



# สหภาพยุโรปในฐานะผู้นำของโลก ในการสถาปนาสันติภาพในเรื่อง ข้อตกลงนิวเคลียร์กับอิหร่าน

*European Union as a global's actor  
in establishing peace in Iran Nuclear Deal*

ณัฐนันท์ พันบนธนานันท์

นักวิชาการอิสระ  
กรุงเทพมหานคร

*Nathanan Phuenbonthananan*

*Independent scholar  
Bangkok*

วันที่ส่งบทความ (Received): July 8, 2019  
วันที่แก้ไขปรับปรุงบทความ (Revised): August 9, 2019  
วันที่ตอบรับบทความ (Accepted): August 20, 2019

## บทคัดย่อ

นับตั้งแต่มีการก่อตั้งของเสาหลักที่สองด้านนโยบายต่างประเทศและความมั่นคงร่วมจากสนธิสัญญามาสทริชท์ในปี 1992 บนฐานความร่วมมือระดับรัฐบาล (intergovernmentalism) ทำให้สหภาพยุโรปถูกวิพากษ์วิจารณ์ว่าไม่สามารถมีจุดยืนร่วมต่อวิกฤตการณ์ต่าง ๆ ในโลก เนื่องจากการตัดสินใจด้านนโยบายต่างประเทศที่ใช้วิธีฉันทามติ แต่ความกระตือรือร้นในการเจรจาแผนปฏิบัติการร่วมฉบับสมบูรณ์เกี่ยวกับโครงการพัฒนานิวเคลียร์อิหร่าน (JCPOA) จนประสบความสำเร็จนำมาซึ่งความแปลกใจของประชาคมโลกขณะเดียวกันก็ได้ยอมรับถึงความเป็นตัวแสดงของสหภาพยุโรป โดยที่คำถามการวิจัยของรายงานคือ เพราะเหตุใดสหภาพยุโรปภายใต้การนำของสามชาติใหญ่อย่างฝรั่งเศส เยอรมนี สหราชอาณาจักร ถึงสามารถบรรลุแผนปฏิบัติการร่วมได้ โดยที่ข้าพเจ้าตั้งสมมุติฐานว่าผลประโยชน์แห่งชาติทางด้านเศรษฐกิจและการค้าระหว่างสามชาติสำคัญกับอิหร่านมีน้ำหนักอย่างมากที่ทำให้แผนปฏิบัติการร่วมนี้ประสบความสำเร็จ

**คำสำคัญ:** แนวคิดอำนาจนำเชิงปทัสฐาน, ทฤษฎีเน้นความร่วมมือโดยรัฐบาลสมาชิกแบบเสรีนิยม, ผลประโยชน์เชิงเศรษฐกิจ, ผลประโยชน์เชิงภูมิรัฐศาสตร์, นโยบายต่างประเทศและความมั่นคงร่วม

## Abstract

Since the foundation of the Maastricht Treaty in 1992 to establish the Common Foreign and Security Policy to manage the international crisis, European Union's foreign policy has become skepticism. Partly due to its unanimity decision that impede the effectiveness of CFSP. However, the successfulness of Joint Comprehensive Plan of Action (JCPOA) has paved way for EU's recognition as an International actor. Thus, this has led to my research question as why European Union which is dominated by large 3 nations like France, Germany and United Kingdom has come into commonality. Hence, I assumed that the national interest such as economic and security interest have enabled this nuclear deal.

**Keywords:** Normative Power, Liberal Intergovernmentalism, economic interest, geopolitical interest, Common Foreign and Security Policy

# 1. ความเชื่อ เกี่ยวกับการเป็นผู้นำเชิงปทัส ถานของสหภาพยุโรปและทฤษฎีความ ร่วมมือโดยรัฐบาลสมาชิกแบบเสรีนิยม (Liberal Intergovernmentalism)

ท่ามกลางความเปลี่ยนแปลงของระเบียบโลกแบบเน้นกฎเกณฑ์ (rules-based international order) ไปสู่ระเบียบที่คาดเดาได้ยากจากหลายเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นในโลกเมื่อเร็ว ๆ นี้ อาทิ ประธานาธิบดีโดนัลด์ ทรัมป์ (Donald Trump) แห่งสหรัฐอเมริกาไม่ได้ลงนามในสนธิสัญญาปารีสเกี่ยวกับปัญหาสิ่งแวดล้อม หรือจะเป็นการที่เขาได้เพิกถอนสภาพความเป็นสมาชิกจาก “แผนปฏิบัติการร่วมฉบับสมบูรณ์เกี่ยวกับโครงการพัฒนานิวเคลียร์อิหร่าน หรือ Joint Comprehensive Plan of Action (JCPOA)” อันเป็นแผนปฏิบัติที่เกิดจากสมัชชาการของคณะมนตรีด้านความมั่นคงแห่งสหประชาชาติร่วมกับเยอรมนีและอิหร่าน จึงส่งผลให้ความร่วมมือแบบพหุนิยมในโลกถูกท้าทาย<sup>1</sup> อย่างไรก็ตาม เมื่อวันที่ 23 เมษายน 2019 ที่ผ่านมา ผู้แทนระดับสูงในนามของสหภาพยุโรป นางเฟเดอริกา โมเกรินี (Federica Mogherini) ได้กล่าวว่าสหภาพยุโรปจะเป็นผู้ผลักดันให้ระเบียบโลกกลับมาอยู่บนฐานแห่งกฎหมายและสนับสนุนหลักการประชาธิปไตย สิทธิมนุษยชน เพื่อสันติภาพของโลกผ่านความร่วมมือแบบพหุนิยม เช่น การสนับสนุนแผนปฏิบัติการร่วมฉบับสมบูรณ์เกี่ยวกับโครงการพัฒนานิวเคลียร์อิหร่านต่อไป<sup>2</sup>

1 Allan Gyngell, “The Changing Rules-Based International Order: Now What?,” *Australian Institute of International Affairs*, July 20, 2018, <https://www.internationalaffairs.org.au/australianoutlook/the-changing-rules-based-international-order-now-what/> (accessed on May 5, 2019).

2 Maja Kocijancic, “Statement by High Representative/Vice-President Federica Mogherini on the International Day of Multilateralism and Diplomacy for Peace,” *European Union External Action*, April 23, 2019, [https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/61313/statement-high-representativevice-president-federica-mogherini-international-day\\_en](https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/61313/statement-high-representativevice-president-federica-mogherini-international-day_en) (accessed on May 4, 2019).

ดังนั้น บทที่หนึ่งนี้จะเป็นการเริ่มต้นค้นคว้าเกี่ยวกับโครงการพัฒนานิวเคลียร์อิหร่านอันเป็นผลให้เกิดความกังวลใจของสหประชาชาติ จึงทำให้สหภาพยุโรปต้องการเข้ามาเป็นสะพานในการเชื่อมผู้ที่เกี่ยวข้องทั้งหมดเพื่อหาข้อยุติ จากนั้นจะเป็นการอธิบายกรอบแนวคิดเน้นความร่วมมือโดยรัฐบาลสมาชิกแบบเสรีนิยม (Liberal Intergovernmentalism) ในการวิเคราะห์ความร่วมมืออันถูกผลักดันโดยสามชาติสำคัญ (EU3) ว่ามีความครอบคลุมมากกว่าแนวคิดเกี่ยวกับอำนาจเชิงปทัสสถานของยุโรป (Normative Power Europe) อย่างที่สหภาพยุโรปได้พยายามประกาศตนเสมอมา

### โครงการพัฒนานิวเคลียร์อิหร่านเป็นที่มาของความกังวลระหว่างประเทศ

เดิมทีอิหร่านเป็นชาติที่ให้ความสำคัญต่อการมีเทคโนโลยีนิวเคลียร์เป็นทุนเดิม หลังสิ้นสุดสงครามโลกครั้งที่สองภายใต้การสนับสนุนของประธานาธิบดี ดไวต์ ไอเซนฮาวร์ (Dwight Eisenhower) อิหร่านในยุคของราชวงศ์ปาเลวีได้เข้าร่วมโครงการอะตอมเพื่อสันติภาพและทบวงการพลังงานปรมาณูระหว่างประเทศ (International Atomic Energy Agency: IAEA) ในปี 1958 ซึ่งสหรัฐอเมริกามองว่าการที่อิหร่านมีโครงการนิวเคลียร์จะทำให้อิหร่านเป็นรัฐกันชนให้แก่อเมริกาจากสหภาพโซเวียตได้<sup>3</sup> สถาบันด้านพลังงานของชาติตะวันตกหลายชาติโดยเฉพาะซีเมนส์เยอรมนี ฝรั่งเศสและสหรัฐฯ ได้เห็นพ้องที่จะสร้างพลังงานนิวเคลียร์ไฟฟ้า 23,000 เมกะวัตต์ให้แก่อิหร่าน

---

3 Seyed Hossein Mousavian and Mohammad Mehdi Mousavian, “Building on the Iran Nuclear Deal for International Peace and Security,” *Journal for Peace and Nuclear Disarmament* Vol. 1, No. 1 (2018): 169.

ภายหลังจากการปฏิวัติอิหร่านในปี 1979 รัฐบาลคณะปฏิวัติล้มเลิกแผนการนิวเคลียร์กับสหรัฐฯ เนื่องจากมองว่าเป็นยุทธศาสตร์ของอเมริกาในการแทรกแซงอิหร่าน ทำให้สหรัฐฯ คว่ำบาตรและโดดเดี่ยวอิหร่านโดยการบังคับให้ฝรั่งเศสและเยอรมนีถอนตัวจากโครงการพัฒนานิวเคลียร์ ส่งผลให้อิหร่านต้องหันไปพึ่งพาตนเองในการพัฒนานิวเคลียร์ และในปี 1995 อิหร่านลงนามสัญญาจำนวน 800 ล้านดอลลาร์สหรัฐเพื่อให้กระทรวงพลังงานอะตอมของรัสเซียเข้ามาสานต่อโครงการของชาติตะวันตกที่ทำค้างไว้ ในท้ายที่สุดปี 2002 อิหร่านสามารถผลิตพลังงานเชื้อเพลิงนิวเคลียร์ได้อย่างประสบความสำเร็จ สร้างความตื่นตระหนกให้แก่สหประชาชาติเป็นอย่างมาก แต่ผู้นำสูงสุดของอิหร่านในขณะนั้น อายาโกลเลาะห์ อะลี คอเมเนอี (Ayatollah Ali Khamenei) ได้ให้การปฏิเสธมาโดยตลอด โดยอ้างว่าผลิตยูเรเนียมสำหรับใช้พลังงานภายในประเทศเท่านั้น<sup>4</sup> กันยายนในปีถัดมาทบวงการพลังงานปรมาณูระหว่างประเทศก็ได้ยืนยันว่าอิหร่านได้ผลิตอาวุธยูเรเนียมจริง โดยต้องการให้อิหร่านแสดงข้อมูลทั้งหมดเกี่ยวกับการผลิต แต่อิหร่านซึ่งมีท่าทีทางการเมืองที่กำกวมไม่ปฏิบัติตาม ส่งผลให้เกิดความตึงเครียดในความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ<sup>5</sup> โดยสหรัฐฯ ในสมัยของประธานาธิบดี จอร์จ ดับเบิลยู บุช (George W. Bush) ผู้ตีตราอิหร่านว่าเป็น “Axis of Evil” มีแนวคิดที่ต้องการเผชิญหน้าโดยตรงกับอิหร่าน ในขณะที่สหภาพยุโรปพยายามไกล่เกลี่ยผ่านวิธีการทูตแบบข่มขู่ เช่น ให้อิหร่านลดการสะสมยูเรเนียมเพื่อแลกกับความสัมพันธ์ทางการค้ากับสหภาพยุโรป แต่ก็ไม่เป็นผลเมื่อประธานาธิบดี มาห์มูด อาห์มาดิเนจาต (Mahmoud Ahmadinejad) มีท่าทีที่แข็งกร้าวไม่

4 Ibid., 170-171.

5 Clara Portela, “The EU’s Evolving Response to Nuclear Proliferation Crises: from Incentives to Sanctions,” *EU Non-Proliferation Consortium*, July 2015, [https://www.sipri.org/sites/default/files/EUNPC\\_no-46.pdf](https://www.sipri.org/sites/default/files/EUNPC_no-46.pdf) (accessed on May 4, 2019).

ยอมรับ ทำให้คณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติออกมติ  
คว่ำบาตรอิหร่านในปี 2006-2009 และ 2010 ในที่สุด<sup>6</sup>

## การอธิบายของแนวคิดเกี่ยวกับอำนาจเชิงปทัสสถานของยุโรป (Normative Power Europe)

ก่อนทศวรรษที่ 1990 สหภาพยุโรปตระหนักดีถึงความสำเร็จ  
ในการใช้เครื่องมือด้านเศรษฐกิจในการดำเนินนโยบายต่างประเทศกับ  
ประเทศที่สาม แต่ภายหลังจากที่มีสนธิสัญญามาสทริชท์ (Maastricht  
Treaty, 1993) อันเป็นสนธิสัญญาที่ประกอบด้วยสามเสาหลัก ซึ่ง  
นโยบายต่างประเทศและความมั่นคงร่วม (Common Foreign and  
Security Policy: CFSP) เป็นเสาหลักอันดับที่สอง<sup>7</sup> ได้ถูกตั้งขึ้นเพื่อ  
จัดการกับวิกฤตระหว่างประเทศ เช่น กรณีอิรักบุกคูเวต หรือสงคราม  
ยูโกสลาเวีย<sup>8</sup> เป็นต้น ซึ่งนำมาสู่การเปลี่ยนแปลงขนาดใหญ่ของบทบาท  
ของสหภาพยุโรปในความสัมพันธ์ระหว่างประเทศที่ต้องอาศัยกรอบ  
แนวคิดใหม่ในการวิเคราะห์ตัวแสดงนี้ด้วย ดังนั้นนักวิชาการ เอียน  
แมนเนอร์ส (Ian Manners) ได้เสนอว่าควรมองสหภาพยุโรปเป็น  
อำนาจด้านปทัสสถาน กล่าวคือ สหภาพยุโรปจะเผยแพร่บรรทัดฐานของ  
ตน เช่น การเคารพในสิทธิมนุษยชน เสรีภาพ ความเสมอภาคและหลัก  
นิติธรรม (มาตรา 2 ในสนธิสัญญาสหภาพยุโรป) อันเป็นมาตรฐานใน

6 The UNSC passed resolutions 1696, 1737, 1803 and 1835 in order to impose sanctions on Iran and demand the full suspension of enrichment and heavy water activities in Iran. In 2010, UNSC passed another Resolution 1929 that sanctions Iran on arm embargo and tightened restrictions on financial and shipping enterprises.

7 Karen E. Smith, "EU External Relations," in *European Union Politics*, Michelle Cini, ed. (Oxford University Press, 2003), 234.

8 Wiraj Sripong, "Commonality in EU's Foreign Policy Under Intergovernmentalism: The Case Study of EU's Proactive Reaction Towards Iran" (Master Thesis, Chulalongkorn University, 2011), 18.



กระบวนการบูรณาการยุโรปออกสู่ประชาคมระหว่างประเทศ<sup>9</sup> โดยการเผยแพร่ปทัสถานนี้สามารถกระทำผ่านกระบวนการ “แพร่กระจาย (contagion)” และ “การถ่ายโอน (transference)” ซึ่งกระบวนการแรกหมายถึง ตัวแสดงที่ติดต่อกับสหภาพยุโรปได้เลียนแบบปทัสถานของสหภาพยุโรปโดยที่สหภาพยุโรปไม่ได้เข้าไปยุ่งเกี่ยว ส่วนการถ่ายโอนนั้นหมายถึงการส่งต่อค่านิยมและปทัสถานของสหภาพยุโรปสู่บุคคลที่สามผ่านการค้า การแลกเปลี่ยนสินค้า และการให้ความช่วยเหลือทางด้านเทคนิคและทางการเงิน อาจจะถ่ายโอนผ่านการให้รางวัลหรือลงโทษโดยวิธีการทางเศรษฐกิจก็ได้ ซึ่งจากสนธิสัญญาสหภาพยุโรป มาตรา 3 ที่กล่าวว่าสหภาพยุโรปมีพันธะในการสนับสนุนปทัสถานและสันติภาพสู่โลกโดยการโน้มน้าวที่ดี หรือดึงดูดใจให้ทำตามมากกว่าที่จะใช้วิธีการทางทหาร โดยเอียน แมนเนอร์ส คิดว่านี่คืออำนาจอุดมคติของสหภาพยุโรปที่มีความถูกต้องเที่ยงธรรม (validity)เหนือผลประโยชน์แห่งชาติ<sup>10</sup>

นอกจากนี้แมนเนอร์สยังได้เสนอว่าอำนาจเชิงปทัสถานของยุโรปอันเกิดจากการยอมรับร่วมกันของรัฐสมาชิกจะทำให้ค่านิยมและบรรทัดฐานเหล่านี้มีผลผูกพันพวกตนด้วย โดยเฉพาะกติกายุโรปด้านสิทธิมนุษยชนอันเป็นเงื่อนไขสำคัญที่สหภาพจะทำกิจกรรมกับบุคคลที่สามด้วย<sup>11</sup> แต่อย่างไรก็ตามนักวิชาการ แฟรงค์ ชิมเมลเฟนนิก (Frank Schimmelfennig) ได้ตั้งข้อสังเกตว่านโยบายต่างประเทศของ

9 Ana Skolimowska, “The European Union as a ‘Normative Power’ in International Relations. Theoretical and Empirical Challenges,” *Year Book of Polish European Studies* Vol. 18 (2015): 112. [https://www.ce.uw.edu.pl/pliki/pw/18-2015\\_skolimowska.pdf](https://www.ce.uw.edu.pl/pliki/pw/18-2015_skolimowska.pdf) (accessed on May 6, 2019).

10 Kyan Mortazavi, “The EU’s Normative Power and Its Effectiveness and Coherence with Regards to Iran,” *Academia*, n.d., [https://www.academia.edu/36062727/THE\\_EUS\\_NORMATIVE\\_POWER\\_AND\\_ITS\\_EFFECTIVENESS\\_AND\\_COHERENCE\\_WITH\\_REGARDS\\_TO\\_IRAN?auto=download](https://www.academia.edu/36062727/THE_EUS_NORMATIVE_POWER_AND_ITS_EFFECTIVENESS_AND_COHERENCE_WITH_REGARDS_TO_IRAN?auto=download) (accessed on May 6, 2019).

11 Ibid.

สหภาพยุโรปไม่ได้คงเส้นคงวาตลอด เพราะมีความแตกต่างทางนโยบายกับบุคคลที่สามที่แตกต่างกันไป ซึ่งทำให้เกิดการตั้งคำถามถึงประสิทธิภาพของนโยบายเกี่ยวกับปทัสถานของสหภาพยุโรป<sup>12</sup> ดังจะเห็นได้จากความแตกต่างของชาติสมาชิกต่าง ๆ ในกรณีผลประโยชน์แห่งชาติของแต่ละสมาชิกขัดแย้งกับปทัสถานของสหภาพยุโรป ยกตัวอย่างเช่นกรณีอิรักในปี 2003<sup>13</sup> อีกทั้งความร่วมมือกันโดยรัฐบาลสมาชิก (intergovernment) ที่วางอยู่บนหลักการอำนาจอธิปไตยที่เท่าเทียมกันของรัฐส่งผลให้การตัดสินใจของนโยบายต่างประเทศและความมั่นคงร่วมเป็นแบบฉันทามติ (unanimity) มากกว่าที่จะเป็นแบบเสียงข้างแบบที่ได้รับการยอมรับ (Qualified Majority Voting: QMV) เพราะนโยบายต่างประเทศเป็นประเด็นที่ยึดโยงกับอำนาจอธิปไตยของรัฐอย่างมาก<sup>14</sup> บางครั้งความยึดมั่นในในรัฐชาติปทัธก็ขัดกันกับแนวคิดอำนาจอธิปไตยที่สหภาพยุโรปต้องการส่งออกความเป็นสถาบันที่เป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน<sup>15</sup> เหล่านี้นำไปสู่คำถามว่าหรือแท้จริงแล้วยุโรปไม่ได้ยึดมั่นกับค่านิยมของตนอย่างที่ตนอยากให้นานาชาติเชื่อตลอดเวลา หรือ ปัจจัยภายในอย่างเช่นผลประโยชน์แห่งชาติ ความเสถียรของชาติสมาชิกอันเป็นอุปสรรคที่ทำให้ยุโรปไม่สามารถเป็นตัวแสดงเชิงปทัสถาน ซึ่งวิธีที่เป็นไปได้ที่สุดในการหาคำตอบเกี่ยวกับอำนาจอธิปไตยของยุโรปก็คือการวิเคราะห์การนำค่านิยมของยุโรปไปใช้ต่อประเทศที่สามนั่นเอง<sup>16</sup>

12 Sandra Lavenex and Frank Schimmelfennig, "EU rules beyond EU borders: theorizing external governance in European politics," *Journal of European Public Policy* Vol. 16, No. 6 (2009): 792.

13 Mortazavi, "The EU's Normative Power and Its Effectiveness and Coherence with Regards to Iran."

14 Smith, "EU External Relations," 234.

15 Mortazavi, "The EU's Normative Power and Its Effectiveness and Coherence with Regards to Iran."

16 Ibid.

## การอธิบายของแนวคิดเน้นความร่วมมือโดยรัฐบาลสมาชิกแบบเสรีนิยม (Liberal Intergovernmentalism)

การเจรจานิวเคลียร์กับอิหร่านอันยาวนานกว่า 20 เดือนก็จบลงด้วยแผนปฏิบัติร่วมฉบับสมบูรณ์ที่สหภาพยุโรปสามารถภาคภูมิใจกับนโยบายต่างประเทศร่วมที่มักถูกกล่าวหาว่าไร้ประสิทธิภาพในการจัดการกับวิกฤตด้านการสะสมอาวุธนิวเคลียร์<sup>17</sup> แต่อย่างไรก็ตาม สตีเวน บล็อกแมนส์ (Steven Blockmans) และ แอสทริด วีอูด (Astrid Viaud) ก็ได้กล่าวว่า “ผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจและตลาดที่สหภาพยุโรปจะได้รับการจากยกเลิกการคว่ำบาตรจะเป็นการกัดเซาะบทบาทของสหภาพยุโรปในฐานะผู้เจรจาที่เชื่อถือได้”<sup>18</sup> ดังนั้น กรอบทฤษฎีด้านอำนาจเชิงปทัสสถานของแมนเนอร์อาจจะไม่สะท้อนถึงความกระตือรือร้นในความร่วมมือของชาติสมาชิกในสหภาพยุโรปในการผลักดันแผนปฏิบัติการร่วมนี้ หากผู้เขียนเห็นว่าการใช้แนวคิดเน้นความร่วมมือโดยรัฐบาลสมาชิกแบบเสรีนิยมจะสามารถอธิบายถึงเหตุปัจจัยได้อย่างครอบคลุมกว่า

แอนดริว โมราฟเชก (Andrew Moravscik) ได้เสนอแนวคิดที่เน้นความร่วมมือโดยรัฐบาลสมาชิกแบบเสรีนิยมในงานเขียนเรื่อง “Preference and Power in the European Community: A Liberal Intergovernmentalist Approach”<sup>19</sup> อันเป็นทฤษฎีที่ร่วมกันของทั้งสองแนวคิดได้แก่สัจนิยม (มองว่ารัฐเป็นตัวแสดงหลักในการบูรณาการยุโรป) และเสรีนิยมใหม่ (มองว่ารัฐสามารถร่วมมือและมีผลประโยชน์ระหว่างกันได้) โดยตั้งอยู่บนพื้นฐานว่ารัฐเป็นตัวแสดงที่มี

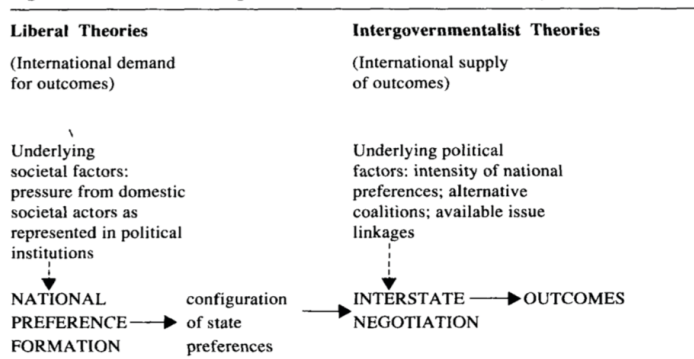
17 Portela, “The EU’s Evolving Response to Nuclear Proliferation Crises,” 1.

18 Steven Blockmans and Astrid Viaud, “EU Diplomacy and the Iran Nuclear Deal: Staying Power?,” *CEPS*, July 14, 2017, <https://www.ceps.eu/ceps-publications/eu-diplomacy-and-iran-nuclear-deal-staying-power/> (accessed May 6, 2019).

19 Andrew Moravscik, “Preferences and Power in the European Community: A Liberal Intergovernmentalist Approach,” *Journal of Common Market Studies* Vol. 31, No. 4 (1993).

เหตุผลในการเลือกใช้เครื่องมือใดก็ตามที่เห็นสมควรเพื่อให้บรรลุเป้าหมายที่รัฐตั้งไว้ภายใต้สภาวะอนาธิปไตย นอกจากนี้ทฤษฎีความร่วมมือโดยรัฐบาลสมาชิกแบบเสรีนิยมยังประสานการเมืองภายในและระหว่างประเทศอีกด้วย เพราะการเมืองระดับประเทศคือการสะท้อนความพึงพอใจต่อนโยบายของคนภายในชาติและนโยบายของสหภาพยุโรปก็มาจากการต่อรองกันของรัฐต่าง ๆ โดยการตัดสินใจที่จะร่วมมือกันของรัฐในระดับระหว่างประเทศผ่าน 3 ระดับจนออกมาเป็นนโยบายร่วม ซึ่งสามารถแสดงได้ดังรูป<sup>20</sup>

Figure 1: The Liberal Intergovernmentalist Framework of Analysis



แผนภูมิที่ 1: กรอบการวิเคราะห์ของแนวคิด  
เน้นความร่วมมือโดยรัฐบาลสมาชิกแบบเสรีนิยม  
(แหล่งที่มา: Michelle Cini (2003))

20 Michelle Cini, *Intergovernmentalism* (Oxford University Press, 2003), 102-103.

เริ่มแรกคือ “ความพึงพอใจแห่งชาติ” อันเป็นด้านอุปสงค์ในการร่วมมือของรัฐ ซึ่งความมุ่งหมายของรัฐจะเกิดขึ้นจากแรงกดดันภายในจากกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ ในประเทศซึ่งส่วนใหญ่จะเป็นกลุ่มผู้นำทางเศรษฐกิจที่ต้องการให้รัฐทำตามผลประโยชน์แห่งชาติ โดยไม่ราฟเชกยกตัวอย่างเหตุผลที่ทำให้ ชาร์ล เดอโกล์ (Charles de Gaulle) ไม่ยอมรับสหราชอาณาจักรเข้าเป็นสมาชิกประชาคมเศรษฐกิจก็เพราะกลุ่มผลประโยชน์ด้านเกษตรกรรมที่กลัวราคาผลผลิตจะสูงขึ้นเป็นต้น<sup>21</sup>

จากนั้นเป็น “การจัดลำดับของความพึงพอใจแห่งรัฐ (configuration of state preferences)” โดยที่ระดับนี้จะเป็นการต่อรองกันของตัวแสดงที่เป็นรัฐต่าง ๆ ว่าผลของประโยชน์ของรัฐใดที่มีน้ำหนักมากกว่า ซึ่งแน่นอนว่าเรื่องอำนาจและขีดความสามารถอันไม่เท่าเทียมของรัฐมีผลอย่างมาก โดยเฉพาะสามชาติใหญ่ในการเจรจาต่อรองเพื่อให้ได้ผลลัพธ์ที่มีผลประโยชน์ร่วมกัน (positive-sum outcomes)

อันดับสุดท้ายคือ “ผู้แทนระดับสถาบัน (institutional delegation)” กล่าวคือ สหภาพยุโรปเป็นสถาบันที่ถูกตั้งขึ้นเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพของการเจรจาระหว่างรัฐ เนื่องจากสถาบันจะเปิดเผยข้อมูลแก่ทุกรัฐเพื่อลดความไม่แน่นอนของการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมรัฐและควบคุมพฤติกรรมให้รัฐสมาชิกปฏิบัติตาม<sup>22</sup>

ซึ่งรายงานฉบับนี้จะวิเคราะห์ถึงความพึงพอใจแห่งชาติของสามรัฐใหญ่อย่างฝรั่งเศส เยอรมนี และสหราชอาณาจักรในการบรรลุนโยบายร่วมจากการเจรจาประเด็นพลังงานนิวเคลียร์กับอิหร่าน เนื่องจากสามชาติหลักนี้มีบทบาทอย่างมากในการผลักดันนโยบายต่างประเทศของสหภาพยุโรป ซึ่งการใช้แนวคิดความร่วมมือโดยรัฐบาลสมาชิกเสรีนิยมนี้สามารถอธิบายจุดยืนร่วมของสหภาพยุโรปได้ลึกซึ้งกว่าแนวคิดอำนาจนำเชิงปทัสถาน

21 Ibid., 103-104.

22 Ibid, 104.

## 2. ความสำคัญทางภูมิเศรษฐศาสตร์ของ อิหร่านต่อสหภาพยุโรปของสามชาติใหญ่ ในทฤษฎีความร่วมมือโดยรัฐบาลสมาชิก แบบเสรีนิยม

ประโยชน์สำคัญของการมีสหภาพยุโรปอันเป็นผู้เจรจาหลักกับอิหร่านในโครงการพัฒนานิวเคลียร์คือการลดต้นทุนในการเจรจาของรัฐเดี่ยว ดังนั้น เพื่อให้เกิดทางออกของวิกฤตการณ์นี้ รัฐต่าง ๆ จึงต้องร่วมมือกันเพื่อหาทางแก้ความกังวลร่วม ซึ่งก็คือ ท่าทีที่ท้าทายของอิหร่านต่อการพัฒนานิวเคลียร์ โดยที่ต้องไม่ลืมว่าการออกนโยบายในความร่วมมือระดับรัฐบาลของสมาชิกสหภาพยุโรปจะเป็นการลงคะแนนเสียงแบบฉันทามติ โดยบทที่สองนี้จะเป็นการวิเคราะห์ให้เห็นถึงความกังวลของสามชาติหลักต่อการพัฒนานิวเคลียร์ของอิหร่านอันเป็นอุปสรรคในการพัฒนาความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจต่อกันและกัน

อันที่จริงแล้ว สหภาพยุโรปและอิหร่านมีความสัมพันธ์กันอย่ายาวนานนับศตวรรษ โดยแรกเริ่มยุโรปเป็นทั้งภัยคุกคามด้านความมั่นคงของอิหร่านและสามารถเป็นรัฐกันชนในการปกป้องอิหร่านได้ เช่น ในช่วงศตวรรษที่ 19 อิหร่านมีความสัมพันธ์ทางการทูตที่แน่นแฟ้นกับฝรั่งเศสเพื่อให้ฝรั่งเศสถ่วงดุลอำนาจกับจักรวรรดิอังกฤษและรัสเซีย และต่อมาอิหร่านก็หันไปสถาปนาความสัมพันธ์กับอังกฤษเพื่อให้อังกฤษถ่วงดุลอำนาจกับสหภาพโซเวียต หรือจะเป็นในช่วงราชวงศ์ปาเลવીในปี 1960-1970 ที่อิหร่านหันไปพึ่งพิงยุโรปเพื่อต้องการลดภาวะขึ้นต่อกันในทางการเมืองและเศรษฐกิจกับสหรัฐอเมริกา<sup>23</sup> โดยสมาชิกสหภาพยุโรปอย่างออสเตรีย ฝรั่งเศส และเยอรมนี ได้สนับสนุนโครงการพัฒนานิวเคลียร์ของอิหร่านอย่างที่ไม่กล่าวไปในบทที่แล้ว อย่างไรก็ตามความสัมพันธ์ของทั้งสหภาพยุโรปและอิหร่านก็มีความขัดแย้งกันอยู่

23 Adam Tarock, "Iran-western Europe relations on the Mend," *British Journal of Middle Eastern Studies* Vol. 26, No. 1 (2007): 47.

บ้างขึ้นอยู่กับความดำเนินความสัมพันธ์ระหว่างประเทศของผู้นำอิหร่านในแต่ละช่วง เช่น ประธานาธิบดี มุฮัมหมัด คาตามิ (Mohammad Khatami) ที่ค่อนข้างเป็นอิสลามสายกลางในช่วงปี 1987 จะทำให้ความสัมพันธ์ของยุโรปกับอิหร่านเป็นไปได้ค่อนข้างราบรื่น<sup>24</sup> แต่ถ้าเป็นช่วงประธานาธิบดี มาห์มูด อาห์มาดิเนจาต ที่มีท่าทีที่ค่อนข้างแข็งกร้าวและทะเยอทะยานที่เร่งสะสมอาวุธนิวเคลียร์ก็จะทำให้ความสัมพันธ์ระหว่างยุโรปกับอิหร่านเข้าขั้นชะงักงัน<sup>25</sup>

แต่อย่างไรก็ตามทั้งยุโรปและอิหร่านต่างก็มีผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจที่ถือว่าค่อนข้างสำคัญต่อกันและกัน เริ่มจากตัวเลขทางการค้าที่สูงถึง 29 พันล้านดอลลาร์สหรัฐในช่วงปี 1996<sup>26</sup> และจากมุมมองของอิหร่านเอง การที่สหภาพยุโรปนำเข้าทรัพยากรน้ำมันร้อยละ 90 จากอิหร่านในปี 2009 ก็ทำให้อิหร่านมีรายรับประมาณ 24 พันล้านยูโรในปีงบประมาณ 2010<sup>27</sup> ในขณะเดียวกันทรัพยากรน้ำมันและแก๊สธรรมชาติจำนวนมากของอิหร่าน (อิหร่านมีน้ำมันและแก๊สธรรมชาติสำรองมากเป็นอันดับสี่ของโลก)<sup>28</sup> รวมถึงขนาดตลาดที่ใหญ่ ก็เป็นแรงดึงดูดให้สหภาพยุโรปเข้าไปลงทุนในอิหร่าน จากการเจรจาการค้าและความร่วมมือ (Trade and Cooperation Agreement: TCA) ที่เริ่มต้นในปี 2003 และถูกยกเลิกไปในปี 2005 เมื่อมีประเด็นด้านการสะสมอาวุธยูเรเนียม<sup>29</sup> อย่างไรก็ตาม ภาวะพึ่งพากันของทั้งสองตัวแสดงก็ถูกชะงักงันโดยประเด็นอาวุธนิวเคลียร์ซึ่งเป็นอุปสรรคใหญ่สำหรับการค้าและความร่วมมือเชิงสันติ ส่งผลให้สามชาติใหญ่มีบทบาทนำ

24 Ibid, 42.

25 Portela, "The EU's Evolving Response to Nuclear Proliferation Crises," 8.

26 Tarock, "Iran-western Europe relations on the Mend," 42.

27 Sripong, "Commonality in EU's Foreign Policy Under Intergovernmentalism," 66.

28 "The World's Largest Oil Reserve by Country" *World Atlas*, January 8, 2018, <https://www.worldatlas.com/articles/the-world-s-largest-oil-reserves-by-country.html> (accessed on May 9, 2019).

29 Portela, "The EU's Evolving Response to Nuclear Proliferation Crises," 8.

อย่างมากในการทำให้สหภาพยุโรปมีจุดยืนร่วมต่อวิกฤตการณ์นิวเคลียร์  
ที่ต่างออกไปจากวิกฤตอิรักในปี 2003<sup>30</sup>

### ความพึงพอใจแห่งชาติของฝรั่งเศส

นอกจากการนำฝรั่งเศสมาเป็นผู้ถ่วงดุลอำนาจกับชาติ  
มหาอำนาจอื่น ๆ ของอิหร่านแล้ว ฝรั่งเศสกับอิหร่านก็มีความสัมพันธ์  
ที่เรียกได้ว่าแปรปรวนตลอดเวลา ภายหลังจากการที่สหรัฐฯ มีบทบาท  
มากขึ้นหลังสงครามโลกครั้งที่สอง และจุดยืนทางการเมืองของอิหร่าน  
ที่ “ไม่ทั้งตะวันตกและตะวันออก (neither West nor East)” ทำให้  
ฝรั่งเศสไม่เข้าใจการแสดงออกทางการเมืองของอิหร่านเท่าใดนัก<sup>31</sup> แต่  
ความสัมพันธ์ของทั้งสองก็ได้รับการพัฒนาหลังจากที่ฝรั่งเศสต่อต้าน  
การคว่ำบาตรอิหร่าน-ลิเบียในปี 1995 ทำให้อิหร่านมีท่าทีที่เป็น  
มิตรมากขึ้นกับชาติตะวันตก เพราะเห็นแล้วว่าชาติตะวันตกไม่จำเป็นต้อง  
ทำตามนโยบายต่างประเทศของสหรัฐฯ แต่เพียงอย่างเดียว และ  
อิหร่านก็ต้องการความช่วยเหลือจากฝรั่งเศสในการลงทุนและเทคโนโลยี  
ความรู้ (technical know-how) ในโครงการพัฒนาลานดอลลาห์สหรัฐฯ  
ในโครงการฟื้นฟูในระยะแรกในปี 1989-1993 และระยะที่สองใน  
ปี 1995-1999 หลังจากที่เกิดสงครามอิรัก-อิหร่านจบลง ในทางกลับกัน  
อิหร่านก็ยื่นข้อเสนอที่ชาติตะวันตกไม่อาจปฏิเสธได้ซึ่งก็คือการลงทุน  
ด้านทรัพยากรน้ำมัน<sup>32</sup>

ด้วยความที่ฝรั่งเศสต้องพึ่งพาน้ำมันจากอิหร่านและต้องการ  
ลดการนำเข้าน้ำมันจากรัสเซียเป็นทุนเดิม ฝรั่งเศสมีความปรารถนา  
ให้อิหร่านกลายมาเป็นตัวเลือกด้านอุปทานที่จะส่งออกน้ำมันมาใน

30 Sripong, “Commonality in EU’s Foreign Policy Under Intergovernmental-ism,” 67.

31 Tarock, “Iran-western Europe relations on the Mend,” 47-48.

32 Ibid.



ฝรั่งเศส จะเห็นได้จากการที่บริษัทน้ำมันแห่งชาติของอิหร่าน (National Iranian Oil Company: NIOC) ให้บริษัท Total S.A. บรรษัทข้ามชาติ ด้านพลังงานรายใหญ่สัญชาติฝรั่งเศสเข้ามาลงทุนด้านพลังงาน ธรรมชาติในอ่าวเปอร์เซียอันเป็นแหล่งที่มีแก๊สสำรองมากที่สุดในโลก รองจากรัสเซีย ซึ่งคาดว่าจะสามารถผลิตปริมาณแก๊สได้มากถึง 29 พันล้าน ลูกบาศก์เมตรต่อปี<sup>33</sup> และในเดือนกันยายนปี 1997 บริษัท Total S.A. ได้เซ็นสัญญา 2 พันล้านดอลลาร์สหรัฐในการลงทุนพัฒนาบ่อแก๊ส ธรรมชาติที่ 2 และที่ 3 ใน South Pars ซึ่งข่าวที่ได้รับการตีพิมพ์ เมื่อปี 2018 ชี้ให้เห็นว่ามีการคอร์รัปชันในสัมปทานแหล่งพลังงาน ธรรมชาติแห่งนี้ โดย บริษัท Total S.A. ได้จ่ายเงินจำนวน 30 ล้าน ดอลลาร์สหรัฐให้กับคนกลางเพื่อที่จะให้นาย เมห์ดี ฮาเชมี ราฟซานจานี (Mehdi Hashemi Rafsanjani) ลูกชายของประธานาธิบดี อักบาร์ ฮาเชมี ราฟซานจานี (Akbar Hashemi Rafsanjani) ให้การช่วยในการ เจริญสัมปทานบริษัทสัญชาติฝรั่งเศสนี้ โดยที่จำนวนที่บริษัทถูกปรับคือ 570,000 ดอลลาร์สหรัฐ<sup>34</sup> หลักฐานเหล่านี้เป็นการยืนยันถึงทฤษฎีเน้น ความร่วมมือโดยรัฐบาลสมาชิกแบบเสรีนิยมที่ เอนดรีว โมราฟเชก ได้ เสนอมาว่ารัฐบาลจะถูกกดดันจากกลุ่มผู้นำทางเศรษฐกิจเพื่อให้ดำเนิน นโยบายต่างประเทศที่สอดคล้องกับความต้องการของกลุ่มตน

โดยหลังจากปี 1999 บริษัท Total S.A. ก็ได้ลงทุนเพิ่มขึ้น ร่วมกับบริษัท Eni ของอิตาลีบ่อน้ำมัน Doroud และ Balal นอกจากนี้ อิหร่าน-ฝรั่งเศสยังมีโครงการความร่วมมือที่จะสร้างท่อลำเลียงน้ำมัน จากเมือง Baku ในประเทศอาเซอร์ไบจานไปสู่ฝั่งแคสเปียนในอิหร่าน<sup>35</sup>

33 Ibid, 52.

34 “French Court Fines Oil Group Total in Iran Bribery Case,” *The Iran Project*, December 22, 2018, <https://theiranproject.com/blog/2018/12/22/french-court-fines-oil-group-total-in-iran-bribery-case/> (accessed on May 9, 2019).

35 Manouchehr Moradi, “Caspian Pipeline Politics and Iran-EU Relations,” *UNISCI Discussion Papers*, January 2006, <https://www.ucm.es/data/cont/media/www/pag-72531/UNISCI10Moradi.pdf> (accessed on May 9, 2019).

ดังนั้นจะเห็นได้ว่าพลังงานมีความสำคัญอย่างมากเศรษฐกิจของฝรั่งเศสโดยบริษัท Total S.A. มีความต้องการให้ฝรั่งเศสมีความสัมพันธ์ที่เสถียรและเป็นมิตรกับอิหร่าน รวมถึงแรงกดดันภายในประเทศจากสาธารณชนที่ไม่ต้องการให้เกิดการใช้เครื่องมือทางทหารต่ออิหร่าน ดังนั้นหากรัฐบาลฝรั่งเศสไม่ใช่เครื่องมือทางการทูตในการเจรจาและใช้มาตรการที่แข็งกร้าวก็จะทำให้เกิดความไม่พอใจของประชาชนต่อรัฐบาลฝรั่งเศสได้ โดยเมื่อหลังจากเจรจายกเลิกการคว่ำบาตรอิหร่านหลังความสำเร็จของแผนปฏิบัติการร่วม (JCPOA) อิหร่านได้กลายมาเป็นผู้ส่งออกน้ำมันอันดับหนึ่งให้แก่ฝรั่งเศสผ่านบริษัท Total S.A. โดยมีการบริโภคภายในฝรั่งเศสมากกว่า 200,000 บาร์เรลในเดือนกันยายน 2016<sup>36</sup> รวมถึงการส่งออกธัญจากฝรั่งเศสอย่าง PSA Group (บริษัทเครื่องใหญ่ของเปอโยต์ ซีตรอง และโอเปิล) และ Renault เพื่อเป็นผู้ขายรถยนต์สัญชาติยุโรปแรกในอิหร่านนับตั้งแต่มีการยกเลิกการคว่ำบาตร<sup>37</sup> แต่อย่างไรก็ตาม ณ ปัจจุบัน บรรษัทข้ามชาติเหล่านี้ของฝรั่งเศสก็ประสบกับปัญหาการชู้คว่ำบาตรจากสหรัฐอเมริกาดังจะกล่าวต่อไปในบทที่สี่

## ความพึงพอใจแห่งชาติของเยอรมนี

จากประวัติศาสตร์ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศของอิหร่านและเยอรมนี เยอรมนีเป็นชาติที่ไม่เคยมีความคิดที่จะแสวงหาอาณานิคมหรือใช้กำลังทางการทหารกับอิหร่าน และความช่วยเหลือทางเทคโนโลยีก็ปราศจากเงื่อนไขทางการเมืองทำให้อิหร่านมอง

---

36 “Iran Becomes Top Oil Exporter to France,” *Financial Tribune*, November 15, 2016, <https://financialtribune.com/articles/energy/53694/iran-becomes-top-oil-exporter-to-france> (accessed on May 9, 2019).

37 “French Leverage in Iran Auto Industry,” *Financial Tribune*, May 17, 2017, <https://financialtribune.com/articles/auto/64658/french-leverage-in-iran-auto-industry> (accessed on May 9, 2019).

เยอรมนีว่ามีมิตรไมตรีกับตนเสมอมา<sup>38</sup> และตั้งแต่ปฏิวัติอิหร่านในปี 1979 เยอรมนีก็ยังคงดำรงความสัมพันธ์ในเชิงบวกกับอิหร่านในบรรดาสามชาติใหญ่ทั้งหมดและมีการจัดตั้งหอการค้าเยอรมนี-อิหร่าน (1975) เพื่ออำนวยความสะดวกในความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจและเทคโนโลยี เช่น บริษัทซีเมนส์เยอรมันที่ได้รับความไว้วางใจจากอิหร่านให้ก่อตั้งสถานีไฟฟ้านิวเคลียร์ในเมือง Bushehr<sup>39</sup> เป็นต้น โดยถึงแม้สหรัฐอเมริกาจะคว่ำบาตรอิหร่าน แต่เยอรมนียังคงรักษาสถานะการค้าในฐานะคู่ค้าที่ใหญ่ที่สุดของอิหร่านดั้งเดิม โดยที่เยอรมนีส่งออกเครื่องยนต์ ผลิตภัณฑ์เหล็ก และเคมีไปสู่อิหร่าน อันมาซึ่งดุลการค้าที่เป็นบวก (trade surplus) แก่ชาติอินทรีเหล็กจำนวนมากถึง 4,000 ล้านดอลลาร์สหรัฐต่อปีในช่วงศตวรรษ 1990<sup>40</sup>

จากทฤษฎีความพึงพอใจแห่งชาติของโมราฟเชก เยอรมนีใช้เครื่องมือทางการทูตในการดำเนินความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจกับอิหร่านเนื่องจากไม่ต้องการให้มีผลกระทบต่อการค้าการลงทุนระหว่างกัน บรรษัทข้ามชาติใหญ่ของเยอรมนีที่เป็นอุตสาหกรรมหนักจำพวกผลิตรถยนต์หรืออุปกรณ์ทางวิศวกรรมได้แก่ Mercedes Benz, Volkswagen, ZF Friedrichshafen, MAN และบรรษัทจำพวกเคมีภัณฑ์และยาอย่าง Linde และ BASF โดยมีบริษัทเยอรมนีกว่า 12,000 ที่มีตัวแทนการขายในอิหร่าน ทำให้ชาติอินทรีเหล็กเป็นชาติที่มีตัวเลขส่วนแบ่งตลาดในอิหร่านมากที่สุดในปี 2005 คิดเป็นร้อยละ 14.4 ของส่วนแบ่งตลาดทั้งหมดของเปอร์เซีย<sup>41</sup> ถึงแม้จะมีการคว่ำบาตรของคณะมนตรีด้านความมั่นคงแห่งสหประชาชาติ (2006-2010) และโดนกดดันอย่างมากสหรัฐฯ แต่ในปี 2008 ยอดการส่งออกของเยอรมนีกลับ

38 Tarock, "Iran-western Europe relations on the Mend," 53.

39 Ibid, 54.

40 Ibid.

41 Nader Habibi, "The Cost of Economic Sanctions of Major Exporter to Iran," *Payvand*, May 5, 2006, <http://www.payvand.com/news/06/may/1046.html> (accessed on May 9, 2019).

เพิ่มสูงขึ้นร้อยละ 8.9 คิดเป็นยอดขาย 3,230 ล้านยูโร 4,300 ล้านยูโร ในปี 2009 และ 4,700 ล้านยูโรในปี 2010<sup>42</sup> ซึ่งผลประโยชน์ทางยุทธศาสตร์ด้านพลังงานของอิหร่านต่อเยอรมนีก็คล้ายคลึงกันกับของฝรั่งเศสในที่ต้องการกระจายความเสี่ยงจากภาวะการขึ้นต่อพลังงานจากรัสเซีย<sup>43</sup>

ความสัมพันธ์ทางการค้าของทั้งสองชาติแสดงให้เห็นว่าภาคธุรกิจในเยอรมนีมีอิทธิพลอย่างสูงต่อการกำหนดนโยบายต่างประเทศของรัฐบาล<sup>44</sup> ยกตัวอย่างเช่น คำพูดของอดีตรัฐมนตรีว่าการค้าต่างประเทศเยอรมันวิจารณ์ว่าการคว่ำบาตรเป็นเรื่องที่ “เหนือความเข้าใจ (totally incomprehensible)” เพราะถึงแม้บริษัทขนาดใหญ่ของเยอรมนีจะได้รับผลประโยชน์ทางการค้าจากขนาดของส่วนแบ่งตลาด แต่บริษัทขนาดกลาง-เล็กได้รับความเสียหายเนื่องจากไม่ต้องการเสี่ยงต่อการคว่ำบาตรจากสหรัฐฯ ทำให้เยอรมนีสูญเสียงานไปกว่า 10,000 ตำแหน่งในอิหร่าน ส่งผลกระทบโดยตรงต่อการเจริญเติบโตของเศรษฐกิจในประเทศ<sup>45</sup> ดังนั้น จะเห็นได้ว่ากลุ่มผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจในเยอรมนีได้มีส่วนร่วมในการทำให้ความพึงพอใจแห่งชาติของรัฐอินทรีเหล็กเป็นไปในแนวทางสันติมากกว่าที่ใช้วิธีแข็งกร้าวในการพยายามเจรจาทางการทูตเพื่อหาข้อสรุปให้แก่วิกฤตการณ์นิวเคลียร์อันเป็นความกังวลของนานาชาติ แต่อย่างไรก็ตามรัฐบาล

42 “Germany-Iran Trade Grows 9% in 2010,” *Mehr News Agency*, April 29, 2011, <http://www.payvand.com/news/11/apr/1280.html> (accessed on May 9, 2019).

43 Ali Fathollah-Nejad, “Germany’s Relations with Iran beyond the Nuclear Deal: Readjusting Foreign and Development Policy,” *Foreign Policy and the Next German Government*, No. 7 (2017). [https://dgap.org/sites/default/files/article\\_downloads/12\\_fathollah-nejad\\_iran.pdf](https://dgap.org/sites/default/files/article_downloads/12_fathollah-nejad_iran.pdf) (accessed on May 9, 2019).

44 Sripong, “Commonality in EU’s Foreign Policy Under Intergovernmentalism,” 72.

45 “Iran-Germany Trade Prospering,” *Tehran Times*, November 4, 2010, <https://www.tehrantimes.com/news/229816/Iran-Germany-trade-prospering> (accessed on May 9, 2019).

เยอรมันยังต้องให้ความสำคัญต่อความคิดเห็นสาธารณะอันเป็นปัจจัยผลักดันต่อการดำเนินนโยบายของรัฐ ซึ่งจากผลการสำรวจของ BBC World Service Poll ในปี 2012 ถึงแม้คนเยอรมันร้อยละ 96 ไม่เห็นด้วยต่อการสะสมอาวุธนิวเคลียร์ของอิหร่าน แต่ขณะเดียวกันก็มองว่าการครอบครองนิวเคลียร์ของอิหร่านเป็นภัยต่อความมั่นคงของเยอรมนีสูง ซึ่งถ้าการเจรจาไม่ได้ผล พลเมืองเยอรมนีร้อยละ 80 อนุมัติให้มีการใช้มาตรการที่ค่อนข้างเผด็จชนาและจำนวนร้อยละ 50 พอดิคิดว่าการใช้กำลังทางทหารสามารถเกิดขึ้นได้<sup>46</sup> ซึ่งรัฐบาลเยอรมนีต้องชั่งใจอย่างมากกับความคิดเห็นสาธารณะที่ค่อนข้างแตกนี้กับผลประโยชน์ของชนชั้นนำทางเศรษฐกิจในการเลือกเครื่องมือที่เหมาะสมที่สุดเพื่อยับยั้งการสะสมอาวุธนิวเคลียร์ของอิหร่าน แต่ในที่สุดในปี 2015 เยอรมนีเลือกใช้เครื่องมือทางการทูตโดยมีประธานาธิบดีฟรังค์-วัลเทอร์ ชไตน์ไมเออร์ (Frank-Walter Steinmeier) เป็นผู้ร่วมเจรจาหลักทำให้อิหร่านสัญญาว่าจะไม่พัฒนาอาวุธนิวเคลียร์<sup>47</sup>

## ความพึงพอใจแห่งชาติของสหราชอาณาจักร

ตัวแสดงสุดท้ายใน EU3 คือสหราชอาณาจักร ซึ่งมีประวัติศาสตร์ความสัมพันธ์ที่ไม่ค่อยดีนักกับอิหร่าน โดยในช่วงที่รัสเซียยังคงปกครองโดยกษัตริย์ ซึ่งอังกฤษได้ร่วมมือกับรัสเซียในการแทรกแซงกิจการภายในประเทศอิหร่าน และหลังจากสงครามโลกครั้งที่สอง สหราชอาณาจักรร่วมมือกับหน่วยข่าวกรองของสหรัฐอเมริกาในการโค่นล้มรัฐ Mossadeq ในปี 1953 และผู้นำการปฏิวัติ อยาโตะลอะห์

46 “A Global No to a Nuclear-Armed Iran,” *Pew Research Center*, May 18, 2012, <https://www.pewglobal.org/2012/05/18/a-global-no-to-a-nuclear-armed-iran/> (accessed on May 9, 2019).

47 Jefferson Chase, “Iran Nuclear Deal: Germany’s Special Role and Plans,” *Deutsche Welle*, May 8, 2018, <https://www.dw.com/en/iran-nuclear-deal-germany-special-role-and-plans/a-43701214> (accessed on May 9, 2019).

โคมัยนี (Ayatollah Khomeini) มองสหราชอาณาจักรว่าเป็นเจ้าจักรวรรดินิยมที่พร้อมทำทุกวิถีทางเพื่อผลประโยชน์ของตน<sup>48</sup> ประกอบกับความคิดเห็นที่ไม่ลงรอยกันของวัฒนธรรมที่ต่างกันสุดขั้วที่มีต่อ “ฟัตวา (fatwa)” อันเป็นหนังสือที่มีถ้อยคำดูหมิ่นศาสนาอิสลามนบีมุฮัมมัด และคัมภีร์อัลกุรอานซึ่งได้รับการตีพิมพ์ในอังกฤษ โดยที่อิหร่านได้ร้องขอให้อังกฤษหยุดตีพิมพ์แต่อังกฤษให้การปฏิเสธเพราะอ้างเสรีภาพในการแสดงออก ทำให้ความสัมพันธ์ทางการทูตระหว่างสองชาติหยุดชะงักลง แต่ภายหลังจากการเสียชีวิตของ โคมัยนี ในปี 1989 อิหร่านเห็นว่ไม่ควรทำให้ฟัตวากลายเป็นประเด็นการเมือง (politicized) และรื้อฟื้นความสัมพันธ์กับอังกฤษในที่สุด<sup>49</sup>

ในด้านเศรษฐกิจ สหราชอาณาจักรมีจำนวนการส่งออกที่เพิ่มสูงขึ้นจาก 296 ล้านปอนด์สเตอร์ลิงไปสู่ 443.8 ล้านปอนด์สเตอร์ลิงในปี 2000 ถึงปี 2004 จากการที่อิหร่านหันมาปรับใช้นโยบายเศรษฐกิจแบบเสรีมากขึ้น<sup>50</sup> แต่ในช่วงปี 2005-2007 ดุลการค้าระหว่างประเทศได้ลดลงจาก 425.1 ล้านปอนด์สเตอร์ลิงตกลงเหลือ 333.9 ล้านปอนด์สเตอร์ลิง จากนั้นก็กลับมาเพิ่มขึ้นเพียงเล็กน้อย (11.6 ล้านปอนด์สเตอร์ลิงระหว่างปี 2007-2008) นอกจากนี้ส่วนประเด็นด้านพลังงานน้ำมันแสดงให้เห็นว่าสหราชอาณาจักรไม่ได้พึ่งพาน้ำมันเท่ากับฝรั่งเศสและเยอรมนี โดยบริษัทน้ำมันแห่งบริติช (British Petrol: BP) ได้ถอนการลงทุนจากโครงสร้างพื้นฐานของอิหร่าน โดยที่สหราชอาณาจักรนำเข้าทรัพยากรน้ำมันจากสหรัฐอเมริกาตั้งแต่สมัยประธานาธิบดีดีไวต์ ไฮเซนฮาวเวอร์

48 Tarock, “Iran-western Europe relations on the Mend,” 58.

49 Ibid, 58-59.

50 Judy Dempsey, “Hint of Iran Sanctions Tugs at Trade Ties,” *New York Times*, January 22, 2006, <https://www.nytimes.com/2006/01/22/world/americas/hint-of-iran-sanctions-tugs-at-trade-ties.html> (accessed on May 9, 2019).

จากนอร์เวย์ อัลจีเรีย ไนจีเรียและมากกว่าอิหร่าน<sup>51</sup> แต่อย่างไรก็ตาม สหราชอาณาจักรได้รับผลกระทบจากความสัมพันธ์ทางการเงินที่มีต่ออิหร่าน ในช่วงที่มีการคว่ำบาตรรอบที่ 2 ในปี 2010<sup>52</sup> กล่าวโดยสรุป ในกรณีของ สหราชอาณาจักรจะแตกต่างจากตัวแสดงชาติสำคัญที่เหลือใน EU3 เพราะเหตุผลด้านความมั่นคงมีน้ำหนักมากกว่าเหตุผลทางเศรษฐกิจในการผลักดันแผนปฏิบัติการร่วมกับอิหร่านเนื่องจากไม่ได้มีภาวะที่ขัดต่อกันด้านการค้าทางพลังงานที่สูงอย่างเช่นอีกสองชาติที่กล่าวไป โดยในบทต่อไปจะกล่าวถึงความสำคัญทางภูมิรัฐศาสตร์ของอิหร่านในประเด็นด้านความมั่นคงที่มีต่อสหภาพยุโรปโดยเฉพาะตัวแสดงหลักสามชาติเพื่อรวบยอดให้เห็นถึงการบรรลุจุดยืนของสหภาพยุโรป

### **3. ความสำคัญของภูมิรัฐศาสตร์ของ** **อิหร่านต่อสหภาพยุโรปและการต่อรอง** **ทางผลประโยชน์ของชาติสมาชิกในการหา** **จุดยืนร่วม**

นอกจากผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจอันเกิดจากกลุ่มชนชั้นนำที่เป็นปัจจัยในการก่อร่างสร้างภาพพจน์แห่งชาติ (national preference) ที่ส่งผลให้แต่ละรัฐบาลของกลุ่ม EU3 กระตือรือร้นในการผลักดันแผนปฏิบัติการร่วม (JCPOA) แล้ว ยังมีปัจจัยทางด้านการเมืองและความมั่นคงที่แต่ละชาติให้น้ำหนักมากกว่าหรือเท่าเทียมกับปัจจัยทางเศรษฐกิจอันนำไปสู่ความร่วมมือของชาติสมาชิกในระดับ

51 David Sheppard, "US Becomes UK's Top Oil Supplier for First Time since Suez," *Financial Times*, February 6, 2019, <https://www.ft.com/content/8be711e0-2931-11e9-a5ab-ff8ef2b976c7> (accessed on May 9, 2019).

52 "Iran Investment Monthly," *Turquoise Partners*, December 2011, <http://www.turquoisepartners.com/media/1148/iim-dec11.pdf> (accessed on May 9, 2019).

ที่สอง “การจัดลำดับของความพึงพอใจแห่งรัฐ (configuration of state preferences)” จากทฤษฎีเน้นความร่วมมือโดยรัฐบาลสมาชิกแบบเสรีนิยมของโมราฟเชก ซึ่งก็คือการต่อรองผลประโยชน์ของชาติสมาชิกในสหภาพยุโรปนั่นเอง

การสะสมอาวุธนิวเคลียร์ในอิหร่านมีความยืดหยุ่นกับประเด็นเรื่องความมั่นคงในภูมิภาคตะวันออกกลางเป็นอย่างมาก เนื่องจากความไร้เสถียรภาพทางการเมืองในภูมิภาคนี้จะเป็นอุปสรรคในการที่สหภาพยุโรปจะใช้อิหร่านในการเป็นตัวเลือกที่จะกระจายความเสี่ยง (diversification) ด้านทรัพยากรน้ำมันมาจากรัสเซีย ดังจะเห็นได้จากภาวะการพึ่งพากันของประเทศยุโรปกลางและตะวันออกต่อบริษัทน้ำมัน Gazprom ของรัสเซีย เช่นประเทศมัลตา ไซปรัส และลักเซมเบิร์ก มีสถานะการพึ่งพาลังงานจากรัสเซียสูงมากกว่าร้อยละ 90 ทำให้ไม่อาจปฏิเสธได้ว่ารัสเซียเป็นผู้ส่งออกน้ำมันรายหลักรายหนึ่งให้แก่สหภาพยุโรป<sup>53</sup> และยิ่งเมื่อเกิดความขัดแย้งกับรัสเซียในประเด็นเกี่ยวกับภูมิรัฐศาสตร์ในปี 2014 ซึ่งนโยบายต่างประเทศของรัสเซียคือการอ้างอิทธิพลของตนกับอดีตรัฐที่เคยอยู่ในสหภาพโซเวียตอย่างยูเครนผ่านการควบคุมการส่งแก๊สธรรมชาติที่เคยสร้างในสมัยสงครามเย็น ในขณะที่สหภาพยุโรปดำเนินนโยบายเพื่อนบ้านตะวันออก (Neighborhood and Eastern Partnership Policy) ในการเผยแพร่ปทัสถานและขยายเศรษฐกิจกับประเทศเพื่อนบ้าน ทำให้รัสเซียตัดการส่งแก๊สเข้าสู่ยูเครน และสหภาพยุโรปก็ตอบโต้ผ่านวิธีการด้านภูมิรัฐศาสตร์โดยการหันไปสนับสนุนเส้นทางลำเลียงแก๊สธรรมชาติ เช่น Nabucco Pipeline จากทะเลแคสเปียน (ออกจากประเทศอาเซอร์ไบจานจากการรวมทุนจากบริษัท RWE จากเยอรมนี Bulgargaz จากบัลแกเรีย MOL จากฮังการี

---

53 “From Where Do We Import Energy and How Dependent are We?” Eurostat, 2016, <https://ec.europa.eu/eurostat/cache/infographs/energy/bloc-2c.html> (accessed on May 9, 2019).



และ OMV จากออสเตรีย) และ Southern Gas Corridor โดยลำเลียงกลับไปสู่ยูเครนโดยที่ไม่ต้องผ่านรัสเซีย<sup>54</sup>

สำหรับประเด็นด้านความมั่นคงของฝรั่งเศสในฐานะสมาชิกถาวรของคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติและสมาชิกของสนธิสัญญาไม่แพร่ขยายอาวุธนิวเคลียร์ (Non-Proliferation Treaty: NPT) ฝรั่งเศสมองว่าตนคือชาติที่ฝังงสนธิสัญญานี้ ประกอบกับความกังวลว่าการแพร่ขยายอาวุธของอิหร่านจะมีความเกี่ยวข้องถึงกลุ่มก่อการร้ายมุสลิมหัวรุนแรงโดยการแลกเปลี่ยนความรู้และกลุ่มก่อการร้ายจะหันมาโจมตีสหภาพยุโรป<sup>55</sup> เนื่องจากฝรั่งเศสเคยมีประสบการณ์อันเลวร้าย หลังจากที่ยุโรปสนับสนุนให้สมาชิกประชาชาติปาเลวีแห่งอิหร่านและผู้ลี้ภัยทางการเมืองหัวรุนแรงอย่าง อับดุลฮัสซัน บานิสาดร์ (Abdulhassan Banisadr) เข้าไปหลบภัยในปารีส โดยที่กลุ่มคนเหล่านี้ได้พยายามที่จะล้มล้างการปฏิบัติของคอมมิวนิสต์ก่อนให้เกิดความไม่พอใจนำไปสู่เหตุการณ์วางระเบิดในกรุงปารีส 12 ครั้งระหว่างปี 1985-1986<sup>56</sup> ซึ่งทางการฝรั่งเศสเชื่อว่ากลุ่มก่อการร้ายฮิซบอลลอฮ์ (Hezbollah) ที่ได้รับการสนับสนุนโดยรัฐอิสลามอิหร่านเป็นผู้อยู่เบื้องหลังการก่อการร้ายครั้งนี้<sup>57</sup> โดยฝรั่งเศสเชื่อว่าหากการเจรจาแผนปฏิบัติการร่วมกันสำเร็จก็จะสามารถลดภัยคุกคามจากการโจมตีของกลุ่มก่อการร้ายได้<sup>58</sup>

54 Marco Siddi, "The Role of Power in EU–Russia Energy Relations: The Interplay between Markets and Geopolitics," *Europe-Asia Studies* Vol. 70, No. 10 (2018). <https://www.tandfonline.com/doi/citedby/10.1080/09668136.2018.1536925?scroll=top&needAccess=true> (accessed on May 9, 2019).

55 Sripong, "Commonality in EU's Foreign Policy Under Intergovernmentalism," 67.

56 Tarock, "Iran-western Europe relations on the Mend," 46.

57 Alain Bauer, "Hybridization of Conflicts," *ETH Zürich*, June 3, 2014, <https://www.ethz.ch/content/specialinterest/gess/cis/center-for-securities-studies/en/services/digital-library/articles/article.html/180365> (accessed on May 9, 2019).

58 Sripong, "Commonality in EU's Foreign Policy Under Intergovernmentalism," 69.

หลังจากพ่ายแพ้ในสงครามโลกครั้งที่สอง เยอรมนีไม่ได้เป็นสมาชิกถาวรในคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติ ทำให้เยอรมนีพยายามหาวิถีทางที่จะก้าวขึ้นมามีบทบาทในความสัมพันธ์ระหว่างประเทศโดยที่ไม่มีตัวเลือกด้านความเข้มแข็งทางการทหาร ดังนั้นอำนาจเชิงปทัสสถานจึงเป็นตัวเลือกที่เหลืออยู่<sup>59</sup> เยอรมนีจึงมีท่าทีเชิงรุกในการเป็นผู้นำของสนธิสัญญาไม่แพร่ขยายอาวุธนิวเคลียร์และประสบความสำเร็จในที่สุด รัฐอินทรียเหล็กได้รับการยอมรับในฐานะผู้เจรจาหลัก EU3 และ UNSC+1 หรือ P5+1 (บวกเยอรมนี) โดยที่จุดยืนอันกำกวมต่อโครงการพัฒนานิวเคลียร์ของอิหร่านเช่น การเปิดเผยข้อมูลไม่ครบถ้วนต่อ IAEA ความล่าช้าในการลงสนธิสัญญาเพิ่มเติม (Additional Protocol) ของอิหร่านเพื่อลดปริมาณยูเรเนียม ได้สร้างความกังวลต่อเยอรมนีเช่นเดียวกันกับฝรั่งเศสและการถ่ายทอดเทคโนโลยีไปสู่ผู้ก่อการร้ายภายในภูมิภาคและในเยอรมนีเอง<sup>60</sup> โดยหลังจากที่เกิดเหตุการณ์ฉกฉวยการณัฏฐ์ผู้ลี้ภัยในเยอรมนีในปี 2015 ซึ่งผู้ลี้ภัยส่วนใหญ่คือชาวซีเรีย อัฟกานิสถาน อิรัก และอิหร่าน ฯลฯ เพราะเหตุการณ์ความไม่สงบในภูมิภาคและการก่อการร้าย ทำให้นายกรัฐมนตรีหญิง แองเกลา แมร์เคิล (Angela Merkel) ของเยอรมนีได้ประกาศว่าเยอรมนีและสหภาพยุโรปจะยังคงปกป้องแผนปฏิบัติการร่วมฉบับนี้อยู่แม้สหรัฐฯ จะถอนความร่วมมือออกไปแล้วก็ตาม อีกทั้งนางแมร์เคิลยังได้เน้นย้ำถึงความมั่นคงแห่งชาติของเยอรมนีหากภูมิภาคตะวันออกกลางอันเปรียบได้ดังประตูหลังบ้านของยุโรป ซึ่งถ้าหากภูมิภาคนี้มีเสถียรภาพทางการเมืองและโอกาสทางเศรษฐกิจก็จะหมายถึงการลดแรงจูงใจที่ผู้ลี้ภัยจะหลั่งไหลเข้าสู่ภูมิภาคยุโรปและเดินทางกลับบ้านตนเอง<sup>61</sup>

59 Ibid, 70.

60 Ibid.

61 Seyed Hossein Mousavian, "EU-Iran Relations after Brexit," *Survival of Global Politics and Strategy* Vol. 58, No. 5 (2016): 89.

นอกจากนี้สหราชอาณาจักรยังมีมุมมองว่าอิหร่านเป็นผู้ทำลายเสถียรภาพทางการเมืองในภูมิภาคจากการสะสมอาวุธนิวเคลียร์ภายใต้การโฆษณาชวนเชื่อว่าเป็นไปเพื่อผลประโยชน์พลเมือง อังกฤษในฐานะผู้พิทักษ์สนธิสัญญาไม่แพร่ขยายอาวุธนิวเคลียร์อย่างเช่นสองชาติที่กล่าวมา ต้องการให้อิหร่านลดการสะสมยูเรเนียมในปริมาณที่ IAEA กำหนดไว้ แต่อิหร่านค่อนข้างมีทัศนคติแง่ลบต่อสหราชอาณาจักรโดยอันเกิดจากความสัมพันธ์ที่ค่อนข้างระหองระแหงตั้งแต่ช่วงเริ่มปฏิวัติอิหร่านและการสหราชอาณาจักรก็ได้รับบทเรียนจากการให้ความสนับสนุนสหรัฐอเมริกาในสงครามต่ออิรักที่แตกต่างจากฝรั่งเศสและเยอรมนี แม้จะเป็นการสวนทางต่อความต้องการของสาธารณชนชาวอังกฤษและไม่พบหลักฐานว่าอิรักครอบครองอาวุธนิวเคลียร์จริง นักวิชาการจำนวนหนึ่งมองว่าการตัดสินใจของนายกรัฐมนตรีโทนี แบลร์ (Tony Blair) ก็เพื่อรักษาความสัมพันธ์ข้ามแอตแลนติกกับสหรัฐอเมริกา แต่หลังจากสงครามอิรักจบลง ประกอบกับความหวาดกลัวภัยก่อการร้ายจากการโจมตีกรุงลอนดอนเมื่อวันที่ 7 กรกฎาคม 2005 สหราชอาณาจักรก็เปลี่ยนจุดยืนไปเข้าร่วมกับสหภาพยุโรปอันเป็นการปฏิบัติตามแรงกดดันของประชาชน<sup>62</sup>

ในระดับการต่อรองผลประโยชน์ระหว่างประเทศ สามชาติใหญ่และชาติสมาชิกเห็นพ้องกันถึงภัยของการสะสมอาวุธนิวเคลียร์ ดังนั้น จึงเห็นความจำเป็นของการร่วมมือกัน เพื่อลดการแพร่กระจายของอาวุธไม่ให้นำไปสู่การติดอาวุธของกลุ่มก่อการร้าย<sup>63</sup> ประกอบกับบริบทบังคับด้านภูมิรัฐศาสตร์ เช่น สงครามอิรักเมื่อปี 2003 ความล้มเหลวของอำนาจทางทหารของสหรัฐฯ ในอัฟกานิสถานและอิรัก เหตุการณ์ Arab Spring ในปี 2010 และการเกิดขึ้นของตัวแสดงที่ไม่ใช่รัฐอย่างกลุ่ม ISIS และ al-Qaeda อีกทั้งสงครามกลางเมืองซีเรีย เป็น

62 Sripong, "Commonality in EU's Foreign Policy Under Intergovernmentalism," 73-74.

63 Ibid, 75-76.

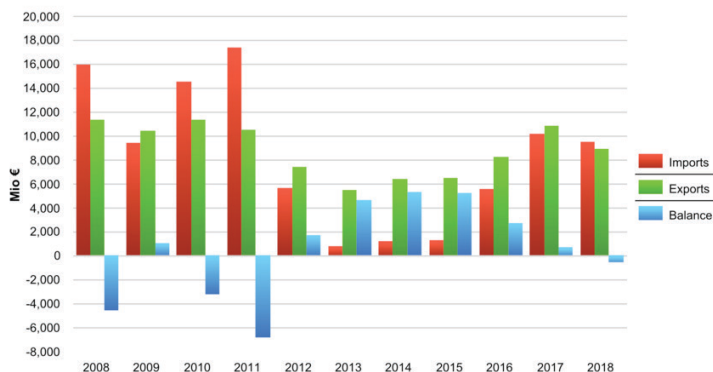
แรงผลักดันให้ EU3 มองหายุทธศาสตร์ที่ได้ประโยชน์ด้วยกันทั้งสองฝ่ายมากกว่าที่จะใช้การเผชิญหน้า โดยที่เหตุการณ์ความไม่สงบยังส่งผลกระทบไปสู่ความมั่นคงด้านพลังงานและอุปสรรคต่อการค้าระหว่างสหภาพยุโรปและอิหร่าน โดยผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจถือว่าเป็นแง่มุมที่สำคัญของการเจริญเติบโตของสหภาพยุโรปจากวิกฤตยูโรโซนในช่วงปี 2010<sup>64</sup> จากรูปแสดงตัวเลขดุลการค้าโดยรวมระหว่างสหภาพยุโรปและอิหร่าน จากที่สหภาพยุโรปเคยเห็นคู่ค้าที่สำคัญอันดับหนึ่งของอิหร่านได้กลายมาเป็นอันดับที่ 5 ในปี 2016 โดยตามหลังสหรัฐอเมริกา ออสเตรเลียและจีน จากกราฟการค้า จะเห็นได้ว่าตั้งแต่เกิดวิกฤตซัพไพร้ม (2008) อันเป็นช่วงที่คณะมนตรีด้านความมั่นคงคว่ำบาตรอิหร่านรอบที่สอง (2006-2010) ดุลการค้าของสหภาพยุโรปโดยรวมติดลบ (ยกเว้นปี 2009) แต่หลังจากปี 2013 หลังประธานาธิบดีฮัสซัน โรฮานี (Hassan Rouhani) ผู้ที่ยึดถืออิสลามสายกลางและเริ่มมีนโยบายออกสู่ตะวันตกมากขึ้นขณะการเลือกตั้ง ดุลการค้าของสหภาพยุโรปกลับขึ้นมาเป็นบวกผ่านการส่งออกสินค้าหลักจำพวกเครื่องบินและเคมีภัณฑ์<sup>65</sup>

64 Mousavian and Mousavian “Building on the Iran Nuclear Deal for International Peace and Security,” 179-180.

65 “European Union, Trade in Goods with Iran,” *European Commission*, March 6, 2019, [https://webgate.ec.europa.eu/isdb\\_results/factsheets/country/details\\_iran\\_en.pdf](https://webgate.ec.europa.eu/isdb_results/factsheets/country/details_iran_en.pdf) (accessed on May 10, 2019).

Total goods: EU Trade flows and balance, annual data 2008 - 2018

Source Eurostat Comext - Statistical regime 4



แผนภูมิที่ 2: มูลค่าและดุลการค้าสินค้านำเข้าของสหภาพยุโรป ค.ศ.2008-2018  
(แหล่งที่มา: European Commission)

ในระดับที่สาม ผู้แทนระดับสถาบัน กล่าวคือ เมื่อหลังจากที่ชาติสมาชิกเห็นพ้องที่จะยกเลิกการคว่ำบาตรอิหร่านและสถาปนาความสัมพันธ์ทวิภาคีระหว่างสหภาพยุโรปกับอิหร่าน ตัวเลือกเชิงสถาบันที่รัฐสมาชิกสามารถใช้ได้คือ ผู้แทนระดับสูงของเสาที่สองที่ว่าด้วยนโยบายด้านการต่างประเทศและความมั่นคงร่วม (High Representative/Vice President of CFSP) โดยที่บทบาทสหภาพยุโรปในการเจรจากับอิหร่านตั้งแต่ที่เกิดวิกฤตนิวเคลียร์ปี 2003 จนถึงบรรลุแผนปฏิบัติการร่วม JCPOA ในปี 2015 สามารถแบ่งออกได้เป็น 4 ระยะตามความคิดเห็นของ ทาร์ยา โครนแบร์ก (Tarja Cronberg)<sup>66</sup>

66 Tarja Cronberg, "No EU, No Iran Deal: the EU's choice between multilateralism and the transatlantic link," *The Nonproliferation Review* Vol. 24, No. 3-4 (2017): 246.

ช่วงปี 2003-2005 อันเป็นช่วงที่รัฐมนตรีกระทรวงต่างประเทศของแต่ละชาติใน EU3<sup>67</sup> ดำเนินการเจรจาทางการทูตกับอิหร่านโดยตรงเพื่อให้อิหร่านยอมเซ็นโปรโตคอลเพิ่มเติมในการรับประกันว่าจะใช้นิวเคลียร์ในทางสันติเท่านั้น โดยปลายปี 2004 HR/VP ของสหภาพยุโรป Javier Solana ก็เข้ามามีบทบาทในการเจรจาในฐานะเสียงของสหภาพโดยรวมอย่างเป็นทางการครั้งแรก ช่วงปี 2006-2010 คาเวียร์ โซลานา (Javier Solana) ทำหน้าที่เป็นผู้ประสานงานระหว่าง การเจรจา P5+1 โดยการใกล้ชิดให้อิหร่านยอมรับการสะสมยูเรเนียมเพื่อแลกกับการไม่ถูกคว่ำบาตรแต่อิหร่านให้การปฏิเสธ ถัดมาคือระหว่างปี 2010-2013 ภายใต้ HR/VP แคทเธอริน แอชตัน (Catherine Ashton) สหภาพยุโรปทำหน้าที่เป็นสถาบันที่คอยควบคุมให้สมาชิกปฏิบัติตามกฎ เนื่องจากอิหร่านยังคงสะสมยูเรเนียมถึงร้อยละ 20 โดยอ้างว่าเพื่อการทดลองทางการแพทย์ UNSC คว่ำบาตรทางการค้า การธนาคาร การเดินทางและการลงทุนด้านน้ำมันและแก๊สของอิหร่าน และช่วงสุดท้ายก่อนจะลงนามในแผนปฏิบัติการร่วม 2013-2015 ซึ่งสหภาพยุโรปมีบทบาทนำในเจรจาทำให้อิหร่านยอมลดยูเรเนียมผ่าน Joint Plan of Action (JPOA) ในเดือนตุลาคม 2013 และสร้างกรอบความร่วมมือระยะยาวในการจำกัดนิวเคลียร์อิหร่านใน JCPOA สำเร็จในกรกฎาคม 2015 ในสมัยของ เฟเดอริกา โมเกรินี<sup>68</sup>

ดังจะเห็นได้จากความพยายามในการเจรจากับอิหร่านระหว่าง บรัสเซลส์และเตหะราน โดยที่ความร่วมมือทวิภาคีระหว่างกันจะรวมถึง “ความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจ พลังงาน สิ่งแวดล้อม ผู้อพยพ ความช่วยเหลือทางมนุษยธรรม การปกป้องพลเมือง ความร่วมมือทาง

67 Dominique de Villepin of France, Jack Straw of the United Kingdom and Joschka Fischer of Germany

68 Cronberg, “No EU, No Iran Deal,” 246-251.

วิทยาศาสตร์และนิวเคลียร์ และวัฒนธรรม”<sup>69</sup> ซึ่งเป็นการแสดงถึงความเป็นตัวแสดง (actorness) ของสหภาพยุโรปในความสัมพันธ์ระหว่างประเทศผ่านนโยบายต่างประเทศและความมั่นคงร่วมอย่างทีสหภาพยุโรปอยากให้ความนานาชาติมองตนเสมอมา<sup>70</sup> แต่อย่างไรก็ตามหลังจากที่มีการถอนตัวของสหรัฐอเมริกา แผนปฏิบัติการร่วมก็มีเค้าร่างส่อแววที่จะถึงทางตัน โดยการประกาศกร้าวคว่ำบาตรของประธานาธิบดีทรัมป์ต่อรัฐสมาชิกใด ๆ ที่ยังคงดำเนินกิจกรรมกับอิหร่านอยู่<sup>71</sup> นำมาซึ่งคำถามสำคัญถึงความมีประสิทธิภาพของนโยบายต่างประเทศของสหภาพและการถ่วงดุลระหว่างความสัมพันธ์ข้ามมหาสมุทรแอตแลนติกกับสหรัฐอเมริกาและการอ้างซึ่งแผนปฏิบัติการร่วมกับอิหร่านดังกล่าวในบทถัดไป

## 4. ความท้าทายของการดำรงอยู่ของ แผนปฏิบัตร่วมฉบับสมบูรณ์เกี่ยวกับ โครงการพัฒนานิวเคลียร์อิหร่านและ การคาดการณ์ในอนาคต

ความสำเร็จของแผนปฏิบัติการร่วมฉบับสมบูรณ์เป็นผลงานชิ้นสำคัญของประธานาธิบดี บาร์ก โอบามา (Barack Obama) เมื่อเขาดำรงตำแหน่งสมัยที่สองในการยกเลิกการคว่ำบาตรอิหร่าน แต่อย่างไรก็ตามในทางปฏิบัติสหรัฐอเมริกาก็ยังไม่ได้ยกเลิกมาตรการแซ่แข็งทางเศรษฐกิจและการเงินของอิหร่าน ดังจะเห็นได้จากศาลยุติธรรมสูงสุด

69 “EU High Level Delegation of HR/VP Federica Mogherini and EU Commissioners to Visit Iran,” *European Commission*, April 14, 2016, <https://ec.europa.eu/energy/en/news/eu-high-level-delegation-hrvp-federica-mogherini-and-eu-commissioners-visit-iran> (accessed on May 9, 2019).

70 Lynne Dryburgh, “The EU as a Global Actor? EU Policy Towards Iran,” *European Security* Vol. 17, No. 2-3 (2008): 267-268.

71 Cronberg, “No EU, No Iran Deal,” 255.

(US Supreme Court) ของสหรัฐฯ ยังคงยึดสกุลเงินของอิหร่านเป็นจำนวนกว่า 2,000 ล้านดอลลาร์สหรัฐ รวมถึงกฎหมายห้ามการเดินทางเข้าประเทศจากอิหร่านและมาตรการคว่ำบาตรระลอกใหม่จากคองเกรส<sup>72</sup> และเมื่อประธานาธิบดี โดนัลด์ ทรัมป์ เข้ารับตำแหน่งในปี 2017 ได้ทำการถอนสภาพสมาชิกออกจากแผนปฏิบัติการร่วม เพราะทรัมป์เห็นว่าเป็น “ข้อตกลงที่แย่ที่สุด” ทำให้ผู้นำทั้งสามชาติใหญ่ ได้แก่ เทเรซา เมย์ (Theresa May) แองเกลา แมร์เคิล และเอมมานูเอล มาครง (Emmanuel Macron) ตอบกลับทันทีว่า “พวกเรามีพันธะผูกพันต่อ JCPOA และการนำไปปฏิบัติของทุกฝ่าย การอ้าง JCPOA คือผลประโยชน์ทางความมั่นคงร่วมของเรา”<sup>73</sup>

โดยที่ผลประโยชน์ทางความมั่นคงร่วมของสหภาพยุโรปอย่าง ที่ประจักษ์ คือ การแข่งขันการส่งสมอาวุธนิวเคลียร์ในภูมิภาคที่ลดลงจะสามารถลดสถานะทางแพร่ด้านความมั่นคง (security dilemma) สหภาพยุโรปมีทัศนคติต่อประเทศอิหร่านในมุมมองที่แตกต่างกันออกไปจากสหรัฐอเมริกา ซึ่งสหภาพยุโรปคิดว่าการบูรณาการอิหร่านเข้าสู่ประชาคมระหว่างประเทศ หรือ การมีส่วนร่วมอย่างสร้างสรรค์ (constructive engagement) คือวิถีทางที่จะลดผลประโยชน์ที่ซ่อนเร้นของอิหร่านในการผลิตอาวุธนิวเคลียร์<sup>74</sup> ทำให้อิหร่านมีนโยบายต่อภูมิภาคเดียวกันที่เป็นมิตรมากขึ้น เพราะในทางภูมิรัฐศาสตร์อิหร่านมีแนวโน้มที่จะแสวงหาความเป็นอำนาจนำ (hegemony) ในตะวันออกกลาง ทำให้เกิดความขัดแย้งกับประเทศเพื่อนบ้านรอบ ๆ

72 Mousavian and Mousavian “Building on the Iran Nuclear Deal for International Peace and Security,” 181.

73 “Joint Statement from Prime Minister Theresa May, Chancellor Angela Merkel, and President Emmanuel Macron following President Trump’s Statement on the United States’ New Iran Strategy,” *Iran Watch*, October 13, 2017, <https://www.iranwatch.org/library/governments/france/president/joint-statement-prime-minister-theresa-may-chancellor-angela-merkel-president-emmanuel-macron> (accessed on May 10, 2019).

74 Cronberg, “No EU, No Iran Deal,” 256-257.



อย่างเช่น ซาอุดีอาระเบีย เลบานอน ซีเรีย อิรัก บาห์เรน เยเมนและ  
 อิสราเอลได้ รวมถึงการสนับสนุนกลุ่มก่อการร้ายอิซบูลลอห์ (กอง  
 กำลังอิสลามชีอะห์หัวรุนแรงในเลบานอนที่ได้รับการสนับสนุนจาก  
 อิหร่าน) การถอนตัวของสหรัฐฯ อาจกระตุ้นให้อิหร่านหันไปพึ่งพา  
 การผลิตยูเรเนียมเพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการป้องกันประเทศตนจาก  
 ประเทศเพื่อนบ้านที่เป็นพันธมิตรกับสหรัฐฯ อย่างซาอุดี อาระเบีย และ  
 อิสราเอล โดยผลประโยชน์ทางภูมิรัฐศาสตร์ของสหภาพยุโรปจะเกิดได้  
 จากการที่อิหร่านมีเสถียรภาพในรัฐตนเอง นำมาสู่ความมีเสถียรภาพ  
 ด้านอุปทานพลังงานเชื้อเพลิงและแก้ไขความขัดแย้งในตะวันออกกลาง  
 เพื่อลดจำนวนผู้ลี้ภัยที่หลั่งไหลเข้าสู่ยุโรป<sup>75</sup>

ในด้านเศรษฐกิจ สหภาพยุโรปและสหรัฐอเมริกาที่มีความ  
 คิดที่สวนทางกัน ซึ่งการคว่ำบาตรของสหรัฐฯ ก่อให้เกิดผลกระทบ  
 แก่ประเทศที่ดำเนินธุรกิจกับอิหร่าน โดยมีความเสี่ยงที่จะถูกลงโทษ  
 ทางการค้าจากอเมริกา อย่างเช่น การห้ามเข้าร่วมในตลาดการเงิน  
 ของสหรัฐฯ (ในเครือ SWIFT banking ทั้งหมด) ซึ่งกลุ่มธุรกิจภาคการ  
 เงินจากสหภาพยุโรปที่ยังคงดำเนินกิจกรรมทางการค้ากับอิหร่านจะ  
 ถูกคว่ำบาตรในการร่วมกิจกรรมกับธนาคารของอเมริกา<sup>76</sup> ในการแก้  
 ปัญหาทางแพ่งนี้ สหภาพยุโรปได้พยายามคิดหาเครื่องมือทางการเงิน  
 เพื่อใช้ในการปกป้องบริษัทของตน เป็นพาหนะที่มีจุดประสงค์พิเศษ  
 (Special-Purpose Vehicle: SPV) ที่เรียกว่า Instex ในการรักษา  
 การค้าข้ามดินแดนระหว่างอิหร่านและสหภาพยุโรปโดยไม่ต้องผ่าน

75 Ali Fathollah Nejad, "Europe and the Future of Iran Policy: Dealing with a dual Crisis," *Brookings*, October 22, 2018, <https://www.brookings.edu/research/europe-and-the-future-of-iran-policy-dealing-with-a-dual-crisis/> (accessed on May 10, 2019).

76 Cronberg, "No EU, No Iran Deal," 257.

การแลกเปลี่ยนการเงินกับสหรัฐอเมริกา<sup>77</sup> แต่อย่างไรก็ตาม มีเสียงวิพากษ์วิจารณ์ว่า Instex นี้ ไม่ผ่านกฎหมาย Paris-based Financial Action Task Force โดยสหรัฐฯ วิเคราะห์ว่า Instex สามารถให้อิหร่านโอนถ่ายเงินไปสู่กลุ่มก่อการร้ายอิซุลลอฮ์<sup>78</sup>

อีกทั้งข้อท้าทายเชิงปทัสสถานเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนที่สหภาพยุโรปยึดถือดังที่ปรากฏในสนธิสัญญา มาสทริชท์ ทั้งยุโรปและอิหร่านมีท่าทีกระตือรือร้นในการลงนามในแผนปฏิบัติร่วมในช่วงปี 2013-2015 ซึ่งอยู่ในสมัยของประธานาธิบดีโรฮานีผู้เน้นทางแนวทางปฏิบัติ (pragmatic) ได้กล่าวอ้างว่าจะพัฒนาสถานการณ์สิทธิมนุษยชนในอิหร่าน ที่ดูเหมือนจะสอดคล้องกับแนวคิดอำนาจนำเชิงปทัสสถานของเอียน แมนเนอร์ส ที่กล่าวว่าค่านิยมของยุโรปสามารถแพร่กระจายหรือถ่ายโอนไปให้รัฐที่สามที่ดำเนินกิจกรรมด้วยได้ แต่ในความเป็นจริงสถานการณ์สิทธิมนุษยชนในอิหร่านกลับเลวร้ายลง ดังจะเห็นได้จากกฎหมายโทษตัดสินประหารชีวิตที่ยังคงดำเนินอยู่ในอิหร่าน สหภาพยุโรปต่อต้านการประหารชีวิตในทุกกรณี ภาคประชาสังคมยังไม่มีอิสระในการรวมตัวและแสดงความคิดเห็นในที่สาธารณะ แสดงให้เห็นว่าตัวแสดงที่สามอย่างอิหร่านไม่ได้ซึมซับพฤติกรรมและเปลี่ยนแปลงตนเองโดยมีสหภาพยุโรปเป็นต้นแบบ<sup>79</sup>

77 Lionel Laurent, “Europe Tries to Sidestep the U.S. Finance System,” *Bloomberg*, May 2, 2019, <https://www.bloomberg.com/opinion/articles/2019-05-02/iran-europe-sidesteps-the-u-s-finance-system-with-instex> (accessed on May 10, 2019).

78 Francois Murphy, “EU-Iran Trade Vehicle Unlikely to Meet Anti-Money-Laundering Norms,” *Reuters*, May 8, 2019, <https://www.reuters.com/article/us-usa-iran-sanctions/eu-iran-trade-vehicle-unlikely-to-meet-anti-money-laundering-norms-u-s-idUSKCN1SD24L> (accessed on May 10, 2019).

79 Nejad, “Europe and the Future of Iran Policy.”

ล่าสุดความเมื่อวันที่ 8 พฤษภาคม 2019 อิหร่านมีท่าทีที่เริ่มหมดความอดทนกับสหรัฐฯ เรื่องการคว่ำบาตรประเทศคู่ค้ากับอิหร่าน โดยประธานาธิบดีโรฮานีได้ส่งคำเตือนถึงสหรัฐฯ ให้ยกเลิกการคว่ำบาตรภายใน 60 วัน มิเช่นนั้น อิหร่านจะถอนสมาชิกภาพออกจากแผนปฏิบัติการร่วมเช่นกันและหันไปสะสมยูเรเนียม ขณะเดียวกัน ไมค์ ปอมเปโอ (Mike Pompeo) รัฐมนตรีกระทรวงต่างประเทศของอเมริกา ก็ตอบกลับด้วยการส่งวนทาท่าว่าอิหร่านอาจจะไม่ทำจริงอย่างที่ตนประกาศ<sup>80</sup> ความตึงเครียดในความสัมพันธ์ระหว่างประเทศเกี่ยวกับการพัฒนาอาวุธนิวเคลียร์ของอิหร่านจะเป็นบททดสอบสหภาพยุโรป โดยเฉพาะสามชาติใหญ่ในการเลือกใช้เครื่องทางการทูตเพื่อถ่วงดุลความสัมพันธ์ข้ามแอตแลนติกกับสหรัฐอเมริกา ซึ่งสหภาพยุโรปอาจรอเวลาและหวังถึงรัฐบาลชุดถัดไปของสหรัฐฯ ที่ไม่มีท่าทีเผชิญหน้าเท่ากับทรัมป์ ในขณะที่เดียวกันการแก้ไขปัญหาลักษณะเฉพาะหน้าเพื่อธำรงรักษา JCPOA ในฐานะข้อตกลงที่สหภาพยุโรปมีผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจและภูมิรัฐศาสตร์กับอิหร่านก็เป็นสิ่งสำคัญ โดยที่ยุโรปจะสามารถรักษาความสัมพันธ์กับทั้งสองทางได้หากสหภาพยุโรปมีแนวทางการดำเนินนโยบายต่างประเทศอย่างอิสระ<sup>81</sup>

80 Keith Johnson and Robbie Gramer, "Iran Sends a Threat, and Europe Scrambles," *Foreign Policy*, May 8, 2019, <https://foreignpolicy.com/2019/05/08/iran-sends-a-threat-and-europe-scrambles-tehran-jcpoa-nuclear-deal-trump-sanctions-europe-middle-east-deal-unravel/?fbclid=IwAR3Wqe-FrWT6pHyoRWQLRH8WRNPYQLZWVxHigPDyzxrg3KhDOLxAGuZWUuo> (accessed on May 10, 2019).

81 Cornelius Adebahr, "Europe and Iran: The Economic and Commercial Dimensions of a Strained Relationship," *Istituto Affari Internazionali* Vol. 18, No. 24 (2018): 14.

## 5. บทสรุปการวิจัย

ไม่บ่อยนักที่สหภาพยุโรปสามารถมีจุดยืนร่วมในประเด็นที่เกี่ยวกับความมั่นคงในเวทีความสัมพันธ์ระดับประเทศ จากกรณีที่มีความคิดเห็นที่ต้องค่อนข้างแตกต่างในสงครามอิรัก 2003 ทำให้หลายคนมองเพียงผิวเผินว่าที่สหภาพยุโรปต้องการแผนปฏิบัติร่วมกันเกี่ยวกับโครงการพัฒนานิวเคลียร์ของอิหร่าน (JCPOA) เพื่อต้องการแสดงอำนาจเชิงปทัสสถานของตน ซึ่งข้าพเจ้ามองว่าไม่เพียงพอต่อการทำความเข้าใจตัวแสดงนี้ หากต้องพิจารณาผ่านทฤษฎีแนวความร่วมมือโดยรัฐบาลสมาชิกแบบเสรีนิยม (Liberal Intergovernmentalism) ที่ถูกเสนอโดยแอนดริว โมราฟเชก ภายใต้กรอบความร่วมมือระดับรัฐ (intergovernmentalism) ถูกผลักดันโดยสามชาติใหญ่อย่างฝรั่งเศส เยอรมนี และสหราชอาณาจักร ซึ่งความกระตือรือร้นในการเจรจาครั้งนี้สามารถอธิบายผ่าน ความพึงพอใจแห่งชาติหรือผลประโยชน์แห่งชาติที่ถูกกำหนดโดยกลุ่มชนชั้นที่มีอิทธิพลทางเศรษฐกิจ นำไปสู่การต่อรองระหว่างรัฐและการเลือกใช้สถาบันอย่างสหภาพยุโรปในดำเนินนโยบายต่างประเทศ แม้บางครั้งการรักษาแผนปฏิบัติร่วมกันจะขัดต่อปทัสสถานทางสิทธิมนุษยชนอย่างที่ยุโรปกล่าวอ้างก็ตาม

โดยที่ความพึงพอใจแห่งชาติของสามตัวแสดงหลัก ได้แก่ ผลประโยชน์ทางการค้าเศรษฐกิจของอิหร่านที่มีต่อสามชาติใหญ่ เช่น พลังงานน้ำมันและแก๊สธรรมชาติ ส่วนผลประโยชน์ทางภูมิรัฐศาสตร์คือการลดภัยคุกคามของการสะสมอาวุธนิวเคลียร์อันนำไปสู่การแพร่ขยายอาวุธต่อกลุ่มก่อการร้าย ความไร้เสถียรภาพในภูมิภาคตะวันออกกลาง จนนำไปสู่วิกฤตผู้ลี้ภัยที่หลั่งไหลเข้าไปในยุโรปนั่นเอง ซึ่งถึงแม้ตัวแสดงสำคัญอย่างสหรัฐอเมริกาจะถอนตัวจากข้อตกลงแล้วก็ตาม แต่สามชาติใหญ่ยังคงยืนยันกรานที่จะผดุงแผนปฏิบัติร่วมกันเพื่อรักษาผลประโยชน์ทางยุทธศาสตร์ของชาติตน นับไปสู่ความท้าทายต่อความมีประสิทธิภาพของนโยบายต่างประเทศและความมั่นคงร่วมของสหภาพยุโรปในการ

ถ่วงดุลความสัมพันธ์กับทั้งอิหร่านและสหรัฐอเมริกา ซึ่งถ้าสำเร็จ ก็  
จะทำให้สหภาพยุโรปภายใต้การนำของสามชาติสามารถเป็นตัวแสดง  
ระดับโลกที่มีความสำคัญไม่แพ้ตัวแสดงที่เป็นรัฐชาติ

