

## บทที่ 2

### นโยบายต่างประเทศสหรัฐอเมริกาเรื่องการแทรกแซงด้วยกำลังทหารก่อนเหตุการณ์ 9/11

จากที่กล่าวไว้ในบทนำแล้วว่า นโยบายต่างประเทศเรื่องการแทรกแซงด้วยกำลังทางทหารของสหรัฐอเมริกาภายหลังเหตุการณ์ 9/11 นั้นค่อนข้างจะมีความแตกต่างจากนโยบายในช่วงหลายปีก่อนหน้า โดยนโยบายต่างประเทศสหรัฐอเมริกาในเรื่องการแทรกแซงด้วยกำลังทางทหารหลังเหตุการณ์ 9/11 นั้นเป็นนโยบายในเชิงรุกที่ค่อนข้างจะมีความแข็งกร้าวและเด็ดขาดมากกว่าที่เคยปรากฏมาในอดีต (โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีของอิรัก (ค.ศ. 2003) ซึ่งสามารถเห็นได้จากการตัดสินใจโจมตีโดยไม่รอมติของสหประชาชาติและเสี่ยงต่อต้านคัดค้านของประเทศต่างๆ) อย่างไรก็ตามการจะทำความเข้าใจต่อบทนโยบายต่างประเทศเรื่องการแทรกแซงด้วยกำลังทหารของสหรัฐอเมริกาหลังเหตุการณ์ 9/11 ให้อย่างถ่องแท้จำเป็นต้องมีความจำเป็นที่จะรับรู้และเข้าใจถึงความเป็นมาของนโยบายต่างประเทศเรื่องการแทรกแซงด้วยกำลังทหารของสหรัฐอเมริกาในอดีตเสียก่อน ดังนั้นบทที่ 2 นี้จะขอกล่าวถึงนโยบายต่างประเทศสหรัฐอเมริกาเรื่องการแทรกแซงด้วยกำลังทหารในอดีตช่วงก่อนการเกิดเหตุการณ์ 9/11

ในบทที่ 2 นี้จะพิจารณาถึงการดำเนินนโยบายเรื่องการแทรกแซงด้วยกำลังทางทหารของสหรัฐอเมริกา ก่อนเหตุการณ์ 9/11 โดยจะแบ่งเนื้อหาออกเป็น 4 ส่วน คือ ส่วนแรกว่าด้วยการแทรกแซงด้วยกำลังทหาร ซึ่งจะช่วยสร้างความเข้าใจเกี่ยวกับการแทรกแซงด้วยกำลังทางทหารให้มากขึ้นก่อนที่จะกล่าวถึงการดำเนินนโยบายต่างประเทศเรื่องการแทรกแซงด้วยกำลังทหารของสหรัฐอเมริกาต่อไป ในขณะที่นโยบายต่างประเทศเรื่องการแทรกแซงด้วยกำลังทหารของสหรัฐอเมริกา ก่อนเหตุการณ์ 9/11 นั้นจะแบ่งออกเป็น 3 ส่วนตามช่วงเวลา ดังนี้ 1) ช่วงอดีตกาลถึงก่อนสงครามเย็น 2) ช่วงสงครามเย็น และ 3) ช่วงหลังสงครามเย็นถึงก่อนการเกิดเหตุการณ์ 9/11 ทั้งนี้เนื้อหาในบทนี้จะแสดงให้เห็นถึงภาพรวมว่าสหรัฐอเมริกาได้ดำเนินนโยบายต่างประเทศเรื่องการแทรกแซงด้วยกำลังทหารในช่วงก่อนเหตุการณ์ 9/11 อย่างไรและนโยบายดังกล่าวมีพัฒนาการอย่างไรในแต่ละยุค สำหรับเนื้อหาของบทที่ 2 นี้มีจุดประสงค์ในการสร้างความเข้าใจต่อแนวทางการดำเนินนโยบายต่างประเทศเรื่องการใช้อำนาจทางทหารในการแทรกแซงของสหรัฐอเมริกาในอดีตเพื่อที่จะได้เห็นถึงความเชื่อมโยงและความแตกต่างเมื่อต้องกล่าวถึงนโยบายต่างประเทศเรื่องการแทรกแซงด้วยกำลังทหารภายหลังเหตุการณ์ 9/11 ต่อไป

## 2.1. การแทรกแซงด้วยกำลังทหาร

การใช้กำลังทางทหาร (use of force) ถูกมองว่าเป็นอำนาจที่ “รัฐ” พึงมีและสามารถใช้ได้ภายใต้ดินแดนและเขตอธิปไตยของตน อย่างไรก็ตามการใช้กำลังนั้นถูกใช้โดยกลุ่มตัวแสดงที่ไม่ใช่รัฐ (non-state actor) ถือได้ว่าเป็นสิ่งผิดกฎหมายและไม่อาจยอมรับได้ในเวทีระหว่างประเทศ หากปฏิบัติการนั้นเกิดขึ้นและกลายเป็นปัญหาภายในประเทศ รัฐจะมีสิทธิความชอบธรรมที่จะใช้กำลังเพื่อยุติปัญหาได้ แต่เมื่อเวลาผ่านไปและกลุ่มผู้ก่อการร้ายได้มีพัฒนาการในก่อการแบบข้ามชาติที่ส่งผลกระทบต่อสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ หรือแม้แต่ในบางกรณีที่รัฐกลับประพฤติปฏิบัติตนเป็นภัยต่อความอยู่รอดของประชาชนเสียเอง อันก่อให้เกิดผลกระทบต่อเนืองไปยังประเทศอื่นๆ จนในที่สุดแล้วอาจนำไปสู่การยื่นมือเข้ามาจัดการโดยประเทศมหาอำนาจหรือประชาสังคมระหว่างประเทศที่จะใช้กำลังทหารเข้ามาแทรกแซงเพื่อจัดการยุติปัญหาดังกล่าวได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งหากประเทศที่เป็นบ่อเกิดของภัยคุกคามดังกล่าวไม่สามารถ/ไม่ยินดีที่จะจัดการกับปัญหาเหล่านั้น ทั้งนี้สำหรับประเด็นเรื่องการใช้กำลังทางทหารในต่างแดน (external use of force) หรือที่หลายคนอาจเรียกว่าการแทรกแซงด้วยกำลังทหาร (external military intervention) นั้นเป็นเรื่องที่มีพัฒนาการเปลี่ยนแปลงไปในหลายยุคหลายสมัย ซึ่งเหตุการณ์ 9/11 ก็เป็นอีกปรากฏการณ์หนึ่งที่ส่งผลกระทบการบรรทัดฐานระหว่างประเทศต่อเรื่องการใช้กำลังทางทหารในต่างแดนนี้ด้วยเช่นกัน

### 2.1.1. นิยามของการแทรกแซงด้วยกำลังทหาร

ในการทำความเข้าใจนโยบายต่างประเทศเรื่องการใช้กำลังทางทหารนั้นควรเริ่มจากความหมายที่แท้จริงและตรงกันเสียก่อน ทั้งนี้การใช้กำลังทางทหารเป็นคำที่แปลมาจากคำในภาษาอังกฤษที่ว่า military intervention ซึ่งหมายถึงการที่ประเทศหรือกลุ่มประเทศใดประเทศหนึ่งส่งกำลังทางทหารข้ามเขตแดนเข้าไปในพรมแดนของประเทศอื่น ไม่ว่าจะเป็นทางน้ำ ทางบกหรือทางอากาศ (โดยอาจเรียกอีกอย่างได้ว่าการใช้กำลังทางทหารเพื่อปฏิบัติการในต่างประเทศหรือ external use of force) อันมีจุดประสงค์หลักในการบีบ (manipulate) ให้ประเทศนั้นๆ กระทำหรือละเว้นการกระทำใดการกระทำหนึ่ง โดยเมื่อประสบความสำเร็จแล้วประเทศหรือกลุ่มประเทศนั้นๆ จะถอนกำลังออกไป ทั้งนี้การใช้กำลังดังกล่าวจะต้องไม่มีจุดมุ่งหมายในการยึดครองหรือแย่งชิงดินแดน<sup>1</sup> อย่างไรก็ตามการใช้กำลังทางทหารนี้แตกต่างจากปฏิบัติการเพื่อการรักษาสันติภาพ (peacekeeping) ตรงที่การรักษาสันติภาพนี้จะเป็นการส่งกำลังทหารเข้าไปโดยได้รับความยินยอม

<sup>1</sup> Robert J. Art and Kenneth N. Waltz, *The use of force: Military power and international politics* (New York: Rowman & Littlefield Publishers, 2004).

พร้อมใจของประเทศเป้าหมายนั้นๆ<sup>2</sup> ในอีกด้านหนึ่งความแตกต่างระหว่างการแทรกแซงด้วยกำลังทางทหารและการทำสงคราม (war) นั้นยังคงเป็นประเด็นที่ถกเถียงกันอยู่ไม่จบสิ้น ด้วยฝ่ายหนึ่งเชื่อว่าการแทรกแซงด้วยกำลังทหารก็คือการทำสงคราม แต่ประเทศที่ทำการแทรกแซงนั้นต้องการจะเลี่ยงปัญหาเรื่องความชอบธรรมและความถูกต้องตามหลักกฎหมายระหว่างประเทศมากกว่า ในขณะที่อีกฝ่ายหนึ่งกลับเชื่อว่าในเมื่อประเทศที่ทำการแทรกแซงมิได้คาดหวังจะริบเอาหรือครอบครองดินแดนของประเทศที่ถูกแทรกแซงด้วยกำลังทหารก็ไม่อาจเรียกได้ว่าเป็นสงครามจะอย่างเต็มปากนัก เนื่องจากตามปกติแล้วการทำสงครามจะต้องมีเดิมนั้นเป็นการสูญเสียดินแดนของฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง

### 2.1.2. พัฒนาการและความเป็นมาของการแทรกแซงด้วยกำลังทหาร

อันที่จริงแล้วการใช้กำลังทางทหารเข้าแทรกแซงหรือรุกรานรัฐอื่นนั้นเป็นสิ่งที่ไม่อาจยอมรับได้ตามหลักการระหว่างประเทศในเรื่องของหลักรัฐอธิปไตยที่รัฐอื่นจะมาก้าวกายมิได้ อย่างไรก็ตาม ประเด็นเรื่องการใช้กำลังทางทหารในการแทรกแซงรัฐอื่นนั้นเป็นประเด็นที่มีประวัติความเป็นมาและ พัฒนาการที่มีมาอย่างยาวนาน ทั้งยังเป็นข้อถกเถียงของหลายๆ ฝ่าย โดยเดิมนั้นแนวความคิดที่มีอิทธิพลต่อเรื่องการใช้กำลังทางทหารเข้าแทรกแซงในต่างแดนนั้นเป็นผลมาจากแนวคิด just war doctrine ในสมัยจักรวรรดิโรมันที่เซนต์ออกัสติน (St. Augustine) ได้เข้ามาเรียบเรียงและเสนอแนวความคิดดังกล่าวเป็นทฤษฎีที่เรียกว่า just war theory (bellum justum) หรือหลักการทำสงครามที่เป็นธรรม โดยเชื่อว่าการใช้กำลังทางทหารเพื่อความถูกต้องและเป็นธรรมนั้นเป็นสิ่งที่ยอมรับได้ ส่วนการใช้กำลังโดยมีจุดประสงค์ในการสร้างความรุนแรงเป็นสิ่งไม่เป็นธรรม<sup>3</sup> ซึ่งการวัดว่าสิ่งใดจะถือได้ว่าเป็นธรรมหรือไม่เป็นธรรมนั้นจะยึดหลักตามกฎหมายธรรมชาติ (natural law) ที่เป็น “กฎหมายอันเกิดจากธรรมชาติ มีอยู่แล้วในธรรมชาติและมีอำนาจบังคับธรรมชาติ และด้วยเหตุที่ธรรมชาติย่อมเป็นสิ่งสากล และอยู่เหนือมนุษย์ สำนักความคิดนี้จึงเชื่อว่ากฎหมายธรรมชาติอยู่นอกกฎหมายของมนุษย์และใช้ได้ไม่จำกัดเวลาหรือสถานที่”<sup>4</sup>

จนกระทั่งได้เกิดแนวคิดเรื่องรัฐชาติ-รัฐอธิปไตย (sovereign state) ซึ่งมีนัยยะรวมถึงระบบความสัมพันธ์ระหว่างรัฐแบบใหม่ (modern state system) และหลักการไม่แทรกแซงในกิจการของรัฐอื่นอันเป็นหลักปฏิบัติที่รัฐต่างๆ ยึดถือกันมาตั้งแต่ปี ค.ศ. 1648 โดยแนวคิดดังกล่าวมีรากฐานจาก

<sup>2</sup> Richard N. Hass, *Intervention: The use of American military force in the post-cold war world* (Washington: Carnegie Endowment for International Peace, 1994), pp. 19-20.

<sup>3</sup> Malcolm N. Shaw, *International law* (Cambridge: Cambridge University Press, 1997), p. 778.

<sup>4</sup> อาญา 1 แห่ง 1 กฎหมายเบื้องต้น [ออนไลน์]. มีนาคม 2548. แหล่งที่มา:

<http://www.stou.ac.th/Thai/Schools/slw/Webboard/Question.asp?GID=13707> [ตุลาคม 2549]

ความเชื่อตามสนธิสัญญาเวสฟาเลีย (Treaty of Westphalia) ที่ว่า *coius region eius religio* หรือ *to each prince his own region* ซึ่งหมายถึงสิทธิเหนือดินแดนของตน (absolute jurisdiction) โดยรัฐสามารถใช้และมีอำนาจ/สิทธิขาดเต็มเหนือเขตแดนของตน ทั้งนี้แนวความคิดเรื่องระบบรัฐชาติ หลักอธิปไตยและกฎหมายระหว่างประเทศดังกล่าวได้เข้ามาเบียดบังความสำคัญของแนวคิดเรื่องการทำสงครามที่เป็นธรรมและกฎหมายธรรมชาติลง ยิ่งไปกว่านั้นยังในช่วงเวลาดังกล่าวยังมีแนวคิดทางการเมืองใหม่เกิดขึ้น (แทนแนวคิดเดิมของ St. Augustine) โดย Hugo Grotius ได้เข้ามาตีความหลักการการทำสงครามที่เป็นธรรมว่าเป็นส่วนหนึ่งของการป้องกันตัว (self-defense) ซึ่งตามหลักการดังกล่าวการใช้กำลังทางทหารนั้นสามารถกระทำได้หากเป็นการปกป้องทรัพย์สินหรือประชาชน ทั้งนี้การดำเนินนโยบายต่างประเทศของรัฐต่างๆ ในยุคสนธิสัญญาเวสฟาเลียมักจะอยู่ในรูปของการเพิ่มพูนและปกป้องสิ่งที่เรียกว่า “ผลประโยชน์แห่งชาติ” ไม่ว่าจะเป็นในด้านความมั่นคง-อยู่รอดของรัฐและความปลอดภัยของประชาชน

ด้วยเหตุนี้สิ่งที่เป็นตัวกำหนดนโยบายต่างประเทศที่รวมไปถึงการใช้กำลังทางทหารเพื่อทำการแทรกแซงในต่างประเทศจึงเป็นเรื่องของหลักผลประโยชน์แห่งชาติมากกว่าหลักศีลธรรม (moral) ไม่ว่าจะเป็นการรุกรานใช้กำลังเพื่อแสวงหาเงิน (เช่นการเรียกเก็บหนี้) ดินแดนหรือทรัพยากร รวมไปถึงการใช้กำลังทางทหารเพื่อรักษาความมั่นคงของชาติจากการภัยคุกคามจากรัฐอื่น ซึ่งแตกต่างไปจากลักษณะของการแทรกแซงดังที่ปรากฏในยุคก่อนหน้า กล่าวคือ ในศตวรรษที่ 18 ปัญหาเรื่องการรุกรานการทำสงครามปรากฏให้เห็นอยู่เนืองๆ ด้วยเหตุที่ว่าหลายประเทศยังคงแสวงหาความมั่งคั่งและความเป็นมหาอำนาจอยู่ (โดยเฉพาะอย่างยิ่งในยุโรป) ซึ่งสาเหตุหลักของปัญหามาจากการที่ไม่มีองค์การระหว่างประเทศที่จะเข้ามาควบคุมและบังคับใช้กฎหมายระหว่างประเทศที่มีอยู่ให้มีประสิทธิผล ดังนั้นการใช้กำลังทางทหารในการทำสงครามจึงเป็นส่วนหนึ่งของระบบโลกที่ต่างฝ่ายต่างต้องพึ่งตนเอง (self-help) ในการเอาตัวรอดให้ได้ การใช้กำลังทางทหารจึงถือเป็นการป้องกันตัว (self-defense) และตอบโต้กับการรุกรานของรัฐอื่น (reprisal) ซึ่งในเวลาเดียวกันนี้ได้มีการเริ่มใช้หลักการป้องกันภัยแต่เนิ่นๆ (anticipatory self-defense) ให้เห็นกันบ้างแล้ว\* สภาพของโลกที่เต็มไปด้วยความวุ่นวายและไร้ระบบดังกล่าวได้นำไปสู่การเกิดสงครามโลกครั้งที่ 1 ในที่สุด

ภายหลังการสิ้นสุดของสงครามโลกครั้งที่ 1 ได้มีการจัดตั้งสันนิบาตชาติ (League of Nations) ซึ่งได้กำหนดอำนาจ ความชอบธรรมที่รัฐพึงมีและข้อจำกัดในการใช้กำลังทางทหาร เพื่อที่จะสร้างโลกที่มีระบบระเบียบและมีสันติภาพมากขึ้น โดยการใช้กำลังทางทหารนั้นยังยกเว้นไว้สำหรับกรณีของ

<sup>5</sup> Jackson Nyamuya Maogoto, *Battling terrorism: Legal perspectives on the use of force and the war on terror* (Burlington: Ashgate Publishing Company, 2005), pp. 11-13.

\* อ่านรายละเอียดและกรณีศึกษาต่างๆ ได้จาก Jackson Nyamuya Maogoto, *Battling terrorism: Legal perspectives on the use of force and the war on terror* (Burlington: Ashgate Publishing Company, 2005).

การป้องกันตัวอยู่ อย่างไรก็ตามก็เป็นที่น่าทึ่งที่ทราบว่าสันนิบาตชาติล้มเหลวและจบลงที่การเกิดสงครามโลกครั้งที่ 2 ภายหลังจากสงครามโลกครั้งที่ 2 ประชาสังคมโลกยังคงมีความพยายามที่จะจัดตั้งองค์กรด้านความมั่นคงระหว่างประเทศจึงเป็นผลให้เกิดองค์การสหประชาชาติ (United Nations) ที่ได้มีการปรับปรุงแก้ไขประเด็นเรื่องการใช้กำลังทางทหารและได้ประกาศกฎบัตร<sup>6</sup> การใช้กำลังทางทหารในการแทรกแซงในต่างประเทศในช่วงนี้จึงยืนอยู่บนแนวคิดเรื่องการสร้างสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ ซึ่งไม่อาจปฏิเสธได้ว่าผลจากการใช้กำลังทางทหารของสหรัฐอเมริกาเข้าแทรกแซงเยอรมนีในสงครามโลกครั้งที่ 1 ก่อนที่จะพิชิตทั่วทั้งยุโรป และอีกครั้งในการแทรกแซงเยอรมนีและญี่ปุ่นในสงครามโลกครั้งที่ 2 เป็นปัจจัยสำคัญของการสิ้นสุดของสงครามโลกทั้งสองครั้ง<sup>7</sup> จึงอาจกล่าวได้ว่าพัฒนาการของการดำเนินนโยบายต่างประเทศในเรื่องการแทรกแซงด้วยกำลังทหารนั้นได้เติบโตจากการรักษาและปกป้องผลประโยชน์แห่งชาติมาสู่การสร้างสันติภาพให้แก่โลก

หลังการสิ้นสุดของสงครามโลกครั้งที่ 2 ระบบความสัมพันธ์และการเมืองระหว่างประเทศได้พัฒนาเข้าสู่ยุคขงโลกสองขั้ว (bipolar) ระหว่างสหรัฐอเมริกาและสหภาพโซเวียต ซึ่งต่างแข่งขันกันในเรื่องอุดมการณ์ทางการเมืองแบบเสรีประชาธิปไตยและสังคมนิยมคอมมิวนิสต์ ลักษณะของการแทรกแซงด้วยกำลังทหารในช่วงนี้จึงเป็นผลจากการดำเนินนโยบายต่างประเทศในการแทรกแซงด้วยกำลังทางทหารเพื่อแพร่กระจายและต่อต้านอุดมการณ์ทางการเมืองตามแบบของตน โดยต่างเพิกเฉยต่อหลักการเรื่องการไม่แทรกแซงในกิจการของรัฐอื่น กล่าวคือ สหรัฐอเมริกาภายใต้นโยบายสกัดกั้น (containment policy) ได้พยายามสนับสนุนการปกครองในระบอบเสรีประชาธิปไตยและในหลายครั้งได้ใช้กำลังทางทหารเพื่อขัดขวางการขยายตัวของลัทธิคอมมิวนิสต์ของสหภาพโซเวียต ส่วนสหภาพโซเวียตก็ให้ความสำคัญกับการสนับสนุนการปกครองตามแบบลัทธิคอมมิวนิสต์และต่อต้านความพยายามของสหรัฐอเมริกาในการขยายแนวคิดเสรีประชาธิปไตย<sup>8</sup> อย่างไรก็ตามเนื่องจากไม่มีการเผชิญหน้ากันโดยตรงระหว่างมหาอำนาจทั้งสองแต่จึงหันมาใช้สงครามตัวแทน อันถือได้ว่าเป็นการแทรกแซงด้วยกำลังทางทหารอย่างหนึ่งผ่านการให้ความสนับสนุนเรื่องการทหาร (paramilitary intervention) จึงอาจกล่าวได้ว่าการแทรกแซงด้วยกำลังทางทหารนั้นได้มีวิวัฒนาการมาเป็นการแทรกแซงโดยอิงกับอุดมการณ์ทางการเมืองและการแทรกแซงแบบตัวแทน (intervention by proxy) ของประเทศมหาอำนาจทั้งสอง

<sup>6</sup> Karin von Hippel, *Democracy by force: US military intervention in the post-cold war world* (Cambridge: Cambridge University Press, 2000), p. 4.

<sup>7</sup> Jerald A. Combs, *American diplomatic history: Two centuries of changing interpretations* (Berkeley: University of California Press, 1983), p.258.

<sup>8</sup> von Hippel, *Democracy by force: US military intervention in the post-cold war world*, p. 5.

จวบจนการสิ้นสุดของสงครามเย็นและการล่มสลายของสหภาพโซเวียตได้เกิดความเปลี่ยนแปลงที่ส่งผลกระทบต่อพัฒนาการของการแทรกแซงด้วยกำลังทหารในต่างประเทศอีกครั้ง เนื่องจากโลกภายหลังการสิ้นสุดของสงครามเย็นนั้นมีความขัดแย้งและสงครามที่ถือได้ว่าเป็นประเด็นปัญหาระหว่างประเทศน้อยมาก โดยความขัดแย้งส่วนมากมักจะอยู่ในลักษณะของสงครามกลางเมืองและความรุนแรงภายในประเทศมากกว่า (ยกเว้นการแทรกแซงอิรักเพื่อบีบให้ถอนกำลังจากการรุกรานคูเวต (Gulf War) ซึ่งถือเป็นการแทรกแซงเพื่อยุติปัญหาความขัดแย้งระหว่างประเทศ) นอกจากนี้ในหลายครั้งความรุนแรงเหล่านั้นหมิ่นเหม่ต่อประเด็นเรื่องสิทธิมนุษยชนที่เป็นประเด็นที่ทวีความสำคัญขึ้นอย่างต่อเนื่องเป็นอย่างมาก โดยสงครามกลางเมืองหลายครั้งนำไปสู่การฆ่าล้างเผ่าพันธุ์ (ethnic cleansing) และปัญหาความอดอยาก (ที่เกิดจากความหย่อนยานของรัฐ) วิกฤตการณ์ด้านมนุษยธรรม (humanitarian crises) ที่กลายเป็นแรงกระตุ้นสำคัญให้ประเทศมหาอำนาจและประชาสังคมโลกยื่นมือเข้ามาแทรกแซงเพื่อยุติปัญหาดังกล่าว ทั้งด้วยวิธีการทางการทูตและการทหาร ซึ่งในหลายๆ ครั้งมีความจำเป็นที่จะต้องใช้กำลังทางทหารเข้าจัดการกับกลุ่มก่อความไม่สงบหรือผู้นำที่ลิดรอนสิทธิขั้นพื้นฐานในการมีชีวิตรอยู่ของประชาชน การแทรกแซงด้วยกำลังทางทหารในช่วงระยะเวลาสั้นจึงคล้ายกับการกลับไปทำสงครามที่เป็นธรรม (just war) หรือการแทรกแซงที่อิงกับหลักศีลธรรมและจริยธรรมดังที่ปรากฏในช่วงก่อนสนธิสัญญาเวสฟาเลียอีกครั้ง ซึ่งการแทรกแซงในลักษณะนี้ค่อนข้างจะได้รับผลตอบรับแง่บวกจากประชาสังคมโลก จนมีความพยายามขององค์การสหประชาชาติที่จะกำหนดการจัดการปัญหาความรุนแรงที่ขัดต่อสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐานอย่างรุนแรงให้เป็นหน้าที่รับผิดชอบที่รัฐต่างๆ ฟิงมี (responsibility to protect) ถึงแม้จะขัดต่อหลักการไม่แทรกแซงตามกฎหมายระหว่างประเทศก็ตาม

จนกระทั่งเกิดเหตุการณ์การก่อการร้ายและโจมตีสหรัฐอเมริกาในวันที่ 11 กันยายน ค.ศ. 2001 หรือที่เรียกกันว่าเหตุการณ์ 9/11 อันส่งผลให้สหรัฐอเมริกาดำเนินนโยบายต่างประเทศเรื่องการแทรกแซงด้วยกำลังทางทหารในการโจมตีอัฟกานิสถาน (ค.ศ. 2001) และอิรัก (2003) โดยอ้างว่าเป็นการใช้กำลังทางทหารเพื่อป้องกันตัวจากภัยคุกคามที่เป็นภัยต่อความมั่นคงแห่งชาติของสหรัฐอเมริกา (anticipatory self-defense) ดังนั้นสหรัฐอเมริกาจึงเห็นควรที่จะจัดการกับภัยคุกคามนั้นก่อนที่จะลุกลามเกินกว่าจะควบคุมได้ ตลอดจนการโจมตีปาเลสไตน์ของอิสราเอล (ค.ศ. 2005) ที่อิสราเอลอ้างว่าพื้นที่ (ที่ทำการโจมตี) นั้นเป็นแหล่งซ่อนสมุขของกลุ่มผู้ก่อความไม่สงบที่จ้องจะทำการที่เป็นภัยต่อความอยู่รอดและความมั่นคงของอิสราเอล อิสราเอลจึงจำเป็นต้องจัดการกับแหล่งซ่อนสมุขนั้นเสียก่อนที่จะพัฒนาขีดความสามารถจนคุกคามอิสราเอลได้ ซึ่งจะเห็นได้ว่าเป้าหมายของการแทรกแซงของทั้งสองประเทศนี้มีความคล้ายคลึงกับการแทรกแซงในช่วงต้นของยุคสนธิสัญญาเวสฟาเลียที่รัฐยึดผลประโยชน์และความอยู่รอดแห่งชาติเป็นหลัก จึงอาจตั้งข้อสังเกตได้ว่าพัฒนาการของนโยบายเรื่องการแทรกแซงด้วยกำลังทหารนั้นได้ย้อนกลับไปสู่ยุคของการป้องกันตัวและปกป้องผลประโยชน์แห่งชาติอีกครั้ง

อย่างไรก็ดีอาจกล่าวได้ว่าแม้จะมีกฎหมายระหว่างประเทศระบุไว้อย่างชัดเจนในเรื่องสิทธิที่จะไม่ถูกแทรกแซงของรัฐ ไม่ว่าจะด้วยกำลังทางทหารหรือการแทรกแซงทางการเมืองอื่นใด แต่จากประวัติศาสตร์ความเป็นมาข้างต้นจะเห็นว่าการดำเนินนโยบายต่างประเทศในการแทรกแซงด้วยกำลังทางทหารนั้นยังคงปรากฏให้เห็นเป็นระยะๆ เรื่อยมาและมีพัฒนาการที่เปลี่ยนไปตามลักษณะความสัมพันธ์และบรรทัดฐานระหว่างประเทศในแต่ละช่วง ซึ่งตัวแสดง รูปแบบและจุดประสงค์ของการแทรกแซงในแต่ละช่วงนั้นก็มิใช่มีอยู่หลายรูปแบบและแตกต่างกันออกไปเช่นกัน

### 2.1.3. ตัวแสดงของการดำเนินนโยบายเรื่องการแทรกแซงด้วยกำลังทหาร

สำหรับตัวแสดง (actor) ของการดำเนินการแทรกแซงด้วยการใช้กำลังทางทหารในดินแดนอื่น นอกเหนือจากเขตแดนของตนนั้นสามารถทำได้จากสองตัวแสดงใหญ่ๆ คือ ตัวแสดงที่เป็นรัฐ (state actor) และตัวแสดงที่ไม่ใช่รัฐ (non-state actor) โดยในอดีตนั้นตัวแสดงที่เป็นรัฐเป็นผู้ดำเนินการแทรกแซงด้วยกำลังทหาร (interveners) ที่มีความชัดเจนและมีศักยภาพทางการทหารที่ได้เปรียบกว่าตัวแสดงที่ไม่ใช่รัฐ ถึงกระนั้นหากเปรียบเทียบระหว่างรัฐด้วยกันเองแล้วเป็นที่แน่นอนว่าประเทศที่มีขีดความสามารถทางการทหารสูงย่อมเหนือกว่าประเทศที่ด้อยกว่า ซึ่งหากพิจารณาในประวัติศาสตร์ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศแล้วจะพบว่าประเทศที่เป็น interveners หลักๆ แล้วจะเป็นประเทศมหาอำนาจ ยกตัวอย่างเช่น ประเทศในยุโรปยุคล่าอาณานิคมหรือสหรัฐอเมริกาและสหภาพโซเวียต ในช่วงสงครามเย็น เป็นต้น ในส่วนของตัวแสดงที่ไม่ใช่รัฐในฐานะของ intervener นั้นมีบทบาทมากขึ้นในช่วงหลังการสิ้นสุดของสงครามเย็นเป็นต้นมา ซึ่งตัวแสดงที่ไม่ใช่รัฐในที่นี้มีหลายประเภท ไม่ว่าจะเป็นองค์กรระหว่างประเทศอย่างองค์การสหประชาชาติ (ที่ใช้กองกำลังนานาชาติหรือ blue helmets มาปฏิบัติการทางทหารเพื่อปกป้องสิทธิมนุษยชนในหลายๆ ประเทศ) กลุ่มทหารรับจ้าง (ซึ่งรับจ้างจากรัฐบาลมาเข้าช่วยรบในสงครามกลางเมืองแลกกับค่าตอบแทน) และกลุ่มผู้ก่อการร้ายข้ามชาติ (ยกตัวอย่างเช่น กลุ่ม al-Qaeda ที่ให้ความช่วยเหลือทั้งการทหารและการเงินต่อกลุ่ม Taliban ในการปกครองอัฟกานิสถานและปฏิบัติการสร้างความไม่สงบตามพื้นที่ต่างๆ ทั่วโลก)<sup>9</sup> อย่างไรก็ตามในส่วน of วิทยานิพนธ์นี้เน้นการแทรกแซงโดยตัวแสดงที่เป็นรัฐเป็นหลัก

<sup>9</sup> S. Neil MacFarlane. *Intervention in contemporary world politics* (New York: Oxford University Press, 2002), p. 17.

#### 2.1.4. รูปแบบของการแทรกแซงด้วยกำลังทางทหาร

ไม่เพียงแต่ตัวแสดงเท่านั้นที่มีความหลากหลาย รูปแบบและเป้าหมายของการดำเนินการแทรกแซงด้วยกำลังทหารนั้นก็มีความแตกต่างและเปลี่ยนแปลงไปตามบริบททางสังคมหรือสภาพแวดล้อมระหว่างประเทศในแต่ละยุค ทั้งนี้รูปแบบของการใช้กำลังทางทหารนั้นสามารถจำแนกเป็นประเภทต่างๆ ได้ดังนี้คือ

- การแทรกแซงด้วยกำลังทหารภายในประเทศ (internal military intervention) ซึ่งเป็นปฏิบัติการภายในประเทศเอง และการแทรกแซงด้วยกำลังทางทหารในต่างประเทศ (external military intervention) ทั้งนี้เป็นที่ทราบกันดีว่านโยบายเรื่องการแทรกแซงนั้นมีจุดกำเนิดจากปฏิบัติการภายในประเทศ โดยรัฐอาจใช้กำลังทางทหาร (use of force) เพื่อจัดการ/รับมือกับปัญหาความไม่สงบหรือความมั่นคงในประเทศได้ ซึ่งอันที่จริงแล้วก็ยังเป็นอำนาจอย่างหนึ่งที่รัฐพึงมีตามหลัก sovereign state ส่วนการใช้กำลังทหารเข้าแทรกแซงในต่างประเทศนั้นเป็นประเด็นที่ยังคงถกเถียงกันในด้านของความถูกต้องและการยอมรับในบางกรณีอยู่บ้าง
- การแทรกแซงด้วยกำลังทหาร (military intervention หรือ armed intervention) ที่ตรงข้ามกับการแทรกแซงที่มีได้อาศัยกำลังทหารเป็นเครื่องมือ (non-military intervention) ดังที่กล่าวไว้ข้างต้นว่าการแทรกแซงด้วยกำลังทางทหารนั้นเป็นการส่งกองกำลังทางทหารเข้าไปในประเทศเป้าหมาย โดยมีจุดประสงค์เพื่อบีบให้ประเทศนั้นๆ ทำ/ไม่ทำพฤติกรรมบางอย่างใดอย่างหนึ่ง ในทางกลับกันการแทรกแซงโดยไม่ได้ใช้กำลังทางทหารนั้นมีความแตกต่างในเรื่องวิธีการที่จะใช้วิธีการทางการทูต การประณาม เรียกร้องหรือใช้แรงกดดันทางการเมืองมากกว่า
- การแทรกแซงในต่างแดนนั้นแบ่งได้ 2 ประเภท คือ การแทรกแซงด้วยกำลังทหารแบบปฏิบัติการเปิดเผย (overt operation) ซึ่งมีความชัดเจนมากกว่า และปฏิบัติการแบบไม่เปิดเผย (covert operation) ที่เป็นการส่งสายลับหรือการให้ความช่วยเหลือด้านการทหาร การแอบขายอาวุธให้อย่างลับๆ และการส่งกำลังทหารเข้าร่วมรบแบบไม่เป็นทางการ เช่นในกรณีที่ CIA เข้าแทรกซึมในพื้นที่และทำปฏิบัติการลับที่ได้รับมอบหมายมา ไม่ว่าจะเป็นการล้วงข้อมูลหรือการลอบสังหาร (assassination) ทั้งนี้ปฏิบัติการแบบเปิดเผยเพื่อการแทรกแซงต่างๆ นั้นสามารถสังเกตได้อย่างชัดเจน เช่นการส่งกองกำลังนาซาติเข้าไปปฏิบัติการเพื่อจัดการปัญหาความไม่สงบในเกรนาดา (ค.ศ. 1983) หรือที่โคโซโว (1999) แต่ในกรณีของปฏิบัติการลับนั้นจะพิสูจน์หรือสืบที่มาที่ไปได้ยากกว่า โดยตัวอย่างของปฏิบัติการทางทหารแบบลับที่



ชัดเจนที่สุดปฏิบัติการหนึ่งก็คือการส่ง CIA ของรัฐบาลสหรัฐอเมริกาเข้าไปในอิรัก เพื่อปฏิบัติการต่อต้านรัฐบาลทหารของซัดดัม ฮุสเซน (ค.ศ. 1991-2003)

- การใช้กำลังทางทหารเข้าแทรกแซงในต่างแดนสามารถแยกย่อยได้ 2 แบบคือการส่งกำลังทางทหารลงไปในพื้นที่โดยตรง (direct military intervention) และ การแทรกแซงแบบตัวแทน (intervention by proxy) การแทรกแซงด้วยกำลังทหารแบบตรงนั้นไม่ซับซ้อนเท่ากับการแทรกแซงแบบตัวแทน ซึ่งเป็นการดำเนินนโยบายเรื่องการแทรกแซงที่พบบ่อยในนโยบายของสหรัฐอเมริกาช่วงสงครามเย็น ที่เป็นผลจากนโยบายต่อต้านการขยายอำนาจของคอมมิวนิสต์ (anti-communism) ดังจะเห็นได้จาก Reagan Doctrine ที่ให้ความสนับสนุนต่อกลุ่มการเมืองในการต่อต้านการปกครองของผู้นำคอมมิวนิสต์ ยกตัวอย่างจากกรณีของนิคารากัว (ค.ศ. 1980-1992) ที่รัฐบาลสหรัฐอเมริกาให้ความสนับสนุนกลุ่มกบฏ Contra ซึ่งต่อต้านกลุ่ม Sandinistas หรือในแองโกลา (1975-1991) ที่สหรัฐอเมริกาสนับสนุนกลุ่ม UNITA<sup>10</sup>
- การแทรกแซงยังสามารถแยกได้ตามลักษณะของตัวแสดงที่ทำการแทรกแซงคือ การแทรกแซงแบบพหุภาคี (collective intervention) และการแทรกแซงแบบเอกภาคี (unilateral intervention) โดยการแทรกแซงแบบพหุภาคีนั้นเป็นการแทรกแซงที่ดำเนินการโดยกลุ่มประเทศผ่านองค์กรระหว่างประเทศ ส่วนการแทรกแซงแบบเอกภาคีหรือการแทรกแซงที่มีประเทศหนึ่งประเทศใดเป็นแกนนำหลักนั้นมักจะพบกับการต่อต้านหรือประณามในประเด็นเรื่องความชอบธรรม ต่างจากการแทรกแซงแบบพหุภาคีที่ในหลายๆ ครั้งถูกมองว่าเป็นสิ่งที่เหมาะสมและจำเป็นในการสร้างสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ<sup>11</sup> ตัวอย่างของการแทรกแซงแบบพหุภาคีนั้นสามารถพบได้จากการปฏิบัติหน้าที่ของกองกำลังนานาชาติในส่วนขององค์การสหประชาชาติในพื้นที่ต่างๆ ในขณะที่การแทรกแซงแบบเอกภาคีนั้นจะมีให้เห็นได้น้อยครั้งกว่า แต่จะเห็นได้ชัดในช่วงสงครามเย็นที่สองประเทศมหาอำนาจอย่างสหรัฐอเมริกาและสหภาพโซเวียตได้ดำเนินนโยบายต่างประเทศเรื่องการแทรกแซงด้วยกำลังทางทหารในลักษณะเอกภาคีที่มีตนเองเป็นแกนนำหลัก

<sup>10</sup> Stephen Van Evera, *American interventions in the third world: An overview*[Online]. (n.d.)

Available from: [http://ocw.mit.edu/NR/rdonlyres/Political-Science/17-40Fall-2004/9E686731-8AFB-49A9-8793-ADAA1D63FCB2/0/17\\_40\\_lec23\\_aitw.pdf](http://ocw.mit.edu/NR/rdonlyres/Political-Science/17-40Fall-2004/9E686731-8AFB-49A9-8793-ADAA1D63FCB2/0/17_40_lec23_aitw.pdf)[2006, September 2]

<sup>11</sup> Evan Luard, "Collective intervention," in *Intervention in world politics*, ed. Hedley Bull (Oxford: Clarendon, 1984), pp. 157-158.

### 2.1.5. เป้าหมายของการแทรกแซงด้วยกำลังทหาร

สำหรับเป้าหมายของการดำเนินนโยบายด้านการแทรกแซงด้วยนั้นมืออยู่หลายประการ (อย่างไรก็ดี ควรมีความเข้าใจที่ตรงกันเสียก่อนว่าในการแทรกแซงหรือใช้กำลังทางทหารในปฏิบัติการหนึ่งๆ นั้นไม่จำเป็นที่จะต้องยืนอยู่บนจุดประสงค์หรือเป้าหมายเพียงอย่างเดียวอย่างใดอย่างหนึ่งเพียงอย่างเดียว แต่ปฏิบัติการนั้นอาจกระทำเพื่อเป้าหมายหลายประการก็เป็นได้) คือ

- การแทรกแซงเพื่อเก็บหนี้ (collecting debts) ในอดีตนั้นรัฐในยุโรปต่างๆ มักจะตัดสินใจใช้กำลังทางทหารเข้าแทรกแซงในต่างประเทศเพื่อบีบให้ประเทศนั้นๆ ชำระหนี้ให้กับตน โดยอาจกล่าวได้ว่าเป้าหมายของการดำเนินนโยบายเรื่องการแทรกแซงนั้นอยู่บนรากฐานความต้องการทางด้านการเงินเป็นหลัก ซึ่งแนวทางดังกล่าวได้ยุติลงในช่วงต้นศตวรรษที่ 20 เมื่อสหรัฐอเมริกาได้เข้ามามีบทบาทสำคัญในเรื่องระบบเศรษฐกิจและการเงินระหว่างประเทศ<sup>12</sup> ยกตัวอย่างจากการแทรกแซงด้วยกำลังทหารของอังกฤษในอียิปต์เพื่อบีบให้ชำระหนี้ที่ติดอยู่กับ Canal Company ในปี ค.ศ. 1870\*
- การแทรกแซงเพื่อเสริมสร้างและสนับสนุนอุดมการณ์ทางการเมือง ไม่ว่าจะเป็นการปกครองในระบอบประชาธิปไตยหรือสังคมนิยม ซึ่งเป็นการแทรกแซงที่พบได้มากในช่วงสงครามเย็นที่สหรัฐอเมริกาและสหภาพโซเวียตต่างเน้นการดำเนินนโยบายการแทรกแซงในต่างประเทศเพื่อสนับสนุนให้มีแนวทางการปกครองและอุดมการณ์ทางการเมืองในแบบที่ตนเองต้องการและต่อต้านการปกครองในระบอบที่ไม่เป็นที่ต้องการ ทั้งนี้การแทรกแซงดังกล่าวเป็นนโยบายที่ต้องทำสอดคล้องกับการสร้างรัฐสร้างชาติด้วย (nation-building/state-building) โดยตัวอย่างที่เห็นได้ชัดคือการแทรกแซงของสหรัฐอเมริกาในเยอรมนี ญี่ปุ่นและประเทศในอเมริกากลางในช่วงสงครามเย็นที่เน้นการสร้างประชาธิปไตยและขัดขวางการแพร่กระจายของลัทธิคอมมิวนิสต์<sup>13</sup> และการแทรกแซงของสหภาพโซเวียตเพื่อต่อต้านแนวคิดตามระบอบเสรีนิยมประชาธิปไตยและขยายลัทธิคอมมิวนิสต์ในช่วงระยะเวลาเดียวกัน รวมไปถึง

<sup>12</sup> Martha Finnermore, *The purpose of intervention: Changing beliefs about the use of force* (Ithaca: Cornell University Press, 2003), p. 3.

\* อ่านรายละเอียดเพิ่มเติมได้จาก Amos S. Hershey, "The Calvo and Drago doctrines," *American Journal of International Law* 1 (1907): 26-45. [<http://links.jstor.org/sici?sici=0002-9300%28190701%2F04%291%3A1%3C26%3ATCADD%3E2.0.CO%3B2-V>]

<sup>13</sup> von Hippel, *Democracy by force: US military intervention in the post-cold war world*, p. 10.

ถึงการแทรกแซงเพื่อเปลี่ยนรูปแบบการปกครอง (regime change) ภายหลังจากสิ้นสุดของสงครามเย็นด้วยเช่นกัน

- การแทรกแซงเพื่อเหตุผลทางด้านมนุษยธรรม (humanitarian intervention) ในช่วงศตวรรษที่ 20 การแทรกแซงด้วยเหตุผลด้านมนุษยธรรมนี้เป็นการแทรกแซงที่พบมากที่สุด ส่วนหนึ่งอาจเป็นเพราะเกิดปัญหาความขัดแย้งภายในประเทศที่กลายเป็นสงครามกลางเมือง การปล่อยให้เกิดการฆ่าล้างเผ่าพันธุ์และการเข่นฆ่ากันเป็นจำนวนมาก รวมไปถึงปัญหาความอดอยากแร้นแค้นของประชาชนที่รัฐไม่สามารถ/ยินดีที่จะแก้ปัญหา อันส่งผลให้ประชาคมโลก ไม่ว่าจะป็นองค์การระหว่างประเทศหรือประเทศมหาอำนาจต้องยื่นมือเข้ามาแทรกแซงเพื่อจัดการยุติปัญหาที่เป็นภัยคุกคามต่อความมั่นคงของมนุษย์ (human security) โดยการแทรกแซงเพื่อเหตุผลด้านมนุษยธรรมนี้มักจะใช้ไปพร้อมๆ กับนโยบายเพื่อการสร้างรัฐสร้างชาติ (nation-building/state-building) ไม่ว่าจะเป็นการแทรกแซงขององค์การนาโต้ (NATO) ในบอสเนีย (1999) เพื่อช่วยชาวอัลเบเนียน โคโซวารีให้รอดจากการฆ่าล้างเผ่าพันธุ์ (ethnic cleansing) หรือความพยายามของประชาคมโลกที่จะแก้ไข/ยุติปัญหาความอดอยากและจัดตั้งรัฐบาลในโซมาเลีย (1992-1993) เป็นต้น
- การแทรกแซงเพื่อรักษาระเบียบโลก การใช้กำลังทหารเพื่อแทรกแซงในต่างประเทศเพื่อธำรงไว้ซึ่งสังคมโลกที่มีระบบระเบียบนั้นสามารถจำแนกออกได้อีก 2 ประเภท คือ
  - การแทรกแซงเพื่อยุติปัญหาความขัดแย้งระหว่างประเทศ ซึ่งเมื่อเกิดปัญหาความขัดแย้งระหว่างประเทศที่ประเทศคู่กรณีไม่สามารถหาทางออกหรือยินยอมที่จะไกล่เกลี่ยแล้วในบางครั้งส่งผลให้ประเทศอื่นหรือประชาสังคมระหว่างประเทศจะเข้ามาจัดการยุติปัญหา อันรวมไปถึงการใช้กำลังทางทหารในการจัดการด้วยเช่นกัน ทั้งนี้เป้าหมายของการแทรกแซงในลักษณะนี้สามารถอธิบายได้ดีที่สุดจากกรณีที่สหรัฐอเมริกาเป็นแกนนำในการใช้กำลังทางทหารเข้าแทรกแซงอิรักในปี ค.ศ. 1990-1991 ซึ่งเป็นที่รู้จักกันดีในชื่อของสงครามอ่าว (Gulf War) เพื่อบีบอิรักซึ่งรุกรานคูเวตให้ถอนกำลังออกไป
  - การแทรกแซงเพื่อจัดการภัยคุกคามที่อาจส่งผลกระทบต่อสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ การแทรกแซงในรูปแบบนี้มีความเปลี่ยนแปลงไปตามประเด็นด้านความมั่นคงใหม่ๆ กล่าวคือเป้าหมายของการแทรกแซงนั้นมีทั้งการแทรกแซงเพื่อควบคุมการแพร่กระจายของอาวุธที่มีอานุภาพในการทำลายล้างสูง (weapon of mass destruction: WMD) หรือการแทรกแซงเพื่อต่อต้านกลุ่มผู้ก่อการร้ายที่มีขบขายการทำการแบบข้ามชาติ ซึ่งล้วน

แต่อาจจะมีผลกระทบต่อสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศต่อไป ในอนาคตได้ ตัวอย่างของการแทรกแซงในลักษณะนี้คือการโจมตี อฟกานิสถานของสหรัฐอเมริกาในปี ค.ศ. 2003 เพื่อจัดการกับต้นตอของ เครือข่ายการก่อการร้าย อย่างไรก็ตามประเด็นเรื่องการพัฒนาเทคโนโลยี นิวเคลียร์แม้ว่าจะยังไม่ปรากฏการใช้กำลังทางทหารเข้าแทรกแซงด้วย จุดประสงค์ดังกล่าว แต่ก็มีความพยายามของประเทศบางประเทศที่ พยายามจะใช้นโยบายดังกล่าวเข้าจัดการกับอิหร่านและเกาหลีเหนือ

- การแทรกแซงเพื่อรักษาผลประโยชน์และความมั่นคงของชาติ ในหลายครั้งเมื่อเกิด ปัญหาในประเทศหนึ่งๆ (รัฐ a) ที่ส่งผลกระทบต่อผลประโยชน์และความ มั่นคงของอีกประเทศหนึ่ง (รัฐ b) โดยที่รัฐ a ไม่สามารถ/ยินยอมที่จะจัดการกับ ปัญหานั้นๆ รัฐ b จึงตัดสินใจใช้การแทรกแซงเพื่อจัดการกับต้นตอของปัญหาด้วย ตนเอง ซึ่งการแทรกแซงในลักษณะนี้สามารถแยกได้ 2 ประเภท คือ
  - การแทรกแซงเพื่อยุติปัญหาข้ามชาติที่ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของ ประเทศ โดยอาจเป็นได้ทั้งปัญหาด้านยาเสพติด (กรณีสหรัฐอเมริกา แทรกแซงโคลัมเบีย) และปัญหาการลักลอบเข้าเมืองอย่างผิดกฎหมาย (กรณีสหรัฐอเมริกาแทรกแซงเฮติในปี ค.ศ. 1994) เป็นต้น ซึ่งการแทรกแซง แบบนี้ไม่ค่อยปรากฏผ่านการใช้กำลังทางทหาร แต่มักจะเป็นการแทรกแซง ทางการเมืองและการให้ความสนับสนุนช่วยเหลือทางเศรษฐกิจ หรือหากมี การใช้ปฏิบัติการทางการทหารก็มักจะอยู่ในรูปของปฏิบัติการลับมากกว่า
  - การแทรกแซงเพื่อการป้องกันตัว (preventive war) การใช้กำลังทางทหาร ในต่างประเทศเพื่อจัดการกับภัยคุกคามที่อาจส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของชาติ นั้นทวีความสำคัญขึ้นภายหลังการบุกโจมตีอัฟกานิสถาน (ค.ศ. 2001) และ อิรัก (ค.ศ. 2003) ของสหรัฐอเมริกาที่อ้างว่าเป็นการป้องกันตัว (self-defense) อันเป็นการแทรกแซงเพื่อป้องกันภัยคุกคามที่อาจส่งผลต่อ ผลประโยชน์ในอาณัติและความอยู่รอดประเทศ โดยอาศัยหลักการชิงลง มือก่อน (preemptive strike) อันที่จริงตามปกติแล้วหลักการดังกล่าว สามารถทำได้ในกรณีของการสู้รบในภาวะสงครามมากกว่าที่จะเป็นการ จัดการกับภัยที่คาดว่าจะมาถึงเพื่อป้องกันตัว (anticipatory self-defense) อย่างไรก็ตามประวัติศาสตร์ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศแล้ว preventive war นี้ไม่ใช่ประเด็นใหม่หากเทียบกับการที่อิสราเอลรุกรานอิรักในปี ค.ศ. 1981 ถึงกระนั้นเป้าหมายของการแทรกแซงลักษณะนี้ยังเป็นที่ถกเถียงกัน ในเวทีระหว่างประเทศเป็นอย่างมาก

ในส่วนของวิทยานิพนธ์ฉบับนี้จะให้ความสำคัญไปที่การแทรกแซงด้วยกำลังทางทหารในต่างประเทศแบบการส่งทหารลงไปโดยตรง (direct military intervention) ของสหรัฐอเมริกาเป็นหลัก เนื่องจากมีความชัดเจนและสามารถพิจารณาในตัวนโยบายได้อย่างเป็นรูปธรรมมากกว่าการแทรกแซงแบบอื่นๆ นอกจากนี้เป็นเพราะการใช้กำลังทางทหารของสหรัฐอเมริกาในระยะหลังมักจะอยู่ในรูปของการส่งทหารของตนเองเข้าไปปฏิบัติการในพื้นที่โดยตรงมากกว่า

สำหรับนโยบายต่างประเทศเรื่องการแทรกแซงด้วยกำลังทหารนั้นเป็นนโยบายที่มีความเชื่อมโยงกับหลักการด้านการทหาร (military doctrine) อันเป็นส่วนหนึ่งของ grand strategy หรือนโยบายเกี่ยวกับยุทธศาสตร์ความมั่นคงแห่งชาติ<sup>14</sup> ซึ่งตามปกติแล้วนโยบายด้านความมั่นคงแห่งชาตินี้มักจะไม่ค่อยมีความเปลี่ยนแปลงมากนัก แต่ถ้าหากมีความเปลี่ยนแปลงใดๆ แล้วจะย่อมกระทบต่อนโยบายในภาพรวมอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ อย่างไรก็ตามสำหรับสหรัฐอเมริกาแล้วจุดเปลี่ยน (turning point) สำคัญๆ ต่อนโยบายว่าด้วยยุทธศาสตร์ด้านความมั่นคงของสหรัฐอเมริกาในอดีต(จนถึงช่วงก่อนการเกิดเหตุการณ์ 9/11) นั้นมีอยู่ 3 ครั้งสำคัญๆ นั่นคือ 1) การสิ้นสุดของสงครามโลกครั้งที่ 2 ที่ได้ทำให้สหรัฐอเมริกาละทิ้งนโยบายแบบโดดเดี่ยว (isolationism) โดยหันมาให้ความสำคัญกับโลกภายนอกมากขึ้น 2) ช่วงสงครามเย็น ซึ่งทำให้สหรัฐอเมริกาต้องกำหนดทิศทางและรูปแบบนโยบายต่างประเทศด้านความมั่นคงใหม่และใช้กำลังทางทหารมาเป็นเครื่องมือในการแข่งขันกับสหภาพโซเวียต และ 3) การล่มสลายของสหภาพโซเวียตและการสิ้นสุดของสงครามเย็นที่ส่งผลกระทบโดยตรงต่อระบบโลกและผลักดันให้สหรัฐอเมริกาก้าวขึ้นเป็นประเทศมหาอำนาจสูงสุด

## 2.2. นโยบายต่างประเทศสหรัฐอเมริกาเรื่องการแทรกแซงด้วยกำลังทหารในช่วงอดีตกาลถึงช่วงก่อนสงครามเย็น (ค.ศ. 1818-1945)

อันที่จริงแล้วการดำเนินนโยบายต่างประเทศเพื่อการแทรกแซงด้วยกำลังทหารของสหรัฐอเมริกานั้นมีมาหลายครั้งนับตั้งแต่ในอดีต ซึ่งหากเริ่มพิจารณาตั้งแต่ปี ค.ศ. 1776 ถึงปัจจุบัน สหรัฐอเมริกาได้มีการดำเนินนโยบายเรื่องการใช้กำลังทหารในการแทรกแซงมานับหลายร้อยครั้ง<sup>15</sup> โดยสหรัฐอเมริกาได้เริ่มใช้กำลังทางทหารในการแทรกแซงในต่างประเทศมาตั้งแต่สมัยต้นศตวรรษที่ 16 อย่างไรก็ตามในช่วงเวลานั้นการดำเนินนโยบายต่างประเทศที่เน้นการใช้กำลังทางทหารนั้นแทบจะเรียกได้ว่าเป็นเรื่องธรรมดาในการเมืองระหว่างประเทศ เนื่องจากประเทศมหาอำนาจต่างๆ

<sup>14</sup> Barry R. Posen, *The sources of military doctrines: France, Britain, and Germany between the world wars* (Ithaca: Cornell University Press, 1984), p. 13.

<sup>15</sup> Haas, *Intervention: The use of American military force in the post-cold war world*, p. 7.

ใช้กำลังทางทหารเข้าแทรกแซงเพื่อบีบให้ประเทศเล็กๆ ตกเป็นประเทศอาณานิคมและเรียกร้องเอาทรัพยากรธรรมชาติต่างๆ ในทางกลับกันยังคงมีการสู้รบเพื่อเรียกร้องเอกราชในการปกครองตนเองของประเทศได้อาณานิคม

สำหรับสหรัฐอเมริกาเองหากไม่นับรวมการต่อสู้กับกลุ่มประเทศเจ้าอาณานิคมเดิมเพื่อเรียกร้องเอกราชแล้ว ช่วงระยะเวลาดังกล่าวการใช้กำลังทหารในการแทรกแซงหรือโจมตีประเทศอื่นของสหรัฐอเมริกามักจะเป็นประเด็นระหว่างสหรัฐอเมริกากับประเทศอาณานิคมที่ได้ครอบครองดินแดนใกล้เคียง ยกตัวอย่างเช่นในปี ค.ศ. 1818 สหรัฐอเมริกาภายใต้การนำของประธานาธิบดี James Monroe ได้สั่งให้กำลังทหารเข้าโจมตีฟลอริดา (ซึ่งในขณะนั้นอยู่ในอาณัติของประเทศสเปน) เพื่อบีบให้สเปนจัดการกับกลุ่มกบฏที่รวมตัวกันอยู่ในเมือง โดยถือเป็นการใช้อำนาจอรัฐนอกเหนือเขตแดน<sup>16</sup> ถึงกระนั้นแม้จะจัดเป็นรูปแบบอย่างหนึ่งของการแทรกแซงด้วยกำลังทหาร แต่นโยบายเรื่องการแทรกแซงในยุคนั้นยังมีความเชื่อมโยงกับปัจจัยเรื่องดินแดนอยู่มาก

ทั้งนี้ตัวอย่างของการดำเนินนโยบายต่างประเทศเรื่องการแทรกแซงด้วยกำลังทหารของสหรัฐอเมริกาในยุคแรกๆ ที่สามารถเห็นได้อย่างชัดเจนที่สุดและมีความสำคัญในฐานะที่เป็นเสมือนจุดเริ่มของสหรัฐอเมริกาในการเข้ามามีบทบาททางการเมืองระหว่างประเทศหลังจากการรวมชาติและดำเนินนโยบายโดดเดี่ยวตัวเองมาระยะหนึ่งคือกรณีของสงครามระหว่างสหรัฐอเมริกาและสเปนปี ค.ศ. 1898 ที่มีข้อพิพาทในเรื่องที่สหรัฐอเมริกาต้องการให้สเปนคืนอิสรภาพให้กับประเทศได้อาณานิคมของสเปนในแถบมหาสมุทรแคริบเบียนและแปซิฟิก โดยหลังจากการสู้รบระหว่างประชาชนท้องถิ่นและทหารสเปนเจ้าอาณานิคมที่ทำให้พลเรือนและทหารของทั้งสองฝ่ายล้มตายไปหลายพันคน สหรัฐอเมริกาจึงได้ตัดสินใจใช้กำลังทหารเข้าแทรกแซงทำสงครามเพื่อบีบให้สเปนถอนกำลังทหารออกจากดินแดนดังกล่าว รวมทั้งมอบเสรีภาพทางการเมืองคืนให้กับชาวเมือง

ผลพวงของสงครามและการแทรกแซงของกองทัพสหรัฐอเมริกาดังกล่าวส่งผลให้เกิดสนธิสัญญาปารีส (Treaties of Paris) ปี ค.ศ. 1898 ที่สเปนปลดปล่อยคิวบาเป็นอิสระ (ประกาศเอกราชในปี ค.ศ. 1902) และสเปนยังได้ส่งมอบเกาะกวม ปอร์โตริโกและฟิลิปปินส์ให้อยู่ในความดูแลของสหรัฐอเมริกา (ในราคา 20 ล้านดอลลาร์)<sup>17</sup> ภายหลังจากเหตุการณ์ดังกล่าวยังนำไปสู่การแทรกแซงด้วยกำลังทหารของสหรัฐอเมริกาในฟิลิปปินส์ (ค.ศ. 1898-1902) และในแถบแคริบเบียน (ค.ศ. 1900-1934) ตามมา ซึ่งการแทรกแซงในฟิลิปปินส์นั้นมีจุดประสงค์อยู่ที่การบีบให้ฟิลิปปินส์ยอม

<sup>16</sup> Maogoto, *Battling terrorism: Legal perspectives on the use of force and the war on terror*, p. 15.

<sup>17</sup> Thomas G. Peterson, J. Garry Clifford and Kenneth J. Hagan, eds., *American foreign relations: A history since 1895*, vol. 2 (New York: Houghton Mifflin, 2000), pp. 18-20; Hispanic Division. *The world of 1898: The Spanish-American War*[Online]. Library of Congress, (n.d.). Available from: <http://www.loc.gov/rr/hispanic/1898/intro.html> [2007, April 9]

เป็นประเทศได้อาณานิคมของสหรัฐอเมริกา ส่วนการแทรกแซงในแถบแคริบเบียนมีเป้าหมายคือการทำตามนโยบาย dollar diplomacy ที่เป็นการดำเนินนโยบายต่างประเทศของสหรัฐอเมริกาแบบเน้นความเจริญเติบโตและความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจเป็นหลัก

สำหรับแนวคิดที่มีอิทธิพลต่อการดำเนินนโยบายต่างประเทศเรื่องการแทรกแซงด้วยกำลังทหารของสหรัฐอเมริกาในช่วงศตวรรษที่ 19 และต้นศตวรรษที่ 20 คือ หลักการมอนโรว์ (Monroe Doctrine) และหลัก 14 ประการของประธานาธิบดี Woodrow Wilson ซึ่งหลักการมอนโรว์นั้นมีที่มาจากคำประกาศที่ประธานาธิบดี James Monroe ได้กล่าวไว้ในปี ค.ศ. 1823 ว่า “สหรัฐอเมริกาและซีกโลกตะวันตกเป็นอาณาเขตที่ปลอดภัยจากการขยายอำนาจและการแทรกแซงของมหาอำนาจในทวีปยุโรป...แต่หากมหาอำนาจยุโรปจะเข้ามาแสวงหาอาณานิคมใหม่หรือแทรกแซงในกิจการของประเทศซีกโลกตะวันตก สหรัฐอเมริกาจะถือว่าปฏิบัติการดังกล่าวเป็นปฏิปักษ์ต่อสหรัฐอเมริกา ที่สหรัฐอเมริกามีสิทธิตอบโต้ได้ตามความจำเป็น”<sup>18</sup>

ส่วนหลัก 14 ประการของประธานาธิบดี Wilson นั้นมีใจความอยู่ที่เรื่องของ self-determination หรือสิทธิในการตัดสินใจของรัฐ ซึ่งไม่เพียงแต่หมายถึงการตัดสินใจดำเนินการใดๆ ภายในประเทศเท่านั้น ทว่ารวมไปถึงการตัดสินใจดำเนินการกับต่างประเทศอีกด้วย ทั้งหลักการมอนโรว์และหลัก self-determination นี้ถูกใช้เป็นเหตุผลหลักของการแทรกแซงด้วยกำลังทหารของสหรัฐอเมริกาตั้งแต่ยุคก่อนสงครามโลกเรื่อยมาจนถึงปัจจุบัน ถึงแม้จะมีการประกาศเจตจำนงของสหรัฐอเมริกาในเรื่องการตัดสินใจใช้กำลังทหารในการแทรกแซงตามหลักการดังกล่าวและมีปฏิบัติการทางทหารที่สอดคล้องกับหลักการทรมานนี้อยู่หลายครั้ง กระนั้นนโยบายต่างประเทศของสหรัฐอเมริกาก็ยังคงเน้นแนวทางโดดเดี่ยว

อย่างไรก็ดีแม้จะเข้าสู่ศตวรรษที่ 20 สหรัฐอเมริกาก็ยังคงดำเนินนโยบายต่างประเทศที่ก้าวกระหว่างนโยบายโดดเดี่ยว (isolation) และการเข้าสู่อารมณ์ระหว่างประเทศเต็มตัว เนื่องจากแม้ว่าสหรัฐอเมริกาก็จะเข้าร่วมทำสงครามในสงครามโลกครั้งที่ 1 แต่ภายหลังจากสิ้นสุดของสงครามก็ไม่ได้มีท่าทีหรือให้ความร่วมมือจริงจังกับการสร้างองค์กรเพื่อสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ (international security regime) ร่วมกันอย่างสันนิบาตชาติ (League of Nations) จนกระทั่งในสงครามโลกครั้งที่ 2 ภายหลังจากถูกโจมตีจากญี่ปุ่นที่ Pearl Harbor สหรัฐอเมริกาจึงได้เข้ามามีบทบาทสำคัญในการทำสงครามกับฝ่ายอักษะจนประสบความสำเร็จ (ปี ค.ศ. 1945) และยังคงส่งผลให้สหรัฐอเมริกาก็กลายเป็นประเทศมหาอำนาจที่ไม่อาจโดดเดี่ยวตัวเองเช่นเดียวกับในอดีตได้อีกต่อไป

<sup>18</sup> ประทุมพร วัชรเสถียร. *โลกร่วมสมัย: ตอบคำถามของคนรุ่นใหม่* (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์ปาเจรา, 2548), หน้า 117-118.

จวบจนภายหลังการสิ้นสุดของสงครามโลกครั้งที่ 2 นโยบายต่างประเทศสหรัฐอเมริกาจึงเริ่มมีความชัดเจนมากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องการใช้กำลังทางทหารในการแทรกแซงเพื่อรักษาสันติภาพและยุติความขัดแย้งระหว่างประเทศที่อาจบานปลายไปสู่สงครามโลกที่ผู้คนล้มตายเป็นจำนวนมาก ซึ่งเป็นแนวทางสำคัญในนโยบายของสหรัฐอเมริกา ยิ่งไปกว่านั้นไม่เพียงแต่ความสำเร็จจากนโยบายต่างประเทศเรื่องการแทรกแซงด้วยกำลังทหารเท่านั้น หากแต่นโยบายต่างประเทศเรื่องการสร้างรัฐสร้างชาติ (nation-building) ของสหรัฐอเมริกาหลังการสิ้นสุดของสงครามโลกครั้งที่ 2 ยังประสบความสำเร็จเป็นอย่างมาก ดังจะเห็นได้จากความเจริญเติบโตของเยอรมนี ญี่ปุ่นและประเทศในยุโรปบางประเทศที่ได้รับความช่วยเหลือในด้านต่างๆ จากสหรัฐอเมริกา นอกจากความสำเร็จเหล่านั้นแล้วแผนยุทธศาสตร์ทางการทหารที่ล้ำหน้ากว่าชาติอื่นๆ ของประเทศ (เพราะเป็นเพียงประเทศเดียวที่มีเทคโนโลยีอาวุธนิวเคลียร์ไว้ในครอบครอง) จึงทำให้สหรัฐอเมริกาก้าวขึ้นเป็นประเทศมหาอำนาจหลักแต่เพียงผู้เดียว

กระทั่งสหภาพโซเวียตได้พัฒนาเทคโนโลยีนิวเคลียร์ จนสามารถผลิตระเบิดปรมาณูได้เช่นเดียวกับสหรัฐอเมริกา อีกทั้งการที่สหภาพโซเวียตได้ถอนตัวออกจาก Grand Alliance เพื่อขยายอุดมการณ์ทางการเมืองตามแบบลัทธิคอมมิวนิสต์ของตนที่ขัดกับแนวทางเสรีประชาธิปไตยของสหรัฐอเมริกาอย่างรุนแรง รวมไปถึงจากการที่สหภาพโซเวียตไม่ยอมถอนกองทัพแดงออกจากยุโรปตะวันออก การจัดตั้งรัฐบาลคอมมิวนิสต์ประเทศต่างๆ และการจัดการกับฝ่ายต่อต้านเผด็จการอย่างรุนแรงในโปแลนด์และเชโกสโลวาเกีย<sup>19</sup> ได้สะท้อนให้เห็นถึงความแตกแยกกระหว่างสองประเทศมหาอำนาจอย่างเห็นได้ชัด กล่าวคือ ในขณะที่สหภาพโซเวียตมีแนวคิดเรื่องการปกครองแบบคอมมิวนิสต์ อันแตกต่างจากสหรัฐอเมริกาที่เชื่อมั่นในระบบเสรีประชาธิปไตยและมีความพยายามที่จะเผยแพร่แนวคิดดังกล่าวเพื่อสรรสร้างโลกที่มีสันติภาพ เนื่องจากสหรัฐอเมริกาเชื่อมั่นว่ารัฐที่อยู่ภายใต้การปกครองแบบเสรีนิยมประชาธิปไตยจะมีความพร้อมพูน มีเสถียรภาพและไม่มีความคิดที่จะทำการสู้รบระหว่างกันเช่นเดียวกับสหรัฐอเมริกาที่มีความสมบูรณ์เพราะความเป็นประชาธิปไตยของประเทศ ในขณะที่ความยากจน ปัญหาเศรษฐกิจและความขัดแย้งต่างๆ นั้นเป็นผลพวงของรัฐบาลเผด็จการและคอมมิวนิสต์<sup>20</sup>

<sup>19</sup> Peterson et al., *American foreign relations: A history since 1895*, pp. 220-227.

<sup>20</sup> *Ibid.*, p. 230.



ด้วยเหตุนี้โลกจึงได้แตกออกเป็นสองขั้วอย่างชัดเจน ซึ่งการเผชิญหน้ากับระหว่างสองมหาอำนาจนี้นำไปสู่ภาวะความตึงเครียดที่รู้จักกันในชื่อของสงครามเย็น โดยที่สหรัฐอเมริกาเองก็มีมาตรการในการตอบโต้ภัยคุกคามจากการขยายตัวของคอมมิวนิสต์และสหภาพโซเวียตในครั้งนี้ ทั้งจากการดำเนินการด้านการทูตและการใช้กำลังทหารในการแทรกแซงในหลายๆ พื้นที่

### 2.3. นโยบายต่างประเทศสหรัฐอเมริกาเรื่องการแทรกแซงด้วยกำลังทหารในช่วงสงครามเย็น (ค.ศ. 1945-1989)

การดำเนินนโยบายต่างประเทศของสหรัฐอเมริกาในช่วงสงครามเย็นมีจุดศูนย์กลางอยู่ที่การต่อต้านคอมมิวนิสต์ (anti-communism) ซึ่งโดยหลักใหญ่ใจความแล้ว นโยบายต่างประเทศของสหรัฐอเมริกาในช่วงสงครามเย็นนี้จะให้ความสำคัญกับประเด็นสำคัญๆ 3 ประเด็นคือ การดำเนินนโยบายสกัดกั้น (containment policy) ทฤษฎีโดมิโน (domino theory) และการทูตแบบ Détente (การผ่อนคลายความตึงเครียดระหว่างกัน) ทั้งนี้สหรัฐอเมริกาไม่เพียงแต่ใช้มาตรการด้านการทูตในการต่อต้านคอมมิวนิสต์เท่านั้น แต่สหรัฐอเมริกายังเลือกเอาวิธีด้านการทหารและการใช้กำลังทหารเข้าแทรกแซงในพื้นที่ต่างๆ เพื่อรับมือกับคอมมิวนิสต์อีกด้วย อย่างไรก็ตามระดับความมากน้อยหรือความรุนแรงแข็งแกร่งของนโยบายต่างประเทศของสหรัฐอเมริกานั้นจะมีความแตกต่างกันออกไปตามลักษณะเฉพาะตัวของประธานาธิบดีแต่ละคนในแต่ละยุคสมัย

#### 2.3.1 นโยบายสกัดกั้น

นโยบายสกัดกั้น (containment policy) คือ แนวนโยบายที่เน้นการปิดล้อมหรือล้อมกรอบการขยายอำนาจของสหภาพโซเวียต เพื่อมิให้คอมมิวนิสต์กลายเป็นภัยคุกคามต่อเสถียรภาพและผลประโยชน์ของสหรัฐอเมริกาเองและความมั่นคงของโลก โดยการสกัดกั้นหรือปิดล้อมการขยายตัวของคอมมิวนิสต์มิให้ขยายออกมามีพื้นฐานอำนาจนั้นสามารถทำได้หลายแนวทาง ทั้งจากการสร้างพันธมิตรทางเศรษฐกิจและการทหาร การใช้อำนาจทางเศรษฐกิจมาให้ความช่วยเหลือต่อประเทศด้อยพัฒนาโดยมีข้อแม้ว่าประเทศที่ได้รับความช่วยเหลือนั้นจะต้องไม่เข้าร่วมเป็นส่วนหนึ่งของคอมมิวนิสต์ เป็นต้น ซึ่งแนวคิดเรื่องการดำเนินนโยบายสกัดกั้นนี้มีที่มาจากบทความเรื่อง “The Sources of Soviet Conduct”<sup>21</sup> ที่เขียนโดย Mr. X โดยภายหลังจึงได้ทราบว่าผู้เขียนคือ George F. Kennan หัวหน้ากลุ่มที่ปรึกษาด้านการวางนโยบายของกระทรวงการต่างประเทศสหรัฐอเมริกาใน

<sup>21</sup> X, “The sources of Soviet conduct,” *Foreign Affairs* [Online]. *Foreign Affairs*, July, 1947. Available from: <http://www.foreignaffairs.org/19470701faessay25403/x/the-sources-of-soviet-conduct.html>[2007, April 7]

ขณะนั้น หนึ่ง Kennan เชื่อว่าสหรัฐอเมริกามีความจำเป็นที่จะต้องหยุดยั้งการขยายตัวของลัทธิคอมมิวนิสต์มิให้แพร่เข้าไปสู่กลุ่มประเทศที่ไม่ใช่คอมมิวนิสต์ หรือในอีกนัยหนึ่งคือสหรัฐอเมริกาจะต้องปิดล้อมคอมมิวนิสต์ให้คงอยู่ในดินแดนของตนเอง เนื่องจากการขยายตัวของประเทศคอมมิวนิสต์ที่เพิ่มมากขึ้นจะค่อยๆ ทับซ้อนกับความมั่นคง สันติภาพของโลกและผลประโยชน์ของสหรัฐอเมริกามากขึ้นเท่านั้น แนวคิดเรื่องการสกัดกั้นคอมมิวนิสต์ที่เสนอโดย Kennan กอปรกับแนวคิดเรื่องการสกัดกั้นที่คล้ายคลึงกันของ Paul Nitze ได้ถูกนำมาใช้เป็นนโยบายด้านความมั่นคงแห่งชาติของสหรัฐอเมริกาครั้งแรกในสมัยของประธานาธิบดี Harry S. Truman (NSC 20/4 และ NSC 68) ทั้งยังมีอิทธิพลต่อนโยบายต่างประเทศของสหรัฐอเมริกาในอีกกว่า 30 ปีให้หลัง\*

จากแนวคิดเรื่อง containment policy สหรัฐอเมริกาได้ใช้นโยบายต่างประเทศเรื่องการแทรกแซงด้วยกำลังทหารมาเป็นเครื่องมือสำคัญในการดำเนินนโยบายเพื่อสกัดกั้นคอมมิวนิสต์ อันนำไปสู่การแทรกแซงด้วยกำลังทางทหารในหลายๆ พื้นที่ ทั้งการส่งกำลังทหารลงไปในพื้นที่โดยตรง และการให้ความช่วยเหลือด้านการเงิน โดยจุดเริ่มของการดำเนินนโยบายการแทรกแซงด้วยกำลังทหารในต่างประเทศช่วงสงครามเย็นนี้เริ่มขึ้นในวันที่ 12 มีนาคม ค.ศ. 1947 เมื่อประธานาธิบดี Truman ได้ประกาศต่อสภาสองสภาว่าหากสหรัฐอเมริกาปฏิเสธที่จะให้ความช่วยเหลือประเทศกรีซและตุรกีที่กำลังเผชิญกับภัยคุกคามแล้ว “เราจะทำให้โลกตกอยู่ในอันตรายและยังจะทำให้ประเทศของเราเองอยู่ในอันตรายด้วยเช่นกัน...มันจึงเป็นหน้าที่ของสหรัฐอเมริกาที่จะให้ความสนับสนุนเสรีชนที่กำลังต่อสู้ กำลังพยายามฝ่าฟันกับแรงกดดันและการครอบงำทั้งจากภายในและภายนอกประเทศ” คำกล่าวข้างต้นเป็นที่รู้จักกันในนามของ หลักการทรูแมน (Truman Doctrine)<sup>22</sup> จากคำประกาศตามหลักการทรูแมนข้างต้นเป็นเสมือนสิ่งยืนยันท่าทีของสหรัฐอเมริกาในการดำเนินนโยบายต่างประเทศในการใช้กำลังทางทหารเข้าแทรกแซงในต่างประเทศเพื่อสกัดกั้นและปิดล้อมการขยายตัวของคอมมิวนิสต์ในยุโรป โดยในระยะแรกนี้สหรัฐอเมริกาใช้การให้ความช่วยเหลือด้านการเงินเป็นมาตรการหลัก ก่อนที่หันมาใช้มาตรการทางการทหารอย่างจริงจังในช่วงของสงครามเกาหลี (ค.ศ. 1950) เป็นต้นมา

\* อย่างไรก็ตาม ภายหลังจากสหรัฐอเมริกาประกาศถอนตัวจากสงครามเวียดนาม Kennan ได้ออกมาเผยว่า แนวนโยบายสกัดกั้นที่เขาเสนอนั้นมีนัยทางด้านการเมืองและการให้ความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจมากกว่าปฏิบัติการทางทหาร โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเอาไปประยุกต์ใช้กับการแทรกแซงด้วยกำลังทางทหารในพื้นที่ต่างๆ ดังนั้นการที่รัฐบาลกล่าวอ้างแนวคิดของเขาในการแทรกแซงเพื่อสกัดกั้นคอมมิวนิสต์นั้นจึงเป็นผลจากการตีความความหมายของการดำเนินนโยบายสกัดกั้นของเขาที่มีผลลัดไปของรัฐบาล

<sup>22</sup> Public Papers, Truman, 1947 (Washington, DC: Government Printing Office, 1963), pp. 177-180.

### 2.3.2. ทฤษฎีโดมิโน

ในขณะเดียวกันแนวคิดเรื่องการสกัดกั้นคอมมิวนิสต์ยังมีความเชื่อมโยงไปสู่ทฤษฎีโดมิโน (domino theory) ซึ่งเชื่อว่าการที่ลัทธิคอมมิวนิสต์ขยายตัวเข้าครอบงำประเทศหนึ่งๆ นั้นจะกลายเป็นปฏิกิริยาเป็นลูกโซ่ (chain reaction) โดยคอมมิวนิสต์จะขยายตัวไปยังประเทศข้างเคียงและต่อเนื่องเป็นการครอบงำของคอมมิวนิสต์ในทั้งภูมิภาคและทั้งโลก สำหรับรัฐบาลสหรัฐอเมริกาแล้วทฤษฎีโดมิโนนี้เกี่ยวข้องกับความเชื่อที่ว่า การขยายอิทธิพลของลัทธิคอมมิวนิสต์จะกระจายผ่านทะเลจีนใต้และข้ามฝั่งมหาสมุทรแอตแลนติก จนเป็นภัยคุกคามที่กระจายไปทั่วโลกในที่สุด ซึ่งหัวใจสำคัญของทฤษฎีโดมิโนคือการสร้างพันธมิตร กล่าวคือหากจะป้องกันการล้มของโดมิโน (ที่เป็นการอุปมาถึงการสูญเสียพันธมิตรให้กับชั่วคราวกันข้าม) ทางออกที่ดีที่สุดคือการหาพันธมิตรไว้ให้ได้มากที่สุด เพื่อกันมิให้อีกฝ่ายสามารถสร้างพันธมิตรได้มากจนเป็นภัยต่อเรานั้นเอง<sup>23</sup> โดยที่ฝ่ายที่สามารถสร้างพันธมิตรได้มากจะเป็นสิ่งการันตีถึงเสถียรภาพและความมั่นคงจากภัยคุกคามของฝ่ายตรงกันข้าม

ทั้งนี้ทฤษฎีโดมิโนเป็นทฤษฎีที่เกิดขึ้นในสมัยของประธานาธิบดี Dwight D. Eisenhower ซึ่งประธานาธิบดี Eisenhower ได้กล่าวไว้ในปี ค.ศ. 1954 ว่า “หากประเทศใดประเทศหนึ่งในเอเชียตกเป็นคอมมิวนิสต์แล้วจะส่งผลให้เกิดปฏิกิริยาลูกโซ่ต่อเนื่องไปยังประเทศข้างเคียงและเรื่อยไปจนทั่วทวีปเอเชีย”<sup>24</sup> ซึ่งคำกล่าวข้างต้นเชื่อว่าจะได้รับอิทธิพลมาจากหลักการทรูแมน แต่จุดที่ต่างกันคือประธานาธิบดี Truman นั้นมุ่งความสนใจไปที่การครอบงำของคอมมิวนิสต์ในทวีปยุโรป กล่าวคือหากกรีซตกเป็นคอมมิวนิสต์แล้ว คอมมิวนิสต์จะสามารถขยายอิทธิพลเข้าไปยังตะวันออกกลางและทำให้ยุโรปทั้งทวีปล่มสลาย<sup>25</sup> อย่างไรก็ตามการตีความการขยายอำนาจของคอมมิวนิสต์ตามความคิดประธานาธิบดี Eisenhower กลับเน้นมาที่ทวีปเอเชียทางด้านอินโดจีนมากกว่า ซึ่งจากความเชื่อดังกล่าวสหรัฐอเมริกาจึงได้ใช้กำลังทางทหารในการแทรกแซงเพื่อสนับสนุนการปกครองในระบอบประชาธิปไตย โค่นล้มรัฐบาลคอมมิวนิสต์หรือป้องกันมิให้ประเทศในรัศมีที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์และความมั่นคงของสหรัฐอเมริกาต้องตกเป็นคอมมิวนิสต์และมีการขยายตัวต่อกันออกไปตามทฤษฎีโดมิโน จนต่อมาได้ทำให้สหรัฐอเมริกาเข้าร่วมในสงครามเวียดนามในที่สุด

<sup>23</sup> Frank A. Ninkovich, *Modernity and power: A history of the domino theory in the twentieth century* (Chicago: University of Chicago Press, 1994), pp. 19-20.

<sup>24</sup> Peterson et al., *American foreign relations: A history since 1895*, pp. 106, 280.

<sup>25</sup> *Congressional Record*, XCIII (April 22, 1947), 3772-3773, cited in Peterson et al., *American foreign relations: A history since 1895*, p. 242.

### 2.3.3. การทูตแบบ Détente

นอกเหนือจากแนวคิดเรื่องนโยบายสกัดกั้นและทฤษฎีโดมิโนแล้ว อีกหนึ่งแนวความคิดที่มีอิทธิพลต่อการดำเนินนโยบายต่างประเทศสหรัฐอเมริกาในช่วงสงครามเย็น คือ การทูตแบบ Détente อันเป็นแนวนโยบายที่สหรัฐอเมริกาใช้ในการต่อต้านคอมมิวนิสต์ (ที่หลายฝ่ายเชื่อว่าเป็นการย่อหย่อนหรืออ่อนข้อให้กับคอมมิวนิสต์) ในช่วงปลายทศวรรษที่ 1960 ถึงต้นทศวรรษที่ 1980 การทูตแบบ Détente นี้หมายถึงการผ่อนคลายความตึงเครียดระหว่างกัน อันมีสาเหตุมาจากการแข่งขันกันระหว่างสหรัฐอเมริกาและสหภาพโซเวียตในการสะสมอาวุธและขยายอิทธิพลจนทำให้เกิดความตึงเครียดในเศรษฐกิจและการเมืองระหว่างประเทศยุคสงครามเย็นอย่างมาก ดังนั้นสหภาพโซเวียตจึงได้เริ่มใช้การทูตแบบ Détente เพื่อทำการค้ากับยุโรปตะวันตกและเพื่อสร้างความสัมพันธ์อันดีกับนานาประเทศ เนื่องจากสหภาพโซเวียตเริ่มเกรงว่านโยบายแบบแข็งกร้าวของตนเป็นเหตุที่ทำให้หลายประเทศไม่ยินดีที่จะทำการค้าหรือสมาคมด้วย จนทำให้เศรษฐกิจภายในประเทศต้องซบเซา

สำหรับสหรัฐอเมริกาเองได้หันมาใช้นโยบายต่างประเทศแบบ Détente นี้ในสมัยของประธานาธิบดี Richard M. Nixon ที่ได้เริ่มมีสัมพันธ์ทางการทูตกับประเทศคอมมิวนิสต์อย่าง สหภาพโซเวียตและจีน (ค.ศ. 1970) ทั้งๆ ที่ในขณะนั้นสหรัฐอเมริกาและจีนยังไม่มีความสัมพันธ์ทางทูตอย่างเป็นทางการระหว่างกัน ความสัมพันธ์ที่ใกล้ชิดขึ้นระหว่างสหรัฐอเมริกา สหภาพโซเวียตและจีนช่วยให้สงครามเย็นเริ่มลดความตึงเครียดลง แม้ว่าในเวลาเดียวกันสหรัฐอเมริกากำลังทุ่มกำลังทางทหารเพื่อจัดการกับเวียดนามอย่างรุนแรง ต่อมาในสมัยของประธานาธิบดี Ronald Reagan ก็ยังคงใช้การทูตแบบ Détente อย่างต่อเนื่องโดยผลก็มีสหรัฐอเมริกาได้เจรจาเพื่อลดอาวุธกับนาย Mikhail Gorbachev ประธานาธิบดีคนใหม่ของสหภาพโซเวียตในขณะนั้นและทำสนธิสัญญาสันติภาพกับสหภาพโซเวียตหลายฉบับ ซึ่งเหตุการณ์ดังกล่าวได้นำไปสู่การสิ้นสุดของสงครามเย็นในที่สุด อย่างไรก็ตาม ภายใต้อิทธิพลของประธานาธิบดี Nixon นี้แม้ว่าจะมีความโดดเด่นในเรื่องของความสำเร็จจากการทูตแบบ Détente แต่ประธานาธิบดี Nixon ก็ยังคงดำเนินนโยบายต่างประเทศเรื่องการใช้อำนาจทางการแทรกแซงเพื่อต่อต้านคอมมิวนิสต์ที่แข็งกร้าวร่วมไปด้วย

การดำเนินนโยบายต่างประเทศเรื่องการแทรกแซงด้วยกำลังทหารเพื่อต่อต้านการขยายตัวของลัทธิคอมมิวนิสต์ของสหรัฐอเมริกาในช่วงสงครามเย็นนี้มีขึ้นในหลายๆ พื้นที่ ไม่ว่าจะเป็นในแถบทะเลแคริบเบียน (ค.ศ. 1945-1946), เวียดนาม (ค.ศ. 1961-1973), โดมินิกัน รีพับบลิก (ค.ศ. 1965), เกรนาดา (ค.ศ. 1983) และปานามา (ค.ศ. 1989) ซึ่งการส่งทหารของสหรัฐอเมริกาไปปฏิบัติภารกิจในต่างประเทศนั้นเป็นที่สนใจของประชาชนในประเทศอย่างมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีที่มีความเสี่ยงมาก ซึ่งก็เป็นที่น่าทึ่งกันว่าสหรัฐอเมริกาเป็นประเทศที่มีเสรีทางความคิดและการแสดงออกทางการเมืองสูง ดังนั้นหากประชาชนไม่เห็นด้วยกับนโยบายฉบับใดก็จะดำเนินการกดดันให้รัฐบาลปรับเปลี่ยนนโยบายเหล่านั้นเสียใหม่ ทั้งนี้สงครามเวียดนามเป็นหนึ่งในปรากฏการณ์ทางการเมือง

อย่างหนึ่งของสหรัฐอเมริกาที่นโยบายได้รับผลกระทบจากปัจจัยภายในประเทศเป็นอย่างมาก เพราะในระหว่างที่สหรัฐอเมริกาเริ่มอ่อนกำลังให้กับกลุ่มกองโจรและมีการสูญเสียงบประมาณและทหารจำนวนมากในสงครามเวียดนามนั้น ประชาชน นักศึกษาและนักวิชาการสหรัฐอเมริกาต่างก็มีท่าทีที่แตกต่างกันต่อประเด็นดังกล่าว โดยหลายๆ คนเริ่มหันมาตั้งคำถามกับความจำเป็นที่สหรัฐอเมริกาจะต้องทำสงครามกับคอมมิวนิสต์ ทั้งจากกลุ่มคนที่เห็นด้วยกับการทำสงครามต่อต้านคอมมิวนิสต์ กลุ่มที่ต่อต้านการทำสงครามกับคอมมิวนิสต์ และกลุ่มที่ต้องการให้สหรัฐอเมริกาถอนกลับไปใช้นโยบายโดดเดี่ยว ซึ่งกลุ่มที่ได้รับการขนานนามว่าเป็นกลุ่มอนุรักษนิยมใหม่หรือกลุ่มนีโอคอนเซอร์เวทีฟที่นั่นก็เป็นกลุ่มความคิดทางการเมืองที่เกิดขึ้นจากนโยบายเรื่องการทำสงครามต่อต้านคอมมิวนิสต์นี้เช่นเดียวกัน

#### 2.3.4. นโยบายต่างประเทศเรื่องการแทรกแซงด้วยกำลังทหารของสหรัฐอเมริกาในช่วงสงครามเวียดนาม

สำหรับสงครามเวียดนามหรือที่บางคนเรียกว่าสงครามอินโดจีน (ค.ศ. 1964-1973) เป็นเหตุการณ์ที่มีความสำคัญมากเหตุการณ์หนึ่งในหน้าประวัติศาสตร์สหรัฐอเมริกา ทั้งยังส่งผลให้มีผู้เสียชีวิตและบาดเจ็บกว่าสิบล้านคน โดยเริ่มแรกสงครามเวียดนามเป็นสงครามระหว่างประเทศฝรั่งเศส (เจ้าอาณานิคมเดิม) และกลุ่มเวียดมินห์ (กลุ่มแนวร่วมคอมมิวนิสต์) ในช่วงเวลานั้นสำหรับสหรัฐอเมริกาเองที่เริ่มเกรงว่าคอมมิวนิสต์จะเข้ามาครอบงำภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ได้เข้ามาเกี่ยวข้องกับเรื่องนี้<sup>26</sup> ดังที่ประธานาธิบดี Eisenhower ได้กล่าวถึงแนวคิดเรื่อง falling domino เอาไว้ว่าการครอบงำของคอมมิวนิสต์ในเวียดนามจะส่งผลกระทบต่อประเทศอื่นๆ ในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ซึ่งเป็นพื้นที่สำคัญทางเศรษฐกิจของสหรัฐอเมริกาเป็นทอดๆ ไป ดังนั้นสหรัฐอเมริกาจึงมีความจำเป็นที่จะเข้ามาแทรกแซงในเวียดนาม โดยสหรัฐอเมริกาไม่เพียงแค่ประกาศรับรองรัฐบาลเบาได้ (รัฐบาลของเวียดนามตอนใต้) เท่านั้น แต่ยังให้ความช่วยเหลือด้านการเงินแก่รัฐบาลฝรั่งเศสในการทำสงครามกับกลุ่มเวียดมินห์<sup>27</sup> ซึ่งต่อมาฝรั่งเศสได้ถอนกำลังออกไปหลังจากความพ่ายแพ้ต่อกลุ่ม NLA ในสมรภูมิที่เดียนเบียนฟู ส่วนอเมริกาก็กลับค่อยๆ มีบทบาทที่สำคัญมากขึ้น (อันที่จริงแล้วมีความพยายามที่จะส่งกำลังทางทหารของสหรัฐอเมริกาเข้ามาแทรกแซงในเวียดนามขณะนั้นด้วย แต่ประเด็นดังกล่าวไม่ได้รับเสียงสนับสนุนจากสภาองเกรส เนื่องจากในช่วงเวลาดังกล่าวสหรัฐอเมริกากำลังเผชิญกับสงครามเกาหลีอยู่เช่นกัน)

<sup>26</sup> Fraser Cameron. U.S. foreign policy after the cold war: Global hegemon or reluctant sheriff? (London: Routledge, 2002), p.9.

<sup>27</sup> วิวัฒน์ มุ่งการดี. นโยบายต่างประเทศสหรัฐอเมริกา: โครงสร้าง กระบวนการและรูปแบบ (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2533), หน้า 357.

ในปี ค.ศ. 1955 ได้มีการประชุมนานาชาติ ณ กรุงเจนีวาเรื่องการแบ่งเวียดนามออกเป็นสองส่วน (เหนือ-ใต้) โดยส่วนเหนือควบคุมโดยกลุ่มคอมมิวนิสต์และส่วนใต้ที่เป็นฝั่งเสรี ซึ่งสหรัฐอเมริกาปฏิเสธที่จะลงนามในข้อตกลงเจนีวา เพราะเห็นว่าจะเป็นเสมือนชัยชนะของคอมมิวนิสต์และยังพยายามที่จะรักษาเวียดนามใต้มิให้ตกอยู่ภายใต้การครอบงำของคอมมิวนิสต์ ประกอบกับในขณะนั้นได้มีความเคลื่อนไหวของกลุ่มกองโจรฝ่ายคอมมิวนิสต์ (เวียดกง) ในเวียดนามใต้ ประธานาธิบดี Eisenhower จึงได้ตัดสินใจส่งที่ปรึกษาจำนวน 700 คนเข้าไปช่วยอบรมกำลังทหารในเวียดนามใต้ รวมไปถึงการทุ่มเงินจำนวนกว่าร้อยล้านดอลลาร์สหรัฐฯ ให้กับเวียดนามใต้ ส่วนกลุ่มคอมมิวนิสต์ได้รับการสนับสนุนจากสหภาพโซเวียตและสาธารณรัฐประชาชนจีน การปะทะและความขัดแย้งระหว่างทั้งสองกลุ่มเริ่มบานปลายไปสู่สงครามกลางเมืองในเวียดนามใต้และสงครามระหว่างเวียดนามเหนือและเวียดนามใต้<sup>28</sup>

การดำเนินนโยบายสกัดกั้นและการแทรกแซงด้วยกำลังทหารของสหรัฐอเมริกาในเวียดนามเพื่อต่อต้านคอมมิวนิสต์ยังคงดำเนินมาอย่างต่อเนื่องจนถึงในวาระการทำงานของประธานาธิบดี John F. Kennedy และประธานาธิบดี Lyndon B. Johnson ซึ่งต่างเห็นพ้องที่จะเพิ่มกำลังทหารสหรัฐอเมริกาในเวียดนาม ด้วยความหวังที่ว่าเจ้าชะนะกลุ่มกองโจรของเวียดนามเหนือและกำจัดการขยายตัวของคอมมิวนิสต์ในภูมิภาคได้\* กระนั้นในวาระของประธานาธิบดี Kennedy สหรัฐอเมริกาไม่เพียงแต่ต้องเผชิญกับการคุกคามของคอมมิวนิสต์ในดินแดนไกลอย่างเอเชียตะวันออกเฉียงใต้เท่านั้น ทว่าความตึงเครียดระหว่างสองขั้วมหาอำนาจได้ขยายตัวมาถึงชายฝั่งสหรัฐอเมริกาเอง ซึ่งปัญหาระหว่างสหรัฐอเมริกาและคิวบาได้เดินทางมาถึงจุดเดือดในสมัยของประธานาธิบดี Kennedy นี้เอง โดยในเดือนตุลาคม ปี ค.ศ. 1962 สหรัฐอเมริกาได้ประกาศว่าจะสกัดกั้นการขนย้ายหัวรบอาวุธนิวเคลียร์ของสหภาพโซเวียตที่เคลื่อนเข้ามาตั้งไว้ในคิวบา เนื่องจากหัวรบอาวุธดังกล่าวจะเป็นภัยคุกคามอย่างใหญ่หลวงต่อความมั่นคงของสหรัฐอเมริกา นอกจากนี้สหรัฐอเมริกายังขู่ว่าหากมีการขนย้ายหรือใช้อาวุธนิวเคลียร์ใดๆ ในซีกโลกตะวันตกจะเป็นการดึงเอาสหรัฐอเมริกาเข้าสู่สงครามนิวเคลียร์อย่างแน่นอน<sup>29</sup> ซึ่งปัญหาดังกล่าวยุติลงภายหลังคำประกาศข้างต้นและการเจรจากันต่อมาในระยะเวลายาวนานนัก

<sup>28</sup> Peterson et al., *American foreign relations: A history since 1895*, p. 323-325.

\* นอกเหนือจากเวียดนามแล้ว ประธานาธิบดี Kennedy ยังได้ส่งกำลังทหารสหรัฐอเมริกาเข้ามาในพื้นที่ประเทศไทยเพื่อปรามการขยายตัวของคอมมิวนิสต์ที่กำลังแทรกตัวเข้าไปในลาวด้วยการสนับสนุนทางการเงินและการทหารจากเวียดนามเหนือ สหภาพโซเวียตและจีน

<sup>29</sup> James A. Nathan, "The heyday of the new strategy," in *The Cuban missile crisis revisited* (New York: St. Martin Press, 1992), p. 24.

อย่างไรก็ดียุทธศาสตร์การทหารของสหรัฐอเมริกาในสงครามเวียดนามในสมัยของประธานาธิบดี Kennedy และประธานาธิบดี Johnson นั้นค่อนข้างเสียเปรียบโดยเฉพาะอย่างยิ่งในด้านภูมิศาสตร์ ดังนั้นความเสียหาย (casualties) ทั้งการเงินและการทหารของสหรัฐอเมริกาเองจึงเพิ่มสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง ในช่วงปลายทศวรรษที่ 1960 รัฐบาลสหรัฐอเมริกาจึงต้องเผชิญกับกระแสต่อต้านการดำเนินนโยบายเรื่องการใช้กำลังทหารเข้าแทรกแซงในเวียดนามจากประชาชนในประเทศ โดยเฉพาะกลุ่มนักวิชาการและนักศึกษาที่ร่วมกันก่อหวอดเดินขบวนต่อต้านรัฐบาล<sup>30</sup> (รวมไปถึงกลุ่มอนุรักษ์นิยมใหม่ด้วย) แรงต่อต้านจากประชาชนในครั้งนี้รุนแรงขึ้นจนกระทั่งเป็นเหตุให้ประธานาธิบดี Lyndon B. Johnson ปฏิเสธการลงชิงตำแหน่งประธานาธิบดีสมัยที่ 2 (ค.ศ. 1968)

ต่อมาประธานาธิบดี Richard M. Nixon ได้รับการเลือกตั้งให้ดำรงตำแหน่งประธานาธิบดีสหรัฐอเมริกาด้วยคำมั่นสัญญาว่าจะยุติการทำสงครามกับคอมมิวนิสต์ที่สร้างความเสียหายให้กับประเทศมากกว่าจะเป็นผลดี ประธานาธิบดี Nixon แสดงจุดยืนของตนในเรื่องของการใช้กำลังทางทหารในต่างประเทศเอาไว้ว่าสหรัฐอเมริกาจะยังให้ความสนับสนุนและมอบความช่วยเหลือในด้านทหารและเศรษฐกิจกับประเทศเล็ก ๆ เพื่อป้องกันตนเอง แต่สหรัฐอเมริกาจะไม่ส่งกำลังทางทหารเข้าไปแทรกแซงหากไม่จำเป็นจริงๆ เพื่อป้องกันมิให้ประเทศเหล่านั้นติดอยู่กับการพึ่งพิงสหรัฐอเมริกา และลากเอาสหรัฐอเมริกาเข้าไปพัวพันกับความวุ่นวายเช่นเดียวกับในกรณีของสงครามเวียดนาม ทั้งนี้นโยบายต่างประเทศด้านความมั่นคงในสมัยของประธานาธิบดี Nixon นี้ได้หันมาให้การดำเนินการทางการทูตแบบ Détente โดยมีการส่งที่ปรึกษาด้านความมั่นคงแห่งชาติ Henry A. Kissinger เข้าไปเจรจาสันติภาพกับเวียดนามเหนือ รวมทั้งมีการเจรจาทางการทูตกับสหภาพโซเวียตในการเดินทางเมื่อเดือนพฤษภาคม ค.ศ. 1972 ประธานาธิบดี Nixon ได้กล่าวในตอนหนึ่งว่า “ข้าพเจ้าเชื่อว่าคอมมิวนิสต์และทุนนิยมสามารถอยู่และทำงานร่วมกันได้”<sup>31</sup> ซึ่งคำพูดดังกล่าวสะท้อนการทูตแบบ Détente ได้อย่างชัดเจน นอกเหนือจากการเจรจาเพื่อลดความตึงเครียดทางการเมืองระหว่างกันแล้ว ประธานาธิบดี Nixon ยังได้ทำความตกลงร่วมกับสหภาพโซเวียตในเรื่องการค้าและเทคโนโลยีด้านอวกาศอีกด้วย

แม้สหรัฐอเมริกาคงจะลดความแข็งแกร่งของนโยบายต่างประเทศเรื่องการแทรกแซงด้วยกำลังทหารลง แต่กระนั้นก็ยังมีความพยายามในการแทรกแซงด้วยปฏิบัติการลับในหลายพื้นที่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในละตินอเมริกา และสหรัฐอเมริกาก็มิได้ออนตัวออกจากสงครามเวียดนามอย่างเป็นทางการ ยิ่งไปกว่านั้นในขณะที่การเจรจาสันติภาพกับเวียดนามเหนือและสหภาพโซเวียตยังคงดำเนินอยู่แรงกดดันจากประชาชนภายในประเทศของสหรัฐอเมริกาก็มิได้ลดความรุนแรงลงแต่กลับขยายวงกว้างออกไป ภายใต้คำเรียกร้องและแรงกดดันดังกล่าวในเดือนมกราคม ค.ศ. 1973

<sup>30</sup> Cameron, U.S. foreign policy after the cold war: Global hegemon or reluctant sheriff?, p.9.

<sup>31</sup> Peterson et al., American foreign relations: A history since 1895, p. 371.

รัฐบาลสหรัฐอเมริกาจึงได้ลงนามในความตกลงกับเวียดนามเหนือว่าสหรัฐอเมริกาจะถอนกำลังทหารออกภายใน 60 วัน ส่งคืนนักโทษสงครามของแต่ละฝ่ายและจัดการเลือกตั้งในเวียดนามใต้ เมื่อสหรัฐอเมริกาเรียกกำลังทหารกลับประเทศก็เป็นเสมือนการจบบทบาทของสหรัฐอเมริกาในสงครามเวียดนามลง อย่างไรก็ตาม ภายใต้งานที่ถึงแม้การทำงานด้านการต่างประเทศของประธานาธิบดี Nixon จะเป็นที่ยังพอใจของประชาชนสหรัฐอเมริกาจำนวนหนึ่ง แต่ตัวเขาเองกลับต้องลาออกจากตำแหน่งเพราะคดี Watergate ซึ่งในขณะนั้นเองเวียดนามใต้ก็ต้องปรายชัยให้กับเวียดนามเหนือเพราะขาดการสนับสนุนด้านการเงินและการถอนทหารของสหรัฐอเมริกา<sup>32</sup> โดยการที่เวียดนามเหนือเข้ายึดไซ่ง่อนได้นี้ยังเป็นเสมือนจุดต่างพร้อยสำหรับสหรัฐอเมริกาด้วย เพราะมันเป็นเหมือนสิ่งบ่งชี้ถึงความพ่ายแพ้ของกองทัพสหรัฐอเมริกานั้นเอง

### 2.3.5. นโยบายต่างประเทศเรื่องการแทรกแซงด้วยกำลังทหารของสหรัฐอเมริกาสสมัยประธานาธิบดี จิมมี คาร์เตอร์

หลังจากเข้าดำรงตำแหน่งแล้ว (ค.ศ. 1977-1981) ประธานาธิบดี Carter ได้พยายามดำเนินนโยบายต่างประเทศในรูปแบบมุ่งการสร้างสันติในโลกโดยอาศัยการดำเนินการทางการทูต ไม่ว่าจะเป็นการสร้างความสัมพันธ์กับประเทศจีน การจัดการปัญหาความขัดแย้งและปัญหาด้านสิทธิมนุษยชนในประเทศโลกที่ 3 รวมทั้งการสร้างเสถียรภาพทางการเศรษฐกิจและการค้าของประเทศ ภายใต้งานที่ถึงแม้ในวาระการทำงานของประธานาธิบดี Carter กลับต้องเผชิญกับสิ่งท้าทายจากภายนอกประเทศหลายด้าน ไม่ว่าจะเป็นปัญหาการจลาจลในอิหร่านในปี ค.ศ. 1979 ที่นำไปสู่การบุกยึดและกักขังนักการทูตและเจ้าหน้าที่สถานทูตของสหรัฐอเมริกาเป็นเวลากว่า 44 วัน การที่กองกำลังของเวียดนามบุกเข้ากัมพูชาในปี ค.ศ. 1978 รวมไปถึงการที่สหภาพโซเวียตใช้กำลังทางทหารเข้าแทรกแซงในอัฟกานิสถานและจัดตั้งรัฐบาลคอมมิวนิสต์ โดยเหตุการณ์ดังกล่าวได้บีบให้แนวนโยบายของประธานาธิบดี Carter ต้องถอยกลับมาในทิศทางเดิมคือการต่อต้านคอมมิวนิสต์ ดังจะเห็นได้จาก Carter Doctrine ที่สะท้อนถึงแนวนโยบายต่างประเทศเรื่องการแทรกแซงด้วยกำลังทหารของรัฐบาลสหรัฐอเมริกาในสมัยของประธานาธิบดี Carter ที่กลับมาเน้นการใช้กำลังทางทหารเพื่อรักษาผลประโยชน์และความมั่นคงของสหรัฐอเมริกา หลักการคาร์เตอร์ที่มีต่อภูมิภาคตะวันออกกลางนี้ยังกลายเป็นต้นแบบของแนวยุทธศาสตร์สหรัฐอเมริกาที่มีต่อตะวันออกกลางนับตั้งแต่นั้นเป็นต้นมา ซึ่ง Carter Doctrine สามารถพิจารณาได้จากคำประกาศ เมื่อวันที่ 23 มกราคม ค.ศ. 1980 ของประธานาธิบดี Carter ต่อกรณีที่สหภาพโซเวียตใช้กำลังทางทหารเข้าแทรกแซงอัฟกานิสถานเพื่อสนับสนุนรัฐบาลฝ่ายซ้ายในเดือนธันวาคม ปี ค.ศ. 1979 โดยมีใจความว่า

<sup>32</sup> Cameron, U.S. foreign policy after the cold war: Global hegemon or reluctant sheriff?, p.9.



“เราจะแสดงจุดยืนให้ชัดเจน ณ ที่นี้ว่า หากมีความพยายามจากภายนอกที่จะเข้ามารอบงำภูมิภาครอบๆ อ่าวเปอร์เซียแล้ว สหรัฐอเมริกาจะถือว่าความพยายามนั้นเป็นภัยคุกคามต่อผลประโยชน์แห่งชาติสูงสุด (vital interests) ซึ่งสหรัฐอเมริกาจะตอบโต้กับภัยคุกคามดังกล่าวโดยใช้ทุกวิธีการ รวมถึงการใช้กำลังทางทหาร”<sup>33</sup>

นอกจากประธานาธิบดี Carter จะหันกลับมาใช้นโยบายต่างประเทศด้านความมั่นคงที่เน้นการใช้กำลังทางทหารเพื่อต่อต้านคอมมิวนิสต์และสหภาพโซเวียตที่เป็นภัยคุกคามต่อผลประโยชน์แห่งชาติสหรัฐอเมริกาในพื้นที่ต่างๆ รวมถึงเพื่อเป็นการตอบโต้การเข้ารุกรานอัฟกานิสถานของสหภาพโซเวียตดังที่กล่าวไว้ข้างต้นแล้ว ผลจาก Carter Doctrine ยังได้ส่งผลให้รัฐบาลประธานาธิบดี Carter จัดตั้งกองกำลังทหาร The Rapid Deployment Force (RDF) เพื่อตั้งฐานทัพของสหรัฐอเมริกาในต่างประเทศ (อ่าวเปอร์เซีย) โดยมีจุดประสงค์ที่จะให้ความช่วยเหลือในด้านต่างๆ ต่อกลุ่ม Mujahideen เพื่อป้อนทำลายและตอบโต้การรุกรานอัฟกานิสถานของสหภาพโซเวียต โดยกองกำลัง RDF นี้มีบทบาทสำคัญต่อนโยบายต่างประเทศเรื่องการแทรกแซงด้วยกำลังทหารของสหรัฐอเมริกาในตะวันออกกลางต่อไป ยิ่งไปกว่านั้นในส่วนของแนวคิดเรื่องการให้ความช่วยเหลือทั้งด้านการทหารและการเงินแก่ชนกลุ่มน้อยในประเทศฝ่ายซ้าย รวมทั้งการตั้งฐานทัพสหรัฐอเมริกาในพื้นที่ยุทธศาสตร์เช่นในกรณีของอัฟกานิสถานยังได้ส่งอิทธิพลต่อแนวนโยบายต่างประเทศเรื่องการแทรกแซงด้วยกำลังทหารของรัฐบาลประธานาธิบดี Ronald Reagan ที่หยิบยกเอาแนวคิดดังกล่าวมาขยายเป็นแนวนโยบายหลัก อันเป็นที่มาของ Reagan Doctrine ต่อไปอีกด้วย

อย่างไรก็ตามด้วยเหตุที่ประธานาธิบดี Carter ถูกมองว่าบิดพลิ้วต่อคำมั่นที่ให้ไว้ในขณะรณรงค์หาเสียงว่าจะหลีกเลี่ยงการใช้กำลังทางทหารในต่างประเทศเช่นเดียวกับในกรณีของสงครามเวียดนาม ประกอบกับภัยคุกคามที่กลับทวีความรุนแรงมากขึ้น ทั้งจากการจับตัวประกันชาวสหรัฐอเมริกาในอิหร่าน เหตุการณ์ความไม่สงบในนิการากัว คิวบา อัฟกานิสถานและปัญหาราคาน้ำมันที่สูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง การเจรจาเรื่องการลดควบคุมอาวุธกับสหภาพโซเวียตที่ล้มเหลว รวมไปถึงความไม่พอใจที่ประธานาธิบดียินยอมในการเจรจายกคืนสิทธิเหนือคลองปานามา ซึ่งหลายฝ่ายมองว่าการเจรจานี้เป็นการสูญเสียผลประโยชน์ครั้งใหญ่ของสหรัฐอเมริกาได้ล้วนแต่ส่งผลต่อการเมืองภายในประเทศอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ โดยกลุ่มอนุรักษนิยมใหม่บางคนถึงกับออกมาวิจารณ์อย่างดุเดือดว่าสหรัฐอเมริกาภายใต้การนำของประธานาธิบดี Carter เป็นเสมือนยุคแห่งความตกต่ำของสหรัฐอเมริกาในเวทีโลกเลยทีเดียว<sup>34</sup>

<sup>33</sup> Jimmy Carter. *State of the Union Address 1980*[Online]. Jimmy Carter Library, January 1980.

Available from: <http://www.jimmycarterlibrary.org/documents/speeches/su80jec.phtml> [2006, November 2]

<sup>34</sup> Peterson et al., *American foreign relations: A history since 1895*, p. 428.

### 2.3.6. นโยบายต่างประเทศเรื่องการแทรกแซงด้วยกำลังทหารของสหรัฐอเมริกาสมัยประธานาธิบดี โรนัลด์ เรแกน

ในสมัยของประธานาธิบดี Ronald Reagan (ค.ศ. 1981-1989) กลับมีแนวนโยบายที่แข็งแกร่ง แตกต่างไปจากนโยบายแบบสันติของ Carter อย่างมาก โดยประธานาธิบดี Reagan เน้นการดำเนินนโยบายต่างประเทศด้านความมั่นคงที่อิงกับการใช้กำลังทหารและการแทรกแซงเพื่อต่อต้านคอมมิวนิสต์ ซึ่งเป็นแนวนโยบายหลักของสหรัฐอเมริกาในแทบทุกสมัยในช่วงสงครามเย็น เพียงแต่ว่าแนวนโยบายของรัฐบาลประธานาธิบดี Reagan จะมีความแข็งแกร่งและตรงไปตรงมามากกว่า กล่าวคือ ประธานาธิบดี Reagan มองว่าสหภาพโซเวียตเสมือนเป็นรัฐที่ชั่วร้าย (evil empire) อันถือเป็นภัยคุกคามต่อความมั่นคงระหว่างประเทศ ซึ่งสหรัฐอเมริกาจะต้องเตรียมพร้อมรับมือกับภัยคุกคามดังกล่าว ด้วยเหตุนี้ในรัฐบาลของประธานาธิบดี Reagan จึงได้มีการเพิ่มงบประมาณด้านการทหารจำนวนมหาศาลคือจาก 143.9 พันล้านเหรียญสหรัฐ ในปี ค.ศ. 1980 มาเป็น 294.7 พันล้านเหรียญสหรัฐ ในปี ค.ศ. 1985<sup>35\*</sup> ในขณะเดียวกันประธานาธิบดี Reagan ก็พยายามดึงความสนับสนุนของประชาชนต่อการดำเนินนโยบายต่างประเทศที่เน้นการทหารและการแทรกแซง โดยประธานาธิบดีได้เรียกร้องให้ประชาชนเลิกความผิดพลาดในสงครามเวียดนามไปเสียเพื่อที่จะเริ่มต้นใหม่อีกครั้งอย่างห้าวหาญ ซึ่งการปลุกเลือดรักชาติของประชาชน (national reawakening) ครั้งนี้ประสบความสำเร็จอย่างมาก ประธานาธิบดี Reagan จึงสามารถดำเนินนโยบายต่างประเทศที่เน้นการทหารในการต่อต้านคอมมิวนิสต์ได้อย่างเต็มที่

นโยบายต่างประเทศของประธานาธิบดี Reagan ได้ย้อนกลับไปให้ความสำคัญกับทฤษฎีโดมิโน (domino theory) เช่นเดียวกับประธานาธิบดี Truman ที่ว่าจะมีความแตกต่างกันตรงที่ประธานาธิบดี Reagan เน้นการใช้ปฏิบัติการทางการทหารแบบลับมากกว่าการเจรจา<sup>36</sup> ทั้งนี้ประธานาธิบดี Reagan กล่าวอ้างว่าแถบทะเลคาริบเบียนเป็นพื้นที่ยุทธศาสตร์ของสหรัฐอเมริกา เนื่องจากเป็นเส้นทางสำคัญสู่โลกภายนอกของสหรัฐอเมริกา ซึ่งสหภาพโซเวียตต้องการที่จะทำลายเพื่อตัดเส้นทางความช่วยเหลือด้านต่างๆ ที่สหรัฐอเมริกาสามารถมีต่อยุโรปตะวันตกในยามซับซ้อน ความพยายามของสหภาพโซเวียตที่จะก่อควมในภูมิภาคนี้จะดึงความสนใจของสหรัฐอเมริกาออกไปจากสถานการณ์ในภูมิภาคอื่นๆ ทั้งยุโรป อ่าวเปอร์เซีย ทะเลอินเดียและน่านน้ำญี่ปุ่น<sup>37</sup> ด้วยเหตุนี้

<sup>35</sup> Ronald Reagan. *An American life* (New York: Simon & Schuster, 1990), p. 547.

\* ในสมัยของประธานาธิบดี Reagan (ปี ค.ศ. 1984) ยังได้มีการอนุมัติงบประมาณจำนวนมหาศาลเพื่อสนับสนุนโครงการพัฒนาอาวุธที่สามารถยิงทำลายห้วงอวกาศนิวเคลียร์ที่พุ่งเข้าใส่สหรัฐอเมริกาได้กลางอากาศ ที่มีชื่อเรียกว่า SDI (Strategic Defense Initiatives) หรือ Star Wars

<sup>36</sup> Peterson et al., *American foreign relations: A history since 1895*, p. 441.

<sup>37</sup> Harold Molineu, *U.S. policy toward Latin America* (Boulder: Westview Press, 1986), p. 176.

รัฐบาลของประธานาธิบดี Reagan จึงพยายามที่จะจัดการกับรัฐบาลฝ่ายซ้ายและให้ความสนับสนุนต่อกลุ่มต่อต้านรัฐบาลคอมมิวนิสต์ รวมไปถึงการดึงเอาประเทศในแถบละตินอเมริกามาอยู่ในเครือข่ายทางทหารร่วมกับสหรัฐอเมริกา ดังจะเห็นได้จาก Reagan Doctrine ที่ได้ประกาศไว้เมื่อในเดือนกุมภาพันธ์ ค.ศ. 1985 โดยมีใจความว่า “การให้ความสนับสนุนต่อกลุ่มนักต่อสู้เพื่อเสรีภาพหรือ *freedom fighters* นับเป็นการป้องกันตนเอง (*self-defense*) ของสหรัฐอเมริกา”<sup>38</sup> ซึ่งการให้ความช่วยเหลือต่อกลุ่ม “นักต่อสู้เพื่อเสรีภาพ” นี้ถือได้ว่าเป็นการแทรกแซงในรูปแบบหนึ่งคือการแทรกแซงแบบทางอ้อม (*indirect intervention*) แบบ *paramilitary intervention* ที่ประธานาธิบดี Reagan ให้ความสำคัญมากกว่าการส่งกำลังทหารลงไปในพื้นที่โดยตรงที่มีความเสี่ยงมากกว่า

หลักการเรแกนหรือ Reagan Doctrine ไม่เพียงแต่มีจุดประสงค์ในการต่อต้านการขยายตัวของคอมมิวนิสต์และสหภาพโซเวียตเท่านั้น แต่ยังมีวัตถุประสงค์ในการสนับสนุนระบอบประชาธิปไตยในภูมิภาคต่างๆ ด้วย นอกเหนือจากการถ่วงดุลอำนาจกับคอมมิวนิสต์แล้ว การสร้างประชาธิปไตยในต่างประเทศนั้นส่วนหนึ่งเป็นเพราะจุดประสงค์ของรัฐบาลของประธานาธิบดี Reagan ที่จะเรียกความมั่นใจของประชาชนและคืนความยิ่งใหญ่ให้กับสหรัฐอเมริกาหลังจากที่ต้องสะดุดกับสงครามเวียดนาม ประกอบกับความเชื่อมั่นที่ว่า การสนับสนุนการปกครองในระบอบประชาธิปไตยจะสามารถคืนสันติภาพสู่ความมั่นคงของโลกได้ อย่างไรก็ตามก็มีการกล่าวกันว่า การให้ความช่วยเหลือด้านการเงินและการทหารตามหลักการเรแกนเพื่อต่อต้านการขยายอำนาจของสหภาพโซเวียตนั้นเป็นนโยบายที่สหรัฐอเมริกาใช้มาอย่างยาวนานเพียงแต่ว่าเป็นปฏิบัติการลับที่มีได้ทำอย่างเปิดเผยเช่นเดียวกับรัฐบาลของประธานาธิบดี Reagan ยกตัวอย่างเช่นการให้ความช่วยเหลือของ CIA แก่กลุ่มผู้ก่อความไม่สงบเพื่อต่อต้านรัฐบาลฝ่ายซ้ายในอัฟกานิสถาน (กลุ่ม Mujahideen ปี 1980-1992) นิการาแก้ว (กลุ่ม Contra ปี 1983-1990) แองโกลา (กลุ่ม UNITA ปี 1975-1991) กัมพูชา (กลุ่มต่อต้านฮุนเซ็น ปี 1979-1989) อิสราเอลและเอธิโอเปีย รวมไปถึงการลักลอบขายอาวุธให้กับอิหร่านอีกด้วย<sup>39</sup>

อย่างไรก็ตามถึงแม้รัฐบาลของประธานาธิบดี Reagan จะให้ความสำคัญกับการแทรกแซงแบบทางอ้อมมากกว่าการใช้กำลังทางทหารโดยตรง แต่ก็ยังมีการใช้กำลังทางทหารเข้าแทรกแซง/รุกรานในต่างประเทศหลายครั้ง ซึ่งกรณีใหญ่ๆ คือที่เกรนาดา โดยในวันที่ 25 ตุลาคม ค.ศ. 1983 รัฐบาลสหรัฐอเมริกาได้ส่งกำลังทหาร (ร่วมกับกองกำลังจากประเทศแคนาดาและประเทศในแถบแคริบเบียนบางประเทศ) จำนวนกว่าหกพันนายให้เคลื่อนพลเข้าสู่เกรนาดาเพื่อขับไล่วิทยุภาพฝ่ายซ้ายที่ประธานาธิบดี Reagan เชื่อว่าขึ้นตรงต่อสหภาพโซเวียตและคิวบา จากกรณีของการสร้างสนามบินระหว่างประเทศของเกรนาดาที่อาศัยการให้ความช่วยเหลือจากคิวบา ซึ่งสหรัฐอเมริกามองว่าเป็นภัย

<sup>38</sup> Peterson et al., *American foreign relations: A history since 1895*, p. 431.

<sup>39</sup> *Ibid.*, pp. 431-433.

คุกคามต่อประเทศ อีกทั้งเกรนาดายังเป็นแหล่งช่องสุมของกลุ่มก่อการร้ายในภูมิภาคอเมริกากลาง<sup>40</sup> การส่งกำลังทหารสหรัฐอเมริกาเข้าแทรกแซงในเกรนาดา (Operation Urgent Fury) ในครั้งนี้หลายฝ่ายเชื่อกันว่าเป็นเพราะรัฐบาลสหรัฐอเมริกาหรือวอชิงตันต้องการที่จะส่งสารเพื่อเตือนคิวบา (ภายใต้การนำของ Fidel Castro) มิให้แข็งข้อกับสหรัฐอเมริกาจนเกินไป ถึงแม้ทางวอชิงตันจะให้เหตุผลต่อการใช้กำลังทหารในครั้งนี้เป็นความต้องการที่จะให้ความช่วยเหลือนักเรียนแพทย์สัญชาติสหรัฐอเมริกาจำนวนกว่าหนึ่งพันคนที่อาศัยอยู่บนเกาะนี้ก็ตาม<sup>41</sup> นอกจากนี้ยังรวมไปถึงการโจมตีลิเบียของกองทัพสหรัฐอเมริกาทันทีที่สหรัฐอเมริกาสืบทราบว่าตัวการที่อยู่เบื้องหลังการลอบวางระเบิดบารีในกรุงเบอร์ลินตะวันตก ในเดือน เมษายน ค.ศ. 1986 ซึ่งประธานาธิบดี Reagan สั่งการอย่างแข็งกร้าว

สำหรับแนวคิดต่อการดำเนินนโยบายเรื่องการใช้กำลังทางทหารเพื่อแทรกแซงในต่างประเทศของสหรัฐอเมริกาในสมัยของประธานาธิบดี Reagan นั้นได้รับอิทธิพลจากคำประกาศของ Caspar Weinberger รัฐมนตรีกลาโหมที่ได้กล่าวเอาไว้เมื่อเดือนพฤศจิกายน ค.ศ. 1984 ในหัวข้อที่ว่าด้วย “การใช้อำนาจทางการทหาร” (The uses of military power) ซึ่งมีใจความดังนี้

“ก่อนที่สหรัฐอเมริกาจะตัดสินใจใช้กำลังทางทหารในการทำสงคราม สหรัฐอเมริกาจะต้องตั้งคำถามต่อตนเองเสียก่อนว่า ...

- 1) ผลประโยชน์แห่งชาติสูงสุดถูกกระทบกระเทือนจนถึงจุดอันตรายแล้วหรือไม่
- 2) รัฐบาลสามารถที่จะทุ่มทรัพยากรที่มีอยู่ในทุกๆ ด้านเพื่อที่จะเอาชนะได้หรือไม่
- 3) เป้าหมาย/จุดประสงค์ของการทำสงคราม (ใช้กำลังทางทหาร) นั้นมีความชัดเจนหรือไม่
- 4) เมื่อรัฐเข้าทำสงครามแล้วจะสามารถทำการสู้รบจนกระทั่งสงครามนั้นสิ้นสุดได้หรือไม่
- 5) เมื่อรัฐตัดสินใจแล้วว่าจะใช้กำลังทางทหารจะแน่ใจได้หรือไม่ว่าจะได้รับการเห็นชอบจากสภา (คองเกรส) และ
- 6) ทางเลือกในการใช้กำลังทางทหารนั้นเป็นทางเลือกสุดท้าย (last resort) แล้วหรือไม่”<sup>42</sup>

<sup>40</sup> Ronald H. Cole. *Operation Urgent Fury: The planning and execution of joint operations in Grenada, 12 October-2 November 1983*[Online]. Washington, DC: Joint History Office, Office of the Chairman of the Joint Chiefs of Staff, 1997. Available from: <http://www.dtic.mil/doctrine/jel/history/urgfury.pdf> [2006, December 18]

<sup>41</sup> Ibid.

<sup>42</sup> Caspar Weinberger. *The uses of military power: National Press Club, November 1984*[Online]. Journal of the Air Force Association, January 2004. Available from: <http://www.afa.org/magazine/Jan2004>

คำประกาศดังกล่าวได้รับอิทธิพลโดยตรงจากบทเรียนของสงครามเวียดนาม ซึ่งทัศนคติของ Weinberger\* ในเรื่องการใช้กำลังทางทหาร (หรือที่หลายคนเรียกว่า Weinberger Doctrine) เพื่อแทรกแซงในพื้นที่ต่างๆ นี้ไม่เพียงแต่มีอิทธิพลทางความคิดต่อนโยบายต่างประเทศเรื่องการแทรกแซงด้วยกำลังทหารในสมัยประธานาธิบดี Reagan เท่านั้น แต่ยังเป็นต้นแบบต่อนโยบายของรัฐบาลสหรัฐอเมริกาในยุคหลังสงครามเย็นเรื่อยมา\*\*

รัฐบาลของประธานาธิบดี Reagan ได้รับความยอมรับในเรื่องการดำเนินนโยบายต่างประเทศที่ประสบความสำเร็จในหลายๆ ด้าน โดยเฉพาะอย่างยิ่งนโยบายเพื่อต่อต้านการขยายอำนาจของสหภาพโซเวียตและคอมมิวนิสต์ที่มีความแข็งแกร่งโดดเด่นแตกต่างจากนโยบายในยุคภายหลังสงครามเวียดนาม กล่าวคือแม้ว่าประธานาธิบดี Reagan จะให้ความสำคัญกับการพัฒนาขีดความสามารถทางการทหารหลายด้านซึ่งหลายฝ่ายเชื่อกันว่ายิ่งเป็นการเพิ่มความตึงเครียดระหว่างสหรัฐอเมริกาและสหภาพโซเวียต กระนั้นรัฐบาลภายใต้การนำของประธานาธิบดี Reagan ก็ประสบความสำเร็จในการเกลี้ยกล่อมให้สหภาพโซเวียตยินยอมทำสนธิสัญญา INF (เพื่อทำลายหัวรบอาวุธในสหภาพโซเวียตและสหรัฐอเมริกา) รวมทั้งทำให้สหภาพโซเวียตถอนกำลังทหารออกจากอัฟกานิสถาน นิคารา กัว และ แองโกลา ตลอดจนการผ่อนคลายการควบคุมในยุโรปตะวันออก ซึ่งความสัมพันธ์ระหว่างสหรัฐอเมริกาและสหภาพโซเวียตที่มีความใกล้ชิดและปรองดองมากขึ้นในสมัยของประธานาธิบดีนี้เป็นสัญญาณถึงการสิ้นสุดของยุคสงครามเย็นของสองประเทศมหาอำนาจได้เป็นอย่างดี ยิ่งไปกว่านั้นรัฐบาลประธานาธิบดี Reagan ยังสามารถใช้การแทรกแซงด้วยการให้ความช่วยเหลือด้านการทหารและเศรษฐกิจ เพื่อขับไล่ผู้นำประเทศที่ฝักใฝ่ฝ่ายซ้ายให้ลงจากอำนาจได้สำเร็จ อันจะเห็นได้จากกรณีของผู้นำเฮติ (Jean-Claude Duvalier) และฟิลิปปินส์ (Ferdinand Marcos) นอกจากนี้การยุติปัญหาความขัดแย้งระหว่างอิหร่าน-อิรัก และการเจรจากับกลุ่ม PLO ยังสามารถแสดงให้เห็นถึงศักยภาพของการดำเนินนโยบายต่างประเทศที่มีประสิทธิภาพของรัฐบาลประธานาธิบดี Reagan ได้อย่างชัดเจน

---

/0104keeperfull.html [2007, April 9]; ประทุมพร วัชรเสถียร. โลกร่วมสมัย: ตอบคำถามของคนรุ่นใหม่, หน้า 123-124.

\* นอกเหนือจาก Caspar Weinberger แล้วบุคคลอีกคนหนึ่งที่มีบทบาทสำคัญต่อหลักการเรแกนก็คือ George Shultz ที่เสนอให้ประธานาธิบดี Reagan ใช้กำลังทหารในการจัดการกับประเทศที่สนับสนุนแนวคิดลัทธิคอมมิวนิสต์ โดยอ้างหลักในการป้องกันตัว

\*\* ดังจะเห็นได้จากบทความของ Colin Powell เรื่อง "US force: Challenges ahead" ใน *Foreign Affairs*, 72, 5 (Winter 1992-1993): 32-45.

ดังที่กล่าวไว้ข้างต้นว่าในระหว่างวาระการทำงานของประธานาธิบดี Reagan ได้แสดงให้เห็นถึงนิมิตหมายอันดีของการสิ้นสุดของสงครามเย็น ในสมัยของประธานาธิบดี George Bush\* สงครามเย็นระหว่างสองขั้วมหาอำนาจคือสหภาพโซเวียตและสหรัฐอเมริกาจึงได้สิ้นสุดลงอย่างเป็นทางการพร้อมๆ กับการทำลายกำแพงเบอร์ลินในเดือนพฤศจิกายน ปี ค.ศ. 1989 และการแตกสลายของสหภาพโซเวียตในเดือนธันวาคม ปี ค.ศ. 1991 ด้วยเหตุนี้นโยบายต่างประเทศด้านความมั่นคงและการใช้กำลังทหารในวาระของประธานาธิบดี Bush จึงมิได้ให้ความสำคัญกับการต่อต้านการขยายอิทธิพลของคอมมิวนิสต์และสหภาพโซเวียตอย่างจริงจังมากนักเมื่อเปรียบเทียบกับนโยบายในสมัยก่อนหน้า

#### 2.4. นโยบายต่างประเทศสหรัฐอเมริกาเรื่องการแทรกแซงด้วยกำลังทหารช่วงหลังสงครามเย็นถึงก่อนการเกิดเหตุการณ์ 9/11 (ค.ศ. 1989-10 กันยายน ค.ศ. 2001)

ภายหลังจากสิ้นสุดของสงครามเย็น ระบบโลก (world order) ได้เปลี่ยนแปลงไปจากเดิมที่เป็นระบบสองขั้วมหาอำนาจ (bipolar system) โดยที่การล่มสลายของสหภาพโซเวียตนั้นได้ส่งผลให้สหรัฐอเมริกากลายเป็นประเทศมหาอำนาจที่มีศักยภาพและขีดความสามารถที่สูงที่สุดในทุกๆ ด้าน โดยเฉพาะอย่างยิ่งด้านกำลังทหารและเทคโนโลยีด้านอาวุธ ถึงกระนั้นก็ไม่สามารถระบุได้อย่างแน่ชัดว่าโลกได้เปลี่ยนไปอยู่ในระบบขั้วแบบใด เนื่องจากบางฝ่ายเชื่อว่าระบบโลกได้เปลี่ยนไปสู่โลกแบบขั้วอำนาจเดียว (unipolarity) โดยมีสหรัฐอเมริกาเป็นประเทศมหาอำนาจ ในขณะที่อีกฝ่ายหนึ่งกลับเชื่อว่าโลกได้กลับไปอยู่ในลักษณะของหลายขั้วอำนาจ (multipolarity) นอกจากนี้คนบางกลุ่มกลับเห็นว่าระบบโลกภายหลังจากสิ้นสุดของสงครามเย็นนั้นอยู่ในโครงสร้างอำนาจแบบ 1+4 คือเป็นส่วนผสมระหว่างประเทศมหาอำนาจหนึ่งประเทศ (superpower) ซึ่งก็คือสหรัฐอเมริกา ประกอบกับประเทศมหาอำนาจขนาดรองลงมา (great powers/significant powers) อีกสี่ประเทศที่หมายถึงสหภาพยุโรป (European Union) จีน ญี่ปุ่นและรัสเซีย<sup>43</sup> ซึ่งโครงสร้างอำนาจแบบ 1+4 นี้ค่อนข้างจะได้รับการยอมรับว่าสามารถนำมาอธิบายระบบโลกภายหลังสงครามเย็นได้อย่างเหมาะสม

\* ในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้จะกล่าวถึง George Bush ในนัยที่หมายถึงประธานาธิบดี George H. W. Bush ผู้ที่อยู่ในขณะที่การกล่าวอ้างถึงประธานาธิบดี Bush คนลูกจะใช้ชื่อว่า George W. Bush เพื่อป้องกันความสับสน

<sup>43</sup> Barry Buzan, *The United States and the great powers: World politics in the 21<sup>st</sup> century* (Cambridge: Polity Press, 2002), pp. 5, 86.

เมื่อสงครามเย็นสิ้นสุดลง ปัญหาภัยคุกคามต่อความมั่นคงระหว่างประเทศในช่วงหลังสงครามเย็นก็ได้แปรเปลี่ยนจากภัยที่เกิดจากปัญหาความขัดแย้งระหว่างรัฐ (inter-state conflicts) มาเป็นปัญหาที่เกิดจากความขัดแย้งภายในรัฐเอง ซึ่งในช่วงปี ค.ศ. 1990 ถึง 1996 ได้เกิดปัญหาความรุนแรงภายในประเทศที่บานปลายกระทบต่อความมั่นคงระหว่างประเทศถึง 91 ครั้ง ในขณะที่ปัญหาความขัดแย้งระหว่างประเทศมีเพียงแค่ 7 ครั้งเท่านั้น<sup>44</sup> ยิ่งไปกว่านั้นจากประสิทธิภาพของเทคโนโลยีด้านการสื่อสารที่พัฒนามากขึ้น ทั้งสื่อโทรทัศน์และอินเทอร์เน็ต ปัญหาความรุนแรงภายในประเทศจึงถูกถ่ายทอดและรับรู้กันในวงกว้าง ซึ่งในหลายครั้งๆ จากภาพข่าวที่สื่อออกมาก็มีส่วนให้ประชาชนในชาติอื่นๆ กระตุ้นให้รัฐบาลของตนลงมือกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งเพื่อที่จะให้ความช่วยเหลือในการยุติปัญหาเหล่านั้นได้ ในส่วนของสหรัฐอเมริกาเองก็เช่นเดียวกัน ดังนั้นในส่วนของนโยบายต่างประเทศของสหรัฐอเมริกาช่วงหลังสงครามเย็นนั้นจึงมีความแตกต่างจากนโยบายในช่วงก่อนหน้าคือนโยบายมิได้มีจุดศูนย์กลางอยู่ที่ประเด็นปัญหาความขัดแย้งหรือสงครามระหว่างประเทศเช่นเดียวกับในกรณีของสงครามโลกทั้งสองครั้งหรือสงครามเย็นระหว่างสหรัฐอเมริกาและค่ายคอมมิวนิสต์ของสหภาพโซเวียตอีกต่อไป แต่รูปแบบของนโยบายด้านการใช้กำลังทางทหาร (military doctrine) ที่ออกมานั้นจะมีความยืดหยุ่นและปรับเปลี่ยนไปตามสถานการณ์มากกว่าที่อยู่ภายใต้แนวทางใดแนวทางหนึ่งเพียงอย่างเดียว<sup>45</sup>

ในอีกนัยหนึ่ง นโยบายเรื่องการแทรกแซงโดยการใช้กำลังทางทหารเป็นองค์ประกอบสำคัญอย่างหนึ่งของนโยบายยุทธศาสตร์การทหารด้านความมั่นคง โดยที่ในกรณีของนโยบายในช่วงสงครามเย็นนั้นทิศทางของนโยบายจะขึ้นอยู่กับ threat perception ของผู้นำสหรัฐอเมริกาแต่ละคนที่จะพิจารณาว่าสิ่งใดควรจะเป็นภัยคุกคามสำคัญต่อทิศทางนโยบายด้านการทหารของตน ซึ่งในช่วงสงครามเย็นนั้นภัยคุกคามที่เป็นอันตรายมากที่สุดอาจเป็นภัยจากคอมมิวนิสต์ ในขณะที่นโยบายภายหลังการสิ้นสุดของสงครามเย็นนั้นจะเปลี่ยนจากปัจจัยในเรื่องของ threat perception ที่มีต่อภัยคุกคามจากรัฐอื่น (ซึ่งในช่วงสงครามเย็นจะหมายถึงภัยคุกคามจากลัทธิคอมมิวนิสต์และการขยายอิทธิพลของสหภาพโซเวียต) มาเป็นภัยคุกคามต่อความมั่นคงของมนุษย์ (human security) หรือปัจจัยด้านสิทธิมนุษยชน (human right issues) ซึ่งเป็นเรื่องที่มีอิทธิพลต่อแนวทางการดำเนินนโยบายต่างประเทศ เรื่องการแทรกแซงด้วยกำลังทางทหารของสหรัฐอเมริกาอย่างมาก อันจะเห็นได้จากการดำเนินนโยบายต่างประเทศเรื่องการแทรกแซงด้วยกำลังทางทหารที่มีจุดประสงค์ซึ่งสอดคล้องกันกับแนวคิดเรื่องสิทธิมนุษยชนขององค์การสหประชาชาติและตอบสนองต่อความมุ่งหมายของสหรัฐอเมริกาที่มีอยู่เดิมคือการสนับสนุนการปกครองในระบอบประชาธิปไตยนั่นเอง

<sup>44</sup> Daniel Smith, "Europe's suspended conflicts," *War Report* (February-March, 1998): 11.

<sup>45</sup> von Hippel, *Democracy by force: US military intervention in the post-cold war world*, p. 4.

ด้วยเหตุนี้จึงอาจกล่าวได้ว่าประเด็นที่มีความสำคัญต่อการดำเนินนโยบายต่างประเทศเรื่องการแทรกแซงด้วยกำลังทหารของสหรัฐอเมริกาภายหลังการสิ้นสุดของสงครามเย็นมักจะเป็นประเด็นปัญหาที่ขัดต่อปัจจัยด้านสิทธิมนุษยชน ทั้งที่เกิดจากสงครามกลางเมืองหรือการชนฆ่ากันระหว่างชาติพันธุ์และปัญหาด้านความมั่นคงข้ามชาติอย่างภัยคุกคามที่เป็นผลจากกลุ่มผู้ลี้ภัยและการขนย้ายยาเสพติดข้ามชาติ เป็นต้น โดยนโยบายต่างประเทศเรื่องการแทรกแซงด้วยกำลังทางทหารของสหรัฐอเมริกาในช่วงหลังสงครามเย็นถึงก่อนการเกิดเหตุการณ์ 11 กันยายน ค.ศ. 2001 นั้นประกอบด้วยการใช้กำลังทหารในสงครามอ่าวเปอร์เซีย (ปี ค.ศ. 1990-1991) เพื่อบีบให้อิรักถอนกำลังทหารและการรุกรานคูเวต การใช้กำลังทางทหารเพื่อจัดการปัญหายาเสพติดข้ามชาติ รวมไปถึงการแทรกแซงด้วยเหตุผลด้านมนุษยธรรมในภาวะวิกฤตของสงครามกลางเมืองหรือการฆ่าล้างเผ่าพันธุ์ ดังจะเห็นได้จากกรณีของการแทรกแซงในปานามา (ค.ศ. 1989) โซมาเลีย (ค.ศ. 1992-1993) เฮติ (ค.ศ. 1994) บอสเนีย (ค.ศ. 1995) และโคโซโว (ค.ศ. 1999)

อนึ่งการใช้กำลังทางทหารเข้าทำการแทรกแซงทั้งหมดนี้อยู่ในการทำงานสมัยของประธานาธิบดี 3 คนใน 4 วาระการดำรงตำแหน่ง คือประธานาธิบดี George Bush (1989-1993) ประธานาธิบดี Bill Clinton (1993-2001)\* และช่วงต้นของรัฐบาลประธานาธิบดี George W. Bush สมัยแรก (ซึ่งแม้ว่าจะยังไม่ได้ดำเนินนโยบายต่างประเทศเรื่องการแทรกแซงด้วยกำลังทหารอย่างจริงจัง แต่ก็มีมีการประกาศแนวทางและจุดยืนที่น่าสนใจไว้หลายประการก่อนที่จะต้องเผชิญกับภัยจากการก่อการร้ายในเหตุการณ์ 9/11)

#### 2.4.1. นโยบายต่างประเทศเรื่องการแทรกแซงด้วยกำลังทหารของสหรัฐอเมริกาสสมัยประธานาธิบดี จอร์จ บุช

ในวาระของประธานาธิบดี George Bush (ค.ศ. 1989-1993) นั้นการทำลายกำแพงเบอร์ลิน เดือนพฤศจิกายน ปี ค.ศ. 1989 และการล่มสลายของกลุ่มประเทศยุโรปตะวันออกเป็นเสมือน “โอกาสอันดีที่จะสร้างระเบียบโลกใหม่” ที่อยู่บนพื้นฐานของแนวคิดประชาธิปไตย การค้าเสรีและความตั้งใจ

---

\* อันจริงแล้วการดำเนินการแทรกแซงด้วยกำลังทหารของรัฐบาลประธานาธิบดี George Bush และประธานาธิบดี Bill Clinton เกิดขึ้นหลายครั้งหลายกรณีและหลายพื้นที่มากกว่านี้ แต่ในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้จะยกมาเพียง 5 กรณีข้างต้น เนื่องจากเป็นกรณีที่จะสะท้อนให้เห็นสาระสำคัญหลายด้าน ซึ่งภาพรวมของการใช้กำลังทหารเข้าแทรกแซงในต่างประเทศของสหรัฐอเมริกาทั้งหมดตั้งแต่ในอดีตจนถึงปัจจุบันนั้นสามารถอ่านเพิ่มเติมได้จาก List of United States Military History Events. [Online]. (n.d.). Available from: [http://en.wikipedia.org/wiki/List\\_of\\_United\\_States\\_military\\_history\\_events](http://en.wikipedia.org/wiki/List_of_United_States_military_history_events) [2006, November 2]; Richard N. Hass, *Intervention: The use of American military force in the post-cold war world* (Washington: Carnegie Endowment for International Peace, 1994).



จริงที่จะขัดความแตกต่างอย่างสันติวิธี”<sup>46</sup> โดยรัฐบาลของประธานาธิบดี Bush ยังได้ออกมาประเมินสถานการณ์ด้านความมั่นคงและแสดงทัศนคติต่อการดำเนินนโยบายต่างประเทศเรื่องการแทรกแซงด้วยกำลังทหารไว้ในเอกสารทบทวนนโยบายของสภาความมั่นคงแห่งชาติ (National Security Council Policy Review) ค.ศ. 1989 ที่มีใจความว่า

“ในสถานการณ์ที่สหภาพโซเวียตไม่สามารถที่จะต้านทานการแทรกแซงด้วยกำลังทางทหารของสหรัฐอเมริกาได้อีกต่อไปนั้น สหรัฐอเมริกาจึงสามารถใช้โอกาสนี้เพื่อแสดงอำนาจทางการทหารต่อโลก โดยที่สหรัฐอเมริกาจะต้องได้ชัยชนะอย่างเด็ดขาดในการทำสงครามในอนาคต ซึ่งในกรณีที่สหรัฐอเมริกาต้องเผชิญหน้ากับศัตรูที่อ่อนแอกว่ามาก สิ่งทำลายของประเทศคือไม่เพียงแต่จะต้องได้ชัยชนะเท่านั้น แต่จะต้องได้รับชัยชนะอย่างเด็ดขาดและรวดเร็วด้วยเช่นกัน”<sup>47</sup>

ทั้งนี้ด้วยเหตุที่ภัยคุกคามที่เด่นชัดอย่างสหภาพโซเวียตหมดไป งบประมาณด้านการทหารของสหรัฐอเมริกาภายหลังสงครามเย็นจึงลดตามลงไปด้วย ถึงกระนั้นในสมัยการทำงานของประธานาธิบดี Bush ก็ยังมีการใช้ปฏิบัติการทหารเพื่อแทรกแซงในต่างประเทศอยู่ถึง 3 เหตุการณ์คือการแทรกแซงในกรณีของปานามา สงครามอ่าวเปอร์เซีย (Persian Gulf War) และโซมาเลีย

#### 2.4.1.1. การแทรกแซงด้วยกำลังทหารในปานามา ค.ศ. 1989

สำหรับกรณีของการแทรกแซงด้วยกำลังทหาร (military intervention) หรือที่หลายคนอาจเรียกว่าเป็นการใช้กำลังทางทหารเข้ารุกราน (invasion) ในปานามา เมื่อเดือนธันวาคม ปี ค.ศ. 1989 นั้นเกิดขึ้นภายในเวลาเพียงหนึ่งเดือนภายหลังการทำลายกำแพงเบอร์ลิน<sup>48</sup> อีกทั้งยังเป็นการใช้กำลังทางทหารพร้อมอาวุธครบมือเข้าแทรกแซงในต่างประเทศที่มีขนาดกองกำลังใหญ่ที่สุดนับตั้งแต่สงครามเวียดนามเป็นต้นมา คือ 27,684 นาย (แต่ในปฏิบัติการที่สงครามอ่าวเปอร์เซียสหรัฐอเมริกาได้ส่งทหารเข้าร่วมรบถึง 700,00 นายเลยทีเดียว) การส่งกำลังทหารเข้าบุกปานามาภายใต้ชื่อปฏิบัติการ Operation Just Cause นั้นมีวัตถุประสงค์หลัก 4 ประการ คือ

- 1) ช่วยเหลือชาวอเมริกันและปกป้องทรัพย์สินของชาวอเมริกัน โดยประธานาธิบดี Bush อ้างว่าปัญหาความตึงเครียดระหว่างสหรัฐอเมริกาและปานามา นั้นเป็นภัยคุกคามต่อเสถียรภาพของประชาชนชาวสหรัฐอเมริกากว่า 35,000 คนที่อาศัยอยู่ในปานามา

<sup>46</sup> President George H. W. Bush, *National Security Strategy of the United States* (Washington, D. C.: August 1991).

<sup>47</sup> ประทุมพร วัชรเสถียร และ ไชยวัฒน์ คำชู, *อิรัก วิกฤตถาวร?*, หน้า 196.

<sup>48</sup> von Hippel, *Democracy by force: US military intervention in the post-cold war world*, p. 27.

- 2) ปกป้องประชาธิปไตย ซึ่งรัฐบาลประธานาธิบดี Bush เชื่อว่าผู้นำของปานามา (Manuel Noriega) ไม่เพียงแต่ก้าวขึ้นสู่อำนาจจากการเลือกตั้งที่ไม่โปร่งใส แต่ยังเป็นผู้นำที่นิยมแนวทางการปกครองแบบเผด็จการอีกด้วย
- 3) รักษาสิทธิตามสนธิสัญญาช่องแคบ (canal treaties) โดยสมาชิกสภาองเกรสเห็นพ้องกันว่ารัฐบาลของนายพล Noriega ได้กระทำการที่หมิ่นต่อผลประโยชน์และความมั่นคงของสหรัฐอเมริกาตามที่สนธิสัญญาได้ระบุไว้ ดังนั้นสหรัฐอเมริกาจึงมีสิทธิที่จะใช้กำลังทางทหารของตนเข้าแทรกแซงเพื่อปกป้องสิทธิ
- 4) เพื่อจัดการกับนายพล Manuel Noriega ซึ่งเป็นผู้ที่คอยให้ความช่วยเหลือกลุ่มลักลอบขนยาเสพติดข้ามเขตแดนเข้ามาในสหรัฐอเมริกาและยุโรป รวมทั้งยังปล่อยให้ปัญหาละเมิดสิทธิมนุษยชนในประเทศ<sup>49</sup>

ภายหลัง Operation Just Cause ประสบความสำเร็จรัฐบาลสหรัฐอเมริกาได้อนุมัติให้มีการตั้งปฏิบัติการชื่อ Operation Promote Liberty ซึ่งได้ส่งผลให้เกิดโครงการ Civil-Military Operations Task Force (CMOTF) อันมีส่วนสำคัญในการสร้างโครงสร้างขั้นพื้นฐานต่างๆ ทั้งระบบสาธารณสุข การสาธารณสุขภาคและรูปแบบการศึกษา รวมไปถึงโครงสร้างทางการเมืองและระบบยุติธรรมที่ล้วนแต่สะท้อนให้เห็นถึงแนวทางการสร้างรัฐสร้างชาติตามที่สหรัฐอเมริกาได้ตั้งใจไว้ว่าจะช่วยพัฒนาปานามาและชีวิตของชาวปานามาให้ดีขึ้น<sup>50</sup>

ทั้งนี้จากการใช้กำลังทางทหารเข้าแทรกแซงหรือบุกปานามาตามปฏิบัติการ Just Cause ข้างต้นจะสังเกตได้ว่านโยบายต่างประเทศเรื่องการแทรกแซงด้วยกำลังทหารของสหรัฐอเมริกาได้เปลี่ยนจากการทำสงครามต่อต้านคอมมิวนิสต์มาเป็นการต่อต้านภัยคุกคามข้ามชาติอย่างปัญหาขนยาเสพติดข้ามชาติ แต่สิ่งหนึ่งที่รัฐบาลสหรัฐอเมริกายังคงไว้เป็นเป้าหมายหลักของการดำเนินนโยบายเรื่องการแทรกแซงด้วยกำลังทางทหารในสมัยของประธานาธิบดี Bush ก็คือ การสนับสนุนการปกครองในระบอบประชาธิปไตย/โลกเสรี รวมทั้งการให้ความช่วยเหลือในเรื่องของการสร้างรัฐสร้างชาติ (ตามระบอบประชาธิปไตย) ในยามที่บ้านเมืองเกิดปัญหาความไม่สงบ ซึ่งปฏิบัติการ Just Cause เองนี้ก็มิได้ชื่อว่าเป็นกรณีศึกษาที่ดีของการแทรกแซงที่อิงกับหลักการสร้างประชาธิปไตยของสหรัฐอเมริกา เนื่องจากเป็นกรณีแรกที่สหรัฐอเมริกานำเอาหลักการประชาธิปไตยและหลัก nation-building มาใช้เพื่อสร้างความชอบธรรมให้กับการใช้กำลังทหารของตน

<sup>49</sup> The Center of Military History, *Operation Just Cause: The incursion into Panama*

[Online]. Washington, DC: The Center of Military History, 2004. Available from:

<http://www.dtic.mil/doctrine/jel/history/justcaus.pdf>[2007, April 9]; Eytan Gilboa, "The Panama invasion revisited: Lessons for the use of force in the post cold war era," *Political Science Quarterly*, 110,4, 1995-1996: 550.

<sup>50</sup> von Hippel, *Democracy by force: US military intervention in the post-cold war world*, pp. 38-39.

#### 2.4.1.2. การแทรกแซงด้วยกำลังทหารในสงครามอ่าวเปอร์เซีย ค.ศ. 1990-1991

อย่างไรก็ตามนโยบายต่างประเทศเรื่องการแทรกแซงด้วยกำลังทหารของสหรัฐอเมริกาในสมัยของประธานาธิบดี Bush ซึ่งมีความเด่นชัดและได้รับการกล่าวถึงมากที่สุดก็คือ การใช้กำลังทหารในสงครามอ่าวเปอร์เซีย ทั้งที่เป็นปฏิบัติการของกองทัพสหรัฐอเมริกาเอง (Operation Desert Shield) และปฏิบัติการทางทหารร่วมกับกองกำลังนานาชาติอีกกว่า 34 ประเทศภายใต้การสนับสนุนขององค์การสหประชาชาติ (Operation Desert Storm)\* เพื่อเข้าแทรกแซงในกรณีสงครามอิรัก-คูเวต โดยการแทรกแซงในเหตุการณ์อิรัก-คูเวตครั้งนี้ (เดือนสิงหาคม ค.ศ. 1990 ถึงเดือนกุมภาพันธ์ ค.ศ. 1991) ที่หลายคนรู้จักในนามของสงครามอ่าวเปอร์เซียหรือ Persian Gulf War นั้นมีเป้าหมายคือการจัดการกับอิรัก (ภายใต้การนำของ Saddam Hussein) ที่ได้ส่งกองทัพอิรักพร้อมอาวุธกว่า 100,000 นายบุกเข้ายึดครองคูเวตอย่างถูกอาจและยังจัดตั้งให้คูเวตเป็นจังหวัดที่ 19 ของอิรัก โดยมีได้มีการประกาศสงครามอย่างเป็นทางการ นอกจากนี้อิรักยังได้มีการยิงขีปนาวุธ (missiles) เข้าไปในพื้นที่เขตแดนของซาอุดีอาระเบียและอิสราเอลอีกด้วย<sup>51</sup> สำหรับในทางกฎหมายระหว่างประเทศแล้วถือได้ว่าอิรักเป็นผิดละเมิดกฎบัตรสหประชาชาติในฐานะเป็นผู้รุกรานเขตอธิปไตยของคูเวต (ที่อิรักถือว่าเป็นดินแดนในอาณัติของตน) ซึ่งการใช้กำลังทหารในสงครามอ่าวเปอร์เซียนี้ได้กลายเป็นการทำสงครามครั้งแรกของสหรัฐอเมริกาในภูมิภาคตะวันออกกลาง<sup>52</sup>

ทั้งนี้การตัดสินใจใช้ปฏิบัติการทางทหารในการเข้าแทรกแซงในสงครามอิรัก-คูเวตเพื่อบีบให้อิรักถอนกำลังออกจากคูเวตและป้องกันมิให้อิรักรุกรานซาอุดีอาระเบียของสหรัฐอเมริกาได้รับอิทธิพลโดยตรงจาก Carter Doctrine ที่ได้กล่าวไว้เกี่ยวกับบทบาทของสหรัฐอเมริกาต่อภูมิภาคเปอร์เซีย โดยหลักการคาร์เตอร์นี้ได้เคยถูกนำมาใช้อ้างในสมัยของประธานาธิบดี Reagan (จากคำประกาศในช่วงสงครามอิรัก-อิหร่านว่าสหรัฐอเมริกาจะใช้กำลังทางทหารเพื่อปกป้องซาอุดีอาระเบีย) ซึ่งประธานาธิบดี Bush ก็อิงแนวคิดตาม Carter Doctrine นี้ในการจัดตั้ง Operation Desert Shield เพื่อตั้ง

---

\* กองกำลังนานาชาติในนามขององค์การสหประชาชาตินี้ประกอบด้วย กองกำลังจากประเทศ อีฟกานิสถาน อาร์เจนตินา ออสเตรเลีย บาร์เรน บังคลาเทศ แคนาดา เซโกสโลวะเกีย เดนมาร์ก อียิปต์ ฝรั่งเศส เยอรมนี กรีซ ฮังการี ฮอนดูรัส อิตาลี คูเวต โมร็อกโก เนเธอร์แลนด์ นิวซีแลนด์ ไนเจอร์ นอร์เวย์ โอมาน ปากีสถาน โปแลนด์ โปรตุเกส กาตาร์ ซาอุดีอาระเบีย เซเนกัล เกาหลีใต้ สเปน ซีเรีย ตุรกี สหรัฐอาหรับเอมิเรต สหราชอาณาจักร และสหรัฐอเมริกา ซึ่งในกำลังกว่า 660,000 นายนี้เป็นทหารสหรัฐอเมริกาถึง 74% ในขณะที่ทหารอิรักมีอยู่ประมาณ 360,000 นาย อ่านรายละเอียดเกี่ยวกับกองกำลังดังกล่าวเพิ่มเติมได้ที่ [Gulf\\_War\[Online\]](http://en.wikipedia.org/wiki/Gulf_War). (n.d.). Available from: [http://en.wikipedia.org/wiki/Gulf\\_War](http://en.wikipedia.org/wiki/Gulf_War) [2006, November 2]

<sup>51</sup> Lawrence Freedman and Efraim Karsh, *The Gulf conflict* (Princeton: Princeton University Press, 1993), pp. 53-55.

<sup>52</sup> ประทุมพร วัชรเสถียร และ ไชยวัฒน์ คำชู, *อิรัก วิกฤตถาวร?*, หน้า 110-111.

ฐานทัพสหรัฐอเมริกาในซาอุดีอาระเบีย โดยมีจุดประสงค์ที่จะป้องกันมิให้กองทัพอิรักก้าวเข้ามา รุกรานในซาอุดีอาระเบียและขับไล่กำลังทหารอิรักออกจากคูเวต ซึ่ง Operation Desert Shield นี้ได้ ตั้งขึ้นในวันที่ 8 สิงหาคม ค.ศ. 1990 ภายหลังการยึดครองคูเวตของอิรักเพียง 5 วันเท่านั้น โดย ประธานาธิบดี Bush ได้แถลงว่า “การกระทำที่ก้าวร้าวของอิรักในครั้งนี้จะไม่ยั่งยืน...นี่ไม่ใช่สงคราม เพื่อน้ำมัน แต่เป็นสงครามเพื่อตอบโต้ต่อความรุนแรงที่เกิดขึ้น”<sup>53</sup>

จนกระทั่งในวันที่ 29 พฤศจิกายน สหประชาชาติจึงได้กำหนดเส้นตายให้อิรักถอนกำลังออกจากคูเวตภายในวันที่ 15 มกราคม ค.ศ. 1991 มิฉะนั้นกองกำลังนานาชาติที่ได้รับอำนาจจาก สหประชาชาติจะสามารถดำเนินการใดๆ ก็ตามเพื่อจัดการกับอิรัก โดยในการประชุมนั้นสหรัฐอเมริกา ได้รับเสียงสนับสนุนจากประเทศต่างๆ ให้เป็นแกนนำในการใช้กำลังทางทหารเพื่อจัดการกับอิรักใน ครั้งนี้ ซึ่งในวันที่ 17 มกราคม กองทัพอากาศสหรัฐอเมริกาจึงได้เริ่มโจมตีฐานที่ตั้งของกองทัพอิรัก อัน เป็นปฏิบัติการที่รู้จักกันในชื่อปฏิบัติการพายุทะเลทราย (Operation Desert Storm)\* กองทัพและอาวุธ ยุทโธปกรณ์ต่างๆ ของสหรัฐอเมริกาได้แสดงให้เห็นถึงศักยภาพและขีดความสามารถที่ล้ำสมัย ปฏิบัติการพายุทะเลทรายใช้เวลาเพียงไม่นานก็สามารถไล่ต้อนกองทัพอิรักให้ล่าถอยไปและถอน กำลังออกจากคูเวตในวันที่ 26 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 1991 โดยในวันที่ 27 กุมภาพันธ์ ประธานาธิบดี Bush จึงได้ประกาศหยุดยิงและประกาศว่าคูเวตเป็นอิสระภาพแล้ว ภายหลังการสิ้นสุดของสงครามอ่าว เปอร์เซียได้มีการประเมินความเสียหาย (casualties) ของทั้งสองฝ่ายพบว่ากองกำลังนานาชาติมี ผู้เสียชีวิตเพียง 378 คน บาดเจ็บ 1 พันคน ในขณะที่ฝ่ายกองทัพอิรักเสียชีวิตไปกว่า 25,000 คนและ บาดเจ็บกว่า 75,000 คน<sup>54</sup> ซึ่งค่าความเสียหายข้างต้นเป็นเสมือนสิ่งยืนยันถึงศักยภาพของกองทัพ สหรัฐอเมริกาได้เป็นอย่างดี

ถึงแม้สหรัฐอเมริกาจะประสบความสำเร็จอย่างล้นหลามในการแสดงศักยภาพด้านการทหาร ที่ตนครอบครอง กระนั้นประธานาธิบดี Bush ก็ปฏิเสธที่จะโค่นล้มรัฐบาลของนายซัดดัม ฮุสเซนลง โดยประธานาธิบดี Bush อ้างว่าการที่การโค่นล้มรัฐบาลซัดดัม ฮุสเซนจะสร้างภาระอย่างใหญ่หลวง ให้กับรัฐบาลสหรัฐอเมริกาทั้งด้านการเมือง เศรษฐกิจและสังคมในการดูแลอิรัก ยิ่งไปกว่านั้น

<sup>53</sup> George Bush. *The President news conference*[Online]. George Bush President Library, August 1990. Available from: <http://bushlibrary.tamu.edu/research/archives.html> [2007, April 9]

\* ปฏิบัติการพายุทะเลทรายนี้ได้รับการรับรองจากสภาองเกรสในวันที่ 12 มกราคม ค.ศ. 1991 โดย ได้รับเสียงสนับสนุน 52-47 ในสภาสูง และ 250-183 ในสภาล่าง

<sup>54</sup> Freedman and Karsh, *The Gulf conflict*, p. 55; *Operation Desert Shield-Desert Storm Timeline*[Online]. (n.d.). Available from: <http://www.usarc.army.mil/99thsrc/History.htm> [2007, April 9]; *Persian Gulf War-casualty summary*[Online]. Washington Headquarter Services, 2004. Available from: <http://siadapp.dior.whs.mil/personnel/CASUALTY/GWSUM.pdf> [2007, April 9]

ประธานาธิบดี Bush ยังย้ำถึงเหตุผลที่ว่า การที่สหรัฐอเมริกาจะเข้าไปแสดงอำนาจหรือครอบครอง ตะวันออกกลางโดยปราศจากการสนับสนุนของพันธมิตรนั้นเท่ากับเป็นการสร้างหายนะให้กับ ประเทศ<sup>55</sup> ด้วยเหตุนี้บทบาทด้านการทหารของสหรัฐอเมริกาในอิรักภายหลังสงครามอ่าวเปอร์เซีย (1990-1991) จึงสิ้นสุดลง แต่สหรัฐอเมริกายังคงกำลังทหารในซาอุดีอาระเบียไว้เพื่อคอยสอดส่องอิรัก ตามมาตรการลงโทษและการควบคุมตามมติของสหประชาชาติทั้ง 67 มติ ซึ่งสหรัฐอเมริกาและ อังกฤษได้กำหนดเขตห้ามบิน (no-fly zones) รวมทั้งยังเสนอโครงการต่างๆ เพื่อคว่ำบาตร (sanctions) และตรวจค้นและทำลายอาวุธที่มีอำนาจในการทำลายล้างสูง (WMD) ในอิรักอีกด้วย

แม้ว่าบทบาทด้านการทหารของสหรัฐอเมริกาจะลดความสำคัญลง แต่รัฐบาลประธานาธิบดี George Bush กลับหันไปให้ความสำคัญกับการให้ความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมกับผู้ลี้ภัยชาวเคิร์ด (Kurds) ที่ต้องเผชิญกับความทุกข์ทรมานจากภัยสงครามและความอดอยาก โดยส่วนหนึ่งอาจเป็น เพราะแรงผลักดันจากประชาชนชาวอเมริกันที่พบเห็นความยากลำบากของชาวเคิร์ดผ่านสื่อจึง เรียกร้องให้รัฐบาลสหรัฐอเมริกาให้ความช่วยเหลือกลุ่มผู้ลี้ภัยชาวเคิร์ดเหล่านั้น ทั้งนี้ในเดือน กรกฎาคม ค.ศ. 1991 ประธานาธิบดี Bush ได้จัดตั้ง Operation Provide Comfort เพื่อส่งมอบอาหาร ยารักษาโรคและสิ่งของเครื่องใช้ต่างๆ รวมทั้งเปิดศูนย์ผู้ลี้ภัยชาวเคิร์ดในอิรัก ซึ่งหมายความว่า ปฏิบัติการนี้มีจุดประสงค์ในการให้ความช่วยเหลือทั้งด้านมนุษยธรรมและความมั่นคงให้แก่กลุ่ม ผู้ลี้ภัยดังกล่าว ด้วยเหตุนี้หลายฝ่ายจึงเชื่อว่า Operation Provide Comfort นี้เป็นปฏิบัติการด้าน มนุษยธรรมที่ประสบความสำเร็จอย่างมาก

ไม่เพียงแต่ Carter Doctrine เท่านั้นที่มีส่วนสำคัญต่อการตัดสินใจใช้กำลังทางทหารเข้า แทรกแซงในกรณีสงครามอิรัก-คูเวตครั้งนี้ แต่แนวคิดของนายพล Colin Powell อดีตที่ปรึกษาด้าน ความมั่นคงของประธานาธิบดี Reagan และดำรงตำแหน่งเป็นคณะเสนาธิการร่วมของประธานาธิบดี Bush ที่ได้ออกมาเสนอแนวคิดต่อการใช้กำลังทางทหารของสหรัฐอเมริกาในการแทรกแซง ต่างประเทศก็มีส่วนสำคัญต่อทิศทางนโยบายต่างประเทศเรื่องการแทรกแซงด้วยกำลังทหารของ สหรัฐอเมริกาในสงครามอ่าวเปอร์เซียอย่างมาก โดยแนวคิดดังกล่าวเป็นที่รู้จักกันในนาม Powell Doctrine หรือหลักการพาวลันนั่นเอง ซึ่งมีใจความดังนี้

<sup>55</sup> George Bush. *Reasons not to invade Iraq*[Online]. (n.d.). Available from:

<http://www.thememoryhole.org/mil/bushsr-iraq.htm> [2006, February 18]

ก่อนที่สหรัฐอเมริกาจะตัดสินใจใช้กำลังทางทหารในการทำสงคราม สหรัฐอเมริกา จะต้องตั้งคำถามกับตนเองเสียก่อนว่า ...

- 1) ผลประโยชน์แห่งชาติสูงสุดถูกกระทบกระเทือนจนถึงจุดอันตรายแล้วหรือไม่
- 2) รัฐบาลมีเป้าหมายในการแทรกแซงที่ชัดเจนและสามารถปฏิบัติได้จริงหรือไม่
- 3) ความเสี่ยงและผลกระทบจากการใช้กำลังนั้นได้รับการวิเคราะห์อย่างถี่ถ้วนและตรงไปตรงมาแล้วหรือไม่
- 4) นโยบายอื่นๆ (ที่ไม่ใช่การใช้กำลังทหาร) ได้ทดลองใช้มาแล้วทุกวิธีแล้วหรือยัง
- 5) รัฐบาลได้เตรียมวิธีในการถอนทหารออกจากสงคราม (exit strategy) เพื่อหลีกเลี่ยงการพัวพันกับการสู้รบที่ไม่จบสิ้นแล้วหรือไม่
- 6) รัฐบาลได้คำนวณถึงผลกระทบจากการใช้กำลังนั้นในทุกๆ ด้านแล้วหรือไม่
- 7) ปฏิบัติการดังกล่าวได้รับเสียงสนับสนุนจากประชาชนอเมริกันหรือไม่ และ
- 8) เรา (รัฐบาลสหรัฐอเมริกา) ได้รับความสนับสนุนจากต่างประเทศหรือไม่<sup>56</sup>

จากแนวคิดข้างต้นจะเห็นว่า Powell Doctrine มีความคล้ายคลึงกับ Weinberger Doctrine ที่ได้เสนอไว้ในรัฐบาลประธานาธิบดี Reagan อย่างมาก ซึ่งอาจเป็นเพราะนายพลคอลลิน พาวล์นั้นเคยทำงานร่วมกับนาย Caspar Weinberger และได้สานต่อแนวคิดดังกล่าวมา

นอกจากนี้นายพล Powell ยังได้เสนออีกว่าเมื่อประเทศเข้าร่วมในสงครามสหรัฐอเมริกา จะต้องใช้กำลังทหารอย่างท่วมท้น (overwhelming force) เพื่อเอาชนะศัตรูให้รวดเร็วที่สุด สูญเสียน้อยที่สุดและออกจากปัญหาให้เร็วที่สุด โดยไม่อยู่ต่อไปในฐานะผู้รักษาสันติภาพ (peacekeepers) ซึ่งข้อเสนอในส่วนของการถอนกำลังทหาร (exit strategy) นี้อาจตีความได้ว่าสหรัฐอเมริกาไม่ควรจะเสียเวลาและค่าใช้จ่ายไปกับการสร้างรัฐสร้างชาติ บูรณะประเทศหรือฟื้นฟูประเทศ (ที่เข้าแทรกแซง) ภายหลังได้รับชัยชนะนั่นเอง\* ซึ่งแนวคิดของ Powell Doctrine นี้กลับด้อยความสำคัญลงในช่วงหลังสงครามอ่าวเปอร์เซีย เนื่องด้วยการแทรกแซงของสหรัฐอเมริกาในระยะหลังให้ความสนใจไปที่เหตุผลด้านสิทธิมนุษยชนมากกว่า

<sup>56</sup> Colin Powell, "US force: Challenges ahead," *Foreign Affairs* (72, 5, Winter 1992-1993): 32-45.

Available from: <http://www.foreignaffairs.org/19921201faessay5851/colin-l-powell/u-s-forces-challenges-ahead.html> [2007, April 9]

\* แต่ทั้ง Operation Promote Liberty จากการแทรกแซงในปานามาและ Operation Provide Comfort จากการแทรกแซงในสงครามอิรัก-คูเวตต่างก็เน้นการให้ความช่วยด้านมนุษยธรรมและการบูรณะประเทศ ซึ่งสวนทางกับ Weinberger Doctrine และ Powell Doctrine ที่เน้นให้สหรัฐอเมริกาดอนกำลังออกจากประเทศทันทีที่ได้รับชัยชนะมากกว่าที่จะต้องทุ่มงบประมาณกับการฟื้นฟูประเทศ

นอกเหนือจาก Powell Doctrine แล้ว สารระสำคัญของสงครามอ่าวเปอร์เซียในครั้งนี้คือการที่กองกำลังทหารพันธมิตรซึ่งรวมทำการแทรกแซงในสงครามอ่าวเปอร์เซียได้จุดประกายประวัติศาสตร์หน้าใหม่ของการแทรกแซงด้วยกำลังทหาร กล่าวคือเป็นการใช้กำลังทหารแบบร่วม (collective use of force หรือ collective intervention) ที่มีจุดประสงค์ที่จะกำจัดภัยคุกคามต่อสันติภาพและความมั่นคงของโลก<sup>57</sup> ซึ่งแตกต่างจากการแทรกแซงในช่วงสงครามเย็นของสองประเทศมหาอำนาจที่ต่างใช้กำลังทางทหารเพื่อตอบสนองต่อความตั้งใจที่จะสนับสนุนอุดมการณ์ทางการเมืองและแข่งขันกันขยายอิทธิพล ในภายหลังชัยชนะของฝ่ายกองทัพพันธมิตรที่ปฏิบัติการในนามขององค์การสหประชาชาติ นั้น สำหรับองค์การสหประชาชาติเองก็เริ่มที่จะให้ความสำคัญกับเรื่องปฏิบัติการเพื่อรักษาสันติภาพ (peacekeeping) มากขึ้น โดยสหประชาชาติได้ทบทวนกฎบัตรสหประชาชาติ Chapter VII เพื่อมอบอำนาจให้กับคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติ (UNSC) ในการใช้กำลังทางทหารเพื่อธำรงไว้ซึ่งสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ รวมทั้งนิยามความหมายของอำนาจอธิปไตยของรัฐให้ครอบคลุมถึงสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพ ซึ่งไม่เพียงแต่ต้ององค์การสหประชาชาติเท่านั้นที่ให้ความสำคัญกับประเด็นเรื่องมนุษยธรรมได้เป็นวาระสำคัญ แต่ประเทศอื่นๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเทศมหาอำนาจอย่างสหรัฐอเมริกาหรือกลุ่มสหภาพยุโรปต่างก็อ้างเหตุผลตาม Chapter VII นี้ในการใช้กำลังทางทหารเข้าแทรกแซงในพื้นที่ต่างๆ (มักจะเป็นประเทศในกลุ่มประเทศโลกที่ 3) เพื่อปกป้องสิทธิที่มนุษยชาติมีและธำรงรักษาไว้ซึ่งสันติภาพของโลก

#### 2.4.1.3. การแทรกแซงด้วยกำลังทหารในโซมาเลีย ค.ศ. 1992-1993

เพียงไม่กี่ปีภายหลังมีส่วนสำคัญในสงครามอ่าวเปอร์เซีย สหรัฐอเมริกาได้ดำเนินนโยบายต่างประเทศเรื่องการแทรกแซงด้วยกำลังทางทหารอีกครั้งในกรณีของสงครามกลางเมืองโซมาเลีย (ค.ศ. 1992-1993) ซึ่งการแทรกแซงในครั้งนี้มีจุดประสงค์อยู่ที่เหตุผลด้านมนุษยธรรมอย่างเต็มตัว\* ทั้งนี้ปัญหาสงครามกลางเมืองในโซมาเลียเกิดจากกลุ่มการเมือง 2 กลุ่มที่พยายามแย่งชิงอำนาจในการปกครองประเทศ คือกลุ่มของประธานาธิบดี Ali Mahdi Muhammad และกลุ่มกบฏของนาย Mohamed Farrah Aidid ซึ่งนำไปสู่ภาวะสงครามกลางเมือง อันไม่เพียงแต่ทำให้เกิดการสู้รบชนฆ่ากันเท่านั้น แต่ยังส่งผลกระทบต่อภาคการเกษตรของประเทศทำให้ชาวเมืองต้องอยู่ในภาวะอดอยาก

<sup>57</sup> MacFarlane, *Intervention in contemporary world politics*, p. 48.

\* เนื่องจากปัญหาภายในประเทศที่เกิดขึ้นในโซมาเลียมิได้กระทบหรือสร้างปัญหาให้กับประเทศพัฒนาแล้วอื่นๆ อีกทั้งยังมีผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ การเมือง การลักลอบขนยาเสพติดหรือปัญหาข้ามชาติอื่นๆ มาเกี่ยวข้อง แต่ด้วยสภาวะของการละเมิดสิทธิมนุษยชนในโซมาเลียนั้นทำให้ต่างชาติไม่สามารถเพิกเฉยได้จึงต้องตัดสินใจใช้กำลังทางทหารเข้าแทรกแซงในที่สุด

กล่าวคือ เฉพาะในเดือนกันยายน ค.ศ. 1991 เพียงเดือนเดียวผลจากการสู้รบในเมือง Mogadishu ได้ทำให้มีพลเมืองเสียชีวิตจากเหตุการณ์ดังกล่าวถึง 2 หมื่นคน<sup>58</sup> ไม่รวมถึงชาวโซมาเลียกว่าสามแสนคนที่เสียชีวิตเพราะความอดอยาก และอีกกว่าหนึ่งล้านห้าแสนคนต้องทนทรมานกับความหิวโหย (ในช่วงปี ค.ศ. 1991-1992)

อนึ่งภาคประชาสังคมระหว่างประเทศต่างก็พยายามที่จะให้ความช่วยเหลือในการส่งมอบน้ำและอาหารแก่ชาวโซมาเลีย ทว่าสิ่งของที่ส่งไปกว่า 80% นั้นบ้างก็ถูกปล้นสะดมโดยกลุ่มทหารกบฏ บ้างก็ถูกนักการเมืองหรือผู้มีอำนาจในท้องถิ่นแย่งชิงไป เพื่อนำไปแลกเปลี่ยนเป็นอาวุธ<sup>59</sup> เมื่อสถานการณ์เริ่มรุนแรงขึ้น สหประชาชาติจึงได้จัดส่งกำลังทหารจำนวน 50 นายเข้าไปควบคุมการส่งมอบอาหาร ในเดือนกรกฎาคม ค.ศ. 1992 โดยในส่วนของรัฐบาลสหรัฐอเมริกาเองก็ได้จัดตั้งปฏิบัติการ Operation Provide Relief เพื่อทำงานร่วมกับสหประชาชาติ ในการให้ความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมกับชาวโซมาเลีย อย่างไรก็ตามแม้ว่าจะมีกำลังทหารทั้งจากสหประชาชาติและประเทศพัฒนาแล้วอื่นๆ เข้ามาดูแลการส่งมอบความช่วยเหลือ ทว่าสิ่งของและอาหารเหล่านั้นกลับถูกปล้นสะดมอย่างอุกอาจทันทีที่เครื่องบินลงจอด<sup>60</sup> จากเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นทำให้แทบจะเรียกได้ว่าปฏิบัติการ UNOSOM I (UN Operation in Somalia) ครั้งนี้ประสบความสำเร็จอย่างสิ้นเชิง

ในคืนวันที่ 4 ธันวาคม ค.ศ. 1992 ช่วงเวลาไม่นานก่อนที่ประธานาธิบดี Bush จะหมดวาระการทำงาน ประธานาธิบดีแห่งสหรัฐอเมริกาได้แถลงต่อสภาองเกรสว่า “ประชาชนชาวโซมาเลีย โดยเฉพาะอย่างยิ่งพวกเด็ก ๆ ...ต้องการความช่วยเหลือของเรา เราต้องช่วยให้พวกเขาอยู่รอด...ช่วยเหลือมอบความหวังแก่เขาเหล่านั้น...สหรัฐอเมริกาต้องลงมือทำอะไรบางอย่าง”<sup>61</sup> ประธานาธิบดี Bush ยังได้เสนอว่า หากสหรัฐอเมริกาจะแสดงศักยภาพของผู้นำในการสร้างระเบียบโลกใหม่ สหรัฐอเมริกาควรจะส่งกำลังทหารเข้าไปในโซมาเลีย เพื่อยุติปัญหาด้านมนุษยธรรมและสนองต่อมติของคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติที่เรียกร้องให้สหรัฐอเมริกาเข้ามาเป็นแกนนำในการแก้ปัญหา ซึ่งหลังจากข้อเสนอนี้ได้รับความเห็นชอบจากสภาองเกรสและสหประชาชาติ ทหารสหรัฐอเมริกาว่า

<sup>58</sup> United Nations. *Somalia-UNOSOM II: Background*[Online]. Department of Public Information, United Nations, (n.d.). Available from: [http://www.un.org/Depts/dpko/dpko/co\\_mission/unosom2backgr2.html](http://www.un.org/Depts/dpko/dpko/co_mission/unosom2backgr2.html) [2007, April 9]

<sup>59</sup> Ibid.

<sup>60</sup> United Nations. *Somalia-UNOSOM I*[Online]. Department of Public Information, United Nations, (n.d.). Available from: <http://www.un.org/Depts/DPKO/Missions/unosomi.htm> [2007, April 9]

<sup>61</sup> President George H. W. Bush, “Address to the Nation on the Situation in Somalia,” *Weekly*



25,000 นายจึงได้เคลื่อนพลเข้าไปในประเทศโซมาเลีย โดยปฏิบัติการครั้งนี้ใช้ชื่อว่า Operation Restore Hope ที่เป็นส่วนหนึ่งของ UNOSOM II

ผลจากปฏิบัติการดังกล่าวทำให้สหรัฐอเมริกาได้จัดส่งอาหารแก่ชาวโซมาเลียกว่า 17,000 ตัน ซึ่งเมื่อภายหลังประธานาธิบดี Bush หมดวาระในการทำงาน ประธานาธิบดี Bill Clinton ได้เข้ามาสานต่อโดยใช้ชื่อปฏิบัติการว่า Operation Continue Hope อย่างไรก็ตามปฏิบัติการในครั้งนี้ต้องเผชิญกับปัญหาและแรงต่อต้านจากกลุ่มผู้ก่อความไม่สงบในโซมาเลียที่ทำให้กองทัพสหรัฐอเมริกาต้องสูญเสียทหารไปจำนวนหนึ่ง\* จนทำให้รัฐบาลสหรัฐอเมริกา (สมัยประธานาธิบดี Bill Clinton) ต้องทยอยลดจำนวนทหารลงและในที่สุดสหรัฐอเมริกาก็ถอนตัวออกจากปฏิบัติการต่างๆ ในประเทศโซมาเลีย\*\*

ดังที่กล่าวไว้ข้างต้นว่าปฏิบัติการทางทหารของสหประชาชาติและสหรัฐอเมริกาในโซมาเลียครั้งนี้อยู่บนพื้นฐานของเหตุผลด้านมนุษยธรรมล้วนๆ ดังนั้นนัยยะสำคัญของการแทรกแซงด้วยกำลังทหารในครั้งนี้จึงอยู่ที่ปัจจัยของการตัดสินใจเข้าร่วมในปฏิบัติการ กล่าวคือ การตัดสินใจของประธานาธิบดี Bush ที่จะส่งกำลังทหารเข้าไปในโซมาเลียซึ่งเป็นพื้นที่ที่มีได้มีความสำคัญทางด้านยุทธศาสตร์หรือเกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ของสหรัฐอเมริกานั้นมีความแตกต่างจากการแทรกแซงครั้งอื่นอย่างสิ้นเชิง โดยเฉพาะอย่างยิ่งหากนำไปเปรียบเทียบกับ การแทรกแซงด้วยกำลังทหารในหลายๆ ครั้งก่อนหน้าที่ให้ความสำคัญกับผลประโยชน์แห่งชาติสูงสุด (vital national security interests) มากกว่า ทั้งการแทรกแซงในช่วงสงครามโลกทั้งสองครั้งและการแทรกแซงในช่วงสงครามเย็น ซึ่งล้วนแต่ยึดเอาผลประโยชน์แห่งชาติสูงสุด (ดังจะเห็นได้จากทั้ง Weinberger Doctrine และ Powell Doctrine) เป็นปัจจัยแรกของการตัดสินใจใช้กำลังทางทหาร หรือแม้แต่การแทรกแซงในสงครามอ่าวเปอร์เซียและการแทรกแซงในปานามาที่การให้ความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมนั้นเป็นเพียงเหตุผลรองของการใช้กำลังทหารเข้าแทรกแซง แต่สำหรับการแทรกแซงในโซมาเลียนี้แม้ว่าจะไม่ประสบความสำเร็จ แต่ก็เป็นที่จุดเริ่มต้นของการแทรกแซงด้วยเหตุผลด้านมนุษยธรรม (humanitarian intervention) ของสหรัฐอเมริกา ซึ่งจะพบเห็นมากขึ้นในสมัยของประธานาธิบดี Clinton

---

\* โดยทหารของกองทัพสหรัฐอเมริกาเสียชีวิตทั้งหมด 18 นาย บาดเจ็บ 73 นายและถูกจับกุม 1 นาย ส่วนทหารและพลเรือนฝ่ายโซมาเลียเสียชีวิต (จากการสู้รบร่วมกับกองกำลัง UNOSOM II) มากกว่า 1 พันคนและได้รับบาดเจ็บมากกว่า 3 พันคน อ่านรายละเอียดเพิ่มเติมได้จาก Battle of Mogadishu [Online]. (n.d.). Available from: [http://en.wikipedia.org/wiki/Battle\\_of\\_Mogadishu](http://en.wikipedia.org/wiki/Battle_of_Mogadishu) [2006, December 24]; United Nations. Somalia-UNOSOM II: Background[Online]. Department of Public Information, United Nations, (n.d.). Available from: [http://www.un.org/Depts/dpko/dpko/co\\_mission/unosom2backgr2.html](http://www.un.org/Depts/dpko/dpko/co_mission/unosom2backgr2.html) [2007, April 9]

\*\* ปฏิบัติการในครั้งนี้ถูกวิพากษ์วิจารณ์ในวงกว้าง โดยมีทั้งบทความ หนังสือและภาพยนตร์ที่ต่างตั้งคำถามต่อความสูญเสียของกองทัพสหรัฐอเมริกาเพื่อเหตุผลด้านสิทธิมนุษยชนของคนในประเทศอื่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งความสูญเสียในกรณีที่ทหารสหรัฐอเมริกาดูสังหารจากกลุ่มต่อต้าน (กรณี Black Hawk Down)

## 2.4.2. นโยบายต่างประเทศเรื่องการแทรกแซงด้วยกำลังทหารของสหรัฐอเมริกาสมัยประธานาธิบดี บิล คลินตัน

ในสมัยต่อมา เมื่อประธานาธิบดี Bill Clinton ได้รับเลือกให้ดำรงตำแหน่งประธานาธิบดีคนที่ 42 ของสหรัฐอเมริกา ซึ่งประธานาธิบดี Clinton เชื่อมั่นในหลักการสามประการ คือ 1) ปรับโครงสร้างด้านการทหารให้เข้ากับยุคใหม่ 2) ร่วมมือกับพันธมิตรในการสนับสนุนและส่งเสริมระบอบประชาธิปไตย และ 3) กอบกู้ความเป็นผู้นำทางเศรษฐกิจของสหรัฐอเมริกาทั้งในและต่างประเทศ แต่ด้วยเหตุที่สหรัฐอเมริกากำลังประสบปัญหาเศรษฐกิจอย่างรุนแรง นโยบายของรัฐบาลประธานาธิบดี Clinton จึงให้ความสำคัญกับการพัฒนาและฟื้นฟูเศรษฐกิจเป็นหลัก โดยสามารถพิจารณาได้จากแถลงการณ์ของประธานาธิบดี Clinton ที่ว่า

“สหรัฐอเมริกาจะต้องกอบกู้ความเข้มแข็งทางเศรษฐกิจเพื่อรักษาสถานภาพผู้นำโลก แม้ว่าอำนาจด้านการทหารจะยังมีความสำคัญต่อผลประโยชน์แห่งชาติสูงสุดของประเทศ แต่ศักยภาพของมันเป็นด้อยลงไปตามอำนาจทางเศรษฐกิจ เราไม่อาจทุ่มงบประมาณมหาศาลไปกับอาวุธแทนที่จะเป็นพลังสมองได้อีกต่อไป”<sup>62</sup>

อย่างไรก็ตามประธานาธิบดี Clinton ก็ได้ละทิ้งการดำเนินนโยบายต่างประเทศด้านความมั่นคงและการแทรกแซงด้วยกำลังทหารไปเสียทีเดียว ดังจะเห็นได้จากจุดยืนของประธานาธิบดี Clinton ต่อการใช้กำลังทหารเข้าแทรกแซงในต่างประเทศหรือ Clinton Doctrine ที่สามารถพิจารณาได้จากแผนยุทธศาสตร์ความมั่นคงฉบับที่ 94 (A National Security Strategy of Engagement and Enlargement: NSS 94) และแถลงการณ์ของประธานาธิบดี Clinton ในวันที่ 26 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 1999 ที่ว่า

“ความมั่นคงแห่งชาติของสหรัฐอเมริกา [ยังคง] เป็นตัวแปรสำคัญต่อการตัดสินใจใช้กำลังทหารไปปฏิบัติการในต่างประเทศ...โดยสหรัฐอเมริกาคงจะตอบโต้กับภัยคุกคามต่อผลประโยชน์แห่งชาติสูงสุดอย่างเด็ดขาด (decisively) และหากจำเป็นก็จะกระทำการเพียงผู้เดียว (unilaterally) แต่ในกรณีอื่นๆ แล้ว การใช้กำลังทหารเข้าแทรกแซงนั้นจะขึ้นอยู่กับระดับของผลประโยชน์แห่งชาติที่เกี่ยวข้อง กล่าวคือ พื้นที่นั้นๆ มีผลกระทบผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจของสหรัฐอเมริกามากน้อยเพียงใด หรือปัญหาที่เกิดขึ้นส่งผลกระทบต่อสหรัฐอเมริกาอย่างไร...หากวิกฤตการณ์นั้น

<sup>62</sup> Governor Bill Clinton, “A new covenant for American security,” in *Candidates 92: Their positions on defense*, ROA National Security Report (February 1992): 150, cited in Commander Robin K. Kutz, *America's post-cold war military humanitarian assistance policy: A study in inconsistency* (Carlisle Barracks: U.S. Army War College, 1998), p.15.

ขยายตัวออกไป จริงอยู่สหรัฐอเมริกาไม่สามารถที่จะตอบโต้วิกฤตการณ์ต่างๆ ได้  
ทุกกรณีที่เกิดขึ้นในสถานที่ทุกแห่ง แต่เราจะต้องรู้จักที่จะเลือกตัดสินใจว่า  
วิกฤตการณ์ใดที่จะกระทบต่อค่านิยมอเมริกันและ [กระทบ] ต่อผลประโยชน์  
แห่งชาติของเรา เราต้องเตรียมพร้อมที่จะเผชิญกับวิกฤตการณ์เหล่านั้น”<sup>63</sup>

แม้โดยทางทฤษฎีแล้วประธานาธิบดี Clinton จะถือเอาผลประโยชน์แห่งชาติของ  
สหรัฐอเมริกาเป็นเกณฑ์สำคัญในการตัดสินใจว่าจะใช้กำลังทางทหารเข้าแทรกแซงหรือไม่ แต่ทว่า  
หากเปรียบเทียบการแทรกแซงในสมัยประธานาธิบดี Clinton กับสมัยอื่นๆ แล้วจะพบว่า  
ประธานาธิบดี Clinton ค่อนข้างจะให้ความสำคัญกับการแทรกแซงด้วยเหตุผลด้านมนุษยธรรม  
มากกว่าผลประโยชน์แห่งชาติ ดังจะเห็นได้จากส่วนหนึ่งของคำแถลงของประธานาธิบดี Clinton ที่ได้  
กล่าวว่า “การฆ่าล้างเผ่าพันธุ์ (genocide) เป็นส่วนหนึ่งของความมั่นคงแห่งชาติที่เราต้องให้  
ความสำคัญ...หากประชาชนผู้บริสุทธิ์ ไม่ว่าจะอยู่ในส่วนใดของโลกต้องถูกเข่นฆ่าเพียงเพราะเรื่อง  
ชาติพันธุ์หรือศาสนา มันเป็นหน้าที่ของเราที่จะหยุดยั้งสิ่งเหล่านั้น เราจะหยุดยั้งมัน”<sup>64</sup> ซึ่งจากคำกล่าว  
นี้แสดงให้เห็นว่าประธานาธิบดี Clinton เรียกร้องให้สภาองเกรสสนับสนุนการแทรกแซงด้วยกำลัง  
ทางทหารแม้ว่าจะมีได้เกี่ยวข้องกับเรื่องผลประโยชน์แห่งชาติของสหรัฐอเมริกาเลยก็ตาม

นอกจากนี้ประธานาธิบดี Clinton ยังให้ความสำคัญกับการสร้างประชาธิปไตยอย่างมาก อัน  
จะเห็นได้จากคำกล่าวของประธานาธิบดี Clinton ในเดือนพฤษภาคม ค.ศ. 1994 ที่ว่า “โอกาสที่ดีที่สุด  
ต่อความมั่นคงของเราในขณะนี้คือการขยายสังคมประชาธิปไตยให้ก้าวหน้ามากขึ้น จนนำไปสู่โลกที่  
ประเทศต่างๆ ต่างปกครองในระบอบประชาธิปไตย”<sup>65</sup> ทั้งนี้ในการดำรงตำแหน่งสองสมัยของ  
ประธานาธิบดี Clinton นั้นได้มีการแทรกแซงด้วยกำลังทหาร 4 ครั้งคือ เฮติ (ค.ศ. 1994) บอสเนีย  
(ค.ศ. 1995) อิรัก (ค.ศ. 1998) และโคโซโว (ค.ศ. 1999) ซึ่งการแทรกแซงทั้งสามครั้งเน้นความสำคัญ  
ต่อเรื่องการสนับสนุนและส่งเสริมการปกครองในระบอบประชาธิปไตย

<sup>63</sup> The White House, *A National Security Strategy of Engagement and Enlargement* (Washington, D. C.: GPO, July 1994); ประทุมพร วัชรเสถียร, *โลกร่วมสมัย: ตอบคำถามของคนรุ่นใหม่*, หน้า 122.

<sup>64</sup> Bill Clinton, *Remark by the President to genocide survivors, assistance workers, and U.S. and Rwanda government officials*[Online]. The White House, March 1998. Available from: [clintonfoundation.org/legacy/032598-speech-by-president-to-survivor](http://clintonfoundation.org/legacy/032598-speech-by-president-to-survivor) [2007, April 9]

<sup>65</sup> von Hippel, *Democracy by force: US military intervention in the post-cold war world*, p. 95.

ปัญหาความไม่สงบในเฮติเริ่มขึ้นเมื่อประธานาธิบดีของเฮติคือ Jean-Bertrand Aristide ถูกกลุ่มปฏิวัติที่เป็นทหารระดับสูงบีบให้ออกจากประเทศ โดยกลุ่มปฏิวัติที่นำโดยนายพล Raoul Cedras, Philippe Biamby และผู้พัน Michel François ซึ่งต่อมากลุ่มปฏิวัติดังกล่าวได้จัดตั้งรัฐบาลทหารขึ้นเพื่อปกครองเฮติ อย่างไรก็ตามในช่วงเวลาการทำงานของรัฐบาลนายพล Cedras ได้เกิดปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนหลายด้านทั้งการถูกจับกักขัง ทรมาน ช่มชู้ สังหารและทำลายสิ่งของของกลุ่มที่เคยให้ความสนับสนุนนาย Aristide อดีตผู้นำและประชาชนชาวเฮติที่ไม่ได้ข้องเกี่ยวกับปัญหาทางการเมือง โดยปัญหาผู้นำให้อำนาจในทางมิชอบนี้ส่งผลให้ชาวเฮติกว่าห้าพันคนถูกฆ่า ชาวเฮติอีกหลายหมื่นคนที่หลบหนีออกนอกประเทศและอีกกว่าสามแสนต้องไร้ที่อยู่อาศัย<sup>66</sup>

หลังจากสหประชาชาติและประเทศมหาอำนาจต่างๆ ได้พยายามใช้วิธีการกดดันและการคว่ำบาตรเพื่อบีบให้รัฐบาล Junta ลงจากอำนาจและยินยอมให้นาย Aristide กลับประเทศแต่ไม่เป็นผล ในวันที่ 21 กรกฎาคม ค.ศ. 1994 ผู้แทนสหรัฐอเมริกาประจำสหประชาชาตินาง Madeline Albright ได้ยื่นขอต่อสหประชาชาติให้โค่นล้มรัฐบาลกลุ่ม junta (รัฐบาลที่นำโดยนายพล Cedras) ด้วยวิธีการใดๆ ก็ตาม โดยคำร้องดังกล่าวได้รับการรับรองจากคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติใน 10 วันให้หลัง ซึ่งในวันที่ 9 กันยายน ค.ศ. 1994 ประธานาธิบดี Clinton ได้ตัดสินใจส่งกองกำลังทางทหารของสหรัฐอเมริกา (ที่เป็นแกนนำของกองกำลังนานาชาติ) เข้าแทรกแซงในเฮติ โดยใช้ชื่อปฏิบัติการว่า Operation Uphold Democracy ซึ่งมีวัตถุประสงค์ คือ

- 1) รักษาเขตอิทธิพลของซีกโลกตะวันตก โดยประธานาธิบดี Clinton อ้างความรับผิดชอบต่อดินแดนในเขตทะเลแคริบเบียนตามหลัก Monroe Doctrine ดังนั้นการเข้าไปแทรกแซงในเฮติจึงเป็นหน้าที่ของสหรัฐอเมริกา เช่นเดียวกับที่ประเทศมหาอำนาจอื่นๆ เข้าแทรกแซงในพื้นที่อาณานิคมเดิมของตน
- 2) ปกป้องประชาธิปไตยที่ถูกทำลายในประเทศที่อยู่ในเขตซีกโลกตะวันตก ซึ่งรัฐบาลประธานาธิบดี Clinton มีความตั้งใจที่จะสนับสนุนประชาธิปไตยในภูมิภาคและจัดการกับภัยคุกคามใดๆ ที่บั่นทอนความตั้งใจนั้น
- 3) จัดการปัญหาผู้อพยพซึ่งกลายเป็นปัญหาที่กระทบต่อสหรัฐอเมริกาอย่างมาก โดยในเดือนกรกฎาคม ค.ศ. 1994 ผู้อพยพลี้ภัยชาวเฮติกว่าสองหมื่นคนได้ลักลอบเข้าสหรัฐอเมริกา (บ้างก็ว่ามีผู้ลี้ภัยกว่า 300,000 คน) ซึ่งทำให้รัฐบาลสหรัฐอเมริกาต้องสูญงบประมาณกว่า 14 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ ในการดูแลและตั้งศูนย์ผู้ลี้ภัยในกวานตานาโม

<sup>66</sup> Ibid., p. 98.

- 4) ยุติปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชน เนื่องจากในขณะนั้นเฮติกำลังเผชิญกับปัญหาจากการละเมิดสิทธิมนุษยชนของชนชั้นปกครอง (junta) ทั้งการฆ่าฟัน ทรมาณและข่มขืน รวมไปถึงการเป็นตัวกลางในการขนส่งยาเสพติดในภูมิภาค
- 5) ให้ความช่วยเหลือประชาชนชาวอเมริกันที่อาศัยอยู่ในเฮติ แม้ว่าจะมีชาวอเมริกันพำนักอยู่ในเฮติจำนวนไม่มากนัก แต่ก็เป็นหนึ่งในเหตุผลของการใช้กำลังทางทหารในครั้งนี้
- 6) ยุติทำลายบรรยากาศในการลงทุนทำธุรกิจของประชาคมโลก ซึ่งประธานาธิบดี Clinton อ้างว่าเหตุการณ์ความไม่สงบในเฮติบ่อนทำลายบรรยากาศการลงทุนของโลก<sup>67</sup>

หลังจากกำลังทหารสหรัฐอเมริกาเข้าควบคุมสถานการณ์และอำนวยความสะดวกในการจัดการเลือกตั้ง ตั้งรัฐบาลใหม่แล้ว (เช่นเดียวกับในกรณีของปานามา) รัฐบาลสหรัฐอเมริกาและสหประชาชาติยังให้ความช่วยเหลือในการบูรณะฟื้นฟูประเทศ จัดสร้างโครงสร้างขั้นพื้นฐานต่างๆ รวมไปถึงโครงสร้างทางการเมือง เศรษฐกิจและสังคมตามระบอบประชาธิปไตย

ปฏิบัติการในเฮตินี้ค่อนข้างจะเรียกได้ว่าประสบความสำเร็จอย่างมาก\* เนื่องจากการแทรกแซงด้วยกำลังทหารในครั้งนี้เป็นการแทรกแซงที่ได้มีการเสียเลือดเนื้อ เนื่องจากรัฐบาลทหาร Junta ยอมก้าวลงจากอำนาจและเปิดทางให้อดีตประธานาธิบดี Aristide กลับประเทศและยอมรับให้มีการจัดการเลือกตั้งใหม่แต่โดยดี ซึ่งความสำเร็จนี้ส่วนหนึ่งมีสาเหตุมาจากการที่อดีตประธานาธิบดี Jimmy Carter ของสหรัฐอเมริกาอาสาที่จะเข้าไปเจรจาไกลเกลี่ยกับรัฐบาลทหารของนาย Cedras โดยท้ายที่สุดแล้วก็สามารถตกลงกันได้อย่างสันติวิธี

ทั้งนี้การที่สหรัฐอเมริกาที่อ้างเหตุผลในเรื่องภัยคุกคามต่อประชาธิปไตย (democracy denied) ของเฮติมาเป็นข้ออ้างในการใช้กำลังทางทหารเข้าแทรกแซงนั้นไม่ใช่ประเด็นใหม่ เนื่องจากการแทรกแซงที่ปานามา ในสมัยของประธานาธิบดี George Bush นั้นก็อยู่บนพื้นฐานเรื่องการสร้างประชาธิปไตยเช่นเดียวกัน อย่างไรก็ตามสิ่งที่น่าสนใจสำหรับการใช้กำลังทหารเข้าแทรกแซงในเฮติเพื่อผลักดันประชาธิปไตยนั้นคือการที่รัฐบาลประธานาธิบดี Clinton ได้ขอความเห็นชอบ (approval) จากสหประชาชาติในการดำเนินการแทรกแซงครั้งนี้\*\* ซึ่งสหประชาชาติให้อำนาจ (authorized) ต่อ

<sup>67</sup> Ibid., pp. 102-103

\* แต่จนถึงทุกวันนี้ก็ยังคงเป็นที่ถกเถียงกันอยู่ว่าอะไรคือความสำเร็จ และอะไรคือความล้มเหลว เนื่องมาจากในกรณีของการแทรกแซงที่โซมาเลียที่หลายฝ่ายมองว่าการรอนกำลังของสหรัฐอเมริกาเป็นสิ่งบ่งชี้ถึงความพ่ายแพ้ของประเทศ ทว่าปฏิบัติการดังกล่าวก็สามารถช่วยชีวิตชาวโซมาเลียได้เป็นจำนวนมาก ส่วนกรณีเฮติที่รัฐบาลสหรัฐอเมริกาอ้างว่าปฏิบัติการประสบความสำเร็จ แต่หากลองพิจารณาจากสถานการณ์ภายในประเทศแล้วอาจพบว่ายังคงเผชิญกับปัญหาจากความเปลี่ยนแปลงหลายประการ

\*\* ประธานาธิบดี Bill Clinton เป็นประธานาธิบดีสหรัฐอเมริกาคนแรกที่ขอเสียงสนับสนุนจากองค์การสหประชาชาติ ในการส่งกำลังทหารไปแทรกแซงในต่างประเทศ แต่มิได้ยื่นขอต่อสภาองเกรส

Chapter VII ในการดำเนินแทรกแซงในรัฐอธิปไตยและโค่นล้มรัฐบาลของเฮติเป็นครั้งแรก โดยการแทรกแซงดังกล่าวมิได้อิงกับหลักการเรื่องความมั่นคงและสันติภาพระหว่างประเทศ (ดังเช่นในกรณีของสงครามอ่าวเปอร์เซีย) แต่เป็นการแทรกแซงเพื่อจัดการกับปัญหาด้านสิทธิมนุษยชนและปกป้องประชาธิปไตยในประเทศนั้นๆ<sup>68</sup>

#### 2.4.2.2. การแทรกแซงด้วยกำลังทหารในบอสเนีย-เฮอร์เซโกเวีย นำ ค.ศ. 1995

ในขณะที่สหรัฐอเมริกากำลังให้ความสนใจกับการจัดการปัญหาในสงครามอิรัก-คูเวต รวมไปถึงการแก้ปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนในโซมาเลียและเฮติ สงครามในบอสเนีย-เฮอร์เซโกเวีย นำก็กำลังคุกรุ่น โดยในช่วงปี ค.ศ. 1992-1995 ปัญหาความขัดแย้งเรื่องเชื้อชาติในบอสเนียระหว่างชนกลุ่มเซิร์บ (Serbs), ชาวบอสเนียน มุสลิม (Bosnian Muslima) และชาวโครเอเชีย (Croats) ได้ทวีความรุนแรงขึ้นจนกลายเป็นสงครามกลางเมืองขนาดใหญ่ที่มีทั้งการฆ่าล้างเผ่าพันธุ์และละเมิดสิทธิมนุษยชนต่างๆ จนส่งผลให้มีผู้เสียชีวิตทั้งที่เป็นทหารและพลเรือนกว่าหนึ่งแสนคนและอีกกว่าหนึ่งล้านแปดหมื่นคนต้องไร้ที่อยู่อาศัย<sup>69</sup> (แต่ข้อมูลของรัฐบาลบอสเนียได้ประเมินในขณะนั้นว่ามีผู้เสียชีวิตกว่าสองแสนคน ส่วนสหประชาชาติได้ประเมินตัวเลขไว้ที่ 278,000 คน) ซึ่งทั้งสหภาพยุโรปและสหประชาชาติเองก็ได้พยายามหีบเอามาตรการต่างๆ มาใช้แก้ปัญหาทั้งการคว่ำบาตร ประณามและการส่งกำลังนานาชาติเข้าแทรกแซงแต่ก็ไม่เป็นผล

จนกระทั่งในเดือนกุมภาพันธ์ ค.ศ. 1994 สหรัฐอเมริกาในนามของ NATO ได้ส่งกำลังทหารทางอากาศเข้าทิ้งระเบิดในบอสเนีย โดยประธานาธิบดี Clinton ได้ให้เหตุผลปฏิบัติการในครั้งนี้ว่า 1) เป็นการป้องกันการขยายตัวของสงครามในยุโรป 2) แสดงศักยภาพของ NATO 3) หยุดยั้งต้นตอของปัญหาผู้ลี้ภัยที่ไหลทะลักเข้าไปในยุโรปจำนวนมาก และ 4) ยุติปัญหาการนองเลือดในกรุงซาราเยโว และการเช่นฆ่าผู้บริสุทธิ์ในบอสเนีย<sup>70</sup> ซึ่งปฏิบัติการของ NATO ครั้งนี้ก็ยังไม่สามารถจัดการปัญหาความไม่สงบของสงครามกลางเมืองในบอสเนียได้ ด้วยเหตุนี้ในเดือนสิงหาคม ค.ศ. 1995 รัฐบาลประธานาธิบดี Clinton จึงได้อนุมัติให้มีการจัดตั้งปฏิบัติการชื่อ Operation Deliberate Force ขึ้น เพื่อใช้การโจมตีทางอากาศเข้าจัดการกับฐานที่มั่นของกลุ่มทหารชาวเซิร์บ จนในที่สุดก็นำไปสู่การทำควม

<sup>68</sup> Henry F. Carey, "U.S. domestic politics and the emerging humanitarian intervention policy: Haiti, Bosnia, and Kosovo," *World Affairs* [Online]. World Affairs, Fall 2001. Available from: [http://www.findarticles.com/p/articles/mi\\_m2393/is\\_2\\_164/ai\\_82772072](http://www.findarticles.com/p/articles/mi_m2393/is_2_164/ai_82772072)[2006, September 2]

<sup>69</sup> "Research halves Bosnia war death toll to 100,000", *Reuters* (23 November 2005).

<sup>70</sup> Haas, *Intervention: The use of American military force in the post-cold war world*, p. 41.

ตกลงสันติภาพเดย์ตัน (Dayton Peace Agreement) ในเดือนพฤศจิกายน ซึ่งเป็นจุดสิ้นสุดของปัญหาความรุนแรงในบอสเนีย<sup>71</sup>

แม้ว่าบทบาทของรัฐบาลสหรัฐอเมริกาต่อปัญหาความรุนแรงในสงครามบอสเนียนี้อาจไม่ชัดเจนมากนัก โดยส่วนหนึ่งเป็นเพราะสหรัฐอเมริกา มองว่าปัญหาที่เกิดขึ้นอยู่ในอำนาจหน้าที่ของประเทศในกลุ่มสหภาพยุโรปที่จะจัดการแก้ไขปัญหากันเอง ซึ่งสหรัฐอเมริกาไม่ต้องการที่จะก้าวก่าย นอกจากนี้ในขณะนั้นสหรัฐอเมริกาก็ต้องรับภาระในการใช้กำลังทหารเข้าแทรกแซงในหลายพื้นที่ ทั้งอิรัก โชมเลียและเฮติ ดังนั้นรัฐบาลสหรัฐอเมริกาก็พยายามอยู่ห่างจากปัญหาในบอสเนีย ซึ่งการช่วยเหลือส่วนมากจะเป็นการให้ความสนับสนุนด้านอาหารและสิ่งของเครื่องใช้ต่างๆ มากกว่า อย่างไรก็ตามเมื่อปัญหามานปลายไม่สามารถควบคุมได้ ประกอบกับมีเสียงเรียกร้องจากหลายๆ ประเทศ รัฐบาลสหรัฐอเมริกาก็ได้เข้ามามีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาคั้งนี้ในนามของ NATO ซึ่งในที่สุดปัญหาก็ยุติลง

#### 2.4.2.3. ปฏิบัติการจิ้งจอกทะเลทรายในอิรัก ค.ศ. 1998

ในเดือนธันวาคม 1998 ประธานาธิบดี Bill Clinton ได้อนุมัติให้มีปฏิบัติการทางทหารเพื่อโจมตีอิรักภายใต้ชื่อปฏิบัติการจิ้งจอกทะเลทราย (Operation Desert Fox) ซึ่งการดำเนินนโยบายต่างประเทศเรื่องการแทรกแซงด้วยกำลังทหารของประธานาธิบดี Clinton ในอิรักครั้งนี้เป็นนโยบายวิสามัญ อันมีจุดประสงค์ที่จะปราบอิรักที่ซัดซินและไม่ให้ความร่วมมือกับคณะกรรมการพิเศษแห่งสหประชาชาติ (United Nations Special Commission หรือ UNSCOM) ซึ่งเข้าไปตรวจสอบ ค้นหาและทำลาย WMD ในอิรัก อันเป็นมาตรการลงโทษอย่างหนึ่งของสหประชาชาติตั้งแต่ครั้งสงครามอ่าว

การแทรกแซงในอิรักครั้งนี้เป็นผลมาจากความล้มเหลวในการปลดอาวุธอิรัก (Iraqi disarmament 1991-1998) กล่าวคือ มาตรการตรวจสอบ ค้นหาและทำลายอาวุธที่มีอานุภาพในการทำลายล้างสูงหรือ WMD ในอิรักนั้นเริ่มต้นขึ้นตั้งแต่การสิ้นสุดของสงครามอ่าวเปอร์เซีย โดยสหประชาชาติได้แต่งตั้งคณะกรรมการพิเศษขึ้นโดยได้รับมอบหมายให้ตรวจตราสถานที่และอาคารทั่วประเทศอิรักเพื่อค้นหา WMD ทุกชนิด (อาวุธนิวเคลียร์ อาวุธเคมี อาวุธชีวภาพและจรวดวิสัยทัศน์ไกลพร้อมฐานยิง) แล้วจึงรายงานต่อสหประชาชาติเพื่อทำลายและติดตามผลต่อไป อย่างไรก็ตามก็เกิดการทำงานของ UNSCOM ในครั้งนี้ไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร เนื่องจากรัฐบาลอิรักไม่ให้

<sup>71</sup> The Dayton Peace Accord on Bosnia[Online]. Human Rights Library, University of Minnesota, (n.d.).

ความร่วมมือเต็มทีกับคณะทำงาน UNSCOM ยกตัวอย่างเช่น การปฏิเสธไม่ให้ UNSCOM เข้าตรวจสอบทำเนียบประธานาธิบดีทั้ง 8 แห่งและกดดันให้เจ้าหน้าที่ UNSCOM ออกจากอิรักเป็นต้น<sup>72</sup>

เมื่อความขัดแย้งเรื่องการตรวจสอบและปลดอาวุธระหว่าง UNSCOM และรัฐบาลอิรักบานปลายมากขึ้น ประธานาธิบดี Clinton จึงได้กำหนดให้ใช้กำลังทางทหารเข้าแทรกแซงในอิรักเพื่อปราบและบีบบังคับอิรักให้มอบความร่วมมือกับคณะ UNSCOM ในการตรวจสอบอาวุธ หลังจากที่รัฐบาลสหรัฐอเมริกาได้ตัดเตือนรัฐบาลอิรักไปแล้วหลายครั้ง<sup>73</sup> แนวความคิดเรื่องการปลดอาวุธอิรักในครั้งนี้สอดคล้องกับแนวนโยบายของรัฐบาลประธานาธิบดี Clinton ที่ไม่ต้องการให้อาวุธที่มีอันตรายสูงอย่าง WMD แพร่กระจายออกไปในวงกว้างจนอาจตกอยู่ในมือของผู้ก่อการร้ายต่อไปได้ สำหรับปฏิบัติการจิ้งจอกทะเลทรายนี้มีระยะเวลาในการแทรกแซงเพียง 3 วันเท่านั้นคือวันที่ 16 ถึง 18 ธันวาคม หลังจากปฏิบัติการครั้งนี้คณะมนตรีความมั่นคงแห่งองค์การสหประชาชาติได้มีมติให้ปลด Richard Butler จากตำแหน่งหัวหน้าคณะ UNSCOM และเพิ่มมาตรการในการลงโทษอิรัก สำหรับประธานาธิบดี Clinton เอง นอกจากจะมีการดำเนินปฏิบัติการจิ้งจอกทะเลทรายแล้วยังได้ประกาศนโยบายต่ออิรักฉบับใหม่ คือ Iraq Liberation Act ซึ่งมีเป้าหมายที่จะโค่นล้มรัฐบาลของประธานาธิบดีซัดดัม ฮุสเซนโดยการให้ความสนับสนุนกับกลุ่มผู้ต่อต้านนายซัดดัมในอิรัก ซึ่งเป็นการแทรกแซงทางอ้อมในลักษณะเดียวกันกับที่ปรากฏในสมัยรัฐบาลประธานาธิบดี Reagan

#### 2.4.2.4. การแทรกแซงด้วยกำลังทหารในโคโซโว ค.ศ. 1999

สี่ปีหลังจากปฏิบัติการในบอสเนีย-เฮอร์เซโกเวีย นำ ยุโรป ได้เกิดปัญหาสงครามกลางเมืองขึ้นอีกครั้ง โดยในเดือนมีนาคม ค.ศ. 1999 ได้เกิดปัญหาความขัดแย้งที่จังหวัดโคโซโว ประเทศยูโกสลาเวีย ซึ่งจุดเริ่มของปัญหานี้เกิดขึ้นในปี 1996 จากความพยายามของกองกำลังเพื่ออิสรภาพของโคโซโว (Kosovo Liberation Army: KLA) ที่จะประกาศให้โคโซโว (ซึ่งส่วนใหญ่มีเชื้อสายอัลเบเนียหรือที่เรียกกันว่าเป็นชาวโคโซวาร์ อัลเบเนียน) เป็นเอกราชจากยูโกสลาเวีย อันทำให้เกิดความขัดแย้งและกระทบกระทั่งกันกับกองกำลังรักษาความมั่นคงชาวเซิร์บและยูโกสลาฟ โดยรัฐบาลยูโกสลาเวียถือว่ากลุ่ม KLA นี้เป็นกลุ่มผู้ก่อการร้ายที่จำเป็นต้องใช้วิธีตอบโต้ที่รุนแรงซึ่งมาตรการความรุนแรงนี้

<sup>72</sup> สรุปและเรียบเรียงจาก ประทุมพร วัชรเสถียรและไชยวัฒน์ คำชู, *อิรัก วิกฤตถาวร?*, หน้า 148-153;

SIPRI Fact Sheet. *Iraq: The UNSCOM experience*[Online]. SIPRI, October 1998. Available from: [editors.sipri.se/pubs/Factsheet/UNSCOM.pdf](http://editors.sipri.se/pubs/Factsheet/UNSCOM.pdf) [2007, April 9]

<sup>73</sup> Department of Defense. *Operation Desert Fox: Chronology of events*[Online]. Department of Defense, (n.d.). Available from: [http://www.defenselink.mil/specials/desert\\_fox/timeline.html](http://www.defenselink.mil/specials/desert_fox/timeline.html) [2007, April 9]



ได้ถูกนำมาใช้เพื่อเข้าควบคุมจังหวัดโคโซโวด้วย<sup>74</sup> อย่างไรก็ตามประเด็นที่ทำให้ปัญหาความขัดแย้งของรัฐบาลยูโกสลาเวียกับกลุ่มแบ่งแยกดินแดนนี้เป็นประเด็นสำคัญระหว่างประเทศคือเหตุการณ์ Racak และความล้มเหลวของการเจรจา Rambouillet talks โดยเหตุการณ์ที่ Racak นั้นเกิดขึ้นในวันที่ 15 มกราคม ค.ศ. 1999 ซึ่งข้อเท็จจริงของเหตุการณ์นี้ยังคงมีความคลุมเครืออยู่ แต่หลายประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งสหรัฐอเมริกา เชื่อว่าความรุนแรงที่เกิดขึ้นใน Racak นั้นคือการสังหารหมู่ที่ส่งผลให้มีผู้เสียชีวิตกว่าแสนคน<sup>75</sup>

ทั้งนี้ฝ่ายรัฐบาลสหรัฐอเมริกาซึ่งเกรงว่าสงครามระหว่างฝ่ายรัฐ (ยูโกสลาเวีย) และกลุ่มแบ่งแยกดินแดนจะนำไปสู่ปัญหาความรุนแรงและการฆ่าล้างเผ่าพันธุ์ชาวโคโซวาร์ อัลเบเนียน เช่นเดียวกับที่เกิดขึ้นใน Racak จึงได้ตัดสินใจใช้กำลังทางทหารเข้าแทรกแซงเพื่อยุติปัญหาดังกล่าว โดยประธานาธิบดี Clinton ได้อ้างถึงข้อมูลข่าวกรองที่ว่าในเหตุการณ์ที่ Racak นั้นชาวโคโซวาร์ อัลเบเนียนกว่าหนึ่งแสนคนได้หายตัวไปและคาดว่าน่าจะเสียชีวิตแล้ว<sup>76</sup> และยังสามารถเปรียบเทียบเหตุการณ์ในโคโซโวนี้ว่าเป็นการสังหารหมู่ (holocaust) ที่ NATO จะต้องเข้าไปหยุดยั้งมิให้บานปลายลุกลามมากไปกว่านี้<sup>77</sup> ด้วยเหตุนี้ในเดือนมีนาคม ค.ศ. 1999 รัฐบาลสหรัฐอเมริกาจึงได้จัดตั้งปฏิบัติการ Operation Allied Force ซึ่งเป็นการแทรกแซงด้วยกำลังทางทหารของสหรัฐอเมริกาในนามของ NATO เป็นครั้งที่สอง (ครั้งแรกคือในบอสเนีย ปี ค.ศ. 1995) เพื่อเข้าแทรกแซงในโคโซโว โดยมีจุดประสงค์หลักคือยุติปัญหาการฆ่าล้างเผ่าพันธุ์และการละเมิดสิทธิมนุษยชน รวมทั้งบีบให้กองทัพยูโกสลาเวียถอนกำลังออกจากจังหวัดโคโซโว ซึ่งปฏิบัติการทางอากาศของกองกำลัง NATO ที่นำโดยสหรัฐอเมริกาคั้งนี้ใช้เวลาเพียง 4 เดือนก็สามารถควบคุมสถานการณ์เอาไว้ได้<sup>78</sup>

จากที่กล่าวมาข้างต้นจะสังเกตได้ว่าการดำเนินนโยบายต่างประเทศเรื่องการแทรกแซงด้วยกำลังทางทหารของรัฐบาลประธานาธิบดี Clinton นั้นจะให้ความสำคัญกับประเด็นเรื่องสิทธิมนุษยชน การสนับสนุนการปกครองในระบอบประชาธิปไตยและการแทรกแซงที่อาศัยกองกำลังแบบพหุภาคี

<sup>74</sup> Jim Caramone. *Behind the crisis in Kosovo*[Online]. American Forces Press Service, Department of Defense, January 2003. Available from: <http://www.defenselink.mil/Utility/PrintItem.aspx> [2007, April 9]

<sup>75</sup> Laura Silber and Allan Little, *The Death of Yugoslavia* (London: Penguin Books, 1995), p. 49.

<sup>76</sup> President Bill Clinton. *Speech by President to Veterans Organizations on Kosovo* [Online]. (May, 1999). Available from: <http://www.clintonfoundation.org/legacy/051399-speech-by-president-to-veterans-organizations-on-kosovo.htm> [2007, January 12]

<sup>77</sup> President Bill Clinton. *Press Conference by the President* [Online]. (June, 1999). Available from: <http://clinton6.nara.gov/1999/06/1999-06-25-press-conference-by-the-president.html> [2007, January 12]

<sup>78</sup> American Forces Information Service. *Operation Allied Force: NATO ends air war*[Online]. American Forces Information Service, Department of Defense, August 1999. Available from: [http://www.defenselink.mil/news/Jun1999/n06211999\\_9906212.html](http://www.defenselink.mil/news/Jun1999/n06211999_9906212.html)[2007, April 9]

(multinational force) รวมทั้งมียุทธศาสตร์การถอนตัวจากสงคราม (exist strategy) ที่ชัดเจน ซึ่งการดำเนินนโยบายการใช้กำลังทหารเข้าแทรกแซงในต่างประเทศของประธานาธิบดี Clinton นั้นจะอิงกับแนวทาง (guidelines) ที่เสนอไว้โดยบุคคล 2 คน คือ John M. Shalikashvili อดีตหัวหน้าคณะบริหาร และ Anthony Lake อดีตที่ปรึกษาด้านความมั่นคงแห่งชาติ

สำหรับ John M. Shalikashvili ได้อธิบายถึงสถานการณ์ที่สหรัฐอเมริกาควรจะใช้กำลังทหารเพื่อปกป้องผลประโยชน์แห่งชาติไว้ดังนี้

- 1) สิ่งสำคัญที่สุดคือผลประโยชน์แห่งชาติสูงสุด (vital national interests) ทั้งที่อยู่ในประเทศและต่างประเทศ หากเกี่ยวข้องกับความปลอดภัย ความมั่นคงและความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของเขตแดนสหรัฐอเมริกา สหรัฐอเมริกาควรใช้กำลังทหารเข้าจัดการอย่างเด็ดขาด และเติมกำลังเพื่อปกป้องผลประโยชน์สูงสุด โดยอาจกระทำการโดยลำพังหากจำเป็น
- 2) สิ่งสำคัญลำดับรองลงมาคือผลประโยชน์ที่มีความสำคัญ ซึ่งแม้ว่าจะมิได้เกี่ยวข้องกับความปลอดภัยของประเทศชาติแต่ส่งผลกระทบต่อความเสถียรภาพและความมั่นคงของโลก แต่สหรัฐอเมริกาอาจพิจารณาทางเลือกในการใช้กำลังทหารเข้าจัดการได้
- 3) ในลำดับสุดท้ายคือการใช้กำลังทหารอาจทำไปโดยจุดประสงค์ด้านมนุษยธรรม ในกรณีที่เงื่อนไขต่างๆ ส่งเสริมให้สหรัฐอเมริกาเข้าร่วมด้วย แต่ไม่ว่าในกรณีใดการใช้กำลังทหารของสหรัฐอเมริกาจะต้องอยู่ขึ้นอยู่กับของผลประโยชน์แห่งชาติที่เกี่ยวข้อง ความเสี่ยงที่กองทัพจะต้องเผชิญและความเหมาะสมของปฏิบัติการทางทหารนั้นๆ<sup>79</sup>

ในส่วนของ Anthony Lake ได้เสนอแนวทางในการตัดสินใจใช้กำลังทหารของสหรัฐอเมริกาไว้ดังนี้ คือ 1) เพื่อปกป้องการโจมตีสหรัฐอเมริกา ประชาชนชาวอเมริกันและประเทศพันธมิตร 2) เพื่อตอบโต้ความก้าวร้าวรุนแรง 3) เพื่อปกป้องฐานการลงทุนสำคัญๆ ของประเทศในต่างแดน 4) เพื่อรักษา สนับสนุนและปกป้องประชาธิปไตย ซึ่งสอดคล้องกับความมั่นคงและค่านิยมของสหรัฐอเมริกา 5) เพื่อกันมิให้อาวุธที่มีอำนาจในการทำลายล้างสูง (WMD) ขบวนการก่อการร้าย อาชญากรรมข้ามชาติและการค้ายาเสพติดข้ามชาติขยายตัวออกไปในวงกว้าง 6) เพื่อรักษาความน่าเชื่อถือของสหรัฐอเมริกา เพราะหากพันธมิตรมีความเข้มแข็งและมีความเชื่อมั่นในสหรัฐอเมริกาแล้วจะสามารถทำงานร่วมกันได้ง่ายขึ้นและจะช่วยแบ่งเบาภาระของสหรัฐอเมริกาได้ และ 7) เพื่อเหตุผลด้านมนุษยธรรม โดยการต่อสู้กับภัยพิบัติ ภัยธรรมชาติและปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชน<sup>80</sup>

<sup>79</sup> John M. Shalikashvili, "National military strategy, shape, respond, prepare now-A military strategy for a new era," cited in Karin von Hippel, *Democracy by force: US military intervention in the post-cold war world*, p. 7.

<sup>80</sup> Anthony Lake, "Defining missions, setting deadlines: Meeting new security challenges in the post-cold war world," cited in von Hippel, *Democracy by force: US military intervention in the post-cold war world*, p. 8.

### 2.4.3. นโยบายต่างประเทศเรื่องการแทรกแซงด้วยกำลังทหารช่วงต้นรัฐบาลประธานาธิบดีจอร์จ ดับเบิลยู บุช (ช่วงก่อนเหตุการณ์ 9/11)

นับตั้งแต่ช่วงรณรงค์หาเสียงในการลงชิงตำแหน่งประธานาธิบดีสหรัฐอเมริกาคนที่ 43 ผู้ว่าการรัฐเท็กซัส นาย George W. Bush ก็ได้ประกาศจุดยืนในเรื่องการแทรกแซงด้วยกำลังทางทหารของตนเองออกมาอย่างชัดเจน ซึ่งโดยหลักใหญ่ใจความนั้นอยู่ที่การต่อต้านการดำเนินนโยบายต่างประเทศเรื่องการแทรกแซงด้วยกำลังทหารของรัฐบาล Clinton โดยเฉพาะอย่างยิ่งเรื่องการแทรกแซงเพื่อเหตุผลด้านมนุษยธรรมและมาตรการสร้างรัฐสร้างชาติเพื่อฟื้นฟูประเทศภายหลังการแทรกแซงนั้นค่อนข้างจะมีแนวทางที่แตกต่างไปจากการดำเนินนโยบายต่างประเทศเรื่องการแทรกแซงด้วยกำลังทหารในสมัยของประธานาธิบดี Clinton อย่างเห็นได้ชัด ซึ่งใจความสำคัญของแนวคิดและแนวทางการดำเนินนโยบายต่างประเทศเรื่องการแทรกแซงด้วยกำลังทางทหารของประธานาธิบดี Bush นั้นสามารถสรุปสั้นๆ ได้ ดังนี้

“หากไม่มีเหตุผลหรือความจำเป็นที่หลีกเลี่ยงไม่ได้แล้ว สหรัฐอเมริกาไม่ควรจะเข้าไปข้องเกี่ยวกับเรื่องการแทรกแซงด้วยกำลังทหารเพื่อเหตุผลด้านมนุษยธรรม หากในช่วงรัฐบาลของเรามีเหตุการณ์เช่นเดียวกับในวันดาเกิดขึ้น เราจะไม่ส่งกำลังทหารของสหรัฐอเมริกาลงไปในพื้นที่ แต่เราจะพยายามผลักดันให้สหประชาชาติรับบทบาทหลักในการจัดการแก้ไขปัญหาดังกล่าว...เราไม่ต้องการจะเป็นตำรวจโลกแล้วจัดการแก้ไขปัญหาทุกเรื่องในทุกมุมโลก...เว้นแต่ในกรณีที่มีผลประโยชน์ด้านความมั่นคงของประเทศเข้าไปเกี่ยวข้อง...ถึงกระนั้นศักยภาพของกองทัพสหรัฐอเมริกาจะต้องได้รับการสนับสนุนเพื่อเตรียมพร้อมอยู่ตลอดเวลา”<sup>81</sup>

นอกเหนือจากทัศนคติเรื่องการใช้อำนาจทหารข้างต้นแล้ว George W. Bush ยังประกาศที่จะถอนตัวออกจากสนธิสัญญาและความร่วมมือระหว่างประเทศหลายฉบับ ไม่ว่าจะเป็นพิธีสารเกียวโต (Kyoto Protocol), สนธิสัญญา Antiballistic Missile: ASM (สนธิสัญญากับสหภาพโซเวียตที่ทำไว้ตั้งแต่สมัยสงครามเย็น), ความตกลงในเรื่อง International Criminal Court และ Biological Weapons Convention เป็นต้น<sup>82</sup> ภายหลังจากสาบานตนเข้ารับตำแหน่ง (ช่วงเวลา 8 เดือนก่อนที่จะเกิดเหตุการณ์ 9/11) ประธานาธิบดี Bush ก็เริ่มดำเนินการตามที่ได้ประกาศเจตนารมณ์ไว้ แม้จะถูก

<sup>81</sup> Tom J. Farer, “Humanitarian intervention before and after 9/11: Legality and legitimacy,” in *Humanitarian intervention: Ethical, legal, and political dilemmas*, eds. J. L. Holzgrefe and Robert O. Keohane (Cambridge: Cambridge University Press, 2003), p. 54.

<sup>82</sup> Ivo H. Daalder and James M. Lindsay, *America unbound: The Bush revolution in foreign policy* (Washington: Brookings Institution, 2003), pp. 63-65.

ต่อต้านจากหลายๆ ฝ่าย ความร่วมมือระหว่างประเทศหลายฉบับที่ประธานาธิบดี Clinton ลงนามไว้ก่อนลงจากตำแหน่งถูกบุชของไว้ไม่ส่งเรื่องเข้าสู่กระบวนการด้านนิติบัญญัติต่อไป

การดำเนินนโยบายต่างประเทศเรื่องการแทรกแซงด้วยกำลังทหารดูจะด้วยความสำคัญลงไปอย่างต่อเนื่องโดยเฉพาะอย่างยิ่งเรื่องการแทรกแซงเพื่อเหตุผลด้านมนุษยธรรมที่ประธานาธิบดี Bush มองว่าไม่ใช่หน้าที่รับผิดชอบของสหรัฐอเมริกาและประชาชนชาวอเมริกันที่จะต้องมาแบกรับภาระของประเทศอื่นๆ ดังที่กล่าวเอาไว้ข้างต้น ซึ่งเรื่องราวต่างๆ ที่เกิดขึ้นต่อมานั้นล้วนแต่ได้รับผลกระทบจากเหตุวินาศกรรมวันที่ 11 กันยายน ค.ศ. 2001 ที่เป็นคลื่นลูกใหญ่ที่พัดเข้าสู่สหรัฐอเมริกาแล้วส่งผลให้เรื่องต่างๆ เปลี่ยนแปลงไป เช่นเดียวกับแนวทางการดำเนินนโยบายต่างประเทศเรื่องการแทรกแซงด้วยกำลังทหารของประธานาธิบดี Bush

## สรุป

นโยบายต่างประเทศเรื่องการแทรกแซงด้วยกำลังทหารของสหรัฐอเมริกาในอดีตนั้นสามารถแยกความแตกต่างได้ 3 ช่วง คือ 1) ช่วงก่อนการสิ้นสุดของสงครามโลกครั้งที่ 2 ที่การดำเนินนโยบายเรื่องการแทรกแซงด้วยกำลังทหารนั้นมีจุดประสงค์เพื่อการขยายอาณานิคมและการรักษาความมั่นคงในซีกโลกตะวันตกตามหลักการมอนโร 2) ช่วงสงครามเย็น ซึ่งนโยบายต่างประเทศเรื่องการแทรกแซงด้วยกำลังทหารถูกใช้เพื่อขยายอุดมการณ์ทางการเมืองและสร้างสมดุลกับอีกประเทศมหาอำนาจอย่างสหภาพโซเวียต และ 3) ช่วงหลังสงครามเย็น โดยการใช้กำลังทหารเข้าแทรกแซงในต่างประเทศของสหรัฐอเมริกานั้นหันไปให้ความสำคัญกับประเด็นด้านความมั่นคงใหม่ๆ

อนึ่ง การดำเนินนโยบายต่างประเทศเรื่องการแทรกแซงด้วยกำลังทหารของสหรัฐอเมริกาในยุคก่อนและหลังสงครามเย็นนั้นหากพิจารณาจากกรณีศึกษาข้างต้นแล้วจะพบว่ามีความแตกต่างกันอย่างมาก โดยการแทรกแซงด้วยกำลังทหารในช่วงสงครามเย็นนั้นจะเป็นการแทรกแซงที่อยู่ภายใต้อิทธิพลของระบบโลกแบบสองขั้วอำนาจ การแทรกแซงเพื่อขยายอุดมการณ์ทางการเมืองในแบบของตนระหว่างลัทธิคอมมิวนิสต์ของสหภาพโซเวียตและระบอบประชาธิปไตยของสหรัฐอเมริกา นโยบายต่างประเทศเรื่องการแทรกแซงด้วยกำลังทหารจึงได้แปรเปลี่ยนจากเครื่องมือที่ใช้ระงับภัยคุกคามต่อความมั่นคงระหว่างประเทศอย่างเช่นในสมัยสงครามโลกครั้งที่ 2 มาเป็นเครื่องมือที่ประเทศมหาอำนาจทั้งสองประเทศใช้เพื่อขยายอิทธิพลของตนในพื้นที่ต่างๆ ทั้งจากการทำสงครามตัวแทน ปฏิบัติการลับและการให้ความช่วยเหลือในด้านการเมือง เศรษฐกิจและการทหารโดยมีจุดประสงค์ที่จะขยายขอบเขตอำนาจและสร้างพันธมิตรเพิ่ม

กระนั้นในยุคหลังสงครามเย็นการใช้กำลังทางเข้าแทรกแซงในต่างประเทศได้เปลี่ยนจากการแทรกแซงของสองประเทศมหาอำนาจมาเป็นการแทรกแซงที่มีสหรัฐอเมริกาเป็นแกนนำสำคัญ โดยจุดประสงค์ของการแทรกแซงมีทั้งแบบที่คล้ายคลึงกับของเดิมในสงครามเย็น คือการสนับสนุนการปกครองแบบประชาธิปไตยและการแทรกแซงเพื่อเหตุผลด้านมนุษยธรรมและการจัดการปัญหาข้ามชาติ รวมไปถึงรูปแบบของการแทรกแซงที่เปลี่ยนจากการแทรกแซงแบบเอกภาคีของมหาอำนาจมาเป็นการแทรกแซงแบบพหุภาคีผ่านองค์กรระหว่างประเทศเช่นสหประชาชาติหรือ NATO โดยสาเหตุหนึ่งของความเปลี่ยนแปลงในนโยบายเหล่านั้นส่วนหนึ่งเป็นผลมาจากระเบียบโลกที่เปลี่ยนจากระบบโลกสองขั้วอำนาจมาสู่โลกในระบบ 1+4 ที่สหรัฐอเมริกาเป็นประเทศมหาอำนาจหลัก รวมถึงข้อเท็จจริงที่ว่าประเด็นเรื่องความมั่นคงได้หันมาให้ความสำคัญกับความมั่นคงของมนุษย์มากขึ้น

อย่างไรก็ตามในระยะหลังในการทำงานของรัฐบาลประธานาธิบดี Clinton ที่ถูกมองว่าเป็นรัฐบาลที่ให้ความสำคัญกับประเด็นเรื่องสิทธิมนุษยชนมากที่สุดนั้นกลับถูกกดดันจากกลุ่มอิทธิพลทางการเมืองหลายด้าน โดยเฉพาะอย่างยิ่งกลุ่มอนุรักษ์นิยมใหม่ที่ออกมาเดินสายล็อบบี้และเรียกร้องให้รัฐบาลปรับทิศทาง การดำเนินนโยบายต่างประเทศด้านความมั่นคง อันรวมถึงการแทรกแซงด้วยกำลังทหารเสียใหม่ จนนำไปสู่การออกร่าง Iraq Liberation Act และปฏิบัติการ Desert Fox ในอิรัก รวมไปถึงการตอบโต้ชุดานอย่างแข็งกร้าวในกรณีโรงงานอัล ซาฟฟา ซึ่งเป็นการหันหัวการดำเนินนโยบายต่างประเทศเรื่องการแทรกแซงด้วยกำลังทหารครั้งใหญ่ของประธานาธิบดี Clinton

อย่างไรก็ดีในช่วงแปดเดือนแรกในการทำงานของประธานาธิบดี Bush แนวทางการแทรกแซงที่อยู่บนพื้นฐานของความมั่นคงของมนุษย์และเพื่อสนับสนุนการปกครองในระบบประชาธิปไตยนี้ก็ถูกประกาศว่าจะไม่มีทางเป็นแนวทางการดำเนินนโยบายของรัฐบาลบุชโดยเด็ดขาด เนื่องจากการใช้กำลังทหารในทัศนะของประธานาธิบดี George W. Bush หมายถึงการสู้รบทำสงครามเพื่อเอาชนะชนะหาใช่การแทรกแซงเพื่อรักษาความสงบไปทั่วโลกโดยมิได้คำนึงถึงผลกระทบต่อผลประโยชน์และความมั่นคงของสหรัฐอเมริกา แต่ใครจะรู้ว่าหลังเหตุการณ์ 9/11 Bush จะต้องยอมกลืนน้ำลายตัวเองในที่สุด