

## บทที่ 5

### บทสรุป : ความสำเร็จ ความล้มเหลวและแนวโน้มบทบาทของสหประชาชาติ ในการแก้ไขปัญหาจัมมู-แคชเมียร์ในอนาคต

การที่สหประชาชาติเข้ามามีบทบาทในการแก้ไขความขัดแย้งระหว่างอินเดีย-ปากีสถานในกรณีปัญหารัฐจัมมู-แคชเมียร์นับตั้งแต่วันแรกของปี ค.ศ. 1948 ตามการร้องขอความช่วยเหลือของอินเดียให้สหประชาชาติเข้ามาดำเนินการแก้ไขความขัดแย้งในกรณีดินแดนจัมมู-แคชเมียร์ที่ทั้งอินเดียและปากีสถานต่างถือว่าเป็นสัญลักษณ์ของเกียรติภูมิของชาติและผลประโยชน์ที่สำคัญอย่างยิ่งยวดของรัฐตน อันเป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้ทั้งสองประเทศต่างแย่งชิงกรรมสิทธิ์เหนือดินแดนดังกล่าว จนเป็นเหตุให้มีสงครามระหว่างอินเดีย-ปากีสถานทั้งที่รุนแรงและเป็นการปะทะกำลังที่อาจลุกลามกลายเป็นสงครามระหว่างกันได้เกิดขึ้นตามมาให้เห็นระยะๆ เริ่มจากสงครามครั้งแรกในปี ค.ศ.1947 สงครามครั้งที่ 2 ปีค.ศ. 1965 สงครามครั้งที่ 3 ค.ศ.1971 แม้เหตุของสงครามจะมีที่มาจากปัญหาแคชเมียร์แต่เมื่อสงครามเกิดขึ้น ดินแดนแคชเมียร์ก็กลายเป็นส่วนหนึ่งของบริเวณแห่งสงครามในครั้งนี้อย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ การปะทะกำลังกันในแคชเมียร์และตามแนวเส้นควบคุม(Line of Control)ระหว่างอินเดียและปากีสถาน ปี ค.ศ.1990 และค.ศ. 1999 ความขัดแย้งได้เกิดและดำเนินมาเป็นระยะๆ โดยตลอด เป็นระยะเวลาไม่น้อยกว่าครึ่งศตวรรษ และมีทิศทางที่จะคงอยู่ต่อไป ส่วนหนึ่งถือได้ว่าเกิดจากความล้มเหลวของการดำเนินงานของสหประชาชาติดังนี้

ตามที่สหประชาชาติได้เข้าไปจัดการปัญหานี้ในครั้งแรกในปี ค.ศ.1948 นั้น สหประชาชาติมิได้ยึดถือหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ตามกฎบัตรอย่างแท้จริง กล่าวคือหากพิจารณาถึงเหตุการณ์ช่วงก่อนที่สหประชาชาติจะเข้าไปจัดการกับปัญหา ได้มีเงื่อนไขอยู่ คืออังกฤษยินดีจะมอบเอกราชให้กับรัฐจัมมู-แคชเมียร์แต่จากสภาพของการเป็นรัฐที่เล็กและยังไม่มีความสามารถและมั่นคงเพียงพอสำหรับการดำรงอยู่เป็นรัฐอิสระต่อไปจึงเสนอให้มหาราชาเลือกที่จะเข้าอยู่กับอินเดียหรือปากีสถาน ซึ่งมหาราชาที่ตัดสินใจเลือกที่จะอยู่กับอินเดีย แต่ในที่ประชุมคณะมนตรีความมั่นคงฯในขณะนั้นมิได้มีการตีความให้แน่ชัดว่าการตัดสินใจของมหาราชาที่มีความชอบธรรมหรือไม่และการส่งกองกำลังของปากีสถานเข้าไปในแคชเมียร์ขณะนั้นเข้าข่ายการรุกรานตามกฎบัตรสหประชาชาติมาตรา 39 หรือไม่ ซึ่งถ้าหากปากีสถานเป็นผู้รุกรานจริง คณะมนตรีความมั่นคงฯก็จะสามารถดำเนินการตามกฎบัตรสหประชาชาติภายใต้หมวด 7 มาตรา 41 ได้แก่การแซงชั้นด้านเศรษฐกิจ สังคม การค้าและการทูต หรือมาตรา 42 คือการใช้แสนยานุภาพด้านการทหารในนาม

ของสหประชาชาติเพื่อลงโทษกับปากีสถานเพื่อให้ยุติการกระทำที่คุกคามต่อสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศให้จบสิ้นลงไปได้ แต่ถ้ามหากสหประชาชาติวินิจฉัยว่าการตัดสินใจของมหาอำนาจความชอบธรรมและปากีสถานไม่ผิดในฐานะผู้บุกรุกก็จะสร้างความชัดเจนและโปร่งใสให้กับการดำเนินบทบาทของสหประชาชาติในขณะนั้น และเพื่อที่อินเดียจะไม่สามารถนำมาใช้เป็นข้ออ้างในการไม่ปฏิบัติตามมติของสหประชาชาติได้ในระยะเวลาต่อมา

อย่างไรก็ตามปรากฏว่า สหประชาชาติให้ความสำคัญกับหลักการกำหนดใจตนเอง (self-determination) ซึ่งเป็นที่ยอมรับกันอย่างแพร่หลายในช่วงระยะเวลานั้น โดยที่สหประชาชาติได้ดำเนินการผลักดันให้ทั้งสองประเทศเห็นด้วยที่จะให้ประชาชนชาวแคชเมียร์มีโอกาสเลือกทางเดินของตน มิใช่มหาอำนาจเท่านั้นที่จะเป็นผู้ตัดสินใจอนาคตของรัฐจัมมู-แคชเมียร์ภายใต้เงื่อนไขเดิมที่อังกฤษกำหนดไว้และเงื่อนไขใหม่คือจะเกิดขึ้นภายหลังทั้งอินเดีย-ปากีสถานทำการหยุดยิงและถอนทหารออกไปแล้วเท่านั้น ทั้งนี้สหประชาชาติจะเป็นผู้ดูแลให้เกิดการหยุดยิงโดยจัดตั้งคณะกรรมการสามฝ่ายหรือต่อมาคือ คณะกรรมการสหประชาชาติเพื่ออินเดีย-ปากีสถาน ซึ่งได้ดำเนินงานตามกฎบัตรสหประชาชาติหมวดที่ 6 ในการระงับกรณีพิพาทโดยสันติวิธี ซึ่งมีมติต่าง ๆ ที่ออกมาโดยคณะกรรมการฯ นี้เป็นการดำเนินงานที่ถือเป็นเรื่องระเบียบปฏิบัติ (procedural matters) มติจึงไม่มีผลผูกพัน (non-binding resolution) ให้ทั้งสองประเทศในความขัดแย้งจะต้องปฏิบัติตาม แต่เป็นการเคารพในเจตนาดีของทั้งสองฝ่ายในความขัดแย้งที่จะหาข้อยุติร่วมกันเท่านั้น คณะกรรมการฯ ประสบความสำเร็จในการจัดการเจรจาในฐานะผู้จัดเจรจา มีการตั้งคณะผู้สังเกตการณ์ฯ เข้าไปดูพื้นที่จริง รวมทั้งพยายามเสนอร่างมติที่จะให้เกิดการยอมรับได้จากทั้งสองฝ่าย ทั้งนี้มติที่มีความสำคัญ 2 มติที่ทั้งอินเดียและปากีสถานให้การยอมรับคือมติ ในวันที่ 13 สิงหาคม ค.ศ. 1948 และวันที่ 5 มกราคม ค.ศ. 1949 ที่กำหนดให้มีการหยุดยิง การถอนกำลังทหาร และการจัดการลงประชามติ และถือว่าการต่อสู้ระหว่าง 2 ประเทศสิ้นสุดลงอย่างเป็นทางการในวันที่ 1 มกราคม ค.ศ. 1949 โดยมีการกำหนดเส้นหยุดยิงโดยอินเดียได้ครอบครองพื้นที่ในแคชเมียร์ 2 ใน 3 ส่วนและปากีสถานครอบครอง 1 ส่วน และเมื่อเสร็จสิ้นภาระกิจของคณะกรรมการฯ แล้ว สหประชาชาติตามมติของคณะมนตรีความมั่นคงฯ ที่ 91 (1951) จึงได้จัดตั้งกองกำลังรักษาสันติภาพ ในนามคณะผู้สังเกตการณ์ทางทหารในอินเดียและปากีสถานเพื่อทำหน้าที่ตรวจตราดูแลเส้นหยุดยิงในแคชเมียร์ต่อไป

นอกจากจุดอ่อนของข้อมติที่มีลักษณะไม่ผูกพันแล้ว กองกำลังรักษาสันติภาพดังกล่าวที่ได้รับการจัดตั้งขึ้นมา ยังไม่สามารถดำเนินการรักษาสันติภาพหรือควบคุมมิให้มีการละเมิดเส้นหยุดยิงได้อย่างมีประสิทธิภาพเนื่องจากอำนาจหน้าที่ของกองกำลังดังกล่าวมีอยู่อย่างจำกัด โดยมีหน้าที่เพียงสังเกตและรายงาน และตรวจสอบการละเมิดเส้นหยุดยิงเท่านั้นแต่ไม่ได้ครอบคลุมถึง

หน้าที่ในการรักษาภาวะเบียบในสังคมและไม่มี การนำมาดำเนินการบีบบังคับ(enforcement action) มาปรับใช้เพื่อสร้างความเข้มแข็งให้กับกองกำลังรักษาสันติภาพดังกล่าวมากขึ้น ทั้ง ๆ ที่แนวความคิดในที่จะทำการเสริมสร้างความแข็งแกร่งให้กับคณะผู้สังเกตการณ์ได้รับการพูดถึงว่ามีความจำเป็นตั้งแต่สงครามระหว่างอินเดีย-ปากีสถานครั้งที่ 2 ในปี ค.ศ.1965 แต่มิได้รับการดำเนินการให้เป็นรูปธรรมอย่างจริงจังแต่อย่างไร ทั้งนี้เพราะหากคณะผู้สังเกตการณ์มีความแข็งแกร่งขึ้นจริง อัตราการละเมิดต่อเส้นหยุดยั้งนี้น่าจะลดลง แต่จากสภาพความเป็นจริงปรากฏว่าการปะทะกำลังกันชนิดไม่รุนแรงระหว่างคู่ความขัดแย้งในจัมมู-แคชเมียร์ยังคงเกิดขึ้นเป็นประจำทุกปี ซึ่งบางครั้งบานปลายและกลายเป็นการปะทะกันอย่างรุนแรงจนถึงขั้นเกือบทำสงครามระหว่างกันเช่นในปี ค.ศ.1990 และค.ศ.1999 เป็นต้น สภาพเช่นนี้จะยังคงอยู่ต่อไป トラบดที่ข้อจำกัดและขอบเขตการทำงานของคณะผู้สังเกตการณ์ยังไม่ได้รับการแก้ไข

อินเดียได้ปฏิเสธการเข้าแทรกแซงของอิทธิพลจากภายนอก รวมทั้งสหประชาชาติ ต่อปัญหาแคชเมียร์นี้ชัดเจนมากยิ่งขึ้น นับจากการที่รัฐบาลและสภานิติบัญญัติของจัมมู-แคชเมียร์ ประกาศให้สัตยาบันการเข้าร่วมกับอินเดียอย่างเป็นทางการอีกครั้งในช่วงปีค.ศ.1954-1956 ปฏิกริยาของอินเดียที่เกิดขึ้นเป็นสิ่งที่แสดงให้เห็นว่า สหประชาชาติยังคงเป็นองค์กรระหว่างประเทศที่ไม่มีอำนาจเหนือรัฐอย่างสมบูรณ์ นอกจากนั้น สงคราม ปี ค.ศ.1971 ยังชี้ให้เห็นข้อบกพร่องอีกประการหนึ่งของสหประชาชาติ นั่นคือ หลักการความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของประเทศมหาอำนาจ(The Great Power Unity)ที่กำหนดไว้ในข้อตกลงยัลตา(Yalta Accord) ในปี ค.ศ.1945 ที่ได้รับการยอมรับให้เป็นหลักการในสหประชาชาติในเวลาต่อมา ที่ให้ความสำคัญกับความสามัคคีกันของประเทศมหาอำนาจจึงกำหนดอำนาจในการออกเสียงยับยั้งพิเศษ ที่ถ้าหากมหาอำนาจอารชชาติใดชาติหนึ่งในคณะมนตรีความมั่นคงฯไม่เห็นด้วยกับมติใด ๆ ก็ตามที่เป็นเรื่องสำคัญ(other matters) มตินั้นจะไม่สามารถผ่านออกมาได้ ดังเช่นการใช้สิทธิดังกล่าวนี้ของโซเวียตในปี ค.ศ.1971 ที่ทำให้คณะมนตรีความมั่นคงฯ ไม่สามารถมีมติใดๆที่จะกระทบผลประโยชน์ของอินเดีย ออกมาได้เลยในช่วงเหตุการณ์การสู้รบระหว่างอินเดียและปากีสถานยังคงดำเนินอยู่จนกระทั่งอินเดียได้ชัยชนะอย่างเด็ดขาดแล้วโซเวียตจึงไม่ได้ใช้สิทธิยับยั้งพิเศษนั้นอีก

แม้สหประชาชาติจะมีกลไกที่จะแก้ไขภาวะชะงักงันอันเกิดจากการใช้สิทธิดังกล่าวที่เรียกว่ามติ "การรวมกันเพื่อสันติภาพ"จะช่วยทำให้สมัชชาสหประชาชาติเข้ามารับเรื่องที่ตั้งผลกระทบต่อความมั่นคงระหว่างประเทศที่สำคัญไปดำเนินการต่อได้ แต่ในสงครามครั้งที่ 3 ระหว่างอินเดีย-ปากีสถานนี้ เมื่อสมัชชาฯได้รับเรื่องไป และทำการประชุมโดยเร่งด่วนพร้อมกันมีมติให้อินเดียและปากีสถานหยุดยิงและถอนกำลังทหารของตนกลับประเทศ แต่มิได้กล่าวถึงมาตรการร่วมกันเพื่อใช้กำลังบีบบังคับให้ทั้งสองประเทศปฏิบัติตามข้อมติซึ่งเป็นอำนาจอันชอบธรรม

ตามที่หลักการนี้อนุญาตให้ทำได้ สันติภาพที่จะเกิดขึ้นจึงขึ้นอยู่กับความร่วมมือและความตกลงกันของทั้งสองประเทศของความขัดแย้งเป็นหลัก มิใช่เกิดจากการปฏิบัติตามมติหรือการดำเนินการบังคับให้เป็นไปตามมติ

สงครามเย็น การแข่งขันทางด้านอุดมการณ์ระหว่างสหรัฐอเมริกาและโซเวียตส่งผลกระทบต่อปัญหาความขัดแย้งระหว่างอินเดียและปากีสถานกรณีปัญหาแคชเมียร์อย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ในเมื่อสหประชาชาติ องค์การที่มีหน้าที่รับผิดชอบหลักในการรักษาสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศได้ถูกใช้เป็นเสมือนเวทีต่อสู้ให้ได้มาซึ่งผลประโยชน์ของรัฐบาลอำนาจ แต่เมื่อภาวะของสงครามเย็นเริ่มหลอมละลายและสภาพความเป็น 2 ขั้วทางการเมืองเริ่มชัดเจนน้อยลง รัฐบาลอำนาจให้ความสนใจกับผลประโยชน์ด้านการเมืองในภูมิภาคต่าง ๆ น้อยลง ส่งผลทำให้ความสำคัญของปัญหาแคชเมียร์ได้รับความสนใจน้อยลงไปด้วย ประกอบกับท่าทีของทั้งอินเดีย-ปากีสถานเองภายหลังจากสงครามครั้งที่ 3 ที่ต้องการให้มีการเจรจาแก้ไขปัญหาแคชเมียร์ในระดับทวิภาคี ปฏิเสธการจัดการของรัฐบาลอำนาจที่จากอดีตที่ผ่านมาไม่เคยทำให้ปัญหาแคชเมียร์ยุติลงไปได้ แต่กลับทำให้ปัญหามานปลายมากยิ่งขึ้น ซึ่งท่าทีนี้ก็ได้รับการตอบรับเป็นอย่างดีจากประเทศมหาอำนาจในเวลาต่อมา

ดังนั้น บทบาทของสหประชาชาติตั้งแต่กลางทศวรรษที่ 70 เป็นต้นมา จึงมีเพียงเล็กน้อย ถึงแม้ว่าการพัฒนาอาวุธนิวเคลียร์ของทั้งอินเดียและปากีสถานจะทำให้ปัญหาความสัมพันธ์ระหว่าง 2 ประเทศนี้กรณีแคชเมียร์เป็นที่น่าวิตกกังวลของประเทศมหาอำนาจนิวเคลียร์ชาติอื่นๆก็ตาม โดยเฉพาะอย่างยิ่งภายหลังจากเกิดเหตุการณ์ปะทะกันรุนแรงของทหารของทั้งสองฝ่ายในแคชเมียร์อีก 2 ครั้งในปีค.ศ. 1990 และค.ศ. 1999 ซึ่งถือว่าเป็นการทำสงครามอย่างจำกัดเพราะทั้งคู่ต่างก็ต่างก็หวาดกลัวการลุกลามขยายตัวของปัญหาจนอาจทำให้มีการโจมตีกันด้วยอาวุธนิวเคลียร์ ก่อให้เกิดความเสียหายครั้งยิ่งใหญ่ได้ ในระยะหลัง ปากีสถานพยายามทำให้ปัญหาแคชเมียร์เป็นปัญหาระหว่างประเทศที่จะได้รับการพิจารณาในสหประชาชาติอีกครั้งแต่ก็ล้มเหลว เมื่อสหประชาชาติเห็นว่าปัญหาแคชเมียร์เป็นปัญหาของทั้งสองประเทศที่จะต้องจัดการกันเองและเรื่องนี้ก็ไม่ได้รับพิจารณาในที่ประชุมคณะมนตรีความมั่นคงฯ และสมัชชาสหประชาชาติมานานแล้ว และแม้กระทั่งท่าทีของสหรัฐอเมริกาพันธมิตรของปากีสถานก็ยังยืนยันที่จะให้ทั้งสองประเทศหันหน้ามาเจรจากันในระดับทวิภาคี

บทบาทของสหประชาชาติที่ยังคงอยู่ในปัจจุบันก็คือการยังคงกำลังของกองกำลังรักษาสันติภาพไว้โดยหน้าที่ความรับผิดชอบอย่างจำกัดดังที่กล่าวมาข้างต้นทำให้การละเมิดเส้นหยุดยิงในแคชเมียร์ยังเกิดขึ้นเป็นระยะแทบทุกปี บางปีลุกลามใหญ่โตกลายเป็นสงครามย่อย ๆ

ระหว่างกัน การหยุดยั้งตลอดแนวเส้นหยุดยั้งที่กำหนดขึ้นในปี ค.ศ. 1971 ไม่เคยเกิดขึ้นได้จริง การขยายขอบเขตอำนาจหน้าที่ของกองกำลังรักษาสันติภาพ ให้มีหน้าที่ในการรักษาภาวะเบียบในสังคมและให้มีการนำมาตรการการบีบบังคับมาปรับใช้เพื่อสามารถยับยั้งการละเมิดเส้นหยุดยั้ง ลดภาวะสงคราม และรักษาสันติภาพไว้ได้และมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นน่าจะเป็นทางเลือกที่ดีประการหนึ่ง อย่างไรก็ตาม ผู้เขียนมิได้หมายความว่าทางเลือกดังกล่าวจะทำให้สหประชาชาติสามารถแก้ไขความขัดแย้งของอินเดีย-ปากีสถานกรณีปัญหาแคชเมียร์ให้ยุติลงอย่างถาวรได้ ทั้งนี้เพราะยังมีตัวแปรที่สำคัญอีกประการหนึ่งก็คือ เงื่อนไขที่ตกทอดมาจากระบบอาณานิคมได้แก่ความขัดแย้งที่มาจากลักษณะโครงสร้างทางด้านเชื้อชาติ ศาสนา ภาษา และความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจศาสตร์ที่ไม่สามารถเข้ากันได้ของทั้งสองฝ่าย ส่งผลต่อพฤติกรรมที่เป็นศัตรูต่อกันอย่างเปิดเผยและยากต่อการแก้ไขและกลายเป็นความขัดแย้งอย่างเรื้อรังในที่สุด

ดังนั้นการที่จะแก้ไขปัญหาความขัดแย้งระหว่างอินเดีย-ปากีสถานกรณีแคชเมียร์ให้ยุติลงอย่างถาวรได้ ในอนาคต สหประชาชาติควรที่จะขยายอำนาจหน้าที่แก่กองกำลังรักษาสันติภาพเพื่อให้สามารถทำงานได้จริง เมื่อใดก็ตามที่การละเมิดเส้นหยุดยั้งอันเป็นเหตุในการเกิดการปะทะกันและลุกลามกลายเป็นสงครามระหว่างกันสามารถควบคุมไม่ให้เกิดขึ้นมาได้ เมื่อนั้นบรรยากาศที่ดีและเหมาะสมต่อการหันหน้ามาเจรจากันระหว่างอินเดียและปากีสถานก็จะเกิดขึ้นตามมา โดยสหรัฐอเมริกาและประเทศมหาอำนาจอื่นๆ ยังสามารถช่วยเร่งให้เกิดการเจรจาได้เร็วยิ่งขึ้น แต่ทั้งนี้ความสำเร็จของการเจรจาเพื่อแก้ไขปัญหัจมู-แคชเมียร์นี้ก็ขึ้นอยู่กับทั้งสองประเทศเองที่จะต้องเปิดใจยอมรับสภาพความเป็นจริง และมีความจริงใจต่อกันในการแก้ไขปัญหาเพื่อทำให้ความขัดแย้งกรณีจัมมู-แคชเมียร์ของทั้ง 2 ประเทศที่เรื้อรังมากกว่า 50 ปียุติลงได้ในอนาคต