

การรักษาและเสริมสร้างสันติภาพในกรอบสหประชาชาติ

การรักษาสันติภาพเป็นกระบวนการหนึ่งในวาระเพื่อสันติภาพ (Agenda for Peace) ตามรายงานของเลขาธิการสหประชาชาติ (A/47/277) ซึ่งกำหนดแนวความคิดของการรักษาสันติภาพโดยใช้มาตรการต่าง ๆ ได้แก่

1. การทูตเชิงป้องกัน (Preventive Diplomacy) เน้นการป้องกันไม่ให้เกิดข้อพิพาท หรือควบคุมไม่ให้เกิดข้อพิพาทขั้นต้นลุกลามไปเป็นความขัดแย้งที่รุนแรง เช่น การสร้างความไว้วางใจ (Measures to build confidence) การสืบสวนข้อเท็จจริงในสถานการณ์ที่อาจนำไปสู่ความขัดแย้ง (Fact-finding) การแจ้งเตือนสถานการณ์ที่อาจนำไปสู่ความขัดแย้ง (Early warning)

2. การทำให้เกิดสันติภาพ (Peacemaking) โดยแบ่งออกเป็นการแก้ไขความขัดแย้งโดยสันติวิธี เช่น การเจรจาหรือ การไกล่เกลี่ย การตัดสินทางกฎหมาย และมาตรการอื่น ๆ ที่กำหนดตามหมวดที่ 6 (Chapter VI) ของกฎบัตรสหประชาชาติ และการบังคับใช้สันติภาพ (peace enforcement) โดยเฉพาะการออกมาตรการลงโทษ (sanction measures) ตามข้อ 41 ของกฎบัตรสหประชาชาติ และการใช้กำลังทหารตามข้อ 42 ภายใต้หมวดที่ 7 (Chapter VII) ของกฎบัตรสหประชาชาติ โดยการตัดสินใจเพื่อบังคับใช้สันติภาพอยู่ภายใต้อำนาจของคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติ

3. การรักษาสันติภาพ (Peacekeeping) เป็นการส่งกองกำลังสหประชาชาติเข้าไปดูแลเฝ้าระวังและ/หรือป้องกันสถานการณ์ไม่ให้ลุกลามบานปลาย และช่วยทำให้เกิดสันติภาพดังกล่าวข้างต้นได้ด้วย ทั้งนี้ ปฏิบัติการรักษาสันติภาพในปัจจุบันมีแนวโน้มภารกิจเพิ่มมากขึ้น เช่น การปกป้องพลเรือน และการดำเนินกิจกรรมด้านการพัฒนาในเบื้องต้น

4. การเสริมสร้างสันติภาพที่ยั่งยืนหลังจากสิ้นสุดความขัดแย้ง (peacebuilding) เพื่อส่งเสริมสันติภาพระยะยาวในพื้นที่ที่เคยมีความขัดแย้งและป้องกันไม่ให้ความขัดแย้งปะทุขึ้นมาอีก โดยให้ความสำคัญกับกระบวนการฟื้นฟูโครงสร้างสถาบันของรัฐ การปลดอาวุธ การสร้างความปรองดองและส่งเสริมการพัฒนา ศักยภาพของสถาบันและบุคลากรของประเทศ ซึ่งเป็นพื้นฐานที่จะนำไปสู่การแก้ไขความขัดแย้งที่ต้นเหตุ อาทิ ความยากจน การจัดการและจัดสรรทรัพยากรที่ไม่เป็นธรรม ปัญหาโครงสร้างพื้นฐาน

ปฏิบัติการรักษาสันติภาพ

ปฏิบัติการรักษาสันติภาพเป็นกลไกของสหประชาชาติในการแก้ไขและระงับความขัดแย้งระหว่างประเทศ ซึ่งอาจขยายตัวลุกลามและก่อให้เกิดผลกระทบไปสู่ประเทศหรือภูมิภาคอื่น ๆ และเพื่อสร้างสภาพการณ์ที่เอื้อต่อการสร้างสันติภาพอย่างยั่งยืน โดยเป็นความพยายามที่จะให้ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องในความขัดแย้งเคารพข้อตกลงสันติภาพที่เห็นชอบร่วมกันและสร้างบรรยากาศแห่งความร่วมมือด้วยการส่งเจ้าหน้าที่สังเกตการณ์และกองกำลังเข้าไปดูแลรักษาความสงบเรียบร้อย ทั้งนี้ การจัดตั้งปฏิบัติการรักษาสันติภาพเป็นไปตามข้อมติของคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติ

เนื่องจากสหประชาชาติไม่มีกำลังทหารและตำรวจเป็นของตนเอง เมื่อเกิดสถานการณ์ความขัดแย้งซึ่งคณะมนตรีความมั่นคงพิจารณาเห็นควรให้มีการจัดตั้งกองกำลังรักษาสันติภาพขึ้น เลขาธิการสหประชาชาติจะแจ้งไปยังรัฐสมาชิกเพื่อขอรับการสนับสนุนในการจัดส่งเจ้าหน้าที่ทหาร ตำรวจและพลเรือนเข้าร่วมในภารกิจที่จัดตั้งขึ้น โดยสหประชาชาติจะสนับสนุนค่าใช้จ่ายต่างๆ ให้แก่ประเทศที่จัดส่งกำลังพลเข้าร่วมปฏิบัติการ

รัฐบาลไทยมีนโยบายสนับสนุนบทบาทของสหประชาชาติในการธำรงไว้ซึ่งสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ โดยเฉพาะการเข้าร่วมปฏิบัติการรักษาสันติภาพของสหประชาชาติ ที่ผ่านมา ไทยได้ส่ง

เจ้าหน้าที่ทหารและตำรวจ ทั้งชายและหญิง กว่า 27,000 คน เข้าร่วมปฏิบัติการรักษาสันติภาพ และภารกิจรักษาสันติภาพอื่น ๆ ในกรอบสหประชาชาติในภูมิภาคต่าง ๆ ตั้งแต่ปี 2501 กว่า 20 ภารกิจ ปัจจุบันยังคงมีเจ้าหน้าที่ทหารและตำรวจปฏิบัติงานอยู่ในภารกิจรักษาสันติภาพ ใน 3 ภารกิจ ได้แก่

- African Union - United Nations peacekeeping mission in Darfur (UNAMID) ที่ดาร์ฟูร์ ประเทศซูดาน
- United Nations Military Observer Group in India and Pakistan (UNMOGIP) ที่พรมแดน อินเดีย-ปากีสถาน
- United Nations Mission in South Sudan (UNMISS) ที่ประเทศเซาท์ซูดาน

นอกจากนี้ ไทยอยู่ระหว่างเตรียมการส่งกองกำลังทหารช่างจำนวน 268 นาย เข้าร่วมภารกิจ UNMISS ภายในปี 2561 ด้วย

การส่งกำลังเข้าร่วมปฏิบัติการรักษาสันติภาพ นอกจากจะเป็นการส่งเสริมบทบาทของไทยในเวทีระหว่างประเทศแล้ว ยังเป็นการพัฒนาศักยภาพของประเทศไทยตามมาตรฐานของสหประชาชาติในประเด็นที่สหประชาชาติให้ความสำคัญและมีความละเอียดอ่อนเกี่ยวข้องกับภารกิจรักษาสันติภาพ เช่น การปกป้องพลเรือน การบูรณาการมิติหญิงชายในกระบวนการสันติภาพ (gender mainstreaming) การต่อต้านการแสวงหาผลประโยชน์และการล้วงละเมิดทางเพศ และการเชื่อมโยงระหว่างการรักษาสันติภาพและการเสริมสร้างสันติภาพกับการพัฒนาที่ยั่งยืน เป็นต้น

ในการเข้าร่วมปฏิบัติการรักษาสันติภาพ กระทรวงการต่างประเทศในฐานะหน่วยงานดูแลภาพรวมของความร่วมมือระหว่างไทยกับสหประชาชาติในกรอบต่าง ๆ จะหารืออย่างใกล้ชิดกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และเป็นผู้เสนอให้ที่ประชุมคณะรัฐมนตรีพิจารณาว่า ปฏิบัติการรักษาสันติภาพครั้งใดที่ไทยควรเข้ามีส่วนร่วม โดยพิจารณาผลกระทบด้านความมั่นคง และบทบาทของไทยในเวทีระหว่างประเทศ

วาระสตรี สันติภาพ และความมั่นคง

วาระสตรี สันติภาพ และความมั่นคง (Women, Peace and Security - WPS) มีจุดเริ่มต้นจากข้อมติคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติ (United Nations Security Council – UNSC) ที่ 1325 (2000) ซึ่งต่อมาได้มีข้อมติ UNSC อีก 7 ฉบับ (ข้อมติที่ 1325 (2000); 1820 (2008); 1888 (2009); 1889 (2009); 1960 (2010); 2106 (2013) และ 2122 (2013))

วาระ WPS ให้ความสำคัญกับบทบาทสตรีใน 3 ประเด็น ได้แก่ (1) การเพิ่มบทบาทของสตรีในการป้องกัน แก้ไขและจัดการความขัดแย้ง โดยกระบวนการสันติภาพที่สตรีมีส่วนร่วมมักจะมีผลที่ยั่งยืนมากขึ้น (2) การปกป้องสิทธิสตรีในระหว่างและภายหลังความขัดแย้ง และ (3) การเพิ่มบทบาทและจำนวนเจ้าหน้าที่รักษาสันติภาพสตรีในปฏิบัติการรักษาสันติภาพของสหประชาชาติ

การเพิ่มบทบาทสตรีในฐานะผู้รักษาสันติภาพจำเป็นต้องดำเนินการโดย 1) การเพิ่มจำนวนสตรีในภารกิจ และ 2) การผนวกมุมมองด้านเพศภาวะ (gender perspective) ในทุกมิติและทุกภารกิจปฏิบัติการรักษาสันติภาพของสหประชาชาติ

อนึ่ง โดยที่วาระสตรี สันติภาพ และความมั่นคง เชื่อมโยงกับการดำเนินการตามอนุสัญญาว่าด้วยการขจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีในทุกรูปแบบ (Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women - CEDAW) ไทยจึงได้ดำเนินการเรื่องนี้ทั้งในมิติสันติภาพและความมั่นคงโดยเฉพาะ และ

การส่งเสริมความเท่าเทียมทางเพศในภาพรวม ตลอดจนได้รายงานผลการดำเนินการตามวาระดังกล่าวให้กับ
กลไกของ CEDAW ด้วย

แนวความคิด “Sustaining Peace”

เมื่อวันที่ 27 เมษายน 2559 UNGA และ UNSC ได้รับรองข้อมติที่มีเนื้อหาคล้ายกัน ได้แก่ ข้อมติสมัชชา
สหประชาชาติ (United Nations General Assembly – UNGA) ที่ 70/262 และข้อมติ UNSC ที่ 2282 (2016)
ในหัวข้อ Peacebuilding and sustaining peace โดยมีพื้นฐานจากรายงานของกลุ่มผู้เชี่ยวชาญซึ่งได้รับแต่งตั้ง
โดยเลขาธิการสหประชาชาติ เรื่อง “The Challenge of Sustaining Peace: Report of the Advisory
Group of Experts for the 2015 Review of the UN Peacebuilding Architecture” (เอกสาร A/69/968)

รายงานฯ และข้อมติฯ ได้นิยามแนวความคิด **sustaining peace** **ว่าเป็นการบูรณาการการส่งเสริม
สันติภาพในกระบวนการสันติภาพทั้งหมด** เพื่อป้องกันไม่ให้ความขัดแย้งเกิดขึ้น ขยายตัว ดำเนินต่อ และ
เกิดขึ้นซ้ำ (outbreak, escalation, continuation, and recurrence) เพื่อแก้ไขรากเหง้าของปัญหา
เพื่อช่วยเหลือรัฐสมาชิกในการยุติความขัดแย้ง และเพื่อส่งเสริมการปรองดองเพื่อนำไปสู่การฟื้นฟูสังคม¹
โดยแนวคิด sustaining peace เน้นย้ำประเด็นสำคัญดังต่อไปนี้

- ความเชื่อมโยง (interlinkage) ระหว่าง 3 เสาหลักของสหประชาชาติ (สันติภาพ การพัฒนา และ
สิทธิมนุษยชน) โดยเฉพาะประเด็นสันติภาพและการพัฒนา ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญในการแก้ปัญหาความขัดแย้ง
ที่รากเหง้า โดยการบรรลุการพัฒนาอย่างครอบคลุม (inclusive) ตาม SDGs จะช่วยให้สันติภาพมีความยั่งยืน
ในทางตรงกันข้าม หากไม่มีโครงสร้างด้านสันติภาพที่มั่นคง การพัฒนาที่ไม่สามารถยั่งยืนได้

- บทบาทของการพัฒนาที่ทุกภาคส่วนในสังคมมีส่วนร่วม โดยในการหารือเกี่ยวกับ sustaining peace
มักจะมีการหยิบยกวาระ Women, Peace, and Security และ Youth, Peace, and Security ควบคู่กันไปด้วย
ทั้งนี้ รายงานการศึกษาเกี่ยวกับเรื่องนี้พบว่า กระบวนการสันติภาพที่สตรีมีส่วนร่วมมักจะมีที่ยั่งยืนมากกว่า
และ

เยาวชนไม่ควรถูกมองเป็นเครื่องมือของความขัดแย้ง หากแต่ควรผนวกรวมให้เด็กและสตรีมีส่วนร่วมทางการเมือง
และกระบวนการสมานฉันท์ให้มากขึ้น เพื่อส่งเสริมสันติภาพที่ยั่งยืน

- การป้องกันความขัดแย้งไม่ให้เกิดขึ้นหรือเกิดซ้ำ (conflict prevention) และความรับผิดชอบหลัก
ของรัฐบาล (primary responsibility of national governments) ในการดำเนินการเพื่อให้เกิดสันติภาพ
ที่ยั่งยืน และตอบสนองความต้องการของทุกภาคส่วนในสังคม

Sustaining peace เป็น “cross-cutting theme” เพื่อเชื่อมโยงระหว่างสามเสาหลักของสหประชาชาติ
เข้าด้วยกัน ซึ่งได้แก่ สันติภาพและความมั่นคง สิทธิมนุษยชน และการพัฒนา โดยมี Peacebuilding Support
Office เป็นกลไกเชื่อมโยงทั้งสามเสาหลัก และควรมีการสนับสนุนงบประมาณที่เพียงพอและคาดเดาได้

¹ “sustaining peace ... should be broadly understood as a goal and a process to build a common vision of a society, ensuring that the needs of all segments of the population are taken into account, which encompasses activities aimed at preventing the outbreak, escalation, continuation and recurrence of conflict, addressing root causes, assisting parties to conflict to end hostilities, ensuring national reconciliation, and moving towards recovery, reconstruction and development, and emphasizing that sustaining peace is a shared task and responsibility that needs to be fulfilled by the Government and all other national stakeholders, and should flow through all three pillars of the United Nations engagement at all stages of conflict, and in all its dimensions, and needs sustained international attention and assistance.”

(sufficient and predictable) ให้กับ Peacebuilding Fund โดยรายงานการศึกษาร่วมระหว่างสหประชาชาติ และธนาคารโลก² ระบุว่า การป้องกันความขัดแย้งที่มีประสิทธิภาพจะช่วยประหยัดงบประมาณในการตอบสนอง ต่อความขัดแย้งได้อย่างน้อย 5 พันล้านดอลลาร์สหรัฐต่อปี และอาจช่วยประหยัดงบประมาณได้สูงสุดถึง 7 หมื่นล้านดอลลาร์สหรัฐต่อปี

กองสันติภาพ ความมั่นคงและการลดอาวุธ
กรมองค์การระหว่างประเทศ
21 มิถุนายน 2561

² Pathways for Peace: Inclusive Approaches to Preventing Violent Conflict