

สหภาพยุโรปกับสหภาพยุโรปตะวันตก :
ความพยายามในการจัดตั้งระบบความมั่นคง
ของสหภาพยุโรปในยุคหลังสงครามเย็น

European Union and Western European Union :
The Attempt to establish the Security System of
the European Union in the Post-Cold War Europe

วิมลวรรณ ภัทโรดม*

Vimolvan Phatharodom

บทคัดย่อ

บทความนี้ศึกษาความพยายามของสหภาพยุโรป (European Union) ในการจัดตั้งระบบความมั่นคงร่วม (collective security) ที่มีประสิทธิภาพสำหรับยุโรปในยุคหลังสงครามเย็น (Cold War) โดยบูรณาการองค์การสหภาพยุโรปตะวันตก (Western European Union) ซึ่งเป็นองค์การทางทหารของ ๗ ประเทศ ในยุโรปตะวันตกที่จัดตั้งขึ้นตั้งแต่ ค.ศ. ๑๙๕๕ เข้ากับสหภาพยุโรปเพื่อให้เป็น

* อติตรองศาสตราจารย์ประจำภาควิชาประวัติศาสตร์ คณะอักษรศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย และรองผู้อำนวยการฝ่ายบริหาร ศูนย์ยุโรปศึกษาแห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ปัจจุบันเป็นผู้ทรงคุณวุฒิประจำศูนย์ยุโรปศึกษาแห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย และบรรณาธิการในคณะบรรณาธิการจัดทำสารานุกรมประวัติศาสตร์สากล ภูมิภาคยุโรป ราชบัณฑิตยสถาน

องค์ประกอบในด้านการป้องกันของนโยบายร่วมด้านการต่างประเทศและความมั่นคง (Common Foreign and Security Policy – CFSP) ของสนธิสัญญา มาสทริคต์ (Treaty of Maastricht) แม้ว่าชาติสมาชิกขององค์การทั้งสองจะเห็นพ้องกันในเรื่องการควบรวมมาโดยตลอดก็ตามแต่กระบวนการรวมองค์การทั้งสองซึ่งเริ่มตั้งแต่เดือนธันวาคม ค.ศ. ๑๙๙๐ ก็ใช้เวลานานและมีปัญหาขัดแย้งเนื่องจากการบูรณาการนี้เกี่ยวข้องกับปัจจัยที่ซับซ้อนหลายประการ อาทิ ความสัมพันธ์ระหว่างยุโรปกับสหรัฐอเมริกา ความขัดแย้งในเรื่องผลประโยชน์ของชาติและนโยบายต่างประเทศของชาติสมาชิกขององค์การทั้งสองโดยเฉพาะของมหาอำนาจหลัก ได้แก่ อังกฤษ ฝรั่งเศสและเยอรมนีและสิ่งที่เรียกว่า “ปัญหาเยอรมนี” อย่างไรก็ดี ภายหลังการเจรจา การประนีประนอมและการจัดทำสนธิสัญญาฉบับต่าง ๆ ถึง ๔ ฉบับในช่วงเวลาราว ๒ ทศวรรษการรวมองค์การทั้งสองเข้าด้วยกันก็เสร็จสมบูรณ์เมื่อสหภาพยุโรปตะวันตกปิดตัวลงอย่างเป็นทางการในเดือนมิถุนายน ค.ศ. ๒๐๑๑

คำสำคัญ : สหภาพยุโรป สหภาพยุโรปตะวันตก ระบบความมั่นคง การบูรณาการ

Abstract

This article examines the attempt of the European Union to integrate the Western European Union, a military organization of seven European nations established in 1955, as a defense component of the Common Foreign and Security Policy of the Treaty of Maastricht. The main objectives of the integration were to establish an effective collective security system for Europe after the end of the Cold War, and possibly to reduce its dependence on the United States. Although member states of the two

organizations had reached prevailing consensus, the integration process, beginning in December 1990, proved to be long, problematic, and controversial as it involved several complicated factors. Among the most significant ones were the relationship with the United States; the conflicts of national interests and foreign policies of the member states, especially those of the major powers (i.e., the United Kingdom, France and Germany); and the so-called "Germany Problem". Nevertheless, after two decades of negotiations, compromises and the conclusions of four treaties, the integration was completed with the official closing of the 56 years old Western European Union in June 2011.

Keywords : European Union, Western European Union, security system, integration

เมื่อสงครามเย็น (Cold War) ยุติลงพร้อม ๆ กับการล่มสลายของจักรวรรดิโซเวียตในช่วงต้นทศวรรษ ๑๙๙๐ ปัญหาในเรื่องความมั่นคงและการป้องกันยุโรปได้กลายเป็นปัญหาสำคัญที่บรรดาผู้นำยุโรปตะวันตกจำเป็นต้องทบทวนใหม่เพื่อจัดการป้องกันยุโรปให้สอดคล้องกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป เพราะการยุติของสงครามเย็นทำให้หมด "ศัตรูร่วม" ที่สหรัฐอเมริกาจะใช้เป็นข้ออ้างในการยังคง "ปรากฏตัว" อยู่ในยุโรปต่อไป อย่างไรก็ตาม ในช่วงที่สงครามเย็นยุติลงใหม่ ๆ และอนาคตของการคงอยู่ของสหรัฐอเมริกาในยุโรปยังเป็นสิ่งไม่แน่นอน มหาอำนาจยุโรปได้ฉวยโอกาสดำเนินการจัดตั้งสถาบันด้านความมั่นคงให้มีประสิทธิภาพพร้อม ๆ กับการบูรณาการประชาคมยุโรป (European Community - EC) ให้เป็นสหภาพยุโรป (European Union - EU) ที่มีสถานะภาพเป็นทั้งสหภาพเศรษฐกิจการเงินและสหภาพการเมืองที่มีศักยภาพใน

การป้องกันตนเอง เพื่อลดการพึ่งพิงสหรัฐอเมริกาให้น้อยลง บทความนี้จะเป็นการศึกษา บทบาทและความพยายามของประชาคมยุโรปและสหภาพยุโรปในการบูรณาการสหภาพยุโรปตะวันตกหรือดับเบิลยูอียู (Western European Union - WEU) เข้ากับสหภาพยุโรป ในยุคหลังสงครามเย็น ทั้งนี้เพื่อให้สหภาพยุโรปมีศักยภาพในการต่างประเทศและความมั่นคงมากขึ้นกว่าเดิม และให้สหภาพยุโรปเป็นแกนกลางในการป้องกันยุโรปร่วมกัน

ความพยายามในการจัดตั้งระบบการป้องกันตนเองของยุโรปตะวันตก ในยุคสงครามเย็น

หลังสงครามโลกครั้งที่ ๒ ยุติลง ใน ค.ศ. ๑๙๔๕ ไม่นาน อังกฤษและฝรั่งเศสซึ่งยังคงหวาดกลัวภัยสงครามและการรุกรานจากเยอรมนีซึ่งในขณะนั้นเป็นฝ่ายแพ้สงคราม และตกเป็นเชลยศึกครองของสัมพันธมิตรแล้ว ได้ลงนามร่วมกันในสนธิสัญญาพันธมิตรและความช่วยเหลือซึ่งกันและกันระหว่างสหราชอาณาจักรกับฝรั่งเศส (Treaty of Alliance and Mutual Assistance between the United Kingdom and France) ณ เมือง ดันเคิร์ก (Dunkirk) ฝรั่งเศส เมื่อวันที่ ๔ มีนาคม ค.ศ. ๑๙๔๗ สนธิสัญญาดังกล่าวซึ่งรู้จักกันทั่วไปในชื่อสนธิสัญญาดันเคิร์ก (Treaty of Dunkirk) มีวัตถุประสงค์หลักในการป้องกันตนเองจากการรุกรานของเยอรมนี (Young, 1993 : 12-14) อย่างไรก็ตาม เมื่อสงครามเย็นระหว่างสองมหาอำนาจปรากฏตัวอย่างชัดเจนซึ่งนำไปสู่การประกาศหลักการทรูแมน (Truman Doctrine) และแผนมาร์แชลล์ (Marshall Plan) ของสหรัฐอเมริกา เพื่อสกัดกั้นการขยายตัวของลัทธิคอมมิวนิสต์ และช่วยเหลือยุโรปตะวันตกในด้านเศรษฐกิจ ใน ค.ศ. ๑๙๔๗ แล้ว ใน ค.ศ. ๑๙๔๘ เออร์เนสต์ เบวิน (Ernest Bevin) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศอังกฤษซึ่งตระหนักในภัยจากการรุกรานของคอมมิวนิสต์เป็นอย่างดี ได้เชิญชวนฝรั่งเศสและกลุ่มประเทศเบนลักซ์ (Benelux) ๓ ประเทศ ได้แก่ เบลเยียม เนเธอร์แลนด์ และลักเซมเบิร์กให้ลงนามร่วมกันในสนธิสัญญาอีกฉบับหนึ่งที่กรุงบรัสเซลส์ เบลเยียม เมื่อวันที่ ๑๗ มีนาคม ค.ศ. ๑๙๔๘ สนธิสัญญาดังกล่าวซึ่งได้ชื่อว่า สนธิสัญญาบรัสเซลส์ (Treaty of Brussels) เป็นการขยายสนธิสัญญาดันเคิร์กโดยเพิ่มมาตราต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการป้องกันยุโรปให้มีความรัดกุมและครอบคลุมอาณาบริเวณให้

กว้างขวางยิ่งขึ้น ทั้งยังกำหนดให้มีการจัดตั้งองค์การทางทหารขึ้นเพื่อบังคับบัญชาการดำเนินงานทางด้านการป้องกันยุโรป ฉะนั้นเมื่อสนธิสัญญานี้มีผลบังคับใช้จึงเกิดองค์การสนธิสัญญาบรัสเซลส์หรือปีทีโอ (Treaty of Brussels Organization – BTO) ขึ้นในวันที่ ๒๕ สิงหาคม ค.ศ. ๑๙๔๘ (Weigall and Stirk, eds., 1992 : 45-46) องค์การนี้ถือเป็นองค์การทางการเมืองและการทหารองค์การแรกของยุโรปตะวันตกในยุคสงครามเย็น

สนธิสัญญาบรัสเซลส์มีวัตถุประสงค์เพื่อรวมตัวกันต่อต้านการรุกรานจากคอมมิวนิสต์และสร้างระบบความมั่นคงร่วม (collective security) ของยุโรปตะวันตก นอกจากนี้ สนธิสัญญายังกำหนดวัตถุประสงค์ในเรื่องการต่อต้านการรุกรานจากเยอรมนีไว้ตามเดิม ทั้งยังได้บรรจุมาตราว่าด้วยความร่วมมือทางด้านวัฒนธรรมและสังคมไว้ด้วย เนื่องจากบรรดาประเทศที่ลงนามมีความเชื่อว่าความร่วมมือระหว่างชาติสมาชิกจะช่วยหยุดยั้งการขยายตัวของลัทธิคอมมิวนิสต์ได้อีกทางหนึ่ง อย่างไรก็ตาม โดยเหตุที่สนธิสัญญาบรัสเซลส์เป็นความร่วมมือของกลุ่มประเทศยุโรปตะวันตกในช่วงหลังสงครามฉบับแรกที่มีมุ่งไปในด้านการรักษาความมั่นคงปลอดภัยของยุโรปร่วมกัน สนธิสัญญาฉบับนี้จึงถูกวิจารณ์ว่าเป็นการวางพื้นฐานให้แก่องค์การสนธิสัญญาแอตแลนติกเหนือ หรือนาโต (North Atlantic Treaty Organization – NATO) ที่สหรัฐอเมริกาเป็นกำลังสำคัญจัดตั้งขึ้นใน ค.ศ. ๑๙๔๙ หลังปีทีโอเพียงปีเดียว เพราะมีความคล้ายคลึงกันในเรื่องการป้องกันการรุกรานจากคอมมิวนิสต์ร่วมกัน แต่มีความแตกต่างกันในเรื่องการป้องกันการรุกรานจากเยอรมนีซึ่งนาโตไม่มี รวมทั้งการที่ผู้จัดตั้งนาโตต่างตระหนักว่ายุโรปถูกแบ่งแยกออกเป็น ๒ ส่วนที่เป็นศัตรูกันอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ และภัยคุกคามจากสหภาพโซเวียตใหญ่หลวงกว่าภัยคุกคามจากเยอรมนีมากนัก อีกทั้งยังเชื่อว่าการป้องกันยุโรปตะวันตกจากการคุกคามของคอมมิวนิสต์อย่างมีประสิทธิภาพจะต้องเกิดจากความร่วมมือระหว่างยุโรปตะวันตกกับประเทศต่าง ๆ บนอีกฟากฝั่งหนึ่งของมหาสมุทรแอตแลนติกด้วย ซึ่งหมายถึงสหรัฐอเมริกาและแคนาดานั้นเอง

สำหรับองค์การสนธิสัญญาบรัสเซลส์นั้น ในเดือนกันยายน ค.ศ. ๑๙๔๙ ได้มีการจัดตั้งองค์การทางทหารชื่อ องค์การป้องกันสหภาพตะวันตก (Western Union Defence Organization) ขึ้นเพื่อดำเนินงานในด้านการป้องกันและการรักษาความมั่นคงร่วมกัน องค์การดังกล่าวประกอบด้วยคณะกรรมการป้องกันสหภาพตะวันตก (Western Union Defence Committee) ซึ่งเป็นคณะกรรมการระดับรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมของ

ชาติสมาชิก และคณะกรรมการเสนาธิการร่วมสหภาพตะวันตก (Western Union Combined Chief of Staff Committee) ซึ่งประกอบด้วยเสนาธิการทหารจากชาติสมาชิก มีหน้าที่ปฏิบัติการทางทหารโดยตรง นอกจากนี้ยังมีคณะกรรมการบัญชาการทางบก เรือ และอากาศ (Land, Naval and Air Commander - in - Committee) ซึ่งมีสำนักงานใหญ่ตั้งอยู่ที่เมืองฟงแตนโบล (Fontainebleau) ฝรั่งเศส และมีหน่วยงานและคณะทำงานทางทหารอีกจำนวนหนึ่ง ต่อมาระหว่างเดือนธันวาคม ค.ศ. ๑๙๕๐ ถึงเมษายน ค.ศ. ๑๙๕๐ องค์การและหน่วยงานทางทหารเหล่านี้ได้ถูกโอนไปเป็นหน่วยงานของนาโต ภายใต้การบังคับบัญชาของกองบัญชาการสูงสุดพันธมิตรนาโตในยุโรป (NATO's Supreme Headquarters Allied Powers in Europe - SHAPE) ทั้งหมด เพราะสมาชิกปีที่โหมทุกประเทศเป็นสมาชิกนาโต ส่วนงานทางด้านวัฒนธรรมและสังคมได้ถูกโอนไปให้สภาแห่งยุโรป (Council of Europe) รับผิดชอบทั้งหมด แม้ว่าสนธิสัญญาบรัสเซลส์ซึ่งมีอายุ ๕๐ ปีจะยังอยู่ก็ตาม

ในเดือนสิงหาคม ค.ศ. ๑๙๕๐ หลังเกิดสงครามเกาหลีในเอเชียตะวันออกในเดือนมิถุนายน ปีเดียวกัน สหรัฐอเมริกาได้ประกาศนโยบายอย่างชัดเจนว่าจะอนุญาตให้สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีหรือเยอรมนีตะวันตกมีกองทัพบกติดอาวุธ และอาจรับเข้าเป็นสมาชิกนาโตในอนาคต ทั้งนี้เพื่อให้เยอรมนีมีส่วนร่วมในการป้องกันยุโรป เพราะเกรงว่าเหตุการณ์ทำนองเดียวกันอาจเกิดขึ้นกับเยอรมนี ซึ่งอยู่ในสภาพแบ่งแยกเป็น ๒ ประเทศเหมือนเกาหลี ซึ่งชาติสมาชิกนาโตในยุโรปตะวันตกทุกประเทศต่างก็เห็นด้วยกับนโยบายนี้ ยกเว้นฝรั่งเศสเพียงประเทศเดียวเพราะวิตกกังวลว่าการมีกองทัพบกติดอาวุธจะทำให้เยอรมนีตะวันตกฟื้นตัวเร็วเกินไปและอาจเป็นอันตรายต่อความปลอดภัยของยุโรปในระยะยาว ฉะนั้นในวันที่ ๒๔ ตุลาคม ค.ศ. ๑๙๕๐ ฝรั่งเศสจึงเสนอแผนเพลวอง (Pleven Plan) ซึ่งเป็นแผนจัดตั้งประชาคมเพื่อการป้องกันยุโรปหรืออีดีซี (European Defence Community - EDC) หรือกองทัพยุโรป (European Army) ในรัฐสภาฝรั่งเศสเพื่อเชิญชวนเยอรมนีตะวันตก อิตาลี เบลเยียม เนเธอร์แลนด์ และลักเซมเบิร์ก สมาชิกอีก ๕ ประเทศของประชาคมถ่านหินและเหล็กกล้ายุโรป (European Coal and Steel Community - ECSC) ที่กำลังดำเนินการเจรจาจัดตั้งอยู่ รวมทั้งประเทศอื่น ๆ ที่สนใจให้เข้าร่วมในแผนนี้ ทั้งนี้เพื่อแก้ปัญหาการติดอาวุธและการเข้าเป็นสมาชิกนาโตของเยอรมนีตะวันตก (Weigall and Stirk, eds., 1992 : 71-73, 75-77) แต่ประเทศอื่นไม่ได้แสดงความประสงค์จะเข้าร่วมด้วย จึงมีแต่เพียงฝรั่งเศสกับชาติสมาชิกอีซีเอสซีอีก ๕ ประเทศเท่านั้นที่ต้องการ

จัดตั้งอีดีซีขึ้น ฉะนั้นหลังการเจรจาต่อรองระหว่างกันและกับสหรัฐอเมริกาแล้ว ประเทศ
ทั้งหมดได้ลงนามร่วมกันในสนธิสัญญาปารีส (Treaty of Paris) เมื่อวันที่ ๒๒ พฤษภาคม
ค.ศ. ๑๙๕๒ เพื่อจัดตั้งอีดีซีซึ่งเป็นองค์กรเหนือรัฐเช่นเดียวกับอีซีเอสซี อย่างไรก็ตาม อีดีซี
ก็ไม่ได้เกิดขึ้น เพราะสนธิสัญญาปารีสไม่ผ่านการให้สัตยาบันในรัฐสภาฝรั่งเศสเมื่อวันที่
๓๐ สิงหาคม ค.ศ. ๑๙๕๔ ทำให้บรรดานักยุโรปนิยมที่ต้องการให้มีการบูรณาการทาง
การเมืองและการทหารเกิดขึ้นต่างพากันผิดหวังเป็นอย่างมาก

การจัดตั้งสหภาพยุโรปตะวันตก (WEU)

ในต้นเดือนตุลาคม ค.ศ. ๑๙๕๔ หลังความล้มเหลวของอีดีซีไม่นาน แอนโทนี
อีเดน (Anthony Eden) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศอังกฤษได้จัดการประชุม
ระหว่างชาติสมาชิกทั้ง ๕ ขององค์การสนธิสัญญาบริเตนส์ (ได้แก่ อังกฤษ ฝรั่งเศส
เบลเยียม เนเธอร์แลนด์ และลักเซมเบิร์ก) ขึ้น ณ กรุงลอนดอน โดยได้เชิญสหรัฐอเมริกา
แคนาดา เยอรมนีตะวันตก และอิตาลีเข้าร่วมด้วย ทั้งนี้เพื่อหารือเรื่องการจัดตั้งระบบ
ความมั่นคงร่วมของยุโรปตะวันตก ในการประชุมดังกล่าว อีเดนได้เสนอให้นำปิโอซีขึ้นมา
ฟื้นฟูใหม่โดยจัดตั้งองค์การสหภาพยุโรปตะวันตกขึ้นแทน และให้เชิญเยอรมนีตะวันตก
กับอิตาลีเข้าเป็นสมาชิกด้วย ดังนั้นในการประชุมครั้งนั้นและครั้งต่อมา ณ กรุงปารีสใน
เดือนเดียวกัน ที่ประชุมจึงได้ดำเนินการเจรจาและขยายสนธิสัญญาบริเตนส์ ค.ศ.
๑๙๔๘ ให้ครอบคลุมอาณาบริเวณกว้างขวางยิ่งขึ้น พร้อมทั้งจัดทำรายละเอียดว่าด้วย
สหภาพยุโรปตะวันตกบรรจุไว้ใน “ความตกลงปารีส” (Paris Agreements) ซึ่งเป็นพิธีสาร
แนบท้ายสนธิสัญญา ทั้งยังมีมติให้เปลี่ยนชื่อสนธิสัญญาดั้งเดิมเป็นสนธิสัญญา
บริเตนส์ฉบับปรับปรุง (Modified Brussels Treaty) ซึ่งประเทศทั้งเจ็ดคืออังกฤษ ฝรั่งเศส
เยอรมนีตะวันตก อิตาลี เบลเยียม เนเธอร์แลนด์ และลักเซมเบิร์กได้ลงนามร่วมกัน ณ
กรุงปารีส เมื่อวันที่ ๒๑ ตุลาคม ค.ศ. ๑๙๕๔ ฉะนั้นในวันที่ ๖ พฤษภาคม ค.ศ. ๑๙๕๕
เมื่อสนธิสัญญาดั้งเดิมฉบับนี้มีความสำคัญจึงเกิดองค์การสหภาพยุโรปตะวันตกขึ้นอย่างเป็นทางการ
(Bainbridge & Teasdale, 1995 : 477) โดยมีสำนักงานใหญ่ตั้งอยู่ที่กรุงลอนดอน
(ต่อมาย้ายไปอยู่ที่กรุงบรัสเซลส์ เบลเยียม) และมีองค์กรหลัก ๓ องค์กร คือสำนักงาน
เลขาธิการ (Secretariat) ซึ่งมีเลขาธิการเป็นผู้บริหารสูงสุด คณะมนตรีแห่งสหภาพยุโรป

ตะวันตก (Council of WEU) และสมัชชาแห่งสหภาพยุโรปตะวันตก (Assembly of WEU)

สนธิสัญญาบรัสเซลส์ฉบับปรับปรุงได้ระบุวัตถุประสงค์ของดับเบิลยูอียูไว้ในอาร์มบท ๓ ประการคือ ๑) เพื่อสร้างรากฐานอันมั่นคงของยุโรปตะวันตกในการช่วยฟื้นฟูเศรษฐกิจของยุโรป ๒) เพื่อให้ความช่วยเหลือแก่ชาติสมาชิกในการต่อต้านนโยบายและการรุกรานใด ๆ ในยุโรปตะวันตกที่อาจเกิดขึ้น และ ๓) เพื่อส่งเสริมเอกภาพและความร่วมมืออย่างแข็งขันในการบูรณาการยุโรป แต่ดับเบิลยูอียูก็เป็นองค์การระหว่างประเทศที่เป็นความร่วมมือระหว่างรัฐบาล (intergovernmental organization) ไม่ได้เป็นองค์การเหนือรัฐ (supranational organization) ดังเช่นอีดีซี เหตุผลที่เป็นเช่นนั้นน่าจะเกิดจากความล้มเหลวของอีดีซีและการที่อังกฤษซึ่งเป็นต้นคิดไม่เห็นด้วยกับการจัดตั้งองค์การเหนือรัฐที่จะทำให้ชาติสมาชิกเสียอิสรภาพในการดำเนินนโยบายของตน

อย่างไรก็ดี นับแต่จัดตั้งเป็นต้นมา ดับเบิลยูอียูก็ไม่ได้ทำงานในด้านการป้องกันยุโรปแต่ประการใด การทำงานเป็นไปในลักษณะการประชุมหารือร่วมกันเป็นครั้งคราวมาโดยตลอด เพราะชาติสมาชิกซึ่งเป็นสมาชิกของนาโตด้วยความสำคัญแก่นาโตมากกว่า ดับเบิลยูอียูจึงถูกวิจารณ์ว่าจัดตั้งขึ้นเพื่อนำอังกฤษเข้ามาร่วมมือในการบูรณาการยุโรปในขั้นต่อไปและเพื่อแก้ “ปัญหาเยอรมนี” มากกว่า เนื่องจากก่อนหน้านี้อังกฤษได้ปฏิเสธการเข้าร่วมในกระบวนการบูรณาการมาโดยตลอดไม่ว่าจะเป็นอีซีเอสซีหรืออีดีซีก็ตาม ในขณะที่เดียวกันฝรั่งเศสซึ่งเป็นแกนนำสำคัญร่วมกับอังกฤษที่ต้องการกระชับความสัมพันธ์กับเยอรมนีตะวันตกให้แน่นแฟ้นยิ่งขึ้น พร้อมกันนั้นอังกฤษเองต้องการสร้างเครื่องมือค้ำประกันความมั่นคงปลอดภัยให้แก่เพื่อนบ้านของเยอรมนีตะวันตกในภาคพื้นทวีป เพื่อให้ประเทศเหล่านั้นยินยอมให้เยอรมนีตะวันตกมีกองทัพติดอาวุธตามความต้องการของตนและสหรัฐอเมริกา เพราะภายในเวลาไม่ถึง ๑ ปีหลังการล้มเหลวของอีดีซี เยอรมนีตะวันตกก็ได้ฉีกโดยอย่างสมบูรณ์และได้รับอนุญาตให้มีกองทัพติดอาวุธรวมทั้งได้รับเข้าเป็นสมาชิกของนาโต (Dinan, 2004 : 61; George & Bache, eds. 2000 : 71) ซึ่งมีผลให้เยอรมนีตะวันตกเข้าร่วมมือกับยุโรปตะวันตกมากขึ้น ฉะนั้นปัญหาการจัดตั้งดับเบิลยูอียูจึงไม่สามารถแยกออกจากปัญหาการบูรณาการยุโรปและปัญหาเยอรมนีได้ นอกจากนี้ในช่วงทศวรรษ ๑๙๖๐ หลังประธานาธิบดีชาร์ลเดอล (Charles de Gaulle) แห่งฝรั่งเศสยับยั้งการเข้าอีซีของอังกฤษแล้ว อังกฤษได้ใช้การประชุมดับเบิลยูอียูเป็นช่องทางเดียวในการติดต่อกับชาติสมาชิกทั้งหกของอีซี

อย่างไรก็ดี ในช่วงปลายทศวรรษ ๑๙๗๐ ดับเบิลยูอียูก็เริ่มมีความเคลื่อนไหวในการปรับปรุงประสิทธิภาพโดยได้จัดตั้งกลุ่มโครงการยุโรปอิสระ (Independent European Programme Group - IEPG) ขึ้น ใน ค.ศ. ๑๙๗๖ เพื่อใช้เป็นเวทีกลางสำหรับการหารือร่วมกันในการจัดตั้งหน่วยงานติดอาวุธ (European Armament Agency) ในอนาคตเพราะ ดับเบิลยูอียูไม่มีกำลังกองทัพอของตนเอง ต่อมาในเดือนตุลาคม ค.ศ. ๑๙๘๔ ที่ประชุมสุดยอดดับเบิลยูอียูที่กรุงโรมได้มีมติให้มีการประชุมรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศและกระทรวงกลาโหมระหว่างชาติสมาชิกอย่างสม่ำเสมอตามตารางเวลาที่กำหนด เพื่อให้ชาติสมาชิกได้มีโอกาสหารือร่วมกันในเรื่องความมั่นคงและการป้องกันยุโรปอย่างเป็นอิสระมากขึ้นโดยไม่มีสหรัฐอเมริกาเข้าร่วมด้วยดังเช่นการประชุมนาโต (Smith, 2003 : 41) การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวเกิดจากแรงผลักดันของประธานาธิบดีฟรังก์ มิตแตร์รอง (François Mitterrand) แห่งฝรั่งเศสที่ต้องการให้ยุโรปตะวันตกพึ่งพาตนเองได้ เพราะฝรั่งเศสเริ่มไม่ไว้วางใจสหรัฐอเมริกาที่อาจไปทำความตกลงกับสหภาพโซเวียตในเรื่องการใช้อาวุธนิวเคลียร์ โดยที่พันธมิตรยุโรปตะวันตกไม่มีส่วนรู้เห็นก็เป็นได้ หากเป็นเช่นนั้นจริงการเข้ามาช่วยเหลือของสหรัฐอเมริกาในกรณีที่ยุโรปถูกรุกรานจากสหภาพโซเวียตด้วยอาวุธนิวเคลียร์ก็ยังไม่แน่นอน ความระแวงสงสัยนี้เป็นจริงขึ้นเมื่อสองอภิมหาอำนาจได้ทำความตกลงระหว่างกันในเรื่องการใช้อาวุธนิวเคลียร์ในการประชุมที่กรุงเรกยวิก (Reykjavik) สาธารณรัฐไอซ์แลนด์ ในเดือนพฤศจิกายน ค.ศ. ๑๙๘๖ โดยไม่ได้หารือกับพันธมิตรในยุโรปตะวันตกแต่ประการใด (Park & Rees, 1998 : 62) ด้วยเหตุนี้ ในต้น ค.ศ. ๑๙๙๐ เมื่อเกิดสงครามอ่าวเปอร์เซียครั้งแรกขึ้น ฝรั่งเศสจึงได้พยายามผลักดันให้ดับเบิลยูอียูเข้าไปมีบทบาททางทหารร่วมกับชาติสมาชิก แม้ว่าค่อนข้างจำกัดก็ตาม

การยุติของสงครามเย็นกับความพยายามในการจัดตั้งระบบความมั่นคงของสหภาพยุโรป

การพังทลายของกำแพงเบอร์ลินในเดือนพฤศจิกายน ค.ศ. ๑๙๘๙ ถือเป็นจุดเปลี่ยนที่สำคัญในประวัติศาสตร์ร่วมสมัยของยุโรป เพราะไม่เพียงแต่ทำให้สงครามเย็นยุติลงเท่านั้น หากแต่ยังทำให้มีการเปลี่ยนแปลงครั้งใหญ่เกิดขึ้นหลายประการในเรื่อง

ความมั่นคงและการป้องกันยุโรปนั้น ทั้งประชาคมยุโรปและสหภาพยุโรปตะวันตกก็เห็นความจำเป็นที่จะต้องประเมินบทบาทในด้านการต่างประเทศและความมั่นคงของตนใหม่เพื่อให้สอดคล้องกับสภาพแวดล้อมและสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป สำหรับประชาคมยุโรปนอกจากต้องการให้บรรลุความเป็นสหภาพการเมือง (political union) ที่มีนโยบายร่วมด้านการต่างประเทศและความมั่นคงเป็นของตนเองตามเป้าหมายที่วางไว้แล้ว ยังต้องการเข้าไปควบคุมเยอรมนีที่จะมีการรวมประเทศครั้งใหม่ (Reunification of Germany) เกิดขึ้นอย่างแน่นอนด้วย เพราะเกรงว่าเยอรมนีซึ่งมีความใกล้ชิดกับประเทศต่าง ๆ ในยุโรปตะวันออกและยุโรปกลางที่เพิ่งเปลี่ยนระบอบการปกครองหลังการล่มสลายของระบอบคอมมิวนิสต์ไม่นานอาจดำเนินการเป็นอิสระในทางทหารที่เป็นอันตรายต่อความปลอดภัยของยุโรปในอนาคตได้ จึงต้องการนำเยอรมนีที่รวมกันแล้วนี้เข้าสู่กรอบของสหภาพยุโรปเพื่อทำให้ “เยอรมนีอยู่ในยุโรป” มิใช่ “ยุโรปที่อยู่ภายใต้เยอรมนี” ดังเช่นในสมัยสงครามโลกทั้งสองครั้งรวมทั้งต้องการเป็นแกนกลางของยุโรปในด้านความมั่นคงด้วย ด้วยเหตุนี้ ในเดือนเมษายน ค.ศ. ๑๙๙๐ ทั้งฝรั่งเศสและเยอรมนีตะวันตก (ซึ่งต้องการให้การรวมประเทศเกิดขึ้นโดยเร็ว) จึงฉวยโอกาสผลักดันให้มีการประชุมระหว่างประเทศเพื่อจัดตั้งสหภาพการเมืองที่มีนโยบายต่างประเทศและสถาบันความมั่นคงร่วมกันขึ้นโดยเร็ว ควบคู่ไปกับการประชุมเพื่อจัดตั้งสหภาพเศรษฐกิจและการเงิน (economic and monetary union) ซึ่งได้มีมติไปแล้ว ส่วนชาติสมาชิกดับเบิลยูอียูก็มีมติให้ปรับบทบาทขององค์การให้เข้มแข็งขึ้นเช่นเดียวกัน

ในการประชุมระหว่างรัฐบาลชาติสมาชิกเพื่อจัดทำสนธิสัญญาว่าด้วยสหภาพยุโรป (Treaty on European Union) หรือสนธิสัญญามาสทริคต์ (Treaty of Maastricht) ระหว่างเดือนธันวาคม ค.ศ. ๑๙๙๐ - ธันวาคม ค.ศ. ๑๙๙๑ นั้น ที่ประชุมได้มีมติให้เปลี่ยนความร่วมมือทางการเมืองยุโรปหรืออีพีซี (European Political Cooperation - EPC) ที่จัดตั้งขึ้นตั้งแต่ ค.ศ. ๑๙๗๐ มาเป็นนโยบายร่วมด้านการต่างประเทศและความมั่นคงหรือซีเอฟเอสพี (Common Foreign and Security Policy - CFSP) ในฐานะเสาหลักที่ ๒ (Second Pillar) ของสหภาพยุโรป ซึ่งเป็นความร่วมมือระหว่างรัฐบาลที่จะค่อย ๆ พัฒนาไปสู่ความเป็นองค์กรเหนือรัฐในอนาคต นอกจากนี้ที่ประชุมยังได้พิจารณาเรื่องการนำสหภาพยุโรปตะวันตกมาเป็นศูนย์กลางในการป้องกันยุโรปของซีเอฟเอสพีด้วย โดยโยงสนธิสัญญาบรัสเซลส์ฉบับปรับปรุงเข้าสู่กรอบของสนธิสัญญามาสทริคต์ทั้งนี้เพื่อ

ทำให้ซีเอฟเอสที่มีศักยภาพทางด้านการทหารด้วย เพราะในระหว่างการประชุมเจรจาใน ค.ศ. ๑๙๙๑ สหภาพโซเวียตได้ล่มสลายลงเป็นสหพันธรัฐรัสเซีย (Russian Federation) และรัฐเล็กที่แยกตัวเป็นอิสระจากสหภาพโซเวียตอีกจำนวนหนึ่ง ในขณะที่ระบบพันธมิตรทางทหารของสหภาพโซเวียตคือองค์การสนธิสัญญาวอร์ซอ (Warsaw Treaty Organization - WTO) ก็ล่มสลายลงด้วย สหภาพยุโรปจึงต้องเร่งปรับตัวให้เป็นแกนกลางในด้านความมั่นคงและการป้องกันยุโรปอย่างเข้มแข็งโดยเร็ว ทั้งยังต้องการลดการพึ่งพิงสหรัฐอเมริกาและนาโตดังเช่นในยุคสงครามเย็นให้น้อยลงด้วยแต่ในระหว่างการเจรจาชาติสมาชิกก็ยังมีความเห็นไม่ลงรอยกันในเรื่องการรวมองค์การทั้งสองเข้าด้วยกัน เพราะในขณะที่ฝรั่งเศสกับเยอรมนีสนับสนุนอย่างเต็มที่ แต่อังกฤษ เนเธอร์แลนด์ และโปรตุเกสกลับคัดค้านอย่างแข็งขัน โดยเฉพาะอังกฤษต้องการให้เลื่อนการรวมองค์การทั้งสองออกไปให้นานที่สุด เพราะไม่ต้องการผูกพันตนเองกับระบบเหนือรัฐ และยังคงเชื่อมั่นในระบบการป้องกันยุโรปของนาโตมากกว่า (Park & Rees, 1998 : 63) ในที่สุดอังกฤษเป็นฝ่ายชนะ โดยที่ประชุมได้มีมติให้สหภาพยุโรปตะวันตกยังคงเป็นองค์การอิสระต่อไป เพราะต้องการประนีประนอมเพื่อให้ร่างสนธิสัญญามาสตริคต์ผ่านมติการรับรองจากที่ประชุมสุดยอดยุโรปและได้รับการลงนามโดยเร็ว ทั้งนี้เพื่อให้สหภาพยุโรปเกิดขึ้นก่อน

อย่างไรก็ดี สนธิสัญญามาสตริคต์ก็ได้กำหนดวัตถุประสงค์ของการรวมและความเชื่อมโยงระหว่างองค์การทั้งสองไว้ในมาตรา เจ. ๔ (Art. J 4) ซึ่งมีสาระสำคัญว่า ในกรณีที่สหภาพยุโรปต้องการใช้บริการหรือความร่วมมือทางทหารจากสหภาพยุโรปตะวันตก สหภาพยุโรปสามารถ “ร้องขอ” ให้สหภาพยุโรปตะวันตกมาร่วมตัดสินใจและปฏิบัติการได้ ทั้งยังระบุไว้ว่าในอนาคต สหภาพยุโรปตะวันตกจะเข้ามารวมกับสหภาพยุโรปในฐานะสถาบันการป้องกันของสหภาพยุโรปทั้งนี้ขึ้นอยู่กับความตกลงร่วมกันของชาติสมาชิกขององค์การทั้งสอง นอกจากนี้ สนธิสัญญายังได้กำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างองค์การทั้งสองและนาโตไว้อย่างชัดเจนใน “ปฏิญญาดำด้วยสหภาพยุโรปตะวันตก ค.ศ. ๑๙๙๒” (Declaration on the Western European Union, 1992) ซึ่งเป็นเอกสารแนบท้ายปฏิญญาดังกล่าวระบุถึงพันธกิจในการทำงานร่วมกัน การเตรียมการจัดตั้งองค์กรและหน่วยงานต่าง ๆ ในอนาคต พร้อมทั้งระบุว่าการจัดตั้งหรือพัฒนาสถาบันใด ๆ ของสหภาพยุโรปตะวันตกจะเป็นส่วนหนึ่งของการจัดการของสหภาพยุโรป ทั้งยังระบุว่าสหภาพยุโรปตะวันตกจะเป็น “เสาหลักของยุโรป” (European pillar) ซึ่งเป็น

ตัวแทนของยุโรปในนาโต การระงับเช่นนี้เป็นการย่ำให้สหรัฐอเมริกาเข้าใจถึงสมรรถนะในด้านความมั่นคงและการป้องกันยุโรปที่สหภาพยุโรปเตรียมพร้อมไว้ในกรอบของพันธมิตรข้ามฝั่งแอตแลนติก และเป็นเสมือนสิ่งที่เน้นถึงความสัมพันธ์อันแน่นแฟ้นระหว่างสหภาพยุโรปกับสหรัฐอเมริกา (The Rome, Maastricht & Amsterdam Treaties, 1999 : 246-248)

ในเดือนมิถุนายน ค.ศ. ๑๙๙๒ ที่ประชุมสุดยอดแห่งสหภาพยุโรปตะวันตกที่เมืองปีเตอร์สเบิร์ก (Petersburg) ชานกรุงบอนน์ (Bonn) อดีตเมืองหลวงของเยอรมนี ตะวันตกก็ได้ออกปฏิญญาปีเตอร์สเบิร์ก (Petersburg Declaration) เพื่อกำหนดขอบเขตการทำงานของดับเบิลยูโอยูให้ชัดเจน โดยได้กำหนดภารกิจของดับเบิลยูโอยูที่มีต่อสหภาพยุโรปซึ่งรวมเรียกว่า “ภารกิจปีเตอร์สเบิร์ก” (Petersburg Tasks) ไว้ว่า สหภาพยุโรปตะวันตกจะมีบทบาททางทหารในด้านมนุษยธรรม การให้ความช่วยเหลือต่าง ๆ การรักษาสันติภาพ และการบริหารจัดการกับวิกฤตการณ์ที่เกิดขึ้น รวมทั้งการสร้างสันติภาพไม่ใช่การป้องกันทั่วไป (Smith, 2003 : 41-42) โดยชาติสมาชิกจะยินยอมให้ใช้กำลังกองทัพและทรัพยากรทางทหารของตนในนามสหภาพยุโรปตะวันตกร่วมกับสหภาพยุโรปได้ ต่อมาใน ค.ศ. ๑๙๙๓ สหภาพยุโรปตะวันตกยังได้จัดตั้ง “กลุ่มติดอาวุธสหภาพยุโรปตะวันตกหรือดับเบิลยูโอเจี (Western European Armament Group - WEAG) ขึ้นเพื่อใช้เป็นกองกำลังในการปฏิบัติการทางทหารของตนร่วมกับอียู นอกจากนี้สหภาพยุโรปตะวันตกยังได้รับความร่วมมือจากนาโตอีกทางหนึ่งด้วย โดยที่ประชุมสุดยอดนาโตที่กรุงบรัสเซลส์ในเดือนมกราคม ค.ศ. ๑๙๙๔ ได้ตกลงให้สหภาพยุโรปตะวันตกให้ยุโทปรณและสถานที่ของนาโตในการปฏิบัติการร่วมทางทหารระหว่างนาโตกับสหภาพยุโรปตะวันตกที่เรียกว่า “Combined Joint Task Force” ได้ แต่ที่ประชุมยังไม่ได้กำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับยุโทปรณเหล่านั้นว่าประกอบด้วยอะไรบ้าง เพิ่งมาตกลงกันได้ในการประชุมสุดยอดนาโตในเดือนมิถุนายน ค.ศ. ๑๙๙๖ และใน ค.ศ. ๑๙๙๕ ที่ประชุมสุดยอดดับเบิลยูโอยูที่กรุงลิสบอน โปรตุเกส ยังได้มีมติให้จัดตั้งกองกำลังปฏิบัติการเร็วยุโรป (European Operational Rapid Force - EUROFOR) ขึ้นในดับเบิลยูโอยูเพื่อช่วยงานในภารกิจปีเตอร์สเบิร์ก ความร่วมมือเหล่านี้แสดงให้เห็นว่าทั้งดับเบิลยูโอยู นาโต และอียูได้ร่วมมือกันอย่างใกล้ชิดมากขึ้น แมื่อดับเบิลยูโอยูจะยังไม่ได้รวมเข้ากับอียูในทางกฎหมายก็ตาม

อย่างไรก็ดี หลังสนธิสัญญา มาสทริคต์มีผลบังคับใช้ใน ค.ศ. ๑๙๙๓ แล้ว สหรัฐ

อเมริกายังคงทำหน้าที่เป็นผู้ปกป้องหลักของยุโรปในด้านการทหารโดยใช้มาตรา ๕ ของสนธิสัญญาแอตแลนติกเหนือต่อมา มาตราดังกล่าวมีสาระสำคัญว่า “ในกรณีที่ภาคีสมาชิกใดสมาชิกหนึ่งหรือหลายประเทศถูกโจมตี จะถือว่าเป็นการโจมตีภาคีสมาชิกทุกประเทศซึ่งนาโตจะทำการตอบโต้ ทั้งโดยวิธีการทางทหารและวิธีการอื่น ๆ ที่เหมาะสม” (Weigall and Stirk, eds., 1992 : 74-75) พร้อมกันนั้นสหรัฐอเมริกาก็ได้ปรับบทบาทของนาโตให้เป็นบทบาททางด้านมนุษยธรรมและการรักษาสันติภาพมากขึ้น ทั้งนี้เพื่อสร้างความชอบธรรมในการเข้าไปแทรกแซงในวิกฤตการณ์ต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นไม่ว่าจะเป็นในยุโรปกลางและยุโรปตะวันออก หรือที่อื่นใดก็ตาม ในขณะที่สหภาพยุโรปและสหภาพยุโรปตะวันตกยังมีบทบาทในวิกฤตการณ์เหล่านั้นค่อนข้างจำกัด ดังจะเห็นได้ว่าการยุติสงครามในอดีตยูโกสลาเวีย (Yugoslavia) โดยการทำความตกลงเดย์ตัน (Dayton Agreement) ค.ศ. ๑๙๙๕ ก็เกิดขึ้นจากความสามารถของสหรัฐอเมริกาโดยผ่านนาโต และองค์การสหประชาชาติ (United Nations) มากกว่าอียูและดับเบิลยูอียู ในขณะที่ชาติสมาชิกอียูได้ร่วมปฏิบัติการในวิกฤตการณ์ดังกล่าวอย่างเต็มที่ในฐานะสมาชิกรับนาโต ด้วยเหตุนี้จึงเกิดการตั้งคำถามสำคัญเกี่ยวกับความตั้งใจจริงของชาติสมาชิกหลักบางประเทศว่าต้องการให้อียูมีประสิทธิภาพในด้านการป้องกันจริงหรือไม่ (Soetendorp, 1999 : 141)

ในการประชุมระหว่างรัฐบาลชาติสมาชิกสหภาพยุโรปเพื่อทบทวนสนธิสัญญามาสทริคต์ระหว่าง ค.ศ. ๑๙๙๖-๑๙๙๗ นั้น เรื่องการปรับบทบาทของซีเอฟเอสพีให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้นและการยกระดับเบิลยูอียูเข้าสู่กรอบของอียูอย่างเต็มที่ก็ยังคงเป็นระเบียบวาระสำคัญอยู่ ในการนี้ ชาติสมาชิกได้เสนอให้มีการปฏิรูปกระบวนการตัดสินใจของสหภาพยุโรป โดยใช้ระบบการออกเสียงข้างมากอย่างมีเงื่อนไข (Qualified Majority Voting - QMV) ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการต่างประเทศ การป้องกันประเทศ และความมั่นคงให้มากขึ้นแทนการใช้มติเอกฉันท์ (unanimity) ทั้งนี้เพื่อให้ข้อเสนอเหล่านั้นผ่านมติที่ประชุมคณะมนตรีแห่งสหภาพยุโรป (Council of Ministers of the EU) ได้รวดเร็วขึ้น แต่ข้อเสนอนี้ก็ไม่ได้ผ่านมติของที่ประชุมสุดยอดยุโรปที่กรุงอัมสเตอร์ดัมใน ค.ศ. ๑๙๙๗ เพราะชาติสมาชิกหลายชาติไม่เห็นด้วย จึงยังไม่มีเปลี่ยนแปลงในเรื่องกระบวนการตัดสินใจของซีเอฟเอสพี ส่วนในเรื่องการควมรวมนับเบิลยูอียูเข้ากับสหภาพยุโรปอย่างเต็มที่ก็ยังไม่สามารถทำได้ เพราะผู้แทนอังกฤษยืนกรานไม่ให้เกิดการรวมกันขึ้นเหมือนเดิม อีกทั้งมีชาติสมาชิกบางประเทศที่ไม่ได้เป็นสมาชิกดับเบิลยูอียูและมีนโยบายต่างประเทศ

เป็นกลางมาตั้งแต่สมัยสงครามเย็นไม่เห็นด้วยกับการเข้าร่วมในกิจกรรมด้านการป้องกันและความมั่นคงของอียูอย่างมาก ประเทศเหล่านี้ได้แก่ ออสเตรีย เดนมาร์ก ฟินแลนด์ ไอร์แลนด์ และสวีเดน แม้ว่าสนธิสัญญามาสทริคต์จะได้แก้ปัญหานี้โดยจัดประเภทให้ประเทศเหล่านี้เป็นสมาชิกผู้สังเกตการณ์ (Observers) ของดับเบิลยูอียูก็ตาม แต่ปัญหายังคงแก้ไม่ตก เพราะเรื่องการต่างประเทศที่เกี่ยวกับการป้องกันและความมั่นคงเป็นเรื่องอ่อนไหวที่อาจขัดต่อรัฐธรรมนูญและผลประโยชน์ของชาติสมาชิก

ฉะนั้นที่ประชุมจึงเพียงแต่กำหนดมาตรการหลายอย่างเกี่ยวกับการปฏิบัติการร่วมของสหภาพยุโรปตะวันตกกับสหภาพยุโรปเพิ่มขึ้น เพื่อวางพื้นฐานการรวมองค์การทั้งสองเข้าด้วยกันอีกครั้งหนึ่ง โดยบรรจุมาตรการเหล่านี้ไว้ในปฏิญญาวาด้วยสหภาพยุโรปตะวันตก ค.ศ. ๑๙๙๗ (Declaration on Western European Union, 1997) ซึ่งเป็นเอกสารแนบท้ายสนธิสัญญาเหมือนสนธิสัญญามาสทริคต์เท่านั้น อย่างไรก็ตาม “สนธิสัญญาสำหรับยุโรป” (Treaty for Europe) หรือ “สนธิสัญญาอัมสเตอร์ดัม” (Treaty of Amsterdam) ซึ่งเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมสนธิสัญญามาสทริคต์ครั้งแรกก็ยังได้แต่งตั้งตำแหน่งผู้แทนระดับสูงสำหรับนโยบายร่วมด้านการต่างประเทศและความมั่นคง (High Representative for Common Foreign and Security Policy) ขึ้นเพื่อเป็นผู้บริหารสูงสุดของซีเอฟเอสพีที่จะได้รับแต่งตั้งเป็นเลขาธิการคณะมนตรีแห่งสหภาพยุโรปและเลขาธิการดับเบิลยูอียูในเวลาเดียวกัน ทั้งนี้เพื่อให้ผู้แทนระดับสูงเข้าไปควบคุมกิจการด้านการต่างประเทศและความมั่นคงขององค์การทั้งสองทั้งยังได้ผนวกภารกิจปีเตอร์สเบิร์กเข้ากับสนธิสัญญาและได้จัดตั้งยุทธศาสตร์ร่วม (Common Strategies) ขององค์การทั้งสองขึ้นด้วย นับเป็นความก้าวหน้าที่สำคัญในกระบวนการควบรวมดับเบิลยูอียูเข้ากับสหภาพยุโรป

ในวันที่ ๒๐ พฤศจิกายน ค.ศ. ๑๙๙๙ หลังสนธิสัญญาอัมสเตอร์ดัมมีผลบังคับใช้แล้ว คาเบียร์ โซลานา (Javier Solana) ชาวสเปน อดีตเลขาธิการนาโตที่ได้รับแต่งตั้งเป็นผู้แทนระดับสูงคนแรกของซีเอฟเอสพีและเป็นเลขาธิการคณะมนตรีซึ่งได้ควบตำแหน่งเลขาธิการดับเบิลยูอียูด้วย ทำให้เขาสามารถพัฒนานโยบายความมั่นคงขององค์การทั้งสองได้อย่างเป็นเอกภาพมากขึ้น โซลานาได้พัฒนายุทธศาสตร์ใหม่ ๆ ในชื่อ “A Secure Europe in a Better World” และจัดตั้งเครื่องมือในการดำเนินงานของซีเอฟเอสพีขึ้น ได้แก่ “นโยบายความมั่นคงและการป้องกันยุโรป (European Security and Defence Policy – ESDP) เพื่อใช้ในการจัดการกับวิกฤตการณ์และป้องกันความขัดแย้งที่เกิดขึ้นทั้ง

ทางด้านทหารและพลเรือน และในวันที่ ๑๓ พฤศจิกายน ค.ศ. ๒๐๐๐ ที่ประชุมสุดยอดดับเบิลยูอียูที่เมืองมาร์เซย์ (Marseille) ฝรั่งเศส ยังได้มีมติให้โอนหน่วยงานและกิจกรรมของภารกิจปีเตอร์สเบิร์กเข้าไปอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของอียูเอสดีพีทั้งหมด ทำให้สหภาพยุโรปสามารถเข้าไปมีบทบาทในการจัดการกับวิกฤติการณ์ที่เกิดขึ้นในยุโรปตะวันออกและคาบสมุทรบอลข่าน (Balkans) ในช่วงนั้นได้มากขึ้น ทั้งยังได้เข้าไปมีส่วนในกระบวนการสันติภาพในตะวันออกกลางร่วมกับสหประชาชาติมากขึ้นด้วย

ต่อมาสนธิสัญญา Nice (Treaty of Nice) ค.ศ. ๒๐๐๑ ซึ่งเป็นการแก้ไขสนธิสัญญา มาสทริคต์ครั้งที่ ๒ และเพิ่มเติมในส่วนที่ยังไม่สมบูรณ์ของสนธิสัญญาอัมสเตอร์ดัมยังได้ขยายขอบเขตการใช้การออกเสียงข้างมากอย่างมีเงื่อนไขในกระบวนการตัดสินใจของซีเอฟเอสพีมากขึ้น ทั้งยังได้จัดตั้ง “คณะกรรมการการเมืองและความมั่นคง” (Political and Security Committee) ขึ้นในกรอบของซีเอฟเอสพีด้วย เพื่อให้ช่วยทำงานในด้านการต่างประเทศและความมั่นคง รวมทั้งดูแลการปฏิบัติการทางด้านพลเรือนของอียูเอสดีพี นับว่าความพยายามในการสร้างความเข้มแข็งให้แก่ระบบความมั่นคงของสหภาพยุโรปได้ก้าวหน้าไปมากในช่วงต้นทศวรรษ ๒๐๐๐

สนธิสัญญาลิสบอน : ขั้นตอนสุดท้ายของการรวมสหภาพยุโรปตะวันตกเข้ากับสหภาพยุโรป

ใน ค.ศ. ๒๐๐๗ ได้มีการจัดทำสนธิสัญญาลิสบอน (Treaty of Lisbon) หรือ “สนธิสัญญาปฏิรูป” (Reform Treaty) ขึ้น เพื่อใช้แทนสนธิสัญญาจัดตั้งรัฐธรรมนูญสำหรับยุโรป (Treaty establishing a Constitution for Europe) ซึ่งไม่มีผลบังคับใช้เพราะไม่ผ่านการให้สัตยาบันจากชาติสมาชิกหลายประเทศ สนธิสัญญาฉบับนี้มีความสำคัญมากในกระบวนการบูรณาการสหภาพยุโรป เพราะได้ยกเลิกระบบ ๓ เสาหลัก (Three Pillar System) ของสนธิสัญญา มาสทริคต์ที่ประกอบด้วยประชาคมยุโรป (ซึ่งเป็นระบบเหนือรัฐ) นโยบายร่วมด้านการต่างประเทศและความมั่นคง (ความร่วมมือระหว่างรัฐบาล) และระบบยุติธรรมและกิจการภายใน (Justice and Home Affairs – JHA) ซึ่งเป็นความร่วมมือระหว่างรัฐบาลโดยให้สถาบันหลักทั้งสามรวมเข้าด้วยกันในนามสหภาพยุโรปทั้งหมด ซึ่งมีสถานภาพเป็นนิติบุคคลร่วมกัน (consolidated legal personality) ทั้งยังได้

แต่งตั้งประธานคณะมนตรียุโรป (President of the European Council) ซึ่งเป็นเสมือนประมุขของสหภาพยุโรปเป็นตำแหน่งประจำและมีวาระการดำรงตำแหน่ง ๒ ปี ๖ เดือน ตำแหน่งนี้เป็นผู้แทนของสหภาพยุโรปในเวทีโลกด้วย รวมทั้งได้มีการปรับปรุงโครงสร้างและกลไกการดำเนินงานของสหภาพยุโรปหลายประการ

ในด้านการต่างประเทศและความมั่นคงนั้น สนธิสัญญาลิสบอนได้รวมตำแหน่งหน้าที่ของผู้แทนระดับสูงสำหรับนโยบายร่วมด้านการต่างประเทศและความมั่นคงเข้ากับตำแหน่งกรรมาธิการด้านความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ (Commissioner on External Relations) ซึ่งดูแลเฉพาะด้านเศรษฐกิจและการค้าระหว่างประเทศของประชาคมยุโรป และสหภาพยุโรปมาแต่เดิม เป็นตำแหน่งเดียวกันคือ “ผู้แทนระดับสูงของสหภาพเพื่อการต่างประเทศและนโยบายความมั่นคง” (High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy) เพื่อให้ทำหน้าที่เป็นเสมือนรัฐมนตรีว่าการต่างประเทศที่มีหน้าที่รับผิดชอบดูแลกิจการต่างประเทศและนโยบายความมั่นคงทั้งหมดของสหภาพยุโรป ทั้งยังได้รวมสหภาพยุโรปตะวันตกเข้ากับสหภาพยุโรปด้วย โดยได้กำหนดให้ควมรวมหรือถ่ายโอนหน่วยงานต่าง ๆ เข้ากับหน่วยงานของสหภาพยุโรปทั้งหมด และจัดตั้งหน่วยงานใหม่ทั้งทางด้านพลเรือนและการทหารเพื่อทำงานทางด้านความมั่นคงและการป้องกันในนามสหภาพยุโรปอีกหลายหน่วยงาน รวมทั้งได้กำหนดมาตราต่าง ๆ ที่ว่าด้วยการดำเนินงานขององค์กรต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับนโยบายร่วมด้านความมั่นคงและการป้องกันไว้ในสนธิสัญญาด้วย (Official Journal of the European Union, Vol. 50, December 2007 : C306/27-C306/28) นับว่าความพยายามในการบูรณาการสหภาพยุโรปตะวันตกเข้ากับสหภาพยุโรปได้บรรลุผลในสนธิสัญญาลิสบอนนี้

ในวันที่ ๑ ธันวาคม ค.ศ. ๒๐๐๙ เมื่อสนธิสัญญาลิสบอนมีผลบังคับใช้ แคเทอริน แอชตัน (Catherine Ashton) ชาวอังกฤษ อดีตกรรมาธิการยุโรปด้านการค้า (European Commissioner for Trade) ก็ได้รับแต่งตั้งเป็นผู้แทนระดับสูงคนแรกของสหภาพเพื่อการต่างประเทศและนโยบายความมั่นคง และเป็นรองประธานคนที่ ๑ ของคณะกรรมาธิการยุโรป (First Vice President of the European Commission) นับจากนั้นมาก็ได้มีการดำเนินการควมรวมและจัดตั้งหน่วยงานต่าง ๆ ทางด้านความมั่นคงและการป้องกันของสหภาพยุโรปเป็นระยะ ๆ เพื่อให้เป็นไปตามเงื่อนไขของสนธิสัญญาลิสบอน และสอดคล้องกับสถานการณ์และสภาพแวดล้อมใหม่ ๆ ที่เกิดขึ้น เช่น ภัยที่เกิดจากสิ่งแวดล้อม

การก่อการร้ายข้ามชาติ การลักลอบสิ่งเสพติด และอาชญากรรมข้ามชาติ เป็นต้น ในขณะที่สหภาพยุโรปตะวันตกก็ดำเนินการยุบเลิกสถาบันต่าง ๆ ของตนเป็นระยะ ๆ และในต้น ค.ศ. ๒๐๑๐ สเปนในฐานะประธานของสหภาพยุโรปตะวันตกได้ประกาศในนามของชาติสมาชิกสามัญ ๑๐ ประเทศ(เดิมมีสมาชิกสามัญ ๗ ประเทศในทศวรรษ ๑๙๙๐ เพิ่มอีก ๓ ประเทศคือ กรีซ สเปน และโปรตุเกส รวมเป็น ๑๐ ประเทศ นอกจากนี้ยังมีสมาชิกสังเกตการณ์ ๕ ประเทศ และสมาชิกสมทบ (Associated Members) กับหุ้นส่วนสมทบ (Associated Partners) อีก ๑๓ ประเทศ รวมเป็น ๒๘ ประเทศ) ว่าชาติสมาชิกทั้งปวงได้ตัดสินใจร่วมกันที่จะลาออกจากสนธิสัญญาบรัสเซลส์ฉบับปรับปรุง และปิดองค์การสหภาพยุโรปตะวันตกภายในเวลา ๑๕ เดือน ดังนั้นในวันที่ ๓๐ มิถุนายน ค.ศ. ๒๐๑๑ สหภาพยุโรปตะวันตกจึงได้ปิดตัวลงอย่างเป็นทางการซึ่งเป็นสัญลักษณ์ว่าการรวมสหภาพยุโรปตะวันตกเข้ากับสหภาพยุโรปได้บรรลุผลอย่างสมบูรณ์

บทสรุป

บทความนี้สะท้อนให้เห็นข้อเท็จจริงหลายประการ ที่สำคัญได้แก่ การจัดตั้งระบบความมั่นคงรวมทั้งสถาบันที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงและการป้องกันของยุโรปตะวันตกนั้น ไม่ว่าจะเป็นในยุคสงครามเย็นหรือหลังสงครามเย็นก็ตาม ไม่สามารถแยกออกจากปัญหาความสัมพันธ์กับสหรัฐอเมริกา การบูรณาการยุโรปและ “ปัญหาเยอรมนี” ทั้งนี้เพราะสหรัฐอเมริกาซึ่งเป็นมหาอำนาจคู่กับสหภาพโซเวียตในยุคหลังสงครามโลกครั้งที่ ๒ มีบทบาทสำคัญในการป้องกันยุโรปมาตั้งแต่สมัยสงครามโลกทั้งสองครั้งจนถึงสมัยสงครามเย็น และหลังสงครามเย็น ทั้งยังมี “ความสัมพันธ์พิเศษ” กับอังกฤษมาโดยตลอดและบางครั้งกับเยอรมนีตะวันตกในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่ ๒ ด้วย ดังนั้น การจัดตั้งระบบความมั่นคงและสถาบันใด ๆ ที่เกี่ยวกับการป้องกันยุโรปจะประสบความสำเร็จได้ย่อมต้องได้รับการสนับสนุนช่วยเหลือจากสหรัฐอเมริกาอย่างไม้อาจหลีกเลี่ยงได้ ในขณะที่เดียวกันฝรั่งเศสและประเทศต่าง ๆ ในยุโรปตะวันตกต้องการรวมตัวกันในลักษณะของการบูรณาการก็เพื่อสร้างความมั่นคงปลอดภัยให้แก่ตนเอง โดยมีเงื่อนไขว่าต้องนำทั้งอังกฤษกับเยอรมนีซึ่งเป็นมหาอำนาจหลักของยุโรปเข้ามาร่วมด้วย เพราะอังกฤษเป็นอีกประเทศหนึ่งที่มีบทบาทสำคัญในการป้องกันยุโรปมาโดยตลอด

ส่วนเยอรมนีนั้น ประเทศต่าง ๆ บนภาคพื้นทวีปต่างตระหนักดีว่าการป้องกันยุโรป ไม่สามารถกระทำได้อย่างมีประสิทธิภาพโดยปราศจากความร่วมมือของเยอรมนี เนื่องจาก ความสำคัญอันยิ่งยวดทางภูมิรัฐศาสตร์ของเยอรมนีที่มีต่อยุโรป ฉะนั้นในยุคสงครามเย็น และหลังสงครามเย็นมหาอำนาจต่าง ๆ จึงจำเป็นต้องนำเยอรมนีเข้ามาร่วมในกิจกรรม ทางด้านความมั่นคงและการป้องกันยุโรปตลอดมา

นอกจากนี้กระบวนการควมรวมสหภาพยุโรปตะวันตกเข้ากับสหภาพยุโรปยัง สะท้อนให้เห็นข้อเท็จจริงอีกประการหนึ่งว่าบรรดาชาติสมาชิกของสหภาพยุโรปโดยเฉพาะ มหาอำนาจหลักอย่างเช่น อังกฤษ ฝรั่งเศสและเยอรมนีมักมีความแตกต่างและขัดแย้ง กันในเรื่องนโยบายต่างประเทศ และ “ผลประโยชน์ของชาติ” ซึ่งกลายเป็นอุปสรรค ส่วนหนึ่งของการดำเนินงาน ด้วยเหตุนั้น ความสำเร็จในการควมรวมองค์การทั้งสองเข้า ด้วยกันจึงเกิดขึ้นได้ก็ด้วยการประนีประนอมของชาติสมาชิกเหล่านี้เท่านั้นซึ่งก็ต้องใช้ เวลานานราว ๒ ทศวรรษจึงบรรลุผล อย่างไรก็ตามก็ดีความสำเร็จดังกล่าวก็ไม่ได้แสดงว่า สหภาพยุโรปจะกลายเป็นองค์การทางด้านการทหารเพราะสหภาพยุโรปจัดตั้งขึ้นในฐานะ เป็นองค์การสันติภาพ

บรรณานุกรม

- Bainbridge, Timothy; Teasdale, Anthony. **The Penguin Companion to European Union**, London/New York : Penguin Books, 1995.
- Dinan, Desmond. **Europe Recast. A History of European Union**. Boudes/London : Lynne Rienner, 2004.
- European Union, **Treaty of Lisbon, Official Journal**, Vol. 50, December 2007.
- Galloway, David. **The Treaty of Nice and Beyond. Realities and Illusions of Power in the EU**. Sheffield : Sheffield Academic Press, 2001.
- George, Stephen; Bache, Ian. **Politics in the European Union**, New York : Oxford University Press Inc., 2001.
- Holland, Martin, **European Community Integration**. London : Pinter Publishers,
- Lipgens, Walter and Loth, Wilfried (eds.). **Documents on the History of European Integration**, Vol. 4. Berlin/New York; Walter de Gruyter, 1988.
- Park, W. & Rees, A Wyn (eds.) **Rethinking Secusity in Post-Cold War Europe**. London /New York : Longman, 1998. Soetendorp, Ben. **Foreign Policy in the European Union**. London/New York : Longman, 1999.
- Smith, Karen E. **European Union Foreign Polycy in a Changing World**. Cambridge : Polity Press, 2003.
- The Rome, Maastricht & Amsterdam Treaties. Comparative Texts**. Belgium : Euroconfidential, 1999.
- Tunandes, Ola; Baev, Pavel; Einagel, Victoria Ingrid (eds.). **Geopolitics in Post-Wall Europe**. London; Sage Publications, 1997.
- Weigall, David and Stirk, Peter (eds.). **The Origins & Development of the European Community**. Leicester/London : Leicester University Press, 1992.
- Young, John W. **Britain and European Unity, 1945-1992**. London : Macmillan, 1993.