิชชฮอฟฟ์ (Heinz Wieschhoff) ดำรงตำแหน่งรองจากนายอาร์คาเดฟ²⁷ การที่เลขาธิการสหประชาชาติมอบความรับผิดชอบในการดำเนินการระยะแรกในคองโกให้กับเจ้าหน้าที่สหประชาชาติซึ่งเป็นชาวอเมริกันทั้ง 3 คน คือนายบันช์ รองเลขาธิการ, นายคอร์ดีย์ ผู้ช่วยฝ่ายบริหาร และนายฮินซ์ วิชชฮอฟฟ์ ผู้เชี่ยวชาญปัญหาแอฟริกาทำให้ผู้สังเกตการณ์ผู้หนึ่งตั้งข้อสังเกตว่าทางฝ่ายวอชิงตันจะรู้สึกอย่างไรถ้าหากเจ้าหน้าที่ทั้ง 3 คนเป็นชาวรัสเซีย²⁸

นอกจากนั้นการที่นายฮัมมาร์โซลด์ไม่ยอมตีความอำนาจที่คณะมนตรีความมั่นคงมอบให้ อย่างเด็ดขาดและแข็งขันกว่าที่ได้กระทำไปก็เป็นสาเหตุที่ทำให้ประเทศแอฟริกาบางประเทศ เช่น กานา และกินี วิพากษ์วิจารณ์การกระทำของสหประชาชาติ ประเทศเหล่านี้ไม่เข้าใจการที่สหประชาชาติปล่อยให้ นายลูมบาถูกทำร้ายร่างกาย หรือการที่สหประชาชาติปล่อยให้มีการฆ่าฟันระหว่างประชาชนเกิดขึ้นโดยมิได้ดำเนินการแต่อย่างใด การเฉยเมยต่อการกระทำเช่นนี้อาจถูกต้องภายใต้ขอบเขตทางกฎหมายของอำนาจที่คณะมนตรีความมั่นคงมอบให้ แต่ก็ได้มีการละเมิดปณิธานว่าด้วยสิทธิมนุษยชนของสหประชาชาติต่อหน้าต่อตาทหารสหประชาชาติผู้ซึ่งได้รับคำสั่งมิให้เข้าเกี่ยวข้องกับความวุ่นวายนอกจากว่าจะถูกโจมตี²⁹

อย่างไรก็ตาม การที่นายฮัมมาร์โซลด์ตีความข้อมติที่คณะมนตรีความมั่นคงมอบให้อย่างแคบๆอาจจะมีเหตุผล 4 ประการด้วยกัน³⁰

²⁶ Ibid., p. 113.

²⁷ Ibid., pp. 113-114.

²⁸ ริชาร์ด ไอ มิลเลอร์, การทูตเพื่อขจัดวิกฤตการณ์ของคองโก ฮัมมาร์โซลด์, หน้า 718.

²⁹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 716-717.

³⁰ เรื่องเดียวกัน, หน้า 749-751.

ประการที่หนึ่ง เนื่องจากขนาดและความถูกละหุของการปฏิบัติการได้ทำให้สหประชาชาติตั้งตัวไม่ทันอันมีผลทำให้นายฮัมมาร์โซลต์ต้องดำเนินการด้วยความระมัดระวังเป็นพิเศษ

ประการที่สอง ลักษณะของปัญหา คือ การปกครองโดยพลเรือนแทบจะพินาศลงไปในระยะแรกของวิกฤตการณ์มีลักษณะแตกต่างจากที่สหประชาชาติเคยได้ประสบมาและความยุ่งยากของปัญหาได้ปรากฏตัวเพิ่มขึ้นเมื่อสหประชาชาติได้เข้าปฏิบัติการ ปัญหาที่จะต้องเข้าจัดการประจำวันอันทวีขึ้นจนแทบจะไม่มีเวลาเหลือที่จะกระทำการอันเฉลียวฉลาดและแนบเนียนซึ่งน่าจะทำได้ถ้าสถานการณ์ดีกว่าที่เป็นอยู่ชักร้อย

ประการที่สาม ความไม่แน่นอนและปราศจากเสถียรภาพของอำนาจและการควบคุมทางการเมืองที่เกิดขึ้นในคองโกนับว่าเป็นประสบการณ์ใหม่ของสหประชาชาติ และนี่ก็เป็นอีกเหตุผลหนึ่งที่ทำให้นายฮัมมาร์โซลต์ต้องดำเนินการอย่างระมัดระวัง

ประการที่สี่ ความกดดันอันรุนแรงอย่างไม่ขาดสายของโซเวียตซึ่งเป็นการส่งเสริมให้เกิดความระมัดระวังเป็นพิเศษในสถานการณ์ที่อาจกล่าวได้ว่า “ทำก็ถูกค่า ไม่ทำก็ถูกค่า” การระมัดระวังนับว่าเป็นทางออกที่จะทำให้ได้รับการโจมตีน้อยที่สุด นอกจากนั้นการกระทำอันระมัดระวังก็อาจจะเป็นทางป้องกันการวิพากษ์วิจารณ์ได้ดีถ้าพิจารณาจากกฏบัตรของสหประชาชาติ

และจากการที่เลขาธิการสหประชาชาติมีบทบาทชี้หน้าในการปฏิบัติการรักษาสันติภาพครั้งนี้เป็นอย่างมาก หลังจากการปฏิบัติการครั้งนี้ยุติลง บางประเทศต้องการที่จะจำกัดบทบาทของเลขาธิการสหประชาชาติที่มีต่อการปฏิบัติการรักษาสันติภาพ โซเวียตและฝรั่งเศสเห็นว่าคณะมนตรีความมั่นคงควรเข้ามามีบทบาทในการปฏิบัติการรักษาสันติภาพมากกว่าที่เป็นอยู่ การยื่นกรานของทั้ง 2 ประเทศทำให้มีการกำหนดระยะเวลาอันติของการปฏิบัติการรักษาสันติภาพเสียใหม่ เพื่อที่จะให้คณะมนตรีความมั่นคงมีโอกาที่จะทำการทบทวน หรือคัดค้านการปฏิบัติการรักษาสันติภาพได้ การยื่นกรานของทั้ง 2 ประเทศจึงนำไปสู่การกำหนดว่าต่อไปอาณัติของการปฏิบัติการรักษาสันติภาพจะมีระยะเวลา 6 เดือนต่อครั้งเท่านั้น³¹

³¹ Alex J. Bellamy , Paul Williams and Stuart Griffin ,Understanding peacekeeping ,p.73.

5.3 “โอนุก” กับการขยายบทบาทเรื่องการใช้กำลัง

“โอนุก” เป็นการปฏิบัติการรักษาสันติภาพที่นำเอาหลักการของ UNEF I ซึ่งถือเป็นตัวแบบของการปฏิบัติการรักษาสันติภาพมาปฏิบัติ เช่นเดียวกับ UNEF I “โอนุก” ได้รับอนุมัติให้ใช้กำลังเพื่อป้องกันตนเอง (self - defense) และใช้กำลังเป็นทางเลือกสุดท้าย (last resort) เท่านั้น³² หน้าที่ที่ “โอนุก” ต้องปฏิบัติตามอาณัติเดิมก็คือ การให้ความช่วยเหลือทางทหารและการให้ความช่วยเหลือทางเทคนิคหลังจากการล่มสลายของการให้บริการที่จำเป็นจนกว่ากองทัพกองโกสามารถที่จะปฏิบัติการกิจของตนได้อย่างเต็มที่ อย่างไรก็ตาม “โอนุก” ได้เข้ามาเกี่ยวข้องกับความขัดแย้งเมื่อมีการขยายอาณัติเดิมออกไป³³

การขยายอาณัติ (mandates) ของ “โอนุก” ให้ “โอนุก” สามารถใช้กำลังเพื่อยุติสงครามกลางเมือง (civil war) (ข้อมติคณะมนตรีความมั่นคงที่ 161, 21 กุมภาพันธ์ ค.ศ.1961) และอนุมัติให้ใช้กำลังเพื่อกำจัดทหารรับจ้างต่างชาติ (foreign mercenaries) (ข้อมติคณะมนตรีความมั่นคงที่ 169, 24 พฤศจิกายน ค.ศ.1961) จนนำไปสู่การปะทะทางทหารทั้ง 3 ครั้ง ระหว่าง “โอนุก” กับทหารรับจ้างต่างชาติในจังหวัดคองโกทำให้เกิดการวิพากษ์วิจารณ์จากบางประเทศถึง “ความเหมาะสม” ในเรื่องการใช้ “กำลัง” ของ “โอนุก”

ข้อมติคณะมนตรีความมั่นคงที่ 161 ได้อนุมัติให้ “โอนุก” ใช้กำลังมากกว่าเพื่อป้องกันตนเอง คือ อนุมัติให้ใช้กำลังเพื่อป้องกันสงครามกลางเมือง ข้อมตินี้ยังได้กระตุ้นให้ “โอนุก” “ดำเนินมาตรการที่เหมาะสมใดๆในการป้องกันการเกิดขึ้นอีกของสงครามกลางเมืองในคองโก... รวมทั้งการใช้กำลัง , ถ้าจำเป็น, เป็นทางเลือกสุดท้าย” ต่อมาข้อมติคณะมนตรีความมั่นคงที่ 169 ได้อนุมัติให้เลขาธิการสหประชาชาติใช้กำลังขับไล่ทหารรับจ้างต่างชาติ (foreign mercenaries) ออกจากคองโก³⁴ ในการแก้ไขปัญหาจังหวัดคองโกนั้นแม้ว่า “โอนุก” จะมีได้รับอนุมัติให้ยุติการแยกตัวของจังหวัดคองโกด้วยกำลัง แต่ “โอนุก” ได้อ้างถึงเรื่องการเคลื่อนกำลังอย่างอิสระ (freedom of movement) เพื่อแก้ไขปัญหาจังหวัดคองโก³⁵

³² Findlay , The blue helmets' first war? : Use of force by the UN in the Congo 1960-1964 , p. xi.

³³ Gray , International law and the use of force. p.152.

³⁴ Ibid.

³⁵ Findlay . The blue helmets' first war? : Use of force by the UN in the Congo 1960-1964 ,p. xi.

สหประชาชาติได้ให้คำตอบเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าวไว้ดังต่อไปนี้

สหประชาชาติได้อธิบายว่ากองกำลังสหประชาชาติในคองโกจะใช้อาวุธเป็นทางเลือกสุดท้ายเท่านั้น และจะใช้อาวุธเพียงเพื่อป้องกันตนเองเมื่อถูกโจมตี ภายใต้ข้อมติของคณะมนตรีความมั่นคง “โอนุก” จะสามารถใช้กำลังได้โดยมีเงื่อนไข 3 ประการเท่านั้น

1. เป็นการป้องกันตนเองอย่างเต็มที่
2. เป็นวิธีการสุดท้ายที่จะนำมาใช้เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดสงครามกลางเมืองขึ้น
3. เป็นวิธีการสุดท้ายที่จะใช้ในการขับไล่กองทหารรับจ้าง (mercenaries) ออกไปให้หมด

ระหว่างที่กองกำลังนี้ประจำการอยู่ในคองโกเป็นระยะเวลา 4 ปี กองกำลังจะต้องทำตามเงื่อนไข 3 ข้อนี้เท่านั้น³⁶

การใช้กำลังครั้งแรก คือ การล้อมวงจำกัดพวกทหารรับจ้างต่างชาติ นับเป็นปฏิบัติการที่เริ่มอย่างราบรื่นในวันที่ 28 สิงหาคม ค.ศ.1961 โดยได้รับการสนับสนุนจากตัวนายชอมเบเอง อย่างไรก็ตาม พอถึงเดือนกันยายน ความพยายามของสหประชาชาติก็ได้รับการขัดขวางจากพวกทหารรับจ้างต่างชาติซึ่งยังต่อสู้กับกองกำลังของสหประชาชาติ ผลก็คือเกิดการต่อสู้ยอกัน และการสู้รบอย่างประปรายส่วนใหญ่ในเมืองลีโอโปลด์วิลล์ในหลายวันต่อมา³⁷ การต่อสู้ในครั้งนี้อยู่ในขอบเขตจำกัดและมีผู้เสียชีวิตไม่มากนัก³⁸

ครั้งที่สอง ในเดือนธันวาคม ค.ศ.1961 ตำรวจภูธรจังหวัดคาคังกา ซึ่งอยู่ภายใต้การควบคุมของกลุ่มเจ้าหน้าที่อดีตองค์การทหารลับ (former Secret Army Organization ; OAS) ได้โจมตีกองกำลังสหประชาชาติในเมืองเอลิซาเบทวิลล์ในช่วงที่กองกำลังสหประชาชาติอ่อนแอเนื่องจากมีการสับเปลี่ยนหมุนเวียนกองกำลังเกิดขึ้น การโจมตีในรอบนี้ (ซึ่งมีพลเรือนชาวยุโรปร่วมอยู่ด้วย) มีการใช้ความรุนแรง ระเบิด ลักพาตัวรวมทั้งมีการสังหารเจ้าหน้าที่สหประชาชาติ ภายหลังจาก

³⁶ Thant . View from the U.N. . p.110.

³⁷ Ibid.

³⁸ Brian E. Urganhart, “United Nations Peace Forces and the Changing United Nations : An Institutional Perspective,” in International organization : Politics & process. eds. Leland M. Goodrich and David A. Kay (Wisconsin : The University of Wisconsin Press,1973) , p.232.

หนึ่งสัปดาห์ในความพยายามโน้มน้าวให้นายชอมเบและรัฐมนตรีของเขาล้มเลิกแผนการดังกล่าว สหประชาชาติจำเป็นต้องรักษาความปลอดภัยและรักษาอิสรภาพในการเคลื่อนกองกำลัง (freedom of movement) ขึ้นมาใหม่ รวมทั้งการเข้าถึงสนามบินในเมืองเอลิซาเบทวิลล์” ปฏิบัติการนี้มีวัตถุประสงค์อันจำกัด โดยได้เริ่มขึ้นในวันที่ 5 ธันวาคม และสิ้นสุดลงในวันที่ 19 ธันวาคม ค.ศ. 1961⁴⁰

ครั้งที่สาม ภายหลังจากที่นายชอมเบลลงนามในปฏิญญาคิโตนาในวันที่ 21 ธันวาคม ค.ศ. 1961 ซึ่งเป็นการยืนยันถึงเจตนารมณ์ของเขาที่จะร่วมมือกับรัฐบาลกลาง หนึ่งปีผ่านไปพร้อมกับการเจรจาและการต่อรองเพื่อที่จะทำให้ปฏิญญานี้เป็นจริงขึ้นมาได้ ในเดือนธันวาคม ค.ศ.1962 ตำรวจภูธรในเมืองเอลิซาเบทวิลล์อยู่ในสถานะที่ไม่สามารถควบคุมได้และได้โจมตีกองกำลัง สหประชาชาติ กองกำลังสหประชาชาติมิได้กระทำการตอบโต้เป็นระยะเวลาถึง 6 วัน ในที่สุดจึงได้เริ่มการตอบโต้ขึ้น⁴¹ ปฏิบัติการ “แกรนด์สแลม” (Grand Slam) ได้ช่วยให้การเคลื่อนย้ายของฝ่าย กองกำลังสหประชาชาติเป็นไปอย่างอิสระเต็มที่ทั่วจังหวัดคองโก และนำไปสู่การยอมแพ้ของนายชอมเบกับการแบ่งแยกดินแดนของเขาในวันที่ 9 มกราคม ค.ศ.1963⁴²

5.4 “โอนุก” กับปัญหาด้านการเงินสำหรับการปฏิบัติการรักษาสันติภาพ

งบประมาณของสหประชาชาติในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติการรักษาสันติภาพ รัฐสมาชิกทุกรัฐจะต้องร่วมกันออกค่าใช้จ่าย โดยสมัชชาจะทำหน้าที่เป็นผู้ประเมินค่าใช้จ่ายโดยคำนวณจากความมั่งคั่งทางเศรษฐกิจ (economic wealth) ของรัฐสมาชิกเป็นหลัก สมาชิกถาวรของคณะมนตรีความมั่นคงจะต้องออกค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการปฏิบัติการรักษาสันติภาพมากกว่าประเทศสมาชิกอื่นๆ เนื่องจากประเทศเหล่านี้มีความรับผิดชอบพิเศษที่จะต้องธำรงรักษาไว้ซึ่งสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ หลายประเทศอาจจะให้ความช่วยเหลือเพิ่มเติมโดยสมัครใจให้กับ

³⁹ Ibid.

⁴⁰ Thant , View from the U.N. ,p.110.

⁴¹ Brian E. Urganhart, “United Nations Peace Forces and the Changing United Nations : An Institutional Perspective,” in International organization : Politics & process. eds. Leland M. Goodrich and David A. Kay , p.233.

⁴² Thant , View from the U.N. ,p.110.

สหประชาชาติได้ อย่างเช่น การให้ความช่วยเหลือด้านยานพาหนะ หรือการให้ความช่วยเหลือทางการเงินเพิ่มเติม เป็นต้น⁴³

ค่าใช้จ่ายสำหรับกองกำลังปฏิบัติการรักษาสันติภาพมักจะเป็นปัญหาหนักใจของสหประชาชาติอยู่เสมอ ในกรณีที่มีการจัดส่งคณะผู้สังเกตการณ์ (Observer Missions) ที่มีจำนวน 600 คนหรือน้อยกว่านั้นจะมีปัญหาเรื่องค่าใช้จ่ายน้อย ในช่วงระหว่างปีค.ศ.1948-1966 คณะผู้สังเกตการณ์สหประชาชาติทุกคณะรวมทั้ง UNSCOB (ยกเว้น UNICYOM และ UNSF) ได้รับเงินค่าใช้จ่ายจากงบประมาณปกติของสหประชาชาติ⁴⁴

ในทางตรงกันข้าม กองกำลังปฏิบัติการรักษาสันติภาพขนาดใหญ่ซึ่งตั้งขึ้นในช่วงปีค.ศ. 1948-1966 (ยกเว้น UNFICYP ซึ่งตั้งขึ้นมาในช่วงวิกฤตการณ์ทางการเงินของสหประชาชาติอันสืบเนื่องมาจากกรณีคองโก) จะได้รับการสนับสนุนทางการเงินโดยสมัครใจจากรัฐต่างๆแต่ก็ยังคงเกิดวิกฤตการณ์ทางการเงินอย่างรุนแรง⁴⁵

กองกำลังรักษาสันติภาพที่มีขนาดใหญ่กองกำลังแรกซึ่งได้แก่ UNEF I ได้วางแผนทางสำหรับบค่าใช้จ่ายในการปฏิบัติการรักษาสันติภาพในอนาคตเอาไว้ สมัชชาสหประชาชาติซึ่งควบคุมดูแลงบประมาณของสหประชาชาติได้เห็นด้วยเป็นการชั่วคราวกับข้อเสนอของเลขาธิการสหประชาชาติในตอนต้นเดือนพฤศจิกายน ค.ศ.1956 ว่าค่าใช้จ่ายของกองกำลัง (ยกเว้นค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับวัสดุอุปกรณ์และเงินเดือนซึ่งจะจ่ายโดยรัฐที่มีส่วนร่วมในกองกำลังฯ) สหประชาชาติจะต้องรับผิดชอบโดยการประเมินค่าใช้จ่าย (ตามส่วนแนวทางการจัดสรรแก่งบประมาณปกติ) แต่จัดทำเป็นบัญชีพิเศษ อย่างไรก็ตาม อย่างไรก็ดี ก็ยังเปิดโอกาสให้มีการบริจาคค่าใช้จ่ายโดยสมัครใจของรัฐต่างๆ⁴⁶

ปัญหาที่เป็นจุดอ่อนประการหนึ่งของการปฏิบัติการรักษาสันติภาพก็คือ ความพยายามที่จะประเมินค่าใช้จ่ายของการปฏิบัติการรักษาสันติภาพในรูปแบบเดียวกันกับการประเมินงบประมาณ

⁴³ United Nations peacekeeping operations, available from :

<http://www.un.org/peace/bnote010101.pdf> [15 October 2003].

⁴⁴ สมพงษ์ ชูมาก .การปฏิบัติการรักษาสันติภาพของสหประชาชาติ (1948-1995) .หน้า 32.

⁴⁵ เรื่องเดียวกัน.

⁴⁶ เรื่องเดียวกัน,หน้า 32-33.

ปกติ (regular budget) เนื่องจากความพยายามดังกล่าวนั้นมิได้รับการตอบรับจากประเทศสมาชิกบางประเทศ⁴⁷

ปัญหาอีกประการหนึ่งของการปฏิบัติการรักษาสันติภาพของสหประชาชาติก็คือ ปัญหาที่ว่ารัฐต่างๆมีพันธะผูกพันที่จะต้องจ่ายค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการปฏิบัติการรักษาสันติภาพตามที่สหประชาชาติประเมินหรือไม่ ปัญหาดังกล่าวนี้จะเกิดรุนแรงเป็นพิเศษเมื่อรัฐต่างๆ พิจารณาเห็นว่าพื้นฐานของเหตุผลทางการเมืองในการจัดตั้งกองกำลังปฏิบัติการรักษาสันติภาพ มิได้กระทำไปเพื่อผลประโยชน์ส่วนรวมของประชาคมนานาชาติและ/หรือเมื่อรัฐต่างๆ พิจารณาว่าตนมีเรื่องอื่นที่สำคัญยิ่งกว่าที่จำเป็นต้องใช้งบประมาณ⁴⁸

วิกฤตการณ์เกี่ยวกับค่าใช้จ่ายของกองกำลังรักษาสันติภาพเริ่มต้นจากการจัดตั้งกองกำลังรักษาสันติภาพของสหประชาชาติสำหรับปัญหาในตะวันออกกลางในปีค.ศ.1956 ภายหลังเกิดสงครามเกี่ยวกับคลองสุเอซ ในปีค.ศ.1957 มีราว 30 ประเทศซึ่งส่วนใหญ่เป็นประเทศทางฝ่ายโซเวียตและรัฐอาหรับปฏิเสธที่จะจ่ายส่วนอันเป็นมูลค่าที่ตนต้องจ่ายโดยให้เหตุผลว่า “รัฐที่รับผิดชอบในกรณีความขัดแย้งเกี่ยวกับคลองสุเอซควรจะเป็นผู้ออกค่าใช้จ่ายทั้งหมด” (ค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นจากการปฏิบัติการดังกล่าวมีมูลค่าถึง 200 ล้านดอลลาร์สหรัฐ)⁵⁰

วิกฤตการณ์เกี่ยวกับค่าใช้จ่ายของกองกำลังรักษาสันติภาพได้มาถึงจุดสูงสุดในกรณีค่าใช้จ่ายเพื่อการปฏิบัติการรักษาสันติภาพในคองโกในเดือนธันวาคม ค.ศ.1960 สมัชชาได้ยอมรับว่า “ค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการปฏิบัติการของสหประชาชาติในคองโกในปีค.ศ.1960 ถือเป็น “ค่าใช้จ่ายขององค์การ” (expenses of the Organization) ภายใต้มาตรา 17 วรรค 2 ของกฎบัตรสหประชาชาติ ...และว่าการประเมินค่าใช้จ่ายในการนี้จะผูกพันรัฐสมาชิกตามกฎหมายในการที่จะต้องช่วยกันออก

⁴⁷ Alasdair Mclean, “From international organization to international organizations,” in *Issues in international relations* ed. Trevor C. Salmon (New York : Routledge,2000) , p.182

⁴⁸ สมพงษ์ ชูมาก, การปฏิบัติการรักษาสันติภาพของสหประชาชาติ (1948-1995) ,หน้า 33.

⁴⁹ Thant .*View from the UN.* . pp.85-86.

⁵⁰ Bennett and Oliver . *International organizations : Principles and issues* . p.101. นอกจากเหตุผลที่กล่าวมา จุดยืนของโซเวียตที่มีต่อการปฏิบัติการรักษาสันติภาพ คือ โซเวียตต้องการที่จะให้คณะมนตรีความมั่นคงเป็นองค์กรหลักที่มีอำนาจสูงสุดในการจัดตั้งการปฏิบัติการรักษาสันติภาพ และเป็นองค์กรเดียวที่มีอำนาจในการจัดการปัญหาเกี่ยวกับสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ แต่การที่ UNEF I จัดตั้งโดยสมัชชา โซเวียตจึงไม่ให้ความช่วยเหลือทางการเงิน คุรายละเอียดได้ใน Indar Jit Rikhye , Michael Harbittle , and Bjorn Egge, *The thin blue line : International peacekeeping and its future* (New Haven : Yale University Press , 1974) , pp.220-222.

ค่าใช้จ่าย” และสมาชิกโดยคะแนนเสียงส่วนใหญ่ได้ตัดสินใจตั้ง บัญชีเฉพาะกิจ สำหรับค่าใช้จ่าย ในการปฏิบัติการในกองโกซึ่งมีการแบ่งส่วนค่าใช้จ่ายบนพื้นฐานของการแบ่งส่วนที่กำหนดไว้ สำหรับค่าใช้จ่ายปกติ อังกฤษและสหรัฐฯ ก็รวมอยู่ในฝ่ายเสียงส่วนใหญ่ และศาลโลกยังได้ให้ความเห็นแนะนำในทำนองเดียวกันกับอังกฤษ สหรัฐฯ และประเทศอื่นๆ ในฝ่ายเสียงส่วนใหญ่⁵¹

อย่างไรก็ดี สหภาพโซเวียต ฝรั่งเศส และประเทศที่ไม่เห็นด้วยอื่นๆ ต่างก็ไม่ยอมออกเงิน ช่วยค่าใช้จ่ายดังกล่าว โดยอ้างว่าอำนาจของสมาชิกภายใต้มาตรา 17 ที่ระบุว่า “พิจารณาและให้ความเห็นชอบ” งบประมาณนั้น หมายถึง งบประมาณบริหารประจำปีงบประมาณเท่านั้น และไม่ได้อบรมรวมถึงค่าใช้จ่ายพิเศษในการปฏิบัติการรักษาสันติภาพซึ่งได้จัดทำขึ้นเป็นบัญชีต่างหาก สหภาพโซเวียตนอกจากไม่ยอมออกค่าใช้จ่ายให้แก่ UNEF I แล้วก็ยังไม่ยอมรับอำนาจของสมาชิก ในการจัดตั้งกองกำลังปฏิบัติการรักษาสันติภาพอีกด้วย⁵² ทศนะของโซเวียตในกองโกก็คือว่าปฏิบัติการในกองโกนั้นเป็นเรื่อง “ผิดกฎหมาย” ในเมื่อคณะมนตรีความมั่นคงไม่ใช่เลขาธิการ สหประชาชาติที่จะเป็นผู้ตัดสินใจว่ารัฐใดที่จะต้องมีส่วนในการดำเนินการตามคำตัดสินใจอัน เกี่ยวกับการชำระไว้ซึ่งสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ ส่วนฝรั่งเศสนั้นยอมรับว่า ค่าใช้จ่ายสำหรับกองกำลังในตะวันออกกลางนั้นเข้าข่ายตามมาตรา 17 แต่ฝรั่งเศสไม่เห็นด้วยกับการปฏิบัติการในกองโก เพราะฉะนั้นจึงจ่ายตามปกติในส่วนที่เป็นค่าใช้จ่ายของกองกำลังใน ตะวันออกกลางเท่านั้น และปฏิเสธที่จะจ่ายในกรณีกองโก⁵³ การที่ประเทศต่างๆ ข้างต้นปฏิเสธที่จะ ออกค่าใช้จ่ายให้กับการปฏิบัติการรักษาสันติภาพ ได้สร้างปัญหาให้กับสหประชาชาติเป็นอย่างมาก ในกรณีของ “โอนูก” ซึ่งจัดตั้งขึ้นในปีค.ศ.1960 สหประชาชาติต้องเสียค่าใช้จ่ายซึ่งมีมูลค่าสูงถึง 400 ล้านดอลลาร์สหรัฐ⁵⁴ การปฏิเสธที่จะออกค่าใช้จ่ายของบางประเทศจึงก่อให้เกิดปัญหา เนื่องจากตั้งแต่เริ่มต้นทั้ง UNEF I และ ONUC ได้รับค่าใช้จ่ายผ่านทาง (1) การให้ความช่วยเหลือ โดยสมัครใจ (voluntary contributions) (2) การได้รับค่าใช้จ่ายผ่านการประเมินของสมาชิก⁵⁵

การที่สหภาพโซเวียตและประเทศอื่นๆ อีกหลายประเทศไม่ยอมออกค่าใช้จ่ายให้แก่กอง กำลังปฏิบัติการรักษาสันติภาพ UNEF I และ ONUC เป็นเหตุให้ฐานะทางการเงินของ สหประชาชาติสั่นคลอนอย่างรวดเร็ว เลขาธิการสหประชาชาติ (ในขณะนั้นคือนายอู ถัน) จึง

⁵¹ สมพงษ์ ชูมาก . การปฏิบัติการรักษาสันติภาพของสหประชาชาติ (1948-1995) .หน้า 33.

⁵² เรื่องเดียวกัน ,หน้า 34.

⁵³ Thant , View from the U.N. . pp.86-87.

⁵⁴ Bennett and Oliver . International organizations : Principles and issues .101.

⁵⁵ David W. Wainhouse , International peacekeeping at the crossroads : National support – experience and prospects (Baltimore : The John Hopkins University Press , 1973), p.16.

หาทางแก้ไขปัญหาด้วยการอนุมัติของสมัชชาเพื่อออกพันธบัตรพิเศษ และในวันที่ 20 ธันวาคม ค.ศ.1961 สมัชชาที่อนุมัติออกพันธบัตรสหประชาชาติเป็นจำนวนเงิน 200 ล้านดอลลาร์ โดยมิชาติในเครือของโซเวียตและฝรั่งเศสคัดค้าน พันธบัตรดังกล่าวให้ดอกเบี้ยร้อยละสองและสามารถจ่ายคืนได้ร้อยละสี่สิบห้าด้วยการผ่อนคืนเป็นรายปี พันธบัตรเหล่านี้จำหน่ายให้กับประเทศสมาชิกองค์การชำนาญพิเศษของสหประชาชาติและถ้าหากเลขาธิการสหประชาชาติเห็นชอบก็อาจขายให้แก่องค์การซึ่งไม่แสวงหากำไรได้⁵⁶

ในวันที่ 20 ธันวาคม ค.ศ.1961 วันเดียวกับที่สมัชชาอนุมัติเรื่องพันธบัตร 200 ล้านดอลลาร์ เลขาธิการสหประชาชาติก็ได้รับร้องขอต่อศาลโลกเพื่อขอความเห็นเชิงแนะนำว่าค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการปฏิบัติการในตะวันออกกลางและคองโกนั้นเป็นค่าใช้จ่ายที่ได้รับอำนาจตามมาตรา 17 แห่งกฎบัตรหรือไม่ ในความเห็นที่ศาลโลกให้คำแนะนำเมื่อวันที่ 20 กรกฎาคม ค.ศ.1962 ศาลไม่เห็นด้วยกับการโต้แย้งของโซเวียตและฝรั่งเศส และโดยการออกเสียงเก้าต่อห้าเสียงได้ยึดถือถ้อยคำที่ว่า “ค่าใช้จ่ายขององค์การ” หมายถึง ค่าใช้จ่ายใดๆทั้งหมดที่ได้รับการอนุมัติจากสมัชชาใหญ่ และมีใช้เพียงค่าใช้จ่ายด้านการบริหาร และค่าใช้จ่ายอื่นๆที่จัดสรรให้ภายใต้งบประมาณที่จัดสรรให้เป็นพิเศษเพื่อการนั้น⁵⁷ ความเห็นแนะนำ (advisory opinion) ของศาลโลกชี้ว่ารัฐใดก็ตามที่ไม่ยอมออกเงินค่าใช้จ่ายแก่กองกำลัง ONUC และ UNEFI อาจถูกลงโทษตามมาตรา 19 ของกฎบัตรสหประชาชาติซึ่งระบุว่า “สมาชิกสหประชาชาติที่ค้างชำระค่าบำรุงองค์การย่อมไม่มีสิทธิลงคะแนนเสียงในสมัชชา ถ้าหากจำนวนเงินค้างชำระเท่าหรือมากกว่าจำนวนเงินที่ถึงกำหนดชำระสำหรับ 2 ปีเต็มที่แล้วมา...”⁵⁸

ทัศนะของศาลโลกถือเป็นสิ่งสำคัญที่สุดสิ่งหนึ่งในประวัติศาสตร์ขององค์การ ประการหนึ่งก็คือ เป็นการยืนยันถึงสิทธิของสมัชชาในการจัดตั้งกลไกเพื่อธำรงไว้ซึ่งสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ ยิ่งกว่านั้นยังอ้างได้ด้วยว่าอำนาจด้านการเงินของสมัชชานั้นครอบคลุมไปถึงความจำเป็นอันขาดเสียไม่ได้ทุกกรณีขององค์การรวมทั้งการปฏิบัติการรักษาสันติภาพอีกด้วย การให้ความเห็นเชิงแนะนำของศาลในเรื่องค่าใช้จ่ายสำหรับกองกำลังในตะวันออกกลางและในคองโกซึ่งถือว่าเป็นค่าใช้จ่ายที่อยู่ในความหมายตามมาตรา 17 จึงถือเป็นการเปิดประตูให้แก่การลงโทษที่สามารถทำได้ภายใต้มาตรา 19 ซึ่งกำหนดไม่ให้สิทธิในการออกเสียงในสมัชชา เป็นการค้าว่าบาตรแก่สมาชิกที่คัดค้านค่าใช้จ่ายนั้น⁵⁹

⁵⁶ Thant , View from the U.N. ,p.87.

⁵⁷ Ibid., p.88.

⁵⁸ สมพงษ์ ชูมาก , การปฏิบัติการรักษาสันติภาพของสหประชาชาติ (1948-1995) .หน้า 34.

⁵⁹ Thant , View from the U.N. , p.88.

ในวันที่ 1 มกราคม ค.ศ.1964 สหภาพโซเวียตและประเทศอื่นๆอีกจำนวนหนึ่งมีเค้าว่าจะสูญเสียสิทธิในการออกเสียงในสมัชชา แต่วิกฤตการณ์ดังกล่าวได้รับการแก้ไขโดยการประนีประนอมที่เกิดขึ้นในเดือนกุมภาพันธ์ ค.ศ.1965 เมื่อสมัชชาให้อำนาจแก่ประธานสมัชชาตั้งคณะกรรมการพิเศษว่าด้วยการปฏิบัติการรักษาสันติภาพ (Special Committee on Peacekeeping Operations)* เพื่อดำเนินการตรวจสอบทุกด้านเกี่ยวกับปัญหาการปฏิบัติการรักษาสันติภาพทั้งหมดรวมทั้งหนทางที่จะทำให้ปัญหาทางการเงินของสหประชาชาติในขณะนั้นหมดไปด้วย⁶⁰

ปัญหาการใช้มาตรา 19 ได้รับการแก้ไขลงชั่วคราวในปีค.ศ.1965 หลังจากการที่สหรัฐฯได้มีจุดยืนที่ชัดเจนว่าแม้จะใช้มาตรา 19 ต่อรัฐที่ไม่ออกค่าใช้จ่ายในการปฏิบัติการรักษาสันติภาพของสหประชาชาติได้* แต่สหรัฐฯก็ยอมรับว่าสมาชิกสมัชชาส่วนใหญ่ไม่ต้องการให้ใช้มาตราดังกล่าว ดังนั้นในวันที่ 1 กันยายน ค.ศ.1965 สหรัฐฯพร้อมทั้งรัฐสมาชิกอื่นๆก็ได้ยอมรับคำแนะนำของคณะกรรมการพิเศษในประเด็นในต่อไปนี้ คือ (1) จะไม่มีการยกมาตรา 19 มาใช้ในกรณีของ ONUC กับ UNEF I (2) เห็นชอบให้สมัชชาดำเนินงานของตนต่อไปตามปกติ และ (3) แนะนำว่าปัญหาทางการเงินของสหประชาชาติควรได้รับการแก้ไขโดยการขอให้รัฐสมาชิกช่วยออกเงินค่าใช้จ่ายโดยสมัครใจ⁶¹

⁶⁰ * คณะกรรมการพิเศษฯ นี้ยังมีมาจนถึงทุกวันนี้ ดู สมพงษ์ ชูมาก . การปฏิบัติการรักษาสันติภาพของสหประชาชาติ (1948-1995) , หน้า 34.

⁶¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 34-35.