

Chapter

6

ปัจจัยที่จำกัดประสิทธิผลของมาตรการ ลงโทษทางเศรษฐกิจของสหรัฐอเมริกา ต่อซูดาน (ค.ศ. 1989-2014)

Factors Limiting the Effectiveness
of U.S. Economic Sanctions
Towards Sudan (1989-2014)

เอนกชัย เรืองรัตนากร*
กุลทราภรณ์ สุพงษ์**

* นักวิจัยอิสระ รัฐศาสตรมหาบัณฑิต (ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ) จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

** อาจารย์ประจำสาขาวิชาสังคมศึกษา คณะครุศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏสวนสุนันทา

บทคัดย่อ

บทความนี้วัตถุประสงค์เพื่อวิเคราะห์ถึงปัจจัยที่จำกัดประสิทธิผลของมาตรการลงโทษทางเศรษฐกิจของสหรัฐอเมริกาต่อชูดาน (ค.ศ. 1989-2014) ในฐานะเครื่องมือในการดำเนินนโยบายต่างประเทศของสหรัฐอเมริกาผ่านแนวคิดทฤษฎีระบบโลก (World System Theory) ของ ศาสตราจารย์ อิมมานูเอล วอลเลอส์ไตน์ (Immanuel Wallerstein) แห่งมหาวิทยาลัยเยล ผลการศึกษาพบว่า สหรัฐอเมริกาไม่สามารถดำเนินมาตรการลงโทษทางเศรษฐกิจต่อชูดานได้อย่างมีประสิทธิภาพ เพราะต้องเผชิญกับปัจจัยอันเป็นข้อจำกัด ดังนี้ 1) ปัจจัยจากฝ่ายชูดานในฐานะรัฐบริวาร ได้แก่ การลงทุนของบริษัทหุุดเจาะน้ำมันข้ามชาติของจีนและประเทศอื่นๆ และความเข้มแข็งของระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยอำนาจนิยม 2) ปัจจัยจากตัวสหรัฐอเมริกาเองในฐานะรัฐศูนย์กลาง ได้แก่ การลงทุนของบริษัทข้ามชาติสัญชาติอเมริกันในชูดาน และการไม่ได้ให้ความสำคัญต่อชูดานในฐานะผลประโยชน์แห่งชาติเป็นประการสำคัญ ดังนั้น สหรัฐอเมริกาจึงกำหนดมาตรการลงโทษทางเศรษฐกิจต่อชูดานเพียงเพื่อตอกย้ำภาพลักษณ์ในฐานะรัฐมหาอำนาจที่ยึดมั่นในหลักประชาธิปไตยและสิทธิมนุษยชน และหลบเลี่ยงการแบกรับต้นทุนที่เพิ่มมากขึ้นจากการดำเนินมาตรการทางทหารเช่นเดียวกับที่สหรัฐอเมริกาดำเนินต่อภูมิภาคตะวันออกกลาง

คำสำคัญ: มาตรการลงโทษทางเศรษฐกิจ/ สหรัฐอเมริกา/ ชูดาน/ ทฤษฎีระบบโลก

Abstract

The purpose of this article was to analyze factors which contributed to the limitation in imposing the economic sanctions; a foreign policy tool, of the U.S. towards Sudan (1989-2014). The World-System Theory by Professor Immanuel Wallenstein, Yale University, was applied as a framework. The study found two factors which resulted in ineffectiveness in imposing the policy. Firstly, the U.S. did not truly play important roles to the economy of Sudan, as the periphery state. Also Sudan could turn to China and other countries as partnerships in oil and gas industry. Moreover, the Authoritarian regime was still powerful. Secondly, the U.S., as a core state, was also the cause of factors. Sudan was not a top priority for U.S. national interests. The U.S. was likely to impose economic sanctions towards Sudan to show the role of superpower which respected democracy and human rights. This also helped the U.S. from wasting defense budget as in the Middle East case.

Keywords: Economic Sanctions/ U.S./ Sudan/ World-System Theory

บทนำ

จากคำสั่งของฝ่ายบริหารเลขที่ 13067 ของประธานาธิบดี บิล คลินตัน (Bill Clinton) เมื่อวันที่ 3 พฤศจิกายน ค.ศ. 1997 (Executive Order 13067, 1997) สู่ประกาศของประธานาธิบดี บาร์ค โอบามา (Barack Obama) เมื่อวันที่ 24 ตุลาคม ค.ศ. 2014 (Presidential Notice of October 24, 2014, 2014) แม้จะมีระยะเวลาห่างกันเกือบสองทศวรรษแต่กลับมีรายละเอียดที่ระบุตรงว่า “การกระทำและนโยบายของรัฐบาลชูดานยังคงเป็นภัยคุกคามที่พิเศษต่อความมั่นคงแห่งชาติและนโยบายต่างประเทศของสหรัฐอเมริกา” แสดงให้เห็นว่า นโยบายต่างประเทศของสหรัฐอเมริกาของชูดานที่ผ่านมา โดยเฉพาะมาตรการลงโทษทางเศรษฐกิจ ไม่สามารถทำให้ชูดานเปลี่ยนท่าทีหรือพฤติกรรมเพื่อให้หลุดออกจากสถานการณ์ที่เป็นภัยคุกคามของสหรัฐอเมริกา อันจะทำให้ความสัมพันธ์ระหว่างทั้งสองประเทศกลับมาอยู่ในระดับปกติได้ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งได้ว่าการกำหนดมาตรการลงโทษทางเศรษฐกิจในฐานะนโยบายต่างประเทศต่อชูดานที่ผ่านมานั้นไม่มีประสิทธิผล อนึ่ง ผลงานวิชาการจำนวนหนึ่งได้กล่าวถึงผลกระทบต่อชาวชูดานที่ได้รับจากมาตรการลงโทษดังกล่าว ตลอดจนอธิบายถึงพัฒนาการด้านประชาธิปไตยและสิทธิมนุษยชนที่ดีขึ้นของชูดานที่นำมาสู่การปรับเปลี่ยนนโยบายในสมัยประธานาธิบดีโอบามา อย่างไรก็ตาม คำอธิบายดังกล่าวตัดขาดจากการพิจารณาถึงอุปสรรคที่ขัดขวางประสิทธิผลของมาตรการลงโทษทางเศรษฐกิจของสหรัฐอเมริกาต่อชูดาน

ดังนั้น บทความนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อวิเคราะห์ถึงปัจจัยที่จำกัดประสิทธิผลของมาตรการลงโทษทางเศรษฐกิจของสหรัฐอเมริกาต่อชูดาน (ค.ศ. 1989-2014) โดยใช้แนวคิดทฤษฎีระบบโลก (World System Theory) ของศาสตราจารย์ อิมมานูเอล วอลเลอร์สไตน์ (Immanuel Wallerstein) แห่งมหาวิทยาลัยเยล เป็นกรอบแนวคิดในการศึกษาทั้งนี้ผู้เขียนกำหนดกรอบการศึกษา “ชูดาน” ในบทความนี้ออกเป็น 2 ระยะ คือ ในช่วง ค.ศ. 1989-2011 หมายถึง สาธารณรัฐชูดาน (Republic of the Sudan) ที่ประกอบด้วยชูดานเหนือและชูดานใต้ และในช่วง ค.ศ. 2011-2014 หมายถึง สาธารณรัฐชูดานหลังจากสาธารณรัฐเซาท์ชูดาน

(The Republic of South Sudan) แยกประเทศออกไปเมื่อวันที่ 9 กรกฎาคม ค.ศ. 2011

ผู้เขียนแบ่งเนื้อหาของบทความนี้ออกเป็น 6 ส่วน โดยส่วนถัดไปจะอธิบายเกี่ยวกับทฤษฎีระบบโลก ส่วนที่สาม กล่าวถึง “สหรัฐอเมริกา” ในฐานะรัฐศูนย์กลางและ “ซูดาน” ในฐานะรัฐบริวาร ตามแนวคิดทฤษฎีระบบโลก ส่วนที่สี่ กล่าวถึงมาตรการลงโทษทางเศรษฐกิจของสหรัฐอเมริกาต่อซูดาน ส่วนที่ห้า วิเคราะห์ถึงปัจจัยที่จำกัดประสิทธิผลของมาตรการลงโทษทางเศรษฐกิจของสหรัฐอเมริกาต่อซูดาน และส่วนสุดท้ายบทสรุปและข้อเสนอแนะ

แนวคิดทฤษฎีระบบโลก (World-System Theory) ◆

ศาสตราจารย์ อิมมานูเอล วอลเลอ์สไตน์ นักสังคมวิทยาชาวสหรัฐอเมริกา เป็นผู้เสนอแนวคิดทฤษฎีระบบโลก ซึ่งเป็นแนวคิดที่พัฒนาและผสมผสานจาก 3 แนวคิด ได้แก่ แนวคิดของสำนักมาร์คซิสต์ใหม่ (Neo-Marxism) แนวคิดของสำนักอ็อนนาลส์ (Annales School) และทฤษฎีการพึ่งพิง (Dependency Theory) (ธงชัย สมบูรณ์, 2548, หน้า 59) โดยวอลเลอ์สไตน์นิยามว่า “ระบบโลก (World-System) คือ ระบบสังคมระบบหนึ่งซึ่งมีอาณาบริเวณ โครงสร้าง กลุ่มสมาชิก กฎของความชอบธรรม และความสอดคล้องสัมพันธ์ระหว่างกัน” (Wallerstein, 1974, p. 347) ซึ่งระบบโลกแบ่งออกตามระบบไตรลักษณ์ (Tri-Modal System) ได้แก่ 1) รัฐศูนย์กลาง (Corestate) เช่น กลุ่มประเทศอุตสาหกรรมชั้นนำ G8 2) รัฐกึ่งบริวาร (Semi-Peripherystate) เช่น ประเทศอุตสาหกรรมใหม่ (Newly Industrializing Countries - NICs) และกลุ่มประเทศกำลังพัฒนาที่มีการพัฒนาและการเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างรวดเร็ว (Emerging market) อย่างกลุ่มประเทศ BRICS และ 3) รัฐบริวาร (Peripherystate) เช่น ประเทศกำลังพัฒนา (Chase-Dunn, Kawano and Brewer, 2000)

การพิจารณาว่ารัฐหนึ่งๆ ควรจัดอยู่ในระบบย่อยใดจึงมักจะอยู่บนพื้นฐานข้อเท็จจริงเชิงประจักษ์ (Goldfrank, 2000, p. 168) ดังนี้ 1) รัฐศูนย์กลางจะมีการปกครองในระบอบประชาธิปไตย มีวิธีการผลิตแบบทุนนิยมอุตสาหกรรมที่

ก้าวหน้า แรงงานได้รับค่าตอบแทนสูงและมีสวัสดิการ มีสินค้านำเข้าหลักเป็นวัตถุดิบและสินค้าส่งออกหลักเป็นสินค้าอุตสาหกรรม และทางด้านสังคมและวัฒนธรรมมีความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันสูง (Homogeneity) 2) รัฐกิจบิรารจะมีการปกครองในระบอบเผด็จการอำนาจนิยม มีวิธีการผลิตแบบทุนนิยมอุตสาหกรรมและเกษตรกรรม แรงงานได้รับค่าตอบแทนต่ำและมีสวัสดิการต่ำ มีสินค้านำเข้าและส่งออกหลักเป็นวัตถุดิบและสินค้าอุตสาหกรรม และทางด้านสังคมและวัฒนธรรม ไม่เป็นอันหนึ่งอันเดียวกันเท่ากับรัฐศูนย์กลาง 3) รัฐบิรารจะมีการปกครองที่ไม่ใช่ระบอบประชาธิปไตย มีวิธีการผลิตแบบเกษตรกรรม แรงงานได้รับค่าตอบแทนต่ำกว่าอัตราค่าจ้างพอเพียงและไม่มีความสวัสดิการ มีสินค้านำเข้าหลักเป็นสินค้าอุตสาหกรรมและสินค้าส่งออกหลักเป็นวัตถุดิบ และทางด้านสังคมและวัฒนธรรมมีลักษณะที่หลากหลาย (Pluralism) (Baylis and Smith, 2008, p. 207)

ทั้งนี้ รัฐศูนย์กลางและรัฐบิรารจะมีความสัมพันธ์ในลักษณะการแข่งขันทำ มีแลกเปลี่ยนอย่างไม่เท่าเทียมระหว่างกัน (Unequal Exchange) ส่วนรัฐกิจบิรารทำหน้าที่เป็นจุดกึ่งกลางของรัฐศูนย์กลางและรัฐบิรารทั้งประเด็นทางการเมือง สังคม และเศรษฐกิจ โดยรัฐกิจบิรารทำหน้าที่รับเทคโนโลยีที่ล้ำสมัยจากรัฐศูนย์กลางในขณะเดียวกันก็เข้าไปกอบโกยผลประโยชน์และกีดกันทางการค้าแก่รัฐบิราร (Goldfrank, 2000, p. 170; Wallerstein and Hopkins, 1977, p. 129)

“สหรัฐอเมริกา” ในฐานะรัฐศูนย์กลางและ “ชูดาน” ในฐานะรัฐบิรารตามทฤษฎีระบบโลก

เมื่อพิจารณาตามแนวคิดทฤษฎีระบบโลกของวอลเลสเตอร์สไตน์พบว่า ผู้เขียนมีความเห็นสอดคล้องกับศาสตราจารย์ Christopher Chase-Dunn และคณะ (2000) แห่งมหาวิทยาลัยจอห์นฮอปกินส์ ที่จัดให้สหรัฐอเมริกาอยู่ในกลุ่มรัฐศูนย์กลางและชูดานอยู่ในกลุ่มรัฐบิรารอธิบายได้ดังนี้

สำหรับ “สหรัฐอเมริกา” คงปราศจากข้อสงสัยในการถูกจัดให้เป็นรัฐศูนย์กลาง เพราะทั้งรูปแบบการปกครองในระบบประชาธิปไตยตามภาพลักษณ์ ในฐานะ Champion of Democracy (Ikenberry, 2000, p. 104) มีวิธีการผลิตที่เน้นด้านทุนนิยมอุตสาหกรรม โดยมีสินค้าส่งออกหลักเป็นวัสดุและชิ้นส่วนประกอบทางอุตสาหกรรมและยานยนต์ ในขณะที่สินค้านำเข้าหลักเป็นน้ำมันดิบและสินค้าทุน (Capital Goods) (U.S. Bureau of Economic Analysis, 2015) ส่วนอัตราค่าจ้างหรือค่าตอบแทนของแรงงานในสหรัฐอเมริกาอยู่ภายใต้รัฐบัญญัติว่าด้วยการจ้างงานที่เป็นธรรม (Fair Labor Standards Act) มีบทบัญญัติกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำรายชั่วโมง ชั่วโมงทำงานต่อสัปดาห์ และการจ่ายค่าล่วงเวลา ทั้งนี้ค่าแรงสามารถสูงขึ้นได้ขึ้นอยู่กับทักษะและประสบการณ์การทำงานด้วย (Samuel, 2000, p. 32)

สำหรับกรณีของ “ซูดาน” ที่ถูกจัดให้เป็นรัฐบริวาร ผู้เขียนสามารถอธิบายเหตุผลได้ดังนี้

1. ปัจจัยด้านรูปแบบการปกครอง นับตั้งแต่คณะนายทหารจำนวนหนึ่งก่อการปฏิวัติยึดอำนาจจากรัฐบาลที่มาจากเลือกตั้งของนายกรัฐมนตรี ซาดิก อัล-มาห์ดี (Sadiq al-Mahdi) เมื่อวันที่ 30 มิถุนายน ค.ศ. 1989 และจัดตั้งรัฐบาลทหารของนายพลจัตวา โอมาร์อัล-บาชีร์ (Omar al-Bashir) ขึ้นบริหารประเทศภายใต้โครงสร้างของคณะมนตรีปฏิวัติเพื่อการกู้ชาติ (RCC) พร้อมนำกฎหมายชาริอะห์ (Shari’ah Law) มาบังคับใช้อย่างเข้มงวดมากยิ่งขึ้น (Lobban, 2010, p. 156) นอกจากนี้ ประธานาธิบดี อัล-บาชีร์ ยังกวาดล้างกลุ่มนายทหารระดับสูงที่อยู่ฝ่ายตรงข้ามเพื่อป้องกันการปฏิวัติซ้อน ปฏิเสธการมีส่วนร่วมทางการเมืองของพรรคการเมือง กลุ่มทางเมือง และองค์กรภาคประชาชน ตลอดจนสั่งจับกุมผู้นำทางการเมืองและนักหนังสือพิมพ์จำนวนมาก (Kepel, 2002, p. 181) และแต่งตั้งตนเองขึ้นดำรงตำแหน่งประธานาธิบดีใน ค.ศ. 1993 โดยมีอำนาจทางฝ่ายบริหารและนิติบัญญัติโดยสมบูรณ์ ต่อมาจัดให้มีการเลือกตั้งทั่วไปขึ้นใน ค.ศ. 1996 และ 2000 ซึ่งประธานาธิบดี อัล-บาชีร์ ยังคงสามารถรักษาตำแหน่งไว้ได้ท่ามกลางการคว่ำบาตรการเลือกตั้งจากฝ่ายตรงข้ามทางการเมือง (Roland-Gosselin,

2010; Shinn, 2013, p. 421) และแม้จะถูกละเลยจากคณะผู้พิพากษาศาลอาญาระหว่างประเทศ (International Criminal Court- ICC) เมื่อวันที่ 4 มีนาคม ค.ศ. 2009 ด้วยความผิดฐานก่ออาชญากรรมสงครามและอาชญากรรมต่อมนุษยชาติ (U.S. Library of Congress [LoC], 2011a, p. 14) แต่ประธานาธิบดีอัล-บาซีร์ ก็ยังคงรักษาตำแหน่งในการเลือกตั้งทั่วไปเมื่อ ค.ศ. 2010 ไปได้ เช่นเดียวกับ การเลือกตั้งครั้งล่าสุดเมื่อเดือนเมษายน ค.ศ. 2015 ที่รักษาตำแหน่งไว้ได้อีกครั้ง ด้วยคะแนนร้อยละ 94.05 ของผู้ลงคะแนนทั้งหมด (Abdelaziz, 2015) แต่กระนั้น การเลือกตั้งของซูดานยังคงเป็นที่วิพากษ์วิจารณ์ว่าไม่เสรีและไม่เป็นธรรม (U.S. Department of State [DoS], 2015a) ทำให้ซูดานเป็นเพียงระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยอำนาจนิยม (Authoritarian Democracy) เท่านั้น (Linz, 2000, p. 34) โดยสรุป ซูดานอยู่ภายใต้การปกครองของกลุ่มทหารมานานกว่า 27 ปี โดยไม่มีอะไรเปลี่ยนแปลงนอกเสียจากเปลี่ยนจากการแต่งตั้งตนเองมาเป็นการเข้าสู่ตำแหน่งผ่านการเลือกตั้งที่ไม่ยุติธรรมเท่านั้น

2. ปัจจัยทางด้านเศรษฐกิจ แม้ซูดานจะมีน้ำมันดิบเป็นสินค้าส่งออกที่สำคัญ แต่ด้วยสถานการณ์ความไม่สงบภายในประเทศสภาพทางภูมิศาสตร์ที่หลากหลาย และราคาผลผลิตทางการเกษตรตกต่ำจึงทำให้ซูดานกลายเป็นประเทศที่ยากจนที่สุดประเทศหนึ่งในโลก ดังจะเห็นได้จากการที่สหประชาชาติได้จัดซูดานอยู่ในกลุ่มประเทศด้อยพัฒนา (Least Development Country - LDC) เมื่อ ค.ศ. 1971 (Schmitz, 2014, p. 5) โดยชาวซูดานที่มีฐานะอยู่ต่ำกว่าเส้นความยากจน (Poverty Line) ร้อยละ 40 และ 46.5 ใน ค.ศ. 2004 และ 2009 ตามลำดับ (IndexMundi, 2011) ซึ่งอยู่ในระดับต่ำกว่าเยเมน เคนยา เอธิโอเปีย แอฟริกาใต้และอังกโกลา (CIA, 2014) เมื่อพิจารณาเศรษฐกิจของซูดานพบว่า มีลักษณะที่เป็นโครงสร้างต่างระดับ (Dual Economy) (Sayigh, 2015, p. 398) กล่าวคือ ร้อยละ 7 ของชาวซูดานทำหน้าที่ในการผลิตภาคอุตสาหกรรมที่ใช้เทคโนโลยีสมัยใหม่ ในขณะที่ชาวซูดานร้อยละ 80 ยังคงทำหน้าที่ในการผลิตสินค้าขั้นปฐมภูมิแบบดั้งเดิม (Traditional Sector) ซึ่งส่วนใหญ่เป็นวัตถุดิบจากภาคเกษตรกรรมที่ไม่ได้แปรรูปและมีคุณภาพต่ำ กอปรกับไม่มีตลาดเพียงพอจึงทำให้เกษตรกรยังคงยากจนและยังเกิดการว่างงาน

แอบแฝง (Disguised Unemployment) ขึ้นในชนบทด้วย (Ahmed and Suliman, 2011, p. 78; Ali, 1974, p. 9)

เมื่อพิจารณาถึงอัตราการนำเข้าและส่งออกพบว่า แม้สหรัฐอเมริกาจะดำเนินมาตรการลงโทษเศรษฐกิจต่อซูดาน แต่การอัตราส่งออกของซูดานระหว่าง ค.ศ. 2003-2006 ยังคงเพิ่มขึ้นโดยเฉลี่ยร้อยละ 30.2 ต่อปี (U.N. Department of Economic and Social Affairs [DESA], 2009, p. 346) ซึ่งมีมูลค่า 1.2 หมื่นล้านดอลลาร์สหรัฐใน ค.ศ. 2010 แม้หลังจากซูดานได้แยกประเทศออกไปเมื่อ ค.ศ. 2011 จะทำให้มูลค่าการส่งออกลดลงเหลือ 9 และ 3.4 พันล้านดอลลาร์สหรัฐใน ค.ศ. 2011 และ 2012 (DESA, 2015, p. 344) ทั้งนี้ สินค้าส่งออกหลัก ได้แก่ น้ำมันดิบและน้ำมันปิโตรเลียมอื่นๆ ทองคำ เมล็ดพืชที่นำไปสกัดน้ำมัน (Oily Seeds) กัมอาราบิก (Gum Arabic) และชัน ในขณะที่สินค้านำเข้าหลัก ได้แก่ น้ำมันสำเร็จรูปข้าวสาลี น้ำตาลทรายดิบ ยานยนต์ และเครื่องบิน อุปกรณ์เครื่องใช้ไฟฟ้า และเวชภัณฑ์ (DESA, 2009, pp. 346-347; 2015, pp. 344-345)

3. ปัจจัยด้านสังคมและวัฒนธรรม ซูดานมีลักษณะเป็นสังคมแบบพหุลักษณะ (Pluralism) กล่าวคือ ประกอบด้วยมากกว่า 50 กลุ่มชาติพันธุ์ ซึ่งแตกออกไปอีกกว่า 600 ชนเผ่าสื่อสารต่างกันกว่า 100 ภาษาพื้นเมือง (LeRiche and Arnold, 2013, p. 4) และด้วยความแตกต่างทางเชื้อชาติจึงนำไปสู่ความแตกต่างทางศาสนา โดยรัฐบาลซูดานในกรุงคาร์ตุมที่ตั้งอยู่บริเวณซูดานตอนเหนือซึ่งประชากรส่วนใหญ่เป็นชาวอาหรับที่นับถือศาสนาอิสลามได้ประกาศใช้กฎหมายชาริอะห์เมื่อ ค.ศ. 1983 ซึ่งสร้างความไม่พอใจให้แก่ชาวซูดานตอนใต้ซึ่งประชากรส่วนใหญ่เป็นชาวแอฟริกากันผิวดำหลายเผ่าพันธุ์ที่นับถือศาสนาคริสต์และลัทธิความเชื่อดั้งเดิม ก่อปรกับความขัดแย้งที่มีรากฐานมาจากปัญหาในการแบ่งสรรอำนาจทางการเมือง ความไม่เท่าเทียมกันในการพัฒนาและการแบ่งปันทรัพยากรและผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ อันเนื่องมาจากพื้นที่ในซูดานตอนใต้เป็นพื้นที่ซึ่งเป็นที่ทรัพยากรอันอุดมสมบูรณ์โดยเฉพาะอย่างยิ่งเขตแอบเบย์ (Abyei) ซึ่งเป็นแหล่งน้ำมันที่สร้างรายได้ระหว่าง ค.ศ. 2005-2007 มากถึง 1.8 พันล้านดอลลาร์สหรัฐ (International Crisis Group, 2007, p. 1) แต่แทนที่รัฐบาลจะนำรายได้เหล่านั้นไปใช้เงินนั้นเพื่อ

การพัฒนาในพื้นที่ แต่กลับนำไปซื้ออาวุธเพื่อปราบกบฏและกดขี่ข่มเหงประชาชนเพิ่มขึ้นอีก ทำให้ประชาชนโกรธแค้นเป็นอย่างมาก ดังกล่าวข้างต้น ก่อเป็นเชื้อปะทุความขัดแย้งระหว่างชูดานตอนเหนือและชูดานตอนใต้ ที่นำไปสู่การแยกตัวเป็นอิสระของชูดานตอนใต้เมื่อ ค.ศ. 2011

นอกจากนี้สังคมของชูดานยังมีความแตกต่างกันของระดับชนชั้น โดยอำนาจทางสังคมและเศรษฐกิจจะกระจุกตัวอยู่ที่กลุ่มชนชั้นนำ (Elite) จำนวน 2 กลุ่ม ได้แก่ ชนชั้นนำทางศาสนาอิสลาม ซึ่งเป็นผู้มั่งคั่งดั้งเดิม และมักได้รับการศึกษาอย่างดีจากมหาวิทยาลัยชั้นนำในประเทศอังกฤษ และอีกกลุ่ม คือ ชนชั้นนำทางการเมือง ซึ่งเป็นคณะนายทหารของกองทัพชูดานที่เข้ามาดำรงตำแหน่งฝ่ายบริหารในรัฐบาลชูดาน โดยมักไม่ให้ความสำคัญต่อการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น และกอบโกยผลประโยชน์จากช่วงที่ดำรงตำแหน่งให้มากที่สุด (Malik, 2014) ในขณะที่ชาวชูดานกลับต้องมีชีวิตที่อึดอัดแค้นแค้นและขาดการเหลียวแลจากรัฐบาลชูดานนักศึกษาที่จบใหม่ไม่สามารถหางานทำได้ตลอดจนรัฐบาลยังตัดลดงบประมาณในการสนับสนุนเงินอุดหนุนสินค้าจำพวกข้าวสาลีและน้ำมัน ด้วยเหตุผลที่ว่ารัฐบาลต้องการลดค่าใช้จ่าย แต่รัฐบาลกลับนำรายได้มากกว่าร้อยละ 70 ใช้จ่ายกับการซื้ออาวุธยุทโธปกรณ์รวมถึงก่อสร้างอาคารหรือหอรบจำนวนมากในกรุงคาร์ทุม แต่ละเลยที่จะสร้างสาธารณูปโภคที่จำเป็น โรงเรียน โรงพยาบาล และปรับปรุงระบบน้ำแก่ส่วนต่างๆ ของประเทศ (Manson, 2014; Sanders, 2007)

มาตรการลงโทษทางเศรษฐกิจของสหรัฐอเมริกาต่อชูดาน —————◆

หลังจากสิ้นสุดของสงครามเย็น โครงสร้างของระบบระหว่างประเทศได้เปลี่ยนแปลงจากระบบสองขั้วอำนาจ (Bipolarity) ไปสู่ระบบขั้วอำนาจเดียว (Unipolarity) สหรัฐอเมริกาในฐานะประเทศมหาอำนาจหนึ่งเดียวได้เชิดชูคุณค่าสากลของแนวคิดทางการเมืองแบบเสรีนิยมประชาธิปไตย (Liberal Democracy) และอุดมการณ์ด้านสิทธิมนุษยชน (Human Rights) ตลอดจนเรียกร้องให้ประชาคมโลกให้ความสำคัญต่อแนวคิดดังกล่าว (Hufbauer, Schott, Elliott and Oegg, 2009, pp. 13-14; McFaul, 2004, p. 158) โดยหนึ่งในเครื่องมือ

ที่สหรัฐอเมริกาใช้ลงโทษประเทศที่เป็นปฏิปักษ์ต่อแนวคิดหลักและผลประโยชน์แห่งชาติของตน คือ มาตรการลงโทษทางเศรษฐกิจ (Economic Sanctions) (Masters, 2015)

“มาตรการลงโทษทางเศรษฐกิจ” หมายถึง การกระทำทางการเมืองที่อาศัยขีดความสามารถทางเศรษฐกิจมาใช้ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อบรรลุเป้าหมายทางการเมืองในลักษณะบีบบังคับ หรือลงโทษต่อผู้ละเมิดกฎเกณฑ์ ซึ่งได้รับการยอมรับโดยสากลว่ามีความสำคัญในอันที่จะละเมิดไม่ได้ และเป็นการบังคับให้ผู้ละเมิดกฎเกณฑ์หันไปปฏิบัติในทิศทางที่รัฐผู้ลงโทษปรารถนา นอกจากนี้ยังเป็นเสมือนเครื่องมือป้องกันไม่ให้เกิดการละเมิดกฎเกณฑ์เหล่านั้น มาตรการลงโทษทางเศรษฐกิจอาจเกิดขึ้นได้ โดยประเทศเดียวๆ หรือกลุ่มประเทศ หรือภายใต้ความร่วมมือระหว่างประเทศ (เอนกชัย เรื่องรัตนากร, 2555, หน้า 6) กรณีมักถูกใช้เป็นตัวอย่งที่แสดงให้ถึงความสำเร็จของการดำเนินมาตรการลงโทษทางเศรษฐกิจ คือ มาตรการลงโทษทางเศรษฐกิจต่อแอฟริกาใต้ อันเนื่องมาจากนโยบายแยกผิว (Apartheid) ในช่วง ค.ศ. 1985-1993 แม้ในเวลาต่อมาจะมีผลการศึกษาออกมาได้แย้งว่าการดำเนินมาตรการลงโทษต่อแอฟริกาใต้ส่งผลกระทบต่อทางจิตวิทยามากกว่าผลกระทบต่อเศรษฐกิจก็ตาม (Levy, 1999, p. 8)

สำหรับกรณีของชูดาน สหรัฐอเมริกาดำเนินมาตรการลงโทษทางเศรษฐกิจทั้งแบบเบ็ดเสร็จ (Comprehensive Sanctions) และแบบมุ่งเป้าหมาย (Targeted Sanctions) ได้แก่ มาตรการลงโทษทางการค้า มาตรการลงโทษทางการเงิน มาตรการลงโทษด้านความช่วยเหลือระดับทวิภาคีและพหุภาคี และมาตรการลงโทษด้านความช่วยเหลือทางการเงินจากสถาบันการเงินระหว่างประเทศ ภายใต้อำนาจตามรัฐบัญญัติของรัฐบาลกลาง และคำสั่งของฝ่ายบริหาร (E.O.) ระหว่าง ค.ศ. 1989-2009 อธิบายได้ดังนี้

นับตั้งแต่นายพลจัตวา อัล-บาซีร์ (ยศในขณะนั้น) ก่อรัฐประหารและขึ้นเป็นประธานาธิบดีชูดานใน ค.ศ. 1989 เป็นผลให้ประธานาธิบดี จอร์จ เอช.ดับเบิลยู. บุช (George H.W. Bush) ใช้อำนาจตามข้อกำหนดในมาตรา 508 ของรัฐบัญญัติว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายในการปฏิบัติการในต่างประเทศ ค.ศ. 2005 (Foreign

Operations, Export Financing, and Related Programs Appropriations Act of 2005) ในการระงับเงินช่วยเหลือใดๆ ต่อชูดาน ยกเว้นเพียงความช่วยเหลือทางด้านมนุษยธรรมและด้านอาหาร นี่เป็นจุดเริ่มต้นของความสัมพันธ์ระหว่างสหรัฐอเมริกาและชูดานที่เลวร้ายลงตามลำดับ ตามมาด้วยการเพิกถอนสิทธิการให้สิทธิพิเศษทางภาษีศุลกากร (Generalized System of Preferences - GSP) ใน ค.ศ. 1991 ด้วยเหตุผลว่า ชูดานล้มเหลวในการสนับสนุนและคุ้มครองสิทธิแรงงานมาตรฐาน (LoC, 2005, p. 9)

กระทรวงการต่างประเทศของสหรัฐอเมริกาประณามว่า ชูดานมีสถานะเป็นประเทศที่ให้การสนับสนุนการก่อการร้าย (State Sponsor of Terrorism) เช่นเดียวกับซีเรียและอิหร่านเมื่อ ค.ศ. 1993 (DoS, 2015b, pp. 283-288) เนื่องด้วยมีหลักฐานว่าชูดานให้ที่พักพิงแก่ อูซามะห์ บิน ลาเดน (Osama bin Laden) เมื่อช่วง ค.ศ. 1991-1996 (Reeve, 1999, p. 172) ตลอดจนมีการตั้งค่ายฝึกการก่อการร้ายขนาดใหญ่ในกรุงคาร์ทุมในกลางทศวรรษ 1990 (Burr and Collins, 2003, p. 188) เป็นต้น ดังกล่าวเป็นผลให้ชูดานถูกระงับความช่วยเหลือจากโครงการหน่วยสันติภาพสหรัฐอเมริกา (Peace Corps) ความช่วยเหลือทางการเงินจากธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้า (EXIM Bank) และยับยั้งการจัดสรรเงินกู้จากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (IMF) ตามอำนาจในมาตรา 620A ของรัฐบัญญัติว่าด้วยการให้ความช่วยเหลือแก่ต่างประเทศ ค.ศ. 1961 (Foreign Assistance Act of 1961) (กฎหมายมหาชน 87-195) นอกจากนี้ ยังอาศัยอำนาจตามรัฐบัญญัติควบคุมการส่งออกอาวุธยุทโธปกรณ์ ค.ศ. 1976 (Arms Export Control Act of 1976) (กฎหมายมหาชน 90-629) ประกาศมาตรการห้ามค้าอุปกรณ์ทางทหารและบริการทางทหารต่อชูดานด้วย (LoC, 2005, p. 10)

การให้การสนับสนุนแก่การก่อการร้ายสากลมีความพยายามที่จะบ่อนทำลายเสถียรภาพของประเทศเพื่อนบ้านและมีการละเมิดสิทธิมนุษยชนอย่างกว้างขวาง ประธานาธิบดีคลินตันจึงใช้อำนาจตามระเบียบไว้ในรัฐบัญญัติว่าด้วยอำนาจทางเศรษฐกิจฉุกเฉินระหว่างประเทศ ค.ศ. 1997 (International Emergency Economic Powers Act of 1997) (กฎหมายมหาชน 95-223) และรัฐบัญญัติว่า

ด้วยภาวะฉุกเฉินแห่งชาติ (National Emergencies Act) (กฎหมายมหาชน 94-412) ในการลงนาม E.O. 13067 เมื่อวันที่ 3 พฤศจิกายน ค.ศ. 1997 ซึ่งนับว่าเป็นการกำหนดมาตรการลงโทษทางเศรษฐกิจแบบเบ็ดเสร็จต่อซูดานเป็นฉบับแรก สำคัญ คือ ห้ามมิให้ชาวอเมริกันนำเข้าและส่งออกสินค้ากับซูดานห้ามมิให้ชาวอเมริกันขายสินค้าหรือให้เงินกู้แก่รัฐบาลซูดานห้ามทำธุรกรรมที่เกี่ยวข้องกับธุรกิจการขนส่งสินค้าทั้งทางเรือและเครื่องบินไปถึงและมาจากซูดาน (Executive Order 13067, 1997) และต่อมาในวันที่ 1 กรกฎาคม ค.ศ. 1999 สำนักงานควบคุมทรัพย์สินต่างชาติ (Office of Foreign Assets Control-OFAC) ซึ่งเป็นหน่วยงานในสังกัดกระทรวงการคลังใช้อำนาจตาม E.O. ข้างต้นในการประกาศอายัดทรัพย์สินและห้ามมิให้ชาวอเมริกันทำธุรกรรมทางการเงินกับบริษัทสัญชาติซูดานจำนวน 63 แห่ง (U.S. Department of the Treasury [DoT], 1999)

ในสมัยประธานาธิบดี จอร์จ ดับเบิลยู. บุช (George W. Bush) ได้กำหนดมาตรการลงโทษทางเศรษฐกิจเพิ่มเติมเมื่อวันที่ 9 กันยายน ค.ศ. 2003 โดยระงับโครงการแลกเปลี่ยนการศึกษาและวัฒนธรรมแก่เจ้าหน้าที่และลูกจ้างของรัฐบาลซูดาน ด้วยเหตุผลว่าซูดานล้มเหลวในการแก้ปัญหาลักลอบค้ามนุษย์ตามหลักเกณฑ์ที่ระบุไว้ในรัฐบัญญัติว่าด้วยว่าด้วยการปกป้องเหยื่อการค้ามนุษย์ (Trafficking Victims Protection Act of 2000) (LoC, 2005, p. 13) และในขณะเดียวกันสหรัฐอเมริกาได้ผลักดันประเด็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนและกฎหมายสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศในเขตดาร์ฟูร์ (Darfur) ของซูดานเข้าสู่การพิจารณาลงโทษตามกรอบของสหประชาชาติ เป็นผลให้มีการผ่านข้อมติคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติที่ 1556, 1591 และ 1672 เมื่อ ค.ศ. 2004-2006 ตามลำดับ เป็นผลทำให้รัฐสมาชิกมีพันธกรณีในการดำเนินมาตรการห้ามค้าอาวุธ อายัดทรัพย์สิน และห้ามการเดินทางผ่านหรือเข้าไปในรัฐสมาชิก (Travel Sanctions) ต่อซูดานด้วย (OFAC, 2009, p. 2; Small Arms Survey, 2007, p. 1)

ต่อมาประธานาธิบดี บุช ได้ลงนามใน E.O. 13400 เมื่อวันที่ 26 เมษายน ค.ศ. 2006 เพื่อดำเนินการอายัดทรัพย์สินที่อยู่ในสหรัฐอเมริกาของบุคคลที่เกี่ยวข้องกับความขัดแย้งในเขตดาร์ฟูร์จำนวน 4 คน (Executive Order 13400,

2006) และตามมาด้วยการประกาศเพิ่มเติมรายชื่อบริษัทสัญชาติซูดานที่ถูกอายัดทรัพย์สิน และไม่สามารถทำธุรกรรมทางการเงินอีกจำนวน 69 แห่ง เมื่อวันที่ 27 มิถุนายนในปีเดียวกัน (DoT, 2006) และลงนามใน E.O. 13412 เมื่อวันที่ 13 ตุลาคมในปีเดียวกัน ซึ่งเป็นการต่อระยะการดำเนินมาตรการลงโทษตาม E.O. 13067 และเพิ่มมาตรการลงโทษโดยห้ามมิให้ชาวอเมริกันทำธุรกรรมที่เกี่ยวข้องกับอุตสาหกรรมปิโตรเลียมและปิโตรเคมีของซูดาน และทำให้รัฐบัญญัติว่าด้วยความรับผิดชอบและสันติภาพในเขตดาร์ฟูร์ ค.ศ. 2006 (Darfur Peace and Accountability Act of 2006) มีผลบังคับใช้โดยส่วนหนึ่งระบุว่า ยกเว้นการลงโทษทางการค้าและลงทุนที่มีใช้ต่ออุตสาหกรรมปิโตรเลียมเป็นการเฉพาะต่อรัฐบาลของซูดานตอนใต้ (Executive Order 13412, 2006)

เมื่อวันที่ 14 มิถุนายน ค.ศ. 2007 สำนักงาน OFAC ใช้อำนาจตาม E.O. 13400 ประกาศลงโทษบริษัทขนส่งทางอากาศ Azza ในฐานะบริษัทที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับความสัมพันธ์ในเขตดาร์ฟูร์ และใช้อำนาจตาม E.O. 13067 และ E.O. 13412 ในการประกาศเพิ่มเติมรายชื่อบุคคลที่ถูกดำเนินการอายัดทรัพย์สิน จำนวน 3 คน ได้แก่ นาย Ahmad Muhammed Harun รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกิจการเพื่อมนุษยธรรมของซูดาน, นาย Awad Ibn Auf หัวหน้าหน่วยข่าวกรองทางทหารและ นาย Khalil Ibrahim หัวหน้ากลุ่มเคลื่อนไหวเพื่อความยุติธรรมและความเสมอภาค (JEM) ที่ปฏิเสธการลงนามใน Darfur Peace Agreement รวมถึงรายชื่อบริษัทสัญชาติซูดานที่ถูกอายัดทรัพย์สินเพิ่มอีก 30 แห่งด้วย (DoT, 2007)

อนึ่ง ตามแนวคิดของศาสตราจารย์เกียรติคุณ Margaret P. Doxey (1980, pp. 77-79) แห่งมหาวิทยาลัยเทรนต์ พบว่า รัฐบาลของรัฐบริวารจะอาทรต่อความเดือดร้อนของประชาชนในประเทศอันเป็นผลจากมาตรการลงโทษทางเศรษฐกิจจนยอมโอนอ่อนผ่อนตามข้อเรียกร้องของรัฐศูนย์กลาง อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาถึงประสิทธิผลของการดำเนินมาตรการลงโทษทางเศรษฐกิจของสหรัฐอเมริกาต่อซูดานมาอย่างต่อเนื่อง นับตั้งแต่การขึ้นบริหารประเทศของประธานาธิบดี อัล-บาซีร์ พบว่า นโยบายดังกล่าวกลับไม่สามารถเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมของรัฐบาลซูดานให้เป็นที่พอใจของสหรัฐอเมริกาดังเป้าหมายไว้ (Bose, 2009, p. 49) ในทางตรงกันข้าม

มาตรการดังกล่าวได้ส่งผลกระทบต่อสภาพเศรษฐกิจและสังคมโดยรวมของชาวซูดาน ไม่ว่าจะเป็นปัญหาการเข้าถึงเงินกู้ของธุรกิจขนาดกลางและขนาดเล็ก ทำให้สินค้าและบริการมีราคาแพง เกิดเป็นปัญหาการขาดแคลนเครื่องอุปโภคบริโภคที่จำเป็นต่อการดำรงชีวิตของชาวซูดาน (Badawi, 2009; Sanders, 2007) เกิดปัญหาการว่างงานของแรงงานมากกว่า 100,000 คน ปัญหาด้านสาธารณสุขที่ต่ำกว่ามาตรฐาน ปัญหาการขาดแคลนวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี (Freeman, 2014, p. 34) ปัญหาด้านการศึกษา รวมถึงโครงการริเริ่มเพื่อสังคมอย่างโครงการพลังงานแสงอาทิตย์เพื่อหมู่บ้าน (Solar Energy for Village) ก็ได้รับผลกระทบเช่นกัน เพราะไม่สามารถนำเข้าอุปกรณ์ที่จำเป็นต่อโครงการได้ (Malik & Malik, 2015, p. 6) นอกจากนี้ ชาวซูดานยังไม่สามารถหนีภัยจากสภาวะบีบคั้นทางเศรษฐกิจเพื่อเรียกร้องความรับผิดชอบจากรัฐบาลซูดานได้ เพราะรัฐบาลซูดานสามารถควบคุมอำนาจทางการเมืองและการเคลื่อนไหวภาคประชาชนได้อย่างเบ็ดเสร็จ (Abdelaziz, 2015)

บทวิเคราะห์: ปัจจัยที่จำกัดประสิทธิผลของมาตรการลงโทษทางเศรษฐกิจต่อซูดาน

จากการวิเคราะห์นโยบายต่างประเทศของสหรัฐอเมริกาต่อซูดานในช่วง ค.ศ. 1989-2009 ผู้วิจัยพบว่า แม้นโยบายต่างประเทศของสหรัฐอเมริกาต่อซูดาน เน้นค่าน้ำหนักไปที่การดำเนินมาตรการลงโทษทางเศรษฐกิจต่อซูดานเป็นประเด็นหลัก โดยสภาคองเกรสมุ่งเน้นเพียงยกระดับมาตรการลงโทษทางเศรษฐกิจให้เข้มข้นมากขึ้นตลอด 2 ทศวรรษที่ผ่านมา ทั้งๆ ที่รัฐบาลซูดานแทบจะไม่ให้ความสำคัญต่อมาตรการลงโทษดังกล่าว ตลอดจนไม่มีทำทีโอนอ่อนต่อข้อเรียกร้องของสหรัฐอเมริกาแม้แต่น้อย ดังจะเห็นได้จากบทสัมภาษณ์ของนายซูแบร์ บาชีร์ ทาฮา (Zubair Bashir Taha) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยซูดานเมื่อเดือน พฤษภาคม ค.ศ. 2007 ที่ว่า “พวกเรา [ซูดาน – ผู้เขียน] ไม่กลัวมาตรการลงโทษ” (Sanders, 2007)

ดังนั้น ในส่วนนี้ ผู้เขียนจึงต้องการวิเคราะห์ถึงปัจจัยสำคัญที่จำกัดประสิทธิผลของมาตรการลงโทษทางเศรษฐกิจของสหรัฐอเมริกาต่อชูดานผ่านทฤษฎีระบบโลก โดยแบ่งออกเป็นปัจจัยจากฝ่ายชูดาน และปัจจัยจากสหรัฐอเมริกา

1. ปัจจัยจากฝ่ายชูดาน

เมื่อพิจารณาปัจจัยจากชูดานในฐานะรัฐบริวารพบเงื่อนไขที่ทำให้สามารถหลบเลี่ยงข้อกีดกันจากการดำเนินมาตรการลงโทษทางเศรษฐกิจของสหรัฐอเมริกา 2 ประการ ดังนี้

1) การลงทุนของบริษัทข้ามชาติของจีนและประเทศอื่นๆ

จากบทสัมภาษณ์ของเจ้าหน้าที่กระทรวงการคลังของชูดานระบุว่า มาตรการลงโทษทางเศรษฐกิจของสหรัฐอเมริกา “ไม่มีผลกระทบต่อเศรษฐกิจของชูดาน เพราะพวกเรา [ชูดาน – ผู้เขียน] ไม่มีความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจและการค้าโดยตรงต่อสหรัฐอเมริกา” (Johnston, 2007) ในทางกลับกัน มาตรการลงโทษทางเศรษฐกิจของสหรัฐอเมริกาต่อชูดานได้กลายเป็นช่องโหว่ให้จีนได้เข้ามาพัฒนาความสัมพันธ์กับชูดาน ซึ่งสอดคล้องกับความต้องการขยายการทูตน้ำมัน (Oil Diplomacy) ของจีน

จีนเป็นคู่ค้ารายใหญ่ของชูดานในสัดส่วนร้อยละ 69.56 ของอัตราการส่งออกทั้งหมดของชูดาน และนำเข้าน้ำมันจำนวนร้อยละ 80.07 ของปริมาณการส่งออกน้ำมันทั้งหมดของชูดานตลอดระยะเวลา ค.ศ. 2000-2010 (Nour, 2013, p. 26) นอกจากนี้ สถิติการลงทุนในอุตสาหกรรมน้ำมันดิบของจีนมีอัตราเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องจาก 26.42 ล้านดอลลาร์ สหรัฐใน ค.ศ. 1996 เป็น 821.9 ล้านดอลลาร์สหรัฐใน ค.ศ. 2007 (Suliman and Badawi, 2010, pp. 38-39) โดยดำเนินการผ่านบริษัทขุดเจาะน้ำมันข้ามชาติสัญชาติจีนจำนวน 4 บริษัท ได้แก่ 1) บริษัท China National Petroleum Corporation (CNPC) ซึ่งเป็นบริษัทของรัฐบาลจีน และเป็นผู้ถือหุ้นถึงร้อยละ 40 ของบริษัท Greater Nile Petroleum Operating Company (GNPOC) ที่มีอำนาจควบคุมแหล่งน้ำมันของชูดานที่สำคัญ 2 แห่งในเขตลุ่มแม่น้ำไนล์ตอนบน 2) บริษัท SINOPEC (China Petroleum & Chemical Corporation) 3) บริษัท Petro Energy E&P 4) บริษัท Kandoc Petrochemical (Nour, 2013, p. 24)

นอกจากนี้ จีนยังได้ใช้สิทธิในฐานะสมาชิกคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติในการวีโต้ (Veto) เพื่อช่วยชูดานให้รอดพ้นจากการถูกดำเนินมาตรการลงโทษมาโดยตลอด (LoC, 2011b, p. 30) แม้ในช่วงกลาง ค.ศ. 2007 จีนจะต้องเผชิญกับแรงกดดันอย่างมากจากนานาชาติว่าจะคว่ำบาตร เข้าร่วมกีฬาโอลิมปิกที่จีนจะเป็นเจ้าภาพในปีถัดไป หากจีนไม่ยอมช่วยกดดันรัฐบาลชูดานให้ยอมรับปฏิบัติการของกองกำลังสันติภาพแห่งสหประชาชาติ ซึ่งในที่สุดรัฐบาลจีนจึงจำต้องแสดงท่าทีต่อชูดานที่เปลี่ยนแปลงไปดังเช่นที่ นายโทมัส เจ. คริสเตนเซน (Thomas J. Christensen) รองผู้ช่วยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ ฝ่ายกิจการเอเชียตะวันออกเฉียงและแปซิฟิก ได้กล่าวแถลงนัยยะต่อสหรัฐอเมริกาของนโยบายของจีนต่อแอฟริกาแอฟริกาแอฟริกาแอฟริกาต่างประเทศ วุฒิสภา เมื่อวันที่ 5 มิถุนายน ค.ศ. 2008 ว่า “หลังจากพยายามปกป้องรัฐบาลชูดานจากการวิจาร์ณของนานาชาติมาหลายปี ทว่าตั้งแต่ ค.ศ. 2006 จีนเริ่มแสดงเจตนาปรณณในการร่วมมือกับนานาชาติต่อประเด็นดาร์ฟูร์ นอกจากนี้ ปักกิ่งยังได้ส่งแรงกดดันไปยังคาร์ตุมให้เปลี่ยนแปลงพฤติกรรม และเข้าร่วมในขบวนการเจรจากแก้ไขปัญหาดาร์ฟูร์” (Christensen & Swan, 2008) แต่ทว่าท่าทีของจีนถูกวิจาร์ณว่าเป็นเพียงการดำเนินนโยบายหน้าฉากของจีนที่ต้องการปรับภาพลักษณ์บนเวทีโลกและเพื่อลดแรงต่อต้านงานโอลิมปิกเท่านั้น (Macfarlane, 2012, p. 192) เพราะความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจระหว่างจีนกับชูดานก็ยังคงดำเนินอย่างต่อเนื่อง พร้อมๆ กับการรักษาความสัมพันธ์ทางการทูต ดังจะเห็นได้จากที่จีนคัดค้านการออกหมายจับของ ICC รวมถึงการเดินทางเยือนจีนอย่างเป็นทางการของประธานาธิบดี อัล-บาซีร์ เมื่อ ค.ศ. 2011 (LoC, 2011b, p. 14, 18)

นอกจากนั้น ยังมีบริษัทข้ามชาติจากประเทศอื่นเข้ามาลงทุนด้านทรัพยากรน้ำมันและก๊าซธรรมชาติในชูดานด้วย ได้แก่ บริษัท Petronas ของมาเลเซีย, บริษัท Pertamina ของอินโดนีเซีย, บริษัท Benfasag Iran Gas ของอิหร่าน, บริษัท Total ของฝรั่งเศส, บริษัท Gapco และบริษัท ONGCVidesh ของอินเดีย, บริษัท LundinIPC ของสวีเดน, บริษัท Express Petroleum & Gas และบริษัท Africa Energy ของไนจีเรีย, บริษัท Cliveden ของสวีตเซอร์แลนด์, บริษัท

KUFPEC ของคูเวต, บริษัท Talisman Energy ของแคนาดา, บริษัท Suda Gas และบริษัท Al Thani Petroleum ของสหรัฐอาหรับเอมิเรตส์, บริษัท Zafir ของปากีสถาน, บริษัท Petro SA ของแอฟริกาใต้, บริษัท Al Qahtani ของซาอุดีอาระเบีย เป็นต้น (Harker, 2000, p. 73; Jiang & Ding, 2014, p. 31; Nour, 2011, p. 18; Suliman and Badawi, 2010, pp. 39-40) เพราะฉะนั้นรายได้จากการลงทุนของบริษัทข้ามชาติของจีนและประเทศอื่นๆ ย่อมทำให้รัฐบาลชูดานสามารถหลีกเลี่ยงข้อกีดกันจากมาตรการลงโทษทางเศรษฐกิจของสหรัฐอเมริกาได้

2) ระบอบประชาธิปไตยอำนาจนิยมชูดาน

นับตั้งแต่ ค.ศ. 1989 กองทัพและนายทหารชูดานได้เข้าควบคุมการบริหารและการปกครองประเทศภายใต้ระบอบรัฐบาลเผด็จการทหารไว้ได้อย่างแข็งแกร่ง มีศักยภาพในการควบคุมอำนาจทางการเมือง โดยการจัดตั้งกระบวนการแทรกแซงการเลือกตั้ง จึงทำให้ชูดานในฐานะรัฐเป้าหมายสามารถต้านทานอิทธิพลในการดำเนินมาตรการลงโทษของรัฐผู้ลงโทษได้ดีกว่ารัฐที่เป็นประชาธิปไตย (Crumm, 1995, pp. 314-315) เนื่องจากรัฐบาลทหารชูดานไม่มีความจำเป็นใดๆ ในการแบกรับต้นทุนความเสียหายที่เกิดขึ้นจากมาตรการลงโทษของสหรัฐอเมริกา และสามารถผลัดภาระความเดือดร้อนดังกล่าวให้แก่ชาวชูดานแทน อนึ่ง แม้ว่ามาตรการดังกล่าวจะส่งผลกระทบต่อรัฐบาลทหารชูดานบ้างในช่วงแรก แต่ต่อมา นายทหารและเจ้าหน้าที่ระดับสูงของรัฐบาลทหารชูดานได้ทำการโยกย้ายทรัพย์สินที่ครอบครองออกจากสหรัฐอเมริกาและยุโรป และนำไปฝากไว้ในทวีปเอเชียและตะวันออกกลางแทน (Bose, 2009, p. 45) ดังนั้น แม้สหรัฐอเมริกาจะคงมาตรการลงโทษทางเศรษฐกิจแบบมุ่งเป้าหมายต่อบุคคลในรัฐบาลของชูดาน ก็จะไม่ส่งผลกระทบต่ออย่างมีนัยสำคัญนัก เพราะพวกเขาเหล่านั้นสามารถหลีกเลี่ยงจากมาตรการลงโทษของสหรัฐอเมริกาได้

ความล้มเหลวของมาตรการลงโทษทางเศรษฐกิจของสหรัฐอเมริกาต่อชูดานมีลักษณะใกล้เคียงความล้มเหลวของมาตรการลงโทษทางเศรษฐกิจต่ออิรักตามข้อมติของคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติ ที่ 661, 1409 และ 1538

เมื่อ ค.ศ. 1990, 2002 และ 2004 อันเนื่องจากการละเมิดสิทธิมนุษยชนและกฎหมายมนุษยธรรมระหว่างประเทศอย่างร้ายแรง เนื่องจากแม้มาตรการลงโทษจะสร้างความเสียหายทางเศรษฐกิจแก่อิรักมากเพียงใด แต่ก็ไม่สามารถพังทลายระบอบอำนาจของ ซัดดัม ฮุสเซน (Saddam Hussein) ได้และดูเหมือนว่าจะยิ่งส่งเสริมให้ระบอบอำนาจของซัดดัมเข้มแข็งมากขึ้นด้วย (Haass and O'Sullivan, 2000, p. 2) เพราะรัฐบาลอิรักไม่ได้เป็นผู้แบกรับภาระความเสียหายทางเศรษฐกิจ แต่ผลกระทบดังกล่าวให้แก่ชาวอิรักแทน ซึ่งสอดคล้องกับผลการศึกษาของ Katerina Oskarsson (2012) แห่งมหาวิทยาลัยโอลด์โดมิเนียนที่ว่า รัฐเป้าหมายที่ปกครองแบบเผด็จการจะเพิกเฉยต่อมาตรการลงโทษทางเศรษฐกิจได้ดีกว่ารัฐเป้าหมายที่ปกครองแบบประชาธิปไตยหรือมีระบบเศรษฐกิจแบบเสรี

2. ปัจจัยจากฝ่ายสหรัฐอเมริกา

เมื่อพิจารณาตามแนวคิดทฤษฎีระบบโลกพบว่า “สหรัฐอเมริกา” ในฐานะรัฐศูนย์กลางที่มีอำนาจเป็นอย่างมากในช่วงหลังสงครามเย็น (Layne, 2006, p. 12) เลือกใช้มาตรการลงโทษทางเศรษฐกิจต่อ “ซูดาน” ในฐานะรัฐบิวร เพื่อพยายามผลักดันให้เกิดประชาธิปไตยและสิทธิมนุษยชนในซูดาน เสมือนเป็นเป้าหมายที่เปิดเผยของนโยบายต่างประเทศสหรัฐอเมริกา แต่ทว่า สหรัฐอเมริกาเองกลับเป็นหนึ่งในปัจจัยที่จำกัดประสิทธิผลของมาตรการลงโทษทางเศรษฐกิจของซูดาน อธิบายได้ดังนี้

1) การลงทุนของบริษัทข้ามชาติสัญชาติอเมริกันในซูดาน

แม้สภาองค์กรสงเคราะห์ระดับมาตรการลงโทษทางเศรษฐกิจต่อซูดานอยู่หลายครั้ง แต่ทว่าสหรัฐอเมริกาก็ไม่ละสายตาดอกจากประเด็นด้านผลประโยชน์ แม้แต่น้อย ดังจะเห็นได้จากว่ามาตรการดังกล่าว ไม่ได้กระทบต่อผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจของบริษัทข้ามชาติสัญชาติอเมริกันในซูดาน ตัวอย่างเช่น การดำเนินมาตรการลงโทษตาม E.O. 13412 เมื่อวันที่ 13 ตุลาคม ค.ศ. 2006 ก็เป็นเพียงการห้ามมิให้ชาวอเมริกันทำธุรกรรมที่เกี่ยวข้องกับอุตสาหกรรมปิโตรเลียมและปิโตรเคมีของซูดาน โดยสภาองค์กรไม่ได้มีคำสั่งให้ถอนการลงทุนในโครงการเดิม

ออกจากชุดานทั้งหมด ดังนั้น จึงสามารถกล่าวได้ว่า โดยแท้จริงแล้ว นโยบายของสหรัฐอเมริกาต่อรัฐบาลชุดานก็ยังคงคำนึงถึงผลประโยชน์ของบริษัทเอกชน โดยไม่ได้พยายามกดดันให้บริษัทข้ามชาติต่างๆ ที่บริษัทข้ามชาติสัญชาติอเมริกัน เป็นแหล่งรายได้มหาศาลให้กับรัฐบาลชุดาน โดยจากข้อมูลของกระทรวงการลงทุนของชุดานระบุว่า มีบริษัทสัญชาติอเมริกันมากกว่า 16 แห่งที่เข้าไปลงทุนธุรกิจขนาดเล็กและขนาดกลางในชุดาน (Sanders, 2007) เช่น

บริษัท ฟิเดลิตี (Fidelity) เป็นกิจการประเภทกิจกรรมการจัดการหลักทรัพย์การลงทุนและกองทุนชั้นนำระดับโลกมีการบริหารทรัพย์สินจำนวนถึงพันล้านดอลลาร์สหรัฐมีสาขาครอบคลุมอยู่ 23 ประเทศ และได้ทำลงทุนทางธุรกิจทั่วโลก รวมถึงการลงทุนในธุรกิจน้ำมันและแก๊สธรรมชาติในชุดานผ่านบริษัท SINOPEC จำนวน 99 ล้านดอลลาร์สหรัฐในและเป็นผู้ถือหุ้นรายใหญ่ในบริษัท Petro China ซึ่งเป็นบริษัทลูกของบริษัท CNPC ของรัฐบาลจีน จำนวนกว่า 1.3 พันล้านดอลลาร์สหรัฐ เมื่อเดือนกุมภาพันธ์ ค.ศ. 2007 (RCA, 2007, p. 110) ซึ่งทำให้บริษัท ฟิเดลิตี ถูกโจมตีจากกลุ่มรณรงค์เพื่อสิทธิมนุษยชนว่าเป็นส่วนหนึ่งของค่าใช้จ่ายสำคัญในการสู้รบในเขตดาร์ฟูร์ (Kerber, 2007)

บริษัทโคคา-โคล่า (Coca-Cola) และบริษัทเป๊ปซี่ (Pepsi) สองบริษัทผลิตน้ำอัดลมยักษ์ใหญ่สัญชาติอเมริกันได้รับผลกระทบจากมาตรการลงโทษต่อชุดานตาม E.O. 13067 ที่ห้ามมิให้ชาวอเมริกันนำเข้าสินค้าจากชุดาน เพราะบริษัทดังกล่าวสั่งซื้อกัมอาราบิก ซึ่งเป็นสารประกอบจากธรรมชาติเพื่อใช้เป็นตัวช่วยประสานส่วนผสมในการผลิตน้ำอัดลมจากชุดานประมาณ 4-5 พันตันต่อปี คิดเป็นร้อยละ 80 ของปริมาณกัมอาราบิกทั้งหมดในสหรัฐอเมริกา มูลค่ามากกว่า 9 ล้านดอลลาร์สหรัฐ (Lippman, 1997, p. A6, Milbank, 2007, p. A2) เนื่องจากชุดานเป็นผู้ผูกขาดตลาดโลกในการส่งออกกัมอาราบิกคุณภาพดีที่สุด แต่ด้วยการดำเนินการของลีโอบัสตีเป็นผลให้ประเด็นข้อยกเว้นให้สามารถนำเข้ากัมอาราบิกจากชุดานถูกนำเข้าสู่การพิจารณาในสภาองเกรส (Huliaras, 2006, p. 719) โดยนายบ็อบ เมเนนเดซ (Bob Menendez) ผู้แทนราษฎรจากพรรคเดโมแครตได้กล่าวสนับสนุนว่า “นี่เป็นนโยบายต่างประเทศที่ไม่กระทบต่อการ

ปกป้องผลประโยชน์ของชาวอเมริกัน” (Gedda, 1997) ซึ่งในที่สุดสภาคองเกรสผ่านข้อกฎหมายให้สำนักงาน OFAC เป็นผู้พิจารณาขอเบกสารการนำเข้ากัมมสารจากซูดานเป็นกรณีพิเศษได้ใน ค.ศ. 2000 (LoC, 2005, p. 12) อย่างไรก็ตาม บริษัทโคคา-โคล่าได้รับการวิจารณ์อย่างรุนแรงจากนักกรณรงค์สิทธิมนุษยชนในประเด็นเรื่องการสนับสนุนการนำเข้าดังกล่าวจากซูดาน ตลอดจนการถูกวิจารณ์ในกรณีที่เสนอเป็นผู้สนับสนุนอย่างเป็นทางการแก่งานกีฬาโอลิมปิกเมื่อ ค.ศ. 2008 เพราะจีนเป็นผู้สนับสนุนอาวุธแก่รัฐบาลซูดานเพื่อใช้เป็นอาวุธในการต่อสู้ในเขตนาร์ฟูร์ (Heavens & Dahl, 2008)

และอีกตัวอย่างที่น่าสนใจ คือ กรณีที่นักธุรกิจน้ำมันชาวอเมริกันชื่อ นายฟรีดเฮล์ม เอโรแนท (Friedhelm Eronat) เจ้าของบริษัท คลิฟเดิน ซูดาน (Cliveden Sudan) ได้หลบเลี่ยงข้อจำกัดของมาตรการลงโทษทางเศรษฐกิจโดยได้เปลี่ยนสัญชาติเป็นชาวอังกฤษใน ค.ศ. 2003 เพื่อหลีกเลี่ยงข้อกฎหมายที่เป็นอุปสรรคต่อการลงทุนของชาวอเมริกันตามมาตรการลงโทษทางเศรษฐกิจต่อซูดาน (Gilligan & Gatton, 2010) จากข้อมูล พบว่า นายเอโรแนท ได้รับส่วนแบ่งผลกำไรจากการลงทุนในบริษัท คลิฟเดิน ซูดาน เป็นเงินกว่า 8 ล้านดอลลาร์สหรัฐใน ค.ศ. 2005 ทั้งนี้ นายเอโรแนท ได้กล่าวถึงนโยบายการดำเนินมาตรการลงโทษทางเศรษฐกิจต่อซูดานว่า “สงครามต่อต้านการก่อการร้ายเป็นเพียงข้ออ้างที่สหรัฐอเมริกายกมา เพื่อปกปิดความต้องการผลประโยชน์ด้านทรัพยากรน้ำมันในซูดาน” (Morse, 2005)

เพราะฉะนั้น การที่ยังมีบริษัทข้ามชาติสัญชาติอเมริกันลงทุนในซูดานจึงเท่ากับว่าเป็นอีกช่องทางหารายได้ของรัฐบาลซูดาน ดังมีผู้เปรียบเทียบว่าการลงทุนดังกล่าวเปรียบได้ดังการมอบไซโคลอน-บี (Zyklon-B) แก่พวกนาซี เพื่อนำไปใช้รมแก๊สสังหารชาวยิวในสมัยสงครามโลกครั้งที่ 2 (Broder, 2009)

2) การไม่ให้น้ำหนักความสำคัญต่อซูดานในฐานะผลประโยชน์แห่งชาติที่สำคัญ

แม้สหรัฐอเมริกาจะตระหนักว่ามาตรการลงโทษทางเศรษฐกิจต่อซูดานไม่มีประสิทธิผล แต่กลับไม่เลือกใช้มาตรการอื่นที่มีความรุนแรงขึ้นเพื่อ

บีบบังคับให้บรรลุเป้าหมายของนโยบายต่างประเทศ ซึ่งแตกต่างจากนโยบายต่างประเทศของสหรัฐอเมริกาต่ออิรัก ที่สหรัฐอเมริกาได้ปรับเปลี่ยนจากการดำเนินมาตรการลงโทษทางเศรษฐกิจเป็นหลักมาเป็นการดำเนินมาตรการทางทหารควบคู่ไปด้วยเพื่อเป้าหมายในการเปลี่ยนระบอบการปกครองให้เป็นประชาธิปไตย ในฐานะหนึ่งในเป้าหมายที่เปิดเผยของนโยบายของสหรัฐอเมริกาต่ออิรัก อนึ่ง จากข้อเท็จจริงพบว่า การทุ่มเทกำลังทางทหารและงบประมาณจำนวนมากไปกับอิรักเป็นไปเพื่อตอบสนองต่อเป้าหมายซ่อนเร้น ซึ่งได้แก่การเข้าถึงทรัพยากรน้ำมันในอิรัก (Carothers, 2007, p. 6; Duffield, 2008, p. 100) อันเป็นผลประโยชน์แห่งชาติที่สำคัญของสหรัฐอเมริกาในภูมิภาคตะวันออกกลาง ซึ่งเป็นพื้นที่ยุทธศาสตร์ทางพลังงานนับตั้งแต่หลังการสิ้นสุดสงครามเย็นเป็นต้นมา โดยอาจกล่าวอย่างเคร่งครัดได้ว่า หากประเทศใดมีผลประโยชน์สำคัญและเกี่ยวข้องโดยตรง สหรัฐอเมริกาก็ยินดีที่จะแบกรับต้นทุนโดยการใช้จ่ายมาตรการขั้นรุนแรงเพื่อปกป้องผลประโยชน์แห่งชาติของตน

ในขณะเดียวกัน ถึงแม้สหรัฐอเมริกาจะให้ความสำคัญต่อภูมิภาคแอฟริกาในประเด็นการต่อต้านการก่อการร้ายและความมั่นคงทางพลังงาน เช่นเดียวกับภูมิภาคตะวันออกกลาง แต่ทว่าภูมิภาคแอฟริกาก็ยังคงอยู่ในลำดับรองๆ ลงมา (Landsberg, 2003, p. 355; Ray, 2014, p. 275) ดังนั้น การที่สหรัฐอเมริกาเลือกดำเนินเพียงมาตรการลงโทษทางเศรษฐกิจต่อซูดานต่างๆ ที่สหรัฐอเมริกาในฐานะรัฐศูนย์กลางภายใต้ระบบระหว่างประเทศแบบขั้วอำนาจเดียว ย่อมสามารถใช้เครื่องมือที่มีอย่างพร้อมสรรพในการกดดันให้ซูดานเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมได้โดยไม่ยากนัก แต่ทว่า การที่ไม่เลือกใช้มาตรการที่แข็งกร้าวมากขึ้น เนื่องจากผลประโยชน์แห่งชาติของสหรัฐอเมริกาในซูดานยังไม่มีค่าสำคัญเพียงพอต่อการแบกรับต้นทุนจากการดำเนินมาตรการทางทหาร มิพักต้องพิจารณาถึงความขัดแย้งที่อาจเกิดขึ้นอย่างเลี่ยงไม่ได้ระหว่างสหรัฐอเมริกากับจีนซึ่งเป็นพันธมิตรทางยุทธศาสตร์ของซูดาน ซึ่งย่อมหมายถึงต้นทุนมหาศาลที่สหรัฐอเมริกาจำเป็นต้องแบกรับตามมา เพราะฉะนั้นการดำเนินมาตรการลงโทษทางเศรษฐกิจต่อซูดานจึงเป็นเพียงทางเลือกนโยบายที่เป็นเครื่องมือในการส่งเสริมและตอกย้ำถึง

ภาพลักษณ์ในฐานะ Champion of Democracy ที่ยึดมั่นในหลักประชาธิปไตย และสิทธิมนุษยชน และยังเป็นการแสดงจุดยืนว่า สหรัฐอเมริกายังคงพิ้วพันและไม่ได้ละทิ้งไปภูมิภาคแอฟริกาโดยไม่ต้องสร้างประเด็นพิพาทกับจีนอย่างไม่จำเป็น ดังนั้น จึงกล่าวได้ว่า สหรัฐอเมริกาในฐานะ “รัฐศูนย์กลาง” ที่เป็นรัฐผู้ลงโทษก็เป็นปัจจัยสำคัญที่จำกัดประสิทธิผลของมาตรการลงโทษทางเศรษฐกิจต่อชูดานเช่นกัน

สรุปและข้อเสนอแนะ

สหรัฐอเมริกาไม่สามารถดำเนินมาตรการลงโทษทางเศรษฐกิจต่อชูดาน ในช่วง ค.ศ. 1989-2014 ได้อย่างมีประสิทธิภาพ เพราะต้องเผชิญกับปัจจัยอันเป็นข้อจำกัดทั้งจากปัจจัยจากฝ่ายชูดานในฐานะรัฐบริวาร และจากปัจจัยจากตัวสหรัฐอเมริกาเองในฐานะรัฐศูนย์กลาง กล่าวคือ ประการแรกปัจจัยจากฝ่ายชูดาน ได้แก่ การลงทุนของบริษัทข้ามชาติของจีนและประเทศอื่นๆ และความเข้มแข็งของระบอบประชาธิปไตยอำนาจนิยมของรัฐบาลชูดาน และประการที่สอง ปัจจัยจากตัวสหรัฐอเมริกาเอง ได้แก่ การลงทุนของบริษัทข้ามชาติสัญชาติอเมริกันในชูดาน และสหรัฐอเมริกาไม่ให้น้ำหนักความสำคัญต่อชูดานในฐานะผลประโยชน์แห่งชาติในลำดับต้น จึงเลือกใช้เพียงมาตรการลงโทษทางเศรษฐกิจต่อชูดานเพื่อตอกย้ำภาพลักษณ์ในฐานะรัฐศูนย์กลางที่ยึดมั่นในหลักประชาธิปไตยและสิทธิมนุษยชน ทั้งๆ ที่แม้จะไม่สามารถกดดันให้ชูดานเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมให้เป็นตามข้อเรียกร้องได้ แต่สหรัฐอเมริกาก็ยังคงไม่เลือกใช้มาตรการทางทหารหรือมาตรการอื่นที่เคร่งครัดมากขึ้นเพื่อนำไปสู่การบรรลุเป้าหมายของนโยบายต่างประเทศต่อชูดาน ซึ่งนั่นหมายถึงการหลีกเลี่ยงภาระที่ต้องแบกรับต้นทุนที่เพิ่มมากขึ้น

จากผลการศึกษาดังกล่าว ผู้เขียนมีความเห็นว่า หากสหรัฐอเมริกายังคงยึดติดกับมาตรการลงโทษทางเศรษฐกิจต่อชูดานเช่นเดิม อาจจะเป็นแรงกระตุ้นให้ชูดานหันไปสร้างความสัมพันธ์ผูกมิตรประเทศกับจีนให้แน่นแฟ้นยิ่งขึ้นกว่าที่เป็นในปัจจุบัน ซึ่งนอกจากจะทำให้สหรัฐอเมริกาสูญเสียอำนาจการต่อรองกับชูดานแล้ว ยังอาจเป็นภัยคุกคามต่อการบรรลุเป้าหมายในการรักษาสถานะความเป็นผู้นำของสหรัฐอเมริกาและสูญเสียสถานะความเป็นผู้นำในภูมิภาคแอฟริกาให้แก่จีนด้วย

แต่ทั้งนี้ มิได้หมายความว่า ผู้เขียนสนับสนุนให้สหรัฐอเมริกาหันมาดำเนินแนวทางปฏิสัมพันธ์เชิงสร้างสรรค์ (Constructive Engagement) เช่นเดียวกับแนวทางนโยบายของสหภาพแอฟริกา (African Union) และสันนิบาตอาหรับ (Arab League) เพราะประเทศสมาชิกของทั้งสององค์กรต่างล้มเหลวในการผลักดันประเด็นประชาธิปไตยและสิทธิมนุษยชนในชูดาน และมุ่งเน้นเพียงรักษาผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจของตนเป็นสำคัญ (Adam, 2013; Weber, 2010, p. 7) ดังนั้น สหรัฐอเมริกาจำเป็นต้องทบทวนแนวทางการดำเนินมาตรการลงโทษทางเศรษฐกิจในฐานะนโยบายต่างประเทศต่อชูดานโดยปรับเปลี่ยนการกำหนดข้อเรียกร้องในประเด็นประชาธิปไตยและสิทธิมนุษยชนให้มีความผ่อนปรนลงเพื่อสร้างแรงจูงใจในการปรับเปลี่ยนพฤติกรรมต่อรัฐบาลชูดาน เช่นเดียวกับที่ประธานาธิบดีโอบามาได้ผ่อนคลายนโยบายมาตรการลงโทษทางเศรษฐกิจลงเมื่อพม่ามีพัฒนาการในระดับหนึ่ง แม้จะยังไม่สามารถบรรลุข้อเรียกร้องได้อย่างสมบูรณ์ก็ตาม (เอนกชัย เรื่องรัตนากร, 2555, หน้า 161) นอกจากนี้ สหรัฐอเมริกายังควรสร้างบรรยากาศความร่วมมือร่วมกับประเทศสมาชิกของสหภาพแอฟริกาและสันนิบาตอาหรับเพื่อโน้มน้าวและส่งเสริมให้รัฐบาลชูดานเคารพในคุณค่าสากลของสิทธิมนุษยชนและประชาธิปไตย

รายการอ้างอิง

- ธงชัย สมบูรณ์. (2548). *เอกสารประกอบการสอนรายวิชา EF324 การศึกษาเพื่อการพัฒนา*. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยรามคำแหง.
- เอนกชัย เรืองรัตนากร. (2555). *การเมืองของมาตรการลงโทษทางเศรษฐกิจของสหรัฐอเมริกาต่อพม่า (ค.ศ. 1988-2008)*. วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต, ภาควิชาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ, คณะรัฐศาสตร์, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- Abdelaziz, K. (2015). Sudanese President Bashir re-elected with 94 percent of vote. *Reuters*. Retrieved July 3, 2015, from <http://www.reuters.com/article/2015/04/27/us-sudan-election-idUSKB-N0N10V620150427>
- Adam, A.H. (2013). Another African Union failure in Sudan. *AUzazeera*. Retrieved July 12, 2015, from <http://www.aljazeera.com/indepth/opinion/2013/10/another-african-union-failure-sudan-20131017135112129274.html>
- Ahmed, A.E.M., & Suliman, S.Z. (2011). The long-run relationship between money supply, real GDP, and price level: Empirical evidence from Sudan. *Journal of Business Studies Quarterly*, 2(2), 68-79.
- Ali, M.A.R. (1974). *Government expenditure and economic development: A case study of the Sudan*. Khartoum: Khartoum University Press.

- Badawi, A. (2009). *Call to lift US sanctions from Sudan deserves praise not derision*. Retrieved July 1, 2015, from <http://africanarguments.org/2009/08/13/call-to-lift-us-sanctions-from-sudan-deserves-praise-not-derision/>
- Baylis, J., & Smith, S. (2008). *The globalization of world politics: An introduction to international relations* (4th ed.). New York: Oxford University Press.
- Bose, P.A. (2009). *U.S. foreign policy and genocide in Sudan*. Master's thesis, Faculty of the Graduate School of Arts and Sciences, Georgetown University.
- Broder, H.M. (2009). *Stopping investment in Sudan: Activists use tools of Capitalism to fight Darfur genocide*. Retrieved June 29, 2015, from <http://www.spiegel.de/international/world/stopping-investment-in-sudan-activists-use-tools-of-capitalism-tofight-darfur-genocide-a-649943.html>
- Burr, J.M., & Collins, R.O. (2003). *Revolutionary Sudan: Hasan al-Turabi and the Islamist State 1989-2000*. Boston, MA: Brill.
- Carothers, T. (2007). *U.S. democracy promotion during and after Bush*. Washington, DC: Carnegie Endowment for International Peace.
- Central Intelligence Agency [CIA]. (2014). *The world factbook:Country comparison - Population below poverty line*. Retrieved July 4, 2015, from https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/rankorder/rawdata_2046.txt

- Chase-Dunn, C., Kawano, Y., & Brewer, B.D. (2000). *Trade globalization since 1795: Waves of integration in the world-system*. Retrieved June 24, 2015, from <http://www.irows.ucr.edu/cd/appendices/asr00/asr00app.htm#ta2>
- Christensen, T.J., & Swan, J. (2008). *China in Africa: Implication for U.S. policy*. Statement before the Subcommittee on African Affairs of the Senate Foreign Relations Committee, Washington, DC. Retrieved July 1, 2015, from <http://2001-2009.state.gov/p/eap/rls/rm/2008/06/105556.htm>
- Crumm, E.M. (1995). The value of economic incentives in international politics. *Journal of Peace Research*, 32(3), 313-330.
- Doxey, M.P. (1980). *Economic sanctions and international enforcement*. London: Oxford University Press.
- Duffield, J.S. (2008). *Over a barrel: The costs of U.S. foreign oil dependence*. Stanford: Stanford University Press.
- Executive Order 13067 of November 3, 1997: Blocking Sudanese Government Property and Prohibiting Transactions with Sudan. (1997). *Federal Register*, 62(214), 59989-59990.
- Executive Order 13400 of April 26, 2006: Blocking Property of Persons in Connection with the Conflict in Sudan's Darfur Region. (2006). *Federal Register*, 71(83), 25483-25485.
- Executive Order 13412 of October 13, 2006: Blocking Property of and Prohibiting Transactions with the Government of Sudan. (2006). *Federal Register*, 71(200), 61369-61371.

- Freeman, L.K. (2014). Sudan at the crossroads: Sanctions are killing off Africa's breadbasket. *Executive Intelligence Review*, 41(27), 33-39.
- Gedda, G. (1997). Lobbyists win sanctions victory for Sudanese gum Arabic. *The Associated Press*. Retrieved July 9, 2015, from <http://www.apnewsarchive.com/1997/Lobbyists-for-Sudanese-gum-arabic-win-sanctions-victory/id-46b846d554d6c4f63819d4b861b20e72>
- General Synod of the Reformed Church in America [RCA]. (2007). *The acts and proceedings of the 201st regular session of the General Synod of the Reformed Church in America*. New York: Reformed Church in America Press.
- Gilligan, A., & Gatton, A. (2010). The mystery of Lord Mandelson's finances. *The Telegraph*. Retrieved July 8, 2015, from <http://www.telegraph.co.uk/news/politics/7883304/The-mystery-of-Lord-Mandelsons-finances.html>
- Goldfrank, W.L. (2000). Paradigm regained? The rules of Wallerstein's World-System method. *Journal of World-Systems Research*, 6(2), 150-195.
- Harker, J. (2000). *Human security in Sudan: The report of a Canadian Assessment Mission*. Canada: Department of Foreign Affairs and International Trade.
- Haass, R.N., & O'Sullivan, M.L. (2000). *Honey and vinegar: Incentives, sanctions, and foreign policy*. Washington, DC: The Brookings Institution Press.

- Heavens, A., & Dahl, F. (2008). *US Sanctions? Sudan, Iran manage two-way trade in exemptions*. Retrieved July 1, 2015, from <http://www.sudan.net/news/posted/16023.html>
- Hufbauer, G.C., Schott, J.J., Elliott, K.A., & Oegg, B. (2009). *Economic sanctions reconsidered* (3rd ed.). Washington, DC: Peterson Institute for International Economics.
- Huliaras, A. (2006). Evangelists, oil companies, and terrorists: The Bush administration's policy towards Sudan. *Orbis*, 50(4), 709–724.
- Ikenberry, G.J. (2000). American's liberal grand strategy: Democracy and national security in the Post-war era. In M. Cox, G.J. Ikenberry, & T. Inoguchi (Eds.), *American democracy promotion: Impulses, strategies, and impacts* (pp. 103-126). New York: Oxford University Press.
- IndexMundi. (2011). *Sudan: Population below poverty line by year chart (%)*. Retrieved July 4, 2015, from <http://www.indexmundi.com/g/g.aspx?c=su&v=69>
- International Crisis Group. (2007). *Sudan: Breaking the Abyei deadlock*. Africa Briefing No. 47.
- Jiang, J., & Ding, C. (2014). *Update on overseas investments by China's national oil companies: Achievements and challenges since 2011*. Paris: OECD/IEA.
- Johnston, C. (2007). Sudan: U.S. sanctions to have little fiscal impact. *Reuters*. Retrieved June 30, 2015, from <http://www.reuters.com/article/2007/05/30/us-sudan-darfur-sanctions-idUSL3037437720070530>

- Kepel, G. (2002). *Jihad: The trail of political Islam* (A. Roberts, Trans.). Cambridge, MA: Belknap Press of Harvard University Press.
- Kerber, R. (2007). Fidelity denies it sold PetroChina stock as a political gesture. *New York Times*. Retrieved July 6, 2015, from <http://www.nytimes.com/2007/05/17/business/worldbusiness/17iht-fidelity.1.5752678.html>
- Landsberg, C. (2003). The United States and Africa: Malign neglect. In D. Malone, & Yuen FoongKhong (Eds.), *Unilateralism and U.S. foreign policy: International perspectives* (pp. 347-374). Boulder, CO: Lynne Rienner.
- Layne, C. (2006). The unipolar illusion revisited: The coming end of the United States unipolar moment. *International Security*, 31(2), 7-41.
- LeRiche, M., & Arnold, M. (2013). *South Sudan: From revolution to independence*. New York: Oxford University Press.
- Levy, P.I. (1999). Sanctions on South Africa: What did they do?. Discussion Paper No. 796. New Haven, CT: Economic Growth Center, Yale University.
- Linz, J.J. (2000). *Totalitarian and authoritarian regimes*. Boulder, CO: Lynne Rienne.
- Lippman, T.W. (1997). Threatened ban on key import has lobbyists lining up behind Sudantrade. *Washington Post*, p. A6.
- Lobban, R.A. (2010). *Global security watch: Sudan*. Santa Barbara, CA: ABC-CLIO.

- Macfarlane, R. (2012). Why has China been vilified by the west for its engagement in Darfur and to what extent is this justified?. *Journal of Politics & International Studies*, 8, 161-202.
- Malik, M., & Malik, M. (2015). The efficacy of U.S. sanctions on the Republic of Sudan. *Journal of Georgetown University-Qatar Middle Eastern Studies Student Association*, 7, 1-11.
- Malik, N. (2014). Khartoum: The most selfish city?. *The Guardian*. Retrieved July 6, 2015, from <http://www.theguardian.com/cities/2014/sep/19/khartoum-most-selfish-city-sudan-arab-capital>
- Manson, K. (2014). Sudan: Rage against the regime. *Financial Times*. Retrieved July 6, 2015, from <http://www.ft.com/cms/s/0/8a16b73e-7dca-11e3-95dd-00144feabdc0.html#axzz3f2lkhlcK>
- Masters, J. (2015). *What are economic sanctions?*. Retrieved June 23, 2015, from Council on Foreign Relations Web site: <http://www.cfr.org/sanctions/economic-sanctions/p36259>
- McFaul, M. (2004). Democracy promotion as a world value. *Washington Quarterly*, 28(1), 147-163.
- Milbank, D. (2007). Denying genocide in Darfur - and Americans their Cola-Cola. *Washington Post*, p. A2
- Morse, D. (2005). *Blood, ink, and oil: The case of Darfur*. Retrieved July 8, 2015, from <http://www.commondreams.org/views/05/0721-26.htm>

- Nour, S.M. (2011). *Assessment of the impacts of oil: Opportunities and challenges for economic development in Sudan*. Working Paper 2011-006. Maastricht: UNU-MERIT.
- Nour, S.M. (2013). *Technological change and skill development in Sudan*. New York: Springer.
- Office of Foreign Assets Control [OFAC]. (2009). *Effectiveness of U.S. economic sanctions with respect to Sudan*. Washington, DC: U.S. Department of the Treasury.
- Oskarsson, K. (2012). Economic sanctions on authoritarian states: Lessons learned. *Middle East Policy*, 19(4): 88-102.
- Presidential Notice of October 24, 2014: Continuation of the National Emergency with Respect to Sudan. (2014). *Federal Register*, 79(208): 64295.
- Ray, J.L. (2014). *American foreign policy and political ambition*. Thousand Oaks, CA: SAGE.
- Reeve, S. (1999). *The new jackals: RamziYousef, Osama Bin Laden and the future of terrorism*. Boston, MA: Northeastern University Press.
- Roland-Gosselin, L. (2010). Omar al-Bashir's re-election in Sudan is a farce. *The Guardian*. Retrieved July 8, 2015, from <http://www.theguardian.com/commentisfree/2010/apr/27/omar-al-bashir-election-in-sudan-a-farce>
- Samuel, H. D. (2000). Troubled passage: The labor movement and the Fair Labor Standards Act. *Monthly Labor Review*, 123, 32-37.

- Sanders, E. (2007, August 18). Sudan just shrugs off sanctions. *Los Angeles Times*. Retrieved July 2, 2015, from <http://www.latimes.com/world/la-fg-sanctions18aug18-story.html>
- Sayigh, Y.A. (2015). *The economies of the Arab world: Development since 1945*. New York: Routledge.
- Schmitz, H. (2014). Industrialization strategies in Less Developed Countries: Some lessons of historical experience. In R. Kaplinsky (Ed.), *Third world industrialization in the 1980s: Open economies in a closing world* (pp. 1-21). New York: Routledge.
- Shinn, D.H. (2013). Sudan: Governance in a divided country, 1956-2010. In A. K. Kadhim (Ed.), *Governance in the Middle East and North Africa* (pp. 417-434). New York: Routledge.
- Small Arms Survey. (2007). The militarization of Sudan: A preliminary review of arms flows and holdings. *HSBA Issue Brief*, 6, 1-12.
- Suliman, K.M., & Badawi, A.A.A. (2010). *An assessment of the impact of China's investments in Sudan*. CCS Paper No. 13. University of Khartoum.
- U.N. Department of Economic and Social Affairs [DESA]. (2009). *The 2008 International trade statistics yearbook, Volume I: Trade by country*. New York: United Nations Secretariat.
- U.N. Department of Economic and Social Affairs [DESA]. (2015). *The 2014 International trade statistics yearbook, Volume I: Trade by country*. New York: United Nations Secretariat.

- U.S. Bureau of Economic Analysis. U.S. Department of Commerce. (2015). *U.S. International trade in goods and services*. Retrieved July 10, 2015, from http://www.census.gov/foreign-trade/Press-Release/current_press_release/ft900.pdf
- U.S. Department of State [DoS]. (2005a). *Country Reports on Terrorism 2014*. Washington, DC: U.S. Government Printing Office.
- U.S. Department of State [DoS]. (2015b). *U.S.-Norway-UK Joint Statement on Elections in Sudan*. Retrieved July 2, 2015, from <http://www.state.gov/r/pa/prs/ps/2015/04/240887.htm>
- U.S. Department of the Treasury [DoT]. (1999). 31 CFR Chapter V: Blocked Persons, Specially Designated Nationals, Specially Designated Terrorists, Foreign Terrorist Organizations, and Specially Designated Narcotics Traffickers. *Federal Register*, 62(126), 35575-35577.
- U.S. Department of the Treasury [DoT]. (2006). 31 CFR Chapter V: Alphabetical Listing of Blocked Persons, Specially Designated Nationals, Specially Designated Terrorists, Specially Designated Global Terrorists, Foreign Terrorist Organizations, and Specially Designated Narcotics Traffickers. *Federal Register*, 71(134), 39708-40001.
- U.S. Department of the Treasury [DoT]. (2007). 31 CFR Chapter V: Alphabetical Listing of Blocked Persons, Specially Designated Nationals, Specially Designated Terrorists, Specially Designated Global Terrorists, Foreign Terrorist Organizations, and Specially Designated Narcotics Traffickers. *Federal Register*, 72(141), 40374-40704

- U.S. Library of Congress [LoC]. CRS. (2005). *Sudan: Economic sanctions*. By D. E. Rennack. CRS Report RL32606. Washington, DC: Office of Congressional Information and Publishing.
- U.S. Library of Congress [LoC]. CRS. (2011a). *Sudan: The crisis in Darfur and status of the North-South Peace Agreement*. By T. Dagne. CRS Report RL33574. Washington, DC: Office of Congressional Information and Publishing.
- U.S. Library of Congress[LoC]. CRS. (2011b). *International Criminal Court cases in Africa: Status and policy issues*. By A. Arieff, R. Margesson, M.A. Browne, & M.C. Weed. CRS Report RL34665. Washington, DC: Office of Congressional Information and Publishing.
- Wallerstein, I. (1974). *The modern world-system I: Capitalist agriculture and the origins of the European world-economy in the sixteenth century*. New York: Academic Press.
- Wallerstein, I., & Hopkins, T. (1977). Patterns of development of the Modern World-System: Research proposal. *Review*, 1(2), 111-145.
- Weber, A. (2010). *Bridging the gap between the narrative and practices: The role of Arab League in Darfur*. FRIDE Working Paper No. 3. Retrieved July 13, 2015, from http://fride.org/descarga/OP_Darfur_Arab_Legaue_ENG_feb10.pdf
-