



การรวมตัวเป็นสหภาพยุโรป: 9 บทเรียนจากอียูสู่อาเซียน

European Integration: 9 Lessons for ASEAN

दनयवटना रूंगउथय

กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร
แขวงวชิระ เขตดุสิต กรุงเทพมหานคร 10300

Danaiwattana Roong-uthai

Internal Security Operations Command
Wachira Dusit Bangkok 10300

วันที่รับบทความ : 18 กรกฎาคม 2563

วันที่แก้ไขบทความ : 9 พฤศจิกายน 2563

วันที่ตอบรับบทความ : 11 พฤศจิกายน 2563

E-mail: dwattana2000@gmail.com

บทคัดย่อ

การรวมตัวของประเทศในยุโรปจนเกิดเป็นสหภาพยุโรปให้บทเรียนสำคัญเรื่องการรวมตัวระหว่างประเทศที่ชี้ให้เห็นประสบการณ์หรือวิวัฒนาการของการสร้างสหภาพยุโรปออกมาเป็น 9 บทเรียน ซึ่งบทเรียนเหล่านี้สามารถสร้างความรู้ความเข้าใจถึงพัฒนาการของการรวมตัวระหว่างประเทศว่าไม่ได้เกิดขึ้นอย่างง่ายดาย และไม่ได้เป็นไปตามเป้าหมายอย่างที่ฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดคาดคิด แต่เต็มไปด้วยความยากลำบากและอุปสรรคนานาประการ บทเรียนเหล่านี้เป็นเสมือน “ห้องทดลองที่มีชีวิต” และทดสอบด้วยกาลเวลาที่ยาวนานมากกว่า 60 ปีซึ่งจะเป็น

ประโยชน์ต่ออาเซียนอย่างแท้จริง ซึ่งอาเซียนได้นำมาวิเคราะห์และประยุกต์ใช้แล้ว โดยพิจารณาได้ทั้งในระดับยุทธศาสตร์ ระดับยุทธการ และระดับรากหญ้าคือปัจเจกบุคคลทั้งปวง เพื่อให้เห็นถึงความเป็นไปได้ของความเสี่ยงและโอกาสของพัฒนาการของการรวมตัวเป็นประชาคม บทเรียนของการรวมตัวเป็นสหภาพยุโรปสามารถช่วยให้เรา “พลเมืองอาเซียน” ได้มีความตระหนักและรู้เท่าทัน ให้มีความหนักแน่นในการสร้างความรัก ความสามัคคี ความร่วมมือกัน ในการดำรงความมุ่งหมายของการอยู่ร่วมกันอย่างสันติสุขให้ยาวนานที่สุด

คำสำคัญ: การรวมตัวกัน, ความหลายหลายของทัศนะ, การใช้อำนาจอธิปไตยร่วม

ABSTRACT

The evolution of European integration to “European Union” provides many interesting lessons for other international integration regions or areas. This article accumulates perspectives from seven scholars or experts in European studies into nine lessons: These lessons learned show that the processes of integration are not easy and simple linear programs. These processes

may be seen as a “live-laboratory” and durable time-test for more than sixty years. ASEAN has applied these well-paved experiences of EU as a guideline. Even though, ASEAN and EU have not based their principle of integration in the same philosophy. However, on the nine lessons-learned would project some ideas.

Keywords: integration, versatility of perspectives, pooling of sovereignty

บทนำ

ประชาคมอาเซียนเจริญก้าวหน้าอย่างต่อเนื่อง นับจากการก่อตั้งเมื่อวันที่ 8 สิงหาคม 2510 มาเป็นปีที่ 52 โดยมีสมาชิกจากเริ่มต้นจาก 5 ประเทศมาสู่ 10 ประเทศ โดยในปีที่ผ่านมาประเทศไทยได้ทำหน้าที่ประธานประชาคมอาเซียนได้อย่างเรียบร้อยงดงาม บนแนวคิดหลัก “ร่วมมือ ร่วมใจ ก้าวไกล ยั่งยืน” (Advancing Partnership for Sustainability) โดยมีการประชุมหลักคือการประชุมสุดยอดอาเซียน ครั้งที่ 35 เมื่อวันที่ 4 พฤศจิกายน 2562 พล.อ. ประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรีได้ส่งมอบหน้าที่ประธานอาเซียนให้แก่ นายเหวียน ชวน ฟุก นายกรัฐมนตรีแห่งสาธารณรัฐสังคมนิยมเวียดนาม นับเป็นก้าวที่ยิ่งใหญ่ที่นำภาคภูมิใจของเราชาวอาเซียน แต่เมื่อหันกลับไปมองประชาคมอีกซีกโลกหนึ่งคือสหภาพยุโรป ซึ่งเป็นประชาคมรุ่นพี่ที่ถือกำเนิดในปี ค.ศ. 1958 (พ.ศ. 2501) ก่อนประชาคมอาเซียน 10 ปี โดยเริ่มต้นจากสมาชิก 6 ประเทศ และพัฒนามาเป็นปีที่ 62 มีสมาชิกปัจจุบันเป็น 28 ประเทศ ซึ่งเป็นการรวมตัวกันในลักษณะที่เหนียวแน่นมากกว่าอาเซียน เพราะมีการเกิดขึ้นของ “องค์การเหนือรัฐ” (supranational organizations) ใน 3 ปีที่ผ่านมา อังกฤษกลับต้องการแยกตัวออกไปจากประชาคมหรือที่เรียกว่า “เบร็กซิต” (Brexit)

ปัญหาดังกล่าวนี้นับเป็นประเด็นความมั่นคงที่น่าสนใจในประเด็นที่ว่า ปัญหาการถอนตัวออกจากสหภาพยุโรปน่าจะเป็นปัญหาระหว่างอังกฤษกับสหภาพยุโรป ซึ่งน่าจะเป็นเรื่องความมั่นคงภายนอกประเทศเท่านั้น แต่ปัญหานี้กลับสร้างปัญหภายในประเทศอังกฤษอย่างมาก ทำให้รัฐบาลอังกฤษขาดเสถียรภาพ นายกรัฐมนตรีต้องลาออกจากตำแหน่งถึง 2 คน คือนายเดวิด คาเมรอน และนางเทรีซา เมย์ ปัจจุบันได้นายกรัฐมนตรีคนใหม่คือ นายบอริส จอนสัน ที่ตั้งใจจะจัดการกับเบร็กซิตให้สำเร็จอย่างไว เจื่อนใจต่อรองกับสหภาพยุโรปที่เรียกว่า “no deal” โดยเร็ว ซึ่งความไร้เสถียรภาพของรัฐบาลย่อมทำให้ประเทศชาติเสียโอกาสของการพัฒนาและการแก้ปัญหาในด้านอื่น ๆ ด้วย จะเห็นได้ว่า แทนที่อังกฤษจะเจริญก้าวหน้า

และมีบทบาทสำคัญในโลก แต่ช่วงที่ผ่านมารัฐบาลอังกฤษต้องแก้ปัญหาเกมการเมืองเรื่องการออกจากสหภาพยุโรปเป็นหลัก ดังนั้น การพิจารณาความเป็นมาของการรวมตัวระหว่างประเทศจนเกิดเป็นสหภาพยุโรปอย่างทุกวันนี้ จึงเป็นมุมมองที่สำคัญต่อความมั่นคงภายในของประเทศด้วย ที่จำเป็นต้องสร้างความเข้าใจให้กับประชาชนอย่างกว้างขวาง บทความนี้มีความมุ่งหมายที่จะถ่ายทอดประสบการณ์การสร้างประชาคมยุโรปจนมาเป็น “สหภาพยุโรป” เพื่อทำความเข้าใจถึงความรู้สึกของสังคมอารมณ์ของประชาชน ข้อคิดเห็นหรือทัศนคติต่าง ๆ ที่มีอยู่ว่าเป็นเช่นไร ซึ่งเป็นการนำเสนอในมุมมองใหม่ ผลการศึกษาครั้งนี้อาจช่วยผ่อนคลายความรู้สึกกังวลของหลาย ๆ ท่านที่อาจกำลังคิดคำนึงไปไกลถึงการถอนตัวของบางประเทศสมาชิกอาเซียนในอนาคตลงก็เป็นได้ การศึกษาที่นำมาเสนอในบทความนี้ เป็นการประมวลผลการศึกษาค้นคว้า ข้อสังเกต ของนักวิชาการผู้เชี่ยวชาญการรวมตัวของยุโรปที่ทำการศึกษาด้านการรวมกลุ่มประเทศของยุโรปในเชิงประวัติศาสตร์จำนวน 7 ท่าน จึงเป็นข้อเท็จจริงที่มีอยู่ “ในสภาพความเป็นจริง” ซึ่งผู้เขียนสรุปผลการศึกษาเป็น 9 บทเรียน

1. ความคิดในการรวมตัวมีหลากหลายทัศนะ

ปิเดลักซ์และเทเลอร์ชี้ให้เห็นว่า แผนการรวมยุโรปเป็นแนวคิดที่มีมานาน เป็นเรื่องที่มีมาเก่าแก่ก่อนเรื่องราวชาติของยุโรป และมาพร้อมกับความแบ่งแยกแตกกระจายของยุโรปอย่างมากด้วย ไม่ว่าจะด้าน การเมือง เศรษฐกิจ วัฒนธรรม ในทุกภูมิภาคของยุโรปไม่ว่าจะเป็นในพื้นที่ทางตอนเหนือ ตอนใต้ ตะวันออก และตะวันตกของทวีป ความแตกแยกขัดแย้งของยุโรปชัดเจนกว่าเรื่องรวมตัวและความสมัครสมานสามัคคีของยุโรป ชาวยุโรปไม่ได้เห็นพ้องต้องกันมาตั้งแต่อดีตว่า รัฐใดและคนบริเวณไหนจะร่วมกันเข้ามาเป็นยุโรปได้อย่างถูกต้องเหมาะสมที่สุด และถกเถียงกันมานานด้วยว่า ประเทศที่อยู่ไกลแค่ไหนจึงจะยังคงเป็นยุโรป เพราะเหตุนี้ยุโรปจึงเป็น “ผู้บุกเบิก”



ความคิดชาตินิยมมาแต่เดิม ความเป็นรัฐชาติและการกำหนดวิถีชีวิตของรัฐตนเอง แต่ที่นำสังเกตก็คือบริเวณแถบ “ยุโรปตะวันตก” มักถูกเรียกร้องให้รวมตัวกันเพื่อต่อต้านภัยจากมุสลิมและจากรัสเซียมาตลอด บิดลักษ์และเทเลอร์เห็นว่า เมื่อจำเป็นต้องพิจารณาในเรื่องใด ๆ ที่เกี่ยวกับยุโรป ประการแรกจะต้องนิยามให้ได้ก่อนว่า “ยุโรปคืออะไร?” เพราะความเป็นยุโรปนั้นก็เปลี่ยนแปลงอยู่เสมอ ไม่ได้คงที่ ประการต่อมาคือ ความคิดเรื่องชาติและระเบียบของยุโรปเรื่องรัฐ “อธิปไตย” และ “รัฐชาติ” เป็นเรื่องที่เกิดขึ้นไม่นานเมื่อเทียบกับความเป็นยุโรป เขาให้ข้อสังเกตว่า ความรักของคนต่อความเป็นชาตินั้นเป็นเรื่อง “อยู่ในใจ

หรือเรื่องของจิตใจ” ไม่ได้ยึดติดอยู่กับสิ่งหนึ่งสิ่งใดอยู่ตลอดไป ดังนั้นจึงเปลี่ยนแปลงได้ หากเอกลักษณ์และความรักที่ถูกทำให้เปลี่ยนไป เช่น ในยุคสงครามเย็นโลกถูกทำให้เป็นสองขั้ว คนรักดีต่อหัวไปสองแบบ แต่หลังสงครามเย็น บางคนก็เห็นว่าโลกเป็นหลายขั้ว เช่น เป็นยุโรป โลกออาหรับ ลาตินอเมริกา แต่สหรัฐฯ สร้างระเบียบโลกใหม่ให้เห็นว่าเป็นขั้วเดียว ในยุโรปช่วงสงครามเย็นก็ถูกชี้นำอย่างนั้นเช่นกัน เพราะต่างคนต่างความคิด ต่างความเข้าใจ ในการรวมกันของยุโรป นักการธนาคารและคนรวยคิดว่า จะกลับไปเป็นอย่างยุคก่อนสงครามโลกครั้งที่ 1 ที่ปมมหาอำนาจได้อย่างเสรีไม่จำเป็นต้องมีหนังสือเดินทางควบคุม

การผ่านพรมแดน ทำการค้าเสรี พวก socialists and technocrats ที่ยึดมั่นความเป็นยุโรปเห็นว่าเป็นโอกาสดีที่จะวางแผน ควบคุม และสร้างให้มีความรักดีข้ามชาติแต่อยู่ในขอบเขตของยุโรป และถึงขนาดทำให้ยุโรปตะวันตกเป็นขว้อานาจใหม่ขึ้นมาเป็นครั้งที่สาม พวกต้องการการค้าแบบเสรีมีความเห็นตรงกันข้าม พวกเขาต้องการลดการควบคุม การวางแผน และการแทรกแซงโดยรัฐ และให้มีเสรีของตลาดในการเคลื่อนย้ายสินค้า เงินทุน แรงงาน บริการ พวกโรมันคาทอลิกเห็นว่า การรวมยุโรปหมายถึงการรวมชาวยุโรปที่เป็นชาวคริสต์เพื่อต่อต้านภัยคุกคามจากคอมมิวนิสต์โซเวียต และผูกยุโรปตะวันตกให้ใกล้ชิดกับสหรัฐฯ และนาโต้ (NATO) และยังเป็นกรรวมกันเพื่อต่อต้านภัยจากอิสลามและตุรกีราวกับว่าเป็นเวอร์ชันใหม่ของอาณาจักรคริสต์จากยุคกลาง ที่จริงแล้ว หลายศตวรรษที่ผ่านมาแผนการหลักของการรวมตัวกันของยุโรปก็เพื่อการต่อสู้กับศัตรูที่มาจากภายนอกที่เป็นภัยคุกคามต่อชาวคริสต์และอารยธรรมของยุโรป และเหนืออื่นใดพวกที่สนับสนุนทั้งหลายเห็นว่าจะต้องใช้อำนาจอธิปไตยร่วมกัน (pooling of sovereignty) โดยเฉพาะอย่างยิ่งในจุดที่อ่อนไหวต่อความรู้สึกราวเรื่องความมั่นคง เช่น การรวมเป็น ECSC (1951) และ EURATOM (1957) ก็เพื่อเป็นเครื่องมือของการทำสงคราม แต่เมื่อโซเวียตสลายไปแล้ว การรวมกันให้กว้างขวางยิ่งขึ้นของยุโรปยังมีความเป็นไปได้มากขึ้น (Bideleux and Taylor, 1996, pp.1-20.) จะเห็นได้ว่าแนวคิดในการรวมตัวนั้นมีความหลากหลายและเป็นไปได้หลายกระแสมาก แตกต่างกันในแต่ละช่วงเวลา ตั้งแต่ในยุคหลังสงครามใหม่ ๆ 1945-1957 ในยุคสงครามเย็น และในยุคหลังสงครามเย็น ที่ประเด็นการขยายสมาชิกกำลังเป็นประเด็นสำคัญ

2. การรวมตัวในยุโรปเป็นพัฒนาการของการต่อรองและพัฒนาเป็นช่วงๆ

พอลล์ เทเลอร์มีความเห็นเช่นเดียวกับบิเดลักซ์และเทเลอร์ที่ว่า การทำความเข้าใจ EU นั้น หากไม่ศึกษาในเชิงประวัติศาสตร์แล้วอาจถูกชี้นำไปผิดทางหรือหลงทางเลยก็ได้ คือต้องศึกษาให้เข้าใจถึงอำนาจและบทบาทของสถาบันต่าง ๆ อย่างที่เป็นอยู่จริงประกอบเข้ากับบริบทของยุคสมัยนั้น ๆ ด้วย เพราะการจัดการต่อสิ่งที่เกิดขึ้นใน

ช่วงเวลานึง ๆ นั้น ล้วนเป็นผลมาจากการต่อรองกันในสถานการณ์เฉพาะของช่วงเวลานั้น ๆ และก็แตกต่างกันไปในแต่ละช่วงเวลาด้วย เทเลอร์ให้เหตุผลของการศึกษาประวัติศาสตร์ของ EU ว่า ก็มีเหตุผลเช่นเดียวกันกับการศึกษาประวัติศาสตร์ของชาติ กล่าวคือ พวกนิยมความเป็นชาติหรือประเทศจะใช้เหตุการณ์สำคัญ ๆ ในประวัติศาสตร์ชาติของตนมาเป็นเครื่องมือกล่าวอ้างความชอบธรรมของอาณาจักรหรือดินแดนของตน ว่าเหตุการณ์สำคัญ ๆ ที่ผ่านมามีผลต่อความเป็นปึกแผ่นและการดำรงอยู่ของชาติมาจนถึงปัจจุบัน ดังนั้นการศึกษา EU ก็มีเหตุการณ์สำคัญ ๆ ที่ทำให้ EU มีความเป็นมาและคงอยู่มาเช่นทุกวันนี้ด้วยเช่นกัน ซึ่งพวกนิยมชาติและมีความคิดต่อต้านการรวมตัวเป็น EU มักวิจารณ์ว่า การรวมตัวกันนั้นเป็นเพียงแค่การสร้างเครื่องมือเพื่อการปรับความเข้าใจกันหรือเป็นเพียงกลไกเพื่อการประสานความร่วมมือเพื่อผลประโยชน์ระหว่างกันเท่านั้น (Taylor, 1996, pp.8-57) เทเลอร์กล่าวถึงพัฒนาการของ EU ว่าถ้าจะมาเป็น EU ได้นั้น มีเหตุการณ์สำคัญที่เห็นได้ชัดเจนอยู่ 6 เหตุการณ์ คือ 1) การก่อตั้งสถาบันและวางหลักการ (เหตุผลหรือตรรกะ) ของข้อตกลงในการรวมตัวกัน 2) วิกฤตการณ์ “เก้าอี้ว่าง” (empty chair) ในปี 1965 (ยุคที่ประธานาธิบดีเดอโกลล์ (Charles De Gaulle) ของฝรั่งเศสตัดสินใจถอนประเทศฝรั่งเศสออกจาก The Commission เกิดการเปลี่ยนแปลงสถาบันขึ้น 3) การยื่นข้อเสนอนในการประชุมที่กรุงเฮก ปี 1969 และผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นตามมาใน 1970s 4) แนวคิด intergovernmentalism และการประชุมสุดยอดผู้นำที่กรุงปารีสในเดือนธันวาคม 1974 5) ก้าวใหม่ของการรวมตัวในปี 1984 ไปสู่ Maastricht Treaty (รัฐสภายุโรปอนุมัติร่างสนธิสัญญาเพื่อการก่อตั้ง EU) และ 6) Maastricht Treaty และบริบทของสนธิสัญญา (Ibid, p.9.) เหตุการณ์สำคัญทั้ง 6 นี้สามารถมองได้เป็นพัฒนาการใน 3 ช่วงเวลาหรือ 3 คลื่น

ช่วงที่ 1 จากการลงนามใน Treaty of Rome 1957-ปี 1965 เทเลอร์ให้ความสำคัญกับสนธิสัญญาโรมอันเป็นการก่อตั้ง European Economic Community (EEC) และ The European Atomic Energy Community (EURATOM) ว่าเป็นจุดเริ่มต้นของการรวมตัว ทั้งที่ก่อนหน้านี้ก็มี Treaty of Paris มาแล้วในปี 1951 อันเป็นการก่อตั้ง

European Coal and Steel Community (ECSC) ซึ่งช่วงเวลานี้เป็นช่วงที่มีพัฒนาอย่างชัดเจน คือมีความกระตือรือร้นของประเทศในยุโรปในการรวมตัวกันในลักษณะเป็น “การส่งมอบอำนาจของประเทศสมาชิกไปให้ศูนย์กลาง” ในขณะที่ฝ่ายสนับสนุนความเป็นรัฐชาติเห็นว่าจะต้องคัดค้านการดำเนินการรวมตัวในลักษณะนี้โดยที่ทั้งสองฝ่ายเห็นว่าคุณสมบัติระหว่างรัฐกับประชาคมอยู่ในลักษณะที่เรียกว่า “Zero-sum game” กล่าวคืออะไรที่มุ่งไปสู่ศูนย์กลางก็เป็นความพ่ายแพ้ของส่วนอื่นๆ ทั้งหมด และเป็นการยากที่จะมีความคิดเพื่อผลประโยชน์ร่วมกันได้ อันเป็นลักษณะแนวคิดของ neo-functionalism (Ibid.) ในยุคนี้โครงสร้างของ EC มี The Commission เป็นสถาบันหลักที่มีเจ้าหน้าที่ระดับสูงของรัฐบาลประเทศสมาชิกที่ได้รับแต่งตั้งมาให้ดำรงตำแหน่ง 4 ปี เป็นการปฏิบัติหน้าที่อิสระจากรัฐบาลของประเทศตนแต่ทำหน้าที่เพื่อสถาบันนี้โดยส่วนรวม อีกสถาบันหนึ่งคือ The Council of Ministers ประกอบด้วยรัฐมนตรีของแต่ละประเทศ ทั้งสองสถาบันนี้เป็นแกนกลางของ EC ซึ่งในช่วงเวลานี้ก็ได้มีการพัฒนาการทำงานอื่น ๆ ขึ้นมาด้วย เช่น ระบบการตัดสินใจด้วยการลงคะแนนเสียงแบบ “majority voting” เทเลอร์ชี้ว่า Treaty of Rome เป็นบันไดขั้นสำคัญของการก่อตั้งสถาบันและตรรกะของข้อตกลงในการรวมตัวกัน โดยชี้ว่าในสนธิสัญญานี้ยอมให้มีการปรับสภาพแวดล้อมและรูปแบบของประชาคมที่มีความชอบธรรมได้ เพราะสนธิสัญญาไม่ได้กำหนดว่าจะต้องเป็นการรวมกันเป็นประชาคมรูปแบบใด วัตถุประสงค์ของการรวมตัวไม่ได้กำหนดไว้อย่างชัดเจน เป็นเพียงการพรรณนาหลักการโดยทั่วไปมากกว่าที่จะเจาะจงลงไปในรายละเอียดของการรวมตัว คือเป็นเหมือนรัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกาที่กล่าวเพียงกว้าง ๆ เพื่อเปิดโอกาสให้มีการประนีประนอมกันระหว่างของความต้องการของกลุ่มต่าง ๆ อย่างไรก็ตามสนธิสัญญานี้ให้รายละเอียดในด้านเศรษฐกิจอย่างมาก เช่น การสร้างตลาดร่วม (common market) นโยบายการอุดหนุนทางการเกษตร เป็นต้น (Ibid, pp. 11-12.) แต่เป้าหมายประการสำคัญของ Treaty of Rome รวมทั้ง Treaty of Paris ที่มีมาก่อนหน้านั้นคือ การรวมเยอรมันเข้ามาอยู่กับยุโรปตะวันตก และเพื่อคลายความกังวลใจของฝรั่งเศสด้านความมั่นคงที่ประนีประนอมต่อเยอรมันด้วย

(Ibid, p.14.) วิกฤตการณ์ในปี 1965 เป็นผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงสถาบันขึ้น เป็นยุคที่ประธานาธิบดี Charles De Gaulle ของฝรั่งเศสตัดสินใจถอนประเทศฝรั่งเศสออกจากคณะกรรมการหลักของ EC สาเหตุส่วนหนึ่งมาจากการโต้แย้งกันเรื่องเงินอุดหนุนด้านการเกษตร เนื่องจากฝรั่งเศสเป็นผู้ได้รับประโยชน์หลักของเรื่องนี้ โดย De Gaulle เห็นว่าแนวคิดของ The Commission ที่จะเอาเรื่องงบประมาณทางการเกษตรเข้าไปสู่การพิจารณาของ The Commission ด้วยนั้น เป็นการดึงอำนาจไปรวมศูนย์เป็น supranationalism และเมื่อเยอรมันแสดงที่ทำว่าจะเห็นด้วยกับแผนการนี้ De Gaulle จึงไม่พอใจมาก อีกส่วนหนึ่งเป็นเพราะ De Gaulle ไม่เห็นด้วยในเรื่องอนาคตของ EC การโต้แย้งในช่วงเวลานี้เปิดโอกาสให้มุมมอง Intergovernmentalism คือ มองการรวมตัวของยุโรปแบบประชาคมที่ใช้ความร่วมมือในระดับระหว่างรัฐบาลต่อรัฐบาลด้วยกัน (intergovernmental community) คือเปลี่ยนศูนย์กลางแห่งอำนาจจากสถาบันหลักของ EC มาอยู่ในอำนาจของ The Council ที่เป็นตัวแทนระหว่างรัฐบาลของประเทศสมาชิกแทน (Ibid, p.17.)

ช่วงที่ 2 (ตั้งแต่ 1969-กลาง 1980s) ในช่วงปี 1965-1969 เป็นช่วงที่มีความเปลี่ยนแปลงน้อยมาก ในธันวาคม 1969 มีการประชุมสุดยอดผู้นำของประชาคม “Hague Conference” นำไปสู่พัฒนาการของการรวมตัว และมีการประชุมสุดยอดผู้นำอีกครั้งที่กรุงปารีส ในธันวาคม 1972 ซึ่งทำให้เกิดแถลงการณ์ (Communiqué) ที่สนับสนุนความคิดในการจัดตั้ง European Union ให้เกิดขึ้นในปี 1980 โดยมีการเสนอการสร้างสังคมยุโรปขนาดใหญ่ขึ้นที่เรียกว่า “Great Society” ซึ่งไม่มีรัฐบาลของประเทศสมาชิกใดคัดค้าน ในปี 1974 มีการประชุมสุดยอดได้เปลี่ยนแปลงการทำงานของสถาบันต่าง ๆ ของประชาคม นำไปสู่การกำหนดโครงสร้างของสถาบันในต้นปี 1990s การปรับแก้การทำงานของสถาบันได้แก่ การกำหนดแนวทางปฏิบัติใน Single European Act (SEA) ให้อำนาจรัฐสภายุโรปมากขึ้น และยืนยันการใช้ระบบการลงคะแนนเสียงแบบ Qualified Majority Voting (QMV) ที่นำมาใช้กับ The Council of Ministers ควบคู่ไปกับการกำหนดนโยบายและแนวคิดที่นำไปสู่สนธิสัญญา Maastricht

เป็นการเปลี่ยนแปลงสูงสุดอันนำมาซึ่งความคิดในการสร้าง European Union มีหน่วยงานลักษณะใหม่เกิดขึ้นคือหน่วยงานเกี่ยวข้องกับนโยบายการต่างประเทศและการทำงานด้านพลเรือนที่นอกเหนือจาก EC เคยปฏิบัติมา ข้อเสนอในการประชุมที่กรุงเฮกใน ปี 1969 ทำให้เกิด The Council of Minister ที่ทำหน้าที่เป็นตัวแทนของรัฐบาลของประเทศสมาชิกทำหน้าที่ในระบบ “เหนือชาติ” ขึ้น คือให้ความเห็นชอบหรือข้อตกลงในการออกกฎหมายต่าง ๆ ซึ่งข้อตกลงเหล่านี้จะเข้าไปเสริมช่องว่างที่ยังมีอยู่ใน The Treaty of Rome อันเป็นสนธิสัญญาแม่บท นั่นคือเป็นการส่งผ่านความรับผิดชอบไปให้แก่ The Commission นั้นเอง

ช่วงที่ 3 ตั้งแต่กลาง 1980s จนก่อเกิด Maastricht Treaty ปี 1991 เทเลอร์ชี้ให้เห็นว่า กว่าจะมาเป็นสนธิสัญญา Maastricht ได้มีการประชุมระดับ Intergovernmental Conference มากมายหลายครั้งนับจากช่วงกลาง 1980s มา ตั้งแต่การประชุมที่ Milan ในปี 1985 การประชุมที่ Hanover ในปี 1988 ซึ่งการประชุมทั้งสองครั้งนี้ได้มีข้อเสนอเพื่อการจัดการให้มี Single market การประชุมที่ลักเซมเบิร์ก เป็นการทำความเข้าใจเรื่อง SEA และการประชุมที่ Maastricht ใน 9-11 ธันวาคม 1991 เป็นความพยายามในการแก้ไขหลาย ๆ สิ่งที่มีอยู่ใน SEA ให้เหมาะสมขึ้น เช่น การปฏิรูปสถาบันต่าง ๆ ให้มีความโปร่งใสในการทำงานคือแก้ปัญหา “ความบกพร่องในความเป็นประชาธิปไตย” (democracy deficit) ด้วยการให้อำนาจแก่รัฐสภายุโรป (EP) มากขึ้น รวมทั้งมีการพิจารณาในประเด็นการรวมเยอรมันด้วย (Ibid, pp. 52-53.) ซึ่ง Maastricht Treaty เป็นทั้งการผลักดันการรวมตัวให้เดินไปข้างหน้าและเป็นการถอยหลังด้วยในเวลาเดียวกัน ในมุมมองที่ว่าเคลื่อนไหวไปข้างหน้าคือ การเป็นปีกแผ่นมากขึ้นของสหภาพโดยอยู่ในกรอบของสถาบันอันหนึ่งอันเดียวกัน คือเป็น European Union ไม่ใช่ Federation อย่างที่เคยคิดกันในยุคต้น ๆ รูปแบบของ European Union คือ รูปแบบที่มีสามเสาโดยมีหลังคาเป็นกรอบของกฎเกณฑ์ (สถาบัน) ร่วมกัน โดยเสาทั้งสามนั้นได้แก่ ประชาคมทางด้านเศรษฐกิจ การจัดการทางด้านการต่างประเทศและความมั่นคง (Common Foreign and Security Policy, CFSP) และอีกเสาหนึ่งคือ งานด้านพลเมืองของยุโรป ได้แก่ เรื่องสิทธิของพลเมืองชาวยุโรปในการเลือกตั้ง การจัดการความ

ร่วมมือด้านตำรวจระหว่างประเทศ ตัวแทนที่ปรึกษาทางการค้า นโยบายการออกวีซ่า นโยบายการศึกษาและสาธารณสุข วัฒนธรรม การขนส่ง และที่สำคัญคือ การจัดตั้งสหภาพการเงินของยุโรป สำหรับมุมมองที่ว่าเป็นการเดินถอยหลัง ได้แก่ เรื่องแรก คือการถอยหลังอย่างแรงในการยอมรับหลักการเรื่อง subsidiarity นำมาใช้มากขึ้นกว่าที่เป็นมาในสมัยก่อน เรื่องรอง ๆ ลงไปคือ ในขณะที่ขยายขอบเขตการทำงานของ EU ออกไปมากแต่กลับมีการจำกัดความสามารถของประชาคมอย่างชัดเจน เช่น ด้านสิ่งแวดล้อมแม้จะมีนโยบายหลายอย่างแต่การตัดสินใจยังคงต้องให้เป็นของ The Council of Ministers เพราะเกี่ยวข้องกับเรื่องงบประมาณ มาตรการต่าง ๆ ที่ส่งผลกระทบกับการวางแผนของเมืองของประเทศต่าง ๆ รวมทั้งการตัดสินใจในการเลือกแหล่งพลังงานที่แตกต่างกัน ด้านการศึกษา แม้จะเป็นความร่วมมือกัน แต่กฎหมายและพระราชบัญญัติต่าง ๆ รัฐต่างยังคงถูกกีดกันออกไป (Taylor, pp. 55-56.)

3. ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับประชาคมเปลี่ยนแปลงไม่หยุดนิ่ง

เทเลอร์สรุปว่า พัฒนาการของ EU ในประการที่ 1 คือ ลักษณะความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับประชาคมนั้นเปลี่ยนแปลงไป กล่าวคือ ในยุคแรกเห็นว่าการเป็นประชาคมและการเป็นรัฐ “เป็นสิ่งที่ตรงกันข้าม” ความคาดหวังของการรวมตัวคือ การนำเอาประชาคมเข้ามาแทนที่รัฐ แต่หลังจากปี 1974 เป็นต้นมา มีการเสนอรูปแบบของการรวมตัวแบบอื่นที่เห็นว่ารัฐและประชาคมสามารถมีความสัมพันธ์กันในเชิงสร้างสรรค์ได้ มีแนวโน้มที่ความสัมพันธ์จะกลับไปสู่การสร้างสมดุลของการพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกันได้ในระดับสูง แนวโน้มดังกล่าวสะท้อนออกมาให้เห็นได้จากการที่มีการยอมรับจากฝ่ายนักการเมืองที่สนับสนุนแนวคิดนี้ โดยเห็นว่าการรวมตัวกันอย่างใกล้ชิดขึ้นไม่จำเป็นต้องนำไปสู่การละทิ้ง “อำนาจอธิปไตยของรัฐ” และยังสะท้อนให้เห็นถึงการยินยอมให้มีการจัดตั้ง “องค์กรเหนือรัฐ” (supranational) ขึ้นมาก็ต่อเมื่ออำนาจอธิปไตยของรัฐได้รับการยืนยันแล้ว พลวัตแบบเดียวกันสามารถเห็นได้ในแนวโน้มของมาตรการที่กว้างขวางขึ้นของ

การเชื่อมโยงวิธีการรับรองสิทธิแห่งแนวเขตของรัฐกับประชาคม จะเห็นได้ชัดใน Maastricht Treaty ประการที่ 2 คือ พัฒนาการของ EU จะเห็นได้ในลักษณะเป็นคลื่น

คือ หลังจากพัฒนาไปสู่ระดับของการรวมตัวที่สูงขึ้นระดับหนึ่งแล้วก็จะอยู่ในช่วงของการวางหลักปักฐานให้มั่นคงในประเด็นเหล่านั้นก่อนที่จะพัฒนาในคลื่นต่อไป ลักษณะการรวมตัวจึงเป็นรูปแบบ (pattern) อยู่เช่นนี้ ประการที่ 3 การรวมตัวของ EU เป็นการรวมตัวกันบนพื้นฐานของการยอมรับในความแตกต่างหลากหลาย แต่ถึงอย่างนั้นก็ตามในระดับประชาคมยุโรปก็ต้องการมีเอกลักษณ์หรือเกียรติภูมิเป็นของตนเองด้วย ไม่ใช่เป็นเพียงกลไกหรือมาตรการเพื่อบริการต่อประเทศสมาชิกเท่านั้น ปัจจัยองค์ประกอบของการรวมตัวกันมีความสำคัญเช่นเดียวกับความหลากหลายที่มีอยู่ในประชาคม อันเกี่ยวข้องกับการทำงานของเจ้าหน้าที่และพลเมืองของยุโรป นั่นคือการมีค่านิยม หลักการ และบรรทัดฐานร่วมกัน (Ibid, p. 56.)

4. การรวมตัวไม่ได้เป็นความคาดหวังของฝ่ายเดียวและผลลัพธ์เป็นวัฏกรรม

ประจักษ์พยานที่เทเลอร์นำมาสนับสนุนข้ออภิปรายคือ ที่ผ่านมา EU ไม่ได้อยู่บนความคาดหวังหรือปณิธานไปตามอุดมคติของฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดแต่เพียงลำพัง แต่มันเป็นการสานเสวนา การพูดคุย การโต้เถียง การให้เหตุผล ความร่วมมือกัน ประนีประนอมและต่อรองกันมาตลอดช่วงเวลา นอกจากนั้น นูเกนท์ก็เป็นอีกท่านหนึ่งที่ทำให้ความสำคัญกับการมองย้อนประวัติศาสตร์ของพัฒนาการการรวมตัวของ EU เขาเห็นว่า การที่เราเห็นการรวมตัวกันอย่างรวดเร็วของประเทศในยุโรปในปัจจุบันบนพื้นฐานของการปกครองระบอบประชาธิปไตยและระบบเศรษฐกิจแบบตลาด โดยมีประเทศในกลุ่ม CEE เข้ามาร่วมด้วยโดยพยายามสร้างความเป็นหนึ่งเดียวกันด้วยการสร้างเอกลักษณ์ร่วมกัน ภาพเหล่านั้น “แท้จริงแล้วเป็นเรื่องใหม่” เพราะในข้อเท็จจริงแล้ว ประวัติศาสตร์ยุโรปเต็มไปด้วยการแบ่งแยกแตกต่างกันอย่างมาก เขาก็มีความเห็นเช่นเดียวกันกับเทเลอร์ที่ว่า หากเราไม่ย้อนไปศึกษาถึงประวัติศาสตร์ยุโรป เราไม่สามารถประเมินได้เลยว่าภาพที่เราเห็นอย่างทุกวันนี้เป็นเรื่องที่ต้องใช้ความอดทนและความพยายามอย่างมากเพียงไรในการรวมตัวกัน มันไม่ได้เป็นมาอย่างง่าย ๆ เพียงเพราะต้องการมีวัตถุประสงค์ร่วมกันหรือการมีจิตใจที่อยากจะสมัครสมานกันเท่านั้น

นูเกนท์ชี้ให้เห็นว่า ประชาธิปไตยเป็นเรื่องใหม่ สภา



แท้จริงนั้นคนยุโรปและชาติต่าง ๆ ในยุโรปมีความแตกต่างกันมาก ไม่ว่าจะเป็นภาษา ศาสนาคริสต์นิกายโปรเทสแตนต์ ในตอนเหนือของทวีปเป็นส่วนใหญ่ แต่ทางตอนใต้เป็นนิกายคาทอลิก ผลพวงของสงครามที่เป็นมาในอดีต แนวคิดชาตินิยมที่รุ่งเรืองในศตวรรษที่ 19 ระบอบการปกครองที่หลากหลายและมีอุดมการณ์ที่แตกต่างกัน สิ่งเหล่านี้เป็นปัจจัยตัวการที่สร้างทั้งการแบ่งแยกระหว่างรัฐ และเหนียวรั้งให้เกิดความจงรักภักดีของประชาชนขึ้นเฉพาะรัฐของตน ความแตกต่างของระบอบการปกครองมีมานาน ระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยที่มีรัฐสภาเพิ่งจะเป็นไปโดยทั่วถึงในยุโรปตะวันตกเมื่อ 1970s นี้เอง ทางด้านเศรษฐกิจก็มีความแตกต่างกัน ตั้งแต่การปฏิวัติอุตสาหกรรมจนถึงกลางศตวรรษที่ 19 อังกฤษเป็นประเทศอุตสาหกรรมและการค้าชั้นนำ ต่อมาได้รับการท้าทายขึ้นอย่างช้า ๆ จากเยอรมัน เบลเยียม ฝรั่งเศสและอีกหลาย ๆ ประเทศ ดังนั้นในช่วงต้นของศตวรรษที่ 20 การแข่งขันแย่งชิงตลาดในดินแดนต่างประเทศจึงมีสูงและเป็นไปอย่างดุเดือด ในขณะเดียวกันความแตกต่างทางเศรษฐกิจเกิดขึ้นระหว่างรัฐทางตอนเหนือกับรัฐทางตอนใต้เพิ่มมากขึ้นเรื่อย ๆ เพราะรัฐทางตอนเหนือพัฒนาเป็นรัฐอุตสาหกรรม ในขณะที่รัฐทางตอนใต้ยังเป็นรัฐเกษตรกรรมและด้อยพัฒนา ความแตกต่างของยุโรปตะวันตกเหล่านี้เป็นเหตุของความตึงเครียดขัดแย้ง ความเป็นศัตรูและสงคราม ประกอบกับการมีผู้นำที่อ่อนแอ อันตรายและไร้ความสามารถ การแบ่งแยกเหล่านี้จึงนำมาซึ่งการต่อสู้และไม่เชื่อถือนซึ่งกันและกัน จนถึงหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 (Nugent, 2003, pp. 3-21.)

นูเกนท์เห็นว่ารัฐชาติและสงครามทำให้ความสัมพันธ์

ระหว่างประเทศจำกัดลง เขาเห็นว่าสงครามโลกครั้งที่ 2 เป็นบทเรียนที่ต้องศึกษา โดยในช่วงระหว่างสงครามโลกครั้งที่ 2 ความร่วมมือกันในการรักษาระบบพันธมิตรไม่มั่นคง และสมดุลแห่งอำนาจเป็นไปอย่างไม่ชัดเจน ประเทศต่าง ๆ ในยุโรปตะวันตกเต็มไปด้วยความหวาดระแวงและสงสัยซึ่งกันและกัน แม้ว่าจะมีพันธะสัญญาต่อกันทั้งแบบทวิภาคี พหุภาคีมากมาย แต่ก็ไม่สามารถสร้างความมั่นใจร่วมกันได้ ทำให้เกิดความหวาดกลัวกันขึ้น ต่อมาในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ได้เกิดการเปลี่ยนแปลงของยุโรปขึ้น 3 ลักษณะคือ 1) สันติภาพที่คงอยู่ได้โดยไม่เกิดความเสียหายร้ายแรง (unbroken peace) กล่าวคือ รัฐต่าง ๆ อยู่ด้วยกันอย่างสันติตั้งแต่ 1945 แม้ว่าจะมีความขัดแย้งกัน ความตึงเครียดเกิดขึ้นเพราะการแข่งขันด้านอื่น ๆ แต่ก็ไม่มีการทะเลาะเบาะแว้งแตกหักกันทางด้านการทหาร 2) ประเด็นที่ให้ความสำคัญเปลี่ยนไปจากเดิมคือ จากการเมืองแบบที่เรียกว่า high politic และ low politic มาเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับเศรษฐกิจและสวัสดิการของประชาชน เช่น นโยบายทางการเงิน สภาพแวดล้อม ความปลอดภัยของการเดินทางทางอากาศ เป็นต้น 3) เกิดช่องทางการสื่อสารและกระบวนการทำงานใหม่ ๆ ขึ้น ความหลากหลายของปัญหาระดับระหว่างประเทศมีมากขึ้นจนเกิดระบบปฏิสัมพันธ์ระหว่างประเทศคู่ขนานไปกับวิธีการเดิมที่เคยเป็นจารีตปฏิบัติมา คือ การทูตผ่านกระทรวงการต่างประเทศ สิ่งเหล่านี้เริ่มลดความสำคัญลง เพราะวิธีการใหม่ที่เพิ่มเข้ามาเมื่อมีระบบการติดต่อสื่อสารใหม่ ๆ เข้ามาใช้ ปัจจุบันดูเหมือนว่าระบบราชการที่ทำงานแบบเดิมของประเทศตะวันตกจะมีอยู่น้อยมาก ช่องทางการสื่อสารใหม่ทำให้เกิดการพบปะพูดคุยต่อรองกันมากขึ้นในทุกระดับเจ้าหน้าที่ (Ibid, p. 5.)

5. ปฏิสัมพันธ์ระหว่างการเมืองและเศรษฐกิจ

นูกอนท์ชี้ให้เห็นว่าคำอธิบายการเปลี่ยนแปลงของยุโรป 3 ลักษณะดังกล่าวข้างต้นที่ทำให้ยุโรปตะวันตกพัฒนาเป็น EU มีอย่างน้อย 4 แนวคิด และมักอ้างอิงเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างการเมืองและเศรษฐกิจ

1) “รากเหง้าของความคิดในการรวมตัว” เขาเชื่อว่ายังไม่อาจหาหนทางติดอันเป็นข้อยุติได้ในเรื่องนี้ (ซึ่งมุมมองของเทเลอร์ก็ไม่ได้กล่าวย้อนประวัติศาสตร์ไปถึงเรื่อง

เหล่านี้เลย) นูกอนท์ให้ข้อสังเกตว่า นักสังเกตหลายท่านให้คำอธิบายว่าการรวมตัวกันหลังสงครามเป็นผลมาจากอดีตที่มีมายาวนาน และก็มีคนเชื่ออย่างนั้นมาก โดยเข้าใจว่ายุโรปมีเอกลักษณ์ร่วมกันและสามารถระบุได้ถึงเอกลักษณ์เหล่านั้น นูกอนท์กลับเห็นว่า การให้คำอธิบายอย่างนั้นเป็นอุดมคติเกินไป (idealism) เพราะฝ่ายที่มีความเห็นตรงกันข้ามก็อธิบายว่า การแบ่งแยกการไม่ลงรอยกันในยุโรปเห็นได้เด่นชัดกว่าการมีเอกลักษณ์ ค่านิยม และประสบการณ์ร่วมทั้งหลาย และพวกต่อต้านความคิดนี้ก็ให้เหตุผลว่า เหตุที่ทำให้เกิดความบาดหมางเป็นเพราะประเทศต่าง ๆ ในยุโรปมีอาณาเขตติดต่อกันนั่นเอง นูกอนท์เห็นว่าการใช้เหตุผลทางประวัติศาสตร์มีข้อโต้แย้งหักล้างกันได้ทั้งสองฝ่าย แต่มุมมองด้านประวัติศาสตร์เศรษฐกิจน่าจะเชื่อถือมากกว่า ที่ว่าในปลายศตวรรษที่ 18 การรวมกันทางด้านเศรษฐกิจแห่งชาติเริ่มเกิดขึ้น อุปสรรคของการดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจถูกกำจัดลง และการค้าระหว่างประเทศก็เริ่มกว้างไกล ด้วยเหตุนี้ทำให้เกิดความร่วมมือกันมากขึ้น แต่เมื่อมาถึงปลายศตวรรษที่ 19 ด้วยเหตุผลของรัฐหลายประการทำให้เกิดแนวคิดการปกป้องทางการค้าขึ้น (protectionism) และในขณะเดียวกันก็เกิดกระแสชาตินิยมอย่างที่ไม่เคยมีมาก่อน จะเห็นว่าในครั้งแรกของศตวรรษที่ 20 โดยเฉพาะในช่วงสงครามที่ระบบการค้าเสรีในยุโรปได้หายไป แต่ละรัฐมุ่งปกป้องเศรษฐกิจของตนและดำเนินนโยบายพึ่งพาเศรษฐกิจภายในของตนแบบที่เรียกว่า “autarkic line” (Ibid, p.11.) สิ่งที่เกิดขึ้นคู่ขนานไปกับการปฏิบัติระบบเศรษฐกิจแบบปิดดังกล่าวนี้ก็คือ “ความตึงเครียดและความเป็นปรปักษ์ทางการเมืองระหว่างรัฐ” ปรากฏขึ้นอย่างชัดเจน ซึ่งนูกอนท์ชี้ให้เห็นว่าเรามักมองข้ามข้อเท็จจริงประการหนึ่งไปก็คือ บทเรียนจากประวัติศาสตร์ที่ว่า การทำให้ชาติเป็นอุตสาหกรรมและการค้าเสรีทำให้เกิดแนวโน้มของการร่วมมือกันมากขึ้น ประตอดอกกันมากขึ้นในความสัมพันธ์ระหว่างรัฐ “แต่ในความเป็นจริงไม่ได้เป็นอย่างนั้น” มันไม่อาจประกันว่าจะเป็นอย่างนั้นจริง เพราะปรากฏว่ามหาอำนาจในยุโรปก็ทำสงครามกับคู่ค้าสำคัญของตนมาแล้วใน 1914 และระหว่างสงครามความเชื่อมโยงกันทางเศรษฐกิจก็มีส่วนช่วยน้อยมากให้ประเทศคู่ขัดแย้งกลับมาสู่ความระงับยับยั้งจากยุทธศาสตร์ที่ขัดแย้งกันได้



2) “ความพยายามหลังสงคราม” เป็นคำอธิบายที่ว่าเป็นผลกระทบจากสงครามโลกครั้งที่ 2 มีต่อการเปลี่ยนแปลงของยุโรป อนุเกณฑ์แบ่งเป็น 2 มิติคือ มิติการเมืองและมิติเศรษฐกิจ ในมิติการเมืองประกอบด้วย 4 ปัจจัยคือ 1) การต่อสู้กับแนวคิดชาตินิยม (combating nationalism) 2) เกิดแผนที่ทางการเมืองใหม่ของยุโรป 3) สมดุลแห่งอำนาจระหว่างประเทศที่เกิดขึ้นใหม่ และ 4) ปัญหาอันเนื่องมาจากเยอรมัน (the German problem) ส่วนมิติเศรษฐกิจนับว่าเป็นมุมมองที่กว้างไกลออกไปกว่าของเทเลอร์คือเป็นการมองออกไปข้างนอก (outward looking) คือในบริบทโลก ประกอบด้วย การเกิดสถาบันทางด้านเศรษฐกิจ และการเงินระหว่างประเทศขึ้นคือ Bretton Woods system ประกอบด้วย GATT, World Bank, IMF สำหรับภายในยุโรปเองเกิดระบบฟื้นฟูเศรษฐกิจของยุโรป เช่น Marshall plan อันเป็นการช่วยเหลือทางเศรษฐกิจอย่างมีเงื่อนไขของสหรัฐฯ ที่ให้ประเทศผู้รับการช่วยเหลือต้องร่วมมือกันยกระดับความร่วมมือทางเศรษฐกิจระหว่างกันให้มากขึ้น ดังนั้นหลังสงครามจึงเกิดองค์การความร่วมมือทางด้านเศรษฐกิจของยุโรป (Organization of European Economic Cooperation หรือ OEEC) ขึ้นในปี 1948 โดยมีรัฐที่เข้าร่วมทั้งหมด 16 รัฐด้วยกัน ซึ่งต่อมาได้มีการพัฒนาองค์การใหม่ขึ้นคือ Organization of Economic Cooperation หรือ OECD ที่มีขอบเขตการทำงานและจำนวนสมาชิกที่กว้างขวางกว่าขึ้นมา (Ibid, pp. 15-16.) เช่นเดียวกัน เมสซีอธิบายการรวมตัวกันของประเทศในยุโรปมาจากปัญหาเศรษฐกิจและการเมืองที่ประเทศเหล่านี้ต้องเผชิญเมื่อสงครามโลกครั้งที่ 2 จบลง โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเทศฝรั่งเศสและเยอรมัน สงครามได้ทำลายระบบ

เศรษฐกิจของยุโรปอย่างย่อยยับ รัฐบาลของชาติต่าง ๆ ในยุโรปจึงถูกบังคับให้ต้องแสดงออกถึงการเร่งสร้างระบบเศรษฐกิจขึ้นมาใหม่ การก่อตั้งประชาคมของยุโรปในช่วงทศวรรษ 1950s ก็เพื่อแก้ไขปัญหาโดยเฉพา ในด้านการเมือง ผลพวงจากสงครามโลกครั้งที่ 2 นำมาซึ่งสงครามเย็น การรวมตัวกันมีความจำเป็นอย่างเร่งด่วนทั้งนี้เพื่อผูกมัดเยอรมันตะวันตกให้มาอยู่กับระบบพันธมิตรของประเทศตะวันตก แต่ก่อนที่จะสามารถบรรลุผลดังกล่าวนี้ได้ ปัญหาความกลัวของประเทศฝรั่งเศสจากท่าทีคุกคามทางเศรษฐกิจของเยอรมันตะวันตกจะต้องถูกทำให้ทุเลาเบาบางลงก่อน แผนการชูมอง (Schuman Plan) อันเป็นพื้นฐานของการก่อตั้งประชาคมถ่านหินและเหล็กของยุโรป (ECSC) ได้ถูกออกแบบมาเป็นการเฉพาะเพื่อประกันต่อผู้กำหนดนโยบายของฝรั่งเศสในจุดนี้

3) “การพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกัน” (Interdependence) จากปัจจัยทางด้านการเมืองและเศรษฐกิจที่กล่าวแล้วในข้อ 2 ประเด็นทางการเมืองดูจะมีความสำคัญลดน้อยลงกว่าประเด็นทางเศรษฐกิจ “การทำให้ชาติมีความทันสมัยหรือเป็นสมัยใหม่” (Modernization) เป็นปัจจัยหลักสนับสนุนในเรื่องนี้ ผลกระทบจากการทำให้เป็นสมัยใหม่นี้เป็นประเด็นที่นานาประเทศยอมรับมากกว่าเรื่องของอำนาจและความมั่นคงอย่างที่เคยเป็น นั่นคือการหันมาให้ความสำคัญกับปัญหาด้านเศรษฐกิจและสังคมมากกว่า จึงทำให้เกิดความเชื่อมโยงสัมพันธ์กันระหว่างประเทศมากขึ้นในด้านเศรษฐกิจและการเงิน เท่ากับว่าเป็นการพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกัน ประจักษ์พยานในเรื่องนี้คือการเพิ่มขึ้นของปริมาณการค้าของโลก กระบวนการผลิตสินค้าที่เชื่อมโยงกันระหว่างประเทศมากขึ้น เกิดบริษัทข้ามชาติจำนวนมาก เกิดภาวะการขึ้นลงของอัตราแลกเปลี่ยนเงินตราและการบริหารจัดการทางการเงินมากขึ้น พัฒนาการของการพึ่งพาอาศัยกันนี้เกิดขึ้นในยุโรปตะวันตกทำให้กระบวนการรวมตัวกันในยุโรปมีมากขึ้นด้วยปัจจัย 2 ประการคือ ประการแรก การทำงานของ EC ที่ส่งเสริมให้ยุโรปตะวันตกมีการทำการค้ามากขึ้น ประการที่สองคือ อำนาจการเงินที่เกิดขึ้นในภูมิภาคยุโรปตะวันตกเพิ่มขึ้น สามารถดัดสินให้เกิดเศรษฐกิจที่เข้มแข็งขึ้นได้ เช่น การปรับอัตราแลกเปลี่ยนเงินตราหรืออัตราดอกเบี้ยของเยอรมันมีผลอย่างสำคัญต่อความเสถียร

ภาพทางเศรษฐกิจของประเทศอื่นในยุโรปตะวันตกด้วย ดังนั้นด้วยสถานการณ์ทางเศรษฐกิจการเงินดังกล่าวทำให้ประเทศต่าง ๆ มีความเสี่ยงหรือความล่อแหลมมากขึ้นจากเหตุการณ์ภายนอกประเทศ และยังไม่สามารถดำเนินการทางเศรษฐกิจอยู่แต่ลำพังประเทศตัวเองได้อีกต่อไป จำเป็นต้องมีการปรึกษาหารือ ร่วมมือ หรือร่วมกับประเทศอื่นในการรักษาซึ่งผลประโยชน์และเสถียรภาพทางเศรษฐกิจของประเทศของตน ดังนั้น ในยุโรปจึงมีการรวมตัวกันพัฒนาการด้านเศรษฐกิจขึ้นอย่างต่อเนื่อง อย่างไรก็ตาม ฌูเกนท์ก็ชี้ให้เห็นด้วยว่า การพึ่งพาอาศัยกันทางเศรษฐกิจไม่ได้เป็นลักษณะเดียวของการพึ่งพาอาศัยกัน (interdependence) อย่างที่มักจะเข้าใจ ยังมีการพึ่งพากันในเรื่องอื่นด้วย เช่น การสื่อสาร การคมนาคม การป้องกันข้อมูล การปราบปรามการลักลอบค้ายาเสพติดข้ามชาติ อย่างไรก็ตาม แม้ว่าความร่วมมือทางด้านเศรษฐกิจจะสำคัญแต่ข้อพิจารณาและการตัดสินใจทางการเมืองก็สำคัญมากที่จะทำให้ความร่วมมือด้านอื่น ๆ เป็นไปได้ ด้วยเหตุผลประการแรกคือ จากประสบการณ์ที่ผ่านมาในการทำสนธิสัญญาต่าง ๆ นักการเมือง ภาคสาธารณะ ก็มักจะมีความกังวลที่ขัดแย้งในประเด็นว่าสิ่งที่จะเป็นเรื่องจำเป็นหรือเป็นเพียงคิดว่าเป็นเรื่องที่ยากจะทำเท่านั้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีที่ต้องทำการตัดสินใจเลือกแนวทางปฏิบัติในบางเรื่อง ประการที่สองคือ จากการประเมินผลกระทบของการพึ่งพาอาศัยกันจนเป็นการรวมตัวทางเศรษฐกิจนั้น ปัจจัยทางด้านการเมืองยังคงมีความสำคัญอยู่อย่างต่อเนื่องต่อการกำหนดรูปแบบหรือลักษณะของการรวมตัวกัน รวมทั้งจังหวะก้าวของกระบวนการรวมตัวกันด้วย ประการที่สามคือ ฌูเกนท์เห็นว่าอย่าให้ความสำคัญกับเรื่องการพึ่งพาอาศัยในเรื่องสมัยใหม่จนไม่ได้ให้ความสำคัญกับด้านการเมือง เช่น แต่ละประเทศในยุโรปนั้นมีอำนาจอย่างจำกัดและมีน้ำหนักน้อยหากปฏิบัติการใด ๆ เพียงลำพัง ดังนั้นการรวมกันก็จะทำให้เกิดพลังหรือมีอิทธิพลต่อการเมืองโลกได้ เช่น การดำเนินนโยบายต่างประเทศร่วมกันทำให้เกิดพลัง และความร่วมมือกันยังนำไปสู่ด้านความมั่นคงด้วย (Ibid, pp. 18-19.)

4) “การพัฒนาการรวมตัวกันเป็นไปตามจังหวะเวลา และแต่ละชาติมีข้อพิจารณาของตน” (National considerations) ฌูเกนท์เห็นว่าเรื่องการรวมตัวกันของประเทศ

ยุโรปตะวันตก มีการ “พูดมากกว่าทำ (lip service)” มีวาทการสวยหรู แต่เอาเข้าจริงไม่มีฉันทามติว่าจะทำอย่างไรกัน “ในทางปฏิบัติ” เมื่อมีการอภิปรายกันก็มีข้อพิจารณาแตกต่างหลากหลายมากทั้งในความทะเยอทะยาน ความตั้งใจที่จะเป็น หรือภาพของความเข้าใจที่แต่ละรัฐมี ที่สำคัญกว่านั้นก็คือรัฐต่างๆ มีการประเมิณถึงผลลัพธ์ที่จะออกจากความตั้งใจหรือความอยากจะเป็นนั้นแตกต่างกันไปด้วยในความหมายของ “การได้การเสีย” (gains and losses) สำหรับการอุปถัมภ์อย่างใกล้ชิดที่ให้แก่ประเทศเพื่อนบ้านของตน ผลก็คือบางรัฐก็เตรียมการที่จะไปไกลกว่ารัฐอื่น เช่น ในปี 1940s และ 1950s รัฐส่วนใหญ่ต้องการเข้าร่วมกันแบบ intergovernmental แต่บางรัฐไม่อยาก แต่เมื่อเสนอว่าจะเป็นการรวมตัวที่มีความเหนือชาติ รัฐเหล่านี้ก็กระตือรือร้น เป็นต้น จากคำอธิบายดังกล่าวของฌูเกนท์ ปัจจัยส่งเสริมการรวมตัวกันของยุโรปนั้นพัฒนาไปตามจังหวะหรือบริบทของเหตุการณ์ด้วย คือ สงคราม การเมือง เศรษฐกิจ เทคโนโลยี การพึ่งพาอาศัยกัน (interdependence) ซึ่งมีน้ำหนักมากกว่าปัจจัยประวัติศาสตร์ของความเป็นมาของยุโรปล้วน ๆ โดยตรง

6. การต่อรองของการเมืองเบื่งบนและการปฏิเสธแนวคิดชาตินิยม

ในความเห็นของเมสซี การโต้เถียงกันในยุคหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ในเรื่องอนาคตของความร่วมมือของชาติในยุโรป เห็นได้ชัดว่าเป็นเรื่องการทหารและความมั่นคง “High Politic” ดังจะเห็นได้จากกรณีที่เต็มไปด้วยการเจรจาต่อรองระหว่างรัฐบาลคือชนชั้นนำทางการเมืองและผู้บริหาร (politico-administrative elites) ที่เกิดขึ้นอย่างเข้มข้น ทำให้อธิบายได้ว่า โดยพื้นฐานแล้วเป็นการกระทำเพื่อ “ผลประโยชน์แห่งชาติ” นั่นเอง จะเห็นได้ว่ามุมมองนี้แตกต่างไปจากของฌูเกนท์ที่ว่า ไม่ได้เป็นเรื่องของการเมืองสูงการเมืองต่ำแต่อย่างใด และเช่นเดียวกันกับฌูเกนท์คือเมสซี เห็นว่าประสบการณ์จากสงครามได้สร้างความรู้สึกอย่างกว้างขวางถึงความรังเกียจอย่างมากต่อลัทธิชาตินิยม และได้ก่อให้เกิดแรงผลักดันไปสู่แนวทางการเคลื่อนไหวของนักสาธารณรัฐนิยม (federalist movements) ที่อภิปรายว่าระบอบรัฐชาตินั้นเป็นต้นเหตุหรือสาเหตุพื้นฐานของความขัดแย้งระหว่างประเทศ

ดังนั้นในช่วงปี 1945-1955 การเคลื่อนไหวของพวกสาธารณรัฐนิยมในยุโรปจึงได้สร้างแนวร่วมในการชูประเด็นการรวมตัวของประเทศในยุโรปให้เป็นวาระทางการเมืองขึ้นทั่วไปในยุโรปตะวันตก ผู้ที่ผลักดันวิสัยทัศน์ดังกล่าวสองท่านคือ ชอง มงเน และโรแบร์ชูมอง (Jean Monnet and Robert Schuman) (Mazey, in Jeremy J., Ed, 2006, p.27.)

คริสเตียนเซนให้ความเห็นถึงพัฒนาการของ EU ว่ายุโรปในยุคหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 มีความคาดหวังว่าการเมืองของยุโรปจะต้องเปลี่ยนแปลงอย่างใหญ่หลวงหลังจากที่ยุโรปได้ประสบชะตากรรมอันเลวร้ายหลายอย่างที่ผ่านมา ซึ่งนานาประเทศเห็นว่าเป็นความผิดพลาดอย่างมากของยุโรป นักคิดนักเคลื่อนไหวต่างพยายามค้นหาลักษณะของชุมชนทางการเมืองที่ดีกว่าเดิม หนึ่งในความคิดที่ได้รับการยอมรับมากคือ การจัดตั้งเป็น Federal Union นั่นคือการรวมคนยุโรปเข้ามายุใต้การปกครองของ Federal government เดียวกันทั้งหมด และองค์การที่จัดตั้งขึ้นมาในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ที่มีความคิดใกล้เคียงกับการเป็น Federal Union ก็คือ Council of Europe แต่ทว่าในบริบทของสงครามเย็น (cold war) ทำให้ Council of Europe ไม่สามารถบรรลุเป้าหมายดังกล่าวได้ กระนั้นก็ตาม ความคิดของการเป็น Federal Union ก็ยังดำเนินต่อไปในรูปแบบของการรวมตัวกันระหว่างประเทศเกิดเป็น European coal and steel community (ECSC) ขึ้น อันเป็นแนวความคิดมาจากรัฐมนตรีต่างประเทศของฝรั่งเศส Robert Schuman โดยมี Jean Monnet นักวางแผนเศรษฐกิจชาวฝรั่งเศสเป็นผู้ร่าง “Schuman Plan” ขึ้นในปี 1950 แผนการชุมชนมีนัยสำคัญของการวางกรอบควบคุมการใช้ถ่านหินและเหล็กกล้าอันเป็นทรัพยากรที่ใช้ในการอุตสาหกรรมเพื่อการสงครามของทั้งสองประเทศคือฝรั่งเศสกับเยอรมนี ทั้งนี้เพื่อไม่ให้เกิดการทางสงครามระหว่างกันขึ้นได้อีก ECSC จึงมีลักษณะเป็นองค์การเหนือชาติ และเป็นจุดเริ่มต้นแห่งพัฒนาการไปสู่ EU

7. พัฒนาแบบ “ค่อยเป็นค่อยไป” (gradualism)

คริสเตียนเซนเห็นว่า สิ่งที่น่าสังเกตคือ การรวมตัวในแผนการดังกล่าวก็เป็นการรวมตัวกันเฉพาะไม่กี่ประเทศ

และเป็นกรณีเฉพาะเรื่องเท่านั้นด้วย มีลักษณะของการรวมตัวกันอย่างช้า ๆ ค่อยเป็นค่อยไป มากกว่าที่จะเป็นการเร่งรีบหาสมาชิกจำนวนมาก และไม่ได้รีบไปสู่การรับรองการทางการเมืองใหม่ขึ้นอย่างรวดเร็วแต่อย่างใด และลักษณะของ “ความค่อยเป็นค่อยไป” นี้เองที่เป็นลักษณะสำคัญที่ต้องเข้าใจในการศึกษาพัฒนาการการรวมตัวกันของยุโรป หรือกล่าวอีกอย่างหนึ่งได้ว่า การรวมตัวของยุโรปเป็นการประนีประนอมยอมความกันอย่างประหลาดระหว่างความเป็นนวัตกรรมและความเฉื่อย (Christiansen, in Baylis and Smith, 2001, pp. 494-518.) จะเห็นได้ว่าตามความเห็นของคริสเตียนเซน ได้ให้ความสำคัญกับแรงกระตุ้นที่มาจากสงครามโลกครั้งที่ 2 เช่นเดียวกับที่นุกเนที่ยืนยันถึงความจำเป็นที่ต้องศึกษาสงคราม เพราะจะทำให้เกิดการคิดทบทวนถึงความเสียหายที่เกิดจากการแบ่งแยกแข่งขันกันเองของยุโรป และเป็นไปเช่นเดียวกันกับความเห็นของเทเลอร์ด้วยที่ว่า พัฒนาการของ EU เป็นไปเหมือนคลื่น คือเมื่อพัฒนาการไปขึ้นหนึ่งก็จะปรับตัวเพื่อความมั่นคงก่อนก้าวต่อไป แต่ในภาษาของ คริสเตียนเซน ก็คืออนวัตกรรมและความเฉื่อย เกมแห่งผลประโยชน์ของชาติและความเป็นผู้นำของผู้บริหารประเทศมีผลอย่างสำคัญต่อการวางแผนการรวมตัวของประเทศ

8. มี “พลังผลักดันที่สำคัญ” ในการรวมตัว

ดินานเล่าประวัติการรวมตัวของยุโรปในยุคหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 เป็นต้นมาได้อย่างกระชับและมีประเด็นมุมมองที่น่าสนใจแตกต่างออกไป โดยเฉพาะอย่างยิ่งปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อกระบวนการตัดสินใจพลังผลักดันที่สำคัญต่อการรวมตัวของยุโรปมีอยู่ด้วยกัน 4 ประการ คือ ผลประโยชน์ของชาติ ปัญหาระหว่างฝรั่งเศสและเยอรมัน (Franco-German bargains) อิทธิพลของสหรัฐอเมริกา และโลกาภิวัตน์ ซึ่งเป็นเรื่องของ “เกมแห่งผลประโยชน์” (Dinan, in Bomberg and Stubb, pp. 19-37.) เมื่อสงครามโลกครั้งที่ 2 จบลง ปัญหาหลักที่ตามมาหลังสงครามคือจะอย่างไรกับเยอรมัน และปัญหานี้ยิ่งเรื้อรังมากขึ้นเลย ๆ เมื่อสงครามเย็นดำเนินไปสหภาพโซเวียตยิ่งสร้างความเป็นปึกแผ่นเข้มแข็งขึ้นในด้านตะวันออกของเยอรมัน มหาอำนาจตะวันตกอย่างอังกฤษ ฝรั่งเศส สหรัฐฯ ได้ร่วมกันอำนวยความสะดวก

ให้เกิดสถาบันด้านประชาธิปไตยและตลาดการค้าเสรีขึ้นในดินแดนที่เรียกว่า Federal Republic of Germany (FRG) ปัญหาเยอรมันคือการทำให้เกิดศักยภาพทางด้านเศรษฐกิจและการทหารขึ้นใน FRG เพื่อผลประโยชน์ของตะวันตกเอง และในขณะเดียวกันก็พยายามบรรเทาความวิตกกังวลของประเทศเพื่อนบ้านของเยอรมันที่สามารถเห็นและเข้าใจได้ไปพร้อมกันด้วย เช่น ข้อกังวลของฝรั่งเศสที่ยอมรับให้มีองค์การเหนือชาติขึ้นเพื่อหาทางแก้ปัญหาเศรษฐกิจของเยอรมัน แต่ไม่ยอมให้เสริมสร้างพลังอำนาจทางทหารของเยอรมันขึ้นมาใหม่ สหรัฐฯ ผลักดันให้เกิดการรวมตัวกันของยุโรปตะวันตกขึ้น เพราะเห็นว่าเป็นวิธีการที่จะทำให้เกิดความปรองดองกันระหว่างประเทศที่เคยเป็นศัตรูกันมาก่อน อันจะนำไปสู่การมีเศรษฐกิจที่รุ่งเรืองขึ้นได้ในภูมิภาคนี้ และยังเป็นการสร้างพลังความเข้มแข็งของยุโรปตะวันตกขึ้นเพื่อป้องกันภัยคอมมิวนิสต์ด้วยแผนการมาร์แชล (Marshall Plan) เป็นเครื่องมือทางนโยบายที่สหรัฐฯ นำมาใช้ ในขณะที่รัฐบาลของยุโรปตะวันตกต้องการความช่วยเหลือทางการเงินของสหรัฐฯ อย่างไม่มีข้อผูกมัดใด ๆ (เพราะประเทศเหล่านี้ยังคงต้องการรักษาสภาพเดิมของตนไว้) เพื่อฟื้นฟูประเทศที่เสียหายจากสงคราม แต่สหรัฐฯ ยินกรานให้ผู้รับการช่วยเหลือต้องมีเงื่อนไขด้วยการเข้าร่วมแผนการนี้ โดยร่วมกันบริหารเงินช่วยเหลือดังกล่าวจำนวน 13 พันล้านเหรียญสหรัฐฯ ที่สำคัญกว่านั้นและเป็นเหตุให้เกิดการรวมตัวกันจริงขึ้นก็คือ การที่เยอรมันมีสภาพเศรษฐกิจที่ดีขึ้นอย่างรวดเร็ว ส่วนหนึ่งเป็นเพราะแผนการมาร์แชลนี้ด้วย ทำให้ความพยายามของประเทศต่าง ๆ ที่อยากจะรักษาสถานภาพเดิมที่เคยเป็นนั้นต้องเปลี่ยนแปลงไป ดินานชี้ว่าการที่สหรัฐฯ ต้องการเร่งฟื้นฟูเยอรมันขึ้นมาก็เพราะว่าสหรัฐฯ ต้องการลดค่าใช้จ่ายของการที่ต้องเข้าไปอยู่ในยุโรปลง และต้องการให้เกิดการฟื้นตัวทางเศรษฐกิจของยุโรป เพราะสหรัฐอเมริกาถือว่าความอ่อนแอของเยอรมันตะวันตกเป็นความอ่อนแอของยุโรปนั่นเอง ในส่วนของฝรั่งเศสเห็นด้วยต่อการพัฒนาเยอรมันขึ้นแต่มีข้อแม้ว่าการผลิตถ่านหินของเยอรมันต้องอยู่ภายใต้การควบคุมของนานาชาติประเทศ (เพราะถ่านหินเป็นวัตถุดิบสำคัญสำหรับอุตสาหกรรมผลิตอาวุธของเยอรมัน) ในระหว่างที่สงครามเย็นเริ่มรุนแรงขึ้น สหรัฐฯ ก็กดดันฝรั่งเศสมากขึ้นให้ยอมผ่อนปรนนโยบายที่มีต่อเยอรมัน

เพื่อให้เศรษฐกิจของเยอรมันดีขึ้นอันจะเป็นเหตุให้เศรษฐกิจของยุโรปตะวันตกดีขึ้นด้วย สหรัฐฯ ผลักดันให้ฝรั่งเศสออกนโยบายที่จะบรรเทาความรู้สึกกังวลที่มีต่อดินแดน Ruhr Region โดยไม่ต้องเกรงกลัวต่อการฟื้นตัวของเยอรมันอีกต่อไป อันที่จริงแล้วในตอนต้นนั้นสหรัฐฯ ยากให้อังกฤษเป็นผู้รับผิดชอบเรื่องปัญหาเยอรมันมากกว่า แต่อังกฤษอ้างว่าตนเองรับผิดชอบเรื่อง ความมั่นคงด้านการทหารคือ NATO แล้ว ดินานเห็นว่าที่จริงแล้วนั้นเป็นเพราะอังกฤษไม่ต้องการทำดังกล่าว เพราะอังกฤษไม่ต้องการให้มีองค์การเหนือชาติและนโยบายเศรษฐกิจที่นอกเหนือไปจากการร่วมมือกันแบบ intergovernmental และด้วยการกดดันของสหรัฐฯ ต่อฝรั่งเศส ต่อมาฝรั่งเศสจึงได้ยอมรับการประนีประนอมผลประโยชน์กับเยอรมันด้วยการร่วมกิจการถ่านหินและเหล็กกับเยอรมันภายใต้การกำกับขององค์การเหนือชาติคือ High Authority (Christiansen, supra note, pp. 494-518.)

ดินานเห็นว่า การที่ฝรั่งเศสผลักดัน Schuman Plan ขึ้นนั้นเป็นแผนการของฝรั่งเศสเองด้วย ที่เห็นว่าจะเป็นการรักษาผลประโยชน์ของตนได้อย่างดีที่สุดในตอนนั้นคือทำให้ฝรั่งเศสสามารถเข้าถึงแหล่งทรัพยากรที่อยู่ในดินแดนของเยอรมัน (ดินแดน Ruhr) ได้ต่อไป โดยอยู่บนฐานของการร่วมมือกันมากกว่าเป็นการบังคับ ที่เรียกชื่อแผนการนี้ตาม โรแบร์ ชูมง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศของฝรั่งเศสขณะนั้นก็เพราะว่า การที่โรแบร์ ชูมงกล้ารับเอาแผนนี้มาปฏิบัติทั้งที่เสี่ยงต่อความเสียหายของชีวิตทางการเมืองของเขามาก เนื่องจากตอนนั้นประชาชนชาวฝรั่งเศสไม่เชื่อถือในเยอรมันเลย เขาอาจถูกต่อต้านอย่างรุนแรงก็ได้ ฝ่ายเยอรมันตอนนั้นมี Konrad Adenauer เป็นนายกรัฐมนตรีอยู่ ยอมรับแผนการนี้จึงได้ประกาศแผนการนี้เมื่อ 9 พฤษภาคม 1950 เราจะเห็นได้ว่าแผนการชูมงเป็นการกระทำเพื่อผลประโยชน์ของฝรั่งเศสเองเป็นหลัก แผนการนี้เมื่อเริ่มประกาศก็ต้องการให้ทุกประเทศในยุโรปเข้าร่วมด้วย แต่ประเทศอื่น ๆ มีปัญหาภายในของตนเองจนไม่อาจเข้าร่วมได้ มีเพียง 6 ประเทศเท่านั้นที่ร่วมลงนามเข้าร่วมคือ ฝรั่งเศส เยอรมัน อิตาลี เบลเยียม เนเธอร์แลนด์ และลักเซมเบิร์ก เกิดเป็น “the European Coal and Steel Community” (ECSC) ขึ้นเริ่มมีผลบังคับใช้ในปี 1952 ซึ่งต่อมาได้มีความพยายาม

ขยายความร่วมมือไปสู่ European Defense Community (EDC) แต่ก็ไม่ประสบความสำเร็จ ดินานเห็นว่า De Gaulle มีอิทธิพลมากต่อการผลักดันพัฒนาการของ EC เมื่อเขาขึ้นมามีอำนาจช่วยผลักดันให้เกิด Custom union ผลักดันนโยบายการเกษตรร่วม (Common Agricultural Policy, CAP) มีการจัดตั้งตลาดเกษตรร่วม (Single Agricultural Market) ที่มีการกำหนดนโยบายด้านราคาและเงินสนับสนุนเกษตรกรในการส่งออกสินค้าไปแข่งขันในตลาดอื่น ซึ่งส่วนแบ่งผลประโยชน์นี้จะตกอยู่กับฝรั่งเศสเป็นส่วนใหญ่ เนื่องจากฝรั่งเศสมีพื้นที่เพาะปลูกจำนวนมาก นโยบายนี้เรียกว่าเป็นนโยบายปกป้องทางการค้าของตนเอง การสร้างสหภาพศุลกากรและ CAP แม้จะดูว่าเป็นผลสำเร็จของการรวมตัวของยุโรป แต่ก็ก่อให้เกิดผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจระหว่างประเทศด้วย (Ibid, p.29.)

9. วิสัยทัศน์ของผู้นำ

อิทธิพลอีกประการหนึ่งของเดอโกลล์คือ เขาประกาศการต่อต้าน supranationalism ที่มีอยู่ใน ECSC และ EDC อย่างชัดเจน เพราะในทัศนะของเขาแล้วรัฐชาติเป็นผู้มีอำนาจของตนเองสูงสุด การเป็นพันธมิตร ความร่วมมือกันต้องอยู่บนพื้นฐานของรัฐบาลสัมพันธ์นิยม (inter-governmentalism) ไม่ใช่การมีอำนาจอธิปไตยร่วมกัน การที่ Treaty of Rome ริเริ่มใช้ระบบการลงคะแนนเสียงแบบ Qualified Majority Voting (QMV) อันเป็นการแสดงให้เห็นถึงการเป็นเครื่องมือของ supranational ทำให้เดอโกลล์ไม่พอใจนำไปสู่เหตุการณ์ถอนตัวผู้แทนของฝรั่งเศสออกจาก The Council ที่เรียกว่าวิกฤตการณ์ “เก้าอี้ว่าง” (empty chair crisis) เขาเห็นว่าการลงคะแนนเสียงแบบนี้นอกจากจะทำให้เสียอำนาจอธิปไตยของรัฐแล้ว ในทางปฏิบัติจะทำให้ฝรั่งเศสมีอันตรายจากการแพ้คะแนนอันมีผลต่อนโยบาย CAP ได้ (Ibid, p. 31.) วิกฤตการณ์นี้ทำให้เกิดบทเรียนของการตัดสินใจของ EC ขึ้นด้วย เหตุการณ์นี้จบลงด้วยการประนีประนอมที่เรียกว่า “Luxembourg Compromise” ที่กำหนดให้ตัวสันธิสัญญา ยังคง QMV แต่ the Council จะต้องไม่มีการลงคะแนนหากว่ามีรัฐสมาชิกหนึ่งใดยืนยันว่าผลประโยชน์ในเรื่องที่จะลงคะแนนนั้นเป็นเดิมพันสำคัญแห่งผลประโยชน์ของชาติตน นั่นคือการที่ the Council เทกลับไปสู่แนวคิด

intergovernmentalism ในกระบวนการตัดสินใจของประชาคม และนำเอาหลักการการลงเสียงเอกฉันท์มาใช้เป็นบรรทัดฐาน ซึ่งวิธีการนี้ก็เกิดความเสียหายต่อกระบวนการตัดสินใจอีกเช่นกันจนกระทั่งเกิด SEA ในปี 1987 แต่เมื่อเดอโกลล์ลาออกไปเมื่อปี 1969 ประเด็นเศรษฐกิจของ EC แข็งแรงขึ้นในขณะที่ยานการเมืองอ่อนแอลง supranationalism ตกอยู่ในภาวะเสื่อมถอย ในขณะที่การลงคะแนนเสียงแบบเอกฉันท์ก็ทำให้การตัดสินใจของ the Council เป็นเหมือนคนง่อยเปลี้ยเสียขาไร้ประสิทธิภาพ (Ibid.) ในช่วงปี 1970s ถือได้ว่าเป็นทศวรรษที่ EC มีเรื่องยากเกิดขึ้นมาก ทางด้านการเมืองเกิดสถาบันการประชุมสุดยอดผู้นำที่เรียกว่า The Council of Europe ขึ้นในปี 1975 ทำให้ระบบ intergovernmentalism แข็งแรงขึ้นเป็นตัวกำหนดวาระ (agenda setting) ให้แก่ EC ส่วนทางด้านเศรษฐกิจมีปัญหาด้วยค่าเงินที่ผันแปรและการที่สหรัฐฯ มีท่าทีที่จะทิ้งความเป็นผู้นำของระบบการเงินระหว่างประเทศ ทำให้ผู้นำฝรั่งเศสและเยอรมันร่วมกันสร้างระบบการเงินของยุโรปขึ้นมา (European Monetary System, EMS) ในปี 1979 ทำให้เกิดกลไกเพื่อการแลกเปลี่ยนเงินตราขึ้น (The Exchange Rate Mechanism, ERM) อีกทั้งในปีเดียวกันนี้ได้มีการเลือกตั้งสมาชิกรัฐสภายุโรปโดยตรงเป็นครั้งแรกด้วย อันเป็นการสร้างความชอบธรรมให้เกิดขึ้นกับ EC ซึ่งในช่วงนี้ก็ตรงกับกับช่วงเวลาที่สองของเทเลอร์นั่นเอง นับว่าเป็นช่วงที่เกิดการเปลี่ยนแปลงที่เริ่มเป็นเนื้อหาสาระของ EC มากขึ้น ในช่วงปี 1980s สภาพเศรษฐกิจของ EC ขยายใหญ่กว่าเป็นสหภาพศุลกากร (Custom Union) แต่ก็ยังไม่มีลักษณะเป็นตลาดร่วม (Common Market) EC เฝือกกับการแข่งขันทางด้านเศรษฐกิจในตลาดต่างประเทศกับสหรัฐฯ และญี่ปุ่นอย่างแรง ทำให้ผู้นำทั้งทางด้านการเมืองและเศรษฐกิจต้องหาทางขยายความสามารถของ EC ด้วยการสร้างการเติบโตทางเศรษฐกิจให้แก่ประเทศสมาชิกของตนเพื่อให้สามารถแข่งขันกับตลาดสากลได้ นี่เป็นจุดกำเนิดของโครงการตลาดเดียวของยุโรป (Single Market Program) ที่เป็นหัวใจในการตอบโต้กับโลกาภิวัตน์และนำ EC ให้เดินไปสู่ EU โดยเฉพาะอย่างยิ่งในยุคหลังสงครามเย็นที่ประเทศยุโรปตะวันออกแยกตัวออกมาจากสหภาพโซเวียต (Ibid, pp. 31-33.)

จากอียูสู่อาเซียน: เสถียรภาพของประชาคม

บทเรียนทั้ง 9 ประการดังกล่าว อาเซียนได้นำมาประยุกต์ใช้ในการพัฒนาอาเซียนมาเป็นลำดับ จะเห็นได้ว่าในปี 2019 อาเซียนมีการประชุมเพื่อขยายความร่วมมือกันมากถึง 180 การประชุม ซึ่งนอกจากจะเป็นการยืนยันถึงพัฒนาความก้าวหน้าของความร่วมมือเดิมที่มีอยู่ให้ก้าวออกไป ทั้งทางด้านความมั่นคง เศรษฐกิจ สังคม นำไปสู่ผลลัพธ์ที่น่าพอใจใหม่ ๆ อีกจำนวนมาก เช่น การลงนามเอกสารรับรองอินโดแปซิฟิก กลไกช่วยเหลือภัยพิบัติทางธรรมชาติ เพื่อส่งกลับผู้พลัดถิ่น การวางรากฐานความไว้วางใจและความร่วมมือที่ช่วยอำนวยความสะดวกด้านการค้าและลดผลกระทบต่อกู้ค้า ด้วยการอาศัยความตกลงหุ้นส่วนทางเศรษฐกิจระดับภูมิภาค หรือ RCEP ที่ช่วยให้อาเซียนได้ประโยชน์จากคู่ค้าที่เปิดตลาดมากขึ้น การริเริ่มจัดตั้งเครือข่ายอาเซียนต่อต้านประมงที่ขาดการรายงานและการประมงที่ขาดการควบคุม หรือ IUU Fishing ผลักดันความเชื่อมโยงระหว่างกันให้สอดคล้องกับแผนแม่บทการเชื่อมโยงอาเซียน ปี ค.ศ. 2025 การต่อต้านขยะทะเล การรับมือภัยพิบัติทางธรรมชาติ การส่งเสริมสิทธิแก่เด็ก และการเสริมสร้างอัตลักษณ์อาเซียน ตลอดจนการเปิดศูนย์อาเซียนที่สำคัญ 7 ศูนย์ เช่น ศูนย์การเรียนรู้เพื่อพัฒนาผู้สูงอายุและนวัตกรรม (ACAI) ศูนย์การศึกษาเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน (ACS DSD) ศูนย์การฝึกการทำงานเพื่อสังคมและสวัสดิการสังคม (ATCSW) เป็นต้น อย่างไรก็ตาม บทเรียนทั้ง 9 ประการของการรวมตัวของยุโรป จะเป็นประโยชน์มากยิ่งขึ้นหากประชาชนในระดับรากหญ้าได้มีการรับรู้และเข้าใจกันอย่างกว้างขวางมากขึ้น เพราะจะทำให้เห็นถึง “ปัจจัย” ที่เป็นทั้งเชิงบวกและเชิงลบที่สำคัญหลายประการที่มีอยู่ในกระบวนการรวมตัว สามารถนำมาวิเคราะห์ได้ใน 3 ระดับ ซึ่งทำให้เห็นได้ถึง ความเป็นปกติของความร่วมมือที่ทั้งความเสี่ยงและโอกาส ซึ่งจะทำให้การสร้างเสถียรภาพของความร่วมมือของเราชาวอาเซียนเดินทางต่อไปอย่างไม่หวั่นไหวได้ดังนี้

1. ระดับยุทธศาสตร์ (Strategic level) การกำหนดเป้าหมาย (Ends) ของความร่วมมือในการรวมตัว มีการคาดหวังของเป้าหมายการรวมตัวที่แตกต่างกัน 1) ความเสี่ยง เช่น ความเข้าใจและการเห็นถึงเป้าหมายที่ต้องการสร้างแตกต่างกัน ความกลัวต่อการสูญเสียอำนาจอธิปไตยของ

รัฐ การจำกัดสิทธิและเสรีของการใช้ทรัพยากรของชาติ ความไม่มั่นใจในการใช้ระเบียบ กฎเกณฑ์ และหลักการว่า จะเป็นธรรมชอบธรรมแก่ตน 2) โอกาส เช่น การต่อรองเป้าหมายเกิดนวัตกรรมทางความคิดใหม่ ๆ ขึ้น เกิดความหลากหลายของ “ระดับความผูกพัน” ในแต่ละเสาหลัก และการเกิดขึ้นของวิสัยทัศน์กว้างไกล ขยายพื้นที่ของความร่วมมือในรูปแบบใหม่ ๆ ที่ก้าวข้ามความคิดเดิม เช่น การจัดการประชุมในหลายระดับองค์การ ทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ การประชุมสุดยอดอาเซียนแต่ละครั้งจะได้วางแนวทางหรือภาพการพัฒนาความร่วมมือให้ก้าวออกไป

2. ระดับยุทธการ (Operational level) การกำหนดแผนการและหนทางปฏิบัติทั้งปวง (ways) เพื่อสามารถตั้งสมมติฐานและทดสอบความสำเร็จในความร่วมมือแต่ละด้าน ก่อนกำหนดเป็นแผนงานโครงการมาตรการ 1) ความเสี่ยง เช่น วางแผนแบบ “ลองผิดลองถูก” การใช้หลักเสี่ยงข้างมากแบบประชาธิปไตยบนความไม่รู้จริงของผู้เข้าร่วมวางแผน หรือเข้าข่ายที่ว่า “พวกมากลากไป” อิทธิพลจากรัฐภายนอกกลุ่ม ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในด้านความมั่นคงและเศรษฐกิจ 2) โอกาส เช่น ปัจจัยในความเป็นจริงสามารถนำมาสร้างสมมติฐานในการทดสอบ “ร่าง” แนวทางปฏิบัติว่าสามารถใช้ให้เกิดผลได้จริง ก่อนนำไปกำหนดเป็นมาตรการ โครงการ และแผนงาน การสร้างกลไกการบริหารจัดการ การกำหนดหลักเกณฑ์กฎกติการ่วมที่เป็นที่ยอมรับ และการใช้ประโยชน์จากเทคโนโลยีและโลกาภิวัตน์ การใช้ทรัพยากรร่วมกันต่อภูมิภาค โดยจัดให้มีคณะทำงานต่าง ๆ มากมายทั้งในสายงานปฏิบัติและสายงานวิชาการในหลายระดับ ที่เรียกว่า “Track 2” เพื่อให้เกิดการถกเถียงกันอย่างสร้างสรรค์ และนำไปสู่การบูรณาการความคิด กำหนดเป็น Blueprint หรือ Roadmap ของอาเซียน อย่างเป็นทางการต่อไป

3. ระดับรากหญ้า (Grass root level) เป็นความรู้สึกร่วมของปัจเจกบุคคลโดยทั่วไป ตลอดจนการอนุรักษ์และการใช้ทรัพยากรท้องถิ่น (means) 1) ความเสี่ยง เช่น อัตลักษณ์ของคนท้องถิ่น/คนส่วนน้อย/คนชายขอบ จะถูกทำให้สูญหายไป ในทางการเมืองเกิดการ “ฉวยโอกาส” สร้างความนิยมในพรรคการเมือง/ตัวบุคคล เกิดความปั่นป่วนทางการเมืองทั้งภายในและระหว่างประเทศ ในทาง

เศรษฐกิจ ธุรกิจในประเทศ ท้องถิ่น/ชุมชน พ่ายแพ้หรือ/บริษัทสินค้าขนาดใหญ่ข้ามชาติ ความอ่อนไหวทางสังคม จิตวิทยาเกิดขบวนการ “ชาตินิยม” ต่อต้านการเปลี่ยนแปลง ทั้งทางการเมือง เศรษฐกิจ และวัฒนธรรม ตลอดจนการ ย้ายถิ่นฐานของคน การสร้างชุมชนคนต่างสัญชาติในพื้นที่ 2) โอกาส เช่น สิทธิมนุษยชนได้รับการสอดส่องดูแลอย่าง กว้างขวาง การถ่ายทอดเทคโนโลยีใหม่ ๆ ในการพัฒนา คุณภาพชีวิต ตลาดและลูกค้าใหม่ ๆ ที่ต้องการผลิตภัณฑ์ ท้องถิ่น การสร้างสังคมแบบพหุนิยม จึงจำเป็นที่ประชาชน จะต้องได้รับทราบและเข้าใจในความสำคัญและความ จำเป็นของการรวมตัวกันระหว่างประเทศอย่างแท้จริงด้วย

สรุป

บทเรียนการรวมตัวของประเทศในยุโรปจนเกิดเป็น สหภาพยุโรป 9 บทเรียนนั้น ให้ความรู้ความเข้าใจแก่เราถึง พัฒนาการของการรวมตัวกันระหว่างประเทศในยุโรปว่า พัฒนาการไม่ได้เกิดขึ้นเป็นเส้นตรงหรือตามลำดับขั้น และ ไม่ได้เป็นไปอย่างมีแผนการที่แน่นอนอีกด้วย ปัจจัยบริบท ในแต่ละช่วงเวลาเป็นพลวัตเป็นปัจจัยสำคัญที่ต้องการ การประสานงาน การเจรจาพูดคุยกันด้วยความอดทน บทเรียนเหล่านี้สามารถนำมาวิเคราะห์ได้ทั้งในระดับ ยุทธศาสตร์ ระดับยุทธการ และระดับปฏิบัติการหรือ รากหญ้า เพื่อให้เห็นถึงความเป็นไปได้ของความเสี่ยงที่จะ มีขึ้น และโอกาสของการพัฒนา การรวมตัวเป็นประชาคม อาเซียนแม้ไม่ได้ตั้งอยู่บนพื้นฐานแนวคิดทฤษฎีการรวมตัว เดียวกันกับยุโรป คือ ไม่ได้สร้างองค์การเหนือรัฐเหนือชาติ (supranational) ขึ้นมาในบางเสาหลักหรือบางประชาคม แต่ละประเทศยังคงอำนาจอธิปไตยเหนือดินแดนของตน อย่างเต็มที่ (intergovernmentalism) โดยไม่มีการ แทรกแซงกิจการภายในของกันและกัน อันเป็นการกำหนด ไว้อย่างชัดเจนในสนธิสัญญามิตรภาพและความร่วมมือ ในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (TAC) และในกฎบัตรอาเซียน กระนั้นก็ตาม บทเรียนของการรวมตัวเป็นสหภาพยุโรป (โดยย่อ) นี้ อย่างน้อยที่สุดสามารถช่วยให้เรา “พลเมือง อาเซียน” ได้มีความตระหนักและรู้เท่าทัน ให้มีความ หนักแน่นในการสร้างความรัก ความสามัคคี ความร่วมมือกัน ในการดำรงความมุ่งหมายของการอยู่ร่วมกันอย่างสันติสุข ให้ยาวนานที่สุด แต่จะเป็นไปตามคำขวัญที่ว่า “One

Vision, One Identity, One Community” หรือไม่ว่าไร คงต้องเป็นไปตามพลวัตของบริบทโลกนั่นเอง

บรรณานุกรม

- Elizabeth Bomberg and Alexander Stubb, Eds. The European Union: How Does It Work?. Oxford: Oxford University Press, 2003.
- Jeremy J. Richardson, Ed. European Union: Power and Policy-Making. London: Routledge, 2006.
- John Baylis and Steve Smith, Ed. The Globalization of World Politics: An Introduction to International Relations. Oxford: Oxford University Press, 2001.
- Neill Nugent. The Government and Politics of The European Union 5thed. New York: Palgrave Macmillan, 2003.
- Paul Taylor. The European Union in the 1990s. New York: Oxford University Press, 1996.
- Robert Bideleux and Richard Taylor. European Integration and Disintegration: East and West. London and New York: Routledge, 1996.