



## บทที่ 2

### เศรษฐกิจและสังคมพม่าในช่วงปิดประเทศจนถึงการเปิดรับการลงทุนจากภายนอก

บทนี้เป็นการให้ภูมิหลังทางเศรษฐกิจและสังคมของพม่าในช่วงที่ทหารได้ปฏิวัติยึดอำนาจและดำเนินนโยบายปิดประเทศระหว่างปี ค.ศ. 1962-1988 และการดำเนินนโยบายเปิดประเทศทางเศรษฐกิจในปี ค.ศ. 1988 ซึ่งนำไปสู่การเข้ามาลงทุนของบริษัทข้ามชาติหลายบริษัท รวมทั้งบริษัทยูโนแคลซึ่งเป็นบริษัทที่ลงทุนในด้านการขุดเจาะและผลิตน้ำมันและก๊าซธรรมชาติด้วย

#### 2.1 สภาพเศรษฐกิจสังคมของพม่าก่อนการปฏิวัติ ค.ศ. 1962

เมื่อพม่าได้รับเอกราชจากอังกฤษในปี ค.ศ. 1948 นโยบายการเมืองและการปกครองของพม่าเริ่มต้นด้วยประชาธิปไตยตามแบบตะวันตก ในทางเศรษฐกิจรัฐบาลภายใต้การนำของนายกรัฐมนตรีนู ตองเผชิญกับปัญหาเศรษฐกิจตกต่ำและปัญหาเศรษฐกิจที่ตกอยู่ในมือคนต่างชาติ รัฐบาลนู จิ่งหันมามุ่งเน้นการแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจโดยการพัฒนาอุตสาหกรรม เพื่อนำประเทศพม่ากลับคืนสู่สภาวะทางเศรษฐกิจในระดับที่เคยเป็นมาเมื่อก่อนสมัยสงครามโลกโดยเร็ว<sup>1</sup> นูได้ประกาศใช้นโยบายรัฐสวัสดิการ มีการปฏิรูปที่ดิน (Land nationalization) โดยการโอนที่ดินมาเป็นของรัฐ รวมทั้งโอนกิจการอื่นๆ มาเป็นของรัฐอย่างช้าๆ เพราะรัฐบาลยังมีความจำเป็นต้องพึ่งการลงทุนจากต่างประเทศอยู่ จึงจำเป็นต้องดำเนินการในเรื่องนี้อย่างระมัดระวังที่สุด<sup>2</sup> นอกจากนี้ยังมีการนำแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม 8 ปีมาใช้ในปี ค.ศ. 1950 แต่แผนดังกล่าวนี้ถูกวางโดยชาวต่างประเทศอีกทีหนึ่ง มีการคาดคะเนที่ผิดพลาดเพราะมองข้ามด้านเกษตรกรรมอย่างสิ้นเชิง จึงก่อให้เกิดความล้มเหลว รัฐบาลของนู ตองตระหนักดีว่าการพัฒนาเศรษฐกิจที่ผ่านมามีปัญหา ดังนั้น ปี ค.ศ. 1955 รัฐบาลจึงได้ปรับเปลี่ยนนโยบายทางเศรษฐกิจมาส่งเสริมการลงทุนจากต่างประเทศ แต่เนื่องจากมีเงื่อนไขในการลงทุนมากเกินไปจึงไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร ประกอบกับโครงสร้างบางอย่างที่รับช่วงมาจากจักรวรรดินิยมอังกฤษใช้ไม่ได้กับพม่า หลังรับเอกราชทำให้เศรษฐกิจของพม่าฝืดเคืองและทรุดโทรมลงอย่างหนัก<sup>3</sup> ในขณะเดียวกันนั้นได้เกิดปัญหาทางการเมืองที่สำคัญอีก 2 ประการนั่นคือความแตกแยกในพรรคของนู เอง ซึ่งนู ไม่สามารถควบคุมสมาชิกพรรคได้ และยังมีปัญหาความแตกแยกภายในเนื่องมาจากความ

<sup>1</sup> พันธุ์สุรย์ ลดาวัลย์, การพัฒนาเศรษฐกิจและการเมืองพม่า (กรุงเทพมหานคร: โครงการจัดพิมพ์คบไฟ, 2542), หน้า 16.

<sup>2</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 20.

<sup>3</sup> นรนิติ เศรษฐบุตร, ทหารกับสังคมนิยมในพม่า (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2529), หน้า 22.

หลากหลายของเชื้อชาติและเผ่าพันธุ์ของชนกลุ่มน้อยที่มีอยู่ถึง 135 กลุ่ม เมื่อถึงปี ค.ศ. 1958 อุ นู ไม่สามารถแก้ไขปัญหาเหล่านี้ได้จึงได้เชิญให้นายพลเนวินเข้ามาปกครองประเทศเพื่อผ่อนคลายปัญหา ก่อนและต่อจากนั้นอีก 2 ปี อุ นู ก็ได้จัดให้มีการเลือกตั้งและได้กลับมาจัดตั้งรัฐบาลบริหารประเทศเช่นเดิมแต่ก็ยังไม่สามารถที่จะแก้ปัญหาได้

จากสภาวะเศรษฐกิจตกต่ำ ความไม่มั่นคง และปัญหาการเมืองดังกล่าว ทำให้ฝ่ายทหารนำโดยนายพลเนวินใช้อำนาจยึดอำนาจรัฐบาลพลเรือนของอุ นู ในปี ค.ศ. 1962 ประกาศยุบสภา และได้ประกาศรัฐบาลใหม่เรียกว่า "รัฐบาลปฏิวัติแห่งสหภาพพม่า" ยกเลิกรัฐธรรมนูญเดิมฉบับปี ค.ศ. 1947 เริ่มนำระบอบการปกครองแบบรวมศูนย์อำนาจมาใช้โดยถือคำสั่งของคณะปฏิวัติเป็นตัวบทกฎหมายในการบริหารประเทศ จากนั้นคณะปฏิวัติได้ประกาศใช้ "นโยบายสังคมนิยมตามแบบพม่า" (The Burmese Way to Socialism) เป็นแนวนโยบายหลักของประเทศ

## 2.2 ภาวะเศรษฐกิจสังคมของพม่าหลังการปฏิวัติ (ค.ศ. 1962-1988)

### 2.2.1 การก่อตั้งพรรคโครงการสังคมนิยมพม่า

ในแถลงการณ์ที่กล่าวถึงวิถีทางไปสู่สังคมนิยมแบบพม่า สภาปฏิวัติได้ประกาศไว้ว่าวิถีทางไปสู่สังคมนิยมของพม่าถือเป็นโครงการเดียวที่จะแก้ไขและพัฒนาสหภาพพม่าที่กำลังอยู่ในสภาพเสื่อมโทรม เพื่อให้บรรลุสู่เป้าหมาย สภาปฏิวัติภายใต้การนำของเนวินได้สั่งยุบพรรคการเมืองทั้งหมด และประกาศตั้งพรรคการเมืองของรัฐขึ้นมาพรรคหนึ่งใช้ชื่อว่า "พรรคโครงการสังคมนิยมพม่า" (The Burmese Socialist Programme Party-BSPP) หรือพรรคแลนซิน (Lanzin Party) โดยให้พรรคนี้เป็นผู้นำในการวางปรัชญาและอุดมการณ์ของการปกครองประเทศ<sup>4</sup>

### 2.2.2 ปรัชญาและอุดมการณ์ของพรรคโครงการสังคมนิยมของพม่า

หลังการก่อตั้งพรรคโครงการสังคมนิยมพม่า นายพลเนวินได้ประกาศเอกสารสำคัญ 2 ฉบับ คือ "รัฐธรรมนูญของพรรคโครงการสังคมนิยมของพม่า" และ "ลักษณะเฉพาะของโครงการสังคมนิยมของพม่า" โดยสาระสำคัญของเอกสารคือ ระบบเศรษฐกิจแบบเปิดเสรีเป็นระบบเศรษฐกิจที่เลวร้าย มีลักษณะการแสวงหาความมั่งคั่งอย่างไร้ความยุติธรรม พม่าจึงต้องหันไปใช้เศรษฐกิจแบบสังคมนิยม เพราะเศรษฐกิจแบบสังคมนิยมนี้จะไม่มุ่งสนองผลประโยชน์อันคับแคบของตัวเองหรือกลุ่ม แต่มุ่งสร้างความพึงพอใจให้ทุกคน<sup>5</sup>

เมื่อคณะปฏิวัตินำหลักการนี้มาใช้ปฏิบัติจึงนำไปสู่การยึดครองธุรกิจทุกภาคเข้ามาเป็น

<sup>4</sup> ชัยโชค จุลศิริวงศ์, "พม่า: การเมืองการปกครองหลังสิ้นสุดสงครามเย็น," ใน เอเชียตะวันออกเฉียงใต้: การเมืองการปกครองหลังสิ้นสุดสงครามเย็น (กรุงเทพมหานคร: คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2544), หน้า 487.

<sup>5</sup> ศิลปชัย ชาญเฉลิม, วิเคราะห์สังคมนิยมพม่า (กรุงเทพมหานคร: โรงเรียนรักษาความปลอดภัย, 2511), หน้า 27.

<sup>6</sup> เกียรติชัย พงษ์พาณิชย์, พม่าฝ่าเมือง (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มติชน, 2536), หน้า 43-48.

ของรัฐ รวมทั้งเพิ่มความเข้มงวดในด้านต่างๆ อย่างมาก ได้แก่<sup>7</sup>

1. ตามรัฐธรรมนูญที่รัฐบาลกำหนดขึ้น ทฤษฎีการธรรมชาติทั้งหลาย รวมทั้งที่ดินตกเป็นสมบัติของแผ่นดินทั้งหมด

2. กิจการเอกชนเกือบทั้งหมดต้องอยู่ใต้การดำเนินงานของรัฐบาล ไม่ว่าจะเป็นการธนาคาร อุตสาหกรรม รวมทั้งกิจการบ่อน้ำมัน เหมืองแร่ ธุรกิจการนำเข้าส่งออกสินค้าทุกประเภท กิจการโรงสีและการค้าข้าวทั้งหมด ตลอดจนควบคุมแม้กระทั่งการจำหน่ายและแจกจ่ายสินค้าและผลผลิตอื่นๆ ทั่วไปด้วย

3. สาธารณูปโภคต่างๆ เช่น โรงพยาบาล โรงเรียน หนังสือพิมพ์ สื่อต่างๆ รัฐเป็นผู้ดำเนินการทั้งหมด

4. ยกเลิกการใช้ธนบัตรใบละ 50 และ 100 จีต ในปี ค.ศ. 1964 เพื่อกำจัดความมั่งคั่งของนายทุนต่างดาวในประเทศให้หมด

5. ยกเลิกการลงทุนจากต่างประเทศที่มีอยู่ในพม่ามาแต่เดิมทั้งหมด

6. หนังสือพิมพ์และสื่อมวลชนทุกประเภทจะต้องถูกควบคุมโดยรัฐอย่างเข้มงวดเด็ดขาด ถึงขั้นปิดหนังสือพิมพ์ทั้งหมด ในปี ค.ศ. 1965 สำนักข่าวต่างประเทศทั้งหมดถูกสั่งห้ามดำเนินการและต้องปิดตัวลง ห้ามผู้สื่อข่าวต่างประเทศเดินทางเข้าไปในพม่า ใ้ไม่อนุญาตให้ชาวต่างชาติเดินทางเข้าไปท่องเที่ยวในพม่า และที่สำคัญสถาบันต่างประเทศที่ให้ความช่วยเหลือแก่พม่าไม่ว่าจะในด้านเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม หรือการศึกษา ก็ถูกสั่งปิดและให้ถอนตัวออกจากพม่าโดยเร็วที่สุด<sup>8</sup> ดังนั้นตั้งแต่ปี 1962 เป็นต้นมาองค์กรของประชาชน หรือภาคประชาสังคม (Civil Society) ทั้งภายในและภายนอกประเทศ จึงได้ตายไปจากสังคมพม่า คงเหลือแต่เพียงการควบคุมจากรัฐบาลทหารที่เป็นศูนย์กลางเท่านั้น<sup>9</sup>

การวางพื้นฐานอันเข้มงวดของคณะปฏิวัติภายใต้การนำของเนวินดังกล่าว ได้ทำให้เนวินสามารถควบคุมอำนาจได้อย่างมั่นคง และดำเนินการเข้าสู่แนวทางสังคมนิยมตามแบบพม่า

### 2.2.3 การจัดการระบบเศรษฐกิจสังคมนิยมของรัฐบาลทหารพม่าในช่วง 10 ปีแรก (ค.ศ. 1962-1971)

รัฐบาลทหารพม่าได้เริ่มการเปลี่ยนระบบเศรษฐกิจให้เป็นแบบสังคมนิยม โดยเริ่มจากการที่รัฐยึดบริษัท อิมพีเรียล เคมีคอล อินดัสทรีรี่ (Imperial Chemical Industries) เป็นของรัฐเมื่อเดือนสิงหาคม ค.ศ. 1962 ต่อมาในเดือนมกราคมปี ค.ศ. 1963 รัฐได้ยึดบริษัทน้ำมันน้ำมันพม่า (Burma Oil Company) ซึ่งบริษัททั้งสองเป็นของชาวอังกฤษ และยังได้ทำการยึดบริษัทตีบุกแองโกล

<sup>7</sup> John F. Cady, *Thailand, Burma, Laos & Cambodia* (New Jersey: Prentice-Hall, Inc., n.d.), p. 12.

<sup>8</sup> เกียรติชัย พงษ์พานิชย์, *พม่าฝ่าเมือง* (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มติชน, 2536), หน้า 66.

<sup>9</sup> พรพิมล ดริโชติ, *จากลุ่มอิสระสู่สภาสถาบัน: บทวิเคราะห์การเมือง สังคมและความสัมพันธ์ไทย-พม่า* (กรุงเทพมหานคร: คณะกรรมการรณรงค์เพื่อประชาธิปไตยในพม่า (กรพ.), 2547), หน้า 183.

อเมริกาด้วย<sup>10</sup> ต่อมารัฐบาลทหารได้เข้ายึดธนาคารของต่างชาติรวมถึง 22 แห่ง พร้อมทั้งเปลี่ยนชื่อธนาคารเหล่านี้ใหม่เป็น "ธนาคารของประชาชน" ภายใต้การดำเนินงานของคณะนายทหารอีกเช่นกัน หลังจากที่โอนกิจการธนาคารได้เรียบร้อยแล้ว รัฐบาลก็ได้ออกกฎหมายโอนรัฐวิสาหกิจทั้งหมดเป็นของรัฐ (Enterprise Nationalism Law) ซึ่งกำหนดให้กิจการขนาดใหญ่อื่นๆ ที่เหลือต้อง ตกอยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐ ไม่ว่าจะเป็นห้างสรรพสินค้า โรงภาพยนตร์ โรงพยาบาล โรงพิมพ์ โรงงานทอผ้า โรงงานอาหารและเคมีภัณฑ์ โรงงานเครื่องเหล็ก วิศวกรรม ช่างเครื่องปั้นดินเผาช่างพารา และเครื่องหนัง เป็นต้น<sup>11</sup>

หลังจากการเข้ายึดกิจการขนาดใหญ่แล้ว รัฐบาลทหารพม่าได้ดำเนินการต่อด้วยการเข้ายึดร้านค้าระดับกลางและร้านค้าขนาดย่อยกว่า 15,000 แห่งในเวลาไม่กี่ปี นอกจากนี้ยังมีการตั้งองค์กรใหม่ที่ชื่อว่า "องค์การร้านค้าของประชาชน" (People's Stores Corporation) ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของกระทรวงการค้าขึ้นทำหน้าที่นำสินค้าเข้า ส่งสินค้าออก และจำหน่ายสินค้าภายในประเทศทั้งหมด<sup>12</sup> ทั้งๆที่การปฏิบัติงานของหน่วยงานดังกล่าวนี้ไม่มีความคล่องตัว ขาดความสามารถในการจัดการ ลำช้า และขาดความพร้อมอย่างมากในทุกๆ ด้าน<sup>13</sup> มาตรการดังกล่าวของรัฐบาลพม่าได้ทำให้คนเชื้อชาติอินเดียและปากีสถานต้องอพยพกลับประเทศของตนเป็นจำนวนกว่าสามแสนคน ส่งผลให้ธุรกิจภาคเอกชนในช่วงนั้นล่มสลายไปโดยปริยาย

การดำเนินมาตรการทางเศรษฐกิจขั้นต่อไป คือ การจัดตั้งสหกรณ์ ซึ่งมีอยู่ 3 ประเภท คือ สหกรณ์ผู้บริโภค สหกรณ์การผลิต และสหกรณ์การออมทรัพย์และสินเชื่อ เพื่อให้สหกรณ์เหล่านี้ควบคุมกิจการของพ่อค้าที่เป็นคนเชื้อสายจีนที่ยังมีบริษัทห้างร้านเล็กๆ ให้อยู่ในอำนาจ เพราะรัฐบาลทหารเชื่อว่าคนจีนเหล่านี้เป็นพวกมั่งคั่งที่เข้ามาอภยผลประโยชน์จากพม่า<sup>14</sup>

สำหรับด้านเกษตรกรรมและที่ดินก็นับว่ามีความสำคัญมากต่อเศรษฐกิจแบบสังคมนิยมที่พม่านำมาใช้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อพม่าเป็นประเทศเกษตรกรรม กล่าวคือ ในช่วงก่อนที่นายพลเนวินจะเข้ายึดอำนาจในปี ค.ศ.1962 ที่ดินในประเทศจำนวนมากตกอยู่ภายใต้การครอบครองของคนเชื้อชาติอินเดีย หลังการยึดอำนาจ รัฐบาลก็ได้ประกาศใช้กฎหมายที่ดินในปี ค.ศ.1963 ซึ่งให้อำนาจรัฐเข้าไปจัดการที่ดิน และลดอำนาจเจ้าของที่ดินลงไป และต่อมาก็ยกเลิกการเช่าที่ดิน เจ้าของที่ดินที่ไม่ได้ทำการเกษตรใดๆ ให้เกิดประโยชน์จะถูกยึดที่ดินเป็นของรัฐ ชาวนาที่ทำนาเองจะยังได้ครอบครองที่ดินที่ตนทำนาแต่ไม่เกิน 14 ไร่<sup>15</sup>

<sup>10</sup> นรนิติ เศรษฐบุตร, ทหารกับสังคมนิยมในพม่า, หน้า 40.

<sup>11</sup> พันธุ์สุรีย์ ลดาวัลย์, การพัฒนาเศรษฐกิจและการเมืองพม่า, หน้า 41.

<sup>12</sup> วิชัย โสสุวรรณจินดา, พม่าชุมชนใหม่แห่งการลงทุน (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์ธรรมนิธิ, 2537), หน้า 33-34.

<sup>13</sup> ตัวอย่างความไร้ประสิทธิภาพของหน่วยงานที่รัฐบาลพม่าจัดตั้งขึ้น เช่น การขาดอุปกรณ์ที่จะช่วยจัดเก็บรักษาเครื่องอุปโภคบริโภคต่างๆ ที่จะเน่าเสียได้ง่าย เช่นผักและปลา เป็นต้น ซึ่งเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้เกิดการค้าในตลาดมืดโดยทั่วไปในพม่า

<sup>14</sup> นรนิติ เศรษฐบุตร, ทหารกับสังคมนิยมในพม่า, หน้า 41.

<sup>15</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 42.

อย่างไรก็ดี การให้ความสำคัญของรัฐบาลต่อเรื่องของเกษตรกรรมและการจัดการที่ดิน เป็นนโยบายที่ค่อนข้างจะขาดหายและไร้ประสิทธิภาพมาก เพราะหลังจากยึดกิจการต่างๆ มาเป็น ของรัฐแล้ว รัฐบาลกลับหันมามุ่งเน้นการพัฒนาเศรษฐกิจด้วยการพัฒนาอุตสาหกรรมหนักเป็น นโยบายหลัก รัฐบาลระดมเงินทุนเพื่อทุ่มให้แก่อุตสาหกรรมหนักถึง 1 พันล้านจั๊ตหรือเกือบร้อยละ 40 ของงบประมาณทั้งหมดของรัฐ ในช่วงสิบปีแรก (ค.ศ.1962-1971) ทำให้ปริมาณการลงทุน ของรัฐบาลในภาคอุตสาหกรรมขยายมากขึ้นหลายสิบเท่าตัว แต่ผลผลิตจากการลงทุนดังกล่าวหา ได้เป็นสัดส่วนอันน่าพอใจไม่ อัตราการเจริญเติบโตและผลผลิตเพิ่มขึ้นน้อยมากจนแทบไม่ทันกับ อัตราการเพิ่มขึ้นของประชากร ผลผลิตของทุกภาคในช่วงสิบปีแรกตกลงไปกว่าครึ่งหนึ่งของแผนที่ วางเอาไว้ สาเหตุแห่งความตกต่ำประการหนึ่งซึ่งสำคัญยิ่ง คือการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจที่ ผิดพลาด กล่าวคือ แทนที่รัฐบาลทหารพม่าจะมุ่งเน้นการพัฒนาเศรษฐกิจด้านเกษตรกรรมให้ เข้มแข็งก่อน กลับหันมาเน้นการพัฒนาอุตสาหกรรมหนักซึ่งพม่ายังไม่มีความพร้อม<sup>16</sup>

ทิศทางเศรษฐกิจที่รัฐบาลพม่าได้นำมาใช้ในช่วง 10 ปีแรกของการปกครอง ได้ส่งผล กระทบในทางลบต่อสภาพเศรษฐกิจของพม่าอย่างมากในทุกๆ ทาง ในด้านการเกษตร ข้าวซึ่งเป็น สินค้าทางการเกษตรที่สำคัญที่สุดของพม่าเริ่มขาดแคลน การผลิตข้าวลดลงอย่างรวดเร็วจากร้อย ละ 42.2 ในปี ค.ศ.1961 เหลือเพียงร้อยละ 14.9 ในปี 1971 ส่วนการส่งออกข้าวก็ลดลงมากมาย เช่นกัน กล่าวคือ ในปี ค.ศ.1960 ก่อนที่พม่าจะใช้ระบบเศรษฐกิจแบบสังคมนิยม พม่าส่งข้าวออก ถึง 2,000,000 ตัน แต่ในปี ค.ศ.1973 ปริมาณการส่งข้าวออกของพม่าเหลือเพียง 195,690 ตัน<sup>17</sup> สาเหตุที่พม่าผลิตและส่งออกข้าวได้น้อยสืบเนื่องมาจากการที่รัฐบาลเข้าไปยุ่งเกี่ยวและควบคุม เรื่องที่นา การซื้อขายภายในประเทศ และการส่งข้าวออกนอกประเทศ ในปี ค.ศ.1967 เศรษฐกิจ พม่าเริ่มตกอยู่ในภาวะทรุดโทรมอย่างยิ่ง เกิดการขาดแคลนข้าว อาหาร และผลผลิตอื่นๆ ที่สำคัญ ต่อการดำรงชีวิต เช่น อ้อย ยาสูบ ถั่วลิสง และฝ้าย ซึ่งสภาพเช่นนี้ไม่เคยปรากฏมาก่อนใน ประวัติศาสตร์พม่า<sup>18</sup> ข้าวที่มีอยู่ก็อยู่ในตลาดมืดซึ่งมีราคาแพงกว่าปกติถึงร้อยละ 700 ปัญหการ ขาดแคลนข้าวนี้ได้นำไปสู่การเกิดจลาจลขึ้นในปี ค.ศ.1967<sup>19</sup>

ในด้านอุตสาหกรรมในช่วงระยะสิบปีแรกนี้ ภาคอุตสาหกรรมไม่ได้มีการพัฒนาเลยก็ว่าได้ เพราะผู้ผลิตที่มีความสามารถก็เหลือเพียงไม่กี่ราย กรรมวิธีในการผลิตก็ล้าสมัย เมื่อรัฐบาลเริ่มต้น ลงทุนในภาคอุตสาหกรรมก็ไม่มีแผนที่แน่นอน อุตสาหกรรมของพม่าจึงอยู่ในสภาพที่ไม่อาจ ตอบสนองทั้งความต้องการภายใน และการผลิตสินค้าไปแข่งขันภายนอกได้<sup>20</sup>

<sup>16</sup> พันธุ์สุรย์ ลดาวัลย์, การพัฒนาเศรษฐกิจและการเมืองพม่า, หน้า 42.

<sup>17</sup> ชาญวิทย์ เกษตรศิริ, พม่า: อดีตและปัจจุบัน (เชียงใหม่: โครงการตำรามหาวิทยาลัย หอจดหมายเหตุหนังสือ สำนักหอสมุดมหาวิทยาลัยเชียงใหม่, 2526), หน้า 136.

<sup>18</sup> นรมิต เศรษฐบุตร, ทหารกับสังคมนิยมในพม่า, หน้า 43.

<sup>19</sup> พันธุ์สุรย์ ลดาวัลย์, การพัฒนาเศรษฐกิจและการเมืองพม่า, หน้า 43.

<sup>20</sup> ชาญวิทย์ เกษตรศิริ, พม่า: อดีตและปัจจุบัน, หน้า 150-151.

#### 2.2.4 การปฏิรูปเศรษฐกิจและสภาพเศรษฐกิจของพม่าปี ค.ศ.1972-1987

สภาพเศรษฐกิจที่ล้มเหลวเป็นจุดหักเหที่ทำให้นายพลเนวิน ต้องหันมาทบทวนนโยบายทางเศรษฐกิจใหม่อีกครั้ง ในการประชุมใหญ่ของพรรคโครงการสังคมนิยมของพม่าครั้งที่ 1 ในปี ค.ศ.1971 ที่ประชุมได้พิจารณาจัดทำร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ เพื่อใช้แทนรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวที่เข้ามาตั้งแต่ปี ค.ศ.1962 การร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ได้แล้วเสร็จในปี ค.ศ.1974 ในการประชุมครั้งนี้ นอกจากจะพิจารณารัฐธรรมนูญฉบับใหม่ดังกล่าวแล้ว ที่ประชุมยังได้พิจารณาและออกนโยบายเศรษฐกิจใหม่ของพม่า โดยใช้ชื่อว่าชื่อว่า "นโยบายเศรษฐกิจระยะยาวและระยะสั้นของพรรคโครงการสังคมนิยมของพม่า" (Long-Term and Short-Term Economic Policies of the Burma Socialist Programme Party) ในเอกสารฉบับนี้ ผู้นำพม่ายอมรับว่ามีข้อผิดพลาดในระบบเศรษฐกิจของพม่าในช่วงหลังการปฏิวัติอยู่หลายประการ คือ<sup>21</sup>

1.พรรคโครงการสังคมนิยมของพม่าได้วางแผนทางการเมืองในระยะยาวไว้ แต่ไม่ได้วางแผนทางเศรษฐกิจระยะยาวให้ดีพอ

2.การดำเนินงานด้านเศรษฐกิจของประเทศไม่ได้ดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพ

3.การไม่อนุญาตให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมทางเศรษฐกิจ และการลงทุนของรัฐบาลเพียงฝ่ายเดียวไม่สามารถเพิ่มการจ้างงานทำให้เกิดปัญหาการว่างงานและสินค้าราคาแพง

4.การดำเนินเศรษฐกิจที่ล้มเหลวเรื่อยมานั้น จุดอ่อนสำคัญอยู่ที่การขาดความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจกับต่างประเทศ

สืบเนื่องจากข้อผิดพลาดดังกล่าว เอกสารฉบับนี้จึงวางหลักการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศให้เป็นระยะยาวถึง 20 ปี โดยแบ่งช่วงของการพัฒนาเศรษฐกิจออกเป็น 5 ช่วง ๆ ละ 4 ปี เริ่มตั้งแต่ช่วงแผนที่ 1 ปี ค.ศ.1971-1974 จนถึงช่วงที่ 5 ซึ่งคาดว่าจะสิ้นสุดลงในปี ค.ศ.1988-1991<sup>22</sup> แผนพัฒนาเศรษฐกิจ 20 ปีนี้ มีการจัดลำดับความสำคัญของการดำเนินการทางเศรษฐกิจไว้ 3 ประการ คือ<sup>23</sup>

1.เพิ่มผลผลิตทางการเกษตร การประมง การปศุสัตว์ การกลั่นกรอง การป่าไม้ และส่งเสริมการส่งออกสินค้าเหล่านี้

2.ตั้งโรงงานผลิตสินค้าอุปโภคบริโภคเพื่อทดแทนการนำเข้า

3.ต้องการเพิ่มการผลิตอุตสาหกรรมหนัก โดยเฉพาะการผลิตด้านเหมืองแร่ให้ถึงระดับสูงสุด

<sup>21</sup> พันธุ์สุชัย ลดาวัลย์, การพัฒนาเศรษฐกิจและการเมืองพม่า, หน้า 44-45.

<sup>22</sup> ในทางปฏิบัติ แผนพัฒนาเศรษฐกิจระยะยาวมีการคลาดเคลื่อนไปจากนี้ เริ่มด้วยแผนที่ 1 เมื่อใช้ไปได้ 2 ปี คือ ปี 1971-1973 รัฐบาลก็ยกเลิกเพราะไม่ประสบผลสำเร็จน่าพอใจเนื่องจากผลผลิตที่ยังคงลดลงและภัยพิบัติทางธรรมชาติ และได้ นำเอาแผนที่ 2 มาใช้ต่อทันทีในปี 1974 ซึ่งถ้าการพัฒนาเศรษฐกิจเป็นไปตามนี้ ปีสุดท้ายของแผนที่ 5 ควรจะเป็นปี ค.ศ.1989 อย่างไรก็ตาม ในระหว่างที่ที่แผนที่ 5 นั้นเอง ได้เกิดการจลาจลภายในประเทศซึ่งผลให้มีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาล และยกเลิกระบบเศรษฐกิจแบบเดิม

<sup>23</sup> เกียรติชัย พงษ์พานิชย์, พม่าผ่านเมือง, หน้า 84-85.

นอกจากนี้ มาตรการสำคัญประการหนึ่งที่มีการเปลี่ยนแปลง คือ การที่รัฐบาลพม่าได้หันมายอมรับความจำเป็นในการอาศัยเงินทุนและความช่วยเหลือจากต่างประเทศมาช่วยในการพัฒนาประเทศ ซึ่งเดิมนับแต่ที่มีการยึดอำนาจในปี ค.ศ.1962 รัฐบาลพม่านอกจากจะขับไล่องค์การระหว่างประเทศออกนอกประเทศแล้ว ยังประกาศไม่รับความช่วยเหลือจากต่างประเทศอีกด้วย ผลจากการดำเนินนโยบายดังกล่าวทำให้รัฐบาลพม่าขาดเงินทุนที่จะนำมาใช้พัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ และเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้เศรษฐกิจในช่วงหลังการปฏิวัติประสบความสำเร็จล้มเหลว ประเทศที่ให้ความช่วยเหลือแก่พม่าที่สำคัญ ได้แก่ สหรัฐอเมริกา จีน ญี่ปุ่น และเยอรมันตะวันตก เป็นต้น<sup>24</sup>

เมื่อพิจารณาถึงความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้น ดูเหมือนว่าเศรษฐกิจโดยทั่วไปของพม่าจะดีขึ้น โดยเฉพาะช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจฉบับที่ 2 และ 3 รัฐบาลสามารถพัฒนาเศรษฐกิจให้เติบโตได้เท่ากับเป้าหมายที่ตั้งไว้ เช่น ในปี ค.ศ.1977-1978 รัฐบาลตั้งเป้าหมายว่าจะทำให้เศรษฐกิจขยายตัวได้ร้อยละ 6.6 ก็ทำได้ถึงร้อยละ 6.4 อย่างไรก็ตาม ความสำเร็จตามแผน ที่ดูน่าพึงพอใจนี้ก็มีได้หมายความว่าประชาชนพม่าทั่วไปจะมีการกินดีอยู่ดี เพราะความเจริญเติบโตที่เกิดขึ้นนี้มาจากเงินช่วยเหลือจากต่างประเทศ หากใช้ความสามารถในการบริหารงานของรัฐบาลแต่ประการใดไม่ เห็นได้จากการที่รัฐบาลตั้งเป้าหมายในการลงทุนในช่วงดังกล่าวว่าจะใช้เงินจำนวนมากถึง 5.91 พันล้านจ๊าด แต่เงินจำนวนนั้นกว่า 1 ใน 3 ก็มาจากเงินช่วยเหลือและเงินกู้จากต่างประเทศ<sup>25</sup>

ในการประชุมพรรคโครงการสังคมนิยมพม่าในเดือนกุมภาพันธ์ ค.ศ.1977 พรรคฯ และเจ้าหน้าที่ของรัฐได้เปิดเผยว่า สถานการณ์ที่แท้จริงนั้นเลวร้ายเพียงใด และเศรษฐกิจที่ขาดการเติบโตอย่างแท้จริงก็เริ่มมีปัญหาคอขวด ก่อให้เกิดผลกระทบทางสังคม อัตราเงินเฟ้อของพม่าเพิ่มขึ้นจากร้อยละ 100 ในช่วงต้นทศวรรษที่ 1970 ที่รัฐบาลนำแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมนิยมยาวมาใช้ได้ไม่นานนัก เป็น ร้อยละ 295 ในปี ค.ศ. 1976 ประชาชนพม่าต่างได้รับผลกระทบกันทั่วหน้า จนกระทั่ง ชาน ยู เลขาธิการทั่วไปของพรรคโครงการสังคมนิยมพม่าถึงกับกล่าวว่า "ได้มีผู้ที่ประสบความสำเร็จดังกล่าวกว่าทั้งหลายแหล่ พยายามดำเนินการที่จะล้มล้างพรรคและระบบสังคมนิยม กระทั่งถึงขั้นพยายามสังหารชีวิตผู้นำทั้งหลายของพรรคโครงการสังคมนิยมพม่า"<sup>26</sup> แต่เมื่อไรก็ตามที่ราษฎรก่อความวุ่นวายและเป็นปฏิปักษ์ต่อรัฐบาลทหาร รัฐบาลก็จะใช้กำลังทหารและอาวุธเข้าปราบปรามอย่างรุนแรงทุกครั้ง

ความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของพม่าเริ่มมีปัญหามากขึ้นเมื่อเข้าสู่ทศวรรษต่อมา ในปี ค.ศ.1982-1985 ราคาพืชผลทางการเกษตรโดยเฉพาะข้าวในตลาดโลกตกต่ำลงอย่างมาก พม่ามีรายได้จากการส่งออกลดลงและเริ่มขาดดุลการค้ามากขึ้น ขณะเดียวกันความช่วยเหลือจากต่างประเทศก็ลดลงตั้งแต่ปี ค.ศ.1981 เป็นต้นมา ปริมาณเงินตราต่างประเทศของพม่าลดลงอย่าง

<sup>24</sup> พันธุ์สุริย อดาว์ลย์, การพัฒนาเศรษฐกิจและการเมืองพม่า, หน้า 48.

<sup>25</sup> ชาญวิทย์ เกษตรศิริ, พม่า: อดีตและปัจจุบัน, หน้า 170.

<sup>26</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 173.

มาก ในปี ค.ศ.1985 พม่ามีเงินตราต่างประเทศเหลืออยู่เพียง 34 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ เท่านั้น เศรษฐกิจของพม่าอยู่ในสภาพที่ขาดความมั่นคงและไร้เสถียรภาพอย่างยิ่ง การดำเนินนโยบาย "สังคมนิยมตามแบบพม่า" แม้จะได้มีการปรับและทบทวนใหม่แล้วก็ไม่ได้ช่วยให้สถานการณ์ดีขึ้น แม้แต่น้อย

#### 2.2.5 ปัญหาเศรษฐกิจของพม่าในปี ค.ศ.1987

ในปี ค.ศ.1987 เป็นปีที่เศรษฐกิจพม่าทรุดหนักที่สุด ผลิตภัณฑ์มวลรวมของประเทศ (GDP) ลดลงเหลือเพียงร้อยละ 3 (ในขณะที่ในปี ค.ศ.1985 และ 1986 ผลิตภัณฑ์มวลรวมพม่าอยู่ที่ร้อยละ 5.6 และ 4.3 ตามลำดับ) ในขณะที่ดุลการค้าระหว่างประเทศของพม่าก็ตกอยู่ในสภาพขาดดุลติดต่อกันมาเป็นเวลาถึง 10 ปี คือ ตั้งแต่ปี ค.ศ.1978-1987 ส่วนด้านการผลิตภายในประเทศก็ตกต่ำถึงขีดสุด รัฐบาลต้องบังคับซื้อข้าวเปลือกจากชาวนาในราคาที่ต่ำกว่าท้องตลาดเพื่อที่จะนำไปส่งเป็นสินค้าออก และในช่วงปี ค.ศ.1987 นี้เอง ก็เป็นปีที่พม่าไม่มีการส่งสินค้าข้าวออกขายต่างประเทศเลยเป็นครั้งแรกในประวัติศาสตร์<sup>27</sup>

พม่ามีปัญหาทางด้านการคลังอย่างมาก ถึงขั้นที่ไม่สามารถชำระหนี้ต่างประเทศได้ ซึ่งทำให้ประเทศเจ้าหนี้มีความวิตกกังวลมาก เพื่อหาทางแก้ไขในเรื่องดังกล่าวนี้ รัฐบาลพม่าจึงได้ยื่นเรื่องต่อสหประชาชาติให้พิจารณาประเทศของตนมีสถานะเป็นประเทศที่พัฒนาน้อยที่สุดประเทศหนึ่งในโลก (Least Developed Country-LDC) ในปี ค.ศ. 1986 ซึ่งพม่าก็ได้รับการอนุมัติสถานะนี้ในเดือนธันวาคม 1987<sup>28</sup> ด้วยฐานะดังกล่าวนี้ ทำให้รัฐบาลพม่าได้รับการผ่อนผันในเรื่องหนี้สินจากประเทศเจ้าหนี้ และยังได้รับความช่วยเหลือด้านการเงินจากสถาบันการเงินระหว่างประเทศ และจากต่างประเทศเป็นพิเศษด้วย

ต่อมารัฐบาลพม่าได้ประกาศยกเลิกการควบคุมการส่งออกสินค้าเกษตรบางประการ เช่น ข้าว ข้าวโพด ถั่ว แต่มาตรการของรัฐบาลพม่าไม่ได้มีเพียงเท่านั้น เพราะแทบทุกครั้งเมื่อพม่ามีปัญหายุ่งยากทางเศรษฐกิจ รัฐบาลจะประกาศยกเลิกมูลค่าธนบัตรของตน ในปี 1987 นี้ก็เช่นกัน รัฐบาลได้ประกาศยกเลิกธนบัตรมูลค่าใบละ 25 , 35 และ 75 จ๊าด<sup>29</sup> โดยไม่ยอมให้ประชาชนที่มีเงินมูลค่าดังกล่าวนำมาแลกเปลี่ยนเป็นเงินที่ใช้ใหม่ได้ ซึ่งมาตรการครั้งนี้ของเนวิน นอกจากจะไม่ช่วยแก้ไขสถานการณ์ให้ดีขึ้นแล้ว ยังก่อให้เกิดผลกระทบอย่างรุนแรง เพราะธนบัตรราคาดังกล่าวเท่ากับปริมาณเงินถึงร้อยละ 80 ที่อยู่ในมือประชาชน ผู้ที่ได้รับผลกระทบมากที่สุดก็คือ ประชาชน

<sup>27</sup> ชาญวิทย์ เกษตรศิริ, พม่า: ประวัติศาสตร์และการเมือง (กรุงเทพมหานคร: มูลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์, 2544), หน้า 124-126.

<sup>28</sup> Camilla Buzzi, *Burma: twelve years after 1988-a common future?* (Oslo: PD Burma/Worldview Rights, 2001), p. 12-13.

<sup>29</sup> พันธุ์สุรีย์ สดาวลัย, *การพัฒนาเศรษฐกิจและการเมืองพม่า*, หน้า 52.



คนยากจนในเมือง ชาวบ้านทั่วไป และนักศึกษา<sup>30</sup> คนเหล่านี้เริ่มหมดความเชื่อถือและความอดทนกับรัฐบาล และนำไปสู่การลุกขึ้นต่อต้านรัฐบาลในเวลาต่อมา

ทันทีที่รัฐบาลยกเลิกเงินจำกัดในปี 1987 นักศึกษาก็เริ่มมีปฏิริยาต่อต้านและประท้วงอย่างรุนแรง มีการทำลายสถานที่สาธารณะ ซึ่งรัฐบาลก็ตอบโต้ด้วยการปราบปรามอย่างรุนแรง เช่นเคย พร้อมๆ กับสั่งปิดสถาบันการศึกษาทั้งหมด การประท้วงของนักศึกษาในครั้งนี้นับว่าเป็นครั้งแรกหลังจากที่ว่างเว้นมานาน แต่ก็เป็นการประท้วงที่จบลงในเวลาไม่กี่ชั่วโมงและจำกัดอยู่แต่เพียงกรุงย่างกุ้ง และนักศึกษายังไม่ได้รับความร่วมมือจากชาวบ้านในการเข้าประท้วง<sup>31</sup>

## 2.2.6 การขึ้นสู่อำนาจของสภาฟื้นฟูกฎหมายและระเบียบแห่งรัฐ (SLORC)

ถึงแม้จะมีการปฏิรูปเศรษฐกิจหลายต่อหลายครั้ง และมีการพยายามซื้อเวลาด้วยการขอเป็นประเทศด้อยพัฒนาที่สุด แต่พรรคสังคมนิยมพม่าก็ไม่สามารถแก้ปัญหาต่างๆ ให้ดีขึ้นได้ ผลที่ตามมาคือ ความไม่พอใจอย่างรุนแรงของประชาชนที่เพิ่มมากขึ้นเรื่อยๆ ในเดือนมีนาคม ค.ศ. 1988 นักศึกษามหาวิทยาลัยย่างกุ้งได้ก่อการประท้วงอีกครั้ง แต่ในครั้งนี้นักศึกษาไม่ได้จำกัดอยู่แต่ในหมู่นักศึกษาและปัญญาชน และไม่ได้จำกัดตัวอยู่แต่เฉพาะในเขตเมืองใหญ่เท่านั้น แต่ยังได้รับการสนับสนุนจากประชาชนโดยทั่วไป ในทุกส่วนของประเทศ มีการเรียกร้องการแก้ปัญหาทางเศรษฐกิจ และการปกครองแบบประชาธิปไตย และสิทธิมนุษยชน เหตุการณ์ตึงเครียดและรุนแรงขึ้นเรื่อยๆ จนในที่สุดปลายเดือนกรกฎาคม 1988 นายพลเนวินจึงตัดสินใจลาออกจากตำแหน่งทางการเมืองหลังจากที่ได้ผูกขาดอำนาจในการปกครองมายาวนานถึง 26 ปี<sup>32</sup> แต่การลาออกของนายพลเนวิน ก็ไม่ช่วยทำให้สถานการณ์ดีขึ้น มีการเปลี่ยนแปลงผู้นำประเทศเป็นนายพลเสง ลวิน ซึ่งเป็นบุคคลที่ชาวพม่าเกลียดชังมากที่สุด การเดินขบวนประท้วงได้ทวีความรุนแรงยิ่งขึ้นจนถึงขีดสุดในวันที่ 8 สิงหาคม 1988 นักศึกษาและประชาชนพม่าถูกสังหารหลายพันคน แล้วต่อมานายพลเสง ลวินก็ประกาศลาออกจากตำแหน่งไป<sup>33</sup> หลังจากที่นายพลเสง ลวิน ลาออกจากตำแหน่งแล้ว ดร.หม่อง หม่อง ก็ได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรี และให้คำมั่นสัญญาว่าจะให้มีประชาธิปไตยโดยจะจัดให้มีการเลือกตั้งในระบบพรรคการเมืองหลายพรรค แม้กระนั้นก็ตามสถานการณ์ก็ยังคงเดิม ประชาชนยังคงเรียกร้องให้รัฐบาลชุดใหม่นี้ลาออกอีก

ในที่สุด วันที่ 18 กันยายน 1988 นายพลชอหม่องซึ่งเป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมและเสนาธิการทหาร ได้ทำรัฐประหารเข้ายึดอำนาจจากรัฐบาลและจัดตั้งสภาฟื้นฟูกฎหมายและ

<sup>30</sup> ชาญวิทย์ เกษตรศิริ, พม่า: ประวัติศาสตร์และการเมือง, หน้า 127.

<sup>31</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 128.

<sup>32</sup> พันธุ์สุรีย์ ลดาวัลย์, การพัฒนาเศรษฐกิจและการเมืองพม่า, หน้า 58.

<sup>33</sup> ชาญวิทย์ เกษตรศิริ, พม่า: ขบวนการนักศึกษากับประวัติศาสตร์อันระทึกใจ (กรุงเทพมหานคร: ประพันธ์สาส์น, 2523), หน้า 96.

ระเบียบแห่งรัฐ หรือ สลอร์ด (State Law and Order Restoration Council – SLORC) ขึ้นมา<sup>34</sup> และทำการปราบปรามประชาชน นักเรียน นักศึกษา และพระสงฆ์ เสียชีวิตจำนวนมากในช่วงเวลาที่ปกครองประเทศได้เพียงไม่ถึง 10 วัน<sup>35</sup> นักศึกษาจำนวนกว่า 10,000 คน ต้องหลบหนีเอาชีวิตรอดจากภัยทหารของรัฐบาลชอ หม่อง<sup>36</sup>

อย่างไรก็ตาม ด้วยแรงกดดันจากนานาชาติและประชาชนชาวพม่าเองในระยะต่อมา ทำให้รัฐบาลทหารจัดให้มีการเลือกตั้งทั่วไปในปี 1990 ซึ่งผลออกมาอย่างที่รัฐบาลไม่คาดคิด พรรครัฐบาลที่ได้เปลี่ยนจากพรรคโครงการสังคมนิยมพม่าไปเป็นพรรคเอกภาพแห่งชาติ (National Unity party – NUP) พ่ายแพ้แก่พรรคสันนิบาตแห่งชาติเพื่อประชาธิปไตย (National Leagues for Democracy – NLD) ที่นำโดยนางอองซาน ซูจี อย่างราบคาบ แต่รัฐบาลทหารก็ยังไม่ยอมมอบอำนาจบริหารให้<sup>37</sup> ทั้งยังได้จับกุมและปราบปรามผู้นำพรรค NLD เช่น นางอองซาน ซูจี และผู้ต่อต้านรัฐบาลอย่างรุนแรงด้วย นอกจากนี้รัฐบาลยังอ้างว่าการโอนอำนาจจะมีขึ้นก็ต่อเมื่อได้ร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ที่ผ่านการเห็นชอบจากรัฐบาลปัจจุบันและได้รับการลงมติจากประชาชนแล้ว และระหว่างนี้รัฐบาลทหารจะปกครองประเทศโดยอาศัยกฎอัยการศึกไปก่อน โดยรัฐบาลทหารอ้างว่าตนมีความชอบธรรม และรัฐบาลนี้สหประชาชาติและประเทศต่างๆ ในโลกก็ยอมรับด้วย<sup>38</sup> การบิดเบือนเช่นนี้ทำให้ฝ่ายต่อต้านไม่พอใจจึงได้จัดตั้งรัฐบาลเฉพาะการขึ้น เมื่อวันที่ 18 ธันวาคม 1990 นำโดยนาย เส่ง วิน ซึ่งเป็นญาติของอองซาน ซูจี เรียกว่า รัฐบาลผสมแห่งสหภาพพม่า (The National Coalition Government of the Union of Burma – NCGUB)<sup>39</sup> โดยมีจุดประสงค์จะล้มล้างรัฐบาลทหารของพม่า และพยายามเรียกร้องให้นานาชาติช่วยกันใช้มาตรการกดดันรัฐบาลพม่าเพื่อให้ยุติพฤติกรรมการละเมิดสิทธิมนุษยชนทุกรูปแบบ และคืนอำนาจให้แก่ประชาชน

<sup>34</sup> พันธุ์สุรย์ ตดาวัลย์, *การพัฒนาเศรษฐกิจและการเมืองพม่า*, หน้า 59.

<sup>35</sup> ชัยโชค จุลศิริวงศ์, "พม่า: การเมืองการปกครองหลังสิ้นสุดสงครามเย็น," ใน *เอเชียตะวันออกเฉียงใต้: การเมืองการปกครองหลังสิ้นสุดสงครามเย็น*, หน้า 491.

<sup>36</sup> นักศึกษาและนักเคลื่อนไหวทางการเมืองบางส่วนหลบหนีภัยจากรัฐบาลทหารไปยังพื้นที่ของชนกลุ่มน้อย เช่น ในเขตรัฐฉาน รัฐมอญ และเขตตะนาวศรี เริ่มทำการฝึกอาวุธและการสู้รบแบบกองโจรเพื่อต่อสู้กับฝ่ายทหารของรัฐบาลต่อไป บางส่วนก็หนีข้ามไปยังพรมแดนของประเทศเพื่อนบ้านใกล้เคียง เช่น ประเทศจีน บังกลาเทศและอินเดีย และนักศึกษาอีกจำนวนนับพันคนก็พากันหลบหนีมายังประเทศไทย บางส่วนอาจเดินทางตั้งบ้านเกิดของตนไปอยู่ในยุโรป สหรัฐอเมริกา ออสเตรเลียและดำเนินกิจกรรมต่อต้านรัฐบาลทหารพม่าต่อไปในอนาคต เช่น เรียกร้องให้รัฐบาลของประเทศนั้นๆ ช่วยต่อต้านการกระทำอันไร้มนุษยธรรมของรัฐบาลพม่า ทั้งนี้เพราะกลุ่มผู้หนีตายเหล่านี้ล้วนได้เห็นภาพและได้เผชิญความทารุณอย่างร้ายกาจของทหารพม่าที่กระทำอย่างโหดเหี้ยมต่อชาวพม่ามาแล้วทั้งสิ้น

<sup>37</sup> ทราญแก้ว ซูทรัพย์, "สหภาพพม่า," ใน *เอเชียรายปี 1991* (กรุงเทพมหานคร: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2543), หน้า 3.

<sup>38</sup> ชัยโชค จุลศิริวงศ์, "พม่า: การเมืองการปกครองหลังสิ้นสุดสงครามเย็น," ใน *เอเชียตะวันออกเฉียงใต้: การเมืองการปกครองหลังสิ้นสุดสงครามเย็น*, หน้า 521.

<sup>39</sup> Martin Smith, *Burma (Myanmar): the time for change* (London: Minority Rights Group International, 2002), p. 10.

โดยเร็ว<sup>40</sup>

### 2.3 การเปิดประเทศทางเศรษฐกิจของพม่า

ระหว่างที่เกิดความวุ่นวายถึงขั้นจลาจล และมีการปราบปรามประชาชนอย่างรุนแรงกลางปี ค.ศ.1988 นั้น ประเทศต่างๆเกือบทั่วโลก โดยเฉพาะประเทศในกลุ่มสหภาพยุโรปและสหรัฐอเมริกาได้ทำการประท้วงรัฐบาลทหารของนายพลชอหม่อง และระงับการให้ความช่วยเหลือแก่พม่าทุกประเภทยกเว้นความช่วยเหลือทางด้านมนุษยธรรม เพื่อต่อต้านการปกครองโดยทหารและการละเมิดสิทธิมนุษยชน<sup>41</sup> ภาวะทางเศรษฐกิจของพม่าที่ประสบปัญหามาก่อนหน้านี้แล้วจึงยิ่งตกต่ำลงไปกว่าเดิม สถานภาพทางการเงินการคลังของรัฐบาลตกอยู่ในสภาพที่ร่อยหรอ ฉะนั้นเพื่อแก้ไขปัญหาด้านเศรษฐกิจและรักษาสถานการณ์ของรัฐบาลทหารให้มั่นคงต่อไป<sup>42</sup> ทันทีที่นายพลชอหม่องยึดอำนาจและจัดตั้งรัฐบาล SLORC เรียบร้อยแล้ว จึงได้ประกาศยกเลิกเศรษฐกิจแบบสังคมนิยมที่ใช้มายาวนานถึง 3 ทศวรรษ และออกกระเบียบบางเศรษฐกิจของประเทศไทย ด้วยการผ่อนคลายการควบคุมจากศูนย์กลาง และหันมาเปิดประเทศเพื่อปฏิรูปเศรษฐกิจโดยใช้ระบบตลาดเสรีหรือระบบเศรษฐกิจแบบการตลาด (Market-oriented economy) เพื่อเปิดโอกาสให้ต่างชาติได้เข้ามาลงทุนในประเทศพม่า ซึ่งยังมีทรัพยากรธรรมชาติที่อุดมสมบูรณ์ที่สุดแห่งหนึ่งของโลก<sup>43</sup>

เพื่อเป็นการจูงใจชาวต่างชาติให้เข้ามาลงทุนในพม่า รัฐบาลได้ปฏิรูปกฎเกณฑ์ทางเศรษฐกิจเพิ่มเติมอีกหลายประการ มีการออกกฎหมายสำคัญจำนวน 3 ฉบับ ได้แก่ กฎหมายการธนาคาร กฎหมายควบคุมการบริวารตเงินตรา และกฎหมายส่งเสริมการลงทุนจากต่างประเทศ<sup>44</sup> โดยเฉพาะกฎหมายส่งเสริมการลงทุนจากต่างประเทศนี้ ถือเป็นสัญลักษณ์ของการเปิดประเทศพม่าเข้าสู่กระแสเศรษฐกิจโลก และยังเป็นกฎหมายสำคัญที่สุดที่กำหนดรายละเอียด หลักเกณฑ์

<sup>40</sup> รัฐบาลผสมแห่งชาติของสหภาพพม่า (National Coalition of the Union of Burma – NCGUB) เป็นการรวมตัวของสมาชิกพรรคสันนิบาตแห่งชาติเพื่อประชาธิปไตย (National Leagues for Democracy – NLD) พรรคประชาธิปไตยแห่งชาติ (Party for National Democracy – PND) และสมาชิกอิสระ มีสำนักงานใหญ่อยู่ที่ค่ายมาเนอรัปโลว์ อย่างไรก็ตาม เมื่อค่ายมาเนอรัปโลว์ถูกทหารพม่าตีแตกในปี ค.ศ.1995 ทำให้คณะรัฐมนตรีของ NCGUB ต้องเปลี่ยนที่ตั้งสำนักงานใหม่ ซึ่งปัจจุบันไม่เป็นที่เปิดเผย สถานที่ตั้ง ความเคลื่อนไหวทางการเมืองระหว่างประเทศของ NCGUB เน้นในด้านการเผยแพร่นโยบาย และข่าวสาร ในช่วงแรก เสง วิน ได้เดินทางไปแสวงหาการสนับสนุนจากต่างประเทศโดยการเยือนสหรัฐอเมริกา นอร์เวย์ สวีเดน แคนาดา ญี่ปุ่น รวมทั้งออสเตรเลีย นอกจากนี้ NCGUB ยังมีบทบาทในการติดต่อและประสานงานกับองค์กรต่างชาติที่สนใจการต่อสู้เพื่อประชาธิปไตยและสิทธิมนุษยชนในพม่า นอกจากนี้ยังได้ประสานงานกับกลุ่มชาวพม่าที่ลี้ภัยอยู่ในต่างประเทศเพื่อหาทางรณรงค์ให้เกิดประชาธิปไตยในพม่า

<sup>41</sup> Camilla Buzzi, *Burma: twelve years after 1988-a common future?*, p. 42.

<sup>42</sup> Ibid., p. 26.

<sup>43</sup> พันธุ์สุรีย์ ลดาวัลย์, *การพัฒนาเศรษฐกิจและการเมืองพม่า*, หน้า 69.

<sup>44</sup> วิชัย ไทสุวรรณจินดา, *พม่าชุมชนใหม่แห่งการลงทุน*, หน้า 57.

และขั้นตอนสำคัญต่างๆ ในการเข้ามาลงทุนของธุรกิจภายนอก

นอกเหนือจากหลักการและกฎเกณฑ์ต่างๆ ในการลงทุน รัฐบาลพม่ายังพยายามสร้างความมั่นใจให้ชาวต่างชาติที่จะเข้าไปลงทุนในพม่าด้วยการให้หลักประกันและสิทธิประโยชน์ต่างๆ แก่บริษัทต่างชาติอีกด้วย โดยเฉพาะในประเด็นต่อไปนี้ คือ<sup>45</sup>

1. บริษัทที่เข้ามาลงทุนจะได้รับผลประโยชน์ร่วมกันกับหน่วยงานของรัฐบาล
2. รัฐให้หลักประกันว่าธุรกิจของชาวต่างประเทศจะไม่ถูกยึดเป็นของรัฐ
3. รัฐอนุญาตให้ต่างชาตินำเงินลงทุนและผลกำไรที่บริษัทได้จากการประกอบการออกไปได้ทั้งหมดเมื่อเลิกหรือสิ้นสุดระยะเวลาของการดำเนินกิจการ

ด้วยหลักการที่กำหนดไว้นี้ ได้แสดงถึงความปลอดภัย และความมั่นคงของกิจการจากต่างชาติที่จะเข้าไปลงทุน เพราะเมื่อกฎหมายลายลักษณ์อักษรได้แสดงถึงความเสมอภาค บรรษัทภายนอกพม่าที่สนใจจะเข้าไปลงทุนจึงมั่นใจได้ว่า การลงทุนของบริษัทจะไม่มีความเสี่ยงจากการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองภายในประเทศพม่า รวมทั้งการดำเนินธุรกิจนั้น ผู้ประกอบการจะได้รับผลตอบแทนเต็มที่

การที่พม่ากำหนดหลักการตอบแทนซึ่งกันและกันเช่นนี้ จึงเป็นการสร้างแรงดึงดูดแก่นักลงทุนและบริษัทต่างชาติอย่างมาก จนกระทั่งรัฐบาลพม่าได้กล่าวไว้ว่า การเปิดประเทศของพม่าและกฎหมายที่รัฐบาลกำหนดขึ้นในครั้งนี้ ถือเป็นโอกาสในการลงทุนที่ดีที่สุดในโลก<sup>46</sup> ขณะเดียวกัน ท่าทีของคนพม่าจำนวนไม่น้อยต่อการเปิดประเทศและเข้ามาลงทุนของบริษัทต่างชาติก็เริ่มมีความหวังกว่าเดิม แม้จะยังคงคลั่งใคล้ใจอยู่ว่าการใช้นโยบายเปิดทางเศรษฐกิจที่รัฐบาลทำอยู่นี้เป็นแต่เพียงการนำเอาทรัพยากรอันบริสุทธิ์ของประเทศ ที่ไม่เคยถูกใช้มาเกือบ 30 ปี มาขายให้กับชาวต่างชาติเพื่อประโยชน์ของฝ่ายทหารที่ยึดอำนาจขึ้นปกครองพม่าในขณะนั้น<sup>47</sup>

### 2.3.1 ชนกลุ่มน้อย : อุปสรรคในการเข้าถึงทรัพยากรธรรมชาติของรัฐบาลพม่า

หลังจากที่รัฐบาลพม่าประกาศเปิดประเทศและใช้กฎหมายการลงทุนต่างชาติแล้ว การลงทุนของต่างประเทศในพม่าในทุกๆ กิจการได้เพิ่มสูงขึ้นอย่างต่อเนื่องอย่างไม่เคยมีมาก่อน แต่กิจการที่เกี่ยวข้องกับการใช้ทรัพยากรธรรมชาติ เช่น น้ำมันและก๊าซธรรมชาติ ป่าไม้ และประมง เป็นอุตสาหกรรมสำคัญที่มีบริษัทต่างๆ พยายามเข้าไปลงทุนมากที่สุด<sup>48</sup> อย่างไรก็ตาม แม้จะมีความต้องการลงทุนจากภายนอกสูงและรัฐบาลพม่าเองก็พยายามส่งเสริมการลงทุนในกิจการดัง

<sup>45</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 27.

<sup>46</sup> David I. Steinberg, *The Future of Burma: crisis and choice in Myanmar* (Lanham, Md.: University Press of America, 1990), p. 95.

<sup>47</sup> เกียรติชัย พงษ์พาณิชย์, *พม่าผ่าเมือง*, หน้า 374.

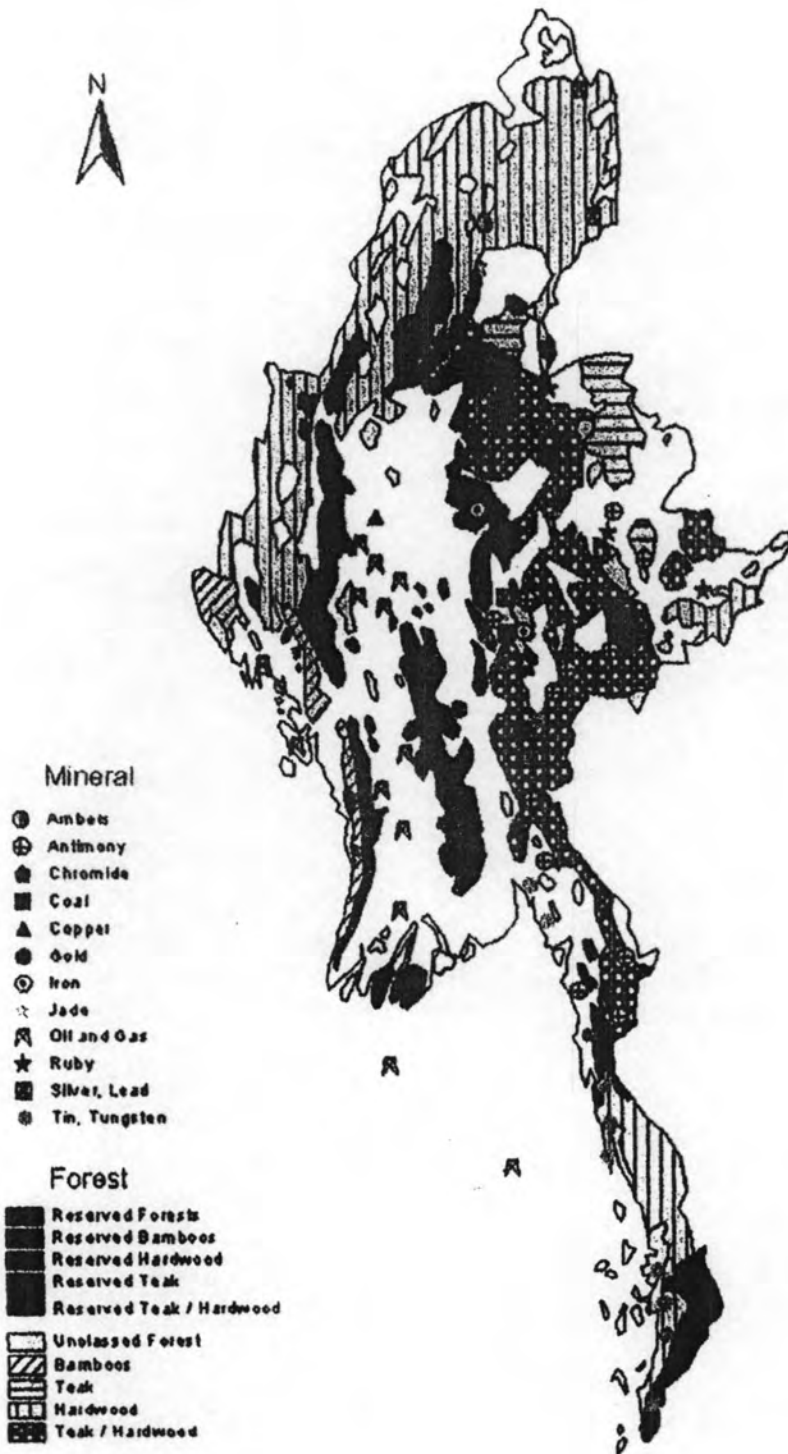
<sup>48</sup> Robert I. Rotberg, *Burma: prospects for a democratic future* (Cambridge, Mass.: World Peace Foundation and Harvard Institute for International Development, 1998), p. 216.

กล่าวนี้มากเพียงไร รัฐบาลก็ต้องเผชิญอุปสรรคสำคัญประการหนึ่งซึ่งเป็นปัญหาทางการเมืองของพม่าที่ยังไม่ได้รับการแก้ไขอย่างแท้จริง ก็คือ ทรัพยากรธรรมชาติที่อุดมสมบูรณ์ที่รัฐบาลพม่าต้องการจะนำมา “ขาย” แก่บริษัทข้ามชาติที่หลังไหลเข้าไปในพม่า ล้วนอยู่ในพื้นที่ที่อยู่ภายใต้การครอบครองของ “ชนกลุ่มน้อย” ซึ่งเป็นปฏิปักษ์กับรัฐบาลพม่าทั้งสิ้น<sup>49</sup> ดังที่แสดงในรูปภาพที่ 3 และ 4

---

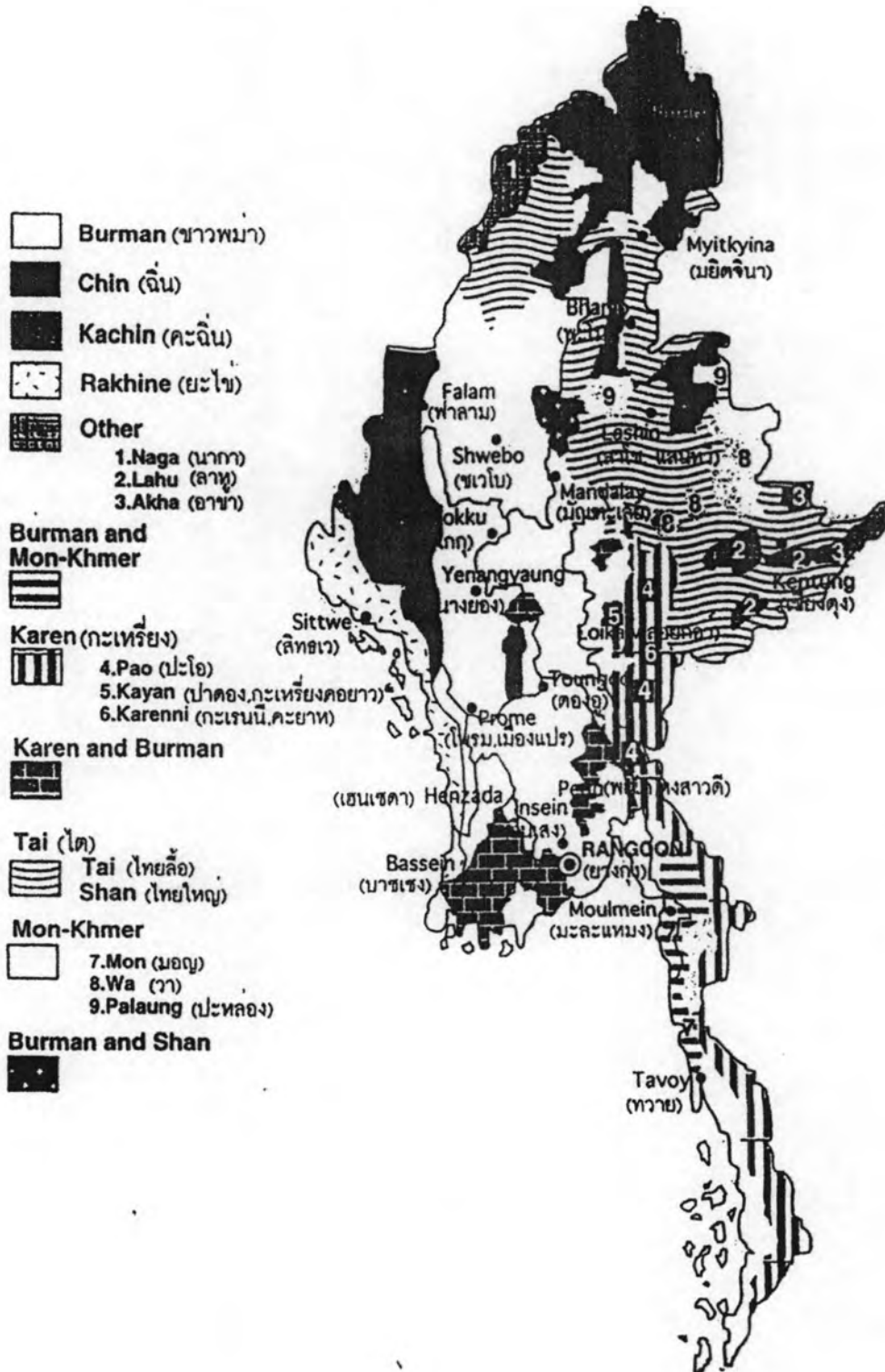
<sup>49</sup> David I. Steinberg, *The Future of Burma: crisis and choice in Myanmar*, p. 6.

รูปภาพที่ 3 แหล่งทรัพยากรธรรมชาติที่สำคัญของประเทศไทย<sup>50</sup>



<sup>50</sup> พรพิมล ตริโชติ, จากกลุ่มนิระวัตต์ สุศาละวิน: บทวิเคราะห์การเมือง สังคม และความสัมพันธ์ไทย-พม่า, หน้า 35.

รูปภาพที่ 4 พื้นที่ครอบครองของชาติพันธุ์ชนกลุ่มน้อยในพม่า<sup>51</sup>



<sup>51</sup> พรสุข เกิดสว่าง และ กฤตยา อาชวนิจกุล, การละเมิดสิทธิมนุษยชนในประเทศพม่าจากผู้ถือสัญชาติแรงงานข้ามชาติ (กรุงเทพมหานคร: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2540), หน้า 6.

พลเมืองในประเทศพม่าเกือบครึ่งเป็นชนกลุ่มน้อย และชนกลุ่มน้อยกลุ่มหลักๆ ก็ล้วนมีความพยายามที่จะมีอำนาจอธิปไตยเหนือดินแดนของตนมาตลอด ความขัดแย้งระหว่างชนกลุ่มน้อยกับรัฐบาลพม่าในอดีตจึงเป็นเรื่องของประวัติศาสตร์และการเมือง และเป็นปัญหาที่ยืดเยื้อมาตลอด<sup>52</sup> อย่างไรก็ตาม ปมปัญหาความขัดแย้งระหว่างรัฐบาลพม่าและชนกลุ่มน้อยต่างๆ ในปัจจุบันได้มีประเด็นทางเศรษฐกิจเพิ่มเข้ามา<sup>53</sup> พื้นที่ที่อุดมสมบูรณ์ไปด้วยทรัพยากร ธรรมชาติ อาทิเช่น อัญมณี ป่าไม้ แร่ธาตุชนิดต่างๆ เช่น ทองแดง เงิน ทองคำ หยก พลวง ฯลฯ ก๊าซธรรมชาติ และน้ำมัน ส่วนใหญ่เป็นดินแดนที่ชนกลุ่มน้อยครอบครองอยู่ทั้งสิ้น อาทิ รัฐกะเหรี่ยง รัฐมอญ และรัฐชาน ซึ่งรัฐบาลทหารพม่าและบรรษัทต่างๆ จากนานาประเทศก็ล้วนตระหนักความจริงในข้อนี้ ดังนั้น ในเมื่อรัฐบาลพม่าจำเป็นต้องอาศัยทรัพยากรธรรมชาติ ก็จำเป็นต้องแทรกแซงอิทธิพลหรือปราบปรามชนกลุ่มน้อยที่อยู่ในบริเวณเหล่านี้ และใช้อำนาจทางทหารที่เหนือกว่าจัดการแสวงหาทรัพยากรธรรมชาติอย่างไม่เป็นธรรมต่อไป<sup>54</sup>

อย่างไรก็ตาม ชนกลุ่มน้อยและกลุ่มชาติพันธุ์ต่างๆ เหล่านี้ก็ยังมีการกำลังติดอาวุธที่ถูกสร้างขึ้นเพื่อปกป้องคุ้มครองชุมชนของตนจากการถูกกดขี่โดยรัฐบาลทหารพม่า แต่ถึงแม้ชนกลุ่มน้อยเหล่านี้จะพยายามต้านทานรัฐบาลพม่าสักเพียงใดก็ดูจะไม่เป็นผลนัก โดยเฉพาะตั้งแต่หลังจากที่รัฐบาลได้นำนโยบายการเปิดประเทศมาใช้ในปี ค.ศ.1988 ผลประโยชน์ที่รัฐบาลจะดึงดวงจากรัฐของชนกลุ่มน้อยเหล่านี้ก็เพิ่มมากขึ้นเป็นเงาตามตัว

ดังนั้น นับตั้งแต่รัฐบาล SLORC ขึ้นสู่อำนาจในปี ค.ศ.1988 เป็นต้นมา รัฐบาลก็ได้เร่งปราบปรามกองกำลังติดอาวุธของชนกลุ่มน้อยทั้งหลายให้หมดไปโดยเฉพาะในบริเวณที่เป็นแหล่งกำเนิดของทรัพยากรทั้งหลายอย่างจริงจัง ซึ่งยุทธวิธีสำคัญประการหนึ่ง ก็คือ "ยุทธการตัดสี่" (Four-cuts)<sup>55</sup> ที่ได้นำมาใช้อย่างรุนแรงและรัดกุม นอกจากนี้ รัฐบาลยังได้เรียกร้องให้องค์กรชนกลุ่มน้อยกลุ่มต่างๆ เข้ามาร่วมมือในการแก้ไขความขัดแย้งที่ดำเนินมาเป็นเวลาช้านาน โดยการเจรจา "หยุดยิง" (Cease-fire)<sup>56</sup> ผลปรากฏว่า กองกำลังชนกลุ่มน้อยจำนวนมากต้องเสียพื้นที่หลายพื้นที่ให้กับกองทัพพม่า ทั้งจากการแพ้สงครามและการเจรจาหยุดยิง<sup>57</sup>

<sup>52</sup> สาเหตุของความขัดแย้งระหว่างรัฐบาลพม่ากับชนกลุ่มน้อยเกิดขึ้นจากรัฐบาลพม่าไม่ยอมรับหลักการปกครองตนเอง และการมีส่วนร่วมทางการเมือง ตลอดจนความเท่าเทียมกันในหลายๆ ด้านของชนกลุ่มน้อย ที่ชนกลุ่มน้อยควรได้รับ เมื่อพม่าได้รับเอกราชจากอังกฤษ

<sup>53</sup> "ชนกลุ่มน้อยกับรัฐบาลพม่า หนึ่งเรื่องยาวที่ยากจะเดาตอนจบ," *ฐานเศรษฐกิจ* (22-24 มี.ค.2544): 49.

<sup>54</sup> พรพินล ตริโชติ, *จากกลุ่มอิระวดี สู่อ่าวตงวิน: บทวิเคราะห์การเมือง สังคม และความสัมพันธ์ไทย-พม่า*, หน้า 8.

<sup>55</sup> ยุทธการตัดสี่ ได้แก่ การตัดปัจจัยสำคัญอันได้แก่ อาหาร(food) แหล่งทุน(fund) แหล่งข่าว(intelligence) และกำลังพล(recruit)

<sup>56</sup> พรพินล ตริโชติ, *ชนกลุ่มน้อยกับรัฐบาลพม่า* (กรุงเทพมหานคร: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย: มูลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์, 2542), หน้า 180.

<sup>57</sup> หลังจากปี 1989 เป็นต้นมา จนถึงปี ค.ศ.1997 รัฐบาลทหารพม่าได้ทำการเจรจาหยุดยิงกับกองกำลังชนกลุ่มน้อยทั้งหมด 22 กลุ่ม ในบรรดากลุ่มที่หยุดยิงมีกลุ่มสำคัญอย่าง พรรคมอญใหม่ (NMSP) รวมอยู่ด้วย



การที่รัฐบาลพม่าสามารถเข้าไปจัดการกับทรัพยากรธรรมชาติในดินแดนของชนกลุ่มน้อยได้มากยิ่งขึ้น ไม่ได้หมายความว่ารัฐบาลสามารถเข้าไปจัดการได้หมดทุกพื้นที่ อาทิเช่น ในรัฐกะเหรี่ยง ซึ่งยังมีได้ลงนามในข้อตกลงหยุดยิงกับรัฐบาลพม่า กองทัพพม่ายังไม่สามารถเข้าถึงพื้นที่ส่วนใหญ่ได้ ฝ่ายองค์กร KNU ของชาวกะเหรี่ยงเองก็ประกาศว่า ชาวกะเหรี่ยงมีความชอบธรรมเหนือทรัพยากรในพื้นที่ของตน และได้ตั้งทรัพยากรต่างๆ ขึ้นมาดูแลรับผิดชอบการซื้อขายทรัพยากรธรรมชาติเหล่านี้ รายได้ที่ได้จากการขายทรัพยากรธรรมชาติ องค์กร KNU นำมาบำรุงกองทัพไว้ต่อสู้กับทหารพม่าต่อไป<sup>58</sup>

นอกจากนี้ รัฐบาลพม่าเองก็ยังไม่สามารถเข้าไปปราบปรามชนกลุ่มน้อยเหล่านี้ได้ทั้งหมด เพราะชนกลุ่มน้อยต่างๆ ได้อาศัยลักษณะภูมิประเทศที่เป็นป่าทึบและทิวกันดาร ประกอบกับความชำนาญในพื้นที่ เป็นข้อได้เปรียบในการหลบซ่อนและต่อสู้กับทหารพม่ามาตลอด และยังคงอาศัยชายแดนไทยเป็นแหล่งพักพิง ส่งกำลัง ตลอดจนจนเป็นแหล่งเสบียงและอาวุธ<sup>59</sup>

ด้วยเหตุที่รัฐบาลพม่าไม่สามารถเข้าถึงทรัพยากรธรรมชาติที่สำคัญเช่นป่าไม้และน้ำมันในพื้นที่ของชนกลุ่มน้อยได้นี้เอง ต่อมารัฐบาลก็ได้เล็งเห็นโอกาสที่จะใช้ประโยชน์จากการเข้ามาลงทุนของบริษัทต่างๆ เพื่อกำจัดชนกลุ่มน้อยที่เป็นอุปสรรคในการที่รัฐบาลจะชักนำบริษัทต่างๆ มาลงทุนให้หมดไป

### 2.3.2 อุตสาหกรรมป่าไม้: ยุทธวิธีในการเข้าถึงทรัพยากรของรัฐบาลทหารพม่า

ในปี ค.ศ.1989 รัฐบาลพม่าได้ทำข้อตกลงกับรัฐบาลไทยด้วยการมอบสัมปทานการตัดไม้ทางตะวันออกของพม่าให้บริษัทไทยจำนวนมากถึง 46 บริษัท<sup>60</sup> ทั้งนี้ก็เพราะรัฐบาลของ กำลังต้องการเงินตราต่างประเทศอย่างเร่งด่วน และธุรกิจการให้สัมปทานป่าไม้สามารถตอบสนองความต้องการดังกล่าวได้ทันที่<sup>61</sup>

นอกจากที่รัฐบาลทหารพม่าจะสามารถสร้างความสัมพันธ์อันดีกับรัฐบาลไทยและการได้รับรายได้จากอุตสาหกรรมดังกล่าวแล้ว ผลพวงที่ติดตามมาจากการให้สัมปทานป่าไม้กับบริษัทของไทย คือ การทำลายแหล่งบประมาณของชนกลุ่มน้อยนั่นเอง ทั้งนี้ เพราะป่าไม้ที่รัฐบาลพม่าให้มานั้นล้วนอยู่ในเขตครอบครองของกองกำลังชนกลุ่มน้อยทั้งสิ้น การเข้าไปตัดไม้ของบริษัททำไม้ยังช่วยเป็นการเปิดป่าอันถือว่าเป็นยุทธภูมิที่สำคัญของชนกลุ่มน้อยที่สำคัญอีกประการหนึ่ง

<sup>58</sup> พรพิมล ตรีโชติ, จากกลุ่มอิสระ สู่สากละวิน : บทวิเคราะห์การเมือง สังคม และความสัมพันธ์ไทย-พม่า, หน้า 8-9.

<sup>59</sup> ทวี อรัณยเมธีกุล, "นโยบายของไทยต่อสหภาพเมียนมาร์: ศึกษาการดำเนินนโยบายการเกี่ยวพันอย่างสร้างสรรค์ ในช่วงปี พ.ศ.2534-2537," (วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิตย์ ภาควิชาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2539), หน้า 89-90.

<sup>60</sup> "การลงทุนของต่างชาติในสหภาพพม่า," สยามจดหมายเหตุ 15 (22-28 มิ.ย. 2533): 719-720.

<sup>61</sup> เวนิกา บุญมาคลี, "นโยบายต่างประเทศของไทยต่อสหภาพเมียนมาร์ในสมัยนายกรัฐมนตรีพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ," (วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิตย์ ภาควิชาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2536), หน้า 160-161.

ด้วย กองกำลังชนกลุ่มน้อยไม่สามารถอำพรางตัวหรือหลบซ่อนได้อีกต่อไป และกองทัพพม่ายังสามารถใช้รถบรรทุกอาวุธและกำลังทหารบุกเข้าไปถึงฐานที่มั่นของกองกำลังชนกลุ่มน้อยได้สะดวกยิ่งขึ้นเพราะบริษัทที่เข้าไปลงทุนจะเป็นผู้ดำเนินการด้านกิจการสาธารณูปโภคบางอย่าง เช่น สร้างถนน<sup>62</sup> การเข้าตัดไม้ของบริษัทจากไทยจึงเท่ากับเป็นยุทธวิธีในการทำลายชนกลุ่มน้อย และเข้าถึงพื้นที่ที่มีทรัพยากรธรรมชาติที่รัฐบาลไม่เคยเข้าถึงได้ไปในตัว และประการสำคัญนับตั้งแต่รัฐบาลพม่าเปิดความสัมพันธ์อันใกล้ชิดกับไทยโดยการให้สัมปทานป่าไม้ดังกล่าวนี้ ทำให้รัฐบาลไทยหันมาเข้มงวดกับกองกำลังชนกลุ่มน้อยที่อยู่ตามแนวชายแดนไทยมากยิ่งขึ้น อันจะเป็นผลให้ชนกลุ่มน้อยหมดหนทางต่อต้านรัฐบาลพม่าและต้องยอมแพ้หรือพิจารณาข้อเสนอหยุดยิงกับรัฐบาลทหารพม่าในที่สุด<sup>63</sup>

อย่างไรก็ตาม ความหวังของรัฐบาลพม่าก็ไม่ประสบผลอย่างที่รัฐบาลคาดหวังไว้ ธุรกิจการทำไม้ในพม่าไม่ได้เป็นไปด้วยความราบรื่น ปัญหาสำคัญคือเรื่องอิทธิพลของชนกลุ่มน้อยในเขตพื้นที่สัมปทานป่าไม้ ปัญหาที่มีเริ่มตั้งแต่เจ้าหน้าที่ทหารพม่าไม่สามารถเข้าไปตีตราไม้ในเขตพื้นที่สัมปทาน เพราะจะได้รับอันตรายจากการจู่โจมตีของกองกำลังชนกลุ่มน้อย<sup>64</sup> และที่สำคัญคือบริษัทเอกชนที่เข้าไปทำไม้ในพม่าไม่สามารถปฏิเสธอิทธิพลของชนกลุ่มน้อยได้ และต้องจ่ายค่าคุ้มครองการทำธุรกิจให้กับกองกำลังชนกลุ่มน้อยที่มีอิทธิพลในพื้นที่ ทำให้ชนกลุ่มน้อยมีรายได้จากบริษัททำไม้<sup>65</sup> ซึ่งทำให้รัฐบาลพม่าไม่พอใจอย่างมากถึงกับกล่าวว่า "การที่รัฐบาลพม่าให้สัมปทานป่าไม้แก่ไทยเพราะเราเข้าไปตัดไม้ในบริเวณนั้นเองไม่ได้ แต่การตัดสินใจครั้งนั้นถือเป็นการตัดสินใจที่ผิดพลาดและโง่เขลาของเรา บริษัทไม้ของไทยไม่ได้สร้างประโยชน์อะไรให้แก่รัฐบาลพม่าเลยแม้แต่น้อย"<sup>66</sup>

ในที่สุดเพียงไม่นานนักรัฐบาลพม่าจึงประกาศยกเลิกการให้สัมปทานป่าไม้แก่ไทยด้วยเหตุผลว่าต้องการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมหลังจากอนุญาตการสัมปทานทำป่าไม้ได้เพียง 3 ปีเท่านั้น พร้อมกับหันมาให้ความสนใจการลงทุนประเภทใหม่ ที่รัฐบาลเชื่อว่าจะสร้างรายได้มหาศาลได้ในระยะยาวกว่า และมีบริษัทข้ามชาติขนาดใหญ่ที่มีศักยภาพสูงเผื่อที่จะเข้ามาลงทุนในพม่าอยู่นั้นก็คือ อุตสาหกรรมพลังงานและขุดเจาะน้ำมันและก๊าซธรรมชาติ<sup>67</sup>

<sup>62</sup> พันธุ์สุรย์ ลดาวัลย์, การพัฒนาเศรษฐกิจและการเมืองพม่า, หน้า 78.

<sup>63</sup> พรพิมล ศรีโชติ, ชนกลุ่มน้อยกับรัฐบาลพม่า (กรุงเทพมหานคร: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย: มูลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์, 2542), หน้า 192-194.

<sup>64</sup> เวนิกา บุญมาลี, "นโยบายต่างประเทศของไทยต่อสหภาพเมียนมาร์ในสมัยนายกรัฐมนตรีพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ", หน้า 164.

<sup>65</sup> ทวี อร่ามเรืองกุล, "นโยบายของไทยต่อสหภาพเมียนมาร์: ศึกษาการดำเนินนโยบายการเกี่ยวพันอย่างสร้างสรรค์ในช่วงปี พ.ศ.2534-2537", หน้า 92.

<sup>66</sup> อ้างใน Hazel J. Lang, *Fear and sanctuary: Burmese refugees in Thailand* (Ithaca, NY.: Southeast Asia Program, Cornell University, 2002 ), p. 147.

<sup>67</sup> Ibid., pp. 147-148.

### 2.3.3 น้ำมันและก๊าซธรรมชาติ : ความหวังใหม่ของรัฐบาลทหารพม่า

พม่ามีน้ำมันและก๊าซธรรมชาติอันอุดมสมบูรณ์ยิ่งทั้งบนบกและในทะเล ตัวเลขการประเมินทางการเชื่อว่าเท่าที่พบพม่ามีน้ำมันดิบสำรองที่ยังไม่ได้สูบขึ้นมาใช้ประมาณเกือบ 500 ล้านบาร์เรล และคาดว่าจะสำรวจพบอีกมากในอนาคต นอกจากนี้ ยังมีโอกาสที่จะสำรวจพบแหล่งน้ำมันนอกชายฝั่งสูงมาก ดังนั้น หากพม่าสามารถนำแหล่งน้ำมันดิบของตนขึ้นมาใช้ได้ ก็จะเป็นการช่วยกู้สถานการณ์ของกลุ่มผู้ปกครองได้มาก<sup>68</sup> แต่แม้ว่าพม่าจะมีทรัพยากรเหล่านี้มากมายเพียงใด พม่าก็ไม่มีความสามารถสำรวจ ผลิต และขุดเจาะได้เพราะขาดเทคโนโลยีขั้นสูงในการสำรวจและขุดเจาะ อันเป็นผลจากการที่พม่าปิดประเทศมากกว่า 3 ทศวรรษ และโรงกลั่นน้ำมันที่มีอยู่ 2 แห่ง ก็ไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอ และที่สำคัญรัฐบาลทหารพม่าในขณะนั้นยังขาดเงินทุนอีกด้วย ทั้งนี้เพราะอุตสาหกรรมการขุดเจาะและผลิตน้ำมันเป็นอุตสาหกรรมหนักที่ต้องอาศัยเงินลงทุนมหาศาล<sup>69</sup>

ด้วยเหตุนี้ รัฐบาลพม่าจึงตัดสินใจส่งเสริมการลงทุนด้านการสำรวจและผลิตน้ำมันและก๊าซธรรมชาติจากต่างประเทศอย่างจริงจัง โดยเปิดให้บริษัทน้ำมันต่างชาติหลายบริษัทเข้าไปขอสัมปทานการสำรวจน้ำมัน ซึ่งก็ได้รับการตอบสนองจากบริษัทน้ำมันจากต่างประเทศจำนวนมาก บริษัทน้ำมันต่างประเทศส่วนใหญ่พยายามที่จะเข้าไปลงทุน สำรวจ และผลิตน้ำมันในพม่ามานานแล้ว ส่งผลให้อุตสาหกรรมน้ำมันกลายเป็นอุตสาหกรรมที่มีปริมาณการลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศ (Foreign Direct Investment – FDI) เข้ามายังพม่าสูงที่สุดในปี ค.ศ.1989-1992 จนกระทั่งถึงปี ค.ศ.1996<sup>70</sup> ดังตาราง

<sup>68</sup> ชาญวิทย์ เกษตรศิริ, พม่า: อดีตและปัจจุบัน, หน้า 141.

<sup>69</sup> ศุภกาญจน์ พงศ์ยี่หล้า, "หนึ่งทศวรรษแห่งความสัมพันธ์ไทย-พม่า ด้านพลังงาน," *วารสารสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์* 30(ม.ค.-เม.ย. 2547), หน้า 2.

<sup>70</sup> Robert I. Rotberg, *Burma: prospects for a democratic future*, p. 213.

ตารางที่ 1 การลงทุนของต่างชาติในพม่าปี ค.ศ.1989-1992<sup>71</sup>

	จำนวนบริษัท	จำนวนเงินลงทุนที่ได้รับอนุมัติ			การลงทุนรวมปี ค.ศ. 1989-1992	
		ในประเทศ	ต่างชาติ	รวม	รวม	การลงทุนต่างชาติ
1. น้ำมันและก๊าซ	11		2,143	2,143	2,324	2,324
2. อุตสาหกรรม	12	127	179	306	197	127
3. โรงแรมและการท่องเที่ยว	7	53	616	669	93	80
4.เหมืองแร่	3	21	389	410	24	24
5. การเลี้ยงสัตว์และสัตว์น้ำ	3	93	540	633	122	22
รวม	36	294	3,867	4,161	2,760	2,577

ในกิจการสำรวจน้ำมันและก๊าซธรรมชาตินี้ มีบริษัทขนาดใหญ่จาก 7 ประเทศ ได้แก่ บริษัท Croft exploration และบริษัท Kirkland Resource ของอังกฤษ บริษัท Idemitsu Oil Development ของญี่ปุ่น บริษัท Shell Exploration BV ของเนเธอร์แลนด์ บริษัท Yukong ของเกาหลีใต้ บริษัท Petro Canada ของแคนาดา บริษัทน้ำมันของอินโดนีเซีย บริษัท EXPP ของออสเตรเลีย บริษัทบริษัทยูโนแคลของสหรัฐอเมริกา และบริษัทโทแทล (Total) ของฝรั่งเศส เข้าไปทำสัญญากับรัฐบาลพม่าและมีการแบ่งปันผลประโยชน์กับรัฐบาลทหารพม่าด้วย<sup>72</sup>

หนึ่งในบรรดาบริษัทน้ำมันขนาดใหญ่ที่เข้าไปลงทุนในพม่าและมีความสำคัญอย่างสูงต่อรัฐบาลพม่าในเวลาต่อมาก็คือบริษัทยูโนแคล (Union Oil Company of California -UNOCAL) ของสหรัฐอเมริกา<sup>73</sup> ซึ่งเมื่อบริษัทฯ มีเป้าหมายที่จะมาทำการลงทุนในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งพม่าในครั้งนี้ บริษัทฯก็ได้เริ่มทยอยขายกิจการการผลิตน้ำมันที่มีอยู่ใน

<sup>71</sup> วิชัย ไกลสุวรรณจินดา, พม่าชุมชนใหม่แห่งการลงทุน, หน้า 99.

<sup>72</sup> สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน สำนักนายกรัฐมนตรี, คู่มือการลงทุนในพม่า, หน้า 20.

<sup>73</sup> ในช่วงทศวรรษที่ 1980-1990 บริษัทยูโนแคลเป็นบริษัทข้ามชาติที่มีขนาดใหญ่มีขนาดใหญ่มากที่สุดอันดับที่ 35 ของสหรัฐอเมริกา และมีธุรกิจน้ำมันกว้างขวางมาก

ประเทศตะวันตกบางประเทศ เช่น เนเธอร์แลนด์ เพราะบริษัทฯ เล็งเห็นบรรยากาศการลงทุนที่จะเป็นประโยชน์ต่อธุรกิจของบริษัทฯ คือสภาพแวดล้อมทางการปกครองและสภาพสังคมที่ปราศจากคู่แข่งทางธุรกิจ และที่สำคัญที่สุดคือผลประโยชน์มหาศาลที่บริษัทฯ จะได้รับ โดยบริษัทยูโนแคลถึงกับระบุว่า "การผลิตน้ำมันในสหรัฐอเมริกา เนเธอร์แลนด์ หรือในประเทศแถบตะวันตกหลายประเทศ บริษัทได้กำไรเพียง 0.60 ดอลลาร์สหรัฐต่อบาร์เรลเท่านั้น แต่หากบริษัทมาลงทุนในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ เช่นในประเทศพม่า บริษัทจะสามารถทำกำไรได้อย่างน้อยถึง 3 ดอลลาร์สหรัฐต่อน้ำมัน 1 บาร์เรลทีเดียว"<sup>74</sup>

ผลการสำรวจแหล่งน้ำมันขนาดใหญ่ปรากฏว่า บริษัทยูโนแคลได้พบแหล่งน้ำมันนอกชายฝั่งทางตอนใต้ของพม่าที่ชื่อว่า "แหล่งยาดานา" (Yadana field) ซึ่งมีปริมาณน้ำมันสำรองถึงราว 6 ล้านล้านลูกบาศก์ฟุต พม่าได้ค้นพบน้ำมันปริมาณมหาศาลดังกล่าวนี้ในช่วงเวลาเดียวกันกับที่รัฐบาลไทยกำลังแสวงหาแหล่งพลังงานจากภายนอกเพื่อสนองความต้องการพลังงานภายในประเทศที่เพิ่มมากขึ้นเรื่อยๆ<sup>75</sup> เหตุการณ์ดังกล่าวนี้ได้กลายเป็นจุดเริ่มต้นที่พม่าจะทำการค้าน้ำมันและก๊าซธรรมชาติกับไทย แผนการการลงทุนร่วมระหว่างรัฐบาลทหารพม่า บริษัทยูโนแคลของสหรัฐอเมริกา และบริษัทร่วมทุนอื่น ได้ถูกกำหนดและจัดวางขึ้นอย่างเป็นระบบ ซึ่งผลปรากฏว่าต่อมา โครงการดังกล่าวนี้ได้ทำให้ประชาชนพม่า โดยเฉพาะชนกลุ่มน้อยจำนวนมากมาย ที่อยู่อาศัยทางตอนใต้ของพม่าในบริเวณใกล้กับแหล่งยาดานา กลายมาเป็นเหยื่อรายใหม่ของการกดขี่และละเมิดสิทธิมนุษยชนอย่างรุนแรงทุกรูปแบบของรัฐบาลทหารที่ร่วมมือกับบริษัทข้ามชาติจากตะวันตก<sup>76</sup> จนกระทั่งโครงการ "ยาดานา" นี้ ถูกเรียกว่าเป็นโครงการพัฒนา (Development Project) ของพม่าที่มีการละเมิดสิทธิมนุษยชนสูงที่สุดโครงการหนึ่งในเวลาต่อมา

<sup>74</sup> Earthrights International and Southeast Asian Information Network, *Total Denial* (Rangoon: Earthrights International and Southeast Asian Information Network, 1996), p. 60 .

<sup>75</sup> ศุภกาญจน์ พงศ์ยี่หล้า, "หนึ่งทศวรรษแห่งความสัมพันธ์ไทย-พม่า ด้านพลังงาน", หน้า 5.

<sup>76</sup> Moe K. Tun , *The 1997 Offensives: Suffering and Struggle for Identity and Justice of the Ethnic Karen in Burma* (Bangkok: Burma Issues, 1997), p. 9.