

คอลัมน์ “หอคอยส่องโลก”

ผู้จัดการรายสัปดาห์ ฉบับวันที่ 16-22 มิถุนายน 2540

สาธารณรัฐประชาชนจีน สหรัฐอเมริกา กับ MFN

รังสรรค์ ณะพรพันธุ์

การต่ออายุสัญญาการยึดหลักปฏิบัติเยี่ยงชาติที่ได้รับความอนุเคราะห์ยิ่ง (The Most-favoured Nation Principle = MFN) ระหว่างสหรัฐอเมริกากับสาธารณรัฐประชาชนจีน ประจำปี 2540 ไม่ราบรื่นเท่าที่ควร ขบวนการประชาชนจำนวนมากหลายในสหรัฐอเมริกา ปรารถนาต่อต้านการต่ออายุสัญญาดังกล่าวนี้ ซึ่งกระทบต่อท่าทีของสมาชิกรัฐสภาอย่างสำคัญ

หนังสือพิมพ์ภาษาไทยหลายฉบับรายงานข่าวเรื่องนี้ และแปลคำว่า MFN ว่าเป็นการให้สิทธิพิเศษ แม้ที่จริงแล้ว MFN เป็นหลักการว่าด้วยสิทธิสามัญ หากใช้สิทธิพิเศษไม่ หากสหรัฐอเมริกาเรียกเก็บอากรขาเข้าจากสิ่งทอที่นำเข้าจากประเทศไทยในอัตรา 5% ของมูลค่า สิ่งทอจากสาธารณรัฐประชาชนจีนก็ควรเสียอากรขาเข้าในอัตราเดียวกัน จึงจะเป็นการปฏิบัติที่ปราศจากความลำเอียง (Principle of Non-Discrimination) อันเป็นหลักการพื้นฐานของ GATT/WTO แต่ด้วยเหตุที่สาธารณรัฐประชาชนจีนมิได้เป็นสมาชิกองค์การการค้าโลก (WTO) สหรัฐอเมริกาจึงสามารถปฏิบัติอย่างลำเอียงต่อสาธารณรัฐประชาชนจีนได้

ในปัจจุบัน สหรัฐอเมริกาปฏิบัติต่อประเทศต่างๆตามหลักการ MFN โดยเฉพาะอย่างยิ่งบรรดาประเทศที่เป็นภาคี WTO ส่วนประเทศที่มิได้เป็นสมาชิก WTO มีเพียง 7 ประเทศเท่านั้นที่สหรัฐอเมริกามีได้มีสัญญาการยึดหลักปฏิบัติ MFN เป็นการถาวร ได้แก่ อัฟกานิสถาน คิวบา ลาว เวียดนาม เกาหลีเหนือ เซอร์เบีย และสาธารณรัฐประชาชนจีน โดยมีการเจรจาทำสัญญาเป็นระยะๆ นอกจากนี้ สหรัฐอเมริกายังมีนโยบายคว่ำบาตรเศรษฐกิจประเทศที่ถือเป็นศัตรูอีก 3 ประเทศ ได้แก่ อิหร่าน อิรัก และลิเบีย

เมื่อสหรัฐอเมริกาสถาปนาความสัมพันธ์ทางการทูตกับสาธารณรัฐประชาชนจีน นับตั้งแต่ปี 2522 เป็นต้นมา ทั้งสองประเทศได้ทำสัญญาการยึดหลักปฏิบัติ MFN โดยที่ไม่มีปัญหาในการต่ออายุสัญญา แต่แล้วเหตุการณ์ก็เปลี่ยนผันภายหลังจากที่รัฐบาลจีนปราบปราม ขบวนการประชาชนและนักศึกษาที่เรียกร้องประชาธิปไตย ณจัตุรัสเทียนอันเหมิน เมื่อวันที่ 3 มิถุนายน 2532 รัฐบาลอเมริกันเริ่มเข้มงวดในการพิจารณาต่ออายุสัญญา MFN ขบวนการสิทธิ

และเสรีภาพในสหรัฐอเมริกาผลักดันให้รัฐบาลอเมริกันพิจารณาประเด็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน ก่อนการตัดสินใจต่ออายุสัญญา MFN สิทธิมนุษยชนกลายเป็นปัจจัยสำคัญที่มีผลต่อความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศทั้งสองในช่วงเวลาหนึ่ง แต่แล้วผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจกลับมามีความสำคัญเหนือสิทธิมนุษยชน กลุ่มทุนและบรรษัทระหว่างประเทศซึ่งมีผลประโยชน์ทั้งด้านการค้าและการลงทุนในสาธารณรัฐประชาชนจีนกดดันให้รัฐบาลคลินตันละทิ้งประเด็นเรื่อง สิทธิมนุษยชน การต่ออายุสัญญา MFN ในปี 2539 เป็นไปอย่างราบรื่นด้วยเหตุฉะนี้

สถานการณ์ในปี 2540 แตกต่างจากปี 2539 โดยสิ้นเชิง ในขณะที่สถานการณ์ด้านสิทธิมนุษยชนในสาธารณรัฐประชาชนจีนยังไม่มีทีท่าว่าจะกระเตื้องขึ้น กลับมีประเด็นใหม่อีกอย่างน้อย 3 ประเด็นที่ใช้คัดค้านการต่ออายุสัญญา MFN ประเด็นแรก ได้แก่ ปัญหาการขาดดุลการค้า สหรัฐอเมริกาขาดดุลการค้ากับสาธารณรัฐประชาชนจีนมาอย่างต่อเนื่อง ในปี 2539 ยอดขาดดุลสูงถึง 38,000 ล้านดอลลาร์อเมริกัน ในขณะที่สินค้าอเมริกันไม่สามารถเข้าถึงตลาดสาธารณรัฐประชาชนจีนโดยสะดวกเพราะติดขัดด้วยทำเนียบกีดขวางต่าง ๆ นานา ประเด็นที่สอง ได้แก่ การค้าอาวุธของสาธารณรัฐประชาชนจีน ซึ่งกระทบต่อเสถียรภาพทางการเมืองระหว่างประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในตะวันออกกลาง และประเด็นที่สาม ได้แก่ การแทรกแซงการเมืองภายในสหรัฐอเมริกา ทั้งนี้ปรากฏว่า องค์การของสาธารณรัฐประชาชนจีนได้ให้เงินอุดหนุนแก่พรรคการเมืองในการเลือกตั้งประธานาธิบดีอเมริกันปี 2539

ขบวนการสิทธิและเสรีภาพในสหรัฐอเมริกาได้ผนึกกำลังในการต่อต้านการต่อสัญญา MFN ให้กับสาธารณรัฐประชาชนจีน มีการอภิปรายประเด็นปัญหานี้ทางสถานีวิทยุต่างๆ ในขอบเขตทั่วประเทศ ผู้นำการคัดค้านที่สำคัญ ก็คือ นายแกรี บาวเออร์ (Gary Bauer) แห่ง The Family Research Council ซึ่งชูประเด็นการบังคับใช้แรงงานนักโทษในการผลิตสินค้าในสาธารณรัฐประชาชนจีน การต่ออายุสัญญา MFN แม้จะช่วยให้ประชาชนชาวอเมริกันได้บริโภคสินค้าราคาถูกจากสาธารณรัฐประชาชนจีน แต่สินค้าเหล่านั้นล้วนมีกลิ่นคาวเลือด The Family Research Council ได้สหพันธ์สหภาพแรงงาน AFL-CIO เป็นแนวร่วม ปรากฏแนวร่วมยังถูกเสริมด้วยนักการเมืองระดับผู้นำซึ่งมีเป้าหมายต่างกัน ผู้นำเหล่านี้ประกอบด้วยนายแพต บูคานัน (Pat Buchanan) ผู้เคยชิงกับนายจอร์จ บุช (George Bush) และนายบ็อบ โดล (Bob Dole) เพื่อเป็นตัวแทนพรรครีพับลิกันในการแย่งชิงตำแหน่งประธานาธิบดี และนายริชาร์ด เกปฮาร์ด (Richard A. Gephardt) ผู้นำพรรคดีโมแครตในสภาผู้แทนราษฎร ผู้หวังชิงตำแหน่งประธานาธิบดีด้วยการชูนโยบายการกีดกันการค้า นักการเมืองที่ต่อต้านการละเมิดสิทธิมนุษยชนก็กระโดดเข้าร่วมขบวนการต่ออายุสัญญา MFN ด้วย ผู้นำที่โดดเด่นก็คือ นางแนนซี เปโลซี (Nancy Pelosi) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสังกัดพรรคดีโมแครตจากมลรัฐแคลิฟอร์เนีย

ขบวนการสิทธิและเสรีภาพพยายามกดดันสมาชิกรัฐสภาที่เคยมีประวัติสนับสนุนสาธารณรัฐประชาชนจีนอย่างแจ่มชัด ด้วยการรณรงค์ให้ประชาชนในเขตการเลือกตั้งของนักการเมืองเหล่านั้นเขียนจดหมายให้ผู้แทนของตนทบทวนจุดยืน ยุทธวิธีดังกล่าวนี้ได้ผลพอสมควร ในปี 2539 สภาผู้แทนราษฎรให้ความเห็นชอบกับญัตติการต่ออายุสัญญา MFN ให้แก่สาธารณรัฐประชาชนจีน ด้วยคะแนนเสียง 286 ต่อ 141 นายนิวต์ กิงริช (Newt Gingrich) ประธานสภาผู้แทนราษฎรสังกัดพรรครีพับลิกันให้ความเห็นว่า ความแตกต่างระหว่างเสียงสนับสนุนกับเสียงคัดค้านในปีนี้จะลดลงไปเป็นอันมาก

สถานการณ์ที่เป็นอยู่ดังที่กล่าวข้างต้นนี้ก่อให้เกิดความปริวิตกว่า รัฐสภาอาจขัดขวางการต่ออายุ MFN เพราะเสียงคัดค้านดังขรม โดยที่เกือบไม่ได้ยินเสียงสนับสนุนด้วยเหตุดังนี้ บรรดาผู้สนับสนุนจึงเริ่มดาหน้าออกมาให้ความเห็น ผู้สนับสนุนรุ่นเฮฟวีเวท ได้แก่ นายเฮนรี คิสซิงเจอร์ (Henry Kissinger) ผู้นำอเมริกันที่ก่อให้เกิดการทูตป้องปัดกับสาธารณรัฐประชาชนจีนในปี 2514 และนางจีน เคิร์กแพทริก (Jeane Kirkpatrick) อดีตเอกอัครราชทูตอเมริกันประจำองค์การสหประชาชาติ ทั้งสองคนสังกัดพรรครีพับลิกัน นางลอรา ไทสัน (Laura D'Andrea Tyson) อดีตประธานคณะที่ปรึกษาเศรษฐกิจของรัฐบาลคลินตันสมัยแรกเขียนบทความสนับสนุนใน *Wall Street Journal* (May 28, 1997) และศาสตราจารย์รูดี ดอร์นบุช (Rudi Dornbusch) แห่ง M.I.T. แสดงความเห็นสนับสนุนในนิตยสาร *Business Week* (June 16, 1997)

ความยากลำบากในการต่ออายุสัญญา MFN ในปีนี้ ทำให้นางแมดเดอลีน อัลไบร์ต (Madeleine Albright) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศดำริที่จะทำสัญญา MFN เป็นการถาวร นักการเมืองบางคน ดังเช่นวุฒิสมาชิกวิลเลียม ร็อบ (William Roth) ประธานคณะกรรมการการเงินแห่งวุฒิสภาเตรียมเสนอร่างกฎหมายในทิศทางเดียวกัน

ความสำคัญทางเศรษฐกิจของสาธารณรัฐประชาชนจีนในสังคมโลกมีมากเกินกว่าที่สหรัฐอเมริกาจะละเลยได้ กลุ่มทุนและบรรษัทระหว่างประเทศไม่เพียงแต่จะหวังประโยชน์จากการขายสินค้าเท่านั้น หากยังหวังประโยชน์จากการเข้าไปลงทุนในสาธารณรัฐประชาชนจีนอีกด้วย การไม่ต่ออายุสัญญา MFN มีผลเท่ากับการตัดสายสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจกับสาธารณรัฐประชาชนจีน แต่จีนมีทางเลือกในการกระชับสายสัมพันธ์กับประเทศมหาอำนาจอื่นๆ ไม่ว่าจะเป็นสหภาพยุโรปหรือญี่ปุ่น รวมตลอดจนประเทศอื่นๆ ในเอเชียแปซิฟิก ผลกระทบที่จะเกิดแก่สหรัฐอเมริกาก็คือ ประชาชนชาวอเมริกันหมดโอกาสที่จะบริโภคสินค้าราคาถูกจาก

สาธารณรัฐประชาชนจีน โดยที่กลุ่มทุนและบรรษัทระหว่างประเทศไม่สามารถหาผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจจากตลาดอันกว้างใหญ่ไพศาลของสาธารณรัฐประชาชนจีน

การไม่ต่ออายุสัญญา MFN มิได้มีผลกระทบทางเศรษฐกิจเท่านั้น หากยังมีนัยทางการเมืองอีกด้วย ความสัมพันธ์ระหว่างสหรัฐอเมริกากับสาธารณรัฐประชาชนจีนจะเสื่อมทรามลง โดยที่สหรัฐอเมริกาจะสูญเสียความเป็นผู้นำในสังคมโลก เพราะจะไม่มีประเทศใดเจริญรอยตามสหรัฐอเมริกา สหภาพยุโรป ญี่ปุ่น และบรรดาประเทศริมขอบสมุทรแปซิฟิก ล้วนหวังผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจจากสายสัมพันธ์ที่มีกับสาธารณรัฐประชาชนจีนทั้งสิ้น การไม่ต่ออายุสัญญา MFN จึงมีผลให้สหรัฐอเมริกาต้องโดดเดี่ยวตนเอง

ท้ายที่สุด การไม่ต่ออายุสัญญา MFN มีผลกระทบต่อการเมืองภายในสาธารณรัฐประชาชนจีน ฐานะของประธานาธิบดีเจียงเจอะหมินอาจถูกสั่นคลอน กลุ่มซ้ายจัดและกลุ่มต่อต้านแนวทางทุนนิยมอาจเข้มแข็งขึ้น ซึ่งไม่เป็นผลดีต่อเสถียรภาพของสังคมการเมืองโลก