



แผนที่ประเทศเกาหลีเหนือ

“...นโยบายที่สหภาพยุโรปใช้
เป็นนโยบายที่มุ่งเน้นมนุษยธรรม
เพื่อประชาชนของเกาหลีเหนือ
มิให้ถูกละเมิดสิทธิมนุษยชน
และได้รับความช่วยเหลือตามสมควร...”

ABSTRACT

EUROPEAN UNION AND NORTH KOREA: PROBLEMS AND RESOLUTIONS

Narut Charoensri

Even if European Union (EU) is not a member of Six Party-Talks, EU concerns Korean Peninsula crisis as one of the most perilous to international security, and tries to play a part in alleviating the crisis. The dreadful situation in North Korea, especially the Nuclear Test in October 2006, exacerbates the relationship between North Korea and major powers, since the reasons given by North Korea are concerned by major powers as 'unreasonable.'

EU, as one of the emerging power in world politics, condemned North Korea's nuclear test and aroused international community to assuage the circumstance. Multilateral approaches, bearing in mind that lot of actors will gather to issue policies, are the main implementation by EU. The position of the EU of trying to play a part in multilateral approaches can be seen, that EU is not only one of the members of Korean Peninsula Energy Development Organization (KEDO), but also a contributor to international organizations. The argument of this article is that, according to the effort of the EU in trying to perk up the Korean peninsula crisis, the position of the EU can be understood that the EU endeavors to put its position in international politics. The motivation for doing so is that the EU is striving to ensure international community that it can be a 'superpower' in world politics in the same way America is.

Keywords: North Korean, EU Foreign Policy, Korean Peninsula Crisis

ความสัมพันธ์ระหว่างสหภาพยุโรปและเกาหลีเหนือ: ปัญหาและทางออก

นรุตม์ เจริญศรี

วิกฤตการณ์เกาหลีเหนือที่มีการพัฒนานิวเคลียร์เป็นเหตุการณ์ที่รัฐมหาอำนาจทั่วโลกต่างกังวลต่อเป้าหมายของโครงการ แม้เกาหลีเหนือจะกล่าวหาโครงการดังกล่าวเป็นโครงการพัฒนานิวเคลียร์เพื่อพลังงานและไม่ได้มีเป้าหมายเพื่อพัฒนาต่อไปให้กลายเป็นอาวุธนิวเคลียร์ แต่ประชาคมระหว่างประเทศก็ยังคงมีความเคลือบแคลงสงสัยต่อโครงการดังกล่าวอยู่

บทบาทของเกาหลีเหนือที่มีต่อโครงการยังสร้างความหวาดวิตกให้แก่รัฐอื่นๆ มากยิ่งขึ้นเมื่อเกาหลีเหนือถอนตัวออกจาก “สนธิสัญญาไม่แพร่กระจายอาวุธนิวเคลียร์” (Nuclear Non-Proliferation Treaty - NPT) ใน ค.ศ. 2003 เพราะการถอนตัวออกจากสนธิสัญญาดังกล่าวเท่ากับเกาหลีเหนือปฏิเสธหลักการของสนธิสัญญาที่มีความพยายามที่จะป้องกันการแพร่กระจายของอาวุธนิวเคลียร์และเทคโนโลยีด้านอาวุธ (weapon technology) และมีเป้าหมายที่จะสร้างความร่วมมือในการใช้พลังงานนิวเคลียร์เพื่อสันติ อีกทั้งเพื่อปลดอาวุธ (disarmament) นอกจากนี้ยังมีเป้าหมายในการสร้างความมั่นใจร่วมกัน (confidence-building measure) ระหว่างรัฐสมาชิก² โดยสนธิสัญญาดังกล่าวอยู่ภายใต้การดูแลของ “สำนักงานพลังงานปรมาณูระหว่างประเทศ” (International Atomic Energy Agency – IAEA)

¹ ในที่นี้จะใช้คำว่า “เกาหลีเหนือ” แทนคำว่า “สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนเกาหลี” (Democratic People's Republic of Korea – DPRK) ตลอดทั้งบทความ.

² United Nations, <<http://www.un.org/Depts/dda/WMD/treaty/>>.

จากวิกฤตการณ์ที่ทั่วโลกจับจ้องอย่างกังวลทำให้รัฐมหาอำนาจจัดตั้ง “การประชุมหกฝ่าย” (Six Party Talks) ขึ้นมาโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อปรึกษาหารือ และแก้ไขประเด็นปัญหาดังกล่าว รัฐที่เข้าร่วมการประชุมดังกล่าว ประกอบไปด้วย สหรัฐอเมริกา รัสเซีย ญี่ปุ่น จีน เกาหลีเหนือ และเกาหลีใต้ การประชุมดังกล่าวเริ่มครั้งแรกใน ค.ศ.2003 หลังการถอนตัวของเกาหลีเหนือออกจากสนธิสัญญาไม่แพร่กระจายอาวุธนิวเคลียร์ จวบจนถึงปัจจุบันมีการประชุมอย่างเป็นทางการแล้วหกครั้ง³

สหภาพยุโรป (European Union – EU) แม้จะมีได้เป็นภาคีในการร่วมประชุมหกฝ่าย หากแต่สหภาพยุโรปมีความกังวลต่อวิกฤตการณ์ในเกาหลีเหนือ เฉกเช่นเดียวกับรัฐมหาอำนาจอื่นๆ เพราะสหภาพยุโรปให้ความสำคัญกับประเด็นที่ว่า การพัฒนานิวเคลียร์ของเกาหลีเหนือเป็นส่วนหนึ่งของการละเมิดสิทธิมนุษยชน เพราะการพัฒนานิวเคลียร์จะส่งผลให้งบประมาณแทนที่จะนำไปพัฒนาคุณภาพชีวิตประชากรเกาหลีเหนือต้องนำไปพัฒนาโครงการนิวเคลียร์แทน บทความนี้มีเป้าหมายในการศึกษามุมมองของสหภาพยุโรปต่อวิกฤตการณ์ในเกาหลีเหนือว่าสหภาพยุโรปมีมุมมองต่อวิกฤตการณ์อย่างไร และมีท่าที บทบาท หรือข้อเสนอแนะต่อเกาหลีเหนืออย่างไร อีกทั้งบทบาทของสหภาพยุโรปนั้นสอดคล้องหรือแตกต่างจากสหรัฐอเมริกาอย่างไร ด้วยที่ว่าสหรัฐอเมริกาคือรัฐมหาอำนาจในโลกที่มีบทบาทที่สำคัญในการประณาม กำหนดบทบาทหน้าที่ของรัฐองค์กร และความร่วมมือต่างๆ ในโลก และสหรัฐอเมริกาก็เป็นพันธมิตรที่ใกล้ชิดกับสหภาพยุโรป

บทความนี้มุ่งศึกษามุมมอง ทศนคติ หรือท่าทีของสหภาพยุโรปในฐานะกลุ่มระดับภูมิภาค โดยวิเคราะห์จากมุมมอง หรือคำแถลงการณ์ของประธานสหภาพยุโรป (EU Presidency) หรือผู้นำในภาคส่วนต่างๆ ที่เป็นองค์กร หรือหน่วยงานของสหภาพยุโรป โดยมีได้วิเคราะห์แยกประเทศสมาชิกว่า สมาชิกของสหภาพยุโรปแต่ละประเทศมีมุมมองอย่างไร โดยเฉพาะประเด็นเรื่องการทดลอง

³ อ้างอิงเหตุการณ์และข้อมูลถึงวันที่ 4 มีนาคม ค.ศ.2008.

ความสัมพันธ์ระหว่างสหภาพยุโรปและเกาหลีเหนือ: ปัญหาและทางออก

นิวเคลียร์ของเกาหลีเหนือ เป็นประเด็นหลักในการวิเคราะห์มุมมองของสหภาพยุโรป

ข้อเสนอของบทความนี้ คือ บทบาทของสหภาพยุโรปในการเข้าไปมีส่วนร่วมในการลดความรุนแรงในวิกฤตการณ์คาบสมุทรเกาหลีนั้น จะไม่ดำเนินการแบบ เอกภาคี (Unilateralism) หากแต่มุ่งใช้กลไกแบบ พหุภาคี (Multilateralism) ผ่านองค์การระหว่างประเทศ เพื่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงสาเหตุที่ใช้วิธีการแบบพหุภาคีนั้น ด้วยเหตุที่ว่าสหภาพยุโรปมองว่าการที่ตนเองมิได้เป็นสมาชิกของการประชุมหกฝ่ายก็คงไม่สามารถทำให้บทบาทของสหภาพยุโรปในการเข้าไปร่วมหยุดยั้งโครงการไว้มิได้ ดังนั้นต้องหันไปให้ความช่วยเหลือแก่ประชาชนเกาหลีเหนือแทน เพื่อคงไว้ซึ่งมนุษยธรรม และเพื่อแสดงบทบาทของสหภาพยุโรปในการเป็น “หน่วย” (Unit) ที่มีอำนาจ และบทบาทที่สำคัญในเวทีการเมืองระหว่างประเทศที่เทียบเท่าหรือมากกว่าสหรัฐอเมริกา

บทความนี้แบ่งออกเป็น สี่ส่วนสำคัญ คือ ส่วนแรก นำเสนอเหตุผลที่มาที่ไปที่เกาหลีเหนือให้แกการทดลองนิวเคลียร์ของตนเอง ส่วนต่อไป นำเสนอเกี่ยวกับมุมมองของสหภาพยุโรปที่มีต่อประเด็นปัญหา ส่วนที่สาม แสดงให้เห็นถึงวิธีการแบบพหุภาคีที่สหภาพยุโรปใช้กับเกาหลีเหนือ และส่วนสุดท้าย คือ สรุป

การทดลองนิวเคลียร์ของเกาหลีเหนือ

สหภาพยุโรปเป็นกลุ่มภูมิภาคหนึ่งที่มีบทบาทไม่เพียงทางเศรษฐกิจเท่านั้นที่โดดเด่นขึ้นมาในเวทีโลก หากแต่บทบาททางการเมืองและสังคมก็กำลังขยายขยายเพื่อเข้าไปมีส่วนร่วมร่วมกับกิจการระหว่างประเทศให้มากยิ่งขึ้นด้วย บทบาทของสหภาพยุโรปที่สำคัญในเวทีกิจการระหว่างประเทศ เช่น การเข้าช่วยเหลือเพื่อสิทธิมนุษยชนในเหตุการณ์ที่อิสราเอลทำการสู้รบกับเลบานอน เมื่อ ค.ศ.2006 หรือการให้ความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมแก่ประเทศต่างๆในทวีปแอฟริกา เป็นต้น นอกจากความช่วยเหลือทางด้านมนุษยธรรมแล้ว สหภาพยุโรป

ยังให้ความช่วยเหลือแก่เอเชียในเหตุการณ์ที่ประเทศต่างๆรอบมหาสมุทรอินเดียต้องประสบกับภัยพิบัติคลื่นยักษ์ (Tsunami) พัดถล่มชายฝั่งของประเทศต่างๆ

นอกจากความช่วยเหลือทางด้านมนุษยธรรมที่สหภาพยุโรปได้ให้แก่ประเทศต่างๆแล้ว สหภาพยุโรปยังมีความกังวลและเป็นห่วงเกี่ยวกับกิจการระหว่างประเทศที่สหภาพยุโรปมองว่าจะส่งผลกระทบต่อระบบความมั่นคงของโลกด้วย เช่น โครงการขีปนาวุธป้องกันประเทศ (National Missile Defence – NMD) ของสหรัฐอเมริกาที่มีเป้าหมายที่จะเข้าไปตั้งฐานยิงขีปนาวุธในโปแลนด์ เป็นต้น และหนึ่งในกิจการระหว่างประเทศที่สหภาพยุโรปเริ่มเข้าไปมีบทบาท หรือแสดงท่าทีเป็นห่วงมากที่สุดในปัจจุบัน คือ วิกฤติการณ์นิวเคลียร์ในคาบสมุทรเกาหลี หรือหากจะกล่าวให้ชัด คือ การพัฒนาและทดลองอาวุธนิวเคลียร์ของเกาหลีเหนือ

เกาหลีเหนือเป็นประเทศที่มีการใช้งบประมาณเพื่อการลงทุนด้านการทหารมากเป็นลำดับต้นของโลก โดยได้รับการจัดอันดับว่ามีกองทัพที่ใหญ่ลำดับหนึ่งในห้าของโลก⁴ ซึ่งแม้ตัวเลขที่แท้จริงของการใช้งบประมาณทางการทหารจะถูกปิดไว้เป็นความลับ แต่การที่เกาหลีเหนือมีความสมารถที่จะพัฒนาโรงงานนิวเคลียร์ขึ้นมาในประเทศได้ จึงสามารถเข้าใจได้ว่าเกาหลีเหนือมีการใช้งบประมาณมหาศาลเพื่อการพัฒนาด้านการทหาร

การพัฒนาโครงการนิวเคลียร์ของเกาหลีเหนือจนสามารถพัฒนาทดลองระเบิดนิวเคลียร์เมื่อวันที่ 9 ตุลาคม ค.ศ.2006 ทำให้เกิดกระแสวิพากษ์วิจารณ์ต่อเหตุการณ์ดังกล่าวไปทั่วโลก ไม่เพียงรัฐที่อยู่ในเอเชียตะวันออกอย่าง จีน เกาหลีใต้ และญี่ปุ่น ที่มีความกังวลต่อระยะที่ขีปนาวุธของเกาหลีเหนือสามารถส่งมาเพื่อยิงทำลายเป้าหมายได้ แต่ยังมีรัฐต่างๆทั่วโลกที่มีความกังวลต่อการทดลองนิวเคลียร์

ความกังวลที่เกิดขึ้นมิใช่เพียงประเด็นเรื่องรังสีของนิวเคลียร์ที่จะแพร่กระจายไปทั่วบริเวณ ซึ่งเป็นการทำลายสิ่งแวดล้อม แต่ประเด็นสำคัญของความกังวลเรื่องการทดลองนิวเคลียร์ของเกาหลีเหนือ คือ การทดลองนิวเคลียร์

⁴ BBC, "A Guide to North Korea: Military",

<<http://news.bbc.co.uk/2/shared/spl/hi/guides/456900/456994/html/n4page1.stm>>.

ความสัมพันธ์ระหว่างสหภาพยุโรปและเกาหลีเหนือ: ปัญหาและทางออก

เป็นการละเมิดสนธิสัญญาไม่แพร่กระจายอาวุธนิวเคลียร์ (NPT) โดยการละเมิดสนธิสัญญาดังกล่าวได้ก่อให้เกิดมุมมองที่ว่า การที่รัฐในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ โดยเฉพาะเกาหลีเหนือ ซึ่งเป็นหนึ่งในประเทศที่สหรัฐอเมริกาจัดว่าเป็น “รัฐอันตราย” (Rogue State) นั้น ทดลองนิวเคลียร์จะเป็นการสร้างความไม่มั่นคงให้กับระบบความมั่นคงระหว่างประเทศ

ความกังวลของรัฐบาลนานาชาติเรื่องการพัฒนาและทดลองนิวเคลียร์ของเกาหลีเหนือ ได้ก่อให้เกิดความร่วมมือขึ้น กล่าวคือ ก่อให้เกิด “การประชุมหกฝ่าย” ที่สหรัฐอเมริกา รัสเซีย ญี่ปุ่น จีน เกาหลีใต้ และเกาหลีเหนือ เข้ามาร่วมโต๊ะประชุมในการจัดการแก้ไขปัญหาการพัฒนานิวเคลียร์ของเกาหลีเหนือ การประชุมดำเนินมาอย่างต่อเนื่องตั้งแต่ ค.ศ.2003

แม้สหภาพยุโรปจะมีได้เป็นภาคีในการเข้าร่วมประชุม แต่สหภาพยุโรปในฐานะที่เป็นตัวแสดงหลักตัวแสดงหนึ่งในเวทีการเมืองโลกก็สมควรที่จะได้รับการวิเคราะห์และพิจารณาถึงท่าทีและบทบาทที่มีต่อประเด็นปัญหาดังกล่าว เนื่องจากสหภาพยุโรปมิได้เป็นเพียงตัวแสดงที่มีบทบาททางเศรษฐกิจที่เด่นชัดมากขึ้นในโลกปัจจุบัน แต่รวมไปถึงบทบาทของสหภาพยุโรปในฐานะที่เป็นผู้แสดงที่มีความกังวลและต้องการการเข้าไปมีส่วนร่วมในกิจการระหว่างประเทศที่สหภาพยุโรปมีความกังวลว่าจะมีผลกระทบต่อระบบการเมืองระหว่างประเทศ หรือเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน

สหภาพยุโรปมีมุมมองต่อการพัฒนานิวเคลียร์ของเกาหลีเหนือว่าเป็นภัยไม่เพียงแต่ต่อภายในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงเหนือ แต่ยังเป็นการทำลายระบบการไม่แพร่กระจายอาวุธนิวเคลียร์อีกด้วย โดยเฉพาะการที่เกาหลีเหนือ ทดลองอาวุธนิวเคลียร์ยิ่งทำให้สหภาพยุโรปมีความเป็นห่วงต่อท่าทีของเกาหลีเหนืออย่างมาก⁵ เพราะการทดลองอาวุธนิวเคลียร์คือการแสดงท่าทีที่ชัดเจนของเกาหลีเหนือ ว่ามีความต้องการที่จะพัฒนานิวเคลียร์ให้เป็นอาวุธ มิใช่เพื่อพลังงาน

กระทรวงการต่างประเทศของเกาหลีเหนือได้แถลงเหตุผลของการทดลองนิวเคลียร์ในครั้งนี้ว่า เหตุผลของความจำเป็นในการทดลองนิวเคลียร์

⁵ Delegation of the European Commission to the USA, "European Commission Condemns North Korea's Nuclear Test", <<http://www.eurunion.org/News/press/2006/20060087.htm>>.

เพราะสหรัฐอเมริกาได้พัฒนาอาวุธนิวเคลียร์ขึ้นมาโดยตลอด อีกทั้งมีการแทรกแซงการเมืองของเกาหลีเหนือ ซึ่งก่อให้เกิดความกดดันต่อเกาหลีเหนือ อีกทั้งยังได้ประกาศสงครามโดยพฤตินัย (De facto) กับเกาหลีเหนือ ซึ่งการกระทำของสหรัฐอเมริกา ส่งผลให้เกาหลีเหนือไม่มีทางเลือกเลยที่จะหามาตรการป้องกันตนเอง (countermeasure) เพื่อปกป้องไว้ซึ่งอธิปไตย (sovereignty) และเกียรติภูมิ (dignity) ของเกาหลีเหนือ⁶

นอกจากนี้ กระบวนการต่างประเทศของเกาหลีเหนือยังได้กล่าวถึงแนวทางที่เกาหลีเหนือจะดำเนินการต่อไป โดยเน้นย้ำว่าเกาหลีเหนือจะยังคงพัฒนาวิทยาศาสตร์ และการทดลองนิวเคลียร์ต่อไปซึ่งเป็นการพัฒนาและทดลองที่สามารถรับรองความปลอดภัยแก่นานาประเทศได้ เกาหลีเหนือจะไม่ใช้อาวุธนิวเคลียร์กับรัฐอื่นก่อน และจะไม่มีการถ่ายโอนนิวเคลียร์ (nuclear transfer) ให้แก่รัฐอื่น แต่เกาหลีเหนือก็จะไม่อดทนต่อการที่รัฐอื่นใช้นิวเคลียร์เป็นอาวุธในการสร้างภัยคุกคามแก่รัฐอื่น และท้ายที่สุด เกาหลีเหนือจะพยายาม “ปลดกระบวนการสร้างนิวเคลียร์” (denuclearisation) ทั้งในคาบสมุทรเกาหลี และสร้างแรงกระตุ้นให้แก่โลกเพื่อปลดอาวุธนิวเคลียร์ให้หมดไป⁷

หากพิจารณาความพยายามของเกาหลีเหนือในการทดลองนิวเคลียร์แล้วจะเกาหลีเหนือมีทัศนคติต่อสหรัฐอเมริกาว่าเป็นปัจจัยที่ผลักดันในเกาหลีเหนือมีความหวาดกลัวต่อการเข้ามาคุกคาม การพัฒนาอาวุธนิวเคลียร์ของสหรัฐอเมริกา เกาหลีเหนือจึงหลีกเลี่ยงไม่ได้ที่จะต้องป้องกันอธิปไตยของตนเองอย่างไรก็ดี เหตุผลของเกาหลีเหนือดูเป็นเหตุผลที่มีความขัดแย้งในตัวเองอยู่ด้วยเหตุที่ว่า การที่เกาหลีเหนือมองว่าการพัฒนานิวเคลียร์ของสหรัฐอเมริกาคือภัยคุกคามต่อความมั่นคงในคาบสมุทรเกาหลี อีกทั้งการที่สหรัฐอเมริกาบอกว่าเกาหลีเหนือเป็นรัฐอันตรายและเข้ามาแทรกแซงกิจการภายในคาบสมุทร ดังนั้นวิธีการที่เกาหลีเหนือจะป้องกันตนเองได้ คือ การพัฒนานิวเคลียร์ขึ้นมาเพื่อต่อกรกับสหรัฐอเมริกา ซึ่งเท่ากับว่าเป็นการเอาอาวุธมาสู้กับอาวุธ

⁶ BBC, "N-Korea statement on nuclear test", <<http://news.bbc.co.uk/2/hi/asia-pacific/5402292.stm>>.

⁷ Ibid.

จากตรรกะของเกาหลีเหนือดังกล่าว ทำให้สามารถพิจารณาออกมาได้สองมุมมอง คือ การที่รัฐหนึ่ง (ในกรณีนี้ คือ สหรัฐอเมริกา) พัฒนานิวเคลียร์วิธีการป้องกัน คือ การพัฒนานิวเคลียร์ขึ้นมาต่อกร และ อีกมุมมองหนึ่งที่ซับซ้อน คือ การพัฒนานิวเคลียร์เพื่อต่อกรกับนิวเคลียร์นั้นเป็นวิธีการที่ถูกต้อง เพราะวิธีการอื่นเป็นวิธีการที่อาจจะไม่มีประสิทธิภาพเท่า จากการทับซ้อนของสองมุมมองจะพบว่า เกาหลีเหนือตัดสินใจบนพื้นฐานของการที่ต้องรับมือการการเข้ามาแทรกแซงของสหรัฐด้วยการพัฒนานิวเคลียร์ และมองว่าการพัฒนานิวเคลียร์เพื่อต่อสู้กับนิวเคลียร์จะเป็นการสร้างสันติภาพ และก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงการตัดสินใจและการแทรกแซงของสหรัฐอเมริกาได้ แต่วิธีการดังกล่าวเมื่อพิจารณาแล้วจะพบว่า มีลักษณะที่มีอาจก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงท่าทีและก่อให้เกิดความสงบสุขได้ ด้วยเหตุที่ว่า หากดูประสบการณ์การเมืองโลกจากอดีตที่สหรัฐอเมริกา และสหภาพโซเวียต (USSR) แข่งขันกันสร้างอาวุธนิวเคลียร์ในยุคสงครามเย็น จะพบว่าท้ายที่สุดก็จะมีการแข่งขันกันต่อไป มีการแข่งขันกันสร้างทั้งในเชิงปริมาณ และในเชิงคุณภาพ ซึ่งก็จะก่อให้เกิดการพัฒนาลงทุนใช้เงินทุนจำนวนมากมหาศาลเพื่อวิจัย ผลิต และพัฒนาอาวุธนิวเคลียร์ ซึ่งเกาหลีเหนือในฐานะที่เป็นประเทศที่ยากจนจะต้องแบกรับงบประมาณที่จะต้องนำไปพัฒนาโครงการดังกล่าว และการแข่งขันก็จะนำไปสู่การไม่มีที่สิ้นสุดของการพัฒนาดังนั้น จากเหตุผลที่เกาหลีเหนือให้แก่ประชาคมโลกต่อการทดลองนิวเคลียร์ของตนเอง จึงไม่สมเหตุสมผล และไม่อาจนับได้ว่าเป็นวิธีที่มีประสิทธิภาพอันจะก่อให้เกิดความมั่นคงต่อเกาหลีเหนือ และคาบสมุทรเกาหลีได้

มุมมองของสหภาพยุโรป

ดังที่ได้กล่าวถึงเหตุผลของเกาหลีเหนือในการพัฒนาโครงการนิวเคลียร์จนนำไปสู่การทดลองนิวเคลียร์ของเกาหลีเหนือ จะพบว่าเหตุผลหลักของการพัฒนานิวเคลียร์ของเกาหลีเหนือตามที่ประกาศให้เป็นที่รับรู้กันทั่วโลกนั้น เกิดจากการที่สหรัฐอเมริกาเป็นปัจจัยที่ทำให้เกาหลีเหนือพัฒนาโครงการดังกล่าว

สหภาพยุโรปในฐานะที่เป็นพันธมิตรที่ใกล้ชิดกับสหรัฐอเมริกาจึงหลีกเลี่ยงไม่ได้ที่จะต้องแสดงปฏิกิริยาต่อเหตุผลและการกระทำของเกาหลีเหนือ

หากจะพิจารณาบทบาทของสหภาพยุโรปในฐานะตัวแสดงแบบภูมิภาค จึงมีความจำเป็นที่จะต้องดูบทบาทของ “ประธานสหภาพยุโรป” เพื่อพิจารณาจุดยืนของผู้นำสหภาพยุโรปในช่วงเวลาดังกล่าว อีกทั้งต้องพิจารณาบทบาทของผู้นำในองค์กรโครงสร้างส่วนต่างๆของสหภาพยุโรปควบคู่กันไป เพื่อพิจารณาจุดยืน และท่าทีโดยภาพรวมของสหภาพยุโรป

ในขณะนั้นประธานสหภาพยุโรป คือ ฟินแลนด์ (Finland) โดยมี แมตตี แวนฮานเน (Matti Vanhanen) นายกรัฐมนตรีของฟินแลนด์เป็น “รัฐมนตรีระดับผู้รับผิดชอบ” (Responsible National Minister) ได้แสดงจุดยืนต่อการทดลองนิวเคลียร์ของเกาหลีเหนือว่าเป็นสิ่งที่รับไม่ได้ เพราะจะเป็นการทำลายประชาธิปไตยของเอเชียตะวันออกเฉียงเหนือ (North East Asia) ดังนั้นสหภาพยุโรปจะสนับสนุนการประชุมหกฝ่ายให้มีการผลักดันให้เกาหลีเหนือยุติการพัฒนานิวเคลียร์ เพื่อไม่ให้สถานการณ์ในเอเชียตะวันออกเฉียงเหนือเลวร้ายไปมากกว่านี้⁸

จากคำกล่าวของประธานสหภาพยุโรปเมื่อเปรียบเทียบกับคำกล่าวของประธานาธิบดี (President) ของสหรัฐอเมริกา ที่แสดงท่าทีต่อการทดลองนิวเคลียร์ของเกาหลีเหนือ พบว่ามีความสอดคล้องกันในประเด็นที่ว่าสหรัฐอเมริกาและสหภาพยุโรปมองว่าการทดลองนิวเคลียร์ของเกาหลีเหนือเป็นภัยคุกคามต่อโลก และเอเชียตะวันออก

อย่างไรก็ดีสิ่งที่แตกต่างกัน คือ แนวนโยบายที่ประกาศออกมาว่าจะมีการรับมือ หรือตอบโต้กับเกาหลีเหนือจากเหตุการณ์ดังกล่าวอย่างไร กล่าวคือ สหภาพยุโรปแม้จะมีการประณามเกาหลีเหนือว่าสร้างไม่มั่นคงให้แก่โลก แต่สหภาพยุโรปมิได้แสดงท่าทีที่ “แข็งกร้าว” ที่จะใช้มาตรการทางทหารในการเข้า

⁸ International Herald Tribune, 10 September 2006.

⁹ แถลงการณ์ของสหรัฐอเมริกาเปรียบเทียบ ดู The White House, “President Bush’s Statement on North Korea Nuclear Test”,

<<http://www.whitehouse.gov/news/releases/2006/10/20061009.html>>.

ความสัมพันธ์ระหว่างสหภาพยุโรปและเกาหลีเหนือ: ปัญหาและทางออก

แทรกแซงเกาหลีเหนือ ไม่มีการประกาศการแทรกแซงทางเศรษฐกิจ หากแต่จะสนับสนุนการประชุมทุกฝ่ายเพื่อให้เกิดความร่วมมือในมาตรการการแก้ไขปัญหา ดังกล่าว ในขณะที่สหรัฐอเมริกาประกาศยืนยันสร้างความมั่นใจแก่เกาหลีใต้และญี่ปุ่นที่จะใช้กำลังทหารเพื่อปกป้องสองประเทศนี้ไว้จากเกาหลีเหนือ นอกจากนี้ยังระบุว่า การพัฒนานิวเคลียร์ของเกาหลีเหนือเป็นการพัฒนาและมีการถ่ายโอนเทคโนโลยีให้กับอิหร่าน (Iran) และซีเรีย (Syria) และกลุ่มที่มีรัฐ (non-state entities) ซึ่งสหรัฐอเมริกาบอกว่าหากเกิดปัญหาความมั่นคงในโลก สหรัฐอเมริกาจะถือว่าเกาหลีเหนือต้องเป็นผู้รับผิดชอบต่อเหตุการณ์ดังกล่าว

กระนั้นก็ทำให้ว่าสหรัฐอเมริกาต้องการแก้ไขปัญหาแบบพหุภาคี (Multilateral) ไปเสียทีเดียว เพราะยังมีตอบโต้เกาหลีเหนือว่าควรให้ คณะมนตรีความมั่นคงแห่งองค์การสหประชาชาติ (United Nations Security Council - UNSC) ตอบโต้กับปัญหาดังกล่าวโดยทันที¹⁰

นอกจากบทบาทของประธานสหภาพยุโรปแล้ว ยังมีหน่วยงานของสหภาพยุโรปที่สำคัญ คือ คณะกรรมาธิการกิจการภายนอกของสหภาพยุโรป (EU External Relations Commissioner) หลังเหตุการณ์การทดลองนิวเคลียร์ของเกาหลีเหนือ เบนิตา เฟร์เรโร วอลด์เนอร์ (Benita Ferrero-Waldner) หัวหน้าคณะกรรมาธิการสหภาพยุโรปด้านกิจการภายนอกและประเทศเพื่อนบ้าน (European Commissioner for External Relations and European Neighbourhood Policy) ได้แสดงท่าทีเกี่ยวกับเหตุการณ์ดังกล่าวไว้ว่า เป็นการสร้างความไม่มั่นคงให้กับเอเชียตะวันออกเฉียงเหนือ และละเมิดระบอบการแพร่กระจายของนิวเคลียร์ นอกจากนี้การทดลองของเกาหลีเหนือจะยิ่งส่งผลให้เกาหลีเหนือถูกแบ่งแยกจากประชาคมระหว่างประเทศ ซึ่งจะส่งผลต่อผลประโยชน์แห่งชาติของเกาหลีเหนือ ที่ประชาชนต้องอดอยาก อีกทั้งเหตุผลของเกาหลีเหนือในการทดลองนิวเคลียร์ยังไม่สมเหตุสมผล¹¹

¹⁰ Ibid.

¹¹ Delegation of the European Commission to the USA, "European Commission Condemns North Korea's Nuclear Test", <<http://www.eurunion.org/News/press/2006/20060087.htm>>.

จากที่ได้นำเสนอให้เห็นถึงทัศนคติของหน่วยงานหลักของสหภาพยุโรปที่มีต่อประเด็นปัญหาเกาหลีเหนือ หากพิจารณามุมมองดังกล่าว อาจกล่าวได้ว่า มุมมองดังกล่าวเป็นการประเมินภัยคุกคาม (Threat Perception) ของสหภาพยุโรปที่มีต่อประเด็น ว่าการทดลองนิวเคลียร์ของเกาหลีเหนือจะส่งผลให้เกิดความไม่มั่นคงต่อระบบความมั่นคงระหว่างประเทศ อีกทั้งจะยังเป็นการใช้งบประมาณไปจนไม่สามารถนำไปดูแลประชาชนของเกาหลีเหนือได้ สหภาพยุโรปจึงได้ยื่นมือให้ความช่วยเหลือไป

สหภาพยุโรปและความช่วยเหลือแบบพหุภาคี

จากที่กล่าวมาในข้างต้น จะพบว่าท่าทีของสหภาพยุโรปในฐานะพันธมิตรที่ใกล้ชิดกับสหรัฐอเมริกาได้แสดงท่าทีที่สอดคล้องกับสหรัฐอเมริกาอย่างเห็นได้ชัด แต่สหภาพยุโรปยังคงมีท่าทีที่จะให้เกิดการแก้ไขปัญหาดังกล่าวด้วยวิธีแบบพหุภาคี

วิธีการทางการทูตแบบพหุภาคีของยุโรปได้ดำเนินการผ่านองค์การระหว่างประเทศ ที่สหภาพยุโรปมีความเชื่อในองค์การระหว่างประเทศ เช่น องค์การสหประชาชาติ สำนักงานพลังงานปรมาณูระหว่างประเทศ และ องค์การพัฒนาพลังงานสำหรับ คาบสมุทรเกาหลี (Korean Peninsular Energy Development Organization – KEDO) เป็นต้น โดยตั้งความคาดหวังว่าองค์การระหว่างประเทศดังกล่าวจะสามารถช่วยบรรเทาเหตุการณ์ได้ และเป็นวิธีการที่มีประสิทธิภาพมากที่สุด

บทบาทหนึ่งที่สำคัญของสหภาพยุโรปในการให้ความช่วยเหลือองค์การระหว่างประเทศ หรือความร่วมมือระหว่างประเทศเพื่อแก้ไขปัญหาวิกฤติการณ์ในคาบสมุทรเกาหลี คือ การให้ความช่วยเหลือแก่ องค์การพัฒนาพลังงานสำหรับคาบสมุทรเกาหลี เพราะสหภาพยุโรปได้ร่วมเป็นหนึ่งในภาคีขององค์การดังกล่าว ซึ่งมีสหรัฐอเมริกา ญี่ปุ่น และเกาหลีใต้เป็นภาคีสมาชิกอยู่ด้วยเช่นเดียวกัน

ความสัมพันธ์ระหว่างสหภาพยุโรปและเกาหลีเหนือ: ปัญหาและทางออก

โดยเมื่อศึกษาจากตัวเลขพบว่าระหว่าง ค.ศ.1995-2000 สหภาพยุโรปได้ให้ความช่วยเหลือด้านการเงินกว่า 75 ล้านยูโร¹² นอกจากนี้สหภาพยุโรปยังได้ให้ความช่วยเหลือแก่เกาหลีเหนือโดยตัวสหภาพยุโรปเอง กล่าวคือ สหภาพยุโรปได้ให้ความช่วยเหลือเกาหลีเหนือด้านสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ (International Humanitarian Aid) เช่น การให้ความช่วยเหลือด้านอาหาร และคุณภาพชีวิต (quality of life) เป็นต้น¹³ อีกทั้งรัฐสมาชิกของสหภาพยุโรปยังได้ให้ความช่วยเหลือแบบรายประเทศแก่เกาหลีเหนือด้วย เช่น สวีเดน เยอรมนี เนเธอร์แลนด์ อิตาลี และประเทศอื่นๆ ให้ความช่วยเหลือแก่เกาหลีเหนือด้านการศึกษา การถ่ายทอดวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี เป็นต้น

ดังที่ได้กล่าวมาจะเห็นได้ว่าสหภาพยุโรปทั้งในฐานะองค์การ รวมไปถึงในฐานะรัฐสมาชิกรายประเทศของสหภาพยุโรปได้ให้ความช่วยเหลือแก่เกาหลีเหนือโดยผ่านความช่วยเหลือแบบพหุภาคี ที่เน้นไปที่ความช่วยเหลือด้านมนุษยชน สังคม เป็นประเด็นหลัก

จากลักษณะการดำเนินนโยบายแบบพหุภาคีดังกล่าวและเกาหลีเหนือก็ตอบรับความช่วยเหลือดังกล่าวสามารถมองได้ว่าเพราะว่าสหภาพยุโรปมีความสัมพันธ์ที่ละเอียดอ่อน และเป็นมิตรมากกว่าสหรัฐอเมริกา โดยสังเกตเห็นได้ชัดจากเรื่องที่สหภาพยุโรปมีการสถาปนาความสัมพันธ์ทางการทูตกับเกาหลีเหนือ ในขณะที่สหรัฐอเมริกายังไม่มีท่าทีที่ชัดเจนในการสถาปนาความสัมพันธ์ทางการทูต และการให้ความช่วยเหลือด้านต่างๆ แก่เกาหลีเหนือผ่านความร่วมมือระหว่างประเทศเพื่อแก้ไขปัญหาวิกฤติการณ์ในคาบสมุทรเกาหลี¹⁴ ซึ่งเหตุผลของสหภาพยุโรปในการสถาปนาความสัมพันธ์ทางการทูตกับเกาหลีเหนือคือ เพื่อสนับสนุนความพยายามของสหภาพยุโรปในการประสานความสัมพันธ์ (reconciliation) บนคาบสมุทรเกาหลี โดยเฉพาะเพื่อสนับสนุนการพัฒนา

¹² Ruediger Frank, "EU-North Korea Relations: No Effort Without Reason", International Journal of Korean Unification Studies (2002, 11: 2) p.6.

¹³ James Clay Moltz and C. Kenneth Quinones, "Getting Serious about a Multilateral Approach to North Korea", The Nonproliferation Review (spring: 2004) p.142.

¹⁴ Francis Yi-hua Kan, "East Asia in a Unipolar International Order and Europe's Role in the Region", Asia Europe Journal (2004, 2) p.517.

เศรษฐกิจ และเพื่อลดความรุนแรงของปัญหาเรื่องอาหารและสุขภาพในเกาหลีเหนือ¹⁵

อีกทั้งการที่เกาหลีเหนือรับความช่วยเหลือจากสหภาพยุโรปมาก ด้วยเหตุผลที่ว่า ทั้งสหภาพยุโรปในฐานะองค์การระดับภูมิภาค และรัฐสมาชิกของสหภาพยุโรป ต่างมีผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจกับเกาหลีเหนืออย่างมาก จากข้อมูลพบว่า รัฐสมาชิกของสหภาพยุโรป ซึ่งได้แก่ เยอรมนี เป็นรัฐที่มีความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจที่เข้มแข็งกับเกาหลีเหนืออย่างมาก ตามมาด้วย ฝรั่งเศส สเปน สหราชอาณาจักร เนเธอร์แลนด์ ออสเตรีย อิตาลี และเบลเยียม ตามลำดับ ซึ่งเกาหลีเหนือมองว่าการสร้างความสัมพันธ์กับรัฐที่มีความเข้มแข็งทางเศรษฐกิจดังกล่าว จะก่อให้เกิดผลประโยชน์ที่เกาหลีเหนือจะพัฒนาแหล่งแร่ธาตุของประเทศ การสร้างสาธารณูปโภค การนำเข้าสินค้าผลิตพลังงาน และการพัฒนาเทคโนโลยีทางการเกษตร¹⁶

อีกทั้งจากข้อมูลพบว่า สหรัฐอเมริกา มีได้จัดอยู่ในประเทศที่เป็นคู่ค้าอันดับต้นของเกาหลีเหนือ¹⁷ ซึ่งทำให้สามารถพอที่จะสรุปได้ว่า ด้วยเหตุที่ว่า สหรัฐอเมริกามีได้เป็นหนึ่งในคู่ค้าสำคัญของเกาหลีเหนือ ดังนั้นจึงมีความสามารถก่อให้เกิดความยากลำบากทางเศรษฐกิจ ในกรณีที่สหรัฐอเมริกาตัดความสัมพันธ์ทางการทูต หรือการไม่ซื้อขายแลกเปลี่ยนสินค้ากับเกาหลีเหนือ ในทางตรงกันข้าม สหภาพยุโรปยังคงให้ความช่วยเหลือด้านสิทธิมนุษยชนให้แก่เกาหลีเหนือ และยังคงดำเนินการทางการค้าขายเป็นไปตามปกติ บทบาทของสหภาพยุโรปในการให้ความช่วยเหลือเกาหลีเหนือผ่านความร่วมมือแบบพหุภาคีจึงเป็นส่วนหนึ่งของความคาดหวังของประชาคมโลกกว่าจะเป็นส่วนหนึ่งที่ช่วยบรรเทาปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนในเกาหลีเหนือได้

จากที่ได้นำเสนอมาจะเห็นได้ว่าบทบาทของสหภาพยุโรปที่ได้เข้าไปมีส่วนร่วมในการช่วยเหลือเกาหลีเหนือนั้นเป็นบทบาทที่เข้าไปเพื่อช่วยเหลือด้าน

¹⁵ Frank, Ibid., p.97.

¹⁶ Ibid., pp.93-94.

¹⁷ คู่ค้าอันดับต้นของเกาหลีเหนือ หกลำดับแรก คือ จีน ญี่ปุ่น อินเดีย ไทย สิงคโปร์ และเยอรมนี ตามลำดับจากมากมาน้อย - Ibid., p.93.

ความสัมพันธ์ระหว่างสหภาพยุโรปและเกาหลีเหนือ: ปัญหาและทางออก

มนุษยธรรมเป็นหลัก คำถามที่เกิดขึ้นตามมาจากการศึกษาดังกล่าว คือ ทำไมสหภาพยุโรปจึงมีความสนใจและต้องการที่จะช่วยเหลือเกาหลีเหนือ เพราะนอกจากตามทีสหภาพยุโรปได้แถลงการณ์ออกมาถึงเป้าหมายที่ต้องการรักษาสันติภาพในเอเชียตะวันออก และเพื่อความมั่นคงระหว่างประเทศแล้ว เหตุใดที่ทำให้สหภาพยุโรปมีความสนใจที่จะช่วยเหลือเกาหลีเหนือ

เหตุผลหนึ่งที่น่าสนใจและถูกนำมาอธิบายบทบาทของสหภาพยุโรปในการเข้าไปมีบทบาทเพื่อช่วยเหลือเกาหลีเหนือ คือ สหภาพยุโรปมีความกังวลและต้องการแสดงบทบาทตนเองในเวทีการเมืองระหว่างประเทศมากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะหลังเหตุการณ์ 11 กันยายน ที่สหรัฐอเมริกาได้แสดงตัวเป็นผู้นำทางการเมืองระหว่างประเทศมากยิ่งขึ้น และใช้วิธีการดำเนินนโยบายแบบเอกภาคเป็นหลัก โดยมีการนำเสนอข้อมูลสนับสนุนข้อเสนอดังกล่าว โดยระบุว่า มีการศึกษาวิจัยของกลุ่ม German Marshall Fund of the United States และ The Chicago Council on Foreign Relations ที่ทำการสำรวจ และพบว่าร้อยละ 65 ของชาวยุโรป “ควร” (should) เป็น “มหาอำนาจ” (super power) เหมือนสหรัฐอเมริกา และอีกร้อยละ 14 มองว่า ควรเป็น “มหาอำนาจเพียงหนึ่งเดียว” (only super power)¹⁸

บทบาทของสหภาพยุโรปในการเข้าไปให้ความช่วยเหลือเกาหลีเหนือทั้งการให้ความช่วยเหลือผ่านความร่วมมือระหว่างประเทศ และการให้ความช่วยเหลือในฐานะหน่วยที่มีบทบาทที่สำคัญในเวทีการเมืองระหว่างประเทศ จึงมีนัยสำคัญที่ต้องการแสดงให้เห็นถึงบทบาทของสหภาพยุโรปที่มีต่อการเมืองระหว่างประเทศ ที่มีแนวนโยบายต่อรัฐอื่นๆที่เป็นมิตรมากกว่าสหรัฐอเมริกาที่มักดำเนินนโยบายแบบแข็งกร้าว ซึ่งผลจากการที่สหภาพยุโรปเน้นการดำเนินนโยบายแบบพหุภาคี และเน้นการให้ความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมมากนั้นจะส่งผลให้บทบาทและภาพลักษณ์ของสหภาพยุโรปมีความน่าเชื่อถือ และได้รับการยอมรับจากประชาคมระหว่างประเทศมากยิ่งขึ้น อีกทั้งจะส่งผลดีต่อสหภาพยุโรปและรัฐสมาชิกเองในกรณีที่เกาหลีเหนือเข้าสู่ภาวะปกติและมีความจำเป็นที่

¹⁸ Ibid., pp.108-109.

จะต้องมีการค้าขาย หรือติดต่อเพื่อพัฒนาประเทศ ก็จะเป็นผลประโยชน์ต่อสหภาพยุโรปที่จะได้สร้างความสัมพันธ์ที่ดีกับเกาหลีเหนือ และนำผลประโยชน์มาสู่สหภาพยุโรปในที่สุด

สรุป

บทบาทของสหภาพยุโรปเป็นบทบาทหนึ่งที่มีความสำคัญ และโดดเด่นมากยิ่งขึ้นในเวทีการเมืองระหว่างประเทศ เพราะบทบาทดังกล่าวมีใช้บทบาทที่สหภาพยุโรปมีแบบก้าวร้าว หรือมุ่งเน้นแต่การใช้กองกำลังทางทหารเพื่อให้ได้มาซึ่งผลประโยชน์แห่งชาติ หากแต่นโยบายที่สหภาพยุโรปใช้เป็นนโยบายที่มุ่งเน้นมนุษยธรรมเพื่อประชาชนของเกาหลีเหนือ มิให้ถูกละเมิดสิทธิมนุษยชน และได้รับความช่วยเหลือตามสมควร

การเปลี่ยนแปลงบทบาทของสหภาพยุโรปที่ต้องการกลายมาเป็นมหาอำนาจในโลก ผ่านการให้ความช่วยเหลือ หรือการเข้าไปมีบทบาทในเวทีการเมืองระหว่างประเทศจึงกลายเป็นบทบาทที่ได้รับความสนใจและได้รับการยอมรับมากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะนโยบายของสหภาพยุโรปที่มุ่งเน้นการให้ความช่วยเหลือ หรือการสร้างความร่วมมือแบบพหุภาคีเพื่อเข้าไปมีบทบาทในการเมืองระหว่างประเทศนั้น ได้ทำให้นโยบายหรือแนวทางของสหภาพยุโรปได้รับการยอมรับมากกว่าสหรัฐอเมริกาที่เน้นแต่การใช้วิธีการดำเนินนโยบายแบบเอกภาคีเท่านั้น

ความช่วยเหลือของสหภาพยุโรปที่สามารถทำได้เพื่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในเกาหลีเหนือจึงเป็นนโยบายที่มุ่งเน้นการให้ความช่วยเหลือมนุษย์ อาทิ การศึกษา การเกษตร อาหาร เป็นต้น เพราะนโยบายความช่วยเหลือลักษณะดังกล่าวเป็นความช่วยเหลือ หรือเป็นการเข้าไปมีส่วนร่วมแบบที่ได้รับการยอมรับในเวทีการเมืองระหว่างประเทศ มากกว่าการเข้าไปโดยใช้กองกำลังทหาร หรือการดำเนินนโยบายแบบเอกภาคี บทบาทของสหภาพยุโรปจึงเป็นบทบาทที่สามารถคาดหวังได้ว่าจะเป็นหน่วยที่มีบทบาทสำคัญในการสร้างบรรยากาศทางการเมือง และการพัฒนาคุณภาพชีวิตบนคาบสมุทรเกาหลี