

บทที่ 3

ความสัมพันธ์ระหว่างรัสเซียและนาโต้ตั้งแต่ ค.ศ. 1997 จนถึง ค.ศ. 2007

การลงนามใน Founding Act ระหว่างนาโต้และรัสเซีย

1. ปัจจัยที่นำไปสู่การลงนามใน Founding Act ระหว่างนาโต้และรัสเซีย

ภายหลังจากสงครามเย็นสิ้นสุดลง สภาพแวดล้อมการเมืองระหว่างประเทศได้เปิดโอกาสให้มีการพัฒนาโครงสร้างความร่วมมือเพื่อประกันความมั่นคงและเสถียรภาพในบริเวณยุโรป-แอตแลนติก ซึ่งความสัมพันธ์ระหว่างนาโต้และรัสเซียถือเป็นตัวอย่างที่ดีของโอกาสดังกล่าวนาโต้และรัสเซียได้ริเริ่มความร่วมมืออย่างเป็นทางการครั้งแรกผ่านทางสภาความร่วมมือแอตแลนติกเหนือ (North Atlantic Cooperation Council : NACC) ในปี ค.ศ. 1991 และโครงการหุ้นส่วนเพื่อสันติภาพ (Partnership for Peace Programme : PfPP) ในปี ค.ศ. 1994 นอกจากนี้กองกำลังของรัสเซียร่วมกับกองกำลังพันธมิตรนาโต้ยังได้เข้าร่วมในปฏิบัติการนำสันติภาพกลับคืนสู่บอสเนีย-เฮอร์เซโกวีนาภายใต้ Implementation/Stabilisation Force (IFOR/SFOR) ตั้งแต่ปี ค.ศ. 1995 อย่างไรก็ตาม ความร่วมมือระหว่างนาโต้และรัสเซียดังกล่าวนี้นั้นเป็นไปในรูปแบบ 16+1¹ ซึ่งยังไม่มีความเท่าเทียมกัน ดังนั้น เพื่อเป็นการจัดตั้งหลักการและกลไกของความสัมพันธ์แบบถาวรและกำหนดขอบเขตของความร่วมมือระหว่างนาโต้และรัสเซียในอนาคตให้ชัดเจนยิ่งขึ้น จึงจำเป็นที่ทั้งสองฝ่ายจะต้องมีเอกสารที่มีข้อผูกพันตามกฎหมายในการปฏิบัติตามพันธกรณี (legally binding document)

ในเดือนธันวาคม ค.ศ. 1996 รัฐมนตรีต่างประเทศของนาโต้ได้แสดงเจตจำนงอย่างชัดเจนที่จะบรรลุข้อตกลงกับรัสเซียเพื่อกระชับความสัมพันธ์ทั้งในเชิงกว้างและเชิงลึกยิ่งขึ้น อีกทั้งยังได้เน้นย้ำถึงการเป็นหุ้นส่วนด้านความมั่นคงที่เข้มแข็งและยั่งยืนระหว่างทั้งสองฝ่ายอีกด้วย² ในที่สุด นายฮาเวียร์ โซลานา (Javier Solana) เลขาธิการนาโต้ได้พบกับนายเยฟเกนี ปรีมาคอฟ

¹ รูปแบบ 16+1 หมายถึง ประเทศสมาชิกนาโต้ในขณะนั้น 16 ประเทศฝ่ายหนึ่งกับรัสเซียฝ่ายหนึ่ง

² Javier Solana. "The NATO-Russia relationship is a key feature of European security".

(Yevgeni Primakov) รัฐมนตรีต่างประเทศของรัสเซียหลายครั้งใน ค.ศ. 1997 และได้มีการเจรจาหารือนานกว่า 25 ชั่วโมงเกี่ยวกับการเสริมสร้างความเป็นหุ้นส่วนและการพัฒนาข้อตกลง ในส่วนของรัสเซียเองก็ได้แสดงความมุ่งมั่นที่จะร่วมสร้างประชาคมยุโรป-แอตแลนติกกับนาโต้โดยอยู่บนหลักการประชาธิปไตยและความมั่นคงโดยการร่วมมือกัน (Cooperative Security)³ โดยมีเป้าหมายร่วมกันคือการเอาชนะร่องรอยของการเผชิญหน้าและการแข่งขันกันในอดีต รวมทั้งเสริมสร้างความเชื่อมั่นและความร่วมมือซึ่งกันและกัน โดยทั้งสองฝ่ายจะมีพันธกรณีในการปรึกษาหารือในระดับเข้มข้นยิ่งขึ้น และแสวงหาการตัดสินใจร่วมกันในประเด็นความมั่นคงให้ครอบคลุมมากที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้

อย่างไรก็ตาม แม้ทั้งสองฝ่ายจะมีความก้าวหน้าในกระบวนการเจรจาเพื่อให้บรรลุข้อตกลงภายในช่วงเวลาการประชุมสุดยอดที่กรุงมาดริด (Madrid Summit) ระหว่างวันที่ 8-9 กรกฎาคม ค.ศ. 1997 แต่ก็ไม่อาจปฏิเสธได้ว่าการเจรจานี้ปราศจากปัญหาและอุปสรรค โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเด็นที่รัสเซียมองว่าสำคัญต่อความมั่นคงของตนเอง เช่น การขยายสมาชิกนาโต้ ทั้งนี้ ฝ่ายนาโต้ได้พยายามชี้แจงกับรัสเซียว่าเป็นความเข้าใจที่คลาดเคลื่อนและจะต้องสร้างความเข้าใจกับรัสเซียให้กระจ่าง ดังนี้

ประการแรก นาโต้ได้ดำเนินการลดขนาดกองกำลังลงอย่างชัดเจน รวมทั้งลดจำนวนอาวุธนิวเคลียร์ลงมากกว่าร้อยละ 80 ของจำนวนอาวุธยุทโธปกรณ์ทั้งหมด

ประการที่สอง นาโต้ได้แสดงเจตจำนงอย่างชัดเจนว่าไม่มีความปรารถนาที่จะติดตั้งหัวรบนิวเคลียร์ในดินแดนของประเทศสมาชิกใหม่ ซึ่งนาโต้ได้แจ้งให้รัสเซียทราบถึงความพร้อมในการเจรจาการลดจำนวนอาวุธยุทโธปกรณ์ตามรูปแบบธรรมดาตามที่ได้รับการเห็นชอบภายใต้สนธิสัญญา CFE และได้ชี้แจงว่ามีหน้าที่ในการรักษาความมั่นคงร่วมกัน (collective defense) และภารกิจอื่นๆ ของพันธมิตรนาโต้จะสามารถบรรลุผลสำเร็จได้โดยการให้ความสำคัญต่อความสามารถในการปฏิบัติการร่วมกันการรวมกลุ่ม และศักยภาพในการเสริมกองกำลังมากกว่าการเพิ่มจำนวนกองกำลังประจำการถาวร

อาจกล่าวได้ว่าในช่วงปี ค.ศ. 1991-1997 นาโต้และรัสเซียได้มีความพยายามที่จะจัดตั้งกลไกของความสัมพันธ์และความร่วมมืออย่างเป็นทางการและเป็นระบบ ดังแสดงในตารางที่ 3.1 ดังนี้

³ Ibid, p. 3.

ตารางที่ 3.1

ลำดับเหตุการณ์ที่สำคัญในความสัมพันธ์นาโต้-รัสเซีย ตั้งแต่ ค.ศ. 1991-1997

วัน เดือน ปี	เหตุการณ์
<p>ค.ศ. 1991</p> <p>20 ธันวาคม 1991</p>	<p>สภาความร่วมมือแอตแลนติกเหนือ (North Atlantic Cooperation Council: NACC) ได้ถูกจัดตั้งขึ้นโดยมีประเทศสมาชิก 25 ประเทศเข้าร่วม (ประเทศสมาชิกนาโต้ 16 ประเทศ และประเทศในยุโรปกลางและยุโรปตะวันออก 9 ประเทศ) โดยรัสเซียถือเป็นประเทศสมาชิกก่อตั้ง</p>
<p>ค.ศ. 1992</p> <p>24-25 กุมภาพันธ์ 1992</p> <p>เมษายน 1992</p>	<p>นายแมนเฟรด วอร์เนอร์ (Manfred Wornier) เลขาธิการนาโต้เยือนกรุงมอสโก ประเทศรัสเซีย</p> <p>การจัดตั้งการประชุมความร่วมมือคณะกรรมการทหาร (Military Committee in Cooperation Session: MS/CS) ขึ้นเป็นครั้งแรก และหัวหน้าคณะเจ้าหน้าที่ (Chief of General Staff) ของรัสเซียได้รับเชิญให้เข้าร่วม</p>
<p>ค.ศ. 1993</p> <p>กุมภาพันธ์ 1993</p> <p>ฤดูใบไม้ผลิ 1993</p>	<p>NATO Review ได้เผยแพร่บทความที่เขียนโดยชาวรัสเซียเป็นครั้งแรก คือ นายอันเดร คอซเยฟ (Andrei Kozyrev) รัฐมนตรีต่างประเทศ</p> <p>ผู้บัญชาการทหารสูงสุดของพันธมิตรแห่งยุโรป (Supreme Allied Commander Europe: SACEUR) เยือนกรุงมอสโก และเห็นชอบต่อโครงการความร่วมมือเฉพาะด้านกับกระทรวงกลาโหมรัสเซีย</p>
<p>ค.ศ. 1994</p> <p>กุมภาพันธ์ 1994</p> <p>24 พฤษภาคม 1994</p> <p>มิถุนายน 1994</p> <p>22 มิถุนายน 1994</p> <p>25 พฤศจิกายน 1994</p> <p>1 ธันวาคม 1994</p>	<p>ภาคผนวกของ NATO Review ได้รับการตีพิมพ์เป็นภาษารัสเซียครั้งแรก</p> <p>การประชุมสมัชชาพิเศษของรัฐมนตรีกลาโหมนาโต้และรัสเซีย (16+1)</p> <p>รัฐมนตรีนาโต้ได้เห็นชอบระหว่างการประชุมรัฐมนตรี NACC ที่กรุงอัมสเตอร์ดัม โดยให้เสริมสร้างการติดต่อระหว่างสถานทูตในกรุงมอสโกกับสำนักงานข้อมูลข่าวสารของนาโต้ (NATO Information Office) 2 แห่ง</p> <p>รัสเซียได้ลงนามในเอกสาร “หุ้นส่วนเพื่อสันติภาพ” (PfPP) (16+1) และเอกสารข้อสรุปซึ่งได้ระบุประเด็นหลักๆ ของการเจรจาหารือระหว่าง นาโต้และรัสเซีย ภายใต้กรอบ NACC และ PfPP</p> <p>สำนักงานข้อมูลข่าวสารของนาโต้ในรัสเซียได้ริเริ่มดำเนินกิจกรรม</p> <p>รัฐมนตรีต่างประเทศของนาโต้และรัสเซียพบปะหารือกัน (16+1)</p>

ตารางที่ 3.1 (ต่อ)

วัน เดือน ปี	เหตุการณ์
<p>ค.ศ. 1995</p> <p>31 พฤษภาคม 1995</p> <p>17 กรกฎาคม 1995</p> <p>11 กันยายน 1995</p> <p>20 กันยายน 1995</p> <p>14-21 ตุลาคม 1995</p> <p>28 พฤศจิกายน 1995</p> <p>6 ธันวาคม 1995</p>	<p>รัสเซียได้รับรอง Individual Partnership Programme (IPP) และ “Area on pursuance of broad, enhanced NATO-Russia dialogue and cooperation” อย่างเป็นทางการที่นอร์วีก (Noorwijk) ระหว่างการประชุมสมัชชาพิเศษของรัฐมนตรีต่างประเทศของนาโต้และรัสเซีย (16+1)</p> <p>การประชุมระหว่าง NCCC กับรัสเซียเกี่ยวกับพัฒนาการของความสัมพันธ์นาโต้และรัสเซีย (16+1)</p> <p>การประชุมเกี่ยวกับสถานการณ์ในยูโกสลาเวียตามคำร้องขอของฝ่าย รัสเซีย (16+1)</p> <p>การประชุมระหว่าง NCCC กับรัสเซียเกี่ยวกับการปฏิบัติตามสนธิสัญญา CFE (16+1)</p> <p>นายพลเชฟตอฟ (Col.Gen. Shevtsov) และคณะเจ้าหน้าที่ได้สถาปนาการติดต่อและประสานงานเกี่ยวกับ IFOR กับ SACEUR ที่มงส์ (Mons)</p> <p>รัฐมนตรีกลาโหมของนาโต้และรัสเซียได้พบปะหารือกัน (16+1)</p> <p>รัฐมนตรีต่างประเทศของนาโต้และรัสเซียได้พบปะหารือกัน (16+1)</p>
<p>ค.ศ. 1996</p>	
<p>มกราคม 1996</p> <p>13 มีนาคม 1996</p> <p>20-21 มีนาคม 1996</p> <p>21 มีนาคม 1996</p> <p>1 เมษายน 1996</p> <p>10 พฤษภาคม 1996</p> <p>14 มิถุนายน 1996</p> <p>19 กันยายน 1996</p>	<p>การตีพิมพ์หนังสือคู่มือนาโต้ (NATO Handbook) ฉบับแรกเป็นภาษารัสเซีย</p> <p>รัสเซียลงนามในการเข้าร่วมปฏิบัติกรกับ IFOR และข้อตกลงด้านการเงิน</p> <p>นายฮาร์เวีย โซลานา (Javier Solana) เลขาธิการนาโต้เยือนกรุงมอสโก</p> <p>การลงนามบันทึกความเข้าใจ “ความร่วมมือในภาวะฉุกเฉินของพลเรือนระหว่างนาโต้และรัสเซีย” (Memorandum of Understanding on Civil Emergency Cooperation between NATO and Russia)</p> <p>การประชุมระหว่าง NCCC กับรัสเซียเพื่อประเมินอนาคตของความสัมพันธระหว่างนาโต้และรัสเซีย ภายหลังจากเลขาธิการนาโต้เยือนรัสเซีย (16+1)</p> <p>การประชุมระหว่าง NCCC กับรัสเซียเพื่อหารือเกี่ยวกับสถานการณ์ล่าสุดของ IFOR และสนธิสัญญา CFE (16+1)</p> <p>รัฐมนตรีกลาโหมของนาโต้และรัสเซียพบปะหารือกัน (16+1)</p> <p>คณะกรรมการการเมือง (Political Committee) ของนาโต้พบปะรัสเซียเกี่ยวกับประเด็นเรื่องการปลดอาวุธและการควบคุมอาวุธ (16+1)</p>

ตารางที่ 3.1 (ต่อ)

วัน เดือน ปี	เหตุการณ์
20 กันยายน 1996	นายฮาร์เวีย โซลานา (Javier Solana) เลขาธิการนาโต้พบปะหารือกับนาย
26 กันยายน 1996	เยฟเกนี ปรีมาคอฟ (Yevgeni Primakov) รัฐมนตรีต่างประเทศของรัสเซีย รัฐมนตรีกลาโหมนาโต้พบปะหารือกับนายโรดิโอนอฟ (Rodionov) รัฐมนตรี กลาโหมรัสเซียที่กรุงเบอร์ลิน (16+1)
7 ตุลาคม 1996	เลขาธิการนาโต้พบกับนายอเล็กซานเดอร์ เลเบด (Alexander Lebed) เลขาธิการสภาความมั่นคงของรัสเซีย และได้จัดการประชุมสภาอย่างไม่เป็น ทางการ (16+1)
10 ธันวาคม 1996	นายฮาร์เวีย โซลานา (Javier Solana) เลขาธิการนาโต้พบปะหารือกับนาย
11 ธันวาคม 1996	เยฟเกนี ปรีมาคอฟ (Yevgeni Primakov) รัฐมนตรีต่างประเทศของรัสเซีย รัฐมนตรีต่างประเทศนาโต้และรัสเซียพบปะหารือกันในขอบเขตของการประชุม รัฐมนตรี NACC (16+1)
18 ธันวาคม 1996	รัฐมนตรีกลาโหมนาโต้พบปะหารือกับนายโรดิโอนอฟ (Rodionov) รัฐมนตรี กลาโหมรัสเซีย (16+1)
ค.ศ. 1997	
19-21 มกราคม 1997	การเจรจาอเนกประสงค์ระหว่างนายฮาร์เวีย โซลานา (Javier Solana) เลขาธิการ นาโต้พบปะหารือกับนายเยฟเกนี ปรีมาคอฟ (Yevgeni Primakov) รัฐมนตรี ต่างประเทศของรัสเซีย เกี่ยวกับเอกสารนาโต้-รัสเซีย (NATO-Russia Document) ที่กรุงมอสโก
10 กุมภาพันธ์ 1997	การเจรจาระหว่างผู้ช่วยเลขาธิการนาโต้ฝ่ายการเมือง (NATO's Assistant Secretary General for Political Affairs: ASG/PA) และนายอาฟานาเซียฟสกี (Afanassievsky) รัฐมนตรีช่วยต่างประเทศรัสเซีย ที่กรุงมอสโก
23 กุมภาพันธ์ 1997	การเจรจารอบสองฯ ที่กรุงบรัสเซลส์
24 กุมภาพันธ์ 1997	การเจรจาระหว่าง ASG/PA และนายอาฟานาเซียฟสกี รัฐมนตรีช่วย ต่างประเทศรัสเซีย ที่กรุงบรัสเซลส์
9-10 มีนาคม 1997	การเจรจารอบสามฯ ที่กรุงมอสโก
10 มีนาคม 1997	การเจรจาระหว่าง ASG/PA และนายอาฟานาเซียฟสกี รัฐมนตรีช่วย ต่างประเทศรัสเซีย ที่กรุงมอสโก
8 เมษายน 1997	การเจรจาระหว่าง ASG/PA และนายอาฟานาเซียฟสกี รัฐมนตรีช่วย ต่างประเทศรัสเซีย ที่กรุงบรัสเซลส์
15 เมษายน 1997	การเจรจารอบสี่ฯ ที่กรุงมอสโก

ตารางที่ 3.1 (ต่อ)

วัน เดือน ปี	เหตุการณ์
18 เมษายน 1997	การเจรจาระหว่าง ASG/PA และนายอาฟานาเซียฟสกี รัฐมนตรีช่วยต่างประเทศรัสเซีย ที่กรุงมอสโก
22-23 เมษายน 1997	การประชุมเชิงวิชาการเรื่องการวางแผนภาวะฉุกเฉินสำหรับพลเรือน และการประชุมระหว่างคณะกรรมการระดับสูงในการวางแผนภาวะฉุกเฉินสำหรับพลเรือน (Senior Civil Emergency Planning Committee: SCEPC) กับประเทศหุ้นส่วนความร่วมมือที่กรุงมอสโก
23-24 เมษายน 1997	นายยูริ บาดูริน (Yuri Baturin) เลขาธิการสภากลาโหม (Defence Council) ของรัสเซียพบปะหารือกับนายฮาร์เวีย โซลานา (Javier Solana) เลขาธิการนาโต้ และเข้าร่วมในการฝึกซ้อมรบที่สำนักงานใหญ่ผู้บัญชาการในยุโรป (Supreme Headquarters Allied Powers in Europe Exercise: SHAPEX)
6 พฤษภาคม 1997	การเจรจารอบห้า ที่ลัคเซมเบิร์ก
13 พฤษภาคม 1997	การเจรจารอบหก ซึ่งเป็นรอบสุดท้าย ที่กรุงมอสโก
4 พฤษภาคม 1997	ข้อตกลง (เพื่อแสดงความเห็นชอบจากฝ่ายนิติบัญญัติ) ระหว่างนาโต้และรัสเซียใน “Founding Act on Mutual Relations, Cooperation and Security Between NATO and the Russian Federation”
16 พฤษภาคม 1997	สภาแอตแลนติกเห็นชอบต่อ Founding Act
27 พฤษภาคม 1997	การลงนามใน “Founding Act on Mutual Relations, Cooperation and Security Between NATO and the Russian Federation” โดยเลขาธิการนาโต้ ประมุขของรัฐและหัวหน้ารัฐบาล และประธานาธิบดีรัสเซีย ที่กรุงปารีส

ความพยายามของนาโต้และรัสเซียที่ปรารถนาให้มีการจัดตั้งหลักการและกลไกของความสัมพันธ์แบบถาวร รวมทั้งกำหนดขอบเขตของความร่วมมือระหว่างนาโต้และรัสเซียในอนาคตให้ชัดเจนยิ่งขึ้นได้ประสบความสำเร็จในที่สุดเมื่อวันที่ 27 พฤษภาคม ค.ศ. 1997 โดยประมุขของรัฐและหัวหน้ารัฐบาลของประเทศสมาชิกนาโต้ เลขาธิการนาโต้ และประธานาธิบดีของรัสเซีย ได้ร่วมลงนามใน “Founding Act on Mutual Relations, Cooperation and Security between NATO and the Russian Federation” (โปรดดูรายละเอียดในภาคผนวก ข) ที่กรุงปารีส

ประเทศฝรั่งเศส ซึ่งผู้นำของประเทศสมาชิกนาโต้และรัสเซียได้แสดงทรรศนะต่อการลงนามใน Founding Act ครั้งนี้ว่า⁴

“สนธิสัญญา (Founding Act) ฉบับนี้จะปกป้องยุโรปและโลกจากการเผชิญหน้าครั้งใหม่ และจะกลายเป็นพื้นฐานสำคัญสำหรับหุ้นส่วนใหม่ที่มีความเท่าเทียมกันและมีเสถียรภาพ หุ้นส่วนที่นำเอาผลประโยชน์ด้านความมั่นคงของทุกๆ รัฐที่ลงนามในสนธิสัญญาฉบับนี้มาพิจารณา”

**ประธานาธิบดีบอริส เยลต์ซิน (Boris Yeltsin) 27 พฤษภาคม ค.ศ. 1997
กรุงปารีส**

“ภารกิจในวันข้างหน้ามันชัดเจน คือการทำให้เอกสารฉบับนี้มีชีวิตขึ้นมาโดยการใช้อิทธิพลใหม่ๆ ที่ได้รับมาอย่างเต็มที่ ในส่วนของพันธมิตรแอตแลนติกเหนือได้ตัดสินใจที่จะเริ่มดำเนินการในหุ้นส่วนที่เห็นผลได้ในระยะยาวซึ่งจะช่วยให้ถึงความแตกแยกในยุโรปไว้เบื้องหลังตลอดไป สิ่งนี้ไม่ใช่แค่เพียงวิสัยทัศน์ แต่จะเป็นเครื่องนำทางที่สามารถปฏิบัติได้ต่อนโยบายของเรา ในฐานะที่เราได้ก้าวข้ามจุดเริ่มต้นของศตวรรษใหม่”

นายฮาเวียร์ โซลานา (Javier Solana) เลขานุการนาโต้ 27 พฤษภาคม ค.ศ. 1997 กรุงปารีส

“เราได้ตัดสินใจแล้วว่าเราจะสร้างอนาคตความมั่นคงในยุโรปที่ไม่ใช่แบบเกมซัมซัน (zero-sum game) ซึ่งหมายความว่าเราได้ประโยชน์ของนาโต้คือการเสียประโยชน์ของรัสเซีย และความเข้มแข็งของรัสเซียคือความอ่อนแอของฝ่ายพันธมิตรนาโต้ สิ่งเหล่านี้เป็นความคิดแบบเก่าแล้ว นี่คือช่วงเวลาใหม่ เราจะสร้างยุโรปใหม่ร่วมกันที่ซึ่งทุกๆ ชาติเป็นอิสระเสรีและทุกๆ ชาติที่เป็นอิสระเสรีก็สามารถร่วมกันเสริมสร้างสันติภาพและเสถียรภาพเพื่อประโยชน์ของทุกฝ่าย”

ประธานาธิบดีบิล คลินตัน (Bill Clinton) 27 พฤษภาคม ค.ศ. 1997 กรุงปารีส

⁴ Ulrich Brandenburg. “NATO and Russia: A natural Partnership” *NATO Review*, Vol. 45, No. 4, (1997), p. 17.

“เรากำลังฟันฝ่าความไม่เข้าใจกัน การเผชิญหน้ากัน และการแบ่งแยกในทวีปของเรา ที่มีมานานกว่าครึ่งศตวรรษจากการลงนามใน *Founding Act* ขององค์การความมั่นคงแห่งยุโรป ซึ่งรัสเซียจะแสดงบทบาทของตนเองอย่างเต็มที่”

ประธานาธิบดีฌาร์ค ชีรัค (Jacques Chirac) 27 พฤษภาคม ค.ศ. 1997
กรุงปารีส

จากทรรศนะของผู้นำประเทศสมาชิกนาโต้และรัสเซียดังกล่าวนั้น ต่างก็ได้แสดงความหวังไว้ว่าสนธิสัญญาฉบับนี้จะทำให้นาโต้และรัสเซียร่วมกันสร้างสันติภาพอย่างยั่งยืนและครอบคลุมบริเวณยุโรป-แอตแลนติกทั้งหมด โดยตั้งอยู่บนหลักการของประชาธิปไตยและความมั่นคงโดยการร่วมมือกัน (Cooperative Security) นาโต้และรัสเซียจะไม่พิจารณาอีกฝ่ายหนึ่งว่าเป็นศัตรูอีกต่อไป แต่ทั้งสองฝ่ายจะมีเป้าหมายร่วมกันในการเอาชนะร่องรอยของการเผชิญหน้าและการแข่งขันกันในอดีต และเสริมสร้างความไว้วางใจและความร่วมมือกัน นาโต้และรัสเซียจะสร้างข้อผูกพันร่วมกันอันมีสาระสำคัญในการสร้างทวีปยุโรปที่มั่นคง มีสันติภาพ ไม่แบ่งแยก และมีเสถียรภาพ เพื่อประโยชน์ของประชาชนทั้งปวงของทั้งสองฝ่าย รวมทั้งจะร่วมกันพัฒนาความเป็นหุ้นส่วนที่เข้มแข็ง มั่นคงและยั่งยืน โดยอยู่บนพื้นฐานของผลประโยชน์ซึ่งกันละกัน หลักการต่างตอบแทนและความโปร่งใส

นาโต้ได้ดำเนินการปรับเปลี่ยนองค์ประกอบเป็นประวัติการณ์ ซึ่งเป็นขั้นตอนที่ยังคงจะดำเนินต่อไป ในปี ค.ศ. 1991 นาโต้ได้ปรับแก้หลักยุทธศาสตร์ (Strategic Doctrine) เพื่อที่จะนำสภาพแวดล้อมด้านความมั่นคงใหม่ของยุโรปเข้ามาพิจารณาด้วย ดังนั้น นาโต้จึงได้ลดจำนวนกำลังอาวุธนิวเคลียร์และกองกำลังตามรูปแบบธรรมดา (conventional and nuclear forces) ลงอย่างชัดเจน ในขณะเดียวกันก็พยายามรักษาความสามารถที่จะปฏิบัติตามข้อผูกพันของสนธิสัญญาวอชิงตัน (Washington Treaty)⁵ นาโต้ได้ขยายและกำลังจะขยายภารกิจทางด้านการเมือง และรับรองภารกิจใหม่ๆ ในด้านการรักษาสันติภาพ (peacekeeping) และการจัดการวิกฤติ (crisis management) เพื่อสนับสนุนองค์การสหประชาชาติและองค์การเพื่อความมั่นคงและความร่วมมือในยุโรป (The Organization for Security and Co-operation in Europe:

⁵ ในที่นี้ สนธิสัญญาวอชิงตัน (Washington Treaty) หมายถึงสนธิสัญญาแอตแลนติกเหนือ (North Atlantic Treaty) ที่ลงนาม ณ กรุงวอชิงตัน ดีซี สหรัฐอเมริกาเมื่อวันที่ 4 เมษายน ค.ศ. 1949

OSCE) เช่น ภารกิจในบอสเนียและเฮอร์เซโกวีนา การจัดการกับความท้าทายด้านความมั่นคงใหม่ๆ ที่มีความเชื่อมโยงกับประเทศอื่นๆ และองค์การระหว่างประเทศอื่นๆ นอกจากนี้ นาโต้กำลังอยู่ในขั้นตอนของการพัฒนา “เอกลักษณ์ในด้านความมั่นคงและการป้องกันของยุโรป” (European Security and Defense Identity: ESDI)⁶ ภายในพันธมิตตนเอง

ในส่วนของรัสเซียก็กำลังอยู่ระหว่างขั้นตอนของการสร้างสังคมประชาธิปไตยและการตระหนักถึงการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองและเศรษฐกิจ รัสเซียกำลังพัฒนาแนวคิดความมั่นคงแห่งชาติและปรับแก้หลักการทางด้านทหาร (military doctrine) เพื่อที่จะทำให้สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงด้านความมั่นคงในปัจจุบัน รัสเซียได้ประสบความสำเร็จในการลดจำนวนกองกำลังติดอาวุธ และได้ถอนกองกำลังจากประเทศในยุโรปกลางและยุโรปตะวันออก และประเทศในแถบบอลติก รวมถึงถอนกำลังอาวุธนิวเคลียร์ทั้งหมดกลับมายังดินแดนของตนเอง รัสเซียมีข้อผูกพันที่จะต้องลดกองกำลังตามรูปแบบบรรทัดและกำลังอาวุธนิวเคลียร์ต่อไป นอกจากนี้ รัสเซียยังได้เข้าร่วมในปฏิบัติการกองกำลังรักษาสันติภาพที่สนับสนุนสหประชาชาติและ OSCE เช่นเดียวกับการให้ความช่วยเหลือในกองกำลังนานาชาติในบอสเนียและเฮอร์เซโกวีนา

⁶ การจัดตั้ง “เอกลักษณ์ในด้านความมั่นคงและการป้องกันของยุโรป” (European Security and Defense Identity: ESDI) ในยุโรปมีสาเหตุ 2 ประการ คือ 1) ประเทศสมาชิกของสหภาพยุโรปมิใช่ทุกประเทศจะเป็นสมาชิกของนาโต้ ได้แก่ ออสเตรีย ฟินแลนด์ ไอร์แลนด์ และสวีเดน ดังนั้น แนวนโยบายในด้านเกี่ยวกับความมั่นคงและการป้องกัน (Security and Defense Policy) ระหว่างประเทศสมาชิกในสหภาพยุโรปจึงแตกต่างกันไป ซึ่งแม้แต่ภายในประเทศสมาชิกนาโต้ด้วยกันเองก็ยังมีทำที่ที่แตกต่างกัน 2) กำลังทางทหารและอาวุธของประเทศสมาชิกในสหภาพยุโรปก็มีความแตกต่างกันมาก กล่าวคือ ในขณะที่อังกฤษและฝรั่งเศสมีอาวุธปรมาณู แต่ประเทศอื่น ๆ ไม่มีอาวุธดังกล่าว นอกจากนี้ สถานการณ์ที่มีการเปลี่ยนแปลงหลังยุคสงครามเย็นทั้งในยุโรปและนอกยุโรปได้สร้างแรงกดดันให้กับประเทศสมาชิกสหภาพยุโรป ในอันที่จะต้องให้ความร่วมมือในด้านความมั่นคงและการป้องกันมากยิ่งขึ้น จุดอ่อนที่เห็นได้ชัดของประเทศสมาชิกสหภาพยุโรปก็คือ ปัญหาวิกฤตการณ์ในโคโซโว ในทศวรรษ 1990 ซึ่งยุโรปต้องพึ่งพาทหารและยุทธวิธีของสหรัฐฯ คิดเป็นกว่าร้อยละ 80 ทั้ง ๆ ที่ปัญหาโคโซโวเกิดในยุโรปเอง นอกจากนี้ สงครามอ่าว เปอร์เซีย ในต้นทศวรรษ 1990 ได้แสดงให้เห็นถึงความอ่อนแอของสหภาพยุโรปในด้านเกี่ยวกับความร่วมมือในด้านความมั่นคงและการป้องกัน

2. หลักการของ Founding Act

นาโต้และรัสเซียจะทำงานร่วมกันเพื่อให้ความช่วยเหลือในการสร้างความมั่นคงในยุโรป ตามหลักการที่ว่าความมั่นคงของทุกรัฐในประชาคมยุโรป-แอตแลนติกนั้นไม่สามารถแบ่งแยกได้ โดยอยู่บนพื้นฐานของการแบ่งปันค่านิยม บรรทัดฐาน และผลประโยชน์ของทุกๆ รัฐ นาโต้และรัสเซียจะช่วยกันเสริมสร้างความเข้มแข็งให้กับองค์การสำหรับความมั่นคงและความร่วมมือในยุโรป (OSCE) รวมถึงการพัฒนาบทบาทขององค์การนี้ในฐานะที่เป็นเครื่องมือการทูตเชิงป้องกันประการแรกสำหรับการป้องกันความขัดแย้ง การจัดการวิกฤติ การฟื้นฟูหลังความขัดแย้ง และความร่วมมือด้านความมั่นคงในภูมิภาค เช่นเดียวกับการเสริมสร้างศักยภาพในการปฏิบัติการขององค์การ เพื่อที่จะทำให้บรรลุมาริกเหล่านี้ OSCE ในฐานะที่เป็นองค์การด้านความมั่นคงเพียงหนึ่งเดียวที่รวมเอายุโรปไว้ทั้งหมดจึงมีบทบาทหลักต่อความมั่นคงและสันติภาพของยุโรป ในการเสริมสร้างความเข้มแข็งของ OSCE นั้น นาโต้และรัสเซียจะร่วมมือกันป้องกันเหตุใดๆ ก็ตามที่อาจสร้างความแบ่งแยกและการเผชิญหน้ากันในยุโรป หรือการโดดเดี่ยวตัวเองของรัฐใดๆ เช่นในอดีต

นาโต้และรัสเซียจะแสวงหาความร่วมมือให้ครอบคลุมมากที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ในหมู่รัฐสมาชิกของ OSCE เพื่อที่การทำงานจะได้สอดคล้องกับ OSCE ในเรื่องตัวแบบสำหรับยุโรปในศตวรรษที่ 21 ด้านความมั่นคงร่วมกันอย่างครอบคลุม (Common and Comprehensive Security Model for Europe for the Twenty-First Century) และนำการตัดสินใจของการประชุมที่ลิสบอน (Lisbon Summit) เกี่ยวกับกฎบัตรความมั่นคงแห่งยุโรป (Charter on European Security) เข้ามาพิจารณาด้วย โดยมีเป้าหมายที่จะสร้างดินแดนแห่งความมั่นคงและความมีเสถียรภาพร่วมกันในยุโรป

วัตถุประสงค์ร่วมกันของนาโต้และรัสเซียในการเสริมสร้างความมั่นคงและเสถียรภาพในบริเวณยุโรป-แอตแลนติก คือเพื่อตอบสนองต่อความท้าทายและความเสี่ยงใหม่ๆ เช่น ชาตินิยมที่มีความก้าวร้าว การแพร่ขยายอาวุธนิวเคลียร์ อาวุธเคมีและชีวภาพ การก่อการร้าย การละเมิดสิทธิมนุษยชนและสิทธิของชนกลุ่มน้อยอย่างต่อเนื่อง และข้อพิพาทเรื่องดินแดนที่ยังไม่ได้รับการแก้ไข ซึ่งเป็นภัยคุกคามต่อสันติภาพ ความมั่งคั่งและความมั่นคงร่วมกัน อย่างไรก็ตาม Founding Act ฉบับนี้จะไม่เป็นผลต่อความรับผิดชอบของคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติในการรักษาไว้ซึ่งสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศหรือบทบาทของ OSCE ในฐานะที่เป็นองค์การสำหรับการปรึกษาหารือ การตัดสินใจ และความร่วมมือในบริเวณนั้น และในฐานะที่เป็นการจัดการในระดับภูมิภาคภายใต้มาตรา 8 (Chapter VIII) ของกฎบัตรสหประชาชาติ

สำหรับการปฏิบัติตามข้อบังคับของ Founding Act ฉบับนี้ นาโต้และรัสเซียจะถือปฏิบัติตามพันธกรณีด้วยเจตจำนงที่ดีของทั้ง 2 ฝ่าย ภายใต้กฎหมายระหว่างประเทศและตราสารระหว่างประเทศ ซึ่งรวมถึงพันธกรณีของกฎบัตรสหประชาชาติ (United Nations Charter) และบทบัญญัติของปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (Universal Declaration on Human Rights) เช่นเดียวกับข้อผูกพันภายใต้บรรณสารสุดท้ายเฮลซิงกิ (Helsinki Final Act)⁷ เอกสารของ OSCE ที่เกิดขึ้นมาภายหลัง รวมถึงกฎบัตรปารีส (Charter of Paris)⁸ และเอกสารที่ได้รับการรับรองจากการประชุม OSCE ที่ลิสบอน (Lisbon) และเพื่อที่จะบรรลุเป้าหมายของเอกสารฉบับนี้ นาโต้และรัสเซียจะสร้างพื้นฐานของความสัมพันธ์อยู่บนข้อผูกพันร่วมกัน ตามหลักการดังต่อไปนี้

1. การพัฒนาความเป็นหุ้นส่วนและความร่วมมือให้เข้มแข็ง มั่นคง ยั่งยืน และเท่าเทียมกัน โดยตั้งอยู่บนหลักการของความโปร่งใส เพื่อเสริมสร้างความมั่นคงและเสถียรภาพในบริเวณ ยุโรป-แอตแลนติก

⁷ การลงนามในบรรณสารสุดท้ายเฮลซิงกิเกิดขึ้นในวันที่ 1 สิงหาคม ค.ศ. 1975 โดยมีหัวหน้ารัฐบาลจากประเทศยุโรป สหรัฐอเมริกา และแคนาดารวมทั้งหมด 35 ประเทศเข้าร่วม บรรณสารสุดท้ายเฮลซิงกิได้กล่าวถึง 3 หัวข้อใหญ่ๆ ได้แก่ 1) คำถามที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงในยุโรป 2) ความร่วมมือด้านเศรษฐกิจ วิทยาศาสตร์เทคโนโลยี และสิ่งแวดล้อม และ 3) ความร่วมมือด้านมนุษยธรรมและอื่นๆ ซึ่งในหัวข้อแรกได้กล่าวถึงแนวทาง 10 ประการที่เป็นพื้นฐานความสัมพันธ์ของประเทศสมาชิก ได้แก่

- 1) การเคารพในความเป็นอธิปไตยที่เท่าเทียมกัน และอำนาจอธิปไตยของรัฐอื่น
- 2) การไม่ใช้กำลังระหว่างกัน
- 3) การไม่ส่งละเมิดพรมแดน
- 4) การเคารพในบูรณภาพแห่งดินแดนของรัฐ
- 5) การแก้ไขความขัดแย้งอย่างสันติวิธี
- 6) การไม่แทรกแซงกิจการภายในของรัฐอื่น
- 7) การเคารพเคารพในสิทธิและเสรีภาพ ทั้งด้านความคิด ศาสนา และความเชื่อ
- 8) การเคารพในสิทธิที่เท่าเทียมกันและสิทธิในการกำหนดในตนเอง
- 9) การมีความร่วมมือซึ่งกันและกัน
- 10) การปฏิบัติตามพันธกรณีภายใต้กฎหมายระหว่างประเทศ

⁸ กฎบัตรปารีสได้รับการลงนามโดยประเทศสมาชิก CSCE เมื่อวันที่ 21 พฤศจิกายน ค.ศ. 1990 ซึ่งมีการกล่าวถึงหลักการ 10 ประการที่ประเทศสมาชิกจะต้องยึดถือ โดยเฉพาะอย่างยิ่งสิทธิมนุษยชน ประชาธิปไตยและหลักนิติธรรม

2. การยอมรับว่าหลักการประชาธิปไตย พหุนิยมทางการเมือง หลักนิติธรรมและการเคารพในสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพของพลเมือง และพัฒนาการของระบบเศรษฐกิจแบบตลาดเสรีนั้นมีบทบาทที่สำคัญอย่างยิ่งต่อการพัฒนาความมั่งคั่งร่วมกันและความมั่นคงทั้งหมด

3. การยับยั้งการคุกคามหรือการใช้กำลังระหว่างกัน เช่นเดียวกับการใช้กำลังต่อรัฐใดๆ ก็ตาม รวมทั้งการเคารพอำนาจอธิปไตย บูรณภาพแห่งดินแดนและความเป็นเอกภาพทางการเมืองของรัฐนั้นๆ ในทุกวิถีทาง โดยให้สอดคล้องกับกฎบัตรสหประชาชาติและปฏิญญาของหลักปฏิบัติที่เป็นแนวทางการผสมผสานระหว่างรัฐที่เข้าร่วมซึ่งอยู่ในบรรณสารสุดท้ายเฮลซิงกิ

4. การเคารพในอำนาจอธิปไตย เอกราชและบูรณภาพแห่งดินแดนของทุกรัฐและสิทธิโดยชอบธรรมของรัฐนั้นๆ ที่จะเลือกวิธีการในการประกันความมั่นคงของตนเอง พรหมแดนที่ไม่สามารถล่วงละเมิดได้ และสิทธิของประชาชนในการกำหนดใจตนเองตามที่ได้รับปฏิบัติตามบรรณสารสุดท้ายเฮลซิงกิและเอกสารอื่นๆ ของ OSCE

5. การกำหนดและการนำนโยบายการป้องกันประเทศ และหลักการทางทหารไปปฏิบัติอย่างโปร่งใสซึ่งกันและกัน

6. การป้องกันความขัดแย้งและการแก้ไขความขัดแย้งโดยสันติวิธีโดยให้สอดคล้องกับหลักการของสหประชาชาติและ OSCE

7. การสนับสนุนปฏิบัติการรักษาสันติภาพที่ดำเนินการภายใต้อำนาจของคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติหรือความรับผิดชอบของ OSCE โดยให้พิจารณาเป็นรายกรณีไป

3. กลไกสำหรับการปรึกษาหารือและความร่วมมือระหว่างนาโต้และรัสเซีย : สภาร่วมถาวรนาโต้-รัสเซีย (The NATO-Russia Permanent Joint Council)

เพื่อให้กิจกรรมและเป้าหมายต่างๆ ตามที่ได้ระบุไว้ใน Founding Act บรรลุผลด้วยความสำเร็จ และเพื่อพัฒนาแนวทางร่วมกันในการรักษาความมั่นคงยุโรปและการแก้ไขปัญหาต่างๆ ทางด้านการเมือง นาโต้และรัสเซียจะจัดตั้งสภาร่วมถาวรนาโต้-รัสเซีย (Permanent Joint Council: PJC) โดยมีวัตถุประสงค์หลักในการสร้างความไว้วางใจ ความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน และธรรมเนียมปฏิบัติในการปรึกษาหารือ และความร่วมมือระหว่างนาโต้และรัสเซียให้เพิ่มขึ้น เพื่อที่จะเสริมสร้างความมั่นคงของอีกฝ่ายหนึ่งและความมั่นคงของทุกๆ ชาติในบริเวณยุโรป – แอตแลนติก ในกรณีที่ตั้งสองฝ่ายมีความคิดเห็นไม่ตรงกันเกิดขึ้น นาโต้และรัสเซียจะใช้ความพยายามในการแก้ไขปัญหาโดยตั้งอยู่บนพื้นฐานของไมตรีจิตร และการเคารพซึ่งกันและกัน ภายในกรอบของการปรึกษาหารือทางด้านการเมือง

สภาความร่วมมือจะเป็นกลไกสำหรับการปรึกษาหารือ ความร่วมมือ การตัดสินใจ และการปฏิบัติการร่วมกันในประเด็นต่างๆ ทางด้านความมั่นคงที่มีความกังวลร่วมกันตามความเหมาะสม ทั้งนี้ การปรึกษาหารือดังกล่าวจะไม่รวมถึงประเด็นภายในประเทศทั้งฝ่ายนาโต้ ประเทศสมาชิกนาโต้ หรือรัสเซียก็ตาม สำหรับวัตถุประสงค์ของนาโต้และรัสเซียที่มีร่วมกันคือ การสร้างโอกาสให้มากที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้สำหรับการปฏิบัติการร่วมกัน

อาจกล่าวได้ว่า สภาความร่วมมือจะเป็นสถานที่หลักสำหรับการปรึกษาหารือระหว่างนาโต้และรัสเซียในช่วงเวลาที่เกิดวิกฤตการณ์หรือเกิดสถานการณ์ใดๆ ก็ตามที่กระทบต่อสันติภาพและเสถียรภาพ การประชุมสมัยพิเศษของสภานี้จะเกิดขึ้นเพิ่มเติมจากการประชุมสมัยสามัญเพื่อให้เกิดการปรึกษาหารืออย่างทันทีทันใดในกรณีที่มีเหตุการณ์ฉุกเฉิน ในบริบทนี้ นาโต้และรัสเซียจะปรึกษาหารือกันอย่างทันทีทันใดภายในสภาความร่วมมือ ในกรณีที่ประเทศสมาชิกใดสมาชิกหนึ่งตระหนักถึงภัยคุกคามต่อบูรณภาพแห่งดินแดน อธิปไตยทางการเมืองหรือความมั่นคงของตนเอง กิจกรรมต่างๆ ของสภาความร่วมมือจะได้รับการจัดตั้งขึ้นโดยอยู่บนหลักการต่างตอบแทนซึ่งกันและกันและความโปร่งใส สำหรับเรื่องการปรึกษาหารือและความร่วมมือ นาโต้และรัสเซียจะแจ้งแต่ละฝ่ายให้ทราบถึงความท้าทายด้านความมั่นคงที่แต่ละฝ่ายประสบและมาตรการของแต่ละฝ่ายที่ตั้งใจจะใช้จัดการกับความท้าทายนั้นๆ อย่างไรก็ตาม บทบัญญัติต่างๆ ของ Founding Act นี้ไม่ได้ให้สิทธิแก่รัสเซียหรือนาโต้ในการออกเสียงยับยั้ง (Veto) ต่อการกระทำใดๆ ของอีกฝ่ายหนึ่ง อีกทั้งไม่ถือว่าเป็นการฝ่าฝืนหรือจำกัดสิทธิของนาโต้หรือรัสเซีย ในการตัดสินใจหรือการปฏิบัติการใดๆ อย่างเป็นทางการ นอกจากนี้ยังไม่สามารถถูกนำไปใช้ในฐานะเครื่องมือเพื่อทำให้เกิดความเสียหายเปรียบต่อผลประโยชน์ของแต่ละฝ่าย

สภาความร่วมมือจะพบปะกันในหลายระดับและในรูปแบบที่หลากหลายตามแต่เนื้อหาสาระและความปรารถนาของนาโต้และรัสเซีย สภาความร่วมมือจะพบปะกันในระดับรัฐมนตรีต่างประเทศและรัฐมนตรีกลาโหมปีละ 2 ครั้ง ในระดับของเอกอัครราชทูตหรือผู้แทนถาวรประจำสภาแอตแลนติกเหนือเดือนละ 1 ครั้ง และในระดับประมุขของรัฐหรือหัวหน้ารัฐบาลตามแต่ความเหมาะสม นอกจากนี้สภาความร่วมมืออาจจัดตั้งคณะกรรมการหรือคณะทำงานสำหรับแต่ละหัวข้อหรือขอบเขตของความร่วมมือทั้งแบบเฉพาะกิจหรือถาวรตามแต่ความเหมาะสม โดยผู้แทนทหารและหัวหน้าคณะเจ้าหน้าที่จะพบปะกันผ่านทางการประชุมหัวหน้าคณะเจ้าหน้าที่ไม่น้อยกว่าปีละ 2 ครั้ง และในระดับผู้แทนทหารจะพบกันเดือนละ 1 ครั้ง สำหรับการประชุมผู้เชี่ยวชาญทางทหารอาจจัดขึ้นได้ตามแต่ความเหมาะสม

สภาความร่วมมือถาวรจะมีเลขาธิการนาโต้ และผู้แทนจากประเทศสมาชิกนาโต้ประเทศใดประเทศหนึ่ง และผู้แทนรัสเซียเป็นประธานประชุมร่วมกันโดยใช้หลักหมุนเวียน และเพื่อสนับสนุนการทำงานของสภาความร่วมมือ นาโต้และรัสเซียจะจัดตั้งโครงสร้างทางการบริหารที่จำเป็นขึ้น โดยรัสเซียจะแต่งตั้งคณะผู้แทนประจำนาโต้ นำโดยผู้แทนในระดับตำแหน่งเอกอัครราชทูต ผู้แทนระดับสูงทางทหารและเจ้าหน้าที่ และนาโต้จะแต่งตั้งคณะผู้แทนประจำกรุงมอสโก สำหรับรูปแบบนั้นจะต้องรอการตัดสินใจอีกครั้งหนึ่ง

สภาความร่วมมือนาโต้-รัสเซียจะปรึกษาหารือและร่วมมือเกี่ยวกับกิจกรรมต่างๆ เฉพาะ 3 เรื่องดังนี้

1. ปรึกษาหารือเกี่ยวกับหัวข้อต่างๆ ในมาตรา 3 ของสนธิสัญญาฉบับนี้ และประเด็นทางด้านการเมืองหรือความมั่นคงใดๆ ก็ตาม ที่ได้รับการตัดสินใจโดยความเห็นชอบซึ่งกันและกัน
2. การพัฒนาความคิดริเริ่มร่วมกันซึ่งนาโต้และรัสเซียต่างเห็นพ้องต้องกันในการเจรจาหรือการกระทำอย่างเท่าเทียมกัน โดยอยู่บนพื้นฐานของการปรึกษาหารือ
3. การตัดสินใจร่วมกัน และปฏิบัติการร่วมกันเป็นรายกรณี รวมทั้งการมีส่วนร่วมอย่างยุติธรรมต่อทุกฝ่ายในเรื่องการวางแผนและเตรียมการสำหรับการปฏิบัติการกิจร่วมกัน รวมถึงปฏิบัติการรักษาสันติภาพภายใต้อำนาจของคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติหรือความรับผิดชอบของ OSCE เมื่อได้รับฉันทามติจากการปรึกษาหารือกัน

กล่าวได้ว่า การกระทำใดๆ ที่ดำเนินการโดยนาโต้หรือรัสเซียร่วมกันหรือโดยลำพัง จะต้องสอดคล้องกับกฎบัตรสหประชาชาติ และหลักการปกครองของ OSCE นาโต้และรัสเซียจะส่งเสริมให้เกิดการหารือและความร่วมมือระหว่างสมัชชาแอตแลนติกเหนือ (North Atlantic Assembly) และสมัชชาสหพันธรัฐรัสเซีย (Federal Assembly of the Russian Federation) มากขึ้น โดยการตระหนักถึงความสำคัญของการติดต่ออย่างลึกซึ้งซึ่งระหว่างหน่วยงานบัญญัติกฎหมายของรัฐที่เข้าร่วมในสนธิสัญญาฉบับนี้

4. ขอบเขตของความร่วมมือและการปรึกษาหารือระหว่างนาโต้และรัสเซีย ภายใต้ Founding Act

ในการสร้างความสัมพันธ์ระหว่างกัน นาโต้และรัสเซียจะมุ่งเน้นไปที่ผลประโยชน์ร่วมกัน โดยทั้งสองฝ่ายจะปรึกษาหารือและพยายามที่จะร่วมมือให้ครอบคลุมทุกขอบเขตมากที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ ดังต่อไปนี้

1. ประเด็นผลประโยชน์ร่วมกันที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงและเสถียรภาพในบริเวณยุโรป – แอตแลนติกหรือบริเวณที่เกิดวิกฤตการณ์ที่เห็นได้ชัด

2. การป้องกันความขัดแย้ง รวมถึงการทูตเชิงป้องกัน (Preventive diplomacy) การจัดการวิกฤติ และการแก้ไขความขัดแย้งโดยการนำบทบาทและความรับผิดชอบของสหประชาชาติและ OSCE และการทำงานขององค์กรต่างๆ เหล่านี้ในมาพิจารณาด้วย
3. การปฏิบัติร่วมกัน รวมถึงการปฏิบัติการเพื่อรักษาสันติภาพ โดยอยู่บนพื้นฐานของการพิจารณาเป็นรายกรณีไป ภายใต้อำนาจของคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติและ OSCE
4. การมีส่วนร่วมของรัสเซียในสหภาพหุ้นส่วนยุโรป-แอตแลนติกและโครงการหุ้นส่วนเพื่อสันติภาพ
5. การแลกเปลี่ยนข้อมูลและการปรึกษาหารือในเรื่องยุทธศาสตร์ นโยบายป้องกันประเทศ หลักการทางทหารของนาโต้และรัสเซีย และโครงการพัฒนางบประมาณและการพัฒนาสาธารณูปโภค และการแพร่ขยายอาวุธร้ายแรง
6. ความร่วมมือที่สามารถเป็นไปได้ในเรื่องระบบการป้องกันการโจมตีจากขีปนาวุธนิวเคลียร์ (Theater Missile Defense)
7. ส่งเสริมความปลอดภัยของการจราจรทางอากาศในภูมิภาค เพิ่มศักยภาพของการจราจรทางอากาศและแลกเปลี่ยนซึ่งกันและกันตามความเหมาะสมเพื่อส่งเสริมความเชื่อมั่น ผ่านทางการเพิ่มมาตรการความโปร่งใสและการแลกเปลี่ยนข้อมูลที่สัมพันธ์กับการป้องกันทางอากาศและในแง่มุมมองต่างๆ ที่เกี่ยวกับการจัดการและการควบคุมในอวกาศ รวมถึงการสำรวจความร่วมมือที่เป็นไปได้ในประเด็นที่เกี่ยวกับการป้องกันทางอากาศตามความเหมาะสม
8. การเพิ่มความโปร่งใส คาดการณ์ได้และความไว้วางใจร่วมกันเกี่ยวกับขนาดและบทบาทของกองกำลังตามรูปแบบธรรมชาติของประเทศสมาชิกนาโต้และรัสเซีย
9. การประสานโครงการความร่วมมือระหว่างสถาบันทางการทหารของแต่ละฝ่าย
10. ติดตามความร่วมมือที่เกี่ยวกับกองทัพผ่านการติดต่อระหว่างรัสเซียและการประชุมของผู้บัญชาการกองทัพแห่งชาติของนาโต้
11. การปรับเปลี่ยนของอุตสาหกรรมป้องกันประเทศ
12. การพัฒนาโครงการความร่วมมือที่เห็นชอบร่วมกันในเรื่องการป้องกันประเทศที่เกี่ยวข้องกับสาขาเศรษฐกิจ สิ่งแวดล้อม และวิทยาศาสตร์
13. การดำเนินความริเริ่มและการปฏิบัติการร่วมกันในเรื่องการเตรียมพร้อมฉุกเฉินสำหรับพลเรือนและการบรรเทาสาธารณภัย
14. การต่อสู้กับการก่อการร้ายและการลักลอบค้ายาเสพติด

15. การปรับปรุงความเข้าใจของสาธารณะเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างนาโต้และรัสเซียที่กำลังพัฒนา รวมถึงการจัดตั้งศูนย์เอกอัครราชทูตหรือสำนักงานข้อมูลข่าวสารของนาโต้ในกรุงมอสโกสำหรับขอบเขตอื่นๆ นั้นสามารถเพิ่มเติมได้โดยความตกลงร่วมกัน

5. ประเด็นด้านการเมืองและการทหารภายใต้ Founding Act

นาโต้และรัสเซียได้ยืนยันความปรารถนาร่วมกันที่จะเสริมสร้างความมั่นคงและเสถียรภาพให้เกิดขึ้นในบริเวณยุโรป-แอตแลนติก โดยประเทศสมาชิกนาโต้ได้กล่าวอ้างว่าไม่มีเจตนา แผนการหรือเหตุผลใดๆ ที่จะเคลื่อนย้ายอาวุธนิวเคลียร์เข้าไปในอาณาบริเวณของประเทศสมาชิกใหม่ หรือมีความต้องการใดๆ ที่จะเปลี่ยนแปลงท่าทีในเรื่องนิวเคลียร์หรือนโยบายเรื่องนิวเคลียร์ของนาโต้ และไม่ได้มองเห็นความจำเป็นใดๆ ในอนาคตที่จะต้องกระทำเช่นนั้น นอกจากนี้ นาโต้ได้ตัดสินใจแล้วว่าไม่มีเจตนา แผนการหรือเหตุผลใดๆ ที่จะจัดตั้งสถานที่เก็บสะสมอาวุธนิวเคลียร์ในบริเวณอาณาเขตของประเทศสมาชิกเหล่านั้นเช่นเดียวกัน ไม่ว่าจะโดยการก่อสร้างสิ่งอำนวยความสะดวกสำหรับสะสมอาวุธนิวเคลียร์ (nuclear storage facilities) ใหม่ หรือการปรับเปลี่ยนสิ่งอำนวยความสะดวกในการสะสมอาวุธนิวเคลียร์ที่มีอยู่แล้ว สถานที่สะสมอาวุธนิวเคลียร์นั้นถูกพิจารณาว่าเป็นสิ่งอำนวยความสะดวกที่ได้รับการออกแบบมาโดยเฉพาะสำหรับเพื่อเป็นฐานปฏิบัติการอาวุธนิวเคลียร์ และรวมถึงสิ่งอำนวยความสะดวกทั้งในระดับเหนือหรือต่ำกว่าพื้นดินทุกประเภท (hardened above or below ground facilities) เช่น ที่เก็บเชื้อเพลิงขนาดใหญ่หรือห้องนิรภัยที่ถูกออกแบบสำหรับการเก็บสะสมอาวุธนิวเคลียร์

โดยตระหนักถึงความสำคัญของการแก้ไขสนธิสัญญาของกำลังติดอาวุธตามรูปแบบธรรมดาในยุโรป (Treaty on Conventional Armed Forces in Europe: CFE)⁹ เพื่อให้มีสาระสำคัญที่ครอบคลุมความมั่นคงในขอบเขตของ OSCE และการทำงานในเรื่องตัวแบบความมั่นคงร่วมกันและครอบคลุมสำหรับยุโรปในศตวรรษที่ 21 (common and comprehensive security model for 21st century) มากขึ้น ประเทศสมาชิกของนาโต้และรัสเซียจะทำงานร่วมกับประเทศภาคีสมาชิกอื่นเพื่อแก้ไขสนธิสัญญา CFE เพื่อเสริมสร้างความสามารถในการดำรงอยู่และประสิทธิภาพของสนธิสัญญา CFE โดยการนำสภาพแวดล้อมด้านความมั่นคงที่กำลังเปลี่ยนแปลงในยุโรปและผลประโยชน์ด้านความมั่นคงที่ขอบด้วยกฎหมายของทุกประเทศสมาชิก OSCE มาพิจารณาด้วย ในขั้นตอนแรกของกระบวนการแก้ไขสนธิสัญญา CFE ทั้งสองฝ่ายจะแสวงหาข้อสรุปของกรอบข้อตกลงที่ได้กำหนดไว้เกี่ยวกับสาระสำคัญพื้นฐานของสนธิสัญญา CFE ที่แก้ไขแล้วร่วมกับประเทศภาคีสมาชิกสนธิสัญญา CFE อื่นๆ เพื่อให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์และหลักการของเอกสารเรื่องขอบเขตและปัจจัยกำหนดตามที่ได้ตกลงกันที่ลิสบอน (the document on scope and parameters agreed at Lisbon) ในเดือนธันวาคม ค.ศ. 1996

⁹ CFE เป็นสนธิสัญญาระหว่างประเทศสมาชิกนาโต้ และกลุ่ม Warsaw Pact ในขณะนั้น จัดทำขึ้นในระหว่างปี ค.ศ. 1989-1992 โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อจำกัดยุทธโศปกรณ์ทางการทหารระหว่างสมาชิกทั้งสองกลุ่มโดยจำกัดยุทธโศปกรณ์ที่สำคัญ ดังนี้

- 20,000 tanks (รถถัง)
- 20,000 artillery pieces (ปืนใหญ่)
- 30,000 armoured combat vehicles (ยานพาหนะอื่นสำหรับรบ)
- 6,800 combat aircraft (เครื่องบินรบ)
- 2,000 attack helicopters (เฮลิคอปเตอร์สงคราม)

และได้มีการปรับปรุงใหม่ในปี ค.ศ. 1999 หลังสงครามเยินยูติโดยฝ่ายรัสเซีย แต่ที่ไม่เคยได้รับการให้สัตยาบันจากชาตินาโต้ เนื่องจากเรียกร้องให้รัสเซียถอนทหารออกจากมอลโดวา และจอร์เจีย อดีตรัฐบาลบริวารของสหภาพโซเวียตก่อน จนเมื่อวันที่ 14 กรกฎาคม ค.ศ. 2007 รัสเซียได้ประกาศถอนตัวออกจากสนธิสัญญานี้ซึ่งจะมีผลอย่างเป็นทางการในอีก 150 วัน การถอนตัวจากสนธิสัญญาดังกล่าวไม่เพียงแต่เป็นการส่งสัญญาณความไม่เห็นด้วยต่อแผนการติดตั้งระบบต่อต้านขีปนาวุธของสหรัฐในสาธารณรัฐเชคและโปแลนด์ แต่ยังเป็นการกระทำที่ย้อนกลับไปสมัยการถอนตัวต่อสนธิสัญญาควบคุมขีปนาวุธข้ามทวีป (ABM anti ballistic missile treaty) ของสหรัฐอเมริกา เมื่อปี ค.ศ. 1992 เช่นกัน

นาโต้และรัสเซียเชื่อว่าเป้าหมายที่สำคัญของการแก้ไขสนธิสัญญา CFE นั้นคือการลดจำนวนอาวุธยุทโธปกรณ์ที่ถูกจำกัดตามสนธิสัญญาในปริมาณทั้งหมดตามที่ได้รับความเห็นชอบในขอบเขตวิธีใช้ซึ่งเกี่ยวข้องกับข้อเรียกร้องทางการทหารที่สอดคล้องกับกฎหมายของแต่ละรัฐสมาชิก นาโต้และรัสเซียจะส่งเสริมทุกรัฐสมาชิกของสนธิสัญญา CFE ให้พิจารณาการลดอาวุธยุทโธปกรณ์ตามที่ระบุไว้ในสนธิสัญญา CFE ในฐานะที่เป็นส่วนหนึ่งของความพยายามทั้งปวง เพื่อให้การลดปริมาณอาวุธยุทโธปกรณ์บรรลุผลสำเร็จ ซึ่งสอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงสภาพแวดล้อมด้านความมั่นคงในยุโรป

รัฐสมาชิกของนาโต้และรัสเซียจะดำเนินการอยู่บนพื้นฐานที่ว่า การแก้ไขสนธิสัญญา CFE จะช่วยรับประกันความมั่นคงอย่างเท่าเทียมกันต่อทุกๆ รัฐสมาชิก โดยการไม่พิจารณาถึงความ เป็นสมาชิกของพันธมิตรทางด้านการเมืองและการทหาร เพื่อที่จะรักษาและเสริมสร้างเสถียรภาพและดำเนินการป้องกันความไร้เสถียรภาพใดๆ ก็ตามที่จะเพิ่มขึ้นของกองกำลังในภูมิภาคต่างๆ ในยุโรปทั้งหมด สนธิสัญญา CFE ที่แก้ไขแล้วจะสามารถเสริมสร้างความโปร่งใสด้านการทหารเพิ่มขึ้น โดยการขยายการแลกเปลี่ยนข้อมูลและการตรวจสอบข้อเท็จจริงและอนุญาตให้ประเทศสมาชิกใหม่ภาคยานุวัตร

ประเทศสมาชิกลาตินอเมริกาและรัสเซียจะเสนอต่อภาคีสมาชิกอื่นๆ ของสนธิสัญญา CFE ให้ทำการแก้ไขสนธิสัญญา CFE เพื่อที่จะทำให้ภาคีสมาชิกสามารถบรรลุข้อสรุปเกี่ยวกับการลดจำนวนอาวุธยุทโธปกรณ์ที่ถูกเตรียมการและที่เป็นผลมาจากการจำกัดอาวุธยุทโธปกรณ์ตามสนธิสัญญาของแต่ละประเทศ (National Treaty-Limited Equipment Ceilings) ประเด็นเหล่านี้ จะถูกรวบรวมไว้ในฐานะที่เป็นการจำกัดที่ผูกพันอยู่ภายใต้สนธิสัญญา CFE ที่แก้ไขแล้ว เพื่อที่จะได้รับการเห็นชอบโดยฉันทามติจากรัฐสมาชิกทั้งหมดและจะได้รับการทบทวนใหม่ใน ค.ศ. 2001 และทุกๆ 5 ปีหลังจากนั้น นอกจากนี้ประเทศสมาชิกของนาโต้และรัสเซียได้ยืนยันว่ารัฐภาคีของสนธิสัญญา CFE จะคงไว้เฉพาะแค่ความสามารถทางด้านการทหารโดยประเทศเดียวหรือร่วมกับประเทศอื่นๆ ตามที่ถือเกณฑ์เดียวกันกับความต้องการด้านความมั่นคงที่สอดคล้องกับกฎหมายโดยการนำพันธกรณีระหว่างประเทศ รวมทั้งสนธิสัญญา CFE มาพิจารณาด้วย

รัฐภาคีแต่ละประเทศจะจัดตั้งข้อตกลงตามบทบัญญัติของสนธิสัญญา CFE ที่แก้ไขแล้วในเรื่องขีดจำกัดแห่งชาติ (national ceilings) นอกเหนือจากนั้น ในการเจรจาเกี่ยวกับเรื่องการปรับแก้สนธิสัญญา CFE รัฐสมาชิกของนาโต้และรัสเซียร่วมกับประเทศสมาชิกอื่นๆ จะแสวงหาการเสริมสร้างเสถียรภาพโดยการพัฒนามาตรการเพิ่มเติมเพื่อป้องกันการจัดตั้งกองกำลังตาม

รูปแบบธรรมดาซึ่งอาจเป็นภัยคุกคามที่มีประสิทธิภาพได้ในบริเวณภูมิภาคยุโรปตามที่เห็นชอบร่วมกัน รวมทั้งยุโรปกลางและยุโรปตะวันออก

นาโต้ได้เน้นย้ำว่า ในสภาพแวดล้อมด้านความมั่นคงปัจจุบันและในอนาคตอันใกล้นี้ พันธมิตรจะสามารถบรรลุการป้องกันร่วมกัน (collective defense) และภารกิจอื่นๆ โดยการรับรองความสำคัญของความสามารถในการปฏิบัติการร่วมกัน การบูรณาการ และความสามารถในการเสริมกำลังมากกว่าการเพิ่มฐานปฏิบัติการถาวรของกองกำลัง ดังนั้น จึงมีความจำเป็นที่จะต้องเชื่อมั่นในโครงสร้างพื้นฐานขององค์กรที่เหมาะสมกับภารกิจดังกล่าวข้างต้น ในบริบทนี้ การเสริมกำลัง (reinforcement) อาจเกิดขึ้นได้หากมีความจำเป็น ในสถานการณ์ของการป้องกันภัยคุกคามจากความก้าวร้าวและภารกิจในการสนับสนุนสันติภาพโดยสอดคล้องกับกฎบัตรสหประชาชาติและหลักการบริหารของ OSCE (OSCE governing principles) เช่นเดียวกับการปฏิบัติโดยสอดคล้องกับสนธิสัญญา CFE ที่แก้ไขแล้ว บทบัญญัติของเอกสารเวียนนา ค.ศ. 1994 (Provisions of the Vienna Document 1994) และมาตรการความโปร่งใสตามที่เห็นชอบร่วมกัน ในขณะที่รัสเซียก็มีพันธกรณีในการยับยั้งการเตรียมพร้อมกองกำลังตามรูปแบบธรรมดาในยุโรปเช่นเดียวกัน

ประเทศสมาชิกของนาโต้และรัสเซียจะพยายามอย่างที่สุดเพื่อให้เกิดความโปร่งใสความสามารถในการคาดการณ์ได้ และสร้างความไว้วางใจซึ่งกันและกันเกี่ยวกับกองกำลังติดอาวุธ ทั้งสองฝ่ายจะปฏิบัติตามพันธกิจและหน้าที่ภายใต้เอกสารเวียนนา ค.ศ. 1994 (Vienna Document 1994) และพัฒนาความร่วมมือกับประเทศสมาชิก OSCE อื่นๆ รวมถึงการเจรจาในรูปแบบที่เหมาะสม เพื่อส่งเสริมความไว้วางใจและความมั่นคง นอกจากนี้ทั้งสองฝ่ายจะใช้และปรับปรุงระบบการควบคุมอาวุธ (Arms control regimes) และมาตรการสร้างความไว้วางใจที่มีอยู่เพื่อสร้างความสัมพันธ์ด้านความมั่นคงโดยอยู่บนพื้นฐานของความร่วมมือด้านสันติภาพ

นาโต้และรัสเซียจะขยายการปรึกษาหารือและความร่วมมือทางด้านการทหารและการเมืองผ่านทางสภาร่วมถาวร (Permanent Joint Council) โดยการเสริมสร้างการพบปะพูดคุยระหว่างหน่วยงานทหารระดับสูงของนาโต้ ประเทศสมาชิก และรัสเซียเพื่อที่จะพัฒนาความร่วมมือระหว่างกองทัพของทั้งสองฝ่าย นาโต้และรัสเซียจะปฏิบัติตามแผนการในการขยายกิจกรรมด้านการทหารและความร่วมมือในภาคปฏิบัติในทุกๆ ระดับ รวมถึงความเป็นไปได้ในการซ้อมรบและฝึกฝนร่วมกันให้กว้างขวางยิ่งขึ้น โดยมีหลักการว่าแต่ละฝ่ายจะไม่พิจารณาอีกฝ่ายหนึ่งว่าเป็นภัยคุกคามหรือแสวงหาข้อเสียเปรียบด้านความมั่นคงอีกฝ่ายหนึ่ง และเพื่อที่จะสนับสนุนให้เกิดการ

พบปะเจรจาที่เพิ่มขึ้นระหว่างทั้งสองฝ่าย นาโต้และรัสเซียจะจัดตั้งคณะเจ้าหน้าที่ประสานงานด้านการทหาร (military liaison) ในหลายๆ ระดับแตกต่างกันโดยตั้งอยู่บนพื้นฐานของหลักการต่างตอบแทนและการจัดการร่วมกันในอนาคต นอกจากนี้หน่วยงานทหารของนาโต้และรัสเซียจะแสวงหาแนวคิดสำหรับการปฏิบัติการเพื่อรักษาสันติภาพร่วมกัน ความริเริ่มนี้จะถูกสร้างอยู่บนประสบการณ์เชิงบวกของการทำงานร่วมกันในบอสเนียและเฮอร์เซโกวีนา และบทเรียนที่ได้รับจากที่นั่นจะสามารถนำมาใช้ในการจัดตั้งคณะทำงานร่วมเฉพาะกิจร่วม (Combined Joint Task Force)

จากการอธิบายหลักการ กลไก และขอบเขตความร่วมมือระหว่างนาโต้และรัสเซียใน Founding Act ข้างต้น อาจกล่าวได้ว่า แม้ว่าการลงนามใน Founding Act เมื่อวันที่ 27 พฤษภาคม ค.ศ. 1997 จะถือเป็นพื้นฐานสำคัญในการสร้างความสัมพันธ์และความร่วมมือแบบถาวรของทั้งสองฝ่าย ซึ่งเห็นได้จากการจัดการประชุมหลายครั้งในกรอบ PJC (โปรดดูรายละเอียดในภาคผนวก ค) แต่เมื่อพิจารณาแล้วจะเห็นว่า Founding Act ฉบับนี้ถือเป็นผลจากการประนีประนอมของทั้งสองฝ่ายซึ่งไม่ได้ตรงตามวัตถุประสงค์เบื้องต้นของฝ่ายใดเลย

ทั้งนี้ ผู้ศึกษาได้วิเคราะห์สาเหตุที่แท้จริงของการลงนามใน Founding Act ระหว่างนาโต้และรัสเซีย คือ

1. การลงนามใน Founding Act เป็นสิ่งทดแทนที่นาโต้ให้แก่วิธีการเพื่อป้องกันไม่ให้เกิดความขัดแย้งและลดแรงตบตีจากรัสเซียลง เนื่องมาจากการรับประเทศในยุโรปตะวันออกเข้าเป็นสมาชิกนาโต้ กล่าวคือ การลงนามใน Founding Act ในปี ค.ศ. 1997 เกิดขึ้นก่อนหน้าการประชุมสุดยอดนาโต้ที่กรุงมาดริด (Madrid Summit) ไม่กี่สัปดาห์ ซึ่งนาโต้ได้เชิญ 3 ประเทศได้แก่ โปแลนด์ สาธารณรัฐเชค และฮังการีเข้าร่วมเป็นสมาชิกนาโต้ ท่ามกลางการต่อต้านอย่างรุนแรงจากรัสเซีย ในขณะที่เดียวกันผู้นำรัสเซียนั้นก็ได้ตระหนักแล้วว่าไม่สามารถที่จะหยุดยั้งกระบวนการขยายสมาชิกนาโต้ได้ จึงปรารถนาที่จะได้รับความเชื่อมั่นและการประกันความมั่นคงจากนาโต้ ซึ่งจะทำให้รัสเซียได้รับผลกระทบจากการขยายสมาชิกดังกล่าวน้อยลง

2. รัสเซียปรารถนาเอกสารที่มีข้อผูกพันตามกฎหมาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งสนธิสัญญา ซึ่งมีพันธกรณีอย่างเข้มงวดที่ทั้งสองฝ่ายจะต้องปฏิบัติตาม รัสเซียไม่เพียงแต่ต้องการการปรึกษาหารือร่วมกับนาโต้เท่านั้น แต่ยังรวมถึงการตัดสินใจร่วมกันในประเด็นสำคัญที่เกี่ยวกับความมั่นคงในยุโรปและการปฏิบัติการร่วมกัน ในขณะที่นาโต้มองว่า ความปรารถนาดังกล่าวนี้หมายถึงการที่รัสเซียต้องการได้รับสิทธิในการออกเสียงยับยั้ง (Veto right) ต่อการตัดสินใจเรื่องภายในของนาโต้ ซึ่งในท้ายที่สุดแล้ว ผู้เจรจา รวมถึงรัฐมนตรีต่างประเทศของรัสเซีย นายเยฟเกนี

ปรีมาคอฟ (Yevgeny Primakov) รัฐมนตรีมนตรีต่างประเทศของสหรัฐอเมริกา นางแมดเดอลีน อัลไบรต์ (Madeline Albright) และเลขาธิการนาโต้ นายฮาเวียร์ โซลานา (Javier Solana) ได้พยายามหลบเลี่ยงความขัดแย้งที่กำลังปรากฏขึ้นในความสัมพันธ์ระหว่างรัสเซียและตะวันตก โดยพยายามประนีประนอมข้อตกลงดังกล่าวให้ออกมา ทั้งที่ในความเป็นจริงนั้นไม่ได้เป็นที่พอใจของฝ่ายใดมากนักก็ตาม

จากสาเหตุที่แท้จริงของการลงนามใน Founding Act นั้น จึงทำให้กลไกความร่วมมือระหว่างทั้งสองฝ่ายที่จัดตั้งขึ้นมาไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร แม้ว่า Founding Act จะได้กล่าวถึงความร่วมมือในหลายๆ สาขา แต่ก็ยังเป็นเพียงการอธิบายถึงหนทางที่จะส่งเสริมความร่วมมือนี้ให้ก้าวหน้า ประโยชน์ที่เด่นชัดจาก Founding Act ฉบับนี้คือ เป็นการสร้างกลไกสำหรับการจัดการกับความขัดแย้งและความไม่เข้าใจในกรณีที่เกิดขึ้น อย่างไรก็ตาม ทั้งสองฝ่ายกลับมีความเห็นไม่ลงรอยกันในเรื่องการดำเนินการของ PJC ด้วยเหตุนี้ PJC จึงเปรียบเสมือน “เด็กที่ไร้ซึ่งความสามารถ” (disabled child) นอกจากนี้ PJC ยังไม่มีเลขาธิการ (Permanent Secretary) จึงมีความไม่สมส่วนในการปฏิบัติการ ในส่วนของรัสเซียก็ได้ตระหนักว่า การติดต่อกับประเทศสมาชิกนาโต้แต่ละประเทศนอกกรอบ PJC นั้นมีประสิทธิภาพและน่าพึงพอใจกว่า ดังนั้น PJC จึงกลายเป็นเวทีของการพูดคุยและการเจรจาหรือที่นาเปือ อีกทั้ง PJC ไม่เคยเป็นกลไกที่ถูกใช้สำหรับการตัดสินใจ เพราะวาทบัญญัติของ Founding Act นั้นไม่ได้ให้อำนาจนาโต้หรือรัสเซียในการมีสิทธิออกเสียงยับยั้ง (veto) ต่อการกระทำใดๆ ของแต่ละฝ่าย ซึ่งในความเป็นจริง สิ่งนี้หมายความว่านาโต้ไม่สามารถป้องกันรัสเซียอย่างเป็นทางการจากการแทรกแซงในคาบสมุทรบอลข่านในขณะเดียวกัน นาโต้ก็ไม่สามารถวิพากษ์การกระทำของรัสเซียในคอเคซัสได้เช่นกัน ซึ่งความกังวลดังกล่าวนี้ก็ได้เกิดขึ้นในวิกฤติการณ์โคโซโวดังจะได้กล่าวต่อไป

6. ความล้มเหลวของสภาร่วมถาวร: ความขัดแย้งระหว่างนาโต้และรัสเซีย ในช่วงวิกฤตการณ์โคโซโว

โคโซโวเป็นมณฑลอิสระแห่งหนึ่งทางภาคใต้ของสาธารณรัฐเซอร์เบีย¹⁰ ประกอบด้วยชาวแอลเบเนียร้อยละ 90 จากประชากรจำนวนประมาณ 2 ล้านคน (ข้อมูลเมื่อปี ค.ศ. 1998)¹¹ อาจกล่าวได้ว่าวิกฤตการณ์โคโซโวที่เกิดขึ้นมีสาเหตุมาจากปัจจัยทางประวัติศาสตร์ ซึ่งสั่งสมมานานกว่าพันปีจากการที่สาธารณรัฐต่างๆ ซึ่งมาร่วมกันเป็นสหพันธ์สาธารณรัฐมีเชื้อชาติ ศาสนา ความเป็นมาทางวัฒนธรรมและประวัติศาสตร์แตกต่างกันอย่างสิ้นเชิง ความขัดแย้งระหว่างเชื้อชาติจึงเป็นปัญหาที่คุกรุ่นมาโดยตลอด โดยเฉพาะอย่างยิ่งระหว่างชาวโครแอต ชาวเซิร์บ และชาวมุสลิมเชื้อสายแอลบาเนีย

ในอดีตที่ผ่านมายูโกสลาเวียปกครองด้วยระบอบคอมมิวนิสต์ ซึ่งมีผู้นำที่มีความสามารถในการปกครองและผสมผสานความสมานฉันท์ระหว่างเชื้อชาติ คือพลเอกยอซีป บรอซ ตีโต (Josip Broz Tito) ทำให้ความขัดแย้งทางเชื้อชาติไม่มีปัญหามากนัก จนกระทั่งเมื่อตีโตถึงแก่กรรมจึงเกิดการเปลี่ยนแปลงผู้นำขึ้น โดยผู้นำที่ขึ้นมาสืบทอดตำแหน่ง คือนายสโลโบดาน มิโลเชวิช (Slobodan Milosevic) ซึ่งเป็นคนเชื้อสายเซิร์บหัวรุนแรง ทำให้ก่อชนวนปัญหาเชื้อชาติเกิดขึ้นมาอีกครั้ง เมื่อระบบคอมมิวนิสต์ในรัสเซียล่มสลายลงในปลายปี ค.ศ. 1991 สาธารณรัฐต่างๆ ที่เคยอยู่ภายใต้สหพันธ์สาธารณรัฐยูโกสลาเวีย ต้องการที่จะแยกตัวเป็นอิสระ ซึ่งประเทศที่สามารถแยกตัวได้สำเร็จ ได้แก่ โครเอเชียและสโลวีเนียเมื่อวันที่ 25 มิถุนายน ค.ศ. 1991 มาซิโดเนียเมื่อวันที่ 17 กันยายน ค.ศ. 1991 และบอสเนียและเฮอร์เซโกวีนาเมื่อวันที่ 6 เมษายน ค.ศ. 1992¹² สำหรับโคโซโวนั้นก็มีความปรารถนาจะแยกตัวออกไปรวมกับแอลบาเนีย ตั้งแต่ปี ค.ศ. 1989 แล้วแต่ประธานาธิบดีมิโลเชวิชได้ประกาศยกเลิกสถานะการปกครองตนเองของโคโซโว ซึ่งต่อมาในปี ค.ศ. 1998 ได้เกิดการสู้รบอย่างรุนแรงระหว่างกองกำลังชาวโคโซวาร์ เชื้อสาย

¹⁰ ในอดีตเซอร์เบียเคยเป็นหนึ่งในสหพันธ์สาธารณรัฐยูโกสลาเวีย ซึ่งประกอบด้วย 2 รัฐ ได้แก่ เซอร์เบีย และมอนเตเนโกร ต่อมาได้เปลี่ยนชื่อเป็นเซอร์เบียและมอนเตเนโกร โดยเมื่อวันที่ 21 พฤษภาคม ค.ศ. 2006 มอนเตเนโกรได้มีการลงประชามติเป็นอิสระจากเซอร์เบีย ดังนั้น ในปัจจุบันจึงเหลือแต่เพียงเซอร์เบียรัฐเดียว

¹¹ อ้างจากกระทรวงการต่างประเทศ เข้าถึงข้อมูลได้ที่ <http://www.mfa.go.th/web/479.php?id=281>

¹² อ้างจากกระทรวงการต่างประเทศ เข้าถึงข้อมูลได้ที่ <http://www.mfa.go.th/>

แอลเบเนีย กับกองทัพของเซอร์เบีย การสู้รบดังกล่าวได้ทำให้เกิดการโจมตีและขับไล่ชาวมุสลิมเชื้อสายแอลเบเนียในโคโซโวอย่างโหดร้ายทารุณกว่า 2,000 คน¹³ และขยายตัวไปสู่การฆ่าล้างเผ่าพันธุ์ชาวแอลเบเนียอย่างโหดเหี้ยม จนในที่สุดการสู้รบดังกล่าวได้ยุติลงเมื่อนำโดยสหรัฐอเมริกาใช้ปฏิบัติการทางทหารกับเซอร์เบียในปี ค.ศ. 1999

รูปภาพ 3.1 แผนที่โคโซโว



ที่มา: <http://www-tc.pbs.org/wgbh/pages/frontline/shows/kosovo/art/map.gif>

การโจมตีทางอากาศของนาโต้ต่อยูโกสลาเวียในปลายเดือนมีนาคม ค.ศ. 1999 ถือเป็นเหตุการณ์ที่ทำให้ประชาชนรัสเซียจำนวนมากต้องตกตะลึงกับการใช้กำลังโดยปราศจากการรับรองของคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติ ซึ่งแสดงให้เห็นถึงความอ่อนแอและไร้ประสิทธิภาพของรัสเซียในการป้องกันการใช้กำลังทางทหารต่อพื้นที่ที่อ้างกล่าวได้ว่าอยู่ในเขต

¹³ อ้างจาก NATO's role in relation to the conflict in Kosovo (1999) [On-line]. Available: <http://www.nato.int/kosovo/history.htm>.

อิทธิพลของรัสเซีย¹⁴ การโจมตีดังกล่าวนั้นถือว่าสอดคล้องกับการรับรองแนวคิดด้านยุทธศาสตร์ฉบับใหม่ของนาโต้ในระหว่างการประชุมสุดยอดที่กรุงวอชิงตันเมื่อวันที่ 24 เมษายน ค.ศ. 1999 ซึ่งเป็นการแสดงเจตจำนงที่จะเข้าแทรกแซงในบริเวณใดก็ตามของโลกเพื่อรักษาเสถียรภาพและสิทธิมนุษยชน ความหวาดระแวงดังกล่าวของรัสเซียยิ่งชัดเจนขึ้นเมื่อในขณะที่รัสเซียปฏิเสธที่จะเข้าร่วมการประชุมสุดยอดที่กรุงวอชิงตัน แต่ผู้นำของจอร์เจีย ยูเครน อาเซอร์ไบจานและมอลโดวา ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของสมาชิก GUUAM¹⁵ กลับเลือกที่จะใช้กรุงวอชิงตันเป็นสถานที่ในการจัดประชุมและรับประเทศสมาชิกใหม่เพิ่มขึ้นอีกหนึ่งประเทศคือ อุซเบกิสถาน

นาโต้ได้เข้าไปมีบทบาทในวิกฤติการณ์โคโซโวตั้งแต่เดือนพฤษภาคม ค.ศ. 1998 โดยที่ประชุมสภาแอตแลนติกเหนือ หรือ NACC ในระดับรัฐมนตรีกลาโหมเมื่อวันที่ 11 มิถุนายน ค.ศ. 1998 ได้กำหนดวัตถุประสงค์หลักในการแก้ปัญหาวิกฤติการณ์โคโซโว คือ 1) เพื่อหาหนทางแก้ไขโดยสันติวิธี โดยความร่วมมือจากนานาชาติ 2) เพื่อสนับสนุนความมั่นคงในกลุ่มประเทศเพื่อนบ้าน โดยเฉพาะแอลบانيا และมาซิโดเนีย และจัดให้มีการซ้อมรบทางอากาศในดินแดนของ 2 ประเทศนี้เพื่อเป็นการแสดงศักยภาพของกองกำลังนาโต้¹⁶ ในที่สุดเมื่อวิกฤติการณ์ดังกล่าวได้มาถึงจุดสูงสุด NAC จึงได้มีมติให้ใช้กองกำลังทางอากาศเพื่อบีบบังคับประธานาธิบดีมิโลเชวิชของยูโกสลาเวียให้ถอนกำลังออกจากโคโซโว และส่งผู้ลี้ภัยกลับถิ่นฐานเดิม

ในที่สุด OSCE ได้เข้ามาช่วยเหลือหลังจากที่นายริชาร์ด โฮลบลูค (Richard Holbrooke) ผู้แทนพิเศษของสหรัฐอเมริกาได้เจรจากับประธานาธิบดีมิโลเชวิช จนยอมถอนกำลังออกจากโคโซโวในเดือนตุลาคม อย่างไรก็ตาม เหตุการณ์ได้เปลี่ยนไปเมื่อกองกำลังของเซอร์เบียกับกลุ่มกองกำลังปลดปล่อย โคโซโว (Kosovo Liberation Army: KLA) ได้สู้รบกัน ซึ่งนาโต้ได้พยายามเข้าไปช่วยเหลืออีกครั้งโดยการจัดให้มีการประชุม 3 ฝ่าย ได้แก่ ฝ่ายกลุ่ม

¹⁴ นายสโลโบดัน มิโลเชวิช ประธานาธิบดีของยูโกสลาเวียถือว่ามีความสัมพันธ์ที่ใกล้ชิดกับรัฐบาลรัสเซีย และรัฐบาลรัสเซียมักจะให้การสนับสนุนทางการเมืองอยู่เสมอ

¹⁵ GUUAM เป็นการรวมกลุ่มของประเทศในเครือ CIS จัดตั้งขึ้นเมื่อวันที่ 10 ตุลาคม ค.ศ. 1997 เพื่อการพัฒนาประชาธิปไตยและเศรษฐกิจ แต่มีวัตถุประสงค์ที่แท้จริงคือการถ่วงดุลอำนาจและอิทธิพลของรัสเซียในภูมิภาคนี้ และเชื่อว่าจะได้รับการสนับสนุนจากสหรัฐอเมริกา

¹⁶ Statement on Kosovo Issued at the Meeting of the North Atlantic Council in Defence Ministers Session, 11 June 1998 [On-line]. Available: <http://www.nato.int/docu/pr/1998/p98-077e.htm>.

ประสานงาน (Contact Group) ประกอบด้วย 6 ประเทศ คือ สหรัฐอเมริกา รัสเซีย อังกฤษ เยอรมนี และอิตาลี ฝ่ายยูโกสลาเวีย และฝ่าย KLA ที่ปราสาทอมบูลเยต์ (Rombouillet) ประเทศฝรั่งเศสในเดือนกุมภาพันธ์และมีนาคม ค.ศ. 1999 โดยฝ่ายกลุ่มประสานงาน (Contact Group) ได้เสนอมาตรการต่างๆ เพื่อเป็นพื้นฐานของความตกลงระหว่างฝ่ายยูโกสลาเวียกับฝ่ายโคโซโว และเสนอร่างรัฐธรรมนูญของโคโซโว แต่การประชุมครั้งนี้ต้องประสบความล้มเหลวเมื่อฝ่ายยูโกสลาเวียปฏิเสธที่จะลงนามในข้อเสนอบริษัท เนื่องจากประธานาธิบดีมิลอเชวิช เห็นว่าข้อเสนอดังกล่าวเอื้อให้โคโซโวมีสถานะในการกำหนดใจตนเอง (Self-determination) ทั้งที่โคโซโวเป็นจังหวัดหนึ่งในเซอร์เบีย ดังนั้น โคโซโวจึงไม่มีสิทธิ์ที่จะเลือกทางเลือกใดๆ ตราบเท่าที่ยังอยู่ภายใต้อำนาจอธิปไตยของเซอร์เบีย¹⁷ นอกจากนั้นมาตรการต่างๆ ยังถูกนาโต้กำหนดเพียงฝ่ายเดียว ทั้งที่ตามหลักการแล้วควรจะต้องเป็นสหประชาชาติ นอกจากนี้ นาโต้ยังได้จัดตั้งกองกำลังติดอาวุธชื่อว่า กองกำลังโคโซโว (Kosovo Force: KFOR) เพื่อเข้าไปปฏิบัติการในโคโซโวซึ่งยูโกสลาเวียและเซอร์เบียต่างไม่ได้ยินยอมและพยายามทุกวิถีทางที่จะปกป้องอำนาจอธิปไตยของตนเอง ซึ่งนาโຕ์มองว่า การกระทำเช่นนี้ถือว่าฝ่ายยูโกสลาเวียฝ่าฝืนและไม่ปฏิบัติตามข้อตกลงที่อมบูลเยต์ และเข้าแทรกแซงในทันทีโดยอ้างว่าเป็นการแทรกแซงเพื่อมนุษยธรรม (humanitarian intervention) เพื่อช่วยเหลือชาวโคโซโว

นายเยฟเกนี ปรีมาคอฟ (Yevgeni Primakov) นายกรัฐมนตรีของรัสเซียในขณะนั้น ได้แสดงจุดยืนที่จะปกป้องผลประโยชน์ของยูโกสลาเวียและต่อต้านไม่ให้นาโต้ใช้กำลังทางทหารกับยูโกสลาเวียและเซอร์เบีย และได้ดำเนินการเจรจาโดยตรงกับประธานาธิบดีแห่งยูโกสลาเวีย เพื่อเสนอหลักการที่จะหาข้อยุติความรุนแรงที่กำลังเกิดขึ้นในโคโซโว ซึ่งยอมดีกว่าการใช้กำลังบังคับให้ยูโกสลาเวียปฏิบัติตาม นอกจากนี้ รัสเซียยังคงยืนยันว่า วิกฤตการณ์โคโซโวนั้นเป็นกิจการภายในของยูโกสลาเวีย และหากจะต้องมีการเข้าแทรกแซงเพื่อยุติความขัดแย้ง ก็ควรจะเป็นสหประชาชาติเท่านั้นที่สามารถแสดงบทบาทนี้ได้ เนื่องจากนายปรีมาคอฟ และรัสเซียไม่ต้องการให้การแทรกแซงจากภายนอกกลายเป็น “ตัวอย่าง” (precedence) สำหรับเหตุการณ์อื่น ๆ ที่อาจเกิดขึ้นอีกในอนาคต เช่นเดียวกับประธานาธิบดี มิโลเชวิชที่ต้องการให้รัสเซียเข้ามาเกี่ยวข้องกับ

¹⁷ “Understanding the Rambouillet Accords” Fact sheet released by the Bureau of European Affairs, U.S. Department of State, Washington, DC, March 1, 1999 [On-line]. Available: http://www.state.gov/www/regions/eur/fs_990301_rambouillet.html.

โดยตรงในวิกฤตการณ์นี้โดยเสนอให้มีการก่อตั้งสหภาพยูโกสลาเวีย เบลารุสและรัสเซียขึ้น แต่รัสเซียไม่เห็นด้วย¹⁸ ต้นปี ค.ศ. 1999 รัสเซียยังคงเดินหน้าเพื่อหาช่องทางในการระงับข้อพิพาทในครั้งนี้ แต่เมื่อนายมิโลเชวิชยังคงยืนกรานแข็งกร้าวว่า จะไม่ปฏิบัติตามมติใด ๆ ของฝ่ายตะวันตก ผู้แทนพิเศษของสหรัฐอเมริกา นายริชาร์ด โฮลบลูค จึงได้ยื่นคำขาดต่อประธานาธิบดี มิโลเชวิชและคูเหมือนว่า การปฏิบัติการทางทหารไม่สามารถหลีกเลี่ยงได้ รัสเซียได้เรียกทูตและตัวแทนประจำนาโต้กลับ โดยให้เหตุผลว่าเพื่อกลับมาหารือถึงปัญหาต่าง ๆ และนายปรีมาคอฟยังคงกล่าวด้วยว่า รัสเซียอาจต้องทบทวนความสัมพันธ์ที่มีต่อประเทศสมาชิกนาโต้อีกครั้ง การแสดงออกดังกล่าวเป็นสัญญาณที่ไม่สู้ดีนักสำหรับความสัมพันธ์ระหว่าง 2 ฝ่าย แต่ในขณะเดียวกัน รัสเซียก็พยายามหลีกเลี่ยงการเผชิญหน้ากับฝ่ายตะวันตก เนื่องจากรัสเซียไม่ต้องการที่จะให้ระบบโลกถูกแบ่งออกเป็น 2 ขั้วอำนาจอีกครั้งและรัสเซียก็ยังไม่ต้องการการปฏิบัติการโต้ตอบทางการทหารต่อนาโต้ หากนาโต้โจมตียูโกสลาเวียจริงอีกด้วย เพราะรัสเซียกำลังเผชิญกับวิกฤตเศรษฐกิจอย่างรุนแรง และต้องกู้เงินจากสถาบันการเงินระหว่างประเทศที่เต็มไปด้วยอิทธิพลของประเทศอุตสาหกรรมตะวันตก นอกจากนี้ รัสเซียกำลังถูกบีบคั้นอยู่ทุกขณะจากเงื่อนไขของสถาบันทางการเงินระหว่างประเทศ และนายกรัฐมนตรีปรีมาคอฟก็มีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องเดินทางไปเจรจาเพื่อรับความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจจากรัฐบาลจากสถาบันทางการเงินระหว่างประเทศที่สหรัฐอเมริกาในวันที่ 24 มีนาคม ปี ค.ศ. 1999¹⁹ และในขณะนั้นเอง นาโต้ได้ตัดสินใจโจมตียูโกสลาเวียทางอากาศโดยสหรัฐอเมริกาไม่ใส่ใจใด ๆ ทั้งสิ้นต่อผลกระทบที่จะตามมา รวมทั้งความสัมพันธ์ที่มีต่อรัสเซียด้วย นายปรีมาคอฟ จึงจำเป็นต้องเดินทางกลับรัสเซียในทันทีที่นายอัลเบิร์ต กอร์ (Albert Gore) รองประธานาธิบดีสหรัฐอเมริกา แจ้งให้นายปรีมาคอฟ ทราบทางโทรศัพท์ว่าการโจมตียูโกสลาเวียเป็นสิ่งที่อาจหลีกเลี่ยงได้อีกต่อไป²⁰

¹⁸ คำสัมภาษณ์นายวิกเตอร์ สเตฟาโนวิช (Viktor Stepanovich) อดีตนายกรัฐมนตรีของรัสเซีย จากนิตยสาร Frontline [On-line]. Available: <http://www.pbs.org/wgbh/pages/frontline/shows/kosovo/interviews/chernomyrdin.html>.

¹⁹ [On-line]. Available: <http://www.car.chula.ac.th/iic/html/EU%20Journal/2002/Kosovo.pdf8>. อ้างถึงใน อภินิษฐ์ ปัทมินทร. "วิกฤตการณ์โคโซโวกับวิกฤตการณ์เศรษฐกิจ: สัญญาณเสื่อมถอยของมหาอำนาจรัสเซีย." วารสารยุโรปศึกษา. (2545), น. 51

²⁰ "Albert Gore said strikes at Yugoslavia were inevitable". อ้างจาก The Voice of Russia [On-line]. Available: http://www.vor.ru/Kosovo/news_24_03_99.html.

เมื่อนานาโต้ได้เริ่มโจมตีทางอากาศต่อยูโกสลาเวีย รัสเซียได้ประกาศระงับความร่วมมือและการปรึกษาหารือในกรอบ PJC ตั้งแต่เดือนมีนาคม ค.ศ. 1999 และกล่าวประณามนาโต้ว่า “กระทำการละเมิดกฎหมายระหว่างประเทศอย่างรุนแรง” ประธานาธิบดีเยลต์ซินของรัสเซียได้กล่าวว่า “ความสัมพันธ์กับนาโต้จะถูกระงับไว้ตั้งแต่นี้ สำหรับในอนาคตนั้นจะต้องคอยและดูต่อไป”²¹ แม้ว่าไม่ได้ถอนตัวออกจาก Founding Act อย่างเป็นทางการก็ตาม แต่รัสเซียก็ได้ยุติการเข้าร่วมประชุมในกรอบของสภาหุ้นส่วนแอตแลนติกเหนือ (EAPC) และขับไล่เจ้าหน้าที่ประจำศูนย์ข้อมูลข่าวสารนาโต้ 2 คนออกจากกรุงมอสโก²² ซึ่งอาจกล่าวได้ว่าสถานการณ์การแทรกแซงของนาโต้ในยูโกสลาเวียดังกล่าวนับตั้งแต่ขั้นต่อน การเจรจา (negotiation) ถึงขั้นต่อนการใช้กำลัง (the use of force) นั้น รัสเซีย แทบจะไม่มีบทบาทร่วมในการตัดสินใจเลย โดยเฉพาะในช่วงสุดท้ายก่อนที่นาโต้จะใช้กำลังทางทหารในโคโซโว นั้นเป็นการแสดงให้เห็นว่า รัสเซียถูกกันออกจากกระบวนการตัดสินใจในประเด็นสำคัญด้านความมั่นคงของยุโรป ทั้งนี้ เป็นการแสดงให้เห็นอย่างชัดเจนว่าการใช้กำลังของนาโต้ในยูโกสลาเวีย นั้นนับเป็นการฝ่าฝืนความตกลงระหว่างรัสเซียกับนาโต้จากการลงนามใน Founding Act เมื่อปี ค.ศ. 1997 ที่มีหลักการว่า “นาโต้และรัสเซียจะไม่คุกคามหรือใช้กำลังระหว่างกัน เช่นเดียวกับการใช้กำลังต่อรัฐใดๆ ก็ตาม รวมทั้งอำนาจอธิปไตย บูรณภาพแห่งดินแดนและความเป็นเอกภาพทางการเมืองของรัฐนั้นๆ ในทุกๆ วิธีทาง โดยให้สอดคล้องกับกฎบัตรสหประชาชาติและปฏิญญาของหลักปฏิบัติที่เป็นแนวทางความสัมพันธ์ระหว่างรัฐที่เข้าร่วมซึ่งอยู่ในบรรณสารสุดท้ายเฮลซิงกิ” แต่การกระทำของนาโต้ครั้งนี้เป็นการกระทำที่ขัดกับกฎบัตรสหประชาชาติซึ่งเป็นองค์การระหว่างประเทศองค์เดียวที่รัสเซียมีสิทธิในการออกเสียงยับยั้ง (Veto) ได้ นั้นหมายความว่า นาโต้เพิกเฉยคำคัดค้านจากรัสเซีย หรือแม้กระทั่งไม่เปิดโอกาสให้รัสเซียมีโอกาสออกเสียงยับยั้งในคณะมนตรีความมั่นคง สิ่งที่ รัสเซียสามารถดำเนินการเพื่อตอบโต้การกระทำของนาโต้มีเพียงการประณามเท่านั้น การกระทำเหล่านี้จากฝ่ายนาโต้ทำให้รัสเซียประจักษ์ว่า นาโต้สามารถใช้อำนาจได้ หากต้องการ และถ้านาโต้สามารถกระทำเช่นนี้เพื่อจัดการกับความขัดแย้งในคาบสมุทรบอลข่านได้ นาโต้ก็ย่อมทำเช่นนี้ได้ ในเขต

²¹ “Russia says relations with NATO Frozen”. 11 June 1999 [On-line]. Available: www.cnn.com/WORLD/europe/9906/11/kosovo.russia.01/.

²² The Kosovo Conflict (8 October 2002) [On-line]. Available: <http://www.nato.int/docu/handbook/2001/hb030305.htm>.

คอเคซัส (Caucasus) เอเชียกลาง (Central Asia) หรือแม้กระทั่งภายในรัสเซียเอง ดังนั้น การแทรกแซงของนาโต้ในวิกฤตการณ์โคโซโวจึงเป็นตัวอย่างที่แสดงให้เห็นถึงศักยภาพทางทหารของนาโต้ และเป็นการแสดงให้เห็นว่า รัสเซียปราศจากอำนาจและอิทธิพลที่จะจัดการปัญหาความมั่นคงของยุโรปในยุคหลังสงครามเย็นได้ชัดเจนที่สุด

ในช่วงกลางเดือนเมษายน ค.ศ. 1999 ประธานาธิบดีเยลต์ซิน ได้แต่งตั้งนายวิกเตอร์ เชอร์โนไมดิน (Viktor Chernomyrdin) อดีตนายกรัฐมนตรีของรัสเซียให้ดำรงตำแหน่งอุปทูตพิเศษเดินทางไปยังคาบสมุทรบอลข่าน ซึ่งถือเป็นการส่งสัญญาณว่ารัสเซียมีความปรารถนาที่จะฟื้นฟูความสัมพันธ์กับนาโต้ หลังจากผ่านการเจรจากับนายสโตรบ ทาลบอตต์ (Strobe Talbott) รัฐมนตรีช่วยกระทรวงการต่างประเทศสหรัฐอเมริกา และนายมาตีร์ อาร์ทีซารี (Martti Ahtisaari) ประธานาธิบดีของฟินแลนด์เพื่อหาทางยุติวิกฤตการณ์โคโซโว²³ เขาก็ได้เดินทางไปพบกับประธานาธิบดีมิลโลเซวิช โดยยอมรับข้อเสนอของนาโต้เมื่อวันที่ 3 มิถุนายน ค.ศ. 1999 จนกระทั่งในปลายปี ค.ศ. 1999 ความสัมพันธ์ระหว่างนาโต้และรัสเซียก็ยังไม่ได้รับการฟื้นฟูอย่างเต็มที่ ประกอบกับมีเหตุการณ์ที่สำคัญเกิดขึ้นในรัสเซีย ได้แก่ การทุจริตคอร์รัปชัน และสงครามครั้งที่ 2 ในเชเชเนีย ซึ่งเป็นตัวกระตุ้นให้ความสัมพันธ์กับตะวันตกเลวร้ายลงไปอีก อย่างไรก็ตาม แม้ว่าทั้งสองฝ่ายจะระงับความร่วมมือในกรอบ PJC แต่ความร่วมมือทางด้านทหารในบอสเนียและเฮอร์เซโกวีนา รวมทั้งความร่วมมือทางด้านวิทยาศาสตร์พลเรือนและโครงการวิทยาศาสตร์ต่างๆ ก็ยังคงดำเนินต่อไป หลังจากที่นาโต้และยูโกสลาเวียได้ลงนามในข้อตกลงเฉพาะด้านการทหาร (Military Technical Agreement) เมื่อวันที่ 9 มิถุนายน ค.ศ. 1999 และคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติได้มีมติที่ 1244 เมื่อวันที่ 12 มิถุนายน ค.ศ. 1999 ให้จัดตั้งกองกำลังผสม Implementation Force in Kosovo (KFOR) ขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์ในการให้การดูแลคนพลัดถิ่นชาวโคโซโวเชื้อสายแอลบาเนียจนได้เดินทางกลับมายังถิ่นฐานเดิมอย่างปลอดภัยและมีความมั่นคง รัสเซียจึงได้ส่งกองกำลังเข้าร่วมในภารกิจของ KFOR หลังจากที่ได้ลงนามในข้อตกลงที่เฮลซิงกิ (separate agreement in Helsinki) แม้ว่าในตอนแรกนั้น รัสเซียประสงค์ที่จะส่งกองกำลังจำนวน 10,000 นายเข้าไป โดยปฏิเสธที่จะอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของนาโต้ก็ตาม

²³ "Finnish leader to join Chernomyrdin on Belgrade visit" (1999) [On-line]. Available: <http://edition.cnn.com/WORLD/europe/9905/14/kosovo.diplomacy.01/>

สำหรับรัสเซียแล้วนั้น การฟื้นฟูความสัมพันธ์กับนาโต้ดูเหมือนจะเป็นสิ่งที่ไม่สามารถหลีกเลี่ยงได้ โดยในวันที่ 16 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 2000 ลอร์ด โรเบิร์ตสัน (Lord Robertson) เลขาธิการนาโต้ได้เดินทางมาพบปะหารือกับนายวลาดีมีร์ ปูติน (Vladimir Putin) รักษาการประธานาธิบดีของรัสเซียในขณะนั้นเพื่อเจรจาหรือถึงแถลงการณ์ร่วมในการฟื้นฟูความสัมพันธ์ระหว่างทั้งสองฝ่ายอย่างเต็มรูปแบบ และเมื่อวันที่ 15 มีนาคม ค.ศ. 2000 นาโต้และรัสเซียได้กลับมาฟื้นฟูความสัมพันธ์ระหว่างกันอย่างเป็นทางการอีกครั้งภายหลังวิกฤติการณ์ในโคโซโว²⁴

7. กลไกใหม่สำหรับการปรึกษาหารือและความร่วมมือระหว่างนาโต้และรัสเซีย: สภานาโต้-รัสเซีย (NATO-Russia Council)

เหตุการณ์ก่อการร้ายที่สหรัฐอเมริกาเมื่อวันที่ 11 กันยายน ค.ศ. 2001 เป็นเครื่องเตือนใจแก่นานาประเทศให้ตระหนักถึงภัยอันน่าสะพรึงกลัวของการก่อการร้ายและความจำเป็นที่จะต้องจัดตั้งการปฏิบัติการเพื่อตอบโต้ต่อภัยคุกคามร่วมกัน ในแถลงการณ์ร่วมหลังจากการประชุม PJC สมัยพิเศษเมื่อวันที่ 12 กันยายน ค.ศ. 2001 เอกอัครราชทูตของประเทศสมาชิกนาโต้และรัสเซียได้ร่วมกันประณามการกระทำอันป่าเถื่อนของผู้ก่อการร้ายต่อสหรัฐอเมริกา และเรียกร้องให้ประชาคมระหว่างประเทศรวมตัวกันต่อสู้กับการก่อการร้าย

ด้วยเหตุนี้ นาโต้และรัสเซียจึงได้ตระหนักถึงโอกาสและความจำเป็นในการปรับปรุงความร่วมมือระหว่างกัน ในวันที่ 2 ตุลาคม ค.ศ. 2001 ประธานาธิบดีวลาดีมีร์ ปูติน (Vladimir Putin) ของรัสเซียและลอร์ด โรเบิร์ตสัน (Lord Robertson) เลขาธิการนาโต้ ได้พบปะกันที่กรุงบรัสเซลส์เพื่อหารือถึงความเป็นไปได้ที่จะกระชับความร่วมมือระหว่างนาโต้และรัสเซีย การติดต่อระหว่างเจ้าหน้าที่ระดับสูงของทั้งสองฝ่าย และการพบปะหารือระหว่างนายปูติน และลอร์ด โรเบิร์ตสัน หลายครั้งในเดือนพฤศจิกายน ที่กรุงมอสโกนำไปสู่ความริเริ่มซึ่งแถลงโดยรัฐมนตรีต่างประเทศ ในระหว่างการประชุม PJC ที่กรุงบรัสเซลส์ ประเทศเบลเยียม เพื่อเสริมสร้างความเป็นหุ้นส่วนระหว่างนาโต้และรัสเซียอย่างเท่าเทียมกัน 20 ประเทศ (ในขณะนั้น)

ในที่สุด เมื่อวันที่ 14 พฤษภาคม ค.ศ. 2002 รัฐมนตรีต่างประเทศของนาโต้ได้เห็นชอบต่อปฏิญญาร่วมเกี่ยวกับความสัมพันธ์นาโต้-รัสเซีย (Joint Declaration on NATO-Russia

²⁴ “Joint Statement on the Occasion of the Visit of the Secretary General of NATO, Lord Robertson, in Moscow on 16 February 2000. NATO Review, Vol. 48, No. 1, (2000), p. 20 [On-line]. Available: <http://www.nato.int/docu/review/2000/0001-0c.htm>.

Relations: A New Quality) (โปรดดูรายละเอียดดูในภาคผนวก ง) ซึ่งได้รับความเห็นชอบและลงนามโดยประมุขของรัฐ หัวหน้ารัฐบาลของประเทศสมาชิกนาโต้ และเลขาธิการนาโต้ในการประชุมสุดยอดที่กรุงโรม เมื่อวันที่ 28 พฤษภาคม ค.ศ. 2002 เพื่อจัดตั้งสภานาโต้-รัสเซีย (NATO-Russia Council: NRC) เป็นกลไกใหม่แทนที่สภาร่วมถาวรนาโต้รัสเซียที่ถูกจัดตั้งตาม Founding Act ในปี ค.ศ. 1997 ภายใต้อาณัติของนาโต้-รัสเซียใหม่นี้ รัสเซียจะไม่ได้เป็นเพียงแค่หุ้นส่วนของนาโต้ในกรอบทวิภาคีของสภาร่วมถาวรอีกต่อไป แต่จะถือเป็นสมาชิกที่เท่าเทียมกัน ที่ซึ่งประเทศสมาชิกนาโต้ 19 ประเทศ (ในขณะนั้น) และรัสเซียจะพบปะหารือกันอย่างเท่าเทียมกัน โดยมีสิทธิและภารกิจที่เหมือนกัน สภาร่วมนาโต้-รัสเซียเปรียบเสมือนกับกลไกหลักสำหรับการปรึกษาหารือ การสร้างฉันทามติ ความร่วมมือ การตัดสินใจร่วมกัน และการปฏิบัติการร่วมกัน และจะเป็นเวทีสำหรับการเจรจาหรือทางการเมืองอย่างสร้างสรรค์ ประเด็นที่ประเทศสมาชิกจะนำมาปรึกษาหารือกัน ได้แก่ สถานการณ์ในอัฟกานิสถาน เซอร์เบีย (โคโซโว) และมอนเตเนโกร บอสเนีย และเฮอร์เซโกวีนา คอเคซัสตอนใต้ โดยเฉพาะจอร์เจีย และตะวันออกกลาง

การประชุมของสภานาโต้-รัสเซีย นั้น เลขาธิการของนาโต้จะทำหน้าที่เป็นประธานของการประชุม ซึ่งจะจัดขึ้นอย่างน้อย 1 ครั้งต่อเดือนในระดับเอกอัครราชทูตและผู้แทนทหาร ปีละ 2 ครั้งในระดับรัฐมนตรีต่างประเทศและรัฐมนตรีกลาโหมและหัวหน้าคณะเจ้าหน้าที่ และตามแต่โอกาสในระดับการประชุมสุดยอดของผู้นำประเทศ สถาบันหนึ่งที่ถือว่ามีค่ามากที่สุดที่สุดที่ถูกจัดตั้งขึ้นภายใต้อาณัติของนาโต้-รัสเซีย คือ คณะกรรมการเตรียมการ (Preparatory Committee) ในระดับที่ปรึกษาทางด้านการเมือง ซึ่งจะพบปะกันอย่างน้อยเดือนละ 2 ครั้ง โดยเป็นเวทีที่ใช้แลกเปลี่ยนมุมมองทางด้านการเมืองและความร่วมมือในเชิงปฏิบัติอย่างไม่เป็นทางการ ภายในสภานาโต้-รัสเซีย นั้นจะประกอบไปด้วยคณะอนุกรรมการ คณะทำงาน และคณะผู้เชี่ยวชาญทั้งหมด 17 คณะ (สำหรับโครงสร้างของ NRC โปรดดูรายละเอียดดูในภาคผนวก จ) ซึ่งมีจำนวนมากกว่าเมื่อเปรียบเทียบกับคณะทำงานที่ถูกจัดตั้งภายใต้อาณัติของสภาร่วมถาวรนาโต้-รัสเซียเพียงแค่ 2 คณะ ซึ่งแสดงให้เห็นถึงสาขาของความร่วมมือที่กว้างขวางยิ่งขึ้นภายใต้อาณัติของนาโต้-รัสเซีย (NATO-Russia Council: NRC)²⁵

²⁵ Robert E. Hunter and Sergey M. Rogov, "Engaging Russia as Partner and Participant: The Next Stage of NATO-Russia Relations", Rand National Security Research Division, Conference Proceedings (Santa Monica, CA: Rand, 2004), p. 7.

7.1 ขอบเขตของความร่วมมือระหว่างนาโต้และรัสเซียภายใต้สหภาพนาโต้-รัสเซีย

สาขาของความร่วมมือที่ถูกหยิบยกขึ้นมาในสหภาพนาโต้-รัสเซีย (NATO-Russia Council: NRC) มีดังนี้

1) การต่อสู้กับการก่อการร้ายและภัยคุกคามความมั่นคงในรูปแบบใหม่ (*Struggle against terrorism and new security threats*) การประเมินภัยคุกคามการก่อการร้ายร่วมกันอย่างเฉพาะเจาะจงในบริเวณยุโรป-แอตแลนติกได้รับการพัฒนา และอยู่ระหว่างการพิจารณาทบทวน การประชุมในระดับสูง 3 แห่งในกรุงโรม ประเทศอิตาลี และกรุงมอสโก ประเทศรัสเซีย ในปี ค.ศ. 2002 และนอร์ฟอล์ก ประเทศสหรัฐอเมริกา ในเดือนเมษายน ค.ศ. 2004 ได้แสดงถึงบทบาทของทหารในการต่อสู้กับการก่อการร้าย การให้คำแนะนำต่างๆ สำหรับการพัฒนาความร่วมมือทางการทหารที่เป็นรูปธรรมในขอบเขตดังกล่าวนี้ และการต่อสู้กับการก่อการร้ายถือเป็นจุดเน้นย้ำที่สำคัญของกิจกรรมในขอบเขตต่างๆ ของความร่วมมือภายใต้สหภาพนาโต้-รัสเซีย เช่น การวางแผนฉุกเฉินสำหรับพลเรือน การไม่แพร่ขยายอาวุธนิวเคลียร์ การจัดการในอวกาศ ระบบการป้องกันการโจมตีจากขีปนาวุธนิวเคลียร์ (Theatre Missile Defense : TMD) การปฏิรูปด้านการทหารและความร่วมมือด้านวิทยาศาสตร์

อาจกล่าวได้ว่า ประเด็นเรื่องการต่อสู้กับการก่อการร้ายได้ถูกระบุไว้ในวาระการเจรจาของนาโต้ตั้งแต่ก่อนที่จะมีการลงนามใน Founding Act ในปี ค.ศ. 1997 โดยในช่วงกลางทศวรรษที่ 1990 นาโต้ได้เชิญประเทศหุ้นส่วนเข้าร่วมการประชุมคณะกรรมการ (committee meeting) ที่เกี่ยวข้อง ในขณะที่เดียวกันนาโต้ก็ได้ริเริ่มจัดการประชุมในรูปแบบ “นาโต้+รัสเซีย” (NATO plus Russia) ด้วยเหตุนี้ ความร่วมมือด้านการต่อต้านการก่อการร้ายซึ่งเป็นมาตรการเชิงป้องกัน (defensive measure) จึงได้ถูกเลือกสรรให้เป็นหนึ่งในขอบเขตความร่วมมือและการปรึกษาหารือใน Founding Act อย่างไรก็ตาม ในช่วงเวลานี้ ทั้งนาโต้และรัสเซียยังคงไม่มีความเข้าใจที่ชัดเจนและตรงกันเกี่ยวกับการพัฒนาสาขาความร่วมมือนี้ รวมทั้งเป้าหมายหรือขอบเขตเฉพาะที่ควรให้ความสนใจ อย่างไรก็ตาม เหตุการณ์ก่อการร้ายเมื่อวันที่ 11 กันยายน ค.ศ. 2001 ถือเป็นจุดเปลี่ยนของความร่วมมือระหว่างนาโต้และรัสเซีย โดย 2 วันหลังจากเหตุการณ์นี้ PJC ได้รับรองแถลงการณ์ร่วมซึ่งกล่าวประณามการก่อการร้ายดังกล่าวและแสดงถึงความตั้งใจที่จะ

ร่วมมือกันเพื่อต่อสู้กับภัยคุกคามนี้²⁶ หนึ่งเดือนต่อมา แผนปฏิบัติการความร่วมมือฉบับแรกก็ได้เน้นย้ำถึงความจำเป็นในการเพิ่มความร่วมมือระหว่างนาโต้และรัสเซียเพื่อจัดการกับภัยคุกคามด้านความมั่นคงใหม่ๆ

สำหรับรัสเซียแล้ว NRC เริ่มจะมีความสำคัญมากขึ้นหลังจากเกิดเหตุการณ์ก่อการร้ายที่โรงเรียนในเบสลานเมื่อเดือนกันยายน ค.ศ. 2004 ซึ่งมีผู้เสียชีวิตจำนวน 344 คน และในจำนวนนั้น 186 คนเป็นเด็กนักเรียน หลังจากเหตุการณ์นี้ NRC ถือเป็นองค์การระหว่างประเทศแรกที่รับรองแถลงการณ์ประณามเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นว่าเป็นการกระทำที่เป็นอาชญากรรมและเป็นภัยคุกคามต่อความมั่นคงร่วมกัน ค่านิยมประชาธิปไตย สิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐาน โดยได้ยืนยันที่จะสร้างเสริมความร่วมมือในด้านการต่อต้านการก่อการร้ายกับรัสเซียให้มากขึ้น ซึ่งกลไกใหม่ที่ริเริ่มขึ้นในกรอบ NRC คือคณะทำงานเฉพาะกิจด้านการต่อต้านการก่อการร้าย (ad hoc working group on counter-terrorism) ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อหารือถึงแนวทางในการจัดการกับการก่อการร้ายและพัฒนาความร่วมมือในทางปฏิบัติด้วยเช่นกัน จนถึงปัจจุบันนี้ คณะทำงานดังกล่าวสามารถนำเสนอเอกสารที่สำคัญหลายฉบับ เช่น

- 1) การประเมินภัยคุกคามและความเสียหายที่เกิดขึ้นจากกลุ่มอัล เคดาห์
- 2) ภัยคุกคามจากการก่อการร้ายที่มีต่อกองกำลังรักษาสันติภาพในคาบสมุทรบอลข่าน
- 3) ภัยคุกคามจากการก่อการร้ายที่มีต่อเครื่องบินพลเรือน
- 4) ภัยคุกคามจากการก่อการร้ายจากกลุ่มมุสลิมหัวรุนแรงและกลุ่มมุสลิมสุดโต่งในเอเชียกลางที่มีต่อประเทศสมาชิก NRC
- 5) ภัยคุกคามจากการก่อการร้ายในปัจจุบันและในอนาคตที่มีต่อการขนส่งผู้โดยสารและสินค้า

นอกจากนี้ ยังมีการร่างเอกสารเกี่ยวกับภัยคุกคามต่อระบบข้อมูลข่าวสารของประเทศสมาชิก NRC อีกด้วย²⁷

²⁶ Andrei Kelin. "NATO-Russia cooperation to counter terrorism," *NATO Review*, (Autumn 2005), [On-line]. Available: <http://www.nato.int/docu/review/2005/issue3/english/art2.html>.

²⁷ Ibid.

การร่วมมือกันระหว่างนาโต้และรัสเซียเพื่อพัฒนาการวิเคราะห์ภัยคุกคามจากการก่อการร้ายนั้นได้แสดงให้เห็นว่า แม่นาโต้กับรัสเซียจะมีความเห็นที่แตกต่างกัน แต่ทั้งสองฝ่ายก็เห็นตรงกันเกี่ยวกับลักษณะโดยทั่วไปของการก่อการร้าย และแนวทางในการจัดการกับการก่อการร้าย ซึ่งขอบเขตที่สำคัญประการหนึ่งคือความร่วมมือระหว่างทหาร โดยได้มีการจัดการประชุมเจ้าหน้าที่ระดับสูงถึง 3 ครั้งในหัวข้อเรื่องบทบาทของทหารในการต่อสู้กับการก่อการร้ายที่ นอร์ฟอล์ก รัฐเวอร์จิเนีย ประเทศสหรัฐอเมริกา และกรุงมอสโก ประเทศรัสเซีย และยังมีขอบเขตเรื่องการใช้อาวุธไม่ร้ายแรง (Non-lethal weapon) ในการตอบโต้ผู้ก่อการร้าย ในระหว่างการประชุมผู้อำนวยการอาวุโสโทปกรณ์แห่งชาติ (Conference on National Armament Directors) ได้มีการแสดงและนำเสนอเทคโนโลยีใหม่ๆ ซึ่งพัฒนาขึ้นโดยบริษัทของรัสเซียและตะวันตกเพื่อนำมาใช้ในปฏิบัติการต่อต้านการก่อการร้าย นอกจากนี้ ประเด็นการต่อต้านการก่อการร้ายยังเป็นหัวข้อที่ได้รับการศึกษาในกรอบของความริเริ่มเพื่อความร่วมมือทางด้านอวกาศ (Cooperative Airspace Initiative) คณะทำงานเฉพาะกิจด้าน TMD และการแพร่ขยายของอาวุธทำลายล้างสูง และคณะทำงานผู้เชี่ยวชาญอาวุธนิวเคลียร์ด้วย

การประชุมระหว่างประเทศในเรื่อง “บทเรียนที่ได้รับจากการก่อการร้ายที่ผ่านมา” ถูกจัดขึ้นภายใต้กรอบ NRC ในลูบลียานา (Ljubljana) ประเทศสโลวีเนีย ระหว่างวันที่ 27 มิถุนายน-1 กรกฎาคม ค.ศ. 2005 โดยมีเจ้าหน้าที่บังคับใช้กฎหมาย หน่วยกู้ภัยและหน่วยสาธารณสุข และหน่วยบริการที่เกี่ยวข้องกับปฏิบัติการในการตอบโต้กับการก่อการร้ายของประเทศสมาชิกเข้าร่วมด้วย เช่นเดียวกับการเจรจาหารือในระดับผู้เชี่ยวชาญซึ่งมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการพัฒนายุทธศาสตร์การต่อต้านการก่อการร้ายอย่างมีประสิทธิภาพ ความร่วมมือในการวิเคราะห์เอกสาร การศึกษาและการประเมินได้ถูกนำไปทดลองเพื่อผลในทางปฏิบัติจริง เช่น การฝึกซ้อมร่วมที่คาลินินกราด (Kaliningrad) ประเทศรัสเซีย ในปี ค.ศ. 2004 ซึ่งเป็นการทดลองกระบวนการขั้นตอนต่างๆ เพื่อแบ่งความรับผิดชอบในการจัดการกับผลที่เกิดขึ้นหลังจากเกิดภัยคุกคามขนาดใหญ่ และที่อวาเรีย (Avaria) ในปี ค.ศ. 2004 ซึ่งเกี่ยวข้องกับการมาตรการในการรับรองความปลอดภัยในการเก็บรักษาอาวุธนิวเคลียร์ ในส่วนของความร่วมมือด้านการต่อต้านการก่อการร้ายในขอบเขตของการวางแผนฉุกเฉินสำหรับพลเรือนก็มีความก้าวหน้าไปมากเช่นเดียวกัน เช่น ความริเริ่มระหว่างฮังการีและรัสเซียเพื่อจัดการตอบโต้อย่างรวดเร็วต่อภัยธรรมชาติ ภัยอันตรายที่เกิดจากมนุษย์ และการก่อการร้ายที่เกี่ยวข้องกับการใช้อาวุธทำลายล้างสูง

การประชุมสุดยอดของ NRC ที่กรุงอิสตันบูล ประเทศตุรกีเมื่อเดือนมิถุนายน ค.ศ. 2004 ถือเป็นจุดเปลี่ยนสำคัญในการพัฒนาความร่วมมือระหว่างนาโต้และรัสเซียในการต่อต้านการก่อการร้าย โดยได้มีข้อตกลงที่จะจัดทำแผนปฏิบัติการในการต่อต้านการก่อการร้าย ประจำปี ซึ่งต่อมาในวันที่ 9 ธันวาคม รัฐมนตรีต่างประเทศ NRC จึงได้รับรองแผนปฏิบัติการนาโต้-รัสเซียในการต่อต้านการก่อการร้าย (NATO-Russia Action Plan on Terrorism) ซึ่งได้ประกาศ ยุทธศาสตร์ที่สอดคล้องกันในการป้องกัน การต่อสู้และการจัดการกับการก่อการร้าย ในส่วนของ ระดับปฏิบัตินั้น รัสเซียกำลังจะเข้าร่วมใน “Active Endeavour Operation”²⁸ ซึ่งเป็น ปฏิบัติการในการต่อต้านการก่อการร้ายในแถบทะเลเมดิเตอร์เรเนียนโดยเฉพาะช่องแคบ ยิบรอลต์ในปี ค.ศ. 2006 ซึ่งถือเป็นปฏิบัติการร่วมครั้งแรกหลังจากที่กองกำลังรัสเซียถอนตัวจาก กองกำลังรักษาสันติภาพที่นำโดยนาโต้ในคาบสมุทรบอลข่านเมื่อปี ค.ศ. 2003 โดยเรือของรัสเซีย จะเข้าร่วมกับเรือของนาโต้เพื่อสังเกตการณ์และตรวจตราเรือพาณิชย์ที่ต้องสงสัยว่าจะเกี่ยวข้องกับ การก่อการร้าย

ความร่วมมือในการต่อต้านการก่อการร้ายที่สำคัญอีกประการหนึ่งในกรอบ NRC คือ การต่อสู้กับขบวนการค้ายาเสพติดในอัฟกานิสถาน เนื่องจากเงินที่ได้มาจากการค้ายาเสพติด ส่วนมากมักจะถูกนำไปใช้เพื่อสนับสนุนการก่อการร้าย การประชุมในระดับผู้เชี่ยวชาญหลายครั้ง ได้ระบุถึงขอบเขตของความร่วมมือ เช่น การแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารและการจำแนกประเภท ข้อมูลข่าวสาร การฝึกอบรมผู้เชี่ยวชาญในหน่วยปราบปรามยาเสพติด การสนับสนุนการ ปฏิบัติการต่อหน่วยงานปราบปรามยาเสพติดของอัฟกานิสถานและประเทศในเอเชียกลาง

2) การไม่แพร่ขยายอาวุธนิวเคลียร์ (Non-proliferation) ทั้งสองฝ่ายได้กระชับ ความร่วมมือในการต่อต้านการแพร่ขยายอาวุธนิวเคลียร์ อาวุธเคมีและชีวภาพ และการแพร่ขยาย ของเทคโนโลยีขีปนาวุธ รวมทั้งได้เตรียมความพร้อมสำหรับการประเมินแนวโน้มของโลกในการ แพร่ขยายอาวุธทำลายล้างสูง (weapon of mass destruction) และร่วมมือกันในการป้องกันสาร ที่ทำให้เกิดปฏิกิริยานิวเคลียร์ (nuclear agent) เคมีและชีวภาพ และสารกัมมันตภาพรังสี

²⁸ Operation Active Endeavour เป็นหนึ่งในปฏิบัติการของนาโต้ทางทะเลเพื่อต่อสู้กับการก่อการ ร้าย โดยถูกจัดตั้งขึ้นในเดือนตุลาคม ค.ศ. 2006 มีวัตถุประสงค์เพื่อตรวจตราเส้นทางการเดินเรือในทะเล เมดิเตอร์เรเนียน ในปี ค.ศ. 2004 นาโต้ได้ตัดสินใจที่จะรับความช่วยเหลือจากประเทศหุ้นส่วน โดยรัสเซียถือเป็น ประเทศแรกที่ให้ความร่วมมือต่อปฏิบัติการดังกล่าว

3) ระบบจรวดป้องกันการโจมตีจากขีปนาวุธนิวเคลียร์ (*Theatre Missile Defense : TMD*) ความร่วมมือในเรื่อง TMD ได้ระบุดึงภัยคุกคามซึ่งไม่เคยเกิดขึ้นมาก่อนจากการนำขีปนาวุธที่มีความแม่นยำมาใช้ การศึกษาในเรื่องนี้ได้เกิดขึ้นในปี ค.ศ. 2003 เพื่อที่จะประเมินระดับของความสามารถในการปฏิบัติการร่วมกัน (interoperability) ระหว่างระบบ TMD ของรัสเซียและประเทศสมาชิกนาโต้ นอกจากนี้ การซ้อมรบที่ถูกจำลองเหตุการณ์จากคอมพิวเตอร์เกี่ยวกับ TMD (TMD Command Post Exercise) ได้ถูกจัดขึ้นระหว่างวันที่ 8-18 มีนาคม ค.ศ. 2004 ในโคโลราโด สปริงส์ (Colorado Springs) สหรัฐอเมริกา ซึ่งเปิดโอกาสให้เจ้าหน้าที่ของรัสเซียและนาโต้ได้ฝึกปฏิบัติในสถานการณ์จำลองจากคอมพิวเตอร์ รวมทั้งวิเคราะห์และทดสอบแนวคิดในการปฏิบัติการในการทดลอง TMD (experimental TMD Concept of operation) ซึ่งเป็นการพัฒนาร่วมกัน

4) *การจัดการในอวกาศ (Airspace management)* ความคิดริเริ่มในการร่วมมือกันทางด้านอวกาศถือเป็นหนึ่งในโครงการความร่วมมือที่สำคัญที่เกิดขึ้นจากกรอบความร่วมมือสหภาพนาโต้-รัสเซีย วัตถุประสงค์ของความร่วมมือดังกล่าวคือ เพื่อผลักดันความร่วมมือในการจัดการจราจรทางอากาศ (air traffic management) และการควบคุมตรวจตราทางอากาศ (air surveillance) โดยมีเป้าหมายหลักในการเสริมสร้างความปลอดภัยและความโปร่งใสในอวกาศ เช่นเดียวกับการต่อต้านภัยคุกคามจากการใช้อากาศยานพลเรือนเพื่อการก่อการร้าย ข้อมูลรูปภาพการจราจรทางอากาศของพลเรือนและทหารระหว่างประเทศสมาชิกนาโต้และรัสเซียจะถูกแลกเปลี่ยนซึ่งกันและกัน โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้รัสเซียสามารถนำข้อมูลดังกล่าวมาปฏิบัติใช้ได้เหมาะสมและเพื่อให้เกิดการแลกเปลี่ยนข้อมูลสถานการณ์ในอวกาศระหว่างทั้งสองฝ่ายอย่างราบรื่น โดยให้สอดคล้องกับมาตรฐานระหว่างประเทศ

5) *ความร่วมมือระหว่างกองทัพ (Military-to-military cooperation)* เนื่องจากกองทัพในปัจจุบันจะต้องสามารถเข้าร่วมปฏิบัติการในกองกำลังผสมนานาชาติ (multinational command) เมื่อใดก็ตามที่มีการปฏิบัติการเพื่อสนับสนุนสันติภาพและการจัดการวิกฤติ วัตถุประสงค์หลักของความร่วมมือระหว่างกองทัพคือ เพื่อปรับปรุงความสามารถในการปฏิบัติการร่วมกัน (interoperability) การฝึกฝนและโครงการฝึกอบรมอย่างจริงจัง ความร่วมมือในการค้นหาและกู้ภัยทางทะเล (search and rescue at sea) ได้ถูกริเริ่มขึ้นภายหลังจากเกิดเหตุการณ์เรือดำน้ำนิวเคลียร์ของรัสเซีย "Kursk" ได้จมลงและมีลูกเรือเสียชีวิต 118 นายเมื่อเดือนสิงหาคม ค.ศ. 2000 กรอบข้อตกลงระหว่างนาโต้และรัสเซียในเรื่องการหลบหนีและการกู้ภัยของลูกเรือดำน้ำ (framework agreement between NATO and Russia on submarine crew escape and

rescue) ได้ถูกลงนามในเดือนกุมภาพันธ์ ค.ศ. 2003 นอกจากนี้ ทั้งสองฝ่ายยังได้ร่วมพัฒนากรอบความร่วมมือในการแลกเปลี่ยนทหารเรือและการเยี่ยมเยียนท่าเรือซึ่งกันและกันอีกด้วย

6) การจัดการวิกฤติ (Crisis management) แนวคิดทั่วไปสำหรับปฏิบัติการในการรักษาสันติภาพได้รับการพัฒนา โดยตั้งอยู่บนพื้นฐานของการมีประสบการณ์และการร่วมมือกันในการรักษาสันติภาพในบอสเนีย ซึ่งสามารถใช้เป็นรากฐานสำหรับปฏิบัติการในการรักษาสันติภาพระหว่างนาโต้และรัสเซียในกรณีอื่นๆ ได้ และควรจะทำแบบแผนของการทำงานร่วมกัน เพื่อให้เกิดความร่วมมือที่ราบรื่น สร้างสรรค์ และสามารถคาดการณ์ได้ระหว่างนาโต้และรัสเซียในกรณีที่เกิดการปฏิบัติการดังกล่าว การวางแผนและการดำเนินการในปฏิบัติการรักษาสันติภาพร่วมกันนั้นถือเป็นโครงการที่ยิ่งใหญ่และมีความซับซ้อน และจำเป็นต้องมีการเตรียมการอย่างระมัดระวัง และเพื่อให้บรรลุเป้าหมายดังกล่าว จึงได้มีการวางแผนในการฝึกซ้อม การทดลอง และปรับปรุงกระบวนการในการปรึกษาหารือ การวางแผนและการตัดสินใจในระหว่างที่เกิดวิกฤติอย่างเป็นระบบ

7) การปฏิรูปกองทัพ (Defense reform) รัสเซียและประเทศสมาชิกนาโต้ปรารถนาที่จะมีกองกำลังติดอาวุธที่มีขนาดเหมาะสม และได้รับการฝึกฝนอย่างดีเพื่อรับมือกับภัยคุกคามในศตวรรษที่ 21 ดังนั้น การปฏิรูปกองทัพจึงถือเป็นผลประโยชน์ร่วมกันของทั้งสองฝ่าย ความร่วมมือดังกล่าวได้ถูกริเริ่มขึ้น เช่น การบริหารจัดการทรัพยากรมนุษย์และการคลัง (management of human and financial resources) ในเศรษฐกิจมหภาค (macro economic) ประเด็นทางด้านสังคมและการคลัง (financial and social issues) และการวางแผนด้านกำลัง (force planning) การวิเคราะห์เพื่อปรับปรุงความสามารถในการปฏิบัติการร่วมกันระหว่างรัสเซียและกองกำลังพันธมิตรนาโต้นั้นกำลังอยู่ในระหว่างการดำเนินการ ศูนย์ข้อมูลข่าวสาร การปรึกษาหารือและการฝึกอบรมนาโต้-รัสเซียสำหรับฝึกฝนบุคลากรทหารของรัสเซียที่ปลดเกษียณแล้ว (NATO-Russia Information, Consultation and Training Centre for the retraining of retired Russian military personnel) ได้ถูกจัดตั้งขึ้นที่กรุงมอสโกในเดือนกรกฎาคม ค.ศ. 2002 นอกจากนี้ยังได้มีการแต่งตั้งนักวิชาการชาวรัสเซีย 2 คน ให้เป็นนักวิจัยที่สถาบันกองทัพของนาโต้ (NATO Defense College) ในกรุงโรม ประเทศอิตาลีเพื่อส่งเสริมการวิจัยการปฏิรูปกองทัพ

8) การส่งกำลังบำรุงทางทหาร (Logistics) เปรียบเสมือนเป็นกระดูกสันหลังของการปฏิบัติการทางทหารใดๆ ก็ตามในปัจจุบันนี้ ความต้องการด้านกองกำลังเคลื่อนที่ (mobile forces) และการปฏิบัติการผสมหลายชาติ (multinational operations) นำไปสู่การปรับปรุงด้านการประสานงานและการรวบรวมทรัพยากรไว้ที่ส่วนกลางเท่าที่จะสามารถเป็นไปได้ ความริเริ่ม

ต่างๆ ได้เกิดขึ้นอย่างมากมาจากความร่วมมือในการส่งกำลังบำรุงทางทหารทั้งฝ่ายพลเรือนและทหาร การประชุมและสัมมนาต่างๆ ได้ถูกจัดขึ้นเพื่อสร้างรากฐานที่แข็งแกร่งสำหรับความเข้าใจซึ่งกันและกันในเรื่องดังกล่าวโดยการส่งเสริมการแบ่งปันข้อมูลข่าวสารในขอบเขตต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง กับนโยบายการส่งกำลังบำรุงทางทหาร สำหรับความร่วมมือในขอบเขตอื่น เช่น การขนส่งทางอากาศ (air transport) และการเติมเชื้อเพลิงในอากาศ (air refueling) ก็กำลังอยู่ในระหว่างการพิจารณาด้วยเช่นกัน

9) *สถานภาพของกองกำลัง (Status of forces)* ในเดือนเมษายน ค.ศ. 2005 นาโต้และรัสเซียได้ลงนามในข้อตกลงสถานภาพของกองกำลัง (Status of forces Agreement : SOFA) ภายใต้กรอบโครงการหุ้นส่วนเพื่อสันติภาพ (Partnership for Peace : PfPP) ซึ่งเป็นสัญญาหนึ่งที่แสดงให้เห็นว่าความสัมพันธ์ของทั้งสองฝ่ายได้กลับมาเป็นปกติ เนื่องจากว่า ประเทศสมาชิกนาโต้จะต้องแสดงสถานภาพจำนวนกองกำลังทหารที่ปรากฏในดินแดนของตนเอง สถานภาพทางด้านกฎหมาย การบริหารจัดการการคลังและภาษี และการคุ้มครองทางศาลต่อ ประเทศสมาชิกอื่นๆ ข้อตกลงดังกล่าวนี้จะทำให้การจัดการข้อมูลร่วมกันในรัสเซียหรือในประเทศสมาชิกนาโต้ และสำหรับนาโต้ในการขนส่งกองกำลัง อุปกรณ์ และเสบียงไปยังอัฟกานิสถาน สะดวกยิ่งขึ้น

10) *ภาวะฉุกเฉินของพลเรือน (Civil emergencies)* การทำงานในการวางแผน ภาวะฉุกเฉินจะมุ่งเน้นไปที่การปรับปรุงความสามารถในการปฏิบัติการร่วมกัน ระเบียบวิธีปฏิบัติ และการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารและประสบการณ์ การสัมมนาและการฝึกซ้อมการบรรเทาสาธารณภัย เช่น การฝึกซ้อม “Bogorodsk 2002” และการฝึกซ้อม “Kaliningrad 2004” โดยมีผู้เข้าร่วมจากประเทศที่เป็นหุ้นส่วนอื่นๆ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อพัฒนาความร่วมมือระหว่างพลเรือนและทหาร ความริเริ่มของรัสเซียกับยังการีเพื่อพัฒนาศักยภาพในการตอบโต้อย่างรวดเร็ว เพื่อช่วยเหลือในกรณีที่เกิดภาวะฉุกเฉินจากอาวุธนิวเคลียร์ เคมีและชีวภาพ และสารกัมมันตภาพรังสีได้ถูกจัดตั้งขึ้นในเดือนพฤศจิกายน ค.ศ. 2002

11) *วิทยาศาสตร์ (Science)* ความร่วมมือในด้านวิทยาศาสตร์ระหว่างนาโต้และรัสเซียนั้นมีมาตั้งแต่ ค.ศ. 1998 เมื่อได้ทั้งสองฝ่ายได้ลงนามในบันทึกความเข้าใจในเรื่องความร่วมมือทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี (Memorandum of Understanding on Scientific and Technological Cooperation) ยิ่งไปกว่านั้น นักวิทยาศาสตร์ของรัสเซียก็ได้รับประโยชน์จากความร่วมมือดังกล่าวนี้ภายใต้โครงการวิทยาศาสตร์ของนาโต้มากกว่าประเทศสมาชิกอื่นๆ ที่เป็นหุ้นส่วนกับนาโต้ ประเด็นหลักของความร่วมมือในสาขาดังกล่าว ได้แก่ การประยุกต์ใช้

วิทยาศาสตร์สำหรับพลเรือนกับวิทยาศาสตร์สำหรับการทหารเพื่อป้องกันการก่อการร้ายและภัยคุกคามใหม่ๆ เช่น การตรวจพบวัตถุระเบิด การวิเคราะห์ผลกระทบด้านสังคมและจิตวิทยาของการก่อการร้าย การป้องกันสารที่ก่อให้เกิดอาวุธนิวเคลียร์ เคมีและชีวภาพ และสารกัมมันตภาพรังสี ความปลอดภัยทางการขนส่งและคอมพิวเตอร์ ความร่วมมือที่สำคัญอีกประเด็นหนึ่งก็คือการพยากรณ์และการป้องกันความเปลี่ยนแปลงอย่างรุนแรงของเปลือกโลก (forecasting and prevention of catastrophe)

12) *ความท้าทายต่อสังคมปัจจุบัน (Challenges of Modern Society)* ปัญหาในการปกป้องสภาพแวดล้อมที่เกิดจากกิจกรรมของทหารและพลเรือนถือเป็นอีกสาขาความร่วมมือที่มีความสำคัญอย่างยิ่ง ในปัจจุบัน กิจกรรมต่างๆ ได้มุ่งเน้นไปที่ 2 ประเด็น ได้แก่ 1) การป้องกันและกำจัดผลกระทบของมลภาวะในระบบนิเวศวิทยาที่เกิดจากผลิตภัณฑ์ปิโตรเลียม และ 2) ข้อกำหนดของหลักสูตรการฝึกอบรมในด้านการป้องกันและการปกป้องสิ่งแวดล้อมขั้นสูงสำหรับนักอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมทั้งทหารและพลเรือน

7.2 การประเมินความสำเร็จและความคืบหน้าของความร่วมมือสาขาต่างๆ ภายใต้ NRC

เมื่อพิจารณาจากหัวข้อต่างๆ ที่ถูกระบุไว้ในขอบเขตความร่วมมือของ NRC จะพบว่ามีความครอบคลุมประเด็นด้านความมั่นคงตั้งแต่การต่อต้านการก่อการร้ายไปจนถึงการปกป้องสิ่งแวดล้อม อย่างไรก็ตาม คำถามที่สำคัญที่สุดต่อความสัมพันธ์ระหว่างรัสเซียและนาโต้ภายหลังจากที่ได้จัดตั้ง NRC แล้วก็คือ 1) เกิดช่องว่างระหว่างรัสเซียและนาโต้ในการประชุมหรือการพบปะหารือหรือไม่ 2) ความร่วมมือในหัวข้อต่างๆ มีผลสำเร็จที่เป็นรูปธรรมบ้างหรือไม่ 3) มีความขัดแย้งและความเห็นไม่ตรงกันในการจัดทำแผนงานหรือโครงการต่างๆ บ้างหรือไม่ และ 4) จากความร่วมมือดังกล่าวนี้ก่อให้เกิดการสร้างควมไว้วางใจเพิ่มขึ้นหรือไม่

คำตอบของคำถามดังกล่าวข้างต้นสามารถเห็นได้ชัดเจนจากปฏิญญาการประชุมสุดยอดนาโต้ที่กรุงริกา (Riga Summit Declaration) ประเทศลัตเวีย เมื่อวันที่ 29 พฤศจิกายน ค.ศ. 2006 โดยนาโต้ได้จัดลำดับเอกสาร “หุ้นส่วนนาโต้-รัสเซีย” (NATO-Russia Partnership) ไว้เป็นลำดับที่ 40 จากทั้งหมด 46 ฉบับ ซึ่งอยู่หลังจากเอกสารการเป็นหุ้นส่วนที่มีลักษณะพิเศษระหว่างนาโต้และยูเครน (NATO-Ukraine Distinctive Partnership) และเอกสารการเจรจาในระดับเข้มข้นกับจอร์เจีย (Intensified Dialogue with Georgia) นอกจากนี้ ในเอกสาร “หุ้นส่วนนาโต้-รัสเซีย” ยังได้มีการกล่าวถึงว่า “ประเทศสมาชิกนาโต้เชื่อว่าวาระความร่วมมือที่ได้ถูก

จัดทำขึ้นในปฏิญญากรุงโรม (Rome Declaration) เมื่อเดือนพฤษภาคม ค.ศ. 2002 ยังไม่บรรลุวัตถุประสงค์ตามที่ตั้งไว้²⁹

นอกจากนี้ในปฏิญญาการประชุมสุดยอดนาโต้ที่กรุงบูคาเรสต์ (Bucharest Summit Declaration) ประเทศโรมาเนีย เมื่อวันที่ 3 เมษายน ค.ศ. 2008 ที่ประชุมยังได้แสดงความกังวลต่อการที่รัสเซียประกาศระงับการปฏิบัติตามพันธกรณีของสนธิสัญญา CFE และได้กล่าวว่ายโยบายการเปิดกว้างในการรับสมาชิกของนาโต้ในปัจจุบันและในอนาคต รวมทั้งการติดตั้งขีปนาวุธป้องกันอาวุธนิวเคลียร์ในประเทศสมาชิกนาโต้ เป็นไปเพื่อรับมือกับความท้าทายด้านความมั่นคงที่ประเทศสมาชิกประสบ³⁰

1) การต่อสู้กับการก่อการร้ายและภัยคุกคามความมั่นคงใหม่ๆ

ประเด็นนี้ถือเป็นประเด็นที่สำคัญและมีความซับซ้อนมากที่สุดในสาขาความร่วมมือต่างๆ ของ NRC อย่างไรก็ตามประเด็นที่ควรจะต้องพิจารณาก็คือ บทบาทของทหารในการต่อสู้กับการก่อการร้าย ซึ่งมีความสำคัญมากกว่าหน่วยงานบังคับใช้กฎหมาย และถ้าหากทหารมีบทบาทแล้ว ประเด็นที่ควรพิจารณาต่อไปก็คือขอบเขตทางด้านภูมิศาสตร์ที่นาโต้และรัสเซียจะสามารถปฏิบัติการร่วมกันได้ แม้ว่าทั้งสองฝ่ายจะมีความร่วมมือกันในอัฟกานิสถาน แต่ความร่วมมือดังกล่าวก็เกิดขึ้นหลังจากที่สหรัฐอเมริกาได้ทำสงครามล้มล้างกลุ่มตาลิบันไปแล้ว อีกทั้งทั้งนาโต้และรัสเซียต่างก็ไม่ได้เข้าไปมีส่วนร่วมตั้งแต่ตอนต้น รวมไปถึงสงครามในอิรักด้วยเช่นกัน

ตัวอย่างที่ชัดเจนที่สุดของความร่วมมือระหว่างทหารในการต่อสู้กับการก่อการร้าย คือ การที่รัสเซียส่งกองเรือเข้าร่วมในปฏิบัติการ “Operation Active Endeavour” ซึ่งนาโต้ได้เริ่มปฏิบัติการดังกล่าวตั้งแต่วันที่ 26 ตุลาคม ค.ศ. 2001 และนับตั้งแต่นั้นเป็นต้นมาก็ได้มีการกล่าวถึงการมีส่วนร่วมของรัสเซีย จนกระทั่งเมื่อวันที่ 28 เมษายน ค.ศ. 2006 นายจาร์ป เดอ ฮูป (Jaap de Hoop) เลขาธิการนาโต้ ได้แถลงหลังจากการประชุม NRC ในระดับรัฐมนตรีต่างประเทศอย่างไม่เป็นทางการที่กรุงโซเฟีย (Sofia) ประเทศบัลแกเรียว่า “รัสเซียกำลังอยู่ใน

²⁹ Riga Summit Declaration, Issued by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council in Riga on 29 November 2006 [On-line] Available: <http://www.nato.int/docu/pr/2006/p06-150e.htm>.

³⁰ Bucharest Summit Declaration, Issued by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council in Bucharest on 3 April 2008 [On-line] Available: <http://www.nato.int/docu/pr/2008/p08-049e.html>.

ขั้นตอนสุดท้าย หรือที่เรียกว่าขั้นตอนก่อนการเตรียมพร้อม (pre-deployment stage) และเรือของรัสเซียกำลังทดสอบความสามารถในการปฏิบัติการร่วมกันกับเรือของนาโต้” โดยเมื่อวันที่ 15 กันยายน ค.ศ. 2006 นาโต้ได้อนุญาตให้เรือพิฆาตขนาดเล็กของรัสเซียที่ชื่อว่า “Pitliviy” เข้าร่วมในปฏิบัติการ “Operation Active Endeavour”³¹ ซึ่งรัสเซียถือเป็นประเทศพันธมิตรแรกของนาโต้ที่ให้การสนับสนุนภารกิจดังกล่าว

ในส่วนของประเด็นภัยคุกคามด้านความมั่นคงใหม่ๆ นั้น “ความมั่นคงทางด้านพลังงาน” ได้ถูกพิจารณาว่าเป็นหนึ่งในนั้น อย่างไรก็ตามนาโต้และรัสเซียกลับมีความขัดแย้งกันในประเด็นนี้อย่างชัดเจน ซึ่งวุฒิสมาชิกริชาร์ด ลูการ์ (Richard Lugar)³² ของสหรัฐอเมริกาได้กล่าวถ้อยแถลงในระหว่างการเปิดประชุมสุดยอดนาโต้ที่กรุงริกา (Riga) ว่า “นาโต้จะต้องตัดสินใจถึงขั้นตอนต่อไป หากว่าไปแลนด์ เฮอร์มนี ฮังการี และลัตเวีย หรือประเทศสมาชิกอื่นถูกคุกคามเช่นเดียวกับยูเครน”³³ ซึ่งการที่รัสเซียใช้ประเด็นพลังงานเป็นอาวุธในการโจมตีประเทศอื่นนั้น วุฒิสมาชิกลูการ์ เห็นว่าสามารถสร้างความเสียหายแก่ให้เศรษฐกิจของประเทศได้อย่างใหญ่หลวง และจากเหตุผลดังกล่าวนี้ พันธมิตรนาโต้จะต้องปฏิญาณว่าการปกป้องจากการโจมตีดังกล่าวนี้

³¹ Russian frigate deployed in Operation Active Endeavour, 3 September 2007 [On-line] Available: www.nato.int/docu/update/2007/09-september/e0903a.html.

³² ริชาร์ด ลูการ์ (Richard Lugar) เป็นวุฒิสมาชิกจากพรรครีพับลิกันและเป็นผู้นำในคณะกรรมการกิจการความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ได้รับเลือกให้เป็นวุฒิสมาชิกครั้งแรกในปี ค.ศ. 1976 และได้รับเลือกให้เป็นวุฒิสมาชิกสมัยที่ 6 ในปี ค.ศ. 2006 เขามีนโยบายในการสนับสนุนความเป็นผู้นำโลกของสหรัฐอเมริกา ผลประโยชน์แห่งชาติ และการค้าเสรี

³³ เมื่อวันที่ 1 มกราคม ค.ศ. 2006 รัสเซียซึ่งถือเป็นผู้ผลิตก๊าซธรรมชาติที่ใหญ่อันดับ 1 ของโลกได้ระงับการส่งก๊าซธรรมชาติไปยังยูเครน หลังจากที่ยูเครนปฏิเสธที่จะชำระค่าก๊าซธรรมชาติที่รัสเซียปรับเพิ่มขึ้นจาก 50 ดอลลาร์สหรัฐ เป็น 230 ดอลลาร์สหรัฐต่อ 1,000 ลูกบาศก์เมตร เพื่อให้ใกล้เคียงกับราคาก๊าซธรรมชาติที่รัสเซียขายให้กับประเทศในยุโรป การที่รัสเซียระงับการส่งก๊าซธรรมชาติไปยังยูเครนครั้งนี้ถือเป็นครั้งที่ 4 ในรอบ 10 ปีที่ผ่านมา โดยในครั้งแรกเกิดขึ้นเมื่อปี ค.ศ. 1991 และครั้งที่สองและสามเกิดขึ้นเมื่อปี ค.ศ. 1992 อย่างไรก็ตาม สาเหตุที่สำคัญอีกประการหนึ่งก็คือ การที่นายวิกเตอร์ ยูชเชนโก (Victor Yushchenko) ประธานาธิบดีคนปัจจุบันของยูเครนมีนโยบายสนับสนุนตะวันตกและนาโต้อย่างชัดเจน จึงทำให้รัสเซียไม่พอใจและเริ่มใช้ข้อตกลงเรื่องการซื้อขายก๊าซธรรมชาติมากกดดันยูเครนตั้งแต่เดือนมีนาคม ค.ศ. 2005 เป็นต้นมา

ถือเป็นข้อผูกพันตามมาตรา 5 แห่งสนธิสัญญากรุงวอชิงตัน³⁴ แม้ว่าคำกล่าวของวุฒิสมาชิกลูการ์ จะไม่ได้รับความเห็นชอบจากประเทศสมาชิกอื่น แต่นั่นก็ได้แสดงให้เห็นถึงความสัมพันธ์ที่ยาวนานระหว่างสหรัฐอเมริกา หนึ่งในประเทศที่มีอิทธิพลมากที่สุดในาได้กับรัสเซียในประเด็นนี้

2) การไม่แพร่ขยายอาวุธนิวเคลียร์

พันธมิตรนาโต้กับรัสเซียได้เสริมสร้างความร่วมมือในประเด็นเรื่องการไม่แพร่ขยายอาวุธนิวเคลียร์และเทคโนโลยีขีปนาวุธเพิ่มขึ้น ซึ่งภัยคุกคามที่น่าได้และรัสเซียต่างเห็นพ้องต้องกันในเรื่องดังกล่าวก็คืออิหร่าน อย่างไรก็ตาม ความร่วมมือระหว่างนาโต้และรัสเซียในเรื่องนิวเคลียร์อิหร่านนั้นคงจะเป็นไปได้ยาก เนื่องจาก

ประการแรก ทั้งสองฝ่ายไม่เคยมีการนำประเด็นนิวเคลียร์อิหร่านมาหารือกันในเรื่องที่ NRC

ประการที่ 2 สหรัฐอเมริกา กลุ่มประเทศยุโรป และรัสเซียต่างมีแนวทางที่แตกต่างกันในการจัดการกับปัญหานิวเคลียร์อิหร่าน ซึ่งรัสเซียเห็นด้วยกับการใช้ความพยายามทางการทูตเพื่อกดดันอิหร่านและอาจเห็นด้วยกับการคว่ำบาตรในเชิงสัญลักษณ์ (symbolic sanction) แต่ไม่ใช่มาตรการคว่ำบาตรเต็มรูปแบบหรือการใช้กำลังทหารเช่นที่สหรัฐอเมริกาปรารถนา

ประการที่ 3 รัสเซียมีความร่วมมือกับอิหร่านในด้านเศรษฐกิจและนิวเคลียร์สำหรับพลเรือน และยังคงเป็นผู้จัดหาอาวุธรายใหญ่ให้กับอิหร่านต่อไป ดังนั้น คงจะไม่ใช่ว่าเรื่องง่ายที่น่าได้และรัสเซียจะมีความร่วมมือที่เป็นรูปธรรมในเรื่องดังกล่าวนี้

3) ระบบการป้องกันการโจมตีจากขีปนาวุธนิวเคลียร์ (Theater Missile Defense: TMD)

คณะทำงานในเรื่อง TMD ได้แสวงหาแง่มุมต่างๆ ในการปฏิบัติการร่วมกันระหว่างระบบของประเทศสมาชิกนาโต้และรัสเซีย ซึ่งทั้งสองฝ่ายได้จัดตั้ง Command Post Exercise³⁵ จำนวน 3 ชุดขึ้นโดยครั้งล่าสุดเกิดขึ้นที่กรุงมอสโก ประเทศรัสเซียเมื่อเดือนตุลาคม

³⁴ Lugar Speech in Advance of NATO Summit at Opening gala dinner of the Riga Conference 27 November 2006 [On-line] Available: <http://www.rigasummit.lv/en/id/speechin/nid/36/>.

³⁵ Command Post Exercise หมายถึง การซ้อมรบที่ถูกจำลองเหตุการณ์ขึ้นมา โดยมีบุคคลต่างๆ ที่เกี่ยวข้องได้แก่ ผู้บังคับบัญชา และเจ้าหน้าที่จะติดต่อสื่อสารกันภายในหรือระหว่างสำนักงานใหญ่ (คำจำกัดความจาก U.S. Department of Defense [On-line]. Available: usmilitary.about.com/od/glossaryterms/g/compostex.htm.

ค.ศ. 2006 ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อทำการวิเคราะห์และทดลองโดยการจำลองสถานการณ์ด้วยคอมพิวเตอร์ที่ทั้งสองฝ่ายร่วมกันพัฒนาขึ้น อย่างไรก็ตาม รัสเซียปรารถนาที่จะให้นำได้ใช้ระบบ TMD ของรัสเซีย ได้แก่ s-300 และ s-400 ซึ่งรัสเซียพิจารณาว่าไม่เพียงแต่เท่าเทียมกับระบบ patriot PAC-3 (Patriot Advanced Capability-3) ของสหรัฐอเมริกาเท่านั้น แต่ยังมีเทคโนโลยีที่เหนือกว่าอีกด้วย แต่ความปรารถนาของรัสเซียคงจะไม่สามารถเป็นไปได้เนื่องจาก 1) บริษัทอุตสาหกรรมอาวุธของสหรัฐอเมริกาคงจะไม่ยอมให้รัสเซียมีส่วนแบ่งในตลาดการค้าอาวุธในบริเวณยุโรป-แอตแลนติก 2) ประเทศสมาชิกนาโต้ไม่มีความไว้วางใจรัสเซีย และ 3) ระบบการป้องกันขีปนาวุธของยุโรปก้าวหน้าเกินกว่าที่จะคำนึงถึงการพึ่งพาอาวุธยุทโธปกรณ์จากรัสเซีย สิ่งที่เป็นเครื่องพิสูจน์ถึงความกังวลของประเทศยุโรปเห็นได้จากการถกเถียงกันของเจ้าหน้าที่กระทรวงกลาโหมและลอบบี้สติกการค้าอาวุธเมื่อได้รับรายงานว่า รัสเซียได้ซื้อหุ้นในบริษัทการป้องกันอากาศยานและอวกาศของยุโรป (European Aeronautic Defense Space Company: EADS) ผ่านทางธนาคารเวเนสทอร์ก (Vneshtorg) แม้ว่าในความเป็นจริงแล้วส่วนแบ่งดังกล่าว จะคิดเป็นแค่เพียง 5.02 เปอร์เซ็นต์ของจำนวนหุ้นทั้งหมดก็ตาม ซึ่งไม่ได้ให้สิทธิรัสเซียในการแต่งตั้งคณะกรรมการหรือสิทธิในการกำหนดนโยบายในบริษัท EADS เลยก็ตาม³⁶

4) ความร่วมมือระหว่างกองทัพ

เนื่องจากกองกำลังในปัจจุบันจะต้องมีความสามารถในการปฏิบัติการร่วมกันภายใต้การบังคับบัญชาของกองกำลังนานาชาติเมื่อมีความจำเป็นต้องสนับสนุนภารกิจเพื่อรักษาสันติภาพหรือการจัดการวิกฤติ ดังนั้น วัตถุประสงค์หลักของความร่วมมือทางทหารของนาโต้และรัสเซียคือ การปรับปรุงและพัฒนาความสามารถในการปฏิบัติการร่วมกันของทั้งสองฝ่าย

ในประเด็นการปฏิรูปกองทัพนั้น ทั้งสองฝ่ายได้มีการหารือกันนานกว่า 15 ปี จนกระทั่งในปี ค.ศ. 1998 จึงได้มีการลดขนาดกองกำลังติดอาวุธของรัสเซียอย่างจริงจัง อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาแล้วจะเห็นว่าการลดขนาดกองกำลังของรัสเซียนั้นมีผลแค่เพียงเล็กน้อยเท่านั้น ด้วยขนาดกองกำลัง 1.1 ล้านคนในกระทรวงกลาโหมและกว่าอีก 600,000 คนในกองกำลังอื่นๆ³⁷ ยังถือว่ามิขนาดใหญ่มากเกินไปที่จะได้รับการฝึกฝนและมีจำนวนอาวุธยุทโธปกรณ์ที่ทันสมัย

³⁶ Robert Shuey, Theater Missile Defense: Issues for Congress, CRS Issue Brief for Congress, July 30, 2001 [On-line]. Available: www.au.af.mil/au/awc/awcgate/crs/ib98028.pdf.

³⁷ อ้างอิงจาก The Russian Federation Ministry of Defence [On-line]. Available: <http://www.mil.ru/eng/1862/index.shtml>.

อย่างเพียงพอ และกองกำลังขนาดใหญ่เช่นนี้ก็ยังคงมีวัตถุประสงค์ไว้เพื่อใช้ในการรบตามรูปแบบ
ธรรมดา

ในประเด็นการซ้อมรบร่วมและข้อตกลงสถานะของกองกำลัง รัสเซียและนาโต้ได้จัดการซ้อมรบร่วมกันหลายครั้ง รวมถึงการซ้อมรบร่วมทางทะเล และการซ้อมรบระหว่างรัสเซียกับแต่ละประเทศสมาชิกนาโต้ ในเดือนเมษายน ค.ศ. 2005 นาโต้และรัสเซียได้ลงนามในข้อตกลงการเป็นหุ้นส่วนเพื่อจัดตั้งสถานภาพของกองกำลังอย่างสันติ (Partnership for Peace Status of Forces Agreement : SOFA) ภายใต้กรอบโครงการหุ้นส่วนเพื่อสันติภาพ ซึ่งได้รับการพิจารณาว่าจะเป็นอีกหนึ่งสัญญาณที่แสดงถึงความสัมพันธ์ที่ก้าวหน้าของทั้งสองฝ่าย เนื่องจากข้อตกลงดังกล่าวนี้จะทำให้มีความสะดวกยิ่งขึ้นในการจัดการซ้อมรบร่วมกันทั้งในประเทศสมาชิกนาโต้หรือในรัสเซีย และสำหรับนาโต้ในการขนส่งกองกำลัง ยุทโธปกรณ์และอุปกรณ์ต่างๆ ไปยังอัฟกานิสถาน อย่างไรก็ตาม สภาความมั่นคงระหว่างประเทศ (International Security Conference) ที่เมืองมิวนิค ประเทศเยอรมนี เมื่อวันที่ 5 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 2006 นายเซอร์เก อิวานอฟ (Sergei Ivanov) รัฐมนตรีกลาโหมของรัสเซียได้กล่าวว่า “ข้อตกลง SOFA จะทำให้เกิดการส่งเสริมและกระตุ้นความร่วมมือในการฝึกอบรบและซ้อมรบร่วมกันมากขึ้น” แต่นายอิวานอฟยังไม่ยืนยันว่าการให้สัตยาบันจะเกิดขึ้นเมื่อใด³⁸ สองเดือนต่อมาที่กรุงโซเฟีย (Sofia) รัฐมนตรีของนาโต้ได้กล่าวเน้นย้ำถึงความจำเป็นที่สภาความมั่นคงของรัสเซียจะให้สัตยาบันต่อข้อตกลงนี้ นอกจากนี้ การซ้อมรบระหว่างรัสเซียกับสหรัฐอเมริกาในชื่อ “ทออร์กาว” (Torgau) ซึ่งได้ถูกกำหนดไว้ในเดือนกันยายน ค.ศ. 2006 ได้ถูกยกเลิกโดยกระทรวงกลาโหมรัสเซีย³⁹ สิ่งเหล่านี้ล้วนแสดงให้เห็นถึงปัญหาและอุปสรรคระหว่างนาโต้และรัสเซียในประเด็นด้านความร่วมมือระหว่างกองทัพ

³⁸ Ivanov, Sergey B. “International Security in the Context of the Russia-NATO Relationship” in the 44th Munich Conference on Security Policy, 2 July 2004 [On-line]. Available: <http://www.securityconference.de/konferenzen/rede.php?id=126&sprache=en&>.

³⁹ Peter Finn and Ann Scott Tyson, “U.S.-Russian Exercises Postponed by Moscow,” Washington Post Foreign Service, September 6, 2006 [On-line]. Available: <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2006/09/05/AR2006090500592.html>.

5) การรักษาสันติภาพและการจัดการวิกฤติ

นาโต้และรัสเซียต้องการพัฒนา “แนวคิดทั่วไปสำหรับปฏิบัติการในการรักษาสันติภาพร่วมกัน” (generic concept for joint peacekeeping operations) อย่างไรก็ตาม การรักษาสันติภาพนั้นแตกต่างกันโดยสิ้นเชิงกับการจัดการวิกฤติ ประสบการณ์เชิงบวกในอดีตระหว่างนาโต้และรัสเซียจากการรักษาสันติภาพร่วมกันในคาบสมุทรบอลข่าน (กองกำลังรักษาสันติภาพ SFOR ในบอสเนียและเฮอร์เซโกวีนาและ KFOR ในโคโซโว) อาจจะไม่เกิดขึ้นในอนาคตอีกก็เป็นได้ เนื่องจากในช่วงทศวรรษที่ 1990 รัสเซียภายใต้การนำของประธานาธิบดีบอริส เยลต์ซิน มีความอ่อนแอทั้งด้านการเมืองและเศรษฐกิจ แต่รัสเซียในปัจจุบันภายใต้การนำของประธานาธิบดีปูตินนั้นแตกต่างกันอย่างมาก รัสเซียในปัจจุบันนี้มีความเชื่อมั่นในการเป็น “มหาอำนาจทางด้านพลังงาน (Energy Superpower)” ดังนั้น จึงมีความเป็นไปได้ไม่น้อยมากที่รัสเซียจะเห็นชอบต่อการปฏิบัติการรักษาสันติภาพภายใต้การบังคับบัญชาของนาโต้เช่นปฏิบัติการในบอสเนียและเฮอร์เซโกวีนาหรือในโคโซโวในทศวรรษที่ 1990 หลักฐานที่สนับสนุนประเด็นดังกล่าวนี้คือ การที่รัสเซียปฏิเสธที่จะเข้าร่วมปฏิบัติการรักษาสันติภาพของสหประชาชาติที่เลบานอน (UN Interim Force in Lebanon) แต่กลับส่งกองพันทหารจากกองพันรักษาสันติภาพที่ 13 ในจังหวัดซามารา (Samara Oblast) ซึ่งอยู่ทางตะวันออกเฉียงใต้ของรัสเซียที่อยู่ในทวีปยุโรปไปแทนและให้ปฏิบัติการดังกล่าวอยู่ภายใต้ธงชาติของรัสเซีย⁴⁰ ปัญหาอีกประการหนึ่งที่เกี่ยวข้องกับการจัดการวิกฤติในปัจจุบันคือ ความขัดแย้งที่ยังไม่ได้รับการแก้ไข (frozen conflict) ในมอลโดวา (ทรานนิสเทรีย) จอร์เจีย (อับคาเซียและโอเซตเชียตอนใต้) ซึ่งเมื่อพิจารณาถึงสภาพภูมิรัฐศาสตร์ของบริเวณนั้นหลังจากสหภาพโซเวียตล่มสลาย จะเห็นว่าเป็นบริเวณที่มีการแข่งขันทางด้านอิทธิพลระหว่างรัสเซียและนาโต้มากกว่าการร่วมมือกัน ดังจะได้กล่าวต่อไป

ภายใต้สถานการณ์นาโต้-รัสเซียนั้น นาโต้และรัสเซียได้จัดการประชุมและการสัมมนาในหลายระดับเพื่อพัฒนาความร่วมมือระหว่างกัน (โปรดดูรายละเอียดในภาคผนวก ฉ) อย่างไรก็ตาม จากข้อจำกัดต่างๆ ดังที่กล่าวมาแล้วข้างต้น ประกอบกับมีปัจจัยต่างๆ ที่ส่งผลกระทบทำให้ทั้งสองฝ่ายไม่อาจที่จะพัฒนาความสัมพันธ์และความร่วมมือไปสู่การเป็นหุ้นส่วนทางยุทธศาสตร์ด้านความมั่นคงได้ ดังจะได้กล่าวในบทต่อไป

⁴⁰ “Putin confirms Russian troops for Lebanon, but not under UN flag”, AFP, 23

September 2007 [On-line] Available:

http://www.breitbart.com/article.php?id=060923123855.koan65vc&show_article=1.