

บทที่ 3

ภูมิหลังนโยบายต่างประเทศและความมั่นคงร่วมกันของสหภาพยุโรป

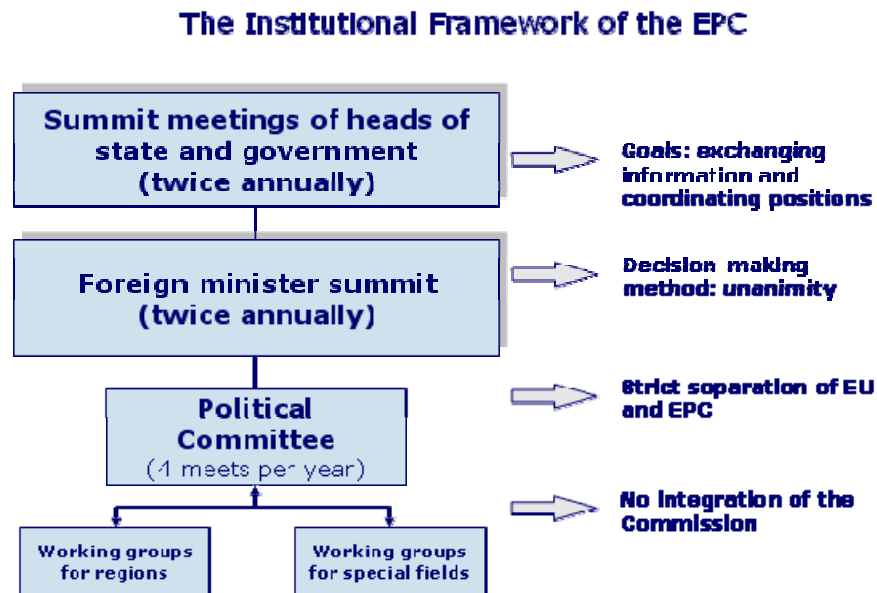
ความร่วมมือทางการเมืองยุโรป (European Political Cooperation : EPC)

ความร่วมมือทางการเมืองยุโรปเริ่มขึ้นเป็นรูปธรรมครั้งแรกจากแถลงการณ์ลักเซมเบิร์กในปี ค.ศ. 1970 มีวัตถุประสงค์เพื่อที่จะประสานท่าทีของประเทศสมาชิกให้เป็นไปในทิศทางเดียวกัน อันมีกลไกสำคัญคือการประชุมระดับผู้นำระหว่างประเทศสมาชิกประชาคมยุโรปปีละ 2 ครั้ง และการประชุมระดับรัฐมนตรีกระทรวงการต่างประเทศของประเทศสมาชิกประชาคมยุโรปอย่างน้อยปีละ 2 ครั้ง โดยได้จัดตั้งคณะกรรมการด้านการเมืองซึ่งจะประชุมกันปีละ 4 ครั้ง เพื่อเตรียมวาระการประชุมระดับรัฐมนตรี การประชุมเพื่อความร่วมมือทางการเมืองยุโรปจัดขึ้นครั้งแรกในปี ค.ศ. 1973 และต่อมามีการประชุมกันปีละ 4 ครั้ง เป็นการประชุมในลักษณะไม่เป็นทางการและเปิดโอกาสให้สมาชิกสามารถหยิบยกปัญหาการเมืองและสถานการณ์ระหว่างประเทศมาพูดคุยกันได้ นอกจากนี้ ภายหลังจากการประชุมได้มีการจัดตั้งเจ้าหน้าที่ประสานงานและระบบสื่อสาร มีชื่อว่า COREU (Correspondance Européenne) เพื่อช่วยให้รัฐมนตรีสามารถสื่อสารถึงกันโดยตรงได้¹

¹ Bunpot Gumnedsiri, "The Common Foreign and Security Policy of the European Union since the Maastricht Treaty," Journal of European Studies 7 (2) (1999) : 29-30.

ภาพประกอบที่ 3.1

สถาบันและกลไกการดำเนินงานในกรอบความร่วมมือทางการเมืองการเมืองยุโรป



ที่มา International Security Research Group (ISRG), University of Innsbruck,
Department of Political Science (17 January 2005)

นับตั้งแต่ปี ค.ศ. 1970 จนกระทั่งถึงปี ค.ศ. 1987 ความร่วมมือทางการเมืองการเมืองยุโรป ดำเนินการไปโดยไม่มีสำนักงานเลขาธิการ แต่อยู่ภายใต้ความรับผิดชอบของประธานประชาคมยุโรป ซึ่งมีวาระ 6 เดือนหมุนเวียนตามพหุญชนะ (ภาษาอังกฤษ) ตัวแรกของชื่อประเทศ ต่อมาได้มีการทบทวนและได้พัฒนาความร่วมมือทางการเมืองให้มีประสิทธิภาพดีขึ้นโดยเริ่มต้นจากการออกแถลงการณ์กรุงลอนดอน (London Declaration) ในปี ค.ศ.1981 รัฐมนตรีต่างประเทศสมาชิกประชาคมยุโรปเห็นพ้องร่วมกันที่จะหารือนโยบายด้านความมั่นคงร่วมกัน และได้ก่อตั้งคณะทำงานทройกา (EU Troika) เพื่อประสานงานร่วมกับคณะทำงานเดิมที่มีอยู่ รวมถึงเสนอให้ก่อตั้งสำนักเลขาธิการถาวรเพื่อให้มีการทำงานอย่างต่อเนื่อง ข้อเสนอข้างต้นได้รับการสนับสนุนจากประเทศสมาชิกหลังจากเกิดความล้มเหลวในการประสานท่าทีร่วมกันต่อสถานการณ์ความขัดแย้งที่เกิดจากสหภาพโซเวียตบุกอัฟกานิสถานในปี ค.ศ.1979 และนำไปสู่พัฒนาการที่สำคัญ 4 ประการดังนี้ ประการแรก การรับรองความร่วมมือทางการเมืองการเมืองยุโรปอย่างเป็นทางการโดยลายลักษณ์อักษรในกฎหมายยุโรปเดียว (Single European Act) ในปี ค.ศ.1981 ประการที่สอง

การก่อตั้งสำนักงานเลขาธิการถาวรขึ้นที่กรุงบรัสเซลส์ ประเทศเบลเยียม ประการที่สาม การปรับปรุงกระบวนการทำงานที่กำหนดให้คณะกรรมการยุโรปทำงานร่วมด้วยในทุกระดับ และประการสุดท้าย การอนุญาตให้รัฐสภายุโรปสามารถตั้งคำถามและให้คำแนะนำแก่ความร่วมมือทางการเมืองยุโรป²

ในระยะแรกที่ความร่วมมือทางการเมืองยุโรปจัดตั้งขึ้นนั้น ความร่วมมือทางการเมืองยุโรปยังคงเป็นเพียงกระบวนการคู่ขนานไปกับการบูรณาการทางเศรษฐกิจโดยคณะกรรมการไม่มีหน้าที่และบทบาทในการดำเนินงาน ผลของความร่วมมือจะออกมาในรูปของการแสดงท่าทีร่วม (Common Position) หรือการออกแถลงการณ์ร่วมกัน (Joint Declaration) เท่านั้น แต่เมื่อกฎหมายยุโรปเดียวกำหนดให้คณะกรรมการมีหน้าที่ทำงานร่วมกับความร่วมมือทางการเมืองยุโรปในทุกระดับ ทำให้มีการใช้มาตรการทางเศรษฐกิจอันประกอบด้วยการค้าเสรีทางเศรษฐกิจและการอนุมัติให้เงินกู้เพื่อใช้เป็นเครื่องมือในทางปฏิบัติ อีกทั้งการพัฒนาเครือข่ายทางด้านข้อมูลยังก่อให้เกิดกระบวนการประสานนโยบายของแต่ละประเทศให้เป็นหนึ่งเดียวมากขึ้น อย่างไรก็ตามผลงานที่เกิดจากความร่วมมือทางการเมืองยุโรปยังไม่มีความต่อเนื่องมากนัก และหลายครั้งก็ไม่อาจประสานนโยบายระหว่างประเทศสมาชิกได้ ข้อจำกัดดังกล่าวจึงก่อให้เกิดความพยายามที่จะปรับปรุงและยกระดับความร่วมมือทางด้านนโยบายต่างประเทศและความมั่นคงร่วมกันเพื่อให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงของสถานะแวดล้อมระหว่างประเทศ

² Ian Bache and Stephan George, *Politics in the European Union*, 2ed Edition (New York : Oxford University Press, 2006), p. 516.

นโยบายต่างประเทศและความมั่นคงร่วมกัน (Common Foreign and Security Policy : CFSP)

การสิ้นสุดลงของสงครามเย็นในปี ค.ศ. 1989 การรวมเยอรมนีในปี ค.ศ. 1990 ความต้องการพัฒนากลไกความร่วมมือทางทางการเมืองยุโรปให้สอดคล้องกับสถานะแวดล้อมระหว่างประเทศที่กำลังเปลี่ยนไปในทศวรรษที่ 1990 ส่งผลทำให้ประเทศสมาชิกประชาคมยุโรปตระหนักถึงความจำเป็นในการพัฒนาความร่วมมือทางการเมืองยุโรปให้ลึกซึ้งยิ่งขึ้น โดยได้พัฒนาปรับปรุงกลไกเพื่อประสานนโยบายด้านการเมืองและการต่างประเทศ จากเดิมที่เป็นเพียงความร่วมมือทางการเมืองอย่างหลวมๆ และดำเนินการอยู่นอกกลไกการทำงานของประชาคมยุโรป ให้กลายมาเป็นนโยบายต่างประเทศและความมั่นคงร่วมกัน (Common Foreign and Security Policy) อันเป็นเสาหลักที่สองของสหภาพยุโรปนับตั้งแต่สนธิสัญญาสหภาพยุโรป (Treaty on European Union) หรือเรียกอีกชื่อหนึ่งว่าสนธิสัญญามาสทริชต์ (Maastricht Treaty) มีผลบังคับใช้ในปี ค.ศ. 1993 เพื่อให้สหภาพยุโรปได้แสดงอัตลักษณ์ร่วมกันในเวทีระหว่างประเทศ โดยการดำเนินนโยบายด้านต่างประเทศและความมั่นคงร่วมกัน³ โดยมีวัตถุประสงค์ในการกำหนดนโยบายต่างประเทศและความมั่นคงร่วมกัน 5 ประการดังนี้

วัตถุประสงค์ในนโยบายต่างประเทศและความมั่นคงร่วมกัน

1. สหภาพยุโรปจะกำหนดและดำเนินนโยบายต่างประเทศและความมั่นคงร่วมกันเพื่อปกป้องค่านิยมร่วมกัน ผลประโยชน์พื้นฐาน อิสรภาพและอธิปไตยของสหภาพยุโรป โดยอยู่บนพื้นฐานที่สอดคล้องกับหลักการของกฎบัตรสหประชาชาติ
2. เพื่อเสริมสร้างความมั่นคงของสหภาพยุโรป
3. เพื่อธำรงไว้ซึ่งสันติภาพ เสริมสร้างความมั่นคงระหว่างประเทศ อันสอดคล้องกับกฎบัตรแห่งสหประชาชาติ หลักการตามกฎบัตรเฮลซิงกิ และวัตถุประสงค์ตามกฎบัตรปารีส
4. เพื่อส่งเสริมความร่วมมือระหว่างประเทศ
5. เพื่อพัฒนาและเสริมสร้างประชาธิปไตย กฎระเบียบ การเคารพสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐาน

³ European Union. "Treaty on European Union, Title I Common Provision, Article 2" <<http://eur-lex.europa.eu/en/treaties/dat/11992M/htm/11992M.html>>. July 1992. [accessed 12 March 2007]

ทั้งนี้ รัฐสมาชิกจะสนับสนุนนโยบายต่างประเทศและความมั่นคงร่วมกันอย่างเต็มที่ด้วยความสามัคคี จะทำงานร่วมกันเพื่อพัฒนาความเป็นหนึ่งเดียวทางการเมืองและผลประโยชน์ร่วมกันของทุกประเทศซึ่งมีสถาบันรับรองกฎระเบียบที่รัฐสมาชิกต้องปฏิบัติตาม⁴

สถาบันในการกำหนดนโยบาย

นโยบายต่างประเทศและความมั่นคงร่วมกันของสหภาพยุโรปมีพัฒนาการมาจากความร่วมมือทางการเมืองยุโรป และยังคงมีกลไกการกำหนดนโยบายที่ไม่ได้แตกต่างไปจากเดิมมากนัก กลไกการกำหนดนโยบายต่างประเทศและความมั่นคงนี้ประกอบด้วยสถาบันดังต่อไปนี้ สภายุโรป (European Council) ประธานสหภาพยุโรป (Presidency) คณะมนตรีสหภาพยุโรป (Council of the European Union) คณะกรรมการผู้แทนถาวร (Committee of Permanent Representatives : COREPER) คณะกรรมาธิการยุโรป (European Commission) รัฐสภายุโรป (European Parliament) และผู้แทนระดับสูงด้านนโยบายต่างประเทศและความมั่นคงร่วมกัน (CFSP High Representative) ซึ่งแต่ละส่วนมีบทบาทหน้าที่ดังต่อไปนี้

สภายุโรป (European Council) คือ สภาที่ประกอบด้วยหัวหน้ารัฐบาลของแต่ละประเทศสมาชิก สนธิสัญญาสหภาพยุโรประบุให้สภายุโรปมีส่วนในการริเริ่มกำหนดยุทธศาสตร์ที่สำคัญในด้านนโยบายต่างประเทศและความมั่นคงร่วมกันและให้พยายามหลีกเลี่ยงที่จะกระทำการหรือกำหนดนโยบายที่กระทบต่อเอกภาพและความสอดคล้องของนโยบายต่างประเทศและความมั่นคงร่วมกันทั้งในระบบความสัมพันธ์ระหว่างประเทศและในองค์การระหว่างประเทศต่างๆ⁵

⁴ European Union. "Treaty of European Union, Title V Provision on a Common Foreign and Security Policy, Article 11 (ex Article J.1)." <<http://eur-lex.europa.eu/en/treaties/dat/11992M/html/1992M.html>>. July 1992. [accessed 12 March 2007]

⁵ European Union. "Treaty on European Union, Title V Common Provision, Article 4, Treaty Provision on European Co-operation in the Sphere of Foreign Policy." <<http://eurlex.europa.eu/en/treaties/dat/11992M/html/11992M.html>>. July 1992. [accessed 12 March 2007]

ประธานสหภาพยุโรป (Presidency) คือ หัวหน้ารัฐบาลของประเทศสมาชิกของสหภาพยุโรป ซึ่งจะทำหน้าที่หมุนเวียนกันวาระละ 6 เดือน ประธานสหภาพยุโรปจะมีหน้าที่ทั้งในสภาสหภาพยุโรปในการกำหนดวาระการประชุม ขณะเดียวกันก็มีบทบาทเป็นประธานคณะมนตรีสหภาพยุโรปด้วย ประธานสหภาพยุโรปรับผิดชอบหน้าที่ในกำหนดวันเวลาประชุม จัดการประชุม ประสานความร่วมมือระหว่างคณะมนตรีสหภาพยุโรป และเสนอนโยบายหรือทำที่ร่วมของสหภาพยุโรปต่อประเทศที่เกี่ยวข้องรวมทั้งต่อประชาคมระหว่างประเทศ⁶

คณะมนตรีสหภาพยุโรป (Council of European Union) มีหน้าที่พิจารณากฎหมายและนโยบายที่เสนอโดยคณะกรรมการ โดยจะเป็นรัฐมนตรีกระทรวงใดนั้นจะขึ้นอยู่กับเรื่องที่จะประชุมซึ่งแบ่งออกเป็น 9 สายงาน ส่วนในด้านนโยบายต่างประเทศและความมั่นคงร่วมกันประกอบด้วยรัฐมนตรีกระทรวงการต่างประเทศของทุกประเทศสมาชิก มีชื่อเรียกว่าคณะมนตรีด้านกิจการทั่วไปและความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ (General Affairs and External Relations Council : GAERC)⁷ คณะมนตรีสหภาพยุโรปนี้คือสถาบันหลักสำคัญที่สุดในการกำหนดนโยบายต่างประเทศและความมั่นคง เนื่องจากเป็นสถาบันที่มีอำนาจในการพิจารณาและการตัดสินใจอันจะนำไปสู่การมียุทธศาสตร์ร่วม ปฏิบัติการร่วมหรือทำที่ร่วม⁸

คณะกรรมการผู้แทนถาวร (Committee of Permanent Representatives : COREPER) คือคณะผู้แทนถาวรของแต่ละประเทศสมาชิก มีหน้าที่ประสานงานระหว่างคณะทำงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องในบริบทด้านนโยบายต่างประเทศและความมั่นคงร่วมกัน ซึ่งประกอบด้วย คณะกรรมการด้านการเมือง (Political Committee) คณะทำงานกลุ่มย่อย (Working Group) คณะประสานงาน (Correspondance Européenne) สำนักงานเลขาธิการ

⁶ European Union. "Treaty on European Union, Title V Common Provision, Article 13, Treaty Provision on European Co-operation in the Sphere of Foreign Policy." <<http://eurlex.europa.eu/en/treaties/dat/11992M/htm/11992M.html>>. July 1992. [accessed 12 March 2007]

⁷ European Union, How the European Union Work : Your Guide to the EU Institutions, (Brussels : European Commission Directorate-General for Press and Communication Publications, 2005), p. 14.

⁸ European Union. "Treaty on European Union, Title V Common Provision, Article 12" <<http://eurlex.europa.eu/en/treaties/dat/11992M/htm/11992M.html>>. July 1992. [accessed 12 March 2007]

นโยบายด้านต่างประเทศและความมั่นคงร่วมกัน (Common Foreign and Security Policy Secretary) และผู้แทนพิเศษของสหภาพยุโรปในภูมิภาคต่างๆ (Special Representative) โดยจะประสานการทำงานร่วมกันโดยผ่านระบบสื่อสารที่เรียกว่า Correspondance Européenne System⁹

คณะกรรมการการยุโรป (European Commission) ประกอบด้วยคณะกรรมการธิการแต่ละชุด (แบ่งตามสายงาน) จำนวน 27 คน ซึ่งเป็นตัวแทนจากแต่ละประเทศสมาชิก และมีประธานคณะกรรมการ 1 คน ซึ่งมาจากการแต่งตั้งและมีวาระการดำรงตำแหน่ง 5 ปี คณะกรรมการการยุโรปด้านการต่างประเทศระหว่างปี ค.ศ. 1999-2004 คือ คริส แพตเทิน (Chris Patten) และคนปัจจุบันคือ เบนิตา เฟอร์เรโร-วอลด์เนอร์ (Benita Ferrero-Waldner) มีทำงานร่วมกับคณะมนตรีสหภาพยุโรป ในการกำหนดนโยบายต่างประเทศและความมั่นคงร่วมกันตั้งแต่กระบวนการแรกจนกระทั่งถึงการประเมินนโยบาย นอกจากนี้ บทบาทของคณะกรรมการยังปรากฏในรูปของการสัมพันธ์ระดับการทูตโดยจะร่วมทำงานกับคณะทройกา (Troika) ซึ่งประกอบด้วยประธานสหภาพยุโรปคนปัจจุบัน อดีตประธานสหภาพยุโรป และว่าที่ประธานสหภาพยุโรป¹⁰

รัฐสภายุโรป (European Parliament) ประกอบด้วยสมาชิกที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนทั้ง 27 ประเทศ ปัจจุบันมีสมาชิกทั้งหมด 736 คน โดยแต่ละประเทศจะมีสมาชิกในรัฐสภาไม่เท่ากัน รัฐสภามีหน้าที่ในการการตั้งคำถาม ให้คำปรึกษา และรับฟังนโยบายจากประธานสหภาพยุโรปและคณะกรรมการการยุโรป¹¹

⁹ Brain White, "From EPC to CFSP : European Union Foreign Policy," in Understanding European Foreign Policy, (Palgrave, 2001), p. 97.

¹⁰ Ibid. p. 98.

¹¹ European Union. "Treaty on European Union, Title V Provision on a Common Foreign and Security Policy, Article 21." <<http://eurlex.europa.eu/en/treaties/dat/11992M/htm/11992M.html>>. July 1992. [accessed 12 March 2007]

ผู้แทนระดับสูงด้านนโยบายต่างประเทศและความมั่นคงร่วมกัน (CFSP High Representative) คนแรกและคนปัจจุบัน (ปี ค.ศ. 2010) คือ ฮาเวียร์ โซลานา (Javier Solana) ทำหน้าที่ช่วยเหลือประธานสหภาพยุโรปจัดเตรียมการประชุม กำหนดวาระการประชุม กำหนดและบังคับใช้นโยบายต่างประเทศและความมั่นคงร่วมกัน ในขณะเดียวกันก็มีบทบาทเป็นเลขาธิการคณะมนตรีสหภาพยุโรปด้วย¹²

กลไกการกำหนดนโยบาย

กลไกการกำหนดนโยบายคือการประชุมคณะมนตรีสหภาพยุโรป ซึ่งโดยปกติแล้วจะมีการประชุมทุก 6 เดือน ที่กรุงบรัสเซลส์ ประเทศเบลเยียม โดยมีประธานสหภาพยุโรปและผู้แทนระดับสูงด้านนโยบายต่างประเทศและความมั่นคงร่วมกัน เป็นผู้กำหนดวาระและจัดเตรียมการประชุม แต่หากมีวาระเร่งด่วน ประธานสหภาพยุโรปจะเรียกประชุมสมัยพิเศษได้ภายใน 48 ชั่วโมง¹³ ในส่วนของการประสานงานกับสถาบันต่างๆ นั้น คณะกรรมการผู้แทนระดับสูงจะจัดประชุมทุกสัปดาห์เพื่อจัดเตรียมงานให้แก่คณะมนตรีและประสานกับสถาบันที่เกี่ยวข้องโดยผ่านระบบสื่อสารที่เรียกว่า COREU Telexes¹⁴ นโยบายต่างประเทศและความมั่นคงร่วมกันเป็นผลผลิตจากการประนีประนอมและประสานจุดยืนของประเทศสมาชิกทั้ง 27 ประเทศ โดยใช้รูปแบบการตัดสินใจแบบมติเอกฉันท์ และแม้ว่าสนธิสัญญาอัมสเตอร์ดัมจะระบุให้มีการใช้รูปแบบการตัดสินใจแบบเคารพเสียงส่วนใหญ่ได้ แต่ในทางปฏิบัตินั้นยังคงใช้แบบมติเอกฉันท์ ส่วนใหญ่เมื่อมีการตัดสินใจแล้วนโยบายนั้นๆ จะออกมาในรูปแบบแถลงการณ์แสดงหลักการในการดำเนิน

¹² European Union. "Treaty on European Union. Title V Provision on a Common Foreign and Security Policy Article 26." <<http://eurlex.europa.eu/en/treaties/dat/11992M/htm/11992M.html>>. July 1992. [accessed 12 March 2007]

¹³ European Union. "Treaty on European Union. Title V Provision on a Common Foreign and Security Policy Article 22." <<http://eurlex.europa.eu/en/treaties/dat/11992M/htm/11992M.html>>. July 1992. [accessed 12 March 2007]

¹⁴ European Union, op. cit., footnote 7., p. 18.

นโยบายต่างประเทศและความมั่นคงร่วมกัน (General Guidelines) ยุทธศาสตร์ร่วม (Common Strategies) จุดยืนร่วม (Common Positions) และปฏิบัติการร่วม (Joint Actions)¹⁵

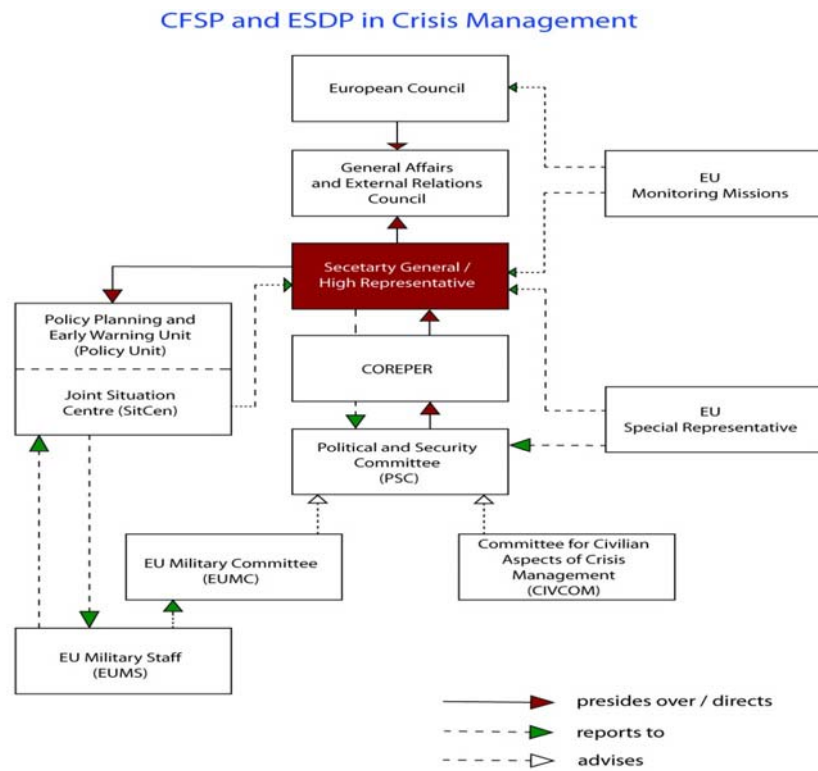
อย่างไรก็ตาม นอกจากจะต้องประสบความสำเร็จอย่างมากในการประนีประนอมประสานจุดยืนร่วมระหว่างประเทศสมาชิกทั้ง 27 ประเทศที่ยังคงใช้รูปแบบการตัดสินใจแบบมติเอกฉันท์แล้ว ด้านงบประมาณสนับสนุนนั้นก็นับว่าเป็นอุปสรรคไม่น้อยต่อการดำเนินนโยบายต่างประเทศและความมั่นคงร่วมกัน เนื่องจากงบประมาณด้านนโยบายต่างประเทศและความมั่นคงร่วมกันจะอยู่ในความรับผิดชอบและได้รับการอนุมัติโดยคณะกรรมการการยุโรป ซึ่งยกเว้น 2 เรื่องคือปฏิบัติการทางทหารและในเรื่องที่คณะมนตรีสหภาพยุโรปและคณะกรรมการการยุโรปมีความเห็นว่ามีควรรงบประมาณนั้นอยู่นอกเหนือจากความรับผิดชอบของคณะกรรมการการยุโรปแล้ว ประเทศสมาชิกจะต้องรับผิดชอบโดยมีสัดส่วนต้องจ่ายตามตัวเลขบ่งชี้ความเติบโตทางเศรษฐกิจ (GDP) ของแต่ละประเทศ และในกรณีของปฏิบัติการทางทหารนั้น หากประเทศสมาชิกใดประเทศหนึ่งใช้สิทธิไม่เข้าร่วม (Constructive Abstention) ประเทศนั้น จะไม่ต้องรับผิดชอบจ่ายเงินเพื่อสนับสนุนการปฏิบัติการ¹⁶

¹⁵ European Union. "Treaty on European Union, Title V Provision on a Common Foreign and Security Policy Article 12." <<http://eurlex.europa.eu/en/treaties/dat/11992M/htm/11992M.html>>. July 1992. [accessed 12 March 2007]

¹⁶ European Union. "Treaty on European Union, Title V Provision on a Common Foreign and Security Policy Article 28." <<http://eurlex.europa.eu/en/treaties/dat/11992M/htm/11992M.html>>. July 1992. [accessed 12 March 2007]

ภาพประกอบที่ 3.2

โครงสร้างและสถาบันในการกำหนดนโยบายต่างประเทศและความมั่นคงร่วมกัน



adapdated version based on: EU Crisis Response Capability Revisited, Europe Report No. 160, 17 January 2005, International Crisis Group.

© International Security Research Group (ISRG) | University of Innsbruck | Department of Political Science

ที่มา International Security Research Group (ISRG), University of Innsbruck,
Department of Political Science (17 January 2005)

นโยบายด้านความมั่นคงและการป้องกันยุโรป (European Security and Defence Policy : ESDP)

ในปี ค.ศ.1999 ภายหลังจากการประชุมสุดยอดสหภาพยุโรป ที่กรุงเฮลซิงกิ ประเทศฟินแลนด์ สหภาพยุโรปได้กำหนดให้มีนโยบายด้านความมั่นคงและการป้องกัน (European Security and Defence Policy) โดยให้นโยบายนี้ให้อยู่ภายใต้กรอบนโยบายต่างประเทศและความมั่นคงร่วมกัน¹⁷ ขณะเดียวกันสมาชิกสหภาพยุโรปก็จะปฏิบัติภารกิจด้านความมั่นคงภายใต้ของสหภาพยุโรปตะวันตก (Western European Union) เป็นหลักสำคัญซึ่งจะมีขอบเขตงานตามที่กำหนดไว้ในภารกิจเซนต์ปีเตอส์เบิร์ก (Petersberg Mission) ภารกิจนี้มีขอบเขตงาน 4 ประการ ดังนี้คือ ประการแรก ภารกิจด้านมนุษยธรรม ประการที่สอง ภารกิจด้านการช่วยชีวิตประชาชน ประการที่สาม ภารกิจด้านการรักษาความสงบ และประการสุดท้าย ภารกิจด้านกองกำลังเพื่อคลี่คลายวิกฤติและสร้างสันติภาพ อีกทั้ง ขณะเดียวกันสหภาพยุโรปก็จะเคารพในพันธกิจของบางประเทศสมาชิกซึ่งมีพันธะผูกพันกับองค์สนธิสัญญาแอตแลนติกเหนือหรือนาโตด้วย¹⁸

นโยบายด้านความมั่นคงและการป้องกันยุโรปประกอบด้วยกองกำลังทั้งทางทหารและตำรวจ โดยตำรวจหรือพลเรือนจะปฏิบัติหน้าที่ในด้านการรักษาความปลอดภัย การบริหารและฝึกฝนเจ้าหน้าที่ด้านความยุติธรรม (ตำรวจและศาล) ในประเทศที่เกี่ยวข้อง ส่วนบุคลากรทหารประกอบด้วยกองกำลังจากประเทศสมาชิกสหภาพยุโรป จำนวน 50,000-60,000 นาย ปฏิบัติการภายใต้นโยบายด้านความมั่นคงและการป้องกันยุโรปตั้งแต่ปี ค.ศ. 2003 จนถึงปี ค.ศ. 2009 มีจำนวนทั้งหมด 22 ภารกิจ ในจำนวนนี้แยกเป็นภารกิจที่เสร็จสิ้นแล้ว 9 ภารกิจใน 4 พื้นที่ดังนี้

¹⁷ European Union. "Treaty of Lisbon : European Security and Defence Policy (ESDP), Article 17." <<http://eur-lex.europa.eu/JOHtml.do?uri=OJ:C:2007:306:SOM:EN:HTML>>. 13 December 2009. [accessed 31 December 2009]

¹⁸ Fraser Cameron, "Building a Common Foreign Policy : Do Institution Matter?" in A Common Foreign Policy for Europe : Competing Vision of the CFSP, eds. John Peterson and Helene Sjursen (London : Routledge, 1998), pp. 72-73.

1. บอลข่านตะวันตกมี 3 ภารกิจคือ ภารกิจทีมที่ปรึกษาตำรวจในมาซิโดเนีย (EUPAT) ภารกิจด้านตำรวจในมาซิโดเนีย (Proxima) ปฏิบัติการทหารในมาซิโดเนีย (Concordia)
2. คอเคเชียใต้ มี 1 ภารกิจคือ ภารกิจด้านกฎระเบียบในจอร์เจีย (ENJUST Themis)
3. เอเชียตะวันออกเฉียงใต้ มี 1 ภารกิจคือ ภารกิจเฝ้าติดตามในอาเจ (AMM)
4. แอฟริกา มี 4 ภารกิจคือ ภารกิจดาร์ฟูร์ (Darfur) ภารกิจด้านตำรวจในกินชาซ่า (EUPOL Kinshasa) ภารกิจด้านตำรวจในคองโก (EUFOR RD Congo) ปฏิบัติการทหารในคองโก (Artemis)

ในส่วนของการปฏิบัติงานที่กำลังดำเนินการมีทั้งหมด 13 ภารกิจใน 4 ภูมิภาคดังนี้

1. บอลข่านตะวันตก มี 3 ภารกิจคือ ปฏิบัติการทหารในบอสเนีย-เฮอร์เซโกวีนา (EUFOR-Althea) ภารกิจด้านตำรวจในบอสเนีย-เฮอร์เซโกวีนา (EUPM) ภารกิจด้านกฎระเบียบในโคโซโว (EULEX Kosovo)
2. ตะวันออกกลางมี 3 ภารกิจคือ ภารกิจด้านตำรวจในดินแดนปาเลสไตน์ (EUPOL COPPS) ภารกิจด้านการให้ความช่วยเหลือในดินแดนปาเลสไตน์ (EU BAM Rafah) ภารกิจด้านกฎระเบียบในอิรัก (ENJUST LEX)
3. เอเชีย มี 2 ภารกิจคือ ภารกิจด้านตำรวจในอัฟกานิสถาน (EUPOL Afghanistan) และภารกิจเฝ้าระวังในจอร์เจีย (EUMM Georgia)
4. แอฟริกา มี 5 ภารกิจคือ ภารกิจสนับสนุนการปฏิรูปในกินี-บิสเซา (EU SSR Guinea-Bissau) ปฏิบัติการทหารในชาด (EUPOL Tchad/RCA) ภารกิจด้านตำรวจในคองโก (EUPOL RD Congo) หน่วยงานด้านความปลอดภัยเพื่อสนับสนุนการปฏิรูปคองโก (EUSEC RD Congo) และปฏิบัติการลาดตระเวนทางทะเลในโซมาเลีย (EU NAVFOR Somalia)¹⁹

¹⁹ Institute for Security Studies, European Union. "European Security and Defence Policy : the First 10 Years (1999-2009)." <<http://www.iss.europa.eu/uploads/media/ESDP10-web.pdf>>. 2009. [accessed 31 December 2009]

สรุป กำเนิดและพัฒนาการจากความร่วมมือทางการเมืองยุโรปถึงนโยบายต่างประเทศและความมั่นคงร่วมกัน ได้แสดงให้เห็นว่านโยบายต่างประเทศและความมั่นคงร่วมกันมีลักษณะพิเศษแตกต่างไปจากนโยบายต่างประเทศของชาติทั่วไปทั้งในด้านกลไก และกระบวนการในการกำหนดนโยบาย พัฒนาการของนโยบายต่างประเทศและความมั่นคงร่วมกันแม้ว่าจะเป็นไปอย่างค่อนข้างช้าและหลายส่วนก็ยังมิได้เปลี่ยนแปลงไปจากความร่วมมือทางการเมืองยุโรป อาทิ กระบวนการตัดสินใจที่ขึ้นอยู่กับประเทศสมาชิก ประเทศสมาชิกยังคงมีสงวนอำนาจอธิปไตยในการกำหนดและดำเนินนโยบายต่างประเทศของชาติตน เป็นต้น แต่ทั้งนี้การเปลี่ยนแปลงหลายประการก็ได้เกิดขึ้น เช่น การเปิดเผยและแบ่งปันข้อมูล การประสานกลไกการทำงานระหว่างสถาบันสำคัญในสหภาพยุโรป การก่อตั้งนโยบายด้านความมั่นคงและการป้องกันยุโรปเพื่อเป็นเครื่องมือในการดำเนินนโยบายต่างประเทศและความมั่นคงร่วมกันอีกด้านหนึ่ง พัฒนาการดังกล่าวนี้ได้ทำให้นโยบายต่างประเทศและความมั่นคงร่วมกันมีขอบเขตกว้างขึ้น มีเครื่องมือในการดำเนินนโยบายมากขึ้น และผลักดันให้มีการประสานงานระหว่างประเทศสมาชิกมากขึ้น

ภูมิหลังความร่วมมือทางการเมืองยุโรปต่อวิกฤติอ่าวเปอร์เซีย

ภาพรวมนโยบายต่างประเทศของประชาคมยุโรปต่ออ่าวเปอร์เซีย²⁰

ขณะที่ในทศวรรษ 1970 ประชาคมยุโรปได้ริเริ่มนโยบายต่างประเทศต่อประเทศต่างๆ ในแถบทะเลเมดิเตอร์เรเนียน (Global Mediterranean Policy)²¹ แต่กลับไม่ได้กำหนดนโยบายต่างประเทศร่วมกันต่อประเทศในแถบอ่าวเปอร์เซีย เนื่องจากประเทศสมาชิกประชาคมยุโรปเกือบทุกประเทศ ยกเว้นอังกฤษ มีความสัมพันธ์ที่ใกล้ชิดกับชาติอาหรับในแถบเมดิเตอร์เรเนียนมากกว่าประเทศในแถบอ่าวเปอร์เซีย อีกทั้งความรุนแรงในอ่าวเปอร์เซียยังคงเกิดขึ้นอยู่เสมอ ซึ่งแม้แต่ฝรั่งเศสและอังกฤษที่มีศักยภาพในการเผชิญกับความขัดแย้งทางทหารทั้งในระดับกลางและระดับสูงนอกภูมิภาคยุโรป ก็ไม่สามารถสู้ทนกับความขัดแย้งทางทหารที่เกิดขึ้นอย่างรุนแรงและต่อเนื่องได้ จึงมีเพียงสหรัฐอเมริกาเท่านั้นที่ยังมีบทบาทสำคัญในภูมิภาคนี้ ทั้งนี้เพื่อปกป้องผลประโยชน์ทางการเมือง ทางยุทธศาสตร์และด้านทรัพยากรน้ำมัน²² อย่างไรก็ตาม ในช่วงทศวรรษที่ 1980 ประเทศสมาชิกประชาคมยุโรปต่างเข้ามามีส่วนเกี่ยวพันในด้านการแข่งขันอาวุธในภูมิภาคอ่าวเปอร์เซีย โดยระหว่างปี ค.ศ. 1983-1987 ฝรั่งเศส อังกฤษ เยอรมนีตะวันตก และอิตาลี ได้ส่งออกอาวุธให้แก่อิหร่าน อิรัก และประเทศอื่นๆ ในคาบสมุทรอาระเบีย มีมูลค่ารวม 17 ล้านดอลลาร์สหรัฐ ซึ่งเป็นจำนวนหนึ่งในสามของอาวุธทั้งหมดที่ประเทศเหล่านี้นำเข้า สมาชิก

²⁰ นโยบายต่างประเทศประชาคมยุโรปต่ออ่าวเปอร์เซียมีประเทศเป้าหมาย คือ กลุ่มประเทศสภาความร่วมมือแห่งภูมิภาคอ่าวเปอร์เซีย ซึ่งประกอบด้วย บาห์เรน คูเวต โอมาน กาตาร์ ซาอุดีอาระเบีย และสหรัฐอาหรับเอมิเรตส์ ในส่วนอิรัก อิหร่านและเยเมน ประชาคมยุโรปกำหนดและดำเนินนโยบายต่างประเทศต่อทั้งสามประเทศในรูปแบบความสัมพันธ์ทวิภาคี ไม่ได้นำเข้ามารวมกับประเทศในแถบอ่าวเปอร์เซีย

²¹ นโยบายต่างประเทศต่อภูมิภาคเมดิเตอร์เรเนียน (Global Mediterranean Policy) มีจุดมุ่งหมายเพื่อพัฒนาและยกระดับข้อตกลงทางการค้าระหว่างประชาคมยุโรปกับประเทศที่ตั้งอยู่รอบทะเลเมดิเตอร์เรเนียนจำนวน 20 ประเทศ อันได้แก่ อัลบาเนีย อัลเจเรีย บอสเนียและเฮอร์เซโกวีนา โครเอเชีย อียิปต์ อิสราเอล จอร์แดน เลบานอน ลิเบีย มอริทาเนีย โมนาโก มอนเตเนโกร โมร็อกโค ปาเลสไตน์ ซีเรีย ตุรกี กรีซ โปรตุเกส สเปน (ในขณะนั้นกรีซ โปรตุเกส และสเปน ยังไม่ได้เข้าเป็นสมาชิกประชาคมยุโรป) และตุรกี

²² Anthony Cordesman, *the Gulf and the West : Strategic Relations and Military Realities*, (Boulder : Westview Press, 1987), pp. 118-120.

สหภาพยุโรปทั้ง 4 ประเทศ ต่างได้ประโยชน์จากการค้าอาวุธทั้งสิ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เมื่อซาอุดีอาระเบียและประเทศในแถบนี้ต้องการลดการพึ่งพาการนำเข้าอาวุธจากสหรัฐอเมริกา²³

เมื่อสงครามระหว่างอิรักกับอิหร่านปะทุขึ้นในเดือนกันยายน ปี ค.ศ. 1980 และดำเนินไปจนถึงเดือนสิงหาคม ปี ค.ศ. 1988 ประชาคมยุโรปไม่ได้มีบทบาทเพื่อช่วยแก้ไขความขัดแย้งที่เกิดขึ้นมากนัก แต่ได้ดำเนินการส่งเรือรบไปประจำการในอ่าวเปอร์เซียในปี ค.ศ.1987 และได้มีการเรียกร้องให้ทั้งสองประเทศหยุดยิงในปี ค.ศ.1988²⁴ ด้านเศรษฐกิจ เนื่องด้วยสถานการณ์ความไม่มั่นคงในอ่าวเปอร์เซีย ประชาคมยุโรปจึงลงใจที่จะกระชับความสัมพันธ์กับประเทศในภูมิภาคนี้ แม้ว่าสมาคมความร่วมมือแห่งภูมิภาคอ่าวเปอร์เซีย (Gulf Cooperation Council : GCC) ได้เรียกร้องให้มีบรรลู่ข้อตกลงความร่วมมือทางการค้าระหว่างกันในปี ค.ศ.1982 แต่ประชาคมยุโรปปฏิเสธโดยให้คำตอบที่ชัดเจนว่าต้องการปกป้องอุตสาหกรรมปิโตรเคมีภายใน จนกระทั่งสถานการณ์สงครามเริ่มลดความรุนแรงลงในเดือนกันยายน ปี ค.ศ. 1987 ประชาคมยุโรปจึงได้กลับมาเจรจาข้อตกลงนี้อีกครั้งและได้บรรลู่ข้อตกลงในปี ค.ศ.1988²⁵ อย่างไรก็ตาม เมื่อสงครามในอ่าวเปอร์เซียปะทุขึ้นอีกครั้งเนื่องจากอิรักบุกคูเวตในวันที่ 2 สิงหาคม ค.ศ.1990 ประชาคมยุโรปได้ยุติการเจรจาร่วมกับสมาคมความร่วมมือแห่งภูมิภาคอ่าวเปอร์เซียในทันที²⁶

²³ Ibid., p. 228.

²⁴ Efraim Kaish, "Europe and the Iran-Iraq War," *The Iran-Iraq War*, (London : Macmillan, 1989), pp. 215-218.

²⁵ Eberhardt Rhein, "Agreement with the Gulf Cooperation Council : A Promising but Difficult Beginning," in *Europe's Global Links- The European Community and Inter-Regional Cooperation*, eds. Geoffrey Edwards and Elfriede Regelsberger (London : Pinter, 1990), p. 114.

²⁶ Commission of European Communities. "Text of the Declaration in Bulletin of the European Communities 7." <http://aei.pitt.edu/1406/01/Rome_aug_1990.pdf>. July/August 1990. [accessed 30 April 2007]

ความร่วมมือทางการเมืองของประชาคมยุโรปต่อวิกฤติอ่าวเปอร์เซีย (ตั้งแต่ วันที่ 2 สิงหาคม ค.ศ. 1990 จนถึงวันที่ 28 กุมภาพันธ์ 1991)²⁷

ทันทีที่อิรักบุกคูเวตในวันที่ 2 สิงหาคม ค.ศ. 1990 ประชาคมยุโรปได้ยุติการเจรจาหารือ ด้านความมั่นคงในสภาความร่วมมือแห่งอ่าวเปอร์เซีย และมีท่าทีร่วมกันต่อสถานการณ์ ในอ่าวเปอร์เซียทันที ภายหลังที่คณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติได้ผ่านมติที่ 660 ในวันที่ 2 สิงหาคม ค.ศ. 1990 ซึ่งมีมตินี้มีสาระสำคัญคือ ประณามการกระทำของอิรักและเรียกร้อง ให้อิรักถอนกำลังออกจากคูเวตโดยทันทีอย่างไม่มีเงื่อนไข²⁸ (แต่อิรักไม่ได้ปฏิบัติตาม) ประชาคม ยุโรปได้ออกแถลงการณ์ซึ่งมีสาระสำคัญ 3 ประการดังนี้ ประการแรก ประณามการกระทำของอิรัก ประการที่สอง เรียกร้องบูรณภาพทางดินแดนและอธิปไตยคืนให้แก่คูเวต และประการที่สาม สนับสนุนมติคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติอย่างไม่มีเงื่อนไข สองวันต่อมาประชาคม ยุโรปได้คว่ำบาตรทางเศรษฐกิจอิรักและคูเวตทั้งด้านสินค้า น้ำมัน อาวุธ รวมทั้งยาเสพติดสินของ รัฐบาลอิรักที่อยู่ในประเทศสมาชิกประชาคมยุโรป หลังจากประกาศคว่ำบาตรเศรษฐกิจอิรักและ คูเวตเป็นเวลา 6 วัน ประเทศสมาชิกประชาคมยุโรปทั้ง 12 ประเทศได้ประกาศให้ความช่วยเหลือ ทางการเงินและเศรษฐกิจแก่ประเทศที่ได้รับผลกระทบจากการคว่ำบาตรทางเศรษฐกิจต่อทั้งสอง ประเทศ²⁹

²⁷ วันที่ 2 สิงหาคม ค.ศ. 1990 คือวันที่อิรักบุกคูเวต ส่วนวันที่ 28 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 1991 คือวันที่ กองกำลังทหารนำโดยสหรัฐอเมริกาประกาศหยุดยิง อย่างไรก็ตามปฏิบัติการพายุทะเลทราย (Operation Desert Storm) ซึ่งเป็นปฏิบัติการทหารหลักในสงครามอ่าวเปอร์เซียยุติอย่างเป็นทางการ ในวันที่ 30 พฤศจิกายน ค.ศ. 1995

²⁸ United Nations Security Council. "Resolution 660 : Iraq-Kuwait." <<http://daccess-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/575/10/IMG/NR057510.pdf?OpenElement>>. 2 August 1990. [accessed 30 April 2007]

²⁹ Commission of European Communities. "Text of the Declaration in Bulletin of the European Communities 8." <http://aei.pitt.edu/1401/01/Dublin_aug_1990.pdf>. July/August 1990. [accessed 30 April 2007]

ในวันที่ในวันที่ 6 สิงหาคม ค.ศ.1990 คณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติได้มีมติที่สองตามมา คือมติที่ 661 กำหนดให้มีการคว่ำบาตรแบบเบ็ดเสร็จ (Comprehensive Sanction) ต่ออิรัก ข้อบังคับของมติที่ 661 มีสาระสำคัญโดยสังเขปดังนี้คือ

1. ทุกรัฐจะต้องงดการส่งเข้าจากอิรักและคูเวต และต้องงดการส่งออกสินค้าทุกชนิดไปอิรักและคูเวต ยกเว้นอาหาร ยา วัคซีน และสิ่งอื่นที่มีวัตถุประสงค์เพื่อมนุษยธรรม
2. ทุกรัฐจะต้องไม่ส่งเงิน รับเงินหรือทรัพยากรใดๆ ต่ออิรักและคูเวต ยกเว้นเป็นไปเพื่อวัตถุประสงค์ด้านมนุษยธรรม
3. คณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติได้จัดตั้งคณะกรรมการพิเศษเพื่อควบคุมให้การคว่ำบาตรดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพ
4. สมาชิกขององค์การสหประชาชาติจะต้องปฏิบัติตามมาตรการเหล่านี้ อย่างเคร่งครัด และหากมีข้อมูลใดๆ ที่เกี่ยวกับเรื่องนี้จะต้องรายงานให้คณะกรรมการพิเศษทราบด้วย
5. ทุกรัฐจะต้องไม่ให้การรับรองรัฐบาลใหม่ในคูเวตซึ่งตั้งขึ้นโดยประเทศผู้รุกราน และทุกรัฐจะต้องให้ความร่วมมือในการรักษาทรัพย์สินของรัฐบาลที่ถูกตั้งตามกฎหมายของคูเวต

30

ต่อมาในวันที่ 7 สิงหาคม ค.ศ. 1990 ประชาคมยุโรปได้ยืนยันถึงความพร้อมที่จะเพิ่มการให้ความช่วยเหลือแก่ผู้ลี้ภัยจากทั้งอิรักและคูเวต และประกาศว่าจะคว่ำบาตรทางเศรษฐกิจต่อประเทศที่ไม่ปฏิบัติตามข้อบังคับในมติคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติ ประชาคมยุโรปได้ขยายขอบเขตการให้ความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมและทางการเงินซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของยุทธศาสตร์โดดเดี่ยวอิรัก รวมทั้งป้องกันไม่ให้ความขัดแย้งลุกลามจนกลายเป็นการเผชิญหน้าระหว่างชาติมุสลิมอาหรับกับตะวันตก และยังได้พยายามกระชับความสัมพันธ์กับอิหร่านและลิเบียที่ค่อนข้างตึงเครียดมาตั้งแต่ต้นทศวรรษที่ 1980 นอกจากนี้ ประธานประชาคมยุโรปในขณะนั้น (อิตาลี) ได้สั่งการให้คณะทำงานทройка (EC Troika) ซึ่งขณะนั้นประกอบด้วย

³⁰ United Nations Security Council. "Resolution 661 : Iraq-Kuwait." <<http://daccess-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/575/11/IMG/NR057511.pdf?OpenElement>>. 6 August 1990. [accessed 30 April 2007]

คณะรัฐมนตรีจากไอร์แลนด์ อิตาลี และลักเซมเบิร์ก ไปปฏิบัติภารกิจเพื่อให้ความช่วยเหลือแก่ผู้ที่ได้รับผลกระทบจากสงครามในจอร์แดน ซาอุดีอาระเบีย และอียิปต์³¹

ด้านรัฐสภายุโรป (European Parliament) ได้มีการเรียกประชุมคณะกรรมการกิจการการเมืองเพื่อร่วมกันหาทางรับมือกับสถานการณ์ในอ่าวเปอร์เซีย ภายหลังการประชุมรัฐสภายุโรปได้ส่งตัวแทนจากสมาชิกรัฐสภา 5 คน ไปปฏิบัติภารกิจสืบทราบข้อมูล (Fact-Finding Mission) ในภูมิภาคอ่าวเปอร์เซีย รัฐสภายุโรปได้ออกแถลงการณ์ประณามการกระทำของอิรัก สนับสนุนการคว่ำบาตรอิรัก เรียกร้องให้อิรักถอนทหารจากคูเวตอย่างไม่มีเงื่อนไข และแสดงความห่วงกังวลต่อประเด็นการจับตัวประกัน³²

ปลายเดือนสิงหาคม ปี ค.ศ. 1990 คณะกรรมาธิการยุโรป (European Commission) เริ่มเจรจาเพื่อกระชับความสัมพันธ์กับชาติอาหรับในแถบเมดิเตอร์เรเนียน ในเดือนกันยายน ปี ค.ศ. 1990 ประชาคมยุโรปได้เสนอให้มีการประชุมระดับรัฐมนตรีระหว่างประชาคมยุโรปกับกลุ่มประเทศเมดิเตอร์เรเนียนเพื่อร่วมกันหาทางแก้ไขวิกฤติการณ์อ่าวเปอร์เซียโดยสันติวิธี และรื้อฟื้นการเจรจากับประเทศในกลุ่มประเทศสภาคความร่วมมือในภูมิภาคอ่าวเปอร์เซียเพื่อจัดตั้งเขตการค้าเสรี นอกจากนี้ สเปนและอิตาลียังได้เสนอให้มีการจัดการประชุมว่าด้วยความมั่นคงและความร่วมมือในภูมิภาคเมดิเตอร์เรเนียน (Conference on Security and Cooperation in the Mediterranean) ในเดือนกันยายน ปี ค.ศ. 1990 อีกด้วย³³

ด้วยเป้าหมายที่จะหาแนวทางแก้ไขด้วยสันติวิธีโดยใช้เครื่องทางการทูตและทางเศรษฐกิจซึ่งคาดว่าจะนำไปสู่ผลสำเร็จทั้งทางการเมือง การทูต และเศรษฐกิจ ประชาคมยุโรปจึงลงมติที่จะตอบสนองต่อข้อเรียกร้องให้เข้าร่วมปฏิบัติการทางทหารเดสเลท ชิลด์ (Operation Desert Shield) ซึ่งนำโดยกองทัพของสหรัฐอเมริกาและซาอุดีอาระเบีย ในรายงานการประชุมเมื่อวันที่ 7 กันยายน ค.ศ. 1990 ประธานประชาคมยุโรปในขณะนั้น (อิตาลี) ปฏิเสธ

³¹ Commission of European Communities. "Text of the Declaration in Bulletin of the European Communities 9." <http://aei.pitt.edu/1401/01/Dublin_june_1990.pdf>. July/August 1990. [accessed 3 May 2007]

³² Trevor C. Salmon, "the Europeans, the EC and the Gulf : the Nature of the Responses," European Union Studies Association (EUSA) (2 May 1991) : 23.

³³ Ibid.

ที่จะเข้าร่วมในปฏิบัติการทหารภายใต้การนำของประธานาธิบดีสหรัฐอเมริกา จอร์จ บุช แต่ได้แสดงความตั้งใจที่จะช่วยเหลือแก่ปฏิบัติการด้านอื่น³⁴ สำหรับประชาคมยุโรปแล้ว ขณะนั้นนอกจากจะไม่เห็นด้วยกับสหรัฐอเมริกาในเรื่องการใช้นโยบายทางทหารแล้ว ประชาคมยุโรปยังมีมุมมองต่อปัญหาในอ่าวเปอร์เซียที่แตกต่างไปจากสหรัฐอเมริกาอีกด้วย ประชาคมยุโรปเชื่อว่าวิกฤติการณ์ความไม่มั่นคงในภูมิภาคตะวันออกกลางมีความเกี่ยวเนื่องมาจากประเด็นปัญหาความขัดแย้งอิสราเอล-ปาเลสไตน์ และนโยบายของสหรัฐอเมริกาที่โน้มเอียงไปในทางอิสราเอล โดยประธานประชาคมยุโรปกล่าวในที่ประชุมสมัชชาใหญ่แห่งสหประชาชาติถึงความเกี่ยวเนื่องระหว่างปัญหา 2 ประเด็นดังกล่าว และเสนอแนะว่าควรสนับสนุนแนวทางของชาติอาหรับ (Arab Initiatives) กล่าวคือ ให้สหรัฐอเมริกาถอนทหารทั้งหมดออกจากตะวันออกกลางและบังคับใช้แนวทางการแก้ไขปัญหาที่คณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติกำหนดไว้ทุกฉบับอย่างมีความลำเอียงแก่ฝ่ายอิสราเอลเพื่อการแก้ไขวิกฤติครั้งนี้ ซึ่งแนวทางดังกล่าวได้รับความเห็นด้วยจากสหภาพโซเวียตและมีแถลงการณ์ร่วมระหว่างกันในเวลาต่อมา³⁵

แต่ในทัศนะของสหรัฐอเมริกานั้น การแก้ปัญหาคือการถอนทหารของอิรักออกจากดินแดนคูเวตอย่างไม่มีเงื่อนไข และมาตรการทางทหารคือเครื่องมือที่จำเป็นต่อสถานการณ์เช่นนี้ แม้ว่ามาตรการการใช้กำลังทหารไม่ได้รับความเห็นด้วยในประเทศสมาชิกประชาคมยุโรป อีกทั้งยังต้องการใช้แนวทางการแก้ปัญหาโดยสันติวิธี แต่ประชาคมยุโรปก็ไม่สามารถเสนอทางเลือกอื่นที่ชัดเจนไปกว่าการใช้กำลังได้ กล่าวคือไม่ได้อธิบายว่าการใช้การเมืองแก้ปัญหาจะมีวิธีการอย่างไร และควรนำแผนการแก้ปัญหาโดยสันติของชาติอาหรับมาปรับใช้กับปัญหานี้เพื่อให้เป็นที่ยอมรับแก่ทุกฝ่ายอย่างไร ประธานประชาคมยุโรปจึงไม่สามารถผลักดันให้ทุกประเทศสมาชิกของประชาคมยุโรปเห็นด้วยกับข้อเสนอดังกล่าว การดำเนินนโยบายของประชาคมยุโรปต่อวิกฤติ

³⁴ Friedeman Buettner and Martin Landgraf, "the European Community's Middle Eastern Policy : the New Order of Europe and the Gulf Crisis," in the Gulf War and the New World Order: International Relation of the Middle East, eds. Tareq Y. Ismael and Jacqueline S. Ismael (University Press of Florida, 1994), p. 90.

³⁵ Commission of European Communities. "Text of Speech and Declaration in Bulletin of the European Communities 9." <http://aei.pitt.edu/1261/01/_policy_SEC_90_1813.pdf>. September 1990. [accessed 3 May 2007]

อ่าวเปอร์เซียจึงดำเนินไปตามข้อมติคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติซึ่งได้รับการผลักดันจากสหรัฐอเมริกา และมีอังกฤษเป็นประเทศสนับสนุน แม้ว่าการดำเนินนโยบายระหว่างประชาคมยุโรปกับประเทศสมาชิกเป็นไปในทิศทางเดียวกัน แต่ต่อมาในเดือนตุลาคม ปี ค.ศ. 1990 ประเทศสมาชิกประชาคมยุโรปแต่ละประเทศต่างใช้นโยบายต่างประเทศของชาติตนเพื่อเป็นแนวทางหลักในการเข้าเกี่ยวข้องกับวิกฤติอ่าวเปอร์เซีย

นโยบายต่างประเทศของประเทศสมาชิกประชาคมยุโรปต่อวิกฤติอ่าวเปอร์เซีย

อังกฤษ ขณะที่อิรักบุกคูเวตในวันที่ 2 สิงหาคม ค.ศ. 1990 นายกรัฐมนตรีอังกฤษ มาร์กาเรต แทตเชอร์ (Margaret Thatcher) อยู่ในสหรัฐอเมริกา และเห็นด้วยกับสหรัฐอเมริกา ว่าต้องแสดงท่าทีที่หนักแน่นเพื่อต่อต้านการกระทำของอิรัก และตลอดช่วงระยะเวลาที่วิกฤติอ่าวเปอร์เซียเกิดขึ้น อังกฤษแสดงออกอย่างชัดเจนว่าจะสนับสนุนการตัดสินใจของสหรัฐอย่างไม่มีเงื่อนไข โดยให้เหตุผลว่าการกระทำของอิรักเป็นการละเมิดกฎหมายระหว่างประเทศอันเป็นการกระทำที่ไม่อาจยอมรับได้ แต่หากพิจารณาถึงเหตุผลด้านอื่นได้พบว่าอังกฤษมีความสัมพันธ์ทางประวัติศาสตร์และด้านการค้าที่ดีกับอดีตประเทศอาณานิคมคูเวต นอกจากนี้ การลงทุนจากคูเวตในสหราชอาณาจักรก็กำลังขยายตัวอย่างต่อเนื่อง ยิ่งไปกว่านั้น จากข้อมูลที่ได้รับการเปิดเผยในปี ค.ศ. 1991 พบว่ารัฐบาลอังกฤษได้ทำความตกลงลับขณะที่คูเวตยังอยู่ภายใต้การปกครองในปี ค.ศ. 1961 ซึ่งมีสาระสำคัญคือ อังกฤษจะคุ้มครองคูเวตในทางทหาร ทั้งนี้เพื่อปกป้องผลประโยชน์ด้านทรัพยากรน้ำมัน³⁶

นอกเหนือจากเหตุผลข้างต้น ปัจจัยสำคัญที่มีอิทธิพลอย่างมากต่อการดำเนินนโยบายของอังกฤษคือ ความสัมพันธ์พิเศษกับสหรัฐอเมริกาที่ยังคงดำเนินมาอย่างราบรื่นในฐานะที่เป็นพันธมิตรที่ไว้วางใจได้ อีกทั้งเศรษฐกิจของอังกฤษก็กำลังอยู่ในภาวะวิกฤติ ซึ่งสวนทางกับการเติบโตทางเศรษฐกิจของเยอรมนีหลังจากการรวมประเทศซึ่งน่าจะทำให้เยอรมนีก้าวมาเป็นมหาอำนาจทางเศรษฐกิจในยุโรป ดังนั้น เพื่อรักษาผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจและคงบทบาทไว้ใน

³⁶ Louise Fawcett and Robert O'Neill, "Britain, the Gulf Crisis and European Security," in *Western European and the Gulf*, eds. Nicole Gnesotto and John Ropers (the Institute for Security Studies, Western European Union, 1992), pp. 141-143.

ระบบการเมืองโลก จึงจำเป็นที่อังกฤษจะต้องสนับสนุนนโยบายของสหรัฐอเมริกาซึ่งมีเป้าหมายเพื่อบังคับให้อิรักปฏิบัติตามมติคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติอย่างเคร่งครัด³⁷

อังกฤษเป็นชาติที่เข้าร่วมปฏิบัติการทางทหารกับสหรัฐอเมริกาอย่างเต็มที่ อังกฤษส่งกองกำลังและเรือรบเข้าประจำการในอ่าวเปอร์เซียทันทีที่อิรักบุกคูเวต ต่อมาในวันที่ 8 สิงหาคม ค.ศ. 1990 เมื่อประธานาธิบดีจอร์จ บุช ประกาศปฏิบัติการทหารเดสเลท ชิลด์ (Operation of Desert Shield) อังกฤษได้ส่งกองกำลังทางทะเลและอากาศเข้าไปที่ซาอุดีอาระเบีย ในเดือนกันยายน ปี ค.ศ.1990 อังกฤษส่งทหารเพิ่มอีก 8,000 นายเข้าประจำการที่ซาอุดีอาระเบีย และปฏิบัติการภายใต้การนำของสหรัฐอเมริกาตามมติคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติที่ 661 และต่อมา ในเดือนพฤศจิกายน ปี ค.ศ.1990 รัฐบาลอังกฤษประกาศเพิ่มกองกำลังประจำการที่ซาอุดีอาระเบียเป็น 2 เท่า รัฐบาลอังกฤษเพิ่มทหารตามบัญชาการของสหรัฐอเมริกาในทันที ทำให้มีทหารที่เข้าร่วมปฏิบัติการจากอังกฤษเป็นจำนวน 40,000 นาย พร้อมด้วยเครื่องบินรบ 60 ลำ เรือรบ 20 ลำ และเป็นประเทศที่ส่งกองทัพร่วมปฏิบัติการในสงครามอ่าวเปอร์เซียมากเป็นอันดับ 2 รองจากสหรัฐอเมริกา³⁸

ฝรั่งเศส เมื่อพิจารณาสถานการณ์สงคราม บทบาทและข้อผูกพันระหว่างสหรัฐอเมริกาและอังกฤษแล้ว ฝรั่งเศสต้องการเป็นประเทศหนึ่งที่มีบทบาทในวิกฤติอ่าวเปอร์เซียครั้งนี้โดยต้องการที่จะปฏิบัติการอย่างเป็นอิสระจากแนวทางของสหรัฐอเมริกา หรือภายใต้การนำขององค์การสหประชาชาติเท่านั้น ฝรั่งเศสได้อ้างเหตุผลเพื่อสนับสนุนปฏิบัติการภายใต้การสั่งการขององค์การสหประชาชาติว่าสงครามอ่าวเปอร์เซียที่เกิดขึ้นส่งผลกระทบต่อผลประโยชน์ของฝรั่งเศสทั้งทางการเมืองและเศรษฐกิจ นอกจากนี้ หากพิจารณาในเรื่องเหตุจูงใจทางเศรษฐกิจพบว่า ในขณะนั้นบทบาทฝรั่งเศสในภูมิภาคอ่าวเปอร์เซียลดลงมากเนื่องจากได้รับผลกระทบจากการส่งออกอาวุธของสหรัฐอเมริกาที่เพิ่มขึ้นนับตั้งแต่ ปี ค.ศ. 1989 ฝรั่งเศสจึงไม่อาจนิ่งเฉยต่อวิกฤติการณ์ครั้งนี้ได้³⁹ อย่างไรก็ตาม ขณะนั้นฝรั่งเศสไม่มีความพร้อมมากพอที่จะแสดงบทบาททางทหารโดยลำพัง รัฐสภารวมทั้งประชาชนฝรั่งเศส โดยเฉพาะอย่างยิ่งชาวอาหรับ

³⁷ Ibid.

³⁸ Ibid.

³⁹ Ibid.

ในฝรั่งเศสต่างไม่เห็นด้วยที่ประเทศจะเข้าร่วมในปฏิบัติการทางทหาร นอกจากนี้ ฝรั่งเศสยังมีความสัมพันธ์ด้านประวัติศาสตร์และการค้าที่ดีกับชาติอาหรับ⁴⁰ ด้วยเหตุนี้ ประธานาธิบดีฝรั่งเศส ฟร็องซัว มิตเตอร็องด์ (François Mitterrand) จึงใช้ยุทธศาสตร์ 2 แนวทางเพื่อคงบทบาทของฝรั่งเศสในการเมืองระหว่างประเทศและรักษาผลประโยชน์ในภูมิภาคอ่าวเปอร์เซีย แนวทางแรกคือ ฝรั่งเศสส่งกองทัพอากาศเข้าร่วมในกองกำลังพันธมิตรเพื่อปฏิบัติการในสงครามอ่าวเปอร์เซีย โดยส่งทหารเข้าประจำการมากเป็นอันดับ 3 รองจากสหรัฐอเมริกาและอังกฤษ กองกำลังจากฝรั่งเศสที่เข้าร่วมปฏิบัติการประกอบด้วยทหาร 15,600 นาย พร้อมด้วยเครื่องบินและเรือรบ แนวทางที่สองคือ ในขณะที่เข้าร่วมปฏิบัติการทางทหาร ประธานาธิบดีฝรั่งเศสได้เน้นย้ำถึงบทบาทขององค์การสหประชาชาติและจุดยืนที่เป็นอิสระของตน รัฐบาลฝรั่งเศสนิยามปฏิบัติการทหารพายุทะเลทราย (Operation Desert Storm) ว่าเป็นปฏิบัติการป้องกัน (Defensive Action) ในตอนแรก กองทัพจากฝรั่งเศสไม่ต้องการอยู่ใต้การนำของสหรัฐอเมริกาจนกระทั่งเมื่อการต่อสู้เริ่มต้นในวันที่ 24 มกราคม ค.ศ. 1991 ฝรั่งเศสจึงเข้าร่วมกับสหรัฐอเมริกาโดยอ้างพันธกรณีที่กำหนดในมติคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติที่ 661 และมติที่ 678⁴¹

อย่างไรก็ตาม เพื่อที่จะแสดงถึงความนโยบายที่เป็นอิสระและลดเสียงวิพากษ์วิจารณ์จากทั้งภายในและนอกประเทศที่มีต่อการเข้าร่วมปฏิบัติการทางทหารครั้งนี้ ในวันที่ 14 กันยายน ค.ศ. 1990 ประธานาธิบดีมิตเตอร็องด์ได้เสนอหนทางแก้ไขปัญหาย่างสันติ 4 ประการต่อสมัชชาใหญ่แห่งสหประชาชาติซึ่งมีสาระสำคัญดังนี้ ประการแรก วิกฤติการณ์อ่าวเปอร์เซียครั้งนี้ไม่มีความเชื่อมโยงโดยตรงกับความขัดแย้งเรื่องดินแดนปาเลสไตน์ ประการที่สอง เวลานี้ควรมุ่งที่จะแก้ไขวิกฤติการณ์นี้ ส่วนความขัดแย้งอื่นๆ ควรจะได้รับการแก้ไขภายหลังจากอิรักได้ถอนทหารออกจากคูเวต ประการที่สาม จะไม่มีการประนีประนอมให้แก่อิรักจนกว่าอิรักจะถอนทหารออกจากคูเวตและปฏิบัติตามมติคณะมนตรีความมั่นคง และประการที่สี่ แต่หากอิรักยอมถอนทหารและปล่อยตัวประกัน การประนีประนอมอาจมีขึ้นได้ อย่างไรก็ตามข้อเสนอนี้ถูกคัดค้าน

⁴⁰ François Heisbourg, "France and the Gulf War," in *Western European and the Gulf*, eds. Nicole Gnesotto and John Ropers, (the Institute for Security Studies, Western European Union, 1992), pp. 29-31.

⁴¹ John K. Cooley, Pre-war Gulf Diplomacy, *Survival* Volume 33, (2 March 1991) : 125-139.

โดยสหรัฐอเมริกา ฝรั่งเศสไม่ได้ลดความพยายามที่จะผลักดันให้ประชาคมยุโรปแสดงบทบาทสำคัญในวิกฤติอ่าวเปอร์เซีย โดยได้ร่วมกับเยอรมนีผลักดันให้ประชาคมยุโรปคว่ำบาตรอิรัก และออกแถลงการณ์ร่วมกับสหภาพโซเวียตในเดือนกันยายน ปี ค.ศ. 1990 และในเดือนธันวาคม ปีเดียวกัน เพื่อสนับสนุนให้มีการจัดประชุมระหว่างผู้แทนประชาคมยุโรปและรัฐมนตรีต่างประเทศอิรักเพื่อร่วมกันหาทางแก้ไขปัญหา⁴²

ต่อมาในวันที่ 1 มกราคม ค.ศ. 1991 ฝรั่งเศสได้ทำสัญญากับอิรักแบบทวิภาคี แต่เมื่อวันที่ 4 มกราคม ปีเดียวกัน นายกรัฐมนตรีฝรั่งเศส โรแลนด์ ดูมาส์ (Roland Dumas) กลับแจ้งต่อที่ประชุมความร่วมมือทางการเมืองยุโรปว่าการเจรจาในวันที่ 1 มกราคมนั้นเป็นการเจรจาในนามประชาคมยุโรปกับรัฐมนตรีต่างประเทศอิรัก ทาริก อาซีซ (Tariq Aziz) และได้เสนอแนวคิดที่เชื่อมโยงการถอนทหารอิรักกับการประชุมสันติภาพในตะวันออกกลาง⁴³ ในวันที่ 16 มกราคม ค.ศ. 1991 ประธานาธิบดีฝรั่งเศสเสนอร่างมติฉบับใหม่ต่อคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติ ร่างข้อเสนอนี้มีเนื้อหาเรียกร้องให้อิรักถอนทหาร และย้ำว่าการประชุมสันติภาพในตะวันออกกลางจะจัดขึ้นเมื่อถึงเวลาที่เหมาะสม รวมทั้งเสนอรับหน้าที่เป็นคนกลางในการเจรจาเพื่อสันติภาพในตะวันออกกลาง ทั้งนี้ ก่อนหน้าที่จะมีการประชุมประธานาธิบดีมิตเตอร์รองด์ มิได้บอกกล่าวถึงเรื่องร่างมตินี้กับประเทศสมาชิกอื่นๆ ในประชาคมยุโรปทั้งที่มีการประชุมรัฐมนตรีต่างประเทศประชาคมยุโรปในตอนเช้าก่อนการประชุมคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติ ฝรั่งเศสได้พยายามโน้มน้าวให้ประเทศสมาชิกอื่นๆ ในประชาคมยุโรปเห็นด้วยกับการจัดการเจรจารวมทั้งให้มีท่าทีไปในทิศทางเดียวกัน อีกทั้ง ฝรั่งเศสยังสนับสนุนการประชุมผู้แทนของประชาคมและรัฐมนตรีต่างประเทศอิรัก และผลักดันให้มีการประชุมระดับรัฐมนตรีของสหภาพยุโรปตะวันตก (Western European Union : WEU) ในวันที่ 21 สิงหาคม ค.ศ. 1990 เพื่อประสานปฏิบัติการทางทะเลในอ่าวเปอร์เซีย⁴⁴ อย่างไรก็ตาม ฝรั่งเศสไม่สามารถโน้มน้าวให้ทุกประเทศสมาชิก

⁴² Arnaud Jacomet, "The Role of the WEU in the Gulf Crisis," in Western European and the Gulf, eds. Nicole Gnesotto and John Ropers (the Institute for Security Studies, Western European Union, 1992), pp. 159-180.

⁴³ Trevor C. Salmon, "Testing Times for European Political Cooperation : the Gulf and Yugoslavia, 1990-1992," International Affairs 68 (2) (1992) : 240.

⁴⁴ Arnaud Jacomet, op.cit., footnote 42, p.180.

ประชาคมยุโรปเห็นด้วยกับข้อเสนอเฉพาะอย่างยิ่งอังกฤษซึ่งสนับสนุนแนวทางของสหรัฐอเมริกา โดยตลอด ดังนั้น ด้วยการตัดสินใจโดยมติเอกฉันท์ของประชาคมยุโรป จึงทำให้ข้อเสนอของ ฝรั่งเศสตกไป

เยอรมนี ในบรรดาประเทศสมาชิกประชาคมยุโรป เยอรมนีเป็นประเทศที่ต้องเผชิญ กับอุปสรรคภายในประเทศต่อการที่จะแสดงบทบาทในวิกฤติอ่าวเปอร์เซียครั้งนี้มากที่สุด ขณะนั้น เยอรมนีกำลังดำเนินการเพื่อรวมชาติที่กำลังจะมีขึ้นในวันที่ 3 ตุลาคม ค.ศ.1990 และจัดเตรียม การเลือกตั้งรวมครั้งแรกในรอบ 58 ปี นอกจากนี้ กฎหมายรัฐธรรมนูญ (Basic Law) ได้บัญญัติ ข้อกำหนด/ข้อห้ามมิให้เยอรมนีเข้าร่วมทำสงครามและส่งกำลังทหารไปปฏิบัติการนอกประเทศ⁴⁵ รัฐบาลเยอรมันไม่เพียงพิจารณาถึงผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจในชาติอาหรับเท่านั้น แต่ยังคงต้อง คำนึงถึงความเห็นของประชาชนภายในประเทศที่ไม่ต้องการให้เยอรมนีเข้าร่วมกับปฏิบัติการทหาร ในวิกฤติการณ์ครั้งนี้อีกด้วย

แต่ขณะเดียวกันด้วยขนาดเศรษฐกิจของเยอรมนีที่ใหญ่เป็นอันดับหนึ่งในประชาคม ยุโรป สหรัฐอเมริกาและอังกฤษจึงคาดหวังและกดดันให้เยอรมนีสนับสนุนปฏิบัติการทหาร สหรัฐอเมริกาเปิดเผยหลักฐานที่พบว่าเยอรมนีให้การสนับสนุนอาวุธเคมีแก่อิรักเพื่อใช้ต่อสู้กับ อิหร่าน⁴⁶ รัฐมนตรีต่างประเทศเยอรมนี ฮานส์-ดีทริค เก็นเชอร์ (Hans-Dietrich Genscher) จึงเลือกที่จะแสดงบทบาทให้การสนับสนุนในนามของประชาคมยุโรป เยอรมนีร่วมกับฝรั่งเศส ผลักดันบทบาทของประชาคมยุโรป รวมทั้งได้เดินทางไปเยือนอิหร่านและซีเรียเพื่อกระชับ ความสัมพันธ์ระหว่างกัน อีกทั้งได้เข้าร่วมในกรอบการหารือยุโรป-อาหรับ (Euro-Arab Dialogue : EAD) เพื่อหาทางแก้ไขปัญหาโดยสันติวิธี เยอรมนีให้การสนับสนุนทางการเงินแก่ประชาคมยุโรป เพื่อช่วยเหลือประเทศที่ได้รับผลกระทบจากการคว่ำบาตรทางเศรษฐกิจต่ออิรัก แต่ด้านปฏิบัติการ

⁴⁵ The Parliamentary Council. "Basic Law for the Federal Republic of Germany, Article 24 (Entry into a Collective Security) ; Article 26 (Ban on War of Aggression ; Article 87a (Build-up, Strength, Use and Function of the Armed Forces)." <<http://www.constitution.org/cons/germany.txt>>. 23 May 1949. [accessed 20 May 2007]

⁴⁶ Sylvie Lemasson, "L'Allemagne et la Crise du Golfe," *Documents Politique* 5 (December 1990) : 18-26.

ทหาร รัฐบาลเยอรมนีกล่าวว่าเต็มใจที่จะเข้าร่วมปฏิบัติการทหาร หากสมาชิกประชาคมยุโรปเห็นพ้องกัน ต่อมาในวันที่ 21 สิงหาคม ค.ศ. 1990 ประชาคมยุโรปได้หารือร่วมกันในระหว่างการประชุมรัฐมนตรีสหภาพยุโรปตะวันตก รัฐบาลเยอรมนีได้แสดงความตั้งใจที่จะทบทวนและแก้ไขข้อบัญญัติในรัฐธรรมนูญมาตรา 24 26 และ 84a⁴⁷

ด้วยแรงกดดันจากสหรัฐอเมริกาที่ต้องการให้เยอรมนีแสดงความรับผิดชอบต่อสถานการณ์ในตะวันออกกลาง เยอรมนีจึงไม่อาจหลีกเลี่ยงการเข้าร่วมปฏิบัติการทหารครั้งนี้ได้ แต่ก็พยายามที่จะไม่แสดงบทบาทมากนัก เนื่องด้วยเห็นว่าปฏิบัติการทหารเดสเทชีลด์ คือ ข้อตกลงทวิภาคีระหว่างสหรัฐอเมริกากับซาอุดีอาระเบีย ในตอนต้นรัฐบาลเยอรมนีเลือกสนับสนุนในด้านอาวุธและการลำเลียง รวมทั้งการเงินแก่สหรัฐอเมริกา อังกฤษ ฝรั่งเศส และนาโต รวมมีมูลค่า 12,000 ล้านดอลลาร์สหรัฐ ซึ่งจัดเป็นประเทศให้การสนับสนุนทางการเงินเป็นอันดับ 2 รองจากญี่ปุ่น อย่างไรก็ตาม สุดท้ายเยอรมนีก็เข้าร่วมปฏิบัติการทหารโดยส่งเครื่องบินรบอัลฟา เจท (Alpha Jet) จำนวน 18 ลำ และหน่วยป้องกันทางอากาศประกอบด้วยทหาร 700 นาย เข้าไปประจำการที่ตุรกี ในเดือนมกราคม ปี ค.ศ. 1991⁴⁸

ลักเซมเบิร์ก เนเธอร์แลนด์ เบลเยียม ลักเซมเบิร์กและเนเธอร์แลนด์ เป็นประเทศเล็กมีประวัติศาสตร์ที่บอบช้ำจากการรุกรานและครอบงำโดยประเทศเพื่อนบ้านมาโดยตลอด แต่ก็ได้แสดงท่าทีสนับสนุนนโยบายของอังกฤษและปฏิบัติการทหารของสหรัฐอเมริกาเนื่องจากเห็นว่าภูมิภาคตะวันออกกลางมีความสำคัญต่อยุโรป กลางเดือนสิงหาคม ปี ค.ศ. 1990 เนเธอร์แลนด์ส่งเรือรบจำนวน 3 ลำ เข้าร่วมปฏิบัติการในอ่าวเปอร์เซียเพื่อปิดล้อมทางทะเล แต่ต่อมารัฐบาลเนเธอร์แลนด์ต้องการให้ปฏิบัติการทหารทั้งหมดอยู่ภายใต้การสั่งการขององค์การสหประชาชาติมากกว่าการนำของสหรัฐอเมริกาจึงไม่ได้เพิ่มจำนวนเรือรบ⁴⁹ ส่วนเบลเยียมสนับสนุนปฏิบัติการทหารภายใต้กรอบสหภาพยุโรปตะวันตกและลงใจที่จะส่งเรือรบและเรือลำเลียงอาวุธเพื่อปิดล้อมอิรักตามมติคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติจนกระทั่งมีการประชุมสหภาพยุโรป

⁴⁷ Ibid.

⁴⁸ Sabrina Petra Ramet. "War in the Balkan," *Foreign Affairs* (Fall : 1992) : 79-98.

⁴⁹ Friedmann Buettener and Martin Landgraf, op. cit., footnote 34, pp. 93-94.

ตะวันตก ในวันที่ 21 สิงหาคม ค.ศ. 1990 จึงได้ส่งเรือรบ 3 ลำ ร่วมปฏิบัติการและอ้างในนามปฏิบัติการของประชาคมยุโรป⁵⁰

ไอร์แลนด์ เดนมาร์ก โปรตุเกส ไอร์แลนด์มีนโยบายเป็นกลาง รวมทั้งมิได้เป็นประเทศสมาชิกนาโตและสหภาพยุโรปตะวันตก แต่ก็ได้อ้างความเป็นสมาชิกขององค์การสหประชาชาติเพื่อสนับสนุนปฏิบัติการนี้โดยไม่เข้าร่วมกับปฏิบัติการทหารโดยตรง แต่อำนวยความสะดวกในด้านเครื่องมือและอุปกรณ์⁵¹ ส่วนเดนมาร์ก โปรตุเกส ทั้งสองเป็นประเทศเล็กที่ไม่ได้แสดงบทบาทสำคัญในวิกฤตการณ์ครั้งนี้ ทำให้ทั้ง 2 ประเทศ ไม่ต้องเผชิญกับปัญหาความสัมพันธ์กับสหรัฐอเมริกาและความสัมพันธ์กับชาติอาหรับ⁵²

กรีซ ในทางตรงกันข้ามกับทั้งสามประเทศข้างต้น กรีซต้องเผชิญกับความกดดันจากทั้งชาติอาหรับและสหรัฐอเมริกา รัฐบาลกรีกต้องคำนึงถึงความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจและประชาชนกรีกที่อาศัยในภูมิภาคอ่าวเปอร์เซีย อีกทั้งประชาชนก็คัดค้านการเข้าร่วมกับสหรัฐอเมริกา แต่ขณะเดียวกันก็ต้องตระหนักถึงความช่วยเหลือทางทหารและการเงินซึ่งสหรัฐอเมริกาจะสนับสนุนแก่ประเทศที่เข้าร่วมด้วยอย่างเต็มที่ กรีซจึงส่งเรือรบขนาดเล็กเข้าร่วมในเดือนสิงหาคมซึ่งประกาศสนับสนุนปฏิบัติการทหารอย่างเป็นทางการในวันที่ 21 สิงหาคม ค.ศ. 1990⁵³

สเปน ได้ส่งกำลังทางทะเลเข้าร่วมกับสหภาพยุโรปตะวันตกตามคำเรียกร้องของสหรัฐอเมริกา แต่ขณะเดียวกันก็พยายามรักษาระยะห่างจากสหรัฐอเมริกา เนื่องจากชาวสเปนต่อต้านสหรัฐอเมริกา แต่ก็เห็นว่าการกระทำของอิรักเป็นภัยคุกคามความมั่นคงต่อภูมิภาคตะวันออกกลาง รัฐบาลสเปนตัดสินใจเข้าร่วมปฏิบัติการทหารในนามของประชาคมยุโรปและสหภาพยุโรปตะวันตก ต่อมาในเดือนกันยายน ปี ค.ศ. 1990 สเปนผลักดันให้จัดการประชุมว่าด้วยเรื่องความมั่นคงและความร่วมมือในเมดิเตอร์เรเนียน (Conference on Security and Cooperation in the Mediterranean) นอกจากนี้ สเปนยังได้ให้การสนับสนุนในเรื่องการลำเลียง

⁵⁰ Ibid., pp. 94-94.

⁵¹ Trevor C. Salmon, op. cit., footnote 43, p. 244.

⁵² Nicolaj Petersen, "La Politique de Defense au Denmark," *Ares* 12 (3) (1990) : 40-54.

⁵³ John Cooley, "Pre-war Gulf Diplomacy," *Survival* 33 (2) (March/April 1991) : 139.

อาวุธแก๊สหรืออเมริกาอย่างลับๆ ซึ่งภายหลังสงครามสิ้นสุดรัฐบาลสเปนออกมายอมรับว่ามากกว่าหนึ่งในสามของอาวุธที่ขนส่งจากสหรัฐอเมริกาไปยังอ่าวเปอร์เซียนั้นลำเลียงผ่านสเปน⁵⁴ และเพื่อเป็นการแก้ไขภาพลักษณ์ของสเปนในสายตาโลกอาหรับ สเปนจึงรับหน้าที่เป็นเจ้าภาพจัดการประชุมว่าด้วยสันติภาพในตะวันออกกลางเป็นครั้งแรก

อิตาลี สนับสนุนข้อเสนอของสเปนเพื่อการประชุมว่าด้วยเรื่องความมั่นคงและความร่วมมือในเมดิเตอร์เรเนียน และจัดให้เรื่องนี้เป็นวาระสำคัญในการกำหนดนโยบายต่างประเทศ⁵⁵ อีกทั้งประชาชนอิตาลีเห็นความเห็นว่าไม่ควรนิ่งเฉยต่อปัญหาอีกด้วย ดังนั้น อิตาลีจึงเข้าร่วมแก้ไขวิกฤติการณ์อ่าวเปอร์เซียโดยส่งเครื่องบินรบ 10 ลำ เข้าประจำการที่ซาอุดีอาระเบีย ในช่วงเวลานั้นอิตาลีมีวาระเป็นประธานประชาคมยุโรป จึงได้อำนาจการปฏิบัติการครั้งนี้ในนามของประชาคมยุโรป⁵⁶

ความร่วมมือทางการเมืองยุโรปต่อวิกฤติอ่าวเปอร์เซียในช่วงหลังสงคราม (ตั้งแต่วันที่ 28 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 1991 จนถึงวันที่ 31 ธันวาคม ค.ศ. 1991)

เมื่อวิกฤติเริ่มขึ้น ประชาคมยุโรปได้เผชิญกับอุปสรรคหลายประการ ประการแรกคือ ความเรื่องความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมแก่ผู้ลี้ภัยและความช่วยเหลือทางการเงินแก่ประเทศที่ได้รับผลกระทบจากการคว่ำบาตรอิรักตามมติคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติ ประชาคมยุโรปได้กล่าวในตอนต้นว่าจะให้การช่วยเหลือ ในวันที่ 7 กันยายน ค.ศ. 1990 รัฐมนตรีต่างประเทศเห็นชอบร่วมกันในการให้ความช่วยเหลือแก่ประเทศที่ได้รับผลกระทบมากที่สุด 3 ประเทศ เป็นจำนวนเงิน 1 พันล้านปอนด์ แต่ด้วยปัญหาในกระบวนการตัดสินใจและผลประโยชน์ที่ไม่สอดคล้องกันระหว่างประเทศสมาชิก ปัญหานี้ทำให้การให้ความช่วยเหลือล่าช้า ในเดือนตุลาคมปีเดียวกันประชาคมยุโรปจึงได้บรรลุข้อตกลงในการให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่

⁵⁴ Trevor C. Salmon, "Call a Spade a Spade," *Fortnight* No. 292, (February 1991) : 231.

⁵⁵ Laura Guazzone, "Italy and the Gulf Crisis," in *Western European and the Gulf*, eds. Nicole Gnesotto and John Ropers (Paris : the Institute for Security Studies, Western European Union, 1992), pp. 82-83.

⁵⁶ Ibid., pp. 71 -76.

จอร์แดน อียิปต์ และตุรกี เป็นจำนวน 1.04 พันล้านปอนด์ ต่อมา ในเดือนมกราคม ปี ค.ศ. 1991 คณะกรรมาธิการยุโรปได้ส่งมอบเงินจำนวนนี้ให้แก่ทั้งสามประเทศ⁵⁷

อุปสรรคประการที่สองคือการเจรจาปล่อยตัวประกัน ช่วงกลางเดือนสิงหาคม ปี ค.ศ. 1990 เจ้าหน้าที่ประชาคมยุโรปถูกจับเป็นตัวประกันในคูเวตและอิรักจำนวนกว่า 7,000 คน ประชาคมยุโรปได้ออกแถลงการณ์มีเนื้อหาสำคัญว่า หากพลเมืองของประชาคมยุโรปถูกทำร้าย และต้องตกอยู่ในสถานการณ์ที่ไม่ปลอดภัยต่อชีวิต ประชาคมยุโรปจะถือว่านั่นคือการกระทำผิดต่อประชาคมยุโรปและประเทศสมาชิกทุกประเทศ ซึ่งการกระทำผิดนั้นจะได้รับการตอบโต้ อย่างเป็นเอกภาพจากทุกประเทศสมาชิกในประชาคมยุโรป⁵⁸ ต่อมาเดือนตุลาคมปีเดียวกันอิรักได้ปล่อยตัวประกัน แต่นั่นได้กลายเป็นประเด็นขัดแย้งระหว่างประเทศสมาชิกประชาคมยุโรปและทำลายท่าทีที่สอดคล้องกัน หลังจากตัวแทนอย่างไม่เป็นทางการของรัฐบาลฝรั่งเศส เอ็ดเวิร์ด ฮีธ (Edward Heath) เดินทางเยือนอิรัก ซึ่งทำให้อิรักได้เลือกปล่อยตัวประกันที่เป็นชาวฝรั่งเศส 300 คน และชาวอังกฤษ 33 คน ด้านประธานาธิบดีมิตเทอเรองต์ได้กล่าวในเรื่องนี้ต่อสมัชชาใหญ่แห่งสหประชาชาติว่าการปล่อยตัวประกันเป็นการตัดสินใจของอิรัก ฝรั่งเศสมิได้ทำสัญญาใดๆ กับอิรักอีกทั้งก็ไม่มีผู้แทนหรือตัวแทนพิเศษของฝรั่งเศสในอิรัก อย่างไรก็ตาม อิรักได้กล่าวอ้างว่าได้ทำสัญญากับอดีตรัฐมนตรีกระทรวงการต่างประเทศฝรั่งเศสและคณะกรรมาธิการประชาคมยุโรป โคลด เชซอง (Claude Cheysson) ก่อนหน้าที่อิรักจะปล่อยตัวประกัน⁵⁹ ด้วยเหตุประเด็นการเจรจาปล่อยตัวประกันนี้ทำให้ประเทศสมาชิกประชาคมยุโรปมีแถลงการณ์เพื่อเน้นย้ำความเป็นเอกภาพที่จะจัดการประเด็นนี้ร่วมกันในวันที่ 27 ตุลาคม ค.ศ. 1990 ปฏิญญานับนี้ มีสาระสำคัญดังนี้ ประเทศสมาชิกจะไม่เจรจากับอิรักให้ปล่อยตัวประกันโดยลำพังแต่จะให้

⁵⁷ Trevor C. Salmon, op. cit., footnote 54, p. 246.

⁵⁸ "The Week in Europe, WE/30/90 EC London Commission." <<http://aei.pitt.edu/view/euseries/bulletinsupplements.html>>. [accessed 21 May 2007]

⁵⁹ Astier, Henri. "Iraq : the French Connection." BBC News <http://news.bbc.co.uk/2/hi/events/crisis_in_the_gulf/decision_makers_and_diplomacy/5568.stm>. 23 February 1998. [accessed 21 May 2007]

องค์การสหประชาชาติทำหน้าที่จัดการเจรจาเพื่อปล่อยตัวประกันแทนประเทศสมาชิกทุกประเทศ⁶⁰ อย่างไรก็ตาม หลังจากออกแถลงการณ์เพียง 1 ชั่วโมง รัฐบาลของเยอรมนีก็ได้ผลักดันให้นายเอ็ดเวิร์ด ฮีต เดินทางเยือนอิรักอีกครั้ง ซึ่งได้ทำให้ประชาคมยุโรปต้องเรียกประชุมพิเศษเพื่อย่ำปฎิญญาร่วมกันว่าจะไม่มีการเจรจากับอิรักเป็นครั้งที่สอง หลังสงครามสิ้นสุดประเทศสมาชิกประชาคมยุโรปทั้ง 12 ประเทศได้เห็นพ้องกันในการสนับสนุนบทบาทขององค์การสหประชาชาติเพื่อช่วยเหลือผู้ลี้ภัยชาวเคิร์ด⁶¹

สรุป จากการศึกษาความร่วมมือทางการเมืองยุโรปในวิกฤติอ่าวเปอร์เซียระหว่างปี ค.ศ.1990-1991 พบว่า ประเทศสมาชิกประชาคมยุโรปมีนโยบายที่สอดคล้องกัน ทุกประเทศสมาชิกเห็นว่าการบุกเข้าครอบครองคูเวตโดยอิรักนั้นขัดต่อกฎหมายระหว่างประเทศ และจำเป็นที่จะต้องยุติการกระทำอันก้าวร้าวของอิรัก ประชาคมยุโรปดำเนินนโยบายต่างประเทศต่ออิรักอย่างสอดคล้องกันคือปฏิบัติตามมติคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติที่ 661 อีกทั้งประชาคมยุโรปได้มีท่าทีตอบสนองต่อวิกฤติอ่าวเปอร์เซียและการบุกคูเวตโดยอิรักทันที (ภายใน 48 ชั่วโมง) โดยทุกประเทศสมาชิกได้ประกาศคว่ำบาตรอิรักและคูเวตและปฏิบัติตามข้อบังคับในมติคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติ

ปัจจัยที่ทำให้เกิดเอกภาพในความร่วมมือทางการเมืองครั้งนี้คือ สาเหตุของสงครามครั้งนี้เริ่มด้วยการที่อิรักเป็นผู้รุกรานอย่างชัดเจน อิรักได้บุกรุกเข้าไปในคูเวตซึ่งเป็นรัฐเอกราช อิรักจึงเป็นมีความผิดตามกฎหมายบัตรสหประชาชาติ ปฏิบัติการทหารแม้ว่าจะนำโดยสหรัฐอเมริกาแต่ดำเนินการภายใต้มติคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติ ซึ่งได้รับการสนับสนุนทั้งการร่วมรบโดยตรงและโดยอ้อมจากประชาคมระหว่างประเทศรวม 22 ประเทศ ดังนั้นการเข้าร่วมปฏิบัติการทหารจึงมี “ความชอบธรรม” โดยเป็นไปตามขั้นตอนตามกฎหมายบัตร

⁶⁰ European Council. “Conclusion of the Presidency European Union, Rome 27-28 October 1990 (SN304/902).” <http://www.europarl.europa.eu/summits/rome1/default_en.htm>. 27-28 October 1990. [accessed 25 May 2007]

⁶¹ European Parliament Political Affairs Committee. “Report on Relation between the European Community and Kuwait-Iraq.” Doc EN/PR/114426 PE152 423/B <http://www.europa-eu-un.org/articles/en/article_167_en.htm>. 26 August 1991. [accessed 25 May 2007]

สหประชาชาติ ปฏิบัติการทหารดำเนินไปในลักษณะพหุภาคีและมีการจำกัดระยะเวลาการสู้รบ และมีได้มีจุดมุ่งหมายเพื่อเปลี่ยนแปลงระบอบอิรัก ภายหลังสงครามประชาคมยุโรปมีนโยบาย ร่วมกันในการคว่ำบาตรทางเศรษฐกิจอิรักและให้ช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมแก่ประเทศและ ประชาชนที่ประสบภัยจากสงครามทั้งภายใต้การดำเนินของประชาคมและภายใต้องค์การระหว่าง ประเทศ ส่วนปัญหาที่เป็นอุปสรรคต่อการดำเนินความร่วมมือทางการเมืองยุโรปต่อวิกฤติ อ่าวเปอร์เซียคือ การที่ประเทศสมาชิกไม่เคารพในแถลงการณ์ทำที่ร่วมเรื่องการเจรจาปล่อย ตัวประกัน ซึ่งประชาคมได้มีแถลงการณ์เพื่อแสดงจุดยืนร่วมแล้วว่าจะไม่มีการเจรจากับอิรักเพื่อให้ ปล่อยตัวประกันโดยประเทศสมาชิก แต่จะให้เรื่องนี้อยู่ในความรับผิดชอบขององค์การ สหประชาชาติ