

บทที่ 5

ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการกำหนดและดำเนินนโยบายต่างประเทศและความ มั่นคงร่วมกันของสหภาพยุโรปต่อวิกฤติอิรัก และการประเมินบทบาทของ สหภาพยุโรปในฐานะตัวแสดงระหว่างประเทศ

ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการกำหนดและดำเนินนโยบายต่างประเทศและความมั่นคงร่วมกัน
ของสหภาพยุโรปต่อวิกฤติอิรัก

ปัจจัยภายนอก

1. ระเบียบโลกแบบขั้วเดียว (สภาพแวดล้อมยุคหลังสงครามเย็น)

เรามีอาจปฏิเสธได้ว่าระเบียบโลกในยุคหลังสงครามเย็นมีลักษณะแบบขั้วเดียวคือ มีสหรัฐอเมริกาเป็นประเทศมหาอำนาจที่มีอิทธิพลมากที่สุดในระบบความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ อีกทั้งศักยภาพทางทหารและเศรษฐกิจของสหรัฐอเมริกายังมีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายต่างประเทศของประเทศอื่นอีกด้วย ในด้านศักยภาพทางทหาร สหรัฐอเมริกาเป็นประเทศที่ใช้งบประมาณทางด้านทหารมากที่สุดในโลก จากรายงานประจำปี ค.ศ. 2009 ของสถาบันสำรวจสันติภาพระหว่างประเทศสตอกโฮล์ม (Stockholm International Peace Research Institute : SIPRI) พบว่าการใช้งบประมาณทางทหารทั่วโลกแต่ตั้งแต่ปี ค.ศ. 1998 ถึงปี ค.ศ. 2008 เพิ่มขึ้นทุกปี กล่าวคืองบประมาณทหารทั่วโลกในปี ค.ศ. 1998 มีมูลค่าประมาณ 8,000,000 ล้านดอลลาร์สหรัฐ และเพิ่มขึ้นเรื่อยมาจนกระทั่งในปี ค.ศ. 2008 มีมูลค่าประมาณ 12,000,000 ล้านดอลลาร์สหรัฐ โดยมีสหรัฐอเมริกาเป็นประเทศที่ใช้จ่ายทางทหารมากที่สุดคือร้อยละ 41.5 ของค่าใช้จ่ายทางทหารทั่วโลก รองลงมาได้แก่ จีน ร้อยละ 5.8 ฝรั่งเศส ร้อยละ 4.5 อังกฤษ ร้อยละ 4.5 และรัสเซีย ร้อยละ 4¹ ในด้านศักยภาพทางเศรษฐกิจ ในปี ค.ศ. 2009 สหรัฐอเมริกายังคงเป็นประเทศที่มีขนาดเศรษฐกิจใหญ่ที่สุด โดยมีผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในต่อหัว (Per Capita GDP)

¹ Stockholm International Peace Research Institute. "the Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI)'s 2009 Year Book." <<http://www.sipri.org/yearbook/2009/05>>. May 2009. [accessed 29 June 2009]

สูงที่สุดเมื่อเทียบกับประเทศอื่นๆ ในโลก คิดเป็นมูลค่า 46,900 ดอลลาร์สหรัฐ และมีผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในที่บ่งชี้ความสามารถในการซื้อ (GDP Purchasing Power Parity) มูลค่า 14,260,000,000,000 ดอลลาร์สหรัฐ ซึ่งจัดเป็นลำดับที่หนึ่งเมื่อเทียบเป็นลำดับประเทศ และเมื่อเทียบเป็นเขตเศรษฐกิจ สหรัฐอเมริกาจัดอยู่ลำดับที่สองรองจากสหภาพยุโรป² ดังนั้น จึงกล่าวได้ว่าแม้ในปัจจุบันจะมีประเทศมหาอำนาจหลายประเทศมากขึ้นซึ่งเป็นผลจากการพัฒนาทางเศรษฐกิจเฉพาะอย่างยิ่งจีนและอินเดีย แต่สหรัฐอเมริกายังคงเป็นประเทศมหาอำนาจที่มีศักยภาพทั้งทางทหารและเศรษฐกิจมากที่สุดในความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ

แม้ว่าประชาคมระหว่างประเทศจะพยายามสร้างระเบียบโลกให้มีลักษณะเป็นแบบหลายขั้วหรือพหุภาคี โดยมีองค์การระหว่างประเทศเฉพาะอย่างยิ่งองค์การสหประชาชาติทำหน้าที่เป็นตัวกลางเพื่อประสานประโยชน์และแก้ไขข้อขัดแย้งร่วมกันเพื่อรักษาไว้ซึ่งเสถียรภาพและความมั่นคงของโลก³ แต่เมื่อถึงจุดวิกฤติประเทศมหาอำนาจไม่เห็นชอบด้วย กลไกต่างๆ ในองค์การระหว่างประเทศก็ไม่สามารถดำเนินได้ ในทางตรงข้าม ประเด็นปัญหาที่สหรัฐอเมริกาให้ความสนใจและต้องการแก้ไข เช่น การแพร่ขยายของอาวุธทำลายร้ายแรง การก่อการร้าย การละเมิดสิทธิมนุษยชน หรือความเกี่ยวโยงระหว่างการครอบครองอาวุธทำลายร้ายแรงกับกลุ่มก่อการร้ายจะถูกหยิบยกขึ้นเป็นวาระระหว่างประเทศและต้องการให้ทุกประเทศร่วมมือแก้ไขปัญหา⁴

² Central Intelligence Agency. "United States." <<https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/us.html>>. 4 February 2010. [accessed 12 March 2010]

³ United Nations. "the Charter of the United Nations: Article 1-2, Chapter I : Purposes and Principles." <<http://157.150.195.10/en/documents/charter/chapter1.shtml>>. 26 June 1945. [accessed 1 November 2007]

⁴ Jonathan Stevenson, "How Europe and America Defend Themselves," *Foreign Affairs* (March-April 2003) : 75.

ด้วยระเบียบโลกแบบหนึ่งซึ่งมีสหรัฐอเมริกาเป็นมหาอำนาจที่มีศักยภาพทางทหารและเศรษฐกิจมากที่สุด สหรัฐอเมริกาได้ระบุให้อิรักเป็นประเทศที่สร้างปัญหาร้ายแรงซึ่งบั่นทอนเสถียรภาพและความมั่นคงทั้งระดับชาติและระดับโลก อีกทั้งสหรัฐอเมริกาได้กำหนดยุทธศาสตร์และนโยบายที่ชัดเจนต่ออิรักนั้นคือการเปลี่ยนระบอบ (Regime Change) ในช่วงก่อนสงครามและนโยบายสร้างประชาธิปไตยและฟื้นฟูอิรักภายหลังสงคราม จึงทำให้ประเด็นปัญหาอิรักกลายมาเป็นวาระที่สำคัญประการหนึ่งในการกำหนดนโยบายต่างประเทศและความมั่นคงร่วมกันของสหภาพยุโรป⁵

2. นโยบายต่างประเทศของสหรัฐอเมริกา (สภาพแวดล้อมยุคหลังสงครามเย็น)

หลังเหตุการณ์วินาศกรรมเมื่อวันที่ 11 กันยายน ค.ศ. 2001 สหรัฐอเมริกาได้นำยุทธศาสตร์ความมั่นคงแห่งชาติเป็นวาระหลักในการกำหนดนโยบายต่างประเทศ สหรัฐอเมริกากำหนดยุทธศาสตร์ด้านความมั่นคงออกเป็น 3 ยุทธศาสตร์ ได้แก่ ยุทธศาสตร์การต่อสู้กับการก่อการร้าย ยุทธศาสตร์การชิงโจมตีก่อน (Pre-emptive Strike) และยุทธศาสตร์ต่อสู้กับอาวุธทำลายร้ายแรงในเดือนกันยายน ปี ค.ศ. 2002 สหรัฐอเมริกาได้ออกเอกสารยุทธศาสตร์แห่งชาติสหรัฐอเมริกา (The National Strategy of the United States of America)⁶ ซึ่งเป็นใช้เป็นหลักที่สำคัญที่สุดของสหรัฐอเมริกาในการกำหนดนโยบายต่างประเทศและวางยุทธศาสตร์แห่งชาติ เอกสารฉบับนี้

⁵ Gordon, Philip H. "the Crisis in the Alliance," Iraq Memo 11." <http://www.brookings.edu/papers/2003/0224iraq_gordon.aspx>. 24 February 2003 [accessed 26 March 2007] ; Dempsey, Judy. "EU Ministers Put forward Strategy for Middle East." Financial Times <<http://search.ft.com/ftArticle?queryText=EU+military+iraq&y=9&aje=true&x=5&id=040618006659&page=2>>. 25 March 2004. [accessed 12 March 2007] ; European Commission. "Reconstructing Iraq: State of Play and Implementation to Date." <http://ec.europa.eu/external_relations/iraq/assistance_en.htm>. 18 July 2005. [accessed 1 March 2007] ; "European Commission. "European Union Biggest Donor for Iraq's Elections and Referendum." <http://www.europa-eu-un.org/articles/en/article_5168_en.htm>. 21 October 2005. [accessed 24 March 2007]

⁶ White House. "The National Security of the United States of America." <<http://georgewbush-whitehouse.archives.gov/nsc/nss/2002/index.html>>. September 2002. [accessed 12 April 2007]

กล่าวถึงยุทธศาสตร์ที่สหรัฐอเมริกาจะใช้เพื่อต่อสู้กับการก่อการร้ายซึ่งสรุปสาระสำคัญได้ดังนี้
สหรัฐอเมริกาจะผนึกกำลังกับพันธมิตรในการต่อสู้กับการก่อการร้ายข้ามชาติและทำงานร่วมกัน
เพื่อป้องกันการโจมตีของผู้ก่อการร้ายต่อสหรัฐอเมริกาและพันธมิตร เราจะขัดขวางและทำลาย
ขบวนการก่อการร้ายโดย

1. ปฏิบัติการทางตรงและต่อเนื่องโดยการใช้อำนาจจากทุกส่วนทั้งในระดับชาติและระหว่างประเทศ เป้าหมายของเราคือขบวนการก่อการร้ายในระดับโลกและผู้ที่ทำให้การสนับสนุน
2. ปกป้องสหรัฐอเมริกา ประชาชนอเมริกัน และผลประโยชน์ทั้งในและนอกประเทศ โดยการระบุและทำลายภัยคุกคามก่อนที่จะมาถึงพรมแดนของเรา โดยจะพยายามอย่างที่สุดและสม่ำเสมอเพื่อขอการสนับสนุนจากประชาคมระหว่างประเทศ และถ้ามีความจำเป็น เราจะไม่ลังเลที่จะปฏิบัติการฝ่ายเดียวเพื่อใช้สิทธิของเราในการป้องกันตนเอง
3. ปฏิเสธการให้การอุปถัมภ์ การสนับสนุนและการให้ที่พักพิงต่อผู้ก่อการร้าย โดยการโน้มน้าวหรือบีบบังคับรัฐต่างๆ เพื่อให้ยอมรับหน้าที่ความรับผิดชอบตามอำนาจอธิปไตย
4. ใช้อิทธิพลของสหรัฐอเมริกาอย่างเต็มที่ และทำงานอย่างใกล้ชิดร่วมกับพันธมิตร เพื่อยืนยันว่าการกระทำทุกประการโดยขบวนการก่อการร้ายนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมาย
5. สนับสนุนรัฐบาลสายกลางและรัฐสมัยใหม่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในโลกมุสลิม เพื่อเป็นหลักประกันว่าเงื่อนไขต่างๆ ที่ส่งเสริมการก่อการร้ายจะไม่สามารถหยั่งรากลงไปในประเทศใดๆ ได้
6. ลดทอนเงื่อนไขสำคัญต่างๆ ที่ก่อให้เกิดการก่อการร้าย โดยขอความช่วยเหลือจากประชาคมระหว่างประเทศ

ในด้านยุทธศาสตร์ต่อสู้กับอาวุธทำลายร้ายแรง รัฐบาลสหรัฐอเมริกาภายใต้การบริหารงานของประธานาธิบดี จอร์จ ดับเบิลยู บุช พยายามเชื่อมโยงประเทศที่ครอบครองอาวุธทำลายร้ายแรงซึ่งเป็นภัยคุกคามที่อันตรายที่สุดต่อความมั่นคงแห่งชาติเข้ากับการสนับสนุนขบวนการก่อการร้าย เมื่อวันที่ 28 มกราคม ค.ศ. 2002 ประธานาธิบดีจอร์จ ดับเบิลยู บุช ได้ระบุเกาหลีเหนือ อิหร่าน อิรัก ว่าเป็นอักษะแห่งความชั่วร้าย (Axis of Evil) คือรัฐที่มีอาวุธร้ายแรงไว้ในความครอบครองและอาจส่งทอดอาวุธนี้ให้แก่ผู้ก่อการร้าย เพื่อใช้โจมตีสหรัฐอเมริกาและพันธมิตร นอกจากนี้ สหรัฐอเมริการะบุว่าประเทศทั้งสามมีลักษณะร่วมกัน 5 ประการดังนี้⁷

1. มีระบบการปกครองและนโยบายที่คล้ายคลึงกัน
2. มีอาวุธทำลายร้ายแรงไว้ในครอบครอง
3. ให้การสนับสนุนแก่ขบวนการก่อการร้ายสากล
4. ต่อต้านการมีอยู่ของระบบสหรัฐอเมริกา
5. เพิกเฉยต่อสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพของประชาชน

ในด้านนโยบายต่างประเทศสหรัฐอเมริกาต่ออิรัก นับตั้งแต่หลังสงครามอ่าวเปอร์เซีย ในปี ค.ศ. 1990-1991 สหรัฐอเมริกาใช้นโยบายปิดล้อมอิรักมาโดยตลอด จนกระทั่งเกิดเหตุการณ์ 11 กันยายน ค.ศ. 2001 สหรัฐอเมริกาได้เปลี่ยนเป็นการเปลี่ยนแปลงระบอบ (Regime Change) รัฐมนตรีกลาโหมสหรัฐอเมริกา พอล วอลโฟวิทซ์ (Paul Wolfowitz) ประกาศว่าสหรัฐอเมริกาจำเป็นต้องตอบโต้ต่อการโจมตีเมื่อวันที่ 11 กันยายน ค.ศ. 2001 ด้วยการจำกัดรัฐ อันธพาลซึ่งสนับสนุนการก่อการร้าย จากนั้นรองประธานาธิบดีริชาร์ด ดิก เชนีย์ (Richard Dick Cheney) ได้เดินทางเยือนภูมิภาคตะวันออกกลางในเดือนมีนาคม ปี ค.ศ. 2002 เพื่อหารือเกี่ยวกับปัญหาอิรัก⁸

⁷ Bush, George W. "State of the Union Address." <<http://www.whitehouse.gov/news/releases/2002/01/20020128-7.html>>. 28 January 2002. [accessed 12 March 2007]

⁸ Katzman, Kenneth. "Al Qaeda in Iraq : Assessment and Outside Links." CRS Report for Congress RL322317 < <http://www.fas.org/sgp/crs/terror/RL32217.pdf> >. 17 August 2005. [accessed 4 May 2007] ; Bob Woodward, "Plan," Plan of Attack and State of Denial (April 2004) : 10-23.

สหรัฐอเมริกาพยายามโน้มน้าวให้ประชาคมระหว่างประเทศสนับสนุนการเผชิญหน้ากับอิรักเริ่มตั้งแต่วันที่ 12 กันยายน ค.ศ. 2002 จนถึง 16 มีนาคม ค.ศ. 2003 แต่ไม่ประสบความสำเร็จ จึงได้เลือกที่จะประกาศสงครามร่วมกับพันธมิตรสองประเทศคืออังกฤษและออสเตรเลียกับอิรัก ในวันที่ 20 มีนาคม ค.ศ. 2003 หลังประกาศชัยชนะในสงครามอิรัก สหรัฐอเมริกาได้ประกาศยุทธศาสตร์สหรัฐอเมริกาเพื่อชัยชนะต่ออิรัก (National Strategy for Victory in Iraq) เมื่อเดือนพฤศจิกายน ปี ค.ศ. 2005 ซึ่งกำหนดยุทธศาสตร์ออกเป็น 3 ด้านดังนี้ ด้านการเมือง ด้านความมั่นคง และด้านเศรษฐกิจ⁹ เพื่อที่จะบรรลุเป้าหมายในอิรักสหรัฐอเมริกาได้ดำเนินการโดยการเรียกร้องความร่วมมือและการสนับสนุนจากพันธมิตร องค์การระหว่างประเทศสหภาพยุโรป โดยมีองค์การสหประชาชาติเป็นองค์การหลักในการบูรณะฟื้นฟูอิรัก

นโยบายต่างประเทศของสหรัฐอเมริกาต่ออิรักมีอิทธิพลต่อการกำหนดและดำเนินนโยบายต่างประเทศและความมั่นคงร่วมกันของสหภาพยุโรปต่ออิรักอย่างมาก เนื่องจากเมื่อประเด็นอิรักกลายมาเป็นวาระระหว่างประเทศ สหภาพยุโรปในฐานะตัวแสดงในระบบระหว่างประเทศจึงไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ที่จะกำหนดนโยบายเพื่อเผชิญหน้ากับปัญหาดังกล่าว แต่เมื่อสหภาพยุโรปได้กำหนดนโยบายร่วมกันตามแนวทางและค่านิยมขององค์การแล้ว¹⁰ กลับไม่ประสบความสำเร็จในการประสานยืนยันท่าที่ร่วมที่ได้กำหนดไว้ในแถลงการณ์ร่วมกัน เนื่องจากประเทศสมาชิกเฉพาะอย่างยิ่งที่เป็นพันธมิตรกับสหรัฐอเมริกาและที่อ้างพันธกรณีต่อองค์การสนธิสัญญาแอตแลนติกเหนือหรือนาโตซึ่งมีสหรัฐอเมริกาเป็นผู้นำ มีนโยบายที่สนับสนุนแนวทางของสหรัฐอเมริกาในระหว่างช่วงก่อนสงครามและช่วงสงครามโดยมิได้ยืนยันท่าที่ร่วมหรือดำเนินนโยบายต่างประเทศของตนให้สอดคล้องกับนโยบายต่างประเทศและความมั่นคงร่วมกัน

⁹ White House. "Strategy for Victory in Iraq." <http://georgewbush-whitehouse.archives.gov/infocus/iraq/iraq_strategy_nov2005.html>. November 2005. [accessed 20 May 2007]

¹⁰ President Statement. "EU President Statement - the Situation between Iraq and Kuwait." <http://www.europa-euun.org/articles/en/article_2064_en.htm>. 18 February 2003. [accessed 21 May 2007] ; Joint Statement. "Joint Position on Iraq Adopted by 15 – the '13' Concur." <<http://www.greekembassy.org/Embassy/content/en/Article.aspx?office=1&folder=403&article=226>>. 18 February 2003. [accessed 12 March 2007]

3. บทบาทขององค์การสหประชาชาติ (สภาพแวดล้อมด้านองค์กร/สถาบัน)

องค์การสหประชาชาติ เป็นองค์การระหว่างประเทศซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อก่อให้เกิดความร่วมมือกันของกฎหมายระหว่างประเทศ ความมั่นคงระหว่างประเทศ การพัฒนาเศรษฐกิจ การเปลี่ยนแปลงทางสังคม สิทธิมนุษยชน และบรรลุด้านสภาพโลก องค์การสหประชาชาติถูกก่อตั้งขึ้นภายหลังสงครามโลกครั้งที่สองยุติลงในปี ค.ศ. 1945 เพื่อแทนที่สันนิบาตชาติในการยับยั้งสงครามระหว่างประเทศและเพื่อเป็นเวทีสำหรับการเจรจาเพื่อยุติข้อพิพาท แต่ในทางปฏิบัติ องค์การสหประชาชาติไม่อาจดำเนินหน้าที่ในการเป็นเวทีเจรจาเพื่อยุติความขัดแย้งหรือข้อพิพาทได้หากประเทศมหาอำนาจ 5 ประเทศ ซึ่งเป็นสมาชิกถาวรคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติมีความเห็นขัดแย้งกันและใช้สิทธิยับยั้งร่วมมติเพื่อแก้ไขปัญหานั้น เช่น ในกรณีปัญหาอิรักที่ถูกสหรัฐอเมริกาและอังกฤษนำขึ้นเป็นวาระระหว่างประเทศ และต้องการผลักดันมติคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติเพื่อแสวงหาความชอบธรรมในการทำสงครามอิรัก แต่ฝรั่งเศส จีน รัสเซีย ไม่เห็นด้วย¹¹ กลไกการปรึกษาหารือร่วมกันก็ยุติลง และสหรัฐอเมริกาก็เลือกประกาศสงครามและดำเนินการโดยร่วมกับอังกฤษและออสเตรเลียโดยลำพัง

ภายหลังสงครามอิรักยุติลง องค์การสหประชาชาติจึงกลับมามีความสำคัญต่อประเด็นปัญหาอิรักอีกครั้งเฉพาะอย่างยิ่งในฐานะที่เป็นองค์การหลักเพื่อการฟื้นฟูบูรณะอิรัก และมีความสำคัญมากขึ้นในสายตาของสหรัฐอเมริกา สหรัฐอเมริกาได้กล่าวถึงความสำคัญขององค์การสหประชาชาติและภารกิจของสหรัฐอเมริกาดังนี้ ภารกิจของสหรัฐอเมริกาและองค์การสหประชาชาติในการปกป้องรักษาความมั่นคงร่วมกัน มี 2 ประการดังนี้ ประการแรก สหรัฐอเมริกาและองค์การสหประชาชาติต้องอยู่เคียงข้างประชาชนในอัฟกานิสถานและอิรักเพื่อสร้างเสถียรภาพให้เกิดขึ้นในทั้งสองประเทศนี้ ประการที่สองสหรัฐอเมริกาต้องร่วมกันยับยั้งการแพร่ขยายอาวุธทำลายร้ายแรงโดยอาศัยความร่วมมือจากประเทศสมาชิกทุกประเทศ¹²

¹¹ Philip Gordon and Jemere Shapiro, *Allies at War, Europe and the Crisis over Iraq*, (New York : McGraw-Hill 2004) : 67.

¹² Bush, George W. "Statement by His Excellency Mr. George W. Bush, President of the United States of America Address to the United Nations General Assembly," <<http://www.whitehouse.gov/news/releases/2003/09/20030923-8.html>>. 23 September 2003. [accessed 8 September 2008]

องค์การสหประชาชาติเริ่มดำเนินบทบาทในการฟื้นฟูอิรักภายหลังสงครามด้วยการออกมติคณะมนตรีความมั่นคงที่ 1483 เป็นฉบับแรก มติฉบับที่ 1483 มีสาระสำคัญ 5 ประการดังนี้ ประการแรก ยุติการคว่ำบาตรอิรักที่ดำเนินมาเป็นเวลา 12 ปี ประการที่สอง สนับสนุนให้ประชาคมระหว่างประเทศเข้ามามีส่วนร่วมในการฟื้นฟูอิรัก ประการที่สาม แต่งตั้งผู้แทนพิเศษแห่งสหประชาชาติที่จะมีบทบาทในการฟื้นฟูอิรักในทุกด้าน ประการที่สี่ ช่วยเหลือสนับสนุนให้อิรักสามารถวางแผนด้านการเมืองและเศรษฐกิจได้ด้วยตนเอง ประการสุดท้าย ให้กองกำลังสัมพันธมิตรมีภารกิจร่วมกับองค์การสหประชาชาติและรัฐบาลชั่วคราวอิรัก เพื่อช่วยให้มีการเปลี่ยนผ่านอำนาจไปสู่รัฐบาลใหม่ที่เป็นตัวแทนของประชาชนอิรักอย่างแท้จริง¹³

เมื่อองค์การสหประชาชาติได้ดำเนินการฟื้นฟูอิรักในเบื้องต้นแล้วเสร็จ ในปี ค.ศ. 2004 คณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติก็ได้มีมติที่ 1546 ซึ่งเป็นฉบับที่สองเพื่อการฟื้นฟูอิรัก มติที่ 1546 นี้มีสาระสำคัญเพื่อสนับสนุนการดำเนินงานในการฟื้นฟูอิรักทั้งในด้านการปฏิรูปการปกครอง การฟื้นฟูเศรษฐกิจสังคม และการบรรเทาความทุกข์ยากของประชาชนภายหลังสงคราม โดยจะได้จัดตั้งกองทุนระหว่างประเทศเพื่อฟื้นฟูอิรักเพื่อเป็นศูนย์กลางในการรวบรวมเงินทุน¹⁴

¹³ United Nations Security Council. "Resolution 1483." <<http://daccess-ddsny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N03/368/53/PDF/N0336853.pdf?OpenElement>>. 22 May 2003. [accessed 20 September 2008]

¹⁴ United Nations Security Council. "Resolution 1546." <<http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N04/381/16/PDF/N0438116.pdf?OpenElement>>. 8 June 2004. [accessed 20 September 2008]

ต่อจากนั้นในปี ค.ศ. 2007 คณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติได้มีมติเพื่อสนับสนุนการฟื้นฟูอิรักเพิ่มอีก 2 ฉบับคือ มติที่ 1723 ซึ่งมีสาระสำคัญเพื่อผลักดันให้เกิดความร่วมมือระหว่างประเทศในการฟื้นฟูอิรัก และมติที่ 1770 ซึ่งมีสาระสำคัญเพื่อแต่งตั้งผู้แทนพิเศษและคณะทำงานขององค์การสหประชาชาติให้เข้าไปปฏิบัติหน้าที่และภารกิจในอิรัก¹⁵ บทบาทขององค์การสหประชาชาติต่อวิกฤติที่มีอิทธิพลต่อการกำหนดและการดำเนินนโยบายให้เป็นไปอย่างสอดคล้องกันระหว่างประเทศสมาชิก เนื่องจากสหภาพยุโรปมีหลักการกำหนดนโยบายบนพื้นฐานการเคารพพันธกรณีที่มีต่อองค์การสหประชาชาติและจะไม่ดำเนินการใดๆ ที่ขัดต่อหลักการที่กำหนดไว้ในกฎบัตรสหประชาชาติ เมื่อคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติมีมติเพื่อฟื้นฟูอิรักฉบับแรกออกมาแล้ว สหภาพยุโรปได้แสดงความยินดีและความตั้งใจที่จะให้การสนับสนุนและความร่วมมือในการฟื้นฟูอิรักร่วมกับองค์การสหประชาชาติและองค์การต่างๆ ที่เกี่ยวข้องอย่างเต็มที่ โดยยกเว้นการส่งทหารเข้าร่วมปฏิบัติการกับกองกำลังสัมพันธมิตรเท่านั้น¹⁶

สหภาพยุโรปเริ่มดำเนินการให้ความช่วยเหลือและฟื้นฟูอิรักภายหลังสงครามในวันที่ 9 เมษายน ค.ศ. 2003 ด้วยงบประมาณเริ่มต้น 100 ล้านยูโร จนถึงปี ค.ศ. 2007 ใช้งบประมาณในการฟื้นฟูอิรักทั้งหมด 829 ล้านยูโร¹⁷ นอกจากสหภาพยุโรปดำเนินการช่วยเหลืออิรักผ่านองค์การสหประชาชาติเป็นหลักแล้ว สหภาพยุโรปยังดำเนินการตามแผนงานของตนอย่างชัดเจนดังนี้ การให้ความช่วยเหลือทางด้านมนุษยธรรมผ่านการดำเนินงานของ 3 สถาบันให้การช่วยเหลือ สหภาพยุโรปทั้ง 3 สถาบันคือ RELEX AIDCO และ ECHO การดำเนินนโยบายเกี่ยวพันอิรัก

¹⁵ United Nations Security Council. "Resolution 1723." <<http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N06/632/35/PDF/N0663235.pdf?OpenElement>>. 28 November 2006. [accessed 20 September 2008] ; United Nations Security Council. "Resolution 1770." <<http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N07/456/04/PDF/N0745604.pdf?OpenElement>>. 10 August 2007. [accessed 20 September 2008]

¹⁶ President Conclusions. "Brussels European Council 19 and 20 June 2003 : Presidency Conclusions." <http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/7279.pdf>. 1 October 2003. [accessed 23 September 2008]

¹⁷ European Commission. "State of Play as on 31 January 2008." B-1049 <http://ec.europa.eu/europeaid/where/gulf-region/documents/state_of_play_2008_01_en.pdf>. January 2008. [accessed 20 February 2009]

(Framework for Engagement) การดำเนินงานของนโยบายความมั่นคงและการป้องกันภายใต้ชื่อภารกิจ ENJUST LEX (EU Rule of Law Mission for Iraq) ด้านประเทศสมาชิกสหภาพยุโรปก็ได้สนับสนุนการดำเนินการให้ความช่วยเหลืออิรักในช่วงภายหลังสงครามอย่างเป็นทางการและสอดคล้องกันทั้งผ่านความร่วมมือกันภายในสหภาพยุโรปและการให้ความช่วยเหลือแก่อิรักแบบทวิภาคี¹⁸

4. ความขัดแย้งทางวัฒนธรรม (สภาพแวดล้อมด้านเชื้อชาติและวัฒนธรรม)

แซมมวล พี ฮันติงตัน (Samuel P. Huntington) นักคิดผู้เสนอแนวคิดการปะทะกันทางอารยธรรม (Clash of Civilizations) ได้กล่าวไว้ว่า เมื่อสงครามเย็นสิ้นสุดลง โลกกำลังเข้าสู่ยุคใหม่ของความขัดแย้ง นั่นคือ ความขัดแย้งระหว่างตะวันตกกับพวกที่ไม่ใช่ตะวันตก (West vs. Non-West) โดยเฉพาะอย่างยิ่งระหว่างตะวันตกกับวัฒนธรรมขงจี้อ-อิสลาม ฮันติงตันให้เหตุผลสำคัญของการปะทะกันทางวัฒนธรรมไว้ดังนี้ การเติบโตของเรื่องจิตสำนึกทางอารยธรรม (Civilization Consciousness) เกิดขึ้นจากการที่ตลอดหลายร้อยปีที่ผ่านมา ตะวันตกมีอำนาจครอบงำโลกส่งผลให้แนวคิดแบบตะวันตกก็ครอบงำโลก วัฒนธรรมตะวันตกก็หล่อหลอมคนเชื้อชาติอื่นและประเทศต่างๆ ในโลกนี้รับเอาอารยธรรมตะวันตกมากจนก่อให้เกิดกระแสของจิตสำนึกในการต่อต้านตะวันตก เช่น กระแสรื้อฟื้นความเป็นเอเชีย ความเป็นฮินดูในอินเดีย หรือความเป็นอิสลามในตะวันออกกลาง ทั้งนี้ ฮันติงตันได้เสนอแนะแนวทางในระยะยาวเพื่อลดความขัดแย้งไว้ว่า ตะวันตกจำเป็นต้องดำเนินนโยบายอย่างประนีประนอมและเรียนรู้ที่จะอยู่ร่วมกันกับอารยธรรมอื่น¹⁹

¹⁸ Commission Communication. "Communication from the Commission to the Council and the European Parliament : the Madrid Conference on Reconstruction in Iraq." <http://ec.europa.eu/external_relations/iraq/intro/com03_575en.pdf>. 24 October 2003. [accessed 6 January 2009] ; European Council. "Council Conclusion-Iraq 2004-2008." <http://ec.europa.eu/external_relations/iraq/docs/iraq_council_2004-08_en.pdf>. 2008. [accessed 19 December 2008]

¹⁹ Samuel P. Huntington, "The Clash of Civilizations," *Foreign Affairs* Vol. 72, No. 3, (Summer 1993) : 22-49.

กระแสต่อต้านนโยบายต่างประเทศของสหรัฐอเมริกาต่อภูมิภาคตะวันออกกลาง โดยเฉพาะในประชากรมุสลิม เป็นปัจจัยสำคัญประการหนึ่งที่สหภาพยุโรปและรัฐบาลของสมาชิกสหภาพยุโรปที่มีประชากรซึ่งนับถือศาสนาอิสลามอยู่ในประเทศต้องตระหนักก่อนที่จะแสดงท่าทีสนับสนุนหรือคัดค้านแนวทางที่จะส่งผลกระทบต่อโลกมุสลิม เนื่องจากสหภาพยุโรปมีประชากรมุสลิมมากถึง 20 ล้านคน²⁰ ดังนั้น หากต้องการรักษาความสัมพันธ์อันดีกับประเทศมุสลิมและไม่ต้องการให้เกิดปัญหาความขัดแย้งภายในสังคม สหภาพยุโรปและประเทศสมาชิกก็ต้องรักษาดุลยภาพระหว่างการสนับสนุนแนวทางของสหรัฐอเมริกาที่ส่งเสริมความสัมพันธ์ที่ดีระหว่างกลุ่มประเทศมุสลิมไว้ให้อยู่ในระดับที่ไม่ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงและผลประโยชน์ของประเทศ

ปัจจัยภายใน

1. ทศนคติและค่านิยมของสหภาพยุโรป (ทศนคติ/วัฒนธรรมทางการเมือง)

แม้ว่าสหภาพยุโรปและสหรัฐอเมริกามีทศนคติและผลประโยชน์ร่วมกันในภูมิภาคตะวันออกกลางในหลายประเด็น อาทิ การต่อสู้กับขบวนการก่อการร้าย การยุติการแพร่ขยายของอาวุธทำลายร้ายแรง การส่งเสริมเสถียรภาพและสนับสนุนกระบวนการเจรจาสันติภาพในตะวันออกกลาง การปกป้องรักษาเส้นทางลำเลียงน้ำมัน และการจำกัดการขยายตัวของกลุ่มติดอาวุธ ขณะที่สหรัฐอเมริกาย้ำเน้นปัญหาขบวนการก่อการร้ายและการแพร่ขยายของอาวุธทำลายร้ายแรงเป็นประเด็นสำคัญที่สุดในนโยบายความมั่นคงแห่งชาติสหรัฐอเมริกา และทั้งสองประเด็นนี้คือเงื่อนไขต่อเสถียรภาพและสันติภาพในตะวันออกกลาง แต่สหภาพยุโรปให้ความสำคัญและจัดลำดับความเร่งด่วนของปัญหาในลักษณะที่แตกต่างไปจากสหรัฐอเมริกา สหภาพยุโรปมีความเห็นว่าการขัดแย้งระหว่างอิสราเอลกับปาเลสไตน์เป็นประเด็นความหวังกังวลลำดับแรก และเป็นกุญแจสำคัญที่ก่อให้เกิดความไร้เสถียรภาพในภูมิภาคตะวันออกกลาง ซึ่งส่งผลให้การก่อการร้าย การขยายตัวของกลุ่มติดอาวุธ และความวุ่นวายทางการเมือง

²⁰ “Muslims in Europe: Integration Policies in Selected Countries.” CRS Report for Congress, RL33166 <<http://www.fas.org/sgp/crs/row/RL33166.pdf>>. 18 November 2005. [accessed 18 September 2008]

ในประเทศมีความรุนแรงมากขึ้น นอกจากนี้สหภาพยุโรปยังมีค่านิยมในการแก้ไขปัญหาลักษณะพหุภาคีด้วยวิธีการทางการเมืองและการทูตอีกด้วย ทศนคติและค่านิยมของสหภาพยุโรปเกิดจากเหตุผลสำคัญ 6 ประการดังนี้

ประการแรก ประวัติศาสตร์ ยุโรปมีประวัติศาสตร์ที่ยาวนานและค่อนข้างซับซ้อนในตะวันออกกลางซึ่งเป็นปัจจัยทำให้มีมุมมองและทัศนคติต่างจากสหรัฐอเมริกา ยุโรปได้เคยเผชิญหน้ากับสงครามครูเสดและเคยมีอาณานิคมในโลกอาหรับ ซึ่งประสบการณ์ในอดีตเหล่านี้ส่งผลให้ยุโรปเชื่อว่า สหรัฐอเมริกาจะไม่สามารถเอาชนะโลกอาหรับและบังคับให้มีประชาธิปไตยและเสรีภาพในตะวันออกกลางได้โดยวิธีการใช้ความกำลังและรุนแรง แต่จะสามารถทำได้โดยการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งระหว่างอิสราเอลกับปาเลสไตน์ นอกจากนี้ ความทรงจำอันเลวร้ายที่เกิดจากสงครามและการใช้กำลังในการแก้ปัญหาทำให้สหภาพยุโรปสนับสนุนให้มีการแก้ปัญหาด้วยการทูตมากกว่าการใช้กำลัง²¹

ประการที่สอง ภูมิรัฐศาสตร์และประชากร ยุโรปมีภูมิภาคตะวันออกกลางเป็นภูมิภาคเพื่อนบ้านและด้วยปัจจัยด้านภูมิรัฐศาสตร์นี้ส่งผลทำให้สหภาพยุโรปสนับสนุนและส่งเสริมเสรีภาพทางการเมืองและเศรษฐกิจในตะวันออกกลาง สหภาพยุโรปเชื่อว่าเหตุการณ์รุนแรงจากการกระทำของขบวนการก่อการร้ายที่เกิดขึ้นระหว่าง 3 ทศวรรษที่ผ่านมาในทวีปยุโรปเป็นผลเนื่องมาจากปัญหาความขัดแย้งระหว่างอิสราเอลกับปาเลสไตน์ อีกทั้ง ปัญหาความขัดแย้งดังกล่าวยังก่อให้เกิดกระแสการเคลื่อนย้ายและการอพยพเพื่อหลบหนีความไร้เสรีภาพทางการเมืองและความลำบากทางเศรษฐกิจ การอพยพเพื่อหลบหนีความวุ่นวายทางการเมืองและความขาดแคลนทางเศรษฐกิจนี้ได้เพิ่มจำนวนประชากรมุสลิมในทวีปยุโรปมากขึ้นจาก 15 ล้านคนเป็นจำนวน 20 ล้านคน ซึ่งตรงกันข้ามกับจำนวนประชากรมุสลิมในสหรัฐอเมริกาที่มีจำนวนเพียง 4-8 ล้านคน²² นอกจากนี้ ประเด็นศาสนาอิสลามยังกลายมาเป็นปัจจัยสำคัญที่มีผลต่อการเมือง

²¹ Atlantic Council and the German Marshall Fund. "Elusive Partnership : US and European Policies in the Near East and the Gulf." <www.ciaonet.org/pbei/acus/har01/har01.pdf>. September 2002. [accessed 16 September 2008]

²² Omer Taspinar, "Europe's Muslim Street," *Foreign Policy* (March/April 2003) : 11-13. ; US. Department of State. "Fact Sheet: Islam in the United States." <<http://www.islamfortoday.com/historyusa4.htm>>. September 2001. [accessed 16 September 2008]

ภายในของประเทศสมาชิกสหภาพยุโรปอีกด้วย รัฐบาลประเทศสมาชิกสหภาพยุโรป อาทิ ฝรั่งเศส เยอรมนี สเปน จะค่อนข้างระมัดระวังในการที่จะแสดงท่าทีสนับสนุนนโยบายของสหรัฐอเมริกา เนื่องจากอาจเป็นสาเหตุให้เกิดความไม่พอใจในประชามวลมุสลิมในประเทศ และอาจสร้างความแตกแยกภายในสังคมและความรู้สึกต่อต้านผู้อพยพที่รุนแรงมากขึ้น²³

ประการที่สาม ความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจ สหภาพยุโรปมีความสัมพันธ์ด้านเศรษฐกิจที่ดีกับภูมิภาคตะวันออกกลาง สหภาพยุโรปเป็นกลุ่มประเทศคู่ค้าที่สำคัญของภูมิภาคตะวันออกกลาง นอกจากนี้ ในศตวรรษที่ 20 การที่ประชาคมโลกได้รับผลกระทบจากปัญหาการค้าน้ำมัน การเปลี่ยนแปลงราคาหลายครั้ง และมีความต้องการที่เพิ่มสูงมากขึ้น ทำให้ผลประโยชน์ทางด้านเศรษฐกิจของสหภาพยุโรปผูกพันกับภูมิภาคตะวันออกกลางมากขึ้น จากข้อมูลปี ค.ศ. 2002 ของกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (International Monetary Fund : IMF) พบว่า การส่งออกจากสหภาพยุโรปไปตะวันออกกลางมีมูลค่าเป็น 3 เท่าเมื่อเทียบกับการส่งออกจากสหรัฐอเมริกาไปตะวันออกกลาง²⁴ นอกจากนี้ การขยายตัวด้านเศรษฐกิจและการค้าระหว่างสหภาพยุโรปและตะวันออกกลางที่มีมากขึ้น ทำให้สหภาพยุโรปต้องการรักษาความสัมพันธ์ที่ดีกับประเทศต่างๆ ในตะวันออกกลางซึ่งประเด็นนี้จะช่วยประกันความมั่นคงด้านพลังงานและเส้นทางการลำเลียงน้ำมันได้อีกด้วย²⁵

²³ "Muslims in Europe : Integration Policies in Selected Countries," op. cit., footnote 20.

²⁴ การส่งออกจากสหภาพยุโรปและสหรัฐอเมริกาไปภูมิภาคตะวันออกกลางในปี ค.ศ. 2002 มีมูลค่า 64,000,000,000 ล้านดอลลาร์สหรัฐ และ 23,000,000,000 ล้านดอลลาร์สหรัฐ ตามลำดับ International Monetary Fund, Direction of Trade Statistics Yearbook 2002 (2002), pp. 48-53.

²⁵ Philip H. Gordon, op. cit., footnote 5. ; Atlantic Council and the German Marshall Fund, op. cit., footnote 21.

ประการที่สี่ ทศนคติและมุมมองต่อภัยคุกคาม นับตั้งแต่สิ้นสุดสงครามเย็น สหภาพยุโรปมีมุมมองในเรื่องภัยคุกคามแตกต่างไปจากมุมมองของสหรัฐอเมริกา โดยตลอดช่วงทศวรรษที่ 1990 สหภาพยุโรปมุ่งให้ความสำคัญต่อการบูรณาการสหภาพยุโรปทั้งในด้านนโยบายและการขยายสมาชิกมากกว่าภัยคุกคามในรูปแบบใหม่ที่เกิดจากลัทธิการก่อการร้าย การแพร่ขยายของอาวุธทำลายร้ายแรง และความท้าทายอื่นๆ ในตะวันออกกลาง ถึงแม้ว่ารัฐบาลของประเทศสมาชิกสหภาพยุโรปบางประเทศโดยเฉพาะอย่างยิ่งอังกฤษ ในช่วงการบริหารประเทศของนายกรัฐมนตรีโทนี แบลร์ มองว่ามีความเป็นไปได้ที่จะมีการเชื่อมโยงกันระหว่างกลุ่มก่อการร้ายและการแพร่ขยายของอาวุธทำลายร้ายแรงในตะวันออกกลางและที่อื่น แต่ประชากรยุโรปส่วนใหญ่ไม่เชื่อเช่นนั้น อีกทั้ง ประเทศสมาชิกสหภาพยุโรปบางประเทศโดยเฉพาะอย่างยิ่งเยอรมนี กลับให้ความสำคัญเรื่องเศรษฐกิจและการส่งเสริมเสถียรภาพในบอลข่านมากกว่าประเด็นความท้าทายในรูปแบบใหม่ข้างต้น²⁶ อย่างไรก็ตาม หลังจากเหตุวินาศกรรมในกรุงมาดริด ประเทศสเปน เมื่อวันที่ 11 มีนาคม ค.ศ. 2004 มุมมองต่อภัยคุกคามจากลัทธิก่อการร้ายในยุโรปเริ่มมี มากขึ้น จากการสำรวจความเห็นของประชาชนยุโรปยังคงพบว่าการรับรู้ในประเด็นภัยคุกคามจากการก่อการร้ายระหว่างประชาชนอเมริกันและประชาชนยุโรปมีความคล้ายคลึงกันมากขึ้น แต่ในเรื่องการใช้งำลังและความรุนแรงเพื่อจัดการแก้ไขปัญหานี้ยังคงมีความคิดเห็นแตกต่างกัน²⁷

ประการที่ห้า แนวทางการจัดการกับภัยคุกคามและการใช้ความรุนแรง เนื่องด้วยประวัติศาสตร์ยุโรปที่เคยประสบกับความสูญเสียในทั้งสงครามระหว่างประเทศในภูมิภาคยุโรป สงครามโลกครั้งที่ 1 และครั้งที่ 2 สหภาพยุโรปจึงให้ความสำคัญแก่การแก้ไขปัญหาในลักษณะพหุภาคีบนเงื่อนไขการเคารพกฎหมายระหว่างประเทศ สหภาพยุโรปตระหนักในความสำคัญของการทำงานร่วมกันองค์การระหว่างประเทศโดยเฉพาะองค์การสหประชาชาติและสหภาพยุโรป ซึ่งทำให้เกิดสันติภาพและความเจริญรุ่งเรืองเรื่อยมานับตั้งแต่สงครามเย็นยุติลง อีกทั้งนับตั้งแต่ต้นศตวรรษที่ 20 ประเทศสมาชิกยุโรปหลายประเทศโดยเฉพาะอย่างยิ่งเยอรมนี ได้ถอยห่างจากการใช้งำลังเพื่อจัดการแก้ไขปัญหาคความขัดแย้ง และเน้นย้ำความสำคัญในการใช้

²⁶ Jonathan Stevenson, op. cit., footnote 4.

²⁷ German Marshall Fund of the United States and Compagnia di San Paolo. "Transatlantic Trends 2003-2004." <http://www.gmfus.org/trends/docs/2003_2004_English_Key.pdf>. September 2004. [accessed 19 September 2008]

การทูตและการช่วยเหลือในด้านต่างๆ เป็นเครื่องมือในการดำเนินนโยบายต่างประเทศ สหภาพยุโรปมีห่วงกังวลต่อแนวทางการแก้ปัญหาแบบชิงโจมตีก่อน (Preemptive Force) หากไม่ได้รับความเห็นชอบจากประชาคมระหว่างประเทศ²⁸ นอกจากนี้สหภาพยุโรปมีความกังวลว่าหากสนับสนุนแนวทางของสหรัฐอเมริกาในอิรัก จะทำให้เกิดความโกรธเคืองและขัดแย้งในกลุ่มพี่น้องมุสลิม ส่งผลในทางลบต่อความขัดแย้งระหว่างอิสราเอลกับปาเลสไตน์ และก่อให้เกิดความรุนแรงที่เกิดจากขบวนการก่อการร้ายมากขึ้น²⁹

และประการสุดท้าย ทศนคติต่อรัฐบาลอเมริกัน ทศนคติของสหภาพยุโรปต่อรัฐบาลสหรัฐอเมริกาโน้มเอียงไปในรูปแบบมหาอำนาจชั่วคราว ที่ทำให้ความสัมพันธ์ระหว่างภูมิภาคยุโรปและสหรัฐอเมริกาตึงเครียดโดยเฉพาะในประเด็นปัญหาในภูมิภาคตะวันออกกลาง และอ่าวเปอร์เซีย ก่อนเหตุการณ์วินาศกรรม 11 กันยายน ค.ศ. 2001 รัฐบาลของประเทศสมาชิกสหภาพยุโรปได้ดำเนินท่าทีของสหรัฐอเมริกาต่อประเด็นสนธิสัญญาระหว่างประเทศ อาทิ พิธีสารเกียวโตขององค์การสหประชาชาติว่าด้วยเรื่องการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ และการดำเนินการเรื่องระบบป้องกันขีปนาวุธ (Missile Defense) และเมื่อหลังเกิดเหตุการณ์ 11 กันยายน รัฐบาลอเมริกัน โดยการบริหารรัฐบาลของประธานาธิบดี จอร์จ ดับเบิลยู บุช ได้ระบุประเทศที่เป็นภัยคุกคามต่อความมั่นคงแห่งชาติและประชาคมโลก 3 ประเทศ ได้แก่ อิรัก อิหร่าน และเกาหลีเหนือ แต่ขณะเดียวกันรัฐบาลสหรัฐอเมริกาก็ปฏิเสธที่จะเข้าร่วมในศาลอาชญากรรมระหว่างประเทศ (International Criminal Court) ประเด็นเหล่านี้ได้ตอกย้ำแนวทางการแก้ปัญหาของสหรัฐอเมริกาที่ไม่ให้ความสนใจในร่วมปรึกษาหารือกับประเทศพันธมิตร และการดำเนินนโยบายที่ขัดต่อข้อตกลงระหว่างประเทศ ซึ่งขัดกับค่านิยมรวมถึงแนวทางการแก้ไขปัญหาของสหภาพยุโรปและประเทศสมาชิกส่วนใหญ่ของสหภาพยุโรป³⁰

²⁸ Kagan, Robert. "Power and Weakness." Policy Review <<http://www.mtholyoke.edu/acad/intrel/bush/kagan.htm>>. June-July 2002. [accessed 29 May 2008]

²⁹ "Iraq War : Background and Issues Overview." CRS Report for Congress, RL31715 <<http://www.fas.org/man/crs/RL31715.pdf>>. January 2003. [accessed 16 March 2007]

³⁰ Debrary, Regis. "the French Lesson," New York Times <<http://www.nytimes.com/2003/03/02/.../l-what-europe-learned-562980.html>>. 23 February 2003. [accessed 27 March 2007]

2. สถาบันและกลไกในกำหนดและดำเนินนโยบายต่างประเทศและความมั่นคงร่วมกัน (สถาบัน)

นโยบายต่างประเทศและความมั่นคงมีพัฒนาการมาจากความร่วมมือทางการเมืองยุโรป และยังคงมีกลไกการกำหนดนโยบายที่แตกต่างกันไปจากเดิมนัก มีกลไกการกำหนดนโยบายต่างประเทศและความมั่นคงประกอบด้วยสถาบัน สภายุโรป (European Council) ประธานสหภาพยุโรป (Presidency) คณะมนตรีสหภาพยุโรป (Council of the European Union) คณะกรรมการผู้แทนถาวร (Committee of Permanent Representatives : COREPER) คณะกรรมาธิการ (Commission) รัฐสภายุโรป (European Parliament) และผู้แทนระดับสูงด้านนโยบายต่างประเทศและความมั่นคงร่วมกัน (CFSP High Representative)

กลไกการกำหนดนโยบายของนโยบายต่างประเทศและความมั่นคงร่วมกัน คือการประชุมคณะมนตรีสหภาพยุโรป ซึ่งโดยปกติแล้วจะมีการประชุมเรื่องนโยบายต่างประเทศและความมั่นคงร่วมกันทุก 6 เดือน ที่กรุงบรัสเซลส์ ประเทศเบลเยียม โดยมีประธานสหภาพยุโรปและผู้แทนระดับสูงด้านนโยบายต่างประเทศและความมั่นคงร่วมกัน เป็นผู้กำหนดวาระและจัดเตรียมการประชุม แต่หากมีวาระเร่งด่วน ประธานสหภาพยุโรปสามารถจะเรียกประชุมสมัยพิเศษได้ภายใน 48 ชั่วโมง³¹ ในส่วนของการประสานงานกับสถาบันต่างๆ นั้น คณะกรรมการผู้แทนระดับสูงจะจัดประชุมทุกๆ สัปดาห์เพื่อจัดเตรียมงานให้แก่คณะมนตรีและประสานงานกับสถาบันที่เกี่ยวข้องโดยผ่านระบบสื่อสารที่เรียกว่า COREU Telexes³² นโยบายต่างประเทศและความมั่นคงร่วมกันเป็นผลผลิตมาจากการประนีประนอมและประสานจุดยืนของประเทศสมาชิกทั้ง 27 ประเทศ โดยใช้รูปแบบการตัดสินใจแบบมติเอกฉันท์ และแม้ว่าสนธิสัญญาอัมสเตอร์ดัมจะระบุให้มีการใช้รูปแบบการตัดสินใจแบบเคารพเสียงส่วนใหญ่ได้ แต่ในทางปฏิบัตินั้นยังคงใช้มติเอกฉันท์ เมื่อมีการตัดสินใจแล้วนโยบายส่วนใหญ่ๆ จะออกมาในรูปแบบแถลงการณ์แสดง

³¹ European Union. "Treaty on European Union, Article 22." <<http://eurlex.europa.eu/en/treaties/dat/11992M/htm/11992M.html>>. July 1992. [accessed 17 March 2007]

³² 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. 18.

หลักการในการดำเนินนโยบายต่างประเทศและความมั่นคงร่วมกัน (General Guidelines) ยุทธศาสตร์ร่วม (Common Strategies) จุดยืนร่วม (Common Positions) และปฏิบัติการร่วม (Joint Actions)³³

การกำหนดนโยบายด้านนโยบายต่างประเทศและความมั่นคงร่วมกัน ต้องประสบกับความยากลำบากในการประสานจุดยืนร่วมระหว่างประเทศสมาชิกทั้ง 27 ประเทศ ซึ่งในทางปฏิบัติยังคงใช้รูปแบบการตัดสินใจแบบมติเอกฉันท์ ทางด้านงบประมาณสนับสนุนนั้นก็นับว่าเป็นอุปสรรคไม่น้อยต่อการดำเนินนโยบาย เนื่องจากงบประมาณด้านนโยบายความมั่นคงและต่างประเทศจะได้รับการอนุมัติและสนับสนุนโดยคณะกรรมการธิการ โดยยกเว้น 2 เรื่องคือ ปฏิบัติการทางทหาร และในเรื่องที่คณะมนตรีสหภาพยุโรปและคณะกรรมการธิการยุโรปมีความเห็นว่ามีควรจะต้องอยู่ในความรับผิดชอบ หากงบประมาณอยู่นอกเหนือจากความรับผิดชอบของคณะกรรมการธิการ ประเทศสมาชิกจะต้องรับผิดชอบโดยมีสัดส่วนต้องจ่ายตามตัวเลขแบ่งซึ่งความเติบโตทางเศรษฐกิจ (GDP) ของแต่ละประเทศ และในกรณีปฏิบัติการทหารนั้น หากประเทศใดประเทศหนึ่งใช้สิทธิไม่เข้าร่วม (Constructive Abstention) ประเทศนั้นจะไม่ต้องรับผิดชอบจ่ายเงินสนับสนุนในปฏิบัติการ³⁴

ดังนั้น จึงน่าจะกล่าวได้ว่าลักษณะสถาบันในการกำหนดนโยบายต่างประเทศและความมั่นคงร่วมกันที่ยังคงรูปแบบความร่วมมือระหว่างรัฐ รูปแบบการตัดสินใจแบบมติเอกฉันท์ จากรัฐบาลประเทศสมาชิกสหภาพยุโรป และการที่นโยบายต่างประเทศและความมั่นคงร่วมกัน มีลักษณะเป็นการแถลงการณ์ร่วมหรือการแสดงท่าทีแต่ไม่ได้มีผลผูกพันหรือบทลงโทษหากประเทศสมาชิกไม่ดำเนินนโยบายต่างประเทศต่อวิกฤติอิรักให้สอดคล้องกับนโยบายที่ได้กำหนดร่วมกัน เป็นอุปสรรคสำคัญต่อการกำหนดและดำเนินนโยบายต่างประเทศและความมั่นคงร่วมกันต่ออิรัก

³³ European Union. "Treaty on European Union, Article 12." <<http://eurlex.europa.eu/en/treaties/dat/11992M/htm/11992M.html>>. July 1992. [accessed 17 March 2007]

³⁴ European Union. "Treaty on European Union, Article 28." <<http://eurlex.europa.eu/en/treaties/dat/11992M/htm/11992M.html>>. July 1992. [accessed 17 March 2007]

3. นโยบายต่างประเทศและผลประโยชน์แห่งชาติของประเทศสมาชิกสหภาพยุโรปที่มีความสำคัญต่อวิกฤติอิรัก (ตัวแสดง ทัศนคติ และการแยกแยะผลประโยชน์)

ความแตกต่างในเรื่องผลประโยชน์แห่งชาติและนโยบายต่างประเทศของประเทศสมาชิกสหภาพยุโรปต่ออิรัก เป็นอุปสรรคประการสำคัญต่อการกำหนดและดำเนินนโยบายต่างประเทศและความมั่นคงร่วมกันของสหภาพยุโรปต่อวิกฤติอิรัก ประเทศสมาชิกสหภาพยุโรปยังคงให้ความสำคัญแก่ผลประโยชน์แห่งชาติ อำนาจทางการเมือง และความเป็นพันธมิตรกับประเทศอื่นนอกสหภาพยุโรปโดยเฉพาะกับประเทศมหาอำนาจสหรัฐอเมริกา อันเป็นผลสืบเนื่องมาจากความแตกต่างทางประวัติศาสตร์ของแต่ละประเทศสมาชิก การเมืองภายในประเทศ ผลประโยชน์ด้านยุทธศาสตร์ รวมถึงทัศนคติในการสงวนและแสดงอำนาจอิทธิพลในด้านนโยบายต่างประเทศ ในวิกฤติอิรักนี้ ประเทศสมาชิกสหภาพยุโรปที่มีบทบาทโดดเด่นทั้งหมด 5 ประเทศ ได้แก่ อังกฤษ ฝรั่งเศส เยอรมนี สเปน และโปแลนด์

อังกฤษ นโยบายต่างประเทศของอังกฤษมีความโน้มเอียงและตระหนักในความสัมพันธ์อันดีกับสหรัฐอเมริกา หากย้อนพินิจนโยบายอังกฤษต่ออิรักแล้วจะเห็นได้ว่าอังกฤษเข้าร่วมกับสหรัฐอเมริกาในทุกครั้ง ตั้งแต่ช่วงสงครามอ่าวเปอร์เซียครั้งแรก สหรัฐอเมริกาและอังกฤษได้ร่วมกันผลักดันมติคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติที่ 661 ว่าด้วยการคว่ำบาตรอิรัก โดยให้เชื่อมโยงกับการลงโทษอิรักด้วยการคว่ำบาตรเข้ากับประเด็นการครอบครองอาวุธนิวเคลียร์ และให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการเพื่อตรวจค้นอาวุธในอิรัก อังกฤษได้ร่วมกับสหรัฐอเมริกาในปฏิบัติการจิ้งจอกทะเลทราย (Operation Desert Fox) เมื่อเดือนธันวาคม ปี ค.ศ. 1998 โดยได้ยิงขีปนาวุธเพื่อทำลายศักยภาพทางทหารและคลังอาวุธของอิรัก³⁵ นอกจากนี้ เพื่อเพิ่มบทบาทของตนในการระหว่างประเทศที่อยู่ในยุคเสื่อมคลาย อังกฤษจึงเลือกที่จะเป็นตัวแสดงที่มีบทบาทโดดเด่นทั้งทางทหารและการทูตในวิกฤติอิรักครั้งนี้มากกว่าการเป็นตัวแสดงร่วมภายใต้นโยบายต่างประเทศและความมั่นคงร่วมกันของสหภาพยุโรป

³⁵ Steven Philip Kramer, "Blair's Britain after Iraq," *Foreign Affairs* Volume 82 No.4 (July/August 2003) : 98.

สำหรับอังกฤษแล้ว นโยบายต่างประเทศและความมั่นคงของประเทศมีความสำคัญมาก เนื่องจากนโยบายต่างประเทศแสดงถึงอธิปไตยและความเป็นอิสระของประเทศซึ่งจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องดำรงรักษาไว้ เห็นชัดได้จากคำกล่าวของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศอังกฤษ แจ็ค สตรอว์ (Jack Straw) ในเดือนพฤษภาคม ปี ค.ศ. 2003

“วิกฤติอิรักแสดงให้เห็นโลกประจักษ์ในนโยบายต่างประเทศของชาติที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานผลประโยชน์แห่งชาติ และจะเป็นเช่นนี้เสมอไปไม่ว่าสหภาพยุโรปจะประกอบด้วยสมาชิก 15 ประเทศหรือ 25 ประเทศก็ตาม อังกฤษและประเทศสมาชิกส่วนหนึ่งมีผลประโยชน์แห่งชาติที่แตกต่างไปจากผลประโยชน์แห่งชาติของประเทศสมาชิกส่วนใหญ่ในสหภาพยุโรป พวกเราจึงจำเป็นต้องดำเนินนโยบายต่างประเทศบนหนทางของเราเอง...ในบางครั้งเราอาจจะสนับสนุนและได้รับความช่วยเหลือจากสหภาพยุโรป แต่นั่นก็เพื่อผลประโยชน์ของเรา ไม่ใช่เพื่อนโยบายร่วม อังกฤษยังคงมีความรับผิดชอบในฐานะสมาชิกถาวรในคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติ ซึ่งองค์การสหประชาชาติเป็นและจะยังคงเป็นเวทีของชาติที่มีอธิปไตยสมบูรณ์”³⁶

รัฐบาลอังกฤษคำนึงถึงผลประโยชน์แห่งชาติใน 2 ประการ นั่นคือ ประการแรก การรักษาความเป็นพันธมิตรและความสัมพันธ์ที่ดีกับสหรัฐอเมริกา ประการที่สอง การรักษาบทบาทของตนในระบบระหว่างประเทศ “หากเราตัดสินใจถอนทหารออกจากอิรักในสถานการณ์ที่ความขัดแย้งรุนแรงเช่นนี้ นั่นเป็นการตัดสินใจที่ผิดพลาดอย่างมหันต์ ขณะนี้ภาระความรับผิดชอบที่สำคัญของเราคือ การสร้างสันติภาพ ดังนั้นเราต้องยืนหยัดสู้ เพื่อชัยชนะที่จะทำให้ชื่อของเราได้รับการจารึกไว้ในประวัติศาสตร์สืบต่อไป”³⁷

³⁶ Straw, Jack. “Speech at CEPS : Europe in the World.” <<http://www.ceps.eu/content/europe-world>>. 19 May 2003. [accessed 29 July 2008]

³⁷ Blair, Tony. “Speech in the House of Common.” <<http://www.parliament.uk/documents/commons/lib/research/briefings/snpc-02941.pdf>>. 14 April 2003. [accessed 29 July 2008]

ฝรั่งเศส ท่าทีของฝรั่งเศสต่อวิกฤติอิรักมี 2 ประการ คือประการแรก คัดค้านการใช้กำลังต่ออิรัก ประการที่สอง ต้องการให้มีการปลดอาวุธภายใต้การดำเนินงานขององค์การสหประชาชาติซึ่งสอดคล้องกับนโยบายต่างประเทศและความมั่นคงร่วมกันของสหภาพยุโรป นโยบายต่างประเทศของฝรั่งเศสต่ออิรักมีความแตกต่างจากนโยบายของอังกฤษโดยมีพื้นฐานบนหลักการดังต่อไปนี้

1. มุ่งรักษาสันติภาพในตะวันออกกลาง ฝรั่งเศสได้เรียกร้องให้อิรักปฏิบัติตามพันธกิจในมติคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติเฉพาะอย่างยิ่งในการตรวจค้นอาวุธในอิรัก
2. สนับสนุนบทบาทขององค์การสหประชาชาติ ฝรั่งเศสไม่สนับสนุนมาตรการเปลี่ยนแปลงระบอบการปกครอง และการใช้กำลังทหารต่ออิรัก
3. หลีกเลี่ยงการกระทำที่ก่อให้เกิดความเสียหายต่อพลเรือนอิรัก ฝรั่งเศสเน้นย้ำเสมอว่ามาตรการกดดันอิรักเพื่อให้ปฏิบัติตามข้อมติคณะมนตรีความมั่นคงควรมุ่งเป้าที่ระบอบขัดแย้งและปกป้องประชาชนอิรัก

ในวิกฤติอิรัก ฝรั่งเศสและพันธมิตรยุโรปหลายประเทศร่วมกดดันประธานาธิบดีจอร์จ ดับเบิลยู บุช ให้แก้ไขปัญหามิให้อิรักภายใต้กรอบพหุภาคีอันเป็นกลไกแก้ปัญหาที่ประชาคมโลกยอมรับ ซึ่งขัดแย้งกับความต้องการของสหรัฐอเมริกาและอังกฤษ ฝรั่งเศสมีหลักการและลำดับความสำคัญในการกำหนดนโยบายต่างประเทศดังนี้³⁸

1. รักษาอิทธิพลของตนไว้ในระบบโลก
2. สนับสนุนบทบาทขององค์การสหประชาชาติและสหภาพยุโรป
3. รักษาความสัมพันธ์ที่ใกล้ชิดกับโลกอาหรับและอดีตประเทศอาณานิคม
4. ต่อต้านการครอบครองอาวุธทำลายร้ายแรง
5. ส่งเสริมสิทธิมนุษยชน

³⁸ de Villepin, Dominique. "Dominique de Villepin ou le Gaullisme Ressucité." Cited by Danial Vernet Le Monde <http://www.lemonde.fr/proche-orient/article/2003/12/11/dominique-de-villepin-ou-le-gaullisme-ressucite_7344879_3510.html>. 11 December 2003. [accessed 11 July 2008]

สำหรับฝรั่งเศสแล้ว การแก้ไขปัญหาก็ต้องใช้กลไกพหุภาคี มิใช่ทำตามการตัดสินใจของประเทศใดประเทศหนึ่ง “พวกเราคิดว่าการแทรกแซงทางทหารเป็นทางเลือกที่แย่มากที่สุด การใช้กำลังควรเป็นทางเลือกสุดท้าย และคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติเท่านั้นที่จะให้ความเห็นชอบในการใช้กำลัง”³⁹ ประธานาธิบดีฝรั่งเศสคัดค้านการใช้กำลังต่ออิรัก และแสดงให้เห็นทัศนคติของฝรั่งเศสที่ให้ความสำคัญระบบพหุภาคี ว่าในระบบโลกปัจจุบัน ไม่มีใครที่สามารถทำการอย่างใดอย่างหนึ่งได้โดยลำพังด้วยการอ้างสิทธิของตน โลกไม่อาจยอมรับสังคมอนาธิปไตยที่จะเมิดกฎหมายเช่นนั้น องค์การสหประชาชาติคือกลไกที่ต้องใช้แก้ไขปัญหาระบบพหุภาคีมีความสำคัญ คณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติต้องทำหน้าที่กำหนดขอบเขตการใช้กำลัง ไม่มีใครมีสิทธิที่จะใช้กำลังด้วยมาตรการฝ่ายเดียว⁴⁰

นอกจากนี้ นโยบายต่างประเทศของฝรั่งเศสต่ออิรักยังคงมีพลังผลักดันสำคัญมาจากประชากรมุสลิมและกลุ่มผลประโยชน์ในประเทศ ฝรั่งเศสมีประชากรทั้งสิ้น 59.8 ล้านคน ในจำนวนนี้เป็นมุสลิมจำนวน 5-6 ล้านคน โดยร้อยละ 36 เป็นมุสลิมเคร่งศาสนา (Practicing) ในช่วงต้นศตวรรษที่ 20 รัฐสภาฝรั่งเศสได้ผ่านกฎหมาย “Laïcité” เพื่อรักษาความสมดุลระหว่างเสรีภาพในการนับถือศาสนาและกฎระเบียบของรัฐ และป้องกันมิให้เกิดความวุ่นวายทางการเมืองที่อ้างศาสนา⁴¹ ฝรั่งเศสให้ความสำคัญแก่ปัญหาสันติภาพในตะวันออกกลาง และเชื่อว่าจะมีความเชื่อมโยงกับความคิดทางการเมืองของประชากรมุสลิมในประเทศ⁴²

³⁹ "Paris-Washington, Deux Diagnostic Opposes sur la Situation en Irak." *Le Monde* <http://www.lemonde.fr/proche-orient/article/2003/09/25/paris-washington-deux-diagnostic-opposes-sur-la-situation-en-irak_1348877_3218.html>. 25 September 2003. [accessed 11 July 2008]

⁴⁰ Chirac, Jacques. "Speech before the UN General Assembly." *Le Monde* <<http://www.lemonde.fr/sujet/fbe2/jacques-chirac-speech-before-the-un-general-assembly.html>>. 24 September 2003. [accessed 11 July 2008]

⁴¹ French Embassy, "Laïcité in France : Promoting Religious Freedom and Tolerance," (March 2004) : 3-5.

⁴² Ibid.

เยอรมนี ในวิกฤติอิรัก เยอรมนีเคียงคู่กับฝรั่งเศสคัดค้านการใช้กำลังต่ออิรัก นายกรัฐมนตรีเจอรัลด์ ชโรเดอร์ ประกาศจุดยืนชัดเจนว่าจะไม่สนับสนุนมติใดๆ ที่จะเห็นชอบให้ใช้กำลังต่ออิรัก และจะไม่เข้าร่วมสงครามอิรักแม้ว่าจะเยอรมนีถูกคว่ำบาตรจากองค์การสหประชาชาติก็ตาม สำหรับเยอรมนีแล้ว อิรักมิใช่ประเทศคู่ค้าที่สำคัญ อิรักเป็นประเทศที่มีความสำคัญทางการค้าในด้านการส่งออกลำดับที่ 77 และในด้านการนำเข้าลำดับที่ 155⁴³ โดยมีมูลค่าการส่งออกจากเยอรมนีไปอิรักระหว่างปี ค.ศ. 2000-2005 จำนวน 810 ล้านดอลลาร์สหรัฐ และมูลค่าการนำเข้าเพียง 48 ล้านดอลลาร์สหรัฐ จากมูลค่าทางการค้านี้ทำให้อิรักเป็นประเทศที่มีความสำคัญทางการค้าต่อเยอรมนีน้อยที่สุดในบรรดาประเทศในภูมิภาคอ่าวเปอร์เซีย⁴⁴

ปัจจัยสำคัญที่มีอิทธิพลต่อการกำหนดท่าทีและนโยบายต่างประเทศต่ออิรักมี 2 ประการคือ**ประการแรก** รัฐบาลเยอรมนีไม่เชื่อว่าอิรักศักยภาพที่จะผลิตอาวุธทำลายร้ายแรงไว้ในครอบครอง อีกทั้งการทำสงครามอิรักจะส่งผลให้ภัยคุกคามจากขบวนการก่อการร้ายและบันทอนเสถียรภาพในภูมิภาคตะวันออกกลางยิ่งขึ้น ซึ่งจะส่งผลให้เกิดความรุนแรงในภูมิภาคและกระแสรอพยพหนีภัยสงครามและความยากลำบากทางเศรษฐกิจเข้ามาในทวีปยุโรปมากขึ้น⁴⁵

ประการที่สอง ความเห็นของประชาชนต่อการทำสงครามอิรักซึ่งประจวบเหมาะกับขณะนั้นเยอรมนีกำลังจะมีการเลือกตั้งทั่วไปในช่วงกลางปี ค.ศ. 2002 ประชาชนเยอรมนีร้อยละ 71 คัดค้านการใช้กำลังต่ออิรัก นายกรัฐมนตรีเยอรมนี เจอรัลด์ ชโรเดอร์ ในขณะนั้นได้ลงสมัครเป็นสมัยที่ 2 จึงนำประเด็นต่อต้านสงครามอิรักเป็นประเด็นหลักในการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้ง

⁴³ International Monetary Fund. "IMF Direction of Trade Statistics Yearbook 2005." <<http://www.imf.org/external/pubs/cat/longres.cfm?sk=18332>>. 19 October 2005. [accessed 15 July 2008]

⁴⁴ Ibid.

⁴⁵ Volker Perthes, "Postwar Scenarios in Iraq and Regional Re-ordering," *the International Spectator* (October-December 2002) : 21-26.

อย่างไรก็ตาม หากย้อนพิจารณาปฏิกริยาของเยอรมนีในวิกฤติอ่าวเปอร์เซีย พบว่าในอดีตเยอรมนีก็ได้ต่อต้านสหรัฐอเมริกาเหมือนฝรั่งเศส ในช่วงสงครามอ่าวเปอร์เซียเมื่อปี ค.ศ. 1990-1991 แม้ว่าในตอนต้นเยอรมนีจะไม่ได้ส่งทหารเข้าร่วมสงคราม แต่ได้สนับสนุนในด้านอาวุธ และการลำเลียง รวมทั้งการเงินแก่สหรัฐอเมริกา อังกฤษ ฝรั่งเศส และนาโต และเข้าร่วมปฏิบัติการทหารในเดือนมกราคมปี ค.ศ. 1991 ทั้งนี้ บทบัญญัติในรัฐธรรมนูญไม่น่าจะเป็นอุปสรรคในการปฏิบัติทางทหารนอกประเทศหากพิจารณาจากการเข้าร่วมปฏิบัติการในสงครามอ่าวเปอร์เซียเมื่อปี ค.ศ. 1990-1991 และขณะที่เยอรมนีคัดค้านการทำสงครามต่ออิรักในปี ค.ศ. 2003 นั้น เยอรมนีมีทหารที่ประจำการและปฏิบัติการด้านการรักษาสันติภาพอยู่นอกประเทศประมาณ 10,000 นาย จัดเป็นกองกำลังที่ใหญ่เป็นลำดับสองรองจากสหรัฐอเมริกา⁴⁶

สเปน เป็นสมาชิกสหภาพยุโรปประเทศหนึ่งที่สนับสนุนนโยบายสหรัฐอเมริกาและการใช้กำลังต่ออิรักในปี ค.ศ. 2003 ในขณะนั้นประเทศสเปนมีรัฐบาลนำโดยนายกรัฐมนตรี โฮเซ่ มารีอา อัสซนาร์ (Jose Maria Aznar) ที่มาจากพรรคแรงงาน (Partido Popular: PP) ซึ่งเป็นพรรคการเมืองฝ่ายขวามีนโยบายแบบอนุรักษนิยม รัฐบาลชุดนี้อยู่ในตำแหน่งสมัยแรกระหว่างปี ค.ศ. 1996-2000 และสมัยที่สองระหว่างปี ค.ศ. 2000-2004 โดยมีนโยบายต่างประเทศที่เน้นเรื่องความสัมพันธ์อันดีระหว่างสเปนและสหรัฐอเมริกาเป็นลำดับแรก ด้วยเหตุนี้สเปนจึงถอยห่างจากนโยบายของฝรั่งเศสและเยอรมนี และพยายามสนับสนุนให้การปฏิสัมพันธ์ในสหภาพยุโรปอยู่ในรูปแบบความร่วมมือระหว่างรัฐต่อไป แนวทางนี้ปรากฏชัดเจนมากขึ้นในช่วงการดำรงตำแหน่งของนายกรัฐมนตรีโฮเซ่ มารีอา อัสซนาร์ (José Maria Aznar) และคณะรัฐบาลในสมัยที่สอง เมื่อสเปนสนับสนุนนโยบายต่อต้านการก่อการร้าย การไม่แพร่ขยายอาวุธนิวเคลียร์ตามสหรัฐอเมริกาเมื่อหลังเหตุการณ์วินาศกรรม 11 กันยายน ค.ศ. 2001 การสนับสนุนสหรัฐอเมริกาและ การส่งทหารเข้า

⁴⁶ Schroder, Gerhard. "Germany Will Share the Burden in Iraq." <<http://www.nytimes.com/2003/09/19/opinion/germany-will-share-the-burden-in-iraq.html>>. 19 September 2003. [accessed 8 March 2007]

ร่วมทำสงครามสหรัฐอเมริกา-อิรัก แม้ว่าประชาชนสเปนไม่เห็นด้วยกับการใช้กำลังต่ออิรัก และคัดค้านการตัดสินใจของรัฐบาลจนนำไปสู่การเดินขบวนประท้วงโดยประชาชนสเปนจำนวน 2 ล้านคนเมื่อวันที่ 15 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 2003⁴⁷

อย่างไรก็ตาม เมื่อวันที่ 14 มีนาคม ค.ศ. 2004 สเปนได้จัดการเลือกตั้งและมีการเปลี่ยนรัฐบาลจากพรรคแรงงานมาเป็นพรรคแรงงานสังคมนิยม (Partido Socialista Obrero Español : PSOE) ซึ่งเป็นพรรคสังคมนิยมที่มีอุดมการณ์ทางการเมืองไม่ซ้ายจัด โดยมีนายกรัฐมนตรีโฮเซ่ หลุยส์ โรดริเกซ ซาปาเตโร (José Luis Rodríguez Zapatero) เป็นผู้นำรัฐบาล รัฐบาลชุดใหม่ของสเปนมีแนวทางการดำเนินนโยบายต่างประเทศแตกต่างจากรัฐบาลชุดเก่า โดยเฉพาะประเด็นความสัมพันธ์กับสหรัฐอเมริกาและอิรัก ด้านประเด็นอิรัก เริ่มแรกรัฐบาลสเปนได้ถอนทหารสเปนจำนวน 1,300 นาย ออกจากอิรักในเดือนมิถุนายน ปี ค.ศ. 2004 และต่อมา นายกรัฐมนตรีสเปนได้แถลงนโยบายต่างประเทศสเปนต่อสมัชชาใหญ่แห่งสหประชาชาติอันประกอบด้วย 3 ประเด็นตามลำดับความสำคัญคือ ประเด็นแรก นโยบายต่อสหภาพยุโรป ประเด็นที่สอง นโยบายต่อภูมิภาคเมดิเตอร์เรเนียน และการสุดท้าย นโยบายต่อภูมิภาคลาตินอเมริกา ส่วนในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับความสัมพันธ์กับสหรัฐอเมริกานั้น รัฐบาลสเปนมีความตั้งใจที่จะสร้างความสมดุลในความสัมพันธ์กับสหรัฐอเมริกาให้ดำรงอยู่บนพื้นฐานของความเท่าเทียม ความซื่อสัตย์ต่อกัน และความเคารพซึ่งกันและกัน และได้เน้นย้ำว่าความสัมพันธ์ระหว่างสเปนกับสหรัฐอเมริกานั้นจะดำเนินไปในกรอบความร่วมมือที่กว้างขึ้นโดยเฉพาะผ่านทางความร่วมมือในสหภาพยุโรป⁴⁸

⁴⁷ Barbe, Esther. and Mestres, Laia. "CFSP Watch 2004-Spain." <<http://www.fornet.info/CFSPAnnualreports2004/CFSP%20Watch%202004%20Spain.pdf>>. 2004. [accessed 19 July 2008]

⁴⁸ "Statement by Prime Minister of the Kingdom of Spain José Luis Rodríguez Zapatero, United Nation General Assembly." <<http://www.un.org/webcast/ga/59/statements/spaeng040921.pdf>>. 21 September 2004. [accessed 19 July 2008]

โปแลนด์ ขณะที่กระแสการใช้สงครามต่ออิรักเริ่มก่อตัวขึ้นในระหว่างต้นปี ค.ศ. 2003 นั้น โปแลนด์กำลังจะเข้าเป็นสมาชิกใหม่ของสหภาพยุโรปในปี ค.ศ. 2004 แต่โปแลนด์กลับมีนโยบายต่างประเทศสนับสนุนสหรัฐอเมริกาในการใช้กำลังต่ออิรักอย่างชัดเจน อีกทั้งยังเป็นประเทศที่ส่งทหารเข้าร่วมกับสหรัฐอเมริกาในการทำสงครามกับอิรัก ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการกำหนดท่าทีและนโยบายของโปแลนด์ต่ออิรักมี 2 ประการดังนี้ ประการแรก ปัจจัยทางด้านประวัติศาสตร์ และประการที่สอง ความเป็นพันธมิตรด้านยุทธศาสตร์กับสหรัฐอเมริกา

โปแลนด์เป็นประเทศที่ต้องเผชิญกับการบุกรุกและการครอบครองโดยประเทศมหาอำนาจมาตั้งแต่หลังสงครามโลกครั้งที่ 1 จากนั้นหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 โปแลนด์ได้กลายเป็นรัฐบริวารคอมมิวนิสต์ของสหภาพโซเวียตมาโดยตลอดจนกระทั่งถึงปี ค.ศ 1989 นอกจากนี้ จากประวัติศาสตร์ที่ต้องเผชิญกับสงครามและการครอบครองโดยมหาอำนาจเป็นเวลานาน ทำให้โปแลนด์สูญเสียประชากรชาวโปแลนด์ไปเป็นจำนวน 1 ใน 6 ของประชากรทั้งหมด ด้วยเหตุนี้ โปแลนด์จึงให้ความสำคัญแก่การเป็นพันธมิตรและการรักษาความสัมพันธ์ที่ดีกับสหรัฐอเมริกาเป็นอย่างมาก เนื่องจากโปแลนด์เห็นว่าสหรัฐอเมริกาคือหลักประกันอิสรภาพและความมั่นคงด้านยุทธศาสตร์⁴⁹ อีกทั้งโปแลนด์ยังคาดหวังที่จะเห็นพัฒนาการความสัมพันธ์ระหว่างสองประเทศที่แน่นแฟ้นยิ่งขึ้นเรื่อยๆ โดยหลังการประกาศอิสรภาพ ได้เข้าเป็นสมาชิกองค์การสนธิสัญญาแอตแลนติกเหนือหรือนาโตในปี ค.ศ. 1989 โปแลนด์ให้ความสำคัญแก่นาโตเป็นอย่างมากโดยได้เน้นย้ำในนโยบายต่างประเทศของโปแลนด์ว่าจะดำเนินนโยบายมีส่วนร่วมในการบรรเทาและแก้ไขความขัดแย้งระหว่างประเทศภายใต้การมีส่วนร่วมในกองกำลังพันธมิตร ทั้งระบุด้วยว่าท่าทีของสหภาพยุโรปไม่ควรเป็นไปในทางตรงข้ามหรือแข่งขันกับนาโต⁵⁰

⁴⁹ Wood, Stephan and Postdoctoral Fellow. "The Iraq War : Five European Roles." National European Center Paper No. 12 <<http://dspace.anu.edu.au/bitstream/1885/41693/2/EuropeandIraq-paper.pdf>>. 13 January 2003. [accessed 13 March 2007]

⁵⁰ A New Political Act for the United Nations, Ministry of Foreign Affairs. Warsaw <<http://www.ms.gov.pl/docs/88/The%20Warsaw%20Report.pdf>>. 21 December 2002. [accessed 27 July 2008] ; <<http://news.thaieurope.net/content/view/2103/188/>>. [accessed 27 July 2008]

สรุป ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการกำหนดและดำเนินนโยบายต่างประเทศและความมั่นคงร่วมกันของสหภาพยุโรปต่ออิรัก มี 7 ประการโดยประกอบด้วยปัจจัยภายนอก 4 ประการ และปัจจัยภายใน 3 ประการดังนี้ **ปัจจัยภายนอก**ทั้ง 4 ประการลำดับตามความสำคัญได้ดังนี้ ประการแรก ระเบียบโลกแบบขั้วเดียวโดยมีสหรัฐอเมริกาเป็นประเทศมหาอำนาจ ประการที่สอง นโยบายต่างประเทศสหรัฐอเมริกาต่ออิรัก ประการที่สาม บทบาทขององค์การสหประชาชาติ ประการสุดท้าย ความขัดแย้งทางวัฒนธรรม **ปัจจัยภายใน**มี 3 ประการดังนี้ ประการแรก ทัศนคติต่ออิรักของสหภาพยุโรป ซึ่งได้รับการหล่อหลอมจากประสบการณ์ในอดีต (ประวัติศาสตร์) ภูมิรัฐศาสตร์และประชากร ความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจกับภูมิภาคตะวันออกกลาง ทัศนคติและมุมมองต่อภัยคุกคาม แนวทางการจัดการกับภัยคุกคามและการใช้ความรุนแรง และทัศนคติต่อรัฐบาลอเมริกัน ประการที่สอง สถาบันและกลไกในการกำหนดนโยบายต่างประเทศและความมั่นคงร่วมกัน และประการสุดท้าย นโยบายต่างประเทศและผลประโยชน์แห่งชาติของประเทศสมาชิกของสหภาพยุโรป

การประเมินนโยบายต่างประเทศและความมั่นคงร่วมกันของสหภาพยุโรปต่อวิกฤติอิรัก: ปี ค.ศ. 2003-2009 ในฐานะตัวแสดงระหว่างประเทศ

หลักเกณฑ์สี่ประการ (Four Criteria) อธิบายว่าการเป็นตัวแสดงระหว่างประเทศ ประกอบด้วยองค์ประกอบ 4 ประการ ได้แก่ การยอมรับ อำนาจ ความเป็นอิสระ ความสอดคล้อง

1. การยอมรับ (Recognition)

สหภาพยุโรปได้รับการยอมรับและมีปฏิสัมพันธ์กับประเทศภายนอกและองค์การระหว่างประเทศต่างๆ ในบริบทด้านการค้าและเศรษฐกิจเป็นอย่างดี แต่ในบริบทด้านนโยบายต่างประเทศและความมั่นคงสหภาพยุโรปต่อวิกฤติอิรักช่วงระหว่างก่อนสงครามจนถึงสิ้นสุดสงครามสหรัฐอเมริกา-อิรัก สหภาพยุโรปกลับไม่ได้รับการยอมรับในฐานะตัวแสดงระหว่างประเทศ เริ่มตั้งแต่หลังเหตุการณ์ 11 กันยายน ค.ศ. 2001 จนถึงวันที่ 18 มีนาคม ค.ศ. 2003 นโยบายต่างประเทศและความมั่นคงร่วมกันประสบกับความท้าทายและอุปสรรคหลายครั้งจนเรียกได้ว่าไม่มีความสำคัญทั้งต่อประเทศสมาชิกในสหภาพยุโรป และตัวแสดงสำคัญในวิกฤติอิรักนั้นคือ สหรัฐอเมริกาและองค์การสหประชาชาติ

หลังมีการก่อวินาศกรรมที่สหรัฐอเมริกาเมื่อวันที่ 11 กันยายน ค.ศ. 2001 ประเด็นปัญหาอิรักก็เริ่มปรากฏเด่นเป็นวาระระหว่างประเทศโดยเริ่มจากในสหรัฐอเมริกาและอังกฤษ และจากนั้นปัญหาอิรักอันได้แก่ การมีอาวุธร้ายแรงไว้ในครอบครอง การสนับสนุนกลุ่มก่อการร้าย การใช้ระบบปกครองโหดเหี้ยมต่อประชาชน ก็มาปรากฏในวาระของคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติ สหรัฐอเมริกาที่เป็นตัวแสดงหลักในวิกฤติอิรักไม่ได้ให้ความสำคัญในการปรึกษารือกับสหภาพยุโรป แต่มุ่งสนใจเฉพาะประเทศสมาชิกในสหภาพยุโรปที่เป็นพันธมิตรของสหรัฐอเมริกาและที่เป็นสมาชิกองค์การสนธิสัญญาแอตแลนติกเหนือซึ่งสนับสนุน

แนวทางของสหรัฐอเมริกาเท่านั้น⁵¹ ดังปรากฏจากถ้อยแถลงของรัฐมนตรีกลาโหมของสหรัฐอเมริกา โดนัลด์ รัมสเฟลด์ ที่เรียกฝรั่งเศสและเยอรมนีว่าเป็น “ยุโรปเก่า” ซึ่งไม่มีความสำคัญอเมริกาเฉพาะอย่างยิ่งสำหรับองค์การสนธิสัญญาแอตแลนติกเหนือ แต่เน้นความสำคัญของพันธมิตรและประเทศในยุโรปตะวันออก⁵² ด้านองค์การสหประชาชาติก็ได้ให้ความสำคัญและติดต่อกับสหภาพยุโรปในช่วงก่อนสงครามอิรักจนถึงสิ้นสุดสงครามเช่นเดียวกัน เนื่องจากประเทศสมาชิกสหภาพยุโรปที่มีเป็นสมาชิกถาวรในคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติ ก็ต่างมีความคิดและท่าทีที่แตกต่างต่อการแก้ไขปัญหาอิรัก และเมื่อสหรัฐอเมริกาไม่ประสบความสำเร็จในการเรียกร้องการสนับสนุนจากคณะมนตรีความมั่นคงในการทำสงครามกับอิรัก กลไกการทำงานเพื่อแก้ไขปัญหาอิรักภายใต้องค์การสหประชาชาติก็ยุติจนกระทั่งสงครามสิ้นสุดลงองค์การสหประชาชาติจึงกลับมามีบทบาทในการช่วยเหลือฟื้นฟูอิรัก และให้ความสำคัญแก่สหภาพยุโรปในฐานะเป็นตัวแสดงระหว่างประเทศที่สำคัญซึ่งจะสามารถช่วยเหลืออิรักภายหลังสงครามร่วมกับองค์การสหประชาชาติและประชาคมระหว่างประเทศ

⁵¹ องค์การสนธิสัญญาแอตแลนติกเหนือหรือนาโต มีสมาชิกทั้งหมด (ในปี ค.ศ. 2010) 28 ประเทศ ได้แก่ อัลเบเนีย เบลเยียม บัลแกเรีย แคนาดา โครเอเชีย สาธารณรัฐเชค เดนมาร์ก เอสโตเนีย ฝรั่งเศส เยอรมนี กรีซ ฮังการี ไอซ์แลนด์ อิตาลี ลัตเวีย ลิทัวเนีย ลักเซมเบิร์ก เนเธอร์แลนด์ นอร์เวย์ โปแลนด์ โปรตุเกส โรมาเนีย สโลวาเกีย สโลวีเนีย สเปน ตุรกี สหราชอาณาจักร และสหรัฐอเมริกา เมื่อปี ค.ศ. 2003 ในจำนวนประเทศสมาชิกนาโต 26 ประเทศ (โครเอเชียและอัลเบเนีย เข้าเป็นสมาชิกนาโตเมื่อปี ค.ศ. 2008) ในจำนวนนี้มีประเทศที่เป็นสมาชิกสหภาพยุโรปทั้งหมด 10 ประเทศ ประกอบด้วย 2 ฝ่ายคือ ฝ่ายสนับสนุนสหรัฐอเมริกา ได้แก่ เดนมาร์ก อิตาลี เนเธอร์แลนด์ สเปน สหราชอาณาจักร และฝ่ายคัดค้านสหรัฐอเมริกาในการทำสงครามต่ออิรัก ได้แก่ เบลเยียม ฝรั่งเศส เยอรมนี กรีซ ลักเซมเบิร์ก

⁵² “You are thinking of Europe as Germany and France. I don’t. I think that’s old Europe... If you look at the entire NATO Europe today; the center of gravity is shifting to the east...” “Rumsfeld : France and Germany Are ‘Problem’ in Iraqi Conflict.” CNN <<http://edition.cnn.com/2003/WORLD/meast/01/22/sprj.irq.wrap/>>. 23 January 2003. [accessed 26 May 2007]

การยอมรับจากภายนอกส่วนหนึ่งนั้นมีผลจากการยอมรับจากภายในสหภาพยุโรป นั่นคือประเทศสมาชิก ประเทศสมาชิกสหภาพยุโรปยอมรับและแถลงท่าทีต่ออิรักร่วมกันและ ยืนยันในท่าทีนี้ได้เพียงสองสัปดาห์ จากนั้นประเทศสมาชิกที่สนับสนุนแนวทางของสหรัฐอเมริกา ก็ กำหนดท่าทีของประเทศและดำเนินนโยบายต่างประเทศที่ขัดต่อท่าทีร่วมในนโยบายต่างประเทศ และความมั่นคงร่วมกันต่ออิรัก กล่าวคือ ระหว่างที่ปัญหาอิรักได้กลายมาเป็นปัญหาระหว่าง ประเทศนั้น สหภาพยุโรปมีท่าทีร่วมต่ออิรักคือ สนับสนุนให้มีการปลดอาวุธอิรักอย่างสันติวิธี ภายใต้อำนาจการดำเนินงานขององค์การสหประชาชาติ ท่าทีนี้ได้รับการแถลงเมื่อวันที่ 17 มกราคม ค.ศ. 2003 แต่เพียงสองสัปดาห์ต่อมา ประเทศสมาชิกก็มีท่าทีต่อประเด็นปัญหาอิรักแตกต่างไป จากที่ได้กำหนดร่วมกัน และดำเนินนโยบายต่ออิรักอย่างเป็นอิสระจากท่าทีที่กำหนดร่วมกัน อีกทั้ง ยังแสวงหาพันธมิตรนอกสหภาพยุโรป เช่น การลงนามร่วมกันของผู้นำจาก 8 ประเทศเพื่อ สนับสนุนสหรัฐอเมริกานำโดยอังกฤษและสเปน สถานการณ์ดังกล่าวทำให้สหภาพยุโรป แบ่งเป็น 2 ฝ่ายชัดเจนคือ ฝ่ายสนับสนุนนโยบายสหรัฐอเมริกาคือประกอบด้วย อังกฤษ สเปน อิตาลี เนเธอร์แลนด์ โปรตุเกส เดนมาร์ก และฝ่ายคัดค้านการใช้กำลังต่ออิรักประกอบด้วย ฝรั่งเศส เยอรมนี กรีซ เบลเยียม ลักเซมเบิร์ก ไอร์แลนด์ สวีเดน ออสเตรีย ฟินแลนด์ สมาชิกสหภาพยุโรปที่ เป็นแกนนำทั้ง 2 ฝ่ายได้มีปฏิริยาโต้ตอบกันทั้งในและนอกคณะมนตรีความมั่นคงจนเรียกได้ว่า เป็นสงครามทางการเมือง ขณะนั้นนโยบายต่างประเทศและความมั่นคงร่วมกันมิได้มีบทบาทต่อ ท่าทีของประเทศสมาชิก ด้านประเทศยุโรปตะวันออกที่ขณะนั้นกำลังจะเข้าเป็นสมาชิกใหม่ของ สหภาพยุโรปในปี ค.ศ.2004 และในปี ค.ศ. 2007 อีก 10 ประเทศคือ บัลแกเรีย เอสโตเนีย ลิทัวเนีย มาซิโดเนีย โรมาเนีย สโลวาเกีย สโลวีเนีย ฮังการี สาธารณรัฐเชค บัลแกเรีย ก็ประกาศ สนับสนุนการใช้กำลังอย่างเต็มที่

นโยบายต่างประเทศและความมั่นคงร่วมกันเริ่มมีบทบาทและความสำคัญต่อและได้รับการยอมรับจากทั้งภายนอกคือสหรัฐอเมริกาและองค์การสหประชาชาติ และจากภายในคือประเทศสมาชิกสหภาพยุโรปในช่วงหลังสงคราม ประเทศสมาชิกได้เห็นพ้องกันกับการกำหนดกรอบการทำงานร่วมกันเพื่อให้ความช่วยเหลือและฟื้นฟูอิรักในภาวะหลังสงคราม อีกทั้งมีความเห็นร่วมกันในการสนับสนุนบทบาทขององค์การสหประชาชาติเพื่อให้เป็นศูนย์กลางในการให้ความช่วยเหลือ ท่าทีและนโยบายต่างประเทศอันสอดคล้องนี้ปรากฏให้เห็นเป็นรูปธรรมในแผนงานให้ความช่วยเหลืออิรัก อาทิ นโยบายเกี่ยวพันอิรัก นโยบายความมั่นคงและการป้องกันยุโรป การช่วยเหลือทางด้านมนุษยธรรม เป็นต้น นอกจากนี้ คณะกรรมาธิการยุโรปยังได้สนับสนุนในด้านเงินทุนช่วยเหลือแก่อิรักร่วมกับองค์การสหประชาชาติและหน่วยงานระหว่างประเทศอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง

เช่นกันกับการยอมรับจากภายนอกนั้นเริ่มมีชัดเจนในช่วงหลังสงคราม สหรัฐอเมริกาซึ่งก่อนหน้านี้มิได้ให้ความสำคัญแก่สหภาพยุโรป ก็ได้เข้าร่วมประชุมสุดยอดกับสหภาพยุโรปที่ประเทศไอร์แลนด์ (ประธานสหภาพยุโรป) เมื่อเดือนมิถุนายน ปี ค.ศ.2004 เพื่อหารือร่วมกับสหภาพยุโรปในการให้ความช่วยเหลืออิรัก ในการประชุมครั้งนี้สหภาพยุโรปและสหรัฐอเมริกาได้มีแถลงการณ์ร่วมกัน โดยมีสาระสำคัญคือการช่วยเหลืออิรักด้วยการลดหนี้ต่างประเทศให้แก่อิรัก และการให้ความสนับสนุนร่วมกันเพื่อการฝึกกองกำลังความมั่นคงอิรัก ส่วนด้านองค์การระหว่างประเทศ เลขาธิการสหประชาชาติโคฟี อันนัน ได้เข้าร่วมประชุมคณะรัฐมนตรีสหภาพยุโรปเพื่อหารือในด้านการให้ความช่วยเหลือแก่อิรัก องค์การสหประชาชาติได้ย้ำเน้นในบทบาทของสหภาพยุโรปในความสัมพันธ์ระหว่างฐานะเป็นตัวแสดงที่เป็นแบบอย่างให้แก่ประชาคมระหว่างประเทศในด้านความสงบและสันติภาพ รวมทั้งฐานะที่เป็นตัวแสดงสำคัญในการให้ความช่วยเหลือประเทศอื่นๆ สหภาพยุโรปได้แสดงบทบาทสำคัญในการบูรณะฟื้นฟูและการให้ความช่วยเหลือทางด้านมนุษยธรรมแก่อิรักทั้งในลักษณะทวิภาคีและในการร่วมมือกับองค์การสหประชาชาติตลอดช่วงปีค.ศ. 2004 จนกระทั่งถึงสิ้นปี ค.ศ. 2009

นอกจากนี้ การยอมรับยังแบ่งได้เป็น 2 มิติ คือ ในทางกฎหมาย (de jure) และในทางปฏิบัติ (de facto) ทางกฎหมายคือ การยอมรับทางการทูตภายใต้กฎหมายระหว่างประเทศ หรือการเป็นสมาชิกอย่างเป็นทางการขององค์การระหว่างประเทศ ในช่วงก่อนสงคราม มีฝรั่งเศสและอังกฤษเท่านั้นที่เป็นตัวแทนประเทศสมาชิกสหภาพยุโรปในคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติ ทั้งสองประเทศถูกคาดหวังให้เป็นตัวแทนของสหภาพยุโรป และทำหน้าที่แจ้งข่าวสารแก่สหภาพยุโรปและสมาชิกที่มีได้มีที่นั่งในคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติ ต่อมาสเปนและเยอรมนีได้รับการแต่งตั้งให้เป็นสมาชิกไม่ถาวรของคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติ แม้ว่าจำนวนตัวแทนของสหภาพยุโรปจะมากขึ้น แต่ทั้งสี่ประเทศมิได้มีท่าที่ร่วมกันในที่ประชุมคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติ ในทางกฎหมาย สหภาพยุโรปไม่มีสิทธิในคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติ แต่ประธานสหภาพยุโรปและคณะกรรมการการยุโรปได้เข้าร่วมและแถลงจุดยืนของสหภาพยุโรปต่อคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติ การไม่ได้รับการยอมรับคืออุปสรรคสำคัญต่อฐานะตัวแสดงของสหภาพยุโรปในวิกฤติอิรัก การยอมรับในทางปฏิบัติมีผลมาจากเอกภาพภายในของสหภาพยุโรป หากประเทศสมาชิกมีท่าทีสอดคล้องกัน สหภาพยุโรปน่าจะได้รับการยอมรับในคณะมนตรีความมั่นคงมากขึ้น แต่ด้านการยอมรับในทางกฎหมายนั้น คงจะเปลี่ยนแปลงได้ยาก เพราะนโยบายต่างประเทศและความมั่นคงร่วมกันของสหภาพยุโรปมีลักษณะเป็นเพียงความร่วมมือระหว่างรัฐในการกำหนดท่าทีร่วม และไม่มีพันธะผูกพัน

2. อำนาจ (Authority)

อำนาจ คือ ความสามารถทางกฎหมายที่จะกำหนดและดำเนินนโยบายต่างประเทศและความมั่นคงต่อประเทศภายนอก อำนาจของสหภาพยุโรปกำหนดขึ้นจากการบรรลุนิติสัญญาต่างๆ ซึ่งเรียงตามลำดับเวลาได้ดังนี้ สนธิสัญญามาสทริคต์ ปี ค.ศ. 1993 สนธิสัญญาอัมสเตอร์ดัม ปี ค.ศ. 1999 สนธิสัญญานีซ ปี ค.ศ. 2003 และสนธิสัญญาลิสบอน ปี ค.ศ. 2009 อำนาจของสหภาพยุโรปในบริบทของนโยบายต่างประเทศและความมั่นคงร่วมกันจึงไม่อาจแปรเปลี่ยนไปตามสถานการณ์ความรุนแรงของวิกฤติอิรัก อย่างไรก็ตามเมื่อนโยบายต่างประเทศและความมั่นคงร่วมกันดำเนินไปเพื่อเป้าหมายการให้ความช่วยเหลือทางด้านมนุษยธรรมแล้ว คณะมนตรีสหภาพยุโรปซึ่งเป็นสถาบันหลักในการกำหนดและดำเนินนโยบายต่างประเทศและความมั่นคงร่วมกันอันมีลักษณะแบบความร่วมมือระหว่างรัฐ จะทำงานร่วมกับคณะกรรมการยุโรปซึ่งมีอำนาจเหนือรัฐ อีกทั้งคณะกรรมการยุโรปยังมีความรับผิดชอบต่อการบริหารงานและ

อนุมัติงบประมาณเพื่อให้ความช่วยเหลือฟื้นฟูอิรักช่วงหลังสงครามโดยตรง นโยบายต่างประเทศและความมั่นคงร่วมกันจะมีอำนาจและเครื่องมือที่มีประสิทธิภาพในปฏิบัติการได้อย่างดี ในช่วงก่อนสงครามและระหว่างสงคราม อำนาจของสหภาพยุโรปในบริบทนโยบายต่างประเทศและความมั่นคงร่วมกันต่ออิรักมีอยู่จำกัด เนื่องจากการดำเนินงานและแสดงท่าทีร่วมกันขึ้นอยู่การตัดสินใจร่วมกันของคณะมนตรีสหภาพยุโรป (Council of European Union) ซึ่งเป็นลักษณะความร่วมมือระหว่างรัฐ และใช้การตัดสินใจในทางปฏิบัติแบบมติเอกฉันท์ อีกทั้งแถลงการณ์การร่วมไม่มีผลผูกพันทางกฎหมายและบทลงโทษหากประเทศสมาชิกสหภาพยุโรปไม่ดำเนินนโยบายต่างประเทศของตนให้สอดคล้องกับท่าทีร่วมที่ได้กำหนดและแถลงไว้แล้ว แต่ในช่วงหลังสงคราม สถาบันที่ทำหน้าที่ร่วมกับคณะมนตรีสหภาพยุโรปในบริบทนโยบายต่างประเทศและความมั่นคงร่วมกันเฉพาะอย่างยิ่งการสนับสนุนทางการเงินคือคณะกรรมการยุโรป ซึ่งเป็นองค์กรในเสาหลักที่ 1 (Community Pillar) และมีอำนาจเหนือชาติ คณะกรรมการยุโรปคือผู้ที่จะกำหนดนโยบายโดยมีกระบวนการตัดสินใจแบบเคารพเสียงส่วนใหญ่ (Majority Voting) ทั้งนี้ คณะรัฐมนตรีสหภาพยุโรปและรัฐสภายุโรปจะทำหน้าที่เห็นชอบเพื่อบังคับใช้นโยบายที่คณะกรรมการเสนอ และเมื่อมีผลบังคับใช้ประเทศสมาชิกต้องปฏิบัติตามนโยบายนั้นๆ ดังนั้น นโยบายต่างประเทศและความมั่นคงร่วมกันของสหภาพยุโรปต่ออิรักในช่วงหลังสงครามอิรัก จึงมีอำนาจและดำเนินการได้อย่างดีและเป็นที่ยอมรับจากทั้งภายในคือประเทศสมาชิก และภายนอกคือสหรัฐอเมริกา องค์การสหประชาชาติ และองค์การอื่นๆ ที่มีส่วนร่วมในการช่วยเหลือและฟื้นฟูอิรัก

2. ความสอดคล้อง (Cohesion)

ในช่วงก่อนสงครามประเทศสมาชิกสหภาพยุโรปมีเป้าหมายนโยบายต่างประเทศและความมั่นคงร่วมกันต่ออิรักอย่างสอดคล้องกัน สหภาพยุโรปสนับสนุนบทบาทขององค์การสหประชาชาติและการตรวจค้นอาวุธในอิรักอย่างเต็มที่ สหภาพยุโรปเห็นด้วยร่วมกันว่าควรจะต้องปลดอาวุธอิรักอย่างสันติวิธีภายใต้การดำเนินงานขององค์การสหประชาชาติ อย่างไรก็ตามแถลงการณ์และท่าทีร่วมที่สนับสนุนการปลดอิรักนั้นเป็นตัวอย่างชี้ความสอดคล้องได้ไม่นานนัก เนื่องจากภายหลังประเทศสมาชิก 6 ประเทศมีแนวทางและนโยบายต่างประเทศไม่สอดคล้องกับแถลงการณ์กำหนดท่าทีร่วม สถานการณ์ดังกล่าวทำให้สหภาพยุโรป แบ่งเป็น 2 ฝ่ายชัดเจนคือฝ่ายสนับสนุนนโยบายสหรัฐอเมริกา (การใช้กำลัง) ต่ออิรักประกอบด้วย อังกฤษ สเปน อิตาลี

เนเธอร์แลนด์ โปรตุเกส เดนมาร์ก และฝ่ายคัดค้านการใช้กำลังต่ออิรักประกอบด้วย ฝรั่งเศส เยอรมนี กรีซ เบลเยียม ลักเซมเบิร์ก ไอร์แลนด์ สวีเดน ออสเตรีย ฟินแลนด์

ต่อมาในช่วงสงคราม เมื่อสงครามสหรัฐอเมริกา-อิรักเริ่มขึ้นภายใต้ชื่อ “ปฏิบัติการเสรีภาพแห่งอิรัก” ในวันที่ 20 มีนาคม ค.ศ. 2003 และได้ดำเนินไปเป็นเวลา 26 วัน จนถึงวันที่ 14 เมษายน ค.ศ. 2003 ประเทศสมาชิกของสหภาพยุโรปยังคงไม่มีความสอดคล้องในด้านนโยบายต่างประเทศต่ออิรัก โดยมีความเห็นแบ่งเป็น 2 ฝ่ายเช่นเดิมประกอบด้วยฝ่ายสนับสนุนสหรัฐอเมริกา 6 ประเทศ และฝ่ายคัดค้านประกอบด้วยสมาชิกส่วนใหญ่ 9 ประเทศ ส่วนการเข้าร่วมปฏิบัติการทหารร่วมกับสหรัฐอเมริกานั้น ประเทศสมาชิกสหภาพยุโรปที่มีบทบาทนี้คืออังกฤษ และประเทศที่กำลังจะเข้าเป็นสมาชิกใหม่ซึ่งคือโปแลนด์ ส่วนประเทศที่ขณะนั้นกำลังจะเข้าเป็นสมาชิกของสหภาพยุโรปในปี ค.ศ. 2004 และ ปี ค.ศ. 2007 จำนวน 10 ประเทศ ได้แก่ โปแลนด์ บัลแกเรีย เอสโตเนีย ลิทัวเนีย โรมาเนีย สโลวัก สโลวีเนีย ฮังการี สาธารณรัฐเชค ต่างสนับสนุนการทำสงครามตามนโยบายของสหรัฐอเมริกา

อย่างไรก็ตาม ในช่วงหลังสงครามประเทศสมาชิกได้เห็นพ้องกันกับการกำหนดกรอบการทำงานร่วมกันเพื่อให้ความช่วยเหลือและฟื้นฟูอิรักในภาวะหลังสงคราม อีกทั้งมีความเห็นร่วมกันในการสนับสนุนบทบาทขององค์การสหประชาชาติเพื่อให้เป็นศูนย์กลางในการให้ความช่วยเหลือ ท่าทีและนโยบายต่างประเทศอันสอดคล้องนี้ปรากฏให้เห็นเป็นรูปธรรมในแผนงานให้ความช่วยเหลืออิรัก อาทิ นโยบายเกี่ยวพันอิรัก นโยบายความมั่นคงและการป้องกันยุโรป การช่วยเหลือทางด้านมนุษยธรรม เป็นต้น

3. ความเป็นอิสระ (Autonomy)

ความเป็นอิสระคือหลักพื้นฐานประการสุดท้ายในการประเมินสหภาพยุโรปฐานะตัวแสดงระหว่างประเทศ ความเป็นอิสระหมายถึง ความโดดเด่นหรือเป็นอิสระจากตัวแสดงอื่นๆ ความเป็นอิสระนี้มีผลมาจากทั้งปัจจัยภายในของสหภาพยุโรปและภายนอก ในด้านความเป็นอิสระประเทศสมาชิก สถาบันของสหภาพยุโรปในบริบทด้านนโยบายต่างประเทศและความมั่นคงร่วมกันควรมีอิทธิพลเหนือสมาชิกประเทศ แต่ในความเป็นจริงอำนาจของสหภาพยุโรปในด้านนี้ไม่ได้มีลักษณะเหนือชาติแต่ดำเนินการในลักษณะความร่วมมือระหว่างรัฐ บทบาทของ

สหภาพยุโรปต่ออิรักในช่วงก่อนสงครามและระหว่างสงคราม ขึ้นอยู่กับการยินยอมและเห็นพ้องร่วมกันของประเทศสมาชิก ดังนั้นจึงไม่มีอิสระที่จะปฏิบัติการเอง ความเป็นอิสระในการปฏิบัติการถูกจำกัดโดยสนธิสัญญาซึ่งเป็นเรื่องภายในและเป็นอุปสรรคต่อฐานะตัวแสดงระหว่างประเทศของสหภาพยุโรปในวิกฤตอิรัก

อิสรภาพจากตัวแสดงภายนอกก็เป็นปัจจัยสำคัญต่อฐานะตัวแสดงระหว่างประเทศของสหภาพยุโรปเช่นกัน ในบริบทนี้ นับว่าสหภาพยุโรปมีอิสระจากตัวแสดงอื่นโดยเฉพาะสหรัฐอเมริกา ท่าทีของสหภาพยุโรปไม่ได้บ่งชี้ว่าสนับสนุนหรือต่อต้านสหรัฐอเมริกา แต่แถลงว่าต้องการแก้ปัญหาอิรักด้วยการปลดอาวุธโดยไม่ให้การดำเนินการด้วยสันติวิธีภายใต้องค์การสหประชาชาติ ต่อมาในช่วงหลังสงคราม ความพยายามของสหภาพยุโรปในการให้ความช่วยเหลืออิรักมีมากกว่าของรายประเทศสมาชิกสหภาพยุโรป ความเป็นอิสระจากตัวแสดงภายนอกและประเทศสมาชิกสหภาพยุโรปในการปฏิบัติกรมีมากขึ้นเนื่องจากกลไกและสถาบันการดำเนินงานด้านการให้ความช่วยเหลือและฟื้นฟูอิรัก คือการทำงานประสานกันระหว่างคณะมนตรีสหภาพยุโรปในบริบทของนโยบายต่างประเทศและความมั่นคงร่วมกัน และคณะกรรมการการยุโรปซึ่งขอบเขตความรับผิดชอบในด้านนี้โดยตรงทั้งการบริหารงานและอนุมัติงบประมาณและที่สำคัญคณะกรรมการการยุโรปมีอำนาจเหนือรัฐสมาชิก นอกจากสหภาพยุโรปได้ดำเนินการช่วยเหลืออิรักผ่านองค์การสหประชาชาติเป็นหลักแล้ว สหภาพยุโรปยังดำเนินการตามแผนงานของตนอย่างชัดเจน อาทิ การให้ความช่วยเหลือทางด้านมนุษยธรรมผ่านการดำเนินงานของ 3 สถาบันให้การช่วยเหลือสหภาพยุโรปทั้ง 3 สถาบันคือ RELEX AIDCO และ ECHO การดำเนินการนโยบายเกี่ยวพันอิรัก การดำเนินนโยบายความมั่นคงและการป้องกันยุโรปภายใต้ชื่อภารกิจ ENJUST LEX เป็นต้น

สรุป จากการประเมินบทบาทของสหภาพยุโรปในฐานะตัวแสดงระหว่างประเทศตามแนวคิดหลักเกณฑ์ที่ประการพบว่า ในช่วงก่อนสงครามจนกระทั่งสิ้นสุดสงครามสหรัฐอเมริกา-อิรัก สหภาพยุโรปไม่สามารถแสดงบทบาทในฐานะตัวแสดงระหว่างประเทศได้ แต่ในช่วงหลังสงครามอิรักจนถึงปี ค.ศ. 2009 สหภาพยุโรปมีและสามารถแสดงบทบาทในฐานะตัวแสดงระหว่างประเทศอย่างครบถ้วนตามองค์ประกอบ 4 ประการ ได้แก่ การยอมรับ อำนาจ ความเป็นอิสระ และความสอดคล้อง กล่าวคือ

ในช่วงก่อนสงคราม สหภาพยุโรปไม่ได้รับการยอมรับจากภายนอกคือ สหรัฐอเมริกาและองค์การสหประชาชาติ และจากภายในคือประเทศสมาชิกสหภาพยุโรป ด้านความสอดคล้องของนโยบายก็ไม่ปรากฏเนื่องจากประเทศสมาชิกแตกแยกเป็น 2 ฝ่าย ในด้านความเป็นอิสระนั้นนโยบายต่างประเทศและความมั่นคงนี้มีลักษณะของความร่วมมือระหว่างรัฐและเมื่อต้องเผชิญกับวิกฤติการเมืองระหว่างประเทศ สหภาพยุโรปก็จะมีอิสระในกำหนดและดำเนินนโยบายเหนือประเทศสมาชิก แต่อาจจะมีความเป็นอิสระจากตัวแสดงภายนอกได้เช่นในกรณีศึกษาอิรักนี้ ด้วยเหตุดังกล่าวนี้ จึงน่าจะกล่าวได้ว่าในช่วงก่อนสงครามจนกระทั่งสิ้นสุดสงคราม สหภาพยุโรปไม่ที่คุณสมบัติพื้นฐานครบถ้วนในการเป็นตัวแสดงระหว่างประเทศ

แต่ในช่วงหลังสงครามจนกระทั่งสิ้นปี ค.ศ. 2009 พบว่าสหภาพยุโรปมีบทบาทในฐานะตัวแสดงระหว่างประเทศอย่างครบถ้วนตามหลักเกณฑ์ 4 ประการ กล่าวคือประเทศสมาชิกและตัวแสดงหลักจากภายนอกให้การยอมรับการบทบาทและนโยบายของสหภาพยุโรปในการให้ความช่วยเหลืออิรัก ประเทศสมาชิกกำหนดนโยบายและการดำเนินนโยบายต่างประเทศต่ออิรักอย่างสอดคล้องและเป็นเอกภาพ นอกจากนี้ ด้านความเป็นอิสระและอำนาจ นโยบายต่างประเทศและความมั่นคงมีความชัดเจนและมีเป็นผลผูกพันมากกว่าในช่วงก่อนและระหว่างสงครามเนื่องจากการทำงานร่วมกันระหว่างคณะมนตรีสหภาพยุโรปและผู้แทนระดับสูงด้านนโยบายต่างประเทศและความมั่นคงร่วมกัน และคณะกรรมการการยุโรปซึ่งมีอำนาจหน้าที่เหนือการตัดสินใจของรัฐสมาชิก สหภาพยุโรปได้ดำเนินการช่วยเหลืออิรักผ่านองค์การสหประชาชาติและยังได้ดำเนินการช่วยเหลือตามนโยบายและแผนงานของตนอย่างชัดเจน