

บทที่ 4

บทสรุป

ความขัดแย้งระหว่างค่ายโลกเสรีกับค่ายคอมมิวนิสต์ภายใต้สภาวะของสงครามเย็นซึ่งดำเนินมาเป็นระยะเวลา 40 กว่าปี ได้ยุติลงในช่วงต้นทศวรรษ 1990 ความสำเร็จในการรวมเยอรมนีทั้งสองประเทศเข้าเป็นหน่วยการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมเดียวกัน การได้รับอิสรภาพทั้งในทางการเมืองและการทหารของกลุ่มประเทศในภูมิภาคยุโรปตะวันออก รวมไปถึงการสูญสิ้นความเป็นมหาอำนาจในเวทีการเมืองระหว่างประเทศของอดีตสหภาพโซเวียต ล้วนเป็นเหตุการณ์สำคัญที่ชี้ให้เห็นถึงข้อเท็จจริงดังกล่าวได้เป็นอย่างดี

เมื่อสภาพแวดล้อมด้านความมั่นคงได้เปลี่ยนแปลงไปเช่นนี้ องค์การระหว่างประเทศเช่น องค์การสนธิสัญญาแอตแลนติกเหนือหรือนาโต ซึ่งนับได้ว่าเป็นองค์การที่มีความรับผิดชอบโดยตรงต่อปัญหาความมั่นคงในภูมิภาคยุโรป จำต้องปรับตัวให้สอดคล้องกับสภาวะการณ์ในยุคหลังสงครามเย็น ดังจะเห็นได้ว่า นาโตได้ตัดสินใจปรับเปลี่ยนยุทธศาสตร์ของตนใน 2 ระดับด้วยกันคือ ในส่วนของ “ภาคทฤษฎี” หรือ “กรอบความคิด” นาโตได้จัดทำแนวคิดใหม่เชิงยุทธศาสตร์ขึ้นมาเพื่อกำหนดมาตรการและแนวทางการดำเนินงานด้านความมั่นคงขององค์การให้มีความสอดคล้องเหมาะสมกับสภาวะการณ์ภายในภูมิภาค โดยนาโตได้นำมาตรการ “การเจรจา” และ “การสร้างความร่วมมือ” มาเป็นสื่อกลาง ในการผูกมิตรและกระชับความสัมพันธ์ระหว่างตนกับอดีตกลุ่มประเทศสังคมนิยมในยุโรปตะวันออก รวมทั้งได้วางแนวทางในการจัดการวิกฤตการณ์ความขัดแย้งต่างๆ โดยอาศัยหลักการของ “การทูตเชิงป้องกัน” และ “การปฏิบัติการรักษาสันติภาพ” เป็นกลไกสำคัญ

นอกจากนั้น นาโตยังได้ปรับเปลี่ยนยุทธศาสตร์ในระดับของ “การปฏิบัติ” โดยการขยายองค์การไปรวมเอาอดีตกลุ่มประเทศสังคมนิยมในยุโรปตะวันออกและประเทศอื่นๆในภูมิภาคยุโรปเข้ามาอยู่ภายใต้กรอบนโยบายของนาโตโดยมิได้มีสถานะเป็นสมาชิก ทั้งนี้ การขยายองค์การได้กระทำโดยผ่านการเข้าร่วมกิจกรรมในคณะมนตรีความร่วมมือแห่งแอตแลนติกเหนือ (North Atlantic Cooperation Council: NACC) และโครงการหุ้นส่วนเพื่อสันติภาพ (Partnership for Peace: PfP) โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้เป็นมาตรการรองรับแนวทางการดำเนินงานต่างๆที่ได้ระบุไว้ในแนวคิดใหม่เชิงยุทธศาสตร์ (New Strategic Concept: NSC) ตลอดจนเป็นมาตรการในการสร้างความไว้วางใจให้เกิดขึ้นในภูมิภาคยุโรปด้วย ทั้งนี้ บทบาทของคณะมนตรีความร่วมมือแห่งแอตแลนติกเหนืออยู่ในระดับของการเป็น “เวทีกลางของการปรึกษาหารือ” (Forum for Consultation) แบบพหุภาคี ซึ่งเปิดโอกาสให้รัฐสมาชิก 16 รัฐของนาโต อดีตกลุ่มประเทศในองค์กรวอร์ซอ และรัฐเกิดใหม่ในยูโกสลาเวียและในประชาคมแห่งรัฐอิสระได้มาร่วมสนทนาเกี่ยวกับปัญหาความมั่นคงภายในภูมิภาค และสำหรับบทบาทของโครงการหุ้นส่วนเพื่อสันติภาพ ซึ่งเน้นกิจกรรมด้านการทหารเป็นส่วนมากนั้น ได้ให้ความสำคัญกับการปฏิบัติการซ้อมรบร่วม

กันระหว่าง 16 รัฐสมาชิกของนาโตกับรัฐหุ้นส่วน (partner) รัฐใดรัฐหนึ่ง ดังนั้น รูปแบบความร่วมมือระหว่างรัฐในโครงการดังกล่าวจึงอยู่ในระดับพหุภาคีตามสูตร "16+1" (เพิ่มเป็น 19+1 เมื่อรับสมาชิกใหม่อีก 3 ประเทศ ได้แก่ โปแลนด์ ฮังการี และสาธารณรัฐเช็ก ในเดือนมีนาคม ค.ศ. 1999)

การที่รัฐต่างๆ ในภูมิภาคยุโรปตะวันออกซึ่งมีสหพันธรัฐรัสเซียและยูเครนได้มาเข้าร่วมกิจกรรมของทั้งคณะมนตรีความร่วมมือแห่งแอตแลนติกเหนือและโครงการหุ้นส่วนเพื่อสันติภาพนี้ด้วยนั้น เป็นปัจจัยที่นำไปสู่ปรากฏการณ์ความร่วมมือระหว่างรัฐทั้งสองกับนาโต คือ

1) การร่วมลงนามในข้อตกลงพื้นฐานว่าด้วยความสัมพันธ์ ความร่วมมือ และความมั่นคงร่วมกันระหว่างสหพันธรัฐรัสเซียกับนาโต (Founding Act on Mutual Relations, Cooperation and Security between Russian Federation and the North Atlantic Treaty Organization) เมื่อวันที่ 27 พฤษภาคม ค.ศ. 1997 โดยข้อตกลงฉบับนี้ได้กำหนดให้คณะมนตรีร่วมถาวร (Russia-NATO Permanent Joint Council) เป็นผู้ประสานงานในการดำเนินความสัมพันธ์ระหว่างสองฝ่าย

2) การร่วมลงนามในกฎบัตรว่าด้วยการเข้าเป็นหุ้นส่วนระหว่างนาโตกับยูเครน (Charter on a Distinctive Partnership between North Atlantic Treaty Organization and Ukraine) เมื่อวันที่ 7 กรกฎาคม ค.ศ. 1997 ซึ่งกฎบัตรดังกล่าวได้ระบุให้คณะกรรมการนาโต-ยูเครน (NATO-Ukraine Commission) เป็นองค์กรหลักในการเชื่อมสัมพันธ์ไมตรีระหว่างสองฝ่าย

ปรากฏการณ์ความร่วมมือทั้งใน 2 ลักษณะข้างต้น แสดงถึงการประกาศความเป็นมิตรและการดำเนินความสัมพันธ์กันอย่างเปิดเผยระหว่างนาโตกับรัฐที่เคยเป็นคู่แข่งในทางอำนาจมาตลอดช่วง 4 ทศวรรษในยุคสงครามเย็น แต่หากพิจารณาในอีกแง่มุมหนึ่งอาจมองได้ว่า นาโตภายใต้การชี้นำของสหรัฐอเมริกาพยายามจะดึงเอาอดีตสหภาพโซเวียตให้มาอยู่ในกรอบกติกาของสนธิสัญญาแอตแลนติกเหนือและข้อตกลงต่าง ๆ ที่มหาอำนาจประเทศนี้ได้ร่วมจัดทำกับนาโต การดำเนินยุทธศาสตร์ในรูปแบบดังกล่าวจึงเป็นวิธีการปิดล้อมอดีตสหภาพโซเวียตโดยทางอ้อมนั่นเอง

อาจกล่าวได้ว่า ผลจากการปรับเปลี่ยนแนวทางการดำเนินงานของนาโตทั้งในภาคทฤษฎีและภาคปฏิบัติ สะท้อนให้เห็นบทบาททางด้านความมั่นคงขององค์การในยุคหลังสงครามเย็นใน 2 ลักษณะคือ บทบาทของนาโตในความสัมพันธ์กับกลุ่มประเทศในภูมิภาคยุโรป ซึ่งจะเห็นได้จาก การทำหน้าที่ในฐานะองค์การเพื่อการป้องกันร่วมกัน การขยายบทบาทขององค์การเข้าไปยังภูมิภาคยุโรปตะวันออกและการปฏิบัติการทางทหารในเขตนอกพื้นที่ ทั้งนี้ การปฏิบัติการทั้ง 3 ประการดำเนินไปโดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อให้หลักประกันทางด้านความมั่นคงแก่ทุกประเทศในภูมิภาค สร้างความไว้วางใจซึ่งกันและกันช่วยให้เกิดความโปร่งใสในกิจกรรมต่าง ๆ ทั้งในด้านการเมืองและการทหาร ตลอดจนให้สามารถจัดการวิกฤตการณ์ภายในภูมิภาคที่อาจส่อเค้าว่าจะเป็นภัยคุกคามต่อเสถียรภาพของภูมิภาค

นอกจากนั้น นาโตยังดำเนินบทบาทที่มีความเกี่ยวข้องกับองค์การระหว่างประเทศอื่นๆ เช่น สหภาพยุโรปตะวันตก (Western European Union : WEU) องค์การเพื่อความมั่นคงและความร่วมมือกันในยุโรป (Organization for Security and Cooperation in Europe : OSCE) และสหประชาชาติ (United Nation : UN) ทั้งนี้ นาโตต้องปฏิบัติภารกิจด้านความมั่นคง โดยประสานงานและสร้างความร่วมมือกับองค์การเหล่านี้ เพื่อให้การแก้ไขปัญหาความมั่นคงต่าง ๆ ภายในภูมิภาคดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพ และเกิดความเป็นน้ำหนึ่งอันเดียวกันให้มากที่สุด

แนวทางการดำเนินงานของนาโตกับองค์การทั้งสามนี้ แสดงถึงการที่นาโตต้องเปลี่ยนตัวเองจากการเป็นผู้มีบทบาทเป็นผู้นำแต่เพียงผู้เดียว (one man show) ไปสู่การเป็นตัวแสดง (actor) ที่ต้องร่วมมือกับองค์การระหว่างประเทศอื่นๆ เพื่อให้การทำหน้าที่ในเวทีความมั่นคงของภูมิภาคยุโรปมีความหลากหลาย และสามารถจัดการกับวิกฤตการณ์ต่าง ๆ ได้อย่างทั่วถึงมากขึ้น

จากการดำเนินบทบาททั้งใน 2 ลักษณะดังกล่าว แสดงให้เห็นว่า นาโตยังคงมีภารกิจด้านความมั่นคงในภูมิภาคยุโรปที่ต้องรับผิดชอบต่อไปแม้ว่าสงครามเย็นจะสิ้นสุดลงแล้วก็ตาม ซึ่งบทบาทขององค์การดังที่ได้นำเสนอมานี้ สะท้อนถึงผลประโยชน์ของรัฐที่แตกต่างกันไปด้วย โดยสหรัฐอเมริกาซึ่งเป็นมหาอำนาจหลักของนาโตได้รับผลประโยชน์จากการใช้บทบาทขององค์การเพื่อสนองตอบความต้องการของตนได้มากที่สุดเมื่อเปรียบเทียบกับรัฐอื่น ๆ