

คอลัมน์ "จากท่าพระจันทร์ถึงสนามหลวง"

ผู้จัดการรายวัน ฉบับวันศุกร์ที่ 30 มิถุนายน 2538

สหรัฐอเมริกา สาธารณรัฐประชาชนจีน กับ MFN (2)

รังสรรค์ ทัศนะพรพันธุ์

วันที่ 2 มิถุนายน 2538 ประธานาธิบดีบิล คลินตัน แห่งสหรัฐอเมริกา ประกาศยึดอายุการใช้หลักการปฏิบัติเยี่ยงชาติที่ได้รับความอนุเคราะห์ยิ่ง (The Most-favoured-nation Principle = MFN) กับสาธารณรัฐประชาชนจีนต่อไปอีกหนึ่งปี

ก่อนปี 2532 การต่ออายุ MFN ให้แก่สาธารณรัฐประชาชนจีนเกือบจะเป็นไปโดยอัตโนมัติ และด้วยหลักการดังกล่าวนี้ ความสัมพันธ์ทางการค้าระหว่างประเทศทั้งสองดำเนินไปด้วยความแน่นแฟ้นยิ่ง แต่แล้วเมื่อมีการปราบปรามและเซ็นช่านักศึกษาและประชาชนที่เรียกร้องประชาธิปไตยอย่างโหดเหี้ยม ณ จตุรัสเทียนอันเหมินในเดือนมิถุนายน 2532 ความสัมพันธ์ระหว่างสหรัฐอเมริกากับสาธารณรัฐประชาชนจีนก็เสื่อมทรามลง รัฐบาลอเมริกันเริ่มใช้ประเด็นเรื่องสิทธิและเสรีภาพเป็นเงื่อนไขในการเจรจาเพื่อต่ออายุ MFN ให้แก่สาธารณรัฐประชาชนจีน

การต่ออายุ MFN ให้แก่สาธารณรัฐประชาชนจีนในเดือนมิถุนายน 2538 นี้ นับเป็นการต่ออายุครั้งที่สามในยุครัฐบาลคลินตัน เมื่อรัฐบาลคลินตันต่ออายุให้แก่สาธารณรัฐประชาชนจีนครั้งแรกในปี 2536 นั้น สหรัฐอเมริกาเกือบมิได้ตั้งเงื่อนไขหรือกดดันรัฐบาลจีนแม้แต่น้อย ส่วนสำคัญเป็นเพราะรัฐบาลคลินตันยังตั้งตัวไม่ติด เนื่องจากเพิ่งเข้ารับตำแหน่งในเดือนมกราคม 2536 นั้นเอง แต่ในการต่ออายุ MFN ครั้งที่สอง รัฐบาลคลินตันแสดงความชิงช้าที่จะไม่ต่ออายุให้โดยง่าย การลดทอนเสรีภาพและสิทธิมนุษยชนกลายเป็นประเด็นสำคัญในการเจรจากับรัฐบาลจีน ทั้งนี้ด้วยแรงกดดันจากขบวนการเรียกร้องสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ แต่แล้วรัฐบาลคลินตันก็พ่ายแพ้ต่อพลังเศรษฐกิจของกลุ่มธุรกิจยักษ์ใหญ่ เพราะหากไม่ต่ออายุ MFN รัฐบาลจีนย่อมตอบโต้สหรัฐอเมริกาอย่างรุนแรงเฉกเช่นเดียวกัน ช่องทางในการแสวงหาผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ ทั้งในด้านการค้าและการลงทุนระหว่างประเทศในตลาดขนาดมหึมา ดังเช่นสาธารณรัฐประชาชนจีนย่อมหมดสิ้นไป ด้วยแรงกดดันจากกลุ่มทุน รัฐบาลคลินตันประกาศเป็นหลักการว่า จะไม่นำประเด็นเรื่องสิทธิมนุษยชนมาใช้เป็นฐานในการเจรจาทะหว่างประเทศ ไม่ว่าจะกับประเทศใด การต่ออายุ MFN ให้แก่สาธารณรัฐประชาชนจีนในเดือนมิถุนายน 2537 จบลงด้วยความหม่อมท่าของรัฐบาลคลินตัน ซึ่งยังความผิดหวังแก่ขบวนการสิทธิ

และเสรีภาพระหว่างประเทศอย่างยิ่ง เพราะหลักการที่รัฐบาลคลินตันประกาศย่อมมีนัยสำคัญว่า ต่อแต่นี้ไปผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจจะมีความสำคัญเหนือสิทธิและเสรีภาพของประชาชน

การต่ออายุ MFN ให้แก่สาธารณรัฐประชาชนจีนในเดือนมิถุนายน 2538 เป็นไปอย่างเงียบเชียบ โดยมีข่าวลือตลอดมาแต่ปลายเดือนพฤษภาคม ศกเดียวกันว่า รัฐบาลคลินตันจะต่ออายุ MFN อย่างปราศจากข้อกังขา ความเงียบเชียบในการต่ออายุ MFN เป็นเรื่องที่น่าใจได้ ในเมื่อรัฐบาลคลินตันประกาศแต่ปี 2537 แล้วว่า จะไม่นำประเด็นสิทธิมนุษยชนมาเป็นเงื่อนไขในการต่ออายุ เมื่อเป็นเช่นนี้ เรื่องที่จะเป็นประเด็นสร้างความตึงเครียดระหว่างประเทศทั้งสองย่อมหมดสิ้นไป แต่รัฐบาลคลินตันมิวายแก้เกี้ยวให้บรรดาธิบายการต่ออายุ MFN ครั้งใหม่นี้ว่า เป็นเพราะรัฐบาลจีนปฏิบัติตามหลักการของ Jackson-Vanik Amendment ที่ยินยอมให้ประชาชนมีเสรีภาพในการเดินทางและท่องเที่ยวระหว่างประเทศ รวมตลอดจนเสรีภาพในการอพยพออกนอกประเทศ กระนั้นก็ตาม เจ้าหน้าที่ระดับสูงของกระทรวงการต่างประเทศอเมริกันออกมาวิพากษ์วิจารณ์ว่า สาธารณรัฐประชาชนจีนยังคงลิดรอนสิทธิมนุษยชนอย่างร้ายแรง ประชาชนชาวจีนยังไม่มีเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น เสรีภาพในการชุมนุม และเสรีภาพในการนับถือศาสนา

แม้ว่าการต่ออายุ MFN จักต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา แต่ก็ไม่ปรากฏว่า สมาชิกวุฒิสภาอเมริกันออกมาคัดค้านรัฐบาลคลินตันอย่างรุนแรง ในเมื่อพรรครีพับลิกันซึ่งครองเสียงข้างมากในรัฐสภา ทั้งวุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎร ให้ความเห็นชอบหลักการ MFN มาเป็นเวลายาวนาน ทั้งในยุครัฐบาลเรแกนและรัฐบาลบุช แต่แรงกดดันจากขบวนการสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศทำให้ผู้นำรัฐสภาอเมริกันแสดงความกังวลต่อปัญหาการลิดรอนสิทธิมนุษยชนในสาธารณรัฐประชาชนจีน ผู้นำพรรครีพับลิกันและพรรคเดโมแครตร่วมกันเรียกร้องให้ประธานาธิบดีคลินตันนำประเด็นสิทธิมนุษยชนเข้าสู่ระเบียบวาระการประชุมสุดยอดของกลุ่มประเทศมหาอำนาจ G-7 Summit ณ นครฮาลิแฟกซ์ (Halifax) ประเทศแคนาดา ระหว่างวันที่ 15-17 มิถุนายน 2538 แต่แล้วก็ไม่ปรากฏว่า ผลการประชุม G-7 Summit กล่าวถึงเรื่องนี้แต่ประการใดไม่

การที่รัฐบาลคลินตันต่ออายุ MFN ให้แก่สาธารณรัฐประชาชนจีน โดยปราศจากการต่อรองเช่นนี้ สร้างความผิดหวังแก่ขบวนการสิทธิและเสรีภาพอย่างมาก การให้ความสำคัญแก่ผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจเหนือกว่าสิทธิมนุษยชนของรัฐบาลคลินตันมีผลกระทบโดยตรงต่อขบวนการเรียกร้องประชาธิปไตยในสาธารณรัฐประชาชนจีน เพราะบัดนี้รัฐบาลจีนไม่ต้องเผชิญกับแรงกดดันที่สำคัญจากต่างประเทศในการบีบบังคับให้สาธารณรัฐประชาชนจีนต้องเดินแนวทางประชาธิปไตย

ผู้เชี่ยวชาญการเมืองระหว่างประเทศหลายต่อหลายท่านมีความเห็นว่า การที่รัฐบาลคลินตันต่ออายุ MFN แก่สาธารณรัฐประชาชนจีนอย่างปราศจากข้อแลกเปลี่ยนเช่นนี้เป็นเพราะต้องการประคับประคองมิให้ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศทั้งสองเลวร้ายลง นับตั้งแต่ปลายปี 2537 เป็นต้นมา สหรัฐอเมริกามีปัญหาความขัดแย้งกับสาธารณรัฐประชาชนจีนหลายต่อหลายเรื่อง นับแต่เรื่องการละเมิดกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินทางปัญญา จนเกือบมีการใช้มาตรา 301 แห่ง Omnibus Trade and Competitiveness Act of 1988 ลงโทษสาธารณรัฐประชาชนจีน ไปจนถึงเรื่องที่สหรัฐอเมริกาสั่งขวางมิให้สาธารณรัฐประชาชนจีนเป็นสมาชิกองค์การการค้าโลก (WTO) ขนวนแห่งความขัดแย้งล่าสุด ได้แก่ การอนุญาตให้ประธานาธิบดีหลี่เต็งฮุย (Lee Teng-Hui) แห่งไต้หวันเข้าสหรัฐอเมริกา ประธานาธิบดีคลินตันพยายามยับยั้งมิให้ประธานาธิบดีหลี่เต็งฮุยเข้าประเทศหลายครั้ง แต่ขบวนการ Taiwan Connection ในสหรัฐอเมริกาพยายามสร้างความชอบธรรมเพื่อให้สาธารณชนเห็นว่า ประธานาธิบดีหลี่เต็งฮุยเพียงต้องการเยือนมหาวิทยาลัยคอร์เนล อันเป็นสถาบันการศึกษาดั้งเดิมของตนเท่านั้น รัฐบาลไต้หวันอาศัยสายสัมพันธ์ที่มีกับสมาชิกรัฐสภาบางท่านในการลอบบี้ จนทั้งวุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎรมิมีมติเห็นชอบให้ประธานาธิบดีหลี่เต็งฮุยเข้าประเทศ ด้วยแรงกดดันเช่นนี้เอง ประธานาธิบดีคลินตันจึงจำยอมอนุญาตให้ประธานาธิบดีหลี่เต็งฮุยเข้าประเทศ และไม่ต้องสงสัยอีกเช่นกันว่า ประธานาธิบดีหลี่เต็งฮุยไม่รังรอที่จะถือโอกาสโฆษณาให้ประชาชนชาวอเมริกันยอมรับฐานะของไต้หวันในสังคมโลก เรื่องนี้สร้างความระคายเคืองแก่ผู้นำสาธารณรัฐประชาชนจีนอย่างมาก จนถึงขั้นบอกเลิกการประชุมและการเจรจาระดับเจ้าหน้าที่ชั้นผู้ใหญ่ระหว่างประเทศทั้งสอง

รัฐบาลคลินตันแก้เกี้ยวว่า การต่ออายุ MFN ให้แก่สาธารณรัฐประชาชนจีนโดยปราศจากข้อแลกเปลี่ยนครั้งนี้ มิใช่เป็นเพราะต้องการลดความระคายเคืองของผู้นำสาธารณรัฐประชาชนจีน หากแต่เป็นเรื่องที่มีเหตุผลอันชอบธรรมอธิบายของรัฐบาลคลินตันมีอยู่ว่า การเปิดประตูการค้าระหว่างประเทศสอดคล้องกับเป้าหมายการผลักดันให้รัฐบาลจีนเคารพสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชน เพราะการยอมรับหลักการ MFN จะเกื้อกูลให้การค้าระหว่างประเทศทั้งสองเป็นไปโดยเสรี การเปิดประตูการค้ามีผลในการเปิดรับ 'อุตสาหกรรมความคิด' (idea industries) ด้วย 'ผลิตภัณฑ์ความคิด' ดังเช่นภาพยนตร์ รายการโทรทัศน์ คอมพิวเตอร์ ซอฟต์แวร์ ฯลฯ ย่อมทะลักสู่สาธารณรัฐประชาชนจีน แต่สิ่งที่ตามติดไปกับการนำเข้า 'ผลิตภัณฑ์ความคิด' ก็คือระบบคุณค่าแบบอเมริกัน ซึ่งรวมทั้งแนวความคิดว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพของประชาชนด้วย

รัฐบาลคลินตันมักถูกโจมตีว่า ไม่มีวิสัยทัศน์ในด้านนโยบายต่างประเทศ ข้อโจมตีนี้อาจเป็นจริงในระยะต้น แต่เมื่อบริหารประเทศมาได้ครึ่งสมัย ก็เป็นที่ประจักษ์ชัดว่า

นโยบายต่างประเทศของรัฐบาลคลินตันกำลังก่อรูปก่อร่างในแนวทางที่อาจเรียกว่า Dollar Diplomacy หลักการพื้นฐานของแนวนโยบายดังกล่าวนี้ก็คือ การให้น้ำหนักความสำคัญแก่ผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจในการกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ รัฐบาลคลินตันหวังที่จะให้ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศเกื้อกูลต่อการแก้ปัญหาเศรษฐกิจภายในประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการผลักดันให้การค้าระหว่างประเทศขยายตัวเพื่อเป็น 'จักรกลของการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ' (engine of growth) ด้วยเหตุดังนั้น จึงไม่น่าประหลาดใจที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์แปรสภาพเป็น 'เซลส์แมนแห่งวอชิงตัน ดี.ซี.' แต่แนวนโยบายที่สำคัญยิ่งกว่าก็คือ การจัดลำดับความสำคัญในการกระชับสายสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศ รัฐบาลคลินตันให้ความสำคัญแก่กลุ่มประเทศที่เรียกว่า *Big Emerging Markets* หรือเรียกย่อๆว่า *BEMs* โดยกลุ่มเน้นการสร้างเครือข่ายการค้าและการลงทุนกับประเทศเหล่านี้

กลุ่มประเทศ BEMs ในยุทธศาสตร์ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศของรัฐบาลคลินตันมีอยู่ 10 ประเทศ ครอบคลุมเกือบทุกภูมิภาค ได้แก่ สาธารณรัฐประชาชนจีน (รวมไต้หวันและฮ่องกง) อินเดีย อินโดนีเซีย เกาหลีใต้ เตอร์คี โปแลนด์ อาร์เจนตินา บราซิล เม็กซิโก และสหภาพอัฟริกาใต้ ข้อที่น่าสังเกตก็คือ ประเทศเหล่านี้ล้วนแล้วแต่เป็นประเทศที่มีตลาดขนาดใหญ่ มีประชากรมาก และมีอนาคตในการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจอันสดใส

หากเข้าใจยุทธศาสตร์ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศของรัฐบาลคลินตันเช่นนี้แล้ว ก็อาจเข้าใจได้โดยง่ายว่า เหตุใดรัฐบาลคลินตันจึงยอมต่ออายุ MFN ให้แก่สาธารณรัฐประชาชนจีนอย่างเชื่องๆ ในเมื่อสาธารณรัฐประชาชนจีนอยู่ในกลุ่ม BEMs ตามยุทธศาสตร์ของรัฐบาลคลินตันนั่นเอง แต่ดูเหมือนว่า ผู้นำจีนจะยังไม่พอใจที่ได้รับ MFN แลกกับการที่รัฐบาลอเมริกันให้การยอมรับไต้หวันมากขึ้น การเรียกตัวเอกอัครราชทูตสาธารณรัฐประชาชนจีนประจำนครวอชิงตันกลับปักกิ่งกลางเดือนมิถุนายน 2538 นับเป็นจุดหักเหที่แสดงถึงความเสื่อมทรามในด้านความสัมพันธ์ระหว่างประเทศทั้งสอง ซึ่งยังมองไม่เห็นหนทางที่จะกลับไปคืนดีในขณะนี้