

บทที่ 6

บทสรุป แนวโน้มและข้อเสนอแนะ

บทสรุป

ในการศึกษานโยบายต่างประเทศและความมั่นคงร่วมกันของสหภาพยุโรปต่อวิกฤติอิรัก ช่วงระหว่างปี ค.ศ. 2001-2009 ผู้ศึกษามีวัตถุประสงค์ 2 ประการดังนี้ **ประการแรก** เพื่อศึกษาปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการกำหนดและดำเนินนโยบายต่างประเทศและความมั่นคงของสหภาพยุโรปต่อวิกฤติอิรัก โดยมีช่วงเวลาที่ศึกษาระหว่างปี ค.ศ. 2001-2009 หรือเริ่มตั้งแต่มีการก่อวินาศกรรมที่สหรัฐอเมริกา (วันที่ 11 กันยายน ค.ศ. 2001) จนกระทั่งถึงสิ้นปี ค.ศ. 2009 (วันที่ 31 ธันวาคม ค.ศ. 2009) **และประการที่สอง** เพื่อประเมินบทบาทด้านนโยบายต่างประเทศและความมั่นคงร่วมกันของสหภาพยุโรปต่อวิกฤติอิรักในฐานะตัวแสดงระหว่างประเทศ

ผู้ศึกษาตั้งสมมติฐานเพื่อเป็นคำตอบเบื้องต้นในการวิจัยไว้สองประการประกอบด้วย **ประการแรก** ปัจจัยภายนอกจากระบบระหว่างประเทศซึ่งประกอบด้วยระเบียบโลกแบบขั้วเดียวโดยสหรัฐอเมริกาเป็นประเทศมหาอำนาจและนโยบายต่างประเทศสหรัฐอเมริกาต่ออิรัก และปัจจัยภายในซึ่งประกอบด้วย สถาบันและกลไกการกำหนดนโยบายต่างประเทศและความมั่นคงซึ่งมีลักษณะแบบความร่วมมือระหว่างรัฐ และผลประโยชน์แห่งชาติของประเทศสมาชิกสหภาพยุโรป เฉพาะอย่างยิ่งด้านพลังงานน้ำมัน มีอิทธิพลต่อการกำหนดและดำเนินนโยบายต่างประเทศและความมั่นคงร่วมกันของสหภาพยุโรปต่อวิกฤติอิรัก **ประการที่สอง** การดำเนินนโยบายต่างประเทศของประเทศสมาชิกสหภาพยุโรปต่อวิกฤติอิรักอย่างไม่เป็นเอกภาพ ส่งผลทำให้สหภาพยุโรปไม่สามารถแสดงบทบาทในบริบทด้านนโยบายต่างประเทศและความมั่นคงร่วมกันต่อวิกฤติอิรักในฐานะตัวแสดงระหว่างประเทศได้ โดยผู้ศึกษาได้นำแนวคิดเรื่องการเมืองที่เกี่ยวพัน (Linkage Politics) และแนวคิดหลักเกณฑ์สี่ประการ (Four Criteria) มาใช้เป็นกรอบในการวิเคราะห์

จากการศึกษาพบว่าสมมติฐานประการแรกที่ระบุว่า “ปัจจัยภายในซึ่งประกอบด้วยสถาบันและกลไกการกำหนดนโยบายต่างประเทศและความมั่นคงซึ่งมีลักษณะแบบความร่วมมือระหว่างรัฐ และผลประโยชน์แห่งชาติของประเทศสมาชิกสหภาพยุโรป เฉพาะอย่างยิ่งด้านพลังงานน้ำมัน มีอิทธิพลต่อการกำหนดและดำเนินนโยบายต่างประเทศและความมั่นคงร่วมกันของสหภาพยุโรปต่อวิกฤติ” ไม่ถูกต้อง เพราะไม่ปรากฏว่าประเทศสมาชิกสหภาพยุโรปกำหนดและดำเนินนโยบายต่างประเทศต่อวิกฤติอิรักเพื่อตอบสนองผลประโยชน์แห่งชาติทางด้านพลังงานน้ำมัน ทั้งนี้การกำหนดนโยบายต่างประเทศของประเทศสมาชิกสหภาพยุโรปซึ่งสนับสนุนแนวทางของสหรัฐอเมริกา มีจุดมุ่งหมายเพื่อรักษาความเป็นพันธมิตรที่ีระหว่างสหรัฐอเมริกาประเทศตนเป็นสำคัญ¹ และในส่วนของนโยบายต่างประเทศของประเทศสมาชิกสหภาพยุโรป ซึ่งสนับสนุนนโยบายต่างประเทศและความมั่นคงร่วมกันของสหภาพยุโรป และคัดค้านการใช้กำลังต่ออิรัก มีจุดมุ่งหมายเพื่อรักษาความเป็นเอกภาพในนโยบายต่างประเทศและความมั่นคงร่วมกัน

¹ จากการเปิดประมูลสัมปทานแหล่งทรัพยากรน้ำมันในอิรักให้แก่บริษัทอุตสาหกรรมน้ำมันต่างชาติ ทั้งสองครั้งในรอบ 35 ปี พบว่ามีเพียงบริษัทอุตสาหกรรมน้ำมันของประเทศสมาชิกสหภาพยุโรป 2 ประเทศ เท่านั้นในบรรดาประเทศสมาชิกสหภาพยุโรปทั้งหมด 16 ประเทศที่สนับสนุนแนวทางของสหรัฐอเมริกาต่ออิรัก ที่ได้รับการอนุมัติการประมูลสัมปทานแหล่งทรัพยากรน้ำมันในอิรัก การเปิดให้ประมูลสัมปทานน้ำมันในอิรัก ครั้งแรกมีขึ้นเมื่อเดือนมิถุนายน ค.ศ. 2008 รัฐบาลอิรักได้อนุมัติให้สัมปทานแก่บริษัทน้ำมัน British Petroleum ของอังกฤษเพียงบริษัทเดียวจากบริษัทที่เข้าประมูลทั้งหมด 8 ราย และการประมูลสัมปทานครั้งที่สองมีขึ้นเมื่อเดือนธันวาคม ค.ศ. 2009 รัฐบาลอิรักได้อนุมัติให้สัมปทานแก่บริษัทที่เข้าร่วมการประมูล 2 รายดังนี้ บริษัทร่วมทุน Shell ของอังกฤษและเนเธอร์แลนด์ และบริษัท Petronas ของมาเลเซีย Manning, Lona. “Blood for Oil Chronicles.” <http://www.americanthinker.com/2010/01/blood_for_oil_chronicles_1.html>. 11 January 2010. [accessed 21 May 2010] ; “Royal Dutch Shell Plc Welcomes Iraq Majnoon Contract Award.” <http://www.shell.com/home/content/media/news_and_library/press_releases/2009/iraq_majnoon_contract_11122009.html>. 11 December 2009. [accessed 21 May 2010]

ผู้ศึกษาพบว่า**ปัจจัยภายใน**ที่มีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายต่างประเทศและความมั่นคงร่วมกันของสหภาพยุโรปต่ออิรักมี 3 ประการ จำแนกเป็นปัจจัยที่ส่งเสริมให้สหภาพยุโรปประสบความสำเร็จในการกำหนดนโยบายร่วมกันต่ออิรัก 1 ประการ และปัจจัยที่เป็นอุปสรรคในการดำเนินนโยบายร่วมกัน 2 ประการ ดังนี้ ปัจจัยที่ส่งเสริมให้สหภาพยุโรปประสบความสำเร็จในการกำหนดนโยบายต่างประเทศและความมั่นคงร่วมกันต่ออิรักคือ ทศนคติและค่านิยมของสหภาพยุโรปในการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งในภูมิภาคตะวันออกกลาง กล่าวคือ สหภาพยุโรปให้ความสำคัญและจัดลำดับความเร่งด่วนของปัญหาในลักษณะที่แตกต่างไปจากสหรัฐอเมริกาและไม่ได้มองอิรักเป็นภัยคุกคาม สหภาพยุโรปมีความเห็นว่าความขัดแย้งระหว่างอิสราเอลกับปาเลสไตน์เป็นประเด็นความห่วงกังวลลำดับแรก และเป็นภัยคุกคามที่สำคัญที่ก่อให้เกิดความไร้เสถียรภาพในภูมิภาคตะวันออกกลาง ซึ่งส่งผลให้การก่อการร้าย การขยายตัวของกลุ่มติดอาวุธ และความขัดแย้งทางการเมืองระหว่างประเทศมีความรุนแรงมากขึ้น นอกจากนี้ สหภาพยุโรปนิยมแนวทางการแก้ไขปัญหาด้วยการทูตมากกว่าการใช้กำลัง ทศนคติและค่านิยมของสหภาพยุโรปได้รับการหล่อหลอมมาจากสาเหตุสำคัญ 6 ประการดังนี้ ประวัติศาสตร์ ภูมิรัฐศาสตร์และประชากร ความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจกับภูมิภาคตะวันออกกลาง ทศนคติและมุมมองต่อภัยคุกคาม แนวทางการจัดการกับภัยคุกคาม และทัศนคติต่อรัฐบาลอเมริกัน ด้วยทศนคติและค่านิยมที่ได้รับการหล่อหลอมจากสาเหตุ 6 ประการข้างต้น ส่งผลทำให้สหภาพยุโรปกำหนดนโยบายต่างประเทศและความมั่นคงร่วมกันต่ออิรักโดยสนับสนุนการปลดอาวุธอิรักอย่างสันติภายใต้การทำงานขององค์การสหประชาชาติและคัดค้านการทำสงคราม

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าสหภาพยุโรปประสบความสำเร็จในการกำหนดนโยบายร่วมกันต่ออิรัก แต่ในทางปฏิบัติกลับประสบกับความล้มเหลว เนื่องจากประเทศสมาชิกไม่ได้เคารพและดำเนินนโยบายต่างประเทศของตนให้สอดคล้องกับท่าทีที่ได้กำหนดและแถลงร่วมกันในนามของสหภาพยุโรปต่อประชาคมระหว่างประเทศ ปัจจัยภายในที่เป็นอุปสรรคต่อการดำเนินนโยบายต่างประเทศและความมั่นคงร่วมกันของสหภาพยุโรปต่ออิรักมี 2 ประการประกอบด้วย **ประการแรก** สถาบันและกลไกในการกำหนดนโยบายต่างประเทศและความมั่นคงร่วมกันซึ่งดำเนินไปในลักษณะความร่วมมือระหว่างรัฐ กล่าวคือ มีรูปแบบการตัดสินใจแบบมติเอกฉันท์จากรัฐบาลประเทศสมาชิกสหภาพยุโรป มีลักษณะเป็นการแถลงการณ์ร่วมหรือการแสดงท่าทีแต่ไม่ได้มีผลผูกพันหรือบดบังโทษหากประเทศสมาชิกไม่ดำเนินนโยบายต่างประเทศต่ออิรักให้สอดคล้องกับนโยบายที่ได้กำหนดร่วมกัน ลักษณะความร่วมมือระหว่างรัฐซึ่งไม่มีผลผูกพันและบดบังโทษส่งผลทำให้ประเทศสมาชิกสหภาพยุโรปบางประเทศให้ความสำคัญแก่ผลประโยชน์แห่งชาติตน

สำคัญมากกว่าการรักษาไว้ซึ่งความสอดคล้องและเอกภาพในการดำเนินนโยบายต่างประเทศและความมั่นคงร่วมกัน **ประการที่สอง** นโยบายต่างประเทศและผลประโยชน์แห่งชาติของประเทศสมาชิกสหภาพยุโรป 3 ประเทศ ประกอบด้วย อังกฤษ สเปน และโปแลนด์ ประเทศสมาชิกสหภาพยุโรปทั้งสามประเทศได้กำหนดและดำเนินนโยบายต่างประเทศต่ออิรักซึ่งไปเป็นในแนวทางที่ขัดแย้งกับนโยบายต่างประเทศและความมั่นคงร่วมกันของสหภาพยุโรปต่ออิรัก กล่าวคือ สนับสนุนสหรัฐอเมริกาในการทำสงครามต่ออิรัก ประเทศสมาชิกสหภาพยุโรปทั้งสามประเทศได้ดำเนินนโยบายต่างประเทศต่ออิรักด้วยการสนับสนุนแนวทางของสหรัฐอเมริกาเพื่อรักษาไว้ซึ่งการเป็นพันธมิตรของสหรัฐอเมริกาซึ่งเป็นประเทศมหาอำนาจหนึ่งเดียวในระบบโลก

ผู้ศึกษาพบว่า **ปัจจัยภายนอก** ที่มีอิทธิพลต่อการกำหนดและดำเนินนโยบายต่างประเทศและความมั่นคงร่วมกันของสหภาพยุโรปต่อวิกฤติอิรักในช่วงระหว่างปี ค.ศ. 2001-2009 คือ ระเบียบโลกแบบขั้วเดียวและนโยบายต่างประเทศสหรัฐอเมริกาต่ออิรัก ซึ่งถูกต้องตามสมมติฐานเบื้องต้นในการทำวิจัย กล่าวคือ ระเบียบโลกแบบหนึ่งขั้วโดยมีสหรัฐอเมริกาเป็นมหาอำนาจที่มีศักยภาพทางทหารและเศรษฐกิจมากที่สุด สหรัฐอเมริกาได้ระบุให้อิรักเป็นประเทศที่สร้างปัญหาร้ายแรงซึ่งบั่นทอนเสถียรภาพและความมั่นคงทั้งระดับชาติและระดับโลก อีกทั้งสหรัฐอเมริกาได้กำหนดยุทธศาสตร์และนโยบายที่ชัดเจนต่ออิรัก คือการเปลี่ยนระบอบ (Regime Change) ในช่วงก่อนสงครามและนโยบายสร้างประชาธิปไตยและฟื้นฟูอิรักภายหลังสงคราม จึงทำให้ประเด็นปัญหาอิรักกลายมาเป็นวาระหนึ่งที่สำคัญในการกำหนดนโยบายต่างประเทศและความมั่นคงร่วมกันของสหภาพยุโรป ด้านนโยบายต่างประเทศของสหรัฐอเมริกาต่ออิรักก็มีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบาย และขณะเดียวกันก็เป็นอุปสรรคในการดำเนินนโยบายต่างประเทศและความมั่นคงร่วมกันของสหภาพยุโรปต่ออิรักให้มีเอกภาพและสอดคล้องกันระหว่างประเทศสมาชิกสหภาพยุโรปอย่างมาก เนื่องจากเมื่อประเด็นอิรักกลายมาเป็นวาระระหว่างประเทศ สหภาพยุโรปในฐานะตัวแสดงในระบอบระหว่างประเทศจึงไม่อาจหลีกเลี่ยงที่จะกำหนดนโยบายเพื่อเผชิญหน้ากับปัญหาดังกล่าว แต่เมื่อสหภาพยุโรปได้กำหนดนโยบายร่วมกันตามแนวทางและค่านิยมขององค์การแล้ว กลับไม่ประสบความสำเร็จในการแสดงท่าทีร่วมที่ได้กำหนดไว้ในแถลงการณ์ร่วมกัน เนื่องจากประเทศสมาชิกเฉพาะอย่างยิ่งที่เป็นพันธมิตรกับสหรัฐอเมริกาและที่อ้างพันธกรณีต่อองค์การสนธิสัญญาแอตแลนติกเหนือซึ่งมีสหรัฐอเมริกาเป็นผู้นำ มีนโยบายที่สนับสนุนแนวทางของสหรัฐอเมริกาในระหว่างช่วงก่อนสงครามและช่วงสงครามโดยมิได้ดำเนินนโยบายต่างประเทศของตนที่สอดคล้องกับนโยบายต่างประเทศและความมั่นคงร่วมกันของสหภาพยุโรป

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าสมมติที่ระบุว่าระเบียบโลกแบบขั้วเดียวและนโยบายต่างประเทศ สหรัฐอเมริกาต่ออิรักปัจจัยภายนอกที่มีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายต่างประเทศและความมั่นคงร่วมกันของสหภาพยุโรปต่ออิรักถูกต้อง แต่สมมติฐานดังกล่าวยังไม่ถูกต้องอย่างสมบูรณ์ เนื่องจากยังมีปัจจัยภายนอกอื่นๆ ที่มีอิทธิพลต่อการกำหนดและดำเนินนโยบายต่างประเทศและความมั่นคงร่วมกันของสหภาพยุโรปต่ออิรักอีก 2 ประการ ประกอบด้วย

ประการแรก ความขัดแย้งทางวัฒนธรรม เป็นปัจจัยสำคัญประการหนึ่งที่สหภาพยุโรปซึ่งมีประชากรที่นับถือศาสนาอิสลามอยู่ในดินแดนทั้งสิ้นกว่า 20 ล้านคน ต้องตระหนักก่อนที่จะแสดงท่าทีสนับสนุนหรือคัดค้านแนวทางที่จะส่งผลกระทบต่อโลกมุสลิม เนื่องด้วยไม่ต้องการให้เกิดปัญหาความขัดแย้งภายในสังคม นอกจากนี้ ประเด็นความขัดแย้งทางวัฒนธรรม ยังกลายมาเป็นปัจจัยสำคัญที่มีผลต่อการเมืองภายในของประเทศสมาชิกสหภาพยุโรปอีกด้วย กล่าวคือรัฐบาลประเทศสมาชิกสหภาพยุโรป อาทิ ฝรั่งเศส เยอรมนี สเปน (สเปนในช่วงรัฐบาลโฮเซ หลุยส์ โรดรีเกซ ซาปาเตโร) จะค่อนข้างระมัดระวังในการที่จะแสดงท่าทีสนับสนุนนโยบายของสหรัฐอเมริกา เนื่องจากอาจเป็นสาเหตุให้เกิดความไม่พอใจในประชากรมุสลิมในประเทศ อาจสร้างความแตกแยกภายในสังคมและอาจเพิ่มความรู้สึกต่อต้านผู้อพยพมุสลิมที่รุนแรงมากขึ้น

ประการที่สอง บทบาทขององค์การสหประชาชาติ ในช่วงหลังสงครามอิรักบทบาทขององค์การสหประชาชาติต่อวิกฤติที่มีอิทธิพลต่อการกำหนดและการดำเนินนโยบายของสหภาพยุโรป ซึ่งได้กำหนดพันธกิจหลักในการดำเนินนโยบายต่างประเทศว่าจะเคารพพันธกรณีที่มีต่อองค์การสหประชาชาติและจะไม่ดำเนินการใดๆ ที่ขัดต่อหลักการที่กำหนดไว้ในกฎบัตรสหประชาชาติ เมื่อคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติมีมติเพื่อฟื้นฟูอิรักฉบับแรก สหภาพยุโรปได้ให้การสนับสนุนและความร่วมมือในการฟื้นฟูอิรักร่วมกับองค์การสหประชาชาติ และองค์การต่างๆ ที่เกี่ยวข้องอย่างเต็มที่ โดยยกเว้นเฉพาะการส่งทหารเข้าร่วมปฏิบัติการรักษาความสงบในอิรักเท่านั้น สหภาพยุโรปเริ่มดำเนินการให้ความช่วยเหลือและฟื้นฟูอิรักในวันที่ 9 เมษายน ค.ศ. 2003 เป็นต้นมาจนกระทั่งถึงวันที่ 31 ธันวาคม ค.ศ. 2009 นอกจากนี้ สหภาพยุโรปยังดำเนินการตามแผนงานของตนอย่างชัดเจนเพื่อเป็นการสนับสนุนการทำงานขององค์การสหประชาชาติในการฟื้นฟูอิรักอีกด้านหนึ่ง อาทิ การให้ความช่วยเหลือแก่อิรักผ่านการดำเนินงานขององค์การการให้ความช่วยเหลือของสหภาพยุโรป 3 องค์การ คือ RELEX AIDCO และ ECHO การดำเนินนโยบายเกี่ยวพันกับอิรัก (Framework for Engagement) การดำเนินนโยบายความมั่นคงและการป้องกันยุโรปในอิรัก (ENJUST LEX) ด้านประเทศสมาชิกสหภาพยุโรปก็ได้สนับสนุน

การดำเนินการให้ความช่วยเหลืออิรักในช่วงภายหลังสงครามอย่างเป็นทางการและสอดคล้องกัน โดยผ่านความร่วมมือกันภายในสหภาพยุโรปและการให้ความช่วยเหลือแบบทวิภาคี

ในส่วนการประเมินบทบาทของสหภาพยุโรปในฐานะตัวแสดงระหว่างประเทศ ตามแนวคิดหลักเกณฑ์สี่ประการพบว่า ในช่วงก่อนสงครามจนกระทั่งสิ้นสุดสงคราม สหรัฐอเมริกา-อิรัก สหภาพยุโรปไม่สามารถแสดงบทบาทในฐานะตัวแสดงระหว่างประเทศได้ แต่ในช่วงหลังสงครามอิรักจนถึงปี ค.ศ. 2009 สหภาพยุโรปสามารถแสดงบทบาทในฐานะตัวแสดงระหว่างประเทศอย่างครบถ้วนตามองค์ประกอบ 4 ประการ ได้แก่ การยอมรับ อำนาจ ความเป็นอิสระ และความสอดคล้อง กล่าวคือ

ในช่วงก่อนสงคราม สหภาพยุโรปไม่ได้รับการยอมรับจากภายนอกคือ สหรัฐอเมริกาและองค์การสหประชาชาติ และจากภายในคือประเทศสมาชิกสหภาพยุโรป ด้านความสอดคล้องของนโยบายก็ไม่ปรากฏเนื่องจากประเทศสมาชิกแตกแยกเป็น 2 ฝ่าย ในด้านความเป็นอิสระนั้น นโยบายต่างประเทศและความมั่นคงนี้มีลักษณะของความร่วมมือระหว่างรัฐ และเมื่อต้องเผชิญกับวิกฤติการณ์ระหว่างประเทศ สหภาพยุโรปก็จะมีอิสระในกำหนดและดำเนินนโยบายเหนือรัฐสมาชิกแต่มีความเป็นอิสระจากตัวแสดงภายนอก ด้วยเหตุนี้ หากพิจารณานโยบายต่างประเทศและความมั่นคงร่วมกันของสหภาพยุโรปต่ออิรักตามแนวทางหลักเกณฑ์สี่ประการแล้ว จึงน่าจะกล่าวได้ว่าในช่วงก่อนสงครามจนกระทั่งสิ้นสุดสงคราม สหภาพยุโรปไม่มีคุณสมบัติพื้นฐานครบถ้วนในการเป็นตัวแสดงระหว่างประเทศ

อย่างไรก็ตาม ในช่วงหลังสงครามจนถึงสิ้นปี ค.ศ. 2009 พบว่าสหภาพยุโรปมีบทบาทในฐานะตัวแสดงระหว่างประเทศอย่างครบถ้วนตามหลักเกณฑ์ 4 ประการ กล่าวคือ ประเทศสมาชิกสหภาพยุโรปและตัวแสดงหลักจากภายนอกให้การยอมรับการบทบาทและนโยบายของสหภาพยุโรปในการให้ความช่วยเหลือแก่อิรัก ประเทศสมาชิกกำหนดนโยบายและการดำเนินนโยบายต่างประเทศต่ออิรักอย่างสอดคล้องและเป็นเอกภาพ นอกจากนี้ ด้านความเป็นอิสระและอำนาจ นโยบายต่างประเทศและความมั่นคงร่วมกันมีความชัดเจนและมีผลผูกพันมากกว่าในช่วงก่อนและระหว่างสงคราม เนื่องจากมีการทำงานร่วมกันระหว่างคณะมนตรีสหภาพยุโรปและผู้แทนระดับสูงด้านนโยบายต่างประเทศและความมั่นคงร่วมกัน และคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนที่มีอำนาจหน้าที่เหนือการตัดสินใจของรัฐสมาชิก สหภาพยุโรปได้ดำเนินการช่วยเหลืออิรักผ่านองค์การสหประชาชาติเป็นอย่างดี และยังสามารถดำเนินการช่วยเหลือตามนโยบายและแผนงานของตนอีกด้วย

แนวน้อม

นโยบายต่างประเทศและความมั่นคงร่วมกันของสหภาพยุโรปต่ออิรักมีแนวน้อมว่าจะดำเนินการให้ความช่วยเหลือแก่อิรักทั้งแบบทวิภาคีและพหุภาคีต่อไป โดยการสนับสนุนบทบาทขององค์การสหประชาชาติ ควบคู่ไปกับการดำเนินนโยบายเกี่ยวพันกับอิรัก ซึ่งปัจจุบัน (ตั้งแต่ปี ค.ศ. 2004 จนถึงปี ค.ศ. 2009) ดำเนินการอยู่ในขั้นตอนที่สามกล่าวคือ การให้ความช่วยเหลือและสนับสนุนการฟื้นฟูและพัฒนาประเทศทั้งในด้านการปกครอง เศรษฐกิจและสังคม

จากรายงานสถานการณ์ขององค์การสหประชาชาติว่าด้วยสถานการณ์ในอิรักปี ค.ศ. 2008-2009 พบว่า แม้ว่าอิรักมีพัฒนาการทางเมืองที่เป็นรูปธรรมคือมีรัฐบาลจากการเลือกตั้งทั้งรัฐบาลกลางและท้องถิ่น แต่อิรักยังคงเผชิญกับปัญหาความขัดแย้งทางการเมือง ความไร้เสถียรภาพทางเมือง ความยากลำบากทางเศรษฐกิจ และการขาดแคลนบุคลากรที่เชี่ยวชาญในสาขาต่างๆ ที่จำเป็นต่อการบริหารและพัฒนาประเทศ ปัญหาเหล่านี้ส่งผลทำให้การลี้ภัยของชาวอิรักไปประเทศเพื่อนบ้าน เฉพาะอย่างยิ่งจอร์แดนและซีเรียมีมากขึ้นอย่างต่อเนื่อง² ด้วยเหตุนี้ สหภาพยุโรปจึงน่าจะยังคงดำเนินนโยบายเกี่ยวพันกับอิรัก ควบคู่ไปกับการให้ความช่วยเหลือแก่อิรักแบบพหุภาคีโดยสนับสนุนและส่งเสริมการทำงานร่วมกับองค์การสหประชาชาติและองค์การอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องต่อไป ทั้งนี้ เพื่อช่วยเหลือและสนับสนุนการฟื้นฟูและพัฒนาประเทศอิรักทั้งในด้านการเมือง เศรษฐกิจและสังคม ซึ่งน่าจะส่งผลให้เกิดเสถียรภาพและความมั่นคงทั้งในอิรักและภูมิภาคตะวันออกกลาง

² United Nations High Commissioner for Refugees. "UNHCR Global Appeal 2008-2009 - Iraq Situation." UNHCR Fundraising Reports <<http://www.unhcr.org/home/PUBL/474ac8d811.pdf>>. 1 December 2009. [accessed 3 January 2010]

ข้อเสนอแนะ

เพื่อเพิ่มพูนบทบาทของสหภาพยุโรปในด้านนโยบายต่างประเทศและความมั่นคงร่วมกันต่ออิรักในฐานะตัวแสดงระหว่างประเทศและส่งเสริมให้นโยบายเกี่ยวพันอิรักของสหภาพยุโรปสามารถดำเนินไปได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น ผู้ศึกษามีข้อเสนอแนะแก่นโยบายต่างประเทศและความมั่นคงร่วมกันของสหภาพยุโรปต่ออิรักดังนี้

1. เพิ่มความช่วยเหลือทางด้านเทคนิค สหภาพยุโรปควรจะมีกำหนดและดำเนินโครงการให้ความช่วยเหลือทางด้านเทคนิคแก่อิรัก ในระหว่างการพบหารือกับผู้แทนระดับสูงด้านนโยบายต่างประเทศและความมั่นคงร่วมกันของสหภาพยุโรป นายฮาเวียร์ โซลานา ที่กรุงบรัสเซลส์ ประเทศเบลเยียม นายกรัฐมนตรีอิรัก นูรี อัล-มาลิกี ได้ระบุอย่างชัดเจนเกี่ยวกับสิ่งที่อิรักต้องการและคาดหวังที่จะได้รับการส่งเสริมความสัมพันธ์ทวิภาคีกับสหภาพยุโรปดังนี้ “อิรักเป็นประเทศร่ำรวยทางด้านทรัพยากร ดังนั้นสิ่งที่เราต้องการไม่ใช่เงินทุน แต่เราต้องการผู้เชี่ยวชาญทางด้านเทคนิค”³ สหภาพยุโรปได้ให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่อิรักภายหลังสงครามในการฟื้นฟูเศรษฐกิจและสังคม การส่งเสริมพัฒนาการทางการเมือง และการส่งเสริมสิทธิมนุษยชนและความช่วยเหลือทางด้านมนุษยธรรมมาโดยตลอดช่วงปี ค.ศ. 2003-2009 โดยผ่านช่องทางการให้ความช่วยเหลือทั้งแบบทวิภาคีและพหุภาคี การให้ความช่วยเหลือจากประชาคมระหว่างประเทศในช่วงที่ผ่านมา ทำให้อิรักมีงบประมาณประเทศในปี ค.ศ. 2008 มากกว่า 32,000 ล้านยูโร⁴ แต่อิรักกลับประสบกับปัญหาการจัดการบริหารงบประมาณเนื่องจากขาดบุคลากรที่มีศักยภาพในการทำงานให้มีประสิทธิภาพ ดังนั้น การให้ความช่วยเหลือแก่อิรักจะต้องเกิดขึ้นควบคู่กับการริเริ่มโครงการให้ความช่วยเหลือทางเทคนิคแก่บุคลากรของรัฐบาลอิรักเพื่อให้อิรักมีศักยภาพในการบริหารเงินช่วยเหลือและเงินที่ได้จากการส่งออกน้ำมัน เพื่อพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานของประเทศทั้งในด้านการศึกษา สาธารณสุข สังคม

³ European Parliament. “Iraqi Prime Minister Nouri al-Maliki Paints Upbeat Picture to MEPs.” <<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?language=EN&type=IM-PRESS&reference=20080415STO26627>>. 17 April 2008. [accessed 10 January 2009]

⁴ Commission of the European Communities. “EU-Iraq : ‘State of Play.’” <http://www.isis-europe.org/pdf/2008_esr_56_esr39.pdf>. 31 July 2008. [accessed 4 December 2008]

ในเดือนพฤษภาคม ปี ค.ศ. 2008 คณะกรรมาธิการยุโรปได้แสดงความตั้งใจที่จะเสริมสร้างบทบาทของสหภาพยุโรปต่ออิรักให้เด่นชัดมากยิ่งขึ้น สหภาพยุโรปได้ส่งเจ้าหน้าที่เดินทางเยือนอิรักถึง 8 ครั้ง ซึ่งรวมไปถึงการเดินทางเยือนของผู้อำนวยการคณะกรรมการด้านความสัมพันธ์ต่างประเทศภูมิภาคเมดิเตอร์เรเนียนและตะวันออกกลาง โทมัส ดูปลา เดล โมรัล (Tomás Dupla del Moral) ผู้บัญชาการด้านการปฏิบัติการพลเรือน (EU Civilian Operations Commander) คีส์ คลอมเพนฮูเวอร์ (Kees Klompenhouwer) ทั้งนี้เพื่อประเมินว่าความสัมพันธ์ทวิภาคีระหว่างสหภาพยุโรปกับอิรักควรได้รับการส่งเสริมหรือไม่ อย่างไรก็ตาม จนถึงปัจจุบันการให้ความช่วยเหลือด้านเทคนิคของสหภาพยุโรปก็ยังดำเนินไปในลักษณะการส่งเสริมและสนับสนุนการทำงานขององค์กรและหน่วยงานอื่นเป็นหลักสำคัญ

ด้วยเหตุนี้ สหภาพยุโรปควรจะนำประสบการณ์ที่ได้จากการดำเนินการให้ความช่วยเหลือด้านกฎระเบียบ การฝึกฝนบุคลากรตำรวจและปฏิรูประบบยุติธรรมในอิรัก (ENJUST LEX) มาปรับใช้เพื่อเพิ่มเติมการช่วยเหลือแบบทวิภาคีทางเทคนิคในด้านอื่นๆ เพื่อส่งเสริมให้รัฐบาลอิรักสามารถบริหารประเทศได้อย่างมีประสิทธิภาพ อีกทั้งในด้านปฏิบัติการ ENJUST LEX ที่กำลังจะสิ้นสุดระยะดำเนินการในวันที่ 30 มิถุนายน ค.ศ. 2010 สหภาพยุโรปควรจะขยายระยะเวลาปฏิบัติการให้ความช่วยเหลืออีกอย่างน้อย 3-5 ปี เนื่องจากปัจจุบันบุคลากรของกระทรวงยุติธรรมและกิจการภายในของอิรักยังไม่มีความสามารถเพียงพอที่จะบริหารประเทศได้ด้วยตนเองอย่างมีประสิทธิภาพ อีกทั้งอิรักยังคงประสบอุปสรรคในการบริหารประเทศอันเนื่องมาจากการคอร์รัปชัน และมีความขัดแย้งภายในที่รุนแรงซึ่งเป็นอุปสรรคต่อการสร้างความปรองดองแห่งชาติ⁵

⁵ Amnesty International. "Carnage and Despair : Iraq Five Years on." <<http://www.amnesty.org/en/news-and-updates/report/carnage-and-despair-iraq-20080317>>. 14 January 2008. [accessed 7 March 2008]

2. **ส่งเสริมความสัมพันธ์ทางการค้า** อิรักได้กลับมาเป็นประเทศคู่ค้าที่สำคัญของสหภาพยุโรปอีกครั้งหนึ่งในปี ค.ศ. 2007 แม้ว่าความขัดแย้งและความรุนแรงในอิรักในช่วงนั้นยังมีมากเช่นเดิม มูลค่าการค้าระหว่างสองฝ่ายมีทั้งสิ้น 8,200 ล้านดอลลาร์ โดยสหภาพยุโรปเป็นกลุ่มประเทศผู้นำเข้าน้ำมันจากอิรักมากเป็นลำดับสอง และเป็นกลุ่มประเทศผู้ส่งออกสินค้าไปอิรักลำดับที่สาม⁶ สหภาพยุโรปได้ดำเนินการเจรจาข้อตกลงด้านความร่วมมือและการค้า (Trade and Cooperation Agreement : TCA) กับอิรัก เพื่อเป็นกรอบพัฒนาความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจ แต่ยังไม่บรรลุผลสำเร็จ ประสพการณ์ระหว่างการเจรจาเพื่อจัดทำข้อตกลงด้านความร่วมมือและการค้าระหว่างสหภาพยุโรปและอิรัก ได้ปูทางให้รัฐบาลอิรักสามารถเตรียมตัวและปรับตัวเพื่อให้สอดคล้องกับการเจรจาการค้าระหว่างประเทศเฉพาะอย่างยิ่งการเจรจาเพื่อเข้าเป็นสมาชิกขององค์การการค้าโลกในอนาคต ปัจจุบันนี้สหภาพยุโรปได้ให้สถานะผู้สังเกตการณ์ในการประชุมกระบวนการบาร์เซโลนาและสหภาพเมดิเตอร์เรเนียนแก่อิรักเพื่อให้ได้มีส่วนร่วมในกระบวนการเจรจาการค้าในระดับระหว่างภูมิภาค อย่างไรก็ตาม เพื่อที่จะส่งเสริมให้อิรักมีเศรษฐกิจที่ดีและสนับสนุนให้อิรักเป็นหนึ่งในประเทศผู้ส่งออกด้านพลังงานที่สำคัญ สหภาพยุโรปควรจะส่งเสริมให้อิรักมีปฏิสัมพันธ์กับประเทศอื่นๆ มากขึ้นเฉพาะอย่างยิ่งการเข้าร่วมเป็นหนึ่งในสมาชิกของสหภาพเมดิเตอร์เรเนียน

3. **ขยายกรอบการเจรจาความร่วมมือด้านพลังงาน** สหภาพยุโรปและอิรักได้ การลงนามในบันทึกความเข้าใจว่าด้วยความเป็นพันธมิตรทางพลังงาน (Memorandum of Understanding on a "Strategic Energy Partnership") เมื่อวันที่ 18 มกราคม ค.ศ. 2010 ซึ่งมีสาระสำคัญครอบคลุมการกำหนดและพัฒนานโยบายพลังงานและแผนปฏิบัติการด้านพลังงานทั้งน้ำมันและก๊าซธรรมชาติระหว่างสหภาพยุโรปกับอิรักร่วมกันในช่วงปี ค.ศ. 2010-2015 รวมถึงการสำรวจและประกันความปลอดภัยในเส้นทางขนส่งลำเลียงน้ำมันและก๊าซธรรมชาติซึ่งเป็นการร่วมมือในขั้นต้น ด้วยเหตุนี้จึงมีความเป็นไปได้ว่าการค้าด้านพลังงานระหว่างสหภาพยุโรป

⁶ Commission of the European Communities, Directorate-General for Trade. "EU-Iraq trade-2007." <<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/08/297&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>>. 2008. [accessed 7 March 2008]

และอิรักจะมีการขยายตัวเพิ่มมากขึ้น ทั้งนี้ อิรักเป็นประเทศที่มีแหล่งสำรองน้ำมันมากเป็นอันดับที่สามของโลกแต่มีศักยภาพในการผลิตต่ำที่สุดของโลก และอิรักยังเป็นประเทศที่มีแหล่งสำรองก๊าซธรรมชาติมากที่สุดในโลกแต่มีศักยภาพสำรวจและนำขึ้นมาใช้ประโยชน์ไม่ถึงหนึ่งในสามของปริมาณทรัพยากร⁷ ดังนั้น ความมั่นคงทางพลังงานของอิรักน่าจะจูงใจให้สหภาพยุโรปเข้ามาลงทุนด้วยการเริ่มจากการให้การสนับสนุนพัฒนาการทางการเมืองที่โปร่งใส การให้ความช่วยเหลือ ทางเทคนิค การพัฒนาบุคลากรผู้เชี่ยวชาญ และการส่งเสริมและขยายความร่วมมือทางพลังงาน เพื่อให้อิรักพัฒนาศักยภาพในการสำรวจและนำทรัพยากรธรรมชาติมาใช้พัฒนาประเทศได้มีประสิทธิภาพจนสามารถพึ่งตนเองได้

4. ส่งเสริมการหารือกับตัวแสดงอื่นในภูมิภาคตะวันออกกลางว่าด้วยเรื่องอิรัก
สหภาพยุโรปควรจะดำเนินการช่วยเหลือให้อิรักสามารถฟื้นฟูประเทศทั้งด้านการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม ร่วมกับตัวแสดงที่สำคัญอื่นๆ ในภูมิภาคตะวันออกโดยช่องทางการปรึกษาหารือ ตัวแสดงที่สำคัญที่น่าจะมีอิทธิพลและมีความสัมพันธ์ที่ดีกับอิรักประกอบด้วย 1 ประเทศกับอีก 1 กลุ่มประเทศดังนี้ ซีเรีย และกลุ่มประเทศอ่าวเปอร์เซีย ซีเรียซึ่งเป็นประเทศที่มีพรมแดนติดกับอิรัก ทั้งนี้สหภาพยุโรปอาจจะส่งเสริมความสัมพันธ์ระหว่างสหภาพยุโรปกับซีเรียด้วยการให้เงินช่วยเหลือแก่ผู้ลี้ภัยชาวอิรักที่อยู่ในซีเรีย หรือสนับสนุนองค์การสหประชาชาติในการส่งชาวอิรักกลับสู่ประเทศ⁸ ในส่วนของกลุ่มประเทศอ่าวเปอร์เซีย แม้ว่าความเป็นสมาชิกกลุ่มประเทศอ่าว

⁷ US Department of Energy. "Iraq Energy Data Statistics and Analysis – Oil, Gas, Electricity and Coal." <<http://www.eia.doe.gov/cabs/Iraq/Full.html>>. 2008. [accessed 9 March 2009]

⁸ แม้ว่าซีเรียเป็นประเทศที่มีผู้ลี้ภัยชาวอิรักในประเทศมากกว่า 1,500,000 คน ในปี ค.ศ. 2007 แต่ซีเรียได้รับเงินช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมเพื่อผู้ลี้ภัยชาวอิรักจากสหภาพยุโรปเป็นจำนวนเพียง 18 ล้านยูโร ในขณะที่จอร์แดนเป็นประเทศที่มีผู้ลี้ภัยชาวอิรักน้อยกว่าคือ 500,000 คน กลับได้รับเงินช่วยเหลือมากเป็นจำนวน 32 ล้านยูโร อ้างอิงจาก Commission of the European Communities –Directorate General for External Relations. "Information Note on EC Assistance Activities Foreseen for Iraq in 2008." <http://ec.europa.eu/external_relations/iraq/docs/assistance_2008_en.pdf>. 2008. [accessed 25 January 2009]

เปอร์เซียของอิรักสิ้นสุดลงตั้งแต่ปี ค.ศ. 1990 ในทันทีที่อิรักบุกเข้ายึดครองคูเวต⁹ แต่ในปัจจุบันนี้ ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศสมาชิกกลุ่มอ่าวเปอร์เซียกับอิรักเริ่มพัฒนาในทางที่ดีอีกครั้ง ซึ่งเห็นได้จากการที่ประเทศสมาชิกกลุ่มอ่าวเปอร์เซียส่วนใหญ่ได้แต่งตั้งตัวแทนทางการทูตไปประจำกรุงแบกแดดแล้ว ดังนั้น สหภาพยุโรปน่าจะยื่นข้อเสนอต่อกลุ่มประเทศอ่าวเปอร์เซียเพื่อร่วมกันจัดการประชุมหารือว่าด้วยเรื่องอิรักและหาแนวทางเพื่อช่วยเหลืออิรักร่วมกันโดยอาจจะเริ่มด้วยการเสนอให้มีการเจรจาสดหนึ่ที่อิรักค้างชำระกับกลุ่มประเทศอ่าวเปอร์เซียเพื่อเป็นการช่วยเหลือในด้านเศรษฐกิจแก่อิรักอีกช่องทางหนึ่ง

⁹ Iraq Directory. "Iraq Asking to Restore its Membership in the Federation of GCC Chambers." <http://www.iraqupdates.com/p_articles.php/article/3851>. 23 October 2008. [accessed 30 December 2009]