

วิกฤตผู้ลี้ภัยชาวปาเลสไตน์: การให้ความช่วยเหลือ ทางมนุษยธรรมและการแก้ปัญหาทางการเมือง ในกรอบสหประชาชาติ

อาทิตย์ ทองอินทร์*

Received: 3 November 2023

Revised: 30 September 2024

Accepted: 9 June 2025

บทคัดย่อ

บทความวิจัยชิ้นนี้มุ่งทำการศึกษาวิกฤตผู้ลี้ภัยชาวปาเลสไตน์ โดยมีวัตถุประสงค์ 3 ประการ คือ (1) ศึกษาพัฒนาการของสถานการณ์วิกฤตผู้ลี้ภัยชาวปาเลสไตน์นับตั้งแต่ ค.ศ. 1948 - ปัจจุบัน (2) ศึกษาบทบาทสหประชาชาติในการให้ความช่วยเหลือทางมนุษยธรรมต่อผู้ลี้ภัยชาวปาเลสไตน์ และ (3) ศึกษาแนวทางแก้ไขปัญหาด้านการเมืองในวิกฤตผู้ลี้ภัยชาวปาเลสไตน์ ในกรอบสหประชาชาติ ผู้วิจัยใช้ระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพทำการศึกษาเอกสารที่เกี่ยวข้องด้วยกรอบแนวคิดการล่าอาณานิคมรุกตั้งถิ่นฐาน และแนวคิดมนุษยธรรมนิยม ปรากฏผลลัพธ์การศึกษา ดังนี้ (1) การเกิดขึ้นและพัฒนาการของสถานการณ์วิกฤตผู้ลี้ภัยชาวปาเลสไตน์เป็นผลสำคัญ

* ผู้ช่วยศาสตราจารย์, ประจำสาขาวิชารัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช; อีเมล: arthit.tho@gmail.com

จากกระบวนการล่าอาณานิคมแบบรุกตั้งถิ่นฐานของอิสราเอล ซึ่งดำเนินมาตั้งแต่ก่อนการก่อตั้งรัฐอิสราเอลจนถึงปัจจุบัน เพื่อมุ่งทำลายและแทนที่เชิงประชากรเหนือดินแดนที่ยึดครองอย่างเป็นระบบ (2) การให้ความช่วยเหลือทางมนุษยธรรมต่อผู้ลี้ภัยชาวปาเลสไตน์โดยสำนักงานบรรเทาทุกข์และจัดหางานของสหประชาชาติสำหรับผู้ลี้ภัยชาวปาเลสไตน์ในตะวันออกไกล ได้ขยายภารกิจครอบคลุมแทบทุกมิติของชีวิตผู้ลี้ภัยนำมาซึ่งปัญหาหลักที่ไม่เข้าค่ายไม่ออกเกี่ยวกับงบประมาณที่ไม่ยั่งยืนต่อการบรรเทาผลกระทบเชิงลบจากความขัดแย้งที่ไม่มีวันยุติโดยง่าย และ (3) การแก้ปัญหาทางการเมืองในกรอบคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติเผชิญปัญหาสำคัญ คือ การใช้สิทธิยับยั้งของสหรัฐอเมริกาต่อร่างข้อมติที่จะช่วยแก้ไขสถานการณ์ของผู้ลี้ภัย และการไม่สามารถบังคับใช้ข้อมติต่ออิสราเอลได้ จึงล้มเหลวทั้งในด้านการแก้ปัญหาทางการเมือง และการยับยั้งปฏิบัติการเพิ่มเติมของอิสราเอลในการสร้างผลกระทบเชิงมนุษยธรรม

คำสำคัญ: วิกฤตผู้ลี้ภัยชาวปาเลสไตน์, การให้ความช่วยเหลือทางมนุษยธรรม, การแก้ปัญหาทางการเมือง, สหประชาชาติ

The Palestine Refugee Crisis: Humanitarian Assistance and Political Solution in the Framework of the United Nations

Arthit Thongin**

Abstract

This research article has three main objectives: (1) To clarify the development of Palestine refugee crisis situation since 1948 to present; (2) To clarify the role of the United Nations in providing humanitarian assistance to Palestine refugees and; (3) To clarify political solutions to the Palestine refugee crisis within the framework of the United Nations. Based on the concept of settler colonialism and humanitarianism, this research article uses qualitative research methods to study related documents. The results of study are as follows: (1) The emergence and development of the Palestinian refugee crisis situation is a significant result of Israel's settler colonization process. This process has continued before the founding of the State of Israel until the

** Assistant Professor, the School of Political Science, Sukhothai Thammathirat Open University.; Email: arthit.tho@gmail.com

present day to systematically destroy and replace the demographics of the occupied territories; (2) To provide humanitarian assistance to Palestine refugees, the United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East (UNRWA) has expanded its mission to cover almost every aspect of refugee life. This brings about a budgetary dilemma that is not sustainable for mitigating the negative impacts of conflicts that will never end easily and; (3) The key challenges in solving political problems within the framework of the UN Security Council (UNSC) are not only the use of the United States' veto over relevant draft resolutions but also the inability to enforce the resolution against Israel. The UNSC has thus failed both to provide a political solution and to deter further Israeli operations with humanitarian impacts.

Keywords: Palestine Refugee Crisis, Humanitarian Assistance, Political Solution, The United Nations

1. บทนำ

สถานการณ์การสู้รบระหว่างฮะมาส (حماس; Hamas) กับอิสราเอล ทำให้สังคมโลกให้ความสนใจใกล้ชิดขึ้นต่อประเด็นปาเลสไตน์ ผลกระทบของการสู้รบทำให้พลเรือนเสียชีวิตลงจำนวนมาก และก่อให้เกิดวิกฤตทางด้านมนุษยธรรมอย่างกว้างขวางในกาซา (غزة; Gaza) อย่างไรก็ตาม แม้กระทั่งก่อนหน้าสถานการณ์นี้จะก่อตัวขึ้น วิกฤตทางด้านมนุษยธรรมก็เป็นปัญหาใหญ่ของปาเลสไตน์ที่ยืดเยื้อมาหลายสิบปีในตัวเองอยู่แล้ว ตามแนวคิดที่พัฒนาขึ้นจากการศึกษาประเด็นปาเลสไตน์ของผู้วิจัยตลอดช่วงเวลาที่ผ่านมา วิกฤตด้านมนุษยธรรมในแง่ของผู้ลี้ภัยชาวปาเลสไตน์เป็น 1 ใน 3 องค์ประกอบหลักซึ่งวางเป็นเงื่อนไขใจกลางของปัญหา อันคั่นขวางบั่นทอนความเป็นไปได้ของการแสวงหาทางออกด้วยกระบวนการสันติภาพ ไปพร้อมกับเป็นปัจจัยผลักดันสำคัญต่อการปะทุขึ้นของความรุนแรงหลายระลอกที่ผ่านมา องค์ประกอบหลักทั้ง 3 ประการ ซึ่งสัมพันธ์กันนี้ ประกอบด้วย (1) อาณาเขตดินแดน ระเบียบทางการเมืองและรูปแบบของรัฐที่เหมาะสมกับสภาพการณ์ทางประชากรและสังคม (2) แนวทางจัดการกับผู้ลี้ภัยและผู้พลัดถิ่นจำนวนมากมหาศาล และ (3) สถานะของเยรูซาเล็ม¹ หนึ่ง ปัญหาปาเลสไตน์ทุกองค์ประกอบล้วนมีพัฒนาการทางประวัติศาสตร์ซึ่งทำให้สถานการณ์ซับซ้อนมากขึ้นตามลำดับ² และเป็นเงื่อนไขหล่อหลอมเพาะบ่มจนเกิดการปะทุขึ้นของสถานการณ์อย่างกรณี

¹ อาทิตย์ ทองอินทร์, “พื้นฐาน 6 ประการ ปมปัญหาอิสราเอล-ปาเลสไตน์,” *Way Magazine*, 18 พฤษภาคม 2561, (เว็บไซต์), https://waymagazine.org/palestine_6/. (สืบค้นเมื่อ 1 ตุลาคม 2566.)

² อาทิตย์ ทองอินทร์, “มองความล้มเหลวของ ‘กระบวนการสันติภาพปาเลสไตน์ ผ่านตัวเลข 4 ชุด,” *Way Magazine*, 28 พฤศจิกายน 2561, (เว็บไซต์), <https://waymagazine.org/failure-of-palestine-peace-talk/> (สืบค้นเมื่อ 1 ตุลาคม 2566).; รัตนพร เชมน์กิจ. “สันติภาพไม่ใช่สถานที่ แต่คือผู้คน” มมองทางออก อิสราเอล-ปาเลสไตน์ ผ่านมุมมองของ อาทิตย์ ทองอินทร์,” *ประชาไท*, 24 พฤษภาคม 2564, (เว็บไซต์), <https://prachatai.com/journal/2021/05/93183>. (สืบค้นเมื่อ 1 ตุลาคม 2566.)

การสู้รบระหว่างฮะมาสกับอิสราเอลที่รุนแรงเช่นในปัจจุบัน ซึ่งเริ่มต้นขึ้นในวันครบรอบ 50 ปี ของสงครามยมคิปปูร์ (Yom Kippur War ค.ศ. 1973)

สำหรับบทความวิจัยนี้ เป็นผลการศึกษาของโครงการวิจัยที่มุ่งศึกษาเฉพาะเจาะจงไปที่องค์ประกอบว่าด้วยประเด็นวิกฤติผู้ลี้ภัยชาวปาเลสไตน์ แม้จะตระหนักว่า แต่ละองค์ประกอบไม่สามารถพิจารณาโดยแยกขาดออกจากกันได้อย่างสมบูรณ์ดังได้กล่าวไปแล้ว แต่การกำหนดเป้าหมายของการวิจัยเช่นนี้ ก็เพื่อให้สามารถอธิบายลักษณะเฉพาะของแต่ละองค์ประกอบอย่างชัดเจน โดยพยายามทำความเข้าใจตั้งแต่การบีบบังคับให้ชาวปาเลสไตน์กลายเป็นผู้ลี้ภัย การให้ความช่วยเหลือทางมนุษยธรรม ซึ่งถือเป็นภารกิจเร่งด่วนเบื้องต้นและการแสวงหาทางออกทางการเมือง โดยการดำเนินงานของหน่วยงานภายใต้กรอบสหประชาชาติ

2. วัตถุประสงค์ของการวิจัย

2.1 เพื่อศึกษาพัฒนาการของสถานการณ์วิกฤติผู้ลี้ภัยชาวปาเลสไตน์ จาก ค.ศ. 1948 - ปัจจุบัน

2.2 เพื่อศึกษาบทบาทของสำนักงานบรรเทาทุกข์และจัดหางานของสหประชาชาติสำหรับผู้ลี้ภัยชาวปาเลสไตน์ในตะวันออกใกล้ (the United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East; UNRWA) สหประชาชาติในการให้ความช่วยเหลือทางมนุษยธรรมต่อผู้ลี้ภัยชาวปาเลสไตน์

2.3 เพื่อศึกษาแนวทางแก้ไขปัญหาทางการเมืองในวิกฤติผู้ลี้ภัยชาวปาเลสไตน์ในกรอบคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติ

3. กรอบแนวคิดในการวิจัย

ที่ผ่านมา ปรากฏงานศึกษาเกี่ยวกับปาเลสไตน์เป็นจำนวนมาก กล่าวเฉพาะในส่วนงานศึกษาเกี่ยวกับผู้ลี้ภัยชาวปาเลสไตน์ ปรากฏงานชิ้นสำคัญหลายชิ้น เช่น งานของ Ilan Pappé เมื่อ ค.ศ. 1992 ถือเป็นงานชิ้นสำคัญยิ่งในการศึกษาประเด็นนี้ รวมทั้งนับเป็นงานชิ้นเอกสำหรับการศึกษาประวัติศาสตร์ตะวันออกกลาง เขาให้น้ำหนักศึกษาเชิงลึกต่อเหตุการณ์ในช่วงรอยต่อประวัติศาสตร์ที่นำไปสู่การทำให้เกิดประเด็นผู้ลี้ภัยชาวปาเลสไตน์ขึ้นมา สำหรับ Pappé เหตุการณ์นั้นก็คือ สงครามอาหรับ-อิสราเอล ค.ศ. 1948 โดยจัดได้ว่างานชิ้นนี้นำเสนอประวัติศาสตร์แนวใหม่ซึ่งท้าทายเรื่องเล่าแบบเดิมของอิสราเอลและตะวันตก ด้วยการนำเสนอการตีความใหม่ต่อการสถาปนารัฐอิสราเอล และได้แย้งว่าวิกฤตผู้ลี้ภัยมิได้เป็นผลข้างเคียงของสงคราม หากแต่เป็นผลอย่างจริงจังมาจากนโยบายเจตนาฆ่าล้างเผ่าพันธุ์โดยผู้นำชาตินิยมยิวสุดโต่งหรือไซออนนิสต์ (Zionism) โดยเฉพาะ David Ben-Gurion ที่ตระหนักว่าการบรรลุเป้าหมายจัดตั้งรัฐอันมีประชากรส่วนใหญ่เป็นชาวยิวได้นั้น จำเป็นต้องกำจัดประชากรอาหรับส่วนใหญ่ออกไปจากดินแดนสถาปนา ด้วยเหตุนี้ ยุทธศาสตร์ทางทหารของลัทธิไซออนนิสต์ในห้วงเวลาสงครามจึงสัมพันธ์กับการขับไล่ การสังหารหมู่ และสงครามจิตวิทยาอย่างเป็นระบบซึ่งออกแบบมาเพื่อขับไล่ชาวปาเลสไตน์ออกจากบ้าน และป้องกันไม่ให้พวกเขากลับมาได้อีก³

ข้อสรุปดังกล่าวจะได้รับการยืนยันและขยายขยายรายละเอียดในห้วงเวลาหลังสงคราม ค.ศ. 1948 ผ่านงานของ Nur Masalha ที่สำรวจตรวจสอบแนวทางที่รัฐอิสราเอลใช้จัดการต่อปัญหาผู้ลี้ภัยชาวปาเลสไตน์ตลอดระยะเวลาที่ผ่านมา และพบว่า การปฏิเสทธิสิทธิในการกลับคืนถิ่นฐานของผู้ลี้ภัยไม่ได้เป็นเพียงจุดยืนทางการเมืองเท่านั้น แต่ยังเป็นองค์ประกอบที่ฝังแน่นของ

³ Ilan Pappé, *The Making of the Arab-Israeli Conflict, 1947-1951*, (London: I.B. Tauris, 1992).

การสร้างรัฐของอิสราเอล ซึ่งมีรากฐานมาจากอุดมการณ์และประวัติศาสตร์ของไซออนิสต์ และถือเป็นหัวใจสำคัญของการสร้างรัฐและยุทธศาสตร์ทางการเมืองของอิสราเอล อิสราเอลจึงดำเนินนโยบายทั้งป้องกันการกลับคืนถิ่นของชาวปาเลสไตน์ไปพร้อมกับทั้งปฏิเสธสิทธิตามกรอบกฎหมายระหว่างประเทศดังกล่าวนี้มาตลอด⁴ ในแง่มุมกฎหมายนี้ งานที่ Naseer Aruri เป็นบรรณาธิการ ได้รวมมุมมองที่หลากหลายในมติกฎหมายและการเมืองต่อประเด็นว่าด้วยสิทธิในการกลับคืนถิ่นฐาน (Right of Return) ของชาวปาเลสไตน์ โดยเสนอภาพความเป็นไปได้ พื้นฐานทางประวัติศาสตร์ และผลกระทบระหว่างประเทศจากการขับเคลื่อนเรื่องสิทธิดังกล่าว ตลอดจนบทบาทขององค์การระหว่างประเทศและรัฐบาลตะวันตกในการจัดการ และไม่จัดการปัญหาผู้ลี้ภัยชาวปาเลสไตน์⁵ และงานของ Lex Takkenberg ได้ให้ภาพเชิงลึกขึ้นเกี่ยวกับข้อวิเคราะห์ทางกฎหมายที่ว่าด้วยภูมิหลังทางประวัติศาสตร์ สถานะของผู้ลี้ภัยชาวปาเลสไตน์ภายใต้กรอบของกฎหมายระหว่างประเทศ และภายใต้การดูแลของ UNRWA รวมทั้งบทบาทของสหประชาชาติในการแก้ไขปัญหาผู้ลี้ภัย⁶ แต่ข้อถกเถียงของ Masalha ช่วยคลี่คลายว่า การไม่ได้รับมอบสิทธิคืนของผู้ลี้ภัยชาวปาเลสไตน์ และการปฏิเสธสิทธิดังกล่าวตลอดมาโดยรัฐอิสราเอล ไม่เพียงแต่เป็นปัญหาทางกฎหมายหรือทางเทคนิคเท่านั้น แต่เป็นสิ่งที่หยั่งรากลึกในความมุ่งมั่นทางอุดมการณ์ในการรักษารัฐที่มีประชากรส่วนใหญ่เป็นชาวยิว

ปัจจัยข้อนี้จึงเป็นตัวแปรสำคัญที่ขัดขวางการแก้ไขปัญหา แต่งานของ Masalha นั้นมุ่งเน้นไปที่มุมมองจากอิสราเอลเป็นสำคัญ จึงทำให้ยังขาด

⁴ Nur Masalha, *The Politics of Denial: Israel and the Palestinian Refugee Problem*, (London: Pluto Press, 2003).

⁵ Naseer Aruri, (ed.), *Palestinian Refugees: The Right of Return*, (London: Pluto Press, 2001).

⁶ Lex Takkenberg, *The Palestinian Refugees in International Law* (2nd ed.), (Oxford: Oxford University Press, 2021)

ภาพการทำงานของปัจจัยอีกระดับที่ส่งผลร่วมกันในการทำให้ปัญหาดังกล่าวนี้ ดำรงอยู่อย่างยืดเยื้อ คือ ระดับระหว่างประเทศ โดยเฉพาะบทบาทขององค์การ โลกบาล ซึ่งจำเป็นต้องพิจารณาร่วมกันเพื่อให้ภาพความเข้าใจที่ครอบคลุม ว่า การปฏิเสฐสิทธิในการกลับคืนถิ่นฐานนั้น ที่จริงแล้วมีผลกระทบระยะยาว ต่อทั้งอิสราเอลและปาเลสไตน์ ฝ่ายอิสราเอลมีส่วนทำให้เกิดวัฒนธรรมทางการเมืองที่ปฏิเสฐที่จะยอมรับความคับข้องใจทางประวัติศาสตร์ของชาวปาเลสไตน์ ซึ่งทำให้ออกาสในการยุติข้อตกลงสันติภาพอย่างยุติธรรมยากขึ้น สำหรับชาว ปาเลสไตน์ การปฏิเสฐนี้ทำให้การไร้สัญชาติและสภาพการลี้ภัยของพวกเขา คงอยู่ต่อไป รวมไปถึงความรู้สึกไม่ยุติธรรมที่ลึกซึ้งยิ่งขึ้นซึ่งยังคงกระตุ้นให้เกิด การต่อต้านและเรียกร้องสิทธิต่างๆ

กล่าวอีกนัยหนึ่ง การดำรงอยู่ของปัญหานี้ที่ไม่ได้รับการเยียวยาแก้ไข กลับเป็นปัจจัยหล่อเลี้ยงหนุนเสริมให้ความขัดแย้งและความรุนแรงระหว่าง ปาเลสไตน์กับอิสราเอลยืดเยื้อ และทวีความรุนแรงได้เพิ่มขึ้น ดังสะท้อนใน ข้อสรุปหลักของงานซึ่ง Ahmad H. Sa'di และ Lila Abu-Lughod เป็น บรรณาธิการ ซึ่งหวนกลับมายืนยันข้อเสนอของ Pappé ในช่วงต้นที่กล่าวถึง ไปแล้วด้วยว่า สงครามอาหรับ-อิสราเอลเมื่อ ค.ศ. 1948 นับเป็นจุดตัดทาง ประวัติศาสตร์สำคัญของประเด็นนี้ เพราะสงครามดังกล่าวได้ทำให้เกิดคลื่น ของผู้ลี้ภัยชาวปาเลสไตน์ระลอกใหญ่ครั้งแรก อันนำมาสู่การกำหนดวันรำลึกถึง โศกนาฏกรรมนี้ซึ่งเรียกว่า “วันนักบวช” เหตุการณ์และวันรำลึกนี้เป็นสัญลักษณ์ ความทรงจำของชาวปาเลสไตน์ ที่ทำหน้าที่เป็นจุดอ้างอิงสำคัญสำหรับการ หล่อหลอมอัตลักษณ์ชาวปาเลสไตน์ ลัทธิชาตินิยม การอ้างสิทธิทางการเมือง รวมถึงสิทธิในการกลับคืนถิ่นฐาน⁷ งานของ Diana Allan ถือว่าหนุนเสริม รายละเอียดความเข้าใจในแง่มุมดังกล่าวได้ชัดเจนขึ้น เมื่องานชิ้นนี้ใช้การ

⁷ Ahmad H. Sa'di and Lila Abu-Lughod, (eds.), *Nakba: Palestine, 1948, and the Claims of Memory*, (NY: Columbia University Press, 2007).

วิจัยเชิงชาติพันธุ์วรรณาสำรวจตรวจสอบประสบการณ์ชีวิตของผู้ลี้ภัยชาวปาเลสไตน์ในเลบานอน โดยเฉพาะในค่ายชาติลา (Shatila Camp) ทั้งความทรงจำ อัตลักษณ์ และความท้าทายทางเศรษฐกิจและสังคมที่ผู้ลี้ภัยต้องเผชิญ บนฐานของข้อมูลเรื่องเล่าส่วนบุคคล ข้อเสนอสำคัญของงานจึงปรากฏออกมาว่าสำหรับผู้ลี้ภัยชาวปาเลสไตน์เหล่านี้ ความรู้สึกและการให้ความหมายของพวกเขาต่อสถานการณ์ที่เผชิญ มีชีวิตเรื่องของการอพยพ การลี้ภัย หากแต่การถูกเนรเทศจากบ้าน⁸

งานชิ้นสำคัญเหล่านี้มีคุณูปการต่อการทำความเข้าใจประเด็นปัญหาผู้ลี้ภัยชาวปาเลสไตน์หลายแง่มุมด้วยกัน แต่ยังมีพื้นที่คลุมเครืออีกหลายส่วนที่จำเป็นต้องเติมเต็มให้ครบถ้วน เช่น งานของ Pappé แม้เป็นจุดเริ่มต้นสำคัญการศึกษาทวนกระแสเรื่องเล่าเดิม เพื่อเห็นเรื่องราวจากสายตาของปาเลสไตน์ แต่งานชิ้นดังกล่าวยังไม่ระบุถึงเครื่องมือที่หลากหลายและซับซ้อนของรัฐอิสราเอลในการสถาปนาระบบควบคุมดินแดนและประชากรขึ้นมาอย่างชัดเจน นักงานชิ้นดังกล่าวถือว่ามีส่วนสำคัญต่อการพัฒนาแนวคิดการล่าอาณานิคมรุกตั้งถิ่นฐานให้มั่นน้ำหนักขึ้นมา ดังนั้น การนำแนวคิดที่พัฒนาภายหลังนี้ทวนกลับมาทบทวนสถานการณ์ปาเลสไตน์จึงเป็นสิ่งที่น่าสนใจ ขณะที่งานของ Aruri และ Takkenberg มีส่วนสำคัญในการจัดวางตำแหน่งแห่งที่ให้กับประเด็นปัญหาและสถานะผู้ลี้ภัยชาวปาเลสไตน์ทางกฎหมายระหว่างประเทศ และในกรอบดำเนินงานแก้ปัญหาของสหประชาชาติ แต่ยังมีได้ชี้เป้าอย่างชัดเจนไปยังจุดพื้นที่ของปัญหาซึ่งขัดขวางสภาพบังคับทางกฎหมายและบทบาทที่เข้มแข็งพอในการยุติสถานการณ์เลวร้ายนี้ของสหประชาชาติ

⁸ Diana Allan, *Refugees of the Revolution: Experiences of Palestinian Exile*, (CA: Stanford University Press, 2014).

งานวิจัยชิ้นนี้จึงต้องการเติมภาพดังกล่าว ในทั้ง 2 พื้นที่ความเข้าใจ คือ ตัวสถานการณ์ปัญหาและบทบาทขององค์การโลกบาล โดยใช้กรอบแนวคิดในการศึกษา 2 กรอบแนวคิดหลัก ดังนี้

3.1 แนวคิดการล่าอาณานิคมรุกตั้งถิ่นฐาน (Settler Colonialism)

การล่าอาณานิคมรุกตั้งถิ่นฐานเป็นรูปแบบหนึ่งของยุทธศาสตร์การล่าอาณานิคมที่ส่งผลสะท้อนอย่างรุนแรงและมีความสลับซับซ้อนหลากหลายมิติ โดยหมายถึง *กระบวนการแทนที่* ซึ่งประชากรเพื่อเปลี่ยนสถานะความเป็นเจ้าของดินแดนนั้นๆ ไปอย่างสมบูรณ์ การล่าอาณานิคมรุกตั้งถิ่นฐานจึงว่าด้วยเรื่องระบบการยึดครองดินแดนพร้อมกับการกวาดล้างทำลายและเข้าแทนที่ชนชาติพื้นเมือง/ประจำถิ่น ซึ่งถือเป็นกระบวนการมุ่งไปสู่ปลายทางที่ผู้ล่าอาณานิคมสามารถบรรลุทั้งการครอบครองและการปกครองพื้นที่และผู้คนได้โดยเบ็ดเสร็จ จนมีสถานะความเป็นเจ้าของอาณานิคมอย่างสมบูรณ์ ในแง่นี้ แนวคิดในการทำความเข้าใจการล่าอาณานิคมรุกตั้งถิ่นฐานจึงแตกแขนงมาจากองค์ความรู้ของแวดวงการศึกษาฆ่าล้างเผ่าพันธุ์ศึกษา (Genocide Studies) และชนพื้นเมืองศึกษา (Indigenous Studies) โดยมีชุดงานของแพทริก โวล์ฟ (Patrick Wolfe) เป็นงานรอยต่อชิ้นสำคัญของการพัฒนาแตกแขนงองค์ความรู้ดังกล่าว⁹ จนได้มาซึ่งคุณลักษณะพื้นฐานของแนวคิดการล่าอาณานิคมรุกตั้งถิ่นฐาน ที่ประกอบด้วย 3 ประการหลัก ได้แก่

(1) **ความเป็นดินแดน (territoriality)** ซึ่งเป็นข้อบ่งชี้ความแตกต่างประการสำคัญระหว่างการล่าอาณานิคมรุกตั้งถิ่นฐานกับการฆ่าล้างเผ่าพันธุ์

⁹ Patrick Wolfe, *Settler Colonialism and the Transformation of Anthropology: The Politics and Poetics of an Ethnograph Event*, (London: Cassell, 1999).; Patrick Wolfe, "Settler Colonialism and the Elimination of the Native," *Journal of Genocide Research*, Vol.8, No.4 (December 2006), 387-409.; Patrick Wolfe (ed.), *the Settler Complex: Recuperating Binarianism in Colonial Studies*, (CA: UCLA American Indian Studies Center, 2016).

กล่าวคือ แม้ว่าทั้งสองแนวคิดนี้จะวางอยู่บนตรรกะของการทำลายล้างทั้งคู่ แต่การฆ่าล้างเผ่าพันธุ์เป็นการทำลายล้างต่อชนชาติที่เป็นเหยื่อ จากเหตุผลเชิงเผ่าพันธุ์ว่าพวกเขาคือใคร (who they are) ส่วนการล่าอาณานิคมถูกตั้งถิ่นฐานเป็นการทำลายล้างต่อกลุ่มชนที่ตกเป็นเหยื่อ จากเหตุผลเชิงดินแดนว่าพวกเขาดำรงอยู่ ณ ที่แห่งใด (where they are) เป็นสำคัญ¹⁰

(2) **ความเป็นโครงสร้าง ไม่ใช่เหตุการณ์ (a structure, not an event)** โดยโครงสร้างนี้ครอบคลุมทั้งมิติการทำลาย (negative dimension) และมิติการสรรค์สร้าง (positive dimension) ควบคู่กัน ผู้คนโดยทั่วไปอาจเห็นเพียงมิติของการทำลายของการล่าอาณานิคมถูกตั้งถิ่นฐาน ที่ว่าด้วยการทำให้สภาพสังคมของกลุ่มชนพื้นเมืองสลายลง กระนั้น มิติของการสรรค์สร้างก็เป็นอีกองค์ประกอบอีกด้านที่ขาดไปไม่ได้ อันว่าด้วยเรื่องของ การสร้างสังคมอาณานิคมขึ้นใหม่บนดินแดนที่ยึดครองเวนคืนมาจากชนพื้นเมือง จึงปรากฏออกมาในรูปแบบหลักการจัดระเบียบสังคมอาณานิคมของผู้รุกรตั้งถิ่นฐานอย่างเป็นระบบ เป็นชุดของกิจกรรมที่ใช้ระยะเวลา มากกว่าจะเป็นเพียงเหตุการณ์ของการรุกรายึดดินแดนและแทนที่ทางประชากรเพียงครั้งเดียว มิติการสร้างสรรค์ที่ว่าครอบคลุมมาตรการอันกว้างขวาง เช่น การผสมกลมกลืนทางสายเลือดผ่านการแต่งงาน การทำลายระบบบรรพบุรุษของชนพื้นเมือง กระบวนการผนวกชนพื้นเมืองเข้าสู่การถือสัญชาติเป็นพลเมืองของอาณานิคม การ (บังคับ) เปลี่ยนศาสนา และการจัดกระบวนการกล่อมเกลาก่อนทางสังคมขึ้นใหม่ผ่านสถาบันทางสังคมพื้นฐาน เช่น โบสถ์ โรงเรียน เป็นต้น¹¹

(3) **ทำลายเพื่อแทนที่ (destroys to replace)** การล่าอาณานิคมถูกตั้งถิ่นฐานมุ่งหมายไปยังการทำลายกลุ่มชนเพื่อเข้าแทนที่ในเชิงดินแดน อันจัดได้ว่า มีเป้าหมายคือดินแดนอาณานิคม เป็นเป้าหมายพื้นฐานมากกว่า

¹⁰ Patrick Wolfe, *Settler Colonialism and the Elimination of the Native*, Cited, 388-390.

¹¹ Ibid., 388-390.

จะเป็นชนหรือเผ่าพันธุ์กลุ่มใดกลุ่มหนึ่งเป็นการเฉพาะ ดังนั้น การเข้าทำลายเพื่อแทนที่ จึงไม่ได้ปรากฏในลักษณะการฆ่าล้างเผ่าพันธุ์ได้เพียงสถานเดียว และไม่ได้ปรากฏในลักษณะการเข้าสวมแทนที่อย่างเรียบง่าย แต่ก่อปรด้วยกิจกรรมซับซ้อนหลายมิติ¹²

ด้วยเหตุนี้ หัวใจของการล่าอาณานิคมรุกตั้งถิ่นฐานจึงเป็นเรื่องกระบวนการแทนที่เชิงประชากร ไม่ใช่ผนวกรวมประชากรในดินแดนยึดครองเข้าเป็นส่วนหนึ่งของโครงสร้างที่สถาปนาขึ้นใหม่ โดยการแทนที่ดังกล่าว ปรากฏในหลายรูปแบบ ทั้งการขับไล่ การเวนคืน การออกแบบผังเมือง การเปลี่ยนชื่อถิ่นฐานและผู้คน การทำลายภาษา การสลายอัตลักษณ์ทางเชื้อชาติศาสนา การผสมกลมกลืนผ่านการแต่งงาน และอื่นๆ ทั้งหมดนี้ดำเนินไปเพื่อแทนที่ ไม่ใช่ผนวกรวม โดยมีเป้าหมายสำคัญคือ การทำให้ความเป็นประชากรเป้าหมายหายไป มิใช่ผสมเข้าหรืออยู่ร่วมกันในกรอบของรัฐที่จัดตั้งขึ้นใหม่ ทั้งนี้ ขณะทำงานวิชาการและการเคลื่อนไหวทางภาคประชาสังคมจำนวนไม่น้อย พิจารณาสถานการณ์ปาเลสไตน์ไว้ในภาพของการฆ่าล้างเผ่าพันธุ์ แต่งานวิจัยชิ้นนี้เสนอว่า การพิจารณาประเด็นดังกล่าว โดยเฉพาะจากแง่มุมของผู้ลี้ภัยชาวปาเลสไตน์ จะให้ภาพความเข้าใจที่ครอบคลุมชัดเจนกว่าด้วยกรอบแนวคิดการล่าอาณานิคมรุกตั้งถิ่นฐาน เนื่องจากแม้ว่า สองแนวคิดนี้จะมีความสัมพันธ์กัน แต่ก็ได้มีความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันทางเนื้อหาความคิด โดยมีข้อแตกต่างสำคัญอยู่ที่คุณลักษณะพื้นฐานของแนวคิดการล่าอาณานิคมรุกตั้งถิ่นฐาน 3 องค์ประกอบที่ได้กล่าวไว้ข้างต้น กล่าวคือ ขณะที่การฆ่าล้างเผ่าพันธุ์มุ่งเน้นมิติการทำลาย แต่การล่าอาณานิคมรุกตั้งถิ่นฐานเป็นระบบอันมีโครงสร้างทั้งมิติการทำลายและมิติการสรรค์สร้างแทนที่ควบคู่กันไป โดยมีมุ่งหมายหรือถอนโครงสร้างสังคมเก่าของชนพื้นเมืองและประกอบสร้างแทนที่ด้วยโครงสร้างสังคมใหม่ของผู้ตั้งถิ่นฐาน หัวใจของมันจึงอยู่ที่การ

¹² Ibid., 388-390.

ยึดครองควบคุมดินแดนและการเปลี่ยนแปลงคุณลักษณะของประชากรในดินแดนนั้นๆ ให้ผู้ตั้งถิ่นฐานครอบครองความเป็นเจ้าของพื้นที่อย่างถูกต้องในท้ายที่สุด

3.2 แนวคิดมนุษยธรรมนิยม (Humanitarianism)

แนวคิดมนุษยธรรมนิยม (humanitarianism) มี*สสาร*ต่อความคิดคือ ความเชื่อมั่นในคุณค่าการมีชีวิตของมนุษย์ แนวคิดนี้จึงส่งเสริมการปฏิบัติของ มนุษย์ต่อเพื่อนมนุษย์ด้วยกันอย่างเห็นอกเห็นใจ และส่งเสริมการให้ความช่วยเหลือเพื่อนมนุษย์ผู้กำลังประสบความทุกข์ทรมานให้ก้าวข้ามผ่านสถานการณ์ ดังกล่าวออกมา ส่วนในภาพกว้าง แนวคิดมนุษยธรรมนิยมเชื่อในการส่งเสริม ปฏิบัติการปรับปรุงสภาพเงื่อนไขแวดล้อมสำหรับการที่มนุษย์คนหนึ่งจะสามารถดำรงความเป็นมนุษย์เอาไว้ได้อย่างมีศักดิ์ศรี และมีคุณค่าในฐานะที่เป็นมนุษย์ ดังนั้น การขับเคลื่อนแนวคิดนี้ในด้านหนึ่งจึงให้น้ำหนักกับการให้ความช่วยเหลือเพื่อนมนุษย์ในภาวะวิกฤตฉุกเฉินที่บั่นทอนการมีชีวิตและการ ดำรงอยู่เยี่ยงมนุษย์ของพวกเขา โดยไม่เกี่ยวข้องว่าผู้รับความช่วยเหลือจะเป็นใคร กลุ่มใด หรือฝ่ายใดในภาวะวิกฤตนั้นๆ ส่วนในอีกด้านหนึ่ง การขับเคลื่อน แนวคิดมนุษยธรรมนิยมก็คาบเกี่ยวกับการปกป้องและส่งเสริมสิทธิมนุษยชน และการให้ความช่วยเหลือด้านการพัฒนา ตรงที่การทำงานมนุษยธรรมไม่ได้ ให้น้ำหนักเพียงงานสังคมสงเคราะห์ แต่มุ่งหมายให้เพื่อนมนุษย์ฟื้นคืนกลับจาก ภาวะวิกฤตและดำรงชีวิตอย่างพึ่งพาตนเอง (self-reliance) ได้อย่างยั่งยืน¹³

สถานการณ์ฉุกเฉินทางมนุษยธรรม (humanitarian emergency) หมายถึง สถานการณ์ฉุกเฉินที่กระทบต่อการดำเนินชีวิตอย่างปกติของบุคคล หรือกลุ่มคน โดยผลกระทบดังกล่าวจะส่งผลต่อการดำรงชีวิตของผู้ได้รับผลกระทบในระดับรุนแรง และทำให้คนไม่สามารถใช้ชีวิตอย่างปกติสุข ทั้งในแง่

¹³ ดูรายละเอียด ใน, Norbert Götz, Georgina Brewis and, Steffen Werther, *Humanitarianism in the Modern World: the Moral Economy of Famine Relief*, (Cambridge: Cambridge University Press, 2020).

ความอยู่รอด ความมั่นคงปลอดภัย สุขภาพทางกายและสุขภาพจิต รวมไปถึง การไม่สามารถเข้าถึงความจำเป็นขั้นพื้นฐาน เช่น อาหาร น้ำสะอาด และ ที่พักพิงหลบภัย เป็นต้น กล่าวอีกนัยหนึ่ง บุคคลและกลุ่มคนเป้าหมายในการ ให้ความช่วยเหลือข้างต้น จึงจัดเป็น**กลุ่มประชากรเปราะบาง** (vulnerable populations) ที่จำเป็นต้องได้รับความช่วยเหลือเร่งด่วน สถานการณ์ฉุกเฉิน ทางมนุษยธรรมจำแนกได้เป็น 3 รูปแบบหลัก คือ (1) สถานการณ์ฉุกเฉินที่เกิด จากการกระทำของมนุษย์เป็นผู้สร้างขึ้นมา (man-made emergencies) อาทิ สงคราม การก่อเหตุรุนแรง การประท้วงประท้วง (2) สถานการณ์ฉุกเฉินจาก ภัยพิบัติทางธรรมชาติ (natural disasters) ที่กระทบการดำรงชีวิตของผู้ได้รับ ผลกระทบอย่างใหญ่หลวง อาทิ อุทกภัย หรือแผ่นดินไหว และ (3) สถานการณ์ ฉุกเฉินที่มีความซับซ้อน (complex emergencies) อันเกิดขึ้นจากการกระทำ ของมนุษย์และภัยธรรมชาติผสมกัน เช่น วิกฤติด้านความมั่นคงทางอาหารใน พื้นที่ปฏิบัติการเข้มข้นของกลุ่มติดอาวุธ¹⁴

ปฏิบัติการหรืองานด้านมนุษยธรรม (humanitarian action) คือ การให้ความช่วยเหลือในภาวะวิกฤติและฉุกเฉินเช่นที่กล่าวมาข้างต้น ที่ต้องมีความรวดเร็วในการตอบสนองของความจำเป็นด้านมนุษยธรรมอัน ใหญ่หลวง โดยยึดหลักการที่สำคัญ 4 ข้อ คือ (1) **Humanity** คือ การให้ ความสำคัญสูงสุดอยู่ที่ความต้องการที่แท้จริงของบุคคลในความห่วงใย เท่านั้น (2) **Neutrality** คือ หลักความเป็นกลางโดยไม่เอนเอียงเข้าข้างฝ่าย ใดฝ่ายหนึ่ง (3) **Impartiality** คือหลักการจัดลำดับความสำคัญ เนื่องจาก ทรัพยากรที่มีอยู่ในสถานการณ์วิกฤตและฉุกเฉินมีอยู่อย่างจำกัด รวมถึง เวลาที่ต้องดำเนินการเร่งด่วน และไม่สามารถคาดการณ์ความต้องการ

¹⁴ “What is a Humanitarian Emergency?,” *Humanitarian Coalition*, (Website), <https://www.humanitarian-coalition.ca/what-is-a-humanitarian-emergency> (Accessed 1 October 2023).

ที่แท้จริงล่วงหน้าได้ และ (4) Independence คือ หลักความเป็นอิสระในการทำงาน โดยไม่มีแรงบีบบังคับต่างๆ จากบุคคลหรือกลุ่มคนใดๆ ทั้งสิ้น¹⁵

ความเชื่อมโยงระหว่างงานด้านมนุษยธรรมกับงานด้านสิทธิมนุษยชน เป็นเสมือนภารกิจที่ควบคู่กัน โดยงานมนุษยธรรมนั้นเป็นเรื่องเกี่ยวข้องกับสถานการณ์วิกฤตและฉุกเฉินที่ต้องได้รับความช่วยเหลืออย่างทันด่วนที่ ดังนั้น ทุกงานที่เกี่ยวข้องกับงานด้านมนุษยธรรมจะต้องมีงานด้านสิทธิมนุษยชนอยู่เสมอ เนื่องจากชีวิตผู้คนได้รับผลกระทบอย่างรุนแรง ล้วนจัดว่าเป็นสถานการณ์ด้านสิทธิมนุษยชนด้วยทั้งสิ้น ขณะที่งานด้านสิทธิมนุษยชนไม่จำเป็นต้องประกอบเข้าด้วยกันด้านมนุษยธรรมเสมอไป เนื่องจากงานด้านสิทธิมนุษยชนมีได้ตั้งแต่สถานการณ์ปกติและสถานการณ์ฉุกเฉิน งานด้านมนุษยธรรมจึงหลีกเลี่ยงมิได้ที่จะต้องครอบคลุมความจำเป็นถึงหลักการด้านสิทธิมนุษยชนอยู่ตลอดเวลา งานด้านมนุษยธรรมจึงกำหนดหลักสำคัญในการดำเนินงานต่างๆ ซึ่งถือเป็นหัวใจในการให้ความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรม คือ กระบวนการด้านสิทธิมนุษยชน หรือการให้นำหนักกับสิทธิขั้นพื้นฐานของผู้คนในฐานะที่มนุษย์ผู้หนึ่งพึงมี (Rights Based Approach)¹⁶

ความเชื่อมโยงระหว่างงานด้านมนุษยธรรมกับงานด้านการพัฒนา โดยความสัมพันธ์นี้วางอยู่บนหลักการของการให้ความช่วยเหลือ

¹⁵ ดูรายละเอียด ใน, 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).; the United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (OCHA), "What are Humanitarian Principles?," *the Relief Web*, (Website), <https://reliefweb.int/report/world/ocha-message-humanitarian-principles-enar>. (access 1 October 2023).

¹⁶ "Human Rights in Human Action," *the Global Protection Cluster*, (Website), <https://www.globalprotectioncluster.org/human-rights-in-humanitarian-action/>. (access 1 October 2023).

ด้านมนุษยธรรมที่ต้องก้าวข้ามการสร้างภาวะพึ่งพิงให้แก่ผู้ได้รับผลกระทบ เนื่องจากการให้ความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมในหลายพื้นที่นั้น แสดงให้เห็นถึงการที่ผู้ได้รับความช่วยเหลือรอคอยความช่วยเหลือต่างๆ โดยภาวะจำยอม และไม่คิดจะพึ่งพาตนเองต่อไป ดังนั้นความเชื่อมโยงงานด้านมนุษยธรรมเข้ากับงานพัฒนาจึงมีความสำคัญมาก เพื่อหาหนทางให้ผู้ได้รับความช่วยเหลือสามารถออกแบบ กำหนดทิศทาง และพัฒนาการดำรงชีวิตโดยพึ่งพาตนเองมากที่สุดแม้ในยามภาวะวิกฤต กระบวนการขั้นตอนนี้จึงนับเป็นการสร้างสะพานระหว่างงานด้านมนุษยธรรมกับงานด้านการพัฒนา กล่าวอีกนัยหนึ่ง ปฏิบัติการด้านมนุษยธรรมที่มุ่งรังสรรค์สันติภาพที่ยั่งยืน ต้องเชื่อมร้อยกับงานพัฒนาโดยสอดคล้องประสาน (the humanitarian-development-peace nexus approach; HDP Nexus approach)¹⁷

4. ระเบียบวิธีวิจัย

ผู้วิจัยใช้ระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพ (qualitative research) ทำการศึกษาเอกสารที่เกี่ยวข้อง โดยให้น้ำหนักกับเอกสารปฐมภูมิ อันได้แก่ กฎหมายระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้อง เช่น กฎบัตรสหประชาชาติ เอกสารของหน่วยงานที่กำหนดเป็นหน่วยวิเคราะห์ที่สำคัญคือ UNRWA และข้อมติสหประชาชาติ (UN Resolution) ทั้งในส่วนคณะมนตรีความมั่นคง (UN Security Council; UNSC) และสมัชชาใหญ่ (UN General Assembly; UNGA) จากนั้นจึงนำมาวิเคราะห์ สหทานากับเอกสารทุติยภูมิ อันได้แก่ เอกสารวิชาการ บทวิเคราะห์ บทความบนสื่อประเภทต่างๆ เพื่อช่วยในการตอบคำถามตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้

¹⁷ ดูรายละเอียด ใน, 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), 2-11.

5. ผลการวิจัย

5.1 พัฒนาการของสถานการณ์วิกฤตผู้ลี้ภัยชาวปาเลสไตน์จาก ค.ศ. 1948-ปัจจุบัน

วิกฤตผู้ลี้ภัยชาวปาเลสไตน์เกิดขึ้นนับตั้งแต่การก่อตั้งรัฐยิว (the Jewish state) ที่ชื่อว่า อิสราเอล ขึ้นใน ค.ศ. 1948 ซึ่งรองรับด้วยแผนแบ่งแยกดินแดนปาเลสไตน์ของสหประชาชาติออกเป็นสองรัฐ คือ รัฐอาหรับกับรัฐยิว (the UN Partition Plan) ตามข้อมติสมัชชาใหญ่แห่งสหประชาชาติที่ 181 (II) ค.ศ. 1947¹⁸ แผนการนี้มุ่งเปลี่ยนสภาพทางการเมืองของปาเลสไตน์จากดินแดนในระบบอาณัติ (mandate system) ภายใต้อังกฤษเป็นรัฐอาหรับกับรัฐยิว โดยกำหนดให้รัฐยิวก่อตั้งขึ้นบนดินแดนร้อยละ 56 ของดินแดนปาเลสไตน์ในอาณัติเดิม แต่ประชากรภายในดินแดนรัฐยิวตามแผนการนี้ ประกอบขึ้นด้วยกลุ่มชนที่มีจำนวนไม่ต่างกันนัก คือ ชาวยิว 499,000 คน และชาวอาหรับ 438,000 คน ขณะที่แผนการเดียวกันกำหนดให้รัฐอาหรับมีดินแดนร้อยละ 44 ของดินแดนปาเลสไตน์ในอาณัติเดิม ซึ่งประชากรส่วนใหญ่เป็นอาหรับด้วยจำนวน 818,000 คน และมีกลุ่มชนชาวยิวอยู่เพียง 10,000 คน ดังนั้นจึงสังเกตได้ว่า หากพิจารณาสภาพเชิงประชากรของดินแดนปาเลสไตน์ในอาณัติเดิมก่อนแผนการของสหประชาชาติ ประชากรยิวมีสัดส่วนเพียงร้อยละ 32 ของประชากรทั้งหมดเท่านั้น แต่แผนการดังกล่าวกลับขีดแบ่งดินแดนให้กับพวกเขาเกินครึ่งของดินแดนเดิมทั้งหมด¹⁹

¹⁸ United Nations General Assembly, *A/RES/181(II) Resolution Adopted on the Report of the Ad Hoc Committee on the Palestine Question*, (Website), <https://documents-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/038/88/PDF/NR003888.pdf?OpenElement>. (Access 1 September 2023).

¹⁹ Benny Morris, 1948: A History of the First Arab-Israeli War, (CT: Yale University Press, 2008), 47.; Mohammed Haddad, "Palestine and Israel: Mapping an Annexation," *Aljazeera*, June 26, 2020, (Website), <https://www.aljazeera.com/news/2020/6/26/palestine-and-israel-mapping-an-annexation>. (access 10 August 2023).

สภาพการณ์เช่นนี้ย่อมวางตัวเป็นเงื่อนไขแนวโน้มที่สามารถสร้างแรงกดดันเชิงประชากรและการย้ายถิ่นฐานเป็นทุนเดิมที่พอจะคาดการณ์ได้ไม่ยาก และปัญหาดังกล่าวก็ปะทุอย่างรุนแรงจนกลายเป็นวิกฤติผู้ลี้ภัยอันยืดเยื้อมาถึงปัจจุบัน เมื่อการตัดสินใจข้อมติอันเต็มไปด้วยปัญหาข้างต้นของสหประชาชาตินำไปสู่สงครามกลางเมืองในดินแดนปาเลสไตน์ในอาณัติ (Mandatory Palestine) ค.ศ. 1947-1948 และลุกลามเป็นสงครามอาหรับ-อิสราเอล ค.ศ. 1948 ซึ่งสิ้นสุดลงด้วยข้อตกลงสงบศึกปี 1949 ระหว่างอิสราเอลกับชาติอาหรับ ได้แก่ อียิปต์ เลบานอน จอร์แดน และซีเรีย

ผลลัพธ์ประการสำคัญของสงคราม ค.ศ. 1948 คือ การเกิดคลื่นผู้ลี้ภัยชาวปาเลสไตน์ใหญ่ระลอกแรก ด้วยจำนวน 726,000 คน รวมทั้งชาวปาเลสไตน์ต้องกลายเป็นผู้พลัดถิ่นภายในประเทศจำนวนมาก พร้อมกับเมืองและหมู่บ้านถิ่นฐานของชาวปาเลสไตน์ ถูกหรือถอนทำลายจนไม่สามารถอยู่อาศัยได้จำนวนกว่า 530 แห่ง จนไม่สามารถอยู่อาศัยได้²⁰ โดยถิ่นฐานเหล่านั้น ไม่เพียงถูกแทนที่ด้วยผู้อพยพชาวยิวเท่านั้น แต่ยังได้ถูกเปลี่ยนชื่อจากภาษาอาหรับเป็นฮีบรูอีกด้วย²¹

ขณะที่สงคราม 6 วัน ค.ศ. 1967 ได้ทำให้เกิดคลื่นระลอกใหญ่อีกระลอกของผู้ลี้ภัยและผู้พลัดถิ่นภายในประเทศชาวปาเลสไตน์ โดยมีจำนวนประมาณ 280,000-325,000 คน²² ทั้งจากถิ่นฐานชุมชนที่ถูกยึดครองโดย

²⁰ Benny Morris, *The Birth of the Palestinian Refugee: Problem Revisited*, (Cambridge: Cambridge University Press, 2004), 602.; Salman H. Abu-Sitta, *Atlas of Palestine: 1917-1966*, (London: Palestine Land Society, 2010), 106, 108-115.

²¹ Noga Kadman, "Naming and Mapping the Depopulated Village Sites," *Erased from Space and Consciousness: Israel and the Depopulated Palestinian Villages of 1948*, trans. Dimi Reider, (IN: Indiana University Press, 2015), 91-109.

²² Robert Bowker, *Palestinian Refugees: Mythology, Identity, and the Search for Peace*, (CO: Lynne Rienner, 2003), 81.

กองทัพอิสราเอล และจากค่ายพักพิงของผู้ลี้ภัยที่ถูกโจมตีในสงคราม อันทำให้เห็นว่า ปฏิบัติการทางการทหารของอิสราเอลนั้นโจมตีอย่างไม่เลือกปฏิบัติ และพลเรือนหรือกระทั่งศูนย์พักพิงผู้ลี้ภัยเองก็สามารถตกเป็นเป้าหมายในการโจมตีได้เช่นกัน

เมื่อพิจารณาถึงตรงนี้ **ปฏิบัติการทางการทหารตอบโต้ของอิสราเอลต่อกลุ่มฮามาสในปัจจุบัน (ค.ศ. 2023)** ก็ดูเหมือนว่าประวัติศาสตร์จะซ้ำรอย เพราะปฏิบัติการเหล่านั้น มิได้จำกัดขอบเขตเพียงแค่เป้าหมายพลรบ หากแต่สร้าง ความสูญเสียไปยังเป้าหมายพลเรือนอย่างกว้างขวาง ลักษณะของผลกระทบอันเลวร้ายเช่นนี้มิได้เกิดขึ้นเพียงครั้งแรก แต่อย่างน้อย ชาวปาเลสไตน์เคยเผชิญมาก่อนแล้วอย่างน้อยในสงคราม ค.ศ. 1948 และสงคราม ค.ศ. 1967 หากคนในรุ่นนั้นได้เสียชีวิตลงไปแล้ว พวกเขาก็ยังส่งผ่านความทรงจำบาดแผลนี้ไปยังคนรุ่นถัดมา และนั่นเป็นเหตุผลว่าเพราะเหตุใด ชาวปาเลสไตน์ในกาซาจำนวนมากไม่ปรารถนาจะอพยพจากตอหนือลงมายังตอนใต้ของกาซาตามคำสั่งของอิสราเอล ซึ่งอาจจะทำให้พวกเขาต้องละทิ้งถิ่นฐาน โดยไม่สามารถทวงสิทธิหวนกลับไปได้ตลอดไปเช่นครั้งก่อนๆ

ปฏิบัติการของอิสราเอลต่อฮามาสในลักษณะเช่นว่า หากกล่าวให้ถูกต้องแล้ว จึงเป็นปฏิบัติการอย่างเหมาวมต่อชาวปาเลสไตน์ทั้งหมดในกาซา ซึ่งนอกจากก่อให้เกิดวิกฤตด้านมนุษยธรรมอย่างรุนแรง ยังทำให้เกิดสถานการณ์ตลกร้ายที่น่าหดหู่อย่างยิ่ง คือ การบังคับให้ชาวปาเลสไตน์ต้องกลายเป็นผู้ลี้ภัยซ้ำซ้อน ดังนั้น นักวิชาการบางส่วนจึงมีทัศนะต่อสถานการณ์ที่ดำเนินมาหลายระลอกนี้ว่าเป็นรูปแบบหนึ่งของ “การกวาดล้างชาติพันธุ์” (ethnic cleansing) บีบให้ชาวปาเลสไตน์ร้อยละ 90 ต้องออกจากดินแดนที่อิสราเอลยึดครอง²³

²³ ดูรายละเอียดใน, Rosemary M. Esber, *Under the Cover of War: The Zionist Expulsion of the Palestinians*, (VA: Arabicus, 2008).

อย่างไรก็ตาม บรรดามาตรการดังกล่าวเมื่อพิจารณารวมกัน มิได้มีฐานะเป็นการฆ่าล้างเผ่าพันธุ์ดังที่นักวิชาการกลุ่มดังกล่าวเสนอ เพราะจริงอยู่ที่ “ชนชาติ” ปาเลสไตน์จะเป็นเป้าของการถูกกระทำ แต่เป้าหมายสุดท้ายของการดำเนินการเหล่านั้นอยู่ที่การทดแทนเหนือ “ดินแดน” เป็นสำคัญ ซึ่งพิจารณาในกรอบคิดของการล่าอาณานิคมรุกตั้งถิ่นฐานจะมีความครอบคลุมมากกว่า ภายใตกรอบคิดนี้ สถานการณ์ดังที่เกิดขึ้นกับผู้คนปาเลสไตน์มิได้เป็นเพียงผลของ “เหตุการณ์” สงครามใน ค.ศ. 1948 แต่มีลักษณะเป็น “โครงสร้าง” ของการทำลายสิ่งเดิมและสร้างสิ่งใหม่อย่างเป็นระบบ อันมีระยะเวลาานกว่าเหตุการณ์ใดเหตุการณ์หนึ่ง เพื่อทำลายและแทนที่ได้อย่างหมดจดเหนือดินแดน

การพิจารณาสถานการณ์ผู้ลี้ภัยชาวปาเลสไตน์ในฐานะผลลัพธ์ของการล่าอาณานิคมรุกตั้งถิ่นฐานนี้จึงช่วยเปิดพื้นที่ให้กับข้อมูลที่รอบด้านยิ่งขึ้น และช่วยให้เข้าใจการทำงานของสาเหตุสำคัญแห่งวิกฤตอันเลวร้ายนี้ได้อย่างกระจ่างชัดยิ่งขึ้น โดยเฉพาะการเปิดพื้นที่ให้เห็นถึงมิติของการเข้าพิชิตยึดครองทำลายโครงสร้างทางสังคมและเศรษฐกิจของชาวปาเลสไตน์ ซึ่งถือเป็นชนพื้นเมืองของพื้นที่ แล้วทำการสรรคสร้างโครงสร้างใหม่ให้กับดินแดนอาณานิคมที่ยึดครองได้ ตัวอย่างที่สำคัญยิ่งคือ การพิชิตทางแรงงาน (conquest of labour)²⁴ ซึ่งได้ทำให้การล่าอาณานิคมรุกตั้งถิ่นฐานของอิสราเอลเหนือปาเลสไตน์ มิใช่เพียงครอบครองและเข้าแทนที่เหนือดินแดนเท่านั้น แต่ยังครอบคลุมถึงการแทนที่กำลังแรงงานบนรากฐานแนวคิดกลุ่ม/ชุมชนเกษตรกรรมที่เรียกว่า คิบบูตส์ (kibbutz) รวมทั้งก่อตั้งองค์การทั่วไป

²⁴ Anita Shapira, *Land and Power: The Zionist Resort to Force, 1881-1948*, reissued reprinted, trans. William Templer, (CA: Stanford University Press, 1999), 64.; Itamar Even-Zohar, “The Emergence of a Native Hebrew Culture in Palestine: 1882-1948,” in Jehuda Reinharz and Anita Shapira (eds.), *Essential Papers on Zionism*, (NY & London: New York University Press, 1996), 727-729.

แห่งแรงงานในอิสราเอล หรือฮิสทาดรุต (Histadrut; General Organization of Workers in Israel)²⁵ ซึ่งอันที่จริงเป็นรูปแบบองค์กรที่ถูกก่อตั้งขึ้นมาตั้งแต่ ค.ศ. 1920 แล้ว ในยุคที่ผืนแผ่นดินบริเวณนี้ยังอยู่ในระบบอาณัติ โดยเริ่มที่ เมืองไฮฟา (Haifa)

ดังนั้น ตัวอย่างนี้จึงเป็นสิ่งสะท้อนถึงการวางโครงสร้างทางการผลิต และการควบคุมกำลังการผลิตมาตั้งแต่ช่วงก่อนหน้าการสถาปนารัฐอิสราเอล ขึ้นแล้ว และการพิชิตทางแรงงานในรูปของการจัดองค์กรทางการเกษตรและ อุตสาหกรรมเช่นนี้ถือเป็นสถาบันทางเศรษฐกิจและสังคมศูนย์กลางสำหรับการสร้างรัฐอิสราเอลขึ้น ในลักษณะของระบบกีดกันการจ้างแรงงานที่ไม่ใช่ ยิว เพื่อสถาปนาระบบเศรษฐกิจพึ่งพาตนเองของชนชาติยิว พร้อมกับรังสรรค์ จินตนาการร่วมเชิงสถาบันว่าด้วยอาณาบริเวณที่ปลอดภัยคนต่างชนชาติขึ้น ในรัฐสร้างใหม่แห่งนี้

กล่าวโดยสรุปแล้ว การล่าอาณานิคมรุกตั้งถิ่นฐานของอิสราเอลนำมา ซึ่งการขับไล่และเข้าแทนที่เชิงประชากรอย่างเป็นระบบ ทั้งในนัยทางกายภาพ และสัญลักษณ์ กระบวนการดังกล่าวมิได้เพิ่งเริ่มต้นขึ้นเมื่อมีการจัดตั้งรัฐ อิสราเอลใน ค.ศ. 1948 และก็มีได้สิ้นสุดลงเมื่อสามารถสถาปนารัฐขึ้นได้ แต่ ยังดำเนินอยู่เรื่อยมาจนปัจจุบันต่อประชากรปาเลสไตน์ และการล่าอาณานิคม รุกตั้งถิ่นฐานของอิสราเอลนี้จะไม่สิ้นสุดลงจนกว่าความเป็นปาเลสไตน์จะมลาย หายไปจากหน้าแผ่นดิน เพื่อให้การยึดครองของพวกเขาบรรลุผลลัพธ์อย่าง หมดจดสมบูรณ์แบบ

สองส่วนต่อไปของผลการวิจัยจะเป็นการนำเสนอถึงบทบาทของ หน่วยงานภายใต้กรอบสหประชาชาติในการดำเนินการต่อสภาพปัญหา

²⁵ Ze'ev Tzohar, "The Histadrut: From Marginal Organization to "State-in-the Making," in Jehuda Reinharz and Anita Shapira (eds.), *Essential Papers on Zionism*, (NY & London: New York University Press, 1996), 473-508.

ผู้ลี้ภัยดังกล่าว ซึ่งผู้วิจัยจำแนกออกเป็น 2 แบบแผนใหญ่ หนึ่งคือ การให้ความช่วยเหลือทางมนุษยธรรมในกรอบของสหประชาชาติ โดยใช้หน่วยในการวิเคราะห์คือ สำนักงานบรรเทาทุกข์และจัดหางานของสหประชาชาติสำหรับผู้ลี้ภัยปาเลสไตน์ในตะวันออกใกล้ อันถือเป็นมาตรการบรรเทาผลกระทบของปัญหา โดยมีศักยภาพเพียงระงับอาการของโรค (symptoms of disease) กระนั้น กรอบการดำเนินการนี้ก็มีความจำเป็นอย่างยิ่งยวด เพื่อลดระดับวิกฤติทางมนุษยธรรมให้กับผู้คน กับสองคือ การแก้ไขปัญหาทางการเมืองในกรอบสหประชาชาติที่ว่าด้วยการแสวงหาข้อยุติอันถาวร (seeking durable solutions) ซึ่งผู้วิจัยมุ่งสำรวจตรวจสอบไปที่บทบาทของคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติเป็นหลัก ในฐานะเป็นแบบแผนการดำเนินการที่มีศักยภาพในการจัดการกับสาเหตุรากเหง้าของโรค (root causes of disease) ที่มีลักษณะเป็นปัญหาทางการเมือง กระนั้นก็ดี กรอบการดำเนินการนี้ก็เต็มไปด้วยอุปสรรคและข้อจำกัดมากมาย ที่ทำให้ขาดพลังอำนาจมากเพียงพอต่อการเข้าแทรกแซงสถานการณ์อย่างที่จะควรจะเป็นตามหลักมนุษยธรรม

5.2 การให้ความช่วยเหลือทางมนุษยธรรมต่อผู้ลี้ภัยชาวปาเลสไตน์ในกรอบของสำนักงานบรรเทาทุกข์และจัดหางานของสหประชาชาติสำหรับผู้ลี้ภัยปาเลสไตน์ในตะวันออกใกล้

สถานการณ์ผู้ลี้ภัยชาวปาเลสไตน์จากสงคราม ค.ศ. 1948 เป็นวิกฤติระดับโลกที่ทำลายความสามารถของสหประชาชาติโดยตรง สำนักงานบรรเทาทุกข์และจัดหางานของสหประชาชาติสำหรับผู้ลี้ภัยปาเลสไตน์ในตะวันออกใกล้ (the United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East; UNRWA) เป็นหน่วยงานหลักของสหประชาชาติที่ถูกจัดตั้งขึ้นเพื่อให้ความช่วยเหลือทางมนุษยธรรมต่อชาวปาเลสไตน์ โดยนิยามของ “ผู้ลี้ภัยชาวปาเลสไตน์” หมายถึง ผู้ที่อาศัยอยู่ในดินแดนปาเลสไตน์ในอาณัติ (the Mandatory Palestine) ระหว่าง

วันที่ 1 มิถุนายน ค.ศ. 1946 ถึง 15 พฤษภาคม ค.ศ. 1948 โดยสัญญาเสียทั้งบ้านเรือน ทรัพย์สินการดำรงชีพ และวิถีชีวิตอันเป็นผลจากความขัดแย้ง ค.ศ. 1948²⁶ และครอบคลุมไปถึงชาวปาเลสไตน์ที่ขึ้นทะเบียนผู้ลี้ภัยกับ UNRWA และผู้ต้องการความช่วยเหลือ รวมถึงผู้จำเป็นต้องลี้ภัยครั้งแรกจากผลของสงคราม ค.ศ. 1967 ทั้งที่ลี้ภัยจากชุมชนถิ่นพำนัก และจากค่ายลี้ภัย/พักพิงเดิมที่ถูกโจมตีหรือได้รับผลกระทบจากสงคราม²⁷ ซึ่งหากกลุ่มคนเหล่านี้ประสงค์จะกลับบ้านและอาศัยอยู่อย่างสงบสุขกับเพื่อนบ้านควรได้รับอนุญาตให้ทำเช่นนั้นโดยเร็วที่สุดเท่าที่เป็นไปได้²⁸

อย่างไรก็ตาม นามบัญญัติประทับตราชาวปาเลสไตน์ที่หนีภัยว่า “ผู้ลี้ภัย” นั้น แม้ถูกใช้อย่างกว้างขวาง แต่ชาวปาเลสไตน์จำนวนไม่น้อยไม่เห็นด้วยกับนามบัญญัติข้างต้น เนื่องจากคำดังกล่าวสะท้อนนัยของการเป็นเหยื่อและผู้ถูกกระทำเพียงฝ่ายเดียว รวมทั้งลดทอนความสลั้ซับซ้อนของสภาพปัญหาด้านประชากรและดินแดนที่มีสิทธิอันชอบธรรมลงไป องค์การปลดปล่อยปาเลสไตน์ (Palestine Liberation Organization; PLO) และรัฐบาลแห่งชาติปาเลสไตน์ (Palestinian National Authority; PNA) ภายหลัง ตลอดจนคนผู้ลี้ภัยชาวปาเลสไตน์ในเลบานอน คือกลุ่มชาวปาเลสไตน์หลักๆ ที่เสนอว่า แทนที่จะเรียกพวกเขาว่า “ผู้ลี้ภัย” (refugee) ควรเรียกว่า “ผู้กลับคืนถิ่นฐาน” (returnee) มากกว่า เพื่อยืนยันถึงข้อเท็จจริงที่ว่าภูมิลำเนาของพวกเขาถูก

²⁶ UNRWA, *Palestine Refugees*, (Website), <https://www.unrwa.org/palestine-refugees>. (access 2 November 2023).

²⁷ UNGA, *A/RES/46/46C Assistance to persons displaced as a result of the June 1967 and subsequent hostilities*, December 9, 1991, (Website), <https://documents-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/581/34/IMG/ NR058134.pdf?OpenElement>. (access 2 November 2023).

²⁸ UNGA, *A/RES/194 (III) Palestine - Progress Report of the United Nations Mediator. December 11, 1948*, (Website), <https://documents-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/043/65/PDF/NR004365.pdf?OpenElement>. (access 2 November 2023).

ยึดครอง โดยมีการขับไล่กีดกันพวกเขาออกอย่างอยุติธรรม พร้อมทั้งเพื่อยืนยันถึงสิทธิในการกลับคืนถิ่นฐาน (the Rights of Return) อันชอบด้วยกฎหมายระหว่างประเทศ²⁹

ขณะเดียวกัน บทหลักการเหตุผลทำนองเดียวกันนี้ เพื่อยืนยันสถานะของดินแดนที่ถูกยึดครองว่าเป็นส่วนหนึ่งของรัฐปาเลสไตน์อย่างถูกต้องตามข้อมติสหประชาชาติที่ 181(II) ค.ศ. 1947 ที่ว่าด้วยแผนแบ่งปาเลสไตน์ตั้งนั้นแล้ว จึงไม่ใช่นามบัญญัติที่ถูกต้องหากจะเรียกชาวปาเลสไตน์ผู้หนีภัยผู้รบตั้งแต่สงคราม ค.ศ. 1967 เป็นต้นมา รวมถึงผู้สืบสายเลือดจากคนเหล่านี้ว่า “ผู้ลี้ภัย” ด้วยเช่นกัน แต่นามบัญญัติที่ถูกต้องกว่าคือ “ผู้ถูกทำให้พลัดถิ่น/ไร้ถิ่นที่อยู่” (displaced person) ทั้งนี้เพราะนิยามของผู้ลี้ภัยนั้นสัมพันธ์กับสภาพการหลบหนีออก “นอกประเทศ” เป็นองค์ประกอบสำคัญ แตกต่างจาก “ผู้พลัดถิ่น” ที่ยังคงสามารถยึดโยงได้กับองค์ประกอบการหนีภัยผู้รบภายในประเทศ นัยความหมายจากคำที่ถูกเสนอเช่นนั้น จึงมุ่งกระทำการต่อสู้ต่อรองอำนาจผ่านศัพท์และนามบัญญัติไม่ให้ความจริงว่าด้วยสถานะของดินแดนที่ยังคงถือว่าเป็นส่วนหนึ่งของรัฐปาเลสไตน์ ถูกกลบหรือกระทั่งถูกลบให้หายไปจากระบบของภาษาและการจดบันทึกนั่นเอง ดังนั้น การปรากฏข้อโต้แย้งเหล่านี้จึงสะท้อนอีกสนามหนึ่งของการต่อสู้ เพื่อปกป้องความทรงจำ ด้านทานความพยายามลบล้างทำให้สังคมโลกลืมเลือน ปลดแอกการผูกขาดความจริงของผู้ยึดครองยิวไซออนิสต์ที่มุ่งหมายลบล้างปาเลสไตน์ให้หายไปอย่างเป็นระบบ

ในแง่ีนี้เอง แนวทางการแก้ไขอย่างยั่งยืนต่อวาระปัญหาผู้ลี้ภัยชาวปาเลสไตน์จึงถือได้ว่าเป็นหนึ่งในองค์ประกอบใจกลางสำคัญของความขัดแย้งที่ทำให้กระบวนการสันติภาพปาเลสไตน์-อิสราเอลเดินไปด้วยความ

²⁹ ดูรายละเอียดประเด็นนี้เพิ่มเติม ใน, Kathleen Lawand, “the Right to Return of Palestinians in International Law,” *International Journal of Refugee Law*, Vol.8, No.4, (October 1996), 532 -568.

ยากลำบากและชะงักงัน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การที่อิสราเอลยื่นกรณานปฏิเสศอย่างแข็งขันตลอดมาต่อสิทธิการกลับคืนถิ่นฐานของชาวปาเลสไตน์ อีกทั้งยังยื่นกรณานปฏิเสศว่าการกระทำของตนไม่เกี่ยวข้องใดใดต่อการก่ออยู่ติธรรมในประวัติศาสตร์ของความขัดแย้งชุดนี้³⁰

ย้อนไป ค.ศ. 1948 สมัชชาใหญ่แห่งสหประชาชาติ (United Nations General Assembly; UNGA) ขณะนั้นดำเนินการ 2 ด้าน เพื่อแก้ไขวิกฤตสงครามที่เกิดจากการสถาปนารัฐอิสราเอล คือ ด้านมนุษยธรรมและการเมือง ในด้านมนุษยธรรมนั้น UNGA มีข้อมติที่ 212(III) จัดตั้งองค์กรที่รับผิดชอบหน้าที่ให้ความช่วยเหลือฉุกเฉินแก่ผู้ลี้ภัยชาวปาเลสไตน์ เพื่อเป็นกลไกทำงานร่วมกับหน่วยงานด้านมนุษยธรรมอื่นๆ องค์กรที่จัดตั้งขึ้นตามข้อมติข้างต้น มีชื่อในขณะนั้นว่า องค์กรบรรเทาทุกข์ผู้ลี้ภัยชาวปาเลสไตน์ (United Nations Relief for Palestine Refugees; UNRPR)³¹ ส่วนในด้านการเมือง UNGA มีข้อมติที่ 194(III) โดยข้อ 2 ของข้อมติดังกล่าวกำหนดให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการไกล่เกลี่ยปรองดองประเด็นปาเลสไตน์ (United Nations Conciliation Commission for Palestine; UNCCP)³² ขึ้นเป็นกลไกรับมอบหมายการสนับสนุนกระบวนการแสวงหาแนวทางแก้ไขที่จะนำมาซึ่งการบรรลู่ข้อตกลงขั้นสุดท้ายระหว่างฝ่ายต่างๆ ที่เกี่ยวข้องในความขัดแย้ง นอกจากนี้ UNCCP ยังถูกกำหนดให้เป็นกลไกที่ร่วมมือกับ UNRPR เพื่ออำนวยความสะดวกในกระบวนการส่งตัวผู้ลี้ภัยชาวปาเลสไตน์กลับคืนถิ่นฐาน

³⁰ ดูประเด็นนี้เพิ่มเติม ใน, Nur Masalha, *The Politics of Denial: Israel and the Palestinian Refugee Problem*, (London: Pluto Press, 2003).

³¹ UNGA, *A/RES/212(III) Assistance to Palestine Refugees. November 19, 1948*, (Website), <https://documents-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/043/83/PDF/NR004383.pdf?OpenElement>. (access 2 November 2023).

³² UNGA, *A/RES/194 (III) Palestine-Progress Report of the United Nations Mediator. December 11, 1948*, Cited.

ช่วยเหลือการตั้งถิ่นฐานใหม่ และฟื้นฟูเศรษฐกิจและสังคมสำหรับการตั้งถิ่นฐานใหม่ของผู้กลับคืนถิ่นฐาน³³

ความคิดริเริ่มนี้เป็นข้อพิสูจน์ด้วยตัวมันเองว่าการแก้ไขวิกฤติผู้ลี้ภัยชาวปาเลสไตน์ไม่สามารถทำได้ผ่านมาตรการช่วยเหลือของงานสังคมสงเคราะห์เพียงอย่างเดียว แต่มาตรการเหล่านั้นจะต้องดำเนินการควบคู่กับความพยายามอย่างแข็งขันในการแก้ไขที่ต้นตอของวิกฤตซึ่งก็คือการแก้ปัญหาทางการเมือง อย่างไรก็ตาม อำนาจและอาณัติที่ได้รับมอบหมายอันจำกัดของ UNCCP นำไปสู่ความล้มเหลวของความคิดริเริ่มของ UNGA ดังกล่าวในการแก้ไขปัญหาทางการเมืองที่เกี่ยวข้องกับความขัดแย้งสถานการณ์นี้จึงชี้ให้เห็นถึงความเป็นไปได้ตั้งแต่แรกเริ่มว่า การดำเนินงานในอีกด้าน คือ การให้ความช่วยเหลือทางมนุษยธรรมนั้น มีแนวโน้มต้องดำเนินต่อไปอีกยาวนาน UNCCP จึงได้เสนอแนะพัฒนาการระดับมิติของการให้ความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมให้มีความเป็นสถาบันอันลงหลักปักฐานมากขึ้น ภายในกรอบของสหประชาชาติ เพื่อตอบสนองต่อแนวโน้มภารกิจด้านที่ดูจะยืดเยื้อเรื้อรังนี้ ในที่สุดแล้ว UNGA จึงดำเนินการตามข้อเสนอนี้โดยผ่านข้อมติที่ 302(IV) อันมีผลเป็นการก่อตั้ง UNRWA ขึ้นในเดือนธันวาคม ค.ศ. 1949³⁴

กล่าวโดยสรุป UNRWA จึงถือกำเนิดขึ้นมาในฐานะผู้สืบทอดภารกิจของ UNRPR แต่มีขอบเขตของการทำงานที่กว้างขึ้น ขอบเขตนี้ครอบคลุมทั้งความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมและการพัฒนา ภายใต้เงื่อนไขของการ

³³ Peter Hansen, *From Humanitarian Crisis to Human Development: The Evolution of UNRWA's Mandate to the Palestine Refugees*, the statement addressed to the American University of Cairo, September 21, 2003, (Website), <https://www.un.org/unispal/document/auto-insert-208942/>. (access 2 November 2023).

³⁴ UNGA, *A/RES/302(IV) Assistance to Palestine Refugees. December 8, 1949*, (Website), <https://documents-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/051/21/PDF/NR005121.pdf?OpenElement>. (access 2 November 2023).

ปฏิบัติการกิจบนพื้นฐานของความเป็นกลางในความขัดแย้ง ทั้งนี้ การกิจของ UNRWA ไม่ได้มีขอบเขตครอบคลุมตั้งแต่แรกเริ่มก่อตั้ง แต่ได้ค่อยๆ ขยายด้านภารกิจเพื่อตอบสนองต่อสถานการณ์ที่เลวร้ายลงเรื่อยๆ ตัวอย่างของพัฒนาการที่สำคัญของการขยายอาณาเขตการกิจของ UNRWA ในทศวรรษแรกๆ ปรากฏดังนี้

ตารางที่ 1 ตัวอย่างพัฒนาการสำคัญของการขยายอาณาเขตของ UNRWA ทศวรรษที่ 1950-1980

ปี	ข้อมติของสหประชาชาติ	การขยายอาณาเขตของ UNRWA
1949	UNGA Resolution 302(IV)	<ul style="list-style-type: none"> • จัดให้มีการกำกับอำนาจการโครงการบรรเทาทุกข์และการจัดหางาน • ป้องกันสภาวะของความอดอยาก ความทุกข์ยาก ... และหุนหันพลันแล่นในกรณีฉุกเฉินอันเนื่องต่อสันติภาพและเสถียรภาพ
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 ประชากรผู้ลี้ภัยในกาซา • ผู้ลี้ภัยในอียิปต์จำนวนหนึ่ง และชาวเบดูอินบางส่วน
1958	UNGA Resolution 1315(XIII)	<ul style="list-style-type: none"> • วางแผนและดำเนินโครงการอันเกี่ยวเนื่องกับการศึกษาและการฝึกอาชีพ

ตารางที่ 1 ตัวอย่างพัฒนาการสำคัญของขบวนการขยายอาณัติของ UNRWA ทศวรรษที่ 1950-1980 (ต่อ)

ปี	ข้อมติของสหประชาชาติ	การขยายอาณัติของ UNRWA
1959	UNGA Resolution 1456(XIV)	<ul style="list-style-type: none"> ขยายโครงการพึ่งพาตนเองและฝึกอาชีพ ... (เท่าที่จะเป็นไปได้ในทางการเงิน)
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"> ขยายอาณัติของ UNRWA ครอบคลุมการให้ความช่วยเหลือต่อผู้พลัดถิ่นในเลบานอนจากการทำสงครามรุกรานเลบานอนโดยอิสราเอล โดยกำหนดกรอบการดำเนินงานตามอาณัตินี้ให้เป็นไปในแนวทางการประสานงานและการบริหารหรือกับรัฐบาลเลบานอน เช่น "...เพื่อจัดหาที่อยู่อาศัย..." ข้อมตินี้ยังเรียกร้องให้ UNRWA ... ดำเนินมาตรการที่มีประสิทธิภาพเพื่อรับประกันความปลอดภัยและความมั่นคง ตลอดจนกฎหมายและสิทธิมนุษยชนของผู้ลี้ภัยชาวปาเลสไตน์ในดินแดนที่ถูกยึดครอง

ที่มา : (1) UNRWA, *Resolution 302(IV)*, access November 2, 2023, <https://www.unrwa.org/content/resolution-302>.

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

ตารางด้านบนแสดงให้เห็นพัฒนาการบางส่วนของการทำงานอาสาสมัคร อำนาจหน้าที่และภารกิจสำคัญของ UNRWA จากจุดเริ่มต้นที่มุ่งเน้น การบรรเทาทุกข์ฉุกเฉินและการขจัดสภาพความอดอยากสำหรับผู้ลี้ภัย ไปสู่ การจัดการกองทุนคืนสังคมให้กลับคืนสู่สังคม (Social Reintegration Fund) และอำนวยความสะดวกในการส่งผู้ลี้ภัยกลับคืนสู่สังคมอย่างถาวร กระทั่ง ในปัจจุบัน ภารกิจของ UNRWA ครอบคลุมมิติต่างๆ โดยรอบด้าน ทั้งสุขภาพ และสาธารณสุข การศึกษา การบรรเทาทุกข์และบริการทางสังคม การ ปรับปรุงโครงสร้างพื้นฐานและค่ายพักพิง โครงการและแผนช่วยเหลือฉุกเฉิน การคุ้มครองเพื่อปกป้องสิทธิของผู้ลี้ภัยชาวปาเลสไตน์ และแม้แต่ภารกิจในการให้สินเชื่อบริหารย่อย อันสรุปได้ว่า อาณัติของ UNRWA เหล่านี้เกิดขึ้นจากมติ ของ UNGA ที่มุ่งเข้าไปที่การทำให้กลไกดังกล่าวสามารถรับมือกับพัฒนาการ ที่เลวร้ายลงของสถานการณ์ในพื้นที่ปฏิบัติการ ในบริบททางการเมือง การดำเนินงาน และการคลัง³⁵ มาตรการเหล่านี้ได้ถูกมอบให้ UNRWA ต้อง ดำเนินการทั้งหมดโดยถือเป็นองค์ประกอบภายในกรอบการให้ความช่วยเหลือ และคุ้มครองทางมนุษยธรรมแก่ผู้ลี้ภัยชาวปาเลสไตน์ที่ขึ้นทะเบียนแล้วทั้งหมด จำนวนถึง 6,388,894 คน จากตัวเลขก่อนหน้าสถานการณ์สู้รบระหว่างฮามาส กับอิสราเอล ซึ่งประชากรเหล่านี้กระจายตัวอยู่ใน 5 พื้นที่ อันจำเป็นต้องใช้งบประมาณในการดูแลทั้งสิ้น 816,880,000 ดอลลาร์สหรัฐฯ ใน ค.ศ. 2021³⁶ และเพิ่มขึ้นเป็นประมาณ 1,170,000,000 ดอลลาร์สหรัฐฯ ใน ค.ศ. 2022³⁷ (UNRWA, 2022: 19 and; UNRWA, 2023 : online)

³⁵ Lance Bartholomeusz, "the Mandate of UNRWA at Sixty," *Refugee Survey Quarterly*, Vol.28, No.2-3, (2009), 452-474.

³⁶ UNRWA, *Annual Operational Report 2021*, (East Jerusalem: UNRWA Communications Division, 2022), 19.; UNRWA, RSS in Syria, (Website), <https://www.unrwa.org/activity/rss-syria>. (access 2 November 2023).

³⁷ UNRWA, *Annual Operational Report 2022*, (East Jerusalem: UNRWA Communications Division, 2022), 16.

ตารางที่ 2 ข้อมูลพื้นฐานเกี่ยวกับผู้ลี้ภัยชาวปาเลสไตน์ที่ขึ้นทะเบียนใน
5 พื้นที่ ณ ปี ค.ศ. 2021

	จอร์แดน	เลบานอน	ซีเรีย	เวสต์แบงด์	กาซา
จำนวนผู้ลี้ภัยขึ้นทะเบียน	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	2	1	1	2	2
สถานดูแลสุขภาพเบื้องต้น	25	27	24	43	22
ศูนย์กลางโครงการสตรี	14	8	-	19	7
ศูนย์ฟื้นฟูชุมชน	10	1	-	15	7

ที่มา : UN, *UNRWA Fields of Operations Map 2021*, access November 2, 2023,
<https://www.un.org/unispal/document/unrwa-fields-of-operation-map-2021/>.

ดังได้กล่าวไปแล้ว การให้ความช่วยเหลือทางมนุษยธรรมแก่ผู้ลี้ภัยชาวปาเลสไตน์เป็นงานที่ยืดเยื้อและไม่น่าจะสิ้นสุดลงในเร็วๆ นี้ นอกจากนี้ขอบเขตของภารกิจยังขยายครอบคลุมหลายมิติซึ่งต้องใช้งบประมาณจำนวนมากในแต่ละปี ทั้งนี้ แหล่งที่มางบประมาณของ UNRWA โดยหลักแล้วขึ้นอยู่กับหลักการบริจาคโดยสมัครใจจากประเทศสมาชิกสหประชาชาติ ซึ่งใน ค.ศ. 2021 ผู้สนับสนุนทางการเงินหลัก ได้แก่ สหรัฐอเมริกา เยอรมนี สหภาพยุโรป และสวีเดน คิดเป็นร้อยละ 68 ของงบประมาณทั้งหมดที่ได้รับจัดสรรมาให้กับองค์กร³⁸ อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาความเป็นจริงเรื่องผลกระทบ

³⁸ UNRWA, *Government Partners 2022*, (Website), <https://www.unrwa.org/our-partners/government-partners>. (access 2 November 2023).; UNRWA, *Donor Charts*, (Website), <https://www.unrwa.org/how-you-can-help/government-partners/funding-trends/donor-charts>. (access 2 November 2023).

วิกฤตการณ์ทางการเงิน ค.ศ. 2008 ของสหรัฐอเมริกา ประกอบกับการเติบโตของพรรคการเมืองและกระแสการเมืองฝ่ายขวาจัด (Far Right) ในยุโรปและผลกระทบทางเศรษฐกิจโดยรวมของโลกจากสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อโควิด-19 รวมทั้งผลกระทบจากปฏิบัติการโจมตีของฮามาสที่มีการจับตัวประกันชาวตะวันตก อันรวมถึงชาวอเมริกันและเยอรมันไปด้วย ก็ทำให้มีความเป็นไปได้ที่การสนับสนุนด้านงบประมาณจากผู้บริจาคหลักเหล่านั้นจะลดลงในอนาคต และแท้จริงแล้วปัญหาด้านการงบประมาณนี้เป็นสิ่งที่ UNRWA ต้องรับมือมาอย่างน้อยตั้งแต่ ค.ศ. 1956 แล้ว ดังปรากฏให้เห็นการหารื้อ อภิปราย และพยายามหาข้อสรุปเรื่องนี้เป็นประจำทุกปีในกรอบของ UNGA³⁹ ดังนั้น จึงสรุปได้ว่าปัญหาใหญ่ของภารกิจด้านกาารให้ความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมในกรอบของ UNRWA คือ ความไม่ยั่งยืนของงบประมาณสำหรับภารกิจอันกว้างขวางที่ไม่รู้ว่าจะสิ้นสุดเมื่อใด โดยที่สภาพการณ์ของปัญหานี้สะท้อนให้เห็นหลายครั้งในข้อมติ UNGA ที่เกี่ยวข้องมาโดยตลอด

กล่าวโดยสรุปแล้ว ผลการศึกษาที่นำเสนอมาข้างต้นสะท้อนชัดเจนว่า แทนที่จะพึ่งพาเฉพาะภารกิจด้านกาารให้ความช่วยเหลือทางมนุษยธรรมที่เผชิญปัญหาความไม่ยั่งยืนทางการคลังตลอดมาเพียงอย่างเดียว และมีแนวโน้มสูงว่าภารกิจด้านนี้จะทวีความหนักหน่วงมากยิ่งขึ้นจากวิกฤตด้านมนุษยธรรมอันรุนแรงในกรณีการสู้รบระหว่างฮามาสกับอิสราเอล ที่ย่อมจะเกี่ยวเนื่องกับประชากรปาเลสไตน์ในกาซาที่มีจำนวนประมาณ 2.3 ล้านคน ดังนั้น วิกฤตผู้ลี้ภัยชาวปาเลสไตน์มีความจำเป็นเร่งด่วนในการทุ่มเทสรรพกำลังเพื่อแก้ไขปัญหาที่รากเหง้าสาเหตุให้มากกว่าที่เป็นอยู่ อันเป็นอีกด้านของ

³⁹ Kjersti G. Berg, Jørgen Jensehaugen, and Åge A. Tiltne, "UNRWA, Funding Crisis and the Way Forward," *CMI Report*, No.4, (September 2022), 25-27, (Website), <https://reliefweb.int/report/occupied-palestinian-territory/unrwa-funding-crisis-and-way-forward>. (access 2 November 2023).

ภารกิจที่ถูกวางไว้เบื้องต้นแรกให้ดำเนินการควบคู่กันในกรอบสหประชาชาติ เพื่อหนุนเสริม หรือมากกว่านั้นคือ กำกับกระบวนการสันติภาพในระดับภูมิภาค แต่กรอบภารกิจนั้นที่มุ่งดำเนินการต่อเป้าหมายทางการเมืองโดยตรง และเป็นข้อต่อยึดโยงอำนาจของสหประชาชาติกับการแก้ไขปัญหาคความขัดแย้งปาเลสไตน์-อิสราเอลที่ซับซ้อนหลักโดยมหาอำนาจ กลับหายไปกว่า 7 ทศวรรษ

5.3 แนวทางแก้ไขปัญหาทางการเมืองในวิกฤติผู้ลี้ภัยชาวปาเลสไตน์ในกรอบคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติ

การพิจารณาประเด็นนี้ ตั้งต้นจากข้อสังเกตว่า อาณัติที่ถูกละทิ้งและมอบหมายให้กับคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติ (United Nations Security Council; UNSC) ตามกฎบัตรสหประชาชาตินั้น กำหนดขึ้นจากเจตนารมณ์ วัตถุประสงค์ และหลักการในการจัดตั้งสหประชาชาติตาม มาตรา 1-2 ในการรักษาสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ และการใช้มาตรการร่วมกันของประชาคมโลกเพื่อป้องกันและขจัดภัยคุกคามต่อสันติภาพ⁴⁰ และเพื่อบรรลุเป้าประสงค์นี้ รัฐสมาชิกของสหประชาชาติจะต้องให้ความช่วยเหลือทุกรูปแบบแก่การดำเนินการใดใดที่สอดคล้องกับกฎบัตรฉบับปัจจุบัน⁴¹ เจตนารมณ์ดังกล่าววางเป็นรากฐานในการจัดตั้งกลไกคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติโดยกำหนดองค์ประกอบ ภารกิจ อำนาจ มติ และข้อบังคับภายใต้มาตรา 23-32 ของกฎบัตร โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ภารกิจและอำนาจของ UNSC ตามมาตรา 24 ซึ่งให้ UNSC เป็นกลไกที่มี “...ความรับผิดชอบหลักในการรักษาสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ...” และการดำเนินการนี้ให้ถือเป็นการกระทำในนามของรัฐสมาชิกแห่งสหประชาชาติทั้งหมดรวมกัน ตราบเท่าที่การดำเนินการนั้นมี “...ความสอดคล้องกับเจตนารมณ์และหลักการ

⁴⁰ *United Nations Charter*, Article 1(1).

⁴¹ *United Nations Charter*, Article 2(5).

ของสหประชาชาติ...” นอกจากนี้ มาตราเดียวกันนี้ ยังได้กำหนดโดยแจ่มแจ้ง อำนาจเฉพาะเรื่องที่มีอธิปไตยให้กับกลไก UNSC โดยอ้างถึงหมวดที่ VI, VII, VIII และ XII ของกฎบัตรสหประชาชาติด้วย⁴²

ประการแรก สิ่งที่ต้องสร้างความกระจ่างเป็นเรื่องแรก ก็คือ สถานะทางกฎหมายของข้อมติจากกลไกของสหประชาชาติ โดยเฉพาะข้อมติของ UNSC กล่าวคือ หากพิจารณาตามตัวบทโดยเคร่งครัดแล้วจะพบว่า ไม่มีการกล่าวถึง “ข้อมติ” ทั้งแบบผูกมัดและไม่ผูกมัด ไว้ภายในกฎบัตรเลย กระนั้นก็ดี ศาลยุติธรรมระหว่างประเทศ (International Court of Justice; ICJ) ได้ตีความแนวปฏิบัติของตนไว้ก่อนหน้าโดยสรุปว่าสมาชิกของสหประชาชาติได้มอบอำนาจทางกฎหมายที่จำเป็นแก่องค์กร ทั้งที่ระบุไว้และโดยนัย ในกฎบัตร ซึ่งอ้างอิงความอย่างมีนัยสำคัญตามบทบัญญัติของมาตรา 2(5) และมาตรา 104 ของกฎบัตร โดยมาตรา 2(5) ระบุว่า

“สมาชิกรัฐจะให้ความช่วยเหลือทุกประการแก่สหประชาชาติ ในการดำเนินการใดๆ ที่ได้กระทำไปโดยสอดคล้องกับกฎบัตรฉบับปัจจุบัน และจะต้องละเว้นจากการให้ความช่วยเหลือแก่รัฐใดๆ ที่สหประชาชาติกำลังดำเนินการป้องกันหรือบังคับใช้ข้อบังคับของกฎบัตรต่อรัฐนั้นๆ อยู่”⁴³

และมาตรา 104 ความว่า

⁴² *United Nations Charter*, Article 24-25.

⁴³ *United Nations Charter*, Article 2(5).

“องค์การจะต้องได้รับความสามารถทางกฎหมาย (การออกกฎและบังคับใช้กฎ-ผู้วิจัย) ภายในอาณาเขตของรัฐสมาชิกแต่ละรัฐตามที่จำเป็นต่อการปฏิบัติหน้าที่และบรรลุวัตถุประสงค์ของตน”⁴⁴

แนวการตีความนี้ถูกวิพากษ์วิจารณ์ว่า ทำให้การดำเนินการตามมาตรา 24 ส่งผลเชิงขยายบทบาทของ UNSC ออกไปอย่างกว้างขวาง โดยอ้างอยู่กับเจตนารมณ์ที่จะรักษาสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ อย่างไรก็ตาม ในอีกด้านหนึ่ง มาตรา 24 ของกฎบัตรก็กลายเป็นที่มาความชอบธรรมในการใช้อำนาจโดยทั่วไปของ UNSC ในการกำหนดจุดยืนและมาตรการที่เหมาะสมต่อสถานการณ์ที่ไม่ครอบคลุมอยู่ในวรรคใดหรือมาตราใดของกฎบัตรเลยได้เช่นกัน

ประการต่อมาคือ การพิจารณาผลผูกพันทางกฎหมายของข้อมติ UNSC ต่อรัฐสมาชิกสหประชาชาติทั้งหมด โดยพบว่า ผลผูกพันทางกฎหมายได้เกิดขึ้นจากมาตรา 25 ของกฎบัตรอันระบุว่า รัฐสมาชิกตกลงที่จะยอมรับและดำเนินการปฏิบัติให้เป็นไปตามการตัดสินใจของ UNSC ที่สอดคล้องกับบทบัญญัติของกฎบัตรฉบับปัจจุบัน ทั้งนี้ แม้ว่ามาตราดังกล่าวจะมีคำคลุมเครืออันสามารถตีความได้อย่างกว้างขวางคือ “ที่สอดคล้องกับ (บทบัญญัติของกฎบัตร)” (in accordance with) แต่ก็มีแนวการตีความที่ยึดถือร่วมกันในภายหลัง ซึ่งนำไปสู่การจำแนกข้อมติของ UNSC ออกได้เป็นสองประเภทคือ ข้อมติที่มีผลผูกพันทางกฎหมายต่อรัฐสมาชิกให้ต้องดำเนินการปฏิบัติตามอันได้แก่ข้อมติที่เกิดจากการตัดสินใจของ UNSC ต่อประเด็นและสถานการณ์ที่จัดว่าเป็นการกระทำที่เป็นภัยคุกคามต่อสันติภาพ (Acts Concerning Threats

⁴⁴ *United Nations Charter*, Article 104.

to the Peace) ตามบทบัญญัติในหมวด VII ของกฎบัตร⁴⁵ อีกประเภทคือ ข้อ
มติที่ไม่มีผลผูกพันทางกฎหมายต่อรัฐสมาชิก อันได้แก่ข้อมติที่เกิดจากการ
ตัดสินใจของ UNSC ต่อประเด็นและสถานการณ์เกี่ยวกับการระงับข้อพิพาท
อย่างสันติ (Peaceful Settlement of Disputes) ตามบทบัญญัติหมวด VI
ของกฎบัตร⁴⁶ ซึ่งไม่มีกลไกการบังคับใช้และโดยทั่วไปถือว่าไม่มีผลผูกพันตาม
กฎหมายระหว่างประเทศ

จากการพิจารณารอบกฎหมายที่ทำหน้าที่รองรับอำนาจของ UNSC
สองข้อที่กล่าวมานี้ จะพบว่าในทางปฏิบัติจริง กลไกนี้เผชิญกับความยาก
ลำบากในการลดความรุนแรงและการรักษาสันติภาพในประเด็นปาเลสไตน์
อย่างมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่ง จากการที่อิสราเอลปฏิเสธที่จะปฏิบัติตาม
ข้อมติของ UNSC เกือบจะตลอดมา สงคราม 6 วัน ใน ค.ศ. 1967 ซึ่งส่งผลให้
อิสราเอลยึดครองเวสต์แบงก์และกาซา เป็นตัวอย่างที่ชัดเจนของข้อสรุปนี้
ต่อสถานการณ์นี้ UNSC ได้ออกข้อมติที่ 242 เพื่อรับมือกับสงครามที่ทวีความ
รุนแรงขึ้น ข้อมตินี้อ้างอิงถึงหมวดที่ VI ของกฎบัตรสหประชาชาติ คือ การระงับ
ข้อพิพาทอย่างสันติ เพื่อระงับเหตุการ 2 ประการ เป็นกรอบการดำเนินการของ
คู่ขัดแย้งและฝ่ายที่เกี่ยวข้อง ให้สามารถสถาปนาสันติภาพที่เป็นธรรมและยั่งยืน
ขึ้นมาให้ได้ในภูมิภาคตะวันออกกลาง ความว่า

*“(I) การถอนกองทัพอิสราเอลออกจากดินแดนที่ถูกยึดครอง
ในความขัดแย้งครั้งล่าสุด; (II) การยุติการเรียกกร้องอ้าง
สิทธิหรือสถานะพิพาทปรักษ์ทั้งหมด และการเคารพ
และตระหนักยอมรับในอธิปไตย บูรณภาพแห่งอาณาเขต
ความเป็นอิสระทางการเมืองของทุกรัฐในพื้นที่ ตลอดจน*

⁴⁵ *United Nations Charter*, Article 39-51.

⁴⁶ *United Nations Charter*, Article 33-38.

สิทธิในการดำรงชีวิตอย่างสงบสุขภายในอาณาเขตดินแดน
ที่ปลอดภัยและได้รับการรับรอง โดยปราศจากการคุกคาม
หรือการใช้กำลัง”⁴⁷

อย่างไรก็ตาม แต่อิสราเอลไม่ได้ปฏิบัติตามข้อมติดังกล่าวแต่อย่างใด
อีกตัวอย่างหนึ่งคือกรณีสงคราม ค.ศ. 1973 หรือที่เรียกว่าสงครามยมคิปปูร์
(Yom Kippur War) ต่อสถานการณ์นี้ UNSC ได้ผ่านข้อมติที่ 338 เรียกร้อง
ให้มีการหยุดยิงเป็นระยะเวลา 12 ชั่วโมงระหว่างฝ่ายต่างๆ ในสงคราม⁴⁸
ผลลัพธ์ที่ได้ก็ไม่เกินความคาดหมายว่า ฝ่ายต่างๆ ในขัดแย้งไม่ได้ปฏิบัติตาม
ข้อมติดังกล่าวแต่อย่างใด⁴⁹

โดยรวมแล้ว กรอบการทำงานของกระบวนการสันติภาพบนฐาน
ข้อตกลงแคมป์เดวิด ค.ศ. 1978 นั้น ไม่มากนักน้อย ได้สะท้อนให้เห็นถึงความ
พยายามในการนำข้อมติที่ 242 ของ UNSC ดังกล่าว มาใช้เป็นหลักการในการ
จัดการความขัดแย้งที่รุนแรงในประเด็นปาเลสไตน์ รวมไปถึงความพยายาม
เน้นย้ำในแผนการแบ่งแยกปาเลสไตน์ ค.ศ. 1947 ตามข้อมติ UNGA ที่ 181(II)
ด้วย อย่างไรก็ตาม พัฒนาการของความขัดแย้งกลับดูเหมือนจะดำเนินไปใน
ทิศทางตรงกันข้าม กระบวนการสันติภาพและความพยายามแก้ไขความขัดแย้ง
ด้วยแนวทางสันติภายใต้กรอบเหล่านี้กลับดำเนินไปอย่างช้าๆ ในเวลาเดียวกับ
ที่การยึดครองของอิสราเอลยังคงเดินหน้าไปอย่างต่อเนื่องไม่หยุดหย่อน

⁴⁷ UNSC, *Resolutions adopted by the Security Council in 1967*, (Website), <https://documents-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/240/94/PDF/NR024094.pdf?OpenElement>. (access 2 November 2023)

⁴⁸ UNSC, *Resolutions adopted by the Security Council in 1973*, (Website), <https://documents-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/288/65/PDF/NR028865.pdf?OpenElement>. (access 2 November 2023)

⁴⁹ Ibid.

โดยแทบที่จะไม่คำนึงแยแสถึงข้อมติใดใดของสหประชาชาติที่มีมาก่อนหน้านั้นเลย สถานการณ์นี้แสดงให้เห็นถึงการขาดกลไกการดำเนินการและติดตามผลที่มีประสิทธิภาพเพื่อรับประกันว่าผู้มีบทบาทที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะรัฐบาล อิสราเอล จะผูกพันตนเองกับกฎหมายและบรรทัดฐานระหว่างประเทศ

หากพิจารณาในห้วงเวลา 12 ปีล่าสุด (ค.ศ. 2010-2022) มา นี้ จะพบว่า มีการเสนอหนังสือแลกเปลี่ยน (exchange of letters) เกี่ยวกับปัญหา ปาเลสไตน์จากหน่วยงานต่างๆ ของสหประชาชาติ จำนวน 31 ฉบับ ที่ได้ยื่นต่อ ที่ประชุม UNSC ตัวเลขนี้เป็นหนึ่งในหลายตัวชี้วัดที่แสดงให้เห็นว่าความกังวล ของประชาคมระหว่างประเทศเกี่ยวกับปัญหาปาเลสไตน์ว่ามีอยู่ในระดับสูง พร้อมกันนั้น มีการประชุม UNSC ทั้งหมด 161 ครั้ง เพื่อหารือเกี่ยวกับความ ชัดแย้งที่ยืดเยื้อนี้ อย่างไรก็ตาม จากการหารือจำนวนมากดังกล่าวนี้ UNSC กลับสามารถบรรลุข้อมติร่วมกันได้เพียงข้อมติเดียว ตัวเลขเหล่านี้สะท้อนว่า ขณะที่ประชาคมระหว่างประเทศมีระดับความกังวลต่อสถานการณ์ของ ปาเลสไตน์ค่อนข้างสูง และกลไกระดับโลกที่มีหน้าที่รับผิดชอบโดยตรงต่อ การรักษาสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศก็มีการประชุมร่วมกัน จำนวนมาก แต่กลับบรรลุข้อมติที่วางหลักการแนวทางการคลี่คลายวิกฤต ดังกล่าวออกมาได้เพียง 1 ข้อมติ ในรอบทศวรรษ⁵⁰ ตัวเลขเหล่านี้จึง ชี้ชัดถึงความไร้น้ำยาของสหประชาชาติ ดังนั้น ขณะที่สถานการณ์ผู้ลี้ภัย ชาวปาเลสไตน์จัดอยู่ในภาวะวิกฤต สถานการณ์นี้ก็สะท้อนว่ากลไกรักษาสันติภาพและความมั่นคงของสหประชาชาติเองก็วิกฤตไม่น้อยไปกว่ากัน

⁵⁰ โปรดสืบค้นข้อมติคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติได้ ใน, UNSC, *Resolutions*, (Website), <https://www.un.org/securitycouncil/content/resolutions-0>. (access 2 November 2023).

ข้อมติเดียวที่เกิดขึ้นดังกล่าวคือข้อมติ UNSC ที่ 2334 เมื่อธันวาคม ค.ศ. 2016 โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อประณามการตั้งถิ่นฐานของชาวอิสราเอลในดินแดนที่ถูกยึดครอง ซึ่งรัฐสมาชิกทั้งหมดลงมติเห็นชอบต่อข้อมติข้างต้น ยกเว้นเพียงสหรัฐอเมริกาที่งดออกเสียง เนื้อหาของข้อมตินี้ส่วนหนึ่งที่สำคัญ คือ การเน้นย้ำให้ทุกฝ่ายในความขัดแย้ง โดยเฉพาะอิสราเอลปฏิบัติตามข้อมติที่เกี่ยวข้อง และเข้าสู่กรอบกระบวนการสันติภาพที่มีอยู่อย่างจริงจัง⁵¹ (UNSC, 2016) ทั้งนี้ แม้การบังคับให้ข้อมติจะไม่ได้ผลดังที่เคยเป็นมา แต่ข้อมตินี้ก็ยังคงมีคุณค่าอยู่บ้าง เพราะข้อมติที่ 2334 นี้ได้รวบรวมเอาข้อมติสำคัญๆ ซึ่งฝ่ายที่เกี่ยวข้องในความขัดแย้งต้องปฏิบัติตามไว้อย่างครบถ้วน และยืนยันว่าแนวปฏิบัติเหล่านั้น ยังคงมีผลผูกพันให้ทุกฝ่ายต้องยึดถืออยู่ในห้วงเวลาปัจจุบัน ดังแสดงในตารางด้านล่าง

ตารางที่ 3 ข้อมติสำคัญที่จะต้องปฏิบัติตามโดยฝ่ายที่เกี่ยวข้องกับประเด็น ปาเลสไตน์ ซึ่งได้รับการยืนยันเน้นย้ำอีกครั้งในข้อมติ UNSC ที่ 2334 ค.ศ. 2016

ข้อมติ UNSC	แนวปฏิบัติที่ได้รับการยืนยันเน้นย้ำอีกครั้งให้ฝ่ายที่เกี่ยวข้องต้องดำเนินการ
1. S/RES/242 (1967)	<ul style="list-style-type: none"> • ยุติการอ้างสิทธิ์ในดินแดนและเคารพอธิปไตยของรัฐ • สำหรับอิสราเอล ให้ถอนทหารและการยึดครองออกจากดินแดนที่ยึดครอง
2. S/RES/338 (1973)	<ul style="list-style-type: none"> • ผู้พันตนเองเข้ากับกรอบการหยุดยิง และริเริ่มกระบวนการพูดคุยสันติภาพ
3. S/RES/446 (1979)	<ul style="list-style-type: none"> • ยืนยันว่า การตั้งถิ่นฐานในดินแดนที่ถูกยึดครอง ไม่มีผลรับรองทางกฎหมาย • สถานะทางกฎหมายของเยรูซาเล็ม (ตามข้อมติ UNGA ที่ 181(II) ค.ศ. 1947) ไม่สามารถเปลี่ยนแปลงได้ด้วยวิธีการกระทำฝ่ายเดียวของฝ่ายหนึ่งฝ่ายใด

⁵¹ UNSC, *Resolutions adopted by the Security Council in 2016*, (Website), <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N16/463/89/PDF/N1646389.pdf?OpenElement>. (access 2 November 2023).

ตารางที่ 3 ข้อมติสำคัญที่ต้องปฏิบัติตามโดยฝ่ายที่เกี่ยวข้องกับประเด็น
ปาเลสไตน์ ซึ่งได้รับการยืนยันเน้นย้ำอีกครั้งในข้อมติ UNSC
ที่ 2334 ค.ศ. 2016 (ต่อ)

ข้อมติ UNSC	แนวปฏิบัติที่ได้รับการยืนยันเน้นย้ำอีกครั้งให้ฝ่ายที่เกี่ยวข้องต้องดำเนินการ
4. S/RES/452 (1979)	<p>ข้อมตินี้ออกมาเพื่ออนุมัติเห็นชอบข้อเสนอแนะในรายงาน (S/13450) ที่เสนอโดยคณะกรรมการที่จัดตั้งขึ้นตามข้อมติ UNSC ที่ 446 เพื่อตรวจสอบการตั้งถิ่นฐานของชาวอิสราเอลตั้งแต่ ค.ศ. 1967 ซึ่งยืนยันการกระทำเชิงลบของอิสราเอล โดยระบุข้อความว่า:</p> <ul style="list-style-type: none"> • ต่าหนักรุนแรงต่ออิสราเอลที่ไม่ให้ความร่วมมือกับคณะกรรมการชุดนี้ • พิจารณานโยบายของอิสราเอลต่อการตั้งถิ่นฐานในดินแดนที่ถูกยึดครองว่า ไม่มีสถานะทางกฎหมาย และละเมิดอนุสัญญาเจนีวาว่าด้วยการคุ้มครองพลเรือนในช่วงสงคราม ค.ศ. 1949 • กังวลอย่างมากกับแนวปฏิบัติของเจ้าหน้าที่รัฐบาลอิสราเอลในการดำเนินนโยบายการตั้งถิ่นฐานใหม่ซึ่งส่งผลกระทบต่อประชากรชาวปาเลสไตน์และชาวอาหรับในท้องถิ่น • ให้ตระหนักถึงสถานะพิเศษของกรุงเยรูซาเล็มโดยเน้นย้ำให้ดำเนินการตามข้อมติ UNSC ที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ความจำเป็นในการปกป้องและรักษาสถานะทางศาสนาและจิตวิญญาณอันเป็นเอกลักษณ์ของสถานที่ศักดิ์สิทธิ์ในเมืองแห่งนี้ • เรียกร้องให้รัฐบาลและประชาชนอิสราเอลยุติการจัดตั้ง การก่อสร้าง และการวางแผนการตั้งถิ่นฐานในดินแดนอาหรับที่ถูกยึดครองทั้งหมด ซึ่งได้ปฏิบัติการมาตั้งแต่ ค.ศ. 1967
5. S/RES/465 (1980)	<p>• ประณามนโยบายการตั้งถิ่นฐานใหม่ของอิสราเอลในดินแดนที่ถูกยึดครอง และเน้นว่าการตั้งถิ่นฐานไม่มีสถานะทางกฎหมาย</p>
6. S/RES/476 (1980)	<p>• ยืนยันว่าการกระทำของอิสราเอลในการเปลี่ยนแปลงธรรมชาติและสถานะของกรุงเยรูซาเล็มนั้น เป็นการกระทำที่ผิดกฎหมาย</p>
7. S/RES/478 (1980)	<p>• ประณามการตรากฎหมายพื้นฐานของอิสราเอล (รัฐธรรมนูญ) ซึ่งกำหนดให้มีการเปลี่ยนแปลงสถานะของกรุงเยรูซาเล็ม (รัฐธรรมนูญอิสราเอล ค.ศ. 1980) กำหนดให้กรุงเยรูซาเล็มเป็นเมืองหลวงของอิสราเอล)</p>

ตารางที่ 3 ข้อมติสำคัญที่จะต้องปฏิบัติตามโดยฝ่ายที่เกี่ยวข้องกับประเด็นปาเลสไตน์ ซึ่งได้รับการยืนยันเน้นย้ำอีกครั้งในข้อมติ UNSC ที่ 2334 ค.ศ. 2016 (ต่อ)

ข้อมติ UNSC	แนวปฏิบัติที่ได้รับการยืนยันเน้นย้ำอีกครั้งให้ฝ่ายที่เกี่ยวข้องต้องดำเนินการ
8. S/RES/1397 (2002)	• ให้ยุติการใช้ความรุนแรงทุกรูปแบบทั้งหมดอย่างเร่งด่วน และกลับเข้าสู่กระบวนการพูดคุยสันติภาพโดยทันที
9. S/RES/1515 (2003)	• ระบุความจำเป็นในการแก้ปัญหาปาเลสไตน์ด้วยแนวทางสองรัฐ (two-state solution) และให้การรับรองแผนงานสันติภาพที่จัดทำขึ้นโดยกลุ่มจตุรภาคีว่าด้วยตะวันออกกลาง (the Quartet) ⁵²
10. S/RES/1850 (2008)	• ประกาศสนับสนุนการแก้ไขปัญหาในกรอบกระบวนการสันติภาพแอนนาโพลิส (the Annapolis Peace Process) ⁵³

ที่มา : United Nation Security Council, *Resolutions adopted by the Security Council in 2016*, access November 2, 2023, <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N16/463/89/PDF/N1646389.pdf?OpenElement>.

⁵² กลุ่มจตุรภาคีว่าด้วยตะวันออกกลาง (the Quartet) เป็นการรวมกลุ่มทางการทูตระหว่างสหภาพยุโรป รัสเซีย สหประชาชาติ และสหรัฐอเมริกา ใน ค.ศ. 2002 เพื่อไกล่เกลี่ยและหนุนเสริมกระบวนการสันติภาพปาเลสไตน์-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*, (Website), [https://peacemaker.un.org/sites/peacemaker.un.org/files/IL%20PS_030430_PerformanceBased RoadmapTwo-StateSolution.pdf](https://peacemaker.un.org/sites/peacemaker.un.org/files/IL%20PS_030430_PerformanceBased%20RoadmapTwo-StateSolution.pdf). (access 2 November 2023).

⁵³ ดูรายละเอียด ใน, 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).

สภาพการณ์ดังกล่าว ยังคงดำรงอยู่กระทั่งในสถานการณ์การสู้รบระหว่างฮะมาสกับอิสราเอลปัจจุบัน ที่หลายฝ่ายกังวลถึงความเสี่ยงการขยายตัวเป็นสงครามระดับภูมิภาค นั้นเพราะกลไกจัดการความขัดแย้งด้วยแนวทางสันติที่ถูกล้างใ้ตั้งแต่หลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ไม่สามารถทำงานได้เต็มที่ การประชุม UNSC ถูกจีนที่บราซิล ในฐานะสมาชิกหมุนเวียนร้องขอในสัปดาห์แรกของการสู้รบ ไม่สามารถบรรลุข้อมติร่วมกันได้จากการใช้สิทธิวีโต้ของสมาชิกถาวร โดยเฉพาะสหรัฐอเมริกา ดังนั้นแล้ว นอกจากการเพิกเฉยของอิสราเอลต่อข้อมติและกฎหมายระหว่างประเทศแล้ว วิกฤตผู้ลี้ภัยชาวปาเลสไตน์ยังยืดเยื้อและเลวร้ายลงจากปัญหาของตัวกลไกที่ใช้แก้ปัญหาเองอีกด้วย กล่าวคือ ปัจจัยสำคัญที่บ่อนทำลายความสามารถ UNSC ในการขับเคลื่อนกระบวนการสันติภาพปาเลสไตน์คือ สิทธิในการยับยั้ง (veto) ในที่ประชุม UNSC ซึ่งเกี่ยวข้องกับจุดยืนและบทบาทสหรัฐอเมริกานั้นเอง⁵⁴ กล่าวโดยสรุปก็คือ แม้ว่าปัจจัยที่ส่งผลต่อทิศทางการแก้ไขปัญหาผู้ลี้ภัยชาวปาเลสไตน์ในแนวทางทางการเมืองจะมีหลายปัจจัย แต่สำหรับปัจจัยว่าด้วยบทบาทของสหประชาชาติแล้วนั้น การดำรงอยู่ของกลไกที่ใช้อยู่นี้ ซึ่งวางอยู่บนหลักการวีโต้เป็นปัจจัยอุปสรรคต่อการหาทางออกทางการเมือง

6. ข้อเสนอต่อการแก้ไขปัญหาวิกฤตผู้ลี้ภัยชาวปาเลสไตน์

ขณะที่การแก้ปัญหาทางการเมืองเพื่อยุติวิกฤตผู้ลี้ภัยชาวปาเลสไตน์ เป็นภารกิจที่ต้องดำเนินการหลายระดับควบคู่กันนั้น ในระดับกลไกในกรอบสหประชาชาติ จำเป็นต้องเคลื่อนไปสู่แนวทางและกลไกทางเลือกเพื่อกำกับกระบวนการสันติภาพในภูมิภาค แนวทางทางเลือกที่ทำลายทางตันของกลไกเดิมที่มีอยู่ และเป็นแนวทางซึ่งสามารถกระทำได้เลยภายในกรอบกฎหมายของ

⁵⁴ ดูรายละเอียด ใน, 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*, Vol.7, No.24, (December 2012), 78-99.

สหประชาชาติที่มีอยู่อยู่แล้ว ก็คือ การอ้างอิงกลับไปยังข้อมติ UNGA ที่ 377 A(V) เมื่อ ค.ศ. 1950 ข้อมตินี้ได้วางไว้ซึ่งหลักการและแนวทางดำเนินการ กรณีที่สมาชิกถาวรของ UNSC ไม่สามารถตกลงอย่างเป็นเอกฉันท์ในการตอบโต้เหตุการณ์ซึ่งเป็นภัยคุกคามหรือการกระทำที่ทำลายสันติภาพระหว่างประเทศ ในสถานการณ์เช่นนี้ รัฐสมาชิก UNSC สามารถเลือกที่จะใช้หลักเกณฑ์การลงคะแนนเสียงไม่น้อยกว่า 7 เสียง หรือรัฐสมาชิกสหประชาชาติทั้งหมดสามารถร้องขอด้วยเสียงข้างมาก เพื่อให้ใช้ที่ประชุม UNGA เป็นกลไกกำหนดแนวทางดำเนินการแทนที่ UNSC เมื่อได้มาซึ่งมติเห็นชอบการเปลี่ยนกลไกดังกล่าวแล้ว รัฐสมาชิกสหประชาชาติสามารถขอจัดประชุมได้ภายใน 24 ชั่วโมงทันที เพื่อร่วมกันจัดทำข้อเสนอแนะที่เหมาะสมเกี่ยวกับการดำเนินการร่วมกันเพื่อแก้ไขสถานการณ์ที่พิจารณาได้อย่างทันด่วนที่⁵⁵

หลักการนี้มีพื้นฐานอยู่บนข้อมติ UNGA ที่ 377 A(V) เรียกว่า หลักการเอกภาพเพื่อสันติภาพ (the Uniting for Peace principle) และกลไกพิเศษที่พัฒนาขึ้นบนหลักการและพื้นฐานของข้อมติข้างต้นในกรอบของ UNGA เรียกว่า การประชุมรอบพิเศษฉุกเฉิน (Emergency Special Session; ESS)⁵⁶ นับตั้งแต่ข้อมตินี้ถูกบังคับใช้ได้ปรากฏ ESS มาแล้วทั้งสิ้น 11 รอบ จัดเป็น ESS ประเด็นปาเลสไตน์ 4 รอบ⁵⁷ กระนั้น ข้อกังวลคือการประชุม ESS ในประเด็นปาเลสไตน์ใช้เวลานานขึ้นเรื่อยๆ ในแต่ละรอบประชุม ซึ่งอาจไม่สามารถแก้ไข

⁵⁵ 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), 14-15.

⁵⁶ ดูรายละเอียดเพิ่มเติม ใน, L. H. Woolsey, "The "Uniting for Peace" Resolution of the United Nations," *the American Journal of International Law*, Vol.45, No.1, (January 1951), 129-137.; Keith S. Petersen, "The Uses of the Uniting for Peace Resolution since 1950," *International Organization*, Vol.13, No.2, (Spring 1959), 219-232.

⁵⁷ UNGA, *Emergency Special Sessions*, (Website), <https://www.un.org/en/ga/sessions/emergency.shtml>. (access 2 November 2023).

วิกฤตการณ์ด้านมนุษยธรรมที่มีความเร่งด่วน ตัวอย่างเช่น ESS รอบที่ 7 จะต้องจัดขึ้นถึงจำนวน 5 ครั้งการประชุม แต่แต่ละครั้งใช้เวลาประชุมหลายวัน นับรวมกันเป็นระยะเวลาถึง 2 ปี ที่เลวร้ายไปกว่านั้นคือ ESS ครั้งที่ 9 ซึ่งต้องจัดการประชุมขึ้นถึง 18 ครั้ง ครอบคลุมระยะเวลาจนถึง 11 ปี เพื่อบรรลุข้อยุติร่วมกันเกี่ยวกับแนวทางปฏิบัติที่เหมาะสมสำหรับเวสต์แบงก์และเยรูซาเล็มตะวันออกที่อิสราเอลเข้าทำการยึดครอง⁵⁸ ความจริงที่น่าเจ็บปวดและเป็นสิ่งอัปยศสำหรับสหประชาชาติอย่างถึงที่สุดคือ การใช้เวลาถึง 11 ปีกว่าจะได้ข้อมติที่อิสราเอลไม่ปฏิบัติตามอยู่ดี โดยไม่มีบทลงโทษหรือมาตรการบังคับใดๆ

แม้กระทั่งสถานการณ์การสู้รบระหว่างฮะมาสกับอิสราเอลปัจจุบัน ความล้มเหลวในการบรรลุข้อมติในกรอบของ UNSC ทำให้บรรดารัฐอาหรับโดยตัวแทนคือ จอร์แดน ร้องขอจัดประชุม ESS ขึ้น และ UNGA ได้ดำเนินการดังกล่าวก็ตาม แต่การลงมติที่เรียกร้องการหยุดยิงเพื่อเปิดทางให้กับความช่วยเหลือตัวประกันและการช่วยเหลือทางมนุษยธรรมเป็นลำดับความสำคัญแรก ด้วยเสียงสนับสนุนจาก 120 รัฐ กลับถูกปฏิเสธที่จะปฏิบัติตามจากอิสราเอล ซึ่งอ้างสิทธิในการปกป้องตนเองยืนยันการเดินหน้าปฏิบัติการทางการทหารเพื่อเข้าสลายภัยคุกคาม คือ โครงสร้างของฮะมาสให้หมดสิ้น และช่วยตัวประกันออกมาด้วยวิธีดังกล่าว⁵⁹

ขณะที่ปัญหาเรื่องการเพิกเฉยที่จะปฏิบัติตามข้อมติโดยอิสราเอลเป็นเรื่องสำคัญ แต่พร้อมกันนั้นกลไกทางเลือกดังกล่าวก็เผชิญปัญหาอีกลักษณะ

⁵⁸ Ibid.

⁵⁹ UN News, *UN General Assembly adopts Gaza resolution calling for immediate and sustained 'humanitarian truce'*, (Website), https://news.un.org/en/story/2023/10/1142847?_gl=1*1ezy6u5*_ga*ODcyNjk3NzkzLjE2MzY1MjMwMTQ.*_ga_TK9BQL5X7Z*MTY5ODkzMDY3Ny4xNy4xLjE2OTg5MzA4MzUuMC4wLjA. (access 2 November 2023).

หนึ่งในตัวเองด้วย คือ ระยะเวลาการตัดสินใจข้อมติที่ยาวนาน และการได้มาเพียงข้อมติที่ไม่มีพันธะผูกพันทางกฎหมายระหว่างประเทศ อย่างไรก็ตาม การเคลื่อนไหวระปาเลสไตน์จากกรอบ UNSC ที่มีการมีส่วนร่วมเพียงจำกัดอยู่เพียงมหาอำนาจมาสู่กรอบ UNGA ที่ทุกรัฐสมาชิกมีบทบาทร่วมกันก็เป็นการเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้างกลไกที่จำเป็น เพื่อยกระดับให้ประเด็นปาเลสไตน์กลายเป็นวาระร่วมกันของโลก (global agenda) ผ่านกลไก UNGA และใช้พื้นที่ดังกล่าวเป็นพื้นที่กลางของการสร้างความตระหนักรู้ที่กว้างขวางขึ้นต่อสภาพยุติธรรมอันเลวร้าย และการแลกเปลี่ยนร่วมกันระหว่างนักการทูตทั่วโลก อันจะเป็นกระบวนการหนุนเสริมกำกับวิถีโดยใช้จำนวนส่วนใหญ่ของประชาคมระหว่างประเทศกดดันคู่ขัดแย้ง โดยเฉพาะอิสราเอล และมหาอำนาจที่เกี่ยวข้องทั้งในระดับภูมิภาคและระดับโลกให้สามารถสร้างความคืบหน้าให้กับกระบวนการสันติภาพได้มากขึ้น ข้อเท็จจริงพิสูจน์แล้วว่า นับจนถึง ค.ศ. 2022 มีรัฐสมาชิกสหประชาชาติให้การรับรองสถานะผู้สังเกตการณ์สหประชาชาติของปาเลสไตน์ไปแล้วทั้งสิ้น 138 จากทั้งหมด 193 รัฐ หรือคิดเป็นร้อยละ 71.5 ของรัฐสมาชิกทั้งหมด⁶⁰

ดังนั้น กลไกใหม่ที่สถิตอำนาจพิจารณาไว้ในกรอบ UNGA จะเปิดพื้นที่ให้รัฐเหล่านี้สามารถมีส่วนร่วมกำหนดวิถีทิศทางของกระบวนการแก้ไขปัญหาทางการเมืองในประเด็นปาเลสไตน์ได้มากกว่าที่เป็นอยู่ โดยใช้เป็นแหล่งที่มาอันชอบธรรมบนฐานของหลักเสียงข้างมากในการรื้อฟื้นกลไกในลักษณะของคณะกรรมการไกล่เกลี่ยปรองดองประเด็นปาเลสไตน์ (UNCCP) ที่เคยถูกวางไว้ในข้อที่ 2 ของข้อมติ UNGA ที่ 194(III) เมื่อ ค.ศ. 1948 ให้ดำเนินการควบคู่ไปกับกลไกการให้ความช่วยเหลือทางมนุษยธรรมโดย UNRWA ตามการวินิจฉัยสภาพปัญหาตั้งแต่แรก ที่จะต้องขับเคลื่อนทั้งการแก้ปัญหาเร่งด่วนเฉพาะหน้าไปพร้อมกับการจัดการรากเหง้าสาเหตุปัญหาทางการเมือง

⁶⁰ World Population Review, *Countries that Recognize Palestine 2023*, (Website), <https://worldpopulationreview.com/country-rankings/countries-that-recognize-palestine>. (access 2 November 2023)

บรรณานุกรม

หนังสือ

- Ahmad H. Sa'di and Lila Abu-Lughod, *Nakba: Palestine, 1948, and the Claims of Memory*, (NY: Columbia University Press, 2007).
- Anita Shapira, *Land and Power: The Zionist Resort to Force, 1881-1948*, reissued reprinted, Translated by William Templar, (CA: Stanford University Press, 1999).
- Benny Morris, *1948: A History of the First Arab-Israeli War*, (CT: Yale University Press, 2008).
- Benny Morris, *The Birth of the Palestinian Refugee: Problem Revisited*, (Cambridge: Cambridge University Press, 2004).
- Diana Allan, *Refugees of the Revolution: Experiences of Palestinian Exile*, (CA: Stanford University Press, 2014).
- Ilan Pappé, *The Making of the Arab-Israeli Conflict, 1947-1951*, (London: I.B. Tauris, 1992).
- 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," In Jehuda Reinharz and Anita Shapira (eds.), *Essential Papers on Zionism*, (NY & London: New York University Press, 1996).
- 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).
- Lex Takkenberg, *The Palestinian Refugees in International Law*, 2nd ed., (Oxford: Oxford University Press, 2021).
- Naseer Aruri, (Ed.), *Palestinian Refugees: The Right of Return*, (London: Pluto Press, 2001).
- 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, (Indiana University Press, 2015).
- Norbert Götz, Georgina Brewis and, Steffen Werther, *Humanitarianism in the Modern World: The Moral Economy of Famine Relief*, (Cambridge: Cambridge University Press, 2020).
- Nur Masalha, *The Politics of Denial: Israel and the Palestinian Refugee Problem*, (London: Pluto Press, 2003).
- Patrick Wolfe, *Settler Colonialism and the Transformation of Anthropology: The Politics and Poetics of an Ethnograph Event*, (London: Cassell, 1999).

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).

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

United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East (UNRWA), *Annual Operational Report 2021*, (East Jerusalem: UNRWA Communications Division, 2022).

United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East (UNRWA). *Annual Operational Report 2022*, (East Jerusalem: UNRWA Communications Division, 2022).

บทความ

Kathleen Lawand, "The Right to Return of Palestinians in International Law," *International Journal of Refugee Law*, Vol. 8, No. 4, (October 1996), 532-568.

Keith S. Petersen, "The Uses of the Uniting for Peace Resolution since 1950," *International Organization*, Vol. 13, No. 2, (Spring 1959), 219-232.

Kjersti G. Berg, Jørgen Jensehaugen, and Åge A. Tiltnes, "UNRWA, Funding Crisis and the Way Forward," *CMI Report*, No.4, (September 2022).

- L. H. Woolsey, "The "Uniting for Peace" Resolution of the United Nations," *The American Journal of International Law*, Vol.45, No. 1, (January 1951), 129-137.
- Lance Bartholomeusz, "The Mandate of UNRWA at Sixty," *Refugee Survey Quarterly*, Vol.28, No.2-3, (2009), 452-474.
- 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*, Vol.7, No.24, (December 2012), 78-99.
- Patrick Wolfe, "Settler Colonialism and the Elimination of the Native," *Journal of Genocide Research*, Vol.8, No.4 (December 2006), 387-409.
- Patrick Wolfe (ed.), *The Settler Complex: Recuperating Binarism in Colonial Studies*, (CA: UCLA American Indian Studies Center, 2016).
- Robert Bowker, *Palestinian Refugees: Mythology, Identity, and the Search for Peace*, (CO: Lynne Rienner, 2003).
- Rosemary M. Esber., *Under the Cover of War: The Zionist Expulsion of the Palestinians*, (VA: Arabicus, 2008).
- Salman H. Abu-Sitta, *Atlas of Palestine: 1917-1966*, (London: Palestine Land Society, 2010).

อิเล็กทรอนิกส์

รัตนาพร เขม้นกิจ, "สันติภาพไม่ใช่สถานที่ แต่คือผู้คน' มองทางออก อิสราเอล-ปาเลสไตน์ ผ่านมุมมองของ อาทิตย์ ทองอินทร์," *ประชาไท*, (เว็บไซต์), <https://prachatai.com/journal/2021/05/93183>. (สืบค้นเมื่อ 10 พฤษภาคม 2566)

อาทิตย์ทองอินทร์, “พื้นฐาน 6 ประการ ปมปัญหาอิสราเอล-ปาเลสไตน์,” *Way Magazine*, (เว็บไซต์), https://waymagazine.org/palestine_6/. (สืบค้นเมื่อ 10 พฤษภาคม 2566).

อาทิตย์ทองอินทร์, “มองความล้มเหลวของ ‘กระบวนการสันติภาพปาเลสไตน์’ ผ่านตัวเลข 4 ชุด,” *Way Magazine*, (เว็บไซต์), <https://waymagazine.org/failure-of-palestine-peace-talk/>. (สืบค้นเมื่อ 10 พฤษภาคม 2566).

Human Rights in Human Action “The Global Protection Cluster,” <https://www.globalprotectioncluster.org/human-rights-in-humanitarian-action/>. (Access 1 October 2023).

Mohammed Haddad, “Palestine and Israel: Mapping an Annexation,” *Aljazeera*, <https://www.aljazeera.com/news/2020/6/26/palestine-and-israel-mapping-an-annexation>. (Access 10 August 2023).

Peter Hansen, *From Humanitarian Crisis to Human Development: The Evolution of UNRWA’s Mandate to the Palestine Refugees*, The statement addressed to the American University of Cairo, <https://www.un.org/unispal/document/auto-insert-208942/>. (Access 2 November 2023).

United Nations General Assembly. Emergency Special Sessions, <https://www.un.org/en/ga/sessions/emergency.shtml>. (Access 2 November 2023).

United Nations General Assembly, A/RES/181(II) Resolution Adopted on the Report of the Ad Hoc Committee on the Palestine Question, <https://documents-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/038/88/PDF/NR003888.pdf?OpenElement>. (Access 2 November 2023).

- United Nations General Assembly. A/RES/212(III) Assistance to Palestine Refugees. November 19, 1948, <https://documents-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/043/83/PDF/NR004383.pdf?OpenElement>. (Access 2 November 2023).
- United Nations General Assembly. A/RES/194 (III) Palestine - Progress Report of the United Nations Mediator. December 11, 1948, <https://documents-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/043/65/PDF/NR004365.pdf?OpenElement>. (Access 2 November 2023).
- United Nations General Assembly. A/RES/302(IV) Assistance to Palestine Refugees. December 8, 1949, <https://documents-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/051/21/PDF/NR005121.pdf?OpenElement>. (Access 2 November 2023).
- United Nations General Assembly. A/RES/46/46C Assistance to persons displaced as a result of the June 1967 and subsequent hostilities. December 9, 1991, <https://documents-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/581/34/IMG/NR058134.pdf?OpenElement>. (Access 2 November 2023).
- UN News, UN General Assembly adopts Gaza resolution calling for immediate and sustained 'humanitarian truce', https://news.un.org/en/story/2023/10/1142847?_gl=1*1ezy6u5*_ga*ODcyNjk3NzgzLjE2MzY1MjMwMTQ.*_ga_TK9BQL5X7Z*MTY5ODkzMDY3Ny4xNy4xLjE2OTg5MzA4MzUuMC4wLjA. (Access 2 November 2023).

- United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (OCHA), “What are Humanitarian Principles?.” The Relief Web., <https://reliefweb.int/report/world/ocha-message-humanitarian-principles-enar>. (Access 2 November 2023).
- United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East (UNRWA), Donor Charts, <https://www.unrwa.org/how-you-can-help/government-partners/funding-trends/donor-charts>. (Access 2 November 2023).
- United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East (UNRWA), Government Partners 2022, <https://www.unrwa.org/our-partners/government-partners> (Access 2 November 2023).
- United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East (UNRWA), Palestine Refugees, <https://www.unrwa.org/palestine-refugees>. (Access 2 November 2023).
- United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East (UNRWA), RSS in Syria, <https://www.unrwa.org/activity/rss-syria>. (Access 2 November 2023).
- United Nations Security Council, S/2003/529 Letter dated 7 May 2003 from the Secretary-General addressed to the President of the Security Council, https://peacemaker.un.org/sites/peacemaker.un.org/files/IL%20PS_030430_PerformanceBasedRoadmapT-wo-StateSolution.pdf. (Access 2 November 2023).

United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East (UNRWA), Resolutions adopted by the Security Council in 1967, <https://documents-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/240/94/PDF/NR024094.pdf?OpenElement>. (Access 2 November 2023).

United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East (UNRWA), Resolutions adopted by the Security Council in 1973, <https://documents-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/288/65/PDF/NR028865.pdf?OpenElement>. (Access 2 November 2023).

United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East (UNRWA), Resolutions adopted by the Security Council in 2016, <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N16/463/89/PDF/N1646389.pdf?OpenElement>. (Access 2 November 2023).

“What is a Humanitarian Emergency?,” Humanitarian Coalition, <https://www.humanitariancoalition.ca/what-is-a-humanitarian-emergency>. (Access 2 November 2023).

World Population Review. Countries that Recognize Palestine 2023, <https://worldpopulationreview.com/country-rankings/countries-that-recognize-palestine>. (Access 2 November 2023).

เอกสารจดหมายเหตุ

United Nations Charter. Article 1(1). Article 2(5). Article 24-25. Article 33-38. Article 39-51. Article 104.