



บทที่ 2

องค์การนาโตในยุคหลังสงครามเย็น (ค.ศ. 1990-1997)

ในช่วงต้นทศวรรษ 1990 ภูมิภาคยุโรปต้องประสบกับการเปลี่ยนแปลงครั้งยิ่งใหญ่ทางด้านความมั่นคงภายใน อันเป็นผลสืบเนื่องมาจากการสิ้นสุดการแข่งขันทางอำนาจระหว่างค่ายโลกเสรีกับค่ายคอมมิวนิสต์ นาโตซึ่งได้รับการจัดตั้งมาโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อการรักษาสมดุลทางยุทธศาสตร์ในยุคสงครามเย็นจึงต้องปรับเปลี่ยนบทบาทและหน้าที่ของตนไปตามสภาวะการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป อย่างไรก็ตาม การศึกษาการปรับองค์การและภารกิจของนาโตในช่วงเวลาดังกล่าว ควรหยิบยกวิกฤตการณ์ด้านความมั่นคงที่เกิดขึ้นระหว่างค.ศ.1990 ถึงค.ศ.1991 ซึ่งมีผลต่อความเปลี่ยนแปลงภายในของนาโตมาพิจารณาประกอบด้วย

2.1 วิกฤตการณ์ด้านความมั่นคงในภูมิภาคยุโรป (ค.ศ. 1990-1991)

วิกฤตการณ์ด้านความมั่นคงซึ่งแสดงให้เห็นถึงการสิ้นสุดสงครามเย็นได้เริ่มก่อตัวขึ้นจากความพยายามของประเทศต่างๆ ในยุโรปตะวันออกที่จะแยกตัวเป็นอิสระจากการควบคุมของอดีตสหภาพโซเวียต รวมทั้งเกิดจากความไม่มั่นคงภายในของอดีตสหภาพโซเวียตเอง จนในที่สุดได้นำไปสู่การล่มสลายของประเทศมหาอำนาจดังกล่าว หากเมื่อย้อนกลับไปพิจารณาวิกฤตการณ์ที่เกิดขึ้นในช่วงต้นทศวรรษ 1990 จะเห็นได้ว่า มีเหตุการณ์สำคัญอยู่ 3 เหตุการณ์ ซึ่งควรค่าแก่การนำมาศึกษา ได้แก่ การรวมเยอรมนี การสลายตัวขององค์การวอร์ซอ และการล่มสลายของอดีตสหภาพโซเวียต ทั้งนี้เพื่อให้เกิดความเข้าใจที่ชัดเจนว่า เหตุการณ์เหล่านี้มีต้นกำเนิดมาจากปัจจัยอะไร และได้สะท้อนให้เห็นการสิ้นสุดสงครามเย็นอย่างไร

2.1.1 การรวมเยอรมนี

เมื่อสงครามโลกครั้งที่สองยุติลง มหาอำนาจฝ่ายสัมพันธมิตรซึ่งได้แก่สหรัฐอเมริกา อังกฤษ และอดีตสหภาพโซเวียต ได้หยิบยกสถานะภาพของเยอรมนีในฐานะที่เป็นผู้แพ้สงครามมาหารือร่วมกัน โดยการประชุมครั้งสำคัญที่สุดได้จัดขึ้นระหว่างวันที่ 17 กรกฎาคม ถึง 2 สิงหาคม ค.ศ. 1945 ในกรอบของการประชุมพอทสดัม (Potsdam conference) ซึ่งผู้นำของทั้งสามประเทศได้ตกลงอย่างเป็นทางการที่จะแบ่งเยอรมนีออกเป็น 4 เขตการปกครอง ได้แก่ พื้นที่ในเขตตะวันออกเฉียงใต้อยู่ในการปกครองของสหรัฐอเมริกา เขตตะวันออกเฉียงเหนืออยู่ในการปกครองของอังกฤษ เขตตะวันออกอยู่ในการปกครองของอดีตสหภาพโซเวียต และเขตตะวันตกเฉียงใต้อยู่ในการปกครองของฝรั่งเศส¹ รวมทั้งต้องการให้สถานะภาพ

¹Walther Hubatsch, ed., *The German Question*, (New York: Herder Book Center, 1967), pp. 20-21.

ทางเศรษฐกิจของประเทศนี้มีลักษณะเป็นหน่วยเศรษฐกิจเดี่ยว โดยให้อยู่ในความดูแลของคณะมนตรี การควบคุมแห่งฝ่ายพันธมิตร (Allied Control Council)

ข้อตกลงประการหลังนี้ ไม่ได้ได้รับความเห็นชอบจากที่ประชุม ดังนั้น ในเดือนธันวาคม ค.ศ. 1946 สหรัฐอเมริกาและอังกฤษจึงรวมดินแดนเยอรมนีในความครอบครองของตนเป็นหน่วยเดียวกัน และได้ผนวกดินแดนเยอรมนีในส่วนที่อยู่ภายใต้การปกครองของฝรั่งเศสรวมเข้าไว้ด้วยในเดือนสิงหาคม ค.ศ. 1948 นอกจากนั้น ยังได้สถาปนาประเทศดังกล่าวเป็นสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี เมื่อวันที่ 21 กันยายน ค.ศ. 1949 ส่วนเขตการปกครองที่อยู่ในความรับผิดชอบของอดีตสหภาพโซเวียตได้รับการ สถาปนาเมื่อวันที่ 7 กันยายน ปีเดียวกัน ให้เป็นสาธารณรัฐประชาธิปไตยเยอรมนี²

การแบ่งเยอรมนีออกเป็นฝ่ายตะวันตกและตะวันออกเช่นนี้ ทำให้สภาวะความตึงเครียดของ สงครามเย็นถูกตอกย้ำให้ชัดเจนมากยิ่งขึ้น และส่งผลให้ความสัมพันธ์ในเชิงลบระหว่างประเทศทั้งสอง ปรากฏออกมาอย่างเด่นชัด โดยต่างฝ่ายต่างถือว่าตนคือตัวแทนที่ถูกต้องของชนชาวเยอรมันทั้งปวง และ ต่างก็ไม่ยอมให้มีการรับรองการคงอยู่ของอีกฝ่ายหนึ่ง อย่างไรก็ตาม ท่ามกลางความขัดแย้งดังกล่าว เยอรมนีตะวันตกก็ยังคงมีนโยบายที่จะสร้างสัมพันธ์ไมตรีที่ดีให้เกิดขึ้นระหว่างตนกับเยอรมนีตะวันออก โดยอาศัยการดำเนินนโยบายแบบ “มุ่งตะวันออก” (Ostpolitik) เป็นเครื่องมือสำคัญ ซึ่งทางฝ่าย เยอรมนีตะวันออกเองก็ได้ริเริ่มการดำเนินนโยบาย “มุ่งตะวันตก” (Westpolitik) เพื่อตอบสนองต่อนโยบายดังกล่าวด้วยเช่นกัน

อาจตั้งข้อสังเกตได้ว่า การดำเนินนโยบายต่างประเทศที่สอดรับกันนี้เอง ทำให้ สัมพันธภาพ ระหว่างสองเยอรมนีมีความแน่นแฟ้นมากยิ่งขึ้น จนในที่สุดได้นำไปสู่การออกมาเรียกร้องประชาธิปไตย และให้มีการรวมประเทศให้เป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของประชาชนในเยอรมนีตะวันออก โดยการเรียกร้อง

²ประทุมพร วัชรเสถียร, พฤติกรรมความสัมพันธ์ระหว่างประเทศของประเทศยุโรปตะวันออก ปัญหา และการวิเคราะห์, (กรุงเทพฯ: คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2524), หน้า 356-357.

*นโยบายดังกล่าวเป็นแนวนโยบายต่างประเทศที่เยอรมนีตะวันตกใช้ต่อกลุ่มประเทศค่ายคอมมิวนิสต์ในยุโรป ตะวันออก โดยเฉพาะอย่างยิ่งอดีตสหภาพโซเวียตกับอดีตเยอรมนีตะวันออก วัตถุประสงค์สำคัญของนโยบายนี้คือ เป็น ความต้องการของเยอรมนีตะวันตกในอันที่เปิดความสัมพันธ์ทางการทูตกับประเทศเหล่านี้ [ดู ประทุมพร วัชรเสถียร, พฤติกรรมความสัมพันธ์ระหว่างประเทศของประเทศยุโรปตะวันออก ปัญหาและการวิเคราะห์, หน้า 350-352 และ 373-378.]

**นโยบายมุ่งตะวันตกเป็นแนวนโยบายต่างประเทศของกลุ่มประเทศค่ายคอมมิวนิสต์ในยุโรปตะวันออกที่มีต่อ เยอรมนีตะวันตก ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อตอบสนองต่อความต้องการของเยอรมนีตะวันตกในการเชื่อมสัมพันธไมตรีกับกลุ่ม ประเทศดังกล่าวโดยผ่านนโยบายมุ่งตะวันออก โดยช่วงเวลาการนำนโยบายดังกล่าวมาปฏิบัติใช้ของแต่ละประเทศจะขึ้น อยู่กับว่า ประเทศนั้นๆสามารถละทิ้งความเป็นศัตรูกับเยอรมนีตะวันตกได้เมื่อใด [ดู ประทุมพร วัชรเสถียร, พฤติกรรมความสัมพันธ์ระหว่างประเทศของประเทศยุโรปตะวันออก ปัญหาและการวิเคราะห์, หน้า 350-352]

ที่สำคัญมีอยู่ด้วยกัน 2 ครั้ง คือ เมื่อวันที่ 9 ตุลาคม ค.ศ. 1989 ณ เมืองไลพ์ซิก (Leipzig) และวันที่ 4 พฤศจิกายน ปีเดียวกัน ที่เมืองเบอร์ลินตะวันออก ซึ่งรัฐบาลของทั้งสองฝ่ายก็ได้ตอบรับกระแสความต้องการดังกล่าวโดยการเปิดกำแพงเบอร์ลิน เมื่อวันที่ 9 พฤศจิกายน ค.ศ. 1989 และประตูบานเดนบวร์ก (Brandenburg gate) เมื่อวันที่ 28 ธันวาคม ปีเดียวกัน³ เพื่อให้ประชาชนของทั้งสองประเทศติดต่อสัมพันธ์กันได้อย่างเสรี

นอกจากนั้น การดำเนินมาตรการต่างๆ เพื่อให้การรวมเยอรมนีเป็นไปอย่างสมบูรณ์ และเพื่อให้ "เยอรมนีใหม่" ได้เกิดมาอย่างถูกต้องและชอบธรรมก็ได้รับการปฏิบัติอย่างต่อเนื่องและจริงจัง โดยส่วนหนึ่งได้อาศัยความร่วมมือจากมหาอำนาจฝ่ายสัมพันธมิตรในสมัยสงครามโลกครั้งที่สอง ได้แก่ สหรัฐอเมริกา อังกฤษ ฝรั่งเศส และสหภาพโซเวียต เป็นกลจักรสำคัญ โดยมาตรการเหล่านี้คือ

ก. การสร้างสหภาพทางการเงินและเศรษฐกิจ (German Economic and Monetary Union: GEMU) ซึ่งหมายถึงการบูรณาการเป็นหน่วยเศรษฐกิจเดียวกัน มีหน่วยเงินตราสกุลเดียวกัน มีระบบตลาดเดียว และนโยบายการเงินแนวเดียวกัน⁴

ข. การสร้างสหภาพทางสังคม หรือก็คือ การนำกฎหมายแรงงาน รวมทั้งระบบการประกันภัยสังคมต่างๆ ที่ปฏิบัติใช้อยู่ในเยอรมนีตะวันตกไปบังคับใช้ในเยอรมนีตะวันออก

ค. การร่วมลงนามในสนธิสัญญาสองบวกสี่ (Two-plus-four treaty) ระหว่างเยอรมนีทั้งสองประเทศกับมหาอำนาจฝ่ายสัมพันธมิตร ซึ่งสาระสำคัญของสนธิสัญญานี้ อาจแบ่งออกได้เป็น 3 ประเด็น คือ การกำหนดเส้นเขตแดนที่แน่ชัดของเยอรมนี การให้อำนาจอธิปไตยอย่างสมบูรณ์แก่ และวิธีการนำอำนาจอธิปไตยไปปฏิบัติใช้

ง. การประกาศให้สนธิสัญญารวมเยอรมนี (German Unification Treaty) มีผลบังคับใช้ และ

จ. การจัดให้มีการเลือกตั้งทั่วไป⁵

ดังได้กล่าวไว้ในข้างต้นแล้วว่า การแบ่งเยอรมนีออกเป็น 2 ประเทศเป็นการตอกย้ำความขัดแย้งระหว่างสองขั้วอำนาจให้เด่นชัดมากยิ่งขึ้น ในทางตรงข้าม การรวมเยอรมนีซึ่งเกิดขึ้นโดยการผนวกเอาเยอรมนีตะวันออกเข้ามาสู่ระบบการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมเดียวในรูปแบบเดียวกับเยอรมนีตะวันตก เป็นการสะท้อนให้เห็นว่า อิทธิพลของอดีตสหภาพโซเวียตที่ครอบงำรัฐบริวารในยุโรปตะวันออก โดยอาศัยลัทธิคอมมิวนิสต์เป็นเครื่องมือเริ่มได้รับความกระทบกระเทือน นอกจากนี้ การรวมเยอรมนียังเป็นตัวอย่างให้ประเทศอื่นๆ ในยุโรปตะวันออกได้เห็นถึงการสามารถปลดแอกตัวเองจากการควบคุมของอดีต

³Gordon Smith and others, *Development in German Politics*, (Hampshire: Macmillan Press, 1992), pp. 30-31.

⁴Peter Pulzer, *German Politics 1945-1990*, (New York: Oxford University Press, 1995), p. 4.

⁵Gordon Smith and others, *Development in German Politics*, (Hampshire: Macmillan Press, 1992), pp. 30-33, 354-356.

สหภาพโซเวียตได้ และในขณะเดียวกันก็เป็น "ตัวเร่งปฏิกิริยา" ให้ประเทศเหล่านี้มีความตื่นตัวในการออกมาเรียกร้องประชาธิปไตยเพื่อที่จะได้หลุดพ้นจากการควบคุมของอดีตสหภาพโซเวียตด้วย

อาจสรุปได้ว่า ความสั่นคลอนในเสถียรภาพของการเป็นผู้นำในยุโรปตะวันออกของสหภาพโซเวียตเป็นสัญญาณเตือนว่า สภาพแวดล้อมด้านความมั่นคงในภูมิภาคยุโรปซึ่งอยู่ภายใต้ระบบสองขั้วอำนาจมาเป็นระยะเวลาถึง 40 ปี กำลังจะยุติลง และการท้าทายทางอำนาจที่ประเทศนี้เผชิญอยู่ได้ปรากฏออกมาอย่างชัดเจนอีกครั้งในการสลายตัวขององค์การวอร์ซอ

2.1.2 การสลายตัวขององค์การวอร์ซอ

ภัยคุกคามที่น่ากลัวสำหรับกลุ่มประเทศยุโรปตะวันตกในยุคสงครามเย็นก็คือ การแผ่อิทธิพลของลัทธิคอมมิวนิสต์ภายใต้การนำของอดีตสหภาพโซเวียตเข้ามาในภูมิภาคยุโรป โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่ออดีตสหภาพโซเวียตและกลุ่มประเทศในยุโรปตะวันออก 7 ประเทศ ได้แก่ โปแลนด์ ฮังการี เชโกสโลวะเกีย แอลเบเนีย บัลแกเรีย โรมาเนีย และเยอรมนีตะวันออก ได้ร่วมลงนามในสนธิสัญญาเพื่อมิตรภาพ ความร่วมมือ และความช่วยเหลือซึ่งกันและกัน (Treaty of Friendship, Cooperation and Mutual Assistance)* เพื่อก่อตั้งองค์การวอร์ซอ เมื่อวันที่ 14 พฤษภาคม ค.ศ. 1955 ที่กรุงวอร์ซอ ประเทศโปแลนด์

การจัดตั้งองค์การวอร์ซอเป็นผลมาจากความต้องการของอดีตสหภาพโซเวียตมากกว่าที่จะมาจากความสมัครใจของของรัฐสมาชิกอื่นๆเอง ดังนั้น การบูรณาการดังกล่าวจึงเป็นเครื่องมือของอดีตสหภาพโซเวียตที่ใช้ในการควบคุมกลุ่มประเทศยุโรปตะวันออกทั้งในทางการเมืองและการทหาร แต่อิทธิพลของอดีตสหภาพโซเวียตในกลุ่มวอร์ซอก็มีอันต้องยุติลงเมื่อรัฐบริวารต่างๆได้ปฏิเสธข้อเสนอของสหภาพโซเวียตเมื่อครั้งที่จัดการประชุมคณะกรรมการที่ปรึกษาทางการเมือง (Political Consultative Committee) ที่กรุงมอสโก และการประชุมคณะกรรมการทหาร (Military Committee)** ที่เมือง

* สนธิสัญญาฉบับนี้มีอายุ 20 ปี หากไม่มีประเทศสมาชิกใดเสนอให้ยกเลิกองค์การนี้ก่อนหน้าที่สนธิสัญญาจะหมดอายุ 1 ปี สนธิสัญญาก็จะมีอายุต่อไปอีก 10 ปี [ดู ประทุมพร วัชรเสถียร, พฤติกรรมความสัมพันธ์ระหว่างประเทศของยุโรปตะวันออก ปัญหาและการวิเคราะห์, หน้า 178.]

** คณะกรรมการที่ปรึกษาทางการเมืองเป็นหน่วยงานซึ่งรับผิดชอบในการประสานงานด้านต่างๆขององค์การที่มีได้เกี่ยวข้องโดยตรงกับการทหาร ส่วนคณะกรรมการทหารมีหน้าที่ในการตรวจสอบผลงานด้านการฝึกอบรมและการซ้อมรบที่ผ่านมา รวมทั้งเตรียมโครงการสำหรับปีต่อไปด้วย นอกจากนี้ ยังได้ให้คำแนะนำแก่กองบัญชาการทหารผสมในกรณีที่เกิดการนั้นๆมิใช่การปฏิบัติการทางทหาร [ดู ธารทอง ทองสวัสดิ์, "กติกาสัญญาวอร์ซอว์และโคมิคอน" ใน เอกสารการสอนชุดวิชาสถาบันระหว่างประเทศ หน่วยที่ 8-15, (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, 2528), หน้า 650 และ 652.]

สเตรซัน (Stralsund) เมื่อเดือนมิถุนายน ค.ศ. 1990 ซึ่งต้องการให้ปรับเปลี่ยนองค์การวอร์ซอจากการเป็น “กลุ่มพันธมิตรทั้งในทางการเมืองและการทหาร” ไปสู่การเป็น “กลุ่มพันธมิตรทางการเมืองที่ให้คำปรึกษาด้านการทหาร และยังยินดีที่จะยกเลิกโครงสร้างที่ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมของอดีตสหภาพโซเวียตเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดขององค์การ รวมทั้งจะได้หยิบยกตัวสนธิสัญญามารับปรุงโดยตั้งอยู่บนพื้นฐานของหลักการประชาธิปไตยด้วย⁶

อย่างไรก็ตาม แนวคิดดังกล่าวมิได้รับการตอบสนองจากรัฐสมาชิกอื่นๆเท่าที่ควร ดังนั้น จึงได้มีการประกาศยกเลิกองค์การวอร์ซออย่างเป็นทางการในการประชุมสุดยอดครั้งสุดท้าย ซึ่งจัดขึ้นเมื่อเดือนกรกฎาคม ค.ศ. 1991 ที่กรุงปราก ในอดีตเชโกสโลวะเกีย โดยนายเกนนาดี ยานาเอฟ (Gennady Yanaev) รองประธานาธิบดีของอดีตสหภาพโซเวียตได้กล่าวถึงการตัดสินใจยกเลิกองค์การนี้ว่า

“นโยบายการเผชิญหน้าในยุคสงครามเย็นเป็นสิ่งที่ล้าสมัยไปแล้ว และเมื่อองค์การทางทหารองค์การหนึ่งซึ่งเคยเป็นมหาอำนาจในยุคนั้นได้ล่มสลายไป อีกองค์การที่ยังคงดำรงตนอยู่ ซึ่งก็คือ นาโต ควรที่จะสลายตัวตามไปด้วย เนื่องจากทั้งสององค์การต่างก็เป็นเครื่องมือที่สร้างขึ้นมาเพื่อรองรับนโยบายนี้เหมือนกัน”⁷

หากพิจารณาดูแล้ว จะเห็นได้ว่า ปรากฏการณ์ในข้างต้นอาจอธิบายได้ด้วยปัจจัยหลายประการ คือ ประการแรก การดำเนินนโยบายต่างประเทศของอดีตสหภาพโซเวียตในสมัยของประธานาธิบดีมีคาอิล กอร์บาชอฟ (Mikhail Gorbachev)* ต่อรัฐสมาชิกอื่นๆในองค์การวอร์ซอเป็นไปในลักษณะที่ผ่อนปรนมากขึ้น ดังปรากฏในความบางตอนของนโยบายเปเรสตรอยกา (Perestroika) ที่ว่า

⁶Hannes Adomeit, “The Atlantic Alliance in Soviet and Russian Perspectives” in Neil Malcolm, ed., *Russia and Europe: an End to Confrontation?*. (London: The Royal Institute of International Affairs, 1994), pp. 44-45.

⁷Ibid., p. 47.

* กอร์บาชอฟได้รับเลือกจากคณะกรรมการกลางของพรรคคอมมิวนิสต์ให้ดำรงตำแหน่งเลขาธิการใหญ่ของพรรคสืบต่อจากนายคอนสตันติน เชียร์เนนโค (Konstantin Chernenko) เมื่อวันที่ 11 มีนาคม ค.ศ. 1985 และได้รับเลือกจากสภาโซเวียตสูงสุด (Supreme Soviet) ให้ขึ้นดำรงตำแหน่งประธานาธิบดีของประเทศเมื่อวันที่ 13 กันยายน ค.ศ. 1991 [ดูประทุมพร วัชรเสถียร, *กลาสนอส์-เปเรสตรอยกา กอร์บาชอฟปฏิรูป*, (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2532), หน้า 99.]

“ความสัมพันธ์ทางการเมืองระหว่างกลุ่มประเทศสังคมนิยมต้องตั้งอยู่บนพื้นฐานของ คำว่า “อิสราภาพ” อันหมายถึงการที่รัฐอธิปไตยแต่ละรัฐมีสิทธิในการตัดสินใจแก้ปัญหาต่างๆ ได้ ด้วยตนเอง”⁸

ข้อเขียนดังกล่าวแสดงให้เห็นว่า สหภาพโซเวียตเริ่มมีท่าทีที่อ่อนลง ซึ่งเท่ากับเป็นการเปิดโอกาส ให้กลุ่มรัฐบริวารได้มีสิทธิมีเสียงในการแสดงออกทางการเมืองมากขึ้น

ประการที่สอง การนำนโยบายกลาสโนสต์ (Glasnost) และเปเรสตรอยกาของกอร์บาชอฟมาใช้ บริหารประเทศส่งผลให้อดีตสหภาพโซเวียตต้องประสบกับปัญหาการขาดเสถียรภาพทั้งในทางการเมือง และเศรษฐกิจ ทางกลุ่มประเทศยุโรปตะวันออกเองก็พยายามที่จะฉวยโอกาสในจังหวะที่อดีตสหภาพโซเวียต “อ่อนแอ” ลงนี้ ออกมาเรียกร้องและกดดันให้อดีตสหภาพโซเวียตยุติการควบคุมทางการเมืองและการ ทหารในกรอบขององค์การวอร์ซอ เพื่อปลดแอกตัวเองจากการครอบงำดังกล่าว

ประการสุดท้าย ตามที่ได้นำเสนอไว้ในหัวข้อ 2.1.1 แล้วว่า การรวมเยอรมนีเป็นตัวอย่างที่ ประเทศอื่นๆ ได้เห็นถึงการสามารถหลุดพ้นจากการควบคุมของอดีตสหภาพโซเวียต ดังนั้น การรวมเยอรมนี จึงเป็นตัวกระตุ้นให้ความต้องการเสรีภาพของประเทศเหล่านี้มีมากขึ้น จนในที่สุดก็สามารถรวมตัวกัน ต่อต้านการควบคุมของสหภาพโซเวียตได้เป็นผลสำเร็จ ดังจะเห็นได้จากการถอนกองกำลังทหารของ อดีตสหภาพโซเวียตออกจากเชโกสโลวะเกียและฮังการี จากโปแลนด์ และจากเยอรมนีตะวันออก แล้ว เสร็จเมื่อค.ศ. 1991 1992 และ 1994 ตามลำดับ⁹

การสลายตัวขององค์การวอร์ซอเป็นสิ่งบ่งชี้ถึงการพยายาม “ตีตัวออกห่าง” จากอดีตสหภาพโซเวียต ของกลุ่มประเทศยุโรปตะวันออก และในขณะเดียวกันกลุ่มประเทศนี้ก็ต้องการหาหลักประกันใหม่ทาง ด้านความมั่นคงให้แก่ตนโดยอาศัยการเข้าร่วมในกิจกรรมด้านการทหารกับฝ่ายยุโรปตะวันตก ตลอดจน การเข้าเป็นสมาชิกของนาโตด้วย ดังนั้น การสลายตัวขององค์การจึงถือเป็นความล้มเหลวในทางอำนาจ ของอดีตสหภาพโซเวียตอย่างสิ้นเชิง เพราะไม่สามารถจะควบคุมและรักษากลุ่มพันธมิตรเดิมของตนไว้ ได้ นอกจากนี้ ปัญหาความไม่มั่นคงภายในซึ่งอดีตสหภาพโซเวียตเผชิญอยู่ในขณะนั้นจนเป็นเหตุให้ ประเทศต้องล่มสลายก็ส่งผลกระทบในทางลบต่อสถานภาพของอดีตสหภาพโซเวียตในเวทีการเมือง ระหว่างประเทศด้วยเช่นกัน

⁸Mikhail Gorbachev, *Perestroika*, (London: William Collins, 1987), p. 165.

⁹Jonathan Dean, “the End of the Soviet System”, in *Ending Europe's Wars*, (New York: The Twentieth Century Fund, 1994), p. 24.

2.1.3 การล่มสลายของอดีตสหภาพโซเวียต

ในอดีต สหภาพโซเวียตเคยเป็นอาณาจักรที่ยิ่งใหญ่ มีพื้นที่ครอบคลุมทั้งในภูมิภาคยุโรปและเอเชีย ประกอบไปด้วยชนหลากหลายเชื้อชาติ และอยู่ภายใต้ระบอบคอมมิวนิสต์มาตั้งแต่ค.ศ. 1917 ซึ่งเป็นปีที่พรรค (Bolshevik) สามารถปฏิวัติเปลี่ยนแปลงการปกครองได้เป็นผลสำเร็จถึงขนาดที่เลนิน (Lenin) ผู้เป็นแกนนำของพรรคในขณะนั้นได้กล่าวไว้ว่า "รัสเซียในช่วงฤดูใบไม้ผลิแห่งค.ศ. 1917 นับเป็นประเทศที่มีความเป็นเสรีมากที่สุด"¹⁰ และเมื่อสหภาพสาธารณรัฐสังคมนิยมโซเวียตได้รับการสถาปนา การดำเนินนโยบายทั้งภายในและภายนอกประเทศจึงเป็นไปโดยยึดถืออุดมการณ์มาร์กซิสต์-เลนินนิสต์ (Marxist-Leninist) เป็นหลัก

อย่างไรก็ตาม เมื่อคอร์บาชอฟขึ้นดำรงตำแหน่งประธานาธิบดีของอดีตสหภาพโซเวียต อุดมการณ์ดังกล่าวก็มีโซ่แนวทางหลักที่เขาถือปฏิบัติในการกำหนดนโยบายทั้งในระดับรัฐและระดับระหว่างประเทศอีกต่อไป ในทางตรงข้าม คอร์บาชอฟได้เสนอนโยบายที่สำคัญสองประการเพื่อปฏิรูปโครงสร้างภายในของประเทศทั้งในด้านการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม ซึ่งก็คือ นโยบายกลาสนอสต์และเปเรสตรอยกา*

การปรับเปลี่ยนโครงสร้างภายในของอดีตสหภาพโซเวียตในครั้งนี้ก่อให้เกิดความไม่พอใจจากหลายฝ่ายด้วยกัน เช่น พวกอนุรักษนิยม หรือพวกที่ยังคงยึดมั่นในอุดมการณ์คอมมิวนิสต์และต่อต้านการ "เปิด" และ "ปรับ" ตามแนวทางของกลาสนอสต์และเปเรสตรอยกาเนื่องจากคนกลุ่มนี้ได้ถูกกำจัดออกไปจากการดำรงตำแหน่งในคณะกรรมการเมือง (Politburo) และคณะกรรมการกลางของพรรค (Central Committee) นอกจากนี้ ยังมีกลุ่มชนผู้ใช้แรงงานทั้งในภาคเกษตรกรรมและอุตสาหกรรมด้วย ทั้งนี้เนื่องจาก การก้าวไปสู่การเปลี่ยนแปลง "ใหม่" ในระบบเศรษฐกิจตามแบบของคอร์บาชอฟทำให้พวกเขาต้องประสบปัญหาค่าครองชีพสูง รายได้ต่ำ การว่างงาน และภาวะเงินเฟ้อ แต่การปฏิรูป

¹⁰M.K. Dziewanowski, A History of Soviet Russia and its Aftermath, 5th ed., (Upper Saddle River: Prentice Hall, 1997), p.88

* เมื่อพิจารณาความหมายตามรูปศัพท์ภาษารัสเซียแล้ว กลาสนอสต์ หมายถึง "เปิด" (open) และเปเรสตรอยกา หมายถึง "ปรับ" (restructure) แต่หากกล่าวถึงคำสองคำนี้ในรูปแบบการดำเนินนโยบายของคอร์บาชอฟแล้ว กลาสนอสต์คือการเปิดกว้างทั้งในทางการเมืองและสังคม กล่าวคือ การไม่ปิดกั้นการรับรู้ข่าวสารจากทั้งภายในและภายนอกประเทศของประชาชน การเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารประเทศและได้แสดงออกทางความคิดเห็นมากขึ้น รวมทั้งอนุญาตให้ประเทศอื่นๆได้รับรู้ข้อมูลเกี่ยวกับอดีตสหภาพโซเวียตมากกว่าเมื่อก่อน ส่วนเปเรสตรอยกาคือ การปรับโครงสร้างในทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม โดยครอบคลุมถึงประเด็นต่างๆ ได้แก่ การปรับระบบสังคมนิยมให้มีความคล่องตัว มีความก้าวหน้า และมีประสิทธิภาพ การนำเทคโนโลยีใหม่ๆมาใช้เพื่อให้เกิดการพัฒนาบุคลากรของประเทศ ตลอดจนการปรับปรุงระบบเศรษฐกิจโดยพยายามไม่ให้รัฐเข้าไปมีบทบาทเป็นผู้ช้ำกัลโหลตลาด หรือเป็นเจ้าของกิจการ หรือถือครองทรัพย์สินมากเกินไป [ดู ประทุมพร วัชรเสถียร, กลาสนอสต์-เปเรสตรอยกา คอร์บาชอฟปฏิรูป, หน้า 1-7 และ 48.]

อดีตสหภาพโซเวียตก็ยังคงดำเนินต่อไปและมีได้จำกัดอยู่เฉพาะการ “เปิด” และ “ปรับ” โครงสร้างทางด้านการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมเท่านั้น หากแต่ได้ครอบคลุมไปถึงการกำหนดนโยบายต่างประเทศด้วย

ในการประชุมสมัชชาใหญ่พรรคคอมมิวนิสต์ครั้งที่ 27 เมื่อเดือนกุมภาพันธ์ ค.ศ. 1986 กอร์บาชอฟได้ประกาศสนับสนุนนโยบายต่างประเทศในรูปแบบของ “แนวความคิดใหม่” (New Thinking)¹¹ ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงการปรับเปลี่ยนทัศนคติและท่าทีของอดีตสหภาพโซเวียตในการดำเนินความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ดังพอจะสรุปได้คือ

1)อดีตสหภาพโซเวียตพยายามส่งเสริมให้องค์การระหว่างประเทศได้เข้ามามีบทบาทในการแก้ไขปัญหาต่างๆ มากยิ่งขึ้น ทั้งๆ ที่โดยปกติแล้ว ประเทศนี้มักใช้วิธีการเจรจาโดยตรงในระดับทวิภาคีเป็นหนทางในการยุติความขัดแย้ง (direct bilateral solutions to problems) มากกว่าที่จะให้อำนาจแก่องค์การระหว่างประเทศของค์การใดองค์การหนึ่งเป็นผู้จัดการ¹²

2)อดีตสหภาพโซเวียตมีท่าทีที่ประนีประนอมกับกลุ่มประเทศยุโรปตะวันออกมากขึ้น ดังจะเห็นได้ว่า อดีตสหภาพโซเวียตมีนโยบายที่จะปฏิบัติต่อกลุ่มประเทศดังกล่าวในฐานะของรัฐที่มีอำนาจอธิปไตยและสิทธิเสรีภาพในระดับที่เท่าเทียมกับตน มิใช่ในฐานะของรัฐบริวารเหมือนเช่นในสมัยก่อน

3)อดีตสหภาพโซเวียตเริ่มหันมาให้ความสำคัญกับค่านิยมตามแบบอย่างของฝ่ายโลกเสรีตะวันตก เช่น การตระหนักถึงความจำเป็นที่รัฐต่างๆ ต้องพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกัน การส่งเสริมให้ประเด็นเรื่องสิทธิมนุษยชนได้เข้ามามีบทบาทในแวดวงของความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ การสนับสนุนแนวคิดเรื่องการค้าเสรี รวมทั้งการรณรงค์ไม่ให้มีการแพร่กระจายอาวุธนิวเคลียร์ด้วย

การแสดงท่าทีที่ผ่อนปรนในการดำเนินความสัมพันธ์ระหว่างประเทศของสหภาพโซเวียตในลักษณะเช่นนี้ ทำให้ฝ่ายโลกเสรีตะวันตกคลายความหวาดระแวงที่เคยมีต่อประเทศนี้ลงไปได้ในระดับหนึ่ง และที่สำคัญที่สุดคือ เป็นการเปิดโอกาสให้กลุ่มประเทศยุโรปตะวันออกมีสิทธิ์ในอำนาจอธิปไตย

¹¹แนวความคิดใหม่ของกอร์บาชอฟอาจแบ่งออกได้เป็น 6 ประเด็นคือ การสนับสนุนให้รัฐต่างๆ ในประชาคมโลกรู้จักพึ่งพาอาศัยกันและกันมากขึ้น การรณรงค์ให้ร่วมมือกันแก้ไขปัญหาในระดับโลกโดยผ่านทางองค์การระหว่างประเทศ การเน้นให้เห็นถึงความสำคัญของการมีความมั่นคงในระดับที่เท่าเทียมกัน การตัดสินใจของอดีตสหภาพโซเวียตที่จะไม่เข้าแทรกแซงกิจการภายในของรัฐอื่นโดยเฉพาะของรัฐบริวารของตนในยุโรปตะวันออก การส่งเสริมการสร้างระเบียบใหม่ทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศ รวมทั้งการให้ความสำคัญแก่เรื่องสิทธิมนุษยชนด้วย [ดู Gordon B. Smith, *Soviet Politics: Struggling with Change*, 2nd ed., (New York: St. Martin's Press, 1992), pp. 310-313.]

¹²Gordon B. Smith, *Soviet Politics: Struggling with Change*, p. 312.

ของตนได้อย่างเต็มที่ ทั้งนี้เนื่องจาก ความเคร่งครัดในการปฏิบัติตามอุดมการณ์มาร์กซิสต์-เลนินนิสต์ที่ดี ความพยายามที่จะแผ่ขยายลัทธิคอมมิวนิสต์ให้ครอบคลุมไปทั่วภูมิภาคยุโรปดังเช่นในสมัยสงครามเย็นก็ดี หรือการควบคุมกลุ่มรัฐบริวารในยุโรปตะวันออกทั้งทางด้านการเมืองและการทหารก็ดี มิใช่แนวนโยบายหลักของอดีตสหภาพโซเวียตอีกต่อไป

อย่างไรก็ตาม การยึดถือ “แนวความคิดใหม่” ในการดำเนินนโยบายต่างประเทศของกอร์บาชอฟ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับกลุ่มประเทศสมาชิกขององค์การวอร์ซอ ได้ส่งผลกระทบต่อความเป็นมหาอำนาจของสหภาพโซเวียตด้วยเช่นกัน เพราะประเทศเหล่านี้ต่างพยายามจะฉวยโอกาสจากการได้รับสิทธิในการแสดงออกทางการเมืองมาเรียกร่องอิสรภาพจากอดีตสหภาพโซเวียต จนในที่สุดก็สามารถยุติการควบคุมของอดีตสหภาพโซเวียตในกรอบขององค์การวอร์ซอได้ดังที่นำเสนอไปแล้วในหัวข้อ 2.1.2

ดังนั้น เมื่อความสั่นคลอนในสถานะภาพของการเป็นมหาอำนาจในเวทีการเมืองระหว่างประเทศ มาผนวกกับความต้องการแยกตัวเป็นอิสระของรัฐต่างๆ ที่อยู่ในการปกครองของอดีตสหภาพโซเวียต รวมทั้งความไม่พอใจของประชาชนที่เกิดจากการ “เปิด” และ “ปรับ” โครงสร้างภายในประเทศจนนำไปสู่การปฏิวัติครั้งใหญ่ในค.ศ. 1991 กอร์บาชอฟจึงต้องประกาศลาออกจากตำแหน่งประธานาธิบดีพร้อมกับที่ธงชาติของสหพันธรัฐรัสเซียได้รับการเชิญสู่ยอดเสา ณ พระราชวังเครมลิน (Kremlin Palace) แทนที่ธงชาติของอดีตสหภาพโซเวียตตั้งแต่วันที่ 25 ธันวาคม ค.ศ. 1991 เป็นต้นมา¹³ ซึ่งหมายถึงว่ามหาอำนาจแห่งยุโรปตะวันออกได้ล่มสลายไปแล้วโดยสิ้นเชิง

หากพิจารณาความสอดคล้องระหว่างเหตุการณ์การรวมเยอรมนี การสลายตัวขององค์การวอร์ซอ และการล่มสลายของสหภาพโซเวียต ตามที่ได้นำเสนอมาทั้งหมดนี้ จะเห็นได้ว่า เหตุการณ์ทั้งสามมีลักษณะร่วมที่เหมือนกันประการหนึ่งคือ เป็นสิ่งที่แสดงให้เห็นถึงการสูญเสียอิทธิพลของลัทธิคอมมิวนิสต์ในภูมิภาคยุโรปตะวันออก ซึ่งมีนัยถึงความเสื่อมถอยทางอำนาจของอดีตสหภาพโซเวียตในภูมิภาคดังกล่าว หรือก็คือสัญญาณที่บ่งถึงการปิดฉากของยุคสงครามเย็นนั่นเอง

2.2 การปรับเปลี่ยนยุทธศาสตร์ของนาโตในยุคหลังสงครามเย็น

การสิ้นสุดยุคสงครามเย็นเมื่อค.ศ. 1991 มิได้ทำให้บทบาททางด้านความมั่นคงของนาโตยุติลงไปด้วย ในทางตรงข้าม รัฐสมาชิกขององค์การพยายามที่จะปรับเปลี่ยนแนวยุทธศาสตร์ใหม่เพื่อให้นาโตสามารถดำรงตนอยู่ได้ในสภาพแวดล้อมระหว่างประเทศที่เปลี่ยนแปลงไป ดังจะเห็นได้ว่า มีการกำหนด “แนวคิดใหม่เชิงยุทธศาสตร์” และนามาตรการในการสร้างความไว้วางใจด้านความมั่นคงในภูมิภาคยุโรป

¹³Mary McAuley, *Soviet Politics 1917-1991*, (New York: Oxford University Press, 1992), p. 126.

โดยความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นแสดงให้เห็นถึงการเตรียมพร้อมของนาโตในการก้าวไปสู่ระบบความมั่นคงใหม่ ซึ่งนาโตจะยังคงเป็นผู้มีบทบาทหลักในการสร้างเสถียรภาพและสันติภาพให้เกิดขึ้นในภูมิภาคยุโรปต่อไป

2.2.1 แนวคิดใหม่เชิงยุทธศาสตร์ (New Strategic Concepts: NSC)

เมื่อการแบ่งภูมิภาคยุโรปออกเป็นสองขั้วอุดมการณ์ทางการเมือง จนเป็นเหตุให้เกิดการเผชิญหน้าทางการทหารได้สิ้นสุดลงไปแล้ว นาโตซึ่งได้รับการจัดตั้งมาเพื่อตอบสนองการแข่งขันทางอำนาจในรูปแบบดังกล่าวจึงต้องกลับมาพิจารณาบทบาทและท่าทีของตนเสียใหม่ การปรับเปลี่ยนยุทธศาสตร์ของนาโตจึงได้เริ่มขึ้นอย่างเป็นทางการในการประชุมระดับผู้นำของคณะมนตรีแห่งแอตแลนติกเหนือ (North Atlantic Council: NAC) ซึ่งได้จัดขึ้นระหว่างวันที่ 29-30 พฤษภาคม ค.ศ. 1989 ที่กรุงบรัสเซลส์ ประเทศเบลเยียม โดยแถลงการณ์ว่าด้วยเรื่อง "40 ปีแห่งความสำเร็จของนาโต" (Declaration on NATO's 40 Years of Success) ซึ่งเป็นผลจากการประชุมดังกล่าว ได้ระบุถึงอนาคตของนาโตไว้อย่างคร่าวๆว่า

“นาโตจะยังคงเป็นกำลังสำคัญในการสร้างเสถียรภาพและความร่วมมือให้เกิดขึ้นในภูมิภาคยุโรป และพยายามจะทำให้การแบ่งแยกภูมิภาคยุโรปหมดไปโดยการกระชับความสัมพันธ์ระหว่างนาโตกับกลุ่มประเทศในเขตยุโรปกลาง ยุโรปตะวันออก และอดีตสหภาพโซเวียตให้แน่นแฟ้นมากยิ่งขึ้น รวมทั้งจะรณรงค์ให้ประเทศต่างๆในภูมิภาคเห็นถึงความสำคัญของการลดกำลังอาวุธ อันจะนำไปสู่การมีสันติภาพและความมั่นคงต่อไป”¹⁴

นอกจากนี้ ในการประชุมคณะมนตรีแห่งแอตแลนติกเหนือ ซึ่งได้จัดขึ้นระหว่างวันที่ 5-6 กรกฎาคม ค.ศ. 1990 ที่กรุงลอนดอน ประเทศอังกฤษ รัฐสมาชิกได้ออกแถลงการณ์ลอนดอนว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงกลุ่มพันธมิตรแห่งแอตแลนติก (London Declaration on a Transformed North Atlantic alliance) ซึ่งมีนัยถึงการตกลงใจให้นาโตปรับเปลี่ยนยุทธศาสตร์ของตนให้สอดคล้องกับสภาวะการณ์ความมั่นคงของภูมิภาคยุโรปในยุคหลังสงครามเย็น ดังความตอนหนึ่งที่ว่า

¹⁴Declaration on NATO's 40 Years of Success, 30 May 1989, available from <http://www.nato.int/docu/comm/c890530a.htm>, Internet, accessed 19 September 1997.

"กลุ่มประเทศในยุโรปกลางและยุโรปตะวันออกต่างก็ได้รับการปลดปล่อย ฝ่ายสหภาพโซเวียตก็กำลังจะก้าวไปสู่การเป็นสังคมที่มีเสรีภาพ และกำแพงที่เคยแบ่งแยกภูมิภาคยุโรปก็ได้พังทลายลงแล้ว ดังนั้น นาโตก็ควรที่จะปรับตัวให้เข้ากับความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นด้วย"¹⁵

สืบเนื่องจากการประชุมทั้งสองครั้งซึ่งได้มีการกำหนดขนาดของนาโตไว้ค่อนข้างชัดเจนแล้วนี้เอง คณะมนตรีแห่งแอตแลนติกเหนือ (North Atlantic Council: NAC) จึงได้มอบหมายให้คณะทำงานเพื่อการทบทวนยุทธศาสตร์ของนาโต (Group on the Review of NATO's Military Strategy) หรือที่ รู้จักกันในนามของ "คณะทำงานเพื่อการทบทวนยุทธศาสตร์" (Strategy Review Group: SRG)* จัดทำแนวคิดใหม่เชิงยุทธศาสตร์ขึ้นมา โดยภารกิจของคณะทำงานดังกล่าวได้เริ่มขึ้นในเดือนสิงหาคม ค.ศ. 1990 และ ไปเสร็จสิ้นในเดือนพฤศจิกายน ค.ศ. 1991 ทั้งนี้ อาจสรุปเนื้อหาของแนวคิดใหม่เชิงยุทธศาสตร์ได้เป็น 4 ประเด็นที่สำคัญคือ¹⁶

1. ความเปลี่ยนแปลงเชิงยุทธศาสตร์และปัญหาความมั่นคงในภูมิภาคยุโรป

คณะทำงานเพื่อการทบทวนยุทธศาสตร์ได้วางแนวทางการดำเนินงานของนาโตโดยเริ่มจากการศึกษาสภาพการณ์ความมั่นคงภายในภูมิภาคยุโรปนับตั้งแต่ค.ศ. 1989 เป็นต้นมา เพื่อแสดงให้เห็นว่าความเปลี่ยนแปลงเชิงยุทธศาสตร์ในลักษณะใดบ้างที่เป็นตัวบ่งชี้ถึงการสิ้นสุดสงครามเย็น

1.1 ความเปลี่ยนแปลงทางการเมืองภายในของกลุ่มประเทศสมาชิกขององค์การวอร์ซอ ซึ่งในที่สุดได้นำไปสู่การล่มสลายของระบอบคอมมิวนิสต์ในยุโรปตะวันออก

1.2 ความเปลี่ยนแปลงภายในกลุ่มประเทศยุโรปตะวันตกเอง เช่น ในกรณีของการรวมเยอรมนีและการพยายามสร้างเอกลักษณ์ทางด้านความมั่นคงและการป้องกันของภูมิภาคยุโรป (European Security and Defense Identity: ESDI)

1.3 การรณรงค์ให้กลุ่มประเทศในภูมิภาคยุโรปหันมาให้ความสำคัญเรื่องการควบคุมอาวุธ ด้วยเชื่อว่าจะนำไปสู่การมีเสถียรภาพในภูมิภาคต่อไป

1.4 การสนับสนุนให้มีการรอบความร่วมมือด้านความมั่นคงระหว่างนาโตกับสหภาพยุโรปตะวันตกและองค์การเพื่อความมั่นคงและความร่วมมือกันในยุโรป

¹⁵London Declaration on a Transformed North Atlantic Alliance, 6 July 1990, available from <http://www.nato.int/docu/comm/c900706a.htm>, Internet, accessed 19 September 1997.

* คณะทำงานชุดนี้ได้รับการแต่งตั้งจากคณะมนตรีแห่งแอตแลนติกเหนือเมื่อวันที่ 10 กรกฎาคม ค.ศ. 1990 โดยในตอนแรกนั้น ฝรั่งเศสมิได้อยู่ในคณะทำงานดังกล่าวด้วย อย่างไรก็ตาม ฝรั่งเศสก็ได้ตัดสินใจเข้าร่วมในการกำหนดแนวคิดใหม่เชิงยุทธศาสตร์เมื่อเดือนกุมภาพันธ์ ค.ศ. 1991

¹⁶The Alliance's New Strategic Concept, 8 November 1991, available from <http://www.nato.int/docu/comm/c911107a.htm>, Internet, accessed 19 September 1997.

นอกจากการศึกษาสภาวะการณ์ความมั่นคงดังกล่าวแล้ว คณะทำงานเพื่อการทบทวนยุทธศาสตร์ยังได้วิเคราะห์ปัญหาความมั่นคงในยุคนหลังสงครามเย็นที่อาจส่งผลกระทบต่อเสถียรภาพของกลุ่มพันธมิตรไว้ 3 ประการ คือ ประการแรก ปัญหาความมั่นคงอาจมีที่มาจาก "ความไม่มั่นคง" อันเนื่องด้วยวิกฤตการณ์ทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองในยุโรปตะวันออก รวมทั้งกรณีพิพาททางด้านเชื้อชาติและศาสนาของกลุ่มประเทศในยุโรปกลาง

ประการที่สอง ปัญหาความมั่นคงอาจมีสาเหตุมาจาก "ความไม่แน่นอน" จากความเปลี่ยนแปลงทางการเมืองภายในของอดีตสหภาพโซเวียต และจากการที่ประเทศดังกล่าวยังคงมีกำลังอาวุธอยู่เป็นจำนวนมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนของหัวรบนิวเคลียร์

ประการสุดท้าย ปัญหาความมั่นคงอาจได้รับผลกระทบมาจากการเกิดสงครามในภูมิภาคอื่น โดยที่ประเทศคู่สงครามในภูมิภาคนั้นๆ มีชายแดนติดต่อกับหรือใกล้กับรัฐใดรัฐหนึ่งหรือหลายรัฐที่อยู่ในยุโรปได้แถบทะเลเมดิเตอร์เรเนียน อาทิ กรณีปัญหาสันติภาพในตะวันออกกลาง หรือสงครามอ่าวเปอร์เซีย เป็นต้น

2. วัตถุประสงค์และภารกิจหลักของนาโต

เมื่อพิจารณาเนื้อหาในหน้าที่ 2 ของแนวคิดใหม่เชิงยุทธศาสตร์แล้ว อาจกล่าวได้ว่าวัตถุประสงค์การดำเนินงานของนาโตที่ได้กำหนดไว้ในสนธิสัญญาวอชิงตัน (Washington Treaty)* เมื่อ ค.ศ. 1949 มิได้รับการแก้ไขเปลี่ยนแปลงแต่อย่างใด ในทางตรงข้าม นาโตยังคงรักษาเจตนารมณ์เดิมของตนเอาไว้ ซึ่งก็คือ การปกป้องเสรีภาพและความมั่นคงของรัฐสมาชิกโดยอาศัยวิถีทางทั้งในทางการเมืองและการทหาร ซึ่งต้องมีความสอดคล้องกับหลักการของสหประชาชาติ อันหมายถึง การเคารพในเรื่องประชาธิปไตย สิทธิมนุษยชน และหลักบังคับแห่งกฎหมาย นั่นเอง

การดำเนินงานให้บรรลุผลตามวัตถุประสงค์ดังกล่าว นาโตจำเป็นต้องอาศัยองค์ประกอบที่สำคัญ 3 ประการ ได้แก่ ประการแรก ความสัมพันธ์ที่ดีทางด้านความมั่นคงระหว่างภูมิภาคอเมริกาเหนือและภูมิภาคยุโรป ประการที่สอง การตระหนักถึงค่านิยมเรื่อง "ความมั่นคงร่วมกัน" และประการสุดท้าย การสร้างบรรยากาศอันจะนำไปสู่การรณรงค์ให้เกิดความร่วมมือระหว่างรัฐสมาชิกกับรัฐอื่นๆ ในภูมิภาคยุโรป

* สนธิสัญญานี้คือสนธิสัญญาแอตแลนติกเหนือ แต่มีชื่อเรียกอีกชื่อหนึ่งตามสถานที่ซึ่งรัฐสมาชิกได้ร่วมลงนามคือกรงวอชิงตันดี.ซี

นอกจากการอาศัยปัจจัยต่างๆดังได้นำเสนอมาแล้วนี้ การปฏิบัติการหลักด้านความมั่นคงตามที่ได้กำหนดไว้อย่างชัดเจนในแนวคิดใหม่เชิงยุทธศาสตร์ จะช่วยให้การดำเนินงานของนาโตในยุคหลังสงครามเย็นเป็นไปตามจุดมุ่งหมายได้อย่างสมบูรณ์มากยิ่งขึ้น โดยความรับผิดชอบที่สำคัญขององค์การนั้น อาจกล่าวได้ว่า มิได้แตกต่างไปจากเมื่อสมัยสงครามเย็นเลย คือ

ประการแรก การทำหน้าที่ในการสร้างเสถียรภาพให้เกิดขึ้นแก่รัฐสมาชิกทั้งสองฟากฝั่งมหาสมุทรแอตแลนติก (transatlantic) โดยให้ยึดถือหลักการประชาธิปไตยและแนวทางการแก้ไขข้อพิพาทโดยสันติวิธี

ประการที่สอง การส่งเสริมให้มีการปรึกษาหารือร่วมกันในประเด็นปัญหาความมั่นคงที่อาจส่งผลกระทบต่อผลประโยชน์ของรัฐสมาชิก

ประการที่สาม การป้องปรามและป้องกันวิกฤตการณ์ต่างๆที่อาจเป็นภัยคุกคามต่ออธิปไตยของรัฐสมาชิก

ประการสุดท้าย การรักษาดุลยภาพทางยุทธศาสตร์ในภูมิภาคยุโรป

3. การขยายขอบข่ายการดำเนินงานด้านความมั่นคง

การศึกษาความเปลี่ยนแปลงของสภาวการณ์ความมั่นคงในภูมิภาคยุโรปนับตั้งแต่ค.ศ. 1990 เป็นต้นมา ทำให้คณะทำงานเพื่อการทบทวนยุทธศาสตร์พยายามปรับเปลี่ยนวิธีการดำเนินงานของนาโตเสียใหม่ ทั้งนี้เพื่อให้สามารถแก้ไขปัญหาความมั่นคงต่างๆ ซึ่งมีปัญหาที่จำกัดอยู่เพียงเฉพาะในด้านการเมืองและการทหารเท่านั้น หากแต่ได้ครอบคลุมไปถึงเรื่องเศรษฐกิจและสังคมด้วย ทั้งนี้ การที่วิกฤตการณ์ภายในภูมิภาคมีความแตกต่างหลากหลายจึงส่งผลให้คณะทำงานเพื่อการทบทวนยุทธศาสตร์ตัดสินใจขยายขอบข่ายการดำเนินงานขององค์การ ดังได้สะท้อนให้เห็นโดยผ่านมาตรการ ทั้งสิ้น 4 ประการด้วยกัน คือ

3.1 การเจรจา (dialogue) : กลุ่มประเทศเป้าหมายที่นาโตได้ให้ความสำคัญในการร่วมโต๊ะเจรจาดังนั้น ได้แก่ อดีตสหภาพโซเวียต และรัฐต่างๆในยุโรปกลางและยุโรปตะวันออก การเจรจาดังกล่าวจะกระทำโดยอาศัยการติดต่อสื่อสารระหว่างกันอย่างสม่ำเสมอทั้งในทางการทูตและการทหาร รวมไปถึงการส่งเสริมให้มีการแลกเปลี่ยนความคิดเห็น ตลอดจนข้อมูลข่าวสารต่างๆที่เกี่ยวข้องกับนโยบายความมั่นคงอีกประการหนึ่งด้วย ทั้งนี้เพื่อสนับสนุนให้เกิดการพัฒนากระบวนการประชาธิปไตย และเสริมสร้างความเข้าใจซึ่งกันและกันในเรื่องที่เกี่ยวเนื่องกับผลประโยชน์ด้านความมั่นคง รวมทั้งทำให้กิจกรรมด้านความมั่นคงมีความโปร่งใสมากยิ่งขึ้น อันจะก่อให้เกิดความเป็นปึกแผ่นภายในภูมิภาคยุโรป ดังนั้น จึงอาจกล่าวได้ว่า มาตรการ "การเจรจา" จะมีส่วนช่วยให้รัฐต่างๆเล็งเห็นถึงความสำคัญของการหันหน้ามาร่วมมือกันและการพยายามแก้ไขความขัดแย้งโดยสันติวิธีมากยิ่งขึ้น

3.2 การสร้างความร่วมมือ (cooperation) : การตระหนักถึงความหลากหลายของปัญหาความมั่นคงในภูมิภาค ทำให้รัฐสมาชิกของนาโตต่างเห็นพ้องต้องกันว่า มาตรการ “การสร้างความร่วมมือ” กับรัฐต่างๆในภูมิภาคนี้ จะช่วยให้การจัดการปัญหาที่เกิดขึ้นเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ อีกทั้งยังเป็นการป้องกันวิกฤตการณ์ที่อาจก่อให้เกิดปัญหาต่อไปในอนาคตได้ อย่างไรก็ตาม การสร้างความร่วมมือดังกล่าวต้องกระทำทั้งในระดับทวิภาคี (bilateral) และพหุภาคี (multilateral) โดยต้องให้ครอบคลุมถึงความมั่นคงในทุกๆด้านของภูมิภาคยุโรปด้วย

3.3 การป้องกันร่วมกัน (collective defense) : ระบบการป้องกันร่วมกันนับเป็นองค์ประกอบที่สำคัญมากที่สุดประการหนึ่งของการดำเนินงานด้านความมั่นคงมาตั้งแต่สมัยสงครามเย็น และจนกระทั่งถึงปัจจุบันนี้ รัฐสมาชิกของนาโตก็ยังคงมีความเห็นตรงกันว่า การพัฒนาศักยภาพทางการทหารให้อยู่ในระดับที่พอเหมาะพอควร และพร้อมที่จะออกปฏิบัติการร่วมกันได้ในทุกขณะนั้น เป็นปัจจัยส่งเสริมให้การป้องกันการคุกคามทางการทหารที่แสดงออกมาในรูปแบบต่างๆ ประสบผลสำเร็จได้อย่างสมบูรณ์ยิ่งขึ้น

3.4 การจัดการวิกฤตการณ์และการป้องกันความขัดแย้ง (management of crisis and conflict prevention) : ดังได้กล่าวไว้ในตอนต้นแล้วว่า ปัญหาความมั่นคงในภูมิภาคยุโรปภายหลังสงครามเย็นเป็นปัญหาทั้งในด้านการเมือง เศรษฐกิจ สังคม และการทหาร เพราะฉะนั้น การที่จะระบุงลงไปในแน้ชัดว่า อะไรคือภัยคุกคามต่อรัฐสมาชิกของนาโตเหมือนเช่นในสมัยสงครามเย็น จึงเป็นเรื่องที่กระทำได้ค่อนข้างยาก เมื่อเป็นเช่นนั้น แนวคิดเรื่องการรักษาสันติภาพและการป้องกันการเกิดสงครามจึงยิ่งทวีความสำคัญมากขึ้น ดังจะเห็นได้อย่างชัดเจนในการกำหนดให้ใช้หลักการของการทูตเชิงป้องกัน (preventive diplomacy)* และการจัดการวิกฤตการณ์เป็นแนวนโยบายหลักในการแก้ไขปัญหาคความมั่นคงต่างๆที่เกิดขึ้นทั้งภายในและภายนอกภูมิภาค

* การทูตเชิงป้องกันเป็นกระบวนการหนึ่งในแผนการดำเนินงานเพื่อสันติภาพ (An Agenda for Peace) ของสหประชาชาติซึ่งได้รับการจัดทำขึ้นตามมติของคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติ (UN Security Council) ในการประชุมสุดยอดเมื่อวันที่ 31 มกราคม ค.ศ. 1992 โดยนายบุโทรส บุโทรส-กาลี (Butros Butros-Ghali) ซึ่งดำรงตำแหน่งเลขาธิการสหประชาชาติในขณะนั้น ได้ให้คำจำกัดความของการทูตเชิงป้องกันไว้ว่า เป็นการดำเนินงานที่จะช่วยป้องกันมิให้เกิดข้อพิพาท หรือการป้องกันมิให้ข้อพิพาทที่เกิดขึ้นแล้วขยายตัวจนกลายเป็นความขัดแย้ง และพยายามจำกัดความขัดแย้งมิให้ขยายวงออกไป ทั้งนี้ ขั้นตอนการดำเนินงานของการทูตเชิงป้องกันประกอบไปด้วย การใช้มาตรการสร้างความไว้วางใจ (Measures to build confidence) การแสวงหาข้อเท็จจริง (Fact-finding) การเตือนภัยล่วงหน้า (Early warning) การส่งกองกำลังล่วงหน้าเพื่อป้องกันการเกิดความขัดแย้ง (Preventive deployment) และการจัดตั้งเขตปลอดทหาร (Demilitarized zones) [ดู มานพ เมฆประยูรทอง และกิตติศักดิ์ วรรณะภูติ, “แผนการดำเนินงานเพื่อสันติภาพ” ใน สหประชาชาติ: สันติภาพและการพัฒนา, (กรุงเทพฯ: สมาคมสหประชาชาติแห่งประเทศไทยและสำนักงานแถลงข่าวสหประชาชาติ กรุงเทพฯ, 2538), หน้า 26-36.]

อย่างไรก็ตาม การที่นโยบายทั้งสองประการนี้จะสัมฤทธิ์ผลได้ จำเป็นต้องอาศัยกระบวนการการตัดสินใจอย่างรอบคอบ ประกอบกับต้องได้รับการสนับสนุนจากองค์การระหว่างประเทศอื่น ๆ ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับปัญหาความมั่นคงเหล่านี้ด้วย อาทิ สหภาพยุโรป สหภาพยุโรปตะวันตก และองค์การเพื่อความมั่นคงและความร่วมมือกันในยุโรป เป็นต้น

4. แนวทางการดำเนินงานด้านการป้องกัน

เมื่อรัฐสมาชิกได้ตัดสินใจขยายขอบข่ายการดำเนินงานด้านความมั่นคงแล้ว สิ่งที่ต้องได้รับการปรับเปลี่ยนตามมาก็คือ มาตรการด้านการป้องกัน ทั้งนี้เพื่อให้เกิดความสอดคล้องต้องกันในแง่ของการดำเนินนโยบายด้านความมั่นคงขององค์การ โดยการกำหนดแนวทางเพื่อการป้องกันในยุคนหลังสงครามเย็นเป็นไปโดยยึดถือหลักการขั้นพื้นฐานรวม 4 ประการด้วยกัน คือ

ประการแรก นาโตยังคงเป็นองค์การด้านการป้องกันอย่างแท้จริง โดยการใช้กำลังทหารหรือกำลังอาวุธเพื่อต่อต้านการรุกรานใดๆกระทำไปโดยมีวัตถุประสงค์เพียงประการเดียวคือ เพื่อป้องกันตนเอง (self-defense)

ประการที่สอง ความมั่นคงของรัฐสมาชิกทั้งหมดมีโอกาสแบ่งแยกจากกันได้ ซึ่งหมายถึงว่า การคุกคามดินแดนหรืออธิปไตยของรัฐใดรัฐหนึ่งจะถือเป็นการคุกคามต่อรัฐอื่นๆด้วย

ประการที่สาม การกำหนดยุทธวิธีในการป้องกันร่วมกันต้องกระทำอย่างจริงจัง ทั้งนี้เพื่อให้แนวนโยบายด้านการป้องกันโน้มเอียงไปในทางที่อาจเอื้อประโยชน์แก่รัฐหนึ่งรัฐใดเป็นกรณีพิเศษ และเพื่อให้รัฐสมาชิกเหล่านี้ได้รับประโยชน์จากการใช้ระบบการป้องกันร่วมกันอย่างทั่วถึงด้วย

ประการสุดท้าย กลุ่มพันธมิตรจะคงกองกำลังตามรูปแบบ (conventional forces) และห้วงรบนิวเคลียร์ไว้ตามฐานที่มั่นในภูมิภาคยุโรปในปริมาณที่เหมาะสม ด้วยเห็นว่าจะเป็นการป้องกันการเกิดสงครามได้อีกทางหนึ่ง

จากการยึดถือหลักการตามที่ได้นำมาเสนอมานี้ คณะทำงานเพื่อการทบทวนยุทธศาสตร์ได้ชี้แจงถึงภารกิจของกองกำลังทางทหารของนาโตไว้อย่างชัดเจนว่า กองกำลังดังกล่าวต้องปฏิบัติหน้าที่ให้สอดคล้องกับสถานการณ์ดังต่อไปนี้

1) ยามปราศจากสงคราม กองกำลังต้องยับยั้งความเสี่ยงภัยในรูปแบบต่างๆที่อาจส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของกลุ่มพันธมิตรได้ และต้องพยายามสร้างดุลยภาพทางยุทธศาสตร์ให้เกิดขึ้นภายในภูมิภาคเพื่อเป็นการให้หลักประกันในเรื่องของสันติภาพ รวมทั้งต้องให้การสนับสนุนมาตรการ "การเจรจา" และ "การสร้างความร่วมมือ" โดยผ่านทาง การเข้าร่วมในกิจกรรมใดๆก็ตามที่มีลักษณะของ "การสร้างควมไว้วางใจ" (confidence-building) ด้วย

2) ยามเกิดวิกฤตการณ์ กองกำลังจะเป็นกลไกสำคัญที่ช่วยส่งเสริมให้การตัดสินใจปฏิบัติการใดๆ เป็นไปอย่างสมบูรณ์ โดยต้องให้การแก้ไขปัญหโดยสันติวิธีเป็นลำดับแรก แต่หากในกรณีที่วิกฤตการณ์ได้ทวีความรุนแรงมากยิ่งขึ้น กองกำลังต้องพร้อมที่จะดำเนินการตอบโต้วิกฤตการณ์นั้นๆ เพื่อรักษาบูรณภาพแห่งดินแดนของรัฐสมาชิกเอาไว้

3) ยามเกิดสงคราม กลุ่มพันธมิตรต้องให้ความเคารพในหลักการเรื่องการปกป้องสันติภาพอย่างเคร่งครัด ดังนั้น การปฏิบัติการตอบโต้ของกองกำลังต้องกระทำเท่าที่จำเป็นเพียงแคให้สามารถสกัดกั้นความรุนแรงของสงครามได้ อีกทั้งเพื่อป้องกันมิให้สงครามขยายวงกว้างออกไปด้วย

เมื่อพิจารณาเนื้อหาโดยรวมของแนวคิดใหม่เชิงยุทธศาสตร์ จะเห็นได้ว่า มีข้อควรสังเกตบางประการ คือ

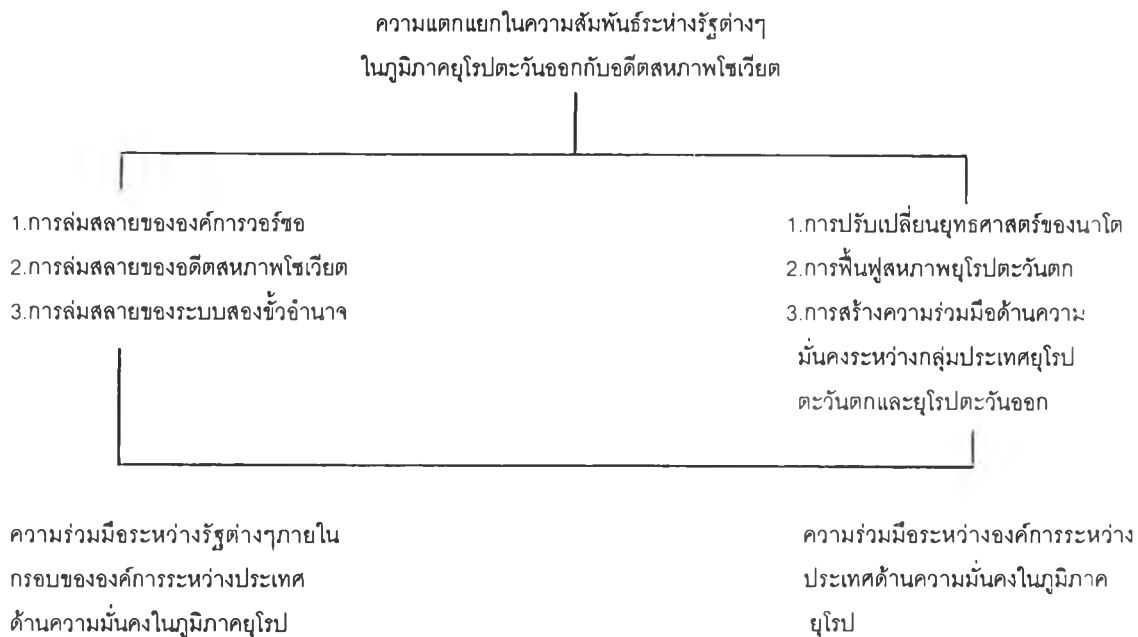
ก. ความเปลี่ยนแปลงด้านความมั่นคงที่เกิดขึ้นในภูมิภาคยุโรปในช่วงของการสิ้นสุดสงครามเย็นนั้น อาจกล่าวได้ว่า มีสาเหตุใหญ่มาจากความแตกแยกในความสัมพันธ์ระหว่างอดีตสหภาพโซเวียตกับกลุ่มรัฐบริวารของตนในยุโรปตะวันออก ซึ่งต่อมาได้ส่งผลกระทบต่อระบบความมั่นคงภายในภูมิภาค คือทำให้เกิดการล่มสลายขององค์การวอร์ซอและสหภาพโซเวียต จนในที่สุดได้นำไปสู่การสิ้นสุดระบบความสัมพันธ์ระหว่างประเทศตามแบบสองขั้วอำนาจ

ในขณะเดียวกัน ทางฝ่ายโลกเสรีตะวันตกก็ได้พยายามที่จะปรับตัวให้สอดคล้องกับสภาวะการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป ดังจะเห็นได้จาก การปรับเปลี่ยนยุทธศาสตร์ของนาโต และการฟื้นฟูสหภาพยุโรปตะวันตกของสหภาพยุโรป โดยอาศัยหลักการนโยบายต่างประเทศและความมั่นคงร่วมกัน (Common Foreign and Security Policy: CFSP)* นอกจากนี้ ยังได้เห็นการสร้างร่วมมือด้านความมั่นคงระหว่างกลุ่มรัฐในยุโรปตะวันตกและตะวันออกในรูปแบบขององค์การเพื่อความมั่นคงและความร่วมมือ

* นโยบายต่างประเทศและความมั่นคงร่วมกันเป็นส่วนหนึ่งของสนธิสัญญามาสทริชต์ (Maastricht Treaty) ซึ่งเป็นสนธิสัญญาว่าด้วยการสร้างสหภาพยุโรป (Treaty on European Union: TEU) ตามที่รัฐสมาชิกของประชาคมยุโรปทั้ง 12 ประเทศได้ร่วมตกลงกันไว้เมื่อวันที่ 10 ธันวาคม ค.ศ. 1991 ณ เมืองมาสทริชต์ ประเทศเนเธอร์แลนด์ ทั้งนี้ นโยบายดังกล่าวได้รับการแก้ไขให้มีความชัดเจนมากยิ่งขึ้นในการประชุมระดับรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมและกระทรวงการต่างประเทศของสหภาพยุโรปตะวันตกเมื่อวันที่ 19 มิถุนายน ค.ศ. 1992 ณ เมืองปีเตอร์สเบิร์ก (Petersberg) ประเทศเยอรมนี และได้ประกาศให้มีผลบังคับใช้อย่างเป็นทางการตั้งแต่วันที่ 1 พฤศจิกายน ค.ศ. 1993 ซึ่งเป็นวันที่รัฐสมาชิกได้ลงสัตยาบันกันอย่างครบถ้วน [ดู <http://www.weu.int/eng/comm/911210a.htm>, <http://www.weu.int/eng/comm/d920619a.htm> และ Fin Laursen, "The Common Foreign and Security Policy of the European Union: Words or Deeds?," in Ingo Peters, ed., *New Security Challenges: the Adaptation of International Institutions*, (New York: St Martin's Press, 1996), p. 153.]

กันในยุโรป รวมไปถึงการปฏิบัติงานร่วมกันระหว่างองค์การดังกล่าวกับนาโตและสหภาพยุโรปตะวันตกด้วย

อาจสรุปได้ว่า ความเปลี่ยนแปลงในลักษณะดังกล่าวมิได้แสดงให้เห็นเฉพาะแค่เพียงความร่วมมือในระดับ "ระหว่างรัฐ" ภายในองค์การด้านความมั่นคงเท่านั้น หากแต่ได้สะท้อนไปถึงความร่วมมือในระดับ "ระหว่างองค์การด้านความมั่นคง" ภายในภูมิภาคด้วย ทั้งนี้ แผนภาพที่จะได้นำเสนอต่อไป อาจช่วยให้เห็นความเปลี่ยนแปลงแบบ "ลูกโซ่" นี้ได้ดียิ่งขึ้น



ข. ตามที่คณะทำงานเพื่อการทบทวนยุทธศาสตร์ได้วิเคราะห์ปัญหาความมั่นคงไว้นั้น จะเห็นได้ว่า ปัญหาเหล่านี้ล้วนแต่มีความเกี่ยวข้องทั้งในด้านการเมือง เศรษฐกิจ สังคม และการทหาร มิได้จำกัดอยู่เพียงแค่ด้านหนึ่งด้านใดเหมือนเช่นในสมัยสงครามเย็น หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือ เป็นปัญหาที่เกิดขึ้นมาจากหลายทิศทาง อาทิ ความขัดแย้งทางด้านเชื้อชาติศาสนาของกลุ่มประเทศในยุโรปกลาง การขาดเสถียรภาพทั้งในทางการเมืองและเศรษฐกิจของรัฐต่างๆในยุโรปตะวันออก และปัญหาความไม่มั่นคงในอดีตสหภาพโซเวียต

ไมเคิล เลกก์ (Michael Legge) ซึ่งดำรงตำแหน่งประธานคณะทำงานเพื่อการทบทวนยุทธศาสตร์ เมื่อค.ศ. 1990 ได้แสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับประเด็นนี้ผ่านบทความในวารสารนาโตว่า

“(…) การที่กลุ่มประเทศรอบด้านนาโตต้องเผชิญกับความยุ่งยากทั้งในทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง เป็นสถานการณ์ที่อาจเสี่ยงต่อการเป็นภัยคุกคามต่อความมั่นคงของกลุ่ม

พันธมิตรได้ทุกเมื่อ โดยที่รัฐสมาชิกของนาโตมีโอกาสคาดเดาได้ (...) ความเสี่ยงที่ว่านี่มีที่มาจากหลายทิศทางและมีลักษณะที่แตกต่างกันไปเนื่องเพราะเป็นสิ่งที่มีความกำเริบมาจากการสลายตัวขององค์การวอร์ซอ ความล้มเหลวของการทำรัฐประหารในสหภาพโซเวียต และสงครามกลางเมืองในยูโกสลาเวีย (...)"¹⁷

ค. ปัญหาความมั่นคงที่เกิดขึ้นอาจแบ่งได้ใน 2 ระดับตามที่ เอ็คฮาร์ด เล็คไมเยอร์ (Eckhard Lbkemeier) ได้เสนอไว้คือ ปัญหาที่เกิดขึ้นภายในภูมิภาคยุโรป หมายถึง ปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของรัฐสมาชิกของนาโต และนาโตสามารถเข้าไปจัดการได้อย่างถูกต้องและชอบธรรม (NATO issues) ส่วนอีกประเภทหนึ่งนั่นคือ ปัญหาที่เกิดขึ้นภายนอกภูมิภาค แต่อาจส่งผลกระทบต่อเสถียรภาพของกลุ่มพันธมิตรได้ (non-NATO issues) เช่น การสู้รบที่เกิดขึ้นภูมิภาคตะวันออกกลาง หรือบริเวณอ่าวเปอร์เซีย ปัญหาในลักษณะดังกล่าวมิได้อยู่ในความรับผิดชอบของนาโตโดยตรง แต่นาโตอาจเข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดการปัญหานั้นๆได้ (out-of-area problems)¹⁸

ง. สืบเนื่องจากการที่ปัญหาความมั่นคงซึ่งนาโตกำลังเผชิญอยู่ในยุคหลังสงครามเย็นมีความแตกต่างหลากหลายทั้งในแง่ของ "แหล่งที่มา" และ "ประเด็นปัญหา" กลุ่มพันธมิตรจึงจำเป็นต้องอาศัยความร่วมมือในรูปแบบของความมั่นคงร่วมกันเป็นกลไกสำคัญในการแก้ไขปัญหา คณะทำงานเพื่อการทบทวนยุทธศาสตร์จึงยังคงรักษา "คุณลักษณะเดิม" ของนาโตในการเป็นองค์การเพื่อป้องกันร่วมกันเอาไว้และมิได้เปลี่ยนแปลงวัตถุประสงค์หลักของการดำเนินงานที่มีมาตั้งแต่สมัยสงครามเย็นแต่อย่างใด นอกจากนั้น คณะทำงานดังกล่าวยังได้กำหนดมาตรการเพิ่มเติม เช่น การเจรจา การสร้างความร่วมมือ และการป้องกันความขัดแย้ง ทั้งนี้เพื่อให้สามารถรับมือกับปัญหาต่างๆได้อย่างทั่วถึงมากยิ่งขึ้น

จ. ยุทธวิธีด้านการป้องกันในรูปแบบใหม่ของนาโตมีความสอดคล้องกับแผนการดำเนินงานเพื่อสันติภาพของสหประชาชาติ ดังจะเห็นได้ว่า คณะทำงานเพื่อการทบทวนยุทธศาสตร์ได้กำหนดมาตรการด้านการป้องกันโดยคำนึงถึงหลักการการยุติความขัดแย้งโดยสันติวิธีเป็นสำคัญ รวมทั้งยังได้นำลักษณะของการทูตเชิงป้องกันมาประยุกต์ใช้กับการดำเนินงานด้านความมั่นคงของนาโตในยุคหลังสงครามเย็นด้วย

¹⁷Michael Legge, "The Making of NATO Strategy," NATO Review 39: 6, December 1991 [journal on-line], available from <http://www.nat.int/docu/review/articles/9160-2.htm>, Internet, accessed 19 September 1997.

¹⁸Eckhard Lbkemeier, "The Political Upheaval in Europe and the Reform of NATO Strategy," NATO Review 39: 3, June 1991 [journal on-line], available from <http://www.nat.int/docu/review/articles/9130-4.htm>, Internet, accessed 19 September 1997.

อาจสรุปได้ว่า ความเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อมทางด้านความมั่นคงภายในภูมิภาคยุโรป มิได้ทำให้การดำรงอยู่ของนาโตในฐานะขององค์การเพื่อป้องกันร่วมกันต้องหมดสิ้นไปพร้อมกับการล่มสลายของคู่แข่งคนสำคัญอย่างองค์การวอร์ซอแต่อย่างใด ในทางตรงข้าม กลุ่มพันธมิตรดังกล่าวยังคงต้องดำเนินบทบาททางด้านความมั่นคงของตนต่อไปเพื่อทำหน้าที่เป็น "ผู้นำ" ในการแก้ไขหรือยับยั้งวิกฤตการณ์ต่างๆที่อาจสื่อเค้าวางจะส่งผลกระทบต่อเสถียรภาพของภูมิภาคได้ ทั้งนี้ การสร้างความร่วมมือให้เกิดขึ้นในระดับระหว่างรัฐโดยผ่านทาง การหามาตรการในการสร้างความไว้วางใจด้านความมั่นคงให้เกิดขึ้นในภูมิภาคยุโรปภายใต้กรอบการดำเนินงานของนาโต นับเป็นองค์ประกอบที่สำคัญประการหนึ่งซึ่งจะช่วยให้หลักการต่างๆในแนวคิดใหม่เชิงยุทธศาสตร์ปรากฏเป็นรูปธรรมที่ชัดเจนมากยิ่งขึ้น

2.2.2 การหามาตรการในการสร้างความไว้วางใจด้านความมั่นคงในภูมิภาคยุโรป

ภายหลังจากที่คณะทำงานเพื่อการทบทวนยุทธศาสตร์ได้ใช้เวลารวมทั้งสิ้น 16 เดือน ในการจัดทำแนวคิดใหม่เชิงยุทธศาสตร์ คณะมนตรีแห่งแอตแลนติกเหนือ (North Atlantic Council: NAC) ก็ได้ลงมติให้แนวคิดดังกล่าวมีผลบังคับใช้อย่างเป็นทางการเมื่อครั้งการประชุมสุดยอดของนาโตซึ่งจัดขึ้นระหว่างวันที่ 7-8 พฤศจิกายน ค.ศ. 1991 ที่กรุงโรม ประเทศอิตาลี

ในขณะเดียวกัน หัวหน้าคณะรัฐบาลของกลุ่มประเทศสมาชิกได้ร่วมกันประกาศแถลงการณ์กรุงโรมว่าด้วยสันติภาพและความร่วมมือ (Rome Declaration on Peace and Cooperation) ซึ่งได้ย้ำเจตนารมณ์ในการสร้างกรอบความร่วมมือระหว่างองค์การด้านความมั่นคงภายในภูมิภาคยุโรป และการกระชับสัมพันธ์ไมตรีกับกลุ่มประเทศในยุโรปกลาง ยุโรปตะวันออก และในกลุ่มประชาคมแห่งรัฐอิสระ (Commonwealth of Independence States: CIS) ด้วย¹⁹

มาตรการหนึ่งที่รัฐสมาชิกต่างเห็นพ้องต้องกันว่าสามารถตอบสนองเจตนารมณ์ในข้างต้นนี้ได้ก็คือ การจัดตั้งคณะมนตรีความร่วมมือแห่งแอตแลนติกเหนือ และโครงการหุ้นส่วนเพื่อสันติภาพ ด้วยเชื่อว่าจะเป็นโอกาสให้รัฐต่างๆในภูมิภาคได้มาประสานผลประโยชน์ร่วมกันทางด้านความมั่นคงภายใต้กรอบการดำเนินงานของนาโต ซึ่งจะนำไปสู่การสร้างเสถียรภาพและความมั่นคงให้เกิดขึ้นต่อไป

- คณะมนตรีความร่วมมือแห่งแอตแลนติกเหนือ (North Atlantic Cooperation Council: NACC)

การประชุมสุดยอดของนาโตเมื่อค.ศ. 1991 ที่กรุงโรม ประเทศอิตาลี อาจนับได้ว่า เป็นจุดเริ่มต้นสำคัญของการสร้างมิติใหม่ในความสัมพันธ์ระหว่างนาโตกับกลุ่มประเทศในอดีตขององค์การวอร์ซอ และกลุ่มประชาคมแห่งรัฐอิสระ ทั้งนี้เนื่องจาก นายเจมส์ เบเกอร์ (James Baker) และนายอันส์-ดีทริช

¹⁹NATO HANDBOOK 1995, available from gopher://marvin.nc3a.nato.int:70/00/natodata/HANDBOOK/1995/h95_pa.txt, Internet, accessed 3 August 1997.

เกนส์เซอร์ (Hans-Dietrich Genscher) ซึ่งในขณะนั้นดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศของสหรัฐอเมริกาและเยอรมนี ตามลำดับ ได้ร่วมกันเสนอให้มีการจัดตั้งคณะมนตรีความร่วมมือแห่งแอตแลนติกเหนือขึ้นมา* โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อใช้เป็นเวทีในการปรึกษาหารือระดับพหุภาคีระหว่างรัฐสมาชิกของนาโตกับประเทศต่างๆ ในยุโรปกลาง ยุโรปตะวันออก และในกลุ่มประชาคมแห่งรัฐอิสระ²⁰

คณะมนตรีความร่วมมือแห่งแอตแลนติกเหนือได้รับการจัดตั้งขึ้นเมื่อวันที่ 20 ธันวาคม ค.ศ. 1991 ในการประชุมระดับรัฐมนตรีของนาโต ที่กรุงบรัสเซลส์ ประเทศเบลเยียม** เนื้อความตอนหนึ่งของคำประกาศว่าด้วยการเจรจา การเข้าเป็นหุ้นส่วน และความร่วมมือ (Statement on Dialogue, Partnership and Cooperation) ซึ่งเป็นผลจากการประชุมในครั้งนั้น ได้กล่าวถึงการจัดตั้งคณะมนตรีชุดนี้เอาไว้ว่า

“คณะมนตรีความร่วมมือแห่งแอตแลนติกเหนือเป็นเครื่องหมายสำคัญของการเปิดศักราชใหม่ในความสัมพันธ์ระหว่างนาโตกับกลุ่มประเทศในภูมิภาคยุโรปกลางและยุโรปตะวันออก ทั้งนี้คณะมนตรีดังกล่าวจะช่วยให้กระบวนการติดต่อสัมพันธ์ทางการทูตและการพัฒนาและเป็นไปอย่างสม่ำเสมอ รวมทั้งจะช่วยเสริมสร้างการเข้าเป็นหุ้นส่วนระหว่างกันให้เกิดขึ้นได้อย่างแท้จริง”²¹

การปฏิบัติงานของคณะมนตรีความร่วมมือแห่งแอตแลนติกเหนือ (North Atlantic Cooperation Council: NACC) มุ่งให้ความสำคัญแก่ประเด็นทางด้านการเมืองและความมั่นคงเป็นหลัก โดยได้กำหนดระดับความร่วมมือภายในองค์กรให้มีลักษณะเป็น “เวทีร่วมเพื่อการปรึกษาหารือ” (Common

* ก่อนการประชุมสุดยอดที่กรุงโรม นายเบเกอร์และนายเกนส์เซอร์มีโอกาสดำเนินการที่กรุงวอชิงตันดี.ซี. เมื่อวันที่ 2 ตุลาคม ค.ศ. 1991 บุคคลทั้งสองต่างมีความเห็นตรงกันว่า นาโตกับกลุ่มประเทศในเขตยุโรปกลาง ยุโรปตะวันออก และประชาคมแห่งรัฐอิสระ ควรร่วมปรึกษาหารือระหว่างกันอย่างสม่ำเสมอไม่ว่าจะเป็นในระดับเอกอัครราชทูต หรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ การจัดตั้งคณะมนตรีแห่งแอตแลนติกเหนือจึงเป็นกลไกสำคัญที่จะช่วยให้นาโตบรรลุจุดมุ่งหมายดังกล่าวได้

²⁰Robert L. Hutchings, *American Diplomacy and the End of the Cold War: an Insider's Account of U.S. Policy in Europe, 1989-1992*, (Washington D.C.: The Woodrow Wilson Center Press, 1997), p. 290 and Adam Daniel Rotfeld, “Europe: the Multilateral Security Process,” in *SIPRI YEARBOOK 1995, Armaments, Disarmament and International Security*, (Oxford: Oxford University Press, 1995), p. 278.

** ดูรายชื่อกลุ่มรัฐหุ้นส่วนของคณะมนตรีดังกล่าวได้ในภาคผนวก ก

²¹North Atlantic Cooperation Council Statement on Dialogue, Partnership and Cooperation, 20 December 1991, available from <http://www.nato.int/docu/comm/c911220a.htm>, Internet, accessed 20 August 1997.

Forum of Consultation) ดังนั้น กลไกสำคัญที่จะช่วยให้การดำเนินงานเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพก็คือ มาตรการ "การเจรจา" ซึ่งหมายถึง การร่วมสนทนาเพื่อให้ทราบถึงปัญหาที่เกิดขึ้น การแลกเปลี่ยนความคิดเห็นซึ่งกันและกัน ตลอดจนให้คำแนะนำเพื่อเป็นแนวทางในการแก้ไขปัญหาต่างๆด้วย ทั้งนี้ มาตรการดังกล่าวอาจกระทำได้โดยผ่านทางการประชุมในระดับต่างๆของคณะมนตรีความร่วมมือแห่งแอตแลนติกเหนือ ได้แก่

- 1.การประชุมประจำปีระดับรัฐมนตรีระหว่างคณะมนตรีแห่งแอตแลนติกเหนือกับกลุ่มรัฐหุ้นส่วน*
- 2.การประชุมระดับเอกอัครราชทูตระหว่างคณะมนตรีแห่งแอตแลนติกเหนือกับกลุ่มรัฐหุ้นส่วน
- 3.การประชุมวาระพิเศษระดับรัฐมนตรีระหว่างคณะมนตรีความร่วมมือแห่งแอตแลนติกเหนือหรือคณะมนตรีแห่งแอตแลนติกเหนือ กับเอกอัครราชทูตของกลุ่มรัฐหุ้นส่วน
- 4.การประชุมระหว่างคณะกรรมการการย่อยของนาโตกับตัวแทนของกลุ่มรัฐหุ้นส่วน
- 5.การประชุมระหว่างคณะกรรมการการเมืองและเศรษฐกิจ และคณะกรรมการทางการทหารกับกลุ่มรัฐหุ้นส่วน²²

การประชุมทั้ง 5 ระดับนี้ ได้จัดให้มีขึ้นเรื่อยมานับตั้งแต่เดือนกุมภาพันธ์ ค.ศ. 1992 จนกระทั่งวันที่ 30 พฤษภาคม ค.ศ. 1997 รัฐสมาชิกของนาโตและกลุ่มรัฐหุ้นส่วนของคณะมนตรีความร่วมมือแห่งแอตแลนติกเหนือได้มาร่วมประชุมกันเป็นครั้งสุดท้ายที่เมืองซินทรา (Sintra) ประเทศโปรตุเกส และได้มีมติให้เปลี่ยนคณะมนตรีดังกล่าวเป็นคณะมนตรีหุ้นส่วนแห่งภูมิภาคยุโรป-แอตแลนติก (Euro-Atlantic Partnership Council: EAPC) ซึ่งจะทำหน้าที่สืบต่อจากคณะมนตรีชุดเดิมในการขยายกรอบความร่วมมือเพื่อการปรึกษาหารือทั้งในด้านการเมืองและความมั่นคงให้มีประเด็นที่ครอบคลุมกว้างขวางมากยิ่งขึ้น นอกจากนี้ ที่ประชุมยังเห็นชอบให้รับอดีตยูโกสลาเวียและมาเซโดเนียเข้าเป็นสมาชิกเพิ่มเติม รวมทั้งยังได้เชิญให้ออสเตรีย ฟินแลนด์ สวีเดน และสวิตเซอร์แลนด์ เข้าเป็นรัฐผู้สังเกตการณ์ (observer) ด้วย²³

จากที่กล่าวมานี้ แสดงให้เห็นได้ว่า บทบาทของคณะมนตรีความร่วมมือแห่งแอตแลนติกเหนือยังอยู่ในระดับของการเป็น "เวทีการประชุม" ซึ่งเปิดโอกาสให้กลุ่มประเทศในเขตยุโรปกลาง ยุโรปตะวันออก กลุ่มประชาคมแห่งรัฐอิสระ และรัฐสมาชิกของนาโตได้มาพบปะพูดคุยเพื่อให้ทราบถึงปัญหาต่างๆที่อาจก่อให้เกิดความไม่มั่นคงภายในภูมิภาค ตลอดจนร่วมกันวิเคราะห์ปัญหาเหล่านั้นเพื่อหาแนวทางแก้ไขโดยสันติวิธีต่อไป อย่างไรก็ตาม กลุ่มพันธมิตรนาโตได้ร่วมกันจัดตั้งโครงการหุ้นส่วนเพื่อสันติภาพซึ่งเน้น

* กลุ่มรัฐหุ้นส่วนเป็นคำที่ใช้เรียกกลุ่มประเทศที่มีได้เป็นสมาชิกของนาโตแต่ได้เข้าร่วมกิจกรรมทั้งในด้านการเมืองและความมั่นคงของคณะมนตรีความร่วมมือแห่งแอตแลนติกเหนือ ซึ่งจัดอยู่ภายใต้กรอบการดำเนินงานของนาโต

²²North Atlantic Cooperation Council, available from <http://www.nato.int/basicctx/nacc.htm>, Internet, accessed 20 August 1997.

²³Euro-Atlantic Partnership Council, available from <http://www.nato.int/docu/comm/p97-066e.htm>, Internet, accessed 8 September 1997.

กิจกรรมใน "ภาคปฏิบัติ" ด้วยต้องการให้เป็นตัวแสดงที่เล่น "บทบาทเสริม" กับคณะมนตรีความร่วมมือแห่งแอตแลนติกเหนือ

- โครงการหุ้นส่วนเพื่อสันติภาพ (Partnership for Peace: PfP)

ในการประชุมระดับรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมของนาโตซึ่งจัดขึ้นอย่างไม่เป็นทางการระหว่างวันที่ 20-21 ตุลาคม ค.ศ. 1993 ที่เมืองทราฟมันเด (Travemuende) ประเทศเยอรมนี นายเลสแอสปิน (Les Aspin) ซึ่งในขณะนั้น ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมของสหรัฐอเมริกา ได้เสนอให้กลุ่มพันธมิตรนาโตร่วมกันจัดตั้งโครงการหุ้นส่วนเพื่อสันติภาพ ด้วยเห็นว่าจะเป็นกลไกสำคัญที่ทำให้นาโตกับกลุ่มรัฐหุ้นส่วนของคณะมนตรีความร่วมมือแห่งแอตแลนติกเหนือ และรัฐสมาชิกขององค์การความมั่นคงและความร่วมมือกันยุโรป ได้ขยายขอบเขตความร่วมมือไปสู่ด้านการป้องกัน ซึ่งหมายถึง การจัดให้มีการซ้อมรบร่วมกัน รวมทั้งการส่งกองกำลังเข้าร่วมในการปฏิบัติการทางทหารในพื้นที่ที่เกิดวิกฤตการณ์²⁴

ต่อมา ในการประชุมสุดยอดระดับผู้นำของนาโตซึ่งจัดขึ้นระหว่างวันที่ 10-11 มกราคม ค.ศ. 1994 ที่กรุงบรัสเซลส์ ประธานาธิบดีบิล คลินตัน (Bill Clinton) แห่งสหรัฐอเมริกาได้นำเรื่องการจัดตั้งโครงการหุ้นส่วนเพื่อสันติภาพเข้าเสนออย่างเป็นทางการต่อกลุ่มรัฐพันธมิตรและประเทศต่างๆในเขตยุโรปกลางและยุโรปตะวันออกที่ได้เข้าร่วมประชุมในครั้งนั้นด้วย ทั้งนี้เนื้อความตอนหนึ่งในแถลงการณ์ว่าด้วยการเชิญเข้าร่วมในโครงการหุ้นส่วนเพื่อสันติภาพ (Partnership for Peace: Invitation) ได้กล่าวถึงความสำคัญของโครงการเอาไว้ว่า

"การดำเนินงานของโครงการหุ้นส่วนเพื่อสันติภาพ ซึ่งอยู่ในความรับผิดชอบของคณะมนตรีแห่งแอตแลนติกเหนือมุ่งเน้นที่การปฏิบัติการรักษาสันติภาพ ซึ่งจะเริ่มต้นในค.ศ. 1994 นี้เป็นสิ่งสำคัญ โครงการดังกล่าวจะช่วยส่งเสริมให้รัฐผู้เข้าร่วมได้ประสานงานกันอย่างใกล้ชิดในเรื่องของความร่วมมือทางทหาร และระดับความสามารถในการปฏิบัติการร่วมกัน ซึ่งจะทำให้เกิดการเป็นหุ้นส่วนอย่างแท้จริงในความสัมพันธ์ระหว่างนาโตกับกลุ่มรัฐผู้เข้าเป็นสมาชิกของโครงการฯ"²⁵

²⁴Catherine McArdle Kelleher, *The Future of European Security: an Interim Assessment*, (Washington D.C.: The Brookings Institution, 1995), p. 95 and Adam Daniel Rotfeld, "Europe: towards a New Regional Security," in *SIPRI YEARBOOK 1994, Armaments, Disarmament and International Security*, (Oxford: Oxford University Press, 1994), pp. 215-216.

²⁵Partnership for Peace: Invitation, 11 January 1994, available from <http://www.nato.int/docu/comm/c940110a.htm>, Internet, accessed 12 September 1997.

คำแถลงการณ์ดังกล่าวได้แสดงให้เห็นถึงความพยายามของนาโตในอันที่จะขยายความร่วมมือด้านการทหารออกไปยังประเทศต่างๆทางยุโรปฝั่งตะวันออก โดยเปิดโอกาสให้ได้เข้ามีส่วนร่วมในกิจกรรมภาคปฏิบัติด้านการป้องกันซึ่งจะช่วยให้ประเทศเหล่านี้ได้พัฒนาศักยภาพของกองกำลังรวมทั้งได้ฝึกความพร้อมเมื่อต้องออกปฏิบัติการรักษาสันติภาพยามเกิดวิกฤตการณ์ ดังนั้น การจัดตั้งโครงการหุ้นส่วนเพื่อสันติภาพจึงมีวัตถุประสงค์ขั้นพื้นฐานซึ่งพอจะสรุปได้คือ

- 1) เพื่อช่วยกระตุ้นให้มีการพัฒนาความสามารถ และทำให้เกิดความพร้อมของกองกำลังในการปฏิบัติการร่วมกันที่อยู่ภายใต้การควบคุมของสหประชาชาติ หรืออยู่ในความรับผิดชอบขององค์การเพื่อความมั่นคงและความร่วมมือกันในยุโรป
- 2) เพื่อพัฒนาศักยภาพทางการทหารของกลุ่มประเทศยุโรปฝั่งยุโรปตะวันออกให้สามารถปฏิบัติการร่วมกับกองกำลังของนาโตได้อย่างสอดคล้องสัมพันธ์กัน
- 3) เพื่อส่งเสริมให้นาโตและกลุ่มรัฐผู้เข้าร่วมในโครงการฯมีสัมพันธภาพทางการทหารที่ติดต่อกัน
- 4) เพื่อให้การควบคุมกองกำลังและมาตรการด้านการป้องกันเป็นไปตามแนวทางประชาธิปไตย
- 5) เพื่อให้เกิดความโปร่งใสในการกำหนดแผนงานด้านการป้องกันในระดับชาติ และในกระบวนการการจัดสรรงบประมาณด้านความมั่นคง²⁶

นอกจากการกำหนดวัตถุประสงค์ของการดำเนินงานไว้อย่างชัดเจนแล้ว นาโตยังได้จัดแบ่งโครงสร้างภายในของโครงการหุ้นส่วนเพื่อสันติภาพออกเป็นหน่วยงานย่อยอีก โดยหน่วยงานเหล่านี้จะเป็นกลไกหลักที่ช่วยให้การปฏิบัติการซ้อมรบร่วมกันระหว่างนาโตและรัฐผู้เข้าร่วมโครงการฯดำเนินไปอย่างมีขั้นตอนและเป็นระบบมากยิ่งขึ้น ทั้งนี้ หน่วยงานดังกล่าวอาจแบ่งออกได้เป็น 3 หน่วย คือ²⁷

1. คณะกรรมาธิการควบคุมด้านการเมืองและการทหาร (Political-Military Steering Committee: PMSC): คณะกรรมาธิการชุดนี้จัดเป็นกลุ่มทำงานหลักของโครงการหุ้นส่วนเพื่อสันติภาพ ซึ่งทำหน้าที่ในฐานะ "ที่ปรึกษา" และ "ผู้ประสานงาน" อันหมายถึง

1.1 ริเริ่มและพัฒนาแนวทางการดำเนินงานทั้งในด้านการเมืองและการทหารเพื่อนำไปปฏิบัติใช้ในโครงการการดำเนินงานระหว่างกลุ่มรัฐหุ้นส่วน (Partnership Working Programme: PWP)*

²⁶Partnership for Peace: Framework Document, available from <http://www.nato.int/docu/comm/c940110b.htm>, Internet, accessed 12 September 1997.

²⁷Partnership for Peace, available from <http://www.nato.int/docu/basic/tx/epfp.htm>, Internet, accessed 12 September 1997.

*โครงการดังกล่าวมีระยะเวลา 3 ปี และได้รับการจัดตั้งขึ้นเพื่อดูแลในเรื่องการกำหนดเขตพื้นที่ในความร่วมมือระหว่างรัฐผู้เข้าร่วมโครงการแต่ละรัฐกับนาโต

1.2 ให้คำแนะนำแก่คณะมนตรีแห่งแอตแลนติกเหนือในส่วนที่เกี่ยวข้องกับเครือข่ายงานของโครงการหุ้นส่วนเพื่อสันติภาพ

1.3 เสนอแนะแนวทางการพัฒนาความร่วมมือทางการทหารต่อคณะมนตรีแห่งแอตแลนติกเหนือ

1.4 ให้คำปรึกษาแก่โครงการหุ้นส่วนเฉพาะแต่ละรัฐ (Individual Partnership Programme: IPP)* แล้วเสนอให้คณะมนตรีแห่งแอตแลนติกเหนือพิจารณา

1.5 ประสานงานกับโครงการการดำเนินงานระหว่างกลุ่มรัฐหุ้นส่วนและหน่วยงานต่างๆที่มีส่วนเกี่ยวข้องในกระบวนการวางแผนและทบทวนการดำเนินงานในด้านต่างๆ (Planning and Review Process: PARP)

2. คณะทำงานด้านความร่วมมือทางการทหาร (Military Cooperation Working Group: MCWG): คณะทำงานดังกล่าวดูแลรับผิดชอบเฉพาะภารกิจด้านการทหาร โดยทำหน้าที่ให้คำปรึกษาแก่คณะกรรมการทางการเมืองทางทหารของนาโตเพื่อวางกรอบความร่วมมือทางการทหารของโครงการฯ

3. หน่วยประสานงานของโครงการหุ้นส่วนเพื่อสันติภาพ (Partnership Coordination Cell: PCC): หน่วยนี้อยู่ภายใต้การควบคุมของคณะมนตรีแห่งแอตแลนติกเหนือ มีสำนักงานอยู่ที่เมืองมงส์ (Mons) ประเทศเบลเยียม ทั้งนี้ กลุ่มรัฐผู้เข้าร่วมโครงการฯ ต้องส่งผู้แทนของตนเข้าประจำการในหน่วยประสานงานด้วย หน้าที่หลักของคณะทำงานดังกล่าวอาจแบ่งออกได้เป็น 2 ประการ คือ

3.1 ประสานงานด้านการปฏิบัติการทางทหารในโครงการหุ้นส่วนเพื่อสันติภาพ

3.2 วางแผนงานด้านการทหารโดยต้องประสานงานกับโครงการการดำเนินงานระหว่างกลุ่มรัฐหุ้นส่วน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติการทางทหาร

อาจกล่าวได้ว่า นอกเหนือไปจากการจัดตั้งคณะมนตรีความร่วมมือแห่งแอตแลนติกเหนือแล้ว การริเริ่มโครงการหุ้นส่วนเพื่อสันติภาพ** ซึ่งในปัจจุบัน (ค.ศ. 1997) มีสมาชิกรวมทั้งสิ้น 43 รัฐ*** นับเป็นขั้นตอนที่สำคัญยิ่งอีกประการหนึ่งในกระบวนการการปรับตัวของเนโทภายหลังสงครามเย็น เนื่องจากเป็นสิ่งที่ช่วยให้การกระชับสัมพันธ์ไมตรีทั้งในด้านการเมืองและการทหารระหว่างนาโตกับกลุ่มประเทศทางฝั่งยุโรปตะวันออกดำเนินไปอย่างสมบูรณ์แบบมากยิ่งขึ้น

* โครงการนี้มีระยะเวลา 3 ปีเช่นกัน และมีเจตนารมณ์ในการจัดตั้งเพื่อกำหนดจุดมุ่งหมายในทางการเมืองและวัตถุประสงค์โดยทั่วไปของรัฐแต่ละรัฐในการเข้าร่วมโครงการหุ้นส่วนเพื่อสันติภาพ นอกจากนั้น ยังเป็นเวทีในการเจรจาตกลงเรื่องพื้นที่ในความร่วมมือ ตลอดจนกิจกรรมความร่วมมือเฉพาะกรณีอีกด้วย

** ความแตกต่างระหว่างคณะมนตรีความร่วมมือแห่งแอตแลนติกเหนือและโครงการหุ้นส่วนเพื่อสันติภาพได้ในภาคผนวก ข

*** ดูรายชื่อกลุ่มรัฐหุ้นส่วนของโครงการหุ้นส่วนเพื่อสันติภาพได้ในภาคผนวก ก

ด้วยเหตุนี้ โครงการหุ้นส่วนเพื่อสันติภาพจึงเป็นองค์ประกอบหลักในการสร้างความร่วมมือทางการเมืองและการทหารภายในภูมิภาคยุโรปซึ่งช่วยให้กลุ่มประเทศทางฝั่งยุโรปตะวันออกได้พัฒนาศักยภาพ และเสริมสร้างความพร้อมทางการทหารโดยอาศัยความช่วยเหลือจากรัฐสมาชิกของนาโต อันจะเป็นวิถีทางหนึ่งในการสร้างความไว้วางใจให้เกิดขึ้นระหว่างฝ่ายโลกเสรีตะวันตกและอดีตค่ายคอมมิวนิสต์แห่งยุโรปตะวันออก²⁸

การหามาตรการในการสร้างความไว้วางใจด้านความมั่นคงให้เกิดขึ้นในภูมิภาคยุโรปนี้ นับเป็นการสานต่อเจตนารมณ์ของรัฐสมาชิกของนาโตที่ต้องการปรับตัวให้เข้ากับสภาพแวดล้อมใหม่ทางด้านความมั่นคงในยุคหลังสงครามเย็น และก็ปรารถนาที่จะปรับความสัมพันธ์กับประเทศต่างๆทางฝั่งยุโรปตะวันออก ซึ่งในอดีตเคยเป็นศัตรูกันมารวมระยะเวลากว่าสี่ทศวรรษ ทั้งนี้ การดำเนินงานภายใต้กรอบความร่วมมือของคณะมนตรีความร่วมมือแห่งแอตแลนติกเหนือและโครงการหุ้นส่วนเพื่อสันติภาพ มีข้อควรสังเกตบางประการ คือ

ประการแรก มาตรการ "การเจรจา" และ "การสร้างความร่วมมือ" เป็นเครื่องมือสำคัญที่นาโตใช้เป็น "สื่อกลาง" ในการกระชับความสัมพันธ์ระหว่างตนกับกลุ่มประเทศทางฝั่งยุโรปตะวันออกโดยผ่านทางความร่วมมือประชุมของคณะบุคคลต่างๆที่จัดขึ้นในกรอบความรับผิดชอบของคณะมนตรีความร่วมมือแห่งแอตแลนติกเหนือ

ประการที่สอง การนำมาตรการ "การสร้างความร่วมมือ" มาปฏิบัติใช้ ได้ปรากฏให้เห็นอย่างชัดเจนใน 2 ลักษณะด้วยกัน คือ

ก.การพัฒนาคณะมนตรีความร่วมมือแห่งแอตแลนติกเหนือไปสู่การเป็นคณะมนตรีหุ้นส่วนแห่งภูมิภาคยุโรป-แอตแลนติก (Euro-Atlantic Partnership Council: EAPC) มีนัยถึงการส่งเสริมให้กรอบความร่วมมือทั้งในด้านการเมืองและความมั่นคงระหว่างนาโตกับกลุ่มรัฐหุ้นส่วนมี "ความกว้าง" ในแง่ของการขยายขอบเขตการเจรจาให้ครอบคลุมประเด็นปัญหาในทุกๆด้านของภูมิภาค และมี "ความลึก" ในส่วนของการสนับสนุนให้กลุ่มรัฐหุ้นส่วนได้มีปฏิสัมพันธ์กับนาโตในรูปแบบของการเจรจาโดยตรงทั้งในระดับทวิภาคีและพหุภาคี²⁹

ข.การจัดให้นาโตและกลุ่มรัฐหุ้นส่วนได้ร่วมมือกันในรอบของโครงการหุ้นส่วนเพื่อสันติภาพ ซึ่งได้ริเริ่มขึ้นครั้งแรกในเดือนกันยายน ค.ศ. 1994 มีวัตถุประสงค์เพื่อให้กลุ่มรัฐผู้เข้าร่วมมีประสบการณ์

²⁸The Study on NATO Enlargement, available from <http://www.nato.int/docu/basicxt/enl-9501.htm>, Internet, accessed 8 September 1997.

²⁹Madrid Declaration on Euro-Atlantic Security and Cooperation, 8 July 1997, available from <http://www.nato.int/docu/pr/1997/p97-081e.htm>, Internet, accessed 29 October 1997.

และมีความเข้าใจที่ตรงกันในกระบวนการการปฏิบัติการทางทหารร่วมกัน อีกทั้งยังช่วยให้รัฐต่างๆ ในแถบยุโรปตะวันออกได้พัฒนาศักยภาพของกองกำลังแห่งรัฐของตนด้วย

ประการที่สาม การสร้างความร่วมมือระหว่างนาโตกับกลุ่มรัฐหุ้นส่วนโดยอาศัยมาตรการในการสร้างความไว้วางใจด้านความมั่นคงซึ่งสหพันธรัฐรัสเซียและยูเครนได้เข้าเป็นส่วนหนึ่งด้วยนั้น ได้นำไปสู่ความร่วมมือครั้งสำคัญระหว่างประเทศทั้งสองกับนาโตกล่าวคือ ในกรณีของสหพันธรัฐรัสเซีย ได้มีการร่วมลงนามในข้อตกลงพื้นฐานว่าด้วยความสัมพันธ์ ความร่วมมือ และความมั่นคงร่วมกันระหว่างสหพันธรัฐรัสเซียกับนาโต (The Founding Act on Mutual Relations Cooperation and Security between Russian Federation and the North Atlantic Treaty Organization) ที่กรุงปารีส ประเทศฝรั่งเศส เมื่อวันที่ 27 พฤษภาคม ค.ศ. 1997

ข้อตกลงดังกล่าวได้สะท้อนให้เห็นถึงการเปิดศักราชใหม่ในความสัมพันธ์ระหว่างนาโตกับสหพันธรัฐรัสเซียซึ่งต่างก็เป็นคู่แข่งในทางอำนาจกันมาตลอดสมัยสงครามเย็น ทั้งนี้ คณะมนตรีร่วมถาวร (Russia-NATO Permanent Joint Council) จะเป็นกลไกหลักในการปรึกษาหารือ และดำเนินงานด้านความมั่นคงในส่วนที่สหพันธรัฐรัสเซียและนาโตเล็งเห็นถึงผลประโยชน์ร่วมกัน แต่มิได้เกี่ยวข้องกับกิจการภายในของทั้งสหพันธรัฐรัสเซีย รัฐสมาชิกของนาโต หรือนาโต แต่อย่างใด³⁰

ในส่วนของยูเครนนั้น ก็ได้ลงนามในกฎบัตรว่าด้วยการเข้าเป็นหุ้นส่วนกับนาโต (Charter on a Distinctive Partnership between North Atlantic Treaty Organization and Ukraine) ที่กรุงมาดริด ประเทศสเปน เมื่อวันที่ 7 กรกฎาคม ค.ศ. 1997 ซึ่งสาระสำคัญของกฎบัตรฉบับนี้เป็นการเน้นย้ำว่า

- 1) ความสัมพันธ์ระหว่างนาโตกับยูเครนต้องตั้งอยู่บนพื้นฐานของหลักการของกฎบัตรสหประชาชาติและของข้อตกลงต่างๆที่อยู่ในขอบเขตอำนาจขององค์การเพื่อความมั่นคงและความร่วมมือกันในยุโรป
- 2) การปรึกษาหารือและการสร้างความร่วมมือระหว่างนาโตกับยูเครนต้องกระทำในกรอบของโครงการหุ้นส่วนเพื่อสันติภาพและคณะมนตรีหุ้นส่วนแห่งภูมิภาคยูโร-แอตแลนติก
- 3) องค์การหลักที่จะช่วยส่งเสริมสัมพันธภาพระหว่างนาโตกับยูเครนคือ คณะกรรมาธิการนาโต-ยูเครน (NATO-Ukraine Commission)³¹

³⁰Fact Sheet: NATO-Russia Founding Act, 27 May 1997, available from <http://www.embusa.es/nato/foundin1.htm>, Internet, accessed 7 January 1998.

³¹Charter on a Distinctive Partnership between North Atlantic Treaty Organization and Ukraine, 9 July 1997, available from <http://www.vm.ee/nato/docu/basicxt/ukchrt.htm>, Internet, accessed 5 January 1998.

ประการสุดท้าย การที่นาโตเปิดโอกาสให้ประเทศต่างๆในอดีตค่ายคอมมิวนิสต์แห่งยุโรป ตะวันออกได้เข้าร่วมกิจกรรมของคณะมนตรีความร่วมมือแห่งแอตแลนติกเหนือและโครงการหุ้นส่วนเพื่อสันติภาพนั้น อาจกล่าวได้ว่า เป็น "มาตรการนำร่อง" ไปสู่การขยายจำนวนสมาชิกของนาโตออกไปยังกลุ่มประเทศเหล่านี้ ซึ่งในค.ศ. 1999 โปแลนด์ ฮังการี และสาธารณรัฐเช็ก จะเข้าเป็นสมาชิกของนาโตอย่างสมบูรณ์ ทั้งนี้ "การศึกษาเรื่องการขยายนาโต" (The Study on NATO Enlargement) ได้กล่าวไว้ว่า

"(...) คณะมนตรีความร่วมมือแห่งแอตแลนติกเหนือและโครงการหุ้นส่วนเพื่อสันติภาพจะยังคงมีบทบาทสำคัญในโครงสร้างของระบบความมั่นคงของภูมิภาคยุโรปทั้งในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการขยายจำนวนสมาชิกของนาโตและการกระชับความสัมพันธ์ระหว่างนาโตกับกลุ่มรัฐหุ้นส่วนให้แน่นแฟ้นมากยิ่งขึ้น (...)"³²

อาจสรุปได้ว่า คณะมนตรีความร่วมมือแห่งแอตแลนติกเหนือและโครงการหุ้นส่วนเพื่อสันติภาพเป็นเครื่องมือสำคัญที่ช่วยปรับอำนาจหน้าที่และบทบาทของนาโตเพื่อ "ต่ออายุ" ให้องค์การดังกล่าวสามารถดำรงตนอยู่ได้ท่ามกลางความเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อมทางด้านความมั่นคงภายในภูมิภาคยุโรปได้ต่อไป นอกจากนี้ เพื่อให้สถานการณ์ด้านการเมืองและการทหารภายหลังการล่มสลายของรัฐสังคมนิยมในยุโรปตะวันออกเป็นไปโดยราบรื่น นาโตได้อาศัยการการจัดตั้งคณะมนตรีความร่วมมือแห่งแอตแลนติกเหนือและโครงการหุ้นส่วนเพื่อสันติภาพซึ่งเป็นเสมือน "สะพาน" เชื่อมสัมพันธ์มิตรระหว่างตนกับอดีตกลุ่มประเทศคู่แข่งในค่ายคอมมิวนิสต์ด้วย

การปรับเปลี่ยนแนวทางการดำเนินงานของนาโตในยุคหลังสงครามเย็นซึ่งได้นำหลักการบางส่วนของการทูตเชิงป้องกันมาประยุกต์ใช้ในแนวคิดใหม่เชิงยุทธศาสตร์ และเลือกที่จะผูกมิตรกับอดีตรัฐสมาชิกขององค์การวอร์ซอโดยผ่านทางคณะมนตรีความร่วมมือแห่งแอตแลนติกเหนือและโครงการหุ้นส่วนเพื่อสันติภาพ เพื่อให้นาโตและประเทศเหล่านี้ได้มีกิจกรรมทางด้านความมั่นคงร่วมกัน ทำให้เห็นบทบาทใหม่ของนาโตซึ่งเป็นบทบาทที่สะท้อนถึงผลประโยชน์ของรัฐต่างๆที่เข้ามามีส่วนร่วมเกี่ยวข้องกับองค์การ ดังจะได้นำเสนอในบทต่อไป

³²The Study on NATO Enlargement, available from <http://www.nato.int/docu/basicxt/enl-9501.htm>, Internet, accessed 8 September 1997.