

ฉบับครบรอบ ๒๐ ปี

สหภาพยุโรปมีความรับผิดชอบที่จะต้องเพิ่มประสิทธิภาพใน
การจัดการปัญหาความขัดแย้งในโลก รักษาสถานะการเป็นตัวแสดง
ที่มีบทบาทนำ และได้รับความเคารพในสังคมระหว่างประเทศ

ABSTRACT

EU and Its Global Responsibility in Conflict Management

Itt Thirarath

The world is becoming more multipolar today because of the increase in the power of many countries and the relative decline in that of the United States who has been the leader in global conflict management since the end of the Cold War. However, the ability of the United States in conflict management has been challenged and questioned after the recent unsuccessful conflict management operations, for instance, in Iraq or Syria. Hence, the international community can no longer rely solely on the United States for conflict management and it must now be a shared responsibility for the members of the international community. One of the members that demonstrates outstanding and unique potential in conflict management is the European Union (EU).

Today there is no denying that the EU is an important actor in the international system, especially economically. Being an 'economic giant', it has significant bargaining power in the international arena. However, the EU's economic capabilities are not directly proportional to its political capabilities, and it is often criticized to be a 'political dwarf.' One reason is that the EU member countries highly value their sovereignty in political and security

matter. Another is the complexity of the structure of the EU foreign policy institutions and mechanisms. Nevertheless, because of the EU's outstanding economic power, it is highly expected to play a more prominent role in global conflict management just as Voltaire famously stated that with great power comes great responsibility. This article argues that the EU has the responsibility to increase its efficiency in global conflict management in order to maintain its leading position in the international community and to command respect from it, and that the EU's ability to fulfill the responsibility will ultimately affect its economic capabilities. In other words, if the EU fails to play a more prominent role in global conflict management, it will lose the respect of the international community and, in turn, its economic capabilities in the long run.

The first section of this article confirms the EU's status as a global actor that is *sui generis* in nature, and its capabilities to manage global conflict. The second section examines the history of the EU foreign policy with regards to political and security matters. The third section examines the EU foreign policy mechanisms that are relevant to conflict management. The fourth section looks at some case studies of the past EU conflict management operations. The fifth section draws important lessons from the case studies and demonstrates the importance of the EU global conflict management. The sixth and final section is the conclusion.

สหภาพยุโรปและความรับผิดชอบ
ในการจัดการปัญหาความขัดแย้งในโลก
(EU and Its Global Responsibility in Conflict Management)

อิทธิ ชีร์รัฐ

บทนำ

ทุกวันนี้ระบบระหว่างประเทศมีความเป็นหลายขั้วอำนาจ (multipolarity) มากขึ้นทุกขณะ ส่วนหนึ่งเป็นเพราะอำนาจที่เพิ่มขึ้นของหลาย ๆ ประเทศ และอำนาจในเชิงเปรียบเทียบที่ลดลงของสหรัฐอเมริกาซึ่งได้เป็นผู้นำในการจัดการกับปัญหาความขัดแย้งต่างๆ ในโลกหลังการสิ้นสุดของสงครามเย็นเป็นต้นมา นอกจากนั้น ความสามารถในการจัดการปัญหาความขัดแย้งของสหรัฐอเมริกา ยังถูกท้าทาย และตั้งข้อสงสัยเนื่องจากความล้มเหลวในปฏิบัติการที่ผ่านมา เช่น การทำสงครามในอิรัก หรือการจัดการปัญหาในซีเรีย เป็นต้น เมื่อเป็นเช่นนั้นแล้วประชาคมระหว่างประเทศจึงอาจไม่สามารถพึ่งพหามหาอำนาจอย่างสหรัฐอเมริกาในการจัดการปัญหาความขัดแย้งที่เกิดขึ้นได้เหมือนในอดีต และการจัดการปัญหาความขัดแย้งจึงกลายมาเป็นความรับผิดชอบร่วมกัน (shared responsibility) ของสมาชิกในระบบระหว่างประเทศมากขึ้น โดยหนึ่งในสมาชิกของระบบระหว่างประเทศที่มีศักยภาพในการจัดการปัญหาความขัดแย้งอย่างโดดเด่นก็คือสหภาพยุโรปนั่นเอง

ปัจจุบัน สหภาพยุโรป ได้มีบทบาทสำคัญในระบบระหว่างประเทศ โดยเฉพาะในทางเศรษฐกิจและการค้า ซึ่งทำให้สหภาพยุโรปมีอำนาจในการเจรจาต่อรองในเวทีระหว่างประเทศเพิ่มขึ้นมาก และได้รับการขนานนามว่าเป็น ‘ยักษ์ใหญ่ทางเศรษฐกิจ’ แต่ความสามารถทางเศรษฐกิจของสหภาพยุโรปนั้นไม่ได้แปรผัน

ฉบับครบรอบ ๒๐ ปี

ไปในทิศทางเดียวกับกับความสามารถทางการเมืองและสหภาพยุโรปมักถูก
วิจารณ์ว่าเป็น ‘คนแคระทางการเมือง’ ซึ่งเกิดจากการหวงแหนอำนาจอธิปไตย
ของรัฐสมาชิกในประเด็นที่เกี่ยวกับการเมืองและความมั่นคง (high politics) รวมถึง
ความสลับซับซ้อนในโครงสร้างเชิงสถาบันของสหภาพยุโรปในการกำหนดและ
ออกนโยบายต่างประเทศ อย่างไรก็ตาม เนื่องจากอำนาจทางเศรษฐกิจของ
สหภาพยุโรปที่โดดเด่นประกอบกับความจำเป็นในการจัดการปัญหาความขัดแย้ง
ร่วมกันในระบบระหว่างประเทศ สหภาพยุโรปจึงเป็นที่คาดหวังของประชาคม
ระหว่างประเทศว่าจะสามารถเป็นผู้นำในการจัดการปัญหาความขัดแย้งที่จะเกิดขึ้น
ในอนาคตตามคำกล่าวที่โด่งดังของวอลเตอร์ นักปรัชญาชาวฝรั่งเศสว่า “อำนาจ
ที่ยิ่งใหญ่มาพร้อมกับความรับผิดชอบที่ยิ่งใหญ่” นั่นเอง บทความชิ้นนี้เสนอว่า
สหภาพยุโรปมีความรับผิดชอบที่จะต้องเพิ่มประสิทธิภาพในการจัดการปัญหา
ความขัดแย้งในโลก เพื่อที่จะรักษาสถานะการเป็นตัวแสดงที่มีบทบาทนำและ
ได้รับความเคารพในสังคมระหว่างประเทศ อันจะส่งผลถึงความสามารถทาง
เศรษฐกิจของสหภาพยุโรปในที่สุด ในทางกลับกันถึงแม้ว่าสหภาพยุโรปจะมีความ
สามารถทางเศรษฐกิจสูง แต่ถ้าหากสหภาพยุโรปไม่สามารถที่จะเป็นผู้นำในการ
จัดการปัญหาความขัดแย้งในโลกได้อย่างมีประสิทธิภาพ สหภาพยุโรปก็อาจจะ
ไม่ได้รับความเคารพในฐานะตัวแสดงที่เป็นผู้นำในระบบระหว่างประเทศ ซึ่งจะ
ส่งผลในทางลบต่อสมรรถนะในทางเศรษฐกิจของสหภาพยุโรปในระยะยาวด้วย

ในส่วนแรกของบทความนี้ จะยืนยันความเป็นตัวแสดง (actor) ของ
สหภาพยุโรปว่าเป็นตัวแสดงที่มีความสามารถในระบบระหว่างประเทศ โดยเป็น
ตัวแสดงที่ไม่เหมือนรัฐหรือองค์การระหว่างประเทศอื่นๆ แต่เป็นตัวแสดงที่มี
ลักษณะพิเศษ (sui generis) ที่สำคัญคือ สหภาพยุโรปมีศักยภาพที่จะเป็นผู้จัดการ
ปัญหาความขัดแย้งได้ ในส่วนที่สองจะกล่าวถึงประวัติความเป็นมาของนโยบาย
ต่างประเทศของสหภาพยุโรปว่าด้วยการเมือง และความมั่นคง ในส่วนที่สาม
จะกล่าวถึงกลไกในการกำหนดและออกนโยบายต่างประเทศของสหภาพยุโรปที่
เกี่ยวกับการจัดการปัญหาความขัดแย้ง ในส่วนที่สี่ จะกล่าวถึงกรณีศึกษาเกี่ยวกับ

การจัดการปัญหาความขัดแย้งโดยสหภาพยุโรปที่ผ่านมาในอดีต ในส่วนที่ห้า จะกล่าวถึงบทเรียนจากกรณีศึกษาในส่วนที่แล้ว และความสำคัญของสหภาพยุโรปในการจัดการปัญหาความขัดแย้งในปัจจุบัน และในส่วนสุดท้ายเป็นบทสรุป

1. สหภาพยุโรปในฐานะตัวแสดง

จุดยืนของบทความชิ้นนี้ตั้งอยู่บนสมมติฐานที่ว่า สหภาพยุโรปเป็นตัวแสดงในระบบระหว่างประเทศซึ่งหมายความว่าสหภาพยุโรปมีความสามารถในการตัดสินใจในนามของตัวเองเพื่อบรรลุเป้าประสงค์บางประการได้ ดังนั้น ก่อนที่จะกล่าวต่อไปถึงความสามารถในการจัดการปัญหาความขัดแย้งของสหภาพยุโรป จึงจำเป็นต้องพิสูจน์สมมติฐานดังกล่าวเสียก่อน

ในความเข้าใจแบบดั้งเดิมแล้ว ตัวแสดงระหว่างประเทศที่เก่าแก่ที่สุดคือ รัฐชาติ (nation-state) อย่างไรก็ตาม Fraser Cameron ได้กล่าวไว้ว่าในความเป็นจริงแล้วตัวแสดงในระบบระหว่างประเทศนั้นมีหลายประเภท และแม้ระหว่างรัฐชาติกันเองนั้น แต่ละรัฐชาติก็มีความสามารถที่แตกต่างกันออกไป นอกเหนือจากรัฐชาติแล้ว ตัวแสดงระหว่างประเทศยังหมายถึง องค์กรระหว่างประเทศ บริษัทข้ามชาติ และสื่อมวลชนชาติได้ด้วยทั้งนี้การขยายคำจำกัดความของตัวแสดงระหว่างประเทศออกไปมากกว่ารัฐชาติเป็นผลจากสภาพแวดล้อมระหว่างประเทศที่เปลี่ยนแปลงไปในอดีตประเด็นความมั่นคงระหว่างประเทศเป็นเรื่องของการทหารเป็นหลัก ย่อมต้องอาศัยรัฐชาติซึ่งเป็นผู้ผูกขาดการใช้กำลังเป็นตัวแสดงในการจัดการ อย่างไรก็ตามในปัจจุบันประเด็นความมั่นคงระหว่างประเทศได้ขยายขอบเขตไปมากกว่าเรื่องของการทหาร และครอบคลุมประเด็นข้ามพรมแดนต่างๆ อาทิ สิ่งแวดล้อม โรคระบาด การอพยพ ความขัดแย้งทางชาติพันธุ์ หรือการก่อการร้าย เป็นต้น ซึ่งประเด็นปัญหาความมั่นคงแบบใหม่ (non-traditional security issues) นี้ไม่สามารถแก้ไขได้โดยรัฐใดรัฐหนึ่งเพียงลำพัง แต่จำเป็นต้องอาศัยความร่วมมือระหว่างรัฐต่างๆ ในระบบระหว่างประเทศเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าวร่วมกัน ดังนั้น ตัวแสดงในระบบระหว่างประเทศจึงต้อง

ฉบับครบรอบ ๒๐ ปี

ขยายขอบเขตออกไปนอกเหนือจากรัฐชาติด้วยเช่นกันดังนั้นสหภาพยุโรปจึงเป็น
สามารถเป็นตัวแสดงระหว่างประเทศได้ในสภาพแวดล้อมระหว่างประเทศใน
ปัจจุบัน โดยสหภาพยุโรปได้พิสูจน์ความเป็นตัวแสดงของตนเองเมื่อสหภาพยุโรป
ได้ผลักดันความตกลงพิธีสารเกียวโต (Kyoto Protocol) ท่ามกลางการต่อต้าน
ของสหรัฐอเมริกา¹ นอกจากนั้นยังมีการเยือนคณะกรรมการธิการยุโรป (European
Commission) โดยประธานาธิบดีบารัคโอบามา เมื่อเดือนกุมภาพันธ์ ค.ศ. 2005
และการเยือนทำเนียบขาวโดยประธานคณะกรรมการธิการยุโรปในเดือนตุลาคม
ปีเดียวกันซึ่งเป็นการแสดงออกในเชิงสัญลักษณ์ให้เห็นถึงการรับรองสหภาพ
ยุโรปในฐานะตัวแสดงระหว่างประเทศโดยประเทศมหาอำนาจอย่างประเทศ
สหรัฐอเมริกานั้นเอง²

อย่างไรก็ตาม มีข้อวิจารณ์ว่าถึงแม้สหภาพยุโรปจะได้มีบทบาทในเวที
ระหว่างประเทศพอสมควร แต่การตัดสินใจของสหภาพยุโรปนั้นไม่ได้ทำในนาม
ของสหภาพยุโรปเอง แต่เป็นการตัดสินใจร่วมกันของรัฐสมาชิกของสหภาพยุโรป
มากกว่า กล่าวอีกนัยหนึ่งคือ หากรัฐสมาชิกไม่มีความเห็นตรงกันในเรื่องใดแล้ว
สหภาพยุโรปก็ไม่สามารถที่จะตัดสินใจในนามของตนเองได้ ความคิดดังกล่าว
สอดคล้องกับนิยามของ ‘ความเป็นตัวแสดง’ (actorness) ตามแนวคิดของวิชา
กฎหมายระหว่างประเทศที่ยืนยันว่าสหภาพยุโรปไม่มีสถานภาพเป็นวัตถุทางกฎหมาย
(legal object)³ หรือตามแนวคิดของทฤษฎีความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ
แบบดั้งเดิมที่ยืนยันว่ารัฐเท่านั้นที่เป็นตัวแสดงหลักในความสัมพันธ์ระหว่าง
ประเทศ⁴ แต่ทว่าในความเป็นจริงแล้วข้อวิจารณ์ดังกล่าวไม่เป็นความจริง
เสียทีเดียว เพราะถึงแม้ว่ารัฐสมาชิกต่างๆ จะร่วมกันสร้าง (constitute) และ

¹ Fraser Cameron, *An Introduction to European Foreign Policy* (New York: Routledge, 2007), 14.

² Ibid., 5.

³ Charlotte Bretherton and John Vogler, *The European Union As a Global Actor* (New York: Routledge, 2006), 13-15.

⁴ Ibid., 15-20.

ส่งผลต่อการตัดสินใจของสหภาพยุโรปแต่สหภาพยุโรปนั้นก็ส่งผลต่อความประพฤติของรัฐด้วยเช่นกัน กล่าวคือทั้งรัฐสมาชิก และสหภาพยุโรปต่างส่งผลต่อกันและกันอย่างต่อเนื่อง (mutually constituted) ตามทฤษฎี social constructivism นั้นเอง⁵

ถึงแม้ว่าจะดูน่าสนใจที่จะเปรียบเทียบกับ ‘ความเป็นตัวแสดง’ (actorness) ของสหภาพยุโรปกับรัฐมหาอำนาจอื่น ๆ เช่นสหรัฐอเมริกาหรือจีนเป็นต้น แต่การเปรียบเทียบดังกล่าวไม่น่าจะเป็นประโยชน์เท่าไรนักเพราะตัวแสดงทั้งสองมีโครงสร้างพื้นฐานที่แตกต่างกันโดยสิ้นเชิง และหากเปรียบเทียบสหภาพยุโรปโดยใช้รัฐชาติเป็นมาตรฐานแล้ว สหภาพยุโรปคงไม่สามารถเป็นตัวแสดงในระบบระหว่างประเทศได้เลย ดังนั้นสหภาพยุโรปจึงเป็นตัวแสดงที่มีความพิเศษในตัวเอง (sui generis) และเป็นตัวแสดงที่อยู่ภายใต้ ‘construction’ อย่างต่อเนื่องนั้นเอง⁶

เพื่อวัตถุประสงค์ของบทความนี้ ต่อไปจะกล่าวถึงความสามารถของสหภาพยุโรปในฐานะที่เป็นตัวแสดงในระบบระหว่างประเทศเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการจัดการปัญหาความขัดแย้งเท่านั้น โดยความสามารถดังกล่าวได้แก่ ความสามารถปฏิบัติ ความสามารถหาทุน และความสามารถที่จะประสานและร่วมมือ

ความสามารถปฏิบัติ (capabilities to act)

คือ การที่สหภาพยุโรปมีบุคลากรและอุปกรณ์ที่พร้อมในการเข้าจัดการปัญหาความขัดแย้ง เช่น สหภาพยุโรปสามารถใช้หน่วยทางการทหารของประเทศสมาชิกของ Western European Union (WEU) ในการปฏิบัติการได้ นอกจากนี้ความสามารถปฏิบัติยังรวมถึงสถาบันต่าง ๆ ของสหภาพยุโรปซึ่งประกอบกันเป็นกลไกในการกำหนด และออกนโยบายต่างประเทศเพื่อจัดการปัญหาความ

⁵ Ibid., 21-23.

⁶ Ibid., 36.

ฉบับครบรอบ ๒๐ ปี

ขัดแย้งด้วย⁷ (ดูรายละเอียดเกี่ยวกับกลไกในการกำหนดและออกนโยบายต่างประเทศในส่วนที่ 3)

ความสามารถในการหาทุน (capabilities to fund)

สหภาพยุโรปมีสภาพทางเศรษฐกิจที่ดีเป็นอันดับต้นๆ ของโลก ดังนั้นความสามารถในการหาทุนเพื่อสนับสนุนภารกิจในการจัดการปัญหาความขัดแย้งจึงไม่น่าแปลกใจนัก และถึงแม้ว่าสหภาพยุโรปจะมีกลไกในการใช้เงินที่เคร่งครัดเพราะต้องคำนึงถึงการตรวจสอบได้และความโปร่งใส แต่ก็มีโครงสร้าง Instrument for Stability (เดิมคือ Rapid Reaction Mechanism) เพื่อให้การใช้จ่ายเพื่อจัดการปัญหาความขัดแย้งเป็นไปได้อย่างทันที่ โดยการแบ่งเงินทุนออกเป็นเงินทุนระยะสั้นและเงินทุนระยะยาว⁸

ความสามารถที่จะประสานและร่วมมือ (capabilities to cooperate and coordinate)

ความสามารถสุดท้ายนี้สามารถแบ่งออกได้เป็น 2 แนวได้แก่แนวตั้ง (vertical) คือความสามารถที่จะประสานและร่วมมือกับสถาบันต่างๆ ของสหภาพยุโรปเอง กับรัฐสมาชิก และแนวนอน (horizontal) คือความสามารถที่จะประสานและร่วมมือกับรัฐที่สามหรือองค์การระหว่างประเทศอื่นในการจัดการปัญหาความขัดแย้ง อย่างไรก็ตาม ถึงแม้ว่าสหภาพยุโรปจะมีความสามารถที่จะประสานและร่วมมือ แต่ประสิทธิภาพของความสามารถนี้โดยเฉพาะระหว่างสหภาพยุโรปกับรัฐสมาชิกล้วนจะเป็นจุดสนใจของบทความชิ้นนี้ต่อไป

⁷ Richard G. Whitman and Stefan Wolff, "The European Union as a Global Conflict Manager: Capabilities and Context in an Interdependent World" in *The European Union as a Global Conflict Manager* eds. Richard G. Whitman and Stefan Wolff (New York: Routledge, 2012), 11-12.

⁸ Ibid., 12-13.

2. นโยบายต่างประเทศของสหภาพยุโรป

พัฒนาการของนโยบายต่างประเทศของสหภาพยุโรป^{9,10}

สหภาพยุโรปเริ่มต้นจากการรวมตัวกันเป็นประชาคมถ่านหินและเหล็กของยุโรป (European Coal and Steel Community - ECSC) ซึ่งเป็นการรวมตัวเพื่อผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจอย่างไรก็ตามก็เกิดการ spill-over จากเรื่องเศรษฐกิจ (low politics) ไปสู่เรื่องการเมืองและความมั่นคง (high politics) เพราะอย่างหลังมีความจำเป็นในการบรรลุเป้าประสงค์ทางเศรษฐกิจยิ่งขึ้นไป โดยความพยายามร่วมมือทางการเมืองและความมั่นคงครั้งแรกคือการจัดตั้ง European Defence Community (EDC) แต่ก็ไม่เป็นผลสำเร็จเพราะประเทศสมาชิกต่างยังหวงแหนอธิปไตยในเรื่องของการการเมืองการมั่นคงอย่างเหนียวแน่น และไม่มี ความพยายามรวมตัวทางการเมืองในยุโรปไปอีกหลายปี จนกระทั่งปีค.ศ. 1970 จึงมีการเสนอให้มีการจัดตั้ง European Political Cooperation (EPC) ซึ่งตั้งอยู่บนพื้นฐานของ intergovernmentalism มากกว่า federalism ทำให้ EPC เป็นที่ยอมรับของรัฐบาลสมาชิกและสามารถจัดตั้งได้สำเร็จ ในที่สุดอย่างไรก็ดี EPC นั้นประสบปัญหาในเรื่องของประสิทธิภาพ โดยมีสาเหตุสำคัญจากการตัดสินใจแบบฉันทานุมัติ ซึ่งทำให้การตัดสินใจใดๆ เป็นเรื่องยากมาก เพราะรัฐบาลสมาชิกต่างมีผลประโยชน์แห่งชาติที่แตกต่างกันออกไปและยากที่จะหาจุดยืนร่วมกันได้ การสิ้นสุดลงของสงครามเย็นและการรวมประเทศของเยอรมนี จึงเป็นการเปิดโอกาสให้ยุโรปมีการรวมตัวทางการเมืองอย่างเหนียวแน่นมากขึ้น โดยในปีค.ศ. 1992 สนธิสัญญา Maastricht ทำให้มีการจัดตั้ง Common Foreign and Security Policy (CFSP) เป็นเสาที่สองของสามเสาที่ประกอบกันเป็น

⁹ Fraser Cameron, *An Introduction to European Foreign Policy* (New York: Routledge, 2007), 23-38.

¹⁰ Richard G. Whitman and Stefan Wolff, "Introduction" in *The European Union as a Global Conflict Manager* eds. Richard G. Whitman and Stefan Wolff (New York: Routledge, 2012), 3-6.

ฉบับครบรอบ ๒๐ ปี

สหภาพยุโรปและในปีค.ศ. 1997 ได้มีการจัดตั้ง High Representative for the Common Foreign and Security Policy เพื่อเป็นผู้ประสานงานและตัวแทนของสหภาพยุโรปเกี่ยวกับนโยบายต่างประเทศความล้มเหลวใน Balkan ในทศวรรษ 1990 ส่งผลให้มีการเร่งพัฒนาความสามารถทางการทหาร และการจัดตั้ง European Security and Defence Policy (ESDP) ซึ่งดูแลเกี่ยวกับเรื่อง การทหาร และการจัดการปัญหาความขัดแย้งโดยเฉพาะเป็นส่วนหนึ่งของ CFSP ในปี ค.ศ. 2009 สนธิสัญญา Lisbon ได้ยกเลิกระบบเสาของสหภาพยุโรปและจัดตั้ง European External Action Service (EEAS or EAS) เพื่อนำ CFSP ไปปฏิบัติภายใต้การดูแลของ High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy (แทน High Representative for CFSP) รวมถึงเปลี่ยนชื่อ ESDP เป็น Common Security and Defence Policy (CSDP) ด้วย โดยในปี ค.ศ. 2003 เป็นครั้งแรกที่สหภาพยุโรปมีความเห็นร่วมกันในเรื่องความมั่นคงโดยมีแรงขับเคลื่อนคือสงครามในอิรัก และสามารถออกเอกสารชื่อว่า ‘A Secure Europe in a Better World’ ซึ่งนับว่าเป็น European Security Strategy หรือแนวคิดเชิงยุทธศาสตร์ของสหภาพยุโรปครั้งแรกนั่นเอง¹¹

จากพัฒนาการเกี่ยวกับนโยบายต่างประเทศของสหภาพยุโรป จะเห็นได้ว่าตอนเริ่มแรกรัฐสมาชิกพยายามจะหลีกเลี่ยงเรื่องเกี่ยวกับการทหาร แต่หลังจากความล้มเหลวใน Balkan ทำให้สหภาพยุโรปตระหนักได้ว่านโยบายว่าด้วยความมั่นคงของสหภาพยุโรปนั้นจำเป็นต้องมีมิติของการทหารเกี่ยวข้องด้วยอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ดังนั้นทั้ง CFSP และ CSDP จึงเป็นกลไกสำคัญของสหภาพยุโรปในการจัดการปัญหาความขัดแย้งต่างๆ มาจนถึงปัจจุบันนั่นเอง

3. การจัดการปัญหาความขัดแย้ง

หนึ่งในวัตถุประสงค์ของนโยบายต่างประเทศของสหภาพยุโรปนั้นคือ ‘การดำรงไว้ซึ่งสันติภาพป้องกันความขัดแย้งและรักษาความมั่นคงระหว่าง

¹¹ Fraser Cameron, *An Introduction to European Foreign Policy* (New York: Routledge, 2007), 7.

ประเทศ' (มาตรา 21 (2) TEU) โดยกลไกสำคัญในการบรรลุวัตถุประสงค์ดังกล่าวก็คือ CFSP และ CSDP ซึ่งจะกล่าวในรายละเอียดต่อไปนี้

โครงสร้างและกระบวนการตัดสินใจ

CFSP และ CSDP ยังคงได้รับมรดกมาจาก EPC ในเรื่องกระบวนการตัดสินใจโดยยังคงเป็นแบบintergovernmentalismโดยมี Council of Europe ซึ่งประกอบด้วยรัฐมนตรีต่างประเทศของรัฐสมาชิกและ High Representative เป็นหน่วยงานหลักในการตัดสินใจเกี่ยวกับ CFSP/CSDP ภายใต้การนำของ European Council ซึ่งประกอบด้วยประมุขและหัวหน้ารัฐบาลของรัฐสมาชิกและประธาน European Commission และมีหน้าที่รักษามลประโยชน์ของรัฐสมาชิกเป็นหลัก (ต่างจาก European Commission ที่ทำงานเพื่อผลประโยชน์ของสหภาพยุโรป) โดยมีการสนับสนุนจาก High Representative และ European External Action Service (EEAS)¹² การตัดสินใจของ Council of Europe ใช้วิธีการแบบฉันทามติอันแสดงให้เห็นถึงการทวงหน่อธิปไตยอย่างที่สุดของรัฐสมาชิกในประเด็นทางความมั่นคงซึ่งเป็นเรื่องอ่อนไหวนั่นเอง

ความสามารถ (capabilities) ของ CFSP และ CSDP

ในการจัดการปัญหาความขัดแย้งของสหภาพยุโรปนั้น CFSP และ CSDP จะทำงานส่งเสริมซึ่งกันและกันโดย CFSP นั้นจะเป็นความสามารถในทางการทูต (diplomatic capabilities) โดยเฉพาะการประกาศเจตจำนงของสหภาพยุโรปต่อวิกฤตการณ์ต่างๆรวมถึงการดำเนินกิจกรรมของสหภาพยุโรปเพื่อหาแนวทางแก้ไขต่อวิกฤตการณ์นั้นๆ โดยอาศัยความชำนาญของบุคลากรในสถาบันต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับ CFSP ซึ่งมักมีความสัมพันธ์อันใกล้ชิดกับรัฐสมาชิก

ส่วน CSDP จะช่วยทำให้การกระทำของ CFSP หนักแน่นและมีความหมายมากขึ้นด้วยความสามารถทางการทหาร (military capabilities) ซึ่งหมาย

¹² Stephan Keukeleire and Tom Delreux, *The Foreign Policy of the European Union* (New York: Palgrave Macmillan, 2014), 61, 63-69.

ฉบับครบรอบ ๒๐ ปี

รวมถึงปฏิบัติการจัดการความขัดแย้งทั้งแบบพลเรือนและทหาร อาทิ การส่งทหาร การส่งกองกำลังตำรวจ และการส่งผู้พิพากษาจากรัฐสมาชิกของสหภาพยุโรป การกิจของ CSDP ได้แก่ปฏิบัติการปลดอาวุธร่วม (joint disarmament operation) การช่วยเหลือทางมนุษยธรรม (humanitarian and rescue tasks) การช่วยเหลือ และแนะนำทางการทหาร (military advice and assistance tasks) การป้องกันความขัดแย้งและการรักษาสันติภาพ (conflict prevention and peacekeeping tasks) การสู้รบในการจัดการความขัดแย้ง (tasks of combat forces in crisis management) การสร้างสันติภาพและการสร้างเสถียรภาพหลังความขัดแย้ง (peacemaking and post-conflict stabilization) อย่างไรก็ตาม CSDP มักประสบความสำเร็จเพียงการป้องกันไม่ให้ความขัดแย้งลุกลามเท่านั้น และไม่สามารถป้องกันการหรือจัดการปัญหาความขัดแย้งได้อย่างมีประสิทธิภาพ อีกทั้ง CSDP มักต้องมีแนวทางที่ตรงกับโครงสร้างของนโยบายต่างประเทศของสหภาพยุโรปโดยรวมอีกด้วย¹³

ความสามารถ (capabilities) อื่น ๆ ของสหภาพยุโรป

นอกเหนือจากความสามารถของ CFSP และ CSDP สหภาพยุโรปยังมีเครื่องมือในการจัดการปัญหาความขัดแย้งในระยะยาวผ่านนโยบายต่างประเทศในด้านอื่นๆ เช่น การคว่ำบาตรหรือการตั้งเงื่อนไขทางการค้า รวมถึงการสร้างเงื่อนไขในนโยบาย European Neighbourhood Policy (ENP) อีกด้วย¹⁴

ความสามารถทั้งทางการทูตและทางการทหารจาก CFSP/CSDP และความสามารถอื่นๆ ที่สหภาพยุโรปมีทำให้สหภาพยุโรปดูเหมือนจะมีเครื่องมือที่รอบด้าน (comprehensive) ในการจัดการปัญหาความขัดแย้งต่างๆ ที่เกิดขึ้นในโลก อย่างไรก็ตามถึงแม้ว่าสหภาพยุโรปจะมีเครื่องมือต่างๆ มากมาย แต่กระบวนการตัดสินใจที่เป็นแบบ intergovernmentalism ก็ทำให้การจัดการปัญหาความขัดแย้งที่ผ่านมาไม่มีประสิทธิภาพมากเท่าที่ควร เพราะบ่อยครั้งที่

¹³ Ibid., 144-145.

¹⁴ Ibid., 146.

ประเทศสมาชิกไม่สามารถตกลงร่วมกันได้ เนื่องจากผลประโยชน์แห่งชาติที่ต่างกัน อีกทั้ง สหภาพยุโรปไม่สามารถดำเนินการทางทหารโดยเอกภาคีได้ โดยไม่ได้รับการยินยอมจากตัวแสดงที่เกี่ยวข้องกับความขัดแย้งที่เกิดขึ้น ดังนั้นในเรื่องของการจัดการปัญหาความขัดแย้ง สหภาพยุโรปจึงถูกมองว่าเป็นส่วนเสริมของ North Atlantic Treaty Organization (NATO) มากกว่าที่จะมาแทนที่ NATO¹⁵ นั่นเอง

4. กรณีศึกษาการจัดการปัญหาความขัดแย้ง

ในส่วนนี้ตัวอย่างเกี่ยวกับการจัดการปัญหาความขัดแย้งโดยสหภาพยุโรป จะได้รับการศึกษา โดยตัวอย่างประกอบไปด้วย การจัดการปัญหาความขัดแย้งใน Bosnia Kosovo และ Libya เพราะประเทศดังกล่าวแสดงให้เห็นถึงที่สุดในการจัดการปัญหาความขัดแย้งทางการทหาร (Bosnia) และทางการพลเรือน (Kosovo) อีกทั้งประเทศดังกล่าวยังอยู่ในบริเวณสำคัญ (priority areas) ของยุโรปดังที่ระบุไว้ใน European Security Strategy 2003 คือในบริเวณเพื่อนบ้าน (neighbourhood) ของสหภาพยุโรปด้วย นอกจากนั้นบทความชิ้นนี้เชื่อว่าความสามารถจัดการปัญหาความขัดแย้งในบริเวณภูมิภาคของสหภาพยุโรปเองจะเป็นตัวชี้วัดได้ถึงความสามารถจัดการปัญหาความขัดแย้งในบริเวณอื่นๆ ได้ด้วย กล่าวคือ หากสหภาพยุโรปไม่สามารถจัดการปัญหาความขัดแย้งในบริเวณบ้านของตัวเองได้แล้ว จะมีความน่าเชื่อถือให้จัดการปัญหาความขัดแย้งในภูมิภาคอื่นได้อย่างไร

Bosnia

วิกฤตการณ์และความรุนแรงใน Bosnia และ Herzegovina เริ่มต้นขึ้นในปีค.ศ. 1992 โดยเป็นความขัดแย้งระหว่างกลุ่มชาว Serbs Croats และมุสลิม เมื่อความขัดแย้งสิ้นสุดลง ประชากรมากกว่าครึ่งของ Bosnia และ Herzegovina ถูกฆ่า เนรเทศ หรือหนีออกจากประเทศไป โดยความขัดแย้งจบลงได้ด้วย

¹⁵ Ibid., 147.

ฉบับครบรอบ ๒๐ ปี

ตกลงระหว่าง ประธานาธิบดี Croatia ประธานาธิบดี Yugoslavia และ ประธานาธิบดี Bosnia ในความตกลง General Framework Agreement for Peace (GFAP) หรือ Dayton Accord ในปีค.ศ. 1995 โดย NATO เป็นผู้ดูแล มิติทางการทหารของ GFAP มาจนถึงปีค.ศ. 2004 ที่ NATO ตัดสินใจถอนตัวออก ด้วยมติ UNSCR 1551 ทำให้สหภาพยุโรปเข้ามารับผิดชอบต่อจาก NATO¹⁶

การเข้าจัดการปัญหาความขัดแย้งของสหภาพยุโรปใน Bosnia ในปีค.ศ. 2004 เป็นปฏิบัติการทางการทหารของ CSDP ครั้งที่สามและเป็นครั้งใหญ่ที่สุด จนถึงปัจจุบัน¹⁷ โดยส่งกองกำลังประมาณ 7,000 คนเข้าไปในพื้นที่ภายใต้ปฏิบัติการ EUFOR Althea ซึ่งรับหน้าที่ต่อจาก NATO ในการป้องกันเงื่อนไขที่จำทำให้เกิดความรุนแรงซ้ำ จัดการมิติทางการทหารของ GFAP และทำให้สหภาพยุโรป และตัวแสดงระหว่างประเทศอื่นๆสามารถปฏิบัติหน้าที่ความรับผิดชอบใน Bosnia ได้โดยมีวัตถุประสงค์ 3 ระยะ ระยะสั้น คือ ต้องการการเปลี่ยนผ่าน ความรับผิดชอบที่ราบรื่นจาก NATO ไปสู่ EUFOR Althea และการรักษาสภาพแวดล้อมที่มั่นคงสำหรับการปฏิบัติตาม GFAP ระยะกลาง คือ การอำนวยความสะดวก Bosnia ในการเข้าเป็นสมาชิกของสหภาพยุโรป และระยะยาว คือ การทำให้ Bosnia ซึ่งเป็นประเทศที่มีความหลากหลายทางเชื้อชาติและวัฒนธรรม สามารถอยู่อย่างสันติทั้งในระดับชาติและภูมิภาค¹⁸

ในเรื่องของประสิทธิภาพ EUFOR Althea ค่อนข้างประสบความสำเร็จ ในมิติทางการทหาร กล่าวคือประสบความสำเร็จในวัตถุประสงค์ระยะสั้น อย่างไร

¹⁶ Annemarie Peen Rodt, "EU Performance in Military Conflict Management" in *The European Union as a Global Conflict Manager* eds. Richard G. Whitman and Stefan Wolff (New York: Routledge, 2012), 177-180.

¹⁷ Benjamin Pohl, *EU Foreign Policy and Crisis Management Operations: Power, Purpose and Domestic Politics* (New York: Routledge, 2014), 47.

¹⁸ Annemarie Peen Rodt, "EU Performance in Military Conflict Management" in *The European Union as a Global Conflict Manager* eds. Richard G. Whitman and Stefan Wolff (New York: Routledge, 2012), 177-180.

ก็ตามในมิติทางการเมืองหรือวัตถุประสงค์ระยะกลางและระยะยาวนั้นยังไม่ค่อยประสบความสำเร็จเท่าไร เนื่องจากความรุนแรงใน Bosnia ดูเหมือนจะถูกสะกดกันไม่ให้เกิดขึ้นมากกว่าถูกกำจัดออกไปเลยเสียทีเดียว และยังคงต้องอาศัยเวลาอีกสักพักกว่าสถานการณ์จะดีขึ้น¹⁹

นอกจากนั้น ความพยายามจัดการปัญหาความขัดแย้งของสหภาพยุโรปใน Bosnia ก็ไม่ได้เกิดขึ้นจาก CSDP แต่เพียงเท่านั้นแต่เป็นความพยายามที่รอบด้าน (comprehensive) โดยสังเกตได้จากวัตถุประสงค์ระยะกลางของ EUFOR Althea ในการรับ Bosnia เข้ามาเป็นสมาชิกของสหภาพยุโรปนั่นเอง²⁰

อย่างไรก็ตามข้อสังเกตเกี่ยวกับการจัดการปัญหาความขัดแย้งใน Bosnia ของสหภาพยุโรปครั้งนี้ประการแรก เนื่องจากเมื่อปีค.ศ. 1995 สหภาพยุโรปยังไม่พร้อมที่จะจัดการปัญหาความขัดแย้งได้เอง ทำให้ NATO ต้องเข้ามารับผิดชอบและใช้เวลาถึง 9 ปีกว่าสหภาพยุโรปจะเข้ามามีบทบาทในการจัดการปัญหาความขัดแย้งนี้ใน ปีค.ศ. 2004 ประการที่สองคือการเข้าร่วมจัดการปัญหาความขัดแย้งใน Bosnia สอดคล้องกับธรรมชาติของการจัดการปัญหาความขัดแย้งของสหภาพยุโรปที่กล่าวไว้ข้างต้นว่า สหภาพยุโรปมักเข้าร่วมในขั้นตอนป้องกันการขยายตัวของความรุนแรงมากกว่าในขั้นที่ยังคงมีความรุนแรงอยู่ ดังนั้น การจัดการปัญหาความขัดแย้งของสหภาพยุโรปใน Bosnia จึงเป็นการยืนยันภาพความเป็นส่วนเสริมของ NATO ของสหภาพยุโรปโดย Pohl ได้กล่าวไว้ว่าแรงขับเคลื่อนที่ทำให้สหภาพยุโรปเข้าจัดการปัญหาความขัดแย้งใน Bosnia นั้นก็คือ ความต้องการแสดงศักยภาพของสหภาพยุโรปในฐานะตัวแสดงทางการเมือง หลังจากความล่าช้าและความล้มเหลวก่อนหน้านี้ นั่นเอง²¹

¹⁹ Ibid.

²⁰ Ibid.

²¹ Ibid., 70.

ฉบับครบรอบ ๒๐ ปี

Kosovo

ตั้งแต่ปลายทศวรรษ 1990 Kosovo นั้นถูกรุกรานโดย Serbia และ Yugoslavia และได้รับความช่วยเหลือจาก NATO ในปีค.ศ. 1999 โดยหลังจากนั้น Kosovo ได้อยู่ภายใต้การดูแลของ UN civilian mission (UNMIK) และ NATO มาจนถึงช่วงประมาณปีค.ศ. 2004 ที่ Kosovo เริ่มไม่พอใจกับการดำเนินงานของ UN และ NATO และเริ่มเรียกร้องเอกราชโดยใช้ความรุนแรง เมื่อเป็นเช่นนั้นแล้ว ความชอบธรรมของ UN และ NATO ในการจัดการปัญหาความขัดแย้งใน Kosovo จึงถดถอยลง และทำให้สหภาพยุโรปต้องเข้ามารับผิดชอบภายใต้ปฏิบัติการ EULEX ในปีค.ศ. 2008²²

ปฏิบัติการ EULEX เป็นการจัดการปัญหาความขัดแย้งแบบพลเรือนที่ใหญ่และทะเยอทะยานที่สุดของ CSDP โดยมีเจ้าหน้าที่ประมาณ 3,200 นายปฏิบัติการทั้งในด้านตำรวจ ตุลาการ และศุลกากร โดยภารกิจของ EULEX คือการช่วยเหลือสถาบันต่างๆ อำนาจตุลาการ และหน่วยงานบังคับใช้กฎหมายของ Kosovo ในกระบวนการสู่ความยั่งยืนและความรับผิดชอบ ผ่านการควบคุมแนะนำ และให้คำปรึกษาในขณะที่ยังคงมีอำนาจบริหารบางอย่างอยู่²³

อย่างไรก็ตามการจัดการปัญหาความขัดแย้งของสหภาพยุโรปใน Kosovo ก็ประสบกับปัญหาไม่น้อยที่สำคัญคือเรื่องการขาดแคลนเจ้าหน้าที่พลเรือนที่จะเข้าไปปฏิบัติการใน Kosovo ทั้งนี้เพราะ EULEX ต้องอาศัยเจ้าหน้าที่ที่มีความเชี่ยวชาญจากรัฐสมาชิกของสหภาพยุโรปที่มักไม่ค่อยเต็มใจให้ยืมเจ้าหน้าที่เหล่านั้นเพราะต้องการใช้ประโยชน์จากเจ้าหน้าที่ของตนเพื่อผลประโยชน์ของรัฐตนมากกว่า อีกทั้งเจ้าหน้าที่เองก็ไม่ค่อยเต็มใจจะไปปฏิบัติการในต่างแดนเป็นระยะเวลานานเท่าไรนัก นอกจากนั้น EULEX ยังประสบปัญหาในเรื่องการประสานงานระหว่างเจ้าหน้าที่ของ EULEX และเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นใน Kosovo เอง

²² Benjamin Pohl, *EU Foreign Policy and Crisis Management Operations: Power, Purpose and Domestic Politics* (New York: Routledge, 2014), 73-74.

²³ Ibid.

ไม่ว่าจะเป็นเรื่องความแตกต่างของภาษาหรือโครงสร้างหน้าที่ในการทำงาน ประกอบกับความไม่ไว้วางใจของเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นที่มีต่อเจ้าหน้าที่ของ EULEX ซึ่งเป็นมรดกที่ตกทอดมาจาก UN และ NATO สำคัญที่สุดคือถึงแม้ว่า EULEX จะดูเหมือนสามารถควบคุมสถานการณ์ใน Kosovo ไม่ให้เกิดความรุนแรง ขึ้นได้ แต่มีข้อสงสัยว่าหากไม่มี EULEX แล้ว Kosovo จะสามารถยับยั้งได้ด้วย ตนเองหรือไม่ ซึ่งหากไม่ได้ ก็แสดงให้เห็นว่าการทำงานของ EULEX นั้นยังไม่ ประสบความสำเร็จนักในระยะยาว²⁴

ในการเข้าจัดการปัญหาความขัดแย้งใน Kosovo มีข้อสังเกต กล่าวคือ เช่นเดียวกับกรณี Bosnia สหภาพยุโรปได้เข้ามามีบทบาทในตอนที่มีความรุนแรง เริ่มผ่อนคลายแล้วและไม่ได้มีส่วนร่วมมาตั้งแต่เริ่มวิกฤตการณ์ อีกทั้ง EULEX ยังสะท้อนให้เห็นถึงปัญหาของการขาดแคลนเจ้าหน้าที่เพื่อการปฏิบัติการที่มี ประสิทธิภาพ ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงการคำนึงถึงประโยชน์ของรัฐสมาชิกเหนือ ผลประโยชน์ของสหภาพยุโรปในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการเมืองและความมั่นคง โดย Pohl ได้ยืนยันความคิดสุดท้ายนี้ด้วยการเสนอว่าสหภาพยุโรปเข้ามา มีบทบาทในการจัดการปัญหาความขัดแย้งใน Kosovo ก็เพราะแรงกดดันจาก ประชาชนในประเทศต่อรัฐบาลของรัฐสมาชิก ซึ่งได้สนับสนุนการเข้าแทรกแซง ใน Kosovo ซึ่งหากไม่สามารถจัดการปัญหาความขัดแย้งได้อย่างมีประสิทธิภาพ ก็จะทำให้รัฐบาลของรัฐสมาชิกสูญเสียความน่าเชื่อถือไปด้วยนั่นเอง²⁵

Libya

หลังจากการปฏิวัติที่ Tunisia ที่เป็นจุดเริ่มต้นของ Arab Spring ในปีค.ศ. 2011 Libya ก็ประสบกับวิกฤตการณ์สงครามกลางเมืองระหว่างประชาชนกับ

²⁴ Nicoletta Pirozzi, "EU Performance in Civilian Conflict Management" in *The European Union as a Global Conflict Manager* eds. Richard G. Whitman and Stefan Wolff (New York: Routledge, 2012), 204-206.

²⁵ Benjamin Pohl, *EU Foreign Policy and Crisis Management Operations: Power, Purpose and Domestic Politics* (New York: Routledge, 2014), 97.

ฉบับครบรอบ ๒๐ ปี

รัฐบาลเผด็จการของ Gaddafi ซึ่งใช้ความรุนแรงในการปราบปรามประชาชน และทำให้ EU ตกลงมีมาตรการคว่ำบาตรทางอาวุธกับ Libya และ UNSC ได้อนุญาตให้ใช้มาตรการที่จำเป็นทุกทางเพื่อปกป้องประชาชนใน Libya

อย่างไรก็ตามสหภาพยุโรปล้มเหลวที่จะใช้ CFSP หรือ CSDP เพื่อจัดการปัญหาความขัดแย้งที่เกิดขึ้นใน Libya เพราะรัฐสมาชิกมีความเห็นไม่ตรงกันในเรื่องของการเข้าแทรกแซงทางการทหาร กล่าวคือ ในขณะที่ฝรั่งเศสและอังกฤษสนับสนุนการเข้าแทรกแซงทางการทหาร แต่เยอรมนีกลับไม่เห็นด้วยกับการกระทำดังกล่าว ส่งผลให้สหภาพยุโรปไม่สามารถตกลงมีความพยายามจัดการปัญหาความขัดแย้งร่วมกันได้สำเร็จ²⁶

แน่นอนว่าความขัดแย้งใน Libya ไม่ได้เป็นครั้งแรกที่แสดงให้เห็นถึงการไม่สามารถตกลงกันได้ระหว่างรัฐสมาชิกในสหภาพยุโรปในการมีมาตรการจัดการความขัดแย้งร่วมกัน นอกจากนั้น ความขัดแย้งดังกล่าวยังทำให้เกิดข้อสงสัยเกี่ยวกับความจำเป็นของนโยบายต่างประเทศว่าด้วยเรื่องความมั่นคงของสหภาพยุโรปอีกด้วย เพราะถึงแม้ไม่มีนโยบายต่างประเทศดังกล่าว ประเทศสมาชิกก็สามารถที่จะจัดการปัญหาความขัดแย้งที่เกิดขึ้นได้โดยลำพัง

5. บทเรียนและความผิชอบต่อสังคมระหว่างประเทศ

บทเรียน

ในเรื่องของประสิทธิภาพอาจสรุปได้ว่า ในการจัดการปัญหาความขัดแย้งที่มีวัตถุประสงค์ที่แคบ สหภาพยุโรปจะประสบความสำเร็จได้ง่าย แต่ก็ไม่สามารถทำให้ความขัดแย้งยุติลงได้อย่างจริงจัง ในทางกลับกัน ในการจัดการปัญหาความขัดแย้งที่มีวัตถุประสงค์ที่กว้าง สหภาพยุโรปก็มักไม่ประสบความสำเร็จนัก กล่าวคือ สหภาพยุโรปมักประสบความสำเร็จในการจัดการปัญหาความขัดแย้งในระยะสั้นหรือการควบคุมความรุนแรงไม่ได้ปะทุขึ้น แต่ยังไม่ประสบความสำเร็จในการยุติความขัดแย้งและสร้างสันติภาพอย่างถาวรเท่าไรนัก โดยมีสาเหตุจาก

²⁶ Stephan Keukeleire and Tom Delreux, *The Foreign Policy of the European Union* (New York: Palgrave Macmillan, 2014), 167.

ข้อจำกัดในเชิงสถาบันและข้อจำกัดในเชิงนโยบาย²⁷

ก่อนสนธิสัญญาลิสบอน ค.ศ. 2008 ข้อจำกัดในเชิงสถาบัน ได้แก่การขาดยุทธศาสตร์ร่วมกันระหว่างสถาบันต่างๆ โดยเฉพาะ Council และ Commission ในเรื่องนโยบายต่างประเทศเกี่ยวกับการจัดการปัญหาความขัดแย้ง ทำให้เกิดความไม่ต่อเนื่องหรือสอดคล้องในการจัดการปัญหาความขัดแย้งที่เกิดขึ้น นอกจากนั้นการขาดบูรณาการของโครงสร้างและบริการของนโยบายต่างประเทศยังทำให้แต่ละสถาบันหรือตำแหน่งต่างๆ มีลำดับความสำคัญและความสามารถของตนเองและไม่มีการประสานงานกันเกิดขึ้น หลังสนธิสัญญาลิสบอนข้อจำกัดในเชิงสถาบันที่ยังคงตกทอดมาก็คือ การไม่สามารถตกลงร่วมกันระหว่างรัฐสมาชิกในการจัดการปัญหาความขัดแย้งในหลายๆ ครั้ง เพราะผลประโยชน์แห่งชาติที่แตกต่างกันซึ่งทำให้ไม่สามารถจัดการปัญหาความขัดแย้งได้อย่างมีประสิทธิภาพหรือทันทั่วทั้งนี้เพราะนโยบายต่างประเทศเรื่องการจัดการปัญหาความขัดแย้งนั้นต้องอาศัยการตัดสินใจแบบฉันทานุมัติเท่านั้น²⁸

ในส่วนข้อจำกัดในเชิงนโยบาย ถึงแม้ว่าสหภาพยุโรปจะมีอุปกรณ์หรือเครื่องมือในการดำเนินนโยบายค่อนข้างมาก แต่ด้วยข้อจำกัดในเชิงสถาบันแล้วทำให้สหภาพยุโรปเลือกใช้อุปกรณ์จำกัดไปด้วย โดยส่วนใหญ่แล้วสหภาพยุโรปมักเลือกใช้นโยบายในการจัดการปัญหาความขัดแย้งที่ไม่ใช่แบบดั้งเดิม (เช่น การสร้างความมั่นใจ หรือการไกล่เกลี่ย) กล่าวคือ สหภาพยุโรปมักจะใช้นโยบายแบบอื่นๆ นอกเหนือจาก CFSP และ CSDP ในการจัดการปัญหาความขัดแย้งโดยเฉพาะการตั้งเงื่อนไข (conditionality) ในเรื่อง ENP หรือการค้าจากนั้นหลังสนธิสัญญาลิสบอน สหภาพยุโรปยังไม่ค่อยได้ใช้ประโยชน์จาก EU Special Representative ซึ่งน่าจะมีประโยชน์ต่อการประสานงานนโยบายต่าง

²⁷ Richard G. Whitman and Stefan Wolff, "The EU as a Global Conflict Manager: Reflections on the Past, Perspectives for the Future" in *The European Union as a Global Conflict Manager* eds. Richard G. Whitman and Stefan Wolff (New York: Routledge, 2012), 211-212.

²⁸ Ibid., 213-215.

ฉบับครบรอบ ๒๐ ปี

ประเทศมากพอสมควรอีกด้วย²⁹

ข้อจำกัดทั้งเชิงสถาบันและเชิงนโยบายที่กล่าวมานั้นทำให้ความสามารถในการจัดการปัญหาความขัดแย้งของสหภาพยุโรปยังไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร และทำให้ในหลายๆ ครั้งสหภาพยุโรปล่าช้าในการเข้าไปมีบทบาทในการจัดการปัญหาความขัดแย้งต่างๆ ที่เกิดขึ้น และมักถูกมองว่าเป็นส่วนเสริมของ NATO มากกว่าที่จะมีความสามารถในการริเริ่มการจัดการปัญหาความขัดแย้งได้ด้วยตนเองนั่นเอง

ความรับผิดชอบต่อสังคมระหว่างประเทศ

ดังที่ได้กล่าวไปแล้วในตอนต้นของบทความ ปัจจุบันสหภาพยุโรปได้พิสูจน์ตนเองว่าเป็นตัวแสดงในระบบระหว่างประเทศที่มีบทบาทและอำนาจมากขึ้นเรื่อยๆ ท่ามกลางการเสื่อมถอยโดยเปรียบเทียบของมหาอำนาจเดิมอย่างสหรัฐอเมริกา และแนวโน้มที่ปัญหาต่างๆ ที่เกิดขึ้นในโลกจะต้องกลายมาเป็นการรับผิดชอบร่วมกัน (shared responsibility) ของสังคมระหว่างประเทศ โดยประเทศต่างๆ หันมาให้ความสนใจกับสหภาพยุโรปและคาดหวังให้สหภาพยุโรปมีบทบาทนำมากขึ้นในการจัดการปัญหาต่างๆ ในโลก รวมถึงการจัดการกับปัญหาความขัดแย้ง

อย่างไรก็ตามจากการศึกษาเกี่ยวกับกลไกการกำหนดและออกนโยบายต่างประเทศของสหภาพยุโรปว่าด้วยเรื่องการจัดการปัญหาความขัดแย้ง และตัวอย่างการจัดการความขัดแย้งของสหภาพยุโรปที่ผ่านมาในอดีต จะเห็นได้ว่าแม้ความพยายามที่ผ่านมาอาจจะไม่ได้ล้มเหลว แต่ก็เพียงประสบความสำเร็จในระยะสั้นและในวัตถุประสงค์ที่แคบแต่เพียงเท่านั้น อีกทั้งสหภาพยุโรปยังไม่ได้มีบทบาทนำในการจัดการปัญหาความขัดแย้งที่ผ่านมา แต่มักเป็นผู้ตามและจะเข้าร่วมเฉพาะเมื่อเกิดความจำเป็นให้ต้องเข้าไปมีบทบาทเท่านั้น ที่สำคัญคือ แม้เป็นปัญหาความขัดแย้งในบริเวณสำคัญของยุโรปอย่างเช่น ในยุโรปตะวันออกหรือในแอฟริกาเหนือ ซึ่งเป็น ‘เพื่อนบ้าน’ ของสหภาพยุโรปเองตาม European

²⁹ Ibid., 215-216.

Security Strategy 2003 แต่สหภาพยุโรปก็ยังไม่สามารถจัดการปัญหาเหล่านั้นได้อย่างมีประสิทธิภาพ และเป็นเอกภาพ จำเป็นต้องอาศัยประเทศหรือองค์การอื่นๆเข้ามาจัดการปัญหาเสียบ่อยครั้ง

การที่สหภาพยุโรปกำลังเป็นมหาอำนาจทางด้านเศรษฐกิจมากขึ้นทุกขณะ แต่ไม่สามารถจัดการปัญหาความขัดแย้งแม้ในภูมิภาคของตนเองได้ จะส่งผลต่อความน่าเชื่อถือของสหภาพยุโรปในเวทีระหว่างประเทศ อันจะส่งผลให้การก้าวขึ้นเป็นมหาอำนาจของสหภาพยุโรปถูกจำกัด และส่งผลให้การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของสหภาพยุโรปมีข้อจำกัดตามมาด้วย ในทางกลับกันหากสหภาพยุโรปสามารถที่จะแสดงความสามารถในการจัดการปัญหาความขัดแย้งต่างๆ โดยเริ่มต้นจากภูมิภาคของตนเองก่อนได้นั้น สหภาพยุโรปน่าจะได้รับความน่าเชื่อถือและความไว้วางใจจากสังคมระหว่างประเทศมากขึ้น ทำให้สหภาพยุโรปมีทั้งอำนาจทางเศรษฐกิจ และอำนาจจากความเคารพและเกรงใจ เป็นเครื่องมือสำคัญในการต่อรอง อันจะส่งผลดีต่อการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของสหภาพยุโรปในที่สุด อีกนัยหนึ่งคือ ความสามารถในการจัดการปัญหาความขัดแย้งนั้นเป็นเงื่อนไขสำคัญในการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของสหภาพยุโรปต่อไป

ยุโรปภิวัตน์ (Europeanization) ของนโยบายต่างประเทศของสหภาพยุโรป

เมื่อนโยบายต่างประเทศของสหภาพยุโรปยังคงไม่มีประสิทธิภาพมากพอที่จะจัดการปัญหาความขัดแย้งได้อย่างเด็ดขาดและในระยะยาวด้วยเหตุผลหลักคือการหวนแทนอำนาจอธิปไตยของรัฐโดยเฉพาะในมิติทางการเมืองและความมั่นคง บทความนี้จะเสนอให้นโยบายต่างประเทศของสหภาพยุโรปมีความเป็นสหภาพยุโรป (europeanized) มากขึ้น ซึ่งน่าจะเป็นทางสายกลางระหว่าง intergovernmentalism และ federalism โดยทฤษฎียุโรปภิวัตน์เชื่อว่าสหภาพยุโรปไม่ได้เป็นผลจากการตัดสินใจของรัฐสมาชิกแต่เพียงฝ่ายเดียวเท่านั้น (bottom up) แต่สหภาพยุโรปยังสามารถส่งผลต่อการตัดสินใจของรัฐสมาชิกได้ด้วยเช่นกัน (top down) โดยสหภาพยุโรปสามารถมีอิทธิพลต่อรัฐสมาชิก

ฉบับครบรอบ ๒๐ ปี

ได้ด้วยการใช้การบังคับ (coercion) แรงกดดันจากปทัสถานและข้อจำกัด (normative pressure and limitation) การแข่งขันแบบคัดเลือกและควบคุมกำกับ (competitive selection / regulatory competition) และการวางกรอบ (framing) โดยสหภาพยุโรปเป็นผู้จัดการทางด้านแนวคิด (ideational entrepreneur)³⁰

ข้อเสนอข้างต้นยังสอดคล้องกับ ‘ความเป็นตัวแสดง’ (actorness) ของสหภาพยุโรปตามทฤษฎี social constructivism ซึ่งเชื่อว่ารัฐสมาชิกและสหภาพยุโรปต่างส่งผลต่อกันและกัน (mutually constituted) ดังที่ได้กล่าวไปแล้วข้างต้น โดยหากสหภาพยุโรปสามารถทำให้นโยบายต่างประเทศของสหภาพยุโรปมีความเป็นสหภาพยุโรปมากขึ้น (europeanized) และมีความแตกต่างระหว่างรัฐชาติน้อยลง น่าจะส่งผลให้นโยบายต่างประเทศของสหภาพยุโรปมีความเป็นเอกภาพและมีประสิทธิภาพมากขึ้นอย่างแน่นอนอย่างไรก็ดี ข้อเสนอแนะดังกล่าวคงไม่สามารถเกิดขึ้นได้อย่างทันทีทันใดแต่คงต้องอาศัยเวลาและความตั้งใจจริงเป็นเครื่องมือสำคัญ มิเช่นนั้นแล้ว สหภาพยุโรปอาจจะต้องรอให้เกิดสถานการณ์เลวร้ายขึ้นในภูมิภาค เพื่อเป็นแรงกระตุ้นในการพัฒนาความสามารถในการจัดการปัญหาความขัดแย้งให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น คล้ายกับครั้งที่เกิดวิกฤตการณ์ใน Balkan อันส่งผลให้สหภาพยุโรปพัฒนาศักยภาพทางการทหารจนเป็นมรดกมาสู่ปัจจุบัน

สรุป

คงไม่มีใครปฏิเสธได้ว่าสหภาพยุโรปได้กลายมาเป็นตัวแสดงหลักในเวทีโลก โดยเฉพาะในด้านเศรษฐกิจ และสหภาพยุโรปเองก็ตระหนักถึงความสำคัญในการร่วมมือทางการเมืองและความมั่นคง (high politics) ในการเป็นเงื่อนไขสำคัญในการพัฒนาความร่วมมือทางเศรษฐกิจ (low politics) รวมทั้งอำนาจที่มากขึ้นของสหภาพยุโรปยังทำให้ประชาคมระหว่างประเทศคาดหวังที่จะให้สหภาพยุโรปมีบทบาทนำในการจัดการปัญหาต่างๆ ในโลกรวมถึงการจัดการปัญหาความขัดแย้ง

³⁰ ณัฐนันท์ คุณมาศ, “ทฤษฎีในการศึกษาสหภาพยุโรป: จากบูรณาการนโยบายทางเลือกและกระบวนการยุโรปภิวัตน์” *วารสารสังคมศาสตร์* (2005), 42(1), 149-151.

ทั้งนี้ สหภาพยุโรป เป็นตัวแสดงที่มีศักยภาพที่จะจัดการปัญหาความขัดแย้ง ไม่ว่าจะด้วยความสามารถในการปฏิบัติ ความสามารถในการหาทุน หรือความสามารถที่จะประสานและร่วมมือ แต่ด้วยกลไกและโครงสร้างของนโยบายต่างประเทศของสหภาพยุโรปนั้น ทำให้ความสามารถในการจัดการปัญหาความขัดแย้งมีข้อจำกัดทั้งในเชิงสถาบันและเชิงนโยบาย ซึ่งส่งผลให้ปฏิบัติการในการจัดการปัญหาความขัดแย้งที่ผ่านมาของสหภาพยุโรปประสบความสำเร็จเฉพาะในระยะสั้นหรือในวัตถุประสงค์แคบแต่เพียงเท่านั้น ดังสะท้อนให้เห็นในกรณีศึกษาใน Bosnia Kosovo และ Libya โดยรากเหง้าของปัญหาที่เกิดขึ้นนั้นก็คือการหวงแหนอำนาจอธิปไตยของรัฐสมาชิกโดยเฉพาะในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการเมืองความมั่นคงและการเห็นถึงผลประโยชน์ของชาติเหนือกว่าผลประโยชน์ของสหภาพยุโรปนั่นเอง

ดังนั้น ในการแก้ไขปัญหาดังกล่าว เพื่อให้สหภาพยุโรปสามารถเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจได้ต่อไปและให้เป็นไปตามความคาดหวังของสังคมระหว่างประเทศ ในบทบาทของสหภาพยุโรป บทความนี้จึงเสนอให้นโยบายต่างประเทศของสหภาพยุโรปมีความเป็นสหภาพยุโรปมากขึ้น (europeanized) เพื่อที่จะประสานความแตกต่างระหว่างรัฐสมาชิก อย่างไรก็ตามข้อเสนอดังกล่าวก็ยากที่จะปฏิบัติในความเป็นจริง และต้องอาศัยเวลาและความตั้งใจจริงเป็นสำคัญ

สุดท้าย ถึงแม้ว่าบทความนี้จะวิจารณ์และชี้ให้เห็นข้อพร่องของความสามารถจัดการความขัดแย้งของสหภาพยุโรปเป็นหลัก แต่ในความเป็นจริงแล้ว สหภาพยุโรปก็ไม่ได้ต่างจากองค์การระหว่างประเทศอื่นๆ ซึ่งไม่ได้สมบูรณ์แบบหรือปราศจากข้อบกพร่องเช่นกัน เช่น UN ก็มักมีปัญหาในเรื่องของการยับยั้ง (veto) ในสมัชชาความมั่นคงอยู่บ่อยครั้ง อย่างไรก็ตามองค์การอื่นๆ ก็ได้มีการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง และสหภาพยุโรปก็จำเป็นต้องพัฒนาต่อไปเช่นเดียวกัน โดยเริ่มจากการเป็นผู้จัดการปัญหาความขัดแย้งที่มีประสิทธิภาพในภูมิภาคของตนเองเสียก่อนนั่นเอง