

บทที่ 2

แนวคิด เอกสารและรายงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

แนวคิดที่ใช้ในการศึกษา

แนวคิดที่ใช้ศึกษาเรื่อง นโยบายต่างประเทศและความมั่นคงร่วมกันของสหภาพยุโรป ต่อวิกฤติอิรัก : ปี ค.ศ. 2001-2009 ประกอบด้วย แนวคิดเรื่องการเมืองที่เกี่ยวพัน (Linkage Politics) ซึ่งจะนำมาใช้เพื่อศึกษาปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการกำหนดและดำเนินนโยบายต่างประเทศ และความมั่นคงร่วมกันของสหภาพยุโรปต่อวิกฤติอิรัก และแนวคิดเรื่องหลักเกณฑ์สี่ประการ (Four Criteria) ซึ่งจะนำมาใช้เพื่อประเมินบทบาทของสหภาพยุโรปในฐานะตัวแสดงระหว่างประเทศ

แนวคิดการเมืองที่เกี่ยวพัน (Linkage Politics)

เจมส์ เอ็น รอสเนา (James N. Rosenau) อธิบายปรากฏการณ์ทางการเมืองระหว่างประเทศว่าเป็นผลมาจากทั้งปัจจัยภายในและปัจจัยภายนอก ระบบทั้งสองนี้มีความเกี่ยวพันและมีอิทธิพลต่อกัน ปัจจัยภายในและภายนอกจะมีส่วนผลักดันให้รัฐใช้นโยบายอย่างใดอย่างหนึ่ง¹ แนวคิดเรื่องการเมืองที่เกี่ยวพันมีฐานคิดจากการไม่เชื่อในเรื่องช่องว่างทางพื้นที่ (Space) และเวลา (Time) ระหว่างระบบรัฐชาติกับระบบระหว่างประเทศซึ่งมีพรมแดนที่จะแยกเหตุการณ์ภายในกับภายนอกระบบรัฐออกจากกันดังเช่นที่เคยเชื่อกันว่ารัฐมีความสามารถในการควบคุมชะตากรรมของตนให้รอดพ้นจากเหตุการณ์ภายนอกที่จะมากระทบกระเทือนต่อตนได้อย่างเต็มที่

¹ James N. Rosenau, "Linkage Politics," (New York : the Free Press, 1969) อ้างใน ไคริน เฟื่องเกษม, เอกสารประกอบการบรรยายวิชา ร 385 ทฤษฎีการเมืองระหว่างประเทศและเหตุการณ์ปัจจุบัน, (กรุงเทพฯ : งานผลิตเอกสารทางวิชาการ คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์), น. 44. (อัดสำเนา).

ในทางตรงกันข้ามแนวคิดเรื่องการเมืองที่เกี่ยวพันเชื่อว่าระบบการเมืองแห่งชาติ (National Political Systems) ระบบการเมืองระหว่างประเทศ (International Political Systems) การปฏิสัมพันธ์ของรัฐแต่ละคู่ในโลก และความสัมพันธ์ของรัฐทั้งหมดตั้งแต่อดีตถึงปัจจุบัน มีความคาบเกี่ยว (Intersect) ทับซ้อน (Overlap) และเกี่ยวพัน (Linkage) อันเป็นผลมาจากความก้าวหน้าทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีที่ทำลายช่องว่างทางพื้นที่ (Space) และเวลา (Time) ก่อให้ความพรมำวของพรมแดนภายในและภายนอกจนกลายเป็นโลกที่เล็กลง (Shrinking World)²

ในการศึกษาแนวคิดการเมืองที่เกี่ยวพัน หน่วยที่ใช้ในการศึกษาคือส่วนที่เกี่ยวพันกัน (Linkage) ซึ่งหมายถึงลำดับของพฤติกรรมที่เกิดขึ้นซ้ำ (Recurrent) ซึ่งเกิดขึ้นในระบบหนึ่งและส่งผลให้เกิดปฏิกิริยาต่อ/จากอีกระบบหนึ่ง รอสเนาได้ใช้กรอบคิดจากทฤษฎีระบบเพื่อทำให้เห็นภาพกระบวนการเกี่ยวพันได้ชัดเจนยิ่งขึ้น โดยระบบในการศึกษาจะมีอยู่ 2 ระบบ คือ ระบบการเมืองและระบบระหว่างประเทศ แต่ละระบบจะมีกระบวนการสำคัญ 2 ส่วน คือ สิ่งที่ออกมาจากระบบ (Output) และสิ่งที่นำเข้าไปในระบบ (Input) ซึ่งกระบวนการทั้งสองประการนี้จะเกิดขึ้นได้ใน 2 รูปแบบ คือการเกิดขึ้นโดยตรงหมายถึง การกระทำโดยตั้งใจจากระบบหนึ่งเพื่อกระตุ้นให้เกิดการตอบสนองจากอีกระบบ และการเกิดขึ้นโดยอ้อมหมายถึง การกระทำที่เกิดขึ้นภายในระบบหนึ่งแต่กระทบหรือได้รับการตอบโต้จากอีกระบบหนึ่ง สิ่งที้ออกจากระบบการเมืองนั้น เรียกว่าสิ่งที่ออกมาจากระบบในรูปของนโยบาย (Policy Outputs) หมายถึง ลำดับของพฤติกรรมที่เกิดขึ้นซ้ำ (Recurrent) ซึ่งเกิดขึ้นภายในระบบการเมืองและสิ้นสุดลง หรือทำให้ดำรงอยู่โดยสภาพแวดล้อมภายนอก แต่ถ้าเป็นการเกิดขึ้นโดยตรงอาจเรียกรวมได้ว่านโยบายต่างประเทศ (Foreign Policy)³

² James N. Rosenau, "Introduction : Political Science in a Shrinking World," in Linkage Politics: Essays on the Convergence of National and International Systems, ed. James N. Rosenau (New York : Free Press, 1969), p. 2.

³Ibid., p. 45.

สิ่งที่ออกจากระบบการเมืองจะเป็นปัจจัยหรือสิ่งที่นำเข้าสู่ระบบสภาวะแวดล้อม (Environmental Inputs) ได้รับการนิยามว่าเป็นลำดับของพฤติกรรมที่เกิดขึ้นในสภาพแวดล้อมภายนอกโดยเป็นผลจากสิ่งที่ออกจากระบบการเมือง สำหรับสิ่งที่ออกจากระบบสภาวะแวดล้อม (Environmental Outputs) หมายถึงลำดับของพฤติกรรมที่เริ่มต้นจากสภาพแวดล้อมภายนอกของระบบการเมือง และยังคงอยู่หรือสิ้นสุดลงภายในระบบการเมือง ซึ่งจะเป็นปัจจัยนำเข้าของระบบการเมืองต่อไป สิ่งที้นำเข้าสู่ระบบการเมือง (Polity Inputs) หมายถึง ลำดับของพฤติกรรมที่เกิดขึ้นในระบบการเมืองอันเป็นผลจากสิ่งที่นำออกจากระบบสภาวะแวดล้อม (Environmental Inputs)⁴

ปรากฏการณ์ต่างๆ ที่เกิดขึ้นภายในระบบรัฐและระบบความสัมพันธ์ระหว่างประเทศที่มีส่วนทับซ้อนกันอยู่จะนำไปสู่ความเกี่ยวพันระหว่างการเมืองภายในและการเมืองระหว่างประเทศหรือการเมืองในอีกประเทศหนึ่ง กระบวนการที่เกิดขึ้นจากความเกี่ยวพันจะเป็นได้ 3 ลักษณะดังนี้

1. กระบวนการแทรกแซง (Penetrative Process) หมายถึง กระบวนการที่เกิดขึ้นเมื่อสมาชิกในหน่วยการเมืองหนึ่งเข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้องในกระบวนการทางการเมืองของหน่วยการเมืองอื่น

2. กระบวนการตอบโต้ (Reactive Process) เป็นกระบวนการที่เป็นผลจากการล้มเหลวของกระบวนการแทรกแซง เมื่อตัวแสดงฝ่ายแรกไม่สามารถแทรกแซงตัวแสดงฝ่ายหลังได้ ตัวแสดงฝ่ายหลังจะตอบโต้การกระทำของฝ่ายแรก ซึ่งกระบวนการเกี่ยวพันในลักษณะนี้เป็นกระบวนการที่เกิดขึ้นบ่อยที่สุดเนื่องจากการริเริ่มของฝ่ายแรกจะกระตุ้นให้เกิดสิ่งที่นำออกจากระบบ (Policy Outputs) ของหน่วยการเมืองฝ่ายหลังทั้งโดยตรงและโดยอ้อมเพื่อตอบโต้การกระทำของฝ่ายแรก

3. กระบวนการเลียนแบบ (Emulative Process) เป็นรูปแบบเฉพาะของการตอบโต้ที่เกิดขึ้นเมื่อสิ่งที่นำเข้าสู่ระบบไม่ได้เป็นแค่เพียงการตอบสนองต่อสิ่งที่นำออกสู่ระบบเท่านั้น แต่ทำให้เกิดปรากฏการณ์ที่เป็นรูปแบบเดียวกันกับสิ่งที่นำเข้าสู่ระบบด้วย เรียกได้ว่าเป็นการแพร่กระจายปรากฏการณ์นั้น เช่น สภาวะความรุนแรงหลังสงคราม ลัทธิชาตินิยม ซึ่งเป็นกระบวนการเกี่ยวพันระหว่างสิ่งที่นำออกจากระบบและสิ่งที่นำเข้าสู่ระบบ⁵

⁴ Ibid.

⁵ Ibid., p. 46.

องค์ประกอบของความเกี่ยวพัน (Components of a Linkage Framework)

เจมส์ เอ็น รอสนาว ได้อธิบายองค์ประกอบของปัจจัยภายใน (Inputs) และสภาวะแวดล้อมหรือปัจจัยภายนอก (Environmental Inputs) ซึ่งทั้งสองมีความเกี่ยวข้องกันดังนี้⁶

1. ปัจจัยภายในหมายถึง องค์ประกอบต่างๆ ที่อยู่ในหน่วยการเมืองดังต่อไปนี้

1.1 ตัวแสดง (Actors) ได้แก่ เจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหาร ข้าราชการ ทหาร พรรคการเมือง กลุ่มผลประโยชน์ กลุ่มผู้นำ

1.2 ทัศนคติ (Attitudes) ได้แก่ อุดมการณ์ วัฒนธรรมทางการเมือง มติมหาชน

1.3 สถาบัน (Institutions) ได้แก่ ฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติ ข้าราชการ กองทัพ การเลือกตั้ง ระบบพรรคการเมือง สถาบันทางสังคมอื่นๆ

1.4 กระบวนการ (Process) ได้แก่ การแยกแยะ/รวบรวมผลประโยชน์ การกำหนดนโยบาย การบริหารนโยบาย

2. สภาพแวดล้อมหรือปัจจัยภายนอก (Environmental Inputs) หมายถึง เหตุการณ์ที่เกิดขึ้นภายนอกหน่วยการเมืองดังต่อไปนี้

2.1 สภาพแวดล้อมใกล้ชิด (Contiguous Environment) หมายถึง กลุ่มของหน่วยการเมืองที่มีที่ตั้งทางภูมิศาสตร์อยู่รายรอบหน่วยการเมืองนั้นๆ

2.2 สภาพแวดล้อมในภูมิภาค (Regional Environment) หมายถึง กลุ่มการเมืองที่อยู่ในภูมิภาคที่หน่วยการเมืองนั้นๆ ตั้งอยู่และมีความสัมพันธ์ด้วย

2.3 สภาพแวดล้อมจากสงครามเย็น (Cold War Environment) หมายถึง สภาพแวดล้อมที่เป็นผลมาจากความสัมพันธ์สองค่าย

2.4 สภาพแวดล้อมด้านเชื้อชาติ หมายถึง ความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มชนเชื้อชาติต่างๆ

2.5 สภาพแวดล้อมด้านทรัพยากร (Resource Environment) หมายถึง กิจกรรมต่างๆ ที่เป็นผลมาจากการใช้ทรัพยากร

2.6 สภาพแวดล้อมด้านองค์กร/สถาบัน หมายถึง สถาบันหรือองค์การระหว่างประเทศที่ตั้งขึ้นโดยมีประเทศต่างๆ เป็นสมาชิก

⁶ Ibid., pp. 49-63.

แนวคิดหลักเกณฑ์สี่ประการ (Four Criteria)

โจเซฟ จูปิล (Joseph Jupille) และ เจมส์ เอ คาโปราโซ (James A. Caporaso) ได้เสนอแนวคิดหลักเกณฑ์สี่ประการ (Four Criteria) เพื่อประเมินบทบาทของสหภาพยุโรปในฐานะเป็นตัวแสดงระหว่างประเทศ โจเซฟ จูปิล และ เจมส์ เอ คาโปราโซ พิจารณาว่าสหภาพยุโรปเป็นหน่วยทางการเมืองที่มีวิวัฒนาการ (Evolving Polity) คือประกอบด้วยอาณาบริเวณ (Areas) และนโยบายต่างๆ (Policy Networks) ซึ่งแตกต่างจากตัวแสดงที่เป็นรัฐชาติ ดังนั้น จึงควรจะมีหลักเกณฑ์สำหรับใช้ศึกษาและประเมินบทบาทของสหภาพยุโรปในฐานะตัวแสดงระหว่างประเทศที่สอดคล้องกับรูปแบบลักษณะของสหภาพยุโรป แนวคิดหลักเกณฑ์สี่ประการมีรายละเอียดดังนี้ สหภาพยุโรปจะเป็นตัวแสดงระหว่างประเทศได้ควรประกอบด้วยหลักเกณฑ์สี่ประการ อันได้แก่ การยอมรับ (Recognition) อำนาจ (Authority) ความเป็นอิสระ (Autonomy) ความสอดคล้องกัน (Cohesion) ของนโยบาย⁷

1. การยอมรับ (Recognition) แบ่งได้เป็น 2 ลักษณะคือ

1.1 การยอมรับจากภายใน (Internal Recognition) คือการยอมรับจากประเทศสมาชิกสหภาพยุโรป

1.2 การยอมรับจากภายนอก (External Recognition) คือการยอมรับจากประเทศที่ไม่ใช่สมาชิกสหภาพยุโรป องค์การระหว่างประเทศต่างๆ ทั้งนี้ การยอมรับจากภายนอกเป็นได้ ทั้งการยอมรับในทางกฎหมายหรือนิตินัย (de jure) และในทางปฏิบัติหรือพฤตินัย (de facto)⁸ การยอมรับทางนิตินัย คือ การได้รับการยอมรับทางการทูตตามบทบัญญัติในกฎหมายระหว่างประเทศ หรือได้รับการยอมรับให้เป็นสมาชิกอย่างเป็นทางการในองค์การระหว่างประเทศต่างๆ ส่วนการยอมรับในทางพฤตินัย คือ การยอมรับจากประเทศต่างๆ รวมทั้งองค์การระหว่างประเทศในเวทีความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ อันจะนำไปการปฏิสัมพันธ์กับสหภาพยุโรปในฐานะตัวแทนโดยชอบธรรมของประเทศสมาชิก

⁷ Joseph Jupille and James A. Caporaso, "State, Agency and Rule : the European Union in Global Environment Politics," in *the European Union in the World Community*, ed. Carolyn Rhodes (London : Lynne Rienner Publishers, 1998), pp. 213-231.

⁸ Ibid., pp. 215-217.

2. อำนาจ (Authority) คือ ความสามารถทางกฎหมายในการที่จะปฏิสัมพันธ์กับโลกภายนอก อำนาจจะได้จากประเทศสมาชิกที่ยอมสละอธิปไตยบางส่วนให้แก่องค์กรกลางของสหภาพยุโรป การมอบอำนาจจะสมบูรณ์ได้เมื่อผ่านการลงนามในข้อตกลงหรือสนธิสัญญา ผู้นำของประเทศสมาชิกจะมอบอำนาจแก่สหภาพยุโรปให้ปฏิบัติหน้าที่อย่างใดอย่างหนึ่งในฐานะตัวแทนของประเทศ เพื่อรักษาผลประโยชน์ของประเทศตน อย่างไรก็ตาม การปฏิบัติหน้าที่ของผู้แทนนั้นจะถูกจำกัดขอบเขตโดยกฎระเบียบที่บัญญัติในสนธิสัญญาเช่นกัน

3. ความเป็นอิสระ (Autonomy) ตัวแสดงระหว่างประเทศต้องเป็นอิสระและโดดเด่นจากตัวแสดงอื่นๆ มีทรัพยากรหรือเครื่องมือทางองค์กรซึ่งจะได้จากความร่วมมือและการปฏิสัมพันธ์ระหว่างประเทศสมาชิก ความเป็นอิสระจะเอื้ออำนวยให้ตัวแสดงสามารถดำเนินนโยบายที่แตกต่างไปจากความคาดหวังของระบบที่มีรัฐเป็นศูนย์กลาง โดยในทางปฏิบัตินั้น ความโดดเด่นหรือความเป็นอิสระของสหภาพยุโรปต้องมีความชัดเจนเมื่อสภาพแวดล้อมระหว่างประเทศเปิดโอกาสให้ตัดสินใจและแสดงบทบาท ทั้งนี้ สหภาพยุโรปจะแสดงบทบาทอย่างเป็นอิสระได้หรือไม่ นั่น สถาบันภายในสหภาพยุโรปจำเป็นต้องมีความชัดเจน อำนาจและเครื่องมือที่พร้อมปฏิบัติการ

4. ความสอดคล้อง (Cohesion) หมายถึง ความสามารถของสหภาพยุโรปในการกำหนดนโยบายที่ชัดเจนและดำเนินนโยบายนั้นอย่างสอดคล้องกันระหว่างประเทศสมาชิก ความสอดคล้องนี้ทำให้สหภาพยุโรปมีฐานะเป็นตัวแสดงระหว่างประเทศได้อย่างชัดเจนและเป็นที่ยอมรับ ความสอดคล้องจะมีระดับต่ำหรือสูงจนเกิดเป็นท่าที่ร่วม ยุทธศาสตร์ร่วม หรือปฏิบัติการร่วมได้นั้นขึ้นอยู่กับค่านิยมและเป้าหมายพื้นฐานร่วมในนโยบายต่างประเทศของประเทศสมาชิก สหภาพยุโรป ซึ่งจะมีขึ้นได้หากมีเจตนารมณ์ทางการเมืองร่วมกัน มีการร่วมมือกันอย่างจริงจัง มีการเปิดเผยและแบ่งปันข้อมูลระหว่างประเทศสมาชิก ทั้งสองได้ให้นิยามของความสอดคล้องใน 4 มิติดังนี้

4.1 ความสอดคล้องในด้านค่านิยม (Value Cohesion) คือ การมีข้อตกลงหรือความคล้ายคลึงกันในเรื่องเป้าหมายพื้นฐานของนโยบายต่างประเทศระหว่างสมาชิก

4.2 ความสอดคล้องทางกลยุทธ์ (Tactical Cohesion) คือ การประสานแนวทางร่วมหรือการประนีประนอมเพื่อกำหนดท่าที่ร่วมกันในกรณีที่ประเทศสมาชิกมีความคิดเห็นหรือเป้าหมายในนโยบายต่างประเทศแตกต่างกัน

4.3 ความสอดคล้องทางด้านการกระบวนการ (Procedural Cohesion) คือ ความสอดคล้องในด้านกฎระเบียบและการตัดสินใจเมื่อเกิดความขัดแย้งทางความคิดเห็นในการกำหนด

นโยบาย ในกรณีเช่นหากประเทศสมาชิกมีเป้าหมายของนโยบายต่างประเทศแตกต่างกันหรือมีความคิดเห็นที่แตกต่าง ก็จะมีการใช้กระบวนการตัดสินใจด้วยเสียงส่วนใหญ่ (Qualified Majority Voting) แทนการตัดสินใจด้วยมติเอกฉันท์ (Unanimity) เป็นต้น

4.4 ความสอดคล้องทางด้านนโยบาย (Output Cohesion) คือ การมีทำที่ร่วมกัน นโยบายร่วมกัน หรือปฏิบัติการร่วมกัน โดยที่ประเทศสมาชิกก็จะกำหนดและดำเนินนโยบายต่างประเทศของตนให้สอดคล้องกันกับนโยบายที่ได้กำหนดร่วมกัน

เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การศึกษาค้นคว้าของผู้วิจัยพบว่ายังไม่มีงานฉบับใดที่ศึกษาเกี่ยวกับนโยบายต่างประเทศและความมั่นคงร่วมกันของสหภาพยุโรปต่อวิกฤติอิรัก : ปี ค.ศ. 2001-2009 แต่มีงานวิจัยที่มีความเกี่ยวข้องในบางส่วนซึ่งสามารถนำมาใช้ประกอบการวิเคราะห์ได้ ในการนำเสนอ งานวิจัยที่เกี่ยวข้องนี้ ผู้ศึกษาได้จำแนกงานวิจัยตามลักษณะเนื้อหาออกเป็น 3 ประเภทดังนี้ ประเภทแรก กำเนิดและพัฒนาการนโยบายต่างประเทศและความมั่นคงร่วมกัน ประเภทที่สอง นโยบายต่างประเทศและความมั่นคงร่วมกันของสหภาพยุโรปต่อวิกฤติอิรัก และประเภทสุดท้าย สหภาพยุโรปในฐานะตัวแสดงระหว่างประเทศ

กำเนิดและพัฒนาการนโยบายต่างประเทศและความมั่นคงร่วมกัน

บทความฉบับแรกที่ทำให้ผู้ศึกษาได้รู้จักและเข้าใจสหภาพยุโรปในบริบทด้านนโยบายต่างประเทศและความมั่นคงร่วมกันคืองานวิจัยของ รศ.ดร. บรรพต กำเนิดศิริ เรื่อง The Common Foreign and Security Policy of the European Union since the Maastricht Treaty⁹ บทความนี้ได้อธิบายภาพรวมของนโยบายต่างประเทศและความมั่นคงของสหภาพยุโรป โดยเริ่มตั้งแต่การก่อกำเนิดขึ้นของความร่วมมือทางการเมืองยุโรป (European Political Cooperation : EPC) ในปี ค.ศ. 1970 ด้วยความมุ่งหวังของประชาคมยุโรปว่าประเทศสมาชิกจะสามารถแสดงท่าทีที่สอดคล้องกันในบริบทความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ผู้เขียนได้อธิบายโครงสร้างและกลไก

⁹ Bunpot Gumnerdsiri, "The Common Foreign and Security Policy of the European Union since the Maastricht Treaty," *Journal of European Studies* 7 (2) (1999) : 28-43.

การดำเนินงานในความร่วมมือทางการเมืองอย่างละเอียด ซึ่งมีพัฒนาการไปตามบทบัญญัติในกฎหมายและสนธิสัญญาของประชาคมยุโรป อีกทั้งผู้เขียนได้นำเสนอการดำเนินความร่วมมือทางการเมืองยุโรปทั้งในด้านความสำเร็จและความล้มเหลวตลอดช่วงระยะเวลา 22 ปี ได้อย่างกระชับชัดเจน จากนั้นผู้เขียนได้อธิบายปัจจัยที่ผลักดันให้เกิดการพัฒนาจากความร่วมมือทางการเมืองยุโรปไปสู่นโยบายต่างประเทศและความมั่นคงร่วมกัน (Common Foreign and Security Policy : CFSP) และได้กล่าวถึงกลไกกระบวนการการดำเนินงานที่ผ่านมาของสหภาพยุโรป และสุดท้ายผู้เขียนได้ประเมินการดำเนินนโยบายและวิเคราะห์ปัจจัยที่เป็นอุปสรรคในการกำหนดนโยบายต่างประเทศและความมั่นคงร่วมกันของสหภาพยุโรป

บทความฉบับที่สองที่อธิบายพัฒนาการของนโยบายต่างประเทศและความมั่นคงคือบทความของ Jolyon Howorth เรื่อง *Toward a European Foreign and Security Policy*¹⁰ บทความนี้ได้อธิบายพัฒนาการของนโยบายต่างประเทศและความมั่นคงตามลำดับเวลาคือตั้งแต่ปี ค.ศ. 1960-2000 โดยมุ่งเน้นศึกษาปัจจัยส่งเสริมความร่วมมือทางการเมืองของยุโรปและปัจจัยที่เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนานโยบายต่างประเทศและความมั่นคงร่วมกันของสหภาพยุโรป อาทิ สภาพแวดล้อมระหว่างประเทศ ทศนิยมของผู้นำเข้าอย่างฝรั่งเศสและเยอรมนี อัตลักษณ์ของประเทศสมาชิกที่สำคัญ สถาบันการในกำหนดนโยบายร่วมกัน องค์การระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องโดยเฉพาะองค์การสนธิสัญญาแอตแลนติกเหนือหรือนาโต (North Atlantic Treaty Organization : NATO) และสหภาพยุโรปตะวันตก (Western European Union : WEU) เป็นต้น

การอธิบายสาเหตุของความร่วมมือด้านนโยบายต่างประเทศและความมั่นคงร่วมกันของสหภาพยุโรปส่วนใหญ่ แล้วจะใช้กรอบการวิเคราะห์สภาพแวดล้อมภายนอกและทฤษฎีสังคมนิยมที่มุ่งเน้นผลประโยชน์แห่งชาติเป็นสำคัญ อย่างไรก็ตาม จากการค้นคว้าเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ผู้ศึกษาได้พบว่ามีความซึ่งใช้กรอบวิเคราะห์ที่แตกต่างไปจากทฤษฎีสังคมนิยม คือบทความของ Kenneth Glarbo เรื่อง *Reconstructing a Common European*

¹⁰ 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. 317-343.

Foreign Policy¹¹ บทความฉบับนี้พยายามเสนอมุมมองการวิเคราะห์นโยบายต่างประเทศของสหภาพยุโรปโดยให้ความสำคัญกับโครงสร้างทางสังคม (Constructivist Perspective) และได้อธิบายว่าความร่วมมือด้านการต่างประเทศของสหภาพยุโรปที่เกิดขึ้นนั้นมีสาเหตุมากจากการปฏิสัมพันธ์ใน 2 ลักษณะ ลักษณะแรกคือ การปฏิสัมพันธ์ทางการทูตทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการระหว่างรัฐสมาชิก และลักษณะที่สองคือ การปฏิสัมพันธ์สัมพันธ์กันของประชาชนระหว่างประเทศสมาชิก การปฏิสัมพันธ์ทั้งสองลักษณะนี้กระตุ้นให้เกิดความร่วมมือและการทำงานร่วมกัน อันนำไปสู่การกำหนดนโยบายร่วมกันด้านการต่างประเทศและความมั่นคงในปัจจุบัน

หากจะกล่าวถึงด้านกระบวนการกำหนดนโยบายต่างประเทศและความมั่นคงร่วมกัน นั้น บทความของ Brain White เรื่อง From EPC to CFSP : Union Foreign Policy¹² ได้อธิบายได้ไว้อย่างละเอียดโดยใช้รูปแบบการนำเสนอด้วยการเปรียบเทียบความต่างระหว่างความร่วมมือทางการเมืองยุโรปกับนโยบายต่างประเทศและความมั่นคงร่วมกัน เนื้อหาในบทความนี้แบ่งได้เป็น 4 ส่วนดังนี้คือ ส่วนที่หนึ่ง กลไกและกระบวนการในการกำหนดนโยบาย ประกอบด้วย คณะรัฐมนตรีต่างประเทศของประเทศสมาชิก ผู้แทนถาวรของสหภาพยุโรป และคณะกรรมการธิการ ทั้งสามส่วนนี้ทำงานร่วมกันและใช้ระบบการตัดสินใจแบบมติเอกฉันท์หรือการเคารพเสียงส่วนใหญ่ ส่วนที่สอง ศักยภาพและเครื่องมือในการดำเนินนโยบาย ประกอบด้วย ปฏิบัติการร่วมและทำที่ร่วม ส่วนที่สาม การกำหนดและดำเนินนโยบายต่างประเทศร่วมกันจากอดีตจนถึงปัจจุบัน ส่วนที่สี่ ปัญหาและอุปสรรคในการกำหนดและดำเนินนโยบาย และสุดท้ายบทความได้สรุปว่าสถาบัน กระบวนการ และเครื่องมือในการกำหนดนโยบายนี้มีส่วนส่งเสริมให้เกิดนโยบายร่วมกันระหว่างประเทศสมาชิก แต่เป็นอุปสรรคในบริบทด้านปฏิบัติการทหารร่วมกัน

¹¹ Kenneth Glarbo, "Reconstructing a Common European Foreign Policy," in the Social Construction of Europe, eds. Thomas Christiansen, Knud Erik Jorgensen and Antie Wiener (Sage Publications, 2001), pp. 140-157.

¹² Brain White, "From EPC to CFSP : European Union Foreign Policy," Understanding European Foreign Policy, (Palgrave, 2001), pp. 94-117.

ในบริบทเดียวกันนี้ บทความของ Michel E. Smith เรื่อง Toward Governance : the Common Foreign and Security Policy¹³ ได้อธิบายไว้เช่นกันทั้งในด้านกลไกและกระบวนการตัดสินใจ พันธะผูกพันที่ประเทศสมาชิกต้องมีต่อทำที่ร่วมของสหภาพยุโรปโดยมุ่งตีความจากสนธิสัญญาสหภาพยุโรป (Treaty of European Union) เป็นหลัก และได้กล่าวถึงการดำเนินการที่ร่วมและปฏิบัติการร่วม รวมทั้งการร่วมปฏิบัติการกับองค์การระหว่างประเทศอื่นๆ เช่น องค์การสหประชาชาติ องค์การสนธิสัญญาแอตแลนติกเหนือ (NATO) และสหภาพยุโรปตะวันตก (WEU) ในช่วงปี ค.ศ.1993-1996

บทความสุดท้ายที่อธิบายกำเนิด พัฒนาการ ปัจจัยส่งเสริมและอุปสรรคต่อนโยบายต่างประเทศและความมั่นคงร่วมกัน คือ บทความของ รศ.ดร.สมชาย ภคภาสน์วิวัฒน์ เรื่องนโยบายต่างประเทศและความมั่นคงยุโรป : เอกภาพหรือความแตกต่าง?¹⁴ บทความนี้อธิบายเหตุผลสำคัญทั้งภายในและสภาพแวดล้อมภายนอกที่ทำให้ประชาคมยุโรปมีการรวมกลุ่มในมิติทางการเมือง รวมถึงพัฒนาการจากความร่วมมือทางการเมืองยุโรปสู่ความมั่นคงและนโยบายต่างประเทศร่วมกัน และได้ยกตัวอย่างบางกรณีการดำเนินนโยบายระหว่างประเทศสมาชิกสหภาพยุโรปดำเนินไปในลักษณะที่ขาดเอกภาพ สุดท้ายผู้เขียนได้วิเคราะห์ว่าการขาดเอกภาพนี้เป็นผลส่วนหนึ่งมาจากความแตกต่างด้านอุดมการณ์ ผลประโยชน์แห่งชาติ และกลไกอื่นๆ ในระบบระหว่างประเทศซึ่งทำหน้าที่ในด้านความมั่นคงได้อย่างมีประสิทธิภาพมากกว่านโยบายต่างประเทศและความมั่นคงร่วมกันของสหภาพยุโรป

¹³ Michel E. Smith, "Toward Governance : the Common Foreign and Security Policy," Europe's Foreign and Security Policy : the Institutionalization of Cooperation, (Cambridge University Press, 2004), pp. 176-206.

¹⁴ สมชาย ภคภาสน์วิวัฒน์, "นโยบายต่างประเทศและความมั่นคงยุโรป : เอกภาพหรือความแตกต่าง?" วารสารยุโรปศึกษา ปีที่ 12 ฉบับที่ 2 (กรกฎาคม-ธันวาคม 2004) : 66-89.

นโยบายต่างประเทศและความมั่นคงร่วมกันของสหภาพยุโรปต่อวิกฤติอิรัก

งานวิจัยที่มีเนื้อหากล่าวถึงนโยบายต่างประเทศและความมั่นคงร่วมกันของสหภาพยุโรปต่อวิกฤติอิรักมีดังต่อไปนี้ เอกสารนำเสนอของ ผศ.ดร.ชูเกียรติ พันธ์พรประสิทธิ์ และ ร.ศ.การุณยลักษณ์ พหลโยธิน เรื่อง นโยบายต่างประเทศของสหภาพยุโรปต่อวิกฤติการณ์ในอิรัก : ความไร้เอกภาพ?¹⁵ เอกสารนี้มีเนื้อหากล่าวถึงความแตกแยกในนโยบายต่างประเทศของสหภาพยุโรปในช่วงก่อนที่จะเกิดสงครามสหรัฐอเมริกา-อิรัก ความแตกแยกนี้มีสาเหตุสำคัญจากการเมืองภายใน ความขัดแย้งทางด้านผลประโยชน์ของประเทศสมาชิก 3 ประเทศอันได้แก่ อังกฤษ ฝรั่งเศส เยอรมนี และความไม่ต้องการที่จะแบกรับภาระต้นทุนที่ต้องจ่ายในกรณีที่เกิดสงคราม

ต่อมาหลังจากสงครามสหรัฐอเมริกา-อิรักเกิดขึ้นเป็นเวลา 3 เดือน ได้มีบทความวิชาการที่ศึกษาบทบาทของประเทศสมาชิกสหภาพยุโรปในวิกฤติอิรัก คืองานวิจัยของ Stephen Wood เรื่อง The Iraq War : Five European Roles¹⁶ บทความนี้ใช้มุมมองสังคมนิยมและผลประโยชน์แห่งชาติ มาเป็นกรอบในการวิเคราะห์บทบาทของประเทศสมาชิก 4 ประเทศอันได้แก่ อังกฤษ ฝรั่งเศส เยอรมนี และโปแลนด์ โดยผู้เขียนวิเคราะห์ว่าแต่ละประเทศมีผลประโยชน์แห่งชาติที่แตกต่าง อังกฤษและโปแลนด์มีความสัมพันธ์ที่ใกล้ชิดกับประเทศนอกกลุ่มโดยเฉพาะสหรัฐอเมริกา ฝรั่งเศสต้องการแสดงความเป็นอิสระจากอำนาจของสหรัฐอเมริกาและต้องการใช้ประโยชน์จากองค์การระหว่างประเทศเป็นเครื่องมือแสดงอำนาจและความเป็นอิสระ ส่วนเยอรมนีประชาชนเยอรมันคัดค้านการทำสงครามต่ออิรัก ความเห็นประชาชนเป็นปัจจัยสำคัญที่มีอิทธิพลต่อท่าทีของรัฐบาลเนื่องจากขณะนั้นเยอรมนีกำลังจะมีการเลือกตั้ง ด้วยเหตุนี้ การกำหนดท่าทีร่วมกันจึงล้มเหลว และส่งผลให้สหภาพยุโรปมีอาจเป็นตัวแสดงระหว่างประเทศในด้านความมั่นคงได้

¹⁵ ชูเกียรติ พันธ์พรประสิทธิ์ และการุณยลักษณ์ พหลโยธิน, “นโยบายต่างประเทศของสหภาพยุโรปต่อวิกฤติการณ์ในอิรัก : ความไร้เอกภาพ?” (กุมภาพันธ์ 2003), น. 1-11. (เอกสารนำเสนอ).

¹⁶ Stephen Wood, “The Iraq War : Five European Roles,” National Europe Center Paper, No. 122 (June 2003) : 1-17.

สหภาพยุโรปในฐานะตัวแสดงระหว่างประเทศ

บทความของ ผศ.ดร.ขจิต จิตตเสวี เรื่อง องค์การระหว่างประเทศในฐานะเวทีและตัวแสดงระหว่างประเทศ : บริบทใหม่ของการปรับนโยบายต่างประเทศของประเทศไทยในกระแสโลกาภิวัตน์¹⁷ ผู้เขียนมุ่งนำเสนอองค์การระหว่างประเทศในบริบทใหม่ ที่เน้นปรากฏการณ์และความหมายขององค์การระหว่างประเทศต่อความสัมพันธ์ระหว่างประเทศในยุคปัจจุบัน สถานะขององค์การระหว่างประเทศและการเพิ่มบทบาททั้งในฐานะเวทีและตัวแสดงระหว่างประเทศ โดยเลือกศึกษาองค์การประเภทความร่วมมือระหว่างรัฐคือองค์การการประชุมอิสลาม และองค์การที่มุ่งบูรณาการแบบเหนือชาติคือสหภาพยุโรป สาระสำคัญที่เกี่ยวกับสหภาพยุโรป ในบทความฉบับนี้ได้ทำให้ผู้ศึกษาตระหนักในความก้าวหน้าของสหภาพยุโรป รวมทั้งลักษณะพิเศษของสหภาพยุโรปที่มีลักษณะผสมผสานระหว่างแนวคิดและวิถีปฏิบัติแบบ “รัฐบาลสัมพันธ์นิยม” (Intergovernmentalism) และแนวคิดและวิถีปฏิบัติแบบ “เหนือชาติ” (Supranationalism)

นอกจากนี้ ในด้านการวิเคราะห์สหภาพยุโรปในฐานะตัวแสดงระหว่างประเทศโดยเฉพาะในบริบทด้านนโยบายต่างประเทศและความมั่นคง หนังสือของ John Perterson และ Helene Sjursen เรื่อง A Common Foreign Policy for Europe? Competing Vision of the CFSP¹⁸ ได้นำเสนอพัฒนาการของนโยบายต่างประเทศและความมั่นคงร่วมกันของสหภาพยุโรปในฐานะตัวแสดงระหว่างประเทศ โดยผู้เขียนหลีกเลี่ยงที่จะวิเคราะห์นโยบายต่างประเทศและความมั่นคงด้วยแนวคิดสัจนิยม แต่พยายามวิเคราะห์โดยให้ความสำคัญแก่โครงสร้างและกระบวนการกำหนดนโยบาย รวมทั้งผลลัพธ์และความต่อเนื่องนโยบายต่างประเทศและความมั่นคงร่วมกันทั้งในภาพรวมและยกตัวอย่างกรณีศึกษานโยบายต่างประเทศและความมั่นคงร่วมกันของสหภาพยุโรปใน 3 ภูมิภาค ได้แก่ ภูมิภาคยุโรปตะวันออก ภูมิภาคเมดิเตอร์เรเนียน และภูมิภาคลาตินอเมริกา

¹⁷ ขจิต จิตตเสวี, “องค์การระหว่างประเทศในฐานะเวทีและตัวแสดงระหว่างประเทศ : บริบทใหม่ของการปรับนโยบายต่างประเทศของประเทศไทยในกระแสโลกาภิวัตน์,” วารสารสยามรัฐ ปีที่ 63 (กุมภาพันธ์ 2549) : 298-237.

¹⁸ John Perterson and Helene Sjursen, A Common Foreign Policy for Europe? Competing Vision of the CFSP, (London : Routledge, 1998)

การทบทวนวรรณกรรมข้างต้นทำให้ผู้ศึกษาได้ทราบถึงสาระสำคัญ 3 ประการดังนี้

ประการแรก ความร่วมมือทางการเมืองยุโรปเริ่มต้นมานานกว่า 4 ทศวรรษ โดยมีปัจจัยภายในที่ส่งเสริมให้มีการร่วมมือคือ พลวัตจากการร่วมมือทางเศรษฐกิจ การปฏิสัมพันธ์ระหว่างรัฐต่อรัฐ และระหว่างประชาชนในอาณาบริเวณของสหภาพยุโรป และมีปัจจัยภายนอกคือการเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อมระหว่างประเทศอันมีบรรยากาศที่เอื้ออำนวยต่อความร่วมมือกันมากขึ้น ความก้าวหน้าของความร่วมมือทางการเมืองยุโรปเกิดขึ้นอย่างค่อยเป็นค่อยไปมีทั้งประสบความสำเร็จและล้มเหลวก่อนที่จะพัฒนามาสู่นโยบายต่างประเทศและความมั่นคงร่วมกัน อันมีความมุ่งหมายที่จะกำหนดท่าทีร่วมกันหรือปฏิบัติการร่วมกันเพื่อให้สหภาพยุโรปสามารถแสดงเป้าหมายและอัตลักษณ์ร่วมกันในบริบทความสัมพันธ์ระหว่างประเทศได้อย่างเป็นเอกภาพ

ประการที่สอง ความสำเร็จหรือล้มเหลวของนโยบายต่างประเทศและความมั่นคงร่วมกันของสหภาพยุโรปมีสาเหตุมาจากทั้งปัจจัยภายใน คือโครงสร้างและกระบวนการกำหนดนโยบาย รูปแบบของการนโยบายต่างประเทศและความมั่นคงซึ่งยังคงมีลักษณะที่เป็นผลจากความร่วมมือระหว่างรัฐ ผลประโยชน์แห่งชาติ และความแตกต่างหลากหลายของประเทศสมาชิก ซึ่งส่วนใหญ่แล้วจะเป็นอุปสรรคสำคัญในการกำหนดท่าทีร่วม ในด้านปัจจัยภายนอกที่มีอิทธิพลต่อความสำเร็จและล้มเหลวคือ ตัวแสดงหลักในเหตุการณ์ความขัดแย้งที่เกิดขึ้นโดยเฉพาะสหรัฐอเมริกา ภูมิรัฐศาสตร์ของเหตุการณ์นั้นๆ รวมถึงบทบาทขององค์การสหประชาชาติ

ประการที่สาม ในช่วงก่อนสงครามสหรัฐอเมริกา-อิรัก ประเทศสมาชิกสหภาพยุโรปมีท่าทีและปฏิกิริยาตอบโต้ต่อวิกฤติอิรักในลักษณะที่ไม่สอดคล้องกัน โดยเห็นได้ชัดว่าแบ่งเป็น 2 ฝ่าย คือ ฝ่ายสนับสนุนสหรัฐอเมริกานำโดยอังกฤษ และฝ่ายคัดค้านการใช้กำลังต่ออิรักนำโดยฝรั่งเศสและเยอรมนี สหภาพยุโรปในขณะนั้นมีบทบาทเป็นรองจากรัฐสมาชิก

และประการสุดท้าย การวิเคราะห์นโยบายต่างประเทศและความมั่นคงร่วมกันของสหภาพยุโรปได้นั้น ผู้ศึกษามีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องศึกษาและเข้าใจในโครงสร้างสถาบันและกระบวนการในการกำหนดนโยบายของสหภาพยุโรป และจำเป็นต้องสำรวจหากรอบวิเคราะห์ที่เหมาะสมในการอธิบายปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ในการศึกษา

ทั้งนี้ ในการทำภาคินพนธ์เรื่อง นโยบายต่างประเทศและความมั่นคงร่วมกันของสหภาพยุโรปต่อวิกฤติอิรัก : ปี ค.ศ. 2001-2009 ผู้ศึกษามีวัตถุประสงค์ ขอบเขตของเนื้อหา กรอบการวิเคราะห์ และช่วงระยะเวลาศึกษาที่แตกต่างจากบทความ งานวิจัยและหนังสือที่ได้ศึกษาจากการทบทวนวรรณกรรมข้างต้น