

คอลัมน์ “หอคอยส่องโลก”

Financial Day ฉบับวันพุธที่ 9 ตุลาคม 2539

Iran and Libya Sanctions Act

รังสรรค์ ณะพรพันธุ์

เมื่อประธานาธิบดีวิลเลียม คลินตัน ลงนามใน Iran and Libya Sanctions Act of 1996 เมื่อวันที่ 5 สิงหาคม 2539 ไม่เพียงแต่อิหร่านและลิเบียเท่านั้นที่ได้รับผลกระทบจากการบังคับใช้กฎหมายฉบับนี้ บรรดาพันธมิตรของสหรัฐฯ ก็ได้รับผลกระทบโดยตรงด้วยความสัมพันธ์ระหว่างสหรัฐอเมริกากับสหภาพยุโรป ซึ่งกำลังเสื่อมทรามอยู่แล้ว อันเป็นผลจากการบังคับใช้ Cuba Liberty and Democratic Solidarity Act of 1996 (หรือที่รู้จักกันในชื่อ Helms-Burton Act ตามชื่อสมาชิกรัฐสภาที่นำเสนอกฎหมายนี้) ก็ยิ่งเสื่อมทรามลงไปอีก มิใช่เฉพาะแต่ความสัมพันธ์ระหว่างสหรัฐอเมริกากับอิหร่านและลิเบียเท่านั้นที่เขม็งเกลียว

ผู้นำอเมริกันมีความบักใจเชื่อว่า รัฐบาลลิเบียและอิหร่านให้การสนับสนุนการก่อการร้ายระหว่างประเทศอยู่เบื้องหลัง และประเทศทั้งสองเป็นฐานที่มั่นของบรรดาผู้ก่อการร้ายระดับชั้นแนวหน้า รัฐบาลอเมริกันชุดแล้วชุดเล่าเผยแพร่สารสนเทศดังกล่าวนี้ผ่านสื่อมวลชน จนประชาชนชาวอเมริกันมีความเกลียดชังอิหร่านและลิเบียอย่างฝังใจ แต่รัฐบาลอเมริกันไม่เคยตรวจสอบตนเองว่า การก่อการร้ายในบางกรณีเป็นผลลัพธ์ที่เกิดจากการดำเนินนโยบายต่างประเทศของรัฐบาลอเมริกันเอง

Iran and Libya Sanctions Act of 1996 มีสำญนามว่า D'Amato Act ตามชื่อของนายอัลฟองเซ ดามาโต (Alfonse D'Amato) วุฒิสมาชิกสังกัดพรรครีพับลิกันจากมลรัฐนิวยอร์ก ซึ่งเสนอร่างกฎหมายต่อรัฐสภาในเดือนกันยายน 2538

D'Amato Act วางหลักการสำคัญว่า ธุรกิจเอกชนที่เข้าไปลงทุนในอิหร่านและลิเบีย จนสามารถทำให้ประเทศทั้งสองเพิ่มพูนศักยภาพในการก่อการร้ายอย่างสำคัญ (significant enhancement) จำต้องถูกลงโทษ ตามกฎหมายฉบับนี้ประธานาธิบดีอเมริกันมีอำนาจในการลงโทษบริษัทที่เข้าไปลงทุนในภาคเศรษฐกิจพลังงาน (energy sector) ในประเทศอิหร่านและลิเบียมูลค่าตั้งแต่ 40 ล้านดอลลาร์ขึ้นไป

ในชั้นแรก รัฐบาลคลินตันมิได้ยื่นดีอีอาร์ายกับกฎหมายฉบับนี้ แต่เมื่อมีเหตุการณ์อันเชื่อว่าเกิดจากการก่อการร้ายปรากฏอย่างต่อเนื่อง ท่าทีของรัฐบาลคลินตันก็แปรเปลี่ยนไป เริ่มต้นด้วยการใช้รถบรรทุกชนระเบิดพุ่งเข้าสู่ฐานทัพอเมริกันในซาอุดีอาระเบียในปลายเดือนมิถุนายน 2539 อันเป็นเหตุให้ทหารอเมริกันตายอย่างน้อย 19 คน และมีผู้คนบาดเจ็บสาหัสจำนวนมาก ตามมาด้วยเครื่องบินพาณิชย์สายการบิน TWA เที่ยวบินที่ 800 ตกเมื่อกลางเดือนกรกฎาคม ศกเดียวกัน โดยที่มีเหตุชวนสงสัยว่าเป็นฝีมือผู้ก่อการร้าย และข้าราชการอเมริกันบางส่วนพุ่งเป้าไปยังอิหร่าน

ในวันที่ประธานาธิบดีคลินตันลงนามใน Iran and Libya Sanctions Act นั้นเอง ญาติผู้เสียชีวิตในเหตุการณ์เครื่องบิน Pan Am เที่ยวบิน 103 ตกในสกอตแลนด์ปี 2531 ได้มาร่วมในพิธีลงนามด้วย ประธานาธิบดีคลินตันแสดงความมุ่งมั่นที่จะจัดการก่อการร้าย และกล่าวอ้างว่า สหรัฐอเมริกามีอาจค้าขายหรือประกอบธุรกิจในตอนกลางวันร่วมกับผู้คนที่แอบฆ่าประชาชนชาวอเมริกันในยามค่ำคืน

ประธานาธิบดีคลินตันจำเป็นต้องสร้างคะแนนนิยมทางการเมืองในปีที่มีการเลือกตั้งนี้ ด้วยเหตุที่ประชาชนชาวอเมริกันจำนวนไม่น้อยมีความเกลียดชังอิหร่าน ลิเบีย และคิวบาอย่างฝังใจ การประกาศใช้มาตรการการคว่ำบาตรทางเศรษฐกิจ (economic sanction) ประเทศทั้งสามจึงเป็นยุทธวิธีในการสร้างคะแนนนิยมทางการเมือง ข้อที่น่าสังเกตก็คือ การตัดสินใจในขั้นสุดท้ายในการลงนามบังคับใช้กฎหมายทั้งสองเกิดจากเหตุปัจจัยเดียวกัน ประธานาธิบดีคลินตันลงนามใน Cuba Liberty and Democratic Solidarity Act of 1996 ภายหลังจากที่ควบ้ายเครื่องบินของชาวอเมริกันเชื้อสายคิวบาตกในเดือนกุมภาพันธ์ 2539 ในขณะที่การก่อการร้ายในฐานทัพอเมริกันในซาอุดีอาระเบียและการที่เครื่องบิน TWA ตก เป็นพางเส้นสุดท้ายที่ทำให้ประธานาธิบดีคลินตันเดินหน้าในกรณี Iran and Libya Sanctions Act of 1996

รัฐบาลอเมริกันชุดแล้วชุดเล่าฝังใจกับการใช้มาตรการคว่ำบาตรทางเศรษฐกิจเมื่อมีหลักฐานว่า กรณีเครื่องบิน Pan Am Flight 103 ตกที่ Lockerbie ในปี 2531 เกิดจากผู้ก่อการร้ายที่หลบซ่อนอยู่ในลิเบีย สหรัฐอเมริกาก็ผลักดันให้คณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติมีมติคว่ำบาตรอิหร่านในเดือนมิถุนายน 2538 โดยห้ามค้าขายกับอิหร่าน สหภาพยุโรปมิได้เดินตามรอยสหรัฐอเมริกาในกรณีนี้

ทั้ง Cuba Liberty and Democratic Solidarity Act และ Iran and Libya Sanctions Act เป็นกฎหมายที่ละเมิดหลักกฎหมายระหว่างประเทศทั้งสองฉบับ เพราะกฎหมายทั้งสองมิได้จำกัดการลงโทษเฉพาะบริษัทอเมริกัน หากแต่ลงโทษบริษัทต่างชาติด้วย จึงเป็นกฎหมายที่ก่อให้เกิดสิทธิสภาพนอกอาณาเขต (extra-territorial rights) อย่างปราศจากข้อสงสัย ด้วยเหตุนี้ นานาประเทศจึงพากันประท้วงรัฐบาลอเมริกัน สิทธิสภาพนอกอาณาเขตควรจะหมดสิ้นไปพร้อมกับการเสื่อมสลายของระบบจักรวรรดินิยม แต่สหรัฐอเมริกายังคงทำตัวเป็นนักเลงโต ใช้ไม้ตะพดหวัดกันผู้อื่นที่มีใช้ประชาชนของตน การบังคับใช้กฎหมายทั้งสองฉบับนี้มีนัยสำคัญว่า สหรัฐอเมริกาเลือกเดินในแนวทางเอกภาคินิยมอันแข็งกร้าว (Aggressive Unilateralism) โดยทำตัวเป็นผู้จัดระเบียบเศรษฐกิจโลก เป็นผู้กล่าวหาผู้ละเมิดระเบียบดังกล่าว และเป็นผู้พิพากษาและผู้ลงโทษพร้อมกันไปด้วย

ไม่ต้องสงสัยเลยว่า แม้แต่พันธมิตรก็มีอาจอดทนต่อความเป็นนักเลงโตของสหรัฐอเมริกาได้ สหภาพยุโรปยื่นเรื่องร้องเรียนองค์การการค้าโลก (WTO) เมื่อสหรัฐอเมริกาบังคับใช้ Cuba Liberty and Democratic Solidarity Act และไม่ต้องสงสัยอีกเช่นกันที่บรรดาพันธมิตรพากันประท้วงสหรัฐอเมริกา เมื่อมีการบังคับใช้ Iran and Libya Sanctions Act ในเวลาต่อมา สหภาพยุโรปมิได้เพียงแต่ประท้วงเท่านั้น หากยังเตรียมมาตรการตอบโต้ด้วย

บรรษัทยักษ์ใหญ่ของสหภาพยุโรปจำนวนไม่น้อยเข้าไปลงทุนในอุตสาหกรรมปิโตรเลียมและการผลิตพลังงานอื่นๆ ในอิหร่านและลิเบีย Iran and Libya Sanctions Act จึงกระทบต่อบรรษัทยักษ์ใหญ่นี้ และเป็นธรรมดาอยู่เองที่รัฐบาลประเทศต่างๆ ในสหภาพยุโรปมีอาจนิ่งนอนใจอยู่ได้ แต่บรรษัทยักษ์ใหญ่อเมริกันก็ได้รับผลกระทบจากกฎหมายฉบับนี้เหมือนกัน ดังกรณีที่ Conoco แห่งสหรัฐอเมริกาต้องถอนตัวจากการพัฒนาแหล่งน้ำมัน ณ Sirri Oil Field ในอิหร่าน อันเป็นเหตุให้ Total แห่งฝรั่งเศสลงนามในสัญญามูลค่า 600 ล้านดอลลาร์ แทน รัฐบาลอเมริกันมีสิทธิอันชอบธรรมที่จะตรากฎหมายห้ามบริษัทของตนเข้าไปลงทุนในอิหร่านและลิเบีย แต่ไม่มีความชอบธรรมใดๆ ที่จะตรากฎหมายเล่นงานบริษัทชาติอื่นๆ เพราะชาติเหล่านั้นมิได้เป็นอาณานิคมของสหรัฐอเมริกา

บริษัทที่ละเมิด Iran and Libya Sanctions Act จะมีได้รับเงินกู้จาก EXIM Bank แห่งสหรัฐอเมริกา จะมีได้รับอนุญาตการส่งออก ห้ามธนาคารอเมริกันปล่อยกู้แก่บริษัทเหล่านี้เกินกว่าปีละ 10 ล้านดอลลาร์ ห้ามรัฐบาลอเมริกันจัดจ้างจัดซื้อจากบรรดาบริษัทที่ละเมิดกฎหมายนี้ บรรดาสถาบันการเงินที่ให้บริการแก่บริษัทที่ละเมิดกฎหมายนี้จะเป็นผู้จัดจำหน่าย

พันธบัตรรัฐบาลอเมริกันในตลาดหลักทรัพย์เบื้องต้น (primary security market) มีได้ และท้ายที่สุดอาจห้ามนำเข้าสินค้าที่ผลิตโดยบริษัทที่ละเมิดกฎหมายนี้

หนทางหนึ่งในการหลีกเลี่ยงการละเมิด Iran and Libya Sanctions Act ก็คือการแบ่งซอยโครงการลงทุนให้มีขนาดเล็กกว่า 40 ล้านดอลลาร์ แต่ก็สร้างปัญหาในการบริหารโครงการโดยไม่จำเป็น

ในวันรุ่งขึ้นหลังจากที่ประธานาธิบดีคลินตันลงนามใน Iran and Libya Sanctions Act บริษัท BHP (= Broken Hill Proprietary) แห่งออสเตรเลีย ซึ่งกำลังเจรจากับอิหร่านในโครงการวางท่อแก๊สจากอิหร่านถึงปากีสถานระยะทาง 1,500 กิโลเมตร จำเป็นต้องถอนตัวจากโครงการ สาเหตุสำคัญเป็นเพราะ BHP มีธุรกิจในสหรัฐอเมริกา สินทรัพย์ของ BHP ในสหรัฐอเมริกาสูงถึง 6,000 ล้านดอลลาร์ ทั้งในอุตสาหกรรมเหล็กกล้า ปิโตรเลียม เหมืองแร่ และแก๊สธรรมชาติ BHP ประเมินแล้วเห็นว่าไม่คุ้มที่จะถูกรัฐบาลอเมริกันเล่นงาน

แต่ในทันทีที่ BHP ถอนตัวจากโครงการวางท่อแก๊สจากอิหร่านถึงปากีสถาน UNOCAL แห่งสหรัฐอเมริกาก็รีบยื่นข้อเสนอให้รัฐบาลปากีสถานหันไปซื้อแก๊สธรรมชาติจากเตอร์กเมนิสถาน (Turkmenistan) ข้างฝ่ายอิหร่านก็แก้เกมด้วยการยื่นข้อเสนอต่อปากีสถานให้แยกโครงการออกเป็น 2 ส่วน โดยอิหร่านรับผิดชอบการวางท่อแก๊สส่วนที่อยู่ในดินแดนอิหร่าน ส่วนการวางท่อแก๊สในดินแดนปากีสถาน ให้ปากีสถานว่าจ้างบริษัทระหว่างประเทศ (*Asia Times*, August 21, 1996) การแยกส่วนในการลงทุนเช่นนี้เท่ากับเป็นการหลีกเลี่ยงการละเมิด Iran and Libya Sanctions Act กระนั้นก็ตาม มีรายงานข่าวว่า เจ้าหน้าที่รัฐบาลอเมริกันไม่ยอมรับการหลีกเลี่ยงวิธีนี้

ในขณะที่ BHP ถอนตัวจากโครงการลงทุนในอิหร่านเมื่อวันที่ 6 สิงหาคม 2539 ในวันที่ 12 สิงหาคม ศกเดียวกันนั่นเอง รัฐบาลเตอร์กเมนิสถานในสัญญาซื้อแก๊สจากอิหร่านปีละ 4,000 ล้านลูกบาศก์เมตรเป็นเวลา 22 ปี เริ่มตั้งแต่ปี 2541 ในการนี้จำเป็นต้องวางท่อแก๊สระยะทาง 1,095 กิโลเมตรในเตอร์กเมนิสถาน (มูลค่า 1,200 ล้านดอลลาร์) และ 275 กิโลเมตรในอิหร่าน (มูลค่า 300 ล้านดอลลาร์) รัฐบาลเตอร์กเมนิสถานให้เงินช่วยเหลือแก้อิหร่านในการวางท่อแก๊สส่วนที่อยู่ในอิหร่าน ทอร์กเมนิสถานเป็นพันธมิตรสำคัญของสหรัฐอเมริกาใน NATO และเตอร์กเมนิสถานเป็นจุดยุทธศาสตร์สำคัญที่อยู่ระหว่างยุโรป อาเซีย และตะวันออกกลาง รัฐบาลอเมริกันพยายามกดดันให้เตอร์กเมนิสถานลงตั้งสัญญา แต่ไม่เป็นผล นับเป็นชัยชนะของอิหร่านที่สามารถฟันฝ่ามาตรการ 'ล้อมปราบทางเศรษฐกิจ' ของสหรัฐอเมริกาออกมาได้

ไม่เพียงแต่กฎหมายคว่ำบาตรทางเศรษฐกิจ ดังเช่น Cuba Liberty and Democratic Solidarity Act และ Iran and Libya Sanctions Act จะขัดต่อหลักกฎหมายระหว่างประเทศและก่อให้เกิดสิทธิสภาพนอกอาณาเขต อันไม่เป็นที่ยอมรับของนานาอารยประเทศแล้ว คำถามพื้นฐานก็ยังมีอยู่ว่า การคว่ำบาตรทางเศรษฐกิจเป็นมาตรการที่ทรงประสิทธิภาพเพียงใดในการเล่นเกมประนีประนอม รัฐบาลอเมริกันคว่ำบาตรคิวบามากกว่า 3 ทศวรรษ และคว่ำบาตรอิรักมาแล้ว 5 ปี แต่ทั้งฟิเดล คาสโตร และซัดดัม ฮุสเซนยังคงดำรงอำนาจของตนไว้ได้ ผู้ที่เดือดร้อนกลับเป็นประชาชนในประเทศเหล่านี้ การคว่ำบาตรคิวบา ลิเบียและอิหร่านครั้งใหม่นี้ไม่น่าจะมีผลแตกต่างไปจากครั้งก่อนๆ ความแตกต่างมีอยู่แต่เพียงว่า สหรัฐอเมริกากำลังผลักดันมิตรให้กลายเป็นปรปักษ์จากการใช้มาตรการชุดใหม่นี้

สหภาพยุโรปไม่เห็นด้วยกับการใช้มาตรการการคว่ำบาตรทางเศรษฐกิจ ส่วนหนึ่งเป็นเพราะสหภาพยุโรปมีผลประโยชน์ในคิวบาและอิหร่าน แต่ส่วนสำคัญเป็นเพราะความไร้ประสิทธิภาพของมาตรการประเภทนี้ สหภาพยุโรปต้องการให้สหรัฐอเมริกาหันมาใช้นโยบาย 'การแลกเปลี่ยนความคิดเห็นที่เอาจริงเอาจัง' (Critical Dialogue) ในช่วงเวลา 3 ปีที่ผ่านมา สหภาพยุโรปพยายามฟื้นฟูสัมพันธภาพกับอิหร่าน และกดดันให้อิหร่านยกเลิกคำสั่งฆ่านายซัลมอน รัชดี (Salmon Rushdie) ในฐานะที่ดูหมิ่นศาสนาอิสลาม การณ์ปรากฏว่า บรรยากาศของการเจรจาเป็นไปด้วยดี ข้างฝ่ายคิวบานั้นแล้ว ก็มีการเปลี่ยนแปลงนโยบายเศรษฐกิจโดยหันสู่ระบบตลาดมากขึ้น อีกทั้งพยายามลดทอนการละเมิดสิทธิมนุษยชนโดยเปิดให้นานาประเทศตรวจสอบมากขึ้น แต่แล้วการเมืองภายในสหรัฐอเมริกากลับทำลายบรรยากาศแห่งความสมานฉันท์เสียเอง