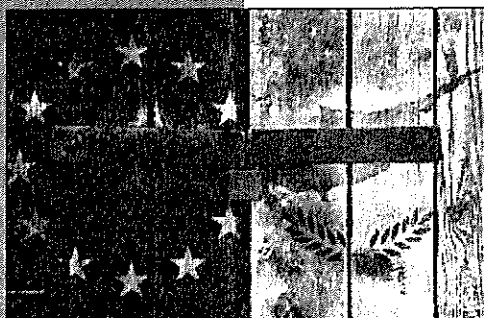




ปัญหาไซปรัสซึ่งแต่เดิมเป็นเพียง “พื้นที่ที่อยู่ติดกับพรมแดนของสหภาพ” ได้กลายมาเป็นปัญหาสำคัญของหนึ่งในรัฐสมาชิกของสหภาพยุโรป ปัญหาไซปรัสถ้งยังคงยืดเยื้อยาวนานจึงกลายเป็นความท้าทายประการสำคัญของสหภาพยุโรป เพราะความสำเร็จหรือความล้มเหลวของสหภาพยุโรปในการแก้ปัญหาดังกล่าวย่อมส่งผลกระทบต่อสถานะการเป็นตัวแสดงในระดับโลก

ABSTRACT

The EU's Achilles' heel: the European Union and the resolution of the Cyprus problem.

Jiradej Mahawannakij

This article discusses the role of the European Union in the Cyprus problem after its accession to the EU in 2004. First, it provides basic historical background of the Cyprus problem. Second, the article deals with the conceptualization of the global role of the European Union in the twentieth century until now and how this phenomenon affects the role of the EU in solving the issue of Cyprus, this time as a problem of the Union itself. Finally the article discusses the measures or mechanisms used by the EU since 2004 onwards. The article argues that in trying to promote the concept of its international role, the EU accepts willingly its obligation to solve the Cyprus problem. The EU, as a conflict manager, use both "carrots and sticks" in dealing with the conflict. While the EU uses the leverage of membership in the first place to influence the conflicting parties to a resolution of the problem, it has changed its policy to the use of economic incentives after the Republic of Cyprus successfully became a member state of the EU.

จุดอ่อนของอะคิลลีส:
สหภาพยุโรปกับปัญหาความขัดแย้งของสาธารณรัฐไซปรัส

จิรเดช มหาวรรณกิจ¹

1. บทนำ

สหภาพยุโรปได้ถือกำเนิดขึ้นภายหลังสงครามโลกครั้งที่สองและได้กลายเป็นตัวแสดงที่มีบทบาทมากขึ้นในระบบระหว่างประเทศ² ความสำเร็จของบูรณาการทางเศรษฐกิจในอดีต ก่อปรกับการเปลี่ยนแปลงภายในภูมิภาคภายหลังการปิดฉากลงของสงครามเย็นด้วยความวุ่นวายทางการเมืองภายในภูมิภาคยุโรปตะวันออกได้เป็นแรงผลักดันสำคัญให้สหภาพยุโรปเริ่มพัฒนากลไกเชิงสถาบันและวาทกรรมขึ้นมารองรับการมีบทบาทสำคัญมากขึ้นในฐานะที่เป็นตัวแสดงในระดับโลกมานับตั้งแต่ช่วงทศวรรษที่ 1990 เป็นต้นมา ดังจะเห็นได้จากการที่สหภาพยุโรปได้พยายามเข้ามามีส่วนร่วมในการช่วยแก้ไขปัญหาคความขัดแย้งในพื้นที่ต่างๆ ทั่วโลก อาทิ ในกรณีซีเรีย เป็นต้น

ควบคู่ไปกับการแก้ไขปัญหาคความขัดแย้งในพื้นที่ต่างๆ ทั่วโลก สหภาพยุโรปได้ใช้การขยายสมาชิกภาพ (enlargement) เป็นเครื่องมือของนโยบายต่างประเทศในการสร้างสันติภาพและแก้ไขปัญหาคความขัดแย้งในบริเวณพรมแดนของสหภาพ

¹ ผู้ช่วยเลขานุการบริหาร สถาบันวิจัยเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ร่วมสมัย (IRASEC) สถานเอกอัครราชทูตฝรั่งเศสประจำประเทศไทย

² โปรดดู จิรเดช มหาวรรณกิจ, “สหภาพยุโรปกับบทบาทต่อโลกปัจจุบัน,” ใน *สหภาพยุโรปโฉมใหม่ และ 27 ประเทศสมาชิก*, 1-66. วิมลวรรณ ภัทรโรตม, บรรณาธิการ (กรุงเทพฯ: ศูนย์ยุโรปศึกษาแห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2550)

ยุโรป³ โดยเฉพาะการขยายสมาชิกภาพใน ค.ศ. 2004 ซึ่งได้เปิดรับสาธารณรัฐไชปรัส มัลต้า และอีก 8 ประเทศในยุโรปกลางและตะวันออก⁴ เข้าเป็นสมาชิก ถือเป็นความสำเร็จครั้งสำคัญ

อย่างไรก็ดีภาพของความสำเร็จของการขยายสมาชิกภาพของสหภาพยุโรป และการสร้างสันติภาพทั่วโลกอาจบดบังปัญหาที่ยังคงไม่ได้รับการแก้ไข เพราะสาธารณรัฐไชปรัสซึ่งได้เข้าเป็นสมาชิกสหภาพยุโรปนั้นยังคงมีประเด็นปัญหาความขัดแย้งมากมายดังที่ได้มีนักวิชาการเสนอว่า “เป็นประเทศสมาชิกสหภาพยุโรปประเทศแรกที่มีการแบ่งแยกทางชาติพันธุ์...เป็นประเทศแรกที่ส่วนหนึ่งของประเทศถูกยึดครองโดยกองกำลังทหารของประเทศซึ่งเป็นที่รัฐสมาชิกสหภาพยุโรป (หรือนัยหนึ่งคือตุรกี) เป็นประเทศแรกที่มีแนวทางเชิงสถาบันในการปรับใช้กฎระเบียบของสหภาพในเพียงส่วนหนึ่งของดินแดนทว่าไม่ใช่ตลอดทั้งดินแดน เป็นประเทศแรกที่มีเส้นหยุดยิงและเขตกันชนที่ควบคุมดูแลโดยกองกำลังรักษาสันติภาพขององค์การสหประชาชาติ เป็นประเทศแรกที่พลเมืองส่วนหนึ่งถูกสิทธิในทรัพย์สินและที่อยู่อาศัย ในขณะที่พลเมืองอีกส่วนหนึ่งถูกสิทธิในการเข้าถึงและเข้าร่วมในระบบเศรษฐกิจของสหภาพยุโรปและสถาบันทางการเงินของสหภาพยุโรป”⁵ เมื่อตระหนักถึงสภาพความรุนแรงของปัญหาไชปรัสดังกล่าว คำถามสำคัญจึงเกิดขึ้นว่าการกล่าวอ้างเรื่องการมีบทบาทแก้ไขปัญห ความขัดแย้งในภูมิภาคและในพื้นที่ต่างๆ ทั่วโลกของสหภาพยุโรปตามที่ได้ยกมาในข้างต้นนั้นเป็นเพียงโวหารหรือสามารถทำได้จริงในดินแดนที่ถือว่าเป็นส่วนหนึ่งของสหภาพยุโรปอย่างสาธารณรัฐไชปรัส

³ European Union, *Understanding Enlargement: The European Union's Enlargement Policy*. [Online]. Available from: http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/publication/ent-understand_en.pdf Accessed March 29, 2014.

⁴ อันประกอบด้วย สาธารณรัฐเช็ก เอสโตเนีย ฮังการี ลัตเวีย ลิทัวเนีย โปแลนด์ สโลวาเกีย และสโลวีเนีย

⁵ Harry Anastasiou, “Cyprus as the EU Anomaly,” *Global Society*, Vol. 23, No. 2 (April, 2009). [Online]. Available from: <http://dx.doi.org/10.1080/13600820902766185> Accessed March 23, 2014.

2. ภูมิหลังของปัญหาความขัดแย้งในไซปรัส

ประเด็นปัญหาความขัดแย้งของสาธารณรัฐไซปรัสสามารถสืบย้อนขึ้นไปในทศวรรษที่ 1960 โดยมีสาเหตุพื้นฐานมาจากการแบ่งแยกระหว่างประชากรสองกลุ่ม คือชาวไซปรัสเชื้อสายกรีกซึ่งคิดเป็นร้อยละ 80 ของประชากรทั้งหมด และชาวไซปรัสเชื้อสายตุรกี (ร้อยละ 20) เมื่อไซปรัสได้รับเอกราช มหาอำนาจทั้งสามคือ อังกฤษ ตุรกี และกรีซต่างเข้ามาค้าประกันอธิปไตยของไซปรัส ต่อมาความพยายามในการเสนอร่างรัฐธรรมนูญก็กลับนำไปสู่การใช้ความรุนแรงระหว่างชาวไซปรัสสองฝ่ายในวันที่ 21 ธันวาคม ค.ศ. 1963 เมื่อความขัดแย้งระหว่างสองฝ่ายมีความรุนแรงขึ้นและอาจคุกคามต่อสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ คณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติจึงได้มีมติ 186 เมื่อวันที่ 4 มีนาคม ค.ศ. 1964 ให้จัดตั้งกองกำลังรักษาสันติภาพแห่งสหประชาชาติในไซปรัสขึ้น โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อยุติการสู้รบและสถาปนากฎหมายและระเบียบให้กลับสู่สภาวะปกติ⁶ โดยได้กำหนดเส้นสีเขียว (Green Line) ขึ้นในกรุงนิโคเซีย ซึ่งเป็นเมืองหลวงของประเทศเพื่อยุติการสู้รบและแบ่งดินแดนไซปรัสออกเป็นสองส่วน โดยมีการควบคุมบริเวณพรมแดนระหว่างสองฝ่ายอย่างเข้มงวด

ต่อมาใน ค.ศ. 1974 รัฐบาลกรีซได้สนับสนุนให้เกิดการรัฐประหารขึ้นในไซปรัสโดยมุ่งหวังให้ไซปรัสรวมกับกรีซ รัฐบาลตุรกีจึงได้ตอบโต้การกระทำดังกล่าวโดยการส่งกองทัพอากาศ 43,000 นายเข้ายึดครองพื้นที่ทางตอนเหนือราวร้อยละ 37 ของไซปรัส⁷ โดยอ้างเหตุผลว่าเพื่อปกป้องชาวไซปรัสเชื้อสายเติร์กภายใต้สนธิสัญญาการค้าประกัน (Treaty of Guarantee) กองทัพของตุรกีได้โจมตีชาวไซปรัสเชื้อสายกรีกอย่างหนักและได้ยึดพื้นที่ทางตอนเหนือของประเทศไว้เป็น

⁶ United Nations, *United Nations Security Council resolution 168* [Online]. Available from: http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/186%281964%29 Accessed September 24, 2013.

⁷ Ministry of Foreign Affairs of Greece, *The Cyprus Issue*. [Online]. Available from: www.mfa.gr/en/the-cyprus-issue Accessed February 22, 2014.

ที่นั่น แม้ภายหลังความขัดแย้งจะทุเลาลงจนแต่ตุรกีก็ยังคงกองทัพไว้อยู่เช่นนั้น การแทรกแซงทางการเมืองการทหารของตุรกียังผลให้การรัฐประหารล้มเหลว และทำให้ชาวไซปรัสต้องพลัดถิ่นราว 200,000 คน⁸ โดยชาวไซปรัสเชื้อสายกรีกต้องละทิ้งถิ่นอาศัยเดิมเพื่อลงมายังตอนใต้ของเกาะ ในขณะที่ชาวไซปรัสเชื้อสายเติร์กต้องอพยพขึ้นไปทางตอนเหนือของเกาะ จนกระทั่งใน ค.ศ. 1983 ชาวไซปรัสเชื้อสายตุรกีซึ่งอาศัยอยู่ในส่วนเหนือของไซปรัสจึงประกาศเอกราชฝ่ายเดียวเป็นประเทศสาธารณรัฐตุรกีแห่งไซปรัสเหนือ (Turkish Republic of Northern Cyprus) ซึ่งเป็นดินแดนที่ปกครองโดยกำลังทหารของตุรกีและได้รับการรับรองจากรัฐบาลตุรกีเพียงแห่งเดียว ในขณะที่ดินแดนทางตอนใต้ก็กลายเป็นสาธารณรัฐไซปรัส นับจากนั้นมาปัญหาความขัดแย้งระหว่างสองดินแดนก็ยังต่อเนื่องมาโดยตลอด และยังไม่มีความเป็นไปได้ที่จะสามารถรวมประเทศได้ แม้จะมีความพยายามในการเจรจาไกล่เกลี่ยภายในกรอบขององค์การสหประชาชาติทว่ายังไม่ประสบความสำเร็จ และกินเวลายืดเยื้อมามากกว่า 40 ปีจวบจนปัจจุบัน

3. สหภาพยุโรปกับบทบาทในระดับโลกและปัญหาภายในภูมิภาค

สหภาพยุโรปได้ก้าวขึ้นมาเป็นตัวแสดงในด้านการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งที่เกิดขึ้นภายนอกพรมแดนของสหภาพยุโรปในช่วงต้นศตวรรษที่ 20 แม้สหภาพยุโรปจะเป็นตัวแสดงหน้าใหม่ในประเด็นดังกล่าว แต่ก็ต้องพึงตระหนักว่าประวัติศาสตร์ของสหภาพยุโรปก็ผูกโยงมากับแก้ไขปัญหาความขัดแย้งที่ยืดเยื้อยาวนาน เพราะสหภาพยุโรปเกิดขึ้นจากแนวความคิดว่าด้วยการรักษาสันติภาพด้วยการบูรณาการภายหลังสงครามโลกครั้งที่สองเพื่อให้รัฐทั้งหลายที่เคยสู้รบกันมาเกิดความมั่นใจว่าจะไม่มีการแก้ไขปัญหด้วยการทำสงครามระหว่างกันอีก จึงกล่าวได้ว่าสหภาพยุโรปเป็นผลมาจากความสำเร็จในการแก้ไขปัญหาความขัดแย้ง

⁸ Permanent Mission of the Republic of Cyprus to the United Nations. *Cyprus Problem in brief*. [Online]. Available from: www.cyprusun.org/cat=76 Accessed March 4, 2014.

ครั้งยิ่งใหญ่ที่สุดของโลก เมื่อไม่นานมานี้แนวความคิดพื้นฐานเรื่องโครงการสันติภาพที่เป็นบ่อเกิดของสหภาพยุโรปได้ผลักดันให้สหภาพยุโรปเข้ามามีบทบาทในการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งซึ่งอยู่เลยพรมแดนของตนออกไปเมื่อเกิดพัฒนาการในนโยบายต่างประเทศของสหภาพยุโรปขึ้นในช่วงทศวรรษ 1990⁹ กล่าวอีกนัยหนึ่งได้ว่าการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งได้กลายมาเป็นเหตุผลในการคงอยู่ (*raison d'être*) ของสหภาพยุโรปในปัจจุบัน

เหตุการณ์สำคัญที่เป็นจุดพลิกผันทำให้สหภาพยุโรปหันมาสนใจเรื่องบทบาทของตนในการจัดการความขัดแย้งเป็นครั้งแรกคือกรณีการล่มสลายของอดีตสหพันธ์สาธารณรัฐยูโกสลาเวีย¹⁰ ใน ค.ศ. 1992 เหตุการณ์ดังกล่าวได้นำมาสู่การฆ่าล้างเผ่าพันธุ์ครั้งรุนแรงที่สุดครั้งหนึ่งในประวัติศาสตร์ของยุโรป กรณีปัญหานั้นได้พิสูจน์ให้เห็นว่าสหภาพยุโรปไม่อาจแสดงบทบาทใดๆ ได้เลย การแก้ไขปัญหาความขัดแย้งในดินแดนที่เรียกได้ว่าเป็นหลังบ้านของสหภาพยุโรป บทเรียนในครั้งนี้ได้เป็นแรงผลักดันที่สำคัญที่ทำให้เกิดพัฒนาการเรื่องการจัดการความขัดแย้งขึ้น และสหภาพยุโรปยังได้ระบุเรื่องดังกล่าวไว้ในสนธิสัญญาซึ่งเป็นกรอบทางกฎหมายสูงสุดของสหภาพเป็นครั้งแรกในสนธิสัญญามาสทริคต์ (Maastricht Treaty)¹¹ ซึ่งถูกลงนามเมื่อ ค.ศ. 1995

นับจากนั้นเป็นต้นมาสหภาพยุโรปจึงมีความพยายามอย่างต่อเนื่องในการสร้างมโนทัศน์ของการเป็นตัวแสดงที่มีบทบาทในระดับระหว่างประเทศมาอย่างต่อเนื่อง การขยายสมาชิกภาพมาทางตะวันออกใน ค.ศ. 2004 เพื่อรวมเอากลุ่ม

⁹ Nathalie Tocci, "Regional origins, global aspirations: the European Union as a global conflict manager," in Stefan Wolff and Christalla Yakinthou (eds.) *Conflict Management in Divided Societies: Theories and Practice*. (London: Routledge) p. 135.

¹⁰ ในขณะนั้นประกอบด้วย 6 สาธารณรัฐ คือ บอสเนียและเฮอร์เซโกวีนา โครเอเชีย มาเซโดเนีย มอนเตเนโกร เซอร์เบีย และสโลวีเนีย โดยในปัจจุบันมี 2 ประเทศที่ได้เข้าเป็นสมาชิกสหภาพยุโรปแล้วคือ สโลวีเนีย (ค.ศ. 2004) และโครเอเชีย (ค.ศ. 2013)

¹¹ หรือสนธิสัญญาว่าด้วยสหภาพยุโรป (Treaty on European Union)

ประเทศซึ่งเคยเป็นรัฐบริวารของอดีตสหภาพโซเวียตในยุโรปกลางและยุโรปตะวันออก 10 ประเทศในคราวเดียว¹² เข้าเป็นสมาชิกจึงมีจุดประสงค์เพื่อช่วยสร้างสันติภาพและเสถียรภาพให้กับดินแดนเหล่านี้ ความพยายามดังกล่าวจึงเป็นก้าวสำคัญในการแสดงให้เห็นประชาคมระหว่างประเทศเห็นว่าสหภาพยุโรปเป็นกลไกในการสร้างสันติภาพให้กับภูมิภาคยุโรปและประชาคมระหว่างประเทศอย่างแท้จริง

สหภาพยุโรปได้ให้ความสำคัญกับปัญหาไซปรัสมาตั้งแต่ก่อนที่ไซปรัสจะได้เข้าเป็นสมาชิกของสหภาพยุโรป โดยที่ประชุมสุดยอดของสหภาพยุโรปใน ค.ศ. 1990 ณ กรุงดับลิน ประเทศไอร์แลนด์ ประเทศสมาชิกได้แสดงท่าทีที่ชัดเจนเกี่ยวกับปัญหาไซปรัสว่า “ที่ประชุมสุดยอดของสหภาพยุโรปมีความกังวลอย่างยิ่งต่อสถานการณ์ดังกล่าว และยังคงเน้นย้ำแถลงการณ์ทั้งหลายที่ได้เคยมีมาก่อนหน้า ตลอดจนการสนับสนุนเอกภาพ เอกราช อธิปไตย และบูรณภาพทางดินแดนของไซปรัสโดยสอดคล้องกับข้อมติที่เกี่ยวข้องขององค์การสหประชาชาติ”¹³

แม้จะมีท่าทีที่ชัดเจนในการสนับสนุนการแก้ไขปัญหาไซปรัสด้วยสันติวิธีมาโดยตลอด ทว่าบทบาทของสหภาพยุโรปในกระบวนการเจรจาสร้างความปรองดองระหว่างประชาคมก็ยังคงจำกัดมากเมื่อเทียบกับบทบาทขององค์การสหประชาชาติ โดยสหภาพยุโรปจำกัดบทบาทของตนเองแค่เพียงให้คำปรึกษาเชิงเทคนิคแก่สหประชาชาติและคู่กรณีเท่านั้น ความล้มเหลวจากการลงมติแผนการอันนันขององค์การสหประชาชาติได้ทำให้สหภาพยุโรปรู้สึกผิดหวังกับการตัดสินใจของชาวไซปรัสเชื้อสายกรีก ความผิดหวังดังกล่าวได้ทำให้สหภาพยุโรปปรับเปลี่ยนนโยบายต่อปัญหาไซปรัสโดยหันมามีบทบาทในการเปิดรับไซปรัสเข้าเป็นสมาชิกสหภาพยุโรปโดยมีความคาดหวังกันเป็นอย่างสูงว่าสหภาพยุโรปจะแสดงบทบาทได้ใกล้เคียงหรือดีกว่าองค์การสหประชาชาติ เพราะมองว่าเมื่อไซปรัสได้กลายมาเป็นรัฐสมาชิกแล้ว สหภาพยุโรปย่อมต้องมีอิทธิพลโดยตรงในการผลักดันให้เกิด

¹² ซึ่งรวมถึงไซปรัสด้วย

¹³ Joseph S. Joseph, *Cyprus: ethnic conflict and international politics, from independence to the threshold of the European Union*, p. 124.

จุดอ่อนของอะคิลลีส: สหภาพยุโรปกับปัญหาความขัดแย้งของสาธารณรัฐไอร์แลนด์

การแก้ปัญหา หว่าการแก้ปัญหาไอร์แลนด์ก็ไม่ได้ง่ายดังที่หลายฝ่ายคาดการณ์ เพราะแม้จะไม่มี ความขัดแย้งที่รุนแรงจนถึงขั้นการใช้กำลังระหว่างกัน แต่ความรู้สึก เป็นศัตรูที่ฝังรากลึกมานานระหว่างชาวไอร์แลนด์ทั้งสองประชาคมก็ทำให้การเจรจา ประลองต้องเป็นได้ยาก และแน่นอนว่าย่อมส่งผลกระทบต่อสหภาพยุโรปอย่าง หลีกเลี่ยงไม่ได้

4. กลไกของสหภาพยุโรปในความพยายามแก้ปัญหาไอร์แลนด์

สำหรับในกรณีของไอร์แลนด์นั้น จากการศึกษาในช่วง ค.ศ. 2004-2012 ทำให้ พบว่าบทบาทของสหภาพยุโรปต่อกรณีปัญหาของไอร์แลนด์มีลักษณะพิเศษไม่เหมือน บทบาทของสหภาพยุโรปในกรณีอื่น กล่าวคือสหภาพยุโรปไม่ได้ใช้มาตรการ ทางทหารส่งกองกำลังรักษาสันติภาพเข้าไปในไอร์แลนด์ นอกจากนั้นสหภาพ ยุโรปก็ไม่ได้ดำเนินการจัดการไกล่เกลี่ยอย่างเป็นทางการหรือมิได้ทำหน้าที่เป็น ช่องทางในการติดต่อสื่อสารระหว่างประชาคม ทว่าสหภาพยุโรปมีส่วนสำคัญ ในการเร่งให้เกิดการแก้ปัญหาผ่านการใช้มาตรการและกลไกซึ่งจะได้อภิปราย ดังต่อไปนี้

4.1 มาตรการที่มีใช้ความช่วยเหลือทางการเงิน

1.1 การขยายสมาชิกภาพ (enlargement) และสถานะการเป็น สมาชิก (membership)

กล่าวได้ว่าการให้สถานะสมาชิกสหภาพยุโรปแก่รัฐใดรัฐหนึ่งเป็น กลไกสำคัญในเบื้องต้นในการปรับเปลี่ยนสภาพเงื่อนไขขั้นพื้นฐานภายในของรัฐนั้น ให้เข้ากับสหภาพยุโรป ตลอดจนการรับเอาค่านิยมความเป็นสหภาพยุโรปเข้าไป ภายในรัฐนั้นเสียก่อน ทั้งนี้เพราะก่อนที่รัฐใดรัฐหนึ่งจะเข้าเป็นสมาชิกของสหภาพ ยุโรปได้จะต้องผ่านชุดของเงื่อนไขที่เรียกว่า “เกณฑ์โคเปนเฮเกน” เสียก่อน โดยที่ ประชุมสุดยอดแห่งยุโรป ณ กรุงโคเปนเฮเกนใน ค.ศ. 1993 ได้กำหนดเกณฑ์หลัก ในการที่รัฐหนึ่งจะเข้าเป็นสมาชิกของสหภาพยุโรปไว้ดังนี้

“การเป็นสมาชิกต้องอาศัยเงื่อนไขดังต่อไปนี้

1. เกณฑ์ทางการเมือง: รัฐสมาชิกต้องบรรลุถึงเสถียรภาพของสถาบันที่จะช่วยเป็นหลักประกันให้เกิดประชาธิปไตย ระบอบกฎหมาย สิทธิมนุษยชน และการเคารพและการปกป้องสิทธิของชนกลุ่มน้อย
2. เกณฑ์ทางเศรษฐกิจ: ต้องมีระบบเศรษฐกิจแบบตลาดที่สามารถทำงานได้ และมีสมรรถภาพในการรับมือกับแรงกดดันจากการแข่งขันตลอดจนพลังของตลาดภายในสหภาพ
3. มีความสามารถเชิงสถาบันเพื่อสามารถปรับใช้บรรดากฎระเบียบของสหภาพ (*acquis communautaire*) และความสามารถในการปฏิบัติตามพันธกรณีของการเป็นสมาชิก”¹⁴

ในกรณีของไซปรัส การให้สหภาพสมาชิกแก่ไซปรัสจึงเป็นการเปิดโอกาสให้ตัวแสดงใหม่อย่างสหภาพยุโรปได้เข้ามามีบทบาทในการแปรสภาพความขัดแย้ง¹⁵ ให้บรรเทาลงทั้งในทางตรงและทางอ้อม ทั้งนี้ บทบาทในทางตรงหมายถึงในกระบวนการเข้าเป็นสมาชิกของสหภาพยุโรปและปรับปรุงให้สอดคล้องกับเกณฑ์ดังกล่าวข้างต้นย่อมทำให้สาธารณรัฐไซปรัสต้องปรับเปลี่ยนนโยบายที่ไม่เป็นมิตรต่อไซปรัสเหนือ เช่น การยกเลิกการคว่ำบาตรทางเศรษฐกิจ รวมถึงการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของชาวไซปรัสเชื้อสายเติร์กที่อาศัยอยู่ในสาธารณรัฐไซปรัสตามหลักการเคารพชนกลุ่มน้อยของสหภาพยุโรปด้วย

¹⁴ Christina J. Schneider, *Conflict, Negotiation, and European Union Enlargement* (Cambridge: Cambridge University Press, 2009), p. 16.

¹⁵ The InterAction Council, *Cyprus Accession to the EU and the Solution of the Cyprus Problem*. [Online]. Paper prepared by George Vassiliou for the Global Dialogue (January 2004). Available from: <http://interactioncouncil.org/cyprus-accession-to-the-eu-and-the-solution-of-the-cyprus-problem> Accessed February 20, 2014.

จุดอ่อนของอะคลิส: สหภาพยุโรปกับปัญหาความขัดแย้งของสาธารณรัฐไชปรัส

นอกจากนั้นการให้สถานะสมาชิกแก่สาธารณรัฐไชปรัสยังส่งผลกระทบทางอ้อมต่อกระบวนการแก้ปัญหาไชปรัสด้วยสันติวิธี กล่าวคือผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจที่สาธารณรัฐไชปรัสได้รับจากการเข้าเป็นสมาชิกสหภาพยุโรปได้กลายเป็นสิ่งจูงใจสำคัญให้แก่สาธารณรัฐตุรกีแห่งไชปรัสเหนือ ในขณะที่การถูกโดดเดี่ยวทางเศรษฐกิจและไม่ได้รับการรับรองจากกลุ่มประเทศสหภาพยุโรปและประเทศอื่นๆ ทั่วโลกได้กลายเป็นแรงกดดันที่ทำให้ท่าทีของสาธารณรัฐตุรกีแห่งไชปรัสเหนือมีความแข็งกร้าวน้อยลง และค่อยๆ มีทัศนคติที่เห็นพ้องกับการบูรณาการยุโรปมากขึ้น ดังนั้นการบูรณาการสาธารณรัฐไชปรัสเข้าเป็นสมาชิกของสหภาพยุโรปจึงถูกพิจารณาได้ว่าเป็นมาตรการหนึ่งที่มีส่วนช่วยให้เกิดสภาพเงื่อนไขในเชิงบวกอันเอื้อต่อการแก้ปัญหาของสาธารณรัฐไชปรัส

1.2 ข้อกำหนดด้วยเส้นสีเขียว (Green Line Regulation)

สหภาพยุโรปได้ตระหนักถึงข้อเท็จจริงที่ว่าแม้สาธารณรัฐไชปรัสจะได้เข้าเป็นสมาชิกของสหภาพยุโรป ทว่าในทางปฏิบัติสาธารณรัฐไชปรัสก็มิอาจปกครองดินแดนทางตอนเหนือของประเทศอย่างมีประสิทธิภาพได้จึงต้องมีการระงับใช้กฎหมายต่างๆ ของสหภาพยุโรปตามข้อตกลงหมายเลข 10 ภายใต้สนธิสัญญาเข้าร่วม (Protocol 10 of the Accession Treaty)¹⁶ ข้อเท็จจริงดังกล่าวเป็นผลให้เกิดการกีดกันสิทธิและเสรีภาพในการเดินทางของประชาชนชาวไชปรัสทั้งสองประชาคม ตลอดจนสิทธิในการข้ามผ่านแดนของพลเมืองของสหภาพยุโรป

เพื่อเป็นการช่วยลดความตึงเครียดระหว่างประชาคม รวมถึงช่วยให้เกิดพัฒนาการในระยะยาวในการเตรียมตัวให้ดินแดนทางตอนเหนือของไชปรัสพร้อมต่อการปรับใช้กฎระเบียบของสหภาพยุโรปในอนาคต คณะกรรมาธิการ

¹⁶ ซึ่งระบุว่า “กฎระเบียบของสหภาพจะไม่ถูกปรับใช้ในบริเวณที่รัฐบาลของสาธารณรัฐไชปรัสไม่สามารถปกครองได้อย่างมีประสิทธิภาพ” โปรดดูเพิ่มเติมที่ http://ec.europa.eu/enlargement/archives/pdf/enlargement_process/future_prospects/negotiations/eu10_bulgaria_romania/treaty_2003/en/aa00042_re03_en.pdf Accessed March 27, 2014.

ยุโรปจึงได้เสนอร่างข้อกำหนดว่าด้วยเส้นสีเขียวไปยังคณะมนตรีแห่งสหภาพยุโรป ซึ่งได้รับรองข้อกำหนดดังกล่าวเมื่อวันที่ 29 เมษายน ค.ศ. 2004 โดยสหภาพยุโรป ได้ให้ความเห็นว่ามาตรการดังกล่าว ‘เป็นสิ่งจำเป็นในการใกล้ชิดและจะช่วยให้เกิดบรรยากาศทางการเมืองที่สร้างสรรค์อันจะเปิดทางไปสู่การแก้ปัญหาแบบครอบคลุมของไซปรัส’¹⁷ โดยข้อกำหนดดังกล่าวเป็นกรอบทางกฎหมายที่ชัดเจน ว่าด้วยการเคลื่อนไหวของบุคคล สินค้าและบริการผ่านพรมแดน โดยระบุอย่างละเอียดถึงประเภทของสินค้าที่อนุญาตให้ค้าขายข้ามพรมแดนได้ ตลอดจนมีการกำหนดจุดผ่านแดนมากขึ้นโดยข้อกำหนดดังกล่าวมีผลบังคับใช้นับตั้งแต่วันที่ ไซปรัสเข้าเป็นสมาชิกสหภาพยุโรปเป็นต้นไป¹⁸

การผลักดันของสหภาพยุโรปจนทำให้เกิดการเปิดพรมแดนครั้งนี้ ถือเป็นการคลายความตึงเครียดระหว่างประชาคมครั้งสำคัญในรอบสามทศวรรษ ความพยายามในครั้งนี้ได้เปิดโอกาสให้ประชากรไซปรัสทั้งสองประชาคมมีโอกาสในการเดินทางไปมาหาสู่กัน ตลอดจนเปิดโอกาสให้ชาวไซปรัสได้กลับบ้านเกิด ซึ่งตนได้พลัดถิ่นมากกว่าสามสิบปี ภายในระยะเวลาหนึ่งปีภายหลังจากการบังคับใช้ของข้อกำหนดดังกล่าวมีจำนวนการข้ามพรมแดนถึง 3,375,409 ครั้ง โดยเป็นของชาวไซปรัสเชื้อสายกรีก 1,195,594 ครั้ง และชาวไซปรัสเชื้อสายตุรกี 2,179,815 ครั้ง นอกจากนั้นมูลค่าทางการค้าระหว่างประชาคมได้เพิ่มขึ้นประมาณ

¹⁷ European Union, *Green Line Regulation: Commission welcomes Council adoption of measures that further facilitate trade across the Green Line in Cyprus*. [Online]. (17 February 2005). Available from: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-05-197_en.htm?locale=en#fn1 Accessed March 27, 2014.

¹⁸ โปรดดู European Union, *Council Regulation (EC) No.866/2004 of 29 April 2004 on a regime under Article 2 of Protocol 10 to the Act of Accession*. (OJ L 206, 9.6.2004). Available from: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2004:206:0051:0056:EN:PDF> Accessed March 20, 2014.

หนึ่งล้านยูโรต่อปี¹⁹

4.2 มาตรการที่เป็นความช่วยเหลือทางการเงิน (Financial aid)

อาจกล่าวได้ว่าความช่วยเหลือทางการเงินหรือการให้แรงจูงใจทางเศรษฐกิจเป็นความพยายามในการแก้ไขปัญหไซปรัสที่เป็นรูปธรรมมากที่สุดของสหภาพยุโรป โดยมาตรการดังกล่าวล้นมุ่งเป้าไปที่การพัฒนาเศรษฐกิจในดินแดนทางตอนเหนือของไซปรัสเป็นสำคัญ ทั้งนี้เพราะสหภาพยุโรปได้เล็งเห็นว่าการที่สาธารณรัฐไซปรัสได้เข้าเป็นสมาชิกสหภาพยุโรปได้สำเร็จใน ค.ศ. 2004 จะทำให้ประชาคมทางตอนเหนือของไซปรัสถูกโดดเดี่ยวทางเศรษฐกิจอันอาจเป็นผลให้ความร้าวฉานระหว่างประชาคมทั้งสองมีความรุนแรงมากขึ้นไปกว่าเดิม กอปรกับสหภาพยุโรปยังเล็งเห็นว่าควรมีมาตรการบางอย่างเพื่อเป็นการตอบแทนแก่ไซปรัสเหนือที่ได้ให้ความร่วมมืออย่างดีในการลงประชามติแผนการอันนั้นใน ค.ศ. 2004 เพื่อเป็นการตอบสนองท่าทีดังกล่าวของที่ประชุมสุดยอดแห่งสหภาพยุโรปเมื่อวันที่ 7 กรกฎาคม ค.ศ. 2004 คณะกรรมาธิการยุโรปจึงได้ร่าง “ชุดข้อเสนอเพื่อจัดตั้งเครื่องมือในการให้การสนับสนุนทางการเงินเพื่อกระตุ้นพัฒนาการทางเศรษฐกิจของประชาคมชาวไซปรัสเชื้อสายเติร์ก²⁰ ขึ้น โดยชุดข้อเสนอดังกล่าวประกอบด้วยข้อกำหนด 2 ข้อ ดังต่อไปนี้

¹⁹ European Commission, *Annual Report on the implementation of Council Regulation (EC) 866/2004 of 29 April 2004 and the situation resulting from its application*. [Online]. (September 2006). Available from: http://ec.europa.eu/cyprus/documents/turkish_community/green_line_sept06.pdf Accessed March 27, 2014.

²⁰ European Union, *Proposal for a Council Regulation establishing an instrument of financial support for encouraging the economic development of the Turkish Cypriot Community*. [Online]. Available from: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52004PC0465:EN:HTML> Accessed March 27, 2014.

1. ข้อกำหนดว่าด้วยการค้าโดยตรง (Direct Trade Regulation: DTR)²¹

การประกาศเอกราชฝ่ายเดียวของสาธารณรัฐตุรกีแห่งไซปรัสเหนือใน ค.ศ. 1983 ได้สร้างให้เกิดผลกระทบต่อเศรษฐกิจของสาธารณรัฐตุรกีแห่งไซปรัสเหนือเป็นอย่างมาก ทั้งนี้ส่วนหนึ่งเป็นผลมาจากมติ 541 ของคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติห้ามมิให้รัฐต่างๆ รับรองการประกาศเอกราชและห้ามให้ความช่วยเหลือใดๆ แก่สาธารณรัฐตุรกีแห่งไซปรัสเหนือ กอปรกับการที่สาธารณรัฐไซปรัสได้ตอบโต้การกระทำดังกล่าวโดยใช้สถานะการเป็นรัฐบาลที่ได้รับการรับรองจากประชาคมระหว่างประเทศในการคว่ำบาตรทางเศรษฐกิจ (economic embargo) ต่อสาธารณรัฐตุรกีแห่งไซปรัสเหนือโดยการจำกัดสินค้าที่สาธารณรัฐตุรกีแห่งไซปรัสเหนือส่งออก นอกจากนี้ใน ค.ศ. 1994 ศาลยุติธรรมแห่งยุโรป (European Court of Justice) ยังได้มีคำวินิจฉัยห้ามมิให้สาธารณรัฐตุรกีแห่งไซปรัสเหนือส่งสินค้าออกมายังกลุ่มประเทศสมาชิกสหภาพยุโรป เนื่องจากเป็นดินแดนที่สหภาพยุโรปไม่ให้การรับรอง²²

เมื่อวันที่ 7 กรกฎาคม ค.ศ. 2004 คณะกรรมาธิการยุโรปได้เสนอร่างข้อกำหนดเกี่ยวกับการค้าระหว่างสหภาพยุโรปกับไซปรัสเหนือขึ้นโดยมีชื่อว่า “ข้อกำหนดว่าด้วยเงื่อนไขพิเศษเพื่อการค้ากับบริเวณพื้นที่ที่รัฐบาลของสาธารณรัฐไซปรัสไม่มีการปกครองอย่างมีประสิทธิภาพ” (Regulation on special conditions for trade with those areas of the Republic of Cyprus in which the Government of the Republic of Cyprus does not exercise effective

²¹ European Union, *Council regulation on special conditions for trade with those areas of the Republic of Cyprus in which the Government of the Republic of Cyprus does not exercise effective control*. [Online]. (7 July 2004). Available from: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2004:0466:FIN:EN:PDF> Accessed March 20, 2014.

²² Hubert Faustmann, “The Cyprus Issue after Accession,” in James Ker-Lindsay, Hubert Faustmann and Fiona Mullen (eds.) *An Island in Europe: The EU and the transformation of Cyprus* (London: I.B.Tauris, 2011), p. 156.

จุดอ่อนของอะคิสส์: สหภาพยุโรปกับปัญหาความขัดแย้งของสาธารณรัฐไซปรัส

control) โดยร่างดังกล่าวมีจุดประสงค์เพื่อสร้างระบบสิทธิพิเศษทางการค้า (preferential trade regime) ให้แก่สินค้าจากดินแดนทางตอนเหนือของไซปรัส ที่เข้าสู่เขตศุลกากรของสหภาพยุโรป ผ่านการลดอุปสรรคที่เป็นภาษีรวมถึงการ กำหนดโควตาอัตราภาษีรายปี (annual tariff quota) ให้กับสินค้านี้ดังกล่าว

อย่างไรก็ดีสาธารณรัฐไซปรัสได้ใช้สิทธิในฐานะสมาชิกของสหภาพ ยุโรปียังยังร่างดังกล่าวโดยอ้างว่าการโดดเดี่ยวทางเศรษฐกิจไม่ได้มีอยู่จริง เพราะ ลำพังข้อกำหนดด้วยเส้นสีเขียวก็ได้เอื้อให้สาธารณรัฐตุรกีแห่งไซปรัสเหนือ สามารถส่งสินค้าออกได้โดยไม่ต้องมีการค้าโดยตรงกับสหภาพยุโรปแล้ว นอกจากนี้การเปิดการค้าโดยตรงกับสหภาพยุโรปอาจแสดงนัยถึงการรับรอง สาธารณรัฐตุรกีแห่งไซปรัสเหนืออันอาจกระทบต่ออธิปไตยของสาธารณรัฐไซปรัส²³ การกระทำของสาธารณรัฐไซปรัสจึงทำให้ความพยายามของสหภาพยุโรป ในการสร้างกลไกที่จะเอื้อให้เกิดพัฒนาการทางเศรษฐกิจของสาธารณรัฐตุรกีแห่ง ไซปรัสเหนือต้องล้มเหลวลง ในท้ายที่สุดการส่งออกสินค้าของสาธารณรัฐตุรกีแห่ง ไซปรัสเหนือมายังกลุ่มสหภาพยุโรปจึงจำต้องกระทำผ่านท่าเรือและท่าอากาศยาน ของสาธารณรัฐไซปรัสมาจวบจนปัจจุบัน

2. ข้อกำหนดว่าด้วยความช่วยเหลือทางการเงิน (Financial Aid Regulation: FAR) (EC) 389/2006²⁴

ข้อกำหนดว่าด้วยความช่วยเหลือทางการเงินเป็นหนึ่งในชุดของความ ช่วยเหลือที่นำเสนอโดยคณะกรรมการยุโรปใน ค.ศ. 2004 และได้รับการรับรอง จากที่ประชุมสุดยอดของสหภาพยุโรปในวันที่ 27 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 2006 ข้อกำหนด

²³ Ibid., p. 158.

²⁴ European Commission, *Council regulation (EC) No.389/2006 of 27 February 2006 establishing an instrument of financial support for encouraging the economic development of the Turkish Cypriot Community and amending Council regulation (EC) No.2667/2000 on the European agency for Reconstruction*. [Online]. Available from: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2006:065:0005:0008:EN:PDF> Accessed March 29, 2014.

ดังกล่าวเป็นความช่วยเหลือทางการเงินมูลค่า 259 ล้านยูโรให้แก่สาธารณรัฐตุรกีแห่งไซปรัสเหนือโดยเป็นเงินช่วยเหลือแก่โครงการต่างๆ ซึ่งครอบคลุมระยะเวลา 6 ปี (2006-2012) โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อช่วยสร้างเอกภาพให้แก่ไซปรัสโดยการกระตุ้นพัฒนาการทางเศรษฐกิจของประชาชนชาวไซปรัสเชื้อสายเติร์กโดยมุ่งเป้าไปที่การบูรณาการทางเศรษฐกิจ²⁵

โดยในทางปฏิบัติข้อกำหนดความช่วยเหลือทางการเงินครอบคลุมโครงการต่างๆ ดังแสดงในตารางที่ 1 ดังต่อไปนี้

ตารางที่ 1 แสดงโครงการย่อยภายใต้กรอบความช่วยเหลือทางการเงินของสหภาพยุโรป

โครงการ	งบประมาณ (ล้านยูโร)	ระยะเวลาของ โครงการ
การสนับสนุนพัฒนาการภาคเอกชน	3.2	2007-2011
การกำจัดกัมมะเบต	11.5	2004-2011
การให้ข้อมูลเกี่ยวกับกรอบทางกฎหมายและการเมืองของสหภาพยุโรป	1.3	2009-2012
การพัฒนาและจัดโครงสร้างสาธารณูปโภคด้านการโทรคมนาคม	11.44	2008-2011
การบริหารภาคพลังงาน / การพัฒนาและจัดโครงสร้างสาธารณูปโภคด้านพลังงาน	11.6	2008-2011
การพัฒนาความปลอดภัยในการจราจร	3	2009-2011

²⁵ European Court of Auditors, *European Union Assistance to the Turkish Cypriot Community*. [Online]. Special report no.6 (2012). Available from: http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/turkish_cypriot_community/14650788_en.pdf Accessed March 27, 2014.

จุดอ่อนของอะคิลลีส: สหภาพยุโรปกับปัญหาความขัดแย้งของสาธารณรัฐไชปรัส

ตารางที่ 1 แสดงโครงการย่อยภายใต้กรอบความช่วยเหลือทางการเงินของสหภาพยุโรป (ต่อ)

โครงการ	งบประมาณ (ล้านยูโร)	ระยะเวลาของ โครงการ
การจัดตั้งสำนักงานความช่วยเหลือทางเทคนิคและการแลกเปลี่ยนข้อมูล	14.3	
การทำให้ประชาคมไชปรัสเชื่อมสายเคเบิลโทรศัพท์กับสหภาพยุโรปมากขึ้นผ่านการให้ทุนการศึกษาและกิจกรรมภาคประชาชน	0.76	2007-2011
การสร้างมาตรการเพื่อความปลอดภัย มาตรการสร้างความไว้วางใจ และการสนับสนุนภาคประชาสังคม	10.4	2007-2011
การพัฒนาเศรษฐกิจที่ยั่งยืนและการสารสนเทศ	7	2007-2012
การจัดการขยะมูลฝอย	19.2	2007-2012
การประปาและสุขอนามัย	73.2	2008-2013
การพัฒนาสาธารณูปโภคในเขตชานเมืองและท้องถิ่น	18	2007-2011
การทรัพยากรบุคคล	8.14	2007-2012
การเสริมสร้างศักยภาพด้านสิ่งแวดล้อม	1.1	2007-2011
การพัฒนาชนบท	27	2008-2012
การจัดการพื้นที่ทำเหมืองในเขต Lefke ²⁶	0.9	2007-2009
การปกป้องแหล่งนิเวศวิทยาที่ได้รับคุ้มครองภายใต้โครงการ Natura 2000	5.2	2008-2012

แหล่งที่มา http://www.abbilgi.eu/web/Portals/0/docs/pdf/AB_Bulten-1_ENG.pdf

²⁶ เขตทำเหมืองทางตะวันตกของสาธารณรัฐตุรกีแห่งไชปรัสเหนือ ใกล้กับเขตกันชนของสหประชาชาติ

โดยจะได้อภิปรายแง่มุมที่สำคัญๆ เกี่ยวกับโครงการดังต่อไปนี้

1) การให้ทุนการศึกษา (European Union Scholarship)

ทุนการศึกษาของสหภาพยุโรปเปิดโอกาสให้นักเรียนและอาจารย์ชาวไซปรัสเชื้อสายเติร์กได้ไปศึกษาที่มหาวิทยาลัยในรัฐสมาชิกอื่นเป็นระยะเวลา 1 ปี นับตั้งแต่ ค.ศ. 2007 เป็นต้นมาสหภาพยุโรปได้ให้ทุนการศึกษาเหล่านี้แก่นักศึกษาและทุนฝึกอบรมอาจารย์อีกบางส่วน โดยสหภาพยุโรปได้เปิดรับสมัครทุนทุกปีและมีงบประมาณสำหรับทุนการศึกษาราว 6.3 ล้านยูโร นอกจากนี้สหภาพยุโรปยังสนับสนุนโครงการที่ส่งเสริมการติดต่อโดยตรง (people-to-people) ระหว่างชาวไซปรัสทั้งสองประชาคมผ่านการแลกเปลี่ยนบุคลากร การฝึกงาน และการฝึกอบรมในรัฐสมาชิกของสหภาพยุโรปโดยมีงบประมาณเพิ่มเติมอีก 1.06 ล้านยูโร

2) การเตรียมความพร้อมให้กับการปรับใช้กฎระเบียบของสหภาพ

สหภาพยุโรปได้จัดสรรเงิน จำนวน 20 ล้านยูโรเพื่อช่วยเหลือชาวไซปรัสเชื้อสายเติร์กในการเตรียมความพร้อมในการปรับใช้กฎระเบียบของสหภาพ (*acquis*) อันจะช่วยให้เกิดการค้าขายที่สะดวกกับกลุ่มประเทศสหภาพยุโรป แต่เดิมกฎระเบียบของสหภาพยุโรปได้ถูกระงับใช้ในสาธารณรัฐตุรกีแห่งไซปรัสเหนือ เพราะเป็นดินแดนที่สาธารณรัฐไซปรัสไม่อาจปกครองอย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งนี้ หากสาธารณรัฐตุรกีแห่งไซปรัสเหนือได้เข้าเป็นสมาชิกของสหภาพยุโรปในอนาคต กฎระเบียบเหล่านี้ก็ย่อมต้องปรับใช้ทั่วทั้งดินแดน สหภาพยุโรปจึงได้จัดตั้งโครงการความช่วยเหลือทางเทคนิคและการแลกเปลี่ยนข้อมูล (Technical Assistance and Information Exchange - TAIEX) ขึ้นเพื่อให้คำแนะนำเกี่ยวกับข้อกฎหมายและมาตรฐานต่างๆ ของสหภาพยุโรป รวมถึงการออกใบรับรองให้กับสินค้าเกษตร (phytosanitary certificates) ของประชาคมชาวไซปรัสเชื้อสายเติร์กด้วย

3) การสนับสนุนภาคประชาสังคม

โครงการส่งเสริมสร้างความเข้มแข็งแก่ภาคประชาสังคมเริ่มต้นขึ้นในปี ค.ศ. 2007 โดยสหภาพยุโรปได้ริเริ่มในการจัดตั้งสำนักงานสนับสนุนประชาสังคม

จุดอ่อนของอะคิลลีส: สหภาพยุโรปกับปัญหาความขัดแย้งของสาธารณรัฐไซปรัส

เพื่อทำหน้าที่ให้คำปรึกษาและช่วยส่งเสริมการสร้างบรรยากาศของความเชื่อมั่น การเจรจา ความร่วมมือและความสัมพันธ์ที่ใกล้ชิดกันมากขึ้นระหว่างประชาคมทั้งสอง รวมถึงการสนับสนุนกิจกรรมที่ส่งเสริมคุณค่าอย่างประชาธิปไตย สันติภาพ และการเป็นพลเมืองที่งบประมาณราว 4.85 ล้านยูโรได้ถูกจัดสรรให้กับองค์การภาคประชาสังคมจำนวน 44 แห่งสำหรับการสร้างโครงการเหล่านี้มีความหลากหลาย ตั้งแต่การรณรงค์เรื่องการสร้างความปรองดอง สิทธิสตรีและชนกลุ่มน้อย การรักษาสิ่งแวดล้อมและมรดกทางวัฒนธรรม ไปจนถึงโครงการขนาดเล็กเกี่ยวกับการสร้างจิตสำนึกให้เด็กปลูกต้นไม้เพื่ออนาคตวันหน้า เป็นต้น

4) การให้เงินสนับสนุนคณะกรรมการว่าด้วยบุคคลสูญหาย (Committee on Missing Persons: CMP)

การใช้ความรุนแรงระหว่างประชาคมที่เกิดขึ้นในช่วงปี ค.ศ. 1963-1964 ส่งผลให้มีบุคคลสูญหายจำนวนราว 2,000 รายซึ่งเป็นชาวไซปรัสจากทั้งสองประชาคม คณะกรรมการว่าด้วยบุคคลสูญหายจึงถูกก่อตั้งขึ้นโดยความตกลงระหว่างชาวไซปรัสเชื้อสายเติร์กและชาวไซปรัสเชื้อสายกรีกในปี ค.ศ. 1981 คณะกรรมการดังกล่าวมีหน้าที่ในการขุดศพและระบุตัวบุคคลโดยอาศัยผู้เชี่ยวชาญอย่างนักวิทยาศาสตร์ นักมานุษยวิทยาและนักโบราณคดี เพื่อให้ครอบครัวและญาติสามารถจัดพิธีศพให้ตามความเหมาะสม ด้วยหวังว่าการกระทำดังกล่าวจะเป็นการลบล้างบาดแผลอันเกิดจากความทรงจำที่เลวร้ายในอดีตซึ่งจะช่วยส่งเสริมให้กระบวนการสร้างความปรองดองระดับชาติเป็นไปอย่างราบรื่น นับจากปี ค.ศ. 2006 เป็นต้นมาสหภาพยุโรปได้กลายเป็นผู้ให้ความช่วยเหลือทางการเงินรายใหญ่ที่สุดแก่คณะกรรมการดังกล่าวอย่างต่อเนื่องมาจนถึงปัจจุบัน²⁷

²⁷ Committee on Missing Persons in Cyprus, *Figures and Statistics*. [Online]. Available from: http://www.cmp-cyprus.org/media/attachments/QUICK%20STATISTICS/CMP_Figures_and_Statistics_WP.pdf Accessed March 30, 2014.

5) การกำจัดกับระเบิด

ผลกระทบที่สำคัญของความขัดแย้งระหว่างประชาคมใน ค.ศ. 1974 คือกับระเบิดที่มีอยู่เป็นจำนวนมากโดยเฉพาะในเขตกันชนของสหประชาชาติ สหภาพยุโรปได้จัดสรรงบประมาณ 11.5 ล้านยูโรในการช่วยกำจัดกับระเบิดเหล่านี้ โดยร่วมกับโครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ-หุ้นส่วนเพื่อสันติภาพ (UNDP Partnership for Peace) นับจาก ค.ศ. 2004 เป็นต้นมาทุ่งกับระเบิด (minefields) จำนวน 81 แห่งได้ถูกกำจัดออก คิดเป็นพื้นที่ราว 6.5 ล้านตารางเมตรและ กับระเบิดราว 27,000 ชิ้นได้ถูกกำจัดทิ้ง ด้วยความช่วยเหลืออย่างต่อเนื่องของ คณะกรรมาธิการยุโรปและทางการไซปรัส การกระทำดังกล่าวถือเป็นการสร้างความรู้สึกปลอดภัยให้แก่ชาวไซปรัสที่อาศัยอยู่ในเขตกันชนของสหประชาชาติ

6) การให้ข้อมูลเกี่ยวกับกฎหมายและการเมืองของสหภาพยุโรป (EU Infopoint)

EU Infopoint เป็นอีกหนึ่งโครงการที่ได้รับการสนับสนุนทางการเงินจากข้อกำหนดว่าด้วยความช่วยเหลือทางการเงิน โครงการดังกล่าวเป็นความพยายามในการจัดตั้งศูนย์ข้อมูลเกี่ยวกับสหภาพยุโรปซึ่งตั้งขึ้นเมื่อ ค.ศ. 2009 ในกรุงนิโคเซียโดยมีจุดประสงค์เพื่อเป็นศูนย์กลางในการเผยแพร่องค์ความรู้เกี่ยวกับสหภาพยุโรปไม่ว่าจะเป็นเรื่องทางกฎหมายและการเมือง ตลอดจนนโยบายหลักๆ และกิจกรรมของสหภาพยุโรปให้แก่ประชาคมไซปรัสเชื้อสายเติร์กทั้งที่เป็นสาธารณชนทั่วไป บริษัทต่างๆ ภาคประชาสังคม สื่อมวลชน และวงวิชาการ²⁸ ความพยายามดังกล่าวจึงอาจพิจารณาได้ว่าเป็นการใช้การทูตสาธารณะเพื่อเผยแพร่ภาพลักษณ์ที่ดีของสหภาพยุโรปโดยมุ่งหวังให้เกิดทัศนคติที่ดีในหมู่ประชาคมชาวไซปรัสเชื้อสายเติร์ก

²⁸ European Union Infopoint in Nicosia, About EU Infopoint. [Online]. Available from: <http://www.abbilgi.eu/web/Home/tabid/40/language/en-US/web/abmmhakkinda/tabid/71/language/en-US/Default.aspx> Accessed April 2, 2014.

จุดอ่อนของอะคิลลิส: สหภาพยุโรปกับปัญหาความขัดแย้งของสาธารณรัฐไซปรัส

หลังจาก ค.ศ. 2011 ซึ่งเป็นปีสุดท้ายของการดำเนินงานภายใต้ข้อกำหนดว่าด้วยความช่วยเหลือทางการเงินฉบับปี ค.ศ. 2006 คณะกรรมาธิการยุโรปได้อนุมัติงบประมาณเพิ่มเติมราว 28 ล้านยูโรสำหรับดำเนินโครงการที่ยังคงอยู่ โดยเงินส่วนหนึ่งของงบประมาณดังกล่าว (ราว 1.5 ล้านยูโร) ได้ถูกจัดสรรไปสำหรับโครงการทุนการศึกษาของสหภาพยุโรปในช่วง ค.ศ. 2011-2012 และเพื่อสนับสนุนกระบวนการของสหประชาชาติที่ยังคงดำเนินอยู่²⁹

5. บทสรุป

ในภาพรวมจึงเห็นได้ว่าสหภาพยุโรปได้ใช้ความสำเร็จทางเศรษฐกิจในอดีตเป็นฐานในการสร้างความชอบธรรมในการขยายบทบาทของตนในเวทีระหว่างประเทศ ปัญหาไซปรัสซึ่งแต่เดิมเป็นเพียง “พื้นที่ที่อยู่ติดกับพรมแดนของสหภาพ” ได้กลายมาเป็นปัญหาสำคัญของหนึ่งในรัฐสมาชิกของสหภาพยุโรป ปัญหาไซปรัสที่ยังคงยืดเยื้อยาวนานจึงกลายเป็นความท้าทายประการสำคัญของสหภาพยุโรป เพราะความสำเร็จหรือความล้มเหลวของสหภาพยุโรปในการแก้ปัญหาดังกล่าวย่อมส่งผลกระทบต่อสถานะการเป็นตัวแสดงในระดับโลก สหภาพยุโรปได้ตระหนักดีว่าการเปิดรับสาธารณรัฐไซปรัสเข้าเป็นสมาชิกย่อมเป็นการรับเอาปัญหาไซปรัสเข้ามาในสหภาพอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ทว่าสหภาพยุโรปก็ยังคงคาดหวังว่าการบูรณาการจะมีส่วนช่วยเยียวยาปัญหาระหว่างประชาคมชาวไซปรัสทั้งสองได้ โดยสหภาพยุโรปได้เรียนรู้จากประสบการณ์ความล้มเหลวของสหประชาชาติ จึงได้หลีกเลี่ยงการใช้มาตรการหรือกลไกทางการทหารและทางการเมืองในการแก้ไขปัญหาไซปรัส ในทางกลับกันสหภาพยุโรปได้หันมาใช้แนวทางในการบังคับผ่านเงื่อนไขการเป็นสมาชิก ควบคู่ไปกับการสร้างแรงจูงใจผ่านการใช้มาตรการทางเศรษฐกิจ

²⁹ European Union Infopoint in Nicosia, *Newsletter no.1*. [Online]. Available from: http://www.abbilgi.eu/web/Portals/0/docs/pdf/AB_Bulten-1_ENG.pdf Accessed April 2, 2014.

ในช่วงแรกสหภาพยุโรปได้ใช้ไม้แข็งคือการให้สถานะสมาชิกสหภาพยุโรปแก่สาธารณรัฐไชปรัสซึ่งเป็นแนวทางที่สหภาพยุโรปคาดหวังว่าจะช่วยแก้ไขปัญหไชปรัสได้ในช่วงต้น ทว่าสุดท้ายมาตรการดังกล่าวกลับส่งผลกระทบในเชิงลบ (negative effect) ต่อกรณีปัญหา กล่าวคือเมื่อสาธารณรัฐไชปรัสได้เข้าเป็นสมาชิกสหภาพยุโรปได้สำเร็จแล้วก็ขาดแรงจูงใจในการแก้ปัญหาให้สำเร็จลุล่วง ดังจะเห็นได้จากผลของการลงประชามติที่ชาวไชปรัสเชื้อสายกรีกลงมติด้านแผนการอันนั้น อาจกล่าวได้ว่าสหภาพยุโรปได้พลาดโอกาสสำคัญในการแก้ไขปัญหไชปรัสไปอย่างน่าเสียดายเพราะอันที่จริงสหภาพยุโรปสามารถใช้เครื่องมือในการเปิดรับเข้าเป็นสมาชิกนี้ในการบังคับให้เกิดทางออกที่สมดุลอันอาจทำให้เกิดสันติภาพได้ ตัวอย่างเช่น สหภาพยุโรปอาจใช้มาตรการลงโทษชาวไชปรัสเชื้อสายกรีกที่ได้ขัดขวางแผนการอันนั้นโดยการระงับการเข้าเป็นสมาชิก เป็นต้น ทว่าสหภาพยุโรปก็มิได้พิจารณาทางเลือกเหล่านี้และกลับเปิดรับไชปรัสเข้าเป็นสมาชิก จึงสามารถกล่าวได้ว่าสหภาพยุโรปอนุมานว่าการบูรณาการไชปรัสเข้าเป็นสมาชิกสหภาพยุโรปจะนำไปสู่การแก้ปัญหาไชปรัสได้ อย่างไรก็ตามก็ตีสหภาพยุโรปได้เข้าใจผิดเพราะแนวทางของสหภาพยุโรปได้ทำให้ปัญหาไชปรัวยังคงยืดเยื้อต่อมาแทนที่ยุติปัญหาโดยใช้ทางออกที่ทำให้ทั้งสองฝ่ายได้ประโยชน์ (win-win solution)

นั่นจึงเป็นเหตุผลให้สหภาพยุโรปปรับเปลี่ยนแนวทางของมาตรการเพื่อแก้ไขปัญหไชปรัสภายหลังจากที่สาธารณรัฐไชปรัสได้เข้าเป็นสมาชิกสหภาพยุโรปได้สำเร็จ โดยภายในช่วงระยะเวลาที่ศึกษามาตรการแก้ไขปัญหของสหภาพยุโรปไม่ได้มีลักษณะเป็นมาตรการทางการเมืองหรือมาตรการทางความมั่นคง ที่เป็นเช่นนี้เพราะสหภาพยุโรปได้เป็นประจักษ์พยานของความล้มเหลวขององค์การสหประชาชาติในการพยายามแก้ปัญหาไชปรัสที่ยาวนานกว่าสี่ทศวรรษ ไม่ว่าจะเป็นความพยายามในการจัดเจรจาระหว่างผู้นำของสองประชาคม รวมถึงข้อเสนอในการแก้ปัญหาอย่างครอบคลุมตามแผนการอันนั้น ความล้มเหลวดังกล่าวย่อมทำให้สหภาพยุโรปไม่ต้องการเดินซ้ำรอยทางเดิม นอกจากนั้นในกรณีปัญหาความขัดแย้งของสาธารณรัฐไชปรัสสหภาพยุโรปไม่สามารถใช้มาตรการด้านความมั่นคงแก้ไข

จุดอ่อนของอะคิลลีส: สหภาพยุโรปกับปัญหาความขัดแย้งของสาธารณรัฐไซปรัส

ปัญหาได้เพราะระดับของความขัดแย้งในสาธารณรัฐไซปรัสนั้นไม่ได้มีความรุนแรงดังเช่นที่เกิดขึ้นในช่วงทศวรรษที่ 1960

เงื่อนไขเหล่านี้ได้เป็นกรอบสำคัญในการกำหนดแนวทางมาตรการที่สหภาพยุโรปสามารถใช้ในการแก้ปัญหาไซปรัส โดยแนวทางของมาตรการใหม่นี้ก็คือการใช้แรงจูงใจทางเศรษฐกิจ (economic incentives) โดยเริ่มต้นจากการออกข้อกำหนดว่าด้วยเส้นสีเขียวเพื่อเป็นการลดความตึงเครียดระหว่างประชาคมผ่านการเปิดพรมแดนให้มีการเคลื่อนไหวของพลเมืองเกิดขึ้น จากนั้นจึงมีการออกข้อกำหนดว่าด้วยการค้าโดยตรงเพื่อให้สาธารณรัฐตุรกีแห่งไซปรัสเหนือไม่รู้สึกรู้ว่าถูกกีดกันออกจากกระบวนการบูรณาการยุโรป และสุดท้ายซึ่งเป็นมาตรการทางเศรษฐกิจที่มีความสำคัญที่สุดคือการออกข้อกำหนดว่าด้วยความช่วยเหลือทางการเงินมูลค่าเกือบ 260 ล้านยูโรในการดำเนินโครงการต่างๆ ประเด็นสำคัญที่ผู้วิจัยต้องการชี้ให้เห็นคือว่ามาตรการต่างๆ เหล่านี้นอกจากจะมีจุดประสงค์เพื่อช่วยพัฒนาเศรษฐกิจของสาธารณรัฐตุรกีแห่งไซปรัสเหนือและเตรียมความพร้อมในการปรับใช้กฎระเบียบของสหภาพยุโรปแล้ว ยังมีจุดประสงค์ที่แฝงอยู่ก็คือเพื่อปรับเปลี่ยนทัศนคติและความรู้สึกเป็นปฏิกิริยาต่อกันและกันของชาวไซปรัส ซึ่งสหภาพยุโรปเชื่อว่าจะเป็นเงื่อนไขที่สำคัญในการแก้ไขปัญหไซปรัสอย่างสมบูรณ์ได้ในอนาคตอีกด้วย

การแก้ปัญหาความขัดแย้งของสาธารณรัฐไซปรัสจึงต้องอาศัยความร่วมมือจากทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง ไม่ว่าจะเป็นสาธารณรัฐไซปรัสเอง และคู่กรณีขัดแย้งคือสาธารณรัฐตุรกีแห่งไซปรัสเหนือ รวมถึงกรีซและตุรกี สิ่งสำคัญที่สุดที่สหภาพยุโรปต้องทำคือการยึดมั่นต่อบทบาทของการเป็นผู้สร้างสันติภาพของตน และเดินหน้าต่อไปในการสรรหาความริเริ่มใหม่ๆ ในการแก้ไขปัญหไซปรัสโดยอาศัยการเรียนรู้จากประวัติศาสตร์ สหภาพยุโรปควรก้าวข้ามความกลัวที่จะล้มเหลวดังเช่นสหประชาชาติในอดีต เพราะความสำเร็จในการแก้ปัญหาไซปรัสนี้ย่อมจะช่วยสร้างความชอบธรรมให้แก่วาทกรรมการเป็นตัวแสดงในระดับโลกที่มีบทบาทในการช่วยแก้ไขปัญหความขัดแย้งของสหภาพยุโรปให้แข็งแกร่งมากยิ่งขึ้น โดยพยายาม

แสวงหาแนวนโยบายในการส่งเสริมสันติภาพให้แก่ปัญหาไซปรัส และควรเข้ามา
มีบทบาทอย่างเต็มตัวในการเป็นแกนกลางผลักดันให้ทุกฝ่ายหันหน้าเข้าหากัน
ในการร่วมกันแก้ไขปัญหายั่งยืน