

ABSTRACT
**European Foreign Policy and Security: Unity or
Difference?**

Somjai Phagaphasvivat

The European Communities were first conceived as an economic union, starting with the Coal and Steel Communities before expanding to atomic energy and economic communities. However, the ultimate objective of the fathers' founder was not limited to only the economic dimension of integration but aspired to become a political union. The first concrete foundation of a political union was established in the early decade of 1970 with the setup of the "European Political Cooperation; EPC." With the adoption of the Maastricht Treaty in 1993, the " Common Foreign and Security Policy " was created as one pillar of the European Union <EU>. After more than 10 years, a real common policy in foreign and security of the members of the EU is still in the making. Differences of national policies among the 25 members of the EU remain a hindrance for the realization of a common foreign and security policy. Notwithstanding the goal of a unified approach to foreign and security policy of the 25 members, its reality remains far-fetched, even difference among the members of the EU.



May 3, 2005: Remarks by EU HR Javier Solana and US Secretary of State Condoleezza Rice after their meeting (Washington, DC)

นโยบายต่างประเทศและความมั่นคงยุโรป : เอกภาพ หรือ ความแตกต่าง?

สมชาย ภคภาสนีวิวัฒน์¹

สหภาพยุโรป (European Union) พัฒนามาจากประชาคมยุโรป (European Communities) ซึ่งกำเนิดขึ้นในปี ค.ศ. 1958 อันเป็นผลจากการรวมประชาคม 3 แห่งเข้าด้วยกัน ประชาคมทั้งสามประกอบด้วยประชาคมถ่านหินและเหล็กยุโรป (ECSC) ประชาคมเศรษฐกิจยุโรป (EEC) และประชาคมพลังงานปรมาณูยุโรป (EURATOM) ลักษณะการรวมของประชาคมทั้งสามในระยะเริ่มต้น ก็คือ การมีการสร้างองค์กรร่วมกัน อันประกอบด้วย รัฐสภายุโรป (European Parliament) และศาลยุติธรรม (Court of Justice)

การรวมประชาคมทั้งสามมีความเข้มข้นมากยิ่งขึ้นในเวลาต่อมา เมื่อมีการรวมองค์กรที่สำคัญคือ คณะมนตรี (Council of Minister) และ คณะกรรมาธิการ (Commission) ในปี ค.ศ. 1967 พัฒนาการต่อมาของประชาคมยุโรป ก็คือ การรวมตัวที่เข้มข้นทั้งในด้านสถาบันและนโยบาย โดยมีสถาบันใหม่ ๆ ที่เกิดขึ้นในภายหลัง โดยเฉพาะคณะมนตรียุโรป (European Council) และอื่น ๆ ส่วนในด้านนโยบายนั้นก็มีการพัฒนาการ

¹ รองศาสตราจารย์ประจำคณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

นโยบายต่างประเทศและความมั่นคงยุโรป:
เอกภาพ หรือ ความแตกต่าง?

ที่สะท้อนถึงความลึกซึ้งในการรวม ก็คือ การพัฒนาสู่การเป็นสหภาพ
ศุลกากร (Customs Union) ในปี ค.ศ. 1968 และการเป็นยุโรปตลาดเดียว
(Single Market) ในปี ค.ศ. 1992

ในอดีต พัฒนาการของประชาคมยุโรปนั้นจะจำกัดขอบเขตอยู่ใน
กรอบของการรวมตัวในมิติเศรษฐกิจเป็นหลัก ในมิติทางด้านนโยบายต่าง
ประเทศและนโยบายความมั่นคงยังเป็นไปอย่างเชื่องช้า เหตุผลประการ
สำคัญที่ทำให้การรวมกลุ่มของประเทศสมาชิกประชาคมยุโรปในมิติทางการ
เมืองโดยเฉพาะในกรอบของนโยบายต่างประเทศและนโยบายความมั่นคง
เป็นไปอย่างเชื่องช้าก็มาจากสาเหตุหลัก ๆ ดังต่อไปนี้

ประการแรก ประชาคมยุโรป (EC) มีลักษณะเป็นองค์การเหนือชาติ
(Supranational Organization) และจำกัดขอบเขตในด้านเศรษฐกิจ ใน
ขณะที่นโยบายต่างประเทศและนโยบายความมั่นคงยังอยู่ในอธิปไตยแห่ง
ชาติของประเทศสมาชิก ประเทศต่าง ๆ ที่เป็นสมาชิกประชาคมยุโรปก็มี
แนวคิดในเรื่องอธิปไตยแห่งชาติแตกต่างกัน บางประเทศโดยเฉพาะประเทศ
อังกฤษและกลุ่มประเทศสแกนดิเนเวีย มีความหวงแหนอธิปไตยแห่งชาติ
มาก ย่อมที่จะรักษาการดำเนินนโยบายต่างประเทศและนโยบายความมั่นคง
ให้คงอยู่ภายใต้กรอบของรัฐบาลแห่งชาติ

ประการที่สอง ประเทศสมาชิกประชาคมยุโรปมีบทบาทในด้านการ
เมืองระหว่างประเทศที่แตกต่างกันไป บางประเทศเคยมีอดีตเป็น
มหาอำนาจ ในขณะที่บางประเทศนั้นมีบทบาทด้านต่างประเทศที่ค่อนข้าง

จำกัด ภูมิหลังความแตกต่างทางด้านประวัติศาสตร์จะเป็นตัวกำหนดแนวคิดที่ว่าด้วยบทบาททางการเมืองในเวทีระหว่างประเทศ ซึ่งย่อมส่งผลกระทบต่อความแตกต่างในด้านการดำเนินนโยบายต่างประเทศและนโยบายความมั่นคง

ประการที่สาม ประเทศสมาชิกของประชาคมยุโรปต่างก็มีความผูกพันกับภูมิภาคอื่นในลักษณะที่แตกต่างกันไปตามภูมิหลังทางประวัติศาสตร์ ความสัมพันธ์ในทางเศรษฐกิจ สังคมและการเมือง ดังนั้น การที่จะให้มีการรวมตัวให้เกิดเอกภาพในการดำเนินนโยบายต่างประเทศและนโยบายด้านความมั่นคงจึงเป็นไปได้ด้วยความลำบาก

ประการที่สี่ ประเทศสมาชิกของประชาคมยุโรปยังมีความแตกต่างในด้านอุดมการณ์ (Ideology) เช่น ในกรณีของประเทศฝรั่งเศส อุดมการณ์ Gaullism ซึ่งสะท้อนถึงแนวคิดในด้านรัฐชาติ (Nation-State) และแนวคิดว่าด้วยความยิ่งใหญ่แห่งชาติ (Grandeur) อันเป็นแนวคิดของอดีตประธานาธิบดี De Gaulle ซึ่งยังมีอิทธิพลต่อแนวคิดในการดำเนินนโยบายต่างประเทศของฝรั่งเศส อุดมการณ์ดังกล่าวจึงเป็นภาพฉายของอุปสรรคในการที่จะประสานนโยบายต่างประเทศและความมั่นคงภายในกรอบของประชาคมยุโรป

ประการสุดท้าย นโยบายทางด้านความมั่นคงและการป้องกันประเทศถือเป็นแนวนโยบายที่มีความอ่อนไหวมากที่สุดของแต่ละประเทศ การจะประสานความร่วมมือในส่วนนี้ให้อยู่ในทิศทางเดียวกันยังมีความ

นโยบายต่างประเทศและความมั่นคงยุโรป:
เอกภาพ หรือ ความแตกต่าง?

ลำบากมาก ทั้งสมาชิกต่าง ๆ เหล่านี้บ้างก็เป็นสมาชิกของ NATO บ้างก็มิได้เป็น เนื่องจากยังวางตัวเป็นประเทศที่เป็นกลางอยู่ และแม้สมาชิกที่อยู่ใน NATO ก็ยังมีความแตกต่างกันในแนบพาทของ NATO และบทบาทของสหรัฐฯ ใน NATO ด้วย การกำหนดบทบาทของประชาคมยุโรปในด้านเกี่ยวกับความมั่นคงและการป้องกันประเทศจึงยังมีความแตกต่างกันในระหว่างประเทศสมาชิกของประชาคมยุโรป

พัฒนาการของเศรษฐกิจและการเมืองระหว่างประเทศตลอดจนพลวัต (Dynamism) ของการรวมกลุ่มทางเศรษฐกิจของประชาคมยุโรป (EC) ได้สร้างแรงกดดันที่จะให้ประเทศสมาชิกประชาคมยุโรปเห็นความจำเป็นที่จะประสานนโยบายด้านต่างประเทศ (Foreign Policy) รัฐบาลของประเทศสมาชิกประชาคมยุโรปจึงเห็นความจำเป็นในการสร้างกลไกในอันที่จะช่วยประสานนโยบายต่างประเทศของประเทศสมาชิก กลไกดังกล่าวนี้คือ "ความร่วมมือทางการเมืองยุโรป" (European Political Cooperation : EPC) กลไกนี้กำเนิดขึ้นในทศวรรษที่ 1970

ก่อนการกำเนิดของ "ความร่วมมือทางการเมืองยุโรป (EPC)" ประเทศสมาชิกประชาคมยุโรปในทศวรรษ 1950 ซึ่งในขณะนั้นมีเพียง 6 ประเทศ อันประกอบด้วย ฝรั่งเศส เยอรมันตะวันตก อิตาลี เนเธอร์แลนด์ เบลเยียมและลักเซมเบิร์ก ซึ่งรวมตัวกันในกรอบของประชาคมถ่านหินและเหล็กยุโรป (ECSC) ได้ทำความตกลงในรูปของสนธิสัญญาเพื่อจัดตั้ง "ประชาคมทางการเมืองยุโรป (European Political Community)" และ

“ประชาคมการป้องกันแห่งยุโรป (European Defence Community)”
วัตถุประสงค์ของประชาคมดังกล่าวนี้คือ การมีนโยบายต่างประเทศและ
นโยบายความมั่นคงร่วมกัน (Common Foreign and Defence Policy)
อย่างไรก็ตาม แม้ว่าสนธิสัญญาในการก่อตั้งประชาคมดังกล่าวนั้นจะได้รับ
การลงนามโดยประเทศสมาชิกก่อตั้งทั้ง 6 ประเทศ แต่ก็มีปัญหาเกิดขึ้นเมื่อ
รัฐสภาฝรั่งเศสไม่ให้สัตยาบันกับสนธิสัญญาดังกล่าวส่งผลให้ประชาคมทั้ง
สองดังกล่าวต้องมีอันเป็นหมันไปและส่งผลให้พัฒนาการของประชาคม
ยุโรปจำกัดอยู่เฉพาะในมิติของการรวมตัวทางเศรษฐกิจเท่านั้น

การจัดตั้ง “ความร่วมมือทางการเมืองยุโรป (EPC)” ในต้นทศวรรษ
1970 จึงเป็นความพยายามในการประสานนโยบายต่างประเทศของประเทศ
สมาชิกประชาคมยุโรปที่ปรากฏผลเป็นรูปธรรมเป็นครั้งแรก อันเป็นผลสืบ
เนื่องมาจากแรงกดดันทางการเมืองและเศรษฐกิจทั้งจากภายนอกและจาก
ภายในประชาคมยุโรปเอง

ในระยะเริ่มต้น กลไกการทำงานของ EPC จะอยู่นอกกรอบ
ประชาคมยุโรป กล่าวคือ องค์การของประชาคมยุโรปจะไม่มีส่วนร่วมในการ
กำหนดท่าทีและนโยบายต่างประเทศ EPC จึงเป็นเพียงกลไกของการ
ประสานนโยบายต่างประเทศของประเทศสมาชิกประชาคมยุโรปโดยไม่เกี่ยว
ข้องกับประชาคมยุโรปแต่อย่างใด กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ ในขณะที่ประชาคม
ยุโรปมีลักษณะเป็นองค์การเหนือชาติ (Supranational Organization)
EPC ยังอยู่ในกรอบความร่วมมือระหว่างรัฐบาลต่อรัฐบาล

นโยบายต่างประเทศและความมั่นคงยุโรป:

เอกภาพ หรือ ความแตกต่าง?

(Intergovernmental) กลไกของ EPC ในระยะแรก ๆ จึงเป็นเพียงการประสานทำที่ด้านนโยบายต่างประเทศของประเทศสมาชิกประชาคมยุโรป และส่วนใหญ่จะจำกัดในรูปของการประกาศทำที่ร่วมกันในปัญหาการเมืองระหว่างประเทศ

ในทศวรรษ 1990 กลไก EPC ได้รับการพัฒนาขึ้นไปอีกระดับหนึ่ง โดยได้รับการยอมรับอย่างเป็นทางการโดยประเทศสมาชิกประชาคมยุโรปในการปรับปรุงกฎหมายของประชาคมยุโรปเพื่อให้รองรับกับการจัดตั้งยุโรปตลาดเดียว (Single European Act : SEA) กลไกของ EPC ได้รับการยอมรับโดยได้มีการกำหนดเป็นลายลักษณ์อักษรอยู่ในกระบวนการของการร่างกฎหมายยุโรปตลาดเดียว (SEA)

ในบทที่ 3 (Title 3) ของข้อตกลงดังกล่าวได้มีการกล่าวถึง EPC ในลักษณะดังนี้

“ผู้ร่วมทำสัญญา (ประเทศสมาชิก) ซึ่งเป็นสมาชิกของประชาคมยุโรปจะพยายามร่วมกันในอันที่จะกำหนดและดำเนินการให้มีนโยบายต่างประเทศยุโรป (European Foreign Policy)”

อย่างไรก็ตาม ข้อกำหนดที่เป็นลายลักษณ์อักษรดังกล่าวนี้ไม่ถือเป็นส่วนหนึ่งของสนธิสัญญาที่เป็นทางการของ “SEA” พัฒนาการดังกล่าวนี้จะเห็นได้ว่า แม้ EPC จะเป็นที่ยอมรับมากขึ้นของประเทศสมาชิกประชาคมยุโรป (EC) แต่จนถึงต้นทศวรรษ 1990 EPC จึงเป็นเพียงการรวมตัวทางการเมืองในมตินโยบายต่างประเทศอย่างหลวม ๆ ระหว่างประเทศ

สมาชิกประชาคมยุโรป และยังคงอยู่นอกเครือข่ายของกลไกการทำงานของประชาคมยุโรป (EC)

การเปลี่ยนแปลงระบบโลกในปลายทศวรรษ 1980 อันส่งผลให้ระบบสงครามเย็นสิ้นสุดลง ทำให้ประเทศสมาชิกประชาคมยุโรปจะต้องมีการปรับตัวสอดคล้องกับสภาพการณ์แห่งการเปลี่ยนแปลงในยุคหลังสงครามเย็น (Post-Cold War) ปัจจัยแห่งการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวประกอบด้วย

ประการที่หนึ่ง การสิ้นสุดลงของระบบสงครามเย็น ทำให้กลุ่มประเทศประชาคมยุโรปจะต้องมีการปรับตัว ในยุคสงครามเย็น ทางเลือกของกลุ่มประเทศประชาคมยุโรปมีอยู่ทางเลือกเดียวก็คือ การดำเนินนโยบายต่างประเทศและนโยบายความมั่นคงภายใต้อิทธิพลของสหรัฐอเมริกา อันเป็นความจำเป็นจากภัยคุกคามที่อาจจะมาจากอีกด้านหนึ่งของอุดมการณ์การสิ้นสุดลงของสงครามเย็น ภัยคุกคามจากคอมมิวนิสต์ในกรอบของสหภาพโซเวียตและยุโรปตะวันออกก็หมดสิ้นไป ประเทศสมาชิกของประชาคมยุโรปต้องเผชิญกับประเด็นใหม่ทางการเมืองและเศรษฐกิจระหว่างประเทศ กลุ่มประเทศเหล่านี้ไม่จำเป็นที่จะต้องผูกมัดอยู่ภายใต้แรงกดดันของแนวนโยบายต่างประเทศของสหรัฐฯ อีกทั้งประชาคมยุโรปก็มีความเข้มแข็งทั้งในทางเศรษฐกิจและการเมือง การปรับแนวนโยบายต่างประเทศและความมั่นคงจึงเป็นตรรกะที่หลีกเลี่ยงไม่ได้

นโยบายต่างประเทศและความมั่นคงยุโรป:

เอกภาพ หรือ ความแตกต่าง?

ประการที่สอง การรวมเยอรมัน ในปี ค.ศ. 1990 ภายหลังจากการล่มสลายของคอมมิวนิสต์ได้สร้างแรงกดดันให้กับประเทศสมาชิกประชาคมยุโรป สิ่งที่ประเทศเหล่านี้เกรงก็คือ การรวมเยอรมันจะสร้างความแข็งแกร่งให้กับประเทศเยอรมัน ทั้งทางการเมืองและเศรษฐกิจ และอาจจะเป็นภัยคุกคามต่อประเทศต่อประเทศเหล่านี้ในอนาคต เห็นได้จากประสบการณ์ในอดีตที่ประเทศเยอรมันแข็งแกร่ง ได้ก่อให้เกิดสงครามโลก 2 ครั้ง การป้องกันภัยคุกคามอันเกิดจากการรวมเยอรมัน ย่อมหมายถึงการพัฒนาการรวมตัวทางการเมืองให้มีความแน่นแฟ้นเพื่อที่จะให้เยอรมันฝังรากลึกในฐานะสมาชิกส่วนหนึ่งของยุโรป แนวคิดดังกล่าวจึงหมายถึงความจำเป็นในการที่จะมีการประสานนโยบายทางด้านการต่างประเทศและทางด้านความมั่นคง อันเป็นภาพฉายของเอกภาพทางการเมืองที่จะต้องมีการพัฒนาในอนาคต

ประการที่สาม สงครามอ่าวเปอร์เซียในปี ค.ศ. 1990-1991 แสดงให้เห็นถึงปัญหาของเอกภาพและความร่วมมือของกลุ่มประเทศสมาชิกประชาคมยุโรป อีกทั้งปัญหาที่เกิดจากความขัดแย้งในประเทศอดีตยูโกสลาเวีย ซึ่งส่งผลให้ประเทศสมาชิกประชาคมยุโรปจะต้องมีความร่วมมือประสานนโยบายในประเด็นทางการเมืองเหล่านี้ การขาดเอกภาพและความร่วมมือดังกล่าวเป็นการตอกย้ำถึงความจำเป็นที่ประเทศเหล่านี้จะต้องมีการประสานในด้านนโยบายต่างประเทศและความมั่นคงให้มีความแน่นแฟ้นยิ่งขึ้น

ปัจจัยแห่งการเปลี่ยนแปลงในยุคหลังสงครามเย็น (Post-Cold War) ทำให้ประเทศสมาชิกมีความจำเป็นในการที่จะต้องพัฒนาการรวมกลุ่มทางการเมืองให้ลึกซึ้งยิ่งขึ้นและมีมติในการรวมกลุ่มทางการเมืองประการหนึ่ง จึงหมายถึงการมีนโยบายต่างประเทศและนโยบายความมั่นคงเป็นหนึ่งเดียวกัน แนวคิดดังกล่าวนี้เองจึงเป็นแรงผลักดันให้มีการปรับตัวเพื่อบรรลุเป้าหมายดังกล่าว พัฒนาการของการประสานนโยบายทางด้านการต่างประเทศและความมั่นคงของประเทศสมาชิกประชาคมยุโรป จึงปรากฏออกมาในรูปของการกำหนด “นโยบายต่างประเทศและความมั่นคงร่วมกัน (Common Foreign and Security Policy : CFSP)” อันเป็นส่วนหนึ่งของเสาหลัก (Pillar) ของสนธิสัญญากรุงมาสทริชต์ (Maastricht Treaty) ซึ่งมีผลบังคับตั้งแต่ปี ค.ศ. 1993 เป็นต้นไป นอกจากนี้ สนธิสัญญาอีกสองฉบับ อันได้แก่ สนธิสัญญากรุงอัมสเตอร์ดัม (Amsterdam Treaty) และสนธิสัญญากรุงนีส (Nice Treaty) ก็ได้มีการเพิ่มความเข้มข้นในด้านความร่วมมือและประสานนโยบายต่างประเทศและความมั่นคงภายในกรอบของ CFSP

ในสนธิสัญญากรุงมาสทริชต์ (Maastricht Treaty) ได้มีการกำหนดกรอบและเนื้อหาของนโยบายต่างประเทศและความมั่นคงร่วมกัน (CFSP) ในลักษณะดังต่อไปนี้ คือ

1. ได้มีการกำหนดวัตถุประสงค์ของ CFSP อย่างเด่นชัด

นโยบายต่างประเทศและความมั่นคงยุโรป:

เอกภาพ หรือ ความแตกต่าง?

2. มีการกำหนดกลไกแห่งความร่วมมืออย่างเป็นทางการเป็นระบบในด้านนโยบายต่างประเทศและความมั่นคงอันเป็นผลประโยชน์ร่วมกันของทุกประเทศ
3. ในกรณีที่จำเป็น คณะมนตรี (Council of Ministers) ของสหภาพยุโรปจะเป็นผู้กำหนดท่าทีร่วมกันบนพื้นฐานของการตัดสินใจด้วยมติเอกฉันท์ในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับนโยบายต่างประเทศและความมั่นคง
4. คณะมนตรี (Council of Ministers) อาจจะมีการกำหนดมาตรการร่วม (Joint Action) ภายใต้แนวทางที่กำหนดโดยคณะมนตรียุโรป (European Council)
5. ภายในกรอบของ CFSP ให้มีการกำหนดนโยบายการป้องกันร่วมกันของประเทศสมาชิกสหภาพยุโรป
6. ให้องค์การสหภาพยุโรปตะวันตก (Western European Union : WEU) ซึ่งก่อตั้งมาตั้งแต่ปี ค.ศ. 1954 ให้กลายมาเป็นส่วนหนึ่งของสหภาพยุโรปในด้านการประสานนโยบายการป้องกัน

สนธิสัญญากรุงอัมสเตอร์ดัม (Amsterdam Treaty) ได้เพิ่มความเข้มแข็งในการประสานนโยบายต่างประเทศและความมั่นคงโดยให้การตัดสินใจของคณะมนตรีในหลายประเด็น ให้ใช้หลักการเสียงข้างมากแทนหลักการมติเอกฉันท์ นอกจากนั้น เพื่อเป็นการป้องกันที่แนวนโยบายของบาง

ประเทศสมาชิกที่ไม่เห็นด้วยและอาจนำไปสู่การขัดขวางความร่วมมือของประเทศอื่น ๆ ที่มีท่าทีตรงกัน สนธิสัญญากรุงอัมสเตอร์ดัมจึงได้กำหนดกลไกที่เรียกว่า “การละเว้นอย่างสร้างสรรค์ (Constructive Abstention)” อันหมายความว่าประเทศที่ไม่เห็นด้วยอาจจะทำได้โดยไม่เข้าร่วมในการประสานนโยบายในประเด็นใดประเด็นหนึ่งที่เกี่ยวข้องกับนโยบายต่างประเทศและความมั่นคง แต่ทั้งนี้ก็ได้เป็นการปิดกั้นที่ประเทศสมาชิกสหภาพยุโรปอื่น ๆ จะมีนโยบายร่วมกันได้ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือ เป็นการปิดทางมิให้ประเทศใดประเทศหนึ่งใช้สิทธิวีโต้ (Veto) ปิดกั้นความร่วมมือของประเทศอื่น ๆ นั้นเอง

สนธิสัญญากรุงนีส (Nice Treaty) ได้ปรับปรุงกลไกในการตัดสินใจในกรอบของนโยบายต่างประเทศและความมั่นคงร่วมกันด้วยการอนุญาตให้ประเทศสมาชิกที่มีจำนวนขั้นต่ำ 8 ประเทศสามารถที่จะร่วมกันในการกำหนดท่าทีและนโยบายต่างประเทศร่วมกันได้ ซึ่งก็เท่ากับเป็นการเปิดทางมิให้ประเทศที่ไม่เห็นด้วยวีโต้นั้นเอง ยิ่งสหภาพยุโรปมีประเทศสมาชิกเพิ่มขึ้นเท่าใด ความคล่องตัวของกลไกก็ยิ่งมีมากขึ้น

พัฒนาการของนโยบายความมั่นคงและการป้องกัน (Security and Defence Policy)

นโยบายความมั่นคงและการป้องกันนั้น มีพัฒนาการที่ค่อนข้างเชื่องช้ามากเมื่อเทียบกับนโยบายด้านอื่น ๆ และแม้ประชาคมยุโรปซึ่งได้

นโยบายต่างประเทศและความมั่นคงยุโรป:

เอกภาพ หรือ ความแตกต่าง?

กลายมาเป็นสหภาพยุโรปในปี ค.ศ. 1993 จะมีการประสานนโยบายด้านต่างประเทศตั้งแต่ทศวรรษ 1970 มาจนถึงสนธิสัญญากรุงมาสทริชต์ในด้านเกี่ยวกับนโยบายความมั่นคงและการป้องกันยังมีความร่วมมือกันน้อยมากในระหว่างประเทศสมาชิก เหตุผลส่วนหนึ่งเกิดจาก

ประการแรก ประเทศสมาชิกของสหภาพยุโรปมิใช่ทุกประเทศจะเป็นสมาชิกขององค์การ NATO ประเทศดังต่อไปนี้ คือ ออสเตรีย ฟินแลนด์ ไอร์แลนด์ และสวีเดน มิได้เป็นส่วนหนึ่งของ NATO ดังนั้น แนวนโยบายในด้านเกี่ยวกับความมั่นคงและการป้องกัน (Security and Defence Policy) ระหว่างประเทศสมาชิกในสหภาพยุโรปจึงแตกต่างกันไป นอกจากนั้น แม้ประเทศสมาชิก NATO ในด้านทำที่ก็มีความแตกต่างกันในกรอบของ NATO ในขณะที่อังกฤษมักจะมีแนวนโยบายสอดคล้องกับสหรัฐฯ เช่น การสนับสนุนบทบาททางทหารของสหรัฐฯ ในอัฟกานิสถาน ฝรั่งเศส กลับมีแนวนโยบายไม่เห็นด้วย

ประการที่สอง กำลังทางทหารและอาวุธของประเทศสมาชิกในสหภาพยุโรปก็มีความแตกต่างกันมาก ในขณะที่อังกฤษและฝรั่งเศสมีอาวุธปรมาณู ประเทศอื่น ๆ ไม่มีอาวุธดังกล่าว ดังนั้น ปรัชญาและทำที่ในการดำเนินนโยบายความมั่นคงและการป้องกันจึงมีความแตกต่างกัน

อย่างไรก็ตาม สถานการณ์ที่มีการเปลี่ยนแปลงหลังยุคสงครามเย็นทั้งในยุโรปและนอกยุโรปได้สร้างแรงกดดันให้กับประเทศสมาชิกสหภาพยุโรป ในอันที่จะต้องให้ความร่วมมือในด้านความมั่นคงและการป้องกันมาก

ยิ่งขึ้น จุดอ่อนที่เห็นได้ชัดของประเทศสมาชิกสหภาพยุโรปก็คือ ปัญหาวิกฤตการณ์ในโคโซโว ในทศวรรษ 1990 ซึ่งยุโรปต้องพึ่งพาทหารและยุทโธปกรณ์ของสหรัฐฯ คิดเป็นกว่าร้อยละ 80 ทั้ง ๆ ที่ปัญหาโคโซโวเกิดในยุโรปเอง นอกจากนั้น สงครามอ่าวเปอร์เซีย ในต้นทศวรรษ 1990 ก็เป็นอีกภาพฉายหนึ่งของความอ่อนแอของประเทศสมาชิกสหภาพยุโรปในด้านเกี่ยวกับความร่วมมือในด้านความมั่นคงและการป้องกัน

แรงกดดันทั้งจากภายในและต่างประเทศนี้เองทำให้ประเทศสมาชิกสหภาพยุโรปได้มีการดำเนินการเพื่อแก้ไขจุดอ่อนนี้โดยได้มีการจัดตั้ง “เอกลักษณ์ในด้านความมั่นคงและการป้องกันของยุโรป (European Security and Defence Identity : ESDI)” กลไก ESDI นั้นเป็นส่วนหนึ่งในกรอบของ NATO แต่จะเน้นการปรับโครงสร้างทางทหารเพื่อให้กลุ่มประเทศยุโรปใน NATO มีความเป็นอิสระและมีอิทธิพลมากขึ้นใน NATO บนพื้นฐานของเอกภาพที่เพิ่มขึ้น

อย่างไรก็ตาม การประสานนโยบายความมั่นคงและการป้องกันของประเทศสมาชิกสหภาพยุโรปได้รับการพัฒนาเพิ่มขึ้นอย่างเห็นได้ชัด จากผลของการประชุมสุดยอดฝรั่งเศสและอังกฤษที่เซนต์มาโล (St. Malo) เมื่อเดือนธันวาคม ปี ค.ศ. 1998 โดยผู้นำทั้งสองประเทศมีความเห็นสอดคล้องกันว่าน่าจะมีการกำหนดนโยบายความมั่นคงและการป้องกันของยุโรปขึ้น (European Security and Defence Policy) โดยเป็นส่วนหนึ่งภายใต้กรอบ CFSP ความเห็นร่วมกันของสองประเทศดังกล่าวนี้ได้รับจากแรงบันดาลใจ

นโยบายต่างประเทศและความมั่นคงยุโรป:

เอกภาพ หรือ ความแตกต่าง?

อันเป็นผลมาจากการร่วมมือทางทหารที่ประสบความสำเร็จในบอสเนีย ตลอดจนความไม่พอใจต่อความเป็นผู้นำของสหรัฐ ฯ ในนโยบายที่บอลข่าน (Balkans) ข้อตกลงระหว่างระหว่างประเทศที่เซนต์มาโลนี่เองเป็นสัญญาณให้เห็นว่าผู้นำของอังกฤษ คือ นายกรัฐมนตรีโทนี แบลร์ (Tony Blair) สนับสนุนแนวนโยบายทางด้านการป้องกันภายในกรอบของยุโรป

ภายหลังการประชุมสุดยอดที่เซนต์มาโล ประเทศสมาชิกสหภาพยุโรปได้มีการจัดการประชุมสุดยอดอีก 3 ครั้ง คือ

การประชุมสุดยอดที่เมืองโคโลญจ์ (Cologne) เมื่อเดือนมิถุนายน ปี ค.ศ. 1999 ผู้นำประเทศสหภาพยุโรปได้ตกลงถึงการดำเนินนโยบายการป้องกันร่วมกัน (Common Defence Policy) ภายใต้กรอบ CFSP ทั้งยังได้ตกลงให้คณะมนตรีสามารถดำเนินมาตรการป้องกันข้อขัดแย้งและภารกิจเวลาเกิดวิกฤตภายใต้กรอบของสนธิสัญญาสหภาพยุโรปและภายใต้ภารกิจปีเตอร์สเบิร์ก (Petersberg Task) ผู้นำสหภาพยุโรปได้เน้นว่าสหภาพยุโรปจะต้องมีความสามารถที่จะดำเนินมาตรการโดยตนเองและด้วยกำลังทหารที่เพียงพอในการที่จะเข้าไปแก้ปัญหาวิกฤตระหว่างประเทศโดยไม่กระทบกับ NATO

ในการประชุมสุดยอดที่เฮลซิงกิ (Helsinki) เมื่อเดือนธันวาคม ปี ค.ศ. 1999 ผู้นำประเทศสหภาพยุโรปได้ตกลงกันในการที่จะจัดตั้งกองกำลังปฏิบัติการเร็วภายใต้การนำของสหภาพยุโรปโดยมีจำนวนประมาณ

วารสารยุโรปศึกษา

50,000 – 60,000 คน ซึ่งสามารถที่จะใช้กองกำลังนี้ได้ภายใน 60 วันและสามารถรักษาไว้อย่างน้อย 1 ปี

ในการประชุมสุดยอดที่เมืองไซรา (Seira) เมื่อเดือนมิถุนายน ปี ค.ศ. 2000 ผู้นำประเทศสมาชิกได้ตกลงกันที่จะจัดตั้งกองกำลังตำรวจพลเรือน ในกรณีเกิดวิกฤตภายใน 30 วัน นอกจากนั้นยังมีการจัดตั้งกลไกตอบโต้อย่างรวดเร็ว (Rapid Reaction Mechanism : RPM) เพื่อที่จะให้ความช่วยเหลือพลเรือนในกรณีที่เกิดวิกฤต

การประชุมสุดยอดทั้ง 4 ครั้งที่ได้กล่าวถึงเท่ากับเป็นการดำเนินการไปสู่การกำหนดนโยบายความมั่นคงการป้องกัน (ESDP)

ความร่วมมือในด้านเกี่ยวกับความมั่นคงและการป้องกันของกลุ่มประเทศสมาชิกสหภาพยุโรป อาจจะจำแนกออกมาเป็น 3 ระดับ

ระดับแรก เรียกว่า นโยบายความมั่นคงแบบอ่อน (Soft Security Policy) ซึ่งมุ่งเน้นการส่งเสริมสันติภาพและความมั่นคงตลอดจนกลไกที่ไม่ใช่ทางทหาร (Non-Military Tools) เพื่อบรรลุเป้าหมายดังกล่าว ตัวอย่างของนโยบายประเภทนี้คือ การให้กระบวนการในการขยายประเทศสมาชิกใหม่ การส่งเสริมทางด้านการค้าและเศรษฐกิจ

ระดับที่สอง เรียกว่า นโยบายความมั่นคงแบบแข็ง (Hard Security Policy) ซึ่งหมายถึงการสร้างความร่วมมือทางด้านทหารเพื่อเข้าไปแก้ไขข้อขัดแย้ง การรักษาสันติภาพและการตรวจสอบสันติภาพ ระดับนี้ก็คือ ภารกิจภายใต้ ESDP

นโยบายต่างประเทศและความมั่นคงยุโรป:

เอกภาพ หรือ ความแตกต่าง?

ระดับที่สาม เรียกว่า นโยบายการป้องกัน (Defence Policy) ซึ่งหมายถึงการใช้กำลังทหารในการป้องกันประเทศ ส่วนนี้ยังอยู่นอกกรอบสหภาพยุโรป ยังเป็นอธิปไตยของประเทศสมาชิก

นโยบายความมั่นคงและการป้องกันของยุโรป (ESDP) มีลักษณะสำคัญดังต่อไปนี้ คือ

1. บทบาทของ ESDP ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับนโยบายความมั่นคงนั้น ยังมีลักษณะจำกัดมากโดยนโยบายการป้องกันหลัก ๆ ยังอยู่กับ NATO
2. ESDP ถือว่าเป็นส่วนหนึ่งของ NATO และพันธมิตรข้ามแอตแลนติก กองกำลังตอบโต้อย่างรวดเร็วของยุโรป (European Rapid Reaction Force : ERRF) ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของ ESDP จะมีบทบาทก็ต่อเมื่อ NATO ไม่ปฏิบัติการเท่านั้นเอง
3. กระบวนการตัดสินใจของ ESDP ยังมีลักษณะของความร่วมมือในระดับรัฐบาลต่อรัฐบาล (Intergovernmental)
4. กองกำลังตอบโต้อย่างรวดเร็วของยุโรป (ERRF) ไม่ถือว่าเป็นกองทหารของยุโรป แม้ว่าจะประกอบด้วยหน่วยทหารต่างๆของประเทศสมาชิกในสหภาพยุโรป อย่างไรก็ตาม กองกำลังของประเทศสมาชิกและอยู่ภายใต้การบัญชาการของรัฐบาลประเทศสมาชิก

5. ESDP เปิดกว้างที่จะรับสมาชิก NATO ที่มีใช้เป็นส่วนหนึ่งของสหภาพยุโรปและเปิดกว้างสำหรับสมาชิกใหม่ในอนาคตของสหภาพยุโรป

**สาระสำคัญของนโยบายต่างประเทศและความมั่นคงร่วมกัน
(Common Foreign and Security Policy)**

CFSP ถือเป็นเสาหลักส่วนหนึ่งของสหภาพยุโรปที่กำเนิดขึ้นจากสนธิสัญญา มาสทริชต์โดยมีวัตถุประสงค์ในการประสานนโยบายต่างประเทศและความมั่นคงของประเทศสมาชิกสหภาพยุโรปโดยแทนที่ความร่วมมือทางการเมืองยุโรป (EPC) CFSP ถือเป็นองค์ประกอบหนึ่งของสนธิสัญญาสหภาพยุโรป (TEU) คู่กับเสาหลัก (Pillar) อีก 2 เสา อันได้แก่ ประชาคมยุโรปและนโยบายทางด้านมหาดไทยและยุติธรรม

สาระสำคัญของนโยบายต่างประเทศและความมั่นคงร่วมกัน (CFSP) ซึ่งกำหนดไว้ในมาตรา 11 ของสนธิสัญญาสหภาพยุโรปประกอบด้วย

- ปกป้องค่านิยมร่วมกัน ผลประโยชน์พื้นฐาน เอกอกราชบูรณภาพของสหภาพยุโรปสอดคล้องกับหลักการในกฎบัตรสหประชาชาติ
- สร้างความแข็งแกร่งให้กับระบบความมั่นคงของสหภาพยุโรป

นโยบายต่างประเทศและความมั่นคงยุโรป:

เอกภาพ หรือ ความแตกต่าง?

- รักษาสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศให้สอดคล้องกับกฎบัตรสหประชาชาติและหลักการในบรรณสารสุดท้ายเฮลซิงกิ (Helsinki Final Act) และวัตถุประสงค์ในกฎบัตรปารีส (Paris Charter)
- ส่งเสริมความร่วมมือระหว่างประเทศ
- พัฒนาและส่งเสริมประชาธิปไตย นิติรัฐ การเคารพสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพพื้นฐาน

มาตรา 12 ของสนธิสัญญาสหภาพยุโรป (TEU) ได้กำหนดไว้ว่าวัตถุประสงค์ของ CFSP ที่ได้กำหนดไว้ในมาตรา 11 ให้มีการดำเนินด้วยวิธีดังต่อไปนี้

- ให้มีการกำหนดหลักการและแนวทางพื้นฐานในการกำหนดนโยบายและความมั่นคงร่วมกัน
- ให้มีการกำหนดกลยุทธ์ร่วมกัน (Common Strategy)
- ให้มีการกำหนดมาตรการร่วมกัน (Joint Action)
- ให้มีการดำเนินการกำหนดท่าทีร่วมกัน (Common Position)
- ให้ส่งเสริมความร่วมมือระหว่างประเทศสมาชิกในการกำหนดนโยบาย

เครื่องมือในการดำเนินนโยบายต่างประเทศและความมั่นคงร่วมกัน (CFSP) ที่มีจุดกำเนิดจากสนธิสัญญากรุงมาสทริชต์ (Maastricht Treaty)

อันประกอบด้วยการกำหนดมาตรการร่วมกัน (Joint Action) และกำหนดท่าทีร่วมกัน (Common Position) องค์การที่ตัดสินใจดังกล่าวก็คือ คณะมนตรียุโรป (European Council) คณะมนตรีกิจการทั่วไป (General Affairs Council) และประธานคณะมนตรี (Council Presidency) ในทางปฏิบัติประเทศสมาชิกของสหภาพยุโรปได้มีการกำหนดท่าทีร่วมกัน (Common Position) และมาตรการร่วมกัน (Joint Action) ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับนโยบายต่างประเทศและความมั่นคงนั้นมีการดำเนินการอยู่ตลอดเวลา ดังจะเห็นได้ว่าในปี ค.ศ. 2001 ประเทศสมาชิกสหภาพยุโรปมีท่าทีร่วมกัน (Common Position) ถึง 20 ท่าทีใหม่ ๆ และมีมาตรการใหม่ ๆ ร่วมกัน (Joint Action) อีก 13 มาตรการ ท่าทีร่วมกันและมาตรการร่วมกันส่วนใหญ่จะเกี่ยวข้องกับบอลข่านตะวันตก (Western Balkans) เอเชียและแอฟริกา

ในส่วนของ การดำเนินกลยุทธ์ร่วมกัน (Common Strategy) ซึ่งเกิดขึ้นจากสนธิสัญญากรุงอัมสเตอร์ดัม (Amsterdam Treaty) นั้น องค์การที่เป็นผู้กำหนดนโยบายดังกล่าวก็คือ คณะมนตรียุโรป (European Council) ซึ่งต้องตัดสินใจด้วยมติเอกฉันท์บนพื้นฐานของข้อเสนอจากคณะรัฐมนตรี (Council of Ministers) ในทางปฏิบัตินั้นประเทศสมาชิกสหภาพยุโรปประสบความสำเร็จในการกำหนดกลยุทธ์ร่วมกัน (Common Strategy) ค่อนข้างจำกัดมาก ดังจะเห็นได้ว่าที่ผ่านมาจะประสบความสำเร็จในด้านการกำหนดกลยุทธ์ร่วมกันเกี่ยวกับรัสเซีย ยูเครนและแถบเมดิเตอร์เรเนียนเท่านั้น

นโยบายต่างประเทศและความมั่นคงยุโรป:

เอกภาพ หรือ ความแตกต่าง?

พัฒนาการที่สำคัญประการหนึ่งในกรอบของการประสานนโยบายและความมั่นคงร่วมกันก็คือ การปรับปรุงให้องค์การสหภาพยุโรปตะวันตก (WEU) ให้เป็นส่วนหนึ่งของสหภาพยุโรปตามสนธิสัญญากรุงนิจ (Nice Treaty) บทบาทของ "สหภาพยุโรปตะวันตก (WEU)" ก็คือ การประสานนโยบายทางด้านทหารของประเทศสมาชิกสหภาพยุโรป ซึ่งในทางปฏิบัติก็คือน่าจะมีขอบเขตจำกัดมาก เหตุผลประการสำคัญส่วนหนึ่งก็คือ ประเทศสมาชิกส่วนใหญ่ของสหภาพยุโรปยังต้องการให้ NATO เป็นองค์กรสำคัญในการประสานนโยบายในด้านการทหารมากกว่าที่จะให้ดำเนินการในกรอบของสหภาพยุโรป

บทสรุป

แม้ว่าสหภาพยุโรปจะมีการพัฒนานโยบายต่างประเทศและความมั่นคงร่วมกันนับตั้งแต่สนธิสัญญากรุงมาสทริชต์ (Maastricht Treaty) 1993 ก็ตาม ในทางปฏิบัติจะเห็นได้ว่าประเทศสมาชิกสหภาพยุโรปยังขาดเอกภาพในการดำเนินการ ดังจะเห็นได้จากตัวอย่างเช่นในปี ค.ศ. 1995 เมื่อฝรั่งเศสมีการทำการทดลองอาวุธนิวเคลียร์ในแปซิฟิกตอนใต้ รัฐบาลของประเทศสมาชิกสหภาพยุโรปเกือบทุกประเทศไม่เห็นด้วยและคัดค้าน ความไม่มีเอกภาพของสหภาพยุโรป ดังจะเห็นได้จากในกรณี ปี ค.ศ. 1999 เมื่ออังกฤษสนับสนุนสหรัฐฯ ในการบอมบ์อิรัก ในขณะที่ประเทศอื่น ๆ ไม่เห็นด้วยและยังเห็นได้ชัดก็คือกรณีความขัดแย้งของประเทศสมาชิกสหภาพยุโรป

ในส่วนที่เกี่ยวกับการที่สหรัฐฯ ส่งกองกำลังบุกอิรักโดยไม่คำนึงถึงคณะมนตรีความมั่นคงของสหประชาชาติ จะเห็นได้ว่าในกรณีนี้ อังกฤษ สเปน อิตาลี และโปแลนด์ สนับสนุนสหรัฐฯ ฝรั่งเศส เบลเยียม และเยอรมัน ต่างก็คัดค้าน

แม้ว่าสหภาพยุโรปในวันนี้จะมีการรวมตัวทางการเมืองอย่างเป็นทางการ นับตั้งแต่สนธิสัญญากรุงมาสทริชต์ (Maastricht Treaty) บนกรอบของนโยบายต่างประเทศและความมั่นคงร่วมกัน (CFSP) อันถือเป็นเสาหลักประการหนึ่งของสหภาพยุโรป ในทางปฏิบัตินโยบายดังกล่าวยังขาดความแข็งแกร่ง อันเป็นผลมาจากการขาดเอกภาพในการดำเนินนโยบายด้านต่างประเทศและโดยเฉพาะนโยบายความมั่นคงของประเทศสมาชิกสหภาพยุโรป การขาดเอกภาพดังกล่าวเป็นผลส่วนหนึ่งจากการที่อุดมการณ์และแนวนโยบายบนพื้นฐานของผลประโยชน์แห่งชาติระหว่างประเทศสมาชิกสหภาพยุโรปยังมีความแตกต่างกันมาก อีกประการหนึ่งประเทศสมาชิกส่วนใหญ่ยังคงเห็นว่ามียกลไกอื่น ๆ ที่ทำหน้าที่ได้ดีกว่า CFSP โดยเฉพาะ NATO และกรอบความร่วมมือใน "องค์การเพื่อความมั่นคงและความร่วมมือในยุโรป (Organization for Security and Cooperation in Europe : OSCE)"

ความแตกต่างหรือความอ่อนแอของสหภาพยุโรปในส่วนนี้ถือเป็นองค์ประกอบประการหนึ่งที่อธิบายถึงความล้มเหลวในการที่จะมีรัฐธรรมนูญของสหภาพยุโรป การขาดเอกภาพของประเทศสมาชิกสหภาพยุโรป อันเห็น

นโยบายต่างประเทศและความมั่นคงยุโรป:

เอกภาพ หรือ ความแตกต่าง?

ได้ชัดจากความล้มเหลวในการยอมรับร่างรัฐธรรมนูญ แสดงให้เห็นถึงความแตกต่างในแนวนโยบายรวมสหภาพยุโรปทางการเมืองของรัฐบาลประเทศสมาชิกและการขาดการสนับสนุนจากประชาชนของประเทศสมาชิกอีกด้านหนึ่งด้วย

บรรณานุกรม

- Dinan, D. (1999) *Ever Closer Union : An Introduction to the European Union*. Basingstoke : McMillan.
- Neill, Nugeng. (2003) *The Government and Politics of European Union*. 5th Ed. Palgrave : McMillan.
- Matlary, J.H. (1993) *Beyond Intergovernmentalism, Cooperation and Conflict*. McMillan.
- Monar, J. and Wessels, W. (2001) *The European Union After the Amsterdam Treaty*. London : Continuum.
- Peterson, J. and Sjursen, H. (1998) *A Common Foreign Policy for Europe?* London : Routledge.