

บทที่ 2

ยุทธศาสตร์ทางด้านความมั่นคงของสหรัฐอเมริกาต่อยุโรปช่วงหลังสงครามเย็น

แม้ว่ายุคของสงครามเย็นซึ่งเป็นยุคของการเผชิญหน้ากันทางทหารระหว่างสหรัฐอเมริกา กับสหภาพโซเวียต และระหว่างองค์การเนโท (ซึ่งมีสหรัฐอเมริกาเป็นแกนนำ) กับองค์การสนธิสัญญาออร์ซอ (Warsaw Treaty Organization : WTO) จะได้สิ้นสุดลงไปแล้วนั้น สหรัฐอเมริกาก็ยังคงมีภารกิจผูกพันอยู่กับพันธมิตรในยุโรปตะวันตกอยู่โดยอาศัยการขยายอำนาจหน้าที่ขององค์การเนโทออกไป เป็นเหมือน “ข้ออ้าง” ที่เปิดโอกาสให้ตนสามารถดำเนินบทบาททางด้านความมั่นคงในภูมิภาคยุโรปต่อไป

เนื่องจากหากพิจารณาในแง่ยุทธศาสตร์การเมือง เศรษฐกิจ และความมั่นคงแล้ว ภูมิภาคยุโรปมีความสำคัญต่อสหรัฐอเมริกามากถึงขนาดที่ทำให้สหรัฐอเมริกามีอาจจะทิ้งภูมิภาคนี้ไปได้ ดังจะเห็นได้จากสุนทรพจน์ของประธานาธิบดีสหรัฐอเมริกา 2 ท่านที่อยู่ในตำแหน่งในช่วงเวลาที่ต่างกัน ที่ได้กล่าวถึงยุโรปไว้ โดยประธานาธิบดีจอห์น เอฟ. เคนเนดี (John F. Kennedy) ที่ฟิลาเดเฟีย เมื่อวันที่ 4 กรกฎาคม ค.ศ.1962 ว่า

“พวกเราไม่ได้พิจารณาว่ายุโรปที่เข้มแข็งและเป็นหนึ่งเดียวกันนั้น เป็นศัตรู แต่หากมองว่าเป็นพันธมิตร แม้ว่ายุโรปจะมีบทบาทที่ยิ่งใหญ่กว่าในด้านการป้องกัน, การตอบสนองอย่างมากต่อความต้องการของประเทศที่ยากจน, การร่วมกับสหรัฐอเมริกาและประเทศอื่นๆในการลดการกีดกันทางการค้า, การแก้ไขปัญหาทางการค้า สินค้า และอัตราแลกเปลี่ยน และการพัฒนาความร่วมมือในเรื่อง เศรษฐกิจและทางการทูต”¹

และจากคำกล่าวของประธานาธิบดีบิล คลินตัน ที่กรุงเบอร์ลิน เมื่อวันที่ 13 กรกฎาคม ค.ศ.1994 ว่า

“ข้าพเจ้าเชื่อว่าพันธมิตรที่ดีที่สุดซึ่งจะเดินหน้าไปกับพวกเราในศตวรรษที่ 21 เพื่อความมั่งคั่งและสันติภาพนั้นก็คือ ยุโรปที่เป็นหนึ่งเดียวกันในสถาบันประชาธิปไตย ตลาดการค้าเสรี และในด้านความมั่นคง”²

¹ Anthony Laurance Gardner, A New Era in US – EU Relations?, (Aldershot : Avebury, 1997), p. 1.

² Ibid.

การตีความเกี่ยวกับความมั่นคงของสหรัฐอเมริกา

ในการที่จะศึกษาเกี่ยวกับความมั่นคงซึ่งในที่นี้ คือการที่สหรัฐอเมริกาต้องการคงบทบาททางด้านความมั่นคงในยุโรปต่อไปนั้น เราควรที่จะพิจารณาถึงการตีความในเรื่องที่เกี่ยวกับความมั่นคงของสหรัฐอเมริกาเสียก่อน เพื่อเป็นพื้นฐานให้เห็นถึงสิ่งที่มีผลกระทบต่อการตัดสินใจในนโยบายต่างประเทศของสหรัฐอเมริกา โดยจะแบ่งเป็น 2 ประเด็น คือ³

1. การป้องกันความมั่นคงของสหรัฐอเมริกา เกี่ยวข้องมากกว่าความมั่นคงทางกายภาพ เมื่อความมั่นคงของสหรัฐอเมริกาถูกคุกคามเพราะรัฐอื่น โดยเฉพาะรัฐที่ไม่ได้เป็นประชาธิปไตย ซึ่งรัฐเหล่านั้นมีทรัพยากรมนุษย์ ธรรมชาติ อุตสาหกรรม ที่อยู่ทั้งในยุโรป ตะวันออกกลาง และอัฟริกา และได้เปลี่ยนแปลงทรัพยากรเหล่านั้นมาเป็นแสนยานุภาพทางทหาร ซึ่งสหรัฐอเมริกา มองว่าวันหนึ่งอาจจะสามารถโจมตีสหรัฐอเมริกาได้ จากสภาพแวดล้อมเช่นนี้ทำให้สหรัฐอเมริกาต้องระดมทรัพยากรของตนอย่างเต็มที่ และเตรียมพร้อมเสมอสำหรับการโจมตีของฝ่ายศัตรูด้วยประชาชนจำนวนมากว่าและทรัพยากรที่เหนือกว่า ทางเดียวที่สหรัฐอเมริกาจะสามารถเข้าไปมีอำนาจเหนือดินแดนยูเรเชีย (Eurasia) ได้ ก็คือ การเปลี่ยนแปลงตัวเองให้เป็นรัฐที่มีกำลังทหาร (garrison state) และมีระเบียบวินัย เพื่อที่จะรักษาไว้ซึ่งประชาธิปไตยและเสรีภาพ

นอกจากนี้ความมั่นคงของประชาธิปไตยของอเมริกายังเกี่ยวข้องกับประชาธิปไตยของประเทศอื่นๆด้วย โดยเฉพาะฝรั่งเศสและอังกฤษ เช่นในปีค.ศ.1940 ที่ประชาธิปไตยในฝรั่งเศสได้ล้มลง ประธานาธิบดีรูสเวลท์แห่งสหรัฐอเมริกาต้องออกมาอธิบายต่อสาธารณชนอเมริกันว่าทำไมสหรัฐอเมริกาต้องช่วยเหลืออังกฤษ เนื่องจากสหรัฐอเมริกาไม่สามารถอยู่ได้เพียงลำพังโดยถูกแวดล้อมด้วยเผด็จการ ประชาธิปไตยในสหรัฐอเมริกาไม่สามารถเจริญเติบโตได้ถ้าประชาธิปไตยในสังคมอื่นๆไม่เจริญรุ่งเรือง

จากที่กล่าวมานี้เห็นได้ว่าภัยคุกคามต่างๆที่เกิดขึ้น มิได้เป็นภัยคุกคามทางกายภาพต่อสหรัฐอเมริกาเพียงอย่างเดียว แต่จุดประสงค์ของนโยบายต่างประเทศของสหรัฐอเมริกามองว่าเป็นการป้องกันความมั่นคงของประชาธิปไตยของสหรัฐอเมริกาด้วย

2. การที่สหรัฐอเมริกาเข้าไปเกี่ยวข้องในเรื่องของความมั่นคงนั้น มิได้เกิดจากการตัดสินใจที่กระทำโดยสหรัฐอเมริกาเอง ดังเช่นการเข้าไปแทรกแซงในยุโรปในปีค.ศ. 1917 และค.ศ.1941

³ John Spanier, American Foreign Policy Since World War II, 12th ed., (Washington : Congressional Quarterly , Inc., 1991), pp. 4 – 6.

โดยในปีค.ศ.1917 นั้นจะเห็นได้ว่าเป็นการตัดสินใจของประเทศเยอรมนี ที่ให้มีการส่งเรือดำน้ำมาทำสงครามกับเรือรบอังกฤษ ซึ่งทำให้สหรัฐอเมริกาต้องเข้าสู่สงคราม และเป็นการตัดสินใจของญี่ปุ่น ในปีค.ศ.1941 ในการทำลายกองทัพอากาศของสหรัฐอเมริกาที่ทอดสมออยู่ที่อ่าวเพิร์ลในฮาวาย ซึ่งทำให้สหรัฐอเมริกาต้องประกาศสงครามกับญี่ปุ่น จากสถานการณ์ทั้ง 2 นี้จะเห็นได้ว่าการตัดสินใจเข้าสู่สงครามไม่ได้ทำโดยสหรัฐอเมริกา แม้ว่าดุลแห่งอำนาจในยุโรปและเอเชียถูกทำให้เป็นอันตราย และความมั่นคงของสหรัฐอเมริกาจะอยู่ในสถานะที่เสี่ยงภัยก็ตาม นับได้ว่าสหรัฐอเมริกาทำให้ตนเองปลอดภัยโดยศัตรูของตนเอง

อย่างไรก็ตาม ประเทศมหาอำนาจอย่างสหรัฐอเมริกาก็จะไม่ปล่อยให้การตัดสินใจเกี่ยวกับความมั่นคงไว้กับศัตรูเพียงด้านเดียว ยุทธศาสตร์ของประเทศในระบบรัฐ (state system) จะเป็นหรือควรเป็นไปเพื่อขัดขวางไม่ให้รัฐอื่นแสวงหาการขึ้นมามีอำนาจเหนือกว่า ตน ซึ่งหมายถึงการถ่วงดุลอำนาจ ซึ่งจะเป็นวิธีป้องกันตัวเองที่ดีที่สุด สำหรับประเทศสมาชิกทั้งหมดในระบบรัฐ

จากที่กล่าวมาข้างต้นถึงการตีความในเรื่องเกี่ยวกับความมั่นคงของสหรัฐอเมริกา ซึ่งเป็นพื้นฐานที่มีผลต่อการตัดสินใจดำเนินนโยบายต่างประเทศนั้น จะเห็นได้ว่าในการที่สหรัฐอเมริกาจะดำเนินนโยบายต่างประเทศด้านความมั่นคงออกมานั้นเป็นไปเพื่อความขัดขวางไม่ให้รัฐอื่นเข้ามามีอำนาจเหนือตนเองและเพื่อที่จะรักษาผลประโยชน์ของตนเองไม่ว่าจะเป็นทางด้านกายภาพและที่ไม่ใช่กายภาพ เช่น สถาบันประชาธิปไตย เป็นต้น ดังนั้นเมื่อเราทราบถึงการตีความเกี่ยวกับความมั่นคงของสหรัฐอเมริกาซึ่งมีผลต่อการกำหนดนโยบายต่างประเทศแล้ว ซึ่งในที่นี้ก็คือ สหรัฐอเมริกาต้องการคงบทบาทของตนทางด้านความมั่นคงในยุคหลังสงครามเย็นในยุโรปต่อไป โดยผ่านองค์การเนโต นั้น โดยต่อไปนี้จะเป็นการวิเคราะห์ให้เห็นถึงบทบาทหรือยุทธศาสตร์ของสหรัฐอเมริกาทางด้านความมั่นคงในยุโรป

โดยก่อนที่จะได้วิเคราะห์บทบาทของสหรัฐอเมริกาทางด้านความมั่นคงในยุโรปหลังสงครามเย็น ผู้ศึกษาจะได้กล่าวถึงบทบาทของสหรัฐอเมริกาด้านความมั่นคงในยุโรปช่วงสงครามเย็น โดยผ่านองค์การเนโตก่อน เพื่อเป็นพื้นฐานให้เห็นถึงแนวทางการดำเนินนโยบายของสหรัฐอเมริกาในช่วงหลังสงครามเย็นต่อไป โดยอาศัยองค์การเนโต

นโยบายต่างประเทศของสหรัฐอเมริกาช่วงสงครามเย็น

หลังจากสงครามโลกครั้งที่สองสิ้นสุดลงได้ไม่นานนัก สหภาพโซเวียตได้เริ่มที่จะขยายอิทธิพลเข้ามาครอบงำยุโรปตะวันออก ในช่วงเวลานั้น สหรัฐอเมริกามีความหวาดระแวงสหภาพโซเวียตเป็นอย่างมาก และมีทัศนคติว่าสหภาพโซเวียตกำลังเผยแพร่ลัทธิคอมมิวนิสต์ และต้องการขยายดินแดนครอบครองโลก ดังนั้น ฝ่ายพันธมิตรตะวันตกจึงเริ่มเกรงว่าสหภาพโซเวียตต้องการขยายอิทธิพลเข้าไปในยุโรปตะวันตกและบริเวณใกล้เคียง ประธานาธิบดีของสหรัฐอเมริกาในช่วงสงครามเย็นตระหนักว่าความอยู่รอดของสหรัฐอเมริกาขึ้นอยู่กับความอยู่รอดของยุโรป

ในช่วงแรกของสงครามเย็น ประธานาธิบดีของสหรัฐอเมริกาเช่น ประธานาธิบดีแฮร์รี เอส. ทรูแมน (Harry S. Truman) ได้ใช้นโยบายที่มีลักษณะใช้มาตรการทางการเมืองควบคู่ไปกับการช่วยเหลือทางเศรษฐกิจ ดังจะเห็นได้จากการแถลงของประธานาธิบดีทรูแมน ในการประกาศหลักการทรูแมน (Truman Doctrine) ต่อรัฐสภาสหรัฐอเมริกาในวันที่ 12 มีนาคม ค.ศ. 1947 ว่า

“ถ้าหากเราไม่เข้าช่วยประชาชนที่รักอิสระเหล่านี้(ยุโรป)ให้ดำรงสถาบันและอธิปไตยในการต่อต้านขบวนการรุกรานที่พยายามจะครอบงำด้วยระบบเผด็จการเบ็ดเสร็จ ก็ไม่แตกต่างไปจากการยอมให้ระบบเผด็จการเบ็ดเสร็จบีบบังคับประชาชนที่รักเสรี ด้วยการรุกรานทางตรงหรือทางอ้อม ซึ่งจะบ่อนทำลายรากฐานของสันติภาพระหว่างชาติและความมั่นคงของสหรัฐอเมริกา”⁴

ประธานาธิบดีทรูแมนยังได้ประกาศว่า สหรัฐอเมริกาจะช่วยเหลือประชาชนทั้งหลายที่กำลังต่อสู้เพื่อธำรงไว้ซึ่งเสรีภาพจากการข่มขู่ของชนกลุ่มน้อยที่ถืออาวุธหรือกองกำลังภายนอก และนอกจากนี้แล้วในเดือนมิถุนายน ปีเดียวกัน รัฐมนตรีต่างประเทศของสหรัฐอเมริกาจอร์จ ซี. มาร์แชล (George C. Marshall) ก็ได้ประกาศแผนการมาร์แชล (Marshall Plan) ว่าสหรัฐอเมริกากำลังพิจารณาที่จะให้ความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจแก่ยุโรป เพื่อฟื้นฟูสภาพเศรษฐกิจของยุโรปให้เข้มแข็ง ซึ่งจะนำไปสู่เสถียรภาพทางการเมือง แผนการมาร์แชลนี้นับว่าประสบผลสำเร็จอย่างงดงามในการ

⁴ Harry S. Truman, “The Truman Doctrine : Special Message to the Congress on Greece and Turkey,” Public Paper of the President of the United States : Harry S. Truman, (Washington : U.S. Government Printing Office), p. 178, อ้างถึงใน จุลชีพ ชินวรรณ, “ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศในปัจจุบัน,” ใน เอกสารการสอนชุดวิชาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ หน่วยที่ 8-15, (กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2529), หน้า 178.

ฟื้นฟูเศรษฐกิจของยุโรปตะวันตก และในขณะเดียวกันก็ทำให้เศรษฐกิจของยุโรปตะวันตกผูกพันกับสหรัฐอเมริกามากยิ่งขึ้น⁵ และภายใน 2 ปีหลังจากแผนการมาร์แชล สหรัฐอเมริกาก็ได้ชักชวนให้ประเทศต่างๆ ในยุโรปตะวันตกร่วมลงนามในสนธิสัญญาก่อตั้งองค์การเนโต ซึ่งเป็นพันธมิตรทางทหารต่อต้านคอมมิวนิสต์ที่สำคัญ ถือได้ว่าองค์การเนโตเป็นนโยบายสร้างกลุ่มพันธมิตรแบบใหม่ของสหรัฐอเมริกา เพื่อเป็นการส่งเสริมสหรัฐอเมริกาในการยกเลิกการโดดเดี่ยวตัวเองในการไม่ฝักใฝ่ฝ่ายใด โดยร่วมมือกับประเทศอื่นที่มีแนวคิดและผลประโยชน์ร่วมกัน องค์การเนโตมีความจำเป็นสำหรับสหรัฐอเมริกาในการที่จะดำเนินนโยบายในยุโรปช่วงสงครามเย็น เพื่อที่จะสร้างให้ยุโรปมีความสามารถเพียงพอที่จะต่อต้านสหภาพโซเวียต เพื่อที่จะสร้างยุโรปให้เป็นรัฐกันชนกับสหภาพโซเวียต

ดังนั้น จะเห็นได้ว่านโยบายต่างประเทศของสหรัฐอเมริกาในช่วงแรกของสงครามเย็น ถือได้ว่าเป็นการเริ่มต้นของความพยายามของสหรัฐอเมริกาในการดำเนินนโยบายสกัดกั้น (containment) ต่อยุโรป เพื่อป้องกันการขยายอิทธิพลของสหภาพโซเวียตด้วยมาตรการทางการเมือง เศรษฐกิจ และการทหาร ซึ่งรวมทั้งการปิดล้อมทางทหารรอบๆ สหภาพโซเวียตและประเทศบริวารในยุโรปตะวันออก และทำให้องค์การเนโตเกิดขึ้น

ในการกระทำกิจกรรมทางทหารของสหรัฐอเมริกาในภูมิภาคอื่นๆ ของโลกจะมีผลกระทบโดยตรงต่อยุทธศาสตร์ทางทหารขององค์การเนโต ดังจะเห็นได้จากวิกฤตการณ์ในคิวบาปี ค.ศ. 1962 โดยช่วงนั้นเป็นสมัยของประธานาธิบดีจอห์น เอฟ. เคนเนดีที่ได้รับการเลือกตั้งเป็นประธานาธิบดีของสหรัฐอเมริกาในปี ค.ศ. 1961 โดยประธานาธิบดีเคนเนดีมีนโยบายเพิ่มงบประมาณทางทหารและปรับปรุงโครงการขีปนาวุธยุทธศาสตร์ ขยายกำลังรบในเหล่าทัพต่างๆ รวมทั้งการจัดตั้งโครงการต่อต้านการแทรกซึมบ่อนทำลาย⁶ ซึ่งเมื่อเกิดวิกฤตการณ์ขีปนาวุธที่คิวบาในปี ค.ศ. 1962 ที่ฝ่ายข่าวกรองของสหรัฐอเมริกาได้ค้นพบจากภาพถ่ายทางอากาศว่า สหภาพโซเวียตกำลังสร้างฐานส่งขีปนาวุธนิวเคลียร์บนเกาะคิวบา ซึ่งถ้าหากสร้างสำเร็จและติดตั้งขีปนาวุธได้ก็จะเปรียบประดุจมีขีปนาวุธอยู่หน้าประตูบ้านของสหรัฐอเมริกา ซึ่งจะเป็นอันตรายอย่างยิ่งต่อความมั่นคงของสหรัฐอเมริกา ดังนั้น ประธานาธิบดีของสหรัฐอเมริกาได้ตอบโต้อย่างหนักแน่นโดยการปิดล้อมคิวบา ในวันที่ 22 ตุลาคม

⁵ James A. Nathan & James K. Oliver, *United States Foreign Policy and World Order*, 2nd ed., (Boston : Little Brown and Company, 1981), p. 74.

⁶ จุลชีพ ชินวรรณ, "ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศในปัจจุบัน," ใน เอกสารการสอนชุดวิชาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ หน่วยที่ 8-15, หน้า 201.

ค.ศ.1962 ประธานาธิบดีเคนเนดีได้แจ้งให้สหภาพโซเวียตทราบถึงการปิดล้อมคิวบาและได้เตือนสหภาพโซเวียต

“เป็นนโยบายของประเทศนี้ที่จะมองว่าขีปนาวุธนิวเคลียร์ที่ยิงมาจากคิวบาต่อประเทศใดๆ ในภาคพื้นตะวันตก เป็นการโจมตีของสหภาพโซเวียตต่อสหรัฐอเมริกาซึ่งจะนำไปสู่การตอบโต้อย่างเต็มที่ต่อสหภาพโซเวียต”⁷

ในระหว่างวิกฤตการณ์ กองทัพของสหรัฐอเมริกาที่ตั้งอยู่ในประเทศสมาชิกองค์การเนโทมีการเตรียมพร้อมต่อการถูกโจมตีด้วยอาวุธนิวเคลียร์ของสหภาพโซเวียต ซึ่งหากว่าสหภาพโซเวียตเลือกที่จะทำให้เกิดความขัดแย้งรุนแรงขึ้น โดยการท้าทายการสกัดกั้นของสหรัฐอเมริกา กองทัพอุโรปตะวันตกที่ตั้งอยู่ที่ต้องถูกสหรัฐอเมริกานำเข้าไปเกี่ยวพันในกิจกรรมทางทหารอันเป็นผลจากความขัดแย้งซึ่งไม่ใช่หน้าที่ตามนโยบายขององค์การเนโท ซึ่งความมั่นคงของกองทัพอุโรปตะวันตกไม่ได้เปลี่ยนแปลงไปโดยการตั้งขีปนาวุธของสหภาพโซเวียตที่คิวบา แต่เป็นความมั่นคงของสหรัฐอเมริกาที่ถูกกระทบโดยตรง โดยประธานาธิบดีชาลส์ เดอ โกล (Charles de Gaulle) แห่งฝรั่งเศสได้แสดงความเห็นว่า ยุโรปเชื่อถือสหรัฐอเมริกาจนเกินไปอย่างอันตราย⁸

อย่างไรก็ตาม ตั้งแต่หลังจากสงครามโลกครั้งที่สองจนถึงต้นทศวรรษ 1980 สหรัฐอเมริกามีบทบาทเปรียบเสมือนเป็น “ผู้นำ” ประเทศพันธมิตรอื่นๆ ในยุโรปก็ประสบผลสำเร็จในการป้องกันมิให้เกิดภัยคุกคามจากฝ่ายคอมมิวนิสต์ภายใต้การนำของสหภาพโซเวียตได้เป็นอย่างดี แม้ว่าจะมีความขัดแย้งกันในระหว่างประเทศสมาชิกกับประเทศสหรัฐอเมริกาก็ตาม แต่โดยทั่วไปเอกภาพและความร่วมมือระหว่างประเทศสมาชิกเนโทก็ยังคงมีความแน่นแฟ้นอยู่

ข้อขัดแย้งที่เกิดขึ้นระหว่างประเทศสมาชิกองค์การเนโทอื่นๆ กับสหรัฐอเมริกา ส่วนใหญ่มักจะเกี่ยวข้องกับกรอบการดำเนินงานของสหรัฐอเมริกาในองค์การเนโท การเรียกร้องของสหรัฐอเมริกาที่จะให้ประเทศยุโรปเพิ่มภาระความรับผิดชอบในการป้องกันขององค์การเนโทโดยที่สหรัฐอเมริกายังเป็นผู้นำนโยบาย และในขณะที่การเรียกร้องของประเทศยุโรปตะวันตกต้องการให้สหรัฐอเมริกามีการ

⁷ Graham T. Allison, *Essence of Decision : Explaining the Cuban Missile Crisis*, (Boston : Little, Brown and Co., 1971), p. 246.

⁸ Edwin H. Fedder, *NATO : The Dynamics of Alliance in the Postwar World*, (New York : Dodd, Mead & Company, Inc., 1973), p. 125.

ปรึกษาหารือกับตนในการดำเนินนโยบายต่างๆ ซึ่งอาจมีผลกระทบต่อประเทศในกลุ่มองค์การเนโทได้ เช่น

1. ในปีค.ศ.1966 องค์การเนโทได้เผชิญต่อวิกฤตการณ์ครั้งสำคัญเมื่อนายพลชาลส์ เดอ โกล แห่งฝรั่งเศสได้ประกาศถอนตัวออกจากโครงสร้างองค์การทางทหารของเนโททั้งหมด เหตุผลที่ฝรั่งเศสถอนตัวออกจากโครงสร้างทางทหารขององค์การเนโท แม้ว่าจะยังคงเป็นสมาชิกผูกพันตามพันธะอื่นๆแห่งการเป็นพันธมิตรตามสนธิสัญญาเนโทต่อไปก็ตาม เนื่องจากประธานาธิบดีเดอโกลไม่พอใจที่องค์การเนโทอยู่ในการครอบงำของสหรัฐอเมริกา อีกทั้งต้องการให้ตนเองมีความคล่องตัวในการดำเนินนโยบายผ่อนคลายความตึงเครียดกับกลุ่มยุโรปตะวันออกและสหภาพโซเวียต ท่าทีดังกล่าวนี้ในระยะแรกได้สร้างความปั่นป่วนให้แก่ประเทศสมาชิก เพราะเกรงกันไปว่าจะส่งผลทำให้ความร่วมมือของพันธมิตรในองค์การเนโทอ่อนแอลง อย่างไรก็ตาม แม้ว่าฝรั่งเศสจะถอนตัวออกจากองค์การเนโทก็ตาม รัฐบาลฝรั่งเศสก็ได้ให้ความร่วมมือในการประสานนโยบายทางทหารกับองค์การเนโทเสมอมา

2. จากการเพิ่มขยายกำลังจรวดนำวิถีติดหัวรบนิวเคลียร์พิสัยกลาง (intermediate range nuclear forces – INF) เข้าไปในยุโรปตะวันตกภายใต้การควบคุมขององค์การเนโท ซึ่งเริ่มขึ้นในเดือนธันวาคม ค.ศ.1983⁹ อย่างไรก็ตาม ปรากฏว่าประเทศตะวันตกบางประเทศเห็นว่าการตัดสินใจดังกล่าวเท่ากับเป็นการทำให้การแข่งขันทางด้านอาวุธขยายตัวไปอย่างน่ากลัว การตัดสินใจขยายกำลังอาวุธจรวดนำวิถีดังกล่าวขององค์การเนโทจึงเกิดขึ้นพร้อมกับเงื่อนไขว่า การขยายกำลังอาวุธจรวดนำวิถีจะเริ่มขึ้นในเดือนธันวาคม ค.ศ.1983 ถ้าหากว่าการเจรจากับโซเวียตเพื่อจำกัดจำนวนอาวุธจรวดนำวิถี INF กับ กับ SS-20 ล้มเหลว แต่การตัดสินใจเช่นนี้ก็มิได้ทำให้สามารถลดการวิพากษ์วิจารณ์แต่อย่างใด แท้จริงแล้วช่วงระหว่างปีค.ศ. 1980 – 1983 มีประชาชนนับจำนวนหลายล้านคนในยุโรปชุมนุมเดินขบวนต่อต้านการตัดสินใจ 2 แนวทางดังกล่าวขององค์การเนโท (two – track NATO decision) แม้แต่รัฐบาลของสมาชิกองค์การเนโทบางประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเบลเยียมและเนเธอร์แลนด์ ก็เริ่มตั้งข้อสงสัยมติการตัดสินใจ 2 แนวทางดังกล่าว และอภิปรายว่าควรให้ชลอการขยายจำนวนอาวุธจรวดติดหัวรบนิวเคลียร์ในยุโรปตะวันตก¹⁰

⁹ ความจริงการตัดสินใจในการขยายกำลังดังกล่าวเริ่มขึ้นเมื่อเดือนธันวาคม ค.ศ.1979 โดยรัฐบาลสหรัฐอเมริกา สมัยประธานาธิบดีคาร์เตอร์และรัฐสมาชิกองค์การเนโทในยุโรป โดยความมุ่งหมายที่จะสร้างความสมดุลกับการขยายกำลังอาวุธติดหัวรบนิวเคลียร์แบบ SS-20 ของสหภาพโซเวียตเข้าไปในยุโรปตะวันออกและเยอรมนีตะวันออก

¹⁰ สมพงษ์ ชูมาก, ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศยุคปัจจุบัน (ทศวรรษ 1990 และแนวโน้ม), (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2540), หน้า 158.

อนึ่งเมื่อมาถึงปลายทศวรรษ 1980 ความสัมพันธ์ของสหรัฐอเมริกากับประชาคมยุโรปอยู่ภายใต้ความกดดันใหม่ ซึ่งความเปลี่ยนแปลงนี้มีผลต่อการพัฒนาโครงสร้างของระบบระหว่างประเทศ โดยเฉพาะต่อสถาบันและจุดมุ่งหมายของนโยบาย สภาพแวดล้อมของโลกมีแนวโน้มไปในทางที่สร้างความสัมพันธ์ที่ดีทางด้านเศรษฐกิจและสันติภาพในภูมิภาค และการที่สหภาพโซเวียตภายใต้การนำของนายมีคาอิล กอร์บาชอฟ นำ "แนวความคิดใหม่" (New Thinking) ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงการปรับเปลี่ยนทัศนคติและท่าทีของสหภาพโซเวียตในการดำเนินความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ซึ่งสามารถสรุปได้ดังนี้

1. สหภาพโซเวียตพยายามส่งเสริมให้องค์การระหว่างประเทศได้เข้ามามีบทบาทในการแก้ไขปัญหาดังกล่าวมากขึ้น ทั้งๆที่โดยปกติแล้ว ประเทศนี้มักใช้การเจรจาโดยตรงในระดับทวิภาคีเป็นหนทางในการยุติความขัดแย้งมากกว่าที่จะให้อำนาจแก่องค์การระหว่างประเทศองค์การใดองค์การหนึ่งเป็นผู้จัดการ
2. สหภาพโซเวียตมีท่าทีที่ประนีประนอมกับกลุ่มประเทศยุโรปตะวันออกมากขึ้น ดังจะเห็นได้ว่าสหภาพโซเวียตมีนโยบายที่จะปฏิบัติต่อกลุ่มประเทศดังกล่าวในฐานะที่เป็นรัฐที่มีอำนาจอธิปไตยและสิทธิเสรีภาพในระดับที่เท่าเทียมกับตน มิใช่ในฐานะของรัฐบริวารเหมือนเช่นในสมัยก่อน
3. สหภาพโซเวียตเริ่มหันมาให้ความสำคัญกับค่านิยมตามแบบอย่างของฝ่ายโลกเสรีตะวันตก เช่น การตระหนักถึงความจำเป็นที่รัฐต่างๆต้องพึ่งพาอาศัยกันและกัน การส่งเสริมในประเด็นเรื่องสิทธิมนุษยชนเข้ามามีบทบาทในแวดวงของความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ การสนับสนุนแนวคิดเรื่องการค้าเสรี รวมทั้งการรณรงค์ไม่ให้มีการแพร่กระจายอาวุธนิวเคลียร์ด้วย¹¹

การแสดงท่าทีที่ผ่อนปรนในการดำเนินความสัมพันธ์ระหว่างประเทศของสหภาพโซเวียตในลักษณะเช่นนี้ ทำให้โลกเสรีตะวันตกคลายความหวาดระแวงที่เคยมีต่อประเทศนี้ลงไปได้ในระดับหนึ่ง และที่สำคัญที่สุดคือ เป็นการเปิดโอกาสให้กลุ่มประเทศยุโรปตะวันออกมีสิทธิ์ในอำนาจอธิปไตยของตนได้อย่างเต็มที่ ทั้งนี้เนื่องจาก ความเคร่งครัดในการปฏิบัติตามอุดมการณ์มาร์กซิสต์-เลนินนิสต์ ก็ดี ความพยายามที่จะแผ่ขยายลัทธิคอมมิวนิสต์ให้ครอบคลุมไปทั่วภูมิภาคยุโรป ดังเช่นในช่วงแรกของสงครามเย็นก็ดี หรือการควบคุมกลุ่มรัฐบริวารในยุโรปตะวันออกทั้งในด้านการเมืองและการทหารก็ดี มิใช่แนวนโยบายหลักของสหภาพโซเวียตอีกต่อไปแล้ว

¹¹ Gordon B. Smith, *Soviet Politics : Struggling with Change*, 2nd ed., (New York : St. Martin's Press, 1992), pp. 310 – 313.

จาก “แนวความคิดใหม่” ดังกล่าวได้ส่งผลกระทบต่อประเทศบริวารของสหภาพโซเวียตต่างลุกขึ้นมาเรียกร้องอิสรภาพจากสหภาพโซเวียต จนในที่สุดก็สามารถยุติการควบคุมของสหภาพโซเวียตได้ และส่งผลให้สหภาพโซเวียตล่มสลายลงพร้อมไปกับการสิ้นสุดของสงครามเย็นในปี ค.ศ. 1991

นโยบายต่างประเทศของสหรัฐอเมริกาช่วงหลังสงครามเย็น

เมื่อสหภาพโซเวียตล่มสลายและสงครามเย็นสิ้นสุดลง ทำให้สหรัฐอเมริกาที่มีความต้องการที่จะคงบทบาททางด้านความมั่นคงในยุโรป โดยผ่านองค์การเนโทต่อไปในช่วงหลังสงครามเย็น แม้ว่าประเด็นสำคัญในการก่อตั้งองค์การเนโท คือ การป้องกันภัยคุกคามจากสหภาพโซเวียตและลัทธิคอมมิวนิสต์จะสิ้นสุดลงไปแล้ว แต่เนื่องจากภูมิภาคยุโรปมีความสำคัญในหลายๆ ด้านต่อสหรัฐอเมริกา ไม่ว่าจะเป็นด้านเศรษฐกิจ การเมือง และความมั่นคง และการที่ไม่อาจคาดเดาเหตุการณ์ที่จะดำเนินต่อไปว่าจะจะเป็นไปในทางบวกหรือลบ ดังนั้นการคงบทบาทของสหรัฐอเมริกาไว้ในภูมิภาคนี้จึงเหมือนเป็นการเตรียมพร้อมของสหรัฐอเมริกาและกลุ่มพันธมิตรยุโรปตะวันตกต่อความไม่แน่นอนในเสถียรภาพของภูมิภาค ดังที่ประธานาธิบดีบิล คลินตัน กล่าวไว้ในสุนทรพจน์ที่มีต่อ Foreign Policy Association ที่นิวยอร์ก เมื่อวันที่ 1 เมษายน ค.ศ. 1992 ว่า

“การสิ้นสุดของสงครามเย็นไม่ได้หมายความว่า เป็นการสิ้นสุดของภัยอันตรายในโลก เราต้องเตรียมตัวสำหรับภัยคุกคามใหม่ๆ ซึ่งเราไม่รู้ว่ามันจะเกิดขึ้นที่ไหน เช่น จากความขัดแย้งระหว่างประเทศที่เคยอยู่ภายใต้อิทธิพลของสหภาพโซเวียต ซึ่งประเทศเหล่านี้มีอาวุธนิวเคลียร์ หรือจากความขัดแย้งที่เกิดจากเรื่องเชื้อชาติ ซึ่งความขัดแย้งนี้สามารถขยายข้ามพรมแดนมาได้เช่นในประเทศยูโกสลาเวีย”¹²

เมื่อภูมิภาคยุโรปยังมีความสำคัญต่อสหรัฐอเมริกาทั้งในด้านการเมือง เศรษฐกิจ และความมั่นคง ทำให้สหรัฐอเมริกายังต้องคงบทบาทด้านความมั่นคงต่อไปในภูมิภาคนี้ โดยผ่านองค์การเนโท ตามที่ประธานาธิบดีจอร์จ บุช (George Bush) ซึ่งเป็นประธานาธิบดีที่อยู่ในช่วงที่สงครามเย็นกำลังจะสิ้นสุด ได้แสดงความคิดเห็นเมื่อเดือน พฤษภาคม ค.ศ. 1990 ว่า

¹² Bill Clinton, “A Strategy for Dealing with Russia,” Speech Address to the Foreign Policy Association, New York, April 1, 1992, in Alvin Z. Rubinstein, ed., *America's National Interests in a Post – Cold War World*, (New York : Mc Graw-Hill, Inc., 1994), pp. 211 – 214.

“สหรัฐอเมริกาควรรักษาความเป็นมหาอำนาจทั้งในด้านการเมือง เศรษฐกิจ และการทหารในภูมิภาคยุโรปต่อไป เพราะภารกิจดังกล่าวอยู่ในความรับผิดชอบส่วนหนึ่งของสหรัฐอเมริกา และสิ่งที่เคยเป็นและจะยังคงเป็นรากฐานสำคัญในความสัมพันธ์ระหว่างสหรัฐอเมริกา กับภูมิภาคยุโรป ก็คือ องค์การเนโต”¹³

นอกจากการกล่าวของประธานาธิบดีจอร์จ บุชข้างต้น เป็นเหมือนการยืนยันที่สหรัฐอเมริกา ยังต้องการจะคงบทบาทด้านความมั่นคงของตนต่อไปในภูมิภาคยุโรป โดยอาศัยองค์การเนโต นอกจากนั้นแล้ว รัฐมนตรีต่างประเทศในสมัยประธานาธิบดีบุช คือ นายเจมส์ เบเกอร์ (James Baker) มีสุนทรพจน์ต่อ Berlin Press Club เมื่อวันที่ 12 ธันวาคม ค.ศ.1989 ว่า

“เมื่อเกิดการเปลี่ยนแปลงในยุโรป เครื่องมือในการที่จะร่วมมือกับยุโรปตะวันตกก็จะต้องเปลี่ยนแปลงไปด้วย พวกเราต้องวางรูปแบบการทำงานร่วมกันในยุคใหม่ที่ก่อตัวขึ้น โดยการก่อตัวใหม่นี้ จะต้องมีที่ว่างสำหรับสถาบันเก่าซึ่งยังคงมีคุณค่าอยู่ เช่น องค์การเนโต เนื่องจากองค์การนี้มีความสามารถที่จะสนองรับจุดประสงค์ใหม่ที่จะมีร่วมกันต่อไปได้”¹⁴

และนอกจากนั้น ยังมีคำกล่าวของนายโรเบิร์ต เซลลิก (Robert Zoellick) ที่ปรึกษาของประธานาธิบดี ในกระทรวงต่างประเทศ ขณะนั้นได้กล่าวถึงสถานะของสหรัฐอเมริกาต่อการจัดการด้านความมั่นคงใหม่ที่จะเกิดขึ้น ในเดือนกันยายน ค.ศ.1990 ว่า

“องค์การเนโตเป็นพาหนะสำหรับสหรัฐอเมริกาในการคงอยู่ทางด้านการป้องกันและความมั่นคงในยุโรป ความสำเร็จขององค์การก็คือการทำงานร่วมกันในการรักษาความมั่นคง โดยหวังว่ายุโรปยังคงต้องการรักษาความผูกพันนี้ไว้.....องค์การเนโตเป็นที่ประชุมสำหรับจัดการกับความขัดแย้งต่างๆของตะวันตกในภูมิภาคต่างๆ เช่น

¹³ Speech address by President George Bush at Oklahoma University, 3 September 1990, cited in Charles Krupnick, “Not What They Wanted : American Policy and the European Security and Defence Identity.” in Alexander Moens and Christopher Anstis, eds., *Disconcerted Europe : The Search for a New Security Architecture*, (Colorado : Westview Press, Inc., 1994), p. 120.

¹⁴ “Foreign Ministers on the New Architecture of Europe,” *Europe* 298(July/August 1990) : 16 , cited in *ibid.*, pp.117-118.

ความขัดแย้งในตะวันออกกลางซึ่งมีผลกระทบต่อความมั่นคงของพวกเราด้วย...สหรัฐอเมริกามีเหตุผลที่ดีในการที่สนใจความมั่นคงของยุโรป เพราะความขัดแย้งของยุโรปไม่เพียงเคยนำเราเข้าสู่สงครามทั้งร้อนและเย็นในศตวรรษนี้ แต่ยังเคยกระทบต่อเราในศตวรรษที่แล้วด้วย”¹⁵

อาจกล่าวได้ว่า การดำเนินยุทธศาสตร์ของสหรัฐอเมริกาช่วงหลังสงครามเย็นเป็นไปเพื่อรักษาความอยู่รอดขององค์การเนโทเพื่อเอื้อต่อการรักษาผลประโยชน์ของสหรัฐอเมริกา ซึ่งรวมไปถึงเพื่อรักษาสภาพ “ความเป็นผู้นำ” ของตนในองค์การเนโทเอาไว้ด้วยนั้น ได้เริ่มขึ้นในสมัยของประธานาธิบดีจอร์จ บุช โดยแสดงออกมาในรูปของสุนทรพจน์ของผู้นี้ ประเทศ รวมถึงรัฐมนตรีและที่ปรึกษาของประธานาธิบดี ซึ่งบุคคลเหล่านี้มีส่วนสำคัญอย่างมากในการตัดสินใจกำหนดนโยบายออกมา¹⁶

โดยยุทธศาสตร์ของสหรัฐอเมริกาด้านความมั่นคงที่มีต่อยุโรปสมัยประธานาธิบดีจอร์จ บุช ที่ประกาศโดยนายเจมส์ เบเกอร์ ต่อที่ประชุมรัฐมนตรีต่างประเทศของประชาคมยุโรปเมื่อวันที่ 16 เมษายน ค.ศ. 1991 มีหลักการดังต่อไปนี้¹⁷

1. สหรัฐอเมริกาพร้อมที่จะสนับสนุนการตัดสินใจของพันธมิตรยุโรป ในนโยบายต่างประเทศด้านความมั่นคงและการป้องกัน
2. องค์การเนโทควรจะเป็นที่ประชุมหลักสำหรับการปรึกษาหารือและการตกลงในนโยบายต่างๆ ในเรื่องเกี่ยวกับความเกี่ยวพันด้านความมั่นคงและการป้องกันของสมาชิกทั้งหลายที่อยู่ภายใต้สนธิสัญญาแอตแลนติกเหนือ

¹⁵ Speech address by Robert Zoellick to the America – European Community Association International's Conference, Annapolis, 21 September 1990, US Department of State, Dispatch 1, 24 September 1990, pp. 120 – 121, cited in *ibid.*, p. 122.

¹⁶ ประธานาธิบดีเป็นผู้กำหนดนโยบายต่างประเทศของสหรัฐอเมริกา...อย่างไรก็ตามส่วนมากขาดความรู้และความสามารถในการต่างประเทศ...ทางแก้อ่อนนี้ก็คือมีคณะที่ปรึกษาในเรื่องการต่างประเทศ นอกจากนั้นหัวหน้าหน่วยงานที่เกี่ยวข้องก็เป็นบุคคลที่ประธานาธิบดีสรรหามาเอง หรือไม่ก็ยอมรับว่าทำงานร่วมกันได้ ในเขียน ชีระวิทย์, การกำหนดนโยบายต่างประเทศเปรียบเทียบ, (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2539), หน้า 38.

¹⁷ Charles Krupnick, "Not What They Wanted : American Policy and the European Security and Defence Identity," in Alexander Moens and Christopher Anstis, eds., *Disconcerted Europe : The Search for a New Security Architecture*, p. 126.

3. การบูรณาการในโครงสร้างทางทหารขององค์การเนโทต้องได้รับการรักษาไว้
4. ภูมิภาคยุโรปควรพัฒนาความสามารถด้านความมั่นคง เพื่อจะได้สามารถเข้าไปเกี่ยวข้องกับประเทศอื่นๆ นอกพรมแดนยุโรป

จากยุทธศาสตร์ด้านความมั่นคงดังกล่าวของสหรัฐอเมริกา จึงทำให้สหรัฐอเมริกาจะต้องมีกองกำลังของตนในยุโรปต่อไป ดังที่ประธานาธิบดีจอร์จ บุช ได้กล่าวไว้เมื่อเดือนสิงหาคม ค.ศ. 1990 (หลังจากที่ประเทศอิรักเข้าไปรุกรานคูเวต) ว่า

“สหรัฐอเมริกาจะคงกองทัพในยุโรปต่อไปนานเท่าที่พันธมิตรของเราต้องการให้เราอยู่ที่นั่น...เราจะคงอยู่ในยุโรปเพื่อขัดขวางอันตรายใหม่ๆ ที่เกิดขึ้น เพื่อเป็นกำลังในการรักษาความมั่นคงและเพื่อให้แน่ใจว่ายุโรปทั้งหมดทั้งตะวันตกและตะวันออกปลอดภัย โดยมีสหรัฐอเมริกาเป็นผู้รักษาสมดุลทางยุทธศาสตร์ของยุโรปให้คงอยู่ต่อไป”¹⁸

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าสหรัฐอเมริกายังจะคงกองกำลังไว้ในภูมิภาคยุโรปต่อไปก็ตาม สหรัฐอเมริกาก็ได้ลดกำลังทหารบางส่วนลงและได้ถอนกำลังบางส่วนออกไปจากภูมิภาคยุโรป เนื่องจากประเทศต่างๆ ในยุโรปตะวันตกมีความร่ำรวยขึ้นแล้ว รวมทั้งยังมีทรัพยากรมนุษย์และเทคโนโลยี ในการที่จะต่อสู้กองกำลังอะไรก็ตามที่พวกเขาเห็นว่าเป็นอันตรายสำหรับความมั่นคงของพวกเขา นอกจากนี้การที่สหรัฐอเมริกาต้องเริ่มลดกำลังทหารออกจากภูมิภาคยุโรปในสมัยประธานาธิบดีจอร์จ บุช เนื่องจากในช่วงสงครามเย็นที่ผ่านมาสหรัฐอเมริกาต้องเสียค่าใช้จ่ายในการเตรียมตัวทำสงครามในยุโรปทุกปีค.ศ. ประมาณ 160 – 170 พันล้านเหรียญสหรัฐ ซึ่งมากกว่าค่าใช้จ่ายของประเทศยุโรปอื่นๆ ที่เป็นสมาชิกองค์การเนโทรวมกัน และเงินจำนวนนี้ยังเพียงพอที่จะทำให้เศรษฐกิจของสหรัฐอเมริกาอ่อนแอลงได้¹⁹

โดยจำนวนทหารของสหรัฐอเมริกาที่ประจำการอยู่ในยุโรปช่วงสงครามเย็นนั้นมีมากกว่า 65% ของทหารสหรัฐอเมริกาทั้งหมดที่อยู่ในต่างประเทศ ส่วนใหญ่ของทหารเหล่านี้จะเตรียมพร้อมอยู่ใกล้ๆ กับพรมแดนเยอรมนีตะวันตกและตะวันออก ในจำนวนนี้ทหารมากกว่า 246,000 คน

¹⁸ Robert L. Hutchings, *American Diplomacy and the End of the Cold War : an insider's Account of US Policy in Europe, 1989 – 1992*, (Washington : The Woodrow Wilson Center Press, 1997), p. 158.

¹⁹ “U.S. Armed Force in Europe : From Burden Sharing to Burden Shedding,” *Defense Monitor*, 19 (1990), cited in Herbert M. Levine, ed., *World Politic Debated*, (New York : Mc Graw-Hill, Inc., 1992), pp. 230 – 237.

ประจำอยู่ที่เยอรมันตะวันตก ซึ่งเกือบจะเป็น 50% ของสหรัฐอเมริกาที่อยู่ในต่างประเทศ และนอกจากกองทหารแล้วสหรัฐอเมริกายังนำอาวุธนิวเคลียร์สำหรับใช้ในสนามรบ (tactical nuclear weapons) เข้าไปประจำอยู่ในประเทศยุโรป 7 ประเทศ²⁰ ซึ่งเป็นจำนวนมากกว่า 3,700 หัวรบ ซึ่งทั้งหมดนั้นสหรัฐอเมริกาสมัยประธานาธิบดีจอร์จ บุช เห็นว่า เกินความจำเป็น เนื่องจากเกิดความเปลี่ยนแปลงใหม่ในภูมิภาคยุโรปที่สหภาพโซเวียตปรับเปลี่ยนท่าทีในการดำเนินนโยบายต่างประเทศ และยุทธศาสตร์ทางทหารของพันธมิตรองค์การเนโทเกี่ยวกับ “การตอบโต้แบบยืดหยุ่น” (flexible respond) ที่มีสมมติฐานว่าถ้าตะวันตกเริ่มที่จะพ่ายแพ้สงครามก็จะต้องใช้อาวุธนิวเคลียร์เข้ามาช่วย อย่างไรก็ตามยุทธศาสตร์ดังกล่าวนี้ขององค์การเนโทก็ได้ล้มเลิกไปแล้วเช่นกัน

โดยสรุป จากที่กล่าวมาทั้งหมดข้างต้นถึงยุทธศาสตร์ของสหรัฐอเมริกาทางด้านความมั่นคงในยุโรปโดยผ่านองค์การเนโทซึ่งสหรัฐอเมริกาในสมัยประธานาธิบดีจอร์จ บุช มีความต้องการที่จะคงบทบาทของตนต่อไป ในช่วงหลังสงครามเย็นแล้วนั้น สหรัฐอเมริกายังต้องการให้โครงสร้างใหม่ทางด้านความมั่นคงมีลักษณะของการไม่แบ่งแยกประเทศต่างๆออกเป็นฝ่ายยุโรปตะวันตก ยุโรปตะวันออก หรือฝ่ายแอตแลนติก ซึ่งหมายถึงการผนวกเอาสหรัฐอเมริกาเข้าเป็นส่วนหนึ่งในโครงสร้างใหม่ด้วย ซึ่งนับได้ว่าเป็นจุดเริ่มต้นของการดำเนินนโยบายขยายบทบาทหน้าที่ขององค์การเนโท ซึ่งก็หมายความว่า เป็นโอกาสที่สหรัฐอเมริกาจะคงบทบาทของตนไว้ในภูมิภาคนี้โดยผ่านองค์การเนโทต่อไป ดังจะเห็นได้จากการกล่าวของนายเจมส์ เบเกอร์ ในการประชุมระดับรัฐมนตรีขององค์การเนโทในเดือนมิถุนายน ค.ศ.1990 ที่ได้แสดงความเห็นว่า “องค์การเนโทไม่เพียงเป็นการป้องกันร่วมกันแต่ยังต้องสร้างสันติภาพด้วย โดยผ่านการเจรจาและการให้คำปรึกษาทั้งทางด้านการทหารและการเมือง”²¹ ซึ่งจากความเห็นนี้ถือได้ว่าเป็นก้าวแรกที่น่าไปสู่การประชุมสุดยอดองค์การเนโทที่ลอนดอน (London Summit) ตามที่ได้เน้นไว้ในมาตราที่ 4 ของคำประกาศลอนดอน (London Declaration) เกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงบทบาทขององค์การเนโทในยุโรป ดังนี้

“ในยุโรปใหม่ ความมั่นคงของทุกรัฐก็คือการไม่แบ่งแยกการเชื่อมโยงด้านความมั่นคงกับประเทศเพื่อนบ้าน องค์การเนโทต้องเป็นสถาบันที่ยุโรป แคนาดา และสหรัฐอเมริกา ทำงานร่วมกันไม่เพียงการป้องกันร่วมกันแต่ยังต้องสร้างความเป็นพันธมิตรกับทุกประเทศ

²⁰ ประเทศยุโรป / ประเทศที่สหรัฐอเมริกานำอาวุธนิวเคลียร์ที่ใช้ในการรบไปประจำไว้ ก็คือ เบลเยียม กรีซ อิตาลี เนเธอร์แลนด์ ตุรกี สหราชอาณาจักร และเยอรมันตะวันตก

²¹ U.S. Department of State, *American Foreign Policy: Current Documents*, (Washington : Government Printing Office, 1990), p. 266, cited in Kim Edward Spiezio, *Beyond Containment : Reconstructing European Security*, (Boulder : Lynne Rienner Publishers, Inc., 1995), p. 55.

ในยุโรป ประชาคมแอตแลนติกต้องขยายออกไปยังประเทศต่างๆ ทางตะวันออก ซึ่งก็คือประเทศที่เคยเป็นศัตรูของเราในสงครามเย็น องค์การเนโทจะต้องทำให้พวกเขาเข้ามาจับมือเป็นพันธมิตร”²²

ในสมัยประธานาธิบดีบิล คลินตัน ซึ่งถือได้ว่าเป็นประธานาธิบดีในช่วงที่เกิดการเปลี่ยนแปลงสำคัญในความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ นโยบายต่างประเทศของประธานาธิบดีบิล คลินตัน มีหลักสำคัญอยู่ที่เรื่องของประชาธิปไตยและมนุษยธรรม โดยประธานาธิบดีบิล คลินตัน ได้ให้ความสำคัญกับการขยายตัวของประชาธิปไตย ตั้งแต่ที่ยังเป็นผู้สมัครแข่งขันเป็นประธานาธิบดี ดังที่ได้กล่าวปราศรัยไว้ที่มหาวิทยาลัยจอร์จทาวน์ ในเดือนธันวาคม ค.ศ.1991 ที่มีชื่อเรื่องว่า “ข้อตกลงใหม่สำหรับความมั่นคงของสหรัฐอเมริกา” (A New Covenant for American Security)

“ประชาธิปไตยไม่นำไปสู่สงคราม...ประชาธิปไตยไม่สนับสนุนการกระทำของผู้ก่อการร้าย ประชาธิปไตย คือ ทำที่ที่เชื่อมั่นในหุ้นส่วนทางการค้า การป้องกันสิ่งแวดล้อมของโลก และการยึดถือในกฎหมายระหว่างประเทศ นอกจากนี้ประชาธิปไตยคือกองกำลังที่มั่นคงซึ่งก็คือการไม่มีความรุนแรงในการแก้ไขความขัดแย้ง ประชาธิปไตยทำให้พวกชนกลุ่มน้อยหรือพวกเชื้อชาติอื่นมีงานทำที่ดีขึ้น และการเลือกตั้งสามารถช่วยแก้ปัญหาสงครามกลางเมืองได้”²³

นอกจากนี้ ประธานาธิบดีบิล คลินตัน ยังเน้นถึงความต้องการสำหรับ“พันธมิตรที่เป็นประชาธิปไตยทั่วโลก คือ พันธมิตรที่เป็นอันหนึ่งอันเดียวกันที่มีความมั่นคงและแน่นอนในการต่อต้านลัทธิคอมมิวนิสต์” และแนะนำต่อว่า “ไม่มีประเด็นความมั่นคงแห่งชาติใดจะสำคัญกว่าเรื่องนี้”²⁴

เมื่อบิล คลินตันได้เข้ามาดำรงตำแหน่งประธานาธิบดีก็ได้เน้นหลักดังที่ได้กล่าวไปข้างต้น ดังจะเห็นได้จากสุนทรพจน์ของที่ปรึกษาด้านความมั่นคงของประธานาธิบดีบิล คลินตัน คือ นาย

²² Ibid., pp. 55-56.

²³ Bill Clinton, “A New Covenant for American Security, Georgetown University, December 12, 1991,” *Foreign Policy Bulletin*, 3(November/December) : 2 – 8, cited in Kim Edward Spiezion, *Beyond Containment : Reconstructing European Security*, pp. 29 – 30.

²⁴ Bill Clinton, “Foreign Policy Association Speech, April 1, 1992,” *Foreign Policy Bulletin*, 3 (November/December) : 8 – 12, cited in *ibid.*, p. 30.

แอนโทนี เลค (Anthony Lake) ที่มีความต้องการที่จะให้ส่งเสริมประชาธิปไตยและความมั่นคงให้ขยายออกไปยังประเทศอื่นๆ เพื่อสร้างสันติภาพให้เกิดขึ้นโดยได้กล่าวว่า

“ผู้ที่ประสบความสำเร็จในหลักการของการสกัดกั้นได้นั้นจะต้องดำเนินยุทธศาสตร์ของการขยายขอบเขต ซึ่งก็คือการขยายขอบเขตของประชาคมโลกที่เป็นประชาธิปไตย... เพื่อที่จะขยายประชาธิปไตยและเศรษฐกิจแบบตลาดให้เข้าไปในประเทศอื่นๆ ประเทศของเราเองก็จะปลอดภัย มั่งคั่ง และมีอิทธิพลมากขึ้น ขณะเดียวกันโลกก็จะมีมนุษยธรรมและสันติภาพมากขึ้น”²⁵

โดยยุทธศาสตร์ของประธานาธิบดีบิล คลินตัน ที่เกี่ยวกับความมั่นคงแห่งชาตินั้น ก็คือสหรัฐอเมริกาต้องการที่จะทำให้ยุโรปมีความเป็นอิสระและความเป็นหนึ่งเดียวกัน เพื่อที่จะรักษาสันติภาพ ส่งเสริมความมั่นคงร่วมกันกับสหรัฐอเมริกาซึ่งชี้ให้เห็นว่า นโยบายต่างประเทศของประธานาธิบดีบิล คลินตันนั้น เน้นหลักการของความมั่นคงร่วมกัน ซึ่งประธานาธิบดีบิล คลินตัน ได้กล่าวถึงในเรื่องนี้ตั้งแต่ยังเป็นเพียงผู้สมัครชิงตำแหน่งประธานาธิบดีว่า “การสิ้นสุดของสงครามเย็นเป็นโอกาสที่กว้างขึ้นในการที่จะสร้างสถาบันด้านความมั่นคงร่วมกันขึ้นมาอีกครั้ง ดังนั้น เมื่อประธานาธิบดีบิล คลินตัน ได้เข้ามาดำรงตำแหน่งประธานาธิบดีก็ยังคงให้ความสำคัญในเรื่องนี้อยู่ โดยได้มีการกล่าวอ้างโดยนางแมดเดอลีน อัลไบรท์ (Madeline Albright) ซึ่งในขณะนั้นเป็นเอกอัครราชทูตประจำองค์การสหประชาชาติ (Ambassador to the United Nations) และเป็นโฆษกให้กับประธานาธิบดีในประเด็นนี้ โดยกล่าวว่า

“ความมั่นคงร่วมกันสามารถจัดการกับภัยคุกคามที่เกิดขึ้นในยุคใหม่นี้ได้ โดยภัยคุกคามต่อความมั่นคงของสหรัฐอเมริกา ก็คือ โลกที่มีการแพร่กระจายของอาวุธต่างๆ และความขัดแย้งเรื่องเชื้อชาติและศาสนา ความล้มเหลวทางเศรษฐกิจที่ยิ่งใหญ่การละเมิดสิทธิมนุษยชน การมีสิ่งแวดล้อมที่เลวร้าย และการฆ่าและทำร้ายกันของพลเรือน ฯลฯ ซึ่งโลกที่มีลักษณะเช่นนี้มาถึงแล้ว สหรัฐอเมริกาไม่สามารถพัฒนาขึ้นได้ถ้าปราศจากระบบความมั่นคงร่วมกัน และสหรัฐอเมริกาสามารถถูกโจมตีได้ไม่ว่าจะเป็นด้านทรัพยากร, ด้าน

²⁵ Anthony Lake, “National Security Advisor Lake at Johns Hopkins School of Advanced International Studies, September 21, 1993,” *Foreign Policy Bulletin*, 4(November/December) : 39 – 46, cited in *ibid.*, p. 30.

การทหารและสุดท้าย ก็คือ บูรณภาพแห่งดินแดนของสหรัฐอเมริกา
เองหรือบูรณภาพแห่งดินแดนของพันธมิตรของสหรัฐอเมริกา”²⁶

นางแมดเดอลีน อัลไบรท์ ยังได้กล่าวถึงความปรารถนาของรัฐบาลต่อสถาบันทางความมั่นคงโดยการสร้าง “หลักการของประชาคมระหว่างประเทศ” (principle international community) ว่า “จุดประสงค์หลักของรัฐบาลนี้ คือ ช่วยสร้างเครื่องป้องกันสำหรับประชาคมระหว่างประเทศ...ดังนั้นพวกเรา(สหรัฐอเมริกา) ต้องทำงานเพื่อเพิ่มความเข้มแข็งในความสามารถขององค์การสหประชาชาติและองค์การระหว่างประเทศอื่นๆ เพื่อดำเนินการรักษาสันติภาพ สร้างสันติภาพ ส่งเสริมสันติภาพ ความมั่นคงด้านมนุษยธรรม และการปฏิบัติการต่างๆ”²⁷

ดังนั้น องค์ประกอบที่สำคัญที่สุดและเป็นอันดับแรกของยุทธศาสตร์ด้านความมั่นคงของยุโรป ก็คือ การร่วมมือทางทหารที่เข้มแข็ง โดยสหรัฐอเมริกาเห็นว่า แม้ว่าจะมีสถาบันต่างๆที่มีบทบาทในการแก้ปัญหาที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงยุโรปมากมาย ไม่ว่าจะเป็นสหภาพยุโรป (European Union – EU) สหภาพยุโรปตะวันตก (Western European Union – WEU) คณะมนตรียุโรป (Council of Europe – CE) องค์การเพื่อความมั่นคงและความร่วมมือยุโรป (Organization for Security and Cooperation in Europe – OSCE) หรือแม้แต่องค์การสหประชาชาติ (United Nations – UN) แต่องค์การเนโตนั้นเป็นองค์การที่มีประวัติศาสตร์พันธมิตรทางทหารที่ยิ่งใหญ่ที่สุด ดังนั้น องค์การเนโตจึงต้องเป็นศูนย์กลางของกระบวนการนี้ โดยองค์การเนโตยังคงเป็นเสาหลักของการเข้าไปเกี่ยวพันของสหรัฐอเมริกาในยุโรปทางด้านความมั่นคง สำหรับสหรัฐอเมริกาและพันธมิตร องค์การเนโตนั้นถือว่าองค์การเนโตเป็นมากกว่าองค์การที่ตอบสนองต่อภัยคุกคามแบบชั่วคราว แต่ องค์การเนโตจะเปรียบเสมือนเป็นผู้ประกันประชาธิปไตยในยุโรปและความมั่นคงของยุโรป²⁸

²⁶ Madeline Albright, “Statement to the Subcommittees on Europe and The Middle East and an International Security, International Organizations, and Human Rights,” U.S. House of Representatives, May 3, 1993, *Foreign Policy Bulletin*, 4 (July/August) : 65 – 67, cited in *ibid.*, pp. 31 –32.

²⁷ Madeline Albright, “Cooperative Security and The United Nations, Speech to The Council on Foreign Relations, June 11, 1993,” *Foreign Policy Bulletin*, 4 (September/October) : 33 – 35, cited in *ibid.*, p. 32.

²⁸ William J. Clinton, *A National Security Strategy of Engagement and Enlargement, 1995 – 1996*, pp. 110 – 113.

ยุทธศาสตร์สหรัฐอเมริกาในสมัยประธานาธิบดีบิล คลินตันนั้น อาจกล่าวได้ว่าเป็นการสานต่อแนวนโยบายของประธานาธิบดีจอร์จ บุช ในบทบาทด้านความมั่นคงของสหรัฐอเมริกาในยุโรปหลังสงครามเย็น อย่างไรก็ตามการกำหนดนโยบายของประธานาธิบดีบิล คลินตันต่อภูมิภาคยุโรปมีความชัดเจนเป็นรูปธรรมมากยิ่งขึ้น โดยจะเห็นจากการขยายบทบาทขององค์การเนโท ในการขยายความร่วมมือในคณะมนตรีความร่วมมือแห่งแอตแลนติกเหนือ (North Atlantic Cooperation Council – NACC) ที่จัดตั้งขึ้นเมื่อวันที่ 20 ธันวาคม ค.ศ.1991 จากที่ในสมัยประธานาธิบดีจอร์จ บุช วางแนวทางไว้ในการประชุมสุดยอดขององค์การเนโทระหว่างวันที่ 7-8 พฤษภาคม ค.ศ.1991 ที่กรุงโรม ประเทศอิตาลี ดังที่รัฐมนตรีต่างประเทศสมัยประธานาธิบดีจอร์จ บุช กล่าวว่า

“ถ้าคณะมนตรีความร่วมมือแห่งแอตแลนติกเหนือร่วมมือกับองค์การเนโทก็จะเป็นการเริ่มต้นอย่างจริงจังในการที่องค์การเนโทจะเป็นเสาหลักของระบบความมั่นคงยุโรป โดยคณะมนตรีความร่วมมือแห่งแอตแลนติกเหนือจะต้องมีการพัฒนาประเด็นที่เชื่อมโยงกับความท้าทายความมั่นคงที่ยุโรปเผชิญหน้าอยู่ในปัจจุบัน การทำงานใกล้ชิดกับคณะมนตรีความร่วมมือแห่งแอตแลนติกเหนือในด้านการวางแผน การฝึกหัด และการเตรียมพร้อมด้านอื่นๆ ก็เพื่อที่จะปฏิบัติการรักษาความมั่นคง”

ดังนั้น เมื่อมาถึงสมัยประธานาธิบดีบิล คลินตัน จึงได้มีการดำเนินการต่อเนื่องจากเดิม ดังจะเห็นได้จากสุนทรพจน์ของรัฐมนตรีต่างประเทศในขณะนั้นคือ นายวอร์เรน คริสโตเฟอร์ (Warren Christopher) ว่า

“พวกเราควรเพิ่มและขยายโครงการการทำงานของคณะมนตรีความร่วมมือแห่งแอตแลนติกเหนือและขยายอำนาจหน้าที่ให้เพิ่มกว้างมากขึ้น รัฐสมาชิกของคณะมนตรีความร่วมมือแห่งแอตแลนติกเหนือควรเพิ่มความร่วมมือในการปรึกษาหารือในกิจกรรมต่างๆในการรักษาสันติภาพ...และร่วมมือในการปฏิบัติการต่างๆ”²⁹

การที่สหรัฐอเมริกาพยายามขยายความร่วมมือกับองค์กรดังกล่าวในสมัยประธานาธิบดีบิล คลินตัน เนื่องจากมีความเห็นว่าคณะมนตรีความร่วมมือแห่งแอตแลนติกเหนือเป็นกลไกหนึ่งที่

²⁹ Warren Christopher, “Intervention at NATO’s Foreign Ministers Meeting, Athens, June 8, 1993,” Foreign Policy Bulletin, 4(September/October) : 20 – 23, cited in Kim Edward Spiezio, *Beyond Containment : Reconstructing European Security*, pp. 56 – 57.

สามารถเชื่อมสัมพันธ์ภาพระหว่างรัฐในภูมิภาคยุโรป อีกทั้งยังเป็นมาตรการหนึ่งในการตอบโต้ภัยคุกคามใหม่ที่อาจเกิดขึ้นในภูมิภาคยุโรป – แอตแลนติก (Euro-Atlantic) ด้วย

นอกจากนั้น เนื่องจากประธานาธิบดีบิล คลินตันต้องการให้เกิดความร่วมมือกับประเทศยุโรปตะวันออกในองค์การเนโทและส่งเสริมประชาธิปไตยให้เข้าไปในรัสเซีย ซึ่งสหรัฐอเมริกาเห็นว่าประเทศรัสเซียเคยเป็นแหล่งสำคัญของภัยคุกคามคอมมิวนิสต์ในสมัยที่ยังเป็นสหภาพโซเวียต ดังนั้น การที่ประชาธิปไตยสามารถเข้าไปวางรากฐานในรัสเซียได้ก็ถือได้ว่าภัยคุกคามต่อประชาธิปไตยของสหรัฐอเมริกาก็จะหมดไป และภูมิภาคยุโรปก็จะรวมกันเป็นหนึ่งเดียวตามยุทธศาสตร์ที่สหรัฐอเมริกาตั้งไว้ สหรัฐอเมริกาสมัยประธานาธิบดีบิล คลินตัน จึงได้จัดตั้งโครงการ “หุ้นส่วนเพื่อสันติภาพ” (Partnership for Peace – PFP) โดยโครงการนี้เป็นโครงการที่เริ่มต้นในสมัยประธานาธิบดีบิล คลินตันในเดือนมกราคม ค.ศ.1994 เอง

โครงการนี้ต้องการทำให้ประเทศยุโรปตะวันออกเข้ามาร่วมกับองค์การเนโท ในการร่วมกันฝึกหัด วางแผน และปฏิบัติการต่างๆ เพื่อพัฒนาความสามารถของสมาชิกองค์การเนโท ตามที่รัฐมนตรีกลาโหมในขณะนั้น คือ นายเลส แอสปิน (Les Aspin) ได้กล่าวว่า

“การเป็นหุ้นส่วนเพื่อสันติภาพมิได้เป็นการรับเข้าเป็นสมาชิกองค์การเนโทโดยอัตโนมัติ หุ้นส่วนเพื่อสันติภาพเป็นโอกาสให้สมาชิกได้ร่วมทำงานกับองค์การเนโทเพื่อพัฒนาหลักการ จุดประสงค์ และความสามารถขององค์การเนโท ขณะที่หุ้นส่วนก็ไม่ได้รับรองความเป็นสมาชิกเช่นกัน กิจกรรมที่ทำร่วมกันเป็นทำที่จำเป็นเพื่อปูทางในการที่จะเข้าร่วมเป็นสมาชิกองค์การเนโทในอนาคต”³⁰

จากความต้องการที่จะขยายบทบาทขององค์การเนโตนั้น ทำให้เกิดความขัดแย้งระหว่างที่ปรึกษาประธานาธิบดี โดยประธานาธิบดีบิล คลินตัน ได้กล่าวว่า “การขยายบทบาทขององค์การเนโทไม่ได้ขึ้นอยู่กับภัยคุกคามใหม่ที่เกิดขึ้นในยุโรป” แต่ในทางตรงกันข้ามผู้แทนรัฐมนตรีต่างประเทศเห็นว่า “ปัจจัยในการขยายบทบาทขององค์การเนโทโดยสรุป ก็คือ สภาพแวดล้อมด้านความมั่นคงโดยทั้งหมดในยุโรป” ซึ่งรองประธานาธิบดีก็เห็นด้วยว่า “ความมั่นคงของรัฐต่างๆ ที่อยู่ระหว่างยุโรป ตะวันตกและรัสเซีย มีผลกระทบต่อความมั่นคงของสหรัฐอเมริกา” และยังกล่าวว่า “ภัยคุกคามที่มี

³⁰ Les Aspin, “Remarks by Honorable Les Aspin, Secretary of Defense, to the Atlantic Council of the United States, December 3, 1993,” (U.S. Department of Defense Information Office, 1993), cited in *ibid.*, pp. 58 – 59.

ต่อประเทศต่างๆ ในภูมิภาคยุโรปตะวันออกจะถูกพิจารณาว่าคุกคามต่อสหรัฐอเมริกา การขยายบทบาทขององค์การเนโทจะเป็นประโยชน์ต่อประเทศเหล่านั้นซึ่งเป็นประเทศที่ไม่ได้เข้าร่วมเป็นสมาชิกองค์การเนโทตั้งแต่แรก" แต่ผู้แทนรัฐมนตรีต่างประเทศก็ได้แย้งว่า "อย่างไรก็ตาม ในที่สุดแล้วประเทศรัสเซียและโปแลนด์ก็ยังไม่ยอมรับรององค์การเนโทอยู่เหมือนเดิม"³¹

อย่างไรก็ตาม จากยุทธศาสตร์ของสหรัฐอเมริกาที่มีต่อภูมิภาคยุโรปที่กล่าวมาทั้งหมดข้างต้น ตั้งแต่ช่วงสงครามเย็นมาจนถึงช่วงหลังสงครามเย็นนั้น จะเห็นได้ว่าสหรัฐอเมริกาให้ความสำคัญกับภูมิภาคยุโรปและองค์การเนโทเป็นอย่างมาก แม้ในบางครั้งจะมีความขัดแย้งในนโยบายที่กำหนดออกมาบ้างก็ตาม ยุทธศาสตร์ของสหรัฐอเมริกาในช่วงหลังสงครามเย็นในสมัยประธานาธิบดีจอร์จ บุช และประธานาธิบดีบิล คลินตันก็ได้พยายามที่จะขยายอำนาจหน้าที่ขององค์การเนโทออกไป ไม่ว่าจะเป็นการก่อตั้ง "คณะมนตรีความร่วมมือแอตแลนติกเหนือ" และ "หุ้นส่วนเพื่อสันติภาพ" เป็นต้น

³¹ Zbigniew Brzezinski, "A Plan For Europe," *Foreign Affairs*, 1(January/February, 1995) : 26 – 42.