

## บทบาททางด้านความมั่นคงขององค์การนาโตในยุคหลังสงครามเย็น

ตลอดระยะเวลา 40 กว่าปีในสมัยสงครามเย็น นาโตได้แสดงบทบาททางด้านความมั่นคงในฐานะขององค์การเพื่อการป้องกันร่วมกันซึ่งคอย “ตั้งรับ” ภัยคุกคามจากการแผ่ขยายอิทธิพลของสหภาพโซเวียต แต่มาในยุคหลังสงครามเย็น นาโตซึ่งยังคงความเป็นกลุ่มพันธมิตรด้านการป้องกันอยู่นั้น ต้องทำหน้าที่ “สร้างความไว้วางใจ” และ “ให้หลักประกันด้านความมั่นคง” แก่ประเทศต่างๆ ในภูมิภาคยุโรป รวมทั้งต้อง “ประสานงาน” กับองค์การระหว่างประเทศอื่นๆ ที่มีภารกิจเกี่ยวข้องในระบบความมั่นคงของภูมิภาคอีกทางหนึ่งด้วย

การศึกษาบทบาททางด้านความมั่นคงของนาโตภายหลังการสิ้นสุดสงครามเย็นจึงอาจแบ่งออกได้เป็น 2 ประเด็น คือ บทบาทขององค์การในความสัมพันธ์กับกลุ่มประเทศในภูมิภาคยุโรป และบทบาทขององค์การในความสัมพันธ์กับองค์การระหว่างประเทศอื่นๆ นอกจากนี้ การดำเนินบทบาททั้งใน 2 ลักษณะดังกล่าว อาจพิจารณาได้ว่า เป็นบทบาทที่มีความสอดคล้องกับผลประโยชน์ของรัฐทั้งที่เป็นสมาชิกและมีได้เป็นสมาชิกของนาโต เพราะฉะนั้น เนื้อหาที่จะได้นำเสนอในบทนี้จึงเป็นการมุ่งวิเคราะห์ว่า นาโตได้ปรับเปลี่ยนบทบาทและหน้าที่ของตนไปในลักษณะใดบ้าง และเพราะเหตุใดนาโต จึงยังคงต้องดำเนินบทบาททางด้านความมั่นคงของตนต่อไปในยุคหลังสงครามเย็น

### 3.1 บทบาทขององค์การในความสัมพันธ์กับกลุ่มประเทศในภูมิภาคยุโรป

การล่มสลายของระบอบคอมมิวนิสต์ในภูมิภาคยุโรปตะวันออกส่งผลให้อัตติรัฐสมาชิกขององค์การวอร์ซอต้องประสบกับการขาดเสถียรภาพในทางการเมือง ความบอบช้ำทางเศรษฐกิจ และความแตกแยกระหว่างชนต่างเชื้อชาติและศาสนา ทางฝ่ายอดีตสหภาพโซเวียตเองก็ต้องเผชิญกับความไม่มั่นคงทางการเมืองภายในอันเป็นผลมาจากการออกมาเรียกร้องเอกราชของรัฐต่างๆ ซึ่งพยายามจะแยกตัวเป็นอิสระจากการปกครองของตน วิกฤตการณ์ทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมเหล่านี้ได้พัฒนาไปสู่การเป็น “ปัญหาความมั่นคงในระดับภูมิภาค” ซึ่งนาโตผู้อยู่ในฐานะขององค์การทางทหารที่มีศักยภาพและความพร้อมมากที่สุดในขณะนั้น ต้อง “ยื่นมือเข้าจัดการ” เพื่อเร่งสร้างความเป็นปึกแผ่นและสันติภาพให้เกิดขึ้น

ภารกิจหลักของนาโตคือ การสร้างความไว้วางใจและให้หลักประกันด้านความมั่นคงแก่ประเทศต่างๆ ภายในภูมิภาค ทั้งนี้ ภารกิจดังกล่าวได้ปรากฏให้เห็นอย่างชัดเจนโดยผ่านทางบทบาทที่สำคัญรวม

3 ประการด้วยกัน ได้แก่ การเป็นองค์การเพื่อการป้องกันร่วมกัน การขยายบทบาทของ องค์การเข้าไปยังภูมิภาคยุโรปตะวันออก และการปฏิบัติการทางทหารในเขตนอกพื้นที่

### 3.1.1 การเป็นองค์การเพื่อการป้องกันร่วมกัน

การบูรณาการของนาโตนับแต่ในสมัยสงครามเย็นเป็นไปในลักษณะของกลุ่มพันธมิตรทางทหารที่ยึดถือยุทธวิธีการป้องกันร่วมกันเป็นแนวทางการดำเนินงานมาโดยตลอด เนื่องจากในขณะนั้น สหรัฐอเมริกา แคนาดา และกลุ่มประเทศยุโรปตะวันตก ต้องพยายามสกัดกั้นการแผ่ขยายอิทธิพลของอดีตสหภาพโซเวียตเข้ามาในภูมิภาคยุโรป แนวคิดเรื่องการป้องกันร่วมกันจึงได้รับการระบุไว้อย่างชัดเจนในมาตรา 5 ของสนธิสัญญาแอตแลนติกเหนือ ซึ่งมีใจความสำคัญคือ

"(...) การที่รัฐสมาชิกรัฐใดรัฐหนึ่งหรือหลายรัฐถูกโจมตีด้วยกำลังอาวุธ กลุ่มพันธมิตรจะถือว่าการโจมตีดังกล่าวเป็นภัยคุกคามต่อรัฐสมาชิกทั้งหมด และรัฐที่ถูกโจมตีมีสิทธิ์ตามมาตรา 51 ของกฎบัตรสหประชาชาติที่จะตอบโต้การรุกรามนั้นๆ ได้โดยอาศัยรูปแบบการป้องกันตนเอง โดยลำพังของรัฐ หรือโดยรูปแบบการป้องกันตนเองร่วมกัน (...)<sup>1</sup>

การอาศัยยุทธศาสตร์การป้องกันในลักษณะข้างต้น แสดงให้เห็นถึงการที่ฝ่ายโลกเสรีตะวันตก ใช้นโยบายปิดล้อมเป็นเครื่องมือในการดำเนินความสัมพันธ์กับอดีตสหภาพโซเวียต ซึ่งมีนัยถึงการประกาศตัวเป็นศัตรูกับประเทศมหาอำนาจดังกล่าวอย่างเปิดเผย อย่างไรก็ตาม เป้าประสงค์สำคัญของการจัดตั้งกลุ่มพันธมิตรนาโตมิได้จำกัดอยู่เพียงเพื่อการต่อต้านลัทธิคอมมิวนิสต์เท่านั้น หากแต่เพื่อจำกัดการดำเนินนโยบายด้านความมั่นคงของเยอรมนีตะวันตกให้อยู่ในกรอบของหลักการประชาธิปไตย การให้ความเคารพในอธิปไตยของรัฐอื่น และหลักบังคับแห่งกฎหมาย ตามที่ได้ระบุไว้ในคำปรารภของสนธิสัญญาแอตแลนติกเหนือด้วย ทั้งนี้เนื่องจากในสมัยสงครามโลกครั้งที่สอง เยอรมนีตะวันตกนับเป็นมหาอำนาจทางทหารที่เคยสร้างความหวั่นเกรงให้แก่ประเทศต่างๆ ในภูมิภาคยุโรป โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ฝรั่งเศส

นอกจากนั้น การรวมตัวของ 16 รัฐสมาชิกนาโตในรูปแบบขององค์การเพื่อการป้องกันร่วมกัน ยังนับเป็นกุศโลบายส่วนหนึ่งของสหรัฐอเมริกาในการเข้ามามีส่วนร่วมในระบบความมั่นคงของภูมิภาคยุโรปด้วย ซึ่งการแสดงบทบาท "ผู้นำ" ของสหรัฐอเมริกาในกลุ่มพันธมิตรนาโตนี้ อาจกล่าวได้ว่าเป็นวิถี

<sup>1</sup>North Atlantic Treaty, available from <http://www.nato.int/docu/basic/txt.htm>, Internet, accessed 19 July 1997.

ทางหนึ่งที่ทำให้การกีดกันอดีตสหภาพโซเวียตและการควบคุมเยอรมนีตะวันตกสามารถกระทำไปพร้อมกันได้ในลักษณะของ “Double containment”<sup>2</sup>

ดังนั้น การทำหน้าที่ของนาโตในฐานะองค์การเพื่อการป้องกันร่วมกันในสมัยสงครามเย็นจึงเป็นการให้หลักประกันด้านความมั่นคงแก่กลุ่มประเทศยุโรปตะวันตกว่า สหรัฐอเมริกาจะเป็นแกนนำสำคัญในการป้องปรามภัยคุกคามที่อาจเกิดขึ้นได้จากทั้งเยอรมนีตะวันตกและอดีตสหภาพโซเวียต ดังที่ ลอร์ดอิสเมย์ (Lord Ismay) ซึ่งเคยดำรงตำแหน่งเลขาธิการคนแรกของนาโต ได้สรุปบทบาททางด้านการป้องกันขององค์การดังกล่าวไว้อย่างน่าสนใจคือ “นำอเมริกาเข้ามา ไลรัสเซียออกไป ให้เยอรมนีหมดอำนาจ” (Keep the Americans in, the Russian out, and the Germans down)<sup>3</sup>

อย่างไรก็ตาม เมื่อสงครามเย็นได้สิ้นสุดลงในทศวรรษ 1990 นาโตมิได้ลดบทบาทของตนลงไปแต่อย่างใด รวมทั้งมิได้ประกาศยกเลิกองค์การดังเช่นที่รัฐสมาชิกขององค์การวอร์ซอกระทำ ในทางตรงข้าม นาโตพยายามปรับเปลี่ยนโครงสร้างและภารกิจเพื่อให้สามารถดำรงตนอยู่ได้ท่ามกลางความเปลี่ยนแปลงภายในภูมิภาค ทั้งนี้ การปรับตัวดังกล่าวมีข้อควรสังเกตประการหนึ่งคือ กลุ่มพันธมิตรยังคงรักษา “สถานะเดิม” (status quo) ของการเป็นองค์การเพื่อการป้องกันร่วมกันเอาไว้ ดังจะเห็นได้จากเนื้อหาความบางตอนของแนวคิดใหม่เชิงยุทธศาสตร์ที่ว่า รัฐสมาชิกล้วนต้องยึดมั่นในค่านิยมเรื่องความมั่นคงร่วมกัน และนาโตจะยังคงปฏิบัติภารกิจต่อไปในฐานะองค์การเพื่อการป้องกันร่วมกัน

การตัดสินใจคงสถานะเดิมของตนไว้เช่นในสมัยสงครามเย็นนั้น ทำให้เกิดประเด็นคำถามตามมาว่า เพราะเหตุใด นาโตจึงเลือกที่จะดำเนินบทบาทขององค์การเพื่อการป้องกันร่วมกันต่อไป ในเมื่อภัยคุกคามที่นาโตต้องคอย “ป้องปราม” และ “ป้องกัน” ได้หมดสิ้นไปพร้อมกับการล่มสลายของระบอบสังคมนิยมในยุโรปตะวันออกแล้ว การทำสงครามจิตวิทยาระหว่างสหรัฐอเมริกากับอดีตสหภาพโซเวียตก็หมดความสำคัญไปโดยปริยาย ดังนั้น นาโตมีความจำเป็นมากน้อยเพียงไรที่จะต้องอาศัยระบบการป้องกันร่วมกันเพื่อให้ตนสามารถอยู่รอดได้ในระบบความมั่นคงใหม่ของภูมิภาคยุโรป

หากลองย้อนกลับไปพิจารณาสภาพแวดล้อมระหว่างประเทศนับตั้งแต่ค.ศ. 1990 เป็นต้นมา จะเห็นได้ว่า ภูมิภาคยุโรปยังคงประสบกับ “ความไม่แน่นอน” ของสถานการณ์ความมั่นคงภายในอันเป็นผลสืบเนื่องมาจาก

<sup>2</sup>Stephen F. Szabo, *The Diplomacy of German Unification*, (New York: St.Martin's Press, 1992), p. 4 cited in Michael Mandelbaum, *The Dawn of Peace in Europe*, (New York: The Twentieth Century Fund, 1996), pp. 12-13.

<sup>3</sup>Michael Mandelbaum, *The Dawn of Peace in Europe*, p. 12.

-การเริ่มฟื้นตัวของกลุ่มประเทศยุโรปตะวันออก ซึ่งกำลังพัฒนาประเทศไปสู่ระบบการเมืองแบบประชาธิปไตยและระบบเศรษฐกิจแบบทุนนิยม

-ความแตกแยกระหว่างกลุ่มชนต่างเชื้อชาติต่างศาสนาในยูโกสลาเวีย ซึ่งในที่สุดได้นำไปสู่การเกิดสงครามกลางเมือง

-ความวุ่นวายทางการเมืองภายในประชาคมแห่งรัฐอิสระ ซึ่งมีสาเหตุมาจากการที่รัฐต่างๆ พยายามแยกตัวเป็นอิสระจากการปกครองของอดีตสหภาพโซเวียต

-การมีอาวุธนิวเคลียร์ไว้ในครอบครองของอดีตสหภาพโซเวียต ซึ่งภายหลังการล่มสลายของมหาอำนาจแห่งยุโรปตะวันออกนี้แล้ว คลังเก็บอาวุธนิวเคลียร์ก็ได้กระจายอยู่ตามรัฐต่างๆ ในประชาคมแห่งรัฐอิสระ ได้แก่ สหพันธรัฐรัสเซีย เบลารุส คาซัคสถาน และยูเครน<sup>4</sup>

แนวคิดใหม่เชิงยุทธศาสตร์ได้ระบุถึงปัญหาเหล่านี้ไว้อย่างชัดเจนว่า เป็นปัญหาความมั่นคงที่อาจส่งผลกระทบต่อเสถียรภาพของภูมิภาค เพราะฉะนั้น การแสดงบทบาทในฐานะองค์การเพื่อการป้องกันร่วมกันจึงเป็นสิ่งจำเป็นที่มีอาจหลีกเลี่ยงได้ถึงแม้ว่าภัยคุกคามจากลัทธิคอมมิวนิสต์จะหมดไปแล้วก็ตาม แต่ปัญหาความมั่นคงที่เกิดขึ้นภายหลังการสิ้นสุดสงครามเย็นก็สร้างความหวั่นเกรงให้แก่ประเทศต่างๆ อยู่ไม่น้อย

ความหลากหลายทั้งในแง่ของประเด็นปัญหาและแหล่งที่มาของวิกฤตการณ์ดังที่ได้นำเสนอมาแล้ว ประกอบกับการมีอาจคาดเดาได้ว่าวิกฤตการณ์นั้นๆ จะผันแปรไปในทิศทางใด ทำให้องค์การด้านความมั่นคงอย่างนาโต ซึ่งเรียกได้ว่ามีความพร้อมในเรื่องของศักยภาพทางการทหารมากที่สุด ต้องรักษาสถานะเดิมของการเป็นองค์การเพื่อการป้องกันร่วมกันเอาไว้เพื่อป้องปรามและป้องกันมิให้วิกฤตการณ์ทวีความรุนแรงจนกลายเป็นภัยคุกคามต่อภูมิภาคได้ ดังที่แมนเฟรด เวอร์เนอร์ (Manfred Worner) ซึ่งเคยดำรงตำแหน่งเลขาธิการของนาโต ได้ให้ทัศนะคติเกี่ยวกับประเด็นนี้ไว้ว่า

“นาโตใหม่จะยังคงยึดถือมาตรฐานการด้านการป้องกันร่วมกันเป็นวิถีปฏิบัติสืบต่อไป (...) ด้วยเห็นว่าจะทำหน้าที่เป็นหลักประกันด้านความมั่นคงให้แก่กลุ่มพันธมิตร และโดยเฉพาะอย่างยิ่ง จะช่วยให้รัฐสมาชิกได้แสดงบทบาทและความรับผิดชอบร่วมกันในระบบความมั่นคงใหม่ของภูมิภาค ซึ่งมีความสลับซับซ้อนมากยิ่งขึ้นเนื่องจากปัญหาความมั่นคงที่เนโตเผชิญอยู่นั้นมีรูปแบบที่แตกต่างหลากหลายกว่าเมื่อสมัยสงครามเย็น (...)”<sup>5</sup>

<sup>4</sup>Trevor Taylor, *European Security and the Former Soviet Union: Dangers, Opportunities and Gambles*, (London: Royal Institute of International Affairs, 1994), pp. 17-18.

<sup>5</sup>Manfred Worner, “NATO transformed: the Significance of the Rome Summit” *NATO Review* 39: 6, (December 1991) [journal on-line], available from <http://www.nato.int/docu/review/articles/9106-1.htm>, Internet, accessed 19 September 1997.

นอกจากเหตุผลในข้างต้นที่ทำให้นาโตต้องรักษาความเป็นองค์การเพื่อการป้องกันร่วมกันเอาไว้แล้ว ประเด็นสำคัญอีกประการหนึ่งที่มีอาจมองข้ามไปไม่ได้คือ การคงสถานะเดิมของนาโตเป็นการเอื้อโอกาสให้สหรัฐอเมริกาสามารถดำเนินบทบาททางด้านความมั่นคงในภูมิภาคยุโรปได้ต่อไป ดังจะเห็นได้ว่า ตลอดระยะเวลาที่ผ่านมามีสงครามที่ผ่านมามีกลุ่มประเทศยุโรปตะวันตกต้องเผชิญกับภัยคุกคามจากลัทธิคอมมิวนิสต์ และสหรัฐอเมริกาก็เป็นผู้มีบทบาทสำคัญที่สุดในการปกป้องคุ้มครองประเทศเหล่านี้ให้พ้นจากการครอบงำของลัทธิดังกล่าวโดยอาศัยการจัดตั้งองค์การเพื่อการป้องกันร่วมกันอย่างนาโตขึ้นมา ทั้งนี้ การแสดง "บทบาทผู้นำ" และ "ความเป็นมหาอำนาจทางการทหาร" ของสหรัฐอเมริกาในภูมิภาคยุโรปเมื่อสมัยสงครามเย็นสะท้อนออกมาใน 2 ลักษณะด้วยกันคือ

1. การให้ผู้บัญชาการทหารสูงสุดของสหรัฐอเมริกาเป็นผู้ดำรงตำแหน่งผู้บัญชาการทหารสูงสุด "ในยุโรป" (Supreme Allied Commander Europe: SACEUR) มาโดยตลอด

2. การดำเนินยุทธศาสตร์ทางทหารแบบ Massive retaliation theory ในช่วงทศวรรษ 1950 ซึ่งสหรัฐอเมริกาก็ใช้อาวุธปรมาณูของตนในการป้องกันกลุ่มรัฐพันธมิตรยามเมื่อเกิดวิกฤตการณ์

อาจตั้งข้อสังเกตได้ว่า การจัดวางแนวคิดและโครงสร้างให้นาโตเป็นองค์การเพื่อการป้องกันร่วมกันอย่างเดียวนั้นไม่เพียงพอ หากแต่ต้องอาศัยความเป็นมหาอำนาจและการแสดงบทบาทผู้นำของสหรัฐอเมริกาประกอบกันไปด้วย การทำหน้าที่ของสหรัฐอเมริกาในฐานะ "ผู้คุ้มกัน" ทำให้กลุ่มประเทศยุโรปตะวันตกเกิดความรู้สึกมั่นคงปลอดภัย เนื่องจากการคงอยู่ของสหรัฐอเมริกาในภูมิภาคนี้เปรียบเสมือนการนำรัฐพันธมิตรอื่นๆมาอยู่ใต้ "ร่มเงาของอเมริกา" (American umbrella) ซึ่งวิลเลียม ซาฟราน (William Safran) ได้แสดงความคิดเห็นไว้ว่า

"ร่มคันนี้ของสหรัฐอเมริกาเป็นร่มที่มีประสิทธิภาพสูงยิ่งนักเพราะสามารถปกป้องประเทศสมาชิกในยุโรปตะวันตกให้รอดพ้นจากการคุกคามของสหภาพโซเวียตได้เป็นผลสำเร็จ"<sup>6</sup>

ดังนั้น การปฏิบัติการกิจด้านความมั่นคงของนาโตในยุคที่ภูมิภาคยุโรปยังคงประสบกับปัญหาความไม่มั่นคงภายในอยู่นี้ ก็จำเป็นต้องอาศัยระบบการป้องกันร่วมกันที่มีสหรัฐอเมริกาเป็นตัวแสดงนำ เช่นในสมัยสงครามเย็น เนื่องจากการคงบทบาทของสหรัฐอเมริกาในภูมิภาคยุโรปเป็นองค์ประกอบ

\* ตำแหน่งผู้บัญชาการทหารสูงสุดยุโรปจัดเป็นผู้บังคับบัญชาของกองบัญชาการพันธมิตรในยุโรป (Supreme Headquarters, Allied Power, Europe: SHAPE) ซึ่งเป็นองค์กรทางทหารของนาโต [ดู สมชาย ภคภาสนวิวัฒน์, "สหภาพยุโรปตะวันตกและองค์การนาโต" ใน เอกสารการสอนชุดวิชาสถาบันระหว่างประเทศหน่วยที่ 8-15, หน้า 629].

<sup>6</sup>William Safran, "Western Europe and the United States: Reciprocal Diffusion, Convergence, and the Prospects of a Non-Military Atlanticism" in Steven Bethlen and Ivan Volgyes, eds., *Europe and the Superpower: Political, Economic and Military Policies in the 1980s*, (Boulder: Westview Press, 1985), p. 11.

สำคัญในความสัมพันธ์ระหว่างสหรัฐอเมริกากับยุโรป และ “หากปราศจากสหรัฐอเมริกาแล้ว ยุโรปจะไม่สามารถสร้างสมดุลทางอำนาจให้เกิดขึ้นได้ในภูมิภาค”<sup>7</sup>

นอกจากนี้ การทำหน้าที่ของสหรัฐอเมริกาจะช่วยให้รัฐสมาชิกนาโตในยุโรปตะวันตกรู้สึกมั่นใจว่า พวกตนจะได้รับความช่วยเหลือจากสหรัฐอเมริกาในยามที่ต้องเผชิญกับวิกฤตการณ์ ซึ่งทางฝ่ายสหรัฐอเมริกาโดยประธานาธิบดีบิล คลินตัน ก็ได้ยืนยันถึงความสำคัญของการคงบทบาทด้านความมั่นคงของสหรัฐอเมริกาในภูมิภาคยุโรปไว้ว่า

“ความร่วมมือทางการทหารในนาโตจะยังคงเป็นปัจจัยหลักที่ทำให้สหรัฐอเมริกาและยุโรปต้องเกี่ยวข้องผูกพันกัน รวมทั้งยังเป็นองค์ประกอบสำคัญของระบบความมั่นคงในสองฟากฝั่งมหาสมุทรแอตแลนติกด้วย”<sup>8</sup>

อย่างไรก็ตาม หากพิจารณาในอีกแง่มุมหนึ่ง จะเห็นได้ว่า การที่สหรัฐอเมริกาสับสนุนให้นาโตดำเนินบทบาททางด้านความมั่นคงต่อไปในภูมิภาคยุโรปในฐานะขององค์การเพื่อการป้องกันร่วมกันนั้น เป็นยุทธวิธีหนึ่งที่เอื้อให้สหรัฐอเมริกาสามารถดำเนินนโยบายต่อภูมิภาคดังกล่าวได้ในรูปแบบของ “การเกี่ยวข้องสัมพันธ์” (engagement) และในขณะเดียวกันก็เป็นการสร้าง “ความชอบธรรม” (legitimacy) ให้แก่การคงสถานะของความเป็นองค์การเพื่อการป้องกันร่วมกันของนาโต และการดำรงสถานภาพความเป็นผู้นำทางการทหารของสหรัฐอเมริกาในภูมิภาคดังกล่าวด้วย ทั้งนี้ ประธานาธิบดีบิล คลินตัน ได้ให้เหตุผลเกี่ยวกับประเด็นนี้ไว้ว่า

“นาโตคือผู้ให้หลักประกันแก่ระบอบประชาธิปไตยในภูมิภาคยุโรป และในขณะเดียวกันก็เป็นกำลังสำคัญในการสร้างเสถียรภาพและความมั่นคงให้เกิดขึ้นในภูมิภาคนี้ด้วย เพราะฉะนั้นนาโตจึงยังคงต้องปฏิบัติหน้าที่ของตนต่อไปแม้ว่าสงครามเย็นจะได้สิ้นสุดลงแล้วก็ตาม”<sup>9</sup>

การแสวงหาความชอบธรรมในลักษณะข้างต้นเป็นความปรารถนาของสหรัฐอเมริกาที่ต้องการให้การคงสถานะเดิมของนาโต และการคงบทบาทของตนในร่างของนาโตในภูมิภาคยุโรปดำเนินไปอย่างถูกต้องตามหลักนิติบัญญัติ (de jure) และได้รับการยอมรับจากกลุ่มประเทศในภูมิภาคดังกล่าว นอกจากนี้

<sup>7</sup>Henry Kissinger, “Expand NATO Now,” Washington Post, (19 December 1994). cited in Adam Daniel Rotfeld, “Europe: the Multilateral Security Process,” SIPRI YEARBOOK 1995: Armaments, Disarmament and International Security, (Oxford: Oxford University Press, 1995), p. 269.

<sup>8</sup>William J. Clinton, A National Security Strategy of Engagement and Enlargement 1995-1996, (Washington: Brassey's, 1995), p. 113.

<sup>9</sup>Ibid.

ยังอาจกล่าวได้ว่า เป็นความจำเป็นของสหรัฐอเมริกาที่ต้องสร้างความชอบธรรมให้เกิดขึ้นหากตนยังเชื่อว่า “ยุโรปในศตวรรษที่ 21 ยังคงต้องการให้สหรัฐอเมริกาและนาโตเป็นองค์ประกอบหนึ่งในกิจการด้านความมั่นคงของภูมิภาคต่อไป”<sup>10</sup> ทั้งนี้เนื่องจาก การคงสภาพของความเป็นมหาอำนาจทางการทหารของสหรัฐอเมริกา และการคงสถานะเดิมของนาโตในฐานะขององค์การเพื่อการป้องกันร่วมกันในยุคหลังสงครามเย็น มีความแตกต่างไปจากการแสดงบทบาทเดียวกันนี้ในสมัยสงครามเย็น กล่าวคือ ในช่วงระหว่างทศวรรษ 1950 ถึง 1980 ภูมิภาคยุโรปต้องประสบกับภัยคุกคามจากการแผ่ขยายอิทธิพลของลัทธิคอมมิวนิสต์ของอดีตสหภาพโซเวียต การปฏิบัติการกิจของสหรัฐอเมริกาและนาโตจึงเป็นไปในรูปแบบของการร่วมกันป้องปรามและป้องกันภัยคุกคามดังกล่าว แต่มาในยุคที่ระบอบคอมมิวนิสต์ได้สลายตัวไปจากภูมิภาคแล้ว การทำหน้าที่ทางด้านความมั่นคงของสหรัฐอเมริกาและนาโต จึงเป็นการร่วมกันเตรียมรับมือกับความหลากหลายของปัญหาความมั่นคงภายในภูมิภาค ตลอดจนร่วมกันป้องปรามและป้องกันวิกฤตการณ์ความขัดแย้งต่างๆที่ภูมิภาคยุโรปกำลังเผชิญอยู่ มิใช่เป็นการตั้งรับภัยคุกคามที่มาจากทิศทางเดียวเหมือนเช่นในสมัยสงครามเย็น ดังนั้น การดำรงอยู่ของทั้งสหรัฐอเมริกาและนาโตในภูมิภาคยุโรปจึงดูเหมือน “ไม่จำเป็น” เท่าที่ควร แต่คงมีอาจปฏิเสธได้ว่า บทบาทของตัวแสดงทั้งสองยังคงมีความสำคัญในระบบความมั่นคงของภูมิภาคนี้อยู่มากด้วยเช่นกัน

อาจสรุปได้ว่า การรักษาความเป็นองค์การเพื่อการป้องกันร่วมกันของนาโตไว้ต่อไปในยุคหลังสงครามเย็น สะท้อนให้เห็นถึงการปฏิบัติการกิจของนาโตใน 2 รูปแบบด้วยกันคือ การทำหน้าที่ภายในกลุ่มพันธมิตร ซึ่งมุ่งประเด็นไปที่การคงบทบาทของสหรัฐอเมริกาไว้ในภูมิภาคยุโรป อันเป็นสัญญาณว่า สหรัฐอเมริกาจะเป็นผู้ให้หลักประกันด้านความมั่นคงแก่กลุ่มประเทศยุโรปตะวันตกต่อไป และการทำหน้าที่ภายนอกองค์การ ซึ่งหมายถึง การเตรียม “รับมือ” กับสถานการณ์ที่อาจสื่อได้ว่า “เสี่ยง” ต่อการเป็นภัยคุกคามต่อเสถียรภาพของประเทศต่างๆในภูมิภาคได้

อย่างไรก็ตาม การดำรงอยู่ของนาโตท่ามกลางความเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อมทางด้านความมั่นคงโดยอาศัยการคงสถานะเดิมไว้แต่เพียงประการเดียว คงมีอาจสร้างความไว้วางใจให้เกิดขึ้นได้อย่างเต็มที่นักในกลุ่มประเทศของภูมิภาคยุโรป ดังนั้น นาโตจึงต้องขยายบทบาททางด้านความมั่นคงของตนให้มีความหลากหลายมากยิ่งขึ้นเพื่อแสดงให้เห็นว่า นาโตจะยังคงอยู่ต่อไปและจะเป็นกำลังสำคัญของกลุ่มพันธมิตรทั้งสองฟากฝั่งมหาสมุทรแอตแลนติกในการสร้างเสถียรภาพและสันติภาพให้เกิดขึ้นต่อไปในภูมิภาค

<sup>10</sup>Richard Holbrook, “America, a European Power” Foreign Affairs, 74, No. 2 (March / April 1995):

### 3.1.2 การขยายบทบาทขององค์การเข้าไปยังภูมิภาคยุโรปตะวันออก

ภายหลังการล่มสลายของระบอบสังคมนิยมในยุโรปตะวันออก ได้มีการเปลี่ยนแปลงครั้งสำคัญในความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มพันธมิตรนาโตกับอดีตรัฐสมาชิกขององค์การวอร์ซอ โดยผ่านการตัดสินใจขยายบทบาทของนาโตเข้าไปยังภูมิภาคยุโรปตะวันออก เพื่อเปิดโอกาสให้กลุ่มรัฐบาลของอดีตสหภาพโซเวียต หรือแม้กระทั่งอดีตสหภาพโซเวียตเอง ได้เข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมของนาโตโดยให้อยู่ในขอบเขตอำนาจของคณะมนตรีความร่วมมือแห่งแอตแลนติกเหนือและโครงการหุ้นส่วนเพื่อสันติภาพ ซึ่งเป็นมาตรการที่นาโตจะใช้เป็นเครื่องมือในการดำเนินนโยบายการขยายบทบาทของตนและในการสร้างความไว้วางใจด้านความมั่นคงให้เกิดขึ้นในภูมิภาคยุโรป ทั้งนี้ "การเข้าเป็นรัฐหุ้นส่วน" (partnership) ในคณะมนตรีฯ และโครงการดังกล่าว อาจพิจารณาได้ว่าเป็นการ "ปูทาง" ไปสู่การเข้าเป็นสมาชิกของนาโตต่อไป

การปรับเปลี่ยนท่าทีของนาโตในลักษณะดังกล่าว แสดงให้เห็นถึงความพยายามของรัฐบาลสมาชิกในอันที่จะจัดวางโครงสร้างใหม่เชิงภูมิศาสตร์ให้แก่ภูมิภาคยุโรป ซึ่งในอดีตที่ผ่านมา ภูมิภาคนี้เคยถูกแบ่งออกเป็นฝ่ายโลกเสรีตะวันตกและฝ่ายคอมมิวนิสต์ตะวันออกอย่างชัดเจน แต่ด้วยการตัดสินใจขยายบทบาทของนาโตในยุคหลังสงครามเย็น ทำให้ทั้งสองฝ่ายไม่ต้องถูกแบ่งแยกออกจากกันทั้งในแง่ของภูมิศาสตร์และอุดมการณ์ทางการเมือง รวมทั้งอาจถือเป็นการดำเนินยุทธศาสตร์ของฝ่ายพันธมิตรตะวันตกเพื่อสร้างระเบียบใหม่ทางด้านความมั่นคงให้แก่ภูมิภาคยุโรปด้วย

อาจกล่าวได้ว่า การขยายบทบาทของนาโตเข้าไปยังภูมิภาคยุโรปตะวันออกมีขั้นตอนที่สำคัญอยู่ 3 ช่วงด้วยกัน คือ

#### 1.ค.ศ. 1991 ถึงค.ศ. 1993

การขยายบทบาทของนาโตได้เริ่มขึ้นอย่างจริงจังเมื่อวันที่ 20 ธันวาคม ค.ศ. 1991 ซึ่งนาโตได้จัดตั้ง "คณะมนตรีความร่วมมือแห่งแอตแลนติกเหนือ" (North Atlantic Treaty Organization: NACC) โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อใช้เป็น "เวทีกลาง" ให้นาโต อดีตรัฐสมาชิกขององค์การวอร์ซอ รัฐเกิดใหม่ในประชาคมแห่งรัฐอิสระและในอดีตยูโกสลาเวีย\* ได้มีโอกาสเจรจาแลกเปลี่ยนความคิดเห็นร่วมกันในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับกิจการความมั่นคงของภูมิภาค และเมื่อทุกประเทศได้รับทราบและตระหนักถึงความเปลี่ยนแปลงของสถานการณ์ความมั่นคงภายในภูมิภาคแล้ว นาโตก็ได้อาศัยเวทีดังกล่าวในการปรึกษาหารือเพื่อกำหนดทิศทางการทำงานเรื่องการขยายบทบาทขององค์การเข้าไปยังภูมิภาคยุโรปตะวันออก

\* คุรยชือรัฐที่เข้าร่วมในคณะมนตรีความร่วมมือแห่งแอตแลนติกเหนือได้ในภาคผนวก ก



ต่อมา เมื่อวันที่ 10 มีนาคม ค.ศ. 1992 คณะมนตรีความร่วมมือแห่งแอตแลนติกเหนือได้จัดการประชุมพิเศษขึ้นที่กรุงบรัสเซลส์ ประเทศเบลเยียม เพื่อให้นาโตและกลุ่มรัฐหุ้นส่วนได้ร่วมกันจัดทำ "แผนงานว่าด้วยการเจรจา การเข้าเป็นหุ้นส่วน และการสร้างความร่วมมือ" (Work Plan for Dialogue, Partnership and Cooperation) ซึ่งได้กล่าวถึงความจำเป็นในการจัดตั้งคณะมนตรีความร่วมมือแห่งแอตแลนติกเหนือไว้ว่า ต้องการสนับสนุนให้กลุ่มประเทศยุโรปตะวันออกได้ร่วมสนทนากับคณะกรรมการทหารและคณะกรรมการพิเศษชุดต่างๆของนาโต ทั้งนี้เพื่อกระตุ้นให้เกิดความร่วมมือด้านความมั่นคงระหว่างนาโตกับกลุ่มประเทศดังกล่าว<sup>11</sup>

หลังจากนั้น ในวันที่ 18 ธันวาคม ค.ศ. 1992 ที่ประชุมของคณะมนตรีความร่วมมือแห่งแอตแลนติกเหนือได้มีมติให้จัดตั้ง "คณะทำงานว่าด้วยความร่วมมือในการปฏิบัติการรักษาสันติภาพ" (Ad Hoc Group on Cooperation in Peacekeeping) เพื่อศึกษาความเป็นไปได้และแนวทางในการปฏิบัติงานร่วมกันระหว่างนาโตกับกลุ่มรัฐหุ้นส่วนในกรอบของการปฏิบัติการรักษาสันติภาพยามเมื่อเกิดวิกฤตการณ์ จนกระทั่งในวันที่ 11 มิถุนายน ค.ศ. 1993 คณะมนตรีความร่วมมือแห่งแอตแลนติกเหนือได้เสนอรายงานว่าด้วยหลักการและกรอบการดำเนินงานสำหรับการปฏิบัติการรักษาสันติภาพที่ชัดเจนต่อคณะรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมและกระทรวงการต่างประเทศของรัฐสมาชิกของนาโต โดยรายงานฉบับนี้จะเป็นส่วนที่ช่วยให้แผนงานว่าด้วยการเจรจา การเข้าเป็นหุ้นส่วน และการสร้างความร่วมมือมีความสมบูรณ์แบบมากยิ่งขึ้น

## 2.ค.ศ. 1994

พัฒนาการของการขยายบทบาทของนาโตที่มีความสำคัญยิ่งอีกขั้นตอนหนึ่งคือ การจัดตั้ง "โครงการหุ้นส่วนเพื่อสันติภาพ" (Partnership for Peace: PfP) ขึ้นในเดือนมกราคม ค.ศ. 1994 ทั้งนี้โครงการดังกล่าวจะช่วยให้แผนงานว่าด้วยการเจรจา การเข้าเป็นหุ้นส่วน และการสร้างความร่วมมือ โดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับการปฏิบัติการรักษาสันติภาพปรากฏเป็นรูปธรรมที่ชัดเจนยิ่งขึ้นเพราะวัตถุประสงค์หลักของการจัดตั้งโครงการนี้ก็คือ

- 1) เพื่อต้องการให้นาโตและกลุ่มรัฐหุ้นส่วน\* ได้ร่วมปรึกษาหารือกันในรูปแบบของ "16+1" ซึ่งหมายถึง การร่วมโต๊ะเจรจาระหว่างรัฐสมาชิกทั้ง 16 รัฐของนาโตกับรัฐหุ้นส่วนรัฐใดรัฐหนึ่ง
- 2) เพื่อต้องการสนับสนุนให้เกิดการสร้างความร่วมมืออย่างใกล้ชิดระหว่างนาโตกับกลุ่มรัฐหุ้นส่วนในประเด็นที่เกี่ยวกับแผนงานและงบประมาณด้านการทหาร
- 3) เพื่อให้นาโตและกลุ่มรัฐหุ้นส่วนได้มีกิจกรรมการซ้อมรบร่วมกัน อันจะนำไปสู่การมีความรู้ความเข้าใจที่ตรงกันในเรื่องของการปฏิบัติการรักษาสันติภาพ อีกทั้งจะเป็นการเปิดโอกาสให้กลุ่มรัฐ

<sup>11</sup>Work Plan for Dialogue, Partnership and Cooperation, available from <http://www.nato.int/docu/comm/c920310b.htm>, Internet, accessed 8 February 1998.

\* ทุกรายชื่อรัฐที่เข้าร่วมในโครงการหุ้นส่วนเพื่อสันติภาพได้ในภาคผนวก ก

หุ้นส่วนได้เข้าร่วมในการปฏิบัติการระดับพหุภาคีในกรอบขององค์การเพื่อความมั่นคงและความร่วมมือกัน ในยุโรป และสหประชาชาติ นอกจากนั้น การเข้าร่วมโครงการในระดับของการซ้อมรบร่วมกันนี้ยังอาจนับเป็น "ก้าวแรก" ของรัฐหุ้นส่วนในการสมัครเข้าเป็นสมาชิกของนาโตในอนาคตข้างหน้าอีกด้วย<sup>12</sup>

### 3.ค.ศ. 1995

เมื่อนาโตเริ่มขยายบทบาทของตนเข้าไปยังภูมิภาคยุโรปตะวันออกได้ในระดับหนึ่งแล้วและเห็นว่า กลุ่มรัฐหุ้นส่วนให้ความสนใจเข้าร่วมกิจกรรมทั้งในส่วนของคณะมนตรีความร่วมมือแห่งแอตแลนติกเหนือและโครงการหุ้นส่วนเพื่อสันติภาพ นาโตจึงได้ศึกษาค้นคว้าการขยายบทบาทของตนอย่างจริงจัง โดยได้จัดทำเอกสาร "การศึกษาเรื่องการขยายนาโต" (Study on NATO Enlargement) ขึ้นเมื่อวันที่ 1 กันยายน ค.ศ. 1995 และได้นำเสนอต่อกลุ่มรัฐหุ้นส่วนในวันที่ 28 กันยายน ปีเดียวกัน โดยเอกสารดังกล่าวได้ระบุถึงหลักการและวัตถุประสงค์ของการขยายบทบาทขององค์การไว้อย่างชัดเจนว่า ต้องกระทำให้อยู่ในกรอบของกฎบัตรสหประชาชาติ สนธิสัญญาออตตาวา และหลักการขององค์การเพื่อความมั่นคงและความร่วมมือกัน ในยุโรป โดยการขยายบทบาทของนาโตมีเป้าหมายประสงค์สำคัญอยู่ 4 ประการ ได้แก่

- 1) เพื่อสนับสนุนให้เกิดการพัฒนาความเป็นประชาธิปไตย ซึ่งจะส่งผลให้การสร้างความร่วมมือและการบูรณาการที่จะเกิดขึ้นต่อไปตั้งอยู่บนพื้นฐานของค่านิยม "ประชาธิปไตย"
- 2) เพื่อต้องการขยายความร่วมมือในรูปแบบของการป้องกันร่วมกัน อันจะเป็นการสร้างความปลอดภัยให้เกิดขึ้นในการวางแผนด้านการป้องกันและการจัดทำงบประมาณด้านการทหาร
- 3) เพื่อสร้างความแข็งแกร่งให้กลุ่มพันธมิตรในการจัดการกับปัญหาความมั่นคงทั้งในระดับภูมิภาคและระดับโลก
- 4) เพื่อสร้างสัมพันธภาพที่ดีให้เกิดขึ้นระหว่างกลุ่มประเทศในภูมิภาคยุโรป-แอตแลนติก<sup>13</sup>

จากขั้นตอนที่ได้นำเสนอมาในข้างต้นนี้ จะเห็นได้ว่า ในช่วงระหว่างค.ศ. 1991 ถึงค.ศ. 1995 เป็นระยะเวลาที่การขยายบทบาทของนาโตดำเนินไปอย่างจริงจังและต่อเนื่อง แต่ในขณะเดียวกัน การปรับเปลี่ยนบทบาทขององค์การในลักษณะดังกล่าวก็ทำให้นาโตได้รับการวิพากษ์วิจารณ์อย่างกว้างขวางเช่นกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนของประเด็นคำถามที่ว่า เพราะเหตุใดนาโตจึงต้องขยายบทบาทของตนเข้าไปยังภูมิภาคยุโรปตะวันออก

<sup>12</sup>Catherine McArdle Kelleher, *The Future of the European Security: an Interim Assessment*, pp. 98-99.

<sup>13</sup>The Study on NATO Enlargement, available from <http://www.nato.int/docu/basicxt/enl9501.htm>, Internet, accessed 8 September 1997.

หากพิจารณาสภาวการณ์และความเป็นไปภายในภูมิภาคยุโรปแล้ว อาจวิเคราะห์ปัจจัยที่ทำให้ นาโตตัดสินใจขยายบทบาทของตนออกได้เป็น 3 ประการหลักๆ คือ ประการแรก เป็นผลมาจากการผลักดันของสหรัฐอเมริกา ซึ่งเป็นมหาอำนาจที่ดำเนินนโยบายอย่างชัดเจนว่าต้องการให้นาโตเข้าไปมีบทบาททางด้านความมั่นคงภูมิภาคยุโรปตะวันออก ทั้งนี้ ความพยายามก้าวแรกของสหรัฐอเมริกาปรากฏให้เห็นเมื่อเดือนตุลาคม ค.ศ. 1991 โดยการริเริ่มแนวคิดในการจัดตั้งคณะมนตรีความร่วมมือแห่งแอตแลนติกเหนือ (North Atlantic Cooperation Council: NACC) โดยผ่านการออกแถลงการณ์ร่วมระหว่างนายเจมส์ เบเกอร์ กับนายอันส์-ตีทริช เกนส์เซอร์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศของสหรัฐอเมริกาและเยอรมนีตามลำดับ เพื่อเรียกร้องให้รัฐสมาชิกนาโตจัดตั้งคณะมนตรีดังกล่าวด้วยเห็นว่าจะเป็นมาตรการในระดับเบื้องต้นที่ช่วยปูทางไปสู่การขยายบทบาทของนาโตเข้าไปยังภูมิภาคยุโรปตะวันออก

ต่อมา ในการประชุมสุดยอดผู้นำของรัฐสมาชิกของนาโตที่กรุงบรัสเซลส์ ประเทศเบลเยียม เมื่อเดือนมกราคม ค.ศ. 1994 ประธานาธิบดีบิล คลินตัน ได้นำเรื่องการจัดตั้งโครงการหุ้นส่วนเพื่อสันติภาพ (Partnership for Peace: PFP) เข้าเสนอต่อที่ประชุมอย่างเป็นทางการเพื่อผลักดันให้การสร้างความร่วมมือด้านความมั่นคงระหว่างนาโตกับกลุ่มรัฐหุ้นส่วนในภูมิภาคยุโรปตะวันออกปรากฏเป็นรูปธรรมที่ชัดเจนมากยิ่งขึ้น และเพื่อใช้เป็นมาตรการในการสร้างความไว้วางใจให้เกิดขึ้นในภูมิภาคยุโรปด้วย

ดังนั้น สำหรับสหรัฐอเมริกาแล้ว รัฐสมาชิกของนาโตสมควรลงเลว่าจะขยายบทบาทขององค์การดีหรือไม่ แต่ควรร่วมกันตัดสินใจว่าจะเริ่มดำเนินการอย่างจริงจังได้เมื่อใด ดังจะเห็นได้จากสุนทรพจน์ของประธานาธิบดีบิล คลินตัน ที่กล่าวไว้เมื่อวันที่ 7 กรกฎาคม ค.ศ. 1994 เมื่อครั้งเดินทางเยือนรัฐสภาของโปแลนด์ ความว่า

“ปัญหาเกี่ยวกับการรับสมาชิกใหม่ของนาโต (...) มีข้ออยู่ตรงประเด็นที่ว่า ควรจะรับหรือไม่รับ หากแต่ควรให้ความสนใจว่า จะดำเนินการได้เมื่อไหร่ และอย่างไร (...) เนื่องจากการรับสมาชิกใหม่ของนาโตจะเป็นเครื่องมือสำคัญในการสร้างเสถียรภาพและความมั่นคงให้เกิดขึ้นทั่วทั้งภูมิภาค”<sup>14</sup>

ประการที่สอง ภูมิภาคยุโรปในยุคหลังสงครามเย็นยังคงต้องประสบกับปัญหาความไม่มั่นคงภายใน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในกรณีที่มีความขัดแย้งทางด้านเชื้อชาติและศาสนาในอดีตยูโกสลาเวียได้ทวีความรุนแรงเป็นสงครามกลางเมือง ทำให้ประเทศต่างๆ ในภูมิภาคเกิดความรู้สึกไม่มั่นคงปลอดภัย ดังนั้น

<sup>14</sup>Speech addressed by US President Bill Clinton to the Polish Parliament (Sejm), Warsaw, 7 July 1994, Wireless File, (Stockholm: US Information Service, US Embassy, 1994), p. 7 cited in Adam Daniel Rotfeld, “Europe: the Multilateral Security Process” in SIPRI YEARBOOK 1995: Armaments, Disarmament and International Security, p. 267.

นาโต ซึ่งจัดได้ว่าเป็นองค์การด้านความมั่นคงที่ทรงประสิทธิภาพมากที่สุดองค์การหนึ่งจำเป็นต้องขยายบทบาทของตนให้ครอบคลุมไปถึงภูมิภาคยุโรปตะวันออก เพื่อช่วยให้สามารถจัดการกับวิกฤตการณ์ต่างๆ ได้อย่างเต็มที่มากขึ้น ดังจะเห็นได้จากการศึกษาเรื่องการขยายนาโตที่ระบุไว้ว่า

“การขยายบทบาทในครั้งนี้มีเป้าประสงค์สำคัญประการหนึ่งคือ ต้องการสร้างความร่วมมือด้านความมั่นคงระหว่างรัฐที่เป็นสมาชิกและมีได้เป็นสมาชิกของนาโต เพื่อให้ทุกฝ่ายอยู่ในความพร้อมที่จะรับมือกับความไม่แน่นอนของสภาวะการณ์ภายในภูมิภาคได้”<sup>15</sup>

นอกจากนั้น การขยายบทบาทของนาโตได้กระทำควบคู่ไปกับมาตรการการปฏิบัติการทางทหารในเขต “นอกพื้นที่” (out-of-area) อันจะเป็นมาตรการที่ทำให้นาโตสามารถส่งกองกำลังเข้าไปในพื้นที่ที่เกิดวิกฤตการณ์ซึ่งอยู่นอกเขตแดนของรัฐสมาชิกได้ หากพิจารณาแล้วเห็นว่าวิกฤตการณ์นั้นๆ ส่งผลกระทบต่อเสถียรภาพของภูมิภาค และเมื่อกระบวนการการขยายบทบาทขององค์การได้ดำเนินการมาถึงการรับกลุ่มประเทศยุโรปตะวันออกเข้าเป็นสมาชิกอย่างเต็มตัวแล้ว การแสดงบทบาททางด้านความมั่นคงของนาโตในภูมิภาคดังกล่าวก็ย่อมเป็นสิ่งที่กระทำได้อย่างถูกต้องชอบธรรมมากยิ่งขึ้น

ประการสุดท้าย การขยายบทบาทของนาโตเป็นความต้องการของกลุ่มพันธมิตรตะวันตกที่จะดำเนินการปิดล้อมอดีตสหภาพโซเวียตต่อไป เนื่องจากการครอบครองไว้ซึ่งอาวุธนิวเคลียร์ของประเทศดังกล่าว เป็นเครื่องบ่งชี้ว่า ภัยคุกคามเช่นในสมัยสงครามเย็นยังคงมีปรากฏให้เห็นอยู่บ้าง เพราะอาวุธเหล่านี้มิได้ถูกทำลายให้หมดสิ้นไปแต่อย่างใด ในทางตรงข้าม อาวุธดังกล่าวได้ถูกเก็บโดยกระจายอยู่ตามรัฐสำคัญๆ ในประชาคมแห่งรัฐอิสระ เช่นในกรณีของยูเครนนั้น มีอาวุธนิวเคลียร์อยู่ในปริมาณมากกว่าของอังกฤษและฝรั่งเศสรวมกัน<sup>16</sup> การขยายบทบาทของนาโตจึงเป็นภารกิจสำคัญที่สหรัฐอเมริกาและพันธมิตรตะวันตกต้องกระทำให้สำเร็จลุล่วงเพื่อรักษาสมดุลทางยุทธศาสตร์ให้คงอยู่ต่อไปในภูมิภาคยุโรป

อาจสรุปได้ว่า กระบวนการการขยายบทบาทของนาโตเป็นการดำเนินงานใน 2 ลักษณะควบคู่กันไปคือ การส่งเสริมให้มีการเจรจาในระดับทวิภาคีระหว่างนาโตกับรัฐหุ้นส่วนแต่ละรัฐในกรอบของคณะมนตรีความร่วมมือแห่งแอตแลนติกเหนือ และการสนับสนุนการปฏิบัติงานในระดับพหุภาคีในกรอบของโครงการหุ้นส่วนเพื่อสันติภาพ นอกจากนี้ การตัดสินใจขยายบทบาทขององค์การยังอาจถือเป็นการดำเนินนโยบายใน “เชิงรุก” ที่นาโตเป็นฝ่ายเริ่ม “เดินเข้าหา” กลุ่มประเทศยุโรปตะวันออกก่อน ซึ่งจะเห็นได้ว่า เป็นการใช้ยุทธศาสตร์ที่แตกต่างไปจากเมื่อสมัยสงครามเย็นโดยสิ้นเชิงที่ต้องคอยตั้งรับภัยคุกคามจากลัทธิคอมมิวนิสต์

<sup>15</sup>The Study on NATO Enlargement, available from <http://www.nato.int/docu/basic/txt/enl9501.htm>, Internet, accessed 8 September 1997.

<sup>16</sup>John S. Duffield, “NATO's Functions after the Cold War,” *Political Science Quarterly*, 109, No.5 (Winter 1994-1995): 768.

อย่างไรก็ตาม การขยายบทบาทของนาโตมิได้อยู่เพียงแค่การร่วมโต๊ะเจรจา และการปฏิบัติการซ้อมรบร่วมกันเท่านั้น หากแต่ได้ครอบคลุมไปถึงมาตรการ "การปฏิบัติการทางทหารในเขตนอกพื้นที่" ซึ่งเป็นมาตรการที่นาโตเตรียมไว้รับมือกับวิกฤตการณ์ความมั่นคงทั้งภายในและภายนอกภูมิภาค

### 3.1.3 การปฏิบัติการทางทหารในเขตนอกพื้นที่ \*

การปฏิบัติการทางทหารในเขตนอกพื้นที่หรือที่เรียกกันว่า out-of-area missions เป็นบทบาททางด้านความมั่นคงอีกประการหนึ่งของนาโตที่ควรหยิบยกมากล่าวถึงในที่นี่ด้วย เนื่องจากเป็นบทบาทที่สะท้อนให้เห็นภาพลักษณ์ใหม่ของนาโตในฐานะที่เป็น "องค์กรเพื่อการจัดการวิกฤตการณ์" (crisis-management organization)

อาจตั้งข้อสังเกตได้ว่า มาตรการการปฏิบัติการทางทหารในเขตนอกพื้นที่มิได้มีการระบุไว้อย่างชัดเจนโดยตรงในบทบัญญัติใด หากลองศึกษาเนื้อหาของแนวคิดใหม่เชิงยุทธศาสตร์ในส่วนที่ว่าด้วย "ภารกิจของกองกำลังแห่งชาติพันธมิตร" อย่างละเอียดแล้ว จะพบว่านาโตได้ให้ความสำคัญกับการเตรียมความพร้อมของกองกำลังให้สามารถออกปฏิบัติการได้ในทุกสถานการณ์ เช่น เมื่อสหประชาชาติต้องการความช่วยเหลือด้านการทหาร นาโตก็สามารถส่งกองกำลังของตนเข้าปฏิบัติการร่วมกับกองกำลังของสหประชาชาติได้ หรืออย่างในกรณีที่เกิดการสู้รบขึ้นในภูมิภาคยุโรป นาโตก็มีสิทธิ์ที่จะตอบโต้หรือยับยั้งความรุนแรงนั้นๆ ได้ หากพิจารณาแล้วเห็นว่าสถานการณ์ดังกล่าวจะเป็นภัยคุกคามต่อเสถียรภาพของภูมิภาค

จากที่กล่าวมาในข้างต้น จะเห็นได้ว่า มีนัยของแนวคิดเรื่องการปฏิบัติการทางทหารในเขตนอกพื้นที่แฝงอยู่ เพราะไม่ว่าจะเป็นการที่นาโตสามารถส่งกองกำลังเข้าช่วยเหลือสหประชาชาติได้ก็ดีหรือการขยายบทบาทให้องค์กรสามารถเข้ายับยั้งวิกฤตการณ์ต่างๆ ได้ทั่วภูมิภาคก็ดี ล้วนเป็นสิ่งที่บ่งชี้ว่า นาโตมิได้จำกัดบทบาททางด้านความมั่นคงของตนให้อยู่ในขอบเขตอธิปไตยของรัฐสมาชิกเท่านั้น แต่ได้ครอบคลุมไปถึงระดับ "อธิปไตยของภูมิภาคยุโรป" รวมทั้งได้ "ก้าวข้าม" ไปมีบทบาทในภูมิภาคอื่นๆ ด้วย

---

\* เนื่องจากการปฏิบัติการทางทหารในเขตนอกพื้นที่เป็นมาตรการที่มิได้มีการระบุ "ภาคทฤษฎี" ไว้อย่างชัดเจนเท่าใดนัก ประกอบกับการดำเนินบทบาททางด้านดังกล่าวของนาโตเป็นการปฏิบัติการที่ร่วมกับองค์การระหว่างประเทศอื่นๆ ข้อมูลส่วนใหญ่เกี่ยวกับมาตรการนี้จึงมักพบในรูปแบบของการเป็นกรณีศึกษาใน "ภาคปฏิบัติ" ดังนั้น เนื้อหาที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติการทางทหารในเขตนอกพื้นที่จะได้นำไปกล่าวอย่างละเอียดอีกครั้งในส่วนที่ว่าด้วยความสัมพันธ์ระหว่างนาโตกับองค์การระหว่างประเทศอื่นๆ

ดังนั้น การปฏิบัติการทางทหารในเขตนอกพื้นที่จึงเป็นการดำเนินบทบาททางด้านความมั่นคงของนาโตในอาณาบริเวณที่อยู่นอกเหนือเขตแดนของรัฐสมาชิก และเป็นมาตรการที่มารองรับการจัดการวิกฤตการณ์ที่เกิดขึ้นใน 2 ระดับคือ ระดับภูมิภาคแต่มีได้อยู่ในเขตอธิปไตยของรัฐสมาชิก อาทิ สงครามกลางเมืองในอดีตยูโกสลาเวีย และระดับโลกอย่างในกรณีที่สหประชาชาติต้องการความช่วยเหลือจากกองกำลังของนาโต เช่น สงครามอ่าวเปอร์เซีย เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม การปฏิบัติการทางทหารในเขตนอกพื้นที่ แสดงให้เห็นถึงการดำเนินบทบาททางด้านความมั่นคงของนาโตที่สอดคล้องกับสภาพแวดล้อมระหว่างประเทศในยุคหลังสงครามเย็นที่นาโตต้องเผชิญกับวิกฤตการณ์ต่างๆที่มีความหลากหลายทั้งในแง่ของแหล่งที่มาและประเด็นปัญหา การทำหน้าที่ของนาโตจึงดำเนินไปในลักษณะขององค์การเพื่อการจัดการวิกฤตการณ์ที่ต้องอาศัยความร่วมมือและการประสานงานที่ดีระหว่างนาโตกับองค์การระหว่างประเทศอื่นๆ ซึ่งจะทำให้บทบาททางด้านความมั่นคงของกลุ่มพันธมิตรตะวันตกมีความแตกต่างไปในอีกรูปแบบหนึ่งด้วย

### 3.2 บทบาทขององค์การในความสัมพันธ์กับองค์การระหว่างประเทศอื่นๆ

ดังได้กล่าวไว้ในส่วนของบทที่ 2 แล้วว่า ในระบบความมั่นคงของภูมิภาคยุโรปภายหลังสงครามเย็น นาโตจะมีโซ่องค์การระหว่างประเทศเพียงองค์การเดียวที่รับผิดชอบภารกิจด้านความมั่นคงเหมือนเช่นที่ผ่านมา หากแต่ต้องมีการประสานงานและปฏิบัติงานร่วมกับองค์การระหว่างประเทศอื่นๆด้วย ทั้งนี้ นับตั้งแต่ค.ศ. 1990 มาจนถึงปัจจุบัน เราจะเห็นได้ว่า นาโตทำงานร่วมกับองค์การด้านความมั่นคงภายในภูมิภาคยุโรปอยู่ 2 องค์การคือ สหภาพยุโรปตะวันตก และองค์การเพื่อความมั่นคงและความร่วมมือกันในยุโรป นอกจากนี้ ยังได้ส่งกองกำลังของตนเข้าร่วมปฏิบัติการทางทหารกับองค์การในระดับโลกอย่างสหประชาชาติด้วย

ในข้อความต่อไปนี้จะนำเสนอเนื้อหาสาระซึ่งเป็นการแสดงให้เห็นถึงความสัมพันธ์ระหว่างนาโตกับองค์การระหว่างประเทศ 3 องค์การที่มีภารกิจเกี่ยวข้องทางด้านความมั่นคงในภูมิภาคยุโรป ได้แก่ สหภาพยุโรปตะวันตก องค์การเพื่อความมั่นคงและความร่วมมือกันในยุโรป และสหประชาชาติ โดยจะได้ศึกษาถึงกลไกสำคัญที่เป็นตัวกลางในการสร้างความร่วมมือ และความสัมพันธ์ระหว่างนาโตกับองค์การระหว่างประเทศเหล่านี้ที่สะท้อนผ่านความร่วมมือในการจัดการวิกฤตการณ์ร่วมกัน



### 3.2.1 ความสัมพันธ์ระหว่างนาโตกับองค์การสหภาพยุโรปตะวันตก (Western European Union: WEU)

นาโตและสหภาพยุโรปตะวันตกเป็นองค์การระหว่างประเทศซึ่งถือกำเนิดขึ้นมาในระยะเวลาที่ใกล้เคียงกัน\* เพื่อปฏิบัติการทางด้านความมั่นคงในภูมิภาคยุโรปเป็นหลัก โดยองค์การทั้งสองต่างก็มีลักษณะร่วมของการเป็นองค์การเพื่อการป้องกันร่วมกันที่ต่อต้านภัยคุกคามจากการแผ่ขยายอิทธิพลของลัทธิคอมมิวนิสต์เหมือนกัน แต่ในขณะที่นาโตสามารถดำรงตนอยู่มาได้ตลอดระยะเวลาที่สี่ทศวรรษแห่งยุคสงครามเย็น และประสบความสำเร็จในการปกป้องภูมิภาคยุโรปให้รอดพ้นจากการเป็นสมรภูมิรบระหว่างสหรัฐอเมริกากับอดีตสหภาพโซเวียต สหภาพยุโรปตะวันตกกลับต้องยุติบทบาทของตนไปตั้งแต่ต้นทศวรรษ 1970\*\* จนกระทั่งมีคำเรียกขานองค์การดังกล่าวว่าเป็น “เจ้าหญิงนิทรา”<sup>17</sup>

ความพยายามที่จะให้สหภาพยุโรปตะวันตกฟื้นขึ้นมาอีกครั้ง เริ่มจากการประชุมร่วมกันของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศของเยอรมนีตะวันตกและอิตาลี ซึ่งได้ประกาศแผนเกนส์เชอร์-โคลอมโบ (Genscher-Colombo Plan) เพื่อเรียกร้องประชาคมยุโรปให้ขยายความร่วมมือด้านการเมือง (European Political Cooperation: EPC) ขององค์การให้ครอบคลุมไปถึงประเด็นความมั่นคง อันมีนัยถึงความต้องการให้สหภาพยุโรปตะวันตกกลับมามีบทบาทอีกครั้งหนึ่งนั่นเอง แต่แผนดังกล่าวก็ต้องประสบกับความล้มเหลว

---

\* สหภาพยุโรปตะวันตกหรือองค์การสนธิสัญญาบรัสเซลส์เกิดจากการร่วมลงนามในสนธิสัญญาบรัสเซลส์ (The Brussels Treaty) ของรัฐผู้ก่อตั้ง 5 รัฐ ได้แก่ อังกฤษ ฝรั่งเศส เบลเยียม เนเธอร์แลนด์ และลักเซมเบิร์ก เมื่อวันที่ 17 มีนาคม ค.ศ. 1948 ณ กรุงบรัสเซลส์ ประเทศเบลเยียม แต่สนธิสัญญาดังกล่าวได้รับการแก้ไขเพิ่มเติมให้สมบูรณ์และประกาศให้มีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 23 ตุลาคม ค.ศ. 1954 ที่กรุงปารีส ประเทศฝรั่งเศส [ดู WEU Secretariat-General, WEU TODAY, (Brussels: WEU Secretariat General, 1998), p. 53.]

\*\* ในช่วงระหว่างค.ศ. 1973 ถึงค.ศ. 1984 สหภาพยุโรปตะวันตกแทบจะไม่มีบทบาทใดๆในระบบความมั่นคงของภูมิภาคเลย ถึงแม้ว่าหน่วยงานควบคุมเรื่องอาวุธยุโรปกรณ (Agency for the Control of Armaments) และคณะกรรมการถาวรทางด้านอาวุธยุโรปกรณ (Standing Armaments Committee) ซึ่งเป็นองค์กรของสหภาพยุโรปตะวันตกจะยังคงดำเนินบทบาทของตนต่อไป แต่กิจกรรมทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมขององค์การดังกล่าวได้ไปอยู่ในความรับผิดชอบขององค์การความร่วมมือด้านเศรษฐกิจแห่งยุโรป (Organization for European Economic Cooperation: OEEC) <<ซึ่งในปัจจุบันคือ องค์การความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา ((Organization for Economic Cooperation and Development: OECD)>> และสภามন্ত্রินแห่งยุโรป (Council of Europe) [ดู WEU Secretariat-General, WEU TODAY, p. 53.]

<sup>17</sup>Simon Duke, “The Second Death (or the Second Coming?) of the WEU.” *Journal of Common Market Studies*, 34, No. 2 (June 1996): 168.

อย่างไรก็ตาม ระหว่างวันที่ 26-27 ตุลาคม ค.ศ. 1984 รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศและกระทรวงกลาโหมของรัฐสมาชิกของสหภาพยุโรปตะวันตกได้ประชุมร่วมกันที่กรุงโรม ประเทศอิตาลี เพื่อประกาศถึงการกลับมาอีกครั้งของสหภาพยุโรปตะวันตกโดยผ่านทางแถลงการณ์กรุงโรม (Rome Declaration) ซึ่งมีใจความสำคัญว่า สหภาพยุโรปตะวันตกจะเป็นกลไกหลักในการสร้างเสถียรภาพให้แก่ระบบความมั่นคงของภูมิภาคยุโรปตะวันตก และในขณะเดียวกันก็จะช่วยให้ระบบการป้องกันร่วมกันของกลุ่มพันธมิตรนาโตได้มีพัฒนาการที่สมบูรณ์แบบยิ่งขึ้นไปด้วย

นอกจากนั้น ในวันที่ 27 ตุลาคม ค.ศ. 1987 คณะมนตรีแห่งสหภาพยุโรปตะวันตกได้ประชุมร่วมกันที่กรุงเฮก (Hague) ประเทศเนเธอร์แลนด์ และได้ลงมติเห็นชอบใน "หลักการว่าด้วยผลประโยชน์ทางด้านความมั่นคงของภูมิภาคยุโรป" (Platform on European Security Interests) ซึ่งได้กำหนดแนวทางการดำเนินงานขององค์การในอนาคต รวมทั้งได้ย้ำเจตนารมณ์เดิมที่ต้องการเสริมสร้างศักยภาพทางด้านความมั่นคงของกลุ่มประเทศยุโรปตะวันตกเพื่อให้สามารถเป็น "เสาหลัก" (pillar) ในระบบความมั่นคงของกลุ่มพันธมิตรในสองฟากฝั่งมหาสมุทรแอตแลนติกได้

คำประกาศของคณะมนตรีแห่งสหภาพยุโรปตะวันตกทั้งที่กรุงโรมและกรุงเฮก ทำให้การกลับมาของสหภาพยุโรปตะวันตกในช่วงกลางทศวรรษ 1980 มีความชัดเจนมากขึ้นเป็นลำดับ กล่าวคือ การกลับมาครั้งนี้เป็นการกลับคืนสู่สถานะภาพของการเป็นองค์การระหว่างประเทศด้านความมั่นคงของภูมิภาคยุโรป และในขณะเดียวกันก็ได้รับมอบหมายให้ปฏิบัติภารกิจด้านความมั่นคงเคียงคู่ไปกับกลุ่มนาโตด้วย นอกจากนี้ การกลับมาของสหภาพยุโรปตะวันตกยังมีความหมายต่อสหภาพยุโรปเป็นอย่างมาก เนื่องจากความต้องการพัฒนาศักยภาพทางการทหารของกลุ่มพันธมิตรในยุโรปตะวันตกมีนัยถึงความจำเป็นที่ต้องเร่งฟื้นฟูสหภาพยุโรปตะวันตก เพราะองค์การดังกล่าวจะเป็นองค์ประกอบสำคัญในการขยายความร่วมมือทางการเมืองของประชาคมยุโรปไปสู่ด้านการต่างประเทศและความมั่นคงต่อไป

อาจตั้งข้อสังเกตได้ว่า การกลับมาสวมบทบาทในฐานะองค์การด้านความมั่นคงของสหภาพยุโรปตะวันตกอย่างมีสถานะภาพที่ชัดเจนและถูกต้องชอบธรรม ได้เริ่มขึ้นอย่างจริงจังเมื่อรัฐสมาชิกของสหภาพยุโรปตะวันตกรวม 10 ประเทศ\* หรือก็คือ รัฐสมาชิกของสหภาพยุโรปด้วยนั้น ได้ประกาศ "แถลงการณ์ว่าด้วยบทบาทของสหภาพยุโรปตะวันตกและความสัมพันธ์ระหว่างองค์การกับสหภาพยุโรปและกลุ่มพันธมิตรแห่งแอตแลนติก" (Declaration on the Role of the Western European Union and its Relations with

---

\* เบลเยียม เยอรมนี สเปน ฝรั่งเศส สักเซมเบิร์ก เนเธอร์แลนด์ โปรตุเกส อังกฤษ และกรีซ เป็นรัฐสมาชิก ไอซ์แลนด์ นอร์เวย์ และตุรกี เป็นรัฐสมาชิกสมทบ (associate members) ออสเตรีย ฟินแลนด์ เดนมาร์ก และไอร์แลนด์ เป็นรัฐผู้สังเกตการณ์ (observers) บัลแกเรีย สาธารณรัฐเช็ก โปแลนด์ ฮังการี โรมาเนีย สาธารณรัฐสโลวาเกีย เอสโตเนีย ลัตเวีย ลิทัวเนีย และสโลวีเนีย เป็นรัฐหุ้นส่วนสมทบ (associate partners) [ดู WEU Secretariat-General, WEU TODAY, p. 6.]



the European Union and with the Atlantic Alliance) เมื่อวันที่ 10 ธันวาคม ค.ศ. 1991 ในการประชุมสุดยอดระดับผู้นำของสหภาพยุโรปที่เมืองมาสทริชต์ ประเทศเนเธอร์แลนด์

แถลงการณ์ฉบับข้างต้นได้ระบุสถานภาพของสหภาพยุโรปตะวันตกเอาไว้ว่า องค์การดังกล่าวเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการบูรณาการของสหภาพยุโรป โดยองค์การนี้จะ เป็น "สัญลักษณ์" ของความพยายามของสหภาพยุโรปในการสร้างเอกลักษณ์ทางด้านความมั่นคงและการป้องกันของภูมิภาคยุโรป (European Security and Defense Identity: ESDI) รวมทั้งต้องมีการประสานงานด้านความมั่นคงอย่างใกล้ชิดกับนาโตเพื่อแสดงให้เห็นว่า องค์การทั้งสองมีภารกิจและความรับผิดชอบร่วมกันในระบบความมั่นคงของภูมิภาค นอกจากนี้ ที่ประชุมยังเห็นชอบให้สหภาพยุโรปตะวันตกมีบทบาทด้านการปฏิบัติการ (operational role) เป็นของตนเอง เพื่อช่วยให้ระบบการป้องกันร่วมกันขององค์การดำเนินไปได้โดยสมบูรณ์แบบยิ่งขึ้น<sup>18</sup>

อย่างไรก็ตาม เพื่อให้สถานภาพของกองกำลังปฏิบัติการของสหภาพยุโรปตะวันตกมีความชัดเจน คณะมนตรีของสหภาพยุโรปตะวันตก (WEU Council of Ministers) ได้ประชุมร่วมกันที่เมือง ปีเตอร์สเบิร์ก (Petersberg) ประเทศเยอรมนี เมื่อวันที่ 19 มิถุนายน ค.ศ. 1992 เพื่อกำหนดขอบเขตของบทบาทด้านการปฏิบัติการดังต่อไปนี้

1) หน่วยวางแผนของสหภาพยุโรปตะวันตก (WEU Planning Cell) ซึ่งก่อตั้งเมื่อวันที่ 1 ตุลาคม ค.ศ. 1992 จะทำหน้าที่ให้คำปรึกษาแนะนำเฉพาะในประเด็นที่สำคัญๆ และจะเป็นผู้วางแผนสำหรับการนำกองกำลังที่อยู่ในการควบคุมของสหภาพยุโรปตะวันตกออกปฏิบัติการ<sup>19</sup>

2) บทบาทด้านการปฏิบัติการที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของสหภาพยุโรปตะวันตกคือ การให้ความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรม และการปฏิบัติการรักษาสันติภาพ ซึ่งรัฐสมาชิกเรียกว่าเป็น "ภารกิจปีเตอร์สเบิร์ก" (Petersberg tasks)<sup>20</sup>

3) คณะมนตรีของสหภาพยุโรปตะวันตกคือองค์กรที่จะตัดสินใจว่าจะใช้หน่วยทหารใด (military units) ในการออกปฏิบัติการ ซึ่งจะเป็นการพิจารณาตามข้อเสนอแนะของคณะทำงานด้านการเมืองและการทหาร (Politico-Military Group) และคณะตัวแทนทางการทหาร (Military Delegates Group)<sup>21</sup>

<sup>18</sup>Declaration on the Role of the Western European Union and its relations with the European Union and with the Atlantic Alliance, 10 December 1991, available from <http://www.weu.int/eng/comm/d911210a.htm>, Internet, accessed 28 June 1997.

<sup>19</sup>Petersberg Declaration, 19 June 1992, available from <http://www.weu.int/eng/comm/d920619a.htm>, Internet accessed 26 August 1997.

<sup>20</sup>The Petersberg Tasks, available from <http://www.weu.int/eng/info/info-0120.htm>, Internet, accessed 26 August 1997.

4) สหภาพยุโรปตะวันตกจะมีกองกำลังของตนที่เตรียมไว้สำหรับการออกปฏิบัติการ (Forces Answerable to WEU: FAWEU) เช่น

- กองกำลัง "EUROCORPS" (European Corps) ซึ่งประกอบไปด้วยกองกำลังของเบลเยียม สเปน ฝรั่งเศส เยอรมนี และลักเซมเบิร์ก

- กองกำลังผสม (Multinational Division) ซึ่งเป็นการรวมตัวของเบลเยียม เยอรมนี เนเธอร์แลนด์ และอังกฤษ

- กองกำลัง "EUROFOR" (Rapid Deployment Force) ซึ่งมีกองกำลังของฝรั่งเศส อิตาลี โปรตุเกส และสเปน เข้าร่วมปฏิบัติการ<sup>22</sup>

5) หากการปฏิบัติการใดๆ มาจากการขอร้องของสหภาพยุโรป และเป็นการปฏิบัติการที่สหภาพยุโรปตะวันตกอาจต้องขอความช่วยเหลือจากนาโต การปฏิบัติการนั้นๆ ต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะมนตรีแห่งแอตแลนติกเหนือก่อน<sup>23</sup>

ในส่วนของความสัมพันธ์ระหว่างนาโตกับสหภาพยุโรปตะวันตก แถลงการณ์ดังกล่าวได้ย้ำถึงการทำหน้าที่ของสหภาพยุโรปตะวันตกในฐานะที่เป็นเสาหลักด้านความมั่นคงในนาโตอีกครั้ง รวมทั้งได้เชื้อเชิญให้รัฐสมาชิกของนาโตที่อยู่ในภูมิภาคยุโรปเข้าเป็นสมาชิกสมทบขององค์การ ซึ่งจะให้มีสิทธิ์ในการเข้าร่วมกิจกรรมในทุกๆ ด้านของสหภาพยุโรปตะวันตกด้วย

นอกเหนือไปจากข้อตกลง "บนหน้ากระดาษ" ตามที่ได้นำเสนอมาแล้วนี้ กลไกสำคัญที่ช่วยให้เกิดการสร้างความร่วมมือระหว่างนาโตกับสหภาพยุโรปตะวันตกยังมาจาก

1) การปรึกษาหารือร่วมกันระหว่างรัฐสมาชิกขององค์การกับสหรัฐอเมริกาและแคนาดาในกรอบของ "เวทีการเจรจาระหว่างกลุ่มประเทศในสองฟากฝั่งของมหาสมุทรแอตแลนติก" (Transatlantic Forum: TF) ซึ่งมุ่งประเด็นไปที่เรื่องการพัฒนาสหภาพยุโรปตะวันตกและการสร้างเอกลักษณ์ทางด้านความมั่นคงและการป้องกันแห่งภูมิภาคยุโรป โดยผ่านทางสัมมนาและการประชุมประจำปี<sup>24</sup>

2) คณะทำงานของคณะมนตรีแห่งสหภาพยุโรปและคณะกรรมการด้านการเมืองของนาโต ต้องจัดให้มีการประชุมร่วมกันระหว่างคณะมนตรีของทั้งสององค์การอย่างน้อยปีละ 4 ครั้ง<sup>25</sup>

<sup>21</sup>The Development of WEU's Operational Capabilities, available from <http://www.weu.int/eng/info/info-0130.htm>, Internet, accessed 26 August 1997.

<sup>22</sup>Ibid.

<sup>23</sup>The Development of WEU's Operational Capabilities, available from <http://www.weu.int/eng/info/info-0103.htm>, Internet, accessed 26 August 1997.

<sup>24</sup>WEU Relations with Other Countries, available from <http://www.weu.int/eng/info/info-0105.htm>, Internet, accessed 26 August 1997.

<sup>25</sup>Mutually Reinforcing Institutions; available from <http://www.weu.int/eng/info/info-0104.htm>, Internet, accessed 26 August 1997.

3) การประกาศสนับสนุนแนวคิดเรื่องการสร้างเอกลักษณ์ทางด้านความมั่นคงและการป้องกันแห่งภูมิภาคยุโรปในการประชุมสุดยอดผู้นำของนาโตเมื่อเดือนมกราคม ค.ศ. 1994 ที่กรุงบรัสเซลส์ ประเทศเบลเยียม และการจัดตั้งกองกำลังผสมเพื่อการปฏิบัติการกิจร่วมกัน (Combined Joint Task Forces: CJTF) ในการประชุมสุดยอดผู้นำของนาโตในเดือนมิถุนายน ค.ศ. 1996 ที่กรุงบอนน์ ประเทศเยอรมนี มีนัยถึงการแสดงความพร้อมของนาโตในการให้คำปรึกษา และการให้ความช่วยเหลือทางการทหารแก่สหภาพยุโรปตะวันตก

นอกจากนั้น นาโตยังต้องการให้การพัฒนาเอกลักษณ์ทางด้านความมั่นคงและการป้องกันของภูมิภาคยุโรปอยู่ในกรอบการดำเนินงานของกลุ่มพันธมิตรแห่งแอตแลนติกเหนือโดยนาโตได้ให้เหตุผลว่า

“การใช้ประโยชน์อย่างเต็มที่จากกรอบความคิดเรื่องการจัดตั้งกองกำลังผสมเพื่อการปฏิบัติการกิจร่วมกันซึ่งผ่านการรับรองแล้วนั้น จะทำให้การสร้างเอกลักษณ์ทางด้านความมั่นคงและการป้องกันแห่งภูมิภาคยุโรปตั้งอยู่บนหลักการด้านการทหาร และมีแผนการทางการทหารที่เหมาะสมเข้ามาสนับสนุน อีกทั้งยังก่อให้เกิดศักยภาพในการปฏิบัติการกิจภายใต้การกำกับดูแลทางด้านยุทธศาสตร์และการเมืองของสหภาพยุโรปตะวันตก”<sup>26</sup>

4) การกำหนดบทบาทด้านการปฏิบัติการของทั้งนาโตและสหภาพยุโรปตะวันตกโดยครอบคลุมถึงการจัดการวิกฤตการณ์ทำให้ทั้งสององค์การได้ร่วมกันส่งกองกำลังทางเรือเข้าไปในน่านน้ำของทะเลเอเดรียติก (Adriatic) ในรูปแบบของ “WEU/NATO Operation Sharp Guard in the Adriatic” เมื่อวันที่ 15 มิถุนายน ค.ศ. 1993 เพื่อคว่ำบาตรทางเศรษฐกิจต่ออดีตยูโกสลาเวีย ทั้งนี้ การปฏิบัติการดังกล่าวได้รับการสนับสนุนจากมติข้อ 820 ของคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติ<sup>27</sup>

จากกลไกความร่วมมือที่ได้นำเสนอมานี้ แสดงให้เห็นถึงความสัมพันธ์ในเชิงพึ่งพา (interdependence) ระหว่างนาโตกับสหภาพยุโรปตะวันตกใน 2 ลักษณะด้วยกัน คือ ประการแรก เป็นความสัมพันธ์ในระดับของ “การเจรจา” โดยอาศัยการจัดตั้งเวทีกลางให้รัฐสมาชิกของทั้งสององค์การได้มีโอกาสพบปะสนทนาเพื่อแลกเปลี่ยนความคิดเห็นซึ่งกันและกัน และการจัดให้คณะมนตรีแห่งแอตแลนติกเหนือกับคณะมนตรีแห่งสหภาพยุโรปตะวันตกได้มีการประชุมประจำปีร่วมกัน ซึ่งวิธีการเหล่านี้สะท้อนให้เห็นถึงการนำมาตรการ “การเจรจา” มาใช้เป็นพื้นฐานในการสร้างความร่วมมือระหว่างองค์การทั้งสอง

<sup>26</sup>Mutually Reinforcing Institutions, available from <http://www.weu.int/eng/info/info-0104.htm>, Internet, accessed 26 August 1997.

<sup>27</sup>Western European Union Fact Sheet: Operations in the Context of the Yugoslav Conflict, available from <http://www.weu.int/eng/fs/yugo.htm>, Internet, accessed 4 July 1998.

ต่อไปในอนาคต ดังเช่นที่นาโตใช้กับกลุ่มรัฐหุ้นส่วนในกรอบของคณะมนตรีความร่วมมือแห่งแอตแลนติกเหนือ

ประการที่สอง เป็นความสัมพันธ์ในระดับของ "การปฏิบัติการ" กล่าวคือ การยึดถือมาตรการการปฏิบัติการรักษาสันติภาพเป็นแนวทางในการจัดการวิกฤตการณ์ การบัญญัติให้สหภาพยุโรปตะวันตกมีบทบาทด้านการปฏิบัติการทางทหารร่วมกับนาโต และการจัดตั้งกองกำลังผสมเพื่อการปฏิบัติการกิจร่วมกันระหว่างสององค์การ ถือเป็นกาเปิดศักราชใหม่ในระบบความมั่นคงของภูมิภาคยุโรปเนื่องจากในกรณีที่เกิดวิกฤตการณ์ซึ่งจำเป็นต้องส่งกองกำลังรักษาสันติภาพเข้าไปควบคุมสถานการณ์ จะต้องมียกกองกำลังทั้งจากนาโตและจากสหภาพยุโรปตะวันตกเข้าไปในพื้นที่ที่เกิดวิกฤตการณ์ จึงทำให้เห็นการใช้มาตรการ "การสร้างความร่วมมือทางการทหาร" ในลักษณะเดียวกับที่นาโตใช้ในการเชื่อมรบบร่วมกับกลุ่มรัฐหุ้นส่วนในกรอบของโครงการหุ้นส่วนเพื่อสันติภาพ

หากพิจารณาเนื้อหาที่ได้กล่าวมาข้างต้น อาจจำแนกการแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างนาโตกับสหภาพยุโรปตะวันตกได้เป็น 2 แนวทาง คือ แนวทางแรกเป็นการมองในแบบของกลุ่มที่นิยมยุโรป\* (Europeanists) ซึ่งเห็นว่า การจัดวางโครงสร้างให้สหภาพยุโรปตะวันตกเป็นองค์ประกอบหลักของการพัฒนานโยบายต่างประเทศและความมั่นคงร่วมกันของสหภาพยุโรป รวมทั้งให้มีบทบาทด้านการปฏิบัติการและมีกองกำลังเป็นของตนเอง ประกอบกับการเปิดโอกาสให้รัฐสมาชิกของนาโตในภูมิภาคยุโรปสามารถสมัครเข้าเป็นสมาชิกของสหภาพยุโรปตะวันตกได้ แสดงให้เห็นว่าสถานการณ์ขององค์การนี้อยู่ในระดับที่ทัดเทียมกับนาโตคือ องค์การทั้งสองต่างก็เป็นองค์การระหว่างประเทศที่ต้องปฏิบัติการกิจในฐานะองค์การเพื่อการป้องกันร่วมกันเหมือนกัน<sup>28</sup>

ในทางตรงข้าม หากพิจารณาว่าบทบาททางด้านความมั่นคงของนาโตและสหภาพยุโรปตะวันตกจะต้องดำเนินไปด้วยกัน (compatibility) มีลักษณะที่ส่งเสริมซึ่งกันและกัน (complementarity) โดยสหภาพยุโรปตะวันตกเป็นผู้ที่แสดงบทบาทเสริมในกลุ่มพันธมิตรนาโต และให้ถือว่าอำนาจในการ

---

\* ฝรั่งเศสเป็นแกนนำของกลุ่มดังกล่าว และในบางกรณีจะมีเยอรมนีตะวันตกร่วมด้วย ทั้งนี้อดีตรัฐมนตรีต่างประเทศฝรั่งเศส มิแตร์ร็องด์ (Francois Mitterrand) แห่งฝรั่งเศส และอดีตนายกรัฐมนตรีเยอรมนี Helmut Kohl แห่งเยอรมนีตะวันตก ได้ร่วมร่างจดหมายถึงนายรับบ์ ลับเบอร์ส ว่าด้วยความมั่นคงในภูมิภาคยุโรป (Letter to Mr. Ruub Lubbers on European Security) เพื่อแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับบทบาทของสหภาพยุโรปตะวันตกในระบบความมั่นคงของภูมิภาคยุโรป

<sup>28</sup>Catherine McArdle Kelleher, *The Future of European Security: an Interim Assessment*, pp.56-57.

เปิดเผยข้อมูลข่าวสารและให้คำแนะนำด้านการทหารเป็นของเนโต<sup>29</sup> ประกอบกับการปฏิบัติการของ สหภาพยุโรปตะวันตกในบางกรณีที่ต้องได้รับความเห็นชอบจากนาโตก่อนนั้น สะท้อนให้เห็นแนวคิดของ กลุ่มที่นิยมแอตแลนติก\* (Atlanticists) อย่างเด่นชัดว่า นาโตจะยังคงเป็นตัวแสดงหลักในระบบความ มั่นคงของภูมิภาคยุโรปต่อไป ถึงแม้ว่าประเทศต่างๆในภูมิภาคนี้จะพยายามสร้างองค์การด้านการป้องกัน ที่มี "ความเป็นยุโรป" อย่างแท้จริงขึ้นมาก็ตาม<sup>30</sup>

ในขณะที่มีความร่วมมือกับสหภาพยุโรปตะวันตกอย่างชัดเจนในระดับหนึ่ง นาโตก็ดำเนิน ความสัมพันธ์กับองค์การเพื่อความมั่นคงและความร่วมมือกันในยุโรปด้วยเช่นกัน แต่มีลักษณะแตกต่าง ออกไป ถ้าถือว่าสหภาพยุโรปตะวันตกเล่นบท "พระรอง" ให้แก่นาโต องค์การเพื่อความมั่นคงและความ ร่วมมือกันในยุโรปก็อาจเปรียบเป็น "ตัวประกอบ" บนเวทีแห่งความมั่นคงในยุโรปนั่นเอง

### 3.2.2 ความสัมพันธ์ระหว่างนาโตกับองค์การเพื่อความมั่นคงและความร่วมมือกันใน ยุโรป (Organization for Security and Cooperation in Europe: OSCE)

ในช่วงต้นทศวรรษ 1970 กลุ่มประเทศในภูมิภาคยุโรปรวม 33 ประเทศ\*\* สหรัฐอเมริกา และ แคนาดาได้เข้าร่วมในการประชุมเพื่อความมั่นคงและความร่วมมือกันในยุโรป ซึ่งมีอยู่ด้วยกัน 3 ช่วง คือ

- การประชุมที่กรุงเฮลซิงกิ ประเทศฟินแลนด์ ระหว่างวันที่ 3-7 กรกฎาคม ค.ศ. 1973
- การประชุมที่กรุงเจนีวา ประเทศสวิตเซอร์แลนด์ ครอบคลุมช่วงเวลา 2 ปี คือระหว่างวันที่ 18 กันยายน ค.ศ. 1973 ถึง 21 กรกฎาคม ค.ศ. 1975
- การประชุมที่กรุงเฮลซิงกิ ระหว่างวันที่ 30 กรกฎาคม ถึง 1 สิงหาคม ค.ศ. 1975

<sup>29</sup>Horst Holthoff, "WEU-NATO: What Kind of Relationship in the Light of the European Union's Enlargement?" in Frederic Esposito and Rene Schwok, eds, La Securite en Europe: vers une Flexibilite Interinstitutionnelle?, Acte du Colloque Latsis 1996, (Geneve: Georg Editeur, 1997), p. 60.

\* อังกฤษคือผู้นำหลักในกลุ่มนี้ และในบางครั้งอาจมีอิตาลีร่วมด้วย ทศนคติของกลุ่มนิยมแอตแลนติกต่อระบบ ความมั่นคงในภูมิภาคยุโรปได้รับการถ่ายทอดลงในแถลงการณ์ร่วมระหว่างอังกฤษกับอิตาลีว่าด้วยความมั่นคงและการ ป้องกันแห่งยุโรป (Anglo-Italian Declaration on European Security and Defense) ซึ่งออกมาเมื่อวันที่ 4 ตุลาคม ค.ศ. 1991 โดยมีใจความสำคัญคือ เนโตเป็นผู้มีบทบาทหลักในลำดับแรก และสหภาพยุโรปตะวันตกคือผู้มีบทบาทรอง

<sup>30</sup>Catherine McArdle Kelleher, The Future of European Security: an Interim Assessment, pp.56-57.

\*\* เยอรมนีตะวันตก เยอรมนีตะวันออก ออสเตรีย เบลเยียม บัลแกเรีย ไชปรัส เดนมาร์ก สเปน ฟินแลนด์ กรีซ ฝรั่งเศส ฮังการี ไอร์แลนด์ ไอร์แลนด์ อิตาลี ลิกเคนสไตน์ ลักเซมเบิร์ก มอลตา โมนาโก นอร์เวย์ เนเธอร์แลนด์ โปแลนด์ โปรตุเกส โรมาเนีย อังกฤษ สวีเดน สวิตเซอร์แลนด์ เซโกสโลวะเกีย ตุรกี ยูโกสลาเวีย เซนต์มาริน เซนต์ซีแอง และ อดีตสหภาพโซเวียต

ในการประชุมครั้งล่าสุดที่กรุงเฮลซิงกินี้ รัฐผู้เข้าร่วมทั้ง 35 รัฐได้ร่วมลงนามในข้อตกลงเฮลซิงกิ (Helsinki Final Act) เพื่อให้การประชุมเพื่อความมั่นคงและความร่วมมือกันในยุโรปดำรงอยู่ได้อย่างถูกต้องชอบธรรม และสามารถดำเนินกิจกรรมได้ทั้งในด้านความมั่นคง เศรษฐกิจ สังคม รวมทั้งด้านวิทยาศาสตร์สิ่งแวดล้อม ตามที่ระบุไว้ในข้อตกลงดังกล่าวซึ่งมีสาระสำคัญพอจะสรุปได้เป็น 3 ประการ คือ

- 1) ประเด็นทางด้านการเมือง ซึ่งมุ่งเน้นเรื่องการระงับกรณีพิพาทโดยสันติวิธี การไม่เข้าแทรกแซงกิจการภายในของรัฐอื่น รวมถึงการไม่กระทำการใดๆ อันจะเป็นการละเมิดอธิปไตยของรัฐอื่น
- 2) ประเด็นทางด้านเศรษฐกิจ ซึ่งมีเป้าประสงค์หลักเพื่อส่งเสริมการสร้างความร่วมมือทางการค้า การลงทุน และต้องการให้มีการถ่ายทอดเทคโนโลยีระหว่างรัฐสมาชิก
- 3) ประเด็นทางด้านสังคม ซึ่งรณรงค์เรื่องสิทธิมนุษยชน คือ การให้ความเคารพในสิทธิส่วนบุคคล และไม่กระทำการใดๆ ที่เป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนทั้งในระดับภายในและภายนอกประเทศ<sup>31</sup>

อาจตั้งข้อสังเกตได้ว่า การที่การประชุมเพื่อความมั่นคงและความร่วมมือกันในยุโรปได้ถือกำเนิดขึ้นมาในช่วงเวลาของยุคสงครามเย็น มีส่วนช่วยให้การเผชิญหน้าในทางการทหารระหว่างนาโตกับองค์การวอร์ซอคลายความตึงเครียดลงไปตาม และเป็นการดำเนินแผนงานทางการทูตที่สอดคล้องกับการเข้าสู่ยุคผ่อนคลายความตึงเครียดเนื่องจากการประชุมที่จัดขึ้นนี้เป็นเวทีที่ทำให้กลุ่มประเทศโลกเสรีแห่งยุโรปตะวันตกและกลุ่มประเทศคอมมิวนิสต์ในยุโรปตะวันออกหันหน้ามาผูกมิตรและเรียนรู้ที่จะพึ่งพาซึ่งกันและกันมากขึ้น

จากกล่าวได้ว่า ตลอดระยะเวลาเกือบ 20 ปี นับตั้งแต่ค.ศ. 1975 เป็นต้นมา การประชุมเพื่อความมั่นคงและความร่วมมือกันในยุโรปสามารถปฏิบัติการกิจของตนไปได้โดยอาศัยกระบวนการเจรจาซึ่งปรากฏออกมาในรูปแบบของการประชุมร่วมกันระหว่างรัฐสมาชิกบ้าง หรือการจัดสัมมนาโดยกลุ่มผู้ชำนาญการในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับกิจกรรมต่างๆ ตามที่ระบุไว้ในข้อตกลงเฮลซิงกิ จนกระทั่งวันที่ 19-20 พฤศจิกายน ค.ศ. 1990 กลุ่มรัฐผู้เข้าร่วมในการประชุมเพื่อความมั่นคงและความร่วมมือกันในยุโรปซึ่งจัดขึ้นที่กรุงปารีส ประเทศฝรั่งเศส ได้ให้การรับรอง "กฎบัตรปารีสว่าด้วยยุโรปใหม่" (Charter of Paris for a New Europe) ซึ่งเป็นที่มาของการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างการประชุมดังกล่าวให้มีความใกล้เคียงกับความเป็นองค์การระหว่างประเทศมากที่สุดโดยจัดตั้งองค์การบริหารงานอย่างเป็นทางการขึ้นมา<sup>32</sup>

<sup>31</sup> ประชุมพร วัชรเสถียร, พหุติกรรมความสัมพันธ์ระหว่างประเทศของประเทศยุโรปตะวันออก ปัญหาและการวิเคราะห์, หน้า 393-403.

<sup>32</sup> Emanuel Adler, "Europe's New Security Order: a Pluralistic Security Community" in Beverly Crawford, ed., *The Future of European Security*, (Berkeley: The Regents of the University of California, 1992), pp. 306-307.

อย่างไรก็ตาม กว่าที่การประชุมเพื่อความมั่นคงและความร่วมมือกันในยุโรปจะพัฒนาไปสู่การเป็นองค์การระหว่างประเทศได้อย่างสมบูรณ์นั้นต้องใช้เวลาอยู่อีกประมาณ 3 ปี โดยในการประชุมเพื่อทบทวนบทบาทของการประชุมเพื่อความมั่นคงและความร่วมมือกันในยุโรป (CSCE Review Conference) ซึ่งจัดขึ้นระหว่างวันที่ 10 ตุลาคม ถึง 2 ธันวาคม ค.ศ. 1994 ที่กรุงบูดาเปสต์ ประเทศฮังการี ได้มีการจัดทำเอกสารและศึกษาความเป็นไปได้ในการขยายการประชุมดังกล่าวไปสู่ระดับของการเป็นองค์การระหว่างประเทศ และในการประชุมสุดยอดผู้นำของกลุ่มรัฐสมาชิกของการประชุมนี้ระหว่างวันที่ 5-6 ธันวาคม ปีเดียวกัน ที่กรุงบูดาเปสต์ ได้มีการประกาศ "แถลงการณ์บูดาเปสต์ว่าด้วยการสร้างความเป็นหุ้นส่วนอย่างแท้จริงในศักราชใหม่" (Budapest Summit Declaration: towards a Genuine Partnership in a New Era) ซึ่งมีนัยถึงการตัดสินใจให้การประชุมเพื่อความมั่นคงและความร่วมมือกันในยุโรปก้าวไปสู่การเป็นองค์การระหว่างประเทศอย่างถาวรนับตั้งแต่ค.ศ. 1995 เป็นต้นไป โดยใช้ชื่อว่า องค์การเพื่อความมั่นคงและความร่วมมือกันในยุโรป (Organization for Security and Cooperation in Europe: OSCE) ซึ่งมีนัยถึงการต้องรับผิดชอบปัญหาความมั่นคงในภูมิภาคในระดับที่สูงขึ้นด้วย คือ

1) องค์การนี้จะปกเกล้าสำคัญที่มีบทบาทด้านการจัดการวิกฤตการณ์ในภูมิภาคโดยอาศัยมาตรการการเตือนภัยล่วงหน้า (early warning) และการป้องกันความขัดแย้ง (conflict prevention) ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของการทูตเชิงป้องกัน (preventive diplomacy)

2) องค์การดังกล่าวต้องทำหน้าที่ "ประสานงาน" กับสหประชาชาติและองค์การด้านความมั่นคงอื่นๆ ในภูมิภาคยุโรป-แอตแลนติก

3) รัฐสมาชิกขององค์การต้องร่วมกันกำหนดมาตรการใหม่เพื่อให้สามารถจัดการกับปัญหาความขัดแย้งต่างๆ ได้อย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น โดยเฉพาะควรเร่งพัฒนาองค์กรที่ปฏิบัติหน้าที่ด้านการให้คำปรึกษาหารือทางด้านการเมือง และหน่วยงานที่ต้องมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจ<sup>33</sup>

ด้วยเหตุที่องค์การเพื่อความมั่นคงและความร่วมมือกันในยุโรปเป็นองค์การขนาดใหญ่ที่ประกอบไปด้วยสมาชิกจำนวนมาก และในภูมิภาคยุโรปเองก็มีองค์การเฉพาะด้านทางด้านความมั่นคงอยู่แล้วถึง 2 องค์การ คือ นาโตกับสหภาพยุโรปตะวันตก การกำหนดหลักการและแนวทางการดำเนินงานขององค์การจึงมีขอบข่ายที่กว้างขวางมากกว่า กล่าวคือ การปฏิบัติการกิจด้านความมั่นคงขององค์การมิใช่มีความหมายเฉพาะแค่ความมั่นคงในทางการเมืองและการทหารเท่านั้น หากแต่ได้ครอบคลุมไปถึงความมั่นคงในทางเศรษฐกิจและสังคม รวมทั้งได้ผนวกเรื่องสิทธิมนุษยชน การให้ความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรม และการรักษาสมดุลของสิ่งแวดล้อม เข้าเป็นส่วนหนึ่งในกิจกรรมขององค์การด้วย

<sup>33</sup>Adam Daniel Rotfeld, "Europe: the Multilateral Security Process" in SIPRI YEARBOOK 1995: Armaments, Disarmament and International Security, p. 297

ดังนั้น องค์การเพื่อความมั่นคงและความร่วมมือกันในยุโรปจึงจัดเป็นองค์การด้านความมั่นคงที่มีได้มุ่งเน้นการปฏิบัติภารกิจทางการทหาร (soft security)<sup>34</sup> เหมือนเช่นนาโตและสหภาพยุโรปตะวันตกเป็นอยู่

ความแตกต่างระหว่างนาโตกับองค์การเพื่อความมั่นคงและความร่วมมือกันในยุโรปในลักษณะดังกล่าว ส่งผลให้ความสัมพันธ์ระหว่างสององค์การนี้มี "ระยะห่าง" และเป็นความร่วมมืออย่างหลวมๆ ในแง่ของหลักการโดยทั่วไป นาโตให้ความเคารพในบทบัญญัติขององค์การเพื่อความมั่นคงและความร่วมมือกันในยุโรปซึ่งยึดถือสันติวิธี (peaceful means) เป็นแนวทางในการระงับกรณีพิพาทต่างๆ และจะดำเนินการขยายบทบาทของตนโดยคำนึงถึงหลักการขององค์การดังกล่าวด้วยเสมอ

ส่วนในทางปฏิบัติ องค์การเพื่อความมั่นคงและความร่วมมือกันในยุโรปเป็นผู้รับช่วงต่อจากนาโตในการปฏิบัติภารกิจที่มีได้อยู่ในขอบข่ายการดำเนินงานของนาโตแต่ได้รับการสนับสนุนจากนาโต เช่น ในกรณีของสงครามกลางเมืองในอดีตยูโกสลาเวีย นาโตส่งกองกำลังเข้าปฏิบัติการทางทหารร่วมกับสหภาพยุโรปตะวันตกและสหประชาชาติ ในขณะที่องค์การเพื่อความมั่นคงและความร่วมมือกันในยุโรปเป็นฝ่ายอำนวยความสะดวกเกี่ยวกับการเลือกตั้ง ควบคุมการละเมิดสิทธิมนุษยชน และจัดการควบคุมการใช้อาวุธในเขตบอสเนีย<sup>35</sup>

แม้้องค์การเพื่อความมั่นคงและความร่วมมือกันในยุโรปจะดูเหมือนทำหน้าที่ "อเนกประสงค์" แต่ก็สามารถตอบสนองความต้องการของเนโตในอันที่จะสร้างความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันให้แก่ภูมิภาคยุโรปได้ ดังจะเห็นได้จากการที่มีสมาชิกประกอบไปด้วยประเทศจากทั้งค่ายยุโรปตะวันตกและตะวันออกซึ่งมีวัฒนธรรมทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมที่แตกต่างกัน แต่กลับสามารถประสานผลประโยชน์เข้าด้วยกันได้ นอกจากนี้ องค์การนี้ยังเปิดโอกาสให้ประเทศที่เป็นกลางและไม่ฝักใฝ่ฝ่ายใดได้เข้ามีส่วนร่วมในเวทีความสัมพันธ์ระหว่างประเทศอย่างเป็นอิสระเต็มที่<sup>36</sup>

### 3.2.3 ความสัมพันธ์ระหว่างนาโตกับสหประชาชาติ (United Nations: UN)

บทบาททางด้านความมั่นคงของนาโตในฐานะที่เป็น "ผู้ประสานงาน" กับองค์การระหว่างประเทศอื่นๆ ที่นอกเหนือไปจากองค์การภายในภูมิภาคยุโรปคือ การส่งกองกำลังเข้าร่วมในการปฏิบัติ

<sup>34</sup>Michael R. Lucas, "The OSCE Code of Conduct and Its Relevance in Contemporary Europe," *Aussenpolitik*, 47, No.3 (1996): 223.

<sup>35</sup>Charles Krupnick, "Europe's Intergovernmental NGO: the OSCE in Europe's Emerging Security Structure," *European Security*, 7, No. 2 (Summer 1998): 36.

<sup>36</sup>Victor-Yves Ghebali, "The CSCE in the Post-Cold War Europe," *NATO REVIEW* 39:2, (April 1991) [journal on-line], available from <http://www.nato.int/docu/review/articles/9102-2.htm>, Internet, accessed 19 September 1997.



การรักษาสันติภาพกับสหประชาชาติในกรณีการเกิดสงครามกลางเมืองในอดีตยูโกสลาเวีย โดยในระยะแรกเริ่มของวิกฤตการณ์เมื่อประมาณค.ศ. 1991 ซึ่งรัฐต่างๆที่เคยอยู่ในการปกครองของยูโกสลาเวียเริ่มประกาศตัวเป็นรัฐเอกราชนั้น นาโตมิได้ตัดสินใจเข้ายับยั้งความรุนแรงอันเกิดจากความขัดแย้งระหว่างชนต่างเชื้อชาติและต่างศาสนาในประเทศดังกล่าวโดยทันที ทั้งนี้เนื่องจาก

1) นายฌาคส์ พูส์ (Jacques Poos) ซึ่งดำรงตำแหน่งประธานประชาคมยุโรป และนายแมนเฟรด เวอร์เนอร์ เลขาธิการของนาโต ต่างมีความเห็นที่ตรงกันเกี่ยวกับวิกฤตการณ์ในอดีตยูโกสลาเวีย และได้ประกาศออกมาอย่างแจ่มชัดว่า ประชาคมยุโรปคือผู้ที่สามารถจัดการปัญหาดังกล่าวได้ดีที่สุด<sup>37</sup>

2) สหรัฐอเมริกา กลุ่มประชาคมยุโรป และสหประชาชาติต่างมีความเห็นที่ขัดแย้งกันในเรื่องของการให้การรับรองรัฐเกิดใหม่ในอดีตยูโกสลาเวีย โดยทางฝ่ายสหรัฐอเมริกาไม่ยินยอมที่จะให้การรับรองรัฐเหล่านี้ ในขณะที่ประชาคมยุโรปและสหประชาชาติประกาศรับรองเอกราชให้<sup>38</sup>

3) ฝ่ายนาโตอาจเห็นว่าวิกฤตการณ์ที่เกิดขึ้นในขณะนั้น ยังไม่มีทีท่าว่าจะเป็นภัยคุกคามต่อเสถียรภาพของภูมิภาคยุโรป-แอตแลนติก อีกทั้งยังมีองค์การระหว่างประเทศหลายองค์การที่พยายามเข้าไปจัดการแก้ไขปัญหาแล้ว อาทิ ประชาคมยุโรป การประชุมเพื่อความมั่นคงและความร่วมมือกันในยุโรป และองค์การที่มีบทบาทในระดับโลกอย่างสหประชาชาติ

อย่างไรก็ตาม ในช่วงต้นค.ศ. 1992 ซึ่งวิกฤตการณ์เริ่มทวีความรุนแรงมากยิ่งขึ้นถึงขนาดที่คณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติ (UN Security Council) มีมติข้อ 743 ออกมาเมื่อวันที่ 21 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 1992 เพื่อประกาศการจัดตั้งกองกำลังป้องกันแห่งสหประชาชาติ (UN Protection Force: UNPROFOR) ซึ่งจะถูกส่งเข้าไปปฏิบัติการรักษาสันติภาพในอดีตยูโกสลาเวีย\* นาโตเริ่มมีท่าทีที่เปลี่ยนแปลงไปโดยคณะมนตรีแห่งแอตแลนติกเหนือได้ประกาศสนับสนุนการให้ความช่วยเหลือของการประชุมเพื่อความมั่นคงและความร่วมมือกันในยุโรป และการปฏิบัติการรักษาสันติภาพของสหประชาชาติ เมื่อเดือนมิถุนายน ค.ศ. 1992 นอกจากนี้ นายแมนเฟรด เวอร์เนอร์ ก็ได้กล่าวย้ำจุดยืนที่แน่วชัดของนาโตต่อปัญหาภายในอดีตยูโกสลาเวียอีกครั้งว่า

<sup>37</sup>Catherine McArdle Kelleher, *The Future of European Security: an Interim Assessment*, pp. 126-127.

<sup>38</sup>Ibid.

\* สหประชาชาติได้ส่งกองกำลังดังกล่าวเข้าไปครั้งแรกในเขตพื้นที่ของโครเอเชียเมื่อวันที่ 4 เมษายน ค.ศ. 1992 [ดู Catherine McArdle Kelleher, *The Future of European Security: an Interim Assessment*, p.129.]

“นาโตสมควรจะมีบทบาทด้านการรักษาสันติภาพ (peacekeeping) แต่เพียงอย่างเดียว หากแต่ควรสนับสนุนให้เกิดบรรยากาศในการสร้างสันติภาพ (creating the conditions for peace) ด้วย”<sup>39</sup>

การเข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดการวิกฤตการณ์ในอดีตยูโกสลาเวียของนาโตได้เริ่มขึ้นในค.ศ. 1993 แต่เป็นการเข้าไปในลักษณะของการส่งรัฐสมาชิกเข้าร่วมในการเจรจาเพื่อจัดทำแผนสันติภาพบ้าง การส่งกองกำลังของตนเข้าไปสมทบกับกองกำลังของสหภาพยุโรปตะวันตกบ้าง หรือเป็นการเข้าไปตามคำเรียกร้องของสหประชาชาติที่ให้ส่งกองกำลังเข้าประจำการในเขตพื้นที่ต่างๆบ้าง การแสดงบทบาทของนาโตในความสัมพันธ์กับสหประชาชาติในระยะแรกจึงเป็นไปในระดับของการ “ประสานงาน” ระหว่างกันเท่านั้น

การปฏิบัติการด้านความมั่นคงระหว่างองค์การทั้งสองในระดับของ “การสร้างความร่วมมือ” ที่เป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน เห็นได้ชัดจากการร่วมจัดทำข้อตกลงเดย์ตัน (Dayton Accord) เมื่อเดือนธันวาคม ค.ศ. 1995 ซึ่งเป็นเอกสารว่าด้วยกรอบความตกลงทั่วไปในการสร้างสันติภาพในบอสเนียและเฮอร์เซโกวีนา (General Framework Agreement for Peace in Bosnia and Herzegovina) ที่แสดงถึง “ความเต็มใจ” ของนาโตในการให้การสนับสนุนแนวคิดเรื่องการปฏิบัติการรักษาสันติภาพ ดังจะเห็นได้ว่าสาระสำคัญของข้อตกลงดังกล่าวคือ การจัดตั้ง “กองกำลังส่งเสริมสันติภาพของนาโต” (Peace Implementation Force: IFOR) เพื่อเข้าปฏิบัติการรักษาสันติภาพในอดีตยูโกสลาเวียเมื่อวันที่ 20 ธันวาคม ค.ศ. 1995<sup>40</sup>

อาจตั้งข้อสังเกตได้ว่า การจัดตั้งกองกำลังส่งเสริมสันติภาพของนาโตเป็นการนำกรอบความร่วมมือระหว่างนาโตกับกลุ่มรัฐหุ้นส่วนในคณะมนตรีความร่วมมือแห่งแอตแลนติกเหนือ และโครงการหุ้นส่วนเพื่อสันติภาพมาปฏิบัติใช้ใน “สถานการณ์จริง” เนื่องจากกองกำลังดังกล่าวสะท้อนถึงการสร้างความร่วมมือระหว่าง 16 รัฐสมาชิกของนาโต และรัฐอื่นๆอีก 16 รัฐซึ่งส่วนใหญ่เป็นกลุ่มรัฐในภูมิภาคยุโรปตะวันออก และจะเป็นรูปแบบของการสร้างความร่วมมือที่ดีด้านการทหารระหว่างนาโตกับสหพันธรัฐรัสเซียต่อไป เพราะเป็นปรากฏการณ์การสร้างความร่วมมือด้านความมั่นคงระหว่างสองฝ่ายที่มีความเด่นชัดมากที่สุดนับแต่ภายหลังการสิ้นสุดสงครามเย็นเป็นต้นมา อีกทั้งยังเป็นการพิสูจน์ “ฝีมือ” ของนาโตในการออกปฏิบัติการทางทหารในเขตนอกพื้นที่อย่างจริงจังและเป็นรูปธรรมเป็นครั้งแรกด้วย

<sup>39</sup> Catherine McArdle Kelleher, *The Future of European Security: an Interim Assessment*, p. 117.

<sup>40</sup>The International Institute for Strategic Studies, “NATO and NON-NATO EUROPE,” *The Military Balance 1996/97*, (London: The International Institute for Strategic Studies, 1996), p. 32.

ในกรณีนี้แสดงให้เห็นว่า นาโตยังคงเป็นองค์การด้านความมั่นคงที่มีความสำคัญมากที่สุดใภูมิภาคยุโรปซึ่งแม้แต่สหประชาชาติเองที่เป็นองค์การผู้มีอำนาจหน้าที่ในการจัดการกับวิกฤตการณ์ต่างๆได้ในระดับโลกยังต้องอาศัยความช่วยเหลือจากนาโต จึงยังเป็นการตอกย้ำความจำเป็นที่นาโตต้องคงบทบาทของตนต่อไปในภูมิภาคยุโรป อีกทั้งจำเป็นต้องขยายบทบาทของตนในการปฏิบัติการรักษาสันติภาพในอดีตยูโกสลาเวีย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเขตบอสเนีย ให้อยู่ในระดับ “ลึก” ลงไปอีก เช่น การตัดลีนใจส่งกองกำลังภาคพื้นดินเข้าประจำในบอสเนีย และการปรับเปลี่ยนกองกำลังส่งเสริมสันติภาพของนาโตไปเป็นกองกำลังความมั่นคงนานาชาติ (Stabilization Force: SFOR)

ในช่วงระหว่างเดือนพฤศจิกายนถึงธันวาคม ค.ศ. 1996 คณะมนตรีแห่งการส่งเสริมสันติภาพ (Peace Implementation Council) ได้ร่วมประชุมกันที่กรุงปารีส ประเทศฝรั่งเศส และกรุงลอนดอน ประเทศอังกฤษ ตามลำดับ เพื่อจัดเตรียมแผนงานที่จะพัฒนากองกำลังส่งเสริมสันติภาพของนาโตไปสู่การเป็นกองกำลังความมั่นคงนานาชาติ ซึ่งต่อมาคณะรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมและกระทรวงการต่างประเทศของนาโตต่างเห็นพ้องต้องกันว่า นาโตควรจัดตั้งกองกำลังดังกล่าวและให้เริ่มปฏิบัติการกิจด้านการรักษาสันติภาพแทนกองกำลังเดิมตั้งแต่วันที่ 20 ธันวาคม ค.ศ. 1996 เป็นต้นไป ทั้งนี้ หน้าที่และความรับผิดชอบหลักของกองกำลังความมั่นคงมีอยู่ด้วยกัน 3 ประการ ได้แก่

1) บังคับปราม (deter) และป้องกัน (prevent) สิ่งที่จะเห็นว่าจะเป็นอันตราย หรือเป็นภัยคุกคามต่อสันติภาพของภูมิภาค

2) สานต่อหลักการและการดำเนินงานของกองกำลังส่งเสริมสันติภาพของนาโตเพื่อสนับสนุนให้เกิดบรรยากาศที่ดีในการสร้างสันติภาพ ซึ่งจะช่วยให้กระบวนการปฏิบัติการรักษาสันติภาพประสบความสำเร็จ

3) ให้การสนับสนุนการปฏิบัติงานขององค์การพลเรือน (civilian organizations) ต่างๆ ที่มีเครือข่ายงานครอบคลุมด้านการสร้างสันติภาพ<sup>41</sup>

อาจกล่าวได้ว่า การปฏิบัติการรักษาสันติภาพในอดีตยูโกสลาเวียซึ่งมีสหประชาชาติและนาโตเป็นตัวแสดงหลัก ทำให้การดำเนินงานไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร เนื่องจากต่างฝ่ายต่างถือนโยบายของตนเป็นหลัก โดยทางฝ่ายสหประชาชาติยึดถือแนวทางการแก้ไขปัญหโดยสันติวิธีคือ การไม่พยายามใช้กำลังทางการทหารแก้ไขวิกฤตการณ์ที่เกิดขึ้น เพราะจะยิ่งทำให้สงครามกลางเมืองทวีความรุนแรงและขยายวงกว้างออกไปอีก ดังจะเห็นได้ว่า สหประชาชาติมักใช้วิธีการการคว่ำบาตรทางเศรษฐกิจ การประกาศ “เขตปลอดภัย” (safe-area) การพยายามที่จะเคลื่อนย้ายกำลังอาวุธออกจาก

<sup>41</sup> Joanne Wright, "European Security-Post Bosnia" *European Security*, 6, No. 2 (Summer 1997): 1.

พื้นที่ และการกำหนดให้การประกาศ "เขตห้ามบิน" (no-fly zones) มีผลบังคับใช้ ในขณะที่นาโตเลือกการใช้อำนาจเป็นวิถีทางในการแก้ไขปัญหา เช่น การใช้อำนาจโจมตีกองกำลังชาวเซิร์บ เป็นต้น<sup>42</sup>

การไม่สามารถหาจุดร่วมในการแก้ไขวิกฤตการณ์ในอดีตยูโกสลาเวียได้แสดงให้เห็นถึงความล้มเหลวเชิงขัดแย้งระหว่างนาโตกับสหประชาชาติ กล่าวคือ ประการแรก เป็นความขัดแย้งในเชิงหลักการที่ทั้งสองฝ่ายต่างก็ยึดถือหลักการของตนเป็นใหญ่ จึงส่งผลให้ "การประสานงาน" และ "การสร้างความร่วมมือ" ระหว่างสององค์การขาดความสอดคล้องซึ่งกันและกัน

ประการที่สอง เป็นความขัดแย้งระหว่างรัฐสมาชิกของคณะมนตรีความมั่นคงของสหประชาชาติ โดยฝ่ายหนึ่งนั้นคือสหรัฐอเมริกา ซึ่งเน้นการใช้มาตรการที่ค่อนข้างรุนแรงและมีใคร่สนใจ "ฟังเสียง" จากสหประชาชาติเท่าใดนัก ในขณะที่อีกฝ่ายคือ อังกฤษและฝรั่งเศส ซึ่งต้องการให้แผนปฏิบัติการในอดีตยูโกสลาเวียได้รับความเห็นชอบจากสหประชาชาติก่อน

ความสัมพันธ์ในเชิงขัดแย้งดังกล่าวเป็นผลสืบเนื่องมาจากความล้มเหลวใน "การสื่อสาร" และการขาด "การประสานงาน" ที่ดี ระหว่างนาโตกับสหประชาชาติ ประกอบกับสหประชาชาติเองก็ไม่มีอำนาจที่จะไปหยุดยั้งการใช้ยุทธวิธีการโจมตีของนาโตเพื่อช่วยให้สถานการณ์ในอดีตยูโกสลาเวียพัฒนาไปในทางที่ดีได้ และหากพิจารณาบทบาทขององค์การด้านความมั่นคงต่างๆ ที่เข้าไปจัดการปัญหาความขัดแย้งดังกล่าวแล้ว จะเห็นได้ว่า บทบาทของนาโตมีความโดดเด่นมากกว่าองค์การอื่นๆ เพราะการเข้าปฏิบัติการรักษาสันติภาพทั้งโดยกองกำลังส่งเสริมสันติภาพของนาโต (IFOR) ที่ผ่านมาในอดีต และกองกำลังความมั่นคงนานาชาติ (SFOR) ต่างก็อยู่ภายใต้การควบคุมของนาโต (NATO-led multinational force) จนในที่สุดอนาคตของอดีตยูโกสลาเวียอาจอยู่ใน "มือ" ของนาโตก็เป็นได้

### 3.3 บทบาทขององค์การในความสัมพันธ์กับผลประโยชน์ของรัฐ

ความจำเป็นประการหนึ่งที่ทำให้นาโตต้องปรับเปลี่ยนบทบาททางด้านความมั่นคงภายหลังการล่มสลายของระบอบสังคมนิยมในภูมิภาคยุโรปตะวันออกก็เพื่อรักษาความอยู่รอดขององค์การ และให้สามารถดำเนินบทบาทต่อไปได้ในสภาวะการณ์ความมั่นคงในยุคหลังสงครามเย็น แต่ในขณะเดียวกัน อาจตั้งข้อสงสัยได้ว่า บทบาทของนาโตนับตั้งแต่ค.ศ. 1990 เป็นต้นมา มีความสอดคล้องกับผลประโยชน์ของรัฐต่างๆ ในสองฟากฝั่งมหาสมุทรแอตแลนติกด้วย

<sup>42</sup>Joanne Wright, "European Security-Post Bosnia" European Security, pp. 4-5 and The NATO-led Stabilization Force (SFOR) in Bosnia and Herzegovina, available from <http://www.nato.int/docu/facts/sfor.htm>, Internet, accessed 24 May 1997.

การนำเสนอบทบาทของนาโตในบทที่ 3 จะเป็นการวิเคราะห์ให้เห็นว่า การดำเนินบทบาทใหม่ขององค์การภายหลังการสิ้นสุดสงครามเย็น เป็นไปเพื่อตอบสนองต่อผลประโยชน์ของรัฐที่แตกต่างกันไป โดยเฉพาะผลประโยชน์ของรัฐมหาอำนาจเช่นสหรัฐอเมริกา และประเทศในยุโรปที่สำคัญบางประเทศ คือ อังกฤษ ฝรั่งเศส เยอรมนี และสหพันธรัฐรัสเซีย

### 3.3.1 สหรัฐอเมริกา

แม้ในยุคที่การเผชิญหน้ากันในทางการทหารระหว่างสหรัฐอเมริกากับอดีตสหภาพโซเวียต และระหว่างนาโต (ซึ่งมีสหรัฐอเมริกาเป็นแกนนำ) กับองค์การวอร์ซอ ได้ยุติลงแล้ว สหรัฐอเมริกาก็ยังคงมีการกิจกรรมอยู่กับกลุ่มพันธมิตรในยุโรปตะวันตกโดยอาศัย "ความจำเป็นในการคงอยู่ของนาโต" เป็น "ข้ออ้าง" ที่เปิดโอกาสให้ตนสามารถดำเนินบทบาททางด้านความมั่นคงในภูมิภาคยุโรปต่อไปได้

หากพิจารณาในแง่ยุทธศาสตร์ด้านการเมือง เศรษฐกิจ และความมั่นคงแล้ว ภูมิภาคยุโรปมีความสำคัญต่อสหรัฐอเมริกามากถึงขนาดที่ทำให้สหรัฐอเมริกามีอาจจะทิ้งภูมิภาคนี้ไปได้ เนื่องจากประการแรก สหภาพยุโรปต้องการสร้างความร่วมมือด้านความมั่นคงและการป้องกันที่มีความเป็นยุโรปอย่างแท้จริงโดยอาศัยนโยบายต่างประเทศและความมั่นคงร่วมกันและสหภาพยุโรปตะวันตก แต่การที่จะบรรลุเป้าหมายนี้ได้ สหภาพยุโรปยังคงต้องการความช่วยเหลือจากสหรัฐอเมริกาอยู่ และในส่วนของสหรัฐอเมริกาเองก็แสดงท่าทีสนับสนุนแนวคิดดังกล่าว เพราะการที่สหภาพยุโรปจะแสดงความรับผิดชอบด้านการทหารให้มากกว่าที่เป็นอยู่ในขณะนี้ จะเป็นการแบ่งเบาภาระไปจากสหรัฐอเมริกาได้ในระดับหนึ่งทีเดียว

ประการที่สอง สหภาพยุโรปเป็นตลาดการค้าการลงทุนขนาดใหญ่ และเป็นกลุ่มประเทศคู่ค้าที่สำคัญของสหรัฐอเมริกา แต่ความสัมพันธ์ทางด้านเศรษฐกิจจะระหว่างสองฝ่ายอยู่ในสถานการณ์ที่มีข้อยุติยาก โดยเฉพาะในกรณีความขัดแย้งระหว่างกันในเวทีการเจรจาระดับองค์การการค้าโลก (World Trade Organization: WTO) ทั้งนี้ มาตรการหนึ่งซึ่งอาจช่วยให้ความสัมพันธ์ทางด้านเศรษฐกิจดำเนินไปด้วยดีก็คือ การพยายามรักษาสัมพันธภาพที่ดีทางด้านความมั่นคงกับสหภาพยุโรปไว้ เพราะการมีรากฐานความสัมพันธ์ที่ดีในด้านใดด้านหนึ่ง อาจส่งผลให้ความสัมพันธ์ในด้านอื่นๆซึ่งมีข้อยุติยากจะราบรื่นได้พัฒนาไปในทางที่ดี หรืออาจช่วยส่งเสริมให้ความสัมพันธ์อันดีที่มีต่อกันอยู่แล้วเป็นไปในทางบวกยิ่งขึ้น และทางฝ่ายสหรัฐอเมริกาเองก็จะต้องสูญเสียคู่ค้าสำคัญอย่างสหภาพยุโรปไปด้วย

ประการสุดท้าย แม้ว่าสหภาพโซเวียตจะล่มสลายไปแล้วก็ตาม แต่ "ความไม่แน่นอน" ของสถานการณ์ภายในประเทศก็ยังคงสร้างความหวั่นเกรงแก่กลุ่มพันธมิตรตะวันตก อาทิ

-อาวฤณิวเคลียร์ที่สหพันธรัฐรัสเซียและรัฐบางรัฐในประชาคมแห่งรัฐอิสระมีไว้ในครอบครองจะถูกทำลายให้หมดสิ้นไปหรือไม่

-ความขัดแย้งระหว่างรัฐต่างๆในประชาคมแห่งรัฐอิสระจะทวีความรุนแรงเป็นสงครามกลางเมืองเหมือนเช่นในยูโกสลาเวียหรือไม่

-ปัญหาความวุ่นวายทางการเมืองภายในสหพันธรัฐรัสเซีย ซึ่งส่วนหนึ่งมาจากการที่พรรคคอมมิวนิสต์ยังคงมีบทบาทอยู่มากในสภาดูมา (Duma) จะทำให้พรรคคอมมิวนิสต์กลับมามีอิทธิพลปกครองประเทศอีกหรือไม่

-การดำเนินนโยบายต่างประเทศในลักษณะที่รุกกราน (aggressive) ของอดีตสหภาพโซเวียตจะกลับมาอีกหรือไม่

การมีอาจคาดเดาสถานการณ์เหล่านี้ได้ว่าจะดำเนินไปในทางบวกหรือลบ ทำให้ภูมิภาคยุโรปมีความสำคัญในเชิงภูมิรัฐศาสตร์ต่อสหรัฐอเมริกาในแง่ที่ช่วยเป็น "กันชน" ระหว่างสหรัฐอเมริกากับอดีตสหภาพโซเวียต และการคงบทบาทของสหรัฐอเมริกาไว้ในภูมิภาคนี้อาจนับได้ว่าเป็นการเตรียมพร้อมของสหรัฐอเมริกาและกลุ่มพันธมิตรในยุโรปตะวันตก หากความไม่แน่นอนประการใดประการหนึ่งเริ่มสอดเค้าวว่าจะกลายเป็นภัยคุกคามต่อเสถียรภาพของภูมิภาค

เมื่อภูมิภาคยุโรปมีความสำคัญต่อสหรัฐอเมริกาทั้งในแง่การเมือง เศรษฐกิจ และความมั่นคง ดังที่ได้วิเคราะห์มาแล้วนี้ สหรัฐอเมริกาจึงยังคงต้องดำเนินบทบาททางด้านความมั่นคงของตนต่อไปในภูมิภาคดังกล่าวตามที่ประธานาธิบดีจอร์จ บุช (George Bush) ได้แสดงความคิดเห็นไว้เมื่อเดือนพฤษภาคม ค.ศ. 1990 ว่า

"สหรัฐอเมริกาควรรักษาความเป็นมหาอำนาจทั้งในด้านการเมือง เศรษฐกิจ และการทหาร ในภูมิภาคยุโรปต่อไป เพราะภารกิจดังกล่าวอยู่ในความรับผิดชอบส่วนหนึ่งของสหรัฐอเมริกา และสิ่งที่ "เคยเป็น" และ "จะยังคงเป็น" รากฐานสำคัญในความสัมพันธ์ระหว่างสหรัฐอเมริกากับภูมิภาคยุโรปก็คือ นาโต"<sup>43</sup>

อาจกล่าวได้ว่า การดำเนินยุทธศาสตร์ของสหรัฐอเมริกาเพื่อรักษาความอยู่รอดของนาโต และในขณะเดียวกันก็เพื่อรักษาสถานภาพ "ความเป็นผู้นำ" ของตนในนาโตเอาไว้ด้วยนั้น ได้เริ่มขึ้นในสมัยประธานาธิบดีจอร์จ บุช โดยแสดงออกมาในรูปแบบของสุนทรพจน์ของผู้นำประเทศซึ่งเน้นย้ำความ

<sup>43</sup>Speech Addressed by President George Bush at Oklahoma University, 3 September 1990, cited in Charles Krupnick, "Now What They Want: American Policy and the European Security and Defence Identity," in Alexander Moens and Christopher Anstis, eds., *Disconcerted Europe: The Search for a New Security Architecture*, (Boulder: Westview Press, 1994), p. 120.

ต้องการของสหรัฐอเมริกาในการคดงกกำลังทางทหารเอาไว้ในภูมิภาคยุโรปในยุคนหลังสงครามเย็นเพื่อเป็นการยืนยันเจตนาธรรมณที่ว่า สหรัฐอเมริกาจะยังคงรักษาพันธะทางด้านความมั่นคงที่มีต่อภูมิภาคยุโรปต่อไปแม้ว่าภัยคุกคามเช่นในสมัยสงครามเย็นจะหมดสิ้นไปแล้วก็ตาม ดังที่ประธานาธิบดีจอร์จ บุช ได้กล่าวไว้ว่า

"สหรัฐอเมริกาจะคดงกกำลังไว้ในภูมิภาคยุโรปตราบานเท่าที่พันธมิตรของเรายังต้องการเราอยู่ (...) การคดงกบทบาทของเราในลักษณะดังกล่าวจะช่วยป้องกัน "ภัยคุกคามในรูปแบบใหม่" และจะเป็นกำลังสำคัญในการสร้างเสถียรภาพ รวมทั้งเป็นการให้หลักประกันด้านความมั่นคงแก่ทุกประเทศในภูมิภาคว่า สหรัฐอเมริกาจะเป็นผู้รักษาสมดุลทางยุทธศาสตร์ภายในภูมิภาคต่อไป"<sup>44</sup>

สุนทรพจน์ของผู้นำสหรัฐอเมริกาในช่วงต้นมีนัยที่น่าสนใจ กล่าวคือ ประการแรก แม้สหรัฐอเมริกาจะได้ลดกำลังทางทหารของตนในภูมิภาคยุโรปลงไปถึงร้อยละ 25 รวมทั้งได้ถอนกองกำลังบางส่วนออกมาจากภูมิภาค แต่สหรัฐอเมริกาก็จะยังคงดำเนินบทบาททางด้านความมั่นคงของตนต่อไป

ประการที่สอง สหรัฐอเมริกาเชื่อว่า ภูมิภาคยุโรปยังคงต้องการ "การคดงกอยู่ของสหรัฐอเมริกา" ในฐานะที่เป็นองค์การเพื่อการป้องกันร่วมกันเช่นในสมัยสงครามเย็นเพื่อรักษาดุลแห่งอำนาจภายในภูมิภาคต่อไป

ประการสุดท้าย การตัดสินใจคดงกบทบาทของสหรัฐอเมริกาไว้ในภูมิภาคดังกล่าวสะท้อนให้เห็นการปฏิบัติการกิจของสหรัฐอเมริกาในการให้หลักประกันด้านความมั่นคง และในขณะเดียวกันก็เป็นสร้างความมั่นใจให้เกิดขึ้นแก่ประเทศต่างๆในภูมิภาคนี้ด้วยว่า สหรัฐอเมริกาจะไม่ละทิ้งภูมิภาคยุโรปไป

นอกจากการออกมายืนยันท่าทีของสหรัฐอเมริกาต่อการจัดการระบบความมั่นคงในภูมิภาคยุโรปภายหลังสงครามเย็นโดยประธานาธิบดีจอร์จ บุช แล้ว นายเจมส์ เบเกอร์ ซึ่งดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศในขณะนั้น ก็ได้แสดงทัศนคติของเขาต่อการเข้ามีส่วนร่วมในกิจกรรมความมั่นคงในภูมิภาคดังกล่าวของสหรัฐอเมริกาว่า

"โครงสร้างใหม่ทางด้านความมั่นคงในภูมิภาคยุโรปต้องประกอบไปด้วยนาโต (...) ซึ่งสามารถตอบสนองต่อวัตถุประสงค์ร่วมของกลุ่มประเทศสมาชิกได้ และประชาคมยุโรป ซึ่งจะเป็นศูนย์รวมของประเทศต่างๆทั้งในภูมิภาคยุโรปตะวันตกและตะวันออก รวมไปถึงการประชุมเพื่อความ

---

<sup>44</sup>Robert L. Hutchings, *American Diplomacy and the End of the Cold War: an Insider's Account of U.S. Policy in Europe, 1989-1992*, p. 158.

มั่นคงและความร่วมมือกันในยุโรป ซึ่งเป็นสัญลักษณ์ของแห่งชัยชนะในการสร้างความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันให้เกิดขึ้นในภูมิภาคนี้ได้ แต่ทั้งนี้และทั้งนั้น รูปแบบความร่วมมือใน 3 ลักษณะดังกล่าวต้องเป็นสะพานเชื่อมความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มประเทศบนสองฟากฝั่งมหาสมุทรแอตแลนติกด้วย"<sup>45</sup>

แนวคิดของนายเจมส์ เบเกอร์ ที่ปรากฏในสุนทรพจน์ดังกล่าว แสดงถึงความต้องการของสหรัฐอเมริกาที่จะเข้าไปมีบทบาทในลักษณะ "ทุกหนทุกแห่ง" (omnipresent) ของภูมิภาคยุโรป กล่าวคือ บทบาทของสหรัฐอเมริกาซึ่งดำรงอยู่โดยอาศัย "ร่าง" ของนาโตนั้น จะยังคงดำเนินอยู่ต่อไป ประการหนึ่ง และสหรัฐอเมริกาต้องการให้โครงสร้างใหม่ทางด้านความมั่นคงมีลักษณะของการไม่แบ่งแยกประเทศต่างๆออกเป็นฝ่ายยุโรปตะวันตก ยุโรปตะวันออก หรือฝ่ายแอตแลนติก ซึ่งหมายความถึงการผนวกเอาสหรัฐอเมริกาเข้าเป็นส่วนหนึ่งในโครงสร้างใหม่นี้ด้วยอีกประการหนึ่ง

อย่างไรก็ตาม ความปรารถนาของสหรัฐอเมริกาในการสร้าง "ยุโรปที่เป็นหนึ่งเดียวและมีอิสระ" (Europe Whole and Free) ตามแนวนโยบายของประธานาธิบดีจอร์จ บุช นั้น เริ่ม "ใกล้ความจริง" เข้ามาทุกขณะเมื่อนายเจมส์ เบเกอร์ และนายอันส์ ดีทริช-เกนส์เซอร์ ได้ร่วมออกแถลงการณ์เมื่อวันที่ 2 ตุลาคม ค.ศ. 1991 เพื่อเรียกร้องให้พันธมิตรเนโตจัดตั้งคณะมนตรีความร่วมมือแห่งแอตแลนติกเหนือ ซึ่งนับเป็นจุดเริ่มต้นของการดำเนินนโยบายการขยายบทบาทของนาโตเข้าไปยังภูมิภาคยุโรปตะวันออก ทั้งนี้ หากสหรัฐอเมริกาสามารถผลักดันให้นโยบายดังกล่าวบรรลุผลสำเร็จได้ การขยายนาโตก็จะได้รับการพัฒนาต่อไปซึ่งหมายถึงว่า โอกาสที่สหรัฐอเมริกาจะคงบทบาทของตนไว้ในภูมิภาคนี้โดยอาศัยนาโตย่อมมีความเป็นไปได้มากทีเดียว

อาจสรุปได้ว่า นโยบายต่างประเทศด้านความมั่นคงของสหรัฐอเมริกาต่อภูมิภาคยุโรปในสมัยประธานาธิบดีจอร์จ บุช อยู่ในระดับของการ "กฤษฎาง" ไปสู่การให้ตนเองสามารถรักษาความเป็นมหาอำนาจในภูมิภาคนี้ไว้ได้ โดยแสดงออกมาใน 2 ลักษณะคือ

1) การย้ำความต้องการที่จะคงบทบาทของตนไว้ต่อไปโดยผ่านทางการใช้สุนทรพจน์ของผู้นำประเทศและของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศเป็น "สื่อกลาง" เพื่อเป็นการ "หยั่งเชิง" และ "ดูที่ท่า" ของประเทศต่างๆในภูมิภาคยุโรปที่มีต่อสหรัฐอเมริกา

<sup>45</sup>James A. Baker, "A New Europe, a New Atlanticism: Architecture for a New Era," Speech Addressed to the Berlin Press Club, 12 December 1989, cited in Adam Daniel Rotfeld, "European Security Structures in Transition," in SIPRI YEARBOOK 1992: World Armaments and Disarmament, (Oxford: Oxford University Press, 1992), p. 565.



2) การเรียกร้องให้จัดตั้งคณะมนตรีความร่วมมือแห่งแอตแลนติกเหนือ ซึ่งเป็นการแสวงหาแนวทางการอยู่รอดแนวทางหนึ่งให้นาโตในยุคหลังสงครามเย็น เพื่อที่ว่าสหรัฐอเมริกาจะได้อาศัยความอยู่รอดขององค์การในการดำเนินบทบาทของตนได้อย่างราบรื่น

สำหรับในสมัยของประธานาธิบดีบิล คลินตัน นั้น อาจกล่าวได้ว่า เป็นการ “สานต่อ” นโยบายของประธานาธิบดีจอร์จ บุช โดยการดำเนินนโยบายของประธานาธิบดีคลินตันต่อภูมิภาคยุโรปมีความชัดเจนเป็นรูปธรรมมากยิ่งขึ้น ดังจะเห็นได้จาก

1) การประกาศสนับสนุนการจัดตั้งคณะมนตรีความร่วมมือแห่งแอตแลนติกเหนืออย่างชัดเจน โดยนายวอร์เรน คริสโตเฟอร์ (Warren Christopher) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ ได้กล่าวถึงประเด็นนี้ไว้ว่า

“นาโตควรขยายความร่วมมือในคณะมนตรีความร่วมมือแห่งแอตแลนติกเหนือให้มี “ความกว้าง” และ “ความลึก” เนื่องจากองค์กรย่อยนี้จะเป็นองค์ประกอบสำคัญในการพัฒนาความร่วมมือด้านความมั่นคง และเป็นกลไกหนึ่งที่เชื่อมสัมพันธ์ภาพระหว่างรัฐทุกรัฐในภูมิภาคยุโรป อีกทั้งยังเป็นมาตรการหนึ่งในการตอบโต้ภัยคุกคามในรูปแบบใหม่ที่อาจเกิดขึ้นในภูมิภาคยุโรปแอตแลนติกด้วย<sup>46</sup>

2) การริเริ่มแนวคิดเรื่องการจัดตั้งโครงการหุ้นส่วนเพื่อสันติภาพ โดยนายเลส แอสพิน ซึ่งดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม ได้เสนอขึ้นในการประชุมอย่างไม่เป็นทางการของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมของนาโตที่เมืองทราฟมันเด ประเทศเยอรมนี เมื่อเดือนตุลาคม ค.ศ. 1993 และประธานาธิบดีบิล คลินตัน ก็ได้นำเสนอแนวคิดนี้อย่างเป็นทางการอีกครั้งในเดือนมกราคม ค.ศ. 1994 ซึ่งรัฐสมาชิกต่างก็ให้การรับรองและเห็นด้วยกับข้อเสนอดังกล่าว

3) สหรัฐอเมริกาสนับสนุนการพัฒนาการสร้างความร่วมมือด้านความมั่นคงของสหภาพยุโรป ตะวันตกโดยได้เสนอแนะแนวคิดเรื่องการจัดตั้งกองกำลังเพื่อการปฏิบัติการร่วมกัน (Combined Joint Task Forces: CJTF) ซึ่งหมายถึงการมอบหมายภารกิจให้นาโตเพิ่มขึ้น เนื่องจากกองกำลังดังกล่าวเป็นการปฏิบัติการทางทหารร่วมกันระหว่างนาโตและสหภาพยุโรปตะวันตก ดังนั้น การพัฒนาศักยภาพของสหภาพยุโรปตะวันตกจำเป็นต้องอาศัยความช่วยเหลือทางด้านเทคนิค ตลอดจนอาวุธยุทโธปกรณ์ต่างๆจากนาโต ซึ่งมีนัยถึงความต้องการการสนับสนุนจากสหรัฐอเมริกานั้นเอง

---

<sup>46</sup>Kim Edward Spiezio, *Beyond Containment: Restructuring European Security*, (London: Lynne Rienner Publishers, 1995), p. 57.

เมื่อเป็นเช่นนี้ การดำเนินบทบาทของนาโตในฐานะองค์การเพื่อการป้องกันร่วมกันก็ดี การขยายบทบาทขององค์การเข้าไปยังภูมิภาคยุโรปตะวันออกก็ดี หรือการแสดงบทบาทในความสัมพันธ์กับสหภาพยุโรปตะวันตกก็ดี ล้วนเป็นสิ่งที่สะท้อนถึงผลประโยชน์ของสหรัฐอเมริกาในประเด็นต่อไปนี้

1) สหรัฐอเมริกาต้องการคงบทบาทของตนไว้ในภูมิภาคยุโรปต่อไปโดยอาศัยสถานภาพของการเป็นองค์การเพื่อการป้องกันร่วมกันของนาโต ซึ่งนับแต่สมัยสงครามเย็นมานั้น การเป็นองค์การในลักษณะดังกล่าวจะประสบผลสำเร็จได้ต้องมี "บทบาทความเป็นผู้นำ" ของสหรัฐอเมริกาเป็นองค์ประกอบสำคัญ

2) สหรัฐอเมริกายังคงต้องการดำเนินนโยบาย "ปิดล้อม" ต่อสหพันธรัฐรัสเซียอยู่ แต่เป็นการใช้วิธีการทั้งในแบบของ "ไม้แข็ง" คือ การขยายขอบเขตทางภูมิศาสตร์ของเนโตให้ครอบคลุมถึงอดีตรัฐบริวารในองค์การวอร์ซอ และวิธีการแบบ "ไม้อ่อน" คือ การพยายามนำสหพันธรัฐรัสเซียเข้ามาอยู่ในกรอบความร่วมมือของคณะมนตรีความร่วมมือแห่งแอตแลนติกเหนือและโครงการหุ้นส่วนเพื่อสันติภาพ ตลอดจนการให้ "สิทธิพิเศษ" แก่ประเทศนี้ในการร่วมลงนามระหว่างสหพันธรัฐรัสเซียในข้อตกลงพื้นฐานว่าด้วยความสัมพันธ์ ความร่วมมือ และความมั่นคงร่วมกันระหว่างสหพันธรัฐรัสเซียกับนาโต (Founding Act on Mutual Relations Cooperation and Security between Russian Federation and North Atlantic Treaty Organization) ทั้งนี้เพื่อมิให้สหพันธรัฐรัสเซียเกิดความรู้สึกที่ว่าตนกำลังถูกโดดเดี่ยว (isolated) เพราะอาจทำให้การดำเนินนโยบายต่างประเทศในลักษณะที่รุกรานของมหาอำนาจดังกล่าวกลับมาอีกครั้ง

3) สหรัฐอเมริกาต้องการให้กลุ่มประเทศในภูมิภาคยุโรป โดยเฉพาะอย่างยิ่งสหภาพยุโรป ได้มีส่วนรับผิดชอบในเรื่องค่าใช้จ่ายทางการทหาร ดังนั้น การส่งเสริมการสร้างความร่วมมือด้านความมั่นคงที่มีความเป็นยุโรปอย่างแท้จริงจึงเป็นกุศโลบายอย่างหนึ่งของสหรัฐอเมริกาในการให้สหภาพยุโรปได้แบ่งเบาภาระของตนไปบ้าง

การดำเนินยุทธศาสตร์ของสหรัฐอเมริกาในภูมิภาคยุโรปโดยอาศัยนาโตเป็นเครื่องมือในการตอบสนองผลประโยชน์แห่งรัฐของตนนั้น สามารถกระทำได้อย่างเปิดเผยและตรงไปตรงมาเนื่องจากสหรัฐอเมริกาเป็นผู้มีบทบาทโดดเด่นทางด้านความมั่นคงในภูมิภาคดังกล่าวมาโดยตลอด และในขณะเดียวกันก็แสดงให้เห็นบทบาททางด้านความมั่นคงของสหรัฐอเมริกาใน 3 ลักษณะคือ

1) เป็นการแสดงบทบาทที่สหรัฐอเมริกาเป็น "ผู้กระทำแต่เพียงผู้เดียว" (unilateralism) ซึ่งปรากฏให้เห็นอย่างเด่นชัดในการเป็น "ตัวตั้งตัวตีหลัก" ให้นาโตขยายขอบเขตของอำนาจและขอบเขตทางภูมิศาสตร์เข้าไปยังภูมิภาคยุโรปตะวันออก

2)การประกาศเจตนารมณ์ของสหรัฐอเมริกาที่ต้องการให้ตนได้เข้ามีส่วนร่วม “รับรู้” และ “กระทำการ” ทั้งในกิจกรรมของนาโต สหภาพยุโรปตะวันตก และองค์การเพื่อความมั่นคงและความร่วมมือกันในยุโรป สะท้อนให้เห็นบทบาทของสหรัฐอเมริกาในรูปแบบที่เรียกว่าเป็นการพยายาม “แทรกตัวเข้าไป” (penetrative) ในระบบความมั่นคงของภูมิภาคยุโรป

3)บทบาทของการเป็น “นักแทรกแซง” (interventionist) ของสหรัฐอเมริกาได้แสดงออกโดยผ่านทาง การเป็นผู้มีบทบาทนำในการเข้าไปจัดการวิกฤตการณ์ในอดีตยูโกสลาเวีย ซึ่งอาจกล่าวได้ว่าเป็นการแทรกแซงกิจการภายในของประเทศดังกล่าว เนื่องจากในบางครั้ง การตัดสินใจเข้าปฏิบัติการทางทหารในอดีตยูโกสลาเวียซึ่งสหรัฐอเมริกาเป็นผู้นำนั้น มิได้รับความเห็นชอบจากการลงมติของคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติ

อย่างไรก็ตาม การผลักดันให้นาโตแสดงบทบาททั้งในระดับที่เกี่ยวข้องกับประเทศต่างๆในภูมิภาคก็ติ หรือในระดับที่เน้นการสร้างความร่วมมือกับองค์การระหว่างประเทศอื่นก็ติ มิได้เป็นไปเพื่อตอบสนองผลประโยชน์ของสหรัฐอเมริกาแต่เพียงฝ่ายเดียว แต่รัฐมหาอำนาจอื่นๆในภูมิภาคยุโรปตะวันตก อย่างอังกฤษ ฝรั่งเศส และเยอรมนี ต่างก็ได้รับผลประโยชน์จากบทบาทใหม่ของนาโตด้วยเช่นกัน ดังจะกล่าวต่อไป

### 3.3.2 กลุ่มรัฐมหาอำนาจในภูมิภาคยุโรปตะวันตก

การดำเนินนโยบายต่างประเทศด้านความมั่นคงของ 3 รัฐมหาอำนาจแห่งยุโรปตะวันตกซึ่งได้แก่ อังกฤษ ฝรั่งเศส และเยอรมนี อาจอธิบายได้โดยอาศัยแนวคิดของกลุ่มนิยมแอตแลนติก (Atlanticist) และกลุ่มนิยมยุโรป (Europeanist) ทั้งนี้ อังกฤษมีการดำเนินนโยบายที่ชัดเจนว่าเป็นชาติที่นิยมแอตแลนติก ในขณะที่ฝรั่งเศสให้ความสำคัญแก่การสร้างความเป็นยุโรปให้ภูมิภาคยุโรป และในส่วนของเยอรมนีนั้น อาจกล่าวได้ว่ามีทั้งความเป็นยุโรปและแอตแลนติกผสมผสานกันไป

ความนิยมแอตแลนติกของอังกฤษได้ปรากฏให้เห็นอย่างชัดเจนจากการที่อังกฤษดำเนินนโยบายสนับสนุนให้สหรัฐอเมริการักษาบทบาททางด้านความมั่นคงของตนไว้ในภูมิภาคยุโรป ด้วยตระหนักดีว่า สหรัฐอเมริกาจะสามารถผลักดันให้นาโตดำเนินบทบาทในฐานะองค์การด้านการป้องกันต่อไปในยุคหลังสงครามเย็นได้ ทั้งนี้เพื่อเป็นการตอบสนองต่อผลประโยชน์แห่งรัฐของอังกฤษที่ต้องการให้สหรัฐอเมริกาและนาโตคงบทบาทไว้ต่อไปในภูมิภาค ดังจะเห็นได้จาก

ประการแรก ในค.ศ. 1987 อังกฤษให้งบประมาณสนับสนุนด้านการป้องกันในนาโตในระดับสูงที่สุดเมื่อเปรียบเทียบกับชาติมหาอำนาจอื่นๆในยุโรปตะวันตก และถึงแม้ว่าระหว่างค.ศ. 1990 ถึงค.ศ.

1991 กระทรวงกลาโหมของอังกฤษ (Ministry of Defense: MoD) จะถูกตัดงบประมาณทางการทหารลงไป แต่ความช่วยเหลือด้านการเงินที่อังกฤษมีต่อนาโตในค.ศ. 1990 ยังคงอยู่ในระดับที่สูงถึงร้อยละ 39

ประการที่สอง อังกฤษให้การสนับสนุนการดำเนินบทบาทของสหรัฐอเมริกาในภูมิภาคยุโรป ดังจะเห็นได้จากคำกล่าวของนางมาร์กาเรต แธทเชอร์ (Margaret Thatcher) ที่ว่า ยุโรปควรกระทำการใดๆ ให้มากกว่าที่เป็นอยู่ในขณะนี้เพื่อส่งเสริมการแสดงบทบาทในฐานะ "ตำรวจโลก" (world policeman) ของสหรัฐอเมริกา และควรใช้สหภาพยุโรปตะวันตกเป็นเครื่องมือสำคัญในการสร้างความเป็นหุ้นส่วนกับสหรัฐอเมริกา

ประการที่สาม อังกฤษมีค้อยเห็นด้วยกับการที่ประชาคมยุโรปจะมีนโยบายด้านการป้องกันร่วมกันเป็นของตนเอง แต่มีนโยบายโน้มเอียงไปในทางที่ให้การสนับสนุนนาโตมากกว่าดังที่นางแธทเชอร์ได้แสดงทัศนคติไว้ว่า เราควรให้ความเชื่อถือและความไว้วางใจในองค์การที่ให้หลักประกันด้านความมั่นคงแก่เราได้เป็นอย่างดีประสบความสำเร็จมาตลอดระยะเวลากว่า 40 ปี มากกว่าอย่างอื่น<sup>47</sup>

ประการที่สี่ ข้อความในสมุดปกขาวของอังกฤษเมื่อค.ศ. 1991 แสดงให้เห็นจุดยืนอย่างชัดเจนว่า กลุ่มพันธมิตรนาโตยังคงเป็นกลไกสำคัญในการรักษาเสถียรภาพและความมั่นคงให้แก่รัฐสมาชิก เนื่องจากสำหรับอังกฤษแล้ว ไม่มีองค์การใดที่สามารถป้องปรามและป้องกันภัยคุกคามอันร้ายแรง หรือสามารถรักษาสมดุลทางยุทธศาสตร์ หรือเป็นเครื่องยืนยันถึงการเข้ามามีบทบาททางด้านความมั่นคงของสหรัฐอเมริกาและแคนาดา ได้เต็มที่อย่างที่นาโตกระทำอยู่ในขณะนี้<sup>48</sup>

ประการที่ห้า ในการประชุมสุดยอดผู้นำของรัฐสมาชิกนาโตเมื่อเดือนมกราคม ค.ศ. 1994 นายกรัฐมนตรี จอห์น เมเจอร์ (John Major) ของอังกฤษได้แสดงท่าทีสนับสนุนแนวคิดที่จะจัดตั้งกองกำลังผสมเพื่อการปฏิบัติการร่วมกัน<sup>49</sup> ทั้งนี้เนื่องจาก

1) กองกำลังดังกล่าวเป็นการปฏิบัติการร่วมกันระหว่างเนโตกับสหภาพยุโรปตะวันตก และมีลักษณะที่เรียกว่า "นาโตเป็นผู้นำ" (NATO-led operation) ซึ่งมีความสอดคล้องกับแนวนโยบายของ

<sup>47</sup>Anthony Forster, "The United Kingdom," in Alexander Moens and Christopher Anstis, eds., *Disconcerted Europe: The Search for a New Security Architecture*, pp. 141 and 143.

<sup>48</sup>Louise Richardson, "British state Strategies after the Cold War," in Robert O. Keohane, Joseph S. Nye and Stanley Hoffmann, eds., *After the Cold War: International Institutions and State Strategies in Europe, 1989-1991*, p. 160.

<sup>49</sup>G. Wyn Rees, "Constructing a European Defense Identity: the Perspectives of Britain, France and Germany" *European Foreign Affairs Review*, 1, No. 2 (November 1996), p. 240.

อังกฤษที่ให้ความสำคัญกับนาโตมากกว่า รวมทั้งต้องการเห็นสหภาพยุโรปตะวันตกมีบทบาทอยู่ในระดับของการเป็น “เสาหลัก” ทางด้านความมั่นคงของสหภาพยุโรปในนาโตเท่านั้น

2) สหรัฐอเมริกาได้ประกาศในที่ประชุมอย่างชัดเจนว่า โครงการการสร้างเอกลักษณ์ทางด้านความมั่นคงและการป้องกันของสหภาพยุโรป ซึ่งกองกำลังดังกล่าวจัดเป็นส่วนหนึ่งของโครงการนี้ด้วยจะไม่ส่งผลกระทบต่อความสัมพันธ์ระหว่างประเทศในสองฟากฝั่งมหาสมุทรแอตแลนติกแต่อย่างใด

ประการสุดท้าย อังกฤษไม่เห็นด้วยกับการพัฒนานโยบายต่างประเทศและความมั่นคงร่วมกัน (Common Foreign and Security Policy: CFSP) เพราะจะทำให้กระบวนการตัดสินใจด้านความมั่นคงของสหภาพยุโรปก้าวไปสู่ระดับที่เรียกว่าเป็น “ความร่วมมือในระดับเหนือชาติ” (Supranational) ซึ่งในอนาคตข้างหน้า สหภาพยุโรปตะวันตกอาจกลายเป็น “องค์การสนธิสัญญายุโรปตะวันตก” (*Western European Treaty Organization: WETO*)<sup>50</sup> และก้าวขึ้นมาอยู่ในระดับที่ทัดเทียมกับนาโต เมื่อเป็นเช่นนี้ รัฐบาลอังกฤษภายใต้การนำของนายโทนี แบลร์ (Tony Blair) จึงมีค้อยให้การสนับสนุนการประชุมระดับระหว่างรัฐบาลเมื่อค.ศ. 1996 (Intergovernmental Conference 1996: IGC) ซึ่งมุ่งเน้นการแก้ไขนโยบาย ต่างประเทศและความมั่นคงร่วมกันให้มีความสมบูรณ์แบบมากยิ่งขึ้น

ดังนั้น การที่สหรัฐอเมริกาสนับสนุนการคงความเป็นองค์การเพื่อการป้องกันร่วมกันของนาโต หรือผลักดันให้นาโตขยายบทบาทของตนเข้าไปยังภูมิภาคยุโรปตะวันออก หรือต้องการให้สหภาพยุโรปตะวันตกปฏิบัติภารกิจด้านความมั่นคงควบคู่ไปกับนาโต หรือส่งเสริมให้นาโตออกปฏิบัติการทางทหารในเขตนอกพื้นที่โดยประสานงานกับสหประชาชาติ ย่อมเป็นสิ่งที่สนองตอบผลประโยชน์แห่งรัฐของอังกฤษทั้งสิ้น เนื่องจาก

1) การคงสถานะเดิมของนาโต รวมทั้งการตัดสินใจขยายบทบาทขององค์การเป็นสิ่งที่ให้หลักประกันแก่อังกฤษได้ 2 ประการคือ นาโตจะยังคงดำเนินบทบาทของตนต่อไปในภูมิภาคยุโรปแม้สงครามเย็นจะสิ้นสุดไปแล้วก็ตาม และสหรัฐอเมริกาก็จะเป็นผู้คุ้มกันภูมิภาคยุโรปโดยอาศัย “ร่าง” ของนาโตเพื่อให้ตนสามารถรักษาความเป็นผู้นำทางการทหารในภูมิภาคนี้ได้ต่อไป

2) การเปิดโอกาสให้สหภาพยุโรปมีองค์การด้านความมั่นคงที่เป็นของตนเอง แต่อันที่จริงแล้ว ยังต้องได้รับการช่วยเหลือจากสหรัฐอเมริกาและนาโตอยู่มากทั้งในด้านของเทคนิคหรืออาวุธยุทธโปกรณ์ ต่างๆ ทำ

<sup>50</sup> Louise Richardson, “British state Strategies after the Cold War,” in Robert O. Keohane, Joseph S. Nye and Stanley Hoffmann, eds., *After the Cold War: International Institutions and State Strategies in Europe, 1989-1991*, p. 161.

ให้อังกฤษ "พอใจ" ในระดับหนึ่งว่า สหภาพยุโรปตะวันตกจะ "ไม่โตเร็ว" จนเกินไป และถึงอย่างไร นาโตก็ยังคงเป็นตัวแสดงหลักทางด้านความมั่นคงในภูมิภาคยุโรปอยู่นั่นเอง

3) การออกปฏิบัติการทางทหารในเขตนอกพื้นที่ โดยเฉพาะในกรณีสงครามกลางเมืองในอดีต ยูโกสลาเวีย แสดงให้เห็นถึงศักยภาพและความพร้อม ตลอดจนความยิ่งใหญ่ของนาโตในการเข้าจัดการวิกฤตการณ์ซึ่งนับวันจะทวีความรุนแรงมากยิ่งขึ้นนั้น เป็นสิ่งที่บ่งบอกถึงความเป็นองค์การทางการทหารที่ทรงประสิทธิภาพมากที่สุดในภูมิภาค ซึ่งสอดคล้องกับความปรารถนาของอังกฤษที่ต้องการให้นาโตเป็นเช่นนั้นอยู่แล้ว

ในส่วนของฝรั่งเศสนั้น อาจกล่าวได้ว่า มีรูปแบบการดำเนินนโยบายที่แตกต่างไปจากอังกฤษ โดยสิ้นเชิง เนื่องจากฝรั่งเศสเป็นผู้ที่นิยมยุโรป และมีความรู้สึกส่วนตัวว่า ฝรั่งเศสเป็นตัวแสดง (actor) ที่สำคัญที่สุดในทวีปยุโรป (Continental Europe) จึงต้องการให้ยุโรปมีความเป็นตัวของตัวเองและสามารถยืนอยู่ได้โดยไม่ต้องพึ่งพาสหรัฐอเมริกา การต่อต้านสหรัฐอเมริกาของฝรั่งเศสเริ่มในสมัยที่ประธานาธิบดี ชาร์ลส์ เดอ โกลล์ (Charles de Gaulle) ยังปกครองประเทศอยู่ โดยฝรั่งเศสได้ประกาศถอนตัวจากการเข้าร่วมกิจกรรมทางการทหารของนาโตตั้งแต่ ค.ศ. 1966 อย่างไรก็ตาม ในเดือนกุมภาพันธ์ ค.ศ. 1991 ฝรั่งเศส ได้ส่งตัวแทนเข้าร่วมในคณะทำงานเพื่อการทบทวนยุทธศาสตร์เพื่อจัดทำแนวคิดใหม่เชิงยุทธศาสตร์ของนาโต รวมทั้งได้กลับมามีบทบาททางการทหารอีกครั้งในเดือนธันวาคม ค.ศ. 1995

การดำเนินยุทธศาสตร์ของฝรั่งเศสสะท้อนออกมาในรูปแบบของการต่อต้านการแสดงความเป็นมหาอำนาจของสหรัฐอเมริกาในระบบความมั่นคงของภูมิภาคยุโรป และพยายามผลักดันให้การสร้างเอกลักษณ์ด้านความมั่นคงและการป้องกันของสหภาพยุโรปบรรลุผลสำเร็จ แต่มิได้หมายความว่าฝรั่งเศสแสดงอาการต่อต้านนาโตเสียทีเดียว ดังจะเห็นได้จากการที่ฝรั่งเศสยังส่งกองกำลังเข้าร่วมในการปฏิบัติการทางทหารของนาโตในสงครามอ่าวเปอร์เซียเมื่อ ค.ศ. 1991 และในขณะเดียวกัน พันธมิตรของฝรั่งเศสในนาโตซึ่งได้แก่ อังกฤษ เยอรมนี และสหรัฐอเมริกา ต่างก็เห็นพ้องต้องกันว่า ฝรั่งเศสควรเข้าร่วมในระบบโครงสร้างทางทหารของนาโตอีกครั้ง

อย่างไรก็ตาม ฝรั่งเศสยังคงปฏิเสธข้อเสนอของพันธมิตรทั้งสามประเทศ โดยสมุดปกขาวประจำ ค.ศ. 1994 ได้ระบุถึงสาเหตุที่ฝรั่งเศสไม่ยอมเข้าร่วมในนาโตอย่างเต็มตัวว่า ประการแรก ฝรั่งเศสเห็นว่าตนไม่มีภัยคุกคามโดยตรงใดๆตามแนวชายแดนของประเทศ ประการที่สอง ฝรั่งเศสต้องการดำเนินนโยบายด้านความมั่นคงตามแนวคิดแบบโกลลิสต์ ซึ่งหมายถึงการแยกตัวอย่างเป็นทางการออกจากนาโต และประการสุดท้าย ฝรั่งเศสไม่เห็นความจำเป็นที่ยุโรปต้องละทิ้งการสร้างความร่วมมือด้านความมั่นคงที่เป็นของภูมิภาคยุโรปเอง โดยนำการปฏิบัติการกิจด้านการป้องกันของนาโตที่มีให้ภูมิภาค

นี้มาเป็นข้ออ้าง ดังนั้น การดำเนินนโยบายของฝรั่งเศสต่อนาโตในสมัยของประธานาธิบดี ฟรองซัวส์ มิตรแรนด์ (Francois Mitterrand) จึงเป็นไปในลักษณะดังนี้

- 1) ฝรั่งเศสตระหนักดีว่า นาโตยังคงเป็นองค์การด้านการป้องกันที่เป็น "เสาหลัก" ของภูมิภาคยุโรป
- 2) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมจะเข้าร่วมในการประชุมระดับรัฐมนตรีของนาโตโดยจะพิจารณาเป็นกรณีไป เช่น ในกรณีที่เรื่องการปฏิบัติการรักษาสันติภาพได้รับการผนวกไว้เป็นวาระหนึ่งในการประชุม
- 3) ฝรั่งเศสจะให้การสนับสนุนรวมทั้งจะเป็น "ผู้นำ" ในการสร้างระบบความมั่นคงร่วมกันของภูมิภาคยุโรปด้วย<sup>51</sup>

นอกจากนั้น ในสมัยของประธานาธิบดีฌาคส์ ชีรัค (Jacques Chirac) ได้มีการปฏิรูบนโยบายด้านความมั่นคงในเดือนกุมภาพันธ์ ค.ศ. 1996 ซึ่งฝรั่งเศสก็ยังคงไม่ยอมเปลี่ยนแปลงการดำเนินนโยบายต่อนาโต และในขณะเดียวกันก็พยายามที่จะ "เร่งเร้า" ให้เกิดความเป็นยุโรปอย่างแท้จริงในการสร้างความร่วมมือด้านความมั่นคงภายในภูมิภาค แต่ทั้งนี้และทั้งนั้น มิได้หมายความว่าฝรั่งเศสจะไม่ให้การสนับสนุนนาโตเลย เพราะในยามที่ภูมิภาคยุโรปกำลังประสบปัญหาความไม่มั่นคงภายใน ฝรั่งเศสก็ยินดีที่จะส่งกองกำลังเข้าปฏิบัติการร่วมกับนาโต ดังนั้น จึงอาจสรุปการดำเนินยุทธศาสตร์ของฝรั่งเศสต่อองค์การดังกล่าวได้เป็น 3 ประการ คือ

ประการแรก หากฝรั่งเศสจะเข้าร่วมในกิจกรรมของนาโตอย่างเต็มตัวก็ต่อเมื่อโครงสร้างของกลุ่มพันธมิตรได้รับการปรับปรุงให้เกิดความสมดุลในแง่ของ "การแบ่งงานกันทำ" (division of labor) ระหว่างกลุ่มประเทศทั้งสองฟากฝั่งของมหาสมุทรแอตแลนติก

ประการที่สอง ฝรั่งเศสได้ประกาศในการประชุมระดับรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมเมื่อเดือนธันวาคม ค.ศ. 1997 ว่า ฝรั่งเศสจะส่งกองกำลังเข้าร่วมในนาโตในลักษณะของ "การเสริมเข้าไป" (inserted) มิใช่ในลักษณะของ "การบูรณาการ" (Integrated)

ประการสุดท้าย ฝรั่งเศสจะพยายามผลักดันให้สหภาพยุโรปมีนโยบายด้านการต่างประเทศและความมั่นคงที่มีลักษณะ "ร่วมกันภายในยุโรป" และต้องการให้การปฏิบัติงานของสหภาพยุโรปตะวันตกเป็นอิสระ (independent) จากการควบคุมของนาโต รวมทั้งต้องการให้กองกำลังผสมเพื่อการปฏิบัติ

---

<sup>51</sup>Janet Bryant, "Changing Circumstances, Changing Policies? The 1994 Defence White Paper and Beyond," in Tony Chafer and Brian Jenkiw, eds., *France from the Cold War to the New World Order*, (London: Lynne Rienner Publishers, 1996), p.84.

ภารกิจร่วมกันไม่ตกอยู่ภายใต้การชี้นำของสหรัฐอเมริกามากเกินไป ทั้งนี้เพื่อให้การพัฒนาระบบความมั่นคงในอนาคตเป็น "เส้นทางของยุโรป" (European route) อย่างแท้จริง<sup>52</sup>

หากพิจารณาการดำเนินนโยบายของฝรั่งเศสต่อนาโตตามที่ได้นำเสนอมานี้ อาจตั้งข้อสังเกตได้ว่า ฝรั่งเศสไม่พยายามจะเข้าไปเกี่ยวข้องกับนาโตอย่างเต็มตัวนัก จึงไม่เป็นที่ปรากฏชัดเจนว่า บทบาทของนาโตในยุคหลังสงครามเย็นนั้นตอบสนองต่อผลประโยชน์แห่งชาติของฝรั่งเศสอย่างไร แต่อันที่จริงแล้ว ผลประโยชน์ที่ฝรั่งเศสได้รับจากการดำรงอยู่ของนาโตอาจแบ่งกล่าวได้เป็น 2 ประเด็นคือ

1) การรวมเยอรมนีสร้างความกังวลให้แก่ฝรั่งเศสพอสมควร เนื่องจากจะทำให้เยอรมนีซึ่งนับเป็นมหาอำนาจทางการเมืองประเทศหนึ่ง มีกำลังพลที่มีความยิ่งใหญ่มากขึ้น ดังนั้น การเข้าเป็นสมาชิกของเยอรมนีในนาโตจะเป็นการ "จำกัด" แนวทางการดำเนินนโยบายด้านความมั่นคงของประเทศดังกล่าวให้อยู่ในกรอบกติกาของสนธิสัญญาแอตแลนติกเหนือ จึงทำให้ฝรั่งเศสได้อาศัยการดำรงอยู่ของนาโตในยุคหลังสงครามเย็นเป็น "เกราะป้องกัน" มิให้เยอรมนีสร้างและแสดงแสนยานุภาพทางทหารเหนือประเทศสมาชิกอื่น ๆ ของนาโต

2) การที่ฝรั่งเศสให้การสนับสนุนบทบาทด้านการปฏิบัติการทางทหารในเขตนอกพื้นที่ของนาโตรวมไปถึงให้ความสำคัญกับความสัมพันธ์ระหว่างนาโตและสหภาพยุโรปตะวันตกมีวัตถุประสงค์เพื่อ

2.1 ต้องการให้สหภาพยุโรปตะวันตกได้มีพัฒนาการทางการเมือง เนื่องจากองค์การดังกล่าวเป็นองค์ประกอบสำคัญที่สุดอย่างหนึ่งในการสร้างเอกลักษณ์ทางด้านความมั่นคงและการป้องกันของภูมิภาคยุโรป (European Security and Defense Identity : ESDI)

2.2 ต้องการส่งเสริมให้สหภาพยุโรปตะวันตกก้าวขึ้นมาอยู่ในระดับที่ทัดเทียมกับนาโตโดยอย่างน้อยที่สุดคือการบรรลุจุดมุ่งหมายของการมีสถานะภาพของ "องค์การเพื่อการป้องกันร่วมกัน" เช่นเดียวกับนาโต

อาจสรุปได้ว่า บทบาทของนาโตในยุคหลังสงครามเย็นสามารถตอบสนองต่อผลประโยชน์ของฝรั่งเศสได้ในระดับหนึ่ง แต่ไม่มากเท่ากับที่ตอบสนองผลประโยชน์ของสหรัฐอเมริกาหรืออังกฤษ เนื่องจากฝรั่งเศสมีนโยบายที่เอนเอียงไปในทาง "นิยมยุโรป" เพราะฉะนั้น ผลประโยชน์หลัก ๆ ของฝรั่งเศสจึงไป "ฝากความหวัง" ไว้กับการสร้างความร่วมมือด้านความมั่นคงโดยผ่านทางความร่วมมือต่างประเทศและความมั่นคงร่วมกัน และการสร้างสหภาพยุโรปตะวันตกให้เป็นองค์การเพื่อการป้องกันของยุโรปเองเสียมากกว่า และหากว่านาโตสามารถตอบสนองต่อผลประโยชน์ของฝรั่งเศสได้ในระดับสูงกว่าที่เป็น

<sup>52</sup> Jolyon Howorth, "French Defence Reforms: National Tactics for a European Strategy?," in *Brassey's Defence Yearbook 1997*, (London: Brassey's, 1997), pp.133-140 and Patricia Chilton, "French Policy on Peacekeeping," in *Brassey's Defence Yearbook 1995*, (London: Brassey's, 1995), p. 149.



อยู่ในขณะนี้ ฝรั่งเศสก็น่าที่จะตัดสินใจเข้าเป็นสมาชิกของนาโตอย่างเต็มขั้นเหมือนในอดีตที่ผ่านมา (ก่อน ค.ศ. 1966)

สำหรับบทบาทของเยอรมนีในนาโตภายหลังการรวมประเทศได้รับการวิพากษ์วิจารณ์อย่างกว้างขวางว่านโยบายด้านความมั่นคงของมหาอำนาจประเทศนี้จะดำเนินไปในทิศทางใด เนื่องจากต้องคำนึงถึงความยิ่งใหญ่ทางการทหารของเยอรมนีในอดีตเคยสร้างความหวั่นเกรงให้แก่ประเทศต่าง ๆ ในภูมิภาคมาแล้ว

การดำเนินนโยบายด้านความมั่นคงของเยอรมนีในนาโต เป็นการผสมผสานกันของ “ความนิยมแอตแลนติก” และ “ความเป็นยุโรป” โดยในส่วนของความนิยมแอตแลนติกนั้น เยอรมนีให้การสนับสนุนแนวนโยบายของสหรัฐอเมริกาในภูมิภาคยุโรป และในขณะเดียวกันก็ให้ความสำคัญกับนาโตในฐานะที่เป็นองค์การเพื่อการป้องกันร่วมกันองค์การหนึ่งของภูมิภาค ทั้งนี้ อาจจำแนกการดำเนินยุทธศาสตร์ของเยอรมนีตามแบบ “แอตแลนติก” ได้เป็น 4 ข้อ คือ

1) เยอรมนีเห็นว่าสหรัฐอเมริกาควรดำเนินบทบาทของตนต่อไปในภูมิภาคยุโรปเพื่อช่วยรักษาความสมดุลทางยุทธศาสตร์ให้คงอยู่เหมือนเช่นในสมัยสงครามเย็น

2) เยอรมนีให้การสนับสนุนแนวคิดการจัดตั้งคณะมนตรีความร่วมมือแห่งแอตแลนติกเหนือของสหรัฐอเมริกา โดยนาย ฮันส์-ดีทริช เกนส์เชอร์ ได้ร่วมจัดทำข้อเสนอกับนาย เจมส์ เบเกอร์ เพื่อเรียกร้องให้รัฐสมาชิกของนาโตจัดตั้งคณะมนตรีดังกล่าวขึ้นมา

3) เยอรมนีให้ความสำคัญกับการคงบทบาทของนาโตต่อไปภายหลังจากสิ้นสุดสงครามเย็น ด้วยเห็นว่า การเข้าเป็นหุ้นส่วนระหว่างกลุ่มประเทศในสองฟากฝั่งมหาสมุทรแอตแลนติกภายใต้กรอบการดำเนินงานของนาโต เป็นองค์ประกอบที่สำคัญที่สุดในลำดับแรกของระบบความมั่นคงภายในภูมิภาค

4) เยอรมนีพยายามผลักดันให้นาโตปรับเปลี่ยนยุทธศาสตร์ โดยเฉพาะในประเด็นที่เกี่ยวกับการขยายบทบาทขององค์การเข้าไปยังภูมิภาคยุโรปตะวันออก เพื่อช่วยให้นาโตสามารถเข้าไปจัดการวิกฤตการณ์ซึ่งอาจเกิดขึ้นได้จากการล่มสลายของระบอบสังคมนิยมในยุโรปตะวันออกได้อย่างถูกต้องชอบธรรม และมีความสอดคล้องเหมาะสมกับสถานการณ์ภายในภูมิภาคด้วย<sup>53</sup>

ในส่วนของ “ความเป็นยุโรป” นั้น เยอรมนีมีการดำเนินนโยบายที่ชัดเจนใน 3 ประเด็นต่อไปนี้

1) เยอรมนีแสดงความเห็นด้วยกับแนวคิดของฝรั่งเศสที่ต้องการให้ภูมิภาคยุโรปสร้างความร่วมมือด้านความมั่นคงที่เป็นของตนเอง

2) เยอรมนีเห็นประโยชน์ในการพัฒนาเอกลักษณ์ทางด้านความมั่นคงและการป้องกันของภูมิภาคยุโรปใน 3 แนวทาง คือ

<sup>53</sup>Roy Rempel, "German Security Policy in the New European Order," in Alexander Maens and Christopher Anstis, eds., *Disconcerted Europe : The Search for a New Security Architecture*, p. 164.

2.1) เป็นจุดมุ่งหมายสำคัญที่จะทำให้ยุโรปบรรลุการเป็น "ยุโรปหนึ่งเดียว" (United Europe)

2.2) ช่วยให้ฝรั่งเศสได้เข้ามามีความสัมพันธ์ที่ใกล้ชิดกับกลุ่มพันธมิตรแห่งแอตแลนติกมากยิ่งขึ้น

2.3) เป็นการเตรียมความพร้อมในเรื่องศักยภาพทางด้านความมั่นคงและการป้องกันภูมิภาคยุโรป หากเมื่อสหรัฐอเมริกาแสดงทีท่าว่าจะลดบทบาทของตนในภูมิภาคนี้ลงไป

3) เยอรมนีต้องการให้สหภาพยุโรปตะวันตกเป็นองค์ประกอบที่สำคัญในการบูรณาการทางการเมืองของสหภาพยุโรปต่อไป<sup>54</sup>

จากการดำเนินนโยบายทั้งใน 2 ลักษณะดังกล่าว แสดงให้เห็นว่าบทบาทใหม่ของนาโตสามารถตอบสนองผลประโยชน์ของเยอรมนีได้ดังต่อไปนี้

ประการแรก เยอรมนีใช้การคงบทบาทของทั้งสหรัฐอเมริกาและนาโตในการสร้างสมดุลทางอำนาจให้เกิดขึ้นระหว่างนาโตกับสหพันธรัฐรัสเซีย เนื่องจากเยอรมนีเห็นว่าสหพันธรัฐรัสเซียยังคงครอบครองพื้นที่กว่าร้อยละ 75 ของดินแดนยูเรเชีย และอาวุธนิวเคลียร์ของประเทศนี้ยังมีได้ถูกทำลายไป

ประการที่สอง การให้การสนับสนุนการขยายบทบาทของนาโตเข้าไปยังภูมิภาคยุโรปตะวันออก เป็นการดำเนินยุทธศาสตร์ของเยอรมนีที่ต้องการให้ไปแลนด์มาเป็น "รัฐกันชน" ระหว่างตนกับอดีตสหภาพโซเวียต และหากไปแลนด์สามารถพัฒนาความเป็นประชาธิปไตยให้เกิดขึ้นได้ โดยอาศัยการเข้าร่วมในกิจกรรมของนาโตแล้ว เยอรมนีก็จะไม่มีชายแดนติดต่อกับประเทศคอมมิวนิสต์อีกต่อไป

ประการสุดท้าย การสนับสนุนการสร้างความร่วมมือด้านความมั่นคงของภูมิภาคยุโรป โดยต้องการให้อยู่ในกรอบการประสานงานระหว่างนาโตกับสหภาพยุโรปตะวันตกด้วยนั้น สะท้อนให้เห็นผลประโยชน์ของเยอรมนีที่ว่า เยอรมนีต้องการให้ฝรั่งเศสซึ่งนิยมความเป็นยุโรปกลับเข้ามามีบทบาทในนาโตอย่างเต็มตัวอีกครั้ง และต้องการให้ระบบความมั่นคงของภูมิภาคยุโรปดำเนินไปด้วยการทำงานร่วมกันระหว่างนาโต สหภาพยุโรปตะวันตก ตลอดจนองค์การเพื่อความมั่นคงและความร่วมมือกันในยุโรปด้วย

นอกจากบทบาทของนาโตในทศวรรษ 1990 จะตอบสนองผลประโยชน์ของรัฐสมาชิกของนาโตแล้ว ยังอำนวยความสะดวกให้รัฐที่มีได้เป็นสมาชิกอย่างสหพันธรัฐรัสเซียด้วย ทั้งนี้ การที่สหพันธรัฐรัสเซียตัดสินใจเข้าร่วมในกิจกรรมทั้งในด้านการเมืองและการทหารของนาโตโดยผ่านทางคณะมนตรีความร่วมมือแห่งแอตแลนติกเหนือและโครงการหุ้นส่วนเพื่อสันติภาพ ตลอดจนการร่วมลงนามในสนธิสัญญาความร่วมมือกับองค์การนี้ ทำให้เกิดปรากฏการณ์ "การสร้างความร่วมมือ" ระหว่างสหพันธรัฐรัสเซียและกลุ่มพันธมิตรแห่งแอตแลนติก ทั้งในด้านการเมือง เศรษฐกิจ และการทหาร กล่าวคือ

<sup>54</sup>Roy Rempel, "German Security Policy in the New European Order," in Alexander Moens and Christopher Anstis, eds., *Disconcerted Europe : The Search for a New Security Architecture*, pp. 176-177.

ประการแรก นาโตและสหพันธรัฐรัสเซียสามารถใช้ประโยชน์จากคณะมนตรีความร่วมมือแห่งแอตแลนติกเหนือเป็นเวทีการเจรจาเพื่อสร้างความเข้าใจที่ตรงกันในเรื่องสถานการณ์ความมั่นคงในภูมิภาคยุโรป ซึ่งจะทำให้ทั้งสองฝ่ายได้ร่วมสนทนากันอย่างเป็นทางการและเปิดเผยต่อกันและกันมากยิ่งขึ้น

ประการที่สอง การเข้าร่วมในโครงการหุ้นส่วนเพื่อสันติภาพ นับเป็นการสร้างความร่วมมือทางการทหารที่จะช่วยให้เกิดความไว้วางใจซึ่งกันและกัน รวมทั้งทำให้เกิดความโปร่งใสในการกำหนดแผนงานด้านการป้องกันอันเป็นผลสืบเนื่องมาจากการปฏิบัติการซ้อมรบร่วมกันในกรอบของโครงการดังกล่าว

ประการสุดท้าย ข้อเสนอประการหนึ่งที่นาโตได้หยิบยื่นให้กับสหพันธรัฐรัสเซียโดยผ่านทาง การจัดทำข้อตกลงพื้นฐานร่วมกันระหว่างสองฝ่ายก็คือ การให้ความช่วยเหลือด้านการปฏิรูประบบการเมือง ให้เป็นประชาธิปไตย และพัฒนาระบบเศรษฐกิจให้มีความเป็น "เสรี" มากยิ่งขึ้น นอกจากนี้ ข้อตกลงฉบับนี้ยังได้ระบุถึงประเด็นความร่วมมือที่สำคัญระหว่างนาโตกับสหพันธรัฐรัสเซียไว้ว่า คือ

1) คณะมนตรีร่วมนาโต-รัสเซีย จะเป็นกลไกสำคัญในการปรึกษาหารือ ประสานงาน และตัดสินใจร่วมกันในประเด็นความมั่นคงที่เกี่ยวข้องเนื่องกับผลประโยชน์ของทั้งสองฝ่าย

2) ขอบเขตความร่วมมือและการร่วมปรึกษาหารือจะครอบคลุมการจัดการวิกฤติการณ์ที่อยู่ ความรับผิดชอบของสหประชาชาติและองค์การเพื่อความมั่นคงและความร่วมมือกันในยุโรป การเข้ามามี ส่วนร่วมของสหพันธรัฐรัสเซียในคณะมนตรีหุ้นส่วนแห่งภูมิภาคยุโรป-แอตแลนติก (Euro-Atlantic Partnership Council) ตลอดจนการจัดสรรงบประมาณด้านการทหาร

3) นาโตและสหพันธรัฐรัสเซียจะร่วมกันสนับสนุนให้รัฐต่าง ๆ ได้ร่วมลงนามในสนธิสัญญาว่า ด้วยกำลังอาวุธตามรูปแบบในภูมิภาคยุโรป (Conventional Armed Force in Europe : CFE)<sup>55</sup>

อย่างไรก็ตาม แม้สหพันธรัฐรัสเซียจะสร้างความร่วมมือกับนาโตในหลายระดับดังได้กล่าวมาแล้วนี้ แต่บทบาทของนาโตในการขยายขอบเขตทางภูมิศาสตร์ขององค์การเข้าไปยังภูมิภาคยุโรปตะวันออก สร้างความไม่พอใจให้แก่สหพันธรัฐรัสเซียเนื่องจากการขยายนาโตทำให้เกิดการแบ่งแยกภูมิภาคนี้ โดยที่นาโตพยายามดึงเอารัฐพันธมิตรเดิมของสหพันธรัฐรัสเซียไปเป็นพวกของตน และในขณะเดียวกันก็ทำให้สหพันธรัฐรัสเซียรู้สึกว่าตนยังคงถูกปิดล้อมเหมือนเช่นในสมัยสงครามเย็นที่ผ่านมา ดังที่ นายเยฟเกนี ปริมาคอฟ (Yevgeniy Primakov) ผู้อำนวยการสำนักข่าวกรองกลางของสหพันธรัฐรัสเซีย กล่าวว่า "การรวมกลุ่มทางทหารที่มีศักยภาพและขนาดกำลังพลมากที่สุดในโลกกำลังเคลื่อนเข้ามาใกล้ชายแดน

<sup>55</sup> Fact Sheet: NATO-Russia Founding Act, 27 May 1997, available from <http://www.embusa.es/nato/foundin1.html>, Internet, accessed 7 January 1998.

รัสเซียแล้ว" ซึ่งตรงกับความเห็นของนายอังเดร โคซิเรฟ (Andrey Kozyrev) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศที่กล่าวต่ามนิกลุ่มอดีตรัฐบริวารว่าทำตัวเป็นภัยคุกคามต่อรัสเซีย"<sup>56</sup>

หากพิจารณาจากมุมมองของชาวรัสเซียแล้ว จะเห็นได้ว่า การขยายบทบาทของนาโตเข้าไปยังภูมิภาคยุโรปตะวันออก เป็นปรากฏการณ์ที่ "ไม่น่าไว้ใจ" สำหรับอดีตมหาอำนาจประเทศนี้ใน 4 ประเด็นด้วยกันคือ

- 1) ชาวรัสเซียเกรงว่าประเทศของตนกำลังจะถูกโดดเดี่ยวออกจากการเป็นส่วนหนึ่งของภูมิภาคยุโรป
- 2) ชาวรัสเซียผู้นิยมประชาธิปไตยกลัวว่าการขยายบทบาทของนาโตจะเป็นประเด็นที่กลุ่มชาตินิยมในรัสเซียใช้เป็นเครื่องมือในการพยายาม "ดึง" ประเทศกลับไปสู่ระบอบสังคมนิยมคอมมิวนิสต์อีก
- 3) ฝ่ายทหารของรัสเซียเกิดความวิตกว่าการขยายบทบาทของนาโตจะกลายเป็นภัยคุกคามที่คืบใกล้ชายแดนรัสเซียเข้ามาทุกขณะ
- 4) นักยุทธศาสตร์ศึกษาและกลุ่มนักการเมืองต่างมีความเห็นตรงกันว่า การขยายบทบาทของนาโตจะนำไปสู่ระบบความมั่นคงใหม่ของภูมิภาคยุโรปที่มีให้ "การรับรอง" (recognition) สถานภาพของการเป็นมหาอำนาจประเทศหนึ่งของรัสเซีย<sup>57</sup>

ดังนั้น การดำเนินยุทธศาสตร์ของสหพันธรัฐรัสเซียจึงมุ่งสนับสนุนให้องค์การเพื่อความมั่นคงและความร่วมมือกันในยุโรป (Organization for Security and Cooperation in Europe: OSCE) เป็นองค์การหลักทางด้านความมั่นคงของภูมิภาคยุโรป ดังจะเห็นได้จากคำกล่าวของนายกรัฐมนตรีวิคเตอร์ เชียร์โน-มีร์ดิน (Viktor Chernomyrdin) ในการประชุมสุดยอดระดับผู้นำขององค์การนี้ที่กรุงลิสบอน ประเทศ โปรตุเกส เมื่อเดือนธันวาคม ค.ศ. 1996 ที่ว่า "ความปรารถนาของรัสเซียคือการส่งเสริมให้ องค์การเพื่อความมั่นคงและความร่วมมือกันในยุโรปเป็นโครงสร้างหลักในระบบความมั่นคงของภูมิภาค (...)"<sup>58</sup> ทั้งนี้ อาชีววิเคราะห์เหตุผลที่สหพันธรัฐรัสเซียให้การสนับสนุนองค์การดังกล่าวได้เป็น 2 ประการหลักๆ คือ

ประการแรก การจัดการประชุมเพื่อความมั่นคงและความร่วมมือกันในยุโรปมาจากความคิดริเริ่มของอดีตสหภาพโซเวียต ดังนั้น สหพันธรัฐรัสเซียซึ่งเป็นผู้สืบทอดอำนาจต่อจากอดีตสหภาพโซเวียตจึง

<sup>56</sup>Adam Daniel Rotfeld, "Europe : the Multilateral Security Process," in SIPRI YEARBOOK 1995: Armament, Disarmament and International Security, pp. 274-275.

<sup>57</sup>Ronald D. Asmus, Richard L. Kugler and F. Stephen Larrabee, "NATO Expansion: the Next Step" Survival, 37, No. 1, (Spring 1995): 21.

<sup>58</sup>Marianne Hanson, "Russia and NATO Expansion: the Uneasy Basis of the Founding Act," European Security, 7, No. 2 (Summer 1998): 16.

ต้องการเห็นการประชุมดังกล่าวได้มีพัฒนาการต่อไปในฐานะของการเป็นองค์การพหุภาคีด้านความมั่นคงของภูมิภาคยุโรป การยกระดับการประชุมเพื่อความมั่นคงและความร่วมมือกันในยุโรปขึ้นเป็นองค์การระหว่างประเทศเมื่อค.ศ. 1995 จึงเป็นการ "ให้ความหวัง" แก่สหพันธรัฐรัสเซียว่า องค์การนี้อาจกลายเป็นผู้มีบทบาทหลักในระบบความมั่นคงของภูมิภาคยุโรปในอนาคต

ประการที่สอง หากเปรียบเทียบการเข้ามีส่วนร่วมในกิจกรรมของสหพันธรัฐรัสเซียในนาโตและในองค์การเพื่อความมั่นคงและความร่วมมือกันในยุโรปแล้ว จะเห็นได้ว่า สหพันธรัฐรัสเซียมีความเป็นสมาชิกภาพที่สมบูรณ์ในองค์การดังกล่าว มิใช่เป็นเพียงแค่ "รัฐหุ้นส่วน" (partner) รัฐหนึ่งเหมือนเช่นที่เป็นอยู่ในนาโต ดังนั้น สถานภาพของสหพันธรัฐรัสเซียในองค์การนี้จะได้รับการยอมรับมากกว่าในนาโต ซึ่งจะส่งผลให้การดำเนินนโยบายด้านความมั่นคงของประเทศดังกล่าวในองค์การเพื่อความมั่นคงและความร่วมมือกันในยุโรปมีข้อจำกัดน้อยกว่าในนาโต<sup>59</sup>

ถึงกระนั้นก็ตาม สหพันธรัฐรัสเซียก็ยังคงได้ประโยชน์จากการขยายบทบาทของนาโตด้วยเช่นกัน กล่าวคือ การที่สหพันธรัฐรัสเซียได้เข้าร่วมในกิจกรรมของคณะมนตรีความร่วมมือแห่งแอตแลนติกเหนือและโครงการหุ้นส่วนเพื่อสันติภาพ ทำให้ตนได้รับความช่วยเหลือจากฝ่ายโลกเสรีตะวันตกในเรื่องของการส่งเสริมความเป็นประชาธิปไตยในระบอบการเมืองการปกครอง การพัฒนาระบบเศรษฐกิจให้เป็นทุนนิยม รวมทั้งการให้ความช่วยเหลือด้านการเงินเพื่อการพัฒนาประเทศในด้านอื่น ๆ ด้วย และโดยส่วนตัวของสหพันธรัฐรัสเซียเองย่อมตระหนักดีว่า ตนกำลังประสบปัญหาการขาดเสถียรภาพทั้งในทางการเมืองและเศรษฐกิจ หากตนจะลุกขึ้นต่อต้านการขยายนาโตเหมือนเช่นในสมัยที่ทำสงครามจิตวิทยา กับสหรัฐอเมริกาคงจะทำให้ประเทศต้องประสบกับความตกต่ำมากยิ่งขึ้น ดังนั้น หากเมื่อลอง "ซังน้ำหนักร" ระหว่างการเป็น "ปฏิปักษ์" กับการเป็น "มิตร" กับชาติตะวันตกโดยอาศัยการสร้างความร่วมมือในนาโตเป็นกลไกหลัก ชาวรัสเซียน่าจะเชื่อตามที่ประธานาธิบดีบอริส เยลต์ซิน (Boris Yeltsin) บอกพวกเขาไว้ว่า "เราไม่เคยคิดว่านาโตกำลังดำเนินการปิดล้อมเราอยู่"<sup>60</sup> และน่าที่จะมองการปรับเปลี่ยนยุทธศาสตร์ของนาโตในลักษณะดังกล่าวว่า เป็นการให้ความช่วยเหลือทางด้านเศรษฐกิจแก่ สหพันธรัฐรัสเซียและในอนาคตมหาอำนาจประเทศนี้จะกลายเป็นสมาชิกใหม่คนหนึ่งของประชาคมตะวันตก<sup>61</sup>

<sup>59</sup> Marianne Hanson, "Russia and NATO Expansion: the Uneasy Basis of the Founding Act," *European Security*, pp. 16-17.

<sup>60</sup> Adam Daniel Rotfeld, "Europe : towards New Security Arrangements," *SIPRI YEARBOOK 1996: Armament, Disarmament and International Security*, (Oxford: Oxford University Press, 1996), p. 288.

<sup>61</sup> Richard L. Kugler and Marianna V. Kozintseva, eds., *Enlarging NATO : the Russia Factor*, (Santa Monica : RAND, 1996), p. 28.