

คอลัมน์ “หอคอยส่องโลก”

Financial Day ฉบับวันพุธที่ 28 สิงหาคม 2539

ควมกับ Helms-Burton Act

รังสรรค์ ณะพรพันธุ์

ในขณะที่ชุมชนระหว่างประเทศพากันวิพากษ์วิจารณ์ โดยที่บางรายถึงกับประณามรัฐบาลอเมริกันที่ปล่อยให้ Helms-Burton Act มีผลบังคับใช้ รัฐบาลคิวบาพยายามดิ้นรนเพื่อลดทอนผลกระทบอันเกิดจากกฎหมายฉบับนี้

Helms-Burton Act มีผลบังคับใช้เมื่อนายวิลเลียม คลินตัน ลงนามเมื่อวันที่ 12 มีนาคม 2539 กฎหมายฉบับนี้มีเจตนารมณ์ที่จะเล่นงานบริษัทที่เข้าไปลงทุนในประเทศคิวบา ทั้งบริษัทอเมริกันและบริษัทที่มีชื่ออเมริกัน มาตรการที่ใช้ลงโทษบริษัทเหล่านี้มีลักษณะเป็น secondary boycott เพราะมิได้มุ่งเล่นงานคิวบาโดยตรง หากแต่เป็นการเล่นงานโดยอ้อมเพื่อให้บริษัทธุรกิจ และบรรษัทระหว่างประเทศเลิกคบกับคิวบา โดยหวังว่า หากบริษัทต่างชาติพากันถอนการลงทุนออกจากคิวบา คิวบาอาจต้องเผชิญกับปัญหาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจและการเมือง

ตาม Helms-Burton Act ประชาชนชาวอเมริกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้ที่มีเชื้อสายคิวบา สามารถยื่นฟ้องบริษัทที่เข้าไปลงทุนในประเทศคิวบาได้ หากปรากฏว่าบริษัทดังกล่าวใช้ทรัพย์สิน (ดังเช่นที่ดิน) ของตนที่ถูกรัฐบาลคิวบายึดไปนับตั้งแต่ปี 2505 นอกจากนี้กฎหมายฉบับนี้ยังให้อำนาจรัฐบาลอเมริกันในการสั่งห้ามผู้บริหารบริษัทที่คบค้ากับคิวบาเข้าสหรัฐอเมริกา อีกทั้งห้ามขายสินค้าที่มีชิ้นส่วน องค์ประกอบ หรือวัตถุดิบจากคิวบา (Cuba content)

Helms-Burton Act ถือกำเนิดภายหลังจากที่คิวบายิงเครื่องบินเอกชน 2 ลำตกในเดือนกุมภาพันธ์ 2539 ผู้นำอเมริกันไม่ลังเลที่จะทำให้ภาพลักษณ์ของคิวบาในสายตาของประชาชนชาวอเมริกันเสื่อมทรามลง นับตั้งแต่ฟิเดล คาสโตร (Fidel Castro) ยึดแผ่นดินคิวบาได้ นับตั้งแต่ปี 2502 เป็นต้นมา คิวบากับสหรัฐอเมริกาเป็นไม้เบื่อไม้เมากันมาโดยตลอด ผู้นำอเมริกันบางคนดังเช่นประธานาธิบดีจอห์น เอฟ. เคนเนดีถึงกับวางแผนลอบสังหารนายพลคาสโตร ยิ่งคิวบายินยอมให้สหภาพโซเวียตติดตั้งอาวุธนิวเคลียร์ จนเกิดวิกฤติการณ์ครั้งใหญ่

ในปี 2505 ด้วยแล้ว สัมพันธภาพระหว่างประเทศทั้งสองเสื่อมถอยถึงขั้นไม่เอาใจกัน โดยที่กาลเวลามิอาจช่วยเยียวยาบาดแผลที่เกิดขึ้นได้ ในขณะที่สหรัฐอเมริกาประกาศคืนดีกับเวียดนามต่างๆ ที่ทำสงครามห้าหน้กันมากกว่าสองทศวรรษ แต่สัมพันธภาพระหว่างคิวบากับสหรัฐอเมริกาไม่มีทีท่าว่าจะคืนสู่สภาวะปกติ ส่วนหนึ่งเป็นเพราะชาวคิวบาอพยพซึ่งต่อต้านนายพลคาสโตร กลายเป็นกลุ่มชนที่มีอิทธิพลทางการเมืองในสหรัฐอเมริกาเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ

การที่คิวบายิงเครื่องบินอเมริกันตก 2 ลำ กลายเป็นเครื่องมือที่ผู้นำอเมริกันใช้ในการปลุกระดมความเกลียดชังคิวบาในสังคมอเมริกัน มิใช่ว่าคิวบาจะแก้ตัวอย่างไร ก็ไม่มีใครรับฟัง ในทัศนะของคิวบา เครื่องบินทั้งสองลำนั้นเป็นของชาวอเมริกันเชื้อสายคิวบา ซึ่งถูกส่งขึ้นไปเพื่อสอดแนมคิวบา โดยที่อาจทำงานให้หน่วยสืบราชการลับอเมริกันด้วยก็ได้ ทางการสหรัฐอเมริกาพยายามกดดันการสืบราชการลับ ด้วยการชูประเด็นมนุษยธรรม โดยย้ำว่าการยิงเครื่องบินเอกชนเป็นเรื่องไร้มนุษยธรรม

บรรยากาศความเกลียดชังคิวบา ซึ่งปลุกระดมจนได้ที่นี้เองช่วยเกื้อกูลการตรา Helms-Burton Act กฎหมายฉบับนี้มีชื่อเป็นทางการว่า Cuban Liberty and Democratic Solidarity Act โดยที่ชื่อ Helms-Burton Act มาจากชื่อผู้เสนอกฎหมายฉบับนี้ อันได้แก่ นายริชาร์ด เฮล์มส์ (Richard Helms) วุฒิสมาชิกสังกัดพรรครีพับลิกันจากมลรัฐจอร์เจีย และ นายแดน เบอร์ตัน (Dan Burton) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสังกัดพรรคเดียวกัน

การผลักดัน Helms-Burton Act เป็นฝีมือของนายเฮล์มส์มากกว่านายเบอร์ตัน เพราะเหตุที่นายเฮล์มส์ดำรงตำแหน่งประธานคณะกรรมการต่างประเทศแห่งวุฒิสภา จึงมีอำนาจและอิทธิพลในวงการการเมืองอเมริกัน นายเฮล์มส์มีจุดยืนขวาจัดมาเป็นเวลาช้านาน จนดูเป็นคนขวางโลก โดยเฉพาะอย่างยิ่งการทำตัวกีดขวางขบวนการสิทธิและเสรีภาพ อาทิเช่น นายเฮล์มส์สนับสนุนการตรากฎหมายห้ามทำแท้ง สนับสนุนการลงโทษประหารชีวิต สนับสนุนบริษัทบุหรี่และต่อต้านขบวนการต่อต้านการสูบบุหรี่ ต่อต้านการจัดสรรงบประมาณเพื่อวิจัยโรคเอดส์ ต่อต้านการให้สิทธิเสมอภาคแก่ชนกลุ่มน้อย ต่อต้านการส่งทหารอเมริกันเข้าไปรักษาความสงบในไฮติและบอสเนีย ต่อต้านการจัดสรรเงินช่วยเหลือแก่รัสเซีย รวมตลอดจนขัดขวางการให้สัตยาบัน สนธิสัญญาฉบับต่างๆ และการให้ฉันทานุมัติแต่งตั้งเอกอัครราชทูตและข้าราชการระดับสูงในกระทรวงการต่างประเทศ ทั้งนี้เพื่อกดดันให้กระทรวงดังกล่าวปรับโครงสร้าง

ไม่น่าประหลาดใจที่ Helms-Burton Act ต้องการเช่นฆ่าคิวบา โดยเฉพาะอย่างยิ่งฟิเดล คาสโตรให้อาสาญ ในเมื่อนายริชาร์ด เฮล์มส์วิศวกรผู้สร้างกฎหมายฉบับนี้เป็น

ผู้นำฝ่ายขวาในสังคมนิติการเมืองอเมริกัน แต่ข้อที่ผู้คนจำนวนมากไม่ยอมอดรู้สึกกังขามีได้ก็คือ เหตุใดประธานาธิบดีคลินตันจึงปล่อยกฎหมายฉบับนี้ผ่านไป โดยมีได้แสดงการคัดค้านแม้แต่น้อย นับตั้งแต่เมื่อดำรงตำแหน่งประธานาธิบดีอเมริกันในปี 2536 เป็นต้นมา นายวิลเลียม คลินตัน แสดงความสามารถในการปรับตำแหน่งแห่งหนทางการเมืองของตนอย่างดีเยี่ยม หากลมการเมืองพัดพาไปทางขวานายคลินตันก็ปรับตำแหน่งของตนไปทางขวา หากกระแสเสรีนิยมมาแรง นายคลินตันก็เคลื่อนตัวไปทางซ้าย จนยากที่จะระบุได้ว่า นายคลินตันยืนอยู่แห่งใดในสังคมนิติการเมืองอเมริกัน

ปัญหาควิบบากลายเป็นประเด็นสำคัญในปีที่มีการเลือกตั้งประธานาธิบดีอเมริกันนี้ ส่วนหนึ่งเป็นเพราะว่า ชุมชนชาวควิบบาในสหรัฐอเมริกาที่มีขนาดใหญ่ขึ้นเรื่อยๆ ชาวควิบบาอพยพทั้งหมดก็ว่าได้มีความรู้สึกต่อต้านฟิเดล คาสโตร ชาวควิบบาที่อพยพออกนอกประเทศรุ่นแรกๆ เป็นกลุ่มที่มีความสัมพันธ์อันแน่นแฟ้นกับกลุ่มเผด็จการดั้งเดิม หรือมีจะนั้นก็ถูกฟิเดล คาสโตร ยึดทรัพย์สิน ชาวควิบบารุ่นต่อมาเป็นกลุ่มคนที่ไม่เห็นด้วยกับแนวทางการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของคาสโตร และท้ายที่สุดเป็นกลุ่มคนที่มีอาจทนอยู่อย่างทุกข์เข็ญในควิบบาอีกต่อไป จึงต้องอพยพออกนอกควิบบา โดยได้รับการส่งเสริมจากรัฐบาลคาสโตร นักการเมืองที่ต้องการคะแนนนิยมจากชุมชนชาวควิบบาในสหรัฐอเมริกาจึงต้องแสดงจุดยืนต่อต้านคาสโตร นายบ็อบ โดล (Bob Dole) ผู้ได้รับเลือกจากพรรครีพับลิกันให้เป็นตัวแทนชิงตำแหน่งประธานาธิบดีอเมริกัน ถึงกับประกาศในปลายเดือนพฤษภาคม 2539 ว่า หากได้รับเลือกตั้งเป็นประธานาธิบดี จะโค่นล้มฟิเดล คาสโตรโดยทันที

Helms- Burton Act ถือกำเนิดในท่ามกลางบรรยากาศการต่อต้านฟิเดล คาสโตร แต่ทันทีที่กฎหมายฉบับนี้มีผลบังคับใช้ สหรัฐอเมริกาก็ต้องเผชิญกับเสียงทักท้วงจากประเทศมหาอำนาจที่อยู่ค่ายเดียวกัน ทั้งอังกฤษและสหภาพยุโรปไม่เห็นด้วยกับกฎหมายฉบับนี้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเด็นที่ว่า กฎหมายฉบับนี้ขัดต่อกฎหมายระหว่างประเทศ สหรัฐอเมริกามีสิทธิที่จะตรากฎหมายห้ามบริษัทอเมริกันมิให้เข้าไปลงทุนหรือคบค้ากับควิบบา แต่สหรัฐฯไม่มีอำนาจที่จะสั่งการอย่างเดียวกันกับบริษัทชาติอื่นๆ

นายมัลคอล์ม ริฟกินด์ (Malcolm Rifkind) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศอังกฤษโจมตี Helms-Burton Act ในการปราศรัยต่อ National Press Club ในสหรัฐอเมริกาเมื่อปลายเดือนพฤษภาคม 2539 โดยเตือนว่า กฎหมายฉบับนี้จะสร้างความแตกแยกในหมู่ประเทศตะวันตก เนื่องจากมีความเห็นขัดแย้งกันอย่างรุนแรง นายริฟกินด์กล่าวว่า บริษัทยุโรปที่ลงทุนหรือค้าขายกับควิบบาจะถูกลงโทษตามกฎหมายฉบับนี้ โดยที่ควิบบามีได้ถูกลงโทษ

โดยตรง และแสดงความไม่เข้าใจว่า เหตุใดสหรัฐอเมริกาจึงตรากฎหมายที่มีบทบัญญัติลงโทษพันธมิตร แทนที่จะลงโทษปรักษ์

ท่าที่อันแข็งแกร่งของสหภาพยุโรปยังความกังวลใจอย่างยิ่งแก่ผู้นำอเมริกันเพียงชั่วเวลาผ่านไปไม่ถึงหนึ่งขวบปีภายหลังการลงนามใน Trans-Atlantic Agenda เพื่อจัดตั้งเขตการค้าเสรีกลุ่มสมุทรแอตแลนติก (TAFTA) สหภาพยุโรปกลับต้องมาประชุมค้นหามาตรการตอบโต้ Helms-Burton Act เมื่อรัฐบาลอเมริกันเริ่มใช้ Sanction Measures สหภาพยุโรปก็ต้องใช้ Counter-Sanction Measures มาตรการที่สหภาพยุโรปดำริที่จะนำมาใช้มีตั้งแต่การยื่นฟ้องต่อองค์การการค้าโลก (WTO) เพื่อให้พิจารณาว่า บทบัญญัติแห่ง Helms-Burton Act ขัดต่อกฎข้อบังคับของ WTO หรือไม่ นอกจากนี้ จะมีการจัดทำบัญชีรายชื่อบริษัทและประชาชนชาวอเมริกันที่อาศัยบทบัญญัติแห่ง Helms-Burton Act ฟ้องบริษัทในสหภาพยุโรปในศาลอเมริกัน ทั้งนี้เพื่อจะเล่นงานตอบโต้ในภายหลัง โดยจะมีการตรากฎหมายในสหภาพยุโรปเพื่อให้สามารถฟ้องกลับในสหภาพยุโรปได้ ทำยที่สุด มาตรการที่จะเลือกใช้ก็คือ การเข้มงวดในการออกวีซ่าแก่ชาวอเมริกัน

ไม่เพียงแต่สหภาพยุโรปเท่านั้นที่มีปฏิกิริยาอันรุนแรง บรรดาภาคีองค์การรัฐอเมริกัน (Organization of American States = OAS) ซึ่งเคยเป็นบริวารที่ซื่อสัตย์ของสหรัฐอเมริกา ก็แสดงท่าทีคัดค้าน Helms-Burton Act ด้วย แต่การคัดค้านอันแข็งแกร่งมาจากพันธมิตรของสหรัฐอเมริกาภายในเขตการค้าเสรีอเมริกาเหนือ (NAFTA) นั่นเอง ทั้งแคนาดาและเม็กซิโกต่างร่วมกันโจมตีสหรัฐอเมริกา จนน่าเกรงว่าจะมีผลต่อการสลายตัวของ NAFTA ทั้งนี้เพราะเหตุว่า บริษัทแคนาดาและเม็กซิโกหลายต่อหลายบริษัทเข้าไปลงทุนในคิวบา

ทำยที่สุด กลุ่มทุนอเมริกันกลับเป็นฝ่ายต่อต้าน Helms-Burton Act เสียเอง U.S.-Cuba Trade and Economic Council ซึ่งประกอบด้วยสมาชิกจากธุรกิจ 138 ประเภท และมีฐานอยู่ในนิวยอร์กเป็นหัวหอกในการคัดค้านกฎหมายฉบับนี้ ธุรกิจอเมริกันจำนวนไม่น้อยค้าขายกับคิวบา ส่วนที่ต้องการเข้าไปลงทุนในกิจการเกษตรและเหมืองแร่ในคิวบาก็มีไม่น้อย ในขณะที่นักลงทุนชาติอื่นๆยังคงเข้าไปลงทุนในคิวบาได้ แต่เมื่อ Helms-Burton Act มีผลบังคับใช้ นักธุรกิจอเมริกันมีอาจเข้าไปลงทุนในคิวบาต่อไป มีหน้าซำยังต้องเผชิญกับการตอบโต้จากสหภาพยุโรปและภาคี NAFTA อีกด้วย

การยื่นหนังสือคัดค้านของ U.S. Chamber of Commerce และ National Association of Manufacturers นับเป็นการปูทางให้ประธานาธิบดีคลินตันกลับลำ ในด้านหนึ่งประธานาธิบดีคลินตันต้องการคะแนนเสียงจากชาวอเมริกันที่มีเชื้อสายคิวบา โดยเฉพาะอย่างยิ่ง

ในมลรัฐฟลอริดาและมลรัฐนิวเจอร์ซีย์ ในอีกด้านหนึ่ง ก็ต้องระมัดระวังมิให้สัมพันธภาพที่มีกับ สหภาพยุโรปและภาคี NAFTA ต้องเสื่อมทรมาน นอกจากนี้ การเดินหน้านำบังคับใช้ Helms-Burton Act ยังทำให้สูญเสียการสนับสนุนจากกลุ่มทุนอเมริกันที่มีผลประโยชน์ในคิวบาอีกด้วย

Cuba Liberty and Democratic Solidarity Act มีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 1 สิงหาคม 2539 แต่คลินตันอาศัยอำนาจประธานาธิบดีในการเลื่อนการบังคับใช้บทบัญญัติใน Title III บทบัญญัติในส่วนนี้ให้สิทธิแก่ประชาชนหรือธุรกิจอเมริกันฟ้องร้องบริษัทที่เข้าไปลงทุนในคิวบา เมื่อพิสูจน์ได้ว่า บริษัทดังกล่าวใช้ที่ดินหรือทรัพย์สินของตนซึ่งถูกรัฐบาลคิวบายึดไป ในการประกอบการ เดิมสิทธิการฟ้องร้องจะเริ่มมีในเดือนพฤศจิกายน 2539 แต่ประธานาธิบดี คลินตันเลื่อนการให้สิทธิดังกล่าวนี้ไปเป็นเดือนพฤษภาคม 2540 ถึงเวลานั้น การเลือกตั้ง ประธานาธิบดีก็รู้ผลแพ้ชนะกันแล้ว จะกลับล่าอีกครึ่งหนึ่งก็ยังสามารถ

กระนั้นก็ตาม พันธมิตรในสหภาพยุโรปและ NAFTA ก็ยังไม่วางใจ และเตรียมตัว ตอบโต้สหรัฐอเมริกาต่อไป ยิ่งคิวบาด้วยแล้ว ก็ต้องเตรียมพร้อมเพื่อรับมือผลกระทบของกฎหมาย ฉบับนี้