

คอลัมน์ "หอคอยส่องโลก"

Financial Day ฉบับวันพุธที่ 24 เมษายน 2539

## จากรอน บราวน์ ถึงมิกกี้ แคนเตอร์

รังสรรค์ ณะพรพันธุ์

มรณกรรมของนายโรนัลด์ เอช. บราวน์ (Ronald H. Brown) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์อเมริกัน เนื่องจากเครื่องบินโดยสารประสบเหตุตกในโครเอเชีย (Croatia) เมื่อวันที่ 3 เมษายน 2539 ทำให้รัฐบาลคลินตันต้องเสียหลักมิใช่บ่อย แต่การแต่งตั้งนายมิกกี้ แคนเตอร์ (Micky Kantor) ให้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์แทนนับเป็นการแก้เกมที่ชาญฉลาด

แม้ว่านายวิลเลียม คลินตันเพิ่งจะมีสายสัมพันธ์อันใกล้ชิดกับนายรอน บราวน์ เพียงชั่วทศวรรษเศษ ต่างกับนายมิกกี้ แคนเตอร์ที่มีความสนิทชิดเชื้อมาแต่ปี 2521 แต่ทั้งนายบราวน์และนายแคนเตอร์ถือได้ว่าเป็นขุนพลคนสำคัญของรัฐบาลคลินตันในการดำเนินนโยบายการค้าระหว่างประเทศ

รอน บราวน์ ไต่เต้าในพรรคเดโมแครต จนสามารถดำรงตำแหน่งประธานพรรคในปี 2532 ในเวลานั้น พรรคเดโมแครตตกต่ำสุดขีด เพราะพ่ายแพ้การเลือกตั้งประธานาธิบดีอเมริกันมาถึง 3 สมัย นายบราวน์ต้องใช้ความสามารถอย่างยิ่งยวดในการสร้างเอกภาพและความสามัคคีภายในพรรค และเพราะนายบราวน์มีตำแหน่งประธานพรรคเดโมแครตนี้เอง จึงทำให้ต้องสัมพันธ์กับนายวิลเลียม คลินตัน ผู้ว่าการมลรัฐอาร์แคนซอส แต่ความสัมพันธ์ในระยะแรกเริ่มมีลักษณะศรัทธาไม่กินกัน ในปี 2534 นายคลินตันออกมาวิจารณ์นโยบายของพรรคเดโมแครตว่า หากพรรคยังคงเดินแนวทางเสรีนิยมมากเกินไป ก็จะต้องพ่ายแพ้การเลือกตั้งในปี 2535 นายบราวน์ในฐานะประธานพรรคเดโมแครตออกมาตอบได้ว่า นายคลินตันคงอยากเป็นผู้สมัครประธานาธิบดีเสียเอง ทำยที่สุด นายบราวน์ก็ยอมรับว่า หากเลือกผู้สมัครแนวทางเสรีนิยม ดังเช่นนายเอ็ดเวิร์ด เคนเนดี (Edward Kennedy) และสาธุคุณเจสซี แจ็กสัน (Jesse Jackson) พรรคเดโมแครตก็ต้องพ่ายแพ้การเลือกตั้งอีก ด้วยเหตุดังนั้นนายบราวน์จึงหันมาสนับสนุนนายคลินตัน และมีส่วนสำคัญไม่น้อยในการช่วยให้นายคลินตันได้รับตำแหน่งประธานาธิบดีในการเลือกตั้งปี 2535

การที่นายคลินตันมอบตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ให้แก่นายรอน บราวน์ มิใช่เป็นเพียงรางวัลตอบแทนทางการเมืองเท่านั้น หากรัฐบาลคลินตันยังได้ประโยชน์จาก

เครือข่ายความสัมพันธ์ทั้งทางการเมืองและธุรกิจของนายบราวน์อีกด้วย นายบราวน์เป็นนักธุรกิจการเมืองที่มีความชำนาญและมีความรอบรู้เกี่ยวกับเส้นสนกลในภายในรัฐสภาและกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆเป็นอย่างดี ความรู้และประสบการณ์ของนายบราวน์จึงเป็นประโยชน์แก่รัฐบาลคลินตันอย่างยิ่ง

วิลเลียม คลินตัน มิได้ผิดหวังเลยที่เลือกนายบราวน์เป็นรัฐมนตรีพาณิชย์ เพียงชั่วเวลาไม่ถึงสองปีครั้งที่นายบราวน์ดำรงตำแหน่งนี้ กระทรวงพาณิชย์ที่เคยเป็นกระทรวงเกรดต่ำก็ถีบตัวขึ้นมาเป็นกระทรวงเกรดดี จากเดิมที่ไม่เคยมีบทบาทในการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจก็กลายเป็นองค์กรที่มีอิทธิพลในกระบวนการกำหนดนโยบาย

การเปลี่ยนแปลงที่สำคัญก็คือ นายบราวน์พยายามผลักดันให้รัฐบาลคลินตันยอมรับหลักการว่า ผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจควรเป็นปัจจัยสำคัญในการกำหนดนโยบายต่างประเทศ หาใช่ปล่อยให้นโยบายต่างประเทศเป็นตัวกำหนดนโยบายเศรษฐกิจดังที่เป็นมา สภาพการณ์ของโลกยุคหลังสงครามเย็นแปรเปลี่ยนไปมากแล้ว และนายบราวน์เห็นว่า กระทรวงพาณิชย์ต้องมีบทบาทมากขึ้นในยุคหลังสงครามเย็น นายบราวน์ประสบความสำเร็จอย่างงดงามในการผลักดันให้ประธานาธิบดีคลินตันยอมรับหลักการว่า ประเด็นเรื่องสิทธิมนุษยชนไม่ควรเป็นปัจจัยสำคัญในการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจระหว่างประเทศ ในการพิจารณาต่ออายุหลักการปฏิบัติเยี่ยงชาติที่ได้รับความอนุเคราะห์ยิ่ง (The Most-favoured Nation Principle) แก่สาธารณรัฐประชาชนจีนในปี 2537 รัฐบาลคลินตันพยายามกดดันให้รัฐบาลจีนลดการละเมิดสิทธิมนุษยชน และถือว่าเป็นเงื่อนไขสำคัญในการให้ MFN ภายหลังจากที่รัฐบาลคลินตันยอมต่ออายุ MFN แก่สาธารณรัฐประชาชนจีนในปี 2537 นั้นเอง ประธานาธิบดีคลินตันก็ประกาศเป็นนโยบายว่า ประเด็นเรื่องสิทธิมนุษยชนจะไม่นำมาพิจารณาในการต่ออายุ MFN อีกต่อไป เรื่องนี้สร้างความผิดหวังแก่ขบวนการสิทธิมนุษยชนอย่างมาก แต่เป็นชัยชนะของรอน บราวน์ ผู้อยู่เบื้องหลังการผลักดันนโยบายนี้

นายบราวน์มีความสัมพันธ์อันใกล้ชิดกับชุมชนธุรกิจและอุตสาหกรรม ด้วยเหตุนี้ นายบราวน์จึงมีความโน้มเอียงที่จะให้ความสำคัญแก่กลุ่มผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ และก็เป็นปรากฏการณ์ธรรมชาติอีกเช่นกันที่กลุ่มผลประโยชน์เหล่านี้จะวิ่งเข้าหานายบราวน์ ในเมื่อทั้งสองฝ่ายต่างมีแม่เหล็กดึงดูดซึ่งกันและกัน ในการเจรจาการค้าระหว่างประเทศ นายบราวน์จะมีท่าทีรอมชอม และยึดถือผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจเป็นที่ตั้ง ต่างกับนายมิกกี แคนเตอร์ที่มีท่าที 'ลุยแหลก' และนิยมยื่นคู่เจรจาติดกำแพง ก่อนที่จะโอนอ่อนในภายหลัง นายแคนเตอร์ร่วมงานกับนายบราวน์อย่างดียิ่ง หากมิใช่อิทธิพลของนายบราวน์ ท่าทีของนายแคนเตอร์จะแข็งกร้าวมากกว่าที่เป็นมา นายแคนเตอร์เปรียบประดุจกองหน้าที่บุกทะลวงตลาดประเทศคู่ค้า

ต่างๆ ส่วนนายบราวน์เป็นกองหลังที่ตามเข้าไปเก็บเกี่ยวผลประโยชน์ที่ได้จากการเจรจาการค้าระหว่างประเทศ

แต่การผกผันกำลังระหว่างสำนักผู้แทนการค้าแห่งสหรัฐอเมริกา (USTR) กับกระทรวงพาณิชย์สร้างความไม่สบายใจแก่กระทรวงการต่างประเทศและกระทรวงการคลังอย่างยิ่ง ฝ่ายหลังต้องการให้การเจรจาการค้าใช้ท่าทีอ่อนนุ่มมากขึ้น นายบราวน์ยังมีปัญหาเกี่ยวกับกระทรวงกลาโหมอีกด้วย กระทรวงกลาโหมมีนโยบายจำกัดและห้ามส่งออกสินค้าที่ใช้เทคโนโลยีระดับสูง ดังเช่นอาวุธยุทธโปกรณ์ คอมพิวเตอร์ และโทรคมนาคม เพราะเกรงว่าจะมีผลเสียต่อความมั่นคงระหว่างประเทศและต่อสหรัฐอเมริกาเอง หากสินค้าเหล่านี้ตกสู่มือ 'ศัตรู' ของสหรัฐฯ แต่นายบราวน์เห็นว่า นโยบายดังกล่าวนี้เป็นนโยบายยุคสงครามเย็น ซึ่งไม่เหมาะสมกับสภาพการณ์ในปัจจุบัน และยืนยันว่าสหรัฐฯ ควรจะได้ประโยชน์จากการส่งออกสินค้าเหล่านี้ จึงผลักดันให้ยกเลิกมาตรการการควบคุมการส่งออก

เพียงช่วงเวลาไม่ถึงสองปีครึ่ง นายบราวน์พาคณะผู้แทนการค้า (trade mission) เยือนประเทศลูกค้าถึง 15 ครั้ง และทำให้ตำแหน่งรัฐมนตรีกระทรวงพาณิชย์กลายเป็น 'เซลส์แมนแห่งวอชิงตัน ดี.ซี.'

รอน บราวน์มิได้มีประวัติอันใสสะอาด เพราะถูกกล่าวหาว่ารับเงินใต้โต๊ะจากกลุ่มผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจอยู่บ่อยครั้ง เรื่องที่เป็นข่าวอื้อฉาวก็คือ การรับสินบน 700,000 ดอลลาร์อเมริกัน เพื่อผลักดันให้สหรัฐอเมริกาคืนดีกับเวียดนาม แม้จะไม่สามารถเอาผิดนายบราวน์ได้ แต่เรื่องก็ยังค้างคาด้วยข้อกังขาในใจของประชาชนอเมริกันจำนวนมาก ล่าสุดนายบราวน์ถูกกล่าวหาว่ารับเงินโอนโดยมิชอบจำนวน 500,000 ดอลลาร์จากผู้ร่วมหุ้น Noland Hill โดยกระทรวงยุติธรรมยังมีทันสะวางข้อเท็จจริงให้กระจ่าง นายบราวน์ก็ถึงแก่กรรมเสียก่อน

เดิมทีมีข่าวลือว่า ผู้ที่จะดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีพาณิชย์สืบต่อจากนายบราวน์ก็คือ นายโทมัส แม็กลาร์ตี (Thomas McLarty) อดีตเลขาธิการทำเนียบขาวของรัฐบาลคลินตัน หรือมีฉะนั้นก็เป็นนายสจ๊วต ไอเซนสแตต (Stuart Eizenstat) อดีตที่ปรึกษาประธานาธิบดีคาร์เตอร์ แต่ประธานาธิบดีคลินตันไม่ต้องการเสี่ยง เพราะผู้ดำรงตำแหน่งคนใหม่ต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา ซึ่งพรรครีพับลิกันกุมเสียงข้างมาก การเลือกนายมิกกี้ แคนเตอร์ให้ดำรงตำแหน่งนี้ช่วยลดภาวะความเสี่ยงที่จะไม่ผ่านรัฐสภา เพราะนายแคนเตอร์ได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาในการดำรงตำแหน่ง USTR มาก่อนแล้ว ผลงานการเจรจาการค้าจำนวนประมาณ 200 ข้อตกลงของนายแคนเตอร์นับตั้งแต่เดือนมกราคม 2536 เป็นต้นมา โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเจรจาเรื่อง NAFTA และ WTO รวมถึงลดจนการเจรจาเพื่อเปิดตลาดญี่ปุ่นสำหรับสินค้าอเมริกัน และการกดดันให้สาธารณรัฐประชาชนจีนละเมิดกรรมสิทธิ์ทรัพย์สินทางปัญญา

นับว่าเพียงพอที่พรรครีพับลิกันไม่กล้าคว่ำนายแคนเตอร์ในรัฐสภา เพราะจะเป็นผลเสียแก่พรรครีพับลิกันในปีที่จะมีการเลือกตั้งประธานาธิบดีนี้

การแต่งตั้งนางชาร์ลีน บาร์เชฟสกี (Charlene Barshefsky) ผู้ช่วยผู้แทนการค้าแห่งสหรัฐอเมริกาให้ดำรงตำแหน่งผู้รักษาการตำแหน่ง USTR แทนนายแคนเตอร์ ก็เป็นก้าวอย่างชาญฉลาดเช่นเดียวกัน เพราะเป็นการเลี่ยงการทำศึกในรัฐสภา ซึ่งเป็นสมรภูมิที่รัฐบาลคลินตันยากจะชนะได้ ช่วงเวลาการรักษาการมีเพียง 7 เดือนเศษ รัฐบาลคลินตันก็จะรู้ผลในเดือนพฤศจิกายน ศกนี้ว่า จะยึดเก้าอี้ต่อไปได้หรือไม่ ในประการสำคัญ นางบาร์เชฟสกีนอกจากจะมีประสบการณ์อันช่ำชองในการเจรจาการค้าแล้ว ยังมีความแข็งแกร่งไม่ต่างจากนายแคนเตอร์อีกด้วย

สำหรับนายแคนเตอร์ ภารกิจสำคัญในฐานะรัฐมนตรีพาณิชย์มิได้มีเพียงการสืบทอดตำแหน่ง 'เชลส์แมนแห่งวอชิงตัน ดี.ซี.' เท่านั้น หากยังมีหน้าที่ในการพยุงบทบาทของกระทรวงพาณิชย์ในกระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจอีกด้วย มรสุมลูกแรกที่นายแคนเตอร์ต้องเผชิญ ก็คือแรงกดดันจากพรรครีพับลิกันที่จะลดขนาดของกระทรวงพาณิชย์ (downsizing) ซึ่งปัจจุบันมีข้าราชการถึง 35,000 คน