

บทที่ 3

สหประชาชาติกับวิวัฒนาการด้านบทบาทการรักษาสันติภาพ และความมั่นคงระหว่างประเทศ

ในการพิจารณาถึงการรักษาสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศในบทนี้ สิ่งสำคัญประการแรกที่ต้องทำความเข้าใจเสียก่อนคือ "บทบาทการรักษาสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศของสหประชาชาตินั้นจะมีขอบเขตเพียงใด" ตั้งแต่ที่สหประชาชาติได้ก่อตั้งขึ้น สหประชาชาติได้รับมอบหมายหน้าที่ในการป้องกันไม่ให้เกิดข้อพิพาทอันจะขยายตัวไปสู่สงคราม และเรียกร้องให้ประเทศคู่พิพาทหันมาใช้ในการเวทีการประชุมเพื่อเจรจาหรือกัน แทนที่จะใช้กำลังสู้รบกัน และยังช่วยนำสันติภาพให้กลับคืนมาเมื่อเกิดความขัดแย้งขึ้น ในช่วงหลายทศวรรษที่ผ่านมา สหประชาชาติได้เข้าไปจัดการกับปัญหาความขัดแย้งต่างๆที่เกิดขึ้นมากมาย

เมื่อพิจารณาดูในกฎบัตรสหประชาชาติ บทบาทของสหประชาชาติที่เกี่ยวกับการรักษาสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ ก็คือการทำหน้าที่ให้ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศเป็นไปอย่างปกติ สร้างความยุติธรรมให้เกิดขึ้นในความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ พยายามให้มีการเคารพกฎหมายระหว่างประเทศ สนับสนุนการไม่ใช้กำลังในการแก้ไขข้อขัดแย้งระหว่างประเทศ และการสร้างเงื่อนไขอันนำไปสู่การดำรงไว้ซึ่งสันติภาพระหว่างประเทศ¹ จากการที่กฎบัตรสหประชาชาติเกิดจากวัตถุประสงค์หลักสำคัญเพื่อป้องกันไม่ให้เกิดสงครามโลกครั้งที่สามขึ้น และแม้ว่าในขณะที่ร่างกฎบัตรสหประชาชาติ ผู้ร่างกฎบัตรไม่อาจคาดการณ์เหตุการณ์ในอนาคตได้ว่าสหประชาชาติจะต้องเข้าไปจัดการกับปัญหาความขัดแย้งที่แตกต่างไปจากขณะร่างเพียงใดก็ตาม หรือวิธีการรักษาสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศจะเปลี่ยนแปลงไปจากเดิมเพียงใด แต่ก็ได้พยายามวางพื้นฐานจุดมุ่งหมายของสหประชาชาติไว้อย่างกว้างๆ เพื่อที่จะให้มีการตีความขยายความ และเลือกวิธีการที่จะนำไปปฏิบัติให้ยืดหยุ่นมากที่สุดโดยให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของกฎบัตร และที่สำคัญคือสาระสำคัญของกฎบัตรจะต้องไม่ผูกมัดจนทำให้ไม่สามารถหาวิธีการในการแก้ปัญหาให้ได้ การใช้วิธีดังกล่าวก่อให้เกิดประโยชน์ต่อการดำเนินการเมื่อนำมาปรับใช้กับสถานการณ์ที่เกิดขึ้น

¹ สมพงษ์ ชูมาก, องค์การระหว่างประเทศ: สันนิบาตชาติ สหประชาชาติ (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2533), หน้า 139.

เพื่อให้เกิดความชัดเจนในการศึกษาถึงเรื่องบทบาทการดำเนินการรักษาสันติภาพและความมั่นคงระหว่างของสหประชาชาติในบทนี้จึงจะทำการแบ่งการศึกษาออกเป็น 2 หัวข้อ คือ

3.1 การดำเนินการรักษาสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศของสหประชาชาติภายใต้กฎบัตรสหประชาชาติ

3.2 การปรับเปลี่ยนบทบาทและแนวทางของสหประชาชาติในด้านการรักษาสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ จะแบ่งเป็น 3 ช่วงระยะเวลาคือ

3.2.1 สหประชาชาติในช่วงสงครามเย็น

3.2.2 สหประชาชาติช่วงหลังสงครามเย็น

3.2.3 สหประชาชาติช่วงต้นศตวรรษที่ 21

3.1 การดำเนินการรักษาสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศของสหประชาชาติภายใต้กฎบัตรสหประชาชาติ

ในกฎบัตรสหประชาชาตินั้นได้วางแนวทางการดำเนินการรักษาสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ โดยมีแนวทางสำคัญที่ควรทำการพิจารณาอยู่ 2 ประการ คือ

1. การแก้ไขกรณีพิพาทระหว่างประเทศโดยสันติวิธี (Peaceful Settlement)
2. การใช้มาตรการบีบบังคับ (Enforcement Action)

1. การแก้ไขกรณีพิพาทระหว่างประเทศโดยสันติวิธี (Peaceful Settlement)

การแก้ไขกรณีพิพาทระหว่างประเทศโดยสันติวิธีนั้น กฎบัตรสหประชาชาติมาตรา 2 ข้อ 3 กำหนดให้รัฐสมาชิกทั้งหลายจะต้องระงับกรณีพิพาทระหว่างประเทศโดยสันติวิธี ในลักษณะที่จะไม่ก่อให้เกิดอันตรายแก่สันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ และความยุติธรรม

นอกจากนี้ ถ้าเกิดการขัดแย้งระหว่างประเทศขึ้น บรรดาสมาชิกจะต้องหาทางระงับข้อพิพาทโดยสันติวิธีเสียก่อน ซึ่งในมาตรา 33 ของกฎบัตรสหประชาชาติ ได้กำหนดวิธีการไว้ดังนี้คือ²

การเจรจา (Negotiation) เป็นการที่รัฐคู่พิพาทได้ตกลงที่จะให้มีการเจรจาเพื่อหาทางยุติข้อพิพาทระหว่างกันโดยสันติ

การไต่สวน (Enquiry) เป็นกรณีที่เสนอข้อพิพาทระหว่างประเทศให้คณะกรรมการไต่สวนที่คู่กรณีพิพาทแต่งตั้งขึ้น เพื่อรวบรวมข้อเท็จจริงเกี่ยวกับกรณีพิพาทให้มีข้อยุติในปัญหาข้อเท็จจริง หากคู่พิพาทยอมรับผลของการไต่สวน ก็จะทำให้กรณีพิพาทยุติลงได้

การไกล่เกลี่ย (Mediation) เป็นกรณีที่รัฐฝ่ายที่สามได้อสาเข้ามาจัดการเจรจาหรือไกล่เกลี่ยกรณีพิพาทที่เกิดขึ้น เพื่อให้รัฐคู่พิพาทสามารถตกลงรวมขอมกันได้

การประนีประนอม (Conciliation) เป็นกรณีที่รัฐคู่พิพาทมอบอำนาจให้คณะกรรมการคณะหนึ่งทำการศึกษาข้อพิพาทอย่างละเอียดแล้ว เสนอทางออกหรือข้อยุติกรณีพิพาทที่รัฐคู่พิพาทสามารถยอมรับปฏิบัติได้

อนุญาโตตุลาการ (Arbitration) เป็นกรณีที่คู่พิพาทระทำความตกลงร่วมกันเพื่อตั้งศาลอนุญาโตตุลาการ ความตกลงดังกล่าวนี้จะกำหนดองค์ประกอบและอำนาจหน้าที่ของศาลอนุญาโตตุลาการ อำนาจของศาลอนุญาโตตุลาการจะมากหรือน้อยขึ้นอยู่กับคู่พิพาทว่าจะตกลงกันอย่างไร แต่ต้องสามารถให้แก้ไขปัญหาความขัดแย้งได้ จำนวนผู้พิพากษาศาลอนุญาโตตุลาการจะมีจำนวนแตกต่างกัน ตามแต่จะกำหนดในความตกลงอนุญาโตตุลาการ นอกจากนี้ ประเทศคู่พิพาทสามารถเลือกผู้เชี่ยวชาญได้จากบัญชีรายชื่อผู้เชี่ยวชาญที่แต่ละประเทศได้เสนอชื่อขึ้นบัญชีไว้ เพื่อไปทำหน้าที่ศาลอนุญาโตตุลาการ การตัดสินของศาลอนุญาโตตุลาการมีผลผูกพันตามกฎหมาย

การระงับโดยทางศาล (Judicial Settlement) เป็นกรณีที่คู่พิพาทเสนอปัญหากรณีพิพาทให้ศาลยุติธรรมระหว่างประเทศได้พิจารณาตัดสินและประเทศคู่พิพาทยอมรับอำนาจศาลดังกล่าว

กระบวนการแก้ไขในระดับภูมิภาค (Regional Procedure) เป็นการอาศัยทบวงการตัวแทนส่วนภูมิภาค หรือข้อตกลงส่วนภูมิภาคหรืออาจจะเป็นสันติวิธีประการอื่นใดที่คู่กรณีจะพึงเลือก

² มานพ เมฆประยูรทอง, องค์การสหประชาชาติ(กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์โอเดียนสโตร์, 2533), หน้า 40.

กล่าวโดยสรุปคือ สหประชาชาติให้คูกรณีพิพาทพยายามแก้ไขกรณีพิพาทโดยสันติวิธีตามแนวทางข้างต้นระหว่างกันเองเสียก่อน ถ้าแก้ไขได้สำเร็จก็ไม่ต้องขอให้สหประชาชาติดำเนินการ แต่ถ้าใช้ความพยายามดังกล่าวข้างต้นไม่สำเร็จแล้ว ก็สามารถเสนอปัญหาให้คณะมนตรีความมั่นคงพิจารณา หรือคณะมนตรีความมั่นคงอาจจะเรียกร้องให้คูกรณีพิพาทระงับกรณีพิพาทโดยสันติวิธีดังกล่าวข้างต้นได้³

2. การใช้มาตรการบีบบังคับ (Enforcement Action)

กฎบัตรสหประชาชาติหมวดที่ 7 ได้กำหนดให้คณะมนตรีความมั่นคงสามารถดำเนินการบีบบังคับต่อรัฐผู้กระทำการคุกคามต่อสันติภาพ หรือกระทำการรุกรานได้ เมื่อเห็นว่าข้อขัดแย้งระหว่างประเทศมิได้มีลักษณะธรรมดาอีกต่อไป แต่กลายเป็นการกระทำที่เป็นภัยร้ายแรงต่อสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ

ในเรื่องการใช้มาตรการบีบบังคับ คณะมนตรีความมั่นคงได้รับอำนาจเด็ดขาดในการสั่งการ อำนาจเช่นนี้จะต้องใช้เป็นขั้นตอน ประการแรกคณะมนตรีความมั่นคงจะพิจารณาเสียก่อนว่ามีการคุกคามต่อสันติภาพหรือมีการรุกรานเกิดขึ้นแล้วหรือไม่ จากนั้นก็จะพิจารณาถึงมาตรการชั่วคราว และที่ป้องกันไม่ให้เกิดการคุกคามขยายตัว โดยไม่มีความลำเอียงต่อรัฐที่เกี่ยวข้องกับการขัดแย้ง หรือดำเนินการตัดสินใจสั่งการทันทีเมื่อพิจารณาเห็นว่ารัฐที่เกี่ยวข้องรัฐหนึ่งเป็นผู้กระทำการรุกราน⁴

การตัดสินใจของคณะมนตรีความมั่นคงว่าการกระทำอันใดเป็นการคุกคามต่อสันติภาพ การละเมิดสันติภาพ หรือการรุกราน จะมีความสำคัญในทางการเมืองมาก ในเมื่อการตัดสินใจดังกล่าวจะเป็นจุดเริ่มต้นของการเข้าแทรกแซงของคณะมนตรีความมั่นคงต่อไป⁵

³ สมพงษ์ ชูมาก, องค์การระหว่างประเทศ: สันนิบาตชาติ สหประชาชาติ, หน้า 140.

⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 146.

⁵ David A. Kay, The United Nations political system (New York : John Wiley & Sons, Inc., 1967), p.194-195.

มาตรการบีบบังคับนั้น สามารถแบ่งได้เป็น 2 ประเภท คือ⁶

1. มาตรการบีบบังคับโดยไม่ใช้กำลัง ซึ่งหมายถึง วิธีการต่างๆที่ไม่ถึงกับต้องใช้กำลัง แสยนาคุณภาพเพื่อให้เกิดผล วิธีการเหล่านี้ได้แก่ การระงับหรือตัดความสัมพันธ์ทั้งหมด หรือบางส่วนในทางเศรษฐกิจ ทางรถไฟ ทางทะเล ทางอากาศ ทางไปรษณีย์ ทางโทรเลข ทางวิทยุ และวิธีการคมนาคมอย่างอื่น ๆ และอาจเป็นการตัดความสัมพันธ์ทางการทูตด้วยก็ได้ เช่นในกรณีของบอสเนีย-เฮอร์เซโกวีนาปี ค.ศ.1991 สหประชาชาติได้ใช้มาตรการลงโทษทางเศรษฐกิจเป็นวิธีการหนึ่งในการแก้ไขกรณีพิพาทด้วย

2. มาตรการบีบบังคับโดยใช้กำลัง ซึ่งหมายถึง เมื่อคณะมนตรีความมั่นคงพิจารณาเห็นว่าวิธีการบีบบังคับโดยไม่ใช้กำลัง ดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา 41 จะไม่ได้ผล คณะมนตรีความมั่นคงก็อาจดำเนินการโดยใช้กำลังทางอากาศ ทางบก หรือทางทะเล เท่าที่จำเป็นแก่การดำรงไว้ซึ่งสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ การดำเนินการเช่นนี้ อาจรวมถึงการแสดงอำนาจตักเตือน การปิดล้อม และการปฏิบัติต่างๆที่ใช้กำลังทางอากาศ ทางทะเล และทางบกของภาคีสมาชิกสหประชาชาติตามมาตรา 42 แห่งกฎบัตรสหประชาชาติ ตัวอย่างการดำเนินมาตรการบีบบังคับของสหประชาชาติในอดีตที่ผ่านมาได้แก่ กรณีเกาหลีเหนือรุกรานเกาหลีใต้ในปี ค.ศ. 1950 กับกรณีอิรักรุกรานคูเวตในปี ค.ศ.1990 เป็นต้น

องค์กรหลักของสหประชาชาติที่มีบทบาทสำคัญเกี่ยวกับการดำรงไว้ซึ่งสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศนั้นมี 3 องค์กรด้วยกัน ได้แก่ คณะมนตรีความมั่นคง สมัชชา และสำนักเลขาธิการ ซึ่งในกฎบัตรสหประชาชาติได้กำหนดบทบาทและหน้าที่ดังกล่าวขององค์กรเหล่านี้ไว้อันพอสรุปได้ดังนี้คือ

คณะมนตรีความมั่นคง

กฎบัตรสหประชาชาติ มาตรา 24 ได้กำหนดให้คณะมนตรีความมั่นคงมีความรับผิดชอบหลักในการดำรงไว้ซึ่งสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ ซึ่งคณะมนตรีความมั่นคงจะมี

⁶ จิตรลดา พิศาลสูงวงศ์, "สหประชาชาติกับการใช้มาตรการบีบบังคับ : ศึกษาเฉพาะกรณีวิกฤตการณ์อ่าวเปอร์เซีย(ค.ศ.1990-1991), " (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต สาขาวิชาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2534), หน้า 67.

อำนาจในการปฏิบัติหน้าที่ตามที่กำหนดไว้ในหมวด 6 ว่าด้วยการระงับกรณีพิพาทโดยสันติวิธี หมวด 7 ว่าด้วยการดำเนินการเกี่ยวกับการคุกคามต่อสันติภาพ การละเมิดสันติภาพ และการกระทำการรุกราน หมวด 8 ว่าด้วยการดำเนินการรักษาสันติภาพตามข้อตกลงส่วนภูมิภาค และ หมวด 12 ว่าด้วยการดำเนินการช่วยเหลือระบบภาวะทรัสตีระหว่างประเทศ และเมื่อคณะมนตรีความมั่นคงได้ตัดสินใจกระทำการอย่างใดแล้ว มาตรา 25 กำหนดให้สมาชิกสหประชาชาติตกลงที่จะยอมรับและปฏิบัติตามคำวินิจฉัยของคณะมนตรีความมั่นคง

สำหรับหน้าที่หลักของคณะมนตรีความมั่นคงในการธำรงไว้ซึ่งสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศนั้นจะมีการดำเนินการไปตามที่กฎบัตรสหประชาชาติได้กำหนดไว้ในหมวดที่ 6 การระงับกรณีพิพาทโดยสันติวิธี และ หมวดที่ 7 การใช้มาตรการบีบบังคับ ซึ่งขั้นตอนแรกคณะมนตรีความมั่นคงระหว่างประเทศจะแก้ไขกรณีพิพาทโดยสันติวิธีเสียก่อน เมื่อพิจารณาแล้วว่ากรณีพิพาทนั้นเป็นกรณีพิพาทระหว่างประเทศที่อาจจะเป็นอันตรายต่อสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ และขั้นตอนต่อมาคือการดำเนินมาตรการบีบบังคับ ซึ่งจะใช้เมื่อการแก้ไขโดยสันติวิธีประสบความสำเร็จหรือไม่สามารถปฏิบัติได้

กฎบัตรสหประชาชาติได้กำหนดหน้าที่และวิธีการให้คณะมนตรีความมั่นคงระหว่างประเทศดำเนินการเพื่อรักษาสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศอันพอสรุปได้ดังนี้คือ

1. การระงับกรณีพิพาทโดยสันติวิธี กำหนดไว้ในหมวดที่ 6 ซึ่งได้ระบุถึงวิธีการต่างๆที่คณะมนตรีความมั่นคงอาจจะใช้เพื่อดำเนินการให้มีการตกลงในปัญหาความขัดแย้ง ดังนี้

ก. เมื่อเกิดกรณีพิพาทระหว่างประเทศขึ้น คู่กรณีจะต้องแสวงหาวิธีการเพื่อยุติกรณีพิพาทโดยสันติวิธีตามที่เห็นว่าเหมาะสมเสียก่อน คณะมนตรีความมั่นคงระหว่างประเทศจะเข้ามาเกี่ยวข้องเมื่อเป็นกรณีพิพาทที่มีแนวโน้มจะเป็นภัยคุกคามต่อสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศเท่านั้น (มาตรา 33)

ข. คณะมนตรีความมั่นคงระหว่างประเทศมีอำนาจในการสืบสวนกรณีพิพาทหรือสถานการณ์ใดๆซึ่งอาจนำไปสู่การกระทบกระทั่งกันระหว่างประเทศ หรือก่อให้เกิดกรณีพิพาทขึ้นเพื่อกำหนดลงไปว่า หากกรณีพิพาทหรือสถานการณ์นั้นๆดำเนินอยู่ต่อไปจะเป็นอันตรายแก่การธำรงไว้ซึ่งสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ (มาตรา 34) วิธีการที่คณะมนตรีความมั่นคงระหว่างประเทศใช้ในการสืบสวนกรณีพิพาทหรือสถานการณ์ที่อาจนำไปสู่กรณีพิพาทตามมาตรา 34 นั้นคือ การส่งคณะผู้แทนสืบสวนหาข้อเท็จจริง (fact-finding mission) ไปยังพื้นที่บริเวณที่มี

ความขัดแย้งเกิดขึ้น เพื่อจัดทำรายงานในรายละเอียดเกี่ยวกับความคลี่คลายของเหตุการณ์ที่เกิดขึ้น และรายงาน รวมทั้งจัดทำข้อเสนอแนะให้คณะมนตรีความมั่นคงได้ทราบและพิจารณา โดยวิธีนี้ คณะมนตรีความมั่นคงจะสามารถวินิจฉัยข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้น และเสนอแนะหนทางแก้ไขเพื่อลดความขัดแย้งที่เกิดขึ้น ในหลายๆกรณี คณะมนตรีความมั่นคงได้ขอให้เลขาธิการสหประชาชาติเป็นผู้แสวงหาข้อเท็จจริงด้วยตนเอง⁷

ค. คณะมนตรีความมั่นคงอาจแนะนำวิธีดำเนินการหรือวิธีปรับปรุงแก้ไขที่เหมาะสมแก่กรณีพิพาทหรือความขัดแย้งระหว่างประเทศ(มาตรา 36) และถ้าคณะมนตรีความมั่นคงเห็นว่าโดยพฤติการณ์การดำเนินต่อไปแห่งกรณีพิพาทน่าจะเป็นอันตรายต่อการดำรงไว้ซึ่งสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศแล้วก็ให้วินิจฉัยว่าจะดำเนินการตามมาตรา 36 หรือ จะแนะนำข้อตกลงระงับกรณีพิพาทที่พิจารณาเห็นเหมาะสม(มาตรา 37 ข้อ 2) นอกจากนั้นหากคู่กรณีพิพาทร้องขอ คณะมนตรีความมั่นคงอาจทำคำแนะนำแก่คู่พิพาทเพื่อทำความตกลงระงับกรณีพิพาทโดยสันติวิธี (มาตรา 38)

อย่างไรก็ตามคำแนะนำ (recommendations) ของคณะมนตรีความมั่นคงในการระงับข้อพิพาทโดยสันติวิธีตามหมวด 6 นี้ไม่มีผลผูกพันให้รัฐสมาชิกปฏิบัติตาม เพราะตามมาตรา 25 สมาชิกจะต้องปฏิบัติตามคำตัดสิน(decisions)ของคณะมนตรีความมั่นคงเท่านั้น ผลของคำแนะนำนั้นคงเป็นการวางแนวทางที่บรรดารัฐต่างๆควรปฏิบัติ ซึ่งการยอมรับปฏิบัติตามคำแนะนำนั้นเป็นสิทธิโดยอิสระของรัฐสมาชิกในการที่จะเลือกปฏิบัติหรือไม่ก็ได้ แต่ในบางกรณีที่รัฐสมาชิกยอมรับปฏิบัตินั้นหากไม่ใช่สมาชิกสมัครใจแล้วก็อาจเกิดจากการบีบบังคับในทางสังคมระหว่างประเทศเพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของสหประชาชาติก็ได้ นอกจากนั้นในปัญหาบางเรื่องที่คณะมนตรีความมั่นคงพิจารณานั้น หากโดยสภาพสาระสำคัญของมาตรการการแก้ไขปัญหาดังกล่าวคณะมนตรีความมั่นคงเห็นว่าการกำหนดมาตรการโดยการออกข้อมติในลักษณะของคำตัดสิน นั้นไม่เป็นการเหมาะสมกับสภาพการณ์ของการแก้ไขปัญหานั้นแล้ว คณะมนตรีความมั่นคงก็อาจกำหนดมาตรการโดยการออกข้อมติในลักษณะของคำแนะนำแทน ทั้งนี้เพื่อเป็นการเปิดช่องให้

⁷ มานพ เมฆประยูรทอง , องค์การสหประชาชาติ. หน้า 43.

บรรดารัฐต่างๆสามารถเลือกที่จะดำเนินการได้อย่างสมัครใจตามความเหมาะสมของศักยภาพแห่งรัฐนั้นๆซึ่งจะเป็นผลดีต่อการแก้ไขปัญหาดังกล่าว^๘

2. การใช้มาตรการบีบบังคับ กำหนดไว้ในหมวดที่ 7 ของกฎบัตรสหประชาชาติซึ่งกล่าวถึงการดำเนินมาตรการบีบบังคับเพื่อระงับหรือต่อต้านการคุกคามสันติภาพ การละเมิดสันติภาพ และการกระทำการรุกราน ในมาตรา 39 นั้นกำหนดให้คณะมนตรีความมั่นคงมีอำนาจที่จะกำหนดว่าได้มีการคุกคามต่อสันติภาพ การละเมิดสันติภาพ หรือการกระทำการรุกรานเกิดขึ้นแล้วหรือไม่ และมีอำนาจตัดสินใจในการใช้มาตรการบีบบังคับ

สำหรับมาตรการบีบบังคับ นั้น จะแบ่งออกเป็น 2 ลักษณะคือ

ก. มาตรการบีบบังคับโดยไม่ใช้กำลัง มาตรา 41 กำหนดว่าคณะมนตรีความมั่นคงอาจมีคำวินิจฉัยให้ใช้มาตรการอันใดที่ไม่มีการใช้กำลังอาวุธ และอาจเรียกร้องให้สมาชิกของสหประชาชาติใช้มาตรการเช่นว่านั้นมาตรการ เหล่านี้อาจรวมถึงการหยุดชะงักซึ่งความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจ และการคมนาคมทางรถไฟ ทางทะเล ทางอากาศ ทางไปรษณีย์ ทางโทรเลข ทางวิทยุ และวิถีทางคมนาคมอย่างอื่นโดยสิ้นเชิงหรือแต่บางส่วน และการตัดความสัมพันธ์ทางการทูตด้วย

ข. มาตรการบีบบังคับโดยใช้กำลัง มาตรา 42 กำหนดว่าหากคณะมนตรีความมั่นคงพิจารณาว่า มาตรการตามที่บัญญัติไว้ใน มาตรา 41 จะไม่เพียงพอ หรือได้พิสูจน์แล้วว่าไม่เพียงพอ คณะมนตรีความมั่นคงอาจดำเนินการใช้กำลังทางอากาศ ทางทะเล หรือทางพื้นดิน เช่นที่อาจเห็นจำเป็นเพื่อ อ้าวงไว้หรือสถาปนากลับคืนมาซึ่งสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ การดำเนินการเช่นนี้อาจรวมถึงการแสดงแสนยานุภาพ การปิดล้อมและการปฏิบัติการอย่างอื่นโดยกำลังทางอากาศ ทางทะเล หรือทางพื้นดิน ของบรรดา สมาชิกของสหประชาชาติ

สำหรับมาตรการบีบบังคับโดยใช้กำลังนี้ มาตรา 43 ได้กำหนดให้ประเทศสมาชิกมีภาระผูกพันในการจัดสรรอาวุธและความช่วยเหลืออื่นตามคำเรียกร้องของคณะมนตรีความมั่นคงด้วย

^๘ สมชาติ ธรรมศิริ, "บทบาทสหประชาชาติในการแก้ไขวิกฤตการณ์ อิรัก-คูเวต ตามกฎบัตรสหประชาชาติ , " (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2534), หน้า 24.

คำวินิจฉัยของคณะมนตรีในการใช้มาตรการบีบบังคับใดๆที่กำหนดไว้ในหมวดที่ 7 นี้ จะมีผลผูกพันรัฐสมาชิกทุกรัฐให้ปฏิบัติตาม ซึ่งถือเป็นคำวินิจฉัยตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 25 ที่กำหนดให้สมาชิกของสหประชาชาติ ตกลงยอมรับและปฏิบัติตามคำวินิจฉัยของคณะมนตรีความมั่นคง

สมัชชา

สำหรับอำนาจหน้าที่ของสมัชชาในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการรักษาสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศนั้น ในกฎบัตรสหประชาชาติได้ให้อำนาจแก่สมัชชาไว้ดังต่อไปนี้คือ

1. สมัชชามีอำนาจในการพิจารณาหลักการทั่วไปแห่งความร่วมมือ ในการธำรงไว้ซึ่งสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ รวมทั้งหลักการควบคุมการลดาอาวุธและการควบคุมกำลังอาวุธ และอาจทำคำแนะนำเกี่ยวกับหลักการเช่นว่า ไปยังสมาชิก หรือคณะมนตรีความมั่นคง หรือทั้งสองแห่งก็ได้ (มาตรา 11 ข้อ 1)

2. สมัชชาสามารถอภิปรายปัญหาใดๆเกี่ยวกับการธำรงไว้ซึ่งสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ อันได้เสนอต่อสมัชชาโดยสมาชิกใด ๆ ของสหประชาชาติ หรือโดยคณะมนตรีความมั่นคง หรือโดยรัฐที่มีใช่สมาชิกของสหประชาชาติ และทำคำแนะนำ (Recommendations) เกี่ยวกับปัญหาใดๆเช่นว่านั้นไปยังรัฐหนึ่งหรือหลายรัฐที่เกี่ยวข้อง หรือคณะมนตรีความมั่นคง หรือทั้งสองแห่งก็ได้ และสมัชชาจะต้องส่งปัญหาใดๆซึ่งจำต้องดำเนินการไปยังคณะมนตรีความมั่นคงจะเป็นก่อนหรือหลังการอภิปรายก็ได้ (มาตรา 11 ข้อ 2)

3. สมัชชาอาจแจ้งให้คณะมนตรีความมั่นคงทราบสถานการณ์ซึ่งน่าจะเป็นอันตรายต่อสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศได้ (มาตรา 11 ข้อ 3)

อย่างไรก็ตามการให้คำแนะนำใดๆอันเกี่ยวกับการรักษาสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศนี้ มีข้อยกเว้นอยู่ว่า สมัชชาจะต้องไม่ให้คำแนะนำใดๆในขณะที่คณะมนตรีความมั่นคงกำลังปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวกับการระงับข้อพิพาทหรือรักษาสถานการณ์ใดๆตามที่ได้รับมอบหมายอยู่แล้ว เว้นเสียแต่คณะมนตรีความมั่นคงจะร้องขอ (มาตรา 12)

แม้ว่ากฎบัตรสหประชาชาติจะได้มอบหมายความรับผิดชอบขั้นแรก (primary Responsibility) ในการรักษาสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศให้แก่คณะมนตรีความมั่นคง

คง โดยที่สมัชชาคงมีบทบาทแต่เพียงการอภิปรายและให้คำแนะนำตามบทบัญญัติในหมวดที่ 6 แต่บทบาทของสมัชชาในหน้าที่เกี่ยวกับการรักษาสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ ไม่ได้ถูกจำกัดแต่เพียงเท่านั้น เพราะโดยที่สมัชชาเป็นเหมือนเวทีโลก (World Forum) ซึ่งบรรดารัฐสมาชิกสามารถอภิปรายเรื่องราวต่างๆ ได้อย่างกว้างขวาง และสามารถแสดงออกถึงเจตจำนงของรัฐได้โดยเสรี ทำให้สมัชชามีบทบาทสำคัญในด้านการรักษาสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศเกินกว่าที่กฎบัตรสหประชาชาติกำหนดไว้⁹

สำนักเลขาธิการ

สำนักเลขาธิการ ประกอบด้วย 2 ส่วนคือ ตัวเลขาธิการ (Secretary-General) และพนักงานต่างๆ ของสหประชาชาติ มีหน้าที่ปฏิบัติงานให้กับองค์การเพื่อประโยชน์ตามความมุ่งหมายและหลักการของสหประชาชาติโดยมีฐานะเป็นเจ้าหน้าที่ระหว่างประเทศขององค์การ (International Officials) ปฏิบัติหน้าที่แตกต่างกันไปตามความเชี่ยวชาญของตนในองค์การในภูมิภาคต่างๆ ของโลก¹⁰

ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการรักษาสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศนั้น กฎบัตรสหประชาชาติมาตรา 99 ได้ให้อำนาจแก่เลขาธิการที่อาจนำเรื่องหรือสถานการณ์ใดๆ ที่เลขาธิการเห็นว่าอาจคุกคามต่อการธำรงไว้ซึ่งสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ เสนอให้แก่คณะมนตรีความมั่นคง มาตรา 99 นี้ทำให้เลขาธิการมีอำนาจในการวิเคราะห์สถานการณ์ระหว่างประเทศที่อาจส่งผลกระทบต่อสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ เลขาธิการสามารถป้องกันความขัดแย้งที่อาจคุกคามต่อสันติภาพได้โดยใช้วิธีการชักจูงและเสนอคำแนะนำโดยอาศัยพนักงานเจ้าหน้าที่และมาตรการต่างๆ ที่มีอยู่ในการดำเนินการดังกล่าว¹¹

⁹D.W.Greig, International law, 2nd ed. (London : Butterworths, 1976), p.751.

¹⁰D.W.Bowett, The Law of international institutions, 4th ed. (London: Steven&Sons, 1982), p.87-104.

¹¹Leon Gordenker, "The Security Council," in The United Nations : Past, present, and future, ed. James Barros (New York: The Free Press, 1972), p. 109.

อย่างไรก็ตามอำนาจหน้าที่ของเลขาธิการนอกจากที่ปรากฏตามกฎบัตรสหประชาชาติแล้วยังมีอำนาจหน้าที่ในเรื่องเกี่ยวกับการดำรงไว้ซึ่งสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศที่ได้รับการยอมรับจากแนวปฏิบัติ และการยอมรับจากรัฐสมาชิกอย่างกว้างขวาง จนอาจเรียกได้ว่าเป็นแบบแผน (norm) และที่ปรึกษาอย่างไม่เป็นทางการของรัฐบางต่าง ๆ¹² ทั้งนี้อาจวิเคราะห์ได้ว่าเป็นผลสืบเนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่โดยตรงภายใต้กรอบกฎบัตรสหประชาชาตินั้นเอง กล่าวคือ โดยที่เลขาธิการสหประชาชาติเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารขององค์การและเป็นเลขาธิการขององค์กรต่างๆ เข้าร่วมในการประชุมทั้งปวงของสหประชาชาติ ทำให้อยู่ในฐานะที่ทราบข้อมูลและข่าวสารที่ผ่านองค์กรต่างๆ ของสหประชาชาติในทุกด้านเป็นอย่างดี หรืออีกนัยหนึ่งก็คือมีสภาพคล้ายกับศูนย์รวมข้อมูลข่าวสารนั่นเอง จากความรอบรู้นี้ทำให้เลขาธิการเข้าใจสภาพปัญหาต่างๆ ได้ดีรอบด้าน ซึ่งเป็นข้อได้เปรียบขององค์กรซึ่งรับผิดชอบเฉพาะเรื่องซึ่งจะมีความรู้ความเข้าใจแต่ในเรื่องที่รับผิดชอบอยู่เท่านั้น ทำให้เลขาธิการสามารถเข้าถึงสภาพปัญหาได้ลึกซึ้งกว่า และโดยที่เลขาธิการรับผิดชอบต่องานต่างๆ ขององค์การประกอบด้วยลักษณะเฉพาะของเลขาธิการที่ผู้แทนรัฐต่างๆ สามารถเข้าพบปะหารือได้โดยตรงและใกล้ชิดกว่าการอภิปรายในสมัชชา จึงทำให้เลขาธิการอยู่ในฐานะผู้ประสานงานระหว่างรัฐสมาชิกกับองค์กรต่างๆ ของสหประชาชาติด้วย¹³

นอกจากนั้นโดยความเป็นกลางที่เลขาธิการต้องดำรงตนตามกฎบัตรสหประชาชาติ จึงทำให้รัฐต่างๆ มักขอให้เลขาธิการเป็นคนกลางในการเจรจาจับความขัดแย้งต่างๆ เลขาธิการสหประชาชาติจึงมีบทบาททางการทูตที่สำคัญคือ จะเป็นผู้เจรจาในนามของสหประชาชาติกับรัฐต่างๆ หรือเป็นผู้ไกล่เกลี่ย หรือประนีประนอม เช่น ในกรณีที่นักบินชาวอเมริกันถูกควบคุมตัวโดยรัฐบาลจีนคอมมิวนิสต์ในระหว่างสงครามเกาหลี สมัชชามีมติให้นาย ดัก ฮัมมาไฮลด์ (Dag Hammarskjold) เลขาธิการสหประชาชาติในขณะนั้นดำเนินการเจรจาเพื่อให้นักบินที่ถูกควบคุมตัวได้รับอิสรภาพ แต่รัฐบาลจีนคอมมิวนิสต์แสดงออกว่าไม่ประสงค์จะเจรจากับนายดัก ฮัมมาไฮลด์ ในฐานะผู้รับอาณัติจากสมัชชา การเจรจาจึงดำเนินไปโดยนายดัก ฮัมมาไฮลด์ กระทำใน

¹²D.W.Bowett, The Law of international institutions, p.95.

¹³A.Leroy Bennett, International organizations : Principles and issues ,4th ed. (Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall,1988),p.395.

ฐานะเลขาธิการที่ตนดำรงตำแหน่งอยู่มิได้กระทำตามอาณัติของข้อมติสมัชชา การเจรจาเป็นผลสำเร็จ นักบินอเมริกันได้รับการปล่อยตัว¹⁴

แม้ว่ากฎบัตรสหประชาชาติจะเปิดโอกาสให้เลขาธิการสามารถมีส่วนร่วมในการรักษาสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศก็ตาม แต่ในความเป็นจริงนั้นการดำเนินกิจกรรมด้านนี้ของเลขาธิการไม่สามารถปฏิบัติได้โดยลำพัง หากขาดการสนับสนุนจากสมัชชาและคณะมนตรีความมั่นคงก็ยากที่เลขาธิการจะสามารถดำเนินกิจกรรมด้านนี้ให้สำเร็จลุล่วงหรือได้รับความเชื่อถือและการยอมรับจากนานาชาติ เพราะสิ่งหนึ่งที่ต้องคำนึงไว้ก็คือ หากการดำเนินกิจกรรมด้านการรักษาสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศไม่ได้รับการสนับสนุนจากสมัชชาก็เปรียบเสมือนว่าไม่ได้รับการยอมรับจากสังคมนานาชาติ และหากไม่ได้รับการสนับสนุนจากคณะมนตรีความมั่นคงก็หมายความว่าไม่ได้รับการยอมรับจากประเทศมหาอำนาจที่มีทรัพยากรและบุคลากรที่พร้อมในการปฏิบัติการมากที่สุด และเป็นผู้ให้เงินบริจาคเป็นอันดับต้นๆแก่สหประชาชาติ¹⁵

3.2 การปรับเปลี่ยนบทบาทและแนวทางของสหประชาชาติในด้านการรักษาสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ

ตลอดระยะเวลา 60 ปีที่ผ่านมาตั้งแต่ก่อตั้งสหประชาชาติจนถึงปัจจุบัน สถานการณ์ระหว่างประเทศเปลี่ยนแปลงไปมาก รวมถึงปัญหาความขัดแย้งระหว่างประเทศที่เกิดขึ้นก็มีลักษณะที่แตกต่างไปอย่างมากจากเมื่อครั้งกำเนิดสหประชาชาติ แต่สหประชาชาติก็ได้มีการปรับเปลี่ยนบทบาทการดำเนินงานรักษาสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศอยู่เสมอ แม้ว่าแนวทางหรือวิธีการที่นำมาใช้จะไม่ได้กำหนดไว้ในกฎบัตรสหประชาชาติโดยตรง แต่ถือได้ว่าเป็นการ

¹⁴ Leland M. Goodrich, *The United Nations in a changing world* (New York : Columbia University Press, 1974), p.94.

¹⁵ กรวิภา กสานติกุล, "บทบาทด้านการปฏิบัติการรักษาสันติภาพของสหประชาชาติหลังสงครามเย็น(ค.ศ.1991-2000) : ความต่อเนื่องและความเปลี่ยนแปลง," (วิทยานิพนธ์ปริญญาโท สาขาวิชาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ,2545), หน้า 28.

พยายามตีความ ขยายความ และเลือกวิธีการที่จะนำไปปฏิบัติให้ยืดหยุ่นมากที่สุดโดยให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของกฎบัตรสหประชาชาติ การใช้วิธีดังกล่าวก่อให้เกิดประโยชน์ในการเข้าไปแก้ไขสถานการณ์ความขัดแย้งต่างๆ ได้อย่างเหมาะสม

การพิจารณาการปรับเปลี่ยนบทบาทและแนวทางของสหประชาชาติในด้านการรักษาสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศนั้น จะขอแบ่งเป็น 3 ช่วงระยะเวลาดังต่อไปนี้คือ

- 3.2.1 สหประชาชาติในช่วงสงครามเย็น
- 3.2.2 สหประชาชาติช่วงหลังสงครามเย็น
- 3.2.3 สหประชาชาติช่วงต้นศตวรรษที่ 21

3.2.1 สหประชาชาติในช่วงสงครามเย็น

สถานการณ์ระหว่างประเทศภายหลังจากที่ก่อตั้งสหประชาชาติได้ไม่นาน โลกก็เข้าสู่สงครามเย็น ระบบระหว่างประเทศถูกแบ่งเป็นสองขั้วอำนาจที่มีอุดมการณ์ทางการเมืองที่แตกต่างกัน มหาอำนาจทางการเมืองในขณะนั้นอันได้แก่สหรัฐอเมริกาและสหภาพโซเวียตต่างแข่งขันกันครอบครองผลประโยชน์ทางความมั่นคงและแสวงหาผลประโยชน์แห่งชาติของตนเอง สถานการณ์ดังกล่าวส่งผลกระทบต่อการปฏิบัติหน้าที่หลักของสหประชาชาติ ดังนั้นสหประชาชาติจึงได้พยายามแสวงหาแนวทางและวิธีการเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพให้การดำเนินงานของตน ซึ่งแนวทางที่สหประชาชาติได้นำมาใช้เพื่อให้สามารถปฏิบัติหน้าที่ของตนต่อไปได้ในช่วงสงครามเย็นนี้สามารถแบ่งได้เป็น

- ก. มติแห่งการรวมกันเพื่อสันติภาพ (Uniting for Peace Resolution)
- ข. การปฏิบัติการรักษาสันติภาพโดยกองกำลังรักษาสันติภาพ (UN Peace-keeping Forces)

ก. มติแห่งการรวมกันเพื่อสันติภาพ (Uniting for Peace Resolution)

ความขัดแย้งด้านอุดมการณ์ระหว่างประเทศมหาอำนาจส่งผลให้สหประชาชาติไม่สามารถปฏิบัติการกิจได้อย่างมีประสิทธิภาพ การเข้าสู่สงครามเย็นทำให้คณะมนตรีความมั่นคง

อันเป็นองค์กรหลักที่ได้รับมอบหมายให้รับผิดชอบในด้านการดูแลและรักษาความมั่นคงระหว่างประเทศได้ตกอยู่ในสภาวะชะงักงัน อันเนื่องมาจากเมื่อมีการนำเอาปัญหาความขัดแย้งเข้าสู่การพิจารณาของคณะมนตรีความมั่นคงก็มักจะมีการใช้สิทธิยับยั้ง (Veto) ของสมาชิกถาวรอยู่บ่อยครั้ง หากผลประโยชน์ของตนถูกกระทบกระเทือน จนเกือบจะหาความตกลงอันเป็นเอกฉันท์จากมหาอำนาจทั้ง 5 ที่เป็นสมาชิกถาวรในคณะมนตรีความมั่นคงไม่ได้เลย ดังนั้นจึงเกิดแนวความคิดในการถ่ายโอนอำนาจหน้าที่งานด้านการรักษาสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศมาให้สมาชิกในกรณีที่คณะมนตรีความมั่นคงไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่หลักของตนได้

ตารางแสดงจำนวนการใช้สิทธิยับยั้ง (Veto) ของรัฐสมาชิกถาวรคณะมนตรีความมั่นคง
ตั้งแต่ปี ค.ศ.1946-2004¹⁶

ปี	จีน	ฝรั่งเศส	สหราชอาณาจักร	สหรัฐอเมริกา	สหภาพโซเวียต /รัสเซีย	รวม
รวม	4-5	18	32	80	122	257
2004	-	-	-	2	1	3
2003	-	-	-	2	-	2
2002	-	-	-	2	-	2
2001	-	-	-	2	-	2
2000	-	-	-	-	-	0
1999	1	-	-	-	-	1
1998	-	-	-	-	-	0
1997	1	-	-	2	-	3
1996	-	-	-	-	-	0
1986-95	-	3	8	24	2	37
1976-85	-	9	11	34	6	60
1966-75	2	2	10	12	7	33
1956-65	-	2	3	-	26	31
1946-55	1	2	-	-	80	83

¹⁶Global Policy forum. Changing patterns in the use of veto in the Security Council [online]. Available From : <http://www.globalpolicy.org/security/data/vetotab.htm>
[2005, February 5]

จากตารางจะแสดงให้เห็นได้ชัดเจนว่าในระหว่างปี ค.ศ.1946-1995 นั้นเป็นระยะเวลาที่มีการใช้สิทธิยับยั้งมากที่สุดอันเนื่องมาจากอยู่ในระหว่างช่วงสงครามเย็น และหลังจากนั้นเป็นต้นมาจำนวนครั้งของการใช้สิทธิยับยั้งก็ลดลงอย่างรวดเร็ว

เหตุการณ์อันนำมาสู่การใช้ "มติแห่งการรวมกันเพื่อสันติภาพ" นี้ ได้แก่ เมื่อครั้งเกิดสงครามเกาหลีในปี ค.ศ. 1950 กองทัพเกาหลีเหนือได้บุกเข้าไปยังดินแดนของเกาหลีใต้ คณะมนตรีความมั่นคงได้นำปัญหานี้มาพิจารณา โดยมีมติจะใช้มาตรการบีบบังคับเพื่อตอบโต้การที่เกาหลีเหนือรุกรานเกาหลีใต้ สาเหตุที่คณะมนตรีความมั่นคงสามารถออกข้อมติดังกล่าวได้เนื่องจากสหภาพโซเวียตประท้วงไม่เข้าร่วมประชุม เนื่องจากไม่พอใจที่คณะมนตรีความมั่นคงปฏิเสธไม่ยอมรับสาธารณรัฐประชาชนจีนเข้าเป็นสมาชิกถาวรแทนผู้แทนของไต้หวัน แต่ต่อมาเมื่อคณะมนตรีความมั่นคงมีข้อมติจะใช้กำลังกับเกาหลีเหนือแล้ว สหภาพโซเวียตก็กลับเข้าร่วมประชุมด้วยทุกครั้ง และก็ใช้สิทธิยับยั้ง (Veto) เกี่ยวกับการดำเนินการจัดการกับปัญหาเกาหลีตลอด เมื่อเดือนตุลาคม ค.ศ.1950 จีนได้ส่งกองกำลังเข้าไปในเกาหลีเพื่อช่วยเหลือเกาหลีเหนือ คณะมนตรีความมั่นคงไม่สามารถดำเนินการอะไรได้เพราะสหภาพโซเวียตยังคงใช้สิทธิยับยั้งตลอด เมื่อเป็นเช่นนี้ รัฐมนตรีต่างประเทศของสหรัฐอเมริกา คือ นาย Dean Acheson จึงได้เสนอญัตติต่อที่ประชุมสมัชชาเพื่อพิจารณาว่าหากคณะมนตรีความมั่นคงไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ความรับผิดชอบขั้นแรกของตนในเรื่องการธำรงรักษาสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศในกรณีใดๆ ที่ปรากฏว่าคุกคามต่อสันติภาพ ทำลายสันติภาพหรือเป็นการกระทำการรุกราน สมัชชาจะสามารถเรียกประชุมภายใน 24 ชั่วโมงเพื่อพิจารณาเรื่องนั้นทันที¹⁷ จากการใช้ข้อเสนอดังกล่าวได้รับการสนับสนุนและผลักดันจากสหรัฐอเมริกา ในที่สุดสมัชชาได้มีข้อมติที่ 377(V) ออกมาเมื่อวันที่ 3 พฤศจิกายน ค.ศ.1950 มีข้อมติว่า "การรวมกันแห่งสันติภาพ" (The "Uniting for Peace Resolution") หรือเรียกว่า "ข้อมติดาชีสัน" (Acheson Resolution) ตามชื่อของผู้เสนอญัตตินี้ ข้อมตินี้ถือได้ว่าเป็นการขยายอำนาจของสมัชชาออกไปจากขอบเขตอำนาจเดิมที่กำหนดไว้ในกฎบัตร ทำให้สมัชชามีอำนาจในทำนองเดียวกับคณะมนตรีความมั่นคงที่จะกำหนดว่าการคุกคามต่อสันติภาพ การละเมิดสันติภาพ หรือการรุกรานได้เกิดขึ้นแล้ว และมีอำนาจที่จะให้คำแนะนำ (Recommendations) ในเรื่องการบริหารกิจการของรัฐสมาชิก รวมทั้งในเรื่องการใช้กำลังด้วย ดังนั้น

¹⁷ สมพงษ์ ชูมาก, การปฏิบัติการรักษาสันติภาพของสหประชาชาติในอดีตและปัจจุบัน (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2539), หน้า 10.

ในวันที่ 1 กุมภาพันธ์ ค.ศ.1951 สมัชชาจึงได้พิจารณาว่าจีนคอมมิวนิสต์เป็นผู้รุกรานเกาหลี และเรียกร้องให้"คณะกรรมการเพื่อกำหนดมาตรการร่วมกัน"ศึกษามาตรการที่ควรจะดำเนินการต่อจีน ซึ่งหลังจากนั้นก็ได้มีการเจรจาตกลงหยุดยิงกันที่ปันมุนจอมเมื่อวันที่ 27 กรกฎาคม ค.ศ.1953

นอกจากนี้ศาลโลกยังได้พิจารณาด้วยว่าการจัดตั้งและการดำเนินงานของกองกำลังสหประชาชาติภายใต้มติแห่งการร่วมกันเพื่อสันติภาพของสมัชชา เป็นมาตรการหนึ่งที่สมัชชาสามารถให้คำแนะนำได้ และการจัดตั้งกองกำลังก็เกิดจากความร่วมมือของรัฐสมาชิกที่จะจัดตั้งกองกำลังขึ้นเองด้วยความสมัครใจ จึงไม่ถือว่าเป็นเรื่องของการดำเนินการบีบบังคับอันเป็นความรับผิดชอบหลักของคณะมนตรีความมั่นคง

ในช่วงสงครามเย็น สมัชชาจึงมีบทบาทในด้านการรักษาสันติภาพและความมั่นคงมากเป็นพิเศษ เพราะนอกจากได้มีการนำเอาข้อมติแห่งการร่วมกันเพื่อสันติภาพมาใช้ในแก้ไขปัญหาในกรณีเกาหลีเมื่อปี ค.ศ.1950 แล้ว ยังได้มีการนำเอาข้อมตินี้มาใช้ในการจัดการกับปัญหาความขัดแย้งระหว่างประเทศอีกหลายครั้งเช่น กรณีคลองสุเอซ ค.ศ. 1956 กรณีเลบานอนและจอร์แดน ค.ศ.1958 กรณีคองโก ค.ศ.1960 กรณีตะวันออกกลาง ค.ศ. 1967 กรณีบังคลาเทศ ค.ศ. 1971 กรณีอัฟกานิสถาน ค.ศ. 1980 กรณีนามิเบีย ค.ศ.1981 กรณีปาเลสไตน์ ค.ศ. 1980 และ ค.ศ. 1982 เป็นต้น

เมื่อพิจารณาจากอำนาจหน้าที่ของสมัชชาตามกฎบัตรแล้ว จะเห็นได้ว่าในบรรดาองค์กรหลักทั้ง 6 องค์กรนั้น สมัชชาถือเป็นองค์กรที่มีความสำคัญและเป็นเหมือนศูนย์กลางขององค์การสหประชาชาติ ทั้งที่ในกฎบัตรไม่ได้มีความมุ่งหมายแต่เริ่มแรกว่าจะให้สมัชชามีลักษณะเป็นศูนย์กลางดังกล่าว แต่ต่อมาจะเห็นได้ว่าสมัชชาประสบความสำเร็จในการทำงานอย่างจริงจังทั้งในภาระหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายและงานในขอบเขตที่สมัชชามีอำนาจเพิ่มเติมมา เช่น การธำรงรักษาสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ ซึ่งในกฎบัตรได้ระบุไว้อย่างคลุมเครือ ในช่วงสงครามเย็นสมัชชาแสดงบทบาทในการดำเนินการระงับข้อพิพาทอย่างมากกว่าที่ถูกคาดการณ์ไว้ ในปี ค.ศ.1945 เริ่มแรกประเทศมหาอำนาจได้พยายามสร้างให้ตนมีสถานะที่เหนือกว่าในคณะมนตรีความมั่นคงเพื่อการจัดการกับข้อพิพาท พวกเขามองว่าคณะมนตรีความมั่นคงเป็นองค์กรที่ถูกสร้างมาเพื่อรับผิดชอบในภาระหน้าที่อันสำคัญยิ่งนี้ ประเทศมหาอำนาจพยายามที่จะรักษาตำแหน่งคณะมนตรีความมั่นคงที่อยู่เหนือกว่าสมัชชาโดยอ้างถึงว่า คณะมนตรีความมั่นคง"มีความรับผิดชอบเบื้องต้นในการธำรงรักษาสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ"โดยคำตัดสิน

ของคณะมนตรีความมั่นคงนั้นจะผูกพันทางกฎหมายต่อรัฐสมาชิกทุกรัฐ และห้ามไม่ให้สมาชิกทำ
 คำแนะนำใดต่อข้อพิพาทหรือสถานการณ์ในระหว่างที่เรื่องนั้นอยู่ภายใต้การพิจารณาของคณะ
 มंत्रीความมั่นคง อย่างไรก็ตามด้วยกลไกหลายประการทำให้สมาชิกได้ขยายขอบเขตการทำงาน
 ให้เข้าไปเกี่ยวข้องกับในส่วนของคณะมนตรีความมั่นคง ซึ่งรวมถึงการตีความอย่างกว้างขวางถึง
 อำนาจของสมาชิกและหน้าที่ที่กำหนดไว้ในกฎบัตร และการนำเอาวิธีการพิเศษ เช่น ข้อมติแห่ง
 การรวมกันเพื่อสันติภาพมาใช้ แต่อย่างไรก็ตามสมาชิกไม่ได้เข้าไปแย่งการทำงานของคณะมนตรี
 ความมั่นคงในส่วนของความเป็นองค์กระเบื้องตันที่จะพิจารณาข้อพิพาท

ข. การปฏิบัติการรักษาสันติภาพโดยกองกำลังรักษาสันติภาพ (UN Peace-keeping Forces)

ช่วงสงครามเย็นแม้ว่าสหประชาชาติจะพบกับอุปสรรคในการปฏิบัติงาน แต่หน้าที่ของสห
 ประชาชาติในด้านการรักษาสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศยังคงต้องดำเนินต่อไป ดัง
 นั้นสหประชาชาติจึงได้นำวิธีการปฏิบัติการรักษาสันติภาพโดยจัดตั้งกองกำลังรักษาสันติภาพ
 (UN Peace-Keeping Forces) มาใช้เพื่อเข้าไปยุติหรือบรรเทาความขัดแย้งที่เกิดขึ้นระหว่างรัฐ
 หรือภายในรัฐและป้องกันไม่ให้ความขัดแย้งนั้นลุกลามขยายตัวออกไปจนเกิดเป็นสงคราม

การปฏิบัติการรักษาสันติภาพ และกองกำลังรักษาสันติภาพ นั้นเป็นเรื่องที่ไม่ได้กำหนด
 อยู่ในกฎบัตรสหประชาชาติ นายดัก ฮัมมาฮิลด์ (Dag Hammarskjöld) เลขาธิการสหประชาชาติ
 คนที่สอง ได้เปรียบเทียบการดำเนินการรักษาสันติภาพด้วยวิธีการนี้ว่า มาจาก "หมวดที่หกครึ่ง"
 (Charter six and a half) ของกฎบัตรสหประชาชาติ คือเป็นการปฏิบัติการที่อยู่ระหว่างการระงับ
 ข้อพิพาทโดยสันติวิธี ในหมวด 6 และการใช้มาตรการบีบบังคับทั้งทางเศรษฐกิจ และใช้กำลังอาวุธ
 ในหมวด 7

สำหรับความหมายของ "การปฏิบัติการรักษาสันติภาพ" นั้นอดีตผู้ช่วยเลขาธิการสห
 ประชาชาติด้านการปฏิบัติการรักษาสันติภาพ นาย Marrack Goulding ได้ให้ความหมายไว้ว่า
 หมายถึง การปฏิบัติการในนามของสหประชาชาติ ซึ่งมีบุคลากรระหว่างประเทศทั้งที่เป็นพลเรือน
 และทหารได้รับการจัดตั้งขึ้นโดยความเห็นของรัฐคู่กรณี และภายใต้การบังคับของสหประชาชาติ

ทั้งนี้เพื่อช่วยควบคุม และแก้ปัญหาความขัดแย้งในขณะนั้นหรือที่อาจจะเกิดขึ้น หรือปัญหาความขัดแย้งภายในที่มีผลกระทบต่อความสัมพันธ์ระหว่างประเทศอย่างชัดเจน¹⁸

การปฏิบัติการรักษาสันติภาพโดยกองกำลังรักษาสันติภาพนั้นแบ่งได้เป็น 2 ลักษณะคือ¹⁹

คณะเจ้าหน้าที่สังเกตการณ์ (Observer missions) ประกอบด้วยเจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารส่วนใหญ่ไม่ติดอาวุธ ทำหน้าที่ในการตรวจสอบให้เป็นไปตามความตกลงหยุดยิง หรือตรวจสอบการถอนกำลังทหารของคู่กรณีที่ขัดแย้งกัน และรายงานผลการดำเนินงานให้เลขาธิการสหประชาชาติได้ทราบ

กองกำลังรักษาสันติภาพ (Peace-keeping forces) เป็นกองกำลังติดอาวุธขนาดเบา ได้รับมอบหมายให้ปฏิบัติงานในพื้นที่ที่กำหนดในบริเวณที่มีความขัดแย้งเกิดขึ้น เพื่อมิให้การสู้รบเกิดขึ้นมาอีก หรือทำหน้าที่กำกับการถอนทหารของคู่พิพาท การรักษาระดับพื้นที่กันชน (buffer zone) รวมถึงการลาดตระเวนในบริเวณที่กำหนดให้มีการหยุดยิงหรือมีการสงบศึกเพื่อให้เป็นไปตามความตกลงที่ได้จัดทำขึ้น

ตัวอย่างของกองกำลังรักษาสันติภาพของสหประชาชาติได้แก่ คณะสังเกตการณ์ชุดแรกที่สหประชาชาติจัดตั้งขึ้นคือ องค์การควบคุมดูแลการหยุดยิงแห่งสหประชาชาติ (UN Truce Supervision Organization-UNTSO) ซึ่งจัดตั้งขึ้นเมื่อปี ค.ศ.1948 เพื่อเข้าไปแก้ไขปัญหาความขัดแย้งระหว่างอิสราเอลกับปาเลสไตน์ โดยคณะมนตรีความมั่นคงได้มอบหมายภารกิจให้กับ UNTSO หลายอย่างตั้งแต่การควบคุมการหยุดยิง การสังเกตการณ์การหยุดยิง เป็นต้น ส่วนกองกำลังรักษาสันติภาพที่ถือว่าเป็นชุดแรกที่สหประชาชาติจัดตั้งขึ้นได้แก่ กองกำลังฉุกเฉินแห่งสห

¹⁸ Sully Morphet, "UN peacekeeping and election – monitoring," in United Nations, divided world, 2nd edition, eds. Adam Roberts and Benedict Kingsbury (Oxford : Clarendon Press, 1993), p.183.

¹⁹ The United Nations Department of Public Information, Notes for speakers (New York: The United Nations, 1992), p.15.

ประชาชาติ 1 (UN Emergency Force I- UNEF I) กองกำลังนี้สหประชาชาติตั้งขึ้นเมื่อปี ค.ศ. 1956 เพื่อเข้าไปแก้ไขสถานการณ์ในตะวันออกกลางระหว่างอียิปต์และอิสราเอลในปัญหาเกี่ยวกับคลองสุเอซ

การปฏิบัติการรักษาสันติภาพของสหประชาชาติที่กล่าวมาข้างต้นถือว่าเป็นรูปแบบดั้งเดิม (Traditional peacekeeping) เป็นไปในลักษณะของการนำเอากองกำลังทหารเข้าไปเป็นคณะผู้สังเกตการณ์หรือเป็นคณะผู้ควบคุมการหยุดยิง หรือเป็นกำลังแยกปะทะ (buffer force) หรือเป็นกองกำลังลาดตระเวนชายแดน (border patrol) ซึ่งจะเห็นได้ว่าการปฏิบัติการรักษาสันติภาพของสหประชาชาติ ในช่วงสงครามเย็นนั้นจะเป็นการปฏิบัติการรักษาสันติภาพทางการทหารแบบไม่ใช้กำลัง (non-combat military operations) จึงมักไม่เกี่ยวข้องกับการรบ โดยการดำเนินการดังกล่าวอยู่ภายใต้หมวดที่ 4 แห่งกฎบัตร²⁰ เพื่อหลีกเลี่ยงการใช้สิทธิยับยั้ง (veto) จากมหาอำนาจทั้ง 2 คือสหรัฐอเมริกา และสหภาพโซเวียต แม้ว่าในช่วงสงครามเย็นการปฏิบัติการรักษาสันติภาพจะประสบปัญหายุ่งยากหลายประการ แต่การดำเนินงานของกองกำลังรักษาสันติภาพก็ถือได้ว่าประสบความสำเร็จในระดับหนึ่ง และถือได้ว่าเป็นการวางรากฐานที่ดี ซึ่งทำให้ต่อมาได้นำมาพัฒนาและปรับเปลี่ยนรูปแบบการปฏิบัติการรักษาสันติภาพให้ดียิ่งขึ้นเพื่อให้เหมาะสมกับสถานการณ์ที่แตกต่างไปจากช่วงสงครามเย็น

3.2.2 สหประชาชาติช่วงหลังสงครามเย็น

เมื่อสิ้นสุดสงครามเย็น สถานการณ์ของโลกเปลี่ยนแปลงไปจากเดิมอย่างมาก ถึงแม้ความขัดแย้งทางอุดมการณ์ระหว่างอิมมหาอำนาจจะสิ้นสุดลง แต่ปัญหาความขัดแย้งภายในประเทศ (intra-state) อันเกิดจากความขัดแย้งทางศาสนา เชื้อชาติ และเผ่าพันธุ์ ได้เข้ามาแทนที่ปัญหาความขัดแย้งระหว่างประเทศอย่างรวดเร็ว สหประชาชาติจึงต้องปรับเปลี่ยนรูปแบบวิธีการดำเนินการรักษาสันติภาพและความมั่นคงอีกครั้ง สำหรับวิธีการที่สหประชาชาติได้นำมาใช้ในการแก้ไขปัญหายุคหลังสงครามเย็น สามารถแยกพิจารณาได้ดังนี้

- ก. การปฏิบัติการรักษาสันติภาพแบบหลายมิติ (Multi-Dimensional peacekeeping)
- ข. หลักการแทรกแซงเพื่อมนุษยธรรม (Humanitarian Intervention)

²⁰ สุรชาติ บำรุงสุข, กองทัพในยามสันติ: ปฏิบัติการนอกเหนือจากสงครามและปฏิบัติการรักษาสันติภาพ(กรุงเทพฯ: บริษัทสแควร์อินส์ 93 จำกัด, 2543), หน้า 50.

ก. การปฏิบัติการรักษาสันติภาพแบบหลายมิติ (Multi - Dimentional peacekeeping)

ในยุคหลังสงครามเย็นการปฏิบัติการรักษาสันติภาพโดยกองกำลังรักษาสันติภาพของสหประชาชาตินั้นยังคงมีบทบาทสำคัญ ซึ่งจะเห็นได้จากการที่กองกำลังรักษาสันติภาพในช่วงหลังสงครามเย็นนั้นเพิ่มขึ้นอย่างมาก แต่การปฏิบัติการรักษาสันติภาพในช่วงสงครามเย็น จะแตกต่างไปจากช่วงหลังสงครามเย็นเพราะสภาพแวดล้อมระหว่างประเทศแบบใหม่ ทำให้ประเด็นปัญหาที่เกิดขึ้นนั้นซับซ้อน และกว้างขวางมากขึ้นกว่าเดิม เช่น ปัญหาการแบ่งแยกดินแดน สงครามกลางเมืองอันเกิดจากความขัดแย้งด้านเชื้อชาติ ศาสนา วัฒนธรรม ปัญหาประชากร ปัญหาพลังงาน และปัญหาทรัพยากรธรรมชาติ เป็นต้น ดังนั้นการปฏิบัติการรักษาสันติภาพของสหประชาชาติจึงมีการปรับเปลี่ยนขยายบทบาทของตนไปครอบคลุมด้านอื่นๆ ด้วย โดยไม่ใช่ทำหน้าที่เพียงทางการทหาร หรือเข้าไปควบคุมการหยุดยิงอย่างกองกำลังรักษาสันติภาพในยุคสงครามเย็น แต่การปฏิบัติการรักษาสันติภาพในรูปแบบหลายมิติ กองกำลังรักษาสันติภาพจะได้รับมอบภารกิจในหลายๆด้านทั้งด้านทหารและพลเรือนในเวลาเดียวกันอันรวมถึงการเข้าไปให้ความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรม ส่งเสริมสิทธิมนุษยชน จัดการเลือกตั้ง และการตั้งรัฐบาล ช่วยสร้างสิ่งอำนวยความสะดวก ช่วยพัฒนางานด้านสาธารณสุข การศึกษา และงานพลเรือนต่างๆ เป็นต้น แนวความคิดในการเปลี่ยนรูปแบบการปฏิบัติการรักษาสันติภาพจากแบบดั้งเดิม มาเป็นแบบหลายมิตินี้มีที่มาจากแนวความคิดของอดีตนายกรัฐมนตรีสหประชาชาติ นายบูโทรส บูโทรส กาลี (Boutros Boutros-Ghali) ที่อยู่ใน “แผนการดำเนินงานเพื่อสันติภาพ”(An Agenda for Peace) ซึ่งจัดทำขึ้นตามมติของที่ประชุมสุดยอดของคณะมนตรีความมั่นคงสหประชาชาติ (Security Council Summit) เมื่อวันที่ 31 มกราคม ค.ศ.1992 ซึ่งมีสาระสำคัญพอจะสรุปได้ว่า ปัญหาในยุคหลังสงครามเย็นนั้นมีทั้งความกว้างและลึก การรักษาสันติภาพอย่างเดียวไม่เพียงพอ เมื่อรักษาสันติภาพแล้วจะต้องสร้างสันติภาพด้วย ดังนั้นจึงได้เสนอแนวคิดในการเสริมสร้างความสามารถของสหประชาชาติในการจัดการกับปัญหาที่หลายหลายและซับซ้อนด้านสันติภาพและความมั่นคงโดยใช้หลักการดังนี้²¹

²¹ ดูรายละเอียดเพิ่มเติมได้ใน Boutros Boutros Ghali, An Agenda for peace : Preventive diplomacy . peacemaking and peace-keeping (New York : UN,1992).

1. การใช้การทูตเชิงป้องกัน (Preventive Diplomacy) หมายถึงการดำเนินงานที่ช่วยป้องกันไม่ให้ข้อพิพาท (disputes) เกิดขึ้น หรือการป้องกันไม่ให้ข้อพิพาทที่เกิดขึ้นแล้วขยายตัวออกไปจนเกิดเป็นความขัดแย้ง (conflicts) และพยายามจำกัดความขัดแย้งไม่ให้ขยายวงออกไป การทูตเชิงป้องกัน จำต้องอาศัยมาตรการดังต่อไปนี้ คือ มาตรการในการสร้างความไว้วางใจระหว่างกัน (measures to build confidence) การแสวงหาข้อเท็จจริง (fact-finding) การเตือนภัยล่วงหน้า (early warning) การส่งกองกำลังล่วงหน้าเพื่อป้องกันไม่ให้ความขัดแย้งเกิดขึ้น (preventive deployment) การจัดตั้งเขตปลอดทหาร (demilitarized zones)

2. การกระทำให้เกิดสันติภาพ (Peacemaking) หมายถึงว่าหากการทูตเชิงป้องกันไม่ประสบความสำเร็จ สิ่งทีสหประชาชาติจะดำเนินการต่อไป คือการกระทำให้เกิดสันติภาพ โดยการนำเอาคู่กรณีที่เกิดข้อพิพาทมาตกลงกัน โดยใช้วิธีการแก้ไขปัญหโดยสันติวิธี ตามหมวด 6 ของกฎบัตรสหประชาชาติ การทำให้เกิดสันติภาพนั้นมีหลายมาตรการด้วยกัน ได้แก่ การใช้ประโยชน์จากศาลโลก (International Court of Justice) การให้ความช่วยเหลือแก่ประชาชน เพื่อช่วยลดปัจจัยที่ก่อให้เกิดความขัดแย้งลง การใช้มาตรการคว่ำบาตรทางเศรษฐกิจตามมาตรา 41 ของกฎบัตรสหประชาชาติ การใช้กำลังทหารหากการแก้ไขปัญหโดยสันติวิธีล้มเหลว และสุดท้ายอาจจะต้องนำวิธีการใช้กำลังบีบบังคับเพื่อสันติภาพ (Peace enforcement) โดยการจัดตั้งกองกำลังเพื่อบังคับให้คู่กรณีพิพาทปฏิบัติตามความตกลงหยุดยิงและกองกำลังนี้จะได้รับการติดอาวุธมากกว่ากองกำลังรักษาสันติภาพโดยทั่วไป

3. การรักษาสันติภาพ (Peace-keeping) หมายถึง การส่งกองกำลังรักษาสันติภาพเข้าไปในบริเวณที่มีความขัดแย้ง โดยอาศัยความยินยอมของทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง โดยกองกำลังของสหประชาชาติจะประกอบด้วยทหาร ตำรวจ และพลเรือน บทบาทนี้เป็นบทบาทดั้งเดิม แต่ได้เพิ่มขึ้นอย่างมากในช่วงหลังสงครามเย็น

4. การสร้างสันติภาพ (Peace-building) หมายถึงการดำเนินการสนับสนุนให้เกิดสันติภาพที่ยั่งยืนถาวรเพื่อหลีกเลี่ยงมิให้ความขัดแย้งเกิดขึ้นมาอีก กล่าวคือเมื่อทำความตกลงสันติภาพสำเร็จแล้ว ขั้นตอนต่อไปคือความพยายามที่จะจัดตั้งหรือสนับสนุนโครงสร้างต่างๆที่จะทำให้เกิดสันติภาพ สร้างความไว้วางใจ และความเป็นอยู่ที่ดีของประชาชน โดยกระบวนการนี้อาจรวมถึง การปลดอาวุธฝ่ายต่างๆในสงคราม และการฟื้นฟูกฎระเบียบ การยึดหรือทำลายอาวุธ การส่งผู้อพยพกลับสู่ถิ่นฐานเดิม การสังเกตการณ์การเลือกตั้ง สนับสนุนความพยายามในการปกป้องสิทธิมนุษยชน การปฏิรูปและทำให้สถาบันของรัฐบาลมีความเข้มแข็ง และสนับสนุนกระบวนการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน

ตัวอย่างของการปฏิบัติการรักษาสันติภาพแบบหลายมิติในช่วงหลังสงครามเย็นที่เห็นได้ชัดคือภารกิจขององค์กรบริหารชั่วคราวแห่งสหประชาชาติในกัมพูชา (UN Transitional Authority in Cambodia – UNTAC) ซึ่งคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติได้มีมติให้จัดตั้งกองกำลังรักษาสันติภาพนี้เมื่อเดือนกุมภาพันธ์ ค.ศ. 1992 เพื่อเข้าไปปฏิบัติการในกัมพูชาชั่วคราวโดยมีหน้าที่ครอบคลุมในประเด็นเกี่ยวกับ สิทธิมนุษยชน การเลือกตั้ง การทหาร การบริหารราชการ การตำรวจ การอพยพชาวกัมพูชากลับประเทศ และการฟื้นฟูกัมพูชา และอีกตัวอย่างหนึ่งคือ องค์กรบริหารชั่วคราวของสหประชาชาติในติมอร์ตะวันออก (United Nations Transitional Administration in East Timor - UNTAET) จัดตั้งขึ้นตามมติของคณะมนตรีความมั่นคงเมื่อปี ค.ศ. 1999 เพื่อเข้าไปในประเทศติมอร์ตะวันออก (สาธารณรัฐประชาธิปไตยติมอร์เลสเต) UNTAET ได้พยายามสร้างความพร้อมเพื่อให้ติมอร์เลสเตสามารถปกครองตนเองภายหลังได้รับเอกราช โดยเปิดโอกาสให้ชาวติมอร์เลสเตเข้ามามีส่วนร่วมมากขึ้น อาทิ การยกร่างกฎหมายเพื่อจัดตั้งพรรคการเมือง ให้การศึกษาแก่ชาวติมอร์เลสเตเกี่ยวกับการเลือกตั้งและการยกร่างรัฐธรรมนูญ เปิดโอกาสให้ชาวติมอร์เลสเตมีส่วนร่วม UNTAET ในการปกครองตนเอง อาทิ การจัดตั้งสภาที่ปรึกษาแห่งชาติ (National Legislative Council – NLC)

ข. หลักการแทรกแซงเพื่อมนุษยธรรม (Humanitarian Intervention)

สหประชาชาตินั้นได้ให้ความสำคัญกับเรื่องสิทธิมนุษยชนมาตั้งแต่เริ่มแรกโดยได้มีการกำหนดไว้ในมาตรา 1 ของกฎบัตรสหประชาชาติ ว่าสหประชาชาติจะทำการส่งเสริมและสนับสนุนให้มีการเคารพในสิทธิมนุษยชน และนอกจากนี้สมัชชาใหญ่สหประชาชาติยังให้การรับรองปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนเมื่อวันที่ 10 ธันวาคม ค.ศ. 1948 โดยมีวัตถุประสงค์สำคัญที่จะปกป้องสิทธิมนุษยชนในระดับระหว่างประเทศอีกด้วย เมื่อสิ้นสุดสงครามเย็น ปัญหาความขัดแย้งภายในประเทศอันเกิดจากปัญหาการแบ่งแยกดินแดน ความขัดแย้งทางเชื้อชาติและศาสนาได้เกิดขึ้นหลายครั้งหลายคราจนบางครั้งได้นำมาสู่การละเมิดต่อสิทธิมนุษยชนต่อประชาชนภายในประเทศที่เกิดปัญหา สหประชาชาตินอกจากได้เข้ามาจัดการกับปัญหาดังโดยให้ความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมต่อประชาชนประเทศนั้นๆแล้ว สหประชาชาติยังได้แสวงหามาตรการในการปกป้องประชาชนจากการถูกละเมิดสิทธิมนุษยชน การถูกกดขี่ทางการเมือง หรือจากการฆ่าล้างเผ่าพันธุ์ด้วย

การที่สหประชาชาติจะเข้าไปให้ความช่วยเหลือต่อประชาชนในประเทศที่มีการละเมิดสิทธิมนุษยชนนั้น สหประชาชาติต้องพบกับอุปสรรคและข้อจำกัดอยู่หลายประการ เนื่องจากรัฐทั้งหลายยังคงยึดมั่นในหลักอธิปไตย (Sovereignty) และหลักการไม่แทรกแซง (non-intervention) หลักอธิปไตยแห่งรัฐ หมายถึงการดำรงอยู่ของรัฐเอกราชนั้นย่อมมีความเป็นเอกเทศทางดินแดน มีอำนาจในการควบคุมเหนือดินแดนและประชาชนภายในรัฐ ซึ่งมีความหมายรวมไปถึงการไม่ยอมให้รัฐอื่นเข้าไปรุกรานดินแดนอาณาเขต และก้าวล่วงกิจการภายในของรัฐด้วย ดังนั้นการปฏิบัติการรักษาสันติภาพของสหประชาชาติในการเข้าไปช่วยเหลือประชาชนในรัฐที่เกิดปัญหาถึงแม้ว่าจะเป็นการช่วยเหลือด้านมนุษยธรรม แต่หากไม่ได้รับความยินยอมจากรัฐนั้นก่อนจะสามารถทำได้หรือไม่ จึงเป็นประเด็นที่ถกเถียงกันมากกว่าการแทรกแซงเพื่อมนุษยธรรมนั้นอาจจะเป็นสิ่งที่ถูกต้องด้านจริยธรรม แต่ถูกต้องตามกฎหมายหรือไม่ การแทรกแซงเพื่อมนุษยธรรมนั้นมีขอบเขตมากเพียงใดถึงจะชอบธรรมและเป็นไปตามกฎบัตรสหประชาชาติ เพราะในปัจจุบันกฎบัตรสหประชาชาติยังไม่มีข้อกำหนดหลักการเกี่ยวกับการแทรกแซงเพื่อมนุษยธรรมไว้อย่างชัดเจน

อย่างไรก็ตามในช่วงสงครามเย็นสหประชาชาติได้เพิ่มบทบาทการเข้าไปแทรกแซงเพื่อแก้ไขปัญหาความขัดแย้งภายในประเทศในหลายประเทศด้วยกัน เช่นในอิรัก ไชมาเลีย รวันดา บอสเนีย โคโซโว เป็นต้น ถึงแม้ว่ากฎบัตรสหประชาชาติยังไม่มีหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการแทรกแซงเพื่อมนุษยธรรมโดยตรง แต่ในทางปฏิบัติคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติได้ขยายคำนิยามของภัยคุกคามสันติภาพออกไป โดยให้คำจำกัดความใหม่ต่อภัยคุกคามสันติภาพและความมั่นคงของโลกว่า ความขัดแย้งภายในประเทศจัดเป็นภัยคุกคามต่อสันติภาพอย่างหนึ่งด้วย เพราะปัญหาความขัดแย้งภายในหากปล่อยไว้โดยไม่ได้รับการแก้ไขอย่างทันที่ อาจจะถูกกลืนต่อไปกลายเป็นสงครามได้ในเวลาต่อมา ดังนั้นคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติจึงเห็นว่าเป็นความชอบธรรมแล้วที่ประชาคมโลกจะเข้าไปยุติสงครามที่เกิดขึ้นภายในประเทศเหล่านั้น

ตัวอย่างของการเข้าแทรกแซงด้านมนุษยธรรมของสหประชาชาติในช่วงหลังสงครามเย็นที่นับว่าเป็นกรณีแรกได้แก่ ปัญหาเกี่ยวกับชนกลุ่มน้อยในอิรัก เมื่อปี ค.ศ. 1991 ข้อเท็จจริงของปัญหาคือชาวเคิร์ด (Kurds) ซึ่งเป็นชนกลุ่มน้อยที่อาศัยอยู่ทางตอนเหนือของประเทศอิรัก เรียกร้องที่จะได้รับเสรีภาพในการปกครองตนเอง และก่อตั้งรัฐเอกราชของชาวเคิร์ด มาตั้งแต่ปลาย

ศตวรรษที่ 19²² เมื่อสงครามอ่าวเปอร์เซียสิ้นสุดลงต้นปี ค.ศ.1991 อิรักยอมถอนทหารจากคูเวต และปฏิบัติตามเงื่อนไขของสหประชาชาติ หลังจากการพ่ายแพ้ของอิรัก ชาวเคิร์ดทางตอนเหนือ และชาวมุสลิมที่นับถือนิกายชีอะห์ (Shiites) ทางตอนใต้ก่อการจลาจลขึ้น รัฐบาลกลางอิรักได้เข้ามาปราบปรามอย่างรุนแรง โดยการใช้เครื่องบินโจมตีทางอากาศ และใช้อาวุธเคมี ทำให้เกิดการล้มตายเป็นจำนวนมาก สหประชาชาติเห็นถึงความจำเป็นอย่างเร่งด่วนที่จะป้องกันไม่ให้เกิดการกดขี่และละเมิดสิทธิมนุษยชนโดยกองกำลังของอิรักเกิดขึ้นอีก คณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติจึงได้นำเรื่องนี้ขึ้นพิจารณา จนเมื่อวันที่ 5 เมษายน ค.ศ.1991 คณะมนตรีความมั่นคงได้ออกข้อมติที่ 688 ปรณามการกดขี่ประชาชนชาวอิรักว่าเป็นเหมือนภัยคุกคามต่อสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ อิรักต้องยุติการกระทำดังกล่าวทันทีและต้องยินยอมให้องค์กรด้านสิทธิมนุษยชนเข้าไปดำเนินมาตรการต่างๆ พร้อมทั้งให้เลขาธิการสหประชาชาติใช้อำนาจด้านมนุษยธรรมของสหประชาชาติในการแสดงให้ประเทศต่างๆตระหนักถึงวิกฤตการณ์ครั้งนี้และร้องขอให้รัฐสมาชิกทุกชาติและองค์กรเพื่อมนุษยธรรมทุกแห่งให้ความร่วมมือในความพยายามให้ความช่วยเหลือเพื่อบรรเทาปัญหาด้านมนุษยธรรมของสหประชาชาติ แต่มติดังกล่าวมีสมาชิกคณะมนตรีความมั่นคงบางประเทศอื่นได้แก่ คิวบา เยเมน และ ซิมบับเวไม่เห็นด้วยกับการเข้าไปแทรกแซง เพราะต่างมองว่าการเข้าไปดำเนินการแก้ปัญหาในอิรักเป็นการแทรกแซงกิจการภายในรัฐอิรักซึ่งขัดกับมาตรา 2 (7) ของกฎบัตรสหประชาชาติ* และการกระทำของอิรักยังไม่ถึงขั้นที่จะเป็นภัยคุกคามต่อสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศที่จะเป็นข้อยกเว้นอนุญาตให้สหประชาชาติเข้าไปดำเนินการแทรกแซงได้ เป็นที่น่าสังเกตว่ารัฐที่ไม่เห็นด้วยนี้เป็นรัฐเล็กซึ่งเป็นไปได้ว่ารัฐเหล่านี้ไม่ต้องการให้มีการแทรกแซงในกิจการภายในของรัฐประเทศที่เป็นปัญหาเหล่านั้น เพราะถ้าเปิดโอกาสให้มีการแทรกแซงเช่นนั้นได้ก็จะกลายเป็นแบบอย่างต่อไปและตนเองก็อาจจะต้องประสบชะตากรรมเช่นนั้นบ้างในวันข้างหน้า²³ อย่างไรก็ตามข้อมติที่ 688 นี้ ถือได้ว่าเป็นครั้ง

²² Nicholas J. Wheeler, Saving strangers : Humanitarian intervention in international society (New York: Oxford University Press ,2002) ,p 139.

* มาตรา 2 (7) ไม่มีข้อความใดในกฎบัตรฉบับปัจจุบันจะให้อำนาจแก่สหประชาชาติเข้าไปแทรกแซง ในเรื่องซึ่งโดยสาระ สำคัญแล้วตกอยู่ในเขตอำนาจภายในของรัฐใด ๆ หรือจะเรียกให้สมาชิกเสนอเรื่องเช่นว่าเพื่อการระงับตามกฎบัตรฉบับปัจจุบันแต่หลักการนี้จะต้องไม่กระทบกระเทือนต่อการใช้มาตรการ บังคับตามหมวดที่ 7

²³ ซีระ นุชเปี่ยม .การเมืองโลกหลังสมัยใหม่ (กรุงเทพฯ: บริษัทศิลปสยามบรรณภัณฑ์และการพิมพ์จำกัด,1988),หน้า 45.

แรกที่รัฐสมาชิกคณะมนตรีความมั่นคงมีความต้องการร่วมกันที่จะนำประเด็นสถานการณ์ด้านสิทธิมนุษยชนมาขยายความให้เกี่ยวข้องกับประเด็นปัญหาความมั่นคงระหว่างประเทศ²⁴ แต่มีข้อมติที่ 688 นี้คณะมนตรีความมั่นคงยังไม่ถึงกับอนุญาตให้นำมาตรการบีบบังคับโดยใช้กำลังมาใช้ในการจัดการกับปัญหา

อย่างไรก็ตามการแทรกแซงด้านมนุษยธรรมของสหประชาชาติในเวลาต่อมาได้มีการพัฒนานำเอาวิธีการบีบบังคับโดยการใช้กำลังเข้ามาใช้มากขึ้น ดังจะเห็นได้จากตัวอย่างในกรณีของโซมาเลีย ปี ค.ศ.1991-1992 ในโซมาเลียเกิดสงครามกลางเมืองอันส่งผลให้ประชาชนต้องได้รับความเดือดร้อน ไร้ที่อยู่อาศัย ขาดแคลนอาหาร และมีประชาชนล้มตายเป็นจำนวนมาก ในช่วงฤดูร้อน ปี ค.ศ.1992 คณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติได้ออกข้อมติที่ 733 กำหนดให้ความขัดแย้งภายในโซมาเลียเป็นภัยคุกคามต่อสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ ใช้อำนาจตามหมวด 7 แห่งกฎบัตรสหประชาชาติห้ามค้าอาวุธกับโซมาเลีย ต่อมาได้เรียกร้องให้เลขาธิการสหประชาชาติเพิ่มความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรม และให้ทำงานร่วมกับสันนิบาตชาติอาหรับ(Arab League)และองค์การเอกภาพแอฟริกา (Organization of African Unity-OAU) ในวันที่ 3 มีนาคม ค.ศ.1992 มีการจัดให้เจรจาและลงนามในข้อตกลงหยุดยิงแต่ข้อตกลงดังกล่าวไม่เคยได้นำมาใช้ ต่อมาวันที่ 24 เมษายน ค.ศ.1992 คณะมนตรีความมั่นคงมีข้อมติ 751 เพื่อจัดตั้ง UNOSOM I เพื่อแสวงหาข้อตกลงหยุดยิงร่วมกัน และจัดส่งความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรม และส่งเจ้าหน้าที่สังเกตการณ์ 50 คนไม่ติดอาวุธเข้าไปตรวจสอบ ซึ่งมีการเพิ่มจำนวนทหารมากขึ้นในเวลาต่อมา อย่างไรก็ตามการปฏิบัติการรักษาสันติภาพของกองกำลัง UNOSOM I ต้องพบอุปสรรคในการเข้าไปปฏิบัติหน้าที่ให้ความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรม และถูกโจมตีมากขึ้นจนไม่สามารถปฏิบัติงานได้ เมื่อเป็นเช่นนี้คณะมนตรีความมั่นคงมีเสียงเป็นเอกฉันท์ให้ออกข้อมติที่ 794 เมื่อวันที่ 3 ธันวาคม ค.ศ.1992 จัดตั้ง UNITAF (Unified Task Force) และให้อำนาจในการใช้ทุกวิถีทางที่จำเป็นในการสร้างสภาพแวดล้อมที่มีความมั่นคงสำหรับการดำเนินการบรรเทาทุกข์ด้านมนุษยธรรมโดยเร็วที่สุดเท่าที่จะทำได้ ซึ่งเป็นการดำเนินการตามหมวด 7 โดยมีสหรัฐอเมริกาเป็นผู้มีบทบาทนำใน UNITAF²⁵ เมื่อพิจารณาข้อมติที่ 794 เราจะเห็นว่านี่เป็นวิวัฒนาการแนวความ

²⁴Nicholas J.Wheeler, Saving strangers : Humanitarian intervention in international society , p 146.

²⁵ สรุปลจาก United of Nations. UNOSOM [Online].Available From : <http://www.un.org/Depts/DPKO/Missions/unosomi.htm>[2004,October 13]

คิดด้านการแทรกแซงเพื่อมนุษยธรรมของคณะมนตรีความมั่นคง เพราะเป็นครั้งแรกที่สามารถมีการอนุญาตให้นำเอามาตรการบีบบังคับโดยใช้กำลังตามหมวด 7 มาใช้เพื่อให้ความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมแก่ประชาชนที่ตกอยู่ในภาวะต้องการความช่วยเหลือ แต่สหประชาชาติไม่สามารถปฏิบัติงานได้อันเนื่องจากถูกขัดขวางจากกองทหารของผู้ปกครองประเทศนั้น²⁶

ในเวลาต่อมาสหประชาชาติมีการเข้าแทรกแซงเพื่อมนุษยธรรมในประเทศที่เกิดความขัดแย้งภายในอีกหลายประเทศ และบ่อยครั้งที่สหประชาชาตินำเอามาตรการบีบบังคับโดยใช้กำลังทางทหารมาใช้เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการดำเนินงานเพื่อเข้าไปให้ความช่วยเหลือ เช่น ในกรณีของอดีตประเทศยูโกสลาเวีย ค.ศ.1992 กรณีการฆ่าล้างเผ่าพันธุ์ในรวันดา ปี ค.ศ.1994 และสหประชาชาติยังได้ร่วมกับ NATO เข้าแทรกแซงในบอสเนีย(ปี ค.ศ.1992-1995) และในโคโซโว (ปี ค.ศ.1998)

3.2.3 สหประชาชาติช่วงต้นศตวรรษที่ 21

เมื่อเข้าสู่ศตวรรษที่ 21 ได้ไม่นานนัก วันที่ 11 กันยายน ค.ศ. 2001 ได้เกิดเหตุวินาศกรรมเครื่องบินพุ่งเข้าถล่มตึก World Trade Center ในมหานครนิวยอร์ก และตึกเพนตากอนในกรุงวอชิงตัน ดี.ซี. ประเทศสหรัฐอเมริกา มีพลเรือนที่ตกเป็นเหยื่อแห่งความรุนแรงจากการก่อการร้ายครั้งนี้เป็นจำนวนมาก อาจกล่าวได้ว่าเหตุการณ์วินาศกรรมครั้งนี้ได้เปลี่ยนทิศทางโลกปัจจุบันที่เราอยู่ให้เข้าสู่ยุคการเผชิญหน้ากับ"ปัญหาการก่อการร้าย" ปัญหาและความขัดแย้งที่เกิดขึ้นในยุคนี้ฝ่ายตรงข้ามหรือฝ่ายศัตรูไม่ใช่รัฐเสมอไป และอาจไม่ใช่ผู้แสดงที่ไม่ใช่รัฐ (non state actor) ที่มีตัวตน แต่ฝ่ายตรงข้ามหรือฝ่ายศัตรูได้เปลี่ยนไปเป็นผู้แสดงที่ไม่มีตัวตน ซึ่งสามารถทำอันตรายและสร้างความสูญเสียให้แก่ผู้อื่นได้อย่างกว้างขวาง ปัญหาการก่อการร้ายสร้างความสูญเสียให้กับประชาชนผู้บริสุทธิ์เป็นจำนวนมาก และได้กลายมาเป็นประเด็นปัญหาสำคัญที่ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของภูมิภาคและของโลก

²⁶ Nicholas J.Wheeler, Saving strangers: Humanitarian intervention in international society ,p 200.

การก่อการร้าย(terrorism) มีอยู่สองประเภท ได้แก่ การก่อการร้ายภายในประเทศ และ การก่อการร้ายสากล แต่ในที่นี้จะกล่าวถึงแต่เฉพาะการก่อการร้ายสากล (international terrorism) ความจริงแล้วได้มีความพยายามในการหาคำจำกัดของ"การก่อการร้าย"อันเป็นที่ยอมรับแก่นานาประเทศมาตั้งแต่สมัยที่สันนิบาตชาติยังดำเนินงานอยู่ แต่จนถึงปัจจุบันนี้สมาชิกสหประชาชาติและองค์การต่างๆภายในสหประชาชาติยังไม่สามารถหาความตกลงร่วมกันในการให้คำนิยามที่แน่ชัดของคำว่า "การก่อการร้าย"ได้ แต่ผู้เชี่ยวชาญทางด้านกรก่อการร้าย Alex P. Schmid ได้นำเสนอต่อองค์กรของสหประชาชาติด้านอาชญากรรมในปี ค.ศ.1992 ว่าให้จัดการก่อการร้ายเข้าเป็นประเภทหนึ่งของอาชญากรรมสงคราม (war crime)²⁷ ดังนั้นความหมายของคำว่ากรก่อการร้ายจึงยังไม่แน่ชัดซึ่งจะขึ้นอยู่กับการยอมรับของนานาชาติ การปฏิบัติที่ประชาคมโลกจะประณามว่าเป็นการก่อการร้ายหรือไม่นั้นอาจเกี่ยวข้องกับเหตุผลทางการเมืองและผลประโยชน์ของชาติด้วย

ในการทำความเข้าใจเบื้องต้นเกี่ยวกับการก่อการร้าย ผู้เขียนจึงขอนำคำนิยามของ Dr.Boaz Ganor ผู้เชี่ยวชาญด้านการก่อการร้ายอีกผู้หนึ่งซึ่งมีตำแหน่งเป็นผู้อำนวยการ International Policy Institute for Counter-Terrorism มาใช้พิจารณา เขาได้ให้คำจำกัดความของการก่อการร้ายไว้อย่างชัดเจนและเข้าใจง่ายดังนี้คือ "การก่อการร้าย"คือ การปฏิบัติการที่จงใจใช้ความรุนแรงต่อเป้าหมายทางพลเรือน เพื่อที่จะบรรลุถึงเป้าหมายทางการเมือง"²⁸ การก่อการร้ายอาจจะมีเป้าหมายที่ตัวบุคคล กลุ่มคน หรือรัฐก็ได้ กลุ่มก่อการร้ายจะใช้วิธีการต่างๆ ตั้งแต่ใช้อาวุธขนาดเล็ก ไปจนถึงอาวุธทำลายล้างขนาดใหญ่ (weapon of mass destruction) เช่นอาวุธเคมีชีวภาพเป็นเครื่องมือในการปฏิบัติการ และวิธีการต่างๆที่กลุ่มก่อการร้ายใช้ อาจจะเป็นวิธีการลักพาตัว การระเบิด การฆาตกรรม การจับไปเป็นตัวประกัน การจี้เครื่องบิน และอาจรวมถึงวิธีการที่พบเห็นได้บ่อยมากขึ้นในปัจจุบัน คือการใช้ระเบิดพลีชีพ เป็นต้น

²⁷ United Nations office on Drugs and Crime. Definition of terrorism [Online]. Available From : http://www.unodc.org/unodc/terrorism_definitions.html [2004,October 13]

²⁸ International Policy Institute for Counter-Terrorism. Definition of terrorism: Is one man's terrorist another man's freedom fighter?[Online]. Available From : <http://www.ict.org.il/articles/articleDet.cfm?articleid=49> [2004,October 13]

ก่อนหน้าเกิดเหตุการณ์วินาศกรรมเมื่อวันที่ 11 กันยายน ค.ศ.2001 สหประชาชาติได้พยายามดำเนินการต่อต้านการก่อการร้าย รวมถึงมีข้อมติเกี่ยวกับการต่อต้านการก่อการร้ายหลายฉบับ ในช่วงทศวรรษ 1990 คณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติได้เริ่มเข้ามาตรวจสอบและจัดการกับปัญหาการก่อการร้ายมากขึ้น เช่น เมื่อปี ค.ศ.1992 ได้ออกข้อมติให้ใช้มาตรการคว่ำบาตรต่อประเทศลิเบียกรณีที่ไม่ยอมส่งผู้ต้องสงสัยมาให้ดำเนินการพิจารณาคดี ในเหตุการณ์ที่มีผู้ก่อการร้ายทำการระเบิดเครื่องบินของบริษัทแพนแอมเที่ยวบินที่ 103 ขณะบินอยู่เหนือเมืองลือคเคอปี สกอตแลนด์เมื่อเดือนธันวาคม ค.ศ.1988 และในปี ค.ศ.1996 ได้มีข้อมติคว่ำบาตรต่อประเทศซูดานในกรณีที่ไม่ให้ความร่วมมือในการส่งผู้ต้องสงสัยที่พยายามลอบสังหารประธานาธิบดี อียิปต์ Hosni Mubarak เมื่อปี ค.ศ.1995 เป็นต้น

นอกจากนี้ในการต่อต้านการก่อการร้ายนั้นสหประชาชาติได้มีอนุสัญญาพหุภาคี และสนธิสัญญา รวมทั้งหมด 12 ฉบับ²⁹ รัฐที่เข้าเป็นภาคีอนุสัญญาดังกล่าวมีความรับผิดชอบในการต่อสู้กับการก่อการร้าย แต่ปัญหาที่เกิดขึ้นคือหลายประเทศยังไม่ได้เข้าเป็นภาคีสมาชิก และอีกหลายประเทศที่ยังไม่ได้นำไปทำให้เกิดผลบังคับใช้ (Implementation)³⁰

จากตัวอย่างที่กล่าวมาแสดงให้เห็นว่าที่ผ่านมาสหประชาชาติได้ให้ความสนใจกับการแก้ไขปัญหาการก่อการร้ายในระดับหนึ่ง แต่ความน่าสะพรึงกลัวจากการก่อการร้ายวันที่ 11 กันยายน ค.ศ.2001 ทำให้โลกเราตื่นตัวที่จะจัดการกับปัญหาดังกล่าวอย่างจริงจังมากขึ้น เราจะพบว่าปัญหาการก่อการร้ายถูกนำมาเป็นประเด็นปัญหาหลักซึ่งได้มีการนำไปอภิปรายถกเถียงเจรจาหาความร่วมมือเพื่อจัดการกับปัญหาดังกล่าวทั้งในเวทีการประชุมระหว่างประเทศและระดับภูมิภาคอยู่บ่อยครั้ง สหประชาชาติมีความห่วงใยกับปัญหาดังกล่าวเช่นกัน และสหประชาชาติได้เข้ามามีบทบาทสำคัญอย่างยิ่งในการแก้ไขปัญหาการก่อการร้ายสากล

²⁹ Thomas G.Weiss,David P.Forsythe,and Roger A.Coate, The United Nations and changing world politics. 4th ed.(Oxford : Westview Press,2004),p 93.

³⁰ United Nations Office on Drugs and Crime. Conventions against terrorism [online].Available From : http://www.unodc.org/unodc/terrorism_conventions.html[2004,October 13]

เมื่อหลังเกิดเหตุโศกนาฏกรรมจากการก่อการร้ายวันที่ 11 กันยายน ค.ศ.2001 ผ่านไปเพียงหนึ่งวัน คณะมนตรีความมั่นคงได้ออกข้อมติที่ 1368 มาเพื่อประณามการกระทำดังกล่าว และยังเป็นครั้งแรกที่สหประชาชาติยอมรับอย่างเป็นทางการถึงสิทธิที่จะป้องกันตัวเองว่าสามารถทำได้อย่างชอบธรรมเพื่อตอบโต้ความรุนแรงอันเกิดจากตัวแสดงที่ไม่ใช่รัฐ³¹ และต่อมาเมื่อวันที่ 28 กันยายน ค.ศ.2001 คณะมนตรีความมั่นคงได้ออกข้อมติที่ 1373 อันเป็นมติสำคัญในแง่ที่ส่งผลกระทบต่อทุกประเทศ เพราะมตินี้ได้กำหนดให้สมาชิกทุกประเทศดำเนินมาตรการทางกฎหมาย ทางนโยบาย และทางด้านบริหาร เพื่อต่อต้านการก่อการร้ายสากล โดยเฉพาะในด้านการเงินเป็นหลัก และในด้านนโยบายการตรวจคนเข้าเมือง และการแลกเปลี่ยนข้อมูล ข้อมตินี้ยังกำหนดให้ทุกประเทศจัดทำรายงานการดำเนินการดังกล่าวต่อคณะกรรมการการต่อต้านการก่อการร้ายสากล (Counter-Terrorism Committee –CTC) อันเป็นหน่วยงานที่ตั้งขึ้นตามมตินี้เพื่อควบคุมและตรวจตราให้รัฐสมาชิกปฏิบัติตามมาตรการที่กำหนด ในเวลาเดียวกันสมัชชาใหญ่แห่งสหประชาชาติดำเนินการพัฒนาอนุสัญญาาระหว่างประเทศอันเกี่ยวกับการก่อการร้าย และเลขาธิการสหประชาชาติก็เข้ามามีบทบาทมากขึ้นเช่นกัน หลังจากเหตุการณ์วันที่ 11 กันยายน ค.ศ.2001 นายโคฟี อันนัน เลขาธิการสหประชาชาติคนปัจจุบันได้ก่อตั้งกลุ่มทำงานด้านนโยบายเกี่ยวกับการก่อการร้าย เพื่อทำการพิจารณาว่าสหประชาชาติควรจะเข้ามาจัดการกับปัญหาการก่อการร้ายอย่างไร และนายโคฟี อันนัน ยังคงแสดงบทบาทสำคัญในการเป็นคนเจรจาไกล่เกลี่ยในสถานการณ์ หรือการตอบโต้ที่อาจจะเกิดการใช้กำลังขึ้น

นอกจากบทบาทของสหประชาชาติแล้วประเทศมหาอำนาจยังได้เข้ามามีบทบาทสำคัญในการเป็นผู้บริหารจัดการกับกลุ่มก่อการร้ายด้วย สหรัฐอเมริกาซึ่งเป็นเหยื่อการโจมตีจากการก่อการร้ายสากลได้รณรงค์หาความร่วมมือทั้งในระดับภูมิภาค และกับรัฐต่างๆโดยตรง เมื่อวันที่ 7 ตุลาคม ค.ศ.2001 สหรัฐอเมริกาได้เข้าไปโจมตีอัฟกานิสถานเพื่อล้มล้างรัฐบาลตาลีบันที่สนับสนุนกลุ่มก่อการร้าย Al-Qaida และให้ที่หลบซ่อนแก่นายบิน ลาเดน ซึ่งเป็นผู้ต้องสงสัยคนสำคัญในกรณีถล่มตึก World Trade Center และตึก Pentagon ของกระทรวงกลาโหมเมื่อวันที่ 11 กันยายน ค.ศ.2001 สำหรับกรณีนี้คณะมนตรีความมั่นคงได้มีมติกว้างๆอนุมัติให้ประเทศสมาชิก "ใช้วิธีการที่จำเป็นทั้งหมด"(use all necessary means) เพื่อแก้ไขปัญหาเกี่ยว

³¹ Thomas G.Weiss,David P.Forsythe,and Roger A.Coate, The United Nations and changing world politics, 4th ed.,p 94.

กับความมั่นคงนี้ หลังจากที่สหรัฐอเมริกาเข้าโจมตีรัฐบาลตาลิบัน ทั้งประธานสภาและเลขาธิการแห่งสหประชาชาติได้ออกแถลงการณ์ยอมรับการดำเนินการของสหรัฐอเมริกาในครั้งนี้ว่าเป็นไปตามข้อมติที่ 1368 และ 1373 ของคณะมนตรีความมั่นคง ซึ่งยืนยันถึงความจำเป็นที่จะต้องต่อสู้โดยทุกวิถีทางกับการคุกคามต่อสันติภาพ และความมั่นคงระหว่างประเทศที่มาจากการปฏิบัติการของการก่อการร้าย และยืนยันในสิทธิที่จะป้องกันตัวเองโดยลำพังหรือเป็นร่วมกับรัฐอื่นตามมาตรา 51 ของกฎบัตรสหประชาชาติ

อย่างไรก็ตามต่อมาสหรัฐอเมริกาพยายามโยนเอาประเทศอิรักเข้ามาเกี่ยวพันกับเหตุการณ์การก่อการร้ายสากล สหรัฐอเมริกาอ้างว่า อิรักให้การสนับสนุนขบวนการก่อการร้าย Al-Qaeda และอิรักปกครองด้วยระบบเผด็จการทหารและมีอาวุธร้ายแรงไว้ในครอบครองซึ่งอาจจะอันตรายแก่ชาวโลกได้ (ซึ่งจนถึงปัจจุบันยังไม่มีหลักฐานที่แน่ชัดว่าอิรักเกี่ยวข้องกับขบวนการก่อการร้าย และยังคงตรวจสอบไม่พบว่าอิรักมีอาวุธร้ายแรง) ก่อนที่สหรัฐอเมริกาจะโจมตีอิรักคณะมนตรีความมั่นคงได้มีมติที่ 1441 กำหนดว่าอิรักต้องปลดอาวุธร้ายแรงและต้องให้สหประชาชาติเข้าไปตรวจสอบอาวุธ ซึ่งหากอิรักไม่ให้ความร่วมมือแล้วจะได้รับ"ผลที่ตามมาอย่างร้ายแรง" (Serious Consequences) แม้ว่าในช่วงแรกอิรักจะไม่เห็นด้วยกับการถูกละเมิดสิทธิของประเทศ และปฏิเสธการตรวจสอบอาวุธของสหประชาชาติ แต่ในที่สุดอิรักก็ยอมรับมติที่ 1441 โดยให้ความร่วมมือกับเจ้าหน้าที่ตรวจสอบอาวุธของสหประชาชาติในเวลาต่อมา ถึงแม้ว่าอิรักจะให้ความร่วมมือกับสหประชาชาติ แต่สหรัฐอเมริกาและพันธมิตรอันได้แก่อังกฤษ สเปน ยังคงยืนกรานในการบุกโจมตีอิรักโดยให้เหตุผลว่า ข้อความในมติที่ 1441 เป็นการระบุไว้อย่างชัดเจนแล้วว่า อิรักกระทำผิดข้อบังคับของมตินี้ทุกกระทง ซึ่งถือว่าเป็นการ"ละเมิดในสาระสำคัญ" สมควรจะต้องเผชิญกับ"ผลสืบเนื่องอันร้ายแรง" และการใช้กำลังต่ออิรักนั้นสามารถกระทำได้ทันที โดยไม่ต้องรอมติใหม่เพื่อให้อำนาจอีกครั้งหนึ่ง ทั้งนี้เพราะสหรัฐอเมริกาและพันธมิตรที่เห็นด้วยตีความ"ผลสืบเนื่องอันร้ายแรง" ซึ่งปรากฏอยู่ในตอนท้ายของมติที่ 1441 นี้ว่ามีความหมายเท่ากับ "การใช้กำลังต่ออิรัก" ได้ทันทีนั่นเอง³² ในขณะเดียวกันในทัศนะของประเทศส่วนใหญ่ โดยเฉพาะประเทศสมาชิกถาวรคณะมนตรีความมั่นคงอันได้แก่ ฝรั่งเศส รัสเซีย จีน เห็นว่าหลังจากมีมติ 1441 แล้วคณะมนตรีความมั่นคงจำเป็นต้องมีมติครั้งที่สองอีกครั้งหนึ่ง เพื่อตัดสินใจว่าควรปฏิบัติต่ออิรักอย่างไร คือจะไปตีความว่า "ผลสืบเนื่องอันร้ายแรง" คือ

³² ประทุมพร วัชรเสถียร และ ไชยวัฒน์ คำชู, อิรัก : วิกฤตถาวร? (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์อมรินทร์, 2546), หน้า 175.

การอนุญาตให้ใช้กำลังได้ทันทีเลยไม่ได้ คณะมนตรีความมั่นคงเท่านั้นที่มีอำนาจพิจารณารายงานขั้นสุดท้ายของคณะผู้ตรวจสอบอาวุธและตัดสินใจว่า “ผลสืบเนื่องอันร้ายแรง” นั้นมีความหมายอย่างไร³³ ท่ามกลางความเห็นที่ขัดแย้งกันหลายฝ่าย สหรัฐอเมริกา อังกฤษ และสเปนได้เสนอร่างมติที่สองต่อสมาชิกคณะมนตรีความมั่นคง เพื่อเป็นหนทางแสวงหาความเห็นชอบในการใช้กำลังต่ออิรักให้ถูกต้องตามกระบวนการทางกฎหมายมากที่สุด และโดยลักษณะพหุภาคี แต่ร่างข้อมตินี้ไม่ได้เสนอเข้าที่ประชุมของคณะมนตรีความมั่นคง เพราะสหรัฐอเมริกามองเห็นว่าคงเป็นการยากที่จะให้คณะมนตรีความมั่นคงเห็นชอบและผ่านร่างข้อมติดังกล่าว ดังนั้นเมื่อวันที่ 20 มีนาคม ค.ศ. 2003 สหรัฐอเมริกาและพันธมิตรได้บุกโจมตีอิรักโดยไม่ได้รับการอนุมัติจากคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติ สงครามครั้งนี้จึงได้รับการประณามว่าเป็นสงครามที่ผิดกฎหมายและไม่ชอบธรรม

จากกรณีการทำสงครามกับอิรักในครั้งนี้ เป็นที่น่าสังเกตว่าสหรัฐอเมริกาในฐานะการเป็นประเทศมหาอำนาจในระบบการเมืองระหว่างประเทศปัจจุบันที่เป็นระบบขั้วเดียว ได้พยายามสร้างบรรทัดฐานใหม่ในเรื่องการป้องกันตนเอง (self-defense) กฎบัตรสหประชาชาติระบุเรื่องการป้องกันตนเองไว้ในสองกรณีคือ มาตรา 51 ระบุว่ารัฐสามารถใช้กำลังอย่างถูกต้องและชอบธรรมในกรณีที่เป็นการป้องกันตนเอง จะเป็นการใช้กำลังแต่เพียงลำพังหรือร่วมกับรัฐอื่นก็ได้ และต้องได้รับการอนุมัติจากคณะมนตรีความมั่นคงให้ใช้กำลังด้วย นอกจากนี้ในมาตรา 42 รัฐสามารถใช้กำลังได้หากคณะมนตรีความมั่นคงได้ตัดสินใจว่ามีความจำเป็นต้องใช้กำลัง แต่การที่สหรัฐอเมริกาเข้าทำสงครามกับอิรัก สหรัฐอเมริกาได้มีการขยายความการป้องกันตนเองออกไปโดยสหรัฐฯเห็นว่าภัยคุกคามที่ตนกำลังเผชิญอยู่นั้นต่างไปจากภัยชนิดเดิมที่มีมา อาจจะล่าช้าเกินไปหากรอให้เกิดภัยขึ้นมาเสียก่อนแล้วจึงตอบโต้ ดังนั้นจึงมีความจำเป็นที่สหรัฐอเมริกาจะต้องตอบโต้ภัยใหม่นี้ด้วยวิธีการ “ตัดกำลังศัตรูก่อนเพื่อป้องกันการโจมตี” (Preemption) เพื่อป้องกันตัวเองจากภัยที่คาดการณ์ว่าจะต้องเกิดขึ้นอย่างแน่นอน (anticipatory self-defence) ดังนั้นสหรัฐอเมริกาจึงยึดหลักว่าการตอบโต้ภัยคุกคาม ไม่ว่าจะด้วยวิธีการใช้กำลังอย่างปกติ หรือวิธี “ตัดกำลังศัตรูก่อนเพื่อป้องกันการโจมตี” (Preemption) สหรัฐอเมริกาอาจจะเลือกตัดสินใจกระทำไปเพียงฝ่ายเดียวได้โดยถือว่าการกระทำเช่นนั้นเป็นปฏิบัติการที่ชอบธรรมและถูกต้องตามกฎหมาย อย่างไรก็ตามแม้ว่าสหรัฐอเมริกาได้พยายาม

³³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 176.

นำความคิดนี้มาสร้างบรรทัดฐานใหม่ในเรื่องการใช้กำลังปกป้องตนเอง แต่ก็ยังไม่ได้มีการยอมรับจากสหประชาชาติ และนานาประเทศต่อแนวความคิดดังกล่าว

บทสรุป

จากที่กล่าวมาทั้งหมดข้างต้นถึงการดำเนินงานของสหประชาชาติในด้านการรักษาสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศจากอดีตจนถึงปัจจุบันนั้นพบว่าแม้สหประชาชาติจะพบกับอุปสรรคในการปฏิบัติงานในแต่ละช่วงระยะเวลา แต่สหประชาชาติได้พยายามที่จะพัฒนา ปรับปรุง และปรับเปลี่ยนกลไกการดำเนินการปฏิบัติการรักษาสันติภาพของตนให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้นอย่างสม่ำเสมอ ต่อเนื่อง และสอดคล้องกับสถานการณ์ระหว่างประเทศที่เปลี่ยนแปลงไป ซึ่งสามารถสรุปได้ดังต่อไปนี้ คือ

ช่วงสงครามเย็น -- ความแตกต่างกันด้านอุดมการณ์ทางการเมืองระหว่างประเทศมหาอำนาจ อันได้แก่สหรัฐอเมริกา และสหภาพโซเวียต ทำให้บรรยากาศความสัมพันธ์ระหว่างประเทศไม่เอื้ออำนวยต่อการสร้างสันติภาพของสหประชาชาตินัก เมื่อสหประชาชาติไม่สามารถปฏิบัติการกิจได้อย่างมีประสิทธิภาพ สหประชาชาติจึงได้นำ "ข้อมติแห่งการรวมกันเพื่อสันติภาพ" (Uniting for Peace Resolution) มาใช้ ในกรณีที่สมาชิกถาวรคณะมนตรีความมั่นคงใช้สิทธิยับยั้ง (veto) บ่อยครั้งจนคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่เมื่อเกิดภัยคุกคามสันติภาพขึ้น ข้อมตินี้ได้มอบอำนาจให้สมัชชาสามารถเข้ามากำหนดว่าการคุกคามต่อสันติภาพ การละเมิดสันติภาพ หรือการรุกรานได้เกิดขึ้นแล้ว และมีอำนาจให้คำแนะนำต่อรัฐสมาชิกด้วย ข้อมตินี้จึงเป็นการขยายขอบเขตอำนาจสมัชชาให้มีมากขึ้นกว่าเดิม นอกจากนี้สหประชาชาติได้นำ "การปฏิบัติการรักษาสันติภาพโดยกองกำลังรักษาสันติภาพ" (UN Peace-keeping Forces) มาใช้ กองกำลังดังกล่าวไม่ว่าจะเป็นคณะผู้สังเกตการณ์ หรือกองกำลังรักษาสันติภาพจะถูกส่งไปในบริเวณที่เกิดความขัดแย้งขึ้นเพื่อเข้าไปควบคุม ตรวจสอบ ป้องกันไม่ให้สถานการณ์การสู้รบขยายตัวออกไป การรักษาสันติภาพแบบดั้งเดิมนี้นี้จะเห็นได้ว่าเป็นการปฏิบัติการทางทหารในลักษณะที่ไม่ใช้กำลัง และไม่เกี่ยวข้องกับการรบ การจัดตั้งกองกำลังรักษาสันติภาพเป็นสิ่งที่ปฏิบัติสหประชาชาติไม่ได้กำหนดไว้ แต่นับว่าเป็นวิวัฒนาการของการดำเนินงานเพื่อตอบสนองต่อความจำเป็นในการรักษาสันติภาพของสหประชาชาติ

ในช่วงสงครามเย็นแม้ว่ากองกำลังรักษาสันติภาพมีบทบาทจำกัดในการเข้าไปจัดการกับปัญหาความขัดแย้ง และปัญหาบางอย่างก็ไม่สามารถเข้าไปจัดการได้เพราะต้องคำนึงถึงหลักอธิปไตยและการไม่แทรกแซง แต่ถือได้ว่าการปฏิบัติงานของกองกำลังรักษาสันติภาพในหลายกรณีที่เป็นผลสำเร็จเป็นที่น่าพอใจเพราะสามารถทำให้เสถียรภาพในบริเวณเหล่านั้นกลับคืนมาได้อีกครั้งหนึ่ง

ช่วงหลังสงครามเย็น—สถานการณ์ระหว่างประเทศได้เปลี่ยนแปลงไปจากช่วงสงครามเย็นรวดเร็ว ประเด็นปัญหาที่สหประชาชาติต้องเข้าไปดำเนินการแก้ไขกลับเป็นปัญหาที่มีความซับซ้อน มีความละเอียดอ่อน และส่งผลกระทบต่ออย่างลึกซึ้งซึ่งมากกว่าในช่วงสงครามเย็น สหประชาชาติต้องเผชิญกับปัญหาอันเกิดจากความขัดแย้งทางศาสนา เชื้อชาติ และเผ่าพันธุ์ ซึ่งมาในรูปของสงครามกลางเมือง การเรียกร้องสิทธิในการปกครองตนเองของชนกลุ่มน้อย หรือการต่อสู้เพื่อแบ่งแยกดินแดน เป็นต้น และปัญหาความขัดแย้ง สงครามกลางเมืองเหล่านี้ทำให้ประชาชนพลเรือนได้รับความทุกข์ยาก ขาดแคลนอาหาร ไร้ที่อยู่อาศัย ความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมจึงเป็นสิ่งสำคัญ ดังนั้นสหประชาชาติจึงต้องทำการปรับเปลี่ยนบทบาทในการรักษาสันติภาพและความมั่นคง โดยได้ขยายขอบเขตการทำงานออกไปให้หลากหลาย ครอบคลุมงานด้านอื่นๆ ด้วย สหประชาชาติจึงปรับเปลี่ยนการดำเนินงานให้เป็น "การปฏิบัติการรักษาสันติภาพแบบหลายมิติ" (Multi-Dimensional peacekeeping) กองกำลังรักษาสันติภาพจะมีหน้าที่รับผิดชอบทั้งทางทหารและช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมไปพร้อมกัน และรวมถึงการสร้างความปลอดภัยให้เกิดขึ้นภายในประเทศ ช่วยเหลือการเลือกตั้งและจัดตั้งรัฐบาล เป็นต้น ในช่วงหลังสงครามเย็นปัญหาและความขัดแย้งส่วนใหญ่มักเกิดขึ้นภายในประเทศต่างๆ มากกว่าจะเป็นความขัดแย้งระหว่างรัฐกับรัฐเหมือนที่เคยเป็นมา ปัญหาความขัดแย้งภายในประเทศเหล่านั้นบางครั้งทำให้พลเมืองผู้บริสุทธิ์ต้องตกมาเป็นเหยื่อของความรุนแรง การละเมิดสิทธิมนุษยชน การถูกกดขี่ทางการเมือง หรือจากการฆ่าล้างเผ่าพันธุ์ สหประชาชาติจึงพยายามนำ "หลักการแทรกแซงเพื่อมนุษยธรรม" (Humanitarian Intervention) มาใช้เพื่อให้เข้าไปช่วยเหลือประชาชนพลเรือนในประเทศที่มีปัญหานั้นได้อย่างทันท่วงที โดยคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติได้ขยายคำนิยามของภัยคุกคามสันติภาพและความมั่นคงของโลกออกไป โดยถือว่าความขัดแย้งภายในประเทศจัดเป็นภัยคุกคามต่อสันติภาพอย่างหนึ่งด้วยเพราะหากปล่อยไว้โดยไม่เข้าไปจัดการแก้ปัญหา จะส่งผลเสียต่อประชาชนซึ่งประสบอยู่กับการถูกละเมิดสิทธิมนุษยชน และปัญหาดังกล่าวอาจลุกลามต่อไปจนเป็นปัญหาระหว่างประเทศได้

อย่างไรก็ตามการแทรกแซงเพื่อมนุษยธรรมของสหประชาชาตินั้นพบว่ามีความโน้มเอียงที่จะนำเอาการปฏิบัติการรักษาสันติภาพแบบใช้กำลัง หรือที่เรียกว่าเป็นการบังคับให้เกิดสันติภาพ (peace enforcement) ซึ่งเป็นการปฏิบัติทางการทหารขนาดใหญ่ และมีความรุนแรงมาใช้เพิ่มมากขึ้นเรื่อยๆ ปัญหาที่เกิดขึ้นคือในปัจจุบันสหประชาชาติยังไม่มีหลักเกณฑ์ที่แน่นอนว่า การแทรกแซงเพื่อมนุษยธรรมมีหลักเกณฑ์ในการพิจารณาอย่างไร วิกฤตการณ์ใดที่เกิดขึ้นจะถือว่าเป็นภัยคุกคามต่อสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ และวิกฤตการณ์ดังกล่าวหากเป็นภัยคุกคามซึ่งสหประชาชาติเห็นว่าจำเป็นจะต้องเข้าไปแทรกแซง ในกรณีใดบ้างที่สามารถใช้มาตรการแทรกแซงโดยใช้กำลัง ดังนั้นสหประชาชาติจึงควรนำปัญหาเหล่านี้มาทำการพิจารณา เพื่อหาฉันทมติร่วมกันเกี่ยวกับบรรทัดฐานในการแทรกแซงเพื่อสิทธิมนุษยชน กรณีใดที่จะต้องได้รับการตอบสนองจากประชาคมโลก มีมาตรการอะไรที่จะนำมาใช้ในการแทรกแซง และควรจะเข้าไปแทรกแซงเมื่อใด สหประชาชาติควรจะเข้ามามีบทบาทสำคัญในประเด็นปัญหานี้เพราะเรื่องการแทรกแซงนั้นหากไม่มีมาตรฐานชัดเจนแล้วจะเป็นสิ่งที่อันตรายอย่างยิ่งต่อระบบความสัมพันธ์ระหว่างประเทศการแทรกแซงดังกล่าวคงไม่ต่างกับการรุกราน นอกจากนี้การแทรกแซงเพื่อมนุษยธรรมควรหลีกเลี่ยงการใช้กำลัง โดยให้ถือว่าการใช้กำลังจะเป็นมาตรการสุดท้ายที่จะนำมาปฏิบัติเมื่อได้ใช้วิธีอื่นแล้วไม่เป็นผลสำเร็จ เพราะการใช้กำลังในลักษณะนี้อาจทำให้ความขัดแย้งที่เกิดขึ้นขยายตัวออกไป จนมีผลกระทบต่อความมั่นคงระหว่างประเทศได้ การเข้าแทรกแซงด้านมนุษยธรรมโดยใช้กำลังโดยไม่จำเป็น อาจเป็นวิธีการรักษาโรคที่รุนแรงเกินกว่าอาการของโรคที่เป็นอยู่เสียอีก

ช่วงต้นศตวรรษที่ 21 - โลกเราต้องตกอยู่กับความหวาดกลัวเมื่อเกิดเหตุการณ์การก่อการร้ายเมื่อวันที่ 11 กันยายน ค.ศ.2001 หลังจากนั้นสถานการณ์ของโลกก็ได้เปลี่ยนแปลงเข้าสู่การเผชิญหน้ากับปัญหาการก่อการร้ายสากล หลังจากเหตุการณ์นี้สหประชาชาติได้มีบทบาทในการเข้ามาจัดการกับปัญหาการก่อการร้ายโดยการออกข้อมติที่กำหนดให้รัฐสมาชิกทุกประเทศให้ความร่วมมือ และสนับสนุนการต่อต้านการก่อการร้ายสากลอย่างจริงจัง มีการก่อตั้งคณะกรรมการต่อต้านการก่อการร้าย (CTC) เป็นต้น อย่างไรก็ตามความพยายามในการต่อต้านการก่อการร้ายสากลของสหประชาชาติต้องประสบกับอุปสรรคทั้งในด้านกฎหมายและการเมือง เพราะรัฐสมาชิกส่วนใหญ่ยังไม่ได้เข้าเป็นสมาชิกอนุสัญญาเกี่ยวกับการต่อต้านการร้ายสากลทั้ง 12 ฉบับ จึงทำให้ไม่สามารถมีผลบังคับใช้ และการที่รัฐสมาชิกยังไม่สามารถตกลงกันได้ในเรื่องของคำยามของการก่อการร้ายสากลส่งผลให้การดำเนินการแก้ไขปัญหาการก่อการร้ายสากลเป็นไปได้ยากมากยิ่งขึ้นเพราะยังไม่มีหลักเกณฑ์ที่แน่นอนว่าการกระทำใดเป็น

การก่อการร้าย ดังนั้นสหประชาชาติควรที่จะให้หน่วยงานที่ตั้งขึ้นมาเพื่อนิยามการก่อการร้ายสากล และร่างอนุสัญญาต่อต้านการก่อการร้ายสากลอย่างสมบูรณ์ (Comprehensive Convention against Terrorism) ระบุกำหนดค่านิยมของการก่อการร้ายอย่างเร่งด่วน และควรที่จะเป็นค่านิยมที่สามารถตอบสนองต่อทุกกลุ่มประเทศ รวมถึงกำหนดมาตรการที่จะตอบโต้ต่อการก่อการร้ายที่เหมาะสมด้วย

จากการปรับเปลี่ยนบทบาทและแนวทางของสหประชาชาติในด้านการรักษาสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศที่กล่าวมาข้างต้นนั้น มีข้อสังเกตว่า ถึงแม้ว่าการดำเนินงานในการรักษาสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศของสหประชาชาติจะปรับเปลี่ยนไปตามสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลง แต่มีคำถามว่าสหประชาชาติควรที่จะเข้าไปดำเนินการแก้ไขข้อพิพาทภายในประเทศของรัฐที่เกิดความขัดแย้งหรือไม่ และสหประชาชาติเข้าไปแทรกแซงปัญหาความขัดแย้งด้านเชื้อชาติ ศาสนา และเผ่าพันธุ์ หรือไม่ เพราะปัญหาดังกล่าวเป็นประเด็นที่ค่อนข้างซับซ้อนและละเอียดอ่อน ซึ่งในทางกลับกันสหประชาชาติอาจกลายเป็นผู้ที่ก่อให้เกิดข้อพิพาทในเวลาเดียวกันกับการดำเนินงานเพื่อระงับข้อพิพาทก็เป็นได้ และจากที่กล่าวมาข้างต้นจะพบว่าการบีบบังคับให้เกิดสันติภาพถูกนำมาใช้ในการแก้ไขความขัดแย้งบ่อยครั้งขึ้นในปัจจุบัน ซึ่งในความเป็นจริงความพยายามของสหประชาชาติในการรักษาสันติภาพและความมั่นคงจะต้องอยู่บนพื้นฐานของการจูงใจให้รัฐต่างๆ เชื่อถือ และปฏิบัติตามกฎเกณฑ์มากกว่าการใช้มาตรการบีบบังคับ หรือใช้กำลังบังคับเพื่อให้เกิดสันติภาพ เพราะวิธีนี้อาจจะไม่สามารถนำไปใช้แก้ไขปัญหาได้ทุกกรณี และอาจเป็นการเสี่ยงต่อความน่าเชื่อถือในการปฏิบัติการรักษาสันติภาพได้ ดังนั้นสหประชาชาติจึงควรที่จะให้ความสำคัญกับดำเนินการรักษาสันติภาพที่ทำได้ดีเสมอมา นั่นคือ การแก้ไขกรณีพิพาทโดยสันติวิธี โดยมีบทบาทเป็นคนกลางเจรจา และไกล่เกลี่ยข้อพิพาทต่างๆ ที่เกิดขึ้นที่ใช้ความอดทนและความพยายามอย่างต่อเนื่อง และการใช้เวทีสหประชาชาติในการแสวงหาสันติภาพเพื่อให้คู่พิพาทยอมรับ เพราะสันติภาพสามารถเกิดขึ้นได้โดยไม่จำเป็นต้องใช้กำลัง