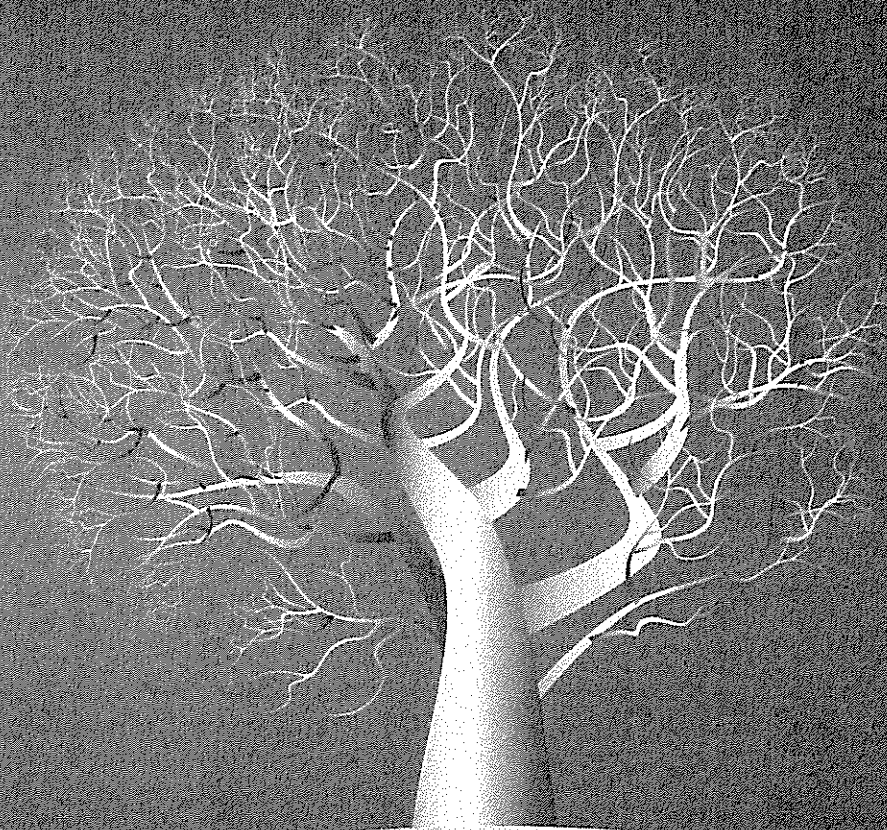


วารสารยุโรปศึกษา | ศูนย์ยุโรปศึกษา
มหาวิทยาลัยสุโขทัย



PEACE PROSPERITY
& FREEDOM

ปีที่ | ฉบับที่ | กรกฎาคม - ธันวาคม
21 | 2 | 2556



100.-

บรรณาธิการพิเศษ	ผศ. ดร. จาริต ดิงศภักดิ์
บรรณาธิการ	ผศ. ดร. ณัฐนันท์ คุณมาศ
ผู้ช่วยบรรณาธิการ	พลิชฐ์ ลั่นเรืองฤทธิ์
ที่ปรึกษา	รศ. วิมลวรรณ ภัทโรดม
จัดพิมพ์โดย	ศูนย์ยุโรปศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ชั้น 3 อาคารวิทย์พัฒนา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ถนนพญาไท เขตปทุมวัน กรุงเทพฯ 10330 โทรศัพท์ 0-2218-3922-3 โทรสาร 0-2215-3580 เว็บไซต์: http://ces.in.th อีเมล: palist.l@chula.ac.th
พิมพ์ที่	โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ถนนพญาไท เขตปทุมวัน กรุงเทพฯ 10330 โทรศัพท์ 0-2215-3612, 0-2218-3549-50 เว็บไซต์: http://www.cuprint.chula.ac.th
Special Editor	Asst. Prof. Dr. Charit Tingsabadh
Editor	Asst. Prof. Dr. Natthanan Kunnamas
Assistant Editor	Palist Lunruangrit
Advisors	Assoc. Prof. Vimolvan Phatharodom
Printed by	Center for European Studies, Chulalongkorn University 3 rd FL, Vidyabathna Building, Chulalongkorn University, Phyathai Road, Patumwan, Bangkok, 10330, Thailand Tel: +662-218-3922-3 Fax: +662-215-3580 Website: http://ces.in.th e-mail: palist.l@chula.ac.th
Printing	Chulalongkorn University Printing House Phyathai Road, Patumwan, Bangkok, 10330, Thailand Tel: +662-215-3612, +662-218-3549-50 Website: http://www.cuprint.chula.ac.th

ISSN 0858-7795

วารสารยุโรปศึกษาฉบับนี้ มีชื่อว่า “Peace Prosperity and Freedom” ซึ่งเป็นคำสามคำที่มาอยู่ด้วยกันอย่างลงตัว ทั้งนี้เนื่องจากระหว่างที่กองบรรณาธิการได้คัดเลือกบทความเพื่อพิจารณาตีพิมพ์ บทความที่ได้รับคัดเลือกแต่ละบทความมีความเกี่ยวข้องกันอย่างมาก เมื่อเริ่มต้นกับคำว่า สันติภาพ หรือ peace เราต้องยอมรับว่าเหตุการณ์ความไม่สงบระหว่างประเทศในปัจจุบันค่อนข้างเกิดขึ้นถี่และขยายในทุกทวีป ความพยายามที่จะแสวงหาสันติภาพ โดยที่มีสหภาพยุโรปในฐานะมหาอำนาจทางพลเรือน หรือประเทศในภูมิภาคยุโรปเข้าไปเกี่ยวข้อง จึงเป็นประเด็นให้เขียนถึงได้อยู่เสมอ ตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน นำมาสู่คำที่สองคือ ความมั่งคั่งหรือ “prosperity” หลายคนเชื่อว่าการยุติสงครามหรือก้าวแรกคือการหยุดยิง จะนำไปสู่การพัฒนา การแสวงหาหนทางสู่ความมั่งคั่งในอนาคต โดยเฉพาะอย่างยิ่งตั้งแต่การยุติลงของมหาสงครามโลกครั้งที่หนึ่ง ซึ่งจะได้เวียนบรรจบครบ 100 ปีการเริ่มต้นสงครามในปี 2014 นี้ ความพยายามปฏิรูปเปลี่ยนผ่านทางเศรษฐกิจ เพื่อการสร้างชาติและความมั่งคั่ง จึงเป็นส่วนสำคัญในการดำรงสันติภาพให้คงอยู่ต่อไปได้ และท้ายสุดคำว่า อิสราภาพ หรือ freedom น่าจะเป็นอุดมคติสูงสุดที่มนุษย์ทุกคนพึงปรารถนา ซึ่งบทความคัดสรรของเราทั้งหลาย ได้ห่อหุ้มอยู่ในคำสามคำนี้

งานชิ้นแรกเป็นบทความรับเชิญ ชื่อ “Germany’s Changing Middle East Policy and its European Context” ที่ได้รับเกียรติจาก Michael Bauer และ Peter Nasif ผู้เชี่ยวชาญด้านตะวันออกกลางชาวเยอรมนีสองท่านสังกัดศูนย์ศึกษาวิจัยนโยบายประยุกต์ (Centre for Applied Policy Research: C.A.P.) ซึ่งเป็นสถาบันที่ผลิตงานวิจัยและให้คำปรึกษาทางนโยบายความมั่นคงแก่รัฐบาลเยอรมนี งานชิ้นนี้แสดงให้เห็นถึงบทบาทและความต่อเนื่องทางนโยบายของเยอรมนี หนึ่งในมหาอำนาจทางด้านเศรษฐกิจและพลเรือน ในการมีปฏิสัมพันธ์

เกี่ยวข้องกับภูมิภาคตะวันออกกลางและแอฟริกาเหนือ หรือที่เรียกกันว่า MENA (Middle East and North African Region) สืบเนื่องต่อถึงเหตุการณ์การปฏิวัติอาหรับ หรืออาหรับสปริง งานชิ้นที่สองที่ศึกษาบริเวณ MENA เช่นกัน เป็นของผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ณัฐนันท์ คุณมาศ และรองศาสตราจารย์ ดร. วีระ สมบูรณ์ จากคณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ในงาน “การปฏิวัติอาหรับและการปรับเปลี่ยนเชิงนโยบายของสหภาพยุโรปในการให้ความช่วยเหลือทางด้านมนุษยธรรม” ซึ่งมาจากการวิจัยในโครงการความร่วมมือนานาชาติกับการศึกษาความมั่นคงของมนุษย์ งานชิ้นนี้แสดงให้เห็นถึงบทบาทของสหภาพยุโรปและประเทศสมาชิก ในการเป็นมหาอำนาจทางพลเรือน ในกรณีศึกษาการให้ความช่วยเหลือทางด้านมนุษยธรรมในวิกฤตการณ์ซีเรียอันสืบเนื่องจากเหตุการณ์ปฏิวัติอาหรับ ซึ่งสหภาพยุโรปเองต้องปรับตัวทางนโยบายครั้งสำคัญเช่นกัน

งานชิ้นต่อมาที่เกี่ยวกับการสร้างสรรค์สันติภาพ ในเรื่อง “จุดอ่อนของอะคิลลีส: สหภาพยุโรปกับปัญหาความขัดแย้งของสาธารณรัฐไซปรัส” โดย จิรเดช มหาวรรณกิจ นักวิชาการอิสระและมหาบัณฑิตจากจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ได้ชี้ให้เห็นว่าสหภาพยุโรปมีบทบาทและข้อจำกัดอย่างไรบ้าง ในการสร้างสันติภาพในไซปรัส โดยเฉพาะการสลายความขัดแย้งกับไซปรัสตุรกี ภายหลังไซปรัส กรีซ ได้เข้ามาเป็นสมาชิกสหภาพยุโรปในปี 2004 ซึ่งทั้งสามงานข้างต้นเป็นประเด็นปัจจุบันของความพยายามในการแสวงหาหนทางในการรักษาสันติภาพในภูมิภาคยุโรปเองและนอกภูมิภาคที่สหภาพยุโรปและประเทศสมาชิกยุโรปเข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้อง อย่างไรก็ตามการศึกษาประวัติศาสตร์ในการสร้างสันติภาพในอดีต จำเป็นต้องดูความพยายามในการรักษาสันติภาพยุคคลาสสิกผ่านองค์การสันนิบาตชาติ หรือ The League of Nations คือหลังยุติมหาสงครามโลกครั้งที่หนึ่ง ซึ่งในวาระของการครบรอบ 100 ปี ของการเริ่มต้นสงครามโลกครั้งที่หนึ่ง งานของ ทภีพร สุพรและภักคนันต์ เลื่องปัญญาวงศ์ นักวิชาการอิสระและนิสิตระดับมหาบัณฑิตจากจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ได้อธิบายกระบวนการดังกล่าวผ่านงาน “บทบาทขององค์การสันนิบาตชาติในช่วงระหว่างสงคราม: ความฝันที่เป็นไป (ไม่) ได้ของ

แนวคิดเสรีนิยม? และนัยต่อการเมืองระหว่างประเทศ” โดยได้อภิปรายถึงปัญหาของการสร้างสันติภาพในทางอุดมคติกับสิ่งที่เกิดขึ้นจริงในทางปฏิบัติหลังการยุติสงครามโลกครั้งที่หนึ่งเป็นต้นมา

งานที่ห้า เป็นงานศึกษาเชิงประวัติศาสตร์เปรียบเทียบของ Potsawat Chaimongkolrat มหาบัณฑิตจากจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย เรื่อง *“Economic Liberalisation and Democratic Transition of Spain and Portugal, 1959-1978”* ซึ่งแสดงให้เห็นถึงความพยายามที่จะสร้างชาติและสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจ ภายใต้การปกครองโดยผู้นำเผด็จการของสเปนและโปรตุเกส และเพื่อปูทางในการเข้าเป็นสมาชิกสหภาพยุโรปในอนาคต ซึ่งทั้งสองประเทศมีความแตกต่างในลักษณะการเกี่ยวข้องกับมหาอำนาจภายนอก และทัศนะของผู้นำเผด็จการต่อการพัฒนาที่แตกต่างกัน งานชิ้นสุดท้าย *“บนเส้นทางสู่เสรีภาพของสาร์ตร”* สอดคล้องกับคำว่า “เสรีภาพ” หรือความใฝ่ฝันอันสูงสุดของมนุษย์ หากแต่ว่าตามแนวคิดของฌอง ปอล สาร์ตร (Jean-Paul Sartre) อาจตีความต่างจากนักปรัชญาท่านอื่น ซึ่งรองศาสตราจารย์วันดา ขำเขียว จากคณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒได้ถ่ายทอดให้เราได้รับรู้เป็นอย่างดี

สุดท้ายนี้ทางกองบรรณาธิการ ขอขอบพระคุณสมาชิกและท่านผู้อ่านที่รอคอยในการอ่านงานคุณภาพในวารสารด้วยดีเสมอมา ทางเราจะมุ่งมั่นส่งต่อผลงานทางวิชาการคุณภาพที่เกี่ยวข้องกับแวดวงยุโรปศึกษาต่อไป

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. จาริต ติงศภัทัย
ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ณัฐนันท์ คุณมาศ
ศูนย์ยุโรปศึกษาแห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

Michael Bauer

M.A. Political Science, Ludwig-Maximilians-University of Munich

Peter Nassif

M.A. Political Science, Ludwig-Maximilians-University of Munich

ณัฐนันท์ คุณมาศ

รัฐศาสตรบัณฑิต ร.บ. การระหว่างประเทศ เกียรตินิยมอันดับหนึ่งเหรียญทอง มหาวิทยาลัย
ธรรมศาสตร์

M.A. in Policy Analysis, GRIPS, Japan

M.A. in European Politics, University of Leeds, England

Ph.D. in Politics and International Studies, University of Leeds, England

วีระ สมบูรณ์

รัฐศาสตรบัณฑิต ร.บ. มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

M.A. in Asian Studies, University of Michigan, USA

Ph.D. in Political Science, University of Michigan, USA

จิรเดช มหาวรรณกิจ

รัฐศาสตรบัณฑิต (เกียรตินิยม) สาขาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ จุฬาลงกรณ์
มหาวิทยาลัย

รัฐศาสตรมหาบัณฑิต สาขาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ทภีพร สุพร

ศิลปศาสตรบัณฑิต (รัฐศาสตร์) เกียรตินิยมอันดับ 1 มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์

รัฐศาสตรมหาบัณฑิต สาขาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ภักคนันต์ เลื่องปัญญาวงศ์

ศิลปศาสตรบัณฑิต (รัฐศาสตร์) เกียรตินิยมอันดับหนึ่ง มหาวิทยาลัยรามคำแหง

Potsawat Chaimongkolrat

ครุศาสตรบัณฑิต สาขาวิชามัธยมศึกษา (เอกภาษาอังกฤษ) จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
M.A. European Studies, Chulalongkorn University

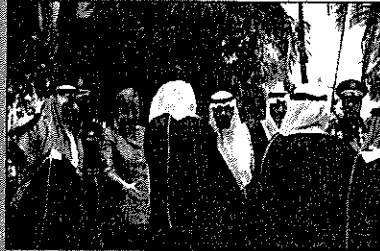
วนิดา ขำเขียว

อักษรศาสตรบัณฑิต (เกียรตินิยม) จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
อักษรศาสตรมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

เนื้อหา ความคิดเห็น ตลอดจนการตีความต่างๆ ในวารสารฉบับนี้ เป็นความคิด
ของผู้เขียน มิได้สะท้อนทัศนคติและนโยบายของศูนย์ยุโรปศึกษา แห่งจุฬาลงกรณ์
มหาวิทยาลัยแต่ประการใด

The author is responsible for the contents, views and analyses
expressed in the paper, which are neither the same as ones of
Centre for European Studies, nor the editorial staff.

Germany's Changing Middle East Policy and its European Context _____	2
<i>Michael Bauer and Peter Nassif</i>	
สหภาพยุโรปกับการให้ความช่วยเหลือทางด้านมนุษยธรรม ในวิกฤตการณ์การปฏิวัติอาหรับ: กรณีศึกษาซีเรีย _____	32
<i>ณัฐนันท์ คุณมาศ และ วีระ สมบูรณ์</i>	
จุดอ่อนของอะคิลลีส: สหภาพยุโรปกับปัญหาความขัดแย้งของ สาธารณรัฐไซปรัส _____	58
<i>จิรเดช มหาวรรณกิจ</i>	
บทบาทขององค์การสันนิบาตชาติในช่วงระหว่างสงคราม: ความฝันที่เป็นไป (ไม่) ได้ของแนวคิดเสรีนิยม ? และนัยต่อการเมือง ระหว่างประเทศ _____	82
<i>ทกัพร สุพรและ ภักคนันต์ เลื่องปัญญาวงศ์</i>	
Economic Liberalisation and Democratic Transition of Spain and Portugal, 1959-1978 _____	112
<i>Potsawat Chaimongkolrat</i>	
บนเส้นทางสู่เสรีภาพของสาร์ตร _____	128
<i>วนิดา ชำเขียว</i>	



In Europe and Germany, the so-called "Arab Spring" has led to a change of paradigm in the public view towards the peoples of MENA countries. No longer is the theory of the "Arab exception" of relevance, no longer will it be possible to legitimize support for despots with the notion that Arabs simply "are not ready for democracy".

การเปลี่ยนแปลงนโยบายต่อภูมิภาคตะวันออกกลาง
ของเยอรมนี และบริบททางการเมืองในยุโรป

ไมเคิล เบาเออร์ และ ปีเตอร์ นาซีฟ

บทความนี้ศึกษาบทบาทของเยอรมนีต่อการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นในประเทศบริเวณตะวันออกกลางและแอฟริกาเหนือตั้งแต่เดือนธันวาคม 2553 เป็นต้นมา งานชิ้นนี้เห็นว่านโยบายของเยอรมนีต่อสถานการณ์ดังกล่าวมีความต่อเนื่องเป็นอย่างมาก ถึงแม้ว่าสถานะแวดล้อมในบริเวณนั้นมีการเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา ความต่อเนื่องดังกล่าวเป็นผลส่วนหนึ่งมาจากวัฒนธรรมในการกำหนดนโยบายต่างประเทศของเยอรมนีที่เน้นหนักในประเด็นทางด้านเศรษฐกิจและกิจการพลเรือน การใช้กรณีศึกษารายประเทศในงานชิ้นนี้ทำให้เห็นภาพว่านโยบายของเยอรมนีมีลักษณะอย่างไรและตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลงผันผวนในโลกอาหรับอย่างไร งานชิ้นนี้ยังได้ประเมินภาพกว้างของยุโรปในฐานะที่เป็นฐานของนโยบายต่างประเทศและความมั่นคงของเยอรมนีด้วย ประการสุดท้าย ผู้เขียนได้อภิปรายความเหมือนและความต่างของการตอบสนองทางการเมืองของเยอรมนีและของยุโรปในภาพรวม

Germany's Changing Middle East Policy and its European Context

Michael Bauer and Peter Nassif,
Center for Applied Policy Research, University of Munich¹

Germany and the Middle East

German ties to region are well received: First of all, Germany does not carry the burden of the colonial legacies of other European powers in the region. Secondly, as a major player in international trade, Germany has always put a big effort in forging and maintaining good economic relations with the Middle East and North African (MENA) region. Also, historical ties to many formerly socialist countries of the region date back to the Cold War when the former German Democratic Republic enjoyed good relations with them. Following the reunification, the German Federal Republic has succeeded in revitalizing these relations.²

But there is another aspect of German Middle East policy that highly concerns one of the oldest and most complicated conflicts in the world, the Arab-Israeli conflict. Due to German history

¹ Michael.L.Bauer@LRZ.uni-muenchen.de, Peter_Nassif@hotmail.com

² C.f.: Tobias Schumacher, Germany: A Player in the Mediterranean, in: IEMed and CIDOB (eds.): Med.2009: 2008 in the Euro-Mediterranean Space, pp. 182-186.

during the Third Reich and the holocaust, German-Israeli ties have always been special and have continuously grown stronger and better. Following the end of the Cold War, throughout the late 1990s and arguably up to 2005, Germany tried to profile itself as a strong and reliable power in the Middle East and especially as a neutral mediator in the Israeli-Palestinian Conflict. Under Chancellor Merkel, Germany's policy toward the Arab-Israeli Conflict changed and became less coherent. One example is Germany's early decision to reject the Palestinian bid for full UN membership in September 2011 that would have de facto recognized the State of Palestine without having fully consulted with its European partners. This not only weakened Germany's position in the Arab world but also showed once more the limits of a common European foreign policy. The fact that Germany did abstain from voting on Palestine's bid for non-member observer state status at the United Nations in November 2012, in turn provoked an angry reaction by the Israeli government.

Germany: The Transformation Partnership

While governments on EU level were still working on an effective joint response, national governments such as Germany quickly moved towards setting up an extensive aid and development program. The Federal Republic was able to adapt quickly to the new situation and adopt a stance largely supportive of the on-going push for democratic change. Even in times of economic hardship, Germany created many new projects supporting democratic change,

ensuring their funding and proceeding forward with implementing them. The German strategy puts high emphasis on transformation partnerships, a framework that has been set up with Egypt and Tunisia. In addition to this, Germany also tries to address the various needs of Libya and Yemen in the fields of development as well as state-building and supports the democratic change in Jordan and Morocco. As part of this strategy, the German Federal Foreign Office has received an additional € 100 million for the years 2012 and 2013 from the government to support of transformation processes in Northern Africa. This fund, known as the "Transformation Partnership", was dedicated to Northern Africa, a large part was to benefit Tunisia, with 60% going into support of political and economic transformation and 40% reserved for education and research. An additional € 30 million annually will be provided in 2012 and 2013 by the foreign office to German and international NGOs for a broad spectrum of measures created to support and stabilize the transformation process especially in Tunisia and Egypt but also to some extent in Jordan and Morocco. By now, several other countries such as Libya, Yemen and even Mali have been added to this list – while not expanding the funding.

Germany's Federal Foreign Office had set up a working unit for coordinating the government's support efforts in Northern Africa in 2011 and 2012.³ The new German coalition government's coalition

³ Federal Foreign Office, Umbruch in der arabischen Welt. http://www.auswaertiges-amt.de/DE/Aussenpolitik/RegionaleSchwerpunkte/NaherMittlererOsten/Umbrueche-TSP/Ueberblick_Umbrueche_Arab_Welt_node.html

agreement of 2013 promises to continue the transformation partnership with the Arab world.⁴

While the Federal Foreign Office has the overall political control and responsibility, the Institute for Foreign Cultural Relations (Institut für Auslandsbeziehungen, ifa) oversees projects and advises foreign and domestic NGOs. In addition to that, the political foundations that are associated with the political parties in Germany as well as the German Academic Exchange Service (DAAD) received funding to intensify their activities in Arab transformation countries. Moreover, also through the Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ, Germany Agency for International Cooperation) also the Federal Ministry for Economic Cooperation and Development provides assistance to the Arab transformation countries.

In recent months, the downside of this strategy can be felt as more countries are being added to benefit from the Federal Foreign Office transformation fund while decreasing or at least not increasing the money in it. As new countries are being added, on-going projects in other countries such as Egypt and Tunisia had to be cut or even cancelled. The perception of this inconsistent policy in Germany as well as with the partners in MENA countries could not be worse.

⁴ Bundesregierung, Deutschlands Zukunft Gestalten, 2013, pp. 171-172; http://www.bundesregierung.de/Content/DE/_Anlagen/2013/2013-12-17-koalitionsvertrag.pdf

Tunisia

The former Tunisian President Zine El Abidine Ben Ali was ousted from office and left the country for Saudi Arabia on January 14, 2011. Only one month later, on February 12, the German Foreign Minister Guido Westerwelle visited Tunis to offer assistance for democratic change.

On January 9, 2012, almost a year after the Tunisian revolution, Foreign Minister Westerwelle came for a second visit to Tunis. This time, he and his Tunisian counterpart signed a Joint Declaration of Intent, agreeing on “a number of specific projects to strengthen democracy, the rule of law, media and civil society as well as vocational training, job creation and educational and cultural cooperation.” For the period until the end of 2013, projects worth € 32 million have already been planned, with an extension of the program being expected. One focal point will be the “Network for Labour, Education and Mobility”. Additionally, the Federal Government has pledged to cut Tunisian debts by € 60 million, releasing the money for investment in previously agreed projects.

Germany has also moved on to strengthen bilateral relations with the new Tunisian government that had been elected into office on October 23, 2011. For the first time in its history has the German Government engaged with a country of the Maghreb on such deep and comprehensive consultations: On 12 September 2012, the first German-Tunisian intergovernmental consultations on state secretary level took place in Berlin.

Following the political crisis in 2013 started by the assassination of two important opposition politicians, Tunisia has returned to a relatively peaceful state. In early 2014, the new Tunisian constitution was adopted, opening the way for new elections. Given the developments in other Arab transformation countries (see the next paragraphs), the German government declared Tunisia a focal point of its Middle East policy.

Egypt

Besides Tunisia, Germany also highly prioritizes Egypt, which the German Foreign Office regards as “key to the Arab world”. On 24 February 2011, Germany’s Foreign Minister Guido Westerwelle was among the first high-ranking western politicians to visit Egypt after the downfall of former president Hosni Mubarak and to be welcomed by crowds on Tahrir Square. The “Berlin Declaration”, issued during the visit of the Egyptian Foreign Minister to Berlin on 12 August 2011 by both countries lays the foundations for the post-Mubarak bilateral relations of Germany and Egypt.

Besides being among the first countries to support the democratic change in Egypt, Germany was also quick to financially and technically support the transition process. In addition to an agreement to swap € 240 million of outstanding loans for development purposes, a transformation partnership similar to that with Tunisia was formed. As mentioned before, it consists of € 100 million for both countries and concentrates on ensuring a democratic transition towards stronger rule of law and the promotion of intercultural

understanding. As agreed in the "Berlin Declaration", both sides came together in Berlin once again for a second round of the Steering Committee in November 2012.

Further fields of the German assistance concentrate upon strengthening civil society as well as freedom of the media, rule of law and human rights, cooperation in the science and education sector, all ultimately thought to be contributing to the political, economic and social stabilization of the country.

Since Mohammed Morsi of the Muslim Brotherhood became Egypt's first democratically elected President, much has changed: At first, the Morsi-government failed to meet the economic expectations of the Egyptian public. Then it alienated large parts of the Egyptian public through an uncompromising policy of power consolidation. Public criticism and protest intensified and tensions grew until mid-2013. Eventually, the Morsi-government was brought down in a publically supported military coup on July 3, 2013 and the Muslim Brotherhood as well as its political party became illegal. The interim government of President Mansour has adopted a new constitution in January 2014, planning new presidential elections for mid-2014.

Libya

The ousting of former Libyan leader Muammar al-Gaddafi greatly differed from the process in neighbouring Tunisia and Egypt. Not only did it take much longer, but it also developed into a military standoff, a brief civil war and an over seven-months NATO

mission, depriving Gaddafi of his military, his power and lastly his life. As a result, the German response to the situation also greatly differed – from its previous quickly applied support on transformation processes but also from the approach of most other western nations.

When fighting broke out in early February 2011, Germany quickly reacted by sending humanitarian aid worth € 8 million for immediate relief. But it was not willing to actively involve itself in the conflict. With Gaddafi-forces closing in on the opposition stronghold of Benghazi, the UN Security Council came together on 17 March 2011 to decide on an intervention. As a non-permanent member of the Security Council, Germany was the only western country to not vote in favour of Resolution 1973. Chancellor Angela Merkel emphasized that Germany's abstention should not be seen as a lack of support "for the aims of the resolution" but only as a statement on Germany not participating in military action in Libya. While this may be a legitimate point, the question on whether the support of the resolution would have inevitably brought with it a German military involvement, remains to be discussed. What is certain though is that Germany was the only NATO member in the SC that did not vote in favour, positioning the country in one line with Russia and China (as well as India and Brazil). Apart from working for Gaddafi's propagandistic benefit, who thanked China, Russia and Germany for their support, the vote directly opposed Germany's aim for a role as a reliable ally and political player in international security affairs.

With the end of military operations however, Germany sought to make up for the previous restraint and tried to increase its involvement in Libya. It offered help for the destruction of ammunition, weapons and mines as well as the setting up projects to secure chemical and nuclear agents. The Federal Republic has also offered its support and expertise in setting up state security such as training police and border forces, as well as infrastructural projects such as the medical apparatus or the water and sewerage systems. On the political field, state-building activities are supported as well as provision of advice on constitutional issues, and a number of projects for civil society and media.

Despite all that, due to a lack of financing and because of the unstable security situation the German presence in Libya remains limited. Moreover, the fact that large areas of the country are under the control of armed militias contributes to political instability and unpredictability.

Yemen

Although a neighbour of Saudi Arabia (KSA) and Oman, Yemen is the poorest country on the Arab peninsula and one of the poorest countries in the world, with one in two Yemenis living below the line of poverty. Due to its location on the southern tip of the Arabian Peninsula, the territory is of high strategic importance. Its vicinity to oil-rich KSA and its position on the Gulf of Aden, enabling it to control the access to the Red Sea, and across from the pirate-afflicted Somalia underline its important role for regional

security and German, European and global strategic interests. A major concern is the wide and uncontrolled Yemeni desert, rendering the country a safe haven for separatist movements but also – and this is of much bigger concern to the international community – to al-Qaeda terrorists. Therefore, political stability, the rule of law and a strong government is of highest importance to German foreign policy in Yemen. During the last 40 years, Germany has been one of the biggest donors for development aid to Yemen, providing over € 120 million of support in 2011 and 2012.

The year-long anti-government protest against former president Ali Abdullah Saleh forced him to hand over power to his Vice President AbdRabbuh Mansour Hadi in November 2011. On 13 March 2012, German Foreign Minister Westerwelle visited Sana'a to meet the new President Hadi and Foreign Minister al-Qirbi as well as Yemen's democracy movement and members of the civil society. Westerwelle last met President Hadi on 27 September 2012 in New York, expressing his support for the new government and his hope for political stability. Germany also supports the National Dialogue launched in November 2011, as well as the constitutional reform agenda. Although in light of the security situation German staff was withdrawn in 2011, various kinds of support were still provided, including € 23 million of food aid. Other help includes humanitarian aid as well as supporting the de-mining process.

Syria

At the time being, the civil war in Syria has turned into a humanitarian catastrophe and poses as one of the biggest challenges to the international community. Dealing with Syria is characterized by a large amount of uncertainties. It is not clear how much support the Assad Regime still holds with its population, who his opposition really constitutes of or what their ultimate goals are. The organization of support for both sides and its donors are shady at the least. Also, Western countries are still struggling to find a unified and legitimate opposition platform to work and negotiate with. The country has become a battleground for regional rivalries between Qatar, Saudi Arabia, Turkey and the US on the one side and Iran and Russia on the other. With the UN Security Council divided between supporting the opposition or Assad, not much may be done in terms of concrete steps. In these difficult circumstances, Germany has not been able to develop a strategic approach to the Syrian crisis that would reach beyond humanitarian aid and declaratory political support for the opposition.

The Federal Republic and 56 other countries have called on the SC to refer the case of Syria to the International Criminal Court (ICC) on charges of war crimes and crimes against humanity. Up until now, the EU has had 18 rounds of implementing new sanctions against the Assad regime, the most recent one in February 2013. Germany is a founding member of the "Group of Friends of Syrian People" and hosted a meeting thereof on 4 September 2012 in Berlin. In November, the group recognized – just as the EU – the

joint leadership body of the opposition, the “National Coalition of Syrian Revolution and Opposition Forces” as Syria’s legitimate representative. In a “Friends of Syria” meeting on 24 February 2013, Germany initiated the “Working Group on Economic Recovery and Development”, establishing together with the UAE a trust fund for reconstruction. When the core group of the “Friends of Syria” met the National Coalition in Istanbul on 20 April 2013, Guido Westerwelle supported the election of Ghassan Hitto as interim prime minister of the National Coalition and repeated Germany’s intent of boosting its development of institutions and internal cohesion.

Although the National Coalition declared its rejection of terrorism and extremism, Islamist extremism and the growing brutality of opposition fighters are becoming a major problem for the moderate opposition as well as for western nations supporting them. While some European countries such as France, Great Britain and most recently Spain are pushing for supplying opposition fighters with lethal weaponry, Germany still insists on sticking to financial and humanitarian support. Therefore, Germany is one of the biggest supporters in bilateral aid to Syria, having provided until April 2013 over € 125 million, thereof € 68 million in humanitarian aid and € 50 million in structure-building measures. On 30 January, another € 10 million were granted by the Federal government. German aid concentrates on supporting the International Committee of the Red Cross (ICRC) in Syria and surrounding countries and the “German Federal Agency For Technical Relief” (THW) in the Jordanian refugee camp Za’atari as well as the works of German NGOs.

Apart from providing help in the region, Germany also grants residence permits to Syrian refugees. Since the beginning of the conflict, some 10,000 refugees have arrived in Germany and have been granted a stay permit for the period of the on-going conflict. Additionally, the Federal Government has decided to grant residence and working permits to over 5,000 quota refugees from Syria, with a focus on Christians and other persecuted minorities. However, at the same time, almost no visas are being issued to Syrians anymore, even if they have family members in Germany vouching for them. German and European refugee policy is slow, inconsistent, highly restricted and – just as dealing with the Syria crisis in general – lacks a clear vision in the long term.

EU Policy before the “Arab Spring”

Germany is not a Mediterranean power and its regional policy has traditionally been concerned with its Central and Eastern European neighbours. The European framework has therefore been an important factor shaping Germany's policy and an instrument to pursue German interests in the region.

From the 1970s on, bilateral agreements between European states and the countries of the MENA had proved somewhat confusing. Following Spanish lead, the European Union therefore adopted during the early 1990s a process of renovating its policy towards the Mediterranean, known as the Barcelona Process. After the end of the Cold War and in times of the Israeli-Palestinian peace process, the EU aimed for a multilateral framework that would

strengthen their ties with the Arab World, Turkey and Israel. The Barcelona Declaration⁵ of 1995 introduced this framework in the form of the Euro-Mediterranean Partnership (EMP). The declaration established three main baskets of partnership: the political and security basket; the economic and financial basket; and the social, cultural and human basket. In 2004, the newly introduced European Neighbourhood Policy added a forth basket aiming specifically at migration issues. Unlike the Barcelona Process with its European take-it-or-leave-it approach, the ENP aimed for a bilateral dialogue of equal partners. Just as the prospect of EU membership had been an incentive for Eastern European states to push for political and economic reforms, it was felt that the European Neighbourhood Policy (ENP) from 2004 on could provide a similar appeal to the states of the MENA-region. Yet when compared to the European policy adopted towards the Central and Eastern European states during the 1990s and 2000s, a major flaw appears in the approach towards MENA-countries: for Central and Eastern European nations, the eventual admission into the EU was a realistic goal and has mostly been reached by now. Middle Eastern and North African countries however are not offered the perspective of joining the EU, nor is this thinkable in the medium-term – as demonstrated by the unsuccessful EU-Turkish negotiations. Therefore, the incentives for democratic reform provided directly by the ENP are considerably lower than they were in Eastern Europe. More importantly, the

⁵ Barcelona Declaration adopted at the Euro-Mediterranean Conference - 27-28/11/95
http://www.eeas.europa.eu/euromed/docs/bd_en.pdf

global War on Terror that had been initiated as a response to the terrorist attacks on September 11, 2001 played an overwhelming role in Europe's viewing of its southern neighbourhood. Security had become the top priority for the EU's dealing with its neighbours. Especially the authoritarian regimes of Tunisia's Ben Ali, Libya's Gaddafi, Egypt's Mubarak amongst others could make the case for their fight against al-Qaeda and terrorism in general. Europe prioritized security from terrorism and illegal immigration above all, followed by economic ties and open markets while human rights and democratic values would seldom be more than lip service.⁶

The aims of the French-initiated Union for the Mediterranean (UfM) in the "Joint Declaration of the Paris Summit for the Mediterranean" 2008 were of similar nature. The overall aim of the UfM was to promote "peace, stability and prosperity" within and amongst its 43 member states. While the UfM had been envisioned by French President Sarkozy as an exclusively Mediterranean project the states along the coasts of the Mediterranean Sea, German and EU opposition led to the integration of all 28 EU member states into the UfM.⁷ European interests include trade partnerships with a push towards free trade, the security of European borders and the promotion and strengthening of human rights and democratic, pluralistic structures. The UfM has identified six priority projects:

⁶ Michael Bauer, *Mittelmeerpolitik*, in: Werner Weidenfeld and Wolfgang Wessels (eds.) *Europa von A bis Z*, Baden-Baden, pp. 374-379.

⁷ As a matter of fact, Germany had been particularly critical of the French initial initiative.

the de-pollution of the Mediterranean, the development of maritime and land highways, civil protection from catastrophes, the promotion of alternative energies, higher education and research, and the Mediterranean business development initiative aiming at small- and medium-sized businesses. While the UfM is proud to be the only forum to have Israelis and Arabs sit at the same table, in combination with its consensus-based approach, this proved to be a major obstacle to reaching agreements. Starting with Israeli operations in Gaza in 2008/2009, the refusal of Arab delegations to meet their Israeli counterparts has led to the cancellation of several high-level meetings.⁸ Next to a lack of funding for the ambitious agenda, the consensus-driven decision-making process and inflexibility are some of the largest problems that the UfM has to deal with.

Despite the ENP's stipulation to promote a ring of "well-governed states" around the EU, it has always been more convenient to cooperate with the authoritarian regimes of the MENA region addressing European security concerns than to promote civil society. The pursuit of hard interests has therefore at many times overruled a values-based approach in favour of pragmatism. Furthermore, just as in times of the ENP, the EU was confident that economic ties and trade agreements with MENA countries would be incentive enough for their authoritarian regimes to engage in democratic reforms and the promotion of human rights. Influencing the countries' elites was seen as a sufficient alternative to direct contacts and support of their civil societies.

⁸ C.f. SenénFlorensa, *Union fort he Mediterranean :ChallengesandAmbitions*, in: IEMED (ed.), *MediterraneanYearbook* 2010, pp. 58-67.

European reaction to the Arab Spring

When the uprisings of the so-called “Arab Spring” began in December 2010, they caught not only the western world offhand. The start of the Tunisian revolution and the fall of Tunisia’s President Zine El Abidine Ben Ali came as surprise and shock to the members of the EU. A secular public uprising to oust an autocratic ruler in an Arab country represented an unprecedented development to the whole region. Especially Tunisia’s Ben Ali and Egypt’s president Hosni Mubarak had been perceived as reliable allies for decades. There were neither plans for such an event nor any foreign policy agenda concerned with the fall of the regimes Europeans had cooperated with for so long. The EU members were unsure of how to react to this new situation and what it would mean for their ties to the established government elites – the French Foreign Minister Michèle Alliot-Marie famously even went so far as to offer to send French paratroopers to the Ben Ali-regime to quell protests in Tunisia.⁹ With the uprisings in the Arab world, the European approach to stability in the Mediterranean through authoritarian elites had proven to be a political and strategic mistake¹⁰.

⁹ French foreignministerresigns, The Guardian, 27/07/2011, <http://www.theguardian.com/world/2011/feb/27/french-foreign-minister-resigns>

¹⁰ Most emphatically put by Stefan Füle, Commissioner for the European Neighbourhood Policy who stated: “... We must show humility about the past. Europe was not vocal enough in defending human rights and local democratic forces in the region. Too many of us fell prey to the assumption that authoritarian regimes were a guarantee of stability in the region....” European Commission - SPEECH/11/130, 28/02/2011, http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-11-130_en.htm

After a period of uncertainty and hesitation the European Union tried to react to the Arab Spring along its traditional foreign policy approach, using soft power and leaving hard power and quick reactions to its member states. In the first quarter of 2011, the EU started to act. It sought to position itself as civilian power and moved to integrate its response within the framework of the ENP. Specifically, it adjusted the ENP to focus more on civil societies and democratic transformation processes. Moreover, since the EU had identified the socio-economic hardship of lower- and middle-class citizens as a main reason for the Arab Spring, its response also concentrated on supporting economic growth and the development of the civil society. The EU was able to quickly agree on 30 million Euros as emergency aid for Tunisia and Egypt, with further financial support being allocated to the concerned countries.

In March 2011, the European Commission first presented the communication on the Southern Mediterranean for “A Partnership for Democracy and Shared Prosperity with the Southern Mediterranean” built upon the three elements: 1) democratic transformation and institution-building, 2) stronger partnership with the local people, especially the civil society, and 3) sustainable and inclusive growth and economic development. The High Commissioner of the Union for Foreign Affairs and Security Policy Catherine Ashton introduced these pillars as Money, Markets and Mobility, the “three Ms” as a European answer to the Arab Spring.¹¹ From 2007 to 2013, the

¹¹ EU Joint Communication: A Partnership for Democracy and Shared Prosperity with the Southern Mediterranean, COM(2011) 200 final

European Neighbourhood Policy (ENP) was financed by the European Neighbourhood- and Partnership Instrument (ENPI). From 2014 on until 2020, financial support to the programs will be provided by the European Neighbourhood Instrument (ENI). During this period of time, 15.4 billion EUR will be provided to the ENP, two thirds of it to the Southern Partnership – that is MENA countries.

Furthermore, the EU announced the “Support to Partnership, Reform and Inclusive Growth” (SPRING) Program in September 2011. This was to include emergency financial aid to partner states, major recipients including Tunisia, Egypt, Morocco and Jordan. Although the latter two were not countries that had experienced a revolution, they had seen limited protests and the aid was seen as an incentive to their monarchies to introduce reforms for a top-down transformation. At the same time, the EU enjoys good relations to Morocco and Jordan, seeing them as moderate regimes that may be of help in such challenges as the Arab-Israeli conflict or illegal immigration.

Besides the EU's joint programs supporting democratic change and reform in the MENA, several EU member states have also set up their own mid- to long-term programs – either on a national basis or in a multilateral context.

During the G8 Summit in Deauville in 2011, a more multi-national program has been launched - the “Deauville Partnership with Arab Countries in Transition” that is funded by the G8 countries (Canada, France, Germany, Italy, Japan, Russia, United Kingdom, and the United States), the EU and the regional partners Kuwait, Turkey, Qatar, Saudi Arabia and the United Arab Emirates. The Partnership

also includes international financial institutions (IFI) such as the African Development Bank, the Arab Fund for Economic and Social Development, the Arab Monetary Fund, the European Investment Bank, the European Bank for Reconstruction and Development, the International Finance Corporation, the International Monetary Fund, the African Development Bank, the OPEC Fund for International Development, the Islamic Development Bank and the World Bank. The country holding presidency of the G8 also has the Chairmanship of the Deauville Partnership. The partners compiled pledges amounting up to € 14.4 billion in aid, loans and debt relief for the program. The Deauville Partnership has identified 4 key goals: Economic stabilization, job creation, inclusion and governance as well as integration. Since European foreign policy is based on a consensus position of all member states, often times it cannot be more than the least common denominator of the member states' positions. As the no-fly zone in Libya has shown, controversial situations such as humanitarian interventions will most likely lead to the absence of a common position – and thereby to the absence of a European foreign policy position. At many times during the uprisings of the Arab Spring, European member states have held differing positions on their approach, often influenced by their traditional role within the region.

As a former colonial and European power, France historically has had strong ties to its former colonies in North Africa and its mandate states of Syria and Lebanon. Although countries such as Algeria have fought long and bloody wars for their independence

from France, the francophone culture of Maghreb states from Morocco to Tunisia clearly shows the special relationship. Additionally, French influence stems from its role as a UN Security Council permanent member and nuclear power.

Together with other southern European countries such as Spain and Italy, France has a heightened interest in strong economic and political ties to the countries facing it on the other side of the Mediterranean Sea – just as Germany seeks closer ties to Eastern Europe. In that sense, French leadership in a project such as the UfM – especially in its originally perceived form as an exclusively Mediterranean project – may be understood as an attempt to regain its former position of power.

French politics and industry allegedly had held close ties with the ruling elites in North Africa and therefore at times been accused of putting a blind eye on the problematic practices in the region. Partly also to make-up for past mistakes and especially in the early phase of the Arab Uprisings, France pushed for a particularly tough stance with regard to the military intervention in Libya in support of the rebels.

The British supported the French and took an equally tough stance on Libya. Yet, sustaining the military campaign proved also a considerable challenge for British and French defence capabilities. When the air-campaign ran out of precision-guided ammunition, it was only thanks to US support that the operations could continue. However, in line with the European tradition, Britain also developed a more nuanced and structured approach to contribute to the

change in the region. In 2011, Britain set up the British Foreign & Commonwealth Office's (FCO) so-called Arab Partnership (AP) as a long-term response to the "Arab Spring".¹² The UK has committed £ 110 million (€ 131.35 million) to their Arab Partnership Fund covering the period from 2011 to 2015. Of that sum, € 48 million are administered by the FCO as "Arab Partnership Participation Fund" (APPF), whereas the rest goes to the Department of International Development (DFID) for the "Arab Partnership Economic Facility". The British program pushes for four main goals: economic growth & youth employability; political participation; freedom of expression; and good governance, that is rule of law and access to justice, support of civil society and fighting corruption.

AP funding is available for 19 countries of the MENA region, namely the priority countries Morocco, Algeria, Tunisia, Libya, Egypt, Jordan and Syria. Mauritania, Lebanon, and Iraq. The GCC members Kuwait, Qatar, Saudi Arabia, Oman, Bahrain, UAE are also eligible for funding, but the financial resources for them are capped. The Palestinian Territories and Yemen are included but get their funding mostly from other programs. So far, the APPF has funded 46 projects in 2011-12, 73 in 2012-13 and currently funds 62 projects in 15 countries for 2013-14.

¹² Department for International Development and Foreign & Commonwealth Office, The Arab Partnership. <https://www.gov.uk/arab-partnership>

Conclusion: German Middle East Policy and the European Union

In Europe and Germany, the so-called “Arab Spring” has led to a change of paradigm in the public view towards the peoples of MENA countries. No longer is the theory of the “Arab exception” of relevance, no longer will it be possible to legitimize support for despots with the notion that Arabs simply “are not ready for democracy”.

It is true that by now, peaceful revolutions have been overtaken by bloody street fights, coups and civil war and the enthusiasm of the early days has been swept away. Yet still, the EU as well as Germany and the other member states have to concede that their dealings with authoritarian regimes before 2011 were far too uncritical. They also have to be careful not to return to the *modus operandi*, but rather support the civil societies in their struggle towards moderate democratic transformation and a political culture of governmental accountability – a goal that was paid only in lip-service for far too long.

Looking specifically at German foreign policy concerning the Middle East certain continuities and discontinuities as well as parallels to European policy can be observed:

Germany puts special emphasis on its own economic interests, seeing an important chance in increasing employment through new fields of business such as the renewable energy sector in which Germany is one of the front-runners worldwide. But the Federal Republic also tries to strengthen economic growth and job-creation

as well as the education sector in the MENA countries. After all, the socioeconomic conditions have been a major factor for the uprisings in Tunisia, Egypt and elsewhere and also contribute to the continuing turmoil in the region.

In addition, the improvement of living conditions in North Africa is seen as an option to meet the question of economically driven migration originating from the region. Stable governments with the means to stop migration streams from leaving their coasts towards Europe as well as the means to provide the legal protection and political stability necessary for foreign investments are regarded as key here. Yet in the past, in many cases this political stability had been confused with autocratic rule, undermining the EU's and Germany's overall claims of holding high democratic values and human rights. This policy proved to be unsustainable and Germany claims to have learned its lesson.

Another problem is Germany's very restricted visa policy towards professionals, educators and businessmen from the MENA region trying to participate in an exchange of expertise with Germany. While migration streams have to be controlled, German restrictions on travel also impair trade relations and obstruct building trust and strong relations with civil societies. Since this attitude can also be found in other European countries, the promised "mobility" between the southern and northern shores of the Mediterranean seems to be far way off.

For the time being, the strength of the German support program lies within financial, personal and technical assistance, with

German foreign policy resembling more of a development program rather than hard-boiled political realism. Yet the overall success of the Federal Republic's foreign policy in a changing MENA region is smothered by the lack of solid commitment in times of conflict. A common example of this problem was the reaction – or rather inaction – in the case of Libya. The German government, on the one hand, highlights its rapid provision of humanitarian aid when fighting began and its support of state-building efforts after the fall of the Gaddafi regime. Yet when it came to the question of supporting a mission to protect the civilian population politically and let alone militarily, the German response was the now somewhat infamous abstention from voting on UN Security Council resolution 1973, the no-fly zone for Libya. While there are good historic reasons for Germany to avoid military action as much as possible, Germany also fell short of taking a political stance. As the early French reaction on the Tunisian revolution has shown, taking the “wrong” stance may backfire. But if Germany wants to fit in the role of the global player that it views itself in, its foreign policy must also take smart and reliable positions on unpopular issues. It seems, however, that the German abstention on Libya has done more damage to Germany's position in NATO and to the EU's foreign policy ambitions than to Germany's reputation in the Middle East.

The EU's foreign policy has to deal with several big problems on the policy level as well. For one, the strength of European foreign affairs lies in its introversion, focused on intra-European policy. The narrative of an emerging EU Common Foreign and Security Policy

(CFSP) may therefore be an effective tool for the European integration process, but its international implementation struggles with its ineffectiveness. With 28 member states, all following their own foreign policy interests, there is a clear lack of vertical convergence within the EU. Due to the Lisbon Treaty (as effective by December 2010), the EU has succeeded in focusing its foreign policy coordination in one single position, the High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy, currently manned by Catherine Ashton. Despite this, her political priority seems to be limited to the search for the lowest common denominator.

Moreover, despite the fact that the EU has put additional emphasis on bilateral relations and a differentiated approach based on the “more-for-more and less-for-less” principle, political practices display a high degree of continuity. For the EU, foreign policy goals in the Middle East and northern Africa have not changed significantly since before the “Arab Spring”: opening and strengthening MENA markets for European products, stopping the flow of immigrants into the EU, and curtailing terrorism. In this sense, German and European priorities display a high degree of similarity. Support for democratic reforms also figures high on the political agenda, it remains to be seen, however, where the priorities will rest when foreign policy objectives get in conflict with each other.

Similarly, the European approaches towards fulfilling these goals have not changed since before the Arab uprisings: on the economic level, negotiations on several Deep and Comprehensive Trade Agreements are pursued further. The same is true for readmission

agreements being negotiated with non-European neighbours that would allow them easier access to visas to the EU in exchange for the readmission of illegal immigrants from the EU.¹³ It remains to be seen if these kinds of agreements coupled with development aid, would open up the concerned states to political influences from Europe and serve as enough of an incentive for democratic reforms. The “more-for-more” strategy may work in an ideal environment and arguably is more effective than a “less-for-less” approach that only punishes for “bad” behaviour. However in most cases, it does not offer enough incentives for regimes to change; while in some case other external players step in and provide an alternative to the EU.

This also highlights one of the major dilemmas that the Europeans face: on the one hand, Europe and Germany are highly interested in domestic security as well as economic development, therefore pushing to close borders while at the same time opening markets abroad. This contradicting situation is bound to either harm trade and economic power or breach the “Fortress Europe”. With the Arab Spring, another aspect has been added to the dilemma as Europeans now also see a moral duty in promoting democratic values in MENA countries.

With civil war in Syria, a military coup in Egypt, an explosive situation in Libya and Iraq as well as political struggle in Yemen, Bahrain, Lebanon, Jordan and Tunisia it remains to be seen whether

¹³ European Commission: Evaluation of EU Readmission Agreements, COM(2011) 76

the EU and consequently also the German government will find the necessary approaches to be able to balance the different dilemmas they faces. In any way, the hope remains that the EU's and Germany's regained interest in the Middle East and their commitment to support the democratic transition in the region will be kept now that the public enthusiasm about the political change in the Arab world is cooling down.



“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: กรณีศึกษาซีเรีย¹

ณัฐนันท์ คุณมาศ² และ วีระ สมบูรณ์³

ความนำ: ปฏิวัติอะไร อย่างไร

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

¹ บทความนี้มาจากงานวิจัยของโครงการความร่วมมือนานาชาติกับความมั่นคงของมนุษย์ ศูนย์บริการวิชาการ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ได้รับการสนับสนุนงบประมาณจาก กองทุนรัชดาภิเษกสมโภช จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย (RES560530225-HS)

² ผู้ช่วยศาสตราจารย์ประจำภาควิชาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ผู้อำนวยการโครงการสหสาขาวิชายุโรปศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย และรองผู้อำนวยการศูนย์ยุโรปศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

³ รองศาสตราจารย์ประจำภาควิชาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย และหัวหน้าโครงการความร่วมมือนานาชาติกับความมั่นคงของมนุษย์ ศูนย์บริการวิชาการ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

⁴ 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 นอกจากนี้ยังมีปฏิบัติการการใช้อาวุธที่มีอำนาจการทำลายล้างสูงต่อพลเรือนจากสงครามกลางเมืองระหว่างรัฐบาลและกลุ่มต่อต้านรัฐบาล

การปฏิวัติอาหรับ จากตูนิเซียถึงซีเรีย

การปฏิวัติอาหรับ หรือที่เรียกกันว่า อาหรับสปริง เป็นปรากฏการณ์ความเคลื่อนไหวเรียกร้องประชาธิปไตยในบริเวณตะวันออกกลางและแอฟริกาเหนือ มีการประมาณการว่ามีพลเมืองของประเทศลุกฮือต่อต้านรัฐบาลครั้งใหญ่ หรือที่เข้าข่ายในปรากฏการณ์การปฏิวัติอาหรับกว่า 10 ประเทศ ได้แก่ ตูนิเซีย อียิปต์ ลิเบีย เยเมน ซีเรีย คูเวต เลบานอน โอมาน โมร็อกโก จอร์แดน ซาอุดีอาระเบีย ชูตาน มอริทาเนีย และอิรัก⁵ 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

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

ที่อยู่ในตำแหน่งถึง 23 ปี⁶ ต้องลี้ภัยไปยังซาอุดีอาระเบีย ในเดือนมกราคม 2011 ตูนิเซียถือเป็นประเทศที่ใกล้ชิดกับสหภาพยุโรปมากที่สุด และเป็นประเทศแรกใน MENA ที่ได้ลงนามในข้อตกลงการเป็นหุ้นส่วน (Association Agreement) ในปี 1998 ถึงแม้ว่าในปัจจุบัน สถานการณ์ในตูนิเซียสงบลงแล้ว ด้วยการมีรัฐธรรมนูญฉบับปี 2014 และถือว่าเป็นรัฐธรรมนูญที่เสรีมากที่สุดในโลกอาหรับ⁷ แต่มีผู้วิจารณ์ว่าในบทบัญญัติยังมีการจำกัดสิทธิในการแสดงความคิดเห็นและการรวมตัวประท้วงของสหภาพแรงงาน เป็นต้น⁸

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

⁶ 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.

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

⁸ 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. 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 2000⁹ เขาตกเป็นผู้ต้องสงสัยในการลอบสังหารอดีตนายกรัฐมนตรีเลบานอน นายราฟีก ฮาริรี (Rafiq Hariri) ในปี 2005 แต่ถึงกระนั้นสหภาพยุโรปยังไม่ละความพยายามในการลงนามในข้อตกลงความเป็นหุ้นส่วนกับซีเรียในปี 2009 แต่รัฐบาลซีเรียกลับปฏิเสธข้อเสนอ

ขบวนการเรียกร้องประชาธิปไตยของกลุ่มต่อต้านรัฐบาล มีตั้งแต่พลเมืองและผู้ประท้วงแนวปฏิรูปแบบสันติ ไปจนถึงกลุ่มติดอาวุธหัวรุนแรง อุปสรรคสำคัญที่ทำให้กลุ่มต่อต้านยังไม่สามารถล้มระบอบอัสซาดได้ ถึงแม้ว่าจะได้รับความช่วยเหลือทางการเงินและด้านอาวุธจากต่างชาติ ก็เพราะจำนวนกลุ่มมีจำนวนมาก และกระจัดกระจาย¹⁰ ซึ่งสามารถแบ่งออกเป็นกลุ่มใหญ่ๆ ได้ดังนี้ 1) สภาซีเรีย

⁹ 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.

¹⁰ 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) องค์การประสานงานแห่งชาติเพื่อพลังในการเปลี่ยนแปลงทางประชาธิปไตย (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) ต่างจากกลุ่มอื่นที่มีฐานบัญชาการอยู่ในประเทศเพื่อนบ้าน¹¹

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

สหภาพยุโรปกับการให้ความช่วยเหลือทางด้านมนุษยธรรมในวิกฤตการณ์การปฏิวัติอาหรับ กรณีสถานการณ์ซีเรีย

กลุ่มที่น่าเป็นห่วงอย่างมากคือขบวนการจihad อย่างกลุ่มซาลาฟิ (Syrian Salafism) ซึ่งมีสมาชิกตั้งแต่ผู้ที่ยึดอุดมการณ์ตามคัมภีร์อัลกุรอาน ไปจนถึงผู้ที่ยึดแนวทางความรุนแรงแบบกลุ่มอัลกออิดะห์ (Al-Qaeda)¹² นอกจากนั้นยังมีกลุ่มต่อต้านรัฐบาลซีเรียเชื้อสายเคิร์ด ที่เป็นชนชาติที่กระจัดกระจาย และถูกละเมิดสิทธิมนุษยชนจากประเทศโดยรอบมาโดยตลอด กลุ่มต่อต้านชาวเคิร์ดที่ตั้งอยู่ในซีเรีย อาทิ พรรคสหภาพประชาธิปไตยเคิร์ด (Democratic Union Party: PYD) ซึ่งมีกองกำลังติดอาวุธหรือหน่วยป้องกันประชาชน (People's Defence Units: YPG) ซึ่งปกครองประชากรส่วนใหญ่ชาวเคิร์ดตามแนวชายแดน¹³ 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)¹⁴

¹² 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.

¹³ 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.

¹⁴ 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 อันนำมาสู่การรบพุ่งและการใช้อาวุธร้ายแรงต่อพลเรือน¹⁵ 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

¹⁵ 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

ในบริเวณเมดิเตอร์เรเนียน¹⁶ 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 ล้านยูโร¹⁷ 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 การการเมืองและสิทธิมนุษยชน¹⁸ เพราะสหภาพยุโรปไม่ประสบความสำเร็จในการ ผลักดันเงื่อนไขในการให้ความช่วยเหลือประเทศในหุ้นส่วนเหล่านั้น ความล้มเหลว อาจเกิดจากทัศนคติและสัญญาณในเรื่องประชาธิปไตยของสหภาพยุโรปเอง มิใช่ว่า

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

¹⁷ Edward Burke, 2013, p. 4.

¹⁸ Edward Burke, 2013, p. 6.

สหภาพยุโรปจะไม่พยายามให้ความช่วยเหลือในการปฏิรูปทางการเมือง เมื่อวิเคราะห์ลึกลงไป การเริ่มต้นเจรจาในเรื่องดังกล่าวจะถูกปฏิเสธจากผู้นำเผด็จการในประเทศเหล่านั้น ปัญหาสำคัญคือความเชื่อของสหภาพยุโรปเอง ที่ว่าผู้นำเผด็จการเหล่านั้นจะปฏิรูปตัวเองให้ดีขึ้น (upgraded/smart authoritarianism) เพราะเป็นทางเลือกเดียวที่ดีกว่าให้ภูมิภาคนี้ถูกปกครองโดยผู้นำอิสลามหัวรุนแรง (radical Islam) ประเทศสมาชิกสหภาพยุโรปรวมถึงประเทศตะวันตกอื่น หวาดกลัวกับชัยชนะของกลุ่มเคร่งศาสนาในการเลือกตั้งในบริเวณนั้น 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 และมีพื้นฐานมาจากเอกสารของคณะกรรมการการยุโรปว่าด้วยยุโรปที่กว้างกว่า “Wider

สหภาพยุโรปกับการให้ความช่วยเหลือทางด้านมนุษยธรรมในวิกฤตการณ์การปฏิวัติอาหรับ กรณีศึกษาซีเรีย

Europe” ในปี 2003 โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อลดช่องว่างระหว่างประเทศสมาชิกและประเทศเพื่อนบ้าน ซึ่งโดยหลักการแล้วต้องการสร้างค่านิยมร่วมกันในการเคารพหลักการประชาธิปไตยและสิทธิมนุษยชน หลักกฎหมายและธรรมาภิบาล หลักการทางเศรษฐกิจแบบตลาดและการพัฒนาอย่างยั่งยืน รวมไปถึงการสร้าง ความเจริญเติบโต เสถียรภาพ ความมั่นคงและความมั่งคั่งระหว่างประเทศ ใ้กับประเทศเพื่อนบ้านที่มีพรมแดนติดกับสหภาพยุโรปทั้งทางบกและทางน้ำ¹⁹ ซึ่งในส่วนของประเทศในแอฟริกาเหนือและตะวันออกกลาง ประกอบด้วย อัลจีเรีย อียิปต์ อิสราเอล จอร์แดน เลบานอน ลิเบีย โมร็อกโก ซีเรีย ตูนิเซีย และดินแดนปาเลสไตน์

ในทางปฏิบัติภายใต้ ENP สหภาพยุโรปจะจัดทำแผนปฏิบัติการ (action plans) ในระยะสามถึงห้าปีแบบทวิภาคีรายประเทศ เพื่อเป็นการวางระเบียบการปฏิรูปทางการเมืองและเศรษฐกิจในระยะกลางและระยะสั้น สหภาพยุโรปได้ใช้แนวทางการเปลี่ยนแปลงค่านิยมให้เป็นไปตามแนวทางเสรีนิยมประชาธิปไตยและระบบเศรษฐกิจแบบตลาด²⁰ อย่างไรก็ตาม ความร่วมมือภายใต้ข้อตกลงทวิภาคีดังกล่าวจะประสบความสำเร็จในเรื่องการร่วมมือที่ไม่กระทบกระเทือนอำนาจอธิปไตยมากนัก เช่นความร่วมมือทางด้านวิชาการทางด้านการขนส่งทางอากาศ และการจัดการน้ำข้ามพรมแดนระหว่างกัน นอกจากนี้ ความร่วมมือระหว่างสหภาพยุโรปกับประเทศเพื่อนบ้านทางด้านตะวันออกอย่างประเทศที่แยกตัวออกมา

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

²⁰ ถึงแม้ว่าคณะกรรมการยุโรปจะหลีกเลี่ยงคำว่า การประสานหรือการปรับกระบวนการ ข้อกฎหมาย แต่ในทางปฏิบัติแล้วก็เป็น การนำเสนอเกณฑ์โคเปนเฮเกนหรือเกณฑ์ในการรับสมาชิกใหม่ให้ปรับใช้ในประเทศเหล่านั้น ไม่ว่าจะเป็นเกณฑ์ทางการเมือง เศรษฐกิจ และทางด้านการปรับใช้ข้อกฎหมาย 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 สหภาพยุโรปได้ให้สิ่งที่เรียกว่าเม็ดเงิน (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.)²¹

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 2011-2013²²

ในช่วงเหตุการณ์การปฏิวัติอาหรับ สหภาพยุโรปยังคงมีอิทธิพลทางเศรษฐกิจในบริเวณ MENA โดยกลุ่มประเทศนี้ส่งออกกว่าร้อยละ 60 มายังประเทศสมาชิก

²¹ Edward Burke, 2013, p. 6.

²² Ibid, p. 6.

สหภาพยุโรป กว่าร้อยละ 80 ของรายได้จากการท่องเที่ยวใน MENA มาจากนักท่องเที่ยวชาวยุโรป และเช่นเดียวกับการลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศ กว่าร้อยละ 80 ของการลงทุนมาจากบริษัทสัญชาติยุโรป²³ เป็นที่น่าแปลกใจว่า สหภาพยุโรปลังเลที่จะใช้เครื่องมือทางเศรษฐกิจหรือ “economic sticks” ในการกระตุ้นการปฏิรูปในบริเวณเหล่านั้น หลักการ “more and more” ยังขี้อ้างอิงในการผลักดันการปฏิรูปการเมือง 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

²³ Ibid, p. 2.

สหภาพยุโรปกับการให้ความช่วยเหลือทางด้านมนุษยธรรมในวิกฤตการณ์การปฏิวัติอาหรับ กรณีศึกษาซีเรีย

และผู้อพยพ เป็นประเด็นกังวลสำคัญ และไม่ต้องการให้เกิดการเปลี่ยนแปลงอย่าง
ถอนรากถอนโคนในบริเวณนี้

สถานการณ์ผู้พลัดถิ่นจากวิกฤตการณ์ซีเรียและความช่วยเหลือทางด้าน
มนุษยธรรมของสหภาพยุโรป

สหภาพยุโรป ประเทศสมาชิก และสถาบันอื่นๆในยุโรปถือว่าเป็นผู้ให้
ความช่วยเหลือทางมนุษยธรรมมากที่สุดแก่ซีเรีย²⁴ 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

²⁴ 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 รวมถึงไม่ให้ฝ่ายรัฐบาลที่สหภาพยุโรปเคยต่อต้านรู้สึกว่าการเจรจจะเป็นการเปลี่ยนระบอบการเมืองเดิม และมุ่งด้านการให้ความช่วยเหลือทางด้านมนุษยธรรมเป็นหลัก

ปัญหาของซีเรียในด้านการให้ความช่วยเหลือทางมนุษยธรรมคือ ขอบข่ายของพื้นที่จำนวนมหาศาลมีการปะทะกันระหว่างฝ่ายรัฐบาลกับฝ่ายผู้ต่อต้าน การเช่นฆ่าผู้หญิงและเด็กที่ไม่ใช่ฝ่ายต่อสู้ เป้าหมายทางมนุษยธรรมในลำดับแรกคือการช่วยชีวิตมนุษย์ ไม่ว่าจะเป็นการเคลื่อนย้ายและการให้ความช่วยเหลือผู้บาดเจ็บ และผู้ป่วย ซึ่งมีผู้เสียชีวิตจากการสู้รบประมาณ 190,000 คน และผู้เสียชีวิตจากโรคภัยไข้เจ็บกว่า 200,000 คน²⁵ 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 อาจแยกได้ทำประเภท ประเภทแรกคือผู้พลัดถิ่นไร้บ้านชาวซีเรียที่อยู่ในซีเรียเอง จำนวนระหว่าง 6.45 ล้านคน ประเภทที่สอง ผู้พลัดถิ่นไร้บ้านชาวซีเรียที่ลี้ภัยไปอยู่ประเทศเพื่อนบ้านซึ่งมี

²⁵ ECHO Factsheet. "Syria crisis" [Online]. 10 September 2014, 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 เพื่อเป็นการแบ่งเบาภาระอีกสองค่ายที่มีผู้ลี้ภัยในแต่ละค่ายกว่าแสนคน²⁶

ประเภทที่สาม ผู้อพยพเดิมที่ไม่ใช่ชาวซีเรีย และอาศัยพักพิงในซีเรียตั้งแต่ก่อนเกิดเหตุการณ์เรียกร้องประชาธิปไตยในอาหรับ ซึ่งกลุ่มนี้จะไม่ได้รับความสำคัญและตกเป็นเหยื่อของคู่ขัดแย้ง ประกอบด้วยชาวปาเลสไตน์ อิรัก อัฟกานิสถาน โซมาเลีย และจอร์แดน²⁷ 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

²⁶ Ibid, p. 1-2.

²⁷ Ibid, p. 2.

และศูนย์สาธารณสุขกว่าร้อยละ 70 ถูกทำลาย²⁸ หน่วยงานของสหประชาชาติต้องแสวงหาเส้นทางใหม่ๆ เพื่อส่งอาหารและยารักษาโรคให้บริเวณเหล่านี้ตลอดมา

ถึงแม้ว่าในปัจจุบัน ได้มีการทำข้อตกลงหยุดยิงระหว่างกองกำลังรัฐบาลซีเรียกับกลุ่มผู้ต่อต้านติดอาวุธ (Armed opposition groups (AOGs) ในเขตเมืองเก่าฮอม ตั้งแต่ปี 2012 ซึ่งสามารถให้ความช่วยเหลือประชากรได้ประมาณ 35,000 คน ซึ่งยังจำกัดอยู่แค่เมืองเก่าและเมืองติดกันคือ นูบและซาร่า และประเภทสุดท้ายคือผู้ให้ความช่วยเหลือทางด้านมนุษยธรรมจากองค์กรระหว่างประเทศอย่างสหประชาชาติและสหภาพยุโรป ที่ประสบปัญหาทางด้านความปลอดภัย โดโนโจมตีจากภายนอก ซึ่งมีผู้เสียชีวิตแล้ว กว่า 59 คน²⁹ ไม่รวมผู้ที่ถูกจับไปเรียกค่าไถ่ด้วยเหตุนี้การจัดการปัญหาทางด้านมนุษยธรรมของซีเรียจึงซับซ้อนกว่าบริเวณอื่นที่มีการปฏิวัติอาหรับ

ในส่วนงบประมาณสนับสนุนจากสหภาพยุโรปและจากประเทศสมาชิก จวบจนถึงเดือนพฤษภาคม 2014 เป็นเม็ดเงินกว่า 2.8 พันล้านยูโร เพื่อการช่วยชีวิตและบรรเทาความทุกข์ยากของผู้พลัดถิ่น ซึ่งเป็นเงินจากประเทศสมาชิก 1.485 พันล้านยูโร ซึ่งในจำนวนนี้มีเงินเพื่อการพัฒนาและความมั่นคงมนุษย์จำนวน 385 ล้านยูโร³⁰ ประเทศสมาชิกสหภาพยุโรปที่ให้ความช่วยเหลือสามลำดับแรก ได้แก่ สหราชอาณาจักร (579,069,993 ยูโร) เยอรมนี (325,232,503 ยูโร) และเนเธอร์แลนด์ (73,002,401 ยูโร) (ดูตารางที่ 1) โดยเฉพาะสหราชอาณาจักรที่พยายามเพิ่มสัดส่วนการให้ความช่วยเหลือให้มากขึ้นเมื่อเปรียบเทียบกับรายได้ประชาชาติ (Gross National Income: GNI)³¹ อย่างไรก็ตาม งบประมาณนี้ถือเป็นจำนวนน้อยมากเมื่อเทียบระดับความเสียหายต่อความมั่นคงมนุษย์ และ

²⁸ Ibid, p. 4.

²⁹ Ibid, p. 3.

³⁰ Ibid, p. 1.

³¹ Martin Holland, Interview, University of Canterbury, New Zealand. 4 September 2014.

สหภาพยุโรปกับการให้ความช่วยเหลือทางด้านมนุษยธรรมในวิกฤตการณ์การปฏิวัติอาหรับ กรณีศึกษาซีเรีย

เมื่อเทียบกับงบประมาณที่เคยให้กับบอสเนียเฮอร์เซโกวีนา อัฟกานิสถาน อิรัก และโคโซโว ซึ่งสหภาพยุโรปได้ช่วยเหลือโคโซโว 2 พันล้านยูโรเทียบกับประชากรเพียง 1.6 ล้านคน³²

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

³² 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

สหภาพยุโรปกับการให้ความช่วยเหลือทางด้านมนุษยธรรมในวิกฤตการณ์การปฏิบัติอาหรับ กรณีศึกษาซีเรีย

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?

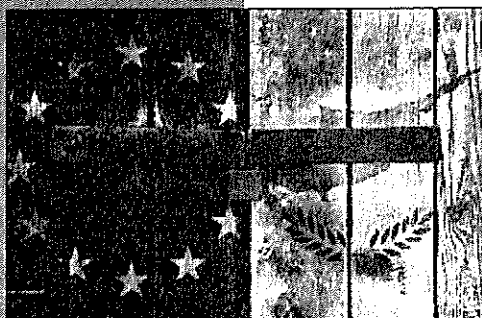
จากการวิเคราะห์ข้างต้น บทบาททางด้านพลเรือนในการเสริมสร้างประชาธิปไตย และระบบเศรษฐกิจตลาดเสรีของสหภาพยุโรปที่ได้รับคำชื่นชมในอดีต นับว่ามีข้อจำกัดเมื่อต้องเจอกับวิกฤตการณ์การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองอย่างถอนรากถอนโคน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเหตุการณ์อาหรับสปริง และความรุนแรงในกรณีของซีเรีย ยุทธศาสตร์ของสหภาพยุโรปก่อนหน้าการปฏิบัติอาหรับซึ่งดูเหมือนจะครอบคลุมความช่วยเหลือในทุกด้าน 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 ตัวกลางในการเจรจาหยุดยิงจากฝ่ายรัฐบาลอัซซาดที่ได้รับการสนับสนุนจาก รัสเซีย อิหร่าน อิรัก และจากฝ่ายต่อต้านที่ได้รับการสนับสนุนจากสหรัฐอเมริกา ซาอุดีอาระเบีย และอิสราเอล ถึงแม้ว่าสหภาพยุโรปจะแสดงท่าทีเข้าข้าง สหรัฐอเมริกา ในช่วงแรกของการเรียกร้องประชาธิปไตยก็ตาม

ข้อเสนอแนะทางการให้ความช่วยเหลือทางมนุษยธรรมเร่งด่วน คือ สหภาพยุโรปควรคงไว้ซึ่งภารกิจหลักสำคัญเฉพาะหน้าในซีเรีย ซึ่งเป็นบริเวณที่ ต้องการความช่วยเหลือทางด้านมนุษยธรรมมากที่สุดในการปฏิวัติอาหรับ ได้แก่ การช่วยชีวิตมนุษย์จากการใช้อาวุธพุ่งทำร้ายต่อพลเรือนทั้งจากฝ่ายรัฐบาล และฝ่ายต่อต้านระบอบอัซซาด และการดูแลผู้ลี้ภัยในประเทศเพื่อนบ้านที่ได้รับ ผลกระทบ 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



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:
สหภาพยุโรปกับปัญหาความขัดแย้งของสาธารณรัฐไชปรัส

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 ภักโรตม, 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 เพราะสหภาพยุโรปเกิดขึ้นจากแนวความคิดว่าด้วยการรักษาสันติภาพด้วยการบูรณาการภายหลังสงครามโลกครั้งที่สองเพื่อให้รัฐทั้งหลายที่เคยสู้รบกันมาเกิดความมั่นใจว่าจะไม่มีการแก้ไขปัญหาด้วยการทำสงครามระหว่างกันอีก 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: สหภาพยุโรปกับปัญหาความขัดแย้งของสาธารณรัฐไอร์แลนด์

นอกจากนั้นการให้สถานะสมาชิกแก่สาธารณรัฐไอร์แลนด์ยังส่งผลกระทบทางอ้อมต่อกระบวนการแก้ปัญหาไอร์แลนด์ด้วยสันติวิธี กล่าวคือผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจที่สาธารณรัฐไอร์แลนด์ได้รับจากการเข้าเป็นสมาชิกสหภาพยุโรปได้กลายเป็นสิ่งจูงใจสำคัญให้แก่สาธารณรัฐไอร์แลนด์ที่ไอร์แลนด์เหนือ ในขณะที่การถูกโดดเดี่ยวทางเศรษฐกิจและไม่ได้รับการรับรองจากกลุ่มประเทศสหภาพยุโรปและประเทศอื่นๆ ทั่วโลกได้กลายเป็นแรงกดดันที่ทำให้ท่าทีของสาธารณรัฐไอร์แลนด์ที่ไอร์แลนด์เหนือมีความแข็งกร้าวน้อยลง และค่อยๆ มีทัศนคติที่เห็นพ้องกับการบูรณาการยุโรปมากขึ้น ดังนั้นการบูรณาการสาธารณรัฐไอร์แลนด์เข้าเป็นสมาชิกของสหภาพยุโรปจึงถูกพิจารณาได้ว่าเป็นมาตรการหนึ่งที่มีส่วนช่วยให้เกิดสภาพเงื่อนไขในเชิงบวกอันเอื้อต่อการแก้ปัญหาของสาธารณรัฐไอร์แลนด์

1.2 ข้อกำหนดด้วยเส้นสีเขียว (Green Line Regulation)

สหภาพยุโรปได้ตระหนักถึงข้อเท็จจริงที่ว่าแม้สาธารณรัฐไอร์แลนด์จะได้เข้าเป็นสมาชิกของสหภาพยุโรป ทว่าในทางปฏิบัติสาธารณรัฐไอร์แลนด์ก็อาจปกครองดินแดนทางตอนเหนือของประเทศอย่างมีประสิทธิภาพได้จึงต้องมีการระบุใช้กฎหมายต่างๆ ของสหภาพยุโรปตามข้อตกลงหมายเลข 10 ภายใต้สนธิสัญญาเข้าร่วม (Protocol 10 of the Accession Treaty)¹⁶ ข้อเท็จจริงดังกล่าวเป็นผลให้เกิดการลิดรอนสิทธิและเสรีภาพในการเดินทางของประชาชนชาวไอร์แลนด์ทั้งสองประเทศ ตลอดจนสิทธิในการข้ามผ่านแดนของพลเมืองของสหภาพยุโรป

เพื่อเป็นการช่วยลดความตึงเครียดระหว่างประเทศ รวมถึงช่วยให้เกิดพัฒนาการในระยะยาวในการเตรียมตัวให้ดินแดนทางตอนเหนือของไอร์แลนด์พร้อมต่อการปรับใช้กฎระเบียบของสหภาพยุโรปในอนาคต คณะกรรมาธิการ

¹⁶ ซึ่งระบุว่า “กฎระเบียบของสหภาพจะไม่ถูกปรับใช้ในบริเวณที่รัฐบาลของสาธารณรัฐไอร์แลนด์ไม่สามารถปกครองได้อย่างมีประสิทธิภาพ” 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 ยุโรปยับยั้งร่างดังกล่าวโดยอ้างว่าการโดดเดี่ยวทางเศรษฐกิจไม่ได้มีอยู่จริง 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
การกำจัดกับระเบิด	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	
การทำให้ประชาคมไชปรัสเชื่อมสายเคเบิลใต้น้ำกับสหภาพยุโรปมากขึ้นผ่านการให้ทุนการศึกษาและกิจกรรมภาคประชาชน	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.

ในช่วงแรกสหภาพยุโรปได้ใช้ไม้แข็งคือการให้สถานะสมาชิกสหภาพยุโรปแก่สาธารณรัฐไชปรัสซึ่งเป็นแนวทางที่สหภาพยุโรปคาดหวังว่าจะช่วยแก้ไขปัญหαιชปรัสได้ในขั้นต้น ทว่าสุดท้ายมาตรการดังกล่าวกลับส่งผลกระทบในเชิงลบ (negative effect) ต่อกรณีปัญหา กล่าวคือเมื่อสาธารณรัฐไชปรัสได้เข้าเป็นสมาชิกสหภาพยุโรปได้สำเร็จแล้วก็ขาดแรงจูงใจในการแก้ปัญหาให้สำเร็จลุล่วงดังจะเห็นได้จากผลของการลงประชามติที่ชาวไชปรัสเชื้อสายกรีกลงมติด้านแผนการอันนั้น อาจกล่าวได้ว่าสหภาพยุโรปได้พลาดโอกาสสำคัญในการแก้ไขปัญหαιชปรัสไปอย่างน่าเสียดายเพราะอันที่จริงสหภาพยุโรปสามารถใช้เครื่องมือในการเปิดรับเข้าเป็นสมาชิกนี้ในการบังคับให้เกิดทางออกที่สมดุลอันอาจทำให้เกิดสันติภาพได้ ตัวอย่างเช่น สหภาพยุโรปอาจใช้มาตรการลงโทษชาวไชปรัสเชื้อสายกรีกที่ได้ขัดขวางแผนการอันนั้นโดยการระงับการเข้าเป็นสมาชิก เป็นต้น ทว่าสหภาพยุโรปก็มิได้พิจารณาทางเลือกเหล่านี้และกลับเปิดรับไชปรัสเข้าเป็นสมาชิก จึงสามารถกล่าวได้ว่าสหภาพยุโรปอนุมานว่าการบูรณาการไชปรัสเข้าเป็นสมาชิกสหภาพยุโรปจะนำไปสู่การแก้ปัญหาไชปรัสได้ อย่างไรก็ตามก็ตีสหภาพยุโรปได้เข้าใจผิดเพราะแนวทางของสหภาพยุโรปได้ทำให้ปัญหαιชปรัวยังคงยืดเยื้อต่อมาแทนที่ยุติปัญหาโดยใช้ทางออกที่ทำให้ทั้งสองฝ่ายได้ประโยชน์ (win-win solution)

นั่นจึงเป็นเหตุผลให้สหภาพยุโรปปรับเปลี่ยนแนวทางของมาตรการเพื่อแก้ไขปัญหαιชปรัสภายหลังจากที่สาธารณรัฐไชปรัสได้เข้าเป็นสมาชิกสหภาพยุโรปได้สำเร็จ โดยภายในช่วงระยะเวลาที่ศึกษามาตรการแก้ไขปัญหาคือสหภาพยุโรปไม่ได้มีลักษณะเป็นมาตรการทางการเมืองหรือมาตรการทางความมั่นคง 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



การศึกษามหาชนของสันนิบาตชาติจึงทำให้ผู้ศึกษาเห็นประวัติศาสตร์
ทั้งเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นช่วงระหว่างสงคราม และประวัติศาสตร์ทางความคิด
ของนักคิดที่วิวาทะกันว่าด้วยหนทางที่จะอธิบายปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้น
ในโลก และแสวงหาสันติภาพบนพื้นฐานของระบบระหว่างประเทศที่เป็นอยู่
ณ ช่วงเวลานั้น

ABSTRACT

The Role of the League of Nations during the Interwar Period: The (Im)Possible Dream of Liberalism ? And the Implications for the International Politics

Thapiporn Suporn and Phakkanan Leongpunyawon

The World War I marked dramatic changes in international political landscape as evidenced by the catastrophic costs of the Great War and an increasing role of the U.S. in world stage. In the immediate aftermath of the war, the U.S. and other victorious nations established the League of Nations. The primary goal of the League was to prevent any future world wars, sustain world peace as well as promote international cooperation.

This article investigates the significance of the League of Nations, influenced by liberalism, on the development of international system during the interwar period. Labelled as "Utopianism" from the realist camps according to its failure to prevent the outbreak of the World War II; nevertheless, this article argues that the creation of the League reflects a significant breakthrough of the very first institutionalized international politics of the 20th century. More importantly, even the League's actual performance was disappointing in preventing another devastating war, its legacies as well as the spirit of liberalism live on.

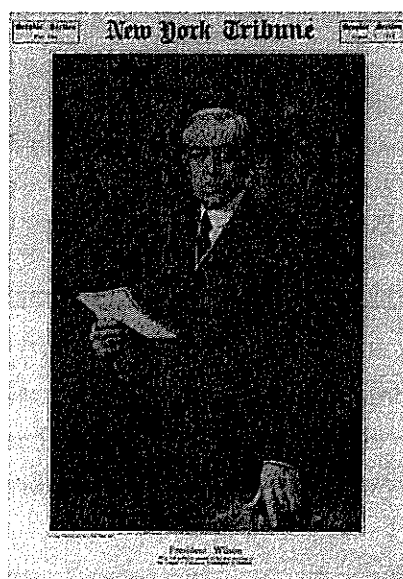
บทบาทขององค์การสันนิบาตชาติในช่วงระหว่างสงคราม:
ความฝันที่เป็นไป (ไม่) ได้ของแนวคิดเสรีนิยม?
และนัยต่อการเมืองระหว่างประเทศ

ทวิพร สุพร และภักคนันต์ เลื่องปัญญาวงศ์

1. บทนำ

“...นี่คือหลักการที่นำมาซึ่งความยุติธรรมแก่ประชาชนทุกคนทุกเชื้อชาติ
และรับประกันซึ่งสิทธิที่จะดำรงชีวิตร่วมกันอย่างมีอิสรภาพและเท่าเทียม”

Woodrow Wilson (1856-1924)



ปี 2014 เป็นปีครบรอบ 100 ปีสงครามโลกครั้งที่หนึ่ง ซึ่งถือเป็น “มหาสงคราม” ที่มีส่วนสำคัญต่อการกำหนดทิศทางของการเมืองระหว่างประเทศ ในยุคต่อมา ดังที่ อีริค ฮอบสบอว์ม (Eric Hobsbawm) นักประวัติศาสตร์ชาวอังกฤษได้ปรารภไว้อย่างน่าสนใจว่า สงครามโลกครั้งที่หนึ่งเป็นจุดเริ่มต้นของ “ศตวรรษที่ 20 อันแสนสั้น” (“the short twentieth century”)¹ เช่นเดียวกับ ฟรีตซ์ สเตอร์น (Fritz Stern) ที่ชี้ว่าสงครามโลกครั้งที่หนึ่งเป็นหายนะ (calamity) ครั้งแรกของศตวรรษที่ 20 ตลอดจนเป็นหายนะที่เป็นรากฐานของบรรดาหายนะอื่นๆ ที่เกิดขึ้นในภายหลัง²

แม้สงครามโลกครั้งที่หนึ่ง จะผ่านมากกว่า 1 ศตวรรษ แต่การศึกษาเกี่ยวกับสงครามครั้งนี้กลับมิได้เป็น “สิ่งศึกษา” ที่ถูกลดทอนความสำคัญลงแต่อย่างใด ในทางตรงกันข้าม หากพิจารณาความตื่นตัวในแวดวงวิชาการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในซีกโลกตะวันตก อาจกล่าวได้ว่า การศึกษาเกี่ยวกับจุดเริ่มต้นและผลกระทบของสงครามโลกครั้งที่หนึ่งยังเป็นประเด็นที่มีการศึกษาค้นคว้ากันอย่างแพร่หลาย ดังพิจารณาได้จากผลงานเรื่อง *The War That Ended Peace* ของ มากาเรธ แม็คมิลแลน (Margaret MacMillan) หรือ *The Sleepwalkers: How Europe Went to War in 1914* ของคริสโตเฟอร์ คลาร์ก (Christopher Clark)

¹ ฮอบสบอว์มชี้ว่า เหตุการณ์ที่สำคัญในประวัติศาสตร์ในช่วงศตวรรษที่ 20 นั้น ล้วนมีความเชื่อมโยงเหมือนปฏิกิริยาลูกโซ่ โดยศตวรรษที่ 20 อันแสนสั้นของฮอบสบอว์มนั้น เริ่มต้นขึ้นภายหลังจากการสิ้นสุดของสงครามโลกครั้งที่ 1 ซึ่งส่งผลกระทบโดยตรงต่อการล่มสลายของจักรวรรดิเยอรมัน ออสเตรีย-ฮังการี ออตโตมัน และรัสเซีย ส่วนสงครามโลกครั้งที่สอง นั้นก็เป็นผลพวงมาจากปัญหาความขัดแย้งที่ยังไม่จบสิ้นของสงครามโลกครั้งที่หนึ่ง ในขณะที่สงครามเย็นก็เป็นสิ่งที่เกิดขึ้นจากสงครามโลกครั้งที่ 2 โดยการล่มสลายของสหภาพโซเวียตถือเป็นจุดสิ้นสุดของศตวรรษที่ยี่สิบ อันแสนสั้นในทัศนะของฮอบสบอว์ม (โปรดดู Eric Hobsbawm, *The Age of Extremes: A History of the World, 1914-1991* (London: Michael Joseph, 1994).)

² อ้างใน Christopher Clark, *The Sleepwalkers: How Europe Went to War in 1914* (London: Penguin Books, 2013), p. 2.

ซึ่งล้วนเป็นงานที่มุ่งสำรวจตรวจสอบ และนำเสนอชุดคำอธิบายใหม่เกี่ยวกับมูลเหตุ และแรงจูงใจในการเข้าสู่สงครามของรัฐในยุโรป นอกจากนี้ยังปรากฏให้เห็น การนำเสนอข้อโต้แย้งใหม่จากนักประวัติศาสตร์อย่าง นีลล์ เฟอ์กูสัน (Niall Ferguson) ที่ชี้ว่าการตัดสินใจเข้าสู่สงครามของสหราชอาณาจักรถือเป็นความ ผิดพลาดครั้งยิ่งใหญ่ที่สุดในประวัติศาสตร์สมัยใหม่³

อาจกล่าวได้ว่า ท่ามกลางวรรณกรรมจำนวนมหาศาล จุดร่วมที่มีความ สำคัญของวรรณกรรมที่ศึกษาเกี่ยวกับสงครามโลกครั้งที่หนึ่งคือ สงครามโลก ครั้งที่หนึ่ง ได้ฉายภาพของ “สงครามเบ็ดเสร็จ” (“Total War”) ซึ่งบรรดารัฐที่ เข้าสู่สงครามต่างระดมสรรพกำลังจากทุกภาคส่วนของสังคม โดยมีจุดมุ่งหมาย เพื่อชัยชนะโดยปราศจากเงื่อนไข ผ่านการสร้างความเสียหายในระดับมหาศาล ต่อเป้าหมายในฝ่ายตรงข้าม และไม่สนใจว่าเป้าหมายดังกล่าวจะเป็นเป้าหมาย ทางทหารหรือพลเรือน⁴ โดยผลพวงจากการทำสงครามในรูปแบบดังกล่าวยัง ส่งผลให้เกิดการเสียชีวิตของทั้งพลเรือนและทหารเป็นจำนวนกว่า 9 ล้านคน และผู้บาดเจ็บรวม 21 ล้านคน ยิ่งไปกว่านั้น สงครามโลกครั้งที่หนึ่ง ยังถือเป็นการทำสงครามยุคใหม่ (Modern War) อย่างแท้จริง มีการใช้อาวุธยุทโธปกรณ์ ที่มีความทันสมัยและสร้างความเสียหายในระดับที่ไม่เคยปรากฏมาก่อน นอกเหนือ จากความเสียหายที่เกิดจากการทิ้งระเบิดในเมืองรวมถึงสถานที่สำคัญทาง ประวัติศาสตร์ต่างๆ ของยุโรป⁵

ความสำคัญของสงครามโลกครั้งที่หนึ่งได้สะท้อนผลลัพธ์ออกมา ตามเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นในช่วงระหว่างสงคราม (Interwar Period) หรือช่วงรอยต่อ ระหว่างสงครามโลกครั้งที่หนึ่ง (1914-1919) กับสงครามโลกครั้งที่สอง (1939-1945)

³ โปรดดู Niall Ferguson, “It was the Biggest Error in Modern History,” *BBC History Magazine* (February 2014): 22-26.

⁴ Andrew Heywood, *Global politics* (New York: Palgrave Macmillan, 2011), p. 21.

⁵ Clark, *The Sleepwalkers: How Europe Went to War in 1914*.

ที่นักประวัติศาสตร์คนสำคัญอย่าง อี. เอช. คาร์ (E.H. Carr) เรียกว่าเป็นช่วง “20 ปีแห่งวิกฤตการณ์” (“Twenty Years’ Crisis”)⁶ จึงเป็นเหตุผลประการหนึ่งที่ทำให้ช่วงเวลานี้เป็นช่วงเวลาที่มีความสำคัญและควรได้รับการศึกษาค้นคว้าเพิ่มเติมเช่นเดียวกัน ทั้งนี้เป็นที่ประจักษ์ว่า ในยุคหลังสงครามโลกครั้งที่หนึ่ง รัฐที่ผงาดขึ้นมามีอิทธิพลในการเมืองระหว่างประเทศอย่างสหรัฐอเมริกาได้พยายามจัดการกับระบบระหว่างประเทศในช่วงระหว่างสงคราม ผ่านการเป็นผู้แสดงบทบาทนำในการสถาปนาองค์การสันนิบาตชาติ (the League of Nations) ซึ่งมีวัตถุประสงค์สำคัญในการธำรงไว้ซึ่งสันติภาพและป้องกันมิให้เกิดสงครามหรือความขัดแย้งระหว่างประเทศเหมือนกรณีของสงครามโลกครั้งที่หนึ่ง

แม้สันนิบาตชาติจะเกิดขึ้นจากคำริของประธานาธิบดีวิลสันแห่งสหรัฐอเมริกา แต่ในทางปฏิบัติผู้แทนในสภาองเกรสกลับเลือกที่จะปฏิเสธการให้สัตยาบันการรับรองการเป็นสมาชิก ซึ่งปรากฏการณ์เช่นนี้แสดงถึงความขัดแย้งทางอุดมการณ์ภายในสหรัฐฯ ระหว่างกลุ่มที่สนับสนุนการเกี่ยวพันกับนานาชาติ (Internationalism) และกลุ่มที่แยกตัวโดดเดี่ยว (Isolationism)⁷ มากไปกว่านั้นภายในช่วงระหว่างสงคราม ยังทำให้เห็นปฏิสัมพันธ์ของแนวความคิดของกลุ่มเสรีนิยม (Liberalist) และสัจนิยม (Realist) ที่มีต่อความคาดหวังด้านสันติภาพไว้กับสันนิบาตชาติเช่นกัน ดังนั้น อาจกล่าวได้ว่าองค์การระหว่างประเทศที่สำคัญนี้ได้กลายเป็นตัวแสดงหลักในช่วงรอยต่อระหว่างสงครามใหญ่ทั้งสองครั้ง ทั้งยังนำไปสู่การตั้งคำถามถึงประสิทธิภาพขององค์การระหว่างประเทศในการจัดการกับความขัดแย้งด้วยเช่นกัน⁸

⁶ E. H. Carr, *The Twenty Years’ Crisis 1919-1939: An Introduction to the Study of International Relations* (Basingstoke: Palgrave, 2001).

⁷ Mark Mazower, *Governing the World: the History of an Idea* (New York: The Penguin Press, 2012), p. 120.

⁸ Alexandru Grigorescu, “Mapping the UN-League of Nations Analogy: Are There Still Lessons to Be Learned from the League?” *Global Governance* 11, 1 (January-March 2005): 25-42.

บทบาทขององค์การสันนิบาตชาติในช่วงระหว่างสงคราม

บทความนี้ต้องการตอบคำถามสองประการ คือ องค์การสันนิบาตชาติมีบทบาทต่อการพัฒนาการของระบบระหว่างประเทศช่วงระหว่างสงครามอย่างไร? และอะไรคือที่มาและวิวัฒนาการสำคัญของแนวคิดที่ส่งผลต่อวิวัฒนาการของระบบระหว่างประเทศในช่วงเวลาดังกล่าว? โดยแบ่งการนำเสนอออกเป็นสี่ส่วน *ส่วนแรก* ให้ทรรศนะเกี่ยวกับบริบทระหว่างประเทศในช่วงเวลาของสงคราม โดยมุ่งชี้ให้เห็นความเคลื่อนไหวทางการเมืองและเศรษฐกิจอันมีผลกระทบต่อระบบระหว่างประเทศ *ส่วนที่สอง* เป็นการอธิบายถึงลักษณะทั่วไปขององค์การสันนิบาตชาติ ความสำเร็จและความล้มเหลวขององค์การ *ส่วนที่สาม* อภิปรายวิวัฒนาการของแนวคิดสำคัญซึ่งส่งผลกระทบต่อจัดการระบบระหว่างประเทศ รวมถึงการที่สันนิบาตชาติในฐานะตัวแสดงหลักที่มีนัยต่อการพัฒนาการของระบบระหว่างประเทศ และส่วนสุดท้ายคือบทสรุป

2. บริบทโลกหลังมหาสงคราม

ช่วงเวลาระหว่างปี 1919 ถึง 1939 ได้รับการขนานนามตามนิยามศัพท์สมัยใหม่ว่าเป็นช่วงระหว่างสงคราม (interwar period) ซึ่งหมายถึงหลังการประชุมสันติภาพปารีส (Paris Peace Conference) ปี 1919 จนถึงการรุกรานโปแลนด์ของเยอรมนีปี 1939 เหตุการณ์สำคัญที่เป็นบริบทของช่วงเวลาดังกล่าวแบ่งได้เป็นสองด้าน ได้แก่ ด้านการเมือง และเศรษฐกิจ

บริบทด้านการเมือง

การเมืองในมหาอำนาจอย่างอังกฤษแบ่งออกเป็นสองฝ่าย ได้แก่ กลุ่มที่เรียกร้องให้ลงโทษเยอรมนี โดยเฉพาะกลุ่มชนชั้นนำในแวดวงของผู้กำหนดนโยบายและบรรดาผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่ได้รับอิทธิพลจากข่าวสารในช่วงสงคราม ไม่ว่าจะเป็นการรายงานเหตุการณ์ที่ทหารชาวเยอรมันคร่าชีวิตทหารและพลเรือนชาวอังกฤษหรือภาพถ่ายซากปรักหักพังจากสงคราม กับอีกฝ่ายหนึ่งนำโดยกลุ่มเสรีนิยมที่ต้องการสร้างสันติภาพระยะยาวขึ้น ผ่านการสนับสนุนแนวทางของประธานาธิบดี

วิลสัน เพื่อก่อตั้งองค์การระดับโลกอย่างสันนิบาตชาติให้มารับประกันสันติภาพ
บรรยากาศที่ครอบงำการเมืองอังกฤษสะท้อนจากผลการเลือกตั้งในปี 1918
คะแนนเสียงส่วนใหญ่ที่สนับสนุนพรรคอนุรักษนิยมและส่วนหนึ่งของพรรคแรงงาน
ที่เลือกนายกรัฐมนตรีลอยด์จอร์จ (Lloyd George) ให้เยอรมันชดใช้⁹ แต่ทว่า
ความเคลื่อนไหวของประธานาธิบดีวิลสันก็ไม่ได้ถูกละเลยผู้ตัดสินใจนโยบาย
ต่างประเทศอังกฤษ ซึ่งเห็นว่าการเป็นพันธมิตรกับอเมริกาเป็นการสร้างความมั่นคง
และรับประกันสันติภาพให้แก่ยุโรปตะวันตก โดยเครื่องมือทางนโยบายที่จะเพิ่ม
ความสัมพันธ์อันดีระหว่างอังกฤษและสหรัฐอเมริกา ก็ด้วยการสนับสนุนองค์การ
สันนิบาตชาติของประธานาธิบดีวิลสันในการเจรจาที่ปารีส¹⁰

อารมณ์ของประชาชนในชาติยุโรปอื่นๆ ไม่แตกต่างกับประชาชนอังกฤษ
มากนัก ทางฝรั่งเศสเองก็เผชิญกับกลุ่มที่ต้องการลงโทษเยอรมัน โดยจำกัดหรือ
กำจัดอำนาจและอิทธิพลของเยอรมนีไม่ให้อำนาจกลับมารุกรานฝรั่งเศสได้อีก
กลุ่มผู้มีอำนาจในการกำหนดนโยบายของฝรั่งเศส ได้รับอิทธิพลจากนักการทหาร
สายเหยี่ยวเป็นอย่างมาก นายกรัฐมนตรีเคลมองโซ (George Clemenceau)
ถูกกดดันจากสภาล่าง (the French Chamber of Deputies) ที่สมาชิกส่วนใหญ่
เป็นนายทหารผ่านศึกและต้องการลงโทษเยอรมัน¹¹ แต่ผู้นำฝรั่งเศสก็เลือกใช้
นโยบายเป็นมิตรกับสหรัฐฯ และสนับสนุนสันนิบาตชาติเฉกเช่นอังกฤษ

ด้านอิตาลีก็นับเป็นอีกรัฐหนึ่งที่ต้องการการชดใช้จากเยอรมนี เพราะอิตาลี
มองถึงผลประโยชน์ที่ควรจะได้รับทั้งดินแดนและเศรษฐกิจจากสงคราม โดยเฉพาะ
ดินแดนต่างๆ ที่เรียกร้องในการเจรจาสนธิสัญญาสันติภาพ ซึ่งส่วนใหญ่เป็นดินแดน
ด้านยุโรปตะวันออกชายฝั่งทะเลเมดิเตอร์เรเนียนจนถึงกรีซ โดยการเรียกร้องของ

⁹ Ruth Henig, *Versailles and After 1919-1933* (London: Routledge, 1995), p. 4.

¹⁰ Peter J. Yearwood, *Guarantee of Peace: The League of Nations in British Policy* (New York: Oxford University Press, 2009), p 138.

¹¹ Henig, *Versailles and After 1919-1933*.

บทบาทขององค์การสันนิบาตชาติในช่วงระหว่างสงคราม

อิตาลีเช่นนี้ถือว่าเป็นปัญหาสำคัญประการหนึ่งของการเมืองระหว่างประเทศในยุโรป เนื่องจากการเรียกร้องดินแดนของอิตาลีอาจนำไปสู่ความขัดแย้งกับหลักการปกครองตนเอง (self-determination) และมีความเป็นไปได้ที่จะสร้างความไม่มั่นคงในภูมิภาคได้ในอนาคต¹²

โดยสรุป บริบททางการเมืองที่เกิดขึ้นหลังสงคราม เป็นการตั้งคำถามต่อแนวโน้มของการสร้างสันติภาพหลังสงครามครั้งใหญ่ ท่ามกลางความรุนแรงของการรบที่ปรากฏต่อสาธารณชน ทำให้สงครามครั้งนั้นได้รับการขนานนามว่าเป็นมหาสงคราม (the Great War) ปลุกเร้าอารมณ์ระหว่างผู้ใฝ่หาสันติภาพถาวรผ่านองค์การระหว่างประเทศอย่างสันนิบาตชาติกับกลุ่มผู้เรียกร้องให้ลงโทษต้นเหตุของสงครามอย่างเยอรมนี

บริบทด้านเศรษฐกิจ

ปลายทศวรรษ 1920 เกิดวิกฤตเศรษฐกิจตกต่ำครั้งสำคัญ (the Great Depression) ประเทศที่มั่งคั่งในโลกทุนนิยมตะวันตกเผชิญกับปัญหาการว่างงานสูงเป็นประวัติการณ์ จากสหรัฐอเมริกาถึงยุโรปจะเห็นภาพคนว่างงานและการปิดกิจการของร้านค้าตามท้องถนน สาเหตุตามการอธิบายประวัติศาสตร์เศรษฐกิจชี้ให้เห็นถึงผลพวงของสงครามโลกครั้งที่หนึ่ง ซึ่งได้มีการระดมทรัพยากรของประเทศเพื่อนำไปผลิตอาวุธยุทโธปกรณ์สำหรับการรบ โรงงานอุตสาหกรรมถูกแปลงสภาพเป็นโรงงานอาวุธ นักธุรกิจหันมาให้ความสำคัญกับการผลิตสินค้าเพื่อป้องกันแก่กองทัพ แรงงานถูกดึงมาจากภาคส่วนต่างๆ เพื่อเป็นกำลังการผลิตให้แก่โรงงานสงคราม แต่เมื่อสงครามสิ้นสุดลง อุปสงค์ที่เกิดจากสงครามหายไป กำลังการผลิตเหล่านี้ต้องปรับตัวเพื่อกลับสู่ระบบเศรษฐกิจปกติ ทำให้เกิดการลดจำนวนแรงงานปิดโรงงานอุตสาหกรรมที่ไม่มีประสิทธิภาพ และโยกย้ายกำลังการผลิตไปยังภาคธุรกิจอื่น ทว่าช่วงต้นทศวรรษ 1920 ยังไม่เกิดวิกฤตขึ้น เพราะปัญหาที่บ่มเพาะไว้นี้จะขยายตัวหลังจากฟองสบู่ภาคการเงินแตก

¹² Ibid., p. 5.

ภาคการผลิตเป็นเพียงภาพด้านหนึ่งของระบบเศรษฐกิจ ภาพที่เกิดขึ้นควบคู่กันคือระบบการเงินที่เป็นจุดเริ่มต้นของวิกฤตเศรษฐกิจและความมั่นคงในยุโรป โดยเริ่มต้นจากเดือนตุลาคม 1929 ที่วอลล์สตรีท นครนิวยอร์ก สหรัฐอเมริกา ลูกลามไปยังศูนย์กลางทางการเงินของโลกเก่าอย่างลอนดอนและปารีส ซึ่งวิกฤตนี้ทำให้เกิดภาวะเงินฝืดไปทั่วระบบทุนนิยมตะวันตก การว่างงานที่เกิดขึ้นจากภาคอุตสาหกรรมหลังสงคราม เริ่มทำให้วิกฤตการณ์ขยายตัวมากยิ่งขึ้น ส่งผลกระทบต่อประเทศผู้แพ้สงครามอย่างเยอรมนีที่ต้องจ่ายค่าปฏิกรรมสงครามทุกปีกว่า 90 ล้านปอนด์ ในปี 1931 ฝรั่งเศสซึ่งได้รับผลกระทบจากวิกฤตเศรษฐกิจเต็มที่ เร่งรัดให้เยอรมนีจ่ายค่าปฏิกรรมสงครามในส่วนของฝรั่งเศส แต่เยอรมนีได้รับความเห็นใจจากอังกฤษและสหรัฐอเมริกาที่กดดันให้ฝรั่งเศสลดแรงกดดัน รวมถึงเว้นค่าปฏิกรรมสงครามในปีนั้น ด้วยเกรงว่าอาจก่อให้เกิดความไร้เสถียรภาพในยุโรปภาคพื้นทวีปขึ้น¹³ เหตุการณ์ดังกล่าวทำให้เกิดความไม่ลงรอยกันระหว่างกลุ่มผู้ตัดสินใจภายในประเทศที่สนับสนุนหรือคัดค้านการช่วยเหลือเยอรมนี ซึ่งส่งผลกระทบต่อการตัดสินใจนโยบายเกี่ยวกับเยอรมนีต่อมาในภายหลัง ทั้งนี้แม้ว่าจะมีความพยายามจัดการกับวิกฤตเศรษฐกิจบนภาคพื้นทวีป แต่ประชาชนชาวเยอรมันก็ยังได้รับผลกระทบจากค่าครองชีพที่สูงขึ้น รวมถึงปัญหาเงินเฟ้อและการเก็บภาษีของรัฐเพื่อจ่ายค่าปฏิกรรมสงคราม ทำให้พรรคการเมืองซึ่งให้สัญญาว่าจะแก้ปัญหานั้นชาวเยอรมันต้องเผชิญได้รับการเลือกตั้งขึ้นมาเป็นอานาจอดอล์ฟ ฮิตเลอร์ (Adolf Hitler) กลายเป็น Chancellor ในปี 1933

จากการพิจารณาบริบททางเศรษฐกิจ พบว่าวิกฤตเศรษฐกิจช่วงปลายทศวรรษ 1920 และตลอดทศวรรษ 1930 มีบทบาทสำคัญต่อการก่อร่างความขัดแย้งในยุโรป อย่างไรก็ตาม องค์กรการสันนิบาตชาติซึ่งก่อตั้งขึ้นเมื่อช่วงต้นของยุคระหว่างสงคราม ก็ยังคงมีบทบาทอยู่ตลอดเวลา และมีส่วนร่วมในการจัดการกับปัญหาเศรษฐกิจและความขัดแย้งที่เกิดขึ้นในยุโรปด้วย ส่วนถัดไปจึงเป็นการ

¹³ Robert Boyce, *The Great Interwar Crisis and the Collapse of Globalization* (London: Palgrave Macmillan, 2009), 305.

บทบาทขององค์การสันนิบาตชาติในช่วงระหว่างสงคราม

วิเคราะห์ถึงโครงสร้างและประสิทธิภาพขององค์การต่อการจัดการกับวิกฤตและความขัดแย้ง รวมถึงความสำเร็จและล้มเหลวของสันนิบาตชาติตลอดอายุขัยขององค์การ

3. องค์การสันนิบาตชาติ: โครงสร้างและประสิทธิภาพ

การทำความเข้าใจโครงสร้างและกระบวนการทำงานขององค์การระหว่างประเทศ หลีกเลี่ยงการศึกษารรณนุญที่กำกับองค์การนั้นมิได้ คำประกาศแห่งสันนิบาตชาติ (the Covenant of the League of Nations) ฉบับสมบูรณ์อันแรก เริ่มใช้เมื่อวันที่ 28 เมษายน 1919 ประกอบด้วย 26 มาตราครอบคลุมกระบวนการรับสมาชิก การจัดองค์กร กระบวนการจัดการความขัดแย้ง และความสัมพันธ์กับรัฐภายนอกที่ไม่ใช่สมาชิก นอกจากนี้คำประกาศฯ ยังถือเป็นข้อความทางกฎหมาย ที่แสดงบุคลิกลักษณะขององค์การไว้อย่างครบถ้วนหากพิจารณาที่อารัมภบท (preamble) จะพบว่าเต็มไปด้วยแนวคิดแห่งยุคสมัยแสดงให้เห็นอิทธิพลที่มีต่อประธานาธิบดีวิลสันรวมไปถึงผู้นำยุโรปคนอื่นๆ ที่ร่วมกันร่างคำประกาศฯ ขึ้นมา¹⁴

สรุปคำประกาศแห่งสันนิบาตชาติ

มาตรากลุ่มแรกของคำประกาศฯวางระเบียบแบบแผนทั่วไปของการจัดการองค์กร โดยมาตราที่ 1 กำหนดระเบียบการเข้าเป็นสมาชิก ซึ่งกำหนดให้ต้องได้เสียง 2 ใน 3 ของสมาชิกสมัชชา มาตราที่ 2-5 ระบุลักษณะและขอบเขตอำนาจของสองหน่วยงานหลักคือสมัชชา (Assembly) และสภาสันนิบาตชาติ (the Council) มาตราที่ 6 และ 7 จัดให้มีองค์กรทำหน้าที่เลขาธิการและให้มีกระบวนการสรรหาเลขาธิการใหญ่ (General Secretary) มาตราที่ 8 และ 9 กล่าวถึงการลดอาวุธของประเทศสมาชิกให้อยู่ในระดับต่ำเท่าที่เป็นไปได้ และกำหนดให้มีการกำจัดโรงงาน

¹⁴ Oliver Daddow, *International Relations Theory* (London: SAGE Publication, 2009), p. 89.

ผลิตอาวูธร้ายแรง รวมถึงแลกเปลี่ยนข้อมูลระหว่างกันอย่างโปร่งใส มาตรา 10 เป็นการแสดงเจตจำนงต่อแนวคิดการกำหนดใจตนเอง (self-determination) ระบุว่า “สมาชิกสันนิบาตจักเคารพ และอ้างไว้ซึ่งบูรณภาพแห่งดินแดน และเอกราชของสมาชิกทั้งหมด...” มาตรา 12-15 ระบุให้สันนิบาตชาติมีกระบวนการจัดการกับความขัดแย้งที่อาจเกิดขึ้นระหว่างชาติสมาชิกด้วยกัน โดยผ่านการไกล่เกลี่ยหรือนำเรื่องเข้าสู่สมัชชาหรือสภาเพื่อพิจารณา ทั้งนี้มาตรา 14 ได้วางแผนให้มีการจัดตั้งศาลประจำระหว่างประเทศ (Permanent Court of Justice) ขึ้น

ทว่าในกรณีที่ไม่อาจจัดการกับความขัดแย้ง และก่อให้เกิดสงครามตามมาตรา 16 ของคำประกาศฯ จะถือว่าชาติสมาชิกได้ละเมิดข้อบังคับของสันนิบาตฯ และ “...เป็นการประกาศสงครามต่อมวลสมาชิก อันนำไปสู่การจำกัดความสัมพันธ์ทางการค้าและการเงิน และปฏิสัมพันธ์ในทุกด้านระหว่างประชาชนของชาติสมาชิกและผู้ละเมิดคำประกาศนี้...” Walters¹⁵ วิเคราะห์ว่ามาตรา 16 ถือเป็นครั้งแรกที่มีการระบุการใช้มาตรการบังคับ (sanctions) ในความสัมพันธ์ระหว่างรัฐ ส่วนมาตรา 17 ให้ความมั่นคงกับรัฐสมาชิกจากการรุกรานของรัฐที่มีใช้สมาชิก ถัดมาอีกสี่มาตราเป็นการกำหนดความสัมพันธ์กับสนธิสัญญาอื่นๆ รวมทั้งขอบเขตอำนาจของคำประกาศฯ มาตรา 22 กล่าวถึงการจัดการดินแดนได้อำณัติ (mandate system) ที่พ้นจากการครอบครองของประเทศผู้แพ้สงคราม และสี่มาตราสุดท้ายครอบคลุมถึงการรวมองค์การระหว่างประเทศอื่นเข้ามาในสันนิบาตชาติ และแนวทางแก้ไขคำประกาศฯในอนาคต โดยที่มาตรา 23 เปิดกว้างให้มืองค์กรด้านสังคมเศรษฐกิจรวมอยู่ในสันนิบาตชาติ

องค์กรสำคัญของสันนิบาตชาติ

สันนิบาตชาติประกอบด้วยองค์กรที่ทำหน้าที่ดูแลจัดการงานเกี่ยวกับการประชุมของภาคีสมาชิก โดยองค์กรหลักที่เป็นหัวใจได้แก่ สภา (the Council)

¹⁵ F. P. Walters, *A History of the League of Nations* (London: Oxford University Press, 1969), p. 53.

บทบาทขององค์การสันนิบาตชาติในช่วงระหว่างสงคราม

สมัชชา (the Assembly) และ สำนักเลขาธิการ (the Secretariat) ซึ่งเป็นหน่วยงานในการตัดสินใจประเด็นด้านความมั่นคงและสันติภาพ ส่วนองค์กรที่เหลือก็จะดูแลจัดการกับประเด็นเฉพาะ ที่สำคัญได้แก่ ศาลยุติธรรมประจำระหว่างประเทศ (the Permanent Court of International Justice) องค์การอนามัย (the Health Organization) คณะกรรมาธิการสากลว่าด้วยความร่วมมือทางภูมิปัญญา (the International Commission on Intellectual Cooperation) และองค์กรแรงงานระหว่างประเทศ (International Labour Organization) เป็นต้น

ความสำเร็จและความล้มเหลวของสันนิบาตชาติ

“ความล้มเหลวที่สุดของสันนิบาตชาติคือการที่นักประวัติศาสตร์และผู้ศึกษาประวัติศาสตร์มองว่าเป็นองค์การที่ล้มเหลวและทำได้ดีที่สุดแค่เพียงเป็นพิมพ์เขียวของสหประชาชาติ” Anique H. M. van Ginneken¹⁶

เมื่อมองย้อนกลับไปยังเหตุการณ์ในประวัติศาสตร์ การพิจารณาความล้มเหลวหรือความสำเร็จขององค์กรหรือหน่วยงานสังคมหนึ่งๆ ขึ้นอยู่กับความสามารถขององค์กรนั้นว่าได้บรรลุผลตามวัตถุประสงค์ที่วางไว้หรือไม่ สันนิบาตชาติเป็นองค์การระหว่างประเทศที่ถูกมองว่าล้มเหลวในการป้องกันไม่ให้เกิดสงครามโลกครั้งที่สอง ซึ่งการป้องกันไม่ให้เกิดสงครามใหญ่เป็นวัตถุประสงค์หลักของการก่อตั้งสันนิบาตชาตินับแต่แรกเริ่ม อย่างไรก็ตาม แม้ว่าจะสงครามโลกครั้งที่สองจะเป็นความล้มเหลวอย่างที่สุดตามวัตถุประสงค์หลักขององค์การ แต่จะเป็นการไม่ยุติธรรมต่อประวัติศาสตร์ หากมองข้ามความสำเร็จของวัตถุประสงค์ด้านอื่นๆ ที่

¹⁶ Anique H. M. van Ginneken, *Historical Dictionary of the League of Nations*, Historical Dictionaries of International Organizations, No. 23. (Maryland: Scarecrow Press, Inc., 2006), p. xi.

สันนิบาตชาติมีบทบาทเช่นกัน ในหัวข้อย่อยนี้แบ่งการอภิปรายประสิทธิภาพขององค์การสันนิบาตชาติออกเป็นสองด้าน ได้แก่ ประสิทธิภาพด้านสังคมเศรษฐกิจ และประสิทธิภาพด้านความมั่นคง

สำหรับประเด็นแรก สันนิบาตชาติประสบความสำเร็จในการแก้ไขปัญหาด้านสังคมเศรษฐกิจในยุคระหว่างสงคราม เนื่องจากโครงสร้างขององค์การได้รับการออกแบบเพื่อจัดการกับปัญหาเฉพาะด้าน โดยเฉพาะที่กระทำผ่านคณะกรรมการที่เลือกมาจากสภาและสมาชิกสันนิบาตชาติ รวมถึงคณะทำงานด้านสังคมเศรษฐกิจประจำของสำนักงานเลขาธิการใหญ่ ซึ่งทำหน้าที่เสมือนระบบราชการประจำมีเจ้าหน้าที่คอยดูแลประเด็นปัญหาต่างๆ โดยเฉพาะ เช่น แผนกการเงินและเศรษฐกิจ แผนกการเมือง แผนกการดูแลและจัดการกลุ่มน้อย เป็นต้น ความสำเร็จในด้านนี้ของสันนิบาตชาติ ได้แก่ การช่วยเหลือออสเตรเลียจัดการกับปัญหาค่าเงินช่วงทศวรรษ 1920 การดูแลสภาพความเป็นอยู่ของแรงงานทั่วโลก ผ่านองค์การแรงงานระหว่างประเทศ และประสบความสำเร็จอย่างมากในการจำกัดการใช้แรงงานเด็กในหลายประเทศ

จะเห็นได้ว่าประสิทธิภาพของสันนิบาตชาติต่อประเด็นด้านสังคมเศรษฐกิจค่อนข้างประสบความสำเร็จในหลายๆ ประเด็นซึ่งอาจพิเคราะห์ความสำเร็จเหล่านี้ได้ว่าสอดคล้องกับประโยชน์ที่รัฐสมาชิกได้รับ จึงไม่ทำให้เกิดความขัดแย้ง ทำให้รัฐสมาชิกเห็นว่าสมควรให้ความร่วมมือและทำให้สันนิบาตชาติประสบความสำเร็จในการจัดการกับประเด็นปัญหาเหล่านี้

ในการพิจารณาผลลัพธ์อีกด้านหนึ่ง คือประเด็นด้านความมั่นคง สันนิบาตชาติกลับมีผลลัพธ์คละคล้ากันไป ความสำเร็จที่เกิดขึ้นจากการจัดการปัญหาด้านความมั่นคงนั้น สืบเนื่องจากความสามารถในการจัดการกับปัญหาภายใต้ข้อบังคับของคำประกาศฯ โดยผ่านกลไกที่จัดตั้งขึ้นเพื่อจัดการกับข้อขัดแย้งระหว่างสมาชิก ซึ่งช่วงทศวรรษ 1920 มีตัวอย่างที่สันนิบาตชาติประสบความสำเร็จ เช่น การไกล่เกลี่ยปัญหาระหว่างฟินแลนด์และสวีเดนประเด็นเกาะ Aaland การแก้ไขความขัดแย้งดินแดน Upper Silesia ระหว่างโปแลนด์และเยอรมนี เป็นต้น

บทบาทขององค์การสันนิบาตชาติในช่วงระหว่างสงคราม

ทว่าเมื่อเข้าสู่ทศวรรษ 1930 เหตุการณ์ที่เกิดขึ้นหลายต่อหลายครั้งแสดงให้เห็นถึงความอ่อนแอขององค์การ เพราะความขัดแย้งที่เกิดขึ้นส่วนหนึ่งมีสาเหตุมาจากมหาอำนาจที่เป็นสมาชิกสภาสันนิบาตชาติ (council) อย่างญี่ปุ่น อิตาลีและเยอรมนีเอง ดังตัวอย่าง การรุกรานแมนจูเรีย (1931-1933) อภิสิทธิ (เอธิโอเปียในปัจจุบัน) (1935) และไรน์แลนด์ (1936) ตามลำดับ ซึ่งหลังจากนำประเด็นเหล่านี้เข้าสู่กระบวนการของสันนิบาตชาติประเทศมหาอำนาจที่มีส่วนได้เสียก็ถอนตัวจากองค์การ¹⁷ หลังจากกลางทศวรรษ 1930 สันนิบาตชาติก็หมดความน่าดึงดูด สูญเสียสมาชิก และยุติบทบาทลงในปี 1939 พร้อมกับการอุบัติขึ้นของสงครามโลกครั้งใหม่ และได้ชื่อว่าเป็นองค์การที่ล้มเหลวนับแต่นั้นเป็นต้นมา

อย่างไรก็ตามเมื่อพิจารณาโครงสร้างองค์การและประสิทธิภาพในการจัดการกับปัญหาที่เกิดขึ้น ความล้มเหลวของสันนิบาตชาติส่วนหนึ่งไม่ได้เกิดขึ้นจากโครงสร้างขององค์การและการยอมรับจากสมาชิกเท่านั้น หากยังเป็นผลที่เกิดขึ้นจากการเปลี่ยนแปลงของรากฐานทางความคิดในช่วงระหว่างสงคราม ซึ่งผู้เขียนเห็นว่ามีส่วนสำคัญที่ทำให้องค์การระหว่างประเทศแห่งนี้ประสบปัญหา ดังที่จักได้อภิปรายในหัวข้อถัดไป

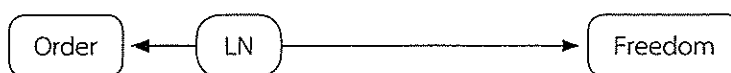
4. สันนิบาตชาติ: รากฐานทางความคิดและนัยยะต่อพัฒนาการของระบบระหว่างประเทศ

“ในระบบระหว่างประเทศมักปรากฏให้เห็นความตึงเครียด (tension) อันยากที่จะหลีกเลี่ยงได้ ระหว่างความต้องการในการสถาปนาระเบียบ (order) และความปรารถนาในการแสวงหาเสรีภาพ (independence) โดยแม้จะเป็นที่ประจักษ์ว่าระเบียบนั้นมีจุดมุ่งหมายสำคัญในการส่งเสริมสันติภาพตลอดจนความเจริญรุ่งเรือง อย่างไรก็ตาม ทุกสิ่งทุกอย่างล้วนมีราคาที่จำเป็นต้องจ่าย และราคาของการได้มาซึ่งระเบียบดังกล่าว คือ การ

¹⁷ ญี่ปุ่นปี 1933 อิตาลีปี 1937 เยอรมนีปี 1933

จำต้องยอมสละเสรีภาพในการแสดงพฤติกรรมที่เคยมีอยู่อย่างเสรีของชุมชนทางการเมืองและตัวผู้ปกครอง โดยความปรารถนาในการสถาปนาระเบียบจะสร้างการควบคุม (constraints) และการยอมรับต่อพันธกรณีของการเป็นสมาชิกในระบบดังกล่าวโดยสมัครใจ ดังปรากฏให้เห็นได้จากแนวคิดทางปรัชญาของฮ็อบส์และนักคิดท่านอื่น...” Adam Watson¹⁸

ข้อเสนอข้างต้นของอดัม วัตสัน (Adam Watson) นักวิชาการความสัมพันธ์ระหว่างประเทศคนสำคัญของสำนักอังกฤษ (English School) มีส่วนสำคัญอย่างยิ่ง ในการสร้างกรอบความคิดเกี่ยวกับความพยายามของประชาคมระหว่างประเทศ ในการสถาปนาองค์การสันนิบาตชาติในช่วงระหว่างสงครามโลกเป็นอย่างดี โดยหากประยุกต์ข้อเสนอเรื่องความต้องการสถาปนาระเบียบและความต้องการอิสรภาพของวัตสัน ผ่านการลากเส้นที่มีหัวลูกศร 2 ด้าน ด้านหนึ่งมีหัวลูกศรชี้ไปทางระเบียบและอีกด้านหนึ่งมีหัวลูกศรชี้ไปทางเสรีภาพ (ดูแผนภาพที่ 1) อาจกล่าวได้ว่าตำแหน่งแห่งที่ขององค์การสันนิบาตชาติในช่วงระยะแรกของการก่อตั้งนั้น สะท้อนให้เห็นการขยับเข้าใกล้การสร้างระเบียบมากกว่าการแสวงหาอิสรภาพของรัฐในระบบระหว่างประเทศ



แผนภาพที่ 1: สถานะขององค์การสันนิบาตชาติภายใต้กรอบแนวคิดเรื่องระเบียบและเสรีภาพ
ที่มา: เรียบเรียงและประยุกต์จากข้อเสนอของอดัม วัตสัน (Adam Watson, 1992: 14)

¹⁸ Adam Watson, *The Evolution of International Society: A Comparative Historical Analysis* (London: Routledge, 1992), 14.

อย่างไรก็ตาม หากพิจารณาจากประวัติศาสตร์ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศในยุคต่างๆ ปฏิเสธได้ยากว่า ความตึงเครียดหรือการคั่งงักกันระหว่างความพยายามในการสร้าง “ระเบียบ” และการแสวงหา “เสรีภาพ” มักปรากฏให้เห็นได้อยู่บ่อยครั้ง¹⁹ โดย “การคั่งงัก” ดังกล่าวก็ปรากฏให้เห็นในองค์การสันนิบาตชาติด้วยเช่นกัน²⁰ อย่างไรก็ตาม คีลลี-เคท เอส. พีซ (Kelly-Kate S. Pease)

¹⁹ ความพยายามของอาณาจักรโรมันอันศักดิ์สิทธิ์ภายใต้พระเจ้าเฟอร์ดินานด์ที่ 2 (Ferdinand II) ซึ่งเล็งเห็นความสำเร็จของการกระชับอำนาจบริเวณคาบสมุทรอิตาลีและต้องการประยุกต์ใช้วิธีทางดังกล่าวเพื่อเพิ่มอำนาจในเชิงพฤตินัยให้แก่ดินแดนซึ่งตนมีอำนาจโดยชอบธรรม (Authority) แต่ยังขาดซึ่งกำลังอำนาจ (Power capability) ในการบริหารจัดการอย่างมีประสิทธิภาพ แต่กระนั้น แรงต้านของรัฐซึ่งไม่ยอมรับการกระชับอำนาจก็ปรากฏให้เห็นได้อย่างชัดเจนดังพิจารณาได้จากความพยายามของพระคาร์ดินัลริเชลียู (Richelieu) อัครมหาเสนาบดีแห่งพระเจ้าหลุยส์ที่ 13 (Louis XIII) (1601-1643) ซึ่งไม่ต้องการให้การกระชับอำนาจของอาณาจักรโรมันฯ ประสบความสำเร็จ ในทางตรงกันข้าม ริเชลียูต้องการให้อาณาจักรโรมันฯ ตกอยู่ในสภาวะอ่อนแอและแตกแยกมากกว่า กล่าวอีกนัยหนึ่ง ความพยายามของริเชลียูสะท้อนความต้องการเสรีภาพในการกำหนดนโยบายต่างประเทศของฝรั่งเศสมากกว่าการสยบยอมต่อกฎเกณฑ์ที่ถูกสถาปนาโดยอาณาจักรโรมันฯ (โปรดดู Henry Kissinger, *Diplomacy* (New York: Simon & Schuster, 1994), pp. 56-77.)

²⁰ ตัวอย่างอันเป็นรูปธรรมที่สะท้อนการไม่ยอมรับระเบียบแบบแผนซึ่งถูกกำหนดโดยมหาอำนาจเดิมคือกรณีของมหาอำนาจใหม่อย่างญี่ปุ่นในช่วงสงครามโลกครั้งที่ 2 โดยพฤติกรรมของญี่ปุ่นในช่วงเวลาดังกล่าวมักถูกพิจารณาว่ามีลักษณะของการท้าทายระเบียบ ระหว่างประเทศที่ถูกสถาปนาโดยมหาอำนาจเดิมตามความแนวทางแบบลัทธิแก้ไข (Revisionism) (โปรดดู Kenneth B. Pyle, “International Order and the Rise of Asia: History and Theory” In Ashley J. Tellis, Travis Tanner and Jessica Keough, eds. *Strategic Asia 2011-12: Asia Responds to Its Rising Powers - China and India* (Seattle: National Bureau of Asian Research, 2011), pp. 54-56.) กล่าวคือญี่ปุ่นต้องการแสวงหาเสรีภาพในการดำเนินนโยบายต่างประเทศที่สามารถอำนวยการประโยชน์ให้แก่ตนได้อย่างเป็นอิสระมากกว่าการอยู่ภายใต้ระเบียบระหว่างประเทศที่ถูกกำหนดโดยสหรัฐฯ หรืออยู่ภายใต้กฎเกณฑ์ขององค์การสหประชาชาติซึ่งแม้จะมีบทบาทในการประณามพฤติกรรมของญี่ปุ่น แต่กระนั้นแนวทางขององค์การสันนิบาตชาติต่อการแก้ไขปัญหารุกรานแมนจูเรียของญี่ปุ่นในช่วงปี 1931-1933 ก็ไม่สามารถโน้มน้าวหรือเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมของญี่ปุ่นได้ ในท้ายที่สุดแล้วญี่ปุ่นตัดสินใจหันหลังให้กับระเบียบระหว่างประเทศและลาออกจากองค์การระหว่างประเทศในปี 1933

ชี้ว่าแนวคิดหรืออุดมการณ์ที่มีอิทธิพลต่อการสถาปนาองค์การสันนิบาตชาติกลับสะท้อนความใหม่ (novel)²¹ และนวัตกรรม (innovative) ซึ่งไม่เคยปรากฏมาก่อนในประวัติศาสตร์ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ²² กล่าวคือแนวคิดของรัฐผู้ก่อตั้งองค์การสันนิบาตชาตินั้นก้าวไปไกลกว่าแนวคิดเรื่องผลประโยชน์แห่งชาติ (raison d'état) ซึ่งเป็นแนวคิดที่ยึดกุมการเมืองระหว่างประเทศมาเป็นระยะเวลาช้านาน โดยการก่อตั้งองค์การสันนิบาตชาติสะท้อนการให้ความสำคัญกับการคิดคำนึงในเชิงระบบ (raison de système) ซึ่งมีหลักคิดสำคัญวางอยู่บนตรรกะที่ว่ารัฐทั้งหลายต่างดำรงอยู่ภายใต้ระบบระหว่างประเทศชุดเดียวกัน หากรัฐต่างๆ ร่วมมือกันเพื่อรักษาระบบดังกล่าวให้มีเสถียรภาพ รัฐทั้งหลายย่อมได้รับผลประโยชน์จากความร่วมมือดังกล่าวเช่นกัน²³

²¹ อาจพิจารณาได้ว่าแท้จริงแล้วองค์การสันนิบาตชาติเกิดขึ้นบนหลักคิดที่เชื่อในความก้าวหน้า กล่าวคือแม้องค์การสันนิบาตชาติจะปรากฏให้เห็นนวัตกรรมและสถาปัตยกรรมทางความคิดใหม่ อาทิ การมีรูปแบบการบริหารจัดการที่มีความสลับซับซ้อน และมีเจ้าหน้าที่ผู้เชี่ยวชาญประจำสำนักงานอย่างไรก็ดี องค์การสันนิบาตชาติก็ได้เกิดขึ้นมาโดยปราศจากความเชื่อมโยงกับความพยายามในการสร้างความร่วมมือระหว่างประเทศที่เคยมีมาในอดีตอย่างระบบคอนเสิร์ตแห่งยุโรป (Concert of Europe) และการประชุมสันติภาพ ณ กรุงเฮก (The Hague Peace Conferences) ซึ่งเป็นจุดเริ่มต้นของศาลอนุญาโตตุลาการถาวร (Permanent Court of Arbitration) ในทางตรงกันข้าม องค์การสันนิบาตชาติสามารถเรียนรู้จากความสำเร็จและความล้มเหลว ตลอดจนสามารถนำเอาแนวคิดดังกล่าวมาต่อยอดและประยุกต์ใช้ได้อย่างประสบความสำเร็จ

²² Kelly- Kate S. Peace, *International organizations: Perspectives on Governance in the Twenty-First Century* (New York: Longman, 2010), p. 17.

²³ คำอธิบายที่สอดคล้องกับแนวคิดข้างต้นยังปรากฏให้เห็นจากข้อเสนอของ Akira Iriye ซึ่งชี้ว่าชาติต่างๆ ตลอดจนประชาชนของรัฐเหล่านั้นต่างตระหนักดีว่าพวกเขาล้วนมีผลประโยชน์และเป้าประสงค์ร่วมกัน โดยผลประโยชน์ร่วมดังกล่าวนี้มิได้ถูกจำกัดเฉพาะแต่ในเขตแดนของประเทศหนึ่ง ในทางตรงกันข้าม การได้มาซึ่งผลประโยชน์ร่วมกันจำเป็นต้องกระทำการผ่านความร่วมมือระหว่างประเทศเป็นสำคัญ (Akira Iriye, *Global Community: The Role of International Organizations in the Making of the Contemporary World* (Berkeley: University of California Press, 2002), pp. 1, 9.)

อนึ่ง เหตุผลสำคัญที่ทำให้รัฐทั้งหลายตระหนักถึงความสำคัญในการร่วมมือกันก่อตั้งองค์การสันนิบาตชาติ ซึ่งมีวัตถุประสงค์หลักในการก่อตั้ง คือการป้องกันสงครามและมุ่งส่งเสริมความร่วมมือระหว่างประเทศ²⁴ มีที่มาจากความสูญเสียจากสงครามโลกครั้งที่หนึ่ง ซึ่งถือเป็นมหาสงคราม อันบรรดารัฐที่เข้าสู่สงครามต่างระดมสรรพกำลังจากทั้งฝ่ายพลเรือนและทหาร ตลอดจนแรงงานในภาคอุตสาหกรรม เพื่อรองรับการเข้าสู่สงคราม (Total Warfare) อย่างแท้จริง²⁵ ผลพวงของความเสียหายจากมหาสงครามก่อให้เกิดการตั้งคำถามเกี่ยวกับสาเหตุของสงคราม ตลอดจนการแสวงหาแนวทางการป้องกันมิให้สงคราม และความขัดแย้งระหว่างประเทศที่มีความสูญเสียร้ายแรงเช่นสงครามโลกครั้งที่หนึ่งอีกครั้ง²⁶

ในห้วงยามของการปราศจากองค์กรกลางอันมีอำนาจการตัดสินใจเหนือรัฐอธิปไตยซึ่งอาจนิยามได้ว่าเป็นสภาวะอนาธิปไตย (Anarchy) โรเบิร์ต แจ็คสัน (Robert Jackson) และจอร์จ โซเรนเซน (Georg Sorensen) ได้ให้ทรรศนะอธิบายที่น่าสนใจเกี่ยวกับความพยายามของรัฐประชาชาติในการเปลี่ยนสภาวะอนาธิปไตยในระบบระหว่างประเทศ ที่มีลักษณะเหมือนป่าดิบ (Jungle) ให้กลายเป็นสวนสัตว์ (Zoo) ผ่านการสถาปนาองค์การระหว่างประเทศ เพื่อควบคุมดูแลและค้ำประกันความมั่นคงให้กับรัฐทั้งหลายในระบบระหว่างประเทศ²⁷ โดยความพยายามดังกล่าวของรัฐในระบบระหว่างประเทศนั้น ได้สะท้อนอิทธิพลทางความคิดแบบเสรีนิยม

²⁴ Eduard Benes, "The League of Nations: Successes and Failures" *Foreign Affairs* 11,1 (1932): 66-80.

²⁵ Len Scott, "International history 1900-90" In John Baylis, Steve Smith, and Patricia Owens, eds, *The Globalization of World Politics*, 5th ed. (Oxford: Oxford University Press 2011), p. 53.

²⁶ Robert Jackson and Georg Sorensen, *Introduction to international relations* (Oxford: Oxford University Press, 1999), p. 35.

²⁷ Ibid., p. 38.

(Liberalism)²⁸ ซึ่งพิจารณาธรรมชาติของมนุษย์ในแง่ดีกล่าวคือแนวคิดเสรีนิยมเชื่อว่ามนุษย์แม้จะเป็นสิ่งที่มีชีวิตที่ต้องการแสวงประโยชน์แก่ตนเอง แต่มนุษย์นั้นก็ประกอบไปด้วยเหตุผลซึ่งมีส่วนสำคัญยิ่งในการประกอบการตัดสินใจตลอดจนมีศักยภาพในการพัฒนาตัวเองด้วย ข้อได้เปรียบข้างต้นจึงทำให้แนวคิดเสรีนิยมเชื่อว่ามนุษย์จะสามารถแสวงหาวิถีทางในการประสานผลประโยชน์ (harmony of interests) เพื่อแก้ไขปัญหาความขัดแย้งระหว่างกันโดยสันติวิธี²⁹ แจ็คสันและโซเรนเซน ชี้ว่าหากมนุษย์ประยุกต์เอาความสามารถดังกล่าวเพื่อใช้ในการเมืองระหว่างประเทศ มนุษย์จะสามารถก่อตั้งองค์การระหว่างประเทศซึ่งสามารถเอื้ออำนวยประโยชน์แก่รัฐและประชาชนทั้งหลายได้³⁰

หากกล่าวอย่างเฉพาะเจาะจงแล้ว กระแสธารทางความคิดในสำนักเสรีนิยมที่เปรียบเสมือนเป็นจิตวิญญาณในการก่อตั้งองค์การสันนิบาตชาติ ก็คือแนวคิดของนักปรัชญาชาวเยอรมันคนสำคัญอย่างอิมมานูเอล คานต์³¹ (Immanuel Kant) (1724-1804) ซึ่งมีจุดยืนที่ชัดเจนในการต่อต้านการทำสงคราม ตลอดจนสนับสนุนให้รัฐทั้งหลายใช้รูปแบบการปกครองแบบสาธารณรัฐประชาธิปไตย

²⁸ โอลิเวอร์ แด็ดดอว์ (Oliver Daddow) เสนอว่าแท้จริงแล้วแนวคิดเสรีนิยมมิได้เกิดขึ้น ในช่วงการก่อตั้งสหประชาชาติความสัมพันธ์ระหว่างประเทศในปี 1919 ในทางตรงกันข้ามแนวคิดเสรีนิยมนั้นมีรากฐานทางความคิดจากนักปรัชญาคนสำคัญในอดีต อาทิ อีราสมุส (Erasmus) (1466-1536) ฮูโก โกรเทียส (Hugo Grotius) (1589-1635) อิมมานูเอล คานต์ (Immanuel Kant) (1724-1804) และเจเรมี เบนแธม (Jeremy Bentham) (1748-1832) (โปรดดู Daddow, *International Relations Theory*, p. 85.)

²⁹ Andrew Heywood, *Global politics*, p. 56.

³⁰ Jackson and Sorensen, *Introduction to international relations*, p. 39.

³¹ อิมมานูเอล คานต์ นักปรัชญาชาวเยอรมันผู้เขียนงานชิ้นสำคัญ อาทิ *Critique of Pure Reason* (1781) และ *Perpetual Peace: A Philosophical Sketch* (1795) โดยงานของคานต์มักถูกพิจารณาว่าเป็นงานที่สะท้อนจิตวิญญาณแบบสาธารณรัฐนิยม ตลอดจนแนวคิดที่ว่ารัฐที่เป็นประชาธิปไตยจะไม่ทำสงครามระหว่างกันหรือ Democratic Peace (โปรดดู James A. Yunker, *The Idea of World Government: From Ancient Times to the Twenty-First Century* (London: Routledge, 2011), p. 42.)

(democratic republic) และร่วมมือกันจัดตั้งองค์การทางการเมือง ที่มีลักษณะถาวรซึ่งมีอำนาจและบทบาทเหนือกว่ารัฐชาติ (higher form of permanent political organization)³² โดยบุคคลที่มีส่วนสำคัญยิ่งในการผลักดันให้อุดมการณ์ของคานต์ปรากฏเป็นรูปธรรมก็คือประธานาธิบดีวูดโรว์ วิลสัน (Woodrow Wilson) (1856-1924) ผู้ที่ได้รับการขนานนามว่าเป็นบิดาขององค์การสันนิบาตชาตินั้นเอง³³

ในปี 1918 ประธานาธิบดีวิลสันเสนอหลัก 14 ประการ³⁴ ต่อสภาครองเกรส³⁵ โดยวิลสันกล่าวว่าเขาต้องการที่จะสร้างโลกที่มีทั้งความเหมาะสมและความปลอดภัยต่ออุดมการณ์ประชาธิปไตย นอกจากนี้วิลสันยังมีเป้าประสงค์สำคัญที่จะทำให้องค์การสันนิบาตชาติ สามารถค้ำประกันอิสรภาพทางการเมืองตลอดจนช่วยรักษาไว้ ซึ่งอำนาจอธิปไตยและบูรณภาพเขตแดนของทั้งมหาอำนาจและบรรดารัฐขนาดเล็กได้อย่างเท่าเทียมกัน³⁶ อย่างไรก็ตาม วิลสันก็ต้องเผชิญกับกระแสชาตินิยมในสหรัฐฯ ภายใต้การนำของเฮนรี คาบ็อท ลอดจ์³⁷ (Henry Cabot

³² Yunker, *The Idea of World Government: From Ancient Times to the Twenty-First Century*, p. 25, 28, 42.

³³ Mazower, *Governing the World: the History of an Idea*, p. 118.

³⁴ สารสำคัญของหลัก 14 ประการคือ การยกเลิกการทำสนธิสัญญาลับ (Secret diplomacy) การสนับสนุนการค้าเสรี ส่งเสริมเสรีภาพในการเดินเรืออย่างเสรี (Freedom of navigation) การยกเลิกกำแพงภาษี, การลดอาวุธ และการกำหนดการปกครองตนเอง (Self-Determination)

³⁵ Daddow, *International Relations Theory*, p. 88.

³⁶ Ibid.

³⁷ นอกเหนือจากความไม่ลงรอยกันระหว่างวิลสันและลอร์ดจ์เกี่ยวกับการก่อตั้งองค์การสันนิบาตชาติยังปรากฏให้เห็นความคิดเห็นที่แตกต่างกันของผู้กำหนดนโยบายของรัฐมหาอำนาจต่อการกำหนดอำนาจและบทบาทขององค์การสันนิบาตชาติ โดยเฉพาะอย่างยิ่งข้อเสนอของรัฐมนตรีต่างประเทศฝรั่งเศส จอร์จ เคลมองโซ (Georges Clemenceau) (1841-1929) ซึ่งต้องการให้องค์การสันนิบาตชาติมีกองกำลังเป็นของตนเอง และยืนยันจุดยืนที่สำคัญคือการปฏิเสธบทบาทของเยอรมนีในองค์การสันนิบาตชาติ ในขณะที่เดวิด ลอยด์ จอร์จ (David Lloyd George) (1863-1945) กลับยืนยันจุดยืนของอังกฤษว่าต้องการให้องค์การสันนิบาตชาติเป็นองค์การที่รัฐสมาชิกจะปรึกษาหารือกันในช่วงที่เกิดวิกฤตการณ์

Lodge) (1850-1924) สมาชิกวุฒิสภาจากพรรครีพับลิกัน ผู้เป็นแกนนำสำคัญในการต่อต้านการให้สัตยาบันสนธิสัญญาแวร์ซาย (Versailles Treaty 1919)³⁸ โดยตลอดทำให้เหตุผลว่าการให้สัตยาบันในสนธิสัญญาดังกล่าวจะเป็นการจำกัดและลดทอนอำนาจอธิปไตยของสหรัฐฯ³⁹ โอลิเวอร์ แด็ดดอว์ (Oliver Daddow) ชี้ว่าการที่สหรัฐฯ ซึ่งแท้ที่จริงแล้วถือเป็นรัฐมหาอำนาจที่มีส่วนผลักดันและทำให้องค์การสันนิบาตชาติถือกำเนิดขึ้นกลับปฏิเสธที่จะให้สัตยาบัน ถือเป็นตลกร้าย (Irony) ที่ส่งผลกระทบต่อสถานะและความเข้มแข็งขององค์การสันนิบาตชาติ ทำให้ท้ายที่สุดแล้วองค์การสันนิบาตชาติก็มีสถานะไม่ต่างอะไรกับสถานที่ในการเจรจาหารือที่มีได้นัยสำคัญในการกำหนดนโยบาย (talking shop) โดยเฉพาะอย่างยิ่งในห้วงยามที่ต้องเผชิญกับความท้าทายจากวิกฤตการณ์ระหว่างประเทศ⁴⁰

แม้จะเป็นที่ประจักษ์ถึงขีดความสามารถอันจำกัดขององค์การสันนิบาตชาติ กระนั้นอุดมการณ์เสรีนิยมก็ยังคงทำหน้าที่สำคัญในการเสาะแสวงหาหนทางในการป้องกัน มิให้มหาสงครามอย่างสงครามโลกครั้งที่หนึ่งเกิดขึ้นอีกครั้ง

³⁸ สนธิสัญญาแวร์ซายหรือสนธิสัญญาสันติภาพปารีส (Paris Peace Conference) ซึ่งลงนามในวันที่ 28 มิถุนายน 1919 ถือเป็นสัญลักษณ์ของการสิ้นสุดสงครามโลกครั้งที่ 1 โดยสนธิสัญญาดังกล่าวมีผลให้เยอรมันจำต้องยอมรับผิดในฐานะผู้ก่อสงคราม กำหนดเขตแดนของเยอรมนีใหม่ ตลอดจนบังคับให้เยอรมนีจำต้องชดเชยค่าปฏิกรรมสงครามและลดขีดความสามารถทางทหารของกองทัพเยอรมัน (D'Anieri 2010, 40) นอกจากนี้สนธิสัญญาแวร์ซายยังผนวกเอากติกาขององค์การสันนิบาตชาติ (The Covenant of the League of Nations) เข้าไว้เป็นส่วนหนึ่งของรายละเอียดในสนธิสัญญาซึ่งส่งผลให้องค์การสันนิบาตชาติถือกำเนิดขึ้นอย่างเป็นทางการ ณ วันที่ 10 มกราคม 1920 เมื่อรัฐสมาชิกในองค์การสันนิบาตชาติต่างให้สัตยาบันยอมรับสนธิสัญญาดังกล่าวเป็นที่เรียบร้อยแล้ว (โปรดดูลำดับเหตุการณ์สำคัญของการสถาปนาองค์การสันนิบาตชาติใน E. H. Carr, *The Twenty Years' Crisis 1919-1939: An Introduction to the Study of International Relations*, pp. xciv-c.)

³⁹ โปรดดู สมพงษ์ ชูมาก, *องค์การระหว่างประเทศ: สันนิบาตชาติและสหประชาชาติ* (กรุงเทพฯ: เคล็ดไทย, 2525), หน้า 18. และ Mazower, *Governing the World: the History of an Idea*, p. 120.

⁴⁰ Daddow, *International Relations Theory*, p. 90.

อาจกล่าวได้ว่าในทัศนะของสำนักคิดเสรีนิยม สงครามโลกครั้งที่หนึ่งอุบัติขึ้น เพราะความเห็นแก่ตัว และการขาดวิสัยทัศน์ในการพิจารณาสถานการณ์ อย่างมีประสิทธิภาพของผู้นำเผด็จการ ในประเทศที่ปราศจากสถาบันที่เป็น ประชาธิปไตย ที่คอยควบคุมและป้องกันการตัดสินใจที่ผิดพลาดดังกล่าว แนวคิด เสรีนิยมเห็นว่า การป้องกันสงครามและความขัดแย้งระหว่างประเทศจะประสบความสำเร็จผ่านการปฏิรูป 2 ระดับ ได้แก่ การปฏิรูประดับภายในรัฐและการปฏิรูป ระดับระหว่างประเทศ⁴¹ สำหรับระดับภายในรัฐ สิ่งที่สำคัญที่สุดคือการ สนับสนุนให้รัฐในระบบระหว่างประเทศ ใช้ระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย ซึ่งแนวคิดเสรีนิยมเชื่อมั่นว่าจะเป็นการป้องกันมิให้เกิดสงครามระหว่างประเทศ เพราะเชื่อมั่นในหลักการที่ว่ารัฐที่เป็นประชาธิปไตยจะไม่ทำสงครามระหว่างกัน (Democratic Peace) โดยคริส บราวน์ (Chris Brown) และเคิร์สเทน อินท์ลีย์ (Kirsten Ainley) ชี้ว่าหากพิจารณาตามหลักคิดแบบเสรีนิยม มนุษย์เป็นสิ่งมีชีวิต ที่ไม่ชอบทำสงคราม แต่สงครามเกิดขึ้นจากความต้องการของผู้นำที่นิยมในระบอบ เผด็จการ/ระบอบทหาร ซึ่งไม่เปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถตรวจสอบหรือคัดค้าน การบริหารประเทศของรัฐบาลได้เหมือนกับรัฐที่ปกครองด้วยระบอบประชาธิปไตย การแก้ปัญหาภายในรัฐจึงต้องกระทำผ่านการสนับสนุนการปกครองในระบอบ ประชาธิปไตยเป็นสำคัญ⁴²

ในขณะที่การปฏิรูปในระดับระหว่างประเทศ สิ่งที่เขาตกทอดไปในระบบ ระหว่างประเทศในช่วงสงครามโลกคือ กลไกระงับข้อพิพาทระหว่างประเทศ โดยรัฐประชาชาติซึ่งเผชิญกับประสบการณ์อันเลวร้ายจากสงครามโลกครั้งที่หนึ่ง ต่างตระหนักถึงการแสวงหากลไกในการจัดระเบียบการเมืองระหว่างประเทศ แทนที่ระบบดุลแห่งอำนาจ (Balance of Power) ภายใต้ระบบคอนเสิร์ตแห่งยุโรป

⁴¹ โปรดดู Chris Brown and Kirsten Ainley, *Understanding International Relations* (New York: Palgrave Macmillan, 2005), pp. 20-24.

⁴² Ibid., p. 21.

(Concert of Europe)⁴³ ซึ่งมีความล้าสมัย และไม่สามารถยับยั้งสงครามและความขัดแย้งระหว่างประเทศได้อีกต่อไป โดยแนวคิดหนึ่งซึ่งก้าวขึ้นมาแทนแนวคิดเรื่องดุลแห่งอำนาจ คือแนวคิดเรื่องระบบความมั่นคงร่วมกัน (Collective Security)⁴⁴

โจเซฟ เอส ไนย์ (Joseph S. Nye) ชี้ว่าแนวคิดเสรีนิยมพิจารณาการใช้นโยบายดุลแห่งอำนาจว่าเป็นนโยบายที่ไร้ศีลธรรม (immoral) โดยไนย์หยิบยกคำกล่าวของวิลสันที่ระบุว่า ระบบดุลแห่งอำนาจนั้นเปรียบเสมือนปิศาจร้ายที่บ่อนทำลายประชาธิปไตย ตลอดจนหลักการกำหนดการปกครองตนเองของแต่ละชาติ (national self-determination) อีกทั้งยังเป็นระบบที่ล้าสมัยและไม่ควรปรากฏในการเมืองระหว่างประเทศในอนาคตอีกต่อไป⁴⁵ ด้านบราวน์ และอินท์ลีย์ เสนอว่าระบบดุลแห่งอำนาจมีพื้นฐานอยู่บนข้อตกลงลับที่สร้างพันธมิตรในการให้ความช่วยเหลือแก่รัฐที่เป็นคู่สัญญาของตน ซึ่งเป็นที่ประจักษ์ว่าประธานาธิบดีวิลสันต้องการเปลี่ยนแปลงระบบระหว่างประเทศ จากที่มีระบบดุลแห่งอำนาจ

⁴³ ระบบคอนเสิร์ตแห่งยุโรปหรือระบบคอนเกรส (Congress System) ถูกสถาปนาขึ้นในยุคหลังสงครามโปเลียน (1814) โดยบรรดารัฐมหาอำนาจรัฐมหาอำนาจ 5 ชาติได้แก่ อังกฤษ รัสเซีย ออสเตรีย ปรัสเซียและฝรั่งเศส โดยจุดมุ่งหมายที่สำคัญของระบบคอนเสิร์ตแห่งยุโรปคือการป้องกันมิให้มหาอำนาจใดก้าวขึ้นมาท้าทายอำนาจและครอบครองยุโรปได้อย่างเบ็ดเสร็จเด็ดขาดแต่เพียงชาติเดียวดังที่ปรากฏให้เห็นในสมัยจักรพรรดินโปเลียน โบนาปาร์ต (Napoléon Bonaparte) นอกจากนี้ระบบคอนเสิร์ตแห่งยุโรปยังถูกออกแบบมาเพื่อสร้างช่องทางหรือเวทีในการปรึกษาหารือให้บรรดารัฐมหาอำนาจได้เจรจากันอย่างสม่ำเสมอ โดยหลักคิดที่ยึดโยงให้ระบบคอนเสิร์ตแห่งยุโรปดำรงอยู่ได้คือความหวาดกลัวการปฏิวัติอันเปรียบเสมือนเป็นภัยคุกคามร่วมกันของรัฐสมบูรณาญาสิทธิราชย์ในยุโรปในขณะนั้น (โปรดดู Kissinger, *Diplomacy*, pp. 78-102. และบรรพต กำเนิดศิริ, *ประวัติศาสตร์การทูตตั้งแต่การประชุมที่กรุงเวียนนา ค.ศ. 1815 จนถึงจุดเริ่มต้นของสงครามเย็นปี ค.ศ. 1947* (กรุงเทพฯ: โครงการตำราและสิ่งพิมพ์ คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2553), หน้า 33-66.)

⁴⁴ ขจิต จิตตเสวี, *องค์การระหว่างประเทศ* (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2552), หน้า 139.

⁴⁵ Joseph S. Nye, *Understanding International Conflicts: An Introduction to Theory and History* (New York: Longman, 2000), p. 82.

ไปสู่ระบบความมั่นคงร่วมกัน⁴⁶ ซึ่งเป็นหลักการที่วางอยู่บนแนวคิดที่สำคัญคือ “หนึ่งเดียวเพื่อทั้งหมดและทั้งหมดเพื่อหนึ่งเดียว” (“one for all and all for one”) กล่าวคือรัฐสมาชิกแต่ละรัฐจะค้ำประกันความมั่นคงของบรรดารัฐสมาชิกทั้งหมด เพราะฉะนั้นจึงไม่มีความจำเป็นที่รัฐทั้งหลายจะต้องให้ความสำคัญกับพันธมิตรทางทหาร (military alliance) หรือระบบดุลแห่งอำนาจอีกต่อไป⁴⁷

แม้จะปรากฏให้เห็นความพยายามของแนวคิดเสรีนิยมในการป้องกันสงคราม และรักษาสันติภาพผ่านการก่อตั้งองค์การสันนิบาตชาติ อย่างไรก็ตาม องค์การสันนิบาตชาติกลับล้มเหลวอย่างสิ้นเชิงในการป้องกันการรับมือกับนโยบายที่มุ่งขยายดินแดน และรุกรานประเทศเพื่อนบ้านของรัฐบาลอำนาจใหม่ อย่างเยอรมนี ญี่ปุ่น และอิตาลี⁴⁸ ความไร้ประสิทธิภาพในการจัดระเบียบระหว่างประเทศตามแนวทางแบบเสรีนิยม ส่งผลให้เกิดการตั้งคำถามที่สำคัญประการหนึ่ง คือ แนวทางแบบเสรีนิยมเป็นวิถีทางถูกต้องและมีประสิทธิภาพมากน้อยเพียงใด

⁴⁶ อย่างไรก็ตาม โนย์ชี้ว่าทั้งระบบดุลแห่งอำนาจและระบบความมั่นคงร่วมกันก็ปรากฏให้เห็นทั้งความเหมือนและความต่างที่สำคัญ ในแง่ของความเหมือน ทั้งสองระบบมองว่ารัฐทั้งหลายต่างพยายามป้องปรามการรุกรานผ่านการสร้างและพัฒนาระบบพันธมิตร (Coalition) ที่มีประสิทธิภาพ โดยหากการป้องปรามล้มเหลวการใช้กำลังก็เป็นวิถีทางที่ทั้งสองระบบจะเลือกใช้ อย่างไรก็ตาม ทั้งสองระบบก็มีความแตกต่างที่สำคัญ 3 ประการ 1) ในขณะที่ระบบดุลแห่งอำนาจให้ความสำคัญกับขีดความสามารถ (capacity) แต่ระบบความมั่นคงร่วมกันจะพิจารณานโยบายที่ลักษณะรุกราน (aggressive policy) เป็นสำคัญ 2) ภายใต้ระบบดุลแห่งอำนาจระบบพันธมิตรจะถูกสถาปนาขึ้นก่อนล่วงหน้า ซึ่งตรงกันข้ามกับระบบความมั่นคงร่วมกันที่จะไม่มีการสถาปนาระบบพันธมิตรขึ้นก่อนล่วงหน้า เพราะไม่รู้ว่ารัฐใดจะมีพฤติกรรมคุกคามรัฐอื่น 3) ระบบความมั่นคงร่วมกันถูกออกแบบมาเพื่อใช้ในระดับสากล และยังเป็นระบบที่ไม่เอื้ออำนวยหากมีรัฐที่เป็นผู้โดยสารฟรี (free rider) หรือมีความเป็นกลางมากจนเกินไป เพราะจะส่งผลให้ระบบพันธมิตรมีความอ่อนแอและไม่สามารถจัดการกับรัฐที่มีพฤติกรรมคุกคามได้ (Nye, *Understanding International Conflicts: An Introduction to Theory and History*, p. 83.)

⁴⁷ Brown and Ainley, *Understanding International Relations*, p. 22.

⁴⁸ Jackson and Sorensen, *Introduction to international relations*, p. 39.

โดยแนวคิดที่มีก้าวขึ้นมาเป็นบทบาทต่อทั้งตัวผู้กำหนดนโยบาย ตลอดจนผู้ศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศก็คือ แนวคิดสังคมนิยม (Realism)

แนวคิดสังคมนิยมวิพากษ์วิจารณ์ข้อเสนอแนวคิดเสรีนิยม ว่าเป็นแนวคิดประเภทอุดมคตินิยม (Utopianism) เข้าใจธรรมชาติของการเมืองระหว่างประเทศผิดพลาด และจำเป็นต้องรับผิดชอบต่อการเกิดสงครามโลกครั้งที่สอง⁴⁹ นักคิดในสำนักสังคมนิยมเสนอว่า แท้จริงแล้วพฤติกรรมของรัฐในการเมืองระหว่างประเทศคือภาพสะท้อนของความเห็นแก่ตัวและความกระหายในอำนาจของมนุษย์⁵⁰ ยิ่งไปกว่านั้นเมื่อรัฐต้องปฏิสัมพันธ์กันภายใต้สภาวะอนาธิปไตย การเมืองระหว่างประเทศจึงวางอยู่บนพื้นฐานที่รัฐทั้งหลายต้องช่วยเหลือตัวเองเพื่อรักษาไว้ซึ่งความมั่นคงปลอดภัยและผลประโยชน์ของตนเป็นสำคัญ

อี. เอช. คาร์ (E. H. Carr)⁵¹ (1892-1982) นักสังคมนิยมคนสำคัญเชื่อว่า แท้จริงแล้วการเมืองระหว่างประเทศดำเนินอยู่บนความขัดแย้งมากกว่าความร่วมมือ⁵² ในทัศนะของคาร์รากเหง้าของปัญหาความขัดแย้งระหว่างประเทศมีที่มาจาก

⁴⁹ Scott Burchill and Andrew Linklater. "Introduction" In Scott Burchill et al., eds. *Theories of International Relations* (New York: Palgrave Macmillan, 2009), p. 1.

⁵⁰ Heywood, *Global politics*, pp. 54-55.

⁵¹ อี. เอช. คาร์เป็นอดีตนักการทูตชาวอังกฤษผู้ตัดสินใจลาออกจากตำแหน่งและหันมาประกอบอาชีพนักวิชาการอย่างเต็มตัวในปี 1936 โดยคาร์ได้เข้ารับตำแหน่ง Woodrow Wilson Professor of International Politics ณ มหาวิทยาลัยอเบอร์ริสตีวธิ (Aberystwyth University) แห่งแคว้นเวลส์ ประเทศสหราชอาณาจักรอย่างไรก็ดี การเข้ารับตำแหน่งของคาร์ก็ตามมาซึ่งเสียงวิพากษ์วิจารณ์ว่าเขาดูไม่เหมาะสมกับตำแหน่งดังกล่าวเพราะคาร์ได้วิพากษ์วิจารณ์แนวทางนโยบายของประธานาธิบดีวิลสัน ตลอดจนการทำงานขององค์กรสันนิบาตชาติอยู่บ่อยครั้ง (โปรดดู Michael Cox, "Introduction" in E. H. Carr, eds., *The Twenty Years' Crisis 1919-1939: An Introduction to the Study of International Relations*, pp. ix-xiv.)

⁵² Jackson and Sorensen, *Introduction to international relations*, pp. 41-42.

ความแตกต่างระหว่างรัฐที่มี (Haves) และรัฐที่ไม่มี (Haves not)⁵³ เป็นสำคัญ โดยเป็นไปได้ยากที่รัฐที่ไม่มีจะยอมรับกับสภาพการณ์ดังกล่าว โดยไม่พยายามที่จะเปลี่ยนแปลงหรือแสวงหาสถานะที่ดีกว่า⁵⁴

คาร์เรียกช่วงเวลาก่อนเป็นช่วงรอยต่อระหว่างสงครามโลกครั้งที่หนึ่ง (1914-1919) กับสงครามโลกครั้งที่สอง (1939-1945) ว่าเป็นช่วง “20 ปี แห่งวิกฤตการณ์” (“Twenty Years’ Crisis”) แม้ช่วงเวลาดังกล่าวจะปรากฏให้เห็นความพยายามในการไกล่เกลี่ยและระงับข้อพิพาทระหว่างประเทศผ่านองค์การสันนิบาตชาติ อย่างไรก็ตาม ในห้วงยามที่ภูมิภาคยุโรปว่างเว้นจากสงครามใหญ่ ความอยุติธรรมของสนธิสัญญาแวร์ซายส์ ซึ่งเปรียบเสมือนเมล็ดพันธุ์แห่งสงครามโลกครั้งที่สอง ได้ถูกเพาะหว่านเอาไว้เป็นที่เรียบร้อยแล้ว⁵⁵ คาร์ชี้ต่อไปว่าการสถาปนาองค์การสันนิบาตชาติในช่วง “20 ปี แห่งวิกฤตการณ์” แท้จริงแล้วเป็นเพียงความพยายามของรัฐมหาอำนาจ ที่จะคงไว้ซึ่งสถานะเดิมที่ตนเองได้เปรียบในฐานะผู้ชนะสงคราม⁵⁶ เป็นที่ประจักษ์ว่าคาร์ไม่เห็นด้วยกับแนวคิดเสรีนิยม หรือหากกล่าวอย่างเฉพาะเจาะจงแล้ว คาร์ไม่เห็นด้วยกับแนวทางของวิลสัน ซึ่งคาร์พิจารณาว่า

⁵³ รากฐานของปรัชญาทางความคิดที่มีผลต่อคาร์คือแนวคิดแบบมาร์กซิสม์ (Marxism) ดังปรากฏให้เห็นได้จากแนวคิดเรื่องรัฐที่มีดินแดนอาณานิคมและรัฐที่ไม่มี นอกจากนี้คาร์ยังให้ความสนใจและผลิตผลงานหลายชิ้นที่เกี่ยวข้องกับโลกคอมมิวนิสต์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับนโยบายต่างประเทศสหภาพโซเวียต ประวัติศาสตร์รัสเซีย ตลอดจนความคิดของปัญญาชนฝ่ายซ้ายที่สำคัญ อาทิ คาร์ล มาร์กซ์ (Karl Marx) (1818-1883), ฟรีดริช เองเงิลส์ (Friedrich Engels) (1820-1877), ฟิโอดอร์ ดอสโตเยฟสกี (Fyodor Dostoyevsky) (1821-1881) และมิกฮาอิล บาคูนิน (Mikhail Bakunin) (1814-1876) โปรดดู Carr, *The Twenty Years’ Crisis 1919-1939: An Introduction to the Study of International Relations*.

⁵⁴ Brown and Ainley, *Understanding International Relations*, pp. 26-27.

⁵⁵ Cox, “Introduction” In E. H. Carr, eds., *The Twenty Years’ Crisis 1919-1939: An Introduction to the Study of International Relations*, p. xv.

⁵⁶ Brown and Ainley, *Understanding International Relations*, p. 27.

เป็นแนวทางที่มีภาพลักษณ์สูงส่งและเพียบพร้อมไปด้วยศีลธรรม แต่แท้จริงแล้ว เป็นเพียงฉากหน้าอันสวยงามที่สหรัฐฯ ใช้เพื่อขยายอิทธิพลของตนเอง⁵⁷ นอกจากนี้ แม้คาร์ซึ่งเป็นมาร์กซิสต์จะไม่ได้เห็นด้วยแนวคิดแบบจักรวรรดินิยม กระนั้นคาร์ ก็ยังแสดงความไม่เห็นด้วยเกี่ยวกับสิทธิในการกำหนดการปกครองตนเองของแต่ละชาติ (The right of national self-determination) ซึ่งเป็นหลักการที่สำคัญของหลักการ 14 ประการของวิลสัน เพราะในทางปฏิบัติการบีบบังคับลดน้อยลงดินแดนในอาณานิคมให้เป็นอิสระกลับสร้างปัญหาที่สำคัญ และบั่นทอนเสถียรภาพของการเมืองระหว่างประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งบริเวณยุโรปตะวันออก⁵⁸

ตามทัศนะของคาร์ นอกเหนือจากการไม่เข้าร่วมในองค์การสันนิบาตชาติของมหาอำนาจอย่างสหรัฐฯ จุดอ่อนที่สำคัญประการหนึ่งขององค์การสันนิบาตชาติ คือมาตรการการคว่ำบาตรทางเศรษฐกิจ (economic sanction) โดยปัญหาของการปรับใช้มาตรการคว่ำบาตรขององค์การสันนิบาตชาติ ปรากฏให้เห็นอย่างเป็นรูปธรรมเมื่อองค์การสันนิบาตชาติประสบความล้มเหลวในการใช้มาตรการดังกล่าวเพื่อตอบโต้พฤติกรรมที่รุกรานของญี่ปุ่นในเอเชีย คาร์ตั้งข้อสังเกตที่น่าสนใจว่า หากองค์การสันนิบาตชาติปราศจากกองกำลังนานาชาติ การขู่จะใช้มาตรการทางเศรษฐกิจต่อรัฐที่ไม่เคารพต่อระเบียบขององค์การสันนิบาตชาติก็จะดำเนินไปโดยไร้ประสิทธิภาพ แนวคิดของคาร์ยังสอดคล้องกับเลอง บูซัว (Leon Bourgeois) (1851-1925) นายกรัฐมนตรีของฝรั่งเศส ผู้เสนอว่าหากปราศจากกองทัพนานาชาติ องค์การสันนิบาตชาติจะเป็นเพียงแต่แนวคิดทางปรัชญาซึ่งไม่มีอำนาจในทางปฏิบัติ⁵⁹

แม้จะเป็นที่ประจักษ์ว่าพลังในการอธิบายสภาพการเมืองระหว่างประเทศที่วางอยู่บนพื้นฐานของอำนาจและผลประโยชน์ของแนวคิดลัทธินิยมได้รับชัยชนะ

⁵⁷ Cox, "Introduction" In E. H. Carr, eds., *The Twenty Years' Crisis 1919-1939: An Introduction to the Study of International Relations*, pp. xvi-xvii.

⁵⁸ Ibid., p. xvii.

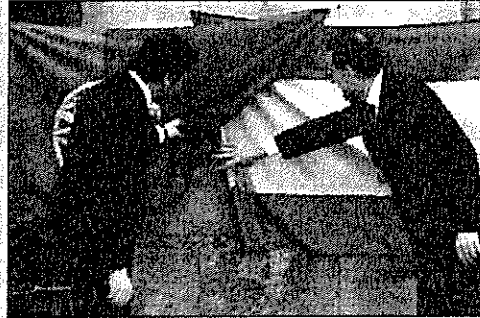
⁵⁹ สมพงษ์ ชูมาก, *องค์การระหว่างประเทศ: สันนิบาตชาติและสหประชาชาติ*, หน้า 18.

เหนือแนวคิดเสรีนิยม และกลายเป็นแนวคิดอันทรงพลังที่ยึดกุมการศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ นับตั้งแต่ยุคหลังสงครามโลกครั้งที่สองเป็นต้นมา⁶⁰ แต่อุดมการณ์และจิตวิญญาณแบบเสรีนิยมในการสถาปนาองค์การระหว่างประเทศเพื่อป้องกันสงครามและรักษาระเบียบระหว่างประเทศก็ยังเป็นมรดกทางความคิดที่ได้รับการส่งต่อไปยังองค์การสหประชาชาติต่อไป

5. บทสรุป

บทความนี้พบว่าสันนิบาตชาติมีฐานะเป็นตัวแสดงสำคัญ ที่ก่อรูปเป็นพิมพ์เขียวให้กับองค์การระหว่างประเทศยุคใหม่อย่างสหประชาชาติและองค์การระหว่างประเทศด้านต่างๆ รวมถึงเป็นความสำเร็จอย่างเป็นรูปธรรมของการใช้แนวคิดแบบเสรีนิยม ผลักดันให้หลายรัฐหันมาใช้เวทีระหว่างประเทศในการแก้ไขปัญหาความขัดแย้ง ซึ่งอาจตั้งคำถามต่อไปได้ว่าหากปราศจากสันนิบาตชาติแล้วระบบระหว่างประเทศหลังสงครามโลกครั้งที่หนึ่งและสองจะเป็นเช่นใด สภาพความขัดแย้งที่เกิดขึ้นจะเป็นดังความสัมพันธ์ระหว่างประเทศของยุโรปช่วงปลายศตวรรษที่ 19 หรือไม่ ด้วยเหตุนี้สันนิบาตชาติจึงไม่เพียงมีบทบาทสำคัญต่อพัฒนาการระหว่างประเทศในยุคถัดมาเท่านั้น หากยังทำให้เห็นการปะทะกันทางความคิดของนักคิดทางความสัมพันธ์ระหว่างประเทศในช่วงตั้งไข่ของภาควิชาอีกด้วย การศึกษาบทบาทของสันนิบาตชาติ จึงทำให้ผู้ศึกษาเห็นประวัติศาสตร์ทั้งเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นในช่วงระหว่างสงคราม และประวัติศาสตร์ทางความคิดของนักคิดที่วิวาทะกันว่าด้วยหนทางที่จะอธิบายปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นในโลก และแสวงหาสันติภาพบนพื้นฐานของระบบระหว่างประเทศที่เป็นอยู่ ณ ช่วงเวลานั้น

⁶⁰ อาจกล่าวได้ว่าการขับเคลื่อนแข่งขันระหว่างแนวคิดเสรีนิยมและสังคมนิยมหรือที่รู้จักกันในชื่อวิวาทะครั้งยิ่งใหญ่ครั้งแรก (Great Debate I) (โปรดดูเกี่ยวกับวิวาทะที่สำคัญใน Daddow, *International Relations Theory: The Essentials*, 2nd ed. (London: SAGE, 2013), pp. 70-71.) มีความสำคัญต่อพัฒนาการของสาขาวิชาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ตลอดจนมีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายต่างประเทศของบรรดารัฐมหาอำนาจในช่วงระหว่างสงครามโลก



The transition to democracy of Spain in 1975 was a result of years of Spain's close foreign relations with the United States, though this was not the case in Portugal

การมุ่งสู่แนวเศรษฐกิจเสรีและการเปลี่ยนผ่านสู่ประชาธิปไตย
ของประเทศสเปนและโปรตุเกส ในช่วงระหว่างปี 1959-1978

พศวัต ชัยมงคลรัตน์

ในบทความนี้ผู้เขียนได้เปรียบเทียบแรงผลักดันที่ก่อให้เกิดการมุ่งสู่แนวทางเสรีนิยมทางเศรษฐกิจ และการเปลี่ยนผ่านสู่ระบอบประชาธิปไตย ของประเทศสเปนและโปรตุเกสในช่วงระหว่างปี ค.ศ. 1959 ถึง ค.ศ. 1978 ซึ่งในช่วงดังกล่าวทั้งสองประเทศยังอยู่ภายใต้การปกครองแบบเผด็จการ

ผู้เขียนได้ชี้ให้เห็นถึงแรงผลักดันภายนอกประเทศที่ทั้งสเปนและโปรตุเกสมีร่วมกัน ซึ่งได้แก่ การถูกกีดกันจากนานาชาติ และการแทรกแซงทางการเมืองของสหรัฐอเมริกา ในขณะที่แรงผลักดันภายในทั้งสองประเทศเองนั้นมีความแตกต่างกัน อันได้แก่ ความแตกต่างกันในมุมมองทางการเมืองของผู้นำเผด็จการแต่ละฝ่าย และความแตกต่างกันในนโยบายการร่วมมือกับประชาคมเศรษฐกิจยุโรป แรงผลักดันเหล่านี้เป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้สเปนและโปรตุเกสเปลี่ยนระบอบการเมืองและระบบเศรษฐกิจ จนสามารถเข้าสู่ประชาคมเศรษฐกิจยุโรปในปี ค.ศ. 1986 ได้สำเร็จ

Economic Liberalisation and Democratic Transition of Spain and Portugal, 1959-1978

Potsawat Chaimongkolrat

I. Francoist Spain and Portuguese Estado Novo: Two Iberian Dictatorships in a Democratic Sphere

Barely had Europe survived the devastating World War II when yet another conflict was simmering at its heart: the Cold War. By the late 1940s, tensions were growing between the two superpowers: the United States and the Soviet Union. In utter contrast with the democratic United States, the Soviet Union's political ideology was communism. While both superpowers never engaged in direct full-scale battle, they endeavoured to spread their ideologies to others, especially those in their vicinity. Europe, a continent in between this conflict, was inevitably divided into two blocs: the Western Bloc and the Eastern Bloc. As the Eastern Bloc fell to the hands of the Soviet Union; the Western Bloc, which included two powerful victors, France and the United Kingdom, remained democratic and against to the communist Eastern Bloc. Amidst this East-West conflict, however, Spain and Portugal, two south-western European nations situated in the Western sphere; right from mid-1930s till late 1970s struggled through decades of repressive dictatorial regimes. Only until after the completion of transition to democracy of Spain and

Portugal in the late 1970s that the threat of Iberian dictatorship had fully become a bygone past of European history.

Until mid-1970s, Spain was a ring-wing authoritarian regime under the military dictatorship of General Francisco Franco; a fierce nationalist who emerged as the 'Caudillo' (Leader) following the end of the bloody Spanish Civil War (1936-1939). *Francoist Spain*, a term known of Franco's dictatorship; would span nearly four decades, constantly shaking Western Europe's sense of security. Portugal was similarly under the dictatorial rule of António Salazar, the notorious Portuguese dictator, who rose to power after the turbulent years of the unsuccessful democratic *First Portuguese Republic* (1910-1926) and temporary military dictatorship of *Ditadura Nacional* (1926-1933). Under Salazar's dictatorship, Portugal evolved into the *Estado Novo* (New State), a four-decade-old single-party republic. Despite the fact that the *Estado Novo* was technically a republic and the fact that Salazar himself was the Prime Minister, the Portuguese republic was notoriously repressed. Elections' results were manipulated and any opposition to Salazar was suppressed. The Western World was frequently shocked to learn of Franco's constant signing of death sentences of those who came in his way and Salazar's use of the controversial secret police, the PIDE, trained specifically for opposition surveillance. The two Iberian regimes were also similar in terms of ideology. Francoist Spain was a military dictatorship of conservative and nationalist authoritarianism. The Portuguese *Estado Novo* was a single-party regime of conservatism and anti-liberalism. In Spain, General Franco exercised his power

both as a military dictator and the Head of State; while Salazar served as Prime Minister who was virtually the dictator of the Portugal. In both regimes, communism remained the most despised ideology, even more than liberalism, and this would render them attractive to the eyes of the United States, a superpower from the democratic Western sphere.

II. Post-1959 Spain: From Autarky to Economic Miracle

Spain, seen as rigidly authoritarian as well as having fascist traits during the war, became the subject of criticism and ostracism. Internationally isolated, Francoist Spain pursued its own self-sufficiency economic model—autarky—that would eventually damage its economy, already immensely troubled by the cost of the Civil War. After two decades of autarky, Spain was on the verge of bankruptcy by late 1950s, and Franco realised it was time to change the economic policy in order to save his nation. Thus, autarkical economic model began to give way to a gradually liberalised market economy which would bring about the story of the *Spanish Miracle* (1959-1973), a period of unprecedented growth in the Spanish economy. Prior to 1959, autarkical Spain had relied on heavy industrialisation with strong protectionism and controlled trades that proved damaging for the economy.¹ Despite apparent hardship, international organisations were also reluctant to help, owing to

¹ based on George Pagoulatos, *Financial Repression and Liberalisation in Europe's Southern Periphery: from "Growth State" to "Stabilisation State"*. (Princeton: Department of Politics, Princeton University, 1999): 6.

that fact that Spain was a military dictatorship seen as an awkward regime neither democratic nor communist in the democratic Western sphere. There came, however, a gigantic superpower from the Western world which was willing to aid Spain: the United States. During the Cold War, the priority of the United States was always to contain the extension of the communist sphere, which had consumed Eastern Europe. Seeing General Franco's strong opposition to communism as an advantage; President Eisenhower decided to engage closely and bilaterally with Spain and the Caudillo, who was equally enthusiastic in dealing with the anti-communist superpower such as the United States, which was in clear contrast with the reluctant Western Europe. Starting with military cooperation in 1953, when Franco allowed American air bases, naval stations, and communication facilities to be established in Spain in exchange for an economic assistance of \$500 million; Spain made its position in Europe clear, that it was willing to cooperate with democratic regimes and that it was collaborating a world superpower. International recognition of Spain followed almost magically after its military cooperation with the United States. By 1955, Spain was admitted into the United Nations, though as a temporary Security Council—an extraordinary achievement for a dictatorship. Subsequent Spanish membership of the World Bank and International Monetary Fund (IMF) also followed in 1958. To the Western world's astonishment, President Eisenhower paid a state visit in December 1959 to Madrid, where he was formally welcomed by General Franco².

² based on Charles Powell, 2007. *Spain Transformed: the Late Franco Dictatorship, 1959-1975 - The United States and Spain: From Franco to Juan Carlos* (New York: Palgrave MacMillan), 228-229.

But despite economic assistance from the United States, an enthusiastic interest from the American President, and the granted membership of some important international monetary organisations, Spain was still economically troubled by the destructions of the Civil War and was still isolated from Europe. Nearing bankruptcy and alerted by a critical shortage of gold reserves which resulted from its autarkical economic policy, General Franco realised the need for economic reforms. Though initially resolute in his determination to make Spain a completely autarkical regime; the Spanish Caudillo, a zealous nationalist, finally agreed to an economic liberalisation plan. With the approval of Franco and his prominent Opus Dei technocrats who were influenced by the American way of thinking; the *1959 Spanish Liberalisation and Stabilisation Plan*, an economic reform package, was introduced. The goal of the Plan was to solve Spain's post-war economic problems resulting from its earlier anti-market economic policy. Once implemented, it marked a new era never before seen in the economy of Spain as a consequence. For the first time, the Spanish peseta was devalued against the U.S. Dollar.³ Tourism boom and foreign investment were approved and encouraged by the state, resulting in capital inflows and a very moderate financial liberalisation at the time. The gross receipts of the tourism boom in Spain reached \$919 million in 1964, the second

³ based on Leandro Prados de la Escosura, Joan R. Roses, and Isabel Sanz-Villarroya., *Economic Reforms and Growth in Franco's Spain*. (Madrid: Universidad Carlos III de Madrid, "Figuerola" Institute of History and Social Sciences, 2011), 2-9.

highest in Europe. The Spanish economy was transformed from only a small autarkical economy with only 9% of liberalised trade to an economy with doubled GDP growth—an extraordinary shift in economic growth. By 1973, a couple of years before Franco's demise, 80% of the total trade in Spain had been liberalised.⁴

III. 1978: Smooth Transition and Rebirth of Democracy in Spain

The economic miracle, however, was put an end to in 1973 when the first oil crisis hit Europe. As the crisis coincided with the deteriorating health of the Spanish dictator, the question was: who would succeed Franco, and what would become of Spain. Concerns were raised over whether Franco's appointed successor, Prince Juan Carlos, would prove to be a more liberal-minded leader, or whether a revolution would occur and plunge Spain into a devastating war again. However, it turned out that Franco, a monarchist, had appointed a prince who was pro-democratic and reformist. The prince proved to be unexpectedly liberal to the Spaniards who were anxious over the path of political ideology he would choose. Juan Carlos embraced the principles of democracy, and was an important figure and internal force of the Spanish democratisation. The prince acceded to the Spanish throne, previously guarded by Franco, as the King of Spain in 1975 following the Caudillo's death.

⁴ based on Rodney H. Mills, Jr., *The Spanish "Miracle": Growth and Change in the Spanish Economy, 1959-65*. (Washington, D.C.: Board of Governors of the Federal Reserve System, 1965), 4-20.

He was committed to consolidating democracy in Spain, legalising political parties and allowing democratic elections. Under Juan Carlos's much anticipated democratic regime, the first democratically-elected government, the centre-right Union of the Democratic Centre (UDC), came to power in 1977. The party was led by the liberal-minded politician appointed by the king himself, Adolfo Suárez; who later became the prime minister known for his openly anti-communist attitude and the will to strengthen the legitimacy of democracy in his home country⁵. One of the major achievements of the Suárez government was the ratification of a new Spanish Constitution of 1978 fully implemented after a national referendum. The enactment of the Constitution fully completed the Spanish transition to democracy⁶. Suárez was highly praised for his efforts, and Juan Carlos continues to rule Spain as a constitutional monarch with no threats of authoritarian dictatorship returning ever again since then

IV. Post-1959 Portugal: From Gloomy to Golden Years

While Spain blossomed under the Spanish Miracle years; Portugal also experienced a similar period of remarkable economic growth, though at lesser extent, called "The Portuguese Golden Years". The period, while not a total shift in economic policy as in

⁵ based on Omar G. Encarnacion. *The Legacy of Transitions: Pact-Making and Democratic Consolidation in Spain*. (New York: Division of Social Studies, Bard College, 2003), 21-22.

⁶ based on Omar G. Encarnacion. "Spain after Franco: Lessons in Democratisation." *World Policy Journal*, vol.18, no.4 (Winter) (2002): 36, 38.

the Spanish experience, was a move from the pre-1959 highly state-interventionist economy of the Estado Novo (New State), in which state autonomy and corporatism dominated all aspects of life. Neutral Portugal after World War II, despite being a recipient of the Marshall Plan, failed to catch up with other war-ravaged European countries. Prior to 1959, Portugal, like Spain, relied on industrialisation with heavy protectionism and controlled trade.⁷ Poverty and illiteracy was widespread among its population in its agricultural-based rural economy, its GDP per capita lower than half of twelve other developed western European countries.⁸ Even though not seen as a threat to the liberal Western sphere; Portugal was not an attractive sight to its democratic vicinity in Western Europe, being among the poorest European nations. Fearing that economic problems would take place in anti-liberal Portugal as it had plagued Spain, Salazar, the Portuguese dictator and former Minister of Finance whose great concern for the economy of Portugal rendered him being referred to as the “first and foremost an extremely competent housekeeper”; to make a moderate reform of the regime’s economic policy in early 1950s. In spite of his contempt for liberal market capitalism, Salazar allowed some liberalisation of the market in order to save his country’s economy. An economist as well as a dictator, he aimed to achieve an economic growth with

⁷ based on George Pagoulatos, *Financial Repression and Liberalisation in Europe’s Southern Periphery: from “Growth State” to “Stabilisation State”*. (Princeton: Department of Politics, Princeton University, 1999): 6.

⁸ based on Stanley G. Payne, *A History of Spain and Portugal Vol. 2*. (Wisconsin: University of Wisconsin press, 1973), 673,-677.

monetary stability in the Portuguese economy. An initial *Six-Year Plan of 1953* for National Economic Development was set to promote foreign investment, but it was not until the initiation of the second *Six-Year Plan of 1959* that drove Portugal towards “a young economy” international status, starting with EFTA founding membership in 1959 and World Bank and GATT in the following years. Similar to what was happening to Franco’s close inner circle, a group of technocrats began to replace Salazar’s cabinet. Moderate economic liberalisation took place. Tariffs were lowered. Industrialisation, along with tourism and foreign investment, was supported by the state in compliance with EFTA and GATT. Private investments were allowed, but still under the state’s authority that was less rigid than what it had used to be⁹. The economic liberalising policy proved effective when Portugal achieved its highest GDP growth rate in the history, with real GDP growth skyrocketing from by 6.2% per annum from 1959 to 1965 and by 7.5% from 1966 to 1973, the year before Portugal began its transition to democracy. By the late 1960s; iron and steel mills, modernised ship-constructing complex, oil refineries, and industrial plants filled the areas in Portugal where traditional farms and orchards had once been. Despite Salazar’s persistence in waging the financially damaging Portuguese Colonial War starting from 1961, the economy of Portugal continued to thrive. However, questions and anxiety were raised in 1968, when Salazar suddenly

⁹ based on Eric N. Baklanoff. “*The Political Economy of Portugal’s Later ‘Estado Novo’: a Critique of the Stagnation Thesis.*” *Luso-Brazilian Review*, vol.29, no.1 (Winter) (1992): 2-5.

suffered a brain haemorrhage that rendered him incapacitated until his death two years later; over the economic policy of his successor, Marcelo Caetano. Appointed by President Americo Thomaz, President of the Estado Novo, whose role was essentially ceremonial; Caetano proceeded with Salazar's economic policy. During Caetano's tenure, the Portuguese economy went on to perform extraordinarily, with an emphasis on industrial modernisation and foreign investor presence. A complete free trade agreement between Portugal and the European Economic Community (EEC), EFTA, was agreed by both in 1960, indicating Portugal's economic capacity and the enthusiasm from Europe which saw Portugal as part of it¹⁰.

V. 1976: Portugal's Difficult Transition and Return to a Democratic Republic

Portugal's story of economic liberalisation was similar to Spain, though with a lesser extent of economic success; but its political transformation in mid-1970s proved a difficult transition to democracy. Salazar was successful in embarking on the economic liberalisation of Portugal, but he never attempted to liberalise his regime. His successor, Caetano, inherited his ideology. Strongly against the idea of decolonisation and political liberalisation, Caetano's persistence proved disastrous for his own government. The Portuguese people, especially a new generation military officers, started to turn against the colonial war since its start in 1961. The war had consumed the lives of young Portuguese and the prospect

¹⁰ Ibid., 15.

that Portugal could grow more economically prosperous, but the Caetano administration refused to stand down. Tensions grew for years until the boiling point was reached in April 1974; when the Portuguese Movement of the Armed Forces (MFA), an organised group of lower-ranked officers who opposed the Portuguese dictatorship, decided it was time to take action. The MFA formed a principle composed of three D's: democracy, development, and decolonisation. Among the political figures supporting the MFA was Mário Soares, future Prime Minister of Portugal having been exiled to Paris by Caetano¹¹. To the western world's relief, in 1976 with the social-democratic PS Party (Socialist Party) won the Portuguese national election of 1975, the first democratic election in 50 years, and the promulgation of a new Portuguese Constitution of 1976; democracy was finally established in Portugal.¹² Thus, the massive popular opposition to the dictatorial regime and the Colonial War was an internal force that pushed Portugal forward democratic transition commencing with the Carnation Revolution.

¹¹ based on Paul Christopher Manuel, 2010. *Portuguese Exceptionalism and the Return to Europe: the 25 April 1974 Coup and Democratisation, 1974-2010* (Washington, D.C.: Center for European Studies, Howard University), 6-7.

¹² based on George Bragues. "Portugal's Plight: the Role of Social Democracy." *The Independent Review*, vol.16, no.3 (Winter) (2003): 329.

VI. Conclusion

Post-war dictatorial Spain and Portugal embarked on a noteworthy period of economic liberalisation and democratic transition during the years 1959-1973. Both Iberian dictatorships shared common political ideology and approach towards economic policies. Deemed as repressively rigid, Francoist Spain and the Portuguese Estado Novo were strongly anti-communist as well as anti-liberal. However, as pre-1959 economic policies of autarky in Spain and high state interventionism in Portugal proved disastrous; the Iberian dictators, both realising the necessity to change, allowed young technocrats to initiate economic reform programmes to save their national economies. The Spanish Stabilisation and Liberalisation Plan and the Portuguese Six-Year Plan, both initialled in 1959, brought to Spain and Portugal a period of remarkable economic growth that would last until 1973: the Spanish Miracle and the Portuguese Golden Years. Spain and Portugal were driven towards economic liberalisation due to the dictators' intention to save the regimes from further trouble as internal factor. The United States was also a major external force that influenced Spain in its economic transition, though its extent of influence in Portugal was significantly lower. Spain's close military cooperation with the United States and the large amount of American economic assistance it continued to receive during the period were crucial in establishing the international recognition of Spain as a firm ally of the democratic power. Conversely, Portugal saw Europe as a continent where it belonged and to which it must attempt to deal with. Portugal's status

as a republic and not a military dictatorship as in the case of Francoist Spain allowed it more privilege in engaging with international organisations such as EFTA and NATO. Thus, the extent of the United States' influence as external force to economic liberalisation in Spain was more much more prominent than in Portugal.

The transition to democracy of Spain in 1975 was a result of years of Spain's close foreign relations with the United States, though this was not the case in Portugal, of which the dictator was keener on engaging economically with Europe. In the case of Spain, President Eisenhower and Nixon were particularly interested in dealing with General Franco, who consented to having his appointed successor, Prince Juan Carlos, be exposed to the liberal American presence due to his monarchist and patriotic view. The Spanish Caudillo's decision to appoint Juan Carlos was as equally important as a major internal force of the democratic transition in Spain as the role of the United States as an external force influencing Spain to change. The case of the Portuguese transition, on the contrary, was a result of the internal massive popular opposition to the dictatorial Estado Novo and the regime's persistent reluctance to stop its financially consuming Colonial War. The desire to be part of Europe, seen as democratic and where Portugal belonged, the presence of the European Economic Community, and its decision to sign the EFTA in 1960 with Portugal were also a key external factor. The response was a revolution in Portugal: the Carnation Revolution. While the smooth transition in Spain went on without revolution or rupture, the Portuguese dictatorship was put an end

to by a revolution. By 1978, Spain and Portugal had completed the transitions. Dictatorship had become a bygone past of Spain and Portugal, and with democracy firmly consolidated they had at last a strong foundation to proceed with its goal to integrate with Europe, which was subsequently demonstrated by their capacity to both join the EEC in 1986.

The period 1959-1973 was an extraordinary part of history not only for Spain and Portugal, but also for Europe. In spite of the fact that Francoist Spain and Portuguese Estado Novo were notoriously repressive amidst democratic Western sphere; both Iberian nations demonstrated to Europe that a shift in economic and political policies was possible and did not necessarily mean a negative result, though it would take decades to achieve. Having liberalised the economies and democratised the political systems by the year 1978, the Iberian transition experience, as first part of the third-wave democratisation, provided a lesson for other European countries still non-democratic at that time, and even other non-European countries at the moment. Economic liberalisation could foster a transition to democracy, and Spain and Portugal, a comparatively similar case, proved a valuable lesson.



สาร์ตจริงเป็นแบบอย่างของมนุษย์ที่ทำงานเพื่อสังคม และกระตุ้น
ให้บุคคลเห็นความสำคัญของความเป็นมนุษย์ที่ถูกต้อง เป็นมนุษย์ที่มีสาระ
เป็นมนุษย์ที่มีสติปัญญาและเป็นมนุษย์ที่เคารพในอุดมการณ์ของตนเอง
มนุษย์จึงต่างจากสัตว์ตรงที่มนุษย์สามารถกำหนดชะตาชีวิตของตนเอง
และมีเสรีภาพที่จะดำเนินชีวิตไปตามที่ตนกำหนด

ABSTRACT

On the Way to Satre's Freedom

Wanida Kumkeiw

This paper analyses in freedom in philosophy because it is the decision of the Satre's a real man to be with glory in the decisive. Choose the things themselves. By refusing to be a slave of the system. And social rules that will govern the decision. At the same time, when people choose to do and how to do it. I decided to get the man of their choice regardless of the consequences that will come anyway. Determines the destination is not freedom but the freedom of our choice and accept the consequences that will follow later. For integration of the Rat R. The concept that encourages people to live with a sense of responsibility. It is a strength. Courage to face the reality and the circumstances that Sarte's consciousness in a way such that it can make people in society, without any conditions, anxiety and Gem' condition (alienative).

Keywords: Freedom

Keywords: Freedom, Responsibility, Choice, Consequences

Keywords: Freedom, Responsibility, Choice, Consequences, Society

Keywords: Freedom

Keywords: Freedom

Keywords: Freedom

Keywords: Freedom

Keywords: Freedom

Keywords: Freedom

Keywords: Freedom

บนเส้นทางสู่เสรีภาพของสาร์ตร

วนิดา ขำเขียว¹

1. บทนำ

ปัจจุบันนี้ถึงแม้ว่ามนุษย์จะมีความสะดวกสบายมากขึ้น แต่มนุษย์ยังคงเผชิญหน้ากับปัญหาต่างๆ มากมาย ปัญหานอกจากจะมีมากขึ้นแล้วยังทวีความรุนแรงขึ้นมาเรื่อยๆ ความเครียดจึงกลายเป็นโรคระบาดที่สังคมจะต้องหาทางจัดการให้ทันกับจำนวนผู้ป่วยที่มีมากขึ้นทุกวัน คนเป็นจำนวนไม่น้อยที่ปฏิเสธหนทางทางการแพทย์และหนทางทางศาสนา ในที่นี้จึงเชื่อว่าแนวคิดทางปรัชญาของฌอง-ปอล สาร์ตร (Jean-Paul Satre) ซึ่งเป็นนักคิดชาวฝรั่งเศส น่าจะเป็นทางเลือกอีกวิธีหนึ่งที่จะช่วยสังคมได้เพราะปรัชญาของสาร์ตรมิใช่เพียงแค่นำเสนอแนวคิดเท่านั้น แต่เขายังสามารถปฏิบัติตนเพื่อเป็นการยืนยันความคิดของเขาว่ามีความเหมาะสมต่อมนุษย์ทุกคนและสามารถนำมาใช้ได้โดยไม่ต้องใช้ยาหรือวิธีทางศาสนา หากแต่เปลี่ยนวิธีคิดโดยทิ้งกรอบต่างๆ ที่มนุษย์กำหนดไว้แล้วเผชิญหน้ากับปัญหาในปัจจุบันอย่างภูมิปัญญาในการใช้เสรีภาพซึ่งเป็นแก่นแท้และไม่สามารถแยกออกจากความเป็นมนุษย์ แต่กระนั้นเสรีภาพในทัศนะของสาร์ตรมิใช่การทำอะไรตามใจตนแต่เป็นการใช้เสรีภาพอย่างผู้มีปัญญาเพราะต้องคำนึงถึงความรับผิดชอบทั้งต่อตนเองและมนุษยชาติ ปรัชญาของสาร์ตรเริ่มจากการรู้จักตนเองแล้วยอมรับความจริงของตนเองโดยใช้ชีวิตที่ตนเป็นผู้กำหนดเลือกไม่ใช่ระบบหรือกฎเกณฑ์ต่างๆ ที่ตีกรอบให้เราต้องดำเนินตามอย่างไร้สติปัญญาความเป็นมนุษย์ที่มีศักดิ์ศรีจึงอยู่ที่บุคคลนั้นใช้เสรีภาพในการเลือกหนทางชีวิตด้วยตนเอง

¹ รองศาสตราจารย์ประจำคณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ

ชีวประวัติของซาร์ตรเป็นเรื่องที่น่าสนใจ เขาเป็นทั้งนักคิดและนักเขียนคนสำคัญในยุคร่วมสมัยซึ่งมิใช่เป็นเพียงผู้นำเสนอแนวคิดสู่สังคมเท่านั้น แต่เขายังนำแนวคิดที่เสนอนั้นมาเป็นอุดมการณ์ที่นำไปสู่การปฏิบัติที่เป็นวิถีชีวิตของตนเอง ผลงานต่างๆ ทั้งที่เป็นวรรณกรรม บทละคร และปรัชญาล้วนสอดแทรกแนวคิดที่สำคัญคือเสรีภาพซึ่งมีลักษณะเฉพาะตามแบบซาร์ตร ซึ่งอาจทำให้คนที่กำลังแสวงหาสัจธรรมได้แนวคิดที่จะนำไปใช้ให้เกิดประโยชน์แก่ตน

ซาร์ตร เป็นนักปรัชญาชาวฝรั่งเศสในยุคศตวรรษที่ 20 เขาเกิดเมื่อวันที่ 21 มิถุนายน ค.ศ. 1905 และเสียชีวิตเมื่อวันที่ 15 เมษายน ค.ศ. 1980 ชื่อเต็มคือ ฌอง-ปอล ชาลส์ เอมาร์ ซาร์ตร (Jean-Paul Charles Aymard Sartre) แต่คนทั่วไปนิยมเรียกเขาสั้นๆ ว่า “ซาร์ตร” ซาร์ตรเกิดที่กรุงปารีส บิดาทำราชการในกองทัพเรือฝรั่งเศสมีชื่อว่า ฌอง-แบ็บติสต์ ซาร์ตร ส่วนมารดามีชื่อว่า แอน-มารี ชไวเซอร์ (Anne-Marie Schweitzer) มีเชื้อสายเยอรมันผสมกับชาวฝรั่งเศส ในแคว้นอัลซาส นอกจากนี้อัลเบิร์ต ชไวเซอร์ (Albert Schweitzer) ซึ่งเป็นชาวเยอรมันที่ได้รับรางวัลโนเบลนั้นเป็นลูกพี่ลูกน้องของเธอ เมื่อซาร์ตรมีอายุ 15 เดือน บิดาได้เสียชีวิตลงทำให้มารดาต้องรับภาระเลี้ยงชีวิตตนเองและดูแลซาร์ตรมาตลอด โดยได้รับการสนับสนุนช่วยเหลือจากตาของเขาซึ่งเป็นอาจารย์โรงเรียนมัธยม และตานี้เองที่มีส่วนช่วยให้ซาร์ตรได้รับความรู้ในด้านคณิตศาสตร์และวรรณกรรมคลาสสิกต่างๆ เมื่ออย่างเข้าสู่วัยรุ่น ซาร์ตรได้มีโอกาสศึกษางานขององรี หลุยส์ แบร์กซอง (Henri Louis Bergson) และยังได้รับอิทธิพลจาก นักปรัชญาตะวันตกอีกหลายคน ได้แก่ อิมมานูเอล ค้านท์ (Immanuel Kant) เกออร์ก วิลเฮล์ม ฟรีดริช เฮเกิล (Georg Wilhelm Friedrich Hegel) มาร์ติน ไฮเดกเกอร์ (Martin Heidegger) และเอ็ดมุนด์ กุสทอฟ อัลเบรชท์ ฮุสเสิร์ล (Edmund Gustav Albrecht Husserl)

ซาร์ตรจบการศึกษาระดับปริญญาเอก จากเอโกล นอรัล ซูเปรีเออร์ (Ecole Normale Supérieure) ซึ่งเป็นสถาบันการศึกษาชั้นสูงที่มีชื่อเสียงของฝรั่งเศส ณ ที่นี้เองที่เขาได้มีโอกาสพบกับ ซีมอน เดอ โบวัวร์ (Simone de Beauvoir)

บนเส้นทางสู่เสรีภาพของสาร์ตร

ซึ่งศึกษาอยู่ที่มหาวิทยาลัย ซอร์บอน (Sorbonne) และต่อมาได้เป็นนักคิดนักเขียนคนสำคัญของฝรั่งเศส อีกทั้งยังเป็นนักสตรีนิยม (Feminist) ที่มีชื่อเสียงเป็นที่รู้จักกันทั่วโลกในฐานะนักต่อสู้เพื่อความเสมอภาคระหว่างเพศ สาร์ตรและซีโมนมีชีวิตอยู่ด้วยกันตลอด 51 ปี โดยมีได้มีการแต่งงานหรือจดทะเบียนสมรสตามประเพณี เพราะทั้งสองไม่ต้องการให้มีเงื่อนไขทางสังคมมากำหนดชะตาชีวิต ซึ่งทำให้ดูเหมือนว่าเป็นการทำลายประเพณีและวัฒนธรรมของสังคม จึงเท่ากับประกาศให้สังคมได้รับรู้ว่าเสรีภาพที่แท้จริงนั้นควรเป็นอย่างไร

สาร์ตรเป็นนักปรัชญาที่มีพลังแห่งการจินตนาการพิเศษและมีความสามารถในงานเขียนหลายด้าน ทั้งในด้านบทละคร เรื่องสั้น นวนิยายและปรัชญา โดยเฉพาะอย่างยิ่งสาร์ตรได้ทำให้แนวคิดแบบอัตถิภาวนิยม (Existentialism) เป็นที่แพร่หลายอย่างมาก ทั้งที่แนวคิดนี้ผู้เป็นบิดาของลัทธิคือ เสอเรน อาบเยอ คีร์เคอการ์ด (Soren Aabye Kierkegaard) นักปรัชญาชาวเดนมาร์กซึ่งมีชีวิตอยู่ในราวศตวรรษที่ 19 แต่ผู้ที่ทำให้แนวคิดนี้แพร่หลายคือ ไฮเดกเกอร์ นักปรัชญาชาวเยอรมัน และสาร์ตร โดยเฉพาะสาร์ตรนั้นมีส่วนอย่างมากที่ทำให้แนวคิดนี้เป็นที่ยอมรับอย่างแพร่หลายและกว้างขวางออกไป ทั้งนี้เป็นผลมาจากงานทางวรรณกรรมและบทละครต่างๆ ที่เขาเขียนขึ้น

อัตถิภาวนิยมเป็นแนวคิดทางปรัชญาที่กระตุ้นให้มนุษย์ตระหนักถึงความมีอยู่ของตัวเองว่าอยู่เหนือสสารัตถะที่เป็นนามธรรม แนวคิดนี้ส่งเสริมให้มนุษย์รู้จักตนเอง เข้าใจตนเองและแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นจากตัวเอง การแก้ไขปัญหาต่างๆ จึงไม่มีสูตรสำเร็จเพราะปัญหาของแต่ละคนไม่เหมือนกัน ปรัชญาจึงมีหน้าที่กระตุ้นให้บุคคลคิดเป็น มีวิธีการมองเห็นปัญหาของตนเอง มีวิธีการหาคำตอบให้แก่ตนเองและแก้ปัญหาด้วยตนเอง อย่างไรก็ตามสาร์ตรยอมรับวิถีทางของอัตถิภาวนิยมแต่ไม่เห็นด้วยกับการใช้ปรากฏการณ์เปิดเผยให้รู้ภาวะ (being) โดยตรงและจากภาวะจึงรู้สิ่งที่เป็นภาวะ (non-being)

คำว่า “ภาวะ” นี้ในภาษาอังกฤษใช้คำว่า “being” หมายถึงสภาพของสิ่งที่มีอยู่เป็นอยู่ของสัตว์แต่ไม่ใช่ต้นกำเนิดของสรรพสิ่ง อาจมีเกิดและดับ เช่น

คนนี้ แก้วน้ำใบนี้ และหนังสือเล่มนี้ เป็นต้น² ส่วนอภาวะ (non-being) คือสิ่งที่ตรงข้ามกับภาวะ จึงเป็นสิ่งที่ไม่มีอยู่จริง³

สารัตถะนำเสนอแนวคิดอัตถิภาวนิยมในแบบที่ยอมรับสภาวะความจริงทุกอย่างตามสภาพที่ปรากฏโดยไม่หวังที่จะพบสิ่งที่เป็นสารัตถะ (Essences) ซึ่งสารัตถะนี้คือภาวะอันเป็นเนื้อแท้ของสิ่งใดสิ่งหนึ่งที่ทำให้สิ่งนั้นเป็นตัวของตัวเองและแตกต่างกับสิ่งอื่น เช่น ความคมเป็นสารัตถะของมีด และนักปรัชญาบางคนเชื่อว่าความมีเหตุผลเป็นสารัตถะของมนุษย์ เป็นต้น⁴

แนวคิดของสารัตถะจึงเป็นแบบอเทวนิยมและไม่ยอมรับคุณค่าในทางศาสนา เพราะเขาเชื่อว่ามนุษย์สามารถเผชิญหน้ากับปัญหาต่างๆ ได้ คุณค่าทางศาสนาไม่ใช่สิ่งที่เป็นจริงแต่เกิดจากมนุษย์เป็นผู้บัญญัติขึ้นมาและเพื่อให้บุคคลทั่วไปได้เข้าใจถึงแนวคิดของตน สารัตถะจึงสร้างผลงานต่างๆ มากมายแต่ที่เป็นคำบรรยายแนวคิดทางปรัชญาจริงๆ นั้นมีไม่มากนักและแนวคิดทางปรัชญานี้จะสอดแทรกอยู่ในผลงานประเภทวรรณกรรมและบทละคร

แนวคิดของสารัตถะมีเป็นจำนวนมากซึ่งในที่นี้ได้นำเสนอเพียงบางเล่มมีดังต่อไปนี้ คือ

1. La Transcendance de l' Ego (The Transcendence of the Ego) ตีพิมพ์ใน ค.ศ. 1936
2. L' Imagination (Imagination) ตีพิมพ์ใน ค.ศ. 1936
3. La Nausée (The Nausea) ตีพิมพ์ใน ค.ศ. 1938
4. L' Etre et le Néant (Being and Nothingness) ตีพิมพ์ใน ค.ศ. 1943
5. Huis Clos (No Exit) ตีพิมพ์ใน ค.ศ. 1944

² ราชบัณฑิตยสถาน. (2540). *พจนานุกรมศัพท์ปรัชญา อังกฤษ-ไทย ฉบับราชบัณฑิตยสถาน*, (กรุงเทพฯ: อรุณการพิมพ์), หน้า 12.

³ แหล่งเดิม. หน้า 72.

⁴ แหล่งเดิม. หน้า 34.

บนเส้นทางสู่เสรีภาพของสาร์ตร

6. L' Age de Raison (The Age of Reason) ตีพิมพ์ใน ค.ศ. 1945
7. L' Existentialisme est un Humanisme. (Existentialism is a Humanism) ตีพิมพ์ใน ค.ศ. 1946
8. Morts sans Sépulture (The Victors) ตีพิมพ์ใน ค.ศ. 1946
9. La Putain Respectueuse (The Respectful Prostitute) ตีพิมพ์ใน ค.ศ. 1946
10. Situations I (Situations) ตีพิมพ์ใน ค.ศ. 1947
11. Situations 2 ตีพิมพ์ใน ค.ศ. 1948
12. Situations 3 ตีพิมพ์ใน ค.ศ. 1949
13. Question de Méthode. (Question for a Method) ตีพิมพ์ใน ค.ศ. 1960
14. Critique de la Raison Dialectique (Critique of the Dialectic Reason) ตีพิมพ์ใน ค.ศ. 1960
15. Les Mots (The Words) ตีพิมพ์ใน ค.ศ. 1963
16. Situations 4, 5, และ 6 ตีพิมพ์ใน ค.ศ. 1964
17. Situations 7 ตีพิมพ์ใน ค.ศ. 1965
18. L' Idiot de la Famille. V.1และ V.2 (The Idiot of the Family) ตีพิมพ์ใน ค.ศ. 1971
19. Situations 8 และ 9 ตีพิมพ์ใน ค.ศ. 1972
20. L' Idiot de la Famille V.3 ตีพิมพ์ใน ค.ศ. 1972
21. Situations 10 ตีพิมพ์ใน ค.ศ. 1976

ทั้งหมดนี้เป็นเพียงส่วนหนึ่งในผลงานจำนวนมากของสาร์ตร ซึ่งมีทั้งปรัชญา วรรณคดี เรื่องสั้นและบทละคร ทำให้ทั่วโลกได้รู้จักเขาในฐานะนักอัตถิภาวนิยม คนสำคัญ ผลงานเหล่านี้มีส่วนช่วยให้เราเข้าใจปรัชญาของเขาได้ดีกว่าที่จะศึกษาแนวคิดปรัชญาเพียงอย่างเดียวซึ่งหนังสือที่เป็นประเภทปรัชญาได้แก่ La Transcendence de l'Ego, Imagination, L'Esquisse d'une Théorie des

Emotions, L' Imaginaire , L'Etre et Néant, L' Existentialisme est un Humanism, Question de Méthode และ Critique de la Raison Dialectique

2. ความมีอยู่ก่อนสารัตถะ

สาร์ตรเริ่มต้นปรัชญาจากการศึกษาตัวเองและศึกษาปัญหาที่เกิดขึ้น วิธีการที่สาร์ตรนำมาใช้นี้เขาได้ตามแนวทางของฮูสเซิร์ล ซึ่งเป็นผู้เสนอแนวคิดปรากฏการณ์วิทยา (Phenomenology)⁵ โดยศึกษาจิตของตนเองมองให้เห็นความจริงของอาการทางจิตที่เกิดขึ้นซึ่งคล้ายกับแนวคิดทางพระพุทธศาสนาในส่วนที่เป็นจิตตานุปัสสนาสติปัฏฐาน คือการพิจารณาอาการของจิตในลักษณะต่างๆ ไม่ว่าจะดีใจ เสียใจ ทุกข์ใจ หรือเบิกบานใจ ฯลฯ เพื่อให้เข้าถึงความจริงของจิต การที่สาร์ตรใช้วิธีปรากฏการณ์แบบนี้เป็นลักษณะแบบพรรณนาปรากฏการณ์ (Phenomenological Description)⁶ กล่าวคือพิจารณาและมองเห็นจิตใจในอาการต่างๆ ที่เกิดขึ้นโดยไม่เอาความรู้เข้าไปตีความ เมื่อเรารักใคร่ให้ดูความรู้สึกที่เกิดขึ้นในใจ เช่นเดียวกับความเกลียดให้ดูความเกลียดในใจที่เกิดขึ้น การมองปรากฏการณ์ทางจิตที่เกิดขึ้นนี้จะทำให้เห็นความจริงที่เกิดขึ้นภายในจิต โดยไม่มีความรู้ใดเข้าไปแต่งเติม และไม่มีการคาดเดา (Speculation) อันเป็นการศึกษาโดยมองเข้าไปภายใน ซึ่งจะทำให้เรารู้จักตนเองและรู้ว่าต้องแก้ปัญหายังไรให้กับตนเอง ตรงจุดนี้ที่ทำให้เราเห็นว่าสาร์ตรปฏิบัติวิธีการของปรัชญาในอดีตบางสำนัก ซึ่งส่วนมากนิยมวิธีการคาดเดาหรือการเก็งความจริง การที่สาร์ตรใช้วิธีมองเข้าไปในตนเองแล้วสังเกตปรากฏการณ์ทางจิตที่เกิดขึ้นทำให้เห็นว่า สารัตถะเป็นผลผลิตของ

⁵ Robert D. Cumming. (1998). Role-Playing: Sartre's Transformation of Husserl's Phenomenology. In *The Cambridge Companion to Sartre*. (New York: Cambridge University Press), p. 39.

⁶ Stephen Priest. (2001). *Jean-Paul Sartre: Basic Writings*, (New York: Routledge), p. 12.

เหตุผลที่ไม่มีอยู่จริง เราควรศึกษาตัวเราโดยตรงแล้วจะเห็นว่าสาร์ตจะทั้งหลายนั้น คือสิ่งที่ปรากฏและเป็นปรากฏการณ์ทั้งหลายที่สัมพันธ์กัน

อนึ่งเมื่อพูดถึงจิตในความหมายของสาร์ตรนี้ไม่ได้หมายถึงจิตที่เป็นสาร์ตละ หรือจิตที่เป็นดวงวิญญาณมีตัวตนล่องลอยไปมา จิตในที่นี้หมายถึงการรับรู้หรือ ความสำนึก (Consciousness) ซึ่งไม่ใช่สิ่งในตัวเองหรือภาวะในตัวเองและไม่เป็น สิ่งที่ตายตัวแต่เป็นสิ่งที่เกิดดับตลอดเวลาจึงไม่เป็นอะไรเลย เป็นแต่ความว่าง ไม่ว่ามนุษย์จะปรารถนาอะไรย่อมไม่มีวันเต็มเต็มจิตได้ เพราะความคิดและความ ปรารถนาเป็นเพียงกระแสจิตที่เกิดและดับตลอดเวลา มนุษย์จึงพยายามที่จะเป็น หรือมีอะไรต่างๆ เพราะไม่อยากอยู่กับความว่าง จิตมนุษย์ไม่ใช่วัตถุจึงไม่มีวันเต็ม มีแต่วัตถุเท่านั้นที่เต็มสมบูรณ์ได้ กิจกรรมที่มนุษย์กระทำนั่นเองคือสาร์ตละซึ่งมา ที่หลังความมีอยู่ของมนุษย์ เมื่อมีมนุษย์จึงมีกิจกรรมของมนุษย์

สาร์ตรได้กล่าวว่าโลกนี้มีภาวะ 2 ประเภท⁷ ดังนี้ คือ

1. ภาวะในตัวเอง (Being-in-itself หรือ L' être-en-soi) ซึ่งเป็นภาวะ ที่เป็นตัวเองหรือเป็นสิ่งที่มันเป็น ไม่ต้องทำการอะไรนอกจากเป็นภาวะ ไม่สามารถ มีการปฏิเสธอยู่ในตัวจึงไม่สามารถพัฒนาตัวเอง ได้แก่ วัตถุและสิ่งของต่างๆ เป็นต้น ภาวะประเภทนี้ไม่มีจิตหรือไม่มีสำนึก

2. ภาวะสำหรับตนเอง (Being-for-itself หรือ L' être-pour-soi) ซึ่งมี จิตหรือความสำนึกที่มีความมุ่งหมายและมีอิสระ จิตและความสำนึกนี้มีใช้สิ่งที่เป็นโมเลกุลแต่เป็นกิจกรรมที่ขึ้นอยู่กับโมเลกุลที่ประกอบกันขึ้นมาเป็นร่างกาย จึงเปรียบเสมือนเส้นทางที่ไม่สิ้นสุดและมีอยู่จริงในลักษณะที่เป็นกิจกรรม กิจกรรม ของจิตคือการคิด มนุษย์ที่ไม่คิดจึงเหมือนกับวัตถุ แต่มนุษย์ที่คิดและสามารถ ตัดสินใจเลือกจึงเป็นผู้ที่มีเสรีภาพ (Freedom) อย่างแท้จริงเพราะแก่นแท้ของ มนุษย์คือเสรีภาพ

⁷ Gerald Jones ; Daniel Cardinal; & Jeremy Hayward. (2007). *Existentialism and Humanism: Jean-Paul Sartre: Philosophy in Focus*, (London: Hodder Murray), pp. 30-32.

สาร์ตรไม่ยอมรับวิญญาณ (Soul) ชนิดที่เป็นตัวตนหรืออัตตา สาร์ตรจึงไม่เห็นด้วยกับการที่ นักปรัชญาบางคนแยกกายกับจิตออกจากกันและไม่เห็นด้วยกับการแยกผู้รู้กับสิ่งที่ถูกรู้ ดังแนวคิดของเรอเน เดการ์ต (René Descartes) ที่กล่าวว่า “ฉันคิด ฉันจึงมีอยู่” (Cogito ergo sum) การกล่าวเช่นนี้เท่ากับว่า ทำตัวเองให้เป็นวัตถุและเป็นการแปรสภาพอัตถิภาวะ ฉะนั้นเมื่อพูดถึงอัตถิภาวะ ย่อมหมายถึงภาวะสำหรับตนเอง สาร์ตรไม่ยอมรับการใช้เหตุผลสำหรับรู้ภาวะ และไม่เห็นด้วยกับการค้นหาสาระัตถะของภาวะ เราสามารถรู้ภาวะโดยวิธีปรากฏการณ์ และจะพบว่าการมีอยู่ของตัวเรามีอยู่ก่อนการคิด ดังนั้นการมีอยู่ของตัวฉันมีอยู่ก่อนการคิด เมื่อมีตัวฉันจึงมีการคิด ความมีอยู่ย่อมมีอยู่ก่อนสารัตถะ (Existence precedes essence)⁸

3. เสรีภาพคือแก่นแท้ของมนุษย์

สาร์ตรเชื่อว่ามนุษย์มีเสรีภาพที่จะเลือกหรือตัดสินใจแต่มนุษย์ไม่สามารถเลือกการมีเสรีภาพได้ เพราะมนุษย์ถูกบังคับให้เป็นอิสระ (We are condemned to be free)⁹ ความกังวลใจ (Anguish) เป็นเครื่องชี้ให้เห็นว่ามนุษย์มีเสรีภาพ คนส่วนมากมีความวิตกกังวลเสมอเมื่อจะต้องตัดสินใจเลือก ด้วยเหตุนี้พวกเขาจึงยอมปล่อยตนไปตามกระแสสังคมเพราะไม่ต้องการความวิตกกังวลในการเลือก และไม่ต้องการความรับผิดชอบต่อผลของการเลือกที่จะตามมาในภายหลัง ความทุกข์ของมนุษย์คือการที่ตนเกิดภาวะแปลกแยกหรืออัญภาวะ (Alienation) อันเป็นสภาวะของจิตใจที่ผิดเพี้ยนไปจากสภาวะที่ควรจะเป็นซึ่งทำให้กระทำการที่ไม่เหมาะสมกับธรรมชาติของตน¹⁰ ทั้งนี้เป็นผลมาจากการที่คนเราไม่สามารถเป็นในสิ่งที่ต้องการเป็น และสิ่งที่ตนเป็นนั้นไม่ใช่สิ่งที่ตนต้องการ ต้นเหตุแห่งความทุกข์ทั้งมวลของมนุษย์เกิดจากการที่เราไม่รู้จักใช้เสรีภาพที่ตนเองมี ถ้าเรากลับ

⁸ Stephen Priest. (2001). *Op.cit.* p. 24.

⁹ Ibid. p. 177.

¹⁰ ราชบัณฑิตยสถาน. (2540). *พจนานุกรมศัพท์ปรัชญา อังกฤษ-ไทย*. หน้า 5.

เข้ามาหาตนเองได้เมื่อใด สภาวะแปลกแยกจะไม่เกิดขึ้น ดังนั้นการที่คนเรากล้าตัดสินใจที่จะเลือกทำสิ่งต่างๆ และยอมรับผลที่เกิดขึ้นมาในภายหลังจะทำให้ไม่เกิดสภาวะที่เรียกว่า “ศรัทธาเลว” (Bad faith หรือ Mauvais foi) ซึ่งกิรีติ บุญเจือได้ให้ความหมายในภาษาไทยว่า “ความสำคัญผิดที่เลว”¹¹ อันเป็นสภาวะหลอกตนเอง (Self-deception)¹² ซึ่งหลงเชื่อแบบผิดๆ หรือมีความสำคัญที่คิดว่าตนเองไม่มีเสรีภาพแล้วโยนความผิดให้กับคนอื่น หรือสิ่งอื่นหรือโทษสิ่งแวดล้อมหรือสถานการณ์แวดล้อมว่าบีบบังคับตนให้กระทำสิ่งนั้นๆ ความรู้สึกที่ตนเองสร้างขึ้นมานี้ใจเพื่อปกปิดความกังวลใจนี้คือสภาวะหลอกตนเองให้กระทำเหมือนกับวัตถุที่ไม่ยอมคิดหรือตัดสินใจแต่ปล่อยตนไปตามสภาวะ หรือเล่นบทบาทไปตามที่สังคมกำหนด การหลอกตนเองโดยไม่ยอมตัดสินใจเลือกหรือใช้เสรีภาพที่ตนมีอยู่นี้ แต่กลับปล่อยตนไปตามกระแสสังคม เมื่อใดก็ตามที่เกิดสำนึกขึ้นมาได้ว่าตนเองมีเสรีภาพเมื่อนั้นจะเกิดความรู้สึกแปลกแยกแล้วเป็นทุกข์

เสรีภาพจึงเป็นเรื่องสำคัญในปรัชญาของสาร์ตร เพราะเป็นเครื่องตัดสินความเป็นมนุษย์ที่แท้จริง ซึ่งต้องมีศักดิ์ศรีและมีความกล้าที่จะเลือกกระทำการต่างๆ ด้วยตนเอง พร้อมทั้งยอมรับผลของการตัดสินใจเลือกของตน ทั้งหมดนี้แสดงให้เห็นว่ามนุษย์มีเสรีภาพและมีความกล้าในการใช้เสรีภาพที่ตนมีอยู่จึงเป็นมนุษย์ที่สามารถพึ่งตนเองได้โดยไม่พึ่งพิงอำนาจที่ตนมองไม่เห็น ความพยายามที่จะยกระดับคุณค่าแห่งความเป็นมนุษย์ด้วยวิธีการเช่นนี้ สาร์ตรเชื่อว่าจะช่วยรักษาโรคอัญภาวะ

อย่างไรก็ตามเมื่อเรตัดสินใจเลือกที่จะทำอะไรก็ตาม แม้ว่าการกระทำนั้นไม่ได้ทำให้เราเกิดความสำเร็จอย่างที่ต้องการ แต่การตัดสินใจด้วยตนเองว่าจะเลือกอะไรและกระทำสิ่งนั้นๆ ไปตามจุดมุ่งหมายที่ตนเลือกเราอาจเรียกได้ว่ามีเสรีภาพที่แท้จริง ฉะนั้นการมีเสรีภาพมิได้หมายความว่าต้องไขว่คว้าสิ่งที่ตน

¹¹ กิรีติ บุญเจือ. (2522). *ปรัชญาลัทธิอัตถิภาวนิยม (Existentialism)*, (กรุงเทพฯ: ไทยวัฒนาพานิช), หน้า 117.

¹² Robert D. Cumming. (1998). *Op.cit.* p. 49.

ปรารถนาให้ได้ จุดหมายปลายทางมิใช่ตัวกำหนดการมีเสรีภาพ แต่เสรีภาพเกิดจากการที่เราเลือกสิ่งนั้นๆ และยอมรับผิดชอบต่อผลที่จะตามมาในภายหลัง เช่น เรามีจุดหมายที่จะไปนิวยอร์ก มีจุดหมายที่จะไปชิคาโกและมีจุดหมายที่จะเป็นภรรยา เป็นต้น จุดหมายเหล่านี้เราตั้งขึ้นมาเองโดยไม่มีอะไรมากำหนดตัวเราให้ทำ เราจึงมีเสรีภาพที่จะไปหรือไม่ไปก็ได้ สาร์ตรจึงไม่ยอมรับแนวคิดของพวกนิยัตินิยม (Determinism) ที่เชื่อว่าทุกอย่างถูกกำหนดขึ้นมาโดยมีสาเหตุ แต่สาร์ตรเชื่อว่าสาเหตุเป็นสิ่งที่เราเป็นผู้กำหนดหรือสร้างขึ้นมา เราจึงมีเสรีภาพที่จะกำหนดสิ่งต่างๆ และมีเสรีภาพที่จะเลือกในการเป็นอิสระ แต่คนส่วนมากไม่มีใครจะเลือกกัน เพราะการเลือกให้ตนเองเป็นอิสระและมีเสรีภาพ ตนเองย่อมพบกับอุปสรรค พบกับความรับผิดชอบ พบกับความเสี่ยง พบกับความวุ่นและความไม่สะดวกสบายต่างๆ คนส่วนมากจึงต้องหันมาใช้ชีวิตแบบลอกตัวเองคือไม่เป็นตัวของตัวเอง มีชีวิตแบบวัตถุที่ไม่รู้ร้อนรู้หนาว ไม่มีการตัดสินใจ ไม่มีความรับผิดชอบต่อตนเองและผู้อื่น ยอมตนเป็นทาสของระบบกฎเกณฑ์และค่านิยมต่างๆ การกระทำเช่นนี้ สาร์ตรถือว่าเป็นการลดคุณค่าของความเป็นมนุษย์ แม้ว่าเสรีภาพจะเป็นตัวทำให้เราสามารถเลือกกระทำการสิ่งใดก็ตามได้อย่างอิสระเสรีแต่ตัวเสรีภาพเองกลับไม่มีอิสระ มันจำเป็นต้องมีอยู่ไม่มีไม่ได้เพราะมันถูกกำหนดให้มีมาพร้อมกับตัวเรา

สาร์ตรได้กล่าวถึงสถานการณ์ว่าเป็นสิ่งจำเป็นที่ต้องมีความคู่กับเสรีภาพเสมอ เพราะถ้าไม่มีสถานการณ์คอยกำหนดว่าสถานการณ์ของอะไร จิตจะไม่สามารถเลือกได้ สิ่งที่เราเรียกว่าสถานการณ์ในทัศนะของสาร์ตรนั้นมิได้หมายความว่าเฉพาะในเรื่องสถานที่และสิ่งแวดล้อมเท่านั้น แต่ยังมีสิ่งอื่นอีกหลายประการซึ่งจะก่อให้เกิดผลต่อเสรีภาพซึ่งมีทั้งหมด 5 ประการดังนี้ คือ

1. ที่ของฉัน (My Place)
2. อดีตของฉัน (My Past)
3. สิ่งแวดล้อมของฉัน (My Environment)
4. เพื่อนของฉัน (My Neighbor)

5. ความตายของฉัน (My Death)¹³

1. ที่ของฉัน (My Place)

ที่ของฉันในทัศนะของซาร์ตร หมายถึงสถานที่ปัจจุบันที่ฉันอยู่และสถานที่นี้ไม่ได้มีอิทธิพลในการกำหนดชีวิตหรือเป็นอุปสรรคต่อเสรีภาพของเราเลย เรา มีความสามารถที่จะแยกตนเองออกจากสถานที่ได้ เช่นคนที่เกิดในฝรั่งเศส มีพ่อแม่เป็นฝรั่งเศสสามารถที่จะปฏิเสธความเป็นฝรั่งเศสได้ หรือการเป็นพนักงานที่ยากจนไม่ได้หมายความว่าไม่มีอิสระที่จะไปนิวยอร์ก อุปสรรคคือสิ่งที่มนุษย์สร้างขึ้นมาโดยสร้างในรูปแบบของแผนการต่างๆ (เช่น แผนการที่จะไปนิวยอร์ก แผนการที่จะไปชิคาโก และแผนการที่จะป็นภรรยา เป็นต้น) แต่เรามีเสรีภาพที่จะยอมรับหรือปฏิเสธได้เสมอ

2. อดีตของฉัน (My Past)

ทุกคนล้วนมีอดีต อดีตแม้ว่าจะเป็นสิ่งที่เปลี่ยนแปลงไม่ได้แต่มีได้ มีอำนาจเหนือการตัดสินใจของเรา เราสามารถแยกตัวเองออกจากอดีตได้ การที่ดูเหมือนว่าอดีตมีอำนาจต่อการตัดสินใจในปัจจุบันเพราะเราในปัจจุบันเป็นผู้มอบอำนาจให้ ปัจจุบันนอกจากจะมีค่าที่สุดแล้วยังเป็นผู้มอบความหมายให้กับอดีต ซาร์ตรจึงเชื่อว่าเราเป็นผู้เลือกอดีต นอกจากเลือกได้แล้วเรายังละทิ้งอดีตได้อีกด้วยการแต่งงานในอดีตจะมีความสำคัญต่อเราในเวลานี้เพราะเราตัดสินใจที่จะยอมรับการแต่งงานนั้น แต่ถ้าเราเลิกสนใจในการแต่งงานนั้นได้เท่ากับว่าเราละทิ้งอดีต

อดีตจึงเป็นเครื่องมืออย่างหนึ่งที่ช่วยในการตัดสินใจแต่ไม่ได้หมายความว่าเราจะใช้มันมาเป็นเครื่องมือการตัดสินใจของเราในเรื่องต่างๆ อดีตของเราที่เราเคยโง่อย่างไร โหดอย่างไร เราสามารถแยกตัวเองออกจากมันได้ อดีตเป็น

¹³ Jean-Paul Sartre. (2003). *Being and Nothingness*. Translated by Hazel E. Barnes. pp. 511-553.

ช่วงระยะเวลาที่ผ่านมาและเราสามารถหยุดการมีอยู่ของมันได้ มันมีอยู่ได้ต่อเมื่อเรายอมรับที่จะอยู่กับมัน ฉะนั้นความมีอยู่ เป็นอยู่ของเราจึงเป็นตัวตนที่มีอยู่ในชั่วระยะเวลาหนึ่งเท่านั้น

เราอาจสรุปได้ว่า อดีตคือการนำเอาสถานการณ์หลายสถานการณ์มารวมกันเมื่อคนๆ หนึ่งเลือกอนาคต เขาอาจใช้คุณค่าของข้อเท็จจริงในอดีตมาช่วยในการตัดสินใจที่จะเลือกอนาคตของตนเอง แต่กระนั้นมิได้หมายความว่าอดีตมีอิทธิพลเหนือการตัดสินใจของเขา อดีตไม่สามารถกำหนดปัจจุบันได้เพราะทุกวันนี้เราสามารถตัดสินใจใหม่ได้เสมอ และชีวิตของเรามีใช้สิ่งที่ถูกกำหนดโดยการกระทำในอดีต

3. สิ่งแวดล้อมของฉัน (My Environment)

สิ่งแวดล้อมเป็นข้อเท็จจริงที่มนุษย์ต้องเผชิญแต่มีใช้สิ่งที่จะมาจำกัดเสรีภาพ ถึงแม้ว่าสิ่งแวดล้อมบางอย่างเป็นอุปสรรคแต่มนุษย์สามารถใช้ปัญญาที่จะเลือกกระทำและสามารถที่จะพิจารณาอย่างรอบคอบเพื่อให้เกิดการกระทำที่เหมาะสมระหว่างตนเองกับสิ่งแวดล้อม สมมติว่าถ้าเราขี่จักรยานเข้าไปในเมืองด้วยอัตราความเร็วสูงสุดในขณะที่ขี่ไปเกิดยางแตก อากาศร้อน แดดจัด มีลมพัดตลอดเวลา สถานการณ์ที่เราไม่สามารถเห็นได้นี้เรียกว่า “สิ่งแวดล้อม” ซึ่งมีใช้อุปสรรคที่จะทำให้เราหยุดเลือกและหยุดตัดสินใจแต่มันกลับเป็นโอกาสให้เราสามารถเลือกได้อย่างอิสระที่ว่าถ้ายางแตกเราควรจะไปโดยรถไฟหรือเดินไป หรือปะยางรถที่ร้าน ในกรณีนี้สาเหตุที่ทำให้ยางแตกไม่ใช่สิ่งแวดล้อม แต่สิ่งแวดล้อมนี้เองที่ทำให้จิตหรือความสำนึกของเรามีอิสระในการเลือก ฉะนั้นถ้าเราไม่มีอุปสรรคและไม่มีสถานการณ์เราจะไม่มีความรู้จักรับรู้สภาพว่าเป็นอย่างไร เสรีภาพจึงเป็นตัวเปิดเผยให้เห็นสถานการณ์ และสถานการณ์มีใช้ตัวจำกัดเสรีภาพตามที่เข้าใจกันมาตัวเรานั่นเองที่เป็นตัวตัดสินใจว่าจะเลือกอะไร

4. เพื่อนของฉัน (My Neighbor)

สารัตถะยอมรับว่ามนุษย์ไม่อาจอยู่คนเดียวได้ มนุษย์จำเป็นต้องมีเพื่อน เพื่อนจึงมีอิทธิพลต่อการกระทำของเราเสมอมา แต่ถึงกระนั้นเราย่อมมีเสรีภาพ

ที่จะเลือกคบเพื่อนคนใดก็ได้ เช่น สมศักดิ์กับสมชายเป็นเพื่อนรักที่คบหากันมานานถึงแม้ว่าสมชายเป็นคนไม่ดี แต่สมศักดิ์ยังคงรักและไปไหนมาไหนด้วยกันเสมอ จนกระทั่งวันหนึ่งสมชายทำผิดกฎหมายจึงถูกตำรวจจับแต่เนื่องจากสมศักดิ์เดินไปกับสมชายจึงพลอยถูกร่างแหถูกจับไปด้วย

เราอาจกล่าวได้ว่าการกระทำของอีกคนหนึ่งย่อมมีผลกระทบต่ออีกคนหนึ่ง ดังนั้นการเลือกจึงมีความสำคัญ และมนุษย์ต้องรับผิดชอบผลของการเลือกในการเลือกจึงจำเป็นต้องพิจารณาอย่างรอบคอบและคิดถึงผลที่ตามมาอีกทั้งยังจะต้องคิดถึงสิ่งที่จะทำให้ผู้อื่นมีเสรีภาพด้วยและไม่ควรกระทำต่อผู้อื่นเหมือนกับว่าเขาเป็นวัตถุ ในกรณีนี้นายสมศักดิ์มีเสรีภาพที่จะเลือกคบเพื่อนซึ่งอาจจะยอมรับหรือปฏิเสธในการเป็นเพื่อนกับสมชายก็ได้เพราะเขารู้อยู่แล้วว่าสมชายเป็นคนไม่ดี สมชายจึงมีส่วนในการตัดสินใจของสมศักดิ์ ในขณะที่ด้วยกันสมศักดิ์มีเสรีภาพที่จะเลือกสมชายเป็นเพื่อน ทั้งสองต่างมีเสรีภาพ ความสำคัญอยู่ที่ว่าทั้งสองเมื่อเลือกที่จะเป็นเพื่อนกันแล้วต้องยอมรับผลที่ตามมาจากการเป็นเพื่อน

5. ความตายของฉัน (My Death)

ความตายจัดว่าเป็นความทุกข์และความเจ็บปวดชนิดหนึ่ง จุดหมายของการตายคือ การหยุด นั่นคือหยุดกระทำการทุกอย่าง ความตายจึงเป็นจุดจบของการมีอยู่ที่ไม่มีความสามารถนำเอาความตายของใครออกไปให้พ้นได้ มนุษย์ทุกคนเป็นสิ่งที่ต้องเกี่ยวข้องกับความตาย ทุกคนมีอิสระที่จะเลือกนั่นคือเราสามารถที่จะเลือกตาย ถ้าเราไม่พอใจที่จะมีชีวิตอยู่ต่อไป แต่ในความเป็นจริงโดยทั่วไปคนส่วนมากมีความปรารถนาที่จะมีภาวะที่มั่นคง ไม่มีการเปลี่ยนแปลงหรือดับสูญ นั่นคือมีความปรารถนาภาวะในตัวเองเพื่อตัวเอง (Being-in-itself-for-itself) ซึ่งเป็นภาวะที่ขัดแย้งกันในตัว คือ Being-in-itself และ Being-for-itself จะรวมอยู่ในภาวะเดียวกันไม่ได้ ถ้ามีภาวะเช่นนี้ย่อมเป็นพระเจ้าเท่านั้น ซึ่งภาวะเช่นนี้ย่อมไม่มีวันเป็นได้ พระเจ้าจึงเป็นภาวะที่เป็นไปไม่ได้และมนุษย์ส่วนมากเฝฝืนในสิ่งที่เป็นไปไม่ได้นี้จึงเกิดสภาพอัญญภาวะอันเป็นเหตุให้จิตใจมนุษย์มีแต่ความกังวล ไม่มีความสงบได้

ทั้งหมดตามที่กล่าวมาแล้วนี้เป็นสถานการณ์ที่จะทำให้เกิดผลต่อเสรีภาพ ซึ่งสาร์ตรเชื่อว่าสถานการณ์ต่างๆ ไม่มีความหมายต่อเราเลย ตัวเราต่างหากที่เป็นผู้ทำให้สถานการณ์หรือสภาวะแวดล้อมเป็นอุปสรรคกีดขวางการตัดสินใจและการกระทำ มนุษย์มีเสรีภาพในการเลือกและการกระทำ แต่การที่คนส่วนมากไม่ยอมเลือกเพราะเกรงว่าจะเลือกผิด จึงหนีความรับผิดชอบและปล่อยตนไปตามกระแสสังคม ละทิ้งความเป็นมนุษย์ หนีเสรีภาพที่ตนเองมีอยู่ การทำเช่นนี้สาร์ตรกล่าวว่าเป็นการลดคุณค่าของตนเองเหมือนก้อนหินจึงทำให้เกิดศรึทาลาหรือความสำคัญผิดที่เลวหรือหลอกตนเอง เช่น พวกที่พยายามทำตนเป็นคนดี พวกที่พยายามทำตนเป็นคนจริงใจกับทุกคนและพวกที่พยายามทำตนเป็นคนเสียสละ เป็นต้น บุคคลเหล่านี้คิดว่าความดี ความจริงใจและความเสียสละนั้นเป็นคุณสมบัติตายตัวเป็นสาร์ตถะ และเป็นสิ่งที่มีคุณค่าตลอดจนมีความหมายในตัวเอง แต่แท้จริงแล้วมนุษย์ต่างหากที่เป็นผู้ให้ความหมายแก่โลก มนุษย์มีอิสรภาพหาใช่พระเจ้าหรือพรหมลิขิตที่กำหนดชีวิตหรือทำให้เราเป็นอย่างใดอย่างหนึ่ง ทุกสิ่งทุกอย่างขึ้นอยู่กับเสรีภาพในการเลือกของเรา ฉะนั้นเราจึงต้องรับผิดชอบต่อการกระทำทั้งหมดที่เราเลือก การเลือกจึงเป็นเนื้อแท้แห่งภาวะของตนเองและการกระทำเป็นผลมาจากการเลือกของเรา ถ้าเราเลือกที่จะไม่ทำอะไร เราย่อมมีเสรีภาพที่จะปฏิเสธ ดังนั้นภายในเสรีภาพจึงมีการปฏิเสธและการที่เราปฏิเสธย่อมแสดงให้เห็นว่าเรามีเสรีภาพ

4. บทสรุป

ปรัชญาของสาร์ตรดูเหมือนว่าไม่ได้สร้างความหวังอันใดให้แก่เราเมื่อเปรียบเทียบกับศาสนาต่างๆ ที่ให้ทั้งความหวัง และความอบอุ่น เช่นพระพุทธศาสนาสอนให้เราสร้างคุณงามความดีเพื่อกำจัดกิเลสและตัดสังสารวัฏเพื่อเข้าถึงพระนิพพาน ศาสนาคริสต์สอนให้เราสร้างคุณงามความดีเพื่อพบกับพระเจ้า และศาสนาอิสลามสอนให้เราทำความดีเพื่อความโปรดปรานของพระอัลเลาะห์ เป็นต้น แต่สำหรับปรัชญาของสาร์ตรอาจจะทำให้คนบางคนเข้าใจได้ว่า เป็นแนวคิดที่ไม่ได้ให้ความหวังอันใด

จุดมุ่งหมายของปรัชญาอาจจะทำให้บางคนรู้สึกเลือนราง มองไม่เห็นเป้าหมายที่ชัดเจนแต่แท้จริงแล้วปรัชญาของสารัตถ์ต้องการให้มนุษย์แสดงความกล้า โดยเฉพาะกล้าที่จะตัดสินใจเลือก กล้าที่จะรับผิดชอบและกล้าเคารพความคิดเห็นของบุคคลอื่น จึงทำให้แนวคิดปรัชญาของสารัตถ์มีความโดดเด่นในเรื่องความกล้าคิด ความกล้าเผชิญความจริงและความมุ่งมั่นที่จะกระทำการสิ่งต่างๆ ด้วยการตัดสินใจของตนเอง อันเป็นการแสดงออกซึ่งศักยภาพแห่งความเป็นมนุษย์ โดยมีต้องอาศัยการอ่อนน้อมถ่อมตนต่อสิ่งที่มีอำนาจเหนือธรรมชาติ มนุษย์ทุกคนต้องรู้จักพึ่งพาตนเองและดำเนินชีวิตด้วยตนเองให้สมศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์ ซึ่งในประเด็นนี้จึงมีลักษณะแนวคิดที่คล้ายกับหลักการของพระพุทธศาสนาที่ว่า ตนเป็นที่พึ่งแห่งตน

นอกจากนี้ปรัชญาของสารัตถ์ยังสนับสนุนให้บุคคลใช้ปัญญาในการพิจารณาเลือกวิถีทางของตนเองโดยไม่ยอมตนเป็นทาสของระบบกฎเกณฑ์ต่างๆ สารัตถ์ต้องการให้ทุกคนเข้าใจคำว่า “เสรีภาพ” อย่างถูกต้อง โดยทั่วไปแล้วคนส่วนมากคิดว่าเสรีภาพคือการทำตามใจได้อย่างอิสระ จึงทำให้ขาดความรับผิดชอบทั้งต่อตนเองและสังคม ขาดความคิดและสติปัญญาในการเลือกตัดสินใจ เมื่อเราตัดสินใจที่จะเลือกอะไร การเลือกนั้นมิใช่เพื่อตนเองเท่านั้น แต่ยังแผ่ไปถึงบุคคลอื่นๆ เพราะมนุษย์ส่วนมากไม่อาจอยู่คนเดียวได้ การกระทำของคนแต่ละคนจึงมีผลกระทบต่อบุคคลอื่นด้วย มนุษย์จึงต้องรับผิดชอบต่อทางเลือกของตน ความอ่อนแอของมนุษย์ที่เห็นได้ชัดคือการไม่รับผิดชอบต่อผลแห่งการกระทำของตน ไม่แยแสที่จะพึ่งพาความคิดของตน ปัญหาต่างๆ ที่เกิดขึ้นในสังคมปัจจุบันส่วนมากล้วนมาจากการที่มนุษย์ไม่ใช้สติปัญญาในการเลือกตัดสินใจด้วยตนเอง ทำให้ขาดการรับผิดชอบต่อผลที่ตนเลือกนั้น และปล่อยตนไปตามกระแสสังคมจึงเข้าทำนองที่ว่า “พวกมากลากไป” ชีวิตแบบนี้จึงเป็นชีวิตที่ไม่ต่างจากก้อนหินหรือวัตถุ

ปรัชญาของสารัตถ์ให้ความสำคัญต่อปัจเจกชนและเป็นเครื่องกระตุ้นความสำนึกของคนในสังคม อีกทั้งยังให้ความสำคัญในการพึ่งพาตนเอง นับว่าปรัชญาของสารัตถ์นี้สามารถแก้ปัญหาของสังคมได้ทุกยุคทุกสมัย แม้ในปัจจุบันนี้ปรัชญาของสารัตถ์ยังคงสามารถนำมาใช้ได้ เช่น แนวคิดในเรื่องเสรีภาพในการเลือก

แนวคิดที่ส่งเสริมให้บุคคลรับผิดชอบต่อการเลือกและการตัดสินใจ และข้อที่สำคัญคือสารัตถะกระตุ้นให้บุคคลมีความตระหนักในศักดิ์ศรีแห่งความเป็นมนุษย์ กล้าเผชิญกับความจริงและสถานการณ์ต่างๆ โดยใช้ปัญญาอย่างมีสติ ซึ่งเราจะศึกษาได้จากบทละครต่างๆ ของสารัตถ์ ในที่นี้ขอยกตัวอย่างบทละครเรื่อง Huis Clos (No Exit) มีความหมายว่า “ไม่มีทางออก” บทละครเรื่องนี้สะท้อนแนวคิดปรัชญาของสารัตถ์ซึ่งเป็นนักอรรถิภาวนิยมอย่างเข้มที่พยายามแสดงให้เราเห็นว่ามนุษย์นั้นมีเสรีภาพที่จะกำหนดชะตาชีวิตของตนเอง หากใช้อำนาจเหนือธรรมชาติอื่นใดที่จะดลบันดาลให้เป็นไป มนุษย์ทุกคนควรมีความรับผิดชอบต่อผลแห่งการกระทำของตนและไม่ควรหลีกเลี่ยงความรับผิดชอบที่มาจากความตั้งใจและความมุ่งมั่นของตนเอง

สารัตถ์ได้กำหนดให้บทละครเรื่องนี้มีตัวละครหลักสามคน ซึ่งดำเนินเรื่องตั้งแต่ต้นจนจบ และอยู่ในสภาพที่ตายแล้วแต่ทั้งสามคนได้มาอยู่ร่วมกันในนรกที่มีลักษณะเหมือนห้องนั่งเล่นที่ประดับด้วยเครื่องเรือนในสมัยจักรวรรดิที่สองของฝรั่งเศส (Second French Empire) ตัวละครทั้งสามคนนี้ได้แก่ การ์แซง (Garcin) ซึ่งเป็นนักเขียนและนักหนังสือพิมพ์ที่เคยมีชีวิตหมกมุ่นอยู่กับสุรานารีทั้งหลายที่มีภรรยาแล้ว ถึงแม้ว่าเขาจะเลือกทางเดินแบบผู้มีอุดมการณ์ แต่ท้ายที่สุดเขาก็ถูกยิงตายและถูกตราหน้าว่าเป็นคนชั่วลาด ตัวละครอีกคนหนึ่งเป็นหญิงสาวมีนามว่า อินเฮซ (Inès) เธอมีอาชีพเป็นเสมียนกรมไปรษณีย์และถูกฆ่าตายโดยเพื่อนหญิงที่สนิทกันมาก และตัวละครสำคัญอีกคนหนึ่งคือเอสเตล (Estelle) หญิงสาวผู้บูชาเงินและได้แต่งงานกับผู้ชายที่มีฐานะร่ำรวยแต่ชราภาพแล้ว ความเบื่อหน่ายต่อสามีที่ชราจึงทำให้เธอมีชู้และมีลูกด้วยกันกับชายชู้นั้น ซึ่งต่อมาเธอได้ฆ่าลูกน้อยอย่างทารุณโหดเหี้ยม และสุดท้ายเธอต้องตายด้วยโรคปอดบวม ตัวละครทั้งสามคนนี้มีประวัติชีวิตในอดีตที่เลวร้ายสำหรับสังคม เมื่อตายไปจึงต้องลงนรกแต่ในนรกในทัศนะของสารัตถ์ไม่ใช่สถานที่ที่มีกระหะทองแดง แต่เป็นห้องที่ปิดตายไม่มีประตูหน้าต่าง ทั้งสามคนต้องอยู่ร่วมกัน ถึงแม้ว่าจะมีโทษต่อกันก็ต้องอยู่ด้วยกันตลอดไปจนไม่รู้ว่าจะถึงจุดจบ เมื่อเข้ามาในห้องนี้ครั้งแรกทุกคน

พยายามปิดบังชีวิตจริงของตนเอง แต่ปิดบังอย่างไรก็ได้เพราะต้องทนเห็นหน้ากันทุกวัน ทั้งสามจึงเล่าเรื่องของกันและกันในอดีต โดยที่การแข่งพยายามแสดงตนให้ทุกคนเห็นว่าเขาเป็นวีรบุรุษไม่ใช่คนชั่วช้า เขาอยากให้ทุกคนมีศรัทธาและเทิดทูนบูชาเขา ส่วนเอสแตล พยายามที่จะใช้เสน่ห์ยั่ววนการแข่งแต่ไม่สำเร็จ อีเนซถึงแม้ว่าจะให้ทำการแข่ง แต่ด้วยความที่พุดจาแข็งกร้าวจึงทำให้การแข่งเบื่อหน่าย ผู้หญิงทั้งสองพยายามจะเอาชนะกันมีการพุดจาเหน็บแนมกันตลอดเวลา ทำให้การแข่งเบื่อหน่ายและพยายามหนีจากคนทั้งสองแต่หนีไม่พ้น อีเนซและเอสแตลได้ใช้วาทะทำร้ายกันตลอดเวลาจนถึงขั้นเอสแตลใช้มีดแทงอีเนซ แต่อีเนซได้พุดให้ทุกคนสำนึกว่าใครก็ตามที่เข้ามาในห้องนี้แล้วจะฆ่าอย่างไร่อมไม่ตาย เพราะทุกคนได้ตายไปแล้วและกำลังอยู่ในนรกที่ไม่มีไฟ ไม่มีการลงโทษด้วยเครื่องทรมานต่างๆ เหมือนที่ปรากฏในนิยายหรือเรื่องเล่า แต่นรกที่ทุกคนเผชิญอยู่นี้เป็นนรกนิรันดร์ที่มีอยู่จริงและมีอยู่ในตัวมนุษย์

บทละครเรื่องนี้สะท้อนให้เราเห็นว่าแม้ชีวิตที่เป็นอยู่ในปัจจุบันนี้ของทุกคนก็เหมือนอยู่ในนรกเช่นกัน สรรพสิ่งที่อยู่รอบตัวเราไม่มีอะไรที่จริง ทุกคนต้องอยู่ร่วมกันอย่างมีสติและมีปัญญาในการดำเนินชีวิต การที่ตัวละครทั้งสามคนได้มาอยู่ในนรกนี้เป็นผลมาจากการเลือกในอดีต เมื่อมาอยู่ในนรกร่วมกันแล้ว ต้องใช้สติและปัญญาที่จะอยู่ร่วมกันให้ได้

การเลือกเป้าหมายของมนุษย์ในอดีตจึงมีผลต่อปัจจุบันและอนาคต สาร์ตรเชื่อว่าเป้าหมายเป็นสิ่งที่มนุษย์สร้างขึ้นมาเองได้และเปลี่ยนแปลงได้ เพราะมนุษย์เป็นสาเหตุแห่งเงื่อนไขในชีวิตของตนเอง แม้ว่ามันมนุษย์เลือกกระทำในสิ่งที่ตนพอใจและไม่พอใจ แต่ผลที่ตามมาย่อมเป็นไปตามที่ตนเลือก มนุษย์จึงเป็นผู้กำหนดชะตาชีวิตของตนเองและเป็นผู้กำหนดสภาวะของการมีอยู่ มนุษย์เป็นผู้สร้างตัวมนุษย์โดยขึ้นอยู่กับการเลือกของตนเอง ฉะนั้นหลักการใดๆ ที่ตายตัวเป็นมาตรฐานหรือเป็นกฎเกณฑ์ย่อมเป็นสิ่งที่สาร์ตรไม่เห็นด้วย เพราะมนุษย์มีเสรีภาพที่จะเลือกตรรกะเท่าที่มนุษย์ยังเป็นมนุษย์อยู่

อย่างไรก็ตามปรัชญาของสาร์ตรอาจทำให้คนส่วนมากทำตามได้ยาก

เพราะขัดกับอุปนิสัยที่ชอบความสะดวกสบาย แต่กระนั้นปรัชญาของสาร์ตรก็มีอิทธิพลต่อนักคิดและนักปรัชญาในสมัยต่อมา โดยเฉพาะบทละครและวรรณกรรมของสาร์ตรนั้นมีความโดดเด่นและเป็นที่ยอมรับอย่างสูงจนกระทั่งได้รับรางวัลโนเบลสาขาวรรณกรรม และความโดดเด่นอีกประการหนึ่งคือการศึกษาปรัชญาของสาร์ตรนั้นจะต้องศึกษาวรรณกรรมและบทละครควบคู่ไปด้วยจึงจะเกิดความเข้าใจในความคิดของสาร์ตรได้อย่างถูกต้อง อาทิ La Nausée, Huis Clos, Le Mur, Morts sans Sépulture, Les Mains Sales, Les Mouches, Le Sursis, La Mort dans l' Ame และ La Putain Respectueuse เป็นต้น ทั้งหมดนี้ทำให้เห็นว่า สาร์ตรสร้างบทละครและวรรณกรรมขึ้นมามากมาย เพื่อเป็นตัวช่วยอธิบายความคิดทางปรัชญาที่ท่านเชื่อว่าสามารถช่วยมนุษย์และปรับปรุงสภาพสังคมให้ดีขึ้นได้ สาร์ตรจึงเป็นแบบอย่างของมนุษย์ที่ทำงานเพื่อสังคม และกระตุ้นให้บุคคลเห็นความสำคัญของความเป็นมนุษย์ที่ถูกต้อง เป็นมนุษย์ที่มีสภาวะ เป็นมนุษย์ที่มีสติปัญญาและเป็นมนุษย์ที่เคารพในอุดมการณ์ของตนเอง มนุษย์จึงต่างจากสัตว์ตรงที่มนุษย์สามารถกำหนดชะตาชีวิตของตนเองและมีเสรีภาพที่จะดำเนินชีวิตไปตามที่ตนกำหนด มนุษย์ที่รู้จักใช้เสรีภาพที่ตนมีอยู่ในการดำเนินชีวิตจึงเป็นมนุษย์ที่มีศักดิ์ศรีสมกับความเป็นมนุษย์ที่แท้จริง

