

ABSTRACT

Security Development of the European Union in the Post-Iraq War: Reflections from the Military Cooperation

Oratai Soparat

Before the Iraq war had taken place, EU referendum toward the United State's decision of making war was disintegrated and divided distinctly into two groups: the agreement and the disagreement. This article questions and tries to explore whether this alienation of the EU polls has brought to disaster of its recent collaboration in the post-Iraq war or, on the other hand, bridging relations among countries in the union even more tightly. This is with the main focus on the progress of Military Cooperation of the EU.

Reviewed from documents and related studies, the evidences show that all members of the EU have bolstered many security coactions, especially in smaller cooperative dimensions after the war started. The recent EU cooperation tends to be formed up in a unit of troop, for example the establishment of the European Police Office or Europol. This institution acts as a central authority to share criminal intellectual and also a central role of European police departments. Europol does not only foster the coalition of polices among the EU members but it also reserves temporally common force named Eurocorps in case of some aggressive situations. For another example of the unit size cooperation, the EU also established a Political Chief of Rapid Reaction Force to combine forces and troops with the hope of becoming permanent EU troops after their greater integration.

In deed, this reflects the progress of their military alliance and bridge connecting closer relations of the EU members gradually. With the reserved troops, they are combative to counterattack against all kinds of threats. Summarily, we can say that the EU members have presented some advancement of their militant cooperation in the post-Iraq war. Obviously, this military cooperation is started from the small spots to gradually spillover in other aspects, according to the theory of functionalism; however, the highly intentions of all EU members is essentially.

Keywords: Post-Iraq War, European Security, European Policy

สหภาพยุโรป: ความพยายามพัฒนาด้านความมั่นคง หลังสงครามอิรัก

อรไท โสภารัตน์

1. บทบาทความร่วมมือทางด้านความมั่นคงระหว่างสหภาพยุโรป และสหรัฐอเมริกา

หลังสงครามอิรักได้เริ่มต้นขึ้นเมื่อ 20 มีนาคม ค.ศ.2003 ความสัมพันธ์แอตแลนติก (Atlanticism) ได้เปลี่ยนรูปแบบต่างไปจากเดิม ในตอนแรกความสัมพันธ์ระหว่างสหรัฐอเมริกาและกลุ่มประเทศในสหภาพยุโรปมีสัมพันธภาพในทิศทางที่ตรงกันข้ามนับตั้งแต่หลังสงครามโลกครั้งที่สองสิ้นสุดลง ในเวลานั้นความสัมพันธ์แอตแลนติกได้เชื่อมด้วยโครงการมาร์แชล (กองทุนที่สหรัฐอเมริกาให้แก่สหภาพยุโรปเพื่อการพัฒนาฟื้นฟูแก่กลุ่มประเทศยุโรปหลังสงครามโดยมีข้อแม้ว่ากลุ่มประเทศยุโรปต้องช่วยเหลือซึ่งกันและกัน) และองค์การนาโต อันเป็นความพยายามสร้างความร่วมมือระหว่างสองคาบสมุทรเพื่อสกัดกั้นภัยคุกคามจากคอมมิวนิสต์ อย่างไรก็ตาม ความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มสหภาพยุโรป (ซึ่งเป็นความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับรัฐสมาชิกสหภาพยุโรป) และความสัมพันธ์กับสหรัฐอเมริกา อาจจะไม่ราบรื่นในบางครั้งก็ตาม เห็นได้จากปี 1959 ในเวลานั้นประธานาธิบดี ชาร์ล เดอ โกล (Charles de Gaulle) แห่งประเทศฝรั่งเศสได้ออกจากการเป็นสมาชิกนาโต เพราะไม่ได้รับการยอมรับด้าน

การมีบทบาทนำประเทศฝรั่งเศสในองค์การนาโตเทียบเท่ากับ (an equal footing) ประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศอังกฤษ จึงได้ประกาศลาออกและพัฒนาความมั่นคงทางการทหารตามลำพัง ด้วยศักยภาพทางพลังงานนิวเคลียร์ และมีปฏิสัมพันธ์ที่ดีกับกลุ่มประเทศในตะวันออกกลางอย่างอิรัก (เพื่อผลประโยชน์ทางด้านน้ำมันและฝรั่งเศสก็ได้แลกเปลี่ยนด้วยการสนับสนุนแร่ธาตุที่ปัจจัยในการส่งเสริมการผลิตพลังงานนิวเคลียร์เป็นการตอบแทนแก่อิรัก) อย่างไรก็ตามฝรั่งเศสก็ได้ให้ความช่วยเหลือองค์การนาโตอยู่ตลอดเวลาที่ต้องการความช่วยเหลือจากฝรั่งเศส แต่ครั้งเมื่อให้ตัดสินใจในการเข้าร่วมทำสงครามอิรัก สหภาพยุโรปกลับมีแนวความคิดที่ไร้เอกภาพในการให้ความร่วมมือกับสหรัฐอเมริกาเพื่อเข้าร่วมทำสงครามอย่างชัดเจน อันเป็นสาเหตุให้ความสัมพันธ์แอตแลนติกเปลี่ยนแปลงไป

หากมองความร่วมมือในรูปความสัมพันธ์แอตแลนติกจะเห็นได้ว่า องค์ประกอบของการรวมกันของกลุ่มประเทศในสหภาพยุโรป และสหรัฐอเมริกา นั้นมีความแตกต่างกันอยู่โดยพิจารณาได้หลากหลายประเด็น เช่นประเด็นการให้คุณค่าของกฎหมายระหว่างประเทศ สหรัฐอเมริกานั้นไม่มุ่งเน้นความถูกต้องตามกฎหมายระหว่างประเทศมากไปกว่าการให้คุณค่าแก่ผลประโยชน์แห่งชาติตนซึ่งถือว่ามีความสำคัญที่สุด หากจะอาศัยความร่วมมือกันก็เน้นการดำเนินการเพียงชั่วคราวและยิ่งหากเป็นรัฐบาลยุคปัจจุบันจะเน้นการดำเนินการแบบเอกภาคี (Unilateral) มากกว่าในอดีต เนื่องจากต้องการคงฐานะเป็นผู้นำในระบบโลก หรืออภิมหาอำนาจโลก อันมีความสามารถในการจัดระเบียบโลกได้ สำหรับสหภาพยุโรปนั้นเน้นความสำคัญของกฎหมายระหว่างประเทศและการดำเนินการในความสัมพันธ์ระหว่างประเทศในแนวทางการทูต หรือการทูตเชิงป้องกัน แต่จากความแตกต่างดังกล่าวก็มิได้เป็นอุปสรรคในความร่วมมือกันเพราะจุดมุ่งหมายร่วมกันในการต่อต้านอุดมการณ์คอมมิวนิสต์ในยุคสงครามเย็นเป็นพลังผลักดันให้เกิดความร่วมมือกันท่ามกลางความแตกต่าง¹

¹ Philip H. Gordon and Jeremy Shapiro, *Allies at War: America, Europe, and the Crisis over Iraq* (McGraw Hill: New York, 2004), 185.

หากจะพิจารณาในแง่ความเหมือนกันนั้น สหรัฐอเมริกาก็คือชาวยุโรปที่อพยพไปแสวงหาโลกใหม่ ซึ่งลักษณะเชื้อชาติก็ย่อมมาจากกลุ่มเดียวกัน คุณค่าทางอารยธรรม วัฒนธรรม และศาสนาจึงเป็นปัจจัยที่ส่งเสริมความเข้าใจระหว่างกันได้ง่าย อีกทั้งการให้คุณค่าทางระบบการเมืองที่เหมือนกันกล่าวคือ ระบบประชาธิปไตยอันเป็นที่ยอมรับระหว่างกัน แม้ว่ารูปแบบของระบบการเมืองทั้งสองจะไม่เหมือนกันที่เดิวนักแต่ก็มีความใกล้เคียงกันอย่างมาก ทั้งนี้ ในรายละเอียดได้มีการปรับใช้ที่แตกต่างกันตามแต่ละสังคม นอกจากนั้นแนวความคิดเสรีนิยมที่มาพร้อมกับการเมืองแบบประชาธิปไตยก็ยิ่งส่งเสริมให้สัมพันธ์ภาพระหว่างสองฟากฝั่งนั้นดำเนินการค้าระหว่างกันในฐานะเป็นตลาดหลักรองรับสินค้าซึ่งกันและกันได้เป็นอย่างดี สิ่งเหล่านี้อาจกล่าวได้ว่าเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้ความร่วมมือระหว่างกันนั้นใกล้ชิดสนิทแนบแน่นกว่าความร่วมมือของกลุ่มรัฐอื่นๆ

สำหรับประเด็นต่างๆ ในระบบระหว่างประเทศต่อความเห็นของสหภาพยุโรปและสหรัฐอเมริกา อาจมีความเหมือนและแตกต่างกันขึ้นอยู่กับแต่ละประเด็น ในส่วนมุมมองที่มองเหมือนกันคือ มุมมองต่อประเด็นต่อต้านการก่อร้าย ทั้งสองกลุ่มมองว่าเป็นประเด็นที่สำคัญที่สุดที่ต้องดำเนินการต่อต้านอย่างเร่งด่วน เนื่องจากทั้งสองฝ่ายได้กลายเป็นเหยื่อของกลุ่มก่อการร้ายในหลายๆ เหตุการณ์ไม่ว่าจะเป็นเหตุการณ์ 11 กันยายนในสหรัฐอเมริกา การวางระเบิดในรถประจำทางและรถไฟใต้ดินของอังกฤษ และการวางระเบิดบนรถไฟของสเปน ซึ่งทำให้นักความคิดของทั้งสองฟากฝั่งเป็นไปในแนวทางเดียวกัน นอกจากนั้นยังมีประเด็นเกี่ยวกับอาวุธอานุภาพทำลายล้างสูง และสภาวะโลกร้อนเป็นต้น ที่เห็นไปในแนวทางเดียวกัน

ส่วนประเด็นที่เป็นข้อขัดแย้งกันอย่างมากคือประเด็นการเข้าร่วมทำสงครามในอิรัก ที่มีใช้แค่ขัดแย้งกันเฉพาะความสัมพันธ์ระหว่างสหภาพยุโรปกับสหรัฐอเมริกาเท่านั้น แต่ยังเป็นความขัดแย้งระหว่างรัฐต่างๆ ในสหภาพยุโรปด้วย โดยได้มีการแบ่งออกเป็นกลุ่มที่เห็นด้วยกับการเข้าไปทำสงครามในอิรักของสหรัฐอเมริกา เช่น อังกฤษ สเปน อิตาลี โปรตุเกส เดนมาร์ก ฮังการี โปแลนด์ สาธารณรัฐเช็ก และสโลวะเกีย และกลุ่มที่ไม่เห็นด้วยเช่น ฝรั่งเศส เยอรมนี

เบลเยียม ออสเตรีย สวีเดน และลักเซมเบิร์ก² สาเหตุที่มีการแตกแยกทางความคิดเนื่องจากฝ่ายที่เห็นด้วยนั้นต้องการคงความเป็นพันธมิตรกับสหรัฐอเมริกา และความต้องการการจัดสรรทรัพยากรด้านน้ำมันหลังสงครามอิรักสิ้นสุด สำหรับฝ่ายที่ไม่เห็นด้วยต้องการสร้างอำนาจทางการเมืองภายในของกลุ่มตนให้เข้มแข็งมากยิ่งขึ้นตลอดจนลดการพึ่งพาทองกำลังจากสหรัฐอเมริกา อีกทั้งกลุ่มนี้ต้องการทรัพยากรน้ำมันจากประเทศในตะวันออกกลางผ่านการทำธุรกิจระหว่างกันมากกว่าที่จะไปรุกรานรัฐเหล่านั้นซึ่งถือว่าผิดหลักกฎหมายระหว่างประเทศ และไม่อาจรับประกันได้ว่าสงครามอิรักจะสิ้นสุดลงอย่างไร แม้แต่กลุ่มประเทศที่กำลังจะมาเข้าร่วมเป็นสมาชิกสหภาพยุโรปใหม่ (ยุโรปตะวันออก) ในปี 2004 ก็เห็นด้วยกับการเข้าไปทำสงครามกับสหรัฐอเมริกา เนื่องจากว่าสหรัฐอเมริกานั้นได้ชัยชนะในสงครามเย็นในฐานะผู้นำอุดมการณ์เสรีประชาธิปไตย และต้องการเข้าร่วมเป็นสมาชิกสหภาพยุโรปจึงจำเป็นต้องเห็นด้วยกับการทำสงครามกับอิรัก³ เพื่อเป็นการได้รับเสียงสนับสนุนจากฝ่ายที่เห็นด้วยในการทำสงครามอิรักซึ่งพวกเขามีอำนาจทางการเมืองตัดสินใจรับเข้าสมาชิกใหม่ ทั้งนี้ก็อาจพิจารณาได้ว่าความคิดของกลุ่มประเทศยุโรปตะวันออกเหล่านี้ อาจมีแนวโน้มเปลี่ยนแปลงแนวความคิดได้หากได้เข้าเป็นสมาชิกของสหภาพยุโรปอย่างเต็มตัว

สหรัฐอเมริกายังคงมีความพยายามทำให้อิรักเชื่อในหลักการประชาธิปไตย ซึ่งยุโรปมองว่าหากจะเข้าไปเปลี่ยนแปลงการเมืองการปกครองในอิรักนั้นนับว่าเป็นความท้าทายมากและอาจส่งผลกระทบต่อโลกอาหรับทั้งหมดได้ ฝรั่งเศสเคยมีอาณัติเหนือ อินโดจีน แอลจีเรีย ซีเรีย และเลบานอน ส่วนอังกฤษมีดินแดนในอาณัติเหนือ อิรักและปาเลสไตน์ ยังไม่สามารถเข้าไปจัดการโครงสร้าง

² ซูเกียติ พันธ์พรประสิทธิ์, เอกสารจากการเสวนาอาศรมความคิด โครงการที่ 2 เรื่อง Europe Talk Forum ครั้งที่ 3 เรื่อง "นโยบายต่างประเทศของสหภาพยุโรปต่อวิกฤตการณ์ในอิรัก: ความไร้เอกภาพ," จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 13 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2546

³ After Iraq Crisis: Who is Isolated in Europe?

<http://www.epin.org/pdf/comment_hughes_apr03.pdf> retrieved on 1st September, 2008.

⁴ Robert Kagan and William Kristol, "What to do about Iraq", Weekly Standard, January 21, 2002.

ทางการเมืองให้เข้มแข็งได้ ฝรั่งเศสจึงมองว่าเป็นไปได้ยากที่จะบรรลุผลสำเร็จในการจัดสรรความเป็นประชาธิปไตยในดินแดนอิรัก ดังที่เห็นปรากฏในครั้งที่อังกฤษปกครองอินเดีย อังกฤษซึ่งไม่สามารถบังคับอินเดียได้ เพราะผู้นำมหาตมะคานธีและแนวคิดต่อต้านที่ประสบความสำเร็จในการได้เอกราช ดังนั้นหากจะมองในแง่ความแตกต่างในการดำเนินการต่อชาวอาหรับเปรียบเทียบระหว่างสหภาพยุโรปกับสหรัฐอเมริกาก็ยังสามารถอธิบายได้ว่ากลุ่มรัฐในสหภาพยุโรปยังต้องพึ่งพาแหล่งน้ำมันจากประเทศอาหรับ และเคยมีอาณานิคมเป็นรัฐในตะวันออกกลางและรัฐในแอฟริกา จึงมีความเข้าใจในการดำเนินการกับกลุ่มประเทศเหล่านั้นมากกว่าสหรัฐฯ ซึ่งมีพันธมิตรที่เหนียวแน่นอย่างอิสราเอลแต่ขัดแย้งกับประเทศกลุ่มอาหรับมายาวนาน สหรัฐและพันธมิตรอย่างอังกฤษและสเปนจึงได้รับการตอบโต้กลับจากกลุ่มการร้ายอย่างรุนแรงในการวางระเบิดในระบบขนส่งมวลชนที่สำคัญของทั้งสองประเทศ⁶

2. ความไร้เอกภาพในสหภาพยุโรป

การทำสงครามในอิรักอาจเป็นเหตุปัจจัยให้กลุ่มสหภาพยุโรปแตกออกจากกันได้ หากเราจะมองบทบาทของอังกฤษหลังสงครามอิรักสิ้นสุดลงแล้ว พบว่าอังกฤษจำเป็นต้องแก้ไขบทบาทของตัวเองในสหภาพยุโรปเสียใหม่ เนื่องจากอังกฤษได้แสดงว่ารัฐตนนั้นเป็นผู้นำบรรดารัฐทั้งหมดในสหภาพยุโรปมาโดยตลอด แต่การดำเนินการตัดสินใจเคียงบ่าเคียงไหล่ทำสงครามกับสหรัฐอเมริกาในการรุกรานอิรักนั้นได้ส่งผลกระทบต่อกลุ่มที่ไม่เห็นด้วยกับการเข้าร่วมทำสงครามกับสหรัฐอเมริกา ซึ่งในเวลานั้นอังกฤษและกลุ่มที่เห็นด้วยกับการทำสงครามอิรักเป็นรัฐกลุ่มน้อย 5 เสียงใน 15 (โดยมีสเปนและโปรตุเกสให้การสนับสนุนอังกฤษเป็นหลัก) จึงทำให้บรรดารัฐยุโรปที่เหลือตั้งคำถามต่ออังกฤษว่าจะรวมตัวอยู่ข้าง

⁶ สาทิน สุนทรพันธุ์, "สหภาพยุโรปกับการต่อต้านการก่อการร้าย" ใน *วารสารยุโรปศึกษา* ปีที่ 13 ฉบับที่ 1-2 มกราคม-ธันวาคม 2548, ศูนย์ยุโรปศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

เดียวกับยุโรปหรืออยู่กับสหรัฐอเมริกา ดังนั้นอาจกล่าวได้ว่าบทบาทของอังกฤษทำให้เกิดความไม่ไว้วางใจต่อกลุ่มประเทศยุโรป สำหรับสเปน และโปรตุเกสนั้นแม้จะมีแนวทางเดียวกับอังกฤษแต่กลุ่มประเทศเหล่านี้ก็มีความผสมกลมกลืนกับสังคมสหภาพยุโรปได้มากกว่า ไม่ว่าจะเป็นการเปลี่ยนมาใช้เงินตราสกุลยูโรซึ่งเป็นเครื่องแสดงให้เห็นว่าได้มีความพยายามในการบูรณาการกับยุโรปในทางด้านเศรษฐกิจได้มากกว่าอังกฤษ

นอกจากนั้นอังกฤษยังเป็นประเทศอนุรักษ์นิยมสูงจึงไม่ค่อยจะบูรณาการกับยุโรปในบางเรื่องที่ทำให้ความเป็นวัฒนธรรมของอังกฤษสูญหายไป นอกจากจะไม่เปลี่ยนเงินตราเป็นสกุลเงินยูโรแล้ว อีกทั้งยังไม่มีที่ท่าว่าจะเปลี่ยนได้ในระยะเวลาอันใกล้นี้ นอกจากนั้นบทบาทของอังกฤษที่มักไม่ค่อยอยากจะมีส่วนร่วมในพัฒนาการต่างๆ ของสหภาพยุโรป ไม่ว่าจะเป็น “การระงับการให้สัตยาบันธรรมนูญยุโรปเข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภาอังกฤษ เนื่องจากผลการลงประชามติไม่รับรองธรรมนูญของฝรั่งเศส และเนเธอร์แลนด์ โดยอาจนำเรื่องธรรมนูญให้รัฐสภาพิจารณาอีกครั้ง หากเห็นว่าสถานการณ์เปลี่ยนแปลงไป นอกจากนี้อังกฤษเคยเรียกร้องให้สหภาพยุโรประงับการพิจารณาเรื่องธรรมนูญยุโรปออกไป จนกว่าจะมีความชัดเจนว่าธรรมนูญ จะสามารถตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนยุโรปได้ดีขึ้น”⁶ และอีกประเด็นคือการลงนามข้อตกลงเชงเกน ซึ่งเป็น“ข้อตกลงที่มีจุดประสงค์เพื่อทำให้การเคลื่อนไหวเสรีของบุคคลอันเป็นหนึ่งในเป้าหมาย 4 ประการของตลาดร่วมยุโรป (ได้แก่ การเคลื่อนไหวอย่างเสรีของสินค้า บริการ ทุน และบุคคล) เป็นจริงขึ้นมา สำหรับ สหราชอาณาจักร และไอร์แลนด์ ซึ่งเป็นประเทศสมาชิกสหภาพยุโรป เข้าร่วมเฉพาะเรื่องความร่วมมือด้านการตำรวจและตุลาการ (Police and Judicial Cooperation) เท่านั้น แต่ไม่

⁶ ฤกษ์ฤทธิ์ ลิงหา ณ อยุธยา “การเมืองยุโรปและธรรมนูญฉบับล่าสุด: ล้มหรือลุก” ใน *วารสารยุโรปศึกษา* ปีที่ 13 ฉบับที่ 1-2 มกราคม-ธันวาคม 2548, ศูนย์ยุโรปศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

สหภาพยุโรป: ความพยายามพัฒนาความมั่นคงหลังสงครามอิรัก

เข้าร่วมในด้านการมีวีซ่าร่วมหรือการมีชายแดนร่วม"⁷ ดังนั้นจึงอาจมองได้ว่า บทบาทของอังกฤษในปัจจุบันนี้ยังคงไม่อาจได้ใจชาวยุโรป

3. ความพยายามพัฒนาความมั่นคงในสหภาพยุโรป

หากจะย้อนดูพัฒนาการทางการเมืองของยุโรปนั้น สหภาพยุโรปได้พัฒนาความสามารถทางความมั่นคงของกลุ่มในภูมิภาคของตนโดยเริ่มจากสนธิสัญญามาสทริคท์ (Treaty of Maastricht) ค.ศ.1993 นำเสนอกรอบนโยบายต่างประเทศและความมั่นคงร่วมของยุโรป (Common Foreign and Security Policy: CFSP) ให้เป็นเสาหลักเสาหนึ่งในประเด็นด้านความมั่นคงและการต่างประเทศ ต่อมาภายใต้สนธิสัญญาอัมสเตอร์ดัม (Amsterdam Treaty) และสนธิสัญญาสหภาพยุโรป (European Union Treaty) พิจารณาให้มีการจัดตั้งเสาต้านโยบายความมั่นคงและนโยบายต่างประเทศขึ้นมา และภายใต้สนธิสัญญา Nice (Treaty of Nice) มีผลให้กรอบนโยบาย CFSP เริ่มดำเนินการบังคับใช้ในวันที่ 1 กุมภาพันธ์ ค.ศ.2003 โดยการดำเนินงานนั้นให้มีการใช้คะแนนเสียงข้างมากเป็นปัจจัยหลักในการดำเนินการ⁸ และกำหนดให้มีคณะกรรมการด้านความมั่นคงและ

⁷ โดยประเทศที่ลงนามในข้อตกลงเชงเกนคือ เบลเยียม เยอรมนี ฝรั่งเศส อิตาลี ลักเซมเบิร์ก เนเธอร์แลนด์ ออสเตรีย สเปน โปรตุเกส กรีซ สวีเดน ฟินแลนด์ เดนมาร์กไอซ์แลนด์ และนอร์เวย์, <<http://news.thaieurope.net/content/view/1863/168/>> retrieved on 1 September 2008.

⁸ สนธิสัญญาอัมสเตอร์ดัม (Amsterdam Treaty) ซึ่งเนื้อหาของสนธิสัญญาดังกล่าว เน้นไปที่ กลไกที่เรียกว่า การละเว้นอย่างสร้างสรรค์ (Constructive Abstention) อันหมายความว่า ประเทศที่ไม่เห็นด้วยอาจจะทำได้โดยไม่เข้าร่วมในการประสานนโยบายในประเด็นใดประเด็นหนึ่งที่เกี่ยวข้องกับนโยบายต่างประเทศและความมั่นคง กล่าวคือเป็นสนธิสัญญาที่จะผูกมัดเฉพาะรัฐที่ทำการลงนามเพื่อทำให้ประเทศที่ไม่เห็นด้วยไม่อาจทำการขัดขวางการดำเนินการระหว่างประเทศอื่นๆ ที่เห็นชอบร่วมกัน นอกจากนั้นยังมีสนธิสัญญากรุง Nice (Nice Treaty) ได้เพิ่มความเข้มข้นด้านนโยบายต่างประเทศและความมั่นคงร่วมกันว่าด้วยการอนุญาตให้ประเทศสมาชิกที่มีจำนวนขั้นต่ำ 8 ประเทศสามารถที่จะร่วมกันในการกำหนดท่าทีและนโยบายต่างประเทศร่วมกันได้ ซึ่งก็เท่ากับเป็นการเปิดทางมิให้ประเทศที่ไม่เห็นด้วยวิได้นั้นเองยังสหภาพยุโรปมีประเทศสมาชิกเพิ่มขึ้นเท่าใด ความคล่องตัวของกลไกก็ยิ่งมีมากขึ้น

การเมืองในการปฏิบัติการบริหารในช่วงเกิดวิกฤตการณ์⁹ สำหรับการดำเนินงานผ่านองค์การสหภาพยุโรปตะวันตก (Western European Union: WEU) ซึ่งทำงานภายใต้การดูแลของสหภาพยุโรปและกำลังจะหมดบทบาทลงใน ค.ศ.2000 ทำให้เสาหลัก CFSP เข้ามาทำหน้าที่ด้านความมั่นคงในภูมิภาคได้อย่างชัดเจนมากขึ้น นอกจากนั้นความพยายามด้านบทบาทกองกำลังทหารของสหภาพยุโรปเพื่อให้มีกองกำลังเป็นของตนเอง หลังจากการประชุม ณ เมืองโคโลญจ์ ประเทศเยอรมนี ให้มีการออกนโยบายความมั่นคงและการป้องกันของสหภาพยุโรป (European Security and Defence Policy: ESDP) โดยได้กำหนดให้มีจุดมุ่งหลักแห่งยุโรป (European Headline Goal) กล่าวคือ ด้วยสหภาพยุโรปจะสามารถกำหนดทิศทางทางทหารเองได้โดยมีบทบาทนำได้เองไม่ต้องยุ่งเกี่ยวกับองค์การนาโต¹⁰

การตัดสินใจทำสงครามกับอิรักนั้นนับเป็นก้าวแรกที่ยุโรปตั้งใจกำหนดแนวทางของตัวเองทางการทหารอย่างทีนักวิชาการ คริส แพทเทิน (Chris Patten) ได้อธิบายโดยใช้คำว่า “counter-weight” (การถ่วงน้ำหนัก) มาอธิบายพฤติกรรมทางความสัมพันธ์ระหว่างทั้งสองฝ่าย ซึ่งหมายถึงการถ่วงน้ำหนักของอำนาจเพื่ออธิบายความสัมพันธ์ที่เหมาะสมระหว่างสหภาพยุโรปและมหาอำนาจเดียวของโลกอย่างสหรัฐอเมริกา¹¹

การรวมตัวของสหภาพยุโรปในประเด็นทางความมั่นคง โดยเฉพาะในสายตาของฝรั่งเศส มองว่ายุโรปควรจะยืนตามลำพัง โดยที่รัฐสมาชิกภาพยุโรปควรจะสละอำนาจอธิปไตยของแต่ละรัฐเพื่อทำให้เกิดการสร้างสรรคความเป็นเอกภาพในสหภาพให้ใกล้ชิดกันมากขึ้น (ever closer union) ไม่ว่าจะเป็นด้วยวิธีการยกเว้นภาษี การสร้างกฎหมายที่ทำให้เกิดองค์การเหนือรัฐ การยอมใช้เงินตราสกุลเดียวกันนั้นก็คือเงินยูโร และนโยบายทางการเงินร่วมกัน

⁹ <<http://www.consilium.europa.eu/showPage.asp?lang=en&id=248&mode=g&name=>> retrieved on 1 September 2008.

¹⁰ Marrtje Rutten, *St-Malo to Nice*; European defence: core documents. (Paris: Institute for Security Studies European Union, 2001), 85.

¹¹ William Shawcross, *Allies the U.S., Britain, Europe, and the War in Iraq*. (Public Affairs: New York), 2004, 87.

สหภาพยุโรป: ความพยายามพัฒนาความมั่นคงหลังสงครามอิรัก

นายวาลาเรีย จิสแกง เดสแตง (Valery Giscard d'Estaing) อดีตประธานาธิบดีฝรั่งเศสและเป็นผู้นำเสนอรัฐธรรมนูญใหม่แห่งยุโรป มองว่าควรรวมยุโรปให้เป็นรูปแบบ United States of Europe หรือ สหรัฐยุโรป ขณะเดียวกันนาย Romano Prodi ประธานคณะมนตรียุโรปได้พูดถึงการมี a single government สำหรับประเทศในกลุ่มยุโรป อย่างไรก็ตามสหราชอาณาจักรก็ได้รู้สึกประหลาดใจ เพราะสหราชอาณาจักรมองว่ายุโรปนั้นมีความอ่อนแอ และไม่สามารถปฏิบัติการณ์เป็นผู้นำหากพฤติกรรมดังกล่าวไม่เป็นที่ยอมรับโดยสากล อีกทั้งกองกำลังทหารของยุโรปก็อ่อนแอ ทั้งยังไม่สามารถพัฒนากองกำลังทหารให้เข้มแข็งได้ รวมถึงประเด็นด้านอำนาจทางการเมืองที่ยังไม่สามารถรวมตัวกันได้ดีเท่ากับมลรัฐต่างๆ ในสหรัฐอเมริกาที่มีต่ออำนาจกลาง

เยอรมนีมองว่าแนวทางการชิงใจมิตก่อนของสหรัฐอเมริกาที่กระทำต่ออิรักและซัดดัมนั้น โดยผู้นำอย่างสหราชอาณาจักรเป็นเหมือนคดีทางด้านมนุษยธรรมและประพัตติตัวเหมือนเป็นอาชญากรรมสงคราม สหรัฐอเมริกานั้นได้ประพัตติผิดกฎหมายระหว่างประเทศมาหลายครั้ง อีกทั้ง เป็นความสัมพันธ์ระหว่างสหรัฐอเมริกากับอิรักโดยตรง และความสัมพันธ์นั้นก็ดำเนินมายาวนานโดยมีผลประโยชน์ด้านน้ำมันเป็นปัจจัยหลัก ซึ่งการตัดสินใจเข้าร่วมหรือเห็นด้วยกับสหรัฐอเมริกาในการชิงใจมิตก่อนนั้นอาจทำให้ชาวยุโรปต้องร่วมชะตากรรมประกาศสงครามไปพร้อมกับสหรัฐอเมริกาและต้องรับผิดชอบเหตุการณ์หลังจากนั้นในอิรักด้วย อีกทั้งเหตุผลของการที่สหรัฐอเมริกาทำสงครามกับอิรักนอกจากต่อต้านการก่อการร้ายแล้ว ยังได้อ้างเกี่ยวกับการมีอาวุธนิวเคลียร์ของอิรักที่อิรักมีอาวุธดังกล่าวไว้ครอบครองเพื่อควบคุมชาวอาหรับและต่อกรกับพวกศัตรู (แม้ว่าจะไม่มีหลักฐานปรากฏให้เห็นชัดเจนก่อนทำสงครามก็ตาม) โดยที่มีชาวอาหรับบางกลุ่มอยู่ฝ่ายเดียวกับสหรัฐอเมริกาเช่น คูเวต ซาอุดีอาระเบีย และจอร์แดน ดังนั้นการแทรกแซงด้วยกำลังทหารของสหรัฐอเมริกา ตลอดจนความพยายามเข้าควบคุมอิรัก จึงได้รับความช่วยเหลือในการจัดตั้งฐานที่มั่นบนดินแดนพันธมิตรดังกล่าวโดยไม่ต้องสนใจท่าทีพันธมิตรอย่างสหภาพยุโรป สหภาพยุโรปจึงมีแนวความคิดในแนวทางที่เป็นอิสระภาพต่างจากสหรัฐอเมริกามากขึ้น

เยอรมนีเริ่มตระหนักถึงความเปลี่ยนแปลงในความสัมพันธ์ระหว่างสหรัฐอเมริกาและสหภาพยุโรป ตั้งแต่หลังจากปฏิบัติการนาโตในสงครามโคโซโว ซึ่งยุโรปต้องพึ่งพาทหารและยุทโธปกรณ์ของสหรัฐฯ คิดเป็นร้อยละ 80 ทั้งๆ ที่ปัญหาเกิดขึ้นในยุโรป แต่เยอรมนีมองว่าไม่ต้องการให้เพิ่มบทบาทของสหรัฐอเมริกาในการควบคุมดูแลความสงบในภูมิภาคนี้ หากความเป็นบทบาทของเหล่าบรรดารัฐสมาชิกสหภาพยุโรปมากกว่า ฝรั่งเศสซึ่งเห็นด้วยกับเยอรมนีได้สร้างความสัมพันธ์ที่ใกล้ชิดกันมากขึ้นเพื่อเป็นแกนนำสร้างความร่วมมือในกลุ่มประเทศยุโรป อาจกล่าวได้ว่าความสัมพันธ์ฝรั่งเศส-เยอรมัน (Franco-German) เป็นหัวใจสำคัญในการพัฒนาความร่วมมือและย้อมสร้างความพอใจให้เกิดขึ้นแก่ประเทศต่างๆ ในยุโรปมากกว่าอังกฤษ

ความร่วมมือกันระหว่างฝรั่งเศสและเยอรมนีดูจะมีภาษีดีกว่าอังกฤษในการอุทิศตัวเพื่อการบูรณาการแห่งสหภาพยุโรป ไม่ว่าจะเป็นความร่วมมือในนาม (Franco-German agreements) ซึ่งให้ความสำคัญกับการร่วมมือเพื่อการขยายตัวของสหภาพยุโรป ตลอดจนการประชุมของประเทศยุโรปจากการพัฒนา นโยบายทางเศรษฐกิจมาพัฒนาความร่วมมือในบริเวณด้านอื่นๆ เช่น ความยุติธรรมและกิจการภายใน ตลอดจนประเด็นด้านความมั่นคง ซึ่งอาจมองบทบาทของอังกฤษในฐานะผู้นำยุโรปนั้นถูกทิ้งไว้เบื้องหลัง

นอกจากนั้นสหภาพยุโรปได้พยายามแก้ไขจุดอ่อนโดยมีการจัดตั้ง "เอกลักษณ์ในด้านความมั่นคงและการป้องกันของยุโรป (European Security and Defence Identity: ESDI)" ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งในกรอบนาโตที่เน้นการปรับโครงสร้างทางทหารเพื่อให้กลุ่มประเทศยุโรปในนาโตมีความเป็นอิสระและมีอิทธิพลมากขึ้นในนาโตบนพื้นฐานในเอกภาพที่เพิ่มมากขึ้น¹²

ช่วงปี 1999 สหภาพยุโรปได้จัดประชุมสุดยอดขึ้นถึง 3 ครั้งในปีเดียวกัน โดยจัดการประชุมที่เมืองโคโลญจ์ (Cologne) ซึ่งเนื้อหาภายใต้ภารกิจปีเตอร์สเบิร์ก (Petersburg Task) กำหนดสหภาพยุโรปจะต้องมีความสามารถที่จะ

¹² สมชาติ ภคภาสนวิวัฒน์ "นโยบายต่างประเทศและความมั่นคงยุโรป: เอกภาพหรือความแตกต่าง" <http://ces.in.th/online_article_2008.html>

ดำเนินมาตรการโดยตนเองและด้วยกำลังทหารที่เพียงพอในการที่จะเข้าไปแก้ปัญหาวิกฤตระหว่างประเทศโดยไม่กระทบกับนาโต นอกจากนี้ก็ได้มีการประชุมสุดยอดที่กรุงเฮลซิงกิ (Helsinki) ซึ่งเนื้อหาข้อตกลงดังกล่าวเน้นจัดตั้งกองกำลังปฏิบัติการเร็วภายใต้การนำของสหภาพยุโรปโดยมีจำนวนประมาณ 50,000-60,000 คนซึ่งสามารถใช้กองกำลังนี้ได้ภายใน 60 วัน และสามารถรักษาไว้อย่างน้อย 1 ปี และในปี 2000 ได้จัดการประชุมสุดยอดที่เมืองไซรา (Zeira) โดยผู้นำประเทศสมาชิกได้ตกลงกันที่จะจัดตั้งกองกำลังตำรวจพลเรือน ในกรณีเกิดวิกฤติการณ์ใน 30 วัน และได้มีการจัดตั้งกลไกตอบโต้อย่างรวดเร็ว (Rapid Reaction Mechanism: RPM) เพื่อให้ความช่วยเหลือพลเรือนในกรณีที่เกิดวิกฤต¹³

หลังเหตุการณ์สงครามอิรักแม้ว่าอังกฤษได้พยายามกู้หน้าบทบาทตัวเองในสหภาพยุโรปขึ้นมาอีกครั้งแต่ก็ดูเหมือนกับไม่ดีขึ้นมาก ไม่ว่าจะเป็นการทำให้ประเทศยุโรปตะวันออกที่เข้ามาเป็นสมาชิกใหม่ของสหภาพยุโรปเห็นด้วยกับการทำสงครามอิรัก และการให้เหตุผลว่าต้องการสร้างความสมดุลย์ทางความสัมพันธ์ไว้อย่างแข็งแกร่งในความสัมพันธ์แอตแลนติกอันจะไม่ก่อให้เกิดความตึงเครียดระหว่างสหรัฐอเมริกาและสหภาพยุโรป นอกจากนั้นจะเป็นการสร้างความสัมพันธ์ภายในยุโรปให้แข็งแกร่งมากยิ่งขึ้นตามไปด้วย ทั้งนี้ประเทศในกลุ่มยุโรปใหม่ (ยุโรปตะวันออก) นั้นอาจเปลี่ยนแปลงแนวคิดดังกล่าวได้เมื่อได้เป็นสมาชิกภาพสหภาพยุโรปได้อย่างมั่นคง และพร้อมให้ความร่วมมือในการบูรณาการกับยุโรปทุกประการ

นอกจากนั้นพัฒนาการบทบาททางความมั่นคงของกลุ่มประเทศสหภาพยุโรปนั้นดูจะเปลี่ยนแปลงไปในทางที่ดีขึ้นหลังจากเกิดความรู้สึกไม่พอใจในช่วงการตัดสินใจทำสงครามอิรัก เนื่องจากว่าผู้นำหลักในยุโรปอย่างฝรั่งเศสและเยอรมนี โดยความร่วมมือกับเบลเยียมและลักเซมเบิร์ก ได้จัดการประชุมเล็กๆ ขึ้นมาในการพัฒนานโยบายการป้องกันแห่งยุโรป (European Defence Policy:

¹³ อ้างแล้ว

EDP) พร้อมทั้งเปิดประตูให้อังกฤษได้เข้าร่วมอันเป็นสัญญาณที่ชัดเจนว่ากลุ่มสหภาพยุโรปยังคงต้องการเสียงจากอังกฤษเพื่อมาสนับสนุนให้สหภาพยุโรปเข้มแข็งขึ้น และสหภาพยุโรปเองก็ไม่สามารถเดินไปข้างหน้าได้โดยปราศจากการเห็นชอบอย่างเป็นทางการเป็นเอกฉันท์ของเหล่าบรรดาสมาชิกทั้งหมด

ทั้งนี้อังกฤษอาจจะเข้าใจตัวเองได้มากขึ้นจากการดำเนินนโยบายต่างประเทศเอกภาคีของสหรัฐอเมริกาอันเป็นเครื่องแสดงว่า สหรัฐอเมริกาเองนั้นไม่ต้องการพันธมิตรในการทำสงครามเท่าใดนัก หรือหากแต่จะร่วมทำในฐานะพันธมิตรก็ต้องปฏิบัติตามการตัดสินใจของสหรัฐอเมริกาอย่างเดียว และจากคำพูดของอดีตนายกรัฐมนตรีนายโทนี แบลร์ “หากสหรัฐอเมริกาส่งทหารในอิหร่าน ซีเรีย หรือเกาหลีเหนือ อังกฤษก็จะเลือกแนวทางโดยอาศัยประสบการณ์ที่เคยมีมาในการตัดสินใจ”¹⁴ ก็อาจเป็นเครื่องยืนยันถึงสถานะภาพของอังกฤษที่อาจมีการเปลี่ยนแปลงไปโดยแก้ไขภาพลักษณ์ที่ไม่ดีของอังกฤษในสหภาพยุโรปให้พัฒนาไปในทิศทางเดียวกันมากขึ้น

ฝรั่งเศสมักจะมีความคิดเห็นในการแก้ไขปัญหามันในทางสันติและยึดมั่นในความถูกต้องตามหลักกฎหมายระหว่างประเทศ ฝรั่งเศสนั้นไม่ต้องการให้สหรัฐอเมริกามาตั้งฐานทัพในฝรั่งเศสอีกหลังจากสหรัฐอเมริกาทิ้งระเบิดไปเมื่อคราวที่ฝรั่งเศสลาออกจากการเป็นสมาชิกนาโต และเมื่อครั้งที่สหรัฐอเมริกาส่งเครื่องบินรบไปเยือนซีเรีย ฝรั่งเศสก็ไม่อนุญาตให้เครื่องบินสหรัฐอเมริกามาบินผ่านน่านฟ้าฝรั่งเศส และสงครามอิรัก ฝรั่งเศสก็ไม่เห็นด้วยและประกาศจุดยืนในการต่อต้านอย่างชัดเจน สำหรับเยอรมนีนั้นต้องการสภาพที่เคยเป็นผู้รุกรานรัฐอื่นก่อนในช่วงสงครามโลกทั้งสองครั้ง จึงทำให้เยอรมนีต่อต้านการทำสงครามในอิรักและมองว่าน่าจะเป็นแนวทางที่ผิด โดยที่ทั้งสองรัฐจะยึดมั่นต่อการตัดสินใจต่อข้อมติแห่งสหประชาชาติ 1441/2002 เป็นแนวทางหลัก

การพัฒนาประเด็นด้านความมั่นคงในสหภาพยุโรปนั้นจำเป็นอย่างมากที่บรรดารัฐสมาชิกต้องให้ความสำคัญกับนโยบายด้านความมั่นคงว่าเป็นประเด็นที่

¹⁴ After Iraq Crisis: Who is Isolated in Europe?

<http://www.epin.org/pdf/comment_hughes_apr03.pdf> retrieved on 1 September 2008.

สำคัญต่อรัฐสมาชิกทั้งหมด ซึ่งในหนังสือ "In Foreign Policy why don't Europe Speak with One Voice?" Johannes Varwick ได้นำเสนอว่า "แม้ว่าเยอรมนีซึ่งเป็นรัฐที่ฟังจะรวมตัวกัน ก็สามารถปกครองตนเองได้ก่อนที่ยุโรปจะบูรณาการสำหรับฝรั่งเศสและอังกฤษมักจะรวมตัวกันได้ในฐานะสหภาพยุโรปก็ต่อเมื่อสอดคล้องกับผลประโยชน์แห่งรัฐตนเท่านั้น"¹⁵ ซึ่งสะท้อนภาพว่า รัฐต่างๆ ในสหภาพยุโรปสามารถยึดหยุ่นในนโยบายต่างประเทศ ความมั่นคงและป้องกันตัวเองอยู่เสมอๆ ดังนั้นจึงได้มีความพยายามหาแนวทางเพื่อให้เกิดความร่วมมือทางด้านความมั่นคงอันเกิดจากความตั้งใจร่วมกันให้ได้ โดยให้ความสำคัญกับการจัดตั้งกระทรวงต่างประเทศแห่งยุโรป (European Foreign Ministry) ซึ่งขอบเขตหน้าที่จะครอบคลุมในฐานะเป็นหัวหน้าทางการต่างประเทศในนามสหภาพยุโรป และมีบทบาทในการเป็นหัวหน้าทางการเมืองของกองกำลังตอบโต้รวดเร็ว (Political Chief of Rapid Reaction Force) และหน่วยยุโรปคอร์ปัส (Eurocorps) รวมทั้งเป็นตัวแทนของสหภาพยุโรปในสหประชาชาติ และบทบาทการทหารของยุโรปในอิรัก ซึ่งรัฐสมาชิกต้องมีความตั้งใจจริงที่จะมอบอำนาจสูงสุดดังกล่าวให้แก่หน่วยงานกลาง โดยให้มีตัวแทนระดับสูงซึ่งได้รับการแต่งตั้งโดยสภารัฐมนตรีแห่งยุโรป (the Council of Ministers)

ยังคงมีข้อสงสัยถึงบทบาททางการทหารของยุโรปว่าโตพอที่จะดำเนินการทางด้านมั่นคงได้รึยังเนื่องจากหน่วยทางการทหารของยุโรปนั้นยังเล็กและไม่เข้มแข็งเท่าใดนัก ดังคำกล่าวที่ว่า "ยุโรปนั้นเป็นยักษ์ใหญ่ทางเศรษฐกิจเป็นคนแคร์ทางการเมืองและเป็นหนอนในทางความมั่นคง" นับตั้งแต่หลังสงครามโลกครั้งที่สอง ยุโรปในฐานะเป็นสมรภูมิตบในช่วงสงครามโลกครั้งที่สองก็ไม่ได้ให้ความสนใจในประเด็นทางการทหารมากนัก ได้แต่มุ่งเน้นการพัฒนาทางเศรษฐกิจเป็นสิ่งสำคัญที่สุด ประกอบกับการมีองค์การนาโตซึ่งมีหน้าที่หลักในประเด็นด้านความมั่นคงในยุโรปตะวันตก ซึ่งแม้ในช่วงสงครามเย็นจะไม่มีกรดำเนินการทางการทหารของนาโตเลย โดยบทบาทหลักนั้นจะอยู่ในช่วงหลัง

¹⁵ Stephen Wood, "The Iraq War: Five European Roles," *National Europe Center Paper* No.112, presented at the National Europe Center on Friday, 13 June 2003 13.

สงครามเย็นในลักษณะปฏิบัติการนอกเหนือกฎบัตรมาตรา 5 (Non-Article 5 Operations) ซึ่งขยายอาณาเขตปฏิบัติการไปยังอาณาบริเวณที่ไม่ใช่รัฐสมาชิกเพื่อรักษาความมั่นคงในบริเวณใกล้เคียงกับภูมิภาครัฐสมาชิก ดังเช่นเหตุการณ์ในบอสเนีย-เฮอร์เซโกวีนา และปฏิบัติการในโคโซโว และที่มีปฏิบัติการทางการทหารล่าสุดในนามนาโต คือการปฏิบัติการที่อัฟกานิสถานที่ได้มุ่งเน้นแต่รักษาความสงบเท่านั้น แต่ยังคงดูแลด้านการจัดตั้งรัฐบาลใหม่ และให้ความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรม ยุโรปจึงได้มีบทบาททางการทหารมากขึ้นในระดับหนึ่งภายใต้การนำของสหรัฐอเมริกา หากจะพิจารณาแล้วรัฐในยุโรปที่พอจะมีความแข็งแกร่งทางการทหารอยู่บ้าง คือ อังกฤษ ฝรั่งเศสและเยอรมนีที่พอจะพัฒนาความเข้มแข็งทางการทหารที่เคยเข้มแข็งในอดีตขึ้นมาได้อีกครั้ง

หลังเหตุการณ์การก่อการร้าย 9/11 สหภาพยุโรปได้ออกมาประณามการกระทำของผู้ก่อการร้าย และมุ่งมั่นรักษาความมั่นคงระดับสูงที่สุดระหว่างบรรดารัฐสมาชิก ต่อจากนั้นสหภาพยุโรปเห็นด้วยกับการมีปฏิบัติอย่างเร่งด่วนและต่อสู้กับผู้ก่อการร้าย แต่สำหรับเหตุการณ์สงครามอิรักความสัมพันธ์ระหว่างรัฐสมาชิกสหภาพยุโรปกับสหรัฐอเมริกากลับเลวร้ายลงเนื่องจากนโยบายป้องกันล่วงหน้า (pre-emptive) ของสหรัฐอเมริกาที่ให้ความสำคัญกับการโจมตีก่อนเกิดสงคราม บรรดารัฐสมาชิกบางรัฐมองว่าไม่ถูกต้องตามหลักกฎหมายระหว่างประเทศ แม้ว่าอังกฤษในฐานะเป็นพันธมิตรอยู่เคียงข้างซึ่งส่งผลกระทบต่อความสัมพันธ์ระหว่างอังกฤษกับบรรดารัฐสมาชิกต่างๆของสหภาพยุโรปที่ไม่เห็นด้วยกับการเข้าร่วมทำสงครามกับสหรัฐอเมริกา ในการประชุมนโยบายการป้องกันและความมั่นคงแห่งยุโรป (European Security and Defence Policy: ESDP) กลาง ค.ศ.2002 ผลปรากฏว่า ESDP ได้พัฒนาศักยภาพทางการทหารโดยมีกองกำลังติดอาวุธ และการมีปฏิบัติการต่อสู้กับผู้ก่อการร้าย นับว่าเป็นการดำเนินการปฏิบัติการทางยุทธศาสตร์การป้องกันร่วมกันแห่งยุโรป¹⁶ และหลังจากนั้นสหภาพยุโรปได้ขยาย

¹⁶ General Affairs Council, Brussels, 13 May 2002, "Military capabilities-Council Conclusions" in *From Lacken to Copenhagen; European defence: core documents*, Jean-Yves Haine, ed., 57-59 (Paris: Institute for Security Studies European Union), 2003. And European Council, Seville,

จำนวนสมาชิกเป็น 25 ชาติ สมาชิกใหม่แห่งสหภาพยุโรปได้เรียนรู้การวางแผนทางยุทธศาสตร์ การขนส่งทรัพยากรและหน่วยข่าวกรองต่างๆ จากองค์การนาโต อันจะเป็นประโยชน์ให้สหภาพยุโรปสามารถดำเนินการจัดการกับวิกฤติการณ์ต่างๆ ได้ตามลำพังโดยไม่ต้องขอความช่วยเหลือจากองค์การนาโตอีก¹⁷

ใน ค.ศ.2003 ESDP เพิ่มศักยภาพทางด้านความมั่นคง โดยบรรดาประเทศในสหภาพยุโรปได้กำหนดยุทธศาสตร์ทางการทหารและมีปฏิบัติการพื้นฐาน เช่นการต่อสู้กับความรุนแรง ยุทธศาสตร์ของสหภาพยุโรปที่มีต่อตะวันออกกลาง และปฏิบัติการที่มีต่อความรุนแรงในอดีตกองกำลัง โดยที่สหภาพยุโรปได้ส่งปฏิบัติการทหาร 500 นายไปเข้าร่วมรักษาความสงบในเหตุการณ์ความรุนแรงในบอสเนีย-เฮอร์เซโกวีนา ทั้งยังมีปฏิบัติการมุ่งมั่นที่จะฝึกเจ้าหน้าที่ในท้องถิ่นต่างๆ เช่น ใน ค.ศ.2005 ได้ส่งกองกำลังทหารในนามอียูฟอร์ (EUFOR - European Union Force) และในเดือนพฤษภาคม ค.ศ.2007 ก็ได้ส่งทหารไปประจำที่อัฟกานิสถาน¹⁸

โรเบิร์ต คาแกน นักวิชาการท่านหนึ่งได้อธิบายเปรียบเทียบว่า ยุโรปแตกต่างกับสหรัฐอเมริกาตรงที่ "สหรัฐอเมริกาเป็นเพื่อนที่ใกล้ชิดกับอำนาจทางการทหาร แต่ยุโรปกลัวและปฏิเสธอำนาจทางการทหาร"¹⁹ แม้ว่ายุโรปได้พยายามพัฒนาบทบาททางด้านความมั่นคงให้เพิ่มมากขึ้น ตราบใดที่สหภาพยุโรปยังคงไม่มีกองกำลังทหารของตนเอง ก็นับว่าความสามารถทางด้านความมั่นคง

21-22 June2002: Presidency Conclusion, Annex V, in *From Laeken to Copenhagen: European defence: core documents*, Jean-Yves Haine, ed., 272-274 (Paris: Institute for Security Studies European Union, 2003), 272.

¹⁷ European Union-NATO Declaration on ESDP, Brussels, 16 December 2002: Remarks by Javier Solana, EU Representative for the CFSP in *From Laeken to Copenhagen: European defence: core documents*, Jean-Yves Haine, ed., 178-180 (Paris: Institute for Security Studies European Union2, 003), 179.

¹⁸ Overview of the European Union activities, <http://europa.eu/pol/CFSP/overview_en.htm> retrieved on 1 April 2008.

¹⁹ Robert Kagan, *Of Paradise and Power: America and Europe in the New World Order* (New York: Knopf 2003)

ของสหภาพยุโรปนั้นจำกัด สหภาพยุโรปจึงได้มุ่งเน้นให้ความสำคัญกับทรัพยากรและยุทธศาสตร์ทางความมั่นคงให้เพิ่มมากขึ้นเพื่อเพิ่มพูนศักยภาพทางการเมืองทหารให้มีลักษณะกึ่งอำนาจทางการเมืองทหาร (quasi-military power) ทั้งยังให้มิกองกำลังทหารในระดับที่สามารถใช้ได้แนวทางสันติ แต่อังกฤษก็เผยว่า “ยังคงไม่มีกองกำลังทหารแห่งสหภาพยุโรปที่แน่นอน และการส่งกองกำลังแห่งชาติก็ยังคงอยู่ที่อำนาจการตัดสินใจแต่ละรัฐนั้นๆ”²⁰ อาจเพราะว่าสหภาพยุโรปยังคงเผชิญกับปัญหาความบกพร่องทางประชาธิปไตย (democratic deficit) เนื่องจากว่าการรวมกลุ่มทางการเมืองของสหภาพยุโรปยังไม่สามารถยกอำนาจของรัฐสมาชิกให้แก่อำนาจกลางได้อย่างแท้จริง หรืออาจจะดูได้จากบทบาทรัฐสมาชิกยุโรปที่ยังไม่สามารถออกกฎหมายได้อย่างแท้จริงแม้จะมีสถาบันดังกล่าวแล้วก็ตาม

จากรายงานสรุป โดยสถาบันลักเซมเบิร์กด้านการศึกษายุโรปและการต่างประเทศ ในหัวข้อ “ยุโรปหลังสงครามอิรัก” ก็ได้แสดงว่าสงครามอิรักนั้นอาจเปลี่ยนวิกฤติให้เป็นโอกาสในความร่วมมือของกลุ่มประเทศสหภาพยุโรปได้²¹ เนื่องจากพัฒนาการด้านนโยบายด้านการต่างประเทศและความมั่นคงร่วมกัน หรือ CFSP หลังสงครามอิรักได้เกิดคำถามจากรัฐสมาชิก ว่าความร่วมมือทางการเมืองของสหภาพยุโรปนั้นยังคงอยู่ในระดับความสัมพันธ์แบบรัฐบาลกับรัฐบาล (Intergovernmental level) สงครามอิรักเป็นวิกฤติที่สะท้อนให้เห็นความไร้เอกภาพ หรือ แตกแยกในกลุ่มรัฐสมาชิก ดังนั้นบรรดารัฐสมาชิกในอนาคตจะต้องจริงจังมากขึ้นในการตัดสินใจต่อเหตุการณ์ที่ท้าทายความมั่นคงและพัฒนาความร่วมมือระหว่างกันให้ลึกซึ้งมากขึ้นอันจะเป็นการสร้างความร่วมมือพหุภาคีที่เข้มแข็งเพื่อคานอำนาจเอกภาคอย่างสหรัฐอเมริกา

นอกจากนั้นปัจจุบันนี้พบว่ามีปัญหาใหม่ๆท้าทายทางด้านความมั่นคงต่อสหภาพยุโรป ไม่ว่าจะเป็นการก่อการร้ายซึ่งมีความเกี่ยวข้องกับตัวแสดงที่ใช้

²⁰ <<http://www.fco.gov.uk/en/newsroom/latest-news/?view=Speech&id=2037648>> retrieved on 11 September 2008.

²¹ “Europe after the Iraq War,” Executive Summary of the Luxembourg Institute for European and International Studies. 10-16 August 2003. Mangalia Romania, 4.

สหภาพยุโรป: ความพยายามพัฒนาด้านความมั่นคงหลังสงครามอิรัก

สหภาพยุโรปเป็นสิ่งยึดมั่นจิตใจ ประเด็นด้านการก่อการร้ายในมุมมองของสหภาพยุโรปที่ผ่านมามีบทบาทที่ประนีประนอมกับกลุ่มก่อการร้ายหรือรัฐที่ให้การสนับสนุน การก่อการร้ายมากกว่า ซึ่งกลุ่มประเทศสหภาพยุโรปควรให้ความสำคัญถึงรากเหง้าของปัญหา และแก้ไขปัญหามาในเชิงป้องกัน ตัวอย่างเช่นการเพิ่มมาตรฐานด้านความมั่นคงมนุษย์ และลดช่องว่างความแตกต่างด้านฐานะทางเศรษฐกิจในภูมิภาคต่างๆ

นักวิชาการอย่างโรเบิร์ต คาแกน มองว่า"ยุโรปนั้นยังไม่มีศักยภาพทางทหารเพียงพอ จึงอาศัยแนวทางในการแก้ไขปัญหาโดยสันติวิธี"²² ซึ่งได้อธิบายพฤติกรรมในเชิงรักสันติของสหภาพยุโรปได้ดีถึงกระนั้นสหภาพยุโรปได้มีความพยายามจัดให้มี Europol (European Police Office) หน่วยงานกลางของสหภาพยุโรปด้านข่าวกรองอาชญากรรมและการประสานงานระหว่างหน่วยงานตำรวจของประเทศสมาชิกเพื่อเสริมสร้างความร่วมมือระหว่างกำลังตำรวจของประเทศต่างๆ ในสหภาพยุโรป โดยมีความรับผิดชอบในประเด็นความท้าทายใหม่ทางด้านความมั่นคงในหลายๆด้าน ไม่ว่าจะเป็นเรื่องการต่อต้านการก่อการร้าย การลักลอบขนยาเสพติด การค้ามนุษย์ การฟอกเงิน และเรื่องอื่นๆ ใน ค.ศ.2004 สหภาพยุโรปขยายจำนวนสมาชิกภาพอีกสิบประเทศ ซึ่งจะต้องเข้าเป็นสมาชิก Europol เพื่อให้มีมาตรฐานเดียวกันในการต่อต้านการก่อการร้ายได้อย่างมีประสิทธิภาพตามแนวทางที่สหภาพยุโรปกำหนด นอกจากประเด็นปัญหาด้านการก่อการร้ายแล้วยังมีประเด็นปัญหารัฐอันธพาล ปัญหาด้านสิ่งแวดล้อม และ ปัญหาสุขภาพ เหล่านี้จะเป็นเครื่องมือสำคัญให้แก่ประเทศสหภาพยุโรปให้หันมาสนใจแสวงหาความร่วมมือระหว่างกันมากขึ้น

แม้ว่ากลุ่มประเทศในสหภาพยุโรปถึงสองรัฐ คือ อังกฤษและฝรั่งเศส ดำรงตำแหน่งเป็นคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติแต่ก็ไม่สามารถคัดค้านการดำเนินการของสหรัฐอเมริกาในการทำสงครามอิรัก เนื่องจากเสียงไม่เป็นเอกฉันท์ในการเห็นด้วยต่อข้อมติสหประชาชาติ 1441/2002 อีกทั้งความคิด

²² Robert Kagan, *Of Paradise and Power: American and Europe in the New World Order*. 31.

ต่อข้อขัดแย้งระหว่างประเทศชาติของทั้งอังกฤษและฝรั่งเศสก็ขัดแย้งกัน อย่างไรก็ตาม อาจมองได้ว่าบทบาทของทั้งอังกฤษและฝรั่งเศสก็ยังทรงอิทธิพลในเวทีคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติ ดังนั้นหากสหภาพยุโรปมีความเป็นเอกภาพในบทบาทการรักษาความมั่นคงระหว่างกันก็อาจเป็นสิ่งสำคัญในการตัดสินใจด้านความมั่นคงในระบบโลกให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น โดยกลุ่มประเทศสหภาพยุโรปต้องสร้างเอกภาพผ่านฉันทามติในประเด็นด้านความมั่นคงให้ได้เสียก่อน หลักการสร้างเอกภาพภายในสหภาพยุโรปอันจะเป็นการส่งเสริมให้รัฐสมาชิกเสนอนโยบายต่างประเทศและความมั่นคงร่วมกัน ตลอดจนการตัดสินใจร่วมกันทางความมั่นคงมากขึ้น

4. ภาพรวมและแนวโน้มความพยายามรักษาความมั่นคงในสหภาพยุโรป

โดยสรุป ความสัมพันธ์ระหว่างสหภาพยุโรปกับสหรัฐอเมริกาในลักษณะความสัมพันธ์ข้ามมหาสมุทรแอตแลนติก (Transatlantic) ยังคงเป็นไปอย่างต่อเนื่อง อันเนื่องมาจากความร่วมมือภายใต้องค์การนาโต ซึ่งสหรัฐอเมริกาให้ความสำคัญกับการปกป้องยุโรปตะวันตกเป็นสำคัญ และคงอำนาจและอิทธิพลของตนไว้ในยุโรป แม้ว่าหลังสงครามเย็นบทบาทขององค์การนาโตไม่จำเป็นต้องดำเนินต่อไปตามจุดมุ่งหมายแรกเริ่มก่อตั้งแล้วก็ตาม เนื่องจากองค์การนาโตปรับเปลี่ยนบทบาทใหม่เพื่อรักษาความมั่นคงให้แก่รัฐสมาชิกทั้งหมด จึงทำให้สหรัฐอเมริกาสามารถคงอิทธิพลในภูมิภาคยุโรปต่อไป ทั้งนี้สหภาพยุโรปก็ได้พยายามส่งเสริมความสามารถในการรอบนโยบายป้องกันและความมั่นคงแห่งยุโรป นับเป็นความพยายามลดบทบาทของสหรัฐอเมริกาในภูมิภาคนี้ อีกทั้งศักยภาพทางเศรษฐกิจของสหภาพยุโรปที่เพิ่มมากขึ้น อันจะเป็นการเสริมบทบาททางด้านความมั่นคงของสหภาพยุโรปให้เพิ่มมากยิ่งขึ้น

ยุโรปนั้นแม้พื้นฐานไม่ต้องการทำสงคราม อาจเนื่องด้วยสาเหตุความไม่พร้อมทางศักยภาพทางการทหารของตนเอง ตลอดจนความเชื่อมั่นในหลักการกฎหมายระหว่างประเทศ จนหลายประเทศมองว่ายุโรปนั้นแท้จริงไม่มีความกล้าหาญ เนื่องจากขาดความมุ่งมั่นที่จะใช้อำนาจต่างฝ่ายต่างก็คิดว่าผลประโยชน์ของแต่ละรัฐสำคัญที่สุด จึงทำให้การรวมตัวในรูปแบบนโยบายต่างประเทศและความมั่นคงร่วมกันในนามนโยบายต่างประเทศและความมั่นคงร่วมกัน หรือ CFSP ของสหภาพยุโรปนั้นเป็นได้แค่การรวมตัวในลักษณะระหว่างรัฐบาลกับรัฐบาล (Intergovernmental) และการตัดสินใจในนโยบายทางการทหารส่วนใหญ่มักจะขาดความเป็นฉันทามติ อย่างไรก็ตามบรรดารัฐสมาชิกในสหภาพยุโรปต้องการให้องค์การนาโตลดบทบาทลง ทั้งนี้ต้องอาศัยความร่วมมือจากประเทศสมาชิกสหภาพยุโรปที่ต้องพร้อมกันมาร่วมมือกันอย่างจริงจัง และสละอำนาจอธิปไตยบางส่วนเพื่อให้อำนาจองค์กรกลางมีศักยภาพในการตัดสินใจดำเนินการได้อย่างเสรีมากขึ้น โดยเฉพาะอังกฤษที่ต้องหันมาฟื้นฟูความสัมพันธ์กับกลุ่มประเทศสมาชิกสหภาพยุโรปใหม่และจำเป็นต้องสร้างความจริงใจในการมีส่วนร่วมบูรณาการในยุโรปมากขึ้น

ปัจจุบันมีเรื่องท้าทายความมั่นคงสหภาพยุโรปมากยิ่งขึ้นผู้เขียนคิดว่ามีความจำเป็นไม่น้อยที่สหภาพยุโรปจะหันหน้ามาช่วยเหลือซึ่งกันและกัน โดยอาจจะริเริ่มจากประเด็นที่เกี่ยวข้องกับอำนาจอธิปไตยของรัฐสมาชิกให้น้อยที่สุด หรือพิจารณาประเด็นเร่งด่วนในการรักษาความมั่นคงร่วมกัน ตัวอย่างเช่น ประเด็นการก่อการร้าย ประเด็นสุขภาพและโรคระบาด ประเด็นยาเสพติด และประเด็นสถานะโลกร้อนเป็นต้น แล้วจึงค่อยมาพัฒนาความร่วมมือในด้านอื่นๆ ที่แต่ละรัฐสมาชิกเริ่มตระหนักเห็นคุณค่าของความร่วมมือกัน จนกระทั่งพร้อมที่จะสละอธิปไตยบางส่วนได้มากขึ้น เปรียบได้กับความร่วมมือที่เคยเป็นมาในอดีตที่ริเริ่มจากความร่วมมือถ่านหินและเหล็กกล้า แล้วเกิดการล้นเอ่อ (spill-over) จนกระทั่งพัฒนามาเป็นความร่วมมือด้านพลังงานปรมาณู หรือ ประชาคมพลังงานปรมาณู และพัฒนาเป็นประชาคมยุโรป และในที่สุดก็ได้มาเป็นสหภาพยุโรปที่มีการบูรณาการทางเศรษฐกิจระหว่างกันได้ในที่สุด

วารสารยุโรปศึกษา