

สหประชาชาติกับการรักษาสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ
ในกรณีวิกฤตการณ์โคโซโว ค.ศ.1998

กรณีวิกฤตการณ์โคโซโวนั้นเป็นกรณี que แสดงให้เห็นถึงการใช้งกำลังเข้าแทรกแซงปัญหาภายในของอีกรัฐหนึ่งอย่างชัดเจน การแทรกแซงของสหรัฐอเมริกาและพันธมิตรหลักอย่างองค์การสนธิสัญญาแอตแลนติกเหนือ หรือเนโต (NATO) โดยใช้กองกำลังทางทหารทั้งทางบกและทางอากาศเข้าแทรกแซงในสงครามกลางเมืองหรือสงครามการแบ่งแยกดินแดนของรัฐอธิปไตยรัฐหนึ่ง ถือได้ว่าเป็นการแทรกแซงกิจการภายใน และการโจมตีในครั้งนี้ได้สร้างความเสียหายให้แก่เซอร์เบียและยูโกสลาเวียอย่างมหาศาล นอกจากนั้นโคโซโวเองก็ต้องตกเป็นเหยื่อของสงครามในครั้งนี้ด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่งการโจมตีในครั้งนี้ทำให้เกิดกระแสการอพยพของผู้คนเป็นจำนวนมากยิ่งขึ้น รวมทั้งผู้บริสุทธิ์ที่ต้องบาดเจ็บล้มตายด้วย สหรัฐอเมริกาและเนโตได้ใช้ประเด็นการแทรกแซงเพื่อมนุษยธรรม (humanitarian intervention) เพื่อช่วยเหลือประชาชนในโคโซโวมา กล่าวอ้างเพื่อสร้างความชอบธรรมในการใช้งกำลังต่อยูโกสลาเวียในวิกฤตการณ์โคโซโว การอ้างเช่นนี้เพื่อแสดงให้เห็นว่าประชาคมโลกเห็นว่าการกระทำของสหรัฐฯและเนโตไม่ผิดกฎบัตรสหประชาชาติในเรื่องของการใช้งกำลัง อย่างไรก็ตามการโจมตีสหรัฐฯกับพันธมิตรเนโตในครั้งนี้กลายเป็นประเด็นที่ถูกประชาคมโลกวิพากษ์วิจารณ์อย่างมากและถกเถียงกันอย่างกว้างขวางถึงความถูกต้องชอบธรรมทั้งในด้านของศีลธรรม และด้านกฎหมาย เพราะการโจมตีเช่นนี้ก็ไม่ได้ต่างไปจากการทำสงครามและการทำสงครามเช่นนี้จะสามารถนำสันติภาพกลับคืนสู่โคโซโวและคาบสมุทรบอลข่านได้อย่างไร

ในบทนี้จะทำการพิจารณาถึงบทบาทของสหประชาชาติต่อการเข้าแก้ไขปัญหาความขัดแย้งในวิกฤตการณ์โคโซโวถึงแม้ว่าสหประชาชาติจะไม่สามารถแสดงบทบาทนำ และมีบทบาทน้อยมากก็ตามเมื่อเทียบกับบทบาทนำของสหรัฐอเมริกา และองค์การเนโต ก็ตาม โดยในบทนี้จะทำศึกษาโดยแบ่งการพิจารณาออกเป็นหัวข้อดังนี้ คือ

- 5.1 ปัญหาวิกฤตการณ์โคโซโว ค.ศ.1998
- 5.2 บทบาทของสหประชาชาติต่อปัญหาวิกฤตการณ์โคโซโว ค.ศ.1998
- 5.3 บทบาทของสหรัฐอเมริกาและเนโต(NATO)ต่อปัญหาวิกฤตการณ์โคโซโว ค.ศ.1998
- 5.4 การแทรกแซงเพื่อมนุษยธรรม (Humanitarian Intervention)

5.1 ปัญหาวิกฤตการณ์โคโซโว ค.ศ.1998

โคโซโวเป็นจังหวัดหนึ่งอยู่ทางตอนใต้ของเซอร์เบีย มีพื้นที่ 4,440 ตารางไมล์ โคโซโวมียานาเขตติดกับมอนเตเนโกร อัลเบเนีย และมาซิโดเนีย¹ โคโซโว (Kosovo) เป็นที่รู้จักอย่างเป็นทางการในนามของโคโซโวและเมโทฮิยา (Kosovo and Methohija) มีพริสตินา (Pristina) เป็นเมืองหลวง ประชากรส่วนใหญ่ราวร้อยละ 90 เป็นชาวโคโซวาเชื้อสายแอลเบเนียน (Kosova Albanians) ดังนั้น ณ ดินแดนแห่งนี้จึงมีความสำคัญทางประวัติศาสตร์ทั้งต่อชาวแอลเบเนียน (Albanians) และชาวเซิร์บ (Serbs)²

โคโซโวเป็นส่วนหนึ่งของรัฐเซอร์เบียในยุคกลางเมื่อช่วงต้นศตวรรษที่ 13 ในยุคกลางนั้น ประชากรส่วนใหญ่เป็นชาวเซิร์บหรืออย่างน้อยที่สุดพวกนี้ก็นับถือศาสนาคริสต์นิกายออร์ทอด็อกซ์ และพยายามสร้างชาติให้เป็นแบบชาวเซิร์บ แต่อาณาจักรแห่งนี้คงอยู่ได้เพียงช่วงสั้นๆ จนกระทั่งช่วงปลายของศตวรรษที่ 14 ราวปี ค.ศ.1389 ที่เซอร์เบียถูกแบ่งออกเป็นส่วนๆ และเสียโคโซโวไปจากการรุกรานของพวกเติร์ก (Turks) ภายใต้จักรวรรดิออตโตมาน (Ottoman Empire) จนในที่สุดพ่ายแพ้และสูญเสียรัฐทั้งหมดต่อจักรวรรดิออตโตมานเมื่อปี ค.ศ.1459³

ตลอดระยะเวลา 500 ปีที่เติร์กปกครองอยู่ชาวเซิร์บได้เริ่มอพยพไปอยู่ทางเหนือไม่ว่าจะเป็นดัลเมเชีย (Dalmatia) โครเอเชีย (Croatia) และฮังการี (Hungary) ส่วนชาวแอลเบเนียนนั้นลงหลักปักฐานอยู่ที่บริเวณโคโซโวแห่งนี้มาโดยตลอด⁴ อย่างไรก็ตามในช่วงปี ค.ศ.1804 ชาวเซิร์บได้เริ่มที่จะเรียกร้องสิทธิของตนที่จะประกาศเป็นอิสระจากจักรวรรดิออตโตมาน โดยเริ่มจากการรวม

¹Robert C.DiPrizio, Armed humanitarians (Baltimore: The John Hopkins University Press,2002),p.131.

² อกนิษฐ์ ปัทมินทร์, "ความเสื่อมถอยของประเทศมหาอำนาจ: ข้อจำกัดของอิทธิพลที่รัสเซียมีต่อวิกฤตการณ์โคโซโว(ปี ค.ศ.1998-1999), " (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต สาขาวิชาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย,2544), หน้า 60.

³ Miranda Vickers, Between Serb and Albanian: A history of Kosovo (London: Hurst&Co.,1998),pp.1-22.

⁴ Tim Juhah, "Kosovo's road to war, "Survival 41,No.2(Summer 1999):7.

ตัวของชาวเซิร์บทางตอนเหนือของเมืองเบลเกรด (Belgrade) ออตโตมานเข้าปกครองในโคโซโว จนกระทั่งถึงปี ค.ศ.1912 เมื่อเซอร์เบียได้รับมอบอำนาจการควบคุมดินแดนของตนคืนมาจาก อาณาจักรออตโตมานที่อ่อนแอลง ในปีเดียวกันแอลเบเนียได้ประกาศเอกราชจากออตโตมานและ อ้างสิทธิในโคโซโว⁵ เหตุการณ์การประกาศเอกราชในปี ค.ศ.1912 นั้นแม้ว่าโคโซโวจะได้รับเอกราช และถูกปลดปล่อยจากจักรวรรดิออตโตมาน แต่กลับกลายเป็นสิ่งที่ทำให้ชาวโคโซวาเชื้อสายแอลเบเนี่ยนรู้สึกว่ามันเป็นการประกาศเอกราชโดยชาวต่างชาติ ในที่นี้คือ ชาวเซิร์บ ไม่ใช่การประกาศเอกราชอย่างแท้จริงของพวกเขา ดังนั้นการกระทำเช่นนี้ของชาวเซิร์บเปรียบเสมือนเป็นการบ่งบอกทางอ้อมว่าดินแดนโคโซโวแห่งนี้เป็นดินแดนของชาวเซิร์บ และนั่นก็หมายความว่า ชาวโคโซวาเชื้อสายแอลเบเนี่ยนไม่สามารถรวมชาติอย่างเป็นทางการได้กับประเทศแอลเบเนีย (Albania)⁶ ในปี ค.ศ.1913 เซอร์เบียได้ผนวกดินแดนในภูมิภาคเข้าด้วยกัน ชาวเซิร์บได้รับอำนาจการปกครองคืนอีกครั้งอันเป็นผลมาจากสนธิสัญญาฟลอเรนซ์ที่เป็นไปตามมหาอำนาจที่เข้าครอบครองในบริเวณบอลข่าน

ระหว่างสงครามโลกครั้งที่ 2 เยอรมนี แอลเบเนีย (ซึ่งส่วนใหญ่ถูกปกครองจากอิตาลี) และบัลแกเรีย ทั้งหมดได้รับอำนาจในการเข้าปกครองในส่วนของดินแดนโคโซโว และภายหลังสงครามดินแดนโคโซโวได้กลายมาเป็นประเด็นข้อพิพาทระหว่างแอลเบเนียและยูโกสลาเวียอีกครั้งหนึ่ง โดยที่ต่อมาโคโซโวได้ถูกแยกออกจากยูโกสลาเวีย หลังจากที่ยูโกสลาเวียต้องอยู่ภายใต้นาซี (Nazis) โคโซโวจึงมีโอกาสได้เข้าร่วมกับแอลเบเนีย ซึ่งในขณะนั้นแอลเบเนียตกเป็นอาณานิคมของอิตาลีตั้งแต่วางปี ค.ศ.1939 การขยายกระแสชาตินิยมแอลเบเนี่ยนจึงเริ่มเห็นชัดขึ้น (Greater Albanian nationalism)⁷ แต่แล้วเมื่ออิตาลีถอนตัวออกจากสงครามโลกครั้งที่ 2 ในปี ค.ศ.1943 นาซีเยอรมันก็เข้าครอบครองแอลเบเนียเองและพยายามสนับสนุนให้ชาวโคโซวาเชื้อสายแอลเบเนียทำการต่อต้านประธานาธิบดีติโตแห่งยูโกสลาเวีย แต่เมื่อสงครามโลกครั้งที่ 2 สิ้นสุดลงโคโซวาก็ต้องกลับไปขึ้นตรงต่อเซอร์เบียและยูโกสลาเวียอีกครั้ง

⁵ Robert C. DiPrizio, *Armed humanitarians* ,p.131.

⁶ Tim Juhah, "Kosovo's road to war," *Survival* 41:7.

⁷William W. Hagen, "The Balkan's lethal nationalism," *Foreign Affairs* 78, No.4.(July/August):58.

ในยุคที่จอมพลโยชิบ บรอซ ตีโต้ (Josip Broz Tito) ดำรงตำแหน่งเป็นประธานาธิบดียูโกสลาเวียมีสถานะเป็นประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐ ตีโต้เป็นทั้งประธานาธิบดีและเป็นหัวหน้าพรรคคอมมิวนิสต์ และเป็นประมุขของประเทศคอมมิวนิสต์คนแรกที่สลัดตัวเองออกจากอิทธิพลการชี้นำของสหภาพโซเวียต โดยดำเนินการปกครองประเทศในลักษณะหลากหลายเชื้อชาติและวัฒนธรรม และยกให้รัฐเซอร์เบียมีบทบาทและอำนาจในการปกครองมากกว่ารัฐอื่น เพราะเป็นรัฐที่มีขนาดของดินแดนและประชากรมากที่สุด เมื่อปี ค.ศ.1946 ได้มีการออกรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ของยูโกสลาเวีย ซึ่งได้การปกครองเป็น 6 สาธารณรัฐ อันได้แก่ เซอร์เบีย โครเอเชีย บอสเนีย-เฮอร์เซโกวีนา สโลวีเนีย มาซิโดเนีย และมอนเตเนโกร โดยในรัฐเซอร์เบีย มีดินแดนในระดับจังหวัด 2 จังหวัดคือ วอยวอดีนา ทางภาคเหนือ และโคโซโวทางภาคใต้รวมอยู่ด้วย ในแต่ละสาธารณรัฐนั้นมีสิทธิและสถานะที่เท่าเทียมกัน มีรัฐธรรมนูญ รัฐสภา ประธานาธิบดี นายกรัฐมนตรี และคณะรัฐมนตรีของตนเอง เพื่อทำหน้าที่ปกครองกิจการที่เป็นเรื่องภายในของแต่ละสาธารณรัฐ ส่วนกิจการที่เป็นภารกิจของ "ส่วนกลาง" เช่น การเงิน การคลัง การต่างประเทศและความมั่นคง เป็นหน้าที่ของรัฐบาลกลางอยู่ที่กรุงเบลเกรด (Belgrade) ชาวแอลเบเนียนจำนวนมากต้องการให้โคโซโวมีสถานะเป็นสาธารณรัฐแทนที่จะเป็นเพียงเขตปกครองตนเองในของเซอร์เบีย อย่างไรก็ตามตีโต้ได้ให้ความเป็นอิสระอย่างมากต่อโคโซโว โดยอนุญาตให้โคโซโวมีสภาผู้แทนราษฎร กองกำลังตำรวจ ตลอดจนรัฐบาลท้องถิ่นเป็นของตนเองได้⁸ ตีโต้เองได้พยายามทำการประนีประนอมโดยตลอดระหว่างฝ่ายเซิร์บและโคโซวาเชื้อสายแอลเบเนียน

ภายใต้บทบัญญัติที่ 2 ของรัฐธรรมนูญปี ค.ศ.1946 แห่งสหพันธรัฐยูโกสลาเวียที่กำหนดให้โคโซโว-เมโทฮียาอยู่ในฐานะของการเป็น "เขตปกครองตนเอง" (the autonomous region of Kosovo and Methohija)⁹ จากนั้นรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธรัฐยูโกสลาเวียได้ถูกแก้ไขอีกครั้งในปี ค.ศ.1963 โดยฐานะของความเป็น "เขตปกครองอิสระ" ได้ถูกลดชั้นลงไป และกลายเป็นเพียงชุมชนทางสังคมทางการเมืองภายในสาธารณรัฐเซอร์เบีย (The Republic of Serbia) ตามบทบัญญัติที่ 112 เท่านั้น¹⁰ และรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวได้ถูกแก้ไขอีกหลายครั้ง จนกระทั่งปี ค.ศ.1974 ได้มี

⁸ Tim Juhah, "Kosovo's road to war," *Survival* 41:8.

⁹ Arohi Pipa and Sawi Repishti, "The evolution of Kosova's autonomy within the Yugoslavia Constitutional framework," in *Studies on Kosova* (Columbia: Columbia University Press, 1984), p.200.

¹⁰ *Ibid.*, p.202.

การพิจารณารัฐธรรมนูญใหม่ของยูโกสลาเวียซึ่งมีผลทำให้อำนาจของสาธารณรัฐต่าง ๆ นั้นแคบลง แต่ขยายอำนาจให้แก่เขตปกครองอิสระ โดยได้ยกระดับเป็น "ภูมิภาคปกครองตนเอง" (autonomous region) คือมีสิทธิบริหารปกครองตนเองเพิ่มขึ้นกว่าเดิมอย่างมากโดยมีสถาบันทางการเมืองต่างๆ เท่าเทียมกับรัฐอิสระอื่นๆ เช่น มีประธานาธิบดี นายกรัฐมนตรี และคณะรัฐมนตรี เพียงแต่เขตปกครองอิสระเหล่านี้ยังคงขึ้นตรงต่อสหพันธรัฐยูโกสลาเวีย และสาธารณรัฐเซอร์เบีย ที่เรียกว่าเป็น "double dependency"¹¹ และบทบัญญัติที่ 13 กำหนดไว้ว่าพระราชบัญญัติของทั้งเขตปกครองอิสระโคโซโว-เมโทอียา และเขตปกครองอิสระวอยวอดีนาจะต้องได้รับการเห็นชอบจากเซอร์เบียเช่นเดียวกัน¹²

อย่างไรก็ตามการที่โคโซโวได้รับอิสรภาพในการปกครองตนเองมากขึ้น และได้มอบอำนาจให้ชาวแอลเบเนียนส่วนใหญ่ในโคโซโวในการดำเนินกิจการภายในของตนเองมากขึ้นนั้น แม้ว่าโคโซโวนั้นพอใจกับสถานะของตนที่เกือบจะเท่าเทียมกับอีก 6 สาธารณรัฐ และอาจจะประสบความสำเร็จในการได้รับสิทธิอันชอบธรรมภายใต้สาธารณรัฐเซอร์เบียโดยเฉพาะการที่ได้คงอยู่ในฐานะของความเป็นเขตปกครองอิสระ และได้มีโอกาสในการเป็นส่วนหนึ่งของสหพันธรัฐยูโกสลาเวีย แต่สิ่งที่พวกเขาปรารถนาอย่างยิ่งคือ การได้มีสถานะเป็น "สาธารณรัฐโคโซโว" เช่นเดียวกับสาธารณรัฐอื่นๆ

เมื่อตีได้ถึงแก่กรรมเมื่อปี ค.ศ. 1980 เรื่อยมาจนถึงยุคสังคมนิยมล่มสลายต้นทศวรรษ 1990 เหตุการณ์ในยูโกสลาเวียเริ่มวุ่นวายขึ้นทีละน้อย เนื่องจากสาธารณรัฐต้องการแยกตัวเป็นอิสระออกจากรัฐบาลกลางของสหพันธ์ซึ่งคุมอำนาจโดยรัฐเซอร์เบีย และนักการเมืองชาวเซิร์บที่เป็นผู้นำถดถอยจากดีได้ก็ไม่สามารถประสานความแตกร้างซึ่งหยั่งรากลึกมาตั้งแต่ดั้งเดิมได้ เมื่อทุกอย่างกลับสู่สภาพความสับสนวุ่นวายอีกครั้งหนึ่ง และนั่นย่อมหมายถึงความไม่แน่นอนของสภาพความเป็นอิสระของโคโซโวด้วย ความตึงเครียดด้านเชื้อชาติเกิดขึ้นอย่างมากในยูโกสลาเวีย โดยในช่วงเดือนเมษายน ปี ค.ศ. 1981 นั้นได้เกิดมีการจลาจลขึ้นในโคโซโว เพื่อเรียกร้องการเป็นสาธารณรัฐที่ 7 แห่งยูโกสลาเวีย แต่ก็ถูกรัฐบาลเซอร์เบียกวาดล้างในที่สุด ความตึงเครียดนี้ยังคงมีมากขึ้นเรื่อยๆ ตลอดทั้งทศวรรษ และเกือบสองทศวรรษต่อมา ชาวโคโซวาเชื้อสายแอลเบเนียนต้อง

¹¹ Ibid.

¹² Ibid., p.203.

กลับกลายมาพบกับการถูกกีดกันทางเศรษฐกิจ และการเมือง และต้องทนทุกข์ทรมานจากชาวเซิร์บซึ่งยังคงดำเนินการขับไล่พวกเขาให้ออกไปจากภูมิภาค¹³

ในเดือนเมษายน ปี ค.ศ.1987 ปัญหาโคโซโวถูกยกขึ้นมาโดยนายสโลโบดาน มิโลเซวิช (Slobodan Milosevic) นักการเมืองชาวเซิร์บผู้ซึ่งนำเสนอตัวเองเป็นผู้พิทักษ์ประชากรชาวเซิร์บ และต่อมาเมื่อเกิดเหตุการณ์สังคมนิยมล่มสลายในยุโรปตะวันออก ระหว่างปี ค.ศ.1998-1991 สาธารณรัฐ 4 รัฐ ในยูโกสลาเวีย ได้แยกตัวออกเป็นเอกราช ประเทศยูโกสลาเวียเดิมจึงมีสาธารณรัฐเหลืออยู่เพียง 2 สาธารณรัฐ คือ เซอร์เบีย และมอนเตเนโกร ในเดือนพฤษภาคม ค.ศ.1989 รัฐสภาแห่งเซอร์เบียได้เลือกตั้งให้นายสโลโบดาน มิโลเซวิชเป็นประธานาธิบดีแห่งเซอร์เบีย โดยรัฐธรรมนูญที่ถูกแก้ไขใหม่ในปี ค.ศ.1990 ภายใต้มิโลเซวิชนั้นเขาได้ประกาศยุบสถานะการปกครองตัวเองของวอยวอดีนา และโคโซโว และผนวกทั้งสองจังหวัดรวมไว้กับเซอร์เบีย ซึ่งสร้างความไม่พอใจให้แก่ทั้ง 2 จังหวัดอย่างยิ่ง โดยเฉพาะโคโซโวซึ่งมีชาวโคโซวาเชื้อสายแอลเบเนียนรวมอยู่ถึง 90 เปอร์เซ็นต์ของประชากรทั้งหมด 2 ล้านคน คนเหล่านี้ไม่มีความจงรักภักดีต่อรัฐบาลเซอร์เบียและยูโกสลาเวีย และต้องการแยกตัวเป็นอิสระมาตั้งแต่อดีตอันยาวนาน¹⁴ การขึ้นดำรงตำแหน่งประธานาธิบดีของนายสโลโบดาน มิโลเซวิชเป็นตัวบ่งชี้ที่ชัดเจนของการเร่งกระแสชาตินิยมให้แก่ชาวเซิร์บ และต้องการให้กลับเป็นอาณาจักรเซอร์เบียอันยิ่งใหญ่ (Greater Serbia) คือความต้องการขยายอาณาเขตของเซอร์เบียเพิ่มออกไปครอบคลุมรัฐข้างเคียง มิโลเซวิชเห็นว่ารัฐธรรมนูญปี ค.ศ.1974 คือสิ่งที่เพิ่มอำนาจให้แก่โคโซโวในความเป็นเขตปกครองอิสระและทำให้แข็งข้อต่อเซอร์เบีย และยูโกสลาเวีย ดังนั้นการขึ้นมาใช้อำนาจของมิโลเซวิช จึงหมายถึงความเป็นอิสระที่โคโซโวพึงมีจะต้องถูกลดลงไปด้วยเช่นกัน มิโลเซวิชพยายามปลุกระดมแม้กระทั่งชาวเซิร์บที่มีอยู่เพียง 10 เปอร์เซ็นต์ของโคโซโวให้ลุกขึ้นมาต่อต้านชาวโคโซวาเชื้อสายแอลเบเนียน เนื่องจากประชาชนชาวเซิร์บเพียง 10 เปอร์เซ็นต์ดังกล่าวเหล่านี้ได้ถูกปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรมจากชาวโคโซวาเชื้อสายแอลเบเนียน เช่นเดียวกับที่โคโซวาเชื้อสายแอลเบเนียนได้รับความไม่เป็นธรรมจากเซอร์

¹³ Miranda Vickers, *Between Serb and Albanian: A history of Kosovo*, pp.173-193.

¹⁴ Sophia Clement, *Conflict prevention in the Balkan : Case studies of Kosovo and the FYR of Macedonia* (Paris: Institute for studies, Western European Union,1997),pp.31-46.

เบียและยูโก สลาเวีย การถูกเพิกถอนสถานภาพการเป็นเขตปกครองอิสระ ซึ่งเคยมีสิทธิปกครองตนเองในระดับหนึ่งเป็นเหตุให้ชาวโคโซวาเหล่านี้มีการต่อต้านเซอร์เบียอย่างต่อเนื่อง

อย่างไรก็ตามโคโซโวได้พยายามเสนอให้ประชาชนลงประชามติในการแยกตัวออกเป็นอิสระจากเซอร์เบีย และในปลายเดือนตุลาคมปี ค.ศ.1991 ประชาชน 99.87 เปอร์เซ็นต์(913,707) คนลงประชามติให้โคโซโวเป็นเอกราช เรียกว่า สาธารณรัฐโคโซโว (Republic of Kosovo) และมีรัฐบาลภายใต้การนำของ บูยา บูโคชิ (Bujar Bukoshi)¹⁵ แต่การเลือกตั้งหรือการลงประชามติใดๆ ถูกระงับและประกาศเป็นโมฆะจากฝ่ายเซอร์เบีย จนในที่สุดรัฐธรรมนูญแห่งยูโกสลาเวียในปี ค.ศ.1992 ได้ประกาศยืนยันอีกครั้งว่า โคโซโว-เมโทฮียา ได้สูญเสียสถานภาพความเป็นเขตปกครองอิสระไปแล้วนับตั้งแต่รัฐธรรมนูญ ปี ค.ศ.1990 การประกาศยุบสถานะการปกครองตนเองของโคโซโวดังกล่าวยิ่งทำให้ประชาชนชาวโคโซโวเชื้อสายแอลเบเนียนยิ่งเกิดความรู้สึกต่อต้านรัฐบาลกลางมากยิ่งขึ้น ดังนั้นเหตุการณ์ความขัดแย้งระหว่างชาวโคโซวาเชื้อสายแอลเบเนียนและตำรวจของเซอร์เบียจึงได้ปรากฏอย่างชัดเจนมาตลอดในช่วงทศวรรษที่ 1990

ในโคโซโวได้มีกลุ่มชาวโคโซวาเชื้อสายแอลเบเนียนที่ค่อยๆ เริ่มรวมตัวกันเพื่อเป็นกำลังในการต่อต้านรัฐบาลเซอร์เบียและประกาศโคโซโวเป็นอิสระ แกนนำนั้นได้แก่กลุ่มการเมืองที่มีชื่อว่า Democratic League of Kosovo (LDK) โดยมีผู้นำคือ นายอิบราฮิม รูโกวา (Ibrahim Rugova) ซึ่งมีนโยบายสายกลางไม่รุนแรง และมีกลุ่มกองกำลังติดอาวุธที่รู้จักในนาม KLA (KLA-Kosovo Liberation Army) ที่นำโดยนายฮาซิม ทาชิ (Hashim Thaci) ซึ่งใช้ความรุนแรงต่อสู้กับกองทัพเซอร์เบีย KLA นั้นได้ปะทะกับตำรวจและทหารของเซอร์เบียที่เข้าไปปราบปรามโดยประเมินปฏิบัติการแยกตัวของกลุ่ม KLA นี้ว่าองค์การก่อการร้ายที่เกิดจากการรวมตัวของกลุ่มชาตินิยมแห่งโคโซโว โดยกลุ่มต่างๆ ได้มารวมตัวกันในช่วงทศวรรษที่ 1980 และได้ประกาศเป็นกลุ่ม KLA เมื่อปี ค.ศ.1995 ในช่วงทศวรรษที่ 1990 เป้าหมายการปฏิบัติการของ KLA นั้นก็คือ การกีดกันและขับไล่ชาวเซอร์เบียและชาติอื่นๆ ที่ไม่ใช่ชาวแอลเบเนียนออกจากดินแดนโคโซโว และเรียกร้องการแบ่งแยกดินแดนโคโซโวออกเป็นอิสระจากเซอร์เบียและยูโกสลาเวียโดยมีแผนการในการรวมตัวกับประเทศแอลเบเนียนเพื่อเป็นแอลเบเนียนที่ยิ่งใหญ่อันประกอบด้วยเชื้อชาติแอลเบเนียนเพียงเชื้อ

¹⁵ Huge Poulton, "Minorities and boundaries in the Balkans," in The changing shape of the Balkans. eds. F.W.Carter&H.T.Norris (London : UCL Press Limited,1996),p.160.

ชาติเดียวเท่านั้น การวิวัฒนาการของกลุ่ม KLA นั้นมีมานานแล้วเพียงแต่ใช้เวลาในการรวมตัวกัน อยู่ระยะหนึ่งโดยหลังจากที่โคโซโวได้ถูกถอดถอนสถานะความเป็นแคว้นอิสระจากมิโลเชวิชแล้วโคโซโวกียังคงดำเนินการเรียกร้องอย่างสงบภายใต้ผู้นำ อิบราฮิม รูโกวา ผู้ซึ่งพยายามสร้างสังคมของตนเองขึ้นไม่ว่าจะเป็นระบบการศึกษา อนามัยและการฟื้นฟูฐานะทางเศรษฐกิจของโคโซโว โดยมีการระดมทุนจากชาวแอลเบเนียนที่อยู่ต่างประเทศหรือผู้ที่ทำงานอยู่ในยุโรป อย่างไรก็ตามรูโกวารู้ดีว่านานาชาติต่างเพิกเฉยการเรียกร้องเอกราชครั้งนี้ของโคโซโวมาโดยตลอด แม้กระทั่งในที่ประชุมเดย์ตัน (Dayton) รัฐโอไฮโอ ประเทศสหรัฐอเมริกา เพื่อสร้างสันติภาพแก่บอสเนีย-เฮอร์เซโกวีนา (Bosnia-Herzegovina) ในเดือนพฤศจิกายน ปี ค.ศ.1995 ก็ไม่มีการกล่าวถึงปัญหาในโคโซโวแต่อย่างใด¹⁶

กระแสการถูกละเลยจากประชาคมนานาชาติเช่นนี้ยิ่งทำให้กลุ่ม KLA แข็งกร้าวขึ้นเป็นลำดับ เนื่องจากพวกเขาจำเป็นต้องช่วยเหลือกลุ่มของตนเองมากกว่าที่จะคอยความช่วยเหลือจากภายนอก และผู้นำที่มีบทบาทเพิ่มขึ้นต่อกลุ่ม KLA และยังเป็นผู้ที่มีส่วนสำคัญในการประชุมที่รอมบูเยท์ (Rambouillet) ในปี ค.ศ.1999 ก็คือ ฮาซิม ทาชิ ผู้ซึ่งมีความแข็งกร้าวในการต่อสู้เพื่ออิสรภาพและไม่ได้เรียกร้องอย่างสันติแบบที่รูโกวาเคยปฏิบัติมาก่อน

การโจมตีของกองกำลัง KLA ได้เริ่มขึ้นในราวเดือนพฤษภาคม ปี ค.ศ.1993 โดยกองกำลัง KLA ได้สังหารตำรวจชาวเซิร์บ 2 นายและทำให้อีก 5 นายบาดเจ็บ ขณะนั้นกองกำลัง KLA ยังไม่ได้ประกาศความรับผิดชอบในฐานะ KLA อย่างชัดเจนแต่อย่างใด¹⁷ การกระทำในครั้งนี้อาจถือเป็นชนวนสำคัญที่ทำให้เซอร์เบียยิ่งทำการกวาดล้างผู้ที่ต่อต้านรัฐบาลอย่างรุนแรงยิ่งขึ้น

เหตุการณ์การต่อสู้ระหว่างฝ่ายโคโซวาเชื้อสายแอลเบเนียนและฝ่ายเซอร์เบียยิ่งทวีความรุนแรงมากขึ้นในปี ค.ศ. 1996 เนื่องจากการประกาศอย่างเป็นทางการขององค์การก่อการร้ายของชนชาติแอลเบเนีย (an ethnic Albanian terrorist organization) และกองกำลังปลดปล่อยโคโซโว KLA นั้นได้รับเงินสนับสนุนจำนวนมหาศาลจากชาวแอลเบเนียนที่อยู่ยังต่างประเทศนับหลายล้าน

¹⁶ Chris Hedges, "Kosovo's next masters?," *Foreign Affairs* 78 ,No.3(May/June 1999):30.

¹⁷ *Ibid.*,26.

เหรียญสหรัฐ¹⁸ รวมทั้งประเทศแถบอ่าวเปอร์เซียก็ระดมทุนเพื่อให้การสนับสนุน KLA เช่นเดียวกัน ดังนั้นการเคลื่อนไหวของกลุ่ม KLA นั้นจึงเริ่มปรากฏขึ้นอย่างชัดเจนหลังจากที่โคโซโวถูกเพิกถอนความเป็นเขตปกครองอิสระโดยมิโลเชวิช ในปี ค.ศ.1989 และการปะทะกันระหว่างกองกำลัง KLA และตำรวจชาวเซอร์เบียก็ได้ทวีความรุนแรงขึ้นเป็นลำดับ

ความตึงเครียดได้ดำเนินมาถึงจุดสูงสุดในปี ค.ศ.1998 โดยเริ่มต้นตั้งแต่วันที่ 28 กุมภาพันธ์ ค.ศ.1998 เมื่อมีการต่อสู้กันอย่างเปิดเผยระหว่างกองทัพของเซอร์เบีย และกองทัพของชาวโคโซวาเชื้อสายแอลเบเนียนในบริเวณตอนกลางของโคโซโว นอกจากนี้ได้มีความพยายามที่จะกำจัดกลุ่ม KLA โดยสื่อของยูโกสลาเวียได้รายงานว่ามีตำรวจชาวเซอร์เบียเกือบ 200 นายและพลเรือนที่ถูกฆ่าโดยกลุ่ม KLA¹⁹ ในระหว่างเดือนกุมภาพันธ์และมีนาคมตำรวจชาวเซอร์เบียได้ปฏิบัติการโจมตีแคว้นเดรนิกา (Drenica) ในดินแดนโคโซโว เผาบ้านเรือนประชาชนไปหลายร้อยหลังคาเรือน และสังหารชาวแอลเบเนียนไปเป็นจำนวนมาก ความรุนแรงระหว่างเจ้าหน้าที่ของยูโกสลาเวียและชาวโคโซวาเชื้อสายแอลเบเนียนได้เพิ่มมากขึ้นตลอดช่วงฤดูร้อนในปี ค.ศ.1998 ด้วยการโจมตีอย่างรุนแรงของฝ่ายเซอร์เบีย ซึ่งรวมถึงการโจมตีด้วยอาวุธปืนและการปฏิบัติการโจมตีทางอากาศในหมู่บ้านของชาวแอลเบเนียนและการตอบโต้ฝ่าย KLA ในกลางเดือนกรกฎาคมหลังจากที่มีตำรวจฝ่ายเซอร์เบียถูกสังหารไปมากกว่า 60 นายจากการต่อสู้กับฝ่าย KLA มิโลเชวิชได้สั่งให้โจมตีอย่างเต็มที่ต่อไปซึ่งทำให้ชาวแอลเบเนียนมากกว่า 2,000 คนถูกฆ่า และอีกมากกว่า 300,000 คนที่ขับไล่ออกไปจากโคโซโว²⁰

หลังจากเกิดเหตุการณ์การต่อสู้กันอย่างเปิดเผยระหว่างกองทัพของเซอร์เบีย และกองกำลังของชาวโคโซวาเชื้อสายแอลเบเนียนจนถึงเดือนตุลาคม ค.ศ.1998 สหประชาชาติและนานาชาติได้เข้ามามีบทบาทเจรจาไกล่เกลี่ยเพื่อหาข้อยุติปัญหาระหว่างเซอร์เบียกับโคโซโว โดยมีจุดยืนร่วมกับระหว่างประเทศภายนอกว่าโคโซโวจะไม่ได้รับสิทธิเป็นประเทศเอกราชดังที่ชาวโคโซวาส่วนใหญ่ต้องการ แต่จะมีสิทธิปกครองตนเองในระดับสูงอย่างน้อยก็เทียบเท่ากับสถานภาพเดิมก่อนที่

¹⁸ "Kosovo's army in waiting." *Time* 153 ,No.2(29 March 1999):21.

¹⁹ International Crisis Group .Kosovo: The road to peace [Online].Available from : <http://www.crisisweb.org/projects/sbalkans/reports/kos13rehtm#1a> [2006 Feb 8]

²⁰U.S.State Department. *Kosovo chronology* [Online].Available from : http://www.state.gov/www/regions/eur/fs_kosovo_timeline.html [2006 Feb 8]

ถูกเพิกถอนไปเมื่อปี ค.ศ.1989 หลังจากความพยายามของสหประชาชาติ เนโต และสหรัฐอเมริกาในการหาทางยุติปัญหาในโคโซโวเป็นเวลาหลายเดือน ในวันที่ 16 ตุลาคม ค.ศ.1998 นายริชาร์ด โฮลบลูค (Richard Holbrooke) ผู้แทนพิเศษของสหรัฐอเมริกา ได้ประสบความสำเร็จหลังจากการเจรจากับนายมิโลเซวิชอย่างเนิ่นนานและยากเย็น คือสามารถทำให้นายมิโลเซวิชตกลงถอนกำลังออกจากโคโซโวและอนุญาตให้เจ้าหน้าที่ไม่ติดอาวุธจำนวน 2,000 คนขององค์การเพื่อความร่วมมือด้านความมั่นคงแห่งยุโรป (Organization for Security Cooperation in Europe-OSCE) เข้าไปดูแลสถานการณ์ให้เป็นไปตามข้อตกลง แต่แล้วเพียงภายในเดือนธันวาคมปีนั้นเอง การสู้รบระหว่างกองกำลังของเซอร์เบียกับ KLA ก็เริ่มขึ้นอีก เป็นเหตุให้เจ้าหน้าที่ 2,000 คนของ OSCE ต้องยุติภารกิจของตน และเดินทางออกจากโคโซโว²¹

ต่อมากลุ่ม Contact Group หรือ กลุ่มติดต่อ ซึ่งประกอบด้วยตัวแทนจาก 6 ประเทศ คือ สหรัฐอเมริกา รัสเซีย อังกฤษ ฝรั่งเศส เยอรมัน และอิตาลี ได้จัดให้มีการเจรจาเพื่อหาทางออกให้แก่วัฒนาเรื่องนี้ ระหว่างตัวแทน 3 ฝ่ายคือ ตัวแทนของกลุ่ม Contact Group (ได้แก่รัฐมนตรีต่างประเทศของอังกฤษและฝรั่งเศส) ตัวแทนของยูโกสลาเวีย และตัวแทนของ KLA ผู้แทนฝ่ายยูโกสลาเวีย คือ ประธานาธิบดีของเซอร์เบียปฏิเสธไม่ยอมเจรจาโดยตรงกับตัวแทนของ KLA โดยอ้างว่าโคโซโวเป็นดินแดนที่อยู่ภายใต้อำนาจอธิปไตยของยูโกสลาเวีย จึงไม่มีสิทธิ์ที่จะแต่งตั้งคณะผู้แทนพิเศษในนามตนเอง ในลักษณะเปรียบเสมือนหนึ่งโคโซโวมีอำนาจอธิปไตยเท่าเทียมกับยูโกสลาเวีย ดังนั้นผู้แทนของ Contact Group จึงต้องทำหน้าที่เป็นคนกลางในการสื่อสารข้อความให้แก่ผู้แทนทั้งสองฝ่าย การประชุมในลักษณะเช่นนี้ มีคำศัพท์ทางการทูตเรียกว่า Proximity Talk คือ คู่เจรจามีได้เผชิญหน้าระหว่างกัน การประชุมดังกล่าวมีขึ้นที่ปราสาท"รองบูเยท์" (Rambouillet) ชานกรุง ปารีส ระหว่างวันที่ 6-23 กุมภาพันธ์ ค.ศ.1999 โดยกลุ่ม Contact Group ได้เสนอมาตรการต่างๆเพื่อเป็นพื้นฐานแห่งการตกลงกันระหว่างเซอร์เบีย และโคโซโว รวมทั้งได้เสนอร่างรัฐธรรมนูญของโคโซโว ซึ่งจะมีสถานะเป็นจังหวัดที่มีสิทธิปกครองตนเอง (autonomous province) ต่อไป²²

²¹ ประทุมพร วัชรเสถียร, "ปฏิบัติการทางทหารของนาโต้ในปัญหาโคโซโว : การแทรกแซงเพื่อมนุษยธรรม," วารสารยุโรปศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 7,2(ก.ค.-ธ.ค. 2542):2.

²² เรื่องเดียวกัน, หน้า 3.

ปรากฏว่าจนกระทั่งถึงวันที่ 23 กุมภาพันธ์ ซึ่งกำหนดให้เป็นเส้นตายของการเจรจา ผู้แทนของเซอร์เบียไม่ยอมลงนามใน "ข้อตกลงรอนบูเยท์"(Rambouillet Records) ด้วยเหตุผลหลายประการคือ²³

1. เซอร์เบียต้องการให้การเจรจาระหว่างเซอร์เบียกับโคโซโว อยู่ภายในกรอบการปฏิบัติงานของสหประชาชาติ มิใช่เป็นการกระทำโดยเนโตตามลำพัง เพราะเนโตไม่มีอำนาจในการจัดการระงับข้อพิพาทใดๆทั้งสิ้น อีกทั้งมิได้รับมอบอำนาจจากสหประชาชาติให้กระทำหน้าที่นี้แต่อย่างใด

2. ในร่างข้อตกลงดังกล่าว เนโตอ้างสิทธิในการจัดตั้งกองกำลังติดอาวุธมีชื่อว่า KFOR (Kosovo Force) ในโคโซโวเพื่อทำหน้าที่คล้าย IFOR ในกรณีบอสเนีย เพื่อดูแลให้ข้อตกลงได้รับการปฏิบัติอย่างมีประสิทธิภาพ เซอร์เบียคัดค้านมาตรการนี้ เนื่องจากเซอร์เบียยืนยันสถานะการมีอำนาจอธิปไตย (Sovereignty) ของเซอร์เบียเหนือโคโซโวอย่างเต็มที่ ดังนั้นเซอร์เบียจึงไม่สามารถยินยอมให้กองกำลังต่างชาติเข้ามาตั้งมั่นในดินแดนซึ่งอยู่ภายใต้อำนาจอธิปไตยของตนโดยเด็ดขาด

3. ในร่างข้อตกลงนี้ ได้กำหนดสถานะภาพชั่วคราว (interim) มีกำหนดเวลา 3 ปีของโคโซโว ว่าโคโซโวจะมีรัฐบาลที่มีสถานะ "ปกครองตนเองในวิถีทางประชาธิปไตย" (democratic self-government) เซอร์เบียคัดค้านการจัดตั้งรัฐบาลชั่วคราวดังกล่าวด้วยเหตุผล 2 ประการ คือ

ประการแรก รัฐบาลชั่วคราวนี้ มีสิทธิเป็นรัฐบาลที่ปกครองโคโซโวอย่างเด็ดขาด ราวกับโคโซโวเป็นรัฐเอกราชแยกออกไปจากเซอร์เบียแล้วโดยสิ้นเชิง คือ เป็นรัฐบาลที่มาจากรัฐสภาที่มีการเลือกตั้งในวิถีทางประชาธิปไตย และมีสถาบันอื่นๆอีก เช่น ศาลยุติธรรม ศาลรัฐธรรมนูญ อัยการ ฯลฯ ที่ไม่อยู่ภายใต้การควบคุมของเซอร์เบีย

ประการที่สอง เกี่ยวกับอนาคตของโคโซโว (ภายหลังระยะเวลา 3 ปี) ที่กำหนดให้เป็นระยะเวลาชั่วคราว (interim period) นั้น ในร่างข้อตกลงรอนบูเยท์ได้กำหนดไว้อย่างคลุมเครือคือ หลังจาก 3 ปีผ่านไป จะมีการเรียกประชุมระดับนานาชาติอีกครั้งหนึ่ง เพื่อการตกลงขั้นสุดท้าย (final settlement) ของอนาคตโคโซโว ซึ่งจะเป็นไปบนพื้นฐานของเจตนารมณ์ของประชาชนในโคโซโว

มาตรการดังกล่าวนี้ เซอร์เบียไม่สามารถยินยอมได้ เพราะเซอร์เบีย (รวมทั้งกลุ่ม Contact Group) ได้แสดงเจตจำนงอย่างหนักแน่นและเปิดเผยตลอดมาว่า เซอร์เบียมีอำนาจอธิปไตยเหนือโคโซโวทั้งในอดีต ปัจจุบัน และอนาคต ในขณะที่จุดประสงค์ของ KLA ยืนยันที่จะประกาศเอกราช

²³ เรื่องเดียวกัน

จากการแสดงประชามติของประชาชนในโคโซโว (ซึ่งคล้ายคลึงกับข้อความในร่างข้อตกลงนี้) ซึ่ง KLA มั่นใจว่าเอกราชจะต้องเป็นของตนอย่างแน่นอน เพราะชนชาวแอลเบเนียกลุ่มน้อยในโคโซโว มีจำนวนมากกว่า 90 เปอร์เซ็นต์ของประชากรทั้งหมดซึ่งมีประมาณ 2 ล้านคน ดังนั้นเซอร์เบียจะต้องพยายามป้องกันอย่างเต็มที่ที่จะไม่ปล่อยให้สถานการณ์ในโคโซโวนำไปสู่จุดที่กำหนดไว้ในร่างข้อตกลงรองบยูเยท์ คือ ประชาชนในโคโซโวมีโอกาสตัดสินใจอนาคตของตนโดยการแสดงเจตนารมณ์ของตนเอง

ความล้มเหลวของข้อตกลงสันติภาพระหว่างไฮลบลูคกับมิโลเซวิชในเดือนตุลาคม ค.ศ. 1999 เกิดจากการที่ศัตรู 2 ฝ่าย คือ เซอร์เบีย กับ KLA ฝ่าฝืนข้อตกลง โดยกลับมาใช้กำลังต่อกันอีก ส่วนความล้มเหลวของการประชุมสันติภาพที่รองบยูเยท์ เกิดจากการปฏิเสธของฝ่ายเซอร์เบีย และยูโกสลาเวีย ที่ไม่ยอมลงนามในข้อเสนอสันติภาพซึ่งประกอบด้วยมาตรการอันเป็นที่เข้าใจได้โดยง่าย โดยเฉพาะในเมื่อหลักการแห่งอำนาจอธิปไตยในข้อที่ว่า รัฐอธิปไตยย่อมหวงแหนและรักษาอำนาจอธิปไตยของตนไว้เป็นอย่างดียิ่งขึ้น เป็นที่ยอมรับกันโดยนานานานาทุกประเทศ ตั้งแต่ศตวรรษที่ 17 ตลอดมาจนถึงปัจจุบัน²⁴

เหตุการณ์นี้ทำให้ประชาคมโลกเกิดความวิตกกังวลในความรุนแรงของสงครามในครั้งนี้ ซึ่งอาจจะยืดเยื้อและนำไปสู่สงครามครั้งใหญ่ในดินแดนบอลข่านเช่นเดียวกับกรณีการแยกตัวเป็นอิสระของโครเอเชียและบอสเนีย-เฮอร์เซโกวีนาจากยูโกสลาเวีย ดังนั้นจึงทำให้หลายฝ่ายอันได้แก่สหประชาชาติ สหรัฐอเมริกา และองค์การสนธิสัญญาแอตแลนติกเหนือ หรือองค์การเนโท (North Atlantic Treaty Organization-NATO) ได้เล็งเห็นถึงภัยของความรุนแรงในวิกฤตการณ์โคโซโวนี้ และได้เข้ามามีบทบาทสำคัญในการเข้าแก้ไขข้อพิพาท เพื่อหาทางยุติความขัดแย้งดังกล่าว ซึ่งจะทำให้การพิจารณาถึงบทบาทของสหประชาชาติ สหรัฐอเมริกา และเนโท ต่อการเข้าจัดการกับปัญหาวิกฤตการณ์โคโซโวนี้ในส่วนต่อไป

²⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 4.

5.2 บทบาทของสหประชาชาติต่อปัญหาวิกฤตการณ์โคโซโว ค.ศ.1998

ในวิกฤตการณ์โคโซโวที่เริ่มรุนแรงขึ้นตั้งแต่ปี ค.ศ.1998 สหประชาชาติได้เข้ามามีบทบาทในเจรจาไกล่เกลี่ยเพื่อหาข้อยุติปัญหาระหว่างเซอร์เบียกับโคโซโว และนอกจากนั้นแล้วมาตรการส่วนใหญ่ของสหประชาชาติที่ออกมามักจะมีพื้นฐานมาจากมติต่างๆของที่ประชุมของ Contact Group ซึ่ง 5 ใน 6 ประเทศสมาชิก คือ ประเทศที่มีบทบาทนำอยู่ในเนโตทั้งสิ้น สหประชาชาติได้ผ่านข้อมติเหล่านี้เพื่อจัดการกับปัญหาโคโซโวโดยที่สหรัฐอเมริกา และ เนโตถือว่าข้อมติเหล่านี้เองเป็นการได้รับมอบอำนาจทางกฎหมายจากสหประชาชาติที่เพียงพอแล้วที่จะให้เนโตเข้าไปใช้กำลังในยูโกสลาเวีย²⁵ ข้อมติที่สำคัญในกรณีโคโซโวนี้ได้แก่

ข้อมติคณะมนตรีความมั่นคงที่ 1160 ปลายเดือนมีนาคม ปี ค.ศ.1998 ข้อมตินี้ได้ออกมาโดยกำหนดว่า"เพื่อวัตถุประสงค์ในการสนับสนุนสันติภาพและเสถียรภาพในโคโซโว ทุกรัฐจะต้องไม่ขายหรือจัดหาอาวุธและยุทธโปกรณ์ทุกชนิด เช่น อาวุธ กระสุน ยานพาหนะ และเครื่องมือหรืออะไหล่สำหรับสิ่งที่กล่าวมาข้างต้น ให้กับยูโกสลาเวีย รวมถึงโคโซโว และจะต้องไม่ทำการรบหรือช่วยฝึกฝนการรบเพื่อกิจกรรมใดๆของผู้ก่อการร้ายในดินแดนนั้น" และคณะมนตรีความมั่นคงยังได้ย้ำต่อไปว่า "ความล้มเหลวในการดำเนินงานตามข้อมติเกี่ยวกับสถานการณ์โคโซโวอาจจะนำไปสู่การพิจารณามาตรการเพิ่มเติมได้"²⁶

ข้อมตินี้ยังได้กล่าวถึงการยอมรับแถลงการณ์ของที่ประชุม Contact Group ณ วันที่ 9 และ 25 มีนาคม ปี ค.ศ.1998 และเนื้อหาส่วนใหญ่ในแถลงการณ์จะกล่าวประณามการกระทำของมิโลเชวิชที่มีต่อโคโซโวที่ใช้กองกำลังตำรวจเซอร์เบียใช้กำลังต่อพลเมืองในโคโซโว และรวมถึงประณามการกระทำของผู้ก่อการร้าย KLA ด้วย รวมทั้งกล่าวถึงมาตรการต่างๆ ที่จะนำมาลงโทษมิโลเชวิชและยูโกสลาเวีย และเรียกร้องให้มิโลเชวิชปฏิบัติตามข้อเรียกร้องต่างๆ จาก Contact Group ด้วย และในเนื้อหามติที่ 1160 นี้ยังกล่าวถึงประเด็นต่างๆ ที่คล้ายกัน โดยต้องการให้ยูโกสลาเวียปฏิบัติตามแถลงการณ์ของ Contact Group ด้วย อย่างไรก็ตามทั้งแถลงการณ์ของ Contact Group และมติที่ 1160 ของคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติยังมีความเห็นพ้องต้องกันว่า

²⁵ Michael J. Glennon, *Limits of law, prerogatives of power : Interventionism after Kosovo* (New York:Palgrave,2001),p.30.

²⁶ Security Council Resolution 1160,31 March 1998.

การแก้ปัญหาในครั้งนี้จะต้องอยู่ในกรอบของอำนาจอธิปไตยแห่งยูโกสลาเวียและสอดคล้องกับมาตรฐานขององค์การความมั่นคงและความร่วมมือในยุโรป (OSCE) รวมทั้งความตกลงเฮลซิงกิ ปี ค.ศ.1975 (Helsinki 1975) และกฎบัตรสหประชาชาติด้วย และในขณะเดียวกันการแก้ปัญหาดังกล่าวต้องคำนึงถึงสิทธิของชาวโคโซโว แอลเบเนียน ซึ่งควรจะได้รับพิจารณาในเรื่องขอบเขตการปกครองตนเอง (autonomy) หรือการบริหารตนเอง (self-administration) ด้วย²⁷

ข้อมติคณะมนตรีความมั่นคงที่ 1199 ในเดือนกันยายน ค.ศ.1998 คณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติได้ออกมตินี้โดยได้อนุมัติขั้นตอนใดๆในการจัดให้มีการควบคุมสถานการณ์ในโคโซโวที่มีประสิทธิภาพ และเพื่อการนี้จึงจัดให้มีคณะสังเกตการณ์ทางทูตในโคโซโว (Kosovo Diplomatic Observer Mission) และยังคงอ้างถึงแถลงการณ์ของ Contact Group ที่มีการประชุมเมื่อวันที่ 12 มิถุนายน และ 8 กรกฎาคม ปี ค.ศ.1998 ซึ่งยังกล่าวประณามการกระทำของยูโกสลาเวีย และต้องการให้ยูโกสลาเวียหยุดการกระทำรุนแรงต่างๆ และให้ทุกฝ่าย ทุกกลุ่มที่เกี่ยวข้องหยุดยิงในโคโซโว รวมทั้งให้ยูโกสลาเวียร่วมมือกับสำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ (The United Nations High Commissioner for Refugees: UNHCR) และคณะกรรมการกาชาดสากล (The International Committee of the Red Cross : ICRC) ในการส่งผู้ลี้ภัยกลับ โคโซโวด้วย รวมทั้งเรียกร้องให้ทั้งสองฝ่ายเจรจาทางออกร่วมกัน และหากยูโกสลาเวียไม่ปฏิบัติตามอย่างรวดเร็ว ยูโกสลาเวียอาจได้รับการลงโทษซึ่งจะเป็นการลงโทษที่ได้รับอำนาจจากคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติ สำหรับมติที่ 1199 นี้ยังคงเรียกร้องให้ยูโกสลาเวียปฏิบัติตามคำแถลงการณ์ต่างๆ ของ Contact Group และมีการเสนอแนะการแก้ไขปัญหาต่างๆ แบบสันติวิธี เช่น การจัดส่งเจ้าหน้าที่เข้าไปตรวจสอบสถานการณ์ต่างๆในโคโซโวหรือการให้ความช่วยเหลือทางมนุษยธรรมจาก ICRC และ UNHCR เป็นต้น ในขณะเดียวกันนั้นเนโตได้พยายามทำการข่มขู่ว่าจะโจมตีทางอากาศต่อยูโกสลาเวีย หากยูโกสลาเวียไม่ถอนกองกำลังออกจากโคโซโว และไม่ส่งผู้อพยพกลับท้องถิ่นเดิม แต่แล้วการโจมตีทางอากาศก็ต้องถูกสั่งระงับเมื่อมิโลเชวิชยอมตามข้อเสนอดังกล่าว²⁸

ข้อมติคณะมนตรีความมั่นคงที่ 1203 ในเดือนตุลาคมปี ค.ศ.1998 สหประชาชาติจึงมีข้อมตินี้ให้นำไปสู่ภารกิจตรวจสอบในโคโซโวภายใต้การอำนวยการขององค์การความมั่นคง

²⁷ Ibid.

²⁸ Security Council Resolution 1199, 23 September 1998.

และความร่วมมือในยุโรป (Organization of Security Cooperation in Europe - OSCE) และเน้นหนักไปที่การคำนึงถึงความปลอดภัยของคณะทำงานของสำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ และสมาชิกของกลุ่มที่มีภารกิจตรวจสอบในโคโซโวเป็นสำคัญ โดยได้กล่าวว่า "ในเหตุการณ์ฉุกเงิน"ที่เกี่ยวข้องกับ"ความปลอดภัยและความมั่นคง"ของคณะผู้ตรวจสอบของเนโตและ OSCE "อาจจะใช้การกระทำใดๆในกรณีนี้จำเป็นเพื่อทำให้เกิดความมั่นใจในความปลอดภัยและเสรีภาพในการทำงานของคณะผู้ตรวจสอบดังที่ปรากฏอยู่ในข้อตกลง"กับเนโตและ OSCE²⁹

องค์การความร่วมมือด้านความมั่นคงแห่งยุโรป ได้จัดตั้งภารกิจในการดูแลตรวจสอบสถานการณ์ในโคโซโว (Kosovo Verification Mission –KVM) เพื่อตรวจสอบความเรียบร้อยภาคพื้นดินและเนโตได้มีภารกิจร่วมในการดูแลอย่างใกล้ชิดทางอากาศ โดยทั้ง 2 ภารกิจนี้ได้รับความเห็นชอบจากข้อมตินี้

นอกจากนั้นแล้วหลักการอื่นๆ ของมติที่ 1203 ก็ยังคงเหมือนมติก่อนๆ ที่ผ่านมาก็คือ เรียกร้องให้ยูโกสลาเวียปฏิบัติตามมาตรการต่างๆ จากสหประชาชาติ และให้ยูโกสลาเวียรวมทั้งฝ่ายโคโซโวและแอลเบเนียร่วมมืออย่างดีกับภารกิจต่างๆ ขององค์การทางด้านความมั่นคงร่วมกันแห่งยุโรปด้วย

เมื่อเหตุการณ์ในโคโซโวลับรุนแรงขึ้นอีกครั้งในต้นปี ค.ศ. 1990 กลุ่ม Contact Group ได้แสดงบทบาทอีกครั้งในการเข้าแก้ไขวิกฤตการณ์ โดยการนัดประชุมขึ้นหลายครั้งซึ่งไม่ประสบความสำเร็จเท่าใดนัก เนื่องจากฝ่ายยูโกสลาเวียไม่ยอมรับในข้อตกลงต่างๆ ที่ Contact Group เสนอ และนำมาซึ่งการโจมตีทางอากาศต่อยูโกสลาเวียในต้นปี ค.ศ.1999 ในที่สุด

ในที่สุดหลังจากการโจมตีทางอากาศจากฝ่ายเนโตและการเจรจาจากหลายฝ่ายที่ดำเนินไปในเวลาเดียวกัน การเจรจาดังกล่าวครั้งสำคัญระหว่างนายวิกเตอร์ เซอร์โนเมียร์ดิน นายสโตรบ ทัลบอท์ และนายมาร์ติ อธิซารี ก็ประสบความสำเร็จ โดยทั้ง 3 ได้เสนอข้อตกลงที่ได้จากที่ประชุมกลุ่มจี 8 เมื่อวันที่ 6 พฤษภาคม ปี ค.ศ.1990 ณ เมืองปีเตอร์สเบิร์ก³⁰

²⁹ Security Council Resolution 1203, 24 October 1998.

³⁰ Statement by the Chairman on the conclusion of the meeting of the G8 Foreign Ministers at the Petersberg (6 May 1999)

ข้อมติคณะมนตรีความมั่นคงที่ 1239 ข้อมตินี้ออกมาเมื่อวันที่ 14 พฤษภาคม ค.ศ.1999 โดยเนื้อหาส่วนใหญ่จะกล่าวถึงการให้ความช่วยเหลือทางด้านมนุษยธรรมทั้งในโคโซโว และยูโกสลาเวียและบริเวณใกล้เคียง ความทุกข์ยากอันเกิดจากวิกฤตการณ์โคโซโวที่ต่อเนื่องมาเป็นระยะเวลาหนึ่ง ได้มีผู้ลี้ภัยชาวโคโซโวจำนวนมากที่เข้าไปในแอลเบเนีย และมาซีโดเนีย บอสเนีย-เฮอร์เซโกวีนา และประเทศอื่นๆ และมีผู้ไร้ที่อยู่มากขึ้นในโคโซโว มอนเตเนโกร และส่วนอื่นๆ ของยูโกสลาเวีย ข้อมตินี้กล่าวถึงการให้ความสำคัญต่อการให้ความร่วมมือด้านกิจกรรมบรรเทาความทุกข์ยากที่รัฐต่างๆอาสาเข้ามา สำนักงานข้าหลวงใหญ่เพื่อผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ (United Nations High Commissioner for Refugees-UNHCR) และองค์การระหว่างประเทศในการบรรเทาทุกข์ของผู้ลี้ภัยและผู้ไร้ที่อยู่ นอกจากนั้นข้อมตินี้ยังให้อำนาจแก่เลขาธิการสหประชาชาติในการส่งคณะประเมินความจำเป็นด้านมนุษยธรรมไปยังโคโซโวและยูโกสลาเวียด้วย³¹

ข้อมติคณะมนตรีความมั่นคงที่ 1244 ในเดือนมิถุนายน ค.ศ.1990 ข้อมตินี้ได้รับการลงคะแนนเสียงเห็นชอบด้วย 14 เสียง ไม่มีการคัดค้าน โดยประเทศจีนนั้นงดออกเสียง ซึ่งในตอนแรกนั้นเกิดความกลัวที่ว่ารัสเซียและจีนอาจจะทำการวิโต้หากมีการเสนอข้อมตินี้ต่อที่ประชุมคณะมนตรีความมั่นคงให้มีการใช้มาตรการทางทหารร่วมกันในกรณีปัญหาโคโซโว โดยเฉพาะอย่างยิ่ง รัสเซียนั้นไม่เห็นด้วยกับการปฏิบัติการใดๆทางทหารต่อยูโกสลาเวีย และมีความเห็นว่ามีเพียงอำนาจจากสหประชาชาติเท่านั้นที่จะตัดสินใจในเรื่องการใช้กำลังการปฏิบัติการทางทหารนี้ได้ เช่นเมื่อครั้งที่เนโตข่มขู่ว่าจะใช้กำลังทางทหารเข้าโจมตียูโกสลาเวียนั้น รัสเซียสัญญาว่าจะใช้สิทธิของตนในการยับยั้งทุกมติที่จะมีการอนุญาตให้ใช้กองกำลังทางทหารบุกเข้ายูโกสลาเวีย³²

เนื้อหาส่วนใหญ่ในข้อมตินี้ไม่แตกต่างจากมติข้อก่อนๆที่กำหนดให้มีการแก้ปัญหาด้านมนุษยธรรมภายในโคโซโว และยูโกสลาเวีย และช่วยเหลือให้ผู้ลี้ภัยและผู้ไร้ที่อยู่ได้กลับบ้านของตน ประณามการกระทำที่รุนแรงใดๆที่ทำต่อประชากรชาวโคโซโว และประณามการกระทำของผู้ก่อการร้าย และนอกจากนั้นวิธีการแก้ไขปัญหาด้านการเมืองของคณะมนตรีความมั่นคงต่อสถานการณ์โคโซโวนี้จะต้องอยู่พื้นฐานของข้อตกลงระหว่างรัฐมนตรีต่างประเทศกลุ่มจี 8 ณ เมืองปีเตอร์สเบิร์ก เมื่อวันที่ 6 พฤษภาคม ค.ศ.1999 ซึ่งกำหนดอยู่ในภาคผนวกของข้อมตินี้ และเป็นไปตามหลักการที่มีอยู่ในเอกสารที่ประธานาธิบดีแห่งฟินแลนด์ และตัวแทนพิเศษของสหพันธ์รัสเซีย

³¹ Security Council Resolution 1239, 14 May 1999.

³² "The Balkan mess," *Time* 152 ,No.13(5 October 1998):41.

ได้เสนอไป ณ กรุงเบลเกรด และในเวลาต่อมาเอกสารนี้ได้รับการรับรองจากรัฐบาลของยูโกสลาเวียเมื่อวันที่ 3 มิถุนายน ค.ศ.1999 ซึ่งเอกสารนี้ก็อยู่ในส่วนของภาคผนวกต่อท้ายข้อมตินี้เช่นกัน หลักการเหล่านี้ได้รวมถึงให้ยุติความรุนแรงและยุติการปราบปรามต่อสู้ในโคโซโวโดยทันที และเพิกถอนกองกำลังทหาร ตำรวจ และกองกำลังของฝ่ายตรงข้ามของยูโกสลาเวียออกไป การเข้าร่วมของนานาชาติและความร่วมมือด้านความมั่นคงที่มีประสิทธิภาพกับการเข้าร่วมของเนโตในการเข้าควบคุมและสั่งการใดๆ เพื่อรักษาความมั่นคง การก่อตั้งฝ่ายบริหารชั่วคราว การให้ความปลอดภัยและส่งผู้ลี้ภัยกลับ ให้มีกระบวนการทางการเมืองที่กำหนดไว้เพื่อรัฐบาลที่บริหารงานด้วยตนเอง และขับไล่ KLA และมีการดำเนินงานเพื่อการพัฒนาด้านเศรษฐกิจในภูมิภาค คณะมนตรีความมั่นคงมอบอำนาจให้รัฐสมาชิกและองค์การระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องจัดให้มีความร่วมมือด้านความมั่นคงระหว่างประเทศ โดยต้องมีความรับผิดชอบด้านการยับยั้งไม่ให้เกิดการสู้รบขึ้นมาใหม่อีก การขับไล่ KLA และทำให้เกิดสภาพแวดล้อมที่ปลอดภัยเพื่อส่งผู้ลี้ภัยกลับ คณะมนตรีความมั่นคงยังให้อำนาจแก่เลขาธิการสหประชาชาติที่จะจัดตั้ง"คณะปกครอง"โคโซโว โดยเรียกว่า International civil presence ทำการปกครองโคโซโวชั่วคราว โดยคณะปกครองดังกล่าวนี้จะจัดการบริหารดูแลให้มีสถาบันปกครองตนเองชั่วคราวที่เป็นประชาธิปไตย (provisional democratic self-governing institution) ต่อไป³³

เมื่อมีการออกข้อมตินี้ นายพลโท เซอร์ไมเคิล แจ็กสัน นายทหารชาวอังกฤษซึ่งดำรงตำแหน่งเป็นแม่ทัพของกองกำลัง Rapid Reaction Force กับฝ่ายเสนาธิการของยูโกสลาเวียและเซอร์เบีย ได้กระทำการตามคำสั่งของการประชุมสภาแอตแลนติกเหนือ (North Atlantic Council - NAC) จัดให้มีการเตรียมการทันทีสำหรับปฏิบัติการ Operation Joint Guardian โดยได้รับมอบอำนาจจากคณะมนตรีความมั่นคง ซึ่งกองกำลังแรกที่เข้าไปในโคโซโวเมื่อวันที่ 12 มิถุนายน ค.ศ.1999 กองกำลังนี้เรียกว่า "KFOR" ซึ่งประกอบด้วยกองกำลังติดอาวุธของประเทศสมาชิกเนโต และประเทศในยุโรปซึ่งมิใช่สมาชิกเนโตอีก 12 ประเทศ ได้ร่วมมือกันมีบทบาทด้านต่างๆ เพื่อสร้างสันติภาพในโคโซโว ตามมติของสหประชาชาติและตามมาตรการ"Military Technical Agreement" ในเวลาเดียวกันกับการก่อตั้ง KFOR นั้นกองกำลังของชาวเซอร์เบียได้เพิกถอนกองกำลังและเคลื่อนออกจากโคโซโว ซึ่งทำให้เมื่อวันที่ 20 มิถุนายน ค.ศ.1999 KFOR ได้เข้าไปอยู่ในโคโซโวอย่างสมบูรณ์ KFOR นั้นเป็นกองกำลังหลายฝ่ายภายใต้การบังคับบัญชาและความคุ้มครอง

³³ Security Council Resolution 1244, 10 June 1999.

เนโต เลขาธิการเนโตได้ประกาศว่าเพื่อให้สอดคล้องกับข้อตกลง Military Technical นั้นเขาได้ยุติการโจมตีทางอากาศ³⁴

ดังนั้นหลังจากที่มีการออกข้อมตินี้ NATO จึงเข้าไปในโคโซโวโดยผ่านสหประชาชาติ ซึ่งก่อนหน้านั้นสหประชาชาติไม่ได้เกี่ยวข้องกับการเข้าไปแทรกแซงในโคโซโวของ NATO แต่ข้อมตินี้ก็ไม่ได้รับรองหรืออนุมัติการกระทำของเนโต และในขณะเดียวกันก็ไม่ได้ประณามการกระทำของเนโต³⁵ อย่างไรก็ตามการปฏิบัติการทางทหารในโคโซโว และการใช้กำลังต่อยูโกสลาเวียแม้เริ่มต้นขึ้นจากการกระทำอันอยู่ภายนอกสหประชาชาติโดยสิ้นเชิง แต่สุดท้ายก็จบลงที่สหประชาชาติด้วยข้อมติของคณะมนตรีความมั่นคงที่ 1244 นี้

อย่างไรก็ตามข้อมตินี้มีผลกระทบต่อความชอบด้วยกฎหมายเกี่ยวกับการรับรองการกระทำของเนโต และยังคงเป็นเรื่องที่ถกเถียงกัน แต่หากพิจารณาในข้อมตินี้เราจะพบว่าเนื้อหาในข้อมตินี้ไม่ได้กล่าวชี้ชัดลงไปถึงการยอมรับของคณะมนตรีความมั่นคงต่อการกระทำของเนโต ถ้าคณะมนตรีความมั่นคงต้องการจะรักษาทำที่ที่นิ่งเฉยของตัวเองเหมือนช่วงก่อนหน้าด้วยการเคารพต่อการกระทำเนโต ข้อมติที่ออกมาจะต้องมีลักษณะที่ไม่แตกต่างจากเดิม³⁶ และหากดูตามกฎบัตรสหประชาชาติแล้ว ในกฎบัตรนั้นห้ามการแทรกแซงของเนโตหากไม่ได้รับการอนุมัติจากคณะมนตรีความมั่นคง และคณะมนตรีความมั่นคงก็ไม่ได้ให้การรับรองในกรณีโคโซโวด้วย³⁷

สหประชาชาตินั้นเป็นองค์การที่นานาประเทศเชื่อว่าเป็นองค์การที่มีความเหมาะสมและชอบธรรมที่สุดในการที่จะเป็นผู้ที่เข้าไปแก้ไขวิกฤตการณ์ในครั้งนี้ แต่ในกรณีโคโซโวนั้นแสดงให้เห็นว่าสหประชาชาติไม่สามารถแสดงบทบาทได้อย่างเต็มที่ และสะท้อนให้เห็นว่าสหประชาชาติ

³⁴ NATO. NATO's role in relation to conflict in Kosovo [Online]. Available from : <http://www.nato.int/kosovo/history.htm> [2006 Feb 8]

³⁵ Edward McWhinney, The United Nations and a new world order for a new millennium : Self-determination, state succession and humanitarian intervention (Hague: Kluwer Law International, 2002), p.74.

³⁶ Michael J. Glennon, Limits of law, prerogatives of power : Interventionism after Kosovo , p.34.

³⁷ Ibid.

ไม่สามารถมีบทบาทหลักในการแก้ไขข้อพิพาทครั้งนี้ได้ โดยต้องปล่อยให้กลุ่มพันธมิตรตะวันตกหรือเนโตเข้าไปปฏิบัติการกิจเอง และเมื่อสังเกตจากมาตรการต่างๆที่สหประชาชาติมีมติเห็นชอบให้บังคับใช้ในวิกฤตการณ์โคโซโวแล้ว มาตรการต่างๆล้วนเป็นหลักการต่างๆไปที่พยายามเรียกร้องให้ทุกฝ่ายหันมาให้ความสำคัญด้านความช่วยเหลือทางมนุษยธรรมแก่พลเมืองชาวโคโซโวรวมทั้งการให้อำนาจการด้านมนุษยธรรมต่างๆเข้าไปบรรเทาทุกข์แก่พลเมือง แต่สหประชาชาติมิได้มีบทบาทที่จะเข้ายับยั้งหรือแทรกแซงโดยตรงแต่อย่างใด

5.3 บทบาทของสหรัฐอเมริกา และเนโต (NATO) ต่อปัญหาวิกฤตการณ์โคโซโว ค.ศ.1998

สหรัฐอเมริกาและเนโต หรือองค์การสนธิสัญญาแอตแลนติกเหนือ (North Atlantic Treaty Organization-NATO)* ได้มีความพยายามในการแสวงหาทางยุติปัญหาในโคโซโวโดยสันติวิธีร่วมกับประชาคมนานาชาติมาตั้งแต่ ปี ค.ศ.1998 โดยได้เริ่มจัดให้มีการเจรจาทางการทูตในวันที่ 16 ตุลาคม ค.ศ. 1998 นาย ริชาร์ด โฮลbruk ตัวแทนพิเศษของสหรัฐอเมริกาเข้าเจรจากับนายมิโลเชวิชซึ่งทำให้อ่ตอมานายมิโลเชวิชตกลงยอมถอนกำลังทหารออกจากโคโซโว และอนุญาตให้เจ้าหน้าที่ติดอาวุธขององค์การเพื่อความร่วมมือด้านความมั่นคงแห่งยุโรป (OSCE) เข้าไปดูแลสถานการณ์ให้เป็นไปตามข้อตกลง แต่แล้วภายในเดือนธันวาคมปีนั้นเองการสู้รบระหว่่างกองกำลังของเซอร์เบียกับกองทัพปลดปล่อยโคโซโว (KLA) ก็เริ่มขึ้นอีกเป็นเหตุให้เจ้าหน้าที่ของ OSCE ต้องยุติภารกิจของตนและเดินทางออกไปจากโคโซโว

ต่อมาเดือนมกราคม ปี ค.ศ.1999 เมื่อการเจรจาหยุดยิงในโคโซโวระหว่างผู้นำของเซิร์บกับกองทัพ KLA ส่อความล้มเหลว ชาวโคโซโวเชื้อสายแอลเบเนียนในโคโซโวสังหารตำรวจชาวเซิร์บหลายชีวิต พวกเซิร์บแก้แค้นด้วยการสังหารหมู่พลเรือนชาวโคโซโวเชื้อสายแอลเบเนียนในเมืองราคาดเป็นจำนวนมาก เรื่องนี้คือวิกฤตครั้งเลวร้ายที่สุดในโคโซโว เมื่อเหตุการณ์ในโคโซโวเริ่มรุนแรงเช่นนี้ ช่วงปลายเดือนมกราคมนางเมเดลิน อัลไบร์ท์ รัฐมนตรีต่างประเทศของสหรัฐฯเริ่มมี

* เนโตในปัจจุบันมีสมาชิก 26 ประเทศ ประกอบด้วยประเทศ เบลเยียม บัลแกเรีย แคนาดา สาธารณรัฐเช็ก เดนมาร์ก เอสโตเนีย ฝรั่งเศส เยอรมนี กรีซ ฮังการี ไอร์แลนด์ อิตาลี ลัตเวีย ลิทัวเนีย ลักเซมเบิร์ก เนเธอร์แลนด์ นอร์เวย์ โปแลนด์ โปรตุเกส โรมานี สโลวาเกีย สโลวีเนีย สเปน ตุรกี สหราชอาณาจักร และสหรัฐอเมริกา

ท่าที่แข็งกร้าวต่อยูโกสลาเวียและเริ่มต้นเสนอให้โจมตียูโกสลาเวียทางอากาศ แต่กระทรวงกลาโหมสหรัฐฯเตือนว่าการโจมตีทางอากาศไม่สามารถช่วยโคโซโว สำหรับเรื่องการส่งกองทัพภาคพื้นดินเข้าไปในโคโซโวเป็นเรื่องเป็นไปได้ เพราะประธานาธิบดีบิลล์ คลินตันยังจำกัดแผนของเนโตเรื่องการส่งกองทหารรักษาสันติภาพเข้าไปในโคโซโวนอกจากนายมิโลเชวิชประธานาธิบดีของยูโกสลาเวียจะเห็นด้วยเท่านั้น นางอัลไบร์ทขณะนั้นจึงได้ประณามมิโลเชวิชว่า "เป็นปีศาจเข้าใจเฉพาะการใช้กำลัง" ในขณะที่นางอัลไบร์ทกำลังโจมตีผู้นำของยูโกสลาเวียอยู่นั้น มิโลเชวิชส่งทหารเชิร์บประมาณ 40,000 คนไปยังโคโซโวถิ่นที่อยู่ของชาวแอลเบเนียอีก สงครามโคโซโวเพิ่มความเลวร้ายยิ่งขึ้น³⁸ และเนโตได้พยายามอีกครั้งเพื่อยุติความขัดแย้งที่ดูท่าทีว่าจะบานปลายในครั้งนี้อย่างไรก็ตาม โดยได้มีการจัดการประชุมที่รู้จักกันในนาม "กลุ่มติดต่อกัน" (Contact Group)³⁹ โดยการประชุมในครั้งนี้เป็นการประชุม 3 ฝ่าย คือ กลุ่มติดต่อกัน ยูโกสลาเวีย กลุ่มปลดปล่อย KLA จัดขึ้นที่ปราสาทรอนบูเยร์ ประเทศฝรั่งเศส และการประชุมที่รอนบูเยร์นี้ถูกจัดขึ้นถึง 2 ครั้ง กล่าวคือ การประชุมรอนบูเยร์ครั้งแรก ถูกจัดขึ้นระหว่างวันที่ 6-23 กุมภาพันธ์ ปี ค.ศ. 1999 มีวัตถุประสงค์ในการเจรจาเพื่อหาทางยุติสงครามโคโซโว ในที่ประชุมสันติภาพที่รอนบูเยร์ที่ผู้แทนสหรัฐฯ เสนอให้มีการลงประชามติเรื่องเอกราชของโคโซโว และให้ปลดอาวุธทั้งหมดของกองทัพปลดปล่อยโคโซโว แต่ มิโลเชวิชปฏิเสธ นักการทูต และเจ้าหน้าที่ของสหรัฐฯ มีความเห็นว่า การที่มิโลเชวิชปฏิเสธเป็นเพราะมีความเชื่อว่าอิสรภาพของโคโซโวคือจุดหมายลับของสหรัฐอเมริกา ในขณะที่การเจรจาสันติภาพที่รอนบูเยร์ยังดำเนินต่อไป อังกฤษ ฝรั่งเศส และเยอรมนี เริ่มส่งกองกำลังรักษาสันติภาพไปยังมาซีโดเนีย ถ้าหากวอชิงตันส่งกองทัพไปถึงไปสมทบที่นั่น ทางเนโตย่อมมีกองทหารภาคพื้นดินอยู่ที่ชายแดนของโคโซโวซึ่งสามารถเข้าไปแทรกแซงขัดขวางกองทัพของเชิร์บแต่รัฐบาลคลินตันเน้นเรื่องให้เนโตโจมตีทางอากาศอย่างเดียวหากต้องทำสงครามกับยูโกสลาเวีย โดยไม่จำเป็นต้องใช้กองทัพภาคพื้นดินสนับสนุน เรื่องนี้เจ้าหน้าที่ของทำเนียบขาวแถลงว่า ยุโรปไม่เคยเสนอการแก้ปัญหาด้วยการใช้กองกำลังภาคพื้นดินของเนโตเลย⁴⁰

³⁸ ธนู แก้วโอภาส. เหตุการณ์สำคัญที่สุดของโลกในศตวรรษที่ 20: ศตวรรษแห่งสงคราม (กรุงเทพฯ: สุขภาพใจ, 2544), หน้า 745.

³⁹ ประทุมพร วัชรเสถียร, "ปัญหาโคโซโว : ไม่สิ้นสุด." มติชนสุดสัปดาห์ 19 ฉบับที่ 965 (16 กุมภาพันธ์ 2542) : 92.

⁴⁰ ธนู แก้วโอภาส. เหตุการณ์สำคัญที่สุดของโลกในศตวรรษที่ 20: ศตวรรษแห่งสงคราม , หน้า 747.

การประชุมรองบุนเยที่จึงถูกจัดขึ้นอีกครั้งในระหว่างวันที่ 15-18 มีนาคม ปี ค.ศ.1999 แต่ก็ไม่ประสบความสำเร็จแต่อย่างใดเช่นครั้งก่อน เนื่องจากยูโกสลาเวียปฏิเสธในการลงนามในเอกสารหนา 80 หน้าซึ่งเป็นเอกสารเกี่ยวกับการยุติสงครามโคโซโวและฟื้นฟูเรื่องการปกครองตนเองของโคโซโวซึ่งจะแยกตัวออกไปจากยูโกสลาเวีย การประชุมสันติภาพโคโซโวจึงล้มเหลว นั่นเป็นเพราะมีโลเซวิชเห็นว่า ทุกข้อเสนอในข้อตกลงที่รองบุนเยที่นั้นไม่ถูกต้องและไม่เป็นธรรม อีกทั้งยังเอื้อให้โคโซโวมีสิทธิในการกำหนดใจตนเองทั้งๆ ที่โคโซวก็ยังคงมีสถานะเป็นแคว้นหนึ่งของเซอร์เบียและอยู่ภายในประเทศยูโกสลาเวียซึ่งนับเป็นการละเมิดอำนาจอธิปไตยของยูโกสลาเวีย ดังนั้นโคโซโวจึงไม่มีสิทธิใดๆที่จะเลือกได้ตามใจปรารถนาตราบใดที่ยังคงอยู่ภายใต้อธิปไตยของยูโกสลาเวียอยู่ นอกจากนั้นมาตรการต่างๆยังเป็นความริเริ่มจากเนโตในนามกลุ่มติดต่อฝ่ายเดียว ซึ่งจริงๆ แล้วควรจะเป็นหน้าที่และความรับผิดชอบของสหประชาชาติ นอกจากนั้นแล้วการที่เนโตยังอ้างสิทธิในการจัดตั้งกองกำลังติดอาวุธ (KFOR) เพื่อเข้าไปปฏิบัติหน้าที่ในโคโซโวยิ่งทำให้ทั้งเซอร์เบียและยูโกสลาเวียยอมรับไม่ได้และจำเป็นต้องใช้ความพยายามทุกวิถีทางเพื่อปกป้องอธิปไตยของตนให้รอดพ้นจากการคุกคามของเนโต แม้ว่าการเจรจาสันติภาพครั้งนี้จะล้มเหลวแต่นางเมเดลิน อัลไบร์ทยังพยายามครั้งสุดท้ายทางการทูตโดยส่งนายริชาร์ด โฮลบลูค ไปยังกรุงเบลเกรดเพื่อเจรจากับมีโลเซวิชเป็นครั้งสุดท้าย และขณะที่นายริชาร์ด โฮลบลูค อยู่ระหว่างการเดินทางไปยังกรุงเบลเกรด เมืองหลวงของยูโกสลาเวีย นายพลเวสเลย์ คลาร์ค นายพลอเมริกันผู้บัญชาการกองทัพอากาศเริ่มไม่พอใจเนื่องจากขณะที่เนโตยังไม่ได้ลงมือโจมตี ยูโกสลาเวียได้ส่งทหารเข้าไปในโคโซโวมากขึ้นทุกขณะ แต่นางอัลไบร์ทยืนกรานต้องรอผลของการเจรจาทางการทูตของนายริชาร์ด โฮลบลูคก่อน ขณะนั้นเมื่อการเจรจาสันติภาพโคโซโวล้มเหลว ชาวโคโซโวเชื้อสายแอลเบเนียนเริ่มไม่ไว้วางใจฝรั่งเศสประเทศเจ้าภาพจัดการประชุม นางเมเดลิน อัลไบร์ทต้องเดินทางไปโคโซโวเพื่อให้คำมั่นต่อชาวแอลเบเนียนในโคโซโวว่า สหรัฐฯจะให้การสนับสนุน โคโซโวแน่นอน และเมื่อความพยายามของโฮลบลูคที่กรุงเบลเกรดไม่เกิดผล สหรัฐฯจึงไม่มีทางเลือกใดนอกจากการสั่งให้เนโตถล่มยูโกสลาเวีย⁴¹

วันที่ 24 มีนาคม ค.ศ.1999 เนโตเริ่มลงมือโจมตียูโกสลาเวียทางอากาศซึ่งเชื่อว่าหลังจากโจมตียูโกสลาเวียแล้วจะทำให้มีโลเซวิชหันมาเจรจาได้ แต่ปรากฏว่าการทำสงครามทางอากาศของเนโตผ่านไปนับเดือนมีโลเซวิชยังนิ่งเฉย นอกจากนั้นสหรัฐฯยังมีความผิดครั้งสำคัญเพราะสหรัฐฯรู้ดีว่าเมื่อเนโตเริ่มโจมตีทางอากาศ เป็นเรื่องหลีกเลี่ยงไม่ได้ที่ต้องมีคำสั่งของผู้ลี้ภัยจำนวน

⁴¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 747-749.

มหาศาลหลังไหลออกจากโคโซโว แต่สหรัฐฯไม่มีแผนการช่วยเหลือทางมนุษยธรรมให้กับผู้ลี้ภัยเหล่านั้น ทันทันทีที่เนโตโจมตีทางอากาศนอกจากชาวโคโซโวจะพากันหนีภัยจากพวกเซิร์บ มีตำรวจเซิร์บเดินทางเข้าไปในกรุงพริสตีนาเมืองหลวงของโคโซโว กวาดต้อนบังคับชาวโคโซโวเชื้อสายแอลเบเนียจำนวนมหาศาลให้เดินทางออกไปให้พ้นจากโคโซโว โดยบังคับให้ขึ้นไปแออัดยัดเยียดอยู่บนตู้รถไฟแล้วให้รถไฟพาคนเหล่านั้นไปปล่อยไว้ที่มาซีโดเนีย เรื่องนี้สหรัฐฯช่วยเหลืออะไรไม่ได้ นอกจากสั่งให้เนโตทำสงครามทางอากาศถล่มยูโกสลาเวียต่อไป ปล่อยทิ้งให้ชาวโคโซโวต้องเผชิญกับสงคราม เมื่อเนโตถล่มยูโกสลาเวียด้วยซีปนาวุธครูซและลูกระเบิดเป็นเวลา 10 วันแล้ว แต่ไม่มีวีแวนโดว่ามิโลเชวิชจะยอมจำนน ชาวอเมริกันจึงเริ่มหวาดกลัวและเริ่มวิตก"สงครามเนโต-ยูโกสลาเวีย จะกลายเป็นสงครามเวียดนาม"อีกครั้งหนึ่งของสหรัฐฯ"⁴² ตั้งแต่วันที่ 24 มีนาคม จนถึงเดือนพฤษภาคม รวมเป็นเวลาสองเดือนแล้วก็ยังไม่มีวีแวนโดว่ามิโลเชวิชจะยอมแพ้ ชาวอเมริกันเริ่มหวาดกลัวและเสียขวัญ ประชาชนและสื่อมวลชนของสหรัฐฯ เริ่มตั้งคำถาม"จริงๆแล้วเหตุใดเราจึงต้องทำสงคราม?" พร้อมกับสรุปว่าสาเหตุที่สำคัญที่ต้องทำสงคราม เป็นเพราะสหรัฐฯเลือกนโยบายใช้กำลังทางทหารเสริมการเจรจาทางการทูตคือ การเจรจาทางการทูตอย่างแข็งกร้าวโดยใช้กองทัพเนโตเป็นเครื่องมือบีบบังคับคู่เจรจา เป็นนโยบายไม่ประนีประนอมต่อมิโลเชวิช การถล่มระเบิดจากกองทัพอากาศของเนโตอย่างต่อเนื่องเป็นเวลา 77 วันได้ยุติลงในวันที่ 10 มิถุนายน ค.ศ.1999 การยุติปฏิบัติการทางทหารของเนโตเป็นไปภายหลังการยอมจำนนของฝ่ายยูโกสลาเวีย และเซอร์เบียว่าจะปฏิบัติตามข้อบังคับของทูตสันติภาพ 2 คน คือ นายมาร์ติ อาต๊ะซารี (Marti Ahtisaari) ประธานาธิบดีของประเทศฟินแลนด์ ซึ่งเป็นผู้แทนจากสหภาพยุโรป และนายวิกตอร์ เซอร์โนเมียร์ดิน (Victor Chernomyrdin) ผู้แทนจากประเทศรัสเซีย โดยมีนายสโตรบ ทัลบอทท์ (Strobe Talbott) รัฐมนตรีช่วยว่าการต่างประเทศของสหรัฐอเมริกา มีบทบาทอยู่เบื้องหลังอย่างใกล้ชิดในการกำหนดมาตรการจํานนในครั้งนี้ และต่อมามาตรการของข้อบังคับดังกล่าวได้ปรากฏเป็นข้อมติของคณะมนตรีความมั่นคงของสหประชาชาติเพื่อให้สันติภาพครั้งนี้อยู่ภายในกรอบของอำนาจและความรับผิดชอบของสหประชาชาติซึ่งเป็นความปรารถนาร่วมกันของประธานาธิบดีสโลโบดัน มิโลเชวิช ของยูโกสลาเวีย และรัสเซียกับจีน เพื่อมิให้เป็นการประกาศและตอกย้ำบทบาทของเนโตว่าเนโตเป็นฝ่ายมีชัยชนะในปฏิบัติการทางทหารครั้งนี้

⁴² เรื่องเดียวกัน, หน้า 749.

การเปิดฉากโจมตีทางอากาศเพื่อทำลายความสามารถทางทหารของเซอร์เบียนั้นสหรัฐอเมริกาได้พยายามอธิบายต่อนานาประเทศว่าเนโตกระทำไปโดยมีจุดประสงค์ในการแก้ไขปัญหามนุษยธรรมในโคโซโวภายใต้หลักการแทรกแซงเพื่อมนุษยธรรม (humanitarian intervention) และเช่นกันผู้นำฝ่ายเนโตก็ได้กล่าวยืนยันการปฏิบัติการทางทหารของเนโตครั้งนี้เพื่อช่วยโคโซโวนั้นเป็นการแทรกแซงเพื่อมนุษยธรรม การที่สหรัฐฯและเนโตอ้างเช่นนี้ก็เพื่อแสดงให้เห็นประชาคมโลกเห็นว่าการกระทำของเนโตไม่ผิดกฎบัตรสหประชาชาติ เพราะกฎบัตรสหประชาชาติ มาตรา 2 วรรค 4 ระบุห้ามใช้กำลังเพื่อทำลายเอกราชทางการเมืองและบูรณภาพทางอาณาเขตของรัฐเท่านั้น ดังนั้นบางประเทศจึงตีความว่า การใช้กำลังเพื่อแทรกแซงทางด้านมนุษยธรรมย่อมทำได้โดยไม่จำเป็นต้องขออนุมัติจากคณะมนตรีความมั่นคง กรณีเช่นนี้เคยกระทำมาแล้วในกรณีที่สหรัฐอเมริกา อังกฤษ ฝรั่งเศส ส่งกองกำลังเข้าไปในอิรัก โดยอ้างว่าเพื่อปกป้องชาวเคิร์ด

การแทรกแซงโดยใช้กองกำลังทางทหารทั้งทางบกและทางอากาศในครั้งนี้ของเนโตนั้นได้สร้างความเสียหายให้แก่เซอร์เบียและยูโกสลาเวียอย่างมหาศาล นอกจากนั้นโคโซโวเองก็ต้องตกเป็นเหยื่อของสงครามในครั้งนี้ด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่งการโจมตีในครั้งนี้ยังทำให้เกิดกระแสการอพยพของผู้คนเป็นจำนวนมากยิ่งขึ้น รวมทั้งผู้บริสุทธิ์ที่ต้องบาดเจ็บล้มตายด้วย การโจมตีของเนโตในครั้งนี้กลายเป็นประเด็นที่ถูกประชาคมโลกวิพากษ์วิจารณ์อย่างมากและสร้างความประหลาดใจให้แก่ผู้ที่ติดตามเหตุการณ์ว่า การโจมตีเช่นนี้ก็ไม่ได้ต่างไปจากการทำสงครามและการทำสงครามเช่นนี้จะสามารถนำสันติภาพกลับคืนสู่โคโซโวและคาบสมุทรบอลข่านได้อย่างไร การกระทำของเนโตเป็นการแทรกแซงในสงครามกลางเมืองหรือสงครามการแบ่งแยกดินแดนของรัฐอธิปไตยของรัฐหนึ่งซึ่งเป็นการแทรกแซงกิจการภายใน การกระทำเช่นนี้ทำให้ทุกอย่างเลวร้ายลงและสันติภาพก็ยังอยู่ห่างไกล เพราะแม้แต่อาวุธที่เนโตใช้ปฏิบัติการถล่มยูโกสลาเวียในครั้งนี้ก็ยังเป็นอาวุธที่ไม่เคยใช้มาก่อนในช่วงสงครามอ่าวเปอร์เซียด้วย⁴³ และตลอดเวลา 77 วัน ในการโจมตีทางอากาศของเนโตนั้น เนโตก็พบว่า การต่อสู้กับเซอร์เบียและยูโกสลาเวียมิใช่เรื่องง่ายทำให้สงครามยิ่งยืดเยื้อไม่เป็นไปตามแผนการที่เนโตวางไว้แต่แรก ซึ่งยิ่งเป็นการสะท้อนให้เห็นว่าเนโตเข้าสงครามโดยไม่รู้เลยว่าจุดสิ้นสุดจะไปอยู่ที่ใด

ตลอดช่วงเวลาของการโจมตีนั้นนอกจากไม่สามารถหยุดการกระทำของเซิร์บได้แล้วกลับยิ่งกดดันสถานการณ์ให้เลวร้ายลง เนื่องจากกองกำลังเซิร์บยิ่งโจมตีชาวโคโซโวมากยิ่งขึ้นในทาง

⁴³ "The risks of air power," *Time* 153 ,No.13(5 April 1999):30.

ภาคพื้นดินและทำให้จำนวนผู้ลี้ภัยเพิ่มสูงขึ้น และยังการปฏิบัติการยิ่งดำเนินต่อไปเท่าไรเสี่ยงวิพากษ์วิจารณ์จากทั่วโลกยิ่งมีมากขึ้นถึงผลดีและผลเสียที่กำลังเกิดขึ้นต่อประชาชนและดินแดนโคโซโว สำหรับประชาชนทั่วไปในยูโกสลาเวียนั้นส่วนใหญ่มีความคิดเห็นว่าเป็นการโจมตีของเนโตต่อเซอร์เบีย มิใช่การที่เซอร์เบียโจมตีโคโซโว ในขณะที่เนโตก็อ้างว่าเป็นความก้าวร้าวของเซอร์เบีย และเช่นเดียวกันกับที่พวกเขารู้บจะมองว่า เนโตต่างหากที่มีพฤติกรรมก้าวร้าวหรือแม้กระทั่งผู้ที่ต่อต้านนายมิโลเชวิชก็ยังคงกล่าวโจมตีการกระทำของเนโตว่า การโจมตีของเนโตไม่ได้มีจุดประสงค์เพียงเพื่อทำลายมิโลเชวิช แต่มีเจตนาต้องการรุกรานเซอร์เบียด้วย⁴⁴

เมื่อแรกก่อตั้งเนโตในปี ค.ศ.1949 เนโตมีภารกิจชัดเจน เป็นองค์การป้องกันตัวเอง (self-defence) จากการรุกรานของคอมมิวนิสต์ ซึ่งเป็นที่เข้าใจร่วมกันว่า จะมาในลักษณะของการรุกรานด้วยกำลังอาวุธ (armed aggression) จากประเทศสหภาพโซเวียตและบริวารในยุโรปตะวันออก ขอบเขตอำนาจปฏิบัติการของเนโตครอบคลุมเขตแดน (territory) ของประเทศสมาชิก และดินแดนต่อเนื่องเช่น มหาสมุทรแอตแลนติกส่วนเหนือทะเลเมดิเตอร์เรเนียน ทะเลเหนือ เป็นต้น เนโตยังเคารพกฎบัตรสหประชาชาติ โดยเฉพาะมาตรา 51 ที่ว่าจะไม่มีปฏิบัติการใดๆ ก่อนที่ถูกรุกราน แต่ถ้าถูกรุกรานก็สามารถตอบโต้ได้เพื่อป้องกันตนเอง และจะยุติปฏิบัติการต่างๆ โดยเด็ดขาดเมื่อสหประชาชาติยื่นมือเข้ามาแก้ไขปัญหานั้นๆ และเนโตจะมีปฏิบัติการใดก็ตามเมื่อได้รับความเป็นเอกฉันท์ของบรรดาสมาชิกทั้งหมด และที่สำคัญคือเนโตไม่มีมาตรการแก้ไขหรือระงับข้อพิพาทระหว่างประเทศสมาชิก หรือภายในขอบเขตอำนาจศาล (jurisdiction) ของประเทศสมาชิก แต่เมื่อสิ้นสุดสงครามเย็นในระหว่างปี ค.ศ.1990 เนโตได้มีการทบทวนภารกิจ และปรับบทบาทของตนหลายประการซึ่งภารกิจใหม่นี้รวมถึงการร่วมมือ เจริญ และป้องกัน หมายถึงการมีภารกิจร่วมกับประเทศที่มีได้เป็นสมาชิกก่อนที่จะเกิดมีปัญหาคความขัดแย้ง การปรับขยายภารกิจของเนโตให้เพิ่มจากเพียงการป้องกันตนเองในขอบเขตของประเทศสมาชิกเป็นการมีบทบาทแก้ไขความขัดแย้ง (conflict resolution) ทั้งในขอบเขตประเทศสมาชิก และในอาณาบริเวณทวีปยุโรป และเขตใกล้เคียงซึ่งมีนอกยุโรป ทั้งนี้เพื่อรักษาเสถียรภาพของบริเวณเหล่านั้น ซึ่งจะมีส่วนกระทบกระเทือนไปถึงเสถียรภาพของกลุ่มประเทศสมาชิกเนโตโดยตรง ด้วยเหตุนี้ ภารกิจใหม่ของเนโตจึงนำเนโตให้เข้าไปมีปฏิบัติการทางทหารในบอสเนีย-เฮอร์เซโกวีนาเมื่อ ค.ศ.1995 และเข้าไปในโคโซโว ข้อสังเกตคือ บทบาทและภารกิจของเนโตที่เปลี่ยนแปลงไปนี้ เป็นการริเริ่มฝ่ายเดียว (unilaterally) ของเนโตทั้งสิ้น ในประเด็นเรื่องความชอบธรรม (legitimacy) และความซึ้งของอำนาจอธิปไตย

⁴⁴ "Mind game," *Time* 153 ,No.17(3 May 1999):53.

(sovereignty) ของประเทศต่างๆในโลก ที่สงวนขอบเขตอำนาจทางศาลของตนมิให้องค์การใดเข้าไปยุ่งเกี่ยว แม้แต่สหประชาชาติตามมาตรา 2 (7) ของกฎบัตรสหประชาชาติ

ดังนั้นหากพิจารณาถึงเหตุการณ์ที่เนโตเข้าโจมตีทางอากาศเมื่อวันที่ 24 มีนาคม ค.ศ.1999 เนโตจึงอยู่ในฐานะผู้โจมตีด้วยการใช้กองกำลังทางอากาศถล่มดินแดนหลายแห่งในเซอร์เบีย และโคโซโว เนื้อที่ทุกตารางนิ้วที่เนโตได้ถล่มระเบิดลงไปนั้นอยู่ในเขตอำนาจอธิปไตยของสหพันธ์สาธารณรัฐยูโกสลาเวียซึ่งมิได้เริ่มเป็นผู้รุกรานประเทศสมาชิกของเนโตประเทศใดก่อน การถูกโจมตี และการปฏิบัติการครั้งนี้ของเนโตยังไม่ผ่านกระบวนการตัดสินใจของสหประชาชาติ เหมือนเช่นในกรณีโครเอเชีย และบอสเนีย-เฮอร์เซโกวีนา ในกรณีของบอสเนีย-เฮอร์เซโกวีนานั้นเนโตได้แสดงบทบาทร่วมกับสหประชาชาติค่อนข้างชัดเจน และมีความชอบธรรมจากเหตุผลหลายๆประการ เช่น การปฏิบัติการในครั้งนั้นเป็นการเข้าไปยุติความขัดแย้งระหว่างประเทศอธิปไตยคือ ยูโกสลาเวียและบอสเนีย-เฮอร์เซโกวีนา เพราะในขณะนั้นเมื่อปี ค.ศ.1992 บอสเนีย-เฮอร์เซโกวีนา ได้รับการรับรองจากสหประชาชาติแล้วว่าเป็นประเทศเอกราชจึงไม่ใช่เป็นการแทรกแซงกิจการภายในของยูโกสลาเวียแต่อย่างใด และเนโตเองก็ก้าวตามสหประชาชาติเข้าไป มิได้ปฏิบัติการกิจโดยลำพังอย่างเช่นที่ทำในวิกฤตการณ์โคโซโวที่เนโตตัดสินใจจัดการเองแทบทุกเรื่องนับตั้งแต่การเจรจาที่ฝ่ายยูโกสลาเวียเป็นฝ่ายเสียเปรียบจนถึงการใช้กำลังทางทหารและการโจมตีทางอากาศต่อยูโกสลาเวียในที่สุด ผลที่ตามมาจากการโจมตีของเนโตต่อวิกฤตการณ์โคโซโวยังทำให้เกิดความเสียหายแก่ทรัพย์สินและบ้านเรือนของประชาชนในจังหวัดโคโซโว และบางพื้นที่ในเซอร์เบียทำให้ประชาชนชาวโคโซโวต้องอพยพออกจากบ้านเรือนของตนลี้ภัยไปอยู่ยังประเทศที่สามเป็นจำนวนมาก จึงได้เกิดเสียงวิพากษ์วิจารณ์อย่างมากเกี่ยวกับบทบาทดังกล่าว การปฏิบัติการครั้งนี้ของเนโตที่ไม่ผ่านกระบวนการตัดสินใจอนุมัติจากสหประชาชาติเนื่องจากเนโตต้องการสลายอำนาจการลงคะแนนเสียงยับยั้ง (veto) ของรัสเซีย ซึ่งเหตุผลนี้เมื่อรวมกับความอ่อนแอปราศจากความกล้าหาญและความคิดสร้างสรรค์ของเลขาธิการสหประชาชาติ คือ นายโคฟี อันนัน แล้ว สหประชาชาติซึ่งเป็นองค์การระหว่างประเทศที่สำคัญที่สุดในโลก ในการมีภารกิจด้านการสร้างและจรรโลงสันติภาพในโลก บทบาทของสหประชาชาติจึงถูกทำลายไปในการแก้ไขปัญหาโคโซโวมาตั้งแต่ต้น⁴⁵

⁴⁵ ประทุมพร วัชรเสถียร, "เนโต : 50 ปียังรู้พลาด," มติชนสุดสัปดาห์ 19 ฉบับที่ 976 (4 พฤษภาคม 2542) : 91-92.

จากการให้ความสำคัญกับการปฏิบัติการในครั้งใหม่ของสหรัฐอเมริกาที่มีร่วมกับเหล่าพันธมิตรเนโตนั้นเป็นการแสดงให้เห็นว่า สหรัฐอเมริกานั้นเลือกที่จะปฏิบัติการผ่านองค์การเนโตแทนที่จะเป็นสหประชาชาติ อาจเป็นเพราะเนโตเป็นองค์การทางความมั่นคงองค์การเดียวที่สร้างความชอบธรรมให้แก่สหรัฐอเมริกาได้มากที่สุด ในการที่สหรัฐอเมริกานำไปยุ่งเกี่ยวกับกิจการภายในของยุโรป แต่หลังการสิ้นสุดของสงครามเย็นเนโตก็ดูจำเป็นต้องลดบทบาทลงไปด้วย แต่ในที่สุดสหรัฐอเมริกาและเนโตก็ได้ร่วมกันผลักดันให้เกิดยุทธศาสตร์แนวใหม่ของเนโตเพื่อสร้างความชอบธรรมให้แก่เนโตได้คงอยู่ต่อไป เมื่อพิจารณาแล้วการที่สหรัฐอเมริกานำไปยุ่งเกี่ยวกับกิจการภายในของยุโรปครั้งนี้ได้อย่างเหมาะสมและสามารถแสดงศักยภาพทางการทหารให้รัสเซียและประเทศในยุโรปตะวันออกเห็นชัดที่สุดก็คงจะมีแต่ผ่านทางเนโตเท่านั้น เพราะหากสหรัฐอเมริกา นำเรื่องนี้เข้าสู่สหประชาชาติ รัสเซียซึ่งเป็นหนึ่งในคณะมนตรีความมั่นคงย่อมใช้สิทธิยับยั้ง (veto) อย่างแน่นอน

ถ้าจะหาเหตุผลว่าเหตุใดเนโตจึงมีปฏิบัติการโจมตียูโกสลาเวียในครั้งนี้ ผู้ตัดสินใจมีปฏิบัติการครั้งนี้ คือ สหรัฐอเมริกาแต่เพียงผู้เดียว และเป็นที่ยืนยันว่านโยบายของสหรัฐถูกขับเคลื่อนโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศนางเมตตี ลิน อัลไบร์ท ซึ่งเป็นผู้ชักจูงประธานาธิบดี คลินตันให้มาสนับสนุนการข่มขู่และโดยการใช้กำลังในที่สุด⁴⁶ ในวันที่ 23 มีนาคม ค.ศ.1999 ก่อนการโจมตีนางเมตตี ลิน ได้กล่าวอ้างว่าการโจมตีของเนโตนั้นได้ถูกรับรองจากคณะมนตรีความมั่นคงแล้วโดยกล่าวว่า "การกระทำภายใต้หมวด 7 นั้นคณะมนตรีความมั่นคงได้ออกข้อมติ 3 สามข้อมติ อันได้แก่ 1160 1199 และ 1203 วางข้อกำหนดให้ยูโกสลาเวียทำตามแต่ยูโกสลาเวียกลับเพิกเฉย ดังนั้นการปฏิบัติการของเนโตที่กำลังมีขึ้นเรายังคงเชื่อว่าการปฏิบัติการของเนโตนั้นถูกต้องและจำเป็นเพื่อระงับความรุนแรง⁴⁷ และเหตุที่สหรัฐตัดสินใจเข้าไปจัดการกับปัญหาโคโซโวนั้น ตัวแทนฝ่ายบริหารงานของรัฐบาลสมัยประธานาธิบดีคลินตันนั้นได้กล่าวเน้นย้ำถึงสามหลักการสำคัญ คือ ความห่วงใยด้านมนุษยธรรม เสถียรภาพของภูมิภาค และความน่าเชื่อถือของ NATO⁴⁸ นอกจากนั้นยังมีคำกล่าวของบุคคลที่เกี่ยวข้องกับการโจมตีครั้งนี้ เช่น ในวันที่ 24 มีนาคม ค.ศ.1999 เมื่อเนโตเริ่มมีปฏิบัติการโจมตีเซอร์เบีย นายฮาเวียร์ โซลานา (Javier Solana) เลขาธิการของเนโต

⁴⁶ Robert C.DiPrizio, *Armed humanitarians* ,p.143.

⁴⁷ Michael J. Glennon, *Limits of law. prerogatives of power : Interventionism after Kosovo* (New York:Palgrave,2001),p.25.

⁴⁸ Robert C.DiPrizio, *Armed humanitarians* ,p.139.

กล่าวว่า “ภายหลังจากความล้มเหลวของประชาคมนานาชาติที่ได้พยายามเจรจาเพื่อสร้างสันติภาพทุกวิถีทาง เนโตได้เริ่มปฏิบัติการโจมตีทางอากาศผู้ที่จะต้องรับผิดชอบในการนี้ คือ ประธานาธิบดีมิโลเชวิช ซึ่งปฏิเสธที่จะยุติการใช้ความรุนแรงในโคโซโว และปฏิเสธที่จะเจรจาด้วยดี”⁴⁹ คำกล่าวของประธานาธิบดีบิล คลินตัน แห่งสหรัฐอเมริกา ได้ให้เหตุผลของการโจมตีว่า “ประเทศสมาชิกขององค์การเนโตทั้ง 19 ประเทศต้องการที่จะยุติการฆ่าล้างเผ่าพันธุ์ในโคโซโว และต้องการที่จะสร้างทวีปยุโรปที่มีเสถียรภาพ มีความสามัคคี และมีความเจริญรุ่งเรือง โดยยุโรปจะต้องรวมเอาบรรดาประเทศในแหลมบอลข่านเข้ามาด้วย เราไม่ต้องการให้ศตวรรษที่ 21 ถูกครอบครองโดยความมืดมนภายใต้การผสมผสานของอาวุธสมัยใหม่กับความเคียดแค้นระหว่างเชื้อชาติและศาสนาซึ่งมีมาตั้งแต่สมัยโบราณ...เนโตได้มีภารกิจที่ทำการยุติการฆ่าฟันในทำนองเดียวกันนี้ในบอสเนียมาแล้ว ดังนั้นถ้าเนโตไม่เข้าไปแก้ไขสถานการณ์ในทำนองเดียวกันในโคโซโวก็น่าที่เนโตไม่รักษาคำมั่นสัญญาและภารกิจของตนเอง” ในเรื่องที่ว่าปฏิบัติการนี้เป็นการแทรกแซงในกิจการภายในประเทศอื่นนั้นประธานาธิบดีคลินตันได้สร้างความชอบธรรมในเรื่องนี้ โดยกล่าวว่า “สหรัฐอเมริกายอมรับหลักการไม่เข้าไปแทรกแซงกิจการภายในของประเทศอื่นมาตั้งแต่สมัยของประธานาธิบดีจอร์จ วอชิงตัน แต่ศตวรรษที่ 20 ได้เปลี่ยนแปลงโฉมหน้าของโลกไปจากเดิมโดยสิ้นเชิง เริ่มด้วยสงครามโลกทั้ง 2 ครั้ง สงครามเกาหลี สงครามเวียดนาม สงครามอ่าวเปอร์เซีย กรณีสปาณามา เลบานอน เกรนาดา ไชมาเลีย เฮติ บอสเนีย โคโซโว และอื่นๆ กรณีต่างๆ เหล่านี้ สหรัฐอเมริกาจำเป็นต้องเข้าไปมีปฏิบัติการซึ่งคล้ายกับเป็นการแทรกแซงกิจการภายในของประเทศอื่น แต่ทั้งนี้มิใช่ด้วยความปรารถนาที่จะได้ประโยชน์จากดินแดนที่เพิ่มขึ้น แต่ได้กระทำไปเพื่อสันติภาพ เสรีภาพ และความมั่นคง”⁵⁰

จากคำกล่าวของบุคคลที่เกี่ยวข้องเป็นลำดับต้นๆของการตัดสินใจมีปฏิบัติการทางทหารในเซอร์เบียและโคโซโวตามที่กล่าวมาข้างต้นนั้นเห็นได้อย่างชัดเจนว่าต้องการบังคับให้มิโลเชวิชยุติการใช้ความรุนแรงในโคโซโว และรักษาชีวิตชาวโคโซวาร์ผู้ซึ่งไม่มีความผิดหรืออีกนัยหนึ่งเป็นการอ้างว่าปฏิบัติการของเนโตในปัญหาโคโซโวนั้นเป็นการแทรกแซงเพื่อมนุษยธรรม อย่างไรก็ตาม เหตุผลในประเด็นเรื่องการแทรกแซงเพื่อมนุษยธรรมคงเป็นเหตุผลรอง ซึ่งความเป็นจริงแล้วสหรัฐอเมริกาต้องการยืดอายุและภารกิจของเนโต และยืดอายุสมาชิกภาพของสหรัฐฯในเนโต เพราะ

⁴⁹ ประทุมพร วัชรเสถียร, “ปฏิบัติการทางทหารของนาโต้ในปัญหาโคโซโว : การแทรกแซงเพื่อมนุษยธรรม,” วารสารยุโรปศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 7:23.

⁵⁰ เรื่องเดียวกัน, หน้า 23-24.

ภายหลังการล่มสลายของสังคมนิยม ซึ่งถ้าจะพิจารณาตามภารกิจดั้งเดิมของเนโตแล้ว องค์การนี้ควรหมดสภาพไปพร้อมๆกับองค์การวอร์ซอของฝ่ายคอมมิวนิสต์ และสหรัฐอเมริกาควรหมดบทบาทการปกป้องยุโรปไปพร้อมๆกัน ดังนั้นสหรัฐฯจึงต้องการจะให้นานาชาติเห็นว่ายุโรปหลังสงครามเย็นยังคงมีปัญหายุ่งยากและร้ายแรงซึ่งต้องการผู้แก้ไขที่มีประสิทธิภาพ เช่น เนโต ดังนั้นเนโตจึงไม่ควรจะสลายตัวไปพร้อมกับสงครามเย็น วิกฤตการณ์โคโซโวจึงเป็นเครื่องมือประกอบเหตุผลของสหรัฐฯที่สะดวก และทันเวลาที่สุด⁵¹

นอกจากนั้นปัญหภายในสหรัฐอเมริกาเองคือท่ามกลางความแตกร้างหลายเรื่องระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติของสหรัฐอเมริกา ปฏิบัติการโจมตีครั้งนี้ได้ทำให้องค์กรหลักทั้ง 2 ฝ่ายหันกลับมาคืนดีกันได้ แม้จะเป็นเพียงชั่วคราวก็ตาม เพราะสภาพทั้งสองได้ลงคะแนนเสียงข้างมากสนับสนุนปฏิบัติการครั้งนี้อย่างท่วมท้น ในขณะที่ประธานาธิบดีคลินตันได้ทำให้ภาพพจน์ของสถาบันประธานาธิบดีอเมริกันหมองมัวลงไปมากจากการผ่านกระบวนการถอดถอนออกจากตำแหน่งด้วยสาเหตุอันน่าอับอายในเรื่องชู้สาวกับ Monica Lewinsky ในฐานะที่เขาเป็นนักต่อสู้ทางการเมืองตัวยง เขาต้องไม่ละโอกาสที่ดูเหมือนจะช่วยกู้ภาพพจน์ของความเป็นวีรบุรุษขึ้นมาอีกครั้งหนึ่ง ระหว่างที่เริ่มฤดูกาลหาเสียงเพื่อตำแหน่งประธานาธิบดีคนต่อไปใน ค.ศ. 2000 ฝ่ายพรรคดีโมแครตบอบช้ำมากแล้วหลายเรื่อง การได้รับประชามติสนับสนุนและหากได้ชัยชนะจากการโจมตียูโกสลาเวียครั้งนี้จะเป็นหนทางหนึ่งที่อาจทำให้พรรคดีโมแครตได้รับตำแหน่งประธานาธิบดีอีก ซึ่งนับว่าเป็นเรื่องที่ไม่ควรมองข้ามความสำคัญ และการใช้อาวุธอย่างรุนแรงของสหรัฐอเมริกาต่อยูโกสลาเวีย อาจจะช่วยยับยั้งการทำหายจากประเทศฝ่ายตรงกันข้ามโลกตะวันตก หากคิดจะใช้อาวุธเพื่อแก้ไขความขัดแย้งในอนาคต

5.4 การแทรกแซงเพื่อมนุษยธรรม (Humanitarian Intervention)

ในการปฏิบัติการทางทหารโจมตียูโกสลาเวียทั้งในเซอร์เบียและโคโซโวนั้น สหรัฐอเมริกาและเนโตต่างก็อ้างถึงความห่วงใยด้านมนุษยธรรมเป็นประเด็นสำคัญ การตัดสินใจที่จะใช้กำลังนั้นเป็นเรื่องที่ถกเถียงกันอย่างมากระหว่างความถูกต้องชอบธรรม เพราะดังที่ได้กล่าวแล้วว่าการใช้กำลังในการโจมตียูโกสลาเวียทำให้เกิดความเสียหายต่อบ้านเรือนประชาชน และมีประชาชนต้อง

⁵¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 26.

สูญเสียชีวิตไปเป็นจำนวนมาก จึงมีความเห็นที่แย้งว่าการปฏิบัติการครั้งนี้ไม่อาจพิจารณาได้ว่าเป็นการปฏิบัติการเพื่อมนุษยธรรมเพราะว่ามันได้ก่อให้เกิดความทุกข์ยากของประชาชนพลเมืองในดินแดนที่เข้าไปปฏิบัติการมากกว่า ซึ่งอาจจะต้องใช้เวลาและทรัพยากรในการบูรณะอีกมหาศาล

การแทรกแซงเพื่อมนุษยธรรมนั้นได้มีการตีความไว้มากมายโดยนักวิชาการจำนวนมาก ในที่นี้จะขอยกคำนิยามของนักวิชาการบางท่านมากล่าวถึงดังต่อไปนี้ คือ

J.L. Holzgrefe ได้ให้คำนิยามของการแทรกแซงเพื่อมนุษยธรรมไว้ว่า คือ "การคุกคามหรือการใช้กำลังเข้าไปในพรมแดนของรัฐหนึ่งโดยอีกรัฐหนึ่ง (หรือการรวมตัวของหลายรัฐ) โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อป้องกันและระงับการละเมิดสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐานของปัจเจกบุคคลอื่นนอกเหนือไปจากพลเมืองของตนเองอย่างร้ายแรงและแพร่หลาย โดยปราศจากการยินยอมของรัฐเจ้าของดินแดนที่ถูกเข้าไปใช้กำลัง"⁵²

Fawn และ Larkins ได้ตีความการแทรกแซงเพื่อมนุษยธรรมว่าคือ "การใช้กำลังทางทหารของรัฐหนึ่งเข้าไปยุ่งเกี่ยวกับกิจการภายในของอีกรัฐหนึ่ง ทั้งนี้โดยมีเจตจำนงที่ต้องการบรรเทาความทุกข์ยากของประชาชนบางส่วน หรือทั้งหมด ภายในขอบเขตของรัฐนั้น"⁵³

กล่าวโดยสรุปคือ การแทรกแซงเพื่อมนุษยธรรม คือ การที่รัฐเข้าไปยุ่งเกี่ยวในกิจการภายในรัฐอื่นเพื่อระงับปัญหา หรือดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดเพื่อให้มีการพิทักษ์คุ้มครองสิทธิมนุษยชนภายในรัฐนั้น การแทรกแซงเพื่อมนุษยธรรม เกิดขึ้นมาจากแนวความคิดว่าด้วยเรื่องการเคารพในสิทธิเสรีภาพพื้นฐานของมนุษย์ แนวคิดของกฎหมายธรรมชาติ (Natural Laws) นั้นถือว่ามีสิทธิเสรีภาพมาโดยกำเนิด ในฐานะที่มนุษย์เป็นพลเมืองของรัฐ สิทธิเสรีภาพเหล่านี้ควรได้รับการปกป้องจากรัฐ แนวคิดนี้ได้มีการวิวัฒนาการต่อมาจนกลายมาเป็นที่ยอมรับในสังคมระหว่างประเทศ ดังจะเห็นได้จากการรับรองของรัฐต่างๆ ในปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ปี

⁵²J.L.Holzgrefe, "The humanitarian intervention debate," in Humanitarian intervention, eds. J.L.Holzgrefe and Robert O.Keohane (Cambridge:Cambridge University Press,2003),p.18.

⁵³ Rick Fawn and Jeremy Larkins, International society after cold war : Anarchy and Order Reconsidered (London : St.Martin Press,1996),p.135.

ค.ศ.1948 ซึ่งได้กำหนดถึงสิทธิต่างๆทั้งทางเศรษฐกิจ และสังคมที่รัฐควรให้ความคุ้มครองแก่ปัจเจกบุคคล นอกจากนี้ในเวลาต่อมาสหประชาชาติยังได้จัดทำอนุสัญญาต่างๆเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนเพื่อให้เป็นหลักแก่รัฐสมาชิกให้นำไปปฏิบัติ แต่แนวคิดเรื่องการแทรกแซงเพื่อมนุษยธรรมนั้นในปัจจุบันยังคงมีแนวคิดที่แตกต่างกันระหว่างการจำกัดการแทรกแซง และความพยายามที่จะให้การแทรกแซงเพื่อมนุษยธรรมนี้เกิดขึ้นได้

มีนักวิชาการจำนวนหนึ่งได้พิจารณาและหาเหตุผลสนับสนุนและคัดค้านพฤติกรรมแทรกแซงเพื่อมนุษยธรรมโดยการใช้กำลัง เช่น

Christopher M.Ryan, ได้ให้ความเห็นว่า "การแทรกแซงเพื่อมนุษยธรรม คือ การปฏิบัติการข้ามเขตแดนเข้าไปในรัฐอธิปไตยหนึ่งซึ่งจะต้องเป็นปฏิบัติการอย่างมีสัดส่วนเหมาะสมระหว่าง"ตัวปัญหา"กับ "การใช้กำลัง" และจะต้องเป็นปฏิบัติการในระดับ"รัฐบาล"ของรัฐหนึ่งที่จะกระทำไปเพื่อช่วยเหลือ"ประชากร"ในอีกรัฐหนึ่ง ที่ได้ถูกละเมิดสิทธิมนุษยชน แม้กระนั้นก็ตามการใช้กำลังในลักษณะดังกล่าวนี้ ก็ไม่ควรถือว่าเป็นหลักการที่ควรยอมรับโดยทั่วไป"⁵⁴

ผู้ที่เห็นด้วยกับการที่รัฐหนึ่งควรแทรกแซงในกิจการของรัฐอื่นแม้จะต้องใช้กำลังด้วยก็ตาม เพื่อเหตุผลด้านมนุษยธรรมมักเป็นนักคิดหรือนักการเมืองในแนวที่มีผู้กำหนดให้ว่าเป็น"นักอุดมคติแบบเสรีนิยม (liberal idealist) คนเหล่านี้ให้เหตุผลว่า"⁵⁵

1.มนุษย์ที่อ้างว่ามีอารยธรรมสูงสุด จะสามารถทนเฉยอยู่ได้อย่างไรถ้ารู้ว่ามีการคร่าสิทธิหรือมีการทรมานเพื่อมนุษย์ร่วมโลกอย่างสาหัสสากรรจ์อยู่ ณ ที่ใดที่หนึ่งในโลก ในที่สุดมนุษย์ก็จะต้องถูกผลักดันโดยสามัญสำนึกให้ช่วยเพื่อนมนุษย์นั่นเอง ไม่ว่าโดยวิธีใดก็ตามที่จำเป็น รวมทั้งการใช้กำลังติดอาวุธข้ามเขตอธิปไตยของรัฐที่มีปัญหาเข้าไป

2.การช่วยเหลือเพื่อมนุษย์ให้พ้นจากความทุกข์ทรมาน (ซึ่งชีวิตที่ปราศจากความทุกข์ทรมาน เป็นพื้นฐานของสิทธิมนุษยชนของมนุษย์ทุกคน) ถือว่าเป็น"ความชอบธรรม"(legitimacy)

⁵⁴ Christopher M. Ryan, "Sovereignty, Intervention and the law : A tenuous relationship of competing principles," *Millennium: Journal of International Studies*, 26, No.1(1997): 77-100.

⁵⁵ ประทุมพร วัชรเสถียร, "ปฏิบัติการทางทหารของนาโต้ในปัญหาโคโซโว : การแทรกแซงเพื่อมนุษยธรรม," *วารสารยุโรปศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย* 7:9.

และถูกต้อง (rightfulness) อยู่ในตัวเองแล้ว โดยที่ไม่ต้องแสวงหา "ความถูกต้องทางกฎหมาย" (lawfulness) มาสนับสนุน เพื่อให้มีการแทรกแซง หรือขัดขวางมิให้มีการแทรกแซง⁵⁶

3. แม้ว่าการแทรกแซงเพื่อมนุษยธรรมกรณีใดได้ขยายตัวกลายเป็นสงครามหรือการสู้รบขนาดใหญ่ก็ตามก็ต้องถือว่าในโลกนี้ยังมีสิ่งที่เรียกว่า "สงครามโดยความชอบธรรม" (just war) ซึ่งเป็นที่ยอมรับโดยปราชญ์ทางรัฐศาสตร์และกฎหมายระหว่างประเทศมาตั้งแต่สมัยโบราณ เช่น ทูซิดิดีส (Thucydides) ในยุคก่อนคริสตกาล โทมัส ฮอบบส์ (Thomas Hobbes) ในศตวรรษที่ 16 และ ฮิวโก โกรเชียว (Hugo Grotius) ในศตวรรษที่ 17 เป็นต้น⁵⁷

ส่วนผู้ที่มีความเห็นขัดแย้งว่า รัฐไม่ควรแทรกแซงในกิจการของรัฐอื่น ไม่ว่าจะเหตุผลใดก็ตามนั้น บุคคลเหล่านี้มีข้อสนับสนุนความคิดของตนดังนี้⁵⁸

1. บุคคลหรือรัฐที่เป็น "คนนอก" (ของรัฐที่ถูกแทรกแซง) ไม่สามารถที่จะรู้ได้อย่างถ่องแท้ว่ารัฐใดมีปัญหาใด ดังนั้นมาตรการความช่วยเหลือที่ให้ตลอดจนการเลือก "ฝ่าย" ที่ได้รับความช่วยเหลือนั้น อาจไม่เหมาะสมในข้อเท็จจริงและไม่เป็นไปเพื่อประโยชน์สูงสุดด้านสิทธิมนุษยชนของประชากรในรัฐเหล่านั้นก็ได้

2. การแทรกแซงเพื่อมนุษยธรรมนั้นไม่มีหลักการ หรือขอบเขตที่แน่ชัดอย่างตายตัวซึ่งเป็นการให้สิทธิอย่างไม่มีขอบเขตแก่รัฐที่เข้าไปแทรกแซงทั้งในเรื่องของระยะเวลาหรือขนาดของความช่วยเหลือ รวมทั้งการตีความน้ำหนักและขนาดของปัญหาอันเป็นสาเหตุของการแทรกแซง เช่น ประเด็น "การฆ่าล้างเผ่าพันธุ์" (genocide หรือ ethnic cleaning) มักเป็นเหตุผลที่รัฐใช้เป็นข้ออ้างในการเข้าไปแทรกแซงในรัฐอื่น แต่การตีความ "การฆ่าล้างเผ่าพันธุ์" นั้นยังไม่มีหลักเกณฑ์ตายตัว

3. การแทรกแซงเพื่อมนุษยธรรมมักเกิดจาก "ผลประโยชน์แห่งชาติ" (national interest) ของรัฐหนึ่งรัฐใด หรือหลายรัฐ แอบแฝงอยู่เพราะจะพบว่า มีพฤติกรรมที่เรียกว่า "ทวิมาตรฐาน" (double standard) เกิดขึ้นคู่เคียงกันไปเสมอ เช่น ในขณะที่สหรัฐอเมริกาทำอังกฤษเป็นสองประเทศที่กระตือรือร้นในการแทรกแซงเพื่อช่วยเหลือชาวแอลเบเนียในโคโซโวแต่ทั้งสองประเทศ

⁵⁶ Rick Fawn and Jeremy Larkins, *International society after cold war : Anarchy and order reconsidered* ,p.140.

⁵⁷ Michael Walzer, *Just and unjust war* (New York: Basic Books, Inc., Publishers, 1997)

⁵⁸ ประทุมพร วัชรเสถียร, "ปฏิบัติการทางทหารของนาโต้ในปัญหาโคโซโว : การแทรกแซงเพื่อมนุษยธรรม," *วารสารยุโรปศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย* 7:10.

มิได้มีบทบาทใดในการช่วยเหลือชนกลุ่มน้อยชาวเคิร์ดให้พ้นจากการคุกคามของตุรกี หรือช่วยเหลือชนกลุ่มน้อยในติมอร์ตะวันออก อาเจห์(Aceh) และอัมบอน(Ambon) ในอินโดนีเซียให้พ้นจากการคุกคามและสังหารโดยกองกำลังทหารของรัฐบาลกลางทั้งๆที่เหตุการณ์ดังกล่าวนี้เกิดขึ้นในเวลาใกล้เคียงกับกรณีโคโซโว และมีการแพร่ข่าวไปทั่วโลก

4. ปฏิบัติการทางทหารใดๆก็ตามไม่ว่าจะเป็นการแทรกแซงเพื่อมนุษยธรรม หรือกรณีการใช้กำลังด้วยเหตุผลใด เมื่อเริ่มมีการปะทะกำลังกันแล้วย่อมจะเป็นปฏิบัติการที่คร่าชีวิตและความเป็นอยู่ที่ดีของมนุษย์ไม่กลุ่มใดก็กลุ่มหนึ่งหรือหลายกลุ่มในบริเวณที่เกี่ยวข้องอย่างแน่นอน ดังนั้นการที่รัฐผู้แทรกแซงมักอ้างว่าปฏิบัติการนั้นเป็นไปเพื่อรักษาสีทธิมนุษยชนของชนกลุ่มหนึ่ง แต่ปฏิบัติการเดียวกันนั้นย่อมจะต้องมีผลในลักษณะคร่าชีวิตมนุษยชนของคนกลุ่มอื่นในเวลาและสถานที่เดียวกัน โดยที่กลุ่มหลังนี้อาจถูกคร่าชีวิต หรือต้องประสบปัญหาความทุกข์ยากมากกว่าปัญหาเดิมเสียด้วยซ้ำ

5. เมื่อเกิดการแทรกแซงครั้งแรกขึ้นอาจมีการแทรกแซงซ้อนจากรัฐอื่นในลักษณะที่เป็นปฏิกริยาตอบโต้การแทรกแซงครั้งแรก (counter-intervention) ก็ได้ซึ่งจะเป็นการขยายขอบเขตและเงื่อนเวลาของความขัดแย้ง รวมทั้งการปะทะกำลังออกไปจากเดิมอย่างกว้างขวางเกินจำเป็น

6. ถ้าประชาคมโลกยอมรับให้มีการแทรกแซงเพื่อมนุษยธรรมโดยการใช้กำลังอาวุธ และสหประชาชาติได้แสดงความอ่อนแอ หรือหะหลวมและล่าช้าในการแก้ปัญหา จะเป็นการสร้าง"ตัวแบบ"อันไม่ถูกต้องให้รัฐอื่นเอาอย่างได้ และรัฐที่ปฏิบัติตามมาจะยิ่งมีความหะหลวมหรือย่ำใจในการตีความสถานการณ์ (ฝ่ายเดียว) เพื่อสร้างความชอบธรรมให้แก่บทบาทแทรกแซงของตน ในที่สุดแล้วเหตุการณ์ก็จะบานปลายออกไปในลักษณะที่ว่ารัฐในโลก (ซึ่งส่วนใหญ่เป็นสมาชิกของสหประชาชาติ)มีสิทธิใช้กำลังได้ตามอำเภอใจเพียงแค่ว่าหาข้ออ้างว่าปฏิบัติการใช้กำลังของตนเป็นการ"แทรกแซงเพื่อมนุษยธรรม"เท่านั้น⁵⁹

สำหรับหลักการเกี่ยวกับการแทรกแซงเพื่อมนุษยธรรมนั้นได้มีกำหนดไว้ในกฎหมายระหว่างประเทศในปัจจุบันหรือไม่อย่างไร เราอาจจะต้องเริ่มทำการพิจารณาก่อนถึงว่าจะอะไรคือกฎหมายระหว่างประเทศ ในธรรมนูญศาลยุติธรรมระหว่างประเทศ (Statute of the International Court of Justice) ได้ระบุถึงบ่อเกิดของกฎหมายระหว่างประเทศไว้ใน มาตรา 38 (1) โดยกำหนดว่า

⁵⁹ Rick Fawn and Jeremy Larkins, International society after cold war : Anarchy and Order Reconsidered ,p.140.

ศาลนี้ซึ่งมีหน้าที่พิจารณาพิพากษากรณีพิพาทที่มาสู่ศาลตามกฎหมายระหว่างประเทศ จะต้องใช้

(ก.) อนุสัญญาระหว่างประเทศ ไม่ว่าจะทั่วไปหรือโดยเฉพาะ ซึ่งตั้งกฎเกณฑ์อันเป็นที่รับรองโดยรัฐที่เกี่ยวข้องโดยแจ้ง

(ข.) จารีตประเพณีระหว่างประเทศในฐานะเป็นหลักฐานแห่งการปฏิบัติโดยทั่วไปซึ่งได้รับการรับรองว่าเป็นกฎหมาย

(ค.) หลักทั่วไปของกฎหมาย ซึ่งอารยประเทศรับรอง

(ง.) ภายใต้บังคับแห่งบทบัญญัติมาตรา 59 คำตัดสินขององค์กรตุลาการและคำสอนของผู้เผยแพร่ที่มีคุณวุฒิสูงสุดแห่งประเทศต่างๆ ในฐานะเป็นเครื่องช่วยให้ศาลวินิจฉัยหลักกฎหมาย

ถึงแม้ว่าในทางวิชาการนั้นธรรมนูญศาลยุติธรรมระหว่างประเทศจะผูกพันเฉพาะกับศาลยุติธรรมระหว่างประเทศแต่ก็เป็นที่ยอมรับกันอย่างกว้างขวางว่าหลักการดังกล่าวที่กำหนดไว้ นั้นเป็นป่อเกิดของกฎหมายระหว่างประเทศ⁶⁰

อนุสัญญาระหว่างประเทศที่สำคัญยิ่งในการควบคุมการใช้กำลังในสังคมนระหว่างประเทศคือ "กฎบัตรสหประชาชาติ" แต่เมื่อพิจารณาดูในกฎบัตรสหประชาชาติแล้วเราพบว่าได้มีหลักเกณฑ์ที่อาจพิจารณาได้ว่าเป็นการปฏิเสธการแทรกแซงเพื่อมนุษยธรรมไว้ โดยกำหนดไว้ในมาตรา 2 (4) และ (7)

มาตรา 2 (4) กำหนดไว้ว่า "ในความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ สมาชิกทั้งปวงจะต้องละเว้นการคุกคาม หรือการใช้กำลังต่อบูรณภาพแห่ง อาณาเขต หรือเอกราชทางการเมืองของรัฐใด ๆ หรือการกระทำในลักษณะการอื่นใดที่ไม่สอดคล้องกับความมุ่งประสงค์ของสหประชาชาติ"

มาตรา 2 (7) กำหนดไว้ว่า "ไม่มีข้อความใดในกฎบัตรฉบับปัจจุบันจะให้อำนาจแก่สหประชาชาติเข้าแทรกแซง ในเรื่องซึ่งโดยสาระ สำคัญแล้วตกอยู่ในเขตอำนาจภายในของรัฐใด ๆ หรือจะเรียกให้สมาชิกเสนอเรื่องเช่นว่าเพื่อการระงับตามกฎบัตรฉบับปัจจุบันแต่หลักการนี้จะต้องไม่กระทบกระเทือนต่อการใช้มาตรการ บังคับตามหมวดที่ 7"

⁶⁰ J.L.Holzgrefe, "The humanitarian intervention debate," in Humanitarian intervention, eds.J.L.Holzgrefe and Robert O.Keohane(Cambridge:Cambridge University Press,2003),p.37.

หากดูตามกฎบัตรสหประชาชาติแล้วจะเห็นได้ว่าการที่รัฐหนึ่งหรือหลายรัฐมีปฏิบัติการใช้กำลังอาวุธโดยอ้างว่าเป็นการแทรกแซงเพื่อมนุษยธรรมนั้น ไม่มีข้อความใดในกฎบัตรระบุไว้อย่างชัดเจนว่าสามารถกระทำได้ และแม้แต่สหประชาชาติก็ไม่มีอำนาจในการแทรกแซงกิจการใดซึ่งอยู่ภายในขอบเขตของประเทศสมาชิก แต่ก็มีนักกฎหมายระหว่างประเทศบางส่วนที่ไม่เห็นด้วยและตีความแตกต่างออกไป ดังนี้คือ

1. มีการโต้แย้งว่า"มาตรา 2(4) ไม่ได้ห้ามการคุกคาม หรือการใช้กำลังอย่างแน่ชัด มันเพียงแต่ห้ามการแทรกแซงที่มีการคุกคาม หรือการใช้กำลังโดยตรงต่อบุรณภาพแห่งอาณาเขตหรือเอกราชทางการเมืองของรัฐใด ๆ"⁶¹ ดังนั้นถ้า"การแทรกแซงเพื่อมนุษยธรรมอย่างแท้จริงนั้นไม่มีผลต่อการเข้าครอบครองดินแดนหรือเอกราชทางการเมืองแล้ว มันก็ยังไม่ใช่ชัดเจนที่จะอ้างว่าการแทรกแซงเพื่อมนุษยธรรมจะถูกห้ามโดยมาตรา 2(4)"⁶²

2. นักวิชาการหลายคนที่พยายามเชื่อมโยงการแทรกแซงเพื่อมนุษยธรรมเข้ากับหลักการเรื่องการใช้กำลัง (Jus ad bellum) ของสหประชาชาติ โดยอ้างถึงข้อความตอนท้ายของมาตรา 2(4)ที่ว่า "สมาชิกทั้งปวงจะต้องละเว้น.....หรือการกระทำในลักษณะการอื่นใดที่ไม่สอดคล้องกับความมุ่งประสงค์ของสหประชาชาติ" จุดประสงค์ที่สำคัญอย่างหนึ่งของสหประชาชาตินั้นคือการเคารพต่อสิทธิมนุษยชน ดังนั้นนักวิชาการเหล่านี้จึงอ้างว่าการแทรกแซงเพื่อมนุษยธรรมนั้นจึงสามารถทำได้เพราะไม่ถือว่าเป็นการกระทำที่ไม่สอดคล้องกับความมุ่งประสงค์ของสหประชาชาติ ดังนั้นในความเห็นนี้หากคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติไม่สามารถที่จะระงับการละเมิดสิทธิมนุษยชนที่ร้ายแรงได้ รัฐใด ๆ นั้นอาจจะเข้าทำการแทรกแซงโดยปราศจากการได้รับอนุญาตก่อนได้⁶³ ซึ่งการเสื่อมลงของระบอบการรักษาความมั่นคงของกฎบัตรสหประชาชาตินั้นกระตุ้นให้เกิดการใช้กำลังโดยไม่ได้รับการอนุญาตนั่นเอง

3. ในการประชุมที่ดิมบาร์ตันโอคส์และนครซานฟรานซิสโกนั้นได้แสดงให้เห็นว่าผู้ร่างกฎบัตรสหประชาชาติต้องการให้คณะมนตรีความมั่นคงนั้นมีดุลพินิจอย่างกว้างขวางในการกำหนด

⁶¹ Julius Stone, Aggression and world order : A critique of United Nations' theories of aggression (London: Stevens&Sons Limited,1958),p.95.

⁶² Fernando Teson, Humanitarian Intervention: An Inquiry into Law and Morality. (New York: Transnational Publishers, 1988),p.151.

⁶³ Michael W. Reisman, "Criteria for the Lawful Use of Force in International Law," Yale Journal of International Law 10 (1985): 279-285.

การคุกคามต่อสันติภาพการละเมิดสันติภาพ หรือการกระทำ การรุกรานได้มีขึ้นหรือไม่ การเข้าแทรกแซงของสหประชาชาติในโซมาเลีย ปี ค.ศ.1992 ในวันดา ปี ค.ศ.1994 และไฮติ ปี ค.ศ.1994 ทั้งหมดนี้เป็นการสนับสนุนข้อยืนยันที่ว่าคณะมนตรีความมั่นคงนั้นเชื่อว่าตนเองมีอำนาจตามหมวดที่ 7 ของกฎบัตรที่ให้อำนาจในการใช้กำลังทหารเพื่อระงับการละเมิดสิทธิมนุษยชนที่ร้ายแรง ในโซมาเลียนั้น คณะมนตรีความมั่นคงได้พิจารณาให้สงครามกลางเมืองนั้นเป็น"การคุกคามต่อสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ"⁶⁴และการล่มสลายของรัฐโซมาเลียนั้นได้ทำให้เกิดผู้ลี้ภัยอพยพออกจากประเทศไปยังประเทศใกล้เคียงซึ่งมีผลกระทบต่อประเทศเพื่อนบ้านเป็นอย่างมาก ในวันดานั้นคณะมนตรีความมั่นคงได้มีคำตัดสินเช่นเดียวกันว่าการชนฆ่าประชาชนชาวตุซซีจำนวนมากมายนับว่าล้านคนเป็น "การคุกคามต่อสันติภาพ"⁶⁵ และในขณะที่เกิดการหลั่งไหลของผู้ลี้ภัยจำนวนมากไปยังประเทศเพื่อนบ้าน การเข้าไปแก้ไขปัญหาคณะมนตรีความมั่นคงก่อนจะเป็นระงับ"การฆ่าล้างเผ่าพันธุ์ และความรุนแรงที่ดำเนินเนื่องไปในวันดา" และในกรณีของไฮตินั้น คณะมนตรีความมั่นคงได้ตัดสินว่า"สถานการณ์ด้านมนุษยธรรมที่เลวร้ายลงในไฮติ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการละเมิดต่อเสรีภาพของพลเมืองที่เพิ่มมากขึ้นเรื่อยๆนั้น"⁶⁶เป็น"การคุกคามต่อสันติภาพ"ในภูมิภาค ดังนั้นแม้ว่าในกรณีของการห้ามแทรกแซงกิจการภายในของรัฐในมาตรา 2 (7) ได้ระบุว่าสหประชาชาติไม่มีอำนาจในการแทรกแซงกิจการใดซึ่งอยู่ภายในขอบเขตอำนาจศาลของประเทศสมาชิก แต่จากตัวอย่างที่กล่าวมาอาจจะพิจารณาได้ว่าทั้งเจตนารมณ์ดั้งเดิมของการร่างกฎบัตรและแนวปฏิบัติของคณะมนตรีความมั่นคงในปัจจุบันนั้นแสดงให้เห็นถึงการสนับสนุนและยืนยันว่าคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติสามารถใช้ดุลพินิจอนุญาตให้มีการแทรกแซงเพื่อมนุษยธรรมได้⁶⁷

อย่างไรก็ตามหากพิจารณาตามกฎบัตรสหประชาชาติ การใช้กำลังอาวุธของรัฐหนึ่งหรือหลายรัฐเข้าแทรกแซงรัฐอื่นเพื่อมนุษยธรรม โดยไม่ได้รับอนุญาตจากสหประชาชาตินั้นเป็นการกระทำที่ไม่สามารถทำได้เลย ดังนั้นเมื่อกลับมาพิจารณาถึงการแทรกแซงของเนโตในวิกฤตการณ์

⁶⁴ Security Council Resolution 688 , 3 December 1992.

⁶⁵ Security Council Resolution 929 , 22 June 1994.

⁶⁶ Security Council Resolution 940 , 31 July 1994.

⁶⁷ J.L.Holzgreffe, "The humanitarian intervention debate," in *Humanitarian intervention*, eds. J.L.Holzgreffe and Robert O.Keohane (Cambridge:Cambridge University Press,2003),p.43.

โคโซโว แม้ว่าทั้งสหรัฐอเมริกาและประเทศสมาชิกเนโทที่เข้าร่วมปฏิบัติการทางทหารครั้งนี้ต่างยืนยันว่าเป็นการใช้กำลังที่ไม่ขัดต่อกฎหมายระหว่างประเทศ โดยอ้างว่าเป็นการใช้กำลังเพื่อป้องกันการฆ่าล้างเผ่าพันธุ์ (Genocide) ที่ฝ่ายเซิร์บกระทำต่อพลเมืองเชื้อสายแอลเบเนีย ซึ่งเป็นการใช้กำลังที่กฎหมายระหว่างประเทศอนุญาตให้ทำได้เพื่อป้องกันมวลมนุษยชาติให้รอดพ้นจากการเช่นฆ่าของมิโลเซวิช อย่างไรก็ตามนักกฎหมายระหว่างประเทศต่างก็รู้ดีว่าเป็นข้ออ้างของผู้ที่ขอใช้กำลังโดยอ้างเหตุผลทางมนุษยธรรม ถ้อยคำเหล่านี้ได้ปรากฏซ้ำๆ หลายครั้งในคำแถลงการณ์ของประธานาธิบดีคลินตันเพื่อยืนยันกรณถึงความชอบธรรมของการใช้กำลังในครั้งนี้ ภายใต้กฎหมายระหว่างประเทศที่ใช้บังคับอยู่ในขณะนี้ ความผิดทั้งหลายของยูโกสลาเวียไม่ได้ทำให้การทิ้งระเบิดของเนโทกลายเป็นความถูกต้องตามกฎหมายขึ้นมาได้ เพราะการใช้กำลังของรัฐในกรอบของกฎบัตรสหประชาชาติสามารถทำได้ภายใต้เงื่อนไขที่เข้มงวด ซึ่งอาจจะสรุปได้ดังนี้คือ

บทนำ (Preamble) ของกฎบัตรสหประชาชาติ มีข้อความตอนหนึ่งที่ระบุไว้ว่า เพื่อเป็นการยอมรับหลักการและวิธีการขององค์การนี้ จะไม่มีการใช้กองกำลังติดอาวุธนอกจากเพื่อผลประโยชน์ร่วมกัน (common interest)

มาตรา 42 ระบุว่า ในกรณีที่คณะมนตรีความมั่นคงของสหประชาชาติพิจารณาว่าจะต้องมีการใช้กำลังอาวุธทางอากาศ ทะเล และภาคพื้นดิน ซึ่งจำเป็นต่อการจรรโลงหรือการฟื้นฟูสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ ในกรณีดังกล่าวนั้นอาจรวมไปถึงการเรียกทัพ การปิดกั้นดินแดน และปฏิบัติการทางอากาศ ทะเล และภาคพื้นดินของสมาชิกสหประชาชาติ

มาตรา 43-49 เพื่อเป็นการสนับสนุนมาตรา 42 ได้มีการขยายความปฏิบัติการด้วยการใช้กำลังของสหประชาชาติโดยละเอียด

มาตรา 51 ระบุว่า สมาชิกของสหประชาชาติมีสิทธิดั้งเดิมที่สามารถทำการตอบโต้การรุกรานด้วยกำลังอาวุธ (armed attack) ในลักษณะที่เป็นการป้องกันตนเองได้ ไม่ว่าจะตอบโต้ตามลำพัง หรือตอบโต้ร่วมกับสมาชิกอื่นๆ (collective defence) ทั้งนี้มาตรการตอบโต้ดังกล่าวจะต้องยุติลงโดยทันทีหลังจากที่ได้รายงานให้คณะมนตรีความมั่นคงทราบโดยด่วน และคณะมนตรีความมั่นคงได้ตัดสินใจใช้มาตรการที่เหมาะสมเพื่อจรรโลงและฟื้นฟูสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศแล้ว

จากมาตรการต่างๆตามที่ระบุไว้ในกฎบัตรสหประชาชาติที่ได้กล่าวมานี้จะเห็นได้ชัดเจนว่า แม้ว่าสหประชาชาติจะยินยอมให้ประเทศสมาชิกใช้กองกำลังติดอาวุธ (armed forces) ได้ก็ตาม แต่จะต้องเป็นกรณีที่คณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติเป็นผู้ริเริ่มตัดสินใจให้ใช้อาวุธ และมาตรการดังกล่าวจะต้องอยู่ภายใต้การกำหนดทิศทาง ควบคุม ดูแล และติดตามอย่างใกล้ชิดโดยสหประชาชาติ และการใช้อาวุธในกรณีเหล่านี้ จะต้องเป็นไปเพื่อผลประโยชน์ร่วมกันของบรรดาสมาชิก และมีอยู่เพียงกรณีเดียวเท่านั้นที่สมาชิกรัฐสมาชิกสหประชาชาติอาจใช้กำลังอาวุธโดยการตัดสินใจของตนเองในลักษณะเป็นการ"ล้าหน้า"การตัดสินใจของสหประชาชาติ คือ เพื่อ"ป้องกันตนเอง"(self-defence) ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 51 แต่ทั้งนี้ปฏิบัติการดังกล่าวจะต้องมีระยะเวลาสั้นมาก เนื่องจากสมาชิกต้องรายงานให้สหประชาชาติทราบโดยด่วน และจะต้องยุติปฏิบัติการของตนทันที เมื่อสหประชาชาติได้ตกลงใจมีมาตรการใดๆต่อกรณีนั้นแล้ว⁶⁸

ดังนั้นในสถานการณ์โคโซโวนั้นเนโตไม่อาจจะอ้างได้เลยว่ายูโกสลาเวียรุกรานด้วยกองกำลังอาวุธต่อรัฐเพื่อนบ้านเพราะเป็นการปราบกบฏซึ่งก็เป็นปัญหาภายใน (Internal Affairs) ของรัฐนั้นๆเอง และแม้ว่าเนื้อหาของข้อมติคณะมนตรีความมั่นคงจะระบุว่าสถานการณ์ของโคโซโวเป็นภัยคุกคามต่อความมั่นคงและความสงบเรียบร้อยต่อคาบสมุทรบอลข่านก็ตาม แต่ก็มีได้มีข้อความตอนใดให้อำนาจเนโตที่จะใช้กำลังกับยูโกสลาเวียได้ เมื่อพิจารณาในมุมนี้จึงดูเหมือนว่าการนำกองกำลังทางอากาศของเนโตเข้าไปโจมตีเป้าหมายยุทธศาสตร์และเป้าหมายเรือในเซอร์เบีย และโคโซโวนั้น มีลักษณะเป็น"การรุกราน"(aggression) "รัฐอธิปไตย"นั้นคือยูโกสลาเวีย โดย"การโจมตีด้วยกำลังอาวุธ" และ"ผู้รุกราน"(aggressor) ก็คือ เนโต นั่นเองซึ่งเป็นการกระทำที่ละเมิดมาตรา 2(4) แห่งกฎบัตรสหประชาชาติอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

⁶⁸ ประทุมพร วัชรเสถียร, "ปฏิบัติการทางทหารของนาโต้ในปัญหาโคโซโว : การแทรกแซงเพื่อมนุษยธรรม," วารสารยุโรปศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 7:8.

นอกจากนี้เมื่อพิจารณาจากสนธิสัญญาก่อตั้งองค์การเนโทเอง (North Atlantic Treaty Organization) ในมาตรา 5* ก็บัญญัติให้การป้องกันตนเองของบรรดาสมาชิกเนโทจากการโจมตีทางอาวุธจากประเทศภายนอกได้ ไม่ว่าจะเป็นการป้องกันตามลำพังตนเอง (individual self-defence) หรือร่วมป้องกันในลักษณะพหุภาคี (collective self-defence) แต่ทั้งนี้ต้องอยู่ภายในกรอบของมาตรา 51 ของกฎบัตรสหประชาชาติ เมื่อเป็นเช่นนี้ภายหลังจากการเริ่มปฏิบัติการทางทหาร เนโทมิได้นำวิกฤตการณ์โคโซโวกลับเข้าสู่เวทีสหประชาชาติเพื่อให้คณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติจะได้มีมาตรการที่เหมาะสมในการแก้ไขต่อไปซึ่งในกรณีนี้นั้นเนโทจะต้องยุติปฏิบัติการโดยลำพังของตนลงทันที ดังนั้นจากที่กล่าวมาทั้งหมดนี้ จะเห็นได้ว่าปฏิบัติการทางทหารของเนโทในการแก้ปัญหาโคโซโวจึงเป็นการฝ่าฝืนกฎบัตรสหประชาชาติ และเป็นปฏิบัติการซึ่งขัดต่อมาตรการดั้งเดิมของเนโทในลักษณะที่เนโทได้มีการใช้อาวุธซึ่งมิใช่เป็นไปเพื่อการป้องกันตนเอง

การที่กองกำลังของเนโทเข้าแทรกแซงในโคโซโวโดยอ้างว่าเป็นการแทรกแซงเพื่อมนุษยธรรมนั้นในหลายประเทศมีความห่วงใยและต้องการให้กรณีนี้เป็นเพียงกรณีศึกษาเท่านั้นและไม่อยากให้กรณีนี้กลายเป็นบรรทัดฐานของการเข้าไปแทรกแซงในรัฐอื่นโดยอ้างหลักเพื่อมนุษยธรรม เพราะการกระทำการฝ่ายเดียว (unilateral) โดยประเทศเดียวและการแทรกแซงที่ปราศจากกฎเกณฑ์อันเป็นที่ยอมรับอาจนำมาซึ่งปัญหาหลายประการ ในเวลาเดียวกันรัฐส่วนใหญ่มีความเห็นว่าการใช้กำลังใดๆ เพื่อวัตถุประสงค์ในการช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมนั้นสามารถทำได้แต่ควรจะได้รับการอนุญาตจากสหประชาชาติเสียก่อน ยิ่งไปกว่านั้นรัฐส่วนมากเห็นด้วยว่าคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติที่กระทำการใดภายใต้หมวด 7 สามารถ

* มาตรา 5 กฎบัตรเนโท บัญญัติว่า "บรรดาสมาชิกตกลงว่า การโจมตีโดยอาวุธต่อประเทศหนึ่งประเทศใดในยุโรปและอเมริกาเหนือ ถือว่าเป็นการโจมตีสมาชิกทั้งหมด ดังนั้นสมาชิกเหล่านั้นจึงตกลงว่า หากมีการโจมตีโดยอาวุธเกิดขึ้น สมาชิกแต่ละประเทศจะใช้สิทธิของตนเองหรือร่วมกับสมาชิกอื่นช่วยเหลือประเทศที่ถูกโจมตีด้วยวิธีการที่เหมาะสม ทั้งการใช้กำลังทหารติดอาวุธ ทั้งนี้โดยเป็นไปตามบทบัญญัติในมาตรา 51 ของกฎบัตรสหประชาชาติ และเพื่อจรรโลงความมั่นคงปลอดภัยในขอบเขตแอตแลนติกเหนือ"

การถูกโจมตีด้วยอาวุธ และมาตรการตอบโต้จะต้องรายงานต่อคณะมนตรีความมั่นคงของสหประชาชาติ และมาตรการต่างๆดังกล่าวจะต้องยุติลงเมื่อคณะมนตรีความมั่นคงได้ใช้มาตรการที่จำเป็นต่อการจรรโลงสันติภาพและความมั่นคง"

อนุญาตให้มีการปฏิบัติการทางทหารเพื่อตอบโต้ต่อการกระทำทารุณโหดร้ายและสถานการณ์ฉุกเฉินทางด้านมนุษยธรรมอันทำให้เกิดการคุกคามต่อสันติภาพและความมั่นคง แต่ประเด็นปัญหาที่ยุ้งยากอาจจะเกิดขึ้นเมื่อคณะมนตรีความมั่นคงนั้นไม่สามารถหรือไม่เต็มใจที่จะอนุญาตให้มีการปฏิบัติการที่มีประสิทธิภาพและเหมาะสมในแต่ละสถานการณ์ หากคณะมนตรีความมั่นคงไม่อาจจะตกลงให้มีการปฏิบัติการใดๆ ได้แล้วรัฐที่ถูกละเมิดสิทธิมนุษยชนอาจจะต้องเผชิญหน้ากับเหตุการณ์เช่นเดียวกับที่เกิดขึ้นในโคโซโว

การตีความตามกฎบัตรสหประชาชาติอย่างเคร่งครัดอันจะทำให้การใช้มาตรการทางทหารเข้าแทรกแซงเพื่อตอบโต้ความโหดร้ายทารุณนั้นจำเป็นต้องได้รับความยินยอมจากคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติเสียก่อน หรือการใช้มาตรการทางทหารนั้นจะต้องเป็นการกระทำโดยใช้สิทธิในการป้องกันตนเองเท่านั้น อาจทำให้ผู้ที่ถูกละเมิดสิทธิมนุษยชนต้องได้รับความทุกข์ทรมานจากการถูกกดขี่ และทำทารุณมากยิ่งขึ้นไปเรื่อยๆ หากคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติไม่สามารถกำหนดมาตรการใดๆ ที่เหมาะสมหรือมีประสิทธิภาพ หรือคณะมนตรีความมั่นคงไม่สามารถออกข้อมติใดอันเนื่องมาจากไม่สามารถตกลงกันได้แล้ว การเข้าไปช่วยเหลือผู้คนเหล่านั้นอาจจะล่าช้า และไม่ทันท่วงที ดังนั้นจึงได้มีการเสนอแนวคิดที่จะให้มีการแทรกแซงเพื่อมนุษยธรรมได้โดยไม่ต้องได้รับความยินยอมจากสหประชาชาติก่อนซึ่งในทางกฎหมายนั้นจะเป็นการขัดกับหลักการตามกฎบัตรสหประชาชาติ แต่ก็เป็นเรื่องของหน้าที่ทางศีลธรรมที่รัฐต่างๆ อาจจะเข้าไปให้ความช่วยเหลือซึ่งถือว่าเป็นกรณีที่ควรได้รับการยกเว้น หรือที่เรียกว่า "ทางออกฉุกเฉิน" (emergency exit) จากหลักเกณฑ์ของกฎบัตรสหประชาชาติ⁶⁹ แต่ปัญหาที่ตามมาคือปัญหาในเรื่องการประเมินว่าสถานการณ์ใดถือว่ามี การละเมิดสิทธิมนุษยชนจนถึงระดับที่ควรได้รับการแทรกแซงจากภายนอก ในหลายกรณีนั้นเป็นการยากที่จะประเมินได้ว่ามีการละเมิดสิทธิมนุษยชนจนถึงขั้นที่นานาชาติควรเข้าไปแทรกแซง นอกจากนี้การไม่มีหลักเกณฑ์ที่ชัดเจนในการประเมินสถานการณ์ ทำให้เกิดการแทรกแซงในลักษณะที่ไม่สม่ำเสมอ หรือการแทรกแซงโดยการเลือกปฏิบัติได้ ปัญหาอื่นที่ตามมาคือปัญหาในเรื่องว่าใครเป็นผู้ตัดสินใจเข้าแทรกแซง และใครเป็นผู้ควรเข้าไปแทรกแซง สำหรับปัญหานี้ก่อให้เกิดความสงสัยว่าใครตัดสินใจและเป็นผู้แทรกแซงนั้นอาจได้รับประโยชน์จากการเข้าไปแทรกแซงดังกล่าว การแทรกแซงที่เกิดขึ้นอาจมีวัตถุประสงค์ทางการเมือง หรือผลประโยชน์เบื้องหลังแอบแฝงอยู่ นอกจากนี้แม้การยอมรับให้สห

⁶⁹ Danish Institute of International Affairs, Humanitarian intervention : Legal and political aspects (Copenhagen: Danish Institute of International Affairs, 1999), p. 127.

ประชาชาติเป็นตัวแทนในการตัดสินใจ และดำเนินการแทรกแซงก็มีปัญหาเกิดขึ้นว่าการตัดสินใจ โดยคณะมนตรีความมั่นคงซึ่งประกอบด้วยประเทศ 5 มหาอำนาจนั้นถือได้ว่าเป็นตัวแทนในการตัดสินใจโดยชอบธรรมของนานาชาติหรือไม่ นอกจากนี้ปัญหาในเรื่องวิธีการเข้าไปแทรกแซง ปัญหาพื้นฐานก็คือ การถกเถียงกันระหว่างการใช้กำลังและไม่ใช้กำลังในการแทรกแซง และรวมถึง ปัญหาเรื่องประสิทธิภาพ และประสิทธิผลในการแทรกแซง ตลอดจนผลกระทบต่อประชาชนพลเมืองผู้บริสุทธิ์ว่าจะทำอย่างไรไม่ให้ก่อให้เกิดความเสียหายต่อชีวิต และทรัพย์สินของพลเมืองเหล่านั้น

ภายหลังการสิ้นสุดสงครามเย็น แนวความคิดเรื่องการแทรกแซงเพื่อมนุษยธรรมเริ่มปรากฏเด่นชัดมากขึ้น ความพยายามในการแยกตัวของรัฐต่างๆได้นำไปสู่การเรียกร้องอำนาจอธิปไตยภายในรัฐโดยวิธีการรุนแรง การขัดแย้งทางเชื้อชาติ การนองเลือดและการฆ่าล้างเผ่าพันธุ์ และมีการละเมิดสิทธิมนุษยชนกว้างขวางขึ้น และประเด็นปัญหาใหม่ในสังคมระหว่างประเทศก็คือ เรื่องความมั่นคงของมนุษย์ (Human Security) ซึ่งเป็นปัญหาที่แตกต่างจากความขัดแย้งในเรื่องการเมืองและทหาร แต่ได้ส่งผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพและความเป็นอยู่ของประชาชนภายในประเทศ ดังนั้นเมื่อเป็นที่ยอมรับกันทั่วไปอยู่ในขณะนี้ว่าชีวิตความเป็นอยู่ที่ดี และการอยู่ในสภาวะที่มีความมั่นคงปลอดภัยเท่าเทียมกันเป็นสิทธิพื้นฐานของมนุษยชนทั่วโลก แต่ปรากฏการณ์ที่เป็นจริงหลายกรณีได้พิสูจน์ว่ายังคงมีมนุษย์อีกมากมายหลายกลุ่มชาติพันธุ์ที่ไม่สามารถรักษาตัวเองได้ และได้ถูกคร่ำสืบทวีและทรมานให้เกิดความทุกข์ยากด้วยวิถีทางต่างๆโดยมนุษยกลุ่มอื่น ดังนั้นจึงมีมนุษย์บางกลุ่ม บางกรณี และบางกาละเทศต้องการความช่วยเหลือจากรัฐภายนอกเขตแดนของตนในลักษณะของ "การแทรกแซงเพื่อมนุษยธรรม" ท่ามกลางความจำเป็นที่เกิดขึ้นในบางกรณีเช่นนี้ มีนักวิชาการบางคนได้เสนอแนวคิดและวิธีปฏิบัติเพื่อจำกัดบทบาทการแทรกแซงดังกล่าวให้เหมาะสมที่สุด ดังนี้คือ⁷⁰

1. การที่รัฐหนึ่งจะเข้าไปมีปฏิบัติการแทรกแซงภายในกิจการของอีกรัฐหนึ่งนั้นจะต้องพิจารณาว่าจะต้องเกิดจากกรณีที่เหมาะสมที่สุด เช่น การที่รัฐบาลกลางของรัฐนั้นทำการเช่นฆ่าประชาชนจำนวนมากของตนอย่างรุนแรง หรือกฎหมายของรัฐนั้นถูกทำลายลงโดยวิธีหนึ่งวิธีใดจนเป็นเหตุให้รัฐนั้นตกอยู่ในสภาพไร้กฎ ไร้ระเบียบ ซึ่งมีผลกระทบต่อความปลอดภัยมั่นคง และความกินดีอยู่ดีต่อชีวิตของประชาชนในรัฐนั้น (และอาจกระทบไปถึงรัฐอื่นด้วย)

⁷⁰ ประทุมพร วัชรเสถียร, "ปฏิบัติการทางทหารของนาโต้ในปัญหาโคโซโว : การแทรกแซงเพื่อมนุษยธรรม," วารสารยุโรปศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 7:12.

2. จะต้องมี ความพยายามโดยรัฐหรือสถาบันต่างๆที่เกี่ยวข้อง ในการช่วยแก้ปัญหาที่เกิดขึ้น โดยวิธีการต่างๆจนครบถ้วนหมดแล้วแต่ไม่เป็นผล จึงสามารถใช้มาตรการแทรกแซงด้วยกำลัง ในฐานะเป็นมาตรการขั้นสุดท้าย (last resort) ได้

3. รัฐหรือสถาบันที่เข้าไปแทรกแซงจะต้องตีกรอบมาตรการการแทรกแซง เจ็อนเวลา และ ขนานของปฏิบัติการไว้อย่างเปิดเผยและชัดเจน และจะต้องปฏิบัติตามอย่างเคร่งครัด

4. ขณะเมื่อเข้าไปมีปฏิบัติการแทรกแซงจะต้องเคารพบูรณภาพแห่งดินแดน สถาบัน และ กฎหมายของรัฐที่มีปัญหาอย่างเคร่งครัด โดยไม่เปลี่ยนแปลงสิ่งใดทั้งสิ้น นอกจากนี้ในกรณีที่สิ่ง เหล่านั้นมีความบกพร่องจนกระทั่งเป็นต้นเหตุของการแทรกแซง

5. รัฐผู้แทรกแซงจะต้องถอนกำลังออกมาโดยเร็วที่สุด และเมื่อเริ่มเข้าไปแทรกแซง รัฐผู้ แทรกแซงจะต้องรายงานเพื่อขอความช่วยเหลือจากสหประชาชาติ หรือองค์การระหว่างประเทศที่ เกี่ยวข้องโดยด่วนเพื่อรัฐนั้นจะได้ถอนกำลังออกมา⁷¹

6. Christopher Greenwood ได้แสดงความคิดเห็นว่า การแทรกแซงด้วยเหตุผลทาง มนุษยธรรม อันทำให้การใช้กำลังชอบด้วยกฎหมายนั้นจะต้องบรรลุเงื่อนไขที่เป็นภาวะวิสัยสาม ประการ กล่าวคือ ประการแรก ภัยอันตรายร้ายแรงได้เกิดขึ้นแล้ว และดำรงอยู่อย่างต่อเนื่อง ประการที่สอง ภัยอันตรายดังกล่าวเป็นภัยคุกคามต่อสันติภาพของโลก และประการสุดท้ายมีผู้ต้อง รับผิดชอบในการกระทำที่ก่อให้เกิดภัยคุกคามนั้น⁷²

กล่าวโดยสรุปก็คือ เป็นหลักการทั่วไปที่การแทรกแซงโดยรัฐหนึ่งในกิจการภายในอีกรัฐ หนึ่งไม่เป็นที่ยอมรับให้กระทำกัน ถ้าเกิดกรณีเช่นนั้นแม้ว่าจำเป็นเพียงใดก็ตามก็ควรถือว่ามาตรการ ดังกล่าวไม่เป็นที่ยอมรับ แต่ถ้ามีความจำเป็นขั้นวิกฤตและได้มีความพยายามแก้ไขโดยวิธีการอื่น จนครบถ้วนแล้ว ผู้แทรกแซงก็จะต้องจำกัดขอบเขตของการปฏิบัติการให้แน่นอนที่สุด มีเหตุผลที่ สด และมีเจ็อนเวลาสั้นที่สุด และจะต้องไม่เพิกเฉยต่ออำนาจและข้อบังคับของสหประชาชาติ ตลอดจนถึงคำนึงถึงผลกระทบของความสูญเสียของชีวิตมนุษย์ที่จะตามมา

⁷¹ John Harriss, The politics of humanitarian intervention (London: Pinter, 1995), p.41.

⁷² "ปัญหาโคโซโวกับการใช้กำลังของนาโต้ต่อยูโกสลาเวีย," วารสารนิติศาสตร์ 29,2(มิถุนายน 2542):392.

นอกจากนั้นยังได้มีความพยายามในการสร้างแนวคิดใหม่เกี่ยวกับความรับผิดชอบของรัฐอธิปไตย โดยคณะกรรมการด้านการแทรกแซงและอำนาจอธิปไตยแห่งรัฐระหว่างประเทศ (International Commission on Intervention and State Sovereignty-ICISS) ซึ่งจัดตั้งโดยรัฐบาลแคนาดาเมื่อ ปี ค.ศ.2000 คณะกรรมการนี้ได้เสนอแนวคิดเกี่ยวกับ"สิทธิมนุษยชนสากล" (Universal Human Rights) ขึ้นโดยอนุญาตให้มีการเข้าไปแทรกแซงเพื่อปกป้องคุ้มครองสิทธิมนุษยชนภายในรัฐที่มีปัญหาได้ ภายใต้หลักการพื้นฐานคือ "การที่รัฐอธิปไตยนั้นมีความรับผิดชอบในการปกป้องประชาชนจากหายนะต่างๆนับตั้งแต่การฆ่าการข่มขืน และความอดอยาก แต่เมื่อรัฐไม่ประสงค์หรือไม่สามารถดำเนินการดังกล่าวได้ ก็ควรจะมอบให้เป็นความรับผิดชอบของประชาคมระหว่างประเทศในการเข้าไปจัดการกับปัญหานี้" หลักการนี้เรียกว่า "The Responsibility to Protect" กล่าวคือ การแทรกแซงเพื่อมนุษยธรรมนั้นเกิดขึ้นได้ในกรณีที่รัฐไม่สามารถให้ความคุ้มครองในสิทธิเสรีภาพประชาชนของตนเองได้ และรัฐนั้นได้ร้องขอให้มีการแทรกแซงภายในรัฐของตนโดยผ่านกลไกคือสหประชาชาติ ข้อเสนอดังกล่าวจึงเป็นความพยายามสร้างการประนีประนอมระหว่างการแทรกแซงกับแนวคิดเรื่องอธิปไตยของรัฐเพื่อให้การเข้าไปปกป้องสิทธิมนุษยชนภายในรัฐนั้นมีผลเป็นจริงได้ในทางปฏิบัติ นอกจากนี้ข้อเสนอดังกล่าวยังได้กำหนดหลักเกณฑ์ต่างๆในการเข้าไปแทรกแซง เช่น การป้องกันก่อนที่จะมีการละเมิด (The responsibility to prevent) การตอบโต้แทรกแซงเมื่อมีการละเมิด (The Responsibility to react) การฟื้นฟูหลังการแทรกแซง (The Responsibility to rebuild) ผู้ที่มีอำนาจในการตัดสินใจเข้าแทรกแซง (Right Authority) หลักการใช้กำลังในการแทรกแซง เป็นต้น ⁷³ ข้อเสนอดังกล่าวนับได้ว่าทำให้หลักการและกฎเกณฑ์ในเรื่องการแทรกแซงเพื่อมนุษยธรรมในระหว่างประเทศนั้นมีความชัดเจนและเป็นรูปธรรมยิ่งขึ้นอย่างไม่เคยปรากฏมาก่อน ทั้งได้ช่วยลดอุปสรรคต่างๆที่เคยเกิดขึ้นก่อนหน้านี้ลงไปอย่างมากทั้งในเรื่องปัญหาที่ว่าใครเป็นผู้กำหนดการตัดสินใจและดำเนินการเข้าแทรกแซง เมื่อใดที่การแทรกแซงโดยชอบธรรมสามารถเกิดขึ้นได้ และโดยวิธีการอย่างไร

อย่างไรก็ตามในทางปฏิบัตินั้นยังมีอุปสรรคและข้อจำกัดบางประการในการทำให้ข้อเสนอนี้ได้รับการยอมรับจากนานาประเทศ เพราะรัฐต่างๆยังคงหวงแหนและยึดมั่นในอธิปไตยของตนเองอย่างเหนียวแน่น แนวคิดนี้ยังคงดำรงอยู่ไม่เปลี่ยนแปลงนับตั้งแต่คริสต์ศตวรรษที่ 17 มาจนถึง

⁷³ International Commission on Intervention and State Sovereignty, The responsibility to protect: Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty (Ottawa :International Development Reserch Centre,2001).

ปัจจุบันทำให้รัฐเหล่านั้นเชื่อว่า อำนาจอธิปไตยของรัฐเป็นสิ่งที่จะถูกละเมิดไม่ได้ และรัฐอธิปไตยจะถูกแทรกแซงในกิจการภายในโดยรัฐ สถาบัน หรือ บุคคลภายนอกไม่ได้ ไม่ว่าจะเปิดเผย หรือ ปิดบัง ไม่ว่าจะโดยใช้กำลังอาวุธ หรือโดยวิธีการอื่นใดก็ตาม ในความเป็นจริงหากการละเมิดสิทธิมนุษยชนเกิดขึ้นจากการกระทำของรัฐนั่นเอง คงไม่มีรัฐใดดำเนินการร้องขอให้มีการแทรกแซงภายในรัฐของตน เนื่องจากรัฐย่อมเสียผลประโยชน์จากการดำเนินการเช่นนั้น

บทสรุป

จากการศึกษาถึงบทบาทของสหประชาชาติในการจัดการกับปัญหาวิกฤตการณ์โคโซโวในบทนี้ พบว่าหากเปรียบเทียบบทบาทของสหประชาชาติกับสหรัฐอเมริกาและเนโต จะเห็นได้ว่าสหประชาชาตินั้นไม่สามารถแสดงบทบาทในการรักษาสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศได้มากเท่าที่ควรจะเป็น สหรัฐอเมริกาในฐานะที่เป็นประเทศมหาอำนาจได้ใช้เนโตแสดงบทบาทนำในการเข้าไปจัดการกับปัญหาโดยที่ไม่ผ่านกระบวนการรับรองจากคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติ ทั้งยังใช้ปฏิบัติการทางทหาร การโจมตีทางอากาศ อันเป็นการใช้กำลังที่ไม่สอดคล้องกับกฎบัตรสหประชาชาติ ดังนั้นการกระทำครั้งนี้จึงส่งผลกระทบต่อสหประชาชาติอย่างมาก เพราะถือว่าเป็นการทำลายระบอบการรักษาสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศของสหประชาชาติอย่างเห็นได้ชัด สิ่งที่สหประชาชาติพอจะทำได้ในกรณีนี้คือจัดให้มีเพียงมาตรการให้ความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมภายหลังจากเกิดเหตุการณ์รุนแรงขึ้นแล้วเท่านั้น

การปล่อยให้ประเทศมหาอำนาจในที่นี้อันได้แก่สหรัฐอเมริกาดำเนินนโยบายฝ่ายเดียว (unilateralism) สร้างระบอบการเข้าแทรกแซงประเทศอื่นโดยไม่ต้องผ่านการรับรองจากสหประชาชาติโดยอ้างว่าเป็นการกระทำเพื่อมนุษยธรรมนั้นเป็นสิ่งที่อันตรายต่อระบบความมั่นคงของโลก และยังเสี่ยงต่อการเลือกปฏิบัติเพื่อเข้าไปแทรกแซงในรัฐต่างๆต่อไปในอนาคต เมื่อ "สิทธิ" หรือ "หน้าที่" ที่จะแทรกแซงนั้นยังไม่เป็นที่ชัดเจน การแทรกแซงเพื่อมนุษยธรรมจึงควรผ่านสถาบันที่เหมาะสมอันได้แก่สหประชาชาติ ดังนั้นเพื่อให้สหประชาชาติเป็นองค์การที่ยังคงความศักดิ์สิทธิ์ในด้านการรักษาสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ และสามารถธำรงระบอบการรักษาสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศอันเป็นวัตถุประสงค์หลักของการก่อตั้งสหประชาชาติให้คงอยู่ต่อไป สหประชาชาติจึงจำเป็นต้องปรับเปลี่ยนบทบาทและสร้างความเข้มแข็งให้กับหลักการ

ของตนโดยเพิ่มบทบาทในการเข้าไปแทรกแซงสถานการณ์ความขัดแย้งที่อาจจะกลายเป็นเหตุการณ์รุนแรงต่อไปมากขึ้น ซึ่งรวมถึงการเข้าไปแทรกแซงเพื่อมนุษยธรรม และการใช้กองกำลังทหารเข้าไปเตรียมพร้อมรับสถานการณ์ล่วงหน้า ยิ่งไปกว่านั้นการมีกำหนดเป้าหมาย นโยบาย และยุทธศาสตร์ที่ชัดเจนและรวดเร็วเพื่อสร้างสันติภาพและธำรงรักษาสันติภาพไว้นั้นอาจจะช่วยให้สถานการณ์ความขัดแย้งไม่เลวร้ายลงไป นอกจากนี้สหประชาชาติควรเป็นทำหน้าที่เป็นผู้เจรจา ไกล่เกลี่ยที่ดี ไปด้วยในเวลาเดียวกัน