



**รายงานการศึกษาส่วนบุคคล
(Individual Study)**

**เรื่อง การเข้าร่วมปฏิบัติการรักษาสันติภาพของไทย:
กรณีศึกษาการส่งกองพันทหารราบไทยเข้าร่วม
ภารกิจ UNAMID**

**จัดทำโดย นายเชิดเกียรติ อรรถกร
รหัส 1041**

**รายงานนี้เป็นส่วนหนึ่งของการฝึกอบรม
หลักสูตรนักบริหารการทูต รุ่นที่ 1
สถาบันการต่างประเทศเทวะวงศ์วโรปการ กระทรวงการต่างประเทศ
ประจำปี 2552
ลิขสิทธิ์ของกระทรวงการต่างประเทศ**



รายงานการศึกษาส่วนบุคคล
(Individual Study)

**เรื่อง การเข้าร่วมปฏิบัติการรักษาสันติภาพของไทย :
กรณีศึกษาการส่งกองพันทหารราบไทยเข้าร่วมภารกิจ UNAMID**

จัดทำโดย นายเชิดเกียรติ อัครา
รหัส 1041

หลักสูตรนักบริหารการทูต รุ่นที่ 1
สถาบันการต่างประเทศเทวะวงศ์วโรปการ กระทรวงการต่างประเทศ
ประจำปี 2552
รายงานนี้เป็นความคิดเห็นเฉพาะบุคคลของผู้ศึกษา

บทสรุปสำหรับผู้บริหาร

รายงานการศึกษาเรื่องการเข้าร่วมปฏิบัติการรักษาสันติภาพของไทย : กรณีศึกษาการส่งกองพันทหารราบไทยเข้าร่วมภารกิจ UNAMID มีวัตถุประสงค์ที่จะวิเคราะห์บทบาทของไทยในการเข้าร่วมภารกิจปฏิบัติการรักษาสันติภาพของสหประชาชาติ โดยเน้นภารกิจ UNAMID ในคาร์ฟูร์ ประเทศซูดาน ซึ่งเป็นการส่งกองกำลังขนาดใหญ่ที่สุดของไทย นับจากการส่งกองกำลังรักษาสันติภาพของไทยในติมอร์ตะวันออกในช่วงปี 2542 – 2547

รายงานการศึกษาได้กล่าวถึงพัฒนาการบทบาทของไทยในปฏิบัติการรักษาสันติภาพของสหประชาชาติ และบทบาทของสหประชาชาติในการรักษาสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ โดยชี้ให้เห็นถึงการขยายตัวของปฏิบัติการรักษาสันติภาพในปัจจุบันและโอกาสที่ไทยจะยกระดับบทบาทในด้านปฏิบัติการรักษาสันติภาพในเวทีระหว่างประเทศ

รายงานการศึกษาได้เน้นศึกษาการส่งกองพันทหารราบไทยเข้าร่วมภารกิจรักษาสันติภาพในคาร์ฟูร์ รวมทั้ง วิเคราะห์กระบวนการตัดสินใจส่งกองกำลังของไทยเข้าร่วมภารกิจปฏิบัติการรักษาสันติภาพ ปัญหาอุปสรรค และแนวทางแก้ไขปัญหาดังกล่าว

รายงานการศึกษาให้ข้อเสนอแนะ (1) ปรับปรุงกระบวนการตามกฎหมายให้กระชับยิ่งขึ้น เพื่อสามารถตัดสินใจสนับสนุนกำลังได้อย่างรอบคอบและรวดเร็ว (2) ปรับปรุงกระบวนการพิจารณา โดยกำหนดเป็นหลักเกณฑ์ที่ชัดเจนและลดซ้ำ (3) ปรับปรุงองค์ประกอบคณะกรรมการให้มีขนาดเล็กลง (4) สนับสนุนการจัดกิจกรรม/โครงการที่ส่งเสริมบทบาทไทยด้านปฏิบัติการรักษาสันติภาพโดยใช้งบ FMIP (5) เชื่อมโยงปฏิบัติการรักษาสันติภาพกับการสร้างโอกาสสู่ทางการค้าการลงทุนแก่ภาคเอกชนไทย และ (6) สร้างความเข้าใจแก่สาธารณชนให้กว้างขวางยิ่งขึ้น

สารบัญ

บทสรุปสำหรับผู้บริหาร	ง
กิตติกรรมประกาศ	จ
สารบัญ	ฉ
สารบัญแผนภาพ	ซ
บทที่ 1 บทนำ	1
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา	1
1.2 วัตถุประสงค์	3
1.3 ขอบเขตการศึกษา	3
1.4 วิธีดำเนินการศึกษา	3
1.5 ประโยชน์ที่จะได้รับจากการศึกษา	3
บทที่ 2 แนวคิดทฤษฎีและวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง	5
2.1 แนวคิดทฤษฎี	5
2.2 วรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง	7
2.3 สรุปกรอบแนวความคิดในการศึกษา	10
บทที่ 3 ภูมิหลังการเข้าร่วมปฏิบัติการรักษาสันติภาพของไทย	11
3.1 ปฏิบัติการรักษาสันติภาพของสหประชาชาติ	11
3.2 พัฒนาการของการเข้าร่วมของไทยในปฏิบัติการรักษาสันติภาพของสหประชาชาติ	15
บทที่ 4 การส่งกองพันทหารราบไทยเข้าร่วมภารกิจ UNAMID	18
4.1 การจัดตั้งภารกิจปฏิบัติการรักษาสันติภาพในดาร์ฟูร์	18
4.2 การพิจารณาของไทยเข้าร่วมภารกิจ UNAMID	23
4.3 การดำเนินการต่อไป	31
บทที่ 5 บทสรุป	34
บรรณานุกรม	38

ภาคผนวก

ก. ไทยกับปฏิบัติการสันติภาพของสหประชาชาติ	40
ข. ลำดับเหตุการณ์การพิจารณาส่งกองกำลังเข้าร่วม UNAMID ของไทย	42
ค. จำนวนเจ้าหน้าที่ปฏิบัติการรักษาสันติภาพ	44
ประวัติผู้เขียน	45

สารบัญแผนภาพ

แผนภาพที่ 1	เปรียบเทียบจำนวนความขัดแย้งกับปฏิบัติการรักษาสันติภาพ	13
แผนภาพที่ 2	แผนที่ประเทศชูดาน	19
แผนภาพที่ 3	การวางกองกำลังของภารกิจ UNAMID	22
แผนภาพที่ 4	กระบวนการตัดสินใจของไทยในการเข้าร่วมภารกิจ UNAMID	32

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การธำรงรักษาสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศเป็นภารกิจหลักของสหประชาชาติ และไทยในฐานะรัฐสมาชิกสหประชาชาติมีนโยบายส่งเสริมบทบาทในการรักษาสันติภาพของโลก ภายใต้กรอบสหประชาชาติมาโดยตลอด โดยมีส่วนร่วมภารกิจรักษาสันติภาพของสหประชาชาติมา ตั้งแต่ปี 2493 ในสงครามคาบสมุทรเกาหลี หลังจากนั้น ได้เข้าร่วมปฏิบัติการรักษาสันติภาพของ สหประชาชาติในหลายประเทศ อาทิ อิรัก คูเวต กัมพูชา และติมอร์ตะวันออก เป็นต้น

ในปัจจุบัน สหประชาชาติได้เพิ่มภารกิจรักษาสันติภาพในภูมิภาคต่างๆ จำนวนมาก โดยมี เจ้าหน้าที่รักษาสันติภาพทั้งทหาร ตำรวจ และพลเรือนทั้งสิ้นประมาณ 112,000 คน แต่ในจำนวน ดังกล่าว ไทยได้ส่งเจ้าหน้าที่ทหารและตำรวจเข้าร่วมเพียงประมาณ 30 คน (สถานะเดือนพฤษภาคม 2552) ในภารกิจรักษาสันติภาพของสหประชาชาติในซูดาน (United Mission in Sudan : UNMIS) และภารกิจประสานงานของสหประชาชาติในติมอร์-เลสเต (United Nations Integrated Mission in Timor – Leste : UNMIT) ซึ่งเป็นสัดส่วนที่น้อยมาก โดยไทยเป็นประเทศที่สนับสนุนเจ้าหน้าที่ใน ปฏิบัติการรักษาสันติภาพ (troop contributing countries–TTC) อันดับที่ 84 และอยู่ลำดับที่ 5 ของ ประเทศสมาชิกอาเซียน รองลงมาจากอินโดนีเซีย มาเลเซีย ฟิลิปปินส์ และกัมพูชา (รายละเอียด ตามภาคผนวก ก)

ต่อมาเมื่อวันที่ 31 กรกฎาคม 2550 สหประชาชาติได้จัดตั้งภารกิจรักษาสันติภาพผสม ระหว่างสหภาพแอฟริกาและสหประชาชาติในดาร์ฟูร์ (AU/UN Hybrid Operation in Darfur : UNAMID) รัฐบาลไทยในสมัยนายกรัฐมนตรี พลเอกสุรยุทธ์ จุลานนท์ ได้แสดงความจำนงค์ที่จะ เข้าร่วมภารกิจดังกล่าว โดยคณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ 9 ตุลาคม 2550 เห็นชอบให้ไทยส่งทหารราบ 1 กองพัน (800 นาย) เข้าร่วมในภารกิจ UNAMID ซึ่งถือเป็นการส่งกองกำลังขนาดใหญ่ที่สุดของ ไทย นับจากการส่งกองกำลังรักษาสันติภาพของไทยในติมอร์ตะวันออกในช่วงปี 2542 – 2547

อย่างไรก็ตาม ในระยะแรกไทยไม่สามารถส่งกองพันทหารราบของไทยเข้าร่วมภารกิจ UNAMID ได้ เนื่องจากรัฐบาลซูดานยังไม่ยืนยันการตอบรับกองกำลังนอกแอฟริกา คือไทย และ เนปาล โดยจะให้ความสำคัญแก่ประเทศในแอฟริกาก่อน จนกระทั่งวัน 18 กันยายน 2551 สหประชาชาติแจ้งยืนยันว่ารัฐบาลซูดานตอบรับการเข้าร่วมของกองพันทหารราบของไทย โดย ขอให้ไทยเริ่มเข้าวางกำลังในเขตพื้นที่ดาร์ฟูร์ตะวันตก ได้แก่ เมือง Mukjar และเมือง Um Dukhum ภายในเดือนมีนาคม 2552

ฝ่ายสหประชาชาติเร่งรัดให้ไทยเร่งยืนยันการส่งกองกำลังในโอกาสแรก โดยเมื่อวันที่ 6 ตุลาคม 2551 นายบัน คี มุน เลขาธิการสหประชาชาติได้หารือทางโทรศัพท์ร่วมกับนายกรัฐมนตรีในขณะนั้น (นายสมชาย วงศ์สวัสดิ์) เพื่อติดตามเรื่องดังกล่าว อย่างไรก็ตาม ไทยได้พิจารณาอย่างรอบด้าน และกระบวนการภายในของระบบราชการไทยต้องผ่านหลายขั้นตอน ได้แก่ คณะกรรมการประสานงานด้านการเข้าร่วมในการปฏิบัติการรักษาสันติภาพของสหประชาชาติ สภาความมั่นคงแห่งชาติ และสภากลาโหม จากนั้น คณะรัฐมนตรีได้พิจารณาให้ความเห็นชอบการส่งกองพันทหารราบไทยเข้าร่วมภารกิจ UNAMID เมื่อวันที่ 6 พฤษภาคม 2552 รวมระยะเวลากระบวนการพิจารณาประมาณ 1 ปี 7 เดือน

ปัญหาความล่าช้าในการตัดสินใจของรัฐบาลไทย ส่วนหนึ่งสืบเนื่องมาจากปัจจัยภายนอก โดยเฉพาะปัญหาความขัดแย้งระหว่างสหประชาชาติกับรัฐบาลชูดาน ซึ่งทำให้รัฐบาลชูดานชะลอการตอบรับกองกำลังจากไทย แต่ในขณะเดียวกัน สถานการณ์การเมืองภายในของไทยที่ไม่แน่นอนในช่วงปี 2551 รวมทั้ง ความไม่ชัดเจนในกระบวนการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ ทำให้ขาดกลไกการตัดสินใจที่มีประสิทธิภาพ ลักษณะการตัดสินใจของภาครัฐแบบการตัดสินใจ (collective decision) อาจทำให้การพิจารณามีความรอบคอบ แต่ในขณะเดียวกัน หากในสถานการณ์ที่มีความละเอียดอ่อน ก็จะไม่อาจชี้ขาดและผลักภาระการตัดสินใจออกไป

ปฏิบัติการรักษาสันติภาพของสหประชาชาติในปัจจุบันมีความซับซ้อน มีงานในความรับผิดชอบหลากหลาย นอกจากนี้ งบประมาณด้านปฏิบัติการรักษาสันติภาพของสหประชาชาติมีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้น โดยใช้งบประมาณปีละเกือบ 7.5 พันล้านเหรียญสหรัฐ ดังนั้น ประเทศต่างๆ จึงให้ความสำคัญและช่วงชิงโอกาสที่จะเพิ่มบทบาทในปฏิบัติการรักษาสันติภาพของสหประชาชาติ แต่กระบวนการตัดสินใจกำหนดนโยบายของไทยในการเข้าร่วมภารกิจรักษาสันติภาพยังไม่สามารถรองรับพัฒนาการในปัจจุบันได้อย่างทันเหตุการณ์ ทำให้ในระยะหลังจากปฏิบัติการรักษาสันติภาพในติมอร์ตะวันออก ไทยมีบทบาทเข้าร่วมอย่างจำกัด โดยเน้นภารกิจผู้สังเกตการณ์ทางทหารเป็นหลัก ขณะที่บทบาทของตำรวจยังน้อยมาก และพลเรือนยังไม่มีบทบาทเลย ดังนั้น รัฐบาลไทยมีความจำเป็นต้องปรับระบบการดำเนินงานในเรื่องนี้ เพื่อให้สามารถใช้ปฏิบัติการรักษาสันติภาพสนองตอบผลประโยชน์ของชาติในระยะยาวได้อย่างมีประสิทธิภาพ

การศึกษาเรื่องนี้ จะให้ความสำคัญในประเด็นหลัก 2 ประการ ประการแรกคือ การปรับแนวทางการดำเนินงานด้านการต่างประเทศของไทย เพื่อส่งเสริมบทบาทปฏิบัติการรักษาสันติภาพในกรอบสหประชาชาติอย่างเป็นระบบ และสามารถตอบสนองกระแสความเปลี่ยนแปลงของโลกที่มีความซับซ้อนหลากหลายมากขึ้น และประการที่สอง การวิเคราะห์กระบวนการตัดสินใจด้านการต่างประเทศของไทยจากกรณีศึกษาการส่งกองพันทหารราบไทยเข้าร่วมภารกิจ UNAMID รวมทั้งให้ข้อเสนอแนะที่จะเป็นประโยชน์ด้านการบริหารสำหรับการพิจารณาส่งกองกำลังเข้าร่วมปฏิบัติการรักษาสันติภาพอื่นๆ ต่อไป

1.2 วัตถุประสงค์

1.2.1 เพื่อศึกษาบทบาทของไทยในการเข้าร่วมภารกิจปฏิบัติ รักษาสันติภาพของสหประชาชาติ

1.2.2 เพื่อวิเคราะห์ปัญหาการตัดสินใจส่งกองกำลังของไทยเข้าร่วมภารกิจปฏิบัติการรักษาสันติภาพของสหประชาชาติ

1.2.3 เพื่อเสนอแนะแนวทางการปรับปรุงกระบวนการตัดสินใจของรัฐบาลในการเข้าร่วมภารกิจปฏิบัติการรักษาสันติภาพของสหประชาชาติ เพื่อรองรับกระแสความเปลี่ยนแปลงของโลกได้อย่างมีประสิทธิภาพและรวดเร็ว

1.3 ขอบเขตการศึกษา

1.3.1 ศึกษาความเปลี่ยนแปลงของภารกิจปฏิบัติการรักษาสันติภาพของสหประชาชาติในปัจจุบันที่มีความซับซ้อนและหลากหลายมากขึ้น

1.3.2 ศึกษาความเป็นมาของสถานการณ์ในคาร์ฟูร์และสถานะของภารกิจ UNAMID

1.3.3 ศึกษากระบวนการพิจารณาการส่งกองพันทหารราบไทยเข้าร่วมภารกิจ UNAMID ในช่วงเดือนตุลาคม 2550 – พฤษภาคม 2552

1.3.4 ศึกษาผลประโยชน์และผลกระทบในการเข้าร่วมภารกิจ UNAMID

1.3.5 ศึกษาความเป็นไปได้ในการเข้าร่วมปฏิบัติการรักษาสันติภาพที่จะเชื่อมโยงกับผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ

1.4 วิธีดำเนินการศึกษา

การศึกษานี้เป็นการวิจัยเชิงพรรณนา จากเอกสารของทางราชการ งานวิจัย และรายงานทางวิชาการต่างๆ ทั้งนี้ จะได้ศึกษาปัญหาและอุปสรรคในการเข้าร่วมกองกำลังรักษาสันติภาพ โดยเปรียบเทียบการดำเนินการส่งกองกำลังของไทยเข้าร่วมภารกิจรักษาสันติภาพอื่นๆ ในระยะที่ผ่านมา

1.5 ประโยชน์ที่จะได้รับจากการศึกษา

1.5.1 มีความเข้าใจกระบวนการตัดสินใจนโยบายต่างประเทศของไทยในด้านการส่งเสริมบทบาทในการปฏิบัติการรักษาสันติภาพอย่างชัดเจนยิ่งขึ้น

1.5.2 สร้างความตระหนักถึงความสำคัญของการเพิ่มบทบาทของไทยในเวทีระหว่างประเทศด้านปฏิบัติการรักษาสันติภาพในกรอบสหประชาชาติ

1.5.3 ไทยสามารถส่งกองกำลังได้อย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ โดยได้รับความร่วมมือจากฝ่ายต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง

1.5.4 วางแนวทางการเตรียมบุคลากรเข้าร่วมภารกิจปฏิบัติการรักษาสันติภาพได้อย่างเป็นระบบและสอดคล้องกับมาตรฐานของสหประชาชาติ

1.5.5 ส่งเสริมการเชื่อมโยงปฏิบัติการรักษาสันติภาพกับผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจภาคเอกชนไทยหลังภาวะความขัดแย้งในระยะยาว

บทที่ 2

แนวคิดทฤษฎีและวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

2.1 แนวคิดทฤษฎี

2.1.1 แนวคิดการตัดสินใจ (Decision Making)

แนวคิดการตัดสินใจเสนอแนวทางการวิเคราะห์ว่า การดำเนินกิจกรรมของรัฐในด้านต่างประเทศเป็นผลมาจากการตัดสินใจของผู้มีบทบาทกำหนดนโยบาย จึงศึกษาผู้กำหนดนโยบาย และกระบวนการตัดสินใจอย่างเป็นระบบ โดยในระยะแรกได้เน้นการศึกษาในเชิงโครงสร้าง (structure) ของกระบวนการกำหนดนโยบาย Richard Snyder เสนอว่า การตัดสินใจของรัฐเกี่ยวข้องกับองค์ประกอบ 5 ประเภท คือ (1) ตัวแปรภายใน (2) ตัวแปรภายนอก (3) โครงสร้างพฤติกรรมสังคม (4) กระบวนการตัดสินใจ (5) การดำเนินการ¹ นอกจากนี้ Michael Brecher พยายามอธิบายเสริมว่า การตัดสินใจมี 3 ระดับ คือ (1) ระดับยุทธศาสตร์ (2) ระดับยุทธวิธี (3) ระดับปฏิบัติ และเสนอกระบวนการตัดสินใจแบบนำเข้า – ส่งออก (input – output model)²

แนวความคิดเชิงโครงสร้างดังกล่าวได้รับการวิพากษ์วิจารณ์ว่าเน้นการตัดสินใจเป็นระบบ โครงสร้างที่ตายตัวมากเกินไป เพราะในความเป็นจริงสถานการณ์ต่างๆ มีความซับซ้อนและผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้อง (stakeholders) หลากหลาย การตัดสินใจบางครั้งจึงผันแปรไปตามสภาพแวดล้อม Graham T. Allison ได้เห็นว่า การตัดสินใจกำหนดนโยบายต่างประเทศขึ้นอยู่กับความผันแปร 2 รูปแบบ คือ (1) พลวัตรขององค์กร (organizational dynamics) การตัดสินใจได้ถูกกำหนดโดยองค์กรต่างๆ ที่ประสานงานกัน และกลายเป็นการตัดสินใจในนามของรัฐ ทั้งนี้ เจ้าหน้าที่ของแต่ละองค์กรจะเลือกกำหนดแนวทางดำเนินงานตามแบบแผนและมาตรฐานการปฏิบัติงานของหน่วยงานตน และ (2) พลวัตรของระบบราชการ (bureaucratic dynamics) เป็นรูปแบบที่กว้างและมีความผันแปรมากขึ้น โดยนโยบายต่างประเทศเป็นผลมาจากเกมสัการต่อรองในกลไกระบบราชการ³

แนวความคิดของ Allison ได้รับการศึกษาเพิ่มเติมโดย Irving L. Janis ซึ่งเน้นว่า การตัดสินใจจะต้องคำนึงถึงกลุ่มการตัดสินใจตามลำดับชั้นบังคับบัญชาด้วย (hierarchically arranged decision – making groups) แม้ว่า จะมีทางเลือกที่หลากหลาย แต่รูปแบบความเป็นผู้นำในการ

¹ Snyder and others 1962

² Brecher 1973

³ Allison 1971 quoted in Gronich 2007

ตัดสินใจของผู้บริหาร (chief decision-maker's style of leadership) มีส่วนสำคัญอย่างยิ่งว่าจะเลือกการตัดสินใจแบบใด นอกจากนี้ ยังมีนักวิชาการที่ศึกษาการตัดสินใจในแต่ละประเทศก็มีความแตกต่างกันตามลักษณะทางวัฒนธรรม สังคม และสภาพแวดล้อม⁴ ดังนั้น การศึกษาแนวคิดการตัดสินใจในปัจจุบันจึงมีแง่มุมที่หลากหลายมากขึ้น

2.1.2 แนวคิดระบบราชการที่มีเหตุผล (Rational Bureaucracy)

การบริหารระบบราชการแนวดั้งเดิมได้รับอิทธิพลมาจากกรอบความคิดของ Max Weber ที่เสนอแนวคิดระบบราชการที่มีเหตุผล (Rational Bureaucracy) ตั้งแต่คริสต์ศตวรรษที่ 19 โดยเห็นว่าระบบราชการในอุดมคติควรจะเป็นองค์กรที่มีเหตุผลและมีประสิทธิภาพ โดยงานราชการต้องมีความต่อเนื่อง สายการบริหารงานและความรับผิดชอบเป็นลำดับขั้น แยกงานส่วนตัวและงานราชการออกจากกันอย่างชัดเจน รวมทั้ง ปฏิบัติงานเป็นลายลักษณ์อักษร

อย่างไรก็ตาม แนวคิดของ Max Weber ได้รับการวิพากษ์วิจารณ์จาก Michel Crozier ว่าระบบราชการมีความล่าช้า อึดอ้าย จำเจ และเต็มไปด้วยขั้นตอนมากมาย ปัญหาของระบบราชการเกิดจากวงจรอุบาทว์ ได้แก่ (1) การพัฒนากฎเกณฑ์ของตนเอง (2) การรวบอำนาจการตัดสินใจ (3) การสร้างความแปลกแยกของกลุ่มชนชั้น และ (4) การพัฒนาความสัมพันธ์ทางอำนาจคู่ขนาน ซึ่งทำให้บางกลุ่มได้รับอำนาจที่แตกต่างจากกลุ่มอื่น⁵

ปัญหาการบริหารระบบราชการดังกล่าว ได้นำไปสู่ความพยายามปรับแนวทางการบริหารงานของภาคเอกชนเข้ามาใช้ในระบบราชการมากขึ้น ทั้งนี้ ในการศึกษาของ Rachel Parker และ Lisa Bradley พบว่า ประเด็นการศึกษาด้านการบริหารองค์กรได้เคลื่อนจากระบบราชการมาสู่ “ยุคหลังระบบราชการ” (post – bureaucracy) โดยลดโครงสร้างองค์กรและกลไกการควบคุมที่เป็นทางการลง นอกจากนี้ ในขณะที่ใน “ยุคระบบราชการ” จะเน้นโครงสร้างเป็นลำดับขั้น ตัดสินใจอย่างมีเหตุผลตามกฎระเบียบ และมีกระบวนการตัดสินใจอย่างเป็นทางการ ซึ่งตรงข้ามกับ “ยุคหลังระบบราชการ” ที่มีลักษณะของการประสานงาน ความไว้วางใจ การเจรจาหรือ การรวมกลุ่ม การทำงานเป็นทีม การกระจายอำนาจ และการลดขั้นตอนการบริหารงาน⁶

กระแสความเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคมในปัจจุบันเป็นตัวแปรสำคัญที่ผลักดันให้ระบบราชการต้องปรับตัว เพื่อเพิ่มศักยภาพในการแข่งขันมากขึ้น โดยจะต้องตอบสนองควา

⁴ Janis 1972 quoted in Gronich 2007

⁵ อาทิ Gronich 2007; Kamikubo 2006

⁶ Crozier 1964 quoted in Parker and Bradley 2004

⁷ Parker and Bradley 2004

ต้องการให้ภาครัฐมีความยืดหยุ่นและตอบสนองต่อความต้องการที่หลากหลายของสาธารณชน ภาครัฐให้บริการอย่างมีประสิทธิภาพ

2.1.3 แนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management)

แนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management) เน้นการเปลี่ยนแปลงจากการบริหารงานตามกฎระเบียบ มาเป็นการบริหารงานตามภารกิจ เน้นผลงาน ความโปร่งใส ให้มีความสำคัญแก่ผู้รับบริการ และมุ่งผลสัมฤทธิ์ ซึ่งเป็นแนวคิดที่ได้รับอิทธิพลมาจากการบริหารงานภาคเอกชน⁸

แนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ได้เป็นกรอบแนวความคิดที่สำคัญในการปฏิรูประบบราชการของไทยในปัจจุบัน โดยนายทศพร ศิริสัมพันธ์และคณะได้ศึกษากระบวนการ ขั้นตอน และผลสำเร็จของการปรับปรุงการบริหารราชการของประเทศต่างๆ เกี่ยวกับการจัดการภาครัฐแนวใหม่ และพบว่าวงการรัฐประศาสนศาสตร์ในปัจจุบันมีความเห็นตรงกันว่า การบริหารภาครัฐได้ปรับเข้าสู่กระบวนการพัฒนาการจัดการภาครัฐแนวใหม่ โดยบูรณาการกรอบแนวคิดเทคนิคการบริหารจัดการภาครัฐที่หลากหลาย ทั้งนี้ ได้เสนอยุทธศาสตร์การปฏิรูประบบบริหารราชการแผ่นดินของไทย โดยเน้น (1) การปรับเปลี่ยนการทำงานที่ทันสมัย เช่น การให้อิสระและความคล่องตัวทางการบริหาร และระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน (2) การปรับให้เข้าสู่ระบบตลาด เช่น การปรับลดกำลังคน การตัดทอนงบประมาณ การลดการควบคุม การแปรรูปวิสาหกิจ และ (3) การทำให้เป็นประชาธิปไตย เช่น การกระจายอำนาจ การมีส่วนร่วมของประชาชน ประชาธิปไตย การเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร เป็นต้น⁹ ซึ่งแนวคิดดังกล่าวได้เป็นแนวทางการปฏิรูประบบราชการไทยในช่วงปี 2545 เป็นต้นมา

2.2 วรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

2.2.1 รายงานเรื่อง แนวทางการดำเนินการเชิงรุกในการส่งกองกำลังรักษาสันติภาพของไทย เพื่อสนับสนุนปฏิบัติการรักษาสันติภาพของสหประชาชาติ โดยนายจริยวัฒน์ สันตะบุตร¹⁰

รายงานการวิจัยฉบับนี้ได้ศึกษาการเข้าร่วมปฏิบัติการรักษาสันติภาพของสหประชาชาติอยู่รอบด้าน ได้แก่ ความเป็นมาของปฏิบัติการรักษาสันติภาพของสหประชาชาติ การเข้าร่วมภารกิจรักษาสันติภาพของไทย รูปแบบและกระบวนการส่งกองกำลังรักษาสันติภาพ วิเคราะห์ปัจจัยสำคัญต่อการส่งกองกำลังรักษาสันติภาพ แนวทางการวางกรอบนโยบาย งบประมาณ และยุทธศาสตร์

⁸ ดูรายละเอียดใน สุพจน์ ทรายแก้ว 2545

⁹ ทศพร ศิริสัมพันธ์ และคณะ 2545 อ้างใน สุพจน์ ทรายแก้ว 2545

¹⁰ จริยวัฒน์ สันตะบุตร 2550

แบบบูรณาการในการส่งกองกำลังรักษาสันติภาพ ตลอดจน ข้อเสนอแนะแนวทางการปรับปรุงระบบการส่งกองกำลังเข้าร่วมปฏิบัติการรักษาสันติภาพในอนาคต

ผลการวิจัยชี้ให้เห็นว่า ในระยะที่ผ่านมา ไทยอาจจะพลาดโอกาสที่จะเข้าร่วมปฏิบัติการรักษาสันติภาพของสหประชาชาติไปบ้าง เนื่องจากมีอุปสรรคด้านการขาดเจตนาธรมยทางการเมืองที่ชัดเจนและรวดเร็วว่าจะควรเข้าร่วมหรือไม่ การขาดงบประมาณสนับสนุนอย่างเต็มที่ เพราะมิใช่ภารกิจหลักของกองทัพ รวมทั้งขาดความพร้อมของกำลังพลในด้านภาษา ทักษะ และองค์ความรู้เกี่ยวกับงานของสหประชาชาติ

ผู้วิจัยได้เสนอให้ไทยเตรียมความพร้อม โดยปรับให้เข้ากับสถานการณ์ในปัจจุบันที่พัฒนาไปของปฏิบัติการรักษาสันติภาพของสหประชาชาติ โดยเสนอแนวคิดเชิงรุกนอกกรอบปกติในการบริหารจัดการทรัพยากร เพื่อให้เกิดความคล่องตัว และสร้างโอกาสในการแข่งขันของไทยให้ได้รับเลือกเข้าร่วมปฏิบัติการรักษาสันติภาพมากขึ้น นอกจากนี้ ได้สนับสนุนให้บูรณาการด้านการประสานงานระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และการใช้งบประมาณโครงการสนับสนุนภารกิจต่างประเทศแบบบูรณาการ (Foreign Missions Integrated Projects – FMIP) เพื่อมุ่งเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของไทย

2.2.2 บทความเรื่อง มิติใหม่และความท้าทายของปฏิบัติการรักษาสันติภาพ

สหประชาชาติ : วิสัยทัศน์ของไทย โดยนายดอน ปรมัตถ์วินัย¹¹

บทความนี้ได้กล่าวถึงบทบาทของปฏิบัติการรักษาสันติภาพในระยะ 60 ปีที่ผ่านมา ซึ่งเป็นที่ยอมรับกันว่าประสบความสำเร็จในการรักษาสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ อย่างไรก็ตาม ในปัจจุบันปฏิบัติการรักษาสันติภาพได้เข้าสู่ช่วงหัวเลี้ยวหัวต่อ เนื่องจากต้องเผชิญกับสิ่งท้าทายใหม่ๆ โดยเฉพาะในช่วงหลังสงครามเย็นที่ความขัดแย้งภายในรัฐ (intra-state conflicts) ปะทุมากขึ้น นำไปสู่การเพิ่มขึ้นของภารกิจปฏิบัติการรักษาสันติภาพของสหประชาชาติเป็นเงาตามตัว โดยการขยายตัวของภารกิจดังกล่าวได้เพิ่มขึ้นมากเป็นประวัติการณ์ในช่วงทศวรรษที่ผ่านมา โดยเฉลี่ยมีความต้องการปฏิบัติการรักษาสันติภาพเกินกว่าปีละ 1 ภารกิจ การขยายตัวดังกล่าวนอกจากจะสร้างภาระทางงบประมาณและกำลังพลแล้ว สหประชาชาติต้องปฏิรูปปฏิบัติการรักษาสันติภาพให้สอดคล้องกับสภาวะแวดล้อมทางยุทธศาสตร์ที่เปลี่ยนแปลงไป โดยจะทบทวนอาณัติ (mandate) มาตรฐาน (benchmarks) รวมทั้งโครงสร้างของภารกิจและกฎระเบียบข้อบังคับต่างๆ

สภาวะแวดล้อมและปัญหาท้าทายดังกล่าว ทำให้ต้องปรับระบบงานของสหประชาชาติเพื่อสนับสนุนภารกิจปฏิบัติการรักษาสันติภาพ โดยมีทิศทาง ดังนี้ (1) อาจจัดตั้งคณะกรรมการรักษาสันติภาพร่วม (Joint Peacekeeping Commission) เพื่อประสานภารกิจปฏิบัติการรักษาสันติภาพขึ้น

¹¹ ดอน ปรมัตถ์วินัย 2552

(2) การปรับแนวคิดที่เหมาะสมของภารกิจปฏิบัติการรักษาสันติภาพ (3) การปรับปรุงบทบาทความร่วมมือกับกลไกระดับภูมิภาค และส่งเสริมให้ประเทศเจ้าบ้านมีความรับผิดชอบมากขึ้นโดยศึกษาบทเรียนจากปฏิบัติการรักษาสันติภาพที่มีลักษณะเป็นกองกำลังผสม (hybrid operation) (4) การพัฒนาระบบโลจิสติกส์เชิงยุทธศาสตร์ (strategic logistic system) (5) การสนับสนุนการทำงานแบบองค์รวม (Integrated Operation Team) เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพและทันต่อเวลา

ผู้เขียนเสนอให้ไทยปรับตัวให้สอดคล้องกับกระแสความเปลี่ยนแปลงดังกล่าว โดยควรเพิ่มความชัดเจนในการกำหนดผลประโยชน์ของชาติในการเข้าร่วมปฏิบัติการรักษาสันติภาพของสหประชาชาติ จัดเตรียมกำลังพลทั้งทหารและตำรวจ โดยยกระดับการฝึกให้มีความพร้อมทุกด้าน จัดเตรียมเจ้าหน้าที่ผู้เชี่ยวชาญด้านพลเรือนในด้านต่างๆ เช่น การพัฒนา สาธารณสุข เกษตร การศึกษา กฎหมาย การเมืองการปกครอง เป็นต้น รวมทั้ง ขยายความร่วมมือกับประเทศในภูมิภาค โดยเฉพาะกับประเทศสมาชิกอาเซียน

2.2.3 หนังสือเรื่อง The United Nations, Peace and Security โดย Ramesh Thakur¹²

Ramesh Thakur ได้ศึกษาเกี่ยวกับพัฒนาการของปฏิบัติการรักษาสันติภาพ โดยชี้ให้เห็นว่าในช่วงสงครามเย็น สหประชาชาติมีบทบาทที่จำกัดในการรักษาสันติภาพเนื่องจากมีความขัดแย้งระหว่างสองขั้วมหาอำนาจ ต่อมาในยุคหลังสงครามเย็น ปฏิบัติการรักษาสันติภาพมีแนวโน้มเพิ่มมากขึ้น สหประชาชาติกลายเป็นกลไกหลักของการแก้ไขปัญหาความขัดแย้ง ดังจะเห็นได้จากสถิติจำนวนความขัดแย้งในภูมิภาคต่างๆ มีแนวโน้มลดลง ผกผันกับจำนวนของภารกิจปฏิบัติการรักษาสันติภาพที่เพิ่มขึ้น อย่างไรก็ตาม ในช่วงทศวรรษ 1990 บทบาทรักษาสันติภาพของสหประชาชาติถูกท้าทายจากแรงต่อต้านในท้องถิ่น เมื่อมีความพยายามที่จะใช้กำลังบังคับให้เกิดสันติภาพ (peace enforcement) อาทิ สถานการณ์ในยูโกสลาเวีย ทำให้สหประชาชาติต้องทบทวนบทบาทและปฏิรูปปฏิบัติการรักษาสันติภาพ

ปฏิบัติการรักษาสันติภาพกำลังเผชิญกับสิ่งท้าทายใหม่ในกระแสความเปลี่ยนแปลงของโลก ปัญหาความขัดแย้งในภูมิภาคต่างๆ มีความซับซ้อนยิ่งขึ้น ปฏิบัติการรักษาสันติภาพต้องการความเชี่ยวชาญที่หลากหลาย ความริเริ่ม ความยืดหยุ่น และความกล้าหาญในเชิงคุณธรรม เจ้าหน้าที่รักษาสันติภาพต้องมีความเข้าใจกฎหมายมนุษยธรรมและสิทธิมนุษยชน ทหาร ตำรวจ และพลเรือนต้องประสานงานกันและร่วมมือกับ NGO มากขึ้น รวมทั้ง ปฏิบัติการรักษาสันติภาพจะมีแนวโน้มปรับตัวไปสู่ความช่วยเหลือทางมนุษยธรรมและการเสริมสร้างสันติภาพ (peacebuilding)

¹² Thakur 2006

2.2.4 หนังสือเรื่อง Contemporary Peacemaking: Conflict, Violence and Peace Process โดย John Darby และ Roger Mac Ginty (Editors)¹³

ผู้เขียนได้ศึกษาเกี่ยวกับความขัดแย้ง ความรุนแรง และการสร้างสันติภาพ โดยเน้นกระบวนการสันติภาพในภูมิภาคต่างๆ ส่วนใหญ่เป็นการสร้างขึ้นโดยประชาคมระหว่างประเทศมากกว่าความต้องการของประชาคมในท้องถิ่น ซึ่งการแทรกแซงของประชาคมระหว่างประเทศจึงถูกวิพากษ์วิจารณ์ว่าเพื่อตอบสนองความต้องการของตนเอง อย่างไรก็ตาม กระบวนการสันติภาพก็ยังมีความจำเป็น และต้องปรับตัวเพื่อสร้างสันติภาพในระยะยาว

2.3 สรุปกรอบแนวความคิดในการศึกษา

จากการศึกษาข้างต้น ชี้ให้เห็นถึงความสำคัญและพัฒนาการของปฏิบัติรักษาสันติภาพของสหประชาชาติ ซึ่งปรับตัวรองรับกระแสการเปลี่ยนแปลงของโลก และไทยควรมีแนวคิดเชิงรุกในการบริหารจัดการทรัพยากร เพื่อให้เกิดความคล่องตัว และสร้างโอกาสในการแข่งขันของไทยที่ได้รับเลือกเข้าร่วมปฏิบัติการรักษาสันติภาพมากขึ้น

ลักษณะการตัดสินใจของไทยในการเข้าร่วมภารกิจ UNAMID ได้เปลี่ยนจากแนวทางมุ่งผลสัมฤทธิ์ (outcome) ไปสู่การให้ความสำคัญกับกระบวนการ (process) โดยยึดถือกฎระเบียบเป็นหลัก ในช่วงแรกคือในสมัยรัฐบาลพลเอกสุรยุทธ์ จุลานนท์ ไทยได้พิจารณาเข้าร่วมภารกิจอย่างรวดเร็ว ซึ่งความสำเร็จของไทยในการแข่งขันเข้าร่วมส่งกองกำลังระดับกองพันเข้าร่วมภารกิจ UNAMID สืบเนื่องมาจากความยืดหยุ่น รวดเร็ว และความกล้าตัดสินใจ ตามแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ ที่มุ่งผลสัมฤทธิ์เป็นสำคัญ โดยลดขั้นตอนการทำงานและการตัดสินใจ

ในช่วงที่สอง หลังจากที่รัฐบาลชุดแรกตอบรับกองกำลังจากไทยและสหประชาชาติได้แจ้งไทยเมื่อวันที่ 18 กันยายน 2551 ให้เร่งส่งกองกำลังเข้าร่วมภารกิจ UNAMID แต่กระบวนการตัดสินใจในช่วงนี้ล่าช้า โดยเน้นกรอบกฎหมายเป็นหลัก ปัจจัยสำคัญที่ทำให้ต้องปรับแนวทางการพิจารณา คือสถานการณ์ความไม่สงบทางการเมืองไทยในช่วงปี 2551 ส่งผลให้ไทยขาดการสนับสนุนทางการเมืองที่ต่อเนื่องและชัดเจน

แนวคิดการบริหารระบบราชการแบบดั้งเดิมเป็นการสวนกระแสการบริหารจัดการแนวใหม่ ที่เน้นการลดความเป็น “ทางการ” มุ่งที่ผลงานและความยืดหยุ่นมากกว่ากระบวนการดำเนินงาน ดังนั้น จึงควรปรับปรุงแนว การพิจารณาให้ความชัดเจนและเป็นระบบมากขึ้น ในกระบวนการตัดสินใจควรให้ความสำคัญแก่ “โอกาส” มากกว่า “ปัญหา” เพื่อให้สามารถดำเนินการได้ทันการณ์ และส่งเสริมการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์การทูตพหุภาคีได้อย่างมีประสิทธิภาพ

¹³ Darby and Ginty (Editors) 2003

บทที่ 3

ภูมิหลังการเข้าร่วมปฏิบัติการรักษาสันติภาพของไทย

3.1 ปฏิบัติการรักษาสันติภาพของสหประชาชาติ

ปฏิบัติการรักษาสันติภาพเป็นเครื่องมือสำคัญในการสร้างไว้ซึ่งสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ ซึ่งเป็นวัตถุประสงค์และภารกิจหลักของสหประชาชาติตามที่ระบุไว้ในกฎบัตรสหประชาชาติบทที่ 6 - 8¹ ทั้งนี้ การสร้างรักษาสันติภาพและความมั่นคงสหประชาชาติจะเริ่มจากความพยายามแก้ไขปัญหาความขัดแย้งโดยสันติวิธี ตามบทที่ 6 แต่หากความขัดแย้งรุนแรงขึ้นจนถือว่าเป็นภัยคุกคามต่อสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ (threats to international peace and security) สหประชาชาติจะดำเนินการแก้ไขปัญหาตามข้อกำหนดของบทที่ 7 ด้วยการบังคับเพื่อสันติภาพ (peace enforcement) ในการนี้ ปฏิบัติการรักษาสันติภาพจึงเป็นมาตรการระหว่างบทที่ 6 กับบทที่ 7 ซึ่งในกฎบัตรสหประชาชาติ ไม่ได้กำหนดเกี่ยวกับปฏิบัติการรักษาสันติภาพเป็นการเฉพาะ แต่ปฏิบัติการรักษาสันติภาพก็เป็นนวัตกรรมของสหประชาชาติ ตามภารกิจมอบหมายจากข้อมติของคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติในการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งด้วยอาวุธมิให้ลุกลามเป็นภัยคุกคามต่อสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศมานานกว่า 60 ปี

3.1.1 พัฒนาการของปฏิบัติการรักษาสันติภาพของสหประชาชาติ

สหประชาชาติเริ่มจัดตั้งกองกำลังรักษาสันติภาพมาตั้งแต่ช่วงสงครามเย็น แม้ว่าเจตนารมณ์การจัดตั้งกองกำลังเป็นไปเพื่อให้สร้างไว้ซึ่งสันติภาพโลก แต่การดำเนินการรักษาสันติภาพมีความเกี่ยวพันกับการเมืองระหว่างประเทศ หรืออีกนัยหนึ่งคือถูกกำหนดโดยชาติมหาอำนาจ ดังนั้น ในช่วงแรกบทบาทของปฏิบัติการรักษาสันติภาพจึงมีอย่างจำกัดเนื่อง ภารกิจใดที่ขัดต่อผลประโยชน์ของค่ายโลกเสรีหรือค่ายสังคมนิยม ก็มักจะถูกประเทศสมาชิกถาวรคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติของแต่ละค่ายใช้สิทธิยับยั้ง (veto)

ในช่วงหลังสงครามเย็น การขยายตัวของปฏิบัติการรักษาสันติภาพขยายตัวอย่างเด่นชัด เพื่อระงับความขัดแย้งภายในภูมิภาคต่างๆ เช่น แองโกลา โมซัมบิก กัวเตมาลา และกัมพูชา ทั้งนี้ สหประชาชาติมีบทบาทมากขึ้นและถูกคาดหวังว่าจะเป็นองค์กรระดับโลกที่สามารถแก้ไขปัญหาความขัดแย้งได้ทุกระดับ อย่างไรก็ตาม สหประชาชาติก็ไม่สามารถตอบสนองได้ทุกกรณี โดยเฉพาะในช่วงปี 2538 – 2542 เป็นช่วงที่สหประชาชาติประสบปัญหา เมื่อเปลี่ยนรูปแบบการจัดตั้งกองกำลังโดยเพิ่มการบังคับให้เกิดสันติภาพ (peace enforcement) เช่น สถานการณ์ในบอสเนีย-เฮอร์เซโกวีนา

¹ กฎบัตรสหประชาชาติ บทที่ 6 การแก้ไขความขัดแย้งโดยสันติวิธี บทที่ 7 การแก้ไขความขัดแย้งด้วยการบังคับ และบทที่ 8 ความตกลงในระดับภูมิภาค

โซมาเลีย และรวันดา แต่สถานการณ์เปราะบางเกินกว่าจะรักษาสันติภาพ ขณะที่เจ้าหน้าที่ไม่ได้รับการสนับสนุนยุทธโศปกรณ์และการสนับสนุนทางการเมืองอย่างเพียงพอ มีให้เจ้าหน้าที่สหประชาชาติเสียชีวิตและถูกกักกันตัว

ในปัจจุบัน สหประชาชาติได้กลับมาให้ความสำคัญแก่หลักการพื้นฐาน 3 ประการ ได้แก่ ความยินยอมของประเทศเจ้าบ้าน (consent) การไม่เข้าข้างฝ่ายใด (impartiality) และการไม่ใช้กำลัง (non use of force) สหประชาชาติสามารถรื้อฟื้นความไว้วางใจว่ามีความเป็นกลางและความน่าเชื่อถือในระดับโลก โดยปฏิบัติการรักษาสันติภาพที่ประสบผลสำเร็จอย่างดีคือการกักกันสันติภาพในติมอร์-เลสเต²

ลักษณะของปฏิบัติการรักษาสันติภาพในปัจจุบันเปลี่ยนไป จากเดิมที่จำกัดอยู่ในกรอบความขัดแย้งระหว่างรัฐ (inter – state conflicts) ด้วยการเข้าไปควบคุมการหยุดยิง การรักษาสถิติสภาพในพื้นที่ และการแก้ไขปัญหาทางการเมือง มาเป็นความขัดแย้งภายในรัฐ (intra – state conflicts) ซึ่งมีสาเหตุมาจากการเมือง เชื้อชาติ วัฒนธรรม ศาสนา เศรษฐกิจ และสิทธิมนุษยชน เป็นต้น ปัญหาความขัดแย้งที่ซับซ้อนและละเอียดอ่อน จึงยากที่จะแก้ไขด้วยมาตรการใดมาตรการหนึ่ง ความล้มเหลวของปฏิบัติการรักษาสันติภาพในบอสเนีย – เฮอร์เซโกวีนา และรวันดาเป็นบทเรียนที่สำคัญของสหประชาชาติ ดังนั้น ในช่วงทศวรรษ 1990 เป็นต้นมา สหประชาชาติ จึงพยายามปฏิรูปปฏิบัติการรักษาสันติภาพ และผลการศึกษาดังกล่าว เช่น The Brahimi Report (ปี 2543) ได้วางแนวทางไปสู่การปรับยุทธศาสตร์ใหม่ และ Peace Operation 2010 ของฝ่ายปฏิบัติการรักษาสันติภาพของสหประชาชาติ (Department of Peacekeeping Operations - DPKO) ได้เน้นการปรับปรุงองค์กรด้านต่างๆ เช่น หลักนิยม (doctrine) บุคลากร การบริหารองค์กร ทรัพยากร และหุ้นส่วนความร่วมมือ เป็นต้น

3.1.2 สิ่งท้าทาย

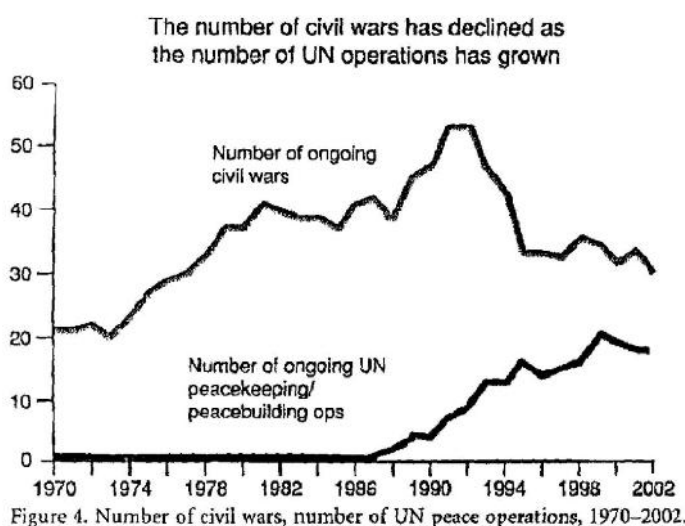
ปฏิบัติการรักษาสันติภาพในปัจจุบันได้ตระหนักถึงความซับซ้อนหลายมิติของปัญหาความขัดแย้งมากขึ้น จึงขยายภารกิจครอบคลุมหลายด้าน โดยนอกเหนือจากด้านการทหาร ซึ่งเป็นภารกิจหลักดั้งเดิมแล้ว ยังรวมถึงงานด้านมนุษยธรรม งานด้านการสร้างระบบสถาบันการเมือง งานพัฒนาระบบการยุติธรรม ดำรวจ และกฎหมาย งานด้านการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน ซึ่งงานเหล่านี้ อาศัยบุคลากรที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน เช่น ดำรวจ นักกฎหมาย นักสิทธิมนุษยชน เป็นต้น นอกจากนี้ ยังตระหนักถึงความจำเป็นที่จะต้องป้องกันไม่ให้ความขัดแย้งกลับเกิดขึ้นอีกหลังการถอนตัวของกองกำลังรักษาสันติภาพ ด้วยการขยายภารกิจไปยังการสร้างเสริมสันติภาพ (peacebuilding) โดยให้ความสำคัญกับกระบวนการฟื้นฟูโครงสร้างสถาบันของรัฐ การสร้างความปรองดอง และส่งเสริม

² ดูรายละเอียดในเอกสาร กรมองค์การระหว่างประเทศ 2552

พัฒนาศักยภาพของสถาบันและบุคลากรของประเทศเพื่ ำรงพื้นฐานที่จะนำไปสู่การแก้ไขความขัดแย้งที่ต้นเหตุ อาทิ ความยากจน การจัดการและจัดสรรทรัพยากรที่ไม่เป็นธรรม ปัญหาโครงสร้างพื้นฐาน การขาดจิตสำนึกในสันติภาพ ประชาธิปไตยและสิทธิมนุษยชน เป็นต้น

การขยายตัวของปฏิบัติการรักษาสันติภาพในช่วงที่ผ่านมาจะคู่ขนานไปกับปริมาณความขัดแย้งในภูมิภาคต่างๆ ที่เพิ่มขึ้น จนกระทั่งในทศวรรษ 1990 ปรากฏว่าสัดส่วนของปริมาณความขัดแย้งได้ลดน้อยลง³ เป็นที่ยอมรับกันว่า ปฏิบัติการรักษาสันติภาพเป็นเครื่องมือที่สำคัญในความสำเร็จดังกล่าว

แผนภาพที่ 1 : เปรียบเทียบจำนวนความขัดแย้งกับปฏิบัติการรักษาสันติภาพ



อย่างไรก็ตาม การเติบโตของปฏิบัติการรักษาสันติภาพอย่างไม่เคยปรากฏมาก่อนในช่วงทศวรรษที่ผ่านมาเป็นสิ่งท้าทายที่สำคัญสำหรับสหประชาชาติ ในขณะที่โลกเผชิญกับปัญหาวิกฤติเศรษฐกิจ และเกิดช่องว่างระหว่างความต้องการปฏิบัติการรักษาสันติภาพกับความสามารถในการตอบสนอง โดยในช่วงที่ผ่านมา มีความต้องการปฏิบัติการรักษาสันติภาพโดยเฉลี่ยเกินกว่าปีละ 1 ภารกิจ ในปัจจุบัน ปฏิบัติการรักษาสันติภาพมี 18 ภารกิจ มีบุคลากรประมาณ 112,000 คน จำแนกเป็นทหาร 78,000 คน ตำรวจ 11,500 คน และพลเรือน 23,500 คน ใช้งบประมาณปีละประมาณ 7 พันล้านเหรียญสหรัฐ เทียบกับเมื่อ 15 ปีที่แล้ว ปฏิบัติการรักษาสันติภาพใช้กำลังพลเพียง 50,000 คน และใช้งบประมาณเพียง 3.6 พันล้านเหรียญสหรัฐ⁴ ทั้งนี้ นาย Alain Le Roy รองเลขาธิการ

³ Thakur 2006 : 38

⁴ ดอน ปรมัตวินัย 2552 : 8

สหประชาชาติด้านปฏิบัติการรักษาสันติภาพ (Under Secretary – General for Peacekeeping Operations) รายงานต่อคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติเมื่อเดือนมกราคม 2552 ว่าปฏิบัติการรักษาสันติภาพถึงจุดที่เกินกว่าขีดความสามารถที่สหประชาชาติจะรับ (overstretch)⁵

ในช่วงต้นปี 2552 ฝ่ายปฏิบัติการรักษาสันติภาพของสหประชาชาติ (DPKO) ได้ตั้งโครงการ A New Horizon for UN Peacekeeping เพื่อศึกษาปัญหาในระดับนโยบายและปฏิบัติการที่ปฏิบัติการรักษาสันติภาพของสหประชาชาติจะต้องเผชิญในช่วง 2 – 5 ปีข้างหน้า โดยเน้นประเด็นเกี่ยวกับ (1) ภูมิทัศน์ของโลก (Global Landscape) (2) อาณัติในอนาคตรูปแบบ และวิธีปฏิบัติการ (3) การใช้ประโยชน์สูงสุดจากศักยภาพของโลก ทั้งนี้ คาดว่าจะสามารถเสนอเอกสารผลการศึกษาได้ในช่วงปลายปี 2552

ทิศทางในอนาคตของปฏิบัติการรักษาสันติภาพ จะต้องปรับระบบงานขององค์กร เพื่อให้มีประสิทธิภาพรองรับกับความขัดแย้งที่มีความซับซ้อน และเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการวางกำลังอย่างรวดเร็วทันสถานการณ์และสามารถยุติความขัดแย้งได้อย่างมีประสิทธิภาพ ในปัจจุบันภารกิจเกี่ยวกับปฏิบัติการสันติภาพอยู่ภายใต้หน่วยงานของสหประชาชาติหลายหน่วยงาน เช่น Department of Peacekeeping Operations, Department of Field Service, Department of Political Affairs เป็นต้น ในอนาคตอาจจัดตั้งคณะกรรมการปฏิบัติการรักษาสันติภาพร่วม (Joint Peacekeeping Operation) เพื่อเป็นหน่วยกลางในการประสานงาน

ในขณะเดียวกัน สหประชาชาติต้องปรับปรุงบทบาทและความสัมพันธ์กับองค์กรระดับภูมิภาค เพื่อให้ประเทศภูมิภาคมีส่วนร่วมในปฏิบัติการรักษาสันติภาพเช่นกัน โดยอาจจัดตั้งเป็นกองกำลังผสมระหว่างสหประชาชาติกับองค์กรในภูมิภาคในลักษณะกองกำลังผสม (hybrid operations) ที่ผ่านมามีปฏิบัติการลักษณะนี้ 3 ภารกิจ คือ MICIVIH ในไฮติ (ปี 2536) UNMIK ในโคโซโว (ปี 2542) และ UNAMID ในดาร์ฟูร์ (2550 – ปัจจุบัน) ซึ่งจะเป็รูปแบบสำหรับปฏิบัติการอื่นๆ ในอนาคต

นอกจากนี้ ประเทศเจ้าบ้านที่เกิดความขัดแย้งจะต้องมีบทบาทรับผิดชอบกับการแก้ปัญหา เพื่อให้เกิดความรู้สึกเป็นเจ้าของ (ownership) ในกระบวนการสันติภาพ ทั้งนี้ ประสบการณ์ในอดีตสะท้อนให้เห็นว่า ปฏิบัติการสันติภาพใดๆ ที่ไม่ได้รับการสนับสนุนและความร่วมมือจากรัฐบาลเจ้าบ้าน ก็ยากที่จะประสบผลสำเร็จ ดังนั้น อาจกำหนดบทบาทความรับผิดชอบของประเทศเจ้าบ้านไว้ในข้อมติเพื่อให้เป็นพันธกรณีที่ชัดเจน

การบูรณาการบทบาทปฏิบัติการรักษาสันติภาพ (peacekeeping) และการเสริมสร้างสันติภาพ (peacebuilding) เป็นทิศทางใหม่ของปฏิบัติการรักษาสันติภาพ โดยเชื่อมโยงงานการรักษา

⁵ Lederer 2009 : 6

ความมั่นคงกับการพัฒนาไปด้วยกัน โดยในหลักการ ปฏิบัติการรักษาสันติภาพคือจุดเริ่มต้นของการเสริมสร้างสันติภาพ (Peacekeeping operations is an early stage of peacebuilding) แต่ในทางปฏิบัติ ยังมีความทับซ้อนและไม่ชัดเจนของอาณาเขตระหว่างสองภารกิจนี้ และในสถานการณ์ความเป็นจริง งานด้านการเสริมสร้างสันติภาพจะใช้ระยะเวลานานกว่าปฏิบัติการรักษาสันติภาพและคาบเกี่ยวกับงานด้านการพัฒนา ซึ่งในบางประเทศได้เริ่มงานพัฒนาดังแต่ก่อนการส่งกองกำลังรักษาสันติภาพเสียอีก⁶

3.2 พัฒนาการของการเข้าร่วมของไทยในปฏิบัติการรักษาสันติภาพของสหประชาชาติ

นับตั้งแต่สหประชาชาติได้จัดตั้งปฏิบัติการรักษาสันติภาพภารกิจแรกในปี 2491 ไทยได้จัดส่งกำลังพลทั้งทหารและตำรวจเข้าร่วมปฏิบัติการรักษาสันติภาพจำนวน 18 ภารกิจ โดยภารกิจแรกคือ การส่งทหารเข้าร่วมในกองบัญชาการสหประชาชาติในคาบสมุทรเกาหลี 2493 หลังจากนั้น กองทัพไทยได้เตรียมความพร้อมและจัดส่งกำลังพลเข้าร่วมภารกิจต่างๆ อย่างต่อเนื่อง ทั้งการส่งเป็นรายบุคคลและการส่งเป็นหน่วย ต่อมาในปี 2540 สำนักงานตำรวจแห่งชาติได้เริ่มจัดส่งเจ้าหน้าที่เข้าร่วมภารกิจเป็นครั้งแรกในปฏิบัติการสันติภาพในบอสเนีย – เฮอร์เซโกวีนา

ในระหว่างที่ผ่านมา ไทยเข้าร่วมปฏิบัติการรักษาสันติภาพหลายรูปแบบ อาทิ

- การส่งกองกำลังทหาร เพื่อปฏิบัติการด้านสันติภาพ อาทิ คาบสมุทรเกาหลี ติม

ตะวันออก กัมพูชา

- การส่งผู้สังเกตการณ์ทางการทหาร อาทิ เชียร์ราลีโอน บรูไน เนปาล ชูดาน
- การส่งผู้สังเกตการณ์เลือกตั้ง อาทิ นาบีเบีย แอฟริกาใต้ ฟิจิ

(รายละเอียดตามภาคผนวก ก)

การส่งกองกำลังเข้าร่วมปฏิบัติการรักษาสันติภาพสอดคล้องกับนโยบายต่างประเทศในการสนับสนุนบทบาทของสหประชาชาติด้านการรักษาสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ ประกอบกับเป็นการยกระดับบทบาทและเพิ่มพูนโอกาสของไทยในการส่งเสริมภาพลักษณ์สันติภาพและความมั่นคงในกรอบสหประชาชาติ นอกจากนี้ เป็นการพัฒนาความรู้ ความเชี่ยวชาญ และเสริมสร้างทักษะประสบการณ์ในมิติต่างประเทศให้แก่เจ้าหน้าที่ของไทย รวมทั้งสร้างโอกาสให้เจ้าหน้าที่ของไทยได้รับการพิจารณาดำรงตำแหน่งระดับสูงในฝ่ายปฏิบัติการรักษาสันติภาพของสหประชาชาติหรือในองค์กรอื่นๆ

3.2.1 กระบวนการพิจารณา

ในปัจจุบัน ยังไม่มีกฎระเบียบการพิจารณาเข้าร่วมภารกิจรักษาสันติภาพอย่างชัดเจน แต่แนวทางปฏิบัติที่ผ่านมา จะเสนอเรื่องให้คณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบ โดยมีขั้นตอน ดังนี้

⁶ ดูรายละเอียดในรายงาน Peacekeepers as Early Peacebuilders 2009

3.2.1.1 กรณีเป็นบุคคล สหประชาชาติส่งคำร้องขอการสนับสนุนกำลังพลเข้าร่วมในการกิจ ผ่านกระทรวงการต่างประเทศ มาขอความเห็นชอบจากกระทรวงกลาโหมและกองบัญชาการกองทัพไทยก่อนที่จะเสนอเรื่องให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาอนุมัติหลักการส่งกำลังพลดังกล่าว แล้วจึงตอบกลับสหประชาชาติ

3.2.1.2 กรณีเป็นหน่วย เมื่อสหประชาชาติส่งคำร้องขอการสนับสนุนกองกำลังเข้าร่วมการกิจ กระทรวงการต่างประเทศจะนำเรื่องเสนอคณะกรรมการประสานงานด้านการเข้าร่วมในปฏิบัติการรักษาสันติภาพของสหประชาชาติ ซึ่งมีอธิบดีกรมองค์การระหว่างประเทศเป็นประธาน ประกอบด้วยผู้แทนกรมภูมิภาคและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจาก กระทรวงกลาโหม กระทรวงมหาดไทย สำนักงานสภาพความมั่นคงแห่งชาติ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี และสำนักงานประมาณ เพื่อพิจารณาความเหมาะสมในการสนับสนุน หากที่ประชุมมีมติรับรอง กระทรวงการต่างประเทศจะนำเรื่องเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณา แล้วจึงตอบกลับสหประชาชาติ

3.2.2 ปัจจัยสำคัญในการพิจารณา

3.2.2.1 ด้านนโยบาย ทูกรัฐบาลของไทยมีนโยบายสนับสนุนและให้ความร่วมมือกับสหประชาชาติในการธำรงรักษาสันติภาพและความมั่นคงของโลกดังที่ปรากฏในคำนโยบายของเกือบทุกรัฐบาลที่ผ่านมา

3.2.2.2 ด้านกำลังพล กำลังพลของไทยมีความพร้อมในการเข้าร่วมปฏิบัติการรักษาสันติภาพ เนื่องจากบุคลากรไทยมีประสบการณ์ยาวนานและการฝึกอบรมอย่างต่อเนื่องและไทยเข้าร่วมในระบบกองกำลังเตรียมความพร้อมของสหประชาชาติ (UN Standby Arrangements System)

3.2.2.3 ด้านงบประมาณ หากเป็นปฏิบัติการภายใต้กรอบสหประชาชาติ ประเทศที่เข้าร่วมสามารถเบิกค่าใช้จ่ายจากสหประชาชาติ แต่เนื่องจากกระบวนการเบิกจ่ายของสหประชาชาติใช้ระยะเวลานาน ทำรัฐบาลต้องตรองจ่ายงบประมาณไปก่อน

นอกจากนี้ กองบัญชาการกองทัพไทยจัดตั้งศูนย์ปฏิบัติการเพื่อสันติภาพเมื่อเดือนตุลาคม 2549 เพื่อเป็นฝ่ายอำนวยการปฏิบัติการเพื่อสันติภาพ และเป็นศูนย์ฝึกปฏิบัติการเพื่อเตรียมความพร้อมของไทย

3.2.3 ปัญหาอุปสรรค

3.2.3.1 การพิจารณาคำขอ แต่เดิมปัญหาและอุปสรรคในการพิจารณาส่งกองกำลังรักษาสันติภาพของไทยตามคำขอของสหประชาชาติดำเนินการได้ค่อนข้างช้า ไม่ว่าจะเป็นการพิจารณาของส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง การอนุมัติของรัฐบาล การจัดเตรียมกำลังพลและความพร้อมของเจ้าหน้าที่/กองกำลัง แต่ในปัจจุบันกระทรวงการต่างประเทศได้ประสานงานกับหน่วยงานที่

เกี่ยวข้องอย่างใกล้ชิด โดยเฉพาะกับศูนย์ปฏิบัติการรักษาสันติภาพ ทำให้สามารถสรรหาบุคลากรตอบสนองต่อคำขอของสหประชาชาติได้ทันเวลา

3.2.3.2 แผน/นโยบาย ไทยยังไม่เคยกำหนดแผนระยะยาวหรือยุทธศาสตร์ร่วมกันระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ทำให้ยังไม่มีทิศทางการดำเนินงานร่วมกันอย่างมีบูรณาการ การดำเนินงานจึงมีลักษณะเป็นเชิงรับมากกว่าเชิงรุก กล่าวคือ กระบวนการพิจารณาการเข้าร่วมภารกิจจะมีลักษณะเป็นเฉพาะกรณีๆ ไป แล้วแต่ความพร้อมต่างๆ ในห้วงเวลานั้นๆ ประกอบกับความรับรู้และตัดสินใจทางการเมืองของคณะรัฐมนตรีในขณะนั้น ส่งผลให้ไทยไม่สามารถวางแผนการเข้าร่วมปฏิบัติการรักษาสันติภาพได้อย่างเป็นระบบ

3.2.3.3 เจตนารมณ์ทางการเมือง การขาดเจตนารมณ์ทางการเมืองอย่างชัดเจนในเวทีระหว่างประเทศว่า ไทยมีความพร้อมที่จะเข้าร่วมปฏิบัติการรักษาสันติภาพของสหประชาชาติหรือไม่ ส่งผลให้สหประชาชาติพิจารณาตอบรับชาติที่มีความพร้อมเชิงนโยบายมากกว่า ดังนั้นโอกาสการเข้าร่วมตั้งแต่ในช่วงก่อตั้งภารกิจของไทยจึงน้อยลง ส่งผลให้ไทยไม่ได้รับการคัดเลือกและ/หรือไม่สามารถเลือกจำนวนและชนิดของกองกำลังหรือสถานที่ปฏิบัติการได้ก่อน

3.2.3.4 ด้านงบประมาณ ในการพิจารณาส่งกำลังพลเข้าร่วมปฏิบัติการรักษาสันติภาพของสหประชาชาติ โดยหากเป็นการส่งบุคลากรจำนวนน้อยไปร่วมภารกิจสหประชาชาติอาจจะสามารถออกเงินให้ทั้งหมดทันที แต่หากส่งเจ้าหน้าที่ /กองกำลังเข้าร่วมเป็นจำนวนมาก สหประชาชาติจะรับผิดชอบงบประมาณทั้งหมดของกำลังพล โดยจะจ่ายคืนให้ในภายหลัง แต่บางครั้งต้องใช้เวลาติดตามนานหลายปี

โดยสรุป ปฏิบัติการรักษาสันติภาพของสหประชาชาติในระยะกว่า 60 ปีที่ผ่านมา ได้ผ่านบทเรียนและปรับตัว จนกระทั่งในปัจจุบันเป็นกลไกที่ได้รับความเชื่อถือในการธำรงรักษาสันติภาพและขยายตัวอย่างรวดเร็ว ไทยได้เข้าร่วมปฏิบัติการรักษาสันติภาพมานาน แต่บทบาทที่ผ่านมายังจำกัดเฉพาะด้าน และในปัจจุบันมีจำนวนไม่มากนัก แต่ก็ยังมีช่องทางที่จะขยายบทบาทอีกมาก ซึ่งการเข้าร่วมภารกิจ UNAMID ก็จะเป็นบทพิสูจน์ถึงความสามารถและศักยภาพของกองทัพไทยอีกครั้งหนึ่ง

บทที่ 4

การส่งกองพันทหารราบไทยเข้าร่วมภารกิจ UNAMID

4.1 การจัดตั้งภารกิจปฏิบัติการรักษาสันติภาพในดาร์ฟูร์

4.1.1 ความเป็นมาของปัญหาความขัดแย้งในดาร์ฟูร์

ดาร์ฟูร์เป็นดินแดนทางภาคตะวันตกของซูดาน มีพื้นที่เกือบ 5 แสนตารางกิโลเมตร ขนาดใกล้เคียงประเทศไทย ถูกผนวกรวมเข้ากับซูดานเมื่อปี 2459 จำนวนประชากรประมาณ 6-9 ล้านคน คนพื้นเมืองในดาร์ฟูร์เป็นชาวแอฟริกันผิวดำ นับถือศาสนาอิสลามเช่นเดียวกับชาวอาหรับที่อาศัยอยู่ภาคเหนือของประเทศอันเป็นที่ตั้งของศูนย์กลางการปกครอง ความขัดแย้งระหว่างรัฐบาลกับกลุ่มต่อต้านในดินแดนดาร์ฟูร์ ซึ่งเริ่มขึ้นเมื่อปี 2546 จึงมิได้มาจากศาสนา หากแต่เป็นความขัดแย้งที่มีรากฐานมาจากความแตกต่างทางเชื้อชาติ รวมทั้ง ความไม่เท่าเทียมกันในการพัฒนา และการแบ่งปันทรัพยากร

ต่อมารัฐบาลซูดานสามารถบรรลุข้อตกลงหยุดยิงกับกลุ่มต่อต้าน Justice and Equality Movement (JEM) และ Sudan Liberation Movement และได้ลงนามในความตกลงสันติภาพเมื่อวันที่ 8 เมษายน 2547 หลังจากนั้น สหภาพแอฟริกา (Africa Union - AU) ได้จัดตั้งภารกิจสหภาพแอฟริกาในซูดาน (African Union Mission in Sudan - AMIS) เพื่อดำเนินการสังเกตการณ์ทางทหาร การปฏิบัติตามความตกลงหยุดยิงดังกล่าว

อย่างไรก็ตาม สันติภาพก็ยังไม่เกิดขึ้นอย่างแท้จริงในดาร์ฟูร์ ปัญหาหลักในการเจรจาสันติภาพดาร์ฟูร์คือ กลุ่มต่อต้านรัฐบาลแบ่งเป็นกลุ่มย่อยต่าง ๆ จำนวนเกือบ 10 กลุ่ม ซึ่งมาจากชนเผ่าต่าง ๆ ที่แตกต่างกัน หรือมีเช่นนั้นก็แตกแยกออกจากกลุ่มใหญ่เป็นกลุ่มเล็กกลุ่มน้อยตามชนเผ่าของตน จึงไม่มีนโยบายหรือท่าทีที่เป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน ยิ่งไปกว่านั้น ในบรรดากลุ่มเล็กกลุ่มน้อยเหล่านี้ ยังไม่ปรากฏมีผู้นำที่มีบารมีมากพอที่จะรวบรวมท่าทีของกลุ่มต่าง ๆ ให้มีพลังพอที่จะเข้าไปเจรจาดำเนินการกับรัฐบาลซูดาน ทั้งนี้ ประเมินว่านับแต่เกิดปัญหาดาร์ฟูร์ขึ้นมาเมื่อต้นปี 2546 มีผู้เสียชีวิตแล้วถึง 300,000 คน โดยส่วนมากเกิดจากการขาดอาหารและการเจ็บป่วย และอีกกว่า 2.7 ล้านคนที่พลัดที่อยู่อาศัย

4.1.2 การจัดตั้งภารกิจ UNAMID

ภารกิจรักษาสันติภาพผสมระหว่างสหภาพแอฟริกาและสหประชาชาติในดาร์ฟูร์ (African Union/United Nations Hybrid Operation in Darfur: UNAMID) จัดตั้งโดยข้อมติคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติที่ 1769 (ค.ศ. 2007) เมื่อวันที่ 31 กรกฎาคม 2550 โดยมีวาระการปฏิบัติหน้าที่ในขั้นต้น 1 ปี เริ่มต้นภายใน 31 ธันวาคม 2550 ซึ่งต่อมาเมื่อวันที่ 31 กรกฎาคม 2551 คณะ-

มนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติได้รับรองข้อมติที่ 1828 (ค.ศ. 2008) ขยายระยะเวลาภารกิจ UNAMID ต่อไปอีก 1 ปี จนถึงวันที่ 31 กรกฎาคม 2552 และมีแนวโน้มที่จะขยายต่อไปอีก

เหตุผลสำคัญของการจัดตั้ง UNAMID ในรูปแบบกองกำลังผสม คือ AMIS ไม่สามารถดำเนินการต่อไปได้ เนื่องจากปัญหางบประมาณ และรัฐบาลชุดานปฏิเสศที่จะรับ กองกำลังของ สหประชาชาติ ขณะที่ชาติตะวันตกปฏิเสธที่จะอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของปรเทศอื่นที่มีใช้ สหประชาชาติ ดังนั้น การจัดตั้ง UNAMID จึงเป็นทางออก โดยการตัดสินใจในระดับปฏิบัตินั้นต้อง จัดตั้งคณะกรรมการสามฝ่ายขึ้นมา (tri-partite committee) และมีผู้แทนร่วม UN-AU (Joint AU-UN representative) รับผิดชอบระดับนโยบาย

ตามข้อมติดังกล่าว ภารกิจ UNAMID จะมีกองกำลังประกอบด้วยเจ้าหน้าที่ทหารไม่เกิน 19,555 นาย และเจ้าหน้าที่ตำรวจไม่เกิน 3,772 นาย และกองกำลังตำรวจไม่เกิน 19 หน่วย ๆ ละไม่เกิน 140 นาย (รวมฝ่ายพลเรือนไม่เกิน 6,432 นาย) หน่วยงานหลักที่รับผิดชอบในการจัดตั้งภารกิจ ดังกล่าวคือ ฝ่ายปฏิบัติการรักษาสันติภาพ (Department of Peacekeeping Operations - DPKO)

สหประชาชาติได้ขอรับการสนับสนุนด้านกองกำลังจากรัฐสมาชิกโดยขณะนี้ ได้รับกสนับสนุนด้านทหารและตำรวจจากประเทศต่างๆ จำนวน 55 ประเทศ เช่น บังกลาเทศ จีน อียิปต์ เอธิโอเปีย แคมเบีย กานา อินโดนีเซีย มาเลเซีย เนปาล ไนจีเรีย ปากีสถาน รวันดา แอฟริกาใต้ รวมทั้งไทย

การวางกองกำลังของสหประชาชาติประสบปัญหาล่าช้า เนื่องจากในช่วงแรกของการจัดตั้ง UNAMID รัฐบาลชุดานมีความประสงค์ให้กองกำลัง UNAMID ประกอบด้วยกำลังหลักจากประเทศ ในภูมิภาคแอฟริกาก่อน (African Character) เพราะชุดานถือว่าได้มีส่วนร่วมรักษาสันติภาพในคาร์ฟูร์ร่วมกับสหภาพแอฟริมาก่อนหน้าที่สหประชาชาติจะเข้ามาให้การสนับสนุน อดกล่งสันติภาพคาร์ฟูร์ รวมทั้ง ตามข้อมติคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติที่ 1769 (ค.ศ. 2007) จัดตั้ง UNAMID ที่ระบุเกี่ยวกับ African character ของ UNAMID รัฐบาลชุดานจึงทอเวลาในการตอบรับกองกำลังนอกภูมิภาคแอฟริกา จนกระทั่ง ประเทศตะวันตกบางประเทศ เช่น นอร์เวย์ และสวีเดน ได้ขอถอนตัว หลังจากทีรอกการตอบรับจากรัฐบาลชุดานมาระยะหนึ่ง สถานะในช่วงสิ้นปี 2551 สหประชาชาติสามารถวางกำลังในภารกิจ UNAMID เพียงร้อยละ 60 ประกอบด้วย

1) เจ้าหน้าที่ทหาร (military personnel) จำนวน 12,374 คน จากยอดอนุมัติ 19,555 คน คิดเป็นร้อยละ 63

2) เจ้าหน้าที่ตำรวจ (police advisers) จำนวน 2,111 คน จากยอดอนุมัติ 3,772 คน คิดเป็นร้อยละ 56

3) กำลังหน่วยตำรวจ (Formed Police Unit) จำนวน 710 คน จากยอดอนุมัติ 2,660 คน คิดเป็นร้อยละ 27

4) เจ้าหน้าที่พลเรือน (civilian staff) จำนวน 2,962 คน จากยอดอนุมัติ 5,588 คน คิดเป็นร้อยละ 53

โดยที่กองกำลังดังกล่าวยังไม่เพียงพอที่จะดูแลความปลอดภัยให้แก่ประชาชนในพื้นที่ได้อย่างทั่วถึง และต่ำกว่าที่สหประชาชาติและประชาคมระหว่างประเทศคาดหวัง¹ ดังนั้นสหประชาชาติจึงได้ขอรับการสนับสนุนกองพันทหารราบเพิ่มเติมอีก 3 ประเทศ (ไนจีเรีย รวันดา และแอฟริกาใต้) ทำให้มีกองพันทหารราบที่เข้าวางกำลังในการกิจ UNAMID แล้ว จำนวน 6 ประเทศ 13 กองพัน (ไนจีเรีย 4 กองพัน รวันดา 4 กองพัน แอฟริกาใต้ 1 กองพัน เซเนกัล 1 กองพัน เอธิโอเปีย 2 กองพัน และอียิปต์ 1 กองพัน)

4.1.3 พัฒนาการของสถานการณ์ในคาร์ฟูร์

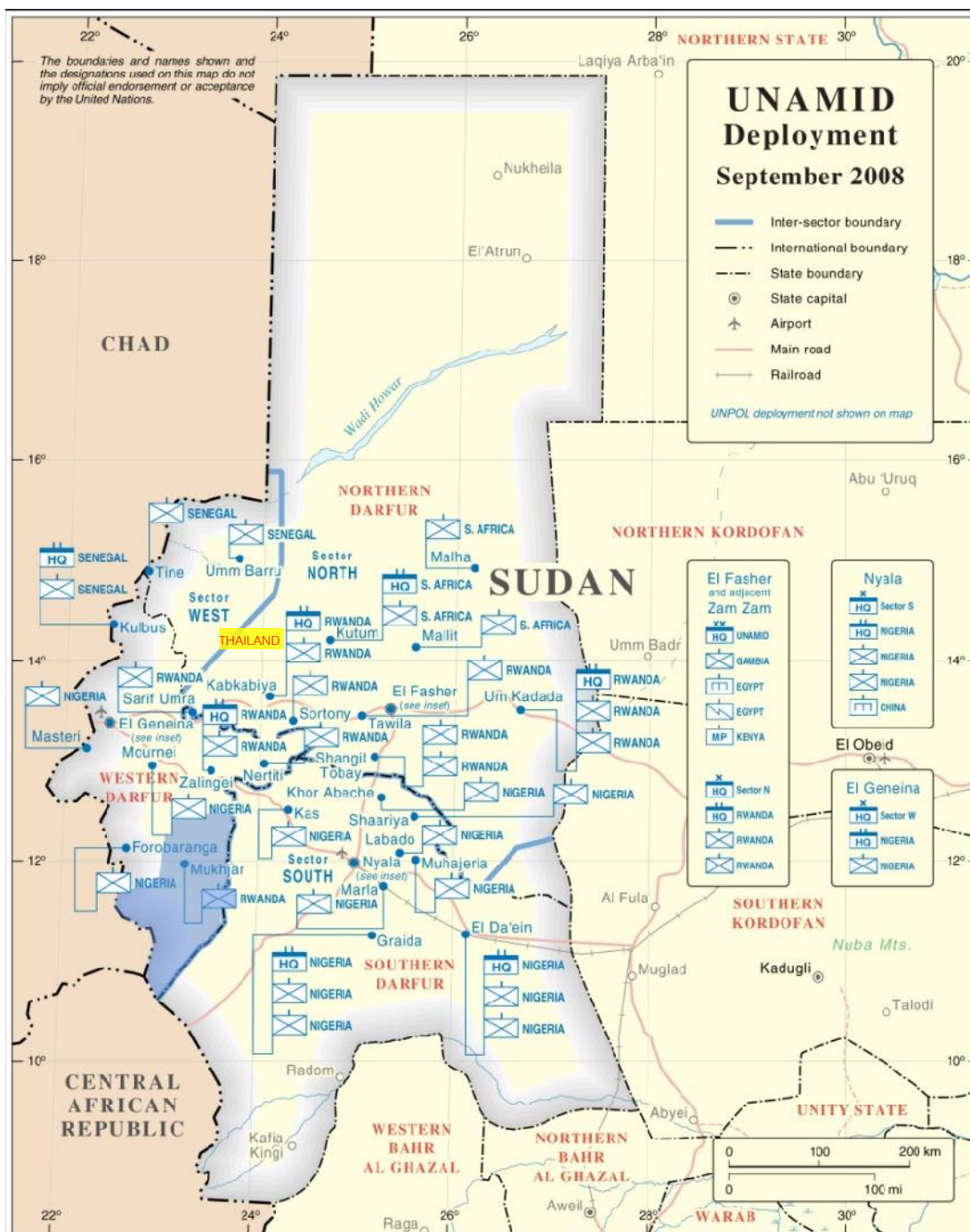
ความพยายามเจรจาสันติภาพดำเนินอย่างต่อเนื่อง โดยหลังจากที่ความพยายามของลิเบียในการจัดการเจรจาสันติภาพที่เมือง Sirte ในลิเบีย เมื่อเดือนตุลาคม 2550 ประสบความล้มเหลว สหภาพแอฟริกาและสันนิบาตอาหรับโดยมีกาตาร์เป็นผู้ประสานงานหลักได้เป็นตัวแทนจัดการเจรจาสันติภาพขึ้นอีกครั้ง ความพยายามในครั้งนี้นาย Djibril Bassole ผู้ไกล่เกลี่ยร่วม AU-UN (AU-UN Joint Chief Mediator) มีบทบาทสำคัญในการประสานและหารือกับประเทศต่าง ๆ ในภูมิภาคที่เกี่ยวข้องรวมทั้งลิเบีย และได้รับความร่วมมือจาก The Sudan People's Liberation Movement (SPLM) ซึ่งเป็นฝ่ายซูดานใต้ และอยู่ในฐานะเป็นตัวกลางระหว่างรัฐบาลซูดานกับฝ่ายต่าง ๆ ได้ โดยได้พยายามเดินทางเข้าหารือกับทั้งซาดและ JEM เพื่อสร้างความเข้าใจและโน้มน้าวให้ฝ่ายต่าง ๆ ให้การสนับสนุนกระบวนการเจรจาสันติภาพครั้งใหม่ที่จะเกิดขึ้นต่อไป

ในช่วงแรกที่กองกำลัง UNAMID ปฏิบัติหน้าที่ในคาร์ฟูร์อย่างเป็นทางการเมื่อวันที่ 1 มกราคม 2551 สถานการณ์การสู้รบในคาร์ฟูร์มิได้ดีขึ้นกว่าที่ผ่านมา การโจมตีกลุ่มต่าง ๆ เกิดขึ้นเป็นระยะสะท้อนให้เห็นว่ากองกำลัง UNAMID ซึ่งมีภารกิจในการปกป้องชีวิตของประชาชนและเจ้าหน้าที่ด้านมนุษยธรรมในคาร์ฟูร์ยังไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างเต็มที่ ดังนี้

1) การโจมตีและปล้นทรัพย์สินขององค์การให้ความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรม ตั้งแต่ต้นปี 2551 มียานพาหนะที่ปฏิบัติหน้าที่ด้านการให้ความช่วยเหลือเพื่อมนุษยธรรมอย่างน้อยจำนวน 208 คันถูกจี้ชิง เจ้าหน้าที่ด้านการให้ความช่วยเหลือเพื่อมนุษยธรรมจำนวน 155 คน และคนขับรถของ World Food Programme จำนวน 43 คน ถูกลักพาตัว (สถานะวันที่ 17 ตุลาคม 2551)

2) การโจมตีและปล้นทรัพย์สินของ UNAMID ซึ่งเกิดขึ้นเป็นระยะ การโจมตีครั้งใหญ่ที่สุดเกิดขึ้น เมื่อวันที่ 8 กรกฎาคม 2551 ซึ่งกองกำลัง UNAMID จำนวน 73 คน ถูกกองกำลังไม่ทราบแน่ชัดจำนวนประมาณ 200 คนเข้าโจมตีระหว่างการลาดตระเวน ส่งผลให้ทหาร UNAMID เสียชีวิต 7 นายและบาดเจ็บ 22 นาย

แผนภาพที่ 3 : การวางกองกำลังของภารกิจ UNAMID



3) การเข้าโจมตีค่ายผู้พลัดถิ่นภายในประเทศ (Internally Displaced Persons: IDPs) โดยกองกำลังที่ไม่สามารถระบุได้ ซึ่งเกิดขึ้นบ่อยครั้ง โดยเฉพาะตั้งแต่ช่วงกลางปี 2551 เป็นต้นมา

4) การปะทะกันระหว่างกองกำลังติดอาวุธ (โดยเฉพาะกลุ่ม JEM : Justice and Equality Movement) กับกองกำลังของรัฐบาล การปะทะครั้งใหญ่ที่สุดเกิดขึ้นเมื่อวันที่ 8 กุมภาพันธ์ 2551 โดยกองกำลังของรัฐบาลได้ทำการโจมตีครั้งใหญ่ในเมือง Sirba เมือง Suleia และเมือง Abu Surouj ซึ่งอยู่ทางเหนือของเมือง El-Geneina ติดกับชายแดนชาด เพื่อยึดเมืองคืนจากฝ่ายต่อต้านที่ได้เข้ายึดครองมาตั้งแต่เดือนธันวาคม 2550 การโจมตีครั้งนี้ส่งผลให้มีผู้เสียชีวิตประมาณ 300 คน และมีผู้หนีภัยสงครามหลบหนีเข้าไปในชาดอีกประมาณ 12,000-14,000 คน

5) เมื่อวันที่ 14 กรกฎาคม 2551 นาย Luis Moreno-Ocampo หัวหน้าอัยการศาลอาญาระหว่างประเทศได้ยื่นคำขอต่อศาลอาญาระหว่างประเทศ ออกหมายจับนาย Al Bashir ประธานาธิบดีซูดาน ในข้อกล่าวหาต่าง ๆ 10 ข้อหา ส่งผลให้หลายฝ่ายมีความกังวลต่อสถานะความปลอดภัยของกองกำลัง UNAMID และ United Nations Mission in Sudan (UNMIS) ในช่วงกลางเดือนกรกฎาคมสหประชาชาติจึงสั่งการให้ภารกิจ UNAMID เตรียมพร้อมรับสถานการณ์ในระดับ 4 (Emergency) ซึ่งเป็นระดับสูงสุด และระดับ 3 สำหรับภารกิจรักษาสันติภาพในซูดาน (UNMIS) และมีการเตรียมแผนสำหรับการเคลื่อนย้าย (relocation plan) เจ้าหน้าที่ออกจากพื้นที่ปฏิบัติการตามความจำเป็น ประธานาธิบดีซูดานถูกฟ้องร้องโดยอัยการของศาลอาญาระหว่างประเทศ

6) อย่างไรก็ตาม ตั้งแต่วันที่ 22 กรกฎาคม 2551 เป็นต้นมา สถานการณ์ในคาร์ฟูร์ได้คลี่คลายไปในทางที่ดีขึ้น สหประชาชาติจึงได้อนุมัติให้การ UNAMID ปรับระดับการเตรียมพร้อมจากระดับสูงสุดเป็นปกติ และปฏิบัติงานต่อไปตามปกติ

7) ต่อมาเมื่อวันที่ 4 มีนาคม 2552 ศาลอาญาระหว่างประเทศ (International Criminal Court: ICC) ได้ออกหมายจับประธานาธิบดีซูดาน จำนวน 7 ข้อหา ได้แก่ อาชญากรรมสงคราม (war crimes) 2 ข้อหา และอาชญากรรมต่อมนุษยชาติ (crimes against humanity) 5 ข้อหา โดยถอนข้อหาอาชญากรรมอันเป็นการทำลายล้างเผ่าพันธุ์ (genocide) จำนวน 3 ข้อหาออกไป การออกหมายจับดังกล่าว ทำให้ประชาคมระหว่างประเทศเกรงว่าประธานาธิบดีซูดานอาจไม่ให้ความร่วมมือดังที่ผ่านมา รวมทั้ง อาจกระทบต่อการปฏิบัติงานของกองกำลังของสหประชาชาติในซูดาน ในการนี้ เลขาธิการสหประชาชาติได้ขอให้รัฐบาลซูดานร่วมมือกับองค์การระหว่างประเทศต่างๆ ต่อไป

4.2 การพิจารณาของไทยเข้าร่วมภารกิจ UNAMID

ไทยได้แสดงเจตน์จำนงเข้าไปมีส่วนร่วมในความพยายามแก้ไขปัญหาคาร์ฟูร์ ในฐานะส่วนหนึ่งของภารกิจ UNAMID โดยจะส่งกองกำลังทหารราบจำนวน 1 กองพันทหารราบ (800 นาย) ร่วมกับกองกำลังทหารและตำรวจ รวมทั้งพลเรือนจากประเทศอื่นๆ

4.2.1 ปัจจัยการพิจารณาของไทย

4.2.1.1 ปัจจัยภายในประเทศ

1) ผลกระทบต่อความมั่นคงภายในของไทย การส่งกองกำลังไทยเข้าร่วมในการกิจ UNAMID อาจต้องมีการพิจารณาภาพรวมความมั่นคงภายในประเทศของไทยเนื่องจากไทยยังประสบปัญหาด้านความมั่นคงในบริเวณชายแดนไทย-กัมพูชา นอกจากนี้ หากเกิดความสูญเสียอาจส่งผลกระทบต่อความมั่นคงทางการเมืองมากกว่าทางทหาร

2) ผลกระทบต่อสถานการณ์ภาคใต้ การส่งกองกำลังอาจถือได้ว่าเป็นการให้ความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมกับชาวชูดานที่ส่วนมากเป็นชาวมุสลิม ดังนั้น จึงเป็นการส่งภาพลักษณ์ในเชิงบวกต่อของไทยในสถานการณ์ชายแดนภาคใต้

3) ความพร้อมทางทหาร กองทัพไทยมีนโยบายสนับสนุนปฏิบัติการรักษาสันติภาพของสหประชาชาติ และตั้งแต่ปี 2541 กองทัพไทยได้จัดทำความตกลงกับสหประชาชาติว่าด้วยระบบกำลังเตรียมพร้อม (UN Standby Arrangement System – UN-SAS) ในการสนับสนุนปฏิบัติการเพื่อสันติภาพเมื่อสหประชาชาติร้องขอ นอกจากนี้ ยังได้จัดตั้งศูนย์ปฏิบัติการเพื่อสันติภาพเป็นหน่วยงานถาวรภายใต้กองบัญชาการกองทัพไทย

4) ความพร้อมทางงบประมาณ ค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการดำเนินการเข้าร่วมปฏิบัติการรักษาสันติภาพในชั้นต้นรัฐบาลไทยต้องสำรองค่าใช้จ่ายสำหรับเตรียมการและสหประชาชาติจะจ่ายเงินคืนให้ในภายหลัง ดังนั้น จึงไม่เป็นภาระในเชิงงบประมาณของประเทศ

4.2.1.2 ปัจจัยภายนอกประเทศ

1) สถานการณ์ความปลอดภัยในคาร์ฟูร์ เนื่องจากสถานการณ์ในพื้นที่คาร์ฟูร์ในภาพรวมยังคงเปราะบางและมีการสู้รบระหว่างกลุ่มกบฏและกองกำลังทหารของรัฐบาลอย่างต่อเนื่อง การส่งกองกำลังเจ้าหน้าที่เข้าร่วมในพื้นที่ที่มีความเสี่ยงต่อการสูญเสียทั้งในด้านกำลังพลและยุทธโศภรณ์ อย่างไรก็ตาม จากการประเมินสถานการณ์อย่างใกล้ชิด เห็นว่ายังไม่มีความรุนแรงจนเป็นอุปสรรคต่อการปฏิบัติงานของสหประชาชาติ แต่ รัฐบาลชูดานยังต้องการให้สหประชาชาติปฏิบัติการกิจในชูดานต่อไป ทั้งนี้ จากสถิติที่ผ่านมา มีเจ้าหน้าที่ปฏิบัติการรักษาสันติภาพเสียชีวิต 15 คน จากจำนวนทั้งหมดในปัจจุบันประมาณ 15,000 คน นอกจากนี้ หากพิจารณาถึงสถานการณ์ในพื้นที่รับผิดชอบกองพันทหารราบของไทยที่จะตั้งอยู่ทางตอนใต้สุดของพื้นที่คาร์ฟูร์ตะวันตกนั้น ค่อนข้างสงบกว่าพื้นที่อื่น เนื่องจากชนกลุ่มน้อยในพื้นที่ดังกล่าวไม่มีการรวมตัวกันจัดตั้งกองกำลังติดอาวุธเพื่อต่อต้านรัฐบาลชูดาน ทำให้ไม่มีการปะทะด้วยอาวุธอย่างร้ายแรง

2) ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลชูดานและสหประชาชาติ ถึงแม้รัฐบาลชูดานจะต้องการจำกัดบทบาทของสหประชาชาติ และให้ความสำคัญแก่สหภาพแอฟริกามากกว่า แต่ใน

ระยะแรกรัฐบาลชุดนั้นก็ให้ความร่วมมือแก่ภารกิจ UNAMID เป็นอย่างดี โดยจัดสรรพื้นที่สำหรับการก่อสร้างค่ายที่พักให้ครบแล้ว แต่ยังคงประสบปัญหาเกี่ยวกับการปรับปรุงสนามบินและรางรถไฟและการขาดแคลนวัสดุก่อสร้าง ซึ่งส่งผลให้เกิดปัญหาที่พักอาศัยของเจ้าหน้าที่ไม่เพียงพอและความล่าช้าในการเข้าวางยุทธโศปกรณ์

อย่างไรก็ดี การที่ศาลอาญาระหว่างประเทศออกหมายจับประธานาธิบดี ชุดาน ส่งผลให้รัฐบาลชุดานแสดงความไม่พอใจ โดยชะลอการตรวจลงตราแก่เจ้าหน้าที่สหประชาชาติ และสั่งขบองค์กรความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมเอกชน จำนวน 13 องค์กรออกนอกประเทศ ทำให้ประชาชนในพื้นที่ดาร์ฟูร์ประสบกับความยากลำบากเพิ่มขึ้น อย่างไรก็ตาม เชื่อว่ารัฐบาลชุดานยังมีความจำเป็นต้องการให้กองกำลังของสหประชาชาติคงอยู่ในดาร์ฟูร์ต่อไป

3) ความสัมพันธ์ระหว่างไทยและชุดาน ไทยมีความสัมพันธ์ที่ราบรื่นกับชุดาน มูลค่าการค้ายังค่อนข้างน้อยเพียงประมาณ 92 ล้านดอลลาร์ โดยที่ไทยเป็นฝ่ายส่งออกกว่า 88 ล้านดอลลาร์ ทั้งที่ชุดานเป็นประเทศที่มีศักยภาพทางเศรษฐกิจสูง มีวัตถุดิบคือน้ำมันที่ประเทศไทยต้องการ มีการลงทุนจากต่างประเทศเพิ่มสูงขึ้น เนื่องจากอยู่ในช่วงการฟื้นฟูทางเศรษฐกิจ หลังจากภาวะสงครามกลางเมือง ดังนั้น ชุดานเปิดรับนักลงทุนและหุ้นส่วนทางเศรษฐกิจต่างประเทศ โดยเฉพาะด้านสาธารณูปโภค การโรงแรม ธุรกิจการพลังงานและธุรกิจที่เกี่ยวข้องกับปิโตรเคมี ปัจจุบันนักลงทุนส่วนใหญ่เป็นชาวเอเชียโดยเฉพาะจีน และตะวันออกกลาง ส่วนการประกอบธุรกิจของไทยยังอยู่ในระยะเริ่มต้น โดยมีบริษัท ก.โก๋ ซึ่งเป็นบริษัทในเครือของบริษัทผลิตไฟฟ้า จำกัด (มหาชน) เป็นธุรกิจรายใหญ่ที่เข้าไปทำธุรกิจกับชุดาน

4) การยกระดับบทบาทไทยในสหประชาชาติ หากไทยได้รับคัดเลือกให้เข้าร่วมในภารกิจจะเป็นการแสดงศักยภาพของกองทัพไทย ซึ่งจะเป็นการยกระดับภาพลักษณ์และฟื้นฟูความน่าเชื่อถือของไทยในเวทีโลกทั้งนี้ สหประชาชาติให้ความสำคัญกับภารกิจ UNAMID อย่างมาก เนื่องจากเป็นภารกิจขนาดใหญ่และซับซ้อนมากที่สุดเท่าที่สหประชาชาติเคยจัดตั้งปฏิบัติการรักษาสันติภาพ นอกจากนี้ กองพันทหารราบไทยเป็นกองพันทหารราบเพียงกองพันเดียวที่ไม่ใช่กองพันจากประเทศในทวีปแอฟริกา ดังนั้น กองพันทหารราบไทยจึงเป็นตัวแปรที่สำคัญของสหประชาชาติที่แสดงให้เห็นว่าภารกิจ UNAMID มีลักษณะเป็นกองกำลังนานาชาติ (international force) ไม่ใช่กองกำลังภูมิภาค (regional force)

4.2.2 กระบวนการตัดสินใจของไทย

4.2.2.1 การพิจารณาเข้าร่วมภารกิจในช่วงแรก (กรกฎาคม 2550-กันยายน 2551)

คณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติรับรองข้อมติที่ 1769 (ค.ศ. 2007) อย่างเป็นเอกฉันท์เมื่อวันที่ 31 กรกฎาคม 2550 จัดตั้ง UNAMID และเชิญชวนให้ประเทศสมาชิกสหประชาชาติร่วมสนับสนุนส่งกองกำลัง โดยให้แสดงเจตจำนงภายในวันที่ 15 สิงหาคม 2550

กระทรวงการต่างประเทศและศูนย์ปฏิบัติการเพื่อสันติภาพได้ติดตามความคืบหน้าและประสานงานกับสหประชาชาติอย่างใกล้ชิด และได้ยืนยันความพร้อมการสนับสนุนกองกำลังของไทย โดยประสานให้เอกอัครราชทูตผู้แทนถาวรไทยประจำสหประชาชาติ ณ นครนิวยอร์กแสดงเจตจำนงในเบื้องต้นต่อฝ่ายปฏิบัติการรักษาสันติภาพสหประชาชาติว่า ไทยมีความสนใจและพร้อมสนับสนุนกองพันทหารราบ 1 กองพัน

นอกจากนี้ เอกอัครราชทูตผู้แทนถาวรไทยประจำสหประชาชาติ ณ นครนิวยอร์กก็ได้กราบเรียนนายกรัฐมนตรี (พล.อ. สุรยุทธ์ จุลานนท์) ซึ่งกำลังอยู่ระหว่างร่วมประชุมสมัชชาสหประชาชาติ สมัยสามัญ สมัยที่ 62 ณ นครนิวยอร์ก โดยเฉพาะการเตรียมการ ำหนด ซึ่งนายกรัฐมนตรีรับทราบและจะพิจารณาในที่ประชุมคณะรัฐมนตรีต่อไป

ต่อมา กระทรวงการต่างประเทศได้จัดการประชุมคณะกรรมการประสานงานด้านการเข้าร่วมในการปฏิบัติการรักษาสันติภาพของสหประชาชาติ เมื่อวันที่ 27 กันยายน 2550 ที่ประชุมได้พิจารณาอย่างรอบคอบเกี่ยวกับความเหมาะสมของไทยในการเข้าร่วมภารกิจ UNAMID ในประเด็นสำคัญ ดังนี้

1) ผลประโยชน์จากการเข้าร่วม UNAMID ที่ประชุมเห็นว่า ผลประโยชน์ประการแรกคือ ทหารไทยจะได้เพิ่มพูนประสบการณ์ในการปฏิบัติการ เป็นประโยชน์ต่อการป้องกันประเทศในอนาคต โดยรวมเจ้าหน้าที่ทหารทั้งหมดที่จะได้รับการฝึกฝนเพิ่มขึ้นกว่า 3,200 นาย จาก 4 ผลัด ผลัดละ 800 นาย นอกจากนี้ ทหารไทยทุกนายจะได้รับค่าตอบแทนจากสหประชาชาติ

ประการที่สอง การเข้าร่วมปฏิบัติการรักษาสันติภาพช่วยเพิ่มบทบาทของไทยในเวทีการทูตพหุภาคี และกองทัพไทยซึ่งมีประสบการณ์ด้านการรักษาสันติภาพมากพอสมควรจะได้มีโอกาสแสดงความสามารถให้เป็นที่ยอมรับต่อประชาคมโลกอีกครั้ง อันจะเป็นการภาพลักษณ์ที่ดีต่อประชาคมโลก

ประการที่สาม เป็นการเปิดตลาดสร้างโอกาสกระชับความสัมพันธ์กับประเทศในแอฟริกาโดยเฉพาะอย่างยิ่งกับซูดาน

2) ความปลอดภัยของกองกำลังไทย ลักษณะการปฏิบัติการของทหารไทยเป็นการเสริมสร้างสันติภาพ สร้างบรรยากาศที่ปลอดภัย และการเข้าไปพิทักษ์พื้นที่เพื่อสร้างเสถียรภาพให้มากที่สุดเพื่อให้เจ้าหน้าที่อื่นๆ สามารถเข้าไปดำเนินการในช่วงการฟื้นฟูได้ มิใช่การเข้าไปสู้รบ จึงมีอันตรายน้อยกว่ามาก ส่วนในเรื่องของสุขภาพ สหประชาชาติได้กำหนดให้ผู้ร่วมการปฏิบัติการทุกคนฉีดวัคซีนป้องกันโรคไข้เหลือง (yellow fever) ไว้แล้ว และการให้การรักษายาบาลจะมีโรงพยาบาลระดับ 1 ตั้งอยู่ในค่ายทหาร โรงพยาบาลระดับ 2 ตั้งอยู่ที่กองบัญชาการ และในกรณีฉุกเฉินก็มีแผนขนส่งผู้ป่วยไปยังโรงพยาบาลระดับ 3 ณ กรุงไนโรบี ประเทศเคนยา

3) งบประมาณและการทรองค่าใช้จ่าย การเข้าร่วมภารกิจนี้ สหประชาชาติจะเป็นผู้รับผิดชอบค่าใช้จ่ายในปฏิบัติการ แต่รัฐบาลไทยต้องสำรองจ่ายก่อน และจะได้รับการทยอยคืนจากสหประชาชาติเป็นงวดๆ ตามผลัด คาดว่างบประมาณที่จะต้องทรองจ่ายทั้งหมดประมาณ 1,300 ล้านบาท สำหรับการปฏิบัติการทั้งหมด 4 ผลัด ผลัดละ 6 เดือน รวม 2 ปี เฉลี่ยผลัดละ 350 ล้านบาท โดยที่สหประชาชาติจะคืนค่าใช้จ่ายทั้งหมด จึงไม่น่าจะเป็นภาระงบประมาณแก่รัฐบาลไทย

4) การจัดทำ MOU ระหว่างรัฐบาลไทยและสหประชาชาติ การจัดทำ MOU ระหว่างรัฐบาลไทยและสหประชาชาติในเรื่องนี้ จะต้องผ่านความเห็นชอบคณะรัฐมนตรี เพราะเป็นการกระทำในนามรัฐบาลไทยและมีผลผูกพันต่อรัฐ

ที่ประชุมมีมติเห็นชอบให้เสนอคณะรัฐมนตรีให้พิจารณาการเข้าร่วมการปฏิบัติการของเจ้าหน้าที่ทหารไทยในภารกิจ UNAMID จากนั้น กระทรวงการต่างประเทศได้เสนอเรื่องให้คณะรัฐมนตรีพิจารณา ซึ่งสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีขอทราบข้อมูลเพิ่มเติมว่าการส่งกองพันทหารราบไปปฏิบัติการ UNAMID มีประเด็นเกี่ยวข้องที่จะต้องดำเนินการตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยมาตรา 190 หรือไม่ ซึ่งกระทรวงการต่างประเทศชี้แจงว่า ตามขั้นตอนการส่งกองกำลังของไทยเข้าร่วมภารกิจ UNAMID จะจัดทำบันทึกความเข้าใจระหว่างรัฐบาลไทยและสหประชาชาติ ซึ่งเป็นเอกสารมาตรฐานตามปกติของสหประชาชาติในการที่รัฐสมาชิกจะส่งกองกำลังเข้าร่วม ในภารกิจรักษาสันติภาพของสหประชาชาติ มีสาระกำหนดแนวทางการเบิกจ่ายเงินในการดำเนินการ รวมทั้งพันธกรณีและรายละเอียดการส่งทหารและยุทโธปกรณ์ทั่วไปเช่นเดียวกับบันทึกความเข้าใจฯ ที่เคยจัดทำในการส่งกองกำลังไปร่วมภารกิจรักษาสันติภาพของสหประชาชาติอื่นๆ มาก่อน ในเบื้องต้น กระทรวงการต่างประเทศจึงเห็นว่าการขออนุมัติในหลักการเพื่อจัดทำบันทึกความเข้าใจดังกล่าวไม่เข้าเงื่อนไขของมาตรา 190 วรรค 2

เมื่อวันที่ 9 ตุลาคม 2550 คณะรัฐมนตรีได้อนุมัติการส่งทหารราบ จำนวน 1 กองพัน (800 นาย) เข้าร่วมในภารกิจ UNAMID¹ โดยวางแผนที่จะส่งกองกำลังเข้าร่วม UNAMID ภายในเดือนธันวาคม 2550 และกระทรวงการต่างประเทศแจ้งคณะทูตถาวรไทยประจำสหประชาชาติ ณ นครนิวยอร์กอย่างเป็นทางการในวันที่ 24 ตุลาคม 2550

¹ มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 9 ตุลาคม 2551 สรุปสาระสำคัญได้ ดังนี้ (1) อนุมัติให้ส่งเจ้าหน้าที่ทหารไทยจำนวน 1 กองพันทหารราบผสม เข้าร่วมภารกิจ UNAMID รวมทั้งการส่งเจ้าหน้าที่ทหาร ตำรวจ และบุคลากรในด้านอื่นๆ เพิ่มเติมในอนาคต (2) อนุมัติให้เจ้าหน้าที่ที่เข้าร่วมในภารกิจ UNAMID ได้รับสิทธิในการนับเวลาราชการเป็นทวีคูณตามมาตรา 24 แห่งพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญ พ.ศ. 2494 (3) อนุมัติในหลักการสนับสนุนเงินทรองราชการเพื่อดำเนินการในกรอบวงเงิน 350 ล้านบาท ต่อวงรอบ 6 เดือน (4) อนุมัติในหลักการให้จัดทำ MoU ระหว่างรัฐบาลไทยและสหประชาชาติในการส่งกองกำลังเข้าร่วม UNAMID

จากนั้น ไทยเริ่มดำเนินการประสานกับสหประชาชาติฯ กระบวนการวางกองกำลัง ได้แก่ (1) การเดินทางตรวจภูมิประเทศ ณ ประเทศชูดาน (2) การจัดทำร่างบันทึกความเข้าใจ (MoU) ร่วมกับสหประชาชาติ (3) การตรวจความพร้อมของกองกำลังไทยจากสหประชาชาติ ซึ่งคณะผู้แทนศูนย์ปฏิบัติการเพื่อสันติภาพได้เดินทางไปตรวจภูมิประเทศในภูมิภาคคาร์ฟูร์ได้ และเจรจาจัดทำร่าง MoU ณ นครนิวยอร์กแล้วเมื่อเดือนพฤศจิกายน 2550 โดยวางแผนที่จะส่งกองกำลังเข้าร่วม UNAMID ภายในเดือนธันวาคม 2550

อย่างไรก็ตาม การส่งกองกำลังของไทยเข้าร่วมภารกิจ UNAMID ยังไม่สามารถดำเนินการได้ภายในวันที่ 31 ธันวาคม 2550 ตามที่สหประชาชาติกำหนด เนื่องจากรัฐบาลของประเทศชูดานไม่ตอบรับกองกำลังจากประเทศนอกทวีปแอฟริกาบางประเทศ คือ กองพันทหารราบไทย หน่วยรบพิเศษเนปาล และกองร้อยทหารช่างนอร์เวย์และสวีเดน แม้ว่าสหประชาชาติได้แจ้งตอบรับกับไทยและประเทศเหล่านี้แล้ว

สหประชาชาติพยายามหารือกับรัฐบาลชูดาน รวมทั้งสหภาพแอฟริกาเพื่อจัดวางกำลัง UNAMID และเร่งรัดให้ชูดานตอบรับกองกำลังนอกแอฟริกาที่ยังเหลืออยู่ และขอร่วมมือจากรัฐสมาชิกอื่นๆ ในการสนับสนุนยุทธโศภรณ์ เช่น ยานพาหนะขนส่งลำเลียงทางอากาศ เพื่อให้การจัดตั้งภารกิจ UNAMID มีความคืบหน้าและสามารถวางกำลังได้อย่างสมบูรณ์ และยังคงยืนยันและให้ความมั่นใจว่ารัฐบาลชูดานน่าจะมีคำตอบเกี่ยวกับการวางกองกำลังไทยภายในเดือนกันยายน 2551 และขอให้ไทยพิจารณาปรับการสนับสนุนภารกิจ UNAMID โดยปรับกำลังให้เหมาะสมกับสถานการณ์ในคาร์ฟูร์ ดังนี้

1) เปลี่ยนพื้นที่การวางกำลังจากเขตคาร์ฟูร์ใต้ที่ไทยและสหประชาชาติได้เคยมีการกำหนดร่วมกันไว้ในช่วงต้น เป็นเขตพื้นที่คาร์ฟูร์ตะวันตก เนื่องจากกองกำลังจากประเทศในภูมิภาคแอฟริกาที่สหประชาชาติต้องการให้เข้าวางกองกำลังในพื้นที่คาร์ฟูร์ตะวันตกในช่วงแรก ยังขาดแคลนวัสดุอุปกรณ์และอาวุธยุทธโศภรณ์ที่จำเป็น ทำให้เกิดความล่าช้าในการวางกองกำลังในพื้นที่

2) พิจารณาปรับโครงสร้างกองกำลังโดยปรับเพิ่มกองร้อยทหารช่างในส่วนขกองพันทหารราบเพื่อรองรับสถานการณ์ปัจจุบันที่สหประชาชาติยังไม่สามารถสนับสนุนงานช่างในภารกิจ UNAMID ได้อย่างทั่วถึง

เนื่องจากความไม่ชัดเจนในท่าทีของรัฐบาล ต่อความพยายามของสหประชาชาติ ในการเร่งรัดการตอบรับกองกำลังนอกแอฟริกาเข้าร่วมภารกิจ UNAMID ซึ่งรวมทั้งกองกำลังของไทย และสถานการณ์ในคาร์ฟูร์ที่มีแนวโน้มรุนแรงมากขึ้นมาเป็นระยะ ๆ ซึ่งต่างจากในช่วงที่ไทยตอบรับเข้าร่วมภารกิจ UNAMID หน่วยงานที่เกี่ยวข้องของไทยได้หารือกันอย่างสม่ำเสมอเรื่องการเตรียมความพร้อม และรายงานเลขานุการนายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรีเป็นระยะ รวมทั้งแจ้งให้สหประชาชาติทราบถึงท่าทีไทยมาโดยตลอด

กระทรวงการต่างประเทศได้จัดการประชุมคณะกรรมการประสานงานด้านการเข้าร่วมในการปฏิบัติการรักษาสันติภาพของสหประชาชาติ เมื่อวันที่ 15 สิงหาคม 2551 ซึ่งได้พิจารณา ทบทวนท่าทีไทยต่อการเข้าร่วมภารกิจ UNAMID เนื่องจากรัฐบาลชูดานยังไม่ตอบรับอย่างเป็นทางการ อันมีผลต่อการพิจารณาด้านการเตรียมความพร้อมกำลังพลและงบประมาณ ที่ประชุมเห็นว่า ไทยยังคงยืนยันการสนับสนุนในหลักการเข้าร่วม UNAMID แต่มีความจำเป็นต้องปรับลดระดับการ เตรียมการจากเดิมที่พร้อมเข้าวางกำลังภายในระยะเวลา 4 เดือนมาเป็น 6 เดือน

ต่อมา เมื่อวันที่ 18 กันยายน 2551 สหประชาชาติได้แจ้งว่ารัฐบาลชูดานยืนยันตอบ รับกองพันทหารราบไทยและกองร้อยทหารราบเนปาล โดยผู้แทนระดับสูงของรัฐบาลชูดานได้กล่าว ยืนยันการตอบรับกองพันทหารราบไทยระหว่างการประชุมร่วมกับนาย Jean Ping ประธานสหภาพ แอฟริกาและนาย Ramtane Lamamra ผู้บัญชาการด้านสันติภาพและความมั่นคงของสหภาพแอฟริกา ซึ่งคำยืนยันดังกล่าวสอดคล้องกับคำยืนยันของประธานาธิบดีชูดานที่แจ้งต่ การ สหประชาชาติระหว่างการประชุมสุดยอดองค์การการประชุมอิสลาม (Organization of the Islamic Conference: OIC) เมื่อเดือนมีนาคม 2551 ที่กรุงดาการ์ ประเทศเซเนกัล และเมื่อวันที่ 19 กันยายน 2551 สหภาพแอฟริกาได้ส่งเอกสารการตอบรับกองกำลังไทยจากรัฐบาลชูดานมายังสหประชาชาติ แจ้งว่ารัฐบาลชูดานตอบรับให้ไทยเข้าวางกองกำลังอย่างเป็นทางการแล้ว

4.2.2.2 การพิจารณาเข้าร่วมภารกิจในช่วงหลัง (กันยายน 2551 – พฤษภาคม 2552)

หลังจากการตอบรับของรัฐบาลชูดาน สหประชาชาติขอให้ไทยเตรียมความพร้อม กองกำลัง ทั้งในด้านการจัดหายุทโธปกรณ์ กำลังพล และความพร้อมด้านอื่นๆ เพื่อให้สามารถวาง กำลังในพื้นที่ได้ภายในระยะเวลา 6 เดือน (ภายในเดือนมีนาคม 2552) โดยจะเข้าวางกำลังหลังจาก กองกำลังของเอธิโอเปียและอียิปต์ โดยไทยและสหประชาชาติจะต้องเริ่มกระบวนการจัดวางกำลัง ตามขั้นตอนต่อไป

เมื่อวันที่ 6 ตุลาคม 2551 เลขานุการสหประชาชาติได้หารือทางโทรศัพท์ร่วมกับ นายกรัฐมนตรี (นายสมชาย วงศ์สวัสดิ์) เกี่ยวกับการตอบรับกองกำลังไทยของรัฐบาลชูดาน ซึ่ง นายกรัฐมนตรีได้ตอบรับในหลักการสนับสนุนการส่งทหารไทยไปเข้าร่วมในภารกิจ UNAMID

กระทรวงการต่างประเทศได้จัดการประชุมคณะกรรมการประสานงานด้านการเข้าร่วมในการปฏิบัติการรักษาสันติภาพของสหประชาชาติ เมื่อวันที่ 13 ตุลาคม 2551 เพื่อพิจารณา (1) การเตรียมความพร้อมในด้านต่างๆ ในการส่งกองกำลังเข้าร่วม UNAMID ทั้งในด้านนโยบาย กำลัง พลและงบประมาณ (2) ขั้นตอนการดำเนินการต่อไป โดยที่ประชุมเห็นว่า ควรขอให้หน่วยงานที่ เกี่ยวข้องพิจารณาให้ความเห็นในระดับนโยบายเกี่ยวกับการส่งกองกำลังเข้าร่วมใน UNAMID และ การตีความบันทึกความเข้าใจระหว่างรัฐบาลไทยกับสหประชาชาติว่ามีประเด็นเกี่ยวข้องที่จะต้อง ดำเนินการตามมาตรา 190 วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 หรือไม่

ประเด็นมาตรา 190 ของรัฐธรรมนูญส่งผลกระทบต่อความคล่องตัวในการปฏิบัติงานด้านการต่างประเทศของไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่ง หลังจากที่มีคำวินิจฉัยของรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับแถลงการณ์ร่วมไทย – กัมพูชา ฉบับลงวันที่ 18 มิถุนายน 2551 ว่าเป็นหนังสือสัญญาที่ต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญมาตรา 190 วรรคสอง² ทำให้หน่วยราชการต้องพิจารณาใคร่ครวญเรื่องที่เกี่ยวข้องด้วยความระมัดระวัง เนื่องจากคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญครอบคลุมกว้างมาก โดยระบุว่า “ผู้ทำหนังสือสัญญาจะต้องใคร่ครวญให้รอบคอบก่อนที่จะทำหนังสือสัญญา โดยต้องพิจารณาว่าหากกระทำไปแล้ว จะก่อให้เกิดผลกระทบหรือมีผลผูกพันตามประเภทหนังสือสัญญาที่รัฐธรรมนูญ มาตรา 190 วรรคสองบัญญัติไว้หรือไม่”³

ในกรณีของการส่งกองกำลังเข้าร่วมปฏิบัติการรักษาสันติภาพของสหประชาชาติ จะต้องทำบันทึกความเข้าใจ (MOU) ระหว่างประเทศที่ส่งกองกำลังกับสหประชาชาติ ซึ่งเป็นขั้นตอนปกติและมีสาระเกี่ยวกับการเบิกจ่ายค่าตอบแทนและการจัดกองกำลัง ดังนั้น สนธิสัญญาและกฎหมายและสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาจึงเห็นว่าไม่น่าจะเข้าข่ายมาตรา 190 วรรคสอง แต่โดยที่ไทยยังไม่มีกลไกและกระบวนการพิจารณาการเข้าร่วมปฏิบัติการรักษาสันติภาพที่ชัดเจน ทำให้ต้องเสนอเรื่องผ่านสภาความมั่นคงแห่งสหประชาชาติ สภากลาโหม คณะรัฐมนตรีตามลำดับ ซึ่งในกลไกเหล่านี้มีบุคลากรที่ซ้ำซ้อน เช่น นายกรัฐมนตรีเป็นประธานทั้งสภาความมั่นคงแห่งชาติและคณะรัฐมนตรี

สหประชาชาติได้ติดตามการส่งกองกำลังของไทยอย่างใกล้ชิด โดยเมื่อวันที่ 5 ธันวาคม 2551 สหประชาชาติได้มีหนังสือขอบคุณรัฐบาลไทยที่ยืนยันการส่งกองพันทหารราบเข้าร่วมภารกิจ โดยแสดงความเชื่อมั่นในศักยภาพของกองพันทหารราบไทยและหวังว่ากองพันทหารราบไทยจะสามารถเข้าวางกำลังในภารกิจ UNAMID ได้ในไม่ช้า และขอรับทราบช่วงเวลาที่ไทยจะสามารถเข้าวางกำลัง (ready-to-deploy date) ในพื้นที่ดาร์ฟูร์ตะวันตกได้ นอกจากนี้ สหประชาชาติได้แจ้งว่าการบรรลุเป้าหมายการวางกำลังของภารกิจ UNAMID ขึ้นอยู่กับความพร้อมของประเทศที่สนับสนุนกองกำลังทหารและตำรวจ (Troop Contributing Countries: TCCs/Police Contributing Countries: PCCs) ที่จะเข้าวางกำลังในไตรมาสแรกของปี 2552

² รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 190 วรรคสอง ระบุว่า หนังสือสัญญาใดมีบทเปลี่ยนแปลงอาณาเขตไทย หรือพื้นที่นอกอาณาเขตซึ่งประเทศไทยมีสิทธิอธิปไตยหรือมีเขตอำนาจตามหนังสือสัญญาหรือตามกฎหมายระหว่างประเทศ หรือจะต้องออกพระราชบัญญัติเพื่อให้เป็นไปตามหนังสือสัญญาหรือมีผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจหรือสังคมของ ทศอย่างกว้างขวาง หรือมีผลผูกพันด้านการค้าการลงทุน หรืองบประมาณของประเทศอย่างมีนัยสำคัญ ต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา

³ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี 2552 : 122

นอกจากนี้ เมื่อวันที่ 22 ธันวาคม 2551 ผู้ช่วยเลขาธิการสหประชาชาติด้านปฏิบัติการรักษาสันติภาพได้หารือกับเอกอัครราชทูตรองผู้แทนถาวรไทยประจำสหประชาชาติ ณ นครนิวยอร์กและที่ปรึกษาทางทหาร โดยได้กล่าวถึงความสำคัญของกองพันทหารราบไทยในภารกิจ UNAMID ว่าเป็นองค์ประกอบที่สำคัญของกองกำลัง UNAMID เนื่องจากกองพันทหารราบไทยเป็นกองพันเดียวจากประเทศนอกภูมิภาคแอฟริกา ซึ่งแสดงถึงความสมดุลของภารกิจ UNAMID ว่ามีลักษณะเป็นกองกำลังนานาชาติ (international force) ไม่ใช่กองกำลังภูมิภาค (regional force) และหวังว่าไทยจะสามารถเข้าวงกำลังได้ในโอกาสแรก อย่างไรก็ดี สหประชาชาติมีความเข้าใจและเคารพต่อกระบวนการภายในประเทศของไทย

กระทรวงการต่างประเทศได้เสนอที่ประชุมสภาความมั่นคงแห่งชาติ ครั้งที่ 1/2552 เมื่อวันที่ 22 มกราคม 2552 ซึ่งเห็นชอบในหลักการสนับสนุนกองพันทหารราบไปปฏิบัติการกิจ UNAMID และขอรับทราบผลการพิจารณาของสภากลาโหมตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติชำระเบียดราชการกระทรวงกลาโหม พ.ศ. 2551 ก่อนนำเสนอคณะรัฐมนตรี และเมื่อวันที่ 19 กุมภาพันธ์ 2552 ที่ประชุมสภากลาโหมได้มีมติเห็นชอบให้สนับสนุนกองพันทหารราบเข้าร่วมในภารกิจ UNAMID

เมื่อวันที่ 17 กุมภาพันธ์ 2552 นายกรัฐมนตรี (นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ) มอบหมายให้กระทรวงการต่างประเทศ แจ้งให้สหประชาชาติทราบถึงเจตนารมณ์อันดีของไทยในการเข้าร่วมภารกิจ UNAMID แต่ทั้งนี้จำเป็นต้องดำเนินการให้เป็นไปตามกระบวนการภายในประเทศของไทย ซึ่งอาจจะต้องใช้ระยะเวลาในการดำเนินการ

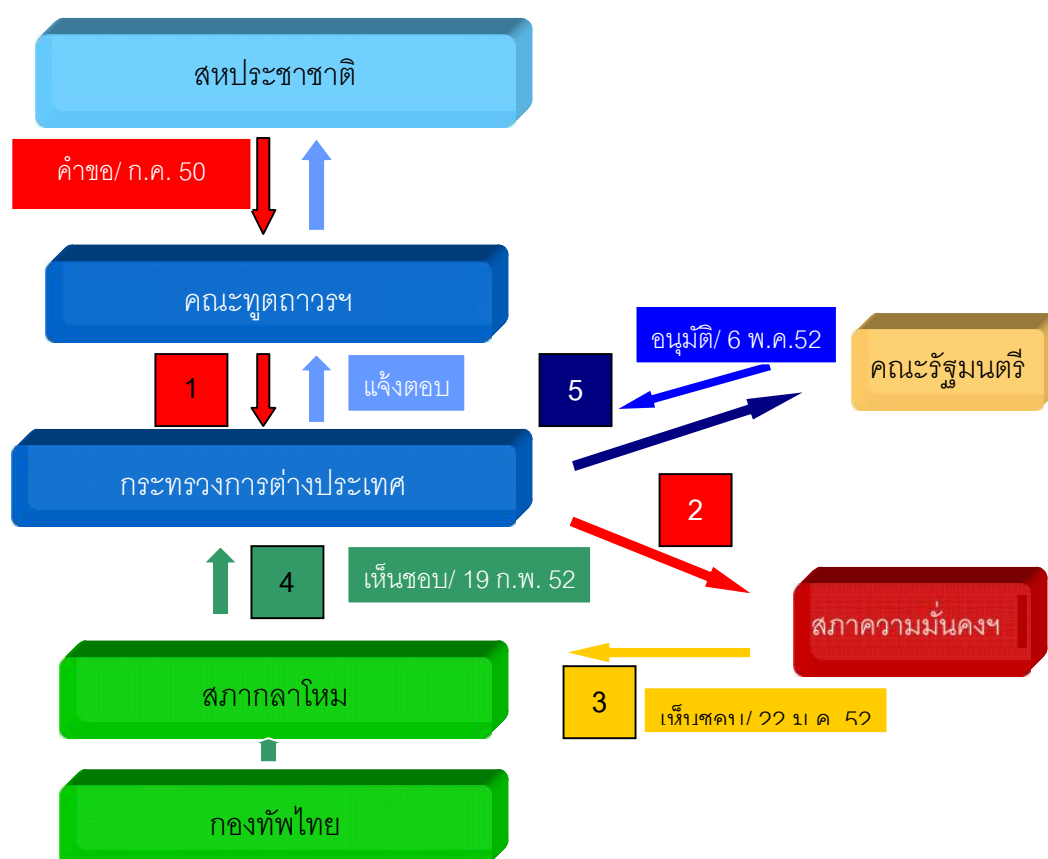
ต่อมาในวันที่ 6 พฤษภาคม 2552 คณะรัฐมนตรีเห็นชอบยืนยันมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 9 ตุลาคม 2550 เรื่องการส่งกองพันทหารราบเข้าร่วมภารกิจ UNAMID ตามที่กระทรวงการต่างประเทศเสนอ

4.3 การดำเนินการต่อไป

4.3.1 การเตรียมการ

แนวทางการเตรียมการส่งกองพันทหารราบไทยเข้าร่วมปฏิบัติการรักษาสันติภาพของสหประชาชาติประกอบด้วย 3 ขั้นตอน คือ (1) การตรวจภูมิประเทศ (2) การจัดทำ MoU ระหว่างรัฐบาลไทยกับสหประชาชาติ (3) การตรวจความพร้อมของกองกำลังไทยโดยสหประชาชาติ ทั้งนี้ หลังจากการเดินทางตรวจภูมิประเทศ กองบัญชาการกองทัพไทยจะส่งผู้แทนไปเจรจาจัดทำร่าง MoU ระหว่างรัฐบาลไทยและสหประชาชาติ ณ นครนิวยอร์ก โดยมีที่ปรึกษาทางทหารประจำคณะทูตถาวรฯ ณ นครนิวยอร์กเข้าร่วม และเอกอัครราชทูตผู้แทนถาวร เป็นผู้ลงนามใน MoU

แผนภาพที่ 4: กระบวนการตัดสินใจของไทยในการเข้าร่วมภารกิจ UNAMID



4.3.2 การจัดส่งยุทธโศปกรณ์และบุคลากร

1) *ยุทธโศปกรณ์* – จัดส่งทางเรือ โดยใช้ระยะเวลาขนส่งประมาณ 1 เดือน (จากไทยไปซูดาน) จากนั้นจึงลำเลียงทางบกโดยบริษัทขนส่งที่ทำสัญญาไว้กับสหประชาชาติ โดยรัฐบาลซูดานรับผิดชอบคุ้มกันยุทธโศปกรณ์จนเข้าดินแดนคาร์ฟูร์ และส่งต่อให้สหประชาชาติคุ้มกันต่อไป

2) *บุคลากร* – จะเริ่มเข้าพื้นที่หลังจากมีการปรับปรุงค่ายทหารที่เมือง Mukjar และลำเลียงยุทธโศปกรณ์เข้าพื้นที่เรียบร้อยแล้ว ซึ่งจะแบ่งการเดินทางเป็น 3 ชุด

4.3.3 การจัดตั้งคณะผู้แทนชาติ

กองบัญชาการกองทัพไทยจะจัดตั้งคณะผู้แทนชาติขึ้นเพื่อทำหน้าที่ติดต่อประสานงานระหว่างกองบัญชาการภารกิจ UNAMID กับกองบัญชาการกองทัพไทยและรัฐบาลซูดาน ตลอดจนอำนวยความสะดวกด้านต่างๆ โดยจะมีเจ้าหน้าที่ประจำประมาณ 6 นาย และมีแผนตั้งสำนักงานในกรุงคาร์ฟูม และมีสถานะเทียบเท่ากับเจ้าหน้าที่สหประชาชาติแต่อำนาจการตัดสินใจขึ้นกับรัฐบาลไทย

4.3.4 การเชื่อมโยงผลประโยชน์จากการเข้าร่วมภารกิจรักษาสันติภาพ

การจัดส่งกองกำลังเข้าร่วมภารกิจรักษาสันติภาพเป็นการวางรากฐานความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับประเทศที่ไทยเข้าร่วมภารกิจ ซึ่งจะเป็นโอกาสในการขยายช่องทางการค้าและการลงทุนเพื่อผลประโยชน์ร่วมกันต่อไป ดังนั้น ในการเข้าร่วมภารกิจ UNAMID ในครั้งนี้ จึงควรเตรียมความพร้อมในมิติต่างๆ เพื่อสร้างชื่อเสียงและสานต่อผลประโยชน์ให้แก่ประเทศอย่างเป็นรูปธรรม รวมทั้ง “ติดต่อทูตทางเศรษฐกิจ” ให้แก่ทหารไทยที่จะเข้าร่วมภารกิจ เช่น การจัดบรรยายสรุปและทหารระดับหัวหน้าหน่วย ร่วมกับภาคเอกชนที่มีประสบการณ์และผลประโยชน์ในแอฟริกา นอกจากนี้ วางช่องทางการติดต่อสื่อสารที่ดี เพื่อให้กองกำลังของไทย โดยผ่านกระทรวงการต่างประเทศ เพื่อรายงานข้อมูลมาเชื่อมโยงกับภาคเอกชนต่อไป

4.3.5 การประชาสัมพันธ์สร้างความเข้าใจแก่สาธารณชน

การส่งกองกำลังเข้าร่วมภารกิจ UNAMID จะไม่สามารถประสบผลสำเร็จได้หากปราศจากการสนับสนุนจากสาธารณชนภายในประเทศ ดังนั้น จึงควรเร่งสร้างความเข้าใจในวงกว้าง ผ่านสื่อต่างๆ โดยเน้นถึงผลประโยชน์ที่ไทยจะได้รับ และอธิบายประเด็นที่อาจมีการหวั่นวิตกได้ เช่น การส่งกองกำลังดังกล่าวจะกระทบต่อศักยภาพของกองทัพในการรักษาความมั่นคงตามแนวชายแดนไทย-กัมพูชาและสถานการณ์ภาคใต้อย่างไรบ้าง เป็นต้น

โดยสรุป การส่งกองกำลังเข้าร่วมภารกิจ UNAMID เป็นสิ่งท้าทายใหม่สำหรับทางการไทยในการเพิ่มบทบาทด้านสันติภาพและความมั่นคงในกรอบสหประชาชาติ ในระยะที่ผ่านมา ได้มีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องพิจารณาอย่างรอบด้านโดยคำนึงถึงผลประโยชน์เป็นสำคัญ ซึ่งปัจจัยแห่งความสำเร็จคือการเตรียมพร้อมอย่างดี และการประสานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องอย่างบูรณาการ

บทที่ 5

บทสรุป

ในระยะเวลา 60 ปีที่ผ่านมา ไทยได้แสดงบทบาทสนับสนุนสหประชาชาติในปฏิบัติการรักษาสันติภาพอย่างต่อเนื่อง ซึ่งนอกจากจะเป็นการส่งเสริมเกียรติภูมิของไทยในเวทีพหุภาคีและเสริมสร้างประสบการณ์ของกองกำลังไทยแล้ว น่าสังเกตว่า การเข้าร่วมภารกิจรักษาสันติภาพที่สำคัญแต่ละครั้งของไทย เช่น คาบสมุทรเกาหลี กัมพูชา และติมอร์ตะวันออก จะมีเหตุผลหลักด้านการเมืองในการขับเคลื่อนนโยบายการต่างประเทศดังกล่าว ทั้งนี้ กระบวนการตัดสินใจเข้าร่วมภารกิจรักษาสันติภาพจะมี 2 หน่วยงานหลัก คือ (1) กระทรวงการต่างประเทศที่กำกับดูแลด้านนโยบาย และ (2) หน่วยงานด้านความมั่นคง เช่น กระทรวงกลาโหม กองบัญชาการกองทัพไทย และสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ซึ่งเป็นหน่วยปฏิบัติ ทั้งนี้ การตัดสินใจจะมีลักษณะของการปรึกษาหารือร่วมกัน โดยคณะรัฐมนตรีจะเป็นระดับการตัดสินใจสุดท้าย ตามข้อเสนอของกระทรวงการต่างประเทศและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

การส่งกองพันทหารราบเข้าร่วมในภารกิจ UNAMID เป็นการยืนยันเจตนารมณ์นโยบายของไทยที่สนับสนุนบทบาทของสหประชาชาติในการรักษาสันติภาพและแก้ไขปัญหาความขัดแย้งระหว่างประเทศ และเป็นการรักษามรดกของประเทศไทยในเวทีระหว่างประเทศในด้านการรักษาสันติภาพและความมั่นคงให้อยู่ในระดับแนวหน้า

อย่างไรก็ตาม การตัดสินใจสนับสนุนกำลังในการกิจรักษาสันติภาพแต่ละภารกิจยังคงต้องดำเนินการตามกระบวนการที่กำหนดไว้ในกฎหมาย ซึ่งใช้เวลานาน ไม่สอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบัน ซึ่งการพิจารณาคัดเลือกประเทศผู้ให้การสนับสนุนกำลังมีการแข่งขันที่สูง สถานการณ์ดังกล่าวส่งผลกระทบต่อการเข้าร่วมในปฏิบัติการรักษาสันติภาพ ดังนี้

ประการแรก ไทยไม่สามารถแสดงท่าทีหรือให้คำตอบกับสหประชาชาติได้ตามเวลาที่กำหนด หรือล่าช้ากว่าชาติอื่นๆ มาก ทำให้สูญเสียโอกาสที่จะได้รับการพิจารณาคัดเลือก และอาจทำให้สหประชาชาติเข้าใจว่ากองทัพไทยมีความพร้อมน้อยกว่ากองทัพของชาติอื่น ส่งผลให้ไทยเสียเปรียบในระหว่างพิจารณาเลือกประเทศผู้ให้การสนับสนุนกำลัง

ประการที่สอง กองทัพไทยไม่สามารถดำเนินการใดๆ ในการเตรียมการที่เกี่ยวข้องกับการใช้กำลังประมาณในลักษณะคู่ขนานได้ จนกว่าขั้นตอนตามกฎหมายจะแล้วเสร็จ ทำให้ต้องอาศัยระยะเวลาในการเตรียมความพร้อมก่อนการวางกำลังค่อนข้างนานเมื่อเทียบกับชาติสมาชิกอื่นๆ

กระบวนการตัดสินใจของไทยล่าช้า เนื่องจากไม่มีการกำหนดขั้นตอนการพิจารณาอย่างเป็นระบบ และในสถานการณ์ที่ผู้ตัดสินใจมีความไม่แน่ใจ ก็มีแนวโน้มที่จะไม่ตัดสินใจ แต่ส่งเรื่องต่อไปยังกลไกอื่น ดังจะเห็นได้จากในช่วงสถานการณ์ผันผวนทางการเมือง หน่วยงานที่เกี่ยวข้องของไทยได้มีความระมัดระวังมากขึ้นที่จะตัดสินใจ โดยเสนอเรื่องให้ทั้งสภาความมั่นคงแห่งชาติ สภากลาโหม และคณะรัฐมนตรีพิจารณา ทั้งที่กลไกการพิจารณาดังกล่าวมีผู้พิจารณาที่ซ้ำกัน โดยเฉพาะสภาความมั่นคงแห่งชาติและคณะรัฐมนตรีต่างมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน

นอกจากนี้ การส่งกองกำลังเข้าร่วมปฏิบัติการรักษาสันติภาพของสหประชาชาติยังขาดการมองภาพรวมเชิงยุทธศาสตร์ เพื่อกำหนดทิศทาง การดำเนินงานอย่างบูรณาการ โดยสานต่อจากปฏิบัติการรักษาสันติภาพ (peacekeeping) ไปสู่การเสริมสร้างสันติภาพ (peacebuilding) เพื่อสันติภาพที่ยั่งยืน รวมทั้ง ควรให้ความสำคัญแก่ศักยภาพของไทยในการขยายฐานผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ ไทยมีหน่วยงานพลเรือนที่พร้อมดำเนินงานที่เกี่ยวกับการพัฒนาประเทศในหลายมิติ ทั้งที่เป็นหน่วยงานภาครัฐและเอกชน แต่เนื่องจากหน่วยงานไทยยังขาดการดำเนินงานอย่างบูรณาการ และประเด็นด้านปฏิบัติการรักษาสันติภาพยังเป็นเรื่องใหม่สำหรับบางหน่วยงาน

การดำเนินนโยบายของรัฐบาลจะไม่สามารถประสบความสำเร็จได้หากปราศจากการสนับสนุนจากสาธารณชนไทย การประชาสัมพันธ์เกี่ยวกับปฏิบัติการรักษาสันติภาพในภาพรวมและการเข้าร่วมภารกิจ UNAMID ยังมีจำกัด ดังเช่น บทบรรณาธิการของหนังสือพิมพ์บางกอกโพสต์ได้วิพากษ์วิจารณ์การตัดสินใจของรัฐบาลไทยในการส่งกองกำลังรักษาสันติภาพไปยังพื้นที่ที่ไม่มีสันติภาพให้รักษา (no real peace to keep) ในซูดาน เนื่องจากมีสถานการณ์ความรุนแรงและความเสี่ยงสูง¹

ดังนั้น ไทยจึงควรปรับปรุงแนวทางการพิจารณาเข้าร่วมปฏิบัติการรักษาสันติภาพของสหประชาชาติ ดังนี้

1. ปรับปรุงกระบวนการตามกฎหมายให้กระชับยิ่งขึ้นเพื่อสามารถตัดสินใจสนับสนุนกองกำลังได้อย่างรอบคอบและรวดเร็ว โดยเมื่อสหประชาชาติได้ประกาศจัดตั้งกองกำลังรักษาสันติภาพและเชิญชวนประเทศสมาชิก ขอให้คณะทูตถาวรฯ แจ้งกระทรวงการต่างประเทศ จากนั้น กระทรวงการต่างประเทศจะประสานกับหน่วยงานต่างๆ อาทิ กระทรวงกลาโหม สำนักงานตำรวจแห่งชาติ เพื่อขอทราบข้อคิดเห็น หากหน่วยงานมีความพร้อมและสอดคล้องกับนโยบายต่างประเทศ คณะทูตถาวรฯ สามารถใช้ดุลพินิจแถลงแสดงเจตนารมณ์ในเบื้องต้นได้ จากนั้น จึงนำเรื่องเข้ามาพิจารณาตามกระบวนการ ทั้งนี้ เมื่อได้พิจารณาอย่างรอบด้านแล้ว หากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องหรือคณะรัฐมนตรีไม่เห็นด้วยที่จะเข้าร่วม ไทยก็สามารถประกาศถอนตัวได้ในภายหลัง

¹ Bangkok Post 2009 : 8

2. ปรับปรุงกระบวนการพิจารณา โดยจำแนกเป็น 2 กรณี

2.1 การส่งรายบุคคล ควรมีการเตรียมขึ้นบัญชีผู้มีคุณสมบัติไว้ “ตระกร้า” และเมื่อสหประชาชาติต้องการบุคลากร ก็จะทำให้คณะกรรมการฯ แจ้งกระทรวง ต่างประเทศเพื่อประสานกับหน่วยงานได้ทันทั่วถึง

2.2 การส่งเป็นหน่วย ควรปรับขั้นตอนการพิจารณา โดยกำหนดให้ หลักเกณฑ์ที่ชัดเจนให้กระทรวงการต่างประเทศเป็นผู้ประสานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และเสนอ คณะรัฐมนตรีพิจารณา ในกรณีการส่งทหาร ให้กองบัญชาการกองทัพไทยเสนอเรื่องให้สภากลาโหม พิจารณา ก่อนการเสนอเรื่องเข้าคณะรัฐมนตรีด้วย

ทั้งนี้ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องควรปรับปรุงกระบวนการพิจารณาภายในหน่วยงานให้มี ขั้นตอนลดลง และสอดคล้องกับแนวทางการพิจารณาในภาพรวม เพื่อให้สามารถพิจารณาการเข้าร่วมภารกิจได้อย่างทันการณ์ทั้งระบบ

3. ปรับปรุงองค์ประกอบคณะกรรมการประสานงานด้านการเข้าร่วมในการ ปฏิบัติการรักษาสันติภาพของสหประชาชาติ ซึ่งมีอธิบดีกรมองค์การระหว่างประเทศให้มีขนาดเล็ก ลง สามารถเรียกประชุมได้โดยเร็ว

4. แม้ว่า ค่าใช้จ่ายในการส่งกองกำลังเข้าร่วมปฏิบัติการรักษาสันติภาพจะสามารถ เบิกคืนจากสหประชาชาติ รัฐบาลไทยก็ควรจัดสรรงบประมาณ FMIP เพื่อสนับสนุนการจัด กิจกรรม/โครงการที่ส่งเสริมบทบาทไทยในเวทีระหว่างประเทศด้านต่างๆ อาทิ การจัดสัมมนาอบรม เผยแพร่ความรู้เกี่ยวกับปฏิบัติการรักษาสันติภาพ

5. จัดการหารือระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งประสานข้อมูลกับภาคเอกชน ที่สนใจประกอบธุรกิจการลงทุนในซูดาน เพื่อสร้างโอกาสสู่ทางการค้าการลงทุนใน ตลาดหลากหลายมากขึ้น

6. ดำเนินการให้ข้อมูลและสร้างความเข้าใจแก่สาธารณชนให้กว้างขวางยิ่งขึ้น โดย ผ่านช่องทางสื่อต่างๆ

7. ควรจัดทำแผนยุทธศาสตร์ปฏิบัติการสันติภาพ เพื่อเป็นกรอบแนวทาง พิจารณาการเข้าร่วมภารกิจรักษาสันติภาพของสหประชาชาติ โดยกำหนดพื้นที่เป้าหมายในภูมิภาค ต่างๆ ลักษณะภารกิจที่ไทยพร้อมจะสนับสนุน และสู่ทางการขยายผลประโยชน์ในด้านการค้า การลงทุนหลังความขัดแย้ง ทั้งนี้ หากกำหนดแผนยุทธศาสตร์ไว้ล่วงหน้า จะทำให้คณะกรรมการฯ และ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องสามารถตัดสินใจได้รวดเร็วและมีทิศทางที่ชัดเจนมากขึ้น

นับตั้งแต่ไทยส่งกำลังทหารเข้าปฏิบัติการในติมอร์ตะวันออกในปี 2542 จนถึง ปัจจุบันซึ่งไทยจะสนับสนุนกองกำลังสำหรับภารกิจ UNAMID ในดาร์ฟูร์ ไทยได้พัฒนาขีด ความสามารถในการปฏิบัติการเพื่อสันติภาพมากขึ้น ทั้งในด้านการจัดตั้งหน่วยงานรับผิดชอบ

เป็นการเฉพาะ การเตรียมความพร้อมของยุทธโรปกรณ์และกำลังพลอย่างมีระบบ กา
 ประสพการณ์และพัฒนาองค์ความรู้ ตลอดจนการกำหนดขั้นตอนการปฏิบัติที่ชัดเจน ทำให้การ
 ปฏิบัติภารกิจเพื่อสันติภาพของกองทัพไทยในปัจจุบันมีประสิทธิภาพมากกว่าการดำเนินการเมื่อ 10
 ปีที่แล้ว อย่างไรก็ตาม ไทยยังต้องปรับระบบกลไกการดำเนินงาน การสร้างความเข้าใจแก่
 สาธารณชน และการขยายผลประโยชน์ไปยังภาคส่วนต่างๆ ในสังคมไทยให้กว้างยิ่งขึ้น เพื่อ
 ประโยชน์ของประเทศไทยและประชาคมระหว่างประเทศที่อยู่ร่วมกัน อย่างสันติสุขตลอดไป

บรรณานุกรม

- กรมองค์การระหว่างประเทศ. 2552. *ปฏิบัติการสันติภาพของสหประชาชาติ*. กรุงเทพฯ : กระทรวงการต่างประเทศ, มีนาคม.
- จริยวัฒน์ สันตะบุตร. 2550. *แนวทางการดำเนินการเชิงรุกในการส่งกองกำลังรักษาสันติภาพของไทยเพื่อสนับสนุนปฏิบัติการรักษาสันติภาพของสหประชาชาติ*. รายงานการวิจัยหลักสูตร วปม. รุ่นที่ 4, กรุงเทพฯ : วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร.
- ดอน ปรมัตถ์วินัย. 2552. *มิติใหม่และความท้าทายของปฏิบัติการรักษาสันติภาพของสหประชาชาติ: วิสัยทัศน์ของไทย*. เอกสารประกอบการบรรยายในการสัมมนาเรื่องนโยบายและทิศทางปฏิบัติการรักษาสันติภาพของไทย เมื่อวันที่ 12 มีนาคม 2552, กรุงเทพฯ : กระทรวงการต่างประเทศ.
- ทศพร ศิริสัมพันธ์ และคณะ. 2545. *รายงานการวิจัยฉบับสมบูรณ์ การพัฒนาระบบและกลไกการตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดิน โครงการวิจัยเกี่ยวกับการพัฒนาระบบตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดิน*. กรุงเทพฯ : สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.
- สุพจน์ ทรายแก้ว. 2545. *การจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management)*. กรุงเทพฯ : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี. 2552. *โครงการเตรียมการเพื่อดำเนินการตามมาตรา 190 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550*. กรุงเทพฯ : สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี.
- Alliston, Graham T. 1971. *The Essential of Decision : Explaining the Cuban Missile Crisis*. Boston : Little Town.
- Brecher, Michael. 1973. "Images, Process and Feedback in Foreign Policy" *The American Political Sciences Review*. 67, 1 (March).
- "Can Thai Force halt genocide?" *Bangkok Post*. 11 March 2009, p. 8.
- Crozier, Michel. 1964. *The Bureacratic Phenomenon*. London : Tavistock Publication.
- Darby, John and Ginty, Roger Mac. (Editors). 2003. *Contemporary Peacemaking: Conflict, Violence and Peace Process*. New York : Palgrave Macmillan.
- Gronich, Lori Helene. 2007. *The Cognitive Calculus Theory of Decision Making: Explaining British Foreign Policy Choices in 1938*. Center for Peace and Security Studies, Security Studies Program, Georgetown University.
- Janis, Irving L. 1972. *Victims of Groupthink: A Psychological Study of Foreign Policy Decisions and Fiascos*. Boston: Houghton Mifflin.

- Kamikubo, Masato. 2006. *Bureaucrats, Politicians, and Policy Change in Japan*, Department of Politics and International Studies, University of Warwick.
- Lederer, Edith. 2009. "UN Peacekeepers 'overstretched'. *Bangkok Post*. (25 January),p. 6.
- Parker, Rachel and Bradley, Lisa. 2004. "Bureaucracy or Post – Bureaucracy? : Public Sector Organizations in a Changing Context." *The Asia Pacific of Pubic Administration*. 26, 2 (December): 197 – 215.
- Peacekeepers as Early Peacebuilders*, A PBSO Non-Paper, 3 February 2009.
- Snyder, Richard and others. 1962. *Foreign Policy Decision – Making*. New York: The Press of Glencoe.
- Thakur, Ramesh. 2006. *The United Nations, Peace and Security*. Cambridge: Cambridge University Press.

ภาคผนวก ก
ไทยกับปฏิบัติการสันติภาพของสหประชาชาติ

ภารกิจ	พื้นที่ปฏิบัติการ	ห้วงปฏิบัติการ	การเข้าร่วมภารกิจ
ภารกิจการจัดกองบัญชาการสหประชาชาติในคาบสมุทรเกาหลี (United Nations Command in Korea : UNC)	คาบสมุทรเกาหลี	พ.ศ. 2493 – ปัจจุบัน	ส่งทหารเข้าร่วมปฏิบัติการรักษาสันติภาพ จำนวน 23 ผลัด รวมทั้งสิ้น 1,204 นาย
ภารกิจให้ความช่วยเหลือของสหประชาชาติในช่วงเปลี่ยนผ่าน (United Nations Transition Assistance Group : UNTAG)	นามิเบีย	พ.ศ. 2533	ส่งทหารเข้าร่วมเป็นเจ้าหน้าที่จัดการเลือกตั้ง
ภารกิจสังเกตการณ์ชายแดนอิรัก-คูเวตของสหประชาชาติ (United Nations Iraq-Kuwait Observation Mission : UNIKOM)	บริเวณชายแดนอิรัก-คูเวต	พ.ศ. 2534-2546	ส่งทหาร จำนวน 5-7 นาย โดยมีวาระการปฏิบัติหน้าที่คราวละ 1 ปี
ภารกิจการจัดกองกำลังรักษาความปลอดภัยของสหประชาชาติในประเทศอิรัก (United Nations Guard Contingent in Iraq : UNGCI)	อิรัก	พ.ศ. 2534-2537	ส่งทหารเข้าร่วมจำนวน 2 ผลัดๆ ละ 50 นาย โดยปฏิบัติหน้าที่คุ้มกันเจ้าหน้าที่และทรัพย์สินของสหประชาชาติ
ภารกิจการเปลี่ยนถ่ายอำนาจในกัมพูชา (United Nations Transitional Authority in Cambodia : UNTAC)	กัมพูชา	พ.ศ. 2535-2536	ส่งกองพันทหารช่างจำนวน 705 นาย
ภารกิจสังเกตการณ์ของสหประชาชาติในแอฟริกาใต้ (United Nations Observer Mission in South Africa : UNOMSA)	แอฟริกาใต้	พ.ศ. 2537	ส่งเจ้าหน้าที่ตำรวจพลเรือนเข้าร่วมการตรวจสอบและสังเกตการณ์การเลือกตั้ง
ภารกิจรักษาสันติภาพของสหประชาชาติในบอสเนียและเฮอร์เซโกวีนา (United Nations Mission in Bosnia and Herzegovina : UNMIBH)	บอสเนียและเฮอร์เซโกวีนา	พ.ศ. 2540-2545	ส่งเจ้าหน้าที่ตำรวจเข้าร่วมปฏิบัติหน้าที่ ปีละ 5 นาย
ภารกิจสังเกตการณ์ของสหประชาชาติในเซียร์ราลีโอน (United Nations Observer Mission in Sierra Leone : UNAMSIL)	เซียร์ราลีโอน	พ.ศ. 2542-2548	ส่งทหารไปปฏิบัติหน้าที่ผู้สังเกตการณ์ทางทหาร จำนวน 3-5 นาย
ภารกิจรักษาสันติภาพของสหประชาชาติในติมอร์ตะวันออก (United Nations Mission in East Timor : UNAMET)	ติมอร์ตะวันออก	พ.ศ. 2542	ส่งเจ้าหน้าที่ตำรวจ 7 นาย และนายทหารประสานภารกิจ 2 นาย เข้าร่วมการเตรียมการการเลือกตั้ง

ภารกิจ	พื้นที่ปฏิบัติการ	ห้วงปฏิบัติการ	การเข้าร่วมภารกิจ
กองกำลังนานาชาติในติมอร์ตะวันออก (International Forces in East Timor : INTERFET)	ติมอร์ตะวันออก	พ.ศ. 2542 – 2543	ส่งทหารเข้าร่วมกองกำลัง นานาชาติ จำนวน 1,581 นาย และแปรสภาพเป็นกองกำลังใน ภารกิจ UNTAET
ภารกิจการเปลี่ยนถ่ายการบริหารใน ติมอร์ตะวันออก (United Nations Transitional Administration in East Timor : UNTAET)	ติมอร์ตะวันออก	พ.ศ. 2543 – 2545	ส่งทหารจำนวน 925 นาย เข้าร่วม ภารกิจ โดยมีวาระการปฏิบัติ หน้าที่คราวละ 6 เดือน
ภารกิจสนับสนุนของสหประชาชาติใน ติมอร์ตะวันออก (United Nations Mission of Support in East Timor : UNMISSET)	ติมอร์ตะวันออก	พ.ศ. 2545 – 2547	จัดส่งกองกำลังไปทั้งสิ้น 9 ผลัด
ภารกิจสังเกตการณ์การเลือกตั้งในฟีจี (United Nations Fijian Electoral Mission : UNFEMO)	ฟีจี	พ.ศ. 2544	ส่งเจ้าหน้าที่พลเรือนเข้าร่วมการ ตรวจสอบและสังเกตการณ์การ เลือกตั้ง
ปฏิบัติการของสหประชาชาติในบรุนดี (United Nations Operations in Burundi : ONUB)	บรุนดี	พ.ศ. 2547-2549	ส่งทหารเข้าปฏิบัติหน้าที่ผู้ สังเกตการณ์ทางทหาร จำนวน 3 นาย โดยมีวาระคราวละ 1 ปี และ ส่งกองร้อยทหารช่าง จำนวน 177 นาย เข้าปฏิบัติหน้าที่ 3 ผลัด
ภารกิจทางการเมืองของสหประชาชาติ ในเนปาล (United Nations Political Mission in Nepal : UNMIN)	เนปาล	พ.ศ. 2550 – 2551	ส่งทหารเข้าปฏิบัติหน้าที่ผู้ สังเกตการณ์ทางทหาร จำนวน 7 นาย โดยมีวาระการปฏิบัติหน้าที่ 1 ปี
ภารกิจรักษาสันติภาพของ สหประชาชาติในซูดาน (United Nations Mission in Sudan : UNMIS)	ซูดาน	พ.ศ. 2548 –	ส่งทหารเข้าปฏิบัติหน้าที่ผู้ สังเกตการณ์ทางทหาร จำนวน 15 นาย ส่วนในผลัดที่ 2 และ 3 ไทย ส่งทหาร จำนวน 12 นาย เข้าร่วม ภารกิจ โดยมีวาระ 1 ปี
ภารกิจประสานงานของสหประชาชาติ ในติมอร์-เลสเต (United Nations Integrated Mission in Timor-Leste : UNMIT)	ติมอร์-เลสเต	พ.ศ. 2549 –	ส่งเจ้าหน้าที่ตำรวจ
ภารกิจรักษาสันติภาพผสมระหว่าง สหภาพแอฟริกาและสหประชาชาติใน ดาร์ฟัวร์ (AU/UN Hybrid Operation in Darfur)	ดาร์ฟัวร์/ซูดาน		กรม. มีมติเมื่อ 6 พฤษภาคม 2552 เห็นชอบให้ส่งกองพันทหารราบ (800 นาย)

ที่มา : กรมองค์การระหว่างประเทศ 2552

ภาคผนวก ข

ลำดับเหตุการณ์การพิจารณาส่งกองกำลังเข้าร่วม UNAMID ของไทย

วันที่ 31 กรกฎาคม 2550 ภารกิจ UNAMID ตั้งขึ้นโดยข้อมติคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติ (UNSC) ที่ 1769 (ค.ศ. 2007) เพื่อแก้ไขปัญหาความขัดแย้งและรักษาสันติภาพในดาร์ฟูร์ ประเทศซูดาน

วันที่ 8 สิงหาคม 2550 คณะทูตถาวรฯ ณ นครนิวยอร์ก ได้แจ้งในเบื้องต้นถึงควม ต้องการสนับสนุนกองกำลังทหารไทยจำนวน 1 กองพันทหารราบต่อที่ประชุมสหประชาชาติ ใแนวทางที่กระทรวงการต่างประเทศและกระทรวงกลาโหมได้ประสานที่

วันที่ 27 กันยายน 2550 กระทรวงการต่างประเทศจัดประชุมคณะกรรมการประสานงานด้านการเข้าร่วมในการปฏิบัติการรักษาสันติภาพของสหประชาชาติ ซึ่งประกอบด้วยผู้แทนหน่วยงานต่างๆ เช่น สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี กระทรวงกลาโหม สำนักงานตำรวจแห่งชาติ เพื่อพิจารณาการส่งกองพันทหารราบของไทยเข้าร่วม ภารกิจ UNAMID

วันที่ 9 ตุลาคม 2550 คณะรัฐมนตรีได้มีมติอนุมัติให้ประเทศไทยส่งทหารราบ จำนวน 1 กองพัน (800 นาย) เข้าร่วมในภารกิจ UNAMID โดยวางแผนที่จะส่งกองกำลังเข้าร่วม UNAMID ภายในเดือนธันวาคม 2550

ตุลาคม 2550 สหประชาชาติแจ้งคณะทูตถาวรฯ ณ นครนิวยอร์ก เพื่อให้ไทยประสาน สหประชาชาติตามกระบวนการวางกองกำลัง ได้แก่ การเดินทางตรวจภูมิประเทศ ณ ประเทศซูดาน การเจรจาจัดทำร่างบันทึกความเข้าใจ (MoU) ร่วมกับสหประชาชาติ

ธันวาคม 2550 ไทยไม่ได้ส่งกองพันทหารราบเข้าร่วมภารกิจ UNAMID ตามช่วงเวลาที่กำหนดไว้ เพราะรัฐบาลซูดานยังไม่ยืนยันตอบรับกองกำลังของประเทศนอกแอฟริกาบางประเทศ รวมทั้งไทย

วันที่ 31 กรกฎาคม 2551 คณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติได้รับรองข้อมติ 1828 (ค.ศ. 2008) ขยายระยะเวลาภารกิจ UNAMID ต่อไปอีก 1 ปี จนถึงวันที่ 31 กรกฎาคม 2552

กันยายน 2551 สหประชาชาติขอให้ไทยพิจารณาปรับการสนับสนุนภารกิจ UNAMID เพื่อให้เหมาะสมกับสถานการณ์ในดาร์ฟูร์ คือ (1) เปลี่ยนพื้นที่การวางกำลังจากเขตดาร์ฟูร์ใต้ที่ไทยและสหประชาชาติได้เคยมีการกำหนดร่วมกันไว้ในช่วงต้น เป็นเขตพื้นที่ดาร์ฟูร์ตะวันตก และ (2) ปรับโครงสร้างกองกำลังโดยปรับเพิ่มกองร้อยทหารช่างในส่วนของกองพันทหาร

วันที่ 18 กันยายน 2551 สหประชาชาติได้แจ้งว่ารัฐบาลชูดานยืนยันตอบรับกองพันทหารราบไทย รวมทั้งกองร้อยทหารราบเนปาล

วันที่ 6 ตุลาคม 2551 เลขาธิการสหประชาชาติได้หารือทางโทรศัพท์ร่วมกับนายกรัฐมนตรี (นายสมชาย วงศ์สวัสดิ์) เกี่ยวกับการตอบรับกองกำลังไทยของรัฐบาลชูดาน ซึ่งนายกรัฐมนตรีได้ตอบรับในหลักการสนับสนุนการส่งทหารไทยไปเข้าร่วมในภารกิจ UNAMID

วันที่ 13 ตุลาคม 2551 กระทรวงการต่างประเทศได้จัดการประชุมคณะกรรมการประสานงานด้านการเข้าร่วมในการปฏิบัติการรักษาสันติภาพของสหประชาชาติ

วันที่ 22-25 พฤศจิกายน 2551 DPKO ส่งเจ้าหน้าที่ภารกิจ UNAMID มาบรรยายสรุปและหารือเกี่ยวกับการเตรียมวางกำลังของไทยในดาร์ฟูร์แก่กองทัพไทย

วันที่ 22 มกราคม 2552 สภาความมั่นคงแห่งชาติมีมติเห็นชอบให้ไทยส่งกองพันทหารราบเข้าร่วมภารกิจ UNAMID ตามที่เคยได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 9 ต.ค. 2550 และมอบหมายให้กระทรวงกลาโหมเสนอเรื่องการส่งกองพันทหารราบไทยเข้าร่วมใน UNAMID เข้าสู่การพิจารณาของสภากลาโหม

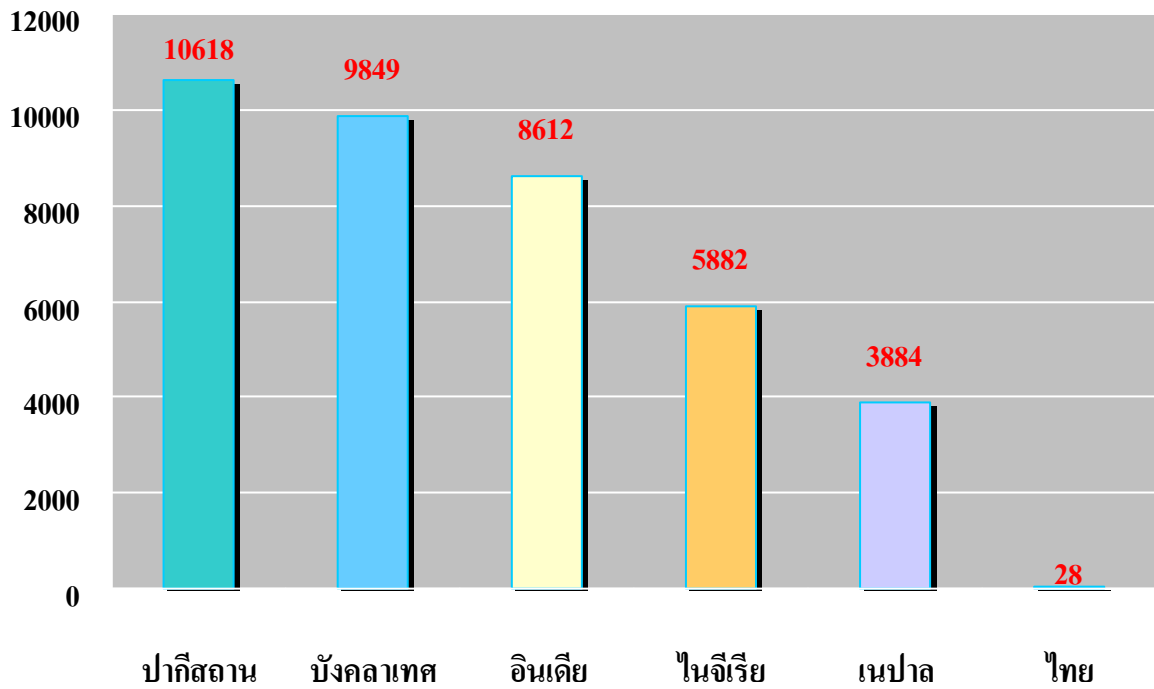
วันที่ 19 กุมภาพันธ์ 2552 ที่ประชุมสภากลาโหมได้มีมติเห็นชอบให้สนับสนุนกองพันทหารราบเข้าร่วมในภารกิจ UNAMID

วันที่ 6 พฤษภาคม 2552 ที่ประชุมคณะรัฐมนตรีพิจารณาเห็นชอบยืนยันมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 9 ตุลาคม 2550 เรื่องการส่งกองพันทหารราบเข้าร่วมภารกิจ UNAMID

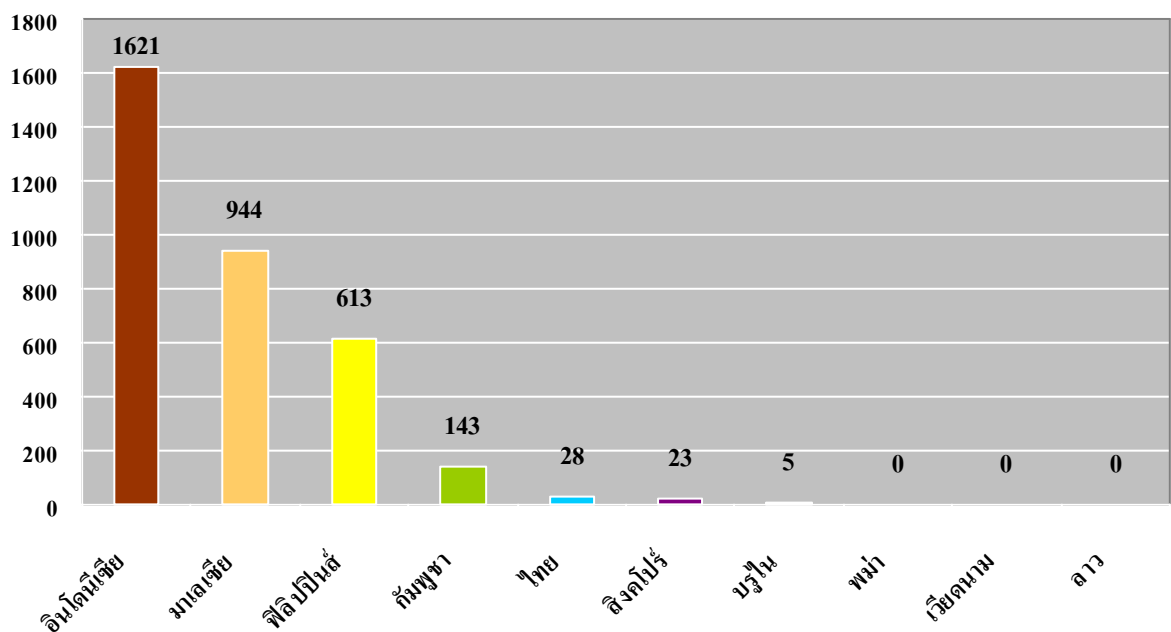
ภาคผนวก ค

จำนวนเจ้าหน้าที่ปฏิบัติการรักษาสันติภาพ

5 อันดับประเทศที่ส่งกองกำลังเข้าร่วมมากที่สุด (เปรียบเทียบกับไทย)



อันดับประเทศในอาเซียนที่ส่งเจ้าหน้าที่เข้าร่วมใน UN PKO



ที่มา : UN DPKO (สถานะ พ.ค. 2552)

ประวัติผู้เขียน
นายเชิดเกียรติ อัตถากร

เกิด	- 24 กันยายน 2507
ศาสนา	- พุทธ
การศึกษา	- อ.บ. (ประวัติศาสตร์) มหาวิทยาลัยศิลปากร - ร.ม. (การต่างประเทศและการทูต) มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ - อ.ม. (ประวัติศาสตร์เอเชียตะวันออกเฉียงใต้) มหาวิทยาลัยศิลปากร - M.A. (Development Studies), Institute of Social Studies, The Hague, The Netherlands
การทำงาน	
2533	- เจ้าหน้าที่การทูต 3 กองยุโรป กรมการเมือง กระทรวงการต่างประเทศ
2535	- เจ้าหน้าที่การทูต 4 กองประมวลและวิเคราะห์ข่าว กรมสารนิเทศ
2536	- เจ้าหน้าที่การทูต 5 กองเศรษฐกิจสัมพันธ์และความร่วมมือระหว่างประเทศ กรมเศรษฐกิจ
2537	- เลขานุการโท สถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงพนมเปญ
2539	- เลขานุการเอก สถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงเฮก
2541	- เจ้าหน้าที่การทูต 6 กองสังคม กรมองค์การระหว่างประเทศ
2545	- เจ้าหน้าที่การทูต 6 กองการเจ้าหน้าที่ สำนักงานปลัดกระทรวง
2546	- เจ้าหน้าที่การทูต 7 กองการเจ้าหน้าที่ สำนักงานปลัดกระทรวง
2548	- เจ้าหน้าที่การทูต 7 สำนักนโยบายและแผน
2549	- เจ้าหน้าที่การทูต 8 สำนักนโยบายและแผน
2550	- ผู้อำนวยการกองยุโรป 1 (ยุโรปตะวันตกและ EC) กรมยุโรป
2550	- ผู้อำนวยการกองสันติภาพ ความมั่นคงและการลดอาวุธ กรมองค์การระหว่างประเทศ