

บทที่ 3

หลังสงครามโลกครั้งที่ 1 ถึงหลังสงครามเย็น

เมื่อเข้าสู่ศตวรรษที่ 20 สหรัฐฯ ได้ก้าวขึ้นมาแข่งขันและมีสถานะทัดเทียมกับมหาอำนาจยุโรปแล้ว ณ เวลานี้ ดูเหมือนว่าความเป็นประเทศมหาอำนาจได้ทำให้สหรัฐฯ ไม่สามารถจำกัดบทบาทของตนแต่เฉพาะภายในภูมิภาคได้อีกต่อไป ในขณะที่เดียวกันบทบาทที่ได้ขยายออกมาแล้วนั้นก็ดูเป็นเรื่องยากขึ้นทุกทีที่จะหันกลับไปสู่การอยู่โดดเดี่ยวแบบเดิมอีก นอกจากนี้ สภาวะแวดล้อมระหว่างประเทศได้มาถึงจุดที่การเข้ามามีส่วนร่วมในกิจการระหว่างประเทศของสหรัฐฯ เป็นสิ่งจำเป็นและมีความสำคัญอย่างยิ่งทั้งต่อสหรัฐฯ เองและต่อโลก ดังนั้น เราจึงได้เห็นวาทะและบทบาทของสหรัฐฯ ในช่วงเวลานี้มีความโดดเด่นอย่างมากในเวทีการเมืองระหว่างประเทศโดยเฉพาะในระดับโลก อันนำมาซึ่งผลกระทบทั้งในแง่บวกและแง่ลบต่อประเทศต่างๆ อย่างยากที่จะปฏิเสธได้

โดยภาพรวมแล้ว เนื้อหาการดำเนินนโยบายต่างประเทศของสหรัฐฯ ในช่วงนี้ยังมีความต่อเนื่อง นั่นคือ แนวโน้มในการแผ่ขยายและเสริมสร้างฐานะความเป็นมหาอำนาจของตัวเองทั้งในภูมิภาคและระดับโลก กระนั้นก็ตาม ในแง่แนวคิดและวิธีการเพื่อบรรลุความมุ่งหมายข้างต้นของสหรัฐฯ มีความเปลี่ยนแปลงแตกต่างไปจากเดิมอย่างเห็นได้ชัด เนื้อหาในบทนี้ได้วิเคราะห์ถึงประวัติศาสตร์ความเป็นมาของการดำเนินนโยบายต่างประเทศสหรัฐฯ ในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่หนึ่งจนถึงยุคหลังสงครามเย็น (ก่อนการเข้ารับตำแหน่งของประธานาธิบดีจอร์จ ดับเบิลยู บุช) โดยแสดงให้เห็นถึงเนื้อหาการดำเนินนโยบายที่มีทั้งความ “ต่อเนื่อง” และ “เปลี่ยนแปลง” ต่อจากยุคสาธารณรัฐซึ่งได้อธิบายมาแล้วในบทที่ 2 อันได้แก่แนวคิดเกี่ยวกับ “อัตลักษณ์แห่งชาติ” (อุดมการณ์และคุณค่าอันดีงาม) กับ “ผลประโยชน์และความมั่นคงแห่งชาติ” ตลอดจนปฏิสัมพันธ์ระหว่างแนวคิดทั้งสองที่ส่งอิทธิพลทิศทางและลักษณะนโยบายต่างประเทศสหรัฐฯ นอกจากนี้ เนื้อหาที่เพิ่มเติมในบทนี้ก็คือ แนวคิดเกี่ยวกับ “เอกภาคินิยม” (Unilateralism) กับ “พหุภาคินิยม” (Multilateralism) อันถือเป็นเครื่องมือ (means) หรือรูปแบบ (pattern) ที่สหรัฐฯ ใช้เพื่อบรรลุเป้าหมายของตนในช่วงเวลาต่างๆ การศึกษาแนวคิดทั้งสองนี้มีความจำเป็นอย่างยิ่งและจะขาดเสียมิได้ เนื่องจากเป็นองค์ประกอบสำคัญในการทำความเข้าใจพฤติกรรมสหรัฐฯ ในฐานะประเทศ “จักรวรรดินิยม” (Imperialism) นับตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน

บทบาทของสหรัฐฯที่มีต่อโลกภายนอกในช่วงแรก: แนวคิดเอกภาคินิยม

สหรัฐอเมริกากับโลกภายนอกในช่วงก่อนสงครามโลกครั้งที่ 1

ดังได้กล่าวไว้บางส่วนในบทก่อน การขยายอิทธิพลออกมานอกภูมิภาคของสหรัฐฯ ได้ปรากฏชัดเจนนับตั้งแต่ปลายศตวรรษที่ 19 เป็นต้นมา อิทธิพลและบทบาทของสหรัฐฯ ได้ขยายครอบคลุมทั่วอเมริกากลาง คาบสมุทรแคริบเบียน เอเชียแปซิฟิก ตะวันออกกลาง ตลอดจนจนถึงแอฟริกาและมาดากัสการ์¹ (Madagascar) ขณะที่บทบาทของสหรัฐฯ เริ่มขยายออกมาข้างนอกนั้นนับเป็นช่วงเวลาเดียวกับที่การขยายลัทธิอาณานิคมในภูมิภาคต่างๆ ของมหาอำนาจยุโรปได้ดำเนินไปก่อนล่วงหน้าแล้ว กระนั้นก็ตาม แบบแผนการขยายของสหรัฐฯ หาได้ดำเนินตามรูปแบบของประเทศจักรวรรดิตะวันตกที่ให้ความสำคัญกับการผนวกดินแดน (territorial expansion) หรือสร้างระบบอาณานิคมแบบรวมศูนย์ไม่ แตกต่างจากประเทศจักรวรรดินิยมทั่วไป รวมทั้งรูปแบบการขยายบทบาทในภูมิภาคของสหรัฐฯ เองในช่วงเวลาที่ผ่านมา การขยายอิทธิพลออกมาข้างนอกของสหรัฐฯ ได้มุ่งเน้นไปที่ด้านเศรษฐกิจและการค้าเป็นสำคัญ โดยการครอบครองพื้นที่เล็กๆ ที่จำเป็นเพื่อเป็นฐานให้กับการขยายตลาดและแหล่งลงทุนในภูมิภาคต่างๆ เท่านั้น² รูปแบบการขยายบทบาทนี้มีชื่อเรียกในเวลาต่อมาว่า “จักรวรรดินิยมที่ไม่เป็นทางการ” (informal empire) อันเป็นผลสืบเนื่องมาจาก “นโยบายเปิดประตู” (Open Door Policy) ของสหรัฐฯ ในช่วงทศวรรษที่ 1890 และได้กลายมาเป็นแบบแผนหลักของการขยายอิทธิพลของสหรัฐฯ เรื่อยมาจนถึงกลางศตวรรษที่ 20³ การอาศัยรูปแบบดังกล่าวมาบวกกับการอ้างถึงการเผยแพร่อุดมการณ์และคุณค่าอันดีงามของตน นับเป็นรูปแบบที่มีความยืดหยุ่นและแยบยลกว่าวิธีการของประเทศมหาอำนาจยุโรป ซึ่งช่วยลดความแข็งแกร่งที่เคยมีมาแต่เดิมของสหรัฐฯ ลง พร้อมทั้งสร้างการยอมรับและคล้อยตามทั้งจากภายในและภายนอกประเทศมากขึ้น ในขณะเดียวกัน แนวทางนี้ยังช่วยลดค่าใช้จ่ายด้านการทหารรวมทั้งหลีกเลี่ยงความขัดแย้งกับประเทศต่างๆ โดยเฉพาะกับมหาอำนาจยุโรปโดยไม่จำเป็นด้วย ในขณะที่ยุโรปเองแม้ยังคงไว้ซึ่งฐานะความเป็นศูนย์กลางอำนาจที่ยิ่งใหญ่ของโลก แต่ความขัดแย้งที่เกิดขึ้นทั้งภายในและต่างประเทศตลอดจนการแข่งขันระหว่างกันเองก็ทำให้อิทธิพลของประเทศโลกเก่าเสื่อมถอยลงโดยลำดับ ลักษณะดังกล่าวมาบวกกับ

¹ Walter LaFeber, *The new empire: An interpretation of American expansion 1860-1898* (Ithaca: Cornell University Press, 1998), p.2

² Walter LaFeber, *The Cambridge history of American foreign relations: The American search for opportunity, 1869-1913* (Cambridge: Cambridge University Press, 1993), pp. 234-239.

³ Roger Burbach and Jim Tarbell, *Imperial overstretch: George W. Bush and the hubris of empire* (New York: Zed Books, 2004), p. 37.

ศักยภาพโดยเปรียบเทียบของสหรัฐฯ ทำให้สหรัฐฯ มีเพียงกำลังเขยิบสถานะของตนขึ้นมาเป็นหนึ่งในประเทศมหาอำนาจระดับโลก (global power) เท่านั้น แต่ยังมีแนวโน้มที่จะก้าวขึ้นมาแทนที่มหาอำนาจยุโรปในอีกไม่นาน

แม้ว่าอำนาจและบทบาทของสหรัฐฯ ได้ขยายเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง แต่แนวโน้มเกี่ยวกับรูปแบบการดำเนินนโยบายของสหรัฐฯ ประการหนึ่งที่ไม่เคยเปลี่ยนแปลงไปจากเดิมนั้นก็คือ การจัดการกับปัญหาต่างๆ โดยหลีกเลี่ยง “การสร้างพันธมิตรในลักษณะถาวร” (permanent alliances) วิธีการดำเนินการแบบ “ฝ่ายเดียว” หรือ “เอกภาคินิยม” (unilateralism) นี้ นับเป็นลักษณะเฉพาะในวิธีดำเนินการของสหรัฐฯ ตลอดช่วงศตวรรษที่ 19 เรื่อยมาจนถึงต้นศตวรรษที่ 20 เลwis แกดดีส (Lewis Gaddis) นักวิชาการทางความสัมพันธ์ระหว่างประเทศและผู้เชี่ยวชาญด้านนโยบายต่างประเทศสหรัฐฯ ได้ให้ความเห็นเกี่ยวกับเรื่องนี้ไว้อย่างน่าสนใจ

“การอยู่อย่างโดดเดี่ยวนั้นเป็นคำเรียกขานผิดๆ (misnomer) สหรัฐฯ ไม่เคยมีความพยายามอย่างแท้จริงที่จะแยกตัวเองออกจากสังคมโลก เหมือนเช่นที่ญี่ปุ่นดำเนินการของตนในช่วงศตวรรษที่ 17 ถึง 19... อย่างไรก็ตาม สิ่งที่สหรัฐฯ กระทำจริงๆ ก็คือ ความพยายามหลีกเลี่ยงข้อผูกพันในการดำเนินการร่วมกับประเทศมหาอำนาจอื่นๆ ที่จะนำไปสู่ความไม่แน่นอนในอนาคต”

ที่กล่าวเช่นนี้มิได้หมายความว่าสหรัฐฯ ปฏิเสธความร่วมมือกับต่างประเทศโดยสิ้นเชิง อันที่จริงแล้ว ข้อตกลงและสนธิสัญญาต่างๆ ระหว่างสหรัฐฯ กับประเทศต่างๆ ได้เกิดขึ้นมากมายในช่วงเวลาที่ผ่านมา เพียงแต่การยึดแนวทางการดำเนินแบบเอกภาคิทำให้สหรัฐฯ ไม่ยอมเข้าไปผูกพันกับความร่วมมือใดๆ ในลักษณะถาวรหรือระยะยาว โดยเฉพาะภายใต้ข้อตกลงให้ความช่วยเหลือร่วมกัน (mutual assistance) ที่ผลประโยชน์มีความเสี่ยงสูง⁵

อาศัยวิธีการแบบเอกภาคิทั้งในด้านเศรษฐกิจและการทหาร อันเป็นวิธีที่สหรัฐฯ มีอำนาจและอิสระในการดำเนินการ (freedom of action) โดยไม่ถูกจำกัดด้วยข้อผูกพันทั้งในรูปแบบทวิภาคี (bilateral) และพหุภาคี (multilateral) กับประเทศอื่นๆ บวกกับการดำเนินความสัมพันธ์ที่ไม่เป็นทางการ (informal links) กับบางประเทศที่มีผลประโยชน์และอุดมการณ์

⁴ John Lewis Gaddis, *Surprise, security and the American experience*(Cambridge: Harvard University Press, 2004), p.24.

⁵ Ivan Eland, *The empire has no clothes: U.S. foreign policy exposed*(California: The Independent Institute, 2004), p. 7.

ร่วมกัน ได้แก่ อังกฤษและญี่ปุ่น ทำให้วิธีการดำเนินนโยบายของสหรัฐฯ ดังกล่าวมิเพียงมีรูปแบบเฉพาะที่แตกต่างจากรูปแบบเดิมของยุโรป (old-style European) ซึ่งเน้นการสร้างความสัมพันธ์ในระบบอาณานิคม (colonial ties) และพันธมิตร (alliances) เท่านั้น แต่ยังเป็นแนวทางที่มีประสิทธิภาพและเป็นหลักประกันให้กับเสถียรภาพ ความมั่นคง และผลประโยชน์ของสหรัฐฯ เสมอมาด้วย⁶

ในความสัมพันธ์กับยุโรปอันถือเป็นศูนย์กลางระบบความสัมพันธ์ระหว่างประเทศก็เช่นกัน บทบาทของสหรัฐฯ ที่ขยายเข้าไปยังประเทศโลกเก่ามีแนวโน้มขยายตัวอย่างต่อเนื่องนับตั้งแต่ปลายศตวรรษที่ 19 เป็นต้นมา ดังเห็นได้จากปริมาณการค้าระหว่างสหรัฐฯกับภูมิภาคนี้ที่เพิ่มสูงขึ้นกว่า 4 ใน 5 ของปริมาณการค้าของสหรัฐฯทั้งหมด⁷ อย่างไรก็ตาม บทบาทของสหรัฐฯ ในยุโรปจะจำกัดอยู่แต่เฉพาะด้านเศรษฐกิจและการค้าเป็นส่วนใหญ่เท่านั้น สาเหตุสำคัญที่สหรัฐฯ มีท่าทีเช่นนี้สืบเนื่องจากนโยบายขยายบทบาทภายใต้นโยบายเปิดประตูของสหรัฐฯ โดยหลีกเลี่ยงการทำสงคราม⁸ (victory without war) โดยเฉพาะอย่างยิ่งในดินแดนอันเต็มไปด้วยการแข่งขันของประเทศมหาอำนาจที่กำลังดำเนินอยู่อย่างเข้มข้นนี้ การเข้าไปมีส่วนร่วมโดยเฉพาะในทางการเมือง (political entanglement) นั้นย่อมนำมาสู่ความยุ่งยากเกินกว่าที่สหรัฐฯ จะควบคุมได้ นอกจากนี้ลักษณะที่ตั้งทางภูมิศาสตร์ที่อยู่ห่างไกลทำให้สหรัฐฯวางใจว่าจะช่วยป้องกันมิให้ความวุ่นวายที่เกิดขึ้นในยุโรปลุกลามเข้ามาถึงดินแดนโลกใหม่ได้ ควบคู่ไปกับการขยายบทบาทอย่างจำกัด สิ่งที่สหรัฐฯยังคงให้ความระมัดระวังเสมอมาในการมีความสัมพันธ์กับประเทศโลกเก่าซึ่งเป็นไปตามคำพร่ำเตือนของผู้ก่อตั้งประเทศก็คือ การไม่ร่วมเป็นพันธมิตร (ที่ถาวร) กับประเทศใด (non-entangling alliances)

การเข้าสู่สงครามของสหรัฐอเมริกา

การตัดสินใจเข้าร่วมในสงครามโลกครั้งที่ 1 นับเป็นจุดเปลี่ยนที่ทำให้สหรัฐฯ เข้าไปเกี่ยวข้องกับทางการเมืองกับยุโรปอย่างเป็นทางการเป็นครั้งแรก สงครามเริ่มต้นขึ้นในยุโรปเมื่อเดือนสิงหาคม ปี ค.ศ. 1914 วูดโรว์ วิลสัน (Woodrow Wilson) ประธานาธิบดีสหรัฐฯ ในขณะนั้น

⁶ Walter LaFeber, *The Cambridge history of American foreign relations: The American search for opportunity, 1869-1913*, pp. 234-239.

⁷ Akira Iriye, *The Cambridge history of American foreign relations: The globalizing of America, 1913-1945*(Cambridge: Cambridge University Press, 1993), p.12.

⁸ William Appleman Williams, *The tragedy of American diplomacy*(New York: W.W. Norton & Company, Inc., 1972), p. 57.

ประกาศวางตนเป็นกลาง (neutrality) แม้เป็นที่ชัดเจนว่าเขาเองรวมทั้งชาวอเมริกันส่วนใหญ่มีความเห็นอกเห็นใจประเทศสัมพันธมิตร (the Allied powers) มากกว่าก็ตาม⁹ อย่างไรก็ตาม การวางตนเป็นกลางของสหรัฐฯ ไม่สามารถป้องกันผลกระทบที่เกิดขึ้นได้ ผลจากสงครามได้ก่อให้เกิดภาวะเศรษฐกิจถดถอยทั้งในระดับโลกและภายในสหรัฐฯ เอง โดยเฉพาะอย่างยิ่งปริมาณการค้าระหว่างสหรัฐฯ กับยุโรปที่ลดลงอย่างรวดเร็ว¹⁰ สถานการณ์ยิ่งเลวร้ายลงอีกเมื่อเยอรมันจมเรือโดยสารขนาดใหญ่ของอังกฤษชื่อ “ลูซิทาเนีย” (Lusitania) ในปี ค.ศ. 1915 ส่งผลให้ผู้โดยสารเสียชีวิตทั้งหมด 1,200 คน ในจำนวนนี้ประกอบด้วยชาวอเมริกัน 128 คน¹¹ เหตุการณ์ดังกล่าวได้นำไปสู่ความไม่พอใจของประชาชนชาวอเมริกันอย่างมาก ประกอบกับการได้ลงรัฐบัญญัติระหว่างเยอรมันกับเม็กซิโกในข้อตกลงที่เยอรมันจะช่วยให้เม็กซิโกได้รับดินแดนต่างๆ คืนจากสหรัฐฯ อันได้แก่ เท็กซัส นิวเม็กซิโก อริโซนา และคาลิฟอร์เนียเพื่อตอบแทนความร่วมมือของเม็กซิโกที่มีต่อเยอรมัน ยิ่งสร้างความโกรธแค้นให้กับชาวอเมริกัน ในที่สุด วิลสันจึงนำสหรัฐฯ เข้าสู่สงครามโลกครั้งที่ 1 ในเดือนเมษายน ปี ค.ศ. 1917

สหรัฐฯ เข้าร่วมกับฝ่ายสัมพันธมิตร (ฝรั่งเศส รัสเซีย อังกฤษ) ในสงครามก็จริง แต่ถ้อยแถลงของผู้นำสหรัฐฯ ที่แสดงให้เห็นถึงสถานะพิเศษของสหรัฐฯ ในการเข้าร่วมสงครามครั้งนี้ก็คือ “สหรัฐฯ เข้าสู่สงครามมิใช่ในฐานะหนึ่งในประเทศสัมพันธมิตร (formal Allies) หากเป็นเพียงมหาอำนาจที่มีส่วนร่วม (associated power) เท่านั้น”¹² คำประกาศของวิลสันสอดคล้องกับนโยบายสหรัฐฯ ในเวลานั้นที่ต้องการให้กองทัพสหรัฐฯ แยกจากประเทศสัมพันธมิตรและอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของตนเอง ตามนัยนี้หมายความว่าสหรัฐฯ ยังคงมีอิสระอย่างเต็มที่ในการใช้กำลังของตนเองตามที่เห็นสมควร (ภายใต้วิธีการจัดการแบบฝ่ายเดียว) โดยเป้าหมายของการปฏิบัติการนั้นไม่จำเป็นต้องสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของประเทศพันธมิตรเสมอไป¹³

ศูนย์วิทยุทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

⁹ David C. King, *World wars and the modern age* (New Jersey: John Wiley & Sons, Inc., 2005), p. 44.

¹⁰ Donald A. Ritchie, *American history: The modern era since 1865* (New York: McGraw-Hill, 1999), p. 459.

¹¹ David C. King, *World wars and the modern age*, p. 44.

¹² Walter LaFeber, *American age: U.S. foreign policy at home and abroad 1750 to the present* (New York: W. W. Norton & Company, 1994), p.303.

¹³ *Ibid.*, p. 304.

วูดโรว์ วิลสันกับแนวคิดระเบียบโลกใหม่

สงครามสิ้นสุดลงด้วยความปราชัยของฝ่ายอักษะ (เยอรมนี ออสเตรีย-ฮังการี อิตาลี) สหรัฐฯ ในฐานะผู้นำฝ่ายพันธมิตรและประเทศที่แข็งแกร่งที่สุดภายหลังจากสงครามเข้ามาเป็นตัวแทนในการจัดระเบียบโลกใหม่ ในการนี้ วิลสันได้ประกาศหลักการที่อยู่บนพื้นฐานแห่งความยุติธรรมของประชาชนชาติต่างๆ (principle of justice to all peoples)¹⁴ ประการ¹⁴ (the Fourteen Points) เมื่อวันที่ 8 มกราคม ปี ค.ศ. 1918 มีใจความสำคัญคือ การเจรจาและการทำสนธิสัญญาที่เปิดเผย (open covenants), การมีเสรีภาพในการเดินเรือทางทะเล (freedom of the seas), การกำจัดอุปสรรคและเปิดประตูการค้าโลก (worldwide open door), การลดอาวุธ (disarmament), การเปิดโอกาสให้ประชาชนมีสิทธิเลือกสัญชาติของตนหรือที่เรียกว่า สิทธิกำหนดใจตัวเอง (self-determination) รวมถึงข้อเสนอให้จัดตั้งองค์การเพื่อทำหน้าที่รักษาความสงบสุขระหว่างประเทศขึ้น ในการประชุมสันติภาพที่แวร์ซายส์ (Versailles Peace Conference) ปี ค.ศ. 1919 ภายหลังจากการถกเถียงอย่างเข้มข้นระหว่างประเทศผู้ชนะสงคราม ที่ประชุมได้ยอมรับตามหลัก 14 ประการพร้อมกับให้กำเนิด “สันนิบาตชาติ” (League of Nations) องค์การระหว่างประเทศตามหลักการของวิลสัน

ในประวัติศาสตร์ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศของสหรัฐฯ นอกเหนือจากเจฟเฟอร์สันและมอนโรแล้ว วูดโรว์ วิลสันนับเป็นผู้หนึ่งที่ได้วางรากฐานยุทธศาสตร์การดำเนินนโยบายต่างประเทศโดยผลานระหว่าง “อุดมการณ์และคุณค่าอันดีงาม” กับ “ผลประโยชน์และความมั่นคงของชาติ” ไว้ได้อย่างสอดคล้องกลมกลืน ข้อเสนอของเขาที่เกิดขึ้นในช่วงระหว่างสงครามโลกครั้งที่ 1 และ 2 (interwar period) นี้แม้ไม่ได้รับการยอมรับในขณะนั้น แต่ได้กลายมาเป็นหัวใจสำคัญหรือ “ต้นแบบ” ในหลักการดำเนินยุทธศาสตร์ของผู้นำสหรัฐฯ นับตั้งแต่สงครามโลกครั้งที่ 2 เป็นต้นมาและมีอิทธิพลอยู่จนกระทั่งปัจจุบัน ด้วยเหตุนี้การศึกษาแนวคิดของวิลสันจึงมีความสำคัญอย่างยิ่ง

วิลสันเป็นประธานาธิบดีที่มีความรู้และประสบการณ์ด้านการต่างประเทศไม่มากนักเมื่อแรกเข้ารับตำแหน่ง ถึงกระนั้น เขาก็เป็นผู้นำที่ได้ชื่อว่ามีชื่อเสียงฉลาดอย่างมาก สามารถเข้าใจเรื่องราวต่างๆ เกี่ยวกับนโยบายสาธารณะต่างๆ ได้อย่างรวดเร็ว¹⁵ ต่อแนวคิดการขยายบทบาทของสหรัฐฯ ออกมาข้างนอก วิลสันมีแนวคิดที่ไม่แตกต่างจากผู้นำคนก่อนๆ เขาเป็นหนึ่งใน

¹⁴ Donald A. Ritchie, *American history: The modern era since 1865*, p. 472.

¹⁵ Robert W. Tucker, “Woodrow Wilson's new diplomacy,” *World Policy Journal* 6 (Summer 2004): 95.

ผู้นำที่ได้รับอิทธิพลทางความคิดจากเฟรดเดอริก แจ็คสัน เทอเนอร์ (Frederick Jackson Turner) โดยเฉพาะในประเด็นเรื่อง “การสิ้นสุดของพรมแดน” (closing of the frontier) วิลสันเชื่อว่าเมื่อพรมแดนสิ้นสุดลง ศักราชใหม่จะเปิดทางให้กับประเทศ กล่าวคือ “พรมแดนแห่งการค้าโลก” (a frontier of world markets) จะกลายมาเป็นสิ่งทดแทนพรมแดนเดิม(ที่เป็นดินแดน)ที่ขาดหายไป¹⁶ จากความเชื่อนี้เองได้นำมาสู่การดำเนินนโยบายเข้าไปแทรกแซงยังบริเวณต่างๆ ทั้งในอเมริกา กลางและคาบสมุทรแคริบเบียน อันได้แก่ เฮติ ชานโต โดมิงโก คิวบา และเม็กซิโก รวมไปถึงประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียง (ภายใต้ันโยบายเปิดประตู) ในวาระแรกที่เขาดำรงตำแหน่งผู้นำ (ระหว่างปี.ศ. 1913-1917) เพื่อปกป้องและขยายผลประโยชน์ของสหรัฐฯ ในภูมิภาคเหล่านี้ การใช้กำลังเข้าแทรกแซงพื้นที่ต่างๆ เกิดขึ้นในสมัย วิลสันมากกว่าผู้นำคนอื่น ๆ โดยเหตุผลที่เขา มักใช้อ้างเพื่อเข้าแทรกแซงก็คือ การนำประชาธิปไตยไปสู่ประเทศด้อยพัฒนากว่า ภายใต้คำกล่าวของเขาที่ว่า “ข้าพเจ้าต้องการสอนพวกเขาให้รู้จักวิธีเลือกผู้นำที่ดี”¹⁷ (how to elect good men) ในทางปฏิบัติ คำกล่าวอ้างของวิลสันมีส่วนจริงอยู่ไม่น้อย ยิ่งผลประโยชน์ของสหรัฐฯ มีความผูกพันกับภูมิภาคต่างๆ มากขึ้นเพียงใด ความเป็นระเบียบและเสถียรภาพที่เอื้อต่อผลประโยชน์ในภูมิภาคก็ยิ่งมีความสำคัญมากขึ้นเป็นเงาตามตัว ในแง่นี้เป้าหมายเชิงศีลธรรม (moral end) ของวิลสันมิได้ขัดแย้งกับเป้าหมายด้านผลประโยชน์และความมั่นคง ตรงกันข้าม การที่ประเทศต่างๆ มีค่านิยมและระบอบการปกครองแบบเดียวกับสหรัฐฯ ย่อมหมายถึงแนวโน้มที่ประเทศเหล่านี้จะดำเนินกิจกรรมต่างๆ ไปในทิศทางที่สอดคล้องกับความมุ่งหวังของสหรัฐฯ มากกว่าการอยู่ภายใต้ค่านิยมและระบอบการปกครองแบบอื่น

ในขณะที่ตัดสินใจเข้าสู่สงครามกับประเทศยุโรป ผู้นำสหรัฐฯ ได้แสดงออกถึงเจตนารมณ์เชิงอุดมการณ์ (ideological term) ของตัวเองด้วย ในถ้อยแถลงต่อสภาองเกรสเพื่อร้องขอให้ประกาศสงคราม วิลสันชี้ให้เห็นถึงภัยคุกคามของเยอรมันที่มีต่อสันติภาพและอารยธรรมของโลก (world peace and civilization) ภัยคุกคามเหล่านี้มีที่มาจากลัทธิทหาร (militarism) และระบอบเผด็จการ (autocracy) ซึ่งได้กดขี่ทำลายประชาชนผู้แสวงหาประชาธิปไตยมาเป็นเวลายาวนาน โดยเหตุนี้ สหรัฐฯ ในฐานะผู้นำอุดมการณ์และค่านิยมอันดีงามมีหน้าที่ต้องปกป้องประชาชนตลอดจนรักษาอุดมการณ์และค่านิยมเหล่านี้เอาไว้โดย “การทำให้โลกปลอดภัยสำหรับประชาธิปไตย” (to make the world safe for democracy) ตลอดจน “เสริมสร้างสันติภาพ

¹⁶ Walter LaFeber, *American age: U.S. foreign policy at home and abroad 1750 to the present*, p. 270.

¹⁷ Michael H. Hunt, *Ideology and U.S. foreign policy*(New Haven: Yale University Press, 1987), p. 132.

และความปลอดภัยสำหรับประชาชนทุกชาติ¹⁸ (to promote peace and safety to all nations) แนวคิดทั้งสองนี้ได้กลายมาเป็นหัวใจสำคัญของการจัดระเบียบโลกใหม่ตามหลัก 14 ประการ โดยเจตนารมณ์ที่จะ “ทำให้โลกปลอดภัยสำหรับประชาธิปไตย” นั้นได้สะท้อนผ่านในหลักการกำหนดใจตัวเอง นายของหลักการข้อนี้มิใช่เพียงแค่การจัดให้มีการเลือกตั้งขึ้นเท่านั้น หากยังหมายรวมถึงการต่อต้านลัทธิจักรวรรดินิยม (antithesis of imperialism) การยึดถือหลักเสรีทุนนิยม (liberal capitalism) ตลอดจนความเสมอภาคระหว่างประเทศ¹⁹ (equality among nations) การยึดถือหลักเสรีทุนนิยมทำให้หลักการวิสันมีนัยด้านเศรษฐกิจด้วย โดยเฉพาะแนวคิด “การเปิดกว้างทางเศรษฐกิจ” (economic openness) หรือ “เศรษฐกิจแบบเสรีนิยม” (liberal economy) ซึ่งปรากฏในหลัก 14 ประการว่าด้วย “การจัดอุปสรรคและเปิดประตูการค้าโลก” แนวคิดนี้มีที่มาจากหลักที่ว่าภายใต้ระบอบประชาธิปไตยบุคคลควรมีเสรีภาพในการดำเนินกิจกรรมต่างๆ ซึ่งรวมถึงในการแสวงหาความมั่งคั่งทางเศรษฐกิจโดยถูกแทรกแซงน้อยที่สุด²⁰ สำหรับเจตนารมณ์ว่าด้วยการ “เสริมสร้างสันติภาพและความปลอดภัยสำหรับประชาชนทุกชาติ” นั้น นอกเหนือจากความมุ่งหวังดังกล่าวสามารถเป็นจริงได้โดยการทำให้โลกเป็นประชาธิปไตยและการเปิดกว้างทางเศรษฐกิจแล้ว การริเริ่มก่อตั้งสันนิบาตชาติเพื่อทำหน้าที่รักษาความมั่นคงและจรรโลงสันติภาพระหว่างประเทศภายใต้ระบบ “ความมั่นคงร่วมกัน” (collective security) นับว่ามีเป้าหมายเพื่อบรรลุเจตนารมณ์นี้โดยตรง

ความพยายามในการจัดระเบียบโลกใหม่ภายใต้แนวคิดดังกล่าวของวิสัน มักถูกมองว่ามีลักษณะเป็นอุดมคติ (idealism) มากเกินไป โดยละเอียดถึงสาระสำคัญของนโยบายที่แท้จริง มุมมองนี้มักปรากฏในหมู่นักคิดสังคมนิยม (realists) ที่เคลือบแคลงในหลักการของวิสัน และไม่ต้องการเห็นเป้าหมายเชิงอุดมการณ์มีความสำคัญมากไปกว่าเป้าหมายในแง่ผลประโยชน์และความมั่นคงของชาติ²¹ อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาในแง่ยุทธศาสตร์โดยเฉพาะอย่างยิ่งการที่หลักการนี้ได้พิสูจน์ให้เห็นถึงความสำเร็จในการสร้างหลักประกันต่อผลประโยชน์และความมั่นคง

¹⁸ Donald A. Ritchie, *American history: The modern era since 1865*, p. 464.

¹⁹ John B. Judis, *The folly of empire: What George W. Bush could learn from Theodore Roosevelt and Woodrow Wilson* (New York: A Lisa Drew Book, 2004), p. 104.

²⁰ Akira Iriye, *The Cambridge history of American foreign relations: The globalizing of America, 1913-1945*, p 46.

²¹ Tony Smith, “Making the world safe for democracy in the American century,” in *The ambiguous legacy: U.S. foreign relations in the American century*, ed. Hogan J. Michael (Cambridge: Cambridge University Press, 1999), pp. 30-35.

ให้กับสหรัฐฯ นับตั้งแต่ภายหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 เป็นต้นมาจนถึงปัจจุบันแล้ว หลักการของวิลสันมีเพียงสร้างความปลอดภัยให้เฉพาะกับผู้วิจารณ์แนวคิดของเขาเท่านั้น หากยังรวมถึงผู้สนับสนุนความคิดของเขามาตั้งแต่ต้นอีกด้วย

ในความเป็นจริงแล้ววิลสันมีความเป็นนักจักรวรรดินิยมไม่แตกต่างจากผู้นำคนอื่น ๆ เพียงแต่แนวทางหรือวิธีปฏิบัติของเขาเท่านั้นเองที่มีลักษณะแตกต่างออกไป ในขณะที่เขาให้ความสำคัญกับประเด็นด้านศีลธรรม (moral service) ในฐานะเป็นสาระสำคัญในเนื้อหาของนโยบายต่างประเทศ แต่ความสำคัญของประเด็นดังกล่าวหาได้อยู่เหนือหรือสูงกว่าเป้าหมายในแง่ผลประโยชน์และความมั่นคงไม่²² เช่นเดียวกับความมุ่งหวังที่จะสร้างความเป็นระเบียบและเสถียรภาพในพื้นที่ภายใต้เขตอิทธิพลของสหรัฐฯ (Western Hemisphere) โดยผ่านกระบวนการส่งเสริมและเผยแพร่ประชาธิปไตย แนวทางเดียวกันนี้ได้กลายมาเป็นเครื่องมือในการจัดระเบียบโลกใหม่เพื่อสร้างสภาพแวดล้อมที่เอื้อประโยชน์ต่อสหรัฐฯ ด้วย

การเผยแพร่ประชาธิปไตยและสิทธิกำหนดใจตัวเอง เป็นหนึ่งในแนวทางที่ช่วยสร้างเสถียรภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศตลอดจนอำนวยประโยชน์ในระยะยาวให้แก่สหรัฐฯ แนวคิดนี้อยู่บนพื้นฐานความคิดที่ว่าประเทศที่เป็นประชาธิปไตย (democratic nations) มีแนวโน้มให้ความร่วมมือและรักสันติมากกว่าประเทศที่ปกครองโดยระบอบอำนาจนิยม (authoritarian states) ซึ่งมักนิยมใช้กำลังและรวมตัวกันในรูปแบบพันธมิตรเพื่อปกป้องภัยคุกคาม²³ เนื่องจากประเทศที่ปกครองโดยระบอบประชาธิปไตยย่อมมีนัยถึงการมีพลเมืองที่มีความรู้ การตัดสินใจที่ประกอบด้วยความรับผิดชอบ ตลอดจนความปรารถนาอย่างแรงกล้าต่อโลกที่เป็นระเบียบและเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน สำหรับเศรษฐกิจแบบเสรีนิยมก็เช่นกัน แนวทางนี้นับเป็นความพยายามในอันที่จะยุติลัทธิพาณิชย์นิยม (mercantilism) และระบบผูกขาด (monopolies) ของประเทศจักรวรรดินิยมยุโรปที่มักนำไปสู่สงครามลง พร้อมกับส่งเสริมการค้าระหว่างประเทศ อันจะทำให้ประเทศต่าง ๆ นั้นมาใช้ทรัพยากรของตนเองเพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจ (economic development) มากกว่าการเตรียมพร้อมทางทหาร (military preparations) ตลอดจนนำไปสู่สถานะแห่งการพึ่งพาอาศัยกันระหว่างประเทศ (interdependence) มากขึ้น ยิ่งไปกว่านั้น หลักการนี้นับว่ามีความเชื่อมโยงโดยตรงกับผลประโยชน์ของสหรัฐฯ การกำหนดให้ระบบเศรษฐกิจแบบ

²² David Steiger Wald, "The reclamation of Woodrow Wilson?," in *Paths to power: The historiography of American foreign relations to 1941*, ed. Hogan J. Michael (Cambridge: Cambridge University Press, 2000), p.153.

²³ Tony Smith, "Making the world safe for democracy in the American century," p. 44.

เปิดเป็นแนวคิดสากลนิยมภายใต้การจักระเบียบเศรษฐกิจโลกใหม่นี้ นับเป็นความชาญฉลาดอย่างยิ่งของวิลสัน เพราะนั่นหมายถึงการเพิ่มโอกาสให้กับการค้า(ภายใต้นโยบายเปิดประตู)ของสหรัฐฯ ที่จะขยายเข้าไปยังประเทศและภูมิภาคต่างๆ ด้วย

เสถียรภาพและสันติภาพของโลกคงไม่อาจเกิดขึ้นอย่างแท้จริงได้หากปราศจากกลไกที่เป็นรูปธรรมเพื่อทำหน้าที่รักษาความสงบเรียบร้อยระหว่างประเทศ ด้วยเหตุนี้ วิลสันจึงได้ริเริ่มจัดตั้งสันนิบาตชาติขึ้น ภายใต้ระบบความมั่นคงร่วมกันที่กำหนดไว้ในกติกาสันนิบาต (the League covenant) วิลสันเชื่อมั่นว่าจะช่วยสร้างหลักประกันที่ถาวรให้กับเสถียรภาพและสันติภาพระหว่างประเทศแทนที่ระบบดุลแห่งอำนาจ (balance of power) ที่มีอยู่เดิมได้ หลักการพื้นฐานของระบบความมั่นคงร่วมกันก็คือ “การใช้กำลังร่วมกัน” (the use of collective force) ซึ่งได้แก่การที่ประเทศสมาชิกจะร่วมกันใช้มาตรการการลงโทษซึ่งรวมไปถึงกำลังทางทหาร (military force) ต่อประเทศที่ล่วงละเมิดอธิปไตยหรือบูรณภาพทางดินแดนของรัฐอื่น²⁴ ในเวลาเดียวกัน กติกาสันนิบาตชาติยังได้บรรจุหลักว่าด้วยการระงับข้อพิพาทระหว่างประเทศโดยสันติวิธีไว้ หลักดังกล่าวอยู่ภายใต้แนวคิดที่ต้องการให้ความขัดแย้งต่างๆ สามารถแก้ไขได้อย่างสันติโดยผ่านกระบวนการเจรจา (negotiation) อันเป็นการระงับข้อพิพาทเบื้องต้นก่อนที่จะสงครามจะเกิดขึ้น แนวทางการจัดตั้งกลไกเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยระหว่างประเทศนี้เองได้ส่งผลเป็นการเปลี่ยนแปลงในแบบแผนวิธีการดำเนินนโยบายต่างประเทศสหรัฐฯ ที่สำคัญ นั่นก็คือ การหันมาใช้ระบบความร่วมมือแบบ “พหุภาคี” แทนวิธีการแบบ “เอกภาคี” ที่ดำเนินมาตลอดในช่วงที่ผ่านมา

ข้อเสนอในการจักระเบียบโลกของวิลสันได้สร้าง “มิติใหม่” ให้กับนโยบายต่างประเทศสหรัฐฯ แนวทางของเขากลายเป็นต้นแบบของ “ยุทธศาสตร์แห่งชาติ” ที่มีความชัดเจนครอบคลุม และเชื่อมโยงอย่างไม่เคยปรากฏมาก่อน²⁵ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเนื้อหาในเชิงยุทธศาสตร์อันได้แก่ “การส่งเสริมอุดมการณ์ประชาธิปไตย” “ระบบเศรษฐกิจเสรีนิยม” รวมทั้งการจัดตั้งองค์การระหว่างประเทศภายใต้ “แนวคิดพหุภาคีนิยม” อันตอบสนองต่อเป้าหมายด้านผลประโยชน์และความมั่นคงและมีความสอดคล้องกับอุดมการณ์และค่านิยมของสหรัฐฯ กระนั้นก็ตาม ที่กล่าวเช่นนี้มีได้หมายความว่า จะให้ค่าความสำคัญหรือยกย่องหลักการวิลสัน ในลักษณะเกินความเป็นจริง (ซึ่งทำให้ดูเหมือนว่าแนวทางของเขานั้นถูกเน้นไปที่การใช้ “อุดมการณ์” เป็นเครื่องมือมากกว่าการใช้ “อำนาจ” อันเป็นวิธีการแบบดั้งเดิม) ในการวิเคราะห์เชิงประวัติศาสตร์

²⁴ Akira Iriye, *The Cambridge history of American foreign relations: The globalizing of America, 1913-1945*, p 63.

²⁵ Tony Smith, “Making the world safe for democracy in the American century,” p. 37.

หลักการวิลสันได้ถูกตีความในลักษณะแตกต่างกันออกไป และสำหรับนักคิดที่เคร่งครัดในประวัติศาสตร์แล้ว พวกเขาไม่เคยล้มความขัดแย้งในหลายกรณีระหว่างสิ่งที่ วิลสันประกาศกับนโยบายของเขาในทางปฏิบัติ²⁶ อาทิ ในขณะที่เขาเน้นถึงแนวทางความร่วมมือและการแก้ไข ปัญหาโดยสันติวิธีในข้อเสนอการจัดระเบียบโลกใหม่ วิลสันกลับได้ชื่อว่าเป็นผู้กำลังเข้า แทรกแซงในลาตินอเมริกามากกว่าผู้นำคนอื่น ๆ และการแทรกแซงก็ได้อาศัย “วิธีฝ่ายเดียว” ในการดำเนินการ อีกทั้งเมื่อวิลสันอ้างถึงการส่งเสริมและเผยแพร่ประชาธิปไตย ข้อเท็จจริงทางประวัติศาสตร์ได้ชี้ให้เห็นว่า ประชาธิปไตยสำหรับวิลสันได้ถูกจำกัดไว้เฉพาะสำหรับพวกผิวขาว เท่านั้น มุมมองที่ถูกกำหนดด้วย “ชาติพันธุ์” (race) นี้อธิบายว่าเหตุใดเขาจึงปฏิเสธข้อเสนอของ ญี่ปุ่นที่ต้องการกำหนดแนวคิดเกี่ยวกับความเท่าเทียมกันทางเชื้อชาติไว้ในกติกาสันนิบาตชาติ นอกจากนี้หลักการ “กำหนดใจตัวเอง” ก็มิได้รับการส่งเสริมจาก Wilson อย่างแท้จริงในทางปฏิบัติ แนวคิดนี้ไม่เคยปรากฏในการพูดหรืองานเขียนใดๆ ของเขาในช่วงก่อนสงครามโลกครั้งที่ 1 และ ในขณะที่เขากำหนดแนวทางดังกล่าวไว้ในหลัก 14 ประการ การส่งเสริมต่อหลักการนี้ก็กลับเป็นไป อย่างจำกัด ตัวอย่างที่เห็นได้ชัด เช่น ในกรณีของชาวไอริชและชาวจีนที่เรียกร้องสิทธิกำหนดใจ ตัวเองในการประชุมที่แวร์ซายส์แต่ไม่ได้รับความสนใจจาก วิลสัน เป็นต้น ลักษณะข้างต้นเป็น เพียงส่วนหนึ่งของความขัดแย้งที่ปรากฏในนโยบายของวิลสันเท่านั้น ซึ่งทำให้การทำความเข้าใจ ต่อหลักการของเขามีความซับซ้อนมากกว่าที่หลายคนคิด

ในฐานะผู้นำที่มองการณ์ไกลและมีความเชื่อมั่นในตัวเองสูง วิลสันได้ยื่นหยัดอย่าง เข้มแข็งต่อข้อเสนอของตนเอง อย่างไรก็ตาม หากไม่นับความเข้าใจคลาดเคลื่อนของคนจำนวนหนึ่ง ที่มีต่อแนวทางของเขาในแง่ที่กล่าวว่าเป็น “อุดมคติ” มากเกินไปแล้ว ความพยายามของ วิลสันที่ ได้ชี้ให้เห็นถึงความเชื่อมโยงระหว่างสันติภาพของโลกที่จำเป็นต้องปกป้องกับผลประโยชน์ในระยะ ยาวของสหรัฐฯ ยังเป็น “แนวคิดล้าหน้า” เกินกว่าความตระหนักรู้ของชาวอเมริกันส่วนใหญ่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงเวลาที่ความยากลำบากจากสงครามได้ดำเนินมาอย่างยาวนานเพียงพอ และประชาชนไม่อาจอดทนรอได้อีกต่อไปนั้น สันติภาพที่ยั่งยืนในระดับโลกที่วิลสันพยายาม ส่งเสริมมิได้มีความสำคัญมากไปกว่าการแสวงหาความสงบสุขและสันติภาพภายในประเทศ สภาวะแวดล้อมดังกล่าวนับเป็นปัจจัยสำคัญอันนำไปสู่การปฏิเสธการให้สัตยาบันต่อสนธิสัญญา แวร์ซายส์ของสภาองเกรสเมื่อเดือนมีนาคม ปี. ค.ศ. 1920 โดยวุฒิสมาชิกเสียงส่วนใหญ่ได้ ร่วมกันคัดค้านหลักการสำคัญของวิลสันที่ปรากฏในสนธิสัญญาโดยเฉพาะมาตรา 10 (Article 10)

²⁶ Michael Cox, “Wilsonianism resurgent? the Clinton administration and the promotion of democracy,” in *American democracy promotion*, eds. Michael Cox, G. John Ikenberry, and Takashi Inoguchi (Oxford: Oxford University Press, 2000), pp. 218-239.

แห่งกติกาสันนิบาตว่าด้วยการรวมกันของประเทศสมาชิกเพื่อต่อต้านผู้รุกราน เพราะหลายคนเห็นว่าได้ก่อข้อผูกพัน (รวมไปถึงด้านการทหาร) ต่อสหรัฐฯ ที่จะต้องเข้าไปเกี่ยวข้องในพื้นที่ที่มีผลประโยชน์ของตน²⁷

นอกจากนี้ ความเป็นอิสระในการดำเนินการต่างๆ ภายใต้ “การดำเนินการแบบเอกภาค” ยังคงเป็นแนวทางที่ผู้กำหนดนโยบายส่วนใหญ่ยึดมั่น แม้ว่าสงครามจะสิ้นสุดลงแล้วก็ตาม ในขณะที่หลักความร่วมมือภายใต้ระบบพหุภาคีของวิลสันได้ทำให้อำนาจและความเป็นอิสระในการตัดสินใจดังกล่าวลดลงโดยนำผลประโยชน์และความมั่นคงสหรัฐฯ ไปผูกติดไว้กับประเทศพันธมิตร แนวทางของเขาจึงไม่เป็นที่ยอมรับของคนส่วนใหญ่ เหตุนี้จึงเป็นอีกเหตุผลหนึ่งที่วุฒิสมาชิกไม่ให้การรับรองสนธิสัญญา โดยพวกเขาต่างเชื่อว่าข้อกำหนดมาตรา 10 เป็นการล่วงละเมิดอำนาจอธิปไตยของประเทศและสภาองเกรส²⁸

บทบาทของสหรัฐฯ ภายหลังสงคราม

การไม่ให้สัตยาบันต่อสนธิสัญญาแวร์ซายส์ของสภาองเกรสได้ยุติข้อเสนอที่จะเข้าไปจัดระเบียบโลกใหม่ของวิลสันลง พร้อมกับนำประเทศกลับคืนสู่ “สภาวะปกติ” (normalcy) อีกครั้ง แต่มิได้หมายความว่าสหรัฐฯ ได้หันกลับไปดำเนินนโยบายอยู่โดดเดี่ยวอย่างที่หลายคนเข้าใจ ภายหลังสงคราม สหรัฐฯ กลายเป็นเจ้าหนี้รายใหญ่ที่สุดของโลก หนี้ของประเทศยุโรปค้างชำระสหรัฐฯ ในช่วงระหว่างสงครามและหลังสงครามมีจำนวนมากกว่า 120 พันล้านเหรียญฯ ในขณะที่การค้าและการลงทุนยังคงเป็นกิจกรรมหลักของการขยายบทบาทสหรัฐฯ ในแง่ที่แนวคิด “เศรษฐกิจแบบเปิด” ของวิลสันไม่ได้ถูกลบล้างไป แต่ยังคงเป็นหัวใจสำคัญในแนวทางการดำเนินนโยบายของผู้นำในยุคหลังสงคราม การลงทุนยังต่างประเทศของสหรัฐฯ ในช่วงนี้มีมูลค่าสูงถึง 10 พันล้านเหรียญฯ เทียบกับรายได้ของประเทศ 80 พันล้านเหรียญฯ ในจำนวนนี้เป็นการลงทุนทั้งทางตรงและทางอ้อมในยุโรปกว่า 4.3 พันล้านเหรียญฯ ที่เหลือกระจายไปในภูมิภาคอื่นๆ สำหรับการค้าก็เช่นกัน แม้ว่าสงครามได้ก่อให้เกิดภาวะชะงักงันทางเศรษฐกิจและการค้าในประเทศต่างๆ แต่สำหรับสหรัฐฯ กลับเป็นกรณียกเว้น มูลค่าการส่งออกของสหรัฐฯ ในช่วงสงครามได้เพิ่มขึ้นสวนทางกับสภาพเศรษฐกิจโลกที่ตกต่ำ แม้ว่าปริมาณดังกล่าวได้ชะลอตัวลงภายหลังสงคราม แต่ก็ไม่ได้กระทบถึงสถานะความเป็นผู้ส่งออกหลักของโลกของสหรัฐฯ แต่อย่างใด เช่นเดียวกับการค้าสหรัฐฯ-ยุโรปที่มีมูลค่าลดลงแต่สหรัฐฯ ยังคงรักษาสถานะเกินดุลเอาไว้ได้ นอกจากนี้ ปริมาณการค้าระหว่างสหรัฐฯ กับประเทศในเขตอิทธิพลและในเอเชียตะวันออกได้เพิ่มสูงขึ้นกว่าในช่วง

²⁷ Michael H. Hunt, *Ideology and U.S. foreign policy*, p.137.

²⁸ Ibid.

ก่อนสงครามถึง 2 เท่า พร้อมกันนั้นนโยบายเปิดประตูของสหรัฐฯซึ่งก่อนหน้านี้ดำเนินเฉพาะกับจีน ในเวลานี้ได้ถูกนำมาใช้เปิดตลาดการค้ากับประเทศและภูมิภาคอื่นๆ รวมถึงตะวันออกกลาง แอฟริกา และเอเชียตะวันออกเฉียงใต้

เช่นเดียวกับบทบาทด้านการเมืองที่ไม่ได้ถูกละเลยเสียทีเดียว ท่ามกลางความขัดแย้งที่ยังคงเหลืออยู่แม้สงครามได้ยุติลงแล้ว ในขณะที่ข้อเสนอความมั่นคงร่วมกันของวิลสันได้รับการปฏิเสธ ผู้นำสหรัฐฯ สมัยหลังจากวิลสันได้พยายามใช้แนวทางของตนเองในการรื้อร่างไว้ซึ่งสันติภาพระหว่างประเทศ ทั้งนี้ นอกเหนือจากข้อตกลงสันติภาพที่กระทำกับเยอรมันโดยแยกต่างหากจากประเทศพันธมิตรในปี ค.ศ. 1921 แล้ว ยังได้เกิดข้อตกลงร่วมด้านความมั่นคงระหว่างสหรัฐฯกับประเทศอื่นๆ อาทิ ในการประชุมที่สัญญาวอชิงตัน (the Washington Conference) (ปี ค.ศ. 1921-1922) ก่อให้เกิดสนธิสัญญา 3 ฉบับ ประกอบด้วย สนธิสัญญา 4 ฝ่าย (the Four-Power Treaty), 5 ฝ่าย (the Five-Power Treaty) และ 9 ฝ่าย²⁹ (the Nine-power Treaty) ตามลำดับ ภายในระบุข้อตกลงว่าด้วยการจำกัดอาวุธทางเรือ การเคารพในเขตอิทธิพลและผลประโยชน์ของกันและกัน รวมทั้งการใช้วิธีการปรึกษาหารือเพื่อแก้ไขปัญหาต่างๆ ข้อตกลงระหว่างสหรัฐฯกับประเทศต่างๆ รวมถึงสนธิสัญญาเคลล็อก-บริอันด (Kellogg-Briand Pact) ในปี ค.ศ. 1928 โดยประเทศสมาชิกร่วมกันปฏิญาณที่จะไม่ใช้สงครามแต่สนับสนุนการยุติปัญหาต่างๆ ด้วยสันติวิธี

ถึงกระนั้นก็ตาม การขยายบทบาทของสหรัฐฯ ในช่วงหลังสงครามยังคงดำเนินไปอย่างจำกัดโดยมีลักษณะมุ่งประโยชน์เฉพาะหน้ามากกว่าความต้องการสร้างสันติภาพที่ยั่งยืน ในด้านเศรษฐกิจ แม้ว่าการขยายบทบาทด้านนี้ของสหรัฐฯ อยู่บนฐานแนวคิด “เศรษฐกิจแบบเปิด” ที่สหรัฐฯประกาศกับประเทศต่างๆ แต่สหรัฐฯ เองกลับยังคงดำเนินนโยบายปกป้องอุตสาหกรรมภายใน (protectionism) นโยบายดังกล่าวนับเป็นปัจจัยที่ช่วยเสริมสร้างเสถียรภาพทางเศรษฐกิจของสหรัฐฯ ในช่วงหลังสงคราม แต่ก็ทำลายความมั่นคงของระบบเศรษฐกิจโลกโดยรวม โดยเฉพาะประเทศยุโรปซึ่งเศรษฐกิจของประเทศเหล่านี้ยังคงต้องพึ่งพิงสหรัฐฯ อย่างสูง สำหรับบทบาทด้านการเมือง สหรัฐฯยังคงรักษาไว้ซึ่งความมีอำนาจและอิสระในการตัดสินใจเหนือ

²⁹ Donald A. Ritchie, *American history: The modern era since 1865*, pp. 485-486.;

สนธิสัญญา 4 ฝ่าย ประกอบด้วย สหรัฐฯ อังกฤษ ฝรั่งเศส และญี่ปุ่น สนธิสัญญา 5 ฝ่ายประกอบด้วย สหรัฐฯ อังกฤษ ฝรั่งเศส ญี่ปุ่น และอิตาลี และสนธิสัญญา 9 ฝ่ายได้แก่ประเทศในสนธิสัญญา 5 ฝ่ายบวกกับ เบลเยียม จีน เนเธอร์แลนด์ และโปรตุเกส

ข้อตกลงต่างๆ³⁰ นอกจากนี้ ลักษณะข้อตกลงที่สหรัฐฯ เข้าร่วมก็อยู่ภายในขอบเขตอันจำกัด ทั้งนี้ ในข้อตกลงว่าด้วยการจำกัดอาวุธทางเรือของการประชุมที่วอชิงตันได้ผูกพันเฉพาะการสร้างเรือรบขนาดใหญ่เท่านั้น ไม่รวมถึงเรือขนาดเล็ก เช่น เรือดำน้ำ เรือพิฆาต ฯลฯ

ถึงที่สุดแล้วการขยายบทบาทของสหรัฐฯ ก็ไม่อาจเป็นหลักประกันที่ถาวรให้กับเสถียรภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศได้ ข้อเท็จจริงนี้ได้พิสูจน์ให้เห็นในช่วงทศวรรษที่ 1930 ภายหลังการเกิดภาวะเศรษฐกิจตกต่ำ (economic depression) ขึ้นทั่วโลก วิกฤติเศรษฐกิจเริ่มต้นจากสหรัฐฯ ภายหลังการล่มของตลาดหลักทรัพย์เมื่อเดือนตุลาคม ปี ค.ศ. 1929 และแพร่ขยายไปยังยุโรปและภูมิภาคอื่นๆ ผลจากวิกฤติทำให้หลายธุรกิจประสบกับภาวะล้มละลาย ในขณะที่เดียวกัน จำนวนผู้ว่างงานได้พุ่งสูงขึ้นเป็นประวัติการณ์ เฉพาะในสหรัฐฯ ยอดส่งออกในปี ค.ศ. 1929-1932 ได้ลดลงกว่าร้อยละ 60 และมีผู้ว่างงานเพิ่มขึ้นจาก 1.5 ล้านคนเป็น 12 ล้านคน³¹ ภาวะการณ์ที่เกิดขึ้นนับเป็นสิ่งสะท้อนให้เห็นถึงสภาพของสังคมระหว่างประเทศที่มีความเชื่อมโยงและส่งผลกระทบถึงกัน (interdependence) มากขึ้นทุกขณะได้เป็นอย่างดี ในขณะที่สถานการณ์ยังไม่มีที่ท่าว่าจะดีขึ้น ลักษณะการดำเนินนโยบายของสหรัฐฯ กลับยิ่งเป็นการซ้ำเติมปัญหาต่างๆ ให้แยงลึกอีก ทั้งนี้ความสนใจแต่เฉพาะการแก้ปัญหาภายในของตนในเวลานี้ทำให้สหรัฐฯ ยิ่งลดบทบาทในเชิงสร้างสรรค์ที่มีต่อโลกภายนอก โดยเฉพาะการดำเนินนโยบายภาษีสูง (high-tariff policy) เพื่อปกป้องอุตสาหกรรมในประเทศ นโยบายดังกล่าวเท่ากับเป็นการเพิ่มภาระให้กับประเทศอื่นๆ และยุโรปที่กำลังประสบปัญหาโดยต้องสูญเสียรายได้หลักจากการส่งออกสินค้าไปยังสหรัฐฯ ในขณะที่ประเทศเหล่านี้ยังคงมีหนี้ค้างชำระกับสหรัฐฯ อีกเป็นจำนวนมาก

ภาวะตกต่ำทางเศรษฐกิจยังได้เปิดทางให้การก้าวขึ้นมาที่มีอิทธิพลของระบอบอำนาจนิยม (totalitarianism) ในประเทศต่างๆ ทั้งในยุโรป เอเชีย และลาตินอเมริกา ในขณะที่ประชาชนของประเทศเหล่านี้ต่างตกอยู่ในภาวะสิ้นหวังและเกลียดชังต่อระบอบประชาธิปไตยทุนนิยม สถานการณ์ระหว่างประเทศเริ่มตึงเครียดมากขึ้นทุกขณะเมื่อผู้นำระบอบอำนาจนิยมเหล่านี้สามารถยึดกุมอำนาจในประเทศได้และดำเนินนโยบายอันแสดงถึงความเป็นปฏิปักษ์อย่างชัดเจนต่อประเทศเพื่อนบ้านและระบอบเสรีนิยมประชาธิปไตยที่สหรัฐฯ เป็นผู้นำ เหตุการณ์คงจะไม่บานปลายมากกว่าที่เป็นอยู่หากสหรัฐฯ ให้ความสนใจและแสดงบทบาทเพื่อช่วยคลี่คลายปัญหา

³⁰ Walter LaFeber, *American age: U.S. foreign policy at home and abroad 1750 to the present*, p. 340.

³¹ Akira Iriye, *The Cambridge history of American foreign relations: The globalizing of America, 1913-1945*, p 116.

ดังกล่าว อย่างไรก็ตาม ภายหลังจากที่ญี่ปุ่นภายใต้การนำของระบอบทหารนิยมใช้กำลังบุกยึดแมนจูเรียของจีนในปี ค.ศ. 1931 ท่าทีของสหรัฐฯ ต่อเหตุการณ์นี้ไม่ได้มีสิ่งใดมากไปกว่าการไม่รับรองข้อตกลงที่ญี่ปุ่นบังคับทำกับจีน การแสดงออกของสหรัฐฯ ในลักษณะคล้ายคลึงกันนี้ปรากฏในอีกหลายๆ กรณี ไม่ว่าจะเป็นการเฉยเมยต่อการถอนตัวออกจากการเป็นสมาชิกสันนิบาตชาติของญี่ปุ่น, เหตุการณ์ที่พรรคสังคมนิยมแห่งชาติ (National Socialists) และพรรคคอมมิวนิสต์ในเยอรมันได้รับเสียงสนับสนุนจากประชาชน (ค.ศ. 1932), กรณีการรุกรานเอธิโอเปียของอิตาลี (ค.ศ. 1934) หรือแม้กระทั่งการที่เยอรมันได้ละเมิดสนธิสัญญาแวร์ซายส์โดยทำการเพิ่มอาวุธของตนและถอนตัวออกจากสันนิบาตชาติ (ค.ศ. 1933) รวมถึงกรณีเยอรมันยกทัพยึดครองบริเวณไรน์แลนด์ (Rhineland) (ค.ศ. 1936)

บทบาทด้านการเมืองของสหรัฐฯ ที่มีต่อยุโรปได้ยุติลงอย่างสิ้นเชิง ภายหลังจากการผ่านร่างกฎหมายการดำรงความเป็นกลาง (Neutrality Act) ของสภาองเกรส เมื่อปี ค.ศ. 1935 ซึ่งส่งผลให้สหรัฐฯ กลับไปมีสถานะเหมือนเช่นในช่วงก่อนสงครามโลก (ปี ค.ศ. 1914-1917) อีกครั้ง กฎหมายฉบับนี้ระบุถึงสิทธิในความเป็นกลางของสหรัฐฯ และการไม่ส่งมอบอาวุธยุทธโปกรณ์ใดๆ ให้กับประเทศที่มีส่วนเกี่ยวข้องในสงคราม ท่าทีดังกล่าวของสหรัฐฯ เป็นผลสะท้อนมาจากทัศนคติของผู้นำในเวลานั้น ได้แก่ แฟรงคลิน ดี รูสเวลท์ (Franklin D. Roosevelt) ที่ว่า “ระบบระหว่างประเทศได้ดำเนินถึงจุดที่ไม่อาจแก้ไขได้อีกต่อไป”³² ในขณะที่หลายคนเชื่อว่าความวุ่นวายที่เกิดขึ้นในยุโรปนั้นไม่มีผลเกี่ยวข้องกับสหรัฐฯ และว่าสหรัฐฯ ควรใช้กำลังและทรัพยากรของตนเองเพื่อการแก้ไขปัญหานั้นแต่เฉพาะภายในประเทศเท่านั้น

บทบาทของสหรัฐฯ หลังสงครามโลกครั้งที่ 2: การเปลี่ยนแปลงสู่แนวคิดพหุภาคีนิยม

แนวคิดพหุภาคีนิยมกับการจัดระเบียบโลกหลังสงคราม

ต้องใช้เวลาอีกหลายปีกว่าที่ผู้นำและชาวอเมริกันจะตระหนักว่าสงครามที่เกิดขึ้นและแพร่ขยายในยุโรปและเอเชียได้ส่งผลกระทบมาถึงความมั่นคงของสหรัฐฯ ด้วย สงครามโลกครั้งที่ 1 ได้ทำให้ชาวอเมริกันรับรู้ความเป็นจริงข้อนี้บ้าง แต่ก็ไม่ชัดเจนและรุนแรงเพียงพอที่จะลบล้างความเชื่อเดิมของชาวอเมริกันเกี่ยวกับความปลอดภัยของประเทศอันเป็นผลมาจากการการตั้งอยู่ในพื้นที่ที่ห่างไกลได้³³ ในขณะที่ความเชื่อเกี่ยวกับภูมิรัฐศาสตร์³⁴ (geopolitics) (การที่สหรัฐฯ

³² Ibid., pp. 139-148.

³³ John Lewis Gaddis, *Surprise, security and the American experience*, pp. 39-46.

กำลังตกอยู่ในอันตรายจากการถูกขนาบข้างด้วยดินแดนสองฝั่งทวีปซึ่งถูกยึดครองโดยประเทศอำนาจนิยม ได้แก่ ยุโรปที่อยู่ภายใต้เยอรมันและเอเชียที่อยู่ภายใต้ญี่ปุ่น) ที่แพร่หลายในหมู่ชนชั้นนำและผู้กำหนดนโยบายก็มิได้ทำให้ท่าทีสนับสนุนต่อแนวทางการดำรงความเป็นกลางของชาวอเมริกันเสี่ยงส่วนใหญ่เสื่อมคลายลง จนกระทั่งเกิดเหตุการณ์ลอบโจมตีของญี่ปุ่นที่เพิร์ล ฮาร์เบอร์ (Pearl Harbor) เมื่อวันที่ 7 ธันวาคม ปี ค.ศ. 1941 อันเป็นผลให้ทหารและชาวอเมริกันเสียชีวิตกว่า 2,400 คน เครื่องบินรบถูกทำลาย 347 ลำ และเรือถูกจมลง 14 ลำ³⁵ ประชาชนชาวอเมริกันจึงประจักษ์ว่าที่ตั้งอันห่างไกลและการวางตนเป็นกลางนั้นไม่อาจเป็นหลักประกันความปลอดภัยของประเทศได้ เหตุการณ์ลอบโจมตีครั้งนี้นับเป็นปัจจัยสำคัญที่ผลักดันให้สหรัฐฯ เข้าสู่สงครามอีกครั้งพร้อมกับความริเริ่มของผู้นำที่จะขยายบทบาทของประเทศในระดับโลกอย่างจริงจังนับแต่นั้นเป็นต้นมา

เหมือนเช่นทุกครั้งที่ผ่านมา ท่าทีของสหรัฐฯ ที่มีต่อศัตรูนั้นได้ถูกเชื่อมโยงเข้ากับ “อุดมการณ์และคุณค่าอันดีงามของประเทศ” ในคำกล่าวปราศรัยเพื่อเรียกร้องให้สหรัฐฯ ส่งความช่วยเหลือให้กับประเทศพันธมิตรรัฐเวลท์ไดนิยามฝ่ายสหรัฐฯ ในฐานะ “กองทัพเพื่อประชาธิปไตย” (arsenal for democracy) ในขณะที่ฝ่ายตรงข้ามเป็น “พันธมิตรแห่งความชั่วร้าย” (unholy alliance) และสงครามนี้เป็น “การต่อสู้ของประชาธิปไตยเพื่อต่อต้านการยึดครองโลก” (democracy's fight against world conquest) ผู้นำสหรัฐฯ ยังได้อ้าง “ภารกิจพิเศษ” (special role) ของสหรัฐฯ เพื่อสร้างความชอบธรรมให้กับการเข้าไปแทรกแซงในเหตุการณ์ต่างๆ รวมไปถึงการประกาศเข้าสู่สงครามอย่างเป็นทางการ

“นับตั้งแต่เริ่มประวัติศาสตร์ของประเทศ เราได้มีส่วนร่วมมาโดยตลอดในการปฏิบัติเพื่อสันติภาพที่ยั่งยืน...ระบอบโลกที่เราแสวงหาก็คือความร่วมมือระหว่างประเทศเสรี...โลกที่ประกอบไปด้วยเสรีภาพสำคัญของมนุษย์ 4 ประการ (four freedoms) ได้แก่ เสรีภาพในการพูด เสรีภาพที่จะเคารพพระเจ้าตามวิถีทางของตนเอง เสรีภาพในความปรารถนาและปราศจากความกลัว....ห้วงเวลาแห่งความสุขและความถูกต้องบนโลก (civil millennium)

³⁴ Neil Smith, *American empire: Roosevelt's geographer and the prelude to globalization* (Berkeley: University of California Press, 2003), pp. 317-346.

³⁵ David C. King, *World wars and the modern age*, p. 44.

นั้นมิใช่สิ่งที่อยู่ห่างไกล หากแต่ได้ถูกกำหนดไว้ในนโยบายต่างประเทศของ
สหรัฐอเมริกา แล้ว”³⁶

สงครามโลกครั้งที่ 2 ลึกลับสุดลงพร้อมๆ กับคำถามของคนทั่วไปที่มีต่อแนวทางในการจัด
ระเบียบโลกหลังสงครามของสหรัฐฯ ในประเด็นนี้ความผิดพลาดของการดำเนินนโยบาย
ต่างประเทศสหรัฐฯ และเหตุการณ์ที่เกิดภายหลังสงครามโลกครั้งแรกได้กลายเป็นบทเรียนที่ดี
ให้กับผู้นำในยุคหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 โดยเฉพาะอย่างยิ่งความพยายามหลีกเลี่ยงการเข้า
มามีส่วนร่วมและแสดงบทบาทเป็นผู้นำในกิจการระหว่างประเทศตลอดจนวิธีการจัดการ
แบบเอกภาคที่ไม่อาจเป็นแนวทางที่จะปกป้องผลประโยชน์และความมั่นคงของสหรัฐฯ ได้อีก
ต่อไป เพื่อป้องกันความผิดพลาดอันอาจเกิดขึ้นซ้ำอีก ผู้นำและผู้กำหนดนโยบายต่างก็ตระหนักถึง
แนวทางการเข้ามามีบทบาทต่อโลกภายนอกอย่างจริงจังและสร้างสรรค์ของสหรัฐฯ ทั้งทาง
การเมือง เศรษฐกิจ และวัฒนธรรม ถึงเวลานี้ข้อเสนอที่ถูกปฏิเสธในช่วงหลังสงครามโลกครั้งแรก
แต่กลับกลายเป็นหัวใจสำคัญของจัดระเบียบโลกหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 นั่นก็คือ “หลักการ
ของวูดโร วิลสัน” อันที่จริง ความคิดในการเข้ามาบทบาทในกิจการระหว่างประเทศของสหรัฐฯ
ตามแนวทางของวิลสันได้เกิดขึ้นก่อนที่สงครามจะสิ้นสุดลงแล้ว ในลักษณะซึ่งแตกต่างจากการ
เข้าร่วมในสงครามครั้งแรก การเข้าร่วมสงครามครั้งที่สองของสหรัฐฯ รัฐบาลที่ได้ยืนยันถึงการ
รวมกันของสหรัฐฯ อังกฤษ และสหภาพโซเวียตซึ่งมิใช่เป็นเพียงพันธมิตรในลักษณะทั่วไปแต่เป็น
“พันธมิตรที่ยิ่งใหญ่”³⁷ (Grand Alliance) ในเดือนสิงหาคม ปี ค.ศ. 1941 สหรัฐฯ และประเทศ
พันธมิตรได้ร่วมกันประกาศเจตนารมณ์การทำสงครามผ่าน “กฎบัตรแอตแลนติก” (The Atlantic
charter) มีใจความสำคัญคือ การต่อสู้เพื่อพิทักษ์ไว้ซึ่งเสรีภาพในการกำหนดใจตัวเอง, การเปิด
ประตูทางการค้า, การจำกัดอาวุธ ตลอดจนความร่วมมือด้านความมั่นคงภายหลังสงคราม
ลักษณะเจตนารมณ์ที่ปรากฏในกฎบัตรนี้มีเนื้อหาซึ่งเทียบเท่ากับ “หลัก 14 ประการ” ของวิลสัน
นั่นเอง

แนวทางการจัดระเบียบโลกของสหรัฐฯ มีความเป็นรูปธรรมชัดเจนมากขึ้นภายหลังการ
ประชุมครั้งสำคัญที่เบรตตัน วูดส์ (Bretton Woods) และ ดัมบาร์ตัน โอคส์ (Dumbarton Oaks)
ในปี ค.ศ. 1944³⁸ ที่เบรตตัน วูดส์ ผู้เข้าร่วมประชุมซึ่งประกอบด้วย 44 ประเทศได้เห็นพ้องร่วมกัน

³⁶ John B. Judis, *The folly of empire: What George W. Bush could learn from Theodore Roosevelt and Woodrow Wilson*, p.123.

³⁷ John Lewis Gaddis, *Surprise, security and the American experience*, pp. 39-46.

³⁸ Warren I. Cohen, *The Cambridge history of American foreign relations: America in the age of Soviet power, 1945-1991*(Cambridge: Cambridge University Press, 1993), pp. 3-7.

ในแนวทางการสร้างระเบียบระหว่างประเทศทางเศรษฐกิจใหม่ภายใต้แนวคิด “ความร่วมมือทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศ” (international economic cooperation) เพื่อแทนที่รูปแบบเดิมอันได้แก่ “ลัทธิชาตินิยมทางเศรษฐกิจ” (economic nationalism) อันถือเป็นต้นเหตุสำคัญของความล่มสลายของระบบเศรษฐกิจโลกในช่วงทศวรรษที่ 1930 และเป็นจุดเริ่มต้นของสงครามโลก ข้อสรุปของการประชุมครั้งนี้ได้นำมาสู่การจัดตั้ง “กองทุนการเงินระหว่างประเทศ” (international monetary fund—IMF) เพื่อทำหน้าที่สร้างเสถียรภาพในระบบแลกเปลี่ยนเงินตราและดุลชำระเงินระหว่างประเทศ รวมทั้งธนาคารระหว่างประเทศเพื่อการบูรณะและฟื้นฟูหรือที่รู้จักกันในเวลาต่อมาคือ “ธนาคารโลก” (World Bank) ซึ่งมีภารกิจให้ความช่วยเหลือเพื่อการยกระดับและพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศต่างๆ โดยสหรัฐฯ ในฐานะประเทศที่เข้มแข็งที่สุดภายหลังจากสงครามจะเป็นผู้ให้การสนับสนุนหลักทางการเงินแก่องค์การทั้งสอง แนวทางการจัดระเบียบเศรษฐกิจระหว่างประเทศโดยผ่านกลไกพหุภาคีนี้มีความสมบูรณ์มากยิ่งขึ้นภายหลังจากที่สหรัฐฯ บรรลุความร่วมมือกับประเทศต่างๆ ใน “ข้อตกลงว่าด้วยภาษีและการค้า” (the General Agreement on Tariffs and Trade—GATT) ในปี ค.ศ. 1947 ซึ่งทำให้เป้าหมายการสร้าง “ระบบเศรษฐกิจแบบเปิด” ของสหรัฐฯ มีความชัดเจนอย่างไม่เคยปรากฏมาก่อน

สำหรับการประชุมครั้งถัดมาที่ดัมบาร์ตัน โอคส์ ถือเป็นจุดกำเนิดขององค์การระหว่างประเทศที่สำคัญซึ่งทำหน้าที่ปกป้องสันติภาพและความมั่นคงของโลกมาจนถึงปัจจุบันนั้นคือ “สหประชาชาติ” (United Nations) ในการประชุมครั้งนี้ผู้แทนจากสหรัฐฯ สหภาพโซเวียต อังกฤษ และจีนได้ร่วมปฏิญาณที่จะพัฒนาความร่วมมือของประเทศพันธมิตรในสงครามไปสู่การจัดตั้งกลไกเพื่อรักษาสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศที่ถาวรภายหลังจากสงคราม เช่นเดียวกับการจัดตั้งสันนิบาตชาติในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่ 1 แนวทางการก่อตั้งสหประชาชาติยังคงเป็นไปภายใต้แนวคิด “ระบบความมั่นคงร่วมกัน” ทั้งนี้ประเทศที่เข้าร่วมประชุมได้ร่วมกันจัดตั้งคณะมนตรีความมั่นคงภายใต้สหประชาชาติขึ้นโดยมีประเทศมหาอำนาจ 4 ประเทศ (Big Four) เป็นสมาชิกถาวร (permanent members) แนวทางดังกล่าวเป็นผลสะท้อนมาจากความเชื่อของรูสเวลท์ที่ว่า “สันติภาพโลกจะเกิดขึ้นได้ก็ด้วยความร่วมมือของประเทศมหาอำนาจทั้งสิ้น”³⁹

จอห์น ไอเคนเบอร์รี่ (G. John Ikenberry) นักวิชาการด้านความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ได้อธิบายยุทธศาสตร์ของสหรัฐฯ ในการเข้ามามีปฏิสัมพันธ์และจัดระเบียบระหว่างประเทศ

³⁹ Ibid., pp. 7-8.

ภายหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ใช้อย่างน่าสนใจ⁴⁰ ตามคำอธิบายของไอเคนเบอร์รี่ การสิ้นสุดของสงครามนำมาซึ่งความไม่เท่าเทียมกันของอำนาจระหว่างประเทศ (power asymmetries) โดยภายหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 นั้นสหรัฐฯ ได้กลายมาเป็นประเทศมหาอำนาจสูงสุดเหนือมหาอำนาจยุโรปอย่างชัดเจน* ในขณะที่สหรัฐฯ หันมาดำเนินนโยบายขยายบทบาทเพื่อปกป้องผลประโยชน์และความมั่นคงในระดับโลกอย่างจริงจัง แนวทางการขยายบทบาทของสหรัฐฯ นั้นนับว่ามีลักษณะเฉพาะที่โดดเด่นอย่างอย่างมาก กล่าวคือ สหรัฐฯ มิได้ใช้อำนาจที่เหนือกว่าของตนเพื่อครอบงำ (dominate) หรือบีบบังคับ (coerce) ประเทศต่างๆ โดยตรงเหมือนเช่นที่มหาอำนาจหลายประเทศกระทำในอดีต แต่ได้แสดงบทบาทผ่านกลไกพหุภาคีหรือสถาบันระหว่างประเทศที่จัดตั้งขึ้น (institutionalized settlement) เช่น UN, IMF, World Bank, GATT, NATO ฯลฯ ซึ่งอยู่บนพื้นฐานแห่งกฎเกณฑ์ (rule-based order) หลักกฎหมาย (rule of law) การมีส่วนร่วม (participation) และภายใต้ผลประโยชน์ร่วมกันของประเทศต่างๆ รูปแบบดังกล่าวไอเคนเบอร์รี่กล่าวว่าเป็น “ยุทธศาสตร์การจำกัดอำนาจ” (power restraint strategies) ของสหรัฐฯ ในฐานะประเทศมหาอำนาจสูงสุด (leading state) และประเทศอื่นๆ ที่อ่อนแอกว่า (weak states) เข้าไว้ด้วยกันภายใต้กฎเกณฑ์และข้อตกลงแห่งความสัมพันธ์ที่กำหนดขึ้น ลักษณะดังกล่าวเมื่อนำมาใช้ได้ช่วยลดความหวาดระแวงของประเทศต่างๆ ที่มีต่ออำนาจอันเหนือกว่าของสหรัฐฯ ลงและดึงดูดให้ประเทศเหล่านี้หันมาให้ความร่วมมือกับสหรัฐฯ มากขึ้น ผลลัพธ์ที่ได้ก็คือนอกจากการรวมตัวกันภายใต้กลไกหรือสถาบันจะนำไปสู่การแก้ไขปัญหาต่างๆ (ตามหน้าที่เฉพาะด้านของกลไกและสถาบันนั้น) แล้ว กลไกและสถาบันดังกล่าวยังทำหน้าที่เป็นตัวควบคุมหรือ “ล็อก” (lock) ประเทศต่างๆ เข้าไว้ภายใต้กฎเกณฑ์และข้อตกลงแห่งความสัมพันธ์ร่วมกันด้วย อาศัยวิธีการดังกล่าวที่มีความสอดคล้องกับอุดมการณ์และคุณค่าอันดีงามของสหรัฐฯ (แนวคิดประชาธิปไตยและการมีส่วนร่วม) แม้ว่าสหรัฐฯ ต้องสูญเสียอำนาจอธิปไตย (autonomy) บางส่วนไป แต่ก็เป็นวิธีที่มีประสิทธิภาพที่ช่วยให้สหรัฐฯ สามารถรักษาเสถียรภาพระบอบระหว่างประเทศภายใต้การนำของตนเองเอาไว้ได้อย่างยาวนานนับตั้งแต่หลังสงครามโลกครั้งที่ 2 จนกระทั่งสิ้นสุดสงครามเย็น

สำหรับปัจจัยที่ทำสหรัฐฯ และประเทศที่อ่อนแอกว่าเข้ามาร่วมมือกันภายใต้กฎเกณฑ์และข้อตกลงที่กำหนดขึ้นนั้น ไอเคนเบอร์รี่กล่าวว่า อันที่จริงแล้วสหรัฐฯ มีทางเลือกต่างๆ ในการจัดการ

⁴⁰ G. John Ikenberry, *After victory: Institutions, strategic restraint, and the rebuilding of order after major war* (Princeton: Princeton University Press, 2001)

* ภายหลังสงคราม สหรัฐฯ มีขนาดเศรษฐกิจใหญ่มากกว่าครึ่งหนึ่งของโลก ในขณะที่ประเทศที่มีขีดความสามารถใกล้เคียง มากที่สุดอย่างอังกฤษและสหภาพโซเวียต แต่ละประเทศมีขนาดเศรษฐกิจคิดเป็นแค่ 1 ใน 5 ของสหรัฐฯ เท่านั้น นอกจากนี้สหรัฐฯ ยังเป็นผู้นำทั้งทางด้านทหาร เทคโนโลยี การผลิตน้ำมันและอาหาร

กับระเบียบระหว่างประเทศ ได้แก่ 1) *ครอบงำ* (dominate) โดยใช้ขีดความสามารถของตนเองที่มีอยู่เหนือกว่าเพื่อบีบบังคับและควบคุมประเทศที่อ่อนแอกว่าโดยตรง 2) *ละทิ้ง* (abandon) ได้แก่ การหลีกเลี่ยงที่จะเข้ามามีส่วนร่วมหรือบทบาทในกิจการระหว่างประเทศ และ 3) *ปฏิรูป* (transform) หมายถึง การสร้างระเบียบระหว่างประเทศที่มีลักษณะยั่งยืนโดยอาศัยหลักการจำกัดอำนาจและความร่วมมือภายใต้ระเบียบและกฎเกณฑ์ร่วมกัน ภายหลังจากสิ้นสุดสงครามโลกครั้งที่ 2 สหรัฐฯ ได้เลือกใช้วิธีที่ 3 ก็เพราะ *ประการแรก* ผู้กำหนดนโยบายของสหรัฐฯ ได้ตระหนักถึงสถานะความเป็นเจ้ามหาอำนาจของสหรัฐฯ ที่อาจคงอยู่ได้ในระยะเวลาอันสั้นหากใช้วิธีการครอบงำหรือบีบบังคับโดยตรงซึ่งย่อมนำไปสู่การต่อต้านและการรวมตัวกันถ่วงดุลของประเทศต่างๆ การเลือกใช้วิธีที่ 3 อันเป็นแนวทางที่มีความชอบธรรม และโดยเฉพาะกฎเกณฑ์ต่างๆ ที่มีประสิทธิภาพในการควบคุมจำกัดอำนาจของประเทศต่างๆ ย่อมช่วยให้สหรัฐฯ รักษาสถานะความเป็นมหาอำนาจสูงสุดของตนเอาไว้ได้อย่างยาวนาน *ประการที่สอง* แม้ว่าการเลือกใช้วิธีนี้ทำให้สหรัฐฯ ต้องสูญเสียผลประโยชน์ในระยะสั้นและอิสระในการจัดการด้วยตนเองไป แต่ในระยะยาวแล้วนับว่าได้ผลคุ้มค่า เนื่องจากวิธีนี้ได้ช่วยลดต้นทุนการใช้อำนาจ (enforcement costs) ของสหรัฐฯ ลงโดยการที่สหรัฐฯ จำกัดอำนาจของตนเองไว้ภายใต้กลไกและกฎเกณฑ์ที่กำหนดขึ้น ตลอดจนแสดงให้เห็นถึงผลประโยชน์ระยะยาวจากความร่วมมือระหว่างกันแทนที่จะใช้อำนาจและขีดความสามารถของตนเองที่มีอยู่บีบบังคับต่อประเทศต่างๆ โดยตรง

ในทำนองเดียวกัน สำหรับประเทศอ่อนแอนั้น การไม่เข้าร่วมภายใต้กฎเกณฑ์ที่ประเทศมหาอำนาจกำหนดก่อให้เกิดผลเสียมากกว่าผลดี ผลเสียดังกล่าวได้แก่การที่ประเทศมหาอำนาจใช้อำนาจบีบบังคับโดยตรงต่อประเทศของตน การมีกลไกและสถาบันต่างๆ ที่ช่วยจำกัดอำนาจของประเทศมหาอำนาจและเป็นเวทีเจรจาต่อรอง ตลอดจนการมีปฏิสัมพันธ์ระหว่างกันที่อยู่บนบรรทัดฐานแห่งกฎเกณฑ์และกติกาช่วยลดช่องว่างทางอำนาจ สร้างหลักประกันความปลอดภัยให้แก่ประเทศที่อ่อนแอ และเป็นปัจจัยดึงดูดให้ประเทศเหล่านั้นเข้ามาอยู่ภายใต้กลไกและกฎเกณฑ์ที่สหรัฐฯ เป็นผู้กำหนดมากกว่าการถอยห่างหรือเป็นผู้อยู่นอกรอบนี้ นอกจากนี้ ในขณะที่หลักการ จำกัดอำนาจถือได้ว่าเป็นหัวใจสำคัญของการดำเนินยุทธศาสตร์นี้ แนวทางดังกล่าวได้ช่วยอธิบายว่าเหตุใด? สถานะความเป็นเจ้ามหาอำนาจของสหรัฐฯ และระบบระหว่างประเทศภายใต้การนำของประเทศนี้จึงมีประสิทธิภาพและเสถียรภาพมากกว่าในอดีตที่ผ่านมา นั่นคือ นอกเหนือจากยุทธศาสตร์การจำกัดอำนาจนี้ได้ช่วยลดต้นทุนค่าใช้จ่ายของสหรัฐฯ โดยการดึงดูดให้ประเทศต่างๆ เข้ามาร่วมมือกันภายใต้ระเบียบกฎเกณฑ์ที่กำหนดขึ้นแล้ว ยังช่วยลดแรงจูงใจจากการที่ประเทศเหล่านั้นอาจรวมตัวกันเพื่อต่อต้านและถ่วงดุลสหรัฐฯ ด้วยสมมติฐานดังกล่าวของไอเคนเบอร์รี่อยู่บนเหตุผลที่ว่าประเทศส่วนใหญ่ต่างก็ยอมรับในบทบาทที่มีความชอบธรรมของสหรัฐฯ ซึ่งตั้งอยู่บนพื้นฐานแห่ง “กฎเกณฑ์” และ “การมีส่วนร่วม” นั้นเอง

ยุทธศาสตร์การจำกัดอำนาจของสหรัฐฯ ผ่านกลไกพหุภาคีหรือสถาบันระหว่างประเทศ ดำเนินไปทั้งด้านความมั่นคงและเศรษฐกิจ **ด้านความมั่นคง** เช่น UN NATO โดยสหรัฐฯ ได้จำกัดอำนาจของตนบางส่วนไว้ภายใต้สถาบันเหล่านี้เพื่อแลกกับความร่วมมือของประเทศต่างๆ ซึ่งจะถูกผูกพันหรือลือคไว้ด้วยกฎเกณฑ์และกติกาภายในกรอบของสถาบันเดียวกัน เช่น การเคารพในอธิปไตยและบูรณภาพทางดินแดนซึ่งกันและกัน การจำกัดอาวุธ การต่อต้านภัยคุกคามจากภายนอกร่วมกัน เป็นต้น นอกจากนี้แนวทางการจำกัดอำนาจไว้ภายใต้กฎเกณฑ์ที่กำหนดขึ้นแล้ว กลไกในระบบพหุภาคีนี้ยังได้กำหนดแนวทางการดำเนินการของประเทศต่างๆ หรือกลไกทางการเมือง (political process) ซึ่งอยู่บนหลักแห่ง “ความร่วมมือ” (cooperation) “การปรึกษาหารือ” (consultation) และ “การตัดสินใจร่วมกัน” (joint decision making) ลักษณะดังกล่าวเพื่อช่วยลดช่องว่างทางอำนาจตลอดจนสร้างหลักประกันให้กับประเทศที่อ่อนแอกว่าว่าจะไม่ถูกรอบงำโดยสหรัฐฯ พร้อมกันนั้นสหรัฐฯ ยังดึงดูดให้ประเทศเหล่านี้เข้ามาร่วมมือด้วยการให้ความช่วยเหลือในรูปแบบต่างๆ เช่น การเป็นผู้ปกป้องความมั่นคงให้ การเข้าถึงตลาดของสหรัฐฯ ตลอดจนการให้ความช่วยเหลือด้านเทคโนโลยีและอาวุธ เป็นต้น ในขณะที่ประเทศต่างๆ ซึ่งเป็นหุ้นส่วนทางความมั่นคงของสหรัฐฯ ได้ตอบแทนโดยการให้ความร่วมมือตลอดจนอำนวยความสะดวกทั้งในด้านการทูต เศรษฐกิจ รวมถึงพลานุการทางทหาร (logistical support) แก่สหรัฐฯ

ในทางเศรษฐกิจก็เช่นกัน การจัดตั้ง IMF, World Bank, GATT นับเป็นความมุ่งหมายโดยตรงของสหรัฐฯ เพื่อดึงประเทศต่างๆ เข้ามาอยู่ภายใต้ระบบความร่วมมือพหุภาคีอันจะนำไปสู่การบรรลุเป้าหมายสูงสุดนั่นก็คือ การมี “ระบบเศรษฐกิจแบบเปิด” หรือ “ระบบเศรษฐกิจแบบเสรีนิยม” ภายใต้ความมุ่งหวังดังกล่าว แทนที่สหรัฐฯ จะใช้วิธีบีบบังคับประเทศต่างๆ โดยตรงแต่ได้ยินยอมที่จะลดอุปสรรคทางการค้าและเปิดประเทศของตนเพื่อแลกกับการดำเนินการเช่นเดียวกันของประเทศอื่นๆ ด้วย ในขณะเดียวกันความร่วมมือระหว่างประเทศยังได้กำหนดกลไกต่างๆ เพื่อระงับปัญหาและข้อพิพาททางการค้าระหว่างประเทศขึ้นทั้งนี้เพื่อให้การค้าของประเทศต่างๆ ดำเนินไปด้วยความราบรื่นและได้รับความยุติธรรม

สงครามเย็น

ความขัดแย้งระหว่างสหรัฐฯ กับสหภาพโซเวียตจนกลายมาเป็น “สงครามเย็น” (Cold War) มิใช่เพิ่งเริ่มต้นในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 หากแต่ได้ดำเนินมาตั้งแต่ปลายศตวรรษที่ 19 แล้ว⁴¹ ข้อพิพาทระหว่างสองประเทศได้ถูกระงับไว้ชั่วคราวในระหว่างสงครามโลกทั้งสองครั้ง

⁴¹ Walter LaFeber, *America, Russia, and the cold war 1945-1996* (New York: The McGraw-Hill Companies, 1997), p. 1.

จนกระทั่งภายหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 นี้ ความขัดแย้งได้ดำเนินมาถึงจุดที่ทั้งสองฝ่ายไม่อาจประนีประนอมให้กันได้อีกต่อไป สหรัฐฯ และโซเวียตต่างก็มีฐานะเป็นประเทศผู้ชนะสงครามด้วยกันทั้งคู่ ในขณะที่สหรัฐฯ ได้ขยายบทบาททั้งด้านการเมืองและเศรษฐกิจออกมามีผลต่อโลกภายนอกอย่างจริงจังภายหลังสงคราม ดูเหมือนว่าโซเวียตก็มีท่าทีไม่แตกต่างกัน ทั้งนี้ นอกเหนือจากความต้องการเผยแพร่อุดมการณ์สังคมนิยมคอมมิวนิสต์ (communism) เพื่อนำไปสู่ “การปฏิวัติโลก” (world revolution) อันเป็นเป้าหมายในระยะยาวแล้ว เป้าหมายเบื้องต้นในเวลานี้ที่สตาลิน (Stalin) ผู้นำของโซเวียตให้ความสำคัญยิ่งกว่าเป้าหมายในเชิงอุดมการณ์ก็คือ การครอบครองยุโรปตะวันออก⁴² (Eastern Europe) ความพยายามบรรลุเป้าหมายข้างต้นของโซเวียตมีเหตุผลทั้งในแง่ยุทธศาสตร์และประวัติศาสตร์* แต่สำหรับสหรัฐฯ แล้วไม่ว่าเหตุผลใดก็ตาม ท่าทีดังกล่าวของโซเวียตย่อมถือเป็นภัยคุกคามโดยตรงต่อทั้งผลประโยชน์และความมั่นคงของสหรัฐฯ โดยเฉพาะในขณะที่ยุทธศาสตร์ที่ผู้นำสหรัฐฯ ประารถนาที่จะเห็นภูมิภาคดังกล่าวถูกรวมเข้าไว้เป็นส่วนหนึ่งของหนึ่งภายใต้สังคมนิยมประชาธิปไตยและระบบเศรษฐกิจแบบเปิดของตน

โซเวียตได้ส่งกองทัพแดง (Red Army) เข้าไปยังยุโรปตะวันออกพร้อมกับสถาปนาระบบคอมมิวนิสต์ในภูมิภาคดังกล่าวเมื่อปี ค.ศ. 1945 มิเพียงเท่านั้นลัทธิคอมมิวนิสต์ภายใต้การหนุนหลังจากโซเวียตยังได้แพร่เข้าไปในยุโรปตะวันตกหลายประเทศ อาทิ ฝรั่งเศส เยอรมัน อิตาลี รวมไปถึงในตะวันออกกลาง ได้แก่ อิหร่าน กรีซ และตุรกี กรณีหลังนอกจากมีเป้าหมายเพื่อเผยแพร่อุดมการณ์แล้วยังเป็นความพยายามของโซเวียตที่จะเข้าไปแสวงผลประโยชน์จากภูมิภาคนี้ โดยเฉพาะทรัพยากรน้ำมันด้วย อิทธิพลที่แผ่ขยายมากขึ้นของโซเวียตสร้างความหวุ่นวิตกให้กับอังกฤษจนกระทั่งนำไปสู่การเผชิญหน้าของทั้งสองประเทศในสงครามเย็นเป็นครั้งแรกโดยที่สหรัฐฯ ยังมิได้เข้าร่วมด้วย วินสตัน เชอร์ชิลล์ (Winston Churchill) อดีตนายกรัฐมนตรีอังกฤษได้กล่าวเตือนสหรัฐฯ ว่าโซเวียตกำลังสร้าง “ม่านเหล็ก” (iron curtain) ปิดกั้นพื้นที่ฝั่งตะวันออกด้วยการก่อตั้งรัฐตำรวจ (police states) เผยแพร่ลัทธิคอมมิวนิสต์ตลอดจนทำลายสิทธิเสรีภาพของ

⁴² Ibid., pp. 7-29.

* สหภาพโซเวียตอ้างว่ายุโรปตะวันออกซึ่งประกอบด้วย กลุ่มประเทศในบอลติก (the Baltic States) และบางส่วนของโปแลนด์ ฟินแลนด์ และโมมาเนียเป็นส่วนหนึ่งของตนตั้งแต่ในสมัยพระเจ้าซาร์ นอกจากนี้พื้นที่เหล่านี้ยังได้ถูกอ้างสิทธิครอบครองโดยโซเวียตในข้อตกลงระหว่างเยอรมันกับโซเวียต (the Nazi-Soviet pact) เมื่อปี ค.ศ. 1939 ก่อนที่เยอรมันจะละเมิดข้อตกลงโดยการยึดครองพื้นที่นี้ สำหรับเหตุผลในแง่ยุทธศาสตร์และความมั่นคงนั้น โซเวียตต้องการใช้ดินแดนเหล่านี้เป็นกันชนเพื่อป้องกันการคุกคามจากประเทศตะวันตก

ประชาชนในภูมิภาค⁴³ พร้อมกับเรียกร้องให้สหรัฐฯ และอังกฤษร่วมมือกันต่อต้านภัยคุกคามครั้งใหม่

พฤติกรรมของโซเวียตเป็นที่วิพากษ์วิจารณ์อย่างกว้างขวางในหมู่ประชาชนชาวอเมริกัน และผู้กำหนดนโยบาย แนวคิดในการจัดการกับปัญหาดังกล่าวแบ่งได้แบ่งออกเป็น 2 กลุ่มใหญ่ๆ คือ กลุ่มที่เชื่อว่าโซเวียตเพียงต้องการเสริมสร้างอำนาจของตนในยุโรปตะวันออกเท่านั้น ฝ่ายนี้สนับสนุนการเจรจากับโซเวียตมากกว่าการใช้กำลังบีบบังคับ ในขณะที่อีกฝ่ายเชื่อว่าไม่มีประโยชน์อันใดที่จะไปเจรจากับโซเวียต เพราะการขยายอิทธิพลของโซเวียตในที่สุดแล้วย่อมนำไปสู่การโจมตียุโรปตะวันออกและภูมิภาคอื่นๆ ดูเหมือนว่าแนวทางฝ่ายหลังนั้นเป็นที่ยอมรับมากกว่า แนวคิดนี้สอดคล้องกับความเชื่อของ จอร์จ เอฟ. เคนเนน (George F. Kennan) นักการทูตอาวุโส ณ กรุงมอสโก ซึ่งเขาได้ส่งโทรเลขทางไกลมายังกรุงวอชิงตันโดยใช้นามแฝง "X" มีใจความว่า

“นโยบายของโซเวียตนั้นสืบทอดมาจากนโยบายขยายอำนาจของรัสเซียที่มีมาแต่ดั้งเดิม ประกอบกับอุดมการณ์คอมมิวนิสต์และความหมกมุ่นกังวลของสตาลินเกี่ยวกับการถูกปิดล้อมโดยประเทศทุนนิยม เมื่อใดก็ตามที่มีโอกาส โซเวียตจะขยายอำนาจของตนออกไป โดยเฉพาะอย่างยิ่งด้วยการสร้างรัฐบริวาร แม้ว่าสหภาพโซเวียตยังไม่เข้มแข็งทางทหารพอที่จะเผชิญหน้ากับฝ่ายตะวันตกได้ แต่ก็สามารถหาทางบ่อนทำลายทางการเมืองได้”⁴⁴

ในเดือนกรกฎาคมปี ค.ศ. 1947 เคนเนนได้ขยายความเชื่อของเขานี้ในบทความที่มีชื่อว่า “X-Article” ในวารสาร “Foreign Affairs” พร้อมทั้งเสนอนโยบายต่อรัฐบาลสหรัฐฯ ซึ่งได้กลายมาเป็นยุทธศาสตร์หลักในการต่อต้านภัยคุกคามจากคอมมิวนิสต์ตลอดช่วงสงครามเย็นนั่นก็คือ “การสกัดกั้น”⁴⁵ (containment)

นโยบายสกัดกั้นของสหรัฐฯ เริ่มต้นขึ้นภายหลังการปรากฏตัวของประธานาธิบดีแฮร์รี เอส. ทรูแมน (Harry S. Truman) ต่อสภาองเกรสเมื่อเดือนมีนาคม ปี ค.ศ. 1947 เพื่อขออนุมัติ

⁴³ Robert A. Pastor, “The United States: Divided by revolutionary vision,” in *A century's journey: How the great powers shape the world*, ed. Robert A. Pastor (New York: Basic Books, 1999), p. 222.

⁴⁴ วิวัฒน์ มุ่งการดี, *นโยบายต่างประเทศสหรัฐอเมริกา: โครงสร้าง กระบวนการ และรูปแบบ* (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2533), หน้า 343.

⁴⁵ John Lewis Gaddis, *Surprise, security and the American experience*, pp. 25-53.

งบประมาณจำนวน 400 ล้านดอลลาร์ เพื่อให้ความช่วยเหลือแก่กรีซและตุรกีที่กำลังเผชิญกับภัยคุกคามคอมมิวนิสต์ ถ้อยแถลงของทรูแมนต่อสภาองเกรสครั้งนั้นเป็นที่รู้จักกันในนาม “หลักการทรูแมน” (Troman Doctrine) ซึ่งแสดงให้เห็นถึงท่าทีอันชัดเจนที่สหรัฐฯ มีต่อโซเวียตครั้งแรกและถือเป็นจุดเปลี่ยนครั้งสำคัญในนโยบายต่างประเทศของสหรัฐฯ นับตั้งแต่สิ้นสุดสงครามโลกครั้งที่ 2 เป็นต้นมา เช่นเคย ความเป็นเหตุเป็นผลและความชอบธรรมนั้นมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการที่นโยบายของรัฐบาลจะได้รับเสียงสนับสนุนจากประชาชนและสภาองเกรส และการกล่าวอ้างถึงอุดมการณ์ที่สอดคล้องกับผลประโยชน์และความมั่นคงแห่งชาติก็เป็นวิธีการที่มีประสิทธิผลในการบรรลุเป้าหมายดังกล่าว ถ้อยแถลงของรัฐบาลและผู้นำสหรัฐฯ มิได้ละเลยสิ่งเหล่านี้ เพื่อตอกย้ำความเชื่อเกี่ยวกับการสู้รบครั้งยิ่งใหญ่ในพระคัมภีร์ไบเบิล (Armageddon) ระหว่าง “ฝ่ายดี” (good) กับ “ฝ่ายชั่ว” (evil) ทรูแมนได้กล่าวว่า “โลกได้ถูกแบ่งแยกระหว่างความมีเสรีและการถูกคุมขัง...ตราบเท่าที่เรามีความเชื่อในพระเจ้า ในขณะที่พระองค์ถูกปฏิเสธโดยคนจำนวนมากในโลก เราต้องเชื่อมั่นในตัวเราเอง”⁴⁶ พร้อมกันนี้ ทรูแมนได้ชี้ให้เห็นถึงอันตรายของลัทธิคอมมิวนิสต์ซึ่งเปรียบได้กับ “ลัทธินาซี” ของเยอรมัน รวมทั้งเรียกร้องให้สหรัฐฯ กระทำหน้าที่ปกป้อง “เสรีภาพ” และต่อต้าน “เผด็จการ”

“เราคงไม่อาจบรรลุเป้าหมายของเรา (การมีเสรีภาพและเอกราชของประเทศสมาชิกสหประชาชาติ) ได้ หากเราไม่ประสงค์ที่จะช่วยเหลือประชาชนผู้รักอิสระเสรีภาพ ด้วยการปกป้องสถาบันและบูรณภาพแห่งชาติของพวกเขาจากการบังคับขู่เข็ญของพวกเผด็จการที่กำลังเคลื่อนเข้าไปยังประเทศต่างๆ...ข้าพเจ้าเชื่อว่านโยบายของสหรัฐฯ จะต้องสนับสนุนประชาชนผู้รักในเสรี ผู้ซึ่งกำลังต่อสู้กับชนกลุ่มน้อยที่ถืออาวุธและภัยคุกคามจากภายนอก”⁴⁷

ความสำคัญที่สหรัฐฯ มีให้กับ “ศัตรู” ที่เป็นภัยคุกคามใหม่นี้มีเท่าๆ กับ “ประเทศพันธมิตร” ซึ่งสหรัฐฯ ถือเป็นหัวใจสำคัญในการเอาชนะภัยคุกคามตามแนวทางการสกัดกั้น ด้วยเหตุนี้ การสร้างแบบแผนนโยบายที่ชอบธรรมและเป็นที่ยอมรับของประเทศต่างๆ โดยเฉพาะต่อประเทศพันธมิตรจึงเป็นสิ่งที่ผู้กำหนดนโยบายส่วนใหญ่คำนึงถึง แนวทางการให้ความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจแก่ประเทศต่างๆ เกิดขึ้นด้วยวัตถุประสงค์ข้างต้น เพื่อสร้างการยอมรับจากประเทศที่ให้ความช่วยเหลือตลอดจนดึงดูดประเทศเหล่านั้นเข้ามาอยู่ในระบบที่สหรัฐฯ เป็นผู้นำด้วยความ

⁴⁶ John B. Judis, *The folly of empire: What George W. Bush could learn from Theodore Roosevelt and Woodrow Wilson*, pp.133-134.

⁴⁷ Warren I. Cohen, *The Cambridge history of American foreign relations: America in the age of Soviet power, 1945-1991*, pp. 38-39.

เต็มใจ อันเป็นวิธีที่มีประสิทธิภาพมากกว่าการใช้กำลังเข้าแทรกแซงโดยตรง⁴⁸ ภายใต้แนวคิดนี้ แผนการให้ความช่วยเหลือของสหรัฐฯ ได้ขยายไปในยุโรปตะวันตก โดยในเดือนมีนาคม ปีค.ศ. 1948 รัฐบาลได้อนุมัติงบประมาณตามแผน “แผนการมาร์แชล”* (Marshall Plan) เป็นจำนวนเงินทั้งสิ้นกว่า 13 พันล้านเหรียญฯ เพื่อให้ความช่วยเหลือในการปฏิรูปและฟื้นฟูเศรษฐกิจของประเทศในภูมิภาคดังกล่าว เป้าหมายของแผนการนั้นนอกจากจะเป็นไปเพื่อสกัดกั้นคอมมิวนิสต์แล้ว ยังเป็นการบูรณาการประเทศยุโรปและสหรัฐฯ เข้าด้วยกันภายใต้สังคมที่เป็นประชาธิปไตยและระบบเศรษฐกิจแบบเปิด⁴⁹

ความพยายามที่จะบูรณาการสหรัฐฯ และประเทศพันธมิตรเข้าด้วยกันรวมไปถึงด้านการทหาร สืบเนื่องมาจากการที่ผู้กำหนดนโยบายพิจารณาว่าวิธีการให้ความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจด้านเดียวไม่เพียงพอที่จะหยุดยั้งการแพร่ขยายของลัทธิคอมมิวนิสต์ได้ สอดคล้องกับคำกล่าวของเคนเนดีที่ว่า “การพัฒนาทางเศรษฐกิจไม่อาจเกิดขึ้นจนกระทั่งระบบความมั่นคงได้จัดตั้งแล้ว”⁵⁰ ในขณะที่กลไกความร่วมมือภายใต้สหประชาชาติหยุดชะงักลง อันเนื่องมาจากข้อเสนอต่างๆ ของสหรัฐฯ ผ่านคณะมนตรีความมั่นคงถูกขัดขวางโดยโซเวียต (ซึ่งเป็นหนึ่งในสมาชิกคณะมนตรีฯ และพยายามใช้กลไกสหประชาชาติเพื่อเป้าหมายและผลประโยชน์ของตนเช่นกัน) สหรัฐฯ จึงหันไปแสวงหาความร่วมมือจากประเทศอื่นๆ แทน ระบบความมั่นคงร่วมกับประเทศพันธมิตรของสหรัฐฯ เริ่มต้นขึ้นครั้งแรกในเอเชียโดยการทำข้อตกลงร่วมกับญี่ปุ่นซึ่งสหรัฐฯ ถือเป็นด่านหน้าในการสกัดกั้นลัทธิคอมมิวนิสต์ เพื่อเป้าหมายนี้สหรัฐฯ ได้เปลี่ยนนโยบายของตนที่มีต่อญี่ปุ่นในช่วงหลังสงครามโดยหันมาให้ความช่วยเหลือแก่ญี่ปุ่นทั้งในการพัฒนาอุตสาหกรรม ส่งเสริมการส่งออก ตลอดจนความช่วยเหลือด้านอาวุธและการฝึกฝนทางการทหาร

ในลาตินอเมริกาก็เช่นกัน ผลจากการประชุมที่กรุงริโอ เดอ จาเนโรระหว่างสหรัฐฯ และประเทศเพื่อนบ้านในปี ค.ศ. 1947 นำมาซึ่งความร่วมมือภายใต้ “ข้อตกลงริโอ”⁵¹ (The Rio Pact)

⁴⁸ John Lewis Gaddis, *Strategies of containment: A critical appraisal of postwar American national security policy* (Oxford: Oxford University Press, 1982), pp. 61-64.

* ริเริ่มโดยนายจอร์จ ซี มาร์แชล (George C. Marshall) รัฐมนตรีกระทรวงต่างประเทศสหรัฐฯ ประกอบไปด้วย 16 ประเทศที่เข้าร่วมในแผนการฯ ได้แก่ ออสเตรเลีย เบลเยียม เดนมาร์ก ฝรั่งเศส เยอรมนี กรีซ ไชเลนแลนด์ ไอร์แลนด์ อิตาลี ลักเซมเบิร์ก เนเธอร์แลนด์ นอร์เวย์ โปรตุเกส สวีเดน ตุรกี อังกฤษ

⁴⁹ G. John Ikenberry, *After victory: Institutions, strategic restraint, and the rebuilding of order after major war*, pp. 199-210.

⁵⁰ Walter LaFeber, *America, Russia, and the cold war 1945-1996*, p. 66.

⁵¹ Robert A. Pastor, “The United States: divided by revolutionary vision,” p. 223.

ซึ่งได้กำหนดกลไกป้องกันด้านความมั่นคงร่วมกัน (collective security arrangement) ระหว่างประเทศสมาชิก ภายใต้กลไกดังกล่าว ประเทศสมาชิกมีพันธะสัญญาที่จะใช้กำลังร่วมกันหากประเทศหนึ่งประเทศใดในสนธิสัญญาถูกโจมตี ความร่วมมือระหว่างรัฐอเมริกันรวมไปถึงการรวมตัวกันภายใต้ “กฎบัตรองค์การนาารัฐอเมริกัน”⁵² (The Charter of Organization of American States—OAS) อันเป็นผลจากการประชุมที่กรุงโบโกตา ประเทศโคลัมเบียในปีต่อมา กฎบัตร OAS ได้กำหนดกลไกการหารือระหว่างประเทศสมาชิกในประเด็นด้านความมั่นคงและอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับภูมิภาค โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกฎบัตรข้อที่ 15 ซึ่งระบุว่า “รัฐและกลุ่มรัฐใดๆ ไม่มีสิทธิที่จะแทรกแซงในกิจการภายในและภายนอกของรัฐอื่น ไม่ว่าจะโดยตรงหรือโดยอ้อมหรือด้วยเหตุผลใดก็ตาม”⁵³ ความร่วมมือระหว่างสหรัฐฯ และประเทศลาตินอเมริกาภายใต้ข้อตกลงทั้งสองมีเนื้อหาคล้ายคลึงกับกฎบัตรแห่งสหประชาชาติ โดยเฉพาะการจัดตั้งระบบความมั่นคงร่วมและหลักการไม่แทรกแซงในกิจการภายในซึ่งกันและกัน อย่างไรก็ตาม การจัดทำข้อตกลงร่วมระหว่างสหรัฐฯ กับประเทศพันธมิตรโดยแยกต่างหากจากสหประชาชาติเช่นนี้ ทำให้การดำเนินการของสหรัฐฯ มีความยืดหยุ่นและเกิดประสิทธิผลมากยิ่งขึ้น เนื่องจากสามารถบังคับใช้กฎเกณฑ์ต่างๆ ภายใต้ข้อตกลงได้โดยปราศจากการกีดขวางจากมหาอำนาจอื่นใด

ระบบพันธมิตรด้านความมั่นคงที่มีความสำคัญต่อสหรัฐฯ มากที่สุดในช่วงสงครามเย็นก็คือ “องค์การสนธิสัญญาป้องกันแอตแลนติกเหนือ” (the North Atlantic Treaty Organization—NATO) สนธิสัญญานี้เกิดขึ้นระหว่างสหรัฐฯ และประเทศยุโรปตะวันตกเพื่อจัดตั้ง “มาตรการการรักษาความปลอดภัยร่วมกัน” (collective security measure) โดยในข้อที่ 5 แห่งสนธิสัญญา ระบุว่า “หากประเทศหนึ่งประเทศใดหรือมากกว่านั้นถูกโจมตี ถือเสมือนว่าเป็นการโจมตีประเทศสมาชิกอื่นๆ ทั้งหมด...แต่แต่ละประเทศจะดำเนินทั้งโดยส่วนตัวและร่วมกันเพื่อตอบโตตามที่จำเป็นซึ่งรวมไปถึงวิธีการใช้กำลัง”⁵⁴

อันที่จริงแล้วความประสงค์เริ่มแรกของการก่อตั้งความร่วมมือนี้มีมาจากฝ่ายยุโรปก่อน ความหวาดระแวงของประเทศยุโรปตะวันตกที่มีต่อโซเวียตทำให้ประเทศเหล่านี้พยายามดึงสหรัฐฯ เข้าร่วมเป็นพันธมิตรทางความมั่นคง สหรัฐฯ มีท่าทีลังเลในช่วงแรกแต่ก็ได้ตอบรับข้อเสนอของประเทศยุโรปในเวลาต่อมาจนกระทั่งนำมาสู่ลงนามในสนธิสัญญา เมื่อเดือนเมษายน ปี ค.ศ.

⁵² Walter LaFeber, *Inevitable revolutions: The United States in Central America* (New York: W.W. Norton & Company, 1993), pp. 95-99.

⁵³ *Ibid.*, p. 95.

⁵⁴ Walter LaFeber, *American age: U.S. foreign policy at home and abroad 1750 to the present*, p. 492.

1949 ความสำคัญของ NATO ต่อสหรัฐฯ มีทั้งในแง่ที่ช่วยเสริมสร้างประสิทธิภาพของแผนการมาร์แชลในการสกัดกั้นการขยายตัวของโซเวียตในยุโรปตะวันตก ในขณะเดียวกันสหรัฐฯ มีความมุ่งหมายที่ใช้ความร่วมมือทางความมั่นคงและเศรษฐกิจระหว่างสหรัฐฯ กับยุโรปเป็นเครื่องมือในการฟื้นฟู (rehabilitation) และรวม (reintegration) เยอรมันเข้าสู่ระบบความร่วมมือแห่งยุโรปเพื่อมิให้เยอรมันกลับมาเป็นภัยคุกคามอีก นอกจากนี้ โดยภาพรวมแล้ว NATO มิได้เป็นองค์การความร่วมมือเพื่อต่อต้านภัยคุกคามจากภายนอกเท่านั้น แต่ยังเป็นสถาบันที่ช่วยสร้างเสถียรภาพและจัดระเบียบความสัมพันธ์ระหว่างประเทศสมาชิกด้วย ความผูกพันที่ประเทศสมาชิกมีต่อกฎเกณฑ์และข้อตกลงที่กำหนดขึ้นได้ช่วยลดช่องว่างและความหวาดระแวงอันเป็นผลมาจากความแตกต่างทางอำนาจระหว่างสหรัฐฯ กับประเทศยุโรป ในขณะเดียวกัน บทบาทของยุโรปก็ถูกจำกัดและควบคุมไว้ภายใต้กฎเกณฑ์ที่กำหนดขึ้นซึ่งได้ช่วยสร้างหลักประกันความปลอดภัยรวมทั้งผลประโยชน์ของภูมิภาคนี้ที่มีต่อสหรัฐฯ ลักษณะดังกล่าวทำให้ NATO เป็นองค์การที่สมประโยชน์สหรัฐฯ ในหลายทางซึ่งนักวิชาการกล่าวว่า เป็นเครื่องมือ “สกัดกั้นสี่ด้าน”⁵⁵ (quadruple containment)

โดยสรุปแล้ว นโยบายต่อต้านลัทธิคอมมิวนิสต์ตามแนวทางสกัดกั้นได้ส่งผลให้สหรัฐฯ ขยายบทบาททั้งในด้านเศรษฐกิจและการทหารเข้าไปในภูมิภาคต่างๆ อย่างไม่เคยปรากฏมาก่อน อันเป็นลักษณะที่แตกต่างจากท่าทีของสหรัฐฯ ในช่วงก่อนหน้านี้อย่างสิ้นเชิง บทบาทของสหรัฐฯ มิได้จำกัดเฉพาะในยุโรปและเอเชียเท่านั้น นับตั้งแต่ทศวรรษที่ 1950 เป็นต้นมา การต่อสู้ระหว่างฝ่ายประชาธิปไตยโดยนำโดยสหรัฐฯ และฝ่ายคอมมิวนิสต์ภายใต้สหภาพโซเวียตได้ขยายไปสู่ดินแดนประเทศโลกที่สาม (Third World) ซึ่งรวมถึง เกาหลี กัวเตมาลา มาเลเซีย ฟิลิปปินส์ คองโก คิวบา ชิลี แองโกลา โมซัมบิก นิกากัว เวียดนาม และอัฟกานิสถาน การต่อสู้ระหว่างสองฝ่ายมิได้เกิดขึ้นระหว่างกันโดยตรง แต่เป็นไปในลักษณะสงครามตัวแทน (proxy wars) ซึ่งได้รับการหนุนหลังจากมหาอำนาจทั้งสองประเทศ

เพื่อให้การสนับสนุนฝ่ายของตนและบ่อนทำลายฝ่ายตรงข้าม สหรัฐฯ ได้อาศัยวิธีการให้ความช่วยเหลือแก่ฝ่ายพันธมิตรทั้งในด้านเศรษฐกิจ (เงินกู้ เงินให้เปล่า และการลงทุนโดยตรง) และการทหาร (มอบอาวุธและการฝึกฝน) ในขณะเดียวกัน ความร่วมมือภายใต้กลไกพหุภาคี

⁵⁵ G. John Ikenberry, "State power and the institution bargain: America's ambivalent economic and security multilateralism," in U.S. Hegemony and international organization: The United States and multilateral institutions, eds. Rosemary Foot, S. Neil MacFarlane, and Michael Mastanduno (Oxford: Oxford University Press, 2003), p.61.

อันเป็นแนวทางซึ่งสืบเนื่องมาตั้งแต่สมัยวิลสันและรูสเวลท์นั้นนับเป็นเครื่องมือสำคัญของสหรัฐฯ ในการต่อสู้กับศัตรูตามนโยบายการสกัดกั้น ทั้งนี้ นอกเหนือจากความร่วมมือกับญี่ปุ่น ประเทศ ลาตินอเมริกา (ข้อตกลงริโอ) และยุโรปตะวันตก (NATO) แล้ว ยังปรากฏข้อตกลงและความ ร่วมมือระหว่างสหรัฐฯ กับประเทศในภูมิภาคอื่นๆ ด้วย เช่น ANZUS (ประกอบด้วยออสเตรเลีย นิวซีแลนด์ และสหรัฐฯ) SEATO (ประกอบด้วยสหรัฐฯ อังกฤษ ฝรั่งเศส ออสเตรเลีย นิวซีแลนด์ ปากีสถาน ไทย และฟิลิปปินส์) ด้วยตระหนักและเล็งเห็นถึงแนวทางดังกล่าวที่ช่วยสร้างความชอบ ธรรมและความมีประสิทธิภาพ สหรัฐฯ ยินยอมจำกัดอำนาจของตนบางส่วนไว้ภายใต้สถาบัน ระหว่างประเทศเพื่อดึงดูดประเทศต่างๆ ให้เข้ามาอยู่ภายใต้ระบบความร่วมมือที่สหรัฐฯ เป็นผู้นำ อาศัยวิธีการนั้นนอกจากสหรัฐฯ จะได้รับความร่วมมือจากประเทศพันธมิตรในการต่อสู้กับฝ่ายตรง ข้ามแล้ว กฎเกณฑ์และข้อตกลงภายใต้สถาบันที่จัดตั้งขึ้นยังเป็นเครื่องช่วยควบคุม จำกัดอำนาจ ตลอดจนจัดระเบียบความสัมพันธ์ของประเทศต่างๆ ไปในทิศทางที่สอดคล้องกับผลประโยชน์ทาง เศรษฐกิจและความมั่นคงของสหรัฐฯ ด้วย

“แนวคิดพหุภาคีนิยม” นับเป็นรูปแบบทางยุทธศาสตร์ที่โดดเด่นของสหรัฐฯ ในช่วงหลัง สงครามโลกครั้งที่ 2 และระหว่างสงครามเย็น แต่ก็มีได้หมายความว่าแนวคิดนี้ได้เข้ามาแทนที่ “เอกภาคีนิยม” ซึ่งดำเนินมาตั้งแต่ศตวรรษที่ 19 จนถึงต้นศตวรรษที่ 20 อย่างสิ้นเชิง ในขณะที่ นักวิชาการทางความสัมพันธ์ระหว่างประเทศที่เป็นกระแสหลักอย่างจอร์น เลวิส แกดดิส (John Lewis Gaddis) และ จอร์น ไอเคนเบอร์รี่⁵⁶ (G. John Ikenberry) ได้ยืนยันถึงการยึดถือแนวทาง พหุภาคีนิยมของสหรัฐฯ ในช่วงนี้ นักวิชาการอีกฝั่งหนึ่งได้วิพากษ์แนวคิดและการวิเคราะห์ของนัก คิดกระแสหลัก นักคิดฝ่ายหลังนี้ อาทิ วอลเดน เบลโล (Walden Bello) และ เมลวิน พี เลฟเฟลอร์ (Melvyn P. Leffler)⁵⁷ ได้ชี้ให้เห็นว่า แม้ว่าแนวคิดพหุภาคีนิยมอันได้แก่ การดำเนินการโดยผ่าน กลไกหรือสถาบันระหว่างประเทศถือเป็นเครื่องมือที่ช่วยส่งเสริมผลประโยชน์และความมั่นคงของ

⁵⁶ โปรดดู John Lewis Gaddis, *Surprise, security and the American experience*, pp. 35-67.; G. John Ikenberry, *After victory: Institutions, strategic restraint, and the rebuilding of order after major war*, pp. 163-214.; G. John Ikenberry, “America’s imperial ambition,” *Foreign Affairs* 81(September-October 2002): 44-60. และ G. John Ikenberry, *After September 11: America grand strategy and international order in the age of terror*[Online], 2003, Available from: <http://www.brook.edu/fp/projects/erope/forumpapers/ikenberry.pdf>[2004, April 4]

⁵⁷ โปรดดู Walden Bello, *Dilemmas of domination: The unmaking of the American empire*(New York: Metropolitan Books, 2005), pp. 14-19.; Melvyn P. Leffler, “Bush’s foreign policy,” *Foreign Policy* No. 144 (September / October 2004): 22-28. และ Melvyn P. Leffler, “9/11 and American foreign policy,” *Diplomatic History* 29 (June 2005): 395-413.

สหรัฐฯ ในช่วงสงครามเย็น แต่สหรัฐฯ ก็ไม่เคยละทิ้งวิถีจัดการแบบเอกภาคีที่ทำให้ตนเองสามารถรักษาความมีอำนาจและอิสระในการดำเนินการเอาไว้ได้ แนวคิดการจัดการแบบเอกภาคีนี้มีได้เป็นยุทธศาสตร์ที่สหรัฐฯ ประกาศอย่างเป็นทางการ แต่ได้ปรากฏในทางปฏิบัติหลายๆ กรณี ยกตัวอย่างเช่น ในขณะที่สหรัฐฯ ให้ความสำคัญกับการจัดตั้งกลไกพหุภาคีในความสัมพันธ์กับประเทศยุโรป ลักษณะดังกล่าวกลับแทบไม่ปรากฏในเอเชีย แนวทางการจัดการฝ่ายเดียวนับเป็นแบบแผนการดำเนินนโยบายของสหรัฐฯ ต่อประเทศในเอเชียที่สืบทอดมาตั้งแต่สหรัฐฯ ได้รับชัยชนะในสงครามโลกครั้งที่ 2 จนกระทั่งถึงสงครามเย็น การอาศัยแนวทางนี้ที่เห็นได้ชัดก็คือ การแทรกแซงในเวียดนามระหว่างปี 1954-1975 ในกรณีลาตินอเมริกาก็เช่นกัน แม้สหรัฐฯ มีความตกลงในลักษณะพหุภาคีกับประเทศต่างๆ ในภูมิภาค แต่ในทางปฏิบัติแล้วสหรัฐฯ ก็ได้เข้าแทรกแซงโดยอาศัยวิธีเอกภาคีอยู่บ่อยครั้ง ไม่ว่าจะเป็นกรณีเบย์ ออฟ พิก (Bay of Pig) ในปี ค.ศ. 1961 การล้มล้างรัฐบาลบราซิลในปี 1964 การสนับสนุนการรัฐประหารในชิลีเมื่อปี ค.ศ. 1973 เป็นต้น การวิเคราะห์ของเบลโลและเลฟเฟลอร์ อันมีลักษณะแตกต่างจากนักคิดกระแสหลักนี้ ทำให้เราไม่อาจจะเล่าย่อเท็จจริงเกี่ยวกับแนวคิดเอกภาคีนิยมที่ยังคงปรากฏอยู่ในแบบแผนนโยบายต่างประเทศสหรัฐฯ ในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 และสงครามเย็นได้ การอ้างไว้ซึ่งสิทธิและอิสระในการดำเนินการต่างๆ โดยลำพังนั้นนับเป็นลักษณะเฉพาะของประเทศ “เจ้ามหาอำนาจ” ทุกประเทศ การเข้าใจถึงลักษณะดังกล่าวย่อมทำให้เราเข้าใจถึงแนวโน้มความ “เปลี่ยนแปลง” และ “ต่อเนื่อง” ในนโยบายต่างประเทศสหรัฐฯ ได้ดียิ่งขึ้น

หลังสงครามเย็น

สงครามเย็นสิ้นสุดลงด้วยความไม่คาดฝันของทั้งชาวอเมริกันและชาวโลก ภายหลังจากที่นาย มิคาอิล กอร์บาชอฟ (Mikhail Gorbachev) ผู้นำคนใหม่ของโซเวียตประกาศถอนกำลังออกจากยุโรปตะวันออกและอัฟกานิสถานในปี ค.ศ. 1988 พร้อมกับเรียกร้องให้เวียดนามถอนกำลังออกจากกัมพูชาและของคิวบาออกจากแองโกลาและเอธิโอเปีย⁵⁸ การก้าวขึ้นมาของผู้นำคนใหม่ยังได้นำมาสู่การเปลี่ยนแปลงขนานใหญ่ของประเทศ แนวทางการบริหารประเทศของ กอร์บาชอฟ ดำเนินไปภายใต้หลัก “การคิดใหม่” (new thinking) เพื่อแก้ไขปัญหาคความขัดแย้งทางการเมืองและความตกต่ำทางเศรษฐกิจภายในประเทศ ภายใต้นโยบายนี้ กอร์บาชอฟได้หันมาใช้นโยบาย “เปิดกว้าง” (glasnost) ทางการเมืองและ “ปฏิรูป” (perestroika) เศรษฐกิจ กระนั้นก็ตาม ปัญหาต่างๆ ที่สั่งสมมาเป็นเวลายาวนานและมีความสลับซับซ้อนนั้นหนักหน่วงเกินกว่าที่แนวทางของ กอร์บาชอฟจะแก้ไขเยียวยาได้ วิธีการของเขากลับยิ่งทำให้ปัญหาต่างๆ เลวร้ายลงจนกระทั่ง

⁵⁸ Robert A. Pastor, "The United States: Divided by revolutionary vision," p. 229.

นำไปสู่การล่มสลายของสหภาพโซเวียต ในปี ค.ศ. 1991 อันนับเป็นการยุติสงครามเย็นระหว่าง สหรัฐฯและโซเวียตที่ดำเนินมายาวนานกว่า 40 ปีลงโดยปริยาย

การสิ้นสุดของสงครามเย็นได้ส่งผลกระทบต่อโครงสร้างทางการเมืองและอำนาจระหว่างประเทศที่สำคัญคือ การเปลี่ยนแปลงจากระบบอำนาจ “สองขั้ว” (bipolar) (สหรัฐฯและโซเวียต) มาสู่ระบบ “ขั้วเดียว” (unipolar) ที่มีสหรัฐฯ เป็นผู้นำ⁵⁹ สหรัฐฯ ได้ผ่านพ้นช่วงที่ตกต่ำที่สุดในทศวรรษที่ 1970 และ 1980 ซึ่ง พอล เคนนาดี (Paul Kennedy) นักวิชาการด้านความสัมพันธ์ระหว่างประเทศชื่อดังเคยทำนายไว้ว่าจักรวรรดินิยมภายใต้การนำของสหรัฐฯได้มาถึงจุดสิ้นสุดลง (imperial overstretch) อันเป็นลักษณะที่เกิดขึ้นเช่นเดียวกับประเทศจักรวรรดินิยมอื่นๆ ในอดีต⁶⁰ ความแตกต่างทางอำนาจระหว่างสหรัฐฯ กับประเทศต่างๆ ภายใต้ระบบขั้วเดี่ยวนั้นเห็นได้จากตัวเลขความเติบโตทางเศรษฐกิจในช่วง ค.ศ. 1990-1998 ซึ่งของสหรัฐฯ (27 %) มีขนาดมากกว่าเกือบ 2 เท่าของประเทศยุโรปรวมกัน (15 %) ในขณะที่ด้านการทหาร แม้ว่าสหรัฐฯ ได้ลดค่าใช้จ่ายด้านการทหารของตนเองลงภายหลังสงครามเย็น แต่ก็เป็นไปในอัตราที่ช้ากว่าประเทศอื่นๆ โดยเปรียบเทียบ ซึ่งส่งผลให้ขีดความสามารถด้านการทหารของสหรัฐฯ ยังคงอยู่เหนือและห่างไกลจากประเทศอื่นๆ มาก นอกจากนี้เมื่อพิจารณาค่าใช้จ่ายด้านการวิจัยและพัฒนาแล้ว สหรัฐฯ มีค่าใช้จ่ายด้านนี้คิดเป็นร้อยละ 80 ของทั้งโลกรวมกัน⁶¹

โครงสร้างทางอำนาจระหว่างประเทศที่เปลี่ยนไปโดยมีสหรัฐฯ กลายมาเป็นประเทศมหาอำนาจสูงสุดทำให้นักคิดฝ่ายสังคมนิยมใหม่ (neorealists) ซึ่งเชื่อในเรื่องความอยู่รอด (survival) เป็นเป้าหมายพื้นฐานของรัฐและระบบดุลแห่งอำนาจออกมาทำนายว่าระบบขั้วเดี่ยวนี้นี้

⁵⁹ Charles Krauthammer, “The Unipolar moment,” *Foreign Affairs* 70 (Winter 1990/1991), pp. 23-33.

⁶⁰ Michael Cox, “September 11th and U.S. hegemony—or will the 21st century be American too?,” *International Studies Perspective* 3 (February 2002): 53-70.; ในช่วงระหว่างปี ค.ศ. 1914-1970 สหรัฐฯ ถือเป็นประเทศเจ้าหนี้รายใหญ่ที่สุดของโลก แต่ภายหลังทศวรรษที่ 1970 และ 1980 สถานะดังกล่าวกลับเริ่มค่อยๆ ลดลง อันเนื่องมาจากภาวะขาดดุลการค้าและการสูญเสียความสามารถในการแข่งขันในตลาดโลกของสหรัฐฯ ที่น่าตกใจก็คือ ระหว่างปี 1981-1987 จากสถานะความเป็นเจ้าหนี้รายใหญ่ที่สุดก่อนหน้านี้นี้ สหรัฐฯ ได้กลายเป็นประเทศลูกหนี้ที่มีหนี้มากที่สุดของโลก (โปรดดู Paul Kennedy, *The rise and fall of the great power: Economic change and military conflict from 1500 to 2000* (New York, Vintage Books, 1989))

⁶¹ G. John Ikenberry, “Getting hegemony right,” *The National Interest* No. 63 (Spring 2001): 18.

เป็นระบบที่ขาดเสถียรภาพและจะไม่สามารถคงอยู่ได้นาน เนื่องจากเป็นระบบที่อำนาจกระจุกตัวไว้ที่ประเทศเดียว ซึ่งย่อมก่อภัยคุกคามแก่รัฐอื่นๆ และนำไปสู่การรวมตัวของรัฐเหล่านั้นเพื่อถ่วงดุลในที่สุด⁶² ตามคำอธิบายนี้หมายความว่า เยอรมันและญี่ปุ่นอาจสะสมกำลังของตัวเองขึ้นมาใหม่พร้อมกับแยกตัวออกจากระบบความมั่นคงร่วมกับสหรัฐฯ เช่นเดียวกับประเทศในยุโรปที่ย่อมตีตัวออกห่างจากระบบพันธมิตร NATO โดยหันมาสร้างขีดความสามารถและระบบป้องกันความมั่นคงของตนเองแทน ระบบความร่วมมือระหว่างสหรัฐฯ กับประเทศต่างๆ จะอ่อนแอลงและสังคมระหว่างประเทศจะกลับไปมีสภาพเหมือนเช่นในช่วงปลายศตวรรษที่ 19 อีกครั้งอันเป็นช่วงที่เต็มไปด้วยการแข่งขัน การแสวงหาพันธมิตร และความขัดแย้งระหว่างรัฐมหาอำนาจ อย่างไรก็ตาม ภายใต้อิทธิพลของทฤษฎีการถ่วงดุลในปัจจุบันสถานะตามคำทำนายนี้ยังไม่เป็นที่น่าวิตก⁶³ ตรงกันข้าม นับตั้งแต่ปี ค.ศ. 1990 เป็นต้นมา ระบบความร่วมมือระหว่างสหรัฐฯ และประเทศต่างๆ กลับมีแนวโน้มเข้มแข็งและขยายตัวเพิ่มมากขึ้นเรื่อยๆ ไม่ว่าจะเป็นการขยายตัวของ NATO การจัดตั้งและขยายความร่วมมือทางเศรษฐกิจในระดับภูมิภาคระหว่างสหรัฐฯ กับประเทศต่างๆ เช่น NAFTA APEC เป็นต้น ระบบความร่วมมือระหว่างสหรัฐฯ กับประเทศต่างๆ ซึ่งมีเพียงยังคงดำเนินอยู่หากแต่ยังได้ขยายตัวเพิ่มมากขึ้นนี้สะท้อนให้เห็นว่าประเทศที่อ่อนแอกว่ายังคงเห็นความสำคัญของระบบความร่วมมือต่างๆ ที่ช่วยให้ประเทศเหล่านั้นได้รับประโยชน์และทำให้พฤติกรรมของสหรัฐฯ สามารถคาดการณ์และตรวจสอบได้ ประโยชน์ของการมีกลไกเหล่านี้ทำให้ประเทศที่อ่อนแอกว่าตระหนักว่าการร่วมมือกับสหรัฐฯ นั้นเป็นแนวทางที่มีประสิทธิภาพมากกว่าการดำเนินการเพื่อถ่วงดุล⁶⁴ ในทำนองเดียวกัน สหรัฐฯ ยังคงเต็มใจยินยอมจำกัดอำนาจของตนเองไว้ภายใต้กติกาเดียวกันเพื่อแลกกับความร่วมมือของประเทศต่างๆ ตลอดจนการควบคุมพฤติกรรมประเทศเหล่านั้นไปในทิศทางที่สอดคล้องกับเป้าหมายและผลประโยชน์ของตน⁶⁵

⁶² ดูข้อวิพากษ์ของนักคิดสังคมนิยมใหม่ใน Joseph S. Nye, *The paradox of American power: Why the world's only superpower can't go it alone* (Oxford: Oxford University Press, 2002), pp. 12-35; Kenneth Waltz, "The emerging of international politics," *International Security* 18 (Fall 1993): 44-79. และ John J. Mearsheimer, "Back to the future: Instability of Europe after the cold war," *International Security* 15 (Summer 1990): 5-57.

⁶³ William C. Wohlforth, "The stability of a unipolar world," *International Security* 80 (Summer 1999): 5-41

⁶⁴ G. John Ikenberry, "Getting hegemony right," p. 20.

⁶⁵ G. John Ikenberry, *After victory: Institutions, strategic restraint, and the rebuilding of order after major war*, pp. 215-256.

แนวทางการจำกัดอำนาจไว้ภายใต้สถาบันระหว่างประเทศของสหรัฐฯ ในช่วงทศวรรษที่ 1990 จะเห็นได้ในแบบแผนการดำเนินนโยบายของผู้นำสหรัฐฯ ทั้งในสมัยจอร์จ บุช (George Bush) และวิลเลียม คลินตัน (William Clinton) เหตุการณ์ที่เป็นตัวชี้วัดทิศทางการดำเนินนโยบายของรัฐบาลบุชได้เป็นอย่างดีก็คือ กรณี “วิกฤตการณ์อ่าวเปอร์เซีย” (the Persian Gulf Crisis) เมื่อปี ค.ศ. 1990-1991 การบุกคูเวตของอิรักเมื่อวันที่ 1 มีนาคม ปี ค.ศ. 1990 นับเป็นเหตุการณ์แรกที่ส่งผลทำลายเสถียรภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศนับตั้งแต่สงครามเย็นได้สิ้นสุดลงสำหรับสหรัฐฯ แล้วพฤติกรรมอันก้าวร้าวของอิรักนี้เท่ากับเป็นการท้าทายสหรัฐฯ โดยตรง ในขณะเดียวกัน คูเวต ถือได้ว่าแหล่งน้ำมันขนาดใหญ่อีกหนึ่งแห่งหนึ่งของภูมิภาคตะวันออกกลาง ความพยายามยึดครองคูเวตของอิรักจึงเท่ากับเป็นการบ่อนทำลายเสถียรภาพในภูมิภาครวมทั้งขัดต่อผลประโยชน์ของสหรัฐฯ ที่ขยายเข้ามาในภูมิภาคนี้มาเป็นเวลาช้านาน

ในฐานะหนึ่งในผู้เข้าร่วมในสงครามโลกครั้งที่ 2 บุชได้ชี้ให้เห็นถึงพฤติกรรมของ “ซัดดัม” ซึ่งมีลักษณะมิได้แตกต่างไปจาก “ฮิตเลอร์” ความก้าวร้าวของซัดดัมมิได้เป็นภัยคุกคามเฉพาะกับประเทศเล็กเท่านั้นแต่ยังรวมไปถึงต่อสันติภาพ เสถียรภาพ เสรีภาพ และกฎเกณฑ์ระหว่างประเทศ⁶⁶ การวาดภาพให้เห็นถึงความน่ากลัวของศัตรูโดยเชื่อมโยงเข้ากับอุดมการณ์และผลประโยชน์ของสหรัฐฯ นี้เกิดขึ้นพร้อมๆ กับที่สหรัฐฯ ได้ยื่นญัตติเพื่อการคว่ำบาตรและใช้มาตรการบีบบังคับต่างๆ ต่ออิรักเข้าสู่การพิจารณาของคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติ เมื่ออิรักยังคงฝ่าฝืนต่อมติของประชาคมระหว่างประเทศ สหรัฐฯ กับประเทศพันธมิตร 32 ประเทศ ภายใต้การสนับสนุนจากสหประชาชาติ จึงได้ร่วมกันใช้กำลังเพื่อขับไล่อิรักออกจากคูเวต ในจำนวนพันธมิตร 32 ประเทศนั้นนอกเหนือจากยุโรปแล้วยังรวมถึงประเทศในตะวันออกกลางอย่าง ซาอุดีอาระเบีย ซีเรีย และสหรัฐอาหรับเอมิเรต การปฏิบัติการครั้งนี้ประสบผลสำเร็จด้วยดีและถือได้ว่าเป็นปฏิบัติการครั้งแรกในนามสหประชาชาติที่ได้รับความเห็นชอบอย่างเป็นทางการเป็นเอกฉันท์จากคณะมนตรีความมั่นคงทุกชาติ นอกจากนี้ ภายหลังจากขับไล่อิรักออกจากคูเวต บุชได้ประกาศเจตนารมณ์ที่จะสร้าง “ระเบียบโลกใหม่” (New World Order) ความหมายของแนวคิดนี้แม้ยังดูไม่เป็นที่ชัดเจนนัก แต่อย่างน้อยที่สุดส่วนหนึ่งในคำประกาศของบุชก็ได้สะท้อนให้เห็นถึงความยึดมั่นของสหรัฐฯ ที่มีต่อกฎเกณฑ์และความร่วมมือระหว่างประเทศภายใต้ระเบียบโลกใหม่นี้ นั่นคือ

⁶⁶ Walter LaFeber, *America, Russia, and the cold war, 1945-1996*, p. 341.

“โลกที่ชาติต่างๆตระหนักถึงภาวะความรับผิดชอบในเสรีภาพร่วมกัน..โลกที่หลักนิติธรรมอยู่เหนือสภาวะไร้กฎเกณฑ์”⁶⁷

คลินตันก้าวสู่ตำแหน่งผู้นำด้วยแนวนโยบายที่ค่อนข้างแตกต่างจากบุช ในขณะที่เรื่องราวภายนอกเริ่มสงบลง ลักษณะของผู้คนส่วนใหญ่ซึ่งคล้ายคลึงกับในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่ 1 และ 2 ก็คือการหันมาให้ความสำคัญกับเรื่องราวภายใน ด้วยเหตุนี้แนวนโยบายของคลินตันในช่วงแรกจึงเน้นไปที่ปัญหาภายในประเทศเป็นส่วนใหญ่ โดยประเด็นที่คลินตัน ให้ความสำคัญเป็นอันดับแรกก็คือ “ด้านเศรษฐกิจ” ซึ่งเขาได้ประกาศว่า “เราถือว่าความสามารถในการแข่งขันทางเศรษฐกิจของประเทศเป็นหัวใจสำคัญนโยบายของเรา”⁶⁸ อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติแล้วปัญหาภายในประเทศที่คลินตันเน้นถึงนั้นมีความเกี่ยวข้องกับเรื่องราวภายนอกและนโยบายต่างประเทศของสหรัฐฯ อย่างแยกไม่ออก ในเวลาต่อมาคลินตันได้กล่าวถึงองค์การการค้าโลกในสุนทรพจน์ของเขาว่า “(เป็น)...โอกาสทองในการสร้างรายได้เฉลี่ย 1,700 ดอลลาร์แก่ครอบครัวภายในประเทศ”⁶⁹ ท่าทีที่แสดงออกของผู้นำสหรัฐฯ ดังกล่าว นับเป็นองค์ประกอบสำคัญของความสำเร็จในการเจรจาอบอุรุกวัย (Uruguay Round) และนำมาสู่การก่อตั้งองค์การการค้าโลก (World Trade Organization—WTO) ในปี ค.ศ. 1995

การขยายบทบาทในต่างประเทศของรัฐบาลคลินตันดำเนินไปภายใต้ยุทธศาสตร์ที่มีชื่อว่า “การเกี่ยวข้องและการขยาย” (Engagement and Enlargement) ซึ่งคิดขึ้นโดยนาย แอนโทนี เลค (Anthony Lake) หัวหน้าที่ปรึกษาฝ่ายความมั่นคงโดยเขากล่าวว่า “เราไม่ได้มาถึงจุดสิ้นสุดทางประวัติศาสตร์(the end of history) หรือยุคแห่งความขัดแย้งระหว่างอารยธรรม (the clash of civilization) แต่เป็นช่วงเวลาที่เป็นโอกาสอย่างยิ่งสำหรับธุรกิจและการเผยแพร่ประชาธิปไตย... แนวทางการสกัดกั้น (containment) ที่เกิดในช่วงหลังจาก ปี ค.ศ. 1947 จะถูกแทนที่ด้วยแนวทางการขยาย (enlargement) อันหมายถึง การขยายสังคมแห่งการตลาดเสรีและประชาธิปไตยของโลก”⁷⁰ เลคยังกล่าวอีกว่า “แนวทางนี้อยู่บนพื้นฐานแห่งความเข้าใจอย่างลึกซึ้งซึ่งตามหลักการของ วูดโรว์ วิลสัน ...เราต้องส่งเสริมประชาธิปไตยและระบบเศรษฐกิจแบบตลาดเสรีในโลกเพราะนี่คือสิ่งที่ช่วยปกป้องผลประโยชน์และความมั่นคงของเรา ในขณะที่เดียวกันก็เป็นสิ่งที่สอดคล้องกับ

⁶⁷ John B. Judis, The folly of empire: What George W. Bush could learn from Theodore Roosevelt and Woodrow Wilson, p. 153.

⁶⁸ Ibid., p.156.

⁶⁹ Ibid.

⁷⁰ Walter LaFeber, America, Russia, and the cold war, 1945-1996, pp. 350-351.

อุดมการณ์ของชาวอเมริกันซึ่งเป็นอุดมการณ์สากล”⁷¹ ถ้อยแถลงของเลคมีเนื้อหาและเป้าหมายชัดเจนในตัวเอง แต่แบบแผนและวิธีการเพื่อบรรลุเป้าหมายที่ผู้กำหนดนโยบายของสหรัฐฯ ให้ความสำคัญไม่แพ้กันก็คือ “การดำเนินการโดยผ่านกลไกพหุภาคี” สำหรับเป้าหมายในเชิงจำเพาะของยุทธศาสตร์นี้ก็คือ การเสริมสร้างความเข้มแข็งให้แก่สังคมแห่งตลาดเสรีและประชาธิปไตยที่มีอยู่แล้ว รวมทั้งมุ่งขยายความเป็นสังคมดังกล่าวไปยังพื้นที่อื่นๆ ซึ่งรวมถึงยุโรปกลาง ยุโรปตะวันออก และภูมิภาคเอเชียแปซิฟิกเพื่อผนวกภูมิภาคเหล่านี้เข้ามาเป็นส่วนหนึ่งของสังคมประชาธิปไตยแบบตะวันตก⁷² (Western democratic order)

ยุทธศาสตร์การเกี่ยวข้อและการขยายในสมัยคลินตันได้นำมาสู่การริเริ่มเพื่อจัดตั้งและขยายความร่วมมือกับประเทศต่างๆ จำนวนมาก ไม่ว่าจะเป็นข้อเสนอให้มีการขยายจำนวนประเทศที่เป็นพันธมิตร NATO ในปี ค.ศ. 1994 เพื่อใช้กลไกของความร่วมมือนี้ในการจูงใจประเทศต่างๆ โดยเฉพาะยุโรปตะวันออกในการปฏิรูประบบการเมืองและเศรษฐกิจของตนให้เป็นประชาธิปไตยและระบบเศรษฐกิจแบบเปิด (เนื่องจากมีข้อกำหนดว่าการเข้าเป็นสมาชิกได้ประเทศเหล่านั้นจะต้องมีโครงสร้างทางเศรษฐกิจและการเมืองที่พร้อมก่อน) ตลอดจนควบคุมประเทศเหล่านี้ไม่ให้กลับมาเป็นภัยคุกคามอีกในอนาคต. ความร่วมมือกับประเทศลาตินอเมริกาในข้อตกลงเขตการค้าเสรีอเมริกาเหนือ(North American Free Trade—NAFTA) ในปี ค.ศ. 1992 และกลุ่มความร่วมมือทางเศรษฐกิจในภูมิภาคเอเชียแปซิฟิก (Asia-Pacific Economic Cooperation—APAC) ซึ่งเริ่มมาตั้งแต่ปี ค.ศ. 1989 สำหรับ 2 สถาบันหลังนี้ (NAFTA และ APEC) นอกจากสหรัฐฯ มีเป้าหมายเพื่อขยายการค้าและการเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศแล้ว ความร่วมมือนี้ยังได้กลายเป็นกลไกสำคัญในการผูกพันประเทศต่างๆ เพื่อให้มีการปฏิรูปเมืองและระบบตลาดด้วย⁷³

ในภาพรวมแล้ว ในช่วงทศวรรษที่ 1990 สหรัฐฯ ได้อาศัยวิธีการดำเนินการผ่านกลไกพหุภาคีหรือสถาบันระหว่างประเทศเป็นส่วนใหญ่ แต่มิได้หมายความว่าแนวทางการจัดการแบบเอกภาคี ได้ถูกละเลยโดยผู้กำหนดนโยบายอย่างสิ้นเชิง ในขณะที่โครงสร้างอำนาจระหว่างประเทศที่เปลี่ยนมาสู่ระบบขั้วเดียวได้เพิ่มความกังวลใจให้กับหลายประเทศถึงแบบแผนการดำเนินนโยบายของสหรัฐฯ ที่อาจหันเหจาก “พหุภาคีนิยม” ไปสู่ “เอกภาคีนิยม” พหุติกรรม

⁷¹ Richard Crockatt, *America embattled: September 11, anti-Americanism and the global order*(London: Routledge, 2003), p. 33.

⁷² John G. Ikenberry, *After victory: Institutions, strategic restraint, and the rebuilding of order after major war*, p. 235.

⁷³ Ibid., p. 239.

หลายๆ ประการของสหรัฐฯ ยิ่งตอกย้ำความเชื่อนี้ อาทิ การไม่ยอมจ่ายเงินอุดหนุนแก่สหประชาชาติ การปฏิเสธเข้าร่วมเป็นภาคีในสนธิสัญญาต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นพิธีสารเกียวโต (Kyoto protocol) (ว่าด้วยเรื่องการลดอุณหภูมิโลก) ศาลอาชญากรรมระหว่างประเทศ (International Criminal Court--ICC) และความตกลงเกี่ยวกับการห้ามใช้ทุ่นระเบิดเพื่อสังหารบุคคล (a ban on landmines) เป็นต้น นอกจากนี้ยังปรากฏการใช้มาตรการฝ่ายเดียวของสหรัฐฯ เพื่อลงโทษหรือตอบโต้ทางเศรษฐกิจต่อประเทศต่างๆ ซึ่งมีมากถึง 61 กรณีในจำนวน 35 ประเทศระหว่างปี ค.ศ. 1993-1996⁷⁴ การเลือกที่จะดำเนินการโดยผ่านหรือไม่ผ่านสถาบันระหว่างประเทศบางสถาบัน (selective engagement) รวมถึงข้อกล่าวหาที่ว่าสหรัฐฯ ได้ใช้อำนาจที่มีอยู่เหนือกว่าของตนครอบงำสถาบันระหว่างประเทศ ฯลฯ เหล่านี้ล้วนสะท้อนให้เห็นถึงความคลุมเครือและไม่แน่นอนในทิศทางนโยบายต่างประเทศสหรัฐฯ ในช่วงหลังสงครามเย็น รวมทั้งช่องว่างระหว่าง “ถ้อยแถลง” (rhetoric) และ “วิธีปฏิบัติ” (action) ของผู้นำที่เพิ่มมากขึ้น⁷⁵ ลักษณะดังกล่าว นอกเหนือมาจากเหตุผลเรื่องความเป็นมหาอำนาจเดี่ยวของสหรัฐฯ ที่หลายคนเชื่อว่าทำให้ความจำเป็นที่ต้องพึ่งพาสถาบันระหว่างประเทศมีน้อยแล้ว ยังมีปัจจัยมาจากประเด็นปัญหาต่างๆ ในโลกยุคใหม่ที่มีลักษณะหลากหลายและสลับซับซ้อนอันต้องอาศัยแบบแผนวิธีการที่มีลักษณะเฉพาะและยืดหยุ่นในการจัดการด้วย นอกจากนี้การสิ้นสุดของสงครามเย็นได้เปิดโอกาสให้กับกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ ที่มีความหลากหลายเข้ามามีบทบาทริเริ่มและกำหนดนโยบายมากขึ้น ปัจจัยดังกล่าวส่งผลให้ลักษณะความเห็นพ้องต้องกัน (consensus) ในเชิงนโยบายที่เคยมีอยู่เดิมลดน้อยลงไป ทั้งหมดนี้ล้วนเป็นองค์ประกอบที่ก่อความไม่แน่นอนให้กับนโยบายต่างประเทศสหรัฐฯ ทั้งสิ้น.

ศูนย์วิทยทรัพยากร จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

⁷⁴ Robert A. Pastor, "The United States: Divided by revolutionary vision," p. 232.

⁷⁵ Nicholas Guyatt, *Another American century?: The United States and the world after 2000*(London: Zed Books Ltd, 2000), p. 57.