



“สหภาพยุโรปเป็นสถาปัตยกรรม ที่ไม่สามารถจัดประเภทได้ว่าเป็น ‘รัฐ’ หรือ ‘องค์การระหว่างประเทศ’ อย่างตายตัว แต่สหภาพยุโรปและประเทศสมาชิกทั้ง 28 ประเทศ ในปัจจุบัน กลายมาเป็นตัวแสดงระหว่างประเทศที่สำคัญ โดยเฉพาะบทบาท ในการเป็น ‘มหาอำนาจทางพลเรือน’ ในการส่งเสริมประชาธิปไตย สิทธิมนุษยชน การช่วยเหลือประเทศกำลังพัฒนาในด้านต่างๆ”

## ABSTRACT

### The European Union's Humanitarian Assistance in the Arab Revolutions: Case-Study of Syria

This paper analyzes the roles of the European Union (EU) as a civilizing/civilian power and its member states' aid in the Middle East and North Africa (MENA) region, as well as its humanitarian mechanisms in the crises of the Arab Revolutions or "Arab Spring" escalated in the spring 2011. The analysis grasps at the case-study of the European aid to Syria where one of the the world's largest humanitarian crises ever took place. Great live casualties from the civil war were explicit. Moreover, the government armies and the opposition group just added fuel to the fire by using weapon of mass destructions (WMD) in this war-ridden political trauma. The research finding is that previous EU attempts in providing economic endowment and market reforms in the MENA region, alongside the prolongation of al-Assad dictatorial regime failed to establish sustainable democratic developments in Syria. The EU, therefore, needs to revise its strategy by focusing more on humanitarian assistance and to be an honest broker, while the United States, the Russian Federation, and Iran were actively involved in the arm interventions and supplies for conflicting parties.

## สหภาพยุโรปกับการให้ความช่วยเหลือทางด้านมนุษยธรรม ในวิกฤตการณ์การปฏิวัติอาหรับ: กรณีศึกษาซีเรีย<sup>1</sup>

ณัฐนันท์ คุณมาศ<sup>2</sup> และ วีระ สมบูรณ์<sup>3</sup>

### ความนำ: ปฏิวัติอะไร อย่างไร

สหภาพยุโรปเป็นสถาปัตยกรรม ที่ไม่สามารถจัดประเภทได้ว่าเป็นรัฐ หรือ องค์การระหว่างประเทศอย่างตายตัว แต่สหภาพยุโรปและประเทศสมาชิก ทั้ง 28 ประเทศ ในปัจจุบัน กลายมาเป็นตัวแสดงระหว่างประเทศที่สำคัญ โดยเฉพาะบทบาทในการเป็นมหาอำนาจทางพลเรือน (civilizing/civilian power)<sup>4</sup> ในการส่งเสริมประชาธิปไตย สิทธิมนุษยชน การช่วยเหลือประเทศกำลังพัฒนา ในด้านต่างๆ

<sup>1</sup> บทความนี้มาจากงานวิจัยของโครงการความร่วมมือนานาชาติกับความมั่นคงของมนุษย์ ศูนย์บริการวิชาการ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ได้รับการสนับสนุนงบประมาณจาก กองทุนรัชดาภิเษกสมโภช จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย (RES560530225-HS)

<sup>2</sup> ผู้ช่วยศาสตราจารย์ประจำภาควิชาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ผู้อำนวยการโครงการสหสาขาวิชายุโรปศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย และรองผู้อำนวยการศูนย์ยุโรปศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

<sup>3</sup> รองศาสตราจารย์ประจำภาควิชาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย และหัวหน้าโครงการความร่วมมือนานาชาติกับความมั่นคงของมนุษย์ ศูนย์บริการวิชาการ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

<sup>4</sup> Michael Smith, Interview, University of Loughborough, United Kingdom, 6 September 2014.

ในภูมิภาคตะวันออกกลางและแอฟริกาเหนือ (Middle East and North African region: MENA) สหภาพยุโรปและประเทศสมาชิกได้มีความพยายามในการปฏิรูปประเทศเหล่านั้นให้เป็นเสรี ตั้งแต่ก่อนหน้าการเกิดเหตุการณ์ปฏิวัติอาหรับ (Arab Revolutions) หรืออาหรับสปริง (Arab Spring) ซึ่งทวีความรุนแรงอย่างเห็นได้ชัด ตั้งแต่ในฤดูใบไม้ผลิ ปี 2011 อย่างไรก็ตาม ยุทธศาสตร์การปฏิรูปของสหภาพยุโรป ณ ขณะนั้น ไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร เพราะให้ความสำคัญแต่การปฏิรูปทางเศรษฐกิจให้เป็นตลาดเสรีในประเทศเหล่านั้นก่อน โดยเชื่อว่าจะก่อให้เกิดการเหนี่ยวนำการปฏิรูปทางการเมืองตามมา อีกทั้งสหภาพยุโรปยังให้การรับรองระบอบเผด็จการเหล่านั้นกลายๆ ไม่ว่าจะเป็นประธานาธิบดี ฮอสนี มุบารัค (Hosni Mubarak) ของอียิปต์ หรือประธานาธิบดี บาซาร์ อัล ฮัสซาด (Bashar al Assad) ของซีเรีย ผ่านการให้ความช่วยเหลือด้านต่างๆ เพราะเกรงว่าถ้าระบอบอำนาจนิยมเดิมอ่อนแอลง อาจเปิดโอกาสให้ผู้นำทางศาสนาหัวรุนแรงได้รับชัยชนะในการเลือกตั้งและปกครองประเทศในบริเวณได้

เมื่อมีการปฏิวัติอาหรับ และเกิดความสูญเสียในชีวิตพลเมืองเป็นจำนวนมาก สหภาพยุโรปได้ก้าวเข้ามามีบทบาทในเรื่องการให้ความช่วยเหลือทางด้านมนุษยธรรมควบคู่ไปกับหน่วยงานระหว่างประเทศอื่น ที่สำคัญไปกว่านั้นสหภาพยุโรปเริ่มตระหนักได้ว่า นโยบายการปฏิรูปที่ผ่านมาไม่เป็นผล และจากปัญหาเฉพาะหน้าทางด้านมนุษยธรรมของซีเรีย ไม่ว่าจะเป็นการช่วยผู้บาดเจ็บจากการสู้รบ ผู้ป่วยจากโรคระบาด และผู้พลัดถิ่น สหภาพยุโรปได้กลายมาเป็นตัวแสดงที่สำคัญที่สุดในการให้ความช่วยเหลือทางมนุษยธรรมทั้งในบริเวณซีเรียและประเทศที่มีพรมแดนติดต่อกับซีเรีย อย่างตุรกี เลบานอน จอร์แดน และอิรัก ซึ่งต่างจากมหาอำนาจอย่างสหรัฐอเมริกาและรัสเซียที่ให้การสนับสนุนทางการเงินและอาวุธร้ายแรงแก่คู่ขัดแย้ง ซึ่งงานชิ้นนี้ จะนำเสนอการวิเคราะห์ผลประโยชน์ของสหภาพยุโรปในบริเวณตะวันออกกลางและแอฟริกาเหนือ บทบาทของสหภาพยุโรปในเรื่องการให้ความช่วยเหลือในภูมิภาคนี้ ผ่านกรณีศึกษาเฉพาะคือวิกฤตการณ์ในซีเรีย ซึ่งเป็นประเทศที่มีจำนวนผู้เสียชีวิตมากกว่าสองแสนคน และมีผู้พลัดถิ่นเกือบ

สหภาพยุโรปกับการให้ความช่วยเหลือทางด้านมนุษยธรรมในวิกฤตการณ์การปฏิวัติอาหรับ กรณีศึกษาซีเรีย

สิบเอ็ดล้านคน นอกจากนั้นยังมีปฏิบัติการการใช้อาวุธที่มีอำนาจการทำลายล้างสูงต่อพลเรือนจากสงครามกลางเมืองระหว่างรัฐบาลและกลุ่มต่อต้านรัฐบาล

### การปฏิวัติอาหรับ จากตูนิเซียถึงซีเรีย

การปฏิวัติอาหรับ หรือที่เรียกกันว่า อาหรับสปริง เป็นปรากฏการณ์ความเคลื่อนไหวเรียกร้องประชาธิปไตยในบริเวณตะวันออกกลางและแอฟริกาเหนือ มีการประมาณการว่ามีพลเมืองของประเทศลุกฮือต่อต้านรัฐบาลครั้งใหญ่ หรือที่เข้าข่ายในปรากฏการณ์การปฏิวัติอาหรับกว่า 10 ประเทศ ได้แก่ ตูนิเซีย อียิปต์ ลิเบีย เยเมน ซีเรีย คูเวต เลบานอน โอมาน โมร็อกโก จอร์แดน ซาอุดีอาระเบีย ชูดาน มอริทาเนีย และอิรัก<sup>5</sup> ซึ่งมีอัตลักษณ์ร่วม คือเป็นพลเมืองที่ใช้ภาษาอาหรับเป็นภาษาสื่อสาร อย่างไรก็ตาม ปรากฏการณ์ดังกล่าวนี้เป็นผลสืบเนื่องมาจากปัญหาในภูมิภาคดั้งเดิม ไม่ว่าจะเป็นปัญหาความขัดแย้งของศาสนาต่างนิกาย ความไร้เสถียรภาพทางการเมือง การก่อการร้าย ผู้อพยพ ปมขัดแย้งเรื่องทรัพยากรพลังงาน หรือปัญหาดั้งเดิมระหว่างอาหรับและอิสราเอล แต่ความแตกต่างคือปัญหาส่วนใหญ่ก่อนหน้านี้เป็นปัญหาความมั่นคงภายนอกระหว่างสองรัฐหรือสองเชื้อชาติ แต่การปฏิวัติอาหรับเป็นขบวนการเรียกร้องจากภายในรัฐ ที่ลุกลามแพร่หลายไปสู่ประชากรในรัฐอื่นๆ ซึ่งการเรียกร้องประชาธิปไตยครั้งนี้เข้มข้น และกินเวลากว่าสามปีจวบจนถึงปัจจุบัน และไม่มีทีท่าจะสิ้นสุดในอนาคตอันใกล้

เป็นที่ทราบกันดีว่าการเรียกร้องประชาธิปไตยของพลเมืองเริ่มต้นที่ตูนิเซีย อดีตเมืองขึ้นของฝรั่งเศสตั้งแต่เหตุการณ์ที่ นายมุฮัมมัด บูอาซีส์ (Mohammed Bouazizi) ปลิดชีวิตตนเองประท้วงเจ้าหน้าที่รัฐของ ในเดือนธันวาคมปี 2010 ซึ่งลุกลามเป็นการประท้วงครั้งใหญ่ และนำมาสู่การสิ้นสุดอำนาจของประธานาธิบดี ซิเน เอล อาบิดีน เบนอาลี (Zine al-Abidine Ben Ali) และผู้นำคนดังกล่าว

<sup>5</sup> BBC News, "Arab uprising: Country by country" [Online]. 16 December 2013. <http://www.bbc.com/news/world-12482291>. Accessed 14 March 2014.

ที่อยู่ในตำแหน่งถึง 23 ปี<sup>6</sup> ต้องลี้ภัยไปยังซาอุดีอาระเบีย ในเดือนมกราคม 2011 ตูนิเซียถือเป็นประเทศที่ใกล้ชิดกับสหภาพยุโรปมากที่สุด และเป็นประเทศแรกใน MENA ที่ได้ลงนามในข้อตกลงการเป็นหุ้นส่วน (Association Agreement) ในปี 1998 ถึงแม้ว่าในปัจจุบัน สถานการณ์ในตูนิเซียสงบลงแล้ว ด้วยการมีรัฐธรรมนูญฉบับปี 2014 และถือว่าเป็นรัฐธรรมนูญที่เสรีมากที่สุดในโลกอาหรับ<sup>7</sup> แต่มีผู้วิจารณ์ว่าในบทบัญญัติยังมีการจำกัดสิทธิในการแสดงความคิดเห็นและการรวมตัวประท้วงของสหภาพแรงงาน เป็นต้น<sup>8</sup>

การเรียกร้องประชาธิปไตยช่วงต้นของตูนิเซียได้เป็นแบบอย่างให้ผู้รักประชาธิปไตยในบริเวณเพื่อนบ้านด้วย ไม่ว่าจะเป็นการประท้วงต่อต้านประธานาธิบดีมูบารัค ในอียิปต์ที่อยู่ในตำแหน่งยาวนาน 30 ปี และนำมาสู่ชัยชนะของกลุ่มภราดรภาพมุสลิม (Muslim Brotherhood) ปี 2012 ภายใต้การนำของประธานาธิบดีมูฮัมหมัด มอร์ซี (Mohammed Morsi) ซึ่งภายหลังได้ถูกยึดอำนาจโดยทหารในเดือนกรกฎาคม 2013 ในปัจจุบันการเลือกตั้งครั้งล่าสุดในเดือนพฤษภาคม 2014 นายอับเดล ฟัตตาห์ เอล-ซีซี (Abdel Fattah el-Sisi) ได้รับเลือกเป็นประธานาธิบดี

ปรากฏการณ์อาหรับสปริงยังนำมาสู่การสิ้นสุดการครองอำนาจที่ยาวนานของเผด็จการในหลายประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง นายมูอัมมาร์ กัดดาฟี (Muammar al-Gaddafi) ที่ปกครองลิเบียยาวนานถึง 42 ปี และถูกสังหารในช่วงการปะทะ

---

<sup>6</sup> BBC News, "Tunisia: President Zine al-Abidine Ben Ali forced out" [Online]. 15 January 2011. <http://www.bbc.com/news/world-africa-12195025>. Accessed 14 March 2014.

<sup>7</sup> Michael Bauer, Interview, Centre for Applied Policy Research, Munich, Germany, 20 October 2013.

<sup>8</sup> Edward Burke, "Running into the sand?: The EU's faltering response to the Arab revolutions" [Online], Centre for European Reform. 18 December 2013, [http://www.cer.org.uk/sites/default/.../esy\\_eb\\_arab\\_18dec13-8216.pdf](http://www.cer.org.uk/sites/default/.../esy_eb_arab_18dec13-8216.pdf). Accessed 4 February 2014.

สหภาพยุโรปกับการให้ความช่วยเหลือทางด้านมนุษยธรรมในวิกฤตการณ์การปฏิวัติอาหรับ กรณีศึกษาซีเรีย

กับกองกำลังจากภายนอก ในเดือนตุลาคม 2011 และอดีตประธานาธิบดีเยเมน นายอาลี อับดุลลาห์ ซาเลห์ (Ali Abdullah Saleh) ก็เป็นอีกคนหนึ่งที่ถูกลดออกจากราชการในปี 2012 หลังจากดำรงตำแหน่งยาวนาน 20 ปี และเคยเป็นประธานาธิบดีเยเมนเหนือก่อนการรวมประเทศกับเยเมนใต้ระหว่างปี 1978-1990

สถานการณ์ของซีเรีย ที่เป็นกรณีศึกษาในงานชิ้นนี้ เป็นบริเวณที่มีความสูญเสียมากที่สุดในเชิงความมั่นคงมนุษย์ ซึ่งโดยภูมิหลังนั้นระบอบของตระกูลอัสซาด เป็นระบอบที่เข้มแข็งมากในซีเรีย โดยในช่วงสมัยประธานาธิบดีฮาเฟซ อัล อัสซาด (Hafez al Assad) ผู้เป็นบิดา ได้มีการปราบปรามกลุ่มกบฏอิสลาม (Islamic rebellion) ในปี 1982 และไม่มีปรากฏการณ์การท้าทายอำนาจใดๆ เลย จนถึงสมัยของนายบาชาร์ อัล อัสซาด (Bashar al Assad) สืบทอดอำนาจจากบิดา ตั้งแต่ปี 2000<sup>9</sup> เขาตกเป็นผู้ต้องสงสัยในการลอบสังหารอดีตนายกรัฐมนตรีเลบานอน นายราฟีก ฮาริรี (Rafiq Hariri) ในปี 2005 แต่ถึงกระนั้นสหภาพยุโรปยังไม่ละความพยายามในการลงนามในข้อตกลงความเป็นหุ้นส่วนกับซีเรียในปี 2009 แต่รัฐบาลซีเรียกลับปฏิเสธข้อเสนอ

ขบวนการเรียกร้องประชาธิปไตยของกลุ่มต่อต้านรัฐบาล มีตั้งแต่พลเมืองและผู้ประท้วงแนวปฏิรูปแบบสันติ ไปจนถึงกลุ่มติดอาวุธหัวรุนแรง อุปสรรคสำคัญที่ทำให้กลุ่มต่อต้านยังไม่สามารถล้มระบอบอัสซาดได้ ถึงแม้ว่าจะได้รับความช่วยเหลือทางการเงินและด้านอาวุธจากต่างชาติ ก็เพราะจำนวนกลุ่มมีจำนวนมาก และกระจัดกระจาย<sup>10</sup> ซึ่งสามารถแบ่งออกเป็นกลุ่มใหญ่ๆ ได้ดังนี้ 1) สภาซีเรีย

<sup>9</sup> นักวิชาการอย่าง Michael Bauer เห็นว่า นอกจากภาพลักษณ์ความเป็นเผด็จการ อัสซาดเคยได้รับการขนานนามว่าเป็นนักปฏิรูป เนื่องจากได้รับการศึกษาจากตะวันตก จากเหตุการณ์ตามัสกัสสปริง (Damascus Spring) ระหว่างปี 2000-2001, Michael Bauer, Interview, Centre for Applied Policy Research, Munich, Germany, 20 October 2013.

<sup>10</sup> International Crisis Group. "Anything but politics: The state of Syria's political opposition" [Online]. Middle East Report No. 146, Brussels, 17 October 2013, <http://www.crisisgroup.org/...syria.../syria/146-anything-but-politics-the-state-of-syria-s-political-opposition.aspx>, Accessed 4 February 2014, p. 1.

แห่งชาติ (Syrian National Council: SNC) หรือในภาษาอาหรับคือ al-Majlis al-Watani al-Souri ก่อตั้งในเดือนตุลาคม 2011 เป็นกลุ่มต่อต้านรัฐบาลที่ใหญ่ที่สุด และมีอิทธิพลมากที่สุดเมื่อเทียบกับกลุ่มอื่น ชื่อของกลุ่มก็ได้รับแรงบันดาลใจมาจาก สภาการเปลี่ยนผ่านแห่งชาติลิเบีย (Libya's Transitional National Council) ที่ประสบความสำเร็จในการล้มระบอบกัตตาฟีขึ้นได้ 2) กลุ่มพันธมิตรแห่งชาติเพื่อการปฏิวัติซีเรียและกองกำลังต่อต้าน (National Coalition of Syrian Revolutionary and Opposition Forces) ในภาษาอารบิกคือ al-Itilaf al-Watani li-Qiwa al-Thowra al-Mu'arada al-Suria) ก่อตั้งขึ้นภายหลัง SNC ในเดือนพฤศจิกายน 2012 เพื่อเป็นตัวแทนของกลุ่มต่อต้านส่วนใหญ่ ในการประสานความแตกต่างระหว่างกลุ่มและประสานงานกับประเทศภายนอก ตามอย่างประเทศตะวันตกต้องการ โดยมี SNC เป็นหนึ่งในแกนหลัก 3) องค์กรประสานงานแห่งชาติเพื่อพลังในการเปลี่ยนแปลงทางประชาธิปไตย (The National Coordination Body for the Forces of Democratic Change) ชื่อในภาษาอารบิกคือ Hei'at al-Tansiq al-Watania li-Qiwa al-Taghyir al-Demoqrati กลุ่มนี้ก่อตั้งขึ้นในกรุงดามัสกัส เมืองหลวงของซีเรีย ในเดือนมิถุนายน 2011 กลุ่มนี้เป็นอีกทางเลือกสำหรับคนที่ไม่สนับสนุนแนวทางการล้มระบอบอัสซาดของ SNC แต่ต้องการผลักดันการปฏิรูปทางประชาธิปไตย อาทิ กลุ่มฝ่ายซ้าย กลุ่มชาตินิยม และกลุ่มชาวเคิร์ดบางกลุ่ม 4) กลุ่มเคลื่อนไหวสร้างรัฐซีเรีย (Building the Syrian State Movement) หรือในภาษาอารบิกคือ Tayyar Bina al-Dowla al-Suriya เป็นกลุ่มย่อยที่จัดตั้งในเดือนตุลาคม 2011 รมรณรงค์ในกรุงดามัสกัสเช่นกัน และการที่กลุ่มที่สามและสี่นี้ทำการรณรงค์อย่างเปิดเผยในเมืองหลวง จึงเป็นการดำเนินงานต่อต้านภายในประเทศ (internal opposition) ต่างจากกลุ่มอื่นที่มีฐานบัญชาการอยู่ในประเทศเพื่อนบ้าน<sup>11</sup>

<sup>11</sup> International Crisis Group. "Anything but politics: The state of Syria's political opposition" [Online]. pp. 3-6.

สหภาพยุโรปกับการให้ความช่วยเหลือทางด้านมนุษยธรรมในวิกฤตการณ์การปฏิวัติอาหรับ กรณีศึกษาซีเรีย

กลุ่มที่น่าเป็นห่วงอย่างมากคือขบวนการจihad อย่างกลุ่มซาลาฟิ (Syrian Salafism) ซึ่งมีสมาชิกตั้งแต่ผู้ที่ยึดอุดมการณ์ตามคัมภีร์อัลกุรอาน ไปจนถึงผู้ที่ยึดแนวทางความรุนแรงแบบกลุ่มอัลกออิดะห์ (Al-Qaeda)<sup>12</sup> นอกจากนั้นยังมีกลุ่มต่อต้านรัฐบาลซีเรียเชื้อสายเคิร์ด ที่เป็นชนชาติที่กระจัดกระจาย และถูกละเมิดสิทธิมนุษยชนจากประเทศโดยรอบมาโดยตลอด กลุ่มต่อต้านชาวเคิร์ดที่ตั้งอยู่ในซีเรีย อาทิ พรรคสหภาพประชาธิปไตยเคิร์ด (Democratic Union Party: PYD) ซึ่งมีกองกำลังติดอาวุธหรือหน่วยป้องกันประชาชน (People's Defence Units: YPG) ซึ่งปกครองประชากรส่วนใหญ่ชาวเคิร์ดตามแนวชายแดน<sup>13</sup> กลุ่มต่อต้านชาวเคิร์ดที่ตั้งอยู่ในตุรกี ได้แก่ พรรคแรงงานแห่งเคิร์ดิสถาน (Kurdistan Workers' Party: PKK) ซึ่งสหรัฐอเมริกาและสหภาพยุโรป ไม่รับรองสถานะและถือว่าเป็นกลุ่มก่อการร้าย พรรคเพื่อประชาธิปไตยและสันติภาพ (Peace and Democracy Party: BDP) และสหภาพประชาชนในเคิร์ดิสถาน (Union of Communities in Kurdistan: KCK) ซึ่งมีกองกำลังติดอาวุธหรือหน่วยป้องกันประชาชน (People's Defence Units: HPG) กระจายอยู่ในตุรกีและอิรัก และสุดท้ายกลุ่มต่อต้านชาวเคิร์ดที่ตั้งอยู่ในอิรักคือ พรรคหนทางประชาธิปไตยแห่งเคิร์ดิสถาน (Kurdistan Democratic Solution Party: KDSP)<sup>14</sup>

---

<sup>12</sup> International Crisis Group. "Tentative Jihad: Syria's fundamentalist opposition" [Online]. Middle East Report No. 131, Brussels, 12 October 2012. <http://www.crisisgroup.org/.../131-tentative-jihad-syrias-fundamentalist-opposition.aspx>, Accessed 4 February 2014, pp.4-6.

<sup>13</sup> International Crisis Group. "Flight of Icarus? The PYD's precarious rise in Syria" [Online]. Middle East Report No. 151, Brussels, 8 May 2014, <http://www.crisisgroup.org/.../151-flight-of-icarus-the-pyd-s-precarious-rise-in-syria.aspx>, Accessed 4 September 2014, pp. 1-4.

<sup>14</sup> International Crisis Group. "Syria's Kurds: A struggle within a struggle" [Online]. Middle East Report No. 136, Brussels, 22 January 2013, <http://www.crisisgroup.org/.../136-syrias-kurds-a-struggle-within-a-struggle.aspx>, Accessed 4 March 2014, p. 43.

กลุ่มต่อต้านเหล่านี้ส่วนใหญ่ได้รับการสนับสนุนทางการเงินและอาวุธจากภายนอกประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งจากสหรัฐอเมริกา ประเทศตะวันตก อิสราเอล และซาอุดีอาระเบีย เพื่อล้มระบอบอัสซาด ในขณะเดียวกันอิหร่าน อิรัก รัสเซีย และ กลุ่มฮิซโบลลาห์ (Hizbollah) ก็ต้องการรักษาระบอบเผด็จการนี้ไว้ และให้ความช่วยเหลือประธานาธิบดีอัสซาด อันนำมาสู่การรบพุ่งและการใช้อาวุธร้ายแรงต่อพลเรือน<sup>15</sup> เพราะซีเรียเป็นตัวแสดงสำคัญของความขัดแย้งระหว่างอาหรับ-อิสราเอล ความไม่สงบทางการเมืองของซีเรียจะส่งผลกระทบต่อจำนวนผู้พลัดถิ่นเพิ่มมากขึ้น ภัยต่อความมั่นคงทางพลังงาน การก่อการร้าย และอนาคตเพื่อนบ้านอย่างเลบานอน ล่าสุด ประธานาธิบดีอัสซาด ก็ได้รับชัยชนะในการเลือกตั้งอีกครั้งในเดือนมิถุนายน 2014 ระบอบอัสซาดยังต้องจัดการปัญหาการว่างงาน ซึ่งถ้าไม่ได้รับการแก้ไขจะทำลายเสถียรภาพของระบอบการเมืองด้วย ซึ่งเป็นสภาพปัญหาและความท้าทายในทุกประเทศที่มีปรากฏการณ์อาหรับสปริง

#### บทบาทสหภาพยุโรปในการให้ความช่วยเหลือในบริเวณตะวันออกกลางและแอฟริกาเหนือ: จากการปฏิรูปทางเศรษฐกิจสู่การเมือง?

ก่อนการเกิดการปฏิวัติอาหรับที่ตูนิเซีย สหภาพยุโรปได้ให้ความช่วยเหลือในบริเวณนี้ผ่านกลไกหลายประการด้วยกัน เรียกรวมกันภายใต้กรอบความร่วมมือตะวันออก (Eastern Partnership) อาทิ นโยบายหุ้นส่วนเมดิเตอร์เรเนียน (Euro-Mediterranean Partnership: EMP) และนโยบายเพื่อนบ้านยุโรป (European Neighbourhood Policy: ENP) เป็นต้น

ในส่วนนโยบายบริเวณเมดิเตอร์เรเนียนภายใต้ EMP ได้ถูกริเริ่มตั้งแต่ปี 1995 ภายใต้กระบวนการบาร์เซโลนา (Barcelona Process) กับ 12 ประเทศ

<sup>15</sup> International Crisis Group. "Syria's metastasising conflicts" [Online]. Middle East Report No. 143, Brussels, 27 June 2013, <http://www.crisisgroup.org/...syria.../syria/143-syrias-metastasising-conflicts.aspx>, Accessed 4 February 2014, p. ii.

สหภาพยุโรปกับการให้ความช่วยเหลือทางด้านมนุษยธรรมในวิกฤตการณ์การปฏิวัติอาหรับ กรณีศึกษาซีเรีย

ในบริเวณเมดิเตอร์เรเนียน<sup>16</sup> โดยมีเป้าหมายที่จะเป็นเขตการค้าเสรีภายในปี 2010 และส่งเสริมเขตการค้าเสรีภายในภูมิภาค ที่ได้จัดทำลุล่วงไปคือข้อตกลงอากาดีร์ (Agadir Agreement) ซึ่งจะเป็นข้อตกลงการค้าเสรี ระหว่างอียิปต์ จอร์แดน โมร็อกโก และตูนิเซียในปี 2004 และในปี 2008 ได้มีความคิดที่จะจัดตั้ง สหภาพแห่งเมดิเตอร์เรเนียน หรือ The Union for Mediterranean (UfM) ขึ้น เป้าหมายหลักของ EMP คือการสร้างดินแดนแห่งสันติภาพ ความมั่นคง และความมั่งคั่งร่วมกัน โดยกิจกรรมหลักคือการให้ความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจ การค้า และการเงิน โดยในช่วงระหว่างกระบวนการบาร์เซโลนาปี 1995-2013 สหภาพยุโรปได้ให้ความช่วยเหลือทั้งสิ้นราว 20,900 ล้านยูโร<sup>17</sup> ส่วนใหญ่เน้นการปฏิรูป ทางเศรษฐกิจตามแนวทางเสรีนิยมใหม่ ผ่านทางการมีวินัยทางการเงิน (financial discipline) และมาตรการรัดเข็มขัด (austerity measures) ซึ่งเป็นสาเหตุสำคัญ ที่ทำให้เกิดความตึงเครียดทางสังคม (social tensions) จากความไม่สมดุลระหว่าง นโยบายทางเศรษฐกิจจุลภาคและมหภาคของบริเวณนั้นในภายหลัง ยกตัวอย่าง เช่น ในกรณีของอียิปต์ซึ่งถือเป็นประเทศที่เป็นมิตรกับยุโรปมากที่สุด ในระยะแรก ประธานาธิบดีมูบารัค ก็ลังเลใจที่จะตัดนโยบายอุดหนุนทางด้านอาหารและเชื้อเพลิง เพื่อรัดเข็มขัด และเมื่อเขาได้ลดภาษีนำเข้าสินค้าเกษตรโดยเฉพาะอาหารจากผู้ผลิตยุโรป สร้างความไม่พอใจแก่เกษตรกรชาวอียิปต์เป็นอย่างมาก

กระบวนการบาร์เซโลนามักถูกมองว่า เป็นเพียงลมปากในเรื่องการปฏิรูป การการเมืองและสิทธิมนุษยชน<sup>18</sup> เพราะสหภาพยุโรปไม่ประสบความสำเร็จในการ ผลักดันเงื่อนไขในการให้ความช่วยเหลือประเทศในหุ้นส่วนเหล่านั้น ความล้มเหลว อาจเกิดจากทัศนคติและสัญญาณในเรื่องประชาธิปไตยของสหภาพยุโรปเอง มิใช่ว่า

<sup>16</sup> 12 ประเทศที่ลงนามร่วมกับสมาชิกสหภาพยุโรปได้แก่ อัลจีเรีย อียิปต์ อิสราเอล จอร์แดน เลบานอน โมร็อกโก ซีเรีย ตูนิเซีย ตุรกี ปาเลสไตน์ รวมถึงไซปรัส และมอลตา ที่เข้าเป็นสมาชิกสหภาพยุโรปในภายหลัง

<sup>17</sup> Edward Burke, 2013, p. 4.

<sup>18</sup> Edward Burke, 2013, p. 6.

สหภาพยุโรปจะไม่พยายามให้ความช่วยเหลือในการปฏิรูปทางการเมือง เมื่อวิเคราะห์ลึกลงไป การเริ่มต้นเจรจาในเรื่องดังกล่าวจะถูกปฏิเสธจากผู้นำเผด็จการในประเทศเหล่านั้น ปัญหาสำคัญคือความเชื่อของสหภาพยุโรปเอง ที่ว่าผู้นำเผด็จการเหล่านั้นจะปฏิรูปตัวเองให้ดีขึ้น (upgraded/smart authoritarianism) เพราะเป็นทางเลือกเดียวที่ดีกว่าให้ภูมิภาคนี้ถูกปกครองโดยผู้นำอิสลามหัวรุนแรง (radical Islam) ประเทศสมาชิกสหภาพยุโรปรวมถึงประเทศตะวันตกอื่น หวาดกลัวภัยคุกคามของกลุ่มเคร่งศาสนาในการเลือกตั้งในบริเวณนั้น ซึ่งสอดคล้องในอัลจีเรียตั้งแต่ปี 1991 ตามมาด้วยชัยชนะในลักษณะเดียวกันของกลุ่มฮามาสในปาเลสไตน์ อิรัก และบาห์เรน นอกจากนั้นประเทศสมาชิกที่ให้ความสำคัญกับภูมิภาคนี้อย่างฝรั่งเศส และสเปน เชื่อว่าเศรษฐกิจบริเวณ MENA ที่มีอัตราการเจริญเติบโตก้าวกระโดดในช่วงปี 2000-2010 เป็นปรากฏการณ์ “Arab Third Way” ที่ผู้นำเผด็จการสามารถดำเนินนโยบายที่สร้างความมั่งคั่งได้ สหภาพยุโรปจึงทำได้เพียงให้การสนับสนุนทางเศรษฐกิจการค้า และให้ความช่วยเหลือแก่ภาคประชาสังคมบ้าง แต่ผลสำเร็จยังไม่เป็นที่ประจักษ์นัก

ในส่วนการจัดตั้งสหภาพแห่งเมดิเตอร์เรเนียน หรือ UfM เป็นความคิดริเริ่มของฝรั่งเศสที่รวบรวมประเทศที่มีพรมแดนติดกับทะเลเมดิเตอร์เรเนียน และมีการประชุมครั้งแรกในกรุงปารีส และจัดตั้งสำนักเลขาธิการ ณ นครบาร์เซโลนา ซึ่งต่อมาเยอรมนีต้องการให้สมาชิกของ UfM ขยายครอบคลุมประเทศสมาชิกสหภาพยุโรปทุกประเทศ เพื่อป้องกันการผูกขาดเขตอิทธิพลของฝรั่งเศสในบริเวณดังกล่าว ซึ่งการให้ความช่วยเหลือภายใต้โครงการนี้ ทุ่มเทไปกับการพัฒนาสาธารณูปโภคและสิ่งแวดล้อมแบบเห็นผลชัดเจน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในโครงการพลังงานแสงอาทิตย์ และโครงการเทคโนโลยีในแถบทะเลทรายที่ชื่อว่า “Desertec Initiative” และหลีกเลี่ยงการกล่าวถึงการปฏิรูปทางการเมือง นอกจากนั้นเมื่อเกิดวิกฤตการณ์ฉนวนกาซ่า ความร่วมมือต่างๆ ก็หยุดชะงักลง

ในส่วนนโยบายเพื่อนบ้านของยุโรป หรือ ENP เกิดขึ้นในปี 2004 และมีพื้นฐานมาจากเอกสารของคณะกรรมการยุโรปว่าด้วยยุโรปที่กว้างกว่า “Wider

สหภาพยุโรปกับการให้ความช่วยเหลือทางด้านมนุษยธรรมในวิกฤตการณ์การปฏิวัติอาหรับ กรณีศึกษาซีเรีย

Europe” ในปี 2003 โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อลดช่องว่างระหว่างประเทศสมาชิก และประเทศเพื่อนบ้าน ซึ่งโดยหลักการแล้วต้องการสร้างค่านิยมร่วมกันในการเคารพหลักการประชาธิปไตยและสิทธิมนุษยชน หลักกฎหมายและธรรมาภิบาล หลักการทางเศรษฐกิจแบบตลาดและการพัฒนาอย่างยั่งยืน รวมไปถึงการสร้าง ความเจริญเติบโต เสถียรภาพ ความมั่นคงและความมั่งคั่งระหว่างประเทศ ใ้กับประเทศเพื่อนบ้านที่มีพรมแดนติดกับสหภาพยุโรปทั้งทางบกและทางน้ำ<sup>19</sup> ซึ่งในส่วนของประเทศในแอฟริกาเหนือและตะวันออกกลาง ประกอบด้วย อัลจีเรีย อียิปต์ อิสราเอล จอร์แดน เลบานอน ลิเบีย โมร็อกโก ซีเรีย ตูนิเซีย และดินแดน ปาเลสไตน์

ในทางปฏิบัติภายใต้ ENP สหภาพยุโรปจะจัดทำแผนปฏิบัติการ (action plans) ในระยะสามถึงห้าปีแบบทวิภาคีรายประเทศ เพื่อเป็นการวางระเบียบการปฏิรูปทางการเมืองและเศรษฐกิจในระยะกลางและระยะสั้น สหภาพยุโรปได้ใช้ แนวทางการเปลี่ยนแปลงค่านิยมให้เป็นไปตามแนวทางเสรีนิยมประชาธิปไตยและ ระบบเศรษฐกิจแบบตลาด<sup>20</sup> อย่างไรก็ตาม ความร่วมมือภายใต้ข้อตกลงทวิภาคี ดังกล่าวจะประสบความสำเร็จในเรื่องการร่วมมือที่ไม่กระทบกระเทือนอำนาจ อธิปไตยมากนัก เช่นความร่วมมือทางด้านวิชาการทางด้านการขนส่งทางอากาศ และการจัดการน้ำข้ามพรมแดนระหว่างกัน นอกจากนี้ ความร่วมมือระหว่าง สหภาพยุโรปกับประเทศเพื่อนบ้านทางด้านตะวันออกอย่างประเทศที่แยกตัวออกมา

<sup>19</sup> ประเทศที่ลงนามใน ENP ได้แก่ อัลจีเรีย อาร์เมเนีย อาร์เซอร์ไบจาน เบลารุส อียิปต์ จอร์เจีย อิสราเอล จอร์แดน เลบานอน ลิเบีย มอลโดวา โมร็อกโก ซีเรีย ตูนิเซีย ยูเครน และดินแดนปาเลสไตน์

<sup>20</sup> ถึงแม้ว่าคณะกรรมการยุโรปจะหลีกเลี่ยงคำว่า การประสานหรือการปรับกระบวนการ ข้อกฎหมาย แต่ในทางปฏิบัติแล้วก็เป็น การนำเสนอเกณฑ์โคเปนเฮเกนหรือเกณฑ์ในการรับ สมาชิกใหม่ให้ปรับใช้ในประเทศเหล่านั้น ไม่ว่าจะเป็นเกณฑ์ทางการเมือง เศรษฐกิจ และ ทางด้านการปรับใช้ข้อกฎหมาย โดยไม่ได้หยิบยื่นโอกาสในการเข้าเป็นสมาชิกสหภาพยุโรป, ดู จิตติภัทร พูนขำ และ ญัฐนันท์ คุณมาศ. *ยุโรปกลางและตะวันออก: การทวนคืนสู่ยุโรป และการเข้าสู่เศรษฐกิจเสรี*. กรุงเทพฯ: ศูนย์ยุโรปศึกษาแห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2556.

จากสหภาพโซเวียต มักประสบความสำเร็จมากกว่าประเทศเพื่อนบ้านทางตอนใต้ โดยเฉพาะประเทศแถบเมดิเตอร์เรเนียนและแอฟริกา ยิ่งไปกว่านั้น ถึงแม้ว่าจะมีข้อตกลงเกิดขึ้นระหว่างสหภาพยุโรปกับประเทศเพื่อนบ้านหลายประเทศแล้ว แต่ ENP ก็ยังไม่ได้มีผลบังคับใช้กับซีเรีย

จากที่ผ่านมา การสนับสนุนการค้าเสรี มาตรการการรัดเข็มขัด การส่งเสริมเฉพาะอุตสาหกรรมที่ใช้ทุนเข้มข้นมากกว่าแรงงาน และการลดขนาดของระบบราชการที่สนับสนุนโดยสหภาพยุโรป ทำให้เกิดการว่างงานจำนวนมาก และรวมไปถึงบัณฑิตจบใหม่ ซึ่งปรากฏการณ์ที่วุ่นวายนี้ทำให้รัฐนาวาใน MENA ขาดความชอบธรรม เพราะรัฐเผด็จการในอดีตถึงแม้จะทุจริตและมีการจำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชน แต่การจ้างงานเต็มอัตราเป็นนโยบายที่รัฐบาลนั้นๆให้ความสำคัญอย่างในกรณีของอียิปต์และตูนิเซียที่สัดส่วนการจ้างงานเอกชนมีน้อยมากเมื่อเทียบกับงานในภาครัฐ ซึ่งงานในเอกชนก็เป็นของชนชั้นนำที่เกี่ยวข้องกับรัฐบาล ดังนั้นความไม่พอใจต่อการปรับนโยบายให้เป็นไปในแนวทางเสรีตามอย่างโลกตะวันตก บ่มเพาะการลุกฮือในอาหรับ

เมื่อเกิดเหตุการณ์ปฏิวัติอาหรับขึ้นในปี 2011 สหภาพยุโรปเริ่มยอมรับว่าตนผิดพลาดทั้งวิถีปฏิบัติและความเชื่อ สหภาพยุโรปได้ให้สิ่งที่เรียกว่ามัตเงิน (economic carrots) เพื่อการปฏิรูปทางการเมือง ตามที่ได้กล่าวมาข้างต้น โดยกรรมาธิการที่รับผิดชอบการขยายรับสมาชิกและนโยบายต่อเพื่อนบ้าน (EU Commissioner for Enlargement and Neighbourhood Policy) นายสเตฟาน ฟิลเล (Stefan Fuele) ได้กล่าวว่า “พวกเราตกเป็นเหยื่อของความเชื่อที่ว่าระบอบเผด็จการจะเป็นหลักประกันซึ่งเสถียรภาพในภูมิภาค นี่ไม่ใช่สัจธรรมทางการเมืองแต่อย่างใด ระบอบเผด็จการอาจจะช่วยแก้ปัญหาได้ในระยะสั้น แต่ในช่วงระยะเวลาสั้นๆนี้ กลับทำให้เสถียรภาพในระยะยาวเป็นสิ่งที่ห่างไกล” (Too many of us fell prey to the assumption that authoritarian regimes were a guarantee of stability in the region. This was not even Realpolitik. It was, at best, short-termism and the kind of

สหภาพยุโรปกับการให้ความช่วยเหลือทางด้านมนุษยธรรมในวิกฤตการณ์การปฏิวัติอาหรับ กรณีศึกษาซีเรีย

short-termism that makes the long term ever more difficult to build.) นอกจากนั้นประธานคณะกรรมการการยุโรป นายโฆเซ มานูเอล บารอโซ (Jose Manuel Barroso) ได้แสดงสุนทรพจน์สนับสนุนการล้มล้างผู้นำเผด็จการซึ่งแตกต่างจากท่าทีที่ผ่านมาว่า “บรัสเซลส์จะยืนอยู่เคียงข้างชาวอาหรับที่ต่อสู้เพื่อประชาธิปไตยและเสรีภาพ” (From Brussels, I want to say this particularly to the young Arabs that are now fighting for freedom and democracy: we are on your side.)<sup>21</sup>

ในช่วงต้นของการเรียกร้องประชาธิปไตย นายฟิลเล และ นางแคทเธอรีน แอชตัน (Catherine Ashton) ผู้แทนทางการต่างประเทศของสหภาพยุโรป (EU High Representative for Foreign Policy and Security Affairs) ได้ให้สัญญาว่า จะสนับสนุนประชาธิปไตยอย่างเข้มข้นในบริเวณดังกล่าวด้วยหลักการ “more for more” โดยการใช้เครื่องมือทางการค้าเหนี่ยวนำให้เกิดการปฏิรูปทางการเมือง แต่ยังไม่ได้สร้างเกณฑ์ว่าประเทศใดเข้าข่ายและพร้อมสำหรับข้อตกลงทางการค้าระหว่างกัน คณะกรรมาธิการยุโรป (European Commission) และหน่วยงานปฏิบัติการด้านการต่างประเทศของยุโรป (European External Action Service: EEAS) ได้จัดทำเอกสารสองฉบับได้แก่ เอกสารว่าด้วยความเป็นหุ้นส่วนทางด้านประชาธิปไตยและความมั่งคั่งร่วมกันกับบริเวณตอนใต้ของเมดิเตอร์เรเนียน (Partnership for Democracy and Shared Prosperity with the Southern Mediterranean) และ เอกสารว่าด้วยการตอบสนองใหม่ต่อการเป็นเพื่อนบ้านที่เปลี่ยนแปลงไป (A New Response to a Changing Neighbourhood) โดยนายฟิลเล จะเพิ่มงบประมาณในการนี้ อีก 1.2 พันล้านยูโร จากเดิม 5.7 พันล้านยูโรสำหรับปีงบประมาณ 2011-2013<sup>22</sup>

ในช่วงเหตุการณ์การปฏิวัติอาหรับ สหภาพยุโรปยังคงมีอิทธิพลทางเศรษฐกิจในบริเวณ MENA โดยกลุ่มประเทศนี้ส่งออกกว่าร้อยละ 60 มายังประเทศสมาชิก

<sup>21</sup> Edward Burke, 2013, p. 6.

<sup>22</sup> Ibid, p. 6.

สหภาพยุโรป กว่าร้อยละ 80 ของรายได้จากการท่องเที่ยวใน MENA มาจากนักท่องเที่ยวชาวยุโรป และเช่นเดียวกับการลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศ กว่าร้อยละ 80 ของการลงทุนมาจากบริษัทสัญชาติยุโรป<sup>23</sup> เป็นที่น่าแปลกใจว่า สหภาพยุโรปลังเลที่จะใช้เครื่องมือทางเศรษฐกิจหรือ “economic sticks” ในการกระตุ้นการปฏิรูปในบริเวณเหล่านั้น หลักการ “more and more” ยังขี้อ้างใช้ในการผลักดันการปฏิรูปการเมือง และยังเน้นการให้ความสำคัญกับระบบตลาดมากกว่าการพัฒนาทางด้านสังคมเช่นเดิม อีกทั้งงบประมาณที่จัดสรรก็ไม่เพียงพอ ทางด้านการจัดตั้งเขตการค้าเสรีระหว่างกัน สินค้าเกษตรจากบริเวณเหล่านั้นยังถูกกีดกันจากตลาดยุโรปอยู่ เพราะนโยบายที่อุดหนุนเกษตรกรอย่างฟุ่มเฟือยของสหภาพยุโรปเอง แม้สหภาพยุโรปพยายามแก้ไขการขาดดุลการค้าของประเทศMENA ยกตัวอย่างเช่น มีข้อตกลงทางด้านการประมงกับโมร็อกโก แต่สหภาพยุโรปยังไม่สามารถจัดการกับแรงกดดันจากกลุ่มเกษตรกรที่บรัสเซลส์ได้

ในการผลักดันการปฏิรูปทางการเมืองก็ยังไม่เห็นการเปลี่ยนแปลงชัดเจน ภายหลังวิกฤตการณ์อาหรับสปริง นอกจากสหภาพยุโรปได้จัดตั้งกองทุนมีซีเอ เรียกว่า สปริง (SPRING: Support for Partnership Reform and Inclusive Growth) เพื่อสนับสนุนการเป็นหุ้นส่วนทางการปฏิรูป และการเจริญเติบโตแบบองค์รวม โดยตั้งงบประมาณไว้ 500 ล้านยูโร ให้กับประเทศที่มีความคืบหน้าอย่างเป็นรูปธรรม และมีงบประมาณต่างหากสำหรับการปฏิรูปภาคประชาสังคม ในปี 2013 สหภาพยุโรปได้จัดตั้ง กองทุนยุโรปเพื่อประชาธิปไตย (European Endowment for Democracy) ในงบประมาณเพียง 14 ล้านยูโร เพื่อพัฒนาพรรคการเมือง ซึ่งเป็นงบประมาณที่ค่อนข้างจำกัด นอกจากนั้นยังเป็นที่น่าสังเกตว่า แรงกดดันจากสหภาพยุโรปมีไม่มากนัก จากการมีรัฐสมาชิกที่มีผลประโยชน์ในบริเวณนั้น และไม่ต้องการเห็นความรุนแรงเกิดขึ้น โดยเฉพาะกลุ่มสี่ประเทศหลัก (Quadro Group) ประกอบด้วย อิตาลี กรีซ มอลตา และไซปรัส รวมถึงอังกฤษที่เห็นประเด็นเรื่องการก่อการร้าย พลังงาน

<sup>23</sup> Ibid, p. 2.

สหภาพยุโรปกับการให้ความช่วยเหลือทางด้านมนุษยธรรมในวิกฤตการณ์การปฏิวัติอาหรับ กรณีศึกษาซีเรีย

และผู้อพยพ เป็นประเด็นกังวลสำคัญ และไม่ต้องการให้เกิดการเปลี่ยนแปลงอย่าง  
ถอนรากถอนโคนในบริเวณนี้

สถานการณ์ผู้พลัดถิ่นจากวิกฤตการณ์ซีเรียและความช่วยเหลือทางด้าน  
มนุษยธรรมของสหภาพยุโรป

สหภาพยุโรป ประเทศสมาชิก และสถาบันอื่นๆในยุโรปถือว่าเป็นผู้ให้  
ความช่วยเหลือทางมนุษยธรรมมากที่สุดแก่ซีเรีย<sup>24</sup> ซึ่งเป็นบริเวณที่มีผู้พลัดถิ่น  
และปัญหาความมั่นคงมนุษยธรรมมากที่สุด และขยายภาระทางด้านมนุษยธรรมไปยัง  
ประเทศเพื่อนบ้านด้วย ในช่วงแรกของการปฏิวัติอาหรับในปี 2011 สหภาพยุโรป  
และมหาอำนาจตะวันตกเห็นด้วยกับการขับไล่ประธานาธิบดีอัสซาด แต่ตะวันตก  
ไม่สามารถสร้างกลุ่มพันธมิตรทั้งกลุ่มการเมืองและกองทัพฝ่ายตรงข้าม ซึ่งแตกเป็น  
หลายกลุ่มก้อน นอกจากนั้นกลุ่มต่อต้านหัวรุนแรงก็ได้รับการสนับสนุนจากประเทศ  
ในอ่าวเปอร์เซีย อย่างซาอุดีอาระเบียให้ติดอาวุธมากยิ่งขึ้น ซึ่งประเด็นกลุ่มหลังนี้  
ทำให้ผู้ต่อต้านประธานาธิบดีแต่เดิมบางกลุ่ม เช่นกลุ่มผู้นับถือศาสนาคริสต์  
เปลี่ยนใจกลับมาสนับสนุนระบอบเดิม เพราะกลัวความเสียหายและการสังหารหมู่  
จากกลุ่มที่มีความรุนแรงมากกว่า

ในเดือนพฤษภาคม 2013 ประเทศสมาชิกสำคัญของสหภาพยุโรปอย่าง  
ฝรั่งเศสและอังกฤษ ได้เรียกร้องให้ยกเลิกการควมคุมอาวุธเพื่อให้กลุ่มกบฏได้มี  
โอกาสติดอาวุธสู้กับฝ่ายรัฐบาลมากขึ้น ซึ่งข้อเสนอนี้ถูกคัดค้านโดยรัฐสมาชิก  
ที่ค่อนข้างรักสันติอย่างสวีเดนและเนเธอร์แลนด์ อย่างไรก็ตามถึงแม้ข้อเสนอนี้  
ได้รับการรับรอง ทั้งฝรั่งเศสกับอังกฤษก็ได้ปฏิบัติตามที่ตั้งใจเพราะกลัวว่า  
สถานการณ์จะยกระดับความรุนแรงและอาวุธจะตกอยู่ในมือกลุ่มหัวรุนแรงมากกว่า  
กลุ่มต่อต้านสายกลาง และเมื่อเกิดการใช้อาวุธเคมีครั้งใหญ่โดยฝ่ายรัฐบาลในเดือน

<sup>24</sup> European Commission. "Humanitarian aid and civil protection: Syria"  
[Online]. <http://www.ec.europa.eu/echo/en/where/middle-east-north-africa/syria>, Accessed 5 October 2014, p. 2

สิงหาคม 2013 ซึ่งนำมาสู่ความสูญเสียในชีวิตมนุษย์เป็นจำนวนมาก ประเทศที่มีบทบาทในการจัดการกับอาวุธเคมีคือสหรัฐอเมริกาและรัสเซีย ซึ่งแสดงให้เห็นข้อจำกัดของสหภาพยุโรปและรัฐสมาชิกในการจัดการกับปัญหาความมั่นคงทางทหารร้ายแรงในกรณีของซีเรีย สหภาพยุโรปจึงต้องเปลี่ยนบทบาทในการเป็นผู้ไกล่เกลี่ยเจรจาทั้งฝ่ายรัฐบาลและต่อต้าน รวมถึงไม่ให้ฝ่ายรัฐบาลที่สหภาพยุโรปเคยต่อต้านรู้สึกว่าการเจรจาจะเป็นการเปลี่ยนระบอบการเมืองเดิม และมุ่งด้านการให้ความช่วยเหลือทางด้านมนุษยธรรมเป็นหลัก

ปัญหาของซีเรียในด้านการให้ความช่วยเหลือทางมนุษยธรรมคือ ขอบข่ายของพื้นที่จำนวนมหาศาลมีการปะทะกันระหว่างฝ่ายรัฐบาลกับฝ่ายผู้ต่อต้าน การเช่นฆ่าผู้หญิงและเด็กที่ไม่ใช่ฝ่ายต่อสู้ เป้าหมายทางมนุษยธรรมในลำดับแรกคือการช่วยชีวิตมนุษย์ ไม่ว่าจะเป็นการเคลื่อนย้ายและการให้ความช่วยเหลือผู้บาดเจ็บ และผู้ป่วย ซึ่งมีผู้เสียชีวิตจากการสู้รบประมาณ 190,000 คน และผู้เสียชีวิตจากโรคภัยไข้เจ็บกว่า 200,000 คน<sup>25</sup> ถัดมาคือการจัดหาอาหารและที่พักพิง หรือปัจจัยสี่นั่นเอง เพราะมีการกีดกันผู้พลัดถิ่นไม่ให้ได้รับการปันส่วนอาหาร ซึ่งถือเป็นอาชญากรรมต่อมวลมนุษยชาติ ที่เรียกว่าการทำให้ขาดอาหาร (forced/deliberate starvation) ปัญหาอีกประการคือราคาอาหารที่พุ่งสูงขึ้น

ถ้าจัดประเภทปัญหาทางด้านมนุษยธรรมของซีเรีย และประเภทผู้ได้รับผลกระทบ ซึ่งมีการประเมินโดย สำนักงานสหประชาชาติเพื่อการประสานงานกิจการด้านมนุษยธรรม (United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs: UN OCHA) ว่ามีผู้ที่ได้รับผลกระทบและต้องการความช่วยเหลือเป็นจำนวน 10.8 ล้านคน อาจแยกได้ห้าประเภท ประเภทแรกคือผู้พลัดถิ่นไร้บ้านชาวซีเรียที่อยู่ในซีเรียเอง จำนวนระหว่าง 6.45 ล้านคน ประเภทที่สอง ผู้พลัดถิ่นไร้บ้านชาวซีเรียที่ลี้ภัยไปอยู่ประเทศเพื่อนบ้านซึ่งมี

<sup>25</sup> ECHO Factsheet. "Syria crisis" [Online]. 10 September 2014, [http://www.ec.europa.eu/echo/factsheets/syria\\_en](http://www.ec.europa.eu/echo/factsheets/syria_en), Accessed on 30 September 2014, p. 3.

สหภาพยุโรปกับการให้ความช่วยเหลือทางด้านมนุษยธรรมในวิกฤตการณ์การปฏิวัติอาหรับ กรณีศึกษาซีเรีย

กว่า 3.01 ล้านคน ที่ลงทะเบียนและรอการลงทะเบียนกับสำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ (United Nations High Commissioner for Refugees: UNHCR) ซึ่งอยู่ในเลบานอนมากที่สุดจำนวน 1,176,971 คน รองลงมาคือในตุรกี 843,779 คน ในจอร์แดน 615,792 คน ในอิรัก 215,303 คน และในอียิปต์และแอฟริกาเหนือ 162,829 คน (ข้อมูล ณ วันที่ 10 กันยายน 2014) ซึ่งจะเป็นปัญหาต่อเนื่องไปยังประเทศเพื่อนบ้านที่ต้องรับภาระอย่างหลีกเลี่ยงมิได้ ในกรณีของจอร์แดน ได้เปิดค่ายผู้อพยพเป็นแห่งที่สามแล้วที่เมืองอัซรัก (Azraq) ในเดือนเมษายน 2014 ซึ่งมีศักยภาพในการรับผู้ลี้ภัยกว่า 130,000 คน และปัจจุบันได้เริ่มรับผู้ลี้ภัยในค่ายนี้กว่า 10,900 คน เพื่อเป็นการแบ่งเบาภาระอีกสองค่ายที่มีผู้ลี้ภัยในแต่ละค่ายกว่าแสนคน<sup>26</sup>

ประเภทที่สาม ผู้อพยพเดิมที่ไม่ใช่ชาวซีเรีย และอาศัยพักพิงในซีเรียตั้งแต่ก่อนเกิดเหตุการณ์เรียกร้องประชาธิปไตยในอาหรับ ซึ่งกลุ่มนี้จะไม่ได้รับความสำคัญและตกเป็นเหยื่อของคู่ขัดแย้ง ประกอบด้วยชาวปาเลสไตน์ อิรัก อัฟกานิสถาน โซมาเลีย และจอร์แดน<sup>27</sup> ประเภทที่สี่ซึ่งทับซ้อนกับประชากรกลุ่มอื่น คือ กลุ่มคนที่อยู่ในบริเวณปะทะและมีความรุนแรง ซึ่งมีการประมาณการถึง 3.5 ล้านคนที่หน่วยงานของสหภาพยุโรป และหน่วยงานที่ให้ความช่วยเหลือทางด้านมนุษยธรรมของสหภาพยุโรป (European Community Humanitarian Office: ECHO) ไม่สามารถเข้าถึงได้ และในจำนวนนั้น กว่า 242,000 คน ที่อยู่ในบริเวณเมืองฮอม (Homs), ยามุก (Yarmouk), นูบ (Nubl) และ ซารา (Zahra), มาดามิเยต เอลชัม (Madamiyet El-Sham), กูตาตะวันออก (Eastern Ghouta) และ ดาอา (Dar'a) ไม่ได้ได้รับเสบียงอาหารใดๆ เลย ซึ่งจะเข้าข่ายกลุ่มคนที่ได้รับผลกระทบจากการกีดกันไม่ให้ได้รับการปันส่วนอาหาร (forced/deliberate starvation) เป็นเวลาหลายเดือน รวมถึงยารักษาโรค ทั้งนี้ โรงพยาบาลกว่าร้อยละ 60 ของซีเรีย

---

<sup>26</sup> Ibid, p. 1-2.

<sup>27</sup> Ibid, p. 2.

และศูนย์สาธารณสุขกว่าร้อยละ 70 ถูกทำลาย<sup>28</sup> หน่วยงานของสหประชาชาติต้องแสวงหาเส้นทางใหม่ๆ เพื่อส่งอาหารและยารักษาโรคให้บริเวณเหล่านี้ตลอดมา

ถึงแม้ว่าในปัจจุบัน ได้มีการทำข้อตกลงหยุดยิงระหว่างกองกำลังรัฐบาลซีเรียกับกลุ่มผู้ต่อต้านติดอาวุธ (Armed opposition groups (AOGs) ในเขตเมืองเก่าฮอม ตั้งแต่ปี 2012 ซึ่งสามารถให้ความช่วยเหลือประชากรได้ประมาณ 35,000 คน ซึ่งยังจำกัดอยู่แค่เมืองเก่าและเมืองติดกันคือ นูบและซาร่า และประเภทสุดท้ายคือผู้ให้ความช่วยเหลือทางด้านมนุษยธรรมจากองค์กรระหว่างประเทศอย่างสหประชาชาติและสหภาพยุโรป ที่ประสบปัญหาทางด้านความปลอดภัย โดโนโจมตีจากภายนอก ซึ่งมีผู้เสียชีวิตแล้ว กว่า 59 คน<sup>29</sup> ไม่รวมผู้ที่ถูกจับไปเรียกค่าไถ่ด้วยเหตุนี้การจัดการปัญหาทางด้านมนุษยธรรมของซีเรียจึงซับซ้อนกว่าบริเวณอื่นที่มีการปฏิวัติอาหรับ

ในส่วนงบประมาณสนับสนุนจากสหภาพยุโรปและจากประเทศสมาชิก จวบจนถึงเดือนพฤษภาคม 2014 เป็นเม็ดเงินกว่า 2.8 พันล้านยูโร เพื่อการช่วยชีวิตและบรรเทาความทุกข์ยากของผู้พลัดถิ่น ซึ่งเป็นเงินจากประเทศสมาชิก 1.485 พันล้านยูโร ซึ่งในจำนวนนี้มีเงินเพื่อการพัฒนาและความมั่นคงมนุษยจำนวน 385 ล้านยูโร<sup>30</sup> ประเทศสมาชิกสหภาพยุโรปที่ให้ความช่วยเหลือสามลำดับแรก ได้แก่ สหราชอาณาจักร (579,069,993 ยูโร) เยอรมนี (325,232,503 ยูโร) และเนเธอร์แลนด์ (73,002,401 ยูโร) (ดูตารางที่ 1) โดยเฉพาะสหราชอาณาจักรที่พยายามเพิ่มสัดส่วนการให้ความช่วยเหลือให้มากขึ้นเมื่อเปรียบเทียบกับรายได้ประชาชาติ (Gross National Income: GNI)<sup>31</sup> อย่างไรก็ตาม งบประมาณนี้ถือเป็นจำนวนน้อยมากเมื่อเทียบระดับความเสียหายต่อความมั่นคงมนุษย์ และ

<sup>28</sup> Ibid, p. 4.

<sup>29</sup> Ibid, p. 3.

<sup>30</sup> Ibid, p. 1.

<sup>31</sup> Martin Holland, Interview, University of Canterbury, New Zealand. 4 September 2014.

สหภาพยุโรปกับการให้ความช่วยเหลือทางด้านมนุษยธรรมในวิกฤตการณ์การปฏิวัติอาหรับ กรณีศึกษาซีเรีย

เมื่อเทียบกับงบประมาณที่เคยให้กับบอสเนียเฮอร์เซโกวีนา อัฟกานิสถาน อิรัก และโคโซโว ซึ่งสหภาพยุโรปได้ช่วยเหลือโคโซโว 2 พันล้านยูโรเทียบกับประชากรเพียง 1.6 ล้านคน<sup>32</sup>

ตารางที่ 1 งบประมาณสนับสนุนจากสหภาพยุโรปและหน่วยงานทางด้านมนุษยธรรมของประชาคมยุโรป (ECHO) ในสถานการณ์ความไม่สงบในซีเรีย ระหว่างปี 2011-2014

| แหล่งทุน      | งบประมาณความช่วยเหลือ (ยูโร) |
|---------------|------------------------------|
| ออสเตรีย      | 8,175,000                    |
| เบลเยียม      | 18,435,898                   |
| บัลแกเรีย     | 295,874                      |
| โครเอเชีย     | 165,403                      |
| สาธารณรัฐเช็ก | 2,539,945                    |
| เดนมาร์ก      | 66,706,228                   |
| เอสโตเนีย     | 1,159,806                    |
| ฝรั่งเศส      | 45,547,521                   |
| ฟินแลนด์      | 28,318,552                   |
| เยอรมนี       | 325,232,503                  |
| กรีซ          | 200,000                      |
| ฮังการี       | 504,653                      |
| ไอร์แลนด์     | 29,600,000                   |
| อิตาลี        | 38,216,928                   |
| ลัตเวีย       | 93,000                       |
| ลิทัวเนีย     | 34,754                       |

<sup>32</sup> Edward Burke, 2013, p. 14.

ตารางที่ 1 งบประมาณสนับสนุนจากสหภาพยุโรปและหน่วยงานทางด้านมนุษยธรรมของประชาคมยุโรป (ECHO) ในสถานการณ์ความไม่สงบในซีเรีย ระหว่างปี 2011-2014 (ต่อ)

| แหล่งทุน                  | งบประมาณความช่วยเหลือ (ยูโร) |
|---------------------------|------------------------------|
| ลักเซมเบิร์ก              | 13,268,097                   |
| มอลตา                     | 75,000                       |
| เนเธอร์แลนด์              | 73,002,401                   |
| โปแลนด์                   | 3,285,527                    |
| โปรตุเกส                  | 160,000                      |
| โรมาเนีย                  | 379,780                      |
| สโลวาเกีย                 | 190,000                      |
| สโลวีเนีย                 | 150,000                      |
| สเปน                      | 16,877,533                   |
| สวีเดน                    | 67,197,225                   |
| สหราชอาณาจักร             | 579,069,993                  |
| รัฐสมาชิก 28 ประเทศ       | 1,318,881,622                |
| สหภาพยุโรป                | 615,000,000                  |
| รวมรัฐสมาชิกและสหภาพยุโรป | 1,933,881,622                |

ที่มา ปรับปรุงจาก ECHO Factsheet. Syria Crisis. September 2014, p. 6.

หน่วยงานหลักในการให้ความช่วยเหลือในวิกฤตการณ์ซีเรีย คือ สำนักงานทางด้านมนุษยธรรมแห่งประชาคมยุโรป (European Community Humanitarian Office: ECHO) ทำงานร่วมกับองค์การระหว่างประเทศ (international organizations) และองค์กรพัฒนาเอกชน (non-governmental organizations) โดยการให้ความช่วยเหลือในพรมแดนซีเรีย ECHO ร่วมมือกับองค์การระหว่าง

สหภาพยุโรปกับการให้ความช่วยเหลือทางด้านมนุษยธรรมในวิกฤตการณ์การปฏิวัติอาหรับ กรณีสืบศึกษาซีเรีย

ประเทศสำคัญ อาทิ องค์การอนามัยโลก (World Health Organization: WHO) และองค์การทุนเพื่อเด็กแห่งสหประชาชาติ (United Nations Children's Fund: UNICEF) ในประเทศเพื่อนบ้านอย่างเลบานอน ECHO ร่วมมือกับสำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ (United Nations High Commissioner for Refugees: UNHCR) ในการลงทะเบียนผู้พลัดถิ่น และให้ความช่วยเหลือบุคคลเหล่านั้นร่วมกับองค์กรพัฒนาเอกชน อย่างสภาผู้ลี้ภัยแห่งเดนมาร์ก (Denmark Refugee Council: DRC), เมอแดร์ (Medair), องค์กรผู้พิการระหว่างประเทศ (Handicap International: HI), และโซลิดาไรเท (Solidarite) ความช่วยเหลือในตุรกีของ ECHO ได้จัดหาที่พักพิง โดยร่วมมือกับองค์กรระหว่างประเทศเพื่อผู้อพยพ (International Organization for Migration: IOM), DRC และ องค์กรเพื่อการเกษตรเยอรมนี (German Agro Action) ในจอร์แดน ECHO ร่วมกับ HI ในการดูแลผู้พิการจากสงคราม และสุดท้ายบริเวณกลุ่มชาวเคิร์ดในอิรัก ECHO ทำงานร่วมกับสภาผู้ลี้ภัยแห่งนอร์เวย์ (Norwegian Refugee Council) ในการสร้างที่พักพิงและจัดหาอาหารแก่ผู้พลัดถิ่น

สหภาพยุโรปได้ยึดหลักการตาม มติคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติ (United Nations Security Council Resolution) ที่ 2139 รับรองในวันที่ 22 กุมภาพันธ์ 2014 ว่าด้วยสถานการณ์ทางด้านมนุษยธรรมในซีเรีย ที่เรียกร้องให้ทุกฝ่ายในความขัดแย้งให้หลักประกันการเข้าถึงผู้ที่ต้องการความช่วยเหลืออย่างปลอดภัยและปราศจากอุปสรรคกีดขวางโดยทันที เพราะในปัจจุบัน การปะทะกันที่ยังไม่ยุติทำให้ปฏิบัติการทางมนุษยธรรมเข้าไปไม่ถึง และสิ่งที่เลวร้ายที่สุดคือ ภาวะการบังคับให้เกิดความอดอยาก (forced starvation) ที่ประชาคมโลกเห็นว่าเป็นอาชญากรรมต่อมวลมนุษยชาติอย่างหนึ่ง และในมติคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติที่ 2165 ก็ได้เน้นถึงการลำเลียงความช่วยเหลือทางด้านมนุษยธรรมเหล่านั้น ในวันที่ 23 เมษายน 2014 เลขาธิการบันคีมุน ได้เสนอรายงานผลการดำเนินงานยึดตามมติที่ 2139 ซึ่งในรายงานแสดงให้เห็นปัญหาสำคัญคือการเข้าถึงผู้ได้รับผลกระทบ มากกว่าการจัดหาทรัพยากร กำลังคนหรืองบประมาณ

ในเดือนพฤษภาคม 2014 สหภาพยุโรปมีบทบาทอย่างมากในการประชุมระดับสูงว่าด้วยความท้าทายทางมนุษยธรรมของซีเรียครั้งที่ 6 (A sixth meeting of the High Level Group (HLG) on Humanitarian Challenges in Syria) ณ นครเจนีวา Kristalina Georgieva กรรมการธิการยุโรปว่าด้วยความร่วมมือระหว่างประเทศ ความช่วยเหลือมนุษยธรรมและการคุ้มครองพลเรือน (EU Commissioner for International Cooperation, Humanitarian Aid and Civil Protection) เรียกร้องให้เคารพกฎหมายสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ (International Human Rights Law) ได้แสดงความกังวลต่อความรุนแรงต่อเยาวชนในซีเรียโดยเฉพาะความกริ่งเกรงที่เรียกว่า การสาบสูญของรุ่นอายุ (The lost generation) ผู้ลี้ภัยชาวซีเรียที่อยู่ในอิรัก ซึ่งมีมากกว่า 220,000 คน และได้ให้เงินสนับสนุนทั้งอิรักและคูเวต และเรียกร้องให้ทุกประเทศเปิดพรมแดนให้ความช่วยเหลือทางมนุษยธรรมเข้าไปอย่างทั่วถึง

### ข้อสรุปและข้อเสนอแนะ ใครควรถูกปฏิบัติ อย่างไร?

จากการวิเคราะห์ข้างต้น บทบาททางด้านพลเรือนในการเสริมสร้างประชาธิปไตย และระบบเศรษฐกิจตลาดเสรีของสหภาพยุโรปที่ได้รับคำชื่นชมในอดีต นับว่ามีข้อจำกัดเมื่อต้องเจอกับวิกฤตการณ์การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองอย่างถอนรากถอนโคน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเหตุการณ์อาหรับสปริง และความรุนแรงในกรณีของซีเรีย ยุทธศาสตร์ของสหภาพยุโรปก่อนหน้าการปฏิบัติอาหรับซึ่งดูเหมือนจะครอบคลุมความช่วยเหลือในทุกด้าน ไม่ได้เหนี่ยวนำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางประชาธิปไตยในบริเวณเหล่านั้น ส่วนหนึ่งมาจากฐานความคิดของสหภาพยุโรปที่ว่าผู้นำเผด็จการเดิม คือทางเลือกเดียวในการพัฒนาทั้งทางเศรษฐกิจและทางการเมือง ที่จะทำให้ประเทศในภูมิภาคนี้รอดพ้นจากผู้นำทางศาสนาหัวรุนแรงได้ สหภาพยุโรปยังสานต่อนโยบายทางด้านเศรษฐกิจ ในฐานะเป็นคู่ค้าขนาดใหญ่ที่สุดของภูมิภาคตะวันออกกลางและแอฟริกาเหนือ แต่สหภาพยุโรปกลับลังเลใจ ที่จะใช้น้ำหนักทางเศรษฐกิจกดดันผู้นำเหล่านั้นโดยตรง

สหภาพยุโรปกับการให้ความช่วยเหลือทางด้านมนุษยธรรมในวิกฤตการณ์การปฏิวัติอาหรับ กรณีสึกขาซีเรีย

เมื่อกรณีของซีเรียลุกลามในการรบพุ่งระหว่างฝ่ายรัฐบาลและฝ่ายต่อต้าน ความซับซ้อนของปัญหาคือฝ่ายต่อต้านในระยะหลัง มีตั้งแต่ผู้ที่ต้องการประชาธิปไตย แต่ไม่ต้องการล้มระบอบเดิม ผู้ต้องการล้มระบอบเดิม จนถึงผู้ต้องการใช้ความรุนแรงและการก่อการร้าย อีกทั้งเหตุการณ์ในซีเรียยังเกี่ยวข้องกับชนกลุ่มน้อย ขนาดใหญ่ที่สุดในประเทศตะวันออกกลางคือชาวเคิร์ด ซึ่งการปะทะกันนำมาซึ่ง ความสูญเสียต่อชีวิตมนุษย์ครั้งสำคัญของโลก ท่ามกลางสถานการณ์ความรุนแรง ที่ยังไม่สงบในระยะเวลาอันสั้น ประเด็นผู้ลี้ภัย ความสำเร็จสภาพทางพลังงาน และการใช้อาวุธรบพุ่งต่อกันทั้งฝ่ายรัฐบาลและฝ่ายต่อต้าน สหภาพยุโรปควรเป็น ตัวกลางในการเจรจาหยุดยิงจากฝ่ายรัฐบาลอัสซาดที่ได้รับการสนับสนุนจากรัสเซีย อิหร่าน อิรัก และจากฝ่ายต่อต้านที่ได้รับการสนับสนุนจากสหรัฐอเมริกา ซาอุดีอาระเบีย และอิสราเอล ถึงแม้ว่าสหภาพยุโรปจะแสดงท่าทีเข้าข้าง สหรัฐอเมริกา ในช่วงแรกของการเรียกร้องประชาธิปไตยก็ตาม

ข้อเสนอแนะทางด้านการให้ความช่วยเหลือทางมนุษยธรรมเร่งด่วน คือ สหภาพยุโรปควรคงไว้ซึ่งภารกิจหลักสำคัญเฉพาะหน้าในซีเรีย ซึ่งเป็นบริเวณที่ต้องการความช่วยเหลือทางด้านมนุษยธรรมมากที่สุดในการปฏิวัติอาหรับ ได้แก่ การช่วยชีวิตมนุษย์จากการใช้อาวุธพุ่งทำร้ายต่อพลเรือนทั้งจากฝ่ายรัฐบาล และฝ่ายต่อต้านระบอบอัสซาด และการดูแลผู้ลี้ภัยในประเทศเพื่อนบ้านที่ได้รับผลกระทบ สหภาพยุโรป โดย ECHO ควรมีบทบาทในการสร้างโรงพยาบาล หน่วยงานสาธารณสุข รวมถึง โรงเรียน ขึ้นมาใหม่ ซึ่งเป็นภารกิจที่สหภาพยุโรป เชี่ยวชาญมาอย่างยาวนาน และเป็นหน้าที่ที่มหาอำนาจใหญ่อย่างสหรัฐอเมริกา และรัสเซียทำได้ไม่ดีเท่า ท้ายสุดแล้ว ในระยะยาว การเสริมสร้างความเข้มแข็ง ในภาคพลเรือน หรือการสร้าง ความมั่นคงมนุษย์ควรเป็นสิ่งที่สหภาพยุโรปต้อง ตระหนักบทพวน และต้องปฏิบัติเชิงนโยบายในอดีตเรื่อง การให้ความช่วยเหลือ ของตนต่อประเทศกำลังพัฒนา แม้แต่เหตุการณ์ที่นอกบริเวณการปฏิวัติอาหรับ อย่างเช่นวิกฤตการณ์ในยูเครน ก็เน้นย้ำว่านโยบายเพื่อนบ้านของสหภาพยุโรป ล้มเหลว ในการให้ความช่วยเหลือในการปฏิรูปทางการเมืองและเศรษฐกิจแก่ยูเครน

นานับการแก่อำนาจในระบอบอำนาจนิยมเดิม ซึ่งไม่ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในทิศทางที่เสรีแก่ภาคประชาสังคม ดังนั้นการปรับเปลี่ยนนโยบายของสหภาพยุโรปในการให้ความช่วยเหลือแก่ประเทศกำลังพัฒนา ต้องทำควบคู่ไปกับการปรับทัศนคติเดิมในการสนับสนุนผู้นำเผด็จการในอดีตด้วย เพราะการคำนึงถึงผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจระยะสั้น จะนำมาสู่การสูญเสียเสถียรภาพในระยะยาว ดังที่นายฟิลเลกรรมาธิการยุโรปที่กำกับดูแลบริเวณเพื่อนบ้านของยุโรปได้เคยกล่าวไว้