

### บทที่ 3

## มาตรการการลงโทษทางเศรษฐกิจของสหประชาชาติและนานาชาติ และผลกระทบต่อภาคเศรษฐกิจของประเทศแอฟริกาใต้

ในบทที่ 1 นั้นได้นำเสนอแนวความคิดเกี่ยวกับมาตรการการลงโทษทางเศรษฐกิจและแนวทางของการปรับใช้มาตรการประเภทนี้ให้เกิดประสิทธิผลมากที่สุด ตัวอย่างเช่น เงื่อนไขที่ว่ายังมีความร่วมมือระหว่างประเทศมากขึ้นเท่าไร การลงโทษทางเศรษฐกิจย่อมเกิดประสิทธิผลมากขึ้นเท่านั้น และประเทศที่พึ่งพิงเศรษฐกิจระหว่างประเทศมากเท่าใด ย่อมมีความเปราะบางและง่ายต่อการกดดันและความสำเร็จของการลงโทษมากขึ้นเท่านั้น ฯลฯ และต่อมาในบทที่ 2 ได้พยายามแสดงให้เห็นภาพของความสัมพันธ์ระหว่างแอฟริกาใต้กับนานาชาติ โดยเฉพาะประเทศตะวันตกซึ่งเป็นประเทศคู่ค้าหลัก และประเทศในภูมิภาคแอฟริกาตอนใต้ และความสำคัญของแอฟริกาใต้ซึ่งกลายเป็นปัจจัยสำคัญต่อกระบวนการตัดสินใจปรับใช้มาตรการการลงโทษทางเศรษฐกิจ อีกทั้งเป็นความพยายามทำให้ความสัมพันธ์และความสำคัญเป็นรูปธรรมที่ชัดเจน โดยเฉพาะด้านเศรษฐกิจที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับมาตรการการลงโทษทางเศรษฐกิจอันเป็นการเชื่อมโยงเข้าสู่บทที่ 3

บทที่ 3 นี้จะแบ่งออกเป็น 2 ส่วน ได้แก่

ส่วนที่ 1 กล่าวพอเป็นสังเขปถึงข้อโต้แย้งต่อต้านมาตรการการลงโทษทางเศรษฐกิจ ด้วยเหตุผลที่ว่า มาตรการการลงโทษนั้นจะทำให้ประชาชน โดยเฉพาะคนผิวดำในแอฟริกาใต้ และประเทศในภูมิภาคแอฟริกาตอนใต้ เป็นผู้บอบช้ำมากที่สุดจากมาตรการเหล่านั้น อีกทั้งในฐานะที่แอฟริกาใต้คือ ประเทศผู้ครอบครองทั้งแร่ธาตุยุทธศาสตร์และเส้นทางทางทะเล ทั้งหุ้นส่วนทางการเมืองต่อต้านคอมมิวนิสต์ และหุ้นส่วนทางการค้าของประเทศตะวันตกทั้งหลายซึ่งเป็นผู้กำหนดมาตรการการลงโทษ ดังนั้นประเทศผู้กำหนดจึงไม่อาจนำผลประโยชน์ของตนมาเสี่ยงกับการลงโทษนี้ได้ ต่อมา จะกล่าวถึงข้อมติแห่งสหประชาชาติเกี่ยวกับมาตรการการลงโทษทางเศรษฐกิจที่มีต่อแอฟริกาใต้ รวมถึงมาตรการการลงโทษทางเศรษฐกิจของนานาชาติ โดยเฉพาะประเทศสหรัฐฯ ประชาคมยุโรป และบางประเทศที่เป็นคู่ค้าสำคัญของแอฟริกาใต้ รวมถึงประเทศในแถบแอฟริกาตอนใต้

**ส่วนที่ 2:** จะเป็นการนำเสนอผลลัพธ์และผลกระทบที่เกิดขึ้นต่อภาคเศรษฐกิจของแอฟริกาใต้ อันเนื่องมาจากการลงโทษทางเศรษฐกิจ โดยตรวจสอบจากจุดต่าง ๆ ได้แก่ การถอนตัวของบริษัทข้ามชาติออกจากแอฟริกาใต้ ในภาคธุรกิจและการธนาคาร ผลกระทบทางด้านทหารและอาวุธ และด้านการเมืองต่อการตัดสินใจของผู้นำ จากนั้นก็จะกล่าวถึงการตอบโต้ทางการเมืองและเศรษฐกิจของแอฟริกาใต้ เพื่อต่อต้านมาตรการการลงโทษของนานาประเทศ

## ส่วนที่ 1

### การโต้แย้งเกี่ยวกับการใช้มาตรการการลงโทษทางเศรษฐกิจ

ตามประวัติศาสตร์และประสบการณ์ของมาตรการลงโทษทางเศรษฐกิจ ในกรณีของแอฟริกาใต้นั้น แม้จะไม่เน้นการลงโทษที่มีเป้าหมายเพื่อยุติการแทรกแซงกิจการภายในรัฐอื่นๆ (นามิเบียและอันโกลา) ของแอฟริกาใต้แล้ว ในปีค.ศ.1985 ก็มีใช้เป็นปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นเพียงครั้งเดียว เพราะโดยความเป็นจริงแล้ว การลงโทษทางเศรษฐกิจต่อแอฟริกาใต้โดยเจาะจงนั้นเกิดขึ้นครั้งแรก ภายใต้มติแห่งสหประชาชาติ ได้กล่าวถึงมาตรการระงับการส่งออกน้ำมัน (oil embargo) สู่ออฟริกาใต้ และครั้งนี้เองนับเป็นครั้งแรกที่ข้อมติอ้างถึงระบอบอาปาร์เทดของแอฟริกาใต้ว่ามีฐานะเป็น "ลัทธิเหยียดผิว" (racist)<sup>1</sup> และเป็นครั้งแรกในประวัติศาสตร์ของสหประชาชาติที่ปฏิบัติการตามมาตรา 7 แห่งกฎบัตรฯ ขัดแย้งกับความคิดเห็นของประเทศสมาชิกบางประเทศ<sup>2</sup> และประสิทธิผลของการลงโทษครั้งแรกนี้ก็ล้มเหลวอย่างสิ้นเชิง เนื่องจากยังมีหลายประเทศที่มีความร่วมมือลงโทษ แต่กลับละเมิดและร่วมมือค้าขายและติดต่อธุรกิจกับแอฟริกาใต้ต่อไป ได้แก่ สหรัฐฯ อังกฤษ ฝรั่งเศส เยอรมนีตะวันตก โปรตุเกส เบลเยียม สวิตเซอร์แลนด์ อิสราเอล ญี่ปุ่น และชิลี การงดเว้นปฏิบัติตามข้อมติแห่งสหประชาชาติของประเทศดังกล่าว เป็นเพราะธุรกิจการค้าที่มีมูลค่ามหาศาลที่มีในแอฟริกาใต้ ไม่ว่าจะเป็นการลงทุนในเหมืองแร่ อุตสาหกรรม (อาวุธ)

<sup>1</sup>S/RES/417 (1977), 31 October 1977 quoted in *The United Nations Blue Book Series 1* (New York: Department of Public Information, 1994), p.347.

<sup>2</sup>*The United Nations Blue Book Series 1*, p.30

และเกษตรกรรม อีกทั้งแหล่งแร่ธาตุวิทยาศาสตร์ที่แอฟริกาได้มีอยู่มากมาย สำหรับความต้องการด้านอุตสาหกรรมของประเทศเหล่านั้นอีกด้วย<sup>3</sup>

อย่างไรก็ตาม ในครั้งที่สองเดือนธันวาคม ค.ศ.1985 สหประชาชาติได้ออกมติเกี่ยวกับการลงโทษทางเศรษฐกิจขึ้นมาอีกครั้งในลักษณะของการบังคับใช้อย่างเข้มข้น (comprehensive mandatory sanctions) ซึ่งต่างกับครั้งแรกครั้งที่ ครั้งแรกเป็นการลงโทษตามความสมัครใจ (voluntary sanctions)

ด้วยความหวังว่าการลงโทษครั้งที่สองนี้ (1985) จะล้มระบอบอาปาร์เทดลงได้ และประวัติศาสตร์จะไม่ซ้ำรอย มีการรณรงค์เรียกร้องให้นานาประเทศร่วมกันปรับใช้การลงโทษทางเศรษฐกิจตั้งแต่ระดับภายในรัฐจนถึงระดับเวทีการประชุมโลก ตั้งแต่หน่วยงานทางการศึกษาจนถึงองค์กรทางศาสนา และองค์การเพื่อสิทธิมนุษยชน ถึงกระนั้น ท่ามกลางกระแสของการลงโทษทางเศรษฐกิจและภาวะผูกพันทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศที่มีกับแอฟริกาได้ รวมทั้งความสำคัญในเชิงยุทธศาสตร์ และภาวะด้านศีลธรรม (ที่ได้กล่าวไปในบทที่ 2) ได้สร้างเวทีโต้แย้งเกี่ยวกับการลงโทษทางเศรษฐกิจขึ้น แน่แน่นอนว่าเมื่อมีฝ่ายสนับสนุนย่อมมีฝ่ายที่คัดค้านต่อต้าน ความคิดเห็นที่สะท้อนออกมาจากทั้ง 2 ฝ่าย เป็นดังนี้

### 1. ฝ่ายคัดค้านการลงโทษทางเศรษฐกิจ

โดยหลักการของการปรับใช้การลงโทษทางเศรษฐกิจแล้ว ยิ่งมากประเทศร่วมมือลงโทษ ความสำเร็จของการลงโทษยิ่งเป็นไปได้มากขึ้นเท่านั้น ดังนั้นหากมีการต่อต้านหรือมีบางกลุ่มไม่ให้ความร่วมมือลงโทษย่อมเป็นการบั่นทอนหนทางแห่งการบรรลุเป้าหมาย เพราะฉะนั้นประเด็นการต่อต้านจึงเป็นเรื่องที่ควรพิจารณาให้มาก (หรืออาจมากกว่าประเด็นการสนับสนุน แต่นั่นมิได้หมายความว่า เราจะเพิกเฉยประเด็นการสนับสนุนนี้ไป เพราะท้ายสุดแล้วการลงโทษทางเศรษฐกิจย่อมต้องอาศัยเสียงสนับสนุนนั่นเอง)

อนึ่ง กลุ่มที่ต่อต้านคัดค้านการลงโทษทางเศรษฐกิจมากที่สุด เห็นจะได้แก่ กลุ่มผลประโยชน์ทั้งหลายไม่ว่าภาครัฐกิจ การค้าและการลงทุน ทั้งภายในและภายนอกแอฟริกาได้ กลุ่มผลประโยชน์มองว่า ประการแรก เศรษฐกิจของแอฟริกาได้แข็งแกร่งเกินกว่าจะใช้การลงโทษมากดดันได้ ประการที่สอง ผลเสียหายจากการลงโทษจะเกิดขึ้นกับคนพินิจผู้เป็นแรงงานมากกว่า

<sup>3</sup>Ibid, p.38, 52-53, 57.

คนผิวขาว ประการที่สาม เชื่อว่าจะมีการตอบโต้จากแอฟริกาใต้โดยการสกัดกั้นการส่งออกแร่ธาตุยุทธศาสตร์<sup>4</sup> ประการที่สี่จะเป็นการสร้างความอ่อนแอแก่เศรษฐกิจของประเทศแอฟริกาตอนใต้มากยิ่งขึ้น และประการที่ห้า ในเรื่องของผลประโยชน์ภาคอุตสาหกรรมและการป้องกันประเทศที่คล้ายๆ กับประการที่สาม ที่ประเทศตะวันตกจำต้องพึ่งพิงแร่ธาตุยุทธศาสตร์จากแอฟริกาใต้ ประเทศตะวันตกถือว่าเป็นปัญหาคุกคามและทำให้ตะวันตกต้องตกอยู่ในภาวะตึงเครียดกว่าเรื่องของการลงโทษทางเศรษฐกิจเสียอีก เช่น ในนิตยสารฟอร์จูน ฉบับวันที่ 30 กันยายน ค.ศ.1985 อ้างว่าสหรัฐฯ ถัดการสูญเสียวัตถุดิบแร่ธาตุยุทธศาสตร์อย่างยิ่ง<sup>5</sup>

กลุ่มธุรกิจต่างประเทศที่ออกมาคัดค้านการใช้มาตรการลงโทษ เห็นว่าการสร้างการเติบโตทางเศรษฐกิจเท่านั้น จะเป็นหนทางหยุดยั้งอาปาร์เทต แต่การลงโทษทางเศรษฐกิจจะมาทำลายการเติบโตทางเศรษฐกิจและช่วยให้อาปาร์เทตนั้นดำรงอยู่ต่อไป<sup>6</sup>

นางมาร์กาเร็ต แทชเชอร์ อดีตนายกรัฐมนตรีแห่งอังกฤษ กล่าวว่า เหตุของการลงโทษทางเศรษฐกิจคือ ประชาชนผิวดำ...แอฟริกาใต้เป็นเสาหลักแห่งทรัพยากร<sup>7</sup> อังกฤษทราบดีถึงผลกระทบจากมาตรการลงโทษทางเศรษฐกิจ เนื่องจากผูกพันกับแอฟริกาใต้ด้วยการลงทุนที่มีอยู่ไม่น้อยถึงร้อยละ 40 ขณะที่มียุโรปร้อยละ 33 เท่านั้นที่อังกฤษลงทุนในประเทศอื่น ๆ

นอกจากนี้ยังมีข้อคิดเห็นที่เสนอจากคณะกรรมการสหภาพอุตสาหกรรมในแอฟริกาใต้ว่า การลงโทษอาจลดการเติบโตทางเศรษฐกิจไปร้อยละ 5-6 ในช่วงปีค.ศ.1987-1992 ซึ่งจะมีผลกระทบต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศแอฟริกาใต้และการจ้างงาน และแม้จะมีการถอนตัวของบรรษัทธุรกิจออกจากแอฟริกาใต้ใน ปีค.ศ. 1986-1987 ก็จะไม่ส่งผลกระทบต่อเพียงระยะสั้น ๆ

<sup>4</sup>*Sanctions against South Africa: The peaceful alternative to violent change*, The document for the world conference on sanctions against racist South Africa in Paris. (New York: United Nations, 1988), p.2.

<sup>5</sup>*Ibid.*

<sup>6</sup>*Ibid*, p.6.

<sup>7</sup>Max van der Stoel, "Breaking the laager: A two-track western policy toward South Africa," in *Europe, America and South Africa*, ed. Gregory F. Treverton (New York: A Council on Foreign Relations, 1988), p.63.

เท่านั้น ในเรื่องของเทคโนโลยีที่จะถูกตัดขาด ก็จะไม่เป็นปัญหาแก่แอฟริกาได้ เพราะนักลงทุนต่างชาติก็พร้อมใจที่จะขายใบอนุญาตให้นักลงทุนแอฟริกาได้อยู่แล้ว<sup>8</sup> ยิ่งไปกว่านั้นผู้คัดค้านยังเชื่ออีกว่า

- ความพยายามตัดขาดการนำเข้าของแอฟริกาได้เป็นแบบฝึกหัดที่สิ้นหวังเหมือนครั้งที่ผ่านมา แม้ว่าจะเป็นการบังคับให้ปรับใช้การลงโทษก็ตาม
- การระงับการนำเข้าสินค้าและวัตถุดิบจากแอฟริกาได้ อาจนำความหายนะมาสู่ประเทศตะวันตก และแอฟริกาได้เองก็อาจหาหนทางเข้าถึงตลาดการค้าใหม่ได้ หากการลงโทษกินเวลานาน
- การถอนการลงทุนต่างประเทศอาจเป็นตัวผลักดันให้บริษัทแอฟริกาได้หันไปแสวงหาผลกำไรจากการซื้อโรงงานและวัสดุอุปกรณ์การผลิตในราคาถูก แม้ว่าในภายหลังจะเป็นความยากลำบากที่จะเข้าถึงเทคโนโลยีขั้นสูงก็ตาม
- การลงโทษทางเศรษฐกิจเป็นเพียงสัญลักษณ์เท่านั้น<sup>9</sup>

อาจสรุปได้ว่า แม้จะมีการยกเหตุผลใดมาอ้างเพื่อคัดค้าน แต่โดยแท้จริงแล้วก็คือเรื่องของผลประโยชน์นั่นเอง และความสำคัญอยู่ที่ว่าหากกลุ่มผลประโยชน์เหล่านั้นยังคงต่อต้านคัดค้านการลงโทษทางเศรษฐกิจต่อไป จะเป็นการสร้างอุปสรรคต่อการปรับใช้มาตรการการลงโทษอย่างยิ่ง อย่างไรก็ตาม แม้ว่ากลุ่มผลประโยชน์ทั้งหลายจะดูเป็นตัวแสดงอิสระที่สามารถตัดสินใจและกำหนดนโยบายของตนเองได้ แต่ก็ยังคงต้องคำนึงถึงอิทธิพลจากการชี้นำของรัฐด้วย มิฉะนั้นรัฐอาจหันมาลงโทษกลุ่มผลประโยชน์เหล่านี้ได้<sup>10</sup>

ไม่เพียงกลุ่มผลประโยชน์เท่านั้น ผู้นำประเทศเช่น ประธานาธิบดีโรนัลด์ เรแกน แห่งสหรัฐฯ และนางมาร์กาเร็ต แทชเชอร์ นายกรัฐมนตรีแห่งอังกฤษ ได้ออกมาคัดค้านการลงโทษ

<sup>8</sup>*Ibid.*, p.67.

<sup>9</sup>Claude Cheysson, "Let information flow: A western policy to South Africa beyond sanctions," in *Europe America and South Africa*, pp.78-79.

<sup>10</sup>Kenneth A Rodman, "Sanctions at bay? hegemonic decline, multinational corporations, and U.S. economic sanctions since the pipeline case," *International Organization* 49 (Winter 1995), pp.105-137.

เช่นกัน และเป็นการสร้างความอ่อนแอต่อการปรับใช้มาตรการลงโทษมากยิ่งขึ้น เพราะในฐานะที่เป็นประเทศคู่ค้าที่สำคัญของแอฟริกาใต้ ผู้ซึ่งน่าจะเป็นผู้กดดันรัฐบาลแอฟริกาใต้ด้วยดี โดยการใช้อำนาจทางเศรษฐกิจเป็นข้อต่อรอง แต่กลับยังคงเปิดโอกาสให้แอฟริกาใต้กระทำในพฤติกรรมไม่พึงปรารถนา และหากยังเป็นเช่นนี้ต่อไป ย่อมส่งผลถึงประสิทธิผลของการลงโทษทางเศรษฐกิจอย่างแน่นอน นอกจากนี้ยังมีองค์การอนุรักษ์นิยมทางการเมืองบางกลุ่ม รวมถึงหัวหน้านิคมโฮมแลนด์บางคน เช่น นายมังกีเตกีสตู บูเชเลซี และกลุ่มศาสนาพวกฟิณฑะมินท์ลิสซึม (Fundamentalism) เข้าร่วมต่อต้านการลงโทษทางเศรษฐกิจ<sup>11</sup>

อย่างไรก็ตาม ในกาลต่อมาปรากฏว่าสำหรับสหรัฐฯ ประเด็นเรื่องสิทธิมนุษยชน จะเป็นเรื่องที่สำคัญและเป็นกระแสที่มาแรงยิ่งกว่าในเรื่องยุทธศาสตร์ทางการเมือง การทหาร และเศรษฐกิจ แรงกดดันภายในประเทศสามารถหันเหทิศทางจากนโยบายผูกพันอย่างสร้างสรรค์ของประธานาธิบดีเรแกน ไปเป็น "การวางเฉยอย่างสร้างสรรค์" แทน (constructive disengagement) ในขณะที่ประเทศอังกฤษนั้น ได้รับแรงกดดันจากหลายฝ่าย กล่าวคือในด้านหนึ่ง ด้วยความผูกพันกับแอฟริกาใต้มายาวนาน ความรับผิดชอบซึ่งเกิดขึ้นจากประวัติศาสตร์ที่มีร่วมกัน ความเกลียดชังอาปาร์เทอิดด้วยเหตุผลด้านศีลธรรม และแรงกดดันอันเกิดจากพันธมิตรที่มีต่อประเทศในเครือจักรภพอังกฤษ ซึ่งประเทศเหล่านี้ให้การสนับสนุนอย่างเต็มที่ต่อการลงโทษทางเศรษฐกิจ ส่วนในอีกด้านนั้นเป็นแรงกดดันที่เกิดจากผลประโยชน์ทางการค้าและธุรกิจที่มีมูลค่ามหาศาล แต่ท้ายสุดผลลัพธ์การตัดสินใจได้บทสรุปเดียวกับสหรัฐฯ ที่ลงความเห็นว่ "เราไม่อาจได้อะไรมา โดยที่ไม่ต้องสูญเสียบางอย่างไป และการล้มล้างอาปาร์เทอิดก็เช่นกัน"<sup>12</sup>

## 2. ฝ่ายสนับสนุนการลงโทษทางเศรษฐกิจ

ในขณะที่ฝ่ายที่ต่อต้านคัดค้านการลงโทษ ให้เหตุผลว่าประชาชนผิวดำ และประเทศแอฟริกาตอนใต้จะกลายเป็นเหยื่อของการลงโทษแทนเป้าหมายที่กำหนดคือ ผู้นำผิวขาวและระบอบอาปาร์เทอิด แต่ตรงกันข้าม ผู้ที่จะกลายเป็นเหยื่อของการลงโทษเหล่านั้นกลับให้การสนับสนุน

<sup>11</sup>Kenneth W. Grundy, *South Africa: Domestic crisis and global challenge* (Colorado: Westview Press, 1991), p.58. กล่าวถึงเปอร์เซ็นต์ของการคัดค้านและการสนับสนุนการลงโทษทางเศรษฐกิจ ซึ่งแท้จริงก็ไม่มีคความแน่นอนเพราะยากที่จะบอกกว่าผู้คนคิดอย่างไร

<sup>12</sup>Pym, *Strains among friends*, p.26.

และสะท้อนความคิดเห็นของพวกเขาผ่านทางผู้นำคนผิวดำของตน เสียงความต้องการของคนผิวดำทั้งหลายต่างหากซึ่งเป็นเสียงส่วนใหญ่ที่แท้จริงซึ่งนานาประเทศต้องการฟัง เพราะเขาเหล่านั้นเปรียบเสมือนยืนอยู่บนทางสองแพร่งคือ ทางแรกต้องเผชิญกับนโยบายอาปาร์เทต กับอีกทางที่ต้องรับภาระและผลกระทบบางอย่างอันเกิดจากการลงโทษเหล่านั้น

สำหรับผู้เป็นเหยื่อของนโยบายแยกผิว ก็คือประชาชนคนผิวดำทั้งหลายที่นับรวมถึงคนผิวดำจากประเทศแอฟริกาตอนใต้ ในฐานะของผู้ใช้แรงงานในแอฟริกาใต้ ได้ตอบรับกระแสการรณรงค์สนับสนุนการลงโทษทางเศรษฐกิจอย่างชัดเจน การเรียกร้องสนับสนุนการลงโทษโดยผู้นำผิวดำแอฟริกาใต้ และกลุ่มชาวผิวดำค่อย ๆ สะท้อนให้เห็นถึงความรู้สึกของชาวผิวดำในแอฟริกาใต้และใกล้เคียง

- บิชอป เดสมอนด์ ตูตู (Bishop Desmond Tutu) และเรฟเวอเรนค์ อัลแลน โบแซ็ก (Reverend Allan Boesak) ประธานองค์การพันธมิตรเพื่อการปฏิรูปศาสนากล่าวร่วมกันว่าการถอดถอนการลงทุนเป็นมาตรการทางเศรษฐกิจที่มีประสิทธิภาพในการกดดันรัฐบาลแอฟริกาใต้ให้หันเหไปสู่การเปลี่ยนแปลงโดยรากฐาน... ดินแดนของเรากำลังนองเลือด และข้าพเจ้าในนามของชาวแอฟริกันดำขอเรียกร้องให้มีการใช้การลงโทษทางเศรษฐกิจต่อต้านอาร์ปาท... ยิ่งเราร่วมมือกันมากเท่าใด ยิ่งมีความเป็นไปได้ที่จะบรรลุเป้าหมายอย่างรวดเร็ว... การลงโทษทางเศรษฐกิจควรขยายตัวในทุกพื้นที่ หากอาร์ปาทะยังไม่มี การเปลี่ยนแปลงใด ๆ<sup>13</sup>

- สภาสหภาพการค้าแอฟริกาใต้หรือโคซาตู (The Congress of South African Trade Union- COSATU) มีทัศนะว่า การถอนการลงทุนเป็นรูปแบบการกดดันที่มีประสิทธิภาพและสำคัญยิ่งต่อการล้มล้างอาร์ปาท... การยุติการเอารัดเอาเปรียบประชาชนและคืบความมั่งคั่งสู่ประเทศ คือการยุติการลงทุนจากต่างประเทศ<sup>14</sup>

นอกจากนี้ยังมีกลุ่มคนผิวดำที่รวมตัวในนามขององค์กรต่าง ๆ อาทิ สหภาพคนดำแอฟริกันได้ร่วมกับสหภาพการค้าแอฟริกาใต้ และสหภาพคนงานเหมืองแร่แห่งชาติ ได้กำหนด

<sup>13</sup>Quoted in *Sanctions against South Africa*, p.5.

<sup>14</sup>*Ibid.*

มาตรการการลงโทษของตนขึ้นมาเอง เป็นพลังกดดันภายในประเทศอย่างมีประสิทธิภาพ เช่น การคว่ำบาตรของผู้บริโภคคนผิวดำ (consumer boycott)<sup>15</sup>

สมาชิกในกลุ่มเอเอ็นซี (ANC) หลายคนรวมถึงนายเนลสัน มันเดลา กล่าวว่า พวกเขาเห็นการลงโทษในฐานะเครื่องมือกดดันรัฐบาลจะช่วยเร่งเร้าให้สถานการณ์ของประเทศไม่สามารถควบคุมได้และเกิดการปฏิวัติในที่สุด<sup>16</sup>

ประเทศแอฟริกาตอนใต้หรือการรวมกลุ่มในนามของประเทศเอสเอดีซีซีก็ให้การตอบรับต่อมาตรการการลงโทษทางเศรษฐกิจอย่างเต็มใจ ทั้งนี้เพราะประเทศเหล่านี้ทราบดีถึงภัยจากระบบอาร์ปาทะของแอฟริกาใต้ที่ขยายตัวแทรกแซงความมั่นคงในภูมิภาคโดยอาศัยกองทัพที่แข็งแกร่งเป็นเครื่องมือ ถึงแม้ว่าประเทศเหล่านี้จะพึ่งพิงทางเศรษฐกิจของแอฟริกาใต้เต็มตัว แต่ภายใต้ผู้นำคนผิวขาวและระบบอาร์ปาทะของแอฟริกาใต้กับนโยบายยุทธศาสตร์เบ็ดเสร็จ (total strategy) ที่บั่นทอนเสถียรภาพของประเทศแอฟริกาตอนใต้ตลอดเวลา ไม่สามารถประกันถึงความมั่นคงที่แท้จริงได้<sup>17</sup> โรเบิร์ต จี. มูกาเบ (Robert G. Mugabe) ประธานาธิบดีแห่งโมซัมบิก กล่าวว่าประเทศแอฟริกาตอนใต้ตระหนักดีถึงความยากลำบากที่กำลังเผชิญอยู่ แต่หากจะเพิ่มความยากลำบากที่จำเป็นต้องเผชิญมากขึ้นไปอีก พวกเราก็ยินดีเผชิญ<sup>18</sup> เพราะถ้าสามารถล้มอาร์ปาทะลงได้ และรัฐบาลแอฟริกาใต้ มีผู้นำเป็นคนผิวดำ และปราศจากการแบ่งแยกชนชั้นและเหยียดผิว

<sup>15</sup>John Tessitor and Susan Woolfson, ed., "South Africa," Annual publication of the United Nations association of the U.S.A., *Issue before the 41<sup>st</sup> General Assembly of the United Nations* (New York: Lexington Books, 1987), p.29.

<sup>16</sup>William Gutteridge, "The South Africa crisis: Time for international action," *Conflict Study* 179 (28 August 1985), p.14.

<sup>17</sup>See Dan O.Meara, "Pretoria's strategy in South and Southern Africa," in *Southern African peace and security: Foundations for the future*, ed. Nosakhare O. Baseki (New York: International Peace Academic, 1984), pp.69-73.

<sup>18</sup>Robert G. Mugabe, "Struggle for Southern Africa," *Foreign Affairs* 66 (Winter 1987/1988): 325.



อีกต่อไป ผลลัพธ์ที่ตามมาในเรื่องของการผูกพันอย่างสร้างสรรค์ทางเศรษฐกิจและการเมือง เสรีภาพและความมั่นคงในภูมิภาคจะบังเกิดขึ้นอย่างแน่นอน ดังนั้นภาพสะท้อนการตอบรับมติการลงโทษทางเศรษฐกิจของสหประชาชาติจึงปรากฏขึ้น ในปีค.ศ.1985 ณ การประชุมของกลุ่มประเทศเอสเอ็ดซีซี ซึ่งได้บทสรุปว่า พวกเขาเห็นด้วยที่จะใช้การลงโทษทางเศรษฐกิจเป็นอาวุธสำคัญเพื่อทำลายอาร์ปาท และจะร่วมมือกันไปพร้อม ๆ กับมีนโยบายด้านอื่น ๆ เพื่อป้องกันการตอบโต้ของรัฐบาลแอฟริกาใต้<sup>19</sup> โดยประเทศเหล่านี้ได้กำหนดมาตรการการลงโทษขึ้นในการประชุมบาสามาส (Bahamas Summit)

อย่างไรก็ตาม เป็นที่ชัดเจนว่าประเทศในกลุ่มเอสเอ็ดซีซีนี้ไม่สามารถลงโทษเองได้ เพราะเศรษฐกิจที่ผูกติดอยู่กับเศรษฐกิจของแอฟริกาใต้อย่างแนบแน่นและเสียเปรียบ แต่ประเทศเหล่านี้ก็พยายามเรียกร้องให้นานาประเทศ โดยเฉพาะประเทศมหาอำนาจดำเนินการแทน<sup>20</sup>

ประธานาธิบดี เคนเนธ ควันดา (Kenneth Kuanda) แห่งแซมเบีย กล่าวว่า เขาเห็นด้วยกับการลงโทษทางเศรษฐกิจ และโศกนาฏกรรมที่เกิดขึ้นในภูมิภาคแอฟริกาตอนใต้ทำให้ต้องร่วมมือกัน หากไม่ปรับใช้การลงโทษแล้ว ประชาชนนับร้อยนับพันจะต้องจบชีวิตลง รวมทั้งการลงทุนของเราและของต่างประเทศจะตกอยู่ในหายนะ<sup>21</sup>

ในส่วนของประเทศตะวันตก ซึ่งเป็นคู่ค้าหลัก ๆ ของแอฟริกาใต้ โดยส่วนใหญ่เห็นด้วยกับการใช้มาตรการการลงโทษทางเศรษฐกิจ แม้ว่าจะให้การสนับสนุนล่าช้าเพราะมีข้อโต้แย้งกันในตอนแรก ๆ

- โคลด เชสซ็อง (Claude Cheysson)\* มีความเห็นว่าการลงโทษทางเศรษฐกิจ อย่างน้อยก็เป็นการบังคับด้านศีลธรรม แม้ในทางปฏิบัติอาจไม่สัมฤทธิ์ผล<sup>22</sup>

<sup>19</sup>Sanctions against South Africa, p.6.

<sup>20</sup>Mugabe, Struggle for Southern Africa, p.325.

<sup>21</sup>Sanctions against South Africa, p.2.

<sup>22</sup>Cited in Treverton, "Introduction: Framing the issues," in Europe America and South Africa, p.13.

\*โคลด เชสซ็อง เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงต่างประเทศของฝรั่งเศสในปีค.ศ.1981-1984 ต่อมา เป็นเลขาธิการคณะกรรมการด้านความร่วมมือทางเทคนิคในแอฟริกาและเป็นหัวหน้าหน่วยกิจการชาฮารา

แมกซ์ แวน เดอร์ สโตล (Max van der Stoel)\* แสดงทัศนะในแง่บวกต่อการลงโทษทางเศรษฐกิจว่า เป็นเครื่องมือทางเศรษฐกิจที่ใช้กดดันได้ดีทั้งทางการเมืองและจิตวิทยา และจะมีผลโดยตรงต่อคนผิวขาว ให้หันมาสนใจปฏิรูปประเทศแอฟริกาได้อย่างถึงรากถึงโคน<sup>23</sup>

อาจกล่าวสรุปได้ว่า ประเทศทั้งหลายได้ให้ความร่วมมือตามการรณรงค์เรียกร้องของสหประชาชาติ บางประเทศก็สนับสนุนมาตรการการลงโทษทางเศรษฐกิจทุกมาตรการที่สหประชาชาติกำหนด เช่น กลุ่มประเทศนอร์ดิก (นอร์เวย์ สวีเดน เดนมาร์ก ไอซ์แลนด์และฟินแลนด์) และแคนาดา บางประเทศก็มีมาตรการการลงโทษของตนเอง เช่น ฝรั่งเศส ไอร์แลนด์ เนเธอร์แลนด์ เป็นต้น<sup>24</sup> สำหรับสหรัฐฯ ยอมรับข้อมติของสหประชาชาติ โดยในเดือนตุลาคม ค.ศ.1988 ได้ผ่านกฎหมายต่อต้านอาร์ปาทะอย่างสมบูรณ์แบบ (The Comprehensive Anti-Apartheid Acts - CAAA) ส่วนรัฐบาลอังกฤษผู้ที่คัดค้านการลงโทษเสมอมา ต้องเก็บความไม่พอใจของตนและหันมาให้การสนับสนุนการลงโทษต่อต้านอาร์ปาทะ แต่มีเงื่อนไขหรือข้อสงวนบางประการในการปรับใช้มาตรการการลงโทษทางเศรษฐกิจ ซึ่งมาตรการการลงโทษทางเศรษฐกิจที่นานาประเทศปรับใช้นี้จะกล่าวถึงในส่วนต่อ ๆ ไป

### รายละเอียดของมาตรการการลงโทษทางเศรษฐกิจของสหประชาชาติ

เมื่อรัฐบาลแอฟริกาได้ประกาศ "ภาวะฉุกเฉิน" และเพิ่มกำลังเข้าปราบปรามประชาชนคนผิวดำ จนเกิดโศกนาฏกรรมและการนองเลือดไปทั่วแอฟริกาใต้ ในปีค.ศ.1985 นั้น ประชาคมระหว่างประเทศไม่ว่าจะเป็นรัฐ องค์การเอกชน องค์การระหว่างประเทศ มูลนิธิ หรือสมาคมต่าง ๆ ล้วนต่อต้านพฤติกรรมของรัฐบาลแอฟริกาใต้ในรูปแบบต่าง ๆ สำหรับสหประชาชาติ คณะมนตรีความมั่นคงได้ออกมติที่ 569 เรียกร้องให้นานาประเทศ โดยเฉพาะประเทศคู่ค้าหลักๆ ของแอฟริกาใต้ ใช้มาตรการการลงโทษทางเศรษฐกิจเป็นการต่อต้านรัฐบาลแอฟริกาใต้<sup>25</sup> ในข้อมติที่ 569 ได้กล่าวถึงมาตรการที่ควรนำไปปฏิบัติ และได้ย้ถึงเป้าหมายของการลงโทษทางเศรษฐกิจเหมือนที่

\*แมกซ์ แวนเดอ สโตล เป็นผู้แทนถาวรของเนเธอร์แลนด์ประจำสหประชาชาติ ปีค.ศ.1983-1986.

<sup>23</sup>Ibid.

<sup>24</sup>Pym, Strains among friends. p.45.

เคยประกาศไว้ในปฏิญญาปารีสเกี่ยวกับแอฟริกาใต้ ปีค.ศ.1981 (South Africa Paris Declaration, 1981) ณ การประชุมที่สำนักงานยูเนสโก เมืองปารีส ประเทศฝรั่งเศส (20-27 พฤษภาคม ค.ศ.1981) ว่าการลงโทษทางเศรษฐกิจนั้นมีเป้าหมายคือ

ประการแรก เพื่อกดดันรัฐบาลแอฟริกาใต้ให้ยกเลิกนโยบายอาร์ทาเบต

ประการที่สอง เพื่อแสดงถึงการปฏิเสธนโยบายอาร์ทาเบตอย่างสิ้นเชิง และเพื่อเป็นความหวังอันชอบธรรมแก่ผู้ต่อสู้เพื่อแอฟริกาใต้

ประการที่สาม เพื่อปฏิเสธผลประโยชน์ทั้งปวงอันเกิดจากความร่วมมือกับระบอบแอฟริกาใต้ อันเป็นการกดดันให้ผู้นำแอฟริกาใต้และผู้สนับสนุน หันมาให้ความเอาใจใส่ต่อทักษะของนานาชาติ และยกเลิกนโยบายอาร์ทาเบต สร้างความร่วมมือกับผู้นำที่แท้จริงของประชาชนคนผิวดำ

ประการที่สี่ เพื่อทำลายความสามารถของรัฐบาลแอฟริกาใต้ในการปราบปรามประชาชนของตน และประเทศในภูมิภาคเดียวกัน และเพื่อทำลายภัยคุกคามสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ

ประการที่ห้า เพื่อไม่ให้มีการสนับสนุนทางเศรษฐกิจแก่ระบบอาร์ทาเบต เพื่อที่จะบรรเทาความเดือดร้อนในส่วนของประชาชนผู้ดิ้นรนต่อสู้เพื่อสันติภาพ<sup>26</sup>

และการลงโทษทางเศรษฐกิจเพื่อบรรลุเป้าหมายข้างต้น ได้แก่ การระงับการลงทุนที่จะมีใหม่ในแอฟริกาใต้ ห้ามซื้อขายทองคำกูเรนด์ (Krugerrand) และเหรียญทองอื่นๆ ของแอฟริกาใต้ ระงับเงินกู้ทั้งหมดที่ธนาคารต่างชาติมีให้แก่แอฟริกาใต้ รวมถึงห้ามตกลงสัญญาใหม่เกี่ยวกับนิวเคลียร์ และการขายอุปกรณ์คอมพิวเตอร์ทั้งหลายที่อาจนำไปใช้ในกิจการกองทัพและตำรวจ<sup>27</sup>

ในปีถัดมา ในการประชุมโลกของสหประชาชาติ ว่าด้วยการแข่งขันต่อต้านการเหยียดผิวในแอฟริกาใต้ (ณ กรุงปารีส) เมื่อวันที่ 20 มิถุนายน ค.ศ.1986 ได้มีการตกลงให้ปรับใช้การ

<sup>26</sup>Edmund Jan Osmanczyk, ed., "South Africa," *Encyclopedia of the United Nations and International Agreement*. (Philadelphia: Taylor and Francis, 1985), p.766.

<sup>27</sup>S/RES/569 (1985).

ลงโทษอย่างเข้มงวดภายใต้หมวดที่ 7 แห่งกฎบัตรสหประชาชาติ ซึ่งนับเป็นการขยายสาระให้ชัดเจนยิ่งขึ้น โดยการจำแนกมาตรการการลงโทษออกเป็น 3 ประเภท<sup>28</sup> ได้แก่

ก. เอมบาร์โกทางอาวุธ โดย

- 1) ระงับความร่วมมือทางทหารและอาวุธนิวเคลียร์กับแอฟริกาใต้
- 2) ยุติการขายหรือจัดหาชิ้นส่วนแบบ 2 เป้าหมาย (dual purpose) หรือวัสดุที่เกี่ยวข้อง อาทิ คอมพิวเตอร์ เรดาห์และอุปกรณ์ไฟฟ้าอื่น ๆ รวมถึงเทคโนโลยีที่เกี่ยวข้องแก่แอฟริกาใต้
- 3) ยกเลิกการลงทุนทั้งหมดในบริษัทที่ผลิตอุปกรณ์การทหาร หรือจัดหาสิ่งเหล่านั้นให้แอฟริกาใต้
- 4) ระงับการนำเข้าอาวุธทุกประเภทและยานพาหนะทุกชนิด ไม่ว่าแอฟริกาใต้จะผลิตเองหรือไม่ก็ตามจากแอฟริกาใต้
- 5) เอมบาร์โกจะครอบคลุมทั้งการทหารและกิจกรรมของตำรวจด้วย

ข. เอมบาร์โกน้ำมัน ในที่ประชุมเดียวกัน ได้สรุปว่า น้ำมันเป็นยุทธศาสตร์สำคัญของแอฟริกาใต้ในอันที่จะขาดมิได้ และก็ไม่มีความสามารถที่จะหาได้จากแหล่งภายในประเทศ ดังนั้น เอมบาร์โกน้ำมันจึงเป็นมาตรการที่เหมาะสมที่จะนำมาใช้<sup>29</sup> มาตรการที่ว่ามีได้แก่

- 1) การขัดขวางมิให้มีการขาย การลำเลียงขนส่ง ทั้งน้ำมันดิบ น้ำมันปิโตรเลียมไปยังแอฟริกาใต้
- 2) ห้ามให้ความช่วยเหลือทุกด้านแก่แอฟริกาใต้ ไม่ว่าจะเป็นบุคลากร การเงิน เทคโนโลยี และอุปกรณ์ที่เกี่ยวข้องในการพัฒนาหรือผลิตทรัพยากรจำพวกไฮโดรคาร์บอน

<sup>28</sup>A/CONF. 137/5, 1986, quoted in *The United Nations Blue Book Series 1*, pp.397-403 and See "World conference calls for universal system of mandatory economic sanctions against South Africa," *UN. Chronicle* 23 (August 1986): 22-34.

<sup>29</sup>A/CONF. 137/5, 1986.

- 3) ห้ามให้ความช่วยเหลือในการสร้างหรือดำเนินการเพื่อการผลิตน้ำมันจากถ่านหิน หรือการพัฒนาและดำเนินการก่อสร้างโรงงานผลิตเชื้อเพลิงทดแทนเช่น อีธานอล และเมทานอล
- 4) ห้ามมีส่วนร่วมในบริษัทเอกชนหรือมหาชน ที่มีอุตสาหกรรมการผลิตน้ำมันภายใต้นิติบุคคลแห่งแอฟริกาใต้ อุตสาหกรรมน้ำมันดังกล่าวหมายถึงการสำรวจ การกักเก็บ การกลั่น การขนส่ง และการจำหน่าย
- 5) ห้ามนำเข้าน้ำมันจากถ่านหินที่ผลิตในแอฟริกาใต้
- 6) ห้ามนำเข้าน้ำมันทุกชนิดและปิโตรเคมีคัลจากแอฟริกาใต้
- 7) กีดกันความสามารถของแอฟริกาใต้ที่จะรักษาและขายทรัพย์สินหรือบรรษัทน้ำมันที่แอฟริกาใต้มีหุ้นอยู่ออกไปภายนอกประเทศเพื่อหาผลประโยชน์ร่วม

ค. การลงโทษด้านการลงทุน การค้าและเงินกู้<sup>30</sup> ในที่ประชุมเห็นชอบว่า การระงับการลงทุนต่างประเทศและการระงับให้เงินกู้แก่แอฟริกาใต้ รวมถึงระงับการค้า ก็เป็นมาตรการที่เหมาะสมต่อการกำจัดอาร์ปาเทค ซึ่งได้แก่

- 1) ห้ามการโยกย้ายเทคโนโลยีการผลิตสู่แอฟริกาใต้
- 2) ระงับการส่งออกน้ำมัน การขายและขนส่งน้ำมันและผลผลิตจากน้ำมันไปยังแอฟริกาใต้ รวมถึงการยุติการมีส่วนร่วมดำเนินการในอุตสาหกรรมน้ำมันกับแอฟริกาใต้
- 3) ยุติการลงทุนทั้งเก่าและใหม่ ยกเลิกการปล่อยเงินกู้แก่แอฟริกาใต้ หรือนามิเบีย
- 4) ยุติการส่งเสริมหรือสนับสนุนการค้ากับแอฟริกาใต้
- 5) ห้ามการนำเข้าผลิตภัณฑ์ทางการเกษตร ถ่านหินและยูเรเนียม จากแอฟริกาใต้
- 6) ยกเลิกเส้นทางเดินเรือและเส้นทางการบินที่เชื่อมกับแอฟริกาใต้
- 7) ยกเลิกการให้ทุนทางการศึกษา วิทยาศาสตร์ สังคม และวัฒนธรรม รวมถึงกีฬาแก่แอฟริกาใต้
- 8) ระงับการออกเอกสารสิทธิ หรือวีซ่าแก่แอฟริกาใต้

---

<sup>30</sup>Ibid.

ในปีต่อมา สหประชาชาติยังคงออกมติอีกหลายครั้งเพื่อเรียกร้องและย้าให้นานาประเทศที่ยังมิได้ปฏิบัติตามมติหันมาปฏิบัติตามอย่างจริงจัง อีกทั้งบางมติได้เพิ่มมาตรการบางอย่างเข้าไว้ด้วย อาทิ

● ข้อมติที่ออกในวันที่ 22 พฤศจิกายน ค.ศ.1989<sup>31</sup> ได้ระบุมาตรการลงโทษทางเศรษฐกิจ ได้แก่

- 1) กำหนดเอ็มบาร์โกต่อวัสดุอุปกรณ์เพื่อการผลิต อาทิ คอมพิวเตอร์ และอุปกรณ์การสื่อสาร โทรคมนาคม เทคโนโลยี ผู้ชำนาญการ และการบริการ รวมถึงความรู้ทางการทหารที่เป็นประโยชน์ต่ออุตสาหกรรมกองทัพและนิวเคลียร์
- 2) กำหนดเอ็มบาร์โกต่อวัสดุอุปกรณ์เพื่อการผลิตน้ำมันและปิโตรเลียม และเทคโนโลยีน้ำมัน
- 3) ห้ามนำเข้าถ่านหิน ทองคำ แร่ธาตุทุกชนิดและผลผลิตทางการเกษตร
- 4) ชักนำให้บริษัทข้ามชาติ สถาบันการเงินธนาคาร ให้ถอนกิจการออกจากแอฟริกาใต้ โดยยุติการลงทุน และตัดการเชื่อมโยงทุกทาง โดยเฉพาะการโยกย้ายเทคโนโลยีชั้นสูง และการถ่ายทอดความรู้
- 5) ชักนำให้ธนาคารระงับสินเชื่อและเงินกู้
- 6) ให้พิจารณายุติข้อตกลงการเก็บภาษีซ้ำ (double taxation) ที่มีกับแอฟริกาใต้ และยุติการผ่อนผันภาษีในรูปแบบต่าง ๆ ในส่วนของรายได้จากการลงทุนในประเทศนั้น ๆ
- 7) จำกัดสิทธิในการเทียบท่าอากาศยานและท่าเทียบเรือสินค้า เพื่อตัดขาดทางอากาศและทางทะเล และการคมนาคมเชื่อมโยงโดยตรงด้านอื่นๆ กับแอฟริกาใต้

<sup>31</sup>A/RES/44/27 D, quoted in the United Nation Blue Book Series 1, pp.411-412.

<sup>32</sup>A/RES/44/27 E, *ibid.*, p.413.

● ข้อคิดที่ออกมาในวันที่ 22 พฤศจิกายน ค.ศ.1989<sup>32</sup> ยังได้ระบุถึงการเอมบาร์โกน้ำมันโดยเฉพาะ และยังมีข้อคิดอื่น ๆ ได้แก่ ข้อคิดที่ออกในวันที่ 19 ธันวาคม ค.ศ.1990<sup>33</sup> และ 13 ธันวาคม ค.ศ.1991<sup>34</sup> ข้อคิดเหล่านี้โดยสาระแล้วมีความเดียวกัน คือ ย้ำให้นานาประเทศปฏิบัติตามข้อมติการเอมบาร์โกน้ำมัน เพื่อให้มั่นใจได้ว่า การยุติลำเลียงสินค้า ผลผลิตน้ำมันและปิโตรเลียมสู่แอฟริกาใต้จะเป็นไปอย่างสมบูรณ์ ทั้งทางตรงและทางอ้อม โดย

- 1) บังคับบริษัททั้งหลายที่เป็นจุดเริ่มของการซื้อ-ขายผลผลิตน้ำมันและปิโตรเลียม ยกเลิกการขายและการขนถ่ายผลผลิตน้ำมันและปิโตรเลียมสู่แอฟริกาใต้
- 2) สร้างการควบคุมอย่างเข้มงวดต่อการลำเลียงผลผลิตน้ำมันและปิโตรเลียมสู่แอฟริกาใต้ โดยผ่านตัวกลาง บริษัทน้ำมัน และพ่อค้า โดยมุ่งความรับผิดชอบไปที่ผู้ซื้อหรือผู้ขายรายแรก
- 3) กีดกันแอฟริกาใต้มิให้เข้าถึงแหล่งพลังงานและวัตถุดิบ รวมถึงการถ่ายทอดวิชาการความช่วยเหลือทางการเงินและการคมนาคมขนส่ง
- 4) ระงับการช่วยเหลือทุกด้านแก่อาร์ปาเทค ไม่ว่าจะเป็นด้านการเงิน เทคโนโลยี อุปกรณ์หรือบุคลากร เพื่อการพัฒนาและผลิตทรัพยากรไฮโดรคาร์บอน การก่อสร้างหรือดำเนินการสร้างโรงงานแปรรูปน้ำมันจากถ่านหิน หรือน้ำมันจากก๊าซธรรมชาติ หรือการพัฒนาโรงงานผลิตเชื้อเพลิงทดแทนและสำรองเช่น เอทานอล และเมทานอล เป็นต้น
- 5) ป้องกันบริษัทแอฟริกาใต้จากการรักษาหรือขยายผลประโยชน์ ในบริษัท น้ำมันหรือทรัพยากรสินของคนในต่างประเทศ
- 6) ยุติการขนส่งผลผลิตน้ำมันและปิโตรเลียมทางเรือของเรือทุกสัญชาติ รวมถึงของแอฟริกาใต้ด้วย
- 7) พัฒนาระบบเพื่อการจดทะเบียนเรือทุกสัญชาติที่ขนถ่ายน้ำมันและปิโตรเลียมในแอฟริกาใต้ ซึ่งเป็นการฝ่าฝืนมาตรการเอมบาร์โก และห้ามเรือบางประเภทเรียกสัญญาณจากท่าเรือในแอฟริกาใต้

<sup>33</sup>A/RES/45/176 F, *ibid.*, pp.432-433.

<sup>34</sup> A/RES/46/79 F, *ibid.*, pp.440-441.

ยังมีมติอีกมากมายที่กล่าวถึงการรณรงค์เรียกร้องให้นานาประเทศปรับใช้มาตรการ การลงโทษทางเศรษฐกิจ และย้ำถึงมาตรการเหล่านั้น. ให้ได้รับการปฏิบัติอย่างจริงจัง<sup>35</sup> และ หลายครั้งในที่ประชุมสมัชชาและคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติ ได้กดดันให้นานา ประเทศยอมรับและปฏิบัติตามแนวทางของมติสหประชาชาติดังกล่าวข้างต้น โดยเฉพาะประเทศคู่ ค้ำหลัก ๆ

### มาตรการการลงโทษทางเศรษฐกิจของนานาประเทศ

ตลอดการดำรงอยู่ของนโยบายอาร์ปาเทค มีเหตุปัจจัยมูลฐานหลายประการของนานา ประเทศที่มากพอจะกำหนดบทลงโทษต่อแอฟริกาใต้ เช่น กีดกันตัวแทนของรัฐบาลแอฟริกาใต้มี ให้เข้าร่วมการประชุมพบปะในเวทีระหว่างประเทศ ห้ามนักกีฬาแอฟริกาใต้เข้าร่วมการแข่งขัน กีฬานานาชาติ และแม้แต่ประเทศหุ้นส่วนทางการค้าที่เด่น ๆ ทั้งหมดโดยส่วนมากของแอฟริกาใต้ ได้กำหนดมาตรการบังคับลงโทษขึ้นเพื่อต่อต้านการดำรงอยู่ของนโยบายอาร์ปาเทค

ได้มีการพิจารณากันในหมู่นักวิเคราะห์บางกลุ่มว่า การลงโทษทั้งหลายโดยเฉพาะทาง ด้านเศรษฐกิจนั้น ไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอที่จะชักจูงให้พรรครัฐบาลแห่งชาติ (National Party) ภายใต้อำนาจของประธานาธิบดีปีเอเตอร์ คับเบ็ลยู โบธา<sup>36</sup> เปลี่ยนแปลงโครงสร้างสถาบันการ เมืองได้ เพราะฉะนั้นการลงโทษที่ริเริ่มโดยสหประชาชาติในปีค.ศ.1985 นี้ อาจจะล้มเหลวเหมือน ที่ผ่านมา และถึงแม้ว่าการวิพากษ์วิจารณ์ได้แย้งถึงประเด็นการลงโทษที่จะจบไป แต่ความสัมพันธ์ เชิงโครงสร้างกับแอฟริกาใต้ก็ยังคงเป็นสิ่งที่หลีกเลี่ยงไม่ได้ด้วยนั่นเอง

ถึงกระนั้นผู้นำประเทศหุ้นส่วนทางการค้าที่เด่น ๆ ของแอฟริกาใต้ อันได้แก่ สหรัฐฯ กลุ่มประเทศประชาคมยุโรป และญี่ปุ่น และประเทศอื่น ๆ ได้กำหนดรูปแบบการลงโทษของตน

<sup>35</sup>See *The United Nations Blue Book Series 1*.

<sup>36</sup>ประธานาธิบดีปีเอเตอร์ คับเบ็ลยู โบธา ดำรงตำแหน่งประธานาธิบดีจนถึงปีค.ศ.1989 ได้พ่ายแพ้ ต่อการเลือกตั้งให้แก่อดีตรัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรพลังงานและแร่ธาตุ นายเฟรเดริก คับเบ็ลยู เดอ แคร์ลิก ซึ่งผู้นำคนนี้ได้้นำการเปลี่ยนแปลงมาสู่ประเทศมากมาย ที่สำคัญคือ การยกเลิกนโยบายอาร์ปาเทค และ ปลดปล่อยตัวผู้นำคนผิวดำและหัวหน้าเอเอ็นซี นายเนลสัน มันเดลา cited by Grundy, South Africa : Domestic crisis and global challeng, p. 64.



ขึ้นมา องค์การความร่วมมือเพื่อการพัฒนาแห่งแอฟริกาใต้หรือเอสเอดีซีซี ประเทศที่มีแนว  
 พรหมแดนประชิด\*แอฟริกาใต้ และองค์การเอกภาพแอฟริกา (The Organization of African Unity -  
 OAU) ก็ได้เรียกร้องให้มีการใช้มาตรการการลงโทษทางเศรษฐกิจขึ้น

โดยภาพรวมแล้ว ลักษณะทางการปรับใช้มาตรการการลงโทษของรัฐผู้กำหนดนั้นมีทั้ง  
 รัฐเดี่ยว และกลุ่มประเทศ ได้กำหนดรูปแบบของการลงโทษตามความเหมาะสมและสถานการณ์  
 ของแต่ละประเทศ รัฐเดี่ยวทั้งหลายนี้ได้แก่ ออสเตรเลีย นิวซีแลนด์ แคนาดา บราซิล นอร์เวย์  
 สวีเดน เดนมาร์ก ฝรั่งเศส ญี่ปุ่น อังกฤษ สหรัฐฯ และฮ่องกง รวมทั้งไทยด้วย แต่ด้วยข้อจำกัดของ  
 การเข้าถึงข้อมูลและรายละเอียดอย่างเจาะลึกในทุกประเทศข้างต้นที่ปรับใช้มาตรการการลงโทษ ณ  
 ที่นี้จึงขอนำเสนอเพียงบางประเทศที่สำคัญและมีอิทธิพลต่อแอฟริกาใต้ ได้แก่

### ก. การลงโทษโดยกลุ่มประเทศ

● กลุ่มประเทศประชาคมยุโรป ในที่ประชุมคณะมนตรีตัวแทนรัฐสมาชิกจากทั้ง  
 12 รัฐ เมื่อวันที่ 16 กันยายน ค.ศ.1986 ได้ตกลงเห็นชอบร่วมกันว่าให้ใช้มาตรการดังต่อไปนี้

1) ระงับการนำเข้าเหล็กและโลหะที่ผลิตหรือมีต้นกำเนิดจากแอฟริกาใต้ และให้  
 มั่นบังคับใช้ในวันที่ 27 กันยายน ค.ศ.1986 เป็นต้นไป<sup>37</sup>

2) วันที่ 27 ตุลาคม คณะมนตรีแห่งประชาคมยุโรป ประกาศระงับการนำเข้า  
 เหมืองทองคำจากแอฟริกาใต้ และมีผลบังคับใช้นับแต่วันนั้น<sup>38</sup>

3) ระงับการลงทุนโดยตรงที่จะมีขึ้นในแอฟริกาใต้ ได้แก่ ระงับการเพิ่มทุน ระงับ  
 การเข้าร่วมทุนใหม่ ระงับการขยายสาขา และระงับเงินกู้ระยะยาว (5 ปีขึ้นไป)<sup>39</sup>

\*ประเทศที่มีแนวพรหมแดนประชิดแอฟริกาใต้ ได้แก่ อังกฤษ โกลา บอทสวานา โมซัมบิก แซมเบีย แทน  
 ซาเนีย และซิมบับเว

<sup>37</sup>Pym, *Strains among friends*, p.45.

<sup>38</sup>van der Stoel, "Breaking the laager: A two-track western policy toward South Africa in  
*Europe, America and South Africa*, p.66.

<sup>39</sup>Regulation no. 86/459/ECSE, in *Official Journal of the European Communities - OJEC* no.  
 L268/1 (September 19, 1986).

4) ระเบียบการส่งออกน้ำมันดิบ และความร่วมมือด้านนิวเคลียร์กับแอฟริกาใต้<sup>40</sup>

5) ระเบียบการนำเข้าถ่านหินจากแอฟริกาใต้ (ซึ่งคาดว่าแอฟริกาใต้จะได้รับผลกระทบมาก เพราะมีมูลค่าการนำเข้าถึง 1.2 พันล้านดอลลาร์สหรัฐฯ ต่อปี)<sup>41</sup>

● กลุ่มประเทศนอร์ดิก ประกอบด้วยประเทศเดนมาร์ก ฟินแลนด์ ไอซ์แลนด์ นอร์เวย์ และสวีเดน ได้กำหนดมาตรการการลงโทษทางเศรษฐกิจขึ้นในวันที่ 18 ตุลาคม 1985 โดยจะลดความสัมพันธ์ทางการค้าที่มีกับแอฟริกาใต้

สหภาพการค้าเพื่อการขนส่งในเดนมาร์ก ฟินแลนด์ นอร์เวย์ และสวีเดน ได้เริ่มคว่ำบาตรการนำเข้าและส่งออกกับแอฟริกาใต้ เป็นเวลา 11 สัปดาห์ ก่อนที่จะขยายเวลาออกไป  
รัฐบาลสวีเดน และฟินแลนด์ได้ประกาศคว่ำบาตรทางการค้ากับแอฟริกาใต้  
ด้วย<sup>42</sup>

และนอกจากนี้ยังระงับบริการการบินพาณิชย์ทุกเที่ยวบินระหว่างกลุ่มประเทศนอร์ดิกกับแอฟริกาใต้ และยอมรับทุกมาตรการของประชาคมยุโรป<sup>43</sup>

กลุ่มประเทศสแกนดิเนเวีย ประกาศระเบียบการนำเข้าถ่านหิน โลหะ และเหล็กจากแอฟริกาใต้<sup>44</sup>

● กลุ่มประเทศแอฟริกาตอนใต้

เวทีการโต้แย้งของนานาประเทศในเรื่องของมาตรการการลงโทษทางเศรษฐกิจมักจะยกเหตุผลของความเสียหายที่ประเทศแอฟริกาตอนใต้จากได้รับผลจากการลงโทษ เพราะการพึ่งพิงของประเทศแอฟริกาตอนใต้ต่อแอฟริกาใต้นี้ทำให้ประเทศเหล่านี้ด้านหนึ่งกลายเป็นคู่ค้าที่สำคัญ และเป็นเส้นทางการนำเข้าและส่งออกที่สำคัญของแอฟริกาใต้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเทศบอตสวานา เลโซโท และสวาซิแลนด์ ยังเป็นประเทศที่พึ่งพิงทางการค้าสูงกว่าประเทศ

<sup>40</sup>Regulation no.3302/86 in OJEC no. (305/11 (October 27, 1986).

<sup>41</sup>Regulation no.86/517/EEC in OJEC no. L305/45 (October 31, 1986).

<sup>42-43</sup>Herman W. Nickel, "Forging a western consensus on South Africa," in *Europe, America and South Africa*, p.45, 64.

<sup>44</sup>"Africa: South of Sahara," *Keesing's Record of World Events* 32 (September 1986): 34600.

ในภูมิภาคเดียวกัน (ดังที่ได้กล่าวไปแล้วในบทที่ 2) การพึ่งพิงกลับสร้างความเปราะบางและอ่อนแอทางเศรษฐกิจให้กับประเทศเหล่านี้ยิ่งไม่น้อย

อย่างไรก็ตาม ประเทศแอฟริกาตอนใต้<sup>45</sup> ได้ประกาศยอมรับและสนับสนุนมาตรการการคลังโทษทางเศรษฐกิจ และพยายามรณรงค์เรียกร้องให้ประเทศที่มีอิทธิพลต่อแอฟริกาได้ร่วมกันลงโทษทางเศรษฐกิจกดดันอย่างจริงจัง แม้ว่าจะเกิดผลกระทบกับประเทศแอฟริกาตอนใต้ได้อย่างมีอาจหลีกเลี่ยงได้ก็ตาม และแม้ว่าประเทศแอฟริกาตอนใต้จะไม่สามารถดำเนินการลงโทษได้เนื่องจากเศรษฐกิจที่อ่อนแอกว่าของแอฟริกาใต้ ถึงกระนั้นประเทศเหล่านี้ก็ยังได้กำหนดมาตรการบางอย่าง<sup>45</sup> อาทิ

1) กำหนดรูปแบบควบคุมตรวจสอบสินค้าที่เตรียมบรรจุทุกส่งออกที่สะพานเบียด (Beit Bridge) ซึ่งทอดจากพรมแดนทางใต้ของซิมบับเว และแซมเบียเข้าสู่แอฟริกาใต้

2) กำหนดแบบแผนการวางมัดจำเงินสด (a cash deposit scheme) ต่อสินค้านำเข้าจากแอฟริกาใต้สู่แซมเบีย

3) ควบคุม ตรวจสอบ และกำจัดการลักลอบขนถ่ายสินค้าจากแอฟริกาใต้ไปยังท่าเรือมาปูโต (Maputo) ในโมซัมบิก โดยผ่านด่านตรวจทางรถไฟเมซซิงนา (Messina) ทางตอนเหนือของทรานสวาล (Transvaal)

4) กำหนดระบบใบอนุญาตมาใช้เพื่อตรวจสอบมูลค่าและประเภทของสินค้าและวัตถุดิบ เช่นที่นำเข้าจากซิมบับเวและแซมเบีย ในวันที่ 1 สิงหาคม ค.ศ.1986 แต่วันต่อมามาตรการนี้ก็ถูกยกเลิกไป

นอกจากนี้กลุ่มประเทศเอสเอดีซีซี<sup>46</sup> ยังมีความพยายามเปิดเส้นทางการค้าและการคมนาคมขนส่งสายใหม่ ๆ มิใช่เพื่อลดการพึ่งพิงแอฟริกาใต้เท่านั้น แต่ยังเป็นการลดมูลค่าส่วนเกินทางการค้า (trade surplus) ของแอฟริกาใต้ส่วนหนึ่งด้วย (มูลค่าส่วนเกินเหล่านี้มาจากรายได้ค่าเช่าท่าเรือและการขนส่งทางรถไฟในแอฟริกาใต้) ความพยายามเหล่านี้ ได้แก่

1) ความพยายามของประเทศโมซัมบิกที่จะสร้างท่าเรือน้ำลึกที่ไบรา (Beira) และซ่อมแซมเส้นทางขนส่งทางบกสายชีกัวลา กัวลา (Chiguala guala) สู่อ่าเรือมาปูโต เพื่อใช้ประโยชน์จากท่าเรือไบราและมาปูโตอย่างเต็มที่ในการขนย้ายสินค้าถึง 9 ล้านตันจากซิมบับเว แซมเบีย และมาลาวี<sup>46</sup>

<sup>45</sup>Keesing's Record of World Events 32 (September 1986): 34.601.

<sup>46</sup>Mugabe, Struggle for Southern Africa, p.315.

2) การจัดระบบขนส่งทางรถไฟไปยังท่าเรือ โดยไม่ผ่านแอฟริกาใต้ ได้แก่ ทางรถไฟสายทาซารา (Tazara) เชื่อมระหว่างแซมเบียสู่ ดาร์ เอส ซาลาม (Dar es Salaam) ท่าเรือของแทนซาเนีย ต่อมาคือทางรถไฟไปทางตะวันตก จะใช้เส้นทางรถไฟสายเบอกลา (Beuguela) สู่ท่าเรือโลบิโต (Lobito) ของอังกโกลา และทางรถไฟไปทางตะวันออกผ่านโมซัมบิก จะมีสามเส้นทางสู่ท่าเรือไปรา มาปูโต และนาคาลา (Nacala) ทั้งสามท่าเรือนี้จะอำนวยความสะดวกแก่การค้าของมาลาวี สวาซิแลนด์ ซาอีร์ แซมเบีย และซิมบับเว<sup>47</sup>

แม้ว่าความพยายามลดการพึ่งพิงข้างต้นของกลุ่มประเทศเอสเอดีซีซี จะไม่ใช่มาตรการการลงโทษโดยตรงต่อแอฟริกาใต้ก็ตาม แต่อย่างน้อยก็เป็นแรงกดดันรัฐบาลแอฟริกาใต้ในด้านหนึ่งที่ทำให้รัฐบาลแอฟริกาใต้ต้องสูญเสียรายได้มหาศาลที่เก็บจากการผ่านทาง การขนส่ง ภาษีต่าง ๆ ค่าเช่าท่าเรือ โกดังสินค้า และอื่น ๆ ที่เกี่ยวกับระบบการขนส่งอีกมากมาย ตัวอย่างเช่น ประมาณว่าทางซิมบับเวต้องเสียค่าใช้จ่ายที่จำเป็นตลอดเส้นทางที่ผ่านแอฟริกาใต้ถึง 38 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ ต่อปี<sup>48</sup> ดังนั้นเมื่อซิมบับเวลดค่าใช้จ่ายส่วนนี้ลงได้ ในทางกลับกันมันเป็นการลดรายได้ของแอฟริกาใต้ และยังกลุ่มประเทศเอสเอดีซีซีร่วมกันลดการพึ่งพิงและรายจ่ายลง ย่อมเท่ากับที่แอฟริกาใต้สูญเสียรายได้ และกระทบกระเทือนถึงสถานภาพของการเป็นศูนย์กลางการค้ามากยิ่งขึ้นเท่านั้น อย่างไรก็ตาม รัฐบาลแอฟริกาใต้เองก็ได้พยายามทำลายเสถียรภาพของประเทศในภูมิภาคแถบนี้ มีการประมาณการว่าการกระทำเชิงทำลายกลุ่มประเทศเอสเอดีซีซี แอฟริกาใต้ต้องใช้ค่าใช้จ่ายถึง 20 พันล้านดอลลาร์สหรัฐฯ เพียงกรณีของโมซัมบิกแห่งเดียวในปีค.ศ.1985 มูลค่าที่แอฟริกาใต้ใช้จ่ายเพื่อทำลายฐานเศรษฐกิจมากถึง 6.5 พันล้านดอลลาร์สหรัฐฯ<sup>49</sup>

• กลุ่มประเทศไม่ฝักใฝ่ฝ่ายใด ในวันที่ 21 เมษายน ค.ศ.1985 การประชุมของกลุ่มที่กรุงนิวเดลี เมืองหลวงของอินเดีย ได้ประกาศสนับสนุนมาตรการการลงโทษทางเศรษฐกิจต่อต้านแอฟริกาใต้ และเรียกร้องให้รัฐสมาชิกตัดขาดการเชื่อมโยงหรือการติดต่อกับแอฟริกาใต้

<sup>47</sup>Ibid, p.316.

<sup>48</sup>Ibid.

<sup>49</sup>Ibid. พฤติกรรมที่แอฟริกาใต้ใช้ทำลายเสถียรภาพของประเทศเพื่อนบ้าน จะมียุทธวิธีแตกต่างกันในแต่ละประเทศ ซึ่งขึ้นอยู่กับความเปราะบางทางทหาร การเมือง และเศรษฐกิจ แต่โดยหัวใจของการทำลายเสถียรภาพแล้ว คือการก่อวินาศกรรมต่อระบบการคมนาคมขนส่งของภูมิภาค เพื่อให้แน่ใจว่าการเคลื่อนไหวทางการค้าทั้งหมดจะผ่านทางแอฟริกาใต้

ทางการทูต ขอมรับเอมบาร์โกค้าน้ำมัน ถอนการลงทุน ห้ามเปิดการลงทุนใหม่ ห้ามขายทองคำ กรูเจอร์แลนด์ และเหรียญทองที่ผลิตจากแอฟริกาใต้ บอยคอตต์ทางวัฒนธรรมและกีฬา ยกเลิก บริการด้านการบินและการลงจอดแก่อากาศยานจากแอฟริกาใต้ และยกเลิกสิทธิการจอดเทียบท่า ของเรือทุกประเภทจากแอฟริกาใต้<sup>50</sup>

● กลุ่มสันนิบาตรรัฐอาหรับ การประชุมที่ตูนีส เดือนสิงหาคม 1984 กล่าวถึง การสนับสนุนมาตรการการลงโทษทางเศรษฐกิจต่อต้านแอฟริกาใต้ ประณามนโยบายผูกพันอย่าง สร้างสรรค์ของรัฐบาลสหรัฐฯ ประณามความร่วมมือที่เอ็นซี (TNCs) กับแอฟริกาใต้ และประณาม การเป็นพันธมิตรที่ใกล้ชิดระหว่างอิสราเอลกับแอฟริกาใต้ในด้านการทหาร นิวเคลียร์ เศรษฐกิจ และวัฒนธรรม เรียกร้องให้รัฐอาหรับระงับความร่วมมือกับบริษัทตะวันตกที่ให้ความร่วมมือกับ แอฟริกาใต้ กล่าวถึงความจำเป็นของการบอยคอตต์น้ำมันของรัฐอาหรับต่อต้านแอฟริกาใต้ ประณามบริษัทเรือบรรทุกน้ำมันที่ช่วยแอฟริกาใต้หลีกเลี่ยงมาตรการเอมบาร์โก น้ำมัน<sup>51</sup>

ข. การลงโทษโดยรัฐเดี่ยว (ดูเพิ่มเติมอย่างละเอียดในภาคผนวก ก. หน้า 247)

- ประเทศอังกฤษ รัฐบาลอังกฤษได้กำหนดมาตรการการลงโทษทางเศรษฐกิจ<sup>52</sup> ได้แก่
  - ระงับการนำเข้าเหรียญทองคำกรูเจอร์แลนด์จากแอฟริกาใต้
  - ยกเลิกเงินกู้ใหม่ที่ปล่อยให้แก่รัฐบาลและเอกชนของแอฟริกาใต้
  - ยกเลิกกองทุนเพื่อการค้า
- ประเทศฝรั่งเศส รัฐบาลฝรั่งเศสประกาศในเดือนกรกฎาคม ค.ศ.1985 ให้ยุติการ ลงทุนที่จะมีขึ้นใหม่ทั้งหมดในแอฟริกาใต้ ต่อมาเดือนพฤศจิกายน รัฐบาลประกาศยกเลิกการต่อ สัญญานำเข้าถ่านหินจากแอฟริกาใต้ และประกาศเอมบาร์โกต่อการค้าอาวุธนิวเคลียร์<sup>53</sup> อีกทั้ง สนับสนุนมติการลงโทษของสหประชาชาติโดยสมัครใจ

<sup>50</sup>Timothy U. Mozia, "Chronology of economic embargoes against South Africa," in George W. Shepherd, Jr., *Effective sanctions on South Africa* (New York: Praeger, 1991), p.125.

<sup>51</sup>*Ibid.*, p.124.

<sup>52</sup>*Keesing's Record of World Events* 31: 33899. ประเทศอังกฤษเคยแสดงที่ทำต่อต้านการ ลงโทษ แต่แล้วในที่สุดภายหลังจากการประชุมสุดยอดของกลุ่มประเทศเครือจักรภพที่เมืองนาสชาวว์ (Nassau) กลางเดือนตุลาคม ค.ศ.1985 อังกฤษจึงขอมลงมติใช้มาตรการการลงโทษทางเศรษฐกิจต่อรัฐบาลแอฟริกาใต้

<sup>53</sup>Patrick O' Meara and N. Brian Winchester, *South Africa: 1985 a year of confrontation, violent, unrest*, p.35.

● ประเทศเคนยา ในเดือนเมษายน ค.ศ.1986 รัฐบาลได้ประกาศระงับการค้าทั้งหมดระหว่างเคนยากับแอฟริกาใต้ และประกาศกฎหมายที่อายุการนำเข้าถ่านหินของแอฟริกาใต้ในกลางปีนั้น ทั้งที่เคนยาก็มีความต้องการถ่านหินของแอฟริกาใต้ถึง 90 เปอร์เซ็นต์<sup>54</sup>

● ประเทศนอร์เวย์ ในวันที่ 17 ธันวาคม ค.ศ.1985 รัฐบาลประกาศยอมรับแผนการลดการค้าที่มีอยู่กับแอฟริกาใต้ ต่อมาในวันที่ 6 กรกฎาคม ค.ศ.1986 ได้ประกาศระงับการส่งออกสินค้าปิโตรเลียมถ่านหินและแร่ทุกประเภทสู่แอฟริกาใต้ ระงับการนำเข้าผัก-ผลไม้จากแอฟริกาใต้ และยังระงับการส่งออกอาวุธ กระสุนปืนทุกประเภท อุปกรณ์หรือวัตถุดิบทางทหารทุกชนิดแก่แอฟริกาใต้ แต่จะให้ความช่วยเหลือแก่ขบวนการเรียกร้องเสรีภาพมากขึ้น<sup>55</sup>

● ประเทศสวีเดน ในเดือนมกราคม ค.ศ.1986 รัฐบาลได้ประกาศระงับการส่งออกเครื่องยนต์กลไกทุกประเภทเพื่อการเหมืองแร่ ระงับการนำเข้าผลิตภัณฑ์ทางการเกษตรจากแอฟริกาใต้ และนำเอาระบบการออกไปอนุญาตทางการค้ามาใช้เฉพาะกับแอฟริกาใต้<sup>56</sup>

● ประเทศเนเธอร์แลนด์ ในวันที่ 18 กันยายน ค.ศ.1985 รัฐบาลประกาศยกเลิกการประกันใหม่ (new insurance) เกี่ยวกับการส่งออกไปยังแอฟริกาใต้ อันเนื่องมาจากสถานการณ์ทางเศรษฐกิจและการเงิน<sup>57</sup>

สำนักงานการวิจัยการเดินเรือในกรุงอัมสเตอร์ดัม (องค์กรเอกชน) ได้ทำการตรวจสอบการขนส่งน้ำมันสู่แอฟริกาใต้ รายงานเมื่อวันที่ 16 กันยายน ค.ศ.1986 ว่า ในช่วงเดือนมกราคม ค.ศ.1983-มกราคม ค.ศ.1985 เรือบรรทุกน้ำมัน 83 ลำ ด้วยขนาดความจุรวม 15,500,000 ตัน มุ่งสู่เมืองท่าแห่งแอฟริกาใต้ และประมาณว่าร้อยละ 50 เปอร์เซ็นต์จากปริมาณทั้งหมดเป็นความต้องการของแอฟริกาใต้ และมีเรือประมาณ 46 ลำเป็นสัญชาตินอร์เวย์<sup>58</sup>

● ประเทศแคนาดา ในวันที่ 7 กรกฎาคม ค.ศ.1985 รัฐบาลได้ประกาศมาตรการจำกัดการค้าต่อแอฟริกาใต้ ได้แก่ระงับการส่งออก และการลงทุนในธุรกิจที่มีในแอฟริกาใต้ จำกัดการขายอุปกรณ์เทคโนโลยีขั้นสูง ต่อมาในวันที่ 13 กันยายน ปีเดียวกันรัฐบาลได้ประกาศระงับเงิน

<sup>54</sup>*Keesing's Record of World Events* 31: 33899 and 32: 34600.

<sup>55</sup>*Ibid.*

<sup>56</sup>*Keesing's* 32: 346000.

<sup>57</sup>*Keesing's* 31: 33900.

<sup>58</sup>*Ibid.*, - 33899.

ผู้นำการ และการลงทุนใหม่ตามความสมัครใจ เช่นเดียวกับระงับการขาย-ส่งออกน้ำมันดิบ และ ยุติเส้นทางการบินระหว่างประเทศที่เชื่อมกับแอฟริกาใต้<sup>59</sup>

- ประเทศไอร์แลนด์ ในเดือนกันยายน ค.ศ.1985 ซุปเปอร์มาร์เก็ตยักษ์ใหญ่ 4 แห่ง ในไอร์แลนด์ ประกาศระงับการขายสินค้าที่นำเข้าจากแอฟริกาใต้ ต่อมาในเดือนมีนาคม ค.ศ.1986 รัฐบาลประกาศระงับการนำเข้าผักสดและผลไม้จากแอฟริกาใต้<sup>60</sup>

- ประเทศออสเตรเลีย ในวันที่ 19 สิงหาคม ค.ศ.1985 รัฐบาลประกาศปิด สำนักงานคณะกรรมการเพื่อเศรษฐกิจการค้าของแอฟริกาใต้ในกรุงเมลเบิร์น และระงับการนำเข้าเหรียญทองคำกูเอร์แลนด์ อีกทั้งอนุมัติเงินช่วยเหลือแก่ผู้อพยพจำนวน 5 ล้านดอลลาร์ออสเตรเลีย และระงับสายการบินที่มาจากแอฟริกาใต้และเครื่องบินของแอฟริกาใต้<sup>61</sup>

- ประเทศนิวซีแลนด์ รัฐบาลประกาศเริ่มการลงโทษทางเศรษฐกิจนับจากวันที่ 1 ธันวาคม ค.ศ.1986 เป็นต้นไป โดยระงับการนำเข้าผลิตภัณฑ์ทางการเกษตรของแอฟริกาใต้ ระงับการนำเข้ายูเรเนียม ถ่านหิน โลหะ และเหล็ก ระงับการลงทุนในแอฟริกาใต้ ปิดสำนักงานท่องเที่ยวที่มีเครือข่ายร่วมกับแอฟริกาใต้ และเรียกร้องให้บริษัทสายการบินแห่งชาตินิวซีแลนด์ยกเลิกการเป็นตัวแทนแก่สายการบินของแอฟริกาใต้<sup>62</sup>

- ประเทศบราซิล ในวันที่ 9 สิงหาคม ค.ศ.1985 รัฐบาลประกาศยกเลิกทางการพาณิชย์ (และการติดต่อทางวัฒนธรรม)<sup>63</sup>

- ประเทศฮ่องกง ในเดือนสิงหาคม ค.ศ.1985 ผู้ว่าการรัฐประกาศระงับการนำเข้าเหรียญทองคำกูเอร์แลนด์<sup>64</sup>

<sup>59</sup>Keesing's 31: 33900

<sup>60</sup>Keesing's 31: 33900 and 32: 34600

<sup>61</sup>Keesing's 31: 33899

<sup>62</sup>Ibid.

<sup>63</sup>Ibid., : 33900

<sup>64</sup>Keesing's 32: 34601

● ประเทศญี่ปุ่น ในวันที่ 9 ตุลาคม ค.ศ.1985 รัฐบาลประกาศการลงโทษแอฟริกาใต้โดยยุติการขายเครื่องคอมพิวเตอร์ที่ใช้ในกิจการของตำรวจ ยุติการนำเข้าเหรียญทองคำ ระวังการลงทุนและจำกัดเงินกู้ และระงับการลงทุนของเครื่องบินจากแอฟริกาใต้<sup>65</sup>

ญี่ปุ่นเป็นประเทศคู่ค้าอันดับสองในมูลค่าการค้าทั้งหมด รองจาก สหรัฐฯ ของปีค.ศ.1985 พอในปีค.ศ.1986 ตกลงมาอยู่อันดับสาม รองจากเยอรมนีตะวันตก ด้วยมูลค่าการส่งออกสู่แอฟริกาใต้เท่ากับ 1,020 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ และมูลค่าการนำเข้าโดยประมาณเท่ากับ 1,840 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ<sup>66</sup>

● สหรัฐอเมริกา ภายหลังจากผ่านกระบวนการตัดสินใจกำหนดนโยบายต่างประเทศเพื่อต่อต้านอาร์ปาทเดแล้ว ในวันที่ 9 กันยายน ค.ศ.1985 ประธานาธิบดีเรแกน ได้ประกาศมาตรการการลงโทษทางเศรษฐกิจ ได้แก่

- ระงับการส่งออกอุปกรณ์คอมพิวเตอร์ที่อาจนำไปใช้ในหน่วยราชการที่มีหน้าที่บังคับกฎหมายในแอฟริกาใต้
- ระงับการส่งออกเทคโนโลยีเกี่ยวกับนิวเคลียร์ ไม่ว่าจะมิวัตถุประสงค์เพื่อการใดๆ ก็ตาม
- ระงับเงินกู้แก่ภาครัฐและเอกชนแอฟริกาใต้ ยกเว้นเงินกู้เพื่อความช่วยเหลือโดยไม่แบ่งแยกเชื้อชาติ
- ระงับความช่วยเหลือแก่บริษัทอเมริกันที่ไม่ปฏิบัติตามนโยบาย
- ระงับการนำเข้าทองคำกูเจอร์แรนด์<sup>67</sup>

ต่อมาในวันที่ 18 มิถุนายน ค.ศ.1986 รัฐบาลประกาศเอ็มบาร์โกทางการค้า และถอนการลงทุนทั้งหมดที่มีอยู่ในแอฟริกาใต้ ภายใน 180 วัน<sup>68</sup>

<sup>65</sup>Ibid.

<sup>66</sup>Ibid.

<sup>67</sup>Keesing's 31 : 33897

<sup>68</sup>Ibid.



ในวันที่ 15 สิงหาคม ค.ศ.1986 ระเบียบการลงทุนใหม่ในแอฟริกาใต้ ระเบียบเงินกู้ ธนาคารและการนำเข้าสินค้าต่าง ๆ ที่ผลิตโดยบริษัทซึ่งอยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐบาลแอฟริกาใต้ ได้แก่ ถ่านหิน ยูเรเนียม สิ่งทอ ผลิตผลทางการเกษตรและโลหะ<sup>69</sup>

ต่อมาเดือนตุลาคม ค.ศ.1986 สภากองเกรส ได้ผ่านกฎหมายต่อต้านอาร์ปาเทค ซึ่งมีมาตรการการลงโทษข้างต้น และขยายเพิ่มเติมในส่วนของ การระงับการนำเข้าผลผลิตอาหารจากแอฟริกาใต้ ระเบียบการส่งออกน้ำมันดิบทุกชนิด รวมถึงผลผลิตจากปิโตรเลียม และวัตถุดิบทุกประเภทที่ใช้ในการสร้างโรงงานนิวเคลียร์ และยกเลิกสิทธิในการลงจอดของเครื่องบินจากแอฟริกาใต้<sup>70</sup>

อย่างไรก็ตาม รัฐบาลสหรัฐฯ มีข้อยกเว้นไม่ลงโทษบางประการ คือ ไม่ยกเลิกการนำเข้าแร่ธาตุยุทธศาสตร์และไม่ตัดขาดการติดต่อทางธุรกิจที่คนค้าเป็นเจ้าของ<sup>71</sup>

สำหรับในกรณีของสหรัฐฯ มีรายงานการดำเนินการภายหลังการประกาศมาตรการลงโทษทางเศรษฐกิจว่า บริษัทสหรัฐฯหลายแห่งถอนการลงทุน จากการสำรวจของศูนย์วิจัยเพื่อความรับผิดชอบ นักลงทุนแห่งกรุงวอชิงตันดีซี รายงานว่า ในเดือนพฤษภาคม ค.ศ.1986 บริษัทสหรัฐฯ 38 แห่ง ได้ถอดถอนกิจการของตนออกจากแอฟริกาใต้ใน 16 เดือนต่อมา และอีกกว่า 10 แห่ง ได้ประกาศว่าจะดำเนินการถอดถอนตามภายในปีค.ศ.1986 เช่นกัน รายงานยังกล่าวอีกว่าความร่วมมือครั้งนี้เกินกว่าที่คาด<sup>72</sup>

บริษัทยักษ์ใหญ่ที่ให้ความร่วมมือถอนการลงทุนครั้งนี้ ได้แก่ บริษัทเยเนอรัลอิเล็กทริก (The General Electric Co.) บริษัทเบลแอนด์โฮเวลล์ (Bell and Howell Co.) บริษัทคาร์เนชั่น (Carnation Co.) และบริษัทเป๊ปซี่ (Peppi Co.)<sup>73</sup>

ทางด้านธนาคาร การสำรวจพบว่า ในจำนวนธนาคารที่ใหญ่ที่สุด 105 แห่ง มี 26 แห่งได้ระงับการปล่อยเงินกู้แก่ภาครัฐบาลและภาคเอกชนของแอฟริกาใต้ ตัวอย่างเช่น แบนค้ออฟ

<sup>69</sup>Ibid.

<sup>70</sup>Keesing's 32 : 34599

<sup>71</sup>O'Meara and Winchester, South Africa, p.469.

<sup>72</sup>Keesing's 32: 34599

<sup>73</sup>Ibid.

อเมริกา (Bank of America) ซึ่งใหญ่เป็นอันดับสองของสหรัฐฯ ได้กำหนดนโยบายระงับเงินกู้ในเดือนมิถุนายน ค.ศ.1986 และอีก 55 แห่ง เริ่มทยอยระงับเงินกู้แก่แอฟริกาได้เช่นกัน<sup>74</sup>

ทางด้านของแรงงาน จากการสำรวจพบว่า บริษัท 48 แห่งของสหรัฐฯ ที่คาดว่าจะดำเนินการปลดการลงทุนได้ทั้งหมดภายในเดือนธันวาคม ค.ศ.1986 นั้น จะมีพนักงานตกงานอย่างน้อย 7,750 คน คิดเป็นร้อยละ 12 ของการจ้างงานทั้งหมดจาก 311 บริษัท ที่มีการลงทุนโดยตรงในแอฟริกาได้<sup>75</sup>

อย่างไรก็ตาม ยังคงมีบริษัทต่างประเทศบางแห่งดำเนินกิจการอยู่ แต่กิจการที่ดำเนินต่อไปนั้นเป็นการดีสำหรับคนผิวดำ และเพราะเป็นไปตามหลักการสร้างสรรค์ความเท่าเทียมที่ให้แก่ลูกจ้างคนดำ<sup>76</sup>

<sup>74</sup>Ibid.

<sup>75</sup>Ibid.

<sup>76</sup>หลักการสร้างสรรค์ความเท่าเทียมให้แก่ลูกจ้างคนดำหรือซัลลิแวน โค้ด (Sullivan Code) เกิดขึ้นในเดือนมีนาคม ค.ศ.1977 โดยเรนเวอร์เร็นท์ ลีออน ซัลลิแวน (Rev. Leon Sullivan) ซึ่งเป็นหนึ่งในคณะกรรมการผู้จัดการบริษัทแห่งสหรัฐฯ ได้เสนอหลักการนี้ขึ้นมาและเป็นที่ยอมรับกันทั่วในหมู่บริษัทธุรกิจทั้งหลาย หลักการมีอยู่ว่า 1) บริษัททั้งหมดต้องรวมเป็นหนึ่งเดียวและต้องให้ความร่วมมือ 2) จัดตั้งการปฏิบัติการในการจ้างงานอย่างเท่าเทียมและยุติธรรม 3) บริษัทต้องจ่ายค่าจ้างอย่างเท่าเทียมกัน โดยเทียบกับงานชนิดเดียวกันและในช่วงเวลาเดียวกัน 4) บริษัทต้องเพิ่มตำแหน่งระดับบริหารให้แก่คนผิวดำ 5) ปรับปรุงสิ่งอำนวยความสะดวกทั้งหลาย ได้แก่ ที่อยู่อาศัย การคมนาคมขนส่ง การศึกษาและสาธารณสุขให้แก่ลูกจ้าง ซัลลิแวน โค้ด ได้รับการยอมรับมากขึ้น เช่น บริษัทที่มีสาขาในแอฟริกาได้และได้มีการปรับปรุงส่งเสริมให้มีการฝึกงานเป็นการเปิดโอกาสแก่คนผิวดำ see Grundy, *South Africa: Domestic crisis and global challenge*, p.63.

## ส่วนที่ 2

### ผลกระทบและสภาพทางเศรษฐกิจของแอฟริกาใต้อันเนื่องมาจากการลงโทษทางเศรษฐกิจ

สถานการณ์และสภาพทางเศรษฐกิจของแอฟริกาใต้โดยทั่วไปกล่าวได้ว่า ความมั่งคั่งและการเติบโตทางเศรษฐกิจเกิดขึ้นจากการพึ่งพาอาศัยการค้าและการลงทุนจากต่างประเทศ ตลอดจนพึ่งพาดูดซับต่างประเทศอย่างเต็มที่ เศรษฐกิจของแอฟริกาใต้เป็นลักษณะมุ่งสู่ภายนอก โดยพึ่งพิงอยู่กับการค้า การลงทุน และเทคโนโลยีจากประเทศตะวันตกอย่างเด่นชัด การส่งออกโดยส่วนใหญ่เกี่ยวข้องกับวัตถุดิบแร่ธาตุทองคำ การนำเข้าก็เป็นจำพวกสินค้าทุนที่จำเป็นต่ออุตสาหกรรมและเหมืองแร่ที่นับวันจะเพิ่มมากขึ้น และเนื่องจากการนำเข้าที่ก้าวไปเกินกว่าการส่งออก ทุนต่างประเทศจึงเป็นสิ่งจำเป็นต่อการดำรงอยู่ของระบบเศรษฐกิจ ทางด้านเงินกู้ สินเชื่อ และการลงทุนก็เป็นน้ำมันหล่อลื่นที่ขาดไม่ได้ต่อการดำรงอยู่ของระบบเช่นกัน<sup>77</sup>

นิตยสารของธนาคารสแตนดาร์ดแห่งอังกฤษให้ข้อสังเกตว่า ความมั่งคั่งของแอฟริกาใต้ตั้งอยู่บนรากฐานของความสามารถในการขายวัตถุดิบและผลผลิตแก่ต่างประเทศ ขณะเดียวกันแอฟริกาใต้ก็พึ่งพิงโลกภายนอกเพื่อการนำเข้าสิ่งจำเป็นหลายอย่าง นอกจากนี้การค้ากับต่างประเทศได้สร้างมูลค่าโดยประมาณแก่ผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศหรือจีดีพีของแอฟริกาใต้ (Gross Domestic Product - GDP) ถึงร้อยละ 55<sup>78</sup> ตัวอย่างเช่นสินค้านำเข้า ได้แก่ เทคโนโลยีก้าวหน้าทั้งหลาย สิ่งอำนวยความสะดวกด้านการขนส่ง และเครื่องกำเนิดพลังงาน แอฟริกาใต้นำเข้าสิ่งเหล่านี้ในอัตราร้อยละ 40 ของการนำเข้าทั้งหมด ขณะที่ผลิตภัณฑ์ปิโตรเลียม สินค้าทางทหาร แอฟริกาใต้นำเข้ามีมูลค่า 1 ใน 3 ของการนำเข้าทั้งหมด<sup>79</sup> เครื่องจักรกลเพื่อการเกษตร ปุ๋ยเคมีและยาฆ่าแมลง 2-3 ชนิด ระบบคอมพิวเตอร์และอุปกรณ์ที่เกี่ยวข้อง รวมถึงยานพาหนะและอะไหล่ (เครื่องบิน เครื่องยนต์รถไฟ และรถบรรทุกสินค้า) เป็นสินค้านำเข้าทั้งสิ้น<sup>80</sup>

<sup>77</sup>See *South Africa economic profile* (Johannesberg: Economic Division, Standard Bank of South Africa, 1993).

<sup>78</sup>Cited in *Sanction against South Africa*, p.44.

<sup>79</sup>*Ibid.*

<sup>80</sup>*Ibid.*

เมื่อประสบกับแรงกดดันของการลงโทษทางเศรษฐกิจทั้งหลาย จึงเกิดผลกระทบต่อทุกภาคเศรษฐกิจ ไม่ว่าจะเป็นภาคธุรกิจการค้า การเงินการธนาคาร การลงทุนและการทหาร และเกี่ยวโยงไปถึงการเมือง อาทิ การลงโทษทางการเงิน ได้สร้างภาระหนี้สินให้แก่แอฟริกาได้มาตั้งแต่ปี ค.ศ.1985 และได้ส่งผลกระทบต่ออย่างใหญ่หลวงต่อชื่อเสียงทางการเงินของประเทศ ดุลและอัตราการค้าที่ตกอยู่ในภาวะน่าเป็นห่วง กำลังการซื้อและนำเข้าที่บอบช้ำ และมูลค่าของเงินเรนต์ที่ตกลงไปทุกวัน<sup>81</sup> เป็นที่แน่นอนว่าสถานการณ์ทางการเงินของแอฟริกาได้ตกอยู่ในห้วงแห่งการพังทลาย

นักวิเคราะห์หลายท่านที่จับตามองเศรษฐกิจของแอฟริกาได้ สรุปว่า แอฟริกาได้มีความเปราะบางที่ผูกอยู่กับความจำเป็นของการนำเข้าสินค้าทุนในฐานะที่เป็นจักรกลแห่งการเติบโตทางเศรษฐกิจ<sup>82</sup>

ในปีค.ศ.1987 รัฐมนตรีว่าการกระทรวงแห่งแอฟริกาใต้ในขณะนั้นคือ นายบารองด์ เดอเพลซซีว (Barend du Plessis) กล่าวว่า สืบเนื่องมาจากผลของการลงโทษทางเศรษฐกิจ ทำให้การเติบโตทางเศรษฐกิจถดถอยและเกิดการว่างงานจำนวนมาก โดยเฉพาะในหมู่คนผิวดำ<sup>83</sup> ยิ่งไปกว่านั้น สถิติจากฝ่ายเศรษฐกิจการพาณิชย์ของสหรัฐฯ ซึ่งให้เห็นว่า การนำเข้าของสหรัฐฯจากแอฟริกาได้ระหว่างช่วงปีค.ศ.1983-1987 ตกลงร้อยละ 39 และตกลงไปมากกว่าร้อยละ 40 ตลอดช่วง 9 เดือนแรกของปีค.ศ.1987 ด้านการส่งออกตกลงไปร้อยละ 40 ทางด้านราคาทองคำก็ตกลงเรื่อยมาตลอดปีค.ศ.1987 และ 1988 มาอยู่ที่ราคาต่ำสุด เอชละ 500 ดอลลาร์สหรัฐฯ<sup>84</sup>

นอกจากนั้นผลกระทบทางเศรษฐกิจจากการลงโทษนั้น มีผลให้การค้าระหว่างประเทศโดยรวม ลดลงมาประมาณร้อยละ 2 และยังมีผลกระทบต่อความเชื่อมั่นภาคธุรกิจซึ่งมีความหวั่นไหวและลดการลงทุนและการปล่อยกู้ตามลำดับ อันนำไปสู่การผลักดันให้แอฟริกาใต้ต้องหันไปอาศัยมูลค่าส่วนเกินทางการค้าและทุนสำรองเงินตราต่างประเทศอย่างเต็มที่

<sup>81</sup>Grundy, *South Africa: Domestic crisis and global challenge*, p.68.

<sup>82</sup>*Ibid.*, p.69.

<sup>83</sup>Patrick O' Meara, "Politics in South Africa," *Current History* 88 (May 1989), p.219.

<sup>84</sup>*Ibid.* and Grundy, *South Africa: Domestic crisis and global challenge*, p.71.

ในเรื่องของดุลการค้าที่ลดลง (balance of trade) ช่วงครึ่งแรกของปีค.ศ.1988 ประกอบกับการบีบคั้นด้านหนี้สินต่างประเทศค้างชำระที่มีอยู่ถึง 300 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ บวกกับทุนต่างๆ ไหลออกนอกประเทศจำนวนมาก เป็นอีกภาคหนึ่งที่ได้รับผลกระทบจากการลงโทษและผลักดันให้รัฐบาลแอฟริกาใต้หันมาเร่งรัดพัฒนาเศรษฐกิจภายใน และกำหนดการควบคุมการนำเข้าอย่างจริงจังขึ้นใหม่ (รัฐบาลแอฟริกาใต้เริ่มปรับตัวและตอบโต้ผลของการลงโทษของนานาชาติประเทศ ซึ่งจะกล่าวถึงในส่วนต่อ ๆ ไป)

ธนาคารระหว่างประเทศเข้ามามีส่วนกดดันทางการเงินของแอฟริกาใต้ไม่น้อยโดยออกมาเรียกร้องชำระคืนเงินกู้ระยะสั้นจากแอฟริกาใต้ ผลของการต้องชำระคืนเงินกู้และไม่มีการปล่อยเงินกู้ให้ปรากฏเลยในช่วงปีค.ศ.1984-1987 ทำให้แอฟริกาใต้สูญเสียเงินจำนวนถึง 4 พันล้านดอลลาร์สหรัฐฯ และการสูญเสียทุนทั้งหมดจากทุกแหล่งที่มาของทุนนั้น ๆ ในช่วงเวลาเดียวกันรวมแล้วมากกว่า 2 เท่าของเงินข้างต้นหรืออาจเท่ากับ 10 พันล้านดอลลาร์สหรัฐฯ ก็เป็นไปได้<sup>85</sup>

การสูญเสียทุนการผลิตได้สร้างผลกระทบแง่ลบต่อเศรษฐกิจของแอฟริกาใต้ เพราะเป็นการปิดกั้นความหวังในการเติบโตของเศรษฐกิจ และเมื่อปราศจากการเติบโต แรงกดดันในหมู่ประชาชนคนผิวดำก็จะยิ่งสูงขึ้น<sup>86</sup> ด้วยอัตราการเติบโตทางเศรษฐกิจเพียงร้อยละ 2.5 ต่อปี (จากที่คาดไว้คือร้อยละ 5) ไม่มากพอที่จะสร้างงานให้แก่ผู้ตกงานจำนวนมากถึง 350,000 คนได้<sup>87</sup>

ต่อมาในปีค.ศ.1989 การศึกษาภาคเศรษฐศาสตร์โดยฝ่ายเศรษฐกิจของธนาคารทรัสต์แห่งแอฟริกาใต้ พบว่านับตั้งแต่ปีค.ศ.1985 การลงโทษทางเศรษฐกิจโดยการถอดถอนการลงทุนก่อให้เกิดการสูญเสียการแลกเปลี่ยนเงินตราต่างประเทศจำนวนมาก รวม ๆ 15.21 พันล้านดอลลาร์สหรัฐฯ ด้านการผลิตอาจสูญเสียมูลค่าถึง 30.42 พันล้านดอลลาร์สหรัฐฯ และมูลค่าค่าใช้จ่ายโดยรวม หรือมาตรฐานการครองชีพเสียไปด้วยประมาณ 38 พันล้านดอลลาร์สหรัฐฯ ในขณะที่ค่าใช้จ่ายผู้บริโภครวมลดลงโดยประมาณร้อยละ 15<sup>88</sup>

<sup>85</sup>*Ibid.*, p.61.

<sup>86</sup>*Ibid.*

<sup>87</sup>Desmond Lachman and Kenneth Bercuson, "External policies in the context of trade and financial sanctions," *Economic policies for a new South Africa* (Washington, D.C.: International Monetary Fund, 1992), pp.31-38.

<sup>88</sup>Grundy, *South Africa: Domestic crisis and global challenge*, pp.70-71.

โดยสรุปแล้ว จากมาตรการการลงโทษทางเศรษฐกิจของนานาประเทศ ได้สร้างผลกระทบเสียหายต่อเศรษฐกิจของแอฟริกาได้อย่างสาหัส นอกเหนือไปจากเรื่องของการค้าแล้ว ยังมีผลกระทบในเรื่องของเงินทุนไหลออกนอกประเทศจำนวนมหาศาล จากการเรียกชำระหนี้สินทันทีและการถอนเงินลงทุนและการลงทุนของนานาประเทศ ประกอบกับการตกต่ำของราคาทองคำ ซึ่งเป็นแหล่งที่มาของรายได้ที่สำคัญ ทำให้เศรษฐกิจของแอฟริกาได้เปลี่ยนแปลงไปมาก อัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจลดต่ำกว่าเดิม เกิดอัตราเงินเฟ้อและอัตราดอกเบี้ยเพิ่มสูงขึ้น การค้าและการชำระเงินค่าง่าย ๆ เปลี่ยนจากที่เคยเกินดุลมาเป็นขาดดุล ตัวเลขที่ชี้สถานะทางเศรษฐกิจของแอฟริกาได้ เป็นดังนี้



ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ตารางที่ 3.1 สถิติเสถียรภาพเศรษฐกิจของแอฟริกาใต้

	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993
1. ผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ (ต่อปี)	5.1	-1.0	0.1	2.0	4.2	2.5	-1.0	-1.0	-2.4	1.4
2. รายได้มวลรวมประชาชาติ (ต่อปี)	11.8	0.5	3.1	7.1	3.5	-2.3	-4.4	0.0	-3.6	2.1
3. การลงทุนมวลรวมภายในประเทศ (%)	25.7	20.1	18.2	17.9	20.2	20.5	17.1	16.3	15.1	15.2
4. เงินออมมวลรวมภายในประเทศ (%)	27.6	29.2	27.5	25.9	25.7	25.8	23.1	21.3	18.8	19.3
5. เงินออมมวลรวมประชาชาติ (%)	-	24.5	22.7	22.6	22.6	22.5	17.4	16.9	15.1	16.3
6. มูลค่าสุทธิของการลงทุนจากต่างประเทศโดยตรง (ล้านเหรียญสหรัฐ)	-	-500	-120	-160	98	10	-5	-8	-5	-8
7. เงินช่วยเหลือจากรัฐบาล	-	0.0	0.0	0.0	0.2	0.1	0.2	0.4	0.3	0.5
8. การระดมเงินต่างประเทศ (foreign financing) (%)	-	-0.3	0.0	0.0	-0.1	0.0	-0.1	0.3	0.2	-0.1
9. รายได้จากภาษีนำเข้า (ร้อยละของรายได้โดยรวม)	-	2.7	3.6	3.7	5.8	8.6	3.6	3.8	2.4	3.4
10. รายได้จากภาษีส่งออก (ร้อยละของรายได้โดยรวม)	-	0.2	0.1	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
11. อัตราการเติบโตของการนำเข้าเฉพาะสินค้า (%)	22.9	-18.6	0.4	2.3	25.3	-0.4	-7.2	0.3	0.6	7.5
12. อัตราการเติบโตของการส่งออกเฉพาะสินค้า (%)	12.7	19.7	5.8	-3.5	2.2	9.5	4.0	4.3	26.2	8.6
13. เงินทุนไหลเข้า (%)	1.2	-6.8	-3.6	-1.7	-3.1	-1.9	-1.1	-	-	-
14. เงินทุนหมุนเวียนอื่น ๆ (ล้านเหรียญสหรัฐ)	-	-2,120	-3,030	-2,780	-1,318	-1,590	-2,075	-2,252	-1,385	-1,794
15. ทุนสำรองเงินตราต่างประเทศ: ทองคำ (ล้านเหรียญสหรัฐ)	-	-	2,541	1,295	1,137	2,074	1,992	-	-	-
16. มูลค่าการส่งออกสินค้า (ล้านดอลลาร์สหรัฐ)	9,334	9,326	11,097	12,484	13,152	14,976	16,580	17,096	22,073	22,873
17. มูลค่าการนำเข้าสินค้า (ล้านดอลลาร์สหรัฐ)	14,956	10,319	11,750	14,100	17,336	16,922	17,054	17,609	18,236	18,591

ที่มา: World Tables 1995. (Baltimore and London: The Johns Hopkins University Press, 1995). and African Development Indicators 1996. (Washington, D.C.: The World Bank, 1996).

### (วิเคราะห์ตารางที่ 3.1)

1) ผลผลิตมวลรวมภายในประเทศ (ต่อปี) จะพบว่าอยู่ในอัตราติดลบ และตกต่ำอย่างมากในปีค.ศ.1985 ซึ่งเป็นปีที่อยู่ในช่วงมีการจลาจลครั้งใหญ่และรัฐบาลต้องประกาศภาวะฉุกเฉิน และเป็นปีที่นานาชาติเริ่มปรับใช้มาตรการการลงโทษทางเศรษฐกิจ ทำให้ตัวเลขของผลผลิตมวลรวมภายในประเทศถึงติดลบ (-1.0) แต่หลังจากปีค.ศ.1985 เรื่อยมา ตัวเลขอยู่ในอัตราก่อ ๆ กระเด้งตัวสูงขึ้น นั่นเป็นเพราะรัฐบาลพยายามปรับตัวออกนโยบายใหม่ ๆ ออกมาเพื่อหลีกเลี่ยงปัญหา จนกระทั่งปี ค.ศ.1989 ตัวเลขตกลงไปติดลบอีกครั้ง ทั้งที่สถานการณ์การเมืองเริ่มคลี่คลายขึ้นบ้างในสมัยประธานาธิบดีเคอ แคลร์ก อาจสืบเนื่องมาจากการชะงักตัวเพื่อรอคูศิศทางของสถานการณ์ทางการเมืองและผลจากการเจรจาระหว่างรัฐบาลคนขาวกับผู้นำคนผิวดำ เมื่อเห็นหนทางที่สคิสกลไกทางเศรษฐกิจทั้งหลายก็เคลื่อนไหวในทางที่ดีขึ้น ตัวเลขในปีค.ศ.1993 จึงกลับมาบวกอีกครั้งหนึ่ง และคาดการณ์ว่าจะสูงขึ้นเรื่อย ๆ เมื่อรัฐบาลตกลงใจในปีนั้นว่าจะให้มีการเลือกตั้งโดยทั่วไป โดยปราศจากการแบ่งแยกเชื้อชาติสีผิว

2) รายได้มวลรวมประชาชาติ (ต่อปี) ด้วยเหตุผลเดียวกัน ตัวเลขที่ลดและเพิ่ม จะอยู่ในช่วงปีเดียวเหมือนกับข้างต้น

3) การลงทุนมวลรวมภายในประเทศ (%) สืบเนื่องมาจากมาตรการการลงโทษทางเศรษฐกิจ และวิกฤตการณ์ทางการเมืองภายในแอฟริกาใต้ ทำให้การลงทุนภาคต่างๆ ในแอฟริกาใต้ถดถอย โดยเฉพาะการลงทุนจากต่างประเทศที่ถอนตัวออกไปมีผลกระทบต่อภาคเศรษฐกิจของแอฟริกาใต้ แต่แทนที่จะถดถอยลงไปเรื่อย กลับพบว่าในปีค.ศ.1988 ตัวเลขกลับมาเพิ่มสูงขึ้น (ค.ศ.1987=17.9 - ค.ศ.1988 = 20.2) นั่นอาจเป็นเพราะการปรับตัวทางเศรษฐกิจที่รัฐบาลเข้ามาส่งเสริมให้ภาคเอกชนภายในประเทศหันมาสนใจการลงทุนด้วยนโยบายจูงใจต่าง ๆ แต่อัตราการลงทุนเพิ่มขึ้นไปเพียง 2 ปี ก็ตกลงมาอีกด้วยเหตุผลเดิมคือการลดและชลดตัวเพื่อรอคูศิศานการณ์ทางการเมือง เมื่อสถานการณ์ทางการเมืองเป็นไปในเชิงบวก การลงทุนทั้งหลายเริ่มกระเตื้องขึ้นในปีค.ศ.1993

4) เงินออมมวลรวมภายในประเทศ (%): ปีค.ศ.1985 จะพบว่าม้อัตราร้อยละ 29.2 เถลี่ยสูงขึ้นมาจากปีค.ศ.1984 ทั้งนี้เพราะมาจากมาตรการการลงโทษทางการเงิน เงินตราต่างประเทศถูกถอดถอนออกไปจำนวนมหาศาลกระทบต่อภาคธุรกิจ การค้า การลงทุน และเศรษฐกิจโดยรวม รัฐบาลจำต้องระดมเงินออมทั้งหมดที่มีอยู่เพื่อนำไปใช้เป็นงบประมาณ แก้ไขสถานการณ์เราจะพบว่าเงินออมลดลงตามลำดับ นั่นเป็นเพราะรัฐบาลกำลังสูญเสียเงินออมเหล่านั้น และไม่สามารถหาได้ใหม่เนื่องจากถูกปิดกั้นด้วยมาตรการลงโทษ



5) เงินออมมวลรวมประชาชาติ พบว่าตัวเลขลดลงตามลำดับตั้งแต่ปีค.ศ.1985 เป็นต้นมา ก็ด้วยเหตุผลเดียวกับหัวข้อก่อนหน้านี้

6) มูลค่าสุทธิของการลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศ ปีค.ศ.1985 ตัวเลขของมูลค่าการลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศคิดลบถึง -500 สืบเนื่องจากขณะนั้นต่างประเทศได้ถอนการลงทุนออกไปตามนโยบายการลงโทษของประเทศตน (ซึ่งโดยส่วนมากคือประเทศตะวันตก) ดังนั้นการลงทุนในช่วงนั้นจึงเลวร้ายและถดถอยอย่างยิ่ง ในปีต่อมาค.ศ.1986 และ 1987 ยังคงติดลบแต่ในอัตราที่น้อยกว่าปีค.ศ.1985 นั้นเป็นเพราะการลงทุนต่างประเทศได้ถอนออกไปจำนวนมากแล้วในปีต่อ ๆ มาการถอนการลงทุนจึงน้อยลง แต่ก็ยังคงมีการถอนตัวอยู่เรื่อย ๆ ตัวเลขในปีค.ศ.1988 กลับมาเป็นบวก 98 นั้นคงเหลือเป็นมูลค่าการลงทุนจากต่างประเทศของบางบริษัทที่ยังคงดำเนินการลงทุนอยู่ แต่ไม่นานมูลค่าการลงทุนกลับตกต่ำลงเกือบ 80% และลดลงตามลำดับจนกลับมาติดลบอีกครั้ง ก็ด้วยเหตุผลในเรื่องของแรงกดดันต่อการปรับใช้มาตรการการลงโทษอย่างจริงจัง และการขาดความเชื่อมั่นในสถานการณ์และทิศทางทางการเมืองของแอฟริกาได้ในขณะนั้นที่นักลงทุนต่างชาติทั้งหลายยังไม่มั่นใจต่อการเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองของคนผิวดำ

7) เงินช่วยเหลือแก่รัฐบาล ด้วยเหตุของการปรับใช้มาตรการการลงโทษอีกเช่นกันที่ทำให้เงินช่วยเหลือทั้งหลายที่รัฐบาลแอฟริกาได้เคยได้รับกลับมีเพียง 0.0 แต่ต่อมานับตั้งแต่ปีค.ศ.1988 ตัวเลขแสดงว่าพอจะมีอยู่บ้าง โดยเฉพาะปีค.ศ.1989 เป็นต้นมามีเงินช่วยเหลือแก่รัฐบาลเข้ามาอย่างต่อเนื่อง แต่มีใช้เพื่อรัฐบาล หากเป็นการผ่านทางรัฐบาลเพื่อช่วยสนับสนุนหนทางการปฏิรูปประเทศและส่งเสริมเสรีภาพและความเสมอภาค

8) การระดมเงินต่างประเทศ จากตัวเลขชี้ชัดว่า รัฐบาลแอฟริกาได้ขาดแคลนเงินจากต่างประเทศอย่างสิ้นเชิง ด้วยเหตุผลที่เกี่ยวข้องกับมาตรการการลงโทษทางเศรษฐกิจและภาพพจน์ทางการเมืองของแอฟริกาได้ การระดมเงินจากต่างประเทศจึงเป็นไปได้ไม่ได้เลย

9-10) รายได้จากภาษีนำเข้า-ส่งออก เนื่องจากเศรษฐกิจที่ถดถอย รัฐบาลแอฟริกาได้จึงจำเป็นต้องตั้งกำแพงภาษีสินค้านำเข้า (โดยเฉพาะกับสินค้าฟุ่มเฟือย) ทั้งนี้เพื่อปกป้องสินค้าภายใน แต่แท้จริงก็เพื่อป้องกันเงินตราแอฟริกาได้ไหลออกนอกประเทศ และการเสียดุลการค้า กระทั่งสถานการณ์ทางการเมืองมีที่ท่าคลี่คลายไปในทางที่ดี ภาษีนำเข้าก็ได้รับการผ่อนผันลดลงตามไปด้วย ตรงกันข้ามรัฐบาลกลับยกเลิกภาษีเพื่อการส่งออกทั้งหลายเสีย ทั้งนี้เป็นไปตามนโยบายทดแทนการนำเข้าและส่งเสริมการส่งออก เพื่อหาเงินตราต่างประเทศเข้ามา ดังนั้นรายได้จากภาษีการนำเข้าจึงเก็บได้ในอัตราที่มากกว่ารายได้จากภาษีส่งออก (ซึ่งเท่ากับ 0.0)

11) อัตราการเติบโตของการนำเข้าสินค้า (%) จะพบว่าเมื่อเริ่มมาตรการลงโทษทางเศรษฐกิจ อัตราการเติบโตของการนำเข้าสินค้าก็เริ่มมีค่าติดลบ นั่นหมายถึงการถดถอยของการนำเข้าสินค้า ต่อมาในปีค.ศ.1986 การนำเข้าเติบโตขึ้นมาบ้างจนโดดเด่นมากในช่วงปีค.ศ.1988 สูงถึง 25.3 เปอร์เซ็นต์ ซึ่งไม่ควรจะเป็นเช่นนี้หากมีการปิดกั้นทางการค้าตัดขาดจากแอฟริกาได้อย่างจริงจัง อย่างไรก็ตามในปีต่อมาอัตราการเติบโตของการนำเข้าสินค้าตกต่ำลงจนติดลบ (-0.4%) นั่นอาจเป็นเพราะแอฟริกาได้ได้นำเข้าอย่างเต็มที่ ก่อนที่จะมีอะไรเกิดขึ้นกับสถานการณ์ทางการเมืองที่ไม่แน่นอนขณะการเลือกตั้งประธานาธิบดีใหม่ ทำให้ในปีค.ศ.1989 และ 1990 การนำเข้าของแอฟริกาได้ติดลบ แต่ต่อมาพบว่าอัตราการเติบโตขึ้นอย่างค่อยเป็นค่อยไป ซึ่งอาจเป็นเพราะสถานการณ์ทางการเมืองที่คลี่คลายไปในทางที่ดีขึ้น

12) อัตราการเติบโตของการส่งออกสินค้า (%) พบว่าการเติบโตของการส่งออกสินค้าอยู่ในลักษณะของขึ้น ๆ ลง ๆ เป็นการยากที่จะให้เหตุผลในรายละเอียดที่ลักษณะอัตราการเติบโตของการส่งออกเป็นเช่นนั้น อย่างไรก็ตาม สังเกตได้ว่า แอฟริกาได้ยังมีหนทางการส่งออกอยู่ไม่ว่าจะมากหรือน้อย นั่นหมายความว่าแอฟริกาได้ยังมีความสามารถเข้าถึงเงินตราต่างประเทศได้ ทั้งที่แอฟริกาได้ควรจะถูกโคดเคียวแซงก์ชันจากนานาประเทศ และที่สำคัญหมายความว่ายังมีบางประเทศให้ความร่วมมือทางการค้ากับแอฟริกาได้ ถึงกระนั้นแอฟริกาได้ยังคงขาดดุลการค้าตลอดมา

ข้อสังเกตข้อ 11-12 นี้ เป็นตัวเลขที่สามารถบ่งบอกได้ว่า มาตรการการลงโทษทางการค้าที่สหประชาชาติกำหนดและเรียกร้องให้นานาประเทศปฏิบัตินั้นไม่บังเกิดผลเท่าที่ควร เพราะแอฟริกาได้ยังคงมีอัตราการเติบโตของการนำเข้าสินค้า-ส่งออกสินค้า แม้ไม่โดดเด่นนักแต่ก็ยังคงมีและหากจะย้อนกลับไปพิจารณาตัวเลขทางการค้านำเข้าและส่งออกระหว่างแอฟริกาได้กับประเทศคู่ค้าหลัก ๆ ด้วยแล้ว จะพบว่ามูลค่าการนำเข้า-ส่งออกระหว่างประเทศเพิ่มขึ้นทุกปี (ภาคผนวก ข.)

13) เงินทุนไหลเข้า (%) เงินทุนไหลเข้า ได้แก่ การลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศ การกู้เงินของทั้งรัฐบาล เอกชน การลงทุนในหลักทรัพย์ระยะยาว และการกู้เงินระยะสั้นของภาคเอกชนและรัฐบาล และสินเชื่อที่ปล่อยจากธนาคารต่างประเทศ แต่ทั้งหมดถูกยกเลิกไป เนื่องมาจากมาตรการการลงโทษทางเศรษฐกิจและนักลงทุนขาดความเชื่อมั่นในเศรษฐกิจและการเมืองของแอฟริกาได้ ในปีค.ศ.1985 เงินทุนไหลเข้า -6.8 จึงเท่ากับเงินทุนไหลออก 6.8 นั่นเอง เงินทุนทั้งหลายพากันไหลออกจนแทบจะไม่เหลือ

\*ปีค.ศ.1991-1993 ไม่พบข้อมูล

14) เงินทุนหมุนเวียนอื่น ๆ ที่เห็นค่าตัวเลขเป็นติดลบนั้นเพราะเงินทุนไหลเข้ามีค่าน้อยกว่าเงินทุนไหลออก ยิ่งปีใดเงินทุนไหลออกมากยิ่งมีค่าตัวเลขติดลบมาก ซึ่งจะเห็นได้ในช่วงปีแรก ๆ ของการปรับใช้มาตรการการลงโทษ และเงินทุนหมุนเวียนนี้ยังคงไหลออกอย่างต่อเนื่องทุกปี

15) ทุนสำรองทองคำ เช่นเดียวกับประเทศอื่น ๆ แอฟริกาใต้ถือทองคำไว้เป็นทุนสำรองเงินตราเพื่อควบคุมปริมาณเงินภายในประเทศ และใช้ในการชำระหนี้สินระหว่างประเทศ จากข้อมูลที่ได้มาในช่วงปีค.ศ.1987-1991 เท่านั้น แต่ยังคงพอจะมองออกได้ว่า ทุนสำรองทองคำของแอฟริกาใต้ลดลงมากโดยเฉพาะในปีค.ศ.1989 ซึ่งอาจเป็นเพราะเป็นช่วงเวลาเดียวกับที่ธนาคารต่างประเทศเรียกคืนเงินกู้ระยะสั้นที่แอฟริกาใต้ต้องจ่ายขณะนั้นถึง 1.4 พันล้านแรนด์ ดังนั้นทุนสำรองทองคำจึงถูกนำมาชำระหนี้สินในช่วงนั้น

16-17) มูลค่าการนำเข้า-ส่งออก มูลค่าทั้งสองตกลงมาบ้างในช่วงเริ่มการปรับใช้มาตรการการลงโทษ แต่มูลค่ามิได้ตกลงอย่างต่อเนื่อง ตรงกันข้ามกลับเพิ่มขึ้นทุกปี อย่างไรก็ตาม จะพบว่ามูลค่าการนำเข้ามีมากกว่าการส่งออก ซึ่งหมายความว่าแอฟริกาใต้กำลังอยู่ในภาวะขาดดุลการค้าและมากขึ้นทุกปี ถึงกระนั้นในบริบทของการลงโทษทางเศรษฐกิจ สถิติตัวเลขเหล่านี้บ่งบอกว่าแอฟริกาใต้มิได้ถูกปิดกั้นทางการค้าการนำเข้า-ส่งออกอย่างเข้มงวดเลย เพราะฉะนั้นประสิทธิผลของมาตรการลงโทษจึงมิได้บังเกิด ณ ประเด็นนี้.

ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

### 1. ผลกระทบต่อภาครัฐกิจและบริษัทข้ามชาติ

การลงทุนทางเศรษฐกิจมีผลกระทบโดยตรงต่อบริษัทข้ามชาติที่เปิดการลงทุนในแอฟริกาใต้ โดยเฉพาะบริษัทข้ามชาติของประเทศตะวันตก เนื่องจากมีบทบาทโดยตรงต่อการลงทุนในภาคเศรษฐกิจ และสังคม ของระบบอาร์ปาท ซึ่งประมาณว่ามีความสำคัญถึง 1 ใน 3 ของการเติบโตทางเศรษฐกิจของแอฟริกาใต้

การลงทุนจากต่างประเทศที่ใหญ่ที่สุดในแอฟริกาใต้เป็นของอังกฤษ โดยประมาณถึงร้อยละ 50 ของการลงทุนจากต่างประเทศทั้งหมด อันดับสองคือสหรัฐอเมริกา (1.8 พันล้านดอลลาร์สหรัฐ)<sup>90</sup> และอันดับสามคือ เยอรมนีตะวันตก (1.1 พันล้านดอลลาร์สหรัฐ) อย่างไรก็ตาม ความเชื่อมั่นทางเศรษฐกิจที่ถูกสั่นคลอน เป็นสาเหตุให้เกิดกระแสการไหลออกของทุนเอกชนอย่างรวดเร็ว ในช่วงเดือนมิถุนายน-กันยายน ค.ศ.1985 นักลงทุนต่างประเทศถอนตัวจากแอฟริกาใต้โดยขายหุ้นที่มีอยู่ในตลาดหุ้นเป็นจำนวนเงินถึง 365 ล้านดอลลาร์ และช่วง 11 เดือนระหว่างพฤษภาคม ค.ศ.1985-มีนาคม ค.ศ.1986 ทุนได้ไหลออกจากแอฟริกาใต้เป็นจำนวน 1 พันล้านดอลลาร์สหรัฐ และนับตั้งแต่ปีค.ศ.1985 ที่เกิดภาวะวิกฤตของการชำระหนี้ต่างประเทศ มูลค่าของอัตราแลกเปลี่ยนเงินตราต่างประเทศตกลงถึงร้อยละ 50 ที่เดียว<sup>90</sup>

เมื่อบริษัทเหล่านี้ได้รับแรงกดดันจากการรณรงค์ให้ร่วมลงทุนทางเศรษฐกิจ ประกอบกับแรงกดดันทางการเมืองภายในแอฟริกาใต้ จึงเป็นเหตุผลเพียงพอต่อการถอนทุนออกไป เช่น การลงทุนโดยตรงของสหรัฐฯ ลดลงไปเกินครึ่งในช่วงเวลาเพียงหนึ่งปี (ค.ศ.1985-1986) และลดลงตามลำดับ<sup>91</sup> รายงานทางเศรษฐกิจจากทางกงสุลอเมริกันในกรุงโยฮันเนสเบิร์ก ประจำเดือนกรกฎาคม ค.ศ.1986 รายงานว่า ปลายปีค.ศ.1986 บริษัทต่างประเทศส่วนใหญ่ที่ปิดกิจการลงเริ่มจากบริษัทเล็ก ๆ ต่อมาเป็นบริษัทยักษ์ใหญ่ที่มีสาขาอยู่ในแอฟริกาใต้ เช่น บริษัทโคคา-โคล่า (ถอนการลงทุนเมื่อเดือนกันยายน) บริษัทเยเนอรัล มอเตอร์ (ถอนการลงทุนในวันที่ 20 ตุลาคม) บริษัทไอบีเอ็ม (ถอนตัวในวันต่อมา) บริษัทฮันนี่เวลล์ แอนด์ วอร์เนอร์ คอมมิวนิเคชั่น บริษัทเบลล์ แอนด์ โฮเวลล์ บริษัทโมโตโรลา บริษัทฮิสแมนด์ โกดัก บริษัทโทรเลขและโทรศัพท์อเมริกัน และบริษัทที่ซื้อแร่พลูโตเนียมและพัลลาเดียมจากเหมืองของแอฟริกาใต้ ต่างถอนการลงทุน

<sup>89</sup>Quoted in *Sanctions against South Africa*, p.44.

<sup>90</sup>*Ibid.*

<sup>91</sup>*Ibid.*

ทุนไปตาม ๆ กัน<sup>92</sup> แต่ในขณะที่เดียวกันยังคงมีบริษัทกว่า 176 แห่ง ที่ยังคงผูกพันต่อไปในเรื่องของใบอนุญาต ลิขสิทธิ์ สิทธิบัตร และการจัดการส่งออก<sup>93</sup>

บริษัทแห่งสหราชอาณาจักรอังกฤษเองก็ได้ขายผลประโยชน์ทั่วไปของตนให้แก่บริษัทแอฟริกาใต้ ธนาคารบาร์คเลย์ และธนาคารสแตนดาร์ด ซึ่งเป็นธนาคารที่ใหญ่ที่สุดในแอฟริกาใต้ได้ถอนการลงทุนออกไป<sup>94</sup> ปราบฏการณ์ข้างต้นนี้ถือได้ว่าเป็นความสำเร็จส่วนหนึ่งของการบีบบังคับทางเศรษฐกิจ

อย่างไรก็ตาม ในทางตรงข้าม กลับพบว่า บริษัทจากเยอรมันตะวันตก หรือแม้แต่ญี่ปุ่นและอิตาลี กลับกลายเป็นคู่แข่งทางการค้าของสหรัฐฯและอังกฤษ เพราะการลงโทษทางเศรษฐกิจ แอฟริกาใต้จึงหันเหความสนใจไปจากบริษัทของสหรัฐฯ และอังกฤษ<sup>95</sup> เช่น บริษัทของเยอรมนีตะวันตก ได้เพิ่มการลงทุนในแอฟริกาใต้โดยประมาณถึงร้อยละ 40 (ซึ่งมากกว่าเมื่อ 4-5 ปีก่อนปรับใช้การลงโทษ) หรือประมาณ 1.1 พันล้านดอลลาร์สหรัฐฯ ทั้งบริษัทรถยนต์บีเอ็มดับเบิลยู และบริษัทรถยนต์เมอร์เซเดส เบนส์ เป็นสองตัวอย่างของการเพิกเฉยต่อการลงโทษโดยการสร้างโรงงานผลิตรถยนต์เพิ่มในแอฟริกาใต้<sup>96</sup> บริษัทเหล่านี้มองว่าเศรษฐกิจของแอฟริกาใต้เคยเลวร้ายกว่านี้ และแรงกดดันจากกลุ่มต่าง ๆ ภายในเยอรมนีตะวันตกมีไม่มากนัก หากไม่นับแรงกดดันที่เกิดจากกลุ่มศาสนา

ความสำเร็จของการลงโทษจากสหรัฐฯและอังกฤษ กลับกลายเป็นการเสียผลประโยชน์ให้แก่คู่แข่งทางการค้า เช่น เยอรมนีตะวันตก ญี่ปุ่นและอิตาลีไป ดังเช่น บริษัทไอบีเอ็ม สูญเสียส่วนแบ่งตลาดให้แก่บริษัทฮิตาชิของญี่ปุ่น และโอลิเว็ตติของอิตาลี โดยเฉพาะบริษัทของอิตาลีนี้ ได้ขยายโรงงานให้ใหญ่โตขึ้น จนกลายเป็นซัพพลายเออร์ที่ใหญ่ที่สุดในเรื่องของคอมพิวเตอร์ส่วนตัวในแอฟริกาใต้<sup>97</sup> ญี่ปุ่นเองก็เช่นกันในขณะที่รัฐบาลประกาศการลงโทษ แต่ยังคงปรากฏว่ามี

<sup>92</sup>Ibid.

<sup>93</sup>Grundy, *South Africa: Domestic crisis and global challenge*, p.60.

<sup>94</sup>Cited in *Sanctions against South Africa*, p.45.

<sup>95</sup>Ibid., p.14.

<sup>96</sup>Ibid.

<sup>97</sup>Ibid.

ว่ามีการลงทุนที่โดดเด่นและเพิ่มมูลค่ามากขึ้น เช่น บริษัทอิตาชิ และบริษัทยานยนต์แห่งญี่ปุ่น (NISSAN) มีส่วนแบ่งตลาดในสินค้าประเภทนี้ถึงร้อยละ 40 (สูงกว่าของสหรัฐฯ)<sup>98</sup>

ปรากฏการณ์ของการถกฉวยโอกาสเข้าถึงตลาดแอฟริกาได้นี้ เป็นผลเสียต่อสหรัฐฯ และอังกฤษ แม้จะประสบความสำเร็จในการปรับใช้การลงโทษก็ตาม อาจกล่าวได้ว่าเป็นความผิดพลาดทั้งต่อหลักการของการลงโทษ (ที่ว่ายิ่งแอฟริกาได้ไม่มีทางเลือกด้านเศรษฐกิจมากเท่าไร การลงโทษยังมีประสิทธิผลมากขึ้นเท่านั้น) และผิดต่อข้อมติของสหประชาชาติที่ประเทศเหล่านี้มีพันธะต้องปฏิบัติในฐานะของสมาชิก เนื่องจากแอฟริกาได้ยังคงมีโอกาสเข้าถึงตลาดและการลงทุนจากต่างประเทศ และการปราศจากความร่วมมืออย่างจริงจังของประเทศคู่ค้าหลัก ๆ บางประเทศเพื่อร่วมกันการลงโทษทางเศรษฐกิจต่อต้านแอฟริกาได้

ประสิทธิผลการลงโทษโดยสรุปจากประเด็นนี้จึงกล่าวได้ว่าเกิดผลกระทบเสียหายแก่เศรษฐกิจของแอฟริกาได้อยู่มาก แต่แอฟริกาได้ก็ยังมีช่องทางผ่อนคลายนแรงกดดันทางเศรษฐกิจอยู่บ้างด้วยความร่วมมือของบางประเทศ

## 2. ผลกระทบทางการเงินการธนาคาร

ความจำเป็นของแอฟริกาได้ในอันต้องพึ่งการเงินของแอฟริกาได้จากประเทศตะวันตก ได้พิสูจน์ถึงความเปราะบางทางเศรษฐกิจ หากไม่นับรวมถึงแรงกดดันจากมาตรการการลงโทษทางเศรษฐกิจ ธนาคารนานาชาติก็สามารถแสดงอิทธิพลหยุดยั้งเศรษฐกิจของแอฟริกาได้ได้ ด้วยความเชื่อมั่นทางธุรกิจเพียงน้อยนิด ภายหลังจากประกาศภาวะฉุกเฉินในแอฟริกาได้ในเดือนมิถุนายน ค.ศ.1985 ธนาคารสหรัฐฯ ได้เริ่มต้นตัดกองทุนใหม่ ๆ ที่จะมิให้แกแอฟริกาได้ออกการกระทำนี้เปรียบเสมือนปฏิกริยาลูกโซ่ให้ธนาคารอื่น ๆ ปฏิบัติตาม โดยการปฏิเสธสินเชื่อระยะสั้นและเงินกู้ระยะยาว<sup>99</sup> ธนาคารเริ่มเรียกเก็บเงินกู้ฐานดอลลาร์ (เงินกู้ที่ต้องจ่ายด้วยเงินดอลลาร์สหรัฐฯ) เป็นผลให้เกิดความปั่นป่วนต่อเงินดอลลาร์ตามมา เกิดการขาดแคลนเงินดอลลาร์ และเงินแรนด์ที่มีมากเกินจนล้นตลาด (over-supply of rand) เป็นเหตุให้มูลค่าของเงินแรนด์ตกลงอย่างรวดเร็ว และดิ่งลงไปมากกว่าร้อยละ 20 ในช่วงเดือนกรกฎาคม-กลางสิงหาคม ค.ศ.1985 และที่ระดับต่ำสุด 0.35 ดอลลาร์สหรัฐฯ ซึ่งน้อยกว่าครึ่งหนึ่งของมูลค่าในปีค.ศ.1984<sup>100</sup>

<sup>98</sup>Ibid.

<sup>99</sup>Ibid. p.44.

<sup>100</sup>Ibid.

วันที่ 31 กรกฎาคม ค.ศ.1985 ธนาคารเซส แมนฮัตตัน แห่งสหรัฐฯ ได้ตัดสินใจระงับสินเชื่อที่กำลังจะปล่อยให้แก่แอฟริกาใต้ และถอนสินเชื่อทั้งหมดที่เคยปล่อยไป ในเวลาต่อมาธนาคารแห่งสหรัฐฯ แห่งอื่น ๆ ก็ปฏิบัติตามในทิศทางเดียวกัน เป็นผลให้ในวันที่ 2 สิงหาคม ปีเดียวกันนั้น รัฐบาลแอฟริกาใต้ได้ปิดตลาดหุ้นโยฮันเนสเบิร์ก และระงับการค้าหุ้นทั้งหมดที่มีอยู่ในขณะนั้นเป็นเวลา 5 วัน<sup>101</sup> ต่อมาในวันที่ 1 กันยายน รัฐบาลแอฟริกาใต้ก็ประกาศการพักชำระหนี้สินต่างประเทศที่รัฐบาลต้องชำระขณะนั้นเสียเป็นจำนวนมากถึง 14 พันล้านดอลลาร์สหรัฐฯ (หนี้ระยะสั้น) นาน 4 เดือน โดยเริ่มดำเนินการตั้งแต่วันที่ 1 ค.ศ.1985 เป็นต้นไป และด้วยค่าของเงินเรนต์ที่ตกลงอย่างรวดเร็ว เงินทุนสำรองคลังของแอฟริกาใต้ถูกจำกัดมูลค่าให้น้อยลงเกินกว่าจะชำระหนี้สินต่างประเทศที่มีอยู่มหาศาลได้ (ซึ่งในขณะนั้นรัฐบาลแอฟริกาใต้มีหนี้สินเดิมโดยรวมอยู่ประมาณ 24 พันล้านดอลลาร์สหรัฐฯ)<sup>102</sup>

การพึ่งพิงด้านการธนาคารต่างประเทศของแอฟริกาใต้อย่างเต็มตัวเห็นได้จากภาคอุตสาหกรรมและการเติบโตของอุตสาหกรรมกรรมการทางทหารนั้นพึ่งพิงกับหนี้สินระหว่างประเทศเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว และโดยตัวของธนาคารแห่งแอฟริกาใต้เองแล้วก็ถูกรอบงำโดยสาขาของธนาคารแห่งอังกฤษคือ ธนาคารบาร์เคลีย์ และธนาคารสแตนดาร์ดชาร์เตอร์ เมื่อเกิดวิกฤตทางการธนาคาร หนี้สินของแอฟริกาใต้ที่มีต่อธนาคารต่างประเทศสูงขึ้นไปอยู่ที่ระดับ 24 พันล้านดอลลาร์สหรัฐฯ โดยมี 14 พันล้านดอลลาร์สหรัฐฯ เป็นหนี้สินระยะสั้น<sup>103</sup>

บทความในวารสารยูโรโมนี (Euromoney) ของเดือนธันวาคม ค.ศ.1985 พาดหัวเรื่องว่า "ธนาคารละทิ้งแอฟริกาใต้แล้ว" และเปิดเผยเหตุผลหนึ่งที่แอฟริกาใต้มีหนี้สินระยะสั้นมากมายเพราะการอาศัยหนี้สินระยะสั้นสืบเนื่องมาจากผู้ปล่อยกู้ได้ปฏิเสธการปล่อยเงินกู้ระยะกลางและระยะยาวแก่ผู้กู้แอฟริกาใต้<sup>104</sup> นอกจากนี้ในวารสารฉบับเดียวกันยังกล่าวอีกว่า การตัดสินใจถอนตัวของธนาคารเซสและธนาคารอื่น ๆ สืบเนื่องมาจากการคาดการณ์จากสถานการณ์การประกาศระงับการลงทุนใหม่ของนานาประเทศ โดยเฉพาะของฝรั่งเศส และการประกาศภาวะฉุกเฉินในแอฟริกาใต้เมื่อวันที่ 20 กรกฎาคม ค.ศ.1984<sup>105</sup>

<sup>101</sup>Ibid., p.15

<sup>102</sup>Ibid., p.44.

<sup>103</sup>Ibid., p.15.

<sup>104</sup>Ibid., pp.15-16.

<sup>105</sup>Ibid.

ธนาคารต่างประเทศแห่งอื่น ๆ โดยเฉพาะของสหรัฐฯและอังกฤษ ได้รับแรงกดดันจากสถานการณ์การลงโทษทางเศรษฐกิจอย่างจริงจัง เช่น ธนาคารชาติแห่งแรกที่ไม่เห็นด้วยกับมาตรการการลงโทษ ก็ถูกต่อต้านจากกลุ่มศาสนาโดยการถอนเงินฝากหรือปิดบัญชีจากธนาคารจำนวน 100 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ มหาวิทยาลัยฮาร์วาร์ด ก็เข้าร่วมการถอนบัญชีเงินฝากครั้งนี้ด้วย โดยถอนเงินเป็นจำนวน 51 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ<sup>106</sup> เหตุการณ์เหล่านี้เป็นแรงผลักดันให้ธนาคารต่างประเทศถอนตัวออกจากแอฟริกาใต้จำนวนมาก และพบว่าทางด้านเม็ดเงินแล้วถูกถอนออกไปจากระบบเงินตราภายในแอฟริกาใต้เป็นจำนวนมากเช่นกัน อาทิ เลตเตอร์ออฟเครดิตเพื่อการพาณิชย์จากสหรัฐฯ จมดิ่งจากที่เคยมีถึง 123 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ ในค.ศ.1983 เหลือเพียง 11 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ เท่านั้นในปีค.ศ.1987 และไม่มีสินเชื่อกับธนาคารใด ๆ ของสหรัฐฯ ปล่อยออกให้แก่แอฟริกาใต้เลยในช่วงเวลาเดียวกัน<sup>107</sup> เพราะฉะนั้นท่ามกลางแรงกดดันจากภายในแอฟริกาใต้และจากการลงโทษที่ทำให้ธนาคารต่างประเทศทั้งหลายต้องถอนตัวออกไปจากแอฟริกาใต้ นำไปสู่ความปั่นป่วนทางธุรกิจ ผู้สังเกตการณ์ทั้งหลายกล่าวว่า การขาดแหล่งเงินทุนจะเป็นการบีบคั้นอย่างรุนแรงต่อเศรษฐกิจของแอฟริกาใต้

ถึงกระนั้นยังมีบางธนาคารที่ปฏิบัติต่างออกไป ผู้บริหารธนาคารรีเสิร์ฟแห่งแอฟริกาใต้ กล่าวกับวารสารยูโรมันนี่ว่า "แม้จะมีวิกฤตการณ์นี้เกิดขึ้น แต่ธนาคารแห่งสวิสและเยอรมันตะวันตกยังคงเป็นพันธมิตรที่ดีต่อแอฟริกาใต้ และเต็มใจที่จะยืดเวลาชำระหนี้ออกไป"<sup>108</sup> อย่างไรก็ตาม วารสารยูโรมันนี่สรุปว่า จากการวิเคราะห์วิกฤตการณ์ทั้งหมด เหตุการณ์ทางการเมืองจะยิ่งนำแอฟริกาใต้ไปสู่ "ยอดเขาแห่งหนี้สิน" ที่พร้อมจะคว่ำลงมาทุกเมื่ออย่างไม่อาจเยียวยา รักษาได้ หากปราศจากการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองในหนทางที่พึงจะเป็น<sup>109</sup> ดังนั้นแม้จะมีบางประเทศที่ช่วยผ่อนคลายความตึงเครียดทางการเงินของแอฟริกาใต้อยู่บ้าง แต่ก็มิได้หมายความว่าภาวะเศรษฐกิจและการเงินของแอฟริกาใต้อันตราย

<sup>106</sup>*Ibid.*, p.16.

<sup>107</sup>Grundy, *South Africa: Domestic crisis and global challenge*, p.60.

<sup>108</sup>Cited in *Sanctions against South Africa*, p.16.

<sup>109</sup>*Ibid.*, p.17.



### 3. ผลกระทบต่อกิจการทางทหารของแอฟริกาใต้

นับตั้งแต่ช่วงกลางปีค.ศ.1985 ประเทศตะวันตกผู้จัดหาสินค้าทางนิวเคลียร์ให้แก่แอฟริกาใต้ได้ร่วมกันปรับใช้การลงโทษต่อต้านรัฐบาลแอฟริกาใต้ อาทิ ในเดือนกรกฎาคม รัฐบาลฝรั่งเศสกำหนดคอมบาร์โกต่อการค้านิวเคลียร์ที่มีกับแอฟริกาใต้ ในเดือนกันยายน สหรัฐฯก็ได้ประกาศการลงโทษทางการค้าที่รวมถึงการเอมบาร์โกการส่งออกนิวเคลียร์ทุกประเภทแก่แอฟริกาใต้ ในเดือนสิงหาคม ก่อนหน้าสหรัฐฯประกาศการลงโทษ รัฐในเครือจักรภพอังกฤษ 6 รัฐ ก็ประกาศการลงโทษ ต่อมากลุ่มประเทศประชาคมยุโรปได้ประกาศเช่นเดียวกัน<sup>110</sup>

แรงกดดันต่อรัฐบาลอเมริกาใต้ด้วยการเอมบาร์โกทางอาวุธยังคงดำเนินต่อเนื่องไป แม้ว่าขณะนั้นรัฐบาลภายใต้การนำของประธานาธิบดีปีเตอร์ ดับเบิลยู โบธา จะได้ประกาศถึงการปฏิรูปจำกัดของเขตของอาปาร์เทคก็ตาม แต่ขณะเดียวกันประธานาธิบดีโบธายังคงพยายามแสดงออกให้เห็นว่านโยบายภายในประเทศแอฟริกาใต้จะไม่มีรัฐอื่นใดมาครอบงำได้<sup>111</sup> และพยายามตอบโต้แรงกดดันภายนอกนี้

จากการเอมบาร์โกทางอาวุธ ในฐานะเป็นยุทธวิธีหรือมาตรการหนึ่งของการลงโทษทางเศรษฐกิจ โดยถือว่าอาวุธเป็นสินค้ายุทธศาสตร์ประเภทหนึ่งที่สามารถส่งผลกระทบต่อการค้าและภาคธุรกิจของแอฟริกาใต้ได้ ทำให้แอฟริกาใต้ต้องจ่ายเงินถึง 2.1 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ ต่อปีเพื่อจำกัดความเสียหายที่เกิดขึ้นกับกิจการทางทหารและการผลิตอาวุธ โดยเงินจำนวนนี้ใช้ไปเพื่อซื้อลิขสิทธิ์และใบรับรองในการสร้างอาวุธเป็นจำนวนมาก โดยเฉพาะจากฝรั่งเศส จนกระทั่งสามารถผลิตอาวุธต่าง ๆ ได้ด้วยตนเอง แต่โดยส่วนมากก็ยังคงต้องอาศัยความร่วมมือช่วยเหลือจากต่างประเทศ กล่าวได้ว่าร้อยละ 80 ของอาวุธที่ผลิตขึ้นในแอฟริกาใต้เป็นฝีมือและเทคโนโลยีของต่างชาติทั้งสิ้น<sup>112</sup>

<sup>110</sup>Spector and Smith, Nuclear ambitious, p.275.

<sup>111</sup>*Ibid.*.

<sup>112</sup>Sanctions against South Africa, p.45.

อาจกล่าวได้ว่า การเอมบาร์โกทางอาวุธเป็นปัจจัยหนึ่งจากหลาย ๆ ปัจจัยที่ได้ บั่นทอนอำนาจทางทหารของแอฟริกาใต้ลงได้<sup>113</sup> นอกเหนือไปจากเป็นการทำลายเศรษฐกิจของ ประเทศโดยอ้อมแล้ว ยังเป็นเครื่องมือทำลายอำนาจหรือความแข็งแกร่งของกลุ่มผู้กุมอำนาจใน ระบอบอาปาร์เทต หรืออย่างน้อยก็เป็นการชลอการสร้างสรรค์กองทัพและเป็นการเพิ่มมูลค่าในการ จัดหาวัตถุดิบทางทหาร แต่ที่สำคัญเป็นการรีดถอนอำนาจรัฐบาลแอฟริกาใต้ที่ใช้กลไกทางทหารใน การปกครองประเทศและครอบงำภูมิภาค

อย่างไรก็ตาม ตามความเป็นจริงปรากฏว่าการเอมบาร์โกด้านอาวุธครั้งนี้แทบจะ ไม่ต่างไปจากครั้งก่อน ๆ ที่ผ่านมา คือ แอฟริกาใต้สามารถหาทางออกในเรื่องนี้ได้ไม่ยากเลย เพราะนับจากการถูกเอมบาร์โกทางอาวุธในปีค.ศ.1977 แล้วแอฟริกาใต้ได้เรียนรู้ที่จะปรับตัวไม่ให้ อ่อนไหวไปตามกระแสการต่อต้านจากนานาประเทศ<sup>114</sup> และยังคงปรากฏว่างบประมาณการทหาร ของแอฟริกาใต้เพิ่มขึ้นทุกปี (อ้างในบทที่ 2 หน้า ๑๑)

บริษัทผลิตอาวุธแห่งแอฟริกาใต้ (ARMSCOR) ได้จัดเตรียมการนำเข้าระบบ อาวุธและหาเทคโนโลยีเพื่อการผลิตอาวุธจากวัตถุดิบภายในประเทศไว้พร้อม แอฟริกาใต้เปลี่ยน จากแอฟริกาใต้ผู้ซื้อไปสู่ประเทศผู้ส่งออกผลผลิตทางอาวุธ ประกอบกับการมีใบรับรองและพิมพ์ เขียวของอาวุธที่แอฟริกาใต้ซื้อจากบริษัทผลิตอาวุธจากต่างประเทศ จึงไม่ยากนักที่แอฟริกาใต้จะ หลีกเลี่ยงการพึ่งพิงจากต่างประเทศและผลกระทบที่เกิดจากการเอมบาร์โกทางอาวุธ<sup>115</sup>

ปัจจัยที่กำลังจะกล่าวถึงต่อไปนี้คือ วิธีการที่แอฟริกาใต้และหุ้นส่วนทางการค้า "ใช้ลดทอนประสิทธิผลของการเอมบาร์โก"<sup>116</sup>

<sup>113</sup>Colin Legum, "South Africa's shrinking role as a regional power, "World Politics 90/91, 11<sup>th</sup> edition, p.116 ปัจจัยอื่น ๆ ที่บั่นทอนอำนาจทางทหารของแอฟริกาใต้ได้แก่ 1) ความไร้เสถียรภาพบนรากฐานทางการเมืองของระบอบอาปาร์เทตที่เติบโตขึ้นทุกวัน 2) ศักยภาพที่ประเทศแอฟริกาตอนใต้ที่มากขึ้นจาก ความช่วยเหลือของนานาประเทศให้สามารถต่อต้านแรงกดดันทางทหารและเศรษฐกิจจากแอฟริกาใต้ได้ 3) แรงกดดันในหลาย ๆ ด้านจากนานาประเทศ โดยเฉพาะจากตะวันตก

<sup>114</sup>Grundy, *South Africa: Domestic crisis and global challenge*, p.106.

<sup>115</sup>*Ibid.*

<sup>116</sup>*Ibid.*, pp.106-107.

1. โบอนุญาต โบอนุญาตส่วนใหญ่แอฟริกาใต้ได้มาก่อนจะมีการเอิมบาร์โกทางอาวุธก่อนปีค.ศ.1977 และใช้มาจนกระทั่งถึงการเอิมบาร์โกทางอาวุธในปีค.ศ.1985 เรื่อยมา

2. บรรษัทข้ามชาติ เมื่อบรรษัทข้ามชาติละทิ้งแอฟริกาใต้ แต่เทคโนโลยีของพวกเขายังคงมีอยู่ และถูกขายให้แก่บริษัทท้องถิ่นในแอฟริกาใต้ บริษัทผลิตอาวุธแห่งแอฟริกาใต้ และกองทัพป้องกันประเทศ

3. การลงทุนโดยตรงในอุตสาหกรรมยุทธศาสตร์ยังต่างประเทศของแอฟริกาใต้เอง การเรียนรู้ทางเทคนิคของแอฟริกาใต้ส่วนหนึ่งได้มาจากการมีหุ้นส่วนในบริษัทในต่างประเทศ เช่น ซีเมนส์ของเยอรมนี (Siemens), เพลซซี อิเล็กทรอนิกส์ และมาร์โคเนียของอังกฤษ ด้วยวิธีการนี้จึงจำกัดการลงโทษทางการค้าอาวุธได้

4. อุปกรณ์สองเป้าหมาย ด้วยปราศจากการกำหนดนิยาม "อาวุธ" (weapons) อย่างเป็นสากล จึงเปิดโอกาสให้การขายวัตถุอันตราย ๑ ประเภททั้งที่มันสามารถนำไปปรับปรุงเพื่อประโยชน์ทางการทหารได้

5. ผู้เชี่ยวชาญชาวต่างชาติ ที่เคยอยู่ในแอฟริกาใต้ได้เป็นผู้ฝึกหัดและถ่ายทอดความรู้ทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแก่ชาวแอฟริกาใต้

6. การเช่าเทคโนโลยีเช่น อุปกรณ์คอมพิวเตอร์ก็เป็นอีกหนทางที่ใช้หลีกเลี่ยงมาตรการการลงโทษที่ห้ามการซื้อ-ขายเทคโนโลยีคอมพิวเตอร์

7. การสร้างโรงงานผลิตนิวเคลียร์และโรงงานปรับแต่งธาตุยูเรเนียม

ถึงกระนั้นความพยายามหลีกเลี่ยงการการลงโทษทางอาวุธก็สร้างมูลค่าที่แอฟริกาใต้ต้องสูญเสียไปเพื่อให้ได้สิ่งเหล่านี้ไม่น้อย ยิ่งไปกว่านั้น ความจริงก็คือความร่วมมือทางทหารกับแอฟริกาใต้ ถูกจับตามองและบันทึกอยู่เสมอ ซึ่งสร้างผลกระทบลดทอนความสามารถของรัฐบาลแอฟริกาใต้เพื่อครอบครองภูมิภาคและภายในแอฟริกาใต้ได้มาก<sup>117</sup>

#### 4. ผลกระทบต่อการเมืองของแอฟริกาใต้

ดูเหมือนว่าการลงโทษทางเศรษฐกิจนั้นจะไม่ส่งผลกระทบให้การเมืองในแอฟริกาใต้เปลี่ยนแปลงไปในทิศทางที่ปรารถนาได้เลยในสมัยของประธานาธิบดีโบธา ซึ่งต่างจากผลกระทบทางเศรษฐกิจที่เห็นได้อย่างชัดเจน<sup>118</sup> ตรงกันข้ามการเมืองและความวุ่นวายดังเคยกับ

<sup>117</sup>*Ibid.*, p.107.

<sup>118</sup>Peter L. Berger and Bobby Godsell, *A future South Africa: Visions, strategies and realities.* (Colorado: Westview Press, 1988), 18.

การแบ่งแยกเหยียดผิวจะเข้มข้นและรุนแรงขึ้น แม้ว่าประธานาธิบดีโบธาจะพยายามแสดงออกให้เห็นว่ารัฐบาลของตนกำลังปฏิรูปประเทศอยู่ที่ตาม แต่การปฏิรูปนั้นเป็นเพียงภาพตบตาและจำกัดขอบเขตอยู่นั่นเอง แม้ว่าเขาจะพยายามเข้าถึงความต้องการของคนผิวดำเพื่อหวังความร่วมมือทางการเมืองมากขึ้น แต่มันเป็นความหวังเพียงให้คนผิวดำร่วมมืออยู่อย่างสงบและยอมรับระบอบการเมืองที่ดำรงอยู่เท่านั้นเอง มิได้มีความต้องการที่จะเปลี่ยนแปลงระบอบการเมืองหรือจัดสรรให้คนผิวดำมีส่วนร่วมในอำนาจโดยพื้นฐานอย่างแท้จริง สังเกตได้จากการจลาจลและความวุ่นวายและการปราบปรามประชาชนผิวดำตามเมืองต่าง ๆ ปรากฏให้เห็นอยู่เสมอ และยิ่งปราบปรามมากเท่าไร การต่อต้านและประท้วงรัฐบาลยิ่งรุนแรงสาหัสมากขึ้นเท่านั้น

ในบริบทของการลงโทษทางเศรษฐกิจเพื่อต่อต้านระบบอาร์ปาทะของชนผิวขาว การลงโทษที่นำไปปรับใช้มิใช่กระทำเพื่อมุ่งทำลายเศรษฐกิจของประเทศเป้าหมาย แท้จริงแล้วมันถูกกำหนดให้เป็นเครื่องมือกดดันและทำลายความเข้มแข็งของกลุ่มผู้กุมอำนาจในสังคมให้หันมารับผิดชอบสร้างสรรค์ แต่สำหรับกรณีของแอฟริกาใต้การลงโทษทางเศรษฐกิจเท่านั้นคงจะไม่เพียงพอและไม่ได้สร้างผลกระทบเท่าที่ต้องการในสมัยของประธานาธิบดีโบธา

ศาสตราจารย์ เจน ลอมบาร์ด (Professor Jan Lombard) ผู้แทนฝ่ายบริหารธนาคารรีเสิร์ฟแห่งแอฟริกาใต้ ได้แสดงทัศนะว่าปัญหาของการเข้าถึงทุนเพื่อการลงทุน คือปัญหาความเชื่อมั่นของนักลงทุนภายในแอฟริกาใต้ และการลงโทษจากต่างประเทศเป็นข้อพิจารณาที่ไร้ผล

นอกจากนี้ยังมีการสัมภาษณ์บุคคลในระดับสูงของแอฟริกาใต้ซึ่งเปิดเผยว่า แรงกดดันทางเศรษฐกิจจากภายนอกน่าจะน้อยกว่าปัญหาความรุนแรงภายใน และแทบจะไม่มีสมาชิกในรัฐสภาแอฟริกาใต้คนใดกล่าวถึงการลงโทษในฐานะเป็นปัญหา เมื่อถูกขอให้ชี้แจงปัจจัยที่รัฐบาลกำลังเผชิญหรือถูกท้าทาย<sup>119</sup> แม้เป็นที่แน่นอนว่า การถอนหรือละทิ้งการลงทุนไปจากแอฟริกาใต้จะเป็นประเด็นที่อยู่ในการพิจารณาหลักของผู้บริหารประเทศ เพราะมันเกี่ยวข้องกับการดำรงอยู่ของระบบเศรษฐกิจทั้งระบบ อย่างไรก็ตามในการสัมภาษณ์ผู้บริหารเหล่านั้น มองว่าไม่สำคัญอะไร และสิ่งที่รัฐบาลพยายามตอบได้นั้นคือ จัดการกับความต้องการภายในที่แปลกแยกออกไปนั่นคือ การล้มรัฐบาลอาปาร์เทต<sup>120</sup> และตัวแปรที่รัฐบาลให้ความสำคัญคือ กลุ่มนัก

<sup>119</sup>Ibid.

<sup>120</sup>Ibid. p.18.

ธุรกิจซึ่งถือว่ามีอิทธิพลภายในพรรคแห่งชาติ (National Party: เป็นพรรครัฐบาลภายใต้การนำของ ประธานาธิบดีโบธา) รัฐบาลต้องทำให้พวกเขาเชื่อให้ได้ว่า นโยบายอิสระทางเศรษฐกิจ (policy of economic independence) ที่ควบคุมการนำเข้าโดยตรง เพิ่มกลไกควบคุมการแลกเปลี่ยนและรัฐบาล สามารถแทรกแซงการลงทุนได้โดยตรง จะเป็นหนทางที่เชื่อถือได้มากที่สุดต่อการสร้างการเติบโต และนำไปสู่ความรุ่งเรืองทางเศรษฐกิจเช่นเคย<sup>121</sup>

ยิ่งไปกว่านั้น ผู้บริหารที่ให้สัมภาษณ์มองว่า เป็นการกล่าวเกินความจริงที่ว่า รัฐบาลกำลังเดินไปตามกระแสแรงกดดันทางเศรษฐกิจจากภายนอก แต่อย่างน้อยก็ยอมรับได้ว่าการ ลงโทษจากภายนอกเป็นปัจจัยที่มีศักยภาพที่เปลี่ยนรูปของแรงกดดันเชิงคุกคาม ไปสู่ผลลัพธ์ที่ เสียหายอย่างสูงสุด เช่นเดียวกับที่ปัจจัยอื่น ๆ กระทำ ได้แก่ แรงกดดันจากการประท้วงตามเมือง ใหญ่ การจลาจลและการก่อกบฏ<sup>122</sup>

รัฐบาลเลือกใช้กฎเหล็กหรือกำลังเข้าปราบปรามผู้เป็นปฏิปักษ์ โดยปราศจากการ คำนึงถึงแรงกดดันจากนานาประเทศ รัฐบาลเลือกที่จะเผชิญกับการคุกคามของการลงโทษมากยิ่งขึ้น กว่าที่จะเลือกปล่อยให้ขบวนการต่อต้านรัฐบาลได้มาซึ่งความต้องการของเขาเหล่านั้น เพราะฉะนั้น นี่อาจเป็นเหตุผลหนึ่งที่ทำให้การปรับใช้การลงโทษทางเศรษฐกิจต้องยืดเยื้อออกไปจนกระทั่งสมัย ต่อมาของประธานาธิบดีเฟรดเดอริก คับเบิ้ลยู เดอ แคลร์ก ที่การลงโทษทางเศรษฐกิจได้รับคะแนน ความเชื่อถือว่าสามารถมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจเปลี่ยนแปลงนโยบายภายในประเทศภายใต้ ประธานาธิบดีเดอ แคลร์กให้ยกเลิกอาร์ปาเทคไปจากแอฟริกาใต้ได้สำเร็จ เพราะผลกระทบจากการ ลงโทษทางเศรษฐกิจทำให้เศรษฐกิจของแอฟริกาใต้ย่ำแย่ลงทุกขณะ (ดูได้จากดัชนีตัวเลขทาง เศรษฐกิจ) และเกินกว่าที่จะเพิกเฉยเหมือนในสมัยอดีตประธานาธิบดีโบธาได้ การบรรลุปเป้าหมาย ของการลงโทษทางเศรษฐกิจจำต้องอาศัยปัจจัยแห่งเวลา จังหวะและสภาพแวดล้อมต่าง ๆ ที่เหมาะสม เข้ามาช่วยหนุนด้วย ซึ่งปัจจัยเหล่านี้เป็นอย่างไรนั้นจะกล่าวถึงในบทต่อไป)

<sup>121</sup>Ibid., p.19.

<sup>122</sup>Ibid.

ในสมัยของประธานาธิบดีเดอ แคลร์ก หลายสิ่งหลายอย่างเปลี่ยนแปลงไปในทางสร้างสรรค์ และดูจะเป็นการปฏิรูปโดยรากฐานอย่างแท้จริง โดยสังเกตจาก การปล่อยตัวผู้นำคนผิวดำนายเนลสัน มันเดลา และนักโทษการเมืองคนอื่น ๆ และหันมาประนีประนอมกับกลุ่มต่อต้านรัฐบาลกลุ่มต่าง ๆ เช่น ให้การรับรองสถานภาพของสภาแห่งชาติแอฟริกา หรือเอเอ็นซี รวมทั้งพรรคคอมมิวนิสต์แห่งแอฟริกาใต้ และกลุ่มสมัชชาแพน-แอฟริกา และกลุ่มอื่น ๆ รวม 30 องค์การที่ถูกยกเลิกการจำกัดบทบาท<sup>123</sup> และพยายามหาผู้ทางผ่อนปรนทำที่แข็งกร้าวของรัฐบาลคนขาวที่ปฏิบัติต่อคนดำมากขึ้น นอกจากนี้ยังอนุญาตให้มีการชุมนุมประท้วงรัฐบาลอย่างสันติวิธี และประกาศยกเลิกภาวะฉุกเฉินอย่างเป็นทางการ (แต่ดูเหมือนว่าเหตุการณ์รุนแรงที่เกิดขึ้นตามชุมชนคนผิวดำกลับเลวร้ายหนักกว่าเมื่อครั้งที่ประเทศอยู่ในภาวะฉุกเฉิน) อีกทั้งยกเลิกกฎหมายซึ่งเป็นแนวทางของการแบ่งแยกผิวอีกด้วย<sup>124</sup> และที่สำคัญคือ การประกาศยกเลิกรัฐธรรมนูญฉบับที่ใช้อยู่ขณะนั้น ซึ่งเป็นแม่บทของนโยบายแบ่งแยกผิวมาโดยตลอด และเชิญชวนคนผิวดำเข้าร่วมพิจารณารัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ที่อาจนับได้ว่าเป็นการเปลี่ยนแปลงในระดับพื้นฐานที่สุด เท่าที่ได้ปฏิรูปหรือพยายามปฏิรูปแอฟริกาได้มานานกว่า 80 ปี<sup>125</sup> และเหตุแห่งการปฏิรูปครั้งสำคัญครั้งนี้ได้คำตอบที่เด่นชัดและได้รับการพิจารณามากที่สุดคือ แรงกดดันจากการลงโทษทางเศรษฐกิจ

ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

<sup>123</sup> สาราจัน ชุมหะเรอเคช, "แอฟริกาใต้พ้นยุคมืดแล้วหรือ," *พบโลก* (มีนาคม 2533): 15.

<sup>124</sup> จักรภพ เพ็ญแข. "โฉมหน้าใหม่ของแอฟริกาใต้," *พบโลก* (กรกฎาคม 2534) : 58.

<sup>125</sup> *เรื่องเดียวกัน*, หน้า 59.

## ความพยายามของแอฟริกาใต้ในการลดทอนความเสียหายจากการลงโทษทางเศรษฐกิจ

การบังคับใช้มาตรการการลงโทษทางเศรษฐกิจเพื่อยุติอาชญากรรมในปีค.ศ.1985 เป็นต้นมานั้น ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงหลายประการ โดยเฉพาะทางด้านเศรษฐกิจเช่นที่กล่าวถึงไปแล้วนั้น ด้วยเหตุนี้รัฐบาลแอฟริกาใต้จึงจำเป็นต้องแก้ไขลดทอนผลกระทบทางด้านลบต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นภายในประเทศของตน และอาจใช้มาตรการตอบโต้การลงโทษของนานาประเทศอีกด้วย

ด้านเศรษฐกิจ รัฐบาลแอฟริกาใต้จำเป็นต้องปรับเปลี่ยนนโยบายด้านการค้า-การเงิน-การลงทุนเสียใหม่ เพื่อพยุงสถานะทางเศรษฐกิจให้อยู่รอด

ด้านสังคม รัฐบาลแอฟริกาใต้หันมาให้ความสนใจต่อปัญหาความยากจนและความเป็นอยู่ของคนผิวดำมากขึ้น เพื่อแสดงให้เห็นว่ามีความพยายามต้องการปฏิรูป

ด้านการเมืองและการทหาร ดูเหมือนว่ารัฐบาลจะใช้มาตรการตอบโต้ข่มขู่นานาประเทศกลับไปมากกว่าจะหันมาปฏิรูปประเทศอย่างจริงจัง

1. การปรับนโยบายเศรษฐกิจ ผลของการถูกลงโทษทางเศรษฐกิจจากนานาประเทศคือ ภาวะการเติบโตทางเศรษฐกิจที่เชื่องช้า บางขณะถดถอย รัฐบาลแอฟริกาใต้จึงได้ใช้นโยบายการเงิน การค้า และการลงทุน ให้มีผลในการสงวนเงินตราต่างประเทศเพื่อสามารถนำไปชำระหนี้ และลดภาวะเงินเฟ้อ นโยบายช่วงนั้นจึงเป็นไปในลักษณะแข็งงวด นโยบายเศรษฐกิจเพื่อลดทอนผลเสียหายจากการลงโทษเป็นดังนี้

ก. นโยบายการค้า ได้แก่ การปกป้องการนำเข้า โดยมีเป้าหมายอยู่ที่การทดแทนการนำเข้าและพัฒนาปัจจัยการผลิตภายในประเทศ การลงโทษได้ส่งแรงกระตุ้นให้เกิดแนวโน้มนโยบายการปกป้องการนำเข้ามากขึ้น เช่น การอาศัยรูปแบบของการเก็บภาษีเพิ่มในอัตราร้อยละ 10-60 ในสินค้านำเข้าที่ฟุ่มเฟือย และอาศัยระบบการออกใบอนุญาตนำเข้ามาใช้ ทั้งนี้เพื่อป้องกันการสูญเสียเงินตราออกนอกประเทศ จึงต้องตั้งกำแพงภาษี และเพื่อปกป้องผู้ผลิตภายในจากการแข่งขันระหว่างประเทศผู้ผลิตที่ผลิตด้วยต้นทุนที่ถูกกว่า การส่งเสริมการส่งออก เป็นอีกนโยบายหนึ่งเพื่อ

แสวงหาเงินตราต่างประเทศที่แอฟริกาได้ขาดแคลนอย่างมาก เนื่องมาจากการถอนการลงทุน เงินกู้ และสินเชื่อตามมาตรการลงโทษทางเศรษฐกิจ<sup>126</sup>

นอกจากนี้รัฐบาลแอฟริกาได้ยังพยายามส่งเสริมการลงทุนใหม่ ๆ แก่นักลงทุนต่างชาติ เพื่อเป็นทางออกทดแทนการลงทุนที่ถอนตัวออกไป โดยการยกเว้นภาษีเงินได้ ภาษีนำเข้าวัตถุดิบ และเครื่องจักรหรือสินค้าที่จำเป็นต่อการผลิตภาคอุตสาหกรรม และปรับปรุงระบบการเงินแรนด์ (financial rand system) เพื่อปกป้องทุนสำรองเงินตราต่างประเทศไม่ให้ไหลออกนอกประเทศอื่นเนื่องมาจากการต้องชำระหนี้สินต่างประเทศ หากทุนสำรองเงินตราไหลออกนอกประเทศมากขึ้น อัตราแลกเปลี่ยนเงินตราก็จะตกลง ดังนั้นภายใต้ระบบนี้ทำให้นักลงทุนที่กำลังจะถอนการลงทุน หรือนักลงทุนใหม่ที่ต้องการเงินกู้หันมาอาศัยอัตราการเงินแรนด์แทนที่จะเป็นอัตราพาณิชย์แรนด์<sup>127</sup> (commercial rand rate) อีกทั้งรัฐบาลแอฟริกาได้ยังได้จัดการพักชำระหนี้สินเป็นการโต้ตอบการเรียกเก็บเงินกู้และสินเชื่อโดยธนาคารพาณิชย์ต่างประเทศ รัฐบาลแอฟริกาได้ตอบโต้โดยการประกาศพักชำระหนี้สินเป็นการชั่วคราว และพยายามเปิดเจรจาปรับปรุงการจัดกำหนดการชำระหนี้ใหม่ หนี้สินที่ถูกสั่งพักมีประมาณ 14 พันล้านดอลลาร์สหรัฐฯ หรือร้อยละ 57 ของหนี้สินทั้งหมด แต่การพักชำระหนี้สินจะไม่รวมถึง จากชำระดอกเบี้ยของหนี้สินจำนวนดังกล่าว<sup>128</sup>

ข. นโยบายการเงินการคลัง รัฐบาลใช้นโยบายการเงินเป็นหลักและนโยบายการคลังเป็นนโยบายเสริม เพื่อหยุดภาวะเงินเฟ้อและผลักดันให้อัตราแลกเปลี่ยนเงินแรนด์มีเสถียรภาพ และกำหนดอัตราดอกเบี้ยให้อยู่ในระดับสูง ส่งผลให้ความต้องการสินเชื่อของภาคเอกชนลดลง ทั้งนี้เพื่อชะลอการขยายการลงทุนในสภาพเศรษฐกิจที่ในสภาพที่แท้จริงไม่อำนวยให้ขยายตัว

ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

<sup>126</sup>See *Economic policies for a new South Africa* (Washington, D.C.: International Monetary Fund, 1992), pp.33-36., *South Africa: An economic profile* (Johannesberg: Economic Division, Standard Bank of South Africa, 1993), p.33. and "Africa," *America foreign policy: Current document* (Washington, D.C.: Department of State, 1989), p.667.

<sup>127</sup>See *ibid.*, p.36.

<sup>128</sup>*Ibid.*



## 2. การตอบโต้ทางการเมือง

### : การตอบโต้อันเนื่องมาจากปัญหาเศรษฐกิจ

สืบเนื่องมาจากผลกระทบของมาตรการการลงโทษทางเศรษฐกิจ ก่อให้เกิดปัญหาภาวะการว่างงานจำนวนมาก เนื่องจากบริษัทต่างชาติหลายแห่งปิดกิจการลง รัฐบาลสมัยประธานาธิบดีโบราจึงจำต้องตอบโต้ด้วยแผนการส่งกลับแรงงานของประเทศเพื่อนบ้าน เป็นการบรรเทาปัญหาการว่างงาน อีกทั้งแผนการนี้นอกจากเป็นมาตรการตอบโต้การลงโทษของนานาประเทศแล้ว ยังเป็นการตอบโต้ประเทศเพื่อนบ้านที่ให้การสนับสนุนการลงโทษทางเศรษฐกิจต่อต้านแอฟริกาได้อีกด้วย<sup>129</sup>

รัฐบาลแอฟริกาใต้ตั้งใจจะส่งแรงงานต่างชาติฝีมือต่ำถูกกฎหมายจำนวน 351,260 คน กลับประเทศ ในจำนวนนี้มีคนงานที่ทำงานในเหมืองแร่และมาจากบอทสวานา เลโซโท มาลาวี โมซัมบิก และสวาซิแลนด์ จำนวน 210,000 คน การส่งกลับแรงงานนี้ทำให้โดยรวมแล้วประเทศแอฟริกาตอนใต้สูญเสียรายได้จากเงินของประชาชนที่ส่งกลับบ้านเป็นจำนวน 540 ล้านดอลลาร์ต่อปีทีเดียว<sup>130</sup>

### : การตอบโต้ด้วยการข่มขู่ทางการเมืองโดยอาศัยภาวะแห่งสงครามเย็น

เมื่อรัฐบาลแอฟริกาใต้ถูกบีบบังคับจากมาตรการการลงโทษทางเศรษฐกิจ การตอบโต้ข่มขู่ทางการเมืองก็เป็นอีกวิธีหนึ่งที่รัฐบาลแอฟริกาได้นำขึ้นมาต่อรองกับตะวันตก โดยการขู่ว่าจะกระชับความสัมพันธ์กับสหภาพโซเวียตให้แน่นแฟ้นยิ่งขึ้น นายปีเอ-ตอร์ เดอ เพลชชีว (Pieter du Plessis) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานแห่งแอฟริกาใต้ได้ให้สัมภาษณ์ต่อหนังสือพิมพ์เยอรมันตะวันตกเดอเวลท์ (Die Welt) ในเดือนพฤศจิกายน ค.ศ.1985 ว่า "ถ้าหากรัฐบาลฝ่ายตะวันตกยังคงดำเนินการบีบบังคับด้วยการคว่ำบาตรทางเศรษฐกิจต่อแอฟริกาใต้ ดังเช่นที่กำลังกระทำอยู่ รัฐบาลแอฟริกาใต้จะหันไปพึ่งสหภาพโซเวียตและพัฒนาความสัมพันธ์ทางการค้าในรูปของบริษัท

<sup>129</sup>Keesing's 31: 34595.

<sup>130</sup>Ibid.

โดยเฉพาะเรื่องของวัตถุดิบยุทธศาสตร์ ซึ่งความจริงแล้ว แอฟริกาได้ก็ทำงานร่วมกับสหภาพโซเวียตด้านการค้าแร่เพชรด้วยดีมาตลอด" ซึ่งมีรูปภาพแห่งการปรองดองกับสหภาพโซเวียตนี้ยังคงครอบคลุมไปถึงการค้าทองคำและแร่พลาคินัมด้วย<sup>131</sup>

#### : การตอบโต้ด้วยการลงโทษต่อต้านประเทศเพื่อนบ้าน

ความจริงแนวโน้มของการแทรกแซงกิจการภายในรัฐอื่น ๆ ของแอฟริกาได้มีมานานนับตั้งแต่ปีค.ศ.1981 แอฟริกาได้บุกยึดอองโกลาที่ได้ให้ความช่วยเหลือกลุ่มกบฏต่อต้านรัฐบาลแอฟริกาใต้ และขยายเข้าไปในรัฐอื่น ๆ เพื่อทำลายฐานที่มั่นของกลุ่มเอเอ็นซี (ANC) แต่ระดับของความก้าวร้าวรุกรานของแอฟริกาใต้ชัดเจนขึ้นในปีค.ศ.1986 เป็นต้นมา เนื่องมาจากความต้องการตอบโต้ประเทศเพื่อนบ้านที่สนับสนุนการลงโทษทางเศรษฐกิจของสหประชาชาติ และเพื่อทำลายเสถียรภาพภายในภูมิภาค เริ่มจากในเดือนมกราคม ค.ศ.1986 แอฟริกาใต้กำหนดมาตรการการลงโทษอย่างเด็ดขาดต่อรัฐเลโซโท โดยให้เหตุผลว่าเป็นการตอบโต้การสร้างเสริมกองทัพกองโจรเอเอ็นซีในเลโซโท แอฟริกาใต้เอ็มบาร์โกแทบจะในทุกด้าน ยกเว้นเรื่องของแรงงานที่ข้ามพรมแดนมาทำงานในเหมือง<sup>132</sup>

ต่อมาในเดือนพฤษภาคม ปีเดียวกัน กองทัพแอฟริกาใต้ทั้งทางบกและทางอากาศเข้าโจมตีที่มั่นของกลุ่มกองโจรในซิมบับเว บอตสวานา และแซมเบีย ในลักษณะของการข่มขู่มากกว่าจะก่อสงครามจริง ด้วยเหตุนี้ทำให้เสียงคัดค้านมาตรการการลงโทษต่อต้านแอฟริกาใต้ที่มีขึ้นในช่วงแรก ๆ มีทัศนคติเปลี่ยนไปเสริมให้เสียงสนับสนุนการลงโทษเข้มแข็งขึ้น โดยในเดือนสิงหาคม 7 ประเทศในเครือจักรภพตกลงยอมรับให้ใช้การลงโทษทางเศรษฐกิจ แต่แอฟริกาใต้กลับประกาศกร้าวว่า "การลงโทษไม่อาจล้มแอฟริกาใต้"<sup>133</sup> และตอบโต้ด้วยการแสดงออกถึงการลงโทษ โดย หนึ่ง ชลอการนำเข้าจากแซมเบียและซิมบับเว (ทั้งนี้ประเทศนี้เป็นคู่ค้าอันดับ

<sup>131</sup>ไพฑูรย์ คัสเซ่, *การแบ่งแยกเชื้อชาติและสีผิวกับปัญหาสิทธิมนุษยชน* เอกสารทางวิชาการหมายเลข 43 คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2530), หน้า 38-39.

<sup>132</sup>Pauline H. Baker "United States policy in Southern Africa," *Current History* 86 (May 1987), : 194.

<sup>133</sup>*Ibid.*, p.195.

ต้นของแอฟริกาใต้ในภูมิภาค) สอง รัฐบาลแอฟริกาใต้ได้ให้ควบคุมตรวจสอบสินค้าตามแนวพรมแดนอย่างกวัดขัน สาม จัดตั้งระบบใบอนุญาตเพื่อการส่งออกใหม่ และ สี่ จัดให้มีการวางมัดจำสินค้าที่จะเคลื่อนย้ายไปยังท่าเรือ ด้วยวิธีการเหล่านี้ (ซึ่งถือว่าเป็นการตัดเส้นทางลำเลียงสินค้าออกสู่ทะเล) โดยประมาณร้อยละ 85 ของการนำเข้าและส่งออกของรัฐแอฟริกาตอนใต้ จะได้รับความเสียหายทำให้เศรษฐกิจของรัฐเหล่านี้อ่อนแอลง โดยการตัดความสามารถทางการค้า<sup>134</sup>

โมซัมบิกก็ถูกคุกคามจากแอฟริกาใต้ด้วยเหตุผลที่พัวพันกับกลุ่มเอเอ็นซี และสนับสนุนการใช้มาตรการการลงโทษทางเศรษฐกิจ ซาอีร์และบอตสวานาก็เช่นเดียวกัน ทั้งที่ไม่ได้พัวพันกับกลุ่มเอเอ็นซี แต่ก็ให้การสนับสนุนเชิงค้ำประกัน ถูกแอฟริกาใต้แทรกแซงด้วยกำลังทางทหารและการคุกคามทางเศรษฐกิจ<sup>135</sup>

นายพิค โบธา รัฐมนตรีต่างประเทศแอฟริกาใต้ประกาศเมื่อวันที่ 5 สิงหาคม ค.ศ.1986 ว่า จะทำการควบคุมพรมแดนอย่างรัดกุมและออกใบอนุญาตใหม่สำหรับการส่งสินค้าเข้า-ออกผ่านแดนแอฟริกาใต้<sup>136</sup> ในขณะที่เดียวกับที่รัฐบาลประธานาธิบดีโบธาตอบโต้ด้วยการลงโทษ รัฐบาลก็ใช้การยื่นข้อเสนองาม ๆ ทางเศรษฐกิจให้แก่ประเทศเพื่อนบ้านพร้อม ๆ กัน (carrot and stick) ทั้งนี้เพื่อซื้อเสถียรภาพทางการเมืองและเศรษฐกิจภายในภูมิภาค โดยแอฟริกาใต้จะช่วยจำหน่ายผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ ไม่ว่าจะจะเป็นบริการของโครงสร้างพื้นฐานเพื่อการพัฒนา การจัดหางาน ขยายความร่วมมือในธุรกิจใหญ่ ๆ และจัดตั้งกองทุนเพื่อการพัฒนาในภูมิภาค รวมถึงการปล่อยเงินกู้<sup>137</sup> อย่างไรก็ตาม จะเห็นได้ว่าแอฟริกาใต้พยายามต่อต้านการลงโทษทางเศรษฐกิจของนานาชาติด้วยการลงโทษทางเศรษฐกิจต่อต้านประเทศแอฟริกาตอนใต้ ดังนั้นเป็นที่แน่ชัดว่าหากเป้าหมายของการลงโทษของนานาชาติเพื่อยุตินโยบายแยกผิวหรืออาร์ปาทะไม่ประสบความสำเร็จ ประเทศแอฟริกาตอนใต้ทั้งหลายก็จะตกเป็นเหยื่อของการลงโทษทางเศรษฐกิจจากแอฟริกาใต้โดยตรงและจากนานาชาติโดยอ้อม แต่หากได้รับความช่วยเหลือและความร่วมมือ

<sup>134</sup>Baker, United States policy in Southern Africa, p.195.

<sup>135</sup>*Ibid.*

<sup>136</sup>"แอฟริกาใต้ด้านคว่ำบาตรด้วยคว่ำบาตร," *ข่าวพิเศษ-อาทิตย์* (18-24 สิงหาคม 2529) : 38-39.

<sup>137</sup>Berger and Godsell, A Future South Africa, pp.208-209.

อย่างจริงจังจากนานาประเทศโดยเฉพาะประเทศมหาอำนาจตะวันตกด้วยแล้ว การลงโทษย่อมจะ บรรลุผลและในภูมิภาคย่อมจะมีเสถียรภาพมากขึ้น และโดยสรุปแล้ว การพยายามตอบโต้ของ แอฟริกาได้นี้ นับได้ว่าเป็นปัจจัยอุปสรรคประการหนึ่งที่ลดทอนประสิทธิผลของมาตรการการลง โทษของนานาประเทศลงไป

## สรุป

ความพยายามตรวจสอบผลลัพธ์หรือผลกระทบของการใช้มาตรการการลงโทษทาง เศรษฐกิจเพื่อต่อต้านระบอบอาร์ทาเบตในแอฟริกาใต้ เริ่มจากข้อโต้แย้งต่อต้านมาตรการการลง โทษ (ที่เกิดขึ้นโดยส่วนใหญ่จากกลุ่มธุรกิจหรือผู้เสียผลประโยชน์) ในที่สุดการต่อต้านโดยอาศัย คนผิวดำและประเทศแอฟริกาตอนใต้ที่จะกลายเป็นเหยื่อผู้เคราะห์ร้ายจากการใช้มาตรการลงโทษมา เป็นเหตุผลก็ตกไป การสนับสนุนมาตรการลงโทษได้คะแนนเสียงอย่างท่วมท้นแม้ในแอฟริกาใต้ เอง ในภูมิภาค และในเวทีการประชุมระหว่างประเทศ

มาตรการการลงโทษทางเศรษฐกิจถูกกำหนดขึ้นและแตกต่างกันไปตามวิธีการของแต่ละ ประเทศ แต่ที่สำคัญคือ ผลลัพธ์และผลกระทบที่ตกบนภาคธุรกิจ การค้า การเงิน-การธนาคาร ด้วยการเผชิญกับแรงกดดันภายในประเทศของบริษัทยักษ์ชาติ กับสถานการณ์ทั้งทางการเมืองและ เศรษฐกิจในแอฟริกาใต้ บริษัทยักษ์ชาติและผู้ประกอบการที่เกี่ยวข้องกับการเงินและการลงทุน ชาวต่างชาติทั้งหลายจำต้องถอนตัวออกไป ที่เป็นเช่นนี้ต้องยกประโยชน์ให้การบังคับใช้ มาตรการการลงโทษทางเศรษฐกิจ แม้แต่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง นายเพลชชีวเองก็ ออกมายอมรับเช่นกันว่ามาตรการแซงก์ชันและผลกระทบของมันมีส่วนสำคัญต่อการเปลี่ยนแปลง นโยบายของประเทศในเวลาต่อมา

แต่ในด้านผลของการเฝ้าบาร์โกทางอาวูรนั้น ดูเหมือนจะไม่ประสบความสำเร็จมาก เท่าไหร่ ทั้งนี้เพราะแอฟริกาใต้มีความสามารถในการพึ่งตนเองด้านนี้ได้ด้วยการเตรียมการไว้ล่วงหน้าด้านกองทัพและอาวูร แม้ว่าส่วนหนึ่งจะทำให้แอฟริกาใต้ต้องสูญเสียค่าใช้จ่ายเพื่อการเตรียม การนั้นในจำนวนไม่น้อย แต่ท้ายที่สุดก็สามารถช่วยลดทอนความเสียหายจากการเฝ้าบาร์โกได้มาก ที่เดียว อีกทั้งยังคงสามารถแทรกแซงและคุกคามประเทศเพื่อนบ้านต่อไป

ส่วนในด้านของผลกระทบทางการเมืองนั้น พบว่าแทบจะไม่มีผลใด ๆ ต่อการตัดสินใจ เปลี่ยนแปลงนโยบายปกครองประเทศสมัยประธานาธิบดีโบธามากนัก เพราะปัญหาหลักของ รัฐบาลขณะนั้นอยู่ที่เสถียรภาพทางการเมืองและการรักษาสถานะเดิมของอาปาร์เทดมากกว่าการลง

โทษทางเศรษฐกิจ ตรงกันข้าม ในสมัยต่อมาสมัยประธานาธิบดีเดอ แคลร์ก นั้นมีผลต่างไปตรงที่  
เข้าใจถึงผลกระทบและความเสียหายจากการลงโทษจนกระทั่งหันมาปฏิรูปประเทศอย่างแท้จริง

สำหรับประเด็นความพยายามตอบโต้เพื่อลดทอนความเสียหายจากการลงโทษทาง  
เศรษฐกิจนั้น ก็แตกต่างกันในแต่ละสมัย สมัยประธานาธิบดีโบธา การตอบโต้ทั้งหลายที่เกิดขึ้น  
เป็นปัจจัยที่ลดทอนประสิทธิผลของมาตรการการลงโทษทางเศรษฐกิจ ตรงกันข้ามในสมัยของ  
ประธานาธิบดีเดอ แคลร์ก กลับกลายเป็นความพยายามปฏิรูปและประนีประนอม ซึ่งนับเป็นปัจจัย  
ที่เสริมประสิทธิผลของมาตรการการลงโทษไปโดยปริยาย

อนึ่ง จากการศึกษาวิจัยในบทที่ 3 นี้ พบว่ายังมีปัจจัยอีกหลายปัจจัย ทั้งที่เป็นปัจจัยร่วม  
และปัจจัยสนับสนุนให้มาตรการการลงโทษทางเศรษฐกิจนั้นบรรลุเป้าหมาย โดยจะทำการศึกษาใน  
บทที่ 4 ต่อไป



ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย