

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

1 บทสรุป

จากการศึกษาและวิเคราะห์ถึงบทบาทสหประชาชาติในการฟื้นฟูพหุภาคีนิสถานนี้ รายละเอียดมาทั้งหมดพบว่า ในระบบความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ มีวิธีที่จะทำให้เข้าใจระบบความสัมพันธ์ระหว่างประเทศได้ดีขึ้นคือ การทำความเข้าใจลักษณะของ “ความขัดแย้ง” และ “ความร่วมมือระหว่างประเทศ” ได้นำมาซึ่งการพัฒนากลไกต่างๆ มารองรับความสัมพันธ์ดังกล่าวแม้สภาพความเป็นจริงในระบบความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ จะไม่สามารถจัดการความขัดแย้งให้หมดไปจากระบบได้ แต่กลไกในการจัดการความขัดแย้งและการแสวงหาสันติภาพได้รับการพัฒนามาอย่างต่อเนื่อง ดังจะเห็นได้จากการจัดตั้งองค์การสหประชาชาติ ซึ่งเป็นองค์การระหว่างประเทศและมีบทบาทสำคัญ ตามที่ได้บัญญัติไว้ในมาตรา 1 ของกฎบัตรสหประชาชาติว่า องค์การมีวัตถุประสงค์ “เพื่อธำรงไว้ซึ่งสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศและเพื่อให้บรรลุถึงจุดมุ่งหมายนี้ จะได้ดำเนินการร่วมกันอันมีผลอย่างจริงจัง เพื่อป้องกันและขจัดการคุกคามต่อสันติภาพ และเพื่อระงับยับยั้งการกระทำการรุกรานหรือทำลายสันติภาพโดยวิธีการอื่นๆ และดำเนินการโดยสันติวิธี โดยสอดคล้องกับหลักการแห่งความยุติธรรม และกฎหมายระหว่างประเทศ ในการแก้ไขหรือระงับกรณีพิพาท หรือสถานการณ์ระหว่างประเทศอันจะนำไปสู่การทำลายสันติภาพ” ดังนั้นจะเห็นได้ว่า “การแก้ไขความขัดแย้ง” (Conflict Resolution) เป็นทั้งเป้าหมายและกลไกในการดำเนินงานของสหประชาชาติ

เนื่องจากการยุติปัญหาความขัดแย้งอย่างจริงจังนั้นตั้งอยู่บนพื้นฐานที่มีลักษณะเฉพาะเกี่ยวสันติภาพ ความขัดแย้งและการจัดการความขัดแย้ง คำว่า “สันติภาพและความมั่นคง” ในอดีต สันติภาพหมายถึง การไม่มีสงครามเท่านั้น แต่ในปัจจุบันสันติภาพมีความหมายเกี่ยวข้องกับปัญหาความเป็นธรรมในสังคม กระบวนการประชาธิปไตย และสิทธิมนุษยชน การจัดการทรัพยากร ซึ่งปัญหาเหล่านี้อาจเป็นรากฐานและนำไปสู่ความขัดแย้งหรือก่อสงครามได้อีกครั้ง ดังนั้นในการยุติปัญหาความขัดแย้งดังกล่าวจึงมีขอบเขตที่กว้าง และครอบคลุมในทุกๆ มิติของความสัมพันธ์ไม่ว่าจะเป็นระดับปัจเจกชน หรือระหว่างรัฐ

สำหรับกลไกและวิธีการที่สหประชาชาติได้นำมาใช้เพื่อให้บรรลุเป้าหมายแห่งการแก้ไข ปัญหา ความขัดแย้งนั้นสหประชาชาติได้บัญญัติไว้ในหมวด 6 ของกฎบัตรสหประชาชาติว่าให้ทุกฝ่ายแก้ไขปัญหาความขัดแย้งโดยสันติวิธี แต่เมื่อการกระทำดังกล่าวอาจจะไม่ได้ผล ก็ได้ให้อำนาจ

ในหมวด 7 ที่ว่าด้วยการบีบบังคับต่อผู้ที่กระทำการคุกคามต่อสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ ซึ่งเป็นการเปิดโอกาสแก่การตีความการบังคับใช้อย่างกว้าง แต่อย่างไรก็ดี ด้วยข้อจำกัดของสหประชาชาติซึ่งเป็นอีกรูปแบบหนึ่งของความร่วมมือในลักษณะขององค์การระหว่างประเทศ การดำเนินนโยบายและการผลักดันกลไกต่างๆ ของสหประชาชาติจะได้รับความร่วมมือหรือแก้ไขปัญหาความขัดแย้งได้หรือไม่ก็ขึ้นอยู่กับความสมัครใจของสมาชิกเป็นสำคัญ

ปัญหาในเรื่องข้อจำกัดของการจัดตั้งกองกำลังสหประชาชาติในการปฏิบัติการเพื่อสันติภาพจากข้อจำกัดทางกฎหมายที่ได้นำมาใช้กับการปฏิบัติการรักษาสันติภาพ ในมาตรา 2 อนุมาตรา 7 ญัตติสหประชาชาตินั้นส่งผลต่อประสิทธิภาพและความรวดเร็วในการทำหน้าที่ของสหประชาชาติ เนื่องจากส่งผลให้สหประชาชาติจะต้องรอให้คู่กรณีพิพาทให้ความยินยอมก่อนจึงจะสามารถดำเนินการจัดตั้งกองกำลังได้ และบ่อยครั้งความไม่มีประสิทธิภาพเป็นผลมาจากความล่าช้าในการจัดการกับปัญหาที่ดำเนินการอยู่หรือบ่อยครั้งที่กองกำลังมักจะถูกส่งไปภายหลังจากการสู้รบสิ้นสุดลงแล้ว จึงกล่าวได้ว่าเป็นปัญหาในการพิจารณาว่ากรณีใดเป็นเรื่องซึ่งโดยสาระสำคัญอยู่ในเขตอำนาจรัฐ ซึ่งจะเห็นได้ว่าเป็นการยากต่อการพิสูจน์ ซึ่งนอกจากการยอมรับของรัฐแล้ว ความเป็นกลาง ความร่วมมือในการใช้กำลังรักษาสันติภาพตลอดระยะเวลาที่ยังคงปฏิบัติก็เป็นสิ่งที่มีความจำเป็นเช่นกัน

การจัดตั้งกองกำลังสหประชาชาติตั้งแต่อดีตที่ผ่านมาเป็นเพียงการจัดตั้งกองกำลังควบคุมดูแล การหยุดยิงเท่านั้น แต่การดำเนินการของกองกำลังสหประชาชาติในอัฟกานิสถานได้ปรับเปลี่ยนไป ดูเหมือนว่าสหประชาชาติจะขยายบทบาทในการแก้ไขปัญหาความขัดแย้ง เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งองค์การสหประชาชาติมากขึ้น ดังจะเห็นได้จากการประกาศแนวทางในการดำเนินงานของสหประชาชาติในวาระเพื่อสันติภาพ (An Agenda for Peace) ซึ่งได้ให้ความหมายของคำว่าสันติภาพในเชิงของการพัฒนาการของเศรษฐกิจ สังคม และสิทธิมนุษยชน และการขยายบทบาทของกองกำลังโดยเฉพาะภาวระหน้าทีนั้นได้ก้าวเข้าไปจัดการกับปัญหาความขัดแย้งภายในประเทศมากขึ้น ซึ่งนับว่าเป็นการขยายบทบาทในการดำรงไว้ซึ่งสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ

สำหรับอัฟกานิสถานนั้น สหประชาชาติได้เข้ามาดำเนินการฟื้นฟูสันติภาพ โดยกลไกของกองกำลังรักษาสันติภาพ ช่วงค.ศ. 2001-2005 การจัดตั้งกองกำลังสหประชาชาติเข้าไปช่วยเหลือสนับสนุน ดำเนินการฟื้นฟูและสร้างสันติภาพในอัฟกานิสถาน ซึ่งคณะมนตรีความมั่นคงมีมติให้จัดตั้งกองกำลังนานาชาติชื่อว่า International Security Assistance Force (ISAF)

โดยมีสหราชอาณาจักรเป็นแกนนำในเบื้องต้น เพื่อปฏิบัติหน้าที่รักษาความมั่นคงในกรุงคาบูล และพื้นที่รอบๆ และต่อมาคณะมนตรีความมั่นคงมีมติจัดตั้งกองกำลังสหประชาชาติชื่อว่า United Nations Assistance Mission in Afghanistan (UNAMA) เพื่อปฏิบัติหน้าที่ต่อต้านการผลิต การค้า การปิดบังซ่อนเร้นยาเสพติด รวมทั้งการกำจัดกับดักที่ฝังดิน และการควบคุม ตรวจตรา อาวุธขนาดเบา รวมถึงการฟื้นฟูและการช่วยเหลือจัดตั้งรัฐบาลเฉพาะการในอัฟกานิสถาน และมีข้อสังเกตเกี่ยวกับกองกำลังสหประชาชาติที่ได้เข้าไปปฏิบัติการในอัฟกานิสถานนั้น กองกำลังนั้น ไม่ได้เป็นของสหประชาชาติดังเช่นกรณีอื่นๆ ที่ผ่านมาแต่เป็นกองกำลังที่สหรัฐอเมริกาและพันธมิตรที่ให้ความร่วมมือจัดตั้งขึ้นมาช่วยเหลือในอัฟกานิสถานแต่ถึงอย่างไรก็ตาม คณะมนตรีความมั่นคงก็ได้ออกข้อมติเพื่อเป็นการรับรองถึงสถานกองกำลังให้อยู่ภายใต้อำนาจอธิปไตยของสหประชาชาติ

การฟื้นฟูสันติภาพในอัฟกานิสถาน คือการสร้างสังคมที่มั่นคง การพัฒนา และการวางโครงสร้างของรัฐบาล การสร้างตึก ซึ่งได้รับการสนับสนุนจากประชาคมระหว่างประเทศ ซึ่งการฟื้นฟูสันติภาพนี้จำเป็นต้องใช้เวลาในการทำงานระยะยาว แต่สำหรับระยะเวลา 5 ปี ในการดำเนินการฟื้นฟูอัฟกานิสถานได้พิสูจน์ให้เห็นถึงความร่วมมือจากประชาคมระหว่างประเทศที่เข้าไปมีบทบาทสำคัญในอัฟกานิสถาน และความสำเร็จที่เกิดขึ้นใน อัฟกานิสถานในช่วงระยะเวลา ค.ศ. 2001-2005 นั้นแม้จะประสบความสำเร็จเฉพาะในเรื่องของการจัดตั้งรัฐบาลถาวรที่มาจาก การเลือกตั้ง และ การจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับอัฟกานิสถาน ภายใต้กรอบปฏิบัติตามข้อตกลงบอนน์ เท่านั้น เนื่องจากสถานการณ์ภายในของอัฟกานิสถานก็ยังไม่มีความสงบอย่างแท้จริงยังคงมีสงครามกลางเมืองเกิดขึ้นอยู่โดยเฉพาะอย่างยิ่งกลุ่มตาลีบันที่ยังคงหลงเหลืออยู่ ปัจจุบันนี้ยังคงอาศัยอยู่ในประเทศปากีสถานและบริเวณชายแดนของอัฟกานิสถาน

แม้ว่าปฏิบัติการรักษาสันติภาพจะประสบความสำเร็จเฉพาะในด้านของการจัดตั้งรัฐบาลถาวรของอัฟกานิสถาน แต่ปัญหาความมั่นคงภายในอัฟกานิสถานยังไม่มี "ความสงบ" เนื่องจากรัฐบาลอัฟกานิสถานไม่มีเสถียรภาพในการควบคุมดูแลพื้นที่ทั้งหมดของประเทศได้ ซึ่งเสถียรภาพภายในอัฟกานิสถานนั้นเกิดขึ้นจากปัญหาขบวนการผลิตฝิ่นและค้ายาเสพติด ผู้ก่อการร้าย กลุ่มอาชญากร และขบวนการค้ายาเสพติดข้ามชาติ เป็นสิ่งที่ยากต่อการปราบปราม ให้เด็ดขาด นับว่าเป็นการตักเตือนว่าจะไม่มีความพยายามที่จะดำเนินการใดๆ เพื่อรักษาสันติภาพ และความมั่นคงระหว่างประเทศ

อย่างไรก็ดี หากสหประชาชาติจะสรุปบทเรียนที่ได้จากการฟื้นฟูสันติภาพอัฟกานิสถานนี้ เพื่อนำไปปรับใช้กับการดำเนินการฟื้นฟูสันติภาพ สหประชาชาติความจะกำหนดเป้าหมายของขอบเขตปัญหาที่จะเข้าไปจัดการให้ชัด และเตรียมความพร้อมอย่างเป็นระบบทั้งในช่วงก่อนปฏิบัติการ ขณะปฏิบัติการ และหลังการปฏิบัติการ ในการดำเนินการของกองกำลังรักษาสันติภาพ ตามที่ได้กำหนดไว้ในวาระเพื่อสันติภาพ ให้มีผลในทางปฏิบัติ โดยการให้ความสำคัญกับการเตรียมการในด้านทรัพยากรบุคคล การจัดฝึกอบรมเจ้าหน้าที่และผู้เชี่ยวชาญพิเศษ ในทางทหารและพลเรือน โดยอาจประสานเครือข่ายองค์กรพัฒนาเอกชน รัฐ และสถาบันอื่นๆ ให้มีความรู้ความเข้าใจในการดำเนินงานของกองกำลังรักษาสันติภาพ ขณะเดียวกันก็ให้การฝึกอบรมเจ้าหน้าที่ เพื่อเตรียมการสำหรับความขัดแย้งในรูปแบบต่างๆ ความรู้ความเข้าใจพื้นฐาน การฝึกอบรมด้านภาษา วัฒนธรรมในแต่ละประเทศที่มีปัญหา ซึ่งถือว่าปัญหาเหล่านี้มีความแปรปรวนอย่างมาก หรืออาจอาศัยเครือข่ายของรัฐสมาชิกและกลไกองค์กรส่วนภูมิภาค ในการพัฒนาการฝึกอบรมร่วมอย่างต่อเนื่องและเตรียมการไว้ให้พร้อม และยิ่งไปกว่านั้นก็คือ สหประชาชาติจะสามารถพัฒนาและขยายบทบาทในการดำเนินงานรักษาสันติภาพไปสู่การสร้างสันติภาพ ภายหลังความขัดแย้ง จำเป็นต้องได้รับความร่วมมือกับประชาคมระหว่างประเทศ

2 ข้อเสนอแนะ

จากที่ได้ศึกษาถึงการบทบาทสหประชาชาติในการฟื้นฟูสันติภาพของอัฟกานิสถานแล้ว ผู้เขียนมีข้อเสนอแนะดังนี้

1. โครงสร้างของอัฟกานิสถานนั้นมีความหลากหลายทางด้านกลุ่มชาติพันธุ์ ภาษา กลุ่มชนเผ่า และนิกายศาสนาต่างๆ ที่อยู่ด้วยกันและเต็มไปด้วยความขัดแย้งระหว่างกันเอง ภาวะสงครามกลางเมือง ฉะนั้นในการฟื้นฟูสันติภาพอัฟกานิสถานนั้นจะต้องพิจารณาถึงความละเอียดอ่อนทางวัฒนธรรม อำนาจและความสามารถของประเทศที่องค์การสหประชาชาติได้เข้าไปดำเนินการฟื้นฟูสันติภาพภายหลังจากความขัดแย้ง

2. ปัญหาในการฟื้นฟูสันติภาพอัฟกานิสถานนั้นก็ให้เกิดคำถามที่ว่าองค์การสหประชาชาติในฐานะที่เป็นองค์กรหลักและรับผิดชอบเกี่ยวกับการธำรงไว้ซึ่งสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศจะแก้ไขปัญหาการดำเนินการฟื้นฟูสันติภาพอัฟกานิสถานอย่างไร ซึ่งผู้เขียนมีความเห็นว่า องค์การสหประชาชาติควรที่จะทำหน้าที่ในการชักจูงจิตใจของประชาชนชาวอัฟกานิสถาน โดยการเข้าถึงทางด้านวัฒนธรรมของอัฟกานิสถานและส่งเสริมบทบาททางด้าน

วัฒนธรรมของอัฟกานิสถาน เนื่องจากประเทศอัฟกานิสถานเป็นประเทศที่มีความหลากหลายทางด้านชาติพันธุ์

3. จากเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นในประเทศอิรักเมื่อ ปีค.ศ.2003 ส่งผลให้ทรัพยากรบุคคลการจัดฝึกอบรมเจ้าหน้าที่และผู้เชี่ยวชาญพิเศษทางทหารและพลเรือน โดยเฉพาะปัจจัยสำคัญเรื่องเงินบริจาคจากรัฐสมาชิกที่จะนำมาช่วยเหลือฟื้นฟูในอัฟกานิสถานนั้นส่งผลให้ทรัพยากรเหล่านี้ถูกดึงไปช่วยเหลือฟื้นฟูสันติภาพของประเทศอิรักด้วย ซึ่งน่าเสียดายอย่างยิ่งที่ทรัพยากรเหล่านั้นควรที่จะได้นำมาซึ่งการฟื้นฟูอัฟกานิสถานอย่างแท้จริง