

นโยบายด้านสิทธิมนุษยชนของสหรัฐอเมริกาและสภาพปัญหาสิทธิมนุษยชนของจีน

การศึกษาถึงความสำคัญของหลักสิทธิมนุษยชนในนโยบายต่างประเทศของสหรัฐอเมริกา นั้น จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องศึกษาถึงรากฐานของนโยบายต่างประเทศเพื่อเป็นพื้นฐานในการทำความเข้าใจกับการให้ความสำคัญกับหลักสิทธิมนุษยชนของสหรัฐอเมริกา เนื่องจากรากฐานความคิดทางการเมืองระหว่างประเทศสามารถจะมีอิทธิพลต่อความคิดและการกระทำของบุคคลในชาติ และยังสามารถจะเป็นตัวแปรสำคัญที่กำหนดแนวโน้ม และทำทิศทางนโยบายต่างประเทศได้ ดังนั้นในบทนี้จะกล่าวถึงรากฐานนโยบายต่างประเทศของสหรัฐอเมริกา ความสำคัญของหลักสิทธิมนุษยชนในนโยบายต่างประเทศของสหรัฐอเมริกา สภาพปัญหาเรื่องสิทธิมนุษยชนของจีน และการดำเนินนโยบายด้านสิทธิมนุษยชนของสหรัฐอเมริกา ต่อจีน

2.1 รากฐานนโยบายต่างประเทศสหรัฐอเมริกา

แนวความคิดหรือหลักการสำคัญซึ่งได้รับการยอมรับว่าเป็นปัจจัยที่กำหนดลักษณะของนโยบายต่างประเทศของสหรัฐอเมริกาในเรื่องต่าง ๆ ได้แก่

1. แนวความคิดเสรีนิยม (Liberalism)

เสรีนิยมเป็นปรัชญาการเมืองของสหรัฐอเมริกาที่มีสาระสำคัญอยู่ที่การเน้นความสำคัญของบุคคลมากกว่ารัฐ กล่าวคือ ให้ความสำคัญสูงสุดแก่เสรีภาพส่วนบุคคล โดยเฉพาะอย่างยิ่งเสรีภาพพื้นฐาน เช่น เสรีภาพในชีวิต ทรัพย์สิน และการแสวงหาความสุข โดยนัยนี้ เสรีนิยมย่อมเป็นความคิดทางการเมืองที่คัดค้านการปกครองระบอบเผด็จการ นอกจากนี้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนที่เกี่ยวกับการเมืองระหว่างประเทศ เสรีนิยมเน้นที่การตกลงแก้ไขปัญหาหรือความขัดแย้งโดยสันติวิธี และปฏิเสธการใช้กำลังสำรองและความรุนแรงในการแก้ไขปัญหา¹

¹ วิวัฒน์ มุ่งการดี, นโยบายต่างประเทศสหรัฐอเมริกา: โครงสร้าง กระบวนการ และ รูปแบบ (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2533), หน้า 20.

ในสหรัฐอเมริกาแนวความคิดเสรีนิยมจะปรากฏให้เห็นอย่างกว้างขวาง ไม่ว่าจะในสุนทรพจน์ หรือเอกสารสำคัญ เช่น รัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกาซึ่งเป็นพื้นฐานระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยเสรีนิยมของสหรัฐอเมริกา คำประกาศอิสรภาพของสหรัฐอเมริกาในปี ค.ศ. 1776 ซึ่งระบุว่า อำนาจอธิปไตยที่ชอบธรรมจะเกิดขึ้นจากความยินยอมของผู้ถูกปกครองเท่านั้น² และคำประกาศอิสรภาพของสหรัฐอเมริกาดังกล่าว ยังระบุว่าสหรัฐอเมริกาถือว่ามนุษย์ทุกคนถูกสร้างขึ้นมาอย่างเท่าเทียมกัน พระผู้สร้างได้ประทานสิทธิชีวิตทุกคนมาอย่างไม่อาจแบ่งแยกออกไปได้ ในบรรดาสิทธิเหล่านี้คือสิทธิในชีวิต เสรีภาพและการแสวงหาความสุข³ นอกจากนี้ การประกาศหลักการรัฐบาลของประชาชน โดยประชาชน และเพื่อประชาชนของประธานาธิบดีลินคอล์นก็เป็นการยอมรับหลักการพื้นฐานของเสรีนิยมเช่นเดียวกัน

แนวความคิดเสรีนิยมดังกล่าว แสดงให้เห็นถึงความโน้มเอียงของรัฐบาลสหรัฐอเมริกาที่สนับสนุนหรือนิยมประเทศที่มีหลักการเสรีภาพทางการเมืองแบบอเมริกัน และเห็นว่ารัฐบาลต่างประเทศจะมีความชอบธรรมมากขึ้นถ้าเสรีภาพของประชาชนได้รับการคุ้มครอง สหรัฐอเมริกาจะไม่นิยมประเทศที่ปกครองด้วยระบอบเผด็จการหรือการใช้กำลังรุนแรงในการแก้ไขปัญหา นอกจากนี้ สหรัฐอเมริกายังแสดงให้เห็นถึงความรับผิดชอบในการส่งเสริมเสรีภาพ ประชาธิปไตย และสิทธิมนุษยชนในประเทศต่าง ๆ โดยให้ความสำคัญกับประเด็นเหล่านี้เป็นเป้าหมายหลักในนโยบายต่างประเทศ⁴

นอกจากแนวความคิดเสรีนิยมทางการเมืองแล้ว เสรีนิยมทางเศรษฐกิจก็เป็นอีกรูปแบบหนึ่งของอุดมการณ์เสรีนิยมของสหรัฐอเมริกา กล่าวคือ สหรัฐอเมริกามีนโยบายส่งเสริมการค้าเสรีและสนับสนุนให้เอกชนมีการแข่งขันกันอย่างเสรี โดยสหรัฐอเมริกาจะให้ความนิยมต่อประเทศที่รัฐบาลเข้าไปแทรกแซงในกิจกรรมทางเศรษฐกิจน้อยที่สุด

² เรื่องเดียวกัน, หน้า 21.

³ George H. Quester, *American Foreign Policy: The Lost Consensus* (New York: Praeger Publishers, 1982), p.156.

⁴ Jimmy Carter, "U.S. Responsibilities toward Peace and Human Rights," in *Human Rights and U.S. Foreign Policy*, eds. Barry M. Rubin and Elizabeth P. Spiro (Colorado: Westview Press, 1979), pp. 235-242.

2. การยึดหลักคุณธรรมและกฎหมาย (Moralism and Legalism)

สหรัฐอเมริกาประเพณีเกี่ยวกับการกล่าวอ้างว่านโยบายต่างประเทศของตนนั้นถูกทำนองคลองธรรม และนอกจากนั้นแล้วยังมีความโน้มเอียงที่จะให้ประเทศอื่น ๆ กระทำอย่างเดียวกับตน จนในบางครั้งทำให้สหรัฐอเมริกามีท่าทีว่า ถึงที่คนทำนั้นถูกต้องทั้งสิ้น ไม่ว่าประเทศอื่นจะเห็นด้วยหรือไม่ก็ตาม ความรู้สึกว่าตนเองเหนือกว่าทางด้านคุณธรรมไม่เพียงแต่นำไปสู่การปฏิบัติการเมื่อบางอย่างเท่านั้น แต่ยังทำให้มีแนวโน้มที่จะเน้นเหตุผลและหลักการทางศีลธรรมและนิติธรรมในการดำเนินนโยบายต่างประเทศด้วย การเน้นเหตุผลและหลักการทางศีลธรรมในนโยบายต่างประเทศแสดงให้เห็นว่าสหรัฐอเมริกามีหน้าที่และความรับผิดชอบในระดับโลก รวมถึงเป็นผู้ปกป้องอิสรภาพ และศีลธรรมในสังคมโลก และสหรัฐอเมริกาเป็นผู้นำของโลก⁶ นอกจากนี้การยึดมั่นในหลักแห่งกฎหมาย ทำให้รัฐบาลสหรัฐอเมริกาคิดถึงความสำคัญกับกฎหมายระหว่างประเทศ ซึ่งรวมไปถึงการให้การยอมรับการกระทำของรัฐบาลต่างประเทศที่เป็นไปตามกฎหมายด้วย

ความเป็นผู้นำทางศีลธรรมของสหรัฐอเมริกาสะท้อนถึงประเพณีการยอมรับแนวคิดอุดมคติเช่นประชาธิปไตย เสรีภาพของปัจเจกชน และปรัชญาขั้นพื้นฐานของรัฐธรรมนูญ ซึ่งจะยังคงดำเนินต่อไปภายใต้การนำของสหรัฐอเมริกา ดังที่โฆษกสภาผู้แทนราษฎร นิวท์ กิงริช (Newt Gingrich) กล่าวว่าสหรัฐอเมริกาคงเป็นผู้นำของโลกเนื่องจากมีการใช้ความรุนแรงในที่ต่าง ๆ ทั่วโลก ถ้าสหรัฐอเมริกามิเป็นผู้นำโลก โลกก็จะอยู่ในลักษณะอนาธิปไตยและจะไม่มีใครแทนที่สหรัฐอเมริกาในฐานะผู้นำของโลกในอีก 30 ปีข้างหน้า⁷

การอ้างในหลักการด้านคุณธรรมและนิติธรรมของสหรัฐอเมริกานำไปสู่ปัญหาได้แย้งมากมาย กล่าวคือ สหรัฐอเมริกาพยายามดำเนินนโยบายในแบบที่ตนเองปรารถนาให้ประเทศอื่น ๆ ยึดถือเป็นแนวทาง และแสดงให้เห็นว่ามาตรฐานของสหรัฐอเมริกาเท่านั้นที่ถูกต้อง ทั้งที่ประเทศอื่น ๆ อาจจะมีแนวความคิดหรือหลักการประพจน์ปฏิบัติ ที่มีมาก่อนสหรัฐอเมริกา เช่น แนวความคิดในเรื่องประชาธิปไตย และหลักสิทธิมนุษยชนซึ่งสหรัฐอเมริกาถือว่ามีความเป็นสากลและควรเป็นหลักที่ประเทศอื่น ๆ ควรยึดถือตามสหรัฐอเมริกา

⁵ วิวัฒน์ มุ่งการดี, นโยบายต่างประเทศสหรัฐอเมริกา: โครงสร้าง กระบวนการ และรูปแบบ, หน้า 24.

⁶ Charles W. Kegley, Jr. and Eugene R. Wittkopf, American Foreign Policy: Pattern and Process (New York: St. Martin's Press, 1982), p. 42.

⁷ Barbara Conry, "U.S. "Global Leadership" A Euphemism for World Policeman," Cato Policy Analysis No. 267 (February 5, 1997): 2.

โดยไม่คำนึงถึงพื้นฐานความเชื่อและค่านิยมของประเทศอื่นที่มีความแตกต่างจากสหรัฐอเมริกา แต่อย่างใด และในทางปฏิบัติแล้ว สหรัฐอเมริกามักจะดำเนินนโยบายที่ขัดแย้งกับหลักการดังกล่าว หากว่าการยึดหลักการดังกล่าวจะขัดแย้งกับผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจหรือผลประโยชน์ด้านความมั่นคงของสหรัฐอเมริกา ดังเช่น การเข้าไปโค่นล้มรัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งในประเทศชิลีภายใต้การนำของนายชากวาคอร์ อานฮันเด (Salvador Allende) (ปี ค.ศ. 1973) ซึ่งได้ใช้นโยบายสังคมนิยม และในประเทศกัมพูชภายใต้การนำของเขาสีหนุ (ปี ค.ศ. 1970) ที่มีนโยบายต่างประเทศที่ใกล้ชิดกับประเทศจีนคอมมิวนิสต์

3. หลักสัมฤทธิ์ผลนิยม (Utilitarianism)

นอกจากแนวความคิดเสรีนิยมและการอ้างหลักกฎหมายและศีลธรรมแล้ว หลักสัมฤทธิ์ผลก็เป็นอีกหลักการหนึ่งที่เป็นพื้นฐานในนโยบายต่างประเทศของสหรัฐอเมริกา หลักสัมฤทธิ์ผลนิยมตามความหมายของสหรัฐอเมริกาหมายถึง การมุ่งที่จะกระทำให้สำเร็จ วิธีการใดก็ตามที่ให้ผลในทางปฏิบัติก็ถือว่าวิธีการนั้นถูกต้อง⁸ ซึ่งแสดงให้เห็นถึงการเน้นที่จุดมุ่งหมายมากกว่าวิธีการ สหรัฐอเมริกามีวิธีการที่ยืดหยุ่นสามารถจะปรับเปลี่ยนได้เพื่อผลในทางปฏิบัติ และเปลี่ยนไปจนกว่าจะเกิดผล และถ้าสัมฤทธิ์ผลก็ถือว่าแนวปฏิบัตินั้นถูกต้อง การที่มุ่งเน้นที่ผลในทางปฏิบัติสะท้อนถึงนโยบายต่างประเทศของสหรัฐอเมริกาซึ่งสามารถยืดหยุ่นได้ กล่าวคือการใช้ความพยายามในการแก้ไขปัญหา ความต้องการที่จะได้รับผลโดยเร็ว ทำให้ไม่ยึดติดในแนวทางหรือวิธีการอย่างใดอย่างหนึ่ง เมื่อเห็นว่าแนวทางหรือวิธีการอย่างใดอย่างหนึ่งมีทีท่าว่าจะไม่ได้ผล ก็จะเปลี่ยนวิธีการเพื่อบรรลุเป้าหมายตามที่ต้องการในที่สุด

จากการที่นโยบายต่างประเทศของสหรัฐอเมริกาสามารถยืดหยุ่นได้โดยไม่ยึดติดกับวิธีการหรือมุ่งเน้นเป้าหมายเป็นหลัก ทำให้ในบางครั้งวิธีการที่นำมาใช้อาจจะขัดต่อหลักการที่สหรัฐอเมริกาใช้เป็นพื้นฐานในการดำเนินนโยบายต่างประเทศ ไม่ว่าจะเป็นแนวความคิดเสรีนิยมทั้งในด้านการเมือง และเศรษฐกิจ ระบอบประชาธิปไตย หรือสิทธิมนุษยชน เช่นการที่รัฐบาลสหรัฐอเมริกาสับสนุนรัฐบาลเผด็จการ เพียงเพราะรัฐบาลเหล่านี้สนับสนุนนโยบายต่อต้านคอมมิวนิสต์ของสหรัฐอเมริกาหรือสนองผลประโยชน์อย่างใดอย่างหนึ่ง หรือการตัดความช่วยเหลือทางทหารและเศรษฐกิจแก่ประเทศที่มีนโยบายไม่สอดคล้องกับสหรัฐอเมริกา

⁸ วิจารณ์ มุ่งการดี, นโยบายต่างประเทศสหรัฐอเมริกา: โครงสร้าง กระบวนการ และรูปแบบ,

หลักการพื้นฐานทั้ง 3 ประการดังกล่าว แสดงให้เห็นถึงอิทธิพลที่มีต่อนโยบายต่างประเทศของสหรัฐอเมริกา ไม่ว่าจะเป็นแนวความคิดเสรีนิยม การยึดหลักคุณธรรมและกฎหมายและหลักสัมฤทธิ์ผลนิยม ซึ่งหลักทั้ง 3 ประการนี้จะช่วยให้เข้าใจการศึกษาถึงนโยบายต่างประเทศด้านสิทธิมนุษยชนของสหรัฐอเมริกาได้ดียิ่งขึ้น

2.2 ความสำคัญของหลักสิทธิมนุษยชนในนโยบายต่างประเทศของสหรัฐอเมริกา

คำจำกัดความคำว่า “สิทธิมนุษยชน” ในมาตรา 116 (a) ของรัฐบัญญัติการให้ความช่วยเหลือต่างประเทศของสหรัฐอเมริกาในปี ค.ศ. 1976 หมายถึง เสรีภาพจากการถูกลงโทษหรือการถูกกระทำโดยทรมาณ การทารุณ การขี้นระยะเวลาการกักขังโดยปราศจากการดูแล การหายตัวอันเนื่องมาจากการลักพาตัวหรือการกักขังโดยมิเจื่อนง่า การถูกปฏิเสธสิทธิในการดำรงชีวิต เสรีภาพและความมั่นคงของบุคคล นอกจากนี้ในมาตรา 502 (a) ของรัฐบัญญัติการค้ายังระบุถึงสิทธิของแรงงานในการสมาคม การจัดองค์การและการต่อรอง การห้ามบังคับแรงงาน การกำหนดอายุขั้นต่ำในการว่าจ้างแรงงานเด็ก เงื่อนไขการทำงานและค่าจ้างขั้นต่ำที่ยอมรับได้ ชั่วโมงการทำงาน สุขภาพที่ดีและความปลอดภัยในการทำงาน⁹

กระทรวงการต่างประเทศสหรัฐอเมริกาได้ระบุถึงสิทธิมนุษยชนในนโยบายต่างประเทศว่า สิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐานเป็นสิ่งที่ไม่อาจปฏิเสธได้ นโยบายสิทธิมนุษยชนของสหรัฐอเมริกาเกี่ยวข้องกับการจำกัดอำนาจของรัฐบาลในการปกป้องศักดิ์ศรีและความเสมอภาคของปัจเจกบุคคล ยิ่งไปกว่านั้น สิทธิมนุษยชนคือ ผลประโยชน์แห่งชาติเพื่อส่งเสริมกระบวนการประชาธิปไตยในการช่วยสร้างสภาวะแวดล้อมโลกเพื่อการเคารพสิทธิมนุษยชนและเอื้ออำนวยต่อสันติภาพและเสถียรภาพของโลก¹⁰

การให้ความสำคัญกับประเด็นด้านสิทธิมนุษยชนของสหรัฐอเมริกาอย่างจริงจังเริ่มในสมัยประธานาธิบดีจิมมี คาร์เตอร์ (Jimmy Carter) ซึ่งได้เปลี่ยนแนวนโยบายต่างประเทศจากเรื่องความสัมพันธ์กับสหภาพโซเวียตไปเป็นเรื่องการให้ความสนใจต่อประเทศในโลกที่สามมากขึ้น และต้องการสร้างนโยบายต่างประเทศที่ยึดมั่นอย่างแนบชิดกับค่านิยมอเมริกันที่ว่าด้วยสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพส่วนบุคคล¹¹ ดังที่ประธานาธิบดีคาร์เตอร์ประกาศ

⁹ “Annual Human Rights Report,” US Department of State Dispatch 2 (11 February 1991): 104.

¹⁰ Ibid.

¹¹ วิวัฒน์ มุ่งการดี, นโยบายต่างประเทศสหรัฐอเมริกา: โครงสร้าง กระบวนการ และ รูปแบบ,

เจตนารมณ์ในเรื่องนี้ไว้ว่า “สหรัฐอเมริกาจะเป็นผู้วางมาตรฐานในเรื่องของสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐาน และเสรีภาพในประชาคมโลกด้วยความกล้าหาญ ความสงสารเพื่อนมนุษย์ การไม่แบ่งแยกและการอุทิศตน”¹² จึงอาจถือได้ว่าสหรัฐอเมริกาพยายามที่จะใช้อำนาจ อิทธิพล และค่านิยมทางจริยธรรมของตนไปมีส่วนในการกำหนดรูปแบบของประชาคมโลก ซึ่งประธานาธิบดีคาร์เตอร์เชื่อว่าความถูกต้องเชิงมโนทัศน์เป็นมรดกทางประวัติศาสตร์ของประชาชนชาวสหรัฐอเมริกาสามารถนำมาใช้ในการดำเนินนโยบายต่างประเทศของสหรัฐอเมริกาได้¹³

ในสมัยประธานาธิบดีคาร์เตอร์ นโยบายต่างประเทศด้านการส่งเสริมสิทธิมนุษยชนจะเน้นที่การให้ความช่วยเหลือด้านความมั่นคงและเศรษฐกิจ การให้ความช่วยเหลือด้านความมั่นคงนั้นถูกระบุอยู่ในมาตรา 502(b) ของรัฐบัญญัติการให้ความช่วยเหลือต่างประเทศ (Foreign Assistance Act - FAA) ซึ่งประมวลการให้ความช่วยเหลือแก่ “ประเทศซึ่งรัฐบาลมีส่วนเกี่ยวข้องกับรูปแบบที่ต่อเนื่อง (consistent patterns) ของการละเมิดสิทธิมนุษยชน ตามมาตรฐานที่ยอมรับกันระหว่างประเทศ”¹⁴ ตามด้วยรายงานในปี ค.ศ. 1974 ของรองคณะกรรมการสภาผู้แทนราษฎรด้านองค์การระหว่างประเทศ ซึ่งแสดงความคิดเห็นต่อด้านรัฐบาลต่างประเทศที่ใช้ความช่วยเหลือด้านความมั่นคงของสหรัฐอเมริกา กดขี่ข่มเหงประชาชน ในการนี้ รัฐสภาได้ใช้มาตรา 502(b) ของรัฐบัญญัติการให้ความช่วยเหลือต่างประเทศเพื่อสร้างเงื่อนไขการให้ความช่วยเหลือด้านความมั่นคงบนพื้นฐานข้อมูลด้านสิทธิมนุษยชนของรัฐบาลประเทศนั้น ๆ¹⁵ ต่อมาในปี ค.ศ. 1976 รัฐสภาได้แก้ไขมาตราที่ 502 (b) ของรัฐบัญญัติความช่วยเหลือต่างประเทศด้านความมั่นคงระหว่างประเทศและการควบคุมการส่งออกอาวุธ มาตรานี้ได้ระบุดังการห้ามช่วยเหลือทางด้านความมั่นคงและขายอาวุธให้แก่ประเทศที่ละเมิดสิทธิมนุษยชน ยกเว้นในสถานะที่พิเศษ (extraordinary circumstances) หรือเพื่อปกป้องผลประโยชน์แห่งชาติที่สำคัญเท่านั้นที่ประธานาธิบดีจะผ่อนปรนให้ได้ ข้อยกเว้นนี้ทำให้องค์การด้านสิทธิมนุษยชนรู้สึกที่รัฐบาลสหรัฐอเมริกานำไปเป็นข้ออ้างบ่อนทำลายในการให้ความช่วยเหลือด้านทหารแก่รัฐบาลที่เป็นมิตรกับสหรัฐอเมริกาเช่น รัฐบาลของ

¹² Derek Heater and G.R. Berridge, *Introduction to International Politics* (New York: Harvester Wheatsheaf, 1992), p. 98.

¹³ วิวัฒน์ มุ่งการดี, *นโยบายต่างประเทศสหรัฐอเมริกา: โครงสร้าง กระบวนการ และ รูปแบบ*, หน้า 417.

¹⁴ Tony Evans, *US Hegemony and the Project of Universal Human Rights* (New York: St. Martin's Press, 1996), p. 167.

¹⁵ Ibid.

ประธานาธิบดีมาร์คอสแห่งฟิลิปปินส์และประธานาธิบดีซูฮาร์โตของอินโดนีเซีย ซึ่งทั้งสองต้องรับผิดชอบต่อการละเมิดสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐานของประเทศ¹⁶

อย่างไรก็ตาม ผู้ร่างมาตรา 502(b) ได้สร้างช่องโหว่ทางกฎหมายไว้ว่า ประธานาธิบดีสามารถพิจารณาการให้ความช่วยเหลือได้โดยไม่ต้องตระหนักถึงข้อกำหนด กล่าวคือ คำว่ารูปแบบที่ต่อเนื่อง (consistent patterns) ของการละเมิดสิทธิมนุษยชน สามารถตีความได้ว่า ถ้ารัฐบาลของประเทศนั้นๆ แสดงให้เห็นถึงความก้าวหน้าในการปรับปรุงสิทธิมนุษยชนตามกฎหมายได้บ้างแล้ว รูปแบบของการละเมิดก็จะไม่ต่อเนื่องและไม่อยู่ในความต้องการของข้อกำหนด 502 (b) อีกต่อไป เช่น การฆ่าประชาชนเป็นจำนวนหลายแสนคนในระหว่างที่อินโดนีเซียบุกติมอร์ และการกักขังประชาชนเป็นจำนวนมาก ไม่สามารถชี้เฉพาะได้ถึงรูปแบบที่ต่อเนื่องของการละเมิดสิทธิมนุษยชนเนื่องจากอินโดนีเซียสัญญาที่จะปล่อยนักโทษทั้งหมดภายใน 3 ปี¹⁷

นอกจากนั้น คำว่าสภาวะพิเศษ (extraordinary circumstance) ให้โอกาสแก่ประธานาธิบดีบนพื้นฐานของผลประโยชน์แห่งชาติและความจำเป็นทางยุทธศาสตร์ในการหลีกเลี่ยงมาตรา 502 (b) เพื่อสนับสนุนรัฐบาลที่มีการละเมิดสิทธิมนุษยชน และมาตรา 502 (b) กำหนดให้เพิกถอนความช่วยเหลือด้านความมั่นคงจากประเทศที่รัฐบาลเกี่ยวข้องในการละเมิดสิทธิมนุษยชน ซึ่งสามารถตีความได้ว่ารัฐบาลเท่านั้นที่มีความผิดในการละเมิดสิทธิมนุษยชน โดยไม่รวมถึงการละเมิดสิทธิมนุษยชนโดยทหารหรือตำรวจ¹⁸

ส่วนการให้ความช่วยเหลือด้านเศรษฐกิจสามารถแบ่งออกเป็นแบบทวิภาคี และพหุภาคี ดังนี้¹⁹

แบบทวิภาคี รัฐสภาได้แก้ไขกฎหมายการให้ความช่วยเหลือต่างประเทศในปี ค.ศ. 1975 โดยระบุว่ารัฐสภาจะจำกัดการให้ความช่วยเหลือด้านเศรษฐกิจแก่ประเทศที่มีรูปแบบที่ต่อเนื่องของการละเมิดสิทธิมนุษยชนตามมาตรฐานระหว่างประเทศ อย่างไรก็ตาม การให้ความช่วยเหลือด้านเศรษฐกิจประสบกับปัญหาเช่นเดียวกับการให้ความช่วยเหลือด้านความมั่นคง กล่าวคือ เงื่อนไขการให้ความช่วยเหลือนั้นมีข้อจำกัดและมีการนำไปใช้ปฏิบัติน้อยครั้ง

¹⁶ Peter R. Baehr, *The Role of Human Rights in Foreign Policy*, 2nd ed. (London: Macmillan Press, 1996), pp. 86-87.

¹⁷ Tony Evans, *US Hegemony and the Project of Universal Human Rights*, pp.167-168.

¹⁸ *Ibid.*, p. 169.

¹⁹ *Ibid.*

เช่น แม้ว่าจะองค์การช่วยเหลือการพัฒนาต่างประเทศของสหรัฐอเมริกา (United States Agency for International Development - USAID) จะสนับสนุนนโยบายการพิจารณาสภาพสิทธิมนุษยชนเพื่อให้ความช่วยเหลือด้านเศรษฐกิจแก่ประเทศต่างๆ แต่นโยบายนี้ไม่เคยนำไปใช้ปฏิบัติจริง

แบบพหุภาคี มาตราที่ 701 ของกฎหมายสถาบันการเงินระหว่างประเทศ เช่น ธนาคารเพื่อการบูรณะและพัฒนาหรือธนาคารโลก กองทุนเพื่อการพัฒนาระหว่างประเทศและธนาคารเพื่อการพัฒนาอเมริกัน กำหนดให้ผู้แทนสหรัฐอเมริกาในสถาบันการเงินนั้นๆ ออกเสียงคัดค้านการให้เงินกู้แก่รัฐบาลที่เกี่ยวข้องกับการละเมิดสิทธิมนุษยชน แต่สามารถมีข้อยกเว้นได้ในกรณีที่ความช่วยเหลือนั้นมีผลประโยชน์โดยตรงกับชุมชนที่ต้องการความช่วยเหลืออย่างแท้จริง การที่สหรัฐอเมริกาไม่สามารถบรรลุผลได้ตามข้อกำหนดนั้นสามารถพิจารณาได้จากปัจจัยสองประการคือ ขรรมนนุญของธนาคารระหว่างประเทศกำหนดให้ผู้แทนทำการตัดสินใจให้เงินกู้บนพื้นฐานเศรษฐกิจเท่านั้น และแม้ว่าผู้แทนสหรัฐอเมริกาออกเสียงคัดค้านการให้เงินกู้แก่ประเทศที่ละเมิดสิทธิมนุษยชนแต่การออกเสียงนั้นมักจะเป็นเสียงส่วนน้อยและไม่สามารถมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจได้ในที่สุด

เป็นที่น่าสังเกตว่าในยุคสงครามเย็นการพิจารณาการให้ความช่วยเหลือทั้งในด้านความมั่นคงและเศรษฐกิจของสหรัฐอเมริกาบนพื้นฐานของข้อมูลด้านสิทธิมนุษยชนนั้นเป็นการเลือกปฏิบัติทางการเมืองและมักมุ่งเน้นที่สหภาพโซเวียตและประเทศคอมมิวนิสต์อื่น ๆ เช่น ในขณะที่สหรัฐอเมริกาคัดความช่วยเหลือแก่อาร์เจนตินา อุรุกวัย และเอริโอเปีย ซึ่งประเทศเหล่านี้มีความเกี่ยวข้องกับการละเมิดสิทธิมนุษยชน แต่กลับไม่ลดความช่วยเหลือแก่เกาหลีใต้ ฟิลิปปินส์ หรืออิหร่าน ทั้ง ๆ ที่ประเทศเหล่านี้ก็มีการละเมิดสิทธิมนุษยชนเช่นกัน²⁰ การกระทำอย่างเลือกปฏิบัติของสหรัฐอเมริกาดังกล่าว ทำให้หลายประเทศทั้งที่เป็นมิตรและศัตรูของสหรัฐอเมริกา เช่น บราซิล อาร์เจนตินา อุรุกวัย กัวเตมาลา และเอลซัลวาดอร์ ไม่พอใจเป็นอย่างมาก จนถึงขนาดปฏิเสธการขอรับความช่วยเหลือทางการทหารจากสหรัฐอเมริกา²¹ การที่สหรัฐอเมริกาเลือกปฏิบัติในการให้ความช่วยเหลือนั้น แสดงให้เห็นถึงความเกี่ยวพันระหว่างผลประโยชน์ด้านยุทธศาสตร์และสิทธิมนุษยชน กล่าวคือ สหรัฐอเมริกาจะ

²⁰ Roberta Cohen, "Human Rights Decision-Making in the Executive Branch: Game Proposals for a Coordinated Strategy", in *Human Rights & American Foreign Policy*, eds. Donald P. Kommers and Gilbert D. Loescher (London: University of Notre Dame Press, 1979), p. 224.

²¹ James R. Wabozak *Global Human Rights: Public Policies, Comparative Measures, and NGO Strategies* (Boulder: Westview Press, 1979), pp. 3-9

ให้ความช่วยเหลือกับประเทศที่เป็นมิตรหรือร่วมอุดมการณ์เดียวกับคน แม้ว่าประเทศนั้น ๆ จะมีการละเมิดสิทธิมนุษยชนก็ตาม

ต่อมาในสมัยของประธานาธิบดีจอร์จ บุช (George Bush) ในระหว่างปี ค.ศ. 1989-1993 นโยบายต่างประเทศก็ยังคงเน้นการให้ความสำคัญกับหลักสิทธิมนุษยชน โดยบุชได้กล่าวไว้ว่า “สิ่งที่สหรัฐอเมริกาต้องทำภายหลังจากการสิ้นสุดยุคสงครามเย็นคือการเสริมสร้างระเบียบโลกใหม่ ซึ่งนอกจากจะสร้างสถานะประชาธิปไตย การเคารพสิทธิเสรีภาพส่วนบุคคล และหลักการค้าเสรีให้เป็นที่ยอมรับกันทั่วไปในประชาคมโลกด้วย”²² นอกจากนี้บุชยังระบุว่า “สหรัฐอเมริกามีนโยบายส่งเสริมสิทธิมนุษยชนทั่วโลกและจะประณามความพยายามที่จะกบฏหรือบิดเบือนข้อตกลงด้านสิทธิมนุษยชนโดยการอ้างถึงประเพณี วัฒนธรรม ศาสนา และสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจและสังคมซึ่งเป็นลักษณะเฉพาะของตน สหรัฐอเมริกาได้ต่อสู้มาเป็นระยะเวลาอันยาวนานเพื่อให้มีการยอมรับมาตรฐานสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศและจะไม่ยอมให้อีกยี่สิบห้าผู้อ้างบริบททางการเมือง สังคม หรือเศรษฐกิจซึ่งเป็นลักษณะเฉพาะเพื่อเป็นเหตุผลให้ไม่ต้องปกป้องสิทธิของปัจเจกชน และการประชุมว่าด้วยเรื่องสิทธิมนุษยชนโลกซึ่งจัดในเดือนมิถุนายน ค.ศ. 1993 เป็นการอำนวยโอกาสให้แก่สหรัฐอเมริกาในการเน้นย้ำความเป็นสากลของสิทธิมนุษยชนและเป็นหน้าที่ปกติของรัฐบาลทุกประเทศที่จะต้องยึดถือ”²³

นอกจากนั้น อาร์โนลด์ แคนเตอร์ (Arnold Kanter) ผู้ซึ่งเคยดำรงตำแหน่งเป็นรองเลขาธิการฝ่ายกิจการการเมือง ยังกล่าวเนื่องในโอกาสวันระลึกถึงสิทธิมนุษยชนในปี ค.ศ. 1992 ว่า “สิทธิมนุษยชนยังคงเป็นแกนหลักของนโยบายต่างประเทศสหรัฐอเมริกา ทั้งนี้เนื่องจากสิทธิมนุษยชนได้ฝังรากลึกในความเชื่อและประวัติศาสตร์ของเราและเพราะว่าโลกซึ่งมีการเคารพสิทธิมนุษยชนคือผลประโชชน์ของสหรัฐอเมริกา สกัคคีศรีและความเสมอภาคของปัจเจกชน สิทธิของประชาชนในการเลือกรัฐบาลและสิทธิที่จะได้รับการปฏิบัติอย่างดีตามกฎหมาย ทั้งหมดนี้เป็นเสาหลักของสหรัฐอเมริกาในฐานะชาวอเมริกัน เราเชื่อว่ารัฐบาลซึ่งอนุญาตให้ประชาชนของตนพูดและสมาคม เลือกว่าผู้นำของตนเอง และได้รับการปฏิบัติอย่างมีศักดิ์ศรีตาม

²² President Bush, “The U.S. and Asia: Building Democracy and Freedom,” (Remark before the Asia Society, New York, 12 November 1991): 1.

²³ President Bush, “Commemoration of Human Rights,” US Department of State Dispatch 3 (December 21, 1992): 903.

กฎหมายแม้ในเวลาที่มีวิกฤตการณ์ในประเทศจะเป็นรัฐบาลที่มั่นคง สงบสุข และมั่นคง นอก
จากนั้นยังมีความเป็นไปได้น้อยที่จะมีความขัดแย้งกับประเทศเพื่อนบ้าน²⁴

ผลจากการเน้นส่งเสริมสิทธิมนุษยชนในต่างประเทศในสมัยบุช ทำให้ในปี
ค.ศ. 1990 รัฐสภาได้เพิ่มเติมมาตราที่ 582 เข้าไว้ในกฎหมายความช่วยเหลือต่างประเทศ กล่าว
คือ กฎหมายนี้ระบุให้กระทรวงการต่างประเทศส่งรายชื่อของประเทศซึ่งรัฐบาลเกี่ยวข้องกับ
การละเมิดสิทธิมนุษยชนให้แก่รัฐสภา นอกจากนี้ กระทรวงการต่างประเทศจะต้องรายงาน
ว่าความช่วยเหลือแบบให้เปล่าที่ให้แก่ประเทศนั้นๆ ถูกใช้เพื่อส่งเสริมสิทธิมนุษยชนอย่างไร
รวมถึงข้อมูลในเรื่องจำนวนนักโทษทางการเมือง การทรมาน การจับกุมและการคุมขัง การ
จำกัดสิทธิทางการเมืองและการสอบสวนอย่างไม่ยุติธรรมของประเทศที่ได้รับความช่วยเหลือจาก
สหรัฐอเมริกา สถานทูตอเมริกันต้องเก็บข้อมูลเกี่ยวกับสถานการณ์สิทธิมนุษยชนในประเทศที่
ประจำอยู่ อย่างไรก็ตาม รายงานนั้นครอบคลุมเฉพาะสิทธิทางการเมืองและสิทธิพลเมือง
ส่วนสิทธิทางวัฒนธรรม สังคม และเศรษฐกิจไม่รวมอยู่ในรายงาน²⁵ ความสำคัญของรายงาน
นี้ทำให้สมาชิกรัฐสภาและผู้อื่นสามารถอภิปรายถึงสถานการณ์ด้านสิทธิมนุษยชนในหลาย
ประเทศบนพื้นฐานของเอกสารทางราชการซึ่งออกโดยรัฐบาลสหรัฐอเมริกา

ส่วนในสมัยของประธานาธิบดีบิล คลินตัน (Bill Clinton) ในระหว่างปี ค.ศ.
1993 ถึงปัจจุบัน (ค.ศ. 1999) รัฐบาลคลินตันมีหลักการพื้นฐานในนโยบายต่างประเทศ 4
ประการ กล่าวคือ สหรัฐอเมริกาจะต้องเป็นผู้นำ สหรัฐอเมริกาต้องพยายามรักษาความ
สัมพันธ์ทางเศรษฐกิจและการเมืองที่ดีกับประเทศมหาอำนาจของโลก สหรัฐอเมริกาต้องสร้าง
สถาบันเพื่อส่งเสริมความร่วมมือระหว่างประเทศ และประการสุดท้าย สหรัฐอเมริกาต้องส่งเสริม
ประชาธิปไตยและสิทธิมนุษยชนทั่วโลกเพื่อเพิ่มความก้าวหน้าให้กับผลประโยชน์และ
แนวคิดอุดมคติของสหรัฐอเมริกา²⁶ จากการศึกษาเอกสารของกระทรวงการต่างประเทศของ
สหรัฐอเมริกาและสุนทรพจน์ของประธานาธิบดีคลินตัน รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่าง
ประเทศและผู้บริหารระดับสูงซึ่งมีความเกี่ยวข้องกับนโยบายการส่งเสริมระบอบประชาธิปไตย
และสิทธิมนุษยชนของสหรัฐอเมริกา พบว่าการที่สหรัฐอเมริกาให้ความสำคัญกับระบอบ
ประชาธิปไตยและสิทธิมนุษยชน เนื่องจากสหรัฐอเมริกาเห็นว่า โลกในยุคหลังสงครามเย็นยัง

²⁴ Arnold Kanter, "America's Commitment to Human Rights," *US Department of State Dispatch* 3 (December 21, 1992): 904.

²⁵ Peter R. Baehr, *The Role of Human Rights in Foreign Policy*, pp. 87-88.

²⁶ Warren Christopher, "America's Leadership, America's Opportunity," *Foreign Policy* No. 98 (Spring 1995): 8.

คงเต็มไปด้วยปัญหาที่คุกคามความสงบสุขของมนุษยชาติ เช่น เรื่องความขัดแย้งและการต่อสู้กันระหว่างกลุ่มชาติพันธุ์ การแพร่กระจายของอาวุธที่มีอำนาจทำลายล้างสูง ตลอดจนปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชน ซึ่งสหรัฐอเมริกาจำเป็นต้องทำหน้าที่เป็นผู้นำในการช่วยแก้ไขปัญหาเหล่านี้เพื่อจะรักษาผลประโยชน์ของสหรัฐอเมริกาและประเทศอื่น ๆ ในประชาคมระหว่างประเทศ²⁷ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การให้ความสำคัญกับการส่งเสริมระบอบประชาธิปไตยและสิทธิมนุษยชน ดังที่ประธานาธิบดีคลินตันให้ความสำคัญกับสิทธิมนุษยชนว่าเป็นเสาหลักของระบอบประชาธิปไตยของสหรัฐอเมริกา และการปกป้องและส่งเสริมสิทธิมนุษยชนทั่วโลกไม่เพียงแต่จะทำให้โลกมีอิสระ ปลอดภัยและมั่งคั่ง ยังเป็นการสะท้อนให้เห็นถึงค่านิยมขั้นพื้นฐานของสหรัฐอเมริกาอีกด้วย²⁸

นอกจากนั้น นายจอห์น แชตทัก (John Shattuck) ผู้ช่วยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศด้านประชาธิปไตย สิทธิมนุษยชนและแรงงานเห็นว่าประเทศที่เป็นประชาธิปไตยจะเป็นหุ้นส่วนที่ดีทั้งในด้านการรักษาความสงบสุขและการค้า และประเทศประชาธิปไตยที่ปกป้องสิทธิมนุษยชนและเคารพกฎเกณฑ์ของกฎหมายจะเป็นประเทศที่มักจะหลีกเลี่ยงความขัดแย้งภายในประเทศ ปกป้องสิ่งแวดล้อม ส่งเสริมเศรษฐกิจแบบตลาด และให้ความเชื่อมั่นและความยุติธรรมแก่บริษัทของสหรัฐอเมริกา ถ้าปราศจากระบอบประชาธิปไตยและสิทธิมนุษยชน สหรัฐอเมริกาจะไม่สามารถยืนยันถึงความมั่นคง และความมั่งคั่งของตนเองได้²⁹ และนางแมเดลิน อัลไบรต์ (Madeleine Albright) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศสหรัฐอเมริกายังเชื่อมั่นว่าสหรัฐอเมริกามีผลประโยชน์ทางยุทธศาสตร์ที่สำคัญในการสร้างความแข็งแกร่งของระบบระหว่างประเทศโดยการชักนำให้ชาติต่าง ๆ ปฏิบัติตามหลักการของประชาธิปไตย เป็นตลาดการค้า และปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ของกฎหมาย ซึ่งจะทำได้สามารถตอบสนองต่อความมั่นคงและความมั่งคั่งของสหรัฐอเมริกาได้³⁰

²⁷ President Clinton, "American Leadership and Global Change," (Address at the Centennial Celebration, American University, Washington, DC, February 26, 1993). *U.S. Department of State Dispatch* (March 1, 1993): 113.

²⁸ William J. Clinton, "Human Rights Day, Bill of Rights Day, and Human Rights Week, 1997," *The White House, Office of the Press Secretary*, (December 9, 1997). Available from <http://www.usia.gov/topical/rights/hrpage/hrday.htm>; INTERNET.

²⁹ John Shattuck, "Human Rights and Democracy," *Statement before the House Committee on Appropriations, Subcommittee on Foreign Operations, Washington, DC*, (April 1, 1998).

³⁰ Ibid.

สำหรับแนวนโยบายในการส่งเสริมระบอบประชาธิปไตยและสิทธิมนุษยชน ในสมัยคลินตันนั้นสหรัฐอเมริกาได้ใช้นโยบายทางการทูตเพื่อสนับสนุนสิทธิมนุษยชนและประชาธิปไตย โดยได้บริจาคเงิน 400 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ เป็นประจำเพื่อช่วยพัฒนาประชาธิปไตย และโครงการสิทธิมนุษยชน โดยมีองค์การช่วยเหลือการพัฒนาดังประเทศของสหรัฐอเมริกา (USAID) เป็นผู้จัดสรรเงินทุนนั้น และได้บริจาคเงินจำนวนมากกว่า 40 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ ให้แก่กองทุนเพื่อประชาธิปไตยแห่งชาติ (National Endowment for Democracy) และองค์กรสาธารณะอื่น ๆ ซึ่งสนับสนุนความพยายามในการสนับสนุนกิจกรรมด้านสิทธิมนุษยชนและประชาธิปไตยในต่างประเทศ

นอกจากนี้ องค์การข้อมูลข่าวสารของสหรัฐอเมริกา (The United States Information Agency - USIA) ได้มีหน้าที่สร้างความแข็งแกร่งและเผยแพร่ประชาธิปไตยไปทั่วโลก ทั้งในด้านการเป็นผู้มีส่วนช่วยในการไหลของข้อมูล ส่งเสริมการใช้ความคิดอย่างเสรีและการมีกิจกรรมเพื่อสนับสนุนและดำรงประชาธิปไตยข้ามพรมแดนของชาติ USIA ใช้งบประมาณกว่า 100 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ ทุกปีเพื่อโครงการส่งเสริมประชาธิปไตยและสิทธิมนุษยชน³¹ และในปีงบประมาณ ค.ศ. 1998 สหรัฐอเมริกาได้จัดตั้งกองทุนเพื่อประชาธิปไตยและสิทธิมนุษยชน (Human Rights and Democracy Fund - HRDF) เพื่อเป็นเครื่องมือทางการเงินของสหรัฐอเมริกาในการตอบสนองต่อวิกฤตการณ์ด้านประชาธิปไตย และสิทธิมนุษยชนที่เกิดขึ้นในต่างประเทศอีกด้วย³²

ในขณะเดียวกัน กระทรวงการต่างประเทศของสหรัฐอเมริกาโดยหน่วยงานด้านประชาธิปไตย สิทธิมนุษยชน และแรงงาน (Bureau of Democracy, Human Rights and Labor) เป็นผู้จัดเตรียมและออกรายงานประจำปีด้านสิทธิมนุษยชนในประเทศต่าง ๆ ของสหรัฐอเมริกา (Country Reports on Human Rights Practices) ขอบเขตของรายงานประจำปีจะครอบคลุมถึงสิทธิทางการเมืองและพลเมืองซึ่งเป็นที่ยอมรับระหว่างประเทศ และรายละเอียดการอธิบายถึงระบบการเมืองแต่ละประเทศ ซึ่งรายงานดังกล่าวได้สะท้อนให้เห็นถึงมุมมองของสหรัฐอเมริกาว่า สิทธิในการเลือกรัฐบาลของตนเองเป็นสิทธิทางการเมืองขั้นพื้นฐานประการหนึ่ง รัฐบาลจะมีอำนาจตามกฎหมายได้ก็ต่อเมื่อได้รับความยินยอมจากผู้ถูกปกครอง

³¹ "Fact Sheet: U.S. Efforts to Promote Human Rights and Democracy," The White House Office of the Press Secretary, (December 9, 1997). Available from <http://www.usia.gov/topical/rights/hrpage/fact.html>; INTERNET.

³² John Shattuck, "Human Rights and Democracy," Statement before the House Committee on Appropriations, Subcommittee on Foreign Operations, Washington, DC, (April 1, 1998).

และรัฐบาลนั้นต้องไม่ปฏิเสธการดำรงชีวิต เสรีภาพ และการแสวงหาความสุขของประชาชน ปึงเจกชนในสังคมมีสิทธิที่เป็นอิสระจากการละเมิดของรัฐบาลในเสรีภาพของพลเรือนเช่น อิสระภาพในการพูด สมาคม ศาสนา และการเคลื่อนไหว ปราศจากการแบ่งแยกชาติพันธุ์ บรรพบุรุษ หรือเพศ และการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลด้วยวิธีการอันสันติ” นายจอห์น แชตทัก ผู้ช่วยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ กล่าวถึงความสำคัญของการรายงานประจำปีว่า “รายงานประจำปีว่าด้วยสิทธิมนุษยชนเป็นรายงานด้านสิทธิมนุษยชนที่เก็บรวบรวมมาจาก แหล่งข้อมูลต่าง ๆ ทั้งที่เป็นรัฐบาลและเอกชน รายงานเหล่านี้เป็นเรื่องจริงซึ่งจะเป็นเครื่องมือสำคัญในการส่งเสริมสิทธิมนุษยชน ถ้าปราศจากรายงานเหล่านี้ การกระทำทารุณอย่างเถรร้าย ในด้านสิทธิมนุษยชนทั่วโลกก็จะถูกปิดบัง การปิดบังเป็นอันตรายที่สุดของการละเมิดสิทธิมนุษยชนในทุกรูปแบบ ถ้าความจริงทั้งหมดถูกปิดบังโดยโลกมิได้รับรู้ ประวัติศาสตร์ก็จะถูก ลืม ซึ่งสิ่งนี้เป็นการละเมิดสิทธิขั้นพื้นฐานของมนุษย์ทุกคน”³⁴

ในปี ค.ศ. 1997 รายงานประจำปีด้านสิทธิมนุษยชนได้ครอบคลุมไปถึง 194 ประเทศ และเป็นปีที่ 21 ที่กระทรวงการต่างประเทศเผยแพร่รายงาน รายงานดังกล่าวจะถูกส่ง ไปยังสภาองเกรตตามมาตราที่ 582 ของกฎหมายความช่วยเหลือต่างประเทศ และในปีเดียวกันนี้ กระทรวงการต่างประเทศยังได้มีการป้อนข้อมูลรายงานประจำปีด้านสิทธิมนุษยชนลงใน อินเทอร์เน็ตเว็บไซต์ โดยตลอดระยะเวลา 24 ชั่วโมงแรกหลังการป้อนข้อมูล ได้มีผู้ใช้ อินเทอร์เน็ตเข้าไปดูเว็บไซต์ดังกล่าวกว่า 130,000 ครั้ง³⁵

นอกจากการส่งเสริมประชาธิปไตยและสิทธิมนุษยชนโดยหน่วยงานต่าง ๆ ของสหรัฐอเมริกาแล้ว รัฐบาลคลินตันยังให้การสนับสนุนสถาบันระหว่างประเทศและรับรอง สนธิสัญญาระหว่างประเทศในด้านสิทธิมนุษยชนหลายฉบับ กล่าวคือ ได้ให้การสนับสนุน และคณะกรรมการสูงด้านสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ (U.N. High Commissioner for Human Rights-UNHCR) โดยสนับสนุนการสร้างสำนักงานแห่งใหม่ของ UNHCR และโครงการ ด้านสิทธิมนุษยชนของ UNHCR ในประเทศต่าง ๆ ทั่วโลก เช่น ในปี ค.ศ. 1997 สหรัฐ

³³ “Annual Human Rights Report,” US. Department of State Dispatch 2 (February 11, 1991): 104.

³⁴ Rick Marshall, “Interview with John Shattuck on 1996 Human Rights Reports,” (February 3, 1997). Available from <http://www.usia.gov/topical/rights/hrpage/shateng.htm>; INTERNET.

³⁵ “Talbot, Shattuck Brief on 1997 Human Rights Report,” USIS News Release (February 2, 1998): 2.

อเมริกาได้มอบเงิน 4 ล้านเหรียญสหรัฐฯ เพื่อสนับสนุนโครงการต่าง ๆ ของ UNHCR³⁶ และในปี ค.ศ. 1998 รัฐบาลกัวเตมาลันยังประกาศให้การสนับสนุนการจัดตั้งศาลอาญาระหว่างประเทศ เนื่องจากสหรัฐอเมริกาเชื่อว่าการจัดตั้งศาลอาญาระหว่างประเทศจะช่วยตัดสินใจล่าถอยผู้ลี้ภัย การละเมิดสิทธิในการเป็นมนุษย์ และคดีอาชญากรรมสงครามที่เกิดขึ้นในประเทศต่าง ๆ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ³⁷

ในด้านการสนับสนุนสนธิสัญญาระหว่างประเทศ สหรัฐอเมริกาได้ให้การรับรองสนธิสัญญาระหว่างประเทศด้านสิทธิมนุษยชนหลายฉบับ เช่น สนธิสัญญาว่าด้วยการต่อต้านการทรมานโดยการทรมาน (Convention Against Torture) ซึ่งประกาศใช้ในปี ค.ศ. 1994 สนธิสัญญาว่าด้วยการกีดกันเชื้อชาติทุกรูปแบบ (Convention on the Elimination of All Forms of Racism) ซึ่งให้สัตยาบันในปี ค.ศ. 1994 สนธิสัญญาว่าด้วยการกำจัดการต่อต้านสตรีทุกรูปแบบ (Convention of the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women) ซึ่งฝ่ายบริหารได้ส่งให้แก่กัวเตมาลาในปี ค.ศ. 1994 และยังคงอยู่ในระหว่างการดำเนินการ และสนธิสัญญาว่าด้วยสิทธิของเด็ก (Convention on the Rights of the Child) ซึ่งลงนามในปี ค.ศ. 1995 เป็นต้น³⁸

สำหรับการดำเนินนโยบายด้านสิทธิมนุษยชนต่อประเทศต่าง ๆ ในทวีปเอเชีย นั้นรัฐบาลกัวเตมาลันมีทิศทางในนโยบายต่างประเทศว่า แม้สหรัฐอเมริกายอมรับในลักษณะเฉพาะทางวัฒนธรรมของแต่ละสังคม โดยเฉพาะอย่างยิ่งกรณีของประเทศในทวีปเอเชีย ซึ่งมีความเชื่อค่านิยม และวัฒนธรรมแตกต่างจากสหรัฐอเมริกาอยู่เป็นอย่างมาก แต่สหรัฐอเมริกาก็จะไม่ยอมรับการนำเอาเรื่องเอกลักษณ์ทางวัฒนธรรมของแต่ละสังคมมาใช้เป็นข้ออ้างให้รัฐบาลใด ๆ ก็ตามมีความชอบธรรมในการทรมานประชาชน หรือขัดขวางไม่ให้ประชาชนมีสิทธิ

³⁶“Fact Sheet: U.S. Efforts to Promote Human Rights and Democracy,” The White House, Office of the Press Secretary, (December 9, 1997). Available from <http://www.usia.gov/topical/rights/hrpage/fact.htm>; INTERNET.

³⁷ James P. Rubin, “Statement on Establishing an International Criminal Court,” USIS Official Text No. 072/98 (April 3, 1998): 1-2.

³⁸ Fact Sheet: U.S. Efforts to Promote Human Rights and Democracy,” The White House, Office of the Press Secretary, (December 9, 1997). Available from <http://www.usia.gov/topical/rights/hrpage/fact.htm>; INTERNET.

เสรีภาพในการดำรงชีวิตอย่างมีศักดิ์ศรีพร้อมกับความเป็นมนุษย์³⁹ การที่สหรัฐอเมริกามีทัศนคติเช่นนี้ทำให้เกิดความขัดแย้งกับประเทศต่างๆ ในเอเชียซึ่งมีมุมมองที่แตกต่างกันในเรื่องประชาธิปไตยและสิทธิมนุษยชน ทัศนคติที่แตกต่างกันนี้ทำให้ความสัมพันธ์ระดับทวิภาคีระหว่างสหรัฐอเมริกากับประเทศในทวีปเอเชียบางประเทศเกิดความตึงเครียด โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีที่รัฐบาลสหรัฐอเมริกาใช้เครื่องมือทางเศรษฐกิจมากกดดันให้ประเทศเหล่านั้นยอมเปลี่ยนแปลงทัศนคติและดำเนินพฤติกรรมเกี่ยวกับประชาธิปไตยและสิทธิมนุษยชนไปในทิศทางที่สหรัฐอเมริกาต้องการ ดังจะเห็นได้จากกรณีการใช้สถานะ MFN ของสหรัฐอเมริกาเป็นเครื่องมือเพื่อให้จีนเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมด้านสิทธิมนุษยชนตามความต้องการของสหรัฐอเมริกา ซึ่งผู้ศึกษาได้เลือกมาเป็นกรณีตัวอย่าง

2.3 สภาพปัญหาด้านสิทธิมนุษยชนในจีน

ในสมัยเหมา เจ๋อตง (Mao Zedong) เป็นผู้นำของจีน สถานการณ์ด้านสิทธิมนุษยชนของจีนยังมิได้เป็นที่รับรู้ของประชาคมระหว่างประเทศเท่าใดนัก เนื่องจากเหมาเชื่อตามแนวคิดของมาร์กซิสม์ว่า สิทธิมนุษยชนเป็นแนวความคิดของชนชั้นกลางที่มีความเห็นแก่ตัว ในการที่จะสร้างสังคมคอมมิวนิสต์ขึ้นมาจีนจำเป็นต้องควบคุมประชาชนโดยที่รัฐมีอำนาจอยู่เหนือเสรีภาพและสิทธิมนุษยชน เหมาได้กล่าวว่า “การประกันเสรีภาพบางอย่างไม่เหมาะสมกับการสร้างสังคมคอมมิวนิสต์ เช่น เสรีภาพในการทำงาน หรือ การอยู่อาศัย เพราะจะทำให้สังคมไม่มีระเบียบ และวุ่นวายได้” ดังนั้น เสรีภาพเหล่านี้จึงมิได้ถูกบัญญัติไว้ในกฎหมายหรือรัฐธรรมนูญของจีนในสมัยของเหมา เจ๋อตง⁴⁰

นอกจากนั้น จีนในสมัยเหมายังเป็นสังคมปิด จึงทำให้ยากที่จะรู้ข้อมูลการละเมิดสิทธิมนุษยชนในจีนได้ จนกระทั่งภายหลังอสังกรรมของเหมาและการเกิดขึ้นของกั๊วปฏิวัติวัฒนธรรม (cultural revolution) ในปลายทศวรรษ 1970 ที่ทำให้ประเด็นด้านสิทธิมนุษยชนของจีนได้รับความสนใจจากทั้งต่างประเทศและองค์กรระหว่างประเทศมากขึ้น ตั้งแต่ปี ค.ศ. 1977 เป็นต้นมา สิ่งพิมพ์ของทางการจีนได้ตีพิมพ์กรณีการละเมิดสิทธิมนุษยชน

³⁹ Assistant Secretary Shattuck, “Human Rights and Democracy in Asia,” (Address at the Asia Foundation’s Center for Asian Pacific Affairs, Alexandria, Virginia, June 28, 1994). US Department of State Dispatch (July 18, 1994): 481.

⁴⁰ Yuan-li Wu, et al, Human Rights in the People’s Republic of China (London: Westview Press, 1988), p. 15.

หลายกรณีซึ่งเกิดขึ้นในสาธารณรัฐประชาชนจีนระหว่างช่วง 10 ปีที่ผ่านมา⁴¹ ทำให้ข้อมูลด้านการละเมิดสิทธิมนุษยชนเปิดกว้างมากขึ้นและจีนก็ต้องตกเป็นเป้าหมายแห่งการโจมตีว่าละเมิดสิทธิมนุษยชนในที่สุด สาเหตุที่จีนตกเป็นเป้าหมายแห่งการโจมตีว่าละเมิดสิทธิมนุษยชนเนื่องจาก ภายหลังเหมา เจ๋อตงถึงแก่อสัญกรรม และเติ้ง เสี่ยวผิง (Deng Xiaoping) เป็นผู้มีอำนาจทางการเมืองที่แท้จริงแล้ว จีนได้ละทิ้งอุดมการณ์ปฏิวัติและปรับระบบเศรษฐกิจให้ใกล้เคียงกับระบบทุนนิยม แม้ระบบการเมืองจะเปลี่ยนแปลงเพียงเล็กน้อยก็ตาม ปัจจัยดังกล่าวทำให้ชาวโลกเป็นจำนวนมากเริ่มคาดหวังให้รัฐบาลจีนหันมาใช้มาตรฐานเรื่องสิทธิมนุษยชนแบบเดียวกับชาติตะวันตก องค์กรนิรโทษกรรมสากล (Amnesty International) ซึ่งมีฐานปฏิบัติการที่ลอนดอน และองค์กรจับตามองเอเชีย (Asia Watch) ซึ่งมีฐานปฏิบัติการที่นิวยอร์ก เริ่มส่งตัวแทนของตนเข้าไปสอดส่องพฤติกรรมเรื่องสิทธิมนุษยชนในจีน ประกอบกับสังคมจีนเปิดมากขึ้น การถ่ายทอดข่าวสารโดยอาศัยเทคโนโลยีสมัยใหม่จึงมีประสิทธิภาพดีขึ้น⁴²

อย่างไรก็ตาม สถานการณ์ด้านสิทธิมนุษยชนของจีนเป็นที่จับตามองของประชาคมระหว่างประเทศอีกครั้งเมื่อเกิดวิกฤตการณ์เทียนอันเหมินในปี ค.ศ. 1989 เนื่องจากรัฐบาลจีนได้ใช้กำลังทหารเข้าปราบปรามผู้ชุมนุมประท้วงซึ่งเป็นประชาชนจากหลากหลายสาขาอาชีพ มีทั้งนักเรียน นักศึกษา ช่างนา อาจารย์ นักเขียน นักสื่อสารมวลชน ศิลปิน นักวิชาการ เจ้าหน้าที่ทหาร และคนว่างงาน เป็นต้น การมาร่วมชุมนุมของผู้ประท้วงต่อต้านรัฐบาลจีน ซึ่งนำไปสู่วิกฤตการณ์เทียนอันเหมินในเวลาต่อมานั้น มีสาเหตุหลายประการแตกต่างกันไป เช่น นักวิชาการบางท่านมีความเห็นว่าอาจมีสาเหตุมาจากศูญญากาศทางอุดมการณ์เนื่องจากเหมา เจ๋อตงได้เน้นการศึกษาอุดมการณ์ของมาร์กซ์ เลนิน และแนวความคิดของเหมา เจ๋อตง เพื่อใช้อุดมการณ์เป็นเครื่องมือในการสร้างศรัทธาต่อระบบคอมมิวนิสต์ และยึดเหนี่ยวชาวจีนให้เป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน แต่เมื่อเติ้ง เสี่ยวผิงขึ้นมาเป็นผู้นำทางการเมือง เติ้งได้ลดบทบาทของอุดมการณ์ลง นอกจากนั้นเติ้ง เสี่ยวผิง และผู้นำปฏิรูปบางคนยังได้ปฏิเสธอุดมการณ์มาร์กซ์ เลนิน โดยมักวิจารณ์ว่าล้าสมัยและไม่เหมาะสมกับการพัฒนาที่ทันสมัย จีนจึงอยู่ในสภาพศูญญากาศทางอุดมการณ์ (ideological vacuum)⁴³ นักศึกษาและคนหนุ่มสาวไม่มีอุดมการณ์อะไรมายึดเหนี่ยวและเป็นทางในการดำรงชีวิต ทำให้ความคิดอื่น ๆ เช่น ประชาธิปไตย แทรกตัวเข้ามาได้

⁴¹ Youcef Bouandel, *Human Rights and Comparative Politics* (Aldershot: Dartmouth, 1997), p. 83.

⁴² เขียน ชีระวิทย์, *นโยบายต่างประเทศจีน* (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2541), หน้า 24.

⁴³ Orville Schell, *China in the Thores of Reform* (New York: Pantheon, 1988), pp. 221-279.

สาเหตุอื่น ๆ ที่ก่อให้เกิดวิกฤตการณ์เทียนอันเหมินขึ้น คือ อิทธิพลของความคิดแบบตะวันตก ผู้นำบางคนของจีนเชื่อว่าการประท้วงของนักศึกษา และปัญญาชนเป็นผลมาจาก การที่บุคคลกลุ่มนี้ได้รับแนวความคิดใหม่ ๆ จากตะวันตกมากขึ้น⁴⁴ อีกทั้งจีนได้ส่งครู อาจารย์ นักวิจัย นักศึกษาและปัญญาชน ไปศึกษาค้นคว้าในต่างประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง สหรัฐอเมริกา ยุโรป และญี่ปุ่น เป็นจำนวนหลายหมื่นคน อาจารย์ ปัญญาชนเหล่านี้ได้สัมผัส ความคิดเสรีนิยมของตะวันตก โดยเฉพาะอย่างยิ่งความคิดเกี่ยวกับเสรีภาพ และประชาธิปไตย จึงได้เผยแพร่ไปสู่นักศึกษาในมหาวิทยาลัย

นอกจากนี้ นักวิชาการท่านอื่น ๆ มองถึงสาเหตุที่ก่อให้เกิดวิกฤตการณ์แตกต่างกันไป เช่น มองว่าอาจเป็นผลมาจากความไม่พอใจต่อการฉ้อราษฎร์บังหลวงในวงราชการ ทำให้นักศึกษา และประชาชนเสื่อมศรัทธาในระบบราชการ ต้องการเปลี่ยนแปลงจึงเรียกร้อง ประชาธิปไตย⁴⁵ และปัจจัยอื่น ๆ ที่ทำให้นักศึกษาและปัญญาชนนำการประท้วง คือ ความไม่พอใจต่อระบบอุปถัมภ์วงศ์สาครณาญาติในหมู่ผู้นำจีน และความไม่พอใจต่อปัญหาเงินเพื่อ⁴⁶

จากที่กล่าวมาข้างต้น สาเหตุที่ทำให้เกิดวิกฤตการณ์เทียนอันเหมิน ในปี ค.ศ. 1989 ได้ถูกวิเคราะห์ไปในหลายกรณีแตกต่างกันไป ไม่ว่าจะเป็นเกิดจากสภาพสูญญากาศทางอุดมการณ์ อิทธิพลความคิดแบบตะวันตก ความไม่พอใจต่อการฉ้อราษฎร์บังหลวง ความไม่พอใจต่อระบบอุปถัมภ์วงศ์สาครณาญาติในหมู่ผู้นำจีน และความไม่พอใจต่อปัญหาเงินเพื่อ

อย่างไรก็ตาม รัฐบาลจีนได้ตัดสินใจใช้กำลังทหารเข้าปราบปรามผู้ชุมนุมประท้วง โดยไม่คำนึงว่าผู้ชุมนุมประท้วงนั้นจะมารวมตัวด้วยสาเหตุใดก็ตาม ซึ่งจากรายงานขององค์กรนิรโทษกรรมสากลปี ค.ศ. 1990 ระบุว่าประชาชนกว่า 1,000 คนถูกฆ่าและหลายพันคนบาดเจ็บในกรุงปักกิ่งเมื่อต้นเดือนมิถุนายน ค.ศ. 1989 กองทัพจีนได้ใช้อาวุธปืนยิงเข้าใส่ฝูงชนซึ่งเป็นผู้ประท้วงโดยปราศจากอาวุธ และใช้กองกำลังเสริมเพื่อปราบปรามผู้ประท้วงเรียกร้องประชาธิปไตย นอกจากนี้ ยังมีรายงานว่าประชาชนประมาณ 10,000 คนถูกทางการจีนจับในกรุงปักกิ่ง ซึ่งยังไม่รวมถึงผู้มีส่วนร่วมในการชุมนุมครั้งนี้ซึ่งอยู่ในเมืองอื่นๆ ของ

⁴⁴ Suzanne Ogden, *China's Unresolved Issues: Politics, Development, and Culture* (New Jersey: Prentice Hall, 1995), pp. 332-334.

⁴⁵ Elizabeth J. Perry, *Popular Protest and Political Culture in Modern China: Learning from 1989* (Oxford: Westview Press, 1992), p. 3.

⁴⁶ จุลชีพ ชินวรโรฒ, "จีนในปี ค.ศ. 1988: เฝ้าระวังวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจ," *เอเชียรายปี 1989/2535* (กรุงเทพฯ: สถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2532), หน้า 213-214.

จีน หลังจากทางการจีนจับผู้ชุมนุมประท้วงเหล่านี้ มีรายงานว่าหลายคนถูกตัดสินประหารชีวิต บางคนถูกเขียนติและทรมานโดยทหารและตำรวจ และอีกหลายคนถูกตัดสินจำคุกภายหลังการตัดสินอย่างไม่ยุติธรรมจากทางการจีน⁴⁷

การกระทำครั้งนี้ของรัฐบาลจีนถูกวิพากษ์วิจารณ์จากประเทศต่าง ๆ ว่า จีน ละเมิดต่อข้อตกลงด้านสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ กล่าวคือ กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (International Covenant on Civil and Political Rights) ซึ่งมีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 23 มีนาคม ค.ศ. 1976 กติกาดังกล่าวรวมถึงการส่งเสริมและคุ้มครองในเรื่อง เสรีภาพในการเดินทาง ความเท่าเทียมกันในทางกฎหมาย เสรีภาพในด้านความคิด มโนธรรมและศาสนา เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นการชุมนุมอย่างสงบ เสรีภาพในการรวมตัวเป็นสมาคม การเข้าร่วมในกิจกรรมสาธารณะและการเลือกตั้ง รวมทั้งการคุ้มครองสิทธิของชนกลุ่มน้อย การห้ามการใช้วิธีการทรมาน การปฏิบัติหรือการลงโทษที่ป่าเถื่อน การใช้แรงงานเยี่ยงทาสหรือการบังคับใช้แรงงาน การจับกุมหรือการคุมขังโดยพลการ การเข้าแทรกแซงในเรื่องส่วนตัว รวมทั้งไม่สนับสนุนให้เกิดความเกลียดชังทางด้านเชื้อชาติและศาสนา อันจะนำไปสู่การเลือกปฏิบัติและความรุนแรงต่าง ๆ⁴⁸

นอกจากการละเมิดสิทธิมนุษยชนที่เกิดขึ้นในวิกฤตการณ์เทียนอันเหมินแล้ว องค์การด้านสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศยังเห็นว่าจีนยังคงมีการละเมิดสิทธิมนุษยชนในเรื่องต่าง ๆ อย่างต่อเนื่อง ดังต่อไปนี้⁴⁹

1. การจำกัดการอพยพออกนอกประเทศ

กฎเกณฑ์ที่เข้มงวดของรัฐบาลจีนภายหลังเดือนมิถุนายน ค.ศ. 1989 ทำให้การอพยพออกนอกประเทศเป็นสิ่งที่ยากสำหรับผู้ที่มีความเห็นขัดแย้งทางการเมืองในการที่จะได้รับความเห็นชอบจากทั้งตำรวจและที่ทำงานของผู้ที่จะอพยพ หนังสือเดินทางที่ ทำขึ้นภายหลังเหตุการณ์เทียนอันเหมินจะต้องให้รายละเอียดคำอธิบายเกี่ยวกับสถานที่ที่อยู่ในระหว่างเหตุการณ์เทียนอันเหมินในปี ค.ศ. 1989 ทางการจีนจะไม่ออกหนังสือเดินทางให้แก่ผู้ที่ให้คำ

⁴⁷ Amnesty International Report 1990 (London: Amnesty International Publications, 1990), pp. 65-66.

⁴⁸ สหประชาชาติ: สันติภาพกับการพัฒนา (กรุงเทพฯ: สมาคมสหประชาชาติแห่งประเทศไทยและสำนักแถลงข่าวสหประชาชาติ, 2538), หน้า 81.

⁴⁹ Andrew J. Nathan, "Human rights in Chinese Foreign Policy," The China Quarterly No. 39 (September 1994): 631-641.

ตอบไม่เป็นที่น่าพอใจและมีส่วนเกี่ยวข้องกับในการเคลื่อนไหวเพื่อประชาธิปไตยหรือผู้ที่ไม่ได้รับความเห็นชอบจากผู้มีอำนาจหน้าที่ นอกจากนี้ จีนยังตั้งแผนการจ่ายเงินชดเชยเพื่อการศึกษา ซึ่งกำหนดให้นักศึกษาวิทยาลัยผู้ที่ต้องการจะเดินทางไปศึกษาต่อยังต่างประเทศจ่ายเงินชดเชยให้กับรัฐเพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการศึกษาในอัตรา 414 เหรียญสหรัฐ^{๕๐} ทุกปี สำหรับนักศึกษาในระดับชั้นที่สูงกว่าวิทยาลัยก็ต้องจ่ายค่าชดเชยในอัตราที่สูงกว่าด้วย และเนื่องจากจำนวนเงินที่จะต้องชดเชยเป็นเงินมากกว่าสองเท่าของเงินเดือนของผู้ซึ่งจบปริญญาตรีโดยเฉลี่ย ดังนั้น เงินชดเชยก็จะเป็นเงินมากกว่าอัตราภาษีปกติในการอพยพออกนอกประเทศ ซึ่งขัดกับข้อกำหนดของพระราชบัญญัติแจ็กสัน-แวนนิค (Jackson - Vanik Amendment) ของสหรัฐอเมริกาโดยตรง นักศึกษาชาวจีนยังกล่าวหาว่ากฎหมายใหม่นี้อนุญาตให้เฉพาะนักศึกษาซึ่งมีญาติอาศัยอยู่ในต่างประเทศเท่านั้นที่จ่ายเงินชดเชยได้ และนักศึกษาทุกคนจะต้องทำงานบริการรับใช้ชาติเป็นเวลา 5 ปีก่อนที่จะได้รับอนุญาตให้เดินทางออกนอกประเทศจีน^{๕๑} ซึ่งหมายความว่าแม้นักศึกษาเหล่านั้นจะมีเงินเพียงพอ แต่ก็ยังไม่สามารถที่จะเดินทางออกนอกประเทศได้

2. การขาดกระบวนการพิพากษาอย่างยุติธรรม

กระบวนการพิพากษาทางอาญาของจีนขาดความยุติธรรมตามมาตรฐานระหว่างประเทศ กล่าวคือ การอำนวยความสะดวกความปลอดภัยอย่างเพียงพอให้กับผู้ต้องหาจากการถูกกระทำทารุณโดยตำรวจ การป้องกันการถูกกักขังโดยปราศจากการพิพากษา การให้ความมั่นใจในความเป็นอิสระของระบบศาลและการมีมาตรฐานในการตัดสินอย่างต่อเนื่อง กฎหมายอาญาของจีนกำหนดให้ผู้ต้องหาที่มีสิทธิที่จะปกป้องตนเองต่ออัยการ แต่ในทางปฏิบัติ พลเมืองจีนคุ้นเคยกับกระบวนการที่รู้จักกันในนามของการตัดสินก่อน ได้สวนที่หลัง (verdict first, trial second) ซึ่งทำให้มีการตัดสินคดีและการตัดสินลงโทษเป็นไปก่อนที่จะมีการสอบสวนจริง ในเดือนกุมภาพันธ์ ค.ศ. 1991 หวัง จวินเทา (Wang Juntao) ถูกชี้ตัวโดยรัฐบาลว่าเป็นมือมืด (black hands) ซึ่งอยู่เบื้องหลังการเคลื่อนไหวเรียกร้องประชาธิปไตยในปี ค.ศ. 1989 ถูกตัดสินจำคุก 13 ปีภายหลังการสอบสวนเพียง 3 ชั่วโมงครึ่ง และรัฐบาลยัง กัดคั้นทนายของนายหวังให้หยุดดำเนินการในคดีนี้ แม้ว่าภรรยาของนายหวังพยายามอุทธรณ์ต่อคำตัดสิน แต่รัฐบาลไม่รับคำอุทธรณ์นั้น^{๕๑}

^{๕๐} Robert F. Drinan, S.J. and Teresa T. Kuo, "The 1991 Battle for Human Rights in China," *Human Rights Quarterly* 14 (1992): 24-25.

^{๕๑} *Ibid.*, p. 25.

นอกจากนั้น ผู้ถูกกักขังซึ่งกำลังรอการไต่สวนทางศาลยังมิได้รับความเป็นธรรมจากรัฐบาล กล่าวคือ รัฐบาลปฏิเสธการให้ปากคำของผู้ถูกกักขังซึ่งถือเป็นพื้นฐานของการตัดสินใจทางศาล และผู้ถูกกักขังจะไม่ได้รับการช่วยเหลือทางกฎหมายหรือจากครอบครัวแต่อย่างใดจนกระทั่งภายหลังจากเจ้าหน้าที่ได้ยื่นฟ้องอย่างเป็นทางการแล้ว ซึ่งขั้นตอนการฟ้องร้องจะต้องใช้ระยะเวลาหลายเดือน อย่างไรก็ตาม ปัญหาเหล่านี้ได้ถูกเสนอต่อสภาประชาชนแห่งชาติ (National People's Congress) เพื่อพิจารณาแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องเพื่อให้จีนเข้าสู่กระบวนการตัดสินใจทางอาญาที่สอดคล้องกับสากลต่อไป⁵²

3. สภาพแวดล้อมในเรือนจำ

นักโทษซึ่งถูกปล่อยจากคุกจีนได้รายงานถึงการเขียนจดหมายโหดร้ายป่าเถื่อน และการสอบสวนโดยการทรมานจากพรีสตีและผู้ซักถามในเรือนจำ ในการบังคับนักโทษให้สารภาพซึ่งสามารถใช้เป็นพื้นฐานในการลงโทษนั้น เจ้าหน้าที่จีนได้ใช้การสอบสวนโดยวิธีการทรมานเช่นการใช้ไม้แท่งเหมือนที่ใช้กับวัวควาย (cattle prods) การใช้ไฟฟ้า การขีดเวลากักขังเดี่ยว การกักขังโดยไม่ใช้ติดต่อกับผู้อื่นกับบุคคลภายนอก การเขียนตีและการใช้เครื่องพันธนาการต่าง ๆ⁵³ ในระหว่างสามเดือนแรกของปี ค.ศ. 1990 ได้มีการสืบสวนคดี 2,900 คดี ซึ่งหลายคดีมีเจ้าหน้าที่รัฐหัวพันในการรับสินบน การทรมานเพื่อให้รับสารภาพ การกักขังโดยผิดกฎหมายและการทะเลาะในหน้าที่ เป็นต้น⁵⁴

จากรายงานสถานการณ์ด้านสิทธิมนุษยชนในจีนซึ่งออกโดยกระทรวงการต่างประเทศสหรัฐอเมริการะบุว่า นักโทษการเมืองซึ่งถูกกักขังในเรือนจำมีสภาพความเป็นอยู่ที่ข้ำแย่ง ถูกทรมาน ไม่ได้รับการปฏิบัติที่ดี และไม่ได้รับการรักษาทางการแพทย์ (medical treatment) ที่พอเพียงจากรัฐบาล นอกจากนี้จะได้รับจากครอบครัวและประชาคมระหว่างประเทศเท่านั้น ในจำนวนนักโทษการเมืองดังกล่าวคือ ซี หยาง (Xi Yang) โจว กั๋วเฉิง (Zhou Guoqiang) เหว่ย จิงเซิง (Wei Jingsheng) หวัง ดัน (Wang Dan) เป่า ถง (Bao Tong)

⁵² U.S. Department of State, "China Country Report on Human Right Practices for 1997," Released by the Bureau of Democracy, Human Rights and Labor, (January 30, 1998). Available from <http://www.usis.usemb.se/human/human97/china.html>; INTERNET.

⁵³ U.S. Department of State, Country Reports on Human Rights Practices for 1990 (Washington, D.C.: U.S. Government Printing Office, 1990), p. 847.

⁵⁴ Amnesty International Report 1991 (London: Amnesty International Publications, 1991), p. 66.

หลิว นี๋เชนชุน (Liu Nianchun) เกา หยู (Gao Yu) และเฉิน จื่อหมิง (Chen Ziming) ผู้ซึ่งได้รับการวินิจฉัยว่าเป็นมะเร็ง ได้ถูกปล่อยตัวเพื่อเข้ารับการรักษาในเดือนพฤศจิกายน ค.ศ. 1996 แต่ระยะเวลาที่ได้รับการปล่อยตัวนั้นถูกจำกัดอย่างมาก กล่าวคือ จะต้องมีการควบคุมกันอย่างแน่นหนาในช่วงระยะเวลาดังกล่าว⁵⁵

4. การปราบปรามผู้มีความเห็นขัดแย้งทางการเมืองอย่างต่อเนื่อง

รัฐบาลจีนได้กักขังผู้ที่มีความเห็นขัดแย้งทางการเมืองกว่าร้อยคน ในจำนวนบุคคลเหล่านี้มีทั้งนักเคลื่อนไหวเพื่อประชาธิปไตย ชาวทิเบตผู้ซึ่งสนับสนุนการแยกตัวเป็นอิสระจากจีน ชาวมองโกลผู้ซึ่งเคลื่อนไหวในการฟื้นคืนวัฒนธรรมของตน ประชาชนผู้ซึ่งประท้วงเพื่อความต้องการส่วนตัว บุคคลผู้ซึ่งถ่วงรู้ความลับของรัฐบาล และอดีตเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ซึ่งสนับสนุนการปฏิวัติวัฒนธรรม เป็นต้น เจ้าหน้าที่จีนมักจะคุมจับผู้มีความเห็นขัดแย้งทางการเมืองภายใต้กฎที่หักอาศัยและการสืบสวน (shelter and investigation) ซึ่งอนุญาตให้กักขังผู้ต้องสงสัยได้ในระยะเวลา 3 เดือน รัฐบาลจีนไม่เคยเปิดเผยจำนวนที่แน่นอนของนักเคลื่อนไหวเพื่อประชาธิปไตยที่ถูกกักขัง ในเดือนมิถุนายน ค.ศ. 1989 องค์การนิรโทษกรรมสากลประมาณว่านักเคลื่อนไหวเพื่อประชาธิปไตยจำนวนเป็นพัน ๆ คนยังติดคุกโดยมิได้รับความดูแลและการไต่สวน⁵⁶

นอกจากนั้น เจ้าหน้าที่จีนยังคงบงการถึงความคิดที่ถูกต้องผ่านการรณรงค์โฆษณาชวนเชื่อและกลยุทธ์การข่มขู่ ภายหลังจากเหตุการณ์เทียนอันเหมิน นักศึกษาและคนงานถูกกำหนดให้เข้าร่วมการประชุมทางการเมืองซึ่งจัดขึ้นเป็นกิจวัตรเพื่อสารภาพและยอมรับว่าคำสั่งสั่งห้ามหมู่ของรัฐบาลเป็นสิ่งที่ถูกต้อง นักศึกษาปี 1 ของมหาวิทยาลัยปักกิ่งจะถูกบังคับให้เข้าโครงการฝึกทางทหารซึ่งมีการถ่ายทอดอุดมการณ์ทางการเมืองที่รัฐบาลคิดว่าจะเหมาะสมอยู่ด้วย นักศึกษารุ่นพี่อ้างว่าการฝึกทางทหารมีผลทำให้นักศึกษารุ่นน้องเชื่อฟังและเกรงกลัวเจ้าหน้าที่รัฐมากขึ้น

5. การปราบปรามทางศาสนา

รัฐบาลจีนได้จับกุมประชาชนผู้ที่นับถือศาสนาคริสต์นิกายคาทอลิกและโปรเตสแตนต์ซึ่งมีการเคลื่อนไหวทำกิจกรรมทางศาสนา และยังได้เข้าไปแทรกแซงพิธีกรรม

⁵⁵ U.S. Department of State, "China Country Report on Human Rights Practice for 1996," Released by the Bureau of Democracy, Human Rights, and Labor, (January 30, 1997). Available from <http://www.usis.usemb.se/human/human96/china.html>; INTERNET.

⁵⁶ Ibid.

ทางศาสนา เช่นศาสนาพุทธและอิสลาม⁵⁷ แม้ว่ารัฐธรรมนูญปี ค.ศ. 1982 ของจีน มาตราที่ 36 จะระบุถึงเสรีภาพในการนับถือศาสนาว่า “ไม่มีหน่วยงานใดของรัฐ และองค์กรสาธารณะหรือองค์กรเอกชนใดจะบังคับให้พลเมืองเชื่อหรือไม่นับถือศาสนาใดก็ตาม และจะไม่แบ่งแยกระหว่างผู้นับถือหรือไม่นับถือศาสนาใดก็ตาม” นอกจากนั้น ยังระบุว่า “รัฐจะปกป้องกิจกรรมทางศาสนาที่เป็นปกติ และไม่มีผู้ใดสามารถใช้ประโยชน์ของศาสนาเข้าไปยุ่งเกี่ยวกับกิจกรรมที่ทำลายกฎระเบียบของสาธารณะ ทำลายสุขภาพของพลเมืองและแทรกแซงระบบการศึกษาของรัฐ”⁵⁸

ในปี ค.ศ. 1989 เจ้าหน้าที่ได้เริ่มปราบปรามกิจกรรมทางศาสนาของศาสนาคริสต์นิกายโปรเตสแตนต์และแคธอลิกซึ่งไม่ได้รับมอบอำนาจ โดยมีวัตถุประสงค์ที่จะตรวจสอบจำนวนที่เพิ่มขึ้นของผู้นับถือศาสนาเหล่านี้ ตั้งแต่เดือนมิถุนายน ค.ศ. 1989 ผู้นับถือนิกายโปรเตสแตนต์กว่า 400 คนถูกจับในการสวดมนต์ เข้าร่วมประชุม แจกจ่ายหรือรับวรรณกรรมของคริสเตียน การปราบปรามเช่นเดียวกันนี้เกิดขึ้นกับพวกนิกายแคธอลิกซึ่งส่งผลให้ 141 คนถูกจับกุมและถูกส่งไปยังค่ายอบรมการศึกษาทางการเมืองตั้งแต่เดือนธันวาคม ค.ศ. 1990⁵⁹ และรัฐบาลจีนยังคงจำกัดการเคลื่อนไหวและกิจกรรมของพระและนักบวชอย่างต่อเนื่อง ตลอดจนทรมานและกักขังชาวคริสเตียนผู้ซึ่งปฏิบัติกิจกรรมทางศาสนาภายนอกองค์การทางศาสนาซึ่งรัฐบาลให้การสนับสนุน⁶⁰

6. การแทรกแซงผู้สื่อข่าวต่างประเทศ

ผู้สื่อข่าวต่างประเทศในจีนถูกข่มขู่โดยกองกำลังด้านความมั่นคงอย่างต่อเนื่อง รวมถึงการข่มขู่ซักถาม การทุบตีและการปิดบังอย่างเป็นทางการโดยตำรวจ ในวาระครบรอบ 2 ปีของเหตุการณ์เทียนอันเหมิน การถ่ายทอดทางโทรทัศน์ถูกเจ้าหน้าที่รัฐห้ามให้ออกอากาศ โดยการรบกวนการติดต่อผ่านสัญญาณดาวเทียม เมื่อชมรมผู้สื่อข่าวต่างประเทศของกรุงปักกิ่งยื่นประท้วงต่อเจ้าหน้าที่ในเดือนกุมภาพันธ์ ค.ศ. 1990 รัฐบาลจีนได้ตอบโต้โดยการเรียกตัว

⁵⁷ Andrew J. Nathan, “Human rights in Chinese Foreign Policy,” 39 : 631.

⁵⁸ The Constitution of the People’s Republic of China (Beijing: Foreign Languages Press, 1983), p. 32.

⁵⁹ Robert F. Drinan, S.J. and Teresa Kuo, “The 1991 Battle for Human Rights in China,” 14 : 26-27.

⁶⁰ U.S. Department of State, “China Human Rights Practices, 1993,” (January 31, 1994). Available from gopher://dosfan.lib.uic.edu:70/00ftp:DOSFan...port:05%20East%20Asia%20and%20Pacific:China; INTERNET.

ประชาชนชมรมมาดักเดือนและกล่าวว่าการประท้วงใด ๆ จากผู้สื่อข่าวเป็นสิ่งที่ไม่ดีและ
ไม่สามารถยอมรับได้ ต่อมารัฐบาลยังได้ออกแถลงการณ์เดือนว่ามีผู้สื่อข่าวต่างชาติบางคนทั่ว
พันในกิจกรรมที่ผิดกฎหมาย⁶¹

ในเดือนเมษายน ค.ศ. 1991 สถาบันหนังสือพิมพ์ระหว่างประเทศ
(International Press Institute) ซึ่งเป็นองค์การชั้นนำระหว่างประเทศอุทิศเพื่อเสรีภาพในการ
พิมพ์ ได้เรียกร้องให้รัฐบาลจีนเคารพต่อเสรีภาพและอิสรภาพในการแสดงความคิดเห็นของนัก
สื่อสารมวลชนจีน สถาบันได้แสดงถึงความเสียใจที่จีนไม่สามารถเข้าร่วมการประชุมว่าด้วย
เสรีภาพการพิมพ์ในเอเชียซึ่งจัดโดยสถาบัน และยังแสดงความเสียใจต่อการกักขังนักสื่อสาร
มวลชนจีนภายหลังเหตุการณ์เทียนอันเหมิน และได้กระตุ้นให้รัฐบาลจีนยุติการห้ามปรามการ
แสดงความคิดเห็นและโต้แย้งอย่างเสรี⁶²

7. การตัดสินใจประหารชีวิต

จีนขาดขั้นตอนในการปกป้องมิให้ผู้บริสุทธิ์ถูกประหารชีวิต แม้แต่คดีที่มี
ความรุนแรงเพียงเล็กน้อยหรือไม่มีความรุนแรง บางครั้งผู้พิพากษาก็ตัดสินประหารชีวิต ผู้
ประท้วงส่วนใหญ่ในวิกฤตการณ์เทียนอันเหมิน ผู้ซึ่งเผาพาทณะและอุปกรณ์ของรัฐบาล
ขโมยอุปกรณ์ทางทหาร และต่อสู้กับทหารถูกตัดสินให้มีความผิดและตัดสินประหารชีวิต
โดยในประเทศจีน โทษประหารชีวิตเป็นการปฏิบัติที่เป็นปกติ⁶³ ซึ่งในระหว่างปี ค.ศ. 1989
สถิติขององค์กรนิรโทษกรรมสากลระบุว่าผู้ถูกตัดสินประหารชีวิต 282 คน และถูกประหาร
ไปแล้ว 273 คน ซึ่งจำนวนที่แท้จริงอาจจะมากกว่านี้⁶⁴

8. การปราบปรามคนสัญชาติทิเบต

ชาวทิเบตกว่า 1,000 คนถูกทางการจีนจับกุม เนื่องจากมีการเดินขบวนเรียก
ร้องความเป็นเอกราชของทิเบต ร่างกายผู้ต้องหาซึ่งเป็นชาวทิเบต และบางคนลงเอยด้วยการ
ถูกวิสามัญฆาตกรรม⁶⁵ การกระทำของจีนต่อชาวทิเบตอาจพิจารณาได้จากคำกล่าวของดาไล ลามะ
ผู้นำทางศาสนาของทิเบต ได้กล่าวกับสภาองเกรสที่กรุงวอชิงตันในเดือนเมษายน ค.ศ.

⁶¹ Ibid., p. 27.

⁶² Ann Kent, Between Freedom and Subsistence: China and Human Rights (New York: Oxford University Press, 1993), p. 216.

⁶³ Andrew J. Nathan, "Human Rights in Chinese Foreign Policy," 39 : 631.

⁶⁴ Amnesty International Report 1991, p. 66.

⁶⁵ Ibid., pp. 67-68.

1991 ว่า “ตั้งแต่จีนเข้ายึดครองทิเบตในปี ค.ศ. 1950 รัฐบาลจีนได้นำประชากรชาวทิเบตไปกว่า 1 ใน 5 ซึ่งเหลือเพียง 1.2 ล้านคนเท่านั้นที่ยังคงมีชีวิตอยู่ในขณะที่มีการประกาศกฎอัยการศึกในกรุงปักกิ่งซึ่งได้รับความสนใจจากสื่อมวลชนต่างชาติเป็นอย่างสูง แต่กลับไม่ให้ความสนใจเท่าที่ควรกับการประกาศกฎอัยการศึกในกรุงลาซา (Lhasa) ซึ่งเป็นเมืองหลวงของทิเบต และแม้ว่าปักกิ่งยกเลิกกฎอัยการศึกในกรุงลาซาในเดือนพฤษภาคม ค.ศ. 1990 กองทัพจีนหลายหมื่นคนก็ยังคงอยู่ในทิเบต ซึ่งแสดงให้เห็นถึงการคงไว้ซึ่งกฎอัยการศึกทางพฤตินัยในทิเบต⁶⁶

นอกจากนั้น คาไล งามะยังกล่าวหาจีนว่าทำลายวัฒนธรรม (cultural genocide) ของชาวทิเบตและครอบครองทิเบตอย่างผิดกฎหมาย การเคลื่อนไหวของคาไล งามะในฐานะผู้นำทิเบตมากกว่าผู้นำทางศาสนา ได้รับความเห็นใจจากประเทศตะวันตกอย่างมาก⁶⁷ แต่ความขัดแย้งระหว่างจีนและทิเบตก็ยังคงเป็นปัญหาที่ยังไม่สามารถตกลงกันได้ โดยเฉพาะเรื่องการแยกเป็นประเทศเอกราชของทิเบต

9. การส่งออกสินค้าที่ผลิตโดยแรงงานนักโทษ

ประเด็นของการส่งออกสินค้าที่ผลิตโดยแรงงานนักโทษเกี่ยวข้องกับการละเมิดสิทธิมนุษยชนและการขาดดุลการค้าที่เพิ่มขึ้นระหว่างจีนและสหรัฐอเมริกา ทั้ง ๆ ที่มีการปฏิเสธอย่างเป็นทางการจากรัฐบาลจีน แต่ก็ยังคงมีหลักฐานที่แสดงให้เห็นถึงสินค้าส่งออกที่ผลิตในค่ายกักกันในความเป็นจริง ภายใต้นโยบายทางเศรษฐกิจของเติ้ง เสี่ยวผิง เจ้าหน้าที่ปฏิรูปแรงงานได้รับการสนับสนุนให้คิดในวิถีทางที่จะได้เงินตราต่างประเทศในจำนวนมากขึ้น ในเอกสารฉบับหนึ่ง เจ้าหน้าที่ได้อธิบายถึงงานของเขาว่าเป็นการแบ่งส่วนทางวิทยาศาสตร์ของแรงงานนักโทษ ในขณะที่ร่อนักลงทุนต่างประเทศจัดเตรียมเทคโนโลยี เครื่องมือ และการจัดการความรู้ ความชำนาญแทนที่แรงงานเหล่านี้ เจ้าหน้าที่อีกคนหนึ่งกล่าวว่าผู้นำเรือนจำจะต้องเผชิญกับภาวะที่ยากลำบากในการค้ากับต่างประเทศ เนื่องจากต้องหามาตรการอย่างระมัดระวังเพื่อป้องกันนักโทษมิให้ติดต่อกับชาวต่างประเทศ⁶⁸

⁶⁶ Robert F. Drinan, S.J. and Teresa Kuo, “The 1991 Battle for Human Rights in China,” 14 : 28.

⁶⁷ Malt Forney, “Dalai Lama’s Dilemma,” *Far Eastern Economic Review* (July 30, 1998): 28.

⁶⁸ Robert F. Drinan, S.J. and Teresa Kuo, “The 1991 Battle for Human Rights in China,” 14 :

แตรี ๖ นักวิจัยของมหาวิทยาลัยแคนฟอร์ดและอดีตนักโทษจีนซึ่งเคยใช้เวลามากกว่าหนึ่งทศวรรษศึกษาในค่ายแรงงานจีน ได้รายงานว่าเป็นการปฏิบัติอย่างเป็นปกติสำหรับการใช้แรงงานจากเรือนจำจีน ซึ่งนักโทษจะถูกกักกันเป็นคนงานภายหลังจากเสร็จสิ้นโทษที่ได้รับเพื่อที่ว่าระดับของการส่งออกจะไม่ลดลง⁶⁹

จากการละเมิดสิทธิมนุษยชนของจีนในกรณีต่าง ๆ ตามทัศนะของ แอนดรู เจ. เนธาน (Andrew J. Nathan) นักวิชาการผู้เชี่ยวชาญด้านการศึกษาสภาพปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนในจีนดังที่ได้กล่าวมาแล้ว ทำให้รัฐบาลต่างประเทศเสื่อมถวิล และองค์กรด้านสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศให้ความสนใจต่อสถานการณ์การละเมิดสิทธิมนุษยชนของจีนเป็นอย่างมาก โดยเฉพาะตั้งแต่วิกฤตการณ์เทียนอันเหมินปี ค.ศ. 1989 เป็นต้นมา นอกจากรัฐบาลจีนจะถูกวิพากษ์วิจารณ์การละเมิดสิทธิมนุษยชนจากนานาประเทศแล้ว สถานการณ์การละเมิดสิทธิมนุษยชนยังส่งผลกระทบต่อความสัมพันธ์ระดับทวิภาคีระหว่างจีนและประเทศต่าง ๆ รวมถึงสหรัฐอเมริกา ซึ่งเน้นการให้ความสำคัญกับสิทธิมนุษยชนในฐานะหลักการสำคัญประการหนึ่งในนโยบายต่างประเทศอีกด้วย

2.4 การดำเนินนโยบายด้านสิทธิมนุษยชนของสหรัฐอเมริกาต่อจีน

สิทธิมนุษยชนไม่เป็นประเด็นในความสัมพันธ์ระหว่างสหรัฐอเมริกาและจีนในทศวรรษ 1970 และจีนเป็นประเทศที่ได้รับการยกเว้นในเรื่องสิทธิมนุษยชน (human rights exception) แม้ในขณะที่สหรัฐอเมริกามีนโยบายส่งเสริมสิทธิมนุษยชนในทั่วโลกในสมัยประธานาธิบดีคาร์เตอร์ภายหลังปี ค.ศ. 1974⁷⁰ สาเหตุที่สิทธิมนุษยชนไม่เป็นประเด็นระหว่างจีนและสหรัฐอเมริกา ในช่วงทศวรรษ 1970 เนื่องจาก⁷¹

1. สหรัฐอเมริกาและจีนมีผลประโยชน์ร่วมกันในการปิดล้อมสหภาพโซเวียตซึ่งมีความเข้าใจร่วมกันว่าทั้งสองฝ่ายจะส่งจุดต่างระหว่างค่านิยมทางสังคมและระบบการเมืองระหว่างกัน ความสัมพันธ์ทวิภาคีจะอยู่บนพื้นฐานของการไม่แทรกแซงกิจการภายในของแต่ละฝ่าย ความเข้าใจนี้ได้ถูกบรรจุไว้ใน “ข้อตกลงเซี่ยงไฮ้” (Shanghai

⁶⁹ Ibid., p. 29.

⁷⁰ Richard Madsen, *China and the American Dream: A Moral Inquiry* (London: University of California Press, 1995), p. 132.

⁷¹ Harry Harding, *A Fragile Relationship: The United States and China since 1972* (Washington D.C.: The Brookings Institution, 1992), pp. 198-200.

Communique) ซึ่งได้มีการลงนามในระหว่างการเยือนจีนของประธานาธิบดีริชาร์ด นิกสัน (Richard Nixon) ในปี ค.ศ. 1972 และสหรัฐอเมริกาจะไม่วิพากษ์วิจารณ์นโยบายภายในของรัฐบาลจีน ในขณะที่รัฐบาลจีนจะยุติการส่งออกการปฏิวัติไปยังสหรัฐอเมริกา

2. ประสบการณ์จากการพ่ายแพ้ของสหรัฐอเมริกาในสงครามเวียดนามและคดีอื้อฉาวเรื่องวอเตอร์เกตทำให้ชาวอเมริกันถดถอยบทบาทในการวิพากษ์วิจารณ์ประเทศอื่น นอกจากนั้น จีนยังอยู่ในระหว่างการเริ่มการปฏิรูปทางเศรษฐกิจซึ่งต้องการการสนับสนุนจากสหรัฐอเมริกามากกว่าการวิพากษ์วิจารณ์ ดังนั้นเจ้าหน้าที่สหรัฐอเมริกาก็มีความอ่อนไหวต่อความรู้สึกของชาวจีนในระยะแรกของความสัมพันธ์ในช่วงเวลาดังกล่าว

จนกระทั่งสมัยประธานาธิบดีโรนัลด์ เรแกน (Ronald Reagan) ในปี ค.ศ. 1984 สมาชิกวุฒิสภาสหรัฐอเมริกา 10 คนได้ยื่นหนังสือถึงรัฐบาลจีน แสดงถึงความเกี่ยวข้องในสถานการณ์ด้านสิทธิมนุษยชนของจีน ในเดือนสิงหาคม ค.ศ. 1985 รัฐสภาผ่านร่างกฎหมายโจมตีนโยบายการบังคับการทำแท้งของจีนและในเดือนตุลาคม ค.ศ. 1987 รัฐสภาผ่านร่างกฎหมายการต่อต้านดูแลการละเมิดสิทธิมนุษยชนของจีนในทิเบต เมื่อจอร์จ บุช (George Bush) อดีตเอกอัครราชทูตสหรัฐอเมริกาประจำกรุงปักกิ่งเป็นประธานาธิบดี เขาได้เลือกจีนเป็นหนึ่งในประเทศแรก ๆ ที่จะไปเยือน เพื่อที่จะปรับปรุงความสัมพันธ์ระหว่างกัน⁷² อย่างไรก็ตาม กรณีสำคัญที่ทำให้สถานการณ์สิทธิมนุษยชนในจีนเป็นที่สนใจของสื่อมวลชนของสหรัฐอเมริกาในระหว่างที่บุชไปเยือนจีนในปี ค.ศ. 1989 คือกรณีฟาง ลีจื่อ (Fang Lizhi Incident) กล่าวคือสถานทูตสหรัฐอเมริกาได้เชิญให้ฟางเข้าพบกับประธานาธิบดีบุชในระหว่างการเยือนจีน แต่ตำรวจจีนกลับห้ามปรามไม่ให้เข้าพบ เนื่องจากฟาง เป็นหนึ่งในผู้ซึ่งมีความเห็นขัดแย้งทางการเมืองกับรัฐบาลจีน

การปรับเปลี่ยนนโยบายด้านสิทธิมนุษยชนของสหรัฐอเมริกาในจีนจากการไม่ให้ความสนใจในสถานการณ์ด้านสิทธิมนุษยชนมาเป็นการแสดงความเกี่ยวข้องในสถานการณ์ดังกล่าว เนื่องจากเหตุผลหลายประการ⁷³

ประการแรกคือสหรัฐอเมริกาและสหภาพโซเวียตมีการประชุมสุดยอดประจำ

⁷² "Let Friendly Sino-US Train Roll On," *Beijing Review* (28 February-5 March 1989): 7.

⁷³ Ming Wan, "Human rights and Sino-US Relations: Policies and Changing Realities", *The Pacific Review* 10 (1997): 239.

ปีในปี ค.ศ. 1985 เพื่อที่จะปรับปรุงความสัมพันธ์ระหว่างกัน ทำให้ความสำคัญทางยุทธศาสตร์ของจีนในความเป็นจริงยุคหลังสงครามเย็นนั้นได้รับการรับรู้ว่ามีผลไปพร้อมกับการล่มสลายของสหภาพโซเวียต อดีตสหภาพโซเวียต ประเทศในยุโรปตะวันออกและอัฟริกาได้ถูกกล่าวหาว่าเป็นผู้กระทำผิดด้านสิทธิมนุษยชน และจีนได้ขยับขึ้นมาเป็นเป้าหมายแรก ๆ ในรายชื่อประเทศที่มีความผิดด้านสิทธิมนุษยชนของสหรัฐอเมริกา สหรัฐอเมริกาจึงไม่จำเป็นต้องใช้จีนเป็นตัวถ่วงดุลทางยุทธศาสตร์กับสหภาพโซเวียตมากเท่าเดิม สหรัฐอเมริกาจึงอยู่ในฐานะที่เป็นอิสระกว่าเดิมในการวิพากษ์วิจารณ์สถานการณ์ด้านสิทธิมนุษยชนของจีน

ประการที่สอง เนื่องจากจีนเข้ามาเกี่ยวข้องกับ การเมืองระหว่างประเทศมากขึ้น สหรัฐอเมริกาจึงมีความหวังว่าจีนจะสามารถผลักดันการปรับปรุงในเรื่องสิทธิมนุษยชนของคนได้มากขึ้น

ประการที่สาม ปฏิสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดระหว่างสองประเทศได้เชื่อมโยงองค์กรเอกชนด้านสิทธิมนุษยชนในสหรัฐอเมริกากับผู้ที่ไม่เห็นด้วยกับรัฐบาลในจีนเข้าด้วยกัน

ประการที่สี่ เมื่อจีนเปิดกว้างมากขึ้นทำให้สื่อมวลชนตะวันตกได้รับรู้เรื่องการละเมิดสิทธิมนุษยชนในจีนมากขึ้น

อย่างไรก็ตาม สิทธิมนุษยชนในความสัมพันธ์ระหว่างสหรัฐอเมริกาและจีน ยิ่งเลวร้ายลงเมื่อเกิดวิกฤตการณ์เทียนอันเหมินในวันที่ 4 เดือนมิถุนายน ค.ศ. 1989 รัฐบาล สื่อมวลชน สาธารณชน องค์กรเอกชนด้านสิทธิมนุษยชนและนักศึกษาจีนในสหรัฐอเมริกาได้ใช้ความพยายามอย่างมากในการกดดันรัฐบาลให้ตอบโต้การกระทำของรัฐบาลจีน ประธานาธิบดีจอร์จ บุชในขณะนั้นอยู่ในสถานการณ์ที่ยากลำบาก บุชไม่สามารถที่จะเพิกเฉยต่อความรู้สึกของสาธารณชนและแรงกดดันอย่างหนักจากรัฐสภา และในขณะเดียวกันก็ไม่ต้องการให้ความสัมพันธ์ระหว่างสองประเทศตกต่ำจนยากจะแก้ไข ดังนั้นบนพื้นฐานของประสบการณ์ของบุชในจีนและมิตรภาพกับผู้นำจีน เขาจึงพยายามเกี่ยวข้องกับรัฐบาลจีนโดยหลีกเลี่ยงจากการถูกวิพากษ์วิจารณ์ และพยายามใช้มาตรการที่เหมาะสมและเป็นกลางที่สุดใน การดำเนินความสัมพันธ์ระหว่างกัน กล่าวคือ ภายหลังจากเกิดวิกฤตการณ์เทียนอันเหมิน ประธานาธิบดีบุชได้กล่าวในวันที่ 5 มิถุนายน ค.ศ. 1989 ต่อที่ประชุมผู้สื่อข่าวว่า "สหรัฐอเมริกาไม่สามารถเพิกเฉยต่อความรุนแรงและการโจมตีผู้ชุมนุมประท้วงของจีนและต่อผลที่จะตามมาในความสัมพันธ์ระหว่างสหรัฐอเมริกาและจีนได้" บุชยังได้กล่าวถึงความเคลื่อนไหวของสหรัฐอเมริกามีขึ้นเป็นการตอบโต้ด้วยอารมณ์ แต่เป็นการตอบโต้ด้วย "เหตุผล การ

กระทำที่ระมัดระวังซึ่งคำนึงถึงทั้งผลประโยชน์ระยะยาวของทั้งสองประเทศและระดับถึงสถานการณ์ภายในประเทศจีนซึ่งมีความซับซ้อน”⁷⁴ ในการนี้บุชได้ประกาศยกเลิกการขายอาวุธของสหรัฐอเมริกาแก่จีน ยุติการเยือนจีนโดยเจ้าหน้าที่ทางทหารของสหรัฐอเมริกา ยกเลิกการแลกเปลี่ยนเจ้าหน้าที่ในระดับสูงระหว่างกันและสหรัฐอเมริกาจะร่วมกับพันธมิตร ปฏิเสธการให้เงินกู้แก่จีนโดยสถาบันการเงินระหว่างประเทศ⁷⁵

ในขณะที่เดียวกัน บุชกลับกล่าวว่าไม่ต้องการเห็นการแตกหักอย่างสิ้นเชิงในความสัมพันธ์แบบทวิภาคีระหว่างกัน และไม่สนับสนุนให้เกิดการแตกหักในความสัมพันธ์อันดีระหว่างกัน บุชแนะนำว่าสหรัฐอเมริกาสามารถใช้อิทธิพลบางอย่างเพื่อปรับปรุงสถานการณ์ด้านสิทธิมนุษยชนในจีนโดยยังคงรักษาความสัมพันธ์ระหว่างกันได้⁷⁶ โดยฝ่ายบริหารของบุชและสมาชิกสภาองเกรสได้กดดันรัฐบาลจีนอย่างไม่เป็นทางการเพื่อให้จีนปฏิบัติตามและเพื่อเป็นการปรับปรุงบรรยากาศความสัมพันธ์ที่ตึงเครียดระหว่างกันให้ดีขึ้น กล่าวคือ สหรัฐอเมริกาต้องการให้จีนผ่อนคลายกฎอัยการศึกในกรุงปักกิ่งถึงแสดงถึงความยืดหยุ่น ประนีประนอมในกรณีของฟาง ลี้จื่อ อนุญาตให้ศาสตราจารย์ทุนฟูไลบรท์ของสหรัฐอเมริกาเข้าไปทำงานในจีนได้ ยุติการส่งคลื่นรบกวนการกระจายเสียงของสถานีวิทยุเสียงของอเมริกา (Voice of America-VOA) ที่ส่งเข้าไปในจีน และเพื่อเป็นการแสดงให้เห็นถึงผลประโยชน์ในการรักษาความสัมพันธ์ระหว่างกัน ปลายเดือนกรกฎาคม ค.ศ. 1989 ฝ่ายบริหารของประธานาธิบดีบุชได้ยกเลิกกฎการห้ามขายอาวุธทางทหารให้แก่จีน กล่าวคือ อนุญาตให้ขายเครื่องบินพาณิชย์ของบริษัทโบอิงเป็นจำนวน 4 ลำแก่จีน ซึ่งเครื่องบินดังกล่าวสามารถดัดแปลงมาใช้ประโยชน์ทางทหารได้ ต่อมาในเดือนตุลาคม ค.ศ. 1989 ฝ่ายบริหารได้อนุญาตให้เจ้าหน้าที่ทางทหารของจีนกลับเข้าทำงานในฐานะผู้ช่วยเหลือวิศวกรอเมริกันในการพัฒนาเครื่องบิน F-8 fighter ของจีนกับเครื่องบินของอเมริกัน และในวันที่ 30 พฤศจิกายน ค.ศ. 1989 บุชประกาศว่าเขาจะยับยั้งกฎหมายว่าด้วยการผ่อนผันการอพยพของชาวจีนอย่างเร่งด่วน (Emergency Chinese Immigration Relief Act) โดยยืนยันว่ากฎหมายดังกล่าวไม่มีความจำเป็น

⁷⁴ Nayan Chanda, "Links Severed," *Far Eastern Economic Review* (June 15, 1989): 10.

⁷⁵ Robert G. Sutter, "Sino-American Relations in Adversity," *Current History* 89 (September 1990): 244.

⁷⁶ Derek McDougall, *The International Politics of the New Asia Pacific* (London: Lynne Rienner Publishers, 1997), p. 78.

อีกต่อไป เนื่องจากสหรัฐอเมริกาได้ประกาศใช้บทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าวเป็นจำนวนมากแล้ว⁷⁷

อาจกล่าวได้ว่า จากประสบการณ์ของการเคยเป็นเอกอัครราชทูตประจำกรุงปักกิ่งของบุชในระหว่างปี ค.ศ. 1974-1975 ได้มีผลต่อกระบวนการกำหนดนโยบายของสหรัฐอเมริกาต่อจีนในระหว่างที่บุชเป็นฝ่ายบริหาร กล่าวคือ บุชเห็นว่าการรักษาความสัมพันธ์ระหว่างสหรัฐอเมริกาและจีนเป็นสิ่งสำคัญแม้ภายหลังวิกฤตการณ์เทียนอันเหมิน ทั้งนี้บุชได้ส่งที่ปรึกษาด้านความมั่นคงแห่งชาติเบรนท์ สโครครอฟท์ (Brent Scowcroft) และรองรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศลอว์เรนซ์ อีเกิลเบอร์เกอร์ (Lawrence Eagleburger) เข้าไปปฏิบัติภารกิจลับในกรุงปักกิ่งระหว่างวันที่ 1-2 กรกฎาคม ค.ศ. 1989 และในเดือนธันวาคม ค.ศ. 1989⁷⁸ ซึ่งการส่งเจ้าหน้าที่ระดับสูงของสหรัฐอเมริกาไปจีนก็เพื่อรักษาระดับความสัมพันธ์ระหว่างสองประเทศ

การที่บุชมีท่าทีที่อ่อนข้อต่อการสังหารหมู่ที่กรุงเทียนอันเหมิน ทำให้มีการวิพากษ์วิจารณ์และถกเถียงกันอย่างกว้างขวางในสภาคองเกรส ในวันที่ 22 มิถุนายน ค.ศ. 1989 ผู้นำพรรคเสียงข้างมากในวุฒิสภาจอร์จ มิทเชลล์ (George Mitchell) กล่าวถึงความเสียใจที่บุชปฏิเสธการกล่าวถึงความรู้สึกของประชาชนชาวอเมริกันต่อการกักขังผู้มีความเห็นแย้งทางการเมืองในจีน และภายหลังภารกิจครั้งที่สองของสโครครอฟท์และอีเกิลเบอร์เกอร์ที่สิ้นสุดลง มิทเชลล์กล่าวว่าบุชยอมก้มหัวและทำธุรกิจอย่างเป็นทางการเป็นปกติกับรัฐบาลจีน มิทเชลล์กล่าวเสริมว่า “มีหลายครั้งเมื่อสิ่งที่สหรัฐอเมริกาเชื่อมั่นและสนับสนุนซึ่งก็คือสิทธิมนุษยชน มีความสำคัญกว่าการพิจารณาความสำคัญในด้านภูมิรัฐศาสตร์หรือเศรษฐกิจ และครั้งนี้เป็นหนึ่งในหลายครั้ง” ส่วนสตีเฟน โซลาร์ซ (Stephen Solarz) สมาชิกพรรคเดโมแครตซึ่งเป็นประธานคณะกรรมการกิจการต่างประเทศด้านเอเชีย-แปซิฟิกของสภาผู้แทนราษฎรให้ความเห็นว่า “บุชให้ความสำคัญกับผู้นำจีนมากกว่าประชาชนชาวจีนผู้ซึ่งคาดหวังให้เกิดประชาธิปไตยในประเทศของตน”⁷⁹

อย่างไรก็ตาม การประนีประนอมของบุชต่อสถานการณ์ด้านสิทธิมนุษยชนของจีนดังกล่าว ทำให้มีแรงกดดันจากรัฐสภาและสาธารณชนเพื่อให้ใช้สถานะ MFN เป็น

⁷⁷ Robert G. Sutter, *East Asia and the Pacific: Challenges for U.S. Policy* (Oxford: Westview Press, 1992), p. 58.

⁷⁸ Derek McDougall, *The International Politics of the New Asia Pacific*, p. 78.

⁷⁹ Ibid.

นักทฤษฎีสังคมนิยม นิคโคโล มาเคียอาเวลลี (Niccolo Machiavelli) มีทัศนะว่า หลักศีลธรรมเป็นอันตรายอย่างยิ่งถ้าผู้นำรัฐยึดถือเป็นหลักปฏิบัติ ความรับผิดชอบด้านจริยธรรม (ethic of responsibility) ตามทัศนะของมาเคียอาเวลลี คือ การคำนึงถึงผลที่ตามมาอย่างระมัดระวัง และการตระหนักว่าการกระทำที่เข้าข่ายว่าผิดศีลธรรมอาจจะเป็นสิ่งที่ดีสำหรับรัฐก็ได้⁸¹ เช่น การที่สหรัฐอเมริกาไม่ให้ความช่วยเหลือด้านความมั่นคงและเศรษฐกิจต่อสหภาพโซเวียตและประเทศคอมมิวนิสต์อื่น ๆ ที่มีการละเมิดสิทธิมนุษยชน แต่กลับให้ความช่วยเหลือและเพิกเฉยต่อการละเมิดสิทธิมนุษยชนในประเทศอินโดนีเซีย เกาหลีใต้ และฟิลิปปินส์ เนื่องจาก รัฐบาลของประเทศเหล่านี้สนับสนุนนโยบายต่อต้านคอมมิวนิสต์ของสหรัฐอเมริกา กล่าวได้ว่า การกระทำดังกล่าวของสหรัฐอเมริกาคือการเลือกปฏิบัติ เพื่อบรรลุเป้าหมายด้านผลประโยชน์แห่งชาติด้านความมั่นคงแห่งชาติของสหรัฐอเมริกา โดยไม่คำนึงถึงหลักศีลธรรมและจริยธรรมใด ๆ ทั้งสิ้น

แนวความคิดสังคมนิยม ได้สอนให้ผู้นำสหรัฐอเมริกาคำนึงถึงผลประโยชน์แห่งชาติมากกว่าอุดมการณ์และหลักศีลธรรม และสอนให้ตระหนักว่ามหาอำนาจสามารถอยู่ร่วมกันได้ แม้ว่าจะมีค่านิยมและความเชื่อที่แตกต่างกัน กล่าวคือ ในขณะที่สหรัฐอเมริกามีนโยบายส่งเสริมแนวความคิดด้านสิทธิมนุษยชน อันเป็นผลมาจากการยึดมั่นในรากฐานนโยบายต่างประเทศที่เป็นแบบอุดมคติ เช่น การส่งเสริมแนวความคิดเสรีนิยมและการยึดหลักกฎหมายและคุณธรรม แต่ในความเป็นจริงทางการเมือง สหรัฐอเมริกาไม่อาจทำตามแนวความคิดที่ยึดมั่นในอุดมคติได้ หากว่าการยึดหลักการดังกล่าวจะขัดแย้งกับผลประโยชน์ด้านเศรษฐกิจหรือผลประโยชน์ด้านความมั่นคงของคน หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง การดำเนินนโยบายด้านสิทธิมนุษยชนสามารถปรับเปลี่ยนหรือยืดหยุ่นได้เพื่อผลในทางปฏิบัติซึ่งสอดคล้องกับผลประโยชน์ของสหรัฐอเมริกานั้นเอง

การดำเนินนโยบายของสหรัฐอเมริกาคือจีนในด้านสิทธิมนุษยชน สามารถนำแนวความคิดสังคมนิยมมาอธิบายพฤติกรรมของสหรัฐอเมริกาในกรณีของจีนได้ว่า ในช่วงทศวรรษ 1970 สิทธิมนุษยชนไม่เป็นประเด็นในความสัมพันธ์ระหว่างสหรัฐอเมริกาและจีน แม้ในขณะที่สหรัฐอเมริกามีนโยบายส่งเสริมสิทธิมนุษยชนไปทั่วโลก ปรัชญาการดังกล่าวสามารถอธิบายได้ว่า เนื่องจากในขณะนั้นสหรัฐอเมริกาและจีนมีผลประโยชน์ร่วมกันในการปิดล้อมโซเวียตเพื่อผลประโยชน์ทางความมั่นคงของทั้งสองฝ่าย แต่เมื่อสหรัฐอเมริกาและสหภาพโซเวียตมีการประชุมสุดยอดประจำปีในปี ค.ศ. 1985 เพื่อที่จะปรับปรุงความสัมพันธ์

⁸¹ Ibid.

ระหว่างกัน ทำให้สหรัฐอเมริกาไม่จำเป็นต้องใช้เงินเป็นตัว่วงดุลทางยุทธศาสตร์กับสหภาพโซเวียตมากเท่าเดิม และมีอิสระมากขึ้นในการวิพากษ์วิจารณ์และกดดันจีนในประเด็นด้านสิทธิมนุษยชน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ภายหลังวิกฤตการณ์เทียนอันเหมินในปี ค.ศ. 1989 รัฐบาลสหรัฐอเมริกาได้ใช้มาตรการหลายอย่างในการแสดงท่าทีไม่พอใจและตอบโต้การกระทำของรัฐบาลจีน เช่น การระงับโครงการซื้อขายทางทหาร รวมทั้งการระงับแผนการแลกเปลี่ยนการเยือนโดยเจ้าหน้าที่ระดับสูงระหว่างกัน

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าสหรัฐอเมริกาก็จะใช้มาตรการต่าง ๆ ในการตอบโต้การละเมิดสิทธิมนุษยชนของจีน แต่ในขณะเดียวกัน รัฐบาลสหรัฐอเมริกาก็ไม่ปรารถนาที่จะตัดความสัมพันธ์กับจีนโดยสิ้นเชิง เนื่องจากสหรัฐอเมริกาทรงหวังว่าการคงความสัมพันธ์กับจีนจะทำให้สหรัฐอเมริกามีอิทธิพลต่อจีนได้ไม่มากนักน้อย ดังนั้น แม้ว่าจะมีเสียงเรียกร้องให้มีการกดดันจีนจากทั้งรัฐสภาและสาธารณชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเพิกถอนสถานะ MFN ที่สหรัฐอเมริกาให้กับจีน แต่ประธานาธิบดีจอร์จ บุช ก็ได้ใช้สิทธิยับยั้งในการใช้สถานะ MFN กดดันจีนตลอดมา ในขณะที่ในสมัยประธานาธิบดีคลินตัน ก็ยังมีการถกเถียงกันอย่างกว้างขวางว่าควรจะตั้งเงื่อนไขในการต่ออายุสถานะ MFN ให้กับจีนหรือไม่

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย