

บทที่ 1

บทนำ

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

สหภาพยุโรปในปัจจุบัน (ปี ค.ศ. 2010) มีสมาชิกทั้งหมด 27 ประเทศ มีพื้นที่รวมทั้งสิ้น 4,324,782 ตารางกิโลเมตร ประกอบด้วยประชากร 491,582,852 คน ซึ่งจัดลำดับเป็นดินแดนที่มีประชากรมากอันดับ 3 ของโลกรองจากจีนและอินเดีย และเป็นตลาดการค้าที่ใหญ่ที่สุด¹ สหภาพยุโรปมีพัฒนาการมาจากประชาคมยุโรป (European Community) ซึ่งถือกำเนิดขึ้นในปี ค.ศ. 1957 อันเป็นผลจากการรวมตัวของประชาคม 3 ประชาคมดังนี้ ประชาคมถ่านหินและเหล็กกล้ายุโรป (European Coal and Steel Community : ECSC) ประชาคมเศรษฐกิจยุโรป (European Economic Community : EEC) และประชาคมพลังงานปรมาณูยุโรป (European Atomic Community : EURATOM) การรวมประชาคมทั้งสามเป็นการลดความซ้ำซ้อนทางสถาบันและการสร้างองค์การร่วมกันอันประกอบด้วย รัฐสภายุโรป (European Parliament) คณะกรรมาธิการ (Commission) คณะมนตรี (Council of Ministers) และศาลยุติธรรม (Court of Justice)²

ต่อมาในเดือนกรกฎาคม ปี ค.ศ. 1968 ประชาคมยุโรปประสบความสำเร็จในการเป็นสหภาพศุลกากร (Custom Union) กล่าวคือ มีการยกเลิกภาษีศุลกากรและยกเลิกการจำกัดปริมาณสินค้านำเข้าและส่งออกระหว่างประเทศสมาชิก รวมทั้งมีการกำหนดใช้อัตราภาษีร่วมกันต่อประเทศนอกกลุ่ม ในปี ค.ศ. 1987 ประชาคมยุโรปได้ตกลงกันที่จะแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจและจัดอุปสรรคการค้าระหว่างกันให้หมดไป โดยการลงนามร่วมกันในกฎหมายยุโรปเดียว (Single

¹ Central Intelligence Agency. "Europe : European Union." <<https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/ee.html>>. January 2010. [accessed 1 January 2010]

² จุลชีพ ชินวรรโณ, สู่สหัสวรรษที่ 3 : กระแสเศรษฐกิจการเมืองโลกที่ไร้พรมแดน, (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์ชวนพิมพ์, 2544), น. 127-128.

European Act) ที่ประเทศลักเซมเบิร์ก และได้ดำเนินการจนบรรลุผลสู่การเป็นตลาดร่วมที่ปัจจัยการผลิต 4 ประเภท ได้แก่ สินค้า บริการ เงินทุน และแรงงาน สามารถเคลื่อนย้ายข้ามพรมแดนประเทศสมาชิกประชาคมยุโรปได้อย่างเสรีในปี ค.ศ. 1992³

เนื่องจากสภาพแวดล้อมภายนอกและภายในได้ส่งเสริมให้เกิดความร่วมมือในระดับที่ลึกมากขึ้น กล่าวคือ ระบอบคอมมิวนิสต์ในยุโรปตะวันออกซึ่งล่มสลายลงและการรวมเยอรมนีตะวันตกและเยอรมนีตะวันออกให้เป็นหนึ่งเดียวนั้น ได้ช่วยส่งเสริมบทบาทของประชาคมยุโรปในระบบความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ นอกจากนี้ ด้านภายในสมาชิกประชาคมยุโรปก็ต้องการปฏิรูปองค์การและเพิ่มเติมความร่วมมือที่ดำเนินการแล้วตามกฎหมายยุโรปเดียว ดังนั้น ในวันที่ 9-10 ธันวาคม ค.ศ. 1991 ผู้นำประเทศสมาชิกทั้ง 12 ประเทศได้ประชุมร่วมกันที่เมืองมาสทริชต์ ประเทศเนเธอร์แลนด์ เพื่อร่วมมือกันประสานนโยบายให้เป็นหนึ่งเดียวในการที่จะจัดตั้งสหภาพยุโรป หลังจากการให้สัตยาบันของประเทศสมาชิกในสนธิสัญญาสหภาพยุโรป (Treaty of the European Union : TEU) หรือที่เรียกอีกชื่อหนึ่งว่าสนธิสัญญามาสทริชต์ (Treaty of Maastricht) ในวันที่ 7 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 1992 และมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 1 พฤศจิกายน ค.ศ. 1993 ส่งผลให้ประชาคมยุโรป (European Community) กลายเป็นสหภาพยุโรป (European Union) ที่ประกอบด้วย 3 สหภาพคือ สหภาพทางการเงินยุโรป (European Monetary Union : EMU) สหภาพเศรษฐกิจยุโรป (European Economic Union : EEU) และสหภาพทางการเมืองยุโรป (European Political Union : EPU)⁴

³ European Union. "Treaty Establishing the European Economic Community, EEC Treaty." <http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/treaties/treaties_eec_en.htm>. 10 August 2007. [accessed 12 March 2007]

⁴ European Union. "Treaty of Maastricht on European Union." <http://europa.eu/legislation_summaries/economic_and_monetary_affairs/institutional_and_economic_framework/treaties_maastricht_en.htm>. 10 August 2007. [accessed 12 March 2007]

ในขณะที่การรวมตัวในมิติเศรษฐกิจมีพัฒนาการอย่างต่อเนื่องและประสบความสำเร็จจนบรรลุสู่การเป็นองค์การเหนือชาติ แต่ในมิติทางการเมืองยังคงดำเนินไปอย่างเชื่องช้า เนื่องจากเหตุผลสำคัญ 3 ประการดังต่อไปนี้ ประการแรก ความหวงแหนอธิปไตยแห่งชาติ ประเทศสมาชิกประชาคมยุโรปหลายประเทศยังคงต้องการให้นโยบายด้านต่างประเทศและความมั่นคงอยู่ภายใต้การกำหนดและดำเนินการโดยรัฐบาลแห่งชาติ ประการที่สอง ความแตกต่างทางประวัติศาสตร์ของประเทศสมาชิกซึ่งมีความผูกพันกับภูมิภาคอื่นในลักษณะที่แตกต่างกันอันเนื่องมาจากภูมิหลังทางประวัติศาสตร์ ความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง และประการสุดท้าย ความแตกต่างทางด้านนโยบายความมั่นคงและการป้องกันประเทศของประเทศสมาชิก ซึ่งบางประเทศยังคงวางตัวเป็นเป็นกลาง ส่วนประเทศที่เป็นสมาชิกขององค์การสนธิสัญญาแอตแลนติกเหนือหรือนาโต (North Atlantic Treaty Organization : NATO) ก็มีความแตกต่างกันในเรื่องของบทบาททางทหารและความสัมพันธ์กับสหรัฐอเมริกา ด้วยเหตุนี้ การรวมตัวทางการเมืองจึงดำเนินไปอย่างล่าช้าและยากลำบาก⁵

อย่างไรก็ตาม ความเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อมทางการเมืองและเศรษฐกิจระหว่างประเทศตลอดจนความสำเร็จจากการรวมกลุ่มทางเศรษฐกิจของประชาคมยุโรป ได้ผลักดันให้ประเทศสมาชิกประชาคมยุโรปตระหนักถึงความจำเป็นที่จะประสานนโยบายต่างประเทศ จึงเกิดการจัดตั้งกลไกเพื่อประสานนโยบายของประเทศสมาชิกในปี ค.ศ. 1970 กลไกดังกล่าวคือความร่วมมือทางการเมืองยุโรป (European Political Cooperation : EPC) ซึ่งได้กำหนดเป็นลายลักษณ์อักษรไว้ในมาตรา 3 ของกฎหมายยุโรปเดี่ยว (Single European Act) ในปี ค.ศ. 1986 และพัฒนาต่อมาเป็นนโยบายต่างประเทศและความมั่นคงร่วมกัน (Common Foreign and Security Policy : CFSP) ในปี ค.ศ. 1991 อันเป็นเสาหลักที่สองในสามเสาหลักของสหภาพยุโรปโดยผ่านการบรรลุสนธิสัญญาสหภาพยุโรป ปี ค.ศ. 1992 (Treaty on European Union) สนธิสัญญาอัมสเตอร์ดัม ปี ค.ศ. 1997 (Treaty of Amsterdam) สนธิสัญญานิซ ปี ค.ศ. 2001 (Treaty of Nice) และสนธิสัญญาลิสบอน ปี ค.ศ. 2007 (Treaty of Lisbon) ตามลำดับ

⁵ Jolyon Howorth, "Toward a European Foreign and Security Policy?" in Governing the New Europe, ed. Jack Hayward and Edward C. Page (Polity Press, 1995), pp. 317-318.

จากความร่วมมือทางการเมืองยุโรปถึงนโยบายต่างประเทศและความมั่นคงร่วมกันของสหภาพยุโรป ได้แสดงให้เห็นว่านโยบายด้านต่างประเทศและความมั่นคงร่วมกันนี้มีลักษณะพิเศษแตกต่างไปจากนโยบายต่างประเทศของชาติทั่วไปทั้งในด้านกลไก โครงสร้าง และกระบวนการในการกำหนดนโยบาย พัฒนาการของนโยบายต่างประเทศและความมั่นคงร่วมกันแม้ว่าจะเป็นไปอย่างค่อนข้างช้าและหลายส่วนก็ยังมีได้เปลี่ยนแปลงไปจากความร่วมมือทางการเมืองยุโรป อาทิ กระบวนการตัดสินใจที่ขึ้นอยู่กับประเทศสมาชิก ประเทศสมาชิกยังคงสงวนอำนาจอธิปไตยในการกำหนดนโยบายต่างประเทศของชาติตน เป็นต้น แต่ทั้งนี้การเปลี่ยนแปลงหลายประการก็ได้เกิดขึ้น เช่น การเปิดเผยและแบ่งปันข้อมูล การประสานกลไกการทำงานระหว่างสถาบันสำคัญในสหภาพยุโรป การก่อตั้งนโยบายด้านความมั่นคงและการป้องกันเพื่อเป็นเครื่องมือในการดำเนินนโยบายต่างประเทศและความมั่นคงร่วมกันอีกด้านหนึ่ง พัฒนาการดังกล่าวได้ทำให้ความร่วมมือทางด้านนโยบายต่างประเทศและความมั่นคงร่วมกันมีขอบเขตกว้างขึ้น มีเครื่องมือในการดำเนินนโยบายมากขึ้น และผลักดันให้มีการประสานงานและร่วมมือระหว่างประเทศสมาชิกมากขึ้นเฉพาะอย่างยิ่งในบริบทของความมั่นคงและการป้องกันซึ่งเป็นด้านที่ค่อนข้างอ่อนไหว สหภาพยุโรปได้กำหนดและดำเนินนโยบายต่างประเทศและความมั่นคงร่วมกันในวิกฤติระหว่างประเทศในหลายพื้นที่ในฐานะตัวแสดงระหว่างประเทศ โดยส่วนใหญ่จะดำเนินการในลักษณะภารกิจให้ความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมซึ่งทำให้ในปัจจุบันสหภาพยุโรปได้กลายเป็นกลุ่มประเทศที่ให้ความช่วยเหลือในด้านมนุษยธรรมที่สำคัญและเป็นรายใหญ่ที่สุดในโลก⁶

และในบรรดาประเด็นปัญหาระหว่างประเทศยุคปัจจุบัน ปัญหาอิรักคือปัญหาที่สำคัญซึ่งมีการถกเถียงและสร้างความตึงเครียดให้กับประเทศต่างๆ ในเวทีความสัมพันธ์ระหว่างประเทศมากที่สุดประเด็นหนึ่ง นับตั้งแต่เกิดเหตุวินาศกรรมที่สหรัฐอเมริกาเมื่อเดือนกันยายน ปี ค.ศ. 2001 ประเด็นปัญหาอิรักได้ถูกหยิบยกขึ้นเป็นวาระระหว่างประเทศ เนื่องจากสหรัฐอเมริกาเชื่อว่าระบอบการปกครองอิรักมีความเกี่ยวข้องกับปัญหาการครอบครองอาวุธทำลายร้ายแรง และการสนับสนุนขบวนการก่อการร้าย ซึ่งปัญหานี้จะบั่นทอนสันติภาพ เสถียรภาพ และความมั่นคง

⁶ European Commission. "Annual Review of the Humanitarian Aid Office 'ECHO 2002.'" <http://www.europa-eu-un.org/articles/en/article_2332_en.htm>. 15 May 2003. [accessed 12 March 2007]

ระหว่างประเทศ⁷ ประเด็นปัญหาอิรักได้รับการถกเถียงและอภิปรายเพื่อหาแนวทางแก้ไขปัญหาเฉพาะอย่างยิ่งในการประชุมคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติตลอดช่วงปี ค.ศ. 2002-2003 แต่ไม่ประสบความสำเร็จในการหาทางแก้ปัญหาร่วมกันในลักษณะพหุภาคี จนนำไปสู่การใช้กำลังจัดการกับปัญหาด้วยการที่สหรัฐอเมริกาบุกเข้าทำสงครามกับอิรักในวันที่ 20 มีนาคม ค.ศ. 2003 ซึ่งการทำสงครามต่ออิรักได้ก่อให้เกิดปัญหาความรุนแรงและความขัดแย้งเพิ่มมากขึ้นทั้งภายในอิรักและในภูมิภาคตะวันออกกลาง

ประเด็นปัญหาอิรักตลอดจนการใช้กำลังในการจัดการกับปัญหาที่ได้ถูกหยิบยกขึ้นเป็นวาระระหว่างประเทศ ได้ทำให้เกิดคำถามเกี่ยวกับฐานะและบทบาทของสหภาพยุโรปเฉพาะอย่างยิ่งในบริบทด้านนโยบายต่างประเทศและความมั่นคงร่วมกัน เนื่องจากสหภาพยุโรปเป็นหนึ่งในตัวแสดงระหว่างประเทศในระบบความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ และประกอบด้วยสมาชิกมากถึง 15 ประเทศ (ในปี ค.ศ. 2003 และปัจจุบัน ปี ค.ศ. 2010 มีสมาชิกมากถึง 27 ประเทศ) อีกทั้งในจำนวนนั้นมีหลายประเทศที่มีอำนาจและอิทธิพลทั้งทางทหารและเศรษฐกิจ นอกจากนี้สหภาพยุโรปก็มีสถาบัน กลไกและเครื่องมือในการแสดงบทบาทด้านนโยบายต่างประเทศและความมั่นคงร่วมกันในฐานะตัวแสดงระหว่างประเทศซึ่งได้มีพัฒนาการมาเป็นเวลาถึง 40 ปี ประเด็นคำถามเหล่านี้ก่อให้เกิดความสนใจที่จะศึกษาเรื่องนโยบายต่างประเทศและความมั่นคงร่วมกันของสหภาพยุโรปต่อวิกฤติอิรัก : ปี ค.ศ. 2001-2009

สาเหตุสำคัญที่ทำให้ต้องศึกษาเรื่องนี้เพราะยังไม่มีผู้ศึกษานโยบายความต่างประเทศและความมั่นคงร่วมกันต่อวิกฤติอิรักด้วยการใช้แนวคิดการเมืองที่เกี่ยวข้องกับการวิเคราะห์ปัจจัยภายในและภายนอกที่มีอิทธิพลต่อการกำหนดและดำเนินนโยบาย และแนวคิดหลักเกณฑ์ที่ประการในการประเมินบทบาทด้านนโยบายต่างประเทศและความมั่นคงร่วมกันของสหภาพยุโรปต่อวิกฤติอิรักในฐานะตัวแสดงระหว่างประเทศ

⁷ Bush, George W. "State of the Union Address." <<http://transcripts.cnn.com/2002/ALLPOLITICS/01/29/bush.speech.txt>>. 29 January 2002. [accessed 12 January 2007]

วัตถุประสงค์ในการศึกษา

การศึกษานี้จะมุ่งตอบคำถามในประเด็นสำคัญ 2 ประการคือ

1. ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการกำหนดและดำเนินนโยบายต่างประเทศและความมั่นคงร่วมกันของสหภาพยุโรปต่อวิกฤติอิรัก ปี ค.ศ. 2001-2009 ประกอบด้วยปัจจัยใดบ้าง
2. บทบาทด้านนโยบายต่างประเทศและความมั่นคงร่วมกันของสหภาพยุโรปต่อวิกฤติอิรัก ปี ค.ศ. 2001 -2009 ในฐานะตัวแสดงระหว่างประเทศเป็นอย่างไรบ้าง

ขอบเขตในการศึกษา

ขอบเขตของการศึกษานี้ จะมุ่งศึกษานโยบายต่างประเทศและความมั่นคงร่วมกันของสหภาพยุโรปต่อวิกฤติอิรัก ปี ค.ศ. 2001-2009 หรือหลังจากวันที่ 11 กันยายน ค.ศ. 2001 จนถึงวันที่ 31 ธันวาคม ค.ศ. 2009

สมมติฐานในการศึกษา

ในการศึกษานี้ ผู้ศึกษามีสมมติฐาน 2 ประการดังนี้

1. ปัจจัยภายนอกจากระบบระหว่างประเทศซึ่งประกอบด้วยระเบียบโลกแบบขั้วเดียวโดยสหรัฐอเมริกาเป็นประเทศมหาอำนาจและนโยบายต่างประเทศสหรัฐอเมริกาต่ออิรัก และปัจจัยภายในซึ่งประกอบด้วย สถาบันและกลไกการกำหนดนโยบายต่างประเทศและความมั่นคงร่วมกันซึ่งมีลักษณะแบบความร่วมมือระหว่างรัฐ และผลประโยชน์แห่งชาติของประเทศสมาชิกสหภาพยุโรปบางประเทศเฉพาะอย่างยิ่งด้านพลังงานน้ำมัน มีอิทธิพลต่อการกำหนดและดำเนินนโยบายต่างประเทศและความมั่นคงร่วมกันของสหภาพยุโรปต่อวิกฤติอิรัก
2. การดำเนินนโยบายต่างประเทศของประเทศสมาชิกสหภาพยุโรปต่อวิกฤติอิรักอย่างไม่เป็นเอกภาพ ส่งผลทำให้สหภาพยุโรปไม่สามารถแสดงบทบาทด้านนโยบายต่างประเทศและความมั่นคงร่วมกันต่อวิกฤติอิรักในฐานะตัวแสดงระหว่างประเทศได้

กรอบแนวคิดในการศึกษา

ในการศึกษานี้ ผู้ศึกษาใช้แนวคิดเรื่องการเมืองที่เกี่ยวพัน (Linkage Politics) เพื่อศึกษาปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการกำหนดและดำเนินนโยบายต่างประเทศและความมั่นคงร่วมกันของสหภาพยุโรปต่อวิกฤติอิรักในช่วงปี ค.ศ. 2001 จนถึงปี ค.ศ. 2009 และแนวคิดหลักเกณฑ์สี่ประการ (Four Criteria) เพื่อประเมินบทบาทด้านนโยบายต่างประเทศและความมั่นคงร่วมกันของสหภาพยุโรปต่อวิกฤติอิรักในฐานะตัวแสดงระหว่างประเทศ ในช่วงเวลาดังกล่าว

วิธีการศึกษาและเก็บข้อมูล

การศึกษาวิจัยครั้งนี้เป็นการวิจัยเชิงเอกสาร (Documentary Research) ที่ใช้การวิเคราะห์เชิงพรรณนาโดยข้อมูลที่ใช้ในการศึกษาประกอบด้วยเอกสาร 2 ประเภทคือ

1. ข้อมูลปฐมภูมิ (Primary Sources) ได้แก่ ถ้อยแถลงหรือคำกล่าวของบุคคลในรัฐบาล คณะทำงาน สถาบัน ที่มีหน้าที่เกี่ยวกับการตัดสินใจในการกำหนดและดำเนินนโยบายต่างประเทศและความมั่นคงร่วมกันของสหภาพยุโรปต่ออิรัก และคำแถลงนโยบายต่างประเทศของประเทศต่างๆ รวมทั้งบทสัมภาษณ์บุคคลที่เกี่ยวข้อง

2. ข้อมูลทุติยภูมิ (Secondary Sources) ได้แก่ ข้อมูลจากบทความ วารสาร สิ่งตีพิมพ์ต่างๆ ตลอดจนข้อมูลจากเว็บไซต์บนเครือข่ายอินเทอร์เน็ต

การวิจัยเอกสารนี้จะนำเนื้อหาของข้อมูลมาวิเคราะห์เปรียบเทียบ (Content Analysis) โดยนำทฤษฎีและแนวคิดมาใช้เครื่องมือในการอธิบายเนื้อหาที่ศึกษา

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทราบถึงนโยบายต่างประเทศและความมั่นคงร่วมกันของสหภาพยุโรปต่อวิกฤติอิรัก ในช่วงปี ค.ศ. 2001 จนถึงปี ค.ศ. 2009
2. ทราบถึงปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการกำหนดและดำเนินนโยบายต่างประเทศและความมั่นคงร่วมกันของสหภาพยุโรปต่อวิกฤติอิรัก
3. ทราบถึงบทบาทด้านการต่างประเทศและความมั่นคงของสหภาพยุโรปต่อวิกฤติอิรัก ในฐานะตัวแสดงระหว่างประเทศ
4. เป็นประโยชน์ต่อผู้ที่สนใจในเรื่องนโยบายต่างประเทศและความมั่นคงร่วมกันของสหภาพยุโรป และเป็นแนวทางในการศึกษาวิจัยในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับงานวิจัยฉบับนี้ต่อไป