

## บทที่ 5

### บทสรุปและข้อเสนอแนะ

#### บทสรุป

การศึกษาเรื่อง “ความสัมพันธ์ระหว่างนาโต้และรัสเซียตั้งแต่ ค.ศ. 1997-200 : ปัญหาและอุปสรรคต่อการเป็นหุ้นส่วนทางยุทธศาสตร์ด้านความมั่นคง” ฉบับนี้ มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาถึงขอบเขตและความร่วมมือระหว่างนาโต้และรัสเซียหลังจากที่ได้ลงนามใน Founding Act ซึ่งถือว่าเป็นเอกสารที่มีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการวางรากฐานความสัมพันธ์และความร่วมมือระหว่างทั้งสองฝ่าย รวมทั้งศึกษาปัญหาและอุปสรรคต่างๆ ที่ทำให้ทั้งสองฝ่ายยังไม่สามารถเป็นหุ้นส่วนทางยุทธศาสตร์ด้านความมั่นคง ตามเป้าหมายที่ตั้งไว้ได้ สำหรับช่วงเวลาในการศึกษานั้นจะเริ่มตั้งแต่ ค.ศ. 1997 ซึ่งเป็นปีที่รัสเซียและนาโต้ได้ลงนามใน Founding Act จนถึงปี ค.ศ. 2007 ที่ความสัมพันธ์ระหว่างรัสเซียและนาโต้ได้ถึงจุดตกต่ำอีกครั้งจากการที่รัสเซียได้ประกาศระงับการปฏิบัติตามพันธกรณีของสนธิสัญญา CFE โดยฝ่ายเดียว

ผู้ศึกษาได้ตั้งสมมติฐานเพื่อเป็นคำตอบเบื้องต้นในการวิจัยไว้ว่า “นาโต้และรัสเซียไม่สามารถเปลี่ยนแปลงความสัมพันธ์ของทั้งสองฝ่ายให้เป็นหุ้นส่วนทางยุทธศาสตร์ด้านความมั่นคงตามเป้าหมายที่ตั้งไว้ใน “Founding Act on Mutual Relations, Cooperation and Security between NATO and the Russian Federation” ซึ่งลงนามที่กรุงปารีส ประเทศฝรั่งเศส เมื่อวันที่ 27 พฤษภาคม ค.ศ. 1997 เนื่องจากทั้งสองฝ่ายไม่สามารถสร้างความไว้วางใจซึ่งกันและกันอันเนื่องมาจากแนวคิดที่ว่า การได้ประโยชน์ของฝ่ายหนึ่งคือการเสียประโยชน์ของอีกฝ่ายหนึ่ง และมีผลประโยชน์ที่ขัดแย้งกันในหลายๆ ด้าน เช่น โดยเฉพาะการขยายสมาชิกนาโต้ไปทางตะวันออกและการแข่งขันทางอิทธิพลระหว่างนาโต้และรัสเซียในกลุ่มประเทศเครือรัฐเอกราช เป็นต้น” โดยการนำเอาแนวคิดและทฤษฎี ได้แก่ แนวคิดความมั่นคงโดยร่วมมือกัน (Cooperative Security) แนวคิดเรื่องผลประโยชน์แห่งชาติ (National Interest) และทฤษฎีสัจนิยม (Realism) มาใช้ประกอบการวิเคราะห์

จากการศึกษาทำให้ทราบว่าสมมติฐานที่ตั้งไว้ข้างต้นนั้นถูกต้อง กล่าวคือ ผู้ศึกษาได้นำแนวคิดความมั่นคงโดยร่วมมือกัน (Cooperative Security) ซึ่งเป็นยุทธศาสตร์ความมั่นคงในยุคหลังสงครามเย็นที่เน้นความร่วมมือผ่านมาตรการในการเสริมสร้างความไว้วางใจระหว่าง

กันอย่างโปร่งใส โดยมีเป้าหมายเพื่อลดความตึงเครียดและความขัดแย้งระหว่างกลุ่มประเทศในภูมิภาค มาใช้ในการวิเคราะห์สาเหตุที่ทำให้นาโต้และรัสเซียได้ปรับเปลี่ยนความเป็นศัตรูในยุคสงครามเย็นมาสู่การสร้างกลไกความร่วมมือเพื่อสร้างความไว้เนื้อเชื่อใจระหว่างกัน กล่าวได้ว่า ตั้งแต่สงครามเย็นสิ้นสุดลง สภาพแวดล้อมด้านความมั่นคงของยุโรปก็ได้เปลี่ยนแปลงไปอย่างใหญ่หลวง การเผชิญหน้าระหว่างสองขั้วอำนาจได้เลือนหายไป แต่กรอบความมั่นคงร่วมกันที่ปกคลุมทั้งทวีปยุโรปนั้นยังคงไม่เกิดขึ้น ในช่วงเวลาดังกล่าวนี้ รัสเซียและนาโต้ต่างก็ตระหนักถึงความจำเป็นที่จะต้องจัดตั้งการติดต่อระหว่างกันโดยตรงขึ้น โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อสร้างความไว้เนื้อเชื่อใจระหว่างกัน และจะเป็นการป้องกันไม่ให้เกิดการแบ่งขั้วอำนาจเช่นในอดีต การสิ้นสุดระบบสองขั้วอำนาจและการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองภายในของรัสเซียเป็นสภาพแวดล้อมที่เอื้ออำนวยให้เกิดการติดต่อดังกล่าว ตั้งแต่ ค.ศ. 1991 นาโต้และรัสเซียได้ร่วมมือและประสานงานกันผ่านทางสภาความร่วมมือแอตแลนติกเหนือ (North Atlantic Cooperation Council : NACC) รวมทั้งโครงการหุ้นส่วนเพื่อสันติภาพ (Partnership for Peace : PfPP) ในปี ค.ศ. 1994 และนำไปสู่การลงนามใน Founding Act และจัดตั้งสภาถาวรนาโต้-รัสเซีย (Permanent Joint Council : PJC) ขึ้นในปี ค.ศ. 1997 เพื่อเป็นกลไกในการปรึกษาหารือและร่วมมือกัน อย่างไรก็ตาม PJC ที่จัดตั้งขึ้นมานั้นกลับประสบความล้มเหลวที่ไม่สามารถป้องกันความขัดแย้งระหว่างนาโต้และรัสเซียในวิกฤตการณ์โคโซโวซึ่งปะทุถึงจุดแตกหักเมื่อฤดูใบไม้ผลิ ค.ศ. 1999 ได้

เหตุการณ์ดังกล่าวแสดงให้เห็นอย่างชัดเจนว่า นาโต้และรัสเซียนั้นยังไม่สามารถสร้างความไว้เนื้อเชื่อใจให้เกิดขึ้นอย่างแท้จริง และทำให้รัสเซียประกาศระงับความร่วมมือและการปรึกษาหารือในกรอบ PJC จนกระทั่งทั้งสองฝ่ายสามารถกลับมาสถาปนาความสัมพันธ์กันอีกครั้งหนึ่งในปี ค.ศ. 2000 และความสัมพันธ์ของทั้งสองฝ่ายได้พัฒนาขึ้นในช่วงเวลาหนึ่งโดยมีปัจจัยมาจากเหตุการณ์ 9/11 ที่เกิดขึ้นในปี ค.ศ. 2001 ซึ่งทำให้พันธมิตรนาโต้และรัสเซียตระหนักถึงภัยคุกคามรูปแบบใหม่คือการก่อการร้าย ดังนั้น ในการประชุมสุดยอดระหว่างนาโต้และรัสเซีย ที่กรุงโรม เมื่อวันที่ 28 พฤษภาคม ค.ศ. 2002 นาโต้และรัสเซียจึงเห็นชอบให้มีการจัดตั้งสภานาโต้-รัสเซีย (NATO-Russia Council: NRC) เป็นกลไกใหม่แทนที่สภาถาวรนาโต้-รัสเซีย ภายใต้สภานาโต้-รัสเซียใหม่นี้ รัสเซียจะไม่ได้เป็นเพียงแค่หุ้นส่วนของนาโต้ในกรอบทวิภาคีอีกต่อไป แต่จะถือเป็นสมาชิกที่เท่าเทียมกัน ที่ซึ่งประเทศสมาชิกนาโต้ 26 ประเทศและรัสเซียจะพบปะหารือกันอย่างเท่าเทียมกัน แม้กระนั้นก็ตาม ความร่วมมือระหว่างรัสเซียและนาโต้ภายใต้กลไกสภานาโต้-รัสเซีย ก็ยังแสดงให้เห็นถึงความสัมพันธ์ที่มีความขัดแย้งและมีข้อบกพร่องหลายประการ

ผู้ศึกษาได้นำแนวคิดเรื่องผลประโยชน์แห่งชาติ (National Interest) มาใช้วิเคราะห์การกำหนดนโยบายต่างประเทศของรัสเซียและแนวคิดทางด้านยุทธศาสตร์ (Strategic Concept) ของนาโต้ รวมถึงแนวคิดสัจนิยม (Realism) ที่เน้นว่าในระบบการเมืองระหว่างประเทศนั้นยังคงมีความเป็นอนาธิปไตย (Anarchy) และทางสองแพร่งแห่งความมั่นคง (Security Dilemma) ดังนั้นรัฐต่างๆ จึงจำเป็นที่จะต้องแสวงหาอำนาจเพื่อความอยู่รอดของชาติในสถานะที่มีแต่ความเป็นศัตรูกันในการดำเนินนโยบายต่างประเทศมาใช้วิเคราะห์ปัญหาและอุปสรรคต่างๆ ระหว่างนาโต้และรัสเซียที่ไม่สามารถเป็นหุ้นส่วนทางยุทธศาสตร์ด้านความมั่นคงได้ ซึ่งจากการศึกษาและวิเคราะห์แล้วจะเห็นได้ว่าทั้งสองฝ่ายมีแนวคิดและผลประโยชน์ที่ขัดแย้งกันในประเด็นต่างๆ ดังนี้

**ประการแรก** แนวคิดทางยุทธศาสตร์ของนาโต้ได้ยืนยันถึงการเปิดกว้างในการรับสมาชิกนาโต้ในอนาคต ภายใต้มาตรา 10 ของสนธิสัญญาออตตาวาซึ่งถือว่าขัดแย้งกับผลประโยชน์แห่งชาติของรัสเซียอย่างชัดเจน เนื่องจากว่ารัสเซียยังมีมุมมองในทางลบและกังวลอย่างมากต่อการขยายสมาชิกนาโต้ไปทางตะวันออก เหตุผลที่สำคัญประการหนึ่งของการต่อต้านจากรัสเซียคือ รัสเซียมองว่าในปัจจุบันนี้สงครามเย็นได้สิ้นสุดไปแล้ว การเผชิญหน้าระหว่างกองกำลังทหารและอาวุธนิวเคลียร์ก็ไม่มี แต่เหตุใดนาโต้ยังคงดำเนินการขยายสมาชิกเข้ามาประชิดพรมแดนของรัสเซียเข้าไปทุกที และทำให้รัสเซียนั้นต้องจับตามองอย่างใกล้ชิดถึงวัตถุประสงค์ในการขยายสมาชิกของนาโต้ ซึ่งรัสเซียมองว่าแท้ที่จริงแล้ววัตถุประสงค์ของนาโต้คือการปิดล้อมรัสเซียไม่ให้กลับสู่การเป็นมหาอำนาจที่มีศักยภาพอีกครั้ง

**ประการที่สอง** แนวคิดของรัสเซียที่ปรากฏอยู่ในนโยบายต่างประเทศมองว่าแนวทางและหลักการด้านการเมืองและการทหารของนาโต้ในปัจจุบันไม่ค่อยสอดคล้องกับผลประโยชน์ด้านความมั่นคงของรัสเซีย และในบางโอกาสก็ขัดแย้งกับหลักการของรัสเซียอย่างชัดเจน โดยเฉพาะประเด็นที่เกี่ยวข้องกับแนวคิดทางด้านยุทธศาสตร์ (Strategic Concept) ในปี ค.ศ. 1999 ที่เห็นชอบให้นาโต้สามารถปฏิบัติการใช้กำลังนอกเหนือจากอาณาเขตที่กำหนดไว้ในสนธิสัญญาออตตาวา (Washington Treaty) ซึ่งถือเป็นการรับรองความชอบธรรมของนาโต้ก่อนหน้านี้ในการใช้กำลังโจมตีทางอากาศต่อยูโกสลาเวียในเดือนมีนาคม ค.ศ. 1999 โดยไม่ได้รับความเห็นชอบจากคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติ จากเหตุการณ์นี้ทำให้รัสเซียหวาดระแวงว่าในอนาคตนาโต้อาจจะเข้ามาแทรกแซงกิจการภายในประเทศของกลุ่มประเทศ CIS ที่ยังคงมีปัญหาความขัดแย้งที่ยังไม่ยุติ (Frozen Conflict) เช่น ในมอลโดวา (ทรานส์นิสเทรีย) และจอร์เจีย (อับคาเซียและโอสเซตเทียตอนใต้)

**ประการที่สาม** การที่รัสเซียกับสหรัฐอเมริกาซึ่งเป็นตัวแสดงที่มีความสำคัญมากที่สุด ในนาโต้มีความสัมพันธ์ที่เสื่อมถอย ถือเป็นปัจจัยหลักที่กระทบต่อความสัมพันธ์ระหว่างนาโต้กับ รัสเซีย นับตั้งแต่เหตุการณ์ 9/11 สหรัฐอเมริกาสสามารถเข้ามาใช้ฐานทัพในเอเชียกลางเพื่อทำ สงครามต่อต้านการก่อการร้ายในอัฟกานิสถาน และทำให้สหรัฐอเมริกาค่อยๆ แทรกแซงเข้ามาใน ประเทศในกลุ่มเครือรัฐเอกราช (CIS) ซึ่งทำให้รัสเซียเริ่มรู้สึกหวาดระแวงต่ออิทธิพลของ สหรัฐอเมริกาที่กำลังเพิ่มมากขึ้นเรื่อยๆ ในภูมิภาคนี้ ประกอบกับมีความพยายามที่จะสนับสนุน ประเทศเพื่อนบ้านของรัสเซียให้เข้มแข็งและเป็นอิสระจากอิทธิพลของรัสเซียอีกด้วย ซึ่งเห็นได้จาก เกิดการปฏิวัติประชาธิปไตย (Color Revolution) ขึ้นในกลุ่มประเทศ CIS ตั้งแต่ปลายปี ค.ศ. 2003 ต่อเนื่องมาถึงปี ค.ศ. 2005 การกระทำเหล่านี้ของสหรัฐอเมริกาขัดกับผลประโยชน์แห่งชาติของ รัสเซียอย่างชัดเจน ซึ่งถือว่าการคงอิทธิพลของรัสเซียในกลุ่มเครือรัฐเอกราชเป็นนโยบายสำคัญ สูงสุดของรัสเซีย รัสเซียนั้นมุ่งหวังที่จะฟื้นคืนกลับสู่การเป็นอภิมหาอำนาจอย่างในอดีต ไม่ใช่แค่ มหาอำนาจในภูมิภาคอย่างที่สหรัฐอเมริกาต้องการให้เป็น

**ประการที่สี่** การที่ประเทศสมาชิกนาโต้ไม่ยอมให้สัตยาบันต่อสนธิสัญญา CFE ฉบับ แก้ไข (Adapted CFE Treaty) นั้นเกี่ยวข้องกับกรณีที่รัสเซียไม่ปฏิบัติตามข้อผูกพันอิสตันบูล (Istanbul Commitment) ที่กำหนดให้รัสเซียถอนกองกำลังทหารออกจากจอร์เจียและมอลโดวา ตามระยะเวลาที่กำหนด ประกอบกับการที่สหรัฐอเมริกามีแผนการที่จะติดตั้งระบบขีปนาวุธ ป้องกันในโปแลนด์และสาธารณรัฐเชค ทำให้รัสเซียประกาศระงับสนธิสัญญา CFE โดยฝ่ายเดียว เมื่อปี ค.ศ. 2007

**ประการที่ห้า** การที่รัสเซียให้ความสำคัญอย่างยิ่งต่อการเสริมสร้างความร่วมมือแบบ ทวิภาคีและพหุภาคีกับประเทศในกลุ่มเครือรัฐเอกราช (CIS) โดยเฉพาะการสร้างขั้วอำนาจด้าน ความมั่นคง (Security Bloc) แนวคิดการขยายอำนาจอย่างกว้างขวางของรัสเซีย (Wider Russia) และการมีอิทธิพลเหนือกลุ่มประเทศ CIS เป็นการแสดงให้เห็นถึงการดำเนินนโยบายต่างประเทศ โดยยึดหลักสัจนิยมและมองความสัมพันธ์ระหว่างประเทศว่าเป็นแบบ “เกมส์ศูนย์” (zero sum game) ซึ่งหมายความว่า การได้ประโยชน์ของนาโต้คือการเสียประโยชน์ของรัสเซีย และความ เข้มแข็งของนาโต้ก็คือความอ่อนแอของรัสเซีย รัสเซียพิจารณาบริเวณกลุ่มประเทศ CIS ว่าเป็น พื้นที่สูญญากาศหลังจากสหภาพโซเวียตล่มสลาย และรัสเซียควรจะต้องเข้าไปแทรกแซงและมี อิทธิพลในบริเวณนี้ก่อนที่ฝ่ายตะวันตกจะเข้ามาแย่งชิง แนวความคิดของรัสเซียดังกล่าวนี้ขัดแย้ง กับหลักการของนาโต้ในเรื่อง “ยุโรปทั้งมวลที่มีความอิสระเสรี” (Europe Whole and Free) แนวคิด “สหภาพยุโรปที่กว้างขึ้น” (Wider Europe) และนโยบายความสัมพันธ์ฉันท์เพื่อนบ้านของยุโรป

(European Neighborhood Policy: ENP) รวมทั้งวิสัยทัศน์ร่วมกันของประเทศที่เป็นพันธมิตรในประชาคมทางเลือกประชาธิปไตย (Community of Democratic Choice) อย่างเห็นได้ชัด ซึ่งการปะทะกันทางอิทธิพลนี้สามารถเห็นได้ตั้งแต่บริเวณทะเลบอลติกไปจนถึงทะเลแคสเปียน เช่น การที่รัสเซียปฏิเสธที่จะถอนกำลังออกจากดินแดนทรานนิสเทรียของมอลโดวาและจอร์เจีย ความพยายามของรัสเซียในการคัดค้านและขัดขวางยูเครนและจอร์เจียในการเข้าเป็นสมาชิกนาโต้ และการใช้ประเด็นทางด้านพลังงานมาข่มขู่และกดดันการดำเนินนโยบายต่างประเทศของประเทศเหล่านี้ นอกจากนี้ เหตุการณ์ล่าสุดที่รัสเซียเปิดฉากทำสงครามกับจอร์เจียในดินแดนไอชเชเทียตอนใต้ในเดือนสิงหาคม ค.ศ. 2008 โดยการอ้างถึงเหตุผลทางมนุษยธรรมนั้น แท้ที่จริงแล้วก็เป็นตัวอย่างหนึ่งที่แสดงให้เห็นว่า รัสเซียต้องการให้ประเทศในภูมิภาคนี้ตระหนักว่ารัสเซียเป็นประเทศมหาอำนาจที่มีอิทธิพลอย่างมาก และหากประเทศใดมีนโยบายที่ขัดแย้งกับรัสเซีย หรือพยายามที่จะฝักใฝ่กับฝ่ายตะวันตกก็จะต้องถูกสั่งสอนดังเช่นจอร์เจีย

จากปัญหาและอุปสรรคที่กล่าวมาข้างต้นนี้ ถือเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้นาโต้และรัสเซียไม่สามารถใช้ประโยชน์จากความร่วมมือที่กำหนดไว้ใน Founding Act ได้อย่างเต็มที่ เช่น การปฏิบัติการทางทหารและการซ้อมรบร่วมกัน แม้ว่าที่ผ่านมาจะมีการจัดการซ้อมรบร่วมระหว่างนาโต้และรัสเซียจำนวนหลายครั้ง แต่บรรยากาศของความร่วมมือดังกล่าวยังคงเต็มไปด้วยความไม่ไว้วางใจซึ่งกันและกัน แผนการในการสร้างระบบป้องกันขีปนาวุธ (Theater Missile Defense: TMD) ก็ยังคงเป็นแค่แผนการต่อไป รัสเซียยังคงไม่เข้าใจถึงการดำรงอยู่ของนาโต้และยังคงมีความลังเลที่จะเข้าร่วมในปฏิบัติการรักษาสันติภาพของนาโต้ทั้งในอัฟกานิสถานหรือในอิรัก ซึ่งในทางปฏิบัติแล้วแทบจะไม่มีความเป็นไปได้เลยที่รัสเซียจะยอมให้กองกำลังรักษาสันติภาพดังกล่าวอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาและการควบคุมของนาโต้โดยไม่มีข้อโต้แย้งเช่นในสมัยประธานาธิบดีบอริส เยลต์ซิน นอกจากนี้ความร่วมมือในการปฏิบัติการร่วมทางทะเลโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อต่อต้านการก่อการร้ายและการแพร่ขยายอาวุธนิวเคลียร์ในทะเลดำก็ยังคงเป็นที่โต้แย้งกันอยู่ เนื่องจากรัสเซียนั้นต่อต้านคัดค้านการปฏิบัติการใดๆ ในบริเวณดังกล่าว แม้ว่าความร่วมมือทางทะเลจะเป็นสาขาหนึ่งที่มีประสิทธิภาพมากที่สุดของการซ้อมรบร่วม แต่ก็กลับกลายเป็นประเด็นที่สร้างความตึงเครียดและไม่ไว้วางใจเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ

ท้ายที่สุดแล้ว ประเด็นที่ยังเป็นข้อถกเถียงกันอยู่คือ นาโต้และรัสเซียจะสามารถพัฒนาไปสู่ความเป็นหุ้นส่วนทางยุทธศาสตร์ด้านความมั่นคงในอนาคตได้หรือไม่ และรัสเซียต้องการเป็นหุ้นส่วนกับนาโต้จริงหรือไม่ เพราะว่ามีผู้นำประเทศและเจ้าหน้าที่ทหารระดับสูงของรัสเซียต่างก็ยังคงพิจารณาว่านาโต้และสหรัฐอเมริกาเป็นศัตรู แม้ว่าผู้นำรัสเซียจะได้พยายามกล่าวถึง

ความสำคัญของการเป็นหุ้นส่วนของรัสเซียและนาโต้ แต่การกระทำและแนวคิดของนาโต้และสหรัฐอเมริกาที่ผ่านมาไม่ว่าจะเป็นสงครามในโคโซโว สงครามในอิรัก รวมทั้งแผนการติดตั้งระบบป้องกันขีปนาวุธในยุโรปตะวันออกได้ก่อให้เกิดความหวาดระแวงของรัสเซีย จนนำไปสู่การถอนตัวจากสนธิสัญญา CFE ซึ่งถือเป็นหัวใจสำคัญของการรักษาความมั่นคงในยุโรปในที่สุดเมื่อปี ค.ศ. 2007 ในขณะที่ฝ่ายนาโต้ก็ยังไม่มีความไว้วางใจต่อการดำเนินนโยบายต่างประเทศของรัสเซีย โดยเฉพาะการที่รัสเซียได้ปรับปรุงระบบการปกครองแบบจักรวรรดินิยมเผด็จการ (Autocratic Imperial Model) เพื่อสร้างขั้วความมั่นคงยูเรเชีย (Eurasian Security Bloc) ตั้งแต่ทะเลบอลติกจนถึงทะเลดำ

จากที่กล่าวมาทั้งหมดข้างต้นสามารถสรุปได้ว่า ปัญหาและอุปสรรคต่างๆ ในการเป็นหุ้นส่วนทางยุทธศาสตร์ด้านความมั่นคงระหว่างนาโต้และรัสเซียมีสาเหตุมาจากการขัดกันทางผลประโยชน์ แนวคิด และค่านิยม โดยเฉพาะความปรารถนาของรัสเซียในการสร้างเขตอิทธิพลในกลุ่มประเทศ CIS นั้นก่อให้เกิดความท้าทายต่อระเบียบด้านความมั่นคงในยุโรป-แอตแลนติก ดังนั้น ทรابطที่ผลประโยชน์ร่วมกันของนาโต้และรัสเซียยังไม่เกิดขึ้นเพื่อให้บรรลุผลประโยชน์สูงสุดในการเป็นหุ้นส่วนทางด้านยุทธศาสตร์ซึ่งมีเป้าหมายเพื่อเสริมสร้างความมั่นคงประชาธิปไตย และความมั่นคงในบริเวณยุโรป-แอตแลนติกทั้งหมด ความหวาดระแวงและความไม่ไว้วางใจก็ยังคงมีอยู่และจะส่งผลให้เกิดความตึงเครียดและความขัดแย้งระหว่างรัสเซียและนาโต้อย่างยาวนาน

## ข้อเสนอแนะ

แม้ว่าในปัจจุบันความสัมพันธ์ของนาโต้และรัสเซียจะยังไม่สามารถบรรลุการเป็นหุ้นส่วนทางยุทธศาสตร์ด้านความมั่นคงได้ แต่สิ่งที่ทั้งสองฝ่ายไม่ควรมองข้ามคือการเร่งเสริมสร้างความไว้วางใจระหว่างกันให้มากขึ้น รวมทั้งพัฒนากลไกความร่วมมือที่มีอยู่แล้ว หรือแสวงหากรอบความร่วมมือใหม่ๆ ที่ทั้งสองฝ่ายจะสามารถมีผลประโยชน์ร่วมกันได้ โดยผู้ศึกษาได้เสนอแนะแนวทางดังต่อไปนี้

1. รัสเซียจำเป็นต้องตระหนักถึงสภาพความเป็นจริงของนาโต้ในปัจจุบันว่ายังคงมีลักษณะเป็นพันธมิตรทางการทหารอยู่ และหลักการสำคัญก็คือการป้องกันร่วมกันตามมาตรา 5 ของสนธิสัญญาแอตแลนติกเหนือ รวมทั้งบทบาทใหม่ด้านความมั่นคงของนาโต้ในยุโรป โดยเฉพาะอย่างยิ่งบทบาทในด้านการรักษาสันติภาพและการจัดการวิกฤติ ในขณะที่เดียวกันนาโต้ก็

ต้องตระหนักถึงภารกิจในการเกี่ยวพันกับรัสเซียเพื่อให้เกิดสันติภาพอย่างยั่งยืนในบริเวณยุโรป-แอตแลนติก ในฐานะที่รัสเซียเป็นตัวแสดงที่มีความสำคัญและอิทธิพลมากขึ้นทุกขณะในภูมิภาคนี้

2. รัสเซียและนาโต้ควรพิจารณา Founding Act อย่างรอบคอบ และจัดลำดับความสำคัญของสาขาความร่วมมือที่มีความคืบหน้าและประสบผลสำเร็จมากที่สุด และควรเน้นความร่วมมือในสาขาดังกล่าวนั้นก่อน เช่น การต่อต้านการก่อการร้ายและอาชญากรรมข้ามชาติ การต่อต้านการแพร่ขยายอาวุธทำลายล้างสูง และเทคโนโลยีชีปนาวุธ นอกจากนี้ ทั้งสองฝ่ายควรเร่งการรื้อฟื้นการสร้างควมไว้เนื้อเชื่อใจโดยการปรึกษาหารือเกี่ยวกับหลักการทหาร แนวคิดทางด้านยุทธศาสตร์อย่างลึกซึ้ง

3. ช่องทางการติดต่อประสานงานระหว่างนาโต้และรัสเซียนั้นไม่ควรเน้นไปที่กลไก NRC เป็นหลักเพียงอย่างเดียว ซึ่งยังคงมีช่องทางอื่นๆ อีก เช่น ผู้แทนถาวรของรัสเซียที่ประจำอยู่ในสำนักงานใหญ่นาโต้ที่กรุงบรัสเซล ประเทศเบลเยียม และศูนย์ข้อมูลข่าวสารของนาโต้ที่กรุงมอสโก ประเทศรัสเซียก็ควรจะมีบทบาทหน้าที่อย่างเต็มรูปแบบเช่นกัน

4. ประเด็นเรื่องสนธิสัญญา CFE นั้นถือเป็นรากฐานที่สำคัญของระเบียบความมั่นคงในยุโรป และจะยังคงมีความสำคัญต่อไปในอนาคต ดังนั้น ประเทศสมาชิกนาโต้ควรจะต้องดำเนินการให้สัตยาบันต่อสนธิสัญญา CFE ฉบับแก้ไข ค.ศ. 1999 ให้เร็วที่สุด เพราะการที่รัสเซียถอนตัวจากสนธิสัญญา CFE นั้นจะเป็นผลเสียต่อทุกฝ่าย ในขณะที่ฝ่ายประเทศสมาชิกนาโต้นั้นก็มีความกังวลต่อการปฏิบัติตามข้อผูกพันอิสตันบูล (Istanbul Commitment) ของรัสเซียที่ยังคงกองกำลังไว้ในจอร์เจียและมอลโดวา แม้ว่าในความคิดของรัสเซียนั้นเหตุการณ์เหล่านี้จะไม่เกี่ยวข้องกับการให้สัตยาบันต่อสนธิสัญญา CFE ฉบับแก้ไข ค.ศ. 1999 อย่างไรก็ตาม รัสเซียควรปฏิบัติตามข้อตกลงดังกล่าวอย่างเคร่งครัดเช่นเดียวกัน นอกจากนี้ประเทศสมาชิกนาโต้ควรพิจารณาการให้ความช่วยเหลือทางการเงินในกระบวนการถอนทหารออกจากประเทศดังกล่าวของรัสเซีย

5. ประเด็นเรื่องการขยายสมาชิกนาโต้ รัสเซียควรปล่อยให้ประเทศในกลุ่มเครือรัฐเอกราช (CIS) ตัดสินใจอย่างเป็นอิสระในเรื่องการเข้าเป็นสมาชิกนาโต้ รัสเซียต้องให้ความเคารพประเทศเหล่านี้ในฐานะที่เป็นประเทศประชาธิปไตยและมีอำนาจอธิปไตยในการตัดสินใจ ซึ่งการดำเนินนโยบายต่างประเทศกับเพื่อนบ้านในปัจจุบันของรัสเซียที่มักจะใช้อิทธิพลข่มขู่การตัดสินใจ โดยเฉพาะการใช้นโยบายพลังงานเพื่อผลทางการเมือง (Oil Politics) นั้นเป็นเรื่องที่ไม่ชอบธรรม การทำเช่นนี้มีแต่จะทำให้ประเทศเพื่อนบ้านรู้สึกหวาดระแวง และคิดว่ารัสเซียกำลังรื้อฟื้นลัทธิจักรวรรดินิยมเช่นในสมัยสหภาพโซเวียต และยิ่งจะทำให้ประเทศเหล่านี้หนีห่างจากรัสเซียไป

เรื่อยๆ ในขณะที่เดียวกันฝ่ายนาโต้ก็ควรจะพิจารณารับสมาชิกใหม่อย่างรอบคอบให้มากที่สุด และควรพิจารณาปัจจัยทางด้านยุทธศาสตร์ว่าประเทศใดบ้างที่สมควรได้รับเชิญให้เข้าเป็นสมาชิก อีกทั้งควรปฏิบัติตามพันธกรณีอย่างเคร่งครัดในการไม่ติดตั้งอาวุธนิวเคลียร์หรือขีปนาวุธในบริเวณอาณาเขตของประเทศสมาชิกใหม่

6. ความร่วมมือในการรักษาสันติภาพ นาโต้และรัสเซียสามารถร่วมมือกันในการรักษาสันติภาพได้ โดยเฉพาะในดินแดนทรานนิสเทรีย ซึ่งเป็นบริเวณที่ยังคงมีความขัดแย้งอยู่ในมอลโดวา ความร่วมมือดังกล่าวนี้สามารถเปิดโอกาสให้ทั้งสองฝ่ายดำเนินการปฏิบัติการรักษาสันติภาพได้เป็นครั้งแรกในฐานะหุ้นส่วนที่เท่าเทียมกัน ซึ่งปฏิบัติการดังกล่าวอาจเกี่ยวข้องเฉพาะแค่กองกำลังทหารและตำรวจในจำนวนจำกัดประมาณร้อยกว่านาย ถ้าหากว่าปฏิบัติการดังกล่าวประสบผลสำเร็จ ก็อาจนำไปสู่การที่ประเทศสมาชิกนาโต้ให้สัตยาบันต่อสนธิสัญญา CFE ฉบับแก้ไข นอกจากนี้ ยังสามารถใช้เป็นต้นแบบสำหรับภารกิจในการรักษาสันติภาพร่วมกันในอนาคตได้ โดยเฉพาะในคอเคซัสใต้

7. ความร่วมมือระหว่างนาโต้รัสเซียนอกทวีปยุโรป จากเหตุการณ์ 9/11 ในปี ค.ศ. 2001 และสงครามอิรักในปี ค.ศ. 2003 ได้ก่อให้เกิดความเปลี่ยนแปลงต่อความสัมพันธ์ระหว่างนาโต้และรัสเซีย ซึ่งทั้งสองฝ่ายสามารถกระชับความร่วมมือในด้านการต่อต้านการก่อการร้ายและการแพร่ขยายของอาวุธทำลายล้างสูงได้ ดังนี้

7.1 รัสเซียควรพิจารณาว่าการเกี่ยวพันของนาโต้ในประเทศเอเชียกลางซึ่งมีพรมแดนติดกับรัสเซียไม่เป็นอันตรายต่อผลประโยชน์ด้านความมั่นคงของรัสเซีย และถือเป็นความจำเป็นเร่งด่วนที่จะเสริมสร้างความร่วมมือระหว่างนาโต้และรัสเซียให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น เช่น ปฏิบัติการร่วมกันในบริเวณดินแดนดังกล่าว รัสเซียควรพิจารณาว่าความล้มเหลวของภารกิจของนาโต้และสหรัฐอเมริกาในอัฟกานิสถานจะทำให้รัสเซียต้องประสบกับภัยคุกคามของกลุ่มตาลีบันอีกครั้งหนึ่ง ดังนั้น จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่รัสเซียและนาโต้จะปรึกษาหารือกันอย่างใกล้ชิดในเรื่องนี้

7.2 นาโต้และรัสเซียควรนำประเด็นที่เกี่ยวกับอัฟกานิสถาน อิรัก และส่วนอื่นๆ ในตะวันออกกลางมาปรึกษาหารือ โดยเฉพาะภายใต้กลไก NRC รวมทั้งขั้นตอนในทางปฏิบัติสำหรับความร่วมมือทางการเมือง ความมั่นคง และการทหาร

7.3 บทบาทของรัสเซียร่วมกับนาโต้ในอัฟกานิสถาน การที่นาโต้จัดตั้งกองกำลังรักษาความมั่นคงระหว่างประเทศโดยอยู่ภายใต้อำนาจของสหประชาชาติ (UN- Mandated International Security Assistance Force : ISAF) ในอัฟกานิสถานนั้นเปิดโอกาสให้สามารถ

ร่วมมือกับรัสเซีย ในการนี้ NRC ควรพิจารณาการเกี่ยวพันกับรัสเซียใน ISAF โดยเฉพาะอย่างยิ่ง นอกบริเวณอัฟกานิสถานเพื่อตรวจตราชายแดนอัฟกานิสถาน ต่อสู้กับการลักลอบค้ายาเสพติด และการก่อการร้าย ช่วยเหลือผู้อพยพให้กลับเข้าไปในอัฟกานิสถาน ช่วยเหลือในการเก็บ การ ประเมิน และความร่วมมือด้านข้อมูลข่าวกรอง ช่วยเหลือในการฝึกฝนและจัดหาอุปกรณ์ให้แก่ ตำรวจอัฟกานิสถานและกองกำลังติดอาวุธและช่วยเหลือในการฟื้นฟูบูรณะโดยทั่วไป

7.4 บทบาทของรัสเซียในอิรัก ช่วงเวลาระยะเปลี่ยนผ่านจากคณะบริหารประเทศชั่วคราวของกองกำลังพันธมิตร (Coalition Provisional Authority) ซึ่งนำโดยสหรัฐอเมริกา ไปสู่รัฐบาลอิรักที่มาจากทางเลือกตั้ง สามารถเปิดโอกาสให้รัสเซียและนาโต้ร่วมมือกัน โดยมี วัตถุประสงค์เช่น การตรวจตราชายแดนอิรัก การปรับปรุงประสิทธิภาพของตำรวจ ทหาร และกองกำลังรักษาความปลอดภัยอื่นๆ ของอิรัก การช่วยเหลือสหประชาชาติด้วยการปกป้องกองกำลัง และการข่าวกรอง การมีส่วนร่วมในการฟื้นฟูบูรณะโดยทั่วไป

8. ความร่วมมือระหว่างนาโต้และองค์การสนธิสัญญาความมั่นคง (Collective Security Treaty organization : CSTO) ซึ่งมีรัสเซียเป็นผู้นำ นาโต้ยังคงลังเลที่จะสถาปนา ความสัมพันธ์อย่างเป็นทางการกับ CSTO เพราะเกรงว่าการกระทำดังกล่าวจะเป็นการรับรอง อิทธิพลและการครอบงำของรัสเซียในเอเชียกลางซึ่งในความเป็นจริงแล้วนั้นไม่ได้มีหลักฐานที่จะ สนับสนุนการครอบงำดังกล่าว

9. นาโต้และรัสเซียควรเสริมสร้างความสามารถในการปฏิบัติการร่วมกัน โดยการทำให้กองกำลังของรัสเซียมีความคุ้นเคยกับวิธีการปฏิบัติของนาโต้ ซึ่งจะช่วยให้กองกำลังเหล่านี้ ทำงานอย่างมีประสิทธิภาพร่วมกับนาโต้และภายในนาโต้ และช่วยให้มีการพัฒนาพฤติกรรมและ แนวคิดเพื่อให้เกิดผลเชิงบวกทางการเมือง นอกจากนี้รัสเซียยังควรเพิ่มความสามารถในการ ปฏิบัติการร่วมกันของกองกำลังยุทธโศปกรณ์และเทคโนโลยีต่างๆ ร่วมกับนาโต้