



บทที่ 1

บทนำ

สงครามโลกครั้งที่สองเป็นเหตุการณ์ที่สำคัญมากในประวัติศาสตร์โลก และเป็นจุดเปลี่ยนแปลงที่สำคัญของการเมืองระหว่างประเทศ เพราะสงครามโลกได้ส่งผลกระทบต่อโครงสร้างของอำนาจระหว่างประเทศต่างๆ ดังจะเห็นได้จากประเทศที่เคยยิ่งใหญ่เข้มแข็งและมีอิทธิพลต่อการเมืองโลกก่อนสงครามโลกครั้งที่สอง เช่น ฝรั่งเศส และเยอรมนี ได้รับความบอบช้ำอย่างมาก อีกทั้งเศรษฐกิจตกต่ำจนไม่อาจแสดงบทบาทในการเป็นผู้นำของโลกได้อย่างแต่ก่อน ในขณะที่เดียวกันสหภาพโซเวียตที่มีกำลังทหารมากที่สุดและอ่อนแอน้อยที่สุดในบรรดาประเทศต่างๆ ในยุโรปก็ได้พยายามพัฒนาเศรษฐกิจจนกลายเป็นประเทศอุตสาหกรรมชั้นนำ และสหรัฐอเมริกาเนื่องจากอยู่ห่างไกลจากสนามรบ จึงได้รับความบอบช้ำน้อยมาก อีกทั้งการมีทรัพยากรธรรมชาติและระบบเศรษฐกิจที่แข็งแกร่ง และที่สำคัญที่สุดก็คือ มีอาวุธนิวเคลียร์ที่มีอำนาจในการทำลายสูงมากแต่เพียงชาติเดียวในขณะนั้น ดังนั้นอาจกล่าวโดยสรุปได้ว่า สหรัฐอเมริกาซึ่งเป็นประเทศทุนนิยมประชาธิปไตย และสหภาพโซเวียตซึ่งเป็นประเทศสังคมนิยมและยึดอุดมการณ์คอมมิวนิสต์ ได้กลายเป็นประเทศที่มีบทบาทมากที่สุดต่อการเมืองระหว่างประเทศหลังสงครามโลกครั้งที่สอง

โดยสหภาพโซเวียตนั้นตระหนักดีว่ามีความอ่อนแอกว่าสหรัฐอเมริกาอย่างมาก และมีอุดมการณ์ทางการเมืองที่แตกต่างจากประเทศตะวันตกทั้งหลาย ทั้งยังอยู่ในภาวะที่ล่อแหลมต่อประเทศอย่างมาก เพราะมีพรมแดนทางบกที่ยาวติดต่อกับประเทศต่างๆ ในยุโรปหลายประเทศ ดังนั้นหลังสงครามโลกครั้งที่สองสหภาพโซเวียตจึงได้เข้าครอบงำยุโรปตะวันออกเพื่อสร้างความเข้มแข็งให้กับตนเอง โดยสนับสนุนให้จัดตั้งรัฐบาลที่ฝักใฝ่สหภาพโซเวียตขึ้นในโปแลนด์ ฮังการี บัลแกเรีย โรมาเนีย และอัลเบเนีย ส่วนยูโกสลาเวียและเชโกสโลวาเกียขึ้นอยู่กับผู้นำที่นิยมสหภาพโซเวียตอยู่แล้ว เมื่อเข้าครอบงำยุโรปตะวันออกแล้วสหภาพโซเวียตก็เริ่มขยายอิทธิพลเข้าไปในตะวันออกกลางและดินแดนใกล้เคียง เช่น อิหร่าน ตุรกี และกรีซ ก็ทำให้สหรัฐอเมริกาไม่ไว้วางใจสหภาพโซเวียตและมองว่าสหภาพโซเวียตกำลังเผยแพร่ลัทธิคอมมิวนิสต์ และต้องการขยายดินแดนครอบครองเข้าไปในยุโรปตะวันตกและครอบครองโลก ดังนั้นสหรัฐอเมริกาและประเทศพันธมิตรในยุโรปตะวันตกจึงพยายามสร้างความเป็นปึกแผ่นและความร่วมมือทางทหารขึ้นในสภาวะความตึงเครียดใหม่หรือที่เรียกกันว่า สภาวะของสงครามเย็น (Cold War)

องค์การสนธิสัญญาป้องกันแอตแลนติกเหนือหรือเนโท (North Atlantic Treaty Organization – NATO)¹ เป็นองค์การหนึ่งที่เกิดขึ้นและเป็นพันธมิตรที่ประสบความสำเร็จที่สุดในประวัติศาสตร์² เนื่องจากสหรัฐอเมริกาได้เห็นความสำคัญทางยุทธศาสตร์ของยุโรปว่าเป็นรากฐานของเสถียรภาพทางการเมืองและความอยู่รอดของระบบประชาธิปไตยและเศรษฐกิจแบบทุนนิยม ทำให้สหรัฐอเมริกาพยายามที่จะสร้างความเป็นปึกแผ่นและความร่วมมือทางทหารกับประเทศในยุโรปเพื่อความมั่นคงร่วมกัน ซึ่งองค์การเนโทนี้เกิดขึ้นโดยสืบเนื่องมาจาก "สนธิสัญญาบรัสเซลส์" (Brussels Pact) ในปีค.ศ. 1948 ที่ต้องการให้มีการป้องกันร่วมกันในยุโรป โดยองค์การเนโทจะทำงานภายใต้ข้อที่ 51 แห่งกฎบัตรสหประชาชาติในเรื่องของการป้องกันตนเอง (self – defense)

อย่างไรก็ตาม เมื่อสงครามเย็นสิ้นสุดลงในปีค.ศ. 1991 ทำให้การที่สหรัฐอเมริกาเข้าไปเกี่ยวพันหรือมีบทบาทในทวีปยุโรป เพื่อเข้าไปจัดการกับผลประโยชน์แห่งชาติของตน หรือยุทธศาสตร์ทางด้านความมั่นคงของตนในทวีปยุโรปโดยผ่านการใช้อำนาจในองค์การเนโทลดน้อยลงไปด้วย เนื่องจากเมื่อเกิดการล่มสลายของสหภาพโซเวียตนำไปสู่การสิ้นสุดสงครามเย็น ทำให้จุดประสงค์ในการก่อตั้งองค์การเนโทที่ต้องการต่อต้านการคุกคามของคอมมิวนิสต์ซึ่งสหรัฐอเมริกาใช้เป็นเหตุผลในการเข้าไปเกี่ยวพันทางด้านความมั่นคงของยุโรปไม่ตรงประเด็น³

องค์การเนโทตั้งขึ้นอย่างเป็นทางการเมื่อวันที่ 4 เมษายน ค.ศ. 1949 สมาชิกดั้งเดิมมี 12 ประเทศ คือ สหรัฐอเมริกา แคนาดา อังกฤษ ฝรั่งเศส นอร์เวย์ เดนมาร์ก เนเธอร์แลนด์ ลักเซมเบิร์ก เบลเยียม อิตาลี ไอร์แลนด์ และโปรตุเกส ต่อมาตุรกีและกรีซได้เข้าร่วมเป็นสมาชิกในปีค.ศ. 1952 ตามด้วยเยอรมนีตะวันตกในปีค.ศ. 1955 และสเปนในปีค.ศ. 1982 องค์การนี้จึงมีสมาชิกรวมทั้งสิ้น 16 ประเทศ และหลังจากสงครามเย็นสิ้นสุดลง ประเทศในยุโรปตะวันออกบางประเทศก็ได้มาเข้าร่วมกับองค์การเนโทด้วย คือ ฮังการี สาธารณรัฐเช็ก และโปแลนด์ เข้าร่วมในเดือนมีนาคม ปีค.ศ. 1999 ในปัจจุบันองค์การเนโทจึงมีสมาชิกทั้งหมด 19 ประเทศ

¹ ต่อไปจะเรียกองค์การป้องกันแอตแลนติกเหนืออย่างสั้นๆว่า องค์การเนโท

² Robert O. Keohane, Joseph S. Nye and Stanley Hoffmann, eds., *After the Cold War/International Institutions and State Strategies in Europe, 1989 – 1991*, (London : Harvard University Press, 1993), p. 106.

³ Stephen A. Cambone, ed., "NATO : The Focal Point of European Security," *NATO's Role in European Stability*, (Washington : The Center of Strategic & International Studies, 1997), p. 6.

ความเป็นมาขององค์การเนโทนั้น นับตั้งแต่สงครามโลกครั้งที่สองสหภาพโซเวียตได้ขยายอิทธิพลเข้าสู่ยุโรปตะวันออก โดยให้การสนับสนุนแก่พรรคคอมมิวนิสต์ในประเทศต่างๆ โดยมีประเทศเช็กโกสโลวะเกียเป็นประเทศสุดท้ายที่ถูกคอมมิวนิสต์เข้ายึดครองในปีค.ศ. 1948 เป็นเหตุให้ประเทศทางด้านยุโรปตะวันตก คือ กลุ่มประเทศเบเนลักซ์ (เบลเยียม เนเธอร์แลนด์ ลักเซมเบิร์ก) กลัวการขยายตัวของฝ่ายคอมมิวนิสต์จึงคิดร่วมมือกัน และขณะเดียวกันเออร์เนสต์ เบวิน (Ernest Bevin) รัฐมนตรีต่างประเทศของอังกฤษในสมัยรัฐบาลของนายคลีเมนต์ แอตลีเป็นนายกรัฐมนตรี ได้เสนอต่อสภาผู้แทนอังกฤษเมื่อเดือนมกราคมปีค.ศ. 1948 ว่าอังกฤษควรจัดตั้งสหภาพยุโรปขึ้นเพื่อช่วยเหลือกลุ่มประเทศเบเนลักซ์ ประเทศฝรั่งเศสได้ประชุมรวมกันกับกลุ่มประเทศเบเนลักซ์ที่กรุงบรัสเซลส์เมืองหลวงของประเทศเบลเยียม ตกลงทำสนธิสัญญาที่เรียกว่า "สนธิสัญญาบรัสเซลส์" สมาชิกดั้งเดิมมี 5 ประเทศ คือ อังกฤษ ฝรั่งเศส เบลเยียม เนเธอร์แลนด์ และลักเซมเบิร์ก

จุดประสงค์ของสนธิสัญญาบรัสเซลส์คือการช่วยเหลือซึ่งกันและกันทางทหารและอื่นๆ ในกรณีถูกรุกรานหรือโจมตีจากฝ่ายคอมมิวนิสต์ ต่อมาอังกฤษได้ชักชวนให้ประเทศอื่นๆ เข้าร่วมเป็นสมาชิก

สำหรับสหรัฐอเมริกา นั้น สภาสูงได้มีการประชุมปรึกษาหารือกัน โดยมีรัฐมนตรีต่างประเทศ จอร์จ ซี. มาร์แชล (George C. Marshall) วุฒิสมาชิกอาร์เทอร์ เอช. แวนเดินเบิร์ก (Arthur H. Vandenberg) เห็นว่าการให้ความช่วยเหลือในการรักษาสันติภาพโดยการป้องกันร่วมกันภายใต้มาตรา 51 แห่งกฎบัตรสหประชาชาติ เป็นสิ่งที่ควรเกิดขึ้นหากมีการกระทบต่อความมั่นคงแห่งชาติ และยังสามารถทำให้สหรัฐอเมริกาเข้าไปเป็นพันธมิตรในภูมิภาคแอตแลนติกได้อีกด้วย ดังนั้นในวันที่ 11 เมษายน ค.ศ. 1948 สภาสูงของสหรัฐอเมริกาได้มีมติเห็นชอบให้ประกาศ "มติแวนเดินเบิร์ก" (Vandenberg Resolution)⁴ ขึ้น

มติแวนเดินเบิร์กได้พิจารณาเห็นว่า สันติภาพพร้อมกับความยุติธรรมและการป้องกันสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพต้องการความร่วมมือระหว่างประเทศ โดยผ่านการทำงานอย่างมีประสิทธิภาพของสหประชาชาติ ดังนั้นสหรัฐอเมริกาจึงยืนยันนโยบายที่ต้องการสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศโดยผ่านสหประชาชาติ โดยสหรัฐอเมริกาจะดำเนินงานตามจุดประสงค์ของสหประชาชาติ ดังนี้

⁴ Mossimo Salvadori, *NATO: A Twentieth-Century Community of Nations*, (New Jersey : Van Nostrand Company, Inc., 1957), pp. 168-169.

1. กระทำข้อตกลงด้วยความเต็มใจเพื่อขจัดเสียงคัดค้านจากข้อสงสัยต่างๆในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการเกิดสถานการณ์ความขัดแย้งระหว่างประเทศ รวมไปถึงการรับสมาชิกใหม่
2. ความก้าวหน้าของการพัฒนาภูมิภาคและการจัดการร่วมกันเพื่อประเทศใดประเทศหนึ่งหรือร่วมกันทั้งหมดจะเป็นไปตามจุดประสงค์ หลักการและข้อกำหนดของกฎบัตรสหประชาชาติ
3. ความร่วมมือของสหรัฐอเมริกาในการป้องกันร่วมกันอยู่บนพื้นฐานของความต่อเนื่องและประสิทธิภาพของการช่วยเหลือตัวเองและการให้ความช่วยเหลือซึ่งกันและกัน และมีผลกับความมั่นคงของสหรัฐอเมริกา
4. การให้ความช่วยเหลือเพื่อรักษาสันติภาพเกิดขึ้นจากการตัดสินใจที่แน่นอนเพื่อปฏิบัติตามสิทธิของการป้องกันตนเองและการป้องกันร่วมกันภายใต้มาตรา 51 แห่งกฎบัตรสหประชาชาติ หากมีการโจมตีด้วยอาวุธซึ่งมีผลต่อความมั่นคงแห่งชาติของสหรัฐอเมริกา
5. การใช้กองกำลังของสหประชาชาติเป็นการดำเนินงานขั้นสูงสุดขึ้นอยู่กับข้อบังคับสากลและการลดการใช้อาวุธ ภายใต้การรับประกันที่เพียงพอต่อความรุนแรงที่เกิดขึ้น
6. ถ้าจำเป็นควรมีการทบทวนกฎบัตรสหประชาชาติตามระยะเวลาที่เหมาะสมเพื่อความเข้มแข็งของสหประชาชาติ

จากมติแวนเดินเบิร์กสหรัฐอเมริกาจึงได้ประกาศสนับสนุนสนธิสัญญาว่าสเชลส์และตัดสินใจเข้าร่วมเป็นสมาชิกอย่างเต็มที่ เพราะยุโรปตะวันตกมีความสำคัญต่อสหรัฐอเมริกาและฝ่ายโลกเสรีอย่างมากเกือบทุกด้าน จากนั้นสหรัฐอเมริกาก็ได้เชิญประเทศอื่นๆในยุโรปตะวันตกมาประชุมปรึกษาหารือเพื่อตั้งเป็นองค์การป้องกันร่วมกันทางทหาร จนนำมาสู่จุดกำเนิดขององค์การเนโตโดยสนธิสัญญาวอชิงตัน (Washington Treaty) ในวันที่ 4 เมษายน ค.ศ.1949

การก่อตั้งองค์การเนโตและการกำหนดภารกิจขององค์การอยู่ภายใต้กรอบของมาตรา 51 แห่งกฎบัตรสหประชาชาติ ซึ่งให้สิทธิแก่ประเทศสมาชิกองค์การสหประชาชาติ ในการป้องกันตนเองจากการโจมตีโดยอาวุธ (armed attack) จากประเทศภายนอกได้ไม่ว่าจะในการป้องกันตามลำพังตนเองหรือร่วมกันป้องกันลักษณะพหุภาคี (individual or collective self-defence) โดยกฎบัตรสหประชาชาติข้อที่ 51 ว่าไว้ ดังนี้

“ไม่มีข้อความใดในกฎบัตรฉบับปัจจุบันอันจะรอนสิทธิประจำตัว (inherent right) ในการป้องกันตนเองโดยลำพังหรือโดยร่วมกัน

หากการโจมตีด้วยกำลังอาวุธบังเกิดแก่สมาชิกของสหประชาชาติ จนกว่าคณะมนตรีความมั่นคงจะได้ดำเนินมาตรการที่จำเป็นเพื่อ อำนวยไว้ซึ่งสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ มาตรการที่ สมาชิกได้ดำเนินไปในการใช้สิทธิ์ป้องกันตนเองนั้นจะต้องรายงานให้ คณะมนตรีความมั่นคงทราบโดยทันที และต้องไม่กระทบกระเทือน อำนาจและความรับผิดชอบของคณะมนตรีความมั่นคงตามกฎหมาย ฉบับปัจจุบันแต่ประการใด ในการที่จะดำเนินการเช่นที่เห็นจำเป็น ไม่ว่าในเวลาใด เพื่อดำรงไว้หรือสถาปนากลับคืนมาซึ่งสันติภาพ และความมั่นคงระหว่างประเทศ”⁵

จากกฎบัตรสหประชาชาติข้อที่ 51 ที่ได้กล่าวไว้ข้างต้นนั้น จะเห็นได้ว่ากำเนิดขององค์การ เนโตนั้นเป็นไปตามตามกฎบัตรข้อดังกล่าว ในการสร้าง “มาตรการร่วมกัน” (collective measure) ในการป้องกันตนเองของภาคีสมาชิกองค์การเนโต ซึ่งจะเห็นได้จากข้อตกลงข้อที่ 5 ของสนธิ สัญญาแอตแลนติกเหนือ ที่ว่า

“ฝ่ายต่างๆ(ประเทศสมาชิก)ต่างเห็นชอบร่วมกันว่า การโจมตีโดย อาวุธต่อประเทศหนึ่งประเทศใดในยุโรปและอเมริกาเหนือถือว่าเป็น การโจมตีประเทศสมาชิกทั้งหมด และเหล่าสมาชิกยังเห็นว่าถ้าการ โจมตีด้วยอาวุธเกิดขึ้น แต่ละประเทศสมาชิกมีสิทธิ์ในการป้องกัน ตนเองโดยลำพังหรือโดยร่วมกัน ทั้งนี้โดยเป็นไปด้วยวิธีการที่เหมาะสม โดยที่จะดำเนินการเช่นที่เห็นจำเป็นรวมไปถึงการใช้กำลังด้วย ตามที่ได้กล่าวไว้ในข้อที่ 51 ของกฎบัตรสหประชาชาติ เพื่อที่จะ อำนวยไว้หรือสถาปนาให้กลับคืนมาซึ่งความมั่นคงของภูมิภาคแอต แลนติกเหนือ และการใช้การโจมตีด้วยอาวุธและมาตรการตอบโต้ ต่างๆจะต้องรายงานต่อคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติทันทีและมาตรการต่างๆ ดังกล่าวต้องยุติลง เมื่อคณะมนตรีความมั่นคง ได้ใช้มาตรการที่จำเป็นเพื่อสถาปนาและดำรงรักษาไว้ซึ่งสันติภาพ และความมั่นคง”⁶

⁵ United Nations Charter

⁶ The North Atlantic Treaty

ในการพิจารณามาตรา 5 ซึ่งเป็นหัวใจขององค์การเนโตและมาตราอื่นๆ อีกรวมทั้งหมด 14 มาตราประกอบกันทั้งหมดแล้วจะเห็นได้ชัดเจนว่า เมื่อแรกตั้งองค์การเนโตมีจุดประสงค์เพื่อ "ป้องกันตนเอง" (self-defence) โดยจะใช้มาตรการที่เหมาะสมต่อปัญหา รวมทั้งการใช้กำลังทหารเมื่อถูก "โจมตีด้วยอาวุธ" กฎบัตรขององค์การเนโตมิได้ระบุ "ภัย" หรือ "ศัตรู" ขององค์การเนโตอย่างชัดเจน แต่เป็นที่เข้าใจกันดีในหมู่สมาชิกขององค์การเนโต (และประเทศภายนอกองค์การ) ว่าภัยหรือศัตรูขององค์การเนโต คือ ภัยจากคอมมิวนิสต์ โดยเฉพาะจากสหภาพโซเวียตและกลุ่มประเทศยุโรปตะวันออก⁷

มาตรา 6 ของกฎบัตรองค์การเนโต ได้จำกัดขอบเขตทางภูมิศาสตร์ที่แน่นอนของสมาชิกองค์การเนโตว่า เป็นเขตที่ประเทศอื่นใดจะโจมตีโดยอาวุธมิได้ ขอบเขตดังกล่าวได้แก่ขอบเขตของสมาชิกทุกประเทศ รวมทั้งดินแดนอื่นที่อยู่ภายใต้อำนาจการยึดครองของประเทศสมาชิกขององค์การเนโต เช่น อัลจีเรียบริเวณเหนือเส้นรุ้ง (Tropic of Cancer) ซึ่งอยู่ภายใต้การปกครองของประเทศสมาชิก

จากจุดประสงค์และหลักการพื้นฐานดังกล่าวทำให้องค์การเนโตต้องมีแนวยุทธศาสตร์เพื่อการดำเนินการทางการเมืองระหว่างประเทศ ซึ่งก็มีความแตกต่างกันไปตามสถานการณ์ที่เกิดขึ้นในการเมืองระหว่างประเทศ

ช่วงปีค.ศ. 1949 - 1954

โดยในระยะแรกของการก่อตั้งองค์การคือระหว่างค.ศ. 1949 - 1954 นั้นแนวนโยบายของประเทศสมาชิกก็คือการวางแผนการและเสริมสร้างกองกำลังเพื่อให้มีขีดความสามารถที่จะต่อต้านการรุกรานจากสหภาพโซเวียต แนวนโยบายดังกล่าวเรียกว่า "ยุทธศาสตร์ก้าวไปข้างหน้า" (forward strategy) อันหมายถึงการสร้างกองกำลังที่จะต้านการรุกรานของฝ่ายสหภาพโซเวียตตั้งแต่แนวหน้าเลย โดยใช้แม่น้ำเอลเบ ในเยอรมันตะวันตกเป็นเส้นแนวหน้าที่จะดำเนินการป้องกันอย่างเต็มที่ ยุทธศาสตร์ดังกล่าวมีผลให้การปรับปรุงโครงสร้างองค์การเนโตอย่างขนานใหญ่ดังจะเห็นได้ว่าองค์การใหม่ๆ มากมายได้ก่อกำเนิดขึ้นในช่วงระยะนี้ คือ กองบัญชาการทหารสูงสุดที่เรียกว่า SACEUR (Supreme Allied Commander Europe)

⁷ ประทุมพร วัชรเสถียร, "ปฏิบัติการทางทหารของเนโตในปัญหาโคโซโว : การแทรกแซงเพื่อมนุษยธรรม?", วารสารยุโรปศึกษา, 7 (กรกฎาคม - ธันวาคม 2542) : 15.

ช่วงปีค.ศ.1955 – ต้นทศวรรษ 1960

ส่วนในช่วงปีค.ศ.1955 – ต้นทศวรรษ 1960 ประเทศสมาชิกองค์การเนโตต้องเผชิญกับปัญหาสำคัญ เมื่อเยอรมันตะวันตกได้เข้าร่วมเป็นสมาชิกองค์การเนโตในเดือนพฤษภาคม ค.ศ.1955 เป็นแรงผลักดันประการหนึ่งให้สหภาพโซเวียตจัดตั้ง “องค์การสนธิสัญญาออร์ซอ” (Warsaw Treaty Organization) ขึ้นในเดือนเดียวกัน ซึ่งทำให้ระบบการเมืองระหว่างประเทศมีลักษณะเป็นการคานอำนาจระหว่าง 2 ขั้ว คือ ประชาธิปไตยกับคอมมิวนิสต์ เนื่องจากสหภาพโซเวียตสามารถพัฒนาขีดความสามารถในการผลิตและใช้อาวุธปรมาณูขึ้นมาทัดเทียมกับสหรัฐอเมริกา ซึ่งทำให้กลุ่มอำนาจทั้งสองกลุ่มต่างเป็นเจ้าของอาวุธนิวเคลียร์ซึ่งมีพลาสมาที่ร้ายแรง จนไม่สามารถนำมาเป็นเครื่องมือในการสงครามมิได้ นอกจากจะใช้เป็นเครื่องสนับสนุนนโยบายทางการเมืองและการทูต และเป็นปัจจัยช่วยป้องปรามหรือจำกัดข้อพิพาทเรื่องหนึ่งเรื่องใดมิให้แผ่ขยายออกไปจนเกิดขอบเขตของปัญหา โลกยุคหลังสงครามโลกครั้งที่สองจึงตกอยู่ในสภาพ “สงครามเย็น” ในระดับต่าง ๆ กัน ตลอด 4 ทศวรรษ อย่างไรก็ตามต้องยอมรับว่าองค์การเนโตและองค์การสนธิสัญญาออร์ซอ ได้เป็นสถาบันที่มีคุณูปการต่อโลกอย่างมาก ในการเป็นเครื่องมือรักษาเสถียรภาพของโลก คือต่างมีอำนาจที่จะป้องปรามมิให้ “สงครามเย็น” กลายเป็น “สงครามร้อน” จนถึงขั้นปะทะกันด้วยอาวุธนิวเคลียร์

นอกจากนั้นก็ยังเกิดความขัดแย้งระหว่างประเทศสมาชิกนาโต้ด้วยตนเอง ทำให้องค์การเนโตต้องมีการเปลี่ยนแปลงแนวนโยบายนับตั้งแต่ปีค.ศ. 1955 อันเป็นปีที่มีการลงมติที่จะใช้หลักการ “ทฤษฎีที่ว่าด้วยการโต้ตอบขนานใหญ่” (Massive Retaliation Theory) กล่าวคือสหรัฐอเมริกา จะใช้อาวุธปรมาณูทำลายล้างฝ่ายศัตรูผู้รุกรานประเทศสมาชิกเนโต โดยเล็งเป้าหมายทั้งทางทหารและพลเรือนเพื่อก่อความเสียหายขนานใหญ่แก่ฝ่ายรุกราน ตามแนวทฤษฎีนี้สหรัฐอเมริกาจะมีทางเลือกให้แก่ผู้รุกรานเพียงสองทางคือไม่รุกรานหรือถ้ารุกรานก็จะประสบความเสียหายอย่างหนักหรืออาจกล่าวอีกอย่างหนึ่งคือให้ศัตรูเลือกระหว่างสันติภาพและสงครามเท่านั้น อย่างไรก็ตามเมื่อฝ่ายสหภาพโซเวียตสามารถพัฒนาอาวุธปรมาณูของตนในลักษณะที่อาจก่อความเสียหายให้แก่สหรัฐอเมริกาเท่ากับที่สหรัฐอเมริกาสามารถทำกับสหภาพโซเวียต แนวนโยบายเดิมจึงเริ่มมีปัญหาในปีค.ศ. 1961 รัฐบาลสหรัฐอเมริกาจึงได้เริ่มคิดเปลี่ยนแปลงนโยบายเดิมและใช้แนวนโยบายใหม่ที่เรียกว่า “การโต้ตอบที่ยืดหยุ่น” (flexible response) สำหรับการป้องกันประเทศสมาชิกเนโต ตามแนวนโยบายนี้องค์การเนโตจะตอบโต้การรุกรานของฝ่ายตรงข้ามหลายวิธีตามความเหมาะสมของสถานการณ์เพื่อหลีกเลี่ยงมิให้การรุกรานดังกล่าวขยายตัวเป็นสงคราม ในการดำเนินนโยบายดังกล่าวประเทศสมาชิกจำเป็นต้องเพิ่มกองกำลังทหารและอาวุธแบบธรรมดาเพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการต่อต้านการรุกรานของฝ่ายศัตรู วิธีดังกล่าวอาจเพียงพอที่จะยุติการรุกรานและหลีกเลี่ยงมิให้มี

การคุกคามเป็นการทำสงครามขนาดใหญ่ที่อาจก่อความเสียหายอย่างหนักแก่ประเทศต่างๆรวมทั้งสหรัฐอเมริกาด้วย⁸

ปลายทศวรรษ 1960

เมื่อมาถึงปลายทศวรรษ 1960 ซึ่งเป็นยุคของการผ่อนคลายความตึงเครียด (detent) ภัยคุกคามจากคอมมิวนิสต์ของฝ่ายสหภาพโซเวียตจะไม่มีที่ท่าจะลดลง ความร่วมมือที่ขยายตัวขึ้นระหว่างประเทศในสองค่ายมีส่วนทำให้ความเกรงกลัวต่อภัยคุกคามดังกล่าวหดหายไปบ้าง มีความประนีประนอมกันมากขึ้น ดังจะเห็นได้จากการแลกเปลี่ยนการเยี่ยมชมกันระหว่างผู้นำของสหรัฐอเมริกาและสหภาพโซเวียต การร่วมจัดทำข้อตกลงว่าด้วยการจำกัดอาวุธทางยุทธศาสตร์ (Strategic Arms Limitation Agreement : SALT) ระหว่างประเทศทั้งสอง รวมไปถึงการจัดการประชุมเพื่อความมั่นคงและความร่วมมือกันในยุโรป (Conference on Security and Cooperation in Europe : CSCE) ซึ่งมีประเทศต่างๆในภูมิภาคยุโรปและอเมริกาเหนือเข้าร่วมประชุม⁹

จากที่กล่าวมานี้ พอจะแสดงให้เห็นว่าการเลือกใช้แนวยุทธศาสตร์ในการปฏิบัติภารกิจด้านความมั่นคงขององค์การเนโตในตลอดช่วงสงครามเย็นที่ผ่านมา นั้นอาจจะสรุปถึงความสำเร็จขององค์การเนโตได้ดังนี้

1. องค์การเนโตได้ทำหน้าที่ในการป้องปรามและป้องกันภัยคุกคามจากการแผ่ขยายอิทธิพลของลัทธิคอมมิวนิสต์ของสหภาพโซเวียตไม่ให้ลุกลามเข้ามาในภูมิภาคยุโรปตะวันตก
2. องค์การเนโตสามารถรักษาสอดุลทางยุทธศาสตร์ได้อย่างสมบูรณ์ ดังจะเห็นได้จากการไม่มีสงครามขนาดใหญ่เกิดขึ้นในภูมิภาคยุโรปในยุคสงครามเย็น
3. องค์การเนโตเป็นเครื่องมือที่ส่งเสริมให้ความผูกพันทางการทหารระหว่างสหรัฐอเมริกา กับภาคีสมาชิกขององค์การในภูมิภาคยุโรปตะวันตกมีความแน่นแฟ้นมากยิ่งขึ้น และ
4. องค์การเนโตเป็นหลักประกันทางด้านความมั่นคงให้แก่กลุ่มพันธมิตรแห่งยุโรปตะวันตก ซึ่งส่งผลให้กลุ่มประเทศนี้เกิดความมั่นใจในเสถียรภาพของภูมิภาคของตน ซึ่งมีผลให้เกิดความเจริญพัฒนาทางเศรษฐกิจอย่างกว้างขวางและรวดเร็ว

⁸ สมชาย ภคภาสนวิวัฒน์, "สหภาพยุโรปตะวันตกและองค์การนาโต้" ใน เอกสารการสอนชุดวิชาสถาบันระหว่างประเทศ หน่วยที่ 8 - 15, (กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2529), หน้า 635 - 636.

⁹ Daniel S. Papp, Contemporary International Relations, 4th ed., (New York : McMillan College Publishing Company, 1994), pp. 166 - 167.

องค์การเนโทได้ปฏิบัติภารกิจต่างๆได้อย่างมีประสิทธิภาพและตรงกับเป้าหมายของการก่อตั้งจึงทำให้องค์การเนโทคงอยู่มาได้ตลอดช่วง 40 กว่าปีของสงครามเย็น แต่เมื่อสงครามเย็นสิ้นสุดลง ซึ่งทำให้จุดประสงค์ในการก่อตั้งองค์การเนโทที่ต้องการต่อต้านการคุกคามคอมมิวนิสต์ซึ่งสหรัฐอเมริกาใช้เป็นเหตุผลในการเข้าไปเกี่ยวพันด้านความมั่นคงในยุโรปช่วงสงครามเย็นไม่ตรงประเด็น ซึ่งสหรัฐอเมริกายังมีความต้องการที่จะคงความเกี่ยวข้องอยู่ต่อไป เนื่องจากความสัมพันธ์ระหว่างสหรัฐอเมริกากับยุโรปโดยผ่านองค์การเนโท ทำให้ทั้งสหรัฐอเมริกาและประเทศต่างๆในยุโรปตะวันตกได้รับผลประโยชน์ซึ่งกันและกันตลอดช่วงสงครามเย็นที่ผ่านมา และถึงแม้ว่าภัยคุกคามจากคอมมิวนิสต์จะสิ้นสุดลงไปแล้วก็ตามก็ยังคงมีความขัดแย้งอื่นที่สร้างความไม่มั่นคงให้เกิดขึ้นในยุโรปอีก เช่น สงครามกลางเมือง ความไม่มั่นคงของการเมืองภายในและเศรษฐกิจของประเทศต่างๆในยุโรป ฯลฯ ซึ่งปัญหาเหล่านี้ได้คุกคามสันติภาพของยุโรปมากกว่าภัยคุกคามจากคอมมิวนิสต์เสียอีก ดังนั้นสหรัฐอเมริกาจึงต้องสร้างความมั่นใจว่าแนวการปกครองแบบประชาธิปไตยและเศรษฐกิจแบบตลาดได้วางรากฐานในยุโรปแล้ว และปัญหาต่างๆที่เกิดขึ้นได้รับการแก้ไขแล้ว เพื่อปกป้องผลประโยชน์และบทบาทของตนในยุโรปต่อไป

เนื่องจากสหรัฐอเมริกานั้นมีเป้าหมายหรือนโยบายต่างประเทศ โดยประธานาธิบดี บิล คลินตัน (Bill Clinton) ได้ประกาศว่าสหรัฐอเมริกาจะให้การสนับสนุนต่อการขยายเขตแห่งความมั่นคง ซึ่งการที่จะดำเนินนโยบายนี้ได้นั้นก็จะต้องทำให้ยุโรปมีลักษณะที่เป็นอิสระและไม่แตกแยก และมีการบูรณาการกันทางด้านการปกครองแบบประชาธิปไตยร่วมกับสหรัฐอเมริกาเพื่อรักษาสันติภาพและความมั่นคง¹⁰ เนื่องจากนโยบายนี้ทำให้สหรัฐอเมริกายังจำเป็นที่จะต้องคงบทบาทของตนในยุโรปต่อไป เพราะสหรัฐอเมริกามีความเห็นว่าความมั่นคงของยุโรปเป็นสิ่งสำคัญอย่างยิ่งต่อความมั่นคงของสหรัฐอเมริกาเอง องค์การเนโทก็จะยังคงเป็นแกนหลักของความเกี่ยวข้องระหว่างสหรัฐอเมริกาและยุโรปและเป็นจุดสำคัญของความมั่นคงระหว่างกันต่อไป ซึ่งทำให้สหรัฐอเมริกาจำเป็นต้องรักษาเอาไว้ให้มั่นคงแข็งแรงและตรงประเด็นหรือจุดประสงค์ในการก่อตั้งองค์การ¹¹ ในขณะที่เดียวกันก็หลีกเลี่ยงการสร้างความขัดแย้งใหม่ๆในภูมิภาคยุโรปที่สามารถกลายเป็นภัยคุกคามความมั่นคงในยุโรปอีก

¹⁰ Stephen A. Cambone, ed., "NATO's The Focal Point of European Security," NATO's Role in European Stability, (Washington D.C. : The Center for Strategic & International Studies, 1997), p. 110.

¹¹ William J. Clinton, A National Security Strategy of Engagement and Enlargement 1995 – 1996, (Washington : Brassey's Inc., 1995), p. 109.

การที่สหรัฐอเมริกาจำเป็นต้องคงบทบาทของตนในภูมิภาคนี้ไว้ ทำให้สหรัฐอเมริกาพยายามที่จะเพิ่มบทบาทและขยายขอบเขตหน้าที่ความรับผิดชอบขององค์การเนโตให้สามารถรองรับบทบาทของสหรัฐอเมริกาในยุโรปได้อย่างชอบธรรมในช่วงหลังสงครามเย็นต่อไป จึงทำให้ต้องมีการกำหนดยุทธศาสตร์ใหม่ให้กับองค์การเนโตในการประชุมสุดยอดที่ลอนดอน (London Summit) ในปีค.ศ. 1990 ซึ่งถือเป็นหัวเลี้ยวหัวต่อสำคัญของการปรับบทบาทขององค์การเนโตให้เข้ากับสถานการณ์ใหม่

จากสภาพปัญหาดังกล่าวจึงทำให้ผู้ศึกษามีความสนใจที่จะวิเคราะห์เกี่ยวกับผลประโยชน์ของสหรัฐอเมริกาที่ต้องการรักษาไว้ซึ่งทำให้สหรัฐอเมริกาพยายามที่จะคงบทบาททางด้านความมั่นคงในทวีปยุโรปต่อไปในช่วงหลังสงครามเย็น โดยการขยายบทบาทขององค์การเนโต เนื่องจากผู้ศึกษามีความเห็นว่า แม้ว่าในปัจจุบันประเด็นเรื่องความมั่นคงจะเป็นประเด็นที่สำคัญน้อยกว่าในช่วงสงครามเย็นที่ผ่านมา แต่ประเด็นเรื่องความมั่นคงก็ยังได้รับความสนใจอยู่เพียงแต่ไม่ใช่ในเรื่องของการต่อสู้ทางอุดมการณ์ทางการเมืองอีกต่อไป แต่เป็นเรื่องของการร่วมมือกันเพื่อสร้างสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ และองค์การเนโตก็เป็นองค์การที่มีบทบาทเด่นทางด้านความมั่นคงทั้งตลอดช่วงสงครามเย็นและหลังสงครามเย็นที่สร้างสันติภาพและความมั่นคงให้กับประเทศต่างๆในทวีปยุโรป นอกจากนี้ ความต้องการของสหรัฐอเมริกาที่จะคงบทบาททางด้านความมั่นคงในยุโรปต่อไปช่วงหลังสงครามเย็น โดยการขยายบทบาทขององค์การเนโตนั้น แสดงว่าสหรัฐอเมริกาซึ่งเป็นประเทศมหาอำนาจสำคัญประเทศเดียวในปัจจุบันจะต้องได้รับผลประโยชน์ที่สำคัญจากองค์การนี้ และผู้ศึกษาจะทำการศึกษาในช่วงเวลาตั้งแต่การกำหนดยุทธศาสตร์ทางทหารใหม่ให้กับองค์การเนโต ในการประชุมที่ London Summit ในปีค.ศ. 1990 จนถึงปีค.ศ. 1998 ซึ่งตลอดช่วง 9 ปีนี้ องค์การเนโตได้ดำเนินงานตามยุทธศาสตร์ใหม่และสร้างความร่วมมือในภูมิภาคยุโรปอย่างมากมาย

วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาถึงยุทธศาสตร์ทางด้านความมั่นคงของสหรัฐอเมริกาต่อทวีปยุโรปในช่วงหลังสงครามเย็น
2. เพื่อศึกษาว่าองค์การเนโตได้ขยายบทบาทและอำนาจหน้าที่ของตนในช่วงหลังสงครามเย็นให้สอดคล้องกับสภาพการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างไร
3. เพื่อวิเคราะห์ถึงผลประโยชน์ของสหรัฐอเมริกาที่จะได้รับจากการมีบทบาทด้านความมั่นคงในยุโรปต่อไป

4. เพื่อช่วยเสริมสร้างความรู้ ความเข้าใจ เรื่องความร่วมมือด้านความมั่นคงในภูมิภาคยุโรป

ขอบเขตการศึกษา

ในการศึกษาจะศึกษาถึงผลประโยชน์ของสหรัฐอเมริกาที่ต้องการรักษาไว้โดยการมีบทบาททางด้านความมั่นคงของตนในทวีปยุโรปต่อไป โดยการขยายบทบาทขององค์การเนโทที่เกิดขึ้นในช่วงปีค.ศ.1990 มาจนถึงปีค.ศ.1998 เพื่อชี้ให้เห็นว่าการขยายบทบาทขององค์การเนโทนี้เป็นการดำเนินงานที่เกิดขึ้นหลังสงครามเย็น เพื่อที่สหรัฐอเมริกาจะใช้้องค์การเนโทในการรักษาผลประโยชน์ของตนไว้โดยผ่านบทบาทด้านความมั่นคงในทวีปยุโรป

นอกจากนี้ จะศึกษาถึงยุทธศาสตร์ทางด้านความมั่นคงของสหรัฐอเมริกาต่อทวีปยุโรปในช่วงหลังสงครามเย็น เพื่อเป็นพื้นฐานชี้ให้เห็นถึงการดำเนินยุทธศาสตร์ของสหรัฐอเมริกามีในภูมิภาคยุโรป ซึ่งทำให้ต้องมีการขยายบทบาทขององค์การเนโทออกไป

อนึ่ง การศึกษาจะได้นั้นหนักถึงแนวยุทธศาสตร์ใหม่เพื่อรักษาความมั่นคงในยุโรปขององค์การเนโทหลังสงครามเย็นด้วย

สมมติฐาน

สหรัฐอเมริกาต้องการที่จะรักษาผลประโยชน์ของตนในยุโรปไว้โดยการดำรงบทบาททางด้านความมั่นคงในทวีปยุโรปต่อไปในช่วงหลังสงครามเย็น ทำให้สหรัฐอเมริกาต้องเพิ่มบทบาทและปรับขยายอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบขององค์การเนโท เพื่อให้เอื้ออำนวยต่อการรักษาผลประโยชน์ของตน

กรอบความคิดที่ใช้ในการศึกษา

การศึกษาในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ อาศัยแนวคิด Institutional Approach ของ โรเบิร์ต โคเฮน และ โจเซฟ ไนย์ เป็นเครื่องมือในการอธิบายการที่สหรัฐอเมริกาต้องการรักษาผลประโยชน์ของตนไว้โดยการมีบทบาททางด้านความมั่นคงของตนในยุโรปต่อไป ซึ่งทำให้เกิดการปรับขยายบทบาทและอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบขององค์การเนโท เพื่อให้้องค์การเนโทคงอยู่ต่อไปเพื่อรองรับบทบาทของสหรัฐอเมริกาได้อย่างชอบธรรมในช่วงหลังสงครามเย็น

โดยแนวคิด Institutional Approach¹² นั้น เป็นการนำแนวความคิดทางความสัมพันธ์ระหว่างประเทศดั้งเดิม 2 แนว คือ แนวสัจนิยม (Realism) และแนวคิดเสรีนิยม (Liberalism) มาใช้ โดยนำบางส่วนของทั้ง 2 แนวความคิดมาใช้ร่วมกัน

แนวความคิดสัจนิยม ให้ความสำคัญกับโครงสร้างของระบบระหว่างประเทศ โดยเชื่อว่ารัฐเป็นตัวแสดงที่สำคัญที่สุดในเวทีการเมืองโลก และไม่มีอำนาจใดที่มีอำนาจมากไปกว่าอำนาจรัฐธรรมชาติของการเมืองระหว่างประเทศที่เป็นภาวะอนาธิปไตย (anarchy) เป็นตัวกำหนดนโยบายต่างประเทศว่าจะต้องแก้ปัญหาต่างๆ โดยคำนวณถึงผลประโยชน์ของตนในเชิงอำนาจเสมอ รัฐทุกรัฐจะทำทุกวิถีทางให้ได้มาซึ่งอำนาจ โดยอำนาจนั้น หมายถึง ความสามารถในการกดดันหรือมีอิทธิพลเหนือผู้อื่น โดยวิธีการซึ่งนิยมใช้เพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจมากที่สุดคือ วิธีการทางทหาร ความต้องการรักษาไว้ซึ่งอำนาจและผลประโยชน์แห่งรัฐของตนเป็นปัจจัยหลักที่กำหนดพฤติกรรมการดำเนินความสัมพันธ์ระหว่างประเทศของรัฐ นอกจากนี้แนวความคิดสัจนิยมยังเชื่อว่าองค์การระหว่างประเทศและกฎเกณฑ์ต่างๆ มีบทบาทน้อยมากเมื่อรัฐต่างๆ ต้องการแสวงหาผลประโยชน์ หมายความว่ารัฐไม่ไว้วางใจว่าองค์การระหว่างประเทศหรือกฎหมายระหว่างประเทศจะเป็นเครื่องมือป้องกันหรือรักษาผลประโยชน์แห่งชาติของรัฐได้เสมอไป

ส่วนแนวความคิดเสรีนิยม มีจุดเน้นว่ารัฐแต่ละรัฐไม่เหมือนกัน คือแต่ละรัฐมีความแตกต่างกันไม่ว่าจะเป็นกรอบของนโยบาย องค์การต่างๆ และความร่วมมือกันทางการเมืองที่ครอบงำอยู่ ฯลฯ เป็นการให้ความสำคัญกับการเมืองภายใน โดยมีแนวความคิดพื้นฐานคือ ความมีเสรีภาพและเสมอภาค ผลประโยชน์โดยถูกสร้างขึ้นมาใช้มาจากการให้ แต่ผลประโยชน์จะเกิดจากการร่วมมือกัน การพึ่งพาอาศัยกัน ไม่ว่าจะเป็นทางด้านสังคม เศรษฐกิจ ดังนั้นแนวความคิดเสรีนิยมจึงเห็นว่าปฏิสัมพันธ์ระหว่างรัฐมีความซับซ้อนเกินกว่าที่จะให้ความสำคัญกับการเมืองเพียงอย่างเดียว แต่จะต้องให้ความสำคัญกับสถาบันระหว่างประเทศด้วย เนื่องจากการที่แนวความคิดเสรีนิยมเชื่อว่ารัฐสามารถพึ่งพาอาศัยกันและร่วมมือกันได้ จึงส่งเสริมให้เกิดองค์การหรือสถาบันระหว่างประเทศเพื่อที่จะส่งเสริมให้ระบบระหว่างประเทศมีกฎเกณฑ์ ไม่เป็นอนาธิปไตยจึงทำให้รัฐร่วมมือกันได้

จากที่กล่าวมาถึงแนวความคิดดั้งเดิมทั้ง 2 นั้น แนวคิด Institutional Approach มิได้มุ่งประเด็นในเรื่องของโครงสร้างของระบบระหว่างประเทศอย่างที่แนวคิดสัจนิยมเน้น และก็ไม่ได้มุ่งประเด็นไปที่ปฏิสัมพันธ์ระหว่างการเมืองภายในและความสัมพันธ์ระหว่าง

¹² Robert O. Keohane, Joseph S. Nye and Stanley Hoffmann, eds., *After the Cold War : International Institutions and State Strategies in Europe, 1989-1991*, pp. 2 – 7.

ประเทศตามที่แนวคิดเสรีนิยมให้ความสำคัญ โดยหลักของ Institutional Approach ได้ให้ความสำคัญกับกระบวนการต่างๆทางการเมืองระหว่างประเทศที่ว่า ช่วงเวลาที่แตกต่างกันในการติดต่อสื่อสารและร่วมมือกันของรัฐกับรัฐอื่น ๆ นั้นจะเป็นโอกาสที่รัฐจะกำหนดผลประโยชน์ใหม่และการดำเนินตามยุทธศาสตร์ที่แตกต่างกันออกไป การร่วมมือกันของรัฐมิได้เป็นการต่อต้านความขัดแย้งแต่เป็นกระบวนการสำหรับจัดการความขัดแย้ง แม้ว่าระบบระหว่างประเทศจะขาดรัฐบาลกลาง แต่ก็สามารถที่จะร่วมมือกันได้ภายใต้สภาวะที่เหมาะสม ซึ่งสภาวะเช่นนี้จะเกิดขึ้นเมื่อมีผลประโยชน์ร่วมกันและมีการเอื้อประโยชน์ต่อกันตามข้อตกลงที่อยู่บนพฤติกรรมที่เหมาะสม สถาบันระหว่างประเทศจะช่วยให้กระบวนการความร่วมมือเกิดง่ายขึ้น โดยจะให้โอกาสสำหรับการเจรจา ลดความไม่ไว้วางใจกันในนโยบาย ดังนั้นสถาบันระหว่างประเทศจึงมีผลต่อยุทธศาสตร์และการตัดสินใจของรัฐ

แนวคิด Institutional Approach มิได้มองข้ามองค์ประกอบของแนวความคิดสังคมนิยมและเสรีนิยม โดยยังคงให้รัฐเป็นตัวแสดงหลักในการเมืองโลก และ(อำนาจ)ยังเป็นปัจจัยชี้ขาดของพฤติกรรมที่แสดงออกมา รัฐจะกำหนดผลประโยชน์ในเรื่องของอำนาจและเอกราชตามแนวความคิดสังคมนิยม และยังคงเชื่อตามแนวคิดเสรีนิยมที่ว่า รัฐไม่ได้เป็นตัวแสดงที่สำคัญเพียงหนึ่งเดียวในการเมืองโลก มองว่าองค์การระหว่างประเทศเป็นตัวแสดงใหม่ที่ทำหน้าที่วางนโยบายเพื่อการประสานกันของผลประโยชน์ทางการเมืองและเศรษฐกิจและการพึ่งพาอาศัยกันของรัฐ แต่อย่างไรก็ตามก็ขึ้นอยู่กับว่ารัฐใดจะใช้ประโยชน์จากองค์การระหว่างประเทศเพื่อตอบสนองผลประโยชน์ของตนให้ได้มากที่สุด หรืออาจกล่าวได้ว่า สถาบันระหว่างประเทศเข้ามามีความสำคัญ เป็นเพื่อสนองตอบความต้องการของแต่ละรัฐที่มุ่งอาศัยสถาบันระหว่างประเทศเหล่านี้เป็นเครื่องมือสำคัญในการเดินทางไปสู่เป้าหมายที่ตนได้วางไว้ และเมื่อเป็นเช่นนั้นบทบาทของสถาบันระหว่างประเทศที่ปรากฏในเวทีความสัมพันธ์ระหว่างประเทศจึงเป็นสิ่งที่สะท้อนให้เห็นถึงผลประโยชน์ของรัฐได้อย่างชัดเจน

ดังนั้นในการศึกษานี้ จะได้นำแนวคิด Institutional approach มาใช้ เพื่อชี้ให้เห็นว่ารัฐใช้สถาบันระหว่างประเทศเป็นเครื่องมือในการที่จะรักษาผลประโยชน์และยุทธศาสตร์ของตนเอาไว้ โดยเชื่อว่ารัฐสามารถที่จะร่วมมือกันและเอื้อประโยชน์ต่อกันได้ภายใต้สภาวะที่เหมาะสม ซึ่งในที่นี้การที่สหรัฐอเมริกาต้องการที่จะรักษาอำนาจและผลประโยชน์ของตนไว้ในทวีปยุโรปในช่วงหลังสงครามเย็น โดยผ่านองค์การเนโต ทำให้สหรัฐอเมริกาจำเป็นที่จะต้องปรับโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ขององค์การเนโต ให้เป็นไปในรูปแบบที่สามารถเอื้อต่อการจรรโลงอำนาจของสหรัฐอเมริกา (ในฐานะสมาชิกขององค์การเนโต) ให้มีในยุโรปต่อไป

โดยก่อนที่จะทำการศึกษาดังกล่าวต่อไปนั้น ผู้ศึกษาขออธิบายถึงคำว่า "ผลประโยชน์แห่งชาติ" (national interests) ซึ่งเป็นประเด็นสำคัญในการศึกษาในที่นี้ก่อน

แนวคิดเรื่องผลประโยชน์แห่งชาติเป็นเรื่องที่มีความคู่กันมากกับการเมืองและอำนาจตั้งแต่สมัยโบราณ เมื่อมนุษย์มาอยู่รวมกันเป็นครอบครัว หมู่เหล่า เผ่าพันธุ์ และสังคม ซึ่งเป็นต้นกำเนิดของรัฐ โดยได้พัฒนาผลประโยชน์ร่วมกันขึ้นมาเพื่อใช้ในการดำเนินความสัมพันธ์ระหว่างกันในกลุ่มเหล่า เผ่าพันธุ์ และสังคม โดยการยึดถือผลประโยชน์ในการปกป้องหรือขยายดินแดน เพื่อความอยู่รอดของกลุ่มเหล่า เผ่าพันธุ์ และสังคมนั้นๆ

ในระยะต่อมาราวศตวรรษที่ 16 และ 17 ได้เริ่มมีการกล่าวถึงผลประโยชน์แห่งชาติในลักษณะเจตนารมณ์ของกษัตริย์ ผลประโยชน์แห่งราชวงศ์หรือเหตุผลของรัฐ ซึ่งส่วนใหญ่เป็นผลประโยชน์โดยตรงแก่ผู้นำมากกว่ารัฐ จนเมื่อรัฐชาติได้จัดตั้งองค์การทางการเมืองอย่างจริงจังด้วยความคิดที่ต้องการรวมเป็นชาติที่มีอาณาเขตแน่นอนและมีอิสระในการดำเนินนโยบายของตนเองแล้ว รัฐต่างๆจึงใช้ผลประโยชน์แห่งชาติหรือผลประโยชน์ของรัฐเป็นเหตุผลสนับสนุนความชอบธรรมในการดำเนินนโยบายต่างประเทศกันอย่างแพร่หลาย

เนื่องจากผลประโยชน์แห่งชาติเป็นเป้าหมายหลักของรัฐ อันเป็นสิ่งสำคัญในการดำเนินนโยบายต่างประเทศไม่ว่าด้านการเมืองหรือเศรษฐกิจ การเลือกสรรผลประโยชน์แห่งชาติและการให้เหตุผลแก่การกระทำนั้นเป็นเรื่องที่อยู่ในดุลยพินิจและอำนาจหน้าที่ของผู้นำซึ่งผู้นำเป็นผู้ที่กระทำการตัดสินใจในขั้นสุดท้ายก่อนที่จะกำหนดผลประโยชน์แห่งชาติเพื่อนำไปวางนโยบายทั้งภายในและต่างประเทศ ซึ่งตัดสินใจไปโดยชอบด้วยหลักการและเหตุผล การดำเนินนโยบายต่างประเทศบางครั้งอาจเป็นการกำหนดนโยบายที่ตรงกันข้ามกับผลประโยชน์แห่งชาติ เพราะผลประโยชน์ระดับย่อยขัดกับผลประโยชน์แห่งชาติ บทบาทของผู้นำในระบบย่อยบางหน่วยของระบบชาติอาจจะขัดแย้งกับสิ่งที่มีอิทธิพลเหนือผลประโยชน์แห่งชาติ¹³

¹³ James N. Rosenau, *International Politics and Foreign Policy*, (New York : The Free Press of Glencoe, Inc., 1961), p. 167.

คำนิยามเกี่ยวกับผลประโยชน์แห่งชาติ

คาร์ล ดับบลิว. ดอยช์ (Karl W. Deutsch) กล่าวว่า ในการดำเนินนโยบายต่างประเทศทุก รัฐย่อมมีเป้าหมายสำคัญประการแรกในการรักษาไว้ซึ่งอิสรภาพและความมั่นคง รวมทั้งปกป้องผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ¹⁴

มอร์ตัน เอ. แคปแลน (Morton A. Kaplan) กล่าวว่า ผลประโยชน์แห่งชาติของชาติใดชาติหนึ่ง คือ การสนองความต้องการของชาติ โดยผลประโยชน์ที่ชาติหนึ่งแสดงความต้องการออกมา โดยการกระทำที่เป็นระบบ ความต้องการเหล่านี้บางอย่างก็เกิดจากความต้องการภายในระบบนั้นเอง และบางอย่างก็เกิดจากปัจจัยในสภาพแวดล้อมภายนอก¹⁵

ฮันส์ เจ. มอร์เกนธอว์ (Hans J. Morgenthau) ได้กล่าวถึงแนวความคิดเกี่ยวกับผลประโยชน์แห่งชาติเอาไว้ว่าเป้าหมายของนโยบายต่างประเทศต้องอธิบายด้วยผลประโยชน์แห่งชาติ โดยได้ให้ความหมายของผลประโยชน์แห่งชาติว่าเพื่ออำนาจ และผลประโยชน์ทางการเมืองระหว่างประเทศ เพื่อที่จะรักษาอำนาจเอาไว้ให้มีอยู่ตลอด ไม่ว่าสภาวะแวดล้อมและกาลเวลาใดๆ¹⁶

ประเภทของผลประโยชน์แห่งชาติ

ฮันส์ เจ. มอร์เกนธอว์ ได้สรุปเกี่ยวกับผลประโยชน์แห่งชาติว่ามี 2 ประเภท คือ¹⁷

1. ผลประโยชน์ของรัฐเดี่ยว แบ่งออกตามระดับความถาวรและระดับทั่วไป ดังนี้
 - 1.1 ผลประโยชน์ขั้นแรก คือการพิทักษ์รักษาความดำรงอยู่ของรัฐทั้งทางการเมืองและทางวัฒนธรรม ซึ่งเป็นผลประโยชน์ที่ทุกชาติจะพิทักษ์รักษาไว้โดยไม่ยินยอมให้มีการต่อรองใดๆ
 - 1.2 ผลประโยชน์ขั้นรองลงมา คือสิ่งที่มีส่วนในการคงไว้ซึ่งผลประโยชน์ขั้นแรก เช่น การคุ้มครองพลเมืองของตนที่อยู่ในต่างประเทศ และการรักษาไว้ซึ่งสิทธิของความสัมพันธ์ทางการทูตของนักการทูตของชาติตน
 - 1.3 ผลประโยชน์ถาวร คือ ผลประโยชน์ที่มีอยู่ตลอดมา เพียงแต่เปลี่ยนไปตามกาลเวลา เช่น ผลประโยชน์ในเรื่องเสรีภาพทางการเดินเรือของอังกฤษ

¹⁴ Karl W. Deutsch, *How Foreign Policy is made : The Analysis of International Relations*, 3rd ed., (New Jersey : Prentice Hall, 1988), p. 97.

¹⁵ Morton A. Kaplan, *System and Process in International Politics*, (New York : John Wiley & Sons Inc., 1964), pp. 151,164.

¹⁶ Hans J. Morgenthau, *Politics Among Nations*, 5th ed., (New York : Alfred A. Knopf, 1973), p. 4-5.

¹⁷ มณีมัย รัตนมณี, *ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ*, (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช, 2519), หน้า 52-53.

- 1.4 ผลประโยชน์ที่เปลี่ยนแปลงได้ คือ ผลประโยชน์ที่ชาติในช่วงเวลานั้นเลือกถือว่าเป็นผลประโยชน์ของรัฐ ดังนั้น ผลประโยชน์ขั้นแรก หรือผลประโยชน์ถาวรก็อาจเป็นผลประโยชน์ที่เปลี่ยนแปลงได้
 - 1.5 ผลประโยชน์ทั่วไป คือ ผลประโยชน์ที่ชาติอาจจะนำมาใช้ในเรื่องต่างๆ ทั้งทางเศรษฐกิจ การค้า การสัมพันธ์กันทางการทูต กฎหมายระหว่างประเทศ เช่น ผลประโยชน์ของอังกฤษในการรักษาตุลแห่งอำนาจของยุโรป
 - 1.6 ผลประโยชน์ที่จำเพาะเจาะจงลงไป คือ ผลประโยชน์ที่มีผลสืบเนื่องมาจากผลประโยชน์ทั่วไป เช่น การที่อังกฤษรู้สึกว่าเอกราชของประเทศเนเธอร์แลนด์และเบลเยียมเป็นสิ่งสำคัญในการรักษาไว้ซึ่งตุลแห่งอำนาจในยุโรป
2. ผลประโยชน์ระหว่างชาติ คือ ผลประโยชน์ที่ร่วมกัน ผลประโยชน์ที่เสริมกันและกัน และผลประโยชน์ที่ขัดกัน

นอกจากนี้ ผลประโยชน์แห่งชาติยังมีขอบเขตดังต่อไปนี้¹⁸

ขอบเขตของผลประโยชน์แห่งชาติ สามารถแยกพิจารณาได้เป็น 3 ระดับ คือ

1. ผลประโยชน์แห่งชาติในระดับอาณาแห่งชาติและบริเวณประชิด อันเป็นผลประโยชน์ที่ใกล้ตัวรัฐมากที่สุดและมีความสำคัญที่สุด ที่รัฐชาติต่างๆจะต้องรักษาเอาไว้ให้ได้ เช่น การป้องกันและรักษาไว้ซึ่งบูรณภาพแห่งดินแดน
2. ผลประโยชน์แห่งชาติในระดับภูมิภาค เป็นผลประโยชน์ซึ่งนับวันจะมีความสำคัญมากขึ้นเรื่อยๆ สืบเนื่องมาจากประเทศในภูมิภาคต่างๆหลายภูมิภาคได้รวมตัวกันเป็นองค์กรระดับภูมิภาคเพื่อปกป้องผลประโยชน์ในภูมิภาคของตน เช่น การรวมตัวกันของประเทศอาเซียน เป็นต้น
3. ผลประโยชน์แห่งชาติในระดับโลก เป็นผลประโยชน์ที่เกี่ยวข้องกับอุดมการณ์หรือความหวังที่จะให้เกิดขึ้นเป็นส่วนใหญ่ เช่น การที่แต่ละชาติในเวทีระดับโลก คือ องค์การสหประชาชาติเป็นที่ตัดสินปัญหาความขัดแย้งระหว่างประเทศที่อาจลุกลามขึ้นเป็นปัญหา

โดยที่ผลประโยชน์แห่งชาติมีความหมายครอบคลุมกว้างขวางว่าเป็นเป้าหมายและค่านิยมทั้งหมดของรัฐ จึงอาจสรุปและลำดับความสำคัญของผลประโยชน์แห่งชาติได้ ดังนี้¹⁹

¹⁸ พิษยพันธ์ ชาญภูมิบาล, "ผลประโยชน์แห่งชาติ," *สรณธรรมย์* 42 (10 กันยายน 2528) : 265 – 268.

¹⁹ K. J. Holsti, *International Politics : A Framework for Analysis*, (New Jersey : Prentice-Hall, 1972), pp. 130 – 150.

1. ผลประโยชน์หลัก หมายถึง การปกป้องไว้ซึ่งระบอบการเมือง สังคมและเศรษฐกิจ ผลประโยชน์แห่งชาติอื่น ๆ จะไม่สามารถบรรลุได้เลยหากหน่วยงานเมืองไม่สามารถอยู่รอดได้ ซึ่งหลักการนี้เป็นที่ยอมรับโดยทั่วไปในการดำเนินความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ
2. ผลประโยชน์ระดับกลาง ประกอบด้วย
 - ความมั่งคั่งที่ดีและการพัฒนาเศรษฐกิจของรัฐ
 - การเพิ่มพูนเกียรติภูมิของรัฐ ซึ่งรัฐอาจใช้นโยบายขยายอำนาจทางทหาร การให้ความช่วยเหลือต่างประเทศ การใช้วิธีการทางการทูต
 - การขยายอำนาจโดยการผนวกดินแดนเพื่อนบ้าน แม้ว่าดินแดนนั้นจะไม่ได้มีความสำคัญทางยุทธศาสตร์หรือเกี่ยวกับเชื้อชาติก็ตาม การขยายดินแดนมักเป็นจุดประสงค์โดยตัวเองไม่ได้ยึดดินแดนแต่ก็พยายามแสวงหาผลประโยชน์ในการเข้าถึงทรัพยากร ตลาด และเส้นทางการค้านั่นเอง
3. ผลประโยชน์ระยะยาว หมายถึง แผนการ ความปรารถนาและสิ่งที่เกี่ยวข้องกับองค์กรสูงสุดทางการเมืองและอุดมการณ์เกี่ยวกับระบบระหว่างประเทศที่เป็นตัวกำหนดกฎเกณฑ์ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ รวมทั้งบทบาทของรัฐบางรัฐในระบบ วัตถุประสงค์นี้ต่างกับวัตถุประสงค์ระดับกลางทั้งในด้านเวลาและขอบข่าย

อาจจะสรุปได้ว่าผลประโยชน์แห่งชาติ เป็นแนวความคิดซึ่งชาติต่างๆปฏิบัติโดยพยายามที่จะนำเอาสภาวะแวดล้อมของโลกมาใช้ให้เป็นประโยชน์แก่ชาติคนให้มากที่สุดเป็นสิ่งที่ชาติหนึ่งรู้สึกว่าเป็นสิ่งจำเป็นสำหรับความมั่นคง และความมั่งคั่งที่ดี หรือเป็นสิ่งที่เป็จุดหมายปลายทางที่ชาติหนึ่งจะกระทำการเพื่อให้บรรลุถึงจุดหมายนั้นซึ่งต้องมีลักษณะที่เป็นผลประโยชน์ร่วมกันของคนในชาตินั้นหรืออาจจะมีลักษณะของผลประโยชน์ที่มีร่วมกันระหว่างชาติตั้งแต่สองชาติขึ้นไป ไม่ใช่เป็นผลประโยชน์ส่วนบุคคลคนใดคนหนึ่ง

ดังนั้น ในการศึกษาเรื่องนี้จะชี้ให้เห็นว่าการดำเนินนโยบายของสหรัฐอเมริกาในองค์การเนโทหลังสงครามเป็นสอดคล้องกับผลประโยชน์แห่งชาติ ซึ่งทำให้สหรัฐอเมริกาต้องเพิ่มบทบาทและปรับขยายอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบขององค์การเนโทออกไปเพื่อให้เอื้อต่อการรักษาผลประโยชน์ของตน

วิธีการดำเนินการศึกษา

ผู้ศึกษาจะได้ใช้แนวทางการวิจัยเอกสาร (documentary research) เกี่ยวกับผลประโยชน์ของสหรัฐอเมริกาที่ต้องการรักษาไว้ในยุโรปโดยการดำรงบทบาททางด้านความมั่นคงในช่วงหลังสงครามเย็น ซึ่งทำให้สหรัฐอเมริกาต้องเพิ่มบทบาทและขยายอำนาจหน้าที่ขององค์การเนโทออกไป โดยแบ่งเอกสารในการศึกษา ดังนี้

- เอกสารชั้นปฐมภูมิ เช่น คำประกาศ (declarations) คำแถลงการณ์ (communiqués) และสุนทรพจน์ (speeches) ของบุคคลสำคัญและองค์กรต่างๆที่เกี่ยวข้อง เช่น ประธานาธิบดีสหรัฐอเมริกา รัฐมนตรีต่างประเทศสหรัฐอเมริกา องค์การป้องกันแอตแลนติกเหนือ องค์การสหประชาชาติ กระทรวงการต่างประเทศของสหรัฐอเมริกา กระทรวงกลาโหมสหรัฐอเมริกา โดยการค้นข้อมูลทางระบบอินเทอร์เน็ต (Internet) ผ่าน websites ที่เกี่ยวข้อง เช่น www.nato.int , www.state.gov , www.defenselink.mil เป็นต้น
- เอกสารชั้นทุติยภูมิ ได้แก่ หนังสือวิชาการทางประวัติศาสตร์และความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ และหนังสือวิชาการเกี่ยวกับความมั่นคงในยุโรปและยุทธศาสตร์ทางด้านความมั่นคงของสหรัฐอเมริกา รวมทั้งบทความและบทวิเคราะห์จากวารสารและสิ่งตีพิมพ์ต่างๆ ทั้งภาษาไทยและภาษาอังกฤษ เช่น Foreign Affairs , International Affairs , Orbis , European Security เป็นต้น

โดยจะแบ่งออกเป็นบทต่างๆ ดังนี้

- บทที่ 1 บทนำ
- บทที่ 2 ยุทธศาสตร์ทางด้านความมั่นคงของสหรัฐอเมริกาต่อยุโรปช่วงหลังสงครามเย็น
- บทที่ 3 การขยายบทบาทและอำนาจหน้าที่ขององค์การเนโทภายหลังสงครามเย็น
- บทที่ 4 ผลประโยชน์ที่สหรัฐอเมริกาได้จากยุโรปในการคงสมาชิกภาพในองค์การเนโท
- บทที่ 5 บทสรุป

ผลประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. จะได้ทราบถึงยุทธศาสตร์ทางด้านความมั่นคงของสหรัฐอเมริกาต่อยุโรปในช่วงหลังสงครามเย็น
2. จะได้ทราบถึงการขยายบทบาทและหน้าที่ขององค์การเนโทภายหลังสงครามเย็นเพื่อให้สอดคล้องกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป
3. จะได้ทราบถึงผลประโยชน์ที่สหรัฐอเมริกาน่าจะได้รับจากการคงอยู่ขององค์การเนโท
4. จะได้ทราบถึงความร่วมมือด้านความมั่นคงในภูมิภาคยุโรป