

วิกฤตผู้ลี้ภัย ชาวปาเลสไตน์:

การช่วยเหลือทางมนุษยธรรม
และการแก้ปัญหาทางการเมือง
ในกรอบสหประชาชาติ

พศ.ดร.อาทิตย์ ทองอินทร์



**วิกฤตผู้ลี้ภัยชาวปาเลสไตน์ :
การช่วยเหลือทางมนุษยธรรมและการแก้ปัญหาทางการเมือง
ในกรอบสหประชาชาติ**

ผู้เขียน: ผศ.ดร.อาทิตย์ ทองอินทร์



**ผู้จัดพิมพ์: the Palestine Solidarity Campaign (PSC) Thailand
ตุลาคม 2566**

พิมพ์ที่ : บริษัท ยูซูฟการพิมพ์ จำกัด 081-937 6241

14/64 ซอยราษฎร์พัฒนา 13 แขวงราษฎร์พัฒนา เขตสะพานสูง กรุงเทพมหานคร 10240
โทร. 081 937 6241

ภาพปกหน้า : Photo by Latrach Med Jami on Unsplash

ภาพปกหลัง :Photo by Ehimetalor Akhere Unuabona on Unsplash

สารบัญ

1 บทนำ

1. ทำไมเราต้องเข้าใจปัญหาผู้ลี้ภัยชาวปาเลสไตน์ 7
2. เราจะเข้าใจเรื่องราวเหล่านี้ได้อย่างไร 9

2 พัฒนาการของวิกฤตผู้ลี้ภัยชาวปาเลสไตน์ กับการให้ความช่วยเหลือทางมนุษยธรรม

1. พัฒนาการของสถานการณ์วิกฤตผู้ลี้ภัยชาวปาเลสไตน์
จาก ค.ศ.1948 – ปัจจุบัน 21
2. บทบาทของสหประชาชาติ ในการให้ความช่วยเหลือ
ทางมนุษยธรรมต่อผู้ลี้ภัยชาวปาเลสไตน์ 25

3 การแก้ไขปัญหาทางการเมือง ในกรอบสหประชาชาติ

1. ข้อเสนอต่อการแก้ปัญหาทางการเมือง
ในกรอบสหประชาชาติ 43

4 บทสรุป

1. พัฒนาการของสถานการณ์วิกฤตผู้ลี้ภัยชาวปาเลสไตน์
จาก ค.ศ.1948 – ปัจจุบัน 59
2. บทบาทของสหประชาชาติในการให้ความช่วยเหลือ
ทางมนุษยธรรมต่อผู้ลี้ภัยชาวปาเลสไตน์ 60
3. แนวทางแก้ไขปัญหาทางการเมืองในวิกฤติ
ผู้ลี้ภัยปาเลสไตน์ในกรอบสหประชาชาติ 62







1 บทนำ

1. ทำไมเราต้องเข้าใจปัญหาผู้ลี้ภัยชาวปาเลสไตน์

ปัญหาปาเลสไตน์เป็นวิกฤตด้านมนุษยธรรมที่ยืดเยื้อมาหลายสิบปี จากการศึกษาของผู้เขียนที่ผ่านมา มีองค์ประกอบหลักที่สัมพันธ์กัน 3 ประการ ซึ่งวางเป็นเงื่อนไขใจกลางของปัญหานี้ ได้แก่ ระเบียบทางการเมือง และรูปแบบของรัฐที่เหมาะสมกับสภาพการณ์ทางประชากรและสังคม แนวทางจัดการกับผู้ลี้ภัยและผู้พลัดถิ่นจำนวนมาก และสถานะของเยรูซาเล็ม (อาทิตย์ ทองอินทร์, 2561ก) อนึ่ง ปัญหาปาเลสไตน์ทุกองค์ประกอบ ล้วนมีพัฒนาการทางประวัติศาสตร์ซึ่งทำให้สถานการณ์ซับซ้อนมากขึ้นตามลำดับ (อาทิตย์ ทองอินทร์, 2561ข และ; รัตนพร เข้มนักกิจ, 2564) สำหรับเนื้อหาของหนังสือเล่มนี้เป็นผลที่ได้มาจากโครงการวิจัยที่ผู้เขียนมุ่งทำการศึกษาเฉพาะเจาะจงไปที่องค์ประกอบเงื่อนไขข้อที่ 2 คือ ประเด็นวิกฤติผู้ลี้ภัยชาวปาเลสไตน์แม้จะตระหนักว่าแต่ละองค์ประกอบไม่สามารถพิจารณาโดยแยกขาดออกจากกันได้อย่างสมบูรณ์ แต่การกำหนดเป้าหมายของการศึกษาเช่นนี้ ก็เพื่อให้สามารถอธิบายลักษณะเฉพาะของแต่ละองค์ประกอบอย่างชัดเจน

วิกฤติผู้ลี้ภัยชาวปาเลสไตน์เกิดขึ้นนับตั้งแต่การก่อตั้งรัฐยิว (the Jewish state) ที่ชื่อว่า **อิสราเอล** ขึ้น ใน ค.ศ.1948 ซึ่งรองรับด้วย แผนแบ่งแยกดินแดนปาเลสไตน์ของสหประชาชาติออกเป็นสองรัฐ คือ **รัฐอาหรับกับรัฐยิว** (the UN Partition Plan) ตามข้อมติสมัชชาใหญ่แห่ง สหประชาชาติที่ 181 (II) ค.ศ.1947 (United Nations General Assembly, 1947) แผนการนี้มุ่งเปลี่ยนสภาพทางการเมืองของปาเลสไตน์จากดินแดน ในระบบอาณัติ (mandate system) ภายใต้อังกฤษ เป็นรัฐอาหรับกับ รัฐยิว โดยรัฐยิวก่อตั้งขึ้นบนดินแดนร้อยละ 56 ของดินแดนปาเลสไตน์ ในอาณัติเดิม แต่ประชากรภายในดินแดนรัฐยิวตามแผนการนี้ ประกอบขึ้น ด้วยกลุ่มชนที่มีจำนวนไม่ต่างกันนัก คือ ชาวยิว 499,000 คน และ ชาวอาหรับ 438,000 คน ขณะที่แผนการเดียวกัน กำหนดให้รัฐอาหรับมี ดินแดนร้อยละ 44 ของดินแดนปาเลสไตน์ในอาณัติเดิม ซึ่งประชากร ส่วนใหญ่เป็นอาหรับด้วยจำนวน 818,000 คน และมีกลุ่มชนชาวยิวอยู่ เพียง 10,000 คน ดังนั้นจึงสังเกตได้ว่า หากพิจารณาสภาพเชิงประชากร ของดินแดนปาเลสไตน์ในอาณัติเดิมก่อนแผนการของสหประชาชาติ ประชากรยิวมีสัดส่วนจำนวนเพียงประมาณร้อยละ 32 ของประชากร ทั้งหมดเท่านั้น แต่แผนการดังกล่าวกลับขีดแบ่งดินแดนให้กับพวกเขาเกิน ครึ่งของดินแดนเดิมทั้งหมด (Benny Morris, 2008: 47 and; Mohammed Haddad, 2020)

สภาพการณ์เช่นนี้ย่อมวางตัวเป็นเงื่อนไขแนวโน้มที่สามารถสร้าง แรงกดดันเชิงประชากรและการย้ายถิ่นฐานเป็นทุนเดิมที่พอจะคาดการณ์ ได้ไม่ยาก และปัญหาดังกล่าวก็ปะทุอย่างรุนแรงจนกลายเป็นวิกฤติผู้ลี้ภัย อันยืดเยื้อมาถึงปัจจุบัน เมื่อการตัดสินใจข้อมติอันเต็มไปด้วยปัญหา ข้างต้นของสหประชาชาตินำไปสู่สงครามกลางเมืองในดินแดนปาเลสไตน์ ในอาณัติ (Mandatory Palestine) ค.ศ.1947-1948 และลุกลามเป็นสงคราม อาหรับ-อิสราเอล ค.ศ.1948-1949 ผลลัพธ์ประการสำคัญคือ การเกิดคลื่น ผู้ลี้ภัยชาวปาเลสไตน์ใหญ่ ระลอกแรก ด้วยจำนวน 726,000 คน รวมทั้ง

ชาวปาเลสไตน์ต้องกลายเป็นผู้พลัดถิ่นภายในประเทศจำนวนมาก พร้อมกับเมืองและหมู่บ้านถิ่นฐานของชาวปาเลสไตน์เดิมถูกรื้อถอนทำลายจนไม่สามารถอยู่อาศัยได้จำนวนกว่า 530 แห่ง (Benny Morris, 2004: 602 and; Salman H. Abu-Sitta, Atlas of Palestine, 2010: 106, 108-115)

ด้วยความตระหนักเช่นนั้น ผู้เขียนจึงมุ่งทำการศึกษาพัฒนาการของสถานการณ์ผู้ลี้ภัยชาวปาเลสไตน์ ตั้งแต่จุดตั้งต้นดังกล่าวมาจนถึงปัจจุบัน ตลอดจนแนวทางการแก้ไขปัญหา ซึ่งผู้เขียนจำแนกออกเป็น 2 แบบแผนใหญ่ หนึ่ง คือ การให้ความช่วยเหลือทางมนุษยธรรมในกรอบของสหประชาชาติ อันถือเป็นมาตรการบรรเทาผลกระทบของปัญหา โดยมีศักยภาพเพียงระงับอาการของโรค (symptoms of disease) กระนั้นกรอบการดำเนินการนี้ก็มีความจำเป็นอย่างยิ่งวด เพื่อลดระดับวิกฤติทางมนุษยธรรมให้กับผู้คน กับ สอง คือ การแก้ไขปัญหาทางการเมืองในกรอบสหประชาชาติ อันว่าด้วยการแสวงหาข้อยุติอันถาวร (seeking durable solutions) ซึ่งผู้เขียนมุ่งสำรวจตรวจสอบไปที่บทบาทของคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติเป็นหลัก ในฐานะแบบแผนการดำเนินการที่มีศักยภาพจัดการกับสาเหตุรากเหง้าของโรค (root causes of disease) ที่เป็นปัญหาทางการเมือง กระนั้นกรอบการดำเนินการนี้ก็เต็มไปด้วยอุปสรรคและข้อจำกัดมากมาย อันนำมาซึ่งการขาดพลังอำนาจที่มากเพียงพอต่อการเข้าแทรกแซงสถานการณ์อย่างที่ดีควรจะเป็นตามหลักมนุษยธรรม

2. เราจะเข้าใจเรื่องราวเหล่านี้ได้อย่างไร¹

หนังสือเล่มนี้ ชวนผู้อ่านทำความเข้าใจวิกฤตผู้ลี้ภัยชาวปาเลสไตน์ผ่านแนวคิดทฤษฎีหลัก 2 แนวคิด หนึ่ง คือ แนวคิดลัทธิล่าอาณานิคม

¹ ผู้เขียนจัดทำเนื้อหาส่วนนี้ โดยสรุปและเรียบเรียงบางส่วนมาจากงานที่ตนเองเขียน

แบบตั้งถิ่นฐาน (Settler Colonialism) ซึ่งเป็นแนวคิดภายใต้แนวทางการศึกษาแบบหลังอาณานิคม (postcolonial studies) ในการทำความเข้าใจรูปแบบและวิธีการที่หลากหลายของนักล่าอาณานิคมนั้น หากใช้เกณฑ์แบ่งเป็นเรื่องของยุทธศาสตร์และวิธีการในการกระทำอาณานิคมแล้ว ก็พอจะจำแนกได้เป็น 2 รูปแบบแนวคิดหลัก ได้แก่ การล่าอาณานิคมแสวงประโยชน์ (Exploitation Colonialism) ซึ่งมุ่งเน้นทำความเข้าใจการแสวงผลประโยชน์ ชูดรีด กอบโกยทรัพยากรธรรมชาติและแรงงานจากดินแดนอาณานิคม กับ การล่าอาณานิคมรุกตั้งถิ่นฐาน (Settler Colonialism) ซึ่งมุ่งสร้างความเข้าใจกระบวนการเข้าไปตั้งถิ่นฐานของประชากรของชาติผู้ยึดครองในดินแดนใหม่ที่ทำกรยึดครองเป็นอาณานิคม (Roisin Healy and Enrico Dal Lago, 2014: 126) รูปแบบหลังนี้ เป็นเรื่องกระบวนการแทนที่เชิงประชากร เพื่อเปลี่ยนสถานะความเป็นเจ้าของดินแดนนั้น ๆ ไปอย่างสมบูรณ์ การล่าอาณานิคมรุกตั้งถิ่นฐานจึงว่าด้วย เรื่องระบบการยึดครองดินแดนพร้อมกับการกวาดล้างทำลายและเข้าแทนที่ชนชาติพื้นเมือง/ประจำถิ่น ซึ่งถือเป็นกระบวนการมุ่งไปสู่ปลายทางที่ผู้ล่าอาณานิคมสามารถบรรลุทั้งการครอบครองและการปกครองพื้นที่และผู้คนได้โดยเบ็ดเสร็จ จนมีสถานะความเป็นเจ้าของอาณานิคมนั้นอย่างสมบูรณ์ ดังนั้น ขณะที่มิติของกรชูดรีด กอบโกย และแสวงประโยชน์สัมพันธ์อยู่กับการศึกษาสายมาร์กซิสต์ ขณะเดียวกัน การศึกษามิติการรุกตั้งถิ่นฐานของการล่าอาณานิคมเป็นสิ่งที่พัฒนาแตกแขนงออกมาจากองค์ความรู้ของแวดวงการฆ่าล้างเผ่าพันธุ์ศึกษา (Genocide Studies) และชนพื้นเมืองศึกษา (Indigenous Studies)

งานชิ้นสำคัญที่เชื่อมโยงการฆ่าล้างเผ่าพันธุ์ศึกษา ชนพื้นเมืองศึกษา และการศึกษาการล่าอาณานิคม คือ ชุดงานของแพทริก โวล์ฟ (Patrick Wolfe) ที่สำคัญคือ Settler Colonialism and the Transformation of Anthropology ค.ศ.1999 The Settler Complex: Recuperating Binarism in Colonial Studies ค.ศ.2016 และบทความเรื่อง Settler Colonialism and

the Elimination of the Native ค.ศ.2006 ซึ่งเผยแพร่ในวารสารการวิจัย การฆ่าล้างเผ่าพันธุ์ (Journal of Genocide Research) ใน ค.ศ.2006 สิ่งที โวล์ฟ กระทำผ่านงานของเขา คือ การพัฒนาแนวคิดการล่าอาณานิคม รุกตั้งถิ่นฐานขึ้นจากการวิเคราะห์เปรียบเทียบของคัพระกอบที่เหมือนและ แตกต่างกันระหว่างการล่าอาณานิคมรุกตั้งถิ่นฐานกับการฆ่าล้างเผ่าพันธุ์ จนได้มาซึ่งคุณลักษณะพื้นฐานของแนวคิดการล่าอาณานิคมรุกตั้งถิ่นฐาน อันประกอบด้วยอย่างน้อย 3 ประการ ดังนี้

1) ความเป็นดินแดน (territoriality) ดังที่ได้กล่าวไว้ข้างต้น การล่าอาณานิคมรุกตั้งถิ่นฐานเป็นการกระทำซึ่งวางอยู่บนตรรกะของการทำลายล้าง แต่แรงจูงใจเบื้องต้นในการทำลายล้างสำหรับการล่าอาณานิคมรุกตั้งถิ่นฐานนี้ ไม่ได้สัมพันธ์อยู่กับเรื่องเผ่าพันธุ์ (race) หากแต่เป็นเรื่องการทำลายเพื่อเข้าถึงและครอบครองดินแดน ประเด็นนี้จึงเป็นข้อแตกต่างแรกเริ่มอันสำคัญ ที่แนวคิดการล่าอาณานิคมรุกตั้งถิ่นฐานมีคุณลักษณะอันแตกต่างไปจากการฆ่าล้างเผ่าพันธุ์ และเมื่อใดที่กล่าวถึงการล่าอาณานิคมรุกตั้งถิ่นฐาน ก็จำเป็นต้องมีเรื่องของความเป็นดินแดนเข้ามาเป็นคุณลักษณะพื้นฐานที่สุดอยู่ด้วยเสมอ กล่าวอีกนัยหนึ่ง แม้ว่าทั้งการล่าอาณานิคมรุกตั้งถิ่นฐานและการฆ่าล้างเผ่าพันธุ์วางอยู่บนตรรกะของการทำลายล้าง ทั้งสองแนวคิด แต่การฆ่าล้างเผ่าพันธุ์เป็นการทำลายล้างต่อชนชาติที่เป็นเหยื่อ จากเหตุผลเชิงเผ่าพันธุ์ว่าพวกเขาคือใคร (who they are) ส่วนการล่าอาณานิคมรุกตั้งถิ่นฐานเป็นการทำลายล้างต่อกลุ่มชนที่เป็นเหยื่อ จากเหตุผลเชิงดินแดนว่า พวกเขาดำรงอยู่ ณ ที่แห่งใด (where they are) เป็นสำคัญ (Patrick Wolfe, 2006: 388-390)

2) ความเป็นโครงสร้างไม่ใช่เหตุการณ์ (a structure, not an event) การล่าอาณานิคมรุกตั้งถิ่นฐาน คือ การรุกรานที่เป็นโครงสร้าง ไม่ใช่เหตุการณ์ โดยโครงสร้างนี้ก่อปรซ์ขึ้นจากมิติการทำลาย (negative dimension) และมิติ การสรรค์สร้าง (positive dimension) ควบคู่กัน ผู้คนโดยทั่วไปอาจเห็นเพียง มิติของการทำลายของการล่าอาณานิคมรุกตั้งถิ่นฐาน ที่ว่าด้วยการทำให้

สภาพสังคมของกลุ่มชนพื้นเมืองสลายลง กระนั้น มิติของการสรรค์สร้าง ก็เป็นอีกองค์ประกอบอีกด้านที่ขาดไปมิได้ของการล่าอาณานิคมรุกตั้งถิ่นฐาน มิตินี้เป็นเรื่องของการสร้างสังคมอาณานิคมขึ้นใหม่บนดินแดนที่ยึดครองเวนคืนมาจากชนพื้นเมือง ดังนั้น ธรรมชาติของการทำลายล้างที่ขับเคลื่อนการล่าอาณานิคมรุกตั้งถิ่นฐานนี้ จึงปรากฏออกมาในรูปแบบหลักการจัดระเบียบสังคมอาณานิคมของผู้รุกตั้งถิ่นฐานอย่างเป็นระบบ เป็นชุดของกิจกรรมที่ใช้ระยะเวลา มากกว่าจะเป็นเพียงเหตุการณ์ของการรุกล่ายึดดินแดนและแทนที่ทางประชากรเพียงครั้งเดียว มิติการสร้างสรรค์ที่ว่า ครอบคลุมมาตรการอันกว้างขวางทั้งการผสมกลมกลืนทางสายเลือด ผ่านการแต่งงาน การทำลายระบบกรรมสิทธิ์ของชนพื้นเมือง กระบวนการผนวกชนพื้นเมืองเข้าสู่การถือสัญชาติเป็นพลเมืองของอาณานิคม การ (บังคับ) เปลี่ยนศาสนา และการจัดกระบวนการกล่อมเกลางานสังคมขึ้นใหม่ ผ่านสถาบันทางสังคมพื้นฐาน เช่น โบสถ์ โรงเรียน เป็นต้น โดยเราจะพบว่า โครงสร้างของการทำลายล้างเพื่อเข้าสวมรอยแทนที่ดังกล่าวนี้เป็นประเด็นศึกษาและถกเถียงอยู่ภายในแวดวงวิชาการล่าล้างเผ่าพันธุ์ศึกษาด้วยไม่น้อย เช่นกัน (Ibid: 388-390)

3) ทำลายเพื่อแทนที่ (destroys to replace) ขณะที่การฆ่าล้างเผ่าพันธุ์ มุ่งหมายไปยังการทำลาย กลุ่มชน/เผ่าพันธุ์ให้หายไป หรือกล่าวได้ว่า มีเป้าหมายคือ คน เป็นสำคัญ ในทางตรงกันข้าม การล่าอาณานิคมรุกตั้งถิ่นฐานมุ่งหมายไปยังการทำลายกลุ่มชนเพื่อเข้าแทนที่ในเชิงดินแดน อันจัดได้ว่ามีเป้าหมายคือ ดินแดน อาณาเขต เป็นเป้าหมายพื้นฐานมากกว่า จะเป็นชนหรือเผ่าพันธุ์กลุ่มใดกลุ่มหนึ่งเป็นการเฉพาะ ดังนั้น การเข้าทำลายเพื่อแทนที่ จึงไม่ได้ปรากฏในลักษณะการฆ่าล้างเผ่าพันธุ์ได้เพียงสถานเดียว และไม่ได้ปรากฏในลักษณะการเข้าสวมแทนที่อย่างเรียบง่าย แต่กระบวนการแทนที่ก่อปรด้วยกิจกรรมซับซ้อนหลายมิติ (Ibid: 388-390) ตัวอย่างที่สำคัญปรากฏในกรณีศึกษาปาเลสไตน์-อิสราเอล เมื่อการล่ารุกตั้งถิ่นฐานของฝ่ายแรกถูกขับเคลื่อน ด้วยหนึ่งในแนวคิดสำคัญได้แก่ การ

พิชิตทางแรงงาน (conquest of labour) (Anita Shapira, trans., William Templer, 1999: 64 and; Itamar Even-Zohar, 1996: 727-729) ทำให้การล่าอาณานิคมรุกตั้งถิ่นฐานของยิวไซออนิสต์เหนือปาเลสไตน์นั้นมิใช่เพียงการครอบครองและเข้าแทนที่เหนือดินแดนเท่านั้น แต่ยังครอบคลุมถึงการแทนที่เชิงกำลังแรงงานบนรากฐานแนวคิดกลุ่ม/ชุมชนเกษตรกรรมที่เรียกว่า คิบบูตส์ (kibbutz) รวมทั้ง การก่อตั้งองค์การทั่วไปแห่งแรงงานในอิสราเอล หรือ ฮิสทาดรุตส์ (Histadrut; General Organization of Workers in Israel) (Ze'ev Tzohar, 1996: 473-508) การพิชิตทางแรงงานในรูปของการจัดองค์กรทางการเกษตรและอุตสาหกรรมเช่นนี้ ถือเป็นสถาบันทางเศรษฐกิจและสังคมศูนย์กลางในการสร้างรัฐอิสราเอลขึ้น ในลักษณะของระบบการกีดกันการจ้างงานแรงงานที่ไม่ใช่ยิว เพื่อสร้างระบบเศรษฐกิจพึ่งพาตนเองของชาติยิว พร้อมกับรังสรรค์จินตนาการร่วมเชิงสถาบันว่าด้วยอาณาบริเวณที่ปลอดภัยคนต่างชาตินั้นในรัฐเอกราชใหม่แห่งนี้ โดยแม้จะพบเห็นการจ้างงานชาวปาเลสไตน์เช่นกัน แต่ในยุคปัจจุบันโดยเฉพาะหลังเหตุการณ์อินดิฟาญะฮ์ ครั้งที่ 2 (the 2nd Intifada) ได้มีกระแสเรียกร้องให้ฟื้นคืนวิถีปฏิบัติของการจ้างงานเฉพาะแรงงานชาวยิวขึ้นอีกครั้งในระบบเศรษฐกิจอิสราเอลและดินแดนที่ยึดครอง (occupied territories) การกระทำดังกล่าวแม้จะขัดกับข้อกฎหมายความเท่าเทียมในการจ้างงานของอิสราเอลเอง แต่ผู้ประกอบการจำนวนมากก็ปฏิบัติโดยอ้างเหตุผลความกังวลทางความมั่นคง (Rony Kress, 2007) ดังนั้น กรณีศึกษาี้ จึงช่วยสะท้อนว่า การทำลายเพื่อแทนที่นั้น ครอบคลุมไปถึงการแทนที่ในมิติทางแรงงานด้วย

แนวคิดที่สองที่ชวนผู้อ่านใช้ทำความเข้าใจวิกฤตผู้ลี้ภัยชาวปาเลสไตน์ได้แก่ แนวคิดมนุษยธรรมนิยม (Humanitarianism) ซึ่งมีสาระัตถะความคิดคือความเชื่อมั่นในคุณค่าการมีชีวิตของมนุษย์ แนวคิดนี้ จึงส่งเสริมการปฏิบัติของมนุษย์ต่อเพื่อนมนุษย์ด้วยกันอย่างเห็นอกเห็นใจ และส่งเสริมการให้ความช่วยเหลือเพื่อนมนุษย์ผู้กำลังประสบความทุกข์ทรมานให้ก้าวข้ามผ่าน

สถานการณ์ดังกล่าวออกมาได้ ส่วนในภาพกว้าง แนวคิดมนุษยธรรมนิยม เชื้อในการส่งเสริมปฏิบัติการปรับปรุงสภาพเงื่อนไขแวดล้อมสำหรับการที่มนุษย์คนหนึ่งจะสามารถดำรงความเป็นมนุษย์เอาไว้ได้อย่างมีศักดิ์ศรี และมีคุณค่าในฐานะที่เป็นมนุษย์ ดังนั้น การขับเคลื่อนแนวคิดนี้ ในด้านหนึ่ง จึงให้น้ำหนักกับการให้ความช่วยเหลือเพื่อนมนุษย์ในภาวะวิกฤตฉุกเฉินที่ บันทอนการมีชีวิตและการดำรงอยู่เยี่ยงมนุษย์ของพวกเขา โดยไม่เกี่ยวข้องว่าผู้รับความช่วยเหลือจะเป็นใคร กลุ่มใด หรือฝ่ายใดในภาวะวิกฤตนั้น ๆ ส่วนในอีกด้านหนึ่ง การขับเคลื่อนแนวคิดมนุษยธรรมนิยมก็คาบเกี่ยวกับการปกป้องและส่งเสริมสิทธิมนุษยชน และการให้ความช่วยเหลือด้านการพัฒนาตรงที่การทำงานมนุษยธรรมไม่ได้ให้น้ำหนักเพียงงานสังคมสงเคราะห์ แต่มุ่งให้เพื่อนมนุษย์ฟื้นคืนกลับจากภาวะวิกฤตและดำรงชีวิตอย่างพึ่งพาตนเอง (self-reliance) ได้อย่างยั่งยืน (Norbert Götz, Georgina Brewis and, Steffen Werther, 2020)

สถานการณ์ฉุกเฉินทางมนุษยธรรม (humanitarian emergency) หมายถึง สถานการณ์ฉุกเฉินที่กระทบต่อการดำเนินชีวิตอย่างปกติของบุคคลหรือกลุ่มคน โดยผลกระทบดังกล่าวจะส่งผลต่อการดำรงชีวิตของผู้ได้รับผลกระทบในระดับรุนแรง และทำให้คนไม่สามารถใช้ชีวิตอย่างปกติสุข ทั้งในแง่ความอยู่รอด ความมั่นคงปลอดภัย สุขภาพทางกายและสุขภาพจิต รวมไปถึงการไม่สามารถเข้าถึงความจำเป็นขั้นพื้นฐาน เช่น อาหาร น้ำสะอาด และที่พักพิงหลบภัย เป็นต้น กล่าวอีกนัยหนึ่ง บุคคลและกลุ่มคนเป้าหมายในการให้ความช่วยเหลือข้างต้น จึงจัดเป็นกลุ่มประชากรเปราะบาง (vulnerable populations) ที่จำเป็นต้องได้รับความช่วยเหลือเร่งด่วน มิเช่นนั้น จะเป็นเหตุให้กระทบถึงชีวิต ซึ่งผู้ได้รับผลกระทบดังกล่าวจะเป็นทั้งผู้ได้รับผลกระทบโดยตรงหรือโดยอ้อมก็ได้ ทั้งนี้ สถานการณ์ฉุกเฉินทางมนุษยธรรม จำแนกได้เป็น 3 รูปแบบหลัก คือ (1) สถานการณ์ฉุกเฉินที่เกิดจากการกระทำของมนุษย์เป็นผู้สร้างขึ้นมา (man-made emergencies) อาทิ สงคราม การก่อเหตุรุนแรง การประท้วงประหาร (2) สถานการณ์ฉุกเฉินจากภัยพิบัติ

ทางธรรมชาติ (natural disasters) ที่กระทบการดำรงชีวิตของผู้ได้รับผลกระทบอย่างใหญ่หลวง อาทิ อุทกภัย หรือแผ่นดินไหว และ (3) สถานการณ์ฉุกเฉินที่มีความซับซ้อน (complex emergencies) อันเกิดขึ้นจากการกระทำของมนุษย์และภัยธรรมชาติผสมกัน เช่น วิกฤติด้านความมั่นคงทางอาหารในพื้นที่ที่มีปฏิบัติการเข้มข้นของกลุ่มติดอาวุธ (Humanitarian Coalition, 2022)

ปฏิบัติการหรืองานด้านมนุษยธรรม (humanitarian action) คือ การให้ความช่วยเหลือในภาวะวิกฤติและฉุกเฉินที่ต้องมีความรวดเร็วในการตอบสนองของความจำเป็นด้านมนุษยธรรมอันใหญ่หลวง ขณะเดียวกัน ทรัพยากรที่มีอยู่ในช่วงภาวะวิกฤติและฉุกเฉินไม่สามารถจะตอบสนองต่อความต้องการทั้งหมดได้ในเวลาอันสั้น และยังมีตัวแปรต่าง ๆ มากดดันให้การให้ความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมไม่สามารถเป็นกลางได้ อาทิ การถูกแรงกดดันจากกองกำลังติดอาวุธให้จัดสรรทรัพยากรที่มีอยู่จำกัดไปให้กับกลุ่มที่มีความสนิททางเครือญาติตน เป็นต้น

ดังนั้นการทำงานด้านมนุษยธรรมจึงต้องยึดหลักการที่สำคัญ 4 ข้อ คือ **1) Humanity** โดยยึดหลักการที่ให้ความสำคัญสูงสุดอยู่ที่ความต้องการที่แท้จริงของบุคคลในความห่วงใยเท่านั้น **2) Neutrality** หลักความเป็นกลางโดยไม่เอนเอียงเข้าข้างฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งโดยยึดหลักการแรกสุดคือความต้องการด้านมนุษยธรรมที่แท้จริง **3) Impartiality** คือหลักการจัดลำดับความสำคัญ เนื่องจากทรัพยากรที่มีอยู่ในสถานการณ์วิกฤติและฉุกเฉินมีอยู่อย่างจำกัด เนื่องจากไม่สามารถคาดการณ์ความต้องการที่แท้จริงล่วงหน้าได้ รวมทั้งเวลาเป็นตัวกำหนดให้การให้ความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมต้องรวดเร็ว มิเช่นนั้นจะหมายถึงชีวิตผู้ที่ได้รับผลกระทบ และ **4) Independence** หลักความเป็นอิสระในการทำงาน การให้ความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมต้องมีความเป็นอิสระในการให้ความช่วยเหลือตามความต้องการที่แท้จริง โดยไม่มีแรงบีบคั้นต่าง ๆ จากบุคคลหรือกลุ่มคนใด ๆ ทั้งสิ้น (ดูเพิ่มเติมได้ใน, International Federation of Red Cross and Red Crescent

Societies, 2020 and; United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs, 2022)

ความเชื่อมโยงระหว่างงานด้านมนุษยธรรมกับงานด้านสิทธิมนุษยชน เป็นเสมือนภารกิจที่ควบคู่กัน สิ่งที่แตกต่างกันคืองานด้านมนุษยธรรมนั้นเป็นเรื่องเกี่ยวข้องกับสถานการณ์วิกฤตและฉุกเฉินที่ต้องได้รับความช่วยเหลืออย่างทันท่วงที มิเช่นนั้นอาจหมายถึงชีวิตที่ต้องสูญเสีย จะมองเห็นได้ว่าทุกงานที่เกี่ยวข้องกับงานด้านมนุษยธรรมจะต้องมีงานด้านสิทธิมนุษยชนอยู่เสมอ เนื่องจากชีวิตผู้คนได้รับผลกระทบอย่างรุนแรง ไม่ว่าจะเกิดจากการกระทำของมนุษย์หรือภัยพิบัติ ล้วนจัดเป็นสถานการณ์ด้านสิทธิมนุษยชนทั้งสิ้น อย่างไรก็ตาม งานด้านสิทธิมนุษยชนไม่จำเป็นต้องประกอบเข้าด้วยงานด้านมนุษยธรรมเสมอไป เนื่องจากงานด้านสิทธิมนุษยชนมีได้ตั้งแต่สถานการณ์ปกติและสถานการณ์ฉุกเฉิน อาทิ สิทธิเรื่องการดูแลลูกจ้างในสถานที่ทำงาน เป็นเรื่องสิทธิขั้นพื้นฐานของมนุษย์ หากแต่ไม่ใช่งานด้านมนุษยธรรมที่ต้องการการช่วยเหลือเร่งด่วนเพื่อยับยั้งและก้าวข้ามสถานการณ์ที่มีผลต่อชีวิต แต่ในทางกลับกัน งานด้านมนุษยธรรมหลักเลยมีได้ที่จะต้องครอบคลุมความคำนึงถึงหลักการด้านสิทธิมนุษยชนอยู่ตลอดเวลา (Global Protection Cluster, 2022) เช่นนี้แล้ว งานด้านมนุษยธรรมจึงได้กำหนดหลักสำคัญในการดำเนินงานต่าง ๆ ซึ่งถือเป็นหัวใจในการให้ความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรม คือ กระบวนการด้านสิทธิมนุษยชน หรือการให้น้ำหนักกับสิทธิขั้นพื้นฐานของผู้คนในฐานะที่มนุษย์ผู้หนึ่งพึงมี (Rights Based Approach) กล่าวอีกนัยหนึ่ง คือ การวางแผนให้ความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมต้องคำนึงถึงสิทธิขั้นพื้นฐานของมนุษย์เป็นสวาทตั้งต้นนั่นเอง

นอกจากนี้แล้ว งานด้านมนุษยธรรมยังสัมพันธ์กับงานด้านพัฒนาอีกด้วย โดยความสัมพันธ์คู่นี้วางอยู่บนหลักการของการให้ความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมที่ต้องก้าวข้ามการสร้างสภาวะพึ่งพิงให้แก่ผู้ได้รับผลกระทบ เนื่องจากการให้ความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมในหลาย ๆ พื้นที่นั้น แสดง

ให้เห็นถึงการที่ผู้ได้รับความช่วยเหลือรอดคอยความช่วยเหลือต่างๆ โดยภาวะจำยอมและไม่คิดจะพึ่งพาตนเองต่อไป ดังนั้นความเชื่อมโยงงานด้านมนุษยธรรมเข้ากับงานพัฒนาจึงมีความสำคัญมาก เพื่อหาหนทางให้ผู้ได้รับความช่วยเหลือ สามารถออกแบบ กำหนดทิศทาง และพัฒนาการดำรงชีวิตโดยพึ่งพาตนเองมากที่สุดแม้ในยามภาวะวิกฤต กระบวนการขั้นตอนนี้จึงนับเป็นการสร้างสะพานระหว่างงานด้านมนุษยธรรมกับงานด้านการพัฒนา หรือ กล่าวอีกนัยหนึ่งได้ว่า ปฏิบัติการด้านมนุษยธรรมที่มุ่งรังสรรค์สันติภาพให้เกิดขึ้นอย่างยั่งยืนนั้นจะต้องดำเนินไปในแนวทางที่เชื่อมร้อยกับงานพัฒนาอย่างสอดคล้องประสานกัน (the humanitarian-development-peace nexus approach; HDP Nexus approach) (Inter-Agency Standing Committee, 2021: 2-11)



@UN Photo

อ้างอิงท้ายบทหน้า

เอกสารภาษาไทย

รัตนาวพร เขม้นกิจ. “สันติภาพไม่ใช่สถานที่ แต่คือผู้คน’ มองทางออกอิสราเอล-ปาเลสไตน์ ผ่านมุมมองของ อาทิตย์ ทองอินทร์.” *ประชาไท*. 24 พฤษภาคม 2564. สืบค้นเมื่อ 10 พฤษภาคม 2566, <https://prachatai.com/journal /2021/05/93183>.

อาทิตย์ ทองอินทร์. “พื้นฐาน 6 ประการ ปมปัญหาอิสราเอล-ปาเลสไตน์.” *Way Magazine*. 18 พฤษภาคม 2561ก. สืบค้นเมื่อ 10 พฤษภาคม 2566. https://waymagazine.org/palestine_6/.

_____. “มองความล้มเหลวของ ‘กระบวนการสันติภาพปาเลสไตน์’ ผ่านตัวเลข 4 ชุด.” *Way Magazine*. 28 พฤศจิกายน 2561ข. สืบค้นเมื่อ 10 พฤษภาคม 2566. <https://waymagazine.org/failure-of-palestine-peace-talk/>.

เอกสารภาษาอังกฤษ

Anita Shapira. *Land and Power: The Zionist Resort to Force, 1881-1948*, reissued reprinted. Translated by William Templer. CA: Stanford University Press, 1999.

Benny Morris. *1948: A History of the First Arab-Israeli War*. CT: Yale University Press, 2008.

Inter-Agency Standing Committee (IASC). *Mapping Good Practice in the Implementation of Humanitarian-Development-Peace Nexus Approaches: Synthesis Report*. Inter-Agency Standing Committee (IASC) Results Group 4, September 2021.

- International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies. *the Fundamental Principles of the International Red Cross and Red Crescent Movement: Ethics and Tools for Humanitarian Action*. Geneva, Switzerland: International Committee of the Red Cross, 2020.
- Itamar Even-Zohar. "The Emergence of a Native Hebrew Culture in Palestine: 1882–1948." *Essential Papers on Zionism*. Edited by Jehuda Reinharz and Anita Shapira. NY & London: New York University Press, 1996. 727-744.
- "Human Rights in Human Action." *the Global Protection Cluster*. Access July 21, 2022. <https://www.globalprotectioncluster.org/human-rights-in-humanitarian-action/>.
- Mohammed Haddad. "Palestine and Israel: Mapping an Annexation." *Aljazeera*. June 26, 2020. Access August 10, 2023. <https://www.aljazeera.com/news/2020/6/26/palestine-and-israel-mapping-an-annexation>.
- Norbert Götz, Georgina Brewis and, Steffen Werther. *Humanitarianism in the Modern World: The Moral Economy of Famine Relief*. Cambridge: Cambridge University Press, 2020.
- Patrick Wolfe. "Settler Colonialism and the Elimination of the Native." *Journal of Genocide Research* 8, 2006: 387-409.
- Roisin Healy and Enrico Dal Lago, eds. *The Shadow of Colonialism on Europe's Modern Past*. NY: Palgrave Macmillan, 2014.
- Rony Kress. "In poor taste? Burger joint owner proudly hires 'Jewish workers only'." *Jerusalem Post*. <https://www.jpost.com/Israel/In-poor-taste-Burger-joint-owner-proudly-hires-Jewish-workers-only>.

Salman H. Abu-Sitta. *Atlas of Palestine: 1917-1966*. London: Palestine Land Society, 2010.

United Nations General Assembly. *A/RES/181(II) Resolution Adopted on the Report of the Ad Hoc Committee on the Palestine Question*. Access September 1, 2023, [https:// documents-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/038/88/PDF/NR003888.pdf?OpenElement](https://documents-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/038/88/PDF/NR003888.pdf?OpenElement).

United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs. "What are Humanitarian Principles?." *the Relief Web*. Access July 21, 2022. <https://reliefweb.int/report/world/ocha-message-humanitarian-principles-enar>.

"WHAT IS A HUMANITARIAN EMERGENCY?." *Humanitarian Coalition*. Access July 21, 2022. humanitariancoalition.ca/what-is-a-humanitarian-emergency.

Ze'ev Tzahor. "The Histadrut: From Marginal Organization to "State-in-the Making." *Essential Papers on Zionism*. Edited by Jehuda Reinharz and Anita Shapira. NY & London: New York University Press, 1996.



2

พัฒนาการของวิกฤต ผู้ลี้ภัยชาวปาเลสไตน์ กับการให้ความช่วยเหลือ ทางมนุษยธรรม

1. พัฒนาการของสถานการณ์วิกฤตผู้ลี้ภัย ชาวปาเลสไตน์จาก ค.ศ.1948 – ปัจจุบัน

การก่อตั้งรัฐยิว (the Jewish state) ที่ชื่อว่าอิสราเอล ใน ค.ศ.1948 ได้นำมาซึ่งวิกฤตด้านมนุษยธรรมอย่างกว้างขวางต่อชาวปาเลสไตน์ สงครามใหญ่ในปีนั้นสิ้นสุดลงด้วยข้อตกลงสงบศึกปี 1949 ระหว่างอิสราเอล กับชาติอาหรับ ได้แก่ อียิปต์ เลบานอน จอร์แดน และซีเรีย ข้อตกลงนี้ พูทางให้อิสราเอลเพิ่มอาณาเขตของตน เพิ่มเติมได้อีกร้อยละ 22 ในดินแดน ปาเลสไตน์ในอาณัติ (the Mandatory Palestine) ซึ่งเกินกว่าขนาดที่ควรจะมี หากอ้างอิงกับแผนการแบ่งแยกปาเลสไตน์เป็น 2 รัฐ ตามข้อมติสมัชชาใหญ่ แห่งสหประชาชาติที่ 181(II) ค.ศ. 1947 เมื่อเป็นเช่นนี้ สงคราม ค.ศ.1948 จึงส่งผลสำคัญให้ทำที่สุดของสงครามแล้ว อิสราเอลสามารถก่อตั้งรัฐ ขึ้นได้เหนืออาณาเขตร้อยละ 78 ของดินแดนปาเลสไตน์ในอาณัติ (Avalon Project and; UNGA, 1947)

1.1 สงครามปาเลสไตน์ ค.ศ.1948

สงครามปาเลสไตน์ค.ศ.1948 ก่อให้เกิดคลื่นผู้ลี้ภัยและผู้พลัดถิ่น

ภายในประเทศชาวปาเลสไตน์ ระลอกใหญ่ครั้งแรกจำนวนมากถึง 726,000 ราย (Benny Morris, 2004: 602) รวมทั้งเมืองและหมู่บ้านของชาวปาเลสไตน์ 530 แห่ง ถูกทำลายจนไม่สามารถอยู่อาศัยได้ (Salman H. Abu-Sitta, 2010: 106, 108-115) ผู้ลี้ภัยชาวปาเลสไตน์จำนวนมากหนีจากสงครามโดยไม่ลืมลี้คอประตูป้าน พวกเขาถือถูกขูดแฉิตตัวเพราะไม่รู้ว่าการออกจากบ้านในเวลานั้นจะกินระยะเวลายาวนานจนถึงปัจจุบันยิ่งกว่านั้น พวกเขาไม่คาดคิดว่าภูมิลำเนาของตน 530 แห่ง จะไม่เพียงถูกแทนที่ด้วยผู้อพยพชาวยิวเท่านั้น แต่ยังได้ถูกเปลี่ยนชื่อจากภาษาอาหรับเป็น ฮีบรู อีกด้วย (Noga Kadman, 2015: 91-109) สถานการณ์เลวร้ายลงกว่าเดิม เมื่อ ค.ศ.1954 รัฐบาลอิสราเอล ประกาศใช้กฎหมายใหม่ที่มีชื่อเรียกว่า **กฎหมายป้องกันการแทรกซึม (the Prevention of Infiltration Law)** กฎหมายนี้มีจุดมุ่งหมายเอาผิดทางอาญาต่อทั้งการเข้าและออกจากอิสราเอลกับประเทศเพื่อนบ้านที่เป็นศัตรู บุคคลที่ถูกกล่าวหาว่าก่ออาชญากรรมนี้จะถือเป็น “ผู้บุกรุก” ซึ่งเป็นภัยคุกคามความมั่นคงปลอดภัยในควมรับผิดชอบของกระทรวงป้องกันประเทศ (ดูรายละเอียดกฎหมาย ใน, Knesset, Israel, 1954) อย่างไรก็ตาม อันที่จริงแล้ว เป้าหมายหลักของกฎหมายคือ **การป้องกันไม่ให้ชาวปาเลสไตน์กลับไปตั้งถิ่นฐานในบ้านเกิดเดิม** ซึ่งถูกอิสราเอลยึดครองไว้แล้ว (Sabri Jiryis, 1981: 67-92) ดังนั้น ในทัศนะนักวิชาการบางส่วน สถานการณ์เช่นนี้สามารถอธิบายได้ว่าเป็นรูปแบบหนึ่งของ **“การกวาดล้างชาติพันธุ์” (ethnic cleansing)** โดยบีบให้ชาวปาเลสไตน์ร้อยละ 90 ต้องออกจากดินแดนที่อิสราเอลยึดครอง (ดู, Rosemary M. Esber, 2008)

ด้วยข้อเท็จจริงและเหตุผลนี้ แม้ว่าอิสราเอลจะเรียกสงครามปี 1948 ว่าเป็น **สงครามอิสราเอล** ในทางกลับกัน ชาวปาเลสไตน์ให้นิยามเหตุการณ์เดียวกันนี้ว่าเป็น **โศกนาฏกรรม** ซึ่งรู้จักในภาษาอาหรับว่า “นัคบา” (النكبة ; Nakba) โดยมีการจัดงานรำลึกขึ้นทุกปีในวันที่ 15 พฤษภาคมของทุกปี เรียกว่า **“วันนัคบา”** แน่นนอนว่า เป็นวันเดียวกับที่รัฐบาลอิสราเอล

กำหนดให้เป็นวันเอกราช ดังที่ผู้เขียนได้กล่าวไว้ข้างต้น *วันนักบวชถูกจัดขึ้นเพื่อรำลึกถึงโคกนาฏกรรมของชาวปาเลสไตน์จากเหตุการณ์นั้น* โดยกลุ่มเคลื่อนไหวหลากหลายกลุ่มใช้วันนี้เป็นตั้งสัญลักษณ์หมุดหมายเชิงเวลาของชาวปาเลสไตน์ เพื่อยื่นหยัดเพื่อสิทธิในการกลับบ้านเกิด โดยมีกุญแจบ้านเป็นสัญลักษณ์ยืนยันสิทธิที่จะกลับบ้าน (ดู, Nur Masalha, 2012; Ahmad H. Sa'di and Lila Abu Lughod, 2007 and; Helena L. Schulz, 2003)

1.2 สงคราม 6 วัน ค.ศ.1967 และสงครามภายในภูมิภาคตะวันออกกลาง

ผลของสงคราม 6 วัน ได้ทำให้เกิดคลื่นระลอกใหญ่อีกระลอกของผู้ลี้ภัยและผู้พลัดถิ่นภายในประเทศ ชาวปาเลสไตน์ โดยมีจำนวนประมาณ 280,000 – 325,000 คน (Robert Bowker, 2003: 81) ทั้งจากถิ่นฐานชุมชนที่ถูกยึดครองโดยกองทัพอิสราเอล และจากค่ายพักพิงของผู้ลี้ภัยที่ถูกโจมตีในสงคราม อันทำให้เห็นว่า ปฏิบัติการทางการทหารของอิสราเอลนั้นโจมตีอย่างไม่เลือกปฏิบัติและพลเรือนหรือกระทั่งค่ายพักพิงผู้ลี้ภัยเองก็สามารถตกเป็นเป้าหมายในการโจมตีได้เช่นกัน (Robert Bowker, 2003) ทำให้เกิดสถานการณ์ตลกร้ายที่น่าหดหู่อย่างยิ่ง คือ การเป็นผู้ลี้ภัยซ้ำซ้อนของชาวปาเลสไตน์

สงครามภายในภูมิภาคตะวันออกกลางเป็นอีกปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อความรุนแรงซ้ำเติมให้แก่วิกฤตผู้ลี้ภัยชาวปาเลสไตน์ กล่าวคือ ในสงครามอ่าว ค.ศ.1991 ชาวปาเลสไตน์มากกว่า 200,000 คน ที่อยู่ในคูเวต ซึ่งส่วนใหญ่มีสถานะพลเมืองจอร์แดน อพยพหนีภัยสู้รบออกนอกประเทศ ในระหว่างที่อิรักเข้าทำการยึดครอง เนื่องจากการคุกคามและข่มขู่โดยกองกำลังความมั่นคงของอิรัก เมื่อสงครามดังกล่าวยุติ รัฐบาลคูเวตขณะนั้นมีนโยบายตอบโต้การสร้างแนวร่วมระหว่างยัสเซอร์ อระวาฟัต (Yasser Arafat) ผู้นำปาเลสไตน์ กับซัดดัม ฮุสเซน (Saddam Hussein) ผู้นำอิรักจึงกดดันชาวปาเลสไตน์เหล่านี้ให้ออกนอกประเทศไปใน ค.ศ.1991 (Yann Le

Troquer and Rozenn Hommery al-Oudat, 1999: 37–51) เช่นเดียวกับสงครามกลางเมืองซีเรียเมื่อ ค.ศ. 2011 เป็นต้นมา ที่ส่งผลให้ใน ค.ศ. 2013 ชาวปาเลสไตน์ในซีเรียจำนวนกว่า 235,000 คน กลายเป็นผู้พลัดถิ่นภายในประเทศและกว่า 60,000 คน กลายเป็นผู้ลี้ภัยออกนอกประเทศร่วมกับประชากรกลุ่มชนอื่นของซีเรีย กระทั่ง ค.ศ. 2019 สำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ (the United Nations High Commissioner for Refugees: UNHCR) ประเมินการณ์ว่า มีผู้ลี้ภัยชาวปาเลสไตน์จากการหนีภัยสู้รบออกมาจากซีเรียจำนวนประมาณ 120,000 คน โดยส่วนใหญ่มีปลายทางการลี้ภัยไปที่เลบานอนกับจอร์แดน และบางส่วนมุ่งหน้าไปยังตุรกีและประเทศอื่นในยุโรป เช่น สวีเดน (UN, 2019: Online and; UNRWA: Online)

สถานการณ์เหล่านี้สะท้อนถึงวิกฤตที่ชาวปาเลสไตน์ต้องเผชิญหลายระลอก ไม่ว่าจะพวกเขาจะอยู่ในดินแดนปาเลสไตน์ที่ถูกยึดครอง หรือเป็นพลเมืองของรัฐอื่น แต่ชาติกำเนิดปาเลสไตน์ดูจะประสบชะตากรรมอันยากลำบากในเรื่องดินแดนที่ปลอดภัยและสงบสุขมาโดยตลอด ซึ่งหากกล่าวโดยสรุปแล้ว จุดเริ่มของคำสาปไม่มากก็น้อยพัวพันกับการถูกละเมิดสิทธิความเป็นเจ้าของบ้าน/เจ้าของดินแดนไปอย่างยุติธรรม กล่าวคือ การล่าอาณานิคมรุกตั้งถิ่นฐานของยิวไซออนิสต์นำมาซึ่งการขับไล่และเข้าแทนที่เชิงประชากรอย่างเป็นระบบ ทั้งในนัยทางกายภาพและสัญลักษณ์ กระบวนการดังกล่าวมิได้สิ้นสุดลงเมื่อมีจัดตั้งรัฐอิสราเอลใน ค.ศ. 1948 แต่ยังคงดำเนินอยู่เรื่อยมาจนปัจจุบันต่อประชากรปาเลสไตน์ โดยเฉพาะในเวสต์แบงก์ และการล่าอาณานิคมรุกตั้งถิ่นฐานของยิวไซออนิสต์นี้จะไม่สิ้นสุดลงจนกว่าความเป็นปาเลสไตน์จะมลายหายไปจากหน้าแผ่นดิน เพื่อให้การยึดครองของพวกเขาบรรลุผลลัพท์อย่างหมดจดสมบูรณ์แบบ

2. บทบาทของสหประชาชาติ ในการให้ความช่วยเหลือทางมนุษยธรรม ต่อผู้ลี้ภัยชาวปาเลสไตน์

สถานการณ์ผู้ลี้ภัยชาวปาเลสไตน์จากสงคราม ค.ศ.1948 เป็นวิกฤติระดับโลกที่ทำลายความสามารถของสหประชาชาติโดยตรง สำนักงานบรรเทาทุกข์และจัดหางานของสหประชาชาติสำหรับผู้ลี้ภัยปาเลสไตน์ ในตะวันออกใกล้ (the United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East; UNRWA) เป็นหน่วยงานหลักของสหประชาชาติที่ถูกจัดตั้งขึ้นเพื่อให้ความช่วยเหลือทางมนุษยธรรมต่อชาวปาเลสไตน์ เนื้อหาส่วนนี้นำเสนอถึงจุดตั้งต้นของการจะให้ความช่วยเหลือว่าด้วยเรื่องนิยามทางกฎหมายต่อคำว่า ผู้ลี้ภัยชาวปาเลสไตน์และสิทธิของพวกเขา ก่อนจะอธิบายแบบแผนของการให้ความช่วยเหลือ ดังนี้

2.1 นิยามทางกฎหมายและสิทธิของผู้ลี้ภัยชาวปาเลสไตน์

ในระยะแรกนั้น ภายใต้กระบวนการร่างข้อมติสมัชชาใหญ่แห่งสหประชาชาติที่ 194 กลุ่มผู้จัดทำร่าง ได้ร่วมมือกันกำหนดนิยามคำว่า “ผู้ลี้ภัยชาวปาเลสไตน์” โดยมีเจตนาร่วมเพื่อให้นิยามนี้ครอบคลุมประชากรชาวปาเลสไตน์ทั้งหมดที่ต้องการการคุ้มครองจากประชาคมระหว่างประเทศ ขอบเขตคำจำกัดความในร่างแรกดังกล่าวนี้ ได้นับรวมบุคคลที่มีเชื้อสายอาหรับซึ่งออกจากดินแดนที่ปัจจุบันอยู่ภายใต้การยึดครองของอิสราเอล ก่อนสงคราม ค.ศ.1948 เอาไว้ด้วย โดยไม่คำนึงถึงว่าเป็นพลเมืองชาวปาเลสไตน์มาก่อนหรือในขณะนั้นหรือไม่ (Susan Akram, 2011: 19-20) อย่างไรก็ตาม UNRWA ซึ่งเป็นหน่วยงานให้ความช่วยเหลือเบื้องต้นสำหรับผู้ลี้ภัยชาวปาเลสไตน์นั้น ได้กำหนดขอบเขตนิยาม “ผู้ลี้ภัยชาวปาเลสไตน์” ในความหมายที่แคบแทนลงจากข้างต้น โดยระบุว่า “ผู้ลี้ภัยชาวปาเลสไตน์” คือ ผู้ที่โดยปกติแล้วอยู่อาศัยในดินแดนปาเลสไตน์ในอาณัติ (the Mandatory Palestine) ระหว่างวันที่ 1 มิถุนายน ค.ศ.1946

ถึง 15 พฤษภาคม ค.ศ.1948 โดยสูญเสียทั้งบ้านเรือน ปัจจัยการดำรงชีพ และวิถีชีวิตอันเป็นผลจากความขัดแย้ง ค.ศ.1948 นิยามดังกล่าวถูกใช้เป็น เกณฑ์ระบุคุณสมบัติของบุคคลผู้รับความช่วยเหลือจาก UNRWA ในพื้นที่ ปฏิบัติการขององค์กร โดยต้องขึ้นทะเบียนผู้ลี้ภัยกับองค์กร ซึ่งทายาท ของชายผู้ลี้ภัยชาวปาเลสไตน์ รวมถึงบุตรบุญธรรม ก็มีสิทธิได้รับการขึ้น ทะเบียนเช่นกัน (UNRWA: ออนไลน์)

แม้ว่าขอบเขตของคำจำกัดความผู้ลี้ภัยชาวปาเลสไตน์จะเปลี่ยนจาก ความหมายกว้างที่สุดไปสู่นแคบ แต่ประชากรเหล่านั้นได้รับการประกันสิทธิ ที่จะกลับบ้านอย่างไร้อุปสรรคใดจะมากขึ้นขวางได้ โดยพิจารณาจากถิ่นที่อยู่ ตามข้อ 11 ของข้อมติสมัชชาใหญ่แห่งสหประชาชาติที่ 194(III) เมื่อ 11 ธันวาคม ค.ศ.1948 ความว่า

“ผู้ลี้ภัยที่ประสงค์จะกลับบ้านและอาศัยอยู่อย่างสงบสุขกับ เพื่อนบ้านควรได้รับอนุญาตให้ทำเช่นนั้นโดยเร็วที่สุดเท่าที่เป็นไปได้ และควรจ่ายค่าชดเชยสำหรับทรัพย์สินของผู้ที่เลือกที่จะไม่กลับคืนถิ่นฐาน และ สำหรับการสูญเสียทรัพย์สิน หรือ ความเสียหายต่อทรัพย์สิน ซึ่งภายใต้หลักการของกฎหมาย ระหว่างประเทศ หรือด้วยความเป็นธรรมแล้ว ควรได้รับการดำเนินการโดยรัฐบาล หรือหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ รับผิดชอบ” (UNGA, 1948)

กระนั้น ดังที่ทราบกันดีว่า คลื่นของการอพยพลี้ภัยของชาวปาเลสไตน์ ไม่ได้ยุติลงหลังสงครามดังกล่าว คลื่นการลี้ภัยระลอกใหญ่อีกครั้งหนึ่ง อันเป็นผลจากสงคราม 6 วัน ใน ค.ศ.1967 ทำให้ผู้อพยพหนีภัยสู้รบใน ครั้งนี้ ไม่เข้าเกณฑ์นิยามของ “ผู้ลี้ภัยชาวปาเลสไตน์” ที่ UNRWA เคย กำหนดไว้เมื่อ ค.ศ.1948 เพราะ มิได้เป็นผู้พำนักอาศัยในปาเลสไตน์ช่วง ค.ศ.1946-1948 แม้จำนวนมากจะสามารถสืบสิทธิผ่านเกณฑ์คุณสมบัติ เรื่อง สายเลือดทางเพศชายได้เช่นกัน (Michael Chiller-Glaus, 2007: 82)

แต่ว่าสิทธิการขึ้นทะเบียนและการรับความช่วยเหลือของพวกเขาไม่ได้ถูกรับรองอย่างเป็นทางการด้วยกรอบกติกาสากลจากตัวของพวกเขาเอง โดยไม่ต้องผ่านกระบวนการพิสูจน์ทราบ ทั้งสายเลือด และข้อมูลประวัติการขึ้นทะเบียน

เวลาต้องล่วงมาถึง ค.ศ.1991 สมัชชาใหญ่แห่งสหประชาชาติถึงได้ทบทวนเกณฑ์ดังกล่าวและมีข้อมติประจำปี ให้ผู้ลี้ภัยปาเลสไตน์จากผลของสงคราม ค.ศ.1967 ถือเป็นกลุ่มผู้ลี้ภัยในอาณัติการดูแลของ UNRWA โดยตรง ข้อมตินี้ส่งผลในแง่การขยับขยายนิยาม “ผู้ลี้ภัยชาวปาเลสไตน์” ให้ครอบคลุมในตัวเองมากขึ้นไปยังชาวปาเลสไตน์ ทั้งที่ขึ้นทะเบียนผู้ลี้ภัยกับ UNRWA และผู้ต้องการความช่วยเหลือ รวมถึงผู้จำเป็นต้องลี้ภัยครั้งแรกจากผลของสงคราม ค.ศ.1967 ทั้งที่ลี้ภัยจากชุมชนถิ่นพำนัก และจากค่ายลี้ภัย/พักพิงเดิมที่ถูกโจมตีหรือ ได้รับผลกระทบจากสงคราม (UNGA, 1991)

อนึ่ง นามบัญญัติประทับตราชาวปาเลสไตน์ที่นิยามว่า “ผู้ลี้ภัย” นั้น แม้ถูกใช้อย่างกว้างขวาง แต่ชาวปาเลสไตน์จำนวนไม่น้อยไม่เห็นด้วยกับนามบัญญัติข้างต้น เนื่องจากคำดังกล่าวสะท้อนนัยของการเป็นเหยื่อ และผู้ถูกกระทำเพียงฝ่ายเดียว รวมทั้งลดทอนความสลบซับซ้อนของสภาพปัญหา ด้านประชากรและดินแดนที่มีสิทธิอันชอบธรรมลงไป องค์การปลดปล่อยปาเลสไตน์ (Palestine Liberation Organization; PLO) และ รัฐบาลแห่งชาติปาเลสไตน์ (Palestinian National Authority; PNA) ภายหลัง ตลอดจนคนผู้ลี้ภัยชาวปาเลสไตน์ในเลบานอน คือกลุ่มชาวปาเลสไตน์หลัก ๆ ที่เสนอว่า แทนที่จะเรียกพวกเขาว่า “ผู้ลี้ภัย” (refugee) ควรเรียกแทนที่ด้วยนามบัญญัติว่า “ผู้กลับคืนถิ่นฐาน” (returnee) มากกว่า เพื่อยืนยันถึงข้อเท็จจริงที่ว่าภูมิลำเนาของ พวกเขาถูกยึดครอง โดยมีกรับไล่กดดันพวกเขาออกมาอย่างอยุติธรรม พร้อมทั้งเพื่อยืนยันถึงสิทธิในการกลับคืนถิ่นฐาน (the Rights of Return) อันชอบด้วยกฎหมายระหว่างประเทศ (Kathleen Lawand, 1996: 532–568)

ขณะเดียวกัน บนหลักการเหตุผลทำนองเดียวกันนี้ เพื่อยืนยันสถานะของดินแดนที่ถูกยึดครองว่าเป็น ส่วนหนึ่งของรัฐปาเลสไตน์อย่างถูกต้องตามข้อมติสหประชาชาติที่ 181(II) ค.ศ.1947 ที่ว่าด้วยแผนแบ่งปาเลสไตน์ตั้งนั้นแล้ว จึงไม่ใช่นามบัญญัติที่ถูกต้องหากจะเรียกชาวปาเลสไตน์ผู้หนีภัยผู้รบตั้งแต่สงคราม ค.ศ. 1967 เป็นต้นมา รวมถึงผู้สืบสายเลือดจากคนเหล่านี้ว่า “ผู้ลี้ภัย” ด้วยเช่นกัน แต่นามบัญญัติที่ถูกต้องกว่าคือ “ผู้ถูกทำให้พลัดถิ่น/ไร้ถิ่นที่อยู่” (displaced person) ทั้งนี้ก็เพราะนิยามของผู้ลี้ภัยนั้นสัมพันธ์กับสภาพการหลบหนีออก “นอกประเทศ” เป็นองค์ประกอบสำคัญ แตกต่างจาก “ผู้พลัดถิ่น” ที่ยังคงสามารถยึดโยงได้กับองค์ประกอบการหนีภัยผู้รบภายในประเทศ นัยความหมายจากคำที่ถูกเสนอเช่นนี้ จึงมุ่งกระทำการต่อสู้ ต่อรองอำนาจผ่านศัพท์ และนามบัญญัติไม่ให้ความจริงว่าด้วยสถานะของดินแดนที่ยังคงถือว่าเป็นส่วนหนึ่งของรัฐปาเลสไตน์ ถูกกลบหรือกระทั่งถูกลบให้หายไปจากระบบของภาษาและการจดบันทึกนั่นเอง ดังนั้น การปรากฏ ข้อโต้แย้งเหล่านี้จึงสะท้อนอีกสนามหนึ่งของการต่อสู้ เพื่อปกป้องความทรงจำ ด้านทานความพยายามลบล้าง ทำให้สังคมโลกลืมเลือน ปลดแอกการผูกขาดความจริงของผู้ยึดครองยิวไซออนิสต์ที่มุ่งหมายลบลบปาเลสไตน์ให้หายไปอย่างเป็นระบบ

ในแง่นี้เอง แนวทางการแก้ไขอย่างยั่งยืนต่อวาระปัญหาผู้ลี้ภัยชาวปาเลสไตน์จึงถือได้ว่า เป็นหนึ่งในองค์ประกอบใจกลางสำคัญของความขัดแย้งที่ทำให้กระบวนการสันติภาพปาเลสไตน์-อิสราเอลเดินไปด้วยความยากลำบากและชะงักงัน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การที่อิสราเอลยืนกรานปฏิเสธอย่างแข็งขันตลอดมาต่อสิทธิการกลับคืนถิ่นฐานของชาวปาเลสไตน์ อีกทั้งยังยืนกรานปฏิเสธว่าการกระทำของตนไม่เกี่ยวข้องใดใดต่อการก่ออยู่ติธรรมในประวัติศาสตร์ของความขัดแย้งชุดนี้ (ดูเพิ่มเติมใน, Nur Masalha, 2003)

2.2 UNRWA กับการให้ความช่วยเหลือทางมนุษยธรรมต่อผู้ลี้ภัยชาวปาเลสไตน์

การให้ความช่วยเหลือทางมนุษยธรรมต่อผู้ลี้ภัยชาวปาเลสไตน์เป็นภารกิจเร่งด่วนที่มีความรุนแรงสูง หลังสงคราม ค.ศ.1948 โดยมีหน่วยงานหลัก 2 หน่วยของสหประชาชาติรับผิดชอบผู้ลี้ภัยชาวปาเลสไตน์ ได้แก่ สำนักงานบรรเทาทุกข์และการทำงานของสหประชาชาติเพื่อผู้ลี้ภัยชาวปาเลสไตน์ในตะวันออกไกล (UNRWA) และสำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ (the United Nations High Commissioner for Refugees: UNHCR) สำหรับ UNRWA ดูแลผู้ลี้ภัยชาวปาเลสไตน์ใน 5 พื้นที่ ได้แก่ จอร์แดน เลบานอน ซีเรีย ฉนวนกาซา และเวสต์แบงก์ ซึ่งครอบคลุมถึงเยรูซาเลมตะวันออกด้วย ส่วน UNHCR เป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบดูแลผู้ลี้ภัยชาวปาเลสไตน์ที่กระจัดกระจายอยู่ภายนอกพื้นที่ทั้ง 5 แห่งดังกล่าว โดยโครงการวิจัยนี้ให้น้ำหนักการศึกษาไปยังบทบาทการให้ความช่วยเหลือของหน่วยงานแรกคือ UNRWA เพราะถือเป็นกลไกให้ความช่วยเหลือโดยตรง ณ พื้นที่เกิดเหตุสู้รบและพื้นที่เวสต์แบงก์เคียง

ย้อนกลับไปในปี ค.ศ.1948 สมัชชาใหญ่แห่งสหประชาชาติ (United Nations General Assembly; UNGA) ดำเนินการ 2 ด้านเพื่อแก้ไขวิกฤตสงครามที่เกิดจากการสถาปนารัฐอิสราเอล คือ ด้านมนุษยธรรมและการเมือง ในด้านมนุษยธรรมนั้น UNGA มีข้อมติที่ 212(III) จัดตั้งองค์กรที่รับผิดชอบหน้าที่ให้ความช่วยเหลือฉุกเฉินแก่ผู้ลี้ภัยชาวปาเลสไตน์ เพื่อเป็นกลไกทำงานร่วมกับหน่วยงานด้านมนุษยธรรมอื่นๆ องค์กรที่จัดตั้งขึ้น ตามข้อมติข้างต้น มีชื่อในขณะนั้นว่า องค์กรบรรเทาทุกข์ผู้ลี้ภัยชาวปาเลสไตน์ (United Nations Relief for Palestine Refugees; UNRPR) (UNGA, 1948) ส่วนด้านการเมือง UNGA มีข้อมติที่ 194(III) โดยข้อ 2 ของ ข้อมติดังกล่าว กำหนดให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการไกล่เกลี่ยปรองดองประเด็นปาเลสไตน์ (United Nations Conciliation Commission for Palestine; UNCCP) ขึ้นเป็นกลไกรับมอบหมายการสนับสนุนกระบวนการแสวงหา

แนวทางแก้ไขที่จะนำมาซึ่งการบรรลุข้อตกลงขั้นสุดท้ายระหว่างฝ่ายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องในความขัดแย้ง (UNGA, 1948) นอกจากนี้ UNCCP ยังถูกกำหนดให้เป็นกลไกที่ร่วมมือกับ UNRPR เพื่ออำนวยความสะดวกในกระบวนการส่งตัวผู้ลี้ภัยชาวปาเลสไตน์กลับคืนถิ่นฐาน ช่วยเหลือการตั้งถิ่นฐานใหม่และฟื้นฟูเศรษฐกิจและสังคมสำหรับการตั้งถิ่นฐานใหม่ของผู้กลับคืนถิ่นฐาน (Peter Hansen, 2003)

ความคิดริเริ่มนี้เป็นข้อพิสูจน์ด้วยตัวมันเองว่าการแก้ไขวิกฤติผู้ลี้ภัยชาวปาเลสไตน์ไม่สามารถทำได้ผ่านมาตรการช่วยเหลือของงานสังคมสงเคราะห์เพียงอย่างเดียว แต่มาตรการเหล่านั้นจะต้องดำเนินการควบคู่กับความพยายามอย่างแข็งขันในการแก้ไขที่ต้นตอของวิกฤต ซึ่งก็คือการแก้ปัญหาทางการเมือง อย่างไรก็ตาม อำนาจและอาณัติที่ได้รับมอบหมายอันจำกัดของ UNCCP นำไปสู่ความล้มเหลวของความคิดริเริ่มของ UNGA ดังกล่าวในการแก้ไขปัญหาทางการเมืองที่เกี่ยวข้องกับความขัดแย้ง สถานการณ์นี้จึงชี้ให้เห็นถึงความเป็นไปได้ ตั้งแต่แรกเริ่มว่าการดำเนินงานในอีกด้าน คือ การให้ความช่วยเหลือทางมนุษยธรรมนั้นมีแนวโน้มต้องดำเนินต่อไปอีกยาวนาน UNCCP จึงได้เสนอแนะพัฒนากระดับมิติของการให้ความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมให้มีความเป็นสถาบันอันลงหลักปักฐานมากขึ้น ภายในกรอบของสหประชาชาติเพื่อตอบสนองต่อแนวโน้มภารกิจด้านที่ดูจะยืดเยื้อเรื้อรังนี้ ในที่สุดแล้ว UNGA จึงดำเนินการตามข้อเสนอนี้โดยผ่านข้อมติที่ 302(IV) อันมีผลเป็นการก่อตั้ง UNRWA ขึ้นในเดือนธันวาคม ค.ศ.1949 (UNGA, 1949 and; Peter Hansen, 2003)

กล่าวโดยสรุป UNRWA จึงถือกำเนิดขึ้นมาในฐานะผู้สืบทอดภารกิจของ UNRPR แต่มีขอบเขตของการทำงานที่กว้างขึ้น ขอบเขตนี้ครอบคลุมทั้งความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมและการพัฒนา ภายใต้เงื่อนไขของการปฏิบัติภารกิจบนพื้นฐานของความเป็นกลางในความขัดแย้ง ทั้งนี้ภารกิจของ UNRWA ไม่ได้มีขอบเขตครอบคลุมตั้งแต่แรกเริ่มก่อตั้ง แต่ได้ค่อย ๆ ขยายด้านภารกิจเพื่อตอบสนองต่อสถานการณ์ที่เลวร้ายลงเรื่อย ๆ

ตัวอย่างของพัฒนาการที่สำคัญของการขยายอาณาเขตภารกิจของ UNRWA ในทศวรรษแรก ๆ ปรากฏดังนี้

ตารางที่ 1 : ตัวอย่างพัฒนาการสำคัญของการขยายอาณาเขตของ UNRWA ทศวรรษที่ 1950-1980

ปี	ข้อมติของสหประชาชาติ	การขยายอาณาเขตของ UNRWA
1949	UNGA Resolution 302(IV)	<ul style="list-style-type: none"> ■ จัดให้มีการกำกับอำนาจการโครงการบรรเทาทุกข์ และการจัดหางาน ■ ป้องกันสภาวะของความอดอยาก ความทุกข์ยาก... และหนุนเสริมบรรยากาศและเงื่อนไขอันเอื้อต่อสันติภาพและเสถียรภาพ
1950	UNGA Resolution 393(V)	<ul style="list-style-type: none"> ■ จัดตั้งกองทุนเพื่อการกลับคืนสู่สังคม
1952	UNGA Resolution 614(VII)	<ul style="list-style-type: none"> ■ เพิ่มสัดส่วนงบประมาณรายจ่ายเพื่อการช่วยเหลือบรรเทาทุกข์ในกรอบเงินงบประมาณของ UNRWA
1955	UNGA Resolution 916(X)	<ul style="list-style-type: none"> ■ เน้นย้ำถึงความต้องการอย่างจริงจังของผู้ร้องขอความช่วยเหลือกลุ่มอื่น ... ได้แก่ ชาวบ้านชุมชนชายแดนในจอร์แดน ประชากรผู้ลี้ภัยในฉนวนกาซา ผู้ลี้ภัยในอียิปต์จำนวนหนึ่ง และชาวเบดูอินบางส่วน
1958	UNGA Resolution 1315(XIII)	<ul style="list-style-type: none"> ■ วางแผนและดำเนินโครงการอันเกี่ยวเนื่องกับการศึกษาและการฝึกอาชีพ
1959	UNGA Resolution 1456(XIV)	<ul style="list-style-type: none"> ■ ขยายโครงการพึ่งพาตนเองและฝึกอาชีพ... (เท่าที่จะเป็นไปได้ในทางการเงิน)

ปี	ข้อมติของสหประชาชาติ	การขยายอาณาเขตของ UNRWA
1967	ESS Resolution 2252	<ul style="list-style-type: none"> ■ ยืนยันให้ UNRWA ให้ความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรม... ในกรณีฉุกเฉินและเป็นมาตรการชั่วคราวแก่บุคคลในพื้นที่ซึ่งขณะนี้ต้องพลัดถิ่นและต้องการความช่วยเหลืออย่างร้ายแรงต่อไป
1982	UNGA Resolution 37/120(J)	<ul style="list-style-type: none"> ■ ขยายอาณาเขตของ UNRWA ครอบคลุมการให้ความช่วยเหลือต่อผู้พลัดถิ่นในเลบานอนจากการทำสงครามรุกรานเลบานอนโดยอิสราเอล โดยกำหนดกรอบการดำเนินงานตามอาณัตินี้ให้เป็นไปในแนวทางการประสานงานและการปรึกษาหารือกับรัฐบาลเลบานอน เช่น “...เพื่อจัดหาที่อยู่อาศัย...” ■ ข้อมตินี้ยังเรียกร้องให้ UNRWA ... ดำเนินมาตรการที่มีประสิทธิผลเพื่อรับประกันความปลอดภัยและความมั่นคง ตลอดจนกฎหมายและสิทธิมนุษยชนของผู้ลี้ภัยชาวปาเลสไตน์ในดินแดนที่ถูกยึดครอง

ที่มา (1) UNRWA, *Resolution 302(IV)*, access September 3, 2023, <https://www.unrwa.org/content/resolution-302>.

(2) Dag Hammarskjold Library, *UN General Assembly Resolutions Tables*, access September 3, 2023, <https://research.un.org/en/docs/ga/quick/regular/33>.

ตารางที่ 1 แสดงให้เห็นพัฒนาการบางส่วนของกาขยายอาณาตีอำนาจหน้าที่และภารกิจสำคัญของ UNRWA จากจุดเริ่มต้นที่มุ่งเน้นการบรรเทาทุกข์ฉุกเฉินและการขจัดสภาพความอดอยากสำหรับผู้ลี้ภัยไปสู่การจัดการกองทุนคืนสังคมให้กลับคืนสู่สังคม (Social Reintegration Fund) และอำนวยความสะดวกในการส่งผู้ลี้ภัยกลับคืนสู่สังคมอย่างถาวร กระทั่งในปัจจุบัน ภารกิจของ UNRWA ครอบคลุมมิติต่างๆ โดยรอบด้าน ทั้งสุขภาพและสาธารณสุข การศึกษา การบรรเทาทุกข์และบริการทางสังคม การปรับปรุงโครงสร้างพื้นฐานและค่ายพักพิง โครงการและแผนช่วยเหลือฉุกเฉิน การคุ้มครองเพื่อปกป้องสิทธิของผู้ลี้ภัยชาวปาเลสไตน์ และแม้แต่ภารกิจในการให้สินเชื่อรายย่อย อันสรุปได้ว่า อาณัติของ UNRWA เหล่านี้เกิดขึ้นจากมติของ UNGA ที่มุ่งเป้าไปที่การทำให้กลไกดังกล่าวสามารถรับมือกับพัฒนาการที่เลวร้ายลงของสถานการณ์ในพื้นที่ปฏิบัติการ ในบริบททางการเมือง การดำเนินงาน และการคลัง (Lance Bartholomeusz, 2009: 452-474) มาตรการเหล่านี้ถูกมอบให้ UNRWA ต้องดำเนินการทั้งหมดโดยถือเป็นองค์ประกอบภายในกรอบการให้ความช่วยเหลือและคุ้มครองทางมนุษยธรรมแก่ผู้ลี้ภัยชาวปาเลสไตน์ที่ขึ้นทะเบียนแล้วทั้งหมดจำนวนถึง 6,388,894 คน ที่ซึ่งกระจายตัวอยู่ใน 5 พื้นที่ ด้วยงบประมาณที่ต้องใช้ทั้งสิ้น 816,880,000 ดอลลาร์สหรัฐฯ เฉพาะปี ค.ศ.2021 (UNRWA, 2022: 19 and; UNRWA, 2023: online)

ตารางที่ 2 : ข้อมูลพื้นฐานเกี่ยวกับผู้ลี้ภัยชาวปาเลสไตน์ที่ขึ้นทะเบียน
ใน 5 พื้นที่ ในปี ค.ศ. 2021

	จอร์แดน	เลบานอน	ซีเรีย	เวสต์แบงก์	กาซา
จำนวนผู้ลี้ภัย ที่ขึ้นทะเบียน	2,463,039	543,832	655,704	1,082,539	1,643,780
ศูนย์พักพิง	10	12	9	19	8
โรงเรียน	169	63	103	96	276
ศูนย์ฝึกอาชีพ สถานดูแล	2	1	1	2	2
สุขภาพเบื้องต้น	25	27	24	43	22
ศูนย์กลาง โครงการสตรี	14	8	-	19	7
ศูนย์ฟื้นฟูชุมชน	10	1	-	15	7

ที่มา : UNRWA, *UNRWA Fields of Operations Map 2021*, access February 20, 2023, [https:// www.unrwa.org/sites/default/files/content/resources/unrwa_fields_of_operation_2021-eng_1.pdf](https://www.unrwa.org/sites/default/files/content/resources/unrwa_fields_of_operation_2021-eng_1.pdf).

ดังได้กล่าวไปแล้ว การให้ความช่วยเหลือทางมนุษยธรรมแก่ผู้ลี้ภัยชาวปาเลสไตน์เป็นงานที่ยืดเยื้อและไม่น่าจะสิ้นสุดลงในเร็ว ๆ นี้ นอกจากนี้ขอบเขตของภารกิจยังขยายครอบคลุมหลายมิติ ซึ่งต้องใช้งบประมาณจำนวนมากในแต่ละปี ทั้งนี้แหล่งที่มางบประมาณของ UNRWA โดยหลักแล้วขึ้นอยู่กับหลักการบริหารโดยสมัครใจจากประเทศสมาชิกสหประชาชาติ ซึ่งใน ค.ศ. 2021 ผู้สนับสนุนทางการเงินหลัก ได้แก่ สหรัฐอเมริกา เยอรมนี สหภาพยุโรป และสวีเดน คิดเป็นร้อยละ 57 ของงบประมาณทั้งหมดที่จัดสรรให้กับองค์กร (UNRWA, 2022) อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาความเป็นจริงเกี่ยวกับผลกระทบของวิกฤตการณ์ทางการเงิน ค.ศ. 2008 ของสหรัฐอเมริกา ประกอบกับการเติบโตของพรรคการเมืองและกระแสการเมืองฝ่ายขวาจัด (Far Right) ในยุโรปและผลกระทบทางเศรษฐกิจโดยรวมของโลกจากสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อโคโรนา-19 ก็มีความเป็นไปได้ที่การสนับสนุนด้านงบประมาณจากผู้บริจาคหลักเหล่านั้นอาจลดลงในอนาคต และแท้จริงแล้วปัญหาการเงินการงบประมาณนี้เป็นสิ่งที่ UNRWA ต้องรับมือมาอย่างน้อยตั้งแต่ ค.ศ. 1956 แล้ว ดังปรากฏให้เห็นการหารือ อภิปราย และพยายามหาข้อสรุปเรื่องนี้เป็นประจำทุกปี ในกรอบของ UNGA (Kjersti G. Berg et al., 2022: 25-27) ดังนั้น จึงสรุปได้ว่า ปัญหาใหญ่ของภารกิจด้านการให้ความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมในกรอบของ UNRWA คือ ความไม่ยั่งยืนของงบประมาณสำหรับภารกิจอันกว้างขวางที่ไม่รู้ว่าจะสิ้นสุดเมื่อใด โดยที่สภาพการณ์ของปัญหานี้สะท้อนให้เห็นหลายครั้งในข้อมติ UNGA ที่เกี่ยวข้องมาโดยตลอด ข้อมติ UNGA บางข้อมติดึงกับร้องขอโดยระบุว่า “...เรียกร้องให้รัฐบาลที่ไม่บริจาคเงินทำการบริจาค และเรียกร้องให้รัฐบาลที่เป็นผู้บริจาค พิจารณาเพิ่มเงินบริจาคมากขึ้น...” (เช่น UNGA, 1963 and; UNGA, 1968)

ดังนั้น แทนที่จะพึ่งพาเฉพาะภารกิจด้านการให้ความช่วยเหลือทางมนุษยธรรมที่เผชิญปัญหาความไม่ยั่งยืนทางการคลังตลอดมาเพียงอย่างเดียว วิกฤตผู้ลี้ภัยชาวปาเลสไตน์มีความจำเป็นเร่งด่วนในการทုံมเทศรพกำลัง

เพื่อแก้ไขปัญหาที่รากเหง้าสาเหตุให้มากกว่าที่เป็นอยู่ อันเป็นอีกด้านของภารกิจที่ถูกละทิ้งไว้เบื้องแรกให้ดำเนินการควบคู่กันในกรอบสหประชาชาติ เพื่อหนุนเสริมหรือมากกว่านั้นคือ กำกับกระบวนการสันติภาพในระดับภูมิภาค แต่กรอบภารกิจดังกล่าวที่มุ่งดำเนินการต่อเป้าหมายทางการเมืองโดยตรง และเป็นข้อต่อยึดโยงอำนาจของสหประชาชาติกับกรอบกลไกการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งปาเลสไตน์-อิสราเอลที่ขับเคลื่อนหลัก โดยมหาอำนาจกลับหายไปกว่า 7 ทศวรรษ



อ้างอิงท้ายบทที่ 2

เอกสารภาษาอังกฤษ

- Ahmad H. Sa'di and Lila Abu-Lughod. *Nakba: Palestine, 1948, and the Claims of Memory*. NY: Columbia University Press, 2007
- Avalon Project. "Egyptian-Israeli General Armistice Agreement, February 24, 1949." *the Avalon Project: Documents in Law, History and Diplomacy, Yale Law School*. Access September 1, 2023. https://avalon.law.yale.edu/20th_century/arm01.asp.
- _____. "Israeli-Syrian General Armistice Agreement, July 20, 1949," *the Avalon Project: Documents in Law, History and Diplomacy, Yale Law School*. Access September 1, 2023. https://avalon.law.yale.edu/20th_century/arm01.asp.
- _____. "Jordanian-Israeli General Armistice Agreement, April 3, 1949." *the Avalon Project: Documents in Law, History and Diplomacy, Yale Law School*. Access September 1, 2023. https://avalon.law.yale.edu/20th_century/arm01.asp.
- _____. "Lebanese-Israeli General Armistice Agreement, March 23, 1949," *the Avalon Project: Documents in Law, History and Diplomacy, Yale Law School*. Access September 1, 2023. https://avalon.law.yale.edu/20th_century/arm01.asp.
- Benny Morris. *The Birth of the Palestinian Refugee: Problem Revisited*. Cambridge: Cambridge University Press, 2004.
- Dag Hammarskjöld Library. *UN General Assembly Resolutions Tables*. Access September 3, 2023, <https://research.un.org/en/docs/ga/quick/regular/33>.

- Helena Lindholm Schulz. *The Palestinian Diaspora: Formation of Identities and Politics of Homeland*. London & NY: Routledge, 2003.
- Kathleen Lawand. "The Right to Return of Palestinians in International Law." *International Journal of Refugee Law* 8(4), 1996: 532–568.
- Kjersti G. Berg, Jørgen Jensehaugen, and Åge A. Tiltnes. "UNRWA, Funding Crisis and the Way Forward." *CMI Report (4)*, September 2022. Access February 27, 2023. <https://reliefweb.int/report/occupied-palestinian-territory/unrwa-funding-crisis-and-way-forward>.
- Knesset, Israel. *Prevention of Infiltration Law 1954*. Access September 1, 2023. <https://www.jewishvirtuallibrary.org/jsource/History/1954law.pdf>.
- Lance Bartholomeusz. "The Mandate of UNRWA at Sixty." *Refugee Survey Quarterly* 28(2-3), 2009: 452-474.
- Michael Chiller-Glaus. *Tackling the Intractable: Palestinian Refugees and the Search for Middle East Peace*. Bern: Peter Lang, 2007.
- Noga Kadman. "Naming and Mapping the Depopulated Village Sites." *Erased from Space and Consciousness: Israel and the Depopulated Palestinian Villages of 1948*. Translated by Dimi Reider. IN: Indiana University Press, 2015.
- Nur Masalha. *The Politics of Denial: Israel and the Palestinian Refugee Problem*. London: Pluto Press, 2003.
- _____. *The Palestine Nakba: Decolonising History, Narrating the Subaltern, Reclaiming Memory*. London: Zed Books, 2012.
- Peter Hansen. *From Humanitarian Crisis to Human Development: The Evolution of UNRWA's Mandate to the Palestine Refugees*. the statement address to the American University of Cairo,

_____. *A/RES/212(III) Assistance to Palestine Refugees*. November 19, 1948. Access September 2, 2023. <https://documents-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/043/83/PDF/NR004383.pdf?OpenElement>.

_____. *A/RES/194 (III) Palestine – Progress Report of the United Nations Mediator*. December 11, 1948. Access September 2, 2023. <https://documents-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/043/65/PDF/NR004365.pdf?OpenElement>.

_____. *A/RES/302(IV) Assistance to Palestine Refugees*. December 8, 1949. Access September 2, 2023. <https://documents-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/051/21/PDF/NR005121.pdf?OpenElement>.

_____. *A/RES/46/46C Assistance to Persons Displaced as a Result of the June 1967 and Subsequent Hostilities*. December 9, 1991. Access September 2, 2023. <https://documents-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/581/34/IMG/NR058134.pdf?OpenElement>.

UNRWA. *about UNRWA – 2022*. Access February 20, 2023. https://www.unrwa.org/sites/default/files/content/resources/about_unrwa_2022_2pager_eng.pdf.

_____. *Annual Operational Report 2021*. East Jerusalem: UNRWA Communications Division, 2022.

_____. *Government Partners 2021*. Access February 27, 2023. <https://www.unrwa.org/our-partners/government-partners>.

_____. *Palestine Refugees*. Access September 2, 2023.
<https://www.unrwa.org/palestine-refugees>.

_____. *RSS in Syria*. Access September 2, 2023.[https://
www.unrwa.org/activity/rss-syria](https://www.unrwa.org/activity/rss-syria).

Yann Le Troquer and Rozenn Hommery al-Oudat. "From Kuwait to Jordan: The Palestinians' Third Exodus." *Journal of Palestine Studies* 28(3), 1991: 37–51.





@American University of Beirut

3

การแก้ไขปัญหา ทางการเมือง ในกรอบสหประชาชาติ

1. ข้อเสนอต่อการแก้ไขปัญหาทางการเมือง ในกรอบสหประชาชาติ

เมื่อมองย้อนกลับไประยะเวลาหนึ่งร้อยปีที่ผ่านมา เป็นตัวขับเคลื่อนหลักอันทำให้เกิดการลี้ภัยของชาวปาเลสไตน์ระลอกใหญ่ นับตั้งแต่ ค.ศ. 1948 จะพบว่าปัจจัยเหล่านั้นประกอบด้วย ปฏิบัติการทางทหารเชิงรุกของอิสราเอล การทำลายชุมชนหมู่บ้านอันเป็นบ้านเกิดของชาวปาเลสไตน์ และสงครามจิตวิทยา ยิ่งไปกว่านั้น ปัจจัยผลักดันยังรวมถึงความกลัวในหมู่ชาวปาเลสไตน์ที่จะถูกสังหารหมู่โดยกองกำลังติดอาวุธของไซออนิสต์ คล้ายกับการสังหารหมู่ที่หมู่บ้านดัยรุ ยาซิน (Deir Yassin) ซึ่งกองกำลังกึ่งทหารของยิวไซออนิสต์สังหารหมู่ชาวปาเลสไตน์ไป 107 คน รวมทั้งเด็กและผู้หญิง เมื่อ 9 เมษายน ค.ศ.1948 (Benny Morris, 2004: 239-240; ดูรายละเอียด ใน Benny Morris, 2005: 79-107 and; Walid Khalidi, 1992) นอกจากนี้ กรณีสงคราม 6 วัน ใน ค.ศ.1967 ยังทำให้วิกฤตผู้ลี้ภัยรุนแรงขึ้น โดยทำให้ชาวปาเลสไตน์มากกว่า 120,000 คนต้องไร้ที่อยู่อาศัยหรือบังคับให้พวกเขาหนีออกจากบ้านเกิดของตนเองเนื่องจากอันตรายจากการขัดกันด้วยอาวุธ (UNRWA: Online)

ดังที่กล่าวไปแล้ว ข้อมูลข้างต้นนี้สะท้อนว่า ชุดของปัจจัยซึ่งทำงาน ผลักดันให้ผู้คนกลายเป็นผู้ลี้ภัยนี้ ยังคงทำงานอย่างต่อเนื่องมาจนถึงปัจจุบัน โดยกองกำลังติดอาวุธิวโฆอนิสต์ ดังนั้น วิกฤติผู้ลี้ภัยชาวปาเลสไตน์ จึงไม่สามารถแก้ไขได้อย่างยั่งยืน หากไม่สามารถขจัดปัจจัยที่เป็นต้นตอ เหล่านี้ออกไปได้ อย่างไรก็ตาม บทบาทต่อการขจัดปัจจัยเหล่านี้ของตัวแสดง ที่เกี่ยวข้องซึ่งเคยดำเนินการที่ผ่านมากลับเผชิญกับการหยุดชะงัก โดยที่ ข้อมติของทั้งคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติและสมัชชาใหญ่ แห่งสหประชาชาติ ซึ่งส่วนหนึ่งวางแนวทางแก้ไขปัญหาทางการเมืองให้ กับความขัดแย้งนี้ กลับไม่ได้รับการปฏิบัติอย่างเคร่งครัดจากฝ่ายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับความขัดแย้ง โดยเฉพาะรัฐบาลอิสราเอล ส่งผลให้กระบวนการจัดการความขัดแย้งกรอบต่าง ๆ ในห้วงที่ผ่านมา ไม่สามารถดำเนินการ ไปได้ในวิถีทางสันติ ซึ่งยิ่งเสริมเพิ่มพูนความรุนแรงให้แก่วิกฤติผู้ลี้ภัยชาว ปาเลสไตน์ยิ่งขึ้นมาจนถึงปัจจุบัน โจทย์ข้อเสนอกีฬาทำพายุว่าสหประชาชาติ ควรยับยั้งบทบาทอย่างไรในการที่จะสามารถแก้ไขปัญหที่ต้นตอรากเหง้า อันมีลักษณะเป็นปัญหาทางการเมืองได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น

ผู้เขียนพัฒนาข้อเสนอนี้โดยตั้งต้นจากข้อสังเกตว่า อาณัติที่ถูก คัดหวังและมอบหมายให้กับคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติ (United Nations Security Council; UNSC) ตามกฎบัตรสหประชาชาติ นั้น กำหนดขึ้นจากเจตนารมณ์วัตถุประสงค์และหลักการในการจัดตั้ง สหประชาชาติตาม มาตรา 1-2 ในการรักษาสันติภาพและความมั่นคง ระหว่างประเทศ และการใช้มาตรการร่วมกันของประชาคมโลกเพื่อป้องกัน และขจัดภัยคุกคามต่อสันติภาพ (Article 1(1), UN Charter) และเพื่อบรรลุ เป้าประสงค์นี้ รัฐสมาชิกของสหประชาชาติจะต้องให้ความช่วยเหลือ ทุกรูปแบบแก่การดำเนินการใดใดที่สอดคล้องกับบรรทัดฉบับปัจจุบัน (Article 2(5), UN Charter) เจตนารมณ์ดังกล่าววางเป็นรากฐานในการจัดตั้งกลไก คณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติ โดยกำหนดองค์ประกอบภารกิจ อำนาจ มติ และข้อบังคับภายใต้มาตรา 23-32 ของกฎบัตร โดยเฉพาะ

อย่างยิ่ง ภารกิจและอำนาจของ UNSC ตามมาตรา 24 ซึ่งระบุให้ UNSC เป็นกลไกที่มี “... ความรับผิดชอบหลักในการรักษาสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ...” และการดำเนินการด้านนี้ให้ถือเป็นการกระทำในนามของรัฐสมาชิกแห่งสหประชาชาติทั้งหมดรวมกัน トラบเท่าที่การดำเนินการนั้นมี “... ความสอดคล้องกับเจตนารมณ์และหลักการของสหประชาชาติ...” นอกจากนี้ มาตราเดียวกันนี้ ยังได้กำหนดโดยแจ่มแจ้งอำนาจเฉพาะเรื่องที่มีขอบเขตให้กับกลไก UNSC โดยอ้างถึงหมวดที่ VI, VII, VIII และ XII ของกฎบัตรสหประชาชาติด้วย (Article 24-25, UN Charter)

ประการแรก สิ่งที่ต้องสร้างความกระจ่างเป็นเรื่องแรกก็คือ สถานะทางกฎหมายของข้อมติจากกลไกของสหประชาชาติ โดยเฉพาะข้อมติของ UNSC กล่าวคือ หากพิจารณาตามตัวบทโดยเคร่งครัดแล้วจะพบว่าไม่มีการกล่าวถึง “ข้อมติ” ทั้งแบบผูกมัดและไม่ผูกมัดไว้ในกฎบัตรเลย กระนั้นก็ดีศาลยุติธรรมระหว่างประเทศ (International Court of Justice; ICJ) ได้ตีความแนวปฏิบัติของตนไว้ก่อนหน้านี้โดยสรุปว่า สมาชิกของสหประชาชาติได้มอบอำนาจทางกฎหมายที่จำเป็นแก่องค์กร ทั้งที่ระบุไว้และโดยนัยในกฎบัตร ซึ่งอ้างอิง ความอย่างมีนัยสำคัญตามบทบัญญัติของมาตรา 2(5) และมาตรา 104 ของกฎบัตร โดยมาตรา 2(5) ระบุว่า

“สมาชิกรัฐจะให้ความช่วยเหลือทุกประการแก่สหประชาชาติในการดำเนินการใด ๆ ที่ได้กระทำไปโดยสอดคล้องกับกฎบัตรฉบับปัจจุบัน และจะต้องละเว้นจากการให้ความช่วยเหลือแก่รัฐใด ๆ ที่สหประชาชาติกำลังดำเนินการป้องกัน หรือบังคับใช้ข้อบังคับของกฎบัตรต่อรัฐนั้น ๆ อยู่” (Article 2(5), UN Charter)

และมาตรา 104 ความว่า

“องค์กรจะต้องได้รับความสามารถทางกฎหมาย (การออกกฎและบังคับใช้กฎ - ผู้เขียน) ภายในอาณาเขตของ

รัฐสมาชิกแต่ละรัฐตามที่จำเป็นต่อการปฏิบัติหน้าที่และ
บรรลุลวัตถุประสงค์ของตน” (Article 104, UN Charter)

แนวการตีความนี้ถูกวิพากษ์วิจารณ์ว่า ทำให้การดำเนินการตาม
มาตรา 24 ส่งผลเชิงขยายบทบาทของ UNSC ออกไปอย่างกว้างขวาง
โดยอ้างอยู่กับเจตนารมณ์ที่จะรักษาสันติภาพและความมั่นคงระหว่าง
ประเทศ อย่างไรก็ตาม ในอีกด้านหนึ่ง มาตรา 24 ของกฎบัตรก็กลายเป็น
ที่มาความชอบธรรมในการใช้อำนาจโดยทั่วไปของ UNSC ในการกำหนด
จุดยืนและมาตรการที่เหมาะสมต่อสถานการณ์ที่ไม่ครอบคลุมอยู่ในวรรคใด
หรือ มาตราใดของกฎบัตรเลยได้เช่นกัน

ประการต่อมาคือ การพิจารณาผลผูกพันทางกฎหมายของข้อมติ
UNSC ต่อรัฐสมาชิกสหประชาชาติทั้งหมด โดยพบว่า ผลผูกพันทาง
กฎหมายได้เกิดขึ้นจากมาตรา 25 ของกฎบัตรอันระบุว่า รัฐสมาชิกตกลง
ที่จะยอมรับและดำเนินการปฏิบัติให้เป็นไปตามการตัดสินใจของ UNSC
ที่สอดคล้องกับบทบัญญัติของกฎบัตรฉบับปัจจุบัน ทั้งนี้ แม้ว่ามาตร
าดังกล่าวจะมีคำคลุมเครืออันสามารถตีความได้อย่างกว้างขวาง คือ
“ที่สอดคล้องกับ (บทบัญญัติของกฎบัตร)” (in accordance with) แต่ก็มี
แนวการตีความที่ยึดถือร่วมกันในภายหลัง ซึ่งนำไปสู่การจำแนกข้อมติของ
UNSC ออกได้เป็น สองประเภท คือ ข้อมติที่มีผลผูกพันทางกฎหมายต่อ
รัฐสมาชิกให้ต้องดำเนินการปฏิบัติตามอันได้แก่ข้อมติที่เกิดจากการตัดสินใจ
ของ UNSC ต่อประเด็นและสถานการณ์ที่จัดว่าเป็นการกระทำที่เป็น
ภัยคุกคามต่อสันติภาพ (Acts Concerning Threats to the Peace)
ตามบทบัญญัติในหมวด VII ของกฎบัตร (Article 39-51, UN Charter)
อีกประเภทคือ ข้อมติที่ไม่มีผลผูกพันทางกฎหมายต่อรัฐสมาชิก อันได้แก่
ข้อมติที่เกิดจากการตัดสินใจของ UNSC ต่อประเด็นและสถานการณ์เกี่ยวกับการ
ระงับข้อพิพาทอย่างสันติ (Peaceful Settlement of Disputes) ตาม
บทบัญญัติหมวด VI ของกฎบัตร (Article 33-38, UN Charter) ซึ่งไม่มี

กลไกการบังคับใช้และโดยทั่วไปถือว่าไม่มีผลผูกพันตามกฎหมายระหว่างประเทศ

จากการพิจารณากรอบกฎหมายที่ทำหน้าที่รองรับอำนาจของ UNSC สองข้อที่กล่าวมานี้ จะพบว่าในทางปฏิบัติจริง กลไกนี้เผชิญกับความยากลำบากในการลดความรุนแรงและการรักษาสันติภาพในประเด็นปาเลสไตน์อย่างมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่ง จากการที่อิสราเอลปฏิเสธที่จะปฏิบัติตามข้อมติของ UNSC เกือบจะตลอดมา สงคราม 6 วัน ใน ค.ศ.1967 ซึ่งส่งผลให้อิสราเอลยึดครองเวสต์แบงก์และฉนวนกาซา เป็นตัวอย่างที่ชัดเจนของข้อสรุปนี้ ต่อสถานการณ์นี้ UNSC ได้ออกข้อมติที่ 242 เพื่อรับมือกับสงครามที่ทวีความรุนแรงขึ้น ข้อมตินี้ได้อ้างอิงถึงหมวดที่ VI ของกฎบัตรสหประชาชาติ คือ การระงับข้อพิพาทอย่างสันติ เพื่อระงับหลักการ 2 ประการ เป็นกรอบการดำเนินการของคู่ขัดแย้งและฝ่ายที่เกี่ยวข้องให้สามารถสถาปนาสันติภาพที่เป็นธรรม และยั่งยืนขึ้นมาให้ได้ในภูมิภาคตะวันออกกลาง ความว่า

“(I) การถอนกองทัพอิสราเอลออกจากดินแดนที่ถูกยึดครองในความขัดแย้งครั้งล่าสุด; (II) การยุติการเรียกร่องอ้างสิทธิ์หรือสถานะพิพาทประทุกันทั้งหมด และการเคารพและตระหนักยอมรับในอธิปไตย บูรณภาพแห่งอาณาเขต ความเป็นอิสระทางการเมืองของทุกรัฐในพื้นที่ ตลอดจนเจตคติในการดำรงชีวิตอย่างสงบสุขภายในอาณาเขตดินแดนที่ปลอดภัยและได้รับการรับรอง โดยปราศจากการคุกคามหรือการใช้กำลัง”
(UNSC, 1967)

อย่างไรก็ตาม แต่อิสราเอลไม่ได้ปฏิบัติตามข้อมติดังกล่าวแต่อย่างใด อีกตัวอย่างหนึ่งคือกรณีสงคราม ค.ศ.1973 หรือที่เรียกว่าสงครามยมคิปปูร์ (Yom Kippur War) ต่อสถานการณ์นี้ UNSC ได้ผ่านข้อมติที่ 338 เรียกร้องให้มีการหยุดยิงเป็นระยะเวลา 12 ชั่วโมงระหว่างฝ่ายต่างๆ ในสงคราม

(UNSC, 1973) ผลลัพธ์ที่ได้ก็ไม่เกินความคาดหมายว่า ฝ่ายต่าง ๆ ในขัดแย้งไม่ได้ปฏิบัติตามข้อมติดังกล่าวแต่อย่างใด (UNSC, 1973)

โดยรวมแล้ว กรอบการทำงานของกระบวนการสันติภาพบนฐานข้อตกลงแคมป์เดวิด ค.ศ. 1978 นั้น ไม่มากก็น้อย ได้สะท้อนให้เห็นถึงความพยายามในการนำข้อมติที่ 242 ของ UNSC ดังกล่าว มาใช้เป็นหลักการในการจัดการความขัดแย้งที่รุนแรงในประเด็นปาเลสไตน์ รวมไปถึงความพยายามเน้นย้ำในแผนการแบ่งแยกปาเลสไตน์ ค.ศ. 1947 ตามข้อมติ UNGA ที่ 181(II) ด้วย อย่างไรก็ตาม พัฒนาการของความขัดแย้งกลับดูเหมือนจะดำเนินไปในทิศทางตรงกันข้าม กระบวนการสันติภาพและความพยายามแก้ไขความขัดแย้งด้วยแนวทางสันติภายใต้กรอบเหล่านี้กลับดำเนินไปอย่างช้า ๆ ในเวลาเดียวกับที่การยึดครองของอิสราเอลยังคงเดินหน้าไปอย่างต่อเนื่องไม่หยุดหย่อน โดยแทบที่จะไม่ค้ำึงแยะถึงข้อมติใดใดของสหประชาชาติที่มีมาก่อนหน้านี้เลย สถานการณ์นี้แสดงให้เห็นถึงการขาดกลไกการดำเนินการและติดตามผลที่มีประสิทธิภาพเพื่อรับประกันว่าผู้มีบทบาทที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะรัฐบาลอิสราเอล จะผูกพันตนเองกับกฎหมายและบรรทัดฐานระหว่างประเทศ

หากพิจารณาในห้วงเวลา 12 ปีล่าสุด (ค.ศ. 2010 - 2022) มานี้จะพบว่า มีการเสนอหนังสือแลกเปลี่ยน (exchange of letters) เกี่ยวกับปัญหาปาเลสไตน์จากหน่วยงานต่าง ๆ ของสหประชาชาติจำนวน 31 ฉบับที่ได้ยื่นต่อที่ประชุม UNSC ตัวเลขนี้เป็นหนึ่งในหลายตัวชี้วัดที่แสดงให้เห็นว่าความกังวลของประชาคมระหว่างประเทศเกี่ยวกับปัญหาปาเลสไตน์ว่ามีอยู่ในระดับสูง พร้อมกันนั้น มีการประชุม UNSC ทั้งหมด 161 ครั้ง เพื่อหารือเกี่ยวกับความขัดแย้งที่ยืดเยื้อนี้ อย่างไรก็ตาม จากการหารือจำนวนมากดังกล่าวนี้ UNSC กลับสามารถบรรลุข้อมติร่วมกันได้เพียงข้อมติเดียว ตัวเลขเหล่านี้สะท้อนว่า ขณะที่ประชาคมระหว่างประเทศมีระดับความกังวลต่อสถานการณ์ของปาเลสไตน์ค่อนข้างสูง และกลไกระดับโลกที่มีหน้าที่รับผิดชอบโดยตรงต่อการรักษาสันติภาพและความมั่นคง

ระหว่างประเทศก็มีการประชุมร่วมกันจำนวนมาก แต่กลับบรรลุข้อมติที่วางหลักการ แนวทางการคลี่คลายวิกฤตดังกล่าวออกมาได้เพียง 1 ข้อมติในกรอบทศวรรษ (UNSC: Online) ตัวเลขเหล่านี้ จึงชี้ชัดถึงความไร้น้ำยาของสหประชาชาติ ดังนั้น ขณะที่สถานการณ์ผู้ลี้ภัยชาวปาเลสไตน์จัดอยู่ในภาวะวิกฤต สถานการณ์นี้ก็สะท้อนว่ากลไกรักษาสันติภาพและความมั่นคงของสหประชาชาติเองก็วิกฤตไม่น้อยไปกว่ากัน

ข้อมติเดียวที่เกิดขึ้นดังกล่าวคือข้อมติ UNSC ที่ 2334 เมื่อธันวาคม ค.ศ. 2016 โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อประณามการตั้งถิ่นฐานของชาวอิสราเอลในดินแดนที่ถูกยึดครอง ซึ่งรัฐสมาชิกทั้งหมดลงมติเห็นชอบต่อข้อมติข้างต้น ยกเว้นเพียงสหรัฐอเมริกาที่งดออกเสียง เนื้อหาของข้อมตินี้ส่วนหนึ่งที่สำคัญ คือ การเน้นย้ำให้ทุกฝ่ายในความขัดแย้ง โดยเฉพาะอิสราเอลปฏิบัติตามข้อมติที่เกี่ยวข้อง และเข้าสู่กระบวนการสันติภาพที่มีอยู่อย่างจริงจัง (UNSC, 2016) ทั้งนี้ แม้การบังคับใช้ข้อมติจะไม่ได้ผลดังที่เคยเป็นมา แต่ข้อมตินี้ก็ยังมีคุณค่าอยู่บ้าง เพราะข้อมติที่ 2334 นี้ได้รวบรวมเอาข้อมติสำคัญ ๆ ซึ่งฝ่ายที่เกี่ยวข้องในความขัดแย้งต้องปฏิบัติตามไว้อย่างครบถ้วน และยืนยันว่าแนวปฏิบัติเหล่านั้น ยังคงมีผลผูกพันให้ทุกฝ่ายต้องยึดถืออยู่ในช่วงเวลาปัจจุบัน ดังแสดงในตารางที่ 3

ตารางที่ 3 : ข้อมติสำคัญที่จะต้องปฏิบัติตามโดยฝ่ายที่เกี่ยวข้องกับประเด็น
ปาเลสไตน์ ซึ่งได้รับการยืนยัน เน้นย้ำอีกครั้งในข้อมติ UNSC
ที่ 2334 ค.ศ.2016

ข้อมติ UNSC	แนวปฏิบัติที่ได้รับการยืนยันเน้นย้ำอีกครั้งให้ฝ่ายที่เกี่ยวข้องต้องดำเนินการ
1. S/RES/242 (1967)	<ul style="list-style-type: none"> ■ ยุติการอ้างสิทธิ์ในดินแดนและเคราฟอริปไตยของรัฐ ■ สำหรับอิสราเอล ให้ถอนทหารและการยึดครองออกจากดินแดนที่ยึดครอง
2. S/RES/338 (1973)	<ul style="list-style-type: none"> ■ ผูกพันตนเองเข้ากับกรอบการหยุดยิง และริเริ่มกระบวนการพูดคุยสันติภาพ
3. S/RES/446 (1979)	<ul style="list-style-type: none"> ■ ยืนยันว่า การตั้งถิ่นฐานในดินแดนที่ถูกยึดครอง ไม่มีผลรับรองทางกฎหมาย ■ สถานะทางกฎหมายของเยรูซาเล็ม (ตามข้อมติ UNGA ที่ 181(II) ค.ศ.1947) ไม่สามารถเปลี่ยนแปลงได้ด้วยการกระทำฝ่ายเดียวของฝ่ายหนึ่งฝ่ายใด
4. S/RES/452 (1979)	<p>ข้อมตินี้ออกมาเพื่ออนุมัติเห็นชอบข้อเสนอแนะในรายงาน (S/13450) ที่เสนอโดย คณะกรรมาธิการที่จัดตั้งขึ้นตามข้อมติ UNSC ที่ 446 เพื่อตรวจสอบการตั้งถิ่นฐานของชาวอิสราเอล ตั้งแต่ ค.ศ.1967 ซึ่งยืนยันการกระทำเชิงลบของอิสราเอล</p> <p>โดยระบุข้อความว่า:</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ ดำเนินรุนแรงต่ออิสราเอลที่ไม่ให้ความร่วมมือกับคณะกรรมาธิการชุดนี้ ■ พิจารณานโยบายของอิสราเอลต่อการตั้งถิ่นฐานในดินแดนที่ถูกยึดครองว่า ไม่มีสถานะทางกฎหมาย

ข้อมติ UNSC	แนวปฏิบัติที่ได้รับการยืนยันเน้นย้ำอีกครั้งให้ฝ่ายที่เกี่ยวข้องต้องดำเนินการ
	<p>และละเมิดอนุสัญญาเจนีวาว่าด้วยการคุ้มครองพลเรือนในช่วงสงคราม ค.ศ. 1949</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ กังวลอย่างมากกับแนวปฏิบัติของเจ้าหน้าที่รัฐบาลอิสราเอลในการดำเนินนโยบายการตั้งถิ่นฐานใหม่ซึ่งส่งผลกระทบต่อประชากรชาวปาเลสไตน์และชาวอาหรับในท้องถิ่น ■ ให้ตระหนักถึงสถานะพิเศษของกรุงเยรูซาเล็มโดยเน้นย้ำให้ดำเนินการตามข้อมติ UNSC ที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ความจำเป็นในการปกป้องและรักษาสถานะทางศาสนาและจิตวิญญาณอันเป็นเอกลักษณ์ของสถานที่ศักดิ์สิทธิ์ในเมืองแห่งนี้ ■ เรียกร้องให้รัฐบาลและประชาชนอิสราเอลยุติการจัดตั้ง การก่อสร้าง และการวางแผนการตั้งถิ่นฐานในดินแดนอาหรับที่ถูกยึดครองทั้งหมด ซึ่งได้ปฏิบัติการมาตั้งแต่ ค.ศ. 1967
5. S/RES/465 (1980)	<ul style="list-style-type: none"> ■ ประณามนโยบายการตั้งถิ่นฐานใหม่ของอิสราเอลในดินแดนที่ถูกยึดครอง และเน้นว่าการตั้งถิ่นฐาน ไม่มีสถานะทางกฎหมาย
6. S/RES/476 (1980)	<ul style="list-style-type: none"> ■ ยืนยันว่าการกระทำของอิสราเอลในการเปลี่ยนแปลงธรรมชาติและสถานะของกรุงเยรูซาเล็มนั้น เป็น การกระทำที่ผิดกฎหมาย
7. S/RES/478 (1980)	<ul style="list-style-type: none"> ■ ประณามการตรากฎหมายพื้นฐานของอิสราเอล (รัฐธรรมนูญ) ซึ่งกำหนดให้มีการเปลี่ยนแปลงสถานะของกรุงเยรูซาเล็ม (รัฐธรรมนูญอิสราเอล

ข้อมติ UNSC	แนวปฏิบัติที่ได้รับการยืนยันเน้นย้ำอีกครั้งให้ฝ่ายที่เกี่ยวข้องต้องดำเนินการ
	ค.ศ.1980 กำหนดให้กรุงเยรูซาเล็มเป็นเมืองหลวงของอิสราเอล)
8. S/RES/1397 (2002)	■ ให้ยุติการใช้ความรุนแรงทุกรูปแบบทั้งหมดอย่างเร่งด่วน และกลับเข้าสู่ กระบวนการพูดคุยสันติภาพโดยทันที
9. S/RES/1515 (2003)	■ ระบุความจำเป็นในการแก้ปัญหาปาเลสไตน์ด้วยแนวทางสองรัฐ (two-state solution) และให้การรับรองแผนงานสันติภาพที่จัดทำขึ้นโดยกลุ่มจตุรภาคีว่าด้วยตะวันออกกลาง (the Quartet) ²
10. S/RES/1850 (2008)	ประกาศสนับสนุนการแก้ไขปัญหาในกรอบกระบวนการสันติภาพแอนนาโพลิส (the Annapolis Peace Process) (ดูรายละเอียด ใน, Udi Dekel and Lia Moran-Gilad, 2021)

ที่มา: United Nation Security Council, *Resolutions adopted by the Security Council in 2016*, access February 27, 2023, <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N16/463/89/PDF/N1646389.pdf?OpenElement>.

² กลุ่มจตุรภาคีว่าด้วยตะวันออกกลาง (the Quartet) เป็นการรวมกลุ่มทางการทูตระหว่างสหภาพยุโรป รัสเซีย สหประชาชาติ และสหรัฐอเมริกา ใน ค.ศ.2002 เพื่อใกล้ชิดและหนุนเสริมกระบวนการสันติภาพปาเลสไตน์-อิสราเอล ทั้งนี้ กลุ่มได้จัดทำแผนงานสันติภาพขึ้นในชื่อแผนที่นำทางบนพื้นฐานของผลปฏิบัติงานสู่แนวทางการแก้ปัญหาแบบสองรัฐ (the Performance-based Road Map to a Permanent Two-State Solution) ซึ่งแบ่งห้วงเวลาการดำเนินการตามแผนเป็น 3 ระยะ ระหว่าง ค.ศ.2003-2005 โปรดดูเพิ่มเติมใน, UNSC, *S/2003/529 Letter dated 7 May 2003 from the Secretary General addressed to the President of the Security Council*, access September 4, 2023, https://peacemaker.un.org/sites/peacemaker.un.org/files/IL%20PS_030430_PerformanceBasedRoadmapTwo-StateSolution.pdf.

นอกจากการเพิกเฉยของอิสราเอลต่อข้อข่มติและกฎหมายระหว่างประเทศแล้ว วิกฤตผู้ลี้ภัยปาเลสไตน์ยังยืดเยื้อและเลวร้ายลงจากปัญหาของตัวกลไกที่ใช้แก้ปัญหาเองอีกด้วย กล่าวคือ ปัจจัยสำคัญที่บ่อนทำลายความสามารถของ UNSC ในการขับเคลื่อนกระบวนการสันติภาพปาเลสไตน์คือ สิทธิในการยับยั้ง (veto) ในที่ประชุม UNSC ซึ่งเกี่ยวข้องกับโดยตรงกับจุดยืนและบทบาทสหรัฐอเมริกา (Majid Bozorgmehr and Alireza Mohammad Khani, 2011: 78-98) ดังนั้น แม้ว่าปัจจัยที่ส่งผลต่อทิศทางกระบวนการแก้ไขปัญหาผู้ลี้ภัยชาวปาเลสไตน์ในแนวทางทางการเมืองจะมีหลายปัจจัย แต่สำหรับปัจจัยว่าด้วยบทบาทของสหประชาชาติแล้วนั้น การดำรงอยู่ของกลไกที่ใช้ซึ่งวางอยู่บนหลักการวิไลนี้เอง เป็นปัจจัยอุปสรรคต่อการหาทางออกทางการเมือง

ด้วยเหตุนี้ ผู้เขียนจึงมีข้อเสนอว่า ขณะที่การแก้ปัญหาทางการเมืองเพื่อยุติวิกฤตผู้ลี้ภัยชาวปาเลสไตน์ เป็นภารกิจที่ต้องดำเนินการหลายระดับควบคู่กันนั้น ในระดับกลไกในกรอบสหประชาชาติจำเป็นต้องเคลื่อนไปสู่แนวทางและกลไกทางเลือกเพื่อกำกับกระบวนการสันติภาพในภูมิภาคแนวทางทางเลือกที่ทำลายทางตันของกลไกเดิมที่มีอยู่ และเป็นแนวทางซึ่งสามารถกระทำได้เลยภายในกรอบกฎหมายของสหประชาชาติที่มีอยู่อยู่แล้ว ก็คือ การอ้างอิงกลับไปยังข้อมติ UNGA ที่ 377 A(V) เมื่อ ค.ศ.1950 ข้อมตินี้ได้วางไว้ซึ่งหลักการและแนวทางดำเนินการ กรณีที่สมาชิกถาวรของ UNSC ไม่สามารถตกลงอย่างเป็นเอกฉันท์ในการตอบโต้เหตุการณ์ซึ่งเป็นภัยคุกคามหรือการกระทำที่ทำลายสันติภาพระหว่างประเทศในสถานการณ์เช่นนี้ รัฐสมาชิก UNSC สามารถเลือกที่จะใช้หลักเกณฑ์การลงคะแนนเสียงไม่น้อยกว่า 7 เสียง หรือรัฐสมาชิกสหประชาชาติทั้งหมดสามารถร้องขอด้วยเสียงข้างมาก เพื่อให้ใช้ที่ประชุม UNGA เป็นกลไกกำหนดแนวทางดำเนินการแทนที่ UNSC เมื่อได้มาซึ่งมติเห็นชอบการเปลี่ยนกลไกดังกล่าวแล้ว รัฐสมาชิกสหประชาชาติสามารถขอจัดประชุมได้ภายใน 24 ชั่วโมงทันทีเพื่อร่วมกันจัดทำข้อเสนอแนะที่เหมาะสมเกี่ยว

กับการดำเนินการร่วมกันเพื่อแก้ไขสถานการณ์ที่พิจารณาได้อย่างทันที่วงที่ (Johann Aeschlimann and Mary Regan, 2017: 14-15)

หลักการนี้ ซึ่งมีพื้นฐานอยู่บนข้อมติ UNGA ที่ 377 A(V) เรียกว่า หลักการเอกภาพเพื่อสันติภาพ (the Uniting for Peace principle) และกลไก พิเศษที่พัฒนาขึ้นบนหลักการและพื้นฐานของข้อมติข้างต้นในกรอบของ UNGA เรียกว่า การประชุมพิเศษฉุกเฉิน (Emergency Special Session; ESS) (L. H. Woolsey, 1951: 129-137 and; Keith S. Petersen, 1959: 219-232) นับตั้งแต่ข้อมตินี้ถูกบังคับใช้ ปรากฏ ESS มาแล้วทั้งสิ้น 11 รอบ จัดเป็น ESS ประเด็นปาเลสไตน์ 4 รอบ (UNGA: Online and; Security Council Report, 2013) อย่างไรก็ตาม ข้อกังวลคือการประชุม ESS ใน ประเด็นปาเลสไตน์ใช้เวลานานขึ้นเรื่อยๆ ในแต่ละรอบประชุม ซึ่งอาจ ไม่สามารถแก้ไขวิกฤตการณ์ด้านมนุษยธรรมที่มีความเร่งด่วน ตัวอย่าง เช่น ESS รอบที่ 7 จะต้องจัดขึ้นถึงจำนวน 5 ครั้งการประชุม แต่ละครั้ง ใช้เวลาประชุมหลายวัน นับรวมกันเป็นระยะเวลาถึง 2 ปี ที่เลวร้ายไป ยิ่งกว่านั้นคือ ESS ครั้งที่ 9 ซึ่งต้องจัดการประชุมขึ้นถึง 18 ครั้ง ครอบคลุม ระยะเวลาจนถึง 11 ปี เพื่อบรรลุข้อยุติร่วมกันเกี่ยวกับแนวทางปฏิบัติ ที่เหมาะสมสำหรับเวสต์แบงก์และเยรูซาเล็มตะวันออกที่อิสราเอลเข้า ทำการยึดครอง (UNGA: Online) ความจริงที่น่าเจ็บปวดและเป็นสิ่งอัปยศ สำหรับสหประชาชาติอย่างถึงที่สุดคือ การใช้เวลาถึง 11 ปีกว่าจะได้ข้อมติ ที่อิสราเอลไม่ปฏิบัติตามอยู่ดี โดยไม่มีบทลงโทษหรือมาตรการบังคับใด ๆ

อย่างไรก็ตาม แม้อีกกลไกทางเลือกดังกล่าวจะมีแนวโน้มเผชิญปัญหา อีกลักษณะหนึ่ง นั่นคือ ระยะเวลาของการตัดสินใจข้อมติที่ยาวนาน แต่การ เคลื่อนวาระปาเลสไตน์จากกรอบ UNSC ที่มีการมีส่วนร่วมจำกัดอยู่เพียง มหาอำนาจมาสู่กรอบ UNGA ที่ทุกรัฐสมาชิกมีบทบาทร่วมกันก็เป็นการ เปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้างกลไกที่จำเป็น เพื่อยกระดับให้ประเด็นปาเลสไตน์ กลายเป็นวาระร่วมกันของโลก (global agenda) ผ่านกลไก UNGA และ ใช้พื้นที่ดังกล่าวเป็นพื้นที่กลางของการสร้างความตระหนักรู้ที่กว้างขวางขึ้น

ต่อสภาพอยู่ดีธรรมอันเลวร้ายและการแลกเปลี่ยนร่วมกันระหว่างนักการทูตทั่วโลก อันจะเป็นกระบวนการหนุนเสริมกำกับวิถีโดยใช้จำนวนส่วนใหญ่ของประชาคมระหว่างประเทศกดดันคู่ขัดแย้ง โดยเฉพาะอิสราเอลและมหาอำนาจที่เกี่ยวข้องทั้งในระดับภูมิภาคและระดับโลกให้สามารถสร้างความคืบหน้าให้กับกระบวนการสันติภาพได้มากขึ้น ข้อเท็จจริงได้พิสูจน์แล้วว่า นับจนถึง ค.ศ. 2022 มีรัฐสมาชิกสหประชาชาติให้การรับรองสถานะความเป็นรัฐของปาเลสไตน์ไปแล้วทั้งสิ้น 138 จากทั้งหมด 193 รัฐ หรือคิดเป็นร้อยละ 71.5 ของรัฐสมาชิกทั้งหมด (World Population Review, 2023) แต่ส่วนใหญ่ของรัฐที่ให้การรับรองเหล่านี้เป็นรัฐในแถบเอเชียและแอฟริกา ดังนั้น กลไกใหม่ที่สภิตอำนาจพิจารณาไว้ในกรอบ UNGA จะเปิดพื้นที่ให้รัฐเหล่านี้สามารถมีส่วนร่วมกำหนดวิถีของกระบวนการแก้ไขปัญหาทางการเมืองในประเด็นปาเลสไตน์ได้มากกว่าที่เป็นอยู่



อ้างอิงท้ายบทที่ 3

Benny Morris. *The Birth of the Palestinian Refugee: Problem Revisited*. Cambridge: Cambridge University Press, 2004.

_____. "The Historiography of Deir Yassin." *Journal of Israeli History* 24(1), 2005): 79-107.

Johann Aeschlimann and Mary Regan. Eds. "GA Sessions." in *The GA Handbook: A practical guide to the United Nations General Assembly*, 2nd ed. NY: Permanent Mission of Switzerland to the United Nations, 2017.

Keith S. Petersen. "The Uses of the Uniting for Peace Resolution since 1950." *International Organization* 13(2), 1959: 219-232.

L. H. Woolsey. "The "Uniting for Peace" Resolution of the United Nations." *The American Journal of International Law* 45(1), 1951: 129-137.

Majid Bozorgmehri and Alireza Mohammad Khani. "Palestinian Issue and the Security Council of UN: Use of Veto Prevents the Establishment of International Peace." *Geopolitics Quarterly* 7(4), 2011: 78-98.

Security Council Report. *Security Council Deadlocks and Uniting for Peace: An Abridged History*. Access February 27, 2023. https://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/Security_Council_Deadlocks_and_Uniting_for_Peace.pdf.

Udi Dekel and Lia Moran-Gilad. *The Annapolis Process: A Missed Opportunity for a Two-State Solution?* Tel Aviv: the Institute for National Security Studies, 2021.

- UN. *United Nations Charter (full text)*. Access February 21, 2023. [https://www.un.org/en/about us/un-charter/full-text](https://www.un.org/en/about-us/un-charter/full-text).
- UNGA. *Emergency Special Sessions*. Access February 27, 2023. [https://www.un.org/en/ga/ sessions/emergency.shtml](https://www.un.org/en/ga/sessions/emergency.shtml).
- UNRWA. *Resolution 302*. Access February 21, 2023. <https://www.unrwa.org/content/resolution-302>.
- UNSC. *Resolutions adopted by the Security Council in 1967*. Access February 27, 2023. [https://documents-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/240/94/PDF/NR024094. pdf?OpenElement](https://documents-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/240/94/PDF/NR024094.pdf?OpenElement).
- _____. *Resolutions adopted by the Security Council in 1973*. Access February 27, 2023. [https://documents-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/288/65/PDF/NR028865. pdf? OpenElement](https://documents-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/288/65/PDF/NR028865.pdf?OpenElement)
- _____. *S/2003/529 Letter dated 7 May 2003 from the Secretary-General addressed to the President of the Security Council*. Access September 4, 2023. [https://peacemaker.un.org/sites/peacemaker.un.org/files/IL%20PS_030430_PerformanceBased Roadmap Two-StateSolution.pdf](https://peacemaker.un.org/sites/peacemaker.un.org/files/IL%20PS_030430_PerformanceBasedRoadmapTwo-StateSolution.pdf).
- _____. *Resolutions adopted by the Security Council in 2016*. Access February 27, 2023. [https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N16/463/89/PDF/N1646389.pdf? OpenElement](https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N16/463/89/PDF/N1646389.pdf?OpenElement).
- Walid Khalidi. *All That Remains: The Palestinian Villages Occupied and Depopulated by Israel in 1948*. DC: Institute for Palestine Studies, 1992.
- World Population Review. *Countries that Recognize Palestine 2023*. Access September 8, 2023. [https://worldpopulationreview.com/ country-rankings/countries-that-recognize palestine](https://worldpopulationreview.com/country-rankings/countries-that-recognize-palestine).



Photo by Luke White on Unsplash

4

บทสรุป

หนังสือเล่มนี้ ทำหน้าที่ฉายภาพอย่างสังเขปสำหรับวิกฤตผู้ลี้ภัยชาวปาเลสไตน์ โดยเนื้อหาที่น่าสนใจเสนอมา ทั้งหมดสามารถสรุปได้เป็น 3 เรื่องหลัก ดังนี้

1. พัฒนาการของสถานการณ์วิกฤตผู้ลี้ภัยชาวปาเลสไตน์จาก ค.ศ.1948 – ปัจจุบัน

วิกฤตผู้ลี้ภัยชาวปาเลสไตน์ก่อตัวขึ้นจากการก่อตั้งรัฐอิสราเอล โดยติดตามมาด้วยสงครามปาเลสไตน์ ค.ศ.1948 ส่งผลให้เกิดคลื่นระลอกแรกของผู้ลี้ภัยชาวปาเลสไตน์ขึ้น จำนวนถึง 726,000 ราย แบบแผนของการเกิดวิกฤตนี้สัมพันธ์อย่างแยกไม่ขาดกับรูปแบบการเข้ายึดครองของอิสราเอลที่มีลักษณะล่าอาณานิคมแบบตั้งถิ่นฐาน ที่ปฏิบัติการทางการทหารในสงครามดังกล่าวทำลายเมืองและหมู่บ้านของชาวปาเลสไตน์ 530 แห่ง จนไม่สามารถอยู่อาศัยได้ เปลี่ยนชื่อเมือง ชุมชน และภูมิภาคที่ยึดครองจากภาษาอาหรับเป็นฮีบรู และใช้เครื่องมือทางกฎหมาย เช่น กฎหมายป้องกันการแทรกซึม เป็นมาตรการป้องกันไม่ให้ชาวปาเลสไตน์กลับไป

ตั้งถิ่นฐานในบ้านเกิดเดิมซึ่งถูกอิสราเอลยึดครองไว้แล้ว คดีนี้ระลอกใหญ่ ถัดมาของผู้ลี้ภัยชาวปาเลสไตน์ก่อตัวขึ้นจากผลของสงคราม 6 วัน ใน ค.ศ. 1967 สงครามนี้ทำให้ชาวปาเลสไตน์กลายเป็นผู้ลี้ภัยและผู้พลัดถิ่นภายในประเทศอีกจำนวนมาก สถานการณ์ของวิกฤตถูกซ้ำเติมด้วยสงครามที่เกี่ยวข้อง และสงครามในภูมิภาค กระทั่งทำให้ชาวปาเลสไตน์กลายเป็นกลุ่มชนชาติที่ตกเป็นผู้ลี้ภัยจำนวนมาก ทั้งนี้ ในขณะที่การล่าอาณานิคม รุกตั้งถิ่นฐานของยิวไซออนิสต์นำมาซึ่งการขับไล่อะและเข้าแทนที่เชิงประชากรอย่างเป็นระบบ ทั้งในนัยทางกายภาพและสัญลักษณ์จนกว่าความเป็นปาเลสไตน์จะหายไปจากหน้าแผ่นดิน เพื่อให้การยึดครองของพวกเขาบรรลุผลลัพธ์อย่างหมดจดสมบูรณ์แบบ ในขณะเดียวกันนั้น ชาวปาเลสไตน์ยังคงยืนหยัดต่อสู้เพื่อยืนยันสิทธิของชนชาติอันชอบด้วยกฎหมายระหว่างประเทศ คือ สิทธิในการกลับคืนถิ่นฐาน (the Rights to of Return) และ กำหนดให้วันที่ 15 พฤษภาคมของทุกปี เป็นวันรำลึกถึงโศกนาฏกรรมที่ถูกปล้นชิงแผ่นดินโดยยิวไซออนิสต์ในสงคราม เมื่อ ค.ศ.1948 โดยมีกฎหมายบ้านเป็นสัญลักษณ์ของการต่อสู้เพื่อทวงสิทธิที่จะกลับบ้าน เรียกว่า วันนักบา

2. บทบาทของสหประชาชาติ ในการให้ความช่วยเหลือทางมนุษยธรรม ต่อผู้ลี้ภัยชาวปาเลสไตน์

การให้ความช่วยเหลือทางมนุษยธรรมต่อผู้ลี้ภัยชาวปาเลสไตน์ เป็นภารกิจเร่งด่วนที่มีความรุนแรงสูง หลังสงคราม ค.ศ.1948 โดยมีหน่วยงานหลัก 2 หน่วยของสหประชาชาติรับผิดชอบผู้ลี้ภัยชาวปาเลสไตน์ ได้แก่ สำนักงานบรรเทาทุกข์และการทำงานของสหประชาชาติเพื่อผู้ลี้ภัยชาวปาเลสไตน์ในตะวันออกไกล (UNRWA) และ สำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ (the United Nations High Commissioner for Refugees: UNHCR) สำหรับ UNRWA ดูแลผู้ลี้ภัยชาวปาเลสไตน์ใน 5 พื้นที่

ได้แก่ จอร์แดน เลบานอน ซีเรีย ญวน กานา และเวสต์แบงก์ ซึ่งครอบคลุมถึงเยรูซาเลมตะวันออกด้วย ส่วน UNHCR เป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบดูแลผู้ลี้ภัยชาวปาเลสไตน์ที่กระจัดกระจายอยู่นอกพื้นที่ทั้ง 5 แห่งดังกล่าว โดยรับประกันสิทธิในการกลับคืนถิ่นฐานให้กับพวกเขาได้ด้วยข้อ 11 ของข้อมติสมัชชาใหญ่แห่งสหประชาชาติที่ 194(III) เมื่อ 11 ธันวาคม ค.ศ.1948 ทั้งนี้ ในระยะตั้งต้น สหประชาชาติวางกรอบการแก้ไขวิกฤตดังกล่าวไว้ว่า จำเป็นต้องดำเนินการใน 2 ด้านของภารกิจควบคู่ไปด้วยกัน จึงจะบรรลุเป้าหมายของการแก้ปัญหาได้ คือ ภารกิจการให้ความช่วยเหลือเร่งด่วน กับ ภารกิจของการแสวงหาทางออกทางการเมือง อย่างไรก็ตาม กลไกขับเคลื่อนภารกิจหลังมีอำนาจและอาณัติที่จำกัด และสลายบทบาทลงไป เหลือเพียงภารกิจด้านการให้ความช่วยเหลือทางมนุษยธรรมด้วยกลไก UNRWA ที่ดำเนินการมาจนกระทั่งปัจจุบัน ความยืดหยุ่นเรื้อรังและเลวร้ายลงของวิกฤตผู้ลี้ภัยนี้ ส่งผลให้สมัชชาใหญ่แห่งสหประชาชาติมีข้อมติขยายอาณัติของ UNRWA อย่างกว้างขวางขึ้นจนกระทั่งปัจจุบัน องค์การต้องดำเนินงานอย่างครอบคลุมแทบทุกมิติ ขณะที่แหล่งที่มาของงบประมาณหลักที่มาจากหลักของการบริจาคโดยสมัครใจนั้น ก็ประสบปัญหาความไร้เสถียรภาพ และความไม่ยั่งยืนมาอย่างน้อยตั้งแต่ทศวรรษที่ 1950 จนปัจจุบัน ทำให้ได้ข้อสรุปว่า ภารกิจการให้ความช่วยเหลือทางมนุษยธรรมเพียงด้านเดียว ไม่เพียงพอมาตั้งแต่แรกต่อการสามารถบรรลุเป้าหมายของการยุติวิกฤตผู้ลี้ภัยชาวปาเลสไตน์ แต่จำเป็นต้องทบทวนวิธีพื้นบทบาทของสหประชาชาติ ในการกำหนดกรอบภารกิจด้านการเมือง กำกับกระบวนการสันติภาพในระดับภูมิภาค อีกครั้ง ด้วยอำนาจและอาณัติที่เข้มแข็งขึ้น เพื่อจัดการกับรากเหง้าต้นตอของการทำให้ประชากรต้องลี้ภัยอย่างมีประสิทธิภาพ

3. แนวทางแก้ไขปัญหาทางการเมืองในวิกฤตผู้ลี้ภัยปาเลสไตน์ในกรอบสหประชาชาติ

สารัตถะในการแก้ปัญหาที่ยั่งยืนต่อวิกฤตผู้ลี้ภัยชาวปาเลสไตน์นั้นขึ้นอยู่กับ การแก้ปัญหาทางการเมืองที่มีประสิทธิภาพ การช่วยเหลือทางมนุษยธรรมอุปมาได้กับการระงับอาการปลายเหตุ แต่ว่าการแก้ปัญหาทางการเมืองเปรียบกับการมุ่งจัดรากเหง้าของปัญหา ข้อสรุปคือ กลไก UNSC ล้มเหลวไม่เพียงแต่การจัดการปัญหาทางการเมืองเท่านั้น แต่ยังมีล้มเหลวบรรเทาภาวะถดถอยเลวร้ายลงของวิกฤตที่เกิดขึ้นกับชาวปาเลสไตน์ด้วย ดังนั้นการแก้ปัญหาปาเลสไตน์รวมถึงองค์ประกอบของวิกฤตผู้ลี้ภัยในกรอบระดับโลกจึงเป็นเรื่องเดียวกับความจำเป็นในการปฏิรูป UNSC เป้าหมายนี้สามารถบรรลุได้โดยการยกระดับสถานะ ESS ภายใต้ UNGA ให้มีสถานะถาวรในเรื่องปาเลสไตน์ และเสริมศักยภาพวิธียุทธศาสตร์อำนาจกลาง เช่น อินเดีย และแคนาดา ตลอดจน เสริมบทบาทของรัฐสมาชิกที่ให้การรับรองสถานะความเป็นรัฐของปาเลสไตน์ ให้มีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหา



Photo by Snowscat on Unsplash

ภายในกรอบระดับโลกมากขึ้น นอกจากนี้ ควรจัดให้มีกลไกการติดตามผลเพื่อให้ฝ่ายที่เกี่ยวข้องในความขัดแย้งต้องปฏิบัติตามข้อมติใดโดยของสหประชาชาติอย่างไม่มีเงื่อนไข ซึ่งเป็นแบบแผนเดียวกับกระบวนการสันติภาพในหลายภูมิภาค เช่น มินดาเนาในฟิลิปปินส์ บทเรียนจากกรณีศึกษาเหล่านี้คือ การบรรลุข้อตกลง ระหว่างฝ่ายต่างๆ ในความขัดแย้ง อาจไม่สำคัญเท่ากับการมีกลไกติดตามให้พวกเขาปฏิบัติตามข้อตกลงนั้น ด้วยเหตุนี้ อุปสรรคสำคัญที่สุดประการหนึ่งในการบรรลุแนวทางการแก้ปัญหาอย่างยั่งยืนสำหรับปัญหาปาเลสไตน์ คือการขาดโครงสร้างพื้นฐานที่มีความแข็งแกร่งเพียงพอจะรองรับกระบวนการสันติภาพ โครงสร้างอันเป็นจุดเชื่อมโยงที่ยังขาดหายไปเอง เป็นปัจจัยพื้นฐานที่จำกัดอำนาจของประชาคมระหว่างประเทศในการแก้ไขสิ่งต่างๆ ที่ผิดให้ถูกต้องเพื่อยืนยันคุณค่าเชิงบรรทัดฐานร่วมกันของสังคมโลกที่ปรากฏอย่างเป็นรูปธรรม ในหลักการของกฎหมายระหว่างประเทศที่ทุกรัฐยึดถือร่วมกัน



Photo by Ash Hayes on Unsplash



Photo by Ehimetalor Akhere Unuabona on Unsplash