

บทที่ 4

ปัญหาและอุปสรรคที่ส่งผลกระทบต่อความสัมพันธ์ระหว่างนาโต้และรัสเซีย

แม้ว่านาโต้และรัสเซียจะได้ร่วมกันจัดตั้งกลไกเพื่อพัฒนาความร่วมมือและความสัมพันธ์ระหว่างกันมาเป็นเวลา 10 ปีแล้ว แต่ฝ่ายนาโต้ก็ยังไม่รู้สึกผิดหวังที่ความร่วมมือของทั้งสองฝ่ายถูกจำกัดอยู่แค่เพียงความร่วมมือในหลักการ (Technical) และเป็นการเมืองในระดับล่าง (low-politics) เท่านั้น ซึ่งไม่ประสบความสำเร็จในการเปลี่ยนแปลงความสัมพันธ์ให้เป็นการเมืองในระดับสูง¹ (high-politics) และเชิงยุทธศาสตร์ได้ หลังจากการก่อตั้ง NRC ในปี ค.ศ. 2002 ได้เกิดความหวังขึ้นมาว่าความร่วมมือนี้จะก่อให้เกิดปรากฏการณ์ “spillover” ไปยังการเมืองภายในประเทศของรัสเซีย ซึ่งจะสามารถช่วยเสริมสร้างความพยายามในการปฏิรูปการทหาร เสริมสร้างความโปร่งใสในการกำหนดนโยบายการทหาร ให้ความช่วยเหลือในการสร้างประชาสังคม และช่วยแก้ปัญหาความขัดแย้งที่ยังไม่ยุติ (frozen conflict) เช่น ในยูเครนและจอร์เจียได้ อย่างไรก็ตาม ความหวังดังกล่าวก็ไม่อาจที่จะบรรลุผลสำเร็จได้ เนื่องจากมุมมองในปัจจุบันของนาโต้ที่มีต่อรัสเซียคือ รัสเซียเป็นหุ้นส่วนที่ร่วมมือกันได้ยากขึ้นทุกที ในปัจจุบันคงไม่สามารถปฏิเสธได้ว่ารัสเซียมีความเชื่อมั่นในการเมืองภายในประเทศที่มีเสถียรภาพมากขึ้น ราคาน้ำมันที่สูงขึ้นในตลาดโลก อัตราการเติบโตทางเศรษฐกิจที่สูงขึ้น ซึ่งทำให้รัสเซียดำเนินนโยบายแบบ “ประเทศมหาอำนาจ” ดังนั้น แม้ว่านาโต้จะไม่ได้พิจารณาว่ารัสเซียเป็นศัตรูเช่นในอดีตอีกต่อไป แต่ก็ไม่สามารถที่จะพิจารณาได้ว่าเป็นหุ้นส่วนทางยุทธศาสตร์เช่นกัน

ในส่วนของฝ่ายรัสเซียนั้นยังคงรู้สึกบอบช้ำจากความเจ็บปวดเมื่อครั้งที่สหภาพโซเวียตและ Warsaw Pact ต้องล่มสลายไป ในขณะที่ฝ่ายพันธมิตรตะวันตก หรือ “นาโต้” ยังคงดำเนินการอยู่และยังคงขยายสมาชิกต่อไป รัสเซียได้แต่คาดหวังว่าอย่างน้อยที่สุด ลักษณะพื้นฐานทั่วไปของนาโต้ที่เป็นพันธมิตรทางการทหาร (military alliance) ก็ควรจะถูกเปลี่ยนแปลง

¹ การเมืองในระดับสูงจะเน้นการให้ความสำคัญในประเด็นเรื่องความมั่นคงทางการทหารและยุทธศาสตร์ของชาติเป็นลำดับต้น ในขณะที่การเมืองในระดับล่างจะเน้นการให้ความสำคัญไปที่ประเด็นทางเศรษฐกิจและสังคม ดังนั้น จึงอาจกล่าวได้ว่า การเมืองระดับบนจะให้ประเด็นทางการเมืองเป็นตัวหลักในการกำหนดนโยบายทางสังคมและทางเศรษฐกิจ

ให้มีลักษณะเป็น “องค์การทางการเมือง” (political organization) มากขึ้น ความขุ่นเคืองใจของรัสเซียได้เพิ่มขึ้นเมื่อมีการกล่าวถึงประเด็น “การขยายสมาชิกของนาโต้ไปทางตะวันออก” ในการเจรจาเมื่อครั้งมีการรวมประเทศเยอรมนีเข้าด้วยกันในปี ค.ศ. 1990 สหรัฐอเมริกาให้คำมั่นสัญญาว่านาโต้จะไม่ขยายสมาชิกเข้ามาทางตะวันออกแม้เพียงแค่นี้² อย่างไรก็ตาม นาโต้กลับไม่ได้รักษาคำพูดและได้ดำเนินการขยายสมาชิกไปทางตะวันออกอย่างต่อเนื่อง ซึ่งครั้งแรกเกิดขึ้นในปี ค.ศ. 1999 โดยได้รับอดีตประเทศสมาชิก Warsaw Pact 3 ประเทศเข้าเป็นสมาชิกใหม่ และต่อมาในปี ค.ศ. 2004 ได้รับ 4 ประเทศในยุโรปตะวันออกกลางและยุโรปใต้ รวมกับ 3 ประเทศในบอลติกที่เคยเป็นส่วนหนึ่งของสหภาพโซเวียต การกระทำนี้ถือเป็นการขยับเข้ามาประชิด “พรมแดนของรัสเซีย” ทุกที นอกจากนี้รัสเซียยังรู้สึกว่ นาโต้พยายามใช้ประเด็นเรื่อง การเข้าเป็นสมาชิกนาโต้เป็นเครื่องมือในการกำจัดอิทธิพลของรัสเซียในหมู่ประเทศเพื่อนบ้านอีกด้วย

ในเดือนธันวาคม ค.ศ. 2006 รัฐมนตรีต่างประเทศรัสเซียได้กล่าวถึงความผิดหวังหลายประการในถ้อยแถลงที่มหาวิทยาลัยแห่งรัฐมอสโก (Moscow State University) ว่า “ในสมานาโต้-รัสเซีย (NRC) เราได้มีความร่วมมือเพิ่มขึ้นในทางปฏิบัติ โดยเฉพาะในประเด็นการต่อต้านกับการก่อการร้ายและภัยคุกคามร่วมกัน แต่ในขณะเดียวกัน เราก็ได้หยิบยกปัญหาการปรับเปลี่ยนภายในองค์การนาโต้ (NATO Transformation) แผนการของนาโต้ในการขยายสมาชิก การปรากฏของฐานทัพและกองกำลังของสหรัฐอเมริกาในยุโรปอีกครั้ง การเตรียมพร้อมระบบป้องกันขีปนาวุธของสหรัฐอเมริกาในยุโรป การที่นาโต้ปฏิเสธที่จะให้สัตยาบันต่อสนธิสัญญา CFE ฉบับแก้ไข ค.ศ. 1999 นอกจากนี้ รัสเซียยังปรารถนาที่จะเห็นว่านาโต้จะตอบสนองต่อข้อเสนอแนะของเราอย่างไรในการเกี่ยวพันกับการประชุมองค์การสนธิสัญญาความมั่นคง (Collective Security Treaty Organization: CSTO) ในเรื่องภัยคุกคามที่เกิดขึ้นจากดินแดนแอฟกานิสถาน”³

² Thomas M. Leonard, “NATO Expansion: Romania and Bulgaria within the Larger Context,” *East European Quarterly*, Vol. 33, (1999).

³ Highlights of Speech by Russian Minister of Foreign Affairs Sergey Lavrov at a Meeting with Faculty of World Politics Students of Lomonosov Moscow State University, December 11, 2006. [On-line] Available: www.in.mid.ru/brp_4.nsf/f68cd37b84711611c3256f6d00541094/0a36c5511edbc45bc32572420053e1c0?OpenDocument.

การวิเคราะห์ผลประโยชน์แห่งชาติของรัสเซียและนาโต้

ในการวิเคราะห์ปัญหาและอุปสรรคที่กระทบต่อความสัมพันธ์ระหว่างนาโต้และรัสเซีย นั้น จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องพิจารณาถึงผลประโยชน์ของนาโต้และรัสเซีย ดังนั้น การศึกษาแนวคิดนโยบายต่างประเทศของรัสเซีย และหลักแนวคิดทางยุทธศาสตร์ของนาโต้จึงนับว่าเป็นประเด็นที่มีความสำคัญอย่างยิ่ง

1. นโยบายต่างประเทศของรัสเซีย⁴

นโยบายต่างประเทศของรัสเซียที่มีความสำคัญสูงสุดคือ การปกป้องรักษาผลประโยชน์ของประชาชนและสังคมทั้งหมดโดยมีวัตถุประสงค์ดังนี้

(1) เพื่อรับประกันความมั่นคงของชาติ เพื่อรักษาและเสริมสร้างอำนาจอธิปไตยและบูรณภาพแห่งดินแดน เพื่อให้ได้รับสถานะที่มีเกียรติและเป็นที่ยอมรับในประชาคมโลก โดยให้สอดคล้องกับผลประโยชน์แห่งชาติของรัสเซียในฐานะที่เป็นชาติมหาอำนาจ (great power) และเป็นหนึ่งในศูนย์กลางทางอิทธิพลของโลกในปัจจุบัน

(2) เพื่อกำหนด วางกฎเกณฑ์ระเบียบโลกที่มีความมั่นคง ยุติธรรม และเป็นประชาธิปไตย โดยตั้งอยู่บนพื้นฐานของกฎเกณฑ์และกฎหมายระหว่างประเทศ

(3) เพื่อสร้างเงื่อนไขภายนอกประเทศที่เอื้ออำนวยต่อการพัฒนาประเทศอย่างต่อเนื่องและมั่นคง เพื่อพัฒนาเศรษฐกิจและยกระดับมาตรฐานความเป็นอยู่ของประชาชนรัสเซีย

(4) เพื่อสร้างสายสัมพันธ์ที่ดีกับประเทศเพื่อนบ้านรอบขอบเขตชายแดนของรัสเซีย ส่งเสริมการกำจัดและป้องกันความขัดแย้ง ความตึงเครียดในบริเวณภูมิภาคที่ติดต่อกับรัสเซีย

(5) เพื่อแสวงหาผลประโยชน์ที่สอดคล้องกับประเทศต่างๆ โดยการสร้างระบบความสัมพันธ์แบบหุ้นส่วนและพันธมิตรที่ช่วยปรับปรุงเงื่อนไขและขอบเขตของความร่วมมือระหว่างประเทศ

(6) เพื่อสนับสนุนค้ำจุนสิทธิและผลประโยชน์ของประชาชนรัสเซียในทุกๆ ทาง

(7) เพื่อส่งเสริมภาพลักษณ์รัสเซียในสายตาของประชาคมโลก เพื่อส่งเสริมให้ภาษารัสเซียและวัฒนธรรมรัสเซียเป็นที่แพร่หลายในประเทศอื่นๆ

⁴ "Foreign Policy Concept of the Russia Federation," Approved by the President of the Russia Federation V. Putin, June 28, 2000 [On-line] Available: www.fas.org/nuke/guide/russia/doctrine/econcept.htm.

ในส่วนของนโยบายในระดับภูมิภาคนั้น **ประเด็นที่รัสเซียให้ความสำคัญมากที่สุดก็คือ การเสริมสร้างความร่วมมือแบบทวิภาคีและพหุภาคีกับประเทศในกลุ่มเครือรัฐเอกราช (CIS) โดยการให้ความสำคัญกับการพัฒนาความสัมพันธ์ฉันเพื่อนบ้านที่ดี และความเป็นหุ้นส่วนทางด้านยุทธศาสตร์กับประเทศสมาชิก CIS ทั้งหมด โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเสริมสร้างความเข้มแข็งของสหภาพเบลารุสกับรัสเซีย**

สำหรับนโยบายของรัสเซียต่อนานาได้นั้น รัสเซียจะร่วมมือกับนาโต้โดยมีเป้าหมายเพื่อคงไว้ซึ่งความมั่นคงและเสถียรภาพของภูมิภาค รวมทั้งการมีปฏิสัมพันธ์กันอย่างสร้างสรรค์ ซึ่งพื้นฐานที่สำคัญของความสัมพันธ์ดังกล่าวก็คือ Founding Act อย่างไรก็ตาม ระดับความเข้มข้นของความร่วมมือกับนาโต้จะขึ้นอยู่กับการปฏิบัติตามหลักการต่างๆ ตามที่ระบุไว้ใน Founding Act โดยเฉพาะในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการไม่ใช้กำลังและการคุกคาม การไม่เตรียมพร้อมอาวุธ และกองกำลังตามรูปแบบธรรมดา อาวุธนิวเคลียร์ และยานพาหนะอื่นในดินแดนของประเทศสมาชิกใหม่

ในขณะเดียวกัน รัสเซียมองว่าแนวทางและหลักการด้านการเมืองและการทหารของนาโต้ในปัจจุบันกลับไม่ค่อยสอดคล้องกับผลประโยชน์ด้านความมั่นคงของรัสเซีย และในบางโอกาสก็ขัดแย้งกับหลักการของรัสเซียอย่างชัดเจน ประเด็นนี้เกี่ยวข้องกับหลักเกณฑ์ของนาโต้เกี่ยวกับแนวคิดทางด้านยุทธศาสตร์ (Strategic Concept) ซึ่งรวมเอาการปฏิบัติการใช้กำลังนอกเหนือจากอาณาเขตที่กำหนดไว้ในสนธิสัญญาวอชิงตัน (Washington Treaty) โดยปราศจากการคัดค้านของคณะมนตรี ความมั่นคงแห่งสหประชาชาติ นอกจากนี้รัสเซียยังคงรักษาท่าทีในทางลบต่อการขยายสมาชิกนาโต้ โดยประธานาธิบดีเยลต์ซินมีมุมมองต่อขยายสมาชิกของนาโต้ ซึ่งนำโดยสหรัฐอเมริกาว่าเป็น “การกระทำที่เป็นปฏิปักษ์”⁵

2. แนวคิดทางยุทธศาสตร์ (Strategic Concept) ของนาโต้⁶

แนวคิดทางยุทธศาสตร์ฉบับล่าสุดของนาโต้ซึ่งได้ผ่านการรับรองจากประเทศสมาชิกในระหว่างการประชุมสุดยอดสภาแอตแลนติกเหนือที่กรุงวอชิงตัน ดีซี ระหว่างวันที่ 23-24 เมษายน ค.ศ. 1999 สะท้อนให้เห็นบทบาทใหม่ๆ ของนาโต้ในด้านการจัดการวิกฤติ และการเป็นหุ้นส่วนเพื่อเสริมสร้างเสถียรภาพและความมั่นคงในบริเวณภาคพื้นยุโรปและแอตแลนติก อาจกล่าวได้ว่า

⁵ Michael Kramer, “The Case for Expanding NATO,” *Time*, 22 May 1995, p. 27.

⁶ แนวคิดทางยุทธศาสตร์ (Strategic Concept) ได้ถูกกำหนดขึ้นมาครั้งแรกในปี ค.ศ. 1949 ครั้งที่สองในปี ค.ศ. 1950 ครั้งที่สามในปี ค.ศ. 1967 ครั้งที่สี่ในปี ค.ศ. 1991 และครั้งล่าสุดในปี ค.ศ. 1999

บทบาททางด้านการทหารและการเมืองของนาโต้ภายใต้แนวคิดทางยุทธศาสตร์ปี ค.ศ. 1999 ประกอบไปด้วยบทบาท 7 ด้านดังนี้⁷

1. บทบาทในการรักษาไว้ซึ่งการเชื่อมโยงระหว่างยุโรปและแอตแลนติก โดยนาโต้มีภารกิจในการรักษาความเป็นหุ้นส่วนระหว่างยุโรปและอเมริกาเหนือ ซึ่งความมั่นคงของทั้งสองฝ่ายนั้นไม่สามารถแบ่งแยกกันได้

2. บทบาทในการรักษาขีดความสามารถทางทหารให้มีประสิทธิภาพ แนวคิดทางยุทธศาสตร์ฉบับนี้ได้เรียกร้องให้มีการพัฒนาสร้างขีดความสามารถทางทหารที่จำเป็นต่อไปเพื่อการปฏิบัติภารกิจอย่างเต็มที่ ตั้งแต่การป้องกันร่วมกันไปจนถึงการสนับสนุนภารกิจเพื่อสร้างสันติภาพ และการจัดการวิกฤติอื่น ๆ

3. บทบาทในการพัฒนาสร้างความมั่นคงยุโรปและเอกลักษณ์ในด้านความมั่นคงและการป้องกันของยุโรป (European Security and Defense Identity: ESDI) แนวคิดทางยุทธศาสตร์ของนาโต้ได้ยืนยันว่า ESDI ยังคงต้องพัฒนาต่อไป ซึ่งกระบวนการดังกล่าวนี้จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องได้รับความร่วมมืออย่างใกล้ชิดระหว่างนาโต้ สหภาพยุโรปตะวันตก และกับสหภาพยุโรป

4. บทบาทในการป้องกันความขัดแย้งและการจัดการวิกฤติ ตัวอย่างของการจัดการวิกฤติเห็นได้จากบทบาทของนาโต้ที่เข้าไปเกี่ยวข้องกับบอสเนียและเฮอร์เวโกวีนา และโคโซโว ซึ่งภารกิจดังกล่าวนี้จะสามารถบรรลุผลสำเร็จได้ก็ต่อเมื่อได้รับความร่วมมือจากพันธมิตรนาโต้ทั้งหมด โดยเฉพาะสหรัฐอเมริกาในฐานะผู้นำนาโต้ในทางพฤตินัย

5. บทบาทในการเสริมสร้างความเป็นหุ้นส่วน ความร่วมมือ และการประชุมแลกเปลี่ยนความคิดเห็น โดยมีจุดมุ่งหมายที่จะรักษาไว้ซึ่งสันติภาพ ส่งเสริมประชาธิปไตย โดยให้ความสำคัญกับสภาพหุ้นส่วนแอตแลนติกเหนือ (EAPC) และโครงการหุ้นส่วนเพื่อสันติภาพ (PfPP) บทบาทในด้านนี้ของนาโต้ นับได้ว่าเป็นสิ่งสำคัญที่ช่วยเสริมสร้างความไว้วางใจซึ่งกันและกัน และความโปร่งใสด้านความมั่นคงระหว่างนาโต้กับประเทศอื่นๆ ที่ไม่ได้เป็นสมาชิก

6. บทบาทในการขยายสมาชิก แนวคิดทางยุทธศาสตร์ของนาโต้ได้ยืนยันถึงการเปิดกว้างในการรับสมัครนาโต้ในอนาคต ภายใต้มาตรา 10 ของสนธิสัญญาออตตาวา

⁷ เขมรัตน์ ภาคสุวรรณ. บทบาทขององค์การสนธิสัญญาแอตแลนติกเหนือในยุคสงครามเย็นและยุคหลังสงครามเย็น: ศึกษาและวิเคราะห์ในเชิงเปรียบเทียบ (กรุงเทพฯ : คณะศิลปศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2544), น. 91.

7. บทบาทในการส่งเสริมการควบคุมอาวุธ การลดอาวุธ และการไม่แพร่ขยายอาวุธ ซึ่งนับว่ามีความสำคัญมากต่อความมั่นคงของนาโต้โดยการอาศัยกองกำลังในระดับต่ำที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ให้สอดคล้องกับขีดความสามารถที่จะปฏิบัติภารกิจได้

จากแนวคิดในการกำหนดนโยบายต่างประเทศของรัสเซียและแนวคิดทางยุทธศาสตร์ของนาโต้ที่ไม่สอดคล้องกันดังกล่าวข้างต้นนั้น ส่งผลให้เกิดปัญหาและอุปสรรคต่อความสัมพันธ์ระหว่างทั้งสองฝ่าย ดังจะได้กล่าวต่อไป

ปัญหาและอุปสรรคต่างๆ ที่ส่งผลกระทบต่อความสัมพันธ์ระหว่างนาโต้และรัสเซีย

1. ปัญหาการขยายสมาชิกนาโต้ไปทางตะวันออก (NATO Eastward Expansion) หลังสงครามเย็น

การก่อตั้งนาโต้ขึ้นเมื่อวันที่ 4 เมษายน ค.ศ. 1949 มีสาเหตุมาจากการที่ฝ่ายตะวันตกเริ่มตระหนักว่าสหภาพโซเวียตเป็นภัยคุกคามที่มีพฤติกรรมก้าวร้าวและต้องการจะแผ่ขยายลัทธิคอมมิวนิสต์ไปทั่วโลก จึงอาจกล่าวได้ว่า วัตถุประสงค์ในการรวมตัวของประเทศสมาชิกนาโต้ก็คือ การปกป้องคุ้มครองประเทศสมาชิกตามมาตรา 5 แห่งกฎบัตรแอตแลนติกเหนือ รวมทั้งการถ่วงดุลอำนาจทางทหารและต่อต้านภัยคุกคามที่มาจากฝ่ายคอมมิวนิสต์ที่นำโดยสหภาพโซเวียต ดังนั้นในช่วงยุคสงครามเย็นการขยายสมาชิกนาโต้จึงมุ่งเน้นไปที่ประเทศในยุโรปตะวันตกมากกว่าทางตะวันออก และยังมีแผนการใดๆ ที่จะทำเช่นนั้น เนื่องจากว่าในขณะนั้นประเทศในยุโรปกลางและยุโรปตะวันออกต่างก็ตกอยู่ภายใต้การครอบงำของสหภาพโซเวียต ดังจะเห็นได้จากกรณีที่หากมีประเทศใดไม่ปฏิบัติตามสหภาพโซเวียตก็ต้องถูกรวบปรามด้วยกองทัพที่มีความแข็งแกร่ง เช่นเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นในเชคโกสโลวาเกีย โปแลนด์ และฮังการี เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม หลังจากที่ถูกกลุ่ม Warsaw Pact ถูกยุบไปเมื่อวันที่ 1 กรกฎาคม ค.ศ. 1991 และสหภาพโซเวียตล่มสลายลงเมื่อวันที่ 25 ธันวาคม ค.ศ. 1991 ทำให้เกิดประเทศประชาธิปไตยขึ้นใหม่ในยุโรปตะวันออกและยุโรปกลางเป็นจำนวนมาก ซึ่งนับว่าเป็นบรรยากาศอันดีที่เอื้ออำนวยต่อการขยายสมาชิกนาโต้ ประเทศที่เป็นสมาชิกกลุ่มเครือรัฐเอกราชใหม่

(Commonwealth of the Independent State: CIS)⁸ ต่างก็มาเข้าร่วมเป็นสมาชิกสภาความร่วมมือแห่งแอตแลนติกเหนือ (North Atlantic Cooperative Council: NACC) ซึ่งถูกจัดตั้งขึ้นในการประชุมสุดยอดนาโต้ที่กรุงโรม ในปี ค.ศ. 1991 ต่อมาในเดือนมกราคม ค.ศ. 1994 ได้มีการประชุมสุดยอดนาโต้ที่กรุงบรัสเซลส์ ซึ่งในการประชุมครั้งนี้ได้มีการจัดตั้ง “โครงการหุ้นส่วนเพื่อสันติภาพ” (Partnership for Peace Programme : PfPP) เพื่อเปิดรับประเทศสมาชิกสภาความร่วมมือแห่งแอตแลนติกเหนือและประเทศสมาชิกองค์การเพื่อความมั่นคงและความร่วมมือในยุโรป (Organization for Security and Cooperation in Europe: OSCE) เข้ามาเป็นสมาชิกของโครงการดังกล่าว ซึ่งนับว่าเป็นขั้นตอนแรกที่น่าไปสู่การขยายสมาชิกนาโต้ในเวลาต่อมา

เพื่อเป็นการดำเนินการเรื่องดังกล่าวนี้ให้เป็นรูปธรรม สภารัฐมนตรีต่างประเทศ (Council of Ministers of Foreign Affairs) ของนาโต้จึงได้ประชุมตกลงกันในเดือนธันวาคม ค.ศ. 1994 ให้ริเริ่มการศึกษาความเป็นไปได้ในการขยายตัวนาโต้ไปทางยุโรปตะวันออกและยุโรปกลาง โดยผลการศึกษาดังกล่าวได้รับการตีพิมพ์ในเดือนกันยายน ค.ศ. 1995 ว่า นาโต้สามารถขยายสมาชิกไปสู่บริเวณดังกล่าวได้เพื่อเสถียรภาพและความมั่นคงของยุโรป ต่อมาในเดือนธันวาคม ค.ศ. 1996 นาโต้ได้จัดการประชุมสุดยอดระดับรัฐมนตรีนาโต้ที่กรุงบรัสเซลส์ โดยได้กำหนดตารางเวลาที่เกี่ยวข้องกับการขยายสมาชิกนาโต้ไว้อย่างชัดเจน โดยมีองค์ประกอบที่สำคัญ 3 ประการ ดังนี้⁹

1. ต้องมีการสนทนาแลกเปลี่ยนความคิดเห็นระหว่างนาโต้กับประเทศที่ปรารถนาจะเข้าเป็นสมาชิกนาโต้เป็นระยะๆ ไป
2. ต้องพิจารณาเรื่องการดำเนินการภายในนาโต้เพื่อให้แน่ใจว่าพันธมิตรนาโต้จะดำเนินการขยายสมาชิกนาโต้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ
3. เพิ่มจำนวนสมาชิกใน “โครงการหุ้นส่วนเพื่อสันติภาพ” ต่อไปเพื่อช่วยประเทศสมาชิกดังกล่าวที่มีความสนใจจะเข้าเป็นสมาชิกนาโต้มีโอกาสในการเตรียมตัว และเพื่อให้ความ

⁸ สมาชิกเครือจักรภพรัฐเอกราชใหม่ (Commonwealth of the Independent State: CIS) คือการรวมกลุ่มของอดีตประเทศสหภาพโซเวียตจากการลงนามในสนธิสัญญาที่กรุงมิงส์ ประเทศเบลารุส เมื่อวันที่ 8 ธันวาคม ค.ศ. 1991 โดยมีประเทศสมาชิกทั้งหมด 12 ประเทศ ได้แก่ รัสเซีย เบลารุส ยูเครน อาร์เมเนีย อาเซอร์ไบจาน คาซัคสถาน คีร์กีซสถาน มอลโดวา ทาจิกิสถาน เติร์กเมนิสถาน อุซเบกิสถาน และจอร์เจีย

⁹ ศิโรตม์ ภาคสุวรรณ, นโยบายรัสเซียที่มีต่อเนโต้: ศึกษาเฉพาะกรณีการขยายตัวเนโต้ไปทางตะวันออก (กรุงเทพฯ : คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2543), น. 24.

เป็นหุ้นส่วนระหว่างประเทศสมาชิกนาโต้และประเทศสมาชิก “โครงการหุ้นส่วนเพื่อสันติภาพ” ขยายวงกว้างออกไป

นอกจากนี้ นาโต้ยังได้เตรียมเสนอรายชื่อประเทศจำนวน 12 ประเทศที่ปรารถนาเข้าเป็นสมาชิกนาโต้ที่ประชุมสุดยอดนาโต้ที่กรุงมาดริด ประเทศสเปน เมื่อวันที่ 8 กรกฎาคม ค.ศ. 1997 ซึ่งอาจกล่าวได้ว่า ในช่วงปี ค.ศ. 1996-1997 คณะเจ้าหน้าที่ของนาโต้ได้ดำเนินการประชุมเจรจากับผู้แทนจาก 12 ประเทศในรูปแบบ 16+1 ซึ่งมีข้อดีในการทำให้ประเทศผู้สมัครมีความกระตือรือร้นในการหาข้อยุติกรณีพิพาทกับประเทศเพื่อนบ้านโดยสันติวิธี รวมทั้งมีความพยายามในการส่งเสริมการปฏิรูปประชาธิปไตยภายในประเทศของตน โดยเฉพาะการให้พลเรือนเข้ามาควบคุมกองทัพแบบประชาธิปไตย ซึ่งจากการเจรกดังกล่าว ทำให้เหลือประเทศที่มีคุณสมบัติเหมาะสมเพียง 3 ประเทศเท่านั้นที่จะเข้าเป็นสมาชิกนาโต้ ได้แก่ สาธารณรัฐเช็ก ฮังการี และโปแลนด์¹⁰ การประชุมสุดยอดนาโต้ที่กรุงมาดริด ในเดือนกรกฎาคม ค.ศ. 1997 ประเทศสมาชิกนาโต้ได้เชื้อเชิญทั้ง 3 ประเทศเข้าเป็นสมาชิก และได้ริเริ่มดำเนินการเจรจาในรูปแบบ 16+1 ซึ่งหลังจากมีการเจรจากันได้ประมาณ 1 ปี ก็ได้มีการลงนามในภาคยานุวัติสาร ซึ่งจะต้องได้รับการให้สัตยาบันจากประเทศสมาชิกนาโต้แต่ละประเทศ ทั้งนี้เพื่อให้การเข้าเป็นสมาชิกนาโต้มีความสมบูรณ์ในทางกฎหมาย ในที่สุด เมื่อวันที่ 12 มีนาคม ค.ศ. 1999 สาธารณรัฐเช็ก ฮังการี และโปแลนด์ จึงได้เข้าเป็นสมาชิกใหม่ของนาโต้อย่างเป็นทางการ โดยได้มีพิธีการฉลองต้อนรับสมาชิกใหม่เนื่องในโอกาสครบรอบ 50 ปีของการก่อตั้งนาโต้ ที่ห้องสมุดทรูแมน ในมลรัฐมิสซูรี สหรัฐอเมริกา

แม้ว่าการรับประเทศสมาชิกใหม่ในครั้งนี้ไม่ใช่ครั้งแรก แต่ถือว่ามีผลสำคัญมากที่สุดในประวัติศาสตร์ เนื่องจากเป็นการรับประเทศจากยุโรปตะวันออกซึ่งครั้งหนึ่งเคยตกอยู่ในเขตอิทธิพลของสหภาพโซเวียตในสมัยสงครามเย็น ซึ่งทำให้ประเทศสมาชิกเพิ่มขึ้นจาก 16 ประเทศเป็น 19 ประเทศ ตั้งแต่สงครามเย็นยุติลงนาโต้ได้เข้าไปเกี่ยวพันในสถานการณ์ที่ยากลำบากในการปรับปรุงองค์กรของตัวเอง และรับมือกับสถานการณ์ความมั่นคงในยุโรปกลางและยุโรปตะวันออก ซึ่งเปรียบเสมือนสถานที่ที่ถูกทอดทิ้งด้านความมั่นคง (Security Limbo) ตั้งแต่ Warsaw Pact ล่มสลาย ในขณะที่เดียวกันก็นาโต้ก็ต้องไม่ทำให้เกิดความแปลกแยกกับรัสเซีย

¹⁰ Opening Statement by the Secretary General to the Press, NATO Summit Meeting, Madrid, Spain, 8 July 1997 [On-line] Available: <http://www.nato.int/docu/speech/1997/s970708e.htm>.

ตารางที่ 4.1 (ต่อ)

ครั้งที่	ปี ค.ศ.	ประเทศที่เข้าเป็นสมาชิก	หมายเหตุ
-	1990	เยอรมนีตะวันออก (1 ประเทศ)	เยอรมนีตะวันออกและเยอรมนีตะวันตกได้รวมประเทศกันในปี ค.ศ. 1990
4	1999	สาธารณรัฐเช็ก ฮังการี และโปแลนด์ (3 ประเทศ)	การขยายสมาชิกไปทางตะวันออกครั้งแรก
5	2004	บัลแกเรีย เอสโตเนีย ลัตเวีย ลิทัวเนีย โรมาเนีย สโลวาค และสโลวีเนีย (7 ประเทศ)	
6	-	อัลบาเนีย และโครเอเชีย	ประเทศสมาชิกรับเข้าได้ลงนามในพิธีสารภาคยานุวัติกับอัลบาเนียและโครเอเชีย เมื่อวันที่ 9 กันยายน ค.ศ. 2008

ภายหลังจากสงครามเย็นสิ้นสุดลง และสหภาพโซเวียตล่มสลายไป นาโต้ได้สูญเสียศัตรูและเหตุผลในการดำรงอยู่ ซึ่งในความเป็นจริงแล้ว นาโต้ควรจะลดจำนวนสมาชิกลงหรือไม่ก็ล่มสลายลงไปด้วย ในทางกลับกันนาโต้กลับพัฒนาองค์กรของตนเองและขยายจำนวนสมาชิกเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ ซึ่งผู้ศึกษาได้วิเคราะห์ถึงมหายุทธศาสตร์ (Grand Strategy) ของนาโต้ต่อการขยายสมาชิกไปทางตะวันออก ดังนี้

1) นาโต้เป็นองค์กรที่แสดงบทบาทสำคัญในการพัฒนาโครงสร้างความมั่นคงของยุโรป และมีนโยบายเปิดกว้างในการรับสมาชิกใหม่ตามที่ระบุไว้ในมาตรา 10 แห่งสนธิสัญญาแอตแลนติกเหนือ การที่นาโต้ยังคงยึดหลักการการป้องกันร่วมกัน (Collective Defence) จะเป็นการยืนยันว่าประเทศสมาชิกใดๆ ก็ตามจะไม่ต้องต่อสู้กับภัยคุกคามเพียงลำพังประเทศเดียว ดังนั้น การที่ประเทศสมาชิกใหม่ได้รับประโยชน์จากการเข้าเป็นสมาชิกรับเข้าได้ ก็จะเป็นการเสริมสร้างความมั่นคงและเสถียรภาพไปทั่วทั้งยุโรปโดยปริยาย หรืออีกนัยหนึ่ง การขยายสมาชิกรับเข้าได้นั้นจะทำให้แนวคิด “เส้นแบ่งแยกยุโรป” (Dividing lines) ในสมัยสงครามเย็นหมดสิ้นไป

2) การขยายสมาชิกรับเข้าได้ยังเป็นการสะท้อนให้เห็นถึงสถานการณ์ภัยคุกคาม ความเสี่ยง และความท้าทายที่เกิดขึ้นในปัจจุบัน ซึ่งแตกต่างจากที่พันธมิตรเคยประสบในอดีต กล่าวคือ

แนวคิดทางยุทธศาสตร์ ค.ศ. 1991 ได้ระบุว่า “ภัยคุกคามที่เกิดจากการโจมตีแบบเต็มรูปแบบ (full-scale attack) ได้หมดไปแล้ว และภัยคุกคามจากกองกำลังขนาดใหญ่ก็ลดลง อย่างไรก็ตาม ความเสี่ยงที่มีต่อความมั่นคงของยุโรปนั้นยังคงมีอยู่ และมีแง่มุมที่หลากหลาย และรอบด้านยิ่งขึ้น ซึ่งทำให้ยากต่อการคาดคะเนและประเมินภัยคุกคามเหล่านี้ ในการนี้ นาได้จึงตระหนักว่าจะสามารถรับมือกับความท้าทายและความเสี่ยงเหล่านี้ได้ก็ต่อเมื่อเสถียรภาพและความมั่นคงของประเทศสมาชิกทั้งเก่าและใหม่ได้รับการปกป้องคุ้มครอง

3) นาได้ซึ่งซึ่งมีสหรัฐอเมริกาเป็นผู้นำมีแนวคิดและมุมมองต่อขยายสมาชิกนาได้ไปทางตะวันออกกว่า จะช่วยพัฒนาความเข้มแข็งของพันธมิตรใหม่ในสงครามต่อต้านการก่อการร้าย อาจกล่าวได้ว่าในช่วงหลังเหตุการณ์ 9/11 นโยบายการขยายสมาชิกนาได้นั้นถือเป็นหนึ่งในนโยบายต่างประเทศของสหรัฐอเมริกาที่สำคัญมากที่สุด ยุทธศาสตร์ (Grand Strategy) ของสหรัฐอเมริกาคือ การส่งเสริมสันติภาพและความมั่นคงในทวีปยุโรป โดยการรวมตัวกันของประเทศประชาธิปไตยในยุโรปกลาง และยุโรปตะวันออกในประชาคมยุโรป-แอตแลนติก ซึ่งสหรัฐอเมริกายังคงเข้ามาเกี่ยวพันอย่างลึกซึ้ง กล่าวได้ว่า นาได้เป็นเครื่องมือที่สำคัญของสหรัฐอเมริกาในการคงไว้ซึ่งอำนาจ และการเป็นผู้นำในยุโรป อีกทั้งยังสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ของสหรัฐอเมริกาต่อสหภาพยุโรปที่ว่า การขยายสมาชิกนาได้ไปทางตะวันออกจะทำให้ประเทศเหล่านี้เกิดความล่าช้าในการเข้าเป็นสมาชิกสหภาพยุโรป นอกจากนี้ สหรัฐอเมริกาไม่ได้พิจารณาการล่มสลายของสหภาพโซเวียตว่าเป็นการสิ้นสุดภัยคุกคาม และความตื่นตัวต่อการกลับมาเป็นมหาอำนาจของรัสเซีย (Russia Resurgence) ก็ยังไม่ได้สูญหายไปแต่อย่างใด ดังนั้น หลักการป้องกันร่วมกัน (Collective Defense) ยังคงเป็นหน้าที่และภารกิจที่สำคัญที่สุดของนาได้ นอกจากนี้ยังเป็นความปรารถนาของ “ประเทศยุโรปใหม่” เหล่านี้เองด้วยที่จะเข้าร่วมเป็นสมาชิกนาได้ เนื่องจากยังคงหวาดกลัวต่อรัสเซียซึ่งเป็นเพื่อนบ้านทางตะวันออกที่พยายามจะกลับมาฟื้นคืนอำนาจเช่นในอดีต จึงพยายามที่จะแสวงหาผู้รับประกันความมั่นคงที่เข้มแข็งเช่นนาได้ ซึ่งประธานาธิบดีบุชได้กล่าวในพิธีรับประเทศสมาชิกนาได้ใหม่เมื่อปี ค.ศ. 2004 ว่า “ภารกิจหลักของนาได้ยังคงไม่เปลี่ยนแปลง นั่นก็คือการปกป้องประเทศสมาชิกจากการรุกรานใดๆ”¹¹ ท่าทีที่

¹¹ Remarks by U.S. President George W. Bush at the NATO Accession Ceremony, Washington D.C., 29 March 2004 [On-line] Available: <http://www.nato.int/docu/speech/2004/s040329b.htm>.

แข็งกร้าวและคุกคามของนาโต้ทำให้รัสเซียตอบโต้ โดยประธานาธิบดีปูตินมักจะย้ำเสมอว่าการขยายสมาชิกนาโต้ไปทางตะวันออกถือเป็น “ความผิดพลาด”¹² ในขณะที่นายเซอร์เก อิวานอฟ (Sergei Ivanov) รัฐมนตรีกลาโหมกล่าวอย่างชัดเจนว่า “รัสเซียจะใช้มาตรการตอบโต้เมื่อใดก็ตามที่นาโต้เป็นภัยคุกคามต่อรัสเซียโดยการพัฒนาการติดตั้งอาวุธในประเทศบอลติก” ซึ่งก่อนหน้านี้ นายอิวานอฟได้ขอให้นาโต้เปลี่ยนแปลงลักษณะแอบแฝงในการต่อต้านรัสเซีย มิเช่นนั้น รัสเซียจะปรับเปลี่ยนยุทธศาสตร์ด้านการทหารเพื่อเป็นการตอบโต้¹³

4) หลังจากสงครามโคโซโวและสงครามในอัฟกานิสถานทำให้นาโต้ตระหนักว่ามีภารกิจในการ “แทรกแซงกิจการระหว่างประเทศเพื่อมนุษยธรรม” และรักษาสันติภาพภายหลังสงคราม ในปัจจุบัน นาโต้ได้เตรียมพร้อมกองกำลังรักษาสันติภาพในบอสเนียและเฮอร์เซโกวีนา โคโซโว และมาซิโดเนีย เนื่องจากสหรัฐอเมริกากำลังประสบกับสถานการณ์ที่ยากลำบากในอิรัก และต้องการให้นาโต้เข้าไปเกี่ยวพันในอิรักแทนที่ตนเอง โดยที่เจ้าหน้าที่ระดับสูงของสหรัฐอเมริกาได้แสดงความหวังที่นาโต้จะเข้ามาเกี่ยวข้องและมีส่วนร่วมในปฏิบัติการรักษาสันติภาพในอิรักในนามร่วมกัน (Collective Name) นายจาาร์ป เดอ ฮูป เชฟเฟอร์ (Jaap de Hoop Scheffer) เลขาธิการนาโต้ ได้ตอบสนองต่อประเด็นนี้อย่างมาก โดยเขากล่าวในพิธีต้อนรับประเทศสมาชิกใหม่เมื่อปี ค.ศ. 2004 ว่า “กองกำลังทหารจากประเทศสมาชิกนาโต้ 18 ประเทศ ได้เข้าไปในอิรัก และจะคงกำลังไว้ที่นั่น” เขายังได้กล่าวเพิ่มเติมว่า “ถ้าคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติผ่านมติในเรื่องการเตรียมพร้อมกองกำลังความมั่นคงระหว่างประเทศ (Deployment of International Security Troops) นาโต้ก็พร้อมและเต็มใจที่จะแสดงบทบาทดังกล่าวในอิรัก แม้แต่การเป็นผู้บังคับบัญชาของกำลังเหล่านี้”¹⁴

5) นาโต้มีภารกิจใหม่ในระดับโลกคือการต่อต้านการก่อการร้ายและการป้องกันการแพร่ขยายของอาวุธนิวเคลียร์และอาวุธทำลายล้างสูง (WMD) โดยเฉพาะอย่างยิ่งหลังจากเหตุการณ์ 9/11 ในปี ค.ศ. 2001 และเพื่อให้นาโต้บรรลุภารกิจเหล่านี้ นาโต้จึงจำเป็นต้องขยาย

¹² Putin warns against NATO expansion, 26 January 2001 [On-line] Available: <http://news.bbc.co.uk/1/hi/world/europe/1137859.stm>.

¹³ Russia to adjust its military policy due to NATO transformation, 26 October 2006, RIA Novosti.

¹⁴ NATO chief open to greater military role in Iraq, 30 January 2004 [On-line] Available: www.cnn.com/2004/WORLD/meast/01/30/sprj.nirq.nato/index.html

พื้นที่ในการปฏิบัติการป้องกันไปทั่วโลก และได้เตรียมการจัดตั้งกองกำลังตอบโต้แบบรวดเร็ว (NATO Response Force: NRF) ที่เข้มแข็งไว้ประมาณ 21,000 นาย ซึ่งมีความสามารถในการเตรียมพร้อมกองกำลังไปยังที่ใดๆ ในโลกภายในระยะเวลา 1 สัปดาห์ โดยภายในเดือนตุลาคม ค.ศ. 2006 กองกำลังดังกล่าวก็จะเตรียมพร้อมสำหรับปฏิบัติการต่อสู้

6) นาโต้เป็นองค์กรสำคัญอันจะขาดเสียไม่ได้ที่เชื่อมต่อระหว่างสหรัฐอเมริกากับยุโรป หากปราศจากนาโต้แล้ว การป้องกันประเทศและการทหารของยุโรป ก็จะเป็นอิสระและมีเอกภาพ ซึ่งสหรัฐอเมริกาจะสูญเสียเขตอิทธิพลและการควบคุมในยุโรป

7) การดำรงอยู่และการพัฒนาองค์กรของนาโต้นั้นเกี่ยวข้องกับผลประโยชน์หลักของสหรัฐอเมริกา สหรัฐอเมริกามีความประสงค์ที่จะใช้นาโต้เป็นเครื่องมือในการป้องกันการกลับมาเป็นมหาอำนาจของรัสเซียอีกครั้งหนึ่ง ยับยั้งการเป็นเอกภาพของยุโรปและปกป้องผลประโยชน์ในระดับโลกของตนเอง อย่างไรก็ตาม นาโต้ไม่ได้เป็นองค์กรของสหรัฐอเมริกาเพียงประเทศเดียว อีกทั้งความโน้มเอียงและทิศทางของประเทศสมาชิก “ยุโรปเก่า” ในนาโต้โดยเฉพาะฝรั่งเศสและเยอรมนีที่เป็นอิสระกำลังเพิ่มมากขึ้น ซึ่งจะทำให้เกิดการถ่วงดุลการกระทำฝ่ายเดียว (Unilateralism) ของสหรัฐอเมริกา เห็นได้จากแนวความคิดที่แตกต่างกันในสงครามอิรัก ดังนั้น การรับเอาประเทศสมาชิกใหม่ในบริเวณยุโรปตะวันออกและยุโรปกลางซึ่งมีความสัมพันธ์อันแนบแน่นกับสหรัฐอเมริกาจะเป็นการช่วยส่งเสริมผลประโยชน์ของสหรัฐอเมริกาในนาโต้

1. ท่าทีของรัสเซียที่มีต่อการขยายสมาชิกนาโต้ไปทางตะวันออกในยุคหลังสงครามเย็น

การล่มสลายของกำแพงเบอร์ลินและการสลายตัวของ Warsaw Pact ภายหลังสงครามเย็นสิ้นสุดได้เปิดโอกาสให้มีการขยายสมาชิกนาโต้ในอนาคต ซึ่งประเทศประชาธิปไตยใหม่ในยุโรปกลางและยุโรปตะวันออกต่างก็มีความปรารถนาที่จะเข้าร่วมเป็นสมาชิกของนาโต้ เพื่อที่จะได้รับการประกันความมั่นคง

แม้ว่านาโต้จะพยายามอย่างเต็มที่ในการรับรองว่าการขยายสมาชิกนาโต้ไปทางตะวันออกจะไม่กระทบต่อความมั่นคงของรัสเซีย แต่ฝ่ายรัสเซียก็ยังคงมีความไม่ไว้วางใจ ซึ่งผู้นำของรัสเซีย ข้าราชการ และนักการเมืองส่วนใหญ่ของรัสเซียต่างไม่พอใจต่อการขยายสมาชิกนาโต้ไปทางตะวันออก โดยมองว่าการกระทำดังกล่าวของนาโต้เป็นการสร้าง “สันติภาพที่เย็นชา” (Cold Peace) ดังจะเห็นได้จากคำกล่าวของประธานาธิบดีเยลต์ซินที่มีต่อแผนการขยายสมาชิกของนาโต้

ซึ่งนำโดยสหรัฐอเมริกาว่าเป็น “การกระทำที่เป็นปฏิปักษ์”¹⁵ ทั้งที่ก่อนหน้านี้ ประธานาธิบดี บิล คลินตัน ของสหรัฐอเมริกา ได้เคยให้คำมั่นสัญญาเมื่อครั้งที่ไปร่วมงานพิธีวัน V-E Day ที่ กรุงมอสโก ในเดือนพฤษภาคม ค.ศ. 1995 ว่าจะดำเนินการขยายสมาชิกนาโต้ด้วยความ ระมัดระวัง เพื่อไม่ให้เกิดความแตกแยกในยุโรป นอกจากนี้ ผู้นำรัสเซียยังได้พยายามโน้มน้าวให้ สหรัฐอเมริกาเลื่อนแผนการที่จะรับอดีตประเทศสมาชิก Warsaw Pact เข้าเป็นสมาชิกนาโต้ ออกไปอย่างไม่มีกำหนด ด้วยเหตุผลว่า Warsaw Pact ได้ยุบลงไปแล้ว นาโต้ก็ไม่สมควรที่จะ ขยายสมาชิกอีกต่อไป¹⁶

อย่างไรก็ตาม การคัดค้านดังกล่าวของรัสเซียกลับไม่มีผลแต่อย่างใด นาโต้กลับได้ ดำเนินการขยายสมาชิกไปทางตะวันออกอย่างเป็นทางการครั้งแรกด้วยการเชื้อเชิญอดีตประเทศ สมาชิกฝ่ายคอมมิวนิสต์ในยุโรปตะวันออกและยุโรปกลางเข้ามาเป็นสมาชิกนาโต้ แต่ใน ขณะเดียวกัน นาโต้ก็พยายามผ่อนคลายความตึงเครียดกับรัสเซียด้วยการเสนอให้มีการเจรจาทำ ข้อตกลง “กฎบัตรพิเศษ” (Special Charter) และเพิ่มการติดต่อและความร่วมมือทางด้านการ ทหารมากขึ้น รวมทั้งให้คำมั่นสัญญาว่า นาโต้ไม่มีความตั้งใจหรือแผนการใดๆ ที่จะ เคลื่อนย้ายอาวุธนิวเคลียร์เข้าไปในดินแดนของประเทศสมาชิกใหม่นาโต้¹⁷ แต่ในท้ายที่สุดแล้ว ท่าทีแข็งกร้าวของรัสเซียต่อการขยายสมาชิกนาโต้ก็ค่อยๆ ผ่อนปรนลงเนื่องจากรัสเซียตระหนักว่า การขยายสมาชิกนาโต้เป็นสิ่งที่รัสเซียไม่อาจหลีกเลี่ยงหรือขัดขวางได้ แม้กระนั้นก็ตาม รัฐบาล รัสเซียก็ยังคงแสดงท่าทีไม่พอใจอย่างชัดเจนต่อการขยายสมาชิกนาโต้ครั้งล่าสุด เมื่อวันที่ 1 เมษายน ค.ศ. 2004 โดยเฉพาะในกรณีรัฐบอลติก 3 ประเทศ ได้แก่ ลัตเวีย ลิทัวเนีย และเอสโตเนีย ได้ทำให้รัสเซียหวั่นเกรงว่าในอนาคตนาโต้จะขยายสมาชิกเพิ่มขึ้นโดยการรับเอายูเครน อาเซอร์ไบจาน และจอร์เจีย ซึ่งเป็นสมาชิกของประเทศเครือรัฐเอกราช (CIS) ที่มีความสัมพันธ์ที่ ใกล้ชิดกับสหรัฐอเมริกาและพันธมิตรนาโต้อยู่ก่อนแล้ว การที่รัฐบอลติกเข้าเป็นสมาชิกใหม่ของ นาโต้ได้ทำให้ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศเหล่านี้กับรัสเซียเสื่อมถอยลง โดยในเดือนเมษายน

¹⁵ Michael Kramer, “The Case for Expanding NATO,” *Time*, 22 May 1995, p. 27.

¹⁶ Bruce W. Nelan, “Summit-Time Blues,” *Time*, 22 May 1995, p. 26.

¹⁷ Steven Lee Myers, “NATO Takes Steps to Expand Ranks in East Europe,” *New York*

Times, December 11, 1996 [On-line] Available:

query.nytimes.com/gst/fullpage.html?res=9903E1D71E3FF932A25751C1A960958260.

ลัตเวียได้ขับไล่พนักงานทูตรัสเซียโดยการกล่าวหาว่า “มีความพยายามสืบหาข้อมูลเกี่ยวกับโครงสร้างพื้นฐานทางการทหารของนาโต้ (NATO Military Infrastructure)” ซึ่งการขับไล่ครั้งนี้ นับเป็นพนักงานทูตรัสเซียคนที่ 6 ที่ถูกขับไล่ออกจากประเทศ โดย 2 คนถูกขับไล่จากเอสโตเนียในเดือนมีนาคม และ 3 คนจากลิทัวเนียในเดือนกุมภาพันธ์ ค.ศ. 2004¹⁸

แม้ว่ารัสเซียจะไม่ได้ประณามการขยายสมาชิกนาโต้อย่างเป็นทางการในเดือนเมษายน แต่รัฐบาลปูตินก็ได้ออกแถลงการณ์แสดงความตึงเครียดระหว่างรัสเซียและนาโต้ที่เพิ่มมากขึ้น นายเซอร์เก อิวานอฟ รัฐมนตรีกลาโหมของรัสเซียกล่าวว่า “การปรับปรุงนโยบายการป้องกันประเทศเป็นสิ่งจำเป็นอย่างยิ่ง อันเนื่องมาจากการที่นาโต้เคลื่อนตัวเข้ามาประชิดพรมแดนของรัสเซียมากขึ้นทุกขณะนาโต้มีศักยภาพและความสามารถมากขึ้นในการควบคุมและสอดส่องอาณาบริเวณของรัสเซีย และเรา (รัสเซีย) ไม่สามารถปิดหูปิดตาอีกต่อไปได้ เนื่องจากฐานทัพบกและอากาศของนาโต้ได้ขยายเข้ามาใกล้กับรัสเซียและนิคมทหาร (Defense Complexes) ทางรัสเซียที่ติดกับฝั่งยุโรป”¹⁹ นอกจากนี้ รัสเซียยังรู้สึกกังวลอย่างยิ่งในประเด็นของเมืองคาลินินกราด (Kaliningrad) ซึ่งในปัจจุบันถูกโอบล้อมโดยประเทศสมาชิกนาโต้ ได้แก่ โปแลนด์และลิทัวเนีย คาลินินกราดเคยเป็นเมืองที่ได้รับการขนานนามว่า “ภูมิภาคแห่งกองทัพ” ซึ่งเป็นที่พำนักของเหล่าทหารบกและทหารเรือกว่าหมื่นนาย และยังคงถูกใช้เป็นฐานทัพสำหรับกองเรือของรัสเซียในทะเลบอลติก ด้วยเหตุนี้ เจ้าหน้าที่หน่วยทหารของรัสเซียจึงกังวลว่าการขยายสมาชิกนาโต้จะเป็นการตัดช่องทางกำหนดยุทธศาสตร์ความมั่นคงทางการทหารหลักของประเทศ

¹⁸ “Latvia: Russian Diplomat Expelled”, April 24, 2004, [The New York Times](http://www.nytimes.com) [On-line].

Available:

<http://query.nytimes.com/gst/fullpage.html?res=9E05E4D8123AF937A15757C0A9629C8B63&fta=y>.

¹⁹ Sergei Ivanov, “As NATO Grows, So Do Russia's Worries,” 7 April 2004, [The New York Times](http://www.nytimes.com) [On-line]. Available:

Available:

<http://query.nytimes.com/gst/fullpage.html?res=9E0DE7DA1638F934A35757C0A9629C8B63>.

รูปภาพที่ 4.1
แผนที่เมืองคาลินินกราด ประเทศรัสเซีย



ที่มา:

http://newsimg.bbc.co.uk/media/images/41260000/gif/_41260177_kaliningrad_map2_416.gif

2. การขยายสมาชิกนาโต้ไปทางตะวันออกในอนาคต

มาตรา 10 ของสนธิสัญญาแอตแลนติกเหนือ (North Atlantic Treaty) หรือที่รู้จักกันในนามสนธิสัญญาวอชิงตัน (Washington Treaty)²⁰ เปิดโอกาสให้ประเทศที่ยังไม่ได้เป็นสมาชิกนาโต้เข้าร่วมเป็นสมาชิกกับนาโต้ได้โดย “รัฐภาคีโดยความเห็นชอบร่วมกันอย่างเป็นทางการเป็นเอกฉันท์สามารถเชิญรัฐใดๆ ก็ตามในยุโรปที่อยู่ในสถานะที่จะปฏิบัติตามหลักการของสนธิสัญญานี้ และสามารถช่วยเสริมสร้างความมั่นคงในบริเวณแอตแลนติกเหนือให้เข้าร่วมสนธิสัญญานี้ได้ รัฐใดๆ ก็ตามที่ได้รับเชิญสามารถเป็นภาคีของสนธิสัญญานี้ได้โดยการนำฝาก (deposit) ภาคยานุวัติรสารไว้กับรัฐบาลสหรัฐอเมริกา รัฐบาลสหรัฐอเมริกาจะแจ้งให้แต่ละรัฐภาคีทราบถึงการฝากภาคยานุวัติรสารนั้นๆ”

²⁰ Article 10, The North Atlantic Treaty, Washington D.C. - 4 April 1949 [On-line].

หากพิจารณามาตรา 10 ดังที่กล่าวข้างต้นแล้วจะเห็นว่าข้อจำกัด 2 ประการสำหรับประเทศที่จะเข้าเป็นสมาชิกนาโต้ คือ 1) ประเทศในทวีปยุโรปเท่านั้นที่มีความเหมาะสมและมีคุณสมบัติในการเข้าเป็นสมาชิก และ 2) รัฐที่ประสงค์จะเข้าเป็นสมาชิกจะต้องได้รับความเห็นชอบจากทุกรัฐสมาชิกนาโต้ ซึ่งในทางปฏิบัติแล้วประเทศสมาชิกนาโต้มักจะมีบรรทัดฐานร่วมกัน แต่ในกรณีตัวอย่างของไซปรัส ตุรกีได้ขัดขวางไม่ให้ไซปรัสเข้าเป็นสมาชิกตราบได้ก็ตามที่ความขัดแย้งในไซปรัสนี้ยังไม่ได้รับการแก้ไข

ตารางที่ 4.2
ประเทศในทวีปยุโรปที่ยังไม่ได้เข้าเป็นสมาชิกนาโต้

ประเทศ	Partnership For Peace	Individual Partnership Action Plan	เป้าหมายในการเข้าเป็นสมาชิกนาโต้	Intensified Dialogue	Membership Action Plan	การรับเชิญเข้าเป็นสมาชิกนาโต้
แอลบาเนีย	ก.พ. 1994	-	มี	-	เม.ย. 1999	คาดว่าภายในปี 2008
โครเอเชีย	พ.ค. 2000	-	มี	-	พ.ค. 2002	คาดว่าภายในปี 2008
มาซิโดเนีย	พ.ย. 1995	-	มี	-	เม.ย. 1999	-
ยูเครน	ก.พ. 1994	-	มี	เม.ย. 2005	-	-
จอร์เจีย	มี.ค. 1994	ต.ค. 2004	มี	ก.ย. 2006	-	-
มอนติเนโกร	ธ.ค. 2006	-	มี	-	-	-
บอสเนียและเฮอร์เซโกวีนา	ธ.ค. 2006	คาดว่าภายในปี 2008	มี	-	-	-
เซอร์เบีย	ธ.ค. 2006	-	ไม่มี	-	-	-
อาเซอร์ไบจาน	พ.ค. 1994	พ.ค. 2005	-	-	-	-

ตารางที่ 4.2 (ต่อ)

ประเทศ	Partnership For Peace	Individual Partnership Action Plan	เป้าหมายในการเข้าเป็นสมาชิกนาโต้	Intensified Dialogue	Membership Action Plan	การรับเชิญเข้าเป็นสมาชิกนาโต้
อาร์เมเนีย	ต.ค. 1994	ธ.ค. 2005	ไม่มี	-	-	-
คาซัคสถาน	พ.ค. 1994	ม.ค. 2006	ไม่มี	-	-	-
มอลโดวา	มี.ค. 1994	พ.ค. 2006	-	-	-	-
ฟินแลนด์	พ.ค. 1994	-	ไม่มี	-	-	-
สวีเดน	พ.ค. 1994	-	ไม่มี	-	-	-
เดิร์กเมนีสถาน	พ.ค. 1994	-	ไม่มี	-	-	-
คีร์กีซสถาน	มิ.ย. 1994	-	ไม่มี	-	-	-
รัสเซีย	มิ.ย. 1994	-	ไม่มี	-	-	-
อุซเบกิสถาน	ก.ค. 1994	-	ไม่มี	-	-	-
เบรารุส	ม.ค. 1995	-	ไม่มี	-	-	-
ออสเตรีย	ก.พ. 1995	-	ไม่มี	-	-	-
สวิตเซอร์แลนด์	ธ.ค. 1996	-	ไม่มี	-	-	-
ไอร์แลนด์	ธ.ค. 1999	-	ไม่มี	-	-	-
ทาจิกิสถาน	ก.พ. 2002	-	ไม่มี	-	-	-
ไซปรัส	Pending resolution of the Cyprus dispute	-	-	-	-	-
มอลต้า	Former Signatory 1995-1996	-	ไม่มี	-	-	-

สำหรับประเทศที่มีความประสงค์จะเข้าเป็นสมาชิกนาโต้ จะต้องเข้าร่วมในแผนปฏิบัติการการเข้าเป็นสมาชิก (Membership Action Plan: MAP) ซึ่งเป็นกลไกที่ได้รับความเห็นชอบในการประชุมสุดยอดวอชิงตัน (Washington Summit) ค.ศ. 1999 ประเทศที่เข้าร่วมใน MAP นั้นมีเงื่อนไขที่จะต้องนำเสนอรายงานประจำปีเกี่ยวกับความคืบหน้าในการปฏิบัติตามมาตรการต่าง²¹ ดังนี้

1. ความสมัครใจที่จะแก้ไขปัญหาระหว่างประเทศ ปัญหาทางด้านเชื้อชาติ ชาติพันธุ์ และความขัดแย้งทางด้านดินแดนระหว่างประเทศโดยสันติวิธี มีข้อผูกพันที่จะปฏิบัติตามหลักนิติธรรมและสิทธิมนุษยชน และการควบคุมกองทัพอย่างเป็นทางการ (Democratic Control of Armed Forces)
2. ความมีศักยภาพในการให้ความช่วยเหลือภารกิจต่างๆ ในด้านการทหาร
3. การอุทิศทรัพยากรในปริมาณที่เพียงพอให้แก่กองทัพ เพื่อที่จะสามารถบรรลุข้อผูกพันของการเป็นสมาชิก
4. มาตรการในการรักษาความปลอดภัยของข้อมูล
5. ความสอดคล้องของการบัญญัติกฎหมายภายในประเทศและความร่วมมือของนาโต้

ในปี ค.ศ. 1999 นาโต้ได้เริ่มแผนการ MAP ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อช่วยเหลือประเทศที่ปรารถนาจะเข้าเป็นสมาชิกนาโต้ในการเตรียมการ โดยการให้คำปรึกษา คำแนะนำ ความช่วยเหลือ และการสนับสนุนแก่ประเทศต่างๆ ในทางปฏิบัติ อย่างไรก็ตาม ประเทศที่เข้าร่วมใน MAP ไม่จำเป็นจะต้องได้รับการรับประกันว่าจะสามารถเข้าเป็นสมาชิกในอนาคต ซึ่งการตัดสินใจที่จะเชิญประเทศที่ปรารถนานั้นขึ้นอยู่กับฉันทามติของประเทศสมาชิกนาโต้ทั้งหมด โดยการพิจารณาเป็นรายกรณีไป (case-by-case basis)

สำหรับสถานะล่าสุดของการเปิดรับสมาชิกนาโต้รอบต่อไปนั้น จากการประชุมสุดยอดนาโต้ที่กรุงริกา (Riga) ประเทศลัตเวีย ในปี ค.ศ. 2006 หัวหน้ารัฐบาลและประมุขของประเทศของประเทศสมาชิกนาโต้ได้ประกาศว่ามีความยินดีที่จะเชิญประเทศที่สามารถปฏิบัติตามบรรทัดฐานของนาโต้ได้เพื่อเข้าเป็นประเทศสมาชิกนาโต้ในการประชุมสุดยอดครั้งต่อไปในช่วงต้นปี ค.ศ.

²¹ The Membership Action Plan [On-line]. Available: <http://www.nato.int/docu/handbook/2001/hb030103.htm>.

2008 ซึ่งขณะนี้นาโต้ได้ส่งสัญญาณดังกล่าวไปยังประเทศสมาชิก MAP 3 ประเทศได้แก่ แอลบาเนีย โครเอเชีย และมาซิโดเนีย²²

2. ปัญหาการปรับเปลี่ยนภายในองค์กรของนาโต้ (NATO Transformation)

พันธมิตรนาโต้ได้รับการก่อตั้งขึ้นมาเนื่องจากมีจุดมุ่งหมายในการต่อต้านการแผ่ขยายอำนาจและอิทธิพลของสหภาพโซเวียตในยุโรปในยุคนสงครามเย็น โดยการผนึกกำลังเป็นพันธมิตรป้องกันร่วมกัน (Collective Defence) โดยเฉพาะอย่างยิ่งพันธกรณีของประเทศสมาชิกตามมาตรา 5 แห่งกฎบัตรแอตแลนติกเหนือ (North Atlantic Charter) ที่กำหนดให้ประเทศสมาชิกนาโต้ “มีพันธกรณีที่จะต้องร่วมมือกันช่วยเหลือประเทศสมาชิกที่ถูกคุกคามหรือถูกรุกราน โดยให้ถือว่าการโจมตีประเทศสมาชิกนาโต้ประเทศใดประเทศหนึ่งจะถือเป็นการโจมตีประเทศสมาชิกนาโต้ทั้งหมด” อย่างไรก็ตาม หลังจากสงครามเย็นสิ้นสุดลงและสหภาพโซเวียตล่มสลายในปี ค.ศ. 1991 นาโต้ได้เผชิญกับสถานการณ์ทางสองแพร่ง (dilemma) ซึ่งยังไม่สามารถตัดสินใจได้ว่าจะดำเนินนโยบายอย่างไรให้สอดคล้องกับสภาพแวดล้อมในโลกยุคหลังสงครามเย็น เมื่อวัตถุประสงค์ขั้นพื้นฐานในการก่อตั้งนาโต้คือการป้องกันประเทศสมาชิกจากการคุกคามของสหภาพโซเวียตและลัทธิคอมมิวนิสต์ได้สิ้นสุดลงไปแล้ว

ดังนั้น เพื่อให้นาโต้สามารถดำรงอยู่ได้ภายในสภาพแวดล้อมระหว่างประเทศใหม่ นาโต้จึงได้ปรับเปลี่ยนยุทธศาสตร์ (Grand Strategy) โดยเน้นไปที่บทบาทในการรักษาความมั่นคงในบริเวณยุโรป-แอตแลนติก โดยการร่วมมือกับประเทศต่างๆ ที่ไม่ได้เป็นสมาชิกนาโต้และองค์การระหว่างประเทศต่างๆ โดยเห็นได้จากแนวคิดทางยุทธศาสตร์ (Strategic Concept) ฉบับล่าสุดของนาโต้ซึ่งได้ผ่านการรับรองจากประเทศสมาชิกในระหว่างการประชุมสุดยอดสภาแอตแลนติกเหนือที่กรุงวอชิงตัน ดีซี ระหว่างวันที่ 23-24 เมษายน ค.ศ. 1999 แนวคิดทางยุทธศาสตร์ฉบับนี้สะท้อนให้เห็นบทบาทใหม่ๆ ของนาโต้ในด้านการจัดการวิกฤติ การรักษาสันติภาพ และการเป็นหุ้นส่วนเพื่อเสริมสร้างเสถียรภาพและความมั่นคงในบริเวณภาคพื้นยุโรปและแอตแลนติก แต่ทั้งนี้ ก็ไม่อาจปฏิเสธได้ว่าบทบาทในการปกป้องสมาชิกตามมาตรา 5 ยังคงเป็นวัตถุประสงค์ที่สำคัญที่สุดของนาโต้อยู่เสมอมา

²² New countries could be invited to join NATO in 2008, 29 November 2006 [On-line].

อย่างไรก็ตาม รัสเซียไม่ได้มองการปรับเปลี่ยนนาโต้ว่าเป็นเรื่องที่ดี เนื่องจากรัสเซียมองว่าสงครามเย็นได้สิ้นสุดไปแล้วและ Warsaw Pact ก็ได้ยุติบทยาทไปแล้วด้วยเช่นกัน แต่เหตุใดนาโต้กลับยังคงมีความชอบธรรมในการดำรงอยู่และกลายเป็นองค์การพันธมิตรทางทหารหนึ่งเดียวที่เหลืออยู่ในยุโรป ดังนั้น รัสเซียจึงเรียกร้องให้มีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างของนาโต้จากพันธมิตรทางทหารมาเป็นองค์กรทางการเมือง โดยประธานาธิบดีปูตินได้กล่าวในระหว่างการเยือนสำนักงานใหญ่นาโต้ ที่กรุงบรัสเซล ประเทศเบลเยียมหลังจากได้หารือกับลอร์ด โรเบิร์ตสัน เลขาธิการนาโต้ เมื่อวันที่ 3 ตุลาคม ค.ศ. 2001 ว่า “ถ้าหากนาโต้มีลักษณะความเป็นการเมืองมากกว่าพันธมิตรทางทหารก่อนที่นาโต้จะขยายสมาชิกครั้งที่ 2 ก็จะเป็นการเปลี่ยนแปลงสิ่งต่างๆ ไปอย่างสำคัญ” และ “ถ้านาโต้เป็นองค์การทางการเมือง เรา (รัสเซีย) จะพิจารณาทำที่ของเราเกี่ยวกับการขยายตัวของนาโต้อย่างแน่นอน²³” หลังจากการขยายสมาชิกครั้งที่ 2 รัฐมนตรีต่างประเทศรัสเซียได้กล่าวว่า “คงเป็นการดีกว่านี้หากนาโต้ทำการปรับเปลี่ยนองค์กรเป็นอันดับแรก แล้วค่อยดำเนินการขยายสมาชิก”

ปัญหาที่เกิดขึ้นกับการปรับเปลี่ยนองค์กร (Transformation) ของนาโต้คือ ในทางปฏิบัติแล้ว ลักษณะของนาโต้ควรจะต้องเปลี่ยนจากพันธมิตรทางด้านทหาร (military clout) มาเป็นองค์การทางการเมือง (Political Organization) หรือบางทีอาจจะมีลักษณะเป็นองค์การความมั่นคงร่วมกัน (collective security) อีกหนึ่งองค์กรควบคู่ไปกับ OSCE อย่างไรก็ตาม รัสเซียก็ต้องประสพกับความล้มเหลวต่อความมุ่งหวังในเรื่องนี้ แม้ว่านาโต้จะได้เตรียมการและจัดการประชุมสุดยอดที่กรุงริกา ประเทศลัตเวียในเดือนพฤศจิกายน ค.ศ. 2006 โดยมีจุดเน้นประการแรก คือ “การปรับเปลี่ยนองค์กร” แต่ที่จริงแล้ว “การปรับเปลี่ยนองค์กร” ในความหมายของนาโต้หมายถึง “การเพิ่มประสิทธิภาพทางด้านทหารแก่นาโต้” นอกจากนี้ นาโต้ยังคาดหวังให้มีการปรับปรุงโครงสร้างการบัญชาการของนาโต้ให้มีความยืดหยุ่นมากขึ้น มีเทคโนโลยีที่ก้าวหน้าและมีกอง

²³ Russian President Vladimir Putin Remarks and Replies to Questions from Journalists During Joint Press Conference After End of Conversation with NATO Secretary General George Robertson, Brussels, October 3, 2001 [On-line]. Available: http://www.in.mid.ru/brp_4.nsf/f68cd37b84711611c3256f6d00541094/0c3788a5ccb0e42a43256adb003ce6e6?OpenDocument.

กำลังที่เตรียมพร้อม เช่น การจัดตั้งกองกำลังตอบโต้ของนาโต้ (NATO Response Force: NRF)²⁴ สาเหตุที่รัสเซียประสบความสำเร็จในเรื่องดังกล่าว เนื่องจากว่าประเทศสมาชิกนาโต้ใหม่ที่อยู่ในยุโรปตะวันออกต้องการนาโต้ที่ยังคงเป็นพันธมิตรทางด้านทหาร ซึ่งสามารถให้การคุ้มครองและให้การประกันความมั่นคงทางด้านทหารแก่ตนเองได้ เพื่อเป็นการป้องกันการฟื้นคืนของมหาอำนาจรัสเซียและความปรารถนาในการเป็นลัทธิจักรวรรดินิยมใหม่เช่นในสมัยสงครามเย็น

นอกจากนี้ การปฏิบัติการนอกพื้นที่ของนาโต้ (out of area operation) ยังคงเป็นประเด็นที่สร้างความหวาดระแวงต่อรัสเซีย ซึ่งมีทัศนคติในด้านลบและมีความกังวลต่อขอบเขตทางภูมิศาสตร์ของการปฏิบัติการทางทหารของนาโต้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งจากการปฏิบัติการโจมตีทางอากาศของนาโต้ต่อยูโกสลาเวียเมื่อปี ค.ศ. 1999 ได้ทำให้รัสเซียตระหนักแล้วว่านาโต้สามารถที่จะออกปฏิบัติการ “นอกพื้นที่” ซึ่งรัสเซียมองว่า “การรุกราน” ของนาโต้ไม่เพียงแต่ฝ่าฝืนกฎบัตรสหประชาชาติเท่านั้น แต่ยังขัดกับบทบัญญัติของสนธิสัญญาอชิงตัน (นาโต้) เองด้วย อย่างไรก็ตาม ในทางพฤตินัยแล้วรัสเซียก็เห็นชอบต่อการแทรกแซงยูโกสลาเวียของนาโต้ ตัวอย่างเช่น ในสมัยประธานาธิบดีเยลต์ซิน รัสเซียได้รับมอบอำนาจหน้าที่ของสหประชาชาติในการรักษาสันติภาพในบอสเนียและเฮอร์เซโกวีนา รวมทั้งในโคโซโวด้วย และในสมัยประธานาธิบดีปูตินซึ่งให้ความสนใจในประเด็นการต่อสู้กับ “การก่อการร้ายระหว่างประเทศ” ก็ได้ยินยอมให้สหรัฐเข้ามาตั้งฐานทัพในเอเชียกลางและมีบทบาทนำในกองกำลังช่วยเหลือด้านความมั่นคงระหว่างประเทศ (International Security Assistance Force : ISAF) ในอัฟกานิสถาน ดังนั้นอาจกล่าวได้ว่า แม้รัสเซียจะคัดค้านต่อ “การแทรกแซงกิจการระหว่างประเทศเพื่อมนุษยธรรม” โดยไม่ได้ผ่านมติของสหประชาชาติ แต่รัสเซียก็ไม่สามารถที่จะยับยั้งปฏิบัติการดังกล่าวนี้ได้เช่นกัน

²⁴ กองกำลังโต้ตอบของนาโต้ (NATO Response Force: NRF) ได้รับการจัดตั้งขึ้นมาจากปฏิญญาการประชุมสุดยอดนาโต้ที่กรุงปราก สาธารณรัฐเช็ก เมื่อวันที่ 22 พฤศจิกายน ค.ศ. 2002 เป็นกองกำลังผสมนานาชาติที่มีประสิทธิภาพสูง มีการปฏิบัติการที่รวดเร็ว ประกอบไปด้วยกองทหาร 25,000 กอง บทบาทของ NRF คือเป็นกองกำลังของนาโต้ที่สามารถปฏิบัติการอย่างรวดเร็วโดยลำพังในฐานะเป็นการป้องกันร่วมกัน (collective defense) การจัดการวิกฤติหรือกองกำลังรักษาสถานการณ์ความมั่นคง หรือแม้แต่เป็นกองกำลังเบื้องต้นเพื่อสนับสนุนกองกำลังอื่นๆ NRF ประกอบไปด้วยกองกำลังทางบก อากาศ และทะเล

3. ปัญหาความสัมพันธ์ที่เสื่อมถอยระหว่างสหรัฐอเมริกาและรัสเซีย

สหรัฐอเมริกา นับเป็นตัวแสดงหนึ่งที่มีความสำคัญและมีอิทธิพลมากที่สุดในนาโต้ หรืออาจกล่าวได้ว่าสหรัฐอเมริกาเป็นผู้นำในทางพฤตินัยของนาโต้ ซึ่งมีบทบาทอย่างยิ่งต่อการตัดสินใจและการกำหนดนโยบายของนาโต้ ดังนั้น การศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างสหรัฐอเมริกาและรัสเซียจึงนับว่ามีความจำเป็นอย่างยิ่งต่อการวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างนาโต้และรัสเซีย

ภายหลังสงครามเย็นได้สิ้นสุดลงและสหภาพโซเวียตล่มสลายในเดือนธันวาคม ค.ศ. 1991 นายบอริส เยลต์ซินซึ่งได้รับเลือกตั้งให้เป็นประธานาธิบดีคนแรกของรัสเซียได้ขึ้นมาบริหารประเทศและสืบทอดเจตนารมณ์เดิมของนายมิคาอิล กอร์บาชอฟในการสร้างความสัมพันธ์อันดีกับตะวันตก โดยเฉพาะสหรัฐอเมริกา โดยประธานาธิบดีเยลต์ซินมุ่งที่จะสร้างความสัมพันธ์กับสหรัฐอเมริกาอย่างจริงจัง ในช่วงปี ค.ศ. 1992 ประธานาธิบดีเยลต์ซิน ได้ประกาศแนวทาง "Atlanticism" โดยได้กล่าวทศนะของรัสเซียในระหว่างการประชุมสมัชชาใหญ่สหประชาชาติ เมื่อวันที่ 31 มกราคม ค.ศ. 1992 ว่า "สหรัฐอเมริกาและประเทศตะวันตกไม่ใช่เป็นเพียงแค่มุมส่วนของรัสเซียแต่เป็นพันธมิตรของรัสเซียและหลักการของรัสเซีย คือ การให้ความสำคัญกับประชาธิปไตย สิทธิมนุษยชน เสรีภาพ และศีลธรรมจรรยา"²⁵

แม้ว่าโดยทั่วไปแล้วรัสเซียและสหรัฐอเมริกาก็มีความสัมพันธ์อันดีต่อกันและพยายามร่วมมือกันเพื่อลดร่องรอยแห่งความขัดแย้งในสมัยสงครามเย็น อย่างไรก็ตาม ตั้งแต่ต้นปี ค.ศ. 1993 กระทรวงการต่างประเทศของรัสเซียได้ออกแถลงการณ์วิพากษ์วิจารณ์นโยบายและการปฏิบัติการของสหรัฐอเมริกาอยู่บ่อยครั้ง และได้แสดงออกถึงนโยบายต่างประเทศของรัสเซียที่แข็งกร้าวต่อสหรัฐอเมริกามากขึ้น เช่น การคัดค้านการขยายสมาชิกนาโต้ในยุโรปกลางและรัฐบอลติก การที่รัสเซียเคลื่อนย้ายกำลังทหารเข้าไปในจอร์เจียซึ่งทำให้สหรัฐอเมริกาเคลือบแคลงถึงวัตถุประสงค์ของรัสเซียในการดำเนินนโยบายต่อประเทศเพื่อนบ้าน การยืนยันที่จะขายเทคโนโลยีเครื่องปฏิกรณ์นิวเคลียร์ให้แก่อิหร่าน และความสงสัยของสหรัฐอเมริกาเกี่ยวกับการปฏิบัติของรัสเซียตามกฎหมายเกณฑ์ของการห้ามค้าขายอาวุธเคมีและชีวภาพ และสนธิสัญญาการควบคุมอาวุธต่างๆ

²⁵ Robert H. Donaldson, "Boris Yeltsin's Foreign Policy Legacy," Presented to the 41st Annual Meeting of the International Studies Association, Los Angeles, California, March 18, 2000 [On-line]. Available: <http://www.personal.utulsa.edu/~robert-donaldson/yeltsin.htm>.

ความสัมพันธ์ระหว่างรัสเซียและสหรัฐอเมริกามาถึงจุดตกต่ำอีกครั้งในเดือนมีนาคม ปี ค.ศ. 1999 เมื่อกองกำลังทหารของนาโต้ นำโดยสหรัฐอเมริกาได้เข้าโจมตีทางอากาศต่อ ยูโกสลาเวียซึ่งเป็นหนึ่งในเขตอิทธิพลของอดีตสหภาพโซเวียต การปฏิบัติการของนาโต้ในครั้งนี้ นำไปสู่การเผชิญหน้าครั้งสำคัญระหว่างรัสเซียและสหรัฐอเมริกา เนื่องจากว่ารัสเซียนั้นแสดงตัวว่าเป็นผู้ให้การสนับสนุนและปกป้องนายมิโลเชวิช ประธานาธิบดีของยูโกสลาเวียมาโดยตลอด และแม้ว่าเมื่อวันที่ 17 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 1999 ประธานาธิบดีบิล คลินตัน ได้กล่าวตอบโต้ต่อนาโต้ว่า "รัสเซียจะไม่ยอมให้นาโต้เข้ามาแตะต้องโคโซโวอย่างเด็ดขาด"²⁶ แต่สหรัฐอเมริกาและนาโต้กลับ ไม่ได้สนใจท่าทีของรัสเซียแม้แต่น้อย การที่นาโต้สามารถเข้าแทรกแซงกิจการภายในของประเทศอื่นได้ ทำให้รัสเซียต้องยอมรับสภาพความจริงที่ว่าตนเองไม่ใช่ประเทศมหาอำนาจอีกต่อไป แต่เป็นสหรัฐอเมริกาและพันธมิตรฝ่ายตะวันตกที่ควบคุมการเมืองระหว่างประเทศโดยที่รัสเซียไม่มีสิทธิที่จะคัดค้าน ซึ่งปัจจัยต่างๆ เหล่านี้ได้เป็นตัวกระตุ้นให้เกิดการต่อต้านลัทธิจักรวรรดินิยมอเมริกาของรัสเซียในเวลาต่อมา

แม้กระนั้นก็ตาม รัสเซียในสมัยประธานาธิบดีวลาดิมีร์ ปูติน ได้พยายามที่จะปรับปรุงความสัมพันธ์กับสหรัฐอเมริกาภายหลังจากวิกฤติการณ์โคโซโว ซึ่งนับว่าสถานการณ์ที่เกิดขึ้นในช่วงเวลาดังกล่าว คือเหตุการณ์ 9/11 เมื่อปี ค.ศ. 2001 ได้เอื้ออำนวยให้รัสเซียและสหรัฐอเมริกามีความร่วมมือที่ใกล้ชิดมากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งความร่วมมือในการต่อต้านการก่อการร้ายที่ทั้งสองฝ่ายต่างก็มีผลประโยชน์ร่วมกัน และเป็นปัจจัยหนึ่งที่เอื้อกูลให้ความสัมพันธ์ระหว่างสองประเทศดีขึ้นในช่วงเวลาหนึ่ง โดยเฉพาะอย่างยิ่งความร่วมมือในการปฏิบัติการทางการทหารของสหรัฐอเมริกาในอัฟกานิสถานซึ่งมีวัตถุประสงค์ในการล้มล้างกลุ่มตาลีบัน อย่างไรก็ตาม ในช่วงปี ค.ศ. 2003 ได้เกิดเหตุการณ์ที่สหรัฐอเมริกาทำสงครามในอิรักเพียงฝ่ายเดียว โดยไม่ผ่านมติคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติและไม่รับฟังการคัดค้านจากประเทศสมาชิกถาวรอื่นๆ ซึ่งรวมถึงรัสเซียด้วย ทำให้รัสเซียตระหนักว่าในปัจจุบันนี้สหรัฐอเมริกาเป็นมหาอำนาจครอบครองโลกแต่เพียงผู้เดียว จากเหตุการณ์ดังกล่าวนี้ทำให้รัสเซียได้ปรับนโยบายที่แข็งกร้าวต่อ

²⁶ "I conveyed to Clinton my view, both by phone and by letter, that this (threatened military strikes against Yugoslavia) will not work ... We will not let you touch Kosovo,"

"Yeltsin: 'Don't touch Kosovo,' February 18, 1999, [BBC News \[On-line\]](http://news.bbc.co.uk/2/hi/europe/281878.stm). Available: <http://news.bbc.co.uk/2/hi/europe/281878.stm>.

สหรัฐอเมริกามากขึ้น กล่าวคือ รัสเซียได้ปรับเปลี่ยนมาใช้นโยบายต่างประเทศแบบโซเวียตใหม่ (Neo-Soviet Foreign Policy) ซึ่งมีผู้นำทหารและความมั่นคงเป็นผู้ขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ในการกำหนดนโยบายต่างประเทศ โดยมีมุมมองว่ารัสเซียเป็นผู้สืบทอดต่อจากอาณาจักรรัสเซีย (Russian Empire) อันยิ่งใหญ่และสหภาพโซเวียตในอดีต โดยรัสเซียจะยังคงรักษาบทบาทในการเป็นผู้ถ่วงดุลอำนาจกับสหรัฐอเมริกาในเวทีโลก ผู้นำเหล่านี้ได้พยายามปรับเปลี่ยนนโยบายของประธานาธิบดีคอร์บาชอฟและเยลต์ซินในอดีตหลายประการ เช่น การยุติการเข้าครอบครองยุโรปตะวันออก การลงนามในสนธิสัญญาจำกัดอาวุธนิวเคลียร์พิสัยกลาง (Intermediate-Range Nuclear Forces Treaty: INF) และสนธิสัญญา CFE และการยอมรับการขยายสมาชิกนาโต้โดยไม่มีข้อโต้แย้ง นโยบายต่างประเทศของรัสเซีย²⁷ ที่มีต่อสหรัฐอเมริการะบุว่า รัสเซียได้ตระหนักว่าความท้าทายและภัยคุกคามต่อผลประโยชน์ของรัสเซียในระดับระหว่างประเทศนั้นเกิดขึ้นจากการที่สหรัฐอเมริกาจัดตั้งระบบโลกแบบขั้วอำนาจเดียว ซึ่งครอบงำทั้งทางด้านเศรษฐกิจและอำนาจ ซึ่งรัสเซียมองว่าการดำเนินนโยบายแบบฝ่ายเดียว (unilateral) นี้สามารถก่อให้เกิดความไร้เสถียรภาพและความตึงเครียด หรืออีกนัยหนึ่งยุทธศาสตร์ (strategy) ที่รัสเซียใช้ดำเนินนโยบายต่อสหรัฐอเมริกา คือการแสวงหาพันธมิตรในการจัดตั้งระบบโลกแบบหลายขั้วอำนาจนั่นเอง

ในขณะที่ยุทธศาสตร์ (strategy) ของสหรัฐอเมริกาในการดำเนินนโยบายต่อรัสเซีย²⁸ ระบุว่าแม้สหรัฐอเมริกาก็ไม่ได้มองว่ารัสเซียเป็นศัตรูทางยุทธศาสตร์อีกต่อไป (strategic adversaries) อันเนื่องมาจากความพยายามของผู้นำรัสเซียในการปรับเปลี่ยนนโยบายทั้งภายในประเทศและต่างประเทศ และความร่วมมือในการต่อต้านการก่อการร้าย แต่ในขณะเดียวกันก็ไม่อาจปฏิเสธได้ว่ายังมีแนวคิดที่แตกต่างกันระหว่างรัสเซียและสหรัฐอเมริกาที่ไม่สามารถทำให้ทั้งสองฝ่ายเป็นหุ้นส่วนทางยุทธศาสตร์ที่ยั่งยืนได้ (enduring strategic partnership) โดยเฉพาะการที่รัสเซียไม่สามารถปฏิบัติตามหลักการประชาธิปไตย ตลาดเสรี และความเคลือบแคลงสงสัยในความพยายามของรัสเซียที่มีต่อการแพร่ขยายอาวุธทำลายล้างสูงยังคงเป็นประเด็นที่สหรัฐอเมริกากังวลอย่างมาก

²⁷ "Foreign Policy Concept of the Russia Federation," Approved by the President of the Russia Federation V. Putin, June 28, 2000 [On-line] Available: www.fas.org/nuke/guide/russia/doctrine/econcept.htm.

²⁸ The National Security Strategy of the United States of America, June 1 2002 [On-line]. Available: <http://www.informationclearinghouse.info/article2320.htm>.

อาจกล่าวได้ว่า ความสัมพันธ์ระหว่างสหรัฐอเมริกาและรัสเซียที่เสื่อมถอยลงนั้น มีสาเหตุดังต่อไปนี้

1. การที่สหรัฐอเมริกาสามารถเข้ามาใช้ฐานทัพในเอเชียกลางเพื่อทำสงครามต่อต้านการก่อการร้ายในอัฟกานิสถาน หลังจากเหตุการณ์ 9/11 โดยสหรัฐอเมริกาได้เริ่มเข้าไปตั้งฐานทัพในอุซเบกิสถานตั้งแต่เดือนตุลาคม ปี ค.ศ. 2001 ในคีร์กีซสถานเมื่อเดือนธันวาคม ปี ค.ศ. 2001 และขอใช้สนามบินไอยนี (Ayni) ในทาจิกิสถานเพื่อเป็นที่เติมน้ำมันเชื้อเพลิง ทำให้สหรัฐอเมริกาค่อยๆ แทรกแซงเข้ามาในประเทศในกลุ่มเครือรัฐเอกราช (CIS) และทำให้รัสเซียเริ่มรู้สึกหวาดระแวงต่ออิทธิพลของสหรัฐอเมริกาที่กำลังเพิ่มมากขึ้นเรื่อยๆ ในภูมิภาคนี้

รูปภาพที่ 4.3

แผนที่แสดงการเข้าไปจัดตั้งฐานทัพของสหรัฐอเมริกาในกลุ่มประเทศเครือรัฐเอกราช



ที่มา:

http://newsimg.bbc.co.uk/media/images/41054000/gif/41054378_central_asia2_map203.gif

อย่างไรก็ตาม ในเดือนกรกฎาคม ค.ศ. 2005 ประธานาธิบดีอิสลาม คาริมอฟ (Islam Karimov) ของอุซเบกิสถานได้เรียกร้องให้สหรัฐถอนกำลังทหารออกจากฐานทัพอากาศคาร์ชีคานาบารด์ (Karshi Khanabad) ซึ่งอยู่ทางตอนใต้ของประเทศ เนื่องจากว่าความสัมพันธ์ของทั้งสองประเทศเริ่มเสื่อมถอยมาตั้งแต่เกิดการปฏิวัติประชาธิปไตยสีส้ม (Orange Revolution) ใน

ยูเครนซึ่งประธานาธิบดีคาร์มอฟเชื่อว่าสหรัฐอเมริกาเป็นผู้ให้การสนับสนุน อีกทั้งยังกลัวว่าตนเองจะตกอยู่ในสภาพเดียวกับนายเอ็ดวาร์ด เชอวาร์ตนาชเช่ (Eduard Shevardnadze) ประธานาธิบดีจอร์เจีย การกระทำดังกล่าวของสหรัฐอเมริกาได้ทำให้ชุมชนเบกิชสถานตระหนักดีว่าไม่มีโอกาสที่จะเอาชนะในการเผชิญหน้าโดยตรงกับสหรัฐอเมริกาได้หากปราศจากความร่วมมือจากรัสเซีย ซึ่งจับตามองอย่างใกล้ชิดถึงการขยายอิทธิพลของสหรัฐอเมริกาเข้ามาในเอเชียกลาง โดยในเดือนกรกฎาคม ค.ศ. 2005 องค์การความร่วมมือเซี่ยงไฮ้ (The Shanghai Cooperation Organization: SCO) ซึ่งมีประเทศในเอเชียกลาง รวมทั้งรัสเซียและจีนเป็นสมาชิกได้เรียกร้องให้สหรัฐอเมริกากำหนดเส้นตายในการถอนกำลังทหารออกจากเอเชียกลาง อย่างไรก็ตาม ในประเทศเพื่อนบ้านอย่างคีร์กีซสถานยังคงยินยอมให้สหรัฐอเมริกาใช้ฐานทัพใกล้กับเมืองบิชเคค (Bishkek) ซึ่งเป็นเมืองหลวงได้ ทั้งนี้ สาเหตุน่าจะมาจากการที่สหรัฐอเมริกาจ่ายค่าเช่าฐานทัพให้แก่คีร์กีซสถานมากถึง 50 ล้านดอลลาร์สหรัฐต่อปี และได้ตกลงที่จะเพิ่มค่าเช่าเป็นสองเท่าแล้ว ในขณะที่สหรัฐอเมริกาจ่ายค่าเช่าฐานทัพให้ชุมชนเบกิชสถานเพียงแค่ 15 ล้านดอลลาร์สหรัฐต่อปี²⁹ อาจกล่าวได้ว่าในอนาคตคีร์กีซสถานจะกลายเป็นฐานทัพที่สำคัญที่สุดของสหรัฐอเมริกาในเอเชียกลาง

2. นอกจากสหรัฐอเมริกาได้เข้าไปจัดตั้งฐานทัพในกลุ่มประเทศ CIS แล้ว ยังมีความพยายามที่จะสนับสนุนประเทศเพื่อนบ้านของรัสเซียให้เข้มแข็งและเป็นอิสระจากอิทธิพลของรัสเซียอีกด้วย ซึ่งเห็นได้จากการที่ประเทศสมาชิก GUAM³⁰ ได้แก่ จอร์เจีย ยูเครน อาเซอร์ไบจาน และมอลโดวา ได้แสดงการต่อต้านอิทธิพลของรัสเซียมากขึ้น โดยแม้ว่าตามหลักการแล้วองค์กรนี้จะมีวัตถุประสงค์ในการร่วมมือกันทางการเมืองและเศรษฐกิจ แต่ในความเป็นจริงนั้น GUAM ถูกจัดตั้งขึ้นเพื่อต่อต้านอิทธิพลของรัสเซียในภูมิภาคนี้ ซึ่งได้รับการหนุนหลังและสนับสนุนจากสหรัฐอเมริกาอยู่ ทั้งนี้เมื่อวันที่ 30 พฤษภาคม ค.ศ. 2006 ระหว่างการประชุมที่เมืองบากู (Baku) นายอนาโตลี กริชเชนโก (Anatoly Grishchenko) รัฐมนตรีกระทรวงกลาโหมของยูเครน และนายซาฟาร์ อาบิเยฟ (Safar Abiyev) รัฐมนตรีกระทรวงกลาโหมของอาเซอร์ไบจาน ได้ประกาศว่าจะ

²⁹ Robin Wright, "Kyrgyzstan Agrees to Continuing U.S. Military Presence at Key Air Base," *Washington Post*, October 12, 2005, p. A10.

³⁰ GUAM ก่อตั้งขึ้นเมื่อวันที่ 10 ตุลาคม ค.ศ. 1997 โดยชุมชนเบกิชสถานได้เข้าร่วมเป็นสมาชิกเพิ่มอีกหนึ่งประเทศในเดือนเมษายน ค.ศ. 1999 แต่ได้ถอนตัวไปเมื่อวันที่ 5 พฤษภาคม ค.ศ. 2005

จัดตั้งกองกำลังรักษาสันติภาพของ GUAM ขึ้นมา³¹ ประกอบกับในปลายปี ค.ศ. 2003 ต่อเนื่องมาถึงปี ค.ศ. 2005 ได้เกิดได้เกิดการปฏิวัติประชาธิปไตย (Color Revolution) ขึ้นในกลุ่มประเทศ CIS โดยเมื่อปี ค.ศ. 2003 ได้เกิด “การปฏิวัติสีกุหลาบ” (Rose Revolution) ขึ้นในจอร์เจียเพื่อล้มล้างนายเอ็ดวาร์ด เซอวารัดนาซเซ (Eduard Shevardnadze) ซึ่งได้รับเลือกให้เป็นประธานาธิบดีจอร์เจียตั้งแต่ปี ค.ศ. 1995 และในอดีตเคยเป็นอดีตรัฐมนตรีต่างประเทศของสหภาพโซเวียตในสมัยนาย มิคาอิล กอร์บาเชฟ (Mikhail Gorbachev) ต่อมาในปี ค.ศ. 2004 ได้เกิด “การปฏิวัติสีส้ม” ขึ้นในยูเครน (Orange Revolution) เพื่อล้มล้างนายวิกเตอร์ ยาคูโนวิช (Victor Yanukovych) ประธานาธิบดีที่ได้รับการสนับสนุนจากรัฐบาลรัสเซีย หลังจากนั้น นายวิกเตอร์ ยูชเชนโก (Victor Yushchenko) ผู้นำพรรคฝ่ายค้านของยูเครนซึ่งเป็นผู้ที่ได้รับการสนับสนุนจากรัฐบาลสหรัฐอเมริกาและยุโรปขึ้นมาเป็นประธานาธิบดีคนใหม่แทน และทำที่สุดในปี ค.ศ. 2005 ได้เกิด “การปฏิวัติสีทิวลิป” (Tulip Revolution) ขึ้นในคีร์กีซสถาน รัสเซียมองว่าสหรัฐอเมริกากำลังทำสงครามแย่งชิงยุทธศาสตร์ทางภูมิรัฐศาสตร์กับรัสเซียในภูมิภาคคอเคซัสและเอเชียกลาง ซึ่งเป็นอดีตสหภาพโซเวียต

ภายหลังที่เกิดการปฏิวัติประชาธิปไตย (Color Revolution) ในจอร์เจียและยูเครนแล้ว ประธานาธิบดีคนใหม่ของจอร์เจีย ยูเครน และมอลโดวากลับร่วมกันต่อต้านอิทธิพลของรัสเซียอย่างเปิดเผย และประกาศที่จะเข้าร่วมเป็นสมาชิกของนาโต้ รัสเซียนั้นเชื่อว่าเหตุการณ์ดังกล่าวที่เกิดขึ้นมาอย่างต่อเนื่องตั้งแต่ปี ค.ศ. 2004 จนถึงขั้นที่สามประเทศร่วมประชุมสุดยอดที่จะเข้าเป็นสมาชิกนาโต้และประสานความร่วมมือกับอีกสามรัฐบอลติก ได้แก่ ลิทัวเนีย ลัตเวีย และเอสโตเนีย นั้นไม่ใช่เรื่องบังเอิญ แต่เป็นการดำเนินการอย่างเป็นระบบและได้รับการสนับสนุนลับๆ จากสหรัฐอเมริกา นอกจากนี้จอร์เจียได้ประกาศให้รัสเซียถอนทหารออกจากฐานทัพในบาทุมมี (Batumi) และอักคาคาลาคี (Akhalkalaki) ส่วนมอลโดวาต้องการให้รัสเซียถอนทหารออกจากเขตทรานส์นิสเทรีย (Transnistria) และยูเครนต้องการให้รัสเซียถอนกองเรือทะเลดำออกจากเซวาสโตโพล (Sevastopol) เหตุการณ์ดังกล่าวนี้หมายถึงทั้งสามประเทศกำลังพยายามให้รัสเซียถอนกำลังทหารออกไปจากประเทศของตน ซึ่งรัสเซียมองว่าสิ่งเหล่านี้เป็นการกีดกันหรือขับไล่ภายใต้การหนุนหลังของสหรัฐอเมริกาเพื่อที่จะได้เข้าไปมีอิทธิพลแทนที่รัสเซียนั่นเอง โดยหาก

³¹ Ukraine suggests setting up GUAM peacekeeping unit, 31 May 2006, Today. Az [Online]. Available: <http://www.today.az/news/politics/26721.html>.

รัสเซียยอมนั้นหมายถึงการที่สหรัฐฯ และนาโต้สามารถควบคุมเส้นทางเดินเรือในทะเลดำได้อย่างเต็มที่ ในขณะที่รัสเซียจะต้องถูกปิดล้อมทางทะเลทางด้านใต้ได้อย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

ในกรณีของนายอเล็กซานเดอร์ ลูคาเชนโก (Alexander Lukashenko) ประธานาธิบดีของเบลารุส ซึ่งชนะการเลือกตั้งประธานาธิบดีในสมัยที่สองเมื่อเดือนกันยายน ค.ศ. 2001 สหรัฐอเมริกาและสหภาพยุโรปได้ปฏิเสธที่จะรับรองผลการเลือกตั้งดังกล่าวและใช้มาตรการคว่ำบาตรต่อเบลารุส เนื่องจากอ้างว่าการเลือกตั้งไม่เป็นประชาธิปไตย³² ในขณะที่รัสเซียนั้นเชื่อว่าสาเหตุของการคว่ำบาตรมาจากการที่ลูคาเชนโกเป็นพันธมิตรที่แน่นแฟ้นกับรัสเซีย และการที่เขามีนโยบายคัดค้านการขยายสมาชิกนาโต้อย่างแข็งกร้าว รวมทั้งการไม่ยอมตกอยู่ใต้อิทธิพลของตะวันตก

การกระทำดังกล่าวข้างต้นของสหรัฐอเมริกานั้นขัดกับผลประโยชน์แห่งชาติของรัสเซียอย่างชัดเจน ซึ่งถือว่าการคงอิทธิพลของรัสเซียในกลุ่มเครือรัฐเอกราชเป็นนโยบายสำคัญสูงสุดของรัสเซีย รัสเซียนั้นมุ่งหวังที่จะฟื้นคืนกลับสู่การเป็นอภิมหาอำนาจอย่างในอดีต ไม่ใช่แค่มหาอำนาจในภูมิภาคอย่างที่สหรัฐอเมริกาต้องการให้เป็น รัสเซียเชื่อว่าการรวมตัวกันต่อต้านอิทธิพลของรัสเซียโดยลำพังนั้นไม่น่าจะสามารถบรรลุผลสำเร็จได้ เนื่องจากว่าประเทศสมาชิก GUAM นั้นมีความจำเป็นที่จะต้องพึ่งพาทั้งทางด้านเศรษฐกิจและด้านพลังงานจากรัสเซียอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ อย่างไรก็ตาม แม้ว่าประธานาธิบดีปูตินจะยืนยันในการกระชับความสัมพันธ์ที่ดีและต้องการเห็นประเทศเหล่านี้ดำเนินนโยบายอย่างเป็นทางการเป็นอิสระ แต่รัสเซียยังไม่ต้องการปล่อยให้ประเทศเหล่านี้เป็นอิสระอย่างแท้จริงโดยปราศจากการแทรกแซงและควบคุมจากรัสเซีย โดยเฉพาะยูเครน เนื่องจากยูเครนเปรียบเสมือนรัฐกันชนระหว่างตะวันตกและตะวันออกตั้งแต่แยกจากสหภาพโซเวียต ดังนั้นจึงเห็นได้ว่าทั้งรัสเซียและตะวันตก โดยเฉพาะสหรัฐอเมริกาจึงพยายามแข่งขันกันทางอุดมการณ์อยู่แม้ว่าสงครามเย็นจะได้สิ้นสุดลงไปแล้ว ซึ่งรัสเซียก็ได้ยืนยันอย่างหนักแน่นว่าจะปกป้องรักษาเขตอิทธิพลของตนเองไว้

3. การขยายสมาชิกนาโต้ไปทางตะวันออก โดยเฉพาะอย่างยิ่งการขยายสมาชิกครั้งล่าสุดเมื่อปี ค.ศ. 2004 ซึ่งมีประเทศใหม่ 7 ประเทศเข้าร่วมได้แก่ ลัตเวีย เอสโตเนีย ลิทัวเนีย สโลวาเกีย สโลวีเนีย โรมาเนีย และบัลแกเรีย ซึ่งส่วนใหญ่แล้วเคยรวมอยู่ในสหภาพโซเวียต รวมทั้ง

³² Steven Woehrel, "Belarus: Background and U.S. Policy Concerns," Congressional Research Service, 29 November 2007 [On-line]. Available: <http://fas.org/sgp/crs/row/RL32534.pdf>.

เคยเป็นสมาชิกของ “Warsaw Pact” ในสมัยสงครามเย็นอีกด้วย รัสเซียมองว่านาโต้เป็นเครื่องมือหรืออยู่ภายใต้อิทธิพลของสหรัฐอเมริกาโดยตลอด ซึ่งในปัจจุบันสงครามเย็นได้จบสิ้นลงไปแล้ว การเผชิญหน้าด้วยกำลังอาวุธและกำลังทหารในยุโรปก็ไม่มี แต่กองกำลังนาโต้ก็ยังคงอยู่และกำลังขยายสมาชิกเข้ามาประชิดพรมแดนของรัสเซียเข้าไปทุกที สหรัฐอเมริกายังคงกำลังทหารไว้ในยุโรปเกือบ 100,000 นาย ซึ่งทำให้รัสเซียนั้นต้องจับตามองอย่างใกล้ชิดถึงวัตถุประสงค์ในการขยายสมาชิกของนาโต้ แม้สหรัฐอเมริกาจะอ้างว่าภัยคุกคามรูปแบบใหม่ของรัฐสมาชิกคือการก่อการร้าย ซึ่งถ้าหากเป็นอย่างนั้นจริงแล้ว ประเทศต่างๆ ในตะวันออกกลางน่าจะเป็นเป้าหมายมากกว่า ดังนั้น ความพยายามของนาโต้ที่จะขยายสมาชิกสู่รัฐบอลติก ยุโรปกลางและยุโรปตะวันออก พร้อมทั้งปรับการวางกำลังทหาร และพยายามติดตั้งระบบขีปนาวุธป้องกันระดับชาติ (National Missile Defense) ในประเทศเหล่านี้จึงน่าจะมีเป้าหมายอยู่ที่รัสเซียนั่นเอง

นอกจากนี้ สหรัฐอเมริกาได้นำนาโต้ฝึกร่วมทางทะเลภายใต้รหัส “Operation Active Endeavor” โดยมีเป้าหมายสกัดกั้นการลักลอบขนส่งอาวุธทำลายล้างสูงผ่านทางทะเลเมดิเตอร์เรเนียน และขอให้รัสเซียเข้าร่วมด้วย อย่างไรก็ตาม ความพยายามอ้างการต่อต้านการก่อการร้ายในทะเลดำและทะเลสาบแคสเปียนนั้น รัสเซียถือว่านาโต้กำลังพยายามรุกเข้ามาฝึกปฏิบัติการทางทหารในทะเลภายใน ซึ่งถือว่าเป็นเขตอิทธิพลของรัสเซีย

4. ความขัดแย้งระหว่างสหรัฐอเมริกาและรัสเซียในประเด็นการติดตั้งขีปนาวุธป้องกันของสหรัฐอเมริกาในยุโรปตะวันออก

สหรัฐอเมริกาได้ประกาศเจตนารมณ์ที่จะติดตั้งขีปนาวุธสกัดกั้นพิสัยไกลที่ติดตั้งบนพื้นดิน (Long-range ground-based missile interceptor) 10 ลูก ในโปแลนด์และเรดาห์ติดตาม (Tracking radar) ในสาธารณรัฐเช็ก³³ ซึ่งระบบนี้ได้ถูกออกแบบมาเพื่อป้องกันและปกป้องสหรัฐอเมริกาจากอาวุธนิวเคลียร์ เคมีและชีวภาพโดยขีปนาวุธจากประเทศในตะวันออกกลาง อย่างไรก็ตาม หากเป้าหมายของสหรัฐอเมริกาในการติดตั้งระบบคือรัสเซีย ก็อาจพิจารณาได้ว่าไม่ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของรัสเซียและไม่มีศักยภาพในการโจมตี เนื่องจากรัสเซียมีขีปนาวุธป้องกันการยิงข้ามทวีป (Intercontinental Ballistic Missiles – ICBMS) จำนวน 503 ลูก ซึ่งสามารถเอาชนะระบบดังกล่าวได้อย่างง่ายดาย ยิ่งไปกว่านั้น หากรัสเซียวางแผนที่จะโจมตี

³³ Factsheet: Deployment Of U.S. Missile Defense Assets In Europe, United States

สหรัฐอเมริกาด้วยขีปนาวุธจะใช้เส้นทางผ่านภูมิภาคอาร์คติก (Arctic Region) ไม่ใช่ภูมิภาคยุโรป ซึ่งทำให้การสกัดกั้นจากระบบที่ติดตั้งในโปแลนด์และสาธารณรัฐเช็กไม่มีประสิทธิภาพ³⁴

แม้กระนั้นก็ตาม รัสเซียได้คัดค้านแผนดังกล่าวของสหรัฐอเมริกาหลังจากที่นายอานาโตลี เซิร์ดยูกอฟ (Anatoly Serdyukov) รัฐมนตรีกลาโหมรัสเซีย พบปะกับนายโรเบิร์ต เกทส์ (Robert Gates) รัฐมนตรีกลาโหมสหรัฐอเมริกา เมื่อวันที่ 19 เมษายน ค.ศ. 2007 เขาก็กล่าวว่า “เรา (รัสเซีย) เชื่อมมั่นว่าระบบขีปนาวุธป้องกันทางยุทธศาสตร์เป็นปัจจัยที่ก่อให้เกิดความไร้เสถียรภาพอย่างร้ายแรง ซึ่งกระทบต่อความมั่นคงในภูมิภาคและโลก”³⁵ แม้ว่ารัสเซียตระหนักว่าแผนการติดตั้งดังกล่าวไม่สามารถต่อต้านขีปนาวุธป้องกันการยิงข้ามทวีปของรัสเซียได้ แต่ในทางยุทธศาสตร์แล้ว รัสเซียมองว่าประเด็นเรื่องขีปนาวุธป้องกันเป็นหลักฐานล่าสุดของความพยายามของนาโต้และสหรัฐอเมริกาที่จะทำลายอิทธิพลของรัสเซียในบริเวณนั้น ซึ่งได้ลดลงไปตั้งแต่สหภาพโซเวียตล่มสลายแล้ว รัสเซียได้ตอบโต้ต่อประเด็นดังกล่าวทั้งทางการทูตและการทหาร โดยเมื่อวันที่ 7 พฤษภาคม ค.ศ. 2007 รัสเซียประกาศว่า “ได้เตรียมพร้อมระบบขีปนาวุธ Topol-1 ICBM ที่ได้รับการปรับปรุงแล้วในอีก 2-3 ปีข้างหน้า ซึ่งจะเป็นการเพิ่มจำนวนขีปนาวุธที่ยิงจากใต้ดิน (Silo-Based Systems) ของรัสเซียจาก 44 ลูกเป็น 48 ลูกภายในปลายปี ค.ศ. 2007”³⁶

นอกจากนี้ ผู้บังคับบัญชากองทัพอากาศรัสเซีย (Russian Air Force Commander General) นายวลาดีมีร์ มิไคโลฟ (Vladimir Mikhailove) ได้ประกาศว่า “เครื่องบินรบของรัสเซีย อาจจะทำลายระบบขีปนาวุธป้องกันใดๆ ก็ตามของสหรัฐอเมริกาที่ติดตั้งในคอเคซัสหากว่าจำเป็นสุดท้ายแล้วรัสเซียกำลังพัฒนาระบบต่อต้านขีปนาวุธต่อต้านทางอากาศ (Anti-Ballistic Missile Air-Defense System) ซึ่งจะถูกพัฒนาให้เหนือกว่าขีปนาวุธ S-400 ในปัจจุบัน³⁷” ในช่วงรอบปีที่

³⁴ Sam Black, “Russia and the Future of the INF,” Center for Defense Information, March 16, 2007 [On-line]. Available: <http://www.cdi.org/program/document.cfm?documentid=3871>.

³⁵ Andrei Kislyakov, “Should Russia and the U.S. Cooperate on Missile Defense?,” RIA Novosti, April 26, 2007 [On-line]. Available: <http://en.rian.ru/analysis/20070426/64460931.html>
<http://en.rian.ru/russia/20070507/65022364.html>

³⁶ “Russia to Upgrade Topol-M ICBMs to Counter Defense,” RIA Novosti, May 7, 2007 [On-line]. Available: <http://en.rian.ru/russia/20070507/65022364.html>.

³⁷ Andrei Kislyakov, “Should Russia and the U.S. Cooperate on Missile Defense?” RIA Novosti, 26 April, 2007 [On-line]. en.rian.ru/analysis/20070426/64460931.html.

ผ่านมา เจ้าหน้าที่ระดับสูงของรัสเซียได้กล่าวเตือนว่ารัสเซียอาจถอนตัวจากสนธิสัญญากำจัดอาวุธนิวเคลียร์พิสัยกลาง (Intermediate-Range Nuclear Forces Treaty: INF) ที่ได้รับการลงนามโดยสหรัฐอเมริกาและสหภาพโซเวียตเมื่อวันที่ 8 ธันวาคม ค.ศ. 1987 ซึ่งห้ามการเตรียมพร้อมอาวุธนิวเคลียร์และขีปนาวุธพิสัยกลางที่ปล่อยจากพื้นดินซึ่งอยู่ในระยะตั้งแต่ 500-5,500 กิโลเมตร รวมทั้งอุปกรณ์สนับสนุนอื่นๆ ท่าทีดังกล่าวของรัสเซียได้เปลี่ยนไปตั้งแต่สหรัฐอเมริกาได้ถอนตัวจากสนธิสัญญาต่อต้านขีปนาวุธ (Anti-Ballistic Missile Treaty: ABM) ในเดือนธันวาคม ค.ศ. 2001 ซึ่งก่อนหน้านั้น รัสเซียได้แจ้งให้สหรัฐอเมริกาทราบถึงความร่วมมือที่อาจเป็นไปได้เกี่ยวกับการป้องกันขีปนาวุธป้องกันในยุโรป (European Ballistic Missile Shield : EBM) โดยในเดือนกุมภาพันธ์ ค.ศ. 2001 นายอิกอร์ เซอร์เกเยฟ (Igor Sergeev) รัฐมนตรีกลาโหมรัสเซียได้เสนอโครงการ EBM ต่อ ลอร์ด โรเบิร์ตสัน (Lord George Robertson) เลขาธิการนาโต้³⁸ ภายหลังจากที่รัสเซียปฏิเสธข้อเสนอความร่วมมือระบบขีปนาวุธป้องกันของสหรัฐอเมริกามาอย่างต่อเนื่อง ประธานาธิบดีปูตินได้เสนอแนะให้ใช้เรดาร์เตือนภัยล่วงหน้าในสมัยสหภาพโซเวียตในกาบาลา (Gabala) ประเทศอาเซอร์ไบจานสำหรับโครงการร่วม ABM กับสหรัฐ

การตอบโต้ของรัสเซียกรณี 1: การถอนตัวจากสนธิสัญญากำจัดอาวุธนิวเคลียร์พิสัยกลาง (Intermediate-Range Nuclear Forces Treaty : INF)

เมื่อวันที่ 15 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 2007 นายพลยูริ บาลูเยฟสกี (Yury Baluyevsky) หัวหน้าคณะเจ้าหน้าที่กองทัพรัสเซีย (Chief of the Russian General Staff) ได้กล่าวว่า “มีความเป็นไปได้ที่รัฐภาคีจะถอนตัวจากสนธิสัญญา INF โดยฝ่ายเดียว ถ้าหากมีหลักฐานโน้มน้าวว่ามีความจำเป็นต้องทำเช่นนั้น และในขณะนี้รัสเซียก็มีหลักฐานดังกล่าวแล้วเช่นกัน” ซึ่งหลักฐานดังกล่าวน่าจะหมายถึงแผนการของสหรัฐอเมริกาในการติดตั้งระบบขีปนาวุธป้องกันในยุโรปตะวันออก ในวันต่อมา รัฐมนตรีต่างประเทศรัสเซีย นายเซอร์เก ลาฟรอฟ (Sergi Lavrov) ได้พยายามลดความรุนแรงของคำพูดของนายพลบาลูเยฟสกีลงแต่ก็ไม่ได้ปฏิเสธเลยที่เดียวว่า “เรา (รัสเซีย) ไม่ได้พูดถึงเกี่ยวกับการตัดสินใจที่กระทำไปแล้ว เรา กำลังกล่าวถึงสถานการณ์ใน

³⁸ Nikilai Sokov, “Russian Missile Defense for Europe: The February 20 Proposal Is More Serious Than It Seems,” Center for Nonproliferation Studies, March 14, 2001 [On-line]. Available: <http://cns.miis.edu/pubs/reports/sokrmd.htm>.

ปัจจุบัน³⁹ นอกจากนี้ นายพลนิโคไล โซโลตอฟ (Nikolai Solovtsov) ผู้บัญชาการกองกำลังอาวุธนิวเคลียร์ของรัสเซียยังได้กล่าวเสริมเมื่อวันที่ 19 กุมภาพันธ์อีกว่า “ถ้าหากมีการตัดสินใจทางการเมืองเกิดขึ้นว่าจะถอนตัวจากสนธิสัญญา INF กองกำลังขีปนาวุธทางยุทธศาสตร์ (Strategic Missile Force) ก็เตรียมพร้อมที่จะบรรลุมารกิจดังกล่าว”⁴⁰

การตอบโต้ของรัสเซียกรณี 2: การถอนตัวจากสนธิสัญญาจำกัดกองกำลังตามรูปแบบธรรมดาในยุโรป (The Treaty on Conventional Armed Forces in Europe : CFE)

ถึงแม้ว่ารัสเซียจะยืนยันกรานว่าท่าทีของรัสเซียต่อการติดตั้งขีปนาวุธป้องกันของสหรัฐอเมริกาและท่าทีในเรื่องสนธิสัญญา CFE นั้นจะไม่เกี่ยวข้องสัมพันธ์กัน แต่ก็เป็นความเป็นไปได้ที่รัสเซียจะถอนตัวจากสนธิสัญญา CFE

สหรัฐอเมริกาได้แก้ไขสนธิสัญญา CFE ในระหว่างการประชุมสุดยอด OSCE ที่กรุงอิสตันบูล ประเทศตุรกีเมื่อปี ค.ศ. 1999 เพื่อให้รัสเซียสามารถครอบครองยุทโธปกรณ์ในบริเวณคอเคซัสโดยชอบด้วยกฎหมายเนื่องมาจากรัสเซียไม่สามารถปฏิบัติตามพันธกรณีของสนธิสัญญาได้เพราะเกิดสงครามในเชชเนียครั้งที่ 1 เมื่อปี ค.ศ. 1994 และเพื่อเป็นการตอบแทนสหรัฐอเมริกา ประธานาธิบดีบิล คลินตัน ได้สัญญาว่าจะถอนกองกำลังของรัสเซียทั้งหมดออกจากจอร์เจียและทรานนิสเทรีย ซึ่งเป็นดินแดนที่มีความขัดแย้งในมอลโดวาภายใน ค.ศ. 2004 แม้กระนั้นก็ตาม รัสเซียก็ยังไม่ยอมถอนกองกำลังดังกล่าวจากภูมิภาคนี้ และเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้ประเทศสมาชิกนาโต้ปฏิเสธที่จะให้สัตยาบันต่อสนธิสัญญา CFE ฉบับแก้ไข ทำให้สนธิสัญญาดังกล่าวยังไม่มีผลบังคับใช้ ในระหว่างการสนทนาเกี่ยวกับข้อเสนอในการติดตั้งขีปนาวุธป้องกันของสหรัฐในยุโรปตะวันออก เมื่อวันที่ 23 เมษายน ค.ศ. 2007 นายอนาโตลี เซร์ดึคอฟ (Anatoly Serdyukov) รัฐมนตรีกลาโหมของรัสเซียได้กล่าวต่อนายโรเบิร์ต เกทส์ (Robert Gates) รัฐมนตรีกลาโหมของสหรัฐอเมริกาว่า “สนธิสัญญา CFE ไร้ประสิทธิภาพยิ่งขึ้น” ซึ่งประธานาธิบดีปูตินได้กล่าวย้ำ

³⁹ Martin Sieff, “BMD Focus: Russia’s INF Threat Not Bluff,” United Press International, February 16, 2007 [On-line]. Available: www.upi.com/Security_Terrorism/Analysis/2007/02/16/bmd_focus_russias_inf_threat_not_bluff.

⁴⁰ Martin Sieff, “Russia’s New Missile Debate,” United Press International, March 1, 2007 [On-line]. Available: www.upi.com/Security_Terrorism/Analysis/2007/03/01/bmd_focus_russias_new_missile_debate.

สถานะดังกล่าวในระหว่างการกล่าวสุนทรพจน์ประจำปีต่อสภาดูมาเมื่อวันที่ 26 เมษายน ค.ศ. 2007 เมื่อเขาประกาศการ “ผ่อนเวลาหรือผ่อนผันการปฏิบัติตามสนธิสัญญา CFE จนกระทั่งประเทศสมาชิกนาโต้ทั้งหมดให้สัตยาบัน และเริ่มที่จะร่วมเป็นภาคีอย่างเข้มงวด เช่นเดียวกับที่รัสเซียทำในปัจจุบัน”⁴¹

สุดท้าย นายเซอร์เก ลาฟรอฟ (Sergei Lavrov) รัฐมนตรีต่างประเทศรัสเซียได้กล่าวต่อผู้แทนนาโต้ที่กรุงออสโล (Oslo) ประเทศนอร์เวย์ในวันต่อมาว่า “ไม่มีประเทศใดในนาโต้ที่ปฏิบัติตามพันธกรณีของสนธิสัญญา CFE และเรา (รัสเซีย) ก็ไม่ต้องการเช่นเดียวกัน” แต่นายจาโรป เดอ ฮูป เชฟเฟอร์ (Jaap de Hoop Scheffer) เลขาธิการนาโต้ได้ตอบกลับไปว่า “ประการแรกรัสเซียควรเคารพต่อข้อผูกพันอิสตันบูล ซึ่งหมายถึงคำมั่นสัญญาของประธานาธิบดีเอลต์ซินที่จะถอนกองกำลังรัสเซียออกจากมอลโดวาและจอร์เจีย”⁴² อาจกล่าวได้ว่า สนธิสัญญา INF และ CFE ถือเป็นกุญแจสำคัญของความมั่นคงในยุโรป ซึ่งการถอนตัวของรัสเซียจากสนธิสัญญาใดๆ ก็ตามอาจก่อให้เกิดความกังวลต่อเจตจำนงของรัสเซียในการรักษาเสถียรภาพในภูมิภาคนี้ และอาจก่อให้เกิดการแข่งขันกันระหว่างสองขั้วอำนาจซึ่งจะเป็นอันตรายอย่างยิ่งในอนาคต

4. ปัญหาสนธิสัญญาจำกัดกองกำลังตามรูปแบบธรรมดาในยุโรป (The Treaty on Conventional Armed Forces in Europe : CFE)

สนธิสัญญา CFE (โปรดดูรายละเอียดในภาคผนวก ข) เป็นผลมาจากการเจรจายาวที่นานกว่า 16 ปีระหว่างประเทศสมาชิกนาโต้และ Warsaw Pact การลงนามในสนธิสัญญา CFE เกิดขึ้นเมื่อวันที่ 19 พฤศจิกายน ค.ศ. 1990 ในระหว่างการประชุมสุดยอด OSCE ที่กรุงปารีส ประเทศฝรั่งเศส โดยมีรัฐภาคี 22 ประเทศเข้าร่วม แบ่งเป็นกลุ่มประเทศสมาชิกนาโต้ 16 ประเทศ และกลุ่ม “Group of Six” ซึ่งประกอบไปด้วยอดีตประเทศสมาชิกของ Warsaw Pact 6 ประเทศ ได้แก่ สหภาพโซเวียต บัลแกเรีย เชคโกสโลวาเกีย ฮังการี โปแลนด์ และโรมาเนีย สนธิสัญญานี้จะสามารถช่วยสร้างเสถียรภาพด้านความมั่นคงให้เกิดขึ้นในยุโรปได้ด้วยการลดจำนวนกองกำลังตามรูปแบบธรรมดา (Conventional Force) ซึ่งมียุทธโศปกรณ์ที่จะถูกจำกัดตามสนธิสัญญา

⁴¹ Pavel Felgenhauer, “Putin Cancels CFE Until NATO Countries Properly ‘Adhere’ to Its Provisions,” Eurasia Daily Monitor, May 2, 2007 [On-line]. Available: http://jamestown.org/edm/article.php?article_id=2372138.

⁴² Kazakhstan General Newswire, “NATO Will Ratify CFE When Russia Honors Istanbul Commitments—NATO Head,” April 27, 2007, Nexis-Lexis (May 7, 2007).

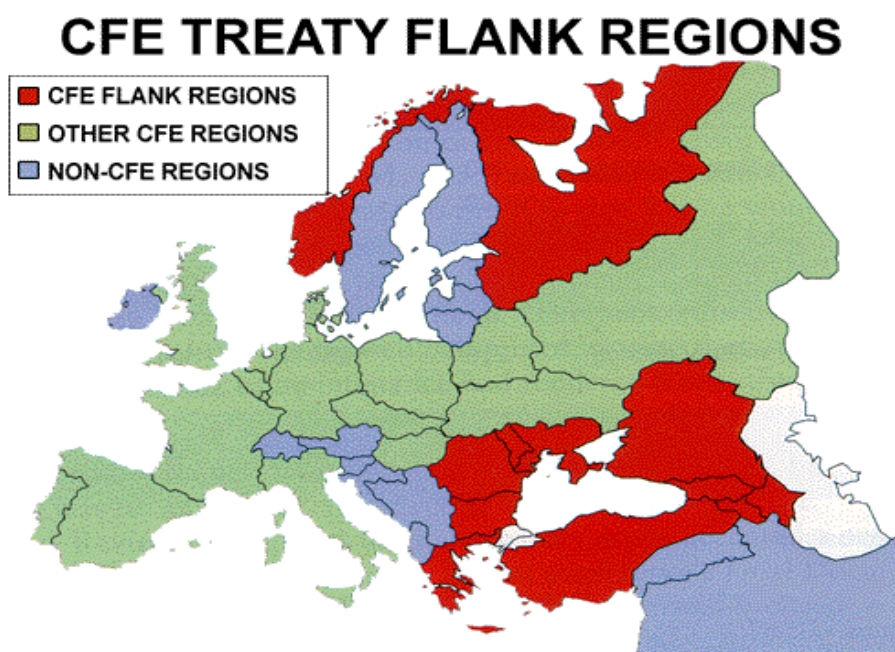
(Treaty-Limited Equipment: TLE) 5 ประเภท ได้แก่ 1) รถถัง (tanks) 2) ปืนใหญ่ (artillery pieces) 3) ยานพาหนะอื่นสำหรับรบ (armoured combat vehicles) 4) เครื่องบินรบ (combat aircraft) และ 5) เฮลิคอปเตอร์สงคราม (attack helicopters) นอกจากนี้ยังช่วยในการยับยั้งความสามารถของรัฐภาคีในการโจมตีแบบไม่คาดคิด (surprise attack) หรือปฏิบัติการโจมตีขนาดใหญ่ (large scale offensive action) โดยการจัดตั้งระบบการจำกัดยุทโธปกรณ์ ระบบความโปร่งใส ระบบการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสาร และระบบการแจ้งหรือบอกกล่าวประจำปี การตรวจสอบข้อเท็จจริง การตรวจสอบสถานที่ และการให้ความสำคัญต่อความยินยอมของรัฐผู้รับในการให้กองกำลังต่างประเทศเข้ามาประจำการตั้งแต่บริเวณแอตแลนติกไปจนถึงอูราล (Atlantic to the Ural Zone: ATTU)

ในสนธิสัญญา CFE ทั้งสองฝ่ายตกลงว่าจะไม่ครอบครอง 1) รถถังมากกว่า 20,000 คัน 2) ปืนใหญ่มากกว่า 20,000 กระบอก 3) ยานพาหนะอื่นสำหรับรบมากกว่า 30,000 คัน 4) เครื่องบินรบมากกว่า 6,800 ลำ และเฮลิคอปเตอร์สงครามมากกว่า 2,000 ลำ นอกจากนี้สนธิสัญญา CFE ยังกำหนดให้มีขีดจำกัดของอาวุธยุทโธปกรณ์ที่เท่าเทียมกัน (equal ceilings) ใน active units และกำหนดว่ากองกำลังตามรูปแบบธรรมดาของรัฐภาคีใดๆ จะต้องไม่ใหญ่เกินกว่า 1 ใน 3 ของขนาดกองกำลังของรัฐภาคีทั้งหมดรวมกัน

บริเวณที่อยู่ในขอบเขตของสนธิสัญญา CFE ได้ถูกแบ่งออกเป็น 4 พื้นที่ย่อย หนึ่งในนั้นครอบคลุมบริเวณที่อยู่เหนือสุดและใต้สุด หรือที่เรียกว่า “flank zone” ซึ่งประกอบไปด้วยดินแดนของประเทศรัสเซีย นอร์เวย์ ไอซ์แลนด์ ยูเครน อาร์เมเนีย อาเซอร์ไบจาน จอร์เจีย มอลโดวา ตุรกี กรีซ โรมาเนีย และบัลแกเรีย เนื่องจากบริเวณเหล่านี้มีความสำคัญทางด้านยุทธศาสตร์อย่างยิ่ง จึงจำเป็นที่จะต้องมีการจำกัดยุทโธปกรณ์อย่างเฉพาะเจาะจง ซึ่งบริเวณดังกล่าวนี้ถือเป็นประเด็นที่ยังคงมีการถกเถียงกันระหว่างนาโต้และรัสเซียในเรื่องของการที่รัสเซียไม่ปฏิบัติตามพันธกรณีของสัญญา CFE โดยที่ยังคงจำนวนรถถังและยานพาหนะอื่นสำหรับรบเกินกว่าจำนวนที่กำหนดไว้ใน “flank zone” หลังจากที่รัสเซียได้เรียกร้องให้มีการพิจารณาทบทวนการจำกัดยุทโธปกรณ์ในบริเวณ “flank zone” เมื่อ ค.ศ. 1993 รัสเซียได้ร้องขอให้มีการยุติการจำกัดไว้ชั่วคราว การขยายเวลาของรัสเซียในการปฏิบัติตามสนธิสัญญา CFE นั้นมีสาเหตุมาจากสงครามเชเชนครั้งที่ 1 ที่เกิดขึ้นเมื่อวันที่ 11 ธันวาคม ค.ศ. 1994 อย่างไรก็ตาม ปัญหาดังกล่าวได้รับการแก้ไขในการลงนามในข้อตกลงแฟลงค์ (flank agreement) ในเดือนพฤศจิกายน ค.ศ. 1995 ซึ่งได้ลดบริเวณภูมิศาสตร์ของ “flank zone” ลงและตัดเขตแดนของรัสเซียบางแห่งออกไป และเพื่อเป็นการตอบสนองต่อข้อตกลงแฟลงค์ รัสเซียได้ตกลงที่จะลดกองกำลังและยุทโธปกรณ์ใน “flank

zone” ซึ่งรัสเซียได้กล่าวอ้างว่าสงครามในเชชเนียทำให้รัสเซียไม่สามารถปฏิบัติตามพันธกรณีของสนธิสัญญา CFE และให้คำมั่นว่าจะเคารพและปฏิบัติตามสนธิสัญญา CFE อย่างเคร่งครัดเมื่อสงครามจบสิ้นแล้ว

รูปภาพที่ 4.4
แสดงบริเวณแฟลงก์ (Flank Zone) ที่กำหนดในสนธิสัญญา CFE



ที่มา:

<http://www.unc.edu/depts/diplomat/item/2007/0709/andr/cfe%20flank%20region%20map.gif>

1. สนธิสัญญา CFE ที่ได้รับการแก้ไข และข้อผูกพันอิสตันบูล (The Adapted CFE Treaty and the Istanbul Commitments)

ใน ค.ศ. 1996 รัฐบาลอิสสนธิสัญญา CFE เห็นชอบที่จะให้มีการริเริ่มกระบวนการในการแก้ไขสนธิสัญญา CFE เพื่อให้สอดคล้องกับสภาพแวดล้อมด้านความมั่นคงที่เป็นอยู่ในขณะนั้น การแก้ไขสนธิสัญญา CFE จะทำให้เกิดความโปร่งใสและความสามารถในการคาดการณ์ได้เพิ่มขึ้น อย่างไรก็ตาม ในขณะที่การประชุมสุดยอด OSCE ที่กรุงอิสตันบูล ประเทศตุรกี ในปี ค.ศ. 1999 กำลังจะเริ่มขึ้น ประเทศสมาชิกนาโตรู้สึกกังวลต่อปัญหาของรัสเซียในการปฏิบัติตาม

พันธกรณีของสนธิสัญญา CFE อยู่ 3 ประการ ได้แก่ 1) การที่รัสเซียครอบครองอาวุธยุทโธปกรณ์ในบริเวณ “flank zone” มากเกินกว่าตามที่กำหนดไว้ 2) การคงกองกำลังทหารของรัสเซียในจอร์เจียมากกว่าที่รัฐบาลจอร์เจียให้ความยินยอม และ 3) การคงกองกำลังทหารของรัสเซียในมอลโดวาโดยไม่ได้รับความยินยอมอย่างชัดแจ้งจากรัฐบาลมอลโดวา ซึ่งรัฐภาคีของสนธิสัญญา CFE รวมถึงประเทศสมาชิกนาโต้ได้เห็นชอบให้รัสเซียรีบแก้ไขปัญหาดังกล่าวนี้ ในการประชุมที่อิสตันบูล รัสเซียได้ตกลงที่จะถอนกองกำลังทหารออกจากมอลโดวา ลดจำนวนอาวุธยุทโธปกรณ์ในจอร์เจีย และเห็นชอบร่วมกับรัฐบาลจอร์เจียในการกำหนดรูปแบบและระยะเวลาของกองกำลังทหารรัสเซียที่ประจำการอยู่ในจอร์เจีย รวมทั้งลดกองกำลังทหารและอาวุธยุทโธปกรณ์ในบริเวณ “flank zone” ด้วย ข้อตกลงดังกล่าวนี้รู้จักกันในนามของ “ข้อผูกพันอิสตันบูล (Istanbul Commitment)” ซึ่งอยู่ในเอกสารการประชุมอิสตันบูล (Istanbul Document 1999)⁴³ สนธิสัญญา CFE ฉบับแก้ไขมีเนื้อหาสาระที่เปลี่ยนแปลงไปจากเดิมหลักๆ ดังนี้

1) เปลี่ยนแปลงระบบการจำกัดอาวุธยุทโธปกรณ์จากแบบกลุ่มต่อกลุ่ม (bloc-to-bloc) มาเป็นระบบการจำกัดแบบประเทศและอาณาเขต (national and territorial ceilings)

2) การจำกัดอาณาเขตสำหรับอาวุธที่ติดตั้งบนพื้นดิน (ground-based weapons)

อย่างไรก็ตาม สนธิสัญญา CFE ฉบับเดิมยังคงมีผลบังคับใช้อยู่จนกระทั่งรัฐภาคี 30 ประเทศให้สัตยาบันต่อสนธิสัญญา CFE ฉบับแก้ไข ซึ่งจนถึงปัจจุบันมีเพียงรัสเซีย เบลารุส และคาซัคสถานเท่านั้นที่ให้สัตยาบัน ในขณะที่ประเทศสมาชิกนาโต้ได้ปฏิเสธที่จะให้สัตยาบัน ตราบใดก็ตามที่รัสเซียยังคงไม่ถอนกองกำลังทหารออกไปให้หมดจากจอร์เจียและมอลโดวา อาจกล่าวได้ว่าการที่ประเทศสมาชิกนาโต้ยังไม่ยินยอมให้สัตยาบันต่อสนธิสัญญา CFE ที่ได้รับการปรับปรุงนั้นมีสาเหตุสำคัญมาจากปัญหาการคงกองกำลังทหารของรัสเซียในจอร์เจียและมอลโดวา ถึงแม้ว่าจะมีความก้าวหน้าเกิดขึ้นหลายประการจากข้อผูกพันอิสตันบูลในปี ค.ศ. 1999 แต่ยังคงมีเงื่อนไข 2 ประการที่รัสเซียยังไม่สามารถปฏิบัติตามพันธกรณีของสนธิสัญญา CFE ได้แก่ การคงกองกำลังทหารของรัสเซียในจอร์เจีย และมอลโดวา

⁴³ Final Act of The Conference of the States Parties to the Treaty on Conventional Armed Forces in Europe, p. 237 [On-line]. Available: http://www.osce.org/documents/mcs/1999/11/4050_en.pdf.

ในส่วนของจอร์เจียนั้น ในกรรมการสุดท้ายของการประชุมสุดยอด OSCE ที่อิสตันบูล ค.ศ. 1999 รัสเซียและจอร์เจียได้เห็นชอบร่วมกันในแถลงการณ์ร่วมที่จะถอนอาวุธยุทโธปกรณ์ส่วนหนึ่งออกจากฐานทัพที่ตั้งอยู่ในดินแดนของจอร์เจีย ซึ่งรัสเซียได้ดำเนินการถอนฐานทัพในกูด์วอร์ตตา (Gudauta) และวาซิอานี (Vaziani) ภายในวันที่ 1 กรกฎาคม ค.ศ. 2001 ในขณะที่จอร์เจียยังคงให้สิทธิแก่รัสเซียในการเตรียมพร้อมชั่วคราว (temporary deployment) ที่ฐานทัพในบาทุมมี (Batumi) และอักคาคาลาคี (Akhalkalaki) การดำเนินการถอนฐานทัพในวาซิอานีนั้นเป็นไปตามกำหนดระยะเวลาที่ตั้งไว้ ในขณะที่การถอนฐานทัพในกูด์วอร์ตตา และอับคาเซีย (Abkhazia) ยังไม่สามารถดำเนินการได้ภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้ ซึ่งอุปสรรคประการหนึ่งที่ขัดขวางตามที่รัสเซียได้กล่าวอ้างไว้ก็คือ การที่หน่วยงานของอับคาเซียปฏิเสธที่จะให้มีผู้สังเกตการณ์ระหว่างประเทศเข้ามา เช่นเดียวกับการต่อต้านอย่างกว้างขวางจากประชาชนท้องถิ่นอย่างไรก็ตาม⁴⁴ รัสเซียกล่าวว่าสถานะของฐานทัพรัสเซียในกูด์วอร์ตตาเป็นเพียงที่พักอาศัยของทหารปลดประจำการและครอบครัวเท่านั้น ซึ่งจอร์เจียไม่เห็นชอบและเรียกร้องให้รัสเซียถอนกองกำลังทหารออกไปทั้งหมด

รูปภาพที่ 4.5
แผนที่แสดงฐานทัพของรัสเซียในจอร์เจีย



ที่มา: <http://news.bbc.co.uk/2/hi/europe/7095857.stm>

⁴⁴ The Statement of the Ministry of Foreign Affairs on Russia's withdrawal from Gudauta, November 21, 2001 [On-line]. Available: http://www.in.mid.ru/website/brp_4.nsf/e78a48070f128a7b43256999005bcbb3/b68ceb8912c4952c43256aff00415dcf?OpenDocument.

ในส่วนของมอลโดวานั้น จากปฏิญญาการประชุมสุดยอด OSCE ที่กรุงอิสตันบูล ประเทศตุรกี รัสเซียได้ตกลงที่จะถอนกองกำลังทหารออกไปจากดินแดนมอลโดวาให้เสร็จสิ้นภายในปี ค.ศ. 2002 ซึ่งรัสเซียได้ถอนยุทโธปกรณ์จำนวน 58 ขบวนรถไฟออกจากทรานส์นิสเทรียสำหรับสาเหตุที่รัสเซียได้เข้าไปจัดตั้งกองกำลังในมอลโดวาเนื่องมาจากผลจากข้อตกลงหยุดยิงระหว่างรัฐบาลมอลโดวาและทรานส์นิสเทรียเมื่อปี ค.ศ. 1992 ทำให้รัสเซียส่งกองกำลังรักษาสันติภาพเข้าไปตามแนวเส้นแบ่งแยกระหว่างทั้งสองฝ่ายไว้ประมาณ 800 นาย รัฐบาลมอลโดวาและรัสเซียได้ลงนามในข้อตกลงเมื่อเดือนตุลาคม ค.ศ. 1994 ซึ่งเรียกร้องให้รัสเซียถอนกองกำลังทหารออกไปให้เสร็จสิ้นภายใน 3 ปี นอกจากกองกำลังรักษาสันติภาพแล้ว รัสเซียยังคงกองกำลังทหารจากกองพันที่ 14 ไว้ 700 นาย ยุทโธปกรณ์และกระสุนดินปืนประมาณ 20,000 ตัน ที่คลังเก็บดินปืนโคลบาสนา (Kolbasna) ในทรานส์นิสเทรีย⁴⁵

2. การระงับสนธิสัญญา CFE ฝ่ายเดียวของรัสเซีย

หลังจากที่รัสเซียคัดค้านแผนการติดตั้งระบบขีปนาวุธสกัดกั้นในโปแลนด์และสาธารณรัฐเช็กของสหรัฐอเมริกา ประธานาธิบดีปูตินได้ขู่ว่าจะระงับสนธิสัญญา CFE และข้อตกลงที่เกิดขึ้นจากสนธิสัญญา CFE ทั้งหมด⁴⁶ โดยในแถลงการณ์เมื่อวันที่ 26 เมษายน ค.ศ. 2007 ในการประชุมสมัชชาพิเศษของรัฐภาคีสถิตินสัญญา CFE ซึ่งจัดขึ้นระหว่างวันที่ 11-15 มิถุนายน ค.ศ. 2007 ณ กรุงเวียนนา ประเทศออสเตรีย รัสเซียไม่สามารถบรรลุข้อเรียกร้องดังกล่าวได้ ประธานาธิบดีปูตินจึงได้เสนอกฤษฎีกา (decree) ที่ระงับการปฏิบัติตามพันธกรณีของสนธิสัญญา CFE เมื่อวันที่ 14 กรกฎาคม ค.ศ. 2007 โดยมีผลบังคับใช้ 150 วันให้หลัง

⁴⁵ Edward Ozhiganov, "The Republic of Moldova: Transdnier and the 14th Army," in *Managing Conflict in the Former Soviet Union: Russian and American Perspectives*, Alexei Arbatov, et al. eds. (Cambridge: MIT Press, 1997), p. 179.

⁴⁶ Concluding Act of the Negotiation on Personnel Strength of Conventional Armed Forces in Europe (CFE-1A) และ Agreement on Adaptation of the Treaty on Conventional Armed Forces in Europe (CFE-II)

จากการระงับสนธิสัญญา CFE นี้รัสเซียให้เหตุผลว่ามีสาเหตุมาจาก “สภาวะการณ์ที่ผิดวิสัย ซึ่งกระทบต่อความมั่นคงของรัสเซีย และเรียกร้องให้มีมาตรการตอบโต้อย่างฉับพลัน”⁴⁷ ซึ่งรัสเซียได้ให้เหตุผลต่อประเทศสมาชิกนาโต้ไว้ดังนี้

1) รัสเซียพิจารณาถึงความเกี่ยวพันระหว่างการให้สัตยาบันต่อสนธิสัญญา CFE ฉบับแก้ไข (Adapted CFE Treaty) กับการถอนกองกำลังทหารออกจากจอร์เจียและมอลโดวาว่า “ไม่ชอบด้วยกฎหมาย” ซึ่งรัสเซียมองว่าประเด็นการถอนกองกำลังทหารออกจากทั้งสองประเทศนั้นเป็นประเด็นที่เกี่ยวข้องกับรัสเซียกับจอร์เจีย และรัสเซียกับมอลโดวา ไม่ใช่ประเด็นของ “รัสเซียกับนาโต้”

2) รัฐบอลติก 3 ประเทศ ได้แก่ ลิทัวเนีย ลัตเวีย และเอสโตเนีย ซึ่งอยู่ติดกับพรมแดนของรัสเซียและเป็นประเทศสมาชิกใหม่ของนาโต้ยังไม่ได้ให้สัตยาบันต่อสนธิสัญญา CFE ฉบับเดิม เนื่องจากในขณะที่มีการลงนามนั้น ทั้งสามประเทศยังเป็นส่วนหนึ่งของสหภาพโซเวียต เช่นเดียวกับที่รัฐบอลติกทั้งสามยังไม่ได้ให้สัตยาบันต่อสนธิสัญญา CFE ฉบับแก้ไขเหมือนประเทศสมาชิกนาโต้ทั้งหมด

3) รัสเซียเน้นย้ำว่าการขยายสมาชิกนาโต้ในปี ค.ศ. 1999 และ ค.ศ. 2004 ทำให้จำนวนยุทธโศปกรณ์เพิ่มขึ้นเกินกว่าขอบเขตที่สนธิสัญญาจำกัดไว้ ดังนั้น รัสเซียจึงเรียกร้องให้มีการลดจำนวนขีดจำกัดของอาวุธยุทธโศปกรณ์ของประเทศสมาชิกนาโต้ทั้งหมดเพื่อเป็นการชดเชย (compensatory lowering)⁴⁸

4) รัสเซียกล่าวว่า แผนการของสหรัฐอเมริกาที่จะจัดตั้งกองกำลังทหารในโรมาเนียและบัลแกเรียจะเป็นผลเสียต่อประเทศเหล่านั้นในการปฏิบัติตามการจำกัดกองกำลังของสนธิสัญญา CFE และ 5) รัสเซียต้องการให้มีการเจรจาและแก้ไขสนธิสัญญา CFE ฉบับแก้ไขเพื่อให้เหมาะสมกับสภาพแวดล้อมในปัจจุบันให้เร็วที่สุดเมื่อสนธิสัญญา CFE ที่ได้รับการปรับปรุงมีผลบังคับใช้

⁴⁷ เหตุผลประการหนึ่งที่รัสเซียไม่ได้ระบุไว้ในเอกสาร แต่น่าจะหมายถึงแผนการของสหรัฐอเมริกาที่จะติดตั้งระบบขีปนาวุธป้องกันในโปแลนด์และสาธารณรัฐเช็ก

⁴⁸ V. Socor, "Kremlin Would Re-write Or Kill CFE Treaty" by The Jamestown Foundation, July 18, 2007 [ON-line]. Available: http://jamestown.org/edm/article.php?article_id=2372298.

แม้ว่าการประกาศระงับสนธิสัญญา CFE เพียงฝ่ายเดียวของรัสเซียจะไม่ได้หมายถึงการถอนตัวออกจากสนธิสัญญา CFE แต่นั่นก็หมายถึงการที่ฝ่ายนาโต้จะไม่สามารถส่งผู้ตรวจการณ์เข้าไปในรัสเซียหรือแลกเปลี่ยนข้อมูลระหว่างกันได้ จากเหตุการณ์ดังกล่าวนี้ทำให้ประเทศสมาชิกนาโต้แสดงความเสียใจต่อการตัดสินใจของรัสเซีย และแสดงความรู้สึกผิดหวังว่า “เป็นการเดินไปสู่ทิศทางที่ผิดพลาด”⁴⁹ แต่ก็ยังคงมีความหวังว่าจะกลับมาเจรจากับรัสเซียอย่างสร้างสรรค์ในประเด็นดังกล่าวได้

5. ปัญหาการแข่งขันทางอิทธิพลระหว่างรัสเซียและนาโต้ในบริเวณรัฐบอลติกและกลุ่มประเทศ CIS

ปัจจัยที่สำคัญประการหนึ่งที่ทำให้ความสัมพันธ์และความร่วมมือระหว่างนาโต้และรัสเซียไม่สามารถพัฒนาไปสู่การเป็นหุ้นส่วนทางยุทธศาสตร์ได้ คือ การที่รัสเซียมองความสัมพันธ์ระหว่างประเทศว่าเป็นแบบ “เกมซัมศูนย์” (zero sum game) และให้ความสำคัญต่อการแข่งขันความขัดแย้ง และดุลแห่งอำนาจอย่างมากในการดำเนินนโยบายต่างประเทศ สิ่งเหล่านี้ล้วนแสดงให้เห็นถึงแนวคิดแบบ “สัจนิยม” (realism) ในการดำเนินนโยบายต่างประเทศของรัสเซีย จากพื้นฐานดังกล่าวนี้ ประธานาธิบดีปูตินได้กล่าวยืนยันว่า “พื้นที่หลังสหภาพโซเวียตล่มสลายนั้นเป็นหรือควรจะเป็นเขตอิทธิพลของรัสเซีย” แนวคิดนี้สามารถสะท้อนได้จากคำกล่าวของประธานาธิบดีปูตินที่ว่า “ไม่ควรมีสุญญากาศในความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ และหากรัสเซียจะต้องดเว้นการดำเนินนโยบายต่างประเทศอย่างแข็งขันในกลุ่มประเทศเครือรัฐเอกราช (CIS) ก็จะไปสู่การที่ประเทศอื่นๆ เข้ามาแทรกแซงช่องว่างทางการเมืองนี้อย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้”⁵⁰

ประธานาธิบดีปูตินยังคงกล่าวถึงการล่มสลายของสหภาพโซเวียตว่าเป็น “ความหายนะทางภูมิรัฐศาสตร์ที่ใหญ่หลวงที่สุดในศตวรรษที่ 20”⁵¹ แม้ว่าประธานาธิบดีปูตินจะย้ำว่ารัสเซียไม่ได้ปรารถนาที่จะมีนโยบายในการฟื้นคืนสหภาพโซเวียต แต่เขาก็กล่าวว่า การรวม

⁴⁹ “Suspension of CFE Treaty is a 'step in the wrong direction,' NATO says,” International Herald Tribune, July 14, 2007 [ON-line]. Available: <http://www.iht.com/articles/ap/2007/07/14/europe/EU-GEN-NATO-Arms-Control-Treaty.php>.

⁵⁰ President Putin's Address at the plenary session of ambassadors and permanent representatives of Russia, 12 July 2004 [on-line]. Available: <http://www.russiaprofile.org>.

⁵¹ “Putin deplors collapse of USSR.,” 25 April, 2005, [BBC News](http://www.bbc.co.uk/2/hi/europe/4480745.stm) [ON-line]. Available: <http://news.bbc.co.uk/2/hi/europe/4480745.stm>.

ตัวอย่างเด่นชัดในกลุ่มประเทศ CIS และประชาคมเศรษฐกิจยูเรเชีย (Eurasian Economic Community) ซึ่งมีประเทศรัสเซีย เบลารุส คาซัคสถาน คีร์กีซสถาน และทาจิกิสถานเป็นสมาชิก ถือเป็นนโยบายต่างประเทศที่สำคัญอันดับต้นของรัสเซีย ไม่เฉพาะแต่เพียงด้านเศรษฐกิจเท่านั้น แต่ยังรวมถึงการรวมตัวทางด้านการทหารด้วย⁵²

ดังนั้น อาจกล่าวได้ว่าแนวคิดของสหรัฐอเมริกาและนาโต้ในเรื่อง “ยุโรปทั้งมวลที่มีความอิสระเสรี” (Europe Whole and Free) แนวคิด “สหภาพยุโรปที่กว้างขึ้น” (Wider Europe) และนโยบายความสัมพันธ์ฉันท์เพื่อนบ้านของยุโรป (European Neighborhood Policy : ENP) รวมทั้งวิสัยทัศน์ร่วมกันของประเทศที่เป็นพันธมิตรในประชาคมทางเลือกประชาธิปไตย (Community of Democratic Choice) จึงขัดแย้งกับแนวคิดการขยายอำนาจอย่างกว้างขวางของรัสเซีย (Wider Russia) ฝ่ายตะวันตกซึ่งรวมถึงนาโต้กับรัสเซียต่างมีมุมมองและนโยบายที่แตกต่างกันอย่างสิ้นเชิงในบริเวณตั้งแต่รัฐบอลติก ไปจนถึงเบลาอูส ยูเครน มอลโดวา และคอเคซัสเหนือและใต้ ด้วยเหตุนี้ ประเด็นการขยายสมาชิกนาโต้ทั้งในอดีตและในอนาคตจึงถือเป็นปัญหาใหญ่ในความสัมพันธ์ระหว่างนาโต้และรัสเซีย ยิ่งไปกว่านั้น การที่รัสเซียเบี่ยงเบนหลักประชาธิปไตยและมีแนวโน้มที่จะขยายแนวคิด “ประชาธิปไตยแบบควบคุม” (Managed democracy) ไปยังประเทศเพื่อนบ้านจึงทำให้การแก้ไข “ปัญหาที่ยังคงมีอยู่” (frozen conflicts) ทั้งในจอร์เจียและมอลโดวาจะเป็นเรื่องยาก การปะทะกันทางอิทธิพลระหว่างรัสเซียและนาโต้นั้น มีให้เห็นตั้งแต่บริเวณทะเลบอลติกไปจนถึงทะเลแคสเปียน ดังนี้

- รัฐบอลติก

ภายหลังจากที่สหภาพโซเวียตล่มสลายลงเมื่อปี ค.ศ. 1991 สาธารณรัฐต่างๆ ที่รวมอยู่กับสหภาพโซเวียตได้ประกาศตัวเป็นรัฐเอกราชทั้งหมด 15 รัฐ และต่อมาในวันที่ 21 ธันวาคม ค.ศ. 1991 ผู้นำรัฐเอกราช 11 รัฐ จากทั้งหมด 15 รัฐ ได้แก่ รัสเซีย อาร์เมเนีย อาเซอร์ไบจาน เบลารุส คาซัคสถาน คีร์กีซสถาน มอลโดวา ทาจิกิสถาน เติร์กเมนิสถาน ยูเครน และอุซเบกิสถาน ได้ลงนามในสัตยาบันรับรองความตกลงเพื่อจัดตั้งกลุ่มประเทศเครือรัฐเอกราช (CIS) โดยที่รัฐบอลติก 3 ประเทศคือ ลัตเวีย ลิทัวเนีย และเอสโตเนียไม่ได้เข้าเป็นสมาชิกของกลุ่ม

⁵² R. Craig Nation, “Russian Security Strategy Under Putin: U.S. and Russian Perspectives,” Strategic Studies Institute (SSI), November 2007 [ON-line]. Available: <http://www.strategicstudiesinstitute.army.mil/pdffiles/PUB829.pdf>.

ดังกล่าวแต่อย่างใด ซึ่งถือว่าเป็นการแสดงเจตนาชัดเจนอย่างชัดแจ้งแล้วว่ารัฐบอลติกไม่ต้องการที่จะอยู่ภายใต้อิทธิพลของรัสเซียอีกต่อไป แต่กลับมีความปรารถนาที่จะรวมกลุ่มทางด้านความมั่นคงกับฝ่ายตะวันตกแทน เช่นในส่วนของลัตเวีย นั้น ได้แสดงความปรารถนาที่จะเข้าร่วมเป็นสมาชิกใหม่ของนาโต้โดยเร็วเพื่อเป็นหลักประกันความมั่นคงและเสถียรภาพ ดังเช่นที่นายวลาดีส เบอิร์คาฟ (Valdis Birkavs) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศลัตเวีย ได้กล่าวในการประชุมสัมมนาเรื่อง “NATO and the Baltic States Quo Vadis?” ซึ่งสถาบันกิจการต่างประเทศของลัตเวียได้จัดขึ้นที่กรุงริกา เมื่อเดือนธันวาคม ค.ศ. 1996 ว่า “บรรดารัฐบอลติกมีความปรารถนาเป็นอย่างยิ่งที่จะเข้าร่วมเป็นสมาชิกของนาโต้ เนื่องจากบรรดารัฐบอลติกไม่มีทางเลือกอื่น นอกเหนือจากการเข้าเป็นสมาชิกของนาโต้และสหภาพยุโรป เพื่อเป็นหลักประกันทางความมั่นคงและเศรษฐกิจของตนเอง”⁵³

ตั้งแต่ ค.ศ. 1993 เป็นต้นมา รัฐบอลติกได้พยายามที่จะดำเนินการเสริมสร้างความร่วมมือทางด้านการป้องกันประเทศกับฝ่ายตะวันตก ซึ่งความริเริ่มที่สำคัญที่สุดและประสบความสำเร็จที่สุดก็คือ การจัดตั้งกองพันรักษาสันติภาพบอลติกร่วมกัน (Joint Baltic Peacekeeping Battalion : BALTBAT) อาจกล่าวได้ว่ากองพันรักษาสันติภาพร่วมกันเป็นการแสดงถึงเจตนาชัดเจนและความพร้อมของรัฐบอลติกที่จะเข้าร่วมในปฏิบัติการรักษาสันติภาพร่วมกัน โดยเฉพาะในนาโต้ นอกจากนี้แล้ว รัฐบอลติกยังได้จัดตั้ง

1) กองเรือรบร่วมของบอลติก (Joint Baltic Naval Squadron: BALTRON) ซึ่งมีฐานปฏิบัติการอยู่ในเอสโตเนียและมีวัตถุประสงค์ในการฝึกซ้อมเพื่อให้เจ้าหน้าที่ของรัฐบอลติกสามารถปฏิบัติการร่วมกับนาโต้ได้

2) เครือข่ายการตรวจตราทางอากาศของบอลติก (Baltic Air Surveillance Network : BALTNET) ซึ่งมีฐานปฏิบัติการอยู่ในเอสโตเนีย และมีวัตถุประสงค์เพื่อพัฒนาความร่วมมือระหว่างประเทศระหว่างหน่วยงานพลเรือนและหน่วยงานทหารทางด้านการพัฒนาและสร้างเครื่องบิน และ

⁵³ Address by Dr. Valdis BIRKAVS, Minister of Foreign Affairs of Latvia Konrad-Adenauer-Stiftung - Latvian Institute of International Affairs III International Conference NATO AND THE BALTIC STATES: QUO VADIS? Riga, December 7, 1996, Ministry of Foreign Affairs of Republic of Latvia [Online]. Available: <http://www.am.gov.lv/en/news/speeches/1996/dec/3723/>.

3) การจัดตั้งสถาบันการป้องกันประเทศของบอลติก (Baltic Defense Collage: BALDEFCOL) ขึ้นที่เมืองทาร์ตู (Tartu) เอสโตเนียเพื่อใช้สำหรับการฝึกอบรม การวางแผนและการจัดการทางด้านยุทธศาสตร์ให้แก่เจ้าหน้าที่ทหารและพลเรือนระดับสูงจากรัฐบอลติก

ภายหลังจากที่รัสเซียยอมรับแผนการที่โปแลนด์ ฮังการี และสาธารณรัฐเช็กจะเข้าเป็นสมาชิกใหม่ของนาโต้ในปี ค.ศ. 1999 อย่างเสียไม่ได้ ประธานาธิบดีเยลต์ซินได้ประกาศในระหว่างการประชุมสุดยอดเบอร์มิงแฮม (Birmingham Summit) ในเดือนพฤษภาคม ค.ศ. 1998 ว่า “รัสเซียได้ขีดเส้นแดงในแผนที่ของยุโรปซึ่งนาโต้ไม่อาจก้าวข้ามมาได้”⁵⁴ เส้นดังกล่าวนั้นวาดผ่านพรมแดนของประเทศอดีตสหภาพโซเวียต และนั่นย่อมหมายความว่าเอสโตเนีย ลัตเวีย และลิทัวเนียจะถูกป้องกันจากการเข้าเป็นสมาชิกรับนาโต้ อย่างไรก็ตาม หลังจากที่ประเทศบอลติก 3 ประเทศได้รับเชิญให้เข้าร่วมการประชุมสุดยอดนาโต้ ที่กรุงปราก (Prague) สาธารณรัฐเช็กในเดือนพฤศจิกายน ค.ศ. 2002 เพื่อเตรียมตัวเป็นสมาชิกรับนาโต้อย่างสมบูรณ์ในเดือนกุมภาพันธ์ ค.ศ. 2004 หน่วยงานทหารและต่างประเทศของรัสเซียได้พยายามที่จะปฏิเสธข้อเท็จจริงดังกล่าวโดยนายวลาดีมีร์ ชิชอฟ (Vladimir Chizov) รัฐมนตรีช่วยต่างประเทศของรัสเซียได้แสดงความรู้สึกที่ “ผมสามารถบอกได้อย่างจริงใจว่า การเข้าเป็นสมาชิกรับนาโต้ของรัฐบาลบอลติก สร้างความไม่พอใจให้แก่เรา (รัสเซีย)”⁵⁵ นอกจากนี้ ความไม่พอใจและขุ่นเคืองของรัสเซียที่มีต่อการเข้าเป็นสมาชิกรับนาโต้ของรัฐบาลบอลติกก็ยังคงมีอยู่ให้เห็นอย่างต่อเนื่อง เช่น ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ระดับสูงของรัสเซีย ได้แก่ ที่ปรึกษาประธานาธิบดี ผู้แทนสภาดูมา และผู้นำทางทหารได้กล่าวว่า “จะเกิดผลเสียอย่างมากถ้ากองกำลังทหารหรือยุทธโศปกรณ์ของนาโต้เข้ามาประจำการในรัฐบาลบอลติก ที่จริงแล้ว แม้แต่เพียงรอยเท้าที่เล็กที่สุดก็ไม่อาจยอมรับได้”⁵⁶ ในส่วนของเจ้าหน้าที่กระทรวงกลาโหมรัสเซียก็ได้ต่อต้านการรวมรัฐบาลบอลติกทั้ง 3 ประเทศเข้าใน “การป้องกันทางอากาศร่วมกันของนาโต้” (NATO Common Air Defense) ซึ่งรัสเซียคัดค้านต่อการลาดตระเวน

⁵⁴ “In NATO Expansion, There Is a Red Line for Russia Which Should Not Be Crossed,” Guardian (Manchester), May 1, 1998.

⁵⁵ Deputy Foreign Minister Vladimir Chizov at a press conference on June 24, 2004, RIA Novosti, June 25, 2004.

⁵⁶ Sergei Iastrzhembakii, in March 2004 an interview with Financial Times during a visit at NATO HQ; see Judy Dempsey, “Moscow warns NATO Away From the Baltics,” Financial Times, March 1, 2004.

ทางอากาศด้วยเครื่องบิน F-16 ของนาโต้เหนืออาณาเขตของรัฐบอลติกซึ่งจะเริ่มขึ้นในช่วงปลายเดือนมีนาคม ค.ศ. 2004 ที่ฐานทัพอากาศนิไค (Zakniai) ในประเทศลิทัวเนีย นอกจากนี้ รัสเซียยังวิพากษ์วิจารณ์การที่เครื่องบินสอดแนม E-3A Sentry (AWACS) ของนาโต้ได้บินเหนือน่านฟ้าของรัฐบอลติกด้วย โดยรัสเซียได้กล่าวถึงมาตรการในการตอบโต้ ซึ่งอาจรวมถึงการติดตั้งขีปนาวุธต่อต้านทางอากาศ (air defense missile) ในบริเวณชายแดนภาคตะวันตกของเบลารุสเพื่อเป็นการส่งเสริมการป้องกันทางอากาศร่วมกันของรัสเซีย-เบลารุส

ข้อกังวลของรัสเซียอีกประการหนึ่งคือ การที่เอสโตเนีย ลัตเวีย และลิทัวเนียซึ่งเป็นประเทศสมาชิกใหม่ของนาโต้ยังไม่ได้ให้สัตยาบันต่อสนธิสัญญา CFE ฉบับเดิมและฉบับแก้ไข (Adapted CFE Treaty) ซึ่งได้รับการรับรองในการประชุมสุดยอด OSCE ที่กรุงอิสตันบูลเมื่อเดือนพฤศจิกายน ค.ศ. 1999 และรัสเซียได้ให้สัตยาบันในเดือนมิถุนายน ค.ศ. 2004 รวมทั้งเรียกร้องให้ประเทศสมาชิกรักษาให้สัตยาบันต่อสนธิสัญญาดังกล่าวด้วย รัสเซียมองว่าความล้มเหลวในประเด็นนี้จะก่อให้เกิด “พื้นที่ขุ่นมัวทางยุทธศาสตร์” (grey strategic area) ซึ่งหมายถึงการอนุญาตให้นาโต้นำเครื่องบินต่อสู้ รถถัง ปืนใหญ่ และอาวุธนิวเคลียร์เข้ามาประจำการในประเทศดังกล่าวได้โดยไม่ต้องได้รับการตรวจสอบจากผู้ตรวจการณ์ของรัสเซีย อีกทั้ง รัสเซียยังคงกังวลเกี่ยวกับระบบการขนส่งลำเลียงระหว่างแผ่นดินใหญ่ของรัสเซียกับเมืองคาลินินกราด (Kaliningrad) ซึ่งปัจจุบันถูกโอบล้อมโดยประเทศลิทัวเนียและโปแลนด์ รวมถึงการขนส่งลำเลียงทางทหารซึ่งรัสเซียพิจารณาว่ามีข้อกำหนดที่เข้มงวดเกินไปและไม่สะดวก

- กลุ่มประเทศเครือรัฐเอกราช (CIS)

ในส่วนของกลุ่มประเทศเครือรัฐเอกราช (CIS) นั้นประกอบด้วยรัฐเอกราชส่วนใหญ่ที่เคยเป็นส่วนหนึ่งของอดีตสหภาพโซเวียต กลุ่มประเทศ CIS เริ่มจากสมาชิกก่อตั้งเพียง 3 ประเทศคือ รัสเซีย เบลารุส และยูเครน ซึ่งลงนามในข้อตกลงจัดตั้ง CIS เมื่อวันที่ 8 ธันวาคม ค.ศ. 1991 ต่อมาในวันที่ 21 ธันวาคม ค.ศ. 1991 ผู้นำรัฐเอกราช 11 รัฐ จากทั้งหมด 15 รัฐที่เคยเป็นส่วนหนึ่งของสหภาพโซเวียตเดิมได้แก่ อาร์เมเนีย อาเซอร์ไบจาน เบลารุส คาซัคสถาน คีร์กีซสถาน มอลโดวา รัสเซีย ทาจิกิสถาน เติร์กเมนิสถาน ยูเครน และอุซเบกิสถาน ได้ลงนามในสัตยาบันรับรองความตกลงจัดตั้ง CIS ซึ่งให้การรับรองเอกราชและอำนาจอธิปไตยของประเทศสมาชิก ต่อมาในปี ค.ศ. 1993 จอร์เจียได้เข้าร่วมเป็นสมาชิก CIS ประเทศที่ 12 อย่างไรก็ตาม เติร์กเมนิสถานซึ่งเคยเป็นสมาชิกได้ถอนตัวออกจากการเป็นสมาชิกถาวรในเดือนสิงหาคม ค.ศ. 2005 และเข้าเป็นสมาชิกสมทบแทน ทำให้ปัจจุบัน CIS มีสมาชิก 11 ประเทศ

รัสเซียให้ความสำคัญต่อการเสริมสร้างความร่วมมือแบบทวิภาคีและพหุภาคีกับประเทศในกลุ่มเครือรัฐเอกราช (CIS) มากที่สุดในการดำเนินนโยบายต่างประเทศ โดยการให้ความสำคัญกับการพัฒนาความสัมพันธ์ฉันท์เพื่อนบ้านที่ดี และความเป็นหุ้นส่วนทางด้านยุทธศาสตร์กับประเทศสมาชิก CIS ทั้งหมด รัสเซียได้แบ่งเขต (Zone) ของกลุ่มประเทศ CIS เป็น 3 เขต ดังนี้

1) เขตตะวันตก ได้แก่ เบลารุส มอลโดวา และยูเครน ซึ่งเป็นเขตที่ประชาชนมีความผูกพันทางเชื้อชาติ ศาสนา วัฒนธรรมและเศรษฐกิจที่ใกล้ชิดกับรัสเซียอย่างมาก

2) เขตคอเคซัส ได้แก่ จอร์เจีย อาร์เมเนีย และอาเซอร์ไบจาน อาจกล่าวได้ว่าเขตนี้เป็นเขตที่รัสเซียมีอิทธิพลค่อนข้างอ่อนแอและมีการต่อต้านอิทธิพลของรัสเซียอย่างเปิดเผยจากการก่อตั้งกลุ่ม GUAM ซึ่งมีจอร์เจียและอาเซอร์ไบจานเป็นแกนนำ และ

3) เขตเอเชียกลาง ได้แก่ คาซัคสถาน เติร์กเมนิสถาน คีร์กีซสถาน อุซเบกิสถาน และทาจิกิสถาน เขตนี้ถือว่าเป็นดินแดนที่มีขนาดใหญ่ และมีประชากรส่วนใหญ่นับถือศาสนาอิสลาม ประชากรค่อนข้างยากจนและยังไม่ได้พัฒนาระบบเศรษฐกิจ อย่างไรก็ตาม เขตนี้ก็นับว่ามีความสำคัญอย่างมากต่อเสถียรภาพและความมั่นคงทางตอนใต้ของรัสเซีย โดยเฉพาะการต่อต้านกลุ่มก่อการร้ายและการลักลอบค้ายาเสพติดที่มาจากอัฟกานิสถาน

จากการที่รัสเซียให้ความสำคัญต่อกลุ่มประเทศ CIS อย่างมาก ดังนั้น การที่นาโต้พยายามเข้ามาเกี่ยวพันในประเทศเหล่านี้ จึงถือเป็นประเด็นที่ขัดแย้งกับผลประโยชน์ของรัสเซียโดยตรง ดังจะได้อธิบายต่อไป

- เบลารุส

รัสเซียและเบลารุสมีความร่วมมือที่ใกล้ชิดกันมากทั้งด้านการเมือง โดยเฉพาะรัฐบาลของประธานาธิบดีลูคาเชนโก (Aleksandr G. Lukashenko) ซึ่งเป็นนักการเมืองสายอนุรักษนิยมที่มีนโยบายในการพัฒนาความสัมพันธ์ให้ใกล้ชิดกับรัสเซีย และพึ่งพารัสเซียทางด้านพลังงานและวัตถุดิบอย่างมาก ในด้านเศรษฐกิจนั้น ทั้งสองประเทศได้ลงนามในสนธิสัญญาเพื่อจัดตั้งสหภาพด้านการเงินกับรัสเซีย (Contract on the Belarus and the Russian Union) เมื่อวันที่ 2 เมษายน ค.ศ. 1997 และในด้านการทหารโดยเฉพาะอย่างยิ่ง การป้องกันทางอากาศและชายแดน โดยรัสเซียได้เข้าไปติดตั้งขีปนาวุธป้องกันทางอากาศ S-300 ในเบลารุส นอกจากนี้ รัสเซียยังมีความสนใจที่จะขยายนิคมอุตสาหกรรมทางทหาร (military-industrial complex) โดยมีความพยายามในการครอบงำอุตสาหกรรมทหารของเบลารุส ในขณะที่เบลารุสก็ให้ความสำคัญต่อการเสริมสร้างความสัมพันธ์กับรัสเซียเป็นอันดับแรกในฐานะประเทศเพื่อนบ้านที่มีความผูกพัน

ทางเชื้อชาติ ภาษา ศาสนา วัฒนธรรม และประวัติศาสตร์ อย่างไรก็ตาม เบลารุสมีปัญหาขัดแย้งกับชาติตะวันตกในประเด็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนและความไม่โปร่งใสในระบอบประชาธิปไตยเรื่อยมานับตั้งแต่ที่นายอเล็กซานเดอร์ ลูคาเชนโก (Alexander Lukashenko) ได้รับเลือกตั้งประธานาธิบดีตั้งแต่ปี ค.ศ. 1995 โดยเขาถือเป็นบุคคลที่ไม่พึงประสงค์ (persona non grata) ของนาโต้รวมทั้งพิจารณาว่าระบบการปกครองของเบลารุสเป็น “ระบอบเผด็จการสุดท้ายที่เหลืออยู่ในยุโรป”⁵⁷ นอกจากนี้ประเทศสมาชิกสหภาพยุโรป 14 ประเทศจาก 15 ประเทศในขณะนั้น (ค.ศ. 2002) ยกเว้นโปรตุเกสยังได้คว่ำบาตรไม่ให้ประธานาธิบดีลูคาเชนโก รวมทั้งรัฐมนตรีทั้งหมดเดินทางเข้าประเทศ รวมถึงการปฏิเสธไม่ให้นายลูคาเชนโกเดินทางไปเข้าร่วมการประชุมสุดยอดนาโต้ที่กรุงปราก สาธารณรัฐเช็ก ซึ่งเบลารุสได้ตอบโต้ด้วยการเรียกตัวเอกอัครราชทูตประจำสาธารณรัฐเช็ก กลับเพื่อเป็นการประท้วง⁵⁸

อาจกล่าวได้ว่า ความล้มเหลวของรัสเซียร่วมกับสหรัฐอเมริกาและประเทศในยุโรปทั้งในและนอกรอบนาโต้ในการทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงด้านประชาธิปไตย การมีหลักนิติธรรม การมีระบบเศรษฐกิจแบบตลาดและมีการแข่งขันอย่างเสรีและเป็นธรรม และการให้ความสำคัญกับประชาสังคมในเบลารุส ถือเป็นตัวอย่างหนึ่งของช่องว่างทางค่านิยมระหว่างนาโต้และรัสเซียซึ่งประเด็นดังกล่าวนี้เป็นสาเหตุที่ทำให้นาโต้ไม่มีความไว้วางใจและหวาดระแวงรัสเซียอยู่ตลอดเวลา อย่างไรก็ตาม จากกรณีที่เบลารุสถูกกดดันจากรัสเซียในบางประเด็น โดยเฉพาะปัญหาการซื้อขายน้ำมันและก๊าซธรรมชาติ รวมทั้งความเห็นที่ไม่ลงรอยกันในการจัดตั้งสหภาพรัสเซีย-เบลารุสว่าจะครอบคลุมความร่วมมือในสาขาใดบ้าง ทำให้เบลารุสต้องพยายามแสวงหามิตรประเทศที่มีแนวคิดลักษณะเดียวกันนอกจากรัสเซีย

- มอลโดวาและปัญหาความขัดแย้งในทรานนิสเทรีย

ในบรรดากลุ่มประเทศเครือรัฐเอกราช มอลโดวาเป็นประเทศที่มีพื้นที่ขนาดเล็กที่สุดเป็นอันดับที่สองรองจากอาร์เมเนีย แต่ก็นับว่ามีความสำคัญทางยุทธศาสตร์มากต่อรัสเซียอันเนื่องมาจากในมอลโดวายังคงมีความขัดแย้งที่ยังไม่ยุติ (Frozen Conflict) ได้แก่ ปัญหา

⁵⁷ Steven R. Weisman, “At NATO Talks, Accord and Discord for U.S. and Russia,” The New York Times, April 22, 2005 [ON-line]. Available: www.nytimes.com/2005/04/22/international/europe/22dipl.html?pagewanted=print&position=

⁵⁸ EU Imposes Belarus Travel Ban, [BBC News](http://www.bbc.co.uk/2/hi/europe/2492939.stm), 19 November, 2002 [ON-line]. Available: <http://www.bbc.co.uk/2/hi/europe/2492939.stm>.

ทรานนิสเทรีย (Transnistria) ซึ่งทำให้ฝ่ายตะวันตกและนาโต้สงสัยถึงความพยายามในการคงอิทธิพลและการแทรกแซงกิจการภายในประเทศเพื่อนบ้านของรัสเซีย

ทรานนิสเทรียคือดินแดนที่ต้องการแยกตัวเป็นรัฐอิสระจากมอลโดวา ตั้งอยู่ระหว่างแม่น้ำดนิสเตอร์ (Dniester River) และชายแดนยูเครน มีประชากรทั้งหมดประมาณ 500,000 คน ประกอบไปด้วยประชากรเชื้อสายมอลโดวา 40% ยูเครน 28% และรัสเซีย 23%⁵⁹

รูปภาพที่ 4.6
แผนที่มอลโดวา และทรานนิสเทรีย



ที่มา: http://www.fas.org/nuke/guide/russia/agency/moldova_map_v2.gif

⁵⁹ Vahl, Marius, Borderland Europe(11): Transforming Transnistria?, Jan 9, 2005 [Online]. Available: www.american.edu/ted/ice/moldova.htm

รากเหง้าของความขัดแย้งนี้เกิดขึ้นเมื่อปี ค.ศ. 1924 เมื่อสหภาพโซเวียตได้ประกาศจัดตั้งดินแดนอิสระมอลโดวาแห่งสาธารณรัฐสังคมนิยมโซเวียต (The Moldavian Autonomous Soviet Socialist Republic: MASSR) ขึ้นในบริเวณฝั่งตะวันออกของแม่น้ำดานิสเตอร์ทรานนิสเทรีย ต่อมาในปี ค.ศ. 1989 ผู้บัญชาการสูงสุดของโซเวียตประจำมอลโดวา (Supreme Soviet of Moldova) ได้ต่อต้านนโยบายกลาสโนสต์และเปเรสตรอยก้า (Glasnost and Perestroika) และได้ริเริ่มมาตรการเสริมสร้างความเข้มแข็งทางอัตลักษณ์แห่งชาติของมอลโดวา รวมทั้งกระชับสายสัมพันธ์ทางประวัติศาสตร์และวัฒนธรรมกับ โรมานีเย อย่างไรก็ตามประชาชนชาวทรานนิสเทรียไม่พอใจกับมาตรการดังกล่าวและกลัวว่ามอลโดวาจะรวมตัวเข้ากับโรมานีเย จึงได้ออกเสียงให้ทรานนิสเทรียเป็นเอกราชจากมอลโดวาในเดือนกันยายน ค.ศ. 1991 นับแต่นั้นเป็นต้นมาจึงได้เกิดการสู้รบระหว่างกองกำลังของรัฐบาลมอลโดวาและชาวทรานนิสเทรีย

ในเดือนมีนาคม ค.ศ. 1992 รัฐมนตรีต่างประเทศของมอลโดวา ยูเครน รัสเซียและโรมานีเยได้เห็นชอบต่อหลักการทั่วไปสำหรับการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งอย่างสันติวิธี โดยในเดือนกรกฎาคม ค.ศ. 1992 รัฐบาลมอลโดวาและทรานนิสเทรียได้ลงนามในข้อตกลงหยุดยิง ส่งผลให้รัสเซียส่งกองกำลังรักษาสันติภาพเข้าไปตามแนวเส้นแบ่งแยกระหว่างทั้งสองฝ่าย การเจรจาเพื่อยุติความขัดแย้งทรานนิสเทรียมีลักษณะรูปแบบ 5+2 โดยมีตัวแสดงหลัก 5 ฝ่าย ได้แก่ ทรานนิสเทรีย มอลโดวา รัสเซีย ยูเครน และ OSCE ในฐานะผู้ไกล่เกลี่ย (Mediator) และตัวแสดงรอง 2 ฝ่าย ได้แก่ สหรัฐอเมริกาและสหภาพยุโรปในฐานะผู้สังเกตการณ์ ในปี ค.ศ. 2002 ฝ่ายที่เกี่ยวข้องกับการเจรจายุติความขัดแย้งได้ร่วมกันร่าง “เอกสารเคียฟ” (Kiev Document) ซึ่งกำหนดโครงสร้างพื้นฐานของสหพันธรัฐมอลโดวาและทรานนิสเทรีย และนำไปสู่ความริเริ่มในปี ค.ศ. 2003 ซึ่งเสนอโดยนายวลาดีมีร์ โวโรนิน (Vladimir Voronin) ประธานาธิบดีมอลโดวา ที่มีข้อกำหนดให้ประชาชนชาวทรานนิสเทรียสามารถมีส่วนร่วมในรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ของมอลโดวา อย่างไรก็ตาม แผนการนี้ได้ถูกปฏิเสธโดยชาวทรานนิสเทรีย นับตั้งแต่นั้นเป็นต้นมาการเจรจาเพื่อยุติความขัดแย้งก็ประสบความล้มเหลวมาโดยตลอด เช่น ในเดือนพฤศจิกายน ค.ศ. 2003 รัสเซียได้เสนอแผนการโคแซค (Kozak) ซึ่งให้รัสเซียสามารถรักษากองกำลังทหารในทรานนิสเทรียไว้ได้ แต่ประธานาธิบดีโวโรนิน ของมอลโดวาได้ปฏิเสธแผนการดังกล่าวนี้

อาจกล่าวได้ว่า ปัญหาทรานนิสเทรียไม่ได้เกิดจากความขัดแย้งทางชาติพันธุ์เพียงประการเดียว แต่ยังมีสาเหตุอื่นที่ทำให้การแก้ไขปัญหาความขัดแย้งนี้มีความยุ่งยากและซับซ้อน ดังนี้

1) การที่รัสเซียมีความปรารถนาที่จะควบคุมและมีอิทธิพลเหนือดินแดนที่เคยเป็นส่วนหนึ่งของสหภาพโซเวียตในอดีต ซึ่งนโยบายของรัสเซียต่อบัญหานี้แม้จะยังไม่มีความชัดเจน โดยเฉพาะในสมัยประธานาธิบดีปูติน แต่ก็อาจกล่าวได้ว่าผลประโยชน์ของรัสเซียคือการป้องกันไม่ให้มอลโดวาใกล้ชิดหรือฝักใฝ่ฝ่ายตะวันตกมากเกินไป ในขณะที่มอลโดวาได้แสดงท่าทีอย่างชัดเจนว่ามีความปรารถนาที่จะรวมกลุ่มเข้ากับนาโต้ โดยการมีความร่วมมือกับนาโต้อย่างแข็งขัน ภายใต้โครงการหุ้นส่วนเพื่อสันติภาพ อย่างไรก็ตามด้วยข้อจำกัดของรัฐธรรมณูญ มอลโดวาจึงไม่ได้มีเป้าหมายในการเข้าเป็นสมาชิกนาโต้ การปฏิเสศแผนการโคแซคเมื่อ ปี ค.ศ. 2003 และการปรับเปลี่ยนทิศทางของนโยบายต่างประเทศของมอลโดวาใหม่ได้สร้างความขุ่นเคืองต่อรัสเซียอย่างเห็นได้ชัด รัสเซียจึงได้สั่งการให้บริษัทก๊าซพรอม (Gazprom) ซึ่งถือเป็นเครื่องมือในการดำเนินนโยบายต่างประเทศของรัสเซียยุติการส่งก๊าซธรรมชาติไปยังมอลโดวาในเดือนมกราคม ค.ศ. 2006 เช่นเดียวกับที่เคยทำต่อยูเครน เพื่อเรียกร้องให้มอลโดวายอมรับข้อเสนอเรื่องราคาที่รัสเซียได้กำหนดไว้ รวมทั้งเริ่มยุติการนำเข้าไวน์และเหล้า รวมทั้งสินค้าเกษตรกรรมในเดือนมีนาคม ค.ศ. 2006

2) รัสเซียได้ปฏิเสศการถอนกองกำลังทหารออกจากมอลโดวา ซึ่งจากข้อตกลงหยุดยิงระหว่างรัฐบาลมอลโดวาและทรานนิสเทรียเมื่อปี ค.ศ. 1992 ทำให้รัสเซียส่งกองกำลังรักษาสันติภาพเข้าไปตามแนวเส้นแบ่งแยกระหว่างทั้งสองฝ่ายไว้ประมาณ 800 นาย และกองกำลังทหารจากกองพันที่ 14 ไว้ 700 นาย อย่างไรก็ตาม รัฐบาลมอลโดวาและรัสเซียได้ลงนามในข้อตกลงเมื่อเดือนตุลาคม ค.ศ. 1994 ซึ่งเรียกร้องให้รัสเซียถอนกองกำลังทหารออกไปให้เสร็จสิ้นภายใน 3 ปี แต่รัสเซียก็ยังไม่ยอมปฏิบัติตามข้อตกลงดังกล่าวนี้ ทั้งนี้ มอลโดวาได้แสดงความปรารถนาที่จะให้รัสเซียถอนกองกำลังออกไปจากมอลโดวาโดยเร็วที่สุด โดยนายอันเดร สตาตัน (Andrei Stratan) รัฐมนตรีต่างประเทศ มอลโดวาได้กล่าวถ้อยแถลงในระหว่างการประชุม OSCE ระดับรัฐมนตรี ครั้งที่ 12 ที่กรุงโซเฟีย (Sofia) ประเทศบัลแกเรีย ระหว่างวันที่ 6-7 ธันวาคม ค.ศ. 2004 ว่า "การคงกองกำลังทหารของรัสเซียในดินแดนมอลโดวาถือเป็นการขัดต่อเจตจำนงทางการเมืองของมอลโดวา และขัดกับกฎเกณฑ์ระหว่างประเทศ เนื่องจากกองกำลังทหารต่างชาติเข้ามาในดินแดนอย่างไม่ชอบด้วยกฎหมาย"⁶⁰ อย่างไรก็ตาม รัสเซียได้กล่าวตอบโต้ว่าได้ปฏิบัติตาม

⁶⁰ Vladimir Socor, Moldova Decries "Russian Occupation," Draws Mixed Western Response, December 3, 2004 [ON-line]. Available: http://www.jamestown.org/edm/article.php?article_id=2368951.

พันธกรณีของข้อตกลงอิสตันบูล ค.ศ. 1999 แล้วในเรื่องการถอนกำลังทหาร แต่กองกำลังที่ยังคงอยู่นั้นเป็นกองกำลังรักษาสันติภาพตามข้อตกลงหยุดยิง ค.ศ. 1992 และจะยังคงกองกำลังไว้จนกว่าความขัดแย้งดังกล่าวจะได้รับการแก้ไข⁶¹ อีกทั้งรัสเซียยังยื่นกรณานปฏิเสศต่อการที่นาโต้จะเข้าไปมีบทบาทแทนที่รัสเซียในฐานะผู้ประกันสันติภาพและดำเนินการปฏิบัติการรักษาสันติภาพในดินแดนดังกล่าว

3) ตัวแสดงต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับความขัดแย้งนี้ โดยเฉพาะทรานนิสเทรีย และรัสเซีย ต้องการที่จะคงสถานะเดิม (Status Quo) ของปัญหานี้ไว้ ซึ่งหมายถึงการที่รัสเซียจะได้รับผลประโยชน์จำนวนมหาศาลจากการลักลอบค้าอาวุธสงครามของอดีตสหภาพโซเวียต และการลักลอบค้าผู้หญิงและเด็กไปยังยุโรปตะวันตกและตะวันออกกลาง อาจกล่าวได้ว่าประชาคมระหว่างประเทศพิจารณาว่าทรานนิสเทรียมีระบอบการปกครองที่ต่อต้านประชาธิปไตย เป็นเผด็จการ และเป็นรัฐบาลนอกกฎหมายที่ปกครองโดยอาชญากร⁶²

- ยูเครน

หลังจากที่ยูเครนแยกตัวจากสหภาพโซเวียตเมื่อวันที่ 1 ธันวาคม ค.ศ. 1991 ยูเครนก็ได้หันมาดำเนินนโยบายแบบนิยมตะวันตก โดยการให้ความสำคัญกับสหรัฐอเมริกาและประเทศตะวันตก และพยายามออกห่างจากอิทธิพลของรัสเซีย อย่างไรก็ตาม รัสเซียไม่อาจสามารถยอมรับการเป็นเอกราชอย่างสมบูรณ์ของยูเครนได้ เนื่องจากยูเครนหรือ “รัสเซียน้อย” (Little Russia) ถูกมองว่าเป็นส่วนหนึ่งของประเทศรัสเซียมาโดยตลอด อีกทั้งยังมีสายสัมพันธ์ที่ใกล้ชิดกับรัสเซียทั้งทางด้านชาติพันธุ์และวัฒนธรรม และในอดีตนั้นยูเครนเคยเป็นพื้นที่สำคัญที่ศัตรูจากยุโรปใช้รุกเข้าสู่ใจกลางของรัสเซีย นอกจากนี้ยูเครนยังเป็นฐานที่มั่นของกองเรือทะเลดำแห่งรัสเซียในเซวาสโตโพล (Sevastopol) การที่ยูเครนแสดงท่าทีต่อต้านอิทธิพลของรัสเซียอย่างชัดเจนเห็นได้จากในปี ค.ศ. 2004 เมื่อเกิดการปฏิวัติประชาธิปไตยหรือที่เรียกว่า “การปฏิวัติสีส้ม” (Orange Revolution) ขึ้นในยูเครนเพื่อล้มล้างนายวิกเตอร์ ยาคูโนวิช (Viktor Yanukovych) นายกรัฐมนตรีที่ได้รับการสนับสนุนจากรัฐบาลรัสเซียซึ่งชนะการเลือกตั้งประธานาธิบดีในเดือน

⁶¹ Interfax, NATO must recognize Russia's compliance with Istanbul accords, June 14, 2007.

⁶² Woehrel, Steven, CRS Report for Congress, Moldova: Background and U.S. Policy, March 8, 2005 [On-line]. Available: digital.library.unt.edu/govdocs/crs/permalink/meta-crs-7860.

ตุลาคม ค.ศ. 2004 โดยฝ่ายต่อต้านได้กล่าวหาว่ามีการแข่งขันในการเลือกตั้งอย่างไม่เป็นธรรมรวมทั้งสหรัฐอเมริกาและสหภาพยุโรปต่างก็ได้กดดันให้ยูเครนประกาศว่าการเลือกตั้งครั้งนี้เป็นโมฆะ หลังจากนั้นจึงได้มีการจัดการเลือกตั้งขึ้นใหม่และนายวิกเตอร์ ยูชเชนโก (Viktor Yushchenko) ผู้นำพรรคฝ่ายค้านของยูเครนและผู้นำในการปฏิวัติสีส้มซึ่งเป็นผู้ที่ได้รับการสนับสนุนจากรัฐบาลสหรัฐอเมริกาและยุโรปจึงขึ้นมาเป็นประธานาธิบดีคนใหม่แทน

รูปภาพที่ 4.7

นายวิกเตอร์ ยาคุโนวิช (Viktor Yanukovich) วิกเตอร์ ยูชเชนโก
(Viktor Yushchenko) ประธานาธิบดีของยูเครน



Viktor Yanukovich

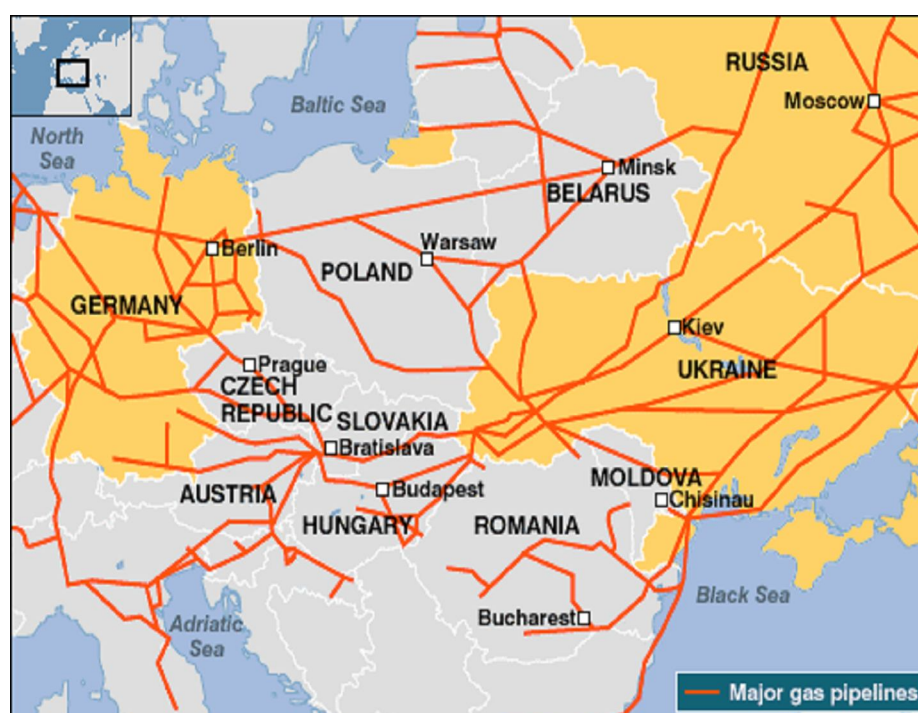


Viktor Yushchenko

หลังจากที่นายยูชเชนโกขึ้นเป็นประธานาธิบดีคนใหม่ เขาได้ประกาศนโยบายในการนำพายุเครนเข้าเป็นสมาชิกสหภาพยุโรป และนาโต้ซึ่งได้สร้างความขุนเคืองให้แก่รัสเซียอย่างมาก ซึ่งความขัดแย้งระหว่างรัสเซียและยูเครนได้มาถึงจุดแตกหักเมื่อบริษัทก๊าซพรอม (Gazprom) รัฐบาลรัสเซียเป็นผู้ถือหุ้นอยู่ครั้งหนึ่งได้ตัดสินใจระงับการส่งก๊าซธรรมชาติไปยังยูเครนในวันที่ 1 มกราคม ค.ศ. 2006 หลังจากที่ยูเครนปฏิเสธที่จะชำระค่าก๊าซธรรมชาติที่รัสเซียปรับเพิ่มขึ้นจาก 50 ดอลลาร์สหรัฐต่อ 1,000 ลูกบาศก์เมตร เป็น 230 ดอลลาร์สหรัฐต่อ 1,000 ลูกบาศก์เมตร เพื่อให้ใกล้เคียงกับราคาก๊าซธรรมชาติที่รัสเซียขายให้กับประเทศในยุโรปตะวันตกซึ่งอยู่ที่ประมาณ 240 ดอลลาร์สหรัฐต่อ 1,000 ลูกบาศก์เมตร การระงับการส่งก๊าซธรรมชาติไปยังยูเครนครั้งนี้ ไม่เพียงแต่ส่งผลกระทบต่อยูเครนเท่านั้น แต่ยังรวมถึงประเทศต่างๆ ในยุโรป เช่น ออสเตรีย โครเอเชีย ฝรั่งเศส เยอรมนี ฮังการี อิตาลี โปแลนด์ โรมาเนีย สโลวีเนีย และสโลวักที่ต้องพึ่งพาก๊าซธรรมชาติจากรัสเซียโดยผ่านทางท่อก๊าซในยูเครนอีกด้วย อย่างไรก็ตาม การระงับการส่งก๊าซธรรมชาติของรัสเซียนั้นเป็นที่ทราบกันดีว่ามีวัตถุประสงค์แอบแฝงทางการเมือง นั่นก็คือ การที่

นายวิกเตอร์ ยูชเชนโก (Viktor Yushenko) ประธานาธิบดีของยูเครนมีความใกล้ชิดกับฝ่ายตะวันตก อีกทั้งยังมีความปรารถนาที่จะเข้าเป็นสมาชิกนาโต้ จึงทำให้รัสเซียได้ทำการตอบโต้และสั่งสอนด้วยการใช้ก๊าซธรรมชาติเป็นเครื่องมือ

รูปภาพที่ 4.8
แผนที่แสดงท่อก๊าซธรรมชาติจากรัสเซียไปยังยุโรป



ที่มา: <http://news.bbc.co.uk/2/low/business/7276589.stm>

ก่อนหน้าการประชุมสุดยอดนาโต้ที่กรุงริกา ประเทศลัตเวียในเดือนพฤศจิกายน ค.ศ. 2006 ยูเครนมีความปรารถนาอย่างยิ่งที่จะได้รับการพิจารณาให้เข้าร่วมในแผนปฏิบัติการการเข้าเป็นสมาชิกนาโต้ (NATO Membership Action Plan: MAP) ซึ่งก่อนหน้านี้ยูเครนได้เข้าร่วมกับนาโต้ใน “แผนปฏิบัติการ” (Action Plan) เมื่อปี ค.ศ. 2002 และ “การเจรจาในระดับเข้มข้น”

(Intensified Dialogue)⁶³ เมื่อปี ค.ศ. 2005 ซึ่งในการประชุมสภาแอตแลนติกเหนือในระดับรัฐมนตรีกลาโหมเมื่อวันที่ 8 มิถุนายน ค.ศ. 2006 ที่กรุงบรัสเซลส์ ประเทศเบลเยียม ประเทศสมาชิกนาโต้ได้ออกแถลงการณ์ว่า “ยูเครนได้แสดงให้เห็นถึงความก้าวหน้าภายใต้การเจรจาในระดับเข้มข้นในปีที่ผ่านมาจากการปฏิรูปกองทัพและหน่วยงานด้านความมั่นคง”⁶⁴ อย่างไรก็ตาม ในการประชุมสุดยอดนาโต้ที่กรุงริกา ความปรารถนาดังกล่าวของยูเครนก็ไม่อาจบรรลุผลสำเร็จได้ การที่นาโต้เลื่อนการพิจารณาการเข้าเป็นสมาชิกนาโต้ของยูเครนออกไปอย่างไม่มีกำหนดนั้น กล่าวได้ว่าสอดคล้องต่อผลประโยชน์และนโยบายต่างประเทศของรัสเซีย ตามความเห็นของกระทรวงกลาโหมและกระทรวงต่างประเทศรัสเซียนั้น “ยูเครนมีสิทธิที่จะเข้าเป็นสมาชิกนาโต้ อย่างไรก็ตาม สำหรับรัสเซียแล้วประเด็นดังกล่าวถือเป็นเรื่องอ่อนไหวอย่างยิ่ง เนื่องจากว่ายูเครนเคยเป็นส่วนหนึ่งของสหภาพโซเวียตและมีสายสัมพันธ์ทางครอบครัวที่ทำให้ความสัมพันธ์ระหว่างประชาชนมีลักษณะพิเศษ ซึ่งความพยายามของยูเครนที่จะปรับเปลี่ยนค่านิยมไปสู่ค่านิยมแบบตะวันตกอย่างฉับพลัน อาจเป็นปัจจัยที่บ่อนทำลายสังคมของยูเครนเองก็เป็นได้” ยิ่งไปกว่านั้น ประชาชนของยูเครนเองก็ไม่ต้องการที่จะรวมเข้ากับนาโต้ ในขณะที่ผู้นำและนักการเมืองจำนวนหนึ่งก็ไม่ต้องการที่จะทำให้ความสัมพันธ์กับรัสเซียเลวร้ายไปกว่านี้

ในส่วน of รัสเซียนั้นได้แสดงออกต่อยูเครนอย่างชัดเจนว่า “การเข้าเป็นสมาชิกนาโต้คือประเด็นที่อาจนำไปสู่ความขัดแย้ง” โดยการอ้างอิงคำพูดของรัฐมนตรีกลาโหมของรัสเซียว่า “ในกรณีที่ยูเครนเข้าเป็นสมาชิกนาโต้ ยูเครนจำต้องยกเลิกข้อผูกพันเกี่ยวกับกองเรือทะเลดำของรัสเซีย (Russia Black Sea Fleet) ที่อยู่ในท่าเรือเซวาสโตโพล (Sevastopol) ที่มีอยู่จนถึง ค.ศ. 2017 ซึ่งรัสเซียได้แสดงออกว่าไม่เห็นด้วยกับขั้นตอนดังกล่าว ที่จริงแล้วรัสเซียได้พยายามที่จะขยายระยะเวลาจนกระทั่งถึงระยะเวลาที่ให้เข้า และบางทีรัสเซียอาจจำเป็นต้องใช้ราคาที่สูง

⁶³ การเจรจาในระดับเข้มข้น (Intensified Dialogue) เป็นรูปแบบที่เกิดขึ้นจากการประชุมสุดยอดนาโต้ที่กรุงมาดริด ประเทศสเปน เมื่อปี ค.ศ. 1997 ซึ่งประเทศสมาชิกนาโต้ได้เห็นชอบที่จะดำเนินการเจรจาในระดับเข้มข้นกับประเทศใดๆ ที่ปรารถนาจะเข้าเป็นสมาชิกนาโต้หรือมีคำถามเกี่ยวกับการเข้าเป็นสมาชิกนาโต้ ซึ่งการเจรจานี้ครอบคลุมทั้งในด้านการเมือง การทหาร การเงิน และประเด็นด้านความมั่นคงที่เกี่ยวข้องกับประเทศสมาชิกนาโต้ ซึ่งนอกจากยูเครนแล้วยังมีจอร์เจียอีกประเทศที่มีการเจรจาในระดับเข้มข้นกับนาโต้

⁶⁴ Vladimir Socor, NATO Membership Action Plan Still Within Ukraine's Reach in 2006, Jamestown Foundation, June 15, 2006 [On-line]. Available: http://www.jamestown.org/edm/article.php?article_id=2371183.

ธรรมชาติมาเป็นเครื่องต่อรองรัฐบาลยูเครน”⁶⁵ สัญญาฉบับนี้ที่รัสเซียได้ตอบโต้ต่อความปรารถนาของยูเครนในการเข้าเป็นสมาชิกนาโต้ คือเหตุการณ์ในไครเมีย (Crimea)⁶⁶ ที่เกิดขึ้นในเดือนพฤษภาคม และมิถุนายน ค.ศ. 2006 ซึ่งเกี่ยวกับการล้อมรบของนาโต้ภายใต้รหัส “Sea Breeze” ในการเลือกตั้งรัฐสภายูเครนเมื่อเดือนมีนาคม ค.ศ. 2006 ผู้มีสิทธิเลือกตั้งชาวรัสเซียที่อาศัยอยู่ในไครเมียได้ลงคะแนนเสียงอย่างท่วมท้นให้แก่พรรคการเมืองของนายวิกเตอร์ ยาคูโนวิช (Victor Yanukovich) ซึ่งมีนโยบายต่อต้านนาโต้ สมาชิกพรรคการเมืองร่วมกับกลุ่มเคลื่อนไหวชาวยูเครน ทรานนิสเทรีย และกลุ่มรักชาติชาวรัสเซีย “Great Russian” และยูเรเชียได้ก่อสร้างเต็นท์ขึ้นที่เมืองท่าเฟียโดเซีย (Feodosia) และขัดขวางเรือสหรัฐอเมริกาไม่ให้เข้าร่วมล้อมรบกับนาโต้ ต่อมาประชาชนราว 2,000 คนได้ร่วม “การเดินขบวนเพื่อชัยชนะ” (Victory March) ในวันที่ 5 มิถุนายน ค.ศ. 2006 นอกจากนี้สภาไครเมียยังได้ประกาศให้ดินแดนนี้เป็น “เขตปลอดนาโต้” (NATO Free Zone) อีกด้วย

- จอร์เจีย

แม้ว่าจอร์เจียจะเป็นประเทศเล็ก ๆ ในภูมิภาคคอเคซัส แต่ถือว่าเป็นประเทศที่สำคัญอย่างยิ่งต่อการแข่งขันอิทธิพลทางการเมืองระหว่างประเทศ โดยเฉพาะรัสเซียและฝ่ายตะวันตก ภายหลังจากเลือกตั้งประธานาธิบดีจอร์เจียเมื่อวันที่ 2 พฤศจิกายน ค.ศ. 2003 ผลปรากฏว่านายเอ็ดวาร์ด เชอวาร์ดนาเซ (Eduard Shevardnadze) ซึ่งได้รับเลือกให้เป็นประธานาธิบดีจอร์เจียตั้งแต่ปี ค.ศ. 1995 และในอดีตเคยเป็นอดีตรัฐมนตรีต่างประเทศของสหภาพโซเวียตในสมัยนายมิกฮาอิล กอร์บาเชฟ (Mikhail Gorbachev) ชนะการเลือกตั้งอีกสมัยหนึ่ง อย่างไรก็ตามผู้นำพรรคฝ่ายค้านเห็นว่าการเลือกตั้งที่เกิดขึ้นนี้ไม่โปร่งใส จึงเกิดการชุมนุมประท้วงครั้งใหญ่หรือที่เรียกว่า “การปฏิวัติสีกุหลาบ” (Rose Revolution) เพื่อเรียกร้องให้ประธานาธิบดีเชอวาร์ดนาเซลาออกจากตำแหน่ง ต่อมาเมื่อวันที่ 4 มกราคม ค.ศ. 2004 จอร์เจียได้จัดการเลือกตั้งประธานาธิบดีขึ้นใหม่ ผลการเลือกตั้งปรากฏว่านายมิกฮาอิล ซาคาชวิลี (Mikhail Saakashvili) ผู้นำพรรคฝ่ายค้าน

⁶⁵ นายเซอร์เก อิวานอฟ รัฐมนตรีกลาโหมรัสเซียได้กล่าวในระหว่างการให้สัมภาษณ์กับ La Stampa หนังสือพิมพ์ของประเทศอิตาลี ซึ่งได้รับการเผยแพร่ในเว็บไซต์กระทรวงกลาโหมรัสเซีย เมื่อวันที่ 9 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 2006

⁶⁶ ไครเมีย (Crimea) เป็นสาธารณรัฐที่ปกครองตัวเองอย่างอิสระในยูเครน ตั้งอยู่ทางชายฝั่งทางตอนเหนือของทะเลดำ มีประชากรประมาณ 1,973,185 คน โดยประชากรส่วนมากมีเชื้อสายรัสเซีย (ค.ศ. 2007)

และผู้นำในการโค่นล้มอดีตประธานาธิบดีเซอวาร์ดนาซเซ่ได้รับชัยชนะในการเลือกตั้งอย่างท่วมท้นและได้แถลงนโยบายต่างประเทศว่าจะสนับสนุนการเข้าเป็นสมาชิกสหภาพยุโรปและนาโต้ของจอร์เจีย แต่ในขณะเดียวกันก็ยังคงให้ความสำคัญกับการรักษาสัมพันธอันดีกับรัสเซีย ในฐานะประเทศเพื่อนบ้านที่สำคัญ

รูปภาพที่ 4.9

นายเอ็ดวาร์ด เซอวาร์ดนาซเซ่ (Eduard Shevardnadze) และนายมิกฮาอิล ซาคาชวิลี (Mikhail Saakashvili) ประธานาธิบดีของจอร์เจีย



Eduard Shevardnadze



Mikhail Saakashvili

ในการประชุมรัฐมนตรีต่างประเทศนาโต้เมื่อวันที่ 21 กันยายน ค.ศ. 2006 ที่รัฐนิวยอร์ก ประเทศสหรัฐอเมริกา จอร์เจียได้รับเชิญอย่างเป็นทางการให้เข้าร่วมใน “การเจรจาในระดับเข้มข้น” (Intensified Dialogue) ซึ่งมีสาระสำคัญในการให้จอร์เจียสามารถแลกเปลี่ยนทางการเมืองในระดับเข้มข้นกับประเทศสมาชิกนาโต้ได้เกี่ยวกับความปรารถนาในการเข้าเป็นสมาชิกนาโต้และการปฏิรูปต่างๆ ซึ่งการเจรจาดังกล่าวจะครอบคลุมตั้งแต่เจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติการ ไปจนถึงเลขาธิการนาโต้และเจ้าหน้าที่ระดับสูงของจอร์เจีย⁶⁷ อย่างไรก็ตาม รัสเซียได้ตอบโต้ความปรารถนาของจอร์เจียในการเข้าเป็นสมาชิกนาโต้ว่าเป็นสิ่งที่น่าประณามอย่างยิ่ง เช่นเดียวกับการ

⁶⁷ NATO offers Intensified Dialogue to Georgia, 21 Sep 2006 [ON-line]. Available: <http://www.nato.int/docu/update/2006/09-september/e0921c.htm>.

เข้าเป็นสมาชิกนาโต้ของ 3 รัฐบาลติกก่อนหน้าใน ค.ศ. 2004 ดังนั้น เมื่อนายเซอร์เก อิวานอฟ (Sergei Ivanov) รัฐมนตรีกลาโหมรัสเซียได้ถูกสัมภาษณ์เกี่ยวกับความคืบหน้าในเรื่องดังกล่าว และความเป็นไปได้ของรัสเซียในการตอบโต้จอร์เจียเมื่อวันที่ 22 กันยายน ค.ศ. 2006 เขาได้กล่าวว่า “จอร์เจียมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อรัสเซียในเวทีการเมืองระหว่างประเทศ แต่สิ่งนี้ก็กลับไม่ได้สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริง” แม้ว่านายอิวานอฟจะไม่ได้แสดงความขุ่นเคืองอย่างชัดเจนในประเด็นนี้ แต่เขาก็ได้กล่าวว่า “กองพัน 2 หน่วยของรัสเซียได้เตรียมพร้อมที่ชายแดนติดกับจอร์เจียแล้ว ซึ่งจะปฏิบัติการในหุบเขาด้วยความเร็วสูงด้วยเหตุนี้ การเข้าเป็นสมาชิกนาโต้ของ ยูเครนจึงไม่เป็นภัยคุกคามต่อความมั่นคงทางทหารต่อรัสเซีย”⁶⁸

นอกเหนือจากความขัดแย้งในประเด็นความปรารถนาในการเข้าเป็นสมาชิกนาโต้ของจอร์เจียแล้ว รัสเซียกับจอร์เจียยังมีความขัดแย้งสืบเนื่องมาจากปัญหาแบ่งแยกดินแดนในอับคาเซีย (Abkhazia) ซึ่งเป็นรัฐที่ตั้งอยู่ทางตะวันตกเฉียงเหนือของจอร์เจีย และมีอาณาเขตติดกับทะเลดำและภูเขาคอเคซัส รวมทั้งรัสเซียทางตะวันออกเฉียงเหนือ และโอซเซเทียตอนใต้ (South Ossetia)

รูปภาพที่ 4.10

แผนที่แสดงพื้นที่ความขัดแย้งในอับคาเซีย และโอซเซเทียตอนใต้ ประเทศจอร์เจีย



ที่มา: http://farm4.static.flickr.com/3203/2499002277_125bb7ae52_o.gif

⁶⁸ ibid, p. 28.

ในอดีตอับคาเซียเคยเป็นดินแดนในอาณัติ (Protectorate) ของอาณาจักรรัสเซียตั้งแต่ปี ค.ศ. 1810 และกลายเป็นส่วนหนึ่งอาณาจักรรัสเซียในปี ค.ศ. 1864 ต่อมาภายหลังจากการปฏิวัติบอลเชวิค อับคาเซียก็กลายเป็นรัฐปกครองตนเองจนกระทั่งในปี ค.ศ. 1931 เมื่อสตาลินมีนโยบายให้ผนวกอับคาเซียเข้ากับจอร์เจีย ภายหลังจากที่จอร์เจียได้ประกาศแยกตัวเป็นเอกราชและสหภาพโซเวียตล่มสลายเมื่อปี ค.ศ. 1991 อับคาเซียก็มีความปรารถนาที่จะแยกตัวเป็นรัฐเอกราชมาโดยตลอดจนกระทั่งรัฐบาลจอร์เจียได้ส่งกองกำลังทหารเข้าไปปราบปรามอย่างหนักในปี ค.ศ. 1992 ส่งผลให้มีผู้เสียชีวิตนับพันคน สงครามดังกล่าวสิ้นสุดลงในปี ค.ศ. 1993 เมื่อกองกำลังของจอร์เจียถูกขับไล่ออกไปจากอับคาเซียและได้มีการลงนามในข้อตกลงหยุดยิงระหว่างรัฐบาลจอร์เจียและอับคาเซีย รวมทั้งการจัดให้มีกองกำลังรักษาสันติภาพภายใต้สหประชาชาติขึ้น ซึ่งส่วนใหญ่เป็นกองกำลังของรัสเซีย ต่อมาในปี ค.ศ. 1994 อับคาเซียได้รับรองรัฐธรรมนูญฉบับใหม่และประกาศตัวเป็นรัฐเอกราชในที่สุดเมื่อปี ค.ศ. 1999 อย่างไรก็ตาม ประชาคมระหว่างประเทศไม่เคยรับรองสถานะดังกล่าวของอับคาเซีย ในปี ค.ศ. 2004 ซึ่งภายหลังจากนายซาคาชวิลลี (Saakashvili) ได้รับเลือกตั้งเป็นประธานาธิบดีคนใหม่ของจอร์เจีย เขาได้ประกาศว่าจะผนวกอับคาเซียให้อยู่ในดินแดนของจอร์เจียอีกครั้ง

ในส่วนของความขัดแย้งในโอซเซเทียตอนใต้ (South Ossetia) มีรากเหง้าของปัญหา มาจากความขัดแย้งทางด้านชาติพันธุ์ ซึ่งประชากรส่วนใหญ่ประมาณร้อยละ 71 มีเชื้อสายโอซเซเทียน จากจำนวนประชากรทั้งหมดประมาณ 98,500 คน (ปี ค.ศ. 1989)⁶⁹ อย่างไรก็ตาม ประชากรส่วนใหญ่ของโอซเซเทียเวลานั้นถือสัญชาติและหนังสือเดินทางของรัสเซีย สถานการณ์ความตึงเครียดได้เกิดขึ้นในปี ค.ศ. 1989 เมื่อสมานิตีบัญญัติสหภาพโซเวียตโอซเซเทียตอนใต้ (the South Ossetian Supreme Soviet) ได้เห็นชอบให้รวมโอซเซเทียตอนใต้ ซึ่งมีสถานะเป็นรัฐปกครองตนเองในจอร์เจียเข้ากับโอซเซเทียตอนเหนือซึ่งเป็นดินแดนส่วนหนึ่งของรัสเซีย ในขณะที่รัฐบาลจอร์เจียไม่เคยรับรองสถานภาพดังกล่าวนี้ของโอซเซเทียตอนใต้ ความตึงเครียดได้ปะทุขึ้นเป็นสงครามในเดือนมกราคม ค.ศ. 1991 เมื่อกองกำลังทหารจอร์เจียเข้าทำลายการเคลื่อนไหวเพื่อแบ่งแยกดินแดน ในขณะที่กองกำลังโอซเซเทียตอนใต้ได้รับการช่วยเหลือจากกองกำลังทหารของสหภาพโซเวียต จนกระทั่งทั้งสองฝ่ายสามารถบรรลุข้อตกลงในการหยุดยิงโซซี (Sochi

⁶⁹ Russia in Global Affairs, Vol.6 No.4, October-December 2008 [ON-line]. Available: http://www.globalaffairs.ru/docs/2008_english4.pdf.

Agreement) ได้ในปี ค.ศ. 1992 อย่างไรก็ตาม ความตึงเครียดก็ได้ปะทุขึ้นอีกครั้งภายหลังจากที่ นายคาซัควิลลีได้ขึ้นเป็นประธานาธิบดีคนใหม่จากการปฏิวัติสีกุหลาบเมื่อปี ค.ศ. 2004 เขาได้ ประกาศนโยบายที่สำคัญยิ่งว่าจะผนวกเอาดินแดนอับคาเซียและโอเชเซเทียตอนใต้เข้ากับจอร์เจีย อีกครั้ง

จนถึงปัจจุบันนี้ความขัดแย้งในอับคาเซียและโอเชเซเทียตอนใต้ก็ยังไม่มีความที่ว่าจะยุติลง แต่อย่างไรก็ตาม จึงเรียกดินแดนเหล่านี้ว่าเป็นดินแดนที่มีความขัดแย้งที่ยังไม่ยุติ (Frozen conflict) อีกแห่งหนึ่งในภูมิภาคนี้ อาจกล่าวได้ว่า สาเหตุที่ยังไม่สามารถแก้ปัญหาความขัดแย้งนี้ได้มาจากการ ที่รัฐบาลจอร์เจียเชื่อว่ารัสเซียเป็นผู้อยู่เบื้องหลังและให้การสนับสนุนการก่อกบฏในดินแดนเหล่านี้ ทั้งในทางลับและโดยการส่งกองกำลังเข้าไป อีกทั้งยังกังวลว่ารัสเซียพยายามที่จะผนวกดินแดน จอร์เจียเข้าไปในดินแดนของตน ในขณะที่รัสเซียเห็นว่าดินแดนชายแดนของจอร์เจียบางแห่งเป็น พื้นฐานที่มั่นของกลุ่มก่อการร้ายเชชเนีย และเห็นว่ารัฐบาลจอร์เจียไม่ให้ความร่วมมือในการกวาดล้าง กลุ่มกองโจรเชชเนียเหล่านี้ในดินแดนของตน โดยเมื่อวันที่ 6 สิงหาคม ค.ศ. 2007 เครื่องบินขับไล่ SU-24 จำนวน 2 ลำ ได้บินเข้าไปในน่านฟ้าจอร์เจียพร้อมกับยิงขีปนาวุธ 1 ลูกไปที่หมู่บ้าน ทิสเตลูบานี (Tsitelubani) ห่างจากเมืองหลวงของจอร์เจียไปทางตะวันตกเฉียงเหนือประมาณ 65 กิโลเมตร ทางจอร์เจียเชื่อว่าเป็นการกระทำของรัสเซีย และได้เรียกร้องให้คณะมนตรีความ มั่นคงแห่งสหประชาชาติดำเนินการสอบสวนเหตุการณ์ดังกล่าว และในวันต่อมากระทรวงการ ต่างประเทศจอร์เจียได้เรียกเอกอัครราชทูตรัสเซียประจำจอร์เจียมาเพื่อยื่นหนังสือประท้วง รวมทั้ง มอบภาพถ่ายและหลักฐานที่ได้รับจากเรดาห์⁷⁰ ส่วนทางฝ่ายรัสเซียได้ปฏิเสธข้อกล่าวหาดังกล่าว และระบุว่ามีความเป็นไปได้ที่เครื่องบินขับไล่นั้นจะเป็นของจอร์เจียที่ต้องการขู่ขู่ให้เกิดความ ตึงเครียดขึ้นในพื้นที่โอเชเซเทียตอนใต้ เพื่อโน้มน้าวให้สหภาพยุโรปและนาโต้ เห็นว่ารัสเซียเป็นภัย คุกคามต่อภูมิภาคและเข้ามาให้ความช่วยเหลือจอร์เจียในกรณีที่มีความขัดแย้งกับรัสเซีย⁷¹ รัสเซีย

⁷⁰ Press Conference By Georgia on 6 August Airspace 'Violation' By Russian Aircraft, Department of Public Information, United Nations, 8 August 2007 [ON-line]. Available: www.un.org/News/briefings/docs/2007/070808_Georgia.doc.htm.

⁷¹ Press Conference by Russian Federation, Department of Public Information, United Nations, 21 August 2007 [ON-line]. Available: http://www.un.org/News/briefings/docs/2007/070821_Churkin.doc.htm.

กล่าวหาจอร์เจียว่าต้องการใช้นาโต้เป็นเครื่องมือทางทหารในการแก้ปัญหาความขัดแย้งที่ยังไม่ยุติใน อับคาเซีย (Abkhazia) และโอซเซเทียตอนใต้ (South Ossetia) ในขณะที่เดียวกันรัสเซียได้ตั้งคำถามว่า “ใครคือภัยคุกคามต่อจอร์เจีย” และ “ทำไมจอร์เจียจึงปรารถนาที่จะเข้าเป็นสมาชิกนาโต้ให้เร็วที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้” แต่ที่จริงแล้วนั้นการเข้าเป็นสมาชิกนาโต้ของจอร์เจียมีเป้าหมาย “เพื่อสนับสนุนภารกิจของนาโต้ในการรักษาความมั่นคงในภูมิภาค” หรือ “เพื่อแก้ปัญหาความสัมพันธ์ทวิภาคีกับรัสเซีย”

ในที่สุด ความขัดแย้งระหว่างรัสเซียและจอร์เจียได้ปะทุขึ้นเป็นสงครามเมื่อวันที่ 8 สิงหาคม ค.ศ. 2008 ภายหลังจากที่รัฐบาลจอร์เจียได้ส่งกองกำลังทหาร ปืนใหญ่และรถถังเข้าต่อสู้กับกองกำลังของโอซเซเทียตอนใต้ เนื่องจากรัฐบาลจอร์เจียกล่าวอ้างว่าโอซเซเทียตอนใต้ไม่ปฏิบัติตามข้อตกลงหยุดยิงเมื่อปี ค.ศ. 1992 รัสเซียได้ตอบโต้จอร์เจียด้วยการส่งกองกำลังทหารจำนวนหลายพันคนและเข้าโจมตีทางอากาศต่อฐานที่มั่นของกองกำลังทหารจอร์เจียหลายแห่ง และสามารถเข้ายึดเมืองหลวงของโอซเซเทียตอนใต้ไว้ได้เมื่อวันที่ 10 สิงหาคม ค.ศ. 2008 หลังจากนี้ รัสเซียได้รับชัยชนะในสงครามนี้ ประธานาธิบดีของรัสเซีย นายดมิทรี เมดเวเดฟ (Dmitriy Medvedev) ได้กล่าวถึงวัตถุประสงค์ในการทำสงครามของรัสเซียว่า “ผู้รุกรานต้องได้รับการลงโทษ”⁷² หลังจากนั้น เมื่อวันที่ 25 สิงหาคม ค.ศ. 2008 ประธานาธิบดีเมดเวเดฟได้กล่าวอ้างถึง “เหตุผลทางด้านมนุษยธรรม” เพื่อที่จะรับรองการเป็นเอกราชของโอซเซเทียตอนใต้และอับคาเซีย จากการกระทำดังกล่าวของรัสเซียนั้นทำให้นานาประเทศ โดยเฉพาะและสหรัฐอเมริกาประณามรัสเซีย และประกาศแผนการช่วยเหลือจอร์เจียเป็นจำนวนเงินหนึ่งพันล้านดอลลาร์สหรัฐ นอกจากนี้ประเทศสมาชิกนาโต้ยังได้เรียกร้องในรัสเซียถอนกำลังทหารออกจากโอซเซเทียตอนใต้ตามข้อตกลงระหว่างประธานาธิบดีเมดเวเดฟและประธานาธิบดีซาคาชวิลลี

จากปัญหาและอุปสรรคที่เกิดขึ้นระหว่างนาโต้และรัสเซียไม่ว่าจะเป็น การขยายสมาชิกนาโต้ไปทางตะวันออก การปฏิบัติการนอกพื้นที่ของนาโต้ ความสัมพันธ์ที่เสื่อมถอยระหว่างรัสเซียและสหรัฐอเมริกา โดยเฉพาะในประเด็นการติดตั้งขีปนาวุธป้องกันในโปแลนด์และสาธารณรัฐเช็ก การที่รัสเซียระงับสนธิสัญญา CFE เพียงฝ่ายเดียว และการแข่งขันทางอิทธิพล

⁷² Russia-Georgia Conflict in South Ossetia: Context and Implications for U.S. Interests, CRS Report for Congress, 24 October 2008 [ON-line]. Available: <http://www.fas.org/sgp/crs/row/RL34618.pdf>.

ระหว่างรัสเซียและนาโตในบริเวณรัฐบอลติกและกลุ่มประเทศเครือรัฐเอกราชล้วนแสดงให้เห็นถึงความยากลำบากในการเป็นหุ้นส่วนยุทธศาสตร์ด้านความมั่นคง ซึ่งไม่เพียงที่ทั้งสองฝ่ายยังคงมองระบบการเมืองระหว่างประเทศตามแนวคิดแบบสัจนิยมที่เน้นในเรื่องอำนาจ การแข่งขัน และความอยู่รอดเท่านั้น แต่ยังอาจหมายถึงความขัดแย้งที่อาจเกิดขึ้นอย่างรุนแรงในอนาคตได้