

การหยุดยั้งกับการเปลี่ยนผ่านไปสู่ประชาธิปไตยของชนกลุ่มน้อยในเมียนมา กรณีศึกษา คะฉิ่น และ
กะเหรี่ยง



วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญารัฐศาสตรดุษฎีบัณฑิต
สาขาวิชารัฐศาสตร์ ไม่สังกัดภาควิชา/เทียบเท่า
คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
ปีการศึกษา 2562
ลิขสิทธิ์ของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

Ceasefire and Democratization of Minority Groups in Myanmar: Case Studies of Kachin
and Karen



A Dissertation Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements
for the Degree of Doctor of Philosophy in Political Science

Common Course

FACULTY OF POLITICAL SCIENCE

Chulalongkorn University

Academic Year 2019

Copyright of Chulalongkorn University

หัวข้อวิทยานิพนธ์	การหยุดยั้งกับการเปลี่ยนผ่านไปสู่ประชาธิปไตยของชนกลุ่มน้อยในเมียนมา กรณีศึกษา คณะฉิ่น และกะเหรี่ยง
โดย	น.ส.อรไท โสภารัตน์
สาขาวิชา	รัฐศาสตร์
อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก	ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.พิชญ์ พงษ์สวัสดิ์

คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้บัณฑิตวิทยาลัยเป็นส่วนหนึ่งของ
การศึกษาตามหลักสูตรปริญญารัฐศาสตรดุษฎีบัณฑิต

.....	คณบดีคณะรัฐศาสตร์
(รองศาสตราจารย์ ดร.เอก ตั้งทรัพย์วัฒนา)	
คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์	
.....	ประธานกรรมการ
(ศาสตราจารย์ ดร.สุรชาติ บำรุงสุข)	
.....	อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.พิชญ์ พงษ์สวัสดิ์)	
.....	กรรมการ
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.นฤมล ทับจุมพล)	
.....	กรรมการ
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.กนกรัตน์ เลิศชูสกุล)	
.....	กรรมการภายนอกมหาวิทยาลัย
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ม.ล.พินิตพันธุ์ บริพัตร)	

อรรถ โสภารัตน์ : การหยุดยั้งกับการเปลี่ยนผ่านไปสู่ประชาธิปไตยของชนกลุ่มน้อยในเมียนมา
กรณีศึกษา คะฉิ่น และกะเหรี่ยง . (Ceasefire and Democratization of Minority
Groups in Myanmar: Case Studies of Kachin and Karen) อ.ที่ปรึกษาหลัก : ผศ. ดร.
พิชญ์ พงษ์สวัสดิ์

การศึกษานี้ตั้งข้อสังเกตต่อการเปลี่ยนผ่านไปสู่ประชาธิปไตยในเมียนมาว่าไม่อาจเปลี่ยนผ่านได้ด้วยแนวทางเส้นตรง (linear democratization) ได้แก่การจัดตั้งสถาบันทางการเมืองหรือ การจัดให้มีการเลือกตั้ง เพราะไม่ใช่แนวทางที่แน่นอนในการเปลี่ยนผ่านสู่ประชาธิปไตยแบบเสรีได้อย่างแท้จริง การศึกษานี้มีคำถามวิจัย คือ การทำข้อตกลงหยุดยั้งระหว่างฝ่ายรัฐบาลเมียนมา และฝ่ายกลุ่มชาติพันธุ์ ส่งผลต่อการเปลี่ยนผ่านสู่ประชาธิปไตยในสหภาพเมียนมาอย่างไร ตลอดจนข้อตกลงหยุดยั้งระหว่างรัฐบาลเมียนมา กับรัฐบาลรัฐคะฉิ่นและระหว่างรัฐบาลเมียนมากับรัฐบาลรัฐกะเหรี่ยงส่งผลต่อการเปลี่ยนผ่านสู่ประชาธิปไตยภายในรัฐกลุ่มชาติพันธุ์ทั้งสองอย่างไร ทั้งยังศึกษาเปรียบเทียบข้อตกลงหยุดยั้งและผลต่อการเปลี่ยนผ่านสู่ประชาธิปไตยของรัฐบาลรัฐคะฉิ่นและรัฐบาลรัฐกะเหรี่ยงหลังการทำข้อตกลงหยุดยั้ง

กรอบหลักในการศึกษาคือ การเปลี่ยนผ่านสู่ประชาธิปไตยของโดนัลด์ แชร์(Donald Share) ที่อธิบายการเปลี่ยนผ่านสู่ประชาธิปไตยในสหภาพเมียนมาโดยการยินยอมของฝ่ายผู้นำทหาร สำหรับการเปลี่ยนผ่านประชาธิปไตยในรัฐคะฉิ่นและรัฐกะเหรี่ยง อธิบายภายใต้กรอบการเปลี่ยนผ่านสู่ประชาธิปไตยแบบเป็นไปตามกระบวนการตามลำดับ (Sequencing Approach) ด้วยการจัดตั้งสถาบันทางการเมืองโดยโทมัส คาโรเธอร์ (Thomas Carothers) และกรอบการเปลี่ยนผ่านสู่ประชาธิปไตยแบบค่อยเป็นค่อยไป (Gradualist/Transformist) เป็นกรอบการศึกษาที่ยอมรับการเรียนรู้ในหลักการประชาธิปไตยที่ไม่จำเป็นต้องเหมือนกันในทุกกรณี จึงส่งเสริมสถานการณ์สันติภาพได้มากกว่าโดย ออล ทอร์ทควิสท์ (Olle Tornquist) และ คริสเตียน สโตกเก้ (Kristian Stokke)

ผลการศึกษา พบว่า ข้อตกลงหยุดยั้งเป็นองค์ประกอบหนึ่งในทางสถาบันทางการเมืองที่ไม่ก่อให้เกิดการเปลี่ยนผ่านไปสู่ประชาธิปไตยอย่างมีนัยสำคัญและไม่มีความสัมพันธ์โดยตรงกับสันติภาพในสหภาพเมียนมา ในการเปรียบเทียบผลหลังการลงนามหยุดยั้งระหว่างรัฐบาลเมียนมาและกลุ่มชาติพันธุ์ต่าง ๆ พบว่ารัฐคะฉิ่นหลังยุติข้อตกลงหยุดยั้ง คุณค่าของความเป็นประชาธิปไตยภายในรัฐของกลุ่มชาติพันธุ์คะฉิ่นเติบโตขึ้น เนื่องด้วยเงื่อนไขภายในรัฐกลุ่มชาติพันธุ์คะฉิ่นที่มีความเป็นเอกภาพและการตระหนักในคุณค่าความเท่าเทียมกัน ในขณะที่รัฐกะเหรี่ยง ความแตกแยกภายในเป็นเงื่อนไขก่อนการลงนามข้อตกลงหยุดยั้ง เมื่อลงนามข้อตกลงหยุดยั้งกลับไม่ได้เป็นสถาบันทางการเมืองที่สามารถส่งเสริมการรวมตัวและความเป็นประชาธิปไตยภายในรัฐกะเหรี่ยงได้

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

สาขาวิชา รัฐศาสตร์
ปีการศึกษา 2562

ลายมือชื่อนิสิต
ลายมือชื่อ อ.ที่ปรึกษาหลัก

5781359724 : MAJOR POLITICAL SCIENCE

KEYWORD: Transitional democracy Ceasefire Union of Myanmar Kachin Karen

Oratai Soparat : Ceasefire and Democratization of Minority Groups in Myanmar: Case Studies of Kachin and Karen. Advisor: Asst. Prof. PITCH PONGSAWAT, Ph.D.

This dissertation aims to evidence that democratization in Myanmar hardly occurred in linear process by establishing political institutions or election as in the normal process to fully-fledged democracy. The research questions are that how making of the ceasefire agreements between the Myanmar government and ethnic groups had influenced the process of democratic transition in the country; and also how the ceasefire agreements between the Myanmar government and Kachin state and between the Myanmar government and Karen state strengthened democracy within Kachin state and Karen state, respectively. The differences of democratic transitions between Kachin and Karen governments in the period of post- ceasefire agreement was also questioned.

This study applied the theory of “Transition to Democracy” by Donald Share as an analytical framework. Donald Share described the democratic transition in Myanmar by means of partially shifting military control of the government to the civilian. To explain the democratic transition within Karen state and Kachin state, this study applied the “Sequencing and Gradualist/Transformist Approaches” as the framework. According to the Sequencing Approach, Thomas Carothers emphasized the significance of political institution as priority in the democratic transition, while according to the Gradualist/Transformist Approach, Olle Tornquist and Kristian Stokke emphasized more importance of the gradual reinforcement of the democratic values in numerous ways which depend very much on the characteristics of state and its precondition of democracy.

Key findings revealed that the relation between the ceasefire agreement and the democratization in Myanmar were insignificantly relevant. In addition, ceasefire agreement did not associate directly to peace-building in Myanmar. By comparison, the transitions to democracy between Kachin state and Karen state unveiled two different results. In Kachin state, after cancelling the ceasefire agreement with the Myanmar government, the democratic value of the unity and equality, as the precondition of democracy, increased more awareness among Kachin communities. In Karen State, the precondition of democratization was a cleavage society within the state and it was found that the ceasefire agreement and the following political institution building could not strengthen the integration of all Karen populations and democratization in Karen state.

Field of Study: Political Science

Student's Signature

Academic Year: 2019

Advisor's Signature

กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลงได้ด้วยความเมตตาจาก ผศ. ดร.พิชญ์ พงษ์สวัสดิ์ ที่กรุณาเป็นผู้ดูแล ชี้แนะ ให้คำปรึกษาและให้กำลังใจผู้เขียนมาโดยตลอด ตลอดจนความเมตตาจากประธานกรรมการสอบ วิทยานิพนธ์ ศ.ดร. สุรชาติ บำรุงสุข ที่ได้กรุณา แนะนำหนังสือที่เกี่ยวข้องกับวิทยานิพนธ์ ตลอดจนให้ความเห็น และชี้แนะผู้เขียนต่อประเด็นต่าง ๆ ในวิทยานิพนธ์ที่มีคุณค่าต่อผู้เขียน อีกทั้งยังกรุณาอ่านวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ โดยตรวจทานอย่างละเอียดเพื่อให้วิทยานิพนธ์มีความสมบูรณ์ที่สุด ผู้เขียนกราบขอขอบพระคุณคณะกรรมการ วิทยานิพนธ์ทั้งสามท่าน ผศ. ดร. ม.ล. พินิตพันธุ์ บริพัตร ผศ. ดร. นฤมล ทับจุมพล และ ผศ. ดร.กนกรัตน์ เลิศ ชูสกุล ที่ได้สละเวลาและกรุณาให้คำแนะนำ ข้อคิด และความเห็นทางวิชาการ ตลอดจนกรุณาอีเมลชี้แนะ เพิ่มเติมบางประเด็นที่เป็นประโยชน์ต่อวิทยานิพนธ์ฉบับนี้เพื่อให้วิทยานิพนธ์มีความครบถ้วนมากที่สุด ผู้เขียน รู้สึกซาบซึ้งใจในความกรุณาของท่านคณาจารย์ที่ได้มอบให้ผู้เขียนมาโดยตลอด

ผู้เขียนขอขอบคุณ ดร. ชยันต์ วรรธนะภูติ หัวหน้าศูนย์ภูมิภาคด้านสังคมศาสตร์และการพัฒนาอย่าง ยั่งยืน (Regional Center for Social Science and Sustainable Development : RCSD) และหัวหน้าศูนย์ ศึก ษา ช า ตี พ ัน ธุ์ แ ล ะ ก า ร พ ั ท น า Center for Ethnic Studies and Development (CESD) มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ เป็นผู้เปิดโลกทัศน์ให้ผู้เขียนเข้าใจในปฏิสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มชาติพันธุ์ต่าง ๆ ในสหภาพ เมียนมา และกรุณาแนะนำบุคคลที่ผู้เขียนควรสัมภาษณ์ประกอบการทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้หลากหลายกลุ่ม

ผู้เขียนขอขอบคุณเพื่อนชาวคะฉิ่น Mr. Dan Hkung Awng Nbyen ผู้บริหารโรงเรียนศิลปะและ วิทยาศาสตร์แห่งดินแดนคะฉิ่น (Kachinland School of Arts and Sciences) ที่ได้กรุณาแนะนำบุคคลที่ควร สัมภาษณ์ นัดแนะและอำนวยความสะดวกในการสัมภาษณ์ที่ รัฐคะฉิ่น และคุณ ไช (Sai) ผู้ทำงานในองค์การ ไม่ใช้รัฐ ชาวคะฉิ่น ได้กรุณาแนะนำบุคคลสำคัญหลายๆ คนในรัฐคะฉิ่นที่มีค่าและเป็นประโยชน์กับข้าพเจ้า และ เพื่อนสนิทของผู้เขียน คุณ สมจิตร์ แซ่ลี เกสัซกรและผู้บริหารโรงพยาบาลแม่สอด-ราม ที่อำนวยความสะดวก และพาผู้เขียนไปพบผู้ให้สัมภาษณ์กลุ่มชาติพันธุ์กะเหรี่ยง และเพื่อนร่วมงาน ผศ.ดร. นิธิ เนื่องจำนงค์ ผู้คอย ชี้แนะองค์ความรู้ด้านการเมืองเปรียบเทียบและรับฟังพูดคุยเรื่องงานของผู้เขียนอยู่เสมอๆ รวมทั้งเพื่อนร่วมชั้น เรียนและรุ่นพี่ รุ่นน้อง ระดับปริญญาเอก หลักสูตรรัฐศาสตร์ที่ให้ความช่วยเหลือ และส่งกำลังใจให้กัน

สุดท้ายนี้ผู้เขียนขอขอบคุณ ครอบครัวอันเป็นที่รัก คุณแม่ผู้คอยส่งกำลังใจ สามีที่ให้ความเชื่อมั่นในตัวผู้เขียนในการทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้จนสำเร็จ และลูกๆ ตลอดจนพี่ชายและน้องสาว ที่ให้กำลังใจผู้เขียนมา โดยตลอดในยามที่ผู้เขียนต้องการ

อรไท โสภารัตน์

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย.....	ค
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	ง
กิตติกรรมประกาศ.....	จ
สารบัญ.....	ฉ
สารบัญตาราง.....	ณ
สารบัญรูปภาพ.....	ด
บทที่ 1.....	1
บทนำ.....	1
1.1.1 พัฒนาการทางการเมืองและการเปลี่ยนผ่านประชาธิปไตยในเมียนมาก่อนทำข้อตกลง หยุดยิง (1947-1988).....	3
1.1.2 การทำข้อตกลงหยุดยิงและความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกับกลุ่มชาติพันธุ์หลัง ปี ค.ศ.1988	6
1.1.3 คะฉิ่นกับการลงนามข้อตกลงหยุดยิง.....	13
จำนวนประชากรและสาเหตุของการศึกษา	13
1.1.4 กะเหรี่ยงกับการลงนามข้อตกลงหยุดยิง	15
จำนวนประชากรและสาเหตุของการศึกษา	16
1.1.5 ความสัมพันธ์ระหว่างข้อตกลงหยุดยิง กับทุนนิยมหยุดยิง.....	18
1.1. ที่มาและความสำคัญ	19
1.2 วัตถุประสงค์ในการวิจัย.....	19
1.3.คำถามการวิจัย.....	19
1.4.สมมติฐานการวิจัย.....	19

1.5.ขอบเขตการวิจัย.....	20
1.6 ระเบียบวิธีวิจัย.....	22
1.7.ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ	25
1.8.ลำดับการนำเสนอผลการวิจัย.....	25
บทที่ 2	28
ทฤษฎีและแนวคิดที่เกี่ยวข้องกับความสัมพันธ์ระหว่าง	28
การเปลี่ยนผ่านสู่ประชาธิปไตยและการทำข้อตกลงหยุดยิง	28
2.1 การทำให้เป็นประชาธิปไตย	29
2.1.1 การทำให้เป็นประชาธิปไตย.....	29
2.1.2.ประชาธิปไตยแบบบางส่วน (Partial Democracy) กับประชาธิปไตยลูกผสม (Hybrid Democracy).....	31
2.1.3. กรอบแนวคิดเสรีประชาธิปไตยและ ประชาธิปไตยแบบไม่เสรี	32
2.1.3.1 แนวคิดเสรีประชาธิปไตย.....	32
2.1.3.2 แนวคิดประชาธิปไตยที่ไม่เสรี (Illiberal Democracy)	40
2.2 แนวคิดการเปลี่ยนผ่านประชาธิปไตย	42
2.2.1.กลุ่มแนวคิดที่อธิบายการเปลี่ยนผ่านประชาธิปไตย	42
2.2.1.1 พัฒนาการทางประวัติศาสตร์ว่าด้วยการเปลี่ยนผ่านประชาธิปไตย	42
2.2.1.2. วัฒนธรรมทางการเมืองกับการเปลี่ยนผ่านประชาธิปไตย.....	44
2.2.1.3 .การแบ่งประเภทของการเปลี่ยนผ่าน	51
2.2.1.4 ผลจากการเปลี่ยนผ่านประชาธิปไตย.....	54
2.2.1.5 เงื่อนไขก่อนการเปลี่ยนผ่านและผลที่สัมพันธ์กับเงื่อนไขการเปลี่ยนผ่าน	55
2.2.2 ประชาธิปไตยที่เป็นไปตามลำดับและประชาธิปไตยที่ค่อยเป็นค่อยไป.....	61
2.2.2.1 แนวคิดประชาธิปไตยที่เป็นไปตามลำดับ(Democratic Sequencing).....	61
2.2.2.2.ประชาธิปไตยที่ค่อยเป็นค่อยไป (Transformist/Gradualist Approach)....	62

2.3.กรอบความคิดว่าด้วยความรุนแรง (Framework of violence) และการดำรงสันติภาพ เชิงบวกและลบ (positive peace and negative peace).....	64
2.3.1 สงครามกับประชาธิปไตย	70
2.3.2 แนวคิดประชาธิปไตยแห่งสันติภาพ (Democratic Peace Theory).....	73
2.4.ข้อตกลงหยุดยิงกับการเปลี่ยนผ่านประชาธิปไตย แนวคิดที่เกี่ยวข้องกับข้อตกลงหยุดยิง.....	74
2.4.1 เงื่อนไขก่อนเปลี่ยนผ่านประชาธิปไตย	74
2.4.1.1 สังคมและเศรษฐกิจในฐานะเงื่อนไขก่อนการเปลี่ยนผ่านประชาธิปไตย.....	74
2.4.1.2 ทุนทางสังคมในฐานะเงื่อนไขการเปลี่ยนผ่านประชาธิปไตย	75
2.4.1.3 ประชาสังคมในฐานะเงื่อนไขในการเปลี่ยนผ่านประชาธิปไตย.....	76
2.4.2. การลงนามหยุดยิง:เงื่อนไขก่อนการเปลี่ยนผ่านประชาธิปไตย.....	80
2.4.3 ข้อตกลงหยุดยิงกับ ทุนนิยมหยุดยิง	84
2.5 กรอบหลักในการวิเคราะห์ ผลจากการทำข้อตกลงหยุดยิงต่อรัฐกลุ่มชาติพันธุ์ทั้งสองกลุ่ม....	89
บทที่ 3	95
งานเขียนและแนวคิดที่เกี่ยวข้องกับการอธิบายระบบการเมืองในเมียนมา	95
และความสัมพันธ์ระหว่างการทำข้อตกลงหยุดยิงการเปลี่ยนผ่านประชาธิปไตยในเมียนมา.....	95
3.1 กลุ่มแนวคิดที่เกี่ยวข้องกับระบบการเมืองในเมียนมา.....	96
3.1.1 การสร้างรัฐและ สหพันธรัฐของเมียนมา	96
3.1.2 แนวคิดรัฐพันลึก (Deep state) ในการอธิบายลักษณะของรัฐเมียนมา	103
3.1.3. ปฏิสัมพันธ์ระหว่างพลเรือนและทหาร	104
3.1.4 ทฤษฎีผู้พิทักษ์ (Praetorian model).....	111
3.2 การเปลี่ยนผ่านประชาธิปไตยในเมียนมา.....	113
3.2.1 การปฏิรูปผ่านการจ่ายอ้อมตามกระบวนการ (Reform Through Transaction).....	116
3.2.2 การวัดการเปลี่ยนผ่านประชาธิปไตยในเมียนมา.....	117
3.2.3 สงครามกับ ประชาธิปไตย (From War to Democracy)	119

3.3. ความสัมพันธ์ระหว่างการทำข้อตกลงหยุดยิง กับการเปลี่ยนผ่านประชาธิปไตยในเมียนมา	123
3.3.1 ปัจจัยทำให้การลงนามข้อตกลงหยุดยิงในเมียนมาไม่บรรลุผลสำเร็จ	129
3.3.2 ปัจจัยที่ทำให้ข้อตกลงหยุดยิงประสบความสำเร็จในรัฐอื่น ๆ	130
3.3.3 ผลจากการยุติข้อตกลงหยุดยิงกับ การเปลี่ยนผ่านประชาธิปไตย (กรณีศึกษากลุ่มชาติพันธุ์คะฉิ่น)	131
3.3.4. ผลจากการลงนามข้อตกลงหยุดยิงกับการเปลี่ยนผ่านประชาธิปไตย (กรณีศึกษากลุ่มชาติพันธุ์กะเหรี่ยง)	133
บทที่ 4	137
งานเขียนที่เกี่ยวข้องกับการทำข้อตกลงหยุดยิงในเมียนมา	137
4.1 การลงนามหยุดยิงในเมียนมา	137
4.1.1 ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกับกลุ่มชาติพันธุ์ก่อนลงนามข้อตกลงหยุดยิง	137
4.1.2 พัฒนาการกระบวนการลงนามหยุดยิงในเมียนมา	140
4.1.3 การลงนามข้อตกลงหยุดยิงแบ่งออกเป็นสามคลื่นช่วงเวลา	141
4.2 การทำข้อตกลงหยุดยิงเป็นยุทธศาสตร์หนึ่งของฝ่ายทหารเพื่อคานอำนาจฝ่ายคอมมิวนิสต์และฝ่ายเสรีประชาธิปไตยจากภายนอก	146
4.3 การลงนามข้อตกลงหยุดยิงเป็นการสร้างความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาล ทหารและกลุ่มชาติพันธุ์ในรูปแบบใหม่	147
4.4 ลักษณะของการทำข้อตกลงหยุดยิงในเมียนมาเพื่อการขยายพื้นที่ครอบครองของรัฐบาลทหาร	155
4.5 การทำข้อตกลงหยุดยิงระหว่างกลุ่มชาติพันธุ์กับรัฐบาล เป็นการสร้างความขัดแย้งภายในกลุ่มชาติพันธุ์	156
4.6 การลงนามหยุดยิงระหว่างรัฐบาลและกลุ่มชาติพันธุ์เป็นยุทธศาสตร์การแบ่งแยก และปกครองแต่ละกลุ่มชาติพันธุ์	160
4.7 กรณีศึกษาการทำข้อตกลงหยุดยิง: รวันดา ฟิลิปปินส์ ติมอร์ตะวันออก และศรีลังกา	162
ติมอร์ตะวันออก	162

4.8 ปัจจัยภายนอกที่ส่งผลต่อการลงนามข้อตกลงหยุดยิง ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศเมียนมา ไทย จีนและสหรัฐอเมริกา	171
บทที่ 5	176
คะฉิ่นกับข้อตกลงหยุดยิงและ การเปลี่ยนผ่านประชาธิปไตย	176
5.1 คะฉิ่นกับพัฒนาการทางการเมืองของเมียนมา	176
5.1.1 คะฉิ่นก่อนเมียนมาได้รับเอกราช ค.ศ.1944	177
5.1.2 คะฉิ่นช่วงสงครามโลกครั้งที่สอง ปีค.ศ. 1939-1944.....	178
5.1.3 คะฉิ่นช่วยเหลือญี่ปุ่นในช่วงสงครามโลกครั้งที่สอง ค.ศ.1945	180
5.1.4 คะฉิ่นกับความสัมพันธ์กับอังกฤษ ค.ศ. 1948	181
5.1.5 การปะทะกันระหว่างทหารรัฐบาลและคะฉิ่นหลังได้รับเอกราช ค.ศ. 1951	182
5.2. การปะทะทางความคิด ชาตินิยม และ ชาตินิยมของ กลุ่มชาติพันธุ์คะฉิ่น	184
5.3.การตัดสินใจลงนามข้อตกลงหยุดยิง	186
5.3.1.ความเชื่อมั่นในการเปลี่ยนแปลงไปในทางที่ดีขึ้นของรัฐบาลทหาร	186
5.3.2 ความต้องการเจรจาทางการเมือง.....	187
5.3.3 นโยบายที่ผ่อนปรนมากขึ้นของรัฐบาล	187
5.3.4 แรงจูงใจจากการได้รับการสนับสนุนทางเศรษฐกิจจากปัจจัยภายนอก	188
5.4. โครงสร้างทางการเมืองของคะฉิ่น ก่อนและหลังลงนามข้อตกลงหยุดยิง	190
5.4.1 โครงสร้างทางการเมืองและ พัฒนาการความเป็นประชาธิปไตยจากวัฒนธรรมคะฉิ่น	190
5.4.2 การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างสังคม การเมืองของคะฉิ่น หลังลงนามข้อตกลงหยุดยิง ..	194
5.4.3 พลวัตภายในการเมืองคะฉิ่นหลังยุติข้อตกลงหยุดยิง	195
5.5 การได้มาซึ่งสิทธิบางประการของคะฉิ่นหลังยุติข้อตกลงหยุดยิง.....	199
5.5.1. ที่ดินและความสำคัญต่อชาวคะฉิ่น	199
5.5.2.ประเภทของดินแดนในเมียนมา.....	201

5.5.3	ผลจากกฎหมายแบ่งประเภทของดินแดนโดยรัฐบาล ต่อกลุ่มชาติพันธุ์ และคะฉิ่น .206
5.5.4.	กรณีศึกษาการเรียกคืนดินแดนบริเวณพื้นที่ Hugawang Valley โดยรัฐคะฉิ่น 211
5.5.5	กรณีศึกษาการเรียกคืนดินแดนบริเวณรัฐ Kutkai โดยรัฐคะฉิ่น..... 212
5.5.6	กลยุทธ์การเรียกร้องดินแดนคืนโดยกลุ่มชาติพันธุ์คะฉิ่นเพื่อการแสดงความเท่าเทียมกัน ระหว่างฝ่ายรัฐบาลและฝ่ายชาติพันธุ์คะฉิ่น 215
5.5.7	กระบวนการต่อสู้ของคนคะฉิ่น เพื่อแย่งคืนที่ดินของกลุ่มชาติพันธุ์คะฉิ่นจากรัฐบาล 217
5.5.8	การต่อต้านนโยบายทำให้เป็นชาติพันธุ์พม่า Burmanization ในคะฉิ่น 218
5.6	สิทธิสงพรรคการเมืองเพื่อลงแข่งขันในการเลือกตั้ง ค.ศ. 2010 และ ค.ศ. 2012 220
	ตารางเปรียบเทียบผล ก่อน ระหว่าง และหลังยุติข้อตกลงหยุดยิง 221
5.7	ข้อตกลงหยุดยิงระหว่างรัฐบาลกับชาติพันธุ์คะฉิ่น กับแนวคิดทุนนิยมหยุดยิง 222
5.8	ผลจากการลงนามข้อตกลงหยุดยิงและยกเลิกข้อตกลงหยุดยิง ในมิติของสันติภาพและการ เปลี่ยนผ่านประชาธิปไตย 228
5.9	สรุป 231
บทที่ 6 232
	กะเหรี่ยงกับข้อตกลงหยุดยิงและการเปลี่ยนผ่านประชาธิปไตย 232
6.1	ความเป็นมาของความขัดแย้งของกะเหรี่ยงกับรัฐบาลเมียนมา จนถึงปี ค.ศ. 1995 232
6.1.1	รัฐกะเหรี่ยงในฐานะเป็นส่วนหนึ่งของสหภาพพม่า หลังประกาศเอกราช(ปี ค.ศ. 1948) 232
6.1.2	สถานะของชาติพันธุ์กะเหรี่ยงในการประชุมปางโหลง..... 235
6.1.3	พัฒนาการในการจัดตั้งองค์กรทางทหาร KNLA และองค์กรทางการเมือง KNU 239
6.1.4	พัฒนาการการสู้รบระหว่างรัฐบาลเมียนมากับชาติพันธุ์กะเหรี่ยง ปี ค.ศ. 1947-1995 240
6.1.5	การยกระดับความขัดแย้งระหว่างทหารรัฐบาลและทหารกะเหรี่ยง..... 246
6.2	ความสัมพันธ์ทางวัฒนธรรมกับปฏิบัติการทางการเมืองกะเหรี่ยง 250
6.3	การทำข้อตกลงหยุดยิงระหว่างรัฐบาลทหารและกลุ่มชาติพันธุ์กะเหรี่ยง 252

6.3.1 ช่วงก่อนทำข้อตกลงหยุดยิง (2004-2012).....	252
6.3.2 ช่วงทำข้อตกลงหยุดยิงระหว่างรัฐบาลกับกะเหรี่ยงปี ค.ศ. 2012	254
6.3.3 ความแตกแยกภายใน หลังการลงนามข้อตกลงหยุดยิง ตั้งแต่ปี ค.ศ. 2012.....	256
6.4 โครงสร้างทางการเมืองและระบบทางการเมืองของกลุ่มกะเหรี่ยง	258
6.4.1 โครงสร้างทางการเมืองของกะเหรี่ยงปีค.ศ.1974	258
6.4.1.1 รัฐธรรมนูญและรัฐสภากะเหรี่ยง	258
6.4.1.2 การจัดการเลือกตั้งภายในรัฐกะเหรี่ยงจัดขึ้นครั้งแรกในปี ค.ศ. 1952.....	259
6.4.2 การบริหารพื้นที่ภายในรัฐกะเหรี่ยง.....	260
6.4.3 การจัดการบริหารทางการเงิน.....	266
6.5 ความรุนแรง ความแตกแยก หลังลงนามข้อตกลงหยุดยิง	268
6.5.1 ความรุนแรงหลังลงนามข้อตกลงหยุดยิง	268
6.5.2 ความขัดแย้งภายในรัฐกะเหรี่ยง.....	269
6.5.3 สันติภาพเป็นเป้าหมายเดียวที่มีร่วมกัน ท่ามกลางความแตกแยกภายในกลุ่มกะเหรี่ยง	270
6.5.4 กองกำลังพิทักษ์ชายแดน กับการสร้างความแตกแยกภายในกลุ่มกะเหรี่ยง.....	271
6.5.5 ผลจากความขัดแย้งต่อโอกาสแข่งขันในการเลือกตั้งปี ค.ศ.2010 ,2012 และ 2015	273
6.5.5.1 ผลการเลือกตั้งในปี ค.ศ.2010.....	273
6.5.5.2 การยกเว้นเขตเลือกตั้ง.....	274
6.5.6 การต่อต้านภาคประชาสังคม ของฝ่ายกะเหรี่ยง โดยรัฐบาลทหาร.....	276
6.5.7 การละเมิดสิทธิมนุษยชนกะเหรี่ยง	279
6.6 การเปลี่ยนผ่านประชาธิปไตยหลังลงนามข้อตกลงหยุดยิง	283
6.6.1.1 สวนสันติภาพ กับการรับรองโดยรัฐบาล	286
6.6.1.2 สวนสันติภาพ กับ ความหมายของคำว่าสันติภาพ.....	288

6.6.1.3	สวนสันติภาพสาละวินสะท้อนมุมมองของ Kaw และหลักการกำหนดโชคชะตาตนเอง (self-determination).....	289
6.7	การลงนามข้อตกลงหยุดยิงกับการพัฒนาทางเศรษฐกิจ.....	290
6.7.1	สาเหตุหลักที่กะเหรี่ยงลงนามหยุดยิง:ปัจจัยด้านเศรษฐกิจ	293
6.7.2	การพัฒนาเศรษฐกิจของกะเหรี่ยงหลังลงนามข้อตกลงหยุดยิง	297
6.7.3	ทุนนิยมชายขอบ.....	298
6.8	สรุป ผลจากการลงนามข้อตกลงหยุดยิง	301
บทที่ 7	304
	เปรียบเทียบผลจากการทำข้อตกลงหยุดยิง	304
	ระหว่างรัฐบาลกับรัฐคะฉิ่นและรัฐกะเหรี่ยงกับการเปลี่ยนผ่านประชาธิปไตย	304
7.1	การทำข้อตกลงหยุดยิงและการยุติข้อตกลงหยุดยิงกับฝ่ายรัฐบาลรัฐคะฉิ่นและรัฐบาลรัฐกะเหรี่ยง	304
7.1.1	จุดประสงค์ในการลงนามข้อตกลงหยุดยิงของรัฐบาลรัฐคะฉิ่นและรัฐบาลรัฐกะเหรี่ยง	305
7.1.1.1	กะเหรี่ยงไม่ไว้วางใจในเนื้อหาข้อตกลงหยุดยิงกับรัฐบาล ส่วนคะฉิ่นยอมรับการลงนามทำข้อตกลงหยุดยิง	308
7.1.1.2	กะเหรี่ยงเน้นการเคารพสิทธิมนุษยชน คะฉิ่นเน้นหลักความเท่าเทียมกัน....	308
7.1.2	ผลจากการลงนามหยุดยิงและยุติการลงนามข้อตกลงหยุดยิงของรัฐบาลรัฐคะฉิ่นและรัฐบาลรัฐกะเหรี่ยง	309
7.1.2.1	ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลและกลุ่มชาติพันธุ์	309
7.2	ผลต่อการเปลี่ยนผ่านประชาธิปไตยในระดับสหภาพ และระดับภายในรัฐ	313
7.2.1	การเปลี่ยนผ่านประชาธิปไตยในระดับสหภาพเมียนมา	313
7.2.2	การเปลี่ยนผ่านประชาธิปไตยภายในระดับมลรัฐ :กรณีรัฐคะฉิ่นและรัฐกะเหรี่ยง.	314
7.2.3	ความสัมพันธ์ระหว่างการทำข้อตกลงหยุดยิงกับประชาธิปไตยในระดับมลรัฐ: กรณีกลุ่มชาติพันธุ์คะฉิ่นและชาติพันธุ์กะเหรี่ยง	317

7.2.4 แนวคิดการเปลี่ยนผ่านประชาธิปไตยแบบตามลำดับ และการเปลี่ยนผ่าน ประชาธิปไตยแบบค่อยเป็นค่อยไป โดยสัมพันธ์กับการสร้างสันติภาพทั้งเชิงบวกและ เชิงลบ (การทำข้อตกลงหยุดยิงกับประชาธิปไตยทั้งในระดับสหภาพและในระดับมลรัฐ)	318
7.3 พลวัตทางการเมืองของรัฐชาติพันธุ์คะฉิ่นและกะเหรี่ยงก่อนและหลังลงนามข้อตกลงหยุดยิง	322
7.4 ความสัมพันธ์ต่อกรณีการสร้างข้อตกลงหยุดยิงระหว่างรัฐคะฉิ่นและรัฐกะเหรี่ยงในการลงนาม ข้อตกลงหยุดยิงทั้งประเทศ (National Ceasefire Agreement :NCA)	329
7.5.การพัฒนาทางเศรษฐกิจต่อกลุ่มชาติพันธุ์คะฉิ่นและกะเหรี่ยงโดยรัฐบาล หลังลงนามข้อตกลง หยุดยิง	330
บทที่ 8	342
ความสัมพันธ์สามเส้าระหว่างข้อตกลงหยุดยิง สันติภาพ และความเป็นประชาธิปไตย	342
8.1 ปฏิสัมพันธ์สามเส้าระหว่างสามแนวคิด คือ สันติภาพ ข้อตกลงหยุดยิงและประชาธิปไตย	343
8.2 ผลจากการทำข้อตกลงหยุดยิง ในด้านกระบวนการสันติภาพและประชาธิปไตยในเมียนมา	346
8.3 การมองประชาธิปไตยในเมียนมาระหว่างสองฝ่าย	349
8.3.1 ประชาธิปไตยในสายตารัฐบาลเมียนมา	349
8.3.2 ประชาธิปไตยในสายตาของกลุ่มชาติพันธุ์	352
บทที่ 9	358
สรุปผลการวิจัยและข้อเสนอแนะ	358
9.1 ข้อตกลงหยุดยิง สันติภาพ กับการเปลี่ยนผ่านประชาธิปไตย	360
9.2 การทำข้อตกลงหยุดยิงกับทุนนิยมหยุดยิง	367
9.3 ข้อตกลงหยุดยิงกับการพัฒนาเศรษฐกิจเมียนมา	368
9.4 กลุ่มทหารรักษาความรุนแรงไว้ในพื้นที่กลุ่มชาติพันธุ์เพราะทหารยังคงต้องการรับงบประมาณ	368
ภาคผนวก ก	371
ภาคผนวก ข	376

ภาคผนวก ค.....	377
ภาคผนวก ง.....	378
บรรณานุกรม.....	381
ประวัติผู้เขียน.....	413



จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

สารบัญตาราง

หน้า

ตารางที่ 1 แสดงช่วงเวลาการลงนามข้อตกลงหยุดยิง("List of Ceasefire Agreements with the Junta," 2004)	7
ตารางที่ 2 แสดงช่วงเวลา พื้นที่ และกลุ่มบุคคลที่ได้รับอนุญาตให้สัมภาษณ์	24
ตารางที่ 3 ตารางแสดงตำแหน่งสูงสุด 5 ตำแหน่งของคะฉิ่น(kumbun, 2018)	192
ตารางที่ 4 ตารางเปรียบเทียบผล ก่อน ระหว่างและหลังยุติข้อตกลงหยุดยิง.....	221
ตารางที่ 5 เปรียบเทียบการปกครองตนเองของฝ่าย KNU ก่อนและหลังการลงนามข้อตกลงหยุดยิง	282

สารบัญรูปภาพ

หน้า

ภาพที่ 1 แสดงพื้นที่ตั้งกลุ่มชาติพันธุ์ในสหภาพเมียนมา(Commons, 2016).....	10
ภาพที่ 2 แสดงกรอบการเปลี่ยนผ่านประชาธิปไตย โดยประกอบด้วยเจ็ดแนวทาง(Munck & Leff, 1997b, p. 346).....	56
ภาพที่ 3 แสดงแนวทางการเปลี่ยนเป็นประชาธิปไตยที่ตัดตอนเอาเป็นบางส่วนจากรูปภาพที่หนึ่งเพื่อนำมาประยุกต์กับสถานการณ์ที่เกี่ยวข้องกับเมียนมา(Share, 1987, p. 530).....	56
ภาพที่ 4 แสดงแนวทางการเปลี่ยนผ่านประชาธิปไตยตามแนวทางของโดนัลด์ แชร์ (Share, 1987).....	59
ภาพที่ 5 แสดงความหมายของคำว่า สันติภาพเชิงบวก และสันติภาพเชิงลบ	67
ภาพที่ 6 แสดงความสัมพันธ์ระหว่างความรุนแรงและสันติภาพในเชิงบุคคลและในเชิงโครงสร้าง... ..	68
ภาพที่ 7 แสดงช่วงเวลาทำข้อตกลงหยุดยิงโดยแบ่งออกสี่ช่วง (Min & Oo, 2007)ก.....	146
ภาพที่ 8 แสดงพื้นที่กองพันทั้งเจ็ดของรัฐกะเหรี่ยง("karen Heritage : Karen Newslines").....	151
ภาพที่ 9 แสดงกองกำลังทหารของกลุ่มชาติพันธุ์ในเมียนมา(Stratfor, 2016).....	159
ภาพที่ 10 แสดงพื้นที่เขตปกครองพิเศษ (Nilsen, 2013, p. 127).....	159
ภาพที่ 11 แสดงปฏิบัติการทหารในช่วงเจรจาและระหว่างลงนามข้อตกลงหยุดยิง	161
ภาพที่ 12 แสดงเส้นทางการลงทุนของจีนยังพื้นที่เชื่อมต่อระหว่างชายแดนคะฉิ่นและรัฐฉาน และที่ตั้งเมือง Ruili	189
ภาพที่ 13 แสดงตำแหน่งผู้ปกครองและผู้ใต้ปกครองโดยเปรียบเทียบระหว่างสหภาพเมียนมา รัฐฉาน และรัฐคะฉิ่นโดยแสดงตำแหน่งผู้ปกครองเหนือดินแดนที่มีความคล้ายคลึงกัน.....	192
ภาพที่ 14 แสดงชนชั้นของชาวคะฉิ่น	193
ภาพที่ 15 แสดงพื้นที่บริเวณตอนเหนือของรัฐฉาน ภายใต้คำนิยาม “Land Grabbing” โดยรัฐบาลทหาร(Nungcartographer, 2018).....	208
ภาพที่ 16 แสดงเขตที่ตั้งของ Hagawng Valley ซึ่งตั้งอยู่ทางตะวันตกของรัฐคะฉิ่น(Myanmar Forum Online, 2006).....	210

ภาพที่ 17 แสดง ที่ตั้งของพื้นที่ทำเหมืองแร่ใน Hagawang Valley ในปี ค.ศ. 2006(Kachin Development Networking Group, 2007) 211

ภาพที่ 18 แสดงที่ตั้ง ของรัฐ Kutkai ในเขตทางตอนเหนือของฉาน(Free Burma Rangers, 2018b) 212

ภาพที่ 19 แสดงทำเลที่ตั้งเมืองที่ผลิตหยก ((kachin News Group, 2011) 225

ภาพที่ 20 ภาพที่สองแสดงพื้นที่เมือง Hpakan ตั้งอยู่ใกล้เมืองหลัก Myitkyina(Hughes, 2018) 225

ภาพที่ 21แสดงที่ตั้งของเมือง Hpakant แหล่งผลิตหยก และเมืองMyitkyina และ Waingmaw สองเมืองหลักที่ต้องส่งกระแสไฟฟ้าโดยบริษัท Buga ไปยังเมือง Hpakant(Free Burma Rangers, 2018a)..... 227

ภาพที่ 22 แสดงพื้นที่ตั้งเขตโกก้าง(Radio Free Asia, 2017) ซึ่งมีกองกำลังในนาม กองทัพพันธมิตรประชาธิปไตยแห่งชาติเมียนมา (Myanmar National Democratic Alliance Army:MNDAA) โกก้างได้แยกตัวออกจากพรรคคอมมิวนิสต์พม่าและจัดตั้งกองทัพพันธมิตรประชาธิปไตยแห่งชาติเมียนมากลายเป็นกองทัพโกก้างมีจำนวนราว 1,500-2,000 คน(South, 2008a)..... 241

ภาพที่ 23 บ่งชี้แผนที่ตำบลและเมืองในเขตย่างกุ้ง (Yangon City Development Committee, 2014)..... 242

ภาพที่ 24 แสดงพื้นที่เขตตำบลต่าง ๆ ในกะเหรี่ยง(College of Asia and Pacific, 2011)โดยที่หมายเลขสี่ แสดงที่ตั้งเมือง Insein..... 242

ภาพที่ 25 ค่ายกอมูร่าแหล่งที่มา สำนักข่าวชายขอบ 248

ภาพที่ 26 แสดงแหล่งที่ตั้งของแม่ตะวอ ใกล้แม่น้ำเมยและติดชายแดนไทย(สำนักข่าวชายขอบ, 2557)..... 248

ภาพที่ 27แสดงแหล่งที่ตั้งของแม่ตะวอ ใกล้แม่น้ำเมยและติดชายแดนไทย(กลุ่มแม่ล่อหะ, 2552) 249

ภาพที่ 28 แสดงพื้นที่ของรัฐกะเหรี่ยง ตามความเข้าใจของรัฐกะเหรี่ยง ในขณะที่รัฐบาลเมียนมาพยายามรุกรานเข้าครอบครองพื้นที่กะเหรี่ยงผ่านโครงการบริหารทางเศรษฐกิจ (Unit, 2017) 260

ภาพที่ 29 แสดงพื้นที่ที่ยังปะทะกันระหว่างรัฐบาลเมียนมากับกลุ่มชาติพันธุ์และแสดงขอบเขตด้านใต้ของรัฐกะเหรี่ยงกับพื้นที่เชื่อมต่อ กับเขต Tanintharyi (Free Burma Rangers, 2016)..... 261

ภาพที่ 30 แสดงพื้นที่ครอบครองดินแดนตามความเข้าใจของกะเหรี่ยง 262

ภาพที่ 31 แสดงพื้นที่ครอบครองของรัฐกะเหรี่ยงตามความเข้าใจของรัฐบาลเมียนมา (South, 2011)	262
.....	
ภาพที่ 32 แสดงอาณาเขตพื้นที่ที่ตั้งหลักของกองพลที่ห้า และเขตภายใต้การปกครองสีดำ(Supreme Headquarter KNU, 2010).....	263
ภาพที่ 33 แสดงอาณาเขตพื้นที่ตั้งในเขตพื้นที่ Hpa-an (Pa-an) และเขต Myaing Gyi Hgu ซึ่งเป็นพื้นที่ควบคุมโดยพระอูธุสนะ(Keenan, 2016)	264
ภาพที่ 34 ใบประกาศแสดงการจัดงานสัมมนาความรุนแรงในกะเหรี่ยงที่ย้อนกลับมาอีกครั้ง ณ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่(Karen Peace Support Network, 2018c)	277
ภาพที่ 35 แสดง พื้นที่สร้างถนนเพิ่มเติมของทหารรัฐบาลที่เข้ามายังเขตกองพลที่ห้า (Mutraw District) (Karen Peace Support Network, 2018b)	279
ภาพที่ 36แสดงพื้นที่ ถนน Bu Sa Kee Road โดยเชื่อมเมือง Ler Mu plaw ไปยังเมือง Kay Pu(Keenan, 2018).....	279
ภาพที่ 37 และ ภาพที่ 38 แสดง Shwe kokko (Kawmoorah) ดินแดนปากขวดที่เข้าออกได้ทางเดียว(Oo, 2019).....	281
ภาพที่ 39แสดงพื้นที่ปฏิบัติการทหารรัฐบาลยังพื้นที่ที่ลงนามข้อตกลงหยุดยิง(Free Burma Rangers, 2013)	284
ภาพที่ 40 แสดงทำเลที่ตั้งสวนสันติภาพสาละวินในเขต มูทราว (Mutraw District) โดยจำแนกพื้นที่เขตดินแดนตามธรรมเนียม (Kaw Customary Territories) พื้นที่เขตป่าชุมชน พื้นที่ศักดิ์สิทธิ์สัตว์ป่า พื้นที่ป่าสำรอง เป็นต้น (Burmalink, 2018).....	285
ภาพที่ 41 แสดงเขตพื้นที่ปกครองของกะเหรี่ยงโดยแบ่งออกเป็น เจ็ดกองพล เพื่อให้เห็นในรายละเอียดเขตการปกครองอื่นๆร่วมด้วย(Oh, 2013)	291
ภาพที่ 42 แสดงเขตพื้นที่ปกครองของกะเหรี่ยงโดยแบ่งออกเป็น เจ็ดกองพล โดยเปรียบเทียบกับรูปภาพที่เก่าที่รายละเอียดด้านชื่อเมืองอื่นๆ เป็นเพียงภาพคล้ายๆ(พงษ์พันธุ์ ชุ่มใจ, 2562)	292
ภาพที่ 43 แสดงพื้นที่เชื่อมต่อระเบียงเศรษฐกิจ (East-West Corridor) (ณัฐธยาน์ โสกุล, (n.d.))	293
ภาพที่ 44 แสดงทำเลทางเศรษฐกิจที่สำคัญของเมียนมาในเขตเจ้าผิว(Kyaukphyu) ที่กำลังอยู่ในช่วงก่อสร้างท่อส่งน้ำมันและก๊าซ เขตทวาย(Dawei)แหล่งผลิตก๊าซและน้ำมันและเส้นทางเชื่อมต่อมายังรัฐ	

ไทย และเขตทิลาวา (Thilawa)เป็นศูนย์กลางระบบการจัดส่งสินค้าและอำนวยความสะดวกด้านการขนส่ง (The Economist, 2014)..... 294

ภาพที่ 45 แสดงทำเลเขตเศรษฐกิจพิเศษทิลาวา ตั้งอยู่ใกล้เคียงเมืองหลวง ย่างกุ้ง โดยบริษัทร่วมลงทุนหลักมาจากญี่ปุ่นเช่นบริษัทซูซูกิมอเตอร์ และนิสสันมอเตอร์ (Myanmar Report 2014 Feb, 2557)..... 295

Figure 46 แสดงการระยะทางการตั้งจากเขตเกาะมะมายังชายแดนไทย และการตั้งแท่นขุดเจาะน้ำมัน(Ivy, 1995)..... 295

ภาพที่ 47 แสดงความสัมพันธ์ระหว่างข้อตกลงหยุดยิง สันติภาพ และการเปลี่ยนผ่านประชาธิปไตย 319

ภาพที่ 48..... 338

ภาพที่ 49 แสดงเส้นทางสายเอเชียหมายเลขหนึ่ง(Travel News, 2017) 339

ภาพที่ 50 แสดงเส้นทางหลวงเอเชียหมายเลข1 โดยลากเส้นจากสามประเทศคือ อินเดีย เมียนมา มายังรัฐไทย(Dutta, 2018)..... 340

ภาพที่ 51 แสดงความสัมพันธ์สามเส้าระหว่าง การทำข้อตกลงหยุดยิงกับการเปลี่ยนประชาธิปไตย 345

บทที่ 1

บทนำ

ความขัดแย้งระหว่างรัฐบาลและชาติพันธุ์ เป็นหนึ่งในปัจจัยหลักในความสัมพันธ์ในพัฒนาการทางเมืองและการเปลี่ยนผ่านสู่ ประชาธิปไตยในเมียนมา ในบทนี้จะอธิบายให้เห็นถึงพัฒนาการทางการเมือง และการเปลี่ยนผ่านประชาธิปไตยในเมียนมา โดยข้อตกลงหยุดยิงถือว่ามีความสำคัญในความสัมพันธ์ดังกล่าว

ความเป็นมาและสภาพปัญหา

หลังจากเหตุการณ์ ในวันที่ 8 เดือน สิงหาคม ค.ศ.1988 กลุ่มอาชีพ กลุ่มแรงงาน พระนักศึกษา มหาวิทยาลัยอย่าง กุ้ง และประชาชนชาวเมียนมาทั่วไป เดินขบวนโดยสันติเพื่อเรียกร้องการเปลี่ยนแปลงประชาธิปไตย อันเนื่องมาจากปัญหาทางเศรษฐกิจและการยกเลิกธนบัตรจำนวนหนึ่ง ซึ่งรัฐบาลเมียนมาได้ใช้กำลังปราบปรามอย่างรุนแรง นำไปสู่ความไม่ชอบธรรมของรัฐบาลทหารในการปกครองสหภาพเมียนมาต่อไป ทั้งนี้ ความพยายามสร้างความชอบธรรมของรัฐบาลเมียนมาประกอบด้วย

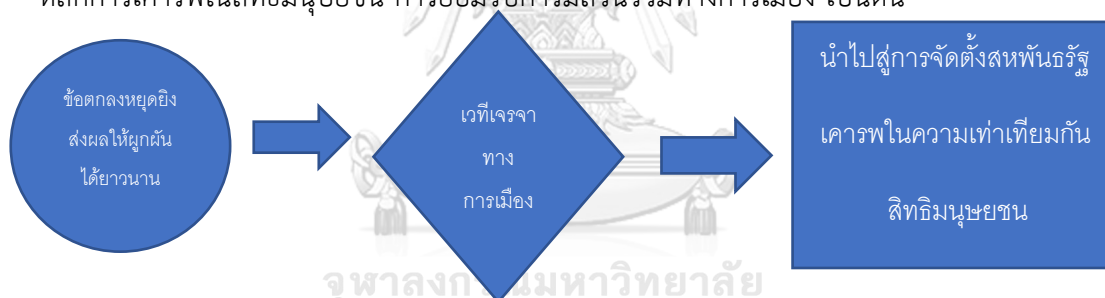
การจัดให้มีการเลือกตั้ง ในปี ค.ศ.1990 เมื่อผลการเลือกตั้งปรากฏว่า พรรคสันนิบาตแห่งชาติเพื่อประชาธิปไตย (National League of Democracy: NLD) ได้รับคะแนนเสียงท่วมท้น แต่รัฐบาลเมียนมาประกาศว่าต้องรอให้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่เสร็จสิ้นลงก่อน จึงจะยอมให้เป็นไปตามผลการเลือกตั้ง ทำให้พรรคสันนิบาตแห่งชาติเพื่อประชาธิปไตย เตรียมร่างรัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1990(The 1990 Provisional Constitution (draft)) ทั้งนี้เนื้อหาฉบับดังกล่าวได้ปรับแก้รัฐธรรมนูญ ค.ศ.1947 ยกเว้นกรณีการแก้ไขสภาเชื้อชาติ (สภาสูง)ที่ยังไม่อาจเจรจากับแต่ละกลุ่มชาติพันธุ์ในประเด็นด้านอำนาจ สิทธิ และการฝึกหัด

ทั้งนี้ ในการประชุมสภาแห่งชาติรัฐบาลยังคงไม่ยอมรับรัฐธรรมนูญฉบับร่างดังกล่าว ทั้งนี้ รัฐบาลออกกฎหมาย ปกป้องการเปลี่ยนผ่านของรัฐอย่างเป็นระบบและสันติภาพ เพื่อดำรงไว้ซึ่งศักยภาพในการปฏิบัติหน้าที่ของสภาแห่งชาติให้เป็นไปตามหน้าที่ความรับผิดชอบ ปลอดภัยจากการถูกรบกวนและต่อต้าน (The Law Protecting the Peaceful and Systematic Transfer of State Responsibility and the Successful Performance of the Functions of the National Convention against Disturbances and Oppositions)กฎหมายดังกล่าว ยังคุ้มครองเสถียรภาพของรัฐ สันติภาพและความสงบสุขจากการปฏิบัติตามกฎหมายและระเบียบ ดังนั้นจึงห้ามการเดินขบวน การแสดงออกทั้งการพูดและการเขียนที่ส่งผลไปในทางลบในการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐบาลที่

จะดำรงระเบียบและความสงบสุข (Tin Maung Maung Than: The Essential Democratization and the Unitary State in Myanmar. South East Asia Research .12.2 pp.204-205)

นอกจากนั้น รัฐบาลเมียนมาได้เสนอการ modus vivendi ความตกลงชั่วคราว หรือ เรียกว่า เป็น ข้อตกลงหยุดยิง (ceasefire agreement) เพื่อยุติการทำสงคราม ระหว่างรัฐบาลเมียนมา กับ กลุ่มชาติพันธุ์ในเมียนมา โดยแต่ละฝ่ายคู่สงครามสามารถครอบครองอาวุธได้ ทั้งนี้เพื่อเป็นการตอบแทนรัฐบาลได้เสนอโครงการพัฒนาทางเศรษฐกิจครอบคลุมพื้นที่ทั้งประเทศสหภาพเมียนมา (ibid p.206)

ผลจากข้อเสนอความตกลงชั่วคราวเพื่อการหยุดยิง พบว่า ยังคงมีการปะทะกันระหว่างกลุ่ม คู่ลงนามทั้งฝ่ายรัฐบาลและฝ่ายกลุ่มชาติพันธุ์ แม้ว่าข้อตกลงหยุดยิงจะเหมือนนำไปสู่สันติภาพ แต่มิได้สร้างสันติภาพให้เกิดขึ้นระหว่างสองฝ่าย เพราะรัฐบาลเมียนมาเข้ายึดดินแดนกลุ่มชาติพันธุ์ หลังลงนามข้อตกลงหยุดยิงโดยยึดครองบางพื้นที่และดึงเอาทรัพยากรของกลุ่มชาติพันธุ์ นอกจากนี้ ด้านการเปลี่ยนผ่านสู่ประชาธิปไตย เป็นเพียงแนวทางการยุติการปะทะกันชั่วคราวแต่มิได้นำไปสู่ สันติภาพได้อย่างแท้จริง รวมไปถึงการเคารพในหลักการพื้นฐานเช่น ความเท่าเทียมกันของกลุ่มชาติพันธุ์ (จัดการปกครองแบบสหพันธรัฐโดยที่ มลรัฐของกลุ่มชาติพันธุ์ เท่าเทียมกันกับรัฐบาลกลาง) หลักการเคารพในสิทธิมนุษยชน การยอมรับการมีส่วนร่วมทางการเมือง เป็นต้น



ตาราง 1 แสดงความสัมพันธ์ระหว่างข้อตกลงหยุดยิง การเจรจาทางการเมืองและการจัดตั้งสหพันธรัฐ

กลุ่มชาติพันธุ์คะฉิ่น และกะเหรี่ยง เป็นกลุ่มชาติพันธุ์ที่ผู้เขียนวิทยานิพนธ์ ให้ความสนใจ โดยเป็นกลุ่มชาติพันธุ์ที่มีพื้นที่ขนาดกลาง และมีกองกำลังทหารที่เข้มแข็ง อีกทั้งยังมีพื้นที่ติดชายแดน อันส่งผลให้ได้รับความช่วยเหลือจากรัฐข้างเคียง ทั้งนี้ การทำข้อตกลงหยุดยิงระหว่างรัฐบาลกับกลุ่มชาติพันธุ์ทั้งสอง ดำรงสถานะที่ต่างกัน โดยที่ฝ่ายกลุ่มชาติพันธุ์คะฉิ่นได้ยุติข้อตกลงหยุดยิง (ระหว่าง ค.ศ. 1994-2011) ไปแล้ว ในขณะที่ฝ่ายกลุ่มชาติพันธุ์กะเหรี่ยงยังคงผูกพันปฏิบัติตามข้อตกลงหยุดยิง (ระหว่าง ค.ศ. 2012- ปัจจุบัน) โดยที่ช่วงเวลาของทั้งสองกลุ่มชาติพันธุ์ แม้จะเป็นช่วงเวลาที่มิใช่ระยะห่างกัน แต่การเริ่มต้นข้อตกลงหยุดยิงโดยรัฐบาลเมียนมาได้เริ่มต้น ในปี ค.ศ. 1989 และยังคงดำเนินต่อมาจนถึงปัจจุบัน (ค.ศ.2020) โดยที่ กลุ่มชาติพันธุ์ที่ได้ยุติข้อตกลงหยุดยิงกับรัฐบาลแล้วนั้น

รัฐบาลเมียนมายังได้เสนอข้อตกลงหยุดยิงในกรอบใหม่ คือข้อตกลงหยุดยิงแบบพหุภาคี หรือข้อตกลงหยุดยิงทั่วประเทศ และยังได้เรียกร้องให้กลุ่มชาติพันธุ์ที่ยุติข้อตกลงหยุดยิงพิจารณาทำข้อตกลงหยุดยิงกับรัฐบาลอีกครั้ง

ผลจากการลงนามข้อตกลงหยุดยิงคือ การสัญญาของรัฐบาลที่จะดำเนินการจัดเวทีเจรจาทางการเมือง แต่กระนั้นรัฐบาลจะจัดให้มีเวทีการเจรจาทางการเมืองในระดับสหภาพ ด้วยเงื่อนไขที่เมื่อทุกกลุ่มชาติพันธุ์ตกลงลงนามข้อตกลงหยุดยิงทุกกลุ่ม จึงทำให้ข้อตกลงหยุดยิงยังคงเป็นประเด็นที่ยังคงมีความสำคัญ นอกจากนั้นผู้เขียนยังพบว่า การลงนามข้อตกลงหยุดยิงกับรัฐบาล ยังไม่อาจสร้างความแน่ใจได้ว่ารัฐบาลจะปฏิบัติตามได้ ทั้งนี้การลงนามข้อตกลงหยุดยิงยังทำให้รัฐบาลเข้าไปยังพื้นที่กลุ่มชาติพันธุ์ที่ ขยายอิทธิพลเข้าไปครอบครองทรัพยากรกลุ่มชาติพันธุ์ ทั้งยังละเมิดสิทธิมนุษยชนในทางตรงข้าม การยุติข้อตกลงหยุดยิงจะเป็นแนวทางที่น่าสนใจ เมื่อรัฐบาลหันมาสนใจในข้อต่อรองกลับกลุ่มชาติพันธุ์มากขึ้น ทั้งยังเป็นปัจจัยกระตุ้นในประชาชนชาติพันธุ์หันมาสนใจและเข้าร่วมทางการเมือง

นอกจากนั้น การลงนามข้อตกลงหยุดยิงต่อกลุ่มชาติพันธุ์ยังถือได้ว่า เป็นกระบวนการส่งเสริมการเปลี่ยนผ่านไปสู่ประชาธิปไตยตามแนวทางสถาบัน เช่นเดียวกันการมีรัฐธรรมนูญและพรรคการเมือง ซึ่งการเปลี่ยนผ่านไปสู่ประชาธิปไตยในทางสถาบันไม่อาจส่งเสริมการเปลี่ยนผ่านไปสู่ประชาธิปไตยได้ทุกกลุ่มชาติพันธุ์หรือกลุ่มสังคม การส่งเสริมการเปลี่ยนผ่านไปสู่ประชาธิปไตยในอีกแนวทางหนึ่ง ด้วยการเริ่มต้นจากการพัฒนาคุณค่าประชาธิปไตยด้านอื่นๆ ก่อน เช่น วัฒนธรรมทางการเมือง ความเท่าเทียมกัน การเคารพในสิทธิทางการเมืองและสิทธิมนุษยชน เป็นต้นยังมีความสำคัญ เทียบได้กับว่าพัฒนาจากกลไกทางสังคมไม่ใช่กลไกทางสถาบัน ดังนั้นการส่งเสริมไปสู่ประชาธิปไตยแบบไม่มีข้อผูกพันจากลงนามข้อตกลงหยุดยิงจะส่งเสริมประชาธิปไตยได้ดีกว่าแบบการลงนามข้อตกลงหยุดยิง เป็นสิ่งที่ผู้เขียนวิทยานิพนธ์นี้ ต้องการศึกษาค้นคว้าโดยเลือกผ่านกลุ่มชาติพันธุ์สองกลุ่ม คือ กลุ่มชาติพันธุ์คะฉิ่นที่ยุติข้อตกลงหยุดยิง และกลุ่มชาติพันธุ์กะเหรี่ยงที่ยังดำรงข้อตกลงหยุดยิง

1.1.1 พัฒนาการทางการเมืองและการเปลี่ยนผ่านประชาธิปไตยในเมียนมาก่อนทำข้อตกลงหยุดยิง (1947-1988)

ยุคประกาศเอกราช

เมียนมาประกาศเอกราชจากอังกฤษ พร้อมรัฐธรรมนูญที่จัดทำขึ้นในปี ค.ศ.1947 ที่มีเนื้อหาแตกต่างจากสนธิสัญญาปางโหลงที่ลงนามให้มีขึ้นในปี ค.ศ. 1946 อันเป็นข้อตกลงระหว่างนายพลอ

องซาน และกลุ่มชาติพันธุ์ที่ร่วมมือกันต่อสู้เพื่อเอกราชแห่งสหภาพพม่า ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญต่อความขัดแย้งในเวลาต่อมา

โดยเนื้อหารัฐธรรมนูญสหภาพพม่า ค.ศ. 1947 มาตราที่ 6 ระบุรูปแบบแห่งรัฐ โดยแบ่งออกเป็นสามระบบคือ ระบบรัฐบาลกลาง รัฐบาลมลรัฐที่ชาติพันธุ์ถูกนับจากการลงนามในสนธิสัญญาปางโหลง (ฉาน คะฉิ่น และฉิน) และรัฐบาลมลรัฐที่ชาติพันธุ์ไม่ถูกนับเพราะไม่ลงนามสนธิสัญญาปางโหลง (กะเหรี่ยง และรัฐคะยาห์¹) การบริหารสหภาพเมียนมาหลังได้รับเอกราชเป็นการรวมศูนย์อำนาจเข้าสู่ศูนย์กลาง รัฐมนตรีแห่งรัฐกลุ่มชาติพันธุ์มาจากรัฐบาลกลางแต่งตั้งโดยประธานาธิบดีและเสนอชื่อโดยนายกรัฐมนตรี² แต่ละมลรัฐจัดการปกครองส่วนท้องถิ่นได้เอง แต่กว่าจะมาถึงการบังคับใช้รัฐธรรมนูญแห่งสหภาพเมียนมา ค.ศ. 1947 พัฒนาการทางประวัติศาสตร์ ทั้งประวัติความขัดแย้งทางชาติพันธุ์และการเรียกร้องประชาธิปไตยในเมียนมาจะได้กล่าวถึงต่อไป

ปี ค.ศ. 1947-1974 (สองรัฐธรรมนูญที่สำคัญของสหภาพพม่า)

ในการแบ่งยุคใช้ลำดับความขัดแย้งและกรอบกำหนดความสัมพันธ์ของชาติพันธุ์ที่เป็นไปตามเนื้อหารัฐธรรมนูญ

จากการลงนามสนธิสัญญาปางโหลงในปี ค.ศ. 1946 ด้วยความตกลงร่วมกันระหว่างกลุ่มชาติพันธุ์และรัฐบาลสหภาพพม่า โดยที่กลุ่มชาติพันธุ์ที่ลงนามได้แก่ ฉิน คะฉิ่น ฉาน ตัดสินใจที่อยู่ร่วมกันในสหภาพพม่าหลังได้รับเอกราชโดยจะได้สิทธิแบ่งแยกในอีก 10 ปีต่อมา แสดงให้เห็นความสัมพันธ์ที่ดีระหว่างกลุ่มชาติพันธุ์และรัฐบาลกลางที่สุดเท่าที่เคยมีมา ซึ่งเป็นช่วงเวลาก่อนการประกาศเอกราชแห่งเมียนมา เป็นภาพแห่งความเท่าเทียมระหว่างกลุ่มชาติพันธุ์

หลังการเลือกตั้งที่จัดให้มีขึ้นในวันที่ 9 เมษายน ค.ศ. 1947 ผลปรากฏว่านายพล อองซาน จากพรรคสันนิบาตเสรีภาพประชาชนต่อต้านฟาสซิสต์ ได้รับคะแนนเสียงสูงสุด แต่สามเดือนต่อมาท่านนายพลอองซาน ถูกลอบสังหาร ทำให้นายอู๋ขึ้นมาเป็นผู้นำพรรคสันนิบาตเสรีภาพประชาชนต่อต้านฟาสซิสต์ ในอีกสองเดือนต่อมารัฐธรรมนูญปี ค.ศ. 1947 ประกาศใช้

¹The Territories that were heretofore known as the Karenni States ,viz., Kantarawaddy, Bawlake and Kyebogyi, shall form a constituent unit of the Union of Burma and be hereafter known as the Kayah State. หมวดที่ 1 มาตราที่ 6 รูปแบบแห่งรัฐ (Form of State)

² รัฐธรรมนูญแห่งสหภาพเมียนมา ค.ศ. 1947 ระบุความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มชาติพันธุ์และรัฐบาลสหภาพเมียนมา ในลักษณะการรวมอำนาจเข้าสู่ศูนย์กลาง และเนื้อหารัฐธรรมนูญได้กำหนดอำนาจบางประการ แก่รัฐกลุ่มชาติพันธุ์ที่มีลักษณะคล้ายกับเป็นรัฐมลรัฐ โดยที่อำนาจการบริหารภายในรัฐมลรัฐมาจากรัฐบาลกลาง ประธานาธิบดีแต่งตั้งรัฐมนตรีสภาแห่งรัฐกลุ่มชาติพันธุ์ โดยเสนอชื่อโดยนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีสภาแห่งรัฐกลุ่มชาติพันธุ์มีหน้าที่ออกกฎหมายของรัฐของกลุ่มชาติพันธุ์ และกฎหมายต้องได้รับการอนุมัติโดยประธานาธิบดีแห่งสหภาพเมียนมา ตัดตอนมาจากมาตรา 169 ส่วนที่ 2 สภาแห่งรัฐคะฉิ่น รัฐธรรมนูญแห่งสหภาพเมียนมา ค.ศ. 1947

ทั้งนี้เนื้อหารัฐธรรมนูญ ค.ศ.1947 มาตราที่ 10 ได้ระบุเนื้อหาเกี่ยวกับสิทธิถอนตัวของรัฐคะฉิ่น ฉานและฉิน โดยได้ระบุเงื่อนไขเพิ่มเติมที่เป็นทำให้การถอนตัวของรัฐทั้งสามเป็นไปได้ยากมากขึ้น เช่น ต้องได้เสียงสอง ใน สามของสภาแห่งรัฐ และผู้นำรัฐต้องแจ้งให้ผู้นำสหภาพทราบเพื่อดำเนินการลงประชามติ ซึ่งเป็นเงื่อนไขเพิ่มเติมจากจากสนธิสัญญาปางโหลง³ ฉะนั้นรัฐธรรมนูญปี ค.ศ. 1947 อาจกล่าวได้ว่ามีความใกล้เคียงกับข้อตกลงปางโหลง แต่ไม่เป็นที่ยอมรับต่อกลุ่มชาติพันธุ์

จากการเลือกตั้งหลังได้รับเอกราช นายอู๋ ได้รับเลือกตั้งให้ดำรงตำแหน่งประธานาธิบดีสามสมัย โดยยุทธศาสตร์ภายใต้การนำของผู้นำ อู๋ คือ สร้างความรู้สึกชาตินิยม และรวมเป็นเอกภาพแห่งสหภาพเมียนมา ผ่านนโยบายทำให้ทุกกลุ่มชาติพันธุ์เป็นเมียนมา (Burmanization) โดยกำหนดให้ใช้ภาษาเมียนมา นับถือศาสนาพุทธ รวมทั้งรวมศูนย์อำนาจเข้าสู่ส่วนกลาง นอกจากนี้รัฐบาลเมียนมาต่อต้านรัฐตะวันตก เนื่องจากรัฐตะวันตกจะทำให้เมียนมาเป็นประเทศแพ้สงครามและ สนับสนุนให้เมียนมาปกครองในรูปแบบประชาธิปไตย(ตุลยภาค ปรีชารัชช, 2551) ทั้งนี้การใช้นโยบายประชาธิปไตยและสิทธิมนุษยชนที่ตะวันตกกำหนดให้เป็นไปตามระเบียบโลกใหม่นั้น สำหรับรัฐบาลเมียนมามองว่าเป็นเพียงข้ออ้างที่ประเทศตะวันตกเข้ามาเพื่อหาผลประโยชน์

หลังจากครบกำหนด 10 ปีที่รัฐฉาน ฉิน คะฉิ่น คะยาห์ และคะเรนนิ สามารถเลือกถอนตัวตามเนื้อข้อตกลงปางโหลง และรัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1947 โดยเมื่อครบกำหนดเงื่อนไขเวลา รัฐบาลอู๋ ไม่ได้ดำเนินการตามพันธกรณี แต่สู้รบกับฝ่ายกลุ่มชาติพันธุ์ที่ลุกฮือขึ้นต่อสู้ กับรัฐบาล ทำให้กลุ่มชาติพันธุ์ยื่นข้อเสนอสหพันธรัฐฉาน (Shan Federal Proposal) เพื่อจุดประสงค์จัดตั้งสหภาพมาให้เป็นระบบสหพันธรัฐ(Sao Singha, 1961) โดยเนื้อหาข้อเสนอสหพันธรัฐฉาน ไม่ได้แค่เน้นการจัดตั้งสหพันธรัฐ แต่เน้นสร้างความเท่าเทียมกันระหว่างชาติพันธุ์ต่างๆ กับ รัฐบาล โดยไม่ได้ต้องการแบ่งแยกเป็นรัฐเดี่ยว (Yaunghwe 1987) ต่อมาอู๋เริ่มมีท่าทีเห็นด้วยกับการจัดตั้งสหพันธรัฐ เป็นสาเหตุสำคัญทำให้นายพลเนวิน ตัดสินใจก่อรัฐประหารรัฐบาลอู๋ในปี ค.ศ. 1962

ยุคปี ค.ศ.1974-1988 (ยุคก่อนนักศึกษาและประชาชนปฏิวัติ)

ในยุคนี้ความขัดแย้งระหว่างรัฐบาลและกลุ่มชาติพันธุ์เพิ่มมากขึ้น ขณะเดียวกันชาติพันธุ์ก็แข็งแรงแม้ขึ้น นับตั้งแต่เนยพลเนวินก่อการปฏิวัติ ทำให้การปกครองโดยระบบทหารในเมียนมาเริ่มต้นขึ้น และยิ่งเข้มข้นมากขึ้นหลังการบังคับใช้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ค.ศ. 1974 ที่ให้อำนาจฝ่ายทหารเบ็ดเสร็จเด็ดขาด รัฐธรรมนูญกำหนดให้มีสภาเดียว (Unicameral) คือ สภาประชาชนเพียงสภาเดียวและพรรคการเมืองพรรคเดียวคือ พรรคโครงการสังคมนิยมแห่งเมียนมา Burma Socialist Program Party (BSPP) ทั้งยังสนับสนุนการรวมศูนย์ทางเศรษฐกิจตามแนวทางสังคมนิยมตามแบบ

³ “The right of secession shall not be exercised within ten years from the date on which this Constitution comes into operation “ ข้อที่ 202 มาตราที่ 10 ของรัฐธรรมนูญปี ค.ศ. 1947

พม่า (Burmese Way to Socialism) สงครามระหว่างกลุ่มชาติพันธุ์และรัฐบาลทหารยังคงดำเนินต่อไปอย่างต่อเนื่อง รัฐบาลทหารกำหนดนโยบายตัดสี่ (งบประมาณ การสื่อสาร กำลังพล และอาหาร) เพื่อลดกองกำลังฝ่ายกลุ่มชาติพันธุ์ให้ไม่อาจต้านทานกำลังทหารฝ่ายรัฐบาลได้

ด้วยปัญหาทางเศรษฐกิจอันเนื่องมาจากแนวทางสังคมนิยมไม่เหมาะสมกับสภาพเศรษฐกิจเมียนมา รวมทั้งการยกเลิกธนบัตรบางชนิด สร้างความไม่พอใจให้กับประชาชนเมียนมา การเดินประท้วงโดยนิสิตแห่งมหาวิทยาลัยย่างกุ้ง พระ กลุ่มอาชีพต่าง และประชาชนทั่วไปในวันที่ 8 สิงหาคม ปี ค.ศ. 1988 ทั้งนี้การปราบปรามประชาชนอย่างรุนแรง ส่งผลต่อความชอบธรรมของรัฐบาลทหาร ทั้งนี้ยังมีบางฝ่ายได้หลบหนีการจับกุมจากรัฐบาลด้วยการไปยังพื้นที่ด้านตะวันตกเฉียงใต้หรือพื้นที่รัฐกะเหรี่ยง นับตั้งแต่นั้นถือได้ว่าเป็นจุดเริ่มต้นของรัฐบาลทหารที่ต้องสร้างความชอบธรรม ด้วยการแสดงการเปลี่ยนผ่านประชาธิปไตยในเมียนมา ไม่ว่าจะเป็นการจัดตั้งสถาบันทางการเมือง เช่น รัฐธรรมนูญ ค.ศ. 2008 และการเลือกตั้ง ค.ศ. 2010 เนื่องจากประชาธิปไตยไม่ได้มีแค่สองส่วนหลักเท่านั้น หากแต่ยังต้องพิจารณาในด้านกระบวนการและเนื้อหา เช่น ทุกกลุ่มชาติพันธุ์มีสิทธิส่งพรรคการเมืองเข้าร่วมรับการเลือกตั้ง ตลอดจนความสามารถในการตรวจสอบได้ เช่น การถอดถอนผู้นำทางการเมืองได้ ทั้งนี้เนื้อหารัฐธรรมนูญ ค.ศ. 2008 ยังระบุให้สิทธิพิเศษแก่ฝ่ายทหาร กล่าวคือ ทหารมีที่นั่งในรัฐสภา ซึ่งเป็นอุปสรรคสำคัญต่อการเปลี่ยนผ่านประชาธิปไตยในสหภาพเมียนมา

1.1.2 การทำข้อตกลงหยุดยิงและความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกับกลุ่มชาติพันธุ์หลังปี ค.ศ. 1988

รัฐบาลทหารเสนอข้อตกลงหยุดยิงนับตั้งแต่หลังวิกฤตการณ์ “8888 “ ซึ่งเป็นวิกฤตการณ์ที่ประชาชนเดินขบวนประท้วงเรียกร้องการเปลี่ยนแปลงเป็นประชาธิปไตย และถูกปราบปรามอย่างรุนแรงโดย รัฐบาลทหาร เมื่อรัฐบาลกระทำความรุนแรงกับประชาชน ซึ่งส่งผลต่อการความชอบธรรมในการเป็นรัฐบาลต่อไป การเสนอข้อตกลงหยุดยิงของรัฐบาลทหารจึงเป็นเครื่องมือต่อรองกับกลุ่มชาติพันธุ์ในการยุติสงคราม โดยรัฐบาลทหารเสนอให้มีการเจรจาทางการเมือง (Political dialogue) หากทุกกลุ่มชาติพันธุ์ลงนาม หากแต่กลุ่มชาติพันธุ์ยังต้องการแก้ไขเนื้อหาในรัฐธรรมนูญ เพื่อได้มาซึ่งสิทธิการปกครองตัวเองภายใต้รูปแบบสหพันธรัฐ นอกจากนี้การพัฒนาทางเศรษฐกิจบนพื้นที่ของกลุ่มชาติพันธุ์ที่ลงนามข้อตกลงหยุดยิงยังเป็นสิ่งที่รัฐบาลเสนออันจะเกิดประโยชน์ร่วมกันทั้งสองฝ่าย (Min & Oo, 2007) เนื่องจากพื้นที่ดินแดนของกลุ่มชาติพันธุ์มีทรัพยากรธรรมชาติจำนวนมาก แต่ขาดแคลนเทคโนโลยีในการพัฒนา ส่วนรัฐบาลต้องการทรัพยากรจากกลุ่มชาติพันธุ์เพื่อการพัฒนาสหภาพเมียนมาและรองรับการลงทุนจากต่างชาติ

การลงนามข้อตกลงหยุดยิงโดยทหารเริ่มต้นในปี ค.ศ. 1989 ซึ่งเป็นการลงนามข้อตกลงหยุดยิงในแบบทวิภาคี การลงนามหยุดยิงได้รับการตอบรับจากกลุ่มชาติพันธุ์ที่อ่อนแอด้านกองกำลังและทรัพยากร ซึ่งมีความต้องการพัฒนาทางเศรษฐกิจเป็นลำดับแรกๆ เช่น โกก้าง จนกระทั่ง 20 ปีต่อมา รัฐบาลยังไม่สามารถลงนามข้อตกลงหยุดยิงได้สำเร็จในทุกกลุ่มชาติพันธุ์ ประธานาธิบดีเต็งเส่งที่เป็นผู้นำสหภาพเมียนมาในขณะนั้น ได้เสนอการลงนามแบบพหุภาคี ในนามข้อตกลงหยุดยิงทั้งประเทศ Nationwide Ceasefire Agreement (NCA) โดยเป็นการลงนามกับกลุ่มชาติพันธุ์หลายๆ กลุ่ม ที่รวมตัวกันในนาม องค์การชาติพันธุ์ติดอาวุธ Ethnic Armed Organization (EAO) กับฝ่ายรัฐบาลเมียนมา การลงนามข้อตกลงหยุดยิงทั้งประเทศในวันที่ 15 ตุลาคม ค.ศ.2558 ปัจจุบันมีกลุ่มชาติพันธุ์ลงนามจำนวน 10 กลุ่มเพื่อสร้างความชอบธรรมของการปกครองโดยทหาร

ตารางที่ 1 แสดงช่วงเวลาการลงนามข้อตกลงหยุดยิง ("List of Ceasefire Agreements with the Junta," 2004)

ลำดับช่วงปีที่ลงนามข้อตกลงหยุดยิง	กลุ่มชาติพันธุ์ที่ลงนาม
<ol style="list-style-type: none"> 1. มีนาคม 1989 2. พฤษภาคม 1989 3. มิถุนายน 1989 4. กันยายน 1989 5. ธันวาคม 1989 	<ul style="list-style-type: none"> • กองทัพพันธมิตรประชาธิปไตยแห่งชาติเมียนมา MNDA (Gogang) • กองทัพสหรัฐว่า UWSA (Wa) • กองทัพเมืองลา NDAA (Shan) • กองกำลังรัฐฉาน SSA (Shan) • กองกำลังประชาธิปไตยใหม่แห่งคะฉิ่น NDAK(Kachin) (Special Region Northeast Kachin State)
<ol style="list-style-type: none"> 6. มกราคม 1991 7. เมษายน 1991 8. เมษายน 1991 9. กุมภาพันธ์ 1992 10. กุมภาพันธ์ 1992 (ยุติลงในปี 2011) 11. พฤษภาคม 1994 12. กรกฎาคม 1994 13. ตุลาคม 1994 	<ul style="list-style-type: none"> • กองกำลังประชาธิปไตยคะฉิ่น KDA (Kachin) • องค์การปลดปล่อยแห่งชาติปะโอ PNO (Pa-O) • แนวร่วมปลดปล่อยแห่งรัฐปาล่อง PLSA (Palaung) • กลุ่มแห่งชาติคะยาห์ KNG (Kayah) • องค์การอิสระคะฉิ่น KIO (Kachin)

	<ul style="list-style-type: none"> ● แนวร่วมปลดปล่อยประชาชนแห่งชาติคะเรนนี่ KNPLF (Karenni) ● พรรคปลดปล่อยแห่งชาติคะยาห์ KNLP (Kayah) ● องค์การปลดปล่อยประชาชนแห่งชาติรัฐฉาน SSNPLO (Shan)
<p>14. มิถุนายน 1955</p> <p>15. 1995</p> <p>16. 1996</p> <p>17. 1997</p> <p>18. 2005</p> <p>19. 2006</p> <p>20. 2007</p> <p>21. 2011</p> <p>22. 2012</p>	<ul style="list-style-type: none"> ● พรรครัฐมอญใหม่ NMSP (Mon) กองกำลังแห่งชาติรัฐฉาน SSNA (Shan), กองกำลังประชาธิปไตยกะเหรี่ยงชาวพุทธ DKBA (Karen) กองกำลังป้องกันภูมิภาคมงโก MRDA (Mongko) ● กองกำลังประชาธิปไตยแห่งชาติคะเรนนี่ KNDA ● กองกำลังสันติภาพกะเหรี่ยง KPF, MMA, เขตปกครองพิเศษสหภาพแห่งชาติกะเหรี่ยง ภูมิภาคตองโก KNU-Special Region Toungoo (Bago Division) ● พรรคความก้าวหน้าแห่งชาติคะเรนนี่ KNPP (Karenni) ● กองกำลังแห่งรัฐฉานฝ่ายใต้ SSA -South (Shan) ● กองกำลังประชาธิปไตยใหม่แห่งคะฉิ่น และ สหภาพแห่งชาติกะเหรี่ยง NDAK Kachin and KNU ● กองกำลังประชาธิปไตยกะเหรี่ยงชาวพุทธ DKBA (3rd Brigade), ● กลุ่มกองกำลัง คาโห ตู Kaloh Htoo Baw Armed Group ● กองกำลังฉิ่นแห่งชาติ กองกำลังสหภาพแห่งชาติกะเหรี่ยง สภาเพื่อการเพื่อการรื้อฟื้นแห่งรัฐฉาน CNF, KNU, RCSS (Shan),

	พรรคการเมืองเพื่อความก้าวหน้าแห่ง รัฐฉาน SSPP (Shan), Mon State, KNPP (Kayah)
23. 2015,2018	เป็นการทำข้อตกลงในความร่วมมือแบบพหุภาคี หรือข้อตกลงหยุดยิงทั่วประเทศ (Nationwide Ceasefire Agreement) ABSDF,ALP,CNF, DKBA, KNU/KNLA, PA- O,RCSS (2015) เพิ่มเติมอีกสองชาติพันธุ์ในปี ค.ศ.2018 New Mon State และ Lahu Democratic Union(Zaw Lin & Min Mang, 2018)



จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY



ภาพที่ 1 แสดงพื้นที่ตั้งกลุ่มชาติพันธุ์ในสหภาพเมียนมา(Commons, 2016)

เมื่อข้อตกลงหยุดยิงมิได้ส่งผลกระทบให้ยุติการทำสงครามระหว่างคู่ลงนามหยุดยิง รัฐบาลทหารได้ละเมิดยิงฝ่ายคู่สงครามที่ลงนามข้อตกลงหยุดยิง ดังเช่นที่เมือง ไลซา (Laiza) เมืองติดชายแดนรัฐคะฉิ่น-จีน หลังจากลงนามข้อตกลงหยุดยิงทหารเข้ามายังดินแดนคู่ทำสัญญาหยุดยิงได้มากยิ่งขึ้น บางสถานการณ์ผลักดันให้ทหารรัฐบาลโจมตีก่อน แม้จะไม่ได้เป็นสงครามขนาดใหญ่แต่ย่อมส่งผลต่อการละเมิดสิทธิมนุษยชน สาเหตุที่ทหารโจมตีกับฝ่ายกลุ่มชาติพันธุ์คือ ต้องการรักษาระเบียบ หรือป้องกันตัวเองจากกลุ่มชาติพันธุ์เมื่อเข้าไปจัดตั้งโครงสร้างพื้นฐานยังดินแดนกลุ่มชาติพันธุ์เช่นถนน สะพาน ทำให้ฝ่ายรัฐบาลเริ่มยิงโจมตีชาวกะเหรี่ยงที่เดินทางมาใกล้กับบริเวณพื้นที่ก่อสร้าง เป็นต้น

รัฐบาลเมียนมาไม่ได้ปฏิบัติกับกลุ่มชาติพันธุ์ที่ลงนามหยุดยิงอย่างเสมอภาคกัน อาทิ ในด้านเศรษฐกิจ โดยทั่วไป แล้วหลังลงนามหยุดยิงรัฐบาลทหารดำเนินยุทธศาสตร์แย่งชิงผลผลิต และทรัพยากรของกลุ่มชาติพันธุ์ และเปิดรับการลงทุนจากต่างชาติบนพื้นที่ของกลุ่มชาติพันธุ์ รัฐบาลเมียนมาจะปฏิบัติในการทำธุรกิจบนพื้นที่กลุ่มชาติพันธุ์แตกต่างกัน กรณีรัฐกะเหรี่ยง อุดมไปด้วยทรัพยากรป่าไม้ และแก๊สธรรมชาติ การเข้ามาลงทุนยังพื้นที่กะเหรี่ยงรัฐบาลจะส่งนายทหารจากส่วนกลางเข้ามาลงทุน เช่นนายพลชิตตุ่ (Shit-tu) มายังพื้นที่ ฉวี ก้อกโก (Shwe kokko)เมืองที่ไม่ไกลจากรัฐเมียวดี ในขณะที่รัฐคะฉิ่นรัฐบาลทหารยังคงให้กลุ่มเจ้าของธุรกิจหยกมีอิสระบริหารจัดการหยก ทั้งนี้หยกเป็นธุรกิจที่ไม่ลงทะเบียนจึงทำให้มีลักลอบทำการค้าขายได้โดยรัฐบาลไม่สามารถควบคุมได้

ในด้านการเมืองการบริหาร รัฐบาลเมียนมาจะดำเนินการในสองกรณี คือ ส่งคนจากส่วนกลางมาบริหารหรืออนุญาตให้คนในท้องถิ่นบริหารได้อย่างอิสระ รัฐกะเหรี่ยงมีอิสระในการบริหารท้องถิ่น ตลอดจนถึงจัดเก็บภาษีเพื่อใช้บริหารภายในรัฐและเขตกองพลทั้งเจ็ดเขต ในขณะที่รัฐคะฉิ่นรับคำสั่งและแต่งตั้งผู้บริหารมาจากรัฐบาลเมียนมา และการบริหารท้องถิ่นยังถูกควบคุมโดยรัฐบาลเมียนมา ยกเว้นชนชั้นนำคะฉิ่น ที่รัฐบาลทหารได้จัดสรรแบ่งปันผลประโยชน์ให้ จะเห็นได้ว่าการลงนามข้อตกลงหยุดยิงไม่สนับสนุนความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลและกลุ่มชาติพันธุ์ตามหลักการประชาธิปไตย ในด้านความเท่าเทียมกันระหว่างกลุ่มชาติพันธุ์ และยังเป็นยุทธศาสตร์ให้กลุ่มชาติพันธุ์หันมาร่วมมือกัน

ตัวอย่างกลุ่มที่ได้ยุติข้อตกลงหยุดยิง คือ กลุ่มชาติพันธุ์คะฉิ่นได้ยุติการลงนามข้อตกลงหยุดยิงในปี ค.ศ. 2011 เนื่องจาก รัฐบาลทหารจัดตั้งสถาบันทางการเมือง ในนาม หน่วยพิทักษ์ชายแดน (Border Guard Force: BGF) เพื่อให้กลุ่มชาติพันธุ์ที่ลงนามข้อตกลงหยุดยิง เข้าเป็นส่วนหนึ่งของหน่วยพิทักษ์ชายแดนเพื่อให้เป็นกองกำลังทหารของภาครัฐเพียงหน่วยเดียว ถือเป็นปัจจัยสำคัญผลักดันให้คะฉิ่นตัดสินใจยุติข้อตกลงหยุดยิง เนื่องจากกลุ่มชาติพันธุ์คะฉิ่นไม่ยอมสูญเสียกองกำลังทหารซึ่งเป็นอำนาจหลักต่อรองรัฐบาล ทั้งนี้รัฐบาลเมียนมาทุ่มโจมตีอย่างหนักที่บริเวณเขตควบคุมคะ

ฉิ่น (Kachin Controlled Area)พื้นที่บงาโม (Bhamo) ซึ่งเป็นพื้นที่ตะเข็บชายแดนจีนและเมียนมา พื้นที่ดังกล่าว รัฐคะฉิ่นได้รับการลงทุนผลิตกระแสไฟฟ้าจากรัฐบาลจีนโดยไม่ผ่านรัฐบาลเมียนมา โดยเป็นการผลิตกระแสไฟฟ้าจากแม่น้ำทาปิง (Taping) การสร้างความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มชาติพันธุ์คะฉิ่นและจีน ทำให้รัฐบาลเมียนมาหันมาโจมตีคะฉิ่นในพื้นที่ บงาโม (Bhamo) และ ไลซา (Laiza)

การยุติข้อตกลงหยุดยิงระหว่างรัฐบาลกับกลุ่มชาติพันธุ์ ทำให้รัฐบาลทหารไม่สามารถเข้ามายังพื้นที่ควบคุมโดยคะฉิ่นได้ คะฉิ่นได้บริหารเปลี่ยนแปลงการบริหารภายในเพิ่มมากขึ้น โดยมีสถาบันทางการเมือง องค์การอิสระคะฉิ่น Kachin Independence Organization (KIO) และสถาบันทางการเมือง แยกออกจากกัน ในนาม กองทัพเอกราชคะฉิ่น Kachin Independence Army (KIA) ในส่วนของการบริหารภายใน คะฉิ่นจัดให้มีการเลือกตั้งเพื่อการบริหารทางการเมืองภายในรัฐคะฉิ่น ในการเลือกตั้งสหภาพเมียนมา พรรคการเมืองของคะฉิ่นได้ลงทะเบียนสมัครในการเลือกตั้งปี ค.ศ. 2010 และ ในการเลือกตั้งปี ค.ศ. 2015 ซึ่งเป็นช่วงหลังยุติข้อตกลงหยุดยิง พรรคการเมืองคะฉิ่นในนามพรรคเพื่อประชาธิปไตยและการรวมเป็นหนึ่งแห่งรัฐคะฉิ่น (Unity and Democracy Party of Kachin State:UDSKP) ได้รับเลือกตั้งเป็นจำนวน 1 และ 3 ที่นั่งตามลำดับ ทำให้ตัวแทนคะฉิ่น ปกครองคะฉิ่นได้มากขึ้น นอกจากนั้นคะฉิ่นยังได้จัดการประชุมระหว่างผู้บริหารภายในรัฐคะฉิ่น เพื่อเรียกร้องดินแดน กูทกูท (Kutkut) คืนได้สำเร็จจากฝ่ายรัฐบาล หลังจากยุติข้อตกลงหยุดยิงคะฉิ่นได้เรียนรู้และตระหนักในการมีส่วนร่วมทางการเมืองมากขึ้น

ในส่วนของโครงสร้างทางการเมืองของรัฐกลุ่มชาติพันธุ์ รัฐธรรมนูญ ปี ค.ศ. 2008 ระบุว่า ในแต่ละภูมิภาคและรัฐของกลุ่มชาติพันธุ์ ฝ่ายนิติบัญญัติมาจากการเลือกตั้งทั่วไป ซึ่งเป็นผู้ที่ได้รับเลือกตั้งมาดำรงตำแหน่งสภาแห่งภูมิภาคและรัฐ “Region / State Hluttaw” (Nixon, 2013) และได้รับการแต่งตั้งไปประจำอยู่ในรัฐกลุ่มชาติพันธุ์ โดยหน้าที่หลักของกลุ่มบุคคลเหล่านี้ คือ ออกกฎหมายประจำรัฐกลุ่มชาติพันธุ์ ซึ่งบุคคลดังกล่าวนี้จะสามารถร่างกฎหมายที่เหมาะสมของแต่ละรัฐกลุ่มชาติพันธุ์ (Nixon, 2013)

สำหรับฝ่ายบริหาร ตำแหน่งสูงสุดภายในรัฐกลุ่มชาติพันธุ์คือ ตำแหน่งหัวหน้ารัฐมนตรี Chief Minister จะได้รับการแต่งตั้งโดยประธานาธิบดี โดยเลือกจากสมาชิกสภาแห่งรัฐกลุ่มชาติพันธุ์ Region/State Hluttaw หรือ อาจเลือกจากการเสนอชื่อโดยทหาร(Nixon, 2013) โดยหน้าที่ของหัวหน้ารัฐมนตรี คือ แต่งตั้งรัฐมนตรีประจำกระทรวงด้านต่าง ๆ ในรัฐกลุ่มชาติพันธุ์เช่น รัฐมนตรีประจำชายแดนและความสัมพันธ์ด้านความมั่นคง เป็นต้น ซึ่งรัฐมนตรีประจำชายแดน และความสัมพันธ์ด้านความมั่นคง จะได้รับการแต่งตั้งโดยผู้บังคับบัญชาการสูงสุดด้านบริการการป้องกัน (Commander in Chief of the Defense Service) หากตัวแทนกลุ่มชาติพันธุ์ได้รับการเลือกตั้งประจำในสภาแห่งภูมิภาคและรัฐ ตัวแทนกลุ่มชาติพันธุ์นั้นจะได้รับการพิจารณามาประจำที่รัฐของ

ชาติพันธุ์ตนและยังได้รับตำแหน่งรัฐมนตรีแห่งความสัมพันธ์แห่งชาติพันธุ์ (Ministry of Ethnic Affairs for ethnicity)(Nixon, 2013)

1.1.3 คะฉิ่นกับการลงนามข้อตกลงหยุดยิง

สาเหตุที่เลือกกลุ่มกะฉิ่นเนื่องจากกลุ่มกะฉิ่นมีขนาดพื้นที่ตลอดจนจำนวนประชากร ใกล้เคียงกับรัฐกะเหรี่ยง พื้นที่กะฉิ่นยังติดกับประเทศเพื่อนบ้านคือจีน กะเหรี่ยงก็เช่นกันที่มีพื้นที่ติดกับประเทศเพื่อนบ้านคือไทย อีกทั้งรัฐกะฉิ่นยังมีทรัพยากรภายในรัฐที่จะส่งเสริมอำนาจให้กับฝ่ายที่ได้ครอบครองเช่น หยก อัญมณี และพลังงานน้ำเพื่อใช้ผลิตเขื่อน ทำให้เป็นปัจจัยดึงดูดรัฐบาลเมียนมาให้เข้ามายึดครอง

จำนวนประชากรและสาเหตุของการศึกษา

การศึกษาข้อตกลงหยุดยิงระหว่างรัฐบาลกลางกับ กลุ่มชาติพันธุ์กะฉิ่น กับ กะเหรี่ยง โดยสองกลุ่มชาติพันธุ์ที่เลือกมาศึกษานั้น คะฉิ่นถือเป็นรัฐที่เป็นกลุ่มผู้อยู่อาศัยน้อย มีจำนวนร้อยละ 3.3 ใกล้เคียงกับ กะเหรี่ยงมีจำนวนผู้อยู่อาศัย จำนวนร้อยละ 3.1 ของประชากรเมียนมาทั้งหมด (The 2014 Population and Housing Census in Myanmar, 2014) โดยกลุ่มชาติพันธุ์ที่มีจำนวนประชากรอาศัยอยู่มากเป็นลำดับแรกๆ คือ ย่างกุ้ง เมียวดี มัณฑะเลย์ และฉาน คะฉิ่นมีจำนวนประชากร 1,689,441 คน (The 2014 Myanmar Population and Housing Census 2: 2015,p.17) คะฉิ่นได้ยุติข้อตกลงหยุดยิงที่ลงนามยาวนานกว่า 17 ปี โดยที่ความสัมพันธ์ระหว่างกะฉิ่นและรัฐบาลได้สิ้นสุดลงด้วยการทำสงคราม และอาจทำให้กลุ่มชาติพันธุ์อื่น ๆ ที่ลงนามหยุดยิงกับรัฐบาลตัดสินใจเช่นเดียวกับกะฉิ่นที่น่าสนใจคือกะฉิ่นมีเงื่อนไขก่อนเปลี่ยนผ่านประชาธิปไตยด้านการเคารพหลักการความเท่าเทียมกัน นับตั้งแต่ช่วงมิชชันนารีเข้าเผยแพร่ศาสนา ก่อนสหภาพเมียนมาตกเป็นอาณานิคมอังกฤษ ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญอันส่งเสริมความเป็นประชาธิปไตยในกลุ่มกะฉิ่นอย่างไม่สัมพันธ์กับการลงนามข้อตกลงหยุดยิง

ภูมิหลังและสงครามกลางเมืองของกะฉิ่น

กะฉิ่นมีอัตลักษณ์ที่ทำให้คนกะฉิ่นรวมตัวกันได้ด้วยภาษาจิงเปา (Jinghpaw) วัฒนธรรม และอุดมการณ์เดียวกัน การรับรู้อัตลักษณ์ของชาวกะฉิ่นเริ่มมาตั้งแต่ มิชชันนารีเข้ามาเผยแพร่ศาสนา (Callahan, 2003) การจัดตั้งโบสถ์ และเนื้อหาในพระคัมภีร์มีส่วนส่งเสริมวัฒนธรรมทางการเมืองของกะฉิ่น ด้านการมีส่วนร่วมทางการเมืองและ ความเท่าเทียมกัน อีกทั้งคนกะฉิ่นนับถือศาสนาคริสต์ร้อยละ 90 อีกทั้งกลุ่มเทศาจารย์พิธิสตีลุ่มแห่งกะฉิ่น Kachin Baptist Convention (KBC) ยังมีอำนาจสูงสุดในสังคมกะฉิ่นจนถึงปัจจุบัน(Mandy, 2015) ต่อมากะฉิ่นตกเป็นอาณานิคมอังกฤษ และเข้าร่วมกับรบฝ่ายสัมพันธมิตรในช่วงสงครามโลกครั้งที่สอง โดยอังกฤษสัญญาว่าจะให้เอกราชกับรัฐกะฉิ่น แต่เมื่อเสร็จสิ้นสงคราม กะฉิ่นเป็นส่วนหนึ่งของสหภาพเมียนมา การต่อสู้เพื่อกำหนดสิทธิ

ปกครองตนเองได้รุนแรงมากขึ้นเมื่อผู้นำนายองซานสุกอบสังหาร ทำให้ผลการทำข้อตกลงปางโหลง 1947 ตกเป็นโมฆะ ฉะนั้นในตอนแรกการเข้ามาของสหรัฐอเมริกาถือได้ว่ามีส่วนส่งเสริมให้เรียนรู้สิทธิทางการเมือง

ความเป็นประชาธิปไตยของคะฉิ่นยังคงสืบทอดผ่านการสร้างความเท่าเทียมกันระหว่างผู้นำและผู้อยู่ใต้ปกครอง โดยที่ผู้นำไม่แสดงตัวตน แตกต่างจากคนทั่วไป ไม่ว่าจะเสื้อผ้า อาหาร และเครื่องใช้ สิ่งที่แตกต่างกันคือการได้รับมอบสิ่งของบรรณาการ ที่ผู้นำจะไม่รับไว้ใช้เอง แต่จะส่งต่อให้กับผู้ที่สมควรได้รับในชุมชน วัฒนธรรมของคะฉิ่นยังดำรงความเท่าเทียมกัน ผ่านการเต้นระบำในพิธีมะนาว(Manau) ที่จัดขึ้นทุกๆปี ในพิธีกรรมมะนาว Manau เป็นการเต้นระบำเป็นวงกลมรอบเสา มะนาวศักดิ์สิทธิ์(Sedan, 2014) รัฐบาลเมียนมามีนโยบายบังคับใช้ภาษาเมียนมาและนับถือศาสนาพุทธให้เป็นแบบเดียวกันหมด ทั้งประเทศ แต่วัฒนธรรมคะฉิ่นไม่ได้รับผลกระทบมากนัก รวมถึงนโยบายตัดสี่ ที่รัฐบาลทหารต้องการตัดช่องทางการส่งเสริมความแข็งแกร่งทางทหารของรัฐกลุ่มชาติพันธุ์

การลงนามข้อตกลงหยุดยิงของคะฉิ่น ปี ค.ศ. 1994

การลงนามข้อตกลงหยุดยิงระหว่างคะฉิ่นในปี ค.ศ. 1994 เป็นไปอย่างไม่เต็มใจ หากแต่ประเด็นที่รัฐบาลเสนอต่อคะฉิ่นในการพูดคุยเพื่อปรับเนื้อหาข้อตกลงหยุดยิงก่อนการลงนาม ได้แสดงให้เห็นถึงการยินยอมบางประการโดยรัฐบาล จากตอนแรกที่ให้ฝ่ายคะฉิ่นยุติบทบาทกองกำลังคะฉิ่น ซึ่งฝ่ายชาติพันธุ์คะฉิ่นปฏิเสธการเจรจาข้อตกลงหยุดยิง ทั้งนี้เพื่อเป็นไปตามกระบวนการสันติภาพ นายพล ชิ่นหยุน จิ้งยอมให้คะฉิ่นดำรงกองทัพเอกราชคะฉิ่น Kachin Independence Army (KIA) ต่อไป ทำให้ทั้งสองฝ่ายสามารถเจรจาสันติภาพได้ เนื่องจากประธานองค์กรคะฉิ่นอิสระ Kachin Independence Organization (KIO) นำโดยนายพล บรางเซ็ง (Brang Seng) ได้ปรึกษากับตัวแทนต่างประเทศและนักการทูต ซึ่งแนะนำให้ยุติการใช้กำลังและหันมาใช้แนวทางที่ไม่ใช้ความรุนแรงแก้ปัญหา การเจรจาได้เริ่มต้นในปี ค.ศ. 1980 และคงดำเนินต่อไปจนกระทั่งในปี ค.ศ. 1992 ที่เริ่มเจรจาเพื่อการลงนามข้อตกลงหยุดยิงอย่างจริงจัง

การติดต่อโดย นายพล ชิ่นหยุน (Khin Kyunt) ผู้ที่เคยดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี (ในปี พ.ศ.2546-2547) ที่รับหน้าที่เป็นตัวกลางเจรจาระหว่างรัฐบาลและกลุ่มชาติพันธุ์ทุกฝ่าย สะท้อนความจริงจังของรัฐบาลที่ต้องการให้เป็นไปตามแนวทางสันติภาพ (road map) โดยการเจรจาดำเนินในเสนอโครงการพัฒนาเศรษฐกิจ และยุติความเป็นศัตรู ทั้งนี้ นายพล ชิ่นหยุน ได้กล่าวถึงการเจรจาทางการเมืองให้เป็นหน้าที่ของรัฐบาลพลเรือนที่มาจากการเลือกตั้งครั้งต่อไป ("Memoirs of Kachin Peace Efforts," 1994) โดยที่ประเด็นการพูดคุยทางการเมืองยังคงไม่ได้รับการยืนยันจากรัฐบาลว่าจะพูดคุยกันได้เมื่อไหร่

หลังคะฉิ่น และรัฐบาลเมียนมาลงนามประโยชน์ที่ทั้งสองฝ่ายได้รับคือ การยุติความรุนแรง และการเดินทางสะดวกมากขึ้นไม่ต้องมีหน่วยตรวจสอบตามจุดตรวจ ผลประโยชน์สำหรับฝ่ายทหาร รัฐบาลได้ส่งทหารมาประจำการพื้นที่กลุ่มชาติพันธุ์เพิ่มมากขึ้น เนื่องจากพื้นที่ชายแดนเป็นพื้นที่ที่ รัฐบาลทหารไม่อาจปล่อยให้คะฉิ่น ครองครองและเอาผลประโยชน์แต่เพียงฝ่ายเดียว ในขณะที่ ผลประโยชน์สำหรับฝ่ายคะฉิ่นไม่ต้องจัดกองทัพเพื่อต่อสู้กับรัฐบาลเมียนมา แต่ทว่าหลังจากลงนาม ข้อตกลงหยุดยิงระหว่างรัฐบาลเมียนมาและฝ่ายคะฉิ่น กลับไม่ได้ทำให้ความรุนแรงยุติลง โดยเฉพาะ บางพื้นที่เป็นเขตแบ่งแยกภายในรัฐคะฉิ่น นอกจากนี้ทรัพยากรคะฉิ่นถูกรุกรานและช่วงชิง ครอบครองโดยรัฐบาล

การกลับมาของความขัดแย้งหลังจากการยุติข้อตกลงหยุดยิง

รัฐคะฉิ่นเป็นดินแดนที่มีทรัพยากร หยกมากถึงร้อยละ 90 ของโลก(Carlin Jaquet, 2015) นอกจากนั้นยังมีทองคำ ไม้ เหมืองแร่ รวมทั้งพื้นที่แม่น้ำขนาดใหญ่ซึ่งเป็นทำเลที่เหมาะสมในการผลิต เชื้อเพลิงงานน้ำ โดยทรัพยากรเหล่านี้ได้ส่งผ่านไปยังกลุ่มบุคคลต่าง ๆ อย่างไม่เสมอภาคกันไม่ว่าจะเป็น นักลงทุนจีน รัฐบาลทหาร กลุ่มทหารและพวกพ้อง รวมทั้งชนชั้นนำคะฉิ่น จากผลประโยชน์ที่ กลุ่มคะฉิ่นควรได้รับในฐานะเป็นเจ้าของพื้นที่ หากแต่ได้รับอย่างไม่เท่าเทียมกันส่งผลต่อความรู้สึก หวงแหนจึงได้หันมาจับมือในกลุ่มชาติพันธุ์คะฉิ่นต่อสู้กับฝ่ายรัฐบาลเมียนมา ทั้งนี้คะฉิ่นเห็นว่าการสู้รบจะส่งเสริมความรู้สึกชาตินิยมให้เข้มแข็งมากขึ้นในความเป็นกลุ่มเดียวกัน สายเลือด ศาสนาและ ภาษาเดียวกัน(Carlin Jaquet, 2015) การต่อสู้ระหว่างคะฉิ่นและรัฐบาลทหารจึงดำเนินต่อไป รัฐบาล ทหารได้จัดตั้งหน่วยพิทักษ์ชายแดนเพื่อทำให้ทุกกองกำลังกลุ่มชาติพันธุ์รวมเป็นหนึ่งเดียว นับเป็น ปัจจัยสำคัญที่ทหารฝ่ายกลุ่มชาติพันธุ์ไม่อาจยินยอมได้ และกลายเป็นเหตุผลหลักที่ทำให้ข้อตกลง หยุดยิงระหว่างรัฐบาลทหารและฝ่ายคะฉิ่นสิ้นสุดลงในปี ค.ศ. 2011

รัฐกลุ่มชาติพันธุ์คะฉิ่นยุติข้อตกลงหยุดยิงส่งผลกระทบต่อให้แก่รัฐบาลเมียนมา ในแง่ที่จะเป็น แบบอย่างที่ทำให้อีกกลุ่มชาติพันธุ์อื่น ๆ ที่รู้สึกว่าการข้อตกลงหยุดยิงไม่ยุติธรรม และตัดสินใจดำเนินการ ในลักษณะเดียวกัน อีกทั้งการขอให้กลับมาลงนามข้อตกลงหยุดยิงอีกครั้งไม่อาจเกิดขึ้นได้ง่าย ทั้งนี้ เมื่อยุติข้อตกลงหยุดยิง กลุ่มคะฉิ่นที่ตื่นตัวทางการเมืองเพิ่มสูงขึ้นและเรียกร้องเพื่อสิทธิทางการเมือง ผ่านการเรียกร้องดินแดนคืน สร้างความเข้มแข็งด้วยการรวมพรรคการเมืองที่มีอยู่สี่พรรคเป็นพรรค เดียวกันเป็นต้น

1.1.4 กะเหรี่ยงกับการลงนามข้อตกลงหยุดยิง

สาเหตุที่เลือกกลุ่มชาติพันธุ์กะเหรี่ยงมาศึกษา เนื่องจากกลุ่มกะเหรี่ยงมีความเข้มแข็งทางทหาร โดยที่สามารถรบกับฝ่ายรัฐบาลมายาวนาน 40 กว่าปี จึงน่าสนใจถึงสาเหตุที่สามารถลงนามหยุดยิงกับ

รัฐบาลได้สำเร็จ ทั้งยังมีลักษณะใกล้เคียงกับรัฐคะฉิ่นด้านจำนวนประชากร กะเหรี่ยงยังมีทำเลที่ตั้งติดกับประเทศเพื่อนบ้านเช่นเดียวกับคะฉิ่น โดยที่กะเหรี่ยงมีพื้นที่ติดกับไทย

จำนวนประชากรและสาเหตุของการศึกษา

ส่วนกะเหรี่ยงจำนวนประชากรของกะเหรี่ยงภายในสหภาพเมียนมาคิดเป็นร้อยละ 3.1 ของประชากรเมียนมาทั้งหมด หรือจำนวนประชากรประมาณ 1,574,079 คน (Carine Jaquet, 2015) ประชากรกะเหรี่ยงอยู่กระจายภายในสหภาพเมียนมาและนอกสหภาพเมียนมา โดยที่อยู่ภายในรัฐกะเหรี่ยงร้อยละ 20 ของชาติพันธุ์กะเหรี่ยงทั้งหมด กะเหรี่ยงเป็นกลุ่มที่มีประวัติศาสตร์การต่อสู้กับรัฐบาลเมียนมายาวนานที่สุดกว่า 60 ปี และยังเป็นกลุ่มที่ได้รับสมญานามว่าเป็น “ทำสงครามกลางเมืองที่ยังดำเนินอยู่และยาวนานที่สุดในโลก”(Callahan, 2003) และยังเป็นกลุ่มที่มีความแตกแยกภายใน โดยเป็นออกเป็นสองกลุ่มหลักอย่างชัดเจนด้านศาสนา คือ ศาสนาพุทธ และคริสต์ ภายในกลุ่มกลุ่มสหภาพแห่งชาติกะเหรี่ยงเดียวกัน ยังแบ่งแยกออกไปเป็นกลุ่มที่ต้องการและไม่ต้องการลงนามข้อตกลงหยุดยิง จึงเป็นประเด็นน่าสนใจในการศึกษาความสัมพันธ์ภายในกลุ่มและความเป็นประชาธิปไตยภายในรัฐกะเหรี่ยงหลังลงนามข้อตกลงหยุดยิงในปี ค.ศ.2012

อย่างไรก็ตามทั้งสองกลุ่มชาติพันธุ์กะเหรี่ยงและคะฉิ่นยังมีประเด็นที่มีร่วมกัน และเช่นเดียวกับกลุ่มชาติพันธุ์อื่น ๆ คือ รัฐบาลกลางปฏิบัติต่อทั้งสองกลุ่มอย่างไม่เท่าเทียมกัน การปฏิบัติอย่างไม่เท่าเทียมกันนอกจากจะคงไว้ซึ่งอำนาจของรัฐบาลกลาง ที่ดำรงรักษาความสัมพันธ์ชายขอบกับศูนย์กลาง (center-periphery)(Jones, 2014) และยังเป็นยุทธศาสตร์การแบ่งแยกและปกครอง (divide and rule) ที่สืบทอดมาจากยุคอาณานิคมเพื่อป้องกัน มิให้กลุ่มชาติพันธุ์ร่วมมือกันทางด้านการทหารและสู้รบกับรัฐบาลกลาง

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

ภูมิหลังและสงครามกลางเมืองของกะเหรี่ยง

กะเหรี่ยงทำสงครามกับรัฐบาลกลางยาวนานที่สุดหากเทียบกับกลุ่มชาติพันธุ์อื่น ๆ ทั้งยังเคยได้ครอบครองพื้นที่โดยรอบอย่างกว้าง ลุ่มแม่น้ำอิระวดี และพื้นที่พะโค ก่อนที่ฝ่ายรัฐบาลทหารจะโจมตีและขยายพื้นที่ครอบครองมายังด้านตะวันตกเฉียงใต้ของสหภาพเมียนมา พื้นที่ภูเขาด้านตะวันออกมีความซับซ้อนด้วยพื้นที่ภูเขาและป่าไม้หนาที่บของรัฐบาลกะเหรี่ยง กลายเป็นพื้นที่กบดานของฝ่ายต่อต้านรัฐบาล รวมทั้งอดีตนายรัฐมนตรี อนุ และ กลุ่ม 88 ที่ลี้ภัยในช่วงรัฐบาลปราบปรามหลังเหตุการณ์นักศึกษาประท้วง “8888” มายังพื้นที่กอทูเร (Kawthoolei) จากพื้นที่ภูเขาที่สลับซับซ้อน ด้านตะวันออกของรัฐบาลกะเหรี่ยงกลายเป็นอุปสรรคโดยธรรมชาติต่อการบุกรุกเข้ามาของรัฐบาลทหาร อาจกล่าวได้ว่าเป็นการแบ่งแยกโดยพรมแดนธรรมชาติระหว่าง ฝ่ายรัฐบาลทหารออกจากฝ่ายกะเหรี่ยง

และฝ่ายเมียนมาออกจากไทย(Neiman 2008)รัฐบาลทหารหันมาใช้แนวทางสร้างความแตกแยกภายใน โดยให้การสนับสนุนกลุ่มแตกแยก ฝ่ายกองกำลังกะเหรี่ยงชาวกุญชร Democratic Karen Buddhist Army (DKBA)ด้านอาวุธ เพื่อต่อสู้กับฝ่ายกะเหรี่ยงด้วยตนเอง ทั้งนี้ฝ่ายกองกำลังกะเหรี่ยงชาวกุญชร DKBA ได้ลงนามข้อตกลงหยุดยิงและเข้าร่วมในกองกำลังพิทักษ์ชายแดน (BGF)ของรัฐบาลตั้งแต่ปี ค.ศ. 1994 นับจากนั้นเพียงปีเดียว ค่ายกอาวุธ ที่เหนียวแน่นของฝ่ายกะเหรี่ยงถูกรัฐบาลทหารโจมตีและปิดค่ายลงในที่สุด

สาเหตุที่กะเหรี่ยงยังคงสู้รบกับเมียนมาได้ยาวนาน เนื่องจากความต้องการแยกจากเมียนมาเป็นรัฐเดี่ยว และความผิดหวังจากอังกฤษที่เคยตกลงไว้ว่าจะประกาศเอกราชให้กับรัฐกะเหรี่ยง กะเหรี่ยงจึงตัดสินใจไม่เข้าร่วมการเจรจาปางโหลง ค.ศ.1946 ทำให้กลุ่มชาติพันธุ์กะเหรี่ยงไม่ได้รับโอกาสเจรจาสิทธิเหนือดินแดนกับรัฐบาลเมียนมาและกลุ่มชาติพันธุ์อื่น ๆ เช่น ฉิน ฉานและคะฉิ่น ที่สามารถเจรจาเรียกร้องสิทธิกำหนดโชคชะตาเหนือดินแดน ภายหลังจากเมียนมาประกาศเอกราชในอีก 10 ปีข้างหน้า นอกจากนี้กะเหรี่ยงยังทำการค้าชายแดนได้อย่างกว้างขวางส่งเสริมให้กะเหรี่ยงสามารถสะสมและครอบครองอาวุธได้อย่างสม่ำเสมอ

การลงนามข้อตกลงหยุดยิงของกะเหรี่ยง ปี ค.ศ. 2012

การลงนามข้อตกลงหยุดยิงในกะเหรี่ยงเริ่มต้นขึ้นนับตั้งแต่ปลายปี ค.ศ.2011 หลังจากการเลือกตั้ง ปลายปี ค.ศ.2010 ผลการเลือกตั้งพรรค Union Solidarity and Development Association (USDA) ได้รับชัยชนะโดย นายพลเทียน เสงต์ดำรงตำแหน่งผู้นำ ด้วยนโยบายเปิดเสรีรวมไปถึงการลงนามหยุดยิง หนึ่งในนโยบายปฏิรูปประเทศ ซึ่งมีส่วนส่งเสริมการเจรจาระหว่างรัฐบาลและฝ่ายกะเหรี่ยงในการทำข้อตกลงหยุดยิง เมื่อรัฐบาลทหารส่งรัฐมนตรีการรถไฟนายพลอุมอง มิน (U Mung Min) รัฐมนตรีเพื่อการย้ายถิ่นและประชากร อู คินยิ (U Khin Yi) และ รัฐมนตรีอุตสาหกรรม อู โซว เทียน (U Soe Thein) พบปะและเจรจากับโฆษกสหภาพแห่งชาติกะเหรี่ยง Karen National Union (KNU) นาย เดวิด ทาว (David Htaw) ในฐานะตัวแทนกะเหรี่ยงเข้าร่วมประชุมร่างเนื้อหาข้อตกลงหยุดยิง

รัฐบาลยอมรับตามที่ฝ่ายกะเหรี่ยงเรียกร้องโดยเน้นหลักสิทธิมนุษยชน ในขณะที่ฝ่ายรัฐบาลเสนอข้อข้อ คือการลงนามข้อตกลงหยุดยิง เปิดความสัมพันธ์ เดินทางไปมาได้อย่างเสรี และอนุญาตให้เจรจาในระดับสหภาพได้ ทั้งนี้ นายเดวิด ทาว (David Htaw) ยืนยันว่าควรลงนามข้อตกลงหยุดยิงระหว่างกะเหรี่ยงและรัฐบาล โดยเขากล่าวว่า “เราไม่ต้องการอะไรแค่ต้องการสันติภาพและการพัฒนาให้เหมือนกับประเทศอื่นๆ”(Jagan, 2012)

การกลับมาของความขัดแย้งในระหว่างการหยุดยิงระหว่างรัฐบาลเมียนมาและชาติพันธุ์กะเหรี่ยง

หลังจากลงนามข้อตกลงหยุดยิงความสัมพันธ์ภายในกลุ่มกระเหรี่ยงกลับเกิดเป็นความแตกแยกภายในรุนแรงขึ้น เพราะยังมีกลุ่มที่ไม่เห็นด้วยกับการลงนามข้อตกลงหยุดยิงจนกว่ารัฐบาลจะให้มีการเจรจาทางการเมือง ซึ่งเป็นฝ่ายรองประธานสหภาพแห่งชาติกะเหรี่ยง (KNU) นำโดย นาง ซิปโปราห์ แซน (Zipporah Sain) สำหรับฝ่ายประธานสหภาพแห่งชาติกะเหรี่ยง (KNU) นำโดยนาย พล มุตูเซโปล (Gen Saw Mutu Say Poe) ได้ตัดสินใจลงนามข้อตกลงหยุดยิงก่อนฟังความคิดเห็นจากประชาชนกะเหรี่ยงอย่างเป็นทางการ โดยการลงนามหยุดยิงมีวัตถุประสงค์เพื่อผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ เปิดโอกาสให้นักลงทุนและใช้ทรัพยากรและพื้นที่ในกะเหรี่ยงเพิ่มมากขึ้น นอกจากนี้ฝ่ายรัฐบาลทหารได้สร้างถนนเพื่อเชื่อมต่อเส้นทางยุทธศาสตร์ที่ทหารครอบครอง ระหว่างเมืองเคย์ ปู Khay Pu ไปยังเมือง เลอร์ มู เพลอ Ler Mu Plaw (Nyein, 2018c) ในเขตปาปูน (Papun) กองพลที่ห้า รัฐกะเหรี่ยง ทั้งยังปิดถนนสำคัญ เขียวตุง (Kengtung) และ เมืองลา (Mongla) ซึ่งเป็นถนนเชื่อมต่อเมืองที่สำคัญสำหรับการเดินทางและการค้าของกะเหรี่ยง การรื้อโครงสร้างถนนของรัฐบาลทำให้เกิดการปะทะกันระหว่างฝ่ายทหารรัฐบาลและฝ่ายกะเหรี่ยง ส่งผลให้มีผู้ได้รับบาดเจ็บและเสียชีวิต สถานการณ์ดังกล่าวนี้ทำให้กลุ่มชาติพันธุ์กะเหรี่ยงเริ่มไม่ไว้วางใจรัฐบาลและ ปฏิเสธการเข้าประชุมกับทีมกลไกกระบวนการสันติภาพ Peace Process Steering Team (PPST) ที่จะจัดให้มีขึ้นในปี ค.ศ.2018 (Nyein, 2018b)

1.1.5 ความสัมพันธ์ระหว่างข้อตกลงหยุดยิง กับทุนนิยมหยุดยิง

การเสนอข้อตกลงหยุดยิงระหว่างฝ่ายรัฐบาลและกลุ่มชาติพันธุ์ด้วยสาเหตุหลัก คือ ฝ่ายรัฐบาลทหารต้องการสร้างความชอบธรรมจึงยินยอมเสนอข้อตกลงหยุดยิงให้กับกลุ่มชาติพันธุ์ เพื่อให้เกิดบรรยากาศสันติภาพและทำให้การหันหน้ามาคุยกัน โดยรัฐบาลเสนอข้อตกลงหยุดยิงพร้อมด้วยการตอบแทนกลุ่มชาติพันธุ์ด้วยผลประโยชน์บางประการ เช่น โครงการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน หรือ โครงการพัฒนาเศรษฐกิจที่แต่ละกลุ่มชาติพันธุ์ต้องการอย่างแตกต่างกัน นอกจากโครงการพัฒนาเศรษฐกิจที่มาพร้อมกับข้อตกลงหยุดยิงของรัฐบาลแล้ว รัฐบาลยังได้ผลประโยชน์จากการลงนามข้อตกลงหยุดยิงด้วยความสามารถเข้าถึงทรัพยากรของกลุ่มชาติพันธุ์ การเข้าถึงทุนในลักษณะนี้ เรียกว่าทุนนิยมข้อตกลงหยุดยิง(ceasefire capitalism)

ในทางตรงข้าม กลุ่มชาติพันธุ์มีเพียงจุดมุ่งหมายเดียว คือต้องการรูปแบบการปกครองแบบสหพันธรัฐ ให้อิสระแก่กลุ่มชาติพันธุ์ในการปกครองตัวเองหรือกำหนดชะตากรรมด้วยตัวเอง (self-determination) รวมทั้งรัฐบาลปฏิบัติต่อกลุ่มชาติพันธุ์แต่ละกลุ่มอย่างเสมอภาคกัน(the equality of condition) เมื่อฝ่ายรัฐบาลปฏิเสธการพูดคุยในประเด็นทางการเมือง และมุ่งเน้นแต่การรวมชาติเป็นหนึ่งเดียว จึงนำมาสู่ความสนใจในการศึกษาความสัมพันธ์ระหว่าง การทำข้อตกลงหยุดยิงและผลต่อการเปลี่ยนผ่านสู่ประชาธิปไตยว่ามีทิศทางความสัมพันธ์อย่างไร

1.1. ที่มาและความสำคัญ

1.2 วัตถุประสงค์ในการวิจัย

เพื่อศึกษาผลจากการทำข้อตกลงหยุดยิงต่อการเปลี่ยนผ่านประชาธิปไตยในเมียนมาในสามมิติ

1 เพื่อศึกษาผลการลงนามข้อตกลงหยุดยิงระหว่างรัฐบาลเมียนมาและกลุ่มชาติพันธุ์ ต่อการเปลี่ยนผ่านประชาธิปไตยในสหภาพเมียนมาโดยดูกรณีศึกษา ชาติพันธุ์คะฉิ่น และชาติพันธุ์กะเหรี่ยง

2 เพื่อศึกษาผลการลงนามข้อตกลงหยุดยิง ต่อการเปลี่ยนผ่านประชาธิปไตยภายในรัฐคะฉิ่น ก่อน และระหว่างลงนามข้อตกลงหยุดยิง และหลังยุติข้อตกลงหยุดยิง และเพื่อศึกษาผลจากการลงนามข้อตกลงหยุดยิง อันส่งผลต่อการเปลี่ยนผ่านประชาธิปไตยภายในรัฐกะเหรี่ยง ก่อน และระหว่างทำข้อตกลงหยุดยิง

3 เพื่อศึกษาเปรียบเทียบผลจากการทำข้อตกลงหยุดยิง และผลต่อประชาธิปไตยภายในรัฐที่สัมพันธ์กันระหว่างกลุ่มชาติพันธุ์คะฉิ่น และกลุ่มชาติพันธุ์กะเหรี่ยง

1.3.คำถามการวิจัย

- 1.) การทำข้อตกลงหยุดยิงระหว่างรัฐบาลเมียนมาและกลุ่มชาติพันธุ์ ส่งผลต่อการเปลี่ยนผ่านประชาธิปไตยในสหภาพเมียนมาอย่างไร จากกรณีศึกษา ชาติพันธุ์คะฉิ่นและชาติพันธุ์กะเหรี่ยง
- 2.) การทำข้อตกลงหยุดยิงระหว่างรัฐบาลเมียนมาและกลุ่มชาติพันธุ์คะฉิ่น และการทำข้อตกลงหยุดยิงระหว่างรัฐบาลเมียนมาและกลุ่มชาติพันธุ์กะเหรี่ยงส่งผลต่อการเปลี่ยนผ่านประชาธิปไตยภายในรัฐกลุ่มชาติพันธุ์คะฉิ่น และรัฐกลุ่มชาติพันธุ์กะเหรี่ยงอย่างไร
- 3.) ข้อตกลงหยุดยิงและผลต่อประชาธิปไตยภายในรัฐที่สัมพันธ์กัน ระหว่างกลุ่มชาติพันธุ์คะฉิ่น และกลุ่มชาติพันธุ์กะเหรี่ยงมีลักษณะโดยเปรียบเทียบเป็นอย่างไร

1.4.สมมติฐานการวิจัย

การเปลี่ยนผ่านประชาธิปไตยในเมียนมา ไม่เป็นไปตามทฤษฎีประชาธิปไตยที่เน้นสถาบันทางการเมืองและการเลือกตั้ง หากแต่ใช้แนวทางข้อตกลงหยุดยิงระหว่างฝ่ายรัฐบาลทหารและกลุ่มชาติพันธุ์ เพื่อสร้างสันติภาพในฐานะเงื่อนไขก่อนเปลี่ยนผ่านประชาธิปไตย

การเปลี่ยนผ่านประชาธิปไตยในระดับสหภาพ สะท้อนความไม่สัมพันธ์กันระหว่างข้อตกลงหยุดยิงกับการเปลี่ยนผ่านประชาธิปไตย เนื่องจากฝ่ายรัฐบาลทหารไม่ได้เจรจาทางการเมืองและเคารพสิทธิมนุษยชนของกลุ่มชาติพันธุ์

โดยการพิจารณาความสัมพันธ์ระหว่างการทำข้อตกลงหยุดยิงกับการเปลี่ยนผ่านสู่ประชาธิปไตยในพม่าจะต้องพิจารณาทั้งในระดับสหภาพและในระดับภายในมลรัฐ

การเปลี่ยนผ่านสู่ประชาธิปไตยระดับภายในรัฐคะฉิ่นกับการลงนามข้อตกลงหยุดยิงไม่มีความสัมพันธ์กัน กล่าวคือในช่วงก่อนลงนามข้อตกลงหยุดยิง พบว่าประชาชนมีคุณสมบัติเป็นไปตามหลักการความเป็นประชาธิปไตยในด้านความเท่าเทียมกัน และมีส่วนร่วมทางการเมืองสืบทอดมาจากบรรพบุรุษ เมื่อลงนามข้อตกลงหยุดยิงระหว่างกลุ่มชาติพันธุ์คะฉิ่นกับรัฐบาลเมียนมา กลุ่มชาติพันธุ์คะฉิ่นถูกควบคุมโดยรัฐบาลทหารและสูญเสียความเท่าเทียมกัน จนเมื่อได้ยุติข้อตกลงหยุดยิง สถาบันทางการเมืองของคะฉิ่นเข้มแข็งขึ้นท่ามกลางการทำสงครามกับรัฐบาลต่อไป ส่วนภายในรัฐกะเหรี่ยงหลังการลงนามข้อตกลงหยุดยิงระหว่างรัฐบาลและกลุ่มชาติพันธุ์กะเหรี่ยง กลุ่มชาติพันธุ์กะเหรี่ยงที่มีความเปราะบางและแบ่งแยกมาก่อนหน้านั้น กลับยังมีความแตกแยกเพิ่มมากยิ่งขึ้น ทั้งนี้ความเปราะบางของรัฐกะเหรี่ยงไม่อาจดำรงความเป็นประชาธิปไตยด้วยโครงสร้างทางการเมืองที่มีความเป็นรัฐทหารและไม่สามารถรวมเป็นหนึ่งเดียวกัน

ข้อตกลงหยุดยิงระหว่างรัฐบาลเมียนมาและกลุ่มรัฐชาติพันธุ์ได้ส่งเสริมการพัฒนาเศรษฐกิจทั้งฝ่ายรัฐบาล ด้วยการแย่งชิงทรัพยากรของรัฐกลุ่มชาติพันธุ์ที่ลงนามหยุดยิง อีกทั้งความสัมพันธ์ของรัฐบาลกับรัฐเพื่อนบ้าน เช่นจีน ได้เสนอการลงทุนที่มีต่อทั้งรัฐบาลเมียนมา และ ชนชั้นนำกลุ่มคะฉิ่นทำให้เศรษฐกิจคะฉิ่นเข้มแข็งจากการยุติข้อตกลงหยุดยิง ในขณะที่ผลประโยชน์ของชนชั้นนำกะเหรี่ยงหลังลงนามหยุดยิงมีผู้นำกะเหรี่ยงได้สิทธิร่วมลงทุนกับรัฐบาล ทั้งนี้รัฐบาลยังสร้างความสัมพันธ์กับรัฐเพื่อนบ้านเช่นไทย โดยเปิดรับการลงทุนผลิตแก๊สและส่งท่อแก๊สมายังไทย รัฐบาลเมียนมาจึงได้ควมรวมเอาทรัพยากรและที่ดินของกะเหรี่ยงซึ่งยังสร้างความขัดแย้งระหว่างรัฐบาลและกลุ่มกะเหรี่ยงให้แตกแยกมากยิ่งขึ้น

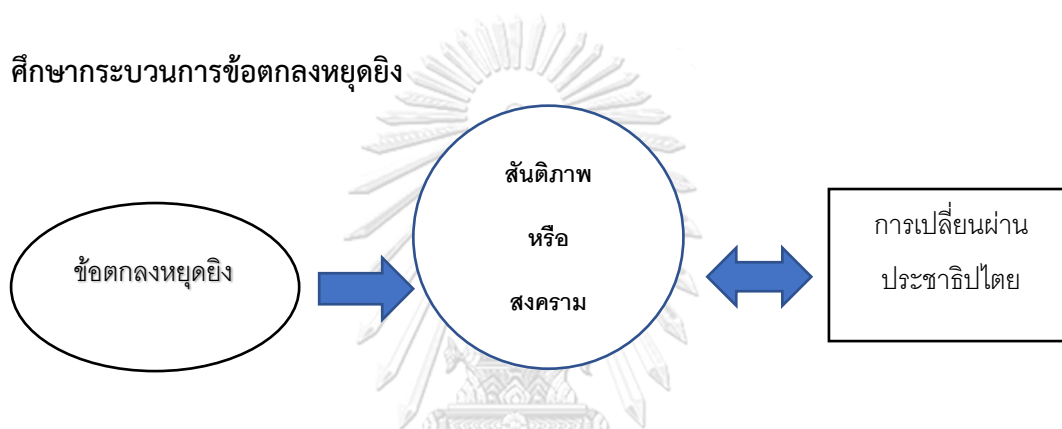
1.5. ขอบเขตการวิจัย

เป็นการศึกษาความสัมพันธ์สามฝ่าย และสองกลุ่มชาติพันธุ์

ขอบเขตการวิจัยจึงเน้นไปที่การปรับเปลี่ยนสถานะทางการเมืองสองฝ่ายด้วยการลงนามหยุดยิงเพื่อสร้างความเท่าเทียมกันทั้งรัฐบาลทหารและกลุ่มชาติพันธุ์ และยังจำกัดกลุ่มชาติพันธุ์ที่ศึกษาคือกลุ่มกะเหรี่ยงและกลุ่มคะฉิ่น โดยศึกษาปฏิสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายคะฉิ่นที่มีต่อรัฐบาลและทหาร ทั้งก่อนระหว่างลงนามข้อตกลงหยุดยิง และยุติการลงนามข้อตกลงหยุดยิง โดยเปรียบเทียบกับปฏิสัมพันธ์ระหว่าง ฝ่ายกะเหรี่ยงและรัฐบาลทหาร ก่อนและหลังลงนามข้อตกลงหยุด ยิงและคะฉิ่นมีค

ความคล้ายกันในด้านจำนวนประชากรที่มีขนาดใกล้เคียงกัน และฐานที่ตั้ง อยู่ติดชายแดนซึ่งได้รับอิทธิพลจากประเทศเพื่อนบ้านต่อการตัดสินใจลงนามข้อตกลงหยุดยิง ทั้งนี้ความแตกต่างคือ รัฐคะฉิ่นได้ยุติข้อตกลงไปแล้ว ฝ่ายกะเหรี่ยงอยู่ในช่วงบังคับใช้ข้อตกลงหยุดยิง ทั้งนี้ผลที่เกิดขึ้นในช่วงที่ลงนามข้อตกลงหยุดยิงต่อรัฐทั้งสองแตกต่างกัน ด้วยปัจจัยเงื่อนไขก่อนเปลี่ยนผ่านประชาธิปไตยที่แตกต่างกัน คือฝ่ายคะฉิ่น มีความเป็นเอกภาพ มีสมรรถนะในการรบ มีทรัพยากรที่เป็นที่ต้องการ อีกทั้งยังได้รับความช่วยเหลือจากจีน ในขณะที่รัฐกะเหรี่ยงอยู่ในสถานการณ์สงคราม ประชาชนต้องเตรียมพร้อมรบ โดยเฉพาะอาวุธและทรัพยากร รายได้ที่สำคัญของกะเหรี่ยงมาจากการค้าชายแดนไทยเมียนมา

ศึกษาระบวนการข้อตกลงหยุดยิง



ความสัมพันธ์ในการทำข้อตกลงหยุดยิงกับสงคราม และสันติภาพและ การเปลี่ยนผ่านประชาธิปไตย โดยศึกษาว่าการทำข้อตกลงหยุดยิงของทั้งสองกลุ่มชาติพันธุ์คะฉิ่น และกะเหรี่ยงโดยเปรียบเทียบว่าเป็นตามกระบวนการสันติภาพได้มากน้อยเพียงไร ทั้งยังนำไปสู่สถานการณ์สันติภาพหรือสงคราม

เมื่อเกิดสันติภาพ หรือสงคราม รูปแบบใดจะนำไปสู่การเปลี่ยนผ่านประชาธิปไตยในช่วงเริ่มต้นได้อย่างมีพัฒนาการ ฉะนั้นประเด็นที่ศึกษาจึงเน้นที่ ข้อตกลงหยุดยิงนำไปสู่สันติภาพ หรือสงคราม และ สงครามหรือสันติภาพที่เกิดขึ้นจะสนับสนุนการเปลี่ยนผ่านประชาธิปไตยภายในรัฐกลุ่มชาติพันธุ์ และในภาพรวมทั้งประเทศ และหากข้อตกลงหยุดยิงมิได้ส่งเสริมสภาวะสันติภาพ จะดำรงการทำข้อตกลงหยุดยิงอยู่ไป ด้วยปรับเปลี่ยนพฤติกรรมหรือ เนื้อหา หรือยกเลิกการทำข้อตกลงหยุดยิงและใช้แนวทางอื่น

ช่วงเวลาที่ทำการศึกษา (1989-2015)

ในการเลือกศึกษาช่วงเวลา ค.ศ. 1989-2015 เนื่องจาก ค.ศ. 1989 เป็นช่วงเวลาที่เริ่มต้นเสนอข้อตกลงหยุดยิงสองฝ่ายโดยรัฐบาลเมียนมากับกลุ่มชาติพันธุ์ ส่วนช่วงเวลาสิ้นสุดการศึกษาคือ

ค.ศ. 2015 เนื่องจากในช่วงปี ค.ศ. 2015 เป็นช่วงเวลาที่ผ่านมาฝ่ายรัฐบาลนำพล นายกรัฐมนตรี เทียน เส่ง เป็นผู้ริเริ่มเสนอการทำข้อตกลงหยุดยิงในกรอบใหม่ คือ ข้อตกลงหยุดยิงทั่วประเทศ

รัฐบาลเมียนมาเสนอข้อตกลงหยุดยิงนับตั้งแต่ปี ค.ศ.1989 นับตั้งแต่เหตุการณ์ 8888 ที่นานาชาติไม่พอใจรัฐบาลทหารกระทำกับประชาชนที่กำลังดิ้นรนอย่างสงบ เพื่อเรียกร้องประชาธิปไตยและแก้ไขนโยบายยกเลิกชนชั้นที่ประชาชนมีไว้ในครอบครอง อันเนื่องมาจากปัญหาเศรษฐกิจ การเสนอข้อตกลงในงานวิจัยนี้จะจำกัดในช่วงปี ค.ศ. 2008-2015 ซึ่งเป็นช่วงที่พัฒนาการทำข้อตกลงหยุดยิงได้เริ่มต้นขึ้นมานานกว่า 20 ปี จนพอสังเกตเห็นพัฒนาการความเปลี่ยนแปลงตลอดจนเป็นช่วงที่มีความคาบเกี่ยวกับที่รัฐบาลเมียนมาบังคับใช้รัฐธรรมนูญ ค.ศ. 2008 และ ทั้งยังมี การเลือกตั้งสามครั้ง ประกอบด้วย การเลือกตั้งทั่วไป ค.ศ.2010, ค.ศ. 2015 และการเลือกตั้งซ่อมในปี ค.ศ. 2012 ช่วงเวลานี้ยังมีความสำคัญต่อกลุ่มชาติพันธุ์คะฉิ่น คือ เป็นช่วงเวลาที่คะฉิ่นเริ่มไม่แน่ใจ ประโยชน์ที่ได้จากการลงนามข้อตกลงหยุดยิงจะส่งผลต่อการเมืองในคะฉิ่น และได้ตัดสินใจยุติลงในปี ค.ศ. 2011 ในขณะที่กะเหรี่ยงได้เริ่มลงนามข้อตกลงหยุดยิง ในปี ค.ศ. 2012 มาได้ในระยะ 3 ปี จึงทำให้พอเห็นภาพข้อตกลงหยุดยิงที่ส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงประชาธิปไตย อย่างไรก็ตามการศึกษาในงานวิจัยนี้เป็นการศึกษาบริบททางการเมือง ฉะนั้นจึงจำเป็นต้องศึกษานับตั้งแต่ยุคเริ่มต้นที่รัฐบาลเสนอข้อตกลงหยุดยิง ค.ศ.1988 จนถึงหลังปี ค.ศ. 2015 ทั้งนี้งานวิจัยนี้ยังเน้นการศึกษาข้อตกลงหยุดยิงอันส่งผลต่อการเปลี่ยนผ่านประชาธิปไตยภาพรวมทั้งประเทศ

1.6 ระเบียบวิธีวิจัย

การศึกษานี้ใช้ระเบียบวิธีวิจัยสองส่วน

1. เก็บข้อมูลจากหลักฐานปฐมภูมิ

1.1 การเก็บข้อมูลจากการสัมภาษณ์เชิงลึก ผู้มีอำนาจทางการเมืองภายในรัฐกะเหรี่ยง ผู้เข้าร่วมการเจรจาหยุดยิงในนามตัวแทนกะเหรี่ยง ฝ่ายทหารกะเหรี่ยง กองกำลังกะเหรี่ยง และประชาชนทั่วไป รวมทั้งผู้นำในรัฐคะฉิ่น ผู้มีบทบาทเจรจาหยุดยิง ในนามกลุ่มคะฉิ่น นักกฎหมายชาวคะฉิ่น ผู้บริหารงานการศึกษาในโรงเรียนในคะฉิ่น เช่น โรงเรียนศิลปะ และสังคมศาสตร์แห่งรัฐคะฉิ่น Kachinland school of Art and Social Science ทั้งนี้ผู้วิจัยยังได้สัมภาษณ์กลุ่ม ตัวแทน (proxies) ที่มีความรู้ในด้านความเป็นมาและการทำข้อตกลงหยุดยิงในมุมมองกลุ่มชาติพันธุ์ เช่น ตัวแทนกลุ่มองค์กรอิสระ สถาบันปิศาจซู (Pyidaungsu Institute) อาจารย์มหาวิทยาลัยที่ทำวิจัยในประเด็นใกล้เคียงกัน เป็นต้น

1.2 สัมภาษณ์ ภาคประชาสังคมที่ส่งเสริมประชาธิปไตยในกะเหรี่ยง เช่น เครือข่ายสนับสนุนสันติภาพแห่งกะเหรี่ยง (Karen Peace Support Network) ภาคประชาสังคมที่ส่งเสริมประชาธิปไตยในคะฉิ่น เช่น กลุ่มองค์กรผู้หญิง (Kachin Women Organization) เป็นต้น รวมทั้ง นักศึกษาชาวกะเหรี่ยงที่ได้รับทุนมาศึกษาในประเทศไทย นักศึกษากลุ่มชาติพันธุ์อื่น ๆ เช่น ฉิน และฉานที่เคยได้เข้าร่วมประชุมกับกลุ่มชาติพันธุ์กะเหรี่ยง และเข้าร่วมประชุมปางโหลงศตวรรษที่ 21 และ นักวิชาการและอาจารย์มหาวิทยาลัยแห่งย่างกุ้งที่ศึกษาด้านกลุ่มชาติพันธุ์ในเมียนมา เป็นต้น

ประเด็นหลักในการเก็บข้อมูลจากการสัมภาษณ์เชิงลึก เพื่อยืนยันการตัดสินใจลงนามข้อตกลงหยุดยิงของกลุ่มชาติพันธุ์ และผลจากการลงนามข้อตกลงหยุดยิงต่อการเปลี่ยนผ่านประชาธิปไตยภายในรัฐกะเหรี่ยงและคะฉิ่น ซึ่งได้เก็บข้อมูลในช่วงปลายปี ค.ศ. 2018- ต้นปี ค.ศ. 2019

2. การวิจัยเอกสาร โดยรวบรวมและ สํารวจข้อมูลจากข้อมูลทุติยภูมิ

- 2.1 งานวิจัย วิทยานิพนธ์ เอกสาร บทความ สิ่งพิมพ์อื่น ๆ ซึ่งเอกสารที่ให้ข้อมูลเกี่ยวกับกระบวนการสันติภาพในเมียนมาเชิงลึกเป็นภาษาอังกฤษมาจากเอกสารชื่อ Deciphering Myanmar's Peace Process จัดทำขึ้นโดย หน่วยงาน Myanmar Peace Monitor บางเอกสารได้รับการสนับสนุนจากหน่วยงานในสหประชาชาติ เช่น (United Nations Development Program :UNDP in Myanmar) เป็นต้น ทั้งนี้ยังศึกษาเอกสารที่บันทึกเหตุการณ์ในอดีตในด้านความขัดแย้งระหว่างกลุ่มรัฐกะเหรี่ยงกับอังกฤษ ในช่วงสงครามโลกครั้งที่สอง หรือเหตุการณ์ในช่วงกะเหรี่ยงปฏิวัติ รวมทั้งในเว็บไซต์ เบอร์มา ไบเบรารี (Burma library)
- 2.2 บทความจากสำนักข่าวที่ เผยแพร่การสัมภาษณ์โดยตรง เช่น The Irrawady ,Frontier Myanmar หรือ Mizzima ตลอดจนวีดิทัศน์ ที่เกี่ยวข้องกับการทำข้อตกลงหยุดยิงระหว่างรัฐบาลและกลุ่มชาติพันธุ์ บทสัมภาษณ์ทางวีดิทัศน์ช่วยให้สามารถเข้าถึง บุคคลบางกลุ่ม เช่น BBC, AP Archive ,Karen Newsและ Karen Peace Support Network
- 2.3 วีดิทัศน์ที่เผยแพร่การจัดการประชุมปางโหลง ศตวรรษที่ 21 โดยเชิญกลุ่มชาติพันธุ์ทุกกลุ่มเข้าร่วมประชุมอย่างไม่แบ่งแยก รวมทั้งเวทีสัมมนานานาชาติเรื่องสันติภาพในเมียนมาเช่น 21st Century Panglong Union Peace Conference โดยเชิญนักวิชาการเมียนมาเข้าร่วมสัมมนาจำนวนมาก

ประเด็นหลักที่ได้จากหลักฐานชั้นรองหรือวิจัยเอกสาร เพื่อตอบโจทย์ปฏิสัมพันธ์ระหว่าง รัฐบาล ทหารและกลุ่มชาติพันธุ์ตั้งแต่ ก่อนและหลังลงนามข้อตกลงหยุดยิง ยุติข้อตกลงหยุดยิง รวมถึงการเปลี่ยนผ่านประชาธิปไตยในเมียนมาและภายในรัฐคะฉิ่นและรัฐกะเหรี่ยงก่อนและหลังลงนามข้อตกลงหยุดยิง และยุติข้อตกลงหยุดยิง

ตารางที่ 2 แสดงช่วงเวลา พื้นที่ และกลุ่มบุคคลที่ได้รับอนุญาตให้สัมภาษณ์

รัฐ/เขต	วันที่ไปสัมภาษณ์	สัมภาษณ์เชิงลึก				
		เจ้าหน้าที่	ประชาสังคม	พรรคการเมือง	โรงเรียนและนักวิชาการมหาวิทยาลัย	อื่นๆ (คนธรรมดา สื่อมวลชน)
1.ย่างกุ้ง	กุมภาพันธ์ 2017				2	
2.คะฉิ่น	กุมภาพันธ์ 2017	1	1	2	1	
3.คะฉิ่นในจ.เชียงใหม่	เมษายน 2017 พฤศจิกายน 2017		2		1	2
4. กะเหรี่ยงในรัฐเมียวดี เมียนมา และ อ.แม่สอด จ ตาก	มิถุนายน 2017 เมษายน 2018	4	1	1	1	1
5 กะเหรี่ยงในจ.เชียงใหม่	กุมภาพันธ์ 2018		2			
6 ชาติพันธุ์อื่นๆ ฉิน	เมษายน 2018				1	

**คำอธิบายเพิ่มเติม กลุ่มผู้ให้สัมภาษณ์

เจ้าหน้าที่ หมายถึง ผู้ที่มีตำแหน่งบริหาร โครงสร้างการบริหารภายใน กลุ่มชาติพันธุ์

ประชาสังคม หมายถึง กลุ่มคนที่ทำงานในหน่วยงานที่ไม่ใช่รัฐแต่สัมพันธ์เกี่ยวข้องกับกลุ่มชาติพันธุ์

พรรคการเมือง หมายถึงบุคคลที่สังกัดพรรคการเมืองในนามกลุ่มชาติพันธุ์

โรงเรียนและนักวิชาการ หมายถึงบุคคลที่มีบทบาทส่งเสริมสิทธิทางการเมือง และบุคคลที่เชี่ยวชาญ

ในประเด็นทางการเมืองกลุ่มชาติพันธุ์และการเปลี่ยนผ่านประชาธิปไตย

อื่นๆ หมายถึง บุคคลหรือ ตัวแทนกลุ่มชาติพันธุ์

1.7.ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทราบถึงผลการลงนามข้อตกลงหยุดยิงระหว่างรัฐบาลเมียนมาและกลุ่มรัฐชาติพันธุ์ ต่อการเปลี่ยนผ่านประชาธิปไตยในสหภาพเมียนมาโดยดูกรณีศึกษา ชาติพันธุ์คะฉิ่น และชาติพันธุ์กะเหรี่ยง
2. ทราบถึงผลจากการลงนามข้อตกลงหยุดยิง ต่อการเปลี่ยนผ่านประชาธิปไตยภายในรัฐคะฉิ่น ก่อน และระหว่างลงนามข้อตกลงหยุดยิง และหลังยุติข้อตกลงหยุดยิง และทราบถึงผลจากการลงนามข้อตกลงหยุดยิง ต่อการเปลี่ยนผ่านประชาธิปไตยภายในรัฐกะเหรี่ยง ก่อน และระหว่างทำข้อตกลงหยุดยิง
3. ทราบถึงการเปรียบเทียบ ผลจากการทำข้อตกลงหยุดยิง และต่อประชาธิปไตยภายในรัฐที่สัมพันธ์กันระหว่างกลุ่มชาติพันธุ์คะฉิ่น และกลุ่มชาติพันธุ์กะเหรี่ยง

1.8.ลำดับการนำเสนอผลการวิจัย

บทที่ 1 บทนำ

กล่าวถึงความเป็นมาและความสำคัญของทำข้อตกลงหยุดยิงอันส่งผลต่อการเปลี่ยนผ่านประชาธิปไตยในเมียนมา ระหว่างปี ค.ศ. 2008-2015 วัตถุประสงค์ในการวิจัย และขอบเขตการวิจัย สมมติฐานการวิจัย คำถามวิจัย ระเบียบวิธีวิจัยที่ใช้ และประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการวิจัย

บทที่ 2 ทฤษฎีและแนวคิดที่เกี่ยวข้องกับความสัมพันธ์ระหว่างการเปลี่ยนผ่านสู่ประชาธิปไตยและการทำข้อตกลงหยุดยิง

กรอบแนวคิดการทำให้เป็นประชาธิปไตย แนวคิดการเปลี่ยนผ่านประชาธิปไตย กรอบแนวคิดว่าด้วยความรุนแรง และการดำรงสันติภาพเชิงบวกและลบ แนวคิดข้อตกลงหยุดยิงกับการเปลี่ยนผ่านประชาธิปไตย และกรอบหลักในการวิเคราะห์ผลจากการทำข้อตกลงหยุดยิงต่อรัฐกลุ่มชาติพันธุ์ทั้งสองกลุ่ม

บทที่ 3 งานเขียนและแนวคิดที่เกี่ยวข้องกับการอธิบายระบบการเมืองในเมียนมาและความสัมพันธ์ระหว่างการทำข้อตกลงหยุดยิงกับการเปลี่ยนผ่านประชาธิปไตยในเมียนมา

วรรณกรรมที่เกี่ยวข้องได้จัดกลุ่มออกเป็น สาม กลุ่มคือ วรรณกรรมแนวคิดที่เกี่ยวข้องกับระบบการเมืองในเมียนมา วรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับการเปลี่ยนผ่านประชาธิปไตยในเมียนมา และวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับความสัมพันธ์ระหว่างการทำข้อตกลงหยุดยิง กับการเปลี่ยนผ่านประชาธิปไตยในเมียนมา

บทที่ 4 งานเขียนที่เกี่ยวข้องกับการทำข้อตกลงหยุดยิงในเมียนมา

เป็นการนำเสนองานเขียนที่เกี่ยวข้องกับการทำข้อตกลงหยุดยิงในเมียนมา การทำข้อตกลงหยุดยิงเป็นยุทธศาสตร์หนึ่งของฝ่ายทหาร การลงนามข้อตกลงหยุดยิงเป็นการสร้างความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาล ทหารและกลุ่มชาติพันธุ์ในรูปแบบใหม่ ลักษณะของการทำข้อตกลงหยุดยิงในเมียนมาเพื่อการขยายพื้นที่ครอบครองของรัฐบาลทหาร การทำข้อตกลงหยุดยิงระหว่างกลุ่มชาติพันธุ์กับรัฐบาลเป็นการสร้างความขัดแย้งภายในกลุ่มชาติพันธุ์ การลงนามหยุดยิงระหว่างรัฐบาลและกลุ่มชาติพันธุ์เป็นยุทธศาสตร์การแบ่งแยก และปกครองแต่ละกลุ่มชาติพันธุ์ รวมทั้งกรณีศึกษาการทำข้อตกลงหยุดยิง ตลอดจนปัจจัยภายนอกที่ส่งผลต่อการลงนามข้อตกลงหยุดยิง ความสัมพันธ์ระหว่างเมียนมา ไทย จีน และสหรัฐอเมริกา

บทที่ 5 การทำข้อตกลงหยุดยิงและการเปลี่ยนผ่านประชาธิปไตยในคะฉิ่น

เป็นการนำเสนอ รัฐคะฉิ่นกับพัฒนาการทางการเมืองของเมียนมา การตัดสินใจลงนามข้อตกลงหยุดยิงของรัฐคะฉิ่น โครงสร้างทางการเมืองของคะฉิ่นก่อนและหลังลงนามข้อตกลงหยุดยิง การได้มาซึ่งสิทธิบางประการของคะฉิ่นหลังยุติข้อตกลงหยุดยิง สิทธิส่งพรรคการเมืองเพื่อลงแข่งขันในการเลือกตั้งทั่วไป ข้อตกลงหยุดยิงระหว่างรัฐบาลเมียนมากับชาติพันธุ์คะฉิ่นกับแนวคิดทุนนิยมหยุดยิงและบทวิเคราะห์ ผลจากการทำข้อตกลงหยุดยิงและยกเลิกข้อตกลงหยุดยิง ในมิติของสันติภาพและการเปลี่ยนผ่านประชาธิปไตย

บทที่ 6 กะเหรี่ยงกับข้อตกลงหยุดยิงและการเปลี่ยนผ่านประชาธิปไตย

เป็นการนำเสนอ ความเป็นมาของความขัดแย้งของกะเหรี่ยงกับรัฐบาลเมียนมา ความสัมพันธ์ทางวัฒนธรรมกับปฏิบัติการทางการเมืองกะเหรี่ยง การทำข้อตกลงหยุดยิงระหว่างรัฐบาลทหารและกลุ่มชาติพันธุ์กะเหรี่ยง โครงสร้างทางการเมืองและระบบทางการเมืองของกลุ่มกะเหรี่ยง ความรุนแรง ความแตกแยก หลังลงนามข้อตกลงหยุดยิง การเปลี่ยนผ่านประชาธิปไตยในรัฐกะเหรี่ยงหลังลงนามข้อตกลงหยุดยิง การลงนามข้อตกลงหยุดยิงกับการพัฒนาทางเศรษฐกิจ

บทที่ 7 เปรียบเทียบการทำข้อตกลงหยุดยิงระหว่างรัฐบาลเมียนมากับรัฐบาลรัฐคะฉิ่นและรัฐบาลรัฐกะเหรี่ยงกับการเปลี่ยนผ่านประชาธิปไตย

เป็นการนำเสนอการเปรียบเทียบการทำข้อตกลงหยุดยิงและการยุติข้อตกลงหยุดยิงระหว่างรัฐบาลเมียนมา กับรัฐบาลรัฐคะฉิ่นและรัฐบาลรัฐกะเหรี่ยง ผลต่อการเปลี่ยนผ่านประชาธิปไตยในระดับสหภาพ และระดับภายในรัฐ พทวัตทางการเมืองของรัฐชาติพันธุ์คะฉิ่นและกะเหรี่ยงก่อนและหลังลงนามข้อตกลงหยุดยิง ความสัมพันธ์ต่อกรณีการสร้างข้อตกลงหยุดยิงระหว่างรัฐคะฉิ่นและรัฐ

กะเหรี่ยงในการลงนามข้อตกลงหยุดยิงทั่วประเทศ การพัฒนาทางเศรษฐกิจต่อกลุ่มชาติพันธุ์คะฉิ่น และกะเหรี่ยงโดยรัฐบาลหลังลงนามข้อตกลงหยุดยิง

บทที่ 8 ความสัมพันธ์สามเส้าระหว่างข้อตกลงหยุดยิง สันติภาพ และความเป็นประชาธิปไตย

เป็นการนำเสนอปฏิสัมพันธ์สามเส้าระหว่างสามแนวคิด คือสันติภาพ ข้อตกลงหยุดยิง และการเปลี่ยนผ่านประชาธิปไตย ผลจากการทำข้อตกลงหยุดยิงในด้านกระบวนการสันติภาพ และการเปลี่ยนผ่านประชาธิปไตยในเมียนมา ตลอดจนการมองประชาธิปไตยในเมียนมาระหว่างสองฝ่ายคือ ประชาธิปไตยในสายตารัฐบาลเมียนมาและประชาธิปไตยในสายตาของกลุ่มชาติพันธุ์

บทที่ 9 บทสรุป

เป็นการนำเสนอการสรุปจากบทที่ 3-8 ในมิติความสัมพันธ์ ระหว่างข้อตกลงหยุดยิง สันติภาพ กับการเปลี่ยนผ่านประชาธิปไตย การทำข้อตกลงหยุดยิงกับทุนนิยมหยุดยิง ข้อตกลงหยุดยิงกับการพัฒนาเศรษฐกิจเมียนมา และกลุ่มทหารรักษาความรุนแรงไว้ในพื้นที่กลุ่มชาติพันธุ์ด้วย เหตุผลคือความต้องการด้านงบประมาณ

บทที่ 2

ทฤษฎีและแนวคิดที่เกี่ยวข้องกับความสัมพันธ์ระหว่าง การเปลี่ยนผ่านสู่ประชาธิปไตยและการทำข้อตกลงหยุดยิง

ทฤษฎีและแนวคิดที่ใช้ในวิทยานิพนธ์นี้ ผู้เขียนได้จำแนกออกเป็นสี่กลุ่มหลักๆ ดังนี้ กลุ่มแรก แนวคิดการทำให้เป็นประชาธิปไตยและ แนวคิดการเปลี่ยนผ่านประชาธิปไตย กรอบความคิดว่าด้วยความรุนแรงในการเปลี่ยนผ่านประชาธิปไตย การทำข้อตกลงหยุดยิงกับการเปลี่ยนผ่านประชาธิปไตย และการสังเคราะห์แนวคิดและทฤษฎีเพื่อนำมาใช้ในการวิเคราะห์การทำข้อตกลงหยุดยิงกับการเปลี่ยนผ่านประชาธิปไตยในเมียนมา ทั้งนี้เนื้อหาบทนี้ประกอบด้วย

2.1 แนวคิดการทำให้เป็นประชาธิปไตย

2.1.1 การทำให้เป็นประชาธิปไตย (Democratization) โดย แซมมวล พี ฮันติงตัน (Samuel P. Huntington) ฟิลิปป์ ชมิตเตอร์ (Phillippe C. Schmitter) และ ลอร์เลนซ์ ไวท์เฮด (Lawrence Whitehead) เสรี ประชาธิปไตย (Liberal Democracy) และไม่เสรี (Illiberal Democracy) ประชาธิปไตยแบบบางส่วน (Partial Democracy) และ ประชาธิปไตยลูกผสม (Hybrid Democracy)

2.2 แนวคิดการเปลี่ยนผ่านประชาธิปไตย

2.2.1) แนวคิดการเปลี่ยนผ่านประชาธิปไตย (Transitional Democracy) พัฒนาการประวัติศาสตร์ว่าด้วยการเปลี่ยนผ่านประชาธิปไตย เจ็อนโซก่อนการเปลี่ยนผ่านประชาธิปไตยและผลจากการเปลี่ยนผ่านประชาธิปไตยโดยแบ่งออกเป็น สี่ รูปแบบ โดยประยุกต์งานบางส่วนของมังก์และเลฟ (Munck and Leff)

2.2.2) การเปลี่ยนผ่านประชาธิปไตยแบบกระบวนการ (Democratic Sequencing) โดย ทอมัส คาโรเธอร์ (Thomas Carothers) และการเปลี่ยนผ่านประชาธิปไตยแบบค่อยเป็นค่อยไป (Gradualist / Transformative Democracy) โดย ทอควิสท์ โทกก์ (Torquist Tokke)

2.3 แนวคิดว่าด้วยความรุนแรง

2.3) กรอบความคิดว่าด้วยความรุนแรง (Framework of Violence) และสันติภาพเชิงบวก (Positive Peace) และสันติภาพเชิงลบ (Negative Peace) ในการเปลี่ยนผ่านประชาธิปไตย โดย โจฮัน เกาทุง (Johan Galtung)

2.4 การทำข้อตกลงหยุดยิง

2.41) เงื่อนไขก่อนการเปลี่ยนผ่านประชาธิปไตย :สังคมและเศรษฐกิจ ทูทางสังคม ประชาสังคมและ

2.4.2)การลงนามข้อตกลงหยุดยิง ในฐานะ เงื่อนไขก่อนการเปลี่ยนผ่านประชาธิปไตย

2.4.3) ข้อตกลงหยุดยิงกับ ทูนิยมหยุดยิง

2.5 การสังเคราะห์กรอบแนวคิดและทฤษฎีเพื่อนำมาใช้ในการวิเคราะห์ การทำข้อตกลงหยุดยิงกับการเปลี่ยนผ่านประชาธิปไตยในเมียนมา จากการสำรวจทฤษฎีและแนวคิดที่ผ่านมา

2.1 การทำให้เป็นประชาธิปไตย

2.1.1 การทำให้เป็นประชาธิปไตย

คำว่าประชาธิปไตย ฮันทิงตันได้ให้นิยามว่า หมายถึง “การกำหนดนโยบายที่ผู้กำหนดนโยบายร่วมกันเป็นกลุ่ม โดยที่ผู้ตัดสินใจนโยบายมาจากการเลือกตั้งที่มีการแข่งขันกันอย่างอิสระ ยุติธรรม โดยจัดการเลือกตั้งอย่างเป็นประจำ และผู้เลือกตั้งเป็นผู้มีคุณสมบัติเลือกตั้งได้ (Huntington, 1991)” ฉะนั้นนโยบายที่มาจากกลุ่มบุคคลดังกล่าว ซึ่งเป็นตัวแทนจากเสียงส่วนใหญ่ของประชาชนทั้งหมดจึงมีความยุติธรรม ทั้งนี้ ฮันทิงตัน เชื่อในความเป็นประชาธิปไตยมีความดีในตัวเอง เนื่องจากมีบทบาทส่งเสริมเสรีภาพ สร้างความสงบขึ้นภายใน และรักษาสันติภาพระหว่างประเทศ (Huntington, 1991) หากมองในแง่นี้ นั่นก็เพราะ รัฐที่เป็นประชาธิปไตยเหมือนกันจะไม่ค่อยทำสงครามต่อกัน ถึงแม้ว่า รัฐประชาธิปไตยจะไม่มีสันติภาพมากไปกว่าระบอบการเมืองแบบอื่น ๆ (Doyle, 1983a) ฉะนั้น รัฐระบอบประชาธิปไตยจึงดำรงสภาวะสันติภาพในระบบระหว่างประเทศได้

ทั้งนี้ในงานเขียนก่อนหน้าของฮันทิงตัน ได้เคยเสนอแนวทางการรักษาระเบียบทางการเมือง โดยเสนอว่า ไม่ว่าจะระบอบการเมืองจะเป็นแบบใด หากยังดำรงรักษาระเบียบทางการเมืองหรือดำรงรักษาสถานะความสงบนิ่ง หรือ Status Quo ตลอดจนสามารถผลิตซ้ำสถานะสงบนิ่งต่อไปได้ ด้วยการคงความสัมพันธ์ทางการเมือง การกระจายทางเศรษฐกิจ สิทธิต่อทรัพย์สิน และชายแดนของรัฐนั้นไว้ได้ (Huntington, 1968) ดังนั้น หากสามารถรักษาระดับความสงบไว้ได้ ไม่ว่าจะรูปแบบการปกครองนั้นจะเป็นรูปแบบการปกครองใดก็ตาม ก็ไม่ถือว่ามีความแตกต่างกัน แม้แต่รูปแบบอำนาจนิยม โดยฮันทิงตัน ยังได้กล่าวถึง “การแบ่งแยกที่สำคัญทางการเมืองที่ไม่ใช่ความต่างของรูปแบบหรือระบอบทางการเมือง หากแต่เป็น ระดับความเข้มข้นของการปกครองที่มีความสำคัญมากกว่า (Schmitter, 2002)” ทั้งนี้ในระบบประชาธิปไตยก็เช่นกัน เมื่อสามารถก้าวผ่านเข้าสู่ระบบประชาธิปไตย การวัดความเข้มข้นของความเป็นประชาธิปไตยจึงมีบทบาทสำคัญที่ส่งเสริมให้การตั้งมั่นของประชาธิปไตยดำรงเสถียรภาพอยู่ต่อไป

การทำให้เป็นประชาธิปไตย หมายถึง การก่อกำเนิดระบอบประชาธิปไตยที่เริ่มต้นด้วยการสิ้นสุดของระบอบการปกครองแบบอำนาจนิยม และเข้าสู่กระบวนการแข่งขันในการเลือกตั้ง ทั้งนี้เป็นไปได้ที่ผลการเลือกตั้งที่ผ่านมา มีเพียงพรรคการเมืองเดียวชนะการเลือกตั้งและ และเมื่อเปลี่ยนมาสู่ระบอบประชาธิปไตย ได้สลับซ้ำผลการเลือกตั้งให้เป็น พรรคการเมืองฝ่ายตรงข้าม ที่ชนะการเลือกตั้งอย่างถล่มทลาย ซึ่งอธิบายได้ว่าเป็นการทำให้เป็นประชาธิปไตย ในลักษณะ “Two Turnover Test”(Whitehead, 2002) ซึ่งการเปลี่ยนผ่านประชาธิปไตย จะได้รับการยอมรับ หากตัวแสดงในทางการเมือง ยอมรับในกระบวนการเลือกตั้ง และทำให้สมบูรณ์ด้วยการยอมรับผลจากการเลือกตั้ง ราวกับว่า การเปลี่ยนผ่านประชาธิปไตย เป็นเพียงแนวทางเดียวที่ไม่อาจปฏิเสธได้ อย่างที่กล่าวกันว่าประชาธิปไตยเป็น “The only Game in Town”(Huntington, 1991) ประชาธิปไตยเป็นเพียงระบอบการปกครองเดียวในสังคม โดยที่ตัวแสดงทุกตัว พฤติกรรมและทัศนคติของตัวแสดง ในสังคม ยอมรับในหลักการ สถาบัน และข้อผูกมัดตามหลักการประชาธิปไตยแม้ไม่ได้ประโยชน์(Przeworski, 1991) แต่กระบวนการเปลี่ยนผ่านประชาธิปไตย ไม่ได้เกิดขึ้นได้โดยง่าย และยังเป็นไปได้ที่จะย้อนกลับไปยังรูปแบบอำนาจนิยมแบบเดิม ๆ หากไม่อาจริศึกษาสถาบันทางการเมือง และดำรงการมีส่วนร่วมทางการเมือง ฉะนั้นการเปลี่ยนผ่านประชาธิปไตยจึงอาจอธิบายได้ว่าเป็นกระบวนการที่มีพลวัต ใช้เวลาในการดำเนินการ อีกทั้ง ยังถูกท้าทายได้ง่าย และไม่มีความแน่นอนว่าลักษณะประชาธิปไตยแต่ละรัฐจะมีความเหมือนกัน(Whitehead, 2002)

การเริ่มต้นเปลี่ยนผ่านประชาธิปไตยในหลายๆ รัฐมักจะมีต้นด้วย การจัดให้มีการเลือกตั้งซึ่งสามารถวัดระดับความเป็นประชาธิปไตยว่าการเลือกตั้ง จัดว่าอยู่ในระดับขั้นต่ำสุด(Mandy, 2015) โดยการเลือกตั้งมีส่วนประกอบหลักคือ สิทธิผู้มีสิทธิเลือกผู้แทน และเสียงส่วนใหญ่ ทั้งสองส่วนประกอบที่กล่าวมานี้ เป็นการสะท้อนหลักการประชาธิปไตยคือ สิทธิความเป็นประชาชน (citizenship) เสียงส่วนใหญ่ (majority rule) และการแข่งขัน (competition) เป็นต้น(Schmitter & Karl, 1991) ซึ่งเป็นส่วนประกอบที่สำคัญของประชาธิปไตย ทำให้ประชาชนที่เรียนรู้ที่จะมีส่วนร่วม ทั้งยังมีการถกเถียงเพื่อผลประโยชน์ส่วนร่วม และยอมรับผลการเลือกตั้ง แม้ว่าลักษณะความเป็นประชาธิปไตยต่อจากนี้ ในแต่ละรัฐที่เปลี่ยนผ่านจะไม่เหมือนกันอันส่งผลต่อการสร้างความเข้มแข็งของระบอบประชาธิปไตยที่แตกต่างกันก็ตาม เพราะความเป็นประชาธิปไตยไม่ได้มีขอบเขตตายตัว หากแต่ขึ้นอยู่กับการตัดสินใจที่ผู้แทนที่มาจากเสียงส่วนใหญ่ เป็นคนเลือกแนวทางบริหารรัฐ

2.1.2. ประชาธิปไตยแบบบางส่วน (Partial Democracy) กับประชาธิปไตยลูกผสม (Hybrid Democracy)

ผลจากการเปลี่ยนผ่านอาจไม่ได้ทำให้เกิดการเปลี่ยนเป็นประชาธิปไตยเต็มใบได้เสมอไป ฉะนั้นการบัญญัติคำว่าประชาธิปไตยบางส่วน (Partial Democracy) เป็นประเภทหนึ่งของระบอบที่ไม่อาจละเลยได้ ทั้งยังนำมาอธิบายบางรัฐที่มีลักษณะเช่นนี้ ดังกรณีสหภาพเมียนมา ส่วนประกอบหลักสำคัญของรัฐที่มีระบอบการเมืองแบบนี้ คือมีส่วนสำคัญสามประการที่ทำให้ไม่อาจเป็นประชาธิปไตยได้สมบูรณ์ แต่ก็มีได้เป็นเผด็จการในขณะเดียวกัน

ทั้งนี้ส่วนประกอบที่สำคัญคือ การเลือกผู้แทนโดยที่ผู้แทน การเลือกตั้งต้องมีการแข่งขันระหว่างพรรคการเมืองตั้งแต่สองพรรคการเมือง ทั้งยังต้องมีความเป็นเสรี และโปร่งใสได้อย่างแท้จริง มิใช่ถูกล๊อบบี้ หรือภายใต้รัฐธรรมนูญที่กำหนดให้มีที่นั่งพิเศษสำหรับคนบางกลุ่มที่ไม่ได้มาจากการเลือกตั้ง ทั้งนี้ส่วนประกอบแรกจะสมบูรณ์ก็ต่อเมื่อส่วนประกอบที่สองคือ สถาบันทางการเมืองมีบทบาทส่งเสริมบรรยากาศ การเลือกตั้งให้มีการแข่งขัน และยังส่งเสริมส่วนประกอบที่สามคือ การมีส่วนร่วมทางการเมืองของพลเมืองให้ได้รับการผลักดันอย่างจริงจัง เช่น พลเมืองไม่ต้องการบังคับจากฝ่ายอำนาจนิยมหรือ ควบคุมโดยผู้นำคนใดคนหนึ่ง เป็นต้น (Epstein, Bates, Goldstone, Kristensen, & O'Halloran, 2006) ฉะนั้น การวัดค่าความเป็นประชาธิปไตยไม่อาจดูคล่าวๆ เฉพาะปัจจัยด้านเศรษฐกิจที่มีส่วนสัมพันธ์การเปลี่ยนผ่านประชาธิปไตย เช่น อัตรารายได้ประชาชาติต่อหัว แม้ว่ารายได้ที่เพิ่มสูงขึ้นจะมีส่วนต่อการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางเศรษฐกิจ และยังส่งผลต่อการศึกษาของพลเรือน ให้มีความต้องการมีส่วนร่วมทางการเมือง และส่งเสริมความเป็นประชาธิปไตยได้ในที่สุด (Epstein et al., 2006)

หากไปไม่ถึงประชาธิปไตยแบบเต็มใบแล้ว นอกจากจะจัดประเภทของรัฐที่ไม่ใช่ทั้งประชาธิปไตยหรือ เผด็จการอำนาจนิยมได้ว่า เป็นประชาธิปไตยบางส่วน ยังอาจเรียกได้ว่าเป็นประชาธิปไตยแบบลูกผสม (Hybrid Democracy)

เมื่อจะก้าวเข้าสู่ระบอบประชาธิปไตย แลร์รี ไดมอนต์ (Larry Diamond) ได้ให้ความสำคัญกับการเลือกตั้ง ไดมอนต์ เสนอว่า การเลือกตั้ง แม้จะเป็นมาตรการต่ำสุดของความเป็นประชาธิปไตยที่หากรัฐใดจัดให้มีขึ้น ก็ถือได้ว่าก้าวเข้าสู่ความเป็นประชาธิปไตย แต่จริงๆ แล้วความเป็นประชาธิปไตยไม่ได้ประกอบไปด้วยแค่การเลือกตั้ง เท่านั้น แต่หากจะมองที่การเลือกตั้งยังต้องประกอบด้วยความเป็นเสรีและยุติธรรม กล่าวคือ บุคคลอายุเกิน 18 ปีขึ้นไปทุกคนมีสิทธิเลือกตั้งไม่แบ่งแยกกลุ่มชาติพันธุ์ ศาสนาหรือ เพศ ในการเลือกตั้งครั้งต่อไป รัฐบาลต้องให้ความยุติธรรมต่อฝ่ายตรงข้าม ในการ

รณรงค์หาเสียงอย่างเท่าเทียมกัน กล่าวคือเปิดโอกาสให้เกิดการแข่งขันกันอย่างยุติธรรม (Dahl, 1971) รวมทั้ง ไม่ให้สิทธิพิเศษด้วยการสำรองเก้าอี้ในสภา เพื่อกลุ่มบุคคลบางกลุ่มโดยที่ไม่ผ่านการเลือกตั้ง แต่ว่าประชาธิปไตยไม่ได้มีแต่การเลือกตั้ง

หลักการประชาธิปไตยยังมีมากกว่า การจัดให้มีการเลือกตั้ง แม้ว่าประเทศที่เพิ่งเปลี่ยนผ่านประชาธิปไตยให้ความสนใจกับการจัดให้มีแต่การเลือกตั้งเท่านั้น ยิ่งทำให้เห็น ราวกับเป็นการจัดฉากของรัฐบาล หากรัฐบาลไม่อาจสร้างบรรยากาศแห่งความเป็นประชาธิปไตยในด้านอื่น ๆ ได้อีก กล่าวคือ ประเด็นด้านเสรีภาพ หรือ สิทธิมนุษยชน เป็นต้น ทั้งนี้รัฐบาลที่ปกครองแบบอำนาจนิยมย่อมไม่อาจสูญเสียอำนาจได้อย่างรวดเร็ว พบว่ารัฐบาลยังคงควบคุมสื่อ คงไว้ซึ่งระบบอุปถัมภ์ พรรคการเมือง ยังมีพรรคเดียวทำให้ไม่อาจสร้างบรรยากาศการแข่งขันกันได้

โดมอนต์ เรียกรูปแบบรัฐที่สามารถจัดให้มีเฉพาะการเลือกตั้งได้ว่าเป็นประชาธิปไตยจอมปลอม ฉากหน้าที่มีการเลือกตั้งแต่รัฐบาลยังคงมีอำนาจบีบบังคับกดขี่พลเมืองได้ เนื่องจากไม่อาจดำรงบรรยากาศการแข่งขันอย่างเสรีและยุติธรรม แม้จะการพัฒนาสถาบันทางการเมือง แต่ก็ไม่ส่งเสริมการมีส่วนร่วมทางการเมือง หรืออีกนัยหนึ่งคือไม่อาจทำให้ประชาธิปไตยตั้งมั่นขึ้นมาได้ อาจเรียกได้ว่าอยู่ในพื้นที่สีเทาที่ไม่อาจจัดกลุ่มเป็นประชาธิปไตยได้ และก็ไม่ใช่เผด็จการ

ในบางครั้งเราอาจเรียกได้อย่างถูกต้องที่สุดคือ ประชาธิปไตยแบบจัดให้มีการเลือกตั้ง (electoral democracy) เพราะยังมีความบกพร่องทำให้ไม่อาจเป็นประชาธิปไตยเต็มใบได้ หรือบางครั้งอาจถูกจัดกลุ่มว่าเป็น (competitive Authoritarian) โดยเลอวิสกี และเวย์ (Levitsky and Way) จัดประเภทของรัฐที่จัดให้มีการเลือกตั้ง แต่ยังคงดำรงอำนาจนิยมของรัฐไว้ ห้ามการมีพรรคการเมืองฝ่ายตรงข้ามและ จำกัดบทบาทฝ่ายตรงข้ามรัฐบาลและประชาสังคมดังเช่น สหภาพโซเวียต เป็นต้น (Diamond, 2002)

2.1.3. กรอบแนวคิดเสรีประชาธิปไตยและ ประชาธิปไตยแบบไม่เสรี

2.1.3.1 แนวคิดเสรีประชาธิปไตย

เสรีประชาธิปไตย (Liberal Democracy) หมายถึง เสรีภาพของตัวบุคคลและของกลุ่ม ได้รับการปกป้อง รวมไปถึง ภาคประชาสังคม และพรรคการเมือง โดยที่พลเรือนอยู่เหนือทหาร ความสามารถตรวจสอบของสถาบันทางการเมือง และความเท่าเทียมกันภายใต้กฎหมาย รวมไปถึง ศาลจะต้องมีความเป็นอิสระ และมีความเป็นกลางในการอำนวยความยุติธรรม (Diamond, Plattner, Chu, & Mao, 1997) จากความหมายนี้ การเปลี่ยนผ่านจากอุดมการณ์อำนาจนิยมมายัง

ประชุมมากถึง 5,000 คน โดยประเด็นที่พูดคุยรวมทุกด้าน การจัดระเบียบสาธารณะ การเงิน การเก็บภาษีและการต่างประเทศ ทั้งนี้ยังรวมถึง การทหารและการประกาศสงคราม ทั้งนี้ยังมีหน่วยงานระดับล่าง ให้การสนับสนุนการทำงาน เช่น คณะกรรมการขับเคลื่อนและฝ่ายบริหาร (Executive and Steering committee of Assembly) ซึ่งจะประกอบไปด้วยเจ้าหน้าที่ฝ่ายทหาร ศาลและผู้พิพากษา และหน่วยงานเสนอข้อเสนอดังกล่าว ต่อสภาโดยมีหัวหน้าหน่วยงาน คือประธานคณะกรรมการ (President of Committee) ซึ่งสลับสับเปลี่ยนกันดำรงตำแหน่งทุกวัน (Blackwell, 2003)

ข้อน่าสังเกตบางประการในสมัยกรีกที่สะท้อนลักษณะความเป็นประชาธิปไตยสูง คือ บทบาทการมีส่วนร่วมทางการเมือง และการปรึกษาหารือกัน ด้วยจำนวนประชาชนที่มีจำนวนไม่มาก การตรวจสอบการทำงาน และความใกล้ชิดระหว่าง พลเรือนและผู้บริหารอยู่ในระดับสูง อีกทั้งผู้ชายในยุคนั้น ยังสามารถดำรงตำแหน่งสำคัญในทางการเมืองกันได้ทุกคน การเข้าไปนั่งในเวทีสมัชชาอันเป็นเวทีที่เปิดกว้างให้แสดงความคิดเห็นได้อย่างเปิดเผย สะท้อนให้เห็นบรรยากาศคอบอวลไปด้วยความเป็นประชาธิปไตย และยังกระตุ้นให้ทุกคนเข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมทางการเมือง แม้ผู้หญิงจะยังคงถูกกีดกันอย่างมากในยุคนั้น (Blackwell, 2003)

ส่วนแนวคิด Republicanism อันเป็นแนวคิดที่เน้นความสำคัญที่ความเป็นพลเมืองหรือประชาชนแห่งรัฐ บุคคลใดที่มีส่วนร่วมในกิจการทางการเมือง และงานสาธารณะจึงจะได้ชื่อว่าเป็นพลเมือง มูเจน (Mug) นิยามความหมายและความสำคัญของพลเมือง (Citizens) ว่าไม่ใช่แค่เป็นสมาชิกหนึ่งในชุมชนที่อาศัยอยู่เท่านั้น แต่ยังต้อง มีบทบาททางการเมืองและสิทธิทางการเมือง ไม่ว่าจะมีส่วนร่วมทางการเมือง เช่น การดำรงตำแหน่งทางการเมือง หรือ เป็นผู้พิพากษาศาล ทั้งนี้หน้าที่ของพลเรือนได้กำหนดไว้แล้วในรัฐธรรมนูญ (Mulgan, 1977) แนวคิดความเป็นพลเมือง (citizenship) ได้เพิ่มเติมส่วนประกอบสำคัญของความประชาธิปไตย ที่ไม่ใช่แค่การเลือกตั้งเท่านั้น แต่บุคคล ยังต้องมีบทบาทกำหนดแนวทางหรือนโยบายของรัฐบาลด้วยการเข้าไปเป็นตัวแทนรัฐบาล

เมื่อกล่าวถึงแนวคิดว่าด้วยความเท่าเทียมกัน ต้องขอย้อนกลับไปยังนักคิด โทมัส ฮอบส์ (Thomas Hobbes) กล่าวถึง มนุษย์ ดำรงอยู่ใน สภาวะธรรมชาติ ก่อนเกิดรัฐ หรือการรวมตัวกันในสมาคม การมอบอำนาจและสิทธิให้กับตัวแทนประชาชนเป็นผู้ปกครองเกิดขึ้นมาจากสภาวะธรรมชาติของมนุษย์ ที่ตกอยู่ภายใต้ความเสี่ยงต่อความตายอย่างเท่าเทียมกัน จึงต้องมีผู้ปกครองตัดสินความยุติธรรมในสังคม ทั้งนี้ในการพัฒนารัฐหรือสังคมการเมืองสมัยใหม่ที่ท้าทายและต่อต้านแนวคิดทางศาสนา จึงได้ปรับเปลี่ยนความเชื่อที่ว่าด้วยความเท่าเทียมกันของมนุษย์ทุกคนต่อพระเจ้า เปลี่ยนมาเป็นความเท่าเทียมกันต่อกฎหมายที่กำหนดขึ้นมาเองโดยตัวแทนประชาชน แต่ถ้าวันใดวันหนึ่งผู้ปกครองกำหนดนโยบายเพื่อตนเองและ ไม่ได้ดำเนินนโยบายปกป้องอันตรายให้กับผู้ที่เลือกตนขึ้นมา สังคมภายใต้ผู้ปกครองจะปลอดภัยได้อย่างไร ดังนั้น จอห์น ล็อกก์ (John Locke) จึงไม่เห็นด้วยกับการที่ผู้ปกครองได้รับอำนาจแล้วประชาชนไม่สามารถทวงคืนอำนาจของประชาชน กลับมาได้

จอห์น ล็อกส์ได้เพิ่มเติมความสามารถในการตรวจสอบและการทวงคืนอำนาจคืนมาได้ด้วยข้อเสนอ “สัญญาประชาคม”

หลักการสำคัญของแนวคิดสาธารณชนนิยม (Republicanism) มีรากฐานมาจากสังคมอิตาลีเลียนในศตวรรษที่ 11 โดย Republicanism นอกจากจะเน้นที่พลเมืองแล้ว รูปแบบทางการเมืองยังเป็นส่วนประกอบหลักสำคัญ ซึ่งต้องมาจากการจัดตั้งโดยประชาชน เช่น รูปแบบทางการเมือง แบบนครรัฐ ซึ่งเดิมทีมาจากการจัดตั้งกงสุลและระบบบริหาร ที่ส่งเสริมการค้าระหว่างประเทศ และได้รับเอาระบบทางการเมืองในลักษณะ city –state ในสมัยกรีกโดย ในอิตาลีเรียกว่าระบบ city -republic ประกอบด้วยหัวหน้าสภา หรือ pedesta ที่มาจากการเลือกตั้ง ซึ่งเป็นผู้อำนาจสูงสุดในสภา และยังคงรวบรวมอำนาจฝ่ายบริหารและด้านการศาล ทั้งยังกำหนดช่วงเวลาการทำงานของสภาที่สามารถตรวจสอบได้ ทั้งนี้การได้มาซึ่งผู้แทนในสภามาจากการเลือกตั้ง แม้ในช่วงแรกกลุ่มที่ลงสมัครรับการเลือกตั้ง จะเป็นการเสนอชื่อโดยกลุ่มขุนนาง และคหบดี อันส่งผลทำให้เกิดความขัดแย้งระหว่างผู้ปกครองและผู้ใต้ปกครอง โดยเฉพาะฝ่ายที่ไม่ได้โอกาสในสภา หรือ ไม่ได้กำหนดนโยบายทางการเมืองมาร่วมด้วย ได้จัดตั้งกลุ่มแบ่งแยก(faction)ขึ้นมา ทำให้เกิดความขัดแย้งระหว่างกลุ่มแบ่งแยก และฝ่ายผู้ปกครองในที่สุด

เมื่อแนวคิดรีพับลิกัน Republicanism เติบโตขึ้นได้พัฒนาหลักการประชาธิปไตยในดารตีความหมายของการเมืองไม่ได้เลือกปฏิบัติเพื่อคนจน แต่หมายถึงทุกคนและ เพื่อผลประโยชน์ของทุกคน(Estlung, 1990) ทั้งนี้ในหลักการประชาธิปไตย ส่วนประกอบที่สำคัญคือการแข่งขันเช่น การเลือกตั้ง โดยที่ผลการเลือกตั้งจะทำให้มีทั้งฝ่ายรัฐบาลและ ฝ่ายตรงข้ามรัฐบาล ซึ่งมีหน้าที่ตรวจสอบการทำงานของรัฐบาล นอกจากนั้นภายใต้หลักประชาธิปไตยยังได้กำหนดกฎเกณฑ์สำหรับผู้มีสิทธิเลือกตั้งครอบคลุมบุคคลใด (universal suffrage) นอกจากนั้นการดำรงตำแหน่งทางการเมืองยังมีอายุดำรงได้อย่างยาวนาน เพื่อป้องกันการยึดอำนาจในลักษณะอำนาจนิยม ส่วนหลักการ Republicanism เน้นสถาบันและ อำนาจอธิปไตยเป็นอำนาจสูงสุด โดยมีรัฐธรรมนูญกำกับบทบาทขอบเขตของผู้ปกครอง และการได้มาซึ่งผู้แทนผ่านการเลือกตั้ง ผู้แทนมาจากเสียงส่วนใหญ่ที่ต้องปกป้องทุกคนรวมทั้งเสียงส่วนน้อย(Dijin, 2018)

ตามแนวทางประชาธิปไตยอำนาจสูงสุดมอบให้กับตัวแทนที่มาจาก การเลือกตั้งโดยเสียงส่วนใหญ่ สิทธิคนส่วนน้อยมักจะถูกละเมิดได้ด้วยสิทธิของคนส่วนใหญ่ตามแนวทางประชาธิปไตย ในทางตรงข้าม แบบ Republicanism ตัวแทนที่ได้รับการเลือกตั้งมาจากคนส่วนใหญ่จะมีอำนาจตรารัฐธรรมนูญที่ปกป้องสิทธิของทุกคนโดยไม่แบ่งแยกกว่า จะเป็นคนจากเสียงส่วนใหญ่ หรือชนกลุ่มน้อย หลักการที่ตามมาคือความเท่าเทียมกันของบุคคลภายใต้กฎหมายเดียวกันอันเป็น ค่านิยมและแนวทางหลักของประชาธิปไตยในปัจจุบัน

ทั้งนี้ ตามแนวทางประชาธิปไตย จะเห็นได้ว่า เน้นการประชุมในสภาหรือ สัมมนา ดังนั้นข้อถกเถียงจึงเป็นสิ่งจำเป็นที่นอกจากจะทำให้มองเห็นนโยบายหรือ หัวข้อการประชุมได้รอบด้านมากขึ้นยังเป็นการสนับสนุนให้รัฐบาลต้องตอบสนองความต้องการของประชาชน (responsiveness)(Robert, 1971) อีกนัยหนึ่งยังเป็นการส่งเสริมให้ถกเถียงกับรัฐบาลได้

ความสำคัญที่ต้องมีฝ่ายต่อต้าน หรือฝ่ายตรงข้ามในสภา เกิดจากกลุ่มแนวคิดที่แตกต่างกันภายในสภา เพราะภายในสภามีได้ประกอบไปด้วยกลุ่มที่ถูกเลือกเป็นส่วนใหญ่เท่านั้น ยังมีกลุ่มที่ถูกเลือกเป็นส่วนน้อย ฉะนั้นภายในรัฐสภาจึงต้องประกอบไปด้วยการแข่งขันอย่างน้อย ก็ระหว่างสองฝ่ายขึ้นไป การถกเถียงระหว่างรัฐบาลและพรรคฝ่ายค้าน ย่อมทำให้เกิดความสมดุลในการบริหารงาน ตัวอย่างเช่น พรรคฝ่ายค้าน ซึ่งถือได้ว่ามีสิทธิ์ตรวจสอบรัฐบาลได้ เนื่องจากได้รับเลือกตั้ง จึงมีหน้าที่หลักคือตรวจสอบการทำงานของรัฐบาลตอบสนองความต้องการของประชาชนผู้เลือกมาได้อย่างเต็มที่หรือไม่

จุดเน้นที่สำคัญของประชาธิปไตยคือ สถาบันทางการเมือง อริสโตเติลเป็นนักคิดที่ไม่ได้ให้ความสำคัญแต่ นครรัฐ (Polis) และ ความสัมพันธ์กับนครรัฐอื่น หรือ ภายในครัวเรือน เท่านั้น หนังสือเล่มที่สามเน้นที่รัฐบาลและ สถาบันทางการเมือง อริสโตเติลเริ่มที่ความหมายของพลเมือง ด้วยตั้งคำถามว่าพลเมืองคืออะไร และพลเมืองมีความสัมพันธ์กับรัฐธรรมนูญอย่างไร โดยแต่ละฝ่ายสัมพันธ์กันอย่างไร นอกจากนี้ อริสโตเติลได้จำแนกส่วนประกอบของรัฐบาลออกเป็นสามส่วนสำคัญคือ ฝ่ายนิติบัญญัติ บริหารและตุลาการ ในยุคของอริสโตเติลฝ่ายนิติบัญญัติถือได้ว่าสำคัญมากเนื่องจากปฏิบัติการเกิดขึ้นเป็นประจำทุกวัน โดยเฉพาะการตัดสินใจเข้าสู่สงคราม หรือการแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ โดยในยุคนั้น ไม่ได้จำกัดบทบาทฝ่ายนิติบัญญัติเพื่อให้ฝ่ายบริหารมีหน้าที่ นอกจากนี้ อริสโตเติลได้แบ่งแยกอำนาจฝ่ายตุลาการ ไปอย่างชัดเจน ส่วนอำนาจสูงสุดของรัฐ คืออำนาจอธิปไตย อันเป็นแหล่งที่มาของกฎหมายและ ด้วยอำนาจอันสูงสุดที่แบ่งแยกออกจากกฎหมาย อย่างชัดเจน (Robert, 1971)

นับตั้งแต่การปฏิรูปและปะทะกันระหว่างฝ่ายทางโลกกับฝ่ายทางธรรม การปฏิรูปฝ่ายโลกยังได้สร้างคุณูปการให้แก่การดำเนินชีวิตในรูปแบบใหม่ที่สามารถกำหนดโชคชะตาด้วยตัวเอง (master of the destiny) ไม่ใช่เพราะพระเจ้าเป็นผู้ลิขิตไว้แล้ว ตลอดจนการเปลี่ยนแปลงสู่ความเป็นสมัยใหม่ อันส่งเสริมค่านิยม เสรีภาพ สิทธิโดยธรรมชาติ และสิทธิความเป็นมนุษย์ที่เท่าเทียมอีกทั้ง แนวคิดเสรีนิยมได้เน้นเสรีภาพส่วนบุคคล รวมถึงการมีสิทธิที่มาพร้อมกับหน้าที่ ตัวอย่างเช่นเมื่อเป็นพลเมืองแห่งรัฐแล้วหน้าที่ที่สำคัญคือ มีส่วนร่วมทางการเมือง เป็นต้น

เสรีภาพสามารถจัดแบ่งออกเป็นสองกลุ่มดังนี้ เป็นเสรีภาพสำหรับปัจเจกชนและเสรีภาพที่จำเป็นในการจัดระเบียบสังคม โดยเสรีภาพส่วนบุคคล อาจเป็นทั้งเสรีภาพเชิงลบ หมายถึง เสรีภาพที่เกิดจากอำนาจที่สร้างขึ้นโดยพลการ เช่น เสรีภาพของสื่อมวลชน เสรีภาพในการพูดในที่สาธารณะ

ส่วน เสรีภาพเชิงบวก หมายถึงเสรีภาพที่ส่งเสริมสิทธิทางเศรษฐกิจและสังคม เช่น โอกาสทางการศึกษา สิทธิด้านสุขภาพและการจ้างงาน ส่วนเสรีภาพที่จำเป็นในการจัดระเบียบสังคม คือเสรีภาพที่เข้าไปมีส่วนร่วม หรือเป็นตัวแทนในทางการเมือง

ไม่ว่าจะประเภทของเสรีภาพจะเป็นสำหรับตัวบุคคลหรือ เสรีภาพในทางการเมือง สิ่งหนึ่งที่สะท้อนคือ การคานอำนาจระหว่างรัฐและสังคม หากรัฐใช้อำนาจควบคุมน้อยหรือ ปล่อยมือเสรีภาพจะเบ่งบาน ในขณะที่หากรัฐยังคงคานอำนาจฝ่ายสังคมโดยกำหนดกฎเกณฑ์ ควบคุม อันจะส่งผลให้รัฐสามารถจัดระเบียบเรียบร้อยในสังคม ได้แต่จะไม่ยั่งยืนและไม่สงบได้อย่างแท้จริง (Doyle, 1983b)

เสรีภาพยังส่งผลร้ายต่อความเป็นประชาธิปไตยได้ในขณะเดียวกัน เมื่อเสรีภาพอุดมไปด้วยความสามารถที่ไร้ขอบเขต โดยเฉพาะในทางเศรษฐกิจแล้ว โดยในทางเศรษฐกิจ เสรีภาพคือการปลอดจากการแทรกแซงใดๆ (negative liberty) (Valentius, 2009) การค้าเสรีเป็นปัจจัยเร่งส่งเสริมความเจริญทางเศรษฐกิจ การได้มาซึ่งผลประโยชน์ที่แต่ละคนต่างถกฉวยได้อย่างไม่เท่าเทียมกันอันส่งผลให้เกิดชนชั้นทางสังคม และยังเป็นหนทางเข้าสู่การเป็นตัวแทนทางการเมือง ของกลุ่มผลประโยชน์ที่ต้องการเป็นส่วนหนึ่งในการกำหนดนโยบายในฐานะเป็นรัฐบาล

ในขณะที่ระบอบประชาธิปไตย หมายถึง เสรีภาพในทางการเมือง และความเท่าเทียมกัน ซึ่งเสรีภาพทางเศรษฐกิจยังส่งผลโดยตรงต่อโอกาสทางการเมือง ทำให้ระดับความเท่าเทียมกันในทางการเมืองลดลง กล่าวคือการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจโดยไม่ถูกแทรกแซงโดยรัฐ จะทำให้เกิดความไม่เสมอภาคทางเศรษฐกิจ และบีบให้ทางเลือกทางการเมืองลดลง ตัวอย่างเช่น การต่อรองของค่าจ้างแรงงานในโรงงานอาจไม่ประสบผลสำเร็จ หากนโยบายรัฐเข้าข้างฝ่ายเจ้าของหรือนายทุนโดยไม่กำหนดมาตรการค่าจ้างแรงงานขั้นต่ำ เพื่อเสถียรภาพทางรายได้ หรือ การผลิตขนมปังในโรงงานที่ใช้วัตถุดิบอย่างไขมันทรานส์เป็นส่วนประกอบ ไขมันทรานส์นอกจากจะราคาประหยัด ในการผลิตเพื่อลดต้นทุนแล้ว ยังส่งผลเสียต่อผู้บริโภคโดยตรง หากรัฐบาลยังคงเพิกเฉยไม่ออกกฎหมายควบคุมการใช้ไขมันทรานส์ หากเป็นเช่นนั้น เพราะรัฐบาลคำนึงกลุ่มผลประโยชน์หรือ กลุ่มเจ้าของโรงงานที่คำนึงถึงแต่ต้นทุน และกำไร จากขนมปังโดยไม่คำนึงถึงสุขภาพผู้บริโภคเป็นต้น จะทำให้นายทุนดูดซับต้นทุน และความต้องการขายเพิ่มมากยิ่งขึ้นไปอีก จะทำให้มองมนุษย์เป็นเพียงเครื่องจักรและชุดรีดแรงงานอย่างหนักหน่วง และนำไปสู่ประตูโอกาสจัดการทางการเมือง ไม่ว่าจะ เป็นกลุ่มผลประโยชน์ ล็อบบี้ยิสต์ (lobbyist) หรือแม้แต่องค์กรผู้แทนเสียเอง ดังนั้นจึงควรพิจารณาในแง่ของความไม่เท่าเทียมกันทางเศรษฐกิจที่ส่งผลต่อความไม่เท่าเทียมกันทางการเมือง

ในอีกด้านหนึ่งแนวทางเสรีภาพกับประชาธิปไตย สามารถส่งเสริม และเดินทางร่วมกันได้ ประชาธิปไตยไม่เพียงแต่นับปัจเจกบุคคล แต่ยังเน้นการอยู่ร่วมกันในสังคมที่หลายหลายภายใต้เจตจำนงร่วม (General Will) ทั้งนี้ ประชาธิปไตยในรูปแบบ deliberative democracy ประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือ ไม่สนใจแต่เพียงแค่การลงคะแนนเสียงหรือสิทธิเท่าเทียมกันภายใต้

รัฐธรรมนูญเท่านั้น แต่ยังเน้นลงลึกที่เนื้อหาใจความหลักประชาธิปไตย (substantive) โดยเฉพาะการปกป้องสิทธิประชาชน ความเท่าเทียมกันและ เสรีภาพ ทั้งนี้ยังรวมหน้าที่พื้นฐานรัฐบาลเคารพใน ศักยภาพของพลเมืองในการแสดงความคิดเห็น หรือสามารถสื่อสารกับรัฐบาลได้ ทั้งนี้การยอมรับฟัง เสียงประชาชนต้องอาศัยการได้รับเสรีภาพอย่างแท้จริงของประชาชนจากรัฐบาล(Cohen, 1997) ซึ่ง ถือเป็นเรื่องยากมากที่รัฐบาลประชาธิปไตยเกิดขึ้นใหม่จะบรรลุแนวทางดังกล่าวนี้

ไวโดตาส วาเลนตีจัส (Vaidotas Valantiejus) กล่าวถึงเสรีภาพและประชาธิปไตยโดยให้ การสนับสนุนแนวทางข้างต้น ว่า หลักการประชาธิปไตยเป็นการเคารพความเท่าเทียมกันภายใต้ กฎหมาย หรือ หลักนิติรัฐ รวมถึงสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพ เสรีภาพยังเน้นการปกป้องสิทธิส่วนบุคคล จากการถูกละเมิดสิทธิโดยคนส่วนใหญ่ ประชาธิปไตยเน้นความเท่าเทียมกันภายใต้กฎหมาย และร่างกฎหมายมาจากตัวแทนที่ได้รับการเลือกตั้งโดยคนส่วนใหญ่ ในทางตรงข้าม เสรีภาพทำให้ ความเท่าเทียมกัน เปลี่ยนเป็นไม่เท่าเทียมกันด้วยเสรีภาพในการฉกฉวยผลประโยชน์ส่วนตัว (private) ได้อย่างเสรีออกจากผลประโยชน์ส่วนรวม(public) ทั้งยังส่งเสริมสิทธิพิเศษ เพื่อทำให้ ช่องว่างทางสถานะทางสังคมกว้างขึ้น อันส่งผลให้เกิดความแตกต่างทางชนชั้นทางสังคมมากยิ่งขึ้น (Cohen, 1997)

ประชาธิปไตยยังส่งผลโดยตรงต่อการจำกัดเสรีภาพ เพราะสถาบันทางการเมืองกำหนดให้อำนาจของตัวแทนที่ได้รับคะแนนเสียงข้างมากจัดตั้งรัฐบาล โดยจะทำให้ออกบทกฎหมายพิเศษ เช่น กฎหมายภาวะฉุกเฉิน หรือกำหนดให้ผู้ปกครองดำรงตำแหน่งสูงสุดทางการเมืองโดยสามารถขยายเวลาหรือเพิ่มวาระดำรงตำแหน่ง ได้เป็นต้น

ครูซ โอ เบียน (Cruise O'Brien) กล่าวถึงความแตกต่างของเสรีภาพและประชาธิปไตย โดยที่ประชาธิปไตย คือ กฎของคนหมู่มาก (popular rule) ส่วนเสรีนิยมเป็น การสร้างระเบียบทางสังคม (social order)ภายใต้การเคารพต่อสิทธิของบุคคล โดยที่ไม่ได้มีส่วนประกอบทางการเมืองด้านอื่นๆ เช่น ตัวสถาบัน การแบ่งแยกระหว่างการเมืองภายในหรือ ภายนอก หรือแม้แต่บทบาทของพรรคการเมืองฝ่ายตรงข้าม ซึ่งเป็นตัวแสดงสำคัญของการปกครองแบบประชาธิปไตย(O'Brien, 1999) ดังนั้นเขานิยามความหมายของคำว่า ประชาธิปไตย ได้อย่างกระชับที่สุดคือ การแข่งขันทางการเมือง เพื่อให้ได้ผู้ปกครองโดยประชาชน ส่วนเสรีนิยม จะเน้นไปยังการได้มาซึ่งผลประโยชน์จากสิทธิส่วนบุคคล มากกว่า ผลประโยชน์ส่วนรวม

ทั้งเสรีภาพและประชาธิปไตยแม้จะต่างกัน แต่กลับเสริมซึ่งกันและกันได้ โดยเฉพาะรัฐที่เปลี่ยนผ่านประชาธิปไตยโดยรัฐบาลมีสถาบันทางการเมืองที่เน้นการเคารพพื้นที่เสรีภาพของพลเมือง กำหนดให้ระดับเสรีภาพในการพูด หรือชุมนุมได้อย่างเสรีอยู่ในระดับสูง อันจะส่งเสริมให้ ประชาธิปไตยเติบโต โดยไม่ให้รัฐใช้อำนาจแทรกแซงข่มเหงพลเมืองต่อสิทธิและเสรีภาพดังกล่าว

หากพินิจเสรีนิยมใหม่ยิ่งจำกัดขอบเขตอำนาจการควบคุมทางเศรษฐกิจของรัฐให้น้อยลง เพราะเศรษฐกิจแบบเสรีนิยมใหม่สนับสนุนให้ ภาคเอกชนสามารถลงทุนในบางพื้นที่บนทรัพยากรของชาติได้มากขึ้น กล่าวคือ เป็นการทำให้เป็นเอกชน (Privatization) และรัฐบาลปล่อยวางการคุ้มครองในประเด็น สวัสดิการสังคมบางอย่าง ที่รัฐเคยกำหนดให้เป็นนโยบายโอ้อุ้มคนจนเป็นเหตุให้คนยากจนลำบากมากยิ่งขึ้น และต้องแสวงหาการดูแลด้วยตัวเองเป็นต้น หากเศรษฐกิจเป็นเช่นนี้ย่อมส่งผลเกี่ยวเนื่องกับทางการเมืองด้วย โดยการเมือง ย่อมได้รับผลกระทบเมื่อบริษัทขนาดใหญ่ ควบรวมกิจการได้มากขึ้นจนทำให้เจ้าของกิจการเริ่มมีจำนวนน้อยราย และเมื่อบริษัทขนาดใหญ่เข้าควบรวมกิจการสื่อมวลชน แล้วการปิดบังข่าวคอร์รัปชัน ระหว่างบริษัทกับรัฐบาลเพื่อร่วมมือกัน ในการลงทุนเป็นไปได้สูง รวมถึงนโยบายของรัฐจะเอื้อประโยชน์ให้กับบริษัทขนาดใหญ่ที่อาจจะมีเพียงน้อยราย รวมไปถึงความสามารถใช้เงินจำนวนมากในการณรงค์หาเสียงเพื่อให้ได้โอกาสสูงขึ้นไปจัดตั้งเป็นพรรครัฐบาล อีกทั้ง สถาบันทางการเมืองมักได้รับการสนับสนุนทางการเงินจากบริษัทต่างๆ (Jacobs, 2017) ตัวอย่างเช่น เจ้าของบริษัทขนาดใหญ่อย่างนายโดนัลด์ ทรัมป์ (Donald Trump) สามารถหาเสียงจนก้าวขึ้นมาดำรงตำแหน่งประธานาธิบดีสหรัฐอเมริกาจากการเลือกตั้งในปี 2016

ประชาธิปไตยจะเป็นไปในรูปแบบใดก็ได้ ขึ้นอยู่กับตัวประชาชนที่เลือกตัวผู้แทนอันมีบทบาทหลักในการกำหนดนโยบายและ จัดตั้งสถาบันทางการเมืองที่เติบโตมาพร้อมๆ กัน เมื่อประชาธิปไตยไม่มีสูตรสำเร็จตายตัว ก็ย่อมทำให้ความเป็นประชาธิปไตยในแต่ละประเทศที่มีความเป็นประชาธิปไตยมีความสมบูรณ์แบบ แตกต่างกันไป กล่าวคือไม่อาจเปรียบเทียบได้ว่าประชาธิปไตยของสหรัฐอเมริกา กับ สวิตเซอร์แลนด์ ใครเป็นประชาธิปไตยมากกว่ากัน (S. I. Lindberg, M. Coppendre, J. Gerring, & J. Teorell, 2004)

ท็อกเกอร์วิลล์ (Tocqueville) ในงานเขียนเรื่องประชาธิปไตยในสหรัฐอเมริกา Democracy in American ที่ผู้เขียนผู้เป็นทนายความเดินทางจากฝรั่งเศสไปยังสหรัฐอเมริกาและสังเกตเห็นเงื่อนไขสำคัญของในสหรัฐอเมริกาในสมัยก่อตั้งประเทศ และการอพยพของคนจากยุโรป ที่มาตั้งถิ่นฐานอยู่บนที่ดินใหม่ในสหรัฐอเมริกา ถือว่าทุกคนอยู่บนฐานของความเท่าเทียมกัน หรือเงื่อนไขของความเท่าเทียมกัน (The equality of condition) (S. I. Lindberg, M. Coppendre, J. Gerring, & J. Teorell, 2004) เป็นปัจจัยสำคัญของความเป็นประชาธิปไตย ซึ่งในขณะนั้นประเทศฝรั่งเศสยังเป็นสังคมแบบพิวทัลที่การแบ่งแยกอย่างชัดเจน ระหว่างเจ้าของที่ดิน และผู้ทำงานบนที่ดินนั้น ๆ เพื่อให้สังคมฝรั่งเศสกลายเป็นประชาธิปไตย เขาเสนอให้เปลี่ยนโครงสร้างสังคมมาเป็นความเท่าเทียมกัน นอกจากนั้นเขายังกล่าวถึง อันตรายที่เกิดจากการปกครองโดยคนส่วนใหญ่ (Majority rule) ซึ่งส่งผลให้ได้ผู้ปกครองที่จะกลายเป็นเผด็จการ แบบระบบกษัตริย์ (Monarchy) ได้ ซึ่งถือได้ว่าเป็นอันตรายอีกด้านหนึ่งของประชาธิปไตย

2.1.3.2 แนวคิดประชาธิปไตยที่ไม่เสรี (Illiberal Democracy)

คำว่าประชาธิปไตยไม่เสรี เป็นการนำคำที่ย้อนแย้งมารวมกันเพื่ออธิบายความเป็นรัฐที่มีความเป็นประชาธิปไตย แต่ไม่อาจบรรลุเงื่อนไขความเป็นเสรีภาพได้อย่างแท้จริง หลายๆ ประเทศที่เปลี่ยนผ่านสู่ความเป็นประชาธิปไตยมักจะมีลักษณะนี้

ความเป็นประชาธิปไตยนั้นมีหลากหลายมิติ ประเภทของรัฐหลายๆ รัฐประชาธิปไตย ถูกจัดให้อยู่ในกลุ่มประชาธิปไตยที่ไม่เสรีโดยในงานของฟารีด ซาคาเรีย (Fareed Zakaria) อธิบาย ประชาธิปไตยที่เสรีมักเกิดในประเทศแถบตะวันตก ที่มีองค์ประกอบของระบบ และสถาบันทางการเมืองสมบูรณแบบ อาทิ การเลือกตั้งที่ยุติธรรมและเสรี การแบ่งแยกอำนาจ การเคารพในหลักนิติรัฐ รวมถึงเสรีภาพในการพูด การชุมนุม การนับถือศาสนาและ การเป็นเจ้าของสื่อมวลชน (Zakaria, 1997a)

หากความเป็นประชาธิปไตยหมายถึง การจัดให้มีการเลือกตั้งขึ้นและถือได้ว่าได้ ก้าวเข้าสู่ระดับต่ำสุดของประชาธิปไตยแล้ว ประชาธิปไตยที่เน้นแต่การเลือกตั้งเพียงอย่างเดียว จัดได้ว่าอยู่ในกลุ่ม (Electoral Democracy) เพราะการเลือกตั้งถือได้ว่า ผู้ที่ได้รับการเลือกตั้งเป็นตัวแทนของคนส่วนใหญ่ และยังมีการแข่งขันทั้งในสองระดับคือ ในระดับเลือกตั้งระดับเขต และการเลือกตั้งในระดับบน มาจากตัวแทนที่ได้รับการเลือกตั้งเพื่อเลือกตั้งระดับผู้นำ ต่อไป ความพยายามจัดการเลือกตั้งให้ครอบคลุมทั้งสองระดับนั้นส่งผลดีต่อการรวมศูนย์กลางอำนาจไว้ที่ส่วนกลาง เพื่อยุติความพยายามแบ่งแยกรัฐระหว่างส่วนกลางและส่วนภูมิภาคออกจากกัน ทั้งนี้การจัดให้มีการเลือกตั้งครั้งแรกๆ อาจไม่พบกับเงื่อนไขการเลือกตั้งที่ยุติธรรมและเสรี (free and fair election) หากยังจำกัดให้เฉพาะคนบางกลุ่มไปเลือกตั้ง หรือยกเว้นคนบางกลุ่มอย่างผู้หญิงหรือคนพิการ อีกทั้งการเข้าถึงสถานที่เลือกตั้งไม่จัดให้สามารถเข้าถึงหรือมีส่วนร่วมทางการเมืองได้อย่างสะดวก ตลอดจน หากจัดให้มีการเลือกตั้งแล้วยังมีการติดสินบน หรือการใช้เงินเพื่อการรณรงค์หาเสียงที่มากเกินไป ในการนี้กฎหมายเลือกตั้ง ต้องครอบคลุมการตรวจสอบอย่างเพียงพอเป็นต้น ที่กล่าวมานี้ รัฐที่จัดให้มีการเลือกตั้ง และประกาศให้ผลการเลือกตั้งเป็นไปตามจริง ก็ถือได้ว่าเป็นประชาธิปไตยแล้ว เพราะประชาธิปไตยเน้นการมีผู้แทนที่ถูกเลือกตั้งโดยเสียงข้างมากเป็นหลัก

การเลือกตั้งโดยเน้นที่ผู้แทนมาจากเสียงข้างมากเพียงอย่างเดียวไม่พอและ ยังส่งเสริมนำไปสู่เส้นทางประชาธิปไตย ที่จะกลายเป็นได้ผู้นำเผด็จการได้ หากเสียงส่วนใหญ่ทะเลาะกันเสียงให้กับผู้นำคนเดิมโดยตลอด ไม่เปลี่ยนแปลงผู้นำ อีกทั้งตัวผู้นำที่ได้รับเลือกยังมีช่องทางเอื้อประโยชน์ให้ฝ่ายต่างๆ เช่น ฝ่ายทหาร หรือ นักธุรกิจ ด้วยการทำข้อตกลงปกป้อง “Protection Pact” (Slater, 2010b) เพื่อให้ผู้นำดำรงตำแหน่งได้อย่างยาวนาน ตลอดจน ไม่มีการตรวจสอบบัญชีผู้นำที่ขึ้นมาดำรงตำแหน่งเป็นต้น ฉะนั้นประชาธิปไตยที่มีการเลือกตั้งเพียงอย่างเดียวย่อม ส่งผลเสียต่อเส้นทาง

ประชาธิปไตยในความเป็นไปได้ที่จะย้อนกลับสู่เผด็จการอำนาจนิยม เช่นเดิมเพียงแต่มีการเลือกตั้ง เพื่อให้รัฐมีความชอบธรรม และได้ชื่อว่าอยู่ในระบอบประชาธิปไตย

เมื่อความเป็นประชาธิปไตยเกิดจากการเลือกตั้ง ส่วนเสรีภาพ ไม่ได้เกิดขึ้นอย่างง่ายดายเป็นแต่สำคัญ และเป็นอีกเงื่อนไขในการผลักดันให้การเปลี่ยนผ่านประชาธิปไตยให้มีความสมบูรณ์มากขึ้น ทั้งนี้ความเป็นเสรีภาพเริ่มต้น จากการพัฒนาทางเศรษฐกิจ การสนับสนุนในสิทธิความเป็นปัจเจกชน การครอบครองทรัพย์สินได้อย่างเสรี รวมไปถึงการสะสมทุนและการเปิดตลาดเสรี ลดการกีดกันทางการค้า นอกจากนี้ รัฐบาลยังต้องกำหนดอาณาเขตพื้นที่สาธารณะและพื้นที่ของรัฐอย่างยุติธรรม รวมทั้งไม่ใช้ความรุนแรงและ ปกป้องสิทธิประชาชนและเสรีภาพของพลเมืองภายใต้หลักนิติรัฐ ทั้งยังเน้นการลงคะแนนเสียง หากมีความแตกแยกด้านผลประโยชน์จึงจะเรียกได้ว่าธรรมาภิบาลเสรี (Constitution Liberalism)

ธรรมาภิบาลเสรี (Constitution Liberalism) เน้นสิทธิปัจเจกชนและเสรีภาพของประชาชนที่ได้รับการคุ้มครองโดยรัฐบาล โดยไม่ถูกแทรกแซงจากรัฐหรือ ศาสนาจักร (Zakaria, 1997a) ซึ่งจะรับประกันความเป็นเสรีเมื่อรัฐบาลเคร่งครัดในการรักษาสิทธิความเป็นปัจเจกชน ปราศจากการบีบบังคับจากรัฐ สังคม หรือ องค์กรทางศาสนาใดๆ ตลอดจน สามารถตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐบาลในแต่ละองค์กร ความเป็นอิสระและยุติธรรมของฝ่ายตุลาการ (Zakaria, 1997a) ฉะนั้นการดำรงรักษาเสรีภาพ ควรรับประกันได้จากรัฐบาล ซึ่งมีความแตกต่างจากเสรีประชาธิปไตย (liberal Democracy) ตรงที่ไม่กล่าวพาดพิงถึงการจัดตั้งรัฐบาล (Warren, 1989)

โดยสรุป เสรีภาพเป็นจุดมุ่งหมายหลักของรัฐบาล การบีบบังคับควบคุมของรัฐบาลที่ล่วงล้ำเขตสิทธิและเสรีภาพของคนในชุมชนย่อมไม่เกิดขึ้น อันส่งผลดีต่อความเข้มแข็งทางประชาธิปไตยได้ แต่เมื่อใดที่เสรีภาพของปัจเจกชนถูกละเมิดโดยรัฐ ไม่ว่าจะเป็นการให้สิทธิพิเศษเฉพาะคนบางกลุ่มเข้าไปยังพื้นที่เขตสงวน (domain reserved) หรือ เลือกปฏิบัติกับคนกลุ่มน้อยอย่างไม่เท่าเทียมกัน สถานการณ์ความขัดแย้ง การต่อต้านและการตรวจสอบอำนาจรัฐบาลจะเข้ามาแทนที่แม้จะต้องปะทะกัน การเลือกตั้งเป็นเครื่องมือทำให้เกิดความเป็นประชาธิปไตยได้อย่างทรงพลัง โดยเฉพาะกับสังคมที่ประกอบไปด้วยความหลากหลายทางชาติพันธุ์ หากเมื่อการเลือกตั้งส่งเสริมให้ทุกชาติพันธุ์เข้ามามีส่วนร่วมทางการเมือง และส่งเสริมความรู้สึกเป็นกลุ่มเดียวกัน กล่าวคือเป็นการรวมเอาทุกชาติพันธุ์เข้าไว้ด้วยกัน แต่หากไม่ได้รับการเคารพในสิทธิความเป็นมนุษย์ ความเป็นปัจเจกชนและเสรีภาพในด้านต่างๆ เช่น เสรีภาพในการพูด เสรีภาพในการชุมนุมและในทางศาสนา ย่อมทำให้ความเป็นประชาธิปไตยถดถอยได้หรือเป็นได้แค่ ประชาธิปไตยแบบการเลือกตั้ง หรือ ประชาธิปไตยไม่เสรี อีกนัยหนึ่ง ประชาธิปไตยเกิดขึ้นได้แม้ไม่มีเสรีภาพ แต่เสรีภาพเกิดขึ้นได้ต่อเมื่อมีประชาธิปไตยที่เข้มแข็งแล้วเท่านั้น

ในการทบทวนวรรณกรรมทำให้เป็นประชาธิปไตยในหัวข้อ 2.1 นี้ผู้เขียนต้องการนำไปประกอบการอธิบายระบบประชาธิปไตยของสหภาพเมียนมาว่าจะสามารถอธิบายด้วยกรอบที่เสนอด้านบนได้อย่างไร โดยจะปรากฏในการอธิบายกรณีศึกษาในบทที่ 3 ว่าด้วยระบบการเมืองในสหภาพเมียนมา

2.2 แนวคิดการเปลี่ยนผ่านประชาธิปไตย

2.2.1. กลุ่มแนวคิดที่อธิบายการเปลี่ยนผ่านประชาธิปไตย

2.2.1.1 พัฒนาการทางประวัติศาสตร์ว่าด้วยการเปลี่ยนผ่านประชาธิปไตย

ในยุคแรกๆ ประชาธิปไตยไม่ได้เริ่มต้นจาก การเลือกตั้งผู้แทน และเสียงส่วนใหญ่ หากแต่กล่าวถึงความสามารถในการปกครองตัวเอง (self-government) เป็นความสามารถที่มนุษย์มีมาแต่กำเนิด (E. M. Wood, 2008) ในช่วงเริ่มต้นของการพัฒนาประชาธิปไตย นักคิดที่สำคัญ คือ ไซมอน มาติน ลิปเซต (Seymour Martin Lipset) กล่าวถึง ความสัมพันธ์ระหว่างประชาธิปไตยกับการพัฒนาเศรษฐกิจ กล่าวคือ ระบอบประชาธิปไตยมีความสอดคล้องกับ การพัฒนาเศรษฐกิจ ไม่ว่าจะป็นรายได้ประชาชาติ อัตราการรู้หนังสือและการพัฒนาเมือง อันเป็นปัจจัยสนับสนุนการเปลี่ยนผ่านประชาธิปไตย (Lipset, 1959b) กล่าวคือ ประชาชนเมื่อมีรายได้ดีย่อมหันมาสนใจต่อการพัฒนาตัวเองในด้านอื่นๆ โดยเฉพาะในด้านการเมือง ซึ่งมีผลต่อการขยายตัวทางเศรษฐกิจต่อไป

อีกหนึ่งเหตุผล เมื่อเศรษฐกิจดีมีส่วนส่งเสริมประชาธิปไตยได้ คือ เศรษฐกิจดี ยิ่งทำให้ต้องกระจายอำนาจ หรือจัดสรรอำนาจทางการเมืองไปครอบคลุมยังพื้นที่ที่เศรษฐกิจเติบโต เพื่อทำให้เกิดความยุติธรรม ตามหลักการประชาธิปไตยที่เน้นทุกคนเท่าเทียมกันภายใต้กฎหมายเดียวกัน และมีสิทธิได้รับการบริการจากรัฐอย่างเท่าเทียมกัน นอกจากนั้น การพัฒนาด้านเศรษฐกิจยังส่งเสริมให้บริการประชาชนด้านอื่นๆ เติบโตตามไปด้วยไม่ว่าจะ โรงเรียน โรงพยาบาล หรือแม้แต่โรงงาน เมื่อการเติบโตในบริการภาคประชาชน ทำให้ ประชาชนเรียนรู้และเข้าใจในระบอบการเมือง ตระหนักถึงสิทธิประโยชน์ที่ประชาชนควรได้ และรัฐบาลต้องจัดสรรให้ สิ่งเหล่านี้โยงใยต่อ พัฒนาการด้านประชาธิปไตยให้เพิ่มสูงขึ้น ประชาธิปไตยเริ่มเติบโตมากการตระหนักรู้ในด้านสิทธิ และหน้าที่ อันมีส่วนสำคัญทำให้ประชาชน มีส่วนร่วมทางการเมือง ทำให้การเติบโตของภาคประชาสังคมยิ่งเพิ่มสูงขึ้น ส่งผลให้เกิดการตรวจสอบการทำงานของรัฐบาลไม่ให้ผูกขาดฝ่ายเดียว

นอกจาก การพัฒนาความเป็นสมัยใหม่ทำให้พลเมืองมีการศึกษาและเห็นความสำคัญของการตรวจสอบการทำงานของรัฐบาล ทั้งนี้ระบบทุนนิยมที่เติบโตจนสมบูรณ์แบบมากยิ่งขึ้น ไม่อาจเบียดบังการพัฒนาการอันเกิดจาก การเจรจาเรียกร้องสิทธิ และประนีประนอมกันระหว่างฝ่ายแรงงานและ

นายทุน ทั้งนี้ที่กล่าวมานั้น ปัจจัยทางเศรษฐกิจหาได้เป็นปัจจัยหลักปัจจัยเดียวในการพัฒนาประชาธิปไตย ในทางประวัติศาสตร์พบว่ามีอีกหลายแนวทาง เช่น ปัจจัยทางสังคม หากความแตกต่างทางฐานะชนชั้นล่าง ชนชั้นกลางและชนชั้นสูง มากเกินไป กลับยิ่งทำให้การเข้าถึงโอกาสความเท่าเทียมกันในการเมืองเป็นไปได้ยาก ในขณะที่เดียวกันกลับพบบางสังคมกระจายตัวทางเศรษฐกิจเป็นไปอย่างเหมาะสม เมื่ออิทธิพลชนยอมสละสิทธิพิเศษเพื่อให้สถานะทางสังคมเท่าเทียมกันเพื่อส่งเสริม ให้การพัฒนาประชาธิปไตยไปได้(Przeworski, 2000)

ความสัมพันธ์ระหว่างการศึกษ เศรษฐกิจ การทำให้เป็นเมือง (สร้างสังคมให้ทันสมัย)และการทำให้เป็นสมัยใหม่ ล้วนสอดคล้องกับการทำให้เป็นประชาธิปไตย กล่าวคือ หากเศรษฐกิจดี รัฐบาลช่วยส่งเสริมการกระจายรายได้อย่างเสมอภาค ประชาชนมีความรู้และการศึกษาดี ทั้งยังมีความเป็นสมัยใหม่ในการพัฒนาทางเศรษฐกิจ โดยชีวิตจากระดับอุตสาหกรรมและเทคโนโลยี ที่กล่าวมานี้มีบทบาทส่งเสริมการทำให้ประชาธิปไตยเติบโตองงามขึ้น เพราะหากประชาชนมีการศึกษาดีและเศรษฐกิจดี ตลอดจนเข้าถึงเทคโนโลยี และสื่อมวลชน จะทำให้ประชาชนมีทัศนคติที่ดีและ ปฏิบัติตัวตามหลักการประชาธิปไตย ทั้งยังให้การยอมรับเสียงส่วนใหญ่ รวมทั้งพร้อมมีส่วนร่วมในการเมือง (Lipset, 1959a) อันจะส่งผลให้เข้าใจในความเป็นประชาธิปไตย ในลักษณะเดียวกันกับวลีที่ว่า “No Bourgeoisie, No Democracy”(Acemonglu & Robinson, 2005) ไม่มีชนชั้นนายทุน ไม่มีประชาธิปไตย

อดัม ชีวอร์สกี (Adam Przeworski) กล่าวถึง ความสัมพันธ์ระหว่างการพัฒนาเศรษฐกิจกับการเปลี่ยนผ่านประชาธิปไตยมีส่วนสนับสนุนซึ่งกันและกัน นอกจากนั้นยังมีอีกหลายปัจจัยที่ส่งผลต่อการเปลี่ยนผ่าน ไม่ใช่แค่มีปัจจัยด้านเศรษฐกิจเพียงอย่างเดียว เช่น อัตราการรู้หนังสือ และการทำให้เป็นสมัยใหม่(Przeworski & Limongi, 19971) โดย เดวิด แอล แอปสไตน์ (David L.Epstein) เห็นไปในทางเดียวกันว่า การพัฒนาอาจมีส่วนให้การควบคุมอำนาจของเผด็จการให้เบาบางลง แต่ไม่ถึงกับเปลี่ยนผ่านอำนาจได้ในทันที ทั้งยังต้องคานความสัมพันธ์แบบสามด้าน (trichotomous)ที่ไม่ได้มองแค่คู่ความสัมพันธ์ระหว่างการพัฒนาทางเศรษฐกิจและประชาธิปไตยเป็นปัจจัยหลักเท่านั้น (Lipset, 1959b) กล่าวคือยังมีปัจจัยอื่นๆ ให้ต้องพิจารณาเช่น อัตราจำนวนชนชั้นกลางที่เพิ่มขึ้นท่ามกลางการพัฒนาทางเศรษฐกิจที่มีส่วนส่งเสริมให้ชนชั้นล่างพัฒนาขึ้นมาเป็นชนชั้นกลาง และลดระดับความไม่เท่าเทียมกันระหว่างพลเมือง (low of inequality) ทั้งยังมีส่วนลดอิทธิพลของกลุ่มชนชั้นสูง หากชนชั้นกลางร่วมกันปฏิวัติ

นอกจากนั้น หากพิจารณาบางประเทศที่ไม่มีความเป็นประชาธิปไตยแต่เศรษฐกิจกลับเติบโตก้าวหน้าได้(Li & leung, 2015) เช่นจีนที่มีอัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจไม่ต่ำกว่าร้อยละ 7.5 และยังคงเติบโตสูงสุดติดเพดานการพัฒนาทางเศรษฐกิจร้อยละ 14 ในขณะที่ความเป็นประชาธิปไตยแปรผกผันไปในทิศทางตรงข้าม(Li & leung, 2015) เพราะจีนยังปกครองแบบสังคมนิยมแบบจีน โดยที่รัฐบาลเป็นแบบพรรคเดียว สามารถรวบรวมทรัพยากรและยังให้การสนับสนุนการเปิดเสรีทางเศรษฐกิจแบบสังการและแทรกแซงได้ แม้แต่ปัจจัยด้านการพัฒนาเศรษฐกิจก็เติบโตเพิ่มสูงขึ้น แม้ว่าจะยังไม่อาจยกระดับด้านสิทธิมนุษยชนเพิ่มขึ้นได้ (Friedman, 2002) ทั้งนี้ ชมิตเตอร์ และ คาร์ล (Schmitter and Karl) ได้ให้การสนับสนุนว่า ไม่เสมอไปที่เศรษฐกิจจะเติบโตได้ดีที่สุดในระบอบประชาธิปไตย เพราะยังคงมีเป็นระบอบการเมืองอื่นที่พัฒนาเศรษฐกิจได้ดี(Schmitter & Karl, 1991)

2.2.1.2. วัฒนธรรมทางการเมืองกับการเปลี่ยนผ่านประชาธิปไตย

ดังวาร์ด รัสเตวาร์ (Dankwart A.Rustow) นอกจากจะกล่าวถึงขั้นตอนการเปลี่ยนผ่านประชาธิปไตย เขายังกล่าวถึงแนวทางการเปลี่ยนผ่านประชาธิปไตย ประกอบด้วยสามแนวทางโดยแนวทางแรก มีลักษณะแบบเดียวกับที่กล่าวไว้ตอนต้นว่า ในด้านความสัมพันธ์ระหว่างการพัฒนาทางเศรษฐกิจและการเปลี่ยนผ่านประชาธิปไตย แนวทางที่สองเป็นประเด็นด้านวัฒนธรรมพลเมือง (Civil Culture) ที่เน้นการมีส่วนร่วมทางการเมืองในฐานะเป็นหน้าที่ของพลเมืองอันเกิดจากการยอมรับในอำนาจของรัฐ และแนวที่สาม เป็นเรื่องทางการเมืองที่ปกติมักจะประกอบด้วยด้านความขัดแย้งและด้านประนีประนอม

แกบเบรียล แอลมอนต์ และ ซิดนีย์ เวิร์บา (Gabriel Almond and Sidney Verba) กล่าวถึงวัฒนธรรมทางการเมืองว่ามีส่วนทำให้ประชาธิปไตยตั้งมั่น(consolidated democracy)และไม่ตั้งมั่นได้ โดยในช่วงสงครามโลกครั้งที่สองซึ่งเป็นช่วงการเปลี่ยนผ่านประชาธิปไตยคลื่นลูกที่สอง ถูกท้าทายด้วยการเปลี่ยนแปลงทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี รวมถึงบทบาททหารที่ยังคงความสำคัญต่อภัยคุกคามประชิดขอบชายแดน ฉะนั้นการย้อนกลับไปยังรูปแบบทหารอำนาจนิยมยังคงปรากฏขึ้นท่ามกลางการเติบโตด้านวัฒนธรรมทางการเมือง อันจะมีส่วนช่วยรักษาประชาธิปไตยให้ตั้งมั่นได้ หากพลเมืองปฏิบัติหน้าที่ในฐานะเป็นหน่วยหนึ่งในโครงสร้างหนึ่งในการเมือง โดยพลเมืองมีหน้าที่หลักๆ สามด้าน คือ ด้านรับรู้ (cognitive) ระบบทางการเมือง มีความรู้สึกต่อทางการเมือง(affective) และการประเมินค่า(evaluation) โดยพลเมืองยังต้องตระหนักในการดำรงอยู่ภายใต้กรอบ ทฤษฎีโครงสร้างหน้าที่ เมื่อระบบการเมืองประกอบด้วยโครงสร้างทางการเมืองและสถาบันทางการเมืองเช่นระบบข้าราชการ พรรคการเมือง ฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหารและ ฝ่ายตุลาการ ที่มีอำนาจหน้าที่อันมีวาระจำกัด ฉะนั้นเมื่อหมดวาระจะนำเข้าสู่กระบวนการเลือกตั้งใหม่ (Gabriel Almond & Verba,

1973) พลเมืองตระหนักรู้การมีส่วนร่วมทางการเมือง โดยเข้าร่วมการเลือกตั้ง และยังเป็น การประเมินการทำงานของรัฐบาล หากไม่เป็นที่พอใจกลุ่มเลือกตั้งกลุ่มเดิมจะไม่ได้รับการเลือกตั้ง เป็นต้น

วัฒนธรรมทางการเมืองประกอบด้วยสามแบบคือ แบบแรกคือวัฒนธรรมที่มีขอบข่ายเกี่ยวข้องกับศาสนา และครอบครัว (parochial culture) การรับรู้เรื่องราวและประเด็นทางการเมืองจะได้รับจากอิทธิพลครอบครัวเท่านั้น

แบบต่อมาวัฒนธรรมเน้นอัตตนิยม (subject culture) แม้ประชาชนจะมีการรับรู้ แสดงความชอบและการตัดสินใจต่อหน่วยทางการเมือง แต่ความรู้สึกส่วนตัวหรือ อัตตนิยม แผงอยู่น้อยมาก ยกตัวอย่างเช่น เป็นวัฒนธรรมที่พลเรือนเชื่อฟังรัฐ โดยเฉพาะรัฐรวมศูนย์ หรือ ผู้ปกครองอำนาจนิยม พลเรือนเชื่อฟังกฎหมายที่ออกโดยรัฐบาลเป็นเรื่องปกติ

ลำดับสุดท้ายคือวัฒนธรรมการมีส่วนร่วม (participant culture) ประชาชนรับรู้ มีความรู้สึก และตัดสินใจประเมินในทางการเมือง วัฒนธรรมในลักษณะนี้เหมาะสมกับโครงสร้างทางการเมืองแบบประชาธิปไตย นอกจากประชาชนจะรับรู้ในคุณค่าของประชาธิปไตย เคารพในกฎหมายแล้ว ยังแสดงการมีส่วนร่วมทางการเมืองในการตัดสินใจทางการเมือง ในทุกๆ รัฐ ประกอบด้วยสามวัฒนธรรมที่ผสมรวมกันและเข้าเป็นส่วนหนึ่งของโครงสร้างทางการเมือง(Gabriel Almond & Verba, 1973)

วัฒนธรรมทางการเมืองเปรียบได้กับเหรียญสองด้าน คือไม่ได้ส่งผลดีต่อประชาธิปไตยที่ตั้งมั่นเพียงอย่างเดียวเท่านั้น ในด้านหนึ่ง การผสมผสานวัฒนธรรมทางการเมืองทั้งสามแบบอาจส่งผลให้เกิด การส่งเสริมความเป็นประชาธิปไตยทั้งในแบบ มีส่วนร่วมทางการเมือง และมีเหตุผล แต่ก็ได้ละเว้นวัฒนธรรมแบบครอบครัว เพราะความผูกพันกับระบบความเชื่อที่ถ่ายทอดส่งผ่านมายังครอบครัว และผสมผสานเข้ากับวัฒนธรรมแบบอัตตนิยมที่ไม่ได้แค่ เชื่อฟังและยอมรับการตัดสินใจของชนชั้นนำ แต่ยังคงผสมกับความคิดและความรู้สึกส่วนตัวเข้าไปด้วย(Gabriel Almond & Verba, 1973) ทั้งนี้ สิ่งที่ทำให้วัฒนธรรมการเมืองแบบเดิมๆ ส่งผ่านต่อไปได้ หากสมดุลเอียงไป ทางวัฒนธรรมที่ยึดมั่นตามกันแบบวัฒนธรรมแบบครอบครัว ด้วยระบบความเชื่อทางศาสนาและการส่งผ่านมายังครอบครัว รวมทั้งยอมรับกฎเกณฑ์ที่ออกด้วยรัฐบาล แต่ข้อเสียคือจะส่งผลให้พลเมืองไม่รู้สึกตื่นตัวทางการเมือง เพราะเคยชินกับการเคารพกฎเกณฑ์ อยู่ภายใต้ระเบียบเดิมๆ ขาดการเรียนรู้และตรวจสอบการทำงาน of รัฐบาลเพราะพลเมืองต้องเชื่อฟังรัฐบาล(Gabriel Almond & Verba, 1973) ทั้งนี้รัฐบาลสามารถรักษาสถานการณ์ทางการเมืองให้สงบ(stabilizing cycle)ได้ เนื่องจากประชาชนไม่แสดงบทบาททางการเมืองมากนัก เพื่อส่งเสริมให้การทำงานของรัฐบาลมีประสิทธิภาพ

ในทางตรงข้าม หากพลเมืองมีสมดุเลียงไปทางด้านวัฒนธรรมแบบอัตวิสัย และเชื่อมั่นในความคิดที่เอียงต่อการมีส่วนร่วมทางการเมืองแบบส่งเสริมประชาธิปไตยอย่างเข้มแข็งและจริงจัง โดยประชาชนมีส่วนร่วมประเมินการทำงานของรัฐบาล ที่ไม่สร้างความพอใจ ทำให้ประชาชนตั้งเครียด ความสมดุระหว่างการเมืองมีบทบาท(activity)ที่สูงขึ้น และการเชื่อฟัง(passivity)ที่มีต่อรัฐบาลลดลง จนนำไปสู่การเดินขบวน เคลื่อนไหว ที่สั่นคลอนต่อระบอบประชาธิปไตย (Gabriel Almond & Verba, 1973)

วัฒนธรรมพลเมืองและโครงสร้างทางการเมืองมีความสัมพันธ์กัน โดยวัฒนธรรมทางการเมืองเป็นทั้ง สาเหตุทำให้เกิดโครงสร้างทางการเมืองและยังเป็นผลจากโครงสร้างทางการเมืองในขณะเดียวกัน (Gabriel Almond & Verba, 1980) เช่น วัฒนธรรมรักพวกพ้องเป็นใหญ่ ทำให้เชื่อฟัง ญาติพี่น้องมากกว่าหลักกฎหมายหรือ หลักความยุติธรรม หากญาติพี่น้องกระทำความผิดก็อาจพ้นผิดได้โดยผู้อำนาจทางการเมืองให้ความช่วยเหลือ อันส่งผลกระทบต่อทางการเมืองให้บั่นทอนสถาบันทางการเมืองและยังเปลี่ยนแปลงโครงสร้างการเมืองทำให้กฎหมายไม่น่านับถืออีกต่อไป ในทางตรงข้าม โครงสร้างทางการเมืองยังผลักดันให้วัฒนธรรมการแสดงออก หรือ แสดงความคิดเห็นมีความผิด โดยเฉพาะโครงสร้างทางการเมืองที่ประกอบด้วยทหารเป็นใหญ่ หรือ กษัตริย์เป็นผู้มีอำนาจละเมิดได้ มิฉะนั้นอาจมีความผิดตามกฎหมาย

ทั้งนี้ การเปลี่ยนผ่านประชาธิปไตยที่ อเรนด ลิบจาด (Arend Lijhart) และ ซีมัวร์ มาร์ติน ลิปเซต (Seymour Martin Lipset) เห็นด้วย เป็นไปในแนวทางเดียว คือ ส่วนสำคัญในการปกครองแบบประชาธิปไตย ที่ต้องประกอบด้วยส่วนที่ขัดแย้งกันและส่วนที่ประนีประนอมกันได้ (Rustow, 1970b) โรเบิร์ต ดาห์ล (Robert Dahl) กล่าวถึงลักษณะสำคัญของความขัดแย้งที่เกิดขึ้น เป็นลักษณะปกติของสังคมประชาธิปไตย เนื่องจากสังคมประชาธิปไตยเป็นสังคมแบบพหุนิยม ที่ประกอบด้วยแต่ละบุคคลมีความพอใจ และการให้คุณค่าต่อสิ่งต่างๆ แตกต่างกัน เมื่อมาอยู่ร่วมกันสังคมจึงมีความเปราะบาง และขัดแย้งได้ง่าย โดยเฉพาะหากไม่อาจเจรจาความพอใจของแต่ละฝ่ายลงได้ (Alford & Friedland, 1985)

โรเบิร์ต ดาห์ล ได้เสนอสังคมที่ใกล้เคียงกับระบอบ ประชาธิปไตย แต่เน้นการเพิ่มตัวแสดงที่หลากหลาย การรับผิดชอบของผู้ปกครอง ตลอดจนมี เสรีภาพในการรวมตัวและแสดงออกทางการเมือง มากขึ้น คือ Polyarchy หมายถึงการปกครองโดยผู้ปกครองหลายคน (ruled by many) โดยประกอบด้วยคุณลักษณะสำคัญ 8 ประการ คือ การตัดสินใจเกี่ยวกับนโยบายตกเป็นของผู้ที่ได้รับการเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญ ผู้ที่ได้รับการเลือกตั้งเป็นไปตามหลักการเลือกตั้งคือ มีความเสรีและ

ยุติธรรม โดยที่ไม่ได้รับการบีบบังคับ ผู้มีสิทธิเลือกตั้งได้รับสิทธิเลือกตั้งได้ทุกคน ทั้งยังมีสิทธิถูกเลือกตั้งเพื่อทำงานเป็นเจ้าหน้าที่สาธารณะ (public officers) นอกจากนั้นดำรงไว้ซึ่งเสรีภาพในการแสดงออกทางการเมือง เช่นการวิพากษ์วิจารณ์การทำงานของรัฐบาล รวมทั้งสามารถเข้าถึงแหล่งข้อมูลต่าง ๆ ที่ไม่ผูกติดเฉพาะเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือกลุ่มคนบางกลุ่มเท่านั้น และยังสามารถจัดตั้งหรือเข้าร่วมกลุ่มในสมาคม โดยเฉพาะสมาคมทางการเมืองเช่น พรรคการเมือง กลุ่มผลประโยชน์ อันจะทำให้สามารถส่งเสริมบทบาททางการเมืองด้วยการลงสมัครรับเลือกตั้งและไปตามแนวทางสันติ(Dahl, 1989) ซึ่งระบบที่เพิ่มจำนวนตัวแสดงหรือผู้มีบทบาททางการเมือง และยังเพิ่มเสรีภาพให้แก่ประชาชนมากขึ้น ย่อมต้องเกิดขึ้นในสังคมที่ประชาธิปไตยมีความตั้งมั่น

ทั้งนี้ ระบบ Polyarchy นอกจากจะมีจุดเน้น ความเข้มแข็งของฝ่ายค้านที่มีความสามารถตรวจสอบ และขยายโอกาสตัวแสดงให้มีส่วนร่วมในการเป็นส่วนหนึ่งของรัฐบาล รวมถึงการปลดฝ่ายเจ้าหน้าที่รัฐบาลโดยใช้แนวทางสันตติออกไปได้ (Dahl, 1984) ดาห์ล (Dahl) ยังเน้นความขัดแย้งและการเปลี่ยนชั่วคราวในการเป็นรัฐบาล เป็นเรื่องปกติของความเป็นประชาธิปไตย หากความเป็นประชาธิปไตยไม่ตั้งมั่นและอยู่ในช่วงเวลาเปลี่ยนผ่าน ความขัดแย้งแบบ ดาห์ล Dahl ที่เน้นความขัดแย้งระหว่างสองฝ่ายคือฝ่ายค้าน และฝ่ายรัฐบาลยังมีปรากฏโดยเฉพาะในช่วงการเปลี่ยนผ่านประชาธิปไตย ที่ไม่อาจยอมรับผลการเลือกตั้ง ในครั้งแรกได้ รวมถึง การเลือกตั้งในครั้งต่อมาจะเปลี่ยนชั่วคราวไปจากเดิมอย่างสิ้นเชิงก็เป็นได้ ตามแนวคิดฟรานซิส ฟูกูยามา (Francis Fuguyama) ที่กล่าวถึง ratchet effect หมายถึงการพลิกกลับไปมาระหว่างผลการเลือกตั้งที่ไม่ผูกขาดอยู่ที่พรรคการเมืองเดียว(Diamond, Fuguyama, Horowitz, & Plattner, 2014) อย่างไรก็ตาม ดาห์ล (Dahl) ก็ได้จัดกลุ่ม Polyarchy ว่าไม่อยู่ในระบอบอำนาจนิยม หรือ ประชาธิปไตย(Dahl, 1971)

ในขณะที่ ชัมปีเตอร์ (Schumpeter) เห็นไปในทางเดียวกับดาห์ล ที่มองว่าประชาธิปไตยไม่ได้มีแค่การจัดตั้งรัฐบาลที่มาจาก การแข่งขันผ่านการเลือกตั้ง ทั้งนี้ชัมปีเตอร์ที่รู้จักกันในนาม “elitist” หรือ ผู้สนับสนุนชนชั้นนำ เขาเน้นบทบาทชนชั้นนำ ในระบอบประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม (elitist model of participatory democracy) เพื่อศึกษาชนชั้นนำเป็นกลุ่มผู้มีบทบาทหลักในการเปลี่ยนผ่านประชาธิปไตย เนื่องจากคนส่วนใหญ่ทั่วไปยังไม่สามารถทำการตัดสินใจในสินค้าประโยชน์สาธารณะ (public goods) ได้อย่างมีเหตุผลและชาญฉลาด (อาจเป็นไปได้ว่าวัฒนธรรมทางการเมืองของประชาชนคือ เชื้อฟงและไม่ค่อยสนใจทางการเมืองมากนัก) หรือจนเป็นที่ยอมรับได้กับทุกคน (Schumpeter, 2008) ดังนั้น การจำกัดบทบาทคนส่วนใหญ่ไว้ที่กระบวนการเลือกตั้ง และให้ชนชั้น

นำเป็นผู้แทนในการตัดสินใจทั้งที่เป็นกลุ่มคนที่มีสัดส่วนน้อยในสังคมน้อย จึงทำให้ระบอบประชาธิปไตยยังประกอบด้วยการหมุนเวียนไปมาของกลุ่มชนชั้นนำ (Munck, 2007) อย่างไรก็ตาม แดน สเลเตอร์ ยังได้กล่าวถึงบทบาท ชนชั้นนำผู้มีบทบาทหลักในการเปลี่ยนผ่านประชาธิปไตย ยกเว้น ชนชั้นนำหันไปให้ความร่วมมือกับผู้ปกครอง โดยต่างฝ่ายต่างรักษาผลประโยชน์ ซึ่งกันและกัน เพื่อคงรูปแบบเดิม การเปลี่ยนผ่านระบอบการเมืองจะไม่เกิดขึ้น (Slater, 2010a)

อเซอร์มงกลู และโรบินสัน (Acemoglu และ Robinson) ได้กล่าวถึงชนชั้นนำ ในช่วงการเปลี่ยนผ่านสู่ประชาธิปไตย โดยได้สะท้อนความรู้สึกกลัวของชนชั้นนำ “หากเปลี่ยนจากระบอบอำนาจนิยม มาเป็นประชาธิปไตยแล้ว ผลประโยชน์ของชนชั้นนำจากที่เคยได้อาจลดน้อยลง ทั้งนี้ระบอบประชาธิปไตยยังอำนวยความสะดวกให้ได้ที่เคยเป็นไปอย่างไม่เท่าเทียมกันระหว่างคนจน และคนรวย ให้มีโอกาสย้อนกลับมาสู่จุดสมดุลมากขึ้น กล่าวคือในการสร้างความสมดุล ผลประโยชน์ของชนชั้นนำลดน้อยลง คนรวยกลัว การปฏิวัติหรือ สภาพการเมืองที่ไม่มั่นคง ก็จะเสนอการรูปแบบกระจายรายได้แบบใหม่ให้กับคนจน โดยที่คนรวยจะยังคงได้รับผลประโยชน์ต่อไป ในลักษณะที่บังคับและหากตกลงกันได้ ก็จะทำให้ไม่เปลี่ยนระบอบการปกครอง ซึ่งเป็นไปได้ยาก เพราะคนจนที่ต้องการเปลี่ยนเป็นระบอบประชาธิปไตย เป็นความต้องการอย่างแรงกล้าที่จะกระจายรายได้ให้ยุติธรรมขึ้น ในที่สุดจะนำไปสู่การรวมตัวก่อการปฏิวัติได้ในที่สุด ” (Acemoglu & Robinson, 2001) และหากเกิดการปฏิวัติขึ้นกลุ่มชนชั้นนำ ก็จะตระหนักว่าจะต้องเสียผลประโยชน์ และไม่อาจดำรงระบอบการเมืองแบบเดิม ชนชั้นนำจะกลายมาเป็น แกนนำหลักในการเปลี่ยนแปลงระบอบทางการเมืองเสียเอง กล่าวคือ หากชนชั้นนำไม่พอใจในบทบาทของผู้ปกครองที่ไม่อาจดำรงรักษาความสงบทางการเมืองไว้ได้ อันส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจและผลประโยชน์ของชนชั้นนำ ชนชั้นนำจะเป็นแกนนำหลักในการเปลี่ยนแปลงการปกครองเสียเอง

ในงานของโอดอลแนลล์และ ชมิเตอร์ สนับสนุนการเปลี่ยนผ่านจากระบอบอำนาจนิยมเพื่อเข้าสู่ระบอบประชาธิปไตย ด้วยการตัดสินใจของชนชั้นนำ เป็นตัวแสดงในการเปลี่ยนผ่านระบอบทางการเมือง นอกจากนั้น ตัวแสดงภายในรัฐ เป็นกุญแจสำคัญในการเปลี่ยนผ่าน มากกว่า ตัวแสดงระหว่างประเทศ ทั้งนี้โอดอลแนลล์ และชมิเตอร์ ยืนยันว่า “รัฐอำนาจนิยมจะถูกทำให้ล่มสลายจากการตัดสินใจของกลุ่มชนชั้นนำ อันเกิดจากความต้องการซื้อเสียงในอนาคต อันเป็นแรงจูงใจหลักให้เกิดความต้องการเปลี่ยนแปลงอย่างกะทันหัน” (O'Donnell & Schmitter, 1986, p. 25) แม้ว่าจะมองว่าโครงสร้างส่วนบน ทางเศรษฐกิจ หรือ การเมือง เช่น ภาวะหนี้สิน หรือ เงินเฟ้อ รวมถึงผลกระทบจากเศรษฐกิจการเมืองระหว่างประเทศ จะมีบทบาททำให้เกิดการเปลี่ยนผ่าน แต่โอดอน

แนลล์และซมิเตอร์ เสนอว่า “กลุ่มโครงสร้างส่วนบนดังกล่าว เป็นเพียงตัวเร่งให้กระบวนการเร็วขึ้น ส่วนการตัดสินใจเปลี่ยนผ่านมาจากการตัดสินใจของกลุ่มคนที่มีอำนาจภายใน หรือชนชั้นนำ”(O'Donnell & Schmitter, 1986, pp. 18-19)ดังคำกล่าวที่ว่า “ตัวแสดงภายในมีบทบาทหลักในการเปลี่ยนผ่านประชาธิปไตย”(O'Donnell & Schmitter, 1986, p. 49)

โดยสรุป กระบวนการภายใต้ระบอบประชาธิปไตยในระดับขั้นต่ำสุด คือ การแข่งขันในกระบวนการเลือกตั้ง ชัมปีเตอร์ (Schumpeter)อธิบาย กระบวนการเลือกตั้งในระบอบประชาธิปไตย หมายถึง “การจัดการทางสถาบันอันเกิด จากการแข่งขันระหว่างกลุ่มตัวแทน เพื่อให้ได้อำนาจในการตัดสินใจกำหนดนโยบายบริหารรัฐ ซึ่งกลุ่มตัวแทนดังกล่าวนี้ มาจากการลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง”(Schumpeter, 1976) ทั้งนี้ การเจรจา หรือ ประนีประนอมระหว่าง ชนชั้นนำ และกลุ่มผู้ปกครองทางการเมือง หรือ พรรคการเมืองยังเป็น หน้าที่ต่อมาในทางการเมืองภายหลังการเลือกตั้ง ทั้งนี้ ระบอบประชาธิปไตยจึงเป็นเพียงกฎเกณฑ์หลวมๆ โดยลัดข้อจำกัดต่าง ๆ มุ่งไปยังตัวแทนที่มาจากเสียงส่วนใหญ่ ในกระบวนการเลือกตั้ง ซึ่งมีการแข่งขันกันอย่างเข้มข้น ส่วนกระบวนการการเปลี่ยนผ่านประชาธิปไตย อาจกล่าวได้ว่ามีจุดเน้นคือ การเปลี่ยนผ่านจากรูปแบบการปกครองแบบอำนาจนิยมไปสู่รูปแบบการปกครองแบบประชาธิปไตย ซึ่งการเปลี่ยนผ่านแบบประชาธิปไตยเป็นกระบวนการ มีความเคลื่อนไหว และดำรงการเปลี่ยนแปลงอยู่เสมอ การเปลี่ยนผ่านจึง หมายถึง สถานการณ์ที่ไม่หยุดนิ่ง รวมทั้งผลของการเปลี่ยนผ่านที่ไม่อาจคาดเดาได้ อาจเป็นไปได้หลายแนวทาง คือ อาจจะไม่นำไปสู่ประชาธิปไตย อาจจะติดอยู่กับสถานการณ์เปลี่ยนผ่านอยู่ยาวนาน และยังเป็นไปได้ที่จะย้อนกลับสู่รูปแบบอำนาจนิยม

การทำให้เป็นประชาธิปไตย (Democratization) และการเปลี่ยนผ่านประชาธิปไตย (Transitional to Democracy) มีความแตกต่างกัน สำหรับความหมายของการทำให้เป็นประชาธิปไตย เป็นนัยที่กล่าวถึงสถานะอันเกิดจากความสามารถของความร่วมมือหรือแม้แต่การประทะระหว่างฝ่ายรัฐบาลและฝ่ายตรงข้าม เปลี่ยนจากระบบการเมืองแบบหนึ่งไปยังอีกแบบหนึ่งในขณะที่การเปลี่ยนผ่านประชาธิปไตยเป็นกระบวนการที่มีพลวัตไม่ว่าจะเปลี่ยนจากระบบการเมืองรูปแบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์หรืออำนาจนิยมเผด็จการมาเป็นประชาธิปไตย (Democratization), 2545,)รวมทั้งการเปลี่ยนจากประชาธิปไตยครึ่งใบมายังประชาธิปไตยเต็มใบ เป็นต้น ฉะนั้นอาจสรุปได้ว่าการทำให้เป็นประชาธิปไตยเป็นสถานะ ส่วนการเปลี่ยนผ่านประชาธิปไตยเป็นการดำเนินการเพื่อให้บรรลุจุดประสงค์ทางการเมือง ไม่ว่าจะเป็นการทำให้เสรีมากขึ้น โดยจะต้องควบรวมหลักการสำคัญ สามประการ ที่ไม่ใช่แค่จัดให้มีการเลือกตั้ง แต่ยังคงเคารพในสิทธิความเป็นพลเมือง เสรีภาพและ ความเท่าเทียมกันภายใต้กฎหมาย

กระบวนการเปลี่ยนผ่านประชาธิปไตยไม่ได้เกิดขึ้นได้อย่างง่ายดาย บางครั้งต้องใช้กำลัง ซึ่งแนวทางนี้นอกจากจะรุนแรง และยังไม่อาจรับรองได้ว่าจะพัฒนาจนเป็นประชาธิปไตยที่ตั้งมั่นและยังมีแนวโน้มจะกลับมาปกครองในแนวทางเดิม เนื่องจากขาดประสบการณ์ ไม่ว่าจะด้านสถาบันทางการเมือง การจัดการเลือกตั้ง รวมทั้งฝ่ายค้านไม่คุ้นชินกับระบอบการเมืองแบบใหม่ ในบางกรณีผู้นำเผด็จการยอมให้เปลี่ยนผ่าน ในกรณีนี้ถือได้ว่าเป็นความยินยอมของฝ่ายอำนาจนิยมที่เห็นด้วยกับการเปลี่ยนผ่านด้วยการเปิดเสรีทางเศรษฐกิจ และหันมาส่งเสริมสิทธิและเสรีภาพอย่างจำกัด เช่นกรณีเมียนมา หรือ การล่มสลายของระบอบเผด็จการ ด้วยปัจจัยด้านเศรษฐกิจ หรือการแทรกแซงจากต่างประเทศ เช่น อัฟกานิสถานและอิรัก รวมทั้งความสามารถตกลงกันได้ระหว่างฝ่ายรัฐบาลและฝ่ายตรงข้าม แนวทางความสามารถเจรจากันได้ระหว่างสองฝ่าย เป็นแนวทางที่ยั่งยืนอันเกิดจากความร่วมมือทั้งสองฝ่ายเลี่ยงการทำสงครามและร่วมมือพัฒนาประชาธิปไตยตามแนวทางใหม่

วาร์ด และ เกลดิช (Ward and Gleditsch, 1998) กล่าวถึงการเปลี่ยนผ่านประชาธิปไตยอาจจำแนกได้เป็นสามทาง โดยทางแรกเรียกว่าเป็นเส้นทางที่ราบลื่น (smooth) เป็นการเปลี่ยนผ่านที่มีความเสี่ยงต่ำ ด้วยความร่วมมือระหว่างสองฝ่ายไม่ว่าจะเป็นการเจรจายินยอม หรือฝ่ายผู้นำเดิมยอมรับการเปลี่ยนผ่านเดิมด้วยความเต็มใจ เช่น ญี่ปุ่นในยุคสมัยเมจิ และไทโฆที่ญี่ปุ่นเริ่มพัฒนาประเทศให้เป็นสมัยใหม่ก่อนสงครามโลกครั้งที่ 1 และ เยอรมนีที่เปลี่ยนจากรูปแบบสาธารณรัฐไวมาร์และนาซีเยอรมนีให้เป็นประชาธิปไตยในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่สอง

ทางที่สองเป็นแนวทางขรุขระ (Rocky) เป็นการเปลี่ยนผ่านที่เปราะบางจัดได้ว่าเป็นการเปลี่ยนผ่านอย่างรวดเร็วจะด้วยการล่มสลายของระบอบ แม้ว่าการพัฒนาระดับความเป็นประชาธิปไตยตามแนวทางนี้อาจไม่สวยงามและยังเจออุปสรรคได้อีกมากมายหลังการเปลี่ยนผ่านดังเช่นกรณี สหภาพโซเวียต

ทางสุดท้าย การเปลี่ยนผ่านอย่างรุนแรง (violent transitions) ความร่วมมือกันระหว่างฝ่ายด้านรัฐบาลไม่ว่าจะกลุ่ม ขบวนการประชาชน และชนชั้นนำปฏิวัติอย่างรวดเร็วและรุนแรง ความเสี่ยงที่จะเกิดขึ้นเมื่อระบอบการเมืองใหม่ เกิดขึ้นแทนที่ระบอบเก่าทันที ทั้งนี้ระบอบแบบใหม่ต้องการเวลาจัดตั้งสถาบัน และเคารพในบรรทัดฐานและคุณค่าตามแนวทางใหม่ ในขณะที่เดียวกันยังเปราะบางต่อความท้าทายจากฐานอำนาจเก่า (Geddes, 2011) อย่างไรก็ตามการเปลี่ยนผ่านประชาธิปไตยไม่ได้เส้นทางเดียว แต่ละรัฐจึงไม่จำเป็นต้องเดินทางไปยังเส้นทางเดียวกันเสมอไป

จุดเน้นสำคัญในการเปลี่ยนผ่านจากระบอบอำนาจนิยมมาเป็นประชาธิปไตย คือการเปลี่ยนจากเป้าหมายเดิมที่เพื่อผลประโยชน์จากส่วนบุคคลหรือหมู่คณะมาเป็น เพื่อผลประโยชน์ของส่วนรวมนอกจากนั้นความสามารถรับประกันได้ว่าฝ่ายอำนาจฝ่ายอำนาจนิยมเดิมจะเคารพในหลักเสรีภาพในทุกด้าน เสรีภาพในการพูด เสรีภาพในการชุมนุม เสรีภาพของสื่อมวลชน ตลอดจน เคารพในหลักการสิทธิมนุษยชน และผลของการเลือกตั้งอย่างโปร่งใสและยุติธรรม ซึ่งจะทำให้ฝ่ายอำนาจนิยมเดิมไม่

อาจใช้อำนาจทางการเมืองเกินขอบเขตนี้ กล่าวคือเป็นการรักษาความสมดุล ระหว่างฝ่ายรัฐบาลใหม่ และฝ่ายอำนาจนิยมเดิมอย่างเท่าเทียมกัน ความสมดุลนี้จะช่วยรักษาไม่ให้อำนาจนิยมย้อนกลับมาใช้อำนาจนิยมแบบเดิมได้

2.2.1.3 .การแบ่งประเภทของการเปลี่ยนผ่าน

ในงานเขียนถัดมากเกี่ยวกับการเปลี่ยนผ่านประชาธิปไตย โอดอนแนลล์ (O'Donnell) ได้จำแนกการเปลี่ยนผ่านประชาธิปไตยออกเป็นสองช่วงเวลา ช่วงเวลาการเปลี่ยนผ่าน (transition to democracy) และช่วงเวลาการสร้างความเข้มแข็งทางประชาธิปไตย(a transition to consolidate democracy)(O'Donnell 1988)

โดยทั้งสองช่วงเวลามีความแตกต่างกันเนื่องจากช่วงเวลาการเปลี่ยนผ่านเป็นช่วงเวลาในการจัดตั้งสถาบันทางการเมือง แต่ในช่วงเวลาครึ่งหลังเป็นช่วงที่เข้าสู่ระบอบประชาธิปไตย เนื่องจากได้ก้าวข้ามผ่านช่วงเวลาวิกฤติที่จะย้อนกลับไปยังระบอบอำนาจนิยม (แต่มีได้หมายความว่า จะย้อนกลับสู่ระบอบอำนาจนิยมไม่ได้) ฉะนั้นนี้อาจกล่าวได้ว่า ทั้งสองช่วงเวลามีความแตกต่างกันตรงช่วงเวลาแรกคือ รัฐบาลประชาธิปไตย และช่วงเวลาที่สองเป็นช่วงเวลาแห่งระบอบประชาธิปไตย(Hagopian & Mainwarring, 1987)

ฉะนั้นรัฐที่อยู่บนเส้นทางในช่วงเวลาแรกนี้ อาจเรียกได้ว่าเป็นรัฐที่มีรัฐบาลแบบประชาธิปไตย (a democratic government) แต่ยังไม่ใช่ระบอบประชาธิปไตย (democratic regime)(Mainwarring, 1989) เพราะคำว่า “ระบอบประชาธิปไตย เป็น รัฐที่มีกฎหมายควบคุมปฏิสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดงหลักในทางการเมือง ดังนั้น ผู้เล่นในทางการเมือง ต้องเข้าใจ ยอมรับและปฏิบัติตามกฎหมาย โดยมีสถาบันทางการเมืองกำกับ(Mainwarring, 1989) ส่วนรัฐบาลประชาธิปไตยประกอบไปด้วยการเลือกตั้งที่มีการแข่งขันกันระหว่างตัวแสดงในทางการเมือง ก็ถือได้ว่ามีส่วนประกอบขั้นต่ำที่สุดในความเป็นประชาธิปไตย

ยุทธศาสตร์การเปลี่ยนผ่าน นอกจากชนชั้นนำ ยังมีกลุ่มสายแข็ง หรือ ผู้นำการปฏิวัติยังเป็นอีกกลุ่มบุคคลที่ต้องการสร้างความเปลี่ยนแปลงทางการเมือง โดยกลุ่มชนชั้นนำมียุทธวิธีสองแนวทางคือ แนวทางสันติ คือการเจรจาทำข้อตกลง (pact) และแนวทางใช้ความรุนแรงด้วยการบังคับใช้กฎหมาย หรือการบีบบังคับโดยกำหนดโทษ (imposition) เปลี่ยนตำแหน่ง สำหรับกลุ่มผู้นำสายแข็งจะดำเนินการในสองแนวทางในทางสันติคือการทำการปฏิรูป (reform) และแนวทางที่ใช้กองกำลังหรือความรุนแรง คือการปฏิวัติ (revolution)(Karl & Schmitter, 1991) โดยจุดมุ่งหมายเดียวของทั้งสี่

แนวทางคือการเปลี่ยนแปลงรูปแบบทางการเมืองจากรูปแบบหนึ่งไปยังอีกรูปแบบหนึ่ง โดยที่ไม่ได้
 และต้องสิทธิกรรมสิทธิในทรัพย์สินสมบัติ หรือ ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางเศรษฐกิจ
 กล่าวคือรูปแบบการผลิตแบบทุนนิยมยังคงอยู่ และการกระจายทรัพยากรยังคงเป็นแบบเดิม หากแต่
 สิ่งที่เปลี่ยนแปลงคือ อำนาจทางการเมือง ทั้งนี้ปัจจัยภายในเป็นตัวแสดงหลักที่ทำให้เกิดการเปลี่ยน
 ผ่าน โดยปัจจัยภายนอกอาจจะมีส่วนผลักดันแต่ไม่มีบทบาทหลัก (O'Donnell , Schmitter, &
 Whitehead, 1986)

ในงานศึกษาเรื่องการเปลี่ยนผ่านประชาธิปไตยในหลายๆ งาน อาจสรุปจุดเด่นของแต่ละงาน
 ได้ดังนี้ งานศึกษาของ โอดอนแนลล์ และ ชมิตเตอร์ เสนอกลุ่มคนที่มียุทธศาสตร์เปลี่ยนผ่าน
 ประชาธิปไตยประกอบด้วยฝ่ายในระบบการเมืองคือกลุ่มสายแข็ง(hardliners)และสายอ่อน
 (softliners)และฝ่ายตรงข้ามรัฐบาลที่เป็นฝ่ายเป็นกลาง (moderate)และเป็นฝ่ายหัวรุนแรง
 (radical) นอกจากกลุ่มผู้ริเริ่มดังกล่าวนี้ การศึกษาของโอดอนแนลล์และชมิตเตอร์ กล่าวถึงบทบาท
 กลุ่มชนชั้นนำ ผู้มีบทบาทต่อองรัฐบาล หากรัฐบาลไม่อาจส่งเสริมผลประโยชน์ให้กับชนชั้นนำทำให้
 กลุ่มชนชั้นนำมีบทบาท เป็นแกนนำในการเปลี่ยนผ่านประชาธิปไตย (O'Donnell & Schmitter,
 1986)นอกจากนี้ เมนออร์ริงได้สนับสนุน ว่าการเปลี่ยนผ่านประชาธิปไตยมาจากความตึงเครียด
 ภายใน และ กลุ่มมวลชนหาชนร่วมมือกัน ทั้งนี้ รูปแบบของการเปลี่ยนผ่าน (mode of transition)
 ออกเป็น สามรูปแบบคือ ความล้มเหลวหรือพังทลายของรูปแบบเก่า (Transaction) การปฏิรูปอย่าง
 ค่อยเป็นค่อยไป (Reform) และ ความล้มเหลวอันเกิดจากสิ้นสุดระบอบการเมืองแบบเก่า โดย
 สามารถเจรจากันได้ (extrication) และในงานของไพซวอสกี(Przworski) เปรียบเทียบผลจากการ
 เปลี่ยนผ่านทางการเมืองสองแบบคือ รูปแบบ การเปลี่ยนผ่าน แบบพังทลายรูปแบบเก่า
 (Transaction) ซึ่งเป็น การเปลี่ยนผ่านแบบสังคมนิยมของยุโรปตะวันออก โดยส่งผลของการเปลี่ยน
 ผ่านไม่เหมือนกัน กับการเปลี่ยนผ่านแบบการสิ้นสุดอำนาจเก่าแบบสามารถเจรจากันได้
 (extrication)ในละตินอเมริกา ซึ่งการเปลี่ยนผ่านสู่ประชาธิปไตยมีความแตกต่างกัน ส่วนในงานของ
 ฮันทิงตันได้ศึกษารูปแบบการเปลี่ยนผ่านประชาธิปไตยทั้งสามรูปแบบในสามสิบห้ากรณี เขาได้แทนที่
 ทั้งสามรูปแบบ โดยรูปแบบ Transformation แทนที่ด้วย Transaction ซึ่งเป็นรูปแบบที่มีการเปลี่ยน
 ผ่านมากที่สุดในการณ์ทั้งหมด ที่ฮันทิงตันทำการศึกษา, ส่วนTranplacment แทนที่ reform และ
 ท้ายที่สุด Replacement แทนที่ extrication ซึ่งปรากฏผลการศึกษามีการเปลี่ยนผ่านน้อยที่สุด
 (Munck, 1994)

โดยสรุปในด้านแรกคือ ปัจจัยด้านประวัติศาสตร์ ในการเปลี่ยนผ่านอันจะส่งเสริมให้ประชาธิปไตยมีความเข้มแข็งขึ้น การเปลี่ยนผ่านอาจมาจากการปฏิวัติด้วยความรุนแรง ส่งผลผู้นำเผด็จการหมดอำนาจลงทันที การร่างรัฐธรรมนูญยังเป็นช่วงเวลาสำคัญ ก่อนการจัดการให้มีการเลือกตั้ง เพราะรัฐธรรมนูญประกอบด้วยเนื้อหากล่าวถึงกระบวนการได้มาซึ่งผู้ปกครองในระบบการเมืองแบบใหม่ เนื้อหาอาจจะกำหนดการแบ่งแยกอำนาจออกเป็นสามฝ่าย ฉะนั้นผู้มีบทบาทร่างรัฐธรรมนูญมีส่วนทำให้ทิศทางประชาธิปไตยในอนาคตจะมีเสถียรภาพหรือไม่ นอกจากนั้นการจัดตั้งสถาบันทางการเมือง ยังถูกทำลายด้วยวัฒนธรรมทางการเมืองที่มีความหลากหลายในพื้นที่กลุ่มต่างๆ เช่น ให้ความสำคัญกับพวกพ้องมากกว่าส่วนรวม รวมทั้ง การกลับคืนสู่อำนาจของทหาร ทั้งนี้สถาบันทางการเมืองจะต้องยืนหยัดต่อการรักษาหลักการและคุณค่า ประชาธิปไตยไม่ว่าจะหลักนิติรัฐ เสรีภาพ สิทธิพลเรือน และสิทธิทางการเมืองเป็นต้น (Linz, 1990)

ในด้านที่สองการเปลี่ยนผ่านประชาธิปไตยเป็นตัวแสดงภายในที่มีบทบาทขับเคลื่อนหลัก ชนชั้นนำ ประชาชนปฏิวัติ และการยอมรับโดยฝ่ายทหาร บางพื้นที่ที่ทหารยึดอำนาจมาก่อน จะทำให้ประชาธิปไตยเกิดขึ้นได้ยากแต่ก็เกิดขึ้นได้ หากผู้นำทหารตระหนักรู้และเข้าใจในการเปลี่ยนผ่านประชาธิปไตย นอกจากตัดสินใจยอมให้มีการเปลี่ยนผ่านประชาธิปไตย โดยยอมให้มีการถ่ายโอนอำนาจฝ่ายทหารไปยังฝ่ายพลเรือน ยังจัดให้กองกำลังไปตั้งมั่นในพื้นที่เฉพาะสำหรับทหารหรือ ในด้านความมั่นคงเท่านั้น โดยไม่ยุ่งเกี่ยวกับการเมือง กล่าวคือทหารจะมีหน้าที่เดียวคือการปกป้องประเทศ ดังคำกล่าวของมาคิแวลลี ได้กล่าวไว้ว่า “ดูจะไม่สมเหตุสมผลที่ ทหารมีอาวุธแต่ต้องเชื่อฟังผู้ไม่มีอาวุธ” (Amoroso, 2016)

แต่ก็เป็นความผิดพลาด หากจะมองทหารว่าเป็นศัตรูต่อระบอบประชาธิปไตย ทหารแม้ดำรงสถานะที่เหนือกว่า มีความเป็นหนึ่งเดียวในกลุ่มพรรคพวกทหาร ทั้งยังมีความเฉพาะในระบบกฎหมายของกลุ่มของทหาร รวมถึงเมื่อต้องตัดสินใจทหาร ยังต้องผ่านศาลทหารเท่านั้น ในทางตรงข้าม ระบอบประชาธิปไตยกลับมีความแตกแยก ด้วยความหลากหลายทางอุดมการณ์และพรรคการเมือง นอกจากนั้น ทหารยังเป็นหน่วยงานในระบบที่สามารถกำหนดให้มีบทบาททางการเมือง ได้อย่างสร้างสรรค์ และส่งเสริมประชาธิปไตย เช่นให้ความช่วยเหลือสาธารณสุขภัย และด้านมนุษยธรรม ดังจะเห็นได้จากทหารในยุโรปที่มีหน้าที่เฉพาะทางการรบ แต่เมื่อเข้าสู่ กระบวนการประชาธิปไตย ทหารไม่ได้เข้ามายุ่งเกี่ยวในทางการเมือง เพียงแต่ทหารมีส่วนสำคัญในการเจรจาระหว่างสองฝ่าย คือ ฝ่ายอำนาจกษัตริย์และ กลุ่มชนชั้นสูง เพื่อเปลี่ยนผ่านอำนาจและ จำกัดอำนาจทหารที่เป็นที่ยอมรับได้ (Linz & Stepan, 1996)

2.2.1.4 ผลจากการเปลี่ยนผ่านประชาธิปไตย

ผลจากการเปลี่ยนผ่านอาจเป็นไปได้สองด้านคือ ด้านแรกคือสามารถทำให้ประชาธิปไตยตั้งมั่นได้ การทำให้ประชาธิปไตยตั้งมั่นได้ต้องประกอบไปด้วยสามเงื่อนไขคือ 1) ความเป็นรัฐที่ไม่ใช่จัดฉากให้มีแต่การเลือกตั้ง แล้วทำให้เรียกได้ว่าเป็นประชาธิปไตยเท่านั้น ผู้ชนะการเลือกตั้งต้องไม่สามารถใช้อำนาจผูกขาดได้อย่างชอบธรรม รวมถึงประชาชนได้รับการปกป้องภายใต้หลักการนิติรัฐ 2) ภายหลังการเปลี่ยนผ่านที่สมบูรณ์แล้วจะต้องมีสถาบันทางการเมืองที่ส่งเสริมให้การเลือกตั้งที่เต็มไปด้วยการแข่งขันกัน นอกจากนี้ผู้ได้รับเลือกตั้งสามารถออกนโยบายในเขตอำนาจของตน ทั้งฝ่ายนิติบัญญัติ บริหารและตุลาการ โดยไม่ถูกควบคุมหรือต้องยกพื้นที่สิทธิพิเศษบางประการแก่คนบางกลุ่มเช่น ฝ่ายทหาร 3) รัฐบาลภายใต้ระบอบประชาธิปไตยเป็นไปตามแนวทางวิถีประชาธิปไตย เคารพต่อรัฐธรรมนูญ และความชอบธรรมของฝ่ายนิติบัญญัติ ทั้งนี้ สตีเฟน และ ลินซ์ (Linz and Stepan) กล่าวถึงการพัฒนาคุณภาพประชาธิปไตยหลังการเปลี่ยนผ่าน คือ การส่งเสริมด้านรัฐธรรมนูญ พฤติกรรมและทัศนคติ (Linz & Stepan, 1996) โดยที่หากเกิดความขัดแย้งหลังการเปลี่ยนผ่านจำเป็นต้องแก้ไข ตามแนวทางประชาธิปไตย ตัวอย่างเช่น หากไม่พอใจตัวแทนที่รับการเลือกตั้งก็ต้องรอให้ครบวาระ จนกว่าจะถึงรอบเลือกตั้งใหม่อีกครั้งด้วยความอดทนและเรียนรู้ร่วมกัน อันจะเป็นการส่งเสริมคุณค่าประชาธิปไตยผ่านพฤติกรรมการมีส่วนร่วมทางการเมือง และด้านทัศนคติที่ไม่ละเมิดบรรทัดฐานระบบประชาธิปไตย

ด้านที่สอง หากการเปลี่ยนผ่าน ไม่อาจทำให้ประชาธิปไตยตั้งมั่นได้ หรือไม่อาจขยับไปต่อได้ แล้ว การเปลี่ยนผ่านที่ถึงทางตันจะจัดอยู่ในลักษณะใด โทมัส คาโรเธอร์ (Thomas Carothers) ได้กล่าวถึงการเปลี่ยนผ่านประชาธิปไตยไม่ได้มีแนวทางเดียว และบางประเทศยังไม่อาจเคลื่อนที่จากช่วงแรกที่เปลี่ยนผ่านไปสู่การสร้างความสำเร็จของประชาธิปไตยด้วยการอธิบาย ความไม่สามารถเปลี่ยนผ่านไปได้อย่างสำเร็จ หรือตกอยู่สถานะเขตสีเทา (grey zone) ซึ่งหมายถึง รัฐที่ไม่อาจจัดให้อยู่ในกลุ่มเป็นแบบอำนาจนิยมได้ และไม่อาจเรียกว่าได้ว่าเป็นประชาธิปไตยเต็มใบ

คาโรเธอร์กล่าวถึงตัวบ่งชี้ที่ทำให้รัฐเปลี่ยนผ่านประชาธิปไตย ซึ่งเป็นมาตรฐานขั้นต่ำสุดของความเป็นประชาธิปไตยคือการจัดให้มีการเลือกตั้ง โดยเฉพาะรัฐที่จัดอยู่ในกลุ่มเปลี่ยนผ่านประชาธิปไตยในคลื่นลูกที่สาม ที่การตัดสินใจเปลี่ยนผ่านอยู่ที่ชนชั้นนำทางการเมืองเจรจา หรือไม่ก็ฝ่ายทหารยอมลงจากตำแหน่ง แต่ปัญหาในการเปลี่ยนผ่านเข้าสู่ประชาธิปไตยยังคงเกิดขึ้นได้ เช่น เปลี่ยนผ่านประชาธิปไตยยังไม่พร้อม อีกทั้งประชาธิปไตยไม่ได้สร้างขึ้นในระยะเวลาอันสั้น รวมทั้งกระบวนการเปลี่ยนผ่านประชาธิปไตยที่ประกอบด้วยสามขั้นตอนคือ ขั้นตอนแรก เปิดตัว (opening) เป็นวิกฤติที่ ส่งผลให้ต้องเปลี่ยนผ่านประชาธิปไตย ขั้นตอนลำดับต่อมาคือ ขั้นก้าวหน้า

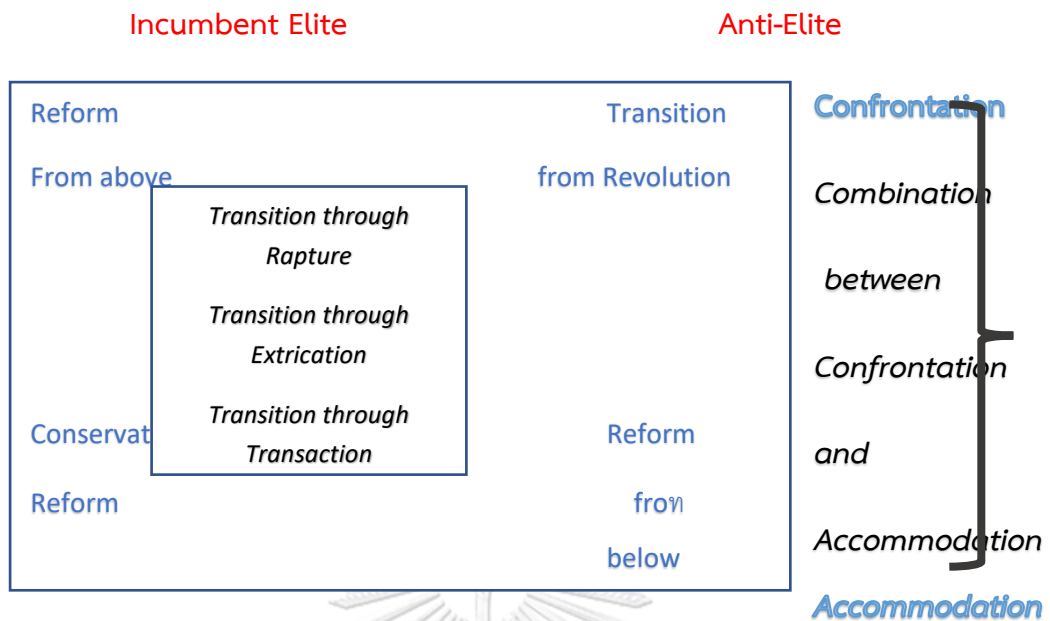
(breakthrough) เป็นการพังทลายของระบอบอำนาจนิยมเก่าไปพร้อม ๆ กับการปรากฏของระบอบประชาธิปไตย และขั้นตอนสุดท้ายการทำให้ประชาธิปไตยตั้งมั่น (Consolidation) โดยส่วนใหญ่แล้วรัฐจะติดอยู่ในช่วงแรกเริ่ม ของขั้นตอนการตั้งมั่น จนไม่อาจเคลื่อนที่ต่อไปได้

เพื่อให้ประชาธิปไตยตั้งมั่นจะต้องพัฒนาสามส่วนสำคัญคือ ปฏิกิริยาสถาบันของรัฐ การเลือกตั้งอย่างสม่ำเสมอและ กฎเกณฑ์และค่านิยมแบบประชาธิปไตยเช่น ความเท่าเทียม เสรีภาพในการแสดงออก เป็นต้น การเปลี่ยนผ่านไม่ได้ทำให้คนในรัฐเข้าใจในค่านิยมประชาธิปไตยได้โดยทันที

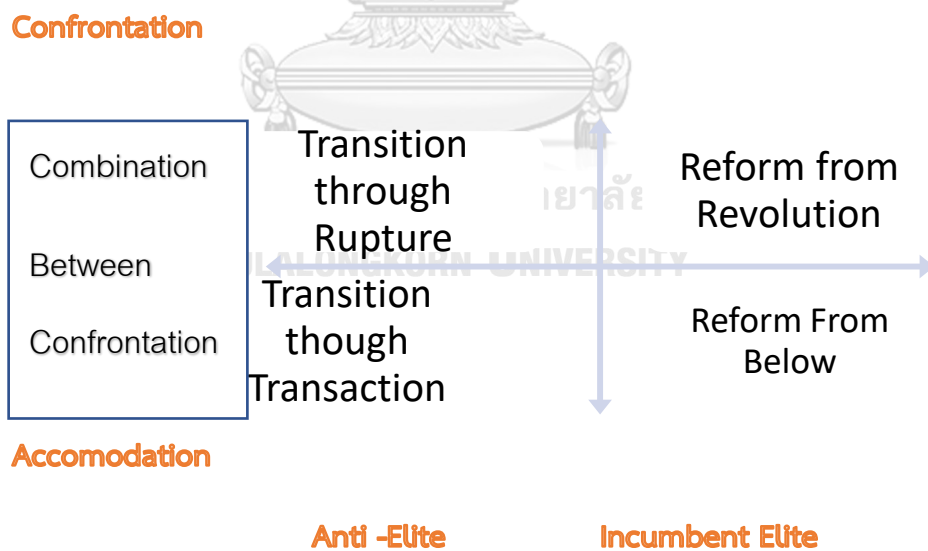
ดังกอร์ด รุสเตว (Dunkward Rustow) กล่าวถึงความไม่จำเป็นต้องมีเงื่อนไข (no-preconditions) ก่อนการเปลี่ยนผ่านสู่ประชาธิปไตย ทุกๆ รัฐเข้าสู่ประชาธิปไตยได้ (anyone can do) และเป็นเกมส์เดียวที่ทุกรัฐต้องลงเล่น (The only game in town) (Rustow, 1970a) แม้ว่ารุสเตวจะมองว่าไม่มีเงื่อนไข และทุกรัฐยังสามารถก้าวอย่างเข้าสู่ประชาธิปไตยได้นั้น ไม่อาจรับรองผลที่จะเกิดขึ้นว่าจะประสบความสำเร็จในเส้นทางสายประชาธิปไตย ความล้มเหลวมีสาเหตุหลักมาจากรูปแบบประชาธิปไตย ที่บกพร่อง กล่าวคือ สถาบันทางการเมืองไม่เข้มแข็ง ผู้แทนประชาชนที่ไม่คำนึงถึงผลประโยชน์ประชาชน หรือการใช้อำนาจในทางที่ผิดของรัฐบาล ทั้งนี้ ประชาชนยังขาดค่านิยมประชาธิปไตยที่ไม่อาจปลูกฝังได้ในระยะเวลาอันสั้น เช่น เสรีภาพ การมีส่วนร่วมทางการเมืองที่ไม่ใช่แค่การเลือกตั้ง แต่ยังต้องได้รับการเคารพในความเป็นมนุษย์ที่ปราศจากความกลัว สามารถแสดงออกทางความคิดทางการเมือง รวมถึง ความสามารถตรวจสอบผู้แทนได้ อันเกิดจากพฤติกรรมคอร์รัปชัน ความไม่ชอบธรรมในทางนโยบาย เป็นต้น (Carothers, 2002)

2.2.1.5 เงื่อนไขก่อนการเปลี่ยนผ่านและผลที่สัมพันธ์กับเงื่อนไขการเปลี่ยนผ่าน

เพื่อให้เข้าใจถึงสาเหตุที่ส่งผลต่อระบอบประชาธิปไตยหลังการเปลี่ยนผ่าน ของบางประเทศที่ประสบกับภาวะชะงักงัน และไม่อาจพัฒนาต่อไปได้ สิ่งสำคัญคือ การย้อนกลับไปพิจารณาว่าเงื่อนไขก่อนการเปลี่ยนผ่านประชาธิปไตยมีผลต่อการเปลี่ยนผ่านประชาธิปไตยอย่างไร ทั้งนี้ อาจจำแนกลักษณะก่อนการเปลี่ยนผ่านประชาธิปไตยออกเป็นสี่รูปแบบ โดยจำลองงานบางส่วนของมังก์และเลฟ (Munck and Leff) โดยที่ทั้งสี่รูปแบบนำไปสู่ผลของการเปลี่ยนผ่านประชาธิปไตยแตกต่างกัน (Munck & Leff, 1997b) อนึ่งทั้งนี้ในงานของมังก์และเลฟ นำเสนอออกเป็น 7 รูปแบบ แต่ผู้เขียนได้เลือกมาเพียงบางชนิดตามความเหมาะสม และใกล้เคียงกับการเมืองในเมียนมา อีกทั้งยังผู้เขียนยังได้นำไปเปรียบเทียบกับงานของ โดนัลด์ แชร์ (Donald Share) ที่มุ่งศึกษาการเปลี่ยนผ่านแบบ (Reform through transaction) ในกลุ่มประเทศกำลังพัฒนา ในสเปนโดยเน้นบทบาทกลุ่มชนชั้นนำเป็นกลไกขับเคลื่อนหลักซึ่ง เทียบเคียงกับกรณีของเมียนมาได้



ภาพที่ 2 แสดงกรอบการเปลี่ยนผ่านประชาธิปไตย โดยประกอบด้วยเจ็ดแนวทาง(Munck & Leff, 1997b, p. 346)



ภาพที่ 3 แสดงแนวทางการเปลี่ยนเป็นประชาธิปไตยที่ตัดตอนเอาเป็นบางส่วนจากรูปภาพที่หนึ่งเพื่อนำมาประยุกต์กับสถานการณ์ที่เกี่ยวข้องกับเมียนมา(Share, 1987, p. 530)

การเปลี่ยนผ่านในแบบที่หนึ่งเป็นการปฏิวัติหรือพังทลายของระบอบการเมืองแบบเก่า (transition through revolution) การเปลี่ยนผ่านในลักษณะนี้จะส่งปัญหาน้อยที่สุด เนื่องจากฝ่าย

ตรงข้ามรัฐบาลสามารถเอาชนะฝ่ายรัฐบาลได้สำเร็จ ต่อมาเป็นการเปลี่ยนผ่านแบบแตกแยก(Reform Though Rupture) มังก์และเลฟ (Munck and Leff) อธิบายว่าการเปลี่ยนผ่านอันเกิดจากรัฐบาลอาเจนตินาพ่ายแพ้สงครามให้กับอังกฤษในสงครามหมู่เกาะฟอล์กแลนด์ โดยที่ฝ่ายชนชั้นนำก็อ่อนแอเกินกว่าจะเป็นผู้นำรัฐ ฝ่ายทหารจึงยอมจำนนให้ฝ่ายตรงข้ามรัฐบาลขึ้นมาควบคุมบริหารรัฐต่อไป ตัวอย่างเช่น รัฐ อาเจนตินาและเชโกสโลวาเกีย(Munck & Leff, 1997a) กล่าวได้ว่า เป็นการเปลี่ยนผ่านในลักษณะนี้ไม่ยากมากนัก เนื่องจากรัฐบาลเดิมอ่อนแอและใกล้จะพังทลายมาแต่เดิม ฉะนั้นการจัดตั้งรัฐบาลโดยฝ่ายตรงข้ามจึงเป็นทางออก คาร์ล และชมิเตอร์ (Karl & Schmitter) อธิบายการเปลี่ยนผ่านอันเกิดขึ้นจากการปฏิวัติว่า “เป็นการยุติการครอบงำของระบอบเดิม แต่ไม่จำเป็นที่ระบอบใหม่ต้องเป็นประชาธิปไตย” (Schmitter & Karl, 1991) อย่างไรก็ตามตามแนวทางปฏิวัติอย่างรวดเร็ว อาจส่งผลเสียเนื่องฝ่ายชนชั้นนำไม่อาจ จับกลุ่มสร้างความร่วมมือกันได้ ฝ่ายทหารหรือฝ่ายตรงข้ามรัฐบาลไม่ได้ทำข้อตกลงระหว่างกัน ฉะนั้น การสร้างนโยบายที่ส่งเสริมความสามัคคีให้เกิดขึ้นในแต่ละฝ่ายจึงเป็นไปได้ยาก

การเปลี่ยนผ่านในแบบที่สอง เป็นการเปลี่ยนผ่านโดยกลุ่มประชาชนส่วนล่างของสังคมแสดงบทบาทหลักต่อต้านทหารและชนชั้นนำ (reform from below) เพราะต้องการเปลี่ยนแปลงการปกครองแบบเดิม ในกรณีของชิลีที่ กลุ่มประชาชนต่อต้านระบอบทหารได้รุกฮือขึ้นต่อต้านผู้นำนายพล ออกัสโต ปิโนเช่ (Augusto Pinochet) ด้วยการออกเสียงลงคะแนนโดยประชาชนทั้งมวล (plebiscite)ในเดือนตุลาคม 1988 ผลปรากฏว่าฝ่ายตรงข้ามรัฐบาลชนะและจัดให้มีการเลือกตั้งขึ้นในปี ค.ศ. 1989

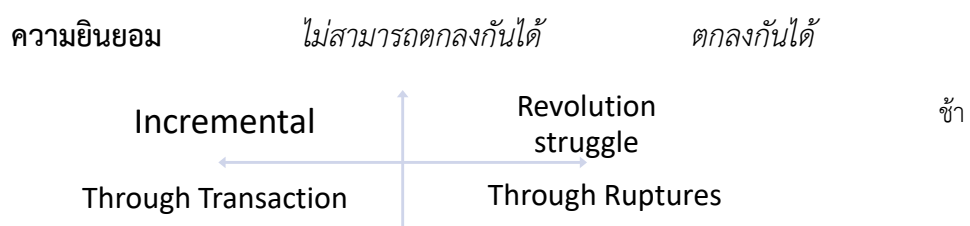
การเปลี่ยนผ่านในแบบที่สาม เป็นการเปลี่ยนผ่านโดยการติดต่อเจรจา (Reform through transaction)เป็นการริเริ่มระหว่างชนชั้นนำที่เป็นฝ่ายรัฐบาลกับฝ่ายตรงข้ามรัฐบาล เจรจาทกลงกันได้ในการเปลี่ยนรูปแบบระบอบการเมือง ในกรณีของรัฐที่มีการเปลี่ยนผ่านในลักษณะนี้ คือ บราซิลและ โปแลนด์ โดย ทั้งนี้รูปแบบการเปลี่ยนผ่านใช้เวลายาวนานเพื่อทำให้กระบวนการประชาธิปไตยมีความตั้งมั่น ในกรณีบราซิล แม้จะเลือกตั้งได้ผู้นำในปี ค.ศ. 1985 แต่ผู้นำ นายโจเซ่ ซาร์เน่ (Jose Sarney)ยังไม่ใช้รัฐบาลในทันที หากแต่เป็นผู้นำรัฐบาลเฉพาะกาล จนกว่ากระบวนการร่างรัฐธรรมนูญจะสิ้นสุดลงและประกาศใช้รัฐธรรมนูญในปี ค.ศ. 1988 และนำไปสู่การเลือกตั้งครั้งใหม่ในปี ค.ศ.1989 โดยได้ผู้นำคนใหม่คือ นายคอลลอร์ เดอ แมลโล (Collor de Mello) ทั้งยังมีการเลือกตั้งในสภาและเลือกตั้งระดับหน่วยย่อยในปี ค.ศ. 1990 จะถือเป็นการสิ้นสุดและเริ่มต้นรัฐบาลใหม่

การเปลี่ยนผ่านในแบบที่สี่ การเปลี่ยนผ่านอันเกิดจากการปลดปล่อย (Reform from Extrication)เป็นการเปลี่ยนผ่านที่มีการเตรียมพร้อมของรัฐบาลบริหารทางอุดมการณ์ของสหภาพโซเวียต

ที่มองสถานการณ์ทางการเมืองแล้วมีความเป็นไปได้จะแยกเป็นอิสระ ในกรณีของรัฐบาลที่ต้องการเปลี่ยนรูปแบบทางการเมืองที่ไม่ใช่คอมมิวนิสต์อีกต่อไป และมีความต้องการแยกออกจากสหภาพโซเวียต โดยที่รัฐบาลสหภาพโซเวียต ได้เตรียมการเปิดเสรีทั้งทางการเมืองและเศรษฐกิจมาก่อน จนกระทั่งสภา โปลิบูโร กำหนดนโยบายแบ่งแยกและได้มา (divide-and-conquer) โดยกลุ่มรัฐบาลบริหารใช้วิธีการเจรจากับฝ่ายรัฐบาล ในกรณีของรัฐบาลโปแลนด์ที่ไม่อาจอยู่ภายใต้ระบอบคอมมิวนิสต์ได้อีกต่อไป อีกทั้งประชาชนออกมาเดินขบวนประท้วง นำไปสู่การเจรจาที่ประกอบไปด้วยองค์กรอิสระ และพรรคการเมืองเข้าร่วมประชุมและตกลงแบ่งแยกรัฐในที่สุดในเดือนกันยายน ค.ศ.1989 ในลักษณะเดียวกัน รัฐฮังการี ได้สร้างความร่วมมือกันระหว่างฝ่ายรัฐบาล ฝ่ายต่อต้านรัฐบาลและชนชั้นนำมีส่วนร่วมในการการเจรจาแบ่งแยกรัฐออกจากสหภาพโซเวียต โดยได้เตรียมตัวก่อนการเจรจาโดยรับเอานโยบายประชาธิปไตย (democracy package) จัดตั้งพรรคการเมืองที่มีมากกว่าหนึ่งพรรค และเปิดเสรีทางเศรษฐกิจ (Busse, 2002)

นอกจากนี้งานของ โดนัลด์ แชร์ (Donald Share) เสนอการเปลี่ยนผ่านจากอำนาจนิยมไปยังประชาธิปไตย เน้นสภาวะการแข่งขัน ซึ่งเป็นคุณลักษณะที่สำคัญในการเลือกตั้งทั้งยังต้องกำหนดสิทธิพลเมือง และ กฎหมายปกป้องเสรีภาพอันเป็นคุณค่าสำคัญในการดำรงความเป็นประชาธิปไตย ทั้งนี้ในการเปลี่ยนผ่านประชาธิปไตยไม่อาจอธิบายได้ว่าแต่ละรัฐอยู่ในช่วงการเปลี่ยนผ่านในจุดไหน เพราะเส้นแบ่งระหว่างการสิ้นสุดของอำนาจนิยม หรือการเริ่มต้นเข้าสู่กระบวนการประชาธิปไตย ยังคงไม่ชัดเจน ทั้งนี้ แชร์ จำแนกประเภทการเปลี่ยนผ่านประชาธิปไตยออกเป็นสี่กลุ่มโดยจำแนกออกเป็นสองกลุ่มย่อย คือการเปลี่ยนผ่านแบบเป็นยินยอมและไม่ยินยอม และอีกแบบคือการเปลี่ยนผ่านแบบช่วงเวลาสั้นและยาว

แชร์จำแนกการเปลี่ยนผ่านออกเป็นสี่เส้นทางที่มีความใกล้เคียงกับ มังก์ และเลฟ (Munck and Leff) โดยที่ มังก์และเลฟ จำแนกผ่านแนวทางการเปลี่ยนเป็นประชาธิปไตยไม่ว่าจะเป็นเพราะการปฏิวัติ โดยกระบวนการ หรือ โดยการยินยอมปลดปล่อย ในขณะที่ แชร์ มีจุดเน้นที่ระยะเวลาและความยินยอม



เร็ว

ระยะเวลา

ภาพที่ 4 แสดงแนวทางการเปลี่ยนผ่านประชาธิปไตยตามแนวทางของโดนัลด์ แชร์ (Share, 1987)

แชร์ อธิบายลักษณะของการเปลี่ยนผ่านประชาธิปไตยเป็นชุดความสัมพันธ์แบบยินยอมสองฝ่ายที่มีความเร็วและช้า และชุดความสัมพันธ์ไม่สามารถตกลงกันได้ที่มีทั้งความเร็วและช้า กล่าวคือ การเปลี่ยนผ่านทั้งที่ยอมรับได้ไม่อาจยอมรับได้ได้ถูกแบ่งออกเป็นความสัมพันธ์เร็วและช้า จึงจะทำให้วิเคราะห์ได้ถึงความแตกต่างและสาเหตุ ได้อย่างละเอียดมากยิ่งขึ้น ไม่ได้ดูแค่เงื่อนไขเพียงแค่กระบวนการแต่เพียงอย่างเดียว หากแต่ยังมุ่งไปยังความเร็วและช้า อันเป็นเงื่อนไขผลักดันให้เกิดผลแตกต่างกัน

เนื่องจาก การเปลี่ยนผ่านแบบยินยอมทั้งสองฝ่ายในลักษณะเป็นไปอย่างช้า เรียกได้ว่าเป็นแบบดำเนินการอย่างค่อยเป็นค่อยไป (Incremental) โดยมีจุดเน้นที่ การล่มสลายของระบอบการเมืองแบบเก่า และเป็นไปได้ว่าจะพ่ายแพ้ต่อการแทรกแซง หรือการทำสงครามจากภายนอก เช่น ญี่ปุ่น และยุโรปตะวันตก ในขณะที่การเปลี่ยนผ่านเป็นไปได้อย่างรวดเร็ว เรียกได้ว่าเป็นการเปลี่ยนผ่านตามกระบวนการ (Transition through transaction) อันเกิดจากความยินยอมพร้อมใจของฝ่ายอำนาจนิยมเต็มใจยอมให้มีการเปลี่ยนผ่านประชาธิปไตย ด้วยการคาดการณ์ของผู้นำเผด็จการถึงสถานการณ์ที่กำลังจะเกิดขึ้นต่อไปอาจสันคลอนอำนาจทหารที่ปกครองมาอย่างยาวนาน และอาจไม่เหมาะสมกับสถานการณ์อีกต่อไป รวมทั้งยังส่งผลต่อเศรษฐกิจ ทหารจึงยินยอมให้มีการเปลี่ยนอุดมการณ์เปลี่ยนผู้นำ รวมทั้งยินยอมให้ชนชั้นนำหมุนเวียนเป็นฝ่ายอื่นๆ (Share, 1987)

ปัจจัยที่ส่งเสริมให้ผู้นำเผด็จการยินยอมไม่ว่าจะเป็น *วิกฤติทางเศรษฐกิจ การแทรกแซงจากต่างประเทศ และความไม่ชอบธรรมในการเป็นผู้นำรัฐอีกต่อไป* เช่น กรณีทหารรัฐบาลเมียนมาใช้กำลังต่อประชาชนที่เดินขบวนประท้วงอย่างรุนแรงอันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน นอกจากนั้นรัฐบาลทหารยังปะทะกับกลุ่มชาติพันธุ์ด้วยจุดประสงค์หลัก คือไม่ต้องการแบ่งแยกรัฐ และรักษาความเป็นหนึ่งเดียวของสหภาพเมียนมา อย่างไรก็ตาม ข้อตกลงหยุดยิงที่ทหารเมียนมาเสนอต่อกลุ่มชาติพันธุ์ อาจสร้างความล้มเหลวในการเปลี่ยนผ่านประชาธิปไตย เพราะทหารยังขาดปัจจัยส่งเสริมหลักการประชาธิปไตยที่ตั้งมั่นได้ เช่น การสร้างความเชื่อใจในการยุติการทำสงครามหรือ การส่งเสริมพรรคการเมืองของกลุ่มชาติพันธุ์

คู่ความสัมพันธ์การเปลี่ยนผ่านต่อมา คือการเปลี่ยนผ่านแบบไม่ยินยอมทั้งเร็ว (transition through rupture) และการเปลี่ยนผ่านไม่ยินยอมในแบบช้าๆ (Protracted Revolution Struggle) อันเกิดจากรัฐบาลทหารปฏิเสธรการเปลี่ยนผ่านของระบอบอำนาจนิยม หากแต่การเปลี่ยนผ่านยังดำเนินต่อไปด้วยการปฏิวัติอย่างช้าๆ หรือ เร็ว ๆ ซึ่งสามารถกดดันให้ฝ่ายอำนาจนิยมได้ ยกตัวอย่างเช่น ในนิคารากัว ที่ฝ่ายอำนาจนิยมไม่ริรอให้มีการเปลี่ยนผ่านประชาธิปไตย จึงมักจะปราบปรามกลุ่มขบวนการเพื่อประชาธิปไตยด้วยความรุนแรงและรวดเร็ว ส่วนการเปลี่ยนผ่านแบบไม่ยินยอมในแบบช้าๆ เป็นการใช้มาตรการระหว่างพลเมืองพร้อมใจกันปะทะกับฝ่ายรัฐบาลอำนาจนิยม โดยใช้แนวทางเดินขบวนเช่น การปฏิวัติฝรั่งเศส และคณะกองกำลังแห่งชาติโปรตุเกส (Portuguese Armed Forces Movement) ซึ่งเป็นแนวทางตามแนวทางประชาธิปไตยที่มีความเสี่ยงต่อการพ่ายแพ้และการปราบปรามอย่างรุนแรงโดยฝ่ายรัฐบาล

เพื่อไม่ให้ย้อนกลับไปปกครองในระบอบอำนาจนิยม สิ่งที่จะช่วยเพื่อให้ประชาธิปไตยตั้งมั่น คือ การแข่งขันระหว่างพรรคการเมือง การแข่งขันระหว่างพรรคฝ่ายค้านและฝ่ายรัฐบาล รวมถึงสิทธิเสรีภาพ การพูดในที่สาธารณะและการชุมนุม เพื่อไม่ทำให้ฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดขาดความสมดุลทางอำนาจ หรือฝ่ายใดมีอำนาจเหนืออีกฝ่าย กล่าวคือ หากฝ่ายค้านมีอำนาจเหนือรัฐบาลอาจใช้ความรุนแรงด้วยการปฏิวัติโดยประชาชน ในทางตรงข้ามหากฝ่ายรัฐบาลใช้อำนาจเหนือฝ่ายประชาชนแล้ว ระบอบการเมืองจะกลายเป็นเผด็จการ กล่าวคือความสมดุลระหว่างพรรคการเมืองที่ไม่ได้ผูกขาดอำนาจให้เหลือ แต่พรรคเดียว หรือผู้ปกครองคนเดียวอันยาวนาน จะเป็นกลไกสำคัญที่ทำให้ไม่ย้อนกลับไปสู่ระบอบแบบอำนาจนิยม

โดยสรุป เงื่อนไขก่อนการเปลี่ยนผ่านประชาธิปไตยประกอบด้วยความเป็นไปได้หลักๆ สองแนวทางคือ *แนวทางสันติ* ผ่านการเจรจาโดยผู้นำคือ ขนชั้นนำที่ไม่เห็นด้วยกับรูปแบบอำนาจนิยมอีกต่อไป กล่าวคือเป็น การแตกแยกระหว่างสายแข็ง (hardliners) และ สายอ่อน (softliners) โดยที่เพียงกลุ่มเดียวที่ปกครองหลัก (Crescenzi, 1999) โดยที่ทั้งสองกลุ่มเป็นฝ่ายรัฐบาลและการเจรจาระหว่างกันอาจทำให้ส่งเสริมกันหรือแตกหักกันไปได้ รวมทั้ง การยินยอมของฝ่ายรัฐบาลอำนาจนิยมให้มีการเปลี่ยนผ่าน แต่แนวทางดังกล่าวนี้ไม่อาจรับประกันว่าการเปลี่ยนผ่านประชาธิปไตยจะมั่นคง ส่วน *แนวทางรุนแรง* กระทำโดยการปฏิวัติด้วยความร่วมมือกลุ่มคนจำนวนหนึ่ง เช่น การปฏิวัติฝรั่งเศส ปฏิวัติสี (colour revolution) ในอาหรับสปริง หรือ การปฏิวัติโดยพลังประชาชนเดินขบวนต่อต้าน เป็นต้น ซึ่งการปฏิวัติโดยประชาชนอาจนำมาซึ่งความสูญเสียและพ่ายแพ้ และยังไม่แน่นอนว่าจะสร้างความเป็นประชาธิปไตยที่มั่นคงได้

ทั้งนี้ไม่ว่าจะในกรณี ลาตินอเมริกาที่ทหารยินยอมให้อำนาจกับพลเรือน หรือแม้แต่พลังประชาชนเดินขบวนด้วยความโกรธเกลียดรัฐบาลเช่น การปฏิวัติเหลืองในเมียนมา เหล่านี้ล้วนไม่ใช่การเริ่มต้นในกระบวนการเปลี่ยนผ่านประชาธิปไตยที่มีประสิทธิผล อีกทั้งในกรณีเมียนมายังเป็นความผิดพลาดอันเกิดจากเนื้อหาในรัฐธรรมนูญ ค.ศ. 2008) โดยให้สิทธิพิเศษแก่ทหารรัฐบาลและ ที่นั่งในสภา ถือได้ว่าเป็นข้อบกพร่องนับตั้งแต่เริ่มกระบวนการเปลี่ยนผ่าน” (Diamond et al., 2014) นอกจากนี้ ทหารยังเสนอข้อตกลงหยุดยิงโดยมีนัยยะทำให้ทหารยังคงได้รับสิทธิพิเศษเหนือกลุ่มชาติพันธุ์ อันส่งผลต่อการรต้งมั่นของประชาธิปไตย

2.2.2 ประชาธิปไตยที่เป็นไปตามลำดับและประชาธิปไตยที่ค่อยเป็นค่อยไป

2.2.2.1 แนวคิดประชาธิปไตยที่เป็นไปตามลำดับ(Democratic Sequencing)

ทอมัส คาโรเธอร์ (Thomas Carothers) กล่าวถึงการสร้างความเข้มแข็งของระบอบประชาธิปไตย ด้วยหลักการที่สำคัญก่อน คือ หลักการนิติรัฐ คือทุกคนเสมอภาคเท่าเทียมกันภายใต้กฎหมาย และ รัฐที่มีสถาบันทางการเมืองในระบอบประชาธิปไตยอย่างมีประสิทธิภาพ ในขณะที่หากมีการเลือกตั้งอย่างเดียว ไม่อาจเรียกได้ว่าเป็นประชาธิปไตยเต็มเปี่ยมได้(fully fledge democracy) ฟาริด ซาคาเรีย (Fareed Zakaria) อธิบายการเผยแพร่ประชาธิปไตย (Democracy Promotion) ไม่ใช่เพียงแต่ให้มีการเลือกตั้ง หากต้องประกอบด้วยสถาบันทางการเมืองที่มีประสิทธิภาพ เพื่อไม่ให้กลุ่มที่ได้รับการเลือกตั้งครองอำนาจอยู่อย่างยาวนาน หรือใช้อำนาจเกินของเขต ด้วยการกำหนดมาตรการพิเศษ หรือมาตรการฉุกเฉิน เพิ่มระยะเวลาดำรงตำแหน่งผู้นำรัฐเป็นต้น ที่ให้อำนาจผู้บริหารเกินความจำเป็น โดยซาคาเรีย (Zakaria) นิยามรัฐที่มีส่วนประกอบของประชาธิปไตยที่มีแต่การเลือกตั้งว่าเป็นประชาธิปไตยแบบไม่เสรี (Illiberal Democracy) ทั้งนี้การสนับสนุนประชาธิปไตยในต่างประเทศ เพื่อให้ประชาธิปไตยมีความยั่งยืน จำเป็นต้องส่งเสริมหลักนิติรัฐ และ สถาบันทางการเมืองที่มีความมั่นคง ไม่ใช่ส่งเสริมแต่การจัดการเลือกตั้ง และเฝ้าดูการเลือกตั้ง

เพื่อสร้างความเชื่อมั่นในการเปลี่ยนผ่านประชาธิปไตย ดังนั้นรัฐบาลเมื่อก้าวเข้าสู่การเปลี่ยนผ่านระบอบประชาธิปไตยมักจะเริ่มต้นด้วยจัดตั้ง สถาบันทางการเมือง เป็นแนวทางหลักเช่น รัฐธรรมนูญ รัฐสภา กระทรวง พรรคการเมือง การเลือกตั้ง สหภาพแรงงาน รวมทั้ง การแบ่งแยกอำนาจออกเป็นสามฝ่าย โดยที่ศาลมีอำนาจทางการเมืองที่เป็นอิสระ แยกออกจากฝ่ายนิติบัญญัติและบริหาร ซึ่งในการเปลี่ยนผ่านประชาธิปไตยลักษณะเช่นนี้เป็นไปตามกระบวนการ (Democratic Sequencing) ที่ คาโรเธอร์ ให้ความหมายว่าเป็นไปตามการเปลี่ยนผ่านจากอำนาจนิยมเป็นประชาธิปไตย โดยการพัฒนาหลักนิติรัฐในการสร้างรัฐ โดยเน้นการจัดตั้งสถาบันทาง

การเมือง มากกว่าปัจจัยอื่นๆ ที่ควรจะพิจารณาร่วมด้วยเช่น การพัฒนาทางเศรษฐกิจ การจัดสวัสดิการให้ประชาชน ไปกับการ ปลูกฝังค่านิยมทางประชาธิปไตยอื่นๆ(Carothers, 2007a)

การจัดตั้งสถาบันทางการเมืองในรัฐที่แต่เดิมปกครอง ในลักษณะพรรคการเมืองเดียว ฝ่ายทหารดำรงอำนาจสูงสุดทั้งสาม ทั้งยังไม่เคยมีการเลือกตั้ง จะไม่สามารถเกิดขึ้นได้ในระยะเวลาอันสั้น และยังต้องล้มลุกคลุกคลาน กล่าวคือ การเปลี่ยนผ่านระบอบทางการเมือง โดยการจัดตั้งสถาบันทางการเมือง แต่ยังคงขาดการส่งเสริมวัฒนธรรมทางการเมืองแบบมีส่วนร่วม และการพัฒนาทางเศรษฐกิจย่อมส่งผลต่อสถาบันทางการเมืองที่ไม่อาจทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพได้ ดังเช่น ประเทศไทยที่เปลี่ยนผ่านการเมืองเข้าสู่ระบอบประชาธิปไตยมากกว่า 80 ปี ยังไม่สามารถทำให้สถาบันทางการเมืองมีประสิทธิภาพได้ในช่วงแรก โดยเฉพาะเนื้อหาในรัฐธรรมนูญปี พ.ศ.2540 กำหนดให้วุฒิสภามาจากการเลือกตั้ง ส่วนรัฐธรรมนูญปี พ.ศ.2560 กำหนดให้วุฒิสภา 50 คนจาก 250 มาจากคัดเลือก ส่วนที่เหลือ 194 คนมาจากแต่งตั้งโดยพระมหากษัตริย์ โดยคำแนะนำของ คณะรักษาความสงบแห่งชาติ รวมทั้ง ผู้ดำรงตำแหน่งปลัดกระทรวงกลาโหม ผู้บัญชาการทหารสูงสุด ผู้บัญชาการ ทหารบก ผู้บัญชาการทหารเรือ ผู้บัญชาการทหารอากาศ และผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ (แดนชัย ไชวิเศษ, 2560) เป็นต้น จะเห็นได้ว่าเนื้อหาในรัฐธรรมนูญยังสะท้อนระดับความเป็นประชาธิปไตยให้หลากหลาย

2.2.2.2. ประชาธิปไตยที่ค่อยเป็นค่อยไป (Transformist/Gradualist Approach)

ในทางตรงข้าม ทอร์ควิสท์ โทกเก้ (Torquist Tokke) เสนอแนวทางการเปลี่ยนผ่านประชาธิปไตยในแบบค่อยเป็นค่อยไป (Gradualist) หรือ ที่สามารถเปลี่ยนแปลงได้(Transformative) โดยการจัดตั้งสถาบันทางการเมืองตามหลักการประชาธิปไตย ไปพร้อม ๆ กับเงื่อนไขสำคัญอื่นๆ ประกอบด้วย ปฏิสัมพันธ์ทางอำนาจของตัวแสดงกับสถาบันในทางการเมือง (Stokke & Tomquist, 2013)กล่าวคือ ตามหลักการประชาธิปไตย ได้ให้ความสำคัญกับตัวแทนเสียงส่วนมากจากการเลือกตั้งและปฏิสัมพันธ์ของตัวแทนๆ เมื่อเข้าไปทำหน้าที่ในสถาบันการเมือง แต่ยังคง รวมไปถึงหน่วยเล็ก ๆ อื่น ๆ ในทางการเมือง เช่น ประชาชน กับการมีส่วนร่วมทางการเมือง และบุคคลที่ขับเคลื่อนในสถาบันทางการเมือง และมีความผูกพันต่อสถาบันทางการเมือง (agency-structure relations) กล่าวคือ ไม่ได้เน้นแต่สถาบันทางการเมืองที่มีประสิทธิภาพเท่านั้น หากแต่เน้นที่ปฏิสัมพันธ์ระหว่างตัวแทนกับสถาบันทางการเมือง เพื่อส่งเสริมศักยภาพของสถาบันทางการเมือง

ซึ่งอาจมองได้ว่ามีความคล้ายคลึงกับเสรีนิยมตามแนวคิด Republicanism⁴(Lovett, 2018) ตรงที่ประชาชนเป็นศูนย์กลาง ทั้งยังมีส่วนร่วมทางการเมืองได้ ไม่ถูกควบคุมหรือ แทรกแซงโดยรัฐ ประชาชนจะรู้สึกกว่ารัฐบาลได้ละเมิดเสรีภาพด้วยนโยบายใดๆ ของรัฐ ทั้งยังสามารถตรวจสอบการทำงานของรัฐบาลได้

โอดอนแนลล์เปรียบเทียบการเปลี่ยนผ่านทั้งสองแบบ ทั้งการเปลี่ยนผ่านแบบกระบวนการ และการเปลี่ยนผ่านแบบค่อยเป็นค่อยไป โอดอนแนลล์ กล่าวถึงการเปลี่ยนผ่านประชาธิปไตยแบบตามกระบวนการแปลว่าจะสามารถประยุกต์ได้กับทุกรัฐ บางพื้นที่ได้จัดให้มีการเลือกตั้งตามการเปลี่ยนผ่านประชาธิปไตยอย่างเป็นทางการ (Sequencing) เนื่องจากเริ่มต้นด้วยการเลือกตั้งทั้งที่ประชาชนยังไม่มีประสบการณ์ เมื่อผลการเลือกตั้งไม่เป็นไปอย่างที่ต้องการย่อมทำให้เกิดความขัดแย้งได้ ฉะนั้น เมื่อจะเปลี่ยนผ่านควรจะดำเนินการแบบผสมผสานทั้งสองแบบคือ ทั้งแบบกระบวนการ และค่อยเป็นค่อยไป หากส่งเสริมด้านเดียว คือสถาบันการเมืองอย่างเดียวอาจไม่ใช่ มาตรฐานหรือ ตัวแบบ (template) เดียวกันที่ดำเนินการได้ในทุกรัฐ แต่ก็มีอาจละเลยแนวทางการเปลี่ยนผ่านแบบตามกระบวนการ (Sequencing) ไปได้ เพราะถือได้ว่าเป็นแนวทางพื้นฐานหลักๆ ที่ทุกรัฐที่เปลี่ยนผ่านยังคงเดินในเส้นทางนี้ โดยแนวทางการเปลี่ยนผ่านแบบค่อยเป็นค่อยไป (Gradualism) จะเสริมให้หนทางสู่ประชาธิปไตยมีความมั่นคงในการเปลี่ยนผ่านมากขึ้น หากแนวทางเปลี่ยนผ่านตามกระบวนการ (Sequencing) นั้น ได้สร้างปัญหาขึ้น(Carothers, 2007b)

ทั้งนี้ เอ็ดเวิร์ด แมนสฟิลด์ และ แจ็ค ซไนเดอร์ (Edward Mansfield and Jack Snyder) กล่าวว่า การส่งเสริมประชาธิปไตยในแนวทางสถาบันทางการเมือง และหลักการนิติรัฐไม่อาจส่งเสริมประชาธิปไตยให้ตั้งมั่นในช่วงแรกๆ ของการเปลี่ยนผ่านและในระยะอันสั้น หากเร่งส่งเสริมหรือ

⁴ ในรูปแบบ Republicanism หมายถึง รูปแบบรัฐที่เน้นตัวประชาชนภายในรัฐเป็นศูนย์กลาง เนื่องจากในอดีต ภายในรัฐมีประชาชนจำนวนไม่มาก เป็นอิสระจากการควบคุมโดยอำนาจใดๆ ด้วยการเคารพในคุณงามความดีของมนุษย์ และการมีส่วนร่วมทางการเมือง อำนาจสูงสุดอยู่ที่ตัวแทนที่ได้รับการเลือกตั้ง ทั้งนี้ เสรีภาพในแนวคิดแบบ Republicanism จะเป็นเสรีภาพที่ไม่มีการแทรกแซงและไม่มีการครอบงำใดๆ นโยบายที่ออกโดยตัวแทนประชาชนจะไม่ถือว่าเป็นการลดระดับของเสรีภาพ ซึ่งตรงข้ามกับเสรีภาพ (Liberals) ที่มองว่านโยบายของรัฐจะลดระดับปริมาณเสรีภาพที่พึงมี กล่าวคือ เป็นศัตรูกับการแทรกแซงโดยรัฐ... อ่านเพิ่มเติม Frank Lovett 2018 .Republicanism.Stanford Encyclopedia of Philosophy ในขณะประชาธิปไตยมีจุดเน้นที่ เป็นระบอบทางการเมืองระบบผู้แทน โดยมีผู้แทนและผู้ปกครองที่มาจากเสียงส่วนใหญ่ ตัวแทนที่ได้รับการเลือกตั้งถือเป็น ตัวแสดงหลัก ทางการเมืองในระบอบประชาธิปไตย รวมทั้งยังผูกพันกับ สถาบันทางการเมืองมีอำนาจตามเนื้อหารัฐธรรมนูญ โดยเนื้อหาในรัฐธรรมนูญจะเป็นแม่บทกฎหมายและสะท้อน หลักความเท่าเทียมกัน หลักสิทธิมนุษยชน หลักเสรีนิยมห้ามไม่ใช้กำลังอำนาจบีบบังคับ ใช้กองกำลัง หรือข่มขู่ประชาชน กล่าวคือเป็นการกำหนดบทบาทตัวแสดงทางการเมือง ไม่ว่าจะนักการเมือง ประชาชนและ สถาบันทางการเมืองเป็นต้น ในขณะเดียวกันด้านประชาชนมีบทบาทส่งเสริมให้สถาบันทางการเมืองมีความเข้มแข็ง เสริมสร้างความสัมพันธ์ผ่านการตระหนักรู้หน้าที่ และมีส่วนร่วมทางการเมือง

ผลักดันให้มีสถาบันทางการเมืองในระยะเวลาอันสั้น จะนำไปสู่ประชาธิปไตยบางส่วนและ ยังนำไปสู่การใช้อำนาจทางการเมืองในทางที่ผิด ส่งผลให้เกิดความวุ่นวาย เช่นการเดินทางขบวนประท้วง ทหารปฏิวัติยึดอำนาจ ดังนั้น ต้องใช้เวลาการปลูกฝังคุณค่าประชาธิปไตย ไม่ใช่ส่งเสริมด้วยกระบวนการทางการเมืองแบบจัดตั้งสถาบันทางการเมืองโดยใช้ระยะเวลาอันสั้น อย่างที่รัฐทางตะวันตกมักส่งเสริมประชาธิปไตยในตะวันออกกลางเช่น สหรัฐอเมริกาเผยแผ่ประชาธิปไตยในอิรัก เป็นต้น

ในการทบทวนวรรณกรรมกรณีแนวคิดการเปลี่ยนผ่านประชาธิปไตยในหัวข้อ 2.2 นี้ผู้เขียนต้องการนำไปอธิบายประกอบลักษณะการเปลี่ยนผ่านประชาธิปไตยของสหภาพเมียนมาว่าจะสามารถอธิบายด้วยกรอบที่เสนอด้านบนได้อย่างไร โดยจะปรากฏในการอธิบายกรณีศึกษาในบทที่ 3 ว่าด้วยการเปลี่ยนผ่านประชาธิปไตยในสหภาพเมียนมา

2.3. กรอบความคิดว่าด้วยความรุนแรง (Framework of violence) และการดำรงสันติภาพ เชิงบวกและลบ (positive peace and negative peace)

โจฮัน เกาทุง (Johan Galtung) เสนอกรอบความคิดว่าด้วยความรุนแรง โดยการนิยามความหมายโดยใช้วิธีให้ความหมายของคำตรงข้าม ก่อนนำเข้าสู่ความหมายของความรุนแรง โดยเกาทุงนำเสนอความหมายของคำว่าสันติภาพว่า หมายถึง ความเป็นเอกฉันท์ในทาง อวจนภาษาหรือ การสื่อสารที่ไม่อยู่ในระบบคำ และประโยค โดยวิธีการฟังพูด อ่านหรือเขียน แต่เป็นการสื่อสารในทางแหวตา กิริยาอาการ น้ำเสียง สิ่งของ หรือ การสัมผัส เป็นต้น อย่างไรก็ตามการสื่อสารดังกล่าวในทางสันติภาพเห็นว่าเป็นการยากที่จะเห็นต่างออกไป ทั้งนี้ยังรวมไปถึงความกลมกลืนกันในด้านผลประโยชน์ ทั้งนี้คำว่าสันติภาพจึงไม่อาจละเลยความหมายของคำว่ากลมกลืนกัน (Galtung, 1969) นอกจากนี้ สันติภาพยังหมายถึงสภาวะการไร้ซึ่งความขัดแย้ง (The absence of violence) หรือ ความเป็นระเบียบทางสังคม หรือกล่าวได้ว่าสันติภาพเป็นขั้วตรงข้ามของความขัดแย้ง ตัวอย่างเช่น การลงนามหยุดยิงสะท้อนความมีเอกฉันท์ระหว่างคู่ศัตรูที่ตกลงกันได้ จึงทำให้สภาวะสันติภาพปรากฏขึ้น ฉะนั้น การทำข้อตกลงหยุดยิงจึงเป็นการสร้างสันติภาพเมื่อคู่สงครามร่วมกันเริ่มต้นยุคความขัดแย้งด้วยการเจรจา (Darby, 2008)

สำหรับ ความขัดแย้ง หมายถึง เมื่อความตระหนักรู้ต่อสถานะของตน (actual somatic and mental realization) ทั้งทางใจและทางกายไม่สมดุลกัน กับ ศักยภาพที่ ปรากฏ (potential realization) คำว่าสถานะของมนุษย์ คือสิ่งที่ปรากฏเกิดขึ้นกับมนุษย์ หรือกับกลุ่มของตน เมื่อเทียบเคียงกับศักยภาพ ที่หมายถึงขีดความสามารถที่พัฒนาขึ้นมาได้ของมนุษย์ ซึ่งมีความแตกต่างกัน

เช่น มนุษย์เมื่อเกิดโรคอหิวาตกโรคในอดีตย่อมรักษาไม่หาย และนำไปสู่ความตาย นั่นคือสถานะของมนุษย์ยุคก่อน แร้นแค้นยากลำบากระดับการพัฒนา ยังไม่อาจผลักดันขีดความสามารถให้รักษาโรคอหิวาตกโรคได้ ฉะนั้นสถานะของโรคจึงเทียบเท่ากับศักยภาพของมนุษย์ และไม่นำไปสู่ความขัดแย้ง แต่ต่อมาในปัจจุบันศักยภาพได้เปลี่ยนแปลงไปตามกาลเวลา เมื่อมนุษย์ป่วยด้วยโรคอหิวาตกโรคก็รักษาได้จนหายเปรียบได้กับ สถานะที่พัฒนามากขึ้น และมนุษย์พัฒนาศักยภาพได้อย่างสมดุลกับการเติบโตของโรค จึงทำให้เกิดความสมดุลกันระหว่างสถานะและศักยภาพของมนุษย์ จึงไม่นำไปสู่ความรุนแรง เว้นไว้แต่ว่า หากปัจจุบันปรากฏการณ์ติดเชื้ออหิวาตกโรค กลับยังคงเป็นต้นเหตุให้มนุษย์เสียชีวิต ความไม่สมดุลดังกล่าวนี้ย่อมนำไปสู่ความรุนแรงได้เป็นต้น ฉะนั้น ความรุนแรง จึงหมายถึงความแตกต่างระหว่าง ศักยภาพ หรือ ขีดความสามารถกับ *สิ่งที่ปรากฏขึ้นมา* ดังนั้นเพื่อไม่ให้เกิดความรุนแรง ศักยภาพควรจะพัฒนาเหนือกว่า สถานะหรือ *สิ่งที่ปรากฏขึ้น*(Gultung, 1969)

เกาตุง(Gultung)จำแนกความขัดแย้งออกเป็นหกคู่ประเภท คือ *ความรุนแรงทางกายภาพ/ทางจิตวิทยา เป็นความรุนแรงจากการทำลายร่างกายและจิตใจ ความรุนแรงทางบวก/ลบ เป็นความรุนแรงจากการได้รับรางวัลและการทำโทษ*⁵

โดยสรุปทั้งหกแบบนี้ ความรุนแรงเป็นสิ่งที่ปรากฏเห็นได้ และเห็นไม่ได้ ความรุนแรงยังเกิดขึ้นเพราะเป็นผู้กระทำเอง หรือถูกกระทำ อีกทั้ง ความรุนแรง ยังเป็นไปในเชิงโครงสร้างที่มองไม่เห็น และเป็นไปในทางอ้อมที่รับรู้ได้ อันสร้างความแตกต่างระหว่าง *สิ่งที่เป็นอย่าง* กับ *ศักยภาพ หรือ ความสามารถที่ควรจะเป็น* เช่นโครงสร้างทางเศรษฐกิจที่กระจายรายได้อย่างไม่เท่าเทียมกัน

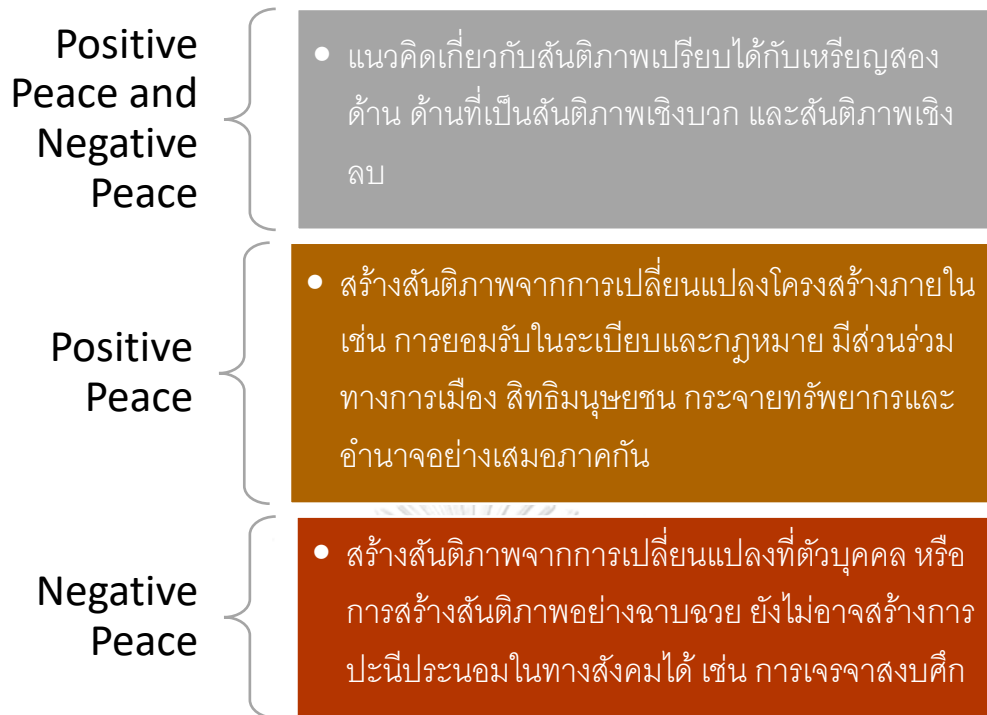
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

⁵ ความรุนแรงอันเกิดจากการตกเป็นเหยื่อ(object side) หมายถึงการถูกทำร้ายร่างกาย ความรุนแรงอันเกิดจากการ เป็นผู้กระทำ ความรุนแรง (subject side)หมายถึง การเป็นผู้กระทำ ความรุนแรงเอง ซึ่งความรุนแรงทั้งสองด้านจัดว่าเป็นลักษณะความรุนแรง ลักษณะ บุคคล ส่วนความรุนแรงในแบบกลุ่ม จะเป็นไปในทางโครงสร้างสังคมและและยังจัดว่าเป็นความรุนแรงในทางอ้อมเช่น การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางเศรษฐกิจ อันส่งผลให้การกระจายรายได้ไม่เสมอภาคกัน ดังปรากฏในประเทศกำลังพัฒนา รวมทั้งประเทศด้อยพัฒนา ที่มีความอดอยาก หิวกระหาย ซึ่งผู้กระทำความรุนแรงในทางโครงสร้างนี้ ตัวอย่างเช่น ภายใต้นแนวคิด ลัทธิมาร์กซ์ ที่อธิบายถึงสังคมทุนนิยมที่ผู้เป็นเจ้าของปัจจัยการผลิตและผู้มีอำนาจกำหนดการผลิตส่วนเกิน ในกระบวนการผลิต ซึ่งยิ่งทำให้คนชนชั้นล่างหรือ คนรากหญ้าให้ยิ่งยากจนลงไป ความรุนแรงอันเกิดความตั้งใจและไม่ตั้งใจ เป็นแยกแยะระหว่างความรุนแรงอันเกิดจากความรู้สึกสำนึกผิดหรือ ไม่รู้สึก ทั้งนี้การรับรู้เรื่องสำนึกผิด ยังเป็นการสะท้อนความสามารถด้านจริยธรรมที่เป็นเรื่องส่วนบุคคล มากกว่าความรุนแรงแบบกลุ่ม และยังจัดอยู่ในความรุนแรงทั้งแบบแสดงออกหรือปกปิด ซึ่งความรุนแรงแบบแสดงออกมักจะเป็นเรื่องส่วนบุคคล ส่วนความรุนแรงแบบปกปิดเป็นเรื่องสัมพันธ์กับโครงสร้างสังคมที่ค่อย ๆ เปลี่ยนไปจากสังคมที่มีความเท่าเทียมกันมาเป็นสังคมแบบไม่เท่าเทียมกัน มีการลดล้นลำดับขั้นตามสถานะของบุคคล หรือแบ่งกลุ่มชนชั้นในสังคมพิวตลเป็นต้น

จากแผนภาพที่สาม ผู้เขียนได้เลือกเอาความรุนแรง สองกลุ่มที่เกี่ยวข้องกับกรณีศึกษาในเมียนมาจากทั้งหกรูปแบบของความรุนแรง คือ ความรุนแรงจากตัวบุคคลหรือจากทางกายภาพ (personal violence) และความรุนแรงเชิงโครงสร้าง (structural violence) ซึ่งการแบ่งความรุนแรงในลักษณะนี้จะอธิบายความรุนแรงในทางการเมืองได้อย่างชัดเจน

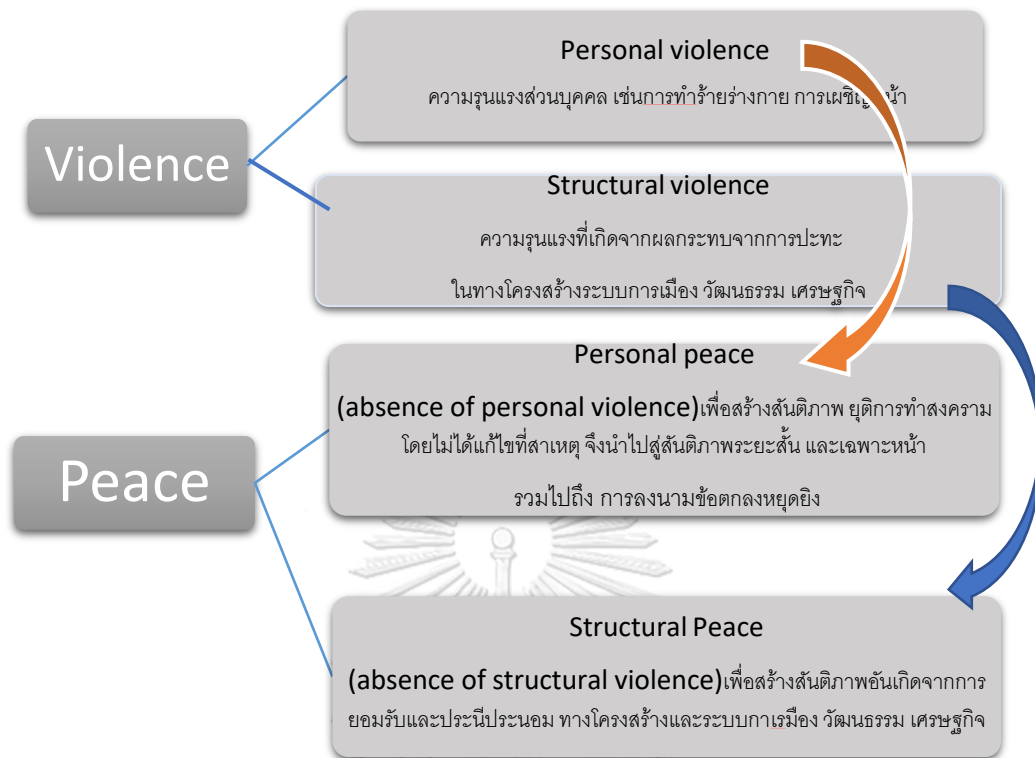
ความรุนแรงแบบตัวบุคคล เป็นความรุนแรงที่ปรากฏ เห็นชัดและแสดงออกถึงความจงใจมุ่งกระทำต่อกันในทางกายภาพ โดยมุ่งหวังให้ได้รับผลคือ ความบาดเจ็บ เจ็บปวด ขมขื่น หรือต้องการให้ยอมจำนน ดังนั้นความรุนแรงแบบนี้จะไม่ส่งผลในทางสงบ เพราะจะยิ่งทำให้มีการสู้รบแก้แค้นกันไปมาอยู่เสมอ หากจะรักษาสันติภาพ ก็มักจะกระทำเพียงชั่วคราวและอยู่ในรูปแบบฉาบฉวย และเน้นแต่สิ่งที่ปรากฏในทางกายภาพ เปรียบได้กับเมื่อรัฐบาลทหารเมียนมาใช้ความรุนแรงปราบปรามประชาชนในเหตุการณ์ “8888” และชุมนุมโจมตี รวมทั้งโจมตีกลุ่มชาติพันธุ์อย่างโจ่งแจ้งเพื่อควบคุมกลุ่มชาติพันธุ์ ซึ่งเป็นความรุนแรงทางกายภาพ และยังเป็นความรุนแรงต่อตัวบุคคล ดังนั้น ข้อเสนอลงนามตกลงหยุดยิง เป็นการตกลงยุติการกระทำรุนแรงเฉพาะหน้า หรือยุติการกระทำอย่างมีข้อผูกพัน แต่ไม่ได้แก้ไขที่ต้นเหตุของปัญหา จึงเป็นตัวอย่างของการรักษาสันติภาพแบบลบ (negative peace) คือไม่ได้นำไปสู่สันติภาพที่ถาวร

ความหมายของสันติภาพเชิงบวก เป็นลักษณะทางสังคมที่เป็นที่ต้องการ โดยพิจารณาได้จากสภาพเศรษฐกิจที่ดีอันส่งผลต่อรายได้ที่ดี คุณภาพชีวิต ระดับความเท่าเทียมกันทางเพศ และสภาพแวดล้อมที่ดี ทั้งนี้การเกิดสันติภาพเชิงบวก จะเกิดขึ้นได้จากทัศนคติ สถาบันและโครงสร้างที่สร้างสรรค์และคงไว้ซึ่งสังคมที่สงบสุข (The Institute for Economics and Peace, 2017) ส่วนคำว่าสันติภาพเชิงลบตามการนิยามโดยโจฮัน เกาตุงอธิบาย ว่าหมายถึงการไร้ซึ่งความรุนแรง (absence of Violence) หรือ บางสิ่งบางอย่างที่ไม่เป็นที่ปรารถนาได้ยุติลง โดยวิธีการไม่ว่าจะเป็นลงนามข้อตกลงหยุดยิง หรือการพ่ายแพ้ต่อสงครามของฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง ในขณะที่เกาตุงได้นิยามคำว่าสันติภาพเชิงบวก ครอบคลุมไปที่การปรับความสัมพันธ์ระหว่างคู่สงคราม รวมไปถึงการสร้างระบบสังคมที่ตอบสนองความต้องการของประชาชนทั้งหมด รวมทั้งการแก้ไขข้อขัดแย้งอย่างสร้างสรรค์ (Galtung, 1969)



ภาพที่ 5 แสดงความหมายของคำว่า สันติภาพเชิงบวก และสันติภาพเชิงลบ





ภาพที่ 6 แสดงความสัมพันธ์ระหว่างความรุนแรงและสันติภาพในเชิงบุคคลและในเชิงโครงสร้าง

ในทางตรงกันข้าม ความรุนแรงในเชิงโครงสร้างไม่อาจมองเห็นได้แต่ส่งผลในทางโครงสร้าง (structural violence) เช่น การเปลี่ยนแปลงทางวัฒนธรรมตามแนวทางเบอร์มาที่กลุ่มชาติพันธุ์ไม่ต้องการ ด้วยการบังคับให้พูดภาษาพม่า และนับถือศาสนาพุทธ (Burmanization) ส่วนการสร้างสันติภาพในเชิงโครงสร้าง หมายถึง การเปลี่ยนแปลงในทางโครงสร้างที่เกิดขึ้น อย่างค่อยเป็นค่อยไป และมีเสถียรภาพ เป็นที่ยอมรับของกลุ่มชาติพันธุ์ ด้วยการพัฒนาการยอมรับซึ่งกันและกันในทางโครงสร้างสังคม วัฒนธรรม การเมือง ด้วยความเข้าใจและประนีประนอม

แนวทางสู่สันติภาพอันเกิดจากการเปลี่ยนแปลงและเป็นที่ยอมรับได้ทั้งโครงสร้าง เรียกได้ว่าเป็นสันติภาพในเชิงบวก (positive peace) เมื่อการเปลี่ยนแปลงไม่อาจสร้างขึ้นโดยปัจเจกชน หากแต่ความเปลี่ยนแปลงต้องเกิดขึ้นทั้งโครงสร้าง หรือ เป็นความร่วมมือกันทั้งโครงสร้าง การทำให้ทุกคนต้องเปลี่ยนแปลงร่วมกันต้องใช้เวลา โดยส่วนเริ่มต้นคือ การสร้างความยอมรับในการเปลี่ยนแปลง เช่น ฝ่ายรัฐบาลทหาร ยอมรับในอัตลักษณ์ของกลุ่มชาติพันธุ์ รวมทั้งกลุ่มชาติพันธุ์เปลี่ยนแปลงความต้องการทางการเมืองจาก ความต้องการแยกเป็นรัฐเอกราช มาเป็นยอมรับการเป็นส่วนหนึ่งของสหภาพเมียนมา ในฐานะเป็นรัฐเดี่ยวในแบบสหพันธรัฐที่สามารถกำหนดโชคชะตาตัวเองได้ อย่างไรก็ตามเมื่อรัฐบาลทหาร เสนอให้กลุ่มชาติพันธุ์ยอมรับการลงนามข้อตกลงจะได้รับการ

พัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน แสดงให้เห็นถึงการพัฒนาในสองด้าน คือด้านเศรษฐกิจไปพร้อมกับด้าน การเมือง ตามแนวทางเกาตุงที่เสนอให้การพัฒนาในทางโครงสร้างร่วมด้วยเสมอ “Vertical Development” (Gultung, 1969)

จากแผนภาพที่สี่ ในกรณีที่รัฐบาลเมียนมามีข้อเสนอให้กับกลุ่มชาติพันธุ์ ซึ่งเป็นความพยายาม **สร้างสันติภาพในทางโครงสร้าง** ด้วยการบังคับให้ทุกกลุ่มชาติพันธุ์ปรับเปลี่ยนโครงสร้างของกลุ่ม ชาติพันธุ์ ตามนโยบายทำให้เป็นเมียนมา(Burmanization)(การพูดภาษาเมียนมาเป็นหลัก และ นับถือศาสนาพุทธเพื่อทำให้รวมตัวกันเป็นหนึ่งเดียวในสหภาพเมียนมา) แต่การกระทำของรัฐบาลเมียน มายิ่งสร้างความคับข้องใจในการบังคับ หรือให้ความสำคัญ ของวัฒนธรรม ภาษาและศาสนาเดิมของ กลุ่มชาติพันธุ์ในระดับรองลงไป การดำเนินการดังกล่าวนี้ ไม่ใช่แนวทางนำไปสันติภาพ เพราะ ละเลยต้นตอของปัญหาคือ การเรียกร้องเพื่อสิทธิปกครองตัวเองของกลุ่มชาติพันธุ์ รวมไปถึงไม่เคารพ ในวัฒนธรรม ภาษาและศาสนา ตลอดจนนำไปสู่การรุกรานเสรีภาพในการจัดการทรัพยากรของกลุ่ม ชาติพันธุ์

ในเวลาต่อมาหนทางใหม่ที่รัฐบาลนำเสนอคือ ข้อตกลงหยุดยิง เพื่อให้ทั้งสองฝ่ายยุติความ รุนแรงอันเกิดจากการปะทะโดยเร็ว จัดได้ว่าเป็น**การสร้างสันติภาพส่วนบุคคล** ด้วยการยุติความ รุนแรงโดยเร็ว ไม่เข้าไปจัดการกับต้นตอของปัญหา ทั้งนี้รัฐบาลยังเสนอโครงการพัฒนาในพื้นที่กลุ่ม ชาติพันธุ์ หากกลุ่มชาติพันธุ์ตกลงยินยอมลงนามหยุดยิง แต่ทว่าการดำเนินการตามโครงการพัฒนาที่ ผูกพันกับ ข้อตกลงหยุดยิงกลับเป็นแนวทางรุกคืบเข้ามาจัดการทรัพยากรของกลุ่มชาติพันธุ์ และยังทำ ให้ควบรวมเอาดินแดนกลุ่มชาติพันธุ์มาเป็นของรัฐบาลเมียนมา มากกว่า การส่งเสริมการพัฒนา เศรษฐกิจอย่างแท้จริง จะเห็นได้ว่าแนวทางสันติภาพของรัฐบาลมีทั้งทางโครงสร้าง(พัฒนาเศรษฐกิจ) และส่วนบุคคล โดยผลจากแนวทางดังกล่าวกลับไม่ส่งผลต่อการสร้างสันติภาพในสหภาพเมียนมาได้ อย่างแท้จริง

กลุ่มชาติพันธุ์ยังคงความรุนแรงต่อไปหลังลงนามข้อตกลงหยุดยิง *เมื่อสิ่งที่เป็นอยู่ (actual) คือการ สูญเสียความเป็นตัวเอง อัตลักษณ์ ภาษาและวัฒนธรรม ส่งผลให้ระดับความเป็นตัวเอง ห่างไกลจากศักยภาพหรือขีดความสามารถ (potential) ที่ยังพัฒนาไปได้อย่างต่อเนื่อง และนำไปสู่ ความรุนแรง เมื่อรัฐบาลไม่รักษาสัญญาและแอบข่มขู่โจมตีก่อน และท้ายที่สุดกลับนำไปสู่การยุติ ข้อตกลงหยุดยิง และปะทะกันตามศักยภาพหรือขีดความสามารถ ของกลุ่มชาติพันธุ์ สันติภาพที่สร้าง ขึ้นในการลงนามหยุดยิงจึงเป็นเพียงสันติภาพเชิงลบ(negative peace) ที่ไม่ยั่งยืน นอกจากนั้น แม้ กลุ่มชาติพันธุ์จะพยายามเชื่อใจรัฐบาลในตอนแรก ด้วยการลงนามยุติความรุนแรง แต่ก็ไม่ได้ นำไปสู่*

การพัฒนาความเข้าใจระหว่างสองฝ่าย หรือการแก้ไขปัญหารากหญ้า ดำรงการตอบสนองสิทธิปกครองตัวเองและ เคารพในอัตลักษณ์ของกลุ่มชาติพันธุ์ รวมทั้งโครงการการพัฒนาทางเศรษฐกิจอย่างแท้จริงไม่เกิดขึ้น อันเป็นแนวทางหลักของสันติภาพเชิงบวก (positive peace)

2.3.1 สงครามกับประชาธิปไตย

ความสัมพันธ์ระหว่างประชาธิปไตยกับสันติภาพและสงคราม เป็นประเด็นที่นักวิชาการให้ความสำคัญในฐานะเป็นขั้นต้นแรกในการเปลี่ยนผ่านประชาธิปไตย (precondition for democratization) เบเกอร์ (Baker) กล่าวถึงประชาธิปไตยเป็นเงื่อนไขนำไปสู่สันติภาพ และสันติภาพก็เป็นเงื่อนไขนำไปสู่ประชาธิปไตย (Baker, 2001) เนื่องจากกระบวนการประชาธิปไตยเน้นย้ำเรื่องสิทธิและเสรีภาพ และการยอมรับผลการเลือกตั้งในฐานะตัวแทนคนส่วนใหญ่ถือเป็นส่วนสำคัญ หากผู้มีสิทธิเลือกตั้งถูกจำกัดสิทธิ หรือไม่ได้รับเสรีภาพพอ ย่อมส่งผลต่อคะแนนการเลือกตั้งจนไม่แน่ใจว่าผลการเลือกตั้งยุติธรรมเพียงพอ หรือแม้แต่กระบวนการหาเสียงรัฐบาล ต้องกำหนดให้มีบทบาทควบคุมกระบวนการเลือกตั้งได้อย่างเพียงพอ กระนั้นผลการเลือกตั้งแม้ว่าได้ตัวประธานาธิบดีหรือ ผู้นำประเทศมาแล้ว หากเชื่อว่าจะได้คนดีเข้ามาปกครอง ผู้นำอาจไม่ตึกได้แต่ต้องเป็นที่นิยม (Xavier, 2018) ตัวอย่างเช่น นโยบายที่นำเสนอไว้ตอนหาเสียง อาจไม่ได้รับการตอบสนองอย่างที่เปรยไว้ในตอนแรก หรือนโยบายต่างประเทศ ที่มุ่งหน้าทำสงครามกับต่างประเทศจนต้องหมดงบประมาณจำนวนมาก แม้ว่าบางรัฐที่ปกครองระบอบประชาธิปไตยจะไม่อาจขับไล่ผู้นำออกไปได้ในช่วงดำรงตำแหน่ง แต่การเลือกตั้งสมัยหน้า ย่อมคาดเดาได้ว่าผู้นำคนดังกล่าวอาจไม่ได้รับเลือกตั้งนี้ยังไม่รวมพลतिकกรมคอร์รัปชัน ที่อาจตรวจสอบได้ในขณะที่ผู้นำดำรงตำแหน่ง ไม่ว่าจะเป็นการลงทุนทำธุรกิจผ่านนโยบายรัฐ เป็นต้น

ในขณะที่แมนฟีลด์ และชไนเดอร์ (Mansfield and Snyder) กล่าวถึงอันตรายที่อาจเกิดขึ้นในช่วงเปลี่ยนผ่านประชาธิปไตย เขายังได้เสริมว่า ในช่วงที่ประชาธิปไตยยังไม่เติบโต (Mature Democracy) เป็นไปได้ที่ กระบวนการประชาธิปไตยจะนำไปสู่ความขัดแย้ง (Edward D. Mansfield & Snyder, 2002) ความขัดแย้งรวมถึง การแบ่งแยกชั่วคราวอำนาจ การแข่งขันกันหาเสียง ความไม่พอใจต่อผลการเลือกตั้งอันนำมาซึ่งกิจกรรมทางการเมือง เช่น การเดินขบวนอย่างสงบ การประท้วงอดอาหาร หรือแม้แต่ปิดสนามบิน เป็นต้น นักวิชาหลาย ๆ คน มองว่าความรุนแรงอันเกิดขึ้นในช่วงการเปลี่ยนผ่านสู่ประชาธิปไตยดังกล่าวไม่น่าเป็นห่วง (Edward D. Mansfield & Snyder, 1995)

แอน เค จาสตัด และทีโมธี ดี ซิสก์ (Anne K. Jarstad and Timothy D. Sisk) มีความเห็นว่าประชาธิปไตยและการเปลี่ยนผ่านประชาธิปไตย มีความขัดแย้งเป็นส่วนประกอบ โดยนำเสนอแนวคิด สงครามสู่ประชาธิปไตย War to Democracy หรือแนวทางไม่สันติในช่วงก้าวเข้าสู่ความเป็นประชาธิปไตย (Jarstad & Sisk, 2008) กล่าวคือ ความขัดแย้งเป็นลักษณะหนึ่งของการเปลี่ยน

ผ่านประชาธิปไตย ไม่ใช่แค่การเปลี่ยนผ่านประชาธิปไตยล้มเหลวแล้ว ประชาธิปไตยยังทำให้ความขัดแย้งรุนแรงเพิ่มมากขึ้น(Jarstad & Sisk, 2008)

แอน เค จาสตัด กล่าวถึงลักษณะความขัดแย้งอันเป็นส่วนประกอบหลักของประชาธิปไตย ประกอบด้วยเหตุผลสองประการคือ *ประการแรก* ลักษณะความขัดแย้งมาจากความแตกต่างในสังคม ประชาธิปไตยอันเกิดจากชั่วอำนาจ ซึ่งโรเบิร์ต ดาห์ล (Robert Dahl) กล่าวถึงส่วนประกอบของประชาธิปไตยที่สำคัญคือการแข่งขัน (ในการเลือกตั้ง) การมีส่วนร่วมและ สิทธิมนุษยชน(Dahl, 1971) นอกจากส่วนประกอบดังกล่าวนี้จะทำให้ระบบประชาธิปไตยขับเคลื่อนไปได้ จากการแข่งขันเพื่อให้ได้มติเอกฉันท์หรือเสียงส่วนใหญ่ เพื่อส่งเสริมให้ประชาธิปไตยเข้มแข็งแล้ว ยังส่งผลในทางตรงข้ามคือ ความขัดแย้งอันเกิดจากฝ่ายตรงข้ามและการชุมนุม

ส่วน*ประการที่สอง* กระบวนการประชาธิปไตยมีลักษณะบางประการเพิ่มความเสี่ยงต่อการใช้ความรุนแรง (Gleditsch & Hegre, 1997) กล่าวคือ ในกระบวนการประชาธิปไตยย่อมเป็นไปได้ที่อำนาจจะถ่ายเทไปมาได้ ด้วยเหตุนี้เองจึงเกิดการแบ่งออกเป็นสองกลุ่ม คือกลุ่มที่ไม่ต้องการสูญเสียอำนาจ อาจจะดำรงรักษาอำนาจไว้ ในขณะที่อีกกลุ่มเป็นฝ่ายที่สูญเสียอำนาจ อยากช่วงชิงอำนาจคืนกลับมา ดังนั้น

จากลักษณะการแข่งขันและชั่วอำนาจอันเป็นคุณลักษณะที่จำเป็นของประชาธิปไตยและการเปลี่ยนถ่ายอำนาจภายในกระบวนการประชาธิปไตย สองปัจจัยนี้ส่งผลต่อความขัดแย้งจนกล่าวได้ว่า ประชาธิปไตยและความขัดแย้งเป็นเรื่องที่สัมพันธ์แต่ไม่ได้หมายความว่าต้องนำไปสู่สงคราม นอกจากนั้น ประชาชนกับความคาดหวังต่อการทำงานของรัฐบาลที่ต้องการให้เศรษฐกิจและคุณภาพชีวิตพัฒนาขึ้นโดยเร็ว ความต้องการของประชาชนและการตอบสนองของรัฐบาลยังเป็นอีกปัจจัยที่ส่งเสริมความรุนแรง เมื่อความต้องการและการตอบสนองไม่ตรงกัน จนนำไปสู่การเดินขบวนประท้วง รัฐบาล มีอบหน้ารัฐสภา กลุ่มประชาชนต้องการเรียกร้องให้รัฐบาลเปลี่ยนแปลงไปในที่ดีขึ้น อันเป็นการแสดงความมีเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น และตรวจสอบการทำงานของรัฐบาลภายใต้หลักการประชาธิปไตย

นอกจากชั่วอำนาจ ประเด็นความรู้สึกด้านจิตวิทยา ต่อความกลัวจากความรุนแรงทางการเมืองที่ฝังใจในอดีต จนกลัวว่าจะเกิดความรุนแรงทางการเมืองขึ้นอีกครั้ง(Jarstad & Sisk, 2008) ไม่ว่าจะเป็นการเดินขบวนประท้วง และถูกปราบปรามอย่างรุนแรง รวมไปถึงการขัดขวาง การไปใช้สิทธิเลือกตั้ง ตัวแทนที่รับได้รับเลือกตั้ง แต่ไม่สามารถเข้าไปนั่งในสภา ตัวอย่างเช่นเหตุการณ์ที่หน้าสถานีตำรวจตากใบ จังหวัดปัตตานี ซึ่งเป็นบริเวณพื้นที่ประชาชนแสดงเสรีภาพทางการเมือง แต่ถูกชนย้ายประชาชน โดยรัฐบาล ซึ่งกระบวนการขนย้ายประชาชนไม่ปลอดภัย เป็นเหตุให้เสียชีวิตระหว่างขนย้ายเป็นจำนวนมาก

ตลอดจนนโยบายของรัฐบาลที่แฝงเพื่อผลประโยชน์ของกลุ่มหรือพวกพ้อง มากกว่าเพื่อผลประโยชน์ของพลเมืองในรัฐ อันอาจส่งผลสร้างความรุนแรง เช่นรัฐบาลเข้ามาครอบครองทรัพยากร และอนุญาตให้บริษัทเอกชนเข้ามาจับสัมปทาน หรือแม้แต่ใช้พื้นที่สาธารณะประโยชน์ (public goods) เช่น เขตป่าสงวนเพื่อสร้างโครงสร้างพื้นฐานที่ไม่เป็นประโยชน์ ต่อคนทุกคนแต่เพื่อคนเพียงกลุ่มเดียวเป็นต้น ส่งผลให้ความเชื่อมั่น ต่อรัฐบาลตกต่ำลง ทั้งนี้ยังรวมไปถึง สถาบันทางการเมืองที่ยังไม่สมบูรณ์เช่น พรรคการเมืองอ่อนแอ หรือ พรรคการเมืองที่แตกแยกออกเป็นหลายฝั่ง

หากภายในรัฐมีความเปราะบางหรือแตกแยกภายในยิ่งทำให้กระบวนการประชาธิปไตยอ่อนไหวง่ายมากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะรัฐที่มีความเป็นพหุสังคมสูง กลุ่มที่ประกอบด้วยชนกลุ่มน้อย หรือกลุ่มชาติพันธุ์ ที่มีมักจะอยู่รวมกันในพื้นที่ ที่ชาติพันธุ์ของกลุ่มหลักจะเป็นประชากรส่วนใหญ่และกลุ่มที่มีใช้กลุ่มหลักจะกลายเป็นชนกลุ่มน้อย และมักจะถูกผลักดันให้เป็นคนพลัดถิ่นอพยพไปยังชายแดน รวมไปถึงข้ามชายแดน อีกทั้งมุมมองของกลุ่มชาติพันธุ์ที่มีจำนวนมากและมองกลุ่มชาติพันธุ์ที่ต่างกับของตนเองว่าเป็นศัตรู (Jarstad & Sisk, 2008) เป็นเหตุให้กลุ่มชาติพันธุ์ที่ต่างออกไปจึงต้องลี้ภัยไปอยู่ที่อื่นเพื่อความปลอดภัยจากความรุนแรง อีกทั้งกระบวนการเลือกตั้ง โดยเฉพาะการจัดตั้งพรรคการเมือง ยังส่งผลต่อการเกิดข้อขัดแย้ง และแบ่งแยกชนกลุ่มน้อยมากยิ่งขึ้น สร้างความรู้สึกตึงเครียดของกลุ่มชาติพันธุ์ที่ไม่แน่ใจว่าตัวแทนฝ่ายชาติพันธุ์ของกลุ่มตนจะได้รับการยอมรับเข้าไปส่วนหนึ่งในสภา หรือถูกกีดกัน

อย่างไรก็ตามเรามักจะเห็นวิธีการแก้ไขความรุนแรงในกระบวนการประชาธิปไตยโดยแบ่งออกเป็นสองวิธี คือ วิธีที่ใช้ความรุนแรงออเรล คริวซองค์ (Aurel Croissant) กล่าวถึงการใช้ความรุนแรงในการรักษาความสงบกลับทำให้เกิดสันติภาพในช่วงเปลี่ยนผ่านประชาธิปไตยได้อย่างยาวนานกว่าสันติวิธี(Croissant, 2017) ซึ่งวิธีที่สองคือสันติวิธี ฟรังค์ (Franck) กล่าวว่าในการเปลี่ยนผ่านสู่ประชาธิปไตยแม้จะทำให้เกิดความเจ็บปวดของระหว่างฝ่ายรัฐบาลอำนาจนิยมที่สูญเสียอำนาจและฝ่ายประชาชน แต่กระบวนการประชาธิปไตย จะทำให้คู่สงครามทั้งสองฝ่ายหันมาเจรจากันได้ โดยไม่ต้องเสียเลือดเนื้อ โดยเฉพาะกระบวนการเลือกตั้ง จะส่งเสริมความเป็นพลเมืองของทั้งสองฝ่ายอย่างเท่าเทียมกัน โดยกำหนดสิทธิพลเรือน ให้มีสิทธิเลือกตั้งหนึ่งคน ต่อหนึ่งเสียง และนำไปสู่การสร้างขอบธรรมโดยประชาชนเลือกตั้งและได้รับผลการเลือกตั้ง ภายใต้ธรรมเนียมและหลักการประชาธิปไตย(Franck, 1992) โดยโคฟี อันวาน (Kofi Annan)อดีตนายกรัฐมนตรีสหประชาชาติลำดับที่ 7 เห็นไปในทำนองเดียวกันว่าประเทศที่เปลี่ยนผ่านสู่ประชาธิปไตยอาจมีแนวทางที่หลากหลาย แต่ทว่ายังไม่มีประเทศใดมีความสมบูรณ์แบบ อย่างไรก็ตาม ประชาธิปไตยจะทำให้การแก้ปัญหาความขัดแย้งในทางสันติ ด้วยบรรยากาศ แห่งการสร้างควมไว้นใจเชื่อใจกัน(Annan, 2001) เนื่องจากการแก้ไขปัญหาสงครามภายในหน้าที่หลักคือรัฐบาล แต่บทบาทของรัฐภายนอกยังคงมีบทบาทเสริมคือให้ความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรม ซึ่งอำนาจดังกล่าวของรัฐภายนอก ภายใต้หลักการสิทธิที่ได้รับการ

ปกป้อง (Responsibility to Protect) เมื่อรัฐบาลที่ต้องปกป้องประชาชนไม่ได้ทำหน้าที่ได้อย่างเหมาะสมแต่กลับเป็นผู้ทำร้ายประชาชน และไม่อาจทำให้สงครามยุติลงโดยเร็ว และสงครามเติบโตขึ้นจนควบคุมได้ยาก

2.3.2 แนวคิดประชาธิปไตยแห่งสันติภาพ (Democratic Peace Theory)

ทฤษฎีประชาธิปไตยแบบเสรีภาพส่งเสริมสถานการณ์สันติภาพได้มากกว่าประชาธิปไตยไม่เสรี (ซึ่งมีความเสี่ยงต่อภาวะสงคราม) เสรีภาพทางเศรษฐกิจเป็นปัจจัยผลักดันส่งเสริมสถานการณ์ทางการเมืองที่หนึ่งเพื่อทำให้เศรษฐกิจขยายตัวได้ จอห์น อาร์ โอเนียลและ บรูซ เอ็ม รัสเซต (John R. ONeal and Bruce M. Russett) สนับสนุนว่าการเมืองแบบประชาธิปไตยเสรีจะส่งเสริมให้เศรษฐกิจแบบการค้าเสรีเติบโตขึ้น ไปพร้อมๆ กับลดความถี่ในการทำสงครามและความขัดแย้ง (Oneal & Russett, 1999)

ตามแนวคิดสันติภาพที่ถาวร Perpetual Peace โดย Immanuel Kant กล่าวว่าหากรัฐบาลใดเคารพสิทธิของพลเมืองอีกทั้ง อนุญาตให้กลไกการตรวจสอบและถ่วงดุลการทำงานของรัฐบาลเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ย่อมทำให้ไม่มีรัฐใดอยากทำสงครามกับประชาชนในประเทศหรือภายนอกประเทศ ในขณะที่ ดอยล์ (Doyle)สนับสนุนแนวคิด การส่งเสริมสถานะสันติภาพของรัฐบาลประชาธิปไตย “อุดมการณ์ประชาธิปไตยเสรีนิยมได้ส่งเสริมสถานการณ์สันติภาพได้ หากรัฐบาลใดเคารพในเสรีภาพของพลเมืองเป็นจุดมุ่งหมายหลัก แล้วย่อมทำให้ไม่เกิดสภาวะสงคราม(D2oyle, 1983)

ในทางตรงข้ามหากประเทศใดที่เข้าสู่ประชาธิปไตยแบบไม่เสรี เป็นไปได้ที่จะนำพาประเทศเข้าสู่ความขัดแย้งได้จากการแย่งพื้นที่ทางการเมือง โดยชไนเดอร์และแมนส์ฟิลด์ (Snyder and Mansfield) อธิบายว่า รัฐที่กำลังเปลี่ยนผ่านเป็นประชาธิปไตยมีความเป็นไปได้ที่จะเข้าสู่สงครามได้มากกว่ารัฐที่ไม่เป็นประชาธิปไตย ด้วยความหลากหลายของของกลุ่มคนต่าง ๆ ที่แย่งชิงผลประโยชน์ อีกทั้งผู้นำทางการเมือง และทหารอาจละเมิดเสรีภาพของประชาชนด้วยการใช้กำลังปราบปราม หากประชาชนใช้เสรีภาพทางการเมืองเพื่อชุมนุม หรือ เดินขบวนขับไล่รัฐบาลดั่งนั้น ความพยายามแย่งชิงอำนาจระหว่างฝ่ายรัฐบาลและพลเมืองจะนำไปสู่การปะทะกันได้ในที่สุด

ฟารีด ซาคาเรีย (Fareed Zakaria) เสนอว่า ค่านิยมประชาธิปไตยสามารถฝังเข้าเป็นส่วนหนึ่งในกระบวนการประชาธิปไตยที่เข้มแข็งได้ มากกว่าเริ่มต้นที่กระบวนการหรือ กลไกการเลือกตั้งหรือ การทำงานสถาบันทางการเมือง เพราะที่สุดแล้วสถาบันทางการเมืองมีความเชื่อมต่อกับค่านิยมในสังคม อีกทั้งสถาบันทางการเมืองจะเป็นเช่นไรก็ขึ้นอยู่กับทำให้คุณค่าหลักการประชาธิปไตย ฟารีดจึงเน้นค่านิยมประชาธิปไตยที่ควรจะถูกปลูกฝังในกับสังคม ก่อนที่จะมีสถาบันทางการเมือง จะเห็นได้ว่ารัฐเจ้าอาณานิคมได้จัดตั้งสถาบันทางการเมือง แต่ไม่ได้ปลูกฝังค่านิยมประชาธิปไตย จึงทำให้รัฐที่ได้รับเอกราชใหม่ และแม้จะได้รับการสนับสนุนจากเจ้าอาณานิคมให้มีสถาบันทางการเมืองแบบ

ประชาธิปไตย กลับประสบความล้มเหลวในการเปลี่ยนผ่านประชาธิปไตย หลังจากการเลือกตั้ง ได้เสียงส่วนใหญ่ แต่ผู้นำประเทศกลับครองอำนาจอยู่อย่างนาน เช่น ประธานาธิบดี ปูตินแห่งสหภาพรัสเซีย เป็นต้น (Zakaria, 1997b)

ในการทบทวนวรรณกรรมกรอบแนวคิดที่ว่าด้วยความรุนแรง ในหัวข้อ 2.3 นี้ผู้เขียนต้องการนำไปประกอบการอธิบาย ผลจากการเปลี่ยนผ่านประชาธิปไตยด้วยการเสนอข้อตกลงหยุดยิงโดยสหภาพเมียนมาว่าจะสามารถอธิบาย ด้วยกรอบความรุนแรงและสันติภาพที่เสนอด้านบนได้อย่างไร โดยจะปรากฏในการอธิบายกรณีศึกษาในบทที่ 4 ว่าด้วยการลงนามข้อตกลงหยุดยิงในสหภาพเมียนมา

2.4. ข้อตกลงหยุดยิงกับการเปลี่ยนผ่านประชาธิปไตย แนวคิดที่เกี่ยวข้องกับข้อตกลงหยุดยิง

2.4.1 เงื่อนไขก่อนเปลี่ยนผ่านประชาธิปไตย

2.4.1.1 สังคมและเศรษฐกิจในฐานะเงื่อนไขก่อนการเปลี่ยนผ่านประชาธิปไตย

นอกจากทำข้อตกลงระหว่างกลุ่มชนชั้นนำและรัฐบาลทหาร ในรูปข้อตกลงปกป้อง (Protection Pact) เพื่อธำรงรักษารูปแบบอำนาจนิยมไว้ หากข้อตกลงระหว่างสองฝ่ายเกิดยุติลง จะเปลี่ยนแปลงจากระบบอำนาจนิยมไปสู่ประชาธิปไตย เมื่อเป็นเช่นนั้นขั้นตอนต่อไปคือ จะทำอย่างไรให้ประชาธิปไตยทำงานอยู่ต่อไปได้ หรือตั้งอยู่ได้ โดย ไมเคิล บูมานน์ (Michael Bourmann) และ ไรน์ฮาร์ด ซินติ (Reinhard Zintl) กล่าวถึง กลุ่มประชาสังคมเป็นส่วนสำคัญที่ทำให้เกิดระเบียบทางการเมือง ไม่ใช่แค่ทำให้ประชาธิปไตยเป็นที่รับรู้ผ่านสถาบันทางการเมืองเท่านั้น แต่จะทำให้เกิดความผูกพันต่อหลักการประชาธิปไตย กล่าวคือเครือข่ายประชาสังคม และสมาคมจะจัดการให้ชุมชนมีส่วนร่วมทางการเมือง

คุณค่าหลักการประชาธิปไตยจะได้รับการส่งเสริมผ่านการทำกิจกรรมต่าง ๆ ในชุมชนที่อาศัยอยู่ และจัดสรรการใช้สินค้าสาธารณะ (Public Goods) ร่วมกัน ทูทางสังคมจะทำให้เรื่องทางการเมืองเป็นเรื่องของผลประโยชน์ร่วมกัน (common interests) ท่ามกลางโครงสร้างทางสังคมแบบพหุสังคมที่ประกอบด้วยกลุ่มคนที่แตกต่างทางศาสนา ชนชั้นและชาติพันธุ์ ดังนั้นเพื่อป้องกันมิให้ชนชั้นนำเป็นกลุ่มแสวงหาผลประโยชน์โดดเด่นในสังคม ฉะนั้นเบื้องต้น การสร้างประชาธิปไตยจะต้องเริ่มต้นจากการสร้างระเบียบทางการเมืองอันประกอบด้วยผลประโยชน์ร่วมกัน หรือความต้องการทางการเมืองที่มีร่วมกันให้ได้เสียก่อน เพื่อทำให้สิ่งเหล่านั้นกลายเป็นทูทางสังคม (Baunnann & Zinti, 2006)

การปฏิบัติตามกฎ กติกาหรือ บรรทัดฐานที่สังคมประชาธิปไตย ด้วยการดำรงความเท่าเทียมกัน เคารพหลักสิทธิมนุษยชน และหลักนิติรัฐ หลักการพื้นฐานนี้หากได้รับการยอมรับและปฏิบัติตาม จะทำให้ต่างฝ่ายต่างได้รับผลประโยชน์ร่วมกัน (common interests) ในขณะเดียวกันยังทำให้เกิดระเบียบทางการเมืองแบบประชาธิปไตย (democratic political order) นอกจากนั้น หากพลเรือน เชื่อในเรื่องความดีของพลเรือน (civic virtue) อันจะส่งเสริมการสร้างประชาธิปไตยได้อย่างมีเสถียรภาพ เนื่องจากความดีของพลเรือนประกอบด้วย ความเอาใจใส่ทางการเมือง รวมทั้งมีการมีส่วนร่วมและเคารพเสียงส่วนใหญ่(Putnam, 2002)

2.4.1.2 ทูทางสังคมในฐานะเงื่อนไขการเปลี่ยนผ่านประชาธิปไตย

โรเบิร์ต พัทนัม (Robert Putnam) เสนอแนวคิดทูทางสังคมมีส่วนส่งเสริมการสร้างความเป็นประชาธิปไตยผ่านการสร้างพลังชุมชน หรือประชาสังคม โดยเริ่มต้นจากการตระหนักจุดมุ่งหมายร่วมกัน โดยที่แต่ละคนร่วมมือกันเพื่อให้ได้มาซึ่งผลประโยชน์ร่วมกันอันเป็น “Collective goods” อย่างไรก็ตาม ทูทางสังคมยังประกอบด้วยการมีส่วนร่วม การตัดสินใจร่วมและการปรึกษาหารือ กล่าวคือ เครือข่ายสมาชิก(network)ที่มีความไวใจเพราะเชื่อในการได้มาซึ่งผลประโยชน์ต่างตอบแทนหากร่วมมือกัน ส่วนประชาสังคมอาจเป็นเพียงส่วนหนึ่งของทูทางสังคมที่ไม่มีเงื่อนไขสร้างความไวเนื้อเชื่อใจ (trust) หรือ ให้ความผูกพัน (bond)กันระหว่างสมาชิก อีกทั้งจุดมุ่งหมายอาจไม่ต้องใช้ระยะเวลายาวนาน นอกจากนั้นเป็นไปได้ที่การสร้างทูทางสังคมยังขยายความร่วมมือออกไป (spill over) ได้อย่างกว้างขวาง ขยายไปยังพื้นที่ใกล้เคียงผ่านการสร้างทัศนคติระหว่างกลุ่มและความผูกพันที่ขยายออกไประหว่างสมาชิกที่เพิ่มมากขึ้น (Putnam, 2001)

ความร่วมมือแบบทูทางสังคมยังประกอบไปด้วยหลายประเภทขึ้นอยู่กับรูปแบบของการสมาคม (form of association)หรือระดับความผูกพันกัน (level of engagement)เช่น สมาคมครูผู้ปกครองที่มีช่วงเวลาจำกัด หากนักเรียนจบการศึกษาแล้วสมาชิกสมาคมกลุ่มผู้ปกครองของนักเรียนจบการศึกษาก็จะลดลง และจะหมุนเวียนไปในทุกปี トラバドที่ผลประโยชน์ที่มีร่วมกันคือ โรงเรียนมีศักยภาพส่งเสริมคุณภาพเด็กนักเรียน(Putnam, 2001)

การจัดประเภทความร่วมมือสามารถจัดได้สองประเภทคือ สมาคมแบบกลุ่มที่มีลักษณะแบบเดียวกัน(bonding social capital) และการสมาคมระหว่างกลุ่มที่มีลักษณะต่างกัน (bridging social capital) ไม่ว่าจะเป็นการสมาคมกลุ่มแบบใด ผลที่เกิดขึ้นต้องส่งผลที่ได้ผลประโยชน์ร่วมกัน แต่ก็อาจเกิดการรวมตัวแบบ (individualistic society)ที่เน้นการมีส่วนร่วมระหว่างกลุ่มระยะสั้น เป็นกิจกรรมที่ไม่เป็นทางการและจุดประสงค์ร่วมกันเพียงประเด็นเดียวแต่กลับทำให้ขยายเรื่องราวเป็นความ

ร่วมมือในเรื่องอื่น ๆ ต่อไปได้ (Putnam, 2001) เช่นสมาคมนักเรียนเก่า สมาคมสิทธิสตรี เป็นต้น หนึ่งทุนทางสังคมอาจส่งผลเสียในทางตรงข้ามหากความร่วมมือในที่สุดกลับไปส่งเสริมผลประโยชน์ให้แก่บุคคลไม่กี่คน หรือ ไม่ใช่เป็นผลประโยชน์ร่วมอีกต่อไป นอกจากนี้ ยังรวมถึงความร่วมมือที่ทำให้เกิดความไม่เท่าเทียมกันระหว่างสมาชิก ส่งผลให้ผลประโยชน์ต่างกันไปได้

โดยสรุป ทุนทางสังคมมีส่วนส่งเสริมการสร้างและคงไว้ซึ่งประชาธิปไตยในแง่ของการดำรงสิทธิความเท่าเทียมกันและผลประโยชน์ที่ไม่ใช่ส่วนบุคคล โดยที่บางพื้นที่ทุนทางสังคมอาจเสื่อมถอยลงได้ เช่นในสหรัฐอเมริกาที่ทุนทางสังคมเปลี่ยนแปลง ด้วยการลดการเข้าร่วมกิจกรรม อันเนื่องจากการเปลี่ยนแปลงรูปแบบทางเทคโนโลยี ด้วยการมีโทรทัศน์ทำให้คนไม่เข้าสมาคมและอยู่ที่ที่พักเป็นหลัก (Putnam, 2001)

ตัวแสดงที่มีบทบาทสำคัญในการเปลี่ยนผ่านและทำให้ประชาธิปไตยตั้งมั่นคือ ชนชั้นนำ และประชาสังคม ในด้านชนชั้นนำ หากไม่สามารถตกลงผลประโยชน์กันได้อย่างลงตัวกับรัฐบาล ระบอบการเมืองแบบเดิมไม่อาจดำรงอยู่และต้องเปลี่ยนแปลง เพราะชนชั้นนำไม่สนับสนุนรัฐบาลรูปแบบเดิมอีกต่อไป ส่วนกลุ่มพลังประชาสังคมจะทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงรูปแบบทางการเมืองได้ เนื่องจากประชาสังคมเปรียบเหมือนตัวกลางระหว่างพลเมืองกับรัฐบาล โดยที่ประชาสังคมจะเป็นพลังของพลเมืองเพื่อต่อรองกับรัฐบาลหากรัฐบาลมีแนวโน้มละเมิดสิทธิพลเมือง ฉะนั้นบทบาทต่อรองกับรัฐบาลเป็นหน้าที่ของประชาสังคม ตรวจสอบความสามารถของรัฐบาล ดังนั้นประชาสังคมจะเกิดขึ้นเมื่อรัฐไม่อาจทำหน้าที่ส่งเสริมการตั้งมั่นของความเป็นประชาธิปไตย

ประชาสังคมยังมีแง่มุมส่งเสริมการเปลี่ยนผ่านประชาธิปไตยได้ จากนิยามของพลังประชาสังคมเป็นการดำรงไว้ซึ่งสิทธิพลเมือง และสิทธิการมีส่วนร่วมทางการเมืองของพลเมืองให้ดำรงอยู่ต่อไป (Dahrendofl, 1967) ทั้งนี้ประชาสังคมจะดำรงอยู่ในนามองค์กรอิสระ ไม่หวังผลกำไรในช่วงของการเปลี่ยนผ่านประชาธิปไตย การรวมตัวเป็นประชาสังคมเพื่อจุดประสงค์เป็นตัวกลางระหว่างรัฐกับประชาชน ย่อมส่งผลให้รัฐบาลมีอาจใช้อำนาจเกินขอบเขตของรัฐบาลได้ นอกจากนี้ตามแนวคิดเรชสตัด (Rechtsstat) อธิบายการจำกัดอำนาจระหว่างสองฝ่ายคือฝ่ายรัฐบาลและฝ่ายประชาสังคม โดยฝ่ายรัฐบาลเคารพในสิทธิส่วนบุคคล เสรีภาพ และหลักนิติรัฐ ฝ่ายประชาสังคมเคารพในหลักกฎหมายแห่งรัฐและ รัฐธรรมนูญ (Neate & Nielsen, 2007)

2.4.1.3 ประชาสังคมในฐานะเงื่อนไขในการเปลี่ยนผ่านประชาธิปไตย

ชาร์ลส์ ทิลลี่ (Charles Tilly) กล่าวถึงพลังประชาสังคมนอกจากจะเป็นส่วนหนึ่งของระบบประชาธิปไตยแล้ว ประชาสังคมยังสนับสนุนให้รัฐที่เปลี่ยนผ่านความเป็นประชาธิปไตยมีความเป็น

ประชาธิปไตยที่สมบูรณ์ขึ้น แม้ว่าจะมีหนทางที่ค่อนข้างจำกัด(Tilly, 1998) ประชาสังคมเป็นพลังของคนกลุ่มหนึ่งที่มีคนสนใจทางการเมืองและผูกพันพร้อมที่จะขับเคลื่อนเพื่อจุดประสงค์บางอย่างเพื่อคนส่วนใหญ่เช่น กลุ่มแรงงาน กลุ่มนักเรียน กลุ่มชาตินิยม ฉะนั้นประชาสังคมจึงสะท้อนมิติการเปลี่ยนผ่านประชาธิปไตยได้ด้วยการตระหนักรู้ในสิทธิและเสรีภาพ ตลอดจนมีส่วนร่วมทางการเมือง หากรัฐบาล ดำเนินการเพื่อเสียงส่วนใหญ่และยังต้องเอาผลประโยชน์คนส่วนใหญ่มาเฉลี่ยให้กับเสียงส่วนน้อย ไม่ใช่เพื่อคนกลุ่มน้อยราวกับเป็นเผด็จการแล้ว การประท้วงหรือเดินขบวนขับไล่รัฐบาลจึงเป็นเรื่องที่ควรกระทำในการตรวจสอบการทำงานของรัฐบาล

ในทางหนึ่ง ประชาสังคมมีส่วนต่อการทำให้อำนาจนิยมเผด็จการสั่นคลอนในกรณีของรัฐสเปน หลังนายพล ฟรังโก ถึงแก่กรรมได้ทำให้สิ้นสุดระบอบเผด็จการทหาร ประชาสังคมไม่ว่าจะสหภาพการค้า โบสถ์และกลุ่มกิจกรรมสันตนาการมีส่วนสำคัญต่อการสร้างความเป็นประชาธิปไตยในการสร้างคุณค่าทางสังคม (Encarnacion, 2001) อีกทั้งการทำข้อตกลงระหว่างประชาชนกลุ่มชาตินิยม (nationalists)และรัฐบาลหลังยุคนายพลฟรังโก สามารถเจรจากันได้โดยยินยอมให้มีการเปลี่ยนผ่านเป็นประชาธิปไตย ตามแนวทางของ ฟิลิปป์ ชมิเตอร์ (Philippe Schmitter) “ประชาธิปไตยกำหนดขึ้นโดยตัวแสดงทางการเมืองอย่างแท้จริงและ ตัวแสดงอาจมีทางเลือกที่ทั้งผิดและถูกได้(Schmitter, 1992)” ทั้งนี้เมื่อผู้นำสเปนกษัตริย์ จวน คาลอส (King Jaun Carlos) เลือกด้านประชาธิปไตย อีกทั้งกลุ่มแบ่งแยกปกครองตัวเองเขตบาส (Basque country) กว่าสองล้านคนทางตอนเหนือของสเปน ต่างเห็นด้วยในหลักการประชาธิปไตย(Encarnacion, 2001/2002, pp. 35-44) ในอีกทางหนึ่งหากประชาธิปไตยยังเติบโตได้ไม่มากนัก ก็อาจทำให้ประชาธิปไตยถูกทำลายลงได้ ในกรณี การเดินขบวนประท้วง หรือการชุมนุมประท้วงในกรุงเทพฯ ในปี พ.ศ. 2553 อันเป็นกิจกรรมเบื้องต้นของรัฐระบอบประชาธิปไตย แต่รัฐบาลอาจใช้กองกำลังเข้าปราบปรามเพื่อรักษาความเป็นระเบียบแทนการปล่อยให้การประท้วงดำเนินต่อไปและโดยรัฐบาลดำเนินการตามแนวทางประชาธิปไตยในฐานะตัวแทนเสียงส่วนใหญ่รักษาความเป็นระเบียบเรียบร้อย เป็นต้น

ประชาสังคมถือได้ว่าเป็นกลไกส่งเสริมการเปลี่ยนผ่านประชาธิปไตยที่ไม่อาจละเลยได้ แซมมวล พี ฮันติงตัน (Samuel P. Huntington) ได้กล่าวถึงการเรียกร้องสิทธิของชนชั้นแรงงาน มีส่วนผลักดันให้คนตระหนักรู้สิทธิของตนเองมากกว่าจะมองแค่กรอบความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจกับการเปลี่ยนผ่านประชาธิปไตย(Huntington, 1968, p. 39) โดยส่วนใหญ่แล้วชนชั้นคนทำงานสนับสนุนการเปลี่ยนผ่านประชาธิปไตยจากการเรียกร้องสิทธิเช่น ลดเวลาในการทำงาน เพิ่มค่าจ้างแรงงาน

จอห์น เจ แพททริก (John J. Patrick) นิยามประชาสังคมว่าเป็น เครือข่ายที่ซับซ้อนของการสมาคมกันหรือการรวมตัวกันอย่างหลากหลายรูปแบบที่ไม่เป็นทางการ ห่างไกลจากสถาบันที่เป็นทางการของรัฐ โดยมีการบริหารภายในอย่างอิสระ (Patrick, 1996) ชมิตเตอร์กล่าวถึงจุดเด่นของว่าประชาสังคมเป็นหน่วยงานที่เป็นอิสระและอยู่ห่างไกลจากการควบคุมโดยรัฐบาล (Schmitter & Karl, 1991, p. 80) ดังนั้น ประชาสังคมจึงเป็นแนวความคิดที่หันออกจากแนวคิดที่เน้นความสำคัญของรัฐที่มีรัฐเป็นส่วนกลาง สตีเฟนและลินซ์ (Stepan และ Linz) กล่าวถึง สังคมการเมืองประกอบด้วย ชนชั้นนำและตัวแสดงในเชิงสถาบัน นอกจากนั้น ประชาสังคม ยังเป็นอีกทางเลือกของพลเมืองให้มีส่วนร่วมทางการเมือง ไม่ใช่แค่ตรวจสอบรัฐบาล แต่ยังมีส่วนในกระบวนการเปลี่ยนผ่านประชาธิปไตยในทุกขั้นตอน (Linz & Stepan, 1996, pp. 14-33) ทั้งนี้ เอนเนสต์ แกลเนอร์ (Ernest Gellner) เห็นด้วยกับการสนับสนุนประชาสังคม ในการส่งเสริมประชาธิปไตยให้ยั่งยืน ไม่เพียงแต่เป็นสถาบันที่ไม่ใช่หน่วยงานรัฐบาล ที่มีอำนาจถ่วงดุลอำนาจกับรัฐ เมื่อรัฐไม่อาจรักษาสันติภาพหรืออำรงบเทาบทตัวกลางระหว่างกลุ่มผลประโยชน์ได้ รวมทั้งยังมีบทบาทต่อต้านหากรัฐกุมอำนาจหนึ่งเดียว (Gellner, 1995)

ความสัมพันธ์ระหว่างประชาสังคมกับการสนับสนุนประชาธิปไตยเกิดขึ้นในช่วงการเปลี่ยนผ่านประชาธิปไตยคลื่นลูกที่สามใน ยุโรปใต้และยุโรปตะวันออก อเมริกาใต้และแคริเบียนเป็นต้น เนื่องจากการเปลี่ยนผ่านประชาธิปไตยในช่วงคลื่นลูกที่สาม อยู่ในช่วงบรรยากาศสงครามเย็นเริ่มผ่อนคลาย กลุ่มพลเมืองต่อต้านคอมมิวนิสต์รวมตัวกันเรียกร้องการเปลี่ยนแปลงระบอบทางการเมือง ส่วนกรณีพลเมืองฮังการีนำโดยกลุ่มนักวิชาการ และฝ่ายต่อต้านรัฐบาลคอมมิวนิสต์ ที่นำโดยพรรคคอมมิวนิสต์แห่งฮังการี (Hungarian Communist Party) เข้าหาหรือเจรจา ทั้งนี้ รัฐบาลคอมมิวนิสต์มีความอ่อนแอได้ยินยอมปรับนโยบายเศรษฐกิจใหม่ และปฏิรูปในทางการเมือง โดยรัฐบาลให้เสรีภาพและประนีประนอมในการเจรจาทางการเมืองกับพลเมืองเพื่อสร้างความชอบธรรม (Pronhich, 2006)

ในช่วงใกล้สิ้นสุดสงครามเย็นนับเป็นปรากฏการณ์แรก ๆ ของกลุ่มประชาสังคมที่ก่อตัวขึ้น โดยเฉพาะกลุ่มต่อต้านคอมมิวนิสต์ในยุโรปตะวันออก ดังนั้นกุญแจหลักสำคัญที่ประชาสังคมส่งเสริมการเปลี่ยนผ่านประชาธิปไตย คือการส่งเสริมคุณลักษณะประชาธิปไตยโดยเริ่มต้นจากรากหญ้า (bottom-up) ที่เน้นการเคารพหลักการเท่าเทียมและหลักนิติรัฐ รัฐจึงไม่อาจใช้อำนาจกดขี่เหนือประชาชน หรือ ละเมิดสิทธิมนุษยชน รวมทั้งไม่อาจใช้อำนาจเกินขอบเขตที่รัฐพึงกระทำได้ภายใต้รัฐธรรมนูญ (Patrick, 1996) เพราะประชาสังคมยังเป็นหน่วยงานตรวจสอบการทำงานของรัฐบาล อันเป็นหน้าที่ประการสำคัญที่ทำให้ประชาธิปไตยตั้งมั่น

ประชาสังคมเป็นเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างพลเรือน กับรัฐบาลไม่ว่าจะเป็นรูปแบบเดินขบวน หรือการประท้วง เพื่อทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงรูปแบบทางการเมือง แนวทางการประท้วงปรากฏขึ้นใน ยุโรปตะวันออก และอดีตสหภาพโซเวียต รวมทั้งรัฐในแถบลาตินอเมริกา บทบาทประชาสังคมอาจ กระทำได้ในรูปแบบ การประท้วงอย่างรุนแรง หรือ เดินขบวนประท้วงโดยสงบ ในกรณีดังกล่าวนี้มัก เป็น ช่วงแรกของการเปลี่ยนผ่านเข้าสู่ประชาธิปไตย (โดยกระบวนการเปลี่ยนผ่านสรุปคร่าวๆ จาก งาน ของ ดังวาร์ท รัสเตว (Dunkwart Rustow) สตีแพน และลินซ์ (Stepan and Linz) รวมทั้ง อาจห์ (Agh)

กระบวนการเปลี่ยนผ่านอาจสรุปได้สามขั้นตอนการเปลี่ยนผ่านประชาธิปไตย **ขั้นตอนแรก** เป็นช่วงที่ฝ่ายอำนาจนิยมเผด็จการเริ่มอ่อนแอ อีกทั้งมีความตึงเครียดระหว่างฝ่ายรัฐบาลและฝ่ายตรงข้าม และในขั้นตอนนี้อาจกล่าวได้ว่าเป็นช่วงที่กลุ่มประชาสังคมจะขับเคลื่อนการเปลี่ยนผ่านได้อย่างรวดเร็ว **ขั้นตอนที่สอง** เป็นความสำเร็จของขั้นตอนที่หนึ่งที่สามารถทำให้กลุ่มเผด็จการล่มสลายลงได้ ในที่สุด และเริ่มต้นจัดตั้งโครงสร้างสถาบันในระบอบการเมืองแบบใหม่ โดยที่ขั้นตอนนี้สิ้นสุดเมื่อมีการเลือกตั้ง **ขั้นตอนสุดท้าย** ระบอบการเมืองแบบใหม่สามารถตั้งมั่นได้สำเร็จดังเช่น ในกรณี เปรูที่มี คลื่นการประท้วงก่อนการเปลี่ยนผ่านระหว่างปี ค.ศ.1977-1980 ซึ่งเป็นช่วงเวลาที่ระบอบเผด็จการ อ่อนแอมากที่สุด หรือในกรณีของโปแลนด์ สหภาพการค้า โซลิดาริตี (Solidarity) ก่อตัวโดยเป็นร่วม ใหญ่ของการรวมตัวฝ่ายต่อต้านรัฐบาลอีกหลายกลุ่ม เช่นกลุ่มนักศึกษา กลุ่มนักวิชาการ โดยในตอน แรกเป็นการเรียกร้องของคนทำงานในบริษัทบอลติก ชิปปาร์ด (Baltic Shipyards) ประกอบปัญหา ทางเศรษฐกิจตามนโยบายของ กีเร็ก (Gierek) ที่เป็นฉนวนปัญหาสำคัญที่ส่งผลต่อการเรียกร้อง ต่อต้านรัฐบาลคอมมิวนิสต์ เพื่อให้ได้มาซึ่งสิทธิที่เท่าเทียมกันในการเข้าถึงผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ รวมไปถึงการจัดตั้งรัฐสวัสดิการ (Prönhich, 2006)

โดยสรุป การขับเคลื่อนโดยพลังประชาชนเป็นอีกหนึ่งตัวแสดงสำคัญในการเปลี่ยนผ่าน ประชาธิปไตย โดยทำให้ฝ่ายอำนาจนิยมเผด็จการ ตระหนักว่าไร้ความชอบธรรมในฐานะเป็น ผู้ปกครองและจำเป็นต้องเปลี่ยนให้ระบอบทางการเมืองมีความเสรีมากขึ้น กลุ่มประชาสังคมที่มักจะ ดำเนินการด้านนี้ คือ ฝ่ายซ้าย ฝ่ายต่อต้านรัฐบาล ทั้งนี้แม้ว่าจะเปลี่ยนระบอบการปกครองไป กลุ่ม ประชาสังคม ยังแสดงบทบาทในการสร้างความเข้มแข็งให้กับประชาธิปไตยได้โดยการตรวจสอบการ ทำงานของรัฐ และแสดงจุดยืนการไม่เห็นชอบใช้อำนาจหน้าที่ไม่ถูกต้องของรัฐบาล เช่น การ ขับเคลื่อนโดยกลุ่มด้านสิทธิมนุษยชน กลุ่มรักษาสภาพแวดล้อม สภาพแรงงานทั้งในตัวเมืองและใน ชนบทหรือ กลุ่มสิทธิสตรี เป็นต้น

2.4.2. การลงนามหยุดยิง:เงื่อนไขก่อนการเปลี่ยนผ่านประชาธิปไตย

การลงนามข้อตกลงหยุดยิงในฐานะเงื่อนไขก่อนการเปลี่ยนผ่านประชาธิปไตย

ข้อตกลงหยุดยิง ก็กับการจัดการความขัดแย้งและ กระบวนการสันติภาพ

ข้อตกลงหยุดยิง ถือได้ว่าเป็นคุณลักษณะหนึ่งของการจัดการความขัดแย้ง (Conflict Management)(Chounet-Cambas, 2011, p. 9) เพราะข้อตกลงหยุดยิงจะทำให้ความขัดแย้งเบาบางหรือยุติลงไปชั่วคราว ซึ่งการทำให้ความขัดแย้งสงบลงรวมไปถึงการสร้างสันติภาพ (Peacemaking) เป็นกระบวนการหนึ่งของการจัดการความขัดแย้ง การจัดการความขัดแย้งหมายถึง กระบวนการจัดการกับความขัดแย้งเพื่อให้ลดปริมาณผลร้าย อันเกิดจากความขัดแย้งให้น้อยที่สุด ไม่ที่จะเป็นการดำรงความยุติธรรม การจัดสรรทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพและการสร้างความพอใจให้แก่คู่ความขัดแย้ง ทั้งนี้ การสร้างความร่วมมือระหว่างคู่ขัดแย้งจะนำไปสู่ผลลัพธ์ที่ดีในการแก้ไขความขัดแย้ง (Tjosvold, 1991) การลงนามข้อตกลงหยุดยิงจึงถือเป็นกระบวนการรูปแบบหนึ่งในการจัดการกับความขัดแย้งด้วยการสร้างความร่วมมือ และเจรจาสร้างความพอใจให้กับทั้งสองฝ่ายคู่ขัดแย้ง ทั้งนี้กระบวนการลงนามข้อตกลงหยุดยิงยังเป็น กระบวนการหนึ่งการสร้างสันติภาพ (Peacemaking) หมายถึง การกระทำที่นำคู่ศัตรูไปสู่การทำข้อตกลง หรือ ระงับความขัดแย้งตามแนวทางสันติ เป็นไปตามกฎบัตรสหประชาชาติมาตราที่หก(Reychler, 2010) ซึ่งจะเป็นหนทางหนึ่งที่ทำให้สงครามยุติลง

ความหมายของกระบวนการสันติภาพ กินต์และดาร์บี้ (Mac Ginty and Darby) ได้นิยามว่าเป็นการริเริ่มสร้างสันติภาพที่ถาวร ซึ่งมีความผูกพันระหว่างสองภาคีที่เป็นคู่ขัดแย้ง(Darby, 2008) ส่วน โฮล์มlund (Hoglund) อธิบายว่า กระบวนการสันติภาพสามารถแบ่งออกได้เป็นสองความหมายคือ ความหมายแบบแคบและแบบกว้าง โดยนิยามความหมายแบบแคบ ว่าเป็นการตกลงหยุดความขัดแย้งระหว่างสองฝ่าย จุดเน้นอยู่ที่คู่สงครามตกลงตัดสินใจสิ้นสุดความขัดแย้ง โดยหาทางออกในการแก้ไขปัญหาาร่วมกัน ส่วนอีกความหมายที่กว้างกว่า คือ ทศนคติของประชาชนในทุกระดับ ในระดับท้องถิ่น ระดับรัฐและระหว่างรัฐที่ร่วมกันเรียนรู้ แก้ไขความขัดแย้ง (Hoglund, 2004)ทั้งนี้ในงานของ อเคโบ (Akebo) กล่าวถึงบทบาทชนชั้นนำที่มีส่วนสำคัญในการริเริ่มข้อตกลงหยุดยิง (Akebo, 2016)

ในกระบวนการสันติภาพ ไม่ได้มีขั้นตอนแน่ชัดว่าจะต้องเดินทางไปเส้นทางเดียวกัน (Mac Ginty and Darby) กระบวนการสันติภาพประกอบด้วยสี่ขั้นตอนคือ 1) จุดเริ่มแรกของกระบวนการสันติภาพเมื่อเริ่มต้นขึ้น แล้วจะต้องสร้างบรรยากาศให้เหมาะกับการเริ่มต้นเจรจา 2) การเลือกประเด็นในการสื่อสาร ตลอดจน โครงสร้างหัวข้อและ เนื้อหาในการเจรจา รวมถึงบทบาทของผู้เป็น

ตัวกลางไกล่เกลี่ย และความรุนแรง(ที่อาจเกิดขึ้น)ระหว่างการเจรจา 3) การเตรียมเอกสารสำหรับการลงนามโดยที่จะต้องบรรจุ สาเหตุของความขัดแย้งและ ขั้นตอนสุดท้าย 4) การเพิ่มเติมตามข้อตกลงหยุดยิงตลอดจนการบูรณะหลังสงคราม เช่นกำหนดเขตปลอดทหาร และการส่งเสริมกระบวนการเปลี่ยนผ่านประชาธิปไตย เป็นต้น (Darby, 2001) ทั้งนี้ ข้อตกลงหยุดยิง อยู่ในองค์ประกอบทั้งสิ้นที่กล่าวมาข้างต้น โดยเน้นที่กระบวนการเจรจา(negotiation)และการลงนามเป็นส่วนสำคัญ ทั้งนี้ก่อนเริ่มต้นทั้งกระบวนการสันติภาพ การทำให้ทั้งสองฝ่ายตกลงยุติการประหัตประหารกันจึงเป็นขั้นตอนแรกที่สำคัญที่สุดแล้วจึงนำเข้าสู่กระบวนการเจรจาและลงนาม

การลงนามในข้อตกลงหยุดยิง เป็นการทำข้อตกลงที่กำหนดระหว่างฝ่ายรัฐบาลกับฝ่ายตรงข้ามรัฐบาล โดยมีเนื้อหาที่กำหนดโดยรัฐบาลเพื่อ ควบคุมและจำกัดการแข่งขันจากฝ่ายตรงข้าม รวมทั้งยังมีการกระจายผลประโยชน์ของกลุ่มอำนาจทางการเมืองภายใน ทั้งนี้การทำข้อตกลงหยุดยิงจะทำให้บ้างกลุ่มทางสังคมถูกควบคุม และจำกัดการมีส่วนร่วม ฉะนั้นการทำข้อตกลงหยุดยิงนอกจากจะสร้างบรรยากาศเสรีภาพและยังนำพาความกดดัน การแข่งขัน และการควบคุมที่มีต่อพรรคการเมือง และยังส่งผลให้ระดับการตั้งมั่นของประชาธิปไตยอ่อนแอ(Min & Oo, 2007)

การทำข้อตกลง หรือ “Pact “ โอ ดอนแนล และชมิเตอร์ (O'Donnell and Schmitter) นิยามว่าเป็น การเจรจาระหว่างฝ่ายรัฐบาล และฝ่ายตรงข้าม โดยจะมีความแน่นอนในความตกลงกัน แต่ไม่ได้อธิบายอย่างละเอียดในลักษณะ และกฎเกณฑ์การบริหารงานของรัฐบาล โดยจุดสำคัญคือทั้งสองฝ่ายจะรับประกันการได้ผลประโยชน์ร่วมกัน จากคำอธิบายดังกล่าวนี้ จะแยกออกเป็นสามส่วน คือ ส่วนการเจรจาต่อรอง ตัวแสดงที่สำคัญสองฝ่าย และประเด็นเรื่องอำนาจเปลี่ยนผ่านจากอำนาจนิยมไปยังประชาธิปไตย ซึ่งการทำข้อตกลงหยุดยิงเป็นคุณลักษณะที่ดี ที่ทำให้เกิดการเปลี่ยนผ่านประชาธิปไตยที่สามารถปฏิบัติได้ (O'Donnell & Schmitter, 1986)

แดน สเลเตอร์ (Dan Slater) กล่าวถึง ปัจจัยที่ส่งเสริมให้เกิดการเปลี่ยนผ่านประชาธิปไตย คือ สังคมการเมืองของความขัดแย้ง(contentious politics) ซึ่งหมายถึง สถานการณ์ทางการเมืองอันเนื่องมาจากความขัดแย้งและนำไปสู่ความรุนแรงขึ้นได้ โดยเป็นสถานการณ์ที่ไม่เกิดขึ้นเป็นประจำ เช่น การชุมนุม เรียกร้องจัดขึ้นกฎ กติกา ระเบียบของสังคม เดินขบวนประท้วงในประเด็นต่างๆ เช่น แรงงานประท้วงขึ้นราคาค่าจ้าง หรือ เรียกร้องเพิ่มวันหยุด เกษตรกรเรียกร้องการประกันราคาสินค้า ผลผลิตทางการเกษตร กลุ่มนักเรียนเรียกร้องเปลี่ยนแปลงทางการเมือง ความขัดแย้งทางการเมืองแบบนี้ขั้นต่ำคือทำลายความสงบสุข ส่วนขั้นสูงสุดคือ ทำให้เกิดการปฏิวัติทางสังคมได้ (Slater, 2010a, pp. 34-37)

ในการเปลี่ยนผ่านประชาธิปไตย ชนชั้นนำเป็นบุคคลหลักในการเปลี่ยนแปลง และเป็นพันธมิตรรัฐบาล โดยเฉพาะรัฐบาลที่ปกครองแบบเผด็จการอำนาจนิยม ชนชั้นนำในให้การสนับสนุนเงินลงทุนกับรัฐบาล โดยรัฐบาลทำหน้าที่รักษาสถานะทางการเมืองให้มีลักษณะนิ่ง เพื่อส่งเสริมธุรกิจของฝ่ายชนชั้นนำให้ดำเนินต่อไปได้ ความสัมพันธ์ทั้งสองฝ่ายมีลักษณะพึ่งพิงซึ่งกันและกัน เนื่องจากคุณลักษณะทางการเมืองอธิบายได้เช่นเดียวกับ คุณลักษณะที่ โทมัส ฮอบส์(Thomas Hobbes) อธิบาย สถานะธรรมชาติ “state of nature” ซึ่งกล่าวถึงมนุษย์มีเสรีภาพโดยสมบูรณ์ที่จะทำในสิ่งที่ต้องการโดยไม่ต้องขออนุญาตจากใคร เช่นกัน สถานการณ์ทางการเมืองแบบประชาธิปไตยยังไร้การควบคุมและยังไม่แน่นอน ซึ่งเป็นอุปสรรคต่อ การแสวงหากำไรของฝ่ายชนชั้นนำ รัฐบาลจึงแลกเปลี่ยนด้วยการรักษาความสงบ กับการสนับสนุนทางเศรษฐกิจจากชนชั้นนำ ดังนั้นการเมืองแบบอำนาจนิยมก่อนการเปลี่ยนผ่าน คือรูปแบบความร่วมมือระหว่างตัวแสดงหลัก รัฐบาลอำนาจนิยมและชนชั้นนำ ที่ยังคงผลประโยชน์ต่างตอบแทนซึ่งกันและกัน

สถานการณ์ความร่วมมือระหว่างผู้นำอำนาจนิยม และฝ่ายชนชั้นนำจะสั่นคลอนได้ เมื่อสถานการณ์การเมืองของความขัดแย้งที่รัฐบาลไม่อาจควบคุมได้ รัฐบาลเผด็จการต้องเข้ามาแทรกการกีดกันบางประการ เพื่อให้สถานการณ์กลับมาเป็นแบบเดิม มิฉะนั้นการสนับสนุนทางการเงินจากชนชั้นนำอาจมีการเปลี่ยนแปลงและยังอาจส่งผลกระทบต่อ การเปลี่ยนผ่านทางการเมืองให้เป็นระบอบอื่น ฉะนั้น ความร่วมมือระหว่างรัฐบาลเผด็จการ และฝ่ายชนชั้นนำอาจกล่าวได้ว่าเป็น **การทำข้อตกลง** เพื่อแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ระหว่างกัน ด้วยการสร้างค้ำประกันในการดำรงรักษาสถานะทางการเมืองให้สงบ เพื่อแลกเปลี่ยนด้วยการสนับสนุนเงินทุน ดังนั้นข้อตกลงหยุดยิงซึ่งอาจเรียกได้ว่าเป็นการปกป้องชนชั้นนำ ให้ปลอดภัยจากภัยวิกฤติทางการเมืองจึงเรียกได้ว่าเป็นการทำ **ข้อตกลงปกป้อง** (protection pact)

สเตเตอร์กล่าวถึงประเภทของชนชั้นนำประกอบด้วยสี่ประเภท เจ้าหน้าที่ระดับสูงของรัฐรวมทั้งตำรวจ เจ้าของธุรกิจและปัจจัยการผลิต ชนชั้นกลาง และผู้นำทางศาสนา ในกรณีของไทยที่เจ้าของธุรกิจและปัจจัยการผลิตกับนักการเมืองเป็นบุคคลคนเดียวคือ ทักษิณ ชินวัตร ผู้นำประเทศและใช้อำนาจเบ็ดเสร็จ ทำให้กลุ่มชนชั้นนำบางกลุ่มไม่เห็นด้วย และแยกตัวออกจากการให้ความร่วมมือ ทั้งนี้กลุ่มชนชั้นนำที่แยกตัวได้สั่นคลอนอำนาจรัฐบาลเผด็จการพรรคไทยรักไทย เป็นผลให้สถานการณ์การเมืองไทยเกิดความปั่นป่วนวุ่นวาย ในที่สุดทหารผู้เป็นตัวแสดงที่ทักษิณไม่อาจเจรจาด้วยได้ ก่อการรัฐประหารในปี ค.ศ. 2006 ด้วย เหตุผลของจับตัวทักษิณด้วยข้อหาทุจริตและฉ้อราษฎร์บังหลวง ทั้งยังริบสิทธินิติที่ทักษิณได้มาอย่างมิชอบ(Case, 2011)

หากการเมืองของความขัดแย้งปรากฏขึ้น แนวทางแก้ไขความรุนแรงเป็นไปได้หลายทาง เช่น การใช้ความรุนแรงเพื่อทำให้สถานการณ์สงบลงโดยเร็ว การจ่ายค่าตอบแทน หรือการแสดงตัวเชิงสัญลักษณ์ เป็นต้น การดำรงอยู่ของระบอบทางการเมืองยังอยู่ต่อไปด้วยเส้นทางสภาวะบังคับ (Path Dependent Effect) อันเกิดจากความไม่ต้องการเปลี่ยนแปลงทั้งทางสถาบันและในเชิงทัศนคติ สถาบันหรือระบอบแบบเดิมยังเป็นสิ่งที่เคยชินและหากเปลี่ยนแปลงจะสูญเสียมูลค่ามหาศาล (increasing returns)

เมื่ออำนาจเก่าไม่ต้องการเปลี่ยนแปลงระบอบจึงทำให้รัฐบาลเผด็จการทำหน้าที่ต่อต้านการปฏิวัติ (counterrevolution) ซึ่งสเตเตอร์อธิบายว่า จะเกิดขึ้นได้ในสามรูปแบบคือ แบบรัฐบาลยังคงมีอำนาจโดดเด่นครอบงำ (domination) ดังที่ปรากฏในพรรคอัมโน (United Malays National Organization:UMNO) แห่งมาเลเซีย และ พรรค (People Action's Party:PAP) แห่งสิงคโปร์ แบบที่สอง แบบแตกแยก (fragmentation) หมายถึงกลุ่มชนชั้นนำแตกแยกไม่ร่วมมือกับรัฐบาลเผด็จการดังในกรณีของประเทศไทยและฟิลิปปินส์ แบบที่สามทำให้เป็นทหาร (militarization) หมายถึง กลุ่มชนชั้นนำเป็นส่วนหนึ่งให้การสนับสนุนกับฝ่ายทหาร โดยที่รัฐเมียนมาจัดให้อยู่ในประเภทแบบที่สาม

ในกรณีของรัฐเมียนมา ยังคงพบการต่อสู้เพื่อปฏิวัติเปลี่ยนแปลงการปกครอง รัฐบาลจึงใช้ยุทธวิธี แบบทำให้เป็นทหาร (Militarization) สร้างความสัมพันธ์กับประชาชนในลักษณะ รัฐบาลเป็นทหาร และประชาชนเป็นศัตรู ด้วยยุทธศาสตร์การสร้างรัฐที่เน้นใช้ความรุนแรงและ การต่อสู้เพื่อรักษาความเป็นหนึ่งเดียวของรัฐ รวมทั้งสร้างให้ประชาชนคือศัตรู (Callahan, 2003) ในขณะที่ชนชั้นนำในพื้นที่ท้องถิ่นอื่น ๆ ของกลุ่มชาติพันธุ์ เป็นฝ่ายทำข้อตกลงหยุดยิง เพราะไม่อาจแน่ใจในสถานการณ์ความไม่สงบ ที่ปะทะกันอยู่ตลอดเวลา ทั้งนี้ทหารรัฐบาลเสนอข้อตกลงหยุดยิงเพื่อยุติสงครามกับฝ่ายกลุ่มชาติพันธุ์ จะเป็นการทำข้อตกลงหยุดยิงกับฝ่ายชนชั้นนำเท่านั้น เพราะทหารยังคงใช้ความรุนแรงแต่กับประชาชนกลุ่มชาติพันธุ์ โดยที่ผลประโยชน์ระหว่างชนชั้นนำและทหารยังคงอยู่ ซึ่งตรงข้ามกับเนื้อหาที่เสนอในข้อตกลงหยุดยิง เนื่องจากทหารเมียนมายังคงครองอำนาจนำ

ในขณะที่กลุ่มชนชั้นนำในพื้นที่เมืองหลวงมีความต้องการตรงกันกับกลุ่มชาติพันธุ์ คือไม่ต้องการสนับสนุนทหารให้ดำรงอำนาจนิยม (จากผลการเลือกตั้งในค.ศ.2015) ในทางกลับกัน ต้องการลดอำนาจทหาร เนื่องจากทหารเป็นกลุ่มที่สร้างความรุนแรง ใช้อำนาจบีบบังคับเพื่อรักษาฐานอำนาจนิยมของทหารอันไม่ชอบธรรมไว้ ทั้งนี้ทหารยังคงดำรงอยู่ต่อไปจากการสนับสนุนจากกลุ่มชนชั้นนำที่ ยังได้ประโยชน์บางกลุ่ม ซึ่งตรงข้ามกับอินโดนีเซียที่ทหารได้รับการสนับสนุนจากกลุ่มชนชั้นนำมากจนเป็นที่พอใจทำให้ทหารตัดสินใจไม่ยุ่งเกี่ยวทางการเมือง (Slater, 2011) ทั้งนี้การทำข้อตกลงหยุด

ยิ่งระหว่างทหารเมียนมากับกลุ่มชาติพันธุ์แต่ละกลุ่ม ปรากฏเนื้อหาในข้อตกลงหยุดยิงว่า มีความแตกต่างกัน เพื่อให้กลุ่มชาติพันธุ์รวมกันได้ยาก ส่วนชนชั้นนำของแต่ละกลุ่มชาติพันธุ์ยังได้รับการติดต่อจากฝ่ายทหารเพื่อผลประโยชน์ร่วมทางเศรษฐกิจ อันส่งผลดีต่อทหารให้มีอำนาจเข้มแข็งขึ้น และสร้างความอ่อนแอภายในกลุ่มชาติพันธุ์ กล่าวคือ สถาบันทหารเมียนมายังคงเป็นเส้นทางภาวะบังคับที่เปลี่ยนแปลงไปได้ยาก

การเปลี่ยนผ่านจากระบอบอำนาจนิยมมาเป็นประชาธิปไตย ยังคงเกิดได้หากวิกฤติทางการเมืองไม่อาจควบคุมได้อีกต่อไป กลุ่มชนชั้นนำเมื่อได้รับผลกระทบจากความรุนแรงทางการเมือง จนไม่อาจดำรงข้อตกลงปกป้องระหว่างผู้ปกครองอำนาจนิยมกับชนชั้นนำไว้ได้ และชนชั้นนำได้เปลี่ยนไปสู่การเอื้อประโยชน์ให้กับฝ่ายอื่น ๆ ในระบอบการเมืองแบบใหม่ ทั้งนี้ตัวชนชั้นนำโดยธรรมชาติมีความแตกแยกระหว่างกันโดยธรรมชาติ อันเนื่องจากเป็นลักษณะนิสัยของชนชั้นนำที่ผลประโยชน์มักเปลี่ยนแปลงอยู่เสมอและไม่ได้สร้างความเชื่อใจระหว่างกัน (Asseburg & Wimmen, 2016) คุณลักษณะดังกล่าวนี้ยังได้ส่งผลให้ชนชั้นนำ หวาดกลัวต่อการเปลี่ยนแปลงอันเกิดจาก ชนชั้นส่วนล่างที่ประท้วงผู้นำเผด็จการ โดยสรุป ความขัดแย้งระหว่างชนชั้นนำกับผู้นำเผด็จการ ย่อมส่งผลต่อข้อตกลงปกป้อง รวมถึงชนชั้นล่างรวมตัวประท้วงกดดันรัฐบาลให้ออกจากอำนาจ

2.4.3 ข้อตกลงหยุดยิงกับ ทุนนิยมหยุดยิง

แนวคิดการสะสมโดยการเลื้อยออกไป (Accumulation of Dispossession) นำมาประยุกต์ใช้ในการอธิบาย ลักษณะระบบเศรษฐกิจในความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มชาติพันธุ์ กับรัฐบาลกลางเมียนมา โดยที่รัฐบาลทหารทำข้อตกลงหยุดยิงและบุกเข้าไปยังดินแดนกลุ่มชาติพันธุ์โดยดูดซับทรัพยากรของกลุ่มชาติพันธุ์มาเป็นของฝ่ายรัฐบาล ซึ่งแนวคิดนี้เป็นส่วนต่อจากแนวคิดที่ เดวิด ฮาร์วีย์ (David Harvey) ตามแนวทางของมารกซ์มองโลกทุนนิยมที่ในที่สุดจะเกิดวิกฤต อันเนื่องจากการผลิตที่มากเกินไปจากการสะสม ลดต้นทุน และ ดูดซับทรัพยากรส่วนเกินเพื่อผลิตซ้ำให้ได้มาก จนกระทั่งแรงงานไม่อาจซื้อสินค้าที่ตัวเองผลิตได้ เนื่องจากถูกกดค่าจ้างแรงงาน จากนายทุนผู้มีอำนาจถือครองทรัพยากรเป็นผู้กำหนดวิธีการผลิต (mode of production) ส่งผลความสัมพันธ์ระหว่างแรงงานและนายทุนตกต่ำลง (Relation of Production)

จากการผลิตที่มากเกินไป ส่งผลให้เกิดความตกต่ำของผลกำไรจนไม่อาจขยายตัวต่อไปและ เป็นไปตามกฎ (Falling rate of Profit) อัตราผลกำไรลดน้อยลง เมื่อเป็นเช่นนี้ผู้ผลิตจึงขยายตลาดออกไปยังพื้นที่อื่น ๆ และดูดซับส่วนเกินทรัพยากรเหล่านั้นจากนอกอาณาบริเวณเดิม ๆ นำไปสู่คำอธิบายแนวทางดังกล่าวนี้ว่าเป็นระบบเศรษฐกิจแบบจักรวรรดินิยม (Harvey, 2004, pp. 63-87)

ในกรณีของเมียนมา แต่ละกลุ่มชาติพันธุ์ต่างมีความสามารถเข้าถึง ทรัพยากรที่มีมากมาย มหาศาลได้แตกต่างกัน เช่น เหมืองแร่ หยก หรือ อัญมณี เมื่อรัฐบาลทหารได้ลงนามทำข้อตกลงหยุดยิง กับกลุ่มชาติพันธุ์ ทำให้ทหารเข้าครอบครองทรัพยากรได้สะดวกมากขึ้น ในทางตรงข้ามกลุ่มชาติพันธุ์ กลับไม่สามารถครอบครองปัจจัยการผลิต ตลอดจนผลผลิตที่เคยได้ครอบครองมาก่อน การถอนตัว ของชนกลุ่มน้อยในกระบวนการผลิตที่เคยกระทำมาก่อน อาจเรียกได้ว่าเป็น การถดถอยของการ สะสมทรัพยากรชนกลุ่มน้อย เนื่องจากไม่มีแรงบันดาลใจในการผลิตเพราะยิ่งผลิตก็ไม่ได้ครอบครอง รัฐบาลเข้าครอบครองได้ทุกเมื่อภายใต้รัฐธรรมนูญ 2008 มาตราที่ 37 ว่าด้วย”สหภาพเป็นเจ้าของ สูงสุดเหนือดินแดน ทรัพยากรธรรมชาติทั้งหมด เหนือและใต้พื้นพิภพ เหนือและใต้พื้นผิวน้ำ รวมทั้ง ชั้นบรรยากาศ” (Ministry of Information, 2008) ฉะนั้นสิทธิการครอบครองพื้นที่และทรัพยากร เหนือพื้นที่เป็นของรัฐบาล

รูปแบบเศรษฐกิจของกลุ่มชาติพันธุ์ เมื่อได้ลงนามข้อตกลงหยุดยิงกับรัฐบาลประเทศเมียนมา ความสัมพันธ์ของทั้งคู่เป็นไปตามแนวทาง Frontier capitalism อันเป็นการดำรงระบบเศรษฐกิจ แบบทุนนิยมชายขอบ โดยที่รัฐบาลกลางดูดซับทรัพยากรธรรมชาติ โดยขยายมายังทรัพยากรที่อยู่ตาม ชายขอบของกลุ่มชาติพันธุ์ และส่งไปยังประเทศส่วนกลางเพื่อนำไปผลิตสินค้าเป็นหลักภายใต้ ความสัมพันธ์อันดีอันเกิดจากการลงนามหยุดยิงสำเร็จ รัฐบาลกลางเมียนมาอาจเกิดภาวะสินค้าที่ผลิต ล้นตลาด (overproduction) พร้อมทั้งต้องการหาแหล่งระบายสินค้าใหม่ๆ โดยที่ยังต้องการบีบให้ การผลิตสินค้ายังขับเคลื่อนต่อไปได้ อันเนื่องมาจากการชุดรีดส่วนเกินจากส่วนกลางอยู่ในอัตรา ลดลง ส่งผลให้เมื่อรัฐบาลกลางหันมาดูดซับทรัพยากรจากชายขอบ การพัฒนาส่วนกลางย่อมเติบโต ขึ้นอยู่พื้นที่เดียวและทวีช่องว่างความไม่เสมอภาคในการพัฒนาในพื้นที่ชายขอบมากขึ้น การสูญเสีย ทรัพยากรของกลุ่มชาติพันธุ์ นับเป็นการทำลายกลุ่มชาติพันธุ์ในมิติด้านเศรษฐกิจที่มีต่อรัฐบาล กลางโดยที่รัฐบาลกลางยังดำรงบทบาทเป็นผู้กดขี่ข่มเหง ไม่ใช่เพียงมิติทางการเมืองหากแต่ยัง ขยายมายังมิติทางเศรษฐกิจ

จากงานของไรเนอร์ อลินเซนเบอร์เกอร์ (Rainer Elinzenberger) ได้กล่าวถึงทุนนิยม เศรษฐกิจชายขอบอันเชื่อมโยงความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มชาติพันธุ์และรัฐบาลกลาง โดยศึกษาในกรณี พื้นที่ ผลิตนิคมเกิดที่ชายแดนชาติพันธุ์ชิน บริเวณเมือง MweTauang (Gullu Mual) ผู้เขียนได้อธิบาย ระบบเศรษฐกิจของเมียนมาว่า ก่อนหน้านี้ ก่อนการเข้าสู่ระบบทุนนิยมชายขอบพัฒนามาจากทุนนิยม ข้อตกลงหยุดยิง(Ceasefire Capitalism)(K. Wood, 2011)

โดยรูปแบบนี้มีขึ้นในยุคที่รัฐบาลทหารเริ่มเข้าสู่การเปลี่ยนผ่านให้มีความเสรีซึ่งปรากฏ อย่างเด่นชัดในนโยบายของประธานาธิบดี เทียน เซ่ง ไม่ว่าจะเป็นการปล่อยตัวนักโทษการเมือง นาง อองซานซูจีและบุคคลสำคัญอีกหลายๆ คน ทั้งยังเปิดอิสระสื่อมวลชนเพิ่มมากขึ้นกว่าเดิม และเสนอ การทำข้อตกลงหยุดยิงกับกลุ่มชาติพันธุ์ไม่ว่าจะไปแบบทวิภาคีหรือพหุภาคี ทั้งนี้ข้อตกลงหยุดยิง

ไม่ได้นำเสนอแค่เพื่อยุติความรุนแรงระหว่างรัฐบาลกลางและกลุ่มชาติพันธุ์ แต่ยังทำให้เปิดโอกาสให้รัฐบาลกลางรื้อกล้า บุกรุกยึดทรัพยากรของกลุ่มชาติพันธุ์เพิ่มมากยิ่งขึ้นกว่าก่อนทำข้อตกลงหยุดยิง การปะทะกันระหว่างสองฝ่ายเป็นอุปสรรคต่อการเข้าถึงทรัพยากร

วุฒิสภาฯ ทูนิยมข้อตกลงหยุดยิง โดยอธิบายการเสนอข้อตกลงหยุดยิงของรัฐบาลทหาร เมียนมาทำให้รัฐบาลทหารเข้าถึงทรัพยากรธรรมชาติของกลุ่มชาติพันธุ์ที่ลงนามหยุดยิงด้วย ไม่ว่าจะ เป็นพลังงานน้ำ ไม้ หยกหรืออำพัน ทั้งนี้ทหารยังได้ให้ชนชั้นของกลุ่มชาติพันธุ์เข้ามาลงทุนร่วมกับ รัฐบาลทหาร ดังนั้นการลงทุนร่วม ในลักษณะนี้ทำให้ชนชั้นและทหารจับมือกันได้ ส่วนกลุ่มชาติพันธุ์ รากหญ้าต้องอดทนต่อการถูกช่วงชิงทรัพยากร

นอกจากนั้นความร่วมมือในด้านทรัพยากรยังขยายไปยังประเทศเพื่อนบ้านที่เข้ามาลงทุนยัง ประเทศเมียนมามากยิ่งขึ้น เพื่อขยายเส้นทางสายไหมเส้นใหม่ (New Silk Road) ที่เชื่อมต่อถนนที่มาจากจีน ภายใต้นโยบายหนึ่งแถบหนึ่งเส้นทาง “one belt one road” โดยการลงทุนของจีนมายัง ดินแดนกลุ่มชาติพันธุ์เพื่อดูดซับทรัพยากร ก๊าซธรรมชาติ และน้ำมัน การขนส่งและ โครงสร้างพื้นฐาน เช่น ถนน ไฟฟ้าพลังงานน้ำ เป็นต้น จีนไม่ได้ให้ความร่วมมือกับรัฐบาลทหารเท่านั้น จีนยังเข้ามาติดต่อกับกลุ่มชาติพันธุ์เป็นการส่วนตัวส่งผลให้กลุ่มชาติพันธุ์มีความเข้มแข็งทางเศรษฐกิจมากขึ้นและไม่เชื่อ ในความสัมพันธ์อันดีกับรัฐบาลเมียนมาผ่านการทำข้อตกลงหยุดยิงและยุติข้อตกลงหยุดยิงในที่สุด ฉะนั้นการลงทุนจากต่างประเทศส่งผลเสียต่อความร่วมมือระหว่างรัฐบาลทหารและชาติพันธุ์ หรือ อาจกล่าวได้ว่า ประเทศไม่มีความปึกแผ่นเดียวกัน การเข้ามาของประเทศที่เข้ามาลงทุนเป็นตัวแปร สำคัญต่อการดำรงรักษาสันติภาพหรือหันมาเป็นปฏิปักษ์ ปัจจัยจากภายนอกเช่น จีนกลับยิ่งสร้าง การแข่งขันและความรุนแรงในการแย่งชิงทรัพยากรนำไปสู่ความรุนแรงระหว่างรัฐบาลทหารกับกลุ่ม ชาติพันธุ์มากยิ่งขึ้น

วุฒิสภาฯ ทูนิยมข้อตกลงหยุดยิง ว่าเป็นกิจกรรมทางเศรษฐกิจโดยต้องมีปัจจัยโดยนัก ธุรกิจต่างชาติเข้ามาลงทุนกับกลุ่มชาติพันธุ์ ซึ่งมีผลต่อข้อตกลงหยุดยิงที่จะดำเนินต่อไปหรือจบสิ้นลง ด้วยความแข็งแกร่งทางเศรษฐกิจที่เพิ่มขึ้นของกลุ่มชาติพันธุ์ที่ได้รับจากการเข้ามาลงทุน ในขณะที่ รัฐบาลทหารก็ได้รับผลประโยชน์ในฐานะเป็นตัวแสดงหลักทรัพยากรผ่านหน่วยงานของรัฐเช่นสมาคม ผู้ค้าไม้แห่งเมียนมา (Myanmar Timber Merchants Association) ซึ่งเป็นสมาคมที่รับไม้มาจาก (Myanmar Timber Enterprise :MTE) บริษัทไม้แห่งเมียนมาโดยมีรัฐบาลเมียนมาและพวกพ้องเป็นเจ้าของและบริหารหลัก โดยที่รัฐบาลจะได้รับค่าสัปทานจากและผูกขาดการซื้อขายไม้จากพ่อค้าไม้ราย ใหญ่ ทั้งนี้ยังรวมถึงยาง และทรัพยากรบนดินแดนอื่นๆ ที่สามารถพัฒนายังดินแดนกลุ่มชาติพันธุ์เช่น พลังงาน ไฟฟ้าและเหมืองแร่ แต่ไม่ส่งผลดีทั้งการสร้างสันติภาพกับกลุ่มชาติพันธุ์และการพัฒนา เศรษฐกิจระยะยาว

ข้อคิดนำพิจารณาคือความรัดกุมของรัฐบาลทหารที่ก่อนปี ค.ศ. 2006 เป็นปีที่รัฐบาลยังไม่ได้ทำข้อตกลงการค้าชายแดนกับจีน รัฐบาลเมียนมาถือว่าการค้าชายแดนทุกชนิดผิดกฎหมาย จนกระทั่งข้อตกลงการค้าชายแดนเมียนมา-จีนบรรลุ ผ่านความร่วมมือมาตรการจัดการชั่วคราว ไม้ และแร่ธาตุระหว่างเมียนมาและจัดหัตถุยนาน (Interim Measure to Manage Timber and Mineral Cooperation between Myanmar and Yunnan Province) ลงนามในวันที่ 11 พฤษภาคม 2006 ทำให้การค้าทุกชนิดต้องผ่านการตรวจสอบโดยรัฐบาล ยกเว้นการค้าในพื้นที่ที่กลุ่มชาติพันธุ์ควบคุม(Controlled area) ข้อตกลงนี้ทำให้การขนส่งสินค้าข้ามชายแดนทางพื้นดินเป็นการกระทำผิดกฎหมาย กฎหมายอนุญาตให้ต้องขนส่งขึ้นเรือฝิ่งทะเลอันดามันมา ส่วนสินค้าจากจีนด้านตะวันออก ต้องผ่านจุดตรวจสอบการนำเข้าและส่งออกไม้ภาคพื้นดิน ทั้งนี้ยังมีการให้สัมปทานการส่งออกไม้เฉพาะบางบริษัทที่ใกล้ชิดกับรัฐบาล การลักลอบให้สิทธิพิเศษเฉพาะกลุ่มสมาชิกพ่อค้าไม้ (Myanmar Timber Merchants Association: MTMA) และ ออกกฎหมาย Wasteland Law ที่อนุญาตให้นักลงทุนชาวต่างชาติเข้ามาลงทุนเพื่อพัฒนาด้านเศรษฐกิจโดยไม่ต้องจ่ายค่าธรรมเนียมใดๆ จะเห็นได้ว่ารัฐบาลเมียนมาได้รุกคืบเข้ามาจัดสรรพื้นที่ดินของกลุ่มชาติพันธุ์ หรือ กระบวนการทำให้เป็นเมียนมา (Burmanization) แนวทางที่กล่าวมานี้ส่งผลต่ออิทธิพลทางดินแดนของเมียนมาที่เปลี่ยนแปลงไป ลดอำนาจจัดการพื้นที่ที่สืบทอดกันมานาน อันส่งผลเต็มเชื้อไฟให้ความขัดแย้งต่อกลุ่มชาติพันธุ์

การทวงคืนทรัพยากรของกลุ่มชาติพันธุ์ ในหลายๆ รูปแบบ ประกอบด้วย การจัดตั้งเขตพื้นที่ควบคุมโดยกลุ่มชาติพันธุ์ (Controlled-area) ให้ความร่วมมือกับนักลงทุนเอกชนจีนที่เข้ามาติดต่อโดยไม่ผ่านรัฐบาล รวมถึงยุติข้อตกลงหยุดยิง อันส่งผลต่อการทำข้อตกลงหยุดยิงในระดับพหุภาคีหรือข้อตกลงหยุดยิงทั้งประเทศ อีกทั้งกระบวนการเจรจาเพื่อสันติภาพไม่บรรลุผลสำเร็จ รัฐบาลเป็นอีกตัวอย่างของรัฐที่สามารถทวงคืนดินแดน(K. Wood, 2011)

ความร่วมมือที่ได้รับจากกลุ่มชาติพันธุ์ที่ลงนามข้อตกลงหยุดยิงได้ส่งผลให้ การพัฒนาเศรษฐกิจของเมียนมาไม่ได้ส่งผลดีในภาพรวมทั้งประเทศ เป็นแต่เพียงส่งเสริมให้รัฐบาลมีโอกาสในทางธุรกิจเพิ่มมากขึ้น (K. Wood, 2011) จากการฉกฉวยทรัพยากรจากพื้นที่ของกลุ่มชาติพันธุ์ โดยทหารเข้ามาเป็นตัวกลาง (broker) กับชนชั้นนำหรือเหล่าทหารของกลุ่มชาติพันธุ์ในการทำธุรกิจร่วมกัน โดยชนชั้นนำและทหารของกลุ่มชาติพันธุ์ต้องลงนามข้อตกลงหยุดยิงเป็นการตอบแทน ทั้งยังกำหนดนโยบายรองรับการลงทุนจากต่างชาติให้เข้ามาลงทุนร่วมกับรัฐบาล นอกจากนั้นรัฐบาลกลางยังเสนอยกพื้นที่บางส่วน(Land concession)กับกลุ่มผู้นำชาติพันธุ์(K. Wood, 2011) ในอีกแง่มุมหนึ่งกลุ่มนักลงทุนชาวต่างชาติมีความสามารถเจรจากับกลุ่มชาติพันธุ์โดยตรง ซึ่งแนวทางดังกล่าวนี้ส่งผลให้เศรษฐกิจของกลุ่มชาติพันธุ์เติบโตขึ้น เป็นเหตุให้ชะลอกระบวนการลงนามข้อตกลงหยุดยิงระหว่างรัฐบาลทหารและกลุ่มชาติพันธุ์ สำหรับนักลงทุนชาวไทยได้รับข้อเสนอจากรัฐบาลเมียนมาให้

ร่วมลงทุนมากิจการท่อส่งก๊าซ ยาดาน่า (Yadana Pipelines) ส่งผ่านจากทะเลอันดามันมายังประเทศ ทวายและเข้าสู่ไทย (Einzenberger, 2018, pp. 13-34)

ไรเนอร์ (Rainer) นิยาม “ทุนนิยมชายขอบ” เป็นการใช้อำนาจบีบบังคับโดยรัฐบาลทหาร ทำให้เหล่ากลุ่มชาติพันธุ์ต้องสละทรัพยากรของเหล่าชาติพันธุ์ที่อาศัยอยู่ตามชายขอบ เนื่องจากหลัง ลงนามหยุดยิง รัฐบาลเข้าช่วงชิงทรัพยากรได้ทุกเมื่อ โดยปกติแล้ว พื้นที่ชายขอบก่อนลงนาม ข้อตกลงหยุดยิง เป็นพื้นที่ที่มีการปะทะกันระหว่างกลุ่มชาติพันธุ์กับรัฐบาลทหาร เมื่อรัฐบาลทหาร บรรลุข้อตกลงหยุดยิงกับกลุ่มชาติพันธุ์ ทรัพยากรของกลุ่มชาติพันธุ์ที่รัฐบาลเคยต้องใช้กำลังต่อสู้แย่งชิง ก็สามารถได้มาโดยไม่ต้องต่อสู้ แน่นอนว่าบางกลุ่มชาติพันธุ์ไม่เห็นด้วยกับการใช้อำนาจของรัฐบาล ทหารภายหลังการยุติข้อตกลงหยุดยิง ซึ่งข้อตกลงหยุดยิงกลายเป็นเครื่องมือต่อรองทางอำนาจ ทางการเมืองและเศรษฐกิจที่สำคัญระหว่างกลุ่มชาติพันธุ์และทหาร

ไรเนอร์ (Rainer) ศึกษาประเด็นเรื่องทุนนิยมชายขอบและผลทางการเมืองในการเปลี่ยน ผ่านประชาธิปไตย โดยเขาพบว่าคนในท้องถิ่นแสดงพลังไม่อาจละทิ้งทรัพยากรธรรมชาติ โดยยุติ ข้อตกลงหยุดยิงและเข้าสู่การปะทะกับรัฐบาลกลาง ทั้งนี้ไรเนอร์ ศึกษาผลกระทบการต่อรองอำนาจ ทางการเมืองในพื้นที่ของกลุ่มชาติพันธุ์จีน ที่มีทรัพยากรผลิตนิเกิลโดยที่กำลังการผลิตมีมูลค่ามากใน ช่วงเวลาเดียวกับที่ราคานิเกิลในตลาดโลกเพิ่มสูงขึ้นมากถึง 20,000 เหรียญสหรัฐต่อตัน เนื่องจากกลุ่มชาติพันธุ์จีนลงนามข้อตกลงหยุดยิงในปี ค.ศ. 2012 ทำให้บริษัทของจีน North Mining Investment Company เข้ามาร่วมลงทุนกับรัฐบาลทหารในนาม Asia Guiding Star Services Company Limited (AGS) โดยรัฐมนตรีเหมืองแร่ निकเกิด องค์กรแนวร่วมแห่งชาติจีน (Chin National Front) แสดงความกังวลผลเสียต่อระบบนิเวศวิทยาและการดำรงชีวิตของชนชาติจีน (Einzenberger, 2018, p. 22)

ในกรณี จีน รัฐมนตรีเหมืองแร่ निकเกิด ได้รับแรงกดดันจากรัฐบาลที่จะเข้ามาลงทุนในพื้นที่ ของรัฐจีน ซึ่งกลุ่มชาติพันธุ์จีนมีความตื่นตัวทางการเมือง จึงได้ทำแบบสอบถามไปยังคนในชุมชนใน กรณีการทำเหมืองแร่ निकเกิด โดยผลการตอบแบบสอบถามผลคือ คนในชุมชนเห็นด้วยกับการร่วม ลงทุนเฉพาะกับกลุ่มประเทศประชาธิปไตย ดังนั้นหากร่วมลงทุนกับจีนจะขัดแย้งต่อเสียงส่วนใหญ่ ทั้งนี้โฆษกสภาผู้แทนราษฎร ฉวี มานท์ (Shwe Mann) ยืนยันการดำเนินโครงการเหมืองแร่ निकเกิดจะ ไม่ทำลายวิถีชีวิตของคนจีน หากแต่กลุ่มชาติพันธุ์จีนยังมีความตื่นตัวทางการเมืองมากยิ่งขึ้นด้วยจัดตั้ง กลุ่มเคลื่อนไหวต่อต้านการลิดรอนที่ดินหรือเหมืองแร่ของชาวจีน ในที่สุดไม่สามารถต่อรองกับ รัฐมนตรีเหมืองแร่ของรัฐบาลกลางได้ในการจัดสรรเหมืองแร่ แต่โครงการนี้ได้ถอนการผลิตออกไปใน ปี ค.ศ.2017เนื่องจากราคานิเกิลโลกลดลง ต่ำกว่า 10,000 เหรียญสหรัฐ (Einzenberger, 2018, p. 23) อย่างไรก็ตามพื้นที่ดังกล่าวไม่ปลอดภัย ด้วยการนิยามว่าเป็น “พื้นที่รกร้างว่างเปล่า” เนื่องจากไม่ได้

รับการคุ้มครองทางกฎหมาย หากจะได้รับการคุ้มครอง กลุ่มชาติพันธุ์อื่นต้องเพาะปลูกบนพื้นที่ตัวเอง อย่างสม่ำเสมอและ ละเว้นการทำอะไรเลื่อนลอยอันส่งผลให้ที่ดินมีลักษณะรกร้างว่างเปล่า

ปิ่นแก้วนิยามทุนนิยมชายขอบ (Frontier Capitalism) จากงานศึกษาการเข้ามาลงทุนขยายพื้นที่ทำยางของนักลงทุนเวียดนามยังชายแดนทางตอนใต้ของลาว บริเวณ แขวงจำปาศักดิ์ โดย ปิ่นแก้ว ศึกษากระบวนการขยายพื้นที่ทำยางในบริเวณทางตอนใต้ของลาว ผ่านการเจรจา เนื่องจากพื้นที่บริเวณชายแดนในนิยามว่า Frontier มีความได้กว้างใหญ่และสามารถขยายออกไปได้ เมื่อเปรียบเทียบกับคำว่า Border ความหมายอยู่ที่เส้นแบ่งเขตแดน ฉะนั้นพื้นที่บริเวณชายแดนจึงมองได้ว่าเป็นพื้นที่ที่มีพลวัตการขับเคลื่อนสูง และอยู่ห่างไกลจากอำนาจรัฐ โดยที่ลาวเคยประสบภาวะวิกฤติเศรษฐกิจในปี ค.ศ. 1970 ฉะนั้นพื้นที่บริเวณชายแดนอันอยู่ใกล้พิน การพัฒนาจากส่วนกลางยังไม่ครอบคลุม โดยเฉพาะเขตจำปาศักดิ์ ของประเทศลาวกับ บริเวณ Dak Lak ของเวียดนาม จากจุดเชื่อมต่อบริเวณดังกล่าว ทำให้นักลงทุนชาวเวียดนามให้ความสนใจเข้ามาร่วมลงทุน รวมทั้งรัฐบาลกลางยังสนับสนุนให้บริษัทต่างชาติเข้ามาลงทุน โดยเขตบริหารส่วนจังหวัดดำเนินการได้เอง เพื่อทำให้เกิดผลประโยชน์ในพื้นที่ บริเวณชายแดนมากกว่ารอการพัฒนาจากส่วนกลาง ที่กล่าวมานี้จึงนำไปสู่การสร้างความร่วมมือระหว่างประเทศไม่เฉพาะในทางเศรษฐกิจและยังส่งผลบในทางสังคมที่จะต้องถูกทำลายในทางนิเวศวิทยา หรือ ความท้าทายต่อการรวมตัวกันของคนในพื้นที่(Laungaramsri, 2012, pp. 455-466)

แม้ทุนนิยมชายขอบจะส่งผลเสียต่อเศรษฐกิจและสภาพแวดล้อมของรัฐ แต่สถานะเช่นนี้กลับส่งผลบวกในทางการเมือง การสร้างโรงเรียนขึ้นในพื้นที่รัฐกาเลย์ (Kalay) ประกอบกับกลุ่ม สิทธิมนุษยชน และหน่วยงานประชาสังคม ในนามกลุ่มสังเกตการณ์ทรัพยากรธรรมชาติดินแดนจีน Chin Land Natural Resource Watch group ที่สอดส่องผลกระทบในการทำเหมืองแร่ต่อสภาพแวดล้อม ในขณะที่ความกลัวต่อการสูญเสียอำนาจทางเศรษฐกิจให้กับรัฐบาลกลาง ประกอบกับความรุนแรงที่เหมือง Letpadaung ทำให้กลุ่มชาวนา พระ และประชาชนจัดตั้งขบวนการเคลื่อนไหวต่อต้านการควมรวมดินแดนและทรัพยากรโดยรัฐบาลกลาง ความร่วมมือดังกล่าวพร้อมกับกลุ่มประชาสังคม ได้กระตุ้นบรรยากาศตื่นตัวทางการเมืองให้กับประชาชนจีน หันมาตระหนักสร้างความสำเร็จต่อบทบาทรัฐที่กระทำ ความรุนแรงกับประชาชน โดยมีการจัดตั้งสถาบันทางการเมือง เช่นพรรคการเมือง และจัดการประชุมระหว่างนักลงทุนชาวจีนกับกลุ่มประชาสังคมจีนในนาม กลุ่มสังเกตการณ์ทรัพยากรธรรมชาติดินแดนจีน “Chin Land Natural Resource Watch Group “

2.5 กรอบหลักในการวิเคราะห์ ผลจากการทำข้อตกลงหยุดยั้งต่อรัฐกลุ่มชาติพันธุ์ทั้งสองกลุ่ม

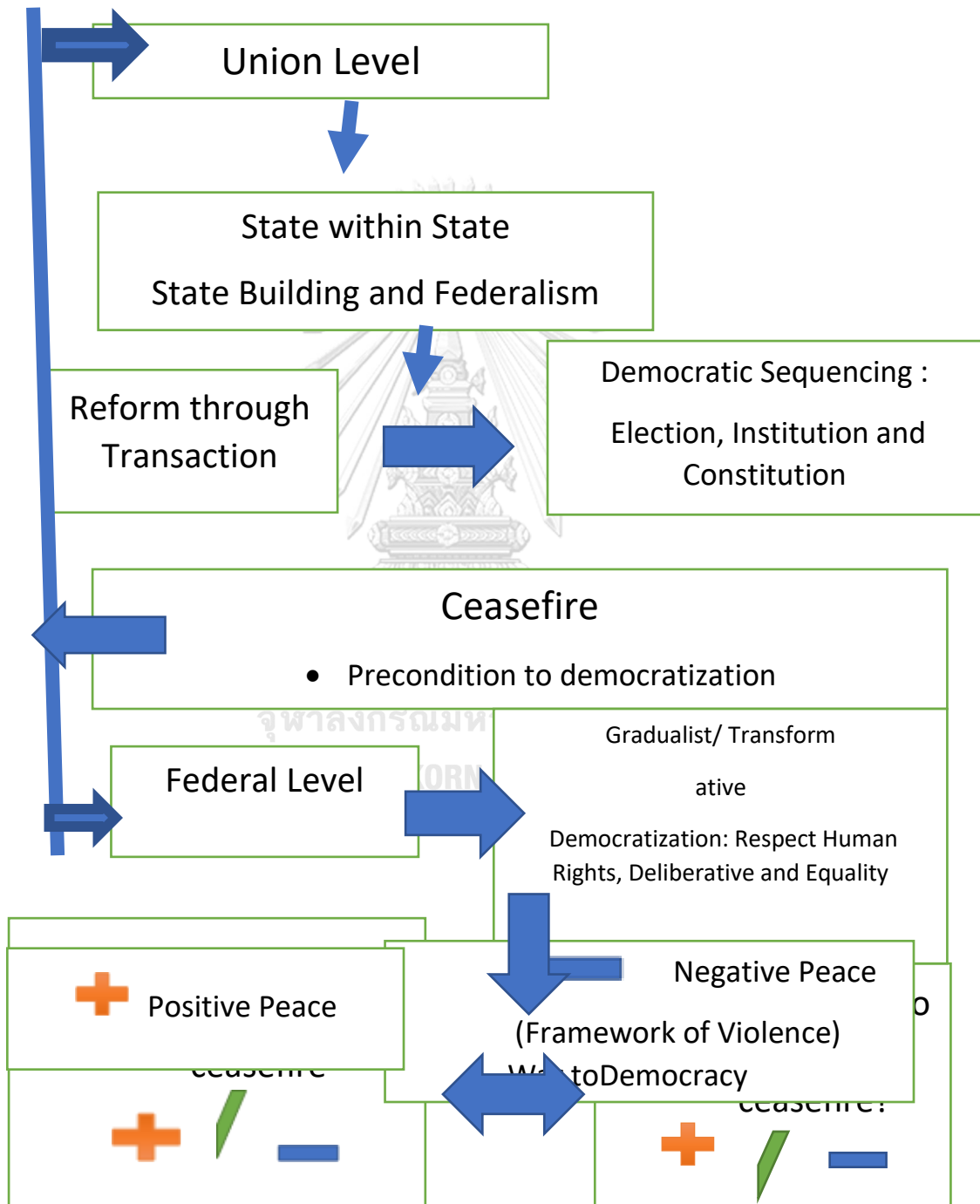
ในกระบวนการเปลี่ยนผ่านประชาธิปไตย การทำข้อตกลงหยุดยั้งเป็นจุดเริ่มต้นนำไปสู่การเจรจา จัดประชุม และพบปะกันอย่างสม่ำเสมอระหว่างคู่สงคราม ซึ่งขั้นตอนต่อไปหากทั้งสองฝ่าย

ยังคงร่วมมือกันยุติสงครามระหว่างกันได้อย่างต่อเนื่อง และเข้าสู่กระบวนการเปลี่ยนผ่านประชาธิปไตยที่สนับสนุนหลักการประชาธิปไตย การเคารพภายใต้หลักนิติรัฐและจัดตั้งสถาบันทางการเมือง และนำไปสู่การเลือกตั้งทั่วไป จนได้ตัวแทนซึ่งเป็นเสียงส่วนใหญ่จัดตั้งรัฐบาล

แต่ทว่ากระบวนการที่กล่าวมานี้ ไม่ง่ายตาย และ มักถูกท้าทายด้วยการกลับเข้าสู่สงครามอีกครั้ง หากการเจรจาไม่อาจบรรลุผลประโยชน์ร่วมกันของทั้งสองฝ่ายได้สำเร็จ รวมทั้งการเปลี่ยนผ่านประชาธิปไตย ที่เพิ่งได้เริ่มต้นขึ้นยังทำให้เกิดความขัดแย้งหรือความรุนแรงได้ เช่น การละเมิดสิทธิความเป็นพลเมือง การกีดกันการสมัครรับเลือกตั้ง ซึ่งนำไปสู่ความรุนแรงจากฝ่ายที่รู้สึกว่าจะไม่ได้รับความยุติธรรม เป็นต้น

เมื่อการเปลี่ยนผ่านสู่ประชาธิปไตยไม่อาจดำเนินการตามกระบวนการ(Democratic Sequencing)ประชาธิปไตยตามแบบตะวันตกคือ จัดตั้งสถาบันทางการเมือง หรือหลักการนิติรัฐ ซึ่งประชาชนต้องตระหนักในเสรีภาพและความเท่าเทียมกัน มิฉะนั้น การเปลี่ยนผ่านตามแบบกระบวนการมักเผชิญกับปัญหา ส่วนการเปลี่ยนผ่านตามแนวทางค่อยเป็นค่อยไป (Gradualist/transformative Approach)เน้นที่ลักษณะทางวัฒนธรรมและสังคม เช่น วัฒนธรรมของสังคมเดิมฝังตรึงค่านิยมความเท่าเทียมกันหรือสิทธิมนุษยชน มาก่อน แล้วจึงเรียนรู้กระบวนการเลือกตั้ง หรือการร่างรัฐธรรมนูญ การกำหนดกฎหมาย เป็นต้น ทั้งนี้แนวทางการเปลี่ยนผ่านอย่างค่อยเป็นค่อยไปได้ส่งผลดี ในการจรรโลงสันติภาพ เนื่องจากการเปลี่ยนผ่านประชาธิปไตยอย่างค่อยเป็นค่อยไปได้เคารพต่อวัฒนธรรมเดิม ไม่ทำลาย ถอนรื้อ โครงสร้าง และวัฒนธรรมแบบเดิม และยังไม่จำเป็นต้องจัดตั้งสถาบันทางการเมือง ตามแบบประชาธิปไตยโดยทันที หากแต่ปล่อยให้ สังคมค่อยๆ เรียนรู้อย่างเข้าใจ

กรอบการวิเคราะห์ที่ได้นำเสนอในบทนี้ ได้ทำการสังเคราะห์แนวคิดที่ได้นำเสนอมาก่อนหน้านี้ในตอนต้นของบทเพื่อศึกษาความสัมพันธ์ของการทำข้อตกลงหยุดยิง (ระหว่างกลุ่มชาติพันธุ์และรัฐบาล) กับการเปลี่ยนผ่านประชาธิปไตย



ข้อตกลงหยุดยิงในฐานะเป็นเงื่อนไขหนึ่งก่อนการเปลี่ยนผ่านประชาธิปไตย (Pre-condition to democracy) เช่นเดียวกันเงื่อนไขด้านอื่น ๆ อาทิ สภาพสังคมวัฒนธรรม การพัฒนาทางเศรษฐกิจ และหลักการประชาธิปไตยที่เน้นการมีส่วนร่วมทางการเมือง การเสนอข้อตกลงหยุดยิงเป็นอีกหนึ่งเงื่อนไขทำให้ยุติความขัดแย้ง และหันมาเจรจากันอย่างสันติ จนนำไปสู่การเปลี่ยนผ่านประชาธิปไตย การเสนอข้อตกลงหยุดยิงเป็นกระบวนการสันติภาพ เนื่องจากเป็นการจัดการความขัดแย้งตามแนวทางสันติ ด้วยการเจรจาและสร้างพันธมิตรยุติการสู้รบ อันส่งผลต่อการส่งเสริมการเปลี่ยนผ่านประชาธิปไตย อย่างไรก็ตามข้อตกลงหยุดยิงเพียงอย่างเดียวไม่อาจทำให้ประชาธิปไตยตั้งมั่นได้ ปัจจัยส่งเสริมหลักการประชาธิปไตย ที่ไม่ใช่แค่มีรัฐธรรมนูญและการเลือกตั้ง หากแต่ปัจจัยด้านสังคม วัฒนธรรมและเศรษฐกิจยังมีบทบาทสำคัญ

ในรัฐสหพันธรัฐที่การเปลี่ยนผ่านประชาธิปไตยโดยแบ่งออกเป็นสองประเภทคือ ระดับสหภาพและระดับมลรัฐ ดังเช่นกรณีสหภาพเมียนมา ระดับการวิเคราะห์การเปลี่ยนผ่านประชาธิปไตยจึงต้องสังเคราะห์กรอบแนวคิดในสองระดับคือ ระดับสหภาพเมียนมา และระดับรัฐกลุ่มชาติพันธุ์

ในระดับสหภาพ การเปลี่ยนผ่านประชาธิปไตยเป็นการเปลี่ยนผ่านจากระบบอำนาจนิยมไปสู่ประชาธิปไตยโดยเป็นปฏิบัติการทั้งการใช้ความรุนแรงและการใช้แนวทางสันติวิธี การเสนอข้อตกลงหยุดยิงโดยรัฐบาลจึงเป็นการยินยอมให้มีการเปลี่ยนผ่านโดยไม่ใช้กำลัง (Transition through Transaction) และในกรณีของรัฐบาลสหพันธรัฐ เมื่อจะเปลี่ยนผ่านประชาธิปไตยจึงต้องเจรจากับฝ่ายรัฐบาลมลรัฐ

ในกรณีสหภาพเมียนมา ผู้นำรัฐบาลเสนอข้อตกลงหยุดยิงกับฝ่ายกลุ่มชาติพันธุ์ เป็นการส่งเสริมความเป็นประชาธิปไตย ตามแนวประชาธิปไตยตามลำดับขั้นตอน (Democratic Sequencing) ซึ่งเป็นการจัดตั้งสถาบันทางการเมือง ศาลยุติธรรม จัดการเลือกตั้ง บังคับใช้รัฐธรรมนูญ และการลงนามข้อตกลงหยุดยิง เพื่อทำให้การเปลี่ยนผ่านประชาธิปไตยเป็นไปได้ นอกจากการเปลี่ยนผ่านประชาธิปไตยจากการสนับสนุนโดยรัฐ ลักษณะของรัฐก่อนเปลี่ยนผ่าน มีส่วนสำคัญเช่น รัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งไม่ได้เป็นรัฐบาลที่มีอำนาจการตัดสินใจในนโยบายของรัฐ (State within state) การคงอำนาจทหารไว้ในพื้นที่ทางการเมือง ซึ่งการคงอำนาจทหารไว้ในพื้นที่ทางการเมือง ยังเป็นการสืบทอดวัฒนธรรมทางการเมืองที่ปกครองโดยทหาร ทั้งยังเป็นนโยบายการสร้างรัฐ(State Building)หลังได้รับเอกราชให้ดำรงบทบาททหารเพื่อทำให้รัฐที่มีลักษณะความ

หลากหลายทางชาติพันธุ์อยู่ร่วมกันได้ ในลักษณะที่รัฐบาลสามารถควบคุมได้ อย่างไรก็ตามข้อเรียกร้องของกลุ่มชาติพันธุ์ที่ต้องการสิทธิปกครองตัวเองได้ โดยไม่ต้องแบ่งแยกออกเป็นรัฐเดี่ยว กล่าวคือต้องการให้รัฐสหภาพเมียนมาปกครองแบบสหพันธรัฐ(Federalism) หากรัฐบาลทหารไม่ยอมลดบทบาทในทางการเมือง และไม่รับฟังเสียงส่วนใหญ่ของกลุ่มชาติพันธุ์ที่มีความต้องการกำหนดชะตากรรม จะยังเป็นอุปสรรคสำคัญต่อการพัฒนาประชาธิปไตยและการเปลี่ยนผ่านประชาธิปไตย

ในระดับมลรัฐ การเสนอข้อตกลงหยุดยิงจากรัฐบาลกลางมายังรัฐบาลมลรัฐ เพื่อการส่งเสริมการเปลี่ยนผ่านประชาธิปไตย แต่ด้วยความหลากหลายทางสังคม วัฒนธรรม ทักษะคติ และความเชื่อของแต่ละรัฐมลรัฐ จึงทำให้การเปลี่ยนผ่านประชาธิปไตยแบบตามลำดับ(Democratic Sequencing) ด้วยการจัดการเลือกตั้ง สถาบันทางการเมือง และรัฐธรรมนูญ ไม่ประสบความสำเร็จและไม่ได้รับการยอมรับ ในขณะที่ การเปลี่ยนผ่านประชาธิปไตยที่เป็นแบบเปลี่ยนแปลงได้ หรือ ค่อยเป็นค่อยไป (Gradualist/Transformative Democratization) เป็นการเปลี่ยนผ่านประชาธิปไตยด้วยการเรียนรู้และเข้าใจต่อวัฒนธรรมของสังคมนั้นๆ และกล่อมเกล่าทางสังคมตามแนวทางที่ปรับใช้ได้กับแต่ละสังคม เช่นการเรียนรู้หลักการประชาธิปไตยด้านเสียงส่วนใหญ่ การมีส่วนร่วมทางการเมือง การรับรู้และเข้าใจในความสามารถเรียกร้องสิทธิที่ถูกละเมิด รวมไปถึงการเข้าใจในหลักสิทธิมนุษยชนและความเท่าเทียมกัน

ทั้งนี้การเสนอข้อตกลงหยุดยิงสามารถแบ่งออกเป็นสองแนวทาง คือ ข้อตกลงหยุดยิงส่งเสริมต่อการเปลี่ยนผ่านประชาธิปไตย(Democratization with Ceasefire) และการยุติข้อตกลงหยุดยิงที่ส่งเสริมการเปลี่ยนผ่านประชาธิปไตย(Democratization with cancelling Ceasefire)

ความเป็นไปได้ในการทำข้อตกลงหยุดยิงอาจทำให้คู่ที่ลงนามข้อตกลงหยุดยิงเกิดสันติภาพได้ในช่วงเวลาหนึ่ง หากแต่ไม่ส่งเสริมความเป็นประชาธิปไตย เพราะข้อตกลงหยุดยิงเป็นแนวทางส่งเสริมประชาธิปไตยโดยการใช้สถาบัน โดยไม่ส่งเสริมมิติด้านกล่อมเกล่าทางสังคมด้านอื่น ๆ เช่น ด้านความเท่าเทียมกัน หลักนิติรัฐ เสรีภาพและความยุติธรรม หรือ เคารพในหลักการสิทธิมนุษยชน ฉะนั้นจึงไม่ส่งเสริมการเปลี่ยนผ่านประชาธิปไตยหากคนในสังคม ยังไม่เข้าใจหน้าที่และบทบาทของสถาบันทางการเมืองและหลักการประชาธิปไตย ทั้งนี้ภายในรูปแบบรัฐบางรัฐยังมีลักษณะแตกแยกหรือ ความไร้เอกภาพ ย่อมเป็นการทำทลายการเปลี่ยนผ่านประชาธิปไตย ทั้งนี้การลงนามข้อตกลงหยุดยิงจากรอบความขัดแย้ง (Framework of Violence)จะไม่ส่งเสริมทำให้สันติภาพได้อย่างแท้จริงหรือเป็นสันติภาพเชิงลบ (Negative Peace) คือยุติการปะทะกันเพียงชั่วคราว โดยไม่ได้เข้าใจและเข้าไปแก้ไขที่แก่นแท้ของความขัดแย้ง อย่างไรก็ตามมิติของสันติภาพเชิงลบบยังมีแง่ดีได้ จากแนวคิด

(war to democracy) เพราะสถานการณ์ความรุนแรงเป็นเรื่องปกติในช่วงการเปลี่ยนผ่านประชาธิปไตย แต่จะต้องสามารถจัดการกับความขัดแย้งได้ในเวลาหนึ่ง ในช่วงเปลี่ยนผ่านประชาธิปไตยด้วยการเรียนรู้และยอมรับหลักการประชาธิปไตย

ความเป็นไปได้อีกหนึ่งแนวทางในความสัมพันธ์ระหว่างการเปลี่ยนผ่านประชาธิปไตยกับข้อตกลงหยุดยิง คือการยุติข้อตกลงหยุดยิงส่งผลกระทบต่อความเป็นประชาธิปไตย การตระหนักและการเรียนรู้การมีส่วนร่วมทางการเมือง หลักการความเท่าเทียมกันภายในมลรัฐได้ก่อตัวขึ้น เมื่อยุติข้อตกลงหยุดยิงจะทำให้ฝ่ายรัฐบาล ต้องเคารพสิทธิทางการเมืองฝ่ายมลรัฐมากขึ้น เพื่อการกลับมาลงนามอีกครั้ง การเจรจาระหว่างรัฐบาลและฝ่ายมลรัฐเพื่อลงนามข้อตกลงหยุดยิงอีกครั้ง จะต้องเป็นไปอย่างสม่าเสมอเพื่อนำไปสู่สันติภาพเชิงบวก(Positive Peace) ที่เน้นการสร้างความเข้าใจจากแก่นแท้ของปัญหาระหว่างกันเพื่อสร้างสันติภาพ ประกอบกับลักษณะรัฐที่มีปัจจัยภายในอัน ส่งเสริมความเป็นประชาธิปไตย



บทที่ 3

งานเขียนและแนวคิดที่เกี่ยวข้องกับการอธิบายระบบการเมืองในเมียนมา และความสัมพันธ์ระหว่างการทำข้อตกลงหยุดยิงการเปลี่ยนผ่านประชาธิปไตยในเมียนมา

การเปลี่ยนผ่านประชาธิปไตยในเมียนมาเป็นงานศึกษาหลักของวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ โดยผู้เขียนได้ทบทวนวรรณกรรม ในประเด็น การเมืองในเมียนมา และการครอบงำทางทหารในทางการเมือง ตลอดจน การเปลี่ยนผ่านประชาธิปไตยในเมียนมา อันเกิดจากการเจรจาตามแนวทางสันติภาพระหว่างฝ่ายรัฐบาลและกลุ่มชาติพันธุ์ ทั้งนี้บทนี้ประกอบด้วย

3.1) แนวคิดที่เกี่ยวข้องในการอธิบายระบบการเมืองเมียนมา ประกอบด้วย

3.1.1) การจัดตั้งรัฐ (State Building) และ รูปแบบสหพันธรัฐ (Federalism) รัฐพันลึก (Deep State) ในการอธิบายลักษณะของรัฐเมียนมา

3.1.2) ปฏิสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายการเมืองและฝ่ายทหาร และ แนวคิดทหารผู้พิทักษ์ (Praetorian model)

3.2) แนวคิดที่เกี่ยวข้องกับการเปลี่ยนผ่านประชาธิปไตยในเมียนมา

3.2.1) แนวทางการเปลี่ยนผ่านประชาธิปไตยผ่านการดำเนินการ (Reform through Transactions)

3.2.2) การวัดผลการเปลี่ยนผ่านประชาธิปไตยในเมียนมา

3.2.3) สงคราม กับการเปลี่ยนผ่านประชาธิปไตย (From War to Democracy)

3.3) ความสัมพันธ์ระหว่างการทำข้อตกลงหยุดยิง กับการเปลี่ยนผ่านประชาธิปไตยใน เมียนมา

3.3.1) ปัจจัยที่ทำให้ข้อตกลงหยุดยิงไม่บรรลุผลสำเร็จในเมียนมา

3.3.2) ปัจจัยที่ทำให้ข้อตกลงหยุดยิงสำเร็จในรัฐอื่น ๆ

3.3.3) ผลจากการลงนามข้อตกลงหยุดยิงกับการเปลี่ยนผ่านประชาธิปไตย (กรณีศึกษาจากกลุ่มชาติพันธุ์กะเหรี่ยง)

3.4 การมองประชาธิปไตยในเมียนมาระหว่างสองฝ่าย

3.4.1) ประชาธิปไตยในสายตามรัฐบาลเมียนมา

3.4.2) ประชาธิปไตยในสายตาของกลุ่มชาติพันธุ์

3.5.) ปฏิสัมพันธ์สามเส้าระหว่างสามฝ่าย คือ สันติภาพ ข้อตกลงหยุดยิงและ ประชาธิปไตย

3.3.4) ผลจากการยุติข้อตกลงหยุดยิงกับ การเปลี่ยนผ่านประชาธิปไตย (กรณีศึกษาจากกลุ่มชาติพันธุ์คะฉิ่น)

3.1 กลุ่มแนวคิดที่เกี่ยวข้องกับระบบการเมืองในเมียนมา

3.1.1 การสร้างรัฐและ สหพันธรัฐของเมียนมา

สหภาพเมียนมานับได้ว่าเป็นประเทศที่กำลังเปลี่ยนผ่านสู่ประชาธิปไตยอย่างค่อยเป็นค่อยไป แม้จะมีข้อจำกัดด้านการคงอำนาจทหาร หากดูการจัดตั้งรัฐเมียนมาหลังได้รับเอกราชจากอังกฤษในปี ค.ศ. 1947 แล้ว ลักษณะรัฐชาติแบบรัฐชาติ Nation –State ยังไม่สามารถอธิบายลักษณะรัฐของ สหภาพเมียนมาได้ อย่างแม่นยำ ด้วยคุณลักษณะของรัฐเมียนมา มีความใกล้เคียงกับความเป็นรัฐแบบ State- Nation น่าจะเหมาะสมกว่า จากงานเขียนของสเตปาน ลิซ และ ยาดาฟ (Stepan, Linz and Yadaf) โดยจำแนกการแบ่งรัฐออกเป็นสองรูปแบบ คือ Nation-State (รัฐ -ชาติ) และ State-Nation (ชาติ- รัฐ) โดย รัฐชาติประกอบไปด้วยวัฒนธรรม และภาษาเพียงหนึ่งเดียว ในขณะที่ ชาติรัฐ ประกอบไปด้วยความหลากหลายทางวัฒนธรรม ภาษา ประวัติศาสตร์ โดยที่ท่ามกลางความแตกต่าง เหล่านั้น ได้กำหนดให้มีวัฒนธรรม ภาษาที่เป็นอัตลักษณ์กลางอันเป็นที่ยอมรับร่วมกัน(Stepan, Linz, & Yogendra, 2001) อาจกล่าวได้ว่าเป็นการกำหนดวัฒนธรรม ภาษา ประวัติศาสตร์ร่วมกันเพื่อเป็น ตัวแทนกลุ่มชาติรัฐ อาจเทียบเคียงกับระบบสหพันธรัฐในความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกลาง กับ รัฐบาลสหพันธรัฐ

การเปลี่ยนผ่านสู่ประชาธิปไตยที่มีต่อรัฐชาติและชาติรัฐ แตกต่างกัน กล่าวคือ รัฐชาติหลอม หลวมเป็นหนึ่งเดียวกันมากกว่า จึงทำให้การพัฒนาประชาธิปไตยเป็นไปในทิศทางเดียวกันง่ายกว่า ในขณะที่ชาติรัฐประกอบด้วยความหลากหลายทางวัฒนธรรม ย่อมเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนา ประชาธิปไตย (Stepan et al., 2001) กล่าวคือ ประชาธิปไตยที่เน้นการเคารพในสิทธิและเสรีภาพ ความเท่าเทียมกันและหลักนิติรัฐ จะเปลี่ยนผ่านได้หากสถาบันทางการเมืองและการตระหนักรู้ใน บทบาทการมีส่วนร่วมทางการเมืองพัฒนาไปพร้อมๆ กัน แต่ในประเทศที่มีความเป็นอันหนึ่งอัน เดียวกันแบบรัฐชาติ ประชาธิปไตยยังถูกท้าทายจากระดับการเข้าถึงทางการเมืองที่แตกต่างกัน และ การช่วงชิงผลประโยชน์แต่ละกลุ่มต่าง ๆ ในสังคม ยังส่งผลให้เกิดความวุ่นวายภายในประเทศ นอกจากนี้การดำรงอำนาจของฝ่ายปกครองที่ยาวนาน ย่อมส่งผลต่อการเปลี่ยนผ่านประชาธิปไตย ส่วนความท้าทายต่อกระบวนการเปลี่ยนผ่านประชาธิปไตย ยิ่งทวีคูณมากขึ้นหากในสังคมที่ประกอบ ไปด้วยความหลากหลายทางชาติพันธุ์ ภาษา ศาสนาและวัฒนธรรม ไม่ว่าจะเป็นการยอมรับในชาติ

พันธุ์ที่ไม่ใช่ชาติพันธุ์เดียวกันขึ้นเป็นผู้ปกครอง ตลอดจนการสร้างควมไว้วางใจต่อกลุ่มชาติพันธุ์ เป็นต้น

ทั้งนี้ สเตปีาน ลิซ และยาดาฟ (Stepan , Linz, and Yogendra) จำแนกประเภทของรัฐ ออกเป็นสามกลุ่ม ซึ่งทั้งสามกลุ่ม ส่งผลต่อการเปลี่ยนผ่านประชาธิปไตยแตกต่างกัน **กลุ่มแรก**รัฐประเภทความแตกต่างทางวัฒนธรรมสูง ส่งผลต่อการสร้างความรู้สึกราชาตินิยมที่ต้องสร้างให้มีส่วนร่วมทางกลางความหลากหลาย อีกทั้งยังมีพื้นที่ ที่กำหนดความแตกต่างทางชาติพันธุ์ไว้อย่างชัดเจน จนเรียกได้ว่าสังคมที่หลากหลายทางชาติอย่างแข็งแกร่ง “Robustly Multinational Societies” สำหรับ**กลุ่มที่สอง**มีความแตกต่างจากกลุ่มแรกตรงที่แม้จะมีความหลากหลายทางวัฒนธรรมแต่พื้นที่ไม่แจ่มชัดจนแบ่งแยกความแตกต่างทางชาติพันธุ์ได้ ในขณะที่**กลุ่มที่สาม**มีความกลมกลืนทางชาติพันธุ์เป็นอย่างสูง โดยมีชาติพันธุ์หลักเพียงหนึ่งเดียวที่สามารถควบคุมเหนือ ชาติพันธุ์กลุ่มอื่นๆ ได้อย่างไม่ถูกเรียกรังสีจากชาติพันธุ์(Stepan et al., 2001)

ทั้งสามกลุ่มที่กล่าวมานี้ หากเปลี่ยนผ่านสู่ประชาธิปไตย ผลที่เกิดขึ้น คือ กลุ่มที่มีความกลมกลืนทางชาติพันธุ์และวัฒนธรรม จะมีความขัดแย้งภายหลังปรับเข้าสู่ระบอบประชาธิปไตยได้น้อยกว่ากลุ่มอื่นๆ ด้วยเหตุผลคือ การไว้นื้อเชื่อใจต่อตัวแทนที่มาจากคนส่วนใหญ่ในฐานะที่เป็นชาติพันธุ์เดียวกัน ในขณะที่ ความหลากหลายทางชาติพันธุ์สูง จะมีความขัดแย้งและความท้าทายมากกว่าในการสร้างรัฐ อันเนื่องจากการช่วงชิงให้ได้รับการยอมรับระหว่างกลุ่มชาติพันธุ์อย่างเท่าเทียมกัน

ภายในชาติ-รัฐที่ ท่ามกลางความหลากหลายทางประวัติศาสตร์ ภาษาและศาสนา ก็ยังคงอยู่ร่วมกันอย่างปกติสุขได้ ทั้งนี้เพราะการสร้างรัฐที่มีความเป็นรัฐสหพันธรัฐอันสะท้อนการเคารพ ต่อความแตกต่างทาง วัฒนธรรม ภาษาและศาสนา ทั้งยัง ยอมรับวัฒนธรรมกลางร่วมกัน แต่สิ่งที่สนับสนุนให้อยู่ท่ามกลางความหลากหลายทางวัฒนธรรมได้ คือ ความเคารพต่อวัฒนธรรมหลักที่มีร่วมกันอันจะดำรงความผูกพันและยึดกุมพื้นที่ย่อยๆ นั้นไว้อย่างแน่นหนา หรือ อาจกล่าวได้ว่าเป็นวัฒนธรรมบ่งชี้ประจำพื้นที่โดยชัดเจน ซึ่งเมื่อพื้นที่ย่อยดังกล่าวมาประกอบกันเป็นพื้นที่หลักๆ อันมีวัฒนธรรมร่วม เพื่อทำให้เกิดการดำรงอยู่ของทั้งสองวัฒนธรรมร่วมกันได้

สเตปีาน และลิซ (Stepan and Linz) นิยามความหมายของ ชาติรัฐ และยังเน้นย้ำความต่างระหว่างรัฐชาติและชาติรัฐได้อย่างน่าสนใจดังนี้ “ชาติรัฐ หมายถึง รัฐที่ประกอบไปด้วยความหลากหลายทางวัฒนธรรม โดยยังประกอบไปด้วยความหลากหลายทางชาติพันธุ์ ท่ามกลางความหลากหลายยังได้สร้างสรรค์อัตลักษณ์ร่วมที่แข็งแกร่ง จนทำให้เกิดความรู้สึกยอมรับอย่างจงรักภักดีจากประชาชนที่ไม่ได้มีความเหมือนกัน ทั้งทางวัฒนธรรมและชาติพันธุ์ สำหรับความต่างระหว่างรัฐชาติและชาติพันธุ์นั้น รัฐชาติมีจุดแข็งที่สำคัญคือความเป็นวัฒนธรรมเพียงหนึ่งเดียว หรือ วัฒนธรรมหนึ่งเดียวมีความโดดเด่นกว่าวัฒนธรรมอื่นๆ และวัฒนธรรมย่อยต่างๆ มีความสมัครใจมีวัฒนธรรมกลางเป็นส่วนหนึ่ง จนไม่เกิดเป็นปัญหาเมื่ออยู่ร่วมกัน ในทางตรงข้าม รัฐประเภท ชาติรัฐ เน้นความ

หลากหลายทางวัฒนธรรมผ่านการจัดการให้อยู่ร่วมกันได้ อย่างมีทักษะและอย่างเป็นเอกฉันท์ กล่าวคือ สถาบันทางการเมืองจึงต้องบทบาทเสริมสร้างความชอบธรรม ให้วัฒนธรรมที่แตกต่างกันนั้น ยังดำรงรักษาต่อไปได้ ส่วนวัฒนธรรมร่วมที่สร้างขึ้นมานั้นอาจเรียกได้ว่า “ **We feeling** ” อันเป็นวัฒนธรรมที่สร้างขึ้นโดยเน้นความเป็นเจ้าของร่วมกัน ทั้งนี้ย่อมไม่อาจเปรียบเทียบหรือให้คุณค่าต่อวัฒนธรรมใดๆ ฉะนั้นจึงต้องสร้างสถาบันทางวัฒนธรรม ที่มีหน้าที่ปกป้องความหลากหลายทางวัฒนธรรม และสร้างความหมายทางวัฒนธรรมภาษา ประวัติศาสตร์ที่มีร่วมกัน รวมทั้งสัญลักษณ์ของชาติที่ใช้อย่างเป็นทางการ”(Linz & Stepan, 1996)

ชาติรัฐ (Nation-state)สามารถอธิบายมิติของรัฐเพิ่มไปจากรัฐชาติ คือ สร้างความชอบธรรม ให้นักการเมืองอยู่และการคงไว้ซึ่งวัฒนธรรมของชาติพันธุ์กลุ่มต่างๆ เพื่อให้ดำรงอยู่ และสืบทอดต่อไปได้ โดยถือว่าเป็นสิทธิโดยชอบธรรม

หากเปรียบเทียบกับสหภาพเมียนมาแล้ว กลุ่มชาติรัฐอธิบายลักษณะรัฐเมียนมาที่ประกอบไปด้วยความหลากหลายทางชาติพันธุ์และวัฒนธรรม ซึ่งภายใต้ชาติพันธุ์เดียวกัน ยังมีความแตกแยกย่อยลงไปอีก ทำให้แต่ละชาติพันธุ์มีความแตกต่างวิถึคุณความหลากหลายให้มากยิ่งขึ้นไปอีก สำหรับบทบาทรัฐบาลทหารเมียนมาตระหนักและให้ความสำคัญของการสร้างอัตลักษณ์กลางร่วมกัน เพื่อให้เกิดความเป็นน้ำหนึ่งใจเดียวกัน ไม่ว่าจะเป็ภาษาเมียนมา หรือหลักสูตรการศึกษาที่ใช้ในโรงเรียน ตลอดจนข้อสอบเข้ามหาวิทยาลัย เป็นต้น เป็นที่น่าสังเกตว่ารัฐบาลทหารเน้นแต่วัฒนธรรมกลาง โดยไม่ได้ให้ความสำคัญหรือสร้างความชอบธรรมให้กับวัฒนธรรมท้องถิ่นที่มีเฉพาะพื้นที่ของกลุ่มชาติพันธุ์ อันกลายเป็นต้นตอของปัญหามาจนถึงปัจจุบัน

ชาติรัฐ ให้ความสำคัญกับการคงอยู่ของวัฒนธรรม ภาษาและประวัติศาสตร์ของแต่ละกลุ่มชาติพันธุ์ที่ไม่ได้เป็นเพียงการส่งเสริมให้อยู่ร่วมกันได้อย่างสันติสุขเท่านั้น ยังส่งเสริมการเปลี่ยนผ่านสู่ประชาธิปไตยให้แข็งแกร่งขึ้น ความเคารพในสิทธิดำรงอยู่ของวัฒนธรรมที่ไม่เหมือนกัน ก็เท่ากันว่าเป็นการฝึกให้*เคารพต่อการสร้างความเท่าเทียมกัน*ในวัฒนธรรมของแต่ละชนเผ่าไม่ว่า ชนเผ่าานั้นจะมีขนาดใหญ่หรือ เล็ก กล่าวได้ว่าเป็นการส่งเสริมการเคารพต่อคุณค่าของความเท่าเทียมกัน และสิทธิอย่างเสมอภาคกัน

สหภาพเมียนมา หลังจากปลดแอกจากเจ้าอาณานิคมได้สำเร็จ สหภาพเมียนมามีได้อยู่ร่วมกันอย่างสันติ อันเนื่องมาจากนโยบายการแบ่งแยกและปกครองที่อังกฤษใช้บริหารเมียนมา มรดกรูปแบบการบริหารดังกล่าวปรากฏออกเป็นแบบสองระบบคือ ระบบที่ปกครองโดย ชาวพม่าแท้ (Burma Proper or Ministerial Burma)และปกครองแบบชายแดน โดยกลุ่มชาติพันธุ์ (Frontiers area) ส่งผลให้การรวมชาติเมียนมาไม่ง่าย เหมือนการรวมชาติฝรั่งเศสหรือเยอรมนี ด้วยความเคยชินของกลุ่มชาติพันธุ์ที่ปกครองตัวเองมาก่อน

อังกฤษยังได้สร้างเส้นทางพัฒนาถนนและโครงสร้างพื้นฐาน อันเป็นการเสริมอาณาเขตให้กับกลุ่มชาติพันธุ์ แบ่งแยกกันอย่างชัดเจนมากขึ้น และยังเป็นการจุดประกายให้เกิดความบาดหมางระหว่างกลุ่มชาติพันธุ์ เช่นสะพานอังวะ (Ava Bridge) ที่เชื่อมเขตอังวะ (Ava) กับ เขตชะเงิง (Sagaing) (BurmaLink, 2014b) ซึ่งต่อมาเมื่อทหารแห่งชาติพม่า (National Army) ในนาม กองทัพพม่าอิสระ (Burma Independence Army) ได้รับการสนับสนุนจากญี่ปุ่น สู้รบกับทหารอังกฤษ สะพานดังกล่าวก็ได้ถูกทำลาย อีกทั้งทหารเพื่อเอกราชพม่ายังได้เข้ารุกรานดินแดนกลุ่มชาติพันธุ์เป็นผลให้ กลุ่มทหารชาติพันธุ์เข้าร่วมรบกับอังกฤษเคียงบ่าเคียงไหล่ ย้ำให้เห็นถึงสภาวะการแบ่งแยกกันอีกครั้ง แต่ในท้ายที่สุดทหารเพื่อเอกราชพม่า กลับล่าหน้าอังกฤษในช่วงระหว่างสงครามโลกครั้งที่สองและได้รับเอกราชเมื่อสงครามโลกสิ้นสุดลง

หลังจากได้รับเอกราช ไม่เพียงแต่เมียนมาจะรวมตัวกันได้อย่างยากลำบากแล้ว ด้วยความคุ้นเคยที่เคยถูกปกครองแบบแบ่งแยก แต่เมื่อต้องมาอยู่รวมกัน จึงทำให้กลุ่มชาติพันธุ์ที่ถูกปกครองโดยตรงจากอังกฤษ และไม่คุ้นเคยให้ต้องถูกปกครองโดยกลุ่มพม่าแท้ ลูกขึ้นมาต่อสู้เช่น กลุ่มชาติพันธุ์คะฉิ่น กะเหรี่ยงและฉิน (BurmaLink, 2014b) ทั้งที่กลุ่มชาติพันธุ์ดังกล่าวนี้ ยังรวมตัวกันเป็นกองกำลังเดียวกับอังกฤษเพื่อปราบปรามประเทศอื่น ๆ ที่มารุกรานเมียนมา เช่น ญี่ปุ่น เป็นต้น โดยมีข้อแลกเปลี่ยนคือ อังกฤษตกลงจะคืนดินแดนของกลุ่มชาติพันธุ์ โดยให้เอกราชเหมือนกันกับรัฐพม่า แต่ทว่า เมื่อหลังประกาศเอกราชของพม่า อังกฤษไม่ได้ให้เอกราชกับกลุ่มชาติพันธุ์สร้างความคับแค้นใจกับกลุ่มชาติพันธุ์เหล่านั้น ถึงกับมุ่งมั่นหันมาต่อสู้กับพม่า เพื่อให้ได้สิทธิปกครองตนเอง

หลังจากเมียนมาได้รับเอกราช การรวมชาติเมียนมาที่ประกอบด้วยความหลากหลายทางชาติพันธุ์ เป็นสิ่งสำคัญที่ควรพิจารณาก่อน ด็อยซ์ (Deutsch) นิยาม การรวมชาติว่าเป็นกระบวนการสร้างสรรค์ความเป็นชาติ เพื่อทำให้เกิดความรู้สึกร่วมในความเป็นชาติที่ผูกพันร่วมกัน ทั้งนี้การสร้างความรู้สึกร่วมเป็นชาติเดียวกัน ต้องผ่านกระบวนการสร้างคุณค่าร่วมกันบางอย่างไม่ว่าจะเป็นประวัติศาสตร์ วัฒนธรรมและภาษา เป็นต้น ทั้งนี้การสื่อสาร จากทางหนังสือพิมพ์ วรรณกรรม ตำนานต่างๆ รวมไปถึงการเชื่อมต่ออัตลักษณ์ร่วมกันผ่านสถาบัน หรือสมาคมที่จัดตั้งขึ้นเพื่อส่งเสริมค่านิยมร่วมกันที่สร้างสรรค์ขึ้นในสมาคม ทั้งนี้สถาบัน ยังหมายรวมถึงโครงสร้างการบริหารภายใน ที่ส่งเสริมให้สมาชิกภายในรัฐ เกิดความผูกพันและความรู้สึกจงรักภักดีต่อสถาบันนั้นๆ เช่นเดียวกับสถาบันครอบครัว ส่วนรูเพิร์ต เอเมอร์สัน (Rupert Emerson) ได้อธิบายว่าการรวมชาติเป็นหน้าที่หลักของรัฐ หรือความรับผิดชอบของรัฐต่อการสร้างสรรค์ความเป็นชาติ (McAlister, 1973)

กลิฟฟอร์ด เกียร์ซ (Glifford Geertz) ในกระบวนการรวมชาติสามารถจัดกลุ่มการส่งเสริมความรู้สึกชาตินิยมได้สองแนวทางคือ ความรู้สึกโดยแรกกำเนิด (Primordial) ความรู้สึกต่อชาติแหล่งกำเนิดที่มีร่วมกัน ชนเผ่า ศาสนาและวัฒนธรรมที่เหมือนกัน และ ความรู้สึกสร้างสรรค์สร้างขึ้นมาภายหลังโดยรัฐ (Civil Politics) เช่นสังคมนิยมใหม่ หรือสถาบันการเมือง อันเป็นความชอบธรรมโดย

ผู้นำทางการเมือง และยังเป็นหน้าที่หลักที่รัฐต้องจัดให้มี ในกรณีการรวมชาติโดยรัฐบาลสร้าง ความรู้สึกชาตินิยมย่อมไม่อาจแข็งแรงเทียบเท่ากับ การรวมชาติที่มีประวัติศาสตร์ร่วมกัน

ระบบการบริหารประเทศเมียนมาแบบสหพันธรัฐ (Federalism) ซึ่งเป็นรูปแบบเดียวที่กลุ่ม ชาติพันธุ์ต่าง ๆ ในเมียนมาเรียกร้อง และถือได้ว่าเป็นประเด็นท้าทายอำนาจในการต่อรองกับรัฐบาล กลาง เนื่องจากความสามารถในการรวมชาติ โดยรัฐบาลกลางเมียนมา เต็มไปด้วยปัญหาความขัดแย้ง ระหว่างรัฐบาลทหารที่ใช้อำนาจนิยม และ กลุ่มชาติพันธุ์ที่มีความเหนียวแน่นในการรวมตัวกันอย่าง เข้มข้น

เมื่อพิจารณาความหมายสหพันธรัฐ (federalism) เป็นรูปแบบความร่วมมือหรือการสมาคม โดยมนุษย์ จัดตั้งขึ้นมาเพื่อให้สามารถปรับตัวเข้าหากันระหว่างอัตลักษณ์ที่หลากหลาย ตลอดจน ยัง เป็นการอนุรักษ์ และส่งเสริมอัตลักษณ์ที่แตกต่างให้ดำรงคงอยู่ เพื่อทำให้ความขัดแย้งระหว่างอัต ลักษณ์ที่หลากหลายให้เป็นการอยู่ร่วมกันได้ ทั้งนี้ยังได้สร้างโครงสร้างสถาบันขึ้นมาเพื่อให้บรรลุ เป้าประสงค์ที่มารวมตัวกันของทุกฝ่าย วิลล์ (M.J.C Vile) นิยามความหมายของสหพันธรัฐว่า เป็น การอธิบายโครงสร้างทางการเมืองรูปแบบหนึ่ง โดยรัฐบาลกลาง อยู่ในระดับหนึ่งและยังเป็นศูนย์รวม ของหน่วยย่อยเล็กๆ ที่มีบทบาททางการเมือง และทางกฎหมาย ส่วนรัฐบาลที่เป็นส่วนหนึ่งของหน่วย ย่อยเล็กนี้ ๆ จัดอยู่ในอีกระดับของรัฐบาลกลาง และ ต่างก็พึ่งพิงพึ่งพารัฐบาลกลาง และถือได้ว่าเป็น โครงสร้างหนึ่งของรัฐบาลกลาง จะเห็นได้ว่าวิลล์ (Vile) เน้นที่การรวมตัวของหน่วย หรือสถาบันทาง การเมืองย่อยๆ (Burgess & Gagnon, 1993)

ในขณะที่เพลสตัน คิง (Preston King) นิยามสหพันธรัฐโดยเน้นที่ การเข้ากันได้ของหน่วย เล็ก ๆ ของรัฐบาลมลรัฐ ที่มารวมตัวภายใต้สหภาพ และมีส่วนในกระบวนการตัดสินใจของรัฐบาล กลาง ฉะนั้นรัฐบาลกลางจึงไม่อาจใช้อำนาจเบ็ดเสร็จเด็ดขาดได้(non-absolutists) ทั้งนี้แต่ละมลรัฐ ที่มารวมตัวกันภายใต้สหภาพมีอำนาจปกครองตัวเองได้ (self-rule) ซึ่งปรากฏไว้อย่างชัดเจนใน รัฐธรรมนูญของรัฐบาล ทั้งนี้ยังสะท้อนหลักความเป็นประชาธิปไตย โดยเน้นความเท่าเทียมกันของ บรรดามลรัฐต่างๆ ในสหภาพ ดังนั้นจึงกล่าวได้ว่าสหพันธรัฐเป็นรูปแบบหนึ่งของประชาธิปไตย

หากพิจารณาส่วนประกอบที่สำคัญของรูปแบบสหพันธรัฐคือต้องประกอบไปด้วย รัฐบาลสอง ระดับคือรัฐบาลกลางและรัฐบาลมลรัฐ โดยที่รัฐธรรมนูญได้กำหนดโครงสร้างความสัมพันธ์ระหว่าง รัฐบาลสองรูปแบบโดย รัฐบาลทั้งสองระดับมีอำนาจไม่เท่ากันและไม่เหมือนกัน แอลเลอซาร์ (Elezar) ได้อธิบายอำนาจระหว่างรัฐบาลทั้งสองระดับว่า รัฐบาลระดับมลรัฐมีสิทธิในการปกครองตัวเอง (self- rule)เช่น อำนาจในการบริหารและออกกฎหมาย รวมทั้งเก็บภาษีได้เองภายในมลรัฐ นอกจากนั้น รัฐบาลมลรัฐ ยังมีสิทธิในการดำรงอยู่ในฐานะเป็นมลรัฐหนึ่งอันเป็นส่วนประกอบของรัฐบาลกลาง โดย ต้องจัดสรรแบ่งปันอำนาจร่วม(Share-rule)กับ รัฐบาลกลาง เช่น ด้านการทหาร การเงิน หรือด้าน การต่างประเทศ

แต่กระนั้น การให้สิทธิการปกครองตัวเองแก่รัฐบาลมลรัฐ เป็นเรื่องที่ทำให้อำนาจรัฐบาลกลางในการยอมลดทอนความสามารถในการควบคุมมลรัฐเหล่านั้นได้ ทั้งยังเป็นการให้หลักประกันความอยู่รอดได้ของมลรัฐ ซึ่งระบบสหพันธรัฐ จะเป็นหนทางแก้ไขปัญหสำหรับรัฐที่มีความหลากหลายทางชาติพันธุ์ และมีความขัดแย้งไม่อาจอยู่ร่วมกันภายใต้รัฐเดี่ยว แต่ก็ไม่สามารถแบ่งแยกได้ ฉะนั้นการบริหารรัฐให้อยู่แบบสหพันธรัฐน่าจะเป็นหนทางแก้ไขปัญหที่ทำให้เกิดการยอมรับและเข้ากันได้ท่ามกลางความแตกต่าง

สาเหตุที่สหพันธรัฐจะเป็นทางเลือกที่ดีที่สุดสำหรับ สังคมที่ประกอบไปด้วยความหลากหลายและนำไปสู่ความไม่ลงรอยกันได้ ตัวอย่างที่เห็นได้ชัด จากประเทศในภูมิภาคเช่น มาเลเซีย และ ฟิลิปปินส์ มาเลเซียประกอบด้วย 13 มลรัฐโดยที่ผู้ปกครองสูงสุดคือ หัวหน้านายกรัฐมนตรี (Head of Prime Minister)(รัฐมาเลย์ประกอบด้วย 9 มลรัฐแรก มีศุลต่านเป็นหัวหน้ารัฐ ขึ้นสู่อำนาจผ่านการเลือกตั้ง อีก 4 มลรัฐที่เหลือเป็นรัฐที่ไม่ใช่มาเลย์แท้ หัวหน้าของรัฐ คือ นายกรัฐมนตรีมาจากการเลือกตั้ง) รัฐบาลมลรัฐมีอิสระในการกำหนดนโยบายด้านความมั่นคง การต่างประเทศ นโยบายการค้า การใช้ทรัพยากร การศึกษา การสื่อสารและสุขภาพตลอดจน การจัดเก็บภาษีเพื่อการพัฒนา รัฐ ส่วนรัฐบาลกลางดูแลหลักในด้านปฏิสัมพันธ์ระหว่างบรรดารัฐอิสลาม ตลอดจน ธรรมเนียมของชาวมาเลย์ การจัดการทรัพยากรของชาติ เช่น เหมืองแร่ ที่ดิน การจัดการระบบน้ำ ระบบบริการสุขภาพสาธารณะ และระบบสุขอนามัย ทั้งยังจัดการด้านการสร้างเขื่อนและการระบายน้ำ และระบบสวัสดิการสังคม

รัฐธรรมนูญของรัฐมาเลเซียระบุว่า ปกครองในระบบการเมืองเป็นแบบประชาธิปไตยและภายใต้ระบบสหพันธรัฐ ประกอบด้วยรัฐบาล กลาง และรัฐบาลมลรัฐ 13 รัฐ แต่ละรัฐมลรัฐมีความแตกต่างกันอย่างมากจนสามารถจัดให้อยู่ในรูปแบบ ระบบสหพันธรัฐแบบสมมาตร (Asymmetric Federalism) ซึ่งหมายถึง บางรัฐมีพื้นที่และทรัพยากรเหนือพื้นที่อีกรัฐ เช่นรัฐเปรัก มีพื้นที่ 821 ตารางกิโลเมตร ขณะที่ รัฐปาหัง มีพื้นที่มากถึง 36,137 ตารางกิโลเมตร เพื่อให้เกิดความยุติธรรมจึงจำเป็นอย่างมากที่แต่ละมลรัฐจะจัดสรรเก็บภาษีและบริหารการใช้งบประมาณได้อย่างอิสระ กระนั้นรัฐบาลยังต้องคอยตรวจสอบการพัฒนาของแต่ละมลรัฐให้ไม่พัฒนาจนทิ้งห่างกันมากเกินไป ส่วนในเรื่องระบบศาลยังคงเป็นหน้าที่หลักของรัฐบาลกลาง(Malayu, 2016)

สำหรับ ประธานาธิบดีโรดริโก ดูแตร์เต (Rodrigo Duterte)ฟิลิปปินส์ ผู้เสนอนโยบายปฏิรูปประเทศให้เป็นแบบสหพันธรัฐโดยเสนอผ่านการแก้ไขรัฐธรรมนูญ(Haydarian, 2018) โดยที่เนื้อหาแก้ไขรัฐธรรมนูญจะไม่เพิ่มวาระการบริหารประเทศของประธานาธิบดี ให้อยู่ในตำแหน่งยาวนานขึ้นก็ตาม ทั้งนี้ส่วนหนึ่งของการปฏิรูประบบการเมืองจะเน้นที่การเก็บภาษี โดยแต่ละมลรัฐจัดเก็บภาษีบางรูปแบบได้เช่น ภาษี ธุรกิจ หรือ อสังหาริมทรัพย์(Ye, 2018b) แต่ข้อน่าสังเกตประเทศ ระบบสหพันธรัฐ

อาจต้องเผชิญกับภาวะความแตกต่างกันมากของทรัพยากรที่แต่ละรัฐพึงมี จนอาจนำไปสู่ช่องว่างที่แตกต่างกันในการพัฒนาทางสังคมและเศรษฐกิจระหว่างมลรัฐ

หากความแตกต่างทางด้านวัฒนธรรม ชาติพันธุ์ และศาสนา จะยิ่งเพิ่มความริ้วฉวนต่อกลุ่มชาติพันธุ์ให้ยิ่งยากต่อการเชื่อมความรู้สึกหรือเคารพต่อวัฒนธรรมกลางที่กำหนดให้มีส่วนร่วมกัน เช่น กลุ่มจัดตั้งรัฐแบงซาโมโร (Bangsamoro) ในเขตมินดาเนา ที่กำหนดกฎหมายเพื่อชาวอิสลามขึ้นมาและอยู่ในรูปแบบปกครองตนเองได้ (Ram, 2016) นอกจากนั้นชนชั้นสูง เจ้าพ่อ หรือ ผู้ทรงอิทธิพลในแต่ละมลรัฐ จะยิ่งเพิ่มพูนอำนาจมากขึ้น รวมทั้งยังสามารถแก้ไข หรือยกเลิกกฎหมาย มลรัฐที่เคยตัดทอนอำนาจของนักลงทุนชั้นสูงให้กลับมาได้รับสิทธิพิเศษ (Haydarian, 2018) ทั้งนี้ กลุ่มก่อการร้ายบางกลุ่มอาจจะยิ่งเติบโตขึ้นมาก เมื่อปราศจากการควบคุมจากฝ่ายรัฐบาลกลาง ในทางตรงข้าม ฟิลิปปินส์ หากสามารถปฏิรูปประเทศ อาจส่งผลดีในแง่ลดความขัดแย้งภายในรัฐ โดยหันไปสนใจต่อประเด็นการต่างประเทศได้เพิ่มมากขึ้น เช่น ประเด็นความขัดแย้งที่จีนขยายอิทธิพลเหนือบนน้ำทะเลจีนใต้เพื่อแข่งขันอำนาจกับสหรัฐอเมริกา นอกจากนี้ ระบบสหพันธรัฐ ทำให้การจัดการภายในรัฐมลรัฐที่บางมลรัฐยอมยุบตัวเพื่อมารวมกับอีกมลรัฐ ด้วยเหตุผลของขนาด และการจัดการที่เหมาะสมกว่า (Ye, 2018a)

สำหรับสหภาพเมียนมา แม้จะมีความพยายามเปลี่ยนผ่านสู่ความเป็นประชาธิปไตยนับตั้งแต่พลทหาร อาวุโส ตาน ฉ่วย นำเสนอแนวทาง 7 ประการสู่ประชาธิปไตย (Road Map to democracy) โดยที่ในแต่ละขั้นตอน ปรับให้เมียนมาค่อยๆ เข้าสู่ความเป็นประชาธิปไตยโดยผ่านกระบวนการมีส่วนร่วมทางการเมือง เน้นการพูดคุย และการหันหน้าเข้าหากัน สำหรับขั้นตอนที่สาม จะทำให้การเคลื่อนไปยังขั้นตอนที่สี่ ยังต้องใช้เวลา เนื่องจากการลงนามข้อตกลงหยุดยิงไม่อาจทำให้เป็นที่ยอมรับในทุกชาติพันธุ์ได้ ซึ่งหากทำได้ จะทำให้การเข้าร่วมการเจรจาโดยทุกกลุ่มชาติพันธุ์ในระดับสหภาพ (Union accord) เป็นไปได้ และแก้ไขเนื้อหาในรัฐธรรมนูญ จนนำไปสู่การรับรองโดยรัฐสภา และ เพื่อการจัดตั้งรัฐ ในรูปแบบสหพันธรัฐ โดยจะต้องระบุให้กลุ่มชาติพันธุ์ปกครองตัวเอง

ทั้งนี้ เมื่อไม่อาจลงนามข้อตกลงหยุดยิงได้อย่างแท้จริงในทุกกลุ่มชาติพันธุ์ จึงได้จัดให้มีการประชุมปางโหลงศตวรรษที่ 21 โดยเวทีดังกล่าวนี้ อนุญาตให้ชาติพันธุ์ ที่ไม่ลงนามข้อตกลงหยุดยิงมีโอกาสเข้าสู่เวทีดังกล่าวในฐานะผู้สังเกตการณ์ ดังนั้น ในส่วนของการปรับเข้าสู่สหพันธรัฐของเมียนมา ยังเป็นหนทางอีกยาวไกล จากการไม่สามารถลงนามข้อตกลงหยุดยิง

หากพิจารณาในความต่างภายในสหภาพเมียนมา พบว่ายังเป็นการยากแม้แต่จะสร้างความสัมพันธ์ระหว่างสหพันธรัฐ และรัฐบาลกลาง อีกหนึ่งทางเลือกคือ การกระจายอำนาจจากศูนย์กลาง (decentralization) ยังมีข้อดีบางประการที่ประยุกต์ใช้ได้กับกรณีของเมียนมา

การกระจายอำนาจเป็นการโอนอำนาจการตัดสินใจทางการเมือง หน้าที่ และความรับผิดชอบต่อทรัพยากร การบริหารทางการเงิน เช่นการจัดเก็บภาษี และกำหนดงบประมาณ ได้อย่างเต็มที่

ให้กับพื้นที่ท้องถิ่น อันส่งผลดีต่อการพัฒนาในแต่ละพื้นที่ได้อย่างเต็มประสิทธิภาพ ตลอดจน ลดปัญหาการบริหารโดยรัฐบาลกลางที่ไม่ครอบคลุม ให้ขยายเข้าถึงพื้นที่ส่วนภูมิภาคกว้างขวางขึ้น ในขณะเดียวกัน บางท้องถิ่นอาจพัฒนาทางเศรษฐกิจไปได้มากกว่า อาจส่งผลความไม่เท่าเทียมกันพื้นที่อื่นๆ ในกรณีนี้ รัฐบาลกลางต้องเข้าไปจัดการแก้ไข ช่องว่างความแตกต่างนี้ได้

หากเปรียบเทียบระบบการกระจายอำนาจและ ระบบสหพันธรัฐ ระบบสหพันธรัฐเน้นสถาบันทางการเมืองภายใน รัฐบาลมลรัฐที่แบ่งอำนาจการตัดสินใจอย่างชัดเจนกับรัฐบาลกลางในด้านความมั่นคง นโยบายการค้า จัดเก็บภาษี งบประมาณ สาธารณสุขและการศึกษาได้อย่างอิสระ เนื่องจากภายในมลรัฐยังมีรัฐธรรมนูญและสถาบันทางการเมืองแบบเดียวกับรัฐบาลกลางแต่บริหารงานเฉพาะภายในมลรัฐ ทั้งนี้การปฏิรูประบบสหพันธรัฐไม่ได้เป็นไปได้โดยง่าย แม้แต่ฟิลิปปินส์ เพราะรัฐบาลมลรัฐยังได้รับสิทธิบริหารเหนือพื้นที่บางประการที่รัฐบาลกลางไม่อาจเข้าแทรกแซง ดังนั้นหากรัฐบาลเมียนมาจะใช้ระบบการกระจายอำนาจ ซึ่งจะเป็นทางเลือกที่ส่งเสริมบรรยากาศสันติและย่อมดีกว่าการทำสงครามระหว่างกันเพื่อแบ่งแยกดินแดนสำหรับสหภาพเมียนมา

โดยสรุป ระบบสหพันธรัฐ ยังเป็นแนวทางประชาธิปไตยที่แสดงให้เห็นถึงการเคารพในสิทธิบางประการของรัฐที่มีความแตกต่างทางวัฒนธรรม ให้ยังคงรักษาอัตลักษณ์และวัฒนธรรมของแต่ละมลรัฐไว้ และทำให้อยู่ร่วมกับท่ามกลางกลุ่มที่แตกต่างกันโดยการเคารพและยอมรับจากการปฏิบัติตามวัฒนธรรมกลางที่กำหนดให้มีร่วมกัน อย่างไรก็ตาม สหพันธรัฐดูจะเป็นแนวทางแก้ปัญหา มากกว่าจะทำให้เกิดความแตกแยก (Hofmeister & Tayao, 2016) สำหรับระบบการกระจายอำนาจ หากจะพิจารณาให้เป็นเงื่อนไขก่อนเข้าสู่รูปแบบสหพันธรัฐของรัฐบาลสหภาพเมียนมา เพื่อการปรับตัวเข้าหากันระหว่างสองฝ่ายก่อนเข้าสู่ระบบสหพันธรัฐ รัฐบาลทหารอาจจะยอมรับแนวทางนี้ได้ง่ายขึ้น เนื่องจากการกระจายอำนาจไม่ได้ทำให้รัฐบาลทหารสูญเสียอำนาจที่ยังคงอำนาจควบคุมกลุ่มชาติพันธุ์ ในแต่ละพื้นที่ ดังนั้นระบบกระจายอำนาจ ควรเป็นข้อเสนอก่อนการปรับเปลี่ยนรูปแบบสหพันธรัฐ ซึ่งพอจะปรับใช้ในกรณีของเมียนมาได้

3.1.2 แนวคิดรัฐพันลึก (Deep state) ในการอธิบายลักษณะของรัฐเมียนมา

แนวคิดรัฐพันลึก

คำว่ารัฐพันลึกอาจเรียกในภาษาอังกฤษได้หลากหลายว่า Dual State, Parallel state หรือ Deep state แม้จะเรียกได้หลายชื่อซึ่งกำหนด คุณลักษณะของความหมายไปพร้อม ๆ กับการเรียกขานที่ต่างกัน แต่มีความหมายลักษณะเดียวกัน คือ หมายถึง รัฐที่มีจำนวนสองรัฐบาลซ้อนกันอยู่ภายในหนึ่งรัฐ รัฐบาลที่ปรากฏอย่างเปิดเผย มาจากระบบการเลือกตั้งปกติ และตรวจสอบการทำงานของรัฐบาลได้ ในขณะที่รัฐบาลอีกหนึ่งรัฐบาล เป็นรัฐบาลแบบแฝง คือ มองไม่เห็นและไม่อาจตรวจสอบได้ (Eugenia, 2016) ฉะนั้น ภายในรัฐ ๆ หนึ่งอาจมีรัฐรูปแบบนี้ที่ประกอบไปด้วยสอง

รัฐบาลภายในรัฐเพียงหนึ่งรัฐ ทั้งนี้เพื่อให้ได้ความหมายที่ชัดเจนมากขึ้น หากอธิบายรัฐพันลึกด้วยคำว่า “ รัฐในรัฐ ” คำในภาษาอังกฤษคือ “ State within state ” จึงเป็นอีกคำเรียกที่มีความหมายตรงไปตรงมา ตามนิยามที่กล่าวมา

ลักษณะของรัฐพันลึก แม้จะมีรัฐบาลมาจากการเลือกตั้งทั่วไป แต่อีกกลุ่มคือ รัฐบาลแฝงเร้นมักเป็นกลุ่มทรงอิทธิพลภายในประเทศเช่น กลุ่มทหาร ตำรวจและศาล ทั้งยังมีอำนาจและสิทธิพิเศษหากมีวิกฤติ รวมถึงปฏิบัติการด้วยเหตุผล เพื่อความมั่นคงเฉพาะกาล การดำเนินการของฝ่ายทรงอิทธิพล ดังกล่าว หมายรวมถึงการต่อสู้กับฝ่าย ล้มรัฐบาล หรือ ก่อการปฏิวัติ ทั้งยังเป็นปฏิบัติการเชิงความลับ (Action behind the scenes secret) เนื่องจากการทำงานของกลุ่มทรงอิทธิพลเหล่านี้ขึ้นอยู่กับ การบริหารจัดการที่สามารถตรวจสอบได้ ความน่าสนใจของรัฐบาลประเภทนี้คือ สามารถจัดตั้งเครือข่ายใต้เรืงลำดับสถานภาพทางอำนาจ โดยจัดตั้งขึ้นโดยผู้บังคับบัญชาการทหาร ภายใต้ความเห็นชอบของฝ่ายตุลาการ เพื่อจัดการต่อกลุ่มกบฏหรือกลุ่มผู้ชุมนุม อาจกล่าวได้ว่า โครงสร้างคำสั่งของทหารนี้เป็นหน่วยงานหลักของรัฐพันลึก มากกว่ารัฐบาลมาจากการเลือกตั้ง เพราะเผด็จการ ทำงานของรัฐบาลมาจากการเลือกตั้งปกติ และหากเกิดสถานการณ์ไม่ไว้วางใจก็จะดำเนินการล้มล้าง และจัดตั้งการปกครองใหม่ (Eugenia, 2016) (Soyler, 2013)

3.1.3. ปฏิสัมพันธ์ระหว่างพลเรือนและทหาร

เนื่องจากการรักษาความมั่นคงเป็นหัวใจของทุกรัฐ กล่าวคือ รัฐทุกรัฐต้องการความอยู่รอดของรัฐ ฉะนั้นเพื่อให้แน่ใจในการดำรงอยู่รอดของรัฐ รัฐจึงต้องมีกองกำลังทหารและอาวุธยุโธปกรณ์มากพอที่จะมั่นใจในความมั่นคงของรัฐ ภายใต้แนวคิดสังคมนิยม (classical realism) กองกำลังทหารของรัฐเป็นอำนาจของรัฐ (Morgenthau, 1978)

จอห์น เจ เมียร์ไชเมอร์ (John J. Mearsheimer) แนวคิดของเมียร์ไชเมอร์จะเน้นที่ยุทธศาสตร์การสะสมกองกำลังทหารให้มากที่สุดเพื่อเป็นหนทางและ จุดมุ่งหมายของรัฐ และจุดมุ่งหมายสูงสุดคือการที่รัฐอยู่รอด แนวคิดนี้จึงไม่ใช่แค่การแสวงหาอำนาจเพื่อการตั้งรับ (Offensive Realism) แบบที่เคนเนธ วอลซ์ (Kenneth Waltz) มองแค่รัฐควรกระทำแค่การสะสมอำนาจซึ่งรัฐที่ฉลาดจะต้องไม่ขยายอำนาจให้มากที่สุด เพราะระบบระหว่างจะเปลี่ยนแปลงและส่งผลกระทบต่อการทำลายอำนาจรัฐอื่นๆ (Waltz, 1979)

ในขณะที่เมียร์ไชเมอร์มองว่าการสะสมอำนาจให้ได้มากที่สุดยังจำเป็น เพื่อทำให้แน่ใจว่ารัฐจะอยู่รอดด้วย ยุทธศาสตร์เพื่อการรุก (offensive Realism) (Mearsheimer, 2001) หากจะจำแนกว่ารัฐใดเป็นมหาอำนาจ ปัจจัยด้านความสามารถทางการทหารจะเป็นปัจจัยเดียวที่พิจารณา รัฐจึงต้องมีทหารหรือ กำลังพล และอาวุธยุโธปกรณ์ที่มีคุณภาพอย่างเพียงพอเพื่อใช้ต่อสู้อย่างจริงจังในสงครามตามแบบ หรือแม้แต่สงครามกับประเทศที่มีอำนาจมากที่สุดในโลก (Levy, 1983)

กองทัพถือได้ว่าเป็นเครื่องมือของรัฐบาล และทหารต้องยอมรัฐภายใต้หลักการพลเรือนเป็นอำนาจสูงสุด (Civilian Supremacy) (Babo & Royer, 2005) ทหารจึงต้องปฏิบัติตามคำสั่งรัฐบาล แต่ไม่ได้หมายความว่าทหารจะต้องฟังแต่รัฐบาลแต่เพียงอย่างเดียว ทหารต้องแน่ใจว่า รัฐบาลไม่ได้ให้ทหารปฏิบัติเพื่อประโยชน์ทางการเมืองหรือ ของนักการเมืองคนใด แต่ต้องพิจารณาว่าเพื่อผลประโยชน์แห่งชาติ และสอดคล้องกับเนื้อหารัฐธรรมนูญที่กำหนดความสัมพันธ์ ระหว่างฝ่ายรัฐสภา และฝ่ายทหารในด้านการกำหนด และตรวจสอบกิจการทหาร ทั้งยังกำหนดการเปลี่ยนแปลง โครงสร้างตำแหน่งต่าง ๆ ของทหาร เช่น รัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกามาตราที่ 2 ข้อที่ 2 กำหนดให้การประกาศสงครามโดยประธานาธิบดี และ มาตราที่ 1 ข้อที่ 8 ต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา เนื่องจากต้องเกี่ยวข้องกับงบประมาณที่ใช้ในการทหาร(Section 8, 1789) เห็นได้ว่าการควบคุมอำนาจทางการเมือง ยังสะท้อนความสัมพันธ์ ในการควบคุมอำนาจระหว่างสองฝ่ายของรัฐบาล คือ ฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ ดังนั้นหากรัฐบาลสามารถดำรงโครงสร้างการถ่วงดุลอำนาจทั้งสองฝ่ายได้อย่างโปร่งใส ย่อมตรวจสอบการทำงานของรัฐบาล ที่มีต่อกองทัพได้ และในฐานะรัฐมนตรีกลาโหม ตัวแทนฝ่ายบริหาร ก็จะสามารถตรวจสอบฝ่ายรัฐสภาในด้านงบประมาณที่เกี่ยวข้องกับทหาร ดังนั้นการรักษาสมดุลระหว่างพลเรือนและทหาร จะมีส่วนส่งเสริมการพัฒนาประชาธิปไตยในแง่การถ่วงดุลอำนาจ สิ่งที่พึงระวังคือ กองทัพต้องอยู่ภายใต้การบริหารโดยรัฐบาล จะต้องไม่ใช้อำนาจหันมาครอบครองกิจการทางการเมือง ยึดอำนาจเสียเอง(นพนันต์ ชั้นประดับ, 2557)

การรักษาความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายรัฐบาลและฝ่ายทหาร ให้ดำรงอยู่ในหน้าที่ของแต่ละฝ่าย โดยไม่แทรกแซงบทบาทซึ่งกันและกัน โดยเฉพาะในประเทศกำลังพัฒนา หรือประเทศที่อยู่ช่วงเปลี่ยนผ่านประชาธิปไตยจะเป็นการยาก ด้วยความสูงส่งของสถานภาพทางทหาร ที่เป็นองค์การเหนือกว่า ประกอบกับความโดดเด่นของระบบโครงสร้างทหาร โดยมี กฎหมาย และบทลงโทษเฉพาะกลุ่ม การดำรงยศตำแหน่งที่แตกต่างเพื่อให้ง่ายต่อการจัดระเบียบ ทั้งยังมีความสามัคคี และความสามารถครอบครองอาวุธ (Finer, 2017) นอกจากนั้นทหารยังมีความเหนือกว่า เป็นผู้มีความสามารถในการจัดการความรุนแรงโดยไม่อาจยุติการบอกเลิกความรับผิดชอบได้ (นพนันต์ ชั้นประดับ, 2557)

ค่ายทหารมีบทบาทจัดการความขัดแย้ง และปกป้องประชาชนอย่างไม่เลือกปฏิบัติ ทหารจึงมีความเกี่ยวข้องกับประชาชนและ ส่งผลต่อความเกี่ยวข้องกันทางการเมือง โดยเฉพาะประเทศกำลังพัฒนาที่ยังไม่อาจพัฒนาสถาบันทางการเมืองได้อย่างเข้มแข็ง ดังนั้นเมื่อทหารปล่อยให้มีการเลือกตั้งขึ้นและเกิดความไม่สงบ ทหารไม่เห็นองค์การใดเข้ามาดูแลรักษาความสงบได้ดีเท่าฝ่ายทหาร และด้วยเหตุผลเพื่อการปกป้องประชาชนให้ปลอดภัย ทหารจึงเข้ามาจัดการรักษาความสงบผ่านการจัดตั้งคณะรักษาความมั่นคงในรูปแบบต่าง ๆ ด้วยเหตุนี้ทหารจึงได้เข้ามาบริหารประเทศเป็นการชั่วคราว นอกจากนั้นทหารยังเข้ามาแทรกแซงทางการเมืองผ่านสถานการณ์บางประการ เช่น สงครามเย็นในช่วงเวลาที่โลกแบ่งออกเป็นสองขั้วอำนาจ แต่ละฝ่ายต่างส่งทหารเข้ามายังประเทศพันธมิตรของตน

โดยไม่สนใจรูปแบบทางการเมืองว่าจะเป็นประชาธิปไตยหรือไม่ ประกอบนโยบายระหว่างประเทศอันเป็นความจำเป็นเร่งด่วนคือ เน้นที่ความอยู่รอดของชาติ และเน้นการป้องกันประเทศเพื่อความมั่นคงปลอดภัย ทหารจึงกลายเป็นตัวแสดงสำคัญในการตัดสินใจทางการเมืองในช่วงสถานการณ์ความไม่สงบระหว่างประเทศ นอกจากนี้ ประเทศที่เคยปกครองในรูปแบบทหารเก่าจึงเสี่ยงไม่ได้ว่า กลุ่มทหารนอกราชการเก่าที่ยังคงทรงอิทธิพลจะผันต้นมาลงสมัครรับการเลือกตั้งจนชนะการเลือกตั้งเข้ามาเป็นรัฐบาล เมื่อเป็นเช่นนี้ทหารที่มีความผูกพันเหนียวแน่นกับรุ่นพี่รุ่นน้องย่อมส่งผลต่อการแต่งตั้งพี่น้องทหารของตนขึ้นมาใช้อำนาจ กล่าวคือยังเป็นการเปิดโอกาสให้ทหารเข้ามาแทรกแซงในทางการเมืองอย่างเห็นได้ชัด

ด้วยความเหนือกว่าของทหาร อันถึงต้น จึงได้เสนอให้ รัฐบาลสร้างความเข้มแข็งในทางสถาบันทางการเมืองเพื่อให้สถาบันทางการเมืองฝ่ายรัฐสภา ฝ่ายรัฐบาลและทหารต่างทำหน้าที่ของตน (Huntington, 1957) และยังถือได้ว่าสถาบันทางการเมืองมีหน้าที่ตรวจสอบการทำงาน ไม่ให้ฝ่ายใดแทรกแซงงานของอีกฝ่าย โดยเฉพาะรัฐสภากับการจำกัดหน้าที่ของฝ่ายทหารไม่ให้รุกร้าอำนาจของฝ่ายรัฐบาล โดยมีหน้าที่เฉพาะด้านการรักษาความมั่นคงปลอดภัยเท่านั้น อีกทั้งฝ่ายรัฐสภาและฝ่ายรัฐบาลเองก็ต้องเสริมความรู้ด้านยุทธศาสตร์ และความรู้ด้านการทหารทุกด้านเพื่อให้สามารถเข้าใจ และจัดการบริหารโครงสร้าง อัตรากำลังของฝ่ายกองทัพได้อย่างเหมาะสมกับสถานการณ์ความไม่สงบภายในและระหว่างประเทศ แม้ว่ารัฐบาลจะไม่ได้กำหนดกฎหมายไว้เป็นลายลักษณ์อักษรในการใช้กำลังทหารของรัฐบาลพลเรือน ฉะนั้นการตรวจสอบอำนาจของรัฐสภาต่อการใช้อำนาจระหว่างฝ่ายรัฐบาลและฝ่ายทหารกระทำต่อกันจึงมีความสำคัญที่สุด ซึ่งรัฐสภาต้องมีความรู้ด้านกิจการทหาร เพื่อให้ควบคุมและตรวจสอบกิจการทหารได้ โซลตัน บารานี (Zoltan Barany) กล่าถึง “ทหารต้องรู้หน้าที่ว่าอยู่เหนือกิจการทางการเมือง ไม่เข้าไปผูกติด กับสังคมและพรรคการเมือง ดำรงหน้าที่เป็นเพียงผู้รับใช้ฝ่ายพลเรือนเท่านั้น ไม่มีบทบาททางการเมือง” (Barany, 2012)

สุรชาติ ได้กล่าวถึงการแทรกแซงทางการเมืองในทางการเมืองในประเทศกำลังพัฒนา มีอัตราสูงกว่าประเทศพัฒนาแล้ว เมื่อรัฐกำลังพัฒนา หันสู่กระบวนการเลือกตั้งตามกระบวนการประชาธิปไตย แต่ไม่สามารถรับมือภัยคุกคามจากภายนอกไม่ว่าจะภัยคอมมิวนิสต์ หรือ ความรุนแรงจากความไม่สงบภายในประเทศ ทหารและกองทัพจึงมีหน้าที่ด้านความมั่นคง รักษาความสงบ ประกอบกับกลุ่มชนชั้นนำ และฝ่ายอนุรักษ์นิยมที่กลัวจะสูญเสียอำนาจจึงได้เสนอผลประโยชน์และให้ความร่วมมือกับฝ่ายทหาร สนับสนุนให้ทหารยึดอำนาจจากฝ่ายรัฐบาลเป็นต้น (ชาญวิทย์ เกษตรศิริ, 2561)

จะเห็นได้ว่าฝ่ายทหารและชนชั้นนำสร้างความสัมพันธ์ระหว่างกัน อีกทั้งทหารเองให้เหตุผลสร้างความชอบธรรมในการขึ้นสู่อำนาจด้วยการปกป้องประเทศเพื่อความสงบ หรือ ประชาชนยังมีการแบ่งแยกกัน ตัวอย่าง เช่น ทหารรัฐบาลเมียนมา มีที่นั่งในรัฐสภาร้อยละ 25 และมาตราที่ 418a

ในรัฐธรรมนูญ 2008 ประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน ประธานาธิบดีจะมอบอำนาจบริหาร นิติบัญญัติ และตุลาการให้กับผู้บัญชาการทหารสูงสุด และอำนาจประธานาธิบดีจะหมดอำนาจนับตั้งแต่วันที่ประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน ทั้งนี้โดยการรับรองรัฐธรรมนูญ 2008 เป็นสาเหตุที่ทหารเมียนมายังดำรงอยู่เพื่อให้เกิดความเป็นหนึ่งเดียวกัน ความมั่นคง และความเป็นเอกราชท่ามกลางชาติพันธุ์ที่หลากหลาย (McCarthy, 2015) เมื่อเป็นเช่นนี้ การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนถูกปิดตายในทางตรงข้ามประเทศพัฒนาแล้ว

ความเกี่ยวโยงระหว่างทหารกับรัฐบาล ในอดีต ทหารแทบจะหลอมรวมเป็นส่วนหนึ่งของรัฐ รัฐผูกขาดอำนาจเพียงหนึ่งเดียวในทางการเมืองและ ความมั่นคง ในฐานะดำรงบทบาททั้งผู้ปกครองและผู้ปกป้องประชาชน (Barany, 2012)

ในงานของ โซลตัน ดี บาราณี (Zoltan D. Barany) นำเสนอความเป็นมาของทหาร โดยเริ่มตั้งแต่สมัยโบราณ กรีก อิตาลี และโรมัน ที่การบริหารรัฐมาจากส่วนกลาง รัฐมีหน้าที่หลากหลายด้าน ทั้งเรื่องการสร้างความมั่งคั่ง และการต่อสู้เมื่อต้องเผชิญกับศัตรู ทั้งยังเพิ่มอำนาจรัฐด้วยการขยายดินแดน โซลตัน เห็นว่าในยุคนี้ ทหารทำได้แค่การเชื่อฟังรัฐบาลอย่างไม่มีเงื่อนไข แต่ทหารก็ยังมีอำนาจอย่างอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ด้านความมั่นคง (Barany, 2012, p. 15) ในยุคกรีก ซึ่งเป็นยุคที่มีความเป็นประชาธิปไตยในนครรัฐ ทุกคนมีสิทธิเป็นได้ ทั้งนักการเมือง และยังสามารถปฏิบัติหน้าที่เป็นทหาร ในยุคนี้โซลตัน กล่าวว่า อำนาจทหารและพลเรือนไม่อาจมีเส้นแบ่งแยกได้อย่างชัดเจนนัก (Barany, 2012, p. 17)

ต่อมาในยุคแมคคิเวอเลีย ทหารเป็นผู้ปกครองที่ต้องทำสงครามเป็นหลัก จัดตั้งสถาบันทหารและฝึกหัดทำการรบ ผู้ปกครองต้องคิดเรื่องการรบแม้ในยามสันติ และการสูญเสียอำนาจจะเกิดขึ้นหากละเลยอำนาจการทหาร (Barany, 2012, p. 17) จนมาถึงในสมัยที่อังกฤษต้องการรบระหว่างฝ่ายอนุรักษนิยมและฝ่ายรัฐสภา ภายใต้การนำของโอลิเวอร์ ครอมเวลล์ (Oliver Cromwell) ดำรงตำแหน่ง Lord Protector หรือ ประมุขแห่งรัฐ จากการโค่นล้มอำนาจระบบกษัตริย์ โดยสามารถเอาชนะฝ่ายอนุรักษนิยมมาได้และจัดตั้งระบบรัฐสภาขึ้น ซึ่งในเวลานั้นเอง ทหารได้เปลี่ยนบทบาทเป็นทหารมืออาชีพ โดยตัดขาดบทบาททางการเมืองอย่างสิ้นเชิง การทำงานของทหารมืออาชีพได้ตั้งขึ้นมา โดยเน้นให้บริการ มีระเบียบวินัยสูง สามารถเลื่อนขั้นได้ตามผลงาน และจะต้องไม่มีที่นั่งในสภาทั้งสภาสูงและสภาล่าง (Barany, 2012, pp. 18-19) ฉะนั้นทหารจึงมีหน้าที่เปรียบกับผู้ช่วยฝ่ายพลเรือนโดยไม่มีความเกี่ยวข้องกับทางการเมือง แซมมวล ฮันติงตัน ได้กล่าวเพิ่มเติมว่า ในขณะที่ทุกอาชีพไม่ได้ถูกควบคุมได้โดยรัฐทั้งหมด แต่สำหรับทหารแล้วเป็นเพียงหน่วยงานเดียวที่ถูกควบคุมโดยรัฐ (Huntington, 1957, pp. 14-15)

ฮันติงตัน แบ่งหน้าที่ของทหารออกเป็นสองหน้าที่คือ หน้าที่ด้านความมั่นคง เน้นปกป้องคุ้มครองประชาชน และหน้าที่ที่สอง คือ ด้านสังคม เน้นการเผยแพร่อุดมการณ์ เกี่ยวข้องกับงานสังคม

ทำให้ทหารกลายเป็นสถาบันที่มีความใกล้ชิดประชาชน อย่างไรก็ตามหน้าที่ของทหารไม่อาจแบ่งแยกให้มีแต่หน้าที่ ด้านความมั่นคงเท่านั้น หรือ มีความโดดเด่น ด้านสังคมแต่เพียงด้านเดียวเท่านั้น ฉะนั้น การปฏิบัติหน้าที่ทั้งสอง จึงกลายเป็นปัญหาที่จะต้องแสวงหาความสมดุลระหว่างกัน โดยที่ทหารยังสามารถดำรงบทบาท ด้านความมั่นคง และด้านสังคมไว้ (Huntington, 1957, pp. 2-3) จากคำนิยามดังกล่าว อาจมองว่าบทบาทในด้านสังคมของทหารไม่จำเป็น โดยเฉพาะในยุคประชาธิปไตยโดยเฉพาะเป็นเรื่องบ่อนทำลายความเข้มแข็งของประชาธิปไตย และปรากฏให้เห็นในช่วงการเปลี่ยนผ่านประชาธิปไตย ทั้งนี้ ในหลักการประชาธิปไตย จุดเน้นที่สำคัญคือ ความสามารถของพลเรือนควบคุมฝ่ายทหารได้ ทั้งยังเป็นใจความสำคัญในการส่งเสริมประชาธิปไตยไปยังประเทศต่างๆ โดยเฉพาะสหรัฐอเมริกาที่ถือว่าเป็นหน้าที่หนึ่งในการดำเนินนโยบายต่างประเทศ (Huntington, 1957, pp. 2-3)

เอลเฟรด สตีเฟน (Alfred Stepan) กำหนดมาตรการตรวจสอบการแทรกแซงทางการเมืองของทหาร โดยเสนอข้อพิจารณาว่า สิทธิพิเศษของทหารมีส่วนให้ทหารมีส่วนร่วมทางการเมือง ดังนั้นเพื่อมิให้เกิดเหตุการณ์ดังกล่าว ทหารต้องถูกจำกัดอำนาจผ่านรัฐธรรมนูญไม่ให้ข้องเกี่ยวในทางการเมือง และปฏิสัมพันธ์ กับอำนาจทั้งสามฝ่ายคือ ฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหารและฝ่ายตุลาการ ซึ่งทหารจะอยู่ภายใต้อำนาจการบริหารของรัฐบาลและ ทหารสามารถควบคุมฝ่ายทหาร ภายในโครงสร้างการบริหารของทหาร ตลอดจนศาลทหารที่มีอำนาจตัดสินคดีที่เกี่ยวข้องกับทหาร (Stepan, 1988)

ทหารในยุคปัจจุบันอาจไม่ต้องทำสงครามตามแบบกับประเทศอื่นๆ เพื่อรักษาเขตแดนเหมือน หากแต่ทหารในยุคสมัยใหม่ ต้องแสวงหาบทบาทใหม่ๆ เช่น ทหารให้ความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรม เช่น ความร่วมมือของเหล่าทหารในนามกองกำลังนานาชาติที่ไม่ใช่หน่วยงานสหประชาชาติ (INTERFET) จัดขึ้นโดยมีผู้นำหลักคือออสเตรเลีย กองกำลังนานาชาติยังดำเนินการในช่วงก่อนสหประชาชาติเข้าไปปฏิบัติการ โดยมีหน้าที่เข้าไปช่วยเหลือทางมนุษยธรรมในจากความร่วมมือของเหล่าทหารนานาชาติ เช่น ความช่วยเหลือทางมนุษยธรรมในติมอร์ตะวันออก ปี ค.ศ. 1999-2000 หรือ ไทยส่งทหารบรรเทาทุกข์ในยามเกิดภัยพิบัติน้ำท่วมภายในประเทศ ค.ศ. 2011 เป็นต้น เพื่อให้ทหารมีความเป็นมืออาชีพและอำนาจสูงสุดอยู่ที่ประชาชน

ในกรณีของเมียนมา บทบาททหารในเมียนมาเป็นทั้งผู้ปกครองและผู้ปกป้องประชาชน โดยเริ่มตั้งแต่การปกครองในระบบกษัตริย์ในสมัยราชวงศ์ต่างๆ เช่นราชวงศ์ พุกาม ที่ต้องทำสงครามน้อยใหญ่เพื่อรักษาอาณาจักร โดยมีเมืองหลวงคือ พุกาม มีผู้ปกครอง คือ กษัตริย์ โดยรับอิทธิพลจากอินเดียและศาสนาฮินดู ทั้งยังการนับถือกษัตริย์ เพราะทรงเป็นอวตารของเทพเจ้า จนกระทั่งอิทธิพลนิกายพระศิวะเริ่มเสื่อมลง พุกามจึงได้รับอิทธิพลจาก พุทธมหายานและเถรวาทเข้ามาแทนที่จึงได้เปลี่ยนความเชื่อจากกษัตริย์เป็นเทวราช ก็กลายมาเป็นมหาสมมุติ ความหมายของกษัตริย์จึงหมายถึง

กษัตริย์ทรงถูกเลือกสรรอันเกิดจากกรรม ซึ่งในเวลานั้นพุกามอยู่ในระบบสังคมเกษตรแบบธรรมชาติ ไม่มีเทคโนโลยีเข้ามาส่งเสริมทำการเกษตร ท่ามกลางประชาชนที่มีจำนวนน้อยมาก และต้องการแรงงานเพื่อทำการรบและการกลืนกรรม จึงได้มีแนวทางเทครัว หรือการรับเอาพลเมืองของศัตรูเข้ามาเป็นแรงงาน และอยู่อาศัยในดินแดนตน กว่า 200 ปีที่อาณาจักรพุกามเจริญงอกงามตีจนกระทั่งถูกกองทัพ มองโกลเข้ามาตี (เกษรศิริ, 2533, pp. หน้า 83-89,83-19)

การกู้ชาติของอาณาจักรพุกามกลับมาอีกครั้งเป็นการรวบรวมกำลังคนในเมืองตองอู แม้จะมีกำลังของมอญทางตอนใต้ ยะไข่ทางตะวันตก และ ไทยฉานทางตอนบนจะเข้มแข็งและทำทลายอำนาจในที่สุดก็สามารถรวบรวมกำลังพลและจัดตั้งเป็นอาณาจักรตองอู จึงขยายอิทธิพลและทำสงครามปราบปรามฝ่ายที่แข็งข้อ โดยตั้งศูนย์กลางอยู่ที่เมือง หงสาวดี การขยายอาณาเขตของตองอู สามารถลงไปทางตอนใต้ใกล้เคียงกับอาณาจักรอยุธยา ทั้งนี้อาณาจักรตองอูยังรับเอาวัฒนธรรมจากมอญ และเอาอุปกรณ์ที่ใช้ในการรบมาจากประเทศที่เดินเรือมายังหงสาวดี สำหรับผู้ปกครอง หรือ ระบบกษัตริย์ในอาณาจักรตองอู ขึ้นอยู่กับฝีมือในการรบและการก่อสร้างบารมี โดยประชาชนไม่รับรู้หรือเกี่ยวข้องกับการเปลี่ยนแปลงกษัตริย์เกิดขึ้นอยู่ตลอด โดยขึ้นอยู่กับความสามารถในการรักษาความจงรักภักดี จนกระทั่ง ขบถมอญ ได้รวบรวมกำลังจากเมืองสิเรียม และเมาะตะมะตีขึ้นไปยังเมืองสำคัญๆ ท่ามกลางการแข็งข้อของเมืองต่างๆ ในเวลานั้นทำให้ตองอูต้องสู้รบหลายด้าน ไม่อาจต้านกำลังพวกมอญไว้ได้ นับเป็นการสิ้นสุดราชวงศ์ตองอู ราชวงศ์คอง บองขึ้นมาเป็นราชวงศ์ที่เข้มแข็งรวบรวมกำลังพม่าละตีแผ่ขยายอำนาจจนสามารถตีกรุงศรีอยุธยาแตกได้ ยึดเมืองย่างกุ้งได้สำเร็จ แต่ต่อมาพม่าก็ตกเป็นอาณานิคมของอังกฤษ (เกษรศิริ, 2533, pp. หน้า 20-28)

อันเนื่องจากภาวะสงครามโลกครั้งที่สอง ที่เปิดโอกาสให้พม่าสามารถรวบรวมกำลังคน เพราะอังกฤษในฐานะฝ่ายสัมพันธมิตรต้องทำศึกสงคราม ประกอบกับการเข้ามาของญี่ปุ่นที่เข้ามายังดินแดนพม่าเพื่อรวบรวมกำลังพลและเสนอความช่วยเหลือแก่พม่า โดยญี่ปุ่นจะช่วยให้พม่าได้รับเอกราชเป็นการแลกเปลี่ยน แม้ญี่ปุ่นจะแพ้สงคราม แต่พม่าก็ยังคงรับเอกราชภายใต้การนำของนายองซาน ในนามองค์กรพรรค AFPFL ทั้งนี้ พรรค AFPFL ไม่ได้เข้มแข็งทั้งยังประกอบด้วยหลากหลายของกลุ่มทางการเมืองและอุดมการณ์ทั้งสังคมนิยม และคอมมิวนิสต์ แต่ที่มารวมตัวกันเพื่อเรียกร้องเอกราช และเมื่อได้รับเอกราช ความหลากหลายดังกล่าวนี้จึงนำไปสู่ความแตกแยก โดยกลุ่มคอมมิวนิสต์สองฝ่ายได้แยกตัวออกไป เมื่อนายพลองซานถูกรบสังหาร และรองประธานพรรค นำโดยนายพลอูขึ้นมามีตำแหน่ง แม้จะได้รับชัยชนะในการเลือกตั้งในปี ค.ศ.1951,1952,1956 แต่ประชาชนและทหารยังไม่เชื่อมั่นในตัวนักการเมืองและพรรคการเมืองก็ยังคงอ่อนแอ นอกจากนั้นสถานการณ์กลุ่มชาติพันธุ์หลายๆ ฝ่าย มอญ กะเหรี่ยง ฉาน และยะไข่ เริ่มคุกคามยกปกครองตัวเอง จึงทำให้มีภาวะปะทะกับฝ่ายพม่าอย่างคงคาราคาซัง ในเวลาเดียวกันนั้นเองกองทัพทหารพม่า ก็ได้เติบโตขึ้นเข้ามาเป็นรัฐบาลรักษาการณ์ในบางช่วงที่ ประธานาธิบดีอู ไม่อาจควบคุมความรุนแรง

ในทางการเมืองได้ และในที่สุดนายพลเนวินก็รัฐประหารหลังการเลือกตั้ง ค.ศ. 1958(เกษรศิริ, 2533, pp. หน้า 81-89)

หลังจากนายพลเนวิน ขึ้นสู่อำนาจบริหารเมียนมาในปี ค.ศ. 1962-1988 เป็นที่น่าสังเกตว่าการปฏิวัติโดยนายพลเนวินไม่ได้ใช้กองกำลังมาก อีกทั้งสภาปฏิวัติ (Revolution Council) ยังประกอบด้วยเจ้าหน้าที่ทหารระดับสูงจำนวน 17 นาย โดยมีนายพล เนวิน เป็นประธานหลัก ทั้งนี้พบว่าระบอบทหารนำโดยนายพลเนวินสามารถดำรงระบอบอยู่มาได้อย่างยาวนาน ทั้งนี้ผลหลังจากการปกครองโดยระบอบทหารส่งผลต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและการเมืองให้ถดถอย ส่งผลอัตราความความยากจนเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว ด้วยแนวทางการพัฒนาเศรษฐกิจตามอุดมการณ์สังคมนิยม ซึ่งเป็นเศรษฐกิจที่วางแผนมาจากส่วนกลาง เช่น รัฐบาลควบคุมอุตสาหกรรมทั่วประเทศ อีกทั้งเป็นเจ้าของธนาคารแห่งชาติ กว่า 24 สาขา (Nakanishi, 2013, pp. 8-11)

การที่ระบอบทหารนำโดยนายพลเนวิน ยังคงอยู่ได้อย่างยาวนานนั้นเป็นผลมาจาก ความ เป็นระบบของนโยบายทางเศรษฐกิจโดยทหาร ที่ยังได้รับการยอมรับจากสาธารณะชน มิเช่นนั้น ระบอบทหารจะไม่อาจดำรงอยู่ได้อย่างยาวนาน (Suchiro, 2008, p. 111)จนกระทั่งในปี ค.ศ. 1988 การประท้วงโดยประชาชน นักศึกษาและกลุ่มอาชีพที่แสดงออกถึงการไม่ยอมรับระบอบที่ควบคุม ทหารได้อีกต่อไป โดยที่ ทหารต้องปรับบทบาทใหม่ แม้ว่าจะมีสภาพฟื้นฟูกฎหมายและระเบียบแห่งรัฐ เข้ามาบริหารสหภาพเมียนมา (ค.ศ.1988-1997) โดยจัดให้มีการเลือกตั้งในปี ค.ศ. 1990 แต่รัฐบาล ทหารยังคงปฏิเสธผลการเลือกตั้ง ทั้งนี้สภาพสันติภาพและการพัฒนาแห่งรัฐ (ค.ศ. 1997-2011)ให้ เหตุผลการไม่ยอมรับผลการเลือกตั้งเนื่องจากสหภาพเมียนมายังไม่พร้อมเป็นประชาธิปไตย ยังคง ต้องการเวลาในการเปลี่ยนผ่านประชาธิปไตยภายใต้ภายใต้การแนะนำโดยระบอบทหาร(Nakanishi, 2013, pp. 8-11)

นอกจากนั้น โซลตัน บารานี(Zoltan Barany) เสนอทฤษฎีความสัมพันธ์พลเรือนและทหาร (Civil Military Relations) เพื่ออธิบายความสัมพันธ์ระหว่างทหารและรัฐบาลในระบบประชาธิปไตย ในสองลักษณะคือ ไม่ยุ่งเกี่ยวกับการเมืองเลย หรือ ไม่อาจหลีกเลี่ยงบทบาททางการเมืองได้ ทั้งนี้ โซล ตัน บารานี ได้เปรียบเทียบประเทศที่เคยอยู่ภายในรูปแบบทหารและการเปลี่ยนผ่านสู่รูปแบบ ประชาธิปไตยในยี่สิบเจ็ดกรณีศึกษา แต่ในภูมิภาคเอเชียเขาได้ทำการศึกษาในสาม ประเทศคือ เกาหลี ไทยและอินโดนีเซีย บารานี แสดงว่าปัจจัยที่ส่งผลต่อการเปลี่ยนผ่านสู่ประชาธิปไตยเป็นไปได้ทั้ง ปัจจัยภายใน อันเกิดจากความแตกแยกในสังคมหรือปัญหาทางเศรษฐกิจ และปัจจัยภายนอก ภัย คุกคามจากอุดมการณ์คอมมิวนิสต์ (Barany, 2012)

3.1.4 ทฤษฎีผู้พิทักษ์ (Praetorian model)

เพื่ออธิบายรูปแบบการปกครองนำโดยทหาร แชมมวล พี ฮันทิงตัน ได้กล่าวถึงคำนี้ในผลงานวิชาการ 2 เล่ม คือ *The Soldeir and The State* และ *Political Order in Chaning Societies* แทนคำอื่นๆ ที่หมายถึง รัฐเผด็จการอำนาจนิยมที่นิยมใช้กันโดยทั่วไป เช่น *Military Dictatorship*, *Military Authoritarianism* หรือ *Garrison State* สำหรับความหมายของคำว่า *Praetorianism* มีรากศัพท์มาจากภาษาละติน และใช้ในภาษาอังกฤษแปลว่า *Of Praetor* ซึ่งหมายถึงผู้ปกครองที่มีความสามารถทั้งเป็นผู้บังคับบัญชาทหาร ปกป้องคุ้มครองอาณาจักร และเป็นผู้พิพากษาที่ได้รับการเลือกตั้ง ทั้งนี้ฮันทิงตันยังได้แบ่งแยกทหารออกเป็นกลุ่มไม่ใช่ทหารอาชีพ และกลุ่มทหารอาชีพ กลุ่มที่มีทักษะจัดการความรุนแรงกับกลุ่มที่ไม่มีทักษะ โดยฝ่าย *Praetor* จะเปรียบได้กลุ่มทหารที่มีความสามารถจัดการกับความรุนแรงเพื่อรักษาความมั่นคง แต่ต่อมามีกลุ่ม *civic action* ที่เริ่มมีบทบาทต่อต้านการปกครองโดยทหาร (Huntington, 1963) ฮันทิงตัน ได้กล่าวถึงระบบ *Praetorianism* ในความสัมพันธ์ระหว่าง การมีส่วนร่วมทางการเมืองและสถาบันทางการเมือง โดยพื้นที่ *Praetorianism* แสดงถึงบทบาทสถาบันทางการเมืองที่มีสูงกว่าการมีส่วนร่วมของประชาชน (Huntington, 1968, pp. 79-80)

ฉะนั้นผู้ปกครองในรูปแบบนี้เน้นใช้กำลังและความรุนแรง เมื่อนำคำนี้มาอธิบายระบบการปกครองเมียนมา ก็จะหมายถึง รูปแบบหรือ แรงขับเคลื่อนที่หนุนหลังให้ทหารเมียนมาแทรกแซงได้อย่างคงทนในการกำหนดนโยบายรัฐ (Egretau & Jagan, 2013) จากความหมายนี้ กล่าวได้ว่าอำนาจทหารเข้ามารุกล้ำแทรกแซงพื้นที่ในทางการเมืองของพลเรือน อีกทั้งประชาชนยังไม่อาจรุกขึ้นมามีส่วนร่วมทางการเมืองได้เนื่องจากความแข็งแกร่งของสถาบันทางการเมือง นำโดยทหาร

รัฐผู้พิทักษ์ (*Praetorian state*) ประกอบด้วยองค์ประกอบต่างๆ ไม่ใช่แค่ความสามารถในการใช้ความรุนแรงได้เท่านั้น แต่ปฏิเสธไม่ได้ว่าทหารคือกลุ่มตัวแสดงหลัก โดยทหารจะดำรงบทบาททำให้อาณาจักรอยู่รอด กลุ่มทหารจึงมีโอกาสเข้ามาเกี่ยวพันในทางการเมืองในด้านทางยุทธศาสตร์ การรบและใช้กำลังคน การก้าวเข้าไปแทรกแซงพื้นที่ในทางการเมืองของทหารจึงเป็นองค์ประกอบต่อมาของรัฐแบบ *Praetorian*

อโมส เปริลมุกเตอร์ (Amos Perlmutter) ได้กล่าวถึง ทหารสามารถเข้าไปเป็นส่วนหนึ่งในทางการเมือง โดยเฉพาะทหารที่มีตำแหน่งสูงๆ และเจ้าหน้าที่อาวุโส โดยเฉพาะหากเกิดเหตุจลาจล ความไม่สงบ ความแตกแยก ผู้นำประเทศฉ้อราษฎร์บังหลวง อันส่งผลให้ทหารต้องแก้ไขสถานการณ์ ทั้งนี้ความวุ่นวายยังเกิดได้จากการไม่พัฒนาทางเศรษฐกิจ จนส่งผลต่อปัญหาการอยู่รอดของคนในชาติ แต่มอริส จาโนวิทซ์ (Morris Janowitz) มองว่า เมื่อทหารเข้ายึดอำนาจ สามารถแก้ไขได้ด้วยพลเรือนรวมตัวกัน ซึ่งต้องสนับสนุนให้พลเรือนรับบทบาทในการมีส่วนร่วมทางการเมือง ตลอดจน

เสริมสร้างความเข้มแข็งของสถาบันทางการเมือง ก็จะทำให้บทบาททหารในทางการเมืองลดลง (Egreteau & Jagan, 2013)

รัฐ Praetorian เข้ามาแทนที่รูปแบบประชาธิปไตยได้ เนื่องจากการขาดการมีส่วนร่วมทางการเมือง วัฒนธรรมทางการเมือง และค่านิยมของประชาชน ประกอบกับความขัดแย้งภายในอันส่งผลให้เกิดความแตกแยก รวมถึงปัญหาทางเศรษฐกิจ หรือระดับการพัฒนาที่ต่ำ ทั้งยัง สถาบันทางการเมืองที่ไม่เข้มแข็ง จนนำไปสู่ความไม่สงบภายในประเทศ ทหารเห็นเป็นหน้าที่ต้องเข้ามาจัดระเบียบภายในประเทศ เนื่องจากทหารมีความเหนือกว่าในสถานะทางสังคม ด้วยการกำหนดยศตามสายการบังคับบัญชาภายในกลุ่มทหารอย่างชัดเจน นอกจากนี้ มีความเป็นไปได้ที่ ทหารจะสร้างความร่วมมือ กับฝ่ายทางการเมือง ผ่านการเสนอผลประโยชน์ ทำให้ความสัมพันธ์ระหว่างทหาร กับ นักลงทุนที่เป็นนักการเมืองแน่นแฟ้น และคงอำนาจได้ยาวนาน (Huntington, 1957, p. 98) อย่างไรก็ตามหากกลุ่มทหารแตกแยก กับกลุ่มนักลงทุน และหากเป็นเช่นนั้นการเปลี่ยนผ่านทางเมืองย่อมเกิดขึ้น

รัฐผู้พิทักษ์ (Praetorian state) แตกต่างกับรัฐทหารนิยม (Militarism) ตรงที่ รัฐผู้พิทักษ์ (Praetorian State) ไม่ได้เน้นแต่การใช้แต่กองกำลังเท่านั้น ยังต้องมีบทบาทในทางการเมือง ในขณะที่รัฐทหารนิยมนอกจากจะไม่สนใจทางการเมืองยังมุ่งเน้นด้านความปลอดภัย และการใช้ความรุนแรง นอกจากนี้รัฐผู้พิทักษ์ (Praetorian State) ที่เน้นแทรกแซงทางการเมือง ยังไม่มีกำหนดเวลาคืนอำนาจทางการเมืองกลับมายังประชาชน (Perlmutter, 1964)

การประยุกต์ใช้แนวคิด Praetorian นำมาประยุกต์ใช้ในเหตุการณ์ในเมียนมาโดยอาจแบ่งออกเป็นสามช่วงได้ คือ ช่วงหลังได้รับเอกราช 1949-1960, 1960-1962, 1962-2011 โดยในช่วงที่หนึ่ง เป็นช่วงหลังการได้รับเอกราช ประชาชนรวมตัวท่ามกลางความหลากหลายทางชาติพันธุ์ ในขณะที่การขึ้นสู่อำนาจนำโดย อูนู ไม่อาจแก้ไขปัญหากลุ่มกบฏ ชาติพันธุ์ที่เรียกร้องปกครองตนเอง และกลุ่มอุดมการณ์คอมมิวนิสต์ที่ได้รับการสนับสนุนจากจีน รวมถึงปัญหาทางเศรษฐกิจที่ไม่ได้รับการพัฒนา ฉะนั้นความวุ่นวายที่รัฐบาลพลเรือนไม่อาจแก้ไขได้ นำไปสู่การเข้ามาของทหารนายพลเนวิน (Cook, 1970)

ในยุคแรกนี้เรียกว่า Praetorian moderator แม้จะมีทหารเข้ามายึดอำนาจแต่ทหารยังมีบทบาทเฉพาะด้านความมั่นคงเพื่อความสงบภายในประเทศ และอาจจะมีอิทธิพลในการกำหนดนโยบายในทางการเมือง ส่วนในช่วงที่สอง ทหารเริ่มเข้ามาควบคุมทางการเมืองบางส่วนเริ่มจนเมื่อสถานการณ์ความรุนแรงภายในเริ่มสงบลง หรือ เมื่อสถานการณ์ทางการเมืองเริ่มดีขึ้นเรียกช่วงนี้ว่า Praetorian Guardian เป็นเพียงช่วงระยะเวลาสั้นๆ เพียงแค่สองปี และเข้าสู่ช่วงที่สามที่ทหารเมียนมามีบทบาททางการเมือง ใช้ความรุนแรงบีบบังคับและใช้กำลังต่อผู้ประท้วงผู้ที่เรียกร้องความเป็นประชาธิปไตย ทั้งนี้ทหารยังเปลี่ยนแปลงแก้ไขรัฐธรรมนูญที่ให้สิทธิการปกครองโดยทหาร ค.ศ. 1974

รูปแบบทหารแบบนี้เรียกว่า Praetorian Ruler โดยที่ผู้ปกครองทหารดูแลในทุกมิติทั้งทางการเมือง สังคม เศรษฐกิจและทหาร(Nordinger, 1977)

3.2 การเปลี่ยนผ่านประชาธิปไตยในเมียนมา

การเปลี่ยนผ่านประชาธิปไตยในกรณีเมียนมามีจุดเริ่มต้นที่ใด เริ่มจากข้อเสนอลงนามหยุดยิงฉบับแรก ค.ศ. 1989 หรือ ช่วงเวลาหลังจากนั้น เมื่อปล่อยตัวนางออง ซานซูจี ซึ่งเป็นช่วงเวลาเดียวกันกับการจับกุมตัวญาติของ เนวิน ขึ้นสู่การพิจารณาคดี ค.ศ.1993 หรือจะเป็นช่วงเวลาที่นายเทียน เสง์ สัญลักษณ์รัฐบาลพลเรือนยุคแรก ค.ศ.2015 นอกจากนี้จะเริ่มนโยบายเปิดเสรีทางเศรษฐกิจ ปล่อยตัวนางออง ซานซูจีและนักโทษทางการเมือง อีกทั้งยังสร้างกรอบการลงนามข้อตกลงหยุดยิงแบบพหุภาคี แม้ว่าจะต้องมีข้อตกลงหยุดยิงแบบทวิภาคีกำกับภายหลัง ในการนี้จำเป็นต้องย้อนกลับไปตั้งแต่เมียนมายังปกครองแบบเผด็จการทหารอำนาจนิยม และเหตุผลใดทหารจึงยุติบทบาทอำนาจนิยม จนนำไปสู่การเลือกตั้ง นับเป็นก้าวแรกของประชาธิปไตยแม้จะจัดให้มีการเลือกตั้ง และไม่เคารพผลการเลือกตั้งในปี ค.ศ. 1990 และ ค.ศ. 2010 แต่ในทางความเป็นจริงถือได้ว่าเมียนมาก้าวอย่างเข้าสู่เส้นทางประชาธิปไตย โดยที่ความเป็นประชาธิปไตยของเมียนมาไม่ได้มีเจตเดียว

นับตั้งแต่ นายพล เนวิน ขึ้นมาดำรงตำแหน่ง ความต่อเนื่องของการควบคุมเข้มโดยรัฐบาลปรากฏให้เห็น เช่น ระดับความกดดันทางการเมืองที่มีทหารมีหน้าที่รักษาระเบียบ ทหารเป็นอำนาจหลักและพรรคการเมืองพรรคเดียว พรรคโปรแกรมสังคมนิยมที่อนุญาตให้มีได้ (Burma Socialist Program Party:BSPP) ที่อนุญาตให้มีได้ เศรษฐกิจแบบสังคมนิยมที่ควบคุมจากส่วนกลาง สื่อมวลชนถูกปิดตาย กลุ่มชาติพันธุ์ถูกควบคุมอย่างรุนแรงโดยไม่คำนึงถึงหลักเสรีภาพ และสิทธิมนุษยชน ตลอดจน การควบคุมโดยรัฐบาล นอกจากนี้จะไม่สามารถส่งเสริมการพัฒนาทางเศรษฐกิจให้เจริญก้าวหน้าได้แล้ว ยังทำให้เศรษฐกิจถดถอย เป็นเหตุให้ประชาชนต้องเดินขบวนประท้วงให้เหตุการณ์วันที่ 8 สิงหาคม ค.ศ. 1988 ถือได้ว่าเป็นวิกฤติที่บั่นทอนความชอบธรรมของระบบทหาร

นับตั้งแต่วิกฤติประท้วง 8888 สถาปนาฟื้นฟูกฎหมายและระเบียบแห่งรัฐ (State Law and Order Restoration Council: SLORC) สถาปนาจัดตั้งขึ้นเพื่อควบคุมสถานการณ์ประท้วงให้อยู่อย่างสงบ โดยสัญญาจะจัดให้มีการเลือกตั้งในปี ค.ศ.1990 การจัดการเลือกตั้งดังกล่าว ด้วยความกดดันต่อความชอบธรรมของระบอบทหาร หลังจากที่เมียนมาไม่เคยจัดให้มีการเลือกตั้งมานาน นับตั้งแต่ยุครัฐบาลอู๋ ผลการเลือกตั้งคือ นางอองซาน ซูจี และพรรค NLD ชนะการเลือกตั้งกลุ่มหลายด้วยคะแนน 392/492 แต่ทว่าทหารปฏิเสธผลการเลือกตั้ง

ในขณะเดียวกัน ในทางเศรษฐกิจ ที่เริ่มย่ำแย่ นายพลซอ หม่อง (Saw Maung) ได้เปิดการลงทุนจากภายนอก ทั้งยังให้มีการค้าขายแดนอย่างถูกกฎหมาย รวมทั้งทำข้อตกลงหยุดยิงกับก๊กกบฏชาติพันธุ์ที่ กลุ่มชาติพันธุ์ที่ลงนามกับรัฐบาลเมียนมา คือ โกก้าง ค.ศ.1989 เนื่องจากในเวลานั้นทำเลที่ตั้ง โกก้างอยู่ห่างไกลเมืองหลวง ทั้งยังเคยตกอยู่ภายใต้การปกครองโดยจีน เนื่องจากการนามข้อตกลงชายแดนระหว่างอังกฤษและจีน (Sino-British Boundary Convention) ทำให้ดินแดน โกก้างอยู่ภายใต้การดูแลโดยจีน ในปี ค.ศ. 1894 โกก้าง กลับมาอยู่ใต้การอารักขาของเมียนมา อีกครั้งในปี ค.ศ. 1897 และตกเป็นอาณานิคมอังกฤษเช่นเดียวกับเมียนมา จนกระทั่งพรรคคอมมิวนิสต์แห่งเมียนมา ก่อตั้งขึ้นและยึดครองดินแดนโกก้างระหว่างปี ค.ศ. 1960-1989

เมื่อโกก้างลงนามหยุดยิงกับรัฐบาลเมียนมา โกก้างได้รับสิทธิปกครองตนเอง ภายใต้เขตภูมิภาคพิเศษ (Kokang Special Region) (BurmaLink, 2008) เป็นรัฐแรก โดยมีทหารเป็นของตนเองในนาม (Myanmar National Democratic Alliance Army:MNDA) ทั้งนี้ โกก้างยังได้ทำธุรกิจผิดกฎหมายคือ ลักลอบขนส่งและค้ายาเสพติด อีกทั้งยังเป็นแหล่งการพนัน และค้าขายทางเพศ โกก้างจึงมักจะถูกปราบปรามอยู่บ่อยครั้งโดยรัฐบาลทหาร ในที่สุดรัฐบาลทหารจึงได้ให้ข้อเสนอกับกลุ่มโกก้าง หากกลุ่มโกก้างหันมาสนับสนุนรัฐบาลทหาร จะได้รับความคุ้มกันจากการปะทะกับจีนตามแนวชายแดน

รัฐบาลทหารจัดการเลือกตั้ง ทั้งในปี ค.ศ. 1990 และ 2010 ราวกับเป็นฉากหน้าเท่านั้น เพราะรัฐบาลทหารไม่เคารพผลการเลือกตั้ง การเสนอข้อตกลงหยุดยิงของรัฐบาลทหารต่อกลุ่มชาติพันธุ์ หรือ แม้แต่ปล่อยตัวนางอองซานซูจีในปี ค.ศ.2011 ทหารเชื่อว่าจะมีส่วนส่งเสริมสถานะของทหารอย่างไรก็ตาม ทั้งนี้เพื่อเป็นการส่งเสริมบรรยากาศทางการเมืองที่ปล่อยตัวนักโทษการเมือง จึงได้เปิดเสรีทางเศรษฐกิจมากขึ้น เพราะทหารตระหนักถึงหากยังผูกขาดจากส่วนกลาง และนโยบายเศรษฐกิจยังเป็นสังคมนิยมตามแนวทางเมียนมา เศรษฐกิจย่อมไม่ได้รับการพัฒนาตามไปด้วย ดังที่พรรคคอมมิวนิสต์จีน ประสบปัญหาในแบบเดียวกัน นอกจากนั้น ยังส่งผลต่อเส้นทางประชาธิปไตยในเมียนมาอีก ด้วยคำกล่าว ที่ว่า “ปัจจัยทางเศรษฐกิจและสังคมมีส่วนสนับสนุนในช่วงเปลี่ยนผ่านประชาธิปไตย”(Lipset & Barrington, 1966) เพราะประชาชนไม่ต้องดิ้นรนเรื่องเศรษฐกิจ ทำให้มีความสนใจในทางการเมือง

ฉะนั้น จุดเริ่มต้นการเปลี่ยนผ่านประชาธิปไตยในเมียนมา คือเมื่อเริ่มต้นเปลี่ยนแปลงทางการเมือง และเศรษฐกิจอันส่งเสริมการเปลี่ยนผ่านประชาธิปไตย หรือ เมื่อตัวผู้นำ ยอมลดอำนาจและหันมาส่งเสริมประชาธิปไตย ดังที่ โอดอนเนลและซมิเตอร์กล่าวถึง “รัฐที่ปกครองแบบอำนาจนิยม

อาจต้องการเปลี่ยนระบบที่เป็นอยู่เอง ด้วยเหตุผลคือสิ่งที่จะเกิดขึ้นต่อไปในอนาคต จะต้องมีการเปลี่ยนแปลง ดังนั้นการเปลี่ยนแปลงการปกครอง เกิดจากแรงจูงใจที่ทรงอิทธิพลและความปรารถนาอันแรงกล้า” (O'Donnell & Schmitter, 1986, p. 25) การเปลี่ยนผ่านประชาธิปไตยอธิบายได้ว่าเป็นกระบวนการทางการเมือง โดยมีจุดประสงค์คือ จัดตั้งระบบทางการเมืองแบบประชาธิปไตย ไปพร้อมๆกับการ สนับสนุนค่านิยมแบบประชาธิปไตย อีกทั้งยังให้ความสำคัญกับความอดทนต่อฝ่ายตรงข้ามรัฐบาล โดยให้มีการต่อรองและเจรจาในทางสันติหากเกิดความขัดแย้ง รวมทั้งจัดตั้งสถาบันที่ให้ความสำคัญกับลักษณะพหุสังคมที่ประกอบด้วย ความหลากหลายทางสังคมย่อมต้องให้มีพื้นที่สำหรับการแข่งขันและ การถ่ายโอนอำนาจไปมาระหว่างแต่ละฝ่าย(Geddes, 2011)

การเปลี่ยนผ่านเข้าสู่ประชาธิปไตยในเมียนมาได้เริ่มต้นขึ้นในยุคสมัย ชิน หยุน (Khin Nyunt) เมื่อครั้งยังดำรงตำแหน่งเลขาธิการพรรค SLORC และ ตาน ฉ่วย (Than Shwe) หลังขึ้นมาดำรงตำแหน่งเป็นนายกรัฐมนตรีในสมัยต่อมา ทั้งสองผู้นำมีบทบาทในกระบวนการเปลี่ยนผ่านประชาธิปไตยของเมียนมาในช่วงเหตุการณ์ 8888 โดยการนำเสนอ แนวทางสู่ประชาธิปไตย (road map to democracy)⁶ ข้อเสนอการทำข้อตกลงหยุดยิง และการร่างรัฐธรรมนูญฉบับยู่ติให้ใช้ในปี ค.ศ. 2008 นอกจากจะเพื่อสร้างความชอบธรรมให้ฝ่ายทหาร แล้วยังเป็นสัญญาณครั้งสำคัญของความเป็นประชาธิปไตยในเมียนมา

โดยสรุป การเปลี่ยนผ่านประชาธิปไตยเกิดขึ้นได้หากรูปแบบการปกครองแบบเดิม ไม้มีความชอบธรรม หรือไม่มีอำนาจเพียงพอบริหารรัฐได้อีกต่อไป ไม่ว่าจะโดยถูกโค่นล้ม หรือประชาชนรวมตัวกันประท้วง หรือรัฐบาลเดิมยินยอมให้มีการเปลี่ยนผ่าน ตามความหมาย การเปลี่ยนผ่านหมายถึงการเปลี่ยนจากระบบการปกครองระบอบอำนาจนิยม ไปยังประชาธิปไตย เมื่อการเปลี่ยนผ่านเกิดขึ้นแล้ว สมาชิกในทางการเมืองจะเข้าใจในหลักการประชาธิปไตย ที่เน้นการมีส่วนร่วมทางการเมือง และการแข่งขันกันเพื่อแย่งชิงผลประโยชน์ เพื่อให้ได้สิทธิ์กำหนดกฎเกณฑ์นโยบายและกระบวนการ รวมทั้ง ยึดมั่นในหลักการประชาธิปไตย เช่นความเท่าเทียม และเคารพในสิทธิส่วนบุคคลและของกลุ่ม ทำให้มีแนวโน้มเสริมความแข็งแกร่งทางประชาธิปไตย แต่ทว่าในทางตรงข้าม อาจจะทำให้หวนย้อนกลับไปยังอำนาจนิยมได้ หากกฎเกณฑ์และกระบวนการยังเป็นเจ้าของโดยบุคคลเพียงหนึ่งเดียวในเนื้อหารัฐธรรมนูญ (O'Donnell & Schmitter, 1986, p. 6)

⁶ นโยบายขั้นตอนสู่ประชาธิปไตย 7 ประการ ประกอบด้วย พื้นการประชุมสมัชชาแห่งชาติ จัดทำกระบวนการสร้างระบอบประชาธิปไตยอย่างมีวินัยและมีขั้นตอน จัดทำร่างรัฐธรรมนูญให้สอดคล้องกับหลักการพื้นฐานกำหนดโดยที่ประชุมสมัชชาแห่งชาติ จัดให้ออกเสียงประชามติรับรองร่างรัฐธรรมนูญ ให้มีการเลือกตั้งอย่างเสรีตามเนื้อหารัฐธรรมนูญฉบับใหม่ เปิดประชุมสภาให้สอดคล้องตามเนื้อหารัฐธรรมนูญใหม่ สร้างชาติให้ทันสมัยตามระบอบประชาธิปไตย (Phonphimon Trichot, 2004)

3.2.1 การปฏิรูปผ่านการจำยอมตามกระบวนการ (Reform Through Transaction)

สำหรับการเปลี่ยนผ่านในเมียนมา กระบวนการเจรจาระหว่างฝ่ายรัฐบาลและกลุ่มชาติพันธุ์ แนวทางการเจรจาระหว่างสองฝ่ายใกล้เคียงกับแบบที่หนึ่งมากที่สุดคือ การปฏิรูปผ่านการจำยอมตามกระบวนการ (reform through Transaction) เนื่องจากรัฐบาลทหารยินยอมเจรจากับฝ่ายกลุ่มรัฐชาติพันธุ์ โดยรัฐบาลเสนอข้อตกลงหยุดยิงเนื่องจากทหารต้องการความชอบธรรมหรือการยอมรับจากนานาชาติ ในขณะที่เดียวกันปัจจัยด้านเศรษฐกิจก็อีกหนึ่งปัจจัยที่สำคัญ อันส่งผลต่อการตัดสินใจในการยอมจำนนของทหาร

สำหรับแนวทางการเปลี่ยนผ่านประชาธิปไตยแบบการเจรจาของรัฐบาลทหารเมียนมา ยังแอบแฝงระดับความรุนแรงในสามลักษณะ ตามแนวทางวาร์ด และเกลดิทซ์ (Ward and Gleditsch 1998) ที่เสนอระดับความรุนแรงในการเปลี่ยนผ่านประชาธิปไตย ออกเป็น **แบบสงบราบรื่นในเชิงสันติ (smooth) แบบรวดเร็วและทนทาน (rocky) และ แบบรุนแรง (violent Transition)** สำหรับกรณีเมียนมาแล้ว อธิบายได้ว่าเป็นการเปลี่ยนผ่านในแบบรวดเร็วและทนทาน และแบบรุนแรง ในรูปแบบรวดเร็วและทนทาน เนื่องจาก รัฐบาลทหารเสนอข้อตกลงหยุดยิง โดยมุ่งเน้นให้ลงนามโดยเร็วมากกว่า ประนีประนอมบางประเด็น กล่าวได้ว่าไม่เตรียมความพร้อมด้านอื่นๆ ฉะนั้น หากคุยกันไม่ได้ นอกจากจะยิ่งเพิ่มระดับความรุนแรง จนอาจนำไปสู่สงคราม และยังคงให้ความสำคัญเป็นประชาธิปไตยยิ่งอ่อนแอ ทั้งยังมีความเป็นไปได้ที่จะย้อนกลับสู่ระบอบการปกครองแบบอำนาจนิยมซึ่งเป็นความเคยชินที่มีมาอย่างยาวนาน ทั้งนี้การเปลี่ยนผ่านประชาธิปไตยที่ยั่งยืน คือ การแก้ไขเนื้อหาในรัฐธรรมนูญของเมียนมา ค.ศ. 2008 ให้ส่งเสริมความเท่าเทียมกันระหว่าง เมียนมาและชนทุกกลุ่มชาติพันธุ์ รวมทั้งแก้ไขความเป็นอภิสิทธิ์ชนทหาร

ส่วนในรูปแบบการเปลี่ยนผ่านแบบรุนแรง (violent transition) โดยฝ่ายตรงข้ามรัฐบาลหรือฝ่ายกลุ่มชาติพันธุ์ได้ขับเคลื่อนการเปลี่ยนแปลงด้วยความรุนแรงด้วยการใช้กองกำลังต่อสู้ไปด้วย และเจรจาไปด้วยในขณะเดียวกัน เพื่อให้การลงนามข้อตกลงหยุดยิงเสร็จสิ้นโดยเร็ว แม้ว่าผลที่ออกมาจะทำให้ฝ่ายทหารแข็งแกร่งมากขึ้น และได้ละเลยการปฏิบัติตามข้อตกลงที่ได้ลงนาม ส่วนฝ่ายกลุ่มชาติพันธุ์บางกลุ่มยังไม่ต้องการให้การเปลี่ยนผ่านแบบรุนแรง และแบบรวดเร็วและทนทานต้องการเวลาเพื่อทดสอบความจริงใจของรัฐบาล ในด้านหนึ่งการเปลี่ยนผ่านในลักษณะนี้ยังคงฝากความหวังไว้กับกองกำลังทหาร แทนที่จะเป็นการสร้างสถาบันทางการเมืองของรัฐเพื่อเป็นไปตามกระบวนการประชาธิปไตยในอีกด้านหนึ่ง ทั้งนี้ฮันทิงตันได้กล่าวถึง ปัญหาหลักการเปลี่ยนผ่านประชาธิปไตยอันเกิดจากบทบาทการมีส่วนร่วมทางการเมืองสูง แต่การจัดตั้งสถาบันทางการเมืองอ่อนแอ

(Huntington, 1968) ทั้งนี้ความอ่อนแอของสถาบันทางการเมืองยังเป็นตัวการให้กลุ่มชาตินิยมไม่อาจทนได้และสร้างความรุนแรงขึ้นมา(Edward D. Mansfield & Snyder, 2002) ฉะนั้นความสำคัญของการเปลี่ยนผ่านที่ไม่อาจละเลยได้คือต้องสร้างความผูกพันในหลักการนิติรัฐ เป็นส่วนประกอบหลักของประชาธิปไตย(Skrede & Ward, 1997)

3.2.2 การวัดการเปลี่ยนผ่านประชาธิปไตยในเมียนมา

การวัดการเปลี่ยนผ่านประชาธิปไตยในเมียนมา ดูได้จากองค์ประกอบของการเปลี่ยนผ่านประชาธิปไตย เช่น การจัดการเลือกตั้งได้ให้โอกาสทุกคนในสหภาพเมียนมาได้มีโอกาสสมัครรับเลือกตั้งและเลือกตั้ง ได้อย่างเท่าเทียมกันหรือ ยุติธรรม ทุกกลุ่มโดยไม่ละเว้นเช่น บางกลุ่มชาติพันธุ์ ถูกกีดกันการไปเลือกตั้ง หรือส่งผู้แทนรับสมัครเลือกตั้งในนามกลุ่มชาติพันธุ์ ฉอน เทิร์นเนล (Sean Turnell) กล่าวถึงข้อน่าสังเกตบางประการว่ากลุ่มอาชีพบางกลุ่มในเมียนมาได้รับโอกาสในสิทธิเลือกตั้งมากขึ้นเช่น กลุ่มชาวนา หรือ กลุ่มชนชั้นล่าง แต่กลุ่มคนบางกลุ่มยังคงไม่ได้โอกาสที่เท่าเทียมกัน เช่น กลุ่มผู้หญิง หรือ กลุ่มชาติพันธุ์โรฮิงยา เป็นต้น คิน มาร์ มาร์ ยี (Khin Mar Mar Kyi) กล่าวถึงบทบาทผู้หญิงในสหภาพเมียนมายังไม่พัฒนาได้มากนัก สังคมเมียนมายังกักกันสิทธิผู้หญิง อันเนื่องจากสังคมเมียนมาเป็นสังคมชายเป็นใหญ่ และทหารยังเป็นกลุ่มที่มีอำนาจมากในทางการเมือง

ประชาชนในเมียนมามีความตื่นตัวในทางการเมืองมากขึ้นนับตั้งแต่รัฐบาลทหาร ยอมให้พรรค สันนิบาตแห่งชาติเพื่อประชาธิปไตยภายใต้การนำโดยนางอองซานซูจี ขึ้นมาบริหารประเทศ แม้ว่าทหารจะยังไม่ถอนออกจากสถาบันทางการเมือง อีกทั้งการบริหารงานของนางอองซานซูจี ยังไม่สามารถบริหารได้อย่างอิสระ หากแต่อยู่ภายใต้ร่มเงาของรัฐบาลทหารที่ยังคงไม่ปล่อยวางอำนาจทางการเมือง อีกทั้ง นางอองซานซูจีไม่ปฏิเสธบทบาททหารที่เข้ามาช่วยจัดการปัญหาผู้ลี้ภัยกลุ่มมุสลิมอาระกัน

นับตั้งแต่รัฐบาลเทียน เส่ง ขึ้นมาดำรงตำแหน่งประธานาธิบดีแห่งสหภาพเมียนมา รัฐบาลได้เปิดเสรีมากขึ้น เช่น เสรีภาพในการแสดงออก รัฐบาลเมียนมาอนุญาตให้สื่อมวลชนเสนอข่าวโดยลดการเข้มงวดในการคัดกรองข่าว หากแต่ยังคงมีการจำกัดหน้าที่สื่อมวลชน เช่น Kyaw Soe Oo และ Wa lone นักข่าวสำนักข่าว รอยเตอร์ได้กล่าวถึง ทหารรัฐบาลเมียนมายังคงจับตัวผู้รายงานข่าวที่เกี่ยวข้องกับชาติพันธุ์โรฮิงยาซึ่งเป็นประเด็นที่รัฐบาลไม่ยอมให้เปิดเผย(kijewski, 2019) นอกจากนี้ประชาชนเมียนมามีเสรีภาพในการชุมนุมและจัดตั้งสมาคมเช่น กลุ่มแรงงานเมียนมาสามารถรวมตัวกันจัดตั้งสหภาพแรงงานในนาม สหภาพการค้าแห่งสหพันธรัฐเมียนมา (Confederalism of Trade Union Myanmar) กลุ่มคนทำงานอุตสาหกรรมแห่งสหภาพแรงงาน(Industrial Workers

Federation of Myanmar) กลุ่มคนทำงานเหมืองแร่แห่งสหภาพเมียนมา (Mining Workers Federation of Myanmar) เพื่อปกป้องสิทธิคนทำงาน รวมทั้งยังประชุมกันเพื่อแก้ไขปัญหาล่าช้าของกฎหมายในกฎหมายแรงงานเป็นต้น

เรโนลด์ อีเกรโต (Renaud Egreteau) กล่าวถึงการเมืองในเมียนมาได้ขยับออกจากรูปแบบอำนาจนิยมเผด็จการเพื่อเข้าสู่ความเป็นประชาธิปไตย หากแต่ทหารเมียนมายังคงไม่ถอยกลับสู่กองพลอย่างสิ้นเชิง แม้นางออง ซานซูจีจะเข้ามาบริหารประเทศแต่นางยังคงต้องจัดการกับความขัดแย้ง ทหารผู้พิทักษ์ของทหารรัฐบาลที่ยังมีบทบาทในทางการเมือง (Chessman, Farrelly, & Wilson, 2014)

ปัจจัยที่ส่งเสริมให้เกิดการเปลี่ยนผ่านเข้าสู่ประชาธิปไตยในเมียนมาด้วยสามสาเหตุหลักๆ คือ

- 1) การเปิดเสรีทางเศรษฐกิจเพื่อเพิ่มรายได้ให้แก่เจ้าหน้าที่ทหาร
- 2) ข้อเสนอตกลงหยุดยิงระหว่างรัฐบาลและกลุ่มชาติพันธุ์เพื่อลดภาระในการควบคุมกลุ่มชาติพันธุ์ รวมไปถึงงบประมาณที่เกี่ยวข้อง
- 3) การเพิ่มงบประมาณเพื่อกิจการทางทหารอย่างไม่ได้สัดส่วน

แนวทางที่ทหารดำเนินการไว้ทั้งสามข้อ แต่กล่าวอย่างตรงไปตรงมาแล้ว เป็นเพราะด้านเศรษฐกิจเป็นประเด็นที่ผลักดันการเปลี่ยนผ่านประชาธิปไตยในเมียนมาที่สำคัญที่สุด เนื่องจากรัฐบาลสังหารประชาชนที่ชุมนุมประท้วงในเหตุการณ์ “8888” ทำให้รัฐบาลไม่ได้รับเงินอนุมัติซึ่งเป็นความช่วยเหลือจากหน่วยงาน ธนาคารโลกและธนาคารเพื่อการพัฒนาแห่งเอเชีย ซึ่งในเวลาต่อมาปัญหาทางเศรษฐกิจภายในเมียนมารุนแรงมากขึ้น เมื่อทหารและพวกพ้องเข้าเป็นส่วนหนึ่งในกิจการธุรกิจในเมียนมาโดยเฉพาะป่าไม้ สินค้าฟุ่มเฟือย ตลาดค้าวัวและควายและยาเสพติด ทั้งนี้ทหารยังทุ่มเงินไปกับการปราบปรามกลุ่มชาติพันธุ์โดยเฉพาะกะเหรี่ยงที่ค้าขายมาเนอเปอล ที่ทหารเมียนมาสามารถเอาชนะได้สำเร็จในปี ค.ศ. 1995 ผลจากการลงนามข้อตกลงหยุดยิงรัฐบาลต้องจัดสรรงบประมาณในการสร้างโครงสร้างพื้นฐานยิ่งทำให้การเงินในเมียนมาขาดความคล่องตัว (Thawngmung, 2003)

ในปี ค.ศ. 1997 นักลงทุนไทยและอินโดนีเซียต้องพักการลงทุนในสหภาพเมียนมาเนื่องจากวิกฤติเศรษฐกิจ ทั้งนี้ความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับเมียนมาเริ่มแย่งแย่งเมื่อการค้ายาเสพติดแพร่กระจายยังพื้นที่ประเทศไทยนำโดยกลุ่มสหรัฐว่า (United Wa State) ในที่สุด ความสัมพันธ์ระหว่างไทยและเมียนมาชะงักงันเมื่อเกิดเหตุการณ์นักศึกษาเมียนมาเข้ายึดสถานทูตเมียนมาประจำประเทศไทย ในปี ค.ศ. 1999 ทั้งนี้ นางอองซานซูจีที่ถูกจับกุมคุมขังได้กลายเป็นเครื่องมือที่ทหารใช้ต่อรองกับนานาชาติ

ด้วยการปล่อยและจับกุมตัวนางองซานซูจีในบางช่วงเวลา แต่สหรัฐอเมริกายังคงไม่เปลี่ยนแปลงนโยบายห้ามนำเข้าสินค้าเมียนมา รัฐบาลทหารเริ่มยุทธศาสตร์สร้างความชอบธรรมให้แก่ฝ่ายทหารด้วยการพิพากษาคดีญาติของอดีตผู้นำเนวินที่กระทำความผิดฐานกระทำการรัฐประหาร และขนส่งสินค้าผิดกฎหมาย เพื่อเป็นการสร้างการยอมรับจากนานาชาติและภายในประเทศ ทั้งนี้การถึงแก่อนิจกรรมของนายพล เนวินได้ทำให้บริหารภายในทหารเกิดความระส่ำระสาย แต่รัฐบาลเมียนมายังถูกโจมตีจากนานาชาติในประเด็นว่าด้วยการก่อคดีต่อมนุษยชาติ (Crimes against Humanity) จะเห็นได้ว่า รัฐบาลเมียนมาแก้ไขปัญหาด้วยการสร้างการยอมรับจากนานาชาติทั้งในทางการเมืองและเศรษฐกิจ แต่หาใช่การแก้ไขปัญหที่ต้นตอแนวทางที่ดีที่สุดน่าจะเป็นการแยกบทบาททหารออกจากการเมืองให้ได้ (Thawngmung, 2003)

3.2.3 สงครามกับ ประชาธิปไตย (From War to Democracy)

โจฮัน เกาตุง (Johan Galtung) อธิบายความหมายและความแตกต่างระหว่างสันติภาพและความรุนแรง คำว่าสันติภาพ หมายถึงสภาวะที่ตรงข้ามกับความรุนแรง หรือความไร้ซึ่งความรุนแรง เกาตุงให้ความสำคัญกับความรุนแรง โดยนิยามความหมายคำว่าความรุนแรงว่าหมายถึง **สิ่งที่เป็นอย่าง** (actual realization) กับ **สิ่งที่ควรจะเป็น** (potential realization) ซึ่งทั้งสองสิ่งนี้ต้องมีระยะไม่ห่างกันมากนัก หากมีระยะห่างแตกต่างกันจะส่งผลให้เกิดความรุนแรงได้ ดังกรณี ของกลุ่มชาติพันธุ์ต่าง ๆ ในเมียนมา ซึ่งสิ่งที่ปรากฏให้เห็นเป็นความแตกต่างทางวัฒนธรรม และภาษา ของแต่ละกลุ่มชาติพันธุ์ หากแต่รัฐบาลเมียนมาบังคับให้ต้องใช้ภาษาและดำรงความเป็นวัฒนธรรมเดียวกันไว้ ซึ่งเป็นการกระทำในสิ่งที่ตรงข้ามกับสิ่งที่ควรจะเป็น ฉะนั้นสิ่งที่เป็นอย่างคืออัตลักษณ์ที่โดดเด่น **สิ่งที่ควรจะเป็น** คือการบังคับของรัฐบาลให้ต้องเปลี่ยนแปลงภาษาและวัฒนธรรมแบบเดียวกันทั้งประเทศ เป็นเหตุให้ความรุนแรงปรากฏ เนื่องจากขาดความสมดุลระหว่างสิ่งที่เป็นอย่างกับสิ่งที่ควรจะเป็น (Galtung, 1969)

เกาตุงนิยามความหมายความรุนแรงออกเป็น 6 ประเภทคือ ประกอบด้วย ความรุนแรงทางกายภาพและจิตวิทยา ความรุนแรงเชิงบวกและลบ ความรุนแรงที่มุ่งเน้นที่ตัวผู้ถูกกระทำ ความรุนแรงที่เน้นที่ตัวผู้กระทำ ความรุนแรงจากความตั้งใจและไม่ตั้งใจ และความรุนแรงแสดงออกชัดเจนกับความรุนแรงแบบปิดบัง ทั้งนี้เกาตุงได้เชื่อมโยงความรุนแรงโดยจำแนกออกเป็นสองกลุ่มหลัก ๆ คือ กลุ่มแรก ความรุนแรงทางโครงสร้าง ซึ่งเป็นความรุนแรงที่มักไม่แสดงออกอย่างชัดเจนจึงทำให้มองไม่เห็น ทั้งยังไม่แสดงถึงความตั้งใจ ทั้งยังไม่เน้นตัวผู้กระทำหากแต่เป็นความรุนแรงเน้นตัวผู้ถูกกระทำ กลุ่มที่สอง ความรุนแรงที่ตัวบุคคลสามารถมองเห็นได้ชัดกว่า และยังแสดงออกถึงความตั้งใจ และยังเน้นที่ตัวผู้กระทำ (Galtung, 1969)

การแก้ปัญหาจึงเป็นไปได้ในทางที่แตกต่างกัน สำหรับการแก้ไขความรุนแรงนั้น อาจจำแนกได้ ดังนี้ คือ ความรุนแรงทางโครงสร้างจะต้องแก้ไขด้วยการพัฒนาทางโครงสร้าง ซึ่งเป็นไปอย่างค่อยเป็น ค่อยไป แต่ยั่งยืนอันนำไปสู่การสร้างสันติภาพเชิงบวก ดังเช่นกรณีความมอดอยากของประเทศด้อย พัฒนาที่ไม่ก้าวตามการพัฒนาในระบบโลกเสรี ฉะนั้นความรุนแรงในการต่อสู้เพื่อการพัฒนาของประเทศด้อยพัฒนาจึงเป็นปัญหาให้ทั้งระบบโลก ดังนั้นการพัฒนาต้องเน้นการปรับเปลี่ยนรูปแบบ สังคมให้มีศักยภาพเพิ่มมากขึ้นหากแต่ต้องใช้เวลา ในขณะที่ความรุนแรงส่วนบุคคล เป็นความรุนแรง ที่ปรากฏ หรือแสดงให้เห็นผู้กระทำเช่นการใช้ระเบิดในประเทศต่างๆ หรือการก่อการร้าย นับเป็น ความรุนแรงที่เห็นชัดและรู้ตัวผู้กระทำ ในการแก้ไขความรุนแรงลักษณะนี้มักเป็นแนวทางสันติภาพ เชิงลบที่เป็นการแก้ไขคือตัวหน่วยที่สร้างปัญหาเพียงหน่วยเดียวในระบบโลก ที่ยังอาจกลับมาสู่สภาวะ ความรุนแรงอีกครั้งได้ หากได้ประโยชน์ และยังอยู่ในสภาวะนิ่งได้หากไม่ได้ประโยชน์ (Galtung, 1969)

สงครามกับประชาธิปไตย (From War to Democracy)

การแก้ไขความขัดแย้งภายในประเทศโดยแนวทางสันติวิธีจารีต (Jarstad) เสนอสอง แนวทาง คือ 1) การเกิดรัฐอธิปไตยใหม่เป็นรัฐตามอัตลักษณ์ของรัฐ โดยแบ่งแยกรัฐของคู่ขัดแย้งออก จากกัน 2) ส่งเสริมการเจรจาสันติภาพ จัดให้มีการพูดคุยจัดการกับความต้องการหรือผลประโยชน์ ระหว่างคู่ขัดแย้งให้เป็นที่พอใจทั้งสองฝ่าย พร้อมทั้งส่งเสริมกระบวนการเปลี่ยนผ่านประชาธิปไตยใน ขณะเดียวกัน ไม่ว่าจะเป็นการเลือกตั้ง จัดตั้งพรรคการเมือง สถาบันทางการศาลที่มีความเป็น อิสระเป็นต้น เมื่อตัดสินใจให้มีการตกลงเจรจาเพื่อเปลี่ยนผ่านประชาธิปไตยในรัฐที่ระหว่างคู่ขัดแย้ง อยู่ร่วมกัน นำไปสู่ทางเลือกอีกสองทางคือจะทำให้เกิดสันติภาพให้ได้ หรือ ไม่สนใจว่าสันติภาพจะ เกิดขึ้นหรือไม่แต่ผลักดันกระบวนการประชาธิปไตยให้เกิดขึ้นในพื้นที่ความขัดแย้ง (Jarstad & Sisk, 2008)

ความสัมพันธ์ระหว่าง สันติภาพหรือ สงครามและ ประชาธิปไตย จารีต (Jarstad) เสนอ ประเด็นดังกล่าวนี้มีส่วนสนับสนุนต่องานวิทยานิพนธ์นี้ คือ ในช่วงเปลี่ยนผ่านประชาธิปไตย ความ รุนแรงที่ยังไม่สงบระหว่าง คู่สงครามสองฝ่าย กลับมีส่วนส่งเสริมกระบวนการประชาธิปไตย หากมอง ว่าการเปลี่ยนผ่านประชาธิปไตยภายใต้กระบวนการประชาธิปไตยย่อมมีความขัดแย้ง ไม่ว่าจะเป็นการ แข่งขันในกระบวนการเลือกตั้ง การจัดเรียงผลประโยชน์ของกลุ่มผลประโยชน์ที่ไม่ลงรอยกัน ฉะนั้น ความไม่สงบก่อนเป็นประชาธิปไตยอาจทำให้กลุ่มคู่สงครามสร้างโอกาสในการจัดตั้งพรรคการเมือง

สร้างชั่วอำนาจ และการแข่งขันกันในเวทีประชาธิปไตย อย่างไรก็ตามกระบวนการประชาธิปไตยที่จะนำไปสู่สันติภาพไม่ใช่เรื่องง่าย โดยเฉพาะในช่วงรณรงค์หาเสียง อันอาจส่งเสริมความต่างของชั่วอำนาจอย่างรุนแรงจนนำไปสู่สงคราม และหากไม่อาจหลอมรวมหลักการความเป็นประชาธิปไตยให้เป็นส่วนหนึ่งของประชาชนได้ นอกจากนั้นกระบวนการประชาธิปไตย อาจต้องใช้ระยะเวลาที่ยาวนาน เช่นเดียวกับการพัฒนาเศรษฐกิจ การไม่ยอมรับหรือตระหนักตามหลักการประชาธิปไตย จะส่งผลต่อการก่อความรุนแรงของประชาชน อันเป็นอุปสรรคสำคัญต่อการพัฒนาประชาธิปไตย นอกจากนั้นกระบวนการประชาธิปไตยยังมีคุณลักษณะที่ทำให้เกิดความรุนแรงเช่น นโยบายรัฐบาลไม่ตอบโจทช์นโยบายสาธารณะ ความไม่พอใจต่อผู้นำประเทศที่คอร์รัปชันอันนำไปสู่การลอบสังหารเป็นต้น ฉะนั้นความเปราะบางของกระบวนการประชาธิปไตยมีส่วนส่งผลต่อความรุนแรงภายในประเทศ โดยเฉพาะในช่วงแรกๆ ของการเปลี่ยนผ่านประชาธิปไตย (Jarstad & Sisk, 2008) จากงานนี้ส่งเสริมงานวิทยานิพนธ์ในการอธิบายช่วงแรกของเปลี่ยนผ่าน หลังยุติความขัดแย้งระหว่างกลุ่มชาติพันธุ์กับรัฐบาลเมียนมาการเปลี่ยนผ่านสู่ประชาธิปไตยช่วงแรกจึงไม่จำเป็นต้องเป็นสภาวะสันติภาพแต่เพียงอย่างเดียว

ความย้อนแย้งในการแก้ไขปัญหาคความขัดแย้งด้วยการเปลี่ยนผ่านประชาธิปไตย โดยแบ่งออกเป็นสี่ระดับคือ 1) **ความย้อนแย้งแบบแนวตั้ง** ที่ให้ความสำคัญกับผู้ทำให้เกิดขัดแย้งให้มาเป็นส่วนหนึ่งในกระบวนการประชาธิปไตย อันเป็นแนวทางสำคัญในการจัดการกับความขัดแย้ง หรือย้อนแย้งไม่นับรวมผู้ที่ก่อความรุนแรงเข้ามาเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการประชาธิปไตย 2) **ความย้อนแย้งแบบแนวนอน** รัฐบาลใช้อำนาจกดดันบีบบังคับกลุ่มที่ก่อความรุนแรงเป็นภัยคุกคาม ในขณะที่ย้อนแย้งหากรัฐบาลใช้ความรุนแรงต่อประชาชนก็จะส่งผลต่อ ความชอบธรรมของรัฐบาลในฐานะเป็นหน่วยงานภาครัฐกระทำความรุนแรงกับภาคประชาชน 3) **ความย้อนแย้งอย่างเป็นระบบ** เมื่อหน่วยงานระหว่างประเทศเข้ามาจัดการตรวจสอบด้านสิทธิมนุษยชน และ สร้างสถาบันเพื่อปกป้องสิทธิมนุษยชน การพึ่งพิงระบบนานาชาติ ย่อมส่งผลต่อการความน่าเชื่อถือต่อสถาบันทางการเมืองภายใน 4) **ความย้อนแย้งแบบชั่วคราว** กระบวนการปฏิรูประบบทหารและตำรวจเป็นสิ่งจำเป็นในกระบวนการประชาธิปไตย ในขณะที่เดียวกันการใช้เวลาานเกินไป อาจส่งผลต่อการจัดการความรุนแรงในช่วงเวลาที่ปฏิรูปและยิ่งส่งเสริมความรุนแรงให้เพิ่มมากขึ้น (Jarstad & Sisk, 2008) โดยในสองแบบแรกมีความเหมาะสมต่อการอธิบายความย้อนแย้งในความขัดแย้งระหว่างรัฐบาลทหารเมียนมากับกลุ่มชาติพันธุ์ ไม่ว่าจะเป็นการจัดให้คู่สงครามเข้ามาเป็นส่วนหนึ่งในกระบวนการประชาธิปไตย และ รัฐบาลเมียนมาใช้อำนาจกดดันบีบบังคับกลุ่มที่ก่อความรุนแรง

คามิลลา เฮกเกอร์ลุนด์ (Camilla R.Heggelund) ศึกษาการเปลี่ยนผ่านประชาธิปไตยในเมียนมาช่วงปี ค.ศ.2010-2016 โดยสงสัยว่าทำไมประเทศ ที่อยู่ช่วงเปลี่ยนผ่านประชาธิปไตยจึงประสบความสำเร็จน้อยและยังย้อนกลับไปสู่รูปแบบประชาธิปไตยครึ่งใบหรือ กลายเป็นเผด็จการเหมือนตอนแรกเริ่ม โดยเฉพาะในช่วงการเปลี่ยนผ่านประชาธิปไตยที่มุ่งเน้นแต่การจัดตั้งสถาบันทางการเมือง เช่นการเริ่มต้นด้วยการเลือกตั้ง กลับเป็นสาเหตุส่งผลต่อการทำให้ประชาธิปไตยบกพร่องอย่างไร (Heggelund, 2017)

คามิลลา ตั้งคำถามสองคำถามคือ ลักษณะการเปลี่ยนผ่านประชาธิปไตยของเมียนมาสามารถจัดให้อยู่ในรูปแบบใดและอยู่ในตำแหน่งแห่งที่ใดในกระบวนการประชาธิปไตย คำถามที่สองคือ ภายหลังจากลงนามข้อตกลงหยุดยิงที่ระหว่างรัฐบาลทหารกับกลุ่มชาติพันธุ์ในกรณีศึกษา รัฐคะฉิ่นส่งผลต่อลักษณะกระบวนการประชาธิปไตยในสหภาพเมียนมาอย่างไร โดยคำถามทั้งสองผู้เขียนอธิบายประกอบด้วย สองแนวคิดหลัก ๆ คือการเปลี่ยนผ่านแบบค่อยเป็นค่อยไป (Gradualist/transforming) และกรอบการส่งเสริมประชาธิปไตยตามกระบวนการเข้าสู่ประชาธิปไตย (Democracy Sequencing Theory)

โดยกรอบแรกจะเป็นการส่งเสริมประชาธิปไตยตามแนวทางจัดตั้งสถาบันทางการเมือง ตลอดจนจัดให้มีการเลือกตั้ง ซึ่งประชาชนควรเข้าใจและยอมรับในหลักการประชาธิปไตยพื้นฐานเช่น ความเท่าเทียมกัน หรือ หลักสิทธิมนุษยชน ซึ่งรัฐบาลเมียนมาได้จัดตั้งรัฐสภา รัฐธรรมนูญ และระบบศาล หากแต่กำหนดให้ทหารมีที่นั่งในสภาร้อยละ 25 ซึ่งเป็นการให้สิทธิพิเศษของทหารในรัฐสภาซึ่งไม่ส่งเสริมหลักการประชาธิปไตยอื่นๆที่จำเป็น เช่น ความเท่าเทียมกัน ส่วนกรอบที่สอง เป็นกรอบพัฒนาประชาธิปไตยตามแบบค่อยเป็นค่อยไป (Gradualist/Transforming) ซึ่งเป็นการส่งเสริมหลักการประชาธิปไตยบางประการที่เหมาะสมกับแต่ละสังคมและวัฒนธรรม ที่มีวัฒนธรรมทางการเมืองแตกต่างกัน เช่น วัฒนธรรมเคารพความเท่าเทียมกัน หรือ หลักความยุติธรรม โดยไม่ได้ผลักดันให้ต้องเข้าสู่กระบวนการประชาธิปไตย ผ่านสถาบันทางการเมือง อย่างไรก็ตามวัฒนธรรมทางการเมือง ซึ่งเป็นทางเลือกที่เหมาะสมกับสังคมคะฉิ่น เนื่องจากกลุ่มคะฉิ่นมีพัฒนาการภายในรัฐคะฉิ่นนับตั้งแต่เมื่อมิชชันนารีเข้ามาয়พื้นที่รับคะฉิ่น ก่อนตกเป็นอาณานิคมอังกฤษ และคำสอนในคัมภีร์ศาสนาคริสต์ได้ส่งเสริมกระบวนการเข้าสู่ประชาธิปไตยผ่านการมีส่วนร่วม และส่งเสริมหลักการความเท่าเทียมกันอย่างยาวนาน เพื่อฝังตรึง หรือทำให้ประชาธิปไตยเข้มแข็งขึ้นท่ามกลางความรุนแรง ฉะนั้นในการอธิบายพัฒนาการประชาธิปไตยในกลุ่มคะฉิ่นของคามิลลา จึงมีคุณูปการและมีความ

ใกล้เคียงกับงานวิทยานิพนธ์นี้ในการอธิบายลักษณะสังคมคะฉิ่นอันสนับสนุนกระบวนการประชาธิปไตย

3.3. ความสัมพันธ์ระหว่างการทำข้อตกลงหยุดยิง กับการเปลี่ยนผ่านประชาธิปไตยในเมียนมา

สำหรับการเปลี่ยนผ่านประชาธิปไตยในเมียนมา ควรพิจารณาจากเนื้อหาในรัฐธรรมนูญที่สามารถบอกกล่าวระบบการเมืองในสหภาพเมียนมาได้เป็นอย่างดี เป็นรูปธรรมที่สุด โดยเนื้อหารัฐธรรมนูญแต่ละฉบับของสหภาพเมียนมาสะท้อนความเป็นประชาธิปไตยในหลากหลายเฉด เริ่มต้นจากรัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1947 ที่ปรับเนื้อหาข้อตกลงปางโหลงที่แสดงให้เห็นถึงการเคารพกลุ่มชาติพันธุ์ต่างๆ ในเมียนมา ให้ทุกรัฐกลุ่มชาติพันธุ์ถอนตัวออกจากสหภาพได้ในอีก 10 ปี นับตั้งแต่รัฐธรรมนูญบังคับใช้ การถอนตัวของกลุ่มรัฐชาติพันธุ์จะต้องได้รับการเห็นชอบด้วยเสียง 2 ใน 3 ของสมาชิกสภาแห่งรัฐ

หลักการฉาน มีขึ้นในปี ค.ศ. 1961 (Shan Principle) โดยเป็นข้อเสนอในการจัดตั้งรัฐเมียนมาให้เป็นแบบสหพันธรัฐ โดยรัฐที่ประกอบไปด้วยชาวพม่าแท้จะเป็นรัฐบาลกลาง และรัฐบาลแห่งชาติพันธุ์จะเป็นรัฐบาลมลรัฐ โดยมีสถานะที่เท่าเทียมกันระหว่างรัฐบาลกลางและรัฐบาลแห่งชาติพันธุ์ โดยทั้งรัฐบาลกลางและรัฐบาลมลรัฐจะปกครองแบบสองสภา คือวุฒิสภาและสภาประชาชน รัฐกลุ่มชาติพันธุ์จะได้รับการรับรองสิทธิการปกครองตัวเอง โดยภายในรัฐกลุ่มชาติพันธุ์แบ่งแยกอำนาจออกเป็นสามส่วนคือ นิติบัญญัติ บริหารและตุลาการ อย่างไรก็ตามข้อเสนอจัดตั้งรูปแบบรัฐใหม่ยังคงไม่ได้รับการยอมรับ เมื่อนายพลเนวินกระทำการรัฐประหารใช้อำนาจเบ็ดเสร็จควบคุม เพื่อกันมิให้นายอูหนุททวนแก้ไขเนื้อหารัฐธรรมนูญให้มีลักษณะสหพันธรัฐ ตลอดจนรับประกันสิทธิปกครองตัวเองให้แก่กลุ่มชาติพันธุ์

สำหรับรัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1974 ได้กำหนดให้รัฐสภามีเพียงรัฐสภาเดียว เรียกว่า สมัชชาประชาชน (People's Assembly) ตามเนื้อหาในมาตราที่ 13 ของรัฐธรรมนูญ โดยสมาชิกสมัชชาประชาชนจะมาจากพรรคการเมืองพรรคเดียวคือ พรรคโครงการสังคมนิยมพม่าซึ่งเป็นพรรคการเมืองที่นำรัฐ ตามเนื้อหามาตรา 11 ทั้งนี้สภาแห่งรัฐสามารถประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินและกฏอัยการศึกหากมีเหตุการณ์สันคลอนกลไกป้องกันและความมั่นคง ตามเนื้อหาในมาตราที่ 76 ของรัฐธรรมนูญ (Burma Library, 1974)

หลังการเลือกตั้งในปี ค.ศ. 1990 พรรคสันนิบาตแห่งชาติเพื่อประชาธิปไตย(National League for Democracy: NLD) ได้รับคะแนนเสียงถล่มทลาย หากแต่ไม่ได้รับกายอมรับให้จัดตั้งรัฐบาล ด้วยเหตุผลคือรัฐบาลจะต้องร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ให้แล้วเสร็จ อีกทั้งพรรคสันนิบาตแห่งชาติเพื่อประชาธิปไตยยังไม่มีประสบการณ์ในการเป็นรัฐบาล แม้พรรคสันนิบาตแห่งชาติเพื่อประชาธิปไตยไม่ได้รับการเลือกตั้งเป็นรัฐบาล พรรคสันนิบาตแห่งชาติเพื่อประชาธิปไตยได้เตรียมการร่างรัฐธรรมนูญ(1990 Provisional Constitution)ไว้เพื่อเสนอต่อสภาแห่งชาติ โดยที่เนื้อหารัฐธรรมนูญฉบับร่างนี้ เป็นการดัดแปลงเนื้อหาจากรัฐธรรมนูญปี ค.ศ.1947 โดยไม่ได้เปลี่ยนแปลงโครงสร้างพื้นฐานของทั้งสามฝ่ายอำนาจ คือ ฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหารและฝ่ายตุลาการ แต่ยังไม่ทันได้นำเสนอ สภาแห่งชาติได้ออกกฎหมายป้องกันการเปลี่ยนผ่านความรับผิดชอบของรัฐอย่างเป็นระบบ และโดยสันติภาพและการปฏิบัติตามหน้าที่ของสภาแห่งชาติ ต่อการรบกวนและฝ่ายค้าน ในความพยายามสร้างรัฐเมียนมาให้เป็นระบบสหพันธรัฐ(Than, 2004, pp. 202-205)

การดำรงอำนาจฝ่ายทหารปรากฏชัดเจนในญัตติที่อยู่ในวาระการประชุมร่างรัฐธรรมนูญซึ่งประกอบด้วยเนื้อหา 6 ข้อ โดยหัวข้อที่สำคัญที่สุดคือ การระบุให้กองทัพเป็นผู้นำและยังดำรงบทบาทในทางการเมือง (โกเมศ ขวัญเมือง, 2561, p. 82) ทั้งนี้เนื้อหาในรัฐธรรมนูญ ค.ศ. 2008 ปรากฏบทบาททางการเมืองของทหารไว้ว่า จะมีการแต่งตั้งทหารโดยผู้บังคับบัญชาการเป็นจำนวนร้อยละ 25 ในสองสภา อีกทั้งในการแก้ไขเนื้อหารัฐธรรมนูญต้องได้รับความเห็นชอบจากสมาชิกสภาแห่งชาติร้อยละ 75 จะเห็นได้ว่ารัฐธรรมนูญแสดงให้เห็นความเป็นประชาธิปไตยที่ไม่เสรี เนื่องจากรัฐธรรมนูญไม่ได้เน้นตัวแทนจากประชาชนที่มาจากการเลือกตั้งเท่านั้นที่มีที่นั่งในสภา ดังนั้นจากรัฐธรรมนูญที่กล่าวมาทั้งหมดนั้น นับตั้งแต่เมียนมาได้รับเอกราช รัฐธรรมนูญที่ผ่านมานั้นยังไม่เคยมีเนื้อหาที่สามารถสะท้อนหลักการประชาธิปไตยที่เน้นการเคารพเสียงส่วนใหญ่จากการลงคะแนนเสียงมาั่งในรัฐสภา โดยให้ความสำคัญกับการแต่งตั้งทหารให้มาบทบาททางการเมืองร่วมกับผู้แทนราษฎรที่ได้รับการเลือกตั้ง ทั้งนี้ยังสะท้อนความยากลำบากในการจัดตั้งรัฐบาลของพรรคการเมืองที่ได้รับการเลือกตั้ง

อาจมองได้ว่าการเปลี่ยนผ่านประชาธิปไตยในเมียนมาไม่ใช่การเปลี่ยนผ่านเข้าสู่ระบบประชาธิปไตยอย่างแท้จริงแต่เป็นลดทอนอำนาจบางอย่างของทหาร (decentration of power) ด้วยการให้พลเรือนขึ้นมารับตำแหน่งทางการเมืองสำคัญเช่น นายกรัฐมนตรี และการยอมรับผลการเลือกตั้งในปี ค.ศ. 2015 โดยพรรคฝ่ายค้านจัดตั้งรัฐบาลในฐานะที่ได้รับคะแนนจากการเลือกตั้งท่วมท้น โดยที่ดำรงเนื้อหารัฐธรรมนูญที่คงพื้นที่ฝ่ายนิติบัญญัติโดยทหารไว้บางส่วน อีกทั้งในการเสนอ

ข้อตกลงหยุดยิงจึงไม่ใช่หนทางสู่ประชาธิปไตยในสหภาพเมียนมาได้อย่างแน่นอน ในมุมมองกลุ่มชาติพันธุ์ยังมองว่าการทำข้อตกลงหยุดยิงโดยรัฐบาลเมียนมา ไม่อาจเชื่อใจในรัฐบาลได้ว่าจะรักษาคำมั่นสัญญา ในการสร้างสันติภาพ ตลอดจนไม่ละเมิดการปะทะประชาชนก่อน อีกทั้งกลุ่มชาติพันธุ์ทั้งคะฉิ่นและกะเหรี่ยงยังมุ่งเน้นให้มีการเจรจาทางการเมือง ในระดับสหภาพ เพื่อให้สามารถแก้เนื้อหาในรัฐธรรมนูญโดยต้องการสิทธิปกครองตัวเองและการจัดตั้งระบบสหพันธรัฐ ซึ่งกลุ่มชาติพันธุ์ต้องการให้รัฐบาลสร้างความเชื่อมั่นว่าจะปฏิบัติตามได้อย่างแท้จริง ซึ่งกลุ่มชาติพันธุ์เชื่อว่าจะนำไปสู่ความเป็นประชาธิปไตยและสันติภาพที่ถาวรมากกว่าแนวทางที่ทหารกระทำอยู่

ข้อตกลงหยุดยิงกับการเปลี่ยนผ่านประชาธิปไตยในเมียนมา

การทำข้อตกลงหยุดยิงเป็นกระบวนการสันติภาพ แต่ข้อตกลงหยุดยิง ไม่ใช่หนทางแก้ไข ปัญหาความขัดแย้ง หากแต่เป็นหนทางหนึ่งในการยุติความรุนแรง เมื่อลงนามข้อตกลงหยุดยิงแล้วจะนำไปสู่ความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมตามมา และด้วยเงื่อนไขสำคัญคือคู่สงครามเต็มใจเข้าสู่กระบวนการสันติภาพ ต่อจากนั้นคือ การเจรจาโดยตรง พร้อมทั้งความเต็มใจในข้อผูกพันที่จะมีส่วนร่วม ทั้งนี้อาจมีประเทศที่สามเป็นผู้ไกล่เกลี่ย จนนำไปสู่การเลือกตั้ง และจัดตั้งสถาบันทางการเมือง อย่างไรก็ตาม คู่สงครามมีหลายระดับ ทั้งรัฐ และไม่ใช่รัฐ และผลหลังจากการเจรจาในกระบวนการสันติภาพอาจไม่ได้นำไปสู่สันติภาพในทุกครั้ง ทั้งนี้ข้อมูลของรัฐคู่สงครามระหว่างปี ค.ศ. 1989-2005 ที่ทำข้อตกลงหยุดยิงร้อยละ 40 ได้ย้อนกลับเข้าสู่สงคราม ซึ่งการแก้ไขความขัดแย้งโดยการใช้ข้อตกลงหยุดยิง อเคโรโบ เสนอว่าการทำข้อตกลงหยุดยิงเป็นกุญแจหลักสำคัญที่จะนำทางไปยังกระบวนการสันติภาพ เพื่อเปลี่ยนแปลงสภาวะสงครามให้กลับมาสู่สภาวะสันติภาพ (Akebo, 2016) ซึ่งสอดคล้องไปในทางเดียวกับสมิธ ที่กล่าวถึงข้อตกลงหยุดยิงนำทางจากสงครามไปสู่สันติภาพและเปิดโอกาสสร้างสิ่งใหม่ทางความสัมพันธ์และสันติภาพ (Smith, 1994) แมค กินดี เสนอว่าข้อตกลงหยุดยิงไม่ได้เป็นเพียงเงื่อนไขก่อนการเปลี่ยนผ่านเข้าสู่ประชาธิปไตยเพื่อยุติความเป็นศัตรู แต่ยังเป็นเครื่องมือส่งเสริมกระบวนการสันติภาพ (Darby & MacGinty, 2008) ทั้งนี้ อะเคโบ วิเคราะห์รวมถึงประเด็นที่ตกลงกันระหว่างคู่สงครามหลังลงนามข้อตกลงหยุดยิงไม่ว่าจะเป็นด้านมนุษยธรรม การพัฒนาและความไม่ลงรอยกันในการเมืองที่อาจจะเจรจาได้เป็นต้น (Akebo, 2016)

ความอ่อนไหวและเปราะบางของข้อตกลงหยุดยิง ในช่วงการทำข้อตกลงหยุดยิงถือเป็นขั้นตอนที่อาจเป็นไปได้ทั้งนำไปสู่สงครามและไปสู่สันติภาพ หรืออาจไม่นำไปทั้งสู่สันติภาพ แต่ก็ไม่กลับไปสู่สงคราม (Akebo, 2016) อเคโรโบ อธิบายข้อตกลงหยุดยิงเป็นขั้นตอนที่สำคัญ โดยใช้กรอบทฤษฎีความขัดแย้ง ของเกาตุง (Galtung , 1969) ซึ่งการเปลี่ยนผ่านจากสงครามสู่สันติภาพ ได้ทำให้

ข้อตกลงหยุดยิงกลายเป็นกลไกหรือแรงผลักดันที่ทำให้ส่วนประกอบหลักคือ ทัศนคติ พฤติกรรมและความสัมพันธ์ ของคู่สงครามเปลี่ยนแปลงไปในทางสันติภาพ แต่ก็อาจย้อนกลับไปสู่ทัศนคติในทางทำสงคราม (Gultung, 1969) ทั้งนี้ อเคโบ ได้ศึกษาเปรียบเทียบกรณีศึกษาระหว่างรัฐอะเจห์ อินโดนีเซีย และศรีลังกา โดยที่ทั้งสองรัฐบาลมีคู่สงครามคือตัวแสดงที่ไม่ใช่รัฐ คือกลุ่มแบ่งแยกดินแดน ซึ่งต่างก็ต้องการสิทธิปกครองตัวเองและอาณาเขตในการครอบครอง ท่ามกลางความพยายามสร้างชาติของรัฐบาลและเป็นไปได้ยากที่จะยินยอมตามของข้อตกลงของกลุ่มที่ต่อต้านรัฐบาล(Akebo, 2013)

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้เน้นการทำข้อตกลงหยุดยิงระหว่างรัฐบาลกับกลุ่มที่ไม่ใช่รัฐ ซึ่งมีความใกล้เคียงกับงานของอเคโบที่ศึกษาข้อตกลงหยุดยิงระหว่างรัฐบาลและกลุ่มแบ่งแยกดินแดน โดยมุ่งเน้นที่การทำข้อตกลงหยุดยิงเป็นจุดเริ่มต้น ที่ส่งผลต่อไปในกระบวนการสันติภาพ ซึ่งกระบวนการสันติภาพจะสามารถก้าวต่อไปในหนทางสันติภาพ หรือไม่อยู่ที่จุดเริ่มต้น และเนื้อหาในข้อตกลงหยุดยิง ที่ส่งเสริมการปรับทัศนคติ อันส่งผลต่อพฤติกรรม และสร้างความสัมพันธ์ที่บวกและลบ (Akebo, 2016)

วิทยานิพนธ์นี้ต้องการเสนอว่าการใช้ข้อตกลงหยุดยิงเป็นเพียงความพยายามของรัฐบาลเมียนมาที่จะแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าเท่านั้น กล่าวคือข้อเสนอข้อตกลงหยุดยิงที่รัฐบาลเมียนมาเสนอต่อกลุ่มชาติพันธุ์ สามารถอธิบายไปในทางการสร้างสันติภาพเชิงลบ(Negative Peace)กล่าวคือ การทำข้อตกลงหยุดยิงของรัฐบาลเป็นเพียงทำให้สถานการณ์ดีขึ้นในระยะเวลาอันสั้น ซึ่งไม่ส่งเสริมสันติภาพที่ยั่งยืน ไม่ได้ลงลึกในการแก้ไขปัญหาที่รากฐานของปัญหา ในขณะที่แนวคิดสันติภาพเชิงบวก(Positive Peace)จะเป็นการสร้างสันติภาพที่ยากมากกว่าและใช้เวลายาวนาน เนื่องจากการประนีประนอมแก้ไขในทางโครงสร้าง เมื่อรัฐบาลไม่ประนีประนอม ไม่เคารพในหลักสิทธิมนุษยธรรมแล้วยังยึดมั่นส่งเสริมวัฒนธรรมแบบเมียนมาให้กับทุกชาติพันธุ์ ยังเป็นการทำลายโครงสร้างสังคมและวัฒนธรรมของกลุ่มชาติพันธุ์ที่ยังสร้างความไม่พอใจมากขึ้น จนนำไปสู่การก่อสงครามกับฝ่ายรัฐบาลและยุติข้อตกลงหยุดยิง

เนลสัน (Nilsen) เสนอเรื่องราวและอุปสรรคในการทำข้อตกลงหยุดยิง ผ่านการศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างการเปลี่ยนผ่านประชาธิปไตย และสันติภาพ(Nilsen, 2013) โดยอ้างอิงงานของโฮรวิทซ์(Horowitz) ที่สนับสนุนว่าการเปลี่ยนผ่านประชาธิปไตยเป็นไปไม่ได้ที่จะไม่เกิดความขัดแย้ง หรืออาจจะนำไปสู่การแบ่งแยกประเทศ ฉะนั้น การเปลี่ยนผ่านประชาธิปไตยจะนำไปสู่เหตุการณ์ที่เกิดขึ้นแตกต่างกันและเป็นไปได้ที่จะนำไปสู่สงครามกลางเมือง(Horowitz, 1993) เนลสันเห็นพ้องไปในทางเดียวกันว่า “การเปลี่ยนผ่านประชาธิปไตยไม่ได้ เป็นทางออกที่ดีของประเทศที่มี

ความขัดแย้งทางด้านชาติพันธุ์ ”(Nilsen, 2013) โดยเฉพาะในกรณีของเมียนมา ที่รัฐธรรมนูญไม่ได้ทำให้เกิดการเลือกตั้งตัวแทนที่มาจากกลุ่มชาติพันธุ์ได้อย่างแท้จริง ทั้งยังไม่ได้ปกป้องสิทธิชนกลุ่มชาติพันธุ์ด้วยการอนุญาตให้มีสิทธิเลือกผู้ปกครองตัวเองหรือ ให้รัฐบาลทหารปกครองต่อไป อย่างไรก็ตาม ด้วยการลงนามข้อตกลงหยุดยิงได้ทำให้ความขัดแย้งลงน้อยลงโดยที่รัฐบาลลงนามกับ 17 กลุ่มชาติพันธุ์ในปี ค.ศ 1995 ⁷

ท่ามกลางการเปลี่ยนผ่านประชาธิปไตย สันติภาพไม่ได้เกิดขึ้นโดยทันที ความขัดแย้งยังคงอยู่ แต่จะลดลงอันเนื่องมาจากความพยายามกดดันกลุ่มชาติพันธุ์ที่ยังไม่ลงนาม (non ceasefire group) หรืออยู่ระหว่างการเจรจาหยุดยิง นอกจากนั้นแม้จะลงนามหยุดยิง ทหารมิได้ยุติการปะทะกับกลุ่มที่ลงนามหยุดยิง ซึ่งส่งผลให้กลุ่มชาติพันธุ์บางกลุ่มต้องยุติข้อตกลงหยุดยิงที่ได้ลงนามไปแล้ว ทั้งนี้ นิลเสน (Nilsen) อธิบายปฏิสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มอำนาจสำคัญสามฝ่ายคือ ประกอบด้วยฝ่ายรัฐบาลทหาร ฝ่ายพรรคการเมืองตรงข้ามและฝ่ายกลุ่มชาติพันธุ์ ที่ต้องมีความสมดุลกัน ทั้งนี้นับตั้งแต่รัฐบาลทหารประกาศใช้รัฐธรรมนูญ ค.ศ.2008 อีกทั้ง นายเทียน เสง ผู้นำฝ่ายพลเรือนขึ้นดำรงตำแหน่งประธานาธิบดี และด้วยนโยบายเปิดเสรีและปล่อยนักโทษการเมืองคนสำคัญอย่างองซานซูจี ส่งผลให้ดุลระหว่างสามอำนาจพัฒนาไปในทางที่ดีขึ้น ประกอบกับรัฐบาลฝ่ายค้าน ส่งผู้สมัครชิงตำแหน่งในการเลือกตั้งซ่อมปี ค.ศ.2012 และได้ผลชนะถล่มทลาย ทั้งยังมีพรรคการเมืองของกลุ่มชาติพันธุ์ที่ได้รับเลือกตั้งคือ พรรคประชาธิปไตยแห่งชาติฉาน (Shan National Democratic Party: SNDP) นอกจากนั้นเนื้อหาของข้อตกลงหยุดยิงเสนอโดยรัฐบาลเอื้อต่อกลุ่มชาติพันธุ์แต่ละกลุ่มแตกต่างกัน แต่ส่งผลดีต่อการคานอำนาจของฝ่ายรัฐบาลทหารที่มีต่อกลุ่มชาติพันธุ์ที่เอื้อผลประโยชน์ต่อรัฐบาลแตกต่างกัน เช่น ฝ่ายฉาน ได้พื้นที่ที่ได้สิทธิ์ปกครองตัวเอง (self-administration area) ในขณะที่ฝ่ายคะฉิ่นไม่ได้รับการจัดสรรพื้นที่ปกครองตัวเองเป็นต้น แสดงว่าอำนาจทหารรัฐบาลยังคงเหนือกว่าฝ่ายอื่นๆ และต้องการให้สหภาพเมียนมาอยู่ในรูปแบบรัฐเดี่ยวที่มีใช้รัฐสหพันธรัฐหรือสมาพันธรัฐ(Nilsen, 2013)

ผลต่อสังคมและการเมืองของกลุ่มชาติพันธุ์หลังลงนามข้อตกลงหยุดยิง

อุปสรรคและปัจจัยที่นำไปสู่ปัญหาหลังลงนามข้อตกลงหยุดยิงระหว่างกลุ่มชาติพันธุ์กับรัฐบาล ตลอดจนสาเหตุที่ไม่นำไปสู่สันติภาพอย่างแท้จริงเป็นเรื่องที่ต้องพิจารณาโดยกลุ่มที่ยังไม่ตัดสินใจลงนามหยุดยิง ตัวอย่างอุปสรรคที่นำไปสู่ปัญหา เช่น การลงนามไปพร้อมกับการทำสงคราม

⁷ 17 กลุ่มชาติพันธุ์ลงนามข้อตกลงหยุดยิงประกอบด้วย MNDA, UWSA, NDAA, SSA, NDAK, KDA, PNO, PLSA, KNG, KIO, KNPLF, KNLD, SSNPLO, NMSP, DABA, MRDA, SSNA

หรือ ความไม่คืบหน้าหลังการลงนามข้อตกลงหยุดยิง เนื่องจากรัฐบาลไม่เปิดโอกาสให้เจรจาทางการเมือง (political dialogue) รวมถึงทบทวนเนื้อหารัฐธรรมนูญและการจัดสรรปันส่วนอำนาจทางการเมือง รวมทั้งจัดการเลือกตั้ง เพื่อให้ทุกกลุ่มชาติพันธุ์ลงนามสมัครรับเลือกตั้ง กฎหมายเลือกตั้งควรกำหนดให้มีรูปแบบการเลือกตั้งแบบสัดส่วน (Proportional Election) มิฉะนั้นพรรคฝ่ายค้าน NLD จะได้คะแนนเสียงอยู่พรรคการเมืองเดียว ในขณะที่เดียวกันเงื่อนไขที่แต่ละกลุ่มชาติพันธุ์มีประวัติศาสตร์ วัฒนธรรม อุดมการณ์และการพัฒนาเศรษฐกิจที่แตกต่างกันส่งผลต่อสถานการณ์การลงนามหยุดยิงให้แตกต่างกัน เช่น กองกำลังรัฐฉาน (Shan state Army) การลงนามหยุดยิงใช้เวลาดำเนินการตามข้อตกลงหยุดยิงไม่นาน แต่เนื่องจากเป็นรัฐที่ทรัพยากรน้อยและยากจนจึงทำให้รัฐบาลเสนอการส่งเสริมการพัฒนาทางเศรษฐกิจให้กับรัฐฉาน และสิทธิประโยชน์ที่ฉานได้รับ ไม่ใช่แค่ความสามารถส่งพรรคการเมืองไปลงสมัครรับเลือกตั้งได้ตั้งแต่ปี ค.ศ.2010 ยังได้สิทธิปกครองตนเองจากรัฐบาลซึ่งมีความแตกต่างกับกลุ่มชาติพันธุ์อื่นที่รัฐบาลลงนามหยุดยิง(Nilsen, 2013)

ทฤษฎีว่าด้วยความขัดแย้งโดยอ้างอิงงานของเกาตุง (Galtung) ที่กล่าวถึงสาเหตุของความขัดแย้ง ประกอบด้วยสามส่วนหลัก คือ *ทัศนคติ ความแตกต่างและพฤติกรรม* ซึ่งทั้งสามองค์ประกอบนี้ยังเป็นความสัมพันธ์แบบสามเส้า (Conflict Triangle) กล่าวคือ เริ่มจาก *ทัศนคติ(Attitude)* เป็นเรื่องส่วนบุคคลที่มีต่อกลุ่มอื่นๆ อาจมองได้ว่าเป็นเรื่อง ภายใน ตัว (inner circles) บุคคล เช่น ความเชื่อ ศาสนา และอุดมการณ์ ส่วนเรื่องความ *ความแตกต่าง (Contradictions)* เป็นเรื่องระหว่างความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มบุคคลมีต่ออีกกลุ่มที่มีความแตกต่าง (outer circles) ในเชิงโครงสร้าง ทางวัฒนธรรม และโครงสร้างทางสังคม(Y. Htung, 2018) ฉะนั้นเมื่อทัศนคติของบุคคลหนึ่งมีมุมมองต่อบุคคลที่ต่างกลุ่มต่างวัฒนธรรมหรือต่างโครงสร้างทางสังคม นำพาไปสู่พฤติกรรมการสร้างความรุนแรง ซึ่งปรากฏชัดเป็นความรุนแรงหรือเป็นการตีความ

การเปรียบเทียบทัศนคติของกลุ่มคะฉิ่นต่อความสัมพันธ์กับรัฐบาลเป็นไปในแง่ลบเพราะรัฐบาลใช้ความรุนแรงกับกลุ่มชาติพันธุ์อยู่เป็นประจำ นอกจากนั้นยังแสดงอำนาจเหนือกว่ากลุ่มชาติพันธุ์ ส่งผลให้เกิดสงครามระหว่างกัน ตัวอย่างเช่น รัฐบาลทหารมีนโยบายทำให้เป็นเมียนมา (Burmanization) ด้วยการดำรงไว้ซึ่งภาษาเมียนมา ศาสนาพุทธ และวัฒนธรรมและกิจกรรมในทางพุทธศาสตร์ซึ่งขัดแย้งกับศาสนาชาวคะฉิ่นที่นับถือศาสนาคริสต์ และภาษาคะฉิ่น ตลอดจนความต้องการสิทธิทางการเมืองที่เท่าเทียมกันระหว่างฝ่ายรัฐบาลและฝ่ายกลุ่มชาติพันธุ์ แต่ในที่สุดรัฐบาลทหารยังยืนยันให้ศาสนาพุทธเป็นศาสนาหลัก รวมทั้งเข้าเป็นส่วนหนึ่งของกองกำลังพิทักษ์ชายแดน ฉะนั้นกลุ่มคะฉิ่นไม่พอใจในยุทธวิธีของรัฐบาลกลาง จึงทำให้มีการปะทะกัน

นอกจากนั้นคะฉิ่นยินยอมเจรจาสันติภาพกับฝ่ายทหารรัฐบาลเพราะ ความต้องการสิทธิ ความเท่าเทียมกันระหว่างฝ่ายชาติพันธุ์กับฝ่ายทหาร และความสามารถกำหนดการบริหารเองได้ (Self-determination) การเจรจาสันติภาพได้เริ่มต้นในปี ค.ศ.1963 โดยที่กลุ่มคะฉิ่นหวังว่าจะสามารถแก้ไขเนื้อหาในรัฐธรรมนูญปี ค.ศ.1974 ได้โดยบรรจุสิทธิในการปกครองตัวเอง (autonomous right) แม้ว่ารัฐบาลทหาร พรรคโครงการสังคมนิยมเบอร์มา (BSPP)จะบ้ายเบี่ยงการบรรจุเนื้อหาดังกล่าวเพราะเนื้อหารัฐธรรมนูญต้องผ่านการลงมติ อย่างไรก็ตามการเจรจาสันติภาพยังได้ดำเนินไปถึง 3 ครั้ง และในที่สุด การลงนามหยุดยิงระหว่างทหารและฝ่ายคะฉิ่นสำเร็จลงได้ในปี ค.ศ. 1994 แม้จะกลุ่มคะฉิ่นจะไม่ได้สิทธิปกครองตัวเองบรรจุในรัฐธรรมนูญ เพราะเป็นการลงนามหยุดยิง ไปพร้อมๆกับการจัดตั้งกลุ่มความร่วมมือกับฝ่ายกลุ่มชาติพันธุ์อื่นๆในนาม (National Democratic Front: NDF) ทั้งยังจัดตั้งกลุ่มคนทำงาน ในนาม (Working Group for Ethnic Coordinatation :WGEC) กระนั้น ในปี ค.ศ. 2011 ฝ่ายทหารรัฐบาลต้องการให้ทหารฝ่ายชาติพันธุ์ มารวมอยู่ภายใต้กลุ่มทหารเดียวกันคือ (Border Guard Force:BGF)(Y. Htung, 2018) ซึ่งเป็นอีกปัจจัยที่ทำให้ฝ่ายคะฉิ่นยุติข้อตกลงหยุดยิงลง งานเขียนนี้ได้มีคุณูปการในแง่ ทางประวัติศาสตร์ความพยายามเรียงเรียงการจัดตั้งรัฐแบบสหพันธรัฐของกลุ่มคะฉิ่นด้วยการเรียกร้องต่อฝ่ายรัฐบาลกลาง ในช่วงการเจรจาสันติภาพ และทฤษฎีความขัดแย้งและประยุกต์ในกรณีความสัมพันธ์ของคะฉิ่นและทหาร

3.3.1 ปัจจัยทำให้การลงนามข้อตกลงหยุดยิงในเมียนมาไม่บรรลุผลสำเร็จ

การได้รับผลประโยชน์ที่ไม่เสมอภาคกันระหว่างผู้ลงนามทั้งสองฝ่าย เช่นการลงนามหยุดยิงที่รัฐบาลได้ประโยชน์ แต่ฝ่ายตรงข้ามที่ลงนามกลับไม่ได้ประโยชน์ ดังกรณีข้อตกลงหยุดยิงในเมียนมาที่ฝ่ายรัฐบาลเมียนมาได้รับประโยชน์ทางด้านเศรษฐกิจฝ่ายเดียว ในโครงการพัฒนาที่รัฐบาลเสนอกล่าวว่าเพื่อพัฒนากลุ่มชาติพันธุ์ที่ลงนามข้อตกลงหยุดยิง แต่กลับทำให้กลุ่มชาติพันธุ์ยิ่งอ่อนแอมากขึ้น และรัฐบาลได้ประโยชน์จากการรุกร้าเข้ามายังพื้นที่ของกลุ่มชาติพันธุ์ นอกจากนี้ยังเป็นการสร้างความชอบธรรมของรัฐบาลได้อีกทาง ทั้งนี้ทหารรัฐบาลเมื่อเข้ามายังพื้นที่กลุ่มชาติพันธุ์ที่ลงนามข้อตกลงหยุดยิง ยังทำให้กลุ่มชาติพันธุ์ไม่สามารถรวมตัวกันได้และยังส่งเสริมให้สู้รบกันเอง ฝ่ายกลุ่มชาติพันธุ์ที่ลงนามได้รับความเจ็บปวดจากการสูญเสียที่ดิน ทรัพยากรและชีวิต เนื่องจากยังรัฐบาลยังคงใช้ความรุนแรงกับฝ่ายกลุ่มชาติพันธุ์ ส่วนข้อดีที่กลุ่มชาติพันธุ์ที่ลงนามได้รับ คือ สามารถเดินทางไปยังหลายพื้นที่ได้อย่างอิสระมากขึ้น รัฐบาลลดการละเมิดสิทธิมนุษยชนและ โครงสร้างพื้นฐานที่สร้างขึ้นใหม่ได้ใช้แรงงานจากกลุ่มชาติพันธุ์ และได้รับการส่งเสริมนโยบายด้านการศึกษา การค้า การ

สาธารณสุขและสุขภาพ แม้ว่าโครงการพัฒนาโดยรัฐบาลยังคงไม่สามารถพัฒนาทางเศรษฐกิจได้อย่างเสมอภาคกันในแต่ละเขตพื้นที่ของรัฐที่ลงนามข้อตกลงหยุดยิง

ในกระบวนการสันติภาพในเมียนมา จิตวิมุติศึกษากระบวนการสันติภาพ ผ่านกลไกการเจรจาสันติภาพ โดยศึกษาว่าการเจรจาสันติภาพยังคงเป็นเครื่องมือที่ใช้ให้เกิดประโยชน์ในปัจจุบันได้หรือไม่ ทั้งนี้ยังเน้นการทำข้อตกลงหยุดยิงในรูปแบบข้อตกลงพหุภาคีหรือข้อตกลงหยุดยิงทั้งประเทศมากกว่าการทำข้อตกลงแบบทวิภาคี ปัญหาในการทำข้อตกลงหยุดยิงทั้งประเทศที่ไม่อาจชักจูงให้กลุ่มกองกำลังทุกกลุ่มร่วมลงนามได้ โดยเหตุผลคือตัวนางอองซานซูจีไม่มีท่าทีสนับสนุน แต่กลับเตือนให้พิจารณาเนื้อหาข้อตกลงหยุดยิงให้ดีก่อน ความซับซ้อนในกระบวนการลงนาม ทั้งทวิภาคีและพหุภาคีส่งผลต่อการตัดสินใจไม่ลงนามข้อตกลงหยุดยิงของกลุ่มชาติพันธุ์บางกลุ่ม แม้เวทีการเจรจาสันติภาพจะเน้นไปที่ความสัมพันธ์ด้านรัฐบาลพลเรือน กับพลเรือน อย่างไรก็ตาม ทหารก็มีบทบาทสำคัญในฐานะเป็นกลไกขับเคลื่อนการเจรจา (จิตวิมุติ บุญยวงศ์วิวัชร, 2562)

นอกจากนั้นเวทีการประชุมสันติภาพปางโหลงศตวรรษที่ 21 ที่จัดขึ้นเป็นเวทีที่ส่งเสริมให้มีการพูดคุยระหว่างรัฐบาลและกลุ่มชาติพันธุ์จนทำให้เกิดการบรรลุผลการประชุมในประเด็นต่างๆ มากขึ้น แต่ประเด็นเรื่องความมั่นคงยังคงไม่อาจนำมาพูดคุยได้ ทั้งนี้ จากการกระทำของรัฐบาลด้วย “นโยบายประเทศ หนึ่งกองทัพ” การสนับสนุนกองกำลังกลุ่มชาติพันธุ์ติดอาวุธเข้าร่วมเป็นกองกำลังพิทักษ์ชายแดน ทั้งยังตอบรับการลงทุนร่วมกับต่างประเทศมายังพื้นที่คะฉิ่นเพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจ โดยผลประโยชน์ไม่ถึงมือกลุ่มคะฉิ่น เป็นเหตุให้เกิดการยุติข้อตกลงหยุดยิงระหว่างรัฐบาลและกลุ่มคะฉิ่น ซึ่งเป็นการยืนยัน เนื้อหาบางส่วนของงานวิทยานิพนธ์ นี้ที่กล่าวถึง สาเหตุการหยุดยิงจากการถูกแย่งชิงประโยชน์ไม่ว่าจะด้านดินแดน และหยก (จิตวิมุติ บุญยวงศ์วิวัชร, 2562)

3.3.2 ปัจจัยที่ทำให้ข้อตกลงหยุดยิงประสบความสำเร็จในรัฐอื่น ๆ

ทั้งนี้การศึกษาเปรียบเทียบการทำข้อตกลงหยุดยิงในสองพื้นที่ คือที่อะเจห์ อินโดนีเซียและมินดาเนา ฟิลิปปินส์ เนื่องจากทั้งสองประเทศมีความคล้ายคลึงกันในคู่ความขัดแย้ง คือระหว่างกลุ่มเรียกร้องแบ่งแยกดินแดนกับรัฐบาลในขณะเดียวกัน ปัจจัยภายในที่ส่งผลต่อกระบวนการสันติภาพกลับแตกต่างกัน อย่างไรก็ตาม ทั้งสองประเทศมีบุคคลที่สามไกล่เกลี่ยความขัดแย้งระหว่างสองฝ่าย สุทธิลักษณ์ Suttituck แสดงให้เห็นกระบวนการสันติภาพและการทำข้อตกลงภายในทั้งที่รัฐฝ่ายประสบความสำเร็จและรัฐไม่ประสบความสำเร็จอันเป็นประโยชน์ต่อการมองกระบวนการสันติภาพในเมียนมา ระหว่างรัฐบาลกับกลุ่มชาติพันธุ์ โดยข้อคิดประการสำคัญคือ ความมุ่งมั่นระหว่างสองฝ่ายที่ต้องการรักษาสันติภาพให้เกิดขึ้นได้อย่างแท้จริง โดยทั้งฝ่ายคู่สงครามต้องดำเนินตามกระบวนการ

อย่างเคร่งครัด อีกทั้งยุติการปะทะกันอย่างจริงจัง รวมถึงข้อตกลงที่เป็นทางการจะต้องแสดงให้เห็นถึงเนื้อหาทางการเมือง เช่นสิทธิปกครองตนเอง (Autonomous package) หรือจัดตั้งสถาบันทางการเมืองในอนาคตที่จะให้สิทธิปกครองตนเอง เป็นส่วนหลักสำคัญในเนื้อหาการเจรจา ในทางตรงข้ามหากปฏิบัติการทหารยังคงอำนาจนำ อีกทั้งผลประโยชน์ของฝ่ายกบฏแบ่งแยกดินแดนยังถูกโจมตี ตัวอย่างเช่น องค์การความร่วมมืออิสลาม (Organization of the Islamic Cooperation:OIC)บังคับใช้กฎหมายห้ามการส่งสินค้าเข้ามายังฟิลิปปินส์อันเป็นบทลงโทษฐานที่รัฐบาลใช้ความรุนแรงกับกบฏโมโรทำให้เสียประโยชน์ทั้งสองฝ่ายคู่สงคราม ทั้งนี้ในกระบวนการจัดการสันติภาพยังมีการคอร์รัปชันภายใน ทั้งนี้ ด้วยแนวทางที่กล่าวมานั้นไม่ส่งผลดีต่อกระบวนการสันติภาพ (Sangsuwan, 2014)

3.3.3 ผลจากการยุติข้อตกลงหยุดยิงกับ การเปลี่ยนผ่านประชาธิปไตย (กรณีศึกษากลุ่มชาติพันธุ์คะฉิ่น)

การลงนามข้อตกลงหยุดยิงระหว่างรัฐบาลและประชาชนคะฉิ่นได้ยุติลงในปี ค.ศ. 2011 ทำให้ฝ่ายคะฉิ่นต่อต้านการลงนามข้อตกลงหยุดยิงที่รัฐบาลพม่าขอให้พิจารณาลงนามหยุดยิงแบบสองฝ่ายอีกครั้ง หรือ ลงนามหยุดยิงในข้อตกลงทั้งประเทศ(National Ceasefire Agreement:NCA) เนื่องจากการลงนามข้อตกลงหยุดยิงสองฝ่ายที่ผ่านมา กว่า 17 ปี ไม่คุ้มค่าต่อการสนับสนุนอีกต่อไป อย่างไรก็ตามชาวคะฉิ่นถือได้ว่าเป็นชนกลุ่มน้อยที่มีความสำคัญต่อทหารเมียนมาร์ แต่คะฉิ่นยังพิจารณาถึงการไม่อาจมุ่งแต่ประโยชน์ของกลุ่มชาติพันธุ์ตัวเองเท่านั้น โดยไม่สนใจผลประโยชน์ของชาติโดยภาพรวมได้ (Sedan, 2016)กล่าวคือหากคะฉิ่นไม่ลงนามข้อตกลงหยุดยิงเพียงชาติพันธุ์เดียวก็ส่งผลให้ทั้งเมียนมาไม่บรรลุข้อตกลงหลายฝ่ายซึ่งข้อตกลงหลายฝ่ายยังเป็นหนทางสำคัญในกระบวนการสันติภาพ ที่จะนำไปสู่การเจรจาระดับสูงคือระดับสหภาพ Union Peace Agreement อันส่งผลต่อความสามารถของชนกลุ่มน้อยทั้งหมดให้สามารถเจรจาทางการเมืองตลอดจนนำไปสู่ความสามารถในการปรับแก้ไขเนื้อหาทางกฎหมายบางประการได้

ซีดาน หาสาเหตุการยุติข้อตกลงหยุดยิงระหว่างฝ่ายรัฐบาลและฝ่ายกลุ่มชาติพันธุ์คะฉิ่น โดยเริ่มนับตั้งแต่ก่อนการลงนามข้อตกลงหยุดยิงจนถึงสิ้นสุดข้อตกลงหยุดยิง ซีดานไม่ต้องการวิพากษ์ว่าคะฉิ่นทำสิ่งผิดแปลก หรือ ยุติข้อตกลงหยุดยิงในช่วงเวลาที่ไม่เหมาะสม “กลุ่มชาติพันธุ์คะฉิ่น” ถือได้ว่าเป็นชาติพันธุ์ที่เป็นความหวังในการลงนามข้อตกลงหยุดยิงมาอย่างยาวนาน ในขณะที่ชาติพันธุ์อื่นดูจะยังห่างไกลและเป็นไปได้ยากที่จะเจรจาด้วยอย่าง ฉาน หรือปาหล่อง ส่วนผลการเจรจาหยุดยิงระหว่างรัฐบาลและกลุ่มโกก้างไม่ส่งผลดีเท่าคะฉิ่น ทว่าคะฉิ่นกลับยุติข้อตกลงหยุดยิงท่ามกลางบรรยากาศทางการเมืองที่เริ่มเป็นเสรีในยุคประธานาธิบดีเตียน เสง์ อีกทั้งยังหันหลังให้ข้อตกลงหยุด

ยิกรูปแบบใหม่ ทั้ๆที่ ข้อตกลงหยุดยิงคือเครื่องมือที่สำคัญต่อกลุ่มชาติพันธุ์ใช้เป็นเครื่องมือสำคัญในการพบปะพูดคุยกับรัฐบาล

ซีดานได้สร้างความเข้าใจต่อลักษณะกลุ่มชาติพันธุ์คะฉิ่นอย่างรอบด้าน มิติสังคม การเมือง เศรษฐกิจและวัฒนธรรม รวมไปถึง ประเด็นด้านการค้าชายแดนและการทูตกับจีน ตลอดจนความใกล้ชิดในท้องถิ่นทางวัฒนธรรมของคนคะฉิ่นที่ผูกกันไว้ สิ่งที่น่าสนใจคือการเปรียบเทียบการทำข้อตกลงหยุดยิง ระหว่างรัฐบาลกลางกับชาติพันธุ์อื่นๆ เพื่อแสดงให้เห็นถึงความเฉพาะของแต่ละชาติพันธุ์ที่รัฐบาลต้องเรียนรู้ว่าทุกชาติพันธุ์รัฐบาลกลางไม่อาจปฏิบัติเหมือนกันในทุกๆ กรณีได้นอกจากนั้นซีดานยังได้จำแนกความหลากหลายที่ไม่อาจเข้ากันได้ของประชาชนเมียนมาโดยใช้คำว่ากลุ่มที่ไม่ใช่เมียนมา (Non-Myanmar people) และกลุ่มที่ไม่ใช่ศาสนาพุทธ (Non-Bhuddist people)ถึงแม้ว่าการเลือกใช้คำสองคำนี้จะดูแบ่งแยกแต่ก็ทำให้การอธิบายลักษณะสังคมในเมียนมาเมื่อความชัดเจนขึ้นว่าจะหมายถึงกลุ่มใดโดยยกเว้นกลุ่มใดบ้าง

โครงสร้างสังคมและวัฒนธรรมของคะฉิ่น

เอ็ดมุน ลีซ ให้ข้อมูลละเอียดโครงสร้างทางสังคมคะฉิ่นก่อนตกเป็นอาณานิคมอังกฤษไม่ว่าจะเป็นรูปแบบการปกครอง การตั้งหมู่บ้าน การได้มาซึ่งผู้ปกครอง ในลักษณะสืบทอดกันทางสายเลือด ลักษณะโครงสร้างบ้านเรือน รวมไปถึงความเชื่อทางศาสนา(บรรพบุรุษ) ลักษณะชนชั้น การประกอบอาชีพ และการตกเป็นหนี้สิน การถือครองทรัพย์สิน การแต่งงาน เป็นต้น ส่งเสริมให้งานศึกษาที่ต่อยอดต่อมาในวิทยานิพนธ์นี้ ได้เข้าใจว่าการดำรงอยู่แบบใดที่จรรโลงหรือกลมเกลียวให้คะฉิ่นตระหนักรู้ในหลักการความเท่าเทียมกัน นอกจากนั้นพิธีกรรม “มะนาว” (Manaw) สร้างขึ้นมาเพื่อรวบรวมความเป็นหนึ่งเดียวของคะฉิ่นทั้งยังสะท้อนอัตลักษณ์ของคะฉิ่นที่ทรงคุณค่าและไม่อาจถูกวัฒนธรรมเมียนมามาบดบัง(Leach, 1954)

กฎหมายดินแดนเมียนมา

ตุง แอล กัมจา (Htung L. Gum.Ja) จัดประเภทของดินแดนที่รัฐบาลเมียนมาจัดสรรออกเป็น 4 ประเภท โดยที่ดินแดนทุกประเภทเป็นของรัฐทั้งหมด ตามเนื่อหารัฐธรรมนูญ 2008 ระบุไว้ ตุง อธิบายถึงปัญหาการครอบครองดินแดนของทหารเมียนมาว่าเป็นยุทธศาสตร์ของทหารที่ต่อยอดจากแนวทางก่อนหน้าที่ไม่ว่าจะเป็นทำให้เป็นเมียนมา “Burmanization” หรือ สังคมนิยมในแบบเมียนมา “Burmese Way to Socialism” โดยการเข้าครอบครองดินแดนของกลุ่มชาติพันธุ์เป็นไปโดยแยบยล เมื่อกลุ่มชาติพันธุ์ลงนามข้อตกลงหยุดยิงจะได้รับการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและ

พัฒนาทางเศรษฐกิจเช่น ถนน เขื่อน ระบบไฟฟ้า เป็นต้น โดยแท้จริงแล้ว เมื่อทหารได้เข้ามายังพื้นที่ กลุ่มชาติพันธุ์กลับไม่ได้ส่งเสริมการพัฒนาเศรษฐกิจอย่างยั่งยืน ทหารกลับแย่งที่ดินแดนและเปิดให้นักลงทุนต่างชาติเข้ามาลงทุนโดยไม่จ่ายค่าชดเชยแก่กลุ่มชาติพันธุ์ ทั้งยังให้กลุ่มชาติพันธุ์กลายเป็นแรงงานอุตสาหกรรมที่เปิดร่วมทุนกับต่างชาติซึ่งอาจไม่ได้ค่าจ้างหรือได้จ้างเพียงน้อยนิด ไร่สิทธิเพาะปลูก รวมถึงทรัพยากรที่เคยมีเช่น ทองคำขาว พลังงานน้ำในแม่น้ำ หรือแม้แต่พื้นที่เกษตรเพื่อการเพาะปลูก ยุทธวิธีข้อเสนอเพื่อพัฒนาเศรษฐกิจจึงเหมือนเป็นการต่อสู้กับกลุ่มชาติพันธุ์ตามแนวทางเศรษฐกิจ (counterinsurgency strategies) อย่างไรก็ตาม กลุ่มชาติพันธุ์เรียกร้องขอคืนพื้นที่ในเขต Kutkai ให้กลับคืนมาได้(L. G. J. Htung, 2018)

3.3.4. ผลจากการลงนามข้อตกลงหยุดยิงกับการเปลี่ยนผ่านประชาธิปไตย (กรณีศึกษา กลุ่มชาติพันธุ์กะเหรี่ยง)

ความเป็นมาของกะเหรี่ยง

ความเป็นมาของกลุ่มกะเหรี่ยงในช่วงระยะเวลากว่า 60 ปี นับตั้งแต่ตกเป็นอาณานิคมจนกระทั่งเริ่มต้นเจรจาตกลงหยุดยิงระหว่าง กะเหรี่ยงกับรัฐบาลทหารยังคงมีความสำคัญในการศึกษาประวัติศาสตร์กะเหรี่ยง ทว่าความสัมพันธ์ระหว่างกะเหรี่ยงกับรัฐบาลทหารไม่ได้มีความสัมพันธ์ในแบบ กลุ่มกบฏชาติพันธุ์ที่ต้องการแบ่งแยกเท่านั้น(Thawngmung, 2008) เนื่องจากความแบ่งแยกภายในรัฐกะเหรี่ยง อาเด็ท (Ardeth) อธิบายถึงกลุ่มอื่นๆในกะเหรี่ยงที่มีลักษณะ ผู้ปรับตัวให้เหมาะสม “accommodator” กล่าวคือ ยังมีกลุ่มอื่นๆ ของกะเหรี่ยง “the other Karen” ที่มีความสัมพันธ์ที่ดีกับรัฐบาลทหาร ยกเว้นกลุ่มกะเหรี่ยงที่อพยพไร้ถิ่นฐานไปยังชายแดนเพื่อนบ้าน ทั้งนี้กลุ่มกะเหรี่ยงมีการแบ่งแยกซับซ้อนภายในทั้งสองกะเหรี่ยงหลักๆ คือทั้ง “กลุ่มกะเหรี่ยง” และกลุ่มกะเหรี่ยงอื่นๆ “the Other Karen” และปฏิสัมพันธ์ของทั้งสองกลุ่มที่มีต่อรัฐบาลทหารมีความแตกต่างกัน ทั้งสองกลุ่มต่างก็มีส่วนร่วมในการลงนามข้อตกลงหยุดยิงให้ตกลงกันได้ในที่สุด (Thawngmung, 2012) การให้รายละเอียดของผู้เขียนในการจัดประเภทกลุ่มกะเหรี่ยงภายในเมียนมา ได้ส่งคุณูปการต่อวิทยานิพนธ์ฉบับนี้คือมุมมองที่มีต่อกะเหรี่ยงที่มีอาจมองว่าเป็นกลุ่มเดียวที่มีความกลมเกลียวในลักษณะแบบเดียวกันได้ หากแต่เป็นสองกลุ่มที่ส่งผลต่อการลงนามข้อตกลงหยุดยิงและการเปลี่ยนผ่านประชาธิปไตยที่แตกต่างกัน

ประวัติเรื่องราวในอดีต ผ่านช่วงเวลาสำคัญๆ โดยแบ่งเป็นยุคๆ คือ ยุคทศวรรษ 50 ,60,70 และ 80 โดย แจ็ค ฟอง (Jack Fong) นำเสนอรายละเอียดการรวบรวมกำลังพล การเตรียมตัวปฏิวัติ

ด้วยความท้าทาย ท่ามกลางความหลากหลายของกลุ่มกะเหรี่ยง โดยแบ่งแยกเป็นกลุ่ม ๆ นอกจากนั้นในระบบระหว่างประเทศ สหภาพเมียนมาได้รับความสนใจกับกระแสตื่นตัวของ การเรียกร้องประชาธิปไตยแบบดื้อแพ่งนำหรือตามแนวทางสันตินำโดยนางอองซานซูจี ส่วนกะเหรี่ยงนั้น แม้จะปฏิบัติไปในทางตรงข้าม คือ เน้นการใช้กองกำลังกับรัฐบาลทหาร แต่ความคับแค้นใจและจิตใจ ที่กล้าหาญในการรบของกะเหรี่ยงมาจากแรงขับเคลื่อนทางอุดมการณ์ชาติพันธุ์นิยมและหลักการ ประชาธิปไตย

ฟอง (Fong) เน้นความเป็น ชาติพันธุ์วิทยา (Ethnocracy) ตามคำนิยามของ สตาเวนฮาเกน (Stavenhagen 1994) หมายถึง ชาติพันธุ์ที่มีอำนาจสูงสุดทางการเมือง เศรษฐกิจและวัฒนธรรม และพยายามครอบงำ โดยกำหนดให้กลุ่มชาติพันธุ์กลุ่มอื่น เป็นแบบเดียวกัน เพื่อให้กลุ่มชาติพันธุ์ที่มี อำนาจสูงสุดครอบครองผลประโยชน์เหนือสังคมทั้งหมด จากคำนิยามข้างต้น ฟอง(Fong) ใช้เพื่อ อธิบายกระบวนการเปลี่ยนแปลงให้เป็นเมียนมา “Burmanization” ซึ่งเป็นรากเหง้าของปัญหาที่ กลุ่มชาติพันธุ์รู้สึกไม่พอใจและสร้างความรุนแรงต่อต้านทหารของรัฐบาล(Fong, 2008)

ฟอง (Fong) ถ่ายทอดความคิดของคนกะเหรี่ยง ผ่านเรื่องราวมหากาพย์(Epic)ตลอดกว่า 50 ปีที่ แผลงไปด้วยการก่อตัวทางความคิดเพื่อกำหนดหนทางในการปกครองตัวเอง (self-determination)อันฝังรากทางความคิดของคนกะเหรี่ยง ซึ่งเป็นประโยชน์ต่อวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ โดย แสดงหลักฐานจากคำให้สัมภาษณ์บุคคลสำคัญของกะเหรี่ยงต่อการเรียกร้องเอกราชจากอังกฤษ โดยการไปเยือนถึงอังกฤษ และการเจรจากับทหารของรัฐบาลเมียนมาที่ไม่ได้รับความเป็นธรรมหลัง กะเหรี่ยงปฏิเสธเข้าร่วมลงนามข้อตกลงปางโหลง กะเหรี่ยงจึงตัดสินใจปฏิบัติใช้ความรุนแรง เพราะ ทหารของรัฐกะเหรี่ยงเชื่อว่าหนทางเดียวที่จะสามารถเรียกร้องเอกราช คือการเอาชนะสงคราม นอกจากนั้นพัฒนาการทำข้อตกลงหยุดยิงในปีค.ศ.2012 กลับเป็นจุดเปลี่ยนที่สำคัญที่กะเหรี่ยงไม่อาจ ต้านทานด้วยการใช้กำลังทหารได้อีกต่อไป และหันมาตกลงสงบศึกกับรัฐบาล โดยที่การเติบโตตาม หนทางประชาธิปไตยในกะเหรี่ยงยังคงดำเนินต่อไป (Fong, 2008)

โครงสร้างการบริหารงานภายในขององค์กรบริหารทางการเมืองของกะเหรี่ยง คิม โจลลิฟ (Kim Jolliffe) อธิบายโครงสร้างภายใน โดยแบ่งกรอบของช่วงเวลาออกเป็น สองช่วงเวลา คือ ก่อน ลงนามข้อตกลงหยุดยิง ค.ศ. 1995-2011 และหลังลงนามข้อตกลงหยุดยิง ค.ศ 2012 ได้ส่งเสริมให้ งานวิจัยชิ้นนี้ในด้านข้อมูลโครงสร้างการบริหารภายในของกลุ่มกะเหรี่ยงเชิงลึก ทั้งยังเสนอความแตกแยก ภายในที่ยังไม่ได้รับการคลี่คลายปมปัญหาระหว่างสองฝ่าย(Jolliffe, 2016) ทั้งนี้ คิม โจลลิฟ นำเสนอ ข้อตกลงหยุดยิงที่ส่งผลโดยตรงต่อการพัฒนาทางเศรษฐกิจภายในของกลุ่มกะเหรี่ยง ท่ามกลางความ

แตกแยกภายในกลุ่มกะเหรี่ยง และสงครามระหว่างรัฐบาลเมียนมากับกะเหรี่ยงที่ยังไม่สงบแต่การลงนามข้อตกลงหยุดยิงจะสร้างความเป็นไปได้ในการเจรจาทางการเมืองระหว่างกลุ่มชาติพันธุ์หลาย ๆ กลุ่ม ในระดับสหภาพได้

เบรนเนอร์ (Brenner) ได้ตอบย้าความหลากหลายภายในของกะเหรี่ยงอันเป็นแรงผลักดันให้กะเหรี่ยงลงนามข้อตกลงหยุดยิงโดย เบรนเนอร์ กล่าวถึงตัวแสดงที่ไม่ใช่รัฐภายในที่มีความแตกแยกระหว่างกัน เมื่อเป็นเช่นนั้นจึงเป็นปัจจัยผลักดัน ให้ความสามารถของกลุ่มกลับยิ่งลดลงเพราะต้องหันมาแข่งขันกันเองเพื่อการเป็นผู้นำกลุ่ม และยังทำให้ความสามารถต่อการเอาชนะนอกกลุ่มมีโอกาสน้อยลงและอาจนำไปสู่การล่มสลายของกลุ่ม ฉะนั้นบทบาทของสมาชิกในกลุ่มกะเหรี่ยงที่เกิดความแตกแยกภายใน ส่งผลต่อความโอบเอียงที่จะพ่ายแพ้ต่อรัฐบาลเมียนมา การแก้ไขวิกฤติความแตกแยกให้ทุเลาเบาบางลงได้ด้วยการแก้ไขปัญห เศรษฐกิจและยกระดับการพัฒนาภายในกลุ่มจึงเป็นหนทางที่ผู้นำกลุ่มกะเหรี่ยงใช้ประกอบการตัดสินใจลงนาม เบรนเนอร์นำเสนอปัจจัยอื่นๆ ที่ผลักดันการลงนามข้อตกลงหยุดยิง เช่น ปัจจัยด้านการสูญเสียดินแดนเพิ่มมากขึ้นและ การเปลี่ยนความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับเมียนมาที่บริเวณชายแดน อันเนื่องจากการเปลี่ยนแปลงนโยบายทางเศรษฐกิจของรัฐบาลเมียนมาที่เปิดเสรีมากขึ้น(Brenner, 2018)

สรุป บทนี้ผู้เขียนนำเสนอวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับการอธิบายระบบการเมืองในเมียนมาและความสัมพันธ์ระหว่างการทำข้อตกลงหยุดยิงกับการเปลี่ยนผ่านประชาธิปไตยในสหภาพเมียนมา ทั้งนี้ผู้เขียนนำเสนอผ่านการมองระบบการเมืองเมียนมาที่ประกอบด้วยความสัมพันธ์ระหว่างพลเรือนกับทหารที่ดำรงอยู่มาอย่างยาวนาน และการอธิบายสหภาพเมียนมาว่า เป็นรัฐที่มีลักษณะรัฐพันลึก แม้ว่ารัฐบาลพลเรือนจะขึ้นมาปกครองประเทศ แต่การโยงโยอำนาจทหารยังคงปรากฏอยู่ กล่าวคือรัฐบาลพลเรือนไม่มีอำนาจตัดสินใจในนโยบายและการบริหารรัฐได้อย่างแท้จริง อย่างไรก็ตามการจัดการเลือกตั้งและยอมรับผลการเลือกตั้งในปี ค.ศ. 2015 เป็นการสะท้อนความตั้งใจของรัฐบาลทหารในการยินยอมให้เกิดการเปลี่ยนผ่านประชาธิปไตย นอกจากนั้นข้อตกลงหยุดยิงที่รัฐบาลทหารเสนอต่อฝ่ายรัฐกลุ่มชาติพันธุ์ยังแสดงว่าทหารได้พยายามเจรจาและยินยอมลงนามข้อตกลงหยุดยิงร่วมกัน แต่ทว่าข้อตกลงหยุดยิงอย่างเดียวไม่ได้นำรัฐไปสู่ประชาธิปไตยได้ เพราะความเป็นประชาธิปไตยไม่ได้หมายถึงสภาวะหยุดการปะทะกันระหว่างสองฝ่าย หรือสันติภาพแต่เพียงอย่างเดียว อีกทั้งการเปลี่ยนผ่านประชาธิปไตยในช่วงแรกยังเกิดขึ้นได้ท่ามกลางสภาวะสงครามด้วย ทั้งนี้ความเป็นประชาธิปไตยจะเกิดขึ้นได้ยังต้องอาศัยปัจจัยองค์ประกอบอื่น ๆ เช่น หลักการเคารพสิทธิ

มนุษยชน ความเท่าเทียมกันระหว่างกลุ่มชาติพันธุ์ รวมทั้ง การแก้ไขเนื้อหารัฐธรรมนูญที่ทำให้ทหารมี
บทบาทเป็นทหารอาชีพได้อย่างแท้จริง



บทที่ 4

งานเขียนที่เกี่ยวข้องกับการทำข้อตกลงหยุดยิงในเมียนมา

ในบทนี้ผู้เขียนกล่าวถึง การลงนามข้อตกลงหยุดยิงในฐานะเงื่อนไขก่อนการเปลี่ยนผ่านประชาธิปไตยโดยศึกษากรณีเมียนมา โดยที่ผู้เขียนเสนอว่า การลงนามข้อตกลงหยุดยิงเป็นยุทธศาสตร์ของฝ่ายรัฐบาลทหาร ในการสร้างความสัมพันธ์ในรูปแบบใหม่ ไม่ว่าจะเป็น ขยายอิทธิพลไปยังกลุ่มรัฐชาติพันธุ์มากขึ้น ทั้งยังเป็นการสร้างความขัดแย้งระหว่างชาติพันธุ์หนึ่งกลุ่ม กับอีกกลุ่มชาติพันธุ์ นอกจากนี้ยังอาจมองได้ว่าข้อตกลงหยุดยิงเป็นการดำรงยุทธศาสตร์การแบ่งแยกและปกครองตามรอยเจ้าอาณานิคมเก่า ทั้งนี้ จุดสำคัญของบทนี้คือ ผลจากการลงนามข้อตกลงหยุดยิง ต่อกระบวนการสันติภาพและการเปลี่ยนผ่านประชาธิปไตยในเมียนมา นอกจากนี้ในบทนี้ขอเสนอการเปรียบเทียบการทำข้อตกลงหยุดยิง ในรัฐอื่นๆ ซึ่งผลที่ออกมาคือมีทั้งความเหมือนและแตกต่างกับการทำข้อตกลงหยุดยิงในสหภาพเมียนมา รวมทั้งประเด็นที่ไม่อาจละเลยคือ ปัจจัยภายนอกที่ส่งผลต่อการลงนามข้อตกลงหยุดยิงในเมียนมา ในความสัมพันธ์ระหว่างประเทศเมียนมา ไทย จีนและสหรัฐอเมริกา

4.1 การลงนามหยุดยิงในเมียนมา

4.1.1 ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกับกลุ่มชาติพันธุ์ก่อนลงนามข้อตกลงหยุดยิง

ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกับกลุ่มชาติพันธุ์ในยุคเริ่มต้น: นายกรัฐมนตรี อู นู

เนื่องจากผลพวงจากเศรษฐกิจหลังอาณานิคม และสงครามโลกครั้งที่สองที่แรงงานในตอนแรกของพวกเขาได้จากแรงงานราคาถูกชาวอินเดียซึ่งหลังยุคอาณานิคมแรงงานฝีมือกลับไปยังอินเดียสำหรับแรงงานพม่าซึ่งเป็นแรงงานไร้ฝีมือที่รัฐบาลยังไม่ตระหนักในการพัฒนาในส่วนนี้ ในยุครัฐบาลอู นู รัฐบาลยังใช้จ่ายงบประมาณส่วนใหญ่ไปกับค่าใช้จ่ายทางกองทัพ อีกทั้งโครงการพัฒนาโรงงานอุตสาหกรรมเพื่อผลิตทางการเกษตร โดยได้รับเงินทุนจากสหรัฐอเมริกา อาทิเช่น โรงงานน้ำตาล โรงงานชา และทอกระสอบ เป็นต้น ซึ่งไม่ประสบความสำเร็จเท่าใดนัก(ลลิตา หาญวงษ์ 2562น. 107)

นับตั้งแต่ปลดแอกจากอังกฤษ ตามความตั้งใจของผู้นำอู นูที่คิดว่า เศรษฐกิจหลังสงครามและอาณานิคมจะสามารถแก้ไขในระยะเวลายาวนาน แต่ด้วยความไร้ประสิทธิภาพ ขาดแคลนบุคคลผู้มีความรู้ ช่างเทคนิค แรงงานฝีมือ รัฐบาลยังเป็นผู้รับซื้อข้าวเพื่อส่งออกแต่เพียงผู้เดียวเพื่อลดปัญหาพ่อค้าคนกลาง โดยกำหนดราคาข้าวสูงกว่าราคาส่งออก (ลลิตา หาญวงษ์ 2562น.108) ทั้งยังไม่รับการลงทุนจากภายนอก และเน้นการพัฒนาปลูกจิตสำนึกทางพุทธ ด้วยการสร้างเจดีย์จำนวนมากซึ่งใช้งบประมาณมากถึง ห้าล้านเจียด แต่ต่อมาความขัดแย้งภายในพรรคการเมือง สันนิบาตเสรีภาพ

ประชาชนต่อต้านฟาสซิสต์ (Anti Fascist People 's Freedom League) และความขัดแย้งระหว่างรัฐบาลและกลุ่มชาติพันธุ์ ยังได้ยั้งบันทอนทำให้เศรษฐกิจมายิ่งลดลง(ลลิตา หาญวงษ์ 2562 น.105)

ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลยุครัฐบาลนายพลเนวินและ กลุ่มชาติพันธุ์

รัฐบาลภายใต้การนำนายพลเนวิน ต้องการควบคุมอำนาจทางเศรษฐกิจตัดสินใจใช้แนวทาง “Burmese way to Socialism” ซึ่งนอกจากจะไม่ส่งผลดีต่อการพัฒนาเศรษฐกิจเมียนมา ในระยะเวลาอันสั้น ยังผลต่อความล้มเหลวในการพัฒนาในช่วงเวลาหลังจากนั้น ด้วยการรวบรวมกิจการทุกอย่างมาเป็นของรัฐ ไม่ว่าจะเป็นกิจการโรงเรียน โรงพยาบาล และร้านค้า อีกทั้งธุรกิจอยู่ลักษณะผูกขาดอยู่ในมือพ่อค้า นักธุรกิจ และกลุ่มทหารพวกพ้อง ไม่ก็ราย ส่งผลดีต่อการควบคุมบ้านเมืองให้สงบ ตลอดจนปัญหาชนกลุ่มน้อย(ลลิตา หาญวงษ์ 2562น.109-111)

ในยุครัฐบาลตาน ฉ่วย ชิ่น หยุน และหม่องเอ ยุคหลังนายพลเนวิน การพัฒนาทางเศรษฐกิจจึงเป็นเป้าหมายแรกสุดที่ต้องเร่งรีบพัฒนาโดยเน้นการเปิดเสรี และรับการลงทุนจากต่างชาติ แม้จีนจะเข้ามาลงทุนในธุรกิจต่าง ๆ ทั้งร่วมลงทุนสร้างเขื่อนในเมียนมา โดยที่ผลประโยชน์จากการลงทุนผลิตกระแสไฟฟ้าจะไปยังจีนกว่าร้อยละ 90 ทั้งยังส่งผลเสียต่อสภาพแวดล้อมในเมียนมา ทั้งนี้จีนถือได้ว่าเป็นพันธมิตรหลักให้เงินกู้แก่เมียนมา ทั้งยังให้ความร่วมมือกองทัพมา ด้านการซื้ออาวุธ หรืออบรมยุทธวิธีการรบ หากแต่ไม่อาจส่งเสริมการพัฒนาเศรษฐกิจมาได้มากนัก ตัวชี้วัดทางเศรษฐกิจของเมียนมายังคงตกต่ำอย่างต่อเนื่อง(Wilson, 2014)

แม้เมียนมาจะถูกรัฐประนามการละเมิดสิทธิมนุษยชนโดยกลุ่มประเทศประชาธิปไตยในตะวันตก แต่จีนไม่ถือข้างฝ่ายกลุ่มตะวันตก และไม่ใช้มาตรการบีบบังคับทางเศรษฐกิจต่อเมียนมา ทั้งยังดึงให้เมียนมาเข้าเป็นสมาชิกหนึ่งในกรอบความร่วมมืออาเซียน เพื่อให้เมียนมาปฏิบัติตามกรอบอาเซียน โดยเคารพในหลักการไม่ยุ่งเกี่ยวกับกิจการภายใน แม้รัฐบาลเมียนมารู้สึกพอใจในความช่วยเหลือจากจีน แต่เมียนมาไม่ได้ให้การสนับสนุนจีนอย่างที่ควรจะเป็น เนื่องจากเมียนมาไม่อนุญาตให้จีนผ่านประเทศไปยังมหาสมุทรอินเดีย ด้วยการล่องแม่น้ำอิระวดี ซึ่งถือว่าละเมิดอำนาจอธิปไตยของเมียนมา รวมทั้งไม่สนับสนุนให้จีนสร้างเขื่อนในลุ่มแม่น้ำโขงอันส่งผลกระทบต่อสภาพแวดล้อมในภูมิภาคทั้งหมด เมียนมาเคยไม่พอใจในจีนในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่สองที่ส่งเสริมพรรคคอมมิวนิสต์แห่งเมียนมาและต่อสู้กับรัฐบาล(Wilson, 2014) ฉะนั้นความสัมพันธ์ระหว่างจีนและเมียนมายังคงดำเนินต่อไปอย่างผสมผสานระหว่างประนีประนอมและจริงจัง โดยที่จีนยังคงเป็นฝ่ายสนับสนุนรัฐบาลเมียนมามากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะการลงทุนซื้อตกลงหยุดยั้ง จีนยุติการสนับสนุนฝ่ายคอมมิวนิสต์

ในตอนเหนือของเมียนมาและสนับสนุนให้กลุ่ม ว้า ไก่ก้างและ มั่ง ลา(Mong La) คุยกับรัฐบาลและ ยินยอมลงนามข้อตกลงหยุดยิง ด้วยข้อเสนอที่รัฐบาลเมียนมาสนับสนุนให้พื้นที่บริเวณ ฉานและคะฉิ่น สามารถปกครองตัวเองได้เป็นเงื่อนไขเพื่อตอบสนองการลงนามหยุดยิง

พันธมิตรเพื่อประชาธิปไตยแห่งเมียนมา กลุ่มชาติพันธุ์รวมตัวกันอยู่ฝ่ายตรงข้ามรัฐบาลทหาร โดยสมาชิกหลักๆ ประกอบด้วยกะเหรี่ยง ลาหู่ อาระกัน ฉาน เป็นต้น ⁸ หากสมาชิกกลุ่มนี้รับข้อเสนอ ลงนามหยุดยิงกับรัฐบาล จะทำให้ต้องออกจากการเป็นสมาชิกแนวร่วมเพื่อประชาธิปไตยแห่งชาติ (Lintner, 1999)เช่น กะเหรี่ยง ปาหล่อง และคะฉิ่น แต่กลุ่มพันธมิตรเพื่อประชาธิปไตยแห่งเมียนมายังไม่อาจเจรจาทางการเมืองกับรัฐบาลจนถึงประเด็นที่ต้องการได้เนื่องจาก การปะทะกันในช่วง กระบวนการสันติภาพ ซึ่งมีผลต่อการทำลายความเชื่อใจที่มีต่อรัฐบาล กลุ่มพันธมิตรประชาธิปไตยแห่งเมียนมาได้กล่าวว่า “หากรัฐบาลต้องการให้การเจรจาศืบหน้าต่อไป รัฐบาลต้องหยุดการปะทะกัน เพื่อนำไปสู่การสร้างรัฐในระบบสหพันธรัฐ ซึ่งเป็นสิ่งที่กลุ่มชาติพันธุ์ต้องการ (Lay, 2012)”

ความพยายามเจรจาทำข้อตกลงหยุดยิง: ยุคหลังวิกฤตการณ์ “8888” ปี ค.ศ.1989

แม้รัฐบาลเมียนมาต้องจัดการกับวิกฤตการณ์ “8888” แต่ฝ่ายพรรคคอมมิวนิสต์แห่งเมียนมา ไม่อาจฟื้นคืนสู่กับรัฐบาลทหารได้อีก(Kremer, 2009) หรือแม้แต่ความช่วยเหลือจากเงินเพียงเล็กน้อยใน การค้าชายฝั่ง และเก็บภาษีฝิ่น ไม่ได้ส่งเสริมให้พื้นที่ดังกล่าวเติบโตทางเศรษฐกิจได้ เนื่องจากต้องการ ความช่วยเหลือจากรัฐบาลทหาร เพื่อพัฒนาพื้นที่ติดชายแดน และต้องการแรงงานจากกองทัพใน ด้านความมั่นคงตามชายแดน จึงเป็นปัจจัยหลักส่งเสริมการลงนามข้อตกลงหยุดยิง เมื่อพิจารณา ข้อเสนอของรัฐบาลทหาร ด้วยโครงการพัฒนาทางเศรษฐกิจหลังนามข้อตกลงหยุดยิง ทั้งยังเป็น ตัวอย่างให้กับกลุ่มชาติพันธุ์อื่น ๆ นับเป็นสถานการณ์ที่ได้ประโยชน์ทั้งสองฝ่าย (win-win situation) พื้นที่ติดชายแดนถือเป็นพื้นที่เหมาะสมทางยุทธศาสตร์จุดแรกของการ ในการเริ่มต้นทำข้อตกลง เช่น บริเวณไก่ก้าง ว้า และ คะฉิ่น เมื่อคอมมิวนิสต์แห่งเมียนมาบางกลุ่มตัดสินใจอพยพไปยังจีน ทำให้ กลุ่มชาติพันธุ์รู้สึกไม่มั่นคง จัดตั้งกองกำลังของกลุ่มชาติพันธุ์ขึ้นเช่น (Myanmar National Democratic Alliance Army:MNDA) ตั้งอยู่ในพื้นที่ไก่ก้าง, (National Democratic Alliance

⁸ กลุ่มชาติพันธุ์ที่เข้าร่วมกลุ่มนี้ นำโดยกลุ่มกะเหรี่ยง กลุ่มอาระกัน (Arakan Liberation Party:ALP) กลุ่มลาหู่(Lahu National United Party:LNUP) กลุ่มฉาน (Shan State Progressive Party:SSPP) กลุ่มปาหล่อง (Palaung State Liberation Organization: PSLO) และกลุ่มปาโอ (United Pa O National Organizaiton:UPNO) กลุ่มคะเรนนี่ (Karenni National Progressive Party: KNPP) กลุ่ม คะฉิ่น (Kachin Independence Organizaiton) กลุ่มมอญ (New Mon State Party: NMSP) เป็นต้น

Army :NDAA)ตั้งอยู่ในพื้นที่ Mongla State รัฐฉานด้านตะวันออก,และ(United Wa State Party:UWSP) พรรคสหรัฐว่า เป็นต้น

4.1.2 พัฒนาการกระบวนการลงนามหยุดยิงในเมียนมา

การเริ่มต้นลงนามข้อตกลงหยุดยิง อาจกล่าวได้ว่า มีหลายสาเหตุผลักดันให้ต้องหันมาเจรจา ในทางสันติระหว่างฝ่ายที่ขัดแย้งกัน สาเหตุประการแรก ได้เริ่มต้นขึ้นหลังเหตุการณ์ วันที่ 8 สิงหาคม 1988 หรือวิกฤติ 8888 ถือได้ว่าเป็นจุดเปลี่ยนในหน้าประวัติศาสตร์เมียนมา สาเหตุหลักมาจาก รัฐบาลยกเลิกระบอบเผด็จการ บางประเภท และไม่ได้ให้ชดเชย(ไมเคิล ลีเฟอร์ & เอื้อรักสกุล, 2548น. 547,550) นำไปสู่ความไม่พอใจและการประท้วงนำโดย นักศึกษาจากมหาวิทยาลัยศิลปะและ สังคมศาสตร์อย่างกุ่ม และสถาบันเทคโนโลยีแห่งย่างกุ้ง นอกจากนี้ยังมีพระสงฆ์ หมอ รวมทั้ง เด็ก บุคคลธรรมดาเข้าร่วมการชุมนุมประท้วงครั้งนี้ และสิ้นสุดลงในวันที่ 18 กันยายน ค.ศ. 1988 โดย ฝ่าย สภาฟื้นฟูกฎหมาย และระเบียบแห่งรัฐ(State Law and Order Restoration Council:SLORC) เข้ากอบกู้สถานการณ์ภายใต้การนำของนายพล ซอ หม่อง (Saw Maung) ทั้งนี้ในวันที่ 18 กันยายน ค.ศ. 1988 ได้ประกาศหลักการยุติรัฐธรรมนูญปี ค.ศ. 1974 และประกาศว่ากองกำลังได้ยึดอำนาจ ทั้งหมดและจัดตั้งสภาฟื้นฟูระเบียบและกฎหมายแห่งรัฐ(Roman & Holiday, 2019)

จากสถานการณ์ดังกล่าวทำให้เมียนมาได้รับมาตรการกดดันจากภายนอก สมัชชาแห่ง สหประชาชาติ เรียกร้องให้คู่ขัดแย้งหันมาใช้แนวทางสันติ หรือหันมาเจรจาระหว่างกัน เพื่อหาข้อยุติ โดยธรรมชาติของการเมืองในเมียนมา เป็นสังคมที่มีความแบ่งแยก นอกจากจะแบ่งอำนาจออกเป็น สามฝ่าย (Tripartie) ซึ่งประกอบด้วยฝ่ายรัฐบาลทหาร ฝ่ายพรรคฝ่ายค้านนำโดยนางอองซานซูจี และ ฝ่ายกลุ่มชาติพันธุ์ ทั้งยังมีความแตกแยกร้าวลึกภายในสังคมแต่ละกลุ่ม เป็นต้น ซึ่งความสัมพันธ์ ในลักษณะนี้ไม่ใช้การแก้ปัญหาแค่เพียงฝ่ายเดียวหากแต่ต้องร่วมมือกัน แต่ด้วยความไม่ไว้วางใจกัน ท่ามกลางการบีบบังคับให้ต้องหันหน้าเข้าหากันเพื่อเจรจาทกลงกัน ค่อนข้างจะเป็นเรื่องที่ทำทนายทั้ง สามอำนาจเป็นอย่างมาก

รัฐบาลทหารเริ่มต้นเจรจากับกลุ่มชาติพันธุ์ที่อาศัยอยู่ทางตอนเหนือ เนื่องจากอำนาจใน ระบบโลกเปลี่ยนแปลง โลกฝั่งเสรีมีชัยเหนือฝั่งคอมมิวนิสต์ ส่งผลให้เกิดความอ่อนแอของ สถานการณ์ฝั่งชายแดนทางตอนเหนือและตะวันออกเฉียงเหนืออันเนื่องมาจากจินยุดการให้การ สนับสนุนฝ่ายคอมมิวนิสต์ แห่งเมียนมา ทั้งยังประกาศให้เงินบำนาญหากกลุ่มให้การสนับสนุน คอมมิวนิสต์ย้ายกลับมายังจีน

4.1.3 การลงนามข้อตกลงหยุดยิงแบ่งออกเป็นสามคลื่นช่วงเวลา

ซอร์ อู (ZawOo) และวิน มิน (Win Min) นำเสนอการแบ่งฝ่ายที่ลงนามหยุดยิงออกเป็นสามคลื่น

คลื่นลูกที่หนึ่ง

โดยคลื่นลูกแรกเป็นกลุ่มที่ได้รับผลกระทบจากประเทศเพื่อนบ้านมากที่สุดในพื้นที่ตั้งบริเวณเขตอิทธิพลคอมมิวนิสต์ทางตะวันออกเฉียงเหนือและเริ่มหมดอำนาจและถอนตัวออกจากพื้นที่ดังกล่าว ทั้งยังสนับสนุนให้ฝ่ายจีนอพยพกลับเข้ามายังรัฐจีน ความช่วยเหลือที่จีนเคยช่วยคนกลุ่มนี้จึงตัดขาดลง ส่งผลให้กลุ่มโกก้างซึ่งเป็นกลุ่มแรกที่รัฐบาลทหารเลือกเจรจากับเป็นบริเวณที่ตั้งที่เหมาะสมเพราะเป็นบริเวณชายขอบที่ควบคุมได้ยาก ดังนั้นเมื่อเป็นสถานะของพื้นที่ที่เปราะบางและอ่อนไหว เมื่อรัฐบาลทหารส่งคนไปเจรจาและกองทัพพันธมิตรประชาธิปไตยแห่งชาติหรือ โกก้าง (Myanmar National Democracy Alliance Army:MNDA) ตอรับการลงนามไม่ยากนักด้วยความขาดแคลนอาหารในเดือนเมษายน 1989 และรัฐบาลทหารตัดสินใจเจรจากับกลุ่มชาติพันธุ์ที่ตั้งอยู่ใกล้เคียงเช่น กลุ่มทหารแห่งรัฐว้า (United Wat State Army:UWSA)

แม้ว่ารัฐว้าจะเสนอกองทหารว่าให้จัดการเลือกตั้งโดยให้พรรครัฐบาลสามารถประกอบไปด้วยหลายพรรคการเมือง พร้อมด้วยอำนาจปกครองตนเอง แต่ทหารตอบรับเพียงแต่อาจได้เจรจาสิทธิทางการเมืองในรัฐบาลต่อไป และให้ข้อเสนอทางเศรษฐกิจเป็นการตอบแทน เช่น ให้เชื้อเพลิง แร่ธาตุและทรัพยากรธรรมชาติ และกลุ่มต่อมาคือ กองทัพรัฐฉาน (Shan State Army-North) จากแรงกดดันบริเวณใกล้เคียงที่ลงนามหยุดยิง และรัฐบาลส่งทหารมาประจำ ทำให้กองทัพรัฐฉานตัดสินใจลงนามหยุดยิงกับรัฐบาลในเดือน พฤศจิกายน 1989 และพื้นที่สุดท้ายที่ลงนามข้อตกลงหยุดยิงกับรัฐบาล คือ พื้นที่บางส่วนของคะฉิ่นโดยมีกลุ่มกองทัพคะฉิ่น แยกตัวออกมาจากกลุ่มคะฉิ่นอิสระ ในนามกองกำลังประชาธิปไตยใหม่คะฉิ่น (New Democratic Army Kachin:NDAK) และลงนามข้อตกลงหยุดยิงกับรัฐบาลทหารในเดือนธันวาคม 1989 โดยภาพรวมในคลื่นลูกที่หนึ่งจะเน้นไปยังพื้นที่อดีตคอมมิวนิสต์และไม่ได้รับการสนับสนุนและยังขาดแคลนอาหาร (Min & Oo, 2007)

คลื่นที่สอง

คลื่นลูกที่สอง ความโดดเด่นเรื่องอุดมการณ์ที่แบ่งแยกกลุ่มชาติพันธุ์ได้เลื่อนรางลงไปนับตั้งแต่มีพรรคคอมมิวนิสต์แห่งเมียนมา ทำให้กลุ่มแนวร่วมประชาธิปไตยแห่งชาติเข้ามาจัดตั้งเพื่อสกัดกั้นคุกคามจากคอมมิวนิสต์ที่ชายแดนระหว่างไทยกับเมียนมา โดยมีกลุ่มกะเหรี่ยงให้การสนับสนุน เมื่อคอมมิวนิสต์ล่มสลายทำให้ฝ่ายประชาธิปไตยตามชายแดนไม่เป็นศัตรูกับกลุ่มชาติพันธุ์เพราะความต่าง

ด้านอุดมการณ์อีกต่อไป และเมื่อฝ่ายอดีตพรรคคอมมิวนิสต์ลงนามต่อมาฝ่ายทหารรัฐบาลเสนอต่อกลุ่มแนวร่วมประชาธิปไตยแห่งชาติ ทั้งนี้ในคลื่นลูกที่สองปัจจัยที่สนับสนุนการลงนามคือ ทหารรัฐบาลหรือ Tatmadaw ได้กระจายอยู่ตามบริเวณที่ลงนามหยุดยิงในพื้นที่โกก้าง ว้าและ ฉานเป็นต้น ทั้งยังมีอาวุธสนับสนุนที่ได้รับจากจีนส่งผลให้กำลังรัฐบาลทหารเมียนมาเข้มแข็งขึ้น แต่ทว่าปัจจัยจุดรั้งในการเจรจายากมากขึ้นมาจากการปฏิเสธคืนอำนาจให้แก่รัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งค.ศ. 1990

สภาฟื้นฟูกฎหมายและระเบียบแห่งรัฐ SLORC ได้เริ่มเจรจากับฝ่ายกองกำลังป้องกันตัวเองคะฉิ่น (Kachin Defense Army:KDA)และลงนามข้อตกลงหยุดยิงสำเร็จ ต้นเดือนมกราคม 1991 ต่อมาเป็นกลุ่มกองกำลังที่แยกตัวออกจากกลุ่มใหญ่ที่เคยรวมตัวด้านอุดมการณ์ประชาธิปไตย แนวร่วมประชาธิปไตยแห่งชาติ (National Democratic Front:NDF) โดยเริ่มต้นที่ ปาโอ (PaO National Organization:PNO)ที่ตั้งถิ่นฐานบริเวณเดียวกับฉาน โดยลงนามในเดือนกุมภาพันธ์ 1991 เพราะกลุ่มฉาน นำโดยขุนสำ เข้ามารุกล้ำพื้นที่ปาโออยู่บ่อยๆ ส่วนพรรคเสรีภาพแห่งรัฐปาหล่อง (Paluang State Liberation Party:PSLP)รู้สึกโดดเดี่ยวจากชาติพันธุ์ส่วนใหญ่ที่ลงนามหยุดยิงจึงเข้าร่วมลงนามและยังรวมถึงกลุ่มป้องกันแห่งชาติคะยาห์ (Kayan National Guard:KNG) (Min & Oo, 2007)

คลื่นที่สาม

การลงนามหยุดยิงในช่วงคลื่นลูกที่สาม กองกำลังฝ่ายรัฐบาลทหารเริ่มใช้มาตรการบีบบังคับด้วยการใช้มาตรการ (Four Cuts)โดยตัดการรับรู้ข้อมูลข่าวสาร อาหาร ความช่วยเหลือทางการเงิน และการส่งสมกำลังคน นอกจากนี้กลุ่มกองกำลังสำคัญในภูมิภาคทางตอนเหนือและตะวันออกเฉียงเหนือ ยังเป็นเป้าหมายที่รัฐบาลทหารเจรจาลงนามหยุดยิงในรอบนี้ โดยเริ่มต้นเจรจากับกลุ่มสหภาพแห่งชาติกะเหรี่ยง (Karen National Unity:KNU)กลุ่มกองกำลังทหารใหญ่เป็นอันดับสองรองจากรัฐฉาน ทั้งยังเป็นพันธมิตรหลักด้านกองกำลังของฝ่ายประชาธิปไตย การเริ่มต้นเจรจาของทหารเป็นการเจรจาผ่านเวทีกลุ่มความร่วมมือ แนวร่วมประชาธิปไตยแห่งชาติ(NDF)และ กลุ่มพันธมิตรประชาธิปไตยแห่งเมียนมา(NDB) โดยที่ทหารยังคงใช้กำลังตอบโต้ฝ่าย สหภาพแห่งชาติกะเหรี่ยง (Karen National Union:KNU)โดยส่งทหารกว่า 20,000 นายโจมตีฝ่ายกะเหรี่ยงไปพร้อมๆ กับการเจรจาในเดือน มกราคม 1992 แต่ด้วยกำลังทหารของสหภาพแห่งชาติกะเหรี่ยงที่เหนือกว่าทำให้ฝ่ายกะเหรี่ยงลุกขึ้นสู้ จนกระทั่งในเดือน เมษายน 1994 นายพลตาน ฉ่วย ยุติการโจมตีสหภาพกะเหรี่ยงแห่งชาติทั้งนี้ในอดีตฝ่ายกะเหรี่ยง นำโดยนายพลโบ เมีย Bo Mya ประธานแห่งสหภาพแห่งชาติกะเหรี่ยง เคยส่งจดหมาย ไปยังท่านนายพล ซอ หม่อง (General Saw Maung)ประธานสภา

ฟื้นฟูกฎหมายและระเบียบแห่งรัฐ(SLORC) เพื่อขอเจรจาทางการเมืองแต่ถูกปฏิเสธ ทำให้การพูดคุยกับกะเหรี่ยงต้องเลื่อนออกไป

ในการเจรจาลี้ภัยที่สาม รัฐบาลทหารเจรจากับ องค์การคะฉิ่นอิสระเดือนตุลาคม 1992 คะฉิ่นได้ออกจากการเป็นสมาชิกพันธมิตรประชาธิปไตยแห่งเบอร์มา(DAB) เนื่องจากเจรจาข้อตกลงหยุดยิงเป็นการส่วนตัวกับรัฐบาลทหาร ซึ่งไม่ถูกระเบียบของการเป็นสมาชิกที่ต้องรายงานผลหลังจากการเจรจาแก่กลุ่มสมาชิกพันธมิตรประชาธิปไตยแห่งเบอร์มา (DAB) ทั้งนี้ในคลี่นลูกที่สามยังถือได้ว่าเป็นการเปิดฉากการเจรจาแบบพหุภาคี ซึ่งก่อนหน้ารัฐบาลเน้นการพูดคุยแบบทวิภาคีเป็นหลัก รัฐบาลอนุญาตให้กลุ่มชาติพันธุ์ส่งตัวแทนกลุ่มต่าง ๆ ภายใต้อำนาจพันธมิตรประชาธิปไตยแห่งเบอร์มา(DAB)ที่ประกอบด้วย KNU,KIO,NMSP และ KNPPเข้าร่วมเจรจาหลายฝ่ายได้ โดยให้เป็นการพูดคุยแบบเปิดเผย และยังอนุญาตให้การเจรจาอยู่ในบริเวณของรัฐต่าง ๆ ที่ไม่ใช่แค่ที่ย่างกุ้งหรือ เนปิดอร์

นอกจากนั้นในคลี่นลูกที่สามนอกจากจะเป็นการเจรจาครั้งสำคัญของฝ่ายรัฐบาลทหาร กับกลุ่มกองกำลังที่มีขนาดใหญ่ขององค์การอิสระคะฉิ่นยังตกลงลงนามหยุดยิงในปี ค.ศ.1994แล้ว ยังเป็นการเริ่มต้นของฝ่ายกะเหรี่ยงเข้าสู่กระบวนการเจรจาลงนามข้อตกลงหยุดยิง ทั้งนี้กระบวนการมีความลึกลับซับซ้อนอีกทั้งยากลำบากมากกว่ากลุ่มคะฉิ่นจะด้วยกองกำลังที่เข้มแข็งมากกว่าและยังเป็นรัฐที่ไม่ได้ลงนามสนธิสัญญาปางโหลงในปี ค.ศ.1947

นายพลโบเมียะ ส่งจดหมายให้นายพลตาน ฉ่วย ขอเจรจาทางการเมืองตั้งแต่เมษายน ค.ศ. 1993 ด้วยจำนวนของกลุ่มชาติพันธุ์ลงนามหยุดยิง ที่ซับซ้อนเพิ่มมากขึ้น รวมทั้งกองกำลังทหารเข้มแข็งมากขึ้นจากกลุ่มชาติพันธุ์ ที่กลายเป็นพันธมิตร นายพลโบเมียะเรียกร้องให้ปล่อยตัวนักโทษการเมือง และจัดให้มีการเจรจาพหุภาคี แต่ทหารปฏิเสธข้อเรียกร้องดังกล่าว ทั้งยังปฏิเสธข้อเรียกร้องอื่น ๆ ที่นายพลโบเมียะ ขอเป็นการแลกเปลี่ยนกับการลงนามหยุดยิง เช่น ขอให้สมาชิก พันธมิตรประชาธิปไตยแห่งเมียนมาเข้าร่วมเจรจา และให้เจรจาในบริเวณภูมิภาคหรือรัฐอื่นๆ ทหารยังคงปฏิเสธไม่ให้ตามข้อเสนอดังกล่าว ทั้งนี้ทหารยังกดดันด้วยการรบ จนกระทั่งความแตกแยกภายในสหภาพกะเหรี่ยงแห่งชาติ ที่แตกแยกภายในด้วยความต่างทางศาสนา กลุ่มศาสนาพุทธกว่า 1,000 นายไปจัดตั้งกลุ่มกองกำลังกะเหรี่ยงเพื่อประชาธิปไตยฝ่ายพุทธ(Democratic Karen Buddhism Army:DKBA) ซึ่งเป็นกลุ่มที่รู้จักพื้นที่ในรัฐคะฉิ่นเป็นอย่างดี ทำให้สภาพฟื้นฟูกฎหมายและระเบียบแห่งรัฐ SLORC เห็นว่าไม่ใช่แค่ฝ่ายตนที่ต้องปะทะกับสหภาพกะเหรี่ยงแห่งชาติ กลุ่มกองกำลังศาสนาพุทธเพื่อประชาธิปไตยก็รบเช่นกัน รัฐบาลทหารและฝ่ายกลุ่มกำลังเพื่อประชาธิปไตยฝ่ายพุทธ(Democratic Karen Buddhism Army:DKBA) จึงเสนอและร่วมลงนามข้อตกลงหยุดยิงในต้นปี ค.ศ. 1995

ท่ามกลางสถานการณ์ที่กลุ่มกองทัพชาติพันธุ์ ยินยอมลงนามหยุดยิงมีจำนวนเพิ่มมากขึ้น แม้จะเป็นกลุ่มที่เป็นส่วนประกอบของกลุ่มชาติพันธุ์ไม่ใช่กลุ่มชาติพันธุ์ทั้งหมด ที่หันมาลงนามหยุดยิง ทำให้ฝ่ายกลุ่มชาติพันธุ์หลักที่มีการแบ่งแยกอ่อนแอลงด้วยกำลังทหารที่ลดลง และในที่สุด กลุ่มชาติพันธุ์หลักจึงได้ตัดสินใจลงนามหยุดยิง เช่นฝ่ายกะเหรี่ยงในปี ค.ศ. 1995 มีกลุ่มย่อยแบ่งแยกออกมาถึงสามกลุ่มประกอบด้วย DKBA, KPF, KNU ส่วนกลุ่มคะเรนนี่ได้แยกออกเป็น สองกลุ่มคือฝ่ายที่แยกตัว (Karenni National People's Liberation Front: KNPLF) และกับกลุ่มหลักของชาวคะเรนนี่ (Karenni National Progressive Party :KNPP) โดยที่กลุ่ม KNPLF แยกจากกลุ่มคะเรนนี่เพื่อไปอยู่กับฝ่ายคอมมิวนิสต์แห่งเมียนมา เมื่อฝ่ายคอมมิวนิสต์ฝ่ายแพ้อ่อนกำลังกับจีน ฝ่าย KNPLF จึงได้รับข้อเสนอจากรัฐบาลลงนามข้อตกลงหยุดยิง เนื่องจากกลุ่ม KNPLF เป็นกลุ่มขนาดเล็กทรัพยากรมีอยู่อย่างจำกัด เมื่อไม่ได้รับการสนับสนุนจากจีนอีกต่อไปจึงขาดแคลนทรัพยากรมาก และหันไปลงนามข้อตกลงหยุดยิงกับฝ่ายรัฐบาลในปี ค.ศ. 1995 ซึ่งเป็นปีเดียวกันกับกองกำลังกะเหรี่ยงเพื่อประชาธิปไตยฝ่ายพุทธ (Democratic Karen Buddhism Army:DKBA) ที่ขัดแย้งและแยกออกจากสหภาพแห่งชาติกะเหรี่ยง จึงได้ตัดสินใจลงนามข้อตกลงหยุดยิงกับทหาร

ส่วนกลุ่มทหารเม็งไต (Mong Tai Army:MTA) ประกอบด้วยกลุ่มทหารสหภาพฉาน (Shan United Army:SUA) ภายใต้การนำของขุนสา(Khun Sa) และกลุ่มทหารปฏิวัติแห่งสหภาพฉาน(Shan United Revolution Army:SURA) ภายใต้การนำของ Moh Heng ทั้งสองกลุ่มได้แยกตัวออกจากกลุ่มกองทัพสหรัฐว่า (United Wa State Army:UWSA) เพราะการเพาะปลูกและค้าขายฝิ่นไปยังจีนทำให้ขุนสาและ Moh Heng ร่ำรวย(Hay, 2014) ⁹ และทำสงครามกับทหารเมียนมาได้อย่างต่อเนื่อง นอกจากนั้นยังสู้รบกับกลุ่มกองโจรต่างๆ ในรัฐฉานเพื่อขยายอาณาเขตดินแดนในครอบครองไปจนถึงติดชายแดนประเทศไทย(Program:Myanmar, 2018)¹⁰ และต่อสู้กับรัฐบาลสหภาพพม่าและ

⁹ ขุนสามีเคยเป็นทหารก็กมิดั้ง และหลบหนีจากขุนนามยังเมียนมาหลังจากแพ้สงครามให้กับพรรคคณะชาติ เขาค้าขายยาเสพติดร่วมกับทหารก็กมิดั้งที่อาศัยอยู่ด้านตะวันออกของรัฐฉาน จนกลายเป็น “เจ้าพ่อฝิ่น “. “Opium King” เขายังเป็นบุคคลอันตราย ในคดีลักลอบค้ายาเสพติดและเฮโรอีน โดยคณะลูกขุนสหพันธรัฐแห่งมลรัฐบรูคลิน สหรัฐอเมริกา นอกจากนั้นนักการทูตสหรัฐอเมริกาประจำประเทศไทย นายวิลเลียม บราวน์) William Brown (ได้กล่าวถึงขุนสาว่าเป็นศัตรูที่เลวร้ายที่สุดในโลกมี (Bert Lintner, Asia Online, November 1, 2007) นอกจากนั้นในดินแดนสามเหลี่ยมทองคำ ยังเป็นดินแดนที่มีการผลิตเฮโรอีนแหล่งใหญ่มาถึงร้อยละ 75 ซึ่งผลิตและควบคุมโดยขุนสาและกองกำลังทหารแห่งสหรัฐว่า (United Wa State Army:UWSA) อ้างจาก Golden Triangle Drug Lords: Khun Sa, Lo Hsing Han, Miss Hairy and the wa state Army. [online] Available from: [http://factsanddetails.com/southeast-asia/ Myanmar/sub5_5g/entry-.3078.html](http://factsanddetails.com/southeast-asia/Myanmar/sub5_5g/entry-.3078.html). Retrieved April 17, 2019.

¹⁰ ขุนสา เคยหลบหนีไปอยู่ประเทศไทยช่วงเวลาหนึ่งหลังจากถูกจับโดยรัฐบาลทหารเมียนมาเนื่องจากผลิตยาเสพติดจำนวนมาก ประมาณการจำนวนทหารภายใต้ปกครองมากถึง 3,000 นายที่สามารถผลิตยาเสพติดได้มากถึง 600 ตัน และยังมาผลิตในไทยมากถึง 60 ตัน

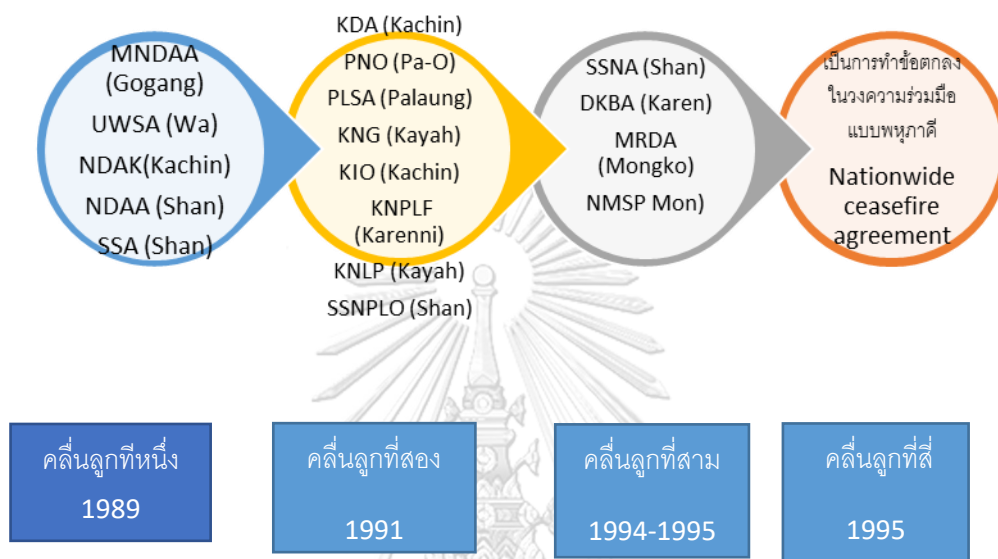
ระเบียบแห่งรัฐ SLORC เป็นผลให้มีจำนวนทหารตายเป็นจำนวนมาก โดยที่ขุนสายยังสั่งการให้การสู้รบดำเนินต่อไป ขุนสายปฏิเสธคำกล่าวหาว่าการจัดตั้งกลุ่มทหารเมิงไตขึ้นมาเพื่อการทำธุรกิจค้าฝิ่น หากแต่จุดประสงค์หลักคือเพื่อสิทธิปกครองตัวเอง(Global Security, (n.d))

เมื่อผู้นำกลุ่มทหารปฏิวัติแห่งสหรัฐฉาน(SURA) ไม่พอใจกับแนวทางขุนสายจึงได้ แยกตัวออกจากฝ่ายเมิงไตโดยย้าย ไปอยู่ที่เมือง ฮีป้อ (Hsipaw) และเปลี่ยนชื่อเป็นทหารแห่งชาติรัฐฉาน (Shan State National Army: SSNA) ต่อมาทหารเมียนมาจับมือกับกองกำลังสหรัฐฉาน(United Wa State Army:UWSA) ต่อสู้กับฝ่ายทหารแห่งชาติรัฐฉาน (SSN) ส่งผลให้ทหารแห่งชาติรัฐฉาน (SSNA)ยินยอมลงนามหยุดยิงกับรัฐบาลในปี ค.ศ. 2005 แต่ยังมีทหารราว ๆ 5,000-6,000 นาย หนีมารวมตัวกับกลุ่มทหารแห่งชาติรัฐฉานใต้ (Shan State Army South:SSA-South) นำโดยเจ้ายอดศึก ได้รวมเอากลุ่มทหารแห่งชาติรัฐฉานใต้ เป็นปีกหนึ่งของสภาฟื้นฟูแห่งรัฐฉาน (Restoration Council of Shan State: RCSS)ส่วนทหารเมิงไตลงนามหยุดยิงกับรัฐบาลทหาร ตั้งแต่ปี ค.ศ.1995 โดยตกลงให้วางอาวุธ ทั้งนี้ขุนสายได้รับการอภัยโทษและยังนับถือว่าเป็นบุคคลผู้นำเคารพ รัฐบาลยังอนุญาตให้ทำธุรกิจที่ไม่เกี่ยวกับยาเสพติดที่อย่างกึ่ง ส่วนฝ่ายทหารแห่งชาติรัฐฉานใต้ (SSA-South) ลงนามหยุดยิงในปี ค.ศ.2012 ด้วยเงื่อนไขไม่ใช้อาวุธและยังอนุญาตให้หัวหน้าฝ่ายทหารแห่งรัฐบาลเมียนมา ทำงานร่วมกันกับฝ่ายทหารกลุ่มชาติพันธุ์ในการบริหารการปกครองส่วนท้องถิ่น(Keenan, 2012)

กลุ่มสหภาพแห่งชาติกะเหรี่ยง(Karen National Union: KNU)เป็นกลุ่มชาติพันธุ์ที่มีจำนวนทหารเข้มแข็งมากที่สุดในบรรดาทหารของกลุ่มชาติพันธุ์ โดยมีกองกำลังปลดปล่อยแห่งชาติกะเหรี่ยง (Karen National Liberation Army:KNLA) เงินรายได้มาจากการค้าขายของในตลาดมืดข้ามชายแดนไทยตลอดจน การจัดเก็บภาษีท้องถิ่น กลุ่มสหภาพแห่งชาติกะเหรี่ยงไม่ได้เจรจาลงนามหยุดยิงกับรัฐบาลทหาร จนกระทั่งฝ่ายกองกำลังกะเหรี่ยงประชาธิปไตยฝ่ายพุทธ (Democratic Karen Buddhist Army: DKBA)แยกตัวในปีค.ศ. 1994 เนื่องจากสถานะของฝ่ายคริสต์ที่เหนือกว่าส่งผลให้ฝ่ายพุทธไม่พอใจหันไปเข้าร่วมกับรัฐบาล และร่วมรบต่อสู้กับฝ่ายสหภาพแห่งชาติกะเหรี่ยง แต่ฝ่ายสหภาพแห่งชาติกะเหรี่ยงยังคงมีกำลังรบเข้มแข็งแม้กำลังทหารของรัฐบาลจะมีอยู่มาก ความพยายามเจรจายุติเริ่มต้นขึ้นในปี ค.ศ. 1995 หลังฝ่ายกะเหรี่ยงพ่ายแพ้สงครามที่มานอร์เปลอ

โดยข้อเรียกร้องฝ่ายกะเหรี่ยงคือต้องการเจรจาทางการเมืองเป็นเหตุให้ต้องยุติการเริ่มต้นเจรจา การต่อสู้ระหว่างรัฐบาลทหารและฝ่ายกะเหรี่ยงก็ยังคงดำเนินต่อไป หากได้มีความต้องการสันติภาพอย่างแท้จริง ในการปกครองเขตพื้นที่กะเหรี่ยงได้แบ่งออกเป็นหกพื้นที่ โดยพื้นที่ที่สี่และหก ตั้งอยู่ใกล้ส่วนกลางมากที่สุดถูกโจมตีและผู้คนอพยพหนีมายังบริเวณชายแดนไทยและเมียนมา นาย

พลโบเมียจึงได้เสนอข้อตกลงหยุดยิงแบบสไตร์สุภาพบุรุษคือ เจริญมาก่อนแล้วจึงทำเนื้อหา กับท่านนายพล ชิ่น หยุน การเจรจาหลายฝ่ายได้เริ่มต้นขึ้นจนสามารถเริ่มต้นลงนามหยุดยิงได้ในปี ค.ศ 2012(South, 2008b)



ภาพที่ 7 แสดงช่วงเวลาทำข้อตกลงหยุดยิงโดยแบ่งออกสี่ช่วง (Min & Oo, 2007)ภ

4.2 การทำข้อตกลงหยุดยิงเป็นยุทธศาสตร์หนึ่งของฝ่ายทหารเพื่อคานอำนาจฝ่ายคอมมิวนิสต์และฝ่ายเสรีประชาธิปไตยจากภายนอก

ยุทธศาสตร์การทำข้อตกลงหยุดยิงของเมียนมา เริ่มต้นจากความอ่อนแอของพรรคมิวนิสต์แห่งเมียนมา(Communist Party of Burma: CPB)กลุ่มชาติพันธุ์ที่ตั้งอยู่บริเวณพื้นที่ตอนเหนือและตะวันออกเฉียงเหนือ คือกลุ่มว้า ฉานและโกก้าง ที่เคยเป็นสมาชิกพรรคคอมมิวนิสต์แห่งเมียนมา ตั้งแต่ปี ค.ศ. 1968 เริ่มหันมาเห็นด้วยกับข้อเสนอข้อตกลงหยุดยิง โดยที่ทั้งสามกลุ่มเป็นกลุ่มแรก ๆ ที่ลงนามข้อตกลงหยุดยิงกับรัฐบาลทหารด้วยความต้องการกำลังทหารและอาวุธ จากที่เคยได้รับการสนับสนุนจากจีน

ทั้งนี้พื้นที่ชายแดนไทยและเมียนมายังเป็นฐานที่ตั้งกลุ่มต่อต้านคอมมิวนิสต์ในนามแนวร่วมเพื่อประชาธิปไตยแห่งชาติ (National Democratic Front:NDF) ได้จัดตั้งขึ้นในปี ค.ศ. 1970 โดยสหรัฐอเมริกาให้การสนับสนุนเนื่องจากเมียนมา ถูกล้อมเป็นกลาง ทั้งยังถูกรุกรานด้วยภัยคุกคามจากคอมมิวนิสต์จากจีน สหรัฐอเมริกามองไทยเป็นหมากตัวสุดท้าย (last domino)ที่อาจส่งผลให้

ภูมิภาคนี้ถูกจัดโดยอุดมการณ์คอมมิวนิสต์ทั้งหมด การต่อสู้ด้านอุดมการณ์เริ่มต้นขึ้น เมื่อจีนตั้ง
 เอาจังหวัดพันธุ์หลักๆ ที่ตั้งอยู่ในพื้นที่ใกล้ชิดกับจีนมากที่สุดเข้าร่วมเป็นสมาชิก ประกอบด้วย โกว
 ก้าง วัว และ ฉานซึ่งเป็นกลุ่มชาติพันธุ์ฝ่ายตรงข้ามรัฐบาล นอกจากนี้จะให้ร่วมเป็นสมาชิกพรรค
 คอมมิวนิสต์แห่งเมียนมา แล้วทำให้จีนได้ครอบครองพื้นที่บางส่วน แลกกับอาวุธที่จีนส่งให้กลุ่มชาติ
 พันธุ์เหล่านี้เพื่อใช้สัปรยุทธ์กับรัฐบาลทหารต่อไป(Dittmer, 2010)

เมื่อฝ่ายคอมมิวนิสต์จีนลดความช่วยเหลือทางการเงินอย่างรวดเร็วทำให้พรรคคอมมิวนิสต์
 แห่งเมียนมาไม่สามารถดำรงอยู่ต่อไปได้ อีกทั้งรัฐบาลทหารนายพลเนวิน หันกลับสร้างความสัมพันธ์
 กับจีนอย่างเป็นทางการ ความสัมพันธ์ครั้งใหม่ระหว่างจีนและเมียนมาได้เริ่มต้น ใน ช่วงปี ค.ศ. 1982
 ในสมัยผู้นำจีนนำโดย เต็ง เสี่ยวผิง(Deng Xiao Ping) ในความสัมพันธ์ระหว่างจีนและเมียนมามีทั้ง
 หวาน ซ่อนเปรี้ยว และ อมขม เพราะจีนราวกับเป็นนักบุญที่ให้ความช่วยเหลือเมียนมา แต่นักบุญก็
 ไม่ได้รับผลประโยชน์คืนกลับเท่าใดนัก กล่าวคือ จีนหวังให้เมียนมาปฏิรูปนโยบายทางเศรษฐกิจแบบ
 สังคมนิยมโดยที่ลักษณะเศรษฐกิจใกล้เคียงกับจีน แต่เนื่องจากแนวทางสังคมนิยมกลับยังไม่ส่งเสริม
 การพัฒนาทางเศรษฐกิจและยังเพิ่มการถดถอย

แม้ในช่วงที่เสนอข้อตกลงหยุดยิงจะเป็นช่วงท้ายยุคสงครามเย็นของการแบ่งขั้วอำนาจระหว่าง
 ฝ่ายโลกเสรีและโลกคอมมิวนิสต์ ปี ค.ศ. 1989 แต่การตัดสินใจทำข้อตกลงหยุดยิงกับกลุ่มชาติพันธุ์
 ได้รับอิทธิพลทางความคิดจากรัฐเพื่อนบ้านเช่นจีน และจากไทยทำให้อุดมการณ์ดังกล่าวยังแฝงอยู่ใน
 กลุ่มชาติพันธุ์เหล่านั้น เมื่อเป็นเช่นนั้น กลุ่มชาติพันธุ์ที่ตัดสินใจลงนามข้อตกลงหยุดยิงในตอนแรกจะ
 เป็นกลุ่มอุดมการณ์คอมมิวนิสต์ในขณะที่กลุ่มที่ยังไม่ตัดสินใจลงนามข้อตกลงหยุดยิงจะยึดมั่นใน
 อุดมการณ์โลกเสรี โดยมองว่าคอมมิวนิสต์ยังเป็นอุดมการณ์ที่มีความใกล้เคียงกับแนวคิดสังคมนิยม
 เมื่อการตัดสินใจลงนามข้อตกลงหยุดยิงไปยังกลุ่มชาติพันธุ์ที่มีอุดมการณ์เสรีนิยม จึงทำให้กลุ่มที่ลง
 นามข้อตกลงหยุดยิงสร้างความสมดุลระหว่างสองอุดมการณ์

4.3 การลงนามข้อตกลงหยุดยิงเป็นการสร้างความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาล ทหารและกลุ่มชาติ พันธุ์ ในรูปแบบใหม่

ข้อตกลงหยุดยิงเป็นความตกลงระหว่างสองฝ่ายที่จะยุติการทำสงครามระหว่างกัน
 และทำให้เกิดการเจรจาระหว่างฝ่ายกลุ่มชาติพันธุ์ รัฐบาลและทหารเพื่อสร้างความเข้าใจระหว่างกัน
 อย่างเป็นทางการ ทั้งยังเป็นที่ยอมรับอย่างกว้างขวางทั้งภายในสหภาพเมียนมาและภายนอกรัฐ
 นอกจากนั้นการทำข้อตกลงหยุดยิงของรัฐบาลยังเป็นการบ่งชี้ว่ากฎหมายรัฐบาลเมียนมานั้นไม่อาจ
 บังคับใช้ได้เหนือกลุ่มชาติพันธุ์ทั้งหมด กล่าวคือทั้งฝ่ายรัฐบาลและฝ่ายกลุ่มชาติพันธุ์ต่างมีกฎหมายที่

แยกออกจากกัน ดังนั้นการทำข้อตกลงหยุดยิง จึงเป็นเหมือนการมีกฎหมายที่เหมือนกันคนละฉบับที่อธิบายความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลและกลุ่มชาติพันธุ์นั้น ในการปฏิบัติต่อกัน กล่าวคือเมื่อรัฐบาลและกลุ่มชาติพันธุ์เห็นด้วยร่วมกันที่จะหยุดสงคราม จึงลงนามข้อตกลงหยุดยิงและระบุเนื้อหากฎหมายหลังลงนามหยุดยิงเหมือนกัน

การลงนามข้อตกลงหยุดยิงครั้งที่ หนึ่ง เมื่อนายชิน หยุนเดินทางไปพบผู้นำโกก้างด้วยตัวเอง โดยมีนายโล เชียง ฮัน (Lo Hsing Han) ผู้นำโกก้างอดีตราชาค้ายาเสพติดและได้รับการปล่อยจากโทษจำคุก กลายเป็นบุคคลสำคัญในการประสานเจรจาระหว่างฝ่ายทหาร และฝ่ายผู้นำโกก้าง นายฟิงคยา ชิน (Pheung Kya Shin) และผู้นำว่า เนื่องจากฝ่ายกลุ่มชาติพันธุ์ต้องการอาหาร และความช่วยเหลือในการพัฒนาพื้นที่ ซึ่งรัฐบาลทหารรู้ถึงจุดอ่อนกลุ่มชาติพันธุ์ แม้กลุ่มพันธมิตรเพื่อประชาธิปไตยแห่งพม่า (DAB) ทัดทานไม่ให้ยอมรับข้อเสนอของรัฐบาลทหาร แต่เหตุผลในการตัดสินใจลงนามข้อตกลงหยุดยิง โกก้าง ในเดือนเมษายน ค.ศ. 1989 และผู้นำว่าในเดือนพฤษภาคมปีเดียวกัน เนื่องด้วยต้องการสันติภาพมากกว่า ทำการรบ ทั้งนี้การครอบครองอาวุธไม่ใช่ข้อห้ามของการลงนามหยุดยิง (Kremer, 2009, p. 9) ทั้งนี้การลงนามหยุดยิงในฉบับแรกๆ เป็นแบบทวิภาคี นอกจากนั้นรัฐบาลอนุญาตให้ปกครองตัวเองได้บางส่วน และเศรษฐกิจที่เป็ดมากขึ้น เป็นสิ่งที่รัฐบาลตอบสนองกลุ่มลงนามข้อตกลงหยุดยิงในรอบแรก

ความริเริ่มโดยรัฐบาลทหารเมียนมาภายใต้การนำของนายพลชิน หยุน (Khin Nyunt) ซึ่งขณะนั้นยังดำรงตำแหน่งเป็นเลขาธิการแห่งพรรคสภาพัฒนาการและระเบียบแห่งรัฐ (SLORC) ที่กล้าหาญเดินทางไปยังดินแดนที่ยังไม่สงบอย่างโกก้าง เพื่อตอบรับคำเชื้อเชิญให้ นายพลชิน หยุนเข้ามาเจรตกลงกันที่เขตปกครองโกก้าง เขาเดินทางไปพบกับ Phon Kyar Shin ซึ่ง Phon Kyar Shin ได้กล่าวถึง การเดินทางมาด้วยตัวเองของชิน หยุน กับคณะ ของเขาว่า น่าจะพิสูจน์ได้ถึงความตั้งใจจริงบางอย่างที่มีต่อ กลุ่มชาติพันธุ์

“การมาของนายพล ชิน หยุน อย่างกับการเดินทางเข้ามายังทุ่งสังหาร มีทหารโกก้างจำนวนมากที่มีอาวุธอยู่ครบมือตามขอบภูเขา แต่ท่านพลได้กล่าวไว้ว่า....เขาเชื่อใจ ด้วยท่าทางที่เชื่อมั่นของเขาได้ทำให้เขาประสบความสำเร็จในการเจรจากับฝ่ายโกก้าง และส่งผลให้เกิดการเจรจาลักษณะนี้ยังพื้นที่ใกล้เคียงเช่นที่ว้า และคะฉิ่นเป็นต้น...” (Shwe, 2006)

นายพล ชิน หยุน ผู้นำสายเสรีภาพ มีความยืนหยุ่นสูงกว่าผู้นำทหารเมียนมาคนอื่น ๆ เขาสร้างบรรยากาศแห่งสันติภาพ ด้วยการเจรจากับผู้นำฝ่ายค้าน และเปลี่ยนชื่อจาก สภาฟื้นฟูระเบียบและกฎหมายแห่งรัฐ (SLORC) มาเป็นสภาเพื่อการพัฒนาและสันติภาพแห่งรัฐ (State Peace and

Development Council :SPDC) ทั้งยังเสนอ 7 ขั้นตอนสู่ความเป็นประชาธิปไตย (Road Map to democracy) ชินหยุน ดำรงตำแหน่งเป็นเลขาธิการสภาเพื่อการพัฒนาและ สันติภาพแห่งรัฐ ในปี ค.ศ. 1997 และขึ้นมาดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีในปี ค.ศ. 2003 นายพลชิน หยุนให้เหตุผลไม่รับรองผลการเลือกตั้งในปี ค.ศ. 1990 เพราะต้องการให้ รัฐธรรมนูญแล้วเสร็จก่อนจึงจะจัดให้มีการเลือกตั้งอีกครั้ง ชิน หยุนได้สร้างสายสัมพันธ์กับกลุ่มชาติพันธุ์ด้วยการเชิญตัวแทนจากกลุ่มชาติพันธุ์ เข้าร่วมประชุม ตัวอย่าง เช่น ตู จานาม ในฐานะตัวแทนคะฉิ่นอิสระมาร่วมร่างรัฐธรรมนูญ แต่ก็ไม่อนุมัติให้ ตู จานาม เป็นตัวแทนคะฉิ่นเข้าร่วมในการลงสมัครรับเลือกตั้ง ถึงสองครั้งคือการเลือกตั้งทั่วไป ปี ค.ศ. 2010 และ สมัครเลือกตั้งซ่อม ค.ศ. 2012 เพราะ ตู จานาม เคยดำรงตำแหน่งในฐานะผู้นำในของ องค์การคะฉิ่นอิสระที่แสดงตัวต่อต้านรัฐบาล แม้จะอนุญาตให้เข้าร่วมประชุมได้แต่ไม่ให้ส่งผู้สมัครรับเลือกตั้ง บทบาทที่สำคัญของ ชิน หยุนคือ จัดการประชุมแห่งชาติ (National Convention) ในปี ค.ศ. 1993 โดยกำหนดหัวข้อการประชุมว่าด้วยการร่างรัฐธรรมนูญ

อย่างไรก็ตาม ชิน หยุน ยังคงความเป็นผู้นำเผด็จการที่แม้จะเสรี แต่หน่วยข่าวกรองทหาร (military Intelligence: MI) ยังข่มขู่และกักขัง ฝ่ายตรงข้ามรัฐบาล โดยต้องรายงานตรงต่อ ผู้อำนวยการฝ่ายป้องกันบริการด้านข่าวกรอง (Directorate of Defense Service Intelligence: DDSI) ทั้งยังมีฝ่ายสอดแนมอยู่ทั่วไป เพื่อสอดส่องการทำงานของฝ่ายต่าง ๆ รวมทั้งผู้นำทหารระดับสูง สำหรับความรับผิดชอบต่อเหตุการณ์วิกฤติ 8888 เขาไม่เคยคิดว่าทหารต้องขอโทษต่อการกระทำที่ทหารทำกับประชาชน ตรงกันข้าม เขาเห็นว่าสมควรแล้วที่บุคคลที่ประทุ้งรัฐบาล ไม่ปฏิบัติตามระเบียบทหารเหล่านั้นต้องถูกทำโทษเช่นนั้น เขาให้เหตุผลว่าการไม่ต้องทำโทษ กรณีทหารกระทำต่อประชาชนอย่างรุนแรง เนื่องจากเป็นไปตามกฎหมายในเวลานั้น นอกจากนั้น เขายังมีข้อหาฉ้อราษฎร์บังหลวง เขาไปตั้งมหาวิทยาลัยในพื้นที่ทุรกันดาร เพื่อมิให้นักศึกษาออกมาเดินขบวนกันได้ อีก จากเหตุการณ์ดังกล่าวทำให้ ชิน หยุนต้องถูกกักขังอยู่ในบ้านเป็นเวลา 8 ปี (ค.ศ. 2004-2012)(Kyaw, 2014) ผู้นำ ตาน ฉ่วย (Than Shwe) เป็นผู้นำสายแข็งขึ้นมาดำรงตำแหน่งต่อจากชิน หยุนด้วยบทบาทที่ตรงข้ามอย่างสิ้นเชิงโดยเน้นความเข้มงวดของทหารเพิ่มมากขึ้น

จากการลงนามข้อตกลงหยุดยิงระหว่างฝ่ายทหารกับกลุ่มชาติพันธุ์แรกๆ สำเร็จลงได้ กลุ่มต่อมาเป็นกลุ่มที่ลาออกจากสมาชิก พันธมิตรประชาธิปไตยแห่งพม่า (DAB) และหันมาลงนามข้อตกลงหยุดยิงในรอบที่สอง ด้วยตัวอย่างที่กลุ่มว่าและกลุ่มโกก้าง ได้ประโยชน์จากการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน แม้จะไม่มากนัก แต่เป็นแรงจูงใจ ให้กลุ่มชาติพันธุ์อื่น ๆ พิจารณาการลงนามข้อตกลงหยุดยิง ทั้งยังอนุญาตให้ครอบครัวอาวุธ ไปพร้อมกับสิทธิปกครองตัวเองบางส่วน กลุ่มที่ลงนามในรอบที่สอง

เป็นกลุ่มทหารของกลุ่มชาติพันธุ์ ซึ่งเป็นเพียงบางส่วนของกลุ่มชาติพันธุ์ ไม่ใช่ทั้งกลุ่มชาติพันธุ์ เช่น กองกำลังรัฐฉานตอนเหนือ (Shan State Army-North:SSA North) องค์การเสรีรัฐปาหลอง (Palaung State Liberation Organization:PSLO) องค์การแห่งชาติปาโอ (Pao National Organization: PNO) เป็นต้น รวมทั้งกลุ่มกองพลที่สี่ของ องค์การคะฉิ่นอิสระ(Kachin National Liberation Army:KNLA) ทั้งนี้เมื่อ KNLA ลงนามข้อตกลงหยุดยิง ทำให้ต้องแยกออกจากองค์การอิสระคะฉิ่น ทุกกลุ่มที่ลงนามในรอบที่สองอยู่ในช่วงปลายปี ค.ศ. 1989-1991

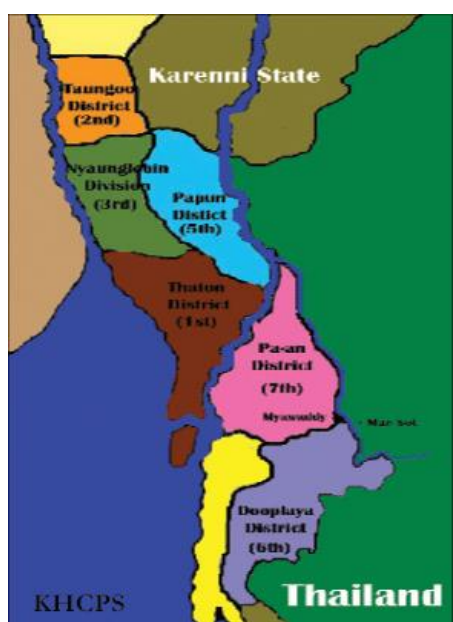
ยังคงมีฝ่ายแนวร่วมประชาธิปไตยแห่งชาติกลุ่มอื่น ๆ ที่ยังคงเป็นศัตรูกับรัฐบาลทหารและถูกโจมตี ประกอบด้วย(Karen National Union;KNU) ,(Karen National Democratic Party:KNPP), (New Mon State Party:NMSP)และ (Kachin Independence Organization;KIO) เมื่อ นายพล ตาน ฉ่วยขึ้นมาเป็นผู้นำ เขาสืบทอดข้อเสนอลงนามข้อตกลงหยุดยิง โดยใช้แนวทางเข้าถึงกลุ่มชาติพันธุ์มากขึ้น โดยการเดินทางไปหากลุ่มชาติพันธุ์ คายาห์ มอญและกะเหรี่ยง ในรูปแบบ สันติภาพทัวร์ “peace tour” และ เผยแพร่กระจายเสียงผ่านโทรทัศน์ ทั้งยังเปิดเผยจุดมุ่งหมายที่ไม่ได้มีความคิดร้าย ๆ หากแต่ต้องการสร้างสันติสุขอย่างแท้จริง¹¹ (Kremer, 2009)

แนวทางดังกล่าวนี้ ค่อนข้างประสบความสำเร็จในการเข้าหากกลุ่มชาติพันธุ์ ส่งผลให้การลงนามข้อตกลงหยุดยิงเป็นไปอย่างต่อเนื่อง ตัวอย่างเช่นกลุ่มทหารของกลุ่มชาติพันธุ์ที่เคยปะทะกับรัฐบาลมาก่อน โดยนายพลบราว แซง (Brang Sang) ประธานกลุ่มคะฉิ่นอิสระ เห็นด้วยกับการแก้ไข ปัญหาในทางสันติด้วย การเจรจาและลงนามข้อตกลงหยุดยิงก่อนแล้วจึงเจรจาทางการเมือง ในการนี้ กลุ่มคะฉิ่นอิสระ ต้องแยกตัวจากกลุ่มแนวร่วมประชาธิปไตยแห่งชาติ NDF และกลุ่ม พันธมิตรประชาธิปไตยแห่งเบอร์มา(Democratic Alliance of Burma: DAB) ที่ต้องการเจรจาทางการเมือง ก่อนจึงหันมาทำข้อตกลงหยุดยิง

การลงนามข้อตกลงหยุดยิงเริ่มต้นจากฝ่ายกองกำลังกลุ่มชาติพันธุ์ ที่เคยเป็นสมาชิกคอมมิวนิสต์แห่งเมียนมา รวมทั้งสมาชิกพันธมิตรประชาธิปไตยแห่งเบอร์มา และต่อมาเป็นกลุ่มทหารที่ได้แยกออกมาจากกลุ่มชาติพันธุ์และลงนามในช่วงปลายยุค 90 ค.ศ. 1997 ตัวอย่างของฝ่ายทหารที่แยกตัวจากกลุ่มชาติพันธุ์กะเหรี่ยงเช่นกองกำลังกะเหรี่ยงชาวพุทธเพื่อประชาธิปไตย (Democratic Karen Buddhist Army: DKBA),กองกำลังสันติภาพกะเหรี่ยง(Karen Peace Force:KPF),กองกำลังปลดปล่อยแห่งชาติกะเหรี่ยง(Karen National Liberation Army:KNLA)และ สหภาพแห่งชาติกะเหรี่ยง(Karen Nation Union)เป็นต้น (South, 2008b, pp. 119-121)

11 “เรามีความยินดีเพื่อเชิญจากใจจริง เราไม่ได้มีความคิดไม่ดีเลย นี่เป็นทางการ และได้โปรดตอบกลับมาให้เร็วเท่าที่จะทำได้.....”(Kremer, 2009)Kramer, Tom.Neither War nor Peace: The Future Ceasefire Agreement in Burma.Transnational Institute.p.10.

จำนวนกลุ่มทหารชาติพันธุ์ลงนามข้อตกลงหยุดยิงเพิ่มมากขึ้น ไม่ใช่แค่ความต้องการ ความมั่นคงหรือสันติภาพ ซึ่งเกิดขึ้นได้ในบางช่วงเวลา เพราะยังมีการปะทะให้เห็นกันอยู่บาง แต่เพราะความต้องการเจรจาทางการเมือง ตลอดจนการพัฒนาทางเศรษฐกิจ โดยเปิดประเทศมีความเป็นเสรีขึ้น อีกทั้งส่งเสริมให้กำหนดเขตชายแดนแต่ละพื้นที่ให้มีความชัดเจนมากขึ้น โดยที่รัฐบาลทหาร



กำหนดให้มีเขตปกครองพิเศษ เช่นในพื้นที่ของกะเหรี่ยงที่มีการแบ่งเขตปกครองพิเศษออกเป็น 6 ส่วนโดยที่ยังสามารถครอบครองอาวุธและบริหารจัดการปกครองตัวเองได้ (รูปภาพลำดับที่ 1) สมาชิกที่ลงนามข้อตกลงหยุดยิง จะถูกเลือกเป็น จำนวน 100คนจาก 28 กลุ่มชาติ เพื่อเข้าประชุมแห่งชาติ (National Convention) เพื่อรับฟังประเด็นถกเถียงในทางการเมือง แม้จะไม่อาจเสนอข้อคิดเห็นใด ๆ ได้ การเข้าประชุมยังเป็นกระบวนการหนึ่งของการร่างรัฐธรรมนูญ (ค.ศ. 2008) และความพยายามจัดตั้งสหภาพเมียนมา

ภาพที่ 8 แสดงพื้นที่กองพันทั้งเจ็ดของรัฐกะเหรี่ยง ("karen Heritage : Karen Newslines")

เมื่อนายพลตาน ฉ่วย ขึ้นมาดำรงตำแหน่งในช่วง 4 เดือนแรก เนื้อหาในการประชุมแห่งชาติ เน้นการสนับสนุนให้กลุ่มชาติพันธุ์ร่วมลงนามข้อตกลงหยุดยิง รวมทั้งทบทวนมาตราที่ 6 ในรัฐธรรมนูญที่กำหนดให้ทหารมีบทบาทหลักในทางการเมือง (South, 2008b, p. 129) แต่ยังคงไม่ได้รับการแก้ไข นอกจากนั้นทหารยังส่งกองกำลังเข้าไปยังพื้นที่ที่ลงนามข้อตกลงหยุดยิงที่ประชิดอยู่ กับเขตพื้นที่ไม่ได้ลงนามข้อตกลงหยุดยิง ด้วยเหตุดังกล่าวนี้การปะทะระหว่างทหารและฝ่ายกลุ่มชาติพันธุ์จึงยังเกิดขึ้นอยู่อย่างต่อเนื่อง ทั้งนี้บางกลุ่มชาติพันธุ์ยังคงชะลอเวลาการเข้าพบรัฐบาลทหาร เช่นเมื่อรัฐบาลทหาร จับตัวผู้นำฉาน นายพล Hso Tean และนักการเมืองฉานคนอื่นๆ กลุ่มฉานสันนิบาตเพื่อประชาธิปไตย (Shan Nationalities League for Democracy:SNLD) จึงตัดสินใจไม่เข้าร่วมประชุมกับฝ่ายรัฐบาลที่เมือง Taungyi (South, 2008b)

กลุ่มชาติพันธุ์บางกลุ่มยังคงล้มเหลว ลงนามข้อตกลงหยุดยิง ทั้งนี้ความร่วมมือระหว่างกลุ่มชาติพันธุ์ที่ใหญ่ที่สุด สันนิบาตสหชาติเพื่อประชาธิปไตย (United Nationalities League for Democracy:UNLD) ซึ่งเป็นความร่วมมือระหว่างกลุ่มชาติพันธุ์ที่มีจำนวนมากที่สุด นับเป็นทางออกของกลุ่มชาติพันธุ์ที่ต้องการสร้างความกดดันให้กับฝ่ายรัฐบาล ทั้งนี้มีจุดหมายร่วมกันคือการจัดตั้งสหภาพเมียนมาเพื่อประชาธิปไตย

การรวมตัวของกลุ่ม UNLD นี้ เพื่อลงสมัครเข้ารับเลือกตั้งในนามกลุ่มชาติพันธุ์ของแต่ละกลุ่ม ซึ่งรวมเอาพรรคการเมืองกลุ่มชาติพันธุ์ 93 พรรคการเมือง โดยผลการเลือกตั้งในปี ค.ศ. 1990 ได้ที่นั่ง 71 เสียง คิดเป็นร้อยละ 15 กลุ่มชาติพันธุ์ชาน (Shan Nationalities League for Democracy :SNLD) เป็นกลุ่มชาติพันธุ์ที่ได้รับคะแนนเสียงมากที่สุด 23 ที่นั่ง ในขณะที่พรรค ฝ่ายรัฐบาลทหาร (National Unity Party:NUP) ได้รับคะแนนเสียงร้อยละ 10 สันนิบาตชาติเพื่อประชาธิปไตยชนะการเลือกตั้งร้อยละ 59.87 แสดงให้เห็นว่าพรรครัฐบาลทหารไม่มีความชอบธรรมในการจัดตั้งรัฐบาลได้อีก อย่างไรก็ตามพรรคสันนิบาตสหชาติเพื่อประชาธิปไตย ได้ลงทะเบียนจัดตั้งกลุ่มทางการเมืองกับฝ่ายสภาฟื้นฟูกฎหมายและระเบียบแห่งรัฐ (SLORC) ในปี ค.ศ 1992 กลุ่มนี้ยังมีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับ พรรคฝ่ายค้านสันนิบาตแห่งชาติเพื่อประชาธิปไตย (NLD) นับตั้งแต่รัฐบาลไม่เคารพต่อผลการเลือกตั้ง ค.ศ.1990 โดยรัฐบาลอ้างว่าต้องการรัฐธรรมนูญฉบับใหม่บัญญัติให้ใช้ได้ก่อนจึงจะโอนย้ายอำนาจ โดยเริ่มต้นร่างรัฐธรรมนูญผ่านการประชุมแห่งชาติ(National Convention) ซึ่งใช้ระยะเวลายาวนานกว่า 15 ปีจึงได้ทำประชามติในปี ค.ศ. 2008 (Myanmar Policy Briefing 2015)

กลุ่มสันนิบาตสหชาติเพื่อประชาธิปไตย และกลุ่มสันนิบาตชาติเพื่อประชาธิปไตย ยังมีความใกล้ชิดกันมากขึ้น เมื่อฝ่ายสันนิบาตชาติเพื่อประชาธิปไตยตัดสินใจไม่เข้าร่วมสมัครรับเลือกตั้งในปี ค.ศ. 2010 รวมทั้งปฏิเสธการทำประชามติต่อรัฐธรรมนูญ ค.ศ. 2008 ด้วยอุดมการณ์ประชาธิปไตยและเคารพในหลักการสิทธิมนุษยชน หลังการเลือกตั้งในปี ค.ศ. 1990 ยังมีกลุ่มชาติพันธุ์ 8 กลุ่ม หันมารวมทีมจัดตั้งกลุ่มความร่วมมือ (United Nationalities Alliance: UNA) ด้วยความพยายามจะเป็นอีกฝ่ายที่คานอำนาจระหว่างรัฐบาลทหาร และฝ่ายพรรคตรงข้ามรัฐบาล ในนามของกลุ่มชาติพันธุ์¹²(Myanmar Policy Briefing 2015)

¹² Ibid.,นอกจากนั้นยังมีกลุ่มความร่วมมือระหว่างกลุ่มชาติพันธุ์กลุ่มนี้ ยังมีกลุ่มความร่วมมือระหว่างชาติพันธุ์เกิดขึ้นมาอีกอย่างน้อยสองกลุ่ม เป็นที่น่าสังเกตได้ว่าสองกลุ่มใหม่นี้ความต้องการสร้างรัฐสหพันธรัฐเป็นจุดมุ่งหมาย ในการจัดตั้งความร่วมมือ ทั้งนี้ในการตั้งชื่อมีคำว่าสหพันธรัฐเป็นส่วนประกอบหลัก (National Brotherhood Federal: NBF)จัดตั้งขึ้นในปี ค.ศ. 2011 ประกอบด้วยสมาชิกกลุ่มชาติพันธุ์ 23 กลุ่ม และ กลุ่ม (Federal Democratic Alliance: FDA)จัดตั้งขึ้นในปี ค.ศ. 2014 ประกอบด้วยสมาชิกกลุ่มชาติพันธุ์จำนวน 10 กลุ่ม

เมื่อรัฐบาลรบและบีบบังคับให้ฝ่ายกองทัพเพื่อเสรีภาพแห่งปาหล่อง (Palaung State Liberation Army: PSLA) ยอมจำนนในปลายเดือนเมษายน 2005 ทำให้การลงนามข้อตกลงหยุดยิงมีความซับซ้อน รวมทั้งการปะทะบริเวณชายขอบตอนเหนือระหว่างกลุ่มชาติพันธุ์ลงนามทำข้อตกลงหยุดยิงและฝ่ายลงนาม เป็นที่น่าสนใจว่าการกระทำดังกล่าวขัดกับหลักการลงนามข้อตกลงหยุดยิงเพราะทหารฝ่ายรัฐบาลหันมารบกับกลุ่มชาติพันธุ์โดยไม่สนว่าเป็นกลุ่มชาติพันธุ์กลุ่มใด ทั้งยังอนุญาตให้กลุ่มชาติพันธุ์เก็บภาษีได้อย่างจำกัด ท้ายที่สุดแล้วสถานการณ์บานปลายทำให้กลุ่มลงนามข้อตกลงหยุดยิงทำสงครามกับรัฐบาล เช่น กองทัพแห่งชาติรัฐฉาน (Shan State National Army: SSNA) และองค์การคะฉิ่นอิสระ (Kachin Independence Organization: KIO)

ในกรณีลงนามข้อตกลงหยุดยิงในพรรครัฐมอญใหม่ (New Mon State Party: NMSP) จัดตั้งขึ้นมาหลัง กลุ่มแนวร่วมชาวมอญ (Mon People 's Front:MPF) ยอมจำนนต่อนายพลเนวินในปี ค.ศ.1958 อย่างไรก็ตาม ด้วยแรงจูงใจที่ต้องการกำหนดโชคชะตาเองเพื่อปกครองตัวเองได้ ทำให้ Nai Shwe Kyin อดีตคณะกรรมการบริหารแนวร่วมชาวมอญ(MPF)จัดตั้ง พรรครัฐมอญใหม่ (NMSP) ในปีเดียวกัน ต่อมาพรรครัฐมอญใหม่ กลุ่มพันธมิตรเพื่อประชาธิปไตยแห่งเมียนมาร์ (Democratic Alliance of Burma:DAB)

เหตุการณ์ที่ทำลายกลุ่มชาวมอญเกิดขึ้นหลังเหตุการณ์รัฐก้อ 8888 รัฐบาลทหารเมียนมาต้องแสวงหาความชอบธรรมด้วยการจัดการเลือกตั้งและข้อตกลงหยุดยิง ในทางตรงข้าม ฝ่ายรัฐบาลทหารยังคงใช้ความรุนแรงกลับกลุ่ม มอญ คะฉิ่น คะเรนนี่ จนต้องหลบหนีเข้าไปในป่าด้วยยุทธวิธี Total Approach Strategy or Low intensity Conflict หรือ ความขัดแย้งที่มีความถี่ต่ำ อันเป็นแนวทางที่ทหารเตรียมพร้อมกำลังจำนวนมากถึง 300,000 นาย สังกอาวุธ เครื่องบินรบ เรือรบ เป็นต้น ทั้งยังให้พลเรือนแต่งตัวเป็นทหารเป็นคนที่ประตูสร้างความยำเกรง รวมทั้งการข่มขืนผู้หญิงในหมู่ทหารรวมกับ ฆ่าล้างเผ่าพันธุ์ กลุ่มชาติพันธุ์หลบหนีภัยทหารไปยังป่าตามชายแดนไทย จีนและเมียนมา(Report on Activities of the New Mon State Party, 1994) จากที่กล่าวมานั้น กลุ่มคะฉิ่น มอญ คะเรนนี่ และกระเหรี่ยงหันมารวมตัวกันภายใต้กลุ่มความร่วมมือ ขนาดใหญ่ คือ สภาแห่งชาติสหภาพเมียนมา (National Council of the Union of Burma:NCUB) ¹³

ในปี ค.ศ. 1993 ด้วยแรงกดดันจากไทยและจีนต่อรัฐบาลเมียนมาอันเกิดจากสงครามภายใน เป็นอุปสรรคต่อการค้าขายและการลงทุนในทรัพยากรของเมียนมา ทั้งนี้รัฐบาลไทยและจีนเข้าลงทุน

¹³ เป็นร่วมความร่วมมือใหญ่ของกลุ่มชาติพันธุ์ ต่างๆ เช่น (Coalition Government of the Union of Burma :NCGUB) ,(NDF),(DAB),และ (NLD-LA: Liberated Area)

ในเมียนมา เช่นโครงการสร้างเขื่อน หรือโครงการวางท่อส่งก๊าซ เป็นต้น ภายใต้การนำของนายพล ชิ่น หยุ่น กับการไปเยือนยังพื้นที่ของกลุ่มชาติพันธุ์เพื่อขอเจรจาย่างสันติ ไม่ต้องปลดอาวุธพร้อมด้วยคำ สัญญาจะพัฒนาพื้นที่ของกลุ่มชาติพันธุ์ที่ถูกทำลายไปจากการปะทะ แม้พื้นที่ถูกโจมตี จะมีขนาดใหญ่ แต่ความต้องการของกลุ่มชาติพันธุ์คือ หากเมื่อต้องกลับไปตั้งถิ่นฐาน ขอความเป็นอยู่อย่างผาสุกและ ปลอดภัย ในขณะที่เดียวกันก็ต้องการความเป็นไปได้ในการเจรจาทางเมือง(Report on Activities of the New Mon State Party, 1994)

ภายหลังจากการลงนามข้อตกลงหยุดยิงไม่นาน สภาสันติภาพและการพัฒนาแห่งรัฐ SLORC ปฏิบัติตัวราวกับเป็น “Hypocrisy” หรือ ปากว่าตาขยิบ จากเนื้อหาข้อตกลงหยุดยิงที่ให้มามีอาวุธไว้ใน ครอบครองแต่ไม่ให้ปะทะกันนั้น รัฐบาลหาได้ยุติการใช้ความรุนแรงต่อกลุ่มชาติพันธุ์ จนกลุ่มชาติพันธุ์ เริ่มไม่แน่ใจในท่าทีของรัฐบาลทหาร เพื่อความปลอดภัยของกลุ่มชาติพันธุ์ ทางที่ดีที่สุดคือหันมา ปฏิรูปการเมืองภายในองค์กรของกลุ่มชาติพันธุ์ให้แข็งแกร่งประกอบกับ ประสบการณ์เป็นสมาชิกแนว ร่วมประชาธิปไตยแห่งชาติ (NDF) และ สมาชิกประชาธิปไตยแห่งเมียนมา (DAB) อันส่งเสริมความรู้ พื้นฐานหลักการประชาธิปไตยเช่น สิทธิในการนับถือศาสนาและ การเรียกร้องโดยประชาสังคมเป็น ต้น

ยุครัฐบาลนายพล เทียน เส็ง

ทั้งนี้ในยุครัฐบาลประธานาธิบดีเทียน เส็ง เสนอกรอบความร่วมมือใหม่แบบพหุภาคีหรือ ข้อตกลงหยุดยิงทั่วประเทศ (National Ceasefire Agreement :NCA) กับ องค์การความร่วมมือกลุ่ม ชาติพันธุ์ติดอาวุธ (Ethnic Armed Organization :EAO) ¹⁴ เพื่อผลักดันให้ความร่วมมือสองฝ่ายมี ความก้าวหน้ามากขึ้น ภายใต้กรอบการลงนามข้อตกลงทั้งประเทศนี้ เน้นยุติการเคลื่อนไหวของกอง กำลังในพื้นที่ควบคุม การโจมตีด้วยอาวุธ การใช้ความรุนแรง การทำลายล้างทรัพย์สินสมบัติ ตลอดจน การริเริ่มใช้กองกำลังทหาร เป็นต้น(Myanmar Times, 2015b) ซึ่งเงื่อนไขเพิ่มเติมเพื่อเข้าสู่การ เจรจาหว่ารัฐบาลและกลุ่มชาติพันธุ์ คือการได้เริ่มต้นเจรจาทางการเมืองดังที่กลุ่มชาติพันธุ์ต้องการ ทั้งนี้จะต้องให้ทุกกลุ่มชาติพันธุ์ ลงนาม ข้อตกลงหยุดยิง ได้ครบทุกกลุ่ม รัฐบาลจะเริ่มเจรจาทาง

¹⁴ ประกอบด้วยสมาชิก จำนวน 21 ชาติพันธุ์สมาชิกที่มีความเปลี่ยนแปลงการเป็นสมาชิกทั้งลาออกและรับเข้าใหม่ ทั้งนี้ 8 ชาติสมาชิก ของ EAOs ได้ลงนามข้อตกลงหยุดยิง (National Ceasefire Agreement: NCA) นับตั้งแต่ปี ค.ศ. 20015-2018ประกอบด้วย Karen National Union (KNU), Karen National Union/Karen National Liberation Army (Peace Council) [KNU/KNLA(PC)], Democratic Karen Buddhist Army (DKBA), Chin National Front (CNF), Pa-O National Liberation Organization (PNLO), All Burma Students' Democratic Front (ABSDF), Restoration Council of Shan State (Rcss) , Arakan Liberation Party (ALP).New Mon State Party(NMSP) และ, LaHu Democratic Union.

การเมือง “In order to begin political dialogue and jointly undertake the implementation of all provisions contained in this Nationwide Ceasefire Agreement, we shall undertake the following as soon as the Agreement is signed.....” (Myanmar Times, 2015b) เจื่อนไซสำคัญที่ทำให้การเจรจาทวิภาคีไม่บรรลุเพราะรัฐบาลยังไม่ยอมเจรจาทางการเมือง โดยเป็นไปได้ว่าการลงนามทั้งประเทศ จะบรรลุผลง่ายกว่า และจำนวนกลุ่มชาติพันธุ์ที่เข้าประชุมที่มีจำนวนมากพร้อมอำนาจต่อรองกับรัฐบาลที่มากกว่า ฉะนั้นข้อตกลงหยุดยิงทั้งประเทศ จึงเป็นความหวังเสมือนกุญแจสำคัญในการปลดล็อกให้ข้อตกลงสองฝ่ายบรรลุผลสำเร็จได้

4.4 ลักษณะของการทำข้อตกลงหยุดยิงในเมียนมาเพื่อการขยายพื้นที่ครอบครองของรัฐบาลทหาร

ข้อตกลงหยุดยิง หรือ (Ceasefire Agreement) เป็นการทำข้อตกลงระหว่างคู่ศัตรูที่ตกลงพักรบ หรือยุติการทำสงครามเป็นการชั่วคราว ทั้งนี้เป็นแนวทางระงับความรุนแรงที่ปรากฏขึ้นในระบบระหว่างประเทศก่อนจะนำมาใช้ในสงครามกลางเมือง เนื่องจากสงครามระหว่างประเทศมีจำนวนลดน้อยลงจนไม่ปรากฏเป็นสงครามตามแบบหากแต่เป็นสงครามกองโจร หรือซุ่มโจมตี หากแต่สงครามกลางเมืองก็กลายเป็นรูปแบบสงครามครั้งใหม่

ทั้งนี้ข้อตกลงหยุดยิงเป็นสัญญาที่เป็นทางการ หรือ เป็นเพียงการทำความเข้าใจระหว่างสองฝ่ายโดยตกลงกันอย่างไม่เป็นทางการก็ได้ เริ่มต้นครั้งแรกในเทศกาลคริสต์มาสในปีแรกของสงครามโลกครั้งที่หนึ่ง คือวันที่ 24 ธันวาคม ค.ศ. 1914 ระหว่างฝ่ายสัมพันธมิตรอังกฤษ และฝรั่งเศส และฝ่ายอักษะ เยอรมนี โดยที่สองฝ่ายได้แลกเปลี่ยนคำอวยพรและร้องเพลงให้แก่กัน โดยเป็นความเข้าใจระหว่างสองฝ่ายโดยไม่ต้องสัญญากันอย่างเป็นทางการ และเมื่อเทศกาลสิ้นสุดทั้งสองฝ่ายได้กลับมาทำสงครามกันต่อ (Evans, Bartollas, Woodrow, & Henke, 2011; Min & Oo, 2007)

ลักษณะสำคัญของการทำข้อตกลงหยุดยิงคือ ความสามารถขยายพื้นที่เพื่อยุติการรบไปยังกลุ่มชาติพันธุ์ โดยที่เนื้อหาในการเจรจาทำข้อตกลงหยุดยิงไม่เหมือนกัน ขึ้นอยู่กับลักษณะ ขนาด ทรัพยากรธรรมชาติและพื้นที่ของกลุ่มชาติพันธุ์ แต่ความสามารถเจรจาในประเด็นด้านทหารและการบริหารพื้นที่ของกลุ่มชาติพันธุ์ที่ลงนามหยุดยิง ไม่สามารถกำหนดได้อย่างแน่นอน โดยนัยสำคัญแล้วพื้นที่การทำข้อตกลงหยุดยิงเป็นการแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ โดยที่ฝ่ายทหารไม่เพียงแต่จะได้พื้นที่ควบคุมในอดีต จากที่ไม่อาจจัดการได้ตามชายแดนด้านตะวันออกเฉียงเหนือ และตะวันออกเฉียงใต้สำหรับฝ่ายกลุ่มชาติพันธุ์ได้รับการพัฒนาเศรษฐกิจและสถานการณ์ที่มีความสงบมากขึ้น นอกจากนั้นความเป็นประชาธิปไตย จากการถูกละเมิดสิทธิมนุษยชนเป็นสิ่งที่ ชาติพันธุ์ตระหนัก นอกจากนั้นกลุ่ม

ที่เคยอยู่ภายใต้การสนับสนุนผ่านอุดมการณ์คอมมิวนิสต์ยังเปลี่ยนอุดมการณ์มาเข้าร่วมกับฝ่ายประชาธิปไตยไม่ว่าจะ ว่า คะฉินและฉานที่เข้าร่วมเป็นสมาชิกแนวร่วมประชาธิปไตยแห่งชาติและพันธมิตรประชาธิปไตยแห่งประเทศไทยมา

คู่สงครามบางครั้งก็ยอมความกันได้เนื่องจาก สถานการณ์ที่ไม่อาจเคลื่อนที่ต่อไปได้ไม่ว่าจะเดินหน้าหรือ ถอยหลัง เพราะมีแต่จะสูญเสียทั้งสองฝ่าย (Mutually Hurting Statement) ในส่วนความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลทหาร และกลุ่มชาติพันธุ์ในเมียนมา แสดงให้เห็นว่าฝ่ายรัฐบาลทหารต้องการความช่วยเหลือจากฝ่ายชาติพันธุ์ เพื่อสร้างความชอบธรรม แต่จริง ๆ แล้วแฝงไปด้วยความสามารถควบคุมพื้นที่ต่าง ๆ เพิ่มขึ้น ส่งกำลังทหารไปยังพื้นที่ห่างไกลได้มากขึ้น ส่วนฝ่ายกลุ่มชาติพันธุ์เลือกลงนามข้อตกลงหยุดยิงด้วย ด้วยความเชื่อที่ยกระดับกลุ่มชาติพันธุ์มีความเหนือกว่า โดยกลุ่มชาติพันธุ์มองว่า *ข้อตกลงที่ทำให้ฝ่ายชาติพันธุ์มีอำนาจต่อรองเหนือกว่า* ซึ่งทำให้เป็นสาเหตุหนึ่งที่ฝ่ายกลุ่มชาติพันธุ์ยินยอมลงนาม รวมทั้งฝ่ายทหารจะลดการโจมตีต่อกลุ่มชาติพันธุ์

4.5 การทำข้อตกลงหยุดยิงระหว่างกลุ่มชาติพันธุ์กับรัฐบาล เป็นการสร้างความขัดแย้งภายในกลุ่มชาติพันธุ์

หากพิจารณาการทำข้อตกลงหยุดยิงไม่ได้เกี่ยวข้องกับเฉพาะกลุ่มอำนาจหลักๆ สองกลุ่มคือ ฝ่ายรัฐบาลทหารและกลุ่มชาติพันธุ์เท่านั้น หากแต่ความสัมพันธ์ภายในกลุ่มชาติพันธุ์ ตามที่ มาร์เต นิลเซน (Marte Nilsen) เสนอพลวัตที่มีขึ้นอย่างสร้างสรรค์ (Constructive Dynamic) ที่อธิบายคุณลักษณะการขับเคลื่อนตลอดเวลา ว่ามีคุณลักษณะสำคัญของทุกกลุ่มชาติพันธุ์ ความหลากหลายของกลุ่มชาติแม้จะมีสิ่งที่เหมือนกันอยู่เพียงน้อยนิด คือ ความต้องการสร้างรัฐแบบสหพันธรัฐ รวมไปถึงความสามารถกำหนดโชคชะตาตัวเองได้ (self determination) ความแตกต่างของกลุ่มชาติพันธุ์ยังเป็นปัจจัยหลัก หรือตัวการสำคัญให้เกิดการขับเคลื่อน จนน่าจะเป็นความท้าทายรูปแบบหนึ่ง ที่มีต่อเนื้อหาและการเจรจาตกลงนามในข้อตกลงหยุดยิงที่ส่งผลต่อตัวแปรด้านสันติภาพ

สังคมที่มีความแบ่งแยกกันสูงด้วยสาเหตุมาจากมิติทางสังคมอันเกิดจากความแตกต่างหลากหลาย ทางภูมิศาสตร์ อุดมการณ์ ภาษาและศาสนา ซึ่งส่งผลทางการเมืองไปในสองแนวทาง คือ มีส่วนต่อการสร้างความเข้มแข็งของระบบทางการเมือง ส่วนอีกแนวทางคือยิ่งทำให้สถานการณ์รุนแรงจนเกิดเป็นวิกฤติ (Lipset, 1960) กล่าวคือเมื่อมาถึงสถานการณ์วิกฤติฝ่ายคู่ศัตรูอาจจะหันมาพูดคุยเจรจากัน ทำให้ความสัมพันธ์ดีขึ้นมาได้ หรืออีกแนวทางคือ อาจหักเหผลไปในทางตรงข้ามได้ หากคู่ศัตรูยังคงรู้สึกต่อต้าน และไม่พอใจจนผลักดันให้เกิดความรุนแรงมากขึ้นจนไม่อาจยอมความกันได้ ลิปเซต เห็นด้วยกับความแตกแยกในลักษณะทางสังคมที่จะยิ่งพัฒนาการทางการเมืองไปในทางที่ดีขึ้น

” เมื่อมนุษย์เข้าร่วมสมาคมกับคนหลากหลายกลุ่มโดยที่แต่ละกลุ่มสร้างแรงจูงใจทางการเมืองแตกต่างกัน มนุษย์จะอดทนต่อความต่างของความเห็นทางการเมืองน้อยลง และจากหลักฐานดังกล่าวนี้ แสดงให้เห็นโอกาสสร้างประชาธิปไตยที่มั่นคง อาจขยายเพิ่มมากขึ้น ทั้งในระดับบุคคลและระดับกลุ่มที่มีความแตกต่างระหว่างกัน ทั้งยังความเกี่ยวข้องในการเข้าร่วมทางการเมือง ไปยังระดับสัดส่วนของของประชากรที่อยู่ร่วมกันท่ามกลางความขัดแย้ง และสมาชิกในสังคมที่หันมาสนใจลดความเข้มข้นความขัดแย้งในทางการเมือง”¹⁵(Lipset, 1960)

สังคมที่ประกอบไปด้วยความหลากหลายและความแตกต่างแม้จะมีแนวโน้มนำไปสู่ความขัดแย้ง แต่ยังมีแนวทางสร้างการยอมรับในความแตกต่างระหว่างกันในขณะเดียวกัน กล่าวคือ สังคมที่หลากหลายจะทำให้เกิดการป้องกันการยกเว้นกลุ่มบางกลุ่มออกไป โดยการสร้างระบบจัดสรรอำนาจซึ่งผลประโยชน์ของบางกลุ่มอาจได้รับการทอนอำนาจแตกต่างกันไปตามช่วงเวลา (Gardon, Bihan, & Landa, 2015) ตัวอย่างเช่นการลงนามหยุดยุดที่ อาจมีบางกลุ่มไม่ได้รับการดึงมาพูดคุยทำข้อตกลงหยุดยุดในช่วงแรกๆ แต่กลุ่มเหล่านั้นอาจได้รับการพูดคุยทำข้อตกลงหยุดยุดในภายหลัง เพราะข้อเสนอรหว่างฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดอาจยินยอมผ่อนปรนในบางประเด็นจนเป็นที่ยอมรับกันได้ภายหลัง

ในแต่ละกลุ่มชาติพันธุ์มียุทธศาสตร์จัดการความแตกต่างระหว่างกันภายในกลุ่มชาติพันธุ์ และระหว่างกลุ่มชาติพันธุ์ อันนำไปสู่การลงนามข้อตกลงหยุดยุดหลายแบบ ไม่ว่าจะเป็แบบกลุ่มเดียวที่ภายในสามารถรวมตัวกันได้ หรือ แบบแยกกลุ่มภายในกลุ่มชาติพันธุ์เดียวกันออกเป็นหลายๆ กลุ่ม โดยที่แต่ละกลุ่มที่แยกออกมาลงนามข้อตกลงหยุดยุดต่างช่วงเวลากัน ทั้งนี้เนื้อหาในการลงนามข้อตกลงหยุดยุดแตกต่างกันตามความหลากหลาย (cross-cutting cleavages) ของกลุ่มชาติพันธุ์

หากพิจารณาจากลักษณะภายในโครงสร้างภายในกลุ่มฉิน และมอญ ที่ไม่สนใจต่อความแตกต่างของรายได้หรือการเก็บภาษีจากทรัพยากรธรรมชาติ เนื่องจากเป็นกลุ่มชาติพันธุ์ที่มีขนาดเล็ก

¹⁵ “Where a man belongs to a variety of groups that all predispose him toward the same political choice, he is ... much less likely to be tolerant of other opinions *The available evidence suggests that the chances for stable democracy are enhanced to the extent that groups and individuals have a number of crosscutting, politically relevant affiliations. To the degree that a significant proportion of the population is pulled among conflicting forces, its members have an interest in reducing the intensity of political conflict.*” In Seymour Martin Lipset. *Political Man : The Social Bases of Politics.* A John Hopkins University Press. 1960, 88-89.

ทรัพยากรมีไม่มากนัก ทั้งนี้รัฐบาลยังเสนอสิทธิประโยชน์ให้มากที่สุดในการพัฒนาเศรษฐกิจโดยการอุดหนุนราคาสินค้าและพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานที่เป็นประโยชน์แก่คนในท้องถิ่น ในทางตรงข้าม หากเปรียบเทียบกับรัฐยะไข่ (Rakhine) แล้ว ยะไข่มีทรัพยากรน้ำมันและก๊าซธรรมชาติ จัดตั้งพรรคการเมือง (Rakhine Nationalities Development Party:RNDP) ที่ยังต้องการแก้ไขเนื้อหาหน้าในรัฐธรรมนูญ 2008 เพื่อการจัดสรรปริมาณทรัพยากรในแต่ละพื้นที่อย่างเป็นธรรม โดยให้แต่ละพื้นที่จัดสรรทรัพยากรบนพื้นที่ของกลุ่มชาติพันธุ์ได้เอง และจากการประชุมปางโหลง ในเดือนสิงหาคม 2016 พรรค Arakan National Party :ANP (ดร. อาย เมือง) Dr. Aye Maung เรียกร้องการการจัดการและการบริหารทรัพยากรของรัฐตน

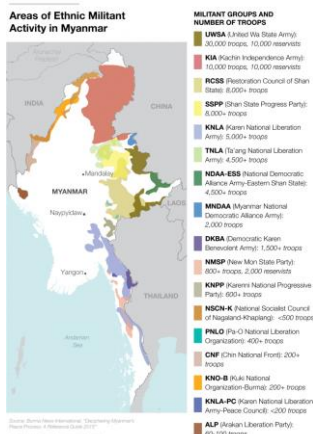
เขากล่าวว่า “ทรัพยากรทั้งหมดอยู่ในรัฐชาติพันธุ์ซึ่งเป็นสิ่งแสดงความเป็นเจ้าของของกลุ่มชาติพันธุ์ ภายในรัฐควรมีสหัตถิครอบครอง ควบคุมและจัดการทรัพยากรเหล่านั้น โดยที่รัฐอาจจะจัดสรรสัดส่วนรายได้จากทรัพยากรไปยังรัฐบาลกลาง.” (Burma Environment Working Group, 2017, p. 72)

ยะไข่ถือได้ว่าเป็นดินแดนที่มีทรัพยากรประเภทก๊าซธรรมชาติมากที่สุดในเอเชียโดยสามารถผลิตได้ 1 ล้านเหรียญสหรัฐต่อปี โดยประมาณการผลิต ครั้งละ 500 ล้านตารางฟุต ด้วยร้อยละ 80 จะเป็นการส่งออกไปยังจีน และอีกร้อยละ 20 หรือ 100 ล้านตารางฟุตนำมาใช้ในกิจการภายใน โดยที่ ร้อยละ 20 ของปริมาณเพื่อการใช้ภายในจะส่งต่อมายังเมืองมณฑลทะเลย์ และเมืองที่ตั้งของบ้านอดีตผู้นำ ตาน ฉ่วย ที่น่าแปลกใจใน เมื่อรัฐยะไข่สามารถผลิตก๊าซธรรมชาติได้ในปริมาณมาก แล้วเหตุใดจึงไม่มีไฟฟ้า ถนน และโครงสร้างพื้นฐานที่จำเป็น แม้แต่การเข้าถึงบริการน้ำสะอาดและการดูแลด้านสุขอนามัยก็ยังขาดแคลน ไฟฟ้าที่มีใช้ในรัฐยะไข่กลับมีเพื่อใช้ส่องสว่างและการทำกับข้าว เท่านั้น และยังเป็นรัฐที่ถือได้ว่ายากจนเป็นลำดับที่สองของรัฐทั้งหมดในเมียนมา (Burma Environment Working Group, 2017, p. 73)

ส่วนรัฐฉานเป็นกลุ่มที่มีความแตกแยก และยังมีขนาดใหญ่ซึ่งทำทนายรัฐบาลทหารมากที่สุด เนื่องด้วยความหลากหลายของกลุ่มชาติพันธุ์ย่อยภายในรัฐฉาน จึงได้พยายามรวมตัวกันระหว่างกลุ่มต่างๆ ด้วยการจัดการประชุม ระหว่างกลุ่มฉาน ในนามประชุมคองเกรสฉาน (Shan Congress) รวมทั้งสร้างกลุ่มที่มุ่งเจรจาเพื่อจัดตั้งรูปแบบรัฐแบบสหพันธรัฐสหภาพเมียนมาขึ้น ทั้งยังมีการรวมพรรคการเมือง พรรค SNLD และ พรรค SNDP เพื่อการเลือกตั้งขึ้นที่จะมีขึ้นในปี ค.ศ.2015 เข้าไว้ด้วยกัน จัดตั้งศูนย์การเรียนภาษา และจัดเก็บภาษีตามการจัดสรรทรัพยากรและรายได้ ทั้งนี้ยังปรากฏการรวมพรรคการเมืองในกลุ่มชาติพันธุ์อื่นๆ เช่น พรรคฝ่ายมอญ ที่มีการรวมตัวระหว่างสองฝ่าย (All Mon Region Democracy Party :AMRDP) และกลุ่ม Mon Democratic Decmorcatic Pary:DMDDP)ฝ่ายอาระกัน ที่รวบรวมระหว่างพรรค (Arakan League for Democracy:ALD) และ (Rakhire National Development Party:RNDP) และ ฉินที่ รวมตัวกันระหว่างพรรค (Chin

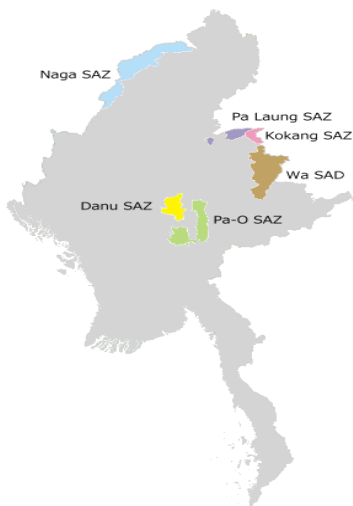
National Democracy:CND) และ (Chin Progressive Party:CPP)เป็นต้น การรวมพรรคจึงเป็นเหมือนการรวมตัวของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในกลุ่มชาติพันธุ์ เพื่อรวมพลังในการเจรจากับรัฐบาลทหาร และเพื่อฐานเสียงที่มีความเป็นปึกแผ่นมากขึ้น

ฉะนั้นกลุ่ม ฉิน และมอญจึงเป็นกลุ่มต่อมาที่รัฐบาลเลือกคุยเพราะการตกลงลงนามข้อตกลงหยุดยิงพร้อมด้วยข้อแลกเปลี่ยนที่สร้างผลประโยชน์ให้กับรัฐบาล ดังนั้นจึงคาดเดาโอกาสเป็นไปได้สูงในการลงนามข้อตกลงหยุดยิง ในทางตรงข้าม รัฐที่มีทรัพยากรมากเนื่องจากพื้นที่ที่ครอบครองมีมาก ทำให้ผลผลิตที่สำคัญคือ พืชพันธุ์ทางการเกษตรรวมไปถึงการเพาะปลูกฝิ่น และยังคงตั้งอยู่ในทำเลที่ใกล้กับประเทศเพื่อนบ้าน ทั้งไทยและจีน ทำให้สะดวกในการกระจายฝิ่นออกไปทั่วภูมิภาค รวมถึงกองกำลังเข้มแข็งจำนวนมากและมีอาวุธไว้ในครอบครองที่มากพอต่อกรกับรัฐบาลทหารได้แก่ รัฐฉาน



ภาพที่ 9 แสดงกองกำลังทหารของกลุ่มชาติพันธุ์ในเมียนมา (Stratfor, 2016)

ปาโอ (PaO National Organization:PNO)เป็นรัฐที่อยู่ในพื้นที่เล็กๆ ตอนบนติดกับรัฐฉานทำเลที่ตั้งของปาโอ ติดกับชายฝั่งรัฐจีนได้ตัดสินใจลงนามข้อตกลงหยุดยิงหลังกองกำลังพรรคคอมมิวนิสต์ได้อพยพย้ายออกไปในปีค.ศ. 1991 หลังจากลงนามข้อตกลงหยุดยิงฝ่ายปาโอได้พื้นที่ที่ครอบครองและสิทธิปกครองตัวเอง รัฐบาลกำหนดให้เมือง Hopong, Hsi Hseng และ Pinhung เป็นเขต ปกครองตัวเอง (self-administrated Zone) การได้มาซึ่งดินแดนดังกล่าวนี้ ทำให้รัฐคยาห์ คะยีน และฉานส่วนอื่นๆ อายากมีพื้นที่เป็นเขตปกครองตัวเองบ้าง ข้อหน้าสังเกตคือ ไม่ได้เป็นหนทางนำไปสู่การปกครองตัวเอง หากแต่เป็นเพียงการแบ่งแยกภายในกลุ่มชาติพันธุ์ที่มีอาณาเขตที่ชัดเจนขึ้น(Nilsen, 2013, p. 127)



ภาพที่ 10 แสดงพื้นที่เขตปกครองพิเศษ (Nilsen, 2013, p. 127)

คะฉิ่นถือได้ว่าเป็นกลุ่มแรกๆที่ลงนามข้อตกลงหยุดยิงและยุติการลงนามหยุดยิง ทั้งๆ ที่มีทรัพยากรภายในรัฐจำนวนมาก และยังคงครอบครองพื้นที่ขนาดใหญ่เป็นอันดับสามรองจากฉานและกะเหรี่ยง รวมทั้งทหารที่คงความเข้มแข็งอยู่มาก สามารถสู้รบกับรัฐบาลทหารเมียนมาได้อย่างต่อเนื่อง แต่ด้วยคะ

ฉันทน์ไว้ใจรัฐบาลทหารในตอนแรกที่จะจัดตั้งพรรคการเมืองเพื่อลงสมัครรับเลือกตั้งในการเลือกตั้งซ่อมปี ค.ศ. 2012 แต่ทว่า เมื่อถึงเวลาลงทะเบียนพรรคการเมืองเพื่อการเลือกตั้ง กลับถูกปฏิเสธไม่ให้พรรคการเมืองลงทะเบียน รวมถึงรัฐบาลทหารยังดึงทรัพยากรภายในรัฐคะฉิ่นร่วมลงทุนกับรัฐบาลจีนในการสร้างเขื่อน และลงทุนปลูกผลผลิตทางการเกษตร คะฉิ่นยังถูกโจมตีโดยรัฐบาลทหารอยู่บ่อยครั้ง แต่ประเด็นที่ทำให้คะฉิ่นยุติการลงนามข้อตกลงหยุดยิงคือไม่อาจสละกำลังทหารฝ่ายคะฉิ่นไปอยู่ร่วมกับฝ่ายกองกำลังป้องกันชายแดน (Border Guard Force: BGF)

หากพิจารณาองค์กรภายในของรัฐบาลทหารอย่างผิวเผินแล้ว รัฐบาลทหารดูมีความตั้งใจเสนอการทำข้อตกลงหยุดยิง เพื่อการเปลี่ยนผ่านประชาธิปไตยรูป ด้วยการส่งตัวแทนมาเจรจากับฝ่ายกลุ่มชาติพันธุ์ หากแต่ว่าท่าทีรัฐบาลราวกับว่าเป็นเพียงเครื่องมือหนึ่งสร้างความชอบธรรม เพราะการปฏิรูปทางการเมืองควรเริ่มต้นที่ สถาบันทางการเมืองอันเป็นแกนกลางหลัก แต่กลับไม่ได้สร้างความเปลี่ยนแปลงมากนัก รัฐธรรมนูญ 2008 ยังให้สิทธิพิเศษกับทหารมากถึงร้อยละ 25 และยังมีให้ผู้ที่แต่งงานกับชาวต่างชาติดำรงตำแหน่งทางการเมืองใดๆ ทั้งยังกำหนดช่วงเวลาทำประชามติรับร่างรัฐธรรมนูญ 2008 ยังอยู่ในช่วงเวลาที่ต้องการความช่วยเหลือทางมนุษยธรรมหลังพายุไซโคลนนากรีซึ่งในช่วงเวลาสำคัญที่รัฐบาลควรแสดงบทบาทรับผิดชอบต่อประชาชนที่ต้องการสิ่งจำเป็นพื้นฐานมาเยียวยามากกว่าออกมาลงประชามติ จะเห็นได้ว่าความสมดุลระหว่างสามฝ่ายอำนาจ(กลุ่มชาติพันธุ์ รัฐบาลและทหาร และพรรคฝ่ายค้าน)ยังคงไม่ได้ทำให้เกิดสมดุลแต่อย่างใด ทหารยังคงดึงอำนาจไว้สูงสุด และ ฝ่ายกลุ่มชาติพันธุ์ยังคงไร้ซึ่งอำนาจต่อรอง พอๆกับ ฝ่ายพรรคการเมืองฝ่ายตรงข้าม แม้ว่าวงในทหารยังมีความขัดแย้งในการแต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่งประธานาธิบดีแห่งเมียนมา จากที่คาดการณ์หลังจากพลเอกตาน ฉ่วยลงจากอำนาจแล้ว ฉวี มานันในฐานะรองประธานาธิบดีคนที่หนึ่งจึงควรขึ้นเป็นประธานาธิบดีคนต่อไปหากแต่เป็นเพียง เสง่ ความซับซ้อนของระบบบริหารงานภายในองค์กรทหาร ยังเป็นอีกหนึ่งตัวแสดงที่ส่งผลต่อนโยบายทหารในยุคปฏิรูป

4.6 การลงนามหยุดยิงระหว่างรัฐบาลและกลุ่มชาติพันธุ์เป็นยุทธศาสตร์การแบ่งแยก และปกครองแต่ละกลุ่มชาติพันธุ์

แม้การทำข้อตกลงหยุดยิงมีรูปแบบที่ไม่แน่นอน (unstructure) ที่กลุ่มชาติพันธุ์มีเนื้อหาและขั้นตอนที่แตกต่างกันอันเนื่องจากปัจจัยภายในและภายนอกที่แตกต่างกัน ไม่ว่าจะเรียกร้องแค่การพัฒนาทรัพยากร ร่วมรบเพื่อความมั่นคงไปจนถึงเรียกร้องการพูดคุยทางการเมือง การปกครองแบบปกครองตัวเอง และการเจรจาแบบพหุภาคี เป็นต้น



ภาพที่ 11 แสดงปฏิบัติการทหารในช่วงเจรจาและระหว่างลงนามข้อตกลงหยุดยิง

เมื่อไม่อาจจะเกณฑ์ได้ว่า ฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดจะทำอย่างไรให้สามารถลงนามหยุดยิงได้อย่างแน่นอน กระนั้นพฤติกรรมของกลุ่มชาติพันธุ์กลับมีรูปแบบบางอย่างซ้ำเหตุกับในอดีต (cycling of non linear structure pattern) ซึ่งก็คือการแตกแยกกันเองเนื่องมาจากสองด้าน คือด้านอุดมการณ์ที่ทำให้กลุ่มชาติพันธุ์ จากที่เคยร่วมมือในอุดมการณ์ฝ่ายคอมมิวนิสต์เปลี่ยนมาร่วมมือกับฝ่ายประชาธิปไตยเพื่อสร้างอำนาจต่อรองกับรัฐบาลทหาร ดังปรากฏในกลุ่มคะฉิ่นอิสระ โกก้าง วัว และฉาน ที่ร่วมมือจัดตั้งแนวร่วมเพื่อประชาธิปไตยแห่งชาติ สาเหตุที่สองคือการแบ่งแยกระหว่างศาสนาพุทธและศาสนาคริสต์ ดังกรณีฝ่ายกะเหรี่ยงที่แบ่งแยกออกเป็นฝ่ายกะเหรี่ยงพุทธและกะเหรี่ยงคริสต์เป็นต้น รวมทั้งสาเหตุย่อยๆ เช่น ปัจจัยด้านเศรษฐกิจ ที่เป็นสาเหตุให้ฝ่ายขุนล่า ออกไปจัดตั้งกลุ่ม ฉาน และ MTA ทั้งนี้การแบ่งแยกส่งผลต่อกลุ่มชาติพันธุ์หลักคือๆ ถดถอยด้านกำลังและจำเป็นต้องพ่ายแพ้และยินยอมลงนามข้อตกลงหยุดยิงต่อฝ่ายรัฐบาลในที่สุด

ทั้งนี้ยุทธศาสตร์ของฝ่ายรัฐบาลที่ต้องการให้ฝ่ายกลุ่มชาติพันธุ์ลงนามหยุดยิงโดยแบ่งออกเป็นสามขั้นตอน คือ ติดต่อกับกลุ่มที่อ่อนแอก่อน ด้วยขาดแรงสนับสนุนจากฝ่ายตรงข้ามรัฐบาล ไร้ซึ่งเสถียรภาพภายใน ประกอบกับมีทรัพยากรอยู่อย่างจำกัด ขั้นตอนต่อจากนั้น รัฐบาลทหารมุ่งเน้นทำข้อตกลงหยุดยิงโดยสร้างเนื้อหาข้อตกลงหยุดยิงที่เอื้อประโยชน์สิ่งจำเป็นพื้นฐานที่ขาดแคลนของกลุ่มชาติพันธุ์ที่จะลงนามหยุดยิง รวมทั้งส่งรัฐบาลยังส่งทหารเข้ามาเพิ่มโดยเฉพาะบริเวณชายแดนพื้นที่ที่ยังไม่ลงนาม และขั้นตอนสุดท้ายคือ ส่งทหารไปประจำบนพื้นที่กลุ่มชาติพันธุ์ที่ลงนามข้อตกลงหยุดยิง

นั้น ยังสามารถถดถอยไปยังพื้นที่ตึกๆกันที่ยังไม่ลงนามข้อตกลงหยุดยิง โดยเจรจาไปพร้อมกับสู้รบ กับกลุ่มที่ยังไม่ลงนามเพื่อเป็นการถดถอยเพิ่มเติม

ดุลยภาค ปรีชาธิราชให้ข้อมูล กระบวนการสร้างสันติภาพผ่านการทำข้อตกลงหยุดยิงที่ไม่ได้มีแค่ ตัวแทน (Broker) อย่างมีน อ่องหล่าย (Min Aung Hliang) ผู้บัญชาการทหารสูงสุดของเมียนมา ผู้เคยประกาศว่ากองทัพจะยังคงมีบทบาททางการเมืองต่อไป (Paquette, 2012) ทั้งนี้ทหารไม่ใช่กลุ่มที่มีบทบาทในการเจรจากับกลุ่มชาติพันธุ์เท่านั้น แต่ยังประกอบไปด้วยองค์การอิสระ และกลุ่มความร่วมมือที่ประกอบด้วยกลุ่มชาติพันธุ์พหุภาคี เช่น องค์การติดอาวุธชาติพันธุ์ (Ethnic Armed Organization: EAO) อนึ่งตัวแสดงที่เพิ่มมากกว่านี้ส่งผลต่อการเจรจาให้มีความเป็นไปได้มากขึ้น ทั้งส่วนที่เป็นหน่วยงานภาครัฐ และหน่วยงานภาคความร่วมมือระหว่างกลุ่มชาติพันธุ์

นอกจากนั้นดุลยภาค ปรีชาธิราช เสนอแนวทางการลงนามข้อตกลงหยุดยิง ยังประกอบไปด้วยยุทธวิธี 6 แบบ¹⁶คือ โดยที่แบบทั่วไปที่รัฐบาลนำมาใช้ทุกกลุ่มชาติพันธุ์คือ แบบ Conversion หมายถึงกระบวนการเบี่ยงเบน เป็นแนวทางปกติที่ทหารเมียนมายังคงจ่ายเบี่ยงต่อการเจรจาในประเด็นทางการเมือง ทั้งที่เคยตกลงกับกลุ่มชาติพันธุ์ว่าในขั้นตอนต่อไปจะหยุดปฏิบัติการเมืองและแบบ layering หมายถึงการจัดระเบียบขั้นตอนการลงนามหยุดยิงแบบใหม่ การลงนามข้อตกลงหยุดยิงแบบทั้งประเทศ (NCA) เสนอโดยประธานาธิบดีเตียน เสง เมื่อครั้งยังเป็นประธานาธิบดี ที่เกื้อหนุนปูทางไว้ให้รัฐบาลนางองซาน ดำเนินการไปในแนวทางเดียวกัน และแบบ Drift หมายถึงการบังคับให้อยู่ใต้อำណ์ติกองกำลังทหารเมียนมา ภายใต้กองกำลังพิทักษ์ชายแดนร่วมกัน (Border Guard Force: BGF) ซึ่งเป็นนโยบายให้กลุ่มที่ลงนามข้อตกลงหยุดยิงทุกคนต้องส่งทหารของกลุ่มชาติพันธุ์เข้าเป็นส่วนหนึ่งของกองกำลังพิทักษ์ชายแดน

4.7 กรณีศึกษาการทำข้อตกลงหยุดยิง: ราวันดา ฟิลิปปินส์ ติมอร์ตะวันออก และศรีลังกา

ติมอร์ตะวันออก

สงครามภายในระหว่างกลุ่มแบ่งแยกดินแดนอะเจท์และรัฐบาลอินโดนีเซีย เริ่มต้นขึ้นเมื่อกลุ่มแบ่งแยกอะเจท์ต่อสู้เพื่อปลดปล่อยอะเจท์ให้เป็นอิสระจากอินโดนีเซีย (Free Aceh Movement

¹⁶ นอกจากสามแบบที่เสนอไปแล้ว ยังมีอีกสามแบบดังนี้คือ War Escalation หมายถึงการนำพาเข้าสู่สงครามโดยส่งทหารรัฐบาลไปประจำยังพื้นที่ด้านหน้าของกลุ่มชาติพันธุ์ที่เป็นพันธมิตร โดยมีพื้นที่ติดกับกลุ่มที่ยังไม่ลงนามหยุดยิงเพื่อถดถอยกลุ่มไม่ลงนามหยุดยิง แบบ Drag in หมายถึงการลากเข้ามาเป็นส่วนหนึ่งในกระบวนการสันติภาพโดยเสนอนโยบายที่เป็นประโยชน์แต่ก็ถดถอยอยู่ในที่ แบบที่หก piecemeal หมายถึงการทยอยลดระดับขั้นตอนซึ่งในกรณีขั้นต่อไปที่ต้องดำเนินไปยังไม่มีความชัดเจน หรือยังเป็นประเด็นที่ประจบประแจง จึงยังไม่ก้าวไปจนกว่าขั้นตอนแรกจะเสร็จสิ้น ตัวอย่างเช่น ลงนามข้อตกลงหยุดยิงเสร็จสิ้นทุกกลุ่มชาติพันธุ์เสียก่อนแล้วจึงจะดำเนินการขั้นถัดไป

:GAM) สาเหตุของความขัดแย้งเริ่มจากหลังอินโดนีเซียประกาศเอกราช อะเจห์ต้องการรวบรวมกลุ่มชาวมุสลิมเป็นหนึ่งเดียว สิทธิในปกครองตัวเอง กำหนดนโยบายการศึกษาและกฎหมายจารีตประเพณีเองได้ เพื่อให้บรรลุความต้องการดังกล่าว อะเจห์ช่วยเหลือรัฐบาลหลายประการเช่น บริจาคเครื่องบินและร่วมรบกับทหารอินโดนีเซีย เรียกร้องเอกราชจากเนเธอร์แลนด์ แต่เมื่อได้รับเอกราชในปี ค.ศ 1945 รัฐบาลอะเจห์กลับอยู่ในฐานะมลรัฐหนึ่งของอินโดนีเซีย

กลุ่มแบ่งแยกดินแดนอะเจห์ในนาม GAM หรือกลุ่มเคลื่อนไหว ดาร์ล อิสลาม (Darul Islam) ได้เริ่มสงครามกับรัฐบาลก่อน เพื่อเรียกร้องการจัดตั้งรัฐอิสลาม ในปีค.ศ. 1953 อะเจห์เคยได้สถานะเขตพิเศษปกครองตนเองพร้อมสิทธิจัดตั้งรัฐบาลท้องถิ่น อีกทั้งยังสามารถกำหนดกฎหมายเฉพาะกลุ่มอิสลาม แต่อะเจห์ต้องการแยกเป็นเอกราชมากกว่า สิทธิปกครองตนเองจึงได้ประกาศอิสรภาพขึ้นในปี ค.ศ 1976 ซึ่งเป็นช่วงเวลาที่ประธานาธิบดี ซูฮาร์โตเป็นผู้นำรัฐพร้อมด้วยนโยบาย New Order Regime ซึ่งมุ่งเน้น นักวิชาการและการพัฒนารัฐโดยชนชั้นนำ ผลประโยชน์ส่วนใหญ่มุ่งเพื่อส่วนกลางเป็นหลัก อะเจห์ไม่มีสิทธิใช้ทรัพยากรของอะเจห์ที่ประกอบไปด้วยน้ำมันและก๊าซที่มีอยู่จำนวนมาก รวมทั้งรัฐบาลเก็บเงินภาษีแต่ไม่กระจายงบประมาณจากการเก็บภาษีอย่างเป็นทางการ โดยคืนเงินกลับมาพัฒนาอะเจห์เพียงร้อยละ 5 ของเงินภาษีของชาวอะเจห์ รวมทั้งส่งคนจาก จาการ์ตาเข้ามายังพื้นที่อะเจห์ทำให้เกิดช่องว่างทางฐานะ ระหว่างกลุ่มจากจาการ์ตาและคนในท้องถิ่น อาจกล่าวได้ว่ายิ่งส่งเสริมการกระจายเศรษฐกิจกลับยิ่งสร้างความไม่เสมอภาคกัน

อาจสรุปสาเหตุ ของความขัดแย้งเริ่มจาก ประเด็นความต้องการรวมตัวของกลุ่มอิสลามโดยจัดตั้งเป็นกลุ่มอิสลาม การดูคับทรัพยากรของรัฐบาลและกระจายทรัพยากรเป็นไปอย่างไม่เสมอภาคกัน ทั้งยังละเมิดสิทธิมนุษยชนของกลุ่มผู้หึงอะเจห์ที่ถูกทรมาณอย่างโหดร้ายและถูกข่มขืน รวมไปถึงการเจรจาของรัฐบาลที่ไม่ได้รับการรักษาสัญญาอย่างจริงจัง จึงเป็นสาเหตุหลักที่ อะเจห์ลุกขึ้นมาต่อสู้กับรัฐบาล ด้วยการสนับสนุนอาวุธจากประเทศไทยและมาเลเซีย แม้รัฐบาลอินโดนีเซียจะริบทรัพยากรไปบ้างแต่การสู้รบระหว่างอะเจห์ยังคงดำเนินต่อไป¹⁷ (Akebo, 2016)

อย่างไรก็ตามกลุ่ม GAM มีความเหมือนกับกลุ่มกะฉินและกะเหรี่ยงที่ทำการสู้รบกับรัฐบาล รัฐบาลหันหน้าสู้รบกับประชาชนของตัวเองแทนที่รัฐบาลจะยึดในหลักการปกป้องประชาชน แต่กลับทำในสิ่งตรงข้าม นอกจากนั้นกลุ่ม GAM ยังประกอบไปด้วยฝ่ายพลเรือนและฝ่ายทหาร โดยที่ฝ่ายพลเรือนเป็นฝ่ายบริหารที่มีอำนาจตัดสินใจสูงสุดแล้ว กำลังทหารยังสามารถต่อกรกับรัฐบาลได้ยาวนาน

¹⁷ Malin Akebo.Ceasefire Agreement and Peace Process: A Comparative Study.(New York:Routledge Press,2016)Chapter three.

ความพยายามทำข้อตกลงหยุดยิงระหว่างอะเจะห์กับรัฐบาล สามครั้ง โดยเริ่มต้นที่ปี ค.ศ. 2000 ด้วยการลงนามระหว่างสองฝ่าย คือ ฝ่ายรัฐบาลและฝ่ายแบ่งแยกดินแดน ในนามข้อตกลงยุติความเป็นศัตรู (Cessation of Hostilities Agreement (CoHA)) เพื่อการจัดตั้งเขตสันติภาพ รวมถึงปลดอาวุธระหว่างสองฝ่าย ทั้งยังเคลื่อนย้ายกองกำลังของทั้งสองฝ่ายออกจากพื้นที่ แต่ต่อมา GAM ตระหนักในความต้องการจัดตั้งรัฐเดี่ยวไม่อาจเกิดขึ้นได้ในพื้นที่เขตปกครองพิเศษ ข้อตกลง CoHA จึงได้ยุติลง

ในช่วงเริ่มแรกทำข้อตกลง มีผู้ไกล่เกลี่ย (mediator) คือประเทศเจ้าอาณานิคมเก่า นำโดยเนเธอร์แลนด์ และนานาชาติมีบทบาทส่งเสริมสันติภาพ โดยจัดตั้งศูนย์กลางเฮนรี ดูนังท์ (Henry Dunant Center) เป็นสื่อกลางสานความสัมพันธ์ระหว่างสองฝ่าย โดยสวิตเซอร์แลนด์เป็นผู้ดูแลศูนย์ เฮนรี ดูนังท์หลัก อีกทั้งรัฐบาลอินโดนีเซียสนับสนุนด้านมนุษยธรรม แต่เนื่องจากอะเจะห์ไม่อาจบรรลุจุดประสงค์อื่นที่มากไปกว่าการจัดตั้งเขตปกครองพิเศษได้ ข้อตกลงฉบับแรกจึงล้มเหลว¹⁸ (Sangsuwan, 2014, pp. 54-65)

ในปี ค.ศ. 2003 การเจรจารอบใหม่ได้เริ่มต้นขึ้น แต่การประกาศกฎอัยการศึกท่ามกลางภาวะฉุกเฉินของรัฐบาลทำให้อะเจะห์สู้รบกับรัฐอีกครั้ง และ ในปี ค.ศ. 2005 การลงนามข้อตกลงหยุดยิงครั้งที่สาม เมื่ออะเจะห์ต้องการความช่วยเหลือเนื่องจากเป็นจุดที่ประสบภัยพิบัติสึนามิ นับเป็นวิกฤติที่สร้างโอกาสให้รัฐบาลอินโดนีเซียได้หันมาเจรจากับรัฐบาลลงนามข้อตกลงสันติภาพระหว่างรัฐบาลและกลุ่ม GAM โดยลงนามหยุดยิงที่ กรุง เฮลซิงกิ (สุวรา แก้วนัย, 2561)¹⁹

การลงนามข้อตกลงหยุดยิงในอินโดนีเซียถือว่าประสบความสำเร็จ ด้วยหน่วยงานกลางที่มีบทบาทเจรจาหลักคือ หน่วยริเริ่ม โดยการจัดการความขัดแย้ง (Crisis Management Initiative :CMI) ซึ่งเป็นองค์การอิสระของชาวฟินแลนด์ อีกทั้งความตั้งใจยุติความขัดแย้งอย่างจริงจังระหว่างสองฝ่าย อีกทั้งเนื้อหาด้านความสัมพันธ์ทางการเมืองระหว่างสองฝ่ายที่เพิ่มเติมมากขึ้นเป็นผลดีต่อชาวอะเจะห์เช่น การมีส่วนร่วมทางการเมือง เคารพสิทธิมนุษยชนและปลดระวางอาวุธ รวมทั้งวิกฤติสึนามิที่ทำให้สองฝ่ายมีความต้องการตรงกัน ฝ่ายกลุ่มแบ่งแยกดินแดนไม่อาจทำสงครามต่อได้อีกต่อไป และต้องการความช่วยเหลือจากนานาชาติ ในขณะที่รัฐบาลอินโดนีเซียก็ต้องความช่วยเหลือเพื่อบรรเทาทุกข์ให้อะเจะห์ อาจกล่าวได้ว่าความรู้สึกร่วมกันคือ เน้นความช่วยเหลือเป็นปัจจัยหลัก

¹⁸ Sangsuwan ,Suttilluck.Ethnic Conflict and Peace Process: A comparative study in Aceh and Mindanao.วารสารรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ 5(1)2557 54-65

¹⁹สุวรา แก้วนัย บันทึกช่วยจำครั้งหนึ่งในอะเจะห์ ตอนที่ 1 ภาพรวมของการเดินทางที่ยาวไกลของอะเจะห์สู่สันติภาพ 11 มกราคม 2018 วิจัยปริทัศน์ สถานวิจัยความขัดแย้งและความหลากหลายทางวัฒนธรรมภาคใต้ (CSCD) [online] Available from: <https://deepsouthwatch.org/th/node/11596>. Retrieved on February, 2019.

เพื่อให้ได้รับความช่วยเหลือจากนานาชาติ จนนำไปสู่การยุติการทำสงครามระหว่างกันทั้งยัง ส่งเสริมกระบวนการสันติภาพ

การทำข้อตกลงหยุดยิงระหว่างรวันดาและศรีลังกา เนื่องจากเป็นรัฐที่มีความใกล้เคียงกับเมียนมาในความพยายามใช้ข้อตกลงหยุดยิงระหว่างฝ่ายรัฐบาลและฝ่ายตรงข้าม และยังคงมีสงครามกลางเมืองและยังคงดำเนินต่อไปตราบเท่าที่ฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดยังไม่พ่ายแพ้สงคราม ทั้งยังเป็นการยากที่ฝ่ายตรงข้ามรัฐบาลจะเอาชนะฝ่ายรัฐบาลที่เพียบพร้อมไปด้วยทหาร อาวุธและทรัพยากร เมื่อเปรียบเทียบกรณีการสิ้นสุดสงครามกลางเมืองระหว่าง ศรีลังกา อินโดนีเซีย และรวันดา ปรากฏว่าฝ่ายกบฏในรวันดา ไม่อาจเอาชนะรัฐบาลโดยที่รัฐบาลได้เปลี่ยนจากระบบเสรีนิยมมาเป็นระบบอำนาจนิยม ในขณะที่กบฏศรีลังกาได้รับการช่วยเหลือจากการล้อมรบและอาวุธจาก อินเดีย เชื้อสายทมิฬ ความรุนแรงและการปะทะกันระหว่างฝ่ายกบฏและรัฐบาลทหารเป็นไปอย่างรุนแรง แนวทางสันติภาพในศรีลังกายังคง เต็มไปด้วยอุปสรรค และจบลงด้วยความรุนแรงจากฝั่งรัฐบาล ทั้งนี้ศรีลังกาและรวันดาพ่ายแพ้ให้กับรัฐบาลโดยการโจมตี ส่วนฝ่ายต่อต้านรัฐบาลอะเจท์กลับจบลงด้วยดีโดยการยอมจำนนต่อรัฐบาลทหาร

สงครามกลางเมืองในศรีลังกาเริ่มต้นจากความต่างระหว่างกลุ่มชาติพันธุ์คือฝ่ายสิงหล และฝ่ายทมิฬ โดยที่ฝ่ายทมิฬส่วนใหญ่อาศัยอยู่ทางตอนเหนือและตะวันออกของรัฐศรีลังกา ฝ่ายทมิฬมีจำนวนร้อยละ 25 และยังคงดำรงหน้าที่เป็นผู้ปกครองและบริหารรัฐในยุคอาณานิคม เมื่อศรีลังกาประกาศเอกราชจากอังกฤษ ฝ่ายสิงหลในฐานะรัฐบาลได้ใช้แนวทางผสมกลมกลืนทางวัฒนธรรม (assimilation) โดยเน้นให้ใช้ภาษาสิงหล และศาสนาอิสลามเท่านั้น อัตลักษณ์สิงหลที่เผยแพร่อย่างโดดเด่นภายใต้กฎหมายสิงหล (Sinhala Only Act, 1956) ทั้งยังกำหนดให้ใช้แต่ภาษาสิงหลเท่านั้น ส่งผลกระทบอย่างหนักต่อชาวทมิฬ เนื่องจากมีภาษาทมิฬเป็นของตัวเองและนับถือศาสนาฮินดู ชาวทมิฬจึงอพยพมาอยู่บนภูเขา ทั้งยังได้รับการปฏิบัติจากรัฐบาลอย่างไม่เท่าเทียมกัน โดยเฉพาะการจัดการศึกษาที่ให้กลุ่มสิงหลเท่านั้น ที่ได้เข้าศึกษาในมหาวิทยาลัย นโยบายดังกล่าวนี้ มาจากความกดดันในอดีตที่ชาวสิงหลรู้สึกตกต่ำจากในอดีตที่ชาวทมิฬเคยได้รับสิทธิพิเศษด้านการศึกษาและบริหารจากอังกฤษในสมัยครั้งยังตกเป็นอาณานิคม²⁰(Akebo, 2013)

เมื่อฝ่ายทมิฬได้รับผลกระทบจากฝ่ายสิงหลที่เน้นแต่กลุ่มชาติพันธุ์ตนเองมากเกินไป (overcentralized) ฝ่ายทมิฬจึงได้ตั้งกลุ่มกบฏพยัคฆ์ทมิฬ อีแลม Liberian Tiger of Tamil

²⁰ Akebo, Malin. The Politics of Ceasefire, on Ceasefire Agreements and Peace Process in Aceh and Sri Lanka. Department of Political Science, Research Report. Umea University. 2013 (4)

Elam(LTTE) เพื่อเจรจาขอสิทธิความเท่าเทียมกัน และสิทธิแบ่งแยกรัฐบริเวณตอนเหนือออกจากทางตอนใต้ แต่ไม่ได้รับการตอบรับจากฝ่ายสิงหลจึงนำไปสู่สงครามในที่สุด โดยฝ่ายทมิฬได้รับความช่วยเหลือจากฝ่ายทมิฬที่อาศัยอยู่ทางตอนใต้ของอินเดีย จึงเป็นเหตุให้ฝ่ายทมิฬของอินเดียนี้อาศัยเป็นภัยคุกคามของรัฐบาลศรีลังกาจากการให้ความช่วยเหลือและทำให้กบฏทมิฬเข้มแข็งขึ้น รัฐบาลศรีลังกาจึงเตรียมกองกำลังทหารและอาวุธเพิ่มมากขึ้นยังพื้นที่ทางตอนเหนือของศรีลังกา อย่างไรก็ตามฝ่ายทมิฬมีประชาชนร้อยละ 15 โดยถือครองพื้นที่ร้อยละ 30 ของพื้นที่รัฐทั้งหมด แม้อำนาจจะมีหลายฝ่ายภายใน แต่หันมาร่วมมือกัน โดยได้รับความช่วยเหลืออาวุธจากอินเดีย โดยเฉพาะจากกองกำลังทางทะเลและทางอากาศ นอกจากนี้การบริหารปกครองภายในแยก เช่น เป็นรัฐเดี่ยวจนได้รับนิยามว่าเป็นรัฐแฝง(Pseudo State) โดยมีสถาบันเหมือนกับเป็นรัฐ โดยออกวีซ่า เก็บภาษีและอำนาจทางทหารและทางการศาลเป็นไปอย่างอิสระแต่หาได้รับการยอมรับหรือรับรองรัฐจากนานาชาติ ในขณะที่ยังมีฝ่ายมุสลิมภายในประเทศแม้จะมีเป็นจำนวนน้อยคือร้อยละ 7 ฝ่ายมุสลิมไม่ได้มีส่วนร่วมร่วมกับฝ่ายรัฐบาลและ ฝ่ายกบฏ แต่ด้วยพื้นที่ที่ตั้งของฝ่ายมุสลิมอยู่ในเขตควบคุมของทมิฬ จึงทำให้ฝ่ายมุสลิมต้องให้ความร่วมมือกับฝ่ายทมิฬในบางครั้ง เมื่อรัฐบาลศรีลังกาอนุญาตให้ส่งพรรคการเมืองได้ ฝ่ายมุสลิมจึงหันมาเข้าร่วมกับรัฐบาลและจัดตั้งพรรคนามว่า สภามุสลิมศรีลังกา (Srilanka Muslim Congress:SMC)²¹(Akebo, 2013)

การทำข้อตกลงหยุดยิงได้ริเริ่มขึ้นโดยลงนามตัวแทนรัฐบาล นายกรัฐมนตรี Soloman Bandaranaike แห่งพรรคการเมืองพรรคเสรีภาพแห่งศรีลังกา Srilanka Freedom Party(SLFP) และตัวแทนฝ่ายทมิฬคือ Dudley Sananayake Chelvanayagan แห่งพรรคสหชาติ (Unite National Party:UNP) ลงนาม Bandaranaike -Chelvanayagan Pact (BC Pact) ในปี ค.ศ.1957(Peeble, 2006)²² โดยเนื้อหาข้อตกลงเน้นให้ลดอำนาจฝ่ายสิงหลให้เท่าเทียมกันฝ่ายทมิฬ แต่ไม่ประสบความสำเร็จ ฝ่ายทมิฬ จัดตั้งพรรคการเมือง แนวร่วมเพื่อสันติภาพแห่งรัฐทมิฬ (Tamil United Liberation Front: TULF) ได้ประกาศนโยบายขอจัดตั้งเขตปกครองตัวเองโดยต้องการแบ่งแยกออกจากรัฐทมิฬเป็นเป้าหมายสูงสุด ในปี ค.ศ. 1978 รัฐบาลประกาศห้ามกบฏพยัคฆ์ทมิฬ ส่งพรรคการเมืองเข้ารับการเลือกตั้ง และประกาศให้เขตทางเหนือเป็นเขตอันตราย หลังจากนั้นเกิดการปะทะกันระหว่างสองฝ่าย โดยที่ฝ่ายทมิฬเข้มแข็งมากขึ้นด้วยอาวุธและการฝึกทหารที่ได้รับจากอินเดีย ทั้งนี้ฝ่ายทมิฬยังมีปฏิบัติการแบบก่อการร้ายด้วยการซุ่มโจมตี ระเบิดพลีชีพ และทรมาณฝ่ายตรงข้ามอย่าง

²¹ Ibid.,

²² Patrick Peeble.(2006)The History of SriLanka.(London:Greenwood Press) .p.110

โหดเหี้ยม อินเดียน่าอาจปฏิบัติหน้าที่เป็นผู้ไกล่เกลี่ยได้อย่างเหมาะสมเนื่องจากมีสายสัมพันธ์ระหว่างเชื้อสายทมิฬอินเดียนกับ ทมิฬศรีลังกา

การเจรจาครั้งใหม่ได้เริ่มต้นอีกครั้ง โดยเจรจากันที่เมืองทิมพู ประเทศภูฏาน ในปี ค.ศ. 1987 โดยเนื้อหาเน้นที่ลดทอนอำนาจจากส่วนกลาง นอกจากนี้ ยุติความเป็นศัตรูกันภายใน 48 ชั่วโมง และถอนทหารออกไปภายใน 72 ชั่วโมง ส่งกองกำลังรักษาสันติภาพแห่งอินเดีย (Indian Peace Keeping Forces: IPKF) ไปยังศรีลังกา กองกำลังรักษาสันติภาพแห่งอินเดียนับยังทำให้สถานการณ์รุนแรงขึ้นด้วยความไม่ไว้วางใจต่ออินเดียน่าให้ความช่วยเหลือต่อฝ่ายทมิฬ ทำให้มีขบวนการประท้วงของฝ่ายสิงหล ซึ่งยิ่งสร้างแตกแยกมากยิ่งขึ้น ในที่สุดกองกำลังรักษาสันติภาพแห่งอินเดียต้องออกไปจากศรีลังกา

กระบวนการศรีลังกามีความยืดเยื้อ ในระหว่างปี ค.ศ. 1990-2009 และระหว่างการเจรจาฝ่ายทมิฬให้ความรุนแรงลอบฆาตนาयरัฐมนตรีอินเดีย นายราจีฟ คานธี ทำให้ฝ่ายทมิฬศรีลังกาไม่ได้รับความช่วยเหลือจากอินเดียอีกต่อไป และความรุนแรงที่มีต่อฝ่ายสิงหล เมื่อประธานาธิบดีสิงหล Premadasa จากพรรคพันธมิตรประชาชนถูกลอบสังหาร ความอดทนของประธานาธิบดีศรีลังกา (คนใหม่) กุมาราทุงกา (Kumartunga) ที่มุ่งมั่นเจรจาสันติภาพ ด้วยการสนับสนุนจากผู้นำคนก่อน รวมไปถึงพรรคการเมืองอื่นๆ แสดงออกถึงการสนับสนุนความพยายามเจรจาเพื่อสันติภาพ ประธานาธิบดีกุมาราทุงกา (Kumartunga) ส่งข้อความหาผู้นำฝ่ายพยัคฆ์ทมิฬอีแลมด้วยการส่งจดหมายตอบโต้มากถึง 40 ฉบับ เพื่อเจรจาสงบศึก ท่ามกลางความรุนแรงจากฝ่ายพยัคฆ์ทมิฬอยู่ตลอดเวลา แต่ความพยายามนัดเจรจาระหว่างสองฝ่ายก็เกิดขึ้น ในปี ค.ศ. 1994 โดยมีนอร์เวย์เป็นประเทศผู้ไกล่เกลี่ย เนื่องจากนอร์เวย์ไม่มีส่วนได้ส่วนเสียในการเจรจาดังนี้ ข้อตกลงหยุดยิงได้ลงนามเสร็จสิ้นในปี ค.ศ. 2003

ข้อตกลงหยุดยิงไม่อาจทำให้ฝ่ายพยัคฆ์ทมิฬอีแลมยุติสงครามกับรัฐบาลและประชาชนศรีลังกาลงได้ ฝ่ายสังเกตการณ์แห่งศรีลังการายงานว่า ปฏิบัติการเฝ้าติดตามแห่งศรีลังการ (Sri Lanka Monitoring Mission: SLMM) พบว่า ฝ่ายพยัคฆ์ทมิฬอีแลมโจมตีฝ่ายรัฐบาลมากถึง สี่เท่าก่อนที่จะสามารถเจรจาหยุดยิงสำเร็จ ทั้งได้กล่าวโดยตรงต่อฝ่ายพยัคฆ์ทมิฬอีแลมต่อการละเมิดสิทธิมนุษยชน ในปี ค.ศ. 2007 การปะทะระหว่างฝ่ายรัฐบาลและฝ่ายพยัคฆ์ทมิฬได้เริ่มต้นขึ้นอีกครั้งและนับเป็นความรุนแรงที่ไม่อาจยุติลงได้ รัฐบาลเตรียมสรรพอาวุธเพื่อต่อกรฝ่ายพยัคฆ์ทมิฬอีแลมอย่างจริงจัง กลุ่มวิกฤติการณ์นานาชาติ (International Crisis Group) ได้ประกาศสถานการณ์กลับเข้าสู่สงครามอีกครั้ง และรัฐบาลศรีลังกาได้ประกาศ การสิ้นสุดข้อตกลงหยุดยิง พร้อมทำการระบเพิ่มเติมขั้นทำให้ฝ่าย

พหุวัฒนธรรมหรือแอมไม่อาจต่อสู้ต่อไปได้ แม้จะได้ร้องขอให้ยุติสงครามในปี ค.ศ. 2009 แต่รัฐบาลปฏิเสธการโจมตีดังกล่าว ทำให้ฝ่ายพหุวัฒนธรรมหรือแอมพ่ายแพ้สงครามลงในที่สุด(Peeble, 2006)²³

ความช่วยเหลือจากนานาชาติได้ส่งเสริมให้กระบวนการสันติภาพดำเนินต่อไปได้ ด้วยการส่งกองกำลังรักษาสันติภาพในช่วงค.ศ. 2001-2004 จัดตั้งสถาบันในแนวทางเสรีนิยม และปลูกฝังอุดมการณ์เสรีนิยม ให้ความช่วยเหลือทางด้านมนุษยธรรม โดยไม่แทรกแซงกระบวนการทางการเมืองภายใน การเข้ามาของนานาชาติเช่นนอร์เวย์ สหรัฐอเมริกาและอินเดียเพื่อสร้างมาตรฐานการลงทุนและการเงินจนส่งผลดีในการเติบโตทางเศรษฐกิจ ในปีค.ศ. 2005 รัฐบาลหลังการเลือกตั้งไม่นิยมการเข้าของต่างชาติ ประธานาธิบดีคนใหม่ มาฮินดา ราจาพัคสา (Mahinda Rajapaksa) ไม่นิยมการเข้ามาของต่างประเทศ และรวบรวมกลุ่มฝ่ายเหนือ ใต้และกลุ่มที่ไม่ใช่ฝ่ายพหุวัฒนธรรมหรือแอม โจมตีฝ่ายกบฏจนรัฐบาลเอาชนะสงครามได้สำเร็จ และได้ปรับแนวทางรัฐเข้าสู่ความเป็นรัฐทหารและแนวทางพัฒนาเศรษฐกิจแบบ Autarkic Economic Development(Goodhand & Walton, 2009, pp. 303-323)²⁴ อาจกล่าวได้ว่า ประชาธิปไตยจะไม่เกิดขึ้นหากผู้นำรัฐบาลไม่ยินยอม ดังที่โอดอนเนลล์และชมิเตอร์ (O'Donnell and Schmitter) ได้กล่าวไว้ว่า “ประชาธิปไตยจะเกิดขึ้นก็ต่อเมื่อ รัฐบาลที่ปกครองอยู่มี จุดมุ่งหมายยินยอมให้มีการแทนที่ด้วยกลุ่มความร่วมมือ หรือกลุ่มผลประโยชน์อื่นๆ”(O'Donnell & Schmitter, 1986) ²⁵โดยสรุปการทำข้อตกลงหยุดยิงของศรีลังกาเปรียบได้กับการยุติความขัดแย้งเพียงชั่วคราว (Froze) ไม่ได้สนับสนุนให้สถานการณ์สงบลง หรือดำเนินต่อไปตามกระบวนการประชาธิปไตย การเข้ามาในฐานะของผู้ไกล่เกลี่ยของอินเดียแบบเข้าข้างฝ่ายกบฏกลับทำให้สถานการณ์รุนแรงมากขึ้น เนื่องจากฝ่ายหนึ่งในอินเดียกลับมีบทบาทเสริมแรงฝ่ายกบฏรวมไปถึงการเข้ามาตรวจสอบของต่างประเทศ และรายงานผลจำนวนความสูญเสียกลับยิ่งบั่นทอนสถานการณ์ให้แย่ลงไปอีก

ในกรณีของรวันดา ฮูตูและตุตซีเป็นกลุ่มชาติพันธุ์หลักๆ โดยมี ทวา (Twa) เป็นอีกชาติพันธุ์เล็กๆ ที่รวมอยู่ด้วย แต่มีจำนวนน้อยกว่ากลุ่มชาติพันธุ์หลัก ฮูตูและตุตซีต่างฝ่ายต่างก็อพยพมาจาก

²³ Ibid.,

²⁴ Jonathan Goodhand and Oliver Walton. The Limit of Liberal Peacebuilding. International Engagement in the Sri Lanka Peace Process. Journal of Intervention and Statebuilding 3(3) 2009. pp.303-323. ,David Lewis ,John Heathershaw and Nick Megoran. Illiberal Peace? Authoritarian Approach as a conflict management .Cooperation and Conflict. Sage Journals. 2018 (p 1-21)., and Giulia Piccolino, Winning wars, building (illiberal) peace? The rise (and possible fall) of a victor's peace in Rwanda and Sri Lanka. Third World Quarterly (©Taylor and Francis) [online] Available from: <http://dx.doi.org/10.1080/01436597.2015.1058150> .

²⁵ O'Donnell and Schmitter

ประเทศเพื่อนบ้าน(Luis J.R et al, 2004, pp. 532-544)²⁶ และดำรงหาเลี้ยงชีพแตกต่างกัน โดยฮูตูเน้นการทำการเกษตร จึงทำให้คิดว่า ฮูตูเป็นกลุ่มชาติพันธุ์ที่ดั้งเดิมกว่า ในขณะที่ตุตซีประกอบอาชีพเลี้ยงสัตว์ ในพื้นที่เดียวกันและสามารถรวมกลุ่มชาติพันธุ์กันได้ด้วยการใช้ภาษาเดียวกัน (Prunier, 1999)²⁷ แต่ด้วยรูปร่างสูง ขาว โครงสร้างหน้าจมูกโด่ง ในขณะที่ฮูตูมีจมูกแบน ตัวไม่ขาวและไม่สูง แสดงให้เห็นได้ว่าลักษณะของตุตซีมีความใกล้เคียงกับฝั่งตะวันตกมากกว่า

เมื่อวันดาตกเป็นอาณานิคมของเยอรมนีและฝรั่งเศส เจ้าอาณานิคมจึงมอบหน้าที่ผู้ปกครองให้ตุตซีดูแลทั้งที่เป็นคนกลุ่มน้อยกว่าฮูตู ทั้งยังได้รับอภิสิทธิ์จากประเทศเจ้าอาณานิคมได้ทำหน้าที่ฝ่ายบริหาร ฝ่ายฮูตูจึงทำการปฏิวัติในปี ค.ศ. 1959 ตุตซีจึงได้อพยพไปยังรัฐเพื่อนบ้าน แต่ก็ได้อพยพกลับเข้ามายังชายแดนรวันดา โดยชาวตุตซีโดยมีจำนวนเพิ่มมากขึ้น(Mamdani, 2002, pp. 168-169)²⁸การมอบหมายตำแหน่งต่างๆ ในการบริหารทางการเมืองแก่ฮูตูไม่ได้ทำให้สถานการณ์ดีขึ้น ฮูตูยังถูกกลุ่มตุตซีที่ถูกให้ออกจากงานในฐานะหน้าที่บริหารชุมชนโจมตี จนกระทั่งเมื่อ รวันดาประกาศเอกราช ปี ค.ศ. 1962 การเลือกตั้งครั้งแรก หลังรวันดาได้รับเอกราช กลุ่มฮูตูได้รับคะแนนเสียงอย่างถล่มทลาย ทำให้ความสัมพันธ์ระหว่างสองฝ่ายเลวร้ายลงไปอีก²⁹(Nyrop, 1976)

สงครามกลางเมืองระหว่างสองชาติพันธุ์ดำเนินต่อไปทำให้ตุตซีต้องอพยพออกไปยังรัฐเพื่อนบ้าน อุกันดา นาย พอล คาเกม (Paul Kagame) ได้จัดตั้งพรรคการเมืองพลัดถิ่นเพื่อชาวตุตซีในนามแนวร่วมชาติรวันดา Rwanda Patriotic Front (RPF) การจัดตั้งพรรคการเมืองพลัดถิ่นในอุกันดาทำให้นายพอล คาเกมเข้าไปมีบทบาททางการเมืองช่วย ผู้นำยูเวรี มูสิเวนิ (Yoweri Museveni) โค่นล้มรัฐบาลอพอลโล มิลตัน โอบอเต (Apollo Milton Obote) ทำให้ นายพอล คาเกม ดำรงตำแหน่งสำคัญทางการเมืองของอุกันดา เช่น รองผู้บังคับบัญชาการ และรัฐมนตรีหน่วยข่าวกรองเป็นต้น การอพยพเข้ามาของตุตซีมีจำนวนมากถึง 40,000 คน อุกันดาซึ่งรับผู้อพยพได้ไม่เกิน 1,000 คน (Mamdani, 2002, pp. 168-169)³⁰ อุกันดาถือได้ว่ามีบทบาทช่วยเหลือตุตซีด้วยการเข้าไปตัดกำลัง

²⁶ Luis J.R. et al (2004) The Levant Versus the Horn of Africa: Evidence for Bidirectional Corridors of Human Migration. *American Journal of Human Genetics*. 74 (3) 532-44.

²⁷ Gerard Prunier. (1999) *The Rwanda Crisis: History of a Genocide* (2nd ed.) Kampala: Fountain Publishers Limited. p.16.

²⁸ Mahmood Mamdani *When Victims Become Killers: Colonialism, Nativism, and the Genocide in Rwanda*, (Princeton University Press :2002) pp.168-1692

²⁹ Nyrop, Richard F et al. (1969). *Area Handbook for Rwanda*. U.S. Government Printing Office.

³⁰ Mahmood Mamdani (2002) *When Victims Become Killers: Colonialism, Nativism, and the Genocide in Rwanda*, Princeton University Press, pp168-169

อาวุธของฝ่ายรัฐบาลวันดา รวมถึงทำสงครามกองโจร ในขณะที่รัฐบาลวันดายังได้รับความช่วยเหลือจาก ฝรั่งเศส เบลเยียมและซาอีย์

การเตรียมเจรจาเพื่อลงนามข้อตกลงหยุดยิงเริ่มต้นขึ้นในปี ค.ศ.1992 โดยความร่วมมือระหว่างฝ่ายรัฐบาลวันดาและ แนวร่วมรักชาติวันดา(Prunier, 1999)³¹แม้ฮูตูจะยังคงเตรียมสัพอาวุธและกำลังทหารให้พร้อมอยู่ตลอด ในที่สุด ทั้งสองฝ่ายสามารถลงนามข้อตกลงหยุดยิงอารูชา(Arusha accord) สำเร็จในปี ค.ศ. 1993 ทำให้ชาวตุตซีอพยพเข้ามายังวันดาเพิ่มมากขึ้น และผู้นำตุตซีบางคน อย่างเฟรด ราวิกวีนา (Fred Rwigyema) ยังดำรงตำแหน่งสำคัญเช่น รองรัฐมนตรีกระทรวงกลาโหม อันเป็นการส่งเสริมความสัมพันธ์ระหว่างสองชาติพันธุ์ จนกระทั่งในปี ค.ศ.1994 เกิดเหตุลอบยิงเครื่องบินของผู้นำฮูตู จูเวนาล ฮาบยาริมานา(Juvenal Habyarimana) เสียชีวิตลง สถานการณ์ฆ่าล้างเผ่าพันธุ์ขยายวงกว้าง เป็นจำนวนหลายแสนคน ฮูตูประกาศว่าจะไม่ใช่แค่ล้มล้างตุตซี แต่จะฆ่าล้างเผ่าพันธุ์ตุตซี รวมทั้งข่มขืนผู้หญิงประมาณ 250,000-300,000 คน(Nowrojee, 2002) ³²

ทำให้ข้อตกลงหยุดยิงต้องปิดฉากลง และ การฆ่าล้างเผ่าพันธุ์ได้เริ่มต้นขึ้น ส่งผลให้ชาวตุตซีต้องอพยพไปอยู่กันดา จนกระทั่งสถานการณ์เริ่มคลี่คลาย การกลับเข้ามาของตุตซีตามชายแดนมีจำนวนเพิ่มมากขึ้น รวมถึงนายพอล คาเกม เข้ามาจัดตั้งพรรคการเมือง(Rwanda Patriotic Front :RPF) และได้รับการเลือกตั้งในปี ค.ศ. 2003 ,2010,และ 2017(Habyarimana, January 10,2010) ³³การเข้ามาดำรงตำแหน่งของ นายพอล คาเกม (Paul Kagame) ในฐานะรัฐบาลทหาร พร้อมกัน การพัฒนาเศรษฐกิจแบบอำนาจนิยม โดยที่รัฐบาลเป็นผู้กำหนดทิศทางการพัฒนา (African Authoritarian Developmental State) ด้วยเหตุผลหาก จะเปลี่ยนรัฐวันดาเป็นเสรีนิยมยังคงเป็นไปได้ยาก มิฉะนั้นการฆ่าล้างเผ่าพันธุ์จะเกิดขึ้นมาได้ อีกระลอกอีก

จะเห็นได้ว่า ผลจากการทำข้อตกลงหยุดยิงในทั้งสองประเทศนี้ นอกจากจะไม่ทำให้เกิดสันติภาพ และยังกลับไปสู่อำนาจนิยมทหารในศรีลังกา และ สังคมนิยมแบบมาร์ซิสม์ในรวันดา อนึ่ง

³¹ Gerard Prunier (1999) The Rwanda Crisis:History of a Genocide (2nd ed.)Kampala:Fountain Publishers Limited p.150.

³² Binaifer Nowrojee(2002) Shattered Lives:Sexual Violence during the Rwandan Genocide and its After.New York: Human Rigghts Watch.

³³ Hutus killed Rwanda President Juvenal Habyarimana.BBC News.January 12, 2010 [online]Available from:<http://news.bbc.co.uk/2/hi/africa/8453832.stm>.Retreived on December 19, 2018.

สหภาพเมียนมาอาจมีแนวโน้มเช่นเดียวกันหากไม่อาจเจรจาข้อตกลงหยุดยิงสำเร็จ หรือไม่คืบหน้าไปกว่าที่เป็นอยู่

ทั้งนี้ในยุครัฐบาลประธานาธิบดีเตียน เสง์ เสนอกรอบความร่วมมือใหม่แบบพหุภาคีหรือข้อตกลงหยุดยิงทั่วประเทศ (National Ceasefire Agreement :NCA) กับ องค์การความร่วมมือกลุ่มชาติพันธุ์ติดอาวุธ (Ethnic Armed Organization :EAO) ³⁴ เพื่อผลักดันให้ความร่วมมือสองฝ่ายมีความก้าวหน้ามากขึ้น ภายใต้กรอบการลงนามข้อตกลงทั่วประเทศนี้ เน้นยุติการเคลื่อนไหวของกองกำลังในพื้นที่ควบคุม การโจมตีด้วยอาวุธ การใช้ความรุนแรง การทำลายล้างทรัพย์สินสมบัติ ตลอดจนการริเริ่มใช้กองกำลังทหาร เป็นต้น(Myanmar Times, 2015b) ³⁵ ซึ่งเงื่อนไขเพิ่มเติมเพื่อเข้าสู่การเจรจาระหว่างรัฐบาลและกลุ่มชาติพันธุ์ คือการได้เริ่มต้นเจรจาทางการเมืองตั้งที่กลุ่มชาติพันธุ์ต้องการ ทั้งนี้จะต้องให้ทุกกลุ่มชาติพันธุ์ ลงนาม ข้อตกลงหยุดยิง ได้ครบทุกกลุ่ม รัฐบาลจะเริ่มเจรจาทางการเมือง “In order to begin political dialogue and jointly undertake the implementation of all provisions contained in this Nationwide Ceasefire Agreement, we shall undertake the following as soon as the Agreement is signed.....” (Myanmar Times, 2015b)³⁶เงื่อนไขสำคัญที่ทำให้การเจรจาวิภาคีไม่บรรลุเพราะรัฐบาลยังไม่ยอมเจรจาทางการเมือง โดยเป็นไปได้ว่าการลงนามทั่วประเทศ จะบรรลุผลน้อยกว่า และจำนวนกลุ่มชาติพันธุ์ที่เข้าประชุมที่มีจำนวนมากพร้อมอำนาจต่อรองกับรัฐบาลที่มากกว่า ฉะนั้นข้อตกลงหยุดยิงทั่วประเทศ จึงเป็นความหวังเสมือนกุญแจสำคัญในการปลดล็อกให้ข้อตกลงสองฝ่ายบรรลุผลสำเร็จได้

4.8 ปัจจัยภายนอกที่ส่งผลต่อการลงนามข้อตกลงหยุดยิง ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศเมียนมา ไทย จีนและสหรัฐอเมริกา

ในช่วงแรกของการเปลี่ยนผ่านประชาธิปไตย เมียนมาได้รับเงินลงทุนจากประเทศเพื่อนบ้าน เช่นไทยและจีน รวมทั้งเงินสนับสนุนจากธนาคารเพื่อการพัฒนาแห่งเอเชียและธนาคารโลก การลงทุน

³⁴ ประกอบด้วยสมาชิก จำนวน 21 ชาติพันธุ์สมาชิกที่มีความเปลี่ยนแปลงการเป็นสมาชิกทั้งลาออกและรับเข้าใหม่ ทั้งนี้ 8 ชาติสมาชิกของ EAOs ได้ลงนามข้อตกลงหยุดยิง (National Ceasefire Agreement: NCA) นับตั้งแต่ปี ค.ศ. 20015-2018ประกอบด้วย Karen National Union (KNU), Karen National Union/Karen National Liberation Army (Peace Council) [KNU/KNLA(PC)], Democratic Karen Buddhist Army (DKBA), Chin National Front (CNF), Pa-O National Liberation Organization (PNLO), All Burma Students' Democratic Front (ABSDF), Restoration Council of Shan State (Rcss) , Arakan Liberation Party (ALP).New Mon State Party(NMSP) และ, LaHu Democratic Union.

³⁵ Extracts from the Nationwide Ceasefire Agreement.Myanmar times 2015 [online]Available from:<https://www.mmmtimes.com/national-news/17022-extracts-from-the-nationwide-ceasefire-agreement.html>

³⁶ Ibid.,

จากจีนเน้นการค้าขายไม้ สัตว์น้ำทางทะเล และน้ำมัน ส่วนการลงทุนจากไทย โดยเฉพาะความร่วมมือกับบริษัทการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย ในการผลิตก๊าซและส่งก๊าซจากยาดานาและเขตากุน มายังเหมืองปิ๊ลอก อ. ทองผาภูมิ จ. กาญจนบุรี และส่งต่อมายัง ต.มาบตาพุด จ. ระยอง ประเทศไทย รวมทั้งความร่วมมือผลิตน้ำมันชายฝั่ง ทั้งนี้ จีนเป็นพันธมิตรที่ใกล้ชิดทางทหาร จีนขนส่งอาวุธ และอบรมยุทธศาสตร์ให้แก่ทหารเมียนมา ทำให้ทหารเมียนมาต่อสู้กับกลุ่มชาติพันธุ์ได้อย่างเข้มแข็ง(Lixin, 2006) ในขณะที่ไทย มีความสัมพันธ์ลุ่มๆ ดอนๆมากกว่าเพราะบางครั้ง ไทยก็ให้ความช่วยเหลือตามหลักมนุษยธรรมแก่ กลุ่มชาติพันธุ์กะเหรี่ยง มอญ ฉาน และคะฉิ่นที่หนีเข้ามายังชายแดนฝั่งไทย บางครั้งก็ยื่นย่นไม่รับอาวุธกับผู้อพยพได้อีก ทั้งยังสั่งทหารกบฏเมียนมานามก๊อดอาร์มีย์ ที่บุกรุกโรงพยาบาลศูนย์ราชบุรี นอกจากนี้ การเข้าเป็นสมาชิกอาเซียนของเมียนมา ในปี ค.ศ. 1997 แม้ประเทศอื่นๆ ไม่เห็นด้วย กับการรับเมียนมาเป็นสมาชิกอาเซียน แต่อธิบายได้ด้วยหลักการไม่ยุ่งเกี่ยวกิจการภายในประเทศ ด้วยการเคารพในอำนาจอธิปไตยแห่งเมียนมา จึงทำให้รัฐสมาชิกอื่นๆยอมรับเมียนมาได้ในที่สุด

อาร์เด็ทท์ (Ardeth Muang Thawngmung) กล่าวถึงการปล่อยตัวนางองซานซูจี สองครั้ง มีส่วนต่อการเดินทางสู่ประชาธิปไตยของเมียนมาในเชิงสัญลักษณ์ โดยอาร์เด็ทท์(Arderth) เสนอว่า ความสัมพันธ์ระหว่างสถานการณ์กดดันจากภายนอก ต่อการปล่อยนางองซานซูจีในสองครั้งคือ ระยะเวลา ปี ค.ศ. 1995 หลังจากการจับกุมตัวในปี ค.ศ.1993 การปล่อยตัวครั้งแรกนี้ นางองซานซูจี ได้กล่าวปราศรัยในพื้นที่ต่างๆ มากขึ้นก่อให้เกิดสายอ่อน “sofliner” ที่เริ่มเติบโตพร้อมสร้างความมั่นใจกับพรรคสันนิบาตแห่งชาติเพื่อประชาธิปไตย (National League of Democracy: NLD) แม้การปล่อยตัวครั้งนี้ จะทำให้พรรคการเมืองเริ่มมีเป้าหมายเพื่อเอาชนะรัฐบาลทหารในการเลือกตั้งครั้งใหม่ ซึ่งทหาร ยังไม่กำหนดจนกว่าร่างรัฐธรรมนูญจะเสร็จสิ้น

ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลทหาร SLORC กับสหรัฐอเมริกาเริ่มมีระยะห่างมากขึ้น เมื่อสหรัฐอเมริกา ในยุครัฐบาลคลินตัน เห็นท่าที่รัฐบาลทหารมีแนวทางสองด้านแบบผสมกัน (mixed) ด้านแรก ยังคงละเมิดหลักการประชาธิปไตย เช่น หลักสิทธิมนุษยชน ทั้งยังเป็นแหล่งผลิต และส่งออก ยาเสพติด นานาประเทศจึงพิจารณามาตรการคว่ำบาตรเพื่อกดดันรัฐบาลทหาร ในขณะเดียวกัน แนวทางอีกด้านคือการปล่อยตัวนักโทษการเมืองและนางอง ซานซูจี ทั้งยังให้ความร่วมมือกับสหรัฐอเมริกาเข้ามาสำรวจการผลิตฝิ่น(Hadar, March 26,1998) ในกรณีแนวทางสองด้านทำให้การพัฒนาเศรษฐกิจในเมียนมาเปลี่ยนแปลงไปมาทั้งขึ้นและลงอันส่งผลให้เศรษฐกิจเมียนมา เงินลงทุนด้านป่าไม้ สัตว์ทะเลและน้ำมัน กระโดดเพิ่มขึ้นจาก 280 ล้านดอลลาร์ มาเป็น 1 พันล้านเหรียญสหรัฐ

และอัตราเงินสำรองระหว่างประเทศปรับตัวดีขึ้นจากที่เคยต่ำกว่า 10 ล้านเหรียญสหรัฐ กลับมาดีขึ้น 150 ล้านเหรียญสหรัฐ แต่ยังคงไม่อนุญาตให้นักการเมืองเมียนมาเดินทางมายังสหรัฐอเมริกา (Thawngmung, 2003, pp. 446-447)

มาตรการของสหรัฐอเมริกากดดันต่อรัฐบาลทหารเมียนมาในปี ค.ศ. 2006 เมื่อสหรัฐอเมริกาออกกฎหมายในรูปแบบคำสั่งฝ่ายบริหารลำดับที่ 13407 ในมาตรการให้สาธารณะตื่นตัวและระบบเตือนภัย (Executive Order 13407 Public Alert and Warning System) เพื่อห้ามการเข้าไปลงทุนของนักลงทุนสหรัฐอเมริกาเพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจในเมียนมา เนื่องจากรัฐบาลเมียนมากดดันอย่างรุนแรงและอย่างต่อเนื่อง ต่อฝ่ายตรงข้ามรัฐบาล ไม่ว่าจะเป็นจับกุม นักเรียน นักศึกษา ผู้ให้การสนับสนุนพรรคฝ่ายตรงข้ามเป็นระยะเวลายาวนาน และห้ามการแสดงออกทางการเมืองของฝ่ายตรงข้ามรัฐบาล ที่เลวร้ายที่สุด คือ เมียนมายังเป็นแหล่งผลิตยาเสพติดประเภท ผีนและเฮโรอีนและส่งออกรายใหญ่ของโลก (Hadar, March 26, 1998) มาตรการกดดันจากสหรัฐอเมริกาดูจะไม่ส่งผล การตัดสินใจของรัฐบาลทหาร เนื่องจากรัฐบาลทหารไม่ได้มีสหรัฐอเมริกาเป็นลูกค้ารายใหญ่ ในทางตรงข้ามสหรัฐอเมริกาเป็นลูกค้าลำดับที่ห้า รองจาก ไทย ฝรั่งเศส อังกฤษและสิงคโปร์ นอกจากการค้าเพียงเล็กน้อยประมาณร้อยละ 2 ในปี ค.ศ. 1993 และสหรัฐอเมริกานำเข้าสินค้า ร้อยละ 1 และส่งออกไปยังเมียนมาร้อยละ 7 อาจกล่าวได้ว่าเทียบไม่ได้กับการค้าในตลาดมืดที่เมียนมาค้าขาย โดยมีมูลค่ารวมกว่า 1 พันล้านบาท ประเทศที่เป็นคู่ค้าหลักอย่างแท้จริงคือ สิงคโปร์ จีนและประเทศสมาชิกอาเซียนที่ค้าขายกับเมียนมามากถึงร้อยละ 90 ของมูลค่าการนำเข้าทั้งหมด นับตั้งแต่ปี ค.ศ. 1997 ทั้งนี้อินเดีย สิงคโปร์และจีน เป็นกลุ่มประเทศคู่ค้าที่สำคัญของเมียนมา (Hadar, March 26, 1998)

สหรัฐอเมริกาได้รับผลกระทบจากการออกมาตรการกดดันเมียนมาไม่มากนัก แต่กฎหมายที่สหรัฐอเมริกาออกในนามรัฐ ย่อมมีอำนาจสูงสุดอยู่เหนือรัฐบาลมลรัฐ “The Supreme Law of the Land” ฉะนั้นหากแม้รัฐบาลมลรัฐ ออกกฎหมายที่ขัดแย้งก็เป็นผลให้กฎหมายดังกล่าวนั้นถือเป็นโมฆะ เช่น กฎหมายที่ออกภายในรัฐธรรมนูญแห่งมลรัฐแคลิฟอร์เนีย ห้ามการค้าขายสินค้ากับเมียนมาก็ต้องยกเลิกไป เมื่อกฎหมายห้ามเข้าไปลงทุนออกออกโดยคำสั่งประธานาธิบดี ทั้งนี้ยังมีมหาวิทยาลัยและสถานศึกษาในบางมลรัฐเช่น ซานฟรานซิสโก โอ๊คแลนด์และนิวยอร์ก ที่ร่วมมือรับนโยบายต่อต้านสินค้าจากเมียนมา และถอนหุ้นออกจากบริษัทที่เข้าไปทำธุรกิจในเมียนมาเป็นต้น (Manning, July 27, 1997) อย่างไรก็ตามมาตรการบีบบังคับทางการค้านี้ สหรัฐอเมริกาได้ใช้บังคับมากกว่า 26 ประเทศที่ไม่ส่งเสริมแนวทางประชาธิปไตย ซึ่งส่งผลต่อเศรษฐกิจเมียนมาในภาพรวมกว่าหนึ่งพันล้านเหรียญสหรัฐ ในภาคการส่งออก (Hufbauer, 1997)

ส่วนการปล่อยตัวนางอองซานซูจี ครั้งที่สองปี ค.ศ. 2002 หลังจากการจับกุมตัวในปี ค.ศ.2000 ด้วยวิกฤติเศรษฐกิจ ตมย่ำกึ่ง ในประเทศไทยที่ส่งผลกระทบต่อประเทศเพื่อนบ้าน รวมทั้งเมียนมา ด้วย สหรัฐอเมริกาได้เพิ่มมาตรการกีดกันไม่รับสินค้าประเภทสิ่งทอจากเมียนมาในปี ค.ศ. 2001(Hadar, March 26,1998) พร้อมทั้งนานาประเทศขยายมาตรการบีบบังคับทางการค้า แต่ไม่ได้ส่งผลกระทบต่อภาพรวมการค้าทั้งหมดของเมียนมา ก่อนมาตรการบีบบังคับทางการค้ามูลค่าการส่งออกของเมียนมา 6.28 พันล้านเหรียญ ในปี 2001 และในปี 2003 มูลค่าการค้าเพิ่มขึ้นเป็น 6.54 พันล้านเหรียญ อาจกล่าวได้ว่ามาตรการกีดกันทางการค้าไม่ได้ส่งผลกระทบต่อการค้าทั้งหมดของเมียนมา ในปี 2004 การค้าทั้งหมดในเมียนมายังคงเติบโตขึ้น 7.1 พันล้านเหรียญ และเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องจนถึง 8.57 พันล้านเหรียญสหรัฐในปี 2006 ทั้งนี้ในช่วงก่อนถูกกีดกันทางการค้า เมียนมาส่งออกสินค้าประเภท เครื่องนุ่งห่มไปยังสหรัฐอเมริการ้อยละ 46 แต่เมื่อถูกกีดกันทางการค้าสินค้า เครื่องนุ่งห่มลดลงไปเกือบร้อยละ 58 ในปี 2005 แต่เมียนมาก็ได้เปลี่ยนวิกฤติโดยการติดต่อส่งสินค้าไปยังเกาหลีใต้และญี่ปุ่นอย่างมีนัยสำคัญ(Manmeet, Joshi, Kishore, & Roy, 2018) น่าสนใจว่า มาตรการของนานาประเทศไม่ค่อยได้ส่งผลเลวร้าย ต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและการเปลี่ยนผ่านประชาธิปไตยในเมียนมา(US Senate, 2010)

วุฒิสมาชิกแห่งสหรัฐอเมริกาคำหนดกฎหมาย ให้ไม่นำเข้าสินค้าเข้าจากเมียนมาเพื่อให้เป็นไปตามหลักการเสรีภาพและประชาธิปไตย (Renewing the Import Restrictions in the Burmese Freedom and Democracy Act,2003)มีผลบังคับใช้ในปี ค.ศ. 2003 เนื่องจากวุฒิสมาชิกในสหรัฐอเมริกา 2 ใน 3 เห็นด้วยกับความไม่ชอบธรรมของรัฐบาลเมียนมา เนื่องด้วยกักขังนางอองซานซูจี ผู้ได้รับรางวัลโนเบล สาขาสันติภาพ ทั้งยังไม่ให้นางอองซานซูจีมีส่วนร่วมทางการเมืองจนกว่ารัฐธรรมนูญใหม่จะบังคับใช้ นอกจากนี้รัฐบาลทหารยังไม่เคารพผลการเลือกตั้งในปีค.ศ. 1990 ที่พรรคสันนิบาตแห่งชาติเพื่อประชาธิปไตยชนะด้วยคะแนนเสียงถล่มทลาย รวมทั้งก่อนการเลือกตั้งยังมีกฎหมายห้ามการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้ง ที่ไม่น่าจะกำหนดกติกาข้อนี้ได้หากต้องการให้การเลือกตั้งแข่งขันกันอย่างโปร่งใส และยุติธรรม เช่น ห้ามการใช้ธง ห้ามการร้องเพลงของพรรค หรือเดินขบวน เป็นต้น

นอกจากนั้น ในกรอบความร่วมมือระหว่างประเทศในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ในนามอาเซียน เมียนมาได้รับการเชิญชวนเข้าเป็นสมาชิกอาเซียนนับตั้งแต่ก่อตั้งอาเซียน ค.ศ. 1967 หากแต่เมียนมาปกครองภายใต้การนำของนายพลเนวิน ซึ่งไม่ตอบรับการเป็นสมาชิกอาเซียนในช่วงเวลานั้น แม้ในเวลาต่อมาเมียนมาจะตอบรับการเข้าเป็นสมาชิกภาพอาเซียนอย่างเป็นทางการในปี

ค.ศ. 1995 บทบาทของเมียนมามีเป็นเพียงความสัมพันธ์ทางการทูตในเชิงสัญลักษณ์ จนกระทั่งเหตุการณ์พายุไซโคลน นากรีซ ค.ศ.2008 ที่อาเซียนแสดงบทบาทหลักในการเป็นศูนย์กลางประสานรับความช่วยเหลือทางมนุษยธรรมจากนานาชาติกับสหภาพเมียนมา ซึ่งเป็นการสะท้อนความสัมพันธ์ระหว่างเมียนมาและอาเซียนที่พัฒนามากขึ้น(Haacke, 2018, pp. 302-303) จะเห็นได้ว่าการสร้างความสัมพันธ์กับเมียนมาเป็นแบบผสม ทั้งการบีบบังคับทางเศรษฐกิจและความผูกพันเชิงสร้างสรรค์ คือ สานความสัมพันธ์กับเมียนมาโดยไม่ยุ่งเกี่ยวกับประเด็นการเมืองภายในไม่ว่าจะเป็นด้านสิทธิมนุษยธรรม หรือปัญหาการจัดการปัญหาทางเศรษฐกิจภายใน (Smith, 2001)

สรุป ภาพรวมการกดดันโดยสหรัฐอเมริกา นับตั้งแต่ในปี ค.ศ. 1997 นาง แมดเดอริน อัลไบรท์ (Madeline Albright)ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีต่างประเทศ เห็นด้วยกับการห้ามการลงทุนโดยนักลงทุนจากสหรัฐอเมริกา และในปี ค.ศ. 2003 วุฒิสภาสหรัฐอเมริกาได้ออกกฎหมายห้ามการนำเข้าสินค้าจากเมียนมาเพื่อเสรีภาพและประชาธิปไตย(US Senate, 2010) และในปี ค.ศ. 2006 คำสั่งฝ่ายบริหาร 13407 ห้ามนักลงทุนเข้าไปลงทุนในเมียนมา ดังนั้นอาจกล่าวได้ว่าและในปี ค.ศ. 1992 ยิ่งรัฐบาลทหารกักขังนางอองซานซูจี เส้นทางประชาธิปไตยในเมียนมาก็ยิ่งถอยหลัง และยังคงถูกกดดันจากนานาชาติ ทั้งการไม่ยอมรับผลการเลือกตั้งในปี ค.ศ. 1990 โดยเฉพาะในการเลือกตั้งครั้งต่อมาในปี ค.ศ. 2010 ที่พรรคสันนิบาตแห่งชาติเพื่อประชาธิปไตย ตัดสินใจไม่เข้าร่วมรับสมัครเลือกตั้งด้วยการไม่ยอมรับผลการเลือกตั้งจากรัฐบาลทหารในการเลือกตั้งครั้งก่อนหน้า

บทที่ 5

คะฉิ่นกับข้อตกลงหยุดยิงและ การเปลี่ยนผ่านประชาธิปไตย

ในบทนี้นำเสนอความเป็นมาของกลุ่มคะฉิ่นและพัฒนาการทางการเมืองภายในรัฐคะฉิ่น เพื่ออธิบาย เหตุการณ์ความขัดแย้งระหว่างกลุ่มชาติพันธุ์คะฉิ่น และรัฐบาลทหาร จนนำมาสู่การยุติข้อตกลงหยุดยิง นอกจากนี้ บทนี้ยังเปรียบเทียบการเปลี่ยนผ่านประชาธิปไตยในช่วงก่อนทำข้อตกลงหยุดยิง ช่วงทำข้อตกลงหยุดยิงและ หลังทำ ข้อตกลงหยุดยิงระหว่างชาติพันธุ์คะฉิ่นกับรัฐบาลเมียนมา โดยที่ความสำคัญของบทนี้คือ การอธิบายพัฒนาการ ความสัมพันธ์ทางการเมืองระหว่างกลุ่มชาติพันธุ์คะฉิ่นและรัฐบาลเมียนมา การตัดสินใจเข้าสู่กระบวนการลงนาม ข้อตกลงหยุดยิงและการลงนามข้อตกลงหยุดยิงของรัฐบาลคะฉิ่น ตลอดจนผลจากการลงนามข้อตกลงหยุดยิงที่มีต่อ การเปลี่ยนผ่านประชาธิปไตยในโครงสร้างทางการเมืองในรัฐคะฉิ่น โดยเปรียบเทียบ ในช่วงเวลา ก่อนและหลังการลง นามข้อตกลงหยุดยิง

ความน่าสนใจภายหลังการลงนามข้อตกลงหยุดยิงระหว่างกลุ่มชาติพันธุ์คะฉิ่นและรัฐบาลเมียนมา พบว่า ชาติพันธุ์คะฉิ่นเรียกร้องสิทธิบางประการคืนจากรัฐบาลเมียนมาได้เช่นสิทธิการเรียกคืนดินแดน การสร้างและ ส่งเสริมวัฒนธรรมชาติพันธุ์คะฉิ่นได้กว้างขวางผ่านโรงเรียนในท้องถิ่น ส่งพรรคการเมืองในนามชาติพันธุ์คะฉิ่นเพื่อ การเลือกตั้งระดับชาติได้เป็นต้น โดยที่ในช่วงลงนามข้อตกลงหยุดยิงรัฐบาลรัฐคะฉิ่นไม่อาจต่อรองอำนาจใดๆกับ รัฐบาลได้

5.1 คะฉิ่นกับพัฒนาการทางการเมืองของเมียนมา

กลุ่มชาติพันธุ์คะฉิ่นอาศัยอยู่ในพื้นที่ ของรัฐคะฉิ่น มานับตั้งแต่เมียนมายังปกครองในระบบ กษัตริย์ ลักษณะกายภาพของชาวคะฉิ่นจากคำอธิบายของแมนดี้ สาดาน (Mandy Sadan) กล่าวถึง ชุมชนที่ประกอบด้วยกลุ่มชนย่อย ๆ 6 กลุ่มคือ Jinghpaw, Zaiwa, Lawngwaw, Lisu , Nung Rawang, Lachik นอกจากนี้ยังมีกลุ่มเล็ก ๆ อีกสองกลุ่มที่ยังสามารถแบ่งได้ชัดเจนคือ Hkahku และ Ngochang และบางที่อาจแบ่งกลุ่มย่อยๆ แยกออกมาได้รวม 12 กลุ่ม(Sedan, 2016) ตาม ยุทธศาสตร์การแบ่งแยกและปกครองโดยรัฐบาลกลาง แต่เพื่อเรียกร้องสิทธิบางประการของกลุ่มคะ ฉิ่นการดำรงไว้ซึ่งความแตกต่างในระดับที่สร้างความเป็นหนึ่งเดียวกันได้น่าจะดีกว่า จึงดำรงการ แบ่งกลุ่มย่อยทางชาติพันธุ์เพียงหกกลุ่ม

ขอบเขตพื้นที่ของคะฉิ่นอยู่ใกล้เคียงกับรัฐเพื่อนบ้านของเมียนมาคือ จีน ลาว และอินเดีย คะ ฉิ่น ได้ขยายพื้นที่เขตทางการเมืองออกไปยังทิศทางอื่นๆ ใกล้เคียงกัน เช่น ทางตอนเหนือด้าน ตะวันตกติดกับพื้นที่ของอินเดีย (Lohit District และ Changlang District and Tirap) ตอนเหนือ ด้านตะวันออกติดกับพื้นที่มลรัฐ ยูนานาน จีน (Nujiang, Baoshan และ Dehong) และตอนใต้ด้าน ตะวันออกติดกับพื้นที่ของกลุ่มชาติพันธุ์ฉาน(Kachin Sub-state) ทั้งนี้ยังนับรวมพื้นที่ในเขตอำเภอ

เขี้ยวดาว จ เขียงใหม่ เป็นอีกหนึ่งพื้นที่เขตทางการเมือง(Political Boundaries of area) (Sedan, 2013)

นับตั้งแต่เริ่มเสนอข้อตกลงหยุดยิง ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลและคะฉิ่นปรากฏความขัดแย้ง เนื่องจากฝ่ายคะฉิ่นยืนยันให้มีการเจรจาทางการเมือง ก่อน ส่วนฝ่ายรัฐบาลทหาร ต้องการให้ลงนามข้อตกลงหยุดยิงเสร็จสิ้นก่อน จึงเริ่มเจรจาทางการเมือง ในที่สุดได้ลงนามข้อตกลงหยุดยิงในปี ค.ศ. 1994 โดยไม่ได้เจรจาทางการเมือง ความขัดแย้งดังกล่าวนำไปสู่ความคลางแคลงใจ แม้จะลงนามข้อตกลงหยุดยิงไปแล้ว ยังคงมีพื้นที่ที่ปะทะกันอยู่ ทั้งยังไม่ได้รับการพัฒนาจากโครงการพัฒนาที่เสนอ หลังจากลงนามข้อตกลงหยุดยิง กว่า 17 ปีที่คะฉิ่นไม่ได้โอกาสในการเจรจาทางการเมือง อีกทั้ง ผลจากลงนามหยุดยิงทำให้รัฐบาลรุกกล้าเข้ามายังดินแดนคะฉิ่น และดึงเอาทรัพยากรคะฉิ่นไป ทั้งยังสนับสนุนกลุ่มชนชั้นนำให้เข้าร่วมลงทุนบนพื้นที่ของคะฉิ่น โดยที่ทหารก็ได้ยุติการรบอย่างเด็ดขาดในบางพื้นที่ของคะฉิ่น ทั้งนี้รัฐบาลไม่อนุญาตให้ส่งพรรคการเมืองคะฉิ่นเข้าแข่งขันในการเลือกตั้งทั่วไปในปี ค.ศ. 2010 ทำให้ฝ่ายคะฉิ่นยุตินามข้อตกลงหยุดยิงในปี ค.ศ. 2011 ซึ่งเป็นช่วงเวลาที่มีรัฐบาลเมียนมาอยู่ภายใต้การนำผู้นำพลเรือนประธานาธิบดี เทียน เสง พร้อมด้วยแนวทางเสรี และเสนอข้อตกลงหยุดยิงแบบพหุภาคีหรือ ข้อตกลงหยุดยิงทั่วประเทศ เป็นแนวทางใหม่ที่เสนอต่อฝ่ายคะฉิ่นในเวลาต่อมา

5.1.1 คะฉิ่นก่อนเมียนมาได้รับเอกราช ค.ศ.1944

ในปลายปี ค.ศ. 1944 เมียนมาภายใต้อาณานิคมของอังกฤษ พื้นที่ที่กลุ่มคะฉิ่นอาศัยอยู่กล่าวได้ว่าเป็นพื้นที่ที่ตัดผ่านทางยุทธศาสตร์ที่เชื่อมต่อระหว่างจีน และอินเดียอันเป็นจุดยุทธศาสตร์เชื่อมต่อฝ่ายสัมพันธ์มิตรสองชาติ ในช่วงปลายสงครามโลกครั้งที่สองปี ค.ศ. 1942 ญี่ปุ่นทำสงครามมหาเอเชียบูรพา และ รุกรานเอาชนะอังกฤษได้ในหลาย ๆ พื้นที่ เพื่อครอบครองแหล่งทรัพยากรน้ำมันและยางพารา เช่น อินโดนีเซีย สิงคโปร์ มาเลเซีย และไทย และเข้ามายังเมียนมาด้านเมืองมณฑลพะเลย์และเมืองมิตจินาเมืองหลวงของรัฐคะฉิ่นได้ในที่สุด ในขณะเดียวกัน ญี่ปุ่นได้เริ่มสร้างถนนเพื่อเชื่อมต่อการเดินทางระหว่างเมือง Ledo มลรัฐอัสสัม มายัง มลรัฐยูนนานของจีน และเพื่อปิดกั้นมิให้จีนส่งต่อความช่วยเหลือให้กับฝ่ายอังกฤษมายังอินเดียได้ กล่าวคือ เป็นการตัดกำลังมิให้ทั้งสองรัฐไปมาหากันได้ ญี่ปุ่นจึงประเมินว่าต้องเป็นฝ่ายควบคุมเส้นทางนี้

หากแต่ ในช่วงเวลาดังกล่าว จีนนำโดยก๊กมินตั๋ง เล็งเห็นความสำคัญทางยุทธศาสตร์ได้ส่งทหารจีนเข้ามายังเมียนมา เพื่อสนับสนุนอังกฤษทำการรบกับญี่ปุ่น โดยมีสหรัฐอเมริกาเป็นฝ่ายให้การสนับสนุนหลักโดยการสร้างถนน เส้นทางเชื่อมต่อดังกล่าวนั้นเดิมทีเริ่มจากญี่ปุ่นเป็นกลุ่มแรกที่ตัด

เส้นทางทำถนนในนาม Ledo Road ในช่วง ค.ศ.1942 ต่อมากองกำลังฝ่ายสัมพันธมิตรนำโดย สหรัฐอเมริกา อังกฤษ ร่วมมือกับกองกำลังของรัฐใต้อาณานิคมหลายๆฝ่าย ดีฝ่าวงล้อมญี่ปุ่นที่มี อำนาจในการรบยาวนานถึง 3 ปี จึงสามารถเข้าครอบครองถนนเส้นนี้โดยตั้ง ชื่อถนนใหม่ว่า Stilwell Road เพื่อเป็นเกียรติแต่ท่านนายพล Joseph Stilwell ผู้ร่วมรบในการเอาชนะญี่ปุ่นจนสำเร็จ ในปี ค.ศ. 1945 โดยเส้นทางเริ่มจากเมือง Ledo มลรัฐอัลสสัม ประเทศอินเดีย ไปยังคูนหมิง ประเทศจีน โดยมีระยะทาง 1,726 กิโลเมตร ประกอบด้วยพื้นที่ส่วนอินเดีย 97 กม. จีน 632 กม และเมียนมา 1,033 กม(Bhaumik, 2009). ทั้งนี้จุดที่ผ่านเมียนมาคือบริเวณสามเมืองหลักของคะฉิ่นคือเมือง ชิงปเวย์อัน (Shingbwiyang), มิตจีนา (Myitkyina) ,บหาโม (Bhamo) เพื่อให้การขนส่งจากอินเดีย ไปยังจีนฝ่ายสัมพันธมิตรสองประเทศข้ามผ่านถึงกันได้สะดวก

นอกจากนั้นถนนสายสำคัญนี้ยังมีส่วนพัฒนาเศรษฐกิจคนคะฉิ่น โดยการขนส่งเหรียญเงินรูปี อินเดีย มายังเส้นทางดังกล่าว เพื่อสนับสนุนกองกำลัง และยังเป็นค่าใช้จ่ายในการซื้ออาวุธ ลูกกระสุน เกลือ ข้าวและพื้นเป็นต้น ผืน จากอินเดีย ยังเป็นที่ต้องการของคนคะฉิ่นรองจากเหรียญเงินรูปี แต่ เหรียญเงินรูปีเป็นความต้องการของคนคะฉิ่นมากที่สุด เนื่องด้วยใช้จ่ายและยังเป็นทั้งเครื่องประดับ หรือตกแต่งเสื้อผ้า(Fletcher, 2003) ทั้งนี้ผืนยังเป็นสิ่งที่มีคุณค่าในการค้าขายเพื่อซื้ออาหาร และ สิ่งจำเป็น ทั้งนี้ในส่วนโครงสร้างการบริหารในพื้นที่ท้องถิ่นของคะฉิ่นยังอยู่ภายใต้การบริหารของ อังกฤษภายใต้ หน่วยงานกิจการพลเรือนแห่งอังกฤษ (British Civil Affairs Officers) ในการบริหาร พื้นที่ทางตอนเหนือ และการศาล แต่การบริหารในระดับท้องถิ่นคะฉิ่นยังสามารถบริหารเองโดยอิสระ แต่ต้องจ่ายเงินภาษีให้กับรัฐบาลอังกฤษ ญี่ปุ่นในฐานะผู้แพ้สงครามส่งเงินรูปีมายังกองทหารกลุ่มชาติ พันธุ์คะฉิ่นเพื่อการซ่อมรบ

5.1.2 คะฉิ่นช่วงสงครามโลกครั้งที่สอง ปีค.ศ. 1939-1944

ทหารคะฉิ่นมีกำลังเข้มแข็งมากในช่วงสงครามโลกครั้งที่สอง เมื่อสหรัฐอเมริกาต้องการกำลัง รบ ภายใต้การนำของนายพล Joseph Stilwell แม้จะต้องล่าถอยในช่วงแรก เพราะกำลังที่เข้มแข็ง ญี่ปุ่น ฝ่ายสัมพันธมิตรได้รวบรวมกองกำลังหลายๆ ฝ่าย ประกอบด้วยอังกฤษ ได้ส่งกองกำลังทหารที่ ประจำอยู่ที่อินเดียในนาม OSS Detachment 101 เข้าร่วมรบ ร่วมด้วยกำลังจากจีนอีกสามฝ่ายที่ ได้รับการฝึกหัดที่ รัฐมารชัณฑ์ (Ramgarh) อินเดีย กองกำลังจากอินเดียในนาม “Chindit” ภายใต้ การนำของ Orde Charles Wingate แต่ยังไม่สำคัญเท่ากองกำลัง คะฉิ่นที่เป็นกุญแจการเอาชนะใน

สงครามครั้งนี้ด้วยความชำนาญในเส้นทางทางภูมิศาสตร์เป็นอย่างดี³⁷ ส่วนทหารสหรัฐอเมริกา มีบทบาทสำคัญในหน่วยข่าวกรองที่ส่งเสริมปฏิบัติการเป็นอย่างมาก และด้วยการสนับสนุนด้านอาวุธที่ทันสมัย³⁸

ทหารคะฉิ่นแบ่งออกเป็น 6 ฝ่าย ฝ่ายตะวันออก สามฝ่าย และฝ่ายตะวันตก สามฝ่าย ปฏิบัติที่ร่วมมือกันในครั้งนี้มิใช่ปฏิบัติการสงครามตามแบบ หากแต่เป็นปฏิบัติการสงครามกองโจร แอบซุ่มโจมตีเป็นหลัก ในเดือนสุดท้ายของการรบ ฝ่ายสัมพันธมิตรต้องหาทางเข้าสู่เมือง มิตจีนาให้ได้ โดยเน้นกองกำลังสามฝ่ายรุกเข้ามายังเมืองมิตจีนา ทางตอนเหนือบริเวณรัฐฉานตอนใต้ หน่วย Kachin Ranger รุกล้ำเข้ามายังพื้นที่ถนน Taunggyi-Kengtung ทั้งนี้หน่วยทหารกลุ่มชาติพันธุ์ เช่น ฉานกะเหรี่ยง รวมทั้งชาวจีนบางกลุ่ม ได้เข้ามาสมทบกว่า 3,000 นาย(Brisco, 2011) จนสามารถเอาชนะสงครามเหนือญี่ปุ่นได้สำเร็จ

กองกำลังคะฉิ่นรวมตัวกัน ในฐานะกลุ่มประเทศสัมพันธมิตร ใต้อาณานิคมอังกฤษ โดยประกอบด้วย กลุ่มทหารคะฉิ่นสนับสนุนโดยอังกฤษ (North Kachin Levies: NK Levies) และกองทหารคะฉิ่นสนับสนุนโดยสหรัฐอเมริกา (Kachin Rangers) สหรัฐอเมริกามีบทบาทต่อสังคมและวัฒนธรรม คะฉิ่น โดยมีชนนารีเข้ามาเผยแพร่ศาสนา และหลักการเคารพในสิทธิและความเท่าเทียมกัน อย่างไรก็ตามในการสู้รบกับฝ่ายสัมพันธมิตรยังมีกลุ่มทหารจากฝ่ายกะเหรี่ยง(Karen Rifles) ที่เข้าร่วมรบกับฝ่ายสัมพันธมิตรด้วย ในภายหลังทหารทั้งสามกลุ่ม ถูกบีบบังคับให้ต้องเข้าร่วมตัวกันต่อสู้เพื่อเอกราชในนาม (Burma Independence Army: BIA) แต่ทว่าคะฉิ่นบางกลุ่มไม่ต้องการเข้าร่วม แต่อยากต่อสู้เพื่อชาติพันธุ์ และ สิทธิในการปกครองตัวเอง ทั้งนี้เพราะความไม่แน่นอนทางการเมืองว่า สหภาพเมียนมาจะเป็นในรูปแบบใดหลังได้รับเอกราช(Sedan, 2016)

³⁷ นายร้อย ชาร์ตัน ออกเบิร์ท (Lieutenant Charlton Ogburn) ได้กล่าวถึงความสำคัญของ กลุ่มคะฉิ่น การเดินทางร่วมไปกับคะฉิ่นเป็นสิ่งจำเป็น เหล่าทหารกล้าคะฉิ่น ไม่เพียงแต่รู้จักประเทศเป็นอย่างดีแล้ว แต่เขาก็คู้ดีกว่าใครว่าญี่ปุ่นจะตั้งฐานที่มั่นอยู่แห่งไหน กลุ่มทหารกล้าคะฉิ่นยังอายุน้อยมากบางคนไม่เกิน 12 ปี ถืออาวุธครบมือสะพายรอบคอ รวมทั้งปืนลูกซอง และมีดพร้าอีกด้วย , "Often we had a Kachin patrol with us, and we never, if possible, moved without Kachin guides. The Kachin Rangers not only knew the country and the trails, but they also knew better than anyone, except the enemy, where the Japanese outposts were located. Waylaying Japanese in their artful ambushes, they made us think of a Robin Hood version of the Boy Scouts, clad (when in uniform) in green shirts and shorts. Some of the warriors could not have been more than 12 years old. While most carried the highly lethal burp guns (Thompson and Marlin submachine guns) slung around their necks, some carried ancient muzzle-loading, fowling pieces." All the Kachins also carried their traditional machete-like short swords, called dahs.

³⁸ อาวุธของกลุ่มกองโจรประกอบด้วย air-supplied M-2 .30-cal. carbines, submachine guns (.45-cal. Thompson and 9 mm Marlin), .30-cal. light machine guns, ammunition and demolitions

เจมส์ เฟลทเชอร์ (Jame Fletcher) จำสืบเอกแห่งสหรัฐอเมริกา เล่าถึงความชำนาญในการรบของ ทหารกล้าคะฉิ่น (Kachin Rangers) ทหารกล้าคะฉิ่นเป็นทหารที่ถูกฝึกมากกว่าทหารทั่วไป มีทักษะด้านความกล้าหาญมาก แม้ว่าอาวุธที่มีจะเป็นอาวุธเบาเช่น ปืนพก มีด ธนู เป็นต้น ทหารคะฉิ่นถูกฝึกให้เป็นกองโจรที่มียุทธศาสตร์เพื่อการรบและหนี (hit and run) ทหารคะฉิ่นมีความสามารถอย่างล้นเหลือในการหลบเข้าไปยังดินแดนศัตรูเพื่อสร้างความปั่นป่วน โดยเฉพาะการสู้รบกับศัตรูที่เก่งเหมือนกัน จนไม่อาจคาดเดาผลจากสงครามได้ เช่น สงครามกับญี่ปุ่นที่คะฉิ่นร่วมมือกับฝ่ายสัมพันธมิตรใช้เวลารบเพื่อเรียกคืนดินแดนนานเวลากว่า 3 ปี กว่าที่จะเอาชนะสงครามได้สำเร็จ กลุ่มทหารคะฉิ่นเก่งกาจมากจนมีคนตั้งค่าหัวอยู่ที่ 10,000 เหรียญรูปปี ดังนั้นนอกจากทหารคะฉิ่นจะถูกฆ่าในสนามรบแล้วยังอาจถูกตัดหัว นอกจากนั้นวิธีการรบของชาวคะฉิ่นด้วยการใช้ไม้ปั่นจิ (punji stick) เหล่าให้มีขนาดเล็กแหลม และอาบด้วยตับหมูเน่าๆ หรือ อุจจาระ เมื่อเสียบโดนฝ่ายศัตรูที่เท้า หรือ หากไม้ขนาดใหญ่เสียบที่น่องหรือ ท้อง ก็จะเป็นผลติดเชื่อได้ นอกจากนั้นแนวทางรบกับศัตรูอีกอย่างของทหารกล้าคะฉิ่นคือการเผาพุ่มไม้ที่มีทหารญี่ปุ่นใช้เส้นทางเดินผ่าน ทั้งยังทำลายแอบซุ่มทำลายเส้นทางขนส่งลำเลียงสัมภาระที่จำเป็นของฝ่ายตรงข้ามเช่น สะพานและถนนเส้นทางเดิน (Fletcher, 2003)

5.1.3 คะฉิ่นช่วยเหลือญี่ปุ่นในช่วงสงครามโลกครั้งที่สอง ค.ศ.1945

ในช่วงสงครามโลกครั้งที่สอง คะฉิ่นได้กระจายกำลังช่วยเหลือกลุ่มประเทศสัมพันธมิตรขับไล่ญี่ปุ่นอย่างเต็มที่ เมื่อย้อนกลับมาดูสถานการณ์ภายในประเทศ กลับยังไม่อาจหลุดจากอาณานิคมของประเทศอังกฤษ รวมถึงยังไม่ได้สิทธิปกครองตัวเอง นอกจากนั้นสถานะยังเป็นกลุ่มประเทศไม่ใช่เมียนมา (Non Bamar ethnic Group) อยู่ภายใต้การปกครองโดยผู้อำนวยการฝ่ายบริหารพื้นที่ชายขอบ (Frontier Area Administration) ที่ ส่งตรงมาจากกรุงเทพคือ นาย โนเอล สตีเวนสัน (Noel Stevenson)

นายสตีเวนสันได้เป็นผู้ริเริ่มประชุมปางโหลงครั้งแรกในปี ค.ศ. 1946 ที่รัฐฉาน ก่อนการประชุมปางโหลงอย่างเป็นทางการริเริ่มขึ้นในปี ค.ศ. 1947 ดูจะเป็นความพยายามพูดคุยและยุติความรุนแรงระหว่างรัฐบาลทหาร และกลุ่มชาติพันธุ์ ฉะนั้นในการดำเนินครั้งนี้นับได้ว่า ข้อตกลงปางโหลงเป็นหนึ่งในข้อตกลงหยุดยิง ทั้งนี้ เนื้อหาการพูดคุยในครั้งแรก ยังมุ่งเน้นไปที่ความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มชาติพันธุ์ กับรัฐบาลกลาง โดยเน้นการพูดคุยประเด็นสิทธิปกครองตนเองแก่พื้นที่บริหารชายขอบ จากที่เคยเป็นพื้นที่ยกเว้น ตลอดการจัดทำรัฐธรรมนูญ(Sedan, 2016) สร้างความฉงนให้กับกลุ่มคะฉิ่นไม่น้อยว่า อังกฤษมีความตั้งใจจะช่วยเหลือพวกเขาอันเป็นการสวนทางกับ ผลประโยชน์ของคนเมียนมา

แต่ต่อมาเมื่อ นายดอร์แมน สมิธ (Dorman Smith) มาเป็นผู้บริหารเขตชายแดนแทนที่นาย สตีเวนสัน การเรียกร้องสิทธิทางการเมืองของกลุ่มชาติพันธุ์จะเลื่อนกลางลงไปในพื้นที่ อีกทั้งเมียนมายัง ไม่ได้รับเอกราชจากอังกฤษอย่างแท้จริง การขึ้นสู่อำนาจของนายพล อองซาน และการจัดตั้งพรรค สันนิบาตเสรีประชาชนต่อต้านฟาสซิสต์ Anti-Fascist Peoples' Freedom League (AFPFL) เป็นที่ยอมรับท่ามกลางคนเมียนมา และมีอิทธิพลต่อคนกลุ่มชาติพันธุ์ ทั้งยังอิทธิพลของอองซานได้ขยายตัว เพื่อต่อต้านฝ่ายคอมมิวนิสต์ที่ขยายตัวทางตอนเหนือ ซึ่งเป็นพื้นที่เมืองหลักของกลุ่มคะฉิ่นเช่น มิตจีนา และบหาโม เป็นผลให้กลุ่มชาติพันธุ์คะฉิ่น และกลุ่มอื่นๆ เข้าร่วมกับนายพล อองซาน เพื่อร่วมเรียกร้องเอกราช อันเป็นเหตุการณ์ระดับชาติทำให้การเรียกร้องเพื่อสิทธิชาติพันธุ์เป็นลำดับ ความสำคัญรองลงมา

5.1.4 คะฉิ่นกับความสัมพันธ์กับอังกฤษ ค.ศ. 1948

คะฉิ่นผิดหวังจากอังกฤษไม่ช่วยให้กลุ่มชาติพันธุ์แยกเป็นเอกราชได้สำเร็จ ตามที่ได้ตกลงไว้ว่า หากคะฉิ่น ร่วมรบกับอังกฤษ ขับไล่ญี่ปุ่นได้สำเร็จ อังกฤษจะมอบเอกราชให้กับคะฉิ่นหลังสิ้นสุด สงครามโลกครั้งที่สอง เมียนมาได้เอกราชจากอังกฤษ ในปี 4 มกราคม ค.ศ. 1948 ในเนื้อหา รัฐธรรมนูญ ค.ศ.1947 ปรากฏความตกลงร่วมกันระหว่างกลุ่มชาติพันธุ์ที่ ลงนามประกอบด้วย ฉาน คะฉิ่นและ ฉิน กับเมียนมา เห็นด้วยกับการตกลงให้ผู้นำทั้งสอง ฝ่ายร่วมกันดำรงตำแหน่งเป็นประธานาธิบดี แห่งสหภาพเมียนมา โดยที่มอญและกะเหรี่ยงเข้าประชุมแต่ไม่ลงนาม ด้วยเกรงว่าหากลงนามจะทำให้ กลายเป็นส่วนหนึ่งของสหภาพเมียนมา แต่การยกตำแหน่งประธานาธิบดีให้ผู้นำฉาน คะฉิ่นและฉิน สลับกันนั้น ยิ่งเป็นอุปสรรคต่อความพยายามปกครองตัวเองของกลุ่มชาติพันธุ์ การดำเนินการนี้ทำให้ ความสัมพันธ์ทั้งสามรัฐก่อรูปเป็นสหพันธรัฐ นอกจากนี้ยังกำหนดให้สิทธิปกครองตัวเองจะเกิดขึ้นได้ เมื่อรับรองโดยสภาร่างรัฐธรรมนูญ(Burmese Government, 1947)

ทั้งนี้ทั้งคะฉิ่นและฉานยังได้สิทธิกำหนดชะตากรรม (self-determination)ว่าจะตัดสินใจอยู่ ภายใต้อาณาเขตเมียนมาหรือแยกเป็นรัฐเอกราชในอีก 10 ปีต่อมา(Thawngmung, 2008) หลังจาก พลอองซาน ถูกลอบสังหารทำให้ความตกลงปางโหลงมีผลเป็นผลโมฆะ ในเวลาต่อมาท่าทีของรัฐบาล ทหารกลับใช้ความรุนแรงกับกลุ่มชาติพันธุ์ด้วยการรุกของคอมมิวนิสต์จีนก็เกิดขึ้น ทำให้เมียนมาต้อง ส่งทหารเข้ามาประจำการยังเขตชายแดน(Frontier Areas)ทางตอนเหนือและตะวันออกเฉียงเหนือ เพื่อขับไล่คอมมิวนิสต์ นอกจากนี้ความพยายามทำให้ทุกรัฐกลายเป็นวัฒนธรรมเดียวกันด้วยการนับ ถิ่นศาสนาพุทธอันเป็นนโยบายของผู้นำอู๋ ยิ่งส่งผลให้ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลเมียนมาและกลุ่ม ชาติพันธุ์บาดหมางกัน

ในระยะเวลาที่สอง ระหว่าง ค.ศ. 1948-1951 ช่วงเวลาที่เมียนมาประกาศเอกราชได้สำเร็จ และยังเป็นช่วงเวลาที่พรรคคอมมิวนิสต์แห่งเมียนมาก่อตัวขึ้น ทั้งนี้ความร่วมมือระหว่างทหารเมียนมาและกลุ่มคะฉิ่นและกะเหรี่ยงยังดำรงอยู่เนื่องจากกลัวภัยจากรุกรานจากจีน และทั้งสองฝ่ายได้กลายเป็นทหารร่วมรบ กับรัฐบาลเมียนมา โดยนายกรัฐมนตรีนั่งอึ้งเต๋ยส่งเงิน และอาวุธมายังรัฐบาลเมียนมา ทำให้รัฐบาลเมียนมา สามารถยับยั้งจำกัดขอบเขตการเข้ามาของคอมมิวนิสต์ได้สำเร็จ รัฐบาลเมียนมายังคงมองทหารคะฉิ่น(Kachin Rifles)และทหารกะเหรี่ยง (Karen Rifles)ว่าเป็นลูกสมุนของอังกฤษ โดยนายพลสมิธ ดัน General Smith Dun)ผู้บังคับบัญชาการทหารสูงสุดที่ได้รับการแต่งตั้งโดยนายพลลองซาน เข้ามาควบคุมพื้นที่กะเหรี่ยงและได้รับคำสั่งจากนายพลเนวินให้โจมตีชาวกะเหรี่ยงและคะฉิ่น นำไปสู่สงครามระหว่างกลุ่มชาติพันธุ์และรัฐบาลเมียนมา คะฉิ่นได้ร่วมมือกับกลุ่มกะเหรี่ยงเพื่อท้าทายอำนาจรัฐบาลเมียนมา การปะทะระหว่างสองฝ่ายในพื้นที่ ต่างๆ เช่น มิงกลาดง (Mingaladon) อินเสน (Insein Township) แต่ในเวลาต่อมา นายพล สมิธ ดัน กลับถูกบีบบังคับให้ต้องลาออกโดยนายพลเนวิน เป็นเหตุให้ต้องลี้ภัยทางการเมืองไปอยู่มีมิตจินา สร้างความสับสนให้แก่กลุ่มคะฉิ่นและกะเหรี่ยง ต่อโครงสร้างการบริหารงานของฝ่ายทหารเมียนมา นอกจากนั้นนายพลเนวินได้เชิญ นายพลละไห นอว์ เสง (Lahpai Naw Seng) เข้ามารับตำแหน่งผู้บังคับบัญชาการทหารสูงสุด แต่ Lahpai Naw Seng ปฏิเสธการเข้ารับตำแหน่งทันทีเพราะหากเข้ารับมาตำแหน่งแล้วต้องสู้รบกับกลุ่มชาติพันธุ์คะฉิ่น (North Kachin Levies) ในอดีตเขาเคยรบเคียงบ่าเคียงไหล่สมัยทำสงครามต้านคอมมิวนิสต์แห่งเมียนร่วมกับคะฉิ่นมาก่อน เขาจึงหันไปให้ความร่วมมือกับกลุ่มชาติพันธุ์คะฉิ่น

ในช่วงเวลาที่คะฉิ่นทำสงครามกับรัฐบาลเมียนมา คะฉิ่นยังดำรงวัฒนธรรมการสร้างเสามะนาว “Manau” สัญลักษณ์นี้สร้างขึ้นในปี ค.ศ. 1951 เพื่อทำให้รัฐบาลตระหนักความเป็นรัฐของคะฉิ่นในเชิงสัญลักษณ์ และประเพณีการเดินร่ำรอบเสาเพื่อสะท้อนความมีวัฒนธรรม นอกจากนั้นรัฐคะฉิ่นยังจัดตั้งสภาแห่งชาติคะฉิ่น (Kachin National Council) เพื่อการเรียกร้องสิทธิปกครองตนเอง

5.1.5 การปะทะกันระหว่างทหารรัฐบาลและคะฉิ่นหลังได้รับเอกราช ค.ศ. 1951

กลุ่มชาติพันธุ์และรัฐบาลทหารเริ่มปะทะกันรุนแรงมากขึ้นในปี ค.ศ. 1951-1955 ด้วยสถานการณ์ระหว่างประเทศในช่วงสงครามเย็น การคุกคามของคอมมิวนิสต์ส่งเสริมให้รัฐบาลทหารเมียนมาบุกรุกเข้ายังพื้นที่ของกลุ่มคะฉิ่นและฉานอันเป็นพื้นที่ที่สกัดกั้นภัยคุกคามจากคอมมิวนิสต์ ทั้งยังเป็นที่ตั้งพรรคคอมมิวนิสต์แห่งเมียนมาทั้งนี้ ก็กมินตั้งจินคณะชาติลี้ภัยมายังเมียนมา ในขณะที่เดียวกันในความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มชาติพันธุ์ฉานและคะฉิ่นได้เริ่มต้นขึ้นเมื่อกลุ่ม ชาติพันธุ์คะฉิ่นและฉานบางคนกลายเป็นทหารรับจ้างให้กับรัฐบาลเมียนมา

ความล้มเหลวของการทำความตกลงปางโหลงทั้งสองครั้งคือ ค.ศ. 1947 และ ค.ศ. 1948 คือ รัฐบาลกลางไม่สามารถสร้างความน่าเชื่อถือให้บรรดากลุ่มชาติพันธุ์ เมื่อตกลงทำสนธิสัญญาปางโหลงที่แสดงความเป็นมิตรระหว่างรัฐบาลและกลุ่มชาติพันธุ์ แต่จุดขับทรัพยากรของกลุ่มชาติพันธุ์ ทั้งยังให้ข้อเสนอผลประโยชน์กับกลุ่มชาติพันธุ์ที่เป็นชนชั้นนำ และในบางครั้งใช้กำลังกับประชาชน

การต่อสู้ของคะฉิ่นได้ปรากฏ ชัดเจนเมื่อรัฐบาลเมียนมาส่งนาย Sama Duwa Sinwa Nawng ดำรงตำแหน่งประธานาธิบดีแห่งเมียนมาโดยสลับกับกลุ่มชาติพันธุ์อื่นๆ เช่นฉาน ฉิน และเมียนมา คะฉิ่นเห็นว่าการส่งนาย Sama Duwa Sinwa Nawng ขึ้นมาทางรถไฟเป็นวิธีการลดอำนาจสิทธิการปกครองของตัวเอง และยังจะเป็นการส่งเสริมให้เกิดการรวมตัวของกลุ่มชาติพันธุ์ซึ่งเป็นการขัดกับวัตถุประสงค์แรกเริ่มของการลงนามปางโหลงของคะฉิ่น ทั้งยังให้บรรจพระพุทธรูปบนรถไฟมาพร้อมกับนาย Sama Duwa Sinwa Nawng โดยที่คนคะฉิ่น เชื่อถือในศาสนาคริสต์มาตั้งแต่ยุคอาณานิคม ความไม่พอใจของชาวคะฉิ่นแสดงออกด้วยการเดินขบวนประท้วงบนเส้นทางรถไฟก่อนถึงเมืองมิตจีนาประมาณ 10 กิโลเมตร นอกจากนั้นยังได้ลงนามการเข้ามาลงทุนของจีน โดยเสนอให้ผลประโยชน์กับชนชั้นนำบางกลุ่มในคะฉิ่น อีกทั้งตกลงกำหนดเขตแดนเมียนมา-จีน โดยกำหนดเส้นแบ่งเขตแดนให้กับยูนนานและคะฉิ่น โดยกำหนดให้พื้นที่คะฉิ่นบางเขตตกเป็นของจีน

หลังจากนั้นการจัดตั้ง องค์การปกครองทางการเมืองในท้องถิ่นคะฉิ่น (Kachin Independence Organization:KIO)ในปี ค.ศ.1960 ก็ได้เริ่มขึ้นโดยนักศึกษาชาวคะฉิ่นจากมหาวิทยาลัยย่างกุ้ง นำโดยนาย Maran La Raw นอกจากนั้น 1 ปีต่อมา KIO จัดตั้งหน่วยกองกำลังของตัวเอง (Kachin Independence Army:KIA)ในปี ค.ศ. 1961 จัดตั้งขึ้นนำโดยสามพี่น้อง หนึ่งในนั้นคือ นาย Zau Seng ผู้เข้าร่วมรบกับ Kachin Ranger และยังเข้าร่วมกับ Lahpai New Seng ในปี ค.ศ. 1949 การจัดตั้งหน่วยทหารเพื่อกำหนดระบบทางการเมืองแบบที่ คะฉิ่นต้องการและเพื่อผลประโยชน์ของชาวคะฉิ่น พวกเขาารู้สึกว่า คำหวาน”สันติภาพ”ที่รัฐบาลใช้เพียงเพื่อจะให้เกิดการรวมตัวทางการเมืองและเศรษฐกิจ พวกนักศึกษาชาวคะฉิ่นกลายเป็นทหารเองและจัดตั้งกองกำลังทหารเพื่อการรักษาความยุติธรรม ต่อกลุ่มชาติพันธุ์อย่างแท้จริง ทั้งยังสะท้อนได้ว่า ข้อตกลงหยุดยิงไม่เป็นผลบังคับอีกต่อไป การจัดตั้งกองกำลังโดยกลุ่มผู้มีการศึกษาชาวคะฉิ่นที่เห็นว่า การใช้คำว่าสันติภาพของรัฐบาลเป็นเพียงแค่ลมปาก หาใช่ความตั้งใจ ยุติสงครามอย่างแท้จริง

ในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่สอง คะฉิ่นยังคงความขัดแย้งในสองระดับคือ ระหว่างประเทศ และภายในประเทศโดยความขัดแย้งในระดับระหว่างประเทศเป็นความขัดแย้งระหว่างจีนและคะฉิ่นที่ยังเผชิญหน้ากัน ต่อประเด็นแย่งชิงดินแดน Bhamo-Namkhan ซึ่งเป็นเส้นทางค้าขายเก๋าระหว่าง

คะฉิ่นกับยูนนาน ทำให้จีนและคะฉิ่นปะทะกัน เพื่ออ้างสิทธิอธิปไตยเหนือดินแดนดังกล่าว ส่วนความขัดแย้งภายในระหว่างคะฉิ่นกับฉาน เป็นประเด็นการแย่งชิงทรัพยากรพื้นฐานเช่น ที่ดิน วิวและควาย รวมทั้งฝิ่นเป็นต้น จากความขัดแย้งในสองระดับ ยังไม่ใช่ประเด็นสำคัญที่ต้องลงนามข้อตกลงหยุดยิงกับรัฐบาลเมียนมา เนื่องจากถูกปกครองโดยอังกฤษที่เสนอให้ลงนามข้อตกลงหยุดยิงกับฝ่ายรัฐบาลในปี ค.ศ.1945 ส่งผลให้ยุติการปะทะระหว่างกัน โดยรัฐบาลเมียนมาเสนอกลุ่มชาติพันธุ์ว่าให้การสนับสนุนขนส่งพื้นฐาน และจัดส่งรัฐมนตรีมาบริหารในระดับภูมิภาค ส่วนการบริหารท้องถิ่นยังสามารถบริหารเองได้ ทั้งนี้ การสร้างถนนเพิ่มเติมโดยอังกฤษ เพิ่มความขัดแย้งในการแย่งชิงพื้นที่ระหว่างคะฉิ่นกับจีนเพิ่มมากขึ้น

หลังสงครามโลกครั้งที่สองเหตุการณ์วันที่ 8 สิงหาคม 1988 การเรียกร้องประชาธิปไตยโดยนักเรียน นักศึกษา นักวิชาการ พระและ ตัวแทนอาชีพต่างๆ ได้เข้าร่วมชุมนุมเรียนร้องประชาธิปไตยจากการปกครองโดยระบบทหาร มาอย่างยาวนาน หากแต่การปราบปรามโดยทหารอย่างหนัก จนกล่าวได้ว่าเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน ทั้งยังถูกคว่ำบาตรและกีดกันระดับระหว่างประเทศ ทางออกในการแสวงหาความชอบธรรมคือ ทหารนำเสนอข้อตกลงหยุดยิงกับกลุ่มชาติพันธุ์ซึ่งได้เริ่มต้นเจรจากับกลุ่มโกก้างในปี ค.ศ.1989 และเป็นการทำข้อตกลงหยุดยิงสองฝ่าย ระหว่างรัฐบาลและกลุ่มชาติพันธุ์ แม้บางกลุ่มในตอนแรกเป็นการพูดคุย และพัฒนามาเป็นสัญญาระหว่างกลุ่มชาติพันธุ์อย่างจริงจังมากขึ้น ในปี ค.ศ. 2011 ภายใต้การนำของผู้นำพลเรือน นายพลเตียน เสง เห็นว่าข้อเสนอหยุดยิงแบบสองฝ่าย ยังไม่อาจบรรลุผลสำเร็จจึงได้นำเสนอกับทุกกลุ่มชาติพันธุ์ได้ ในการทำข้อตกลงหยุดยิงทั้งประเทศ (National Ceasefire Agreement :NCA)ซึ่งเป็นข้อตกลงที่ทำให้กลุ่มชาติพันธุ์ที่ไม่ประสบความสำเร็จในแบบสองฝ่ายได้เข้าร่วมลงนามแบบพหุภาคี หรือระหว่างกลุ่มกองกำลังติดอาวุธ (Ethnic Armed Organization)

5.2. การปะทะทางความคิด ชาตินิยม และ ชาตินิยมของกลุ่มชาติพันธุ์คะฉิ่น

นโยบายทำให้เป็นเมียนมาโดยผู้นำ นาย อูนู และนายพลเนวิน เพื่อสร้างความรู้สึกชาติพันธุ์นิยมเมียนมาและกีดกันชาติพันธุ์อื่น ๆ ให้ต่ำต้อยกว่า ส่วนการเสนอข้อตกลงหยุดยิงเป็นทางเลือกที่รัฐบาลเสนอแก่กลุ่มชาติพันธุ์ในลักษณะใหม่เพื่อสร้างความรู้สึกร่วมกันของความเป็นชาติ ซึ่งเป็นการสร้างความรู้สึกร่วมกันกับทุกชาติพันธุ์ในความเป็นชาติสหภาพเมียนมา ฉะนั้นกลุ่มชาติพันธุ์คะฉิ่นที่ลงนามข้อตกลงหยุดยิงกับเมียนมาเพื่อแสดงว่ายอมรับความเป็นชาติของสหภาพเมียนมา แต่ไม่ยอมรับการถูกกีดกันภายใต้ความเป็นชาติพันธุ์นิยมเมียนมา

การปะทะกันทางความคิดระหว่างชาติพันธุ์และชาตินิยม อธิบายได้ว่าเป็นปฏิสัมพันธ์ในสองระดับคือ ระดับแรก ปฏิสัมพันธ์ในระดับชาติพันธุ์นิยม³⁹ เป็นระดับความสัมพันธ์ที่กลุ่มชาติพันธุ์มีต่อเฉพาะกลุ่มที่เหมือนกันทางวัฒนธรรมและอัตลักษณ์ที่มีร่วมกัน โดยในความสัมพันธ์ระดับแรกเป็นความสัมพันธ์ที่ผูกพันกันอย่างลึกซึ้ง และปฏิเสธวัฒนธรรมและอัตลักษณ์ที่ต่างออกไป ส่วนปฏิสัมพันธ์ระดับที่สองคือความสัมพันธ์ที่รัฐบาล สร้างความรู้สึกหรือ จิตสำนึกร่วมกันของความเป็นชาติ ฉะนั้นจึงเป็นการสร้างความรู้สึกที่ไม่ถูกกดขี่ แต่เป็นการสร้างจิตสำนึกที่มีร่วมกัน ทำให้กลุ่มที่ต่างชาติพันธุ์ยอมรับได้(Riggs, 1994, pp. 583-611) การปะทะกันทางความคิดระหว่างชาตินิยม และชาติพันธุ์นิยมเกิดขึ้นได้หากฝ่ายชาติพันธุ์นิยมปะทะกับฝ่ายชาติพันธุ์นิยม เช่นในกรณีของสหภาพเมียนมาที่ต้องการให้สหภาพเมียนมาเป็นรัฐเดี่ยวที่แบ่งแยกไม่ได้ และได้ส่งเสริมความรู้สึกชาติพันธุ์นิยมเมียนมาไปปะทะกับความรู้สึกชาติพันธุ์นิยมของรัฐชาติพันธุ์⁴⁰

ในกรณีกลุ่มชาติพันธุ์คะฉิ่นไม่ได้ปฏิเสธการอยู่ร่วมกันเป็นสหภาพเมียนมาและยอมรับการสร้างความรู้สึกชาตินิยมสหภาพเมียนมาจึงได้ตัดสินใจลงนามข้อตกลงหยุดยิง คะฉิ่นเพียงไม่ต้องการอยู่ใต้การครอบงำโดยชาติพันธุ์เมียนมาเท่านั้น ดังนั้นเพื่อไม่ให้เกิดความรู้สึกขัดกันระหว่างการสร้างความรู้สึกชาตินิยมกับชาติพันธุ์นิยม รัฐบาลเมียนมาควรสร้างความรู้สึกชาตินิยมผ่านข้อเสนอการลงนามข้อตกลงหยุดยิง โดยไม่กดทับความรู้สึกชาติพันธุ์นิยมของแต่ละกลุ่มชาติพันธุ์⁴¹ เช่น สร้างจิตสำนึกร่วมของคนเมียนมา โดยให้การเคารพหลักชาติพันธุ์นิยม

³⁹ ชาติพันธุ์นิยม (ethno-nationalism) หมายถึง กลุ่มชาติพันธุ์ที่ผูกพันหรือยึดโยงความเป็นชาติอันเนื่องจาก ประวัติศาสตร์ บรรพบุรุษ วัฒนธรรม ภาษา และศาสนาที่มีร่วมกันของกลุ่มชาติพันธุ์(Riggs, 1994, pp. 583-611) ซึ่งส่งผลให้พื้นที่ที่กลุ่มชาติพันธุ์อยู่ดำรงความเป็น ชาติ -รัฐ(Connors, 1994) ทั้งนี้คำว่าชาติ-รัฐ เน้นความผูกพันกันทางวัฒนธรรม และเชื้อชาติ โดยที่วัฒนธรรมและเชื้อชาติจะเป็นพรหมแดนที่แบ่งชาติ-รัฐหนึ่งออกจากอีก ชาติ-รัฐหนึ่ง ในทางตรงข้ามคำว่า รัฐชาติ เป็นการรวมความแตกต่างทางเชื้อชาติไว้ด้วยกัน โดยกำหนดขอบเขตดินแดนที่ชัดเจน และสร้างความรู้สึกและสำนึกร่วมกันว่าเป็นชุมชนกลุ่มเดียวกัน เพื่อทำให้คนในรัฐชาติรู้สึกเป็นชาติเดียวกัน แม้จะไม่ได้มีเชื้อชาติเดียวกัน

⁴⁰ ความแตกต่างทางชาติพันธุ์มาจากความเฉพาะตัวของวัฒนธรรม การเมือง ภาษาและศาสนา ตลอดจน ความไม่เสมอภาคกันทางเศรษฐกิจ แต่ก็ได้ทำให้การอยู่ร่วมกันท่ามกลางความแตกต่างเป็นไปไม่ได้ แต่ท่ามกลางความขัดแย้ง ความแตกต่างทางอัตลักษณ์ จะแบ่งแยกเขาและพวกเราออกจากกัน(Ma, 1990, pp. 527-541) และจะยิ่งรุนแรงมากขึ้นเมื่อพวกเขาเข้ามาก้าวท้าวต่ออัตลักษณ์ของพวกเขา กล่าวคือ ความขัดแย้งระหว่างชาติพันธุ์เกิดขึ้น เมื่อชาติพันธุ์หนึ่งโจมตี พยายามครอบครอง กัดขี้หรือ ไร้ซึ่งความยุติธรรมต่ออีกชาติพันธุ์หนึ่ง(Wright, 1993)

⁴¹ ทั้งนี้ความเป็นคนกลุ่มชาติพันธุ์ไม่อาจเลือกตามความสมัครใจได้ หากไม่ใช่คนกลุ่มชาติพันธุ์นั้น ๆ หรือเป็นกลุ่มชาติพันธุ์นั้น ๆ ก็ไม่อาจยกเลิก ความเป็นชาติพันธุ์ได้ เพราะความเป็นกลุ่มชาติพันธุ์นั้น ๆ เป็นพื้นฐานทางพันธุกรรมที่ได้มาโดยกำเนิด (Guibemau & Rex, 2010) ซึ่งมีความแตกต่างกับชาติ หรือสัญชาติ ตรงที่ชาติเป็นการตระหนัก (self-awareness) รู้ว่าเป็นคนสัญชาติไหน หรือเป็นการนิยามความหมายความเป็นชาติที่กำหนดขึ้นมาเอง(self- defining group) ซึ่งการนิยามสัญชาติ ถือได้ว่าเป็น ทัศนคติ หรือมุมมอง มากกว่าความเป็นจริง

5.3.การตัดสินใจลงนามข้อตกลงหยุดยิง

การบังคับใช้ข้อตกลงหยุดยิงระหว่างรัฐบาลทหารเมียนมากับกลุ่มคะฉิ่นหลังลงนามข้อตกลงในปี ค.ศ. 1994 รัฐบาลทหารและกองกำลังทหารคะฉิ่นไม่ได้ยุติสงครามอย่างแท้จริง การฆ่าและทรมานอย่างทารุณเป็นสิ่งที่คนคะฉิ่นไม่อาจยอมรับได้ คาดการณ์ว่าจำนวนผู้เสียชีวิตมีจำนวนมากถึง 5,000 คนก่อนลงนามข้อตกลงหยุดยิง (Arkansas)โดยเนื้อหาข้อตกลงหยุดยิงระหว่างคะฉิ่นและรัฐบาลจะเน้นการยุติการเป็นศัตรูกัน การพัฒนาในภูมิภาครัฐคะฉิ่น และกฎเกณฑ์ในการลงนามหยุดยิงโดยละเว้นการพูดคุยประเด็นทางการเมือง(Kachin Research Society, 2014) โดยที่ KIO เห็นด้วยกับหลักการที่รัฐบาลทหารเสนอสามประการคือ ไม่แบ่งแยกรัฐ ไม่แตกแยกความสมานฉันท์และรักษาอธิปไตยแห่งชาติไว้(EBO Analysis.Paper NO.2, 2010)สาเหตุที่ฝ่ายคะฉิ่นตัดสินใจลงนามข้อตกลงหยุดยิงประกอบด้วย ความเชื่อมั่นในการเปลี่ยนแปลงไปในทางที่ดีขึ้นของรัฐบาลทหาร ความต้องการเจรจาทางการเมือง นโยบายที่ผ่อนปรนมากขึ้นของรัฐบาล การได้รับการสนับสนุนทางเศรษฐกิจจากปัจจัยภายนอก

5.3.1.ความเชื่อมั่นในการเปลี่ยนแปลงไปในทางที่ดีขึ้นของรัฐบาลทหาร

สาเหตุการเลือกลงนามข้อตกลงหยุดยิง ในปี ค.ศ. 1994 ผู้นำกลุ่มองค์กรคะฉิ่นอิสระตัดสินใจลงนามข้อตกลงหยุดยิงเพราะเชื่อว่าจะการลงนามข้อตกลงหยุดยิงจะนำผลประโยชน์ที่ดีให้แก่คนกะเหรี่ยงโดยกลุ่มชาติพันธุ์คะฉิ่นจะได้โอกาสที่ดีในกระบวนการทางการเมืองแห่งชาติ (Topich and Leitich;p.149) ทั้งนี้ นาย บราว เซน (Brang Seng) ประธานสหภาพแห่งชาติกะเหรี่ยง ก่อนตัดสินใจลงนามได้ให้เหตุผลว่า นับตั้งแต่เจรจาทำข้อตกลงหยุดยิงกับฝ่ายทหารมาหลายรอบ โดยประเด็นที่ทำให้ตัดสินใจลงนามข้อตกลงหยุดยิงคือฝ่ายทหารยินยอมให้กองทัพอิสระคะฉิ่นคงอยู่ต่อไป สามารถครอบครองอาวุธได้ การพูดคุยกันระหว่างสองเฉพาประเด็นการเคลื่อนย้ายฐานทัพระหว่างกัน “ (Jaquet, p.33-34)จากความยินยอมของทหารซึ่งฝ่ายคะฉิ่นเชื่อว่า ทหารกลุ่มชาติพันธุ์เปลี่ยนแปลงไปในทางที่รับฟังฝ่ายกลุ่มชาติพันธุ์ ทำให้เขาส่งตัวแทน KIO สามคน ⁴²เข้าร่วมลงนามในวันที่24 กุมภาพันธ์ 2562

⁴² ทั้งยังไม่อาจสัมผัสจับต้องได้(Connors, 1972) ในทางตรงข้ามที่ชาติพันธุ์นิยมนำไปใช้การจินตภาพ ทั้งยังแสดงออกหรือสัมผัสลักษณะไม่ความเป็นชาติพันธุ์ได้

⁴² ผู้เข้าร่วมประชุมฝ่ายคะฉิ่น ประกอบด้วย Maj Gen Mallzup Zaw รองประธาน KIO Mai , Brig. Lamung Tu Jai รองประธานาธิบดี KIO , Gol.Gauri Zau Seng เลขานุการร่วม KIO .Memoirs of Kachin Peace Process Efforts 1994 (2014)Kachin Research Society.[online]Available from:www.kachinlandnews.com/?p=25155.

5.3.2 ความต้องการเจรจาทางการเมือง

ทั้งนี้ข้อแลกเปลี่ยนที่รัฐบาลนำเสนอให้มีการพูดคุยทางการเมือง ได้กำหนดเงื่อนไขว่าต้องได้รับการลงนามหยุดยิง กับบรรดากลุ่มชาติพันธุ์ทั้งหมดเสียก่อน ซึ่งในตอนนั้นการลงนามหยุดยิงทวิภาคีมีจำนวนเพิ่มมากขึ้นทุกปี เป็นอีกเหตุผลที่ทำให้ฝ่ายคะฉิ่นตัดสินใจลงนาม ดร. มานาม ตู จา (Dr. Manam Tu Ja) อติตรองประธานองค์การคะฉิ่นอิสระ(Kachin Independent Organization:KIO)ผู้ก่อตั้งพรรคประชาธิปไตยแห่งรัฐคะฉิ่น(Kachin State Democracy Party: KSDP) ได้กล่าวถึงการตัดสินใจลงนามข้อตกลงหยุดยิงในปี ค.ศ. 1994 “ที่กลุ่มชาติพันธุ์คะฉิ่น ยอมลงนามข้อตกลงหยุดยิงด้วยข้อเสนอจะจบปัญหาความขัดแย้งระหว่างกลุ่มชาติพันธุ์คะฉิ่น กับรัฐบาลที่มีมาอย่างยาวนาน ด้วยการเจรจาทางการเมือง ทั้งที่ยังพกพาอาวุธได้แต่ห้ามใช้อาวุธปะทะกัน “

ช่วงระยะที่อยู่ภายใต้การลงนามหยุดยิง ตลอด 17 ปี รัฐบาลยังไม่อาจบรรลุการลงนามข้อตกลงหยุดยิงได้ครบทุกชาติพันธุ์ แม้อันที่รัฐบาลในยุครัฐบาล เทียน เส่ง ค.ศ.2015 เสนอแนวใหม่ด้วยการเจรจาในรูปแบบพหุภาคี หรือ ข้อตกลงหยุดยิงทั้งประเทศ (National Ceasefire Agreement: NCA)เพื่อให้การลงนามเป็นกลุ่มชาติพันธุ์หลายๆ กลุ่ม ควบรวมเอาฝ่ายอื่น ๆ ที่ไม่อาจบรรลุข้อตกลงหยุดยิงแบบทวิภาคีได้ แต่ก็ไม่ประสบความสำเร็จ อีกหนึ่งสาเหตุที่ทำให้การลงนามทั้งประเทศเป็นไปได้ด้วยความยากลำบากคือ รัฐบาลปฏิเสธการใช้แนวทางแบบ “All-Inclusive Principle” ซึ่งหมายถึงหากกลุ่มชาติพันธุ์ลงนามกับรัฐบาลได้มากกว่า ร้อยละ 50 ก็จะเหมารวมว่าถือว่าได้ลงนามในฐานะเสียงส่วนใหญ่ของทุกชาติพันธุ์ และอนุญาตให้มีการเจรจาทางการเมือง อย่างไรก็ตามรัฐบาลได้ปฏิเสธแนวทางดังกล่าวนี้อย่างสิ้นเชิง

กลุ่มองค์การคะฉิ่นอิสระ ได้พยายามพูดคุยในทางการเมืองในช่วงลงนามข้อตกลงหยุดยิงเรื่องจัดให้มีการคุยทางการเมือง (Political Dialogue) ตัวแทนรัฐบาล ขึ้นห้วยน์ ปฏิเสธการพูดคุยในทางการเมืองสามฝ่ายประกอบด้วย ฝ่ายรัฐบาล KIA และ พรรคการเมืองที่ชนะการเลือกตั้ง ขึ้นห้วยน์ปฏิเสธการจัดการในเรื่องนี้ โดยให้เหตุผลว่าการเจรจาทางการเมืองไม่ใช่ขอบเขตอำนาจของเขา (Jaquet, p.33-34) ทั้งนี้ในปี ค.ศ. 2005 ในการประชุมร่างรัฐธรรมนูญแห่งชาติ KIO ได้เสนอ 19 ข้อที่คะฉิ่นต้องการให้บรรจุเนื้อหาในรัฐธรรมนูญ ค.ศ. 2008 แต่ไม่ได้รับการยอมรับให้บรรจุ (Finnigan, 2019)

5.3.3 นโยบายที่ผ่อนปรนมากขึ้นของรัฐบาล

ด้วยนโยบายที่อนุญาตให้กลุ่มชาติพันธุ์ลงนามข้อตกลงหยุดยิงสามารถครอบครองอาวุธไว้ได้โดยไม่ต้องปะทะกัน ทั้งนี้ ลวิน โชว แลต (Daw Lwin Cho Latt) อาจารย์ประจำภาควิชารัฐศาสตร์

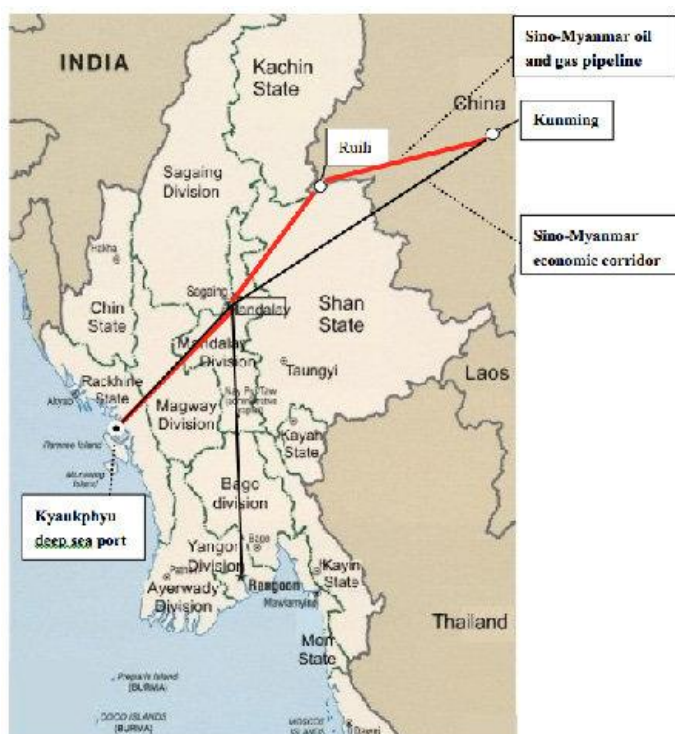
ด้านความสัมพันธ์ระหว่างประเทศแห่งมหาวิทยาลัยอย่างกุ่ม ได้ให้สัมภาษณ์โดยกล่าวถึงความเป็นไปได้ในการลงนามข้อตกลง “การลงนามหยุดยิงได้ส่งผลให้คู่ภาคีต้องยุติการปะทะกัน แต่ยังคงมีอาวุธไว้ในครอบครองได้ ถือได้ว่ารัฐบาล ได้เอื้อประโยชน์ในความสามารถการถือครองอาวุธ เพราะกลุ่มชาติพันธุ์จะไม่ยินยอมแน่ หากไม่รู้สึกลอดภัย ด้วยการไร้อาวุธไว้ในครอบครอง รัฐบาลตกลง เช่นนั้นด้วยความต้องการให้อาวุธที่แต่ละฝ่ายมีไว้ในครอบครอง เป็นเครื่องแสดงความเท่าเทียมกันระหว่างสองฝ่าย และรัฐบาลคิดว่าจะสามารถส่งเสริมความไว้วางใจแก่กลุ่มชาติพันธุ์ที่มีต่อรัฐบาล ” ตามแนวทางดังกล่าว รัฐบาลเมียนมาตีความว่า การอนุญาตให้อาวุธ ไม่เหมือนกับการตีความของกลุ่มชาติพันธุ์ ที่ไม่รู้สึกลอดภัยเท่าเทียมกันตราบเท่าที่ รัฐบาลยังคงละเมิดการถือครอง และโจมตีกลุ่มชาติพันธุ์อยู่เป็นระยะ ๆ ทั้งยังเป็นการทำลายความไว้วางใจระหว่างกัน

5.3.4 แรงจูงใจจากการได้รับการสนับสนุนทางเศรษฐกิจจากปัจจัยภายนอก

การลงนามข้อตกลงหยุดยิงยังมีสาเหตุจากปัจจัยภายนอกที่ให้การสนับสนุน โดยมองได้ในสองระดับหากเป็นความสัมพันธ์ระหว่างนักลงทุนชาวจีนกับกลุ่มชาติพันธุ์จะส่งเสริมให้การเจรจาตกลงหยุดยิงเกิดขึ้นได้ ในขณะที่เดียวกันยังทำให้กระบวนการหยุดยิงซับซ้อนขึ้นไป ในขณะที่รัฐบาลจีนเปรียบได้กับเป็นโบรกเกอร์ (Broker) หรือตัวกลางสานต่อความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลเมียนมากับกลุ่มชาติพันธุ์ เนื่องจากการปะทะระหว่างฝ่ายกลุ่มชาติพันธุ์คะฉิ่น กับรัฐบาลทหารตั้งอยู่บริเวณเขต ไลซา Laiza ซึ่งเป็นบริเวณชายแดนเมียนมา- จีน จากการปะทะกันในพื้นที่ดังกล่าว ส่งผลต่อการเป็นภัยคุกคามมายังพื้นที่ชายแดนของจีน จีนจึงได้ส่งผู้แทน โดยรองรัฐมนตรีต่างประเทศ นายฟู ยิง (Fu Ying) ได้เข้าพบกับประธานาธิบดีเทียน เส่ง ในช่วงต้นปี ค.ศ. 2011 ปลายปี ค.ศ. 2012 ทั้งนี้รัฐบาลจีนยังเป็นประธานจัดสถานที่เจรจาระหว่างสองฝ่าย ในการกระบวนการสันติภาพระหว่างรัฐบาลเมียนมาและกลุ่มองค์กรอิสระคะฉิ่น ตัวแทนชาติพันธุ์คะฉิ่นในปี ค.ศ. 2013 ที่เมือง Ruili ในมลรัฐยูนนาน ซึ่งเป็นพื้นที่บริเวณชายแดนจีน-เมียนมา (USIP Senior Study Group Final Report, 2018, p. 24) อย่างไรก็ตาม รัฐบาลจีนดำเนินตามนโยบายไม่ยุ่งเกี่ยวกับกิจการภายในของรัฐ ทั้งนี้จีนยังได้ให้ความช่วยเหลือรัฐบาลเมียนมา โดยทหารเมียนมาทั้งทางบก ทางอากาศ และทางน้ำ ส่งไปยังจีนเป็นจำนวน 2 ใน 3 ของทหารทั้ง เพื่อรับการอบรม ตั้งแต่ปี ค.ศ. 1990-1999 (USIP Senior Study Group Final Report, 2018, p. 12)

ในขณะที่เดียวกันจีนได้เสนอข้อต่อรองกับกลุ่มชาติพันธุ์ อย่างเช่นกลุ่มชาติพันธุ์ว่า ที่ได้รับอาวุธ และเฮลิคอปเตอร์บรรจุอาวุธทางอากาศ จากจีนและได้ส่งต่อไปยังกลุ่มพันธมิตรฝ่ายเหนือ (USIP Senior Study Group Final Report, 2018, p. 29)โดยจีนเพิ่มการลงทุน หากกลุ่มชาติพันธุ์ ลงนามข้อตกลงหยุดยิงแบบพหุภาคีกับรัฐบาล โดยที่กลุ่มชนชั้นนำที่มีอำนาจต่อรองกับรัฐบาล จะเห็นด้วยกับการลง

นามกับรัฐบาล เพื่อรับเงินลงทุนการพัฒนาจากจีน ในขณะที่เดียวกันเงินลงทุนที่เพิ่มขึ้นของจีน จะส่งผลให้ทหารของกลุ่มชาติพันธุ์เข้มแข็งขึ้น มีอำนาจด้านอาวุธสู้กับรัฐบาลได้มากขึ้น ฉะนั้นเงินลงทุนจากจีนเปรียบได้กับดาบสองคมคือ ช่วยเหลือทั้งฝ่ายรัฐบาล และฝ่ายกลุ่มชาติพันธุ์ และย่อมส่งผลต่อกระบวนการหยุดยั้งให้ซับซ้อนขึ้น



ภาพที่ 12 แสดงเส้นทางการลงทุนของจีนยังพื้นที่เชื่อมต่อระหว่างชายแดนคะฉิ่นและรัฐฉาน และที่ตั้งเมือง Ruili

5.3.4 การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางสังคมเมียนมา

ความสัมพันธ์ระหว่างตัวแทนและโครงสร้าง (agency-structure) (Pavone, 2014) ในสังคมคะฉิ่น แสดงออกมาในลักษณะ ตัวแทน (Agency) หมายถึง กลุ่มผู้มีอำนาจในการตัดสินใจ ไม่ว่าจะเป็นตัวบุคคล หรือคณะบุคคล โครงสร้าง (Structure) หมายถึง โครงสร้างสังคม ไม่ว่าจะเป็นโครงสร้างทางเศรษฐกิจ โครงสร้างทางชนชั้น และโครงสร้างสภาพทางภูมิศาสตร์” ทั้งนี้ไม่ได้มีแค่สองฝ่ายที่กำหนดความสัมพันธ์ระหว่างกัน หากแต่ยังต้องพิจารณาตัวแปรด้านเวลาและสถานที่เข้ามาเกี่ยวข้องต่อการตัดสินใจของบุคคลต่อโครงสร้างที่มีการเปลี่ยนแปลงด้วย ตัวอย่างเช่น เมื่อโครงสร้างการเมืองเริ่มเปลี่ยนเข้าสู่ประชาธิปไตยเช่นจัดให้มีการเลือกตั้ง หรือ ปล่อยตัวนางอองซานซูจีในการจับกุมคุมขัง ย่อม ทำให้การตัดสินใจลงนามข้อตกลงหยุดยั้งของกลุ่มชาติพันธุ์เป็นไปได้ง่ายขึ้น

การรับรู้บรรยากาศทางการเมืองที่เปลี่ยนแปลง ในช่วงเวลาดังปี ค.ศ. 1990 มีผลต่อการตัดสินใจลงนามของคะฉิ่น นับตั้งแต่เหตุการณ์ “8888” รัฐบาลสหภาพเมียนมา จัดให้มีการเลือกตั้งในปี ค.ศ. 1990 ด้วยความกดดันจากนานาชาติ ให้เมียนมาเข้าสู่ระบบทางการเมืองที่เป็นประชาธิปไตยมากขึ้น (Milligan, 2011, p. 49) แม้รัฐบาลทหารไม่ยอมรับผลการเลือกตั้ง ในปี ค.ศ. 1990 พรรคสันนิบาตแห่งชาติเพื่อประชาธิปไตย นำโดยนางอองซานซูจีที่ได้รับคะแนนเสียงท่วมท้น กลับถูกรัฐบาลทหารเมียนมาปฏิเสธการขึ้นสู่อำนาจและจับกุมผู้ได้รับการเลือกตั้งหลายคน (Guyot, 1990, p. 211) โดย สภาฟื้นฟูราชการระเบียบและกฎหมายแห่งรัฐ SLORC กล่าวว่า ฝ่ายทหารต้องการรักษาความสงบเพื่อทำให้เกิดการรวมชาติ ทั้งยังการมีแผนการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ (Silverstein, 1996, p. 211) การร่างรัฐธรรมนูญได้เริ่มต้นขึ้นในปี ค.ศ. 1993 และเสร็จสิ้นในปี ค.ศ. 2007 ทั้งนี้ พรรคสันนิบาตชาติเพื่อประชาธิปไตยไม่ได้รับเชิญให้มีส่วนในการร่างรัฐธรรมนูญ กล่าวคือ รัฐธรรมนูญ 2008 ร่างโดยกลุ่มทหาร (ที่ไม่ต้องการสูญเสียอำนาจ) โดยเนื้อหาในรัฐธรรมนูญยังคงดำรงอำนาจทหารในรัฐสภา ด้วยการสำรองที่นั่งในรัฐสภาให้ ทหารร้อยละ 25⁴³

ทั้งนี้สหภาพเมียนมาอยู่ในช่วงเข้าสู่กระบวนการเปลี่ยนผ่านประชาธิปไตย หลังจากความกดดันจากนานาชาติ และด้วยการสร้างบรรยากาศทางการเมืองที่กล่าวมานี้ เป็นอีกเหตุผลที่ชาติพันธุ์คะฉิ่นยอมลงนามข้อตกลงหยุดยิง อาจกล่าวได้ว่าตัวแทนคะฉิ่นตัดสินใจลงนามหยุดยิง เนื่องจากการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางการเมืองภายใต้การนำของประธานาธิบดีตาน ฉ่วย ซึ่งยังได้รับผลมาจากโครงสร้างเศรษฐกิจของสหภาพเมียนมาที่ตกอยู่ในภาวะชะงักงัน (Krishnamurthy, 2008, pp. 259-267)

5.4. โครงสร้างทางการเมืองของคะฉิ่น ก่อนและหลังลงนามข้อตกลงหยุดยิง

5.4.1 โครงสร้างทางการเมืองและ พัฒนาการความเป็นประชาธิปไตยจากวัฒนธรรมคะฉิ่น

ในอดีต คะฉิ่น ประกอบด้วย สองระบบการเมือง คือ กัมซ่า (Gumsa) และ กัมเลา (Gumlao) ความแตกต่างของทั้งสองประเภทคือ กัมซ่า เป็นระบบการเมืองที่พิสูจน์เห็นได้จากหลักฐานเชิงประจักษ์ ส่วน กัมเลา เป็นระบบการเมืองที่นิยามทางวจนภาษา อุดมการณ์และความคิดจึงเป็นรูปแบบที่ผสมผสานการเล่าเรื่อง และการศึกษาเชิงความสัมพันธ์ระหว่างกัน การเชื่อมต่อระหว่าง กัมซ่า (Gumsa) และ กัมเลา (Gumlao) เพราะคะฉิ่น มีโครงสร้างทางสังคมที่ไม่สลับซับซ้อน สิ่งที่เห็นพิสูจน์ ตามหลักฐาน เชิงประจักษ์หรือตามความเป็นจริงและยังไม่แตกต่างจากสิ่งที่เล่า หรือเชิง

⁴³ ทั้งนี้ แม้กระทั่ง รัฐธรรมนูญที่ร่างเสร็จในปี ค.ศ. 2007 ยังไม่ได้รับการเห็นชอบจากประชาชนชาวเมียนมาโดย ส่วนใหญ่ เนื่องจากการทำประชามติต่อรัฐธรรมนูญ ในเดือน พฤษภาคม ค.ศ. 2008 ซึ่งเป็นช่วงที่ประชาชนประสบภัยจากพายุไซโคลนนากรี

ความคิด และอุดมการณ์ที่ยึดถือปฏิบัติ การกระทำของคะฉิ่นสะท้อนตามความเชื่อ ดังปรากฏการแสดงความเชื่อใน พิธีกรรม ที่สะท้อนอย่างเป็นรูปธรรม โดยเฉพาะความเท่าเทียมกันและความมีน้ำหนึ่งใจเดียวกัน ทั้งยังเป็นการถ่ายทอดจุดยืนที่สำคัญของอัตลักษณ์คะฉิ่น ที่คือแห่งต่อกระบวนการทำให้เป็นเมียนมา (Burmanization) (Leach, 1954)

ในทางประวัติศาสตร์และวัฒนธรรมของคะฉิ่น สังคมคุณธรรมที่สำคัญคือ เน้นการสร้างความเท่าเทียมกันเพื่อทำให้อยู่ร่วมกันได้อย่างสันติ ทั้งยังเป็นคุณลักษณะพื้นฐานของความเป็นประชาธิปไตย กล่าวคือ ความสามารถเปลี่ยนแปลงชนชั้นทางสังคมได้ ไม่ว่าจะมิสสถานะร่ำรวยหรือยากจน ทุกคนเชื่อว่า มีสิทธิ์เลื่อนชั้นสถานะทางเศรษฐกิจได้ ด้วยความเชื่อดังกล่าวนี้ มีสาเหตุมาจากกลุ่มชาติพันธุ์คะฉิ่นไม่เคยเกิดความแตกต่างกันในสังคม ด้วยกลุ่มชาติพันธุ์คะฉิ่นไม่เน้นครอบครองที่ดิน แต่ทำอะไรเลื่อนลอย เมื่อได้ผลผลิตทางการเกษตรแล้วจึงเดินทางย้ายถิ่นฐาน ทำให้ไม่ได้ถือครองที่ดิน เพื่อใช้เป็นเงื่อนไขแยกสถานะของบุคคลตามการถือครองที่ดิน

นอกจากนั้นผู้ปกครองยังมีข้าวของเครื่องใช้เท่าเทียมกันกับผู้ใต้ปกครอง จึงไม่แบ่งชั้นสถานะที่แตกต่างกัน ทั้งนี้ผู้ปกครองปฏิบัติตามคำสั่งจากเจ้าอาณานิคมเป็นหลัก จึงไม่ได้ใช้อำนาจที่มีข่มเหงผู้อื่นได้ นอกจากนั้น คนที่มั่งคั่งแม้จะเป็นบุคคลชนชั้นสูง แต่ก็ด้วยสาเหตุเพราะมีความสามารถด้านธุรกิจมากกว่าคนอื่น หากได้มีความเหนือกว่าทางสถานภาพแต่อย่างใด

สำหรับตำแหน่งหัวหน้าหมู่บ้านยังคงเป็นบุคคลที่ได้รับความเคารพสูงสุด ด้วยตำแหน่งที่สืบทอดกันมาจากบรรพบุรุษแล้ว พร้อมด้วยหน้าที่หลักคือ ต้องดูแลผู้ใต้ปกครอง ของบรรณาการที่ผู้ใต้ปกครองให้กับผู้ปกครองถือเป็นเรื่องสำคัญ แต่ที่สำคัญกว่านั้นคือ หากได้รับของบรรณาการแล้วหัวหน้าต้องส่งของเหล่านั้น ไปยังบุคคลอื่นๆ(ที่เหมาะสม) ไม่รับหรือเก็บครอบครองไว้เอง ซึ่งถือได้ว่าเป็นคุณธรรมของผู้ปกครอง ทั้งนี้พิธีกรรม”มะนาว” ยังเป็นสัญลักษณ์ที่ทุกคนมาเดินร่ำร่วมกันไม่ว่าจะเป็นตำแหน่งใดในสังคม ก็สามารถเดินร่ำร่วมกันได้อย่างไม่แบ่งแยก

ความสัมพันธ์ทางการเมืองของกลุ่มชาติพันธุ์คะฉิ่น

การจัดตั้งทางภูมิศาสตร์ ชาวคะฉิ่นมักอยู่อาศัยใน สองลักษณะคือ แบบหมู่บ้านเดี่ยวที่ประกอบด้วยไม่กี่หลังคาเรือน (village) และ แบบหมู่บ้านที่อยู่รวมกันเป็นกลุ่มใหญ่ (village cluster) ทั้งนี้หัวหน้าหมู่บ้านมาจากหมู่บ้านทั้งสองลักษณะ โดย สันนิษฐานความหมายของหมู่บ้านที่ตั้งอยู่ รวมกันเป็นกลุ่มใหญ่ ว่าเป็นการอยู่รวมกันของหมู่บ้านที่มีจำนวนหนึ่งโดยมีความใกล้ชิดกันในแต่ละหมู่บ้าน และมีอาณาเขตของหมู่บ้านที่รวมกันเป็นกลุ่มใหญ่ชัดเจน แต่ก็อาจแยกห่าง ๆ กันได้

ผู้ปกครองจะเป็นหัวหน้าของหมู่บ้านที่อาศัยอยู่บนพื้นที่ที่สืบทอดต่อกันมา อย่างยาวนานโดยไม่เคลื่อนย้าย การอยู่ร่วมกันต้องจ่ายให้ผู้ปกครองเป็นข้าวเปลือก 1-2 ตะกร้า ผู้ปกครองเป็นประธานในพิธีมะนาว โดยมีรองประธาน (thigh eating chief) ทำหน้าที่ แทนประธานได้หากประธานไม่อาจเข้าร่วมพิธีนี้ได้

แต่ละเมืองหรือเขตปกครองเรียกว่า มง (Mung) โดยมี Mung Duwa คือ หัวหน้า โดยประชาชนชาวคะฉิ่นจะอาศัยอยู่ร่วมกันหนาแน่นในพื้นที่แถบชานเมือง ส่วนบริเวณที่อยู่ห่างไกลตัวเมือง ที่ซึ่งมีความหนาแน่นของประชากรน้อยกว่า ทั้งนี้ ความแตกต่างของฉาน คะฉิ่นและ เมียนมาในตำแหน่งผู้ปกครอง คือ เมียนมาและฉาน อยู่ภายใต้รูปแบบเมืองเล็กๆ หรือส่วนท้องถิ่น (township) โดยเมียนมาเรียกเมืองเล็กๆ ว่า Mong ผู้ปกครองคือ (Mya), สำหรับคะฉิ่นเรียกพื้นที่ใต้ปกครองว่า Mung โดยเรียกผู้ปกครองว่า Duwa อย่างไรก็ตาม พื้นที่ภูเขาของคะฉิ่น ซึ่งเป็นพื้นที่ที่อังกฤษเคยส่งตัวแทนเข้ามาปกครอง บางที่เรียกผู้ปกครองว่า Baw Mung โดยมี Amat ดำรงตำแหน่งเป็นที่ปรึกษา



ภาพที่ 13 แสดงตำแหน่งผู้ปกครองและผู้ใต้ปกครองโดยเปรียบเทียบระหว่างสหภาพเมียนมา รัฐฉาน และรัฐคะฉิ่นโดยแสดงตำแหน่งผู้ปกครองเหนือดินแดนที่มีความคล้ายคลึงกัน

ในปัจจุบัน คะฉิ่นคัดเลือกผู้นำด้วยการเลือกตั้ง จากทุกเขตเลือกตั้ง จาก 8 กองพลน้อย(8 brigades) โดยผู้ที่ได้คะแนนสูงสุด คือ ผู้ที่ดำรงตำแหน่งประธานองค์การคะฉิ่นอิสระ โดยที่ผู้ดำรงตำแหน่งประธาน (Chairman of KIO)ยังดำรงตำแหน่งประธานของสภาคะฉิ่นอิสระ (Kachin Independence Council: KIC) และ ผู้บังคับบัญชาการสูงสุดของกองทัพเอกราชคะฉิ่น (Kachin Independence Army: KIA) ทั้งนี้ การเลือกรองตั้งที่ประกอบด้วยตำแหน่งรองประธาน (Vice Chairman KIO) อีกสองตำแหน่ง โดยที่รองประธานที่หนึ่งยังดำรงตำแหน่งเป็นผู้อำนวยการ KIA นอกจากนั้นยังมี รองประธาน (Deputy Chairman KIC) อีก สองตำแหน่ง

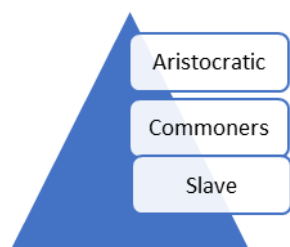
ตารางที่ 3 ตารางแสดงตำแหน่งสูงสุด 5 ตำแหน่งของคะฉิ่น(kumbun, 2018)

KIO's New Leadership

Sr. No.	Rank	Name	Position
1.	General	<u>N'Ban La</u>	Chairman of KIO, KIC, and Commander-in-Chief of KIA
2.	Lt. General	<u>Gam Shawng</u>	Vice Chairman 1 of KIO and Chief of Staff of KIA
3.		<u>Sumlut Gam</u>	Vice Chairman 2 of KIO
4.	Major General	<u>Gun Maw</u>	Deputy Chair 1 of KIC
5.	Brigadier General	<u>Zong Buk Htan</u>	Deputy Chair 2 of KIC

5.4.1.2 ระบบชนชั้น

ชนชั้นกำหนดขึ้นมาตั้งแต่แรกเกิด ส่วนวรรณะหรือสถานะทางสังคมค่อนข้างไม่แน่นอน ยืดหยุ่น ในสังคมคะฉิ่นประกอบไปด้วยคนสามสถานะหลักๆ คือ ชนชั้นสูง คนธรรมดา และทาส โดยที่ทาส ทุกคนต้องมีเจ้าของเป็นนาย การตกเป็นทาสมีหลายรูปแบบ คือตกเป็นหนี้สินกับหัวหน้าหมู่บ้าน แต่เจ้าของทาสไม่ได้ประโยชน์จากทาส หากแต่อาจต้องปลดปล่อยทาส หากทาสสามารถชำระหนี้สินได้ครบ หรือทาสผู้หญิงแต่งงาน กับเจ้าบ่าวที่จ่ายค่าหนี้สินให้ ยกเว้นว่า เจ้าบ่าวเป็นทาส และต้องหาเงินมาชำระค่าเจ้าสาวจนครบ หากแม้หนามาได้จะส่งผลให้ลูกที่เกิดจากทาสไม่ตกเป็นทาส นอกจากนั้น การรับช่วงทาสจากพ่อที่เป็นหัวหน้าเป็นเรื่องปกติ ฉะนั้นเมื่อหัวหน้าตายก็ไม่ได้แปลว่าสถานะความเป็นทาสระหว่างเจ้ากับนายจะหมดสิ้นไป หากแต่ยังสืบทอดความเป็นทาสต่อไปยังรุ่นลูก รุ่นหลานของนายต่อไป



ภาพที่ 14 แสดงชนชั้นของชาวคะฉิ่น

สำหรับชนชั้นสูงของชาวคะฉิ่น ชนชั้นสูงอาจไม่ใช่หัวหน้าหมู่บ้านแต่เป็นโดยนัย ชนชั้นสูงหมายถึง ผู้มีความมั่งคั่งในการแข่งขันทางเศรษฐกิจสูง ส่วนความเป็นหัวหน้าได้มาจากการสืบทอด

จากวงศ์ตระกูลที่เป็นหัวหน้ามาก่อน สำหรับชนชั้นสูงแม้มีสถานภาพทางสังคมจากความร่ำรวย ได้รับเกียรติและความน่านับถือ ในฐานะเป็นเจ้าของหนี้ที่ลูกหนี้ผู้มีสถานะต่ำกว่าต้อง ชดใช้ ทั้งลูกหนี้ ต้องส่งขอไปบรรณาการไปให้เจ้าหนี้ แต่มาตรฐานการดำรงชีพไม่ได้แตกต่างกับคนทั่ว ๆ ไป ยังคงรับประทานอาหาร ใส่เสื้อผ้าแบบเดียวกัน เราจึงพบเห็นว่าเจ้านายกับทาสอยู่ภายใต้เงื่อนไขแบบเดียวกัน อาจกล่าวได้ว่าการแบ่งชนชั้นคะฉิ่นสะท้อน แต่เฉพาะสถานะทางเศรษฐกิจ แต่ไม่เกี่ยวข้องกับตำแหน่งหน้าที่ในสังคม หรือส่งผลต่อความสัมพันธ์ของคนกลุ่มต่างๆในสังคม ความหมายของชนชั้นสูง หมายถึง ผู้ที่ได้รับของขวัญ เมื่อได้รับของขวัญจากผู้ที่เป็นหนี้ สังคมคะฉิ่นคาดหวังให้ผู้ได้รับสิ่งของดังกล่าวต้องส่งต่อสิ่งของนั้นๆ ให้กับคนทั่วไป จึงทำให้คนชั้นสูงได้รับเกียรตินับหน้าถือตา และหากชนชั้นสูงไม่ได้รับการยอมรับก็เนื่องจาก หากสุขเอาสิ่งของที่ได้รับในฐานะบรรณาการไว้เพียงผู้เดียว ทั้งนี้สถานะทางสังคมคะฉิ่นจะขยับไปมาได้ด้วยเช่นกัน ทุกคนมีความเท่าเทียมกันในการขยับสถานะ

5.4.1.3 การสืบทอดความเป็นหัวหน้า

สัมพันธ์โดยตรงกับบรรพบุรุษ ตามแนวทางของชาวคะฉิ่นแล้วลูกชายคนเล็กถือได้ว่ามีบทบาทสูงสุดที่จะได้สืบทอดความเป็นหัวหน้า ลูกชายคนโตจะมีสถานะที่ต่ำกว่าลูกชายคนเล็ก ยกเว้นว่าเมื่อลูกชายคนเล็กเสียชีวิตไป ลูกชายคนโตก็จะมาสืบทอดอำนาจต่อจากลูกชายคนเล็ก

5.4.2 การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างสังคม การเมืองของคะฉิ่น หลังลงนามข้อตกลงหยุดยิง

โครงสร้างสังคมคะฉิ่น ที่เท่าเทียมกันแบบเดิมถูกทำลาย ด้วยการเข้ามาของระบบทุนนิยมอันส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงสังคมคะฉิ่นแตกต่างไปจากเดิม โครงสร้างอำนาจแบบเดิมถูกทำลาย ด้วยอำนาจใหม่ ๆ อยู่เสมอ หากสามารถคงอำนาจแบบเดิมไว้ได้ด้วยสถานการณ์สงบสุข ก็จะทำให้รักษารูปแบบการกระจายอำนาจแบบเดิมไว้⁴⁴ แต่ถ้าหากไม่อาจต้านทานอำนาจเดิมไว้ได้ เช่น สถานะทางสังคมที่พยายามดำรงความเท่าเทียมกัน ในเวลาต่อมาจะถูกทำลาย อาทิเช่น ด้วยการส่งเสริมการถือครองที่ดิน หรือ ทุนนิยมที่ไหลบ่าเข้ามากระทบ ทำให้ประชาชนคะฉิ่นเริ่มมีการสะสมทุนและการถือครองกรรมสิทธิ์ เมื่อเริ่มต้นถือครองที่ดิน ทำให้การครอบครองที่ดินเริ่มสร้างความแตกต่างใน

⁴⁴ โครงสร้างทางสังคม เป็นชุดความคิดที่อธิบาย การกระจายอำนาจ ระหว่างบุคคลไปยังกลุ่มบุคคลที่มีความแตกต่างกัน และอำนาจที่กระจายไปยังมีความไม่แน่นอน แม้ว่ากรกระจายอำนาจรูปแบบหนึ่งจะดูมีความเหมาะสม แต่สภาวะแวดล้อมที่ส่งผลกระทบต่อโครงสร้างทางสังคม ย่อมส่งผลให้ต้องกระจายอำนาจรูปแบบอื่นๆ ที่แตกต่างกันออกไปในแต่ละช่วงเวลา

สถานภาพทางสังคม และไม่อาจดำรงความเป็นสังคมที่เท่าเทียมกันต่อไปได้ โครงสร้างทางสังคมคะฉิ่นจึงเปลี่ยนเป็นระบบ ที่กำหนดสถานะทางสังคมตามการถือครองที่ดิน

สำหรับคุณลักษณะที่สำคัญของคะฉิ่น คือการดำรงไว้ซึ่งความเท่าเทียมกันในหมู่คนคะฉิ่น เมื่อเริ่มมีแรงงานบนที่ดิน จ่ายค่าแรงงานอย่างไม่เสมอภาคกัน หัวหน้าแรงงานได้ค่าจ้างแรงงานมากกว่า เจ้าของได้แรงงานมากที่สุด ยังมีการเก็บภาษีที่ดินจากจากเจ้าของที่ดินที่ครอบครองที่ดิน และมีแรงงานบนที่ดิน เป็นต้น ฉะนั้นต้องไม่มีระบบพิวตัลจะทำให้สังคมคะฉิ่นเท่าเทียมกัน

5.4.3 พลวัตภายในการเมืองคะฉิ่นหลังยุคข้อตกลงหยุดยิง

เมื่อกลุ่มชาติพันธุ์คะฉิ่นถูกจำกัดอำนาจจากฝ่ายรัฐบาลกลาง หลังลงนามข้อตกลงหยุดยิง กลับเป็นผลดีต่อการเปลี่ยนผ่านประชาธิปไตยในรัฐกลุ่มชาติพันธุ์ ไม่ว่าจะเป็นการสร้างความแข็งแกร่งของพรรคการเมือง ทั้งนี้ พรรคการเมืองคะฉิ่น ถูกปฏิเสธไม่ให้ลงทะเบียนสมัครรับเลือกตั้ง ดร. มานาม ตู จา เผยถึงสาเหตุที่ต้องตั้งพรรคการเมือง “เราไม่มีตัวแทนคนคะฉิ่นในรัฐสภาแห่งรัฐและสภาแห่งชาติ เพราะไม่อาจส่งพรรคการเมืองเข้าแข่งขันการเลือกตั้งระดับชาติได้ “ แต่เมื่อเขาได้จัดตั้งพรรคการเมือง รัฐบาลยังไม่อนุญาตให้ลงทะเบียน เพื่อลงสมัครเลือกตั้ง การกระทำของรัฐบาลแสดงให้เห็นถึงการปิดกั้นสิทธิทางการเมือง และการมีส่วนร่วมทางการเมืองของคนคะฉิ่น ทั้งนี้ ตู จา มานาม ให้สัมภาษณ์เพิ่มเติมอีกว่า ”เป็นการส่งผลเสียอย่างมากต่อผลประโยชน์ทางการเมืองของคนคะฉิ่น เมื่อเราไม่สามารถลงทะเบียนพรรคการเมืองในเวลานั้น,”(Weng, 2013)

เมื่อคะฉิ่นไม่อาจส่งผู้แทนการเลือกตั้งได้ นางดอย บู (Doi Bu) นอกจากเป็นนักกฎหมายและอดีตผู้ดำรงตำแหน่งเป็นเลขาธิการพรรค (Unity and Democracy Party of Kachin state: UDPKS) แต่ต่อมาย้ายมาเป็นตัวแทนพรรคสหสามัคคีและการพัฒนา (Union Solidarity and Development Party: USDP) ได้ที่นั่งหนึ่งเดียวในสภาผู้แทนราษฎร ในนามของพรรครัฐบาลทหาร (C. E. Aung, 2015)นางดอย บู (Doi Bu) เปิดเผยว่า ความเข้าใจผิดของประชาชนชาวคะฉิ่นที่เข้าใจว่านางทำเพื่อรัฐบาลทหาร ทั้ง ๆ ที่นางมีความตั้งใจ เข้าไปนั่งในสภาเพื่อทำงานให้คนคะฉิ่น และคนชาติพันธุ์อื่น ๆ ด้วย เช่นฉาน และเมียนมา เป็นต้น นางดอย บู (Doi Bu) ให้สัมภาษณ์กับนักข่าวมิซิม่า (Mizzima) ถึงอุปสรรคในการหาเสียงเลือกตั้งในปี ค.ศ. 2010 “คนทั่ว ๆ ไป มักจะเข้าใจว่า เราทรยศชาติพันธุ์ตัวเอง และเป็นความจริงว่าเป็นสิ่งที่ทำให้สับสนได้ ทั้ง ๆ ที่พรรคการเมืองทั้งหมดจะต้องแข่งขันเพื่อเอาชนะกันในช่วงเวลาของการเลือกตั้ง แต่หลังจากนั้นความร่วมมือของพวกเขา กลับเป็นปัจจัยที่สำคัญที่สุดในการพัฒนาประเทศ ความร่วมมือระหว่างพรรคการเมืองอาจทำให้คนปกติทั่ว ๆ ไปนั้นไม่เข้าใจว่าสำคัญกับการพัฒนาประเทศอย่างไร เพราะยังขาดประสบการณ์ และนี่คือ

ความท้าทายและความยากลำบากสำหรับเรา “(C. E. Aung, 2015) กล่าวคือ สส ชาวคะฉิ่น แห่งพรรค USDP มีทัศนคติที่ดีต่อการสานสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มชาติพันธุ์กับรัฐบาลกลาง โดยที่เธอกำลังตัดสินใจลาออกจากพรรค UDPKS เพื่อมาอยู่ในพรรค รัฐบาลทหาร USDP โดยรู้สึกว่าเป็นเธอจะเข้ามาเชื่อมต่อและสร้างความร่วมมือที่ดีระหว่างพรรคการเมืองและฝ่ายรัฐบาล โดยไม่ต้องสนใจความแตกต่างระหว่างกลุ่มชาติพันธุ์

แม้ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ชาวคะฉิ่น แห่งพรรค USDP จะมีจุดประสงค์เข้านั่งในรัฐสภาเพื่อรักษาสีหน้าให้คนคะฉิ่น แต่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ชาวคะฉิ่น แห่งพรรค USDP ยังเปิดเผยว่าเธอนั้นแทบไม่มีบทบาทในสภาเลย เป็นเพียงผู้สังเกตการณ์ แต่ก็เข้าร่วมรับฟัง และซบซบบรรยากาศในสภา นอกจากนั้นเธอได้เคยเข้าร่วมร่างรัฐธรรมนูญ 2008 ในฐานะนักกฎหมาย แต่มิได้หมายความว่า จะเสนออะไรได้ “การได้ร่วมร่างรัฐธรรมนูญถือเป็นโอกาสเพียงเล็กน้อยสำหรับกลุ่มชาติพันธุ์ แม้จะเป็นเพียงนั่งฟัง โดยไม่อาจเสนอนโยบายหรือประเด็นอะไรได้ เรียกได้ว่า ทำตามพิธีกรรม” อย่างไรก็ตาม เมื่อ สส ชาวคะฉิ่น แห่งพรรค USDP สมัครรับเลือกตั้งในนามพรรคสหสามัคคีและการพัฒนา เธอรู้สึกว่าจะต้องทำงานเพื่อรัฐบาลทหารด้วย แต่เธอยืนยันว่า เธอนั้นวางตัวเป็นกลางเสมอ โดยเฉพาะประเด็นด้านการลงนามข้อตกลงหยุดยิง เธอกกล่าวว่า “กองกำลังทหารรัฐบาลยังคงยิงและใช้กำลังกับประชาชน ไม่มีความตั้งใจจะหยุดปะทะกับกลุ่มชาติพันธุ์ อย่างแท้จริง” สส ชาวคะฉิ่น แห่งพรรค USDP ยอมรับในความรุนแรงของรัฐบาล ที่กระทำกับประชาชนชาวคะฉิ่นอย่างรุนแรง

อย่างไรก็ตาม เมื่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ชาวคะฉิ่น แห่งพรรค USDP เข้ามาในฐานะเป็นผู้แทนของรัฐบาล เธอก็ตั้งใจจะทำงานเพื่อชาวคะฉิ่น “ฉันเคยเสนอโยบายเพื่อชาวคะฉิ่น อันเป็นเหตุให้คนทั้งสภาเริ่มไม่ชอบฉัน” กรณี สส ชาวคะฉิ่น แห่งพรรค USDP เป็นกรณีที่แสดงถึงความพยายามของรัฐบาล ดึงตัวเธอเข้ามาเป็นพวกเดียวกับรัฐบาลกลาง ราวกับเป็นวิธีการกลืนคนฝั่งชาติพันธุ์เข้ามาเป็นส่วนหนึ่งของรัฐบาลกลาง

หลังยุติข้อตกลงหยุดยิง พร้อมทั้งการขึ้นสู่อำนาจของรัฐบาลพลเรือนปกครองสหภาพเมียนมาภายหลังการเลือกตั้ง ทั่วไป ค.ศ.2015 ซึ่งจะทำให้สิทธิที่ร้องขอของกลุ่มชาติพันธุ์เพิ่มขึ้น จากทัศนคติของ ดร. มานาม ตู จา ได้กล่าวไว้ในคำสัมภาษณ์ว่า “นับตั้งแต่ รัฐบาลเปลี่ยนจากทหารมาเป็นพลเรือน ทำให้เมียนมาได้รับแสงสว่างในทางการเมืองซึ่งถือได้ว่า มันเป็นเวลาและรัฐบาลที่แตกต่างกัน เพราะในอดีตเราไม่ได้รับการอนุญาตให้จดทะเบียนพรรคการเมืองในครั้งนั้น เนื่องจากในตอนนั้นรัฐบาลยังคงเป็นรัฐบาลทหาร แต่ตอนนี้สถานการณ์เปลี่ยนผ่านทางการเมือง ก้าวไปข้างหน้าเพื่อเปลี่ยนผ่านประชาธิปไตย และนี่ก็เป็นอีกเหตุผลที่เราจะสามารถจดทะเบียนพรรค

การเมือง เพื่อลงสมัครรับเลือกตั้งซ่อมได้” แต่ทว่า ดร.ตุ จา มานาม ประสบกับความผิดหวังอีกครั้ง เมื่อการเลือกตั้งซ่อมในปี ค.ศ.2012 ที่คณะกรรมการจัดการเลือกตั้ง ให้พรรคประชาชนรัฐคะฉิ่น(Kachin State People'e Party:KSPP) เลื่อนการลงสมัครรับเลือกตั้งในเขตตัวเอง ด้วยเหตุผลรัฐบาลกับคะฉิ่นยังมีการปะทะกันในพื้นที่ ทั้งๆ ที่ความเป็นจริงได้มีการหยุดการโจมตีในบางพื้นที่แล้ว(Martin, 2012) พรรคการเมืองอย่าง NLD, NDF, USDP และพรรคประชาธิปไตยแห่งชาติฉาน (Shan Nationalities Democratic Party:SNDP) บางพรรคการเมืองที่กล่าวมาไม่อาจลงสมัครได้ หรือบางเขตเลือกตั้งไม่อาจจัดให้มีการเลือกตั้งได้ เพราะไม่มีผู้เหมาะสมมาลงสมัคร ทำให้พรรครัฐบาลเมียนมา เข้ามานั่งในเก้าอี้ผู้แทนคนคะฉิ่น ทั้งวุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งสะท้อนความเบ็ดเสร็จของอำนาจรัฐบาลกลาง

องค์กรคะฉิ่นอิสระในฐานะองค์กรหลักทางการเมืองของคะฉิ่น

อีกหน่วยงานหลักสำคัญของในโครงสร้างทางการเมืองคะฉิ่นคือ **องค์กรคะฉิ่นอิสระ(Kachin Independence Organiation:KIO)** เทียบเท่ากับ **รัฐสภาภายในคะฉิ่น** รัฐบาลเมียนมาได้เสนอผลประโยชน์ ให้กับบางภาคส่วน(fractions) ภายในองค์กรนี้ เพื่อให้้องค์กรแตกความสามัคคีภายใน ฉะนั้น เพื่อให้้องค์กรคะฉิ่นอิสระไม่เข้มแข็ง โดยรัฐบาลได้เสนอผลประโยชน์ให้กับคนกลุ่มนี้ แต่ก็ยังมีบางภาคส่วนที่ยึดมั่นในกลุ่มชาติพันธุ์คะฉิ่น เช่น บริษัท บูกา (Buga Corporation) บริษัทผลิตกระแสไฟฟ้าในรัฐคะฉิ่น ผู้ให้เงินสนับสนุนหลักกองทัพเอกราชแห่งคะฉิ่น (KIA) นอกจากนี้ยังมีบริษัทผู้ผลิตอำพัน ขุดหยก และค้ำไม้ แต่ละบริษัทต้องจ่ายภาษีให้กับ้องค์การคะฉิ่นอิสระ แต่เมื่อลงนามข้อตกลงหยุดยิง ้องค์การคะฉิ่นอิสระต้องจ่ายภาษีเกือบทั้งหมดให้กับรัฐบาลเมียนมา ซึ่งมากกว่าภาษีที่้องค์การคะฉิ่นอิสระควรจะได้ก่อนการลงนามข้อตกลงหยุดยิงหลายเท่าตัว

ทั้งนี้การส่งเงินค่าภาษีของคนคะฉิ่นให้แก่รัฐบาลเมียนมา โดยไม่ได้รับการดูแลตอบแทนจากรัฐบาลเลย ส่งผลกระทบต่อายุติข้อตกลงหยุดยิงในที่สุด คุณคิ่นไส หัวหน้าหน่วยงาน Paduang Institute (หน่วยงานประสานคนกะเหรี่ยง ฉานและคะฉิ่นใน จังหวัด เชียงใหม่) กล่าวถึง “การเสียภาษีของชาวคะฉิ่นโดยเปรียบเทียบกับ เมื่อยังตกเป็นอาณานิคมของอังกฤษ ต้องชำระให้แก่คนอังกฤษ ส่วนตอนที่ได้อเอกราชแล้ว ต้องชำระภาษีให้แก่รัฐบาลเมียนมา แสดงให้เห็นถึงความเสียเปรียบ ที่ต้องจ่ายภาษีให้รัฐบาลทหารโดยไม่ได้รับผลผลิตที่ผลิตเอง หรือได้รับการดูแลด้านความมั่นคงใดๆ ในขณะที่อังกฤษเก็บภาษี และได้ส่งสินค้าบางชนิดมาเพื่อเป็นการตอบแทน” ในประเด็นนี้ จึงเป็นอีกหนึ่งประเด็นที่ คนคะฉิ่นรู้สึกสูญเสียทางด้านเศรษฐกิจ จนเป็นอีกเหตุผลที่กลุ่มชาติพันธุ์คะฉิ่น อยากแยกเป็นเอกราชจากรัฐบาลทหาร

สำหรับโครงสร้างภายในองค์กรคะฉิ่นอิสระมีบทบาทคล้ายกับเป็นรัฐบาลรัฐคะฉิ่น โดยองค์กรอิสระคะฉิ่น จัดการบริหารและตัดสินใจลงนามในข้อตกลงหยุดยิง และยังเป็นพลังหลักในการขับเคลื่อนการประชุมระหว่างกลุ่มชาติพันธุ์เพื่อการลงนามหยุดยิงทั่วประเทศ⁴⁵ ในส่วนงานบริหาร องค์กรคะฉิ่นอิสระจัดการ ด้านการศึกษา นโยบายสาธารณสุข และการจัดสรรบริการสาธารณสุข อย่างไรก็ตามหลักสูตรการศึกษา ยังคงกำหนด โดยรัฐบาลเมียนมาผู้จัดการสอบเข้าสู่มหาวิทยาลัยซึ่งจัดสรรจากส่วนกลาง อย่างไรก็ตามองค์กรคะฉิ่นอิสระภายในไม่ได้รวมกันเป็นหนึ่งเพราะยังมีความขัดแย้งกันอยู่ โดยมีความขัดแย้งอันเกิดจากการได้รับความช่วยเหลือจากรัฐบาลเมียนมาเช่น กลุ่มทหารใหม่คะฉิ่น (New Democratic Army Kachin:NDA-K)ได้แยกออกจากองค์กรคะฉิ่นอิสระ ซึ่งได้รับสิทธิ์ในการจัดตั้งเขตพิเศษโดยรัฐบาลเมียนมา (Special region task force)

ภาคประชาสังคมกับบทบาททางการเมืองของคะฉิ่น

ในมิตจินา ยังเป็นที่ตั้งของ มูลนิธิชาลอม (Shalom Foundation) องค์กรไม่ใช่รัฐบาลและได้รับการรับรองอย่างเป็นทางการ จากกระทรวงกิจการภายใน (Ministry of Home Affairs)ในฐานะองค์กรที่ไม่ใช่รัฐบาลโดยความร่วมมือระหว่างประเทศ เพื่อช่วยเหลือในกระบวนการสันติภาพในรัฐคะฉิ่น สส ชาวคะฉิ่น แห่งพรรค USDP กล่าวถึงบทบาทองค์กรนี้ เป็นองค์กรอิสระที่มีส่วนช่วยให้การเจรจาตกลงนามข้อตกลงหยุดยิงประสบความสำเร็จระหว่าง คะฉิ่นและ ฝ่ายรัฐบาลได้ในปี ค.ศ.1994 แต่ก็ยุติลงได้ง่ายดายเช่นกัน ในเวลาไม่กี่สัปดาห์ ในช่วงเวลาที่ข้อตกลงหยุดยิงบังคับใช้ “แม้เธอจะมีบทบาทส่งเสริมสันติภาพ แต่ไม่อาจช่วยอะไรได้มากหากรัฐบาลยังคงล้มเลิกการสนทนอยู่ทุกย่อมนาน” สิ่งสำคัญในการลงนามหยุดยิงสำเร็จคือ การสร้างความน่าเชื่อถือและสันติภาพ

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ชาวคะฉิ่น แห่งพรรค USDP เมื่อหมดวาระในปี ค.ศ.2015 เธอยังคงทำงานให้รัฐบาลคือเป็นสมาชิกคณะทำงานสมาคมแห่งชาติ (National Associate and Working Committee: NAWC) โดยหน้าที่หลัก ดูแลและสนับสนุนประชาธิปไตย ซึ่งเธอได้เปิดเผยว่าไม่รู้จักเริ่มต้นอย่างไร “ประชาชนยังไม่เข้าใจว่าความยุติธรรมและความเสมอภาคกันภายใต้กฎหมายคืออะไร และสำคัญอย่างไร สิ่งที่ประชาชนต้องการตอบสนองโดยเร็ว คือหยุดทำสงครามกับประชาชน

⁴⁵ เพื่อการเจรจาตกลงนามข้อตกลงหยุดยิงในนาม สภาสหพันธรัฐแห่งสหชาติพันธุ์(United Nationalities Federal Council) 6 ชาติพันธุ์ใน11 ชาติพันธุ์ลงนามข้อตกลงหยุดยิงแห่งชาติ(National Ceasefire Agreement:NCA)ต่อมาภายหลัง กองทัพอิสระคะฉิ่นได้ออกจากสหพันธรัฐแห่ง ชาติพันธุ์ โดยจัดตั้งคณะกรรมการเจรจาทางการเมือง(Federal Political Negotiation Consultative Committee: FPNCC) เป็นความร่วมมือกับพันธมิตรทางเหนือ 7 ชาติพันธุ์ร่วมกับ SSPP,MNDAA,NDAA, TNLA,AA, Kokang เพื่อการเจรจากรัฐบาลทหารกลางแบบพหุภาคีเพื่อการลงนามข้อตกลงหยุดยิงแห่งชาติโดยสององค์กรที่กล่าวมานี้มีจุดประสงค์ไม่แตกต่างกันคือเพื่อการจัดตั้งรัฐสหพันธรัฐ

ก่อน หลักการค่อมมาที่หลัง” ฉะนั้น เมื่อสงครามยังคงดำเนินอยู่ หลักการพื้นฐานประชาธิปไตยที่พยายามส่งเสริมตามกระบวนการประชาธิปไตยยังคงเป็นเรื่องสำคัญในลำดับรองลงไป

จากการสัมภาษณ์ นางละไพ เซ็งล่อ (Lahpai SengRaw) ผู้ก่อตั้งมูลนิธิ เมตตาที่ดูแลด้านสุขภาพ การเกษตร และโครงการด้านสันติภาพ โดยเธอชี้ว่า การแยกตัวของของกลุ่มทหารใหม่เพื่อประชาธิปไตยแห่งคะฉิ่น (New Democratic Army Kachin:NDA-K) ออกจากองค์การคะฉิ่นอิสระ ด้วยสาเหตุความแตกต่างด้านอุดมการณ์ กล่าวคือ กลุ่มทหารใหม่เพื่อประชาธิปไตยแห่งคะฉิ่นเคยร่วมอยู่กับองค์การคะฉิ่นอิสระ แต่เพราะไม่เห็นด้วยองค์การคะฉิ่นอิสระซื้อขายอาวุธกับจีน และยังให้การสนับสนุนพรรคคอมมิวนิสต์แห่งเมียนมา (Communism Party of Burma: CPB) ในช่วงปลาย ค.ศ.1970 ส่วนฝ่ายทหารใหม่เพื่อประชาธิปไตยแห่งคะฉิ่นหันมาให้ความร่วมมือกับรัฐบาลอย่างจริงจัง โดยได้รับเงินทุนสนับสนุนจากรัฐบาลเมียนมา ทั้งยังลงนามข้อตกลงหยุดยิงในปี ค.ศ. 1989 ถือได้ว่าเป็นกลุ่มชาติพันธุ์กลุ่มแรกๆ ที่ต่อต้านฝ่ายคอมมิวนิสต์และลงนามข้อตกลงหยุดยิง ทั้งยังเข้าเป็นส่วนหนึ่งของกองกำลังทหารป้องกันชายแดน (Border Guard Force:BGF) ในปี ค.ศ. 2009 ทำให้กองกำลังฝ่ายรัฐบาลเข้มแข็งขึ้น ในที่สุดฝ่ายคะฉิ่นอิสระได้ร่วมเจรจาและลงนามหยุดยิงกับรัฐบาลทหาร ในปี ค.ศ. 1994

5.5 การได้มาซึ่งสิทธิบางประการของคะฉิ่นหลังยุติข้อตกลงหยุดยิง

5.5.1. ที่ดินและความสำคัญต่อชาวคะฉิ่น

เมื่อพื้นที่ของกลุ่มชาติพันธุ์ ไม่อาจบ่งชี้ความเป็นเจ้าของ หรือแสดงอาณาเขตการครอบครอง เนื่องจากทหารรัฐบาลเมียนมาได้บุกรุกและขยายพื้นที่ กล่าวคือไม่ยอมรับในอำนาจอธิปไตยเหนือพื้นที่ของกลุ่มชาติพันธุ์ ตลอดจน เข้ามาริดลอนและครอบครองทรัพยากรบนพื้นที่ที่ขยายดินแดน ตลอดจนสร้างผลผลิตบนพื้นที่เท่านั้น

ดินแดนไม่ได้แค่บ่งชี้อาณาเขตการครอบครอง หากแต่ดินแดนยังมีบทบาทแสดงสถานภาพทางสังคม ซึ่งปรากฏในยุโรปในช่วงยุคกลางที่กล่าวถึง ระบบฟิวคัล (หมายถึงการกำหนดโครงสร้างทางสังคมผ่านการถือครองที่ดินและความสัมพันธ์ที่ทำให้เกิดการแลกเปลี่ยนระหว่างสินค้าที่แรงงานผลิตกับ ค่าจ้างแรงงาน) รายได้เกิดจากแรงงานผู้สร้างผลผลิตบนพื้นที่ครอบครองของเจ้าขุนมูลนาย หรือขุนนาง โดยที่ผู้ได้ปกครองหรือ แรงงานต้องจ่ายค่าธรรมเนียมตามกฎหมายให้เจ้าขุนมูลนายในรูปแรงงาน สินค้า หรือแม้แต่เงิน ซึ่งไม่ค่อยมีบ่อยนัก โดยไม่ได้ครอบครองสิ่งที่แรงงานผลิตเอง แต่ได้รับความผูกพันและ การดูแลจากเจ้าของที่ดิน

ประเด็นเรื่องดินแดนมีความสำคัญกับกลุ่มกะฉิ่น เนื่องจากกะฉิ่นเป็นกลุ่มคนที่ได้รับการสืบทอดดินแดนผ่านบรรพบุรุษ ไม่ได้มีหลักฐานทางกฎหมายที่ดิน(Land law)อย่างแน่ชัด หนึ่งลักษณะของที่ดินของเมียนมาจะได้กล่าวถึงต่อไป (ในส่วนต่อจากนี้) หากแต่มีหลักฐานสืบทอดการถือครองที่ดินต่อๆ กันมาตามกฎธรรมเนียม(Customary Law)

หลังจากเสนอข้อตกลงหยุดยิง ไปพร้อม ๆ กับเงื่อนไข “ หากกลุ่มชาติพันธุ์ลงนาม รัฐบาลจะพัฒนาทางเศรษฐกิจ “ นับเป็นอีกยุทธศาสตร์หนึ่ง ที่รัฐพยายามสร้างความสัมพันธ์กับกลุ่มชาติพันธุ์ โดยในอดีตพบว่ารัฐบาลได้สร้างความสัมพันธ์กับกลุ่มชาติพันธุ์ ทั้งบวกและลบแตกต่างกันตามช่วงเวลาและสถานการณ์แวดล้อม⁴⁶

ในยุคผู้นำนายพล ชิน หยุน นำเสนอหนทางสู่ประชาธิปไตย 7 ขั้นตอน (Road map to democracy)⁴⁷ ประกอบด้วยการบรรลุข้อตกลงหยุดยิง เป็นส่วนประกอบหลักที่สำคัญ รวมทั้งการร่างรัฐธรรมนูญปี ค.ศ. 2008 นายพล ชิน หยุนถือได้ว่าเป็นความประนีประนอมสูง แม้จะลงนามในข้อตกลงหยุดยิงแล้ว เน้นการยุติความรุนแรงไปพร้อมๆ กัน โดยที่ทั้งสองฝ่ายคู่ลงนามยังสามารถคงไว้ซึ่งอำนาจกองกำลังทหารและอาวุธ นอกจากนี้ ชิน หยุนกำหนดให้มีเขตปกครองตนเองได้บางส่วน แต่ก็มีได้ทำให้เกิดการปกครองในรูปแบบสหพันธรัฐ หากแต่เป็นเพียงกำหนดเขตปกครองพิเศษในฐานะเป็นส่วนหนึ่งของสหภาพเมียนมาที่ดำรงรูปแบบการปกครองแบบรัฐเดี่ยว ทั้งนี้นโยบายการพัฒนาได้เข้ามาเป็นเงื่อนไขหลังการลงนามหยุดยิงด้วยการสร้างโครงสร้างพื้นฐาน เช่น ถนน สะพาน เขื่อน สาธารณูปโภค แต่การเข้าถึงเส้นทางการพัฒนานั้น แม้กลุ่มชาติพันธุ์ต้องการ แต่นัยยะที่สำคัญคือการแฝงไว้ด้วยการสร้างความสะดวกในการเดินทางสำหรับ รัฐบาลทหารเพื่อเข้าถึงดินแดนของกลุ่มชาติพันธุ์ โดยกลุ่มชาติพันธุ์ยังอาจถูกโจมตีหรือปะทะได้บ้างเพราะความไม่ไว้วางใจซึ่งกันและกัน

⁴⁶ ยุทธศาสตร์ของรัฐบาล ไม่ว่าจะเป็นการทำให้กลมกลืนกันทางศาสนา (assimilation) ในสมัยนายกรัฐมนตรีอูโน โดยกำหนดให้ศาสนาพุทธเป็นศาสนาประจำชาติ ซึ่งเป็นจุดเริ่มต้นในกระบวนการสร้างชาติ หลังประกาศเอกราช รวมทั้งปรับเปลี่ยน ระบบเศรษฐกิจในเมียนมา ให้เป็นสังคมนิยมภายใต้หลักการ “Burmese Way to Socialism” ทั้งนี้ยังได้รวมศูนย์ทางอำนาจไว้ที่ส่ววงกลางในสมัยรัฐบาลเวิน ทั้งยังกำหนดนโยบายการตัดสี่ “four cuts” ซึ่งเป็นการตัดมาตรการเพิ่มความแข็งแกร่งให้กับทหารทั้ง สี่ด้านคือ เงิน อาหาร หน่วยข่าวกรองและทหาร กล่าวคือ ภายใต้อำนาจควบคุมสูงสุดโดย นายพลเนวิน ได้จัดการสนับสนุนเงินทุนของหมู่บ้านให้กับกลุ่มกองกำลังชาติพันธุ์ ตัดการติดต่อสื่อสาร ซึ่งในส่วนนี้ยังหมาย รวมถึงการเผยแพร่ทางวิทยุ โทรทัศน์ และป้ายประกาศต่างๆ ได้เฉพาะภาษาเมียนมาเท่านั้น และห้ามการใช้ภาษาของกลุ่มชาติพันธุ์ ทั้งนี้ ด้วยนโยบาย ภาษาแห่งชาติ (National Language Policy) ทำให้ทุกกลุ่มชาติพันธุ์ ต้องใช้ภาษาเมียนมา เป็นพื้นฐานของการสร้างความกลมกลืนกันเป็นหนึ่งเดียว ในฐานะเป็นหนึ่งในกระบวนการสร้างชาติ(Htung, 2015)⁴⁶ อีกทั้งสถานีวิทยุและโทรทัศน์ และสื่อสิ่งพิมพ์ยังไม่อาจดำเนินการได้อย่างอิสระ

⁴⁷ จัดให้มีการประชุมระหว่างรัฐบาล และกลุ่มชาติพันธุ์ จำให้มีการแนะนำและถกเถียงว่าด้วยประเด็นระบบประชาธิปไตย ร่างรัฐธรรมนูญใหม่ นำร่างรัฐธรรมนูญไปทำประชามติ จัดการเลือกตั้งอย่างยุติธรรมโดยประกอบด้วยฝ่ายนิติบัญญัติ บริหารและตุลาการ ตัวแทนที่ได้รับการเลือกตั้งอยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ทั้งยังพัฒนาสู่ความเป็นประชาธิปไตยที่มีการพัฒนาสมัยใหม่

นอกจากนั้นเมื่อรัฐบาลเข้าถึงดินแดนกลุ่มชาติพันธุ์แล้ว ยังควรรวมเอาทรัพยากรของกลุ่มชาติพันธุ์ เช่น ไม้ ก๊าซ น้ำมัน ทองคำ และหยก เป็นต้น

ยุทธศาสตร์การต่อต้านฝ่ายกบฏ (Counter Insurgency strategy) ด้วยนโยบายการพัฒนาทางเศรษฐกิจ ที่มาพร้อมกับการลงนามข้อตกลงหยุดยิง เพื่อเป็นแรงจูงใจที่รัฐบาลเสนอให้กลุ่มชาติพันธุ์ลงนามหยุดยิง การสร้างถนน หรือ สะพานเข้ามายังพื้นที่กลุ่มชาติพันธุ์ เป็นสัญญาณที่ดีที่รัฐบาลรับผิดชอบต่อประชาชนในรัฐ ในการส่งเสริมการพัฒนาทางเศรษฐกิจ แต่ก็ได้แปลว่าการลงนามข้อตกลงหยุดยิงจะทำให้รัฐบาลยุติการสร้างความกดดัน ต่อกลุ่มชาติพันธุ์ที่ลงนามหยุดยิง เพราะรัฐบาลยังคงควบคุมกลุ่มชาติพันธุ์ในรูปแบบใหม่ โดยใช้มาตรการสร้างโครงสร้างพื้นฐาน เพื่อเป็นเครื่องมือเข้าช่วงชิงพื้นที่ และขยายอาณาเขต (Smith, 1999)⁴⁸ ราวกับว่ากลุ่มชาติพันธุ์เปิดพื้นที่ให้รัฐบาลเข้ามาบูรณาการได้อย่างง่ายดาย

การขยายพื้นที่บนดินแดนกลุ่มชาติพันธุ์โดยรัฐบาลทหารสร้างถนนและสะพาน เพื่อเป็นการเชื่อมต่อให้ทหารเดินทางมายังพื้นที่กลุ่มชาติพันธุ์ และเพื่อให้รัฐบาลสามารถควบคุมเมืองตามชายขอบของกลุ่มชาติพันธุ์ที่อดีตเป็นกบฏและไม่อาจควบคุมได้ ฉะนั้นนโยบายการสร้างถนนและ สะพานตลอดจนโครงสร้างพื้นฐานที่ดูดีนั้น เรียกได้ว่าเป็นยุทธศาสตร์ การช่วงชิงพื้นที่ (Land Grabbing) หรือ การขยายเครือข่ายของรัฐบาล อย่างไรก็ตาม กลุ่มชาติพันธุ์ กลับถูกเกณฑ์ให้เป็นแรงงาน โดยไม่ได้รับค่าจ้าง จึงหาทางลักลอบเอาทรัพยากรที่ตัวเองครอบครองมาแต่บรรพบุรุษเพื่อขายในราคาถูก ทั้งยังเป็นธุรกิจผิดกฎหมายโดยทำการค้ากับประเทศเพื่อนบ้าน และตามชายแดนโดยไม่ได้เพิ่มมูลค่าเพิ่มในสินค้านั้น (Htung, 2015) ทั้งยังสร้างการคอร์รัปชันรุนแรงมากขึ้น เมื่อชนชั้นนำของกลุ่มชาติพันธุ์ เสนอเงินให้กับทหารรัฐบาลที่มาประจำตามภูมิภาค ให้รู้เห็นเป็นใจในการค้าขายผิดกฎหมายของกลุ่มชาติพันธุ์ ทำให้การค้าดำเนินต่อไปได้อย่างสะดวก ส่งผลให้ ทรัพยากรของกลุ่มชาติพันธุ์ไม่ทำให้เกิดการพัฒนาเศรษฐกิจในพื้นที่ได้อย่างแท้จริง (Htung, 2015)

5.5.2. ประเภทของดินแดนในเมียนมา

การแย่งชิงดินแดน (Land Grabbing) ในความหมายอย่างกว้างๆ หมายถึงการเปิดพื้นที่ดินแดนที่เป็นของส่วนรวมโดยการขับไล่กลุ่มชาวนาที่เคยใช้พื้นที่มาก่อน หากพิจารณาความหมาย

⁴⁸ Martin Smith. *Burma: Insurgency and the Politics of Ethnicity*, 1999. แนวทางนี้ยังมองได้ตามแนวคิด สงครามนำไปสู่การสร้างรัฐ (War making state): อันหมายถึงยิ่งสงครามเกิดขึ้นบริเวณใด การจัดการบริหารสงครามย่อมเกิดขึ้นเหนือพื้นที่ที่ทำสงคราม ฉะนั้นจึงนำไปสู่การบริหารสงคราม รวมไปถึงการจัดการพื้นที่ใหม่ ที่ได้ครอบครองเพิ่มเติมขึ้น ฉะนั้นรัฐบาลทหารเมียนมากระทำการในลักษณะแบบเดียวกันคือ เข้าไปบริหารจัดการพื้นที่ของกลุ่มชาติพันธุ์ทั้งทำสงครามและ เข้ามาได้โดยผ่านการยอมรับโดยกลุ่มชาติพันธุ์ เมื่อทหารรัฐบาลเข้ามาจัดการบริหารเนื้อที่ใหม่ที่ได้อครอบครองก็เปรียบได้กับเป็นการสร้างรัฐในขณะเดียวกัน

อย่างเฉพาะเจาะจงแล้วการแย่งชิงพื้นที่ อันเนื่องมาจาก การใช้อำนาจเพื่อควบคุมการใช้ดินแดน และทรัพยากรที่อยู่บนดินแดน อันจะทำให้สามารถควบคุมการใช้ประโยชน์เหนือดินแดนนั้นๆ ได้นอกจากนั้น ยังรวมปัจจัยทั้งสี่ที่เป็นกุญแจหลัก ประกอบด้วย **กฎเกณฑ์** ที่รัฐและกลุ่มชาติพันธุ์ กำหนดขึ้นโดยพิจารณาว่าใครได้ดินแดนตรงไหนและ จะใช้ประโยชน์เหนือดินแดนอย่างไร **ตลาด** เป็นความสามารถกำหนด ราคาของดินแดนไม่ให้เช่า เช่าซื้อ หรือขาย **ความชอบธรรม** เป็นข้อโต้แย้งต่อความยุติธรรมในการบริหารดินแดน รวมไปถึงการจัดสรรและการใช้ดินแดน **กองกำลัง** เป็นการใช้ความรุนแรง เพื่อควบคุมผู้ผลิตและตัวแสดงแห่งรัฐ โดยปัจจัยทั้งสี่นี้ จะเป็นหนทางที่รัฐและ บริษัทจะร่วมมือกัน เพื่อยกเว้นใครบางคนออกไปจากดินแดน(L. G. J. Htung, 2018)

ทั้งนี้ แอททา (Attah) อธิบายลักษณะของการแย่งชิงดินแดน คือ พฤติกรรมที่เกี่ยวข้องกับการช่วงชิงในทางกายภาพซึ่งก็คือ ทรัพยากรธรรมชาติ ดินแดน น้ำ เป็นต้น โดยที่เป็นการช่วงชิงโดยใช้อำนาจที่เหนือกว่ากำหนดว่าใคร จะใช้ดินแดนอย่างไรและด้วยจุดประสงค์อะไร โดยเน้นเพื่อได้มาซึ่งผลกำไรจากทุนภายในชาติ และทุนข้ามชาติ จนเป็นเหตุให้ละเมิดการใช้พื้นที่ดินแดนที่มีอยู่เดิม หรือ ระบบการจัดการบริหารดินแดนในรูปแบบกฎหมายที่เป็นไปตามธรรมเนียม(Customary Law) อาจกล่าวได้ว่าจุดเน้นของการแย่งชิงดินแดน คือการยกเลิกสิทธิการใช้ดินแดนของชาวนา ผู้ที่เคยใช้ดินแดนมาก่อน การกระทำดังกล่าวจึงเป็นการริบและยึดเอาดินแดนอย่างไม่ยุติธรรมด้วยการใช้สิทธิความเป็นรัฐ และอำนาจของรัฐที่เหนือกว่ามาเปลี่ยนผ่านการถือครองที่ดิน แม้จะอนุญาตให้มีการควบคุมการใช้เหนือดินแดน(L. G. J. Htung, 2018)

จุดประสงค์ในการแย่งชิงดินแดนของรัฐต่อมาเปลี่ยนแปลงไป เนื่องจากรัฐบาลที่ตอนแรกเน้นการช่วงชิงดินแดนเพื่ออำนาจต่อรองเพิ่มขึ้นต่อกลุ่มชาติพันธุ์ตามการขยายพื้นที่การครอบครองบนดินแดนกลุ่มชาติพันธุ์ เมื่อได้ดินแดนรัฐบาลจึงเน้นผลิตเพื่อการดำรงชีวิต หรือเพื่อการผลิตเพื่อเป็นอาหารภายในประเทศ แต่ต่อมานโยบายเปลี่ยนโดยการผลิตเน้นเพื่อการส่งออกโดยเฉพาะผลิตผลทางการเกษตรและเชื้อเพลิงชีวภาพ (biofuel) เมื่อรัฐบาลเปลี่ยนจุดประสงค์ในการผลิตเพื่อการส่งออกตลอดจนสนับสนุนการเข้าลงทุนจากต่างชาติ ได้ส่งผลโดยตรงต่อภาคการพัฒนาภายในประเทศโดยรวม การผลิตเพื่อการส่งออกเป็นหลักตามความต้องการของตลาด โดยไม่สนใจว่าการผลิตนั้นเป็นแบบสินค้าแบบเดียว (Mono-cropping) บนพื้นที่ขนาดใหญ่ ทั้งยังเป็นการเปลี่ยนรูปแบบการผลิต (mode of production) จากเพื่อการเกษตร มาเป็นเพื่ออุตสาหกรรม

การจัดประเภทของกฎหมายที่ดินในเมียนมา แบ่งออกเป็นสองประเภทคือ กฎหมายที่ดิน (Land Law) และกฎหมายจารีตประเพณี (Customary Law) ซึ่งความแตกต่างระหว่างกฎหมายทั้ง

สองประเภทนี้ คือ กฎหมายในแบบจารีตประเพณี ไม่ได้บัญญัติเป็นลายลักษณ์อักษร ถือเอาตามธรรมเนียมที่เคยปฏิบัติ การแย่งชิงดินแดนของรัฐบาลทหารเหนือพื้นที่กลุ่มชาติพันธุ์ จึงสามารถดำเนินการช่วงชิงครอบครองได้ เพราะไม่มีหลักฐานสิทธิ์ครอบครองดินแดน ภายใต้กฎหมายดินแดนที่เป็นที่ยอมรับ ประเภทของกฎหมายที่ดินในเมียนมามีความหลากหลาย แต่อำนาจตัดสินสูงสุดอยู่ที่รัฐบาลเมียนมา(L. G. J. Htung, 2018)

จากความเป็นมาในการจัดสรรที่ดินของเมียนมานั้น เริ่มต้นขึ้นที่การต่อสู้ให้ได้มาซึ่งเอกราช เมื่อได้เอกราชเมียนมาไม่ได้จัดระบบการถือครองที่ดิน หากแต่ดำเนินการตามแบบ เจ้าฟ่อนิยม (Landlordism) ซึ่งเป็นรูปแบบที่เจ้าอาณานิคม เปิดให้ผู้มีอันจะกินชาวเมียนมา เช่าที่ดินเพื่อทำการเพาะปลูก เมื่อได้รับเอกราช รูปแบบการถือครองที่ดินเปลี่ยนมาเป็นนโยบายใหม่ โดยเปลี่ยนผู้เป็นเจ้าของที่ดินชาวอังกฤษมาเป็นเจ้าของที่ดินชนชั้นนำในเมียนมา ชาตินิยมดินแดน (Land Nationalization)

ต่อมาในช่วงหลังสงครามเย็น เมื่อสภา SORC ออกนโยบาย เน้นสนับสนุนการลงทุนเพื่อการเกษตรไปยังพื้นที่รกร้าง (wasteland) ซึ่งเป็นการตอบโต้พฤติกรรมกรรมการทำการเกษตร การทำไร่เลื่อนลอยของชาวคะฉิ่นที่ยังส่งเสริมให้รัฐบาลเข้ามาครอบครองดินแดนได้โดยง่าย ชาวคะฉิ่นไม่สนใจเปลี่ยนพันธุ์พืชการผลิตในพื้นที่เดิม หากเน้นการเพาะปลูกพืชพันธุ์แบบเดิมๆ เช่น ข้าวโพด ถั่ว ผัก เมล็ดพันธุ์บนภูเขา โดย เกษตรกรคะฉิ่นย้ายพื้นที่ไปยังบริเวณอื่นเรื่อยๆ หากพื้นที่ดังกล่าวไม่ส่งผลดีในการผลิตเท่าที่ควร

ทั้งนี้ในรัฐธรรมนูญปี ค.ศ. 1947 สิทธิการครอบครองที่ดิน “เจ้าของที่ดินและทรัพยากรเหนือที่ดินทั้งหมดเป็นของรัฐ” ต่อมาในรัฐธรรมนูญ ปี ค.ศ. 2008 ก็ยังคงเนื้อหาใกล้เคียงกัน อย่างไรก็ตาม การช่วงชิงดินแดนของรัฐบาล เพื่อยึดคืนพื้นที่ของชาวนา รัฐบาลไม่ได้ครอบครองพื้นที่ในเชิงเศรษฐกิจเท่านั้น แต่ยังมีคามหมายในเชิงอำนาจทางการเมืองที่ รัฐบาลทหารจะได้เพิ่มมากขึ้นตามปริมาณการขยายดินแดน กล่าวคือ เป็นอีกเครื่องมือที่รัฐบาลใช้ต่อต้านกลุ่มกบฏ เพื่อให้รัฐบาลสามารถเข้าไปปกครองพื้นที่ดังกล่าวได้ ด้วยการจัดประเภทว่าเป็นพื้นที่รกร้าง

รัฐบาลเมียนมากำหนดกฎหมายแห่งดินแดน (land law)และจัดประเภทของดินแดน ออกเป็น 12 ประเภท(USAID, 2016)⁴⁹ โดยที่แต่ละประเภท หากต้องปรับเปลี่ยนกรรมสิทธิ์ ถือครอง

⁴⁹ประกอบด้วย ดินแดนถือครองได้อย่างอิสระ Freehold land ดินแดนที่ได้รับการมอบให้ Grant land ดินแดนเพื่อการทำการเกษตร Agricultral land ดินแดนที่เป็นสวน Garden Land ดินแดนที่ใช้ในการให้อาหารสัตว์ (grazing land) ดินแดนรกร้างว่างเปล่า(follow land and waste land) ดินแดนที่เป็นพื้นที่ป่า(forest land) ดินแดนเมือง (town land) ดินแดนหมู่บ้าน (village land) ดินแดน

ต้องได้รับการอนุญาตจากรัฐบาล ส่วนดินแดนของกลุ่มชาติพันธุ์นั้น ไม่ได้รับสิทธิ์ในการจัดการ เนื่องจากส่วนใหญ่ถือว่าเป็นพื้นที่รกร้าง (wasteland) แต่ในกรณีที่เกี่ยวข้องกับการได้มาซึ่งดินแดนของคะฉิ่น แอล กัม จา ฮัง (L Gum Ja Hung) ได้จำแนกประเภทของดินแดนในเมียนมาไว้ห้าประเภท คือ

- 1) ดินแดนประเภทป่าไม้สำรอง (Reserved Forest land) แม้จะเป็นการสำรองพื้นที่ป่าไม้โดยรัฐบาล แต่ก็พบการละเมิดพื้นที่เขตป่าสงวน เมื่อผู้ที่ตั้งรกรากอยู่มาก่อนหรือชาวนาในหมู่บ้านใช้เป็นพื้นที่เพื่อการเกษตร การจัดประเภทกฎหมายนี้เป็นการทำลายกฎหมายจารีตประเพณีเดิมที่เจ้าของดินแดนเคยใช้ดินแดนเหล่านี้มาก่อนและส่งต่อสืบทอดกันต่อไป
- 2) พื้นที่ป่าไม้สาธารณะ (Public Forest land) เป็นบริเวณเดียวที่ถือได้ว่าเป็นเครือข่ายเพื่อความปลอดภัย (safety net) สำหรับคนยากจนสามารถเพาะปลูกและเก็บเกี่ยวผลผลิต เพื่อการยังชีพไม่ว่าจะเป็นคนภูเขากลุ่มชาติพันธุ์ สามารถใช้ประโยชน์ได้แต่ไม่ได้กรรมสิทธิ์
- 3) ดินแดนเพื่อทำการเกษตร (Farm land) เป็นพื้นที่ใช้สำหรับปลูกข้าว พื้นที่ร่องน้ำ พื้นที่เพาะปลูกตลอดปี และการปลูกบนภูเขา ชายฝั่งและ ในสวนเพื่อการปลูกผักและดอกไม้ ตลอดจนพื้นที่เป็นเกาะ ซึ่งพื้นที่ลักษณะนี้ ไม่รวมดินแดนที่เป็นเนื้อที่ชายขอบของหมู่บ้านหรือ ชายขอบของเมืองที่มีขึ้นเพื่อการอยู่อาศัย หรือสิ่งก่อสร้างทางศาสนา หรือเป็นพื้นที่มีเจ้าของ ดินแดนเช่นนี้ต้องได้รับใบอนุญาต (Land- Use certificate: LUC) ในการใช้ดินแดนจากรัฐ
- 4) ป่าไม้ที่ทิ้งรกร้าง หรือยังไม่มีมีการเพาะปลูก (Vacant Fallow and Virgin Land) หมายถึง พื้นที่เคยมีเจ้าของแต่ได้ละทิ้งพื้นที่ไม่ได้ทำการเกษตร เพราะเป็นคำสั่งจากรัฐบาลกำหนดให้ยุติการเพาะปลูก (อาจเป็นพื้นที่ป่า หรือ พื้นที่ที่เป็นดินแดนอาหารสัตว์มาก่อน) และเมื่อจะทำการเกษตรบนพื้นที่นี้ต้องขออนุญาตจากรัฐมนตรี เพื่อป่าและการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม (Ministry of Environmental Conservations and Forestry: MoECaf) และรัฐมนตรีเพื่อการเกษตรและอ่างเก็บน้ำ (Ministry of Agriculture and Irrigation: MoAI) ซึ่งมีหน้าที่ทับซ้อนกัน และหากผู้ใดได้รับอนุญาต

ให้ใช้พื้นที่ ก็มีอาจขาย ยกสิทธิ หรือทิ้งพื้นที่ให้ว่างเปล่า นอกจากจะได้รับอนุญาตจาก คณะรัฐมนตรี

- 5) พื้นที่เน้นเป็นอาหารสัตว์(Grazing Land) เป็นพื้นที่ใช้สำหรับเป็นอาหารสัตว์ แก่ หมู่บ้านใกล้เคียง และได้รับการปกป้องจากผู้บุกรุก และไม่ต้องเสียภาษีที่ดิน พื้นที่ประเภทนี้ไม่ใช่พื้นที่เพื่อการเกษตร แต่ไม่ใช่พื้นที่รกร้างหรือไม่มีการเพาะปลูกมาก่อน ต่อมา พื้นที่ที่เป็นอาหารสัตว์ลดจำนวนลง การเลี้ยงสัตว์ด้วยการเดินตามทุ่งหญ้าอาจส่งผลให้ผู้เลี้ยงสัตว์เดินทางไปยังพื้นที่ป่า และพื้นที่รกร้างภายในและภายนอกหมู่บ้าน ตามธรรมชาติได้ ในเวลาต่อมาพื้นที่ประเภทนี้ต้องลงทะเบียนเพื่อเป็นพื้นที่สำหรับอาหารสัตว์ ฉะนั้น กลุ่มชาติพันธุ์หรือ กลุ่มที่ไม่ได้รับอนุญาตให้เข้าไปเลี้ยงสัตว์บนพื้นที่ดังกล่าวต้องขายสัตว์เลี้ยง หรือลดจำนวนการเลี้ยงสัตว์

กฎหมายที่ดินตามรัฐธรรมนูญ 2008 มาตราที่ 37 “สหภาพเป็นเจ้าของเหนือดินแดน ทั้งหมดและทรัพยากรธรรมชาติจากใต้ดิน เหนือและบนน้ำ รวมไปถึงบรรยากาศของสหภาพ”(L. G. J. Htung, 2018) ซึ่งรัฐบาลสามารถจัดสรรที่ดินและป่าไม้วางจะ ขาย แลกเปลี่ยน บริจาค หรือแม้แต่ จำนำโดยเฉพาะที่ดินของกลุ่มชาติพันธุ์ที่ไม่มีชื่อเจ้าของอย่างถูกต้องตามกฎหมาย ทำให้กลุ่มชาติพันธุ์ ไม่มีสิทธิ์เหนือดินแดน

อาจจำแนกประเภทของกฎหมายที่ดินในเมียนมาได้ในสี่ลักษณะ ตามลักษณะการใช้ประโยชน์จากที่ดิน คือ กฎหมายแบบแรกคือ *กฎหมายการใช้ที่ดินเพื่อทำการเกษตร(farm land)* ผ่านการลงทะเบียนการใช้ดินแดน (land -use certificate:LUC) โดยมีหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง คือฝ่าย บันทึกด้านดินแดน (Land Records Department) มีหน้าที่รับผิดชอบเพื่อการลงทะเบียนสิทธิการใช้ที่ดิน และการเก็บภาษี ทั้งนี้โดยรวมรัฐบาลสามารถทวงคืนดินแดนได้ แต่รัฐบาลต้องชำระค่าชดเชยในกรณีรัฐเวนคืนที่ดินเพื่อประโยชน์สาธารณะ สิ่งสำคัญอยู่ที่อำนาจรัฐที่สามารถทวงคืนที่ดิน หรือยกเลิกสิทธิในการใช้ที่ดิน รวมถึงการจัดการเหนือข้อพิพาทที่เกี่ยวข้องกับที่ดิน

กฎหมายแบบที่สองคือ*การใช้ดินแดนเพื่อการลงทุนโดยชาวต่างชาติ (Foreign Investment Land 2012)* เน้นการเข้ามาลงทุนของรัฐบาลต่างประเทศ คณะกรรมการการลงทุนแห่งเมียนมา (Myanmar Investment Commission) มีหน้าที่ตรวจสอบข้อเสนอ, การเข้ามาลงทุน และให้อนุญาต รวมถึงกำหนดระยะเวลาพิจารณาให้ยาวนานขึ้น(suspending)ให้นักลงทุนบางคนเพื่อให้ปฏิบัติตามกฎหมาย นอกจากนี้กฎหมายยังสนับสนุนให้นักลงทุนเข้ามาลงทุนด้วยการไม่เก็บภาษี 5ปี (5 years tax holiday) หากนักลงทุนเข้ามาผลิตสินค้า และบริหารธุรกิจที่เป็นประโยชน์ต่อสหภาพเมียนมา

กฎหมายแบบที่สามคือ *ดินแดนที่ไม่มีสิ่งเพาะปลูกหรือ* ยังเป็นดินแดนที่ละทิ้งว่างเปล่า (Vacant Follow & Virgin Lands Management Law of 2012) เป็นกฎหมายที่ให้สิทธิการใช้ที่ดิน หรือ ยกเลิกการใช้ที่ดินบนที่ดินที่ไม่มีสิ่งเพาะปลูก (virgin lands) หรือ ที่ดินที่ผู้เป็นเจ้าของละทิ้งพื้นที่ดินนั้นไว้ (Vacant follow) ลักษณะแบบนี้เกี่ยวข้องกับดินแดนกลุ่มชาติพันธุ์ โดยเฉพาะธรรมเนียมการเพาะปลูกของคะฉิ่นที่ย้ายถิ่นฐานการเพาะปลูกอยู่เสมอ หากผลผลิตในการเพาะปลูกไม่ได้ผล ก็จะไปเปลี่ยนไปเพาะปลูก ยิงพื้นที่อื่นๆ หรือเรียกได้ว่าทำอะไรเลื่อนลอยเนื่องจากยังไม่ได้เพาะปลูกได้หลากหลายชนิดจนสามารถปลูกพืชแบบหมุนเวียน (crop rotation)

แบบที่สี่ เป็นการเรียกคืนดินแดน ซึ่งรัฐสามารถกระทำได้ภายใต้มาตรา (Land Acquisition Act of 1894) การเรียกคืนดินแดน โดยรัฐเพื่อใช้ในทางสาธารณะและเพื่อจุดประสงค์อื่นๆ โดยกระบวนการเปลี่ยนมือผู้ถือครองที่ดินให้เป็นของรัฐ จะเป็นไปตามกระบวนการเรียกร้อง

นอกจากนี้ยังมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องโดยตรงและโดยอ้อมในการจัดการดินแดนในฐานะเป็นทรัพย์สินของรัฐ เช่น กฎหมายว่าด้วยการเก็บภาษีของรัฐ (Land and Revenue Act, 1879) กฎหมายว่าด้วยสิทธิของการทำการเพาะปลูก (Protection of the Right of Cultivation Act, 1963) กฎหมายที่ปกป้องผู้ทำการเพาะปลูกต่อการถูกยึดทรัพย์เหนือดินแดนที่เพาะปลูกและที่ทำการเกษตร

อย่างไรก็ตามในตัวกฎหมายของเมียนมา ยังประกอบด้วยกฎหมายที่ไม่ลงลายลักษณ์อักษรหรือกฎหมายจารีตประเพณี ซึ่งเป็นกฎหมายที่มีความสำคัญนับตั้งแต่อังกฤษเข้ามาในสมัยอาณานิคมเนื่องจากอังกฤษยอมรับอำนาจของกลุ่มทางตอนเหนือ และตะวันตกของเมียนมาอันเป็นที่ตั้งของรัฐฉาน คะฉิ่นและฉิน เช่นกฎหมายที่อังกฤษยอมรับอำนาจของหัวหน้าหมู่บ้านในกลุ่มคะฉิ่นให้สามารถกำหนดการใช้ดินแดนของชุมชนของตนได้อย่างอิสระ อย่างไรก็ตามในปัจจุบันกฎหมายเกี่ยวข้องกับ การใช้ดินแดน ไม่อนุญาตให้ใช้กฎหมายจารีตประเพณีเป็นตัวกำหนดสิทธิขาดการใช้ดินแดน (USAID, 2016)

5.5.3 ผลจากกฎหมายแบ่งประเภทของดินแดนโดยรัฐบาล ต่อกลุ่มชาติพันธุ์ และคะฉิ่น

จากการแบ่งประเภทของกฎหมายที่ดินในสหภาพเมียนมา ที่กล่าวมานั้น จะพบว่ารัฐบาลมีอำนาจในการจัดการพื้นที่ดินไม่ว่าจะเป็นเขตที่ปกครองด้วยกลุ่มชาติพันธุ์หรือ ที่ดินปล่อยรกร้างที่รัฐบาลจัดให้เป็นประเภทเดียวกัน ในขณะที่ กฎหมายไทย ระบุสิทธิในที่ดิน “ที่ดินที่เป็นกรรมสิทธิ์มีโฉนด หากเพิกเฉยทอดทิ้งร้างเกิน 10 ปี รัฐสามารถเพิกถอนสิทธิ์มาเป็นของรัฐได้(กรมที่ดิน

กระทรวงมหาดไทย, 2558น.7)⁵⁰ ” กล่าวคือ เจ้าของที่ดินมีเอกสารสิทธิ์เหนือที่ดิน โดยที่ยังให้กรรมสิทธิ์เหนือดินแดนที่เป็นเจ้าของได้ หากเจ้าของไม่ปล่อยทิ้งพื้นที่นานเกิน 10 ปี

ในกรณีกลุ่มชาติพันธุ์ในเมียนมานอกจากจะไม่มีเอกสารสิทธิ์ต่อที่ดิน ทั้งยังมีธรรมเนียมโยกย้ายพื้นที่เพาะปลูกมากกว่าเปลี่ยนประเภทของพืชที่ปลูก อีกทั้งการจะกลับมาปลูกยังพื้นที่เดิมนั้น อาจใช้เวลานานนับสิบปี ฉะนั้นที่ดินกลุ่มชาติพันธุ์เคยครอบครองต่อมาจะถูกปล่อยไว้ทิ้งไว้รกร้างยอมทำให้สถานะของที่ดินไม่ต่างจากดินแดนที่ปล่อยรกร้าง ดังที่ รัฐมนตรีคะฉิ่น อธิบายเพิ่มเติมลักษณะการทำการเพาะปลูกแบบโยกย้าย (shift cultivation) “การปลูกพืชเป็นแหล่งรายได้หลักของพื้นที่ทางตอนเหนือของรัฐบาล โดยที่การเพาะปลูกได้เปลี่ยนจากที่หนึ่ง ไปยังอีกที่หนึ่งในระยะเวลาสามปี และเปลี่ยนไปยังที่อื่นๆในอีกสามปี และเปลี่ยนไปยังอีกที่ในอีกสามปีต่อมา แล้วจึงกลับย้อนมาอย่างที่แรกสุดที่ทำการเพาะปลูกหลังจากนั้นสิบปี”(L. G. J. Htung, 2018) นอกจากนั้นแล้ว กฎหมายเรื่องกรรมสิทธิ์ที่ดิน ไม่อาจจัดสรรกรรมสิทธิ์ที่ดินในเมียนมาได้ หากกรรมสิทธิ์ที่ดินเป็นของรัฐบาลทั้งหมด

รัฐบาลทหาร เสนอโครงการพัฒนาเศรษฐกิจให้กับกลุ่มชาติพันธุ์ เพื่อเป็นข้อแลกเปลี่ยนในการลงนามข้อตกลงหยุดยิง โดยบรรจุไว้ในเนื้อหาข้อตกลงหยุดยิง ทั้งนี้โครงการพัฒนาเศรษฐกิจ จะเป็นการสร้างสาธารณูปโภค เช่น สร้างถนน สร้างเขื่อน วางท่อก๊าซ สะพาน เป็นต้น ซึ่งไม่ได้เพื่อประโยชน์ของกลุ่มชาติพันธุ์อย่างเดียว แต่เอื้อต่อการลงทุนทำธุรกิจของรัฐกับบริษัทต่างชาติมากกว่า ฉะนั้น กลุ่มชาติพันธุ์ลงนามในข้อตกลงหยุดยิง พบว่าโครงการพัฒนาทางเศรษฐกิจไม่ส่งเสริมเศรษฐกิจที่ยั่งยืนเพื่อกลุ่มชาติพันธุ์ อาจกล่าวได้ว่าเป็นยุทธศาสตร์การต่อต้านการก่อความไม่สงบ (counterinsurgency strategies) เพราะเมื่อเริ่มลงนามข้อตกลงหยุดยิงรัฐบาลได้รับทรัพยากรของกลุ่มชาติพันธุ์ไป ทั้งยังอนุญาตให้ชาวต่างชาติเข้ามาลงทุน นอกจากจะส่งผลเสีย ในด้านทำลายวัฒนธรรมการเพาะปลูกแบบเดิม อีกทั้งยังสูญเสียทรัพยากรที่กลุ่มชาติพันธุ์ผลิตเองได้ แล้วยังสูญเสียดินแดนให้กับโครงการร่วมลงทุนระหว่างรัฐบาล และนักลงทุนต่างชาติ สภาพแวดล้อมที่พวกเขาอาศัยอยู่ไร้คุณภาพ ทั้งยังต้องอพยพไร้ที่อยู่อาศัยไปยังพื้นที่อื่นๆ

กลุ่มคะฉิ่นเห็นตัวอย่างของกลุ่มชาติพันธุ์ที่ลงนามและไม่ได้ได้รับการพัฒนาเศรษฐกิจในพื้นที่ใกล้เคียง ตัวอย่างเช่น ในทางตอนเหนือของฉานที่กลุ่มชาวจีนอพยพเข้ามายังบริเวณเขตพิเศษโกก้างเมือง Tar Moe Nye โดยที่กลุ่มชาวจีนอธิบายตนเองว่า ไม่ใช่กลุ่มโกก้างแม้ว่าจะอาศัยอยู่ในพื้นที่ดังกล่าวมากกว่า 100 ปี. กลุ่มชาวจีนกลุ่มนี้จะเจรจากับรัฐบาลเมียนมา เพราะรู้จักกับทหารเมียนมา

⁵⁰ ตามประมวลกฎหมายที่ดินมาตราที่ 6

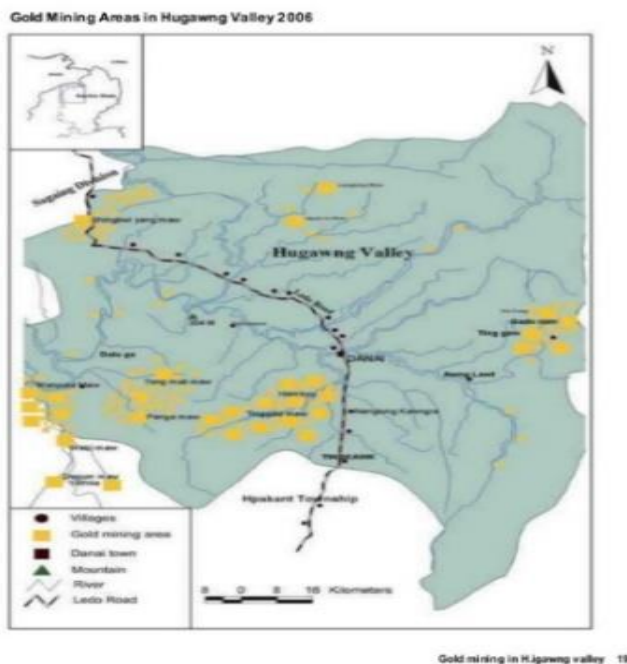
กลุ่มคะฉิ่นเห็นตัวอย่าง ที่กล่าวมานี้ จึงได้ปฏิเสธโครงการพัฒนาเศรษฐกิจ การสร้างถนน หรือรับข้อเสนอการเข้ามาลงทุนร่วม (joint ventures) จากต่างชาติ แม้ว่าช่วงแรกการลงทุนข้อตกลงหยุดยั้งรัฐบาลทหารในปี ค.ศ.1994 รัฐบาลทหารส่งทหารประจำภูมิภาคมายังรัฐคะฉิ่น และกลุ่มทหารรัฐบาลได้เข้าครอบครองพื้นที่ และจัดสรรพื้นที่ให้ชนชั้นนำกลุ่มชาติพันธุ์ ทั้งยังอำนวยความสะดวกให้ชาวต่างชาติสามารถเข้ามาลงทุน และใช้ทรัพยากรเหนือพื้นที่ได้ เช่น ให้สัมปทานไม้ แก่บริษัทสัญชาติไทยและ จีนเข้ามาร่วมลงทุนกับรัฐบาลเมียนมา ทั้งที่ประเทศร่วมลงทุนเหล่านั้นมีกฎหมายห้ามการตัดไม้ภายในประเทศ จึงต้องเข้ามาตัดไม้ในเมียนมาเนื่องจาก กฎหมายของเมียนมา ยังไม่มีกฎหมายควบคุมการใช้ทรัพยากร รัฐบาลทหารเมียนมา หวังการพัฒนาเศรษฐกิจในระบบตลาด จึงให้สัมปทาน ที่มีอยู่อย่างมหาศาลแก่นักลงทุนชาวต่างชาติ อย่างไรก็ตาม ฝ่ายกองกำลังทหารชาติพันธุ์หาได้ยินยอม และได้ตอบโต้รัฐบาลทหาร จึงทำให้พื้นที่ดังกล่าวมีการปะทะกันระหว่างกลุ่มชาติพันธุ์และรัฐบาลทหาร ทั้งนี้ ฝ่ายกองกำลังชาติพันธุ์ ยังตกลงให้สัมปทานป่าไม้แก่พ่อค้าท้องถิ่น หรือนักลงทุนต่างชาติ เพื่อหารายได้เลี้ยงกองกำลังกลุ่มชาติพันธุ์

นอกจากป่าไม้แล้ว ดินแดนในบริเวณรัฐฉาน รัฐคะฉิ่น ทางตอนเหนือของเมียนมายังอุดมไปด้วย แร่ธาตุ อันเอื้อต่อการเข้ามาลงทุนภายใต้การอนุญาตของกระทรวงเหมืองแร่ (Ministry of Mining) พื้นที่ทางตอนเหนือ ประกอบด้วย เหมืองแร่ขนาดใหญ่ 43 เอเคอร์ พื้นที่เหมืองแร่ขนาดเล็กๆ กว่า 165 แห่ง ตลอดจนโครงการพลังงานน้ำเพื่อผลิตกระแสไฟฟ้าอย่างรวดเร็ว และส่งผลกระทบต่อ สภาพแวดล้อมไม่ว่าจะน้ำเป็นพิษ ป่าไม้ลดลง ตลอดจนอากาศมีมลพิษจากการก่อสร้าง ทั้งนี้พื้นที่ตอนเหนือของรัฐฉานยังเป็นแหล่งผลิตก๊าซธรรมชาติซึ่งเป็นศูนย์รวมบริษัทจากต่างชาติ เข้ามาร่วมลงทุน เช่น Daewoo National จากเกาหลี หรือ Oil and National Gas Corporation จากอินเดีย เป็นต้น นอกจากนี้ จากการยับยั้งการผลิตเขื่อนมิตโซน (Myitsone Dam) เพื่อผลิตกระแสไฟฟ้าไปยังจีน โดยเขื่อนนี้มีความยาวพาดผ่านหลายพื้นที่นับตั้งแต่รัฐยะไข่ไล่มาจนถึงรัฐคะฉิ่น และรัฐฉาน และสิ้นสุดที่ชายแดนยูนาน-เมียนมา เนื่องจากเขื่อนดังกล่าวนี้ส่งผลกระทบต่อสุขภาพ และพื้นที่ส่วนใหญ่ควบคุมโดยกลุ่มคะฉิ่นและฉาน จึงนำไปสู่ความขัดแย้งและปะทะกัน ทั้งยังเป็นอีกหนึ่งสาเหตุที่นำไปสู่การสิ้นสุดข้อตกลงหยุดยั้ง โดยทหารได้เริ่มโจมตีกลุ่มคะฉิ่นก่อนในปี ค.ศ. 2011

เมื่อกลุ่มชาติพันธุ์คะฉิ่น ตระหนักในนโยบายการพัฒนาทางเศรษฐกิจ ของรัฐบาลทหาร ไม่ได้พัฒนาเศรษฐกิจอย่างยั่งยืน นอกจากจะทำให้การจัดสรรโครงสร้างพื้นฐานเต็มไปด้วย ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ไม่ว่าจะวางท่อก๊าซ ขุดเหมืองแร่ และสร้างเขื่อน อันส่งผลกระทบต่อการเพาะปลูกและ

วิถีการดำเนินชีวิตตามธรรมเนียมในอดีต และยังส่งผลต่อปัญหาสุขภาพ ผู้คนต้องละทิ้งพื้นที่ หรือไม่ก็ถูกริบทรัพย์สินโดยรัฐบาล ทั้งยังไม่ได้รับค่าตอบแทน รัฐบาลเก็บภาษีจากผู้ผลิตรวมทั้ง ผู้ร่วมลงทุน โดยไม่จ่ายค่าชดเชยใดๆแก่กลุ่มชาติพันธุ์ที่เป็นเจ้าของพื้นที่ อาจสรุปได้ว่า **ยิ่งพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน ยิ่งเพิ่มพื้นที่ควบคุม และการได้สิทธิ์ครอบครองดินแดนกลุ่มชาติพันธุ์ ในฐานะหนึ่งในยุทธศาสตร์การรวมชาติและการสร้างรัฐของรัฐบาลทหาร**

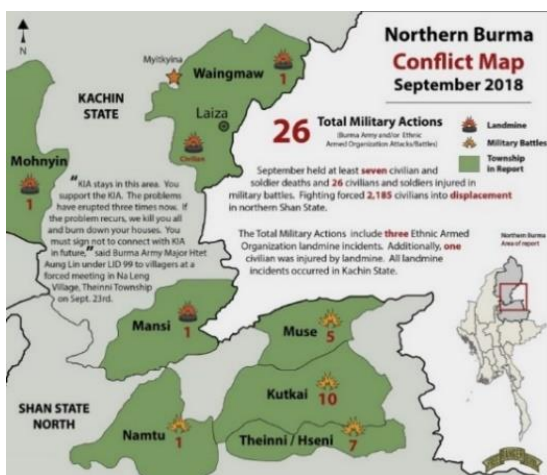
การร่วมลงทุนระหว่างกองกำลังทหาร รัฐบาลและ หัวหน้าผู้นำในท้องถิ่น รวมทั้งทหารรับจ้างกลุ่มชาติพันธุ์ที่มีความสนิทกับรัฐบาลทหาร ด้วยความตั้งใจของรัฐบาลทหารพยายามควมรวมอำนาจผูกขาด จึงได้จัดตั้งคณะกรรมการเพื่อการจัดการที่ดิน บนพื้นที่เพาะปลูก ที่ดินรกร้างและที่ดินซึ่งไม่ได้ทำประโยชน์ (committee for the management of cultivate land, follow land and wasteland) ฉะนั้น ไม่ใช่รัฐบาลทหารบริหารจัดการด้านเศรษฐกิจไม่เป็น แต่ต้องการจัดระเบียบการบริหารทรัพยากรและเศรษฐกิจ โดยรัฐบาลทหารแต่เพียงผู้เดียว และยังคงขยายอำนาจทางการเมืองไปพร้อมๆกับการเพิ่มอำนาจทางเศรษฐกิจไปยังเขตพื้นที่กลุ่มชาติพันธุ์ อาจเรียกได้ว่าเป็นการทำให้เป็นพื้นที่ (Terrorization) นอกจากจะทำให้แย่งยึดพื้นที่ได้มากขึ้น และยังเป็นความสามารถเข้าถึงพื้นที่กลุ่มชาติพันธุ์ได้มากยิ่งขึ้น (L. G. J. Htung, 2018)



ภาพที่ 16 แสดงเขตที่ตั้งของ

Hagawng Valley ซึ่งตั้งอยู่ทางตะวันตกของรัฐคะฉิ่น(Myanmar Forum Online, 2006)

5.5.4. กรณีศึกษาการเรียกคืนดินแดนบริเวณพื้นที่ Hugawang Valley โดยรัฐคะฉิ่น



ภาพที่ 17 แสดง ที่ตั้งของพื้นที่ทำเหมืองแร่ใน Hagawang Valley ในปี ค.ศ. 2006 (Kachin Development Networking Group, 2007)

บนพื้นที่ Hugawang Valley นอกจาก เพาะปลูก มันสำปะหลังและอ้อยโดยบริษัทร่วมลงทุนระหว่างทหาร State Owned Enterprise (SOE) กับบริษัทต่างชาติ ยังเป็นพื้นที่ทำแร่ทองคำขนาดใหญ่กระจายอยู่ทั่วไปในรัฐคะฉิ่น

โดยพื้นที่ Hugawang Valley เคยเป็นพื้นที่ที่รัฐบาลไม่สามารถเข้าถึงได้ ก่อนคะฉิ่นลงนามหยุดยิงกับรัฐบาล ด้วยความหวังว่าพื้นที่ดังกล่าวจะได้รับการพัฒนา แต่รัฐบาลทหารส่งกองกำลังทหารเพิ่มขึ้นมาประจำยังพื้นที่ดังกล่าวจาก 26 หน่วย ในปี ค.ศ.1994 มาเป็น 41 หน่วยในปี ค.ศ. 2006 หนึ่งในสามของพื้นที่ทางการเกษตรถูกริบทรัพย์สินทิ้งร้าง จำนวนพื้นที่ลงทุนในเหมืองแร่ทองคำเพิ่มมากขึ้นเท่าตัวจาก 14 เขต มาเป็น 31 เขต โดยตกเป็นของบริษัทรับสัมปทานกว่า 8 บริษัท โดยรัฐบาลเก็บภาษีการผลิตกว่าร้อยละ 35-50 ในการเก็บภาษีประจำปี โดยเจ้าของบริษัททำเหมืองแร่ทองคำ ต้องจ่ายให้ผู้มีอำนาจในท้องถิ่นและหัวหน้าผู้บัญชาการทหารในท้องถิ่น และรัฐมนตรีกระทรวงเหมืองแร่ผลประโยชน์แทบไม่ไปสู่คนคะฉิ่นอีกทั้งยังส่งผลเสียต่อสภาพแวดล้อมในพื้นที่ นอกจากนี้คนคะฉิ่นกลายเป็นแรงงานเหมืองแร่ทองคำที่ไม่ได้ประโยชน์จากการผลิตแต่กลับเป็นกลไกขับเคลื่อนการผลิตในฐานะแรงงานโดยที่ ได้ค่าจ้างแรงงานต่ำ ยังเสพติดฝิ่นและแอมเฟตามีน ด้วยการทำงานหนักไม่ได้รับการพัฒนาทางการศึกษา ประชาชนส่วนใหญ่ยังยากจน (Kachin Development Networking Group, 2007)



ภาพที่ 18 แสดงที่ตั้ง ของรัฐ Kutkai ในเขตทางตอนเหนือของฉาน(Free Burma Rangers, 2018b)

5.5.5 กรณีศึกษาการเรียกคืนดินแดนบริเวณรัฐ

Kutkai โดยรัฐคะฉิ่น

ทรัพยากรธรรมชาติสำคัญของกลุ่มคะฉิ่นมีเช่น หยก และอำพัน ยังไม่รวมถึง การเพาะปลูกทางการเกษตร อันประกอบด้วย ข้าวโพด ข้าวเปลือก ถั่ว มันสำปะหลัง เป็นต้น โดยนอกจากจะใช้ผลิตเป็นอาหารแล้ว ยังเป็นเชื้อเพลิงชีวภาพ

ในกรณีพื้นที่รัฐ Kutkai เป็นพื้นที่ตอนเหนือของฉานและ คะฉิ่นท่าเลที่ตั้งติดกับ รัฐ Muse ซึ่งเป็นพื้นที่ติดกับชายแดนจีน-เมียนมา พื้นที่เขตนี้ปกคลุมไปด้วยต้นไม้มะหาดในการทำป่าไม้ และเขตป่าไม้ที่ไม่ใช่ เพื่อทำป่าไม้ แต่เพื่อเป็นสมุนไพรทางการแพทย์(Non-timber forest product:NTFP) นอกจากนี้ ยังมีผลิตภัณฑ์ทางการเกษตร เช่น ผลไม้ กระจับปี่ ถั่ว ชา ส้ม อะโวคาโด เป็นต้น รัฐ Kutkai ได้ต่อสู้กับรัฐ ในทางสันติ เพื่อยึดคืนพื้นที่ภายใต้ความร่วมมือจากหลายๆ ฝ่ายได้สำเร็จ

การต่อต้านฝ่ายคะฉิ่นเริ่มต้นสังเกตพฤติกรรมของรัฐบาลที่แย่งยึดพื้นที่ ส่งผลให้คนในพื้นที่ต้องย้ายที่อยู่อาศัยและเปลี่ยนกรรมสิทธิ์ที่ดินตกเป็นของรัฐอย่างไม่ยุติธรรม โดยที่คนในพื้นที่นิยมทำไร่เลื่อนลอยย้ายถิ่นฐานเป็นหลัก รัฐบาลจึงยึดพื้นที่ในฐานะรกร้างไร้เจ้าของ รัฐบาลเริ่มต้น โครงการ

สร้างเขื่อนพลังงานน้ำบนแม่น้ำสาละวิน ตามความต้องการผลิตกระแสไฟฟ้าของประเทศเพื่อนบ้าน เป็นหลัก การดำเนินการสร้างเขื่อน ส่งผลเสียโดยตรงต่อ ผู้ที่อาศัยอยู่ในบริเวณนั้น โดยเฉพาะการไม่สามารถกลับมาทำการเกษตร สภาพแวดล้อมเต็มไปด้วยฝุ่นและมลพิษ ส่งผลให้ไร้ที่อยู่อาศัยในที่สุด จะเห็นได้ว่าโครงการพัฒนาเศรษฐกิจของรัฐไม่ได้ก่อประโยชน์กับกลุ่มชาติพันธุ์อย่างยุติธรรม และไม่ส่งเสริมบรรยากาศในการสร้างสันติภาพและความเป็นมิตร หากแต่ยิ่งเพิ่มความขัดแย้ง และความ กดดันจนนำไปสู่การเดินขบวนเรียกร้อง

เมื่อรัฐบาลเข้ามายังดินแดน Kutkai โดยรัฐบาลได้จัดสรรที่ดินเป็นการให้สัมปทานพื้นที่กว่า 600,000 เอเคอร์ Kutkai ,Nam Phat Ka และ Ta Moe Nyeในพื้นที่เขต Lashio และ Muse(L. G. J. Htung, 2018) เพื่อพัฒนาเชื้อเพลิงชีวภาพ (L. G. J. Htung, 2018) นอกจากนั้นยังมีจุดวิกฤติ ใน สามหมู่บ้าน บริเวณเขต Lat Pa Daung ที่รัฐบาลพัฒนาแร่ทองขาวในนามของบริษัทที่เป็นของรัฐ (Union of Myanmar Economic Holdings:UMEH) ร่วมลงทุนกับบริษัทจีนในนาม Wan Bao Co.Ltd.,บริษัทลูกของบริษัท China North Holding(L. G. J. Htung, 2018) อย่างไรก็ตามรัฐได้ให้ สัมปทานที่ดินอีกกว่า 4,600 เอเคอร์ ในพื้นที่ Kha Ya แก่กลุ่มคะฉิ่นและรัฐบาลจีนเพื่อการปลูกยาง กล้วย และไม้เนื้อแข็ง(L. G. J. Htung, 2018)

ทั้งนี้รัฐบาลได้สร้างท่อส่งก๊าซโดยที่ผลประโยชน์ระหว่างผู้ที่เป็นเจ้าของที่ดินมาก่อน คือ ฝ่าย ตา ออง (Ta ang) และฝ่ายคะฉิ่น กับฝ่ายรัฐบาลและผู้เข้ามาลงทุน ไม่เท่าเทียมกัน จนเป็นเหตุให้ เกิดความตึงเครียด ส่วนในพื้นที่ Thein Daw เป็นเขตปกป้องป่าไม้และ ยังเป็นพื้นที่ควบคุมของฝ่าย KIA ตลอดจนเป็นพื้นที่ ที่ตั้งของของบริษัท Jadeland ซึ่งเป็นบริษัทของกลุ่มชาติพันธุ์คะฉิ่น แม้ว่า รัฐบาลทหารจะพยายามเข้าใกล้บริเวณควบคุมโดยฝ่ายคะฉิ่น โดยจัดตั้งกองกำลังทหาร เพื่อสู้กับ ทหาร KIA รวมทั้งบริเวณชายแดนเมียนมาและจีน เช่นที่ เขต Laiza และพยายามจัดสรรให้พื้นที่ ใกล้เคียง Laiza เป็นพื้นที่สัมปทาน เพื่อทำให้เขต Laiza ยุติการทำสงครามระหว่างรัฐบาลและ คะ ฉิ่น แต่รัฐบาลยังคงเป็นผู้เริ่มความรุนแรงไปยังพื้นที่เหล่านั้นอยู่เสมอ สันติภาพจึงยังไม่เกิดขึ้น(L. G. J. Htung, 2018)

ยุทธศาสตร์การตอบโต้ของกลุ่มคะฉิ่นไม่ใช่ เป็นการตอบโต้ฝ่ายเดียวหากแต่เป็นความร่วมมือ ระหว่างฝ่ายท้องถิ่น ประชาสังคม และนานาชาติ โดยตอบโต้แบบเผชิญหน้าตามแนวทางสันติภาพ โดยเริ่มต้นด้วยการทำคำร้องถึงรัฐบาลในการยึดพื้นที่ของรัฐบาลทหารและบริษัทเอกชน

แนวทางต่อมาคือการเดินขบวนตามเมืองใหญ่ ๆ จะเห็นได้ว่าแนวทางการตอบโต้จะเป็นการ ตั้งรับเมื่อถูกรุกราน อีกทั้งเตรียมการดำเนินการปกป้องสภาพแวดล้อมด้วยความร่วมมือทั้งประชา

สังคมและสื่อ สถาบันศาสนากลุ่มคริสเตียนคะฉิ่น และหน่วยงานที่ไม่ใช่รัฐ เนื่องจากพื้นที่บริเวณ Kutkai เป็นพื้นที่ได้รับการสัมปทานจากรัฐบาล (ประกอบด้วยพื้นที่ Kutkai ,Nam Phat Ka และTa Moe Nye ในเขต Lashio และ Muse) ให้กลายเป็นแหล่งเพาะปลูกเชื้อเพลิงชีวภาพ การถูกทางการรุกรานเช่นนี้ ทำให้กลุ่มชาติพันธุ์กลุ่มคะฉิ่น ตาอั้ง ฉาน รวมทั้งกลุ่มชาวจีนที่อาศัยอยู่ตอนเหนือ เรียนรู้ในสิทธิเหนือดินแดน และความเป็นเจ้าของดินแดน ตลอดจนความเป็นพลเมืองที่รัฐบาลต้องรับผิดชอบตามแนวทางประชาธิปไตย จึงหันหน้าจัดประชุมกันกระจายข่าวสารเรื่องการปลูกพืชประเภทเชื้อเพลิงชีวภาพ และอันตรายจากการปลูกพืชชีวภาพ แม้แต่กลุ่มยังไม่อาจสื่อสารระหว่างกลุ่มชาติพันธุ์ จึงต้องใช้ภาษาเมียนมาเป็นภาษากลาง ด้วยความร่วมมือระหว่างศาสนาที่ไม่ใช่แค่กลุ่มคริสเตียน กลุ่มพระสงฆ์ ยังเป็นอีกตัวแสดงหลัก ประสานจัดกิจกรรมให้กลุ่มชาติพันธุ์ร่วมมือกัน(L. G. J. Htung, 2018)

จากคำกล่าวของนักเคลื่อนไหวทางการเมือง และประธานกองกำลังเพื่อประชาธิปไตยแห่งชาติ (National Democratic Force :NDF) Bawk Ja Lum Nyoï “ในคะฉิ่นการริบทรัพย์สินมีการแข่งขันกันสูง และพื้นที่ว่างถูกควมรวมโดยเจ้าหน้าที่รัฐ คนในหมู่บ้านเกรงกลัวที่จะลุกขึ้นพูด เนื่องด้วยการถูกรอครอบครองดินแดนที่ลดจำนวนลง ทำให้ประชาชนต้องดิ้นรนแย่งชิงดินแดนคืนเพื่อจะมีชีวิตอยู่ต่อไป(T. L. Win, 2016)” อันเนื่องมาจาก ความกลัว ทำให้ชาวนาได้ละทิ้งพื้นที่เคยครอบครอง และอพยพไปยังที่ดินอื่นๆ และมีความหวงผสมความกังวล หากได้กลับมายังดินแดนจะยังคงได้ที่เคยเพาะปลูกทำการเกษตรหรือไม่

ประเด็นเรื่องยึดคืนพื้นที่ดินเป็นอีกสาเหตุ ประการหนึ่งในการยุติข้อตกลงหยุดยิง “ความขัดแย้งเรื่องดินแดน จะยิ่งเติมเชื้อเพลิงความขัดแย้ง ประกอบกับนโยบายการทำให้เป็นเสรี ในยุครัฐบาลเทียน เส่ง เป็นตัวกระตุ้นให้ราคาที่ดินสูงขึ้น และตัดดุเงินลงทุนจากต่างชาติและในประเทศ” (T. L. Win, 2016)

แม้ที่ดินจะเป็น สิ่งสำคัญสำหรับกลุ่มชาติพันธุ์ และชาวเมียนมา เพราะทำการเกษตรเป็นอาชีพหลัก ความพยายามได้หลักฐาน ถูกต้องตามกฎหมายยัง ถูกละเมิดได้จากรัฐบาลที่ยึดมั่นในเนื้อหารัฐธรรมนูญว่า”ทุกพื้นที่ คือของรัฐบาล” ฉะนั้น กลุ่มประชาสังคมในนาม Land of Our Hands กล่าวถึงพื้นที่กว่าร้อยละ 42.9 มีหลักฐานการถือครองตามกฎหมายที่แน่นอน หากแต่ยังถูกแย่งยึดดินแดนคืนจากรัฐบาล(T. L. Win, 2016)

Bawk Ja ได้ให้ความรู้กับคนคะฉิ่นให้เข้าใจ ประเด็นเรื่องสิทธิมนุษยชน และสนับสนุนให้คนคะฉิ่นพยายามเรียกร้องดินแดนคืน ดังปรากฏเมื่อ Shwe Aite villagers like Arr Ti อายุ 65 ปี และ

Yaing Myaw อายุ 45 ปี ได้เข้าพบกับทหารและขอคืนดินแดน ทหารยกอาวุธปืนบนโต๊ะและขอให้พวกเขาย้ายออก ทั้งยังไม่อนุญาตให้คืนดินแดน โดยอ้างว่าจะเอาดินแดนไปพัฒนาโครงสร้างพื้นที่สร้างอาคารเพื่อการสื่อสาร (Telecommunication Tower) แม้ทหารจะจัดตั้งให้มีการเรียกร้องเรื่องที่ดิน ผ่านคณะกรรมการสืบสวนที่ดิน (Land Investigation Commissions) ในปี ค.ศ. 2012 พบว่า ใน 2 ปี มีเรื่องราวร้องทุกข์มากกว่า 30,000 กรณี โดยได้รับการเยียวยาผ่านการจ่ายค่าชดเชยเพียง 1,000 กว่ารายเท่านั้น

นอกจากนั้นกระบวนการเรียกร้องจะไม่ได้รับการแก้ไข ยังมีชาวบ้านกลุ่มลุกขึ้นสู้ด้วยการทำนาในพื้นที่ที่เป็นของตน เช่น กรณีของ Daung Nan พร้อมด้วยสามี La Ban Khan Phan, ได้เริ่มเตรียมดินเพื่อปลูกข้าว ด้วยหวังว่า จะต่อสู้กับทางการด้วยการไม่ปล่อยให้พื้นที่ว่างเปล่า เพื่อให้รอดพ้นจากการจัดสรรพื้นที่นั้น ให้เป็นเพียงพื้นที่เพื่อใช้เป็นอาหารสัตว์ ประกอบกับรัฐบาลไม่อนุญาตให้ปลูกพื้นที่เติบโตซ้ำในพื้นที่เพื่อใช้เป็นดินแดนให้อาหารสัตว์ (T. L. Win, 2016) จะเห็นว่าเมื่อประชาชนคะฉิ่นเริ่มตระหนักในสิทธิเหนือดินแดน ได้ใช้แนวทางสันติภาพเพื่อ เรียกร้องสิทธิเหนือดินแดนคืน ไม่ว่าจะเป็นการเพาะปลูกเพื่อพื้นที่ดินว่างเปล่าให้เป็นแหล่งอาหารสัตว์ ยุติการทำไร่เลื่อนลอย

5.5.6 กลยุทธ์การเรียกร้องดินแดนคืนโดยกลุ่มชาติพันธุ์คะฉิ่นเพื่อการแสดงความเท่าเทียมกันระหว่างฝ่ายรัฐบาลและฝ่ายชาติพันธุ์คะฉิ่น

การรายงานและเขียนคำร้องถึงผู้มีอำนาจถือเป็นกลวิธีที่แยบยลของกลุ่มชาติพันธุ์หรือเป็นการแสดงให้เห็นถึงความเท่าเทียมกันระหว่างสองฝ่ายผู้มีอำนาจ แม้ในความเป็นจริงฝ่ายหัวหน้ากลุ่มชาติพันธุ์จะถูกกดดันอยู่ก็ตาม รัฐมนตรีแห่งรัฐคะฉิ่นได้เริ่มต้นเขียนจดหมายถึงนายกรัฐมนตรี ณ กรุงเนปิดอร์ แจ้งการเพาะปลูกเชื้อเพลิงชีวภาพอันส่งผลกระทบต่อที่อยู่อาศัยของคนที่อยู่พื้นที่ทางตอนเหนือของรัฐฉานที่รัฐบาลให้สัมปทานไปกว่า 600,000 เอเคอร์ (L. G. J. Htung, 2018, p. 121) โดยเฉพาะพื้นที่เพาะปลูกที่ปลูกพืชตามแนวทางสมัยใหม่จะทำให้ลดปริมาณแร่ธาตุที่จำเป็นต่อการเพาะปลูก การเลี้ยงสัตว์ที่อาศัยพืชพันธุ์ที่เติบโตตามธรรมชาติก็จะลดลง การเพิ่มขึ้นของนักลงทุนชาวจีน เมื่อเข้ามาแล้วไม่ย้ายออก เป็นต้น

การขอให้ยุติโครงการเพื่อคนในพื้นที่ ทั้งนี้กลุ่มปกป้องสิ่งแวดล้อมแห่งเมือง Kutkai (Kutkai Environmental Protection Group) ส่งจดหมายโดยตรงถึงประธานาธิบดีเตียน เสง และรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้อง เช่น รัฐมนตรีการเพาะปลูกและชลประทาน โดยให้หยุดปฏิบัติการปลูกเชื้อเพลิงชีวภาพ

พร้อมลงนามกว่า 15,000 คน การเขียนจดหมายถึงประธานาธิบดีเทียน เส่งทำให้เนื้อหาจดหมายได้รับการพิจารณาอย่างมีประสิทธิภาพ พร้อมด้วยกลุ่มสื่อมวลชนที่กระจายข่าว ทำให้ในที่สุด บริษัทที่ได้รับสัมปทานยุติการผลิตและสัญญาว่าจะหาแหล่งเพาะปลูกเชื้อเพลิงชีวภาพแหล่งใหม่ (L. G. J. Htung, 2018, p. 124)

จะเห็นได้ว่าในยุคประธานาธิบดีเทียน เส่ง เป็นความพยายามเปลี่ยนรูปแบบทางการเมืองให้มีความเสรี จึงทำให้การต่อรองระหว่างรัฐบาลและกลุ่มชาติพันธุ์ ที่กลุ่มชาติพันธุ์ตึงเอาฝายสื่อมวลชนและนานาชาติเป็นแหล่งแพร่กระจายข่าวสาร เป็นยุทธศาสตร์สำคัญของฝ่ายกลุ่มชาติพันธุ์ ทั้งนี้ การเดินขบวนประท้วงที่อยู่ในแผนการโดยให้เป็นขั้นตอนสุดท้าย ยังไม่ได้พัฒนาเนื่องจากในขั้นตอนที่สอง ประสบความสำเร็จเสียก่อน

ดังนั้นจึงอาจสรุปสาเหตุความสำเร็จจากการเรียกร้องดินแดนคืนของประชาชนคะฉิ่น ด้วยเหตุผลสามประการคือ

1) กลุ่มชาติพันธุ์คะฉิ่นใช้แนวทางสันติวิธีโดยการเจรจาเป็นขั้นตอนแรก โดยเน้นที่สภาพแวดล้อมที่เป็นผลกระทบถึงทุกคนไม่ใช่คนในพื้นที่เท่านั้น แต่ยังหมายถึง คนในประเทศและประเทศใกล้เคียง ฉะนั้นการย้ายถิ่นสภาพแวดล้อม เป็นประเด็นหลักจึงมีพลัง นอกจากนั้น ยังกล่าวถึงการขาดแคลนอาหารจากการปศุสัตว์ และวิธีปฏิบัติตามธรรมเนียมแบบเดิมถูกทำลาย เช่น การปลูกพืชไร่เลื่อนลอยโดยแทนที่ด้วยการเพาะปลูกแบบหมุนเวียน ทั้งนี้ปัจจัยผลักดันต่อการเรียกร้องให้สำเร็จ คือ กล่าวถึงผลประโยชน์ที่มีต่อกลุ่มชาติพันธุ์ เรื่องดินแดนและ การกสิกรรมที่สูญหายไป น้อยที่สุด

2) การเข้ามาของคนจีนในพื้นที่คะฉิ่น ไม่ใช่แค่เข้ามาตั้งบริษัทลงทุนร่วมกับรัฐบาลเท่านั้น คนจีนเดินทางเข้ามายังพื้นที่คะฉิ่น และตั้งชุมชนบนดินแดนคะฉิ่น ซึ่งได้นำวิธีการปฏิบัติ ธรรมเนียมวัฒนธรรมตามแบบจีนเข้ามาด้วย อันเป็นการบ่อนทำลายวัฒนธรรมดั้งเดิมของคนพื้นถิ่น ทั้งยังเพาะปลูกฝิ่นและยาเสพติด ส่งผลให้นักธุรกิจชาวจีนมีความโดดเด่นในทางธุรกิจและแย่งพื้นที่ทำกินคนในพื้นที่ดั้งเดิม ทำให้คนคะฉิ่นไม่อาจยอมรับได้

3) จากการร้องเรียนของฝ่ายกลุ่มชาติพันธุ์คะฉิ่น นอกจากจะทำทนายอานาจรรัฐ แล้วยังเป็นตัวอย่างการเรียกร้องสิทธิให้กับกลุ่มชาติพันธุ์อื่นๆ ตามยุทธศาสตร์ทหารที่ขยายอำนาจทางการเมืองตามการรวบรวมพื้นที่ของกลุ่มชาติพันธุ์ ที่ตั้งอยู่ตามชายแดนเพื่อการเปิดตลาด และเปิดรับการลงทุนต่างชาติ ส่วนฝ่ายกลุ่มชาติพันธุ์ผู้เพื่อความอยู่รอดเป็นหลัก แม้ว่าการต่อสู้ระหว่างกลุ่มรัฐบาล กับกลุ่ม

ชาติพันธุ์ผลปรากฏว่า ยิ่งรัฐบาลสู้ ยิ่งทำให้กลุ่มชาติพันธุ์ยิ่งอ่อนแอ การได้รับความร่วมมือจาก นานาชาติและสื่อมวลชนจึงเป็นพลังผลักดันสำคัญ และหากการเอาชนะอำนาจการแย่งชิงดินแดนคืน จากรัฐในครั้งนี้สำเร็จ เป็นตัวอย่างให้กลุ่มชาติพันธุ์กลุ่มอื่นๆ เอาชนะรัฐบาลได้เช่นเดียวกัน

5.5.7 กระบวนการต่อสู้ของคนคะฉิ่น เพื่อแย่งคืนที่ดินของกลุ่มชาติพันธุ์คะฉิ่นจากรัฐบาล

ในรัฐบาลยุคเทียน เซ่งปี ค.ศ. 2011 เป็นยุคที่มีการรวบเอาดินแดนกลุ่มชาติพันธุ์มากกว่ายุค รัฐบาลทหารที่ผ่านมา ตัวอย่างเช่น พื้นที่สามหมู่บ้านในเขต Sagaing เนื่องจากเป็นดินแดนที่อุดมไปด้วยแร่ทองคำขาว ทั้งยังเป็นความร่วมมือระหว่างสองฝ่าย คือ ฝ่าย รัฐบาลในนาม (Union of Myanmar Economic Holdings:UMEH) ร่วมลงทุนกับ บริษัทของจีน Wan Bao Co.Ltd. นอกจากนี้ยังมีพื้นที่ บริเวณ Maubin Township ตั้งอยู่ในเขตอิระวดี เป็นพื้นที่จำนวน 40 เอเคอร์ ที่รัฐบาลร่วมมือกับระหว่างฝ่ายรัฐบาล สำนักงานป้องกันทางอากาศ (Bureau of Air Defense) กับ บริษัท High Tech Concrete โดยฝ่ายทหาร Army Crony Aik Tun ของกลุ่มชาติพันธุ์ได้ต่อต้าน แม้เพียงเล็กน้อยก็ถูกโจมตีกลับจากรัฐบาล รัฐบาลได้ยึดคืนพื้นที่ดังกล่าวนับตั้งแต่ปี ค.ศ. 1996 และขาย ให้นักธุรกิจในปี ค.ศ. 2004 (McCarten, 2013)

ไบรอัน แมคคาเทน (Brian McCarten) กล่าวถึง การรวบคืนที่ดิน เพราะกฎหมายที่ดินไม่พอเพียง(McCarten, 2013) แม้รัฐบาลจะออกกฎหมายเกี่ยวกับดินแดน โดยเฉพาะกฎหมายเกี่ยวกับ ดินแดนล่าสุดคือ กฎหมายเพื่อการจัดการพื้นที่เพื่อทำการเกษตร และที่ว่าง ที่รกร้าง ไม่มีเจ้าของ (Farmland and Vacant , Follow , Virgin land management Law) ค.ศ. 2012 แต่กฎหมายดังกล่าวหาได้ปกป้องการได้สิทธิครอบครองดินแดนของประชาชน ทั้งยังทำให้การลงทะเบียนที่ดินเพื่อ แสดงสิทธิความเป็นเจ้าของไม่มีระบบ อาจกล่าวได้ว่าแม้จะมีกฎหมายแต่ก็ได้ละเว้นสิทธิการ ครอบครองดินแดนของประชาชนเหมือนเช่นในอดีต (McCarten, 2013)

แม้ในยุครัฐบาลเทียน เซ่งจะเป็นยุคแห่งการเปลี่ยนผ่านทั้งการเมือง และเศรษฐกิจ ความพยายามเปิดตลาดรองรับการลงทุน ส่งผลต่อการยึดที่ดินเพิ่มมากขึ้น ทั้งที่ความเป็นจริงแล้ว ปัญหา เรื่องที่ดิน รัฐบาลสามารถดำเนินภายใต้หลักการความเป็นประชาธิปไตย ด้วยการสร้างความยุติธรรม เหนือกรรมสิทธิ์ที่ดิน สำหรับผู้ใช้สิทธิ์เหนือที่ดินอย่างต่อเนื่องและยาวนาน อาจกล่าวได้ว่า เป็นการ แสดงสิทธิ์ของผู้ใช้ที่ดิน ด้วยอธิปไตยเหนือดินแดน หมายถึง “ไม่มีอำนาจอื่นใดอยู่เหนืออำนาจแห่ง รัฐ”(วทัญญู ใจบริสุทธิ์, 2562) การต่อสู้ ป้องกันการถูกรัฐบาลแย่งชิง กับการได้รับสิทธิเหนือดินแดน ของรัฐ เป็นความพยายามในสองด้านที่ขัดแย้งกันเอง รัฐบาลยึดคืนที่ดินเพื่อยกกรรมสิทธิ์ที่ดินให้กับ

กลุ่มนักลงทุนต่างชาติ ยิ่งทำให้ฝ่ายกลุ่มชาติพันธุ์ต้องหลบหนี ไร่ที่อยู่อาศัย ไร่เสรีภาพ และไม่อาจอยู่ได้อย่างปราศจากความกลัว หรือไม่เคารพในสิทธิมนุษยชน แนวทางดังกล่าวไม่ใช่แนวทางเสรีประชาธิปไตย หากรัฐบาลยังคงไม่ให้ความสำคัญเป็นธรรมกับกลุ่มชาติพันธุ์ที่ใช้ที่ดินมาอย่างยาวนาน และหันไปใช้อำนาจไปเพื่อผลประโยชน์เฉพาะกลุ่ม

จากปัญหาเรื่องที่ดินที่ผ่านมาไม่มีการจัดการอย่างระบบ เริ่มตั้งแต่ ไม่มีกฎหมายจัดการพื้นที่ทางการเกษตรและที่ว่างเปล่า ที่รกร้าง (เพื่อปกป้องสิทธิของกลุ่มชาติพันธุ์) ไม่มีคณะกรรมการจัดการบริหารจัดการที่ดิน ที่สร้างความเป็นธรรมในการลงทะเบียนที่ดิน ทั้งยังจัดสรรพื้นที่เป็นของบริษัทเอกชน และชาวบางกลุ่มมีหนี้สิน ยังถูกบีบให้ต้องขายที่ดินมาชำระหนี้สิน ระบบศาลที่ไม่อาจรับฟังการฟ้องร้องเรื่องที่ดินได้อย่างเป็นธรรม เนื่องจากกระบบศาลอยู่ภายใต้อำนาจบริหารจัดการโดยรัฐบาล ในยุคเทียน เซ่ง กับนโยบายการปฏิรูปความเป็นเสรี ด้วยความพยายามแก้ไขปัญหาเรื่องที่ดินอย่างเป็นธรรม รัฐบาลจึงได้จัดสรรพื้นที่ทำการเกษตร ให้กับกลุ่มชาติพันธุ์ที่ย้ายมาอยู่อาศัยในเมืองเพื่อเปลี่ยนเป็นแรงงานแต่ไร้ที่ดิน ซึ่งไม่ตรงกับความต้องการ เพราะกลุ่มชาติพันธุ์ต้องการพื้นที่ และไม่ต้องการเข้ามาอยู่ในเมือง ดังนั้น รัฐบาลเทียน เซ่ง จึงส่งเจ้าหน้าที่คณะกรรมการ สืบสวนดินแดนแห่งรัฐสภา เข้ามาจัดการให้คำปรึกษาและตรวจสอบพื้นที่คืนให้กับกลุ่มคะฉิ่น ยะไข่ มอญ กะเหรี่ยง เป็นต้น ซึ่งเป็นไปตามการรณรงค์หาเสียงของเทียน เซ่งในยุคแรก(McCarten, 2013)

ในที่สุดรัฐบาลยุคเทียน เซ่งได้เสนอแผนปฏิรูปที่ดินอันส่งผลให้ที่ดินบางส่วนถูกส่งกลับคืนให้กับประชาชน นอกจากจะส่งผลดีในการเลือกตั้งในสมัยหน้าปีค.ศ. 2015 สำหรับพรรค USDP แล้ว ยังทำให้สร้างภาพลักษณ์การละเมิดสิทธิมนุษยชนของรัฐบาลเมียนมาดีขึ้น ด้วยการจ่ายค่าชดเชยให้ผู้ที่ดินแดน อีกทั้งบริษัท Ayeya Shwewah Co.Ltd. ได้คืนดินแดนจำนวน 40.000 เอเคอร์ให้กับชาวนาที่อยู่ลุ่มแม่น้ำอิระวดี (McCarten, 2013) และบริษัท Max Myanmar ซึ่งมีขนาดใหญ่ที่สุดในเมียนมาเป็นเจ้าของโดยทหารนักธุรกิจนามว่า Zaw Zaw ได้จ่ายเงินชดเชยกว่า 838,000 เหรียญสหรัฐ เพื่อเป็นค่าที่ดินแก่ผู้ที่อยู่อาศัยบนที่ดินลุ่มแม่น้ำอิระวดี106 เอเคอร์(McCarten, 2013)

5.5.8 การต่อต้านนโยบายทำให้เป็นชาติพันธุ์พม่า Burmanization ในคะฉิ่น

การเปลี่ยนแปลงนโยบายกลืนวัฒนธรรมให้เป็นชาวเมียนมา(Burmanization) เป็นสิ่งที่ไม่อาจสร้างการยอมรับได้ในระยะเวลาอันสั้น จากกลุ่มชาติพันธุ์ อีกทั้งให้หันหลังให้กับอัตลักษณ์ของกลุ่มชาติพันธุ์ยังเป็นสิ่งที่รับไม่ได้จะบังคับให้ใช้ภาษาเมียนมาในการสื่อสารกันเองในหมู่บ้าน หรือแม้แต่การเปลี่ยนศาสนา การต่อต้านการทำให้เป็นเมียนมาจึงเป็นกลวิธีของฝ่ายชาติพันธุ์ใช้ต่อกรกับ

รัฐบาล ด้วยความพยายามเปิดโรงเรียนทางศาสนาคริสต์ การตั้งโบสถ์ ตลอดจนการคงไว้ซึ่งวัฒนธรรมแบบคนคะฉิ่น ยุติระบบการศึกษาตามรูปแบบเดียวกันทั่วประเทศ ที่มีเนื้อหาเน้นการสอนเรื่องชัยชนะของกษัตริย์เมียนมาในทางประวัติศาสตร์

เริ่มต้นจากเมืองเล็ก ๆ ใกล้เมืองมิตจีนา ปิดโรงเรียนเน้นสอนวัฒนธรรมเมียนมา ศาสนาพุทธ และภาษาเมียนมา โรงเรียน Jack in Mai Maw และเริ่มต้นเปิดโรงเรียน ใช้ภาษาคะฉิ่นและภาษาอังกฤษและสอนศาสนาคริสต์ (Myanmar's Kachins Eager Mindsets, 2014) ด้วยความกลัวว่าคนรุ่นใหม่คะฉิ่น จะหลงลืมความเป็นอัตลักษณ์ของคะฉิ่น อีกทั้งยังเป็น ช่วงเปลี่ยนผ่านจากรัฐบาลผู้นำทหาร ยังรัฐบาลพลเรือน บรรยากาศทางการเมืองมีความเป็นเสรีมากขึ้น รวมถึงระดับมหาวิทยาลัย (ยกเว้นมหาวิทยาลัยมิตจีนา ที่สนับสนุนด้วยรัฐบาลท้องถิ่น) การจัดตั้งศูนย์มนุษยธรรม Humanity Institute (HI) เพื่อนักเรียนในระดับมหาวิทยาลัย ทั้งยังเป็นศูนย์กลางทางวัฒนธรรม ผลิตแก้วน้ำ เสื้อยืดลวดลายเดียวกันกับเป็นรูป เสามะนาว อันสัญลักษณ์คะฉิ่น เป็นต้น ศูนย์มนุษยธรรมนี้ต่อมา กลายเป็นโรงเรียน คะฉิ่นเพื่อสังคมและศิลปะ โดยผู้บริหารและก่อตั้ง คือ Nbyen Dan Hkung Awng, เน้นความเป็นวัฒนธรรมคะฉิ่น การใช้ภาษาอังกฤษและ นับถือศาสนาคริสต์(Myanmar's Kachins Eager Mindsets, 2014)

นอกจากนั้น จนถึงยุคสมัยการเลือกตั้งในปี ค.ศ.2015 ซึ่งผลการเลือกตั้งพรรคสันนิบาตแห่งชาติเพื่อประชาธิปไตยชนะการเลือกตั้งด้วยเสียงถล่มทลาย จากความไม่สามารถตัดสินใจในทางการเมืองของพรรค NLD เนื่องจาก ไม่เคยมีประสบการณ์บริหารประเทศ การขึ้นสู่ตำแหน่งในฐานะพรรครัฐบาลยังคงอยู่ภายใต้การควบคุมฝ่ายทหาร (และด้วยเนื้อหารัฐธรรมนูญ ที่ยังคงพื้นที่ทางอำนาจแก่ฝ่ายทหาร) ฉะนั้นการทำงานในนามพรรค NLD ยังคงบริหารราวกับอยู่ใต้ปีกทหารท่ามกลางการเปลี่ยนผ่านทางการเมืองในเมียนมา กลุ่มคะฉิ่นดำเนินการ เสริมมากขึ้น โดยเฉพาะการลงทุนของนักธุรกิจในการสร้างทางรถไฟเชื่อมต่อจาก มัณฑะเลย์มายังเมืองมิตจีนาเพื่อประโยชน์ในการท่องเที่ยวเคยเริ่มต้นโดยรัฐบาลมาก่อน แต่มีปัญหาคอรัปชั่น เมื่อสร้างทางรถไฟจะทำให้เชื่อมต่อกับมิตจีนาที่รัฐอื่น ๆ ในเมียนมา และยังเป็นการนำเสนออัตลักษณ์คะฉิ่นให้เป็นที่รู้จักต่อไป การสร้างทางรถไฟเริ่มต้นจากนาง Ja Seng Hkawn Maran ผู้ก่อตั้งบริษัท Kachin State Companies Limited เพื่อการทำธุรกิจที่รัฐบาลได้ละเลยไป นอกจากนั้น ยังได้สร้างสถานีผลิตกระแสไฟฟ้าพลังงานน้ำสองสถานี เป็นต้น โดยเป็นความร่วมมือกับรัฐบาล อย่างไรก็ตาม Ja Seng Hkawn Maran ยังหวังว่าจะก้าวต่อไปด้วยพนักงานมากถึง 60 คน แม้รัฐบาลจะวางมือ สิ่งเดียวที่เธอต้องการคือก้าวต่อไปเมื่อมีโอกาส ซึ่งเธอเองก็ไม่แน่ใจว่ารัฐบาลจะยินยอมเธอให้มีสิทธิ ดำเนินการธุรกิจได้อย่างอิสระมากนักหรือไม่(Myanmar's Kachins Eager Mindsets, 2014)

5.6 สิทธิส่งพรรคการเมืองเพื่อลงแข่งขันในการเลือกตั้ง ค.ศ. 2010 และ ค.ศ. 2012

นับตั้งแต่ลงนามข้อตกลงหยุดยิง ระหว่างคะฉิ่น และรัฐบาลเมียนมา กลุ่มชาติพันธุ์คะฉิ่น ไม่อาจส่งพรรคการเมือง เพื่อแข่งขันการเลือกตั้งในปี ค.ศ. 2010 ได้ในช่วงลงนามข้อตกลงหยุดยิงระหว่างคะฉิ่นกับรัฐบาลเมียนมา มีปรากฏการเลือกตั้งสองครั้งคือ ค.ศ. 2010 และ 2012 โดยเปรียบเทียบช่วงก่อนเลือกตั้ง ค.ศ. 1990 และเป็นช่วงก่อนลงนามหยุดยิง คะฉิ่น ส่งพรรคการเมืองไปสมัครรับเลือกตั้งได้ แต่ผลการเลือกตั้งพบว่า พรรคสันนิบาตแห่งชาติเพื่อประชาธิปไตย (NLD) ชนะการเลือกตั้งโดยได้คะแนนเสียงเอาชนะพรรครัฐบาลทหาร เป็นจำนวน ร้อยละ 59.87 โดยได้ที่นั่งเป็นจำนวน 392 ที่นั่ง ส่วนคะฉิ่นพรรคที่ได้รับการเลือกตั้งคือ พรรค Kachin State National Congress (KSNC) ได้ที่นั่ง เป็นจำนวน 3 ที่นั่ง ในท้ายที่สุด ผลการเลือกตั้งครั้งนี้กลายเป็นโมฆะ กล่าวคือ พรรคที่ได้รับการเลือกตั้งไม่ได้ขึ้นไปบริหารประเทศ

เมื่อจัดให้มีการเลือกตั้งขึ้นในปี ค.ศ. 2010 พบว่า พรรคการเมืองของกลุ่มชาติพันธุ์คะฉิ่น มีเพียงการเมืองพรรคเดียว ที่สามารถส่งตัวแทนของกลุ่มลงสมัครรับเลือกตั้งได้ และได้รับอนุมัติให้ลงทะเบียน โดยมีเงื่อนไข คือ ต้องเป็นพรรคที่ให้ความร่วมมือ กับพรรครัฐบาล ซึ่งกลุ่มชาติพันธุ์คะฉิ่นจัดตั้งพรรค Unity and Democracy Party of Kachin State (UDPKS) ซึ่งยอมเป็นพรรคพันธมิตรกับพรรครัฐบาล Union Solidarity and Development Party (USDP) เนื่องจากทางเลือกเดียวจะทำให้ลงสมัครแข่งขันรับการเลือกตั้งคือ การยอมเป็นพันธมิตรกับพรรครัฐบาล

ส่วนพรรคคะฉิ่นที่มีความโดดเด่นอีกหนึ่งพรรคคือ พรรค Kachin State Democracy Party (KSDDP) นำโดยอดีตหัวหน้าพรรคองค์การคะฉิ่นอิสระ (KIO) ไม่ได้ได้รับอนุญาตให้ลงสมัครรับเลือกตั้งด้วยจุดมุ่งหมายหลักของพรรคคือ แก้ไขเนื้อหารัฐธรรมนูญ ค.ศ. 2008 ทั้งยังมีความใกล้ชิดติดบองค์การคะฉิ่นอิสระที่มีอำนาจหลักในการบริหารรัฐคะฉิ่นจึงไม่ได้รับการอนุมัติให้สมัครแข่งขันรับการเลือกตั้ง (Stokke, Win, & Aung, 2015, pp. 3-35) อย่างไรก็ตาม ในปี ค.ศ. 2010 พรรค NLD ไม่ได้ลงสมัครรับเลือกตั้ง ผลการเลือกตั้งปรากฏว่า พรรครัฐบาลได้คะแนนเสียงสูงสุด ร้อยละ 57.59 โดยได้ที่นั่งในสภาจำนวน 129 ที่นั่ง ส่วนพรรคตัวแทนของพรรคคะฉิ่น (UDPKS) ได้รับเลือกตั้ง โดยได้ที่นั่งในสภา สองที่นั่ง สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา ประกอบด้วยตัวแทนคะฉิ่นสอง คนคือ Daw Doi Bu และ U Hkyet Hting Nan (Carr, 2010)

อาจกล่าวได้ว่าพรรคการเมือง คะฉิ่น อื่นๆ ถูกกีดกัน เนื่องจากไม่ได้รับการลงทะเบียนสมัครรับเลือกตั้ง โดยในปี ค.ศ. 2015 มีจำนวนพรรคการเมืองที่สามารถลงสมัครรับเลือกตั้งได้อีก เป็นจำนวน 3 พรรคการเมืองคือ Kachin State Democracy Party, Kachin National Congress for Democracy, Kachin Democratic

Party(Myanmar Times, 2015a) โดยผลการเลือกตั้งพรรค Kachin State Democracray Party โดยได้ที่นั่งในสภา คือ 4 ที่นั่งประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎร และสภาแห่งรัฐและภูมิภาค (Myanmar Times, 2015a)

จะเห็นได้ว่า การเลือกตั้งในปี ค.ศ. 2015 กลุ่มชาติพันธุ์คะฉิ่น มีสิทธิ์ส่งพรรคการเมืองได้มากขึ้น รัฐบาลเมียนมาไม่อาจใช้อำนาจเหนือกว่ากลุ่มชาติพันธุ์ในฐานะเป็นคู่ที่ทำข้อตกลงหยุดยิง อีกทั้ง พรรคการเมืองภายในแม้จะแข่งขันกันเอง อาจไม่ส่งผลดีเท่ากับการรวมพลังกลุ่มชาติพันธุ์คะฉิ่นให้ เหลือพรรคการเมืองให้น้อยที่สุด เพื่อให้ได้ที่นั่งในสภาเพิ่มมากขึ้น ดังนั้น ในการเลือกตั้งในปี ค.ศ. 2020 พรรคการเมืองคะฉิ่นได้ร่วมมือรวมพรรคการเมืองเพื่อไม่ให้คะแนนเสียงแตกแยก โดยรวมเอาพรรค Kachin Democratic Party, Kachin State Democracy Party ,Kachin National Congress,และUnion and Democracy Party of Kachin State รวมกันเป็นพรรคเดียวคือ พรรค Kachin State Party (KSP) โดยที่พรรคการเมือง นี้ยังต้อง พบกับความท้าทายใหม่ เมื่อ การบริหารของพรรค NLD ทำให้กลุ่มชาติพันธุ์เริ่มไม่แน่ใจ ว่ารัฐบาลพลเรือนจะหลุดจากอำนาจทหารได้เมื่อไร ในเมื่อทหารยังคงครองที่นั่งในสภา กว่า 1 ใน 4 อีกทั้งทหารยังคง ครองตำแหน่งรัฐมนตรีสำคัญๆ เช่น รัฐมนตรีกลาโหม รัฐมนตรีกิจการภายใน และชายแดน เป็นต้น

การรวมพรรคของฝ่ายคะฉิ่น เป็นจุดมุ่งหมายหลัก ที่จะทำให้พรรคการเมืองฝ่ายคะฉิ่นได้ที่นั่ง ในสภาเพิ่มมากขึ้น จากที่กลุ่มชาติพันธุ์ลงคะแนนเสียงให้พรรค สันนิบาตชาติเพื่อประชาธิปไตย NLD ในการเลือกตั้ง ค.ศ. 2015 ได้คะแนนเสียงถล่มทลาย ส่งผลให้มีกลุ่มชาติพันธุ์ลงคะแนนให้พรรคกลุ่ม ชาติพันธุ์เดียวกันน้อยลง ต่อมาเมื่อพรรค NLD ขึ้นมาบริหารประเทศ และไม่มีประสบการณ์ในการ บริหารประเทศ อีกทั้งที่ปรึกษาพรรคคือ นางองซาน ซูจี ต้องเผชิญกับความท้าทายในประเด็นความ ชัดแย้งระหว่างกลุ่มชาติพันธุ์ โรฮิงยา ที่ยังไม่สามารถจัดการกับเหตุการณ์ มุสลิมอาระกัน กับวิกฤติ ความรุนแรง หลังจากการปะทะกันที่สถานีตำรวจในรัฐอาระกันในปี ค.ศ. 2017 ทำให้มีผู้อพยพไปยัง บังคลาเทศ มากถึง 100,000 คน ทั้งนี้ นางองซานซูจียังต้องไปให้การสอบสวน การปล่อยให้ สถานการณ์ในโรฮิงยาให้ดำเนินต่อไปโดยไม่แก้ไขสถานการณ์ ดังนั้นจึง เท่ากับปล่อยให้เมียนมาอยู่ใน สถานการณ์ระดับการฆ่าล้างเผ่าพันธุ์ ทำให้พรรคกลุ่มชาติพันธุ์เริ่ม หายูทศาสตร์เพื่อแย่งชิงคะแนน จากพรรคการเมืองNLD และกลุ่มชาติพันธุ์อื่นๆ เนื่องจากการเลือกตั้งพรรคทหารเช่นเดิม หรือ พรรค สันนิบาตเพื่อประชาธิปไตยอาจไม่ใช่ทางเลือกที่ดี

ตารางเปรียบเทียบผล ก่อน ระหว่าง และหลังยุติข้อตกลงหยุดยิง

ตารางที่ 4 ตารางเปรียบเทียบผล ก่อน ระหว่างและหลังยุติข้อตกลงหยุดยิง

ก่อนลงนามข้อตกลงหยุดยิง	ลงนามข้อตกลงหยุดยิง	หลังยุติข้อตกลงหยุดยิง
<p>1.ไม่ว่าคะฉิ่นจะมีสถานภาพสูงและต่ำ ทุกคนดำรงชีวิตได้เท่าเทียมกัน ไม่มีเครื่องแสดงฐานะันตรที่แตกต่างกันเมื่ออยู่ในสังคม ทุกคนเป็นผู้นำคะฉิ่นได้</p> <p>2. คะฉิ่นเป็นเจ้าของดินแดนตนเอง และทรัพยากร หยก ข้าวเปลือก ทองคำและไม้</p> <p>อำนาจต่อรองเดียว</p> <p>3. ภายใต้อัยยุทธศาสตร์ Burmanization, คะฉิ่นถูกบังคับให้ต้องเรียนภาษาเมียนมาและกลายเป็นพุทธศาสนิกชน</p> <p>4.คะฉิ่นมีสิทธิปกครองตนเองเพียง7 ที่นั่งในสภา รัฐบาลส่งตัวพรรคจาก USDP ,NUP ปกครองร่วมกับผู้นำท้องถิ่นของคะฉิ่นที่มีเพียงไม่กี่คน</p> <p>5.คะฉิ่นจัดตั้งกองกำลังคะฉิ่นอิสระ(Kachin Independence Army:KIA)ในปี ค.ศ. 1961 ในฐานะ</p>	<p>1.สถานการณ์กลายเป็นความวุ่นวายคะฉิ่นกลายเป็นไม่เท่าเทียมกันทางสถานภาพอีกต่อไป ทหารติดต่อกับชนชั้นสูงคะฉิ่นและแบ่งปันผลประโยชน์ร่วมกัน พรรคการเมืองในคะฉิ่นมีมากกว่า 4 พรรค KSDP,KDP,KNC,UDPKS ซึ่งส่งผลต่อเสียงแตกในการเลือกตั้งปี ค.ศ. 2010 ที่พรรคการเมือง UDPKS ได้เพียงที่นั่งเดียว</p> <p>2.คะฉิ่นถูกริบที่ดินและทรัพยากร</p> <p>3.รัฐบาลยังคงบังคับคะฉิ่นให้ใช้ภาษาเมียนมาอย่างเป็นทางการและส่งพระพุทธรูปมาให้คะฉิ่น</p> <p>4.รัฐบาลทหารแทรกแซง รัฐบาลภายใต้โครงสร้าง รัฐบาลท้องถิ่น(KIO) และบังคับให้ทหารกองกำลังคะฉิ่นอิสระเข้าร่วมกับกองกำลังพิทักษ์ชายแดน(BGF)</p>	<p>1. พรรคการเมืองทั้งสี่รวมเป็นหนึ่งเดียวในนามKachin State Party คะฉิ่นปรับสถานะให้มีความเท่าเทียมกัน โดยไม่มีการแบ่งสถานะทาบชนชั้น อีกทั้งยังเป็นเจ้าของบริษัทผลิตและค้าหยก โดยสามารถเจรจาและทำการค้ากับต่างประเทศได้โดยตรง</p> <p>2.คะฉิ่นทวงคืนสิทธิเหนือดินแดนจนได้ดินแดนบางส่วนคืนและเงินชดเชย เช่นKutkai</p> <p>3.โรงเรียนในคะฉิ่นสอนทั้งภาษาเมียนมาและภาษาคะฉิ่น รวมทั้งให้ดำรงกิจกรรมและนับถือศาสนาคริสต์</p> <p>4. คะฉิ่นสามารถจัดการบริหารทางการเมืองภายใน เลือกตั้งผู้นำท้องถิ่นเองได้ 5.ทหารคะฉิ่นเต็มไปด้วยกองกำลังทหารของคะฉิ่นที่ไม่ต้องเป็นส่วนหนึ่งของกองกำลังพิทักษ์ชายแดน ทำให้มีอำนาจต่อรองกับรัฐบาล</p>

5.7 ข้อตกลงหยุดยิงระหว่างรัฐบาลกับชาติพันธุ์คะฉิ่น กับแนวคิดทุนนิยมหยุดยิง

คะฉิ่นเป็นรัฐที่อุดมสมบูรณ์ด้วยทรัพยากร กว้างใหญ่ราว 89,041.80 ตารางกิโลเมตร ประชาชนชาวคะฉิ่นมีจำนวนไม่มากนัก ในปี ค.ศ. 2014 มีจำนวนประชากร จำนวน 1.689.4 ล้านคน

หรือความหนาแน่นของประชากรประมาณ 19 คนต่อตารางกิโลเมตร(Department of Population, 2015) จึงทำให้ทรัพยากรของรัฐคะฉิ่น มีมากพอแต่ยังขาดเทคโนโลยีสมัยใหม่ในการพัฒนา แต่เนื้อหาข้อตกลงหยุดยิงได้ส่งผลต่อการเปิดรับเข้ามาลงทุนและใช้ทรัพยากรของชาวคะฉิ่น โดยการอ้างรัฐธรรมนูญ ค.ศ. 2008 มาตรา 37 กล่าวถึงความเป็นเจ้าของ ที่ดินและทรัพยากรของเมียนมาเป็นของสาธารณรัฐสหภาพแห่งเมียนมา

นับตั้งแต่หลังเหตุการณ์ 8888 ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลและกลุ่มชาติพันธุ์ได้เริ่มก่อตัวขึ้นในรูปแบบ การทำข้อตกลงหยุดยิง ซึ่งเนื้อหาข้อตกลงหยุดยิงไม่ใช่แค่ยุติการรบแต่ยังมีความเกี่ยวข้องกับการจัดการดินแดนในเขตพื้นที่ลงนามข้อตกลงหยุดยิง ทำให้รัฐบาลใช้ยุทธศาสตร์ทางการทหารขยายดินแดนและกำหนดกฎเกณฑ์บนพื้นที่ของกลุ่มชาติพันธุ์ที่ลงนามหยุดยิง เพื่อให้ดินแดนกลายเป็นแหล่งสะสมอาวุธและเพิ่มกำลังทหารมากขึ้น อีกทั้งยังทำให้รัฐบาลสามารถจัดการอภิสิทธิ์การใช้ที่ดินของกลุ่มชาติพันธุ์

ทุนนิยมหยุดยิง :ยุทธศาสตร์การจัตระเบียบทางการเมืองและเศรษฐกิจ

ยุทธศาสตร์การยึดดินแดนที่เป็นพื้นที่หลักทางเศรษฐกิจของกลุ่มชาติพันธุ์ รวมทั้งบริเวณชายแดน และยังบริหารจัดการดินแดนเพื่อผลประโยชน์เฉพาะกลุ่ม เรียกว่าทุนนิยม หยุดยิง (Ceasefire Capitalism) ทหารเข้ามาจัดการส่งออกทรัพยากรป่าไม้และยางของรัฐกะเหรี่ยง (K. Wood, 2011) ลี โจนส์ (Lee Jones)แสดงทัศนคติบทบาททหารที่เข้ามา แทรกแซงพื้นที่กลุ่มชาติพันธุ์ด้วยสาเหตุที่ทหารกลัวว่ากลุ่มชาติพันธุ์จะสร้างการแบ่งแยกภายในรัฐสหภาพเมียนมา การใช้ยุทธศาสตร์การจัตระเบียบทางสังคมและการเมือง โดยทหารจึงดำรงอยู่อย่างต่อเนื่อง อย่างไรก็ตาม ข้อตกลงหยุดยิงจะนำมาซึ่งความร่วมมือระหว่างกลุ่มชาติพันธุ์ได้ ในขณะที่เดียวกันและบั่นทอนอำนาจทหารได้หากกลุ่มชาติพันธุ์สามารถรวมตัวกันได้เข้มแข็งพอ(Jones, 2014, pp. 780-802)

การค้าหยกของกลุ่มชาติพันธุ์คะฉิ่น

เดวิด ดาพิช (David Dapice) กล่าวถึง การพัฒนารัฐคะฉิ่นและ สะท้อนการถูกเอาเปรียบโดยรัฐ เขากล่าวถึงรัฐคะฉิ่นว่ามีสภาพเป็นรัฐที่ถูกคำสาปด้านทรัพยากร “Resource Curse” เพราะทรัพยากรของชาวคะฉิ่นไม่ได้สร้างผลประโยชน์ให้กับคนคะฉิ่น ทรัพยากรที่สำคัญคือ ส่งออก

หยกไปยังจีน มีมูลค่ากว่า 12 พันล้านยัต หรือ 8.77 ล้านเหรียญสหรัฐ(Thant, 2017)⁵² ซึ่งผู้ผลิตหลักคือ คะฉิ่น แหล่งค้นพบหยก ในรัฐคะฉิ่นคือ Hkamti Hpakant และ Mohnyin (Jade Information Booklet, (n.d))ในช่วงการลงนามข้อตกลงหยุดยิง หยกถูกควบคุมโดยรัฐบาลและทหาร บังคับบัญชากรในท้องถิ่น และในการส่งออกหยก ผู้ส่งออกต้องจ่ายภาษีให้กับรัฐบาล ซึ่งภาษีที่รัฐบาลเก็บประกอบไปด้วย ภาษีขออนุญาตขุดหยก ภาษีการผลิต ภาษีส่งออกและ ภาษีจากผลกำไร เป็นต้น (Shortell, 2019)

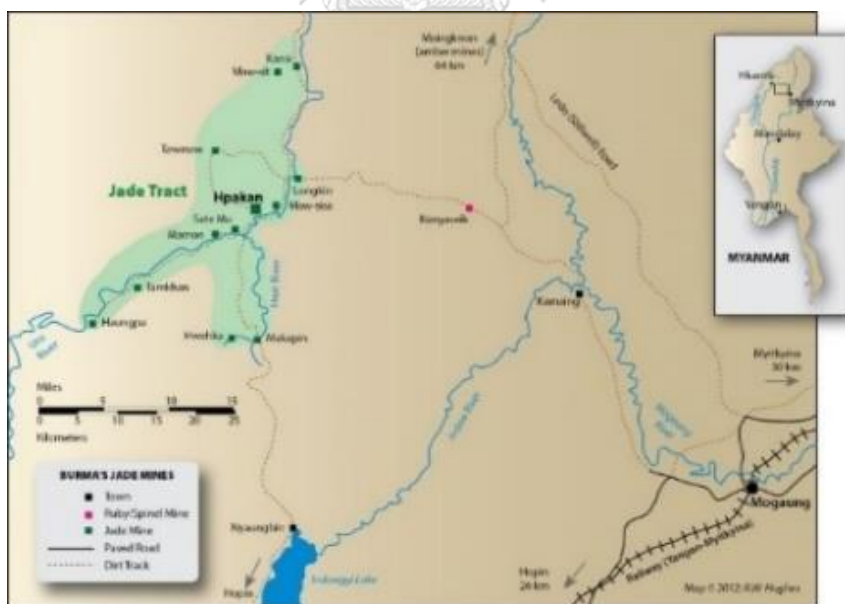
การรายงานการผลิตในรัฐคะฉิ่นไม่ได้รับการเปิดเผยมากนัก และมักถูกกลบเกลื่อนส่งออกมากกว่า เนื่องจากหากเปิดเผยก็ต้องจ่ายภาษีให้กับรัฐบาล สำหรับปริมาณการผลิตหยกนั้น พบว่าระดับการผลิตหยกได้ไต่ระดับขึ้นไปจากในปี ค.ศ.2014 ผลิตหยกได้มากถึง 9.2 พันเมตริกตัน ในปี ค.ศ.2015 สามารถผลิตได้มากถึง 24 พันเมตริกตัน รายได้มากถึง 15-20 พันล้านเหรียญ โดยต้องจ่ายภาษี 500 ล้านเหรียญในปี ค.ศ. 2014(Dapice, 2016) ทั้งนี้บริษัทผลิตหยกบางบริษัทไม่ต้องจ่ายภาษี เนื่องจากบริษัทนั้นเป็นของรัฐบาล และพวกพ้อง ซึ่งบริษัทผลิตหยกของเมียนมามีมูลค่ารวม 31 พันล้านเหรียญสหรัฐ(GlobalWitness, 2015)

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

⁵² เป็นเรื่องน่าแปลกที่หยกส่งออกจากรัฐคะฉิ่นมากถึง 10 พันล้านเหรียญสหรัฐ แต่ไม่มีประชาชนมากนักที่แสดงตัวตนในฐานะเป็นผู้ผลิตหยก Aung Thant(2017)Kachin Jade Sales Net Tax of \$8.77,a figure Dwarfed by Black Market.[online]Available from <https://www.mmbiztoday.com/articles/kachin-jade-sales-net-tax-877m-figure-dwarfed-black-market>.Retrieved on October 4,2019.



ภาพที่ 19 แสดงท่าละที่ตั้งเมืองที่ผลิตหยก ((kachin News Group, 2011)



ภาพที่ 20 ภาพที่สองแสดงพื้นที่เมือง Hpakan ตั้งอยู่ใกล้เมืองหลัก Myitkyina(Hughes, 2018)

รัฐบาลเมียนมา(Ministry of Electric Power) อนุญาตให้บริษัทที่รัฐบาลจีนเป็นเจ้าของ เช่น บริษัท การลงทุนด้านพลังงานจีน(China Power Investment Corporation)เข้ามาลงทุนสร้าง

เขื่อนเพื่อผลิตกระแสไฟฟ้า โดยเขื่อนมิตโซเน(Myitsone Dam)เป็นหนึ่งในโครงการ สร้างเขื่อนผลิตกระแสไฟฟ้าที่มีในเมียนมาโดยรวมเขื่อนทั้งสิ้น 7 เขื่อน โครงการนี้ภายใต้ความร่วมมือกับจีน จะสามารถผลิตกระแสไฟฟ้าได้ 6,000 เมกาวต์ต์และที่ Chibwe สามารถผลิตกระแสไฟฟ้าได้ 3,400 เมกาวต์ต์ โดยที่ประชาชนในสหภาพเมียนมาได้ใช้ประมาณ ร้อยละ10 (E. E. T. Lwin & Kyaw, 2011)

รัฐบาลจีนติดต่อกับรัฐบาลทหารเมียนมาโดยตรง สร้างความไม่พอใจกับกลุ่มชาติพันธุ์และคนคะฉิ่นที่ได้รับผลกระทบจากมลพิษในอากาศ และสิ่งเจือปนในน้ำ รวมทั้งน้ำท่วม ทั้งยังไฟฟ้าดับ เป็นต้น ต่อมาในยุครัฐบาลเทียน เส่งได้ให้ยุติการผลิตลงชั่วคราว การสร้างความสมดุลของรัฐบาลคือ การส่งเสริมให้รัฐบาลรัฐคะฉิ่น ได้รับรายได้จากการผลิต และ ตัดสินใจร่วมทั้งรัฐบาลกลาง รัฐบาลท้องถิ่น และคนท้องถิ่น

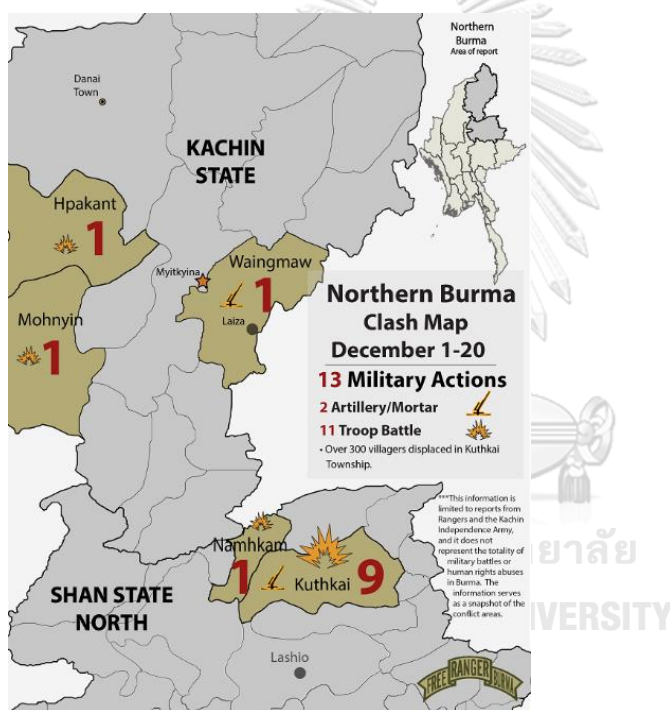
การผลิตข้าวเปลือก

ทั้งนี้คะฉิ่นสามารถผลิต ข้าวเปลือก (paddy rice) โดยการผลิตข้าวของคะฉิ่นเป็นการผลิตในครัวเรือน โดยแต่ละครัวเรือนครอบครองพื้นที่ดินสำหรับปลูกข้าว 3-5 เอเคอร์ รายได้ในการผลิตข้าวไม่สูงนักหากเทียบกับการเข้าไปทำงานในโรงงานผลิตหยกที่มีรายได้ 3-5เหรียญสหรัฐ ต่อวัน ในขณะที่รายได้ค่าข้าวอยู่ที่ 360 เหรียญสหรัฐต่อปี การทำงานภาคเกษตร ผู้คนคะฉิ่นได้ลดความสำคัญลงอีกทั้ง ครัวเรือนส่วนใหญ่ที่ยังคงเพาะปลูก ด้วยสาเหตุจากความผูกพันในการเพาะปลูกจากบรรพบุรุษอีกทั้งบางพื้นที่รัฐบาลยกสัมปทานให้กับบริษัทต่างชาติ ดังคำพูดของคนคะฉิ่น ที่กล่าวถึง “ต้นไม้อยู่ในสวนของเรา แต่เราไม่ได้รับอนุญาตให้กินผลไม้จากต้นไม้” หมายความว่า คนคะฉิ่นเห็นว่าการทหารเมียนมา ครอบครองทรัพยากรและนักลงทุนชาวจีน เป็นขโมยที่มายักยอกเอาสมบัติที่พวกเขามี(Global Witness, 2014)

ในยุค รัฐบาลพรรคสันนิบาตแห่งชาติเพื่อประชาธิปไตย National League of Democracy:NLD ได้เปลี่ยนแนวทาง จากเดิมที่รัฐมนตรีการคลังและเหมืองแร่จัดเก็บภาษีจากสินค้าส่งออกและกระจายรายได้ภาษี ให้กับกลุ่มกองทัพเอกราชคะฉิ่น KIA นำไปจัดการบริหารในการส่งเสริมค่าใช้จ่ายทางการแพทย์ และ ด้านการศึกษา สุขภาพและ ถนนเป็นต้น เปลี่ยนมาเป็นการเก็บภาษีโดยพรรคสันนิบาตแห่งชาติเพื่อประชาธิปไตยและส่งตรงภาษีที่จัดเก็บไปยังรัฐคะฉิ่น ทั้งนี้รัฐบาลกลางจะได้รายได้จากภาษีหยกประมาณ 3.2-3.8 พันล้านเหรียญสหรัฐ(Dapice, 2016)

จากที่กล่าวมาข้างต้นจะเห็นได้ว่า ข้อตกลงหยุดยิง เป็นความพยายามของรัฐบาลสร้างสันติสุขให้กลุ่มชาติพันธุ์อยู่ร่วมกันได้ แต่ยังคงแฝงการได้มาซึ่งผลประโยชน์ของรัฐที่เพิ่มมากขึ้นตามไปด้วย

จะเห็นได้จาก หยกเป็นทรัพยากรบริหารโดยกลุ่มองค์กรอิสระคะฉิ่น (KIO) สามารถจัดการทรัพยากร และหารายได้เพื่อซื้ออาวุธสนับสนุนกลุ่มกองกำลังอิสระคะฉิ่น (KIA) ทั้งนี้การผลิตหยกต้องจ่ายภาษี ให้กับรัฐบาลร้อยละ 10 การค้าหยกมีทั้งถูกกฎหมายและลักลอบค้าหยก ที่เมือง Hpakant เป็นพื้นที่ ผลิตหยกดีมีคุณภาพของคะฉิ่น รัฐบาลSLORC เคยโจมตีคะฉิ่นในพื้นที่ดังกล่าว จนกระทั่งลงนาม ข้อตกลงหยุดยิง ในปี ค.ศ.1994 รัฐบาลยกสัมปทานดินแดนบางส่วนให้บริษัทที่รัฐบาลจีนเป็นเจ้าของ ทำให้ราคาหยกควบคุมได้ยากและราคาตก ทำให้รัฐบาลภายใต้ สภาพพัฒนาและสันติภาพแห่งรัฐ State Peace and Development Council (SPDC) ในปี ค.ศ. 1997 ได้รับผลประโยชน์จากการให้ สัมปทานค้าหยก ทั้งนี้รัฐบาลยังได้ตกลงกับ กลุ่มว้า และปาโอ ให้ได้รับสัดส่วนถือครองหยกร้อยละ 30(Global Witness, 2003)



ภาพที่ 21แสดงที่ตั้งของเมือง Hpakant แหล่งผลิตหยก และเมืองMyitkyina และ Waingmaw สองเมืองหลักที่ต้องส่งกระแสไฟฟ้าโดยบริษัท Buga ไปยังเมือง Hpakant(Free Burma Rangers, 2018a)

บริษัท บูกา (Buga) ได้ก่อตั้งขึ้นในระหว่างที่ลงนามข้อตกลงหยุดยิง และได้ทำธุรกิจผลิตน้ำตาล ได้รับสัมปทานจัดการเหมืองแร่และ หยก และยังเป็นบริษัทผลิตกระแสไฟฟ้าขายให้กับพื้นที่คะฉิ่นที่ควบคุมโดยรัฐ(Government Controlled Area) เมื่อยุติข้อตกลงหยุดยิงทำให้ต้องปิดกิจการน้ำตาล รัฐบาลยังส่งออกพลังงานไฟฟ้าให้กับคะฉิ่น เนื่องจากทำสัญญาเป็นระยะเวลา 20 ปี (2007-2027)(Y. Mon, (n.d.)) แต่ไม่สามารถส่งออกกระแสไฟฟ้าได้มาก บริษัท Buga คิดราคาของค่าไฟฟ้า

เพิ่มขึ้นเป็นสองเท่าหลังจากไม่สามารถผลิตกระแสไฟฟ้าจากสองเมืองหลักได้มากเท่าเดิม (มิตจีนา (Myitkyina) และเวียงเมา (Waingmaw)) ที่สามารถผลิตกระแสไฟฟ้าได้จากแม่น้ำ ทาบัก Tabak มีปริมาณ 10.5 เมกะวัตต์ บริษัทบูกาจึงต้องซื้อต่อจากรัฐบาลในอัตราหน่วย ละ 60 ยึดต่อหน่วย เมื่อนำมาคิดราคาค่ากระแสไฟฟ้าต่อหน่วย จึงขึ้นราคาเป็น 120 ยึดต่อหน่วย สำหรับใช้ในครัวเรือน แต่หากเป็นเพื่อกิจการด้านธุรกิจราคาค่ากระแสไฟฟ้าจะขึ้นราคาเป็น 160 ยึดต่อหน่วย (Y. Mon, 2016)

ทั้งนี้ราคาค่ากระแสไฟฟ้าสำหรับครัวเรือนได้เคยขึ้นมากถึง 160 ยึดต่อหน่วย เท่ากับหน่วยของราคาไฟฟ้าเพื่อการทำกิจการธุรกิจ แต่ต่อมาได้ลดราคาลงมาที่ 110 ยึดต่อหน่วยและ ขยับขึ้นมาที่ 160 ยึดต่อหน่วย สำหรับราคาเพื่อกิจการธุรกิจยังคงเดิมไว้ มีฉะนั้นหากลดราคาจะทำให้บริษัทไม่ได้รับเงินทุนพอสำหรับจ่ายค่าไฟฟ้าที่รับจากรัฐบาลบางส่วน “แม้บางครั้งรัฐบาลต้องการให้เราผลิตกระแสไฟฟ้าเพื่อส่งไปยังที่ Tanai และ Hpakant แต่เราไม่สามารถผลิตพลังงานไฟฟ้าได้มากพอที่จะส่งพลังงานไฟฟ้า ทั้งนี้บริษัทบาโก ต้องมีพลังงานไฟฟ้าให้พอจ่ายในเมือง Myitkyina และ Waingmaw “จากการสัมภาษณ์ลา ตุง (La Taung) ผู้จัดการบริษัทบาโก (Bago) เขาได้อธิบายเพิ่มเติมการผลิตกระแสไฟฟ้าสร้างรายได้ให้แก่ บริษัท บาโก (Bago) 4 พันล้าน ยึด หรือ 2.65 ล้าน เหรียญสหรัฐต่อปี ทั้งนี้ องค์การอิสระคะฉิ่น (KIO) ยังเห็นแง่ดีของการสร้างเขื่อนผลิตกระแสไฟฟ้า เพราะยังมีประโยชน์ด้านสังคม เช่นทำให้เด็กได้เรียนรู้ในช่วงเวลาว่างได้ อีกทั้งยังลดการตัดไม้ทำลายป่าเนื่องจากต้องเผาเชื้อเพลิงเพื่อการจุดไฟ (Y. Mon, (n.d.))

5.8 ผลจากการลงนามข้อตกลงหยุดยิงและยกเลิกข้อตกลงหยุดยิง ในมิติของสันติภาพและการเปลี่ยนผ่านประชาธิปไตย

กลุ่มชาติพันธุ์คะฉิ่น หลังลงนามข้อตกลงหยุดยิง ได้ส่งผลให้มาตรการควบคุมและใช้ความรุนแรงต่อชาติพันธุ์คะฉิ่น ลดน้อยลง เช่น การตรวจสอบการเดินทางผ่านไปรษณีย์ที่ ภายในและระหว่างรัฐ ตามปกติได้กำหนดจุดตรวจ (check-point) แต่ภายหลังลงนามข้อตกลงหยุดยิง ได้ยุติการตรวจสอบที่บริเวณจุดตรวจ ทำให้การเดินทางสะดวกมากขึ้น ทั้งนี้การเข้ามาของรัฐบาลยังได้รุกรานพื้นที่การเกษตรของชาวคะฉิ่น ครูประจำ โรงเรียนด้านศิลปะและวิทยาศาสตร์แห่งคะฉิ่น (Kachin School of Arts and Science) ได้พูดถึงความลำบากที่ชาติพันธุ์คะฉิ่นได้พบเจอ ว่า “ทหารได้เข้ามาดูแลผลผลิตทางการเกษตรแล้วเก็บผักที่เพิ่งปลูกพร้อมรับประทานไปโดยไม่ชำระค่าผลผลิตดังกล่าวสร้างความไม่พอใจ แต่ชาวคะฉิ่นไม่อาจเรียกร้องสิทธิการถือครองกับทหารได้”

การจัดสรรอำนาจระหว่างคู่ลงนามข้อตกลงหยุดยิง

ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาล และกลุ่มชาติพันธุ์คะฉิ่น จะพัฒนาขึ้นด้วยการยุติสงครามและการลดการตรวจตรา หากแต่สิทธิการเมืองของกลุ่มชาติพันธุ์ กลับถูกควบคุมมากขึ้น อดีตหัวหน้าองค์กรคะฉิ่นอิสระ (KIO) ดร.มานาม ตู จา (Dr.Manam Tu Ja) ได้กล่าวไว้ในคำสัมภาษณ์ว่า รัฐบาลทหารไม่ยอมรับพรรคการเมืองคะฉิ่น พรรคประชาธิปไตยแห่งรัฐคะฉิ่น (Kachin State Democratic Party:KSDP) โดยการปฏิเสธการสมัครแข่งขันการเลือกตั้งในปี ค.ศ. 2010 เขาระบุว่า ด้วยความขัดแย้งระหว่าง จุดมุ่งหมายของพรรค KSDP ที่ต้องการแก้ไข เนื้อหารัฐธรรมนูญ 2008 ซึ่งสวนทางกับสิ่งที่รัฐบาลต้องการให้คงอยู่ ทั้งนี้ ฝ่ายบริหารของคะฉิ่น ภายใต้อินทรี (Kachin Independence Organization:KIO) ยังปฏิเสธการส่งกองกำลังเอกราชคะฉิ่น(Kachin Independence Army:KIA) เข้าร่วมเป็นกองทัพหนึ่งเดียวกับรัฐบาล ในนาม กองกำลังป้องกันชายแดน (Border Guard Force:BGF) เพื่อให้เป็นกองกำลังหนึ่งเดียวของสหภาพเมียนมา(Weng, 2013) ทั้งนี้ ความต้องการส่งผู้สมัครลงแข่งขันการเลือกตั้ง และไม่ต้องการรวมกองกำลังคะฉิ่น เพราะจะทำให้คะฉิ่นสูญเสียอำนาจต่อรอง รัฐบาล จึงทำให้เพิ่มความไม่พอใจของกลุ่มชาติพันธุ์คะฉิ่น

จะเห็นได้ว่า กระบวนการสันติภาพระหว่างรัฐบาลเมียนมาและกลุ่มชาติพันธุ์ไม่ได้ทำให้เกิดสันติภาพเชิงบวกอันเนื่องจากการเปลี่ยนผ่านประชาธิปไตย

1 จากคำสัญญาของรัฐบาล หลังทุกกลุ่มชาติพันธุ์บรรลุข้อตกลงหยุดยิงสำเร็จ จึงจะเปิดเวทีเจรจาทางการเมืองในระดับสหภาพ การเสนอข้อตกลงหยุดยิงของรัฐบาลแสดงให้เห็นถึงการเปลี่ยนผ่านภายใต้กรอบตามกระบวนการประชาธิปไตย (Sequencing Approach) โดยการจัดตั้ง สถาบันทางการเมือง และระบบกฎหมาย มากกว่า การผลักดันและสนับสนุน การเรียนรู้และกล่อมเกลாத่างสังคมนานกว่าแต่ส่งเสริมสันติภาพให้ยั่งยืนได้มากกว่า กล่าวคือ รัฐบาลยังคงมุ่งเน้นที่การลงนามหยุดยิง และการจัดการเลือกตั้งในปี ค.ศ. 2010 และเลือกตั้งซ่อมในปี ค.ศ. 2012 รวมถึงการจัดตั้ง กองกำลังพิทักษ์ชายแดน(Border Guard Force:BGF) เพื่อให้กองกำลังของทุกกลุ่มชาติพันธุ์มารวมตัวกันในหน่วยทหารเดียว จะเห็นได้ว่า แนวทางตามสถาบันทางการเมือง กลับยิ่งสร้างความขัดแย้งให้กับกลุ่มชาติพันธุ์ ทั้งที่การส่งเสริมหลักการประชาธิปไตยเช่น การรักษาเสรีภาพ และสิทธิมนุษยชน หลักความเสมอภาค รวมทั้ง การยุติการปะทะอย่างแท้จริง ซึ่งเป็นแนวทางด้านสังคม ที่ส่งเสริมสันติภาพได้มากกว่าแต่ใช้เวลาในการเรียนรู้ และยอมรับซึ่งกันและกันนานกว่า

ตามแนวคิดการเปลี่ยนผ่านประชาธิปไตยอย่างค่อยเป็นค่อยไป (Gradualist/Transformist Approach)เป็นการเปลี่ยนผ่านที่ให้ความสำคัญกับสังคมและการเรียนรู้ทางสังคม ในกระบวนการ

เปลี่ยนผ่านประชาธิปไตย คริสเตียน สโตกค์ (Kristian Stokke) กล่าวถึงรูปแบบการเปลี่ยนผ่านประชาธิปไตยอย่างค่อยเป็นค่อยไป ด้วยการเรียนรู้คุณค่าอุดมการณ์ประชาธิปไตยเช่น กระบวนการมีส่วนร่วมทางการเมือง สิทธิมนุษยชนและความเท่าเทียมกัน อนึ่งการปลูกฝังคุณค่าอุดมการณ์ประชาธิปไตย ใช้เวลานานในการเรียนรู้ เพื่อให้ประชาชนตระหนักและมีส่วนร่วมในกระบวนการทางการเมือง เพื่อให้การพัฒนาประชาธิปไตยเบ่งบานขึ้น (Stokke & Tornquist, 2013, p. 17) ในกรณีคะฉิ่น มีการส่งเสริมในแนวทางการเปลี่ยนผ่านประชาธิปไตยอย่างค่อยเป็นค่อยไปผ่านการรักษาความเท่าเทียมกันภายในสังคม การรวมตัวกันเรียกร้องดินแดนคืนโดยเริ่มต้นจากชุมชน ทำการเรียกร้องไปยังรัฐบาลเมียนมา หรือการเรียกร้องจากอำนาจส่วนล่างไปยังส่วนบน

2. ในช่วงเวลาเปลี่ยนผ่านประชาธิปไตยของสหภาพเมียนมา ฝ่ายกลุ่มชาติพันธุ์คะฉิ่นตระหนักในการปรับตัวเพื่อสร้างความเข้ากันได้ ระหว่างรัฐบาล กลุ่มชาติพันธุ์คะฉิ่น โดยบรรจุเนื้อหาในการทำข้อตกลงหยุดยิงเพื่อสร้างความเข้ากันได้ โดยเน้นให้รัฐบาลเมียนมายอมรับในอัตลักษณ์บางประการ เช่น สิทธิความเป็นพลเมืองของรัฐ ที่ได้รับการปกป้องและการดูแลด้านความมั่นคง รัฐบาลเคารพในหลักการสิทธิมนุษยชน ยุติการข่มขู่โจมตีกลุ่มชาติพันธุ์ และยังคงคำนึงถึงอัตลักษณ์วัฒนธรรมและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์อันจะส่งผลให้รัฐบาลสร้างสันติภาพในเชิงบวกได้ ซึ่งสันติภาพเชิงบวกที่เน้นการปรับโครงสร้างทางสังคมอันเป็นที่ยอมรับได้ทั้งสองฝ่าย หรือเป็นไปได้ว่ารัฐบาลเพียงต้องการสร้างภาพลักษณ์ และความสามารถควบคุมกลุ่มคนเหล่านี้ มากกว่าสร้างสันติภาพ รัฐบาลทหารควรจะยอมรับในความต่างด้านศาสนา หรือให้เสรีในการนับถือศาสนา รวมไปถึงภาษาและวัฒนธรรมที่ต่างกัน และสิทธิเหนือกรรมสิทธิ์ที่กลุ่มชาติพันธุ์ครอบครองมาก่อน

3. การบีบบังคับโดยรัฐบาลเมียนมาให้ต้องปฏิบัติตามสถาบันทางการเมืองที่รัฐเป็นผู้กำหนดหลักเกณฑ์ ดังกรณี การร่างและปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญ 2008 ที่ไม่ได้รับการยอมรับ (consent) แม้จะกล่าวว่า รัฐธรรมนูญได้ทำประชามติ (referendum) หลังร่างรัฐธรรมนูญในเดือน พฤษภาคม 2008 ซึ่งรัฐบาลเลือกทำประชามติในช่วงเวลาหลังพายุไซโคลนนาทิส โจมตีเมียนมา จึงทำให้มีคนจำนวนน้อยสามารถร่วมแสดงความคิดเห็น ต่อรัฐธรรมนูญได้แสดงให้เห็นถึง รัฐบาลทหารวางยุทธศาสตร์ต่อการทำประชามติครั้งนั้น

4. พื้นที่ของกลุ่มชาติพันธุ์ยังคงเป็นพื้นที่ไร้ซึ่งอำนาจอธิปไตย หรือ รัฐบาลทหารควบคุมได้อย่างสมบูรณ์ จึงทำให้แต่ละฝ่ายพยายามแย่งชิงพื้นที่สุญญากาศทางการเมืองนั้นไว้ ด้วยการแข่งขันด้านกองกำลัง ฝ่ายไหนมีกองกำลังมาก จะได้ครอบครองพื้นที่ได้มากกว่าในช่วงระยะที่อำนาจยังคงมี หากแต่เมื่ออำนาจลดลง ย่อมทำทนายให้อีกฝ่ายหันมาใช้อำนาจแย่งชิงพื้นที่ดังกล่าวคืน ในความเป็น

จริงอาจ กล่าวได้ว่าบนพื้นที่สุญญากาศทางอธิปไตยนั้น ไม่มีฝ่ายใดได้ครอบครองพื้นที่นั้น ๆ ได้อย่างแน่ชัด จึงเป็นสิ่งที่รัฐบาลเมียนมายังคงสู้รบเพื่ออำนาจอธิปไตยในการครอบครองพื้นที่ไม่ต่างอะไรกับฝ่ายกลุ่มชาติพันธุ์

5. ฝ่ายกลุ่มรัฐคะฉิ่นอยู่บนพื้นที่ที่ไม่แน่ใจในอำนาจอธิปไตย ที่ประกอบด้วยทรัพยากรธรรมชาติ อยู่จำนวนมากเช่น หยก อัญมณี และเหมืองแร่ เป็นต้น อย่างไรก็ตามเป็นที่น่าสังเกตว่า หยกเป็นความต้องการของ รัฐจีนมากกว่า รัฐอื่นๆ เนื่องจากหยกเป็นไปตามความเชื่อของจีนว่าเป็นสิ่งเสริมคุณลักษณะของชาวจีน ในด้านจิตวิญญาณและความเป็นอมตะ ตลอดจนชาวจีนยังเชื่ออีกว่าเป็นยาและยังเป็นส่วนหนึ่งของงานศิลปะแบบจีนอีกด้วย การแย่งชิงพื้นที่ของรัฐบาลเมียนมา เพื่อให้ได้มาซึ่งสิทธิเหนือพื้นที่สุญญากาศทางอธิปไตย ทำให้ฝ่ายคะฉิ่นดำเนินการต่อสู้กับรัฐบาลในสองแนวทางคือแนวทางเชิงประจักษ์ เช่น การแย่งชิงพื้นที่ที่อธิปไตย เพื่อสะท้อนการเรียกร้องสิทธิตามหลักการประชาธิปไตย(Human Rights)และอีกแนวทางคือ แนวทางเชิงวัฒนธรรม ที่ชาวคะฉิ่นต่อต้านยุทธศาสตร์ทำให้เป็นเมียนมา(Burmanization) จากการบังคับให้ทุกกลุ่มชาติพันธุ์ ใช้ภาษาเมียนมา เป็นภาษาหลักในการสื่อสาร ตลอดจนนับถือศาสนาพุทธ โดยคะฉิ่นต่อต้าน ด้วยการใช้ภาษาคะฉิ่นในโรงเรียน และมีเสรีภาพในการนับถือศาสนา เพื่อเป็นการสร้างความเท่าเทียมกัน (Equality) ระหว่างกลุ่มรัฐชาติพันธุ์คะฉิ่น และกลุ่มชาติพันธุ์เมียนมา

5.9 สรุป

บทสรุป การลงนามข้อตกลงหยุดยิงระหว่างรัฐบาลและ คะฉิ่นเป็นกรณีศึกษาที่น่าสนใจนับตั้งแต่ลงนามข้อตกลงหยุดยิงจนกระทั่งยุติข้อตกลงหยุดยิงเป็นเวลากว่า 17 ปี ที่คะฉิ่นได้เรียนรู้ ว่ารัฐบาลเมียนมาไม่ได้แสดงความจริงใจในการดำเนินการเพื่อกลุ่มชาติพันธุ์อย่างแท้จริง โดยที่จุดประสงค์หลักของคะฉิ่นไม่ได้ต้องการแยกออกเป็นรัฐเดี่ยว หากแต่ต้องการปกครองตนเอง ภายใต้สภาพเมียนมา กล่าวคือเป็นความสัมพันธ์ในลักษณะสหพันธรัฐ รัฐบาลลงนามข้อตกลงหยุดยิงราวกับเปิดประตูบานใหม่ เนื่องจากที่ผ่านมารัฐบาลไม่เปิดโอกาสให้เจรจาและ ทำสงครามเป็นเครื่องมือเดียวที่รัฐบาลทำกับประชาชน เป้าหมายที่กลุ่มคะฉิ่นต้องการคือการพัฒนาทางเศรษฐกิจ แต่ผลหลังจากลงนามข้อตกลงหยุดยิง กลับพบว่าส่งเสริมการพัฒนาทางเศรษฐกิจของรัฐบาล ทหารและพวกพ้องมากกว่ามุ่งเน้นเพื่อพัฒนาเศรษฐกิจของกลุ่มชาติพันธุ์ นับเป็นเหตุผลสำคัญที่ทำให้คะฉิ่นยุติการลงนามข้อตกลงหยุดยิง นอกจากการละเมิดการโจมตีอย่างรุนแรงในหลายๆครั้ง โดยเฉพาะในปี ค.ศ. 2011 ทำให้ยุติข้อตกลงหยุดยิงได้ไม่ยากนัก รวมไปถึงการให้รวมกองกำลังคะฉิ่นเข้าเป็นส่วนหนึ่งของกองกำลัง

บทที่ 6

กะเหรี่ยงกับข้อตกลงหยุดยิงและการเปลี่ยนผ่านประชาธิปไตย

ในบทนี้เสนอความเป็นมาของกลุ่มชาติพันธุ์กะเหรี่ยง และพัฒนาการทางการเมืองและวัฒนธรรมภายในรัฐกะเหรี่ยงที่สัมพันธ์กับรัฐบาลเมียนมา จนนำไปสู่การเข้าสู่กระบวนการลงนามข้อตกลงหยุดยิงและลงนามข้อตกลงหยุดยิง ซึ่งในบทนี้ให้ความสำคัญกับการเปรียบเทียบผลก่อนและหลังจากลงนามข้อตกลงหยุดยิงระหว่างชาติพันธุ์กะเหรี่ยงกับรัฐบาลเมียนมา ต่อการเปลี่ยนผ่านประชาธิปไตยภายในรัฐกะเหรี่ยง โดยที่กะเหรี่ยงมีปัจจัยภายในที่เปราะบาง เนื่องจากมีความแตกแยกภายใน ซึ่งกลายเป็นเงื่อนไขที่มีความท้าทายต่อการเปลี่ยนผ่านประชาธิปไตยภายในรัฐกะเหรี่ยง

หลังการลงนามข้อตกลงหยุดยิงระหว่างรัฐบาลและกลุ่มชาติพันธุ์กะเหรี่ยง พบว่ากลุ่มกะเหรี่ยงต้องต่อสู้เพื่อให้สิทธิบางประการ หลังการลงนามหยุดยิงไม่ได้ทำให้ฝ่ายกะเหรี่ยงได้รับประโยชน์จากรัฐบาลตามที่รัฐบาลได้ตกลงไว้ ยกเว้นกลุ่มชนชั้นนำที่ได้รับประโยชน์ในการร่วมลงทุนกับรัฐบาลและนักลงทุนจากภายนอก ส่วนกลุ่มชาติพันธุ์กะเหรี่ยงยังต้องเผชิญกับความไม่สงบ การปะทะกับรัฐบาลเมียนมาในพื้นที่ที่รัฐบาลเข้ามาปรับโครงสร้างพื้นฐานภายในรัฐกะเหรี่ยง ทั้งยังได้ละเมิดสิทธิมนุษยชน จนชาวกะเหรี่ยงต้องอพยพไปยังบริเวณชายแดนไทย-เมียนมา และสร้างสวนสันติภาพสาละวินเพื่อเป็นการสร้างอำนาจต่อรองใหม่กับรัฐบาลเมียนมา

6.1 ความเป็นมาของความขัดแย้งของกะเหรี่ยงกับรัฐบาลเมียนมา จนถึงปี ค.ศ. 1995

ความขัดแย้งระหว่างกะเหรี่ยงนำไปสู่การทำสงครามหลากหลายรูปแบบทั้ง ระหว่างอังกฤษและกะเหรี่ยง, กะเหรี่ยงกับญี่ปุ่น และกะเหรี่ยงกับรัฐบาล นับตั้งแต่กะเหรี่ยงตัดสินใจเข้าร่วมรบเป็นฝ่ายเดียวกับอังกฤษ ในขณะที่เมียนมาอยู่ข้างเดียวกับญี่ปุ่น ในนามกองกำลังเอกราชแห่งพม่า (Burmese Independence Army :BIA) สงครามภายในระหว่างเมียนมาและกะเหรี่ยงระอุขึ้น ชนชั้นนำกะเหรี่ยงต่อสู้กับเมียนมาด้วยความต้องการจัดตั้งรัฐกะเหรี่ยงเอกราช และยุติการมีอำนาจเหนือกว่าของรัฐบาลเมียนมา การต่อสู้เริ่มเข้มข้นมากขึ้นเมื่อทหารเมียนมาขอความร่วมมือกับกลุ่มชาติพันธุ์อาระกัน ยะไข่ ว้า ฉาน และคะฉิ่น หันมาร่วมมือกับเมียนมาและฝ่ายญี่ปุ่น แทนที่จะอยู่ฝ่ายเดียวกับอังกฤษในตอนแรก ในขณะที่กะเหรี่ยงรวบรวมกองกำลังกับมอญไม่เข้าร่วมกับรัฐบาลเมียนมา การต่อสู้โดยฝ่ายทหารเมียนมาและกลุ่มชาติพันธุ์ที่เป็นต่อทำให้กะเหรี่ยงต้องถอยร่นไปยังพื้นที่ภูเขา กะเหรี่ยงยังเรียกพื้นที่ปกครองตัวเองว่าเป็น “Liberated Areas” (Fong, 2008)

6.1.1 รัฐกะเหรี่ยงในฐานะเป็นส่วนหนึ่งของสหภาพพม่า หลังประกาศเอกราช(ปี

ค.ศ. 1948)

หลังสงครามโลกครั้งที่สองสิ้นสุดลง ค.ศ. 1945 นโยบายอังกฤษมีต่อกลุ่มกะเหรี่ยงเปลี่ยนไป กล่าวคือกะเหรี่ยงต้องเรียกร้องเอกราชให้กับกลุ่มชาติพันธุ์ โดยไม่แน่ใจว่าจะได้รับความช่วยเหลือจาก อังกฤษตามที่เคยสัญญาไว้ เนื่องจากทำที่อังกฤษที่ไม่ต้อนรับฝ่ายกะเหรี่ยง เมื่อเสนอร่าง “United Frontier State” โดยมีเนื้อหาเน้นให้กะเหรี่ยงปกครองตนเอง ส่งไปยังอังกฤษแต่ไม่ได้รับการตอบกลับ

กะเหรี่ยงร่างข้อเสนออีกครั้ง โดยเปลี่ยนแปลงเป็นการจัดตั้ง สหพันธรัฐแห่งรัฐปกครองตนเองแห่งชาติในเมียนมา (Federation of Autonomous National State in Burma) รวมทั้งวางแผนเดินทางไปตามปฏิบัติการ “Good Will Mission” กลางปี ค.ศ.1946 ซึ่งเป็นปฏิบัติการคณะบุคคลสำคัญของกะเหรี่ยง เดินทางไปยังกรุงลอนดอนเพื่อเจรจากับนายกรัฐมนตรียุโรป นายคลีเมนต์ แอทลี (Clement Atlee)(Fong, 2008, pp. 94-95) โดยเป็นการเจรจาขอให้กะเหรี่ยงเป็นเอกราช ซึ่งเป็นช่วงเวลาใกล้เคียงกันกับที่รัฐบาลเมียนมานำโดยนายพลอองซาน เดินทางไปยังลอนดอน พบปะกับนายกรัฐมนตรียุโรป ในช่วงเดือนธันวาคม ค.ศ.1946 และได้รับข่าวดีทันที ด้วยการพูดคุยเรื่องเอกราชของเมียนมาเพื่อทำให้เป็นไปอย่างเรียบร้อย โดยที่ฝ่ายอังกฤษได้สัญญาว่าจะคืนเอกราชให้เมียนมาทั้งประเทศภายในหนึ่งปี (Muang, 1961)

ในการเจรจาทันทีกับอังกฤษได้มีปฏิบัติการ “Goodwill Mission” โดยกะเหรี่ยงได้ส่งตัวแทนไปเจรจากับคน ณ กรุงลอนดอนตามที่อังกฤษได้ตกลงไว้⁵³ และได้เจรจาดังความต้องการสร้างความเท่าเทียมกันระหว่างชาวเบอร์มา กับ ชาวกะเหรี่ยง กะเหรี่ยงได้ยื่นข้อเสนอคือ เพิ่มพื้นที่แก่อำนาจในสภาของกะเหรี่ยงเป็นร้อยละ 25 ให้คงจำนวนทหารกะเหรี่ยงไว้เท่าเดิม ทั้งนี้ต้องมีการสำรวจสำมะโนประชากรกะเหรี่ยง และขอให้อนุวัติก่อตั้งรัฐกะเหรี่ยง จากข้อเสนอของกลุ่มกะเหรี่ยง รัฐบาลพม่า และกลุ่มสันนิบาตเสรีประชาชนยอมรับ เพียงแค่การจัดทำทะเบียนราษฎร นับจากนั้น สภภาพแห่งชาติกะเหรี่ยงจึงได้ตระหนักโอกาสที่ได้เอกราชจากอังกฤษในฐานะรัฐเดี่ยว ๆ เป็นไปได้ยาก(ธงชัย ชัคติประสิทธิ์, 2558)

⁵³ ปฏิบัติการนี้ประกอบด้วย กลุ่มบุคคล 4 คนเข้าร่วมเจรจาประกอบด้วยตัวแทนราษฎรในช่วงญี่ปุ่นรุกคือเข้ามายังเมียนมา Sydney Loo Nee และ Pho Chit รัฐมนตรีกระทรวงศึกษาธิการ ค.ศ. 1939 นอกจากนั้นยังรวมถึงบุคคลสำคัญของกะเหรี่ยง นาย Thra Din ประธานองค์การศูนย์กลางกะเหรี่ยง (Karen Central Organization) และ Ba U Gi ทนายความที่จับกุมหมายจากเมืองฮือซุฟฟอร์ดสหราชอาณาจักร ทั้งยังมีบทบาทสนับสนุนนายพล อองซานคืนดีกับเมียนมาในช่วงที่ญี่ปุ่นบุกกรุกเข้ามายังเมียนมา โดยที่บุคคลทั้งสี่จะเข้าไปเจรจากับฝ่ายรัฐบาลอังกฤษฝ่ายพรรคแรงงานโดยตรง ไม่ผ่านรัฐบาลเมียนมาในเดือนสิงหาคม 1946 ช่วงเวลาเดียวกับที่นายพล อองซานไปเจรจากับอังกฤษ และลงนาม Aung San-Atlee Agreement ซึ่งถือเป็นปฏิบัติการพิเศษของกลุ่มกะเหรี่ยง และยังเป็นสาเหตุหลักที่กะเหรี่ยงไม่เข้าร่วมประชุมปางโหลงถึงสองครั้ง

อังกฤษได้กำหนดให้สหภาพเมียนมาประกาศเอกราช ภายใต้การนำของนายอองซานจัดตั้ง พรรคการเมืองสันนิบาตเสรีประชาชนต่อต้านฟาสซิสต์ (Anti-Fascist 's People Freedom League(AFPFL)) เป็นพรรคการเมืองพรรคเดียวที่เป็นตัวแทนเอกราชของเมียนมา การตัดสินใจของ นายคลีเมนต์ แอทลี (Clement Atlee) นายกรัฐมนตรีอังกฤษ แสดงว่าเขาเลือกจะติดต่อแต่เฉพาะ รัฐบาลเมียนมา โดยยุติความสัมพันธ์ที่ดีกับกลุ่มชาติพันธุ์ที่เคยร่วมรบในสงครามโลกครั้งที่สองอย่าง ฉิน ฉาน คะฉิ่น อาระกันและกะเหรี่ยง

อังกฤษเห็นว่าเมียนมาจะเป็นองค์กรเดียวที่ครอบงำอำนาจเหนือกลุ่มชาติพันธุ์ ความเพิกเฉยของ อังกฤษต่อการมาเยือนของคณะบุคคลกะเหรี่ยง สะท้อนความต้องการของอังกฤษไม่ยอมให้รัฐบาล เมียนมาเข้าใจผิดและรู้สึกอับอาย อังกฤษมองว่าการเดินทางมาครั้งนี้ของกะเหรี่ยงมีความหมาย ได้ อย่างเดียวคือ เพื่ออังกฤษแสดงความขอบคุณกะเหรี่ยงที่ได้ให้ความช่วยเหลืออังกฤษ(Lintner, 1995) ในขณะที่กลุ่มกะเหรี่ยงที่เดินทางมาอังกฤษ ยังไม่รู้ลึกถึงการต้อนรับที่ดีของอังกฤษ เพราะอังกฤษให้ การต้อนรับพวกเขาที่โรงงานทำสบู่ชั้นโล่ท์ จากการการสัมภาษณ์ของ ลินท์เนอร์ (Lintner) ที่ได้ สัมภาษณ์หนึ่งในคณะกะเหรี่ยงที่ไปเยือนลอนดอน ทรา ดิน (Thra Din) กล่าวว่า “สิ่งที่น่า มหัศจรรย์ที่สุดที่อังกฤษจัดให้เราไปพบตอนที่ไปเยือนอังกฤษคือ การพบกันที่โรงงานผลิตสบู่ชั้นโล่ท์ นอกเมืองลอนดอน”(Lintner, 1995, p. 69) ซึ่งแสดงให้เห็นถึงการไม่ให้เกียรติต่อชาวกะเหรี่ยง

ความตั้งใจบางประการของอังกฤษที่ต้องการแสดงความรับผิดชอบต่อกะเหรี่ยง โดยจำแนก การจัดตั้งรัฐกะเหรี่ยงให้อยู่ในรูปแบบพื้นที่ชายแดน “Frontier Area⁵⁴”(Seekins, 2006) ซึ่งรวมเอา รัฐกอว์ทูล (Kawthoole) ของกะเหรี่ยงเป็นหลัก ซึ่งเป็นการกำหนดรูปแบบการปกครอง โดยสืบ ทอดการปกครองโดยอ้อมของอังกฤษ โดยที่กะเหรี่ยงมีสิทธิปกครองตนเองในขณะที่อังกฤษปกครอง โดยตรงกับพม่า ฉะนั้นอังกฤษจึงยืนยันให้พม่าดำรงสถานะการปกครองกะเหรี่ยงในรูปแบบ เดิม คือ

⁵⁴ การจัดประเภทรัฐในเมียนมาโดยอังกฤษออกเป็นสองรูปแบบคือ Frontier area และ Proper area เพื่อให้ง่ายต่อการปกครองโดย อังกฤษ ในลักษณะของการแบ่งแยกและปกครอง (Divide and Rule) โดยเป็นการจัดประเภททางภูมิศาสตร์ที่มีลักษณะเป็นภูเขา ราย ล้อมพื้นที่ราบลุ่มภาคกลางของเมียนมา ตลอดจนติดกับชายแดนประเทศเพื่อนบ้าน โดยจัดให้เป็นพื้นที่ Frontier Area เช่น ฉาน (รวมถึงว่า) ฉิน ฉะฉิ่น อาระกัน คาระนีนี และกะเหรี่ยง อย่างไรก็ตามยังแยกประเภทย่อยลงไปคือ Excluded and Partially Excluded ซึ่งแบบแรกจะต้องมีโครงสร้างการปกครองในตัวเอง ไม่มีสิทธิเลือกตั้งส่วนกลาง ส่วนแบบที่สองมีสิทธิร่วมในการเลือกตั้ง ส่วนกลาง อย่างไรก็ตามพื้นที่ Frontier Area ยังเป็นพื้นที่ที่ขาดการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแบบสมัยใหม่ ทั้งยังมีช่วงเวลาที่ถูกครอบงำ ในรูปแบบการปกครองแบบพิเศษ ก่อนจะได้รับสถานะเท่าเทียมกัน และรวมเข้าเป็นส่วนหนึ่งของเมียนมา ส่วน Proper Area หมายถึง ส่วนปกครองส่วนกลางของเมียนมา. Seekins, Donald M. Historical Dictionary of Burma (Myanmar). (Landham ,Maryland: The Scarecrow Press Inc.,2006)pp.193-4.

พื้นที่ชายขอบ “Frontier Area “ซึ่งทำให้กะเหรี่ยงไม่ถูกรวมเป็นส่วนหนึ่งภายใต้การปกครองของ อังกฤษ(Dominion) เว้นไว้แต่กะเหรี่ยงจะตัดสินใจเป็นส่วนหนึ่งของเมียนมา (Rogers, 2004)

จะเห็นได้ว่าการกระทำของอังกฤษไม่ได้ส่งผลดีระยะยาวต่อความสัมพันธ์ระหว่างกะเหรี่ยง และรัฐบาลพม่า เมื่อรัฐบาลพม่าไม่ยินยอมให้สิทธิการปกครองกะเหรี่ยงอย่างที่อังกฤษคิดว่าจะเป็นไปได้ คืออนุญาตให้กะเหรี่ยงกำหนดรูปแบบการปกครองตนเองได้ และเมื่ออังกฤษได้มอบเอกราชให้พม่าไป จึงไม่อาจเข้ามาก้าวล้ำกิจการภายในได้ ดังนั้น การกระทำของอังกฤษจึงดูราวกับว่าไม่ต้องการจัดตั้งรัฐกะเหรี่ยงให้เกิดขึ้นได้อย่างแท้จริง

การส่งโทรเลขยืนยันการยอมรับให้เมียนมาเป็นรัฐเดี่ยว ระหว่างเซอร์ ฮูเบิร์ต แลทซ์ (Sir Hubert Lance) ไปยัง ลอร์ด เพิร์ทวิช รอเลนซ์ (Lord Pethwich-Lawrence) “เราควรเริ่มต้นอ้างหลักฐาน รัฐบาลเมียนมา เป็นรัฐเดี่ยว ซึ่งประกอบด้วยส่วนที่ปกครองแบบรัฐมนตรีเมียนมา (Ministerial Burma)และส่วนที่ปกครองแบบพื้นที่ชายขอบ (Frontier Areas)ประกอบกันเป็นเมียนมาทั้งหมด รัฐเมียนมามีเพียงหนึ่งเดียวในอดีต และจะมีเพียงหนึ่งเดียวในอนาคต ซึ่งเป็นจุดมุ่งหมายสูงสุดที่จะรวมชาติเมียนมาในระยะเวลาอันสั้นที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้”(Smith, 1999)

การตัดสินใจของอังกฤษไม่ให้สิทธิทางการเมืองแก่กะเหรี่ยงได้สร้างความผิดหวังให้กับกลุ่มชาติพันธุ์กะเหรี่ยง แม้จะมีทหารอังกฤษ ที่ดำรงตำแหน่งเป็นหัวหน้าบริหารพื้นที่ชายขอบ(Frontier Administration Area:FAA)สนับสนุนอยู่ข้างเดียวกับกะเหรี่ยง นายพล สตีเวนสัน (H.N.C.Stevenson) เขาได้กล่าวถึง การตัดสินใจของอังกฤษจะส่งผลอันเลวร้ายต่อสังคมเมียนมา รวมถึง สมิตซ์(Smith)คาดการณ์ว่า “จากประสบการณ์ทำสงครามกองโจรมากกว่า 4 ปี เป็นไปได้ที่กะเหรี่ยงจะใช้ความเก่งกาจด้านการรบ และพันธมิตรทำสงครามยึดอำนาจกับเมียนมา และหนทางเดียวจะแก้ไขได้คือ ชดเชยความเชื่อสัตย์ของพวกเขาได้ด้วยการคืนที่ดินให้แก่พวกเขา ” (Smith, 1999)

6.1.2 สถานะของชาติพันธุ์กะเหรี่ยงในการประชุมปางโหลง

สถานะของกะเหรี่ยงในการประชุมปางโหลงครั้งที่หนึ่ง เมื่อเดือนมีนาคม ค.ศ. 1946 ซึ่งการประชุมปางโหลงเป็นการเจรจา ระหว่างรัฐบาลและกลุ่มชาติพันธุ์โดยมี ตัวแทนจาก ร่างกุง ฉิน คะฉิ่น และฉาน เข้าร่วมประชุม แต่กะเหรี่ยงไม่เข้าร่วมประชุมอย่างเป็นทางการ เพราะต้องการไปเจรจากับอังกฤษ โดยมีสถานะเท่าเทียมกันรัฐพม่าไม่ใช่ไปเจรจากับในฐานะเป็นส่วนหนึ่งของเม่า อย่างไรก็ตาม กะเหรี่ยงได้ส่งผู้สังเกตการณ์เข้าร่วมแทน การประชุมครั้งนี้มีเนื้อหาเน้นการบูรณะพื้นที่ ชายขอบ (Frontier Area) ที่สงครามทำให้เกิดความเสียหาย รวมทั้งดูแลแนวโน้มการขึ้นสู่ตำแหน่งของ

นายกรัฐมนตรี อุนู เมื่อไม่มีผู้แทนกะเหรี่ยงเข้าร่วมประชุมปางโหลง ย่อมส่งผลกระทบต่อข้อกำหนดนโยบายต่อกะเหรี่ยงในอนาคต

เดือนกุมภาพันธ์ ค.ศ.1947 การประชุมปางโหลงครั้งที่สอง กลุ่มชาติพันธุ์ยินยอมลงนามข้อตกลงปางโหลงในการจัดตั้งสหภาพเมียนมา โดยจะขอประกาศเอกราชของแต่ละกลุ่มชาติพันธุ์ออกจากรัฐบาลพม่าได้ในภายหลัง ทั้งนี้นายพล อองซานกล่าวว่า “ในอนาคตพม่าอาจปฏิบัติระหว่างกลุ่มชาติพันธุ์อาจจะได้ไม่เท่าเทียม” (Fredholm, 1993) เพราะอำนาจของรัฐบาลพม่าที่มีความเหนือกว่ากลุ่มชาติพันธุ์ที่เข้ามาเป็นส่วนหนึ่งของพม่า

ในการประชุมปางโหลงครั้งที่สองนี้ กะเหรี่ยงยังคงปฏิเสธเข้าร่วมประชุม ทั้งยังปฏิเสธ หรือต่อต้าน กลุ่มผู้เกี่ยวข้องกับการร่างรัฐธรรมนูญเช่น สภาผู้บริหารและ การเลือกตั้งสภาร่างรัฐธรรมนูญ เพราะต้องการสื่อว่ากะเหรี่ยงไม่ได้เป็นส่วนหนึ่งของเมียนมา จึงไม่จำเป็นต้องเข้าร่วมประชุม ซึ่งถือได้ว่าเป็นการกระทำที่ผิดพลาด เนื่องจากกะเหรี่ยงไม่เข้าประชุมกะเหรี่ยงก็จะไม่สามารถต่อรองเพื่อสิทธิบางประการเพื่อชาวกะเหรี่ยงได้เช่น สิทธิปกครองตัวเอง ทั้งนี้กะเหรี่ยงยังไม่ได้รับสิทธิประโยชน์ทางการเมืองแบบที่อาจเจรจาได้ ดังเช่น ฉาน คะฉิ่น และฉินเรียกร่อง ฉะนั้น เนื้อหาในรัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1947 จึงไม่ปรากฏการจัดการพื้นที่ ตลอดจนสิทธิและอำนาจของกะเหรี่ยง การไม่เข้าร่วมประชุมปางโหลงทำให้สิทธิเกี่ยวกับกะเหรี่ยงดังกล่าวนั้นจะต้องรองจนกว่าพม่าจะประกาศเอกราช อย่างไรก็ตาม กลุ่มชาติพันธุ์ ที่เข้าร่วมประชุม หากใช้ว่ากลุ่มชาติพันธุ์ดังกล่าวนี้จะได้รับสิทธิประโยชน์จากที่เจรจากันในที่ประชุมมากนัก

โดยภาพรวมแล้ว ผลจากการประชุมปางโหลงครั้งที่สอง ทำให้เนื้อหาเกี่ยวกับสิทธิของกลุ่มชาติพันธุ์มีความแตกต่างกัน ในบทที่หนึ่งของรัฐธรรมนูญ 1947 กำหนดให้เมียนมาและเขตชายแดนที่ได้จำแนกรัฐออกเป็นสาม รัฐคือ ฉาน (รวมเอารัฐว้า)กะฉิ่น และคะเรนนี้ และเขตปกครองพิเศษฉิน อีกหนึ่งรัฐว่าเป็นส่วนหนึ่งของสหภาพพม่า โดยที่ได้กล่าวถึงสิทธิการแบ่งแยก(right of secession) ดินแดนของรัฐเหล่านี้ ในฐานะสมาชิกผู้ก่อตั้งสหภาพพม่า และยอมรับในหลักการ ในอีก สิบปีข้างหน้า บรรลุไว้ในเนื้อหา รัฐธรรมนูญ 1947 บทที่สิบ มาตรา 201-206(Sakhong & Keenan, 2014) จะเห็นได้ว่าความแตกต่างที่เมียนมาเริ่มปฏิบัติต่อกลุ่มชาติพันธุ์แต่ละกลุ่มนั้นไม่เหมือนกัน แต่มีลักษณะใกล้เคียงกับยุทธศาสตร์การแบ่งแยกและปกครองของอังกฤษ โดยที่ รัฐบางกลุ่มสามารถแบ่งแยกได้ในอีก สิบปีข้างหน้า เช่น รัฐฉาน คะฉิ่น ฉินและคะเรนนี้ ขณะที่บางกลุ่มมีขนาดใหญ่จนไม่อาจแบ่งแยกได้ เช่น อาระกัน ปาโอ และมอญ(Burmese Government, 1947)

สิทธิการแบ่งแยกรัฐกะเหรี่ยงไม่ได้กล่าวถึงในรัฐธรรมนูญ (Fong, 2008) อย่างไรก็ตามกลุ่มรัฐฉิ่น คะฉิ่น ฉาน ได้ร่วมลงนามข้อตกลงปางโหลงครั้งที่สอง และให้การรับรองรัฐพม่าเป็นรัฐบาลเฉพาะกาล(interim government) ในเดือนกุมภาพันธ์ 1947 ตลอดจนรับรองร่างรัฐธรรมนูญที่ร่างสำเร็จเรียบร้อย ในเดือนกันยายนปีเดียวกัน ซึ่งเป็นช่วงที่สำคัญของพัฒนาการของรัฐพม่าหลังได้รับเอกราช ทว่าสถานการณ์ไม่เป็นไปตามความคาดหวังเมื่อครบ 10 ปี รัฐบาลเมียนมาไม่อนุญาตให้รัฐใด ๆ แบ่งแยกได้ อีกทั้งเมื่อนายพล เนวินทำรัฐประหาร ยิ่งทำให้เนื้อหารัฐธรรมนูญปี ค.ศ. 1974 เน้นการผูกขาดอำนาจทหาร แม้แต่รัฐธรรมนูญฉบับล่าสุด ค.ศ. 2008 ต่อมาก็ยังสืบทอดอำนาจทหารต่อมา(Myint, 2017)

เมื่อกะเหรี่ยงไม่ได้เข้าร่วมประชุมปางโหลง ส่งผลต่อการไม่ได้บรรจุสิทธิและการครอบครองดินแดนของกะเหรี่ยงในเนื้อหารัฐธรรมนูญ แต่กลุ่มกะเหรี่ยงได้เข้าร่วมประชุมแบบพหุภาคีกับรัฐบาลพม่าในเดือนกุมภาพันธ์ ค.ศ. 1947 โดยมีริ้วใหญ่ความร่วมมือของกะเหรี่ยงในนาม สหภาพแห่งชาติกะเหรี่ยง(Karen National Union)⁵⁵ ซึ่งประกอบด้วย กลุ่มกะเหรี่ยงหลายฝ่าย ส่งตัวแทนเข้าร่วมประชุม เช่น สหภาพแห่งชาติกะเหรี่ยง (Karen National Union), องค์การเยาวชนกะเหรี่ยง(Karen Youth Organization), สมาคมกะเหรี่ยง Karen National Association, สมาคมแบปติสต์กะเหรี่ยง (Baptist KNA), สมาคมกะเหรี่ยงพุทธ (Buddhist Karen National), องค์การศูนย์กลางกะเหรี่ยง Karen Central Organization (KCO) อย่างไรก็ตามการประชุมไม่ได้ ทำให้ประเด็นเรื่องสิทธิและดินแดนของกะเหรี่ยงชัดเจนขึ้นมา เพราะขึ้นอยู่กับการตัดสินใจของรัฐบาลพม่าเพียงผู้เดียว ทั้งยังกำหนดให้อำนาจของกะเหรี่ยงจะเป็นเช่นไรต้องรอให้รัฐบาลพม่าประกาศเอกราชเสร็จสิ้น ในเดือนเมษายน ค.ศ.1947 กะเหรี่ยงได้คว่ำบาตรสภาร่างรัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1947 เนื่องจากไม่มีตัวแทนของกะเหรี่ยงเข้าร่วมร่างรัฐธรรมนูญ 1947

หลังจากการสังหารท่านนายพลอองซาน ในเดือน กรกฎาคม ค.ศ. 1947 นับได้ว่าเป็นการจุดฉนวนความรุนแรงและความแบ่งแยกภายในสหภาพเมียนมา ซึ่งได้สร้างความยากลำบากในการควบคุมไม่ว่าจะเป็นพรรคมุสลิมในนาม พรรคมุจาฮิด (Mujahid Pary) ซึ่งเป็นกลุ่มมุสลิมด้านตะวันตกของเมียนมา นำโดย จาฟาค์ คอววอลล์(Jafar Kawwal) จัดตั้งขึ้นในรัฐอาระกัน หรือ พรรคคอมมิวนิสต์แห่งเมียนมาที่ตั้งอยู่ด้านตะวันออกเฉียงเหนือของเมียนมา รวมทั้งกลุ่มชาติพันธุ์ต่างๆ ที่ต้องการแยกตัวเป็นเอกราช ต่างรุกฮือขึ้นมาท้าทายอำนาจรัฐ โดยเฉพาะกลุ่ม องค์การป้องกันแห่งชาติ

⁵⁵ โดยที่การรวมกลุ่มเพื่อชาติพันธุ์เคยปรากฏมาในสมัย ค.ศ. 1888 ในนาม สมาคมแห่งชาติกะเหรี่ยง(Karen National Association: KNA)

กะเหรี่ยงที่นับได้ว่ามีกองกำลังเข้มแข็งมาก หลังจากนายพล อองซาน ถูกลอบสังหาร นายกรัฐมนตรีอู นู ดำรงตำแหน่งเป็นผู้นำ พรรคสันนิบาตเสรีประชาชนต่อต้านฟาสซิสต์ (Anti-Fascist People's Free League: AFPFL) และเป็นประธานาธิบดีคนต่อมา เขาได้ประกาศต่อต้านการให้สิทธิปกครองตัวเองแก่กลุ่มชาติพันธุ์กะเหรี่ยง มอญ อาระกัน (Thawngmung, 2008)

ข้อเสนอของฝ่ายกลุ่มชาติพันธุ์กะเหรี่ยงต่อรัฐบาลเมียนมา ทำประการ

เมื่อนายกรัฐมนตรี อูนูปฏิเสธสิทธิปกครองตนเองแก่กลุ่มชาติพันธุ์กะเหรี่ยง ฝ่ายกลุ่มชาติพันธุ์กะเหรี่ยงจึงได้กำหนดเงื่อนไข 5 ประการที่จะทำให้รัฐกะเหรี่ยงสามารถจัดตั้งเป็นเขตปกครองตัวเอง ซึ่งกำหนดขึ้นโดย นายพล อองซาน ได้แก่ 1) หากรัฐกะเหรี่ยงนี้เลือกจะร่วมสหภาพพม่า 2) หากรัฐกะเหรี่ยงนี้เลือกจะเป็นส่วนหนึ่งของกะเหรี่ยง รวมไปถึงเขตสาละวินที่คนกะเหรี่ยงอาศัยอยู่เป็นส่วนใหญ่เห็นด้วยกับการจัดตั้งรัฐ โดยจะตั้งชื่อรัฐโดยรวมเอาสองชาติพันธุ์เป็น Karenni-Karen State 3) หากประชาชนกะเหรี่ยงไม่ได้อยู่ในรัฐกะเหรี่ยง เห็นด้วยกับการจัดตั้งรัฐกะเหรี่ยง 4) หากประชาชนกะเหรี่ยงอยู่ภายนอกรัฐ เห็นด้วยจัดตั้งรัฐกะเหรี่ยง และกลับไปเป็นประชาชนกะเหรี่ยง 5) ถ้าเงื่อนไขทั้งสี่เป็นจริงได้ รัฐกะเหรี่ยงก็สามารถจัดตั้งขึ้นมาได้⁵⁶ (Authority of His Majesty's Secretary of State for India in council, 1908)

แต่หากเงื่อนไข 5 ประการที่กล่าวมานั้น ข้อใดไม่อาจเกิดขึ้น กะเหรี่ยงต้องยินยอมเป็นส่วนหนึ่งของสหภาพโดยจะได้รับสิทธิทางการเมือง ผ่านสภากิจการของกะเหรี่ยง (Karen Affairs Council) ผลปรากฏว่า เงื่อนไขทั้งห้าข้อดังกล่าวได้รับการยอมรับในสภาร่างรัฐธรรมนูญ โดยตัวแทนของกะเหรี่ยง 26 คน ในการประชุมคณะกรรมการย่อยในนาม “สหภาพและหน่วย”(Union and Units) ในวันที่ 15 สิงหาคม ค.ศ. 1947 แต่ในวันต่อมา ประธานาธิบดี อูนูได้ยกเลิกข้อตกลงดังกล่าว ซึ่งปรากฏอยู่ในมาตรา (Section) 180-181. (Maung, 1959)

ในเดือน ตุลาคม ค.ศ.1947 รัฐบาลขอให้ดินแดนคอว์ทูล (Kawthooley) เป็นของสหภาพพม่า โดยจะอนุญาตให้มีการเข้าไปลงทุนกับ สภากิจการกะเหรี่ยง แต่กะเหรี่ยงไม่ยินยอม รัฐบาลจึงได้ส่งคณะกรรมการปกครองตัวเองส่วนภูมิภาค เข้าประชุมกับตัวแทนกลุ่มชาติพันธุ์ ประกอบด้วย กะเหรี่ยง 6 คน นำโดย Saw Ba U Gyi, ตัวแทนมอญ 6 คน นำโดย Sir J .A Muang Gyi ตัวแทนฝ่ายอาระกันอีก 6 คน และตัวแทนฝ่ายรัฐบาล Sir Ba U เพื่อถามถึงความต้องการของแต่ละฝ่าย ในส่วน

⁵⁶ เขตสาละวินครอบคลุมพื้นที่ที่ KNU อยู่ในปัจจุบัน บริเวณ Mutraw ,บางส่วนของ Taw Oo และ Kler Lwee Htoo, Hpa An และ Doo Tha Htoo อ่านเพิ่มเติมได้ที่ “Salween District,” excerpt from The Imperial Gazetteer of India, 1908 (Oxford: Clarendon Press), available at: http://indpaedia.com/ind/index.php/Salween_District,_1908.

ของกะเหรี่ยงถือได้ว่ามีความต้องการที่มากเกินไป เพราะต้องการดินแดนในความปกครองครอบคลุม เขตอิระวดี (Irrawaddy), ตำบลอินเสิน (Insein), ส่วนปกครอง (Nyaunglebin) รวมทั้งเขตตะนาวศรี จะเห็นได้ว่ากะเหรี่ยงต้องการควมรวบรวมพื้นที่ทั้งหมดของกะเหรี่ยงและมอญไว้ด้วยกัน เพื่อจัดตั้งเป็นรัฐ มอญ-กะเหรี่ยง (Mon-Karen State)(Maung, 1959, p. 181) ซึ่งเป็นคำขอที่สูงสุดเท่าที่รัฐกะเหรี่ยง คิดว่าสมควรจะขอได้ แต่รัฐบาลพม่าได้ปฏิเสธ

6.1.3 พัฒนาการในการจัดตั้งองค์กรทางทหาร KNLA และองค์กรทางการเมือง KNU

ในปี ค.ศ. 1947 กองทัพแห่งชาติกะเหรี่ยง (Karen National Defense Organization: KNDO) จัดตั้งขึ้นมาเป็นองค์กรติดอาวุธ ทำการรบ และบริหารงานด้านการทหารในรัฐกะเหรี่ยง ทั้งยัง สนับสนุนงานด้านการเมืองโดยสหภาพแห่งชาติกะเหรี่ยง (KNU) องค์กรป้องกันแห่งชาติกะเหรี่ยงยังเป็นกองกำลังทหารที่มีความแข็งแกร่งและมีประสิทธิภาพสูง เนื่องจากฝ่ายกะเหรี่ยงได้ฝึกซ้อมรบ นับตั้งแต่ได้เข้าร่วมรบอังกฤษ และในปี ค.ศ. 1949 สหภาพแห่งชาติกะเหรี่ยงตั้งกองทัพปลดปล่อยแห่งชาติกะเหรี่ยง(Karen National Liberated Army: KNLA) นอกจากนั้นยังมีองค์กรเยาวชน กะเหรี่ยงที่มีบทบาทในการร่วมรบต่อต้านฝ่ายรัฐบาล

เมื่อรัฐกะเหรี่ยงไม่ได้รับความช่วยเหลือจากอังกฤษประกาศเป็นรัฐเอกราช ท่ามกลางความ หลากหลายและแตกแยก กะเหรี่ยงจึงสร้างพลังเข้มแข็งด้วยการรวมกลุ่มชาติพันธุ์กะเหรี่ยง (pan-Karen Nationalism) โดยกลุ่มที่มีบทบาทหลักในการสร้างอัตลักษณ์ให้แก่ชาวกะเหรี่ยงคือ สหภาพ แห่งชาติกะเหรี่ยง (Karen National Union) และ องค์กรเยาวชนกะเหรี่ยง (Karen Youth Organization) นอกจากนั้น องค์กรศูนย์กลางกะเหรี่ยง (Karen Central Organization) ได้จัดตั้งขึ้น เพื่อเป็นศูนย์กลางการเจรจาในประเด็นด้านการเมือง เศรษฐกิจและวัฒนธรรม ของชาวกะเหรี่ยง

องค์กรเยาวชนกะเหรี่ยงต่อมาตัดสินใจแยกตัวออกจากสหภาพแห่งชาติกะเหรี่ยงส่งผลให้ ซอ โพ เส่ (Saw Po Say)ประธานสหภาพแห่งชาติกะเหรี่ยงลาออกไปด้วย โดย ซอ บาอูจี(Saw Ba U Gyi) ขึ้นมาดำรงตำแหน่งเป็นประธานสหภาพแห่งชาติกะเหรี่ยง และได้ประกาศหลักการสี่ประการ และเป็นจุดประสงค์หลักของการจัดตั้งสหภาพแห่งชาติกะเหรี่ยง (KNU) คือ จะไม่ยอมแพ้ ,การรับรู้ การจัดตั้งรัฐกะเหรี่ยงจะต้องเกิดขึ้น ,เราจะดำรงไว้ซึ่งอาวุธ รวมถึงกำหนดโชคชะตาทางการเมืองเอง (Thawngmung, 2008)

6.1.4 พัฒนาการการสู้รบระหว่างรัฐบาลเมียนมากับชาติพันธุ์กะเหรี่ยง ปี ค.ศ. 1947-1995

สงครามระหว่างกะเหรี่ยงและรัฐบาลพม่า (1947-1995)

ในวันที่ 31 เดือน มกราคม ค.ศ. 1949 กลุ่มกะเหรี่ยงได้ประกาศวันปฏิวัติขึ้น อันเนื่องมาจากความสัมพันธ์ที่ตึงเครียดระหว่างรัฐบาลกะเหรี่ยงกับรัฐบาลพม่า นับเป็นครั้งแรกที่กะเหรี่ยงแม้ไม่ได้สิทธิปกครองตัวเอง ได้เริ่มจัดตั้งโครงสร้างทางการเมืองขึ้นอย่างเป็นรูปธรรม จัดตั้งหน่วยกองกำลังปลดปล่อยกะเหรี่ยงแห่งชาติ (Karen National Liberation Army: KNLA) จัดแบ่งเขตการปกครองออกเป็นเจ็ดเขต (seven brigade) จัดตั้งหน่วยงานด้านการศึกษา ด้านสุขภาพ ด้านการบริหารอื่นๆ แต่กะเหรี่ยงยังไม่อาจกำหนดเขตพื้นที่ของตนเองได้อย่างแน่นอน เนื่องจากถูกโจมตีและยังถอยร่นมาโดยตลอด

ชนวนสงครามระหว่างรัฐบาลทหารและฝ่ายกะเหรี่ยง คือผู้ นำกะเหรี่ยงที่เคยดำรงตำแหน่งในสภาฝ่ายบริหารของพม่า ช่วงที่เป็นรัฐบาลผลัดถิ่น นาย ซาน ซี โป (San C.Po) ไม่ได้รับเชิญเข้าสภาเพื่อเข้าร่วมการประชุมสมาร่างรัฐธรรมนูญ ตลอดจนเนื้อหาในรัฐธรรมนูญไม่บ่งชี้สิทธิเหนือที่ดินบนพื้นที่ของชาวกะเหรี่ยงให้ยาวไปถึงเขตตะนาวศรีตั้งแต่กะเหรี่ยงคาคหวังไว้ อีกทั้งไม่ให้โควตาคนกะเหรี่ยงเข้าร่วมสมานิติบัญญัติ ตลอดจนปฏิเสธคนกะเหรี่ยงเข้าเป็นส่วนหนึ่งของกองกำลังทหารแห่งชาติ นอกจากนี้กะเหรี่ยงยังคว่ำบาตรสมาร่างกฎหมายของสหภาพพม่า เพราะกะเหรี่ยงไม่ได้รับประโยชน์ในเนื้อหาของรัฐธรรมนูญ

เมื่อความต้องการของคนกะเหรี่ยงและกลุ่มชาติพันธุ์อื่นๆ ที่มีร่วมกันคือ กำหนดโชคชะตาด้วยตัวเอง (self-determination) ซึ่งขัดกับอุดมการณ์การจัดตั้งรัฐสหภาพพม่า คือแบ่งแยกไม่ได้ แต่สิทธิการปกครองตัวเอง ยังคงเป็นประเด็นที่กลุ่มชาติพันธุ์ทุกกลุ่มมีส่วนร่วมและถือว่าไม่อาจยอมให้กับรัฐบาลพม่าได้ เพราะการกำหนดชะตากรรมจะสร้างความรู้สึกเท่าเทียมกันในความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาล และระหว่างกลุ่มชาติพันธุ์อื่นๆ อีกทั้งกะเหรี่ยงยังไม่มีสถานะใด ๆ ในรัฐธรรมนูญค.ศ. 1947 เนื่องจากไม่ได้เข้าประชุมร่างรัฐธรรมนูญ จึงต้องประชุมแยกกับรัฐบาลพม่า ซึ่งผลการประชุมล้มเหลวเนื่องจากกะเหรี่ยงเรียกร้องพื้นที่ปกครองมากเกินไป และทางเลือกสุดท้ายคือตัดสินใจทำสงครามกับรัฐบาลกลาง



ภาพที่ 22 แสดงพื้นที่ตั้งเขตโกก้าง(Radio Free Asia, 2017) ซึ่งมีกองกำลังในนาม กองทัพพันธมิตรประชาธิปไตยแห่งชาติเมียนมา (Myanmar National Democratic Alliance Army:MNDAA) โกก้างได้แยกตัวออกจากพรรคคอมมิวนิสต์พม่าและจัดตั้งกองทัพพันธมิตรประชาธิปไตยแห่งชาติเมียนมา กลายเป็นกองทัพโกก้างมีจำนวนราว 1,500-2,000 คน(South, 2008a)

CHULALONGKORN UNIVERSITY

สงครามระหว่างกะเหรี่ยงและ พม่า ได้เริ่มต้นขึ้น เดือน ตุลาคม ค.ศ. 1947 ความร่วมมือระหว่างฝ่ายกองกำลังทหารที่มีในกะเหรี่ยงระหว่างฝ่าย KNDO และฝ่าย Karen Rifles ในทุกเมืองหลัก ทำให้กองกำลังกะเหรี่ยงขยายตัวอย่างรวดเร็วในเดือนพฤศจิกายน ค.ศ. 1947 แม้จะมีการสะสมอาวุธทางฝ่ายกะเหรี่ยง แต่ก็ไม่อาจต้านทานกำลังทหารรัฐบาล ทหารรัฐบาลฆ่าคนกะเหรี่ยงอย่างโหดเหี้ยมแม้แต่ในโบสถ์ในช่วงเทศกาลคริสต์มาส ความรุนแรงที่ไม่อาจควบคุมได้ระหว่างสองฝ่ายเป็นไปจนถึงเดือนมกราคมปีต่อมา เมื่อ KNDO สามารถทำสงครามเอาชนะรัฐบาลที่เมือง อินเสิน (Insein) เป็นเมืองที่ตั้งอยู่ในเขตย่างกุ้ง (รูปภาพประกอบด้านล่าง)

Kawthoolei มีความหมายว่า เป็นดินแดนที่ปราศจากความมืด หรือสิ่งชั่วร้าย หรือการหลุดหรือ แยกตัวออกจากเมียนมา (Karen Human Rights Group, 2018)

เมื่อกำหนดให้เมืองกอทูเล เป็นสถานที่ตั้งสำคัญทางการเมืองของกะเหรี่ยง เพื่อเป็นตัวแทน สัญลักษณ์ของคนกะเหรี่ยงทั้งหมด ทั้งนี้ คำนี้ยังเป็นคำที่รัฐบาลพม่าเรียกเพื่อหมายถึง พื้นที่ของคน กะเหรี่ยงดังปรากฏในการกำหนดอาณาเขตของรัฐกะเหรี่ยงในมาตรา 181 ของรัฐธรรมนูญ 1947⁵⁷ “รวมทั้งในรัฐธรรมนูญ 1974 มาตรา 30 กำหนดไว้อย่างชัดเจนถึงพื้นที่ของกะเหรี่ยงคือ ดินแดนกอ ทูเล Kawthoolei “(a) Kawthoolei is constituted as Karen State;” (Burmese Government, 1974)

ปี ค.ศ. 1962

เมื่อนายพลเนวินดำรงตำแหน่งทางทหาร และเป็นครั้งแรกในฐานะเป็นผู้บังคับบัญชา การทหารพิเศษ ซิตหวุ่นตัน (Sitwundan)⁵⁸ ซึ่งเป็นกลุ่มทหารที่ประกอบไปด้วยชาติพันธุ์พม่า อย่าง เดียวเท่านั้น เนื่องจากกลุ่มทหารรัฐบาลพม่าในยุคแรก หลังได้รับเอกราชประกอบไปด้วยนายทหาร กลุ่มชาติพันธุ์ผสมอยู่ เนื่องจากทหารกลุ่มชาติพันธุ์บางนาย เช่น พล.อ.สมิธ ดูน(Pai, 2013)⁵⁹ เป็น ทหารชาติพันธุ์กะเหรี่ยงมีความเก่งกาจในการรบ เนื่องจากฝึกซ้อมรบที่อินเดียในช่วงสงครามโลกครั้งที่ สอง และร่วมรบกับฝ่ายสัมพันธมิตรเพื่อขับไล่ทหารญี่ปุ่น ด้วยความสามารถในการรบเก่งแม้จะเป็น ทหารกลุ่มชาติพันธุ์กะเหรี่ยง ทั้งยังได้ร่วมรบกับทหารรัฐบาลพม่าโจมตีฝ่ายพรรคคอมมิวนิสต์แห่งชาติ เมียนมา (Communism Party of Burma:CPB)

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

⁵⁷ Until the Karen State is constituted under the last preceding section, the Salween District, and such -adjacent areas occupied by the Karen as may be determined by a Special Commission to be appointed by the President, shall be a Special Region to be known as *Kaw-thu-lay*” (Myanmar Government, 1947)

⁵⁸ ซิตหวุ่นตัน เป็นทหารรับจ้าง ตั้งขึ้นในสมัยรัฐบาลอูโนในปี ค.ศ. 1949 หลังเมียนมาได้รับเอกราช สถานการณ์ภายในเกิดความระส่ำ ระสาย จากการลุกฮือของพวกกลุ่มชาติพันธุ์อย่างกะเหรี่ยงและคะฉิ่นที่ไม่พอใจจากการไม่ได้รับสิทธิปกครองตัวเอง หรือไม่ได้รับเอกราช การจัดตั้งกลุ่มซิตหวุ่นตันนี้มีจุดประสงค์เพื่อต่อสู้กับกลุ่มชาติพันธุ์ ในตอนแรก เนื่องจากผู้บังคับบัญชาการ นายพล สมิธ ดัน เป็นคน ชาติกะเหรี่ยงจึงได้ลาออก โดยมี พลทหารจัตวา เนวิน สมัยที่ยังมียศเป็น พลจัตวาได้ดำรงตำแหน่งเป็นผู้บังคับบัญชาการแทน

⁵⁹ นายพล สมิธ ดันมีความสามารถในการรบ และมีบทบาทสำคัญในการกอบกู้เอกราชร่วมกับ พลจัตวา ฮอว์ จาโด ด้วยความมั่นใจใน แนวทางสถาปัตยกรรมของนายพล ออง ซาน ให้กลุ่มชาติพันธุ์ลงนามเพื่อสิทธิในการปกครองตนเองได้อินาคัด ทำให้นายพล สมิธ ดัน ยังคงอยู่ในฐานะทหารของรัฐบาลกลาง แต่เมื่อนายพล อองซาน เสียชีวิตลง สถานการณ์พลิกผัน เมื่อกะเหรี่ยงทำสงครามในบริเวณ เมืองอินเซน ซานเมืองย่างกุ้ง นายพล สมิธ ดันจึงถูกปลดออกจากตำแหน่งผู้นำทหารรัฐบาลเมียนมา อ่านเพิ่มเติม Yan Pai.The Forgotten General of Burma’s Army (2013)Irrawaddy [online]Available from <https://www.irrawaddy.com/news/burma/forgotten-general-burmas-army.html>.Retrieved on August 23, 2019

การที่ทหารพม่าต้องต่อสู้ร่วมกับทหารกลุ่มชาติพันธุ์ต่างๆ ซึ่งรัฐบาลพม่า ไม่อาจแน่ใจต่อความซื่อสัตย์ของเหล่าทหารต่างชาติพันธุ์ เช่น พล.อ.สมิธ ดูน (Smith Dun) ผู้บัญชาการทหารสูงสุด พลจัตวา ซอว์ จาโด (Saw Kyar Doe) ผู้บัญชาการทหารบก และ น.ท. ซอว์ชิโช (Saw Shi Sho) ผู้บัญชาการทหารอากาศ ซึ่งทหารทั้งสามนายดำรงตำแหน่งสูง และไม่ใช่ว่าเชื่อสายพม่า(พงษ์พันธุ์ ชุ่มใจ, 2562) ทำให้นายกรัฐมนตรีจำเป็นต้องตั้งกองกำลังพิเศษขึ้นมาในนาม ชิตห่วนตัน

กลุ่มชาติพันธุ์มีจำนวนหลายกลุ่ม รายล้อมพื้นที่ทางตอนเหนือ และตะวันออกเฉียงเหนือของเขตรัฐบาลพม่า เมื่อเนวินกระทำการรัฐประหารในปี ค.ศ.1962 ได้เพิ่มจำนวนทหารของรัฐบาล (Tatmadaw) มากกว่า 100,000 นายเพื่อควบคุมและปราบปรามการต่อสู้ของกลุ่มชาติพันธุ์เนื่องจาก รัฐบาลถือว่ากลุ่มชาติพันธุ์เป็นภัยคุกคามต่อสถานะทางการเมืองในประเทศ นอกจากนี้ใช้กำลังปราบปรามอย่างรุนแรงแล้ว ยังส่งเสริมเศรษฐกิจแบบสังคมนิยมที่สวนทาง กับแนวทางตลาดนำของนายพลโบเมียะ ที่มุ่งเน้นการค้าไปยังประเทศเพื่อนบ้านโดยเฉพาะสินค้าผิดกฎหมาย การเผชิญหน้าอย่างรุนแรงระหว่างกลุ่มชาติพันธุ์และรัฐบาล ได้ทำให้กลุ่มชาติพันธุ์รวมตัวกันมากขึ้น

รัฐบาลยังได้พยายามตัดกำลังกลุ่มชาติพันธุ์ด้วยนโยบายยุทธศาสตร์ ตัดสี่ (Four cut strategies)⁶⁰ โดยจุดเริ่มแรกในยุทธศาสตร์นี้ คือฝ่าย สหภาพแห่งชาติกะเหรี่ยง (Karen National Union:KNU) เนื่องจากพื้นที่บางส่วนเป็นบริเวณที่ราบลุ่มใกล้เขตเมืองหลวง กลุ่มแม่น้ำอิรวดี ทั้งยังเป็นกองกำลังที่เข้มแข็งที่สุด ก่อนจะไปใช้ยุทธศาสตร์นี้กับภูมิภาคอื่นๆ ฝั่งภูเขา ด้านตะวันออกติดชายแดน(BurmaLink, 2014a)

ความแตกแยกภายในรัฐกะเหรี่ยงด้านอุดมการณ์ในช่วงสองผู้นำคือ มาห์น บาซัน และโบ เมียะ

แม้ภายในกะเหรี่ยงจะมีความแตกแยกมากมาย ประเด็นความต่างด้านอุดมการณ์เป็นอีกหนึ่งความแตกแยกที่โดดเด่น คือ ฝ่ายซ้ายภายใต้การนำของ(Karen National Unity Party:KNUP) โดยสนับสนุนอุดมการณ์ สังคมนิยม และคอมมิวนิสต์ นอกจากนี้ยังมีกลุ่มชาติพันธุ์อื่นๆ เข้าร่วมด้วย เช่น KNPP, NMSP และ CNUP ส่วนฝ่ายขวานำโดยกลุ่มสหภาพแห่งชาติกะเหรี่ยง(Karen National Union:KNU) สนับสนุนอุดมการณ์เสรี ความแตกต่างทั้งสองฝ่ายกลายเป็นอุปสรรคต่อการต่อสู้ของฝ่ายกะเหรี่ยงต่อรัฐบาลทหาร อย่างไรก็ตาม ในช่วงที่จีนและพม่าตัดความสัมพันธ์กัน ด้วยความแตกต่างด้านอุดมการณ์ ฝ่ายเอียงซ้ายนำโดย มาห์น บาซัน (Mahn Bazan)ได้หันมาร่วมมือกับฝ่าย

⁶⁰ คือ ตัดการติดต่อสื่อสาร สี่ด้าน ประกอบด้วย ตัดกองกำลังสนับสนุน เงินทุน หรืองบประมาณ หน่วยข่าวกรองและอาหาร (Smith, 1994) Smith, M. (1994). *Ethnic Groups in Burma: Development, Democracy and Human Rights*. No 8 in ASI's Human Rights Series. London: Anti-Slavery International.

ขวา หลังจากนั้น นายพลโบเมียะ และมาห์น บาซันได้แข่งขันกันโดยการเลือกตั้ง ผลการเลือกตั้ง นาย มาห์น บาซัน ชนะผลการเลือกตั้งมาโดยตลอด จน 10 ปีต่อมา เป็นยุคนายพล โบเมียะผู้ขึ้นมาเป็นประธาน แห่งสหภาพแห่งชาติกะเหรี่ยง นายพล โบเมียะได้ ปฏิรูปโครงสร้างทางการเมืองภายในของกองทัพปลดปล่อยแห่งชาติกะเหรี่ยง (Karen National Liberation Army:KNLA) (Jolliffe, 2016)และคงกองกำลังแห่งชาติ กอทูเล (Kewthoolei National Force) ทั้งนี้หน่วยงาน KNLA ได้จัดแบ่งกองกำลังไปตามหน่วยกองพลทั้งเจ็ดเขต(Brigades) รวมไปถึงพื้นที่ กองพลเขตพิเศษหมายเลข 10,20,101 (Special forces Battalions)

ปี ค.ศ. 1965

ในปี ค.ศ 1965 นายพลโบ เมียะจัดตั้งการประชุมสภาปฏิวัติกะเหรี่ยง Karen Revolution Council (KRC) โดยมีจุดประสงค์ สร้างความเป็นหนึ่งเดียวของกลุ่มกะเหรี่ยง ทั้งยังปรับปรุงโครงสร้าง การปฏิวัติ ระหว่างกลุ่มกะเหรี่ยงฝ่ายต่างๆ เพื่อหารือและสร้างความประนีประนอมระหว่างกัน โดยกำหนดจุดร่วมที่มีร่วมกันคือ ภัยคุกคามจากระบบการปกครอง โดยนายพลเนวิน และคอมมิวนิสต์ ระหว่างสองฝ่ายไซเวียตและจีน การประชุมระหว่างกลุ่มกะเหรี่ยงหลายฝ่าย ยังคงมีอยู่หลายครั้ง และนำไปสู่การประชุมสภาปฏิวัติแห่งชาติ Revolutionary Council (RC) โดยมีกะเหรี่ยงฝ่าย KNPP และ KNLP เข้าร่วม นายมาห์น บา ซัน (Mahn Ba Zan) เป็นประธานและ นายพลโบเมียะเป็นรองประธาน สอดคล้องกับผลการเลือกตั้งสหภาพแห่งชาติกะเหรี่ยง หลังจากนั้นกองกำลังกะเหรี่ยงได้แบ่งเขตพื้นที่ประจำในเมืองกอทูเล (Gaw Thoo Lei) โดยแบ่งออกเป็น สามส่วนหลักๆ กลุ่มแม่น้ำอิระวดี พะโคโยมา และด้านตะวันออกของกะเหรี่ยง ทั้งยังรุกคืบเข้าไปยังบริเวณแม่น้ำอิระวดี แต่ก็ถูกกองกำลังทหารพม่าโจมตีกลับ ทำให้กะเหรี่ยงต้องถอยร่นกลับออกมา ยังพื้นที่เกาะเมียะและเต่งหล่อ และถอยร่นกลับมาตั้งหลักยังพื้นที่พะโคโยมา (Pegu Yoma)

ปี ค.ศ. 1970

ช่วงปี ค.ศ. 1970 สหภาพกะเหรี่ยงและพรรครัฐมอญใหม่ ได้เข้าเจรจากับนายพล อุ นู (U NU) ที่หลังจากนายพลเนวิน รัฐประหารแล้วนายพลอุนูได้จัดตั้งพรรคประชาชนรักชาติ พร้อมอาวุธครบมือ นายพลอุนู แม้ไม่มีบทบาทและมุ่งสู่ทางธรรมในระยะเวลาต่อมาด้วยการเดินทางไปยังอินเดีย แต่นายพลอุนู ได้เป็นหุ้นส่วนหลักในแนวร่วมเสรีภาพเอกภาพแห่งชาติ National United Liberation Front(NULF) และให้การสนับสนุนทางการเงินมายังกลุ่ม KNU ทำให้กลุ่ม KNU สามารถเปิดสำนักงานล่ามในกรุงเทพฯได้สำเร็จ นับเป็นการรับรองรัฐเป็นครั้งแรกจากนานาชาติ (Haokip, 2018)p.48

นอกจากนี้นาย อุณู ยังได้ส่งกองกำลังฝ่ายตนร่วมรบและเข้าร่วมการประชุมสภาแห่งชาติ กะเหรี่ยงเป็นประจำและสลับกลุ่มบุคคลเข้าดำรงตำแหน่งสำคัญทางการเมือง เพื่อสร้างความหลากหลาย แต่การรวมกลุ่มในนามแนวร่วมเสรีภาพเอกภาพแห่งชาติ (NULF) ที่จัดตั้งขึ้นในปี ค.ศ. 1967 โดยมีสมาชิกกลุ่มชาติพันธุ์เข้าร่วมด้วย อีกห้าฝ่ายคือ KNPP, KNLP, NMSP, ZNF และ SSNLO (Pa-0) ภายใต้การนำของอดีตนายกรัฐมนตรี อุณู แต่ตั้งได้ไม่นานก็ล่มสลายด้วยอุปสรรคทางการเงิน ทั้งนี้ เมื่อกลุ่ม NULF ล่มสลายและได้มีความร่วมมือใหม่ในนามแนวร่วมประชาธิปไตยแห่งชาติ (National Democratic Front :NDF) ภายใต้การนำของมาहन บาซาน โดยมีสมาชิกกลุ่มชาติพันธุ์ 9 กลุ่ม โดย กองทัพปลดปล่อยแห่งชาติกะเหรี่ยง (KNLA) ยังเป็นกองกำลังสนับสนุนหน่วย NDF

ต่อมา มาहन บาซาน ได้ตั้งกลุ่มพันธมิตรเพื่อการปลดปล่อยแห่งชาติ Revolutionary Nationalities Liberation Alliance (RNA) โดยร่วมมือกับพรรคประชาชนรักชาติ เพื่อโจมตีทหารพม่า ทั้งนี้ความขัดแย้งภายในกลุ่มกะเหรี่ยงยังไม่อาจสมานสามัคคี จึงเป็นจังหวะเหมาะที่รัฐบาลพม่าอาศัยโอกาสนี้ส่งกำลังเข้าปะทะกลุ่มกะเหรี่ยง ทั้งนี้กลุ่มพันธมิตรเพื่อการปลดปล่อยแห่งชาติ (RNA) มีวัตถุประสงค์หลัก คือ การสร้างรัฐแบบสหพันธรัฐ โดยมีหลักการเพื่อความเท่าเทียมกันและ หลักการกำหนดโชคชะตาตัวเอง (self-determination) ความร่วมมือหลายฝ่ายระหว่างกลุ่มชาติพันธุ์ในนามแนวร่วมประชาธิปไตยแห่งชาติ (NDF) ได้เปลี่ยนชื่อมาเป็นแนวร่วมประชาธิปไตยแห่งชาติสหพันธรัฐ Federal National Democratic Front (FNDF) ยังคงไว้ซึ่งหลักการจัดตั้งสหพันธรัฐและความเท่าเทียมกัน รวมไปถึงการเจรจากับฝ่ายทหารพม่าโดยมีกองกำลังทหารไว้ในครอบครอง

6.1.5 การยกระดับความขัดแย้งระหว่างทหารรัฐบาลและทหารกะเหรี่ยง

ปี ค.ศ.1974

ในปี ค.ศ. 1974 การต่อสู้ระหว่างทหารเมียนมาและฝ่ายกะเหรี่ยงเป็นไปอย่างรุนแรง กะเหรี่ยงได้จัดตั้งศูนย์บัญชาการสหภาพกะเหรี่ยงขึ้นที่ ค่ายมานอเปลอ (Manerplaw) ทหารเมียนมายังคงบุกรุกเข้ายังพื้นที่กะเหรี่ยงอย่างต่อเนื่อง ความรุนแรงในช่วงเวลานี้เนื่องจากฝ่ายรัฐบาลทหารพม่ามีอำนาจมากขึ้นตามเนื้อหาในรัฐธรรมนูญ แม้ว่าในช่วงการจัดทำรัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1974 กะเหรี่ยงได้ส่งตัวแทนเข้าร่วมประชุม โดยเนื้อหารัฐธรรมนูญได้จัดแบ่งพื้นที่ สหภาพแห่งชาติกะเหรี่ยง ออกเป็นเจ็ดกองพล และย้ำในหลักการของกลุ่มคือ สร้างความรู้สึกชาตินิยม และเน้นการปฏิวัติเพื่อประชาธิปไตย โดยต่อต้านฝ่ายซ้ายที่ไม่ส่งเสริมความเท่าเทียมกันอย่างแท้จริง หากแต่กลับทำให้เกิดการแบ่งชนชั้นสร้างความเจ็บปวดให้กับกลุ่มชาติพันธุ์ กลุ่มกะเหรี่ยงรวมตัวกันภายใต้อุดมการณ์แบบ

เดียวกันคือ สู้เพื่อชาติพันธุ์ โดยมีองค์กรบริหารงานการเมืองคือ สหภาพแห่งชาติกะเหรี่ยง (KNU) ที่สนับสนุนเสรีภาพแห่งชาติ และการกำหนดสิทธิปกครองตัวเองได้ รวมไปถึงรองรับการเข้ามาลงทุนจากต่างชาติ นอกจากนี้ยังคำนึงถึงสิทธิด้านประชาธิปไตยของประชาชน

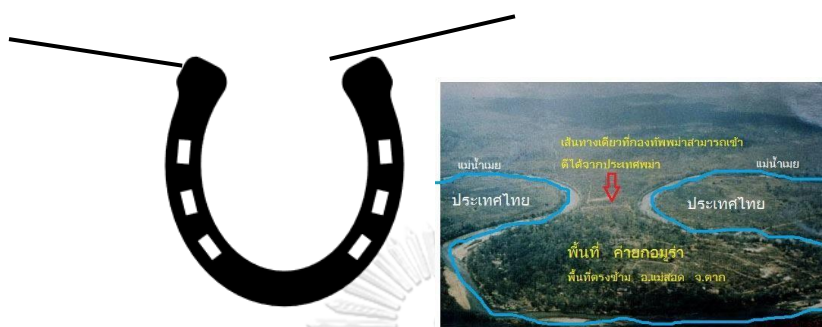
หลังรัฐธรรมนูญ ค.ศ.1974 ฝ่ายกะเหรี่ยงสร้างความเข้มแข็งด้านโครงสร้างการเมืองภายในของกะเหรี่ยง เช่น การสลับตำแหน่ง โยกย้ายผู้ดำรงตำแหน่งบริหารภายในอยู่ตลอด แม้ตำแหน่งประธานและรองประธานยังไม่เปลี่ยนแปลงแต่ตำแหน่งเลขาธิการทหาร และรองเลขาธิการทหาร รวมทั้งเจ้าหน้าที่ดูแลภายใต้การบริหาร ในด้านการศึกษา ด้านสาธารณสุข ป่าไม้ รวมไปถึงการจัดเก็บภาษีมีการสลับเปลี่ยน เพื่อความคล่องตัวในการเคลื่อนย้ายสำนักงานบัญชาการทหารที่เปลี่ยนแปลงหลบภัยสงครามอยู่เป็นประจำ ทั้งนี้ยังได้จัดทีมฝึกอบรมทางการเมืองให้กับกลุ่มกะเหรี่ยงอย่างสม่ำเสมอที่จังหวัด พะอัน (Pa Un) โดยได้ฝึกอบรมร่วมกับกลุ่มชาติพันธุ์อื่น ๆ ทั้ง ฉาน คะฉิ่น และอารกัน เป็นต้น

ในจุดเปลี่ยนที่สำคัญเมื่อกลุ่มอุดมการณ์คอมมิวนิสต์ขยายไปยังพื้นที่ในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ โดยเริ่มจากจีนไปยังพื้นที่ในเวียดนามเหนือ และลาว ในส่วนของเมียนมาและไทย ได้จัดตั้งกลุ่มพรรคคอมมิวนิสต์แห่งเมียนมาและไทยขึ้น โดยกลุ่มนี้ได้ขยายพื้นที่ โดยเฉพาะในเมียนมา กลุ่มชาติพันธุ์บางกลุ่มเริ่มเป็นส่วนหนึ่งของพรรคคอมมิวนิสต์เพิ่มมากขึ้น ส่วนฝ่าย สหภาพกะเหรี่ยงแห่งชาติ KNU ในฐานะเป็นส่วนหนึ่งของพรรค NDF จึงได้ใช้กำลังต่อต้านฝ่ายคอมมิวนิสต์อย่างเต็มที่ และยังเน้นย้ำการค้าแบบทุนนิยม เนื่องจากแหล่งรายได้หลักของฝ่ายกะเหรี่ยงคือการทำการค้าชายแดน ทั้งยังได้รับการสนับสนุนอุดมการณ์เสรีประชาธิปไตยจากสหรัฐอเมริกาเพื่อต้านฝ่ายคอมมิวนิสต์ จะกระทั่งในปี ค.ศ.1980 เป็นช่วงอุดมการณ์คอมมิวนิสต์เริ่มล่มสลาย และความสัมพันธ์ระหว่างจีนและเมียนมาได้กลับคืนสู่ปกติอีกครั้ง

ในปี ค.ศ. 1975 ด้วยนโยบายตัดสี่ (Four cuts strategies) ในพื้นที่กองพลภาคตะวันออกเฉียงเหนือทั้งหมดเปิดศึกใหญ่ รวมถึงทำร้ายชาวบ้าน อพยพเข้ามายังเขตอำเภอ แม่สะเรียง จ แม่ฮ่องสอน ประเทศไทย นับเป็นก้าวแรกของกลุ่มผู้อพยพกะเหรี่ยงมายังค่ายที่ตั้งอยู่นอกชายแดน เข้ามายังดินแดนไทย ชื่อว่า “ค่ายพะเหล” (ธงชัย ชัคตประสิทธิ์, 2558ตอนที่ 10)

แม้สมรภูมิการรบในพื้นที่มอเนอเปโล ค่ายกอมูรา จะเป็นสมรภูมิที่ไม่ง่ายต่อการสู้รบระหว่างทหารพม่าและฝ่ายกะเหรี่ยง เนื่องจากลักษณะพื้นที่ที่มีความใกล้เคียงกับ ขอบเขตจึงทำยุทธศาสตร์การรุกทำได้ด้านเดียวเท่านั้นคือ บริเวณปากคอกหวด (รูปภาพที่ 24) มิฉะนั้นต้องตีเข้ามาจากประเทศเพื่อนบ้าน บริเวณชายแดนไทย -เมียนมา ค่ายกอมูรายังมีเป็นอีกหนึ่งค่ายที่มีความเหนียวแน่นในการ

ยึดสมรภูมิไว้ได้อย่างยาวนาน จนทหารเมียนมาต้องรุกเข้ามาทางชายแดนไทย ทั้งนี้ยังเป็นแหล่งค้าขายยาเสพติด ความสามารถของกะเหรี่ยงยังเก่งกาจ อันเนื่องจากสามารถยิงเฮลิคอปเตอร์ผู้ค้ายาเสพติดตกมาแล้ว เป็นเหตุให้ทหารเมียนมาใช้วิธีการรบทางอากาศกับฝ่ายกะเหรี่ยง



ภาพที่ 25 ค่ายกอมูร่าแหล่งที่มา สำนักข่าวชายขอบ

ตามยุทธศาสตร์ ตัดสี่ ของรัฐบาลพม่า ค่ายแม่ตะวอมีทำเลที่ตั้งอยู่บริเวณชายแดนไทย เมียนมา ทั้งยังเป็นด่านการค้าที่สำคัญระหว่างสองฝ่ายทำให้ ทหารเมียนมาเข้ารุกคืบ พื้นที่บริเวณดังกล่าว เพื่อตัดก้ำกลางทางการเงินของฝ่ายกะเหรี่ยง ต่อมาทหารก็ได้รุกคืบปิดด่านตามบริเวณชายแดนอีกหลายจุด



ภาพที่ 26 แสดงแหล่งที่ตั้งของแม่ตะวอ ใกล้แม่น้ำเมยและติดชายแดนไทย(สำนักข่าวชายขอบ, 2557)



ภาพที่ 27 แสดงแหล่งที่ตั้งของแม่ตะวอ ไกล่แม่ นำเมย และติดชายแดนไทย (กลุ่มแม่ล่อทะ, 2552)

ปี ค.ศ. 1988

ทั้งนี้ ค่ายมาเนอเปอที่ กอมูราถือได้ว่าเหนียวแน่น ขนาดที่กองกำลังทหารพม่าได้ทำลายกลุ่มชาติพันธุ์กะเหรี่ยงและกลุ่มชาติพันธุ์อื่นๆ ที่ร่วมมือกันอย่างซุรธากรอนโคน อย่างไรก็ตาม ในเวลาต่อมา ณ กรุงย่างกุ้ง ในวันที่ 8 สิงหาคม 1988 ได้เกิดสถานการณ์ กลุ่มนักศึกษา พระ ประชากร และองค์กรขับเคลื่อนเดินขบวนต่อต้านรัฐบาล เป็นผลให้รัฐบาลทหารต้องหันไปรบ สังหาร พระ นักศึกษา และประชาชนที่เดินขบวนเพื่อประชาธิปไตย ส่งผลให้การโจมตีค่ายกอมูราต้องชะงักลง

ทั้งนี้ การปราบปรามประชาชนพม่า โดยรัฐบาลพม่าส่งผลให้กลุ่มนักเรียน และกลุ่มองค์กรเคลื่อนไหวหนีเข้ามาอยู่ในพื้นที่ของกลุ่มกะเหรี่ยง กลุ่มกะเหรี่ยงได้รับการสนับสนุนจากกลุ่มกบฏชาวพม่าฝ่ายต่อต้านรัฐบาล โดยร่วมมือกันจัดตั้ง พันธมิตรประชาธิปไตยแห่งเบอร์มา Democratic Alliance of Burma (DAB) ต่อมาสภาพีนฟูกฎหมาย และระเบียบแห่งรัฐ State Law and Order Restoration Council (SLORC) ได้จัดให้มีการเลือกตั้งใน ปี ค.ศ. 1990 แม้รัฐบาลจะจัดให้มีการ

เลือกตั้งเพื่อลบภาพความไม่ชอบธรรมอันเกิดจากการทำร้ายประชาชน แต่รัฐบาลกลับปฏิเสธผลการเลือกตั้ง ไม่ให้พรรคที่ได้รับเสียงข้างมากอย่าง พรรคสันนิบาตชาติเพื่อประชาธิปไตยเป็นรัฐบาล

แนวทางการต่อสู้กับกลุ่มชาติพันธุ์ของรัฐบาลพม่ายังคงเน้นการทำลายด้านการค้า เพื่อตัดหนทางการสนับสนุนทางการเงิน ส่วนฝ่ายกะเหรี่ยงได้รับการสนับสนุนเพิ่มเติมจากสมาชิกพรรคสันนิบาตชาติเพื่อประชาธิปไตยที่ลี้ภัยเข้ามายังเขตกะเหรี่ยง ทั้งยังได้ร่วมมือกันก่อตั้งรัฐบาลพลัดถิ่น National Coalition Government and the Union of Burma (NCGUB) ทั้งนี้ภายในค่ายมาเนอเปโลยังรวมเอากลุ่มพันธมิตรเพื่อประชาธิปไตยแห่งชาติเมียนมา และ กลุ่มสันนิบาตชาติเพื่อประชาธิปไตยเขตอิสระ National League of Democratic -Liberated Area (NLD -LA) และ แนวร่วมแห่งชาติเพื่อประชาธิปไตย National Democratic Front (NDF) ซึ่งเป็นความร่วมมือที่เน้นการรบกับรัฐบาลเผด็จการทหารและส่งเสริมแนวทางแบบประชาธิปไตย

ปี ค.ศ. 1992

ความแตกแยกภายในรัฐกะเหรี่ยงไม่ได้มาจากด้านอุดมการณ์เพียงอย่างเดียว หากแต่ความแตกต่างด้านศาสนายังส่งผลต่อความเป็นหนึ่งเดียวของกลุ่มชาติพันธุ์กะเหรี่ยง กลุ่มกะเหรี่ยงที่นับถือศาสนาพุทธเป็นตัวการหลักให้กองกำลังทหารพม่า สามารถเอาชนะในสงครามหลายพื้นที่ในรัฐคะฉิ่นด้วยความช่วยเหลือจากฝั่งกองกำลังกะเหรี่ยงพุทธ (Democratic Karen Buddhist Army: DKBA) ในปี ค.ศ.1992 เป็นช่วงพักรบระหว่างรัฐบาลพม่าเพื่อสร้างความชอบธรรมด้วยการสร้างสันติภาพร่วมกับกลุ่มชาติพันธุ์ ในอีกสองปี ต่อมา ทหารพม่ากับมาอีกครั้งพร้อมด้วยกำลัง DKBA ที่สนับสนุนฝ่ายทหารเมียนมาเข้าโจมตีค่ายมาเนอเปโลจนสามารถเข้ายึดค่ายได้เป็นผลสำเร็จ ทำให้ฝ่าย KNU ต้องย้ายที่ตั้งศูนย์บัญชาการไปยังที่ใหม่ คือที่เขต วาเลย์คี ในบริเวณเขตกองพลที่ห้า โดยมีกองพลภายใต้การบังคับบัญชา สามกองพล คือ 101,102,103 กองทัพเมียนมาโจมตีศูนย์วาเลย์คีอีกครั้งจนตีแตก กองกำลังกะเหรี่ยงย้ายอีกครั้งไปที่ ตะลอสอ แต่ทำได้ปลอดภัยจากการโจมตีจากรัฐบาลเมียนมา

6.2 ความสัมพันธ์ทางวัฒนธรรมกับปฏิบัติการทางการเมืองกะเหรี่ยง

มิติของการเมืองวัฒนธรรม ในความขัดแย้งทางการเมือง ระหว่างกะเหรี่ยงกับเมียนมา

กะเหรี่ยงเป็นชาติพันธุ์ที่ใหญ่เป็นอันดับสองรองจากรัฐฉาน กะเหรี่ยงประกอบไปด้วยกลุ่มย่อย ๆ มากกว่า 20 กลุ่มซึ่งแต่ละกลุ่มยังมีความแตกต่างกันทั้งภาษา ศาสนาและวัฒนธรรม จำนวนประชากรเฉลี่ยราว 7 ล้านคน ทั้งนี้อาจแบ่งกลุ่มตามศาสนาในกะเหรี่ยงคร่าวๆ ออกเป็นสองกลุ่มคือกลุ่ม Sgaw และกลุ่ม Pwo ซึ่งเป็นการแบ่งตามภาษาและศาสนา กลุ่ม Sgaw ถือได้ว่าเป็นกลุ่มกะเหรี่ยงที่มีจำนวนมาก นับถือศาสนาพุทธ และวิญญาณนิยม (animist) ส่วนกลุ่ม Pwo นับถือศาสนาคริสต์ การนับถือศาสนาที่แตกต่างกันเป็นอีกปัจจัยที่ทำให้กะเหรี่ยงแบ่งแยกกัน ฉะนั้นการต่อสู้ของกะเหรี่ยงจึงไม่ได้เป็นตามแบบ หรือปะทะกันด้วยอาวุธอย่างเดียว แต่เป็นการต่อสู้ทางวัฒนธรรมที่ไม่ใช้อาวุธ

วัฒนธรรมกะเหรี่ยงสะท้อนบทบาททางการเมือง

กะเหรี่ยงได้รับผลกระทบจากกิจกรรมทางการเมืองที่สืบทอดมานับตั้งแต่เมียนมายังปกครองด้วยระบบกษัตริย์ และกะเหรี่ยงยังคงเป็นส่วนหนึ่งของการแข่งขันอำนาจทางการเมือง ไม่ว่าจะเป็นในสมัยราชวงศ์ ตองอู ที่ครองเมืองอังวะ แต่ต่อมา กลุ่มมอญจากแคว้นหงสาวดีได้ปลดแอกจากการเป็นรัฐสวามีภักดีจากพม่า มอญแข็งข้อ ก่อการปฏิวัติยึดเมืองอังวะได้สำเร็จ จนมาถึงสมัยพระเจ้าอลองพญา แห่งราชวงศ์คองบองขึ้นสู่อำนาจเข้ายึดเมืองหลักๆ จากอังวะ มายังอัมระปุระ และมณฑลเลย ในที่สุด ยึดเมืองย่างกุ้งที่มอญครอบครอง และลงไปยึดเมือง หงสาวดีและพะโค ราชวงศ์คองบองแผ่ขยายอำนาจไปยังทุกทิศทุกทางคือ ด้านใต้มายังดินแดนมอญ ด้านเหนือมายังไทใหญ่และรัฐฉาน และมายังอาณาจักรยะไข่ ราชวงศ์คองบองแผ่ขยายอำนาจแต่ต้องแพ้สงครามและตกเป็นอาณานิคมอังกฤษ ในช่วงเวลาดังกล่าวกล่าวกะเหรี่ยงตกเป็นส่วนหนึ่งของแต่ละราชวงศ์จึงได้ สร้างวัฒนธรรมที่เน้นการสร้างความเป็นสันติในจิตสำนึก ด้วยการร้องเพลง ซึ่งเนื้อหาของเพลงสะท้อนสภาวะความกดดันจาสภาพแวดล้อม

วัฒนธรรม Kaw

การยึดมั่นในวัฒนธรรม ของชาวกะเหรี่ยง เกาะ (Kaw) เป็นส่วนสำคัญในการส่งเสริมการรวมตัวของ ชาติพันธุ์กะเหรี่ยงเมื่อต้องต่อสู้กับรัฐบาลทหาร แม้ความแตกต่างกันภายในกะเหรี่ยงด้านชาติพันธุ์ย่อย (sub-ethnic) และศาสนา แต่วัฒนธรรมเก่ายังเป็นสื่อกลางเชื่อมต่อชาวกะเหรี่ยง โดยเริ่มจากกลอน Meiktila (Meh ti Lawn) หมายถึงการไหลของน้ำตา และยังเป็นชื่อเมืองที่ตั้งอยู่จุดศูนย์กลางของสหภาพเมียนมา โดยเนื้อหาของกลอน ย้อนไปเมื่อครั้งที่กษัตริย์เมียนมาบังคับให้ชาวกะเหรี่ยงขุดทะเลสาบที่ Meiktila ซึ่งการขุดน้ำ ดังกล่าวเป็นการสะท้อนความเจ็บปวดของชาวกะเหรี่ยงที่ถูกชาวเมียนมากดขี่ข่มเหง แม้แต่ปัจจุบันคนกะเหรี่ยงก็ยังถูกคนเมียนมาควบคุมกีดกัน เช่นนั้น (Zin, 2000)

6.3 การทำข้อตกลงหยุดยิงระหว่างรัฐบาลทหารและกลุ่มชาติพันธุ์กะเหรี่ยง

6.3.1 ช่วงก่อนทำข้อตกลงหยุดยิง (2004-2012)

การทำข้อตกลงหยุดยิงระหว่างฝ่ายกะเหรี่ยงและฝ่ายรัฐบาลเมียนมาเริ่มต้นในปี ค.ศ. 2004 โดยพะโด่ทุเล (Padoh Saw Tu Tu Lay) ที่ปรึกษาประธานด้านทหารและการเมืองแห่งสหภาพแห่งชาติกะเหรี่ยงเดินทางไปพร้อม 'ตัวแทนสหภาพแห่งชาติกะเหรี่ยง' เพื่อเจรจาทำข้อตกลงหยุดยิง และเจรจากรรจุนื้ออบางประการ ในรูปแบบปากเปล่าแต่ยังไม่ได้นำไปสู่การตกลงกันในเนื้อหาข้อตกลงหยุดยิง และการปะทะของทหาร ทั้งสองฝ่าย อีกทั้งหน่วยข่าวกรองรัฐบาลเมียนมาสังหารเลขาธิการสหภาพแห่งชาติกะเหรี่ยง พะโค่ มานฉ่าลาพา ในบ้านพัก อีกทั้งสถานการณ์ความไม่สงบในเหตุการณ์เดินขบวนปฏิวัติผ้าเหลือง (saffron revolution) เนื่องจากราคาสินค้าบริโภคและอุปโภคราคาสูง รวมทั้งพายุไซโคลนนากรีส ที่ส่งผลกระทบต่อกระเทือนหลายพื้นที่แต่รัฐบาลกลับปฏิเสธรับความช่วยเหลือโดยตรง เป็นผลให้มีผู้เสียชีวิตจำนวนมาก

กองทัพเมียนมาและกองกำลังกะเหรี่ยงประชาธิปไตยฝ่ายพุทธ DKBA ยังคงร่วมมือกันโจมตีฐานที่มั่นฝ่ายกะเหรี่ยง โจมตียังพื้นที่เขตกองพลที่ห้า และเจ็ด ในช่วงปี ค.ศ. 2009 รัฐบาลเมียนมาจัดตั้งกองกำลังพิทักษ์ชายแดน Border Guard Force (BGF)⁶¹ (Monitor, 2019) ด้วยจุดมุ่งหมายคือการรวบรวมกองกำลังทหารเพียงกองกำลังเดียวในสหภาพเมียนมา แต่ในอีกแง่มุมคือ มาตรการนี้คือยุทธศาสตร์ของฝ่ายทหารรัฐบาลให้สามารถควบคุมกองกำลังทหารของกลุ่มชาติพันธุ์ได้ ฉะนั้นกลุ่มชาติพันธุ์ที่ลงนามข้อตกลงหยุดยิงจะต้องเพิ่มเงื่อนไข การเข้าเป็นส่วนหนึ่งของกองกำลังพิทักษ์ชายแดน BGF อาจกล่าวได้ว่ากองกำลัง BGF กลับเป็นอุปสรรคต่อการทำข้อตกลงหยุดยิงเพราะกลุ่มชาติพันธุ์ไม่สามารถละทิ้งกองกำลังฝ่ายของตนให้เข้าเป็นส่วนหนึ่งของกองกำลังทหารของรัฐบาลได้ เพราะการมีกองกำลังทหาร เท่ากับมีอำนาจใช้ต่อรองกับรัฐบาลได้ ดูเหมือนว่า นอกจากจะเป็น

⁶¹ กองกำลังพิทักษ์ชายแดน จัดตั้งขึ้นก่อนการเลือกตั้ง 2010 ในช่วงเดือนเมษายน 2009 โดยรัฐบาลทหารได้กล่าวถึงหลักการนี้โดยให้ทหารกลุ่มชาติพันธุ์เปลี่ยนผ่านเข้าสู่กองกำลังพิทักษ์ชายแดน เพื่อที่จะทำให้กองกำลังของกลุ่มชาติพันธุ์หมดอำนาจเรียกร้องการปกครองตนเอง รวมถึงยุติการพูดคุยในประเด็นทางการเมือง ตามความหมายของกองกำลังพิทักษ์ชายแดนไม่ปรากฏในรัฐธรรมนูญ 2008 แต่ปรากฏเนื้อหาใกล้เคียงในรัฐธรรมนูญมาตราที่ 340 โดยมีเนื้อหาว่าถึง การเห็นชอบโดยสภาความมั่นคงและการป้องกันแห่งชาติ ด้านการบริการด้านความปลอดภัย จึงอนุญาตให้ประชาชนทุกคนมีส่วนร่วมในด้านความมั่นคงและการป้องกันประเทศของสหภาพ เพื่อให้ยุทธศาสตร์การทหารยังคงดำเนินการต่อไปภายใต้การบริการด้านการป้องกัน ทั้งนี้จะมีทหารเมียนมาเป็นส่วนหนึ่งของทีม BGF คือร้อยละสาม จากจำนวนทหารทั้งหมด 326 คน ฉะนั้นจำนวนทหารเมียนมาในกลุ่ม BGF จะมีอยู่ราว ๆ 30 คน โดยที่ตำแหน่งผู้บัญชาทหารเป็นของกลุ่มชาติพันธุ์ ส่วนทหารเมียนมาจะดำรงตำแหน่งเป็นรองผู้บังคับบัญชาการทหาร นอกจากนั้น ความต่างของกลุ่มทหาร BGF คือความสามารถของเหล่าทหารลาดตระเวนของ BGF เป็นไปอย่างจำกัดแต่ทหารเมียนมาสามารถเดินทางไปทุกที่ได้ โดยที่กลุ่ม BGF เคยประกอบด้วยกลุ่มชาติพันธุ์ NDA-K, KNPLF, MNDA, Lahu Militia group, DKBA, KDA, battalions from SSA-N and SSA-S แต่ปัจจุบันบางกลุ่มได้ยุติการเป็นสมาชิกในบางกลุ่มชาติพันธุ์ Border Guard Force[online] available from .<https://www.mmpeacemonitor.org/border-guard-force-scheme>. Retrieved on August 2, 2019

อุปสรรคต่อการบรรลุข้อตกลงหยุดยิงแล้ว ยังทำให้กลุ่มภายใน DKBA ไม่เห็นด้วยกับการเข้าร่วมเป็นส่วนหนึ่งของกองกำลังพิทักษ์ชายแดน BGF ได้แตกออกจากเป็นสมาชิก DKBA

สมาชิก DKBA ที่ไม่เห็นด้วยกับการกลายเป็นส่วนหนึ่งของกองกำลังพิทักษ์ชายแดน BGF (The rest of DKBA) จึงไม่ได้เข้าร่วมเป็นทหาร BGF เป็นผลให้ถูกทหารเมียนมาไล่ล่า และโจมตี เมื่อเป็นเช่นนี้ ฝ่าย DKBA ที่ไม่เห็นด้วย จึงหันไปร่วมมือกับฝ่ายสหภาพแห่งชาติกะเหรี่ยงโดยเข้าร่วมเป็นส่วนหนึ่งของทหารกองทัพปลดปล่อยแห่งชาติกะเหรี่ยง KNLA ทำให้ชาติพันธุ์กะเหรี่ยงมีจำนวนกองกำลังเพิ่มมากขึ้น เพื่อมิให้เข้าซ้อนทับกับกองกำลังประชาธิปไตยเพื่อชาวพุทธ ในปี ค.ศ. 2012 จึงได้ตั้งชื่อกองกำลังใหม่นี้ว่าเป็น Democratic Karen Benevolent Army (DKBA-5) และตามด้วยหมายเลขห้า ซึ่งหมายเลขห้า หมายถึง บริเวณที่ตั้งอยู่ในบริเวณกองพลที่ห้า สำหรับกองพลประชาธิปไตยเพื่อชาวพุทธ DKBA ที่เห็นด้วยกับการจัดตั้ง BGF และได้กลายเป็นส่วนหนึ่งของฝ่าย กองกำลังพิทักษ์ชายแดน (Myanmar Peace Monitor, (n.d))

ในยุครัฐบาลเตียน เสง มีนโยบายปล่อยตัวนักโทษการเมืองจำนวนมาก การปล่อยตัวนักโทษเป็นอีกหนทางในการเจรจาเพื่อลงนามข้อตกลงหยุดยิงได้ง่ายขึ้น หนึ่งในนักโทษที่ปล่อยตัว คือ ผู้นำสหภาพกะเหรี่ยงแห่งชาติ (KNU) พะโด่ มาห์น วิน ม่วง (Padao Mahn Nyein Maung) ด้วยการกระทำความผิดโทษฐานพยายามก่อบฏร่วมกับกลุ่มสหภาพกะเหรี่ยงแห่งชาติ จึงได้หลบหนีการจับกุมออกนอกประเทศ ทั้งยังออกเอกสารหนังสือเดินทางปลอม เพื่อหลบหนีความผิดทางการเมืองจากจีนมายังไทย เป็นเหตุให้ไทยส่งตัวเขากลับไปยังจีน เมื่อเป็นเช่นนั้น เขาจึงได้เดินทางจากจีน และมีแผนการหลบหนีมายัง เขต ไลซา (Laiza) ซึ่งเป็นฐานที่มั่นของกองกำลังอิสระคะฉิ่น รัฐบาลได้จับตัวเขาได้ที่ยูนนาน และตัดสินคดีว่าต้องถูกจำคุกตลอดชีวิต แต่ในที่สุดรัฐบาลตัดสินใจว่า รัฐบาลประกาศนิรโทษกรรมให้กับผู้นำพะโด่ มาห์น วิน ม่วง Padao Mahn Nyein Maung เพื่อให้เขาเป็นตัวกลางในการเจรจาข้อตกลงหยุดยิง ตามกระบวนการสันติภาพ (Weng, 2018)

จากท่าทีที่แตกต่างไปจากเดิมที่ตอนแรกไม่เห็นกับการลงนามข้อตกลงหยุดยิงของ พะโด่ มาห์น วิน ม่วง Padao Mahn Nyein Maung กลายเป็นว่าเขาเห็นดีกับการทำข้อตกลงหยุดยิง และยังมีท่าทีให้การสนับสนุนรัฐบาลเมียนมา ซึ่งทำให้ชาวกะเหรี่ยงผิดหวังมาก พะโด่ มาห์น วิน ม่วง เห็นด้วยกับการลงนามหยุดยิง เขาเปิดเผยว่า “ จะให้เขาพูดอย่างไรได้ เมื่อการลงนามข้อตกลงหยุดยิงจะเป็นประโยชน์ต่อชาวกะเหรี่ยง เราเพียงแค่ลงนามข้อตกลงหยุดยิงอีกทั้งถ้าทหารรัฐบาลยังต่อสู้กดดันกลุ่มชาติพันธุ์ต่อไป มันจะทำให้สิ่งเราทำไปเพื่อสันติภาพ การสร้างความเป็นน้ำหนึ่งใจเดียวกัน และการบรรลุซึ่งการคืนดีแห่งชาติ ไม่มีประโยชน์อะไร” (Weng, 2018)

การบริหารงานท้องถิ่นหรือ ระดับรัฐกะเหรี่ยงครอบคลุมทั้งเจ็ดกองพล โดยรัฐสภารัฐกะเหรี่ยงประกอบด้วย ฝ่ายนิติบัญญัติคือ สภาแห่งรัฐคะยิ่น (Kayin State Hluttaw) หรือ สภาร่างกฎหมายที่มีเพียงสภาเดียว โดยประกอบด้วยสมาชิกที่มาจากกาเลือกตั้ง ผลการเลือกตั้งล่าสุด ในปี ค.ศ.2015 สมาชิกในรัฐสภาท้องถิ่นจำนวน 23 คนประกอบด้วยมาพรรค สันนิบาตเพื่อประชาธิปไตยแห่งชาติ (NLD) 13 ที่นั่ง พรรคสหสามัคคีและการพัฒนา (USDP) 3 ที่นั่ง พรรคประชาชนกะเหรี่ยง (KPP) 1 ที่นั่ง และทหาร จำนวน 6 ที่นั่ง ซึ่งจะเห็นได้ว่ามีคนกะเหรี่ยงนั่งในสภาในระดับท้องถิ่นเพียงหนึ่งเดียว ทำให้รัฐบาลกลางเข้ามาจำกัดอำนาจส่วนท้องถิ่นของรัฐกะเหรี่ยงให้เหลือพื้นที่น้อยลง ทั้งนี้รัฐสภาแห่งรัฐกะเหรี่ยงยังเป็นอีกหนึ่งเครื่องมือที่รัฐบาลกลางสามารถควบคุมการออกกฎหมายภายในรัฐกะเหรี่ยง เพื่อสร้างความเป็นหนึ่งเดียวของสหภาพ (Kayin State Hluttaw, Myanmar National Postal, n.d.) อย่างไรก็ตามการลงนามข้อตกลงหยุดยิงในปี ค.ศ. 2012 รัฐสภากะเหรี่ยงไม่ได้มีอิทธิพลต่อการตัดสินใจลงนามหยุดยิง เนื่องจากจะต้องเป็นความตั้งใจจริงของฝ่ายชาติพันธุ์กะเหรี่ยงเท่านั้น

ทั้งนี้องค์การผู้หญิงกะเหรี่ยง ยังคงมีความหวังต่อกระบวนการสันติภาพที่จะเกิดขึ้นต่อไปจากการปล่อยตัว Padao Mahn Nyein Maung อีกทั้งอาจไม่จำเป็นต้องเริ่มการเจรจาทางการเมืองก่อนแล้วจึงลงนามหยุดยิง กล่าวคือเข้าสู่กระบวนการสันติภาพก่อน โดยที่องค์กรผู้หญิงกะเหรี่ยง ให้สัมภาษณ์ว่า “ สิ่งที่คนกะเหรี่ยงต้องการจากรัฐบาล คือ การคืนที่ดิน และการถอนทหารออกจากดินแดนและส่งคืนแก่ชาวกะเหรี่ยง ทั้งนี้การปล่อยตัวผู้นำกะเหรี่ยงและการลงนามหยุดยิงถือเป็นก้าวที่สำคัญที่จะเริ่มต้นสร้าง สันติภาพและการเคารพในสิทธิของชาวกะเหรี่ยงมากขึ้น” (Karen News, 2012)

6.3.2. ช่วงทำข้อตกลงหยุดยิงระหว่างรัฐบาลกับกะเหรี่ยงปี ค.ศ. 2012

การลงนามข้อตกลงหยุดยิงระหว่างรัฐบาลและกะเหรี่ยงเริ่มต้นขึ้น ในปี ค.ศ. 2012 ด้วยเหตุผลที่วันเจรจาเนื้อหาข้อตกลงหยุดยิง ฝ่ายรัฐบาลทหารยินยอมจะปฏิบัติตามข้อเรียกร้อง 11 ข้อ ประกอบด้วย 1) ทำข้อตกลงหยุดยิงทั้งประเทศและหยุดปฏิบัติการทางทหารในพื้นที่ของกลุ่มชาติพันธุ์ 2.รับประกันสิทธิมนุษยชนและความปลอดภัยของพลเรือนทุกคน. 3.สร้างความเข้าใจได้ให้กับประชาชน 4. สนับสนุนความต้องการพื้นฐานของมนุษยชน ยืนยันโครงการพัฒนาที่เน้นการมีส่วนร่วมอย่างเต็มที่ และสนับสนุนคนในท้องถิ่น 5.อนุญาตให้สื่อภายนอกมีส่วนร่วมในกระบวนการสันติภาพ เพื่อให้ได้ข้อมูลที่แม่นยำเกี่ยวกับการพัฒนา. 6.หยุดการใช้แรงงานที่กดขี่ เกือบภาษีโดยผลการและคุ้มครองไซกคนในหมู่บ้าน 7.ปล่อยนักโทษทางการเมืองและเตรียมหนทางแก้ไขปัญหาในประเด็นเรื่องสิทธิดินแดน 8.กำหนดกฎเกณฑ์แก่ทุกภาคีสมาชิกเพื่อยืนยันกระบวนการสันติภาพอย่างแท้จริง. 9. สร้างความชอบธรรมให้แก่ตัวแทนที่มีหน้าที่เจรจา เตรียมเวลาที่เหมาะสมในการปรึกษา เคารพ

สถานที่และกำหนดบทบาทบุคคลที่สามอย่างชัดเจน 10. เริ่มต้นด้วยการ วางแผน ตรวจสอบและสร้างความโปร่งใสในกระบวนการสันติภาพ 11. จัดตั้งกระบวนการที่ยืดหยุ่นเพื่อรับประกันความก้าวหน้าในการสร้างสันติภาพที่ถาวรและทุกภาคีสมาชิกสามารถพูดได้อย่างตรงไปตรงมาเพื่อหลีกเลี่ยงการใช้คำที่ทำให้ตีความผิด (Keenan, 2012)

ทั้งนี้ในเวลาไม่นานฝ่ายกะเหรี่ยงและกลุ่มชาติพันธุ์อีกเจ็ดกลุ่มเห็นชอบกับการลงนามร่วมกันในข้อตกลงหยุดยิงทั่วประเทศ ด้วยเหตุผล แม้ประชาชนกะเหรี่ยงจะอยากให้มีการเจรจาทางการเมืองก่อนลงนามข้อตกลงหยุดยิง แต่กลุ่มสหภาพแห่งชาติกะเหรี่ยง ยังเห็นด้วยกับการลงนามข้อตกลงหยุดยิงทั่วประเทศ Nationwide Ceasefire Agreement (NCA) ก่อนการเจรจาทางการเมือง (Keenan, 2013) เพราะจะช่วยปกป้องคนกะเหรี่ยงจากความเป็นความตาย (Congress, 2012) ทั้งนี้รัฐสภา KNU ยืนยันให้กลุ่ม KNU สร้างความร่วมมือกับกลุ่มชาติพันธุ์อื่น ๆ ในการเจรจาหยุดยิงร่วมกัน เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์การจัดตั้งรัฐบาลสหพันธรัฐเพื่อให้ได้มาซึ่งประชาธิปไตยและความเท่าเทียมกัน ตลอดจนกำหนดการปกครองตัวเองได้ของทุกกลุ่มชาติพันธุ์ เพื่อให้มีพลังต่อรองกับรัฐบาลมากขึ้น

ทั้งนี้ จากแถลงการณ์ดังกล่าวนำไปสู่การลงนามข้อตกลงหยุดยิงทั่วประเทศ (National Ceasefire Agreement) กับ 8 กลุ่มชาติพันธุ์ ในปี ค.ศ. 2015 ส่งผลให้ต้องสูญเสียสมาชิกภาพ ในความร่วมมือ United Nationalities Federal Council (UNFC) อย่างกะฉิบ อาระกัน ฉาน ปาโอ ตาหล่อง ฉิน มอญและลาหู่ ที่ต่อต้านการลงนามหยุดยิงทั่วประเทศ

นอกจากสาเหตุความขัดแย้งภายในรัฐกะเหรี่ยงเกิดจากศาสนาและอุดมการณ์แล้ว ประเด็นการเห็นด้วยและไม่เห็นด้วย ต่อการตัดสินใจลงนามทำข้อตกลงหยุดยิงภายในกะเหรี่ยงยังเป็นอีกสาเหตุที่ทำให้เกิดความแตกแยก โดยแบ่งแยกออกเป็นสองกลุ่ม คือ ฝ่ายที่เห็นด้วยกับการลงนามข้อตกลงหยุดยิงซึ่งเป็นประธานสหภาพแห่งชาติกะเหรี่ยง ซอ มุตู เซ โปว (Saw Muto Say Poe) ตั้งอยู่ในเขตกองพลที่ 7 เห็นว่าการพัฒนาทางเศรษฐกิจควรจะต้องทำขึ้นมาอย่างเร่งด่วน และฝ่ายที่ไม่เห็นด้วยคือ รองประธานสหภาพแห่งชาติกะเหรี่ยง (Naw Zipporah Sein) ตั้งอยู่ในเขตกองพลที่ 5 ต้องการให้การเจรจาทางการเมืองให้ได้ก่อนจึงจะยินยอมลงนามข้อตกลงหยุดยิง

สำหรับในเขตอำนาจสองฝ่ายคือฝ่าย (Mixed Authority) ได้ถือไว้ว่าเป็นส่วนที่รวมความหลากหลายทางชาติพันธุ์ และกลุ่มกะเหรี่ยงอื่นๆ ซึ่งรัฐบาลเมียนมาได้เข้ามาบริหารภายใน จึงไม่รู้สึกรู้สีกไม่มั่นใจในนโยบายพัฒนาเศรษฐกิจโดยรัฐบาล แต่เห็นด้วยในการพัฒนาเศรษฐกิจหากร่วมมือกับประเทศเพื่อนบ้าน ทั้งนี้ท่ามกลางความแตกแยกในประเด็นการเห็นด้วย หรือไม่เห็นด้วยในการลง

นามหยุดยั้งส่งผลให้ฝ่ายที่ไม่เห็นด้วยทำหน้าที่ตรวจสอบฝ่ายที่เห็นด้วย(ลงนามข้อตกลงหยุดยั้ง) ในการทำงานร่วมกับรัฐบาลทหาร

6.3.3 ความแตกแยกภายใน หลังการลงนามข้อตกลงหยุดยั้ง ตั้งแต่ปี ค.ศ. 2012

การแบ่งแยกในด้านศาสนา

ความขัดแย้งภายในกลุ่มกะเหรี่ยงจากประเด็นด้านศาสนาที่สร้างความแตกต่างกันระหว่างสองกลุ่มหลักๆ คือ กลุ่ม สหภาพแห่งชาติกะเหรี่ยง (KNU) และ กองกำลังกะเหรี่ยงประชาธิปไตยชาวพุทธ (DKBA) โดยที่กลุ่ม KNU ซึ่งเป็นผู้นำกลุ่มศาสนาคริสต์ และได้รับอิทธิพลทางความคิดด้านการพัฒนาและเศรษฐกิจตามแบบตะวันตกจึงเน้นนโยบายการค้าเสรี และทุนนิยม โดยได้รับอิทธิพลความคิดมาจากอังกฤษ ตอนที่ขอความร่วมมือเพื่อสู้ด้านกองกำลังจากญี่ปุ่น ส่วนกลุ่ม DKBA นับถือศาสนาพุทธ จึงเข้าไปร่วมกับรัฐบาลทหารเมียนมาและสืบทอดอุดมการณ์ตามแบบสังคมนิยม

จากความแตกแยกออกเป็นสองกลุ่ม DKBA ได้ลงนามข้อตกลงหยุดยั้งกับรัฐบาล เมื่อกลุ่มชาติพันธุ์เดียวกันไม่ร่วมมือกัน และหากแต่ร่วมมือกับรัฐบาลด้วยปัจจัยด้านศาสนาซึ่งไม่ได้ติดตัวมาแต่กำเนิดเหมือนอัตลักษณ์แห่งชาติพันธุ์ มีผลต่อการผนึกความแข็งแกร่งของกลุ่มกะเหรี่ยง ดังปรากฏว่า DKBA แตกแยก ไปร่วมมือกับรัฐบาลทหารและปะทะกับคนชาติพันธุ์เดียวกัน ซึ่งก็คือสหภาพกะเหรี่ยงแห่งชาติ

แลร์รี เจ เลมอน (Larry J. Remon) นักวิเคราะห์ด้านความมั่นคงแห่งวิทยาลัยการสงครามพิเศษ จอห์น เอฟ เคนเนดีกล่าวถึงยุทธศาสตร์ของรัฐบาลเมียนมาว่า “รัฐบาลทหารเมียนมาประสบความสำเร็จในการใช้ศาสนา เพื่อแบ่งแยกกลุ่มกบฏต่อรัฐบาลให้แตกแยกกัน”(Moe, 2009) รัฐบาลทหารเมียนมาใช้เครื่องมือ ทางศาสนาเป็นยุทธศาสตร์สร้างความแตกแยก ระหว่าง สหภาพกะเหรี่ยง และ DKBA ทั้งนี้ฝ่าย DKBA ได้กลายเป็นกองกำลังเสริมที่สำคัญให้กับฝ่ายทหารรัฐบาลเมื่อตัดสินใจเข้าเป็นส่วนหนึ่งของกำลังพิทักษ์ชายแดน BGF โดย DKBA สามารถหารายได้โดยการลักลอบขนส่งยาเสพติดและรถเถื่อนโดยไม่โดยเอาผิดได้

นอกจากนั้นการแบ่งแยกภายในกลุ่มกะเหรี่ยงยังมีอีกสองกลุ่ม คือฝ่ายกองกำลังสันติภาพแห่งชาติกะเหรี่ยง Karen Peace Force (KPF) และ สภาสันติภาพแห่งกะเหรี่ยง KNU/KNLA Peace Council (KPC) โดยกองกำลังสันติภาพแห่งชาติกะเหรี่ยงได้ลงนามข้อตกลงหยุดยั้งกับรัฐบาลเมียนมา จึงได้อิสรภาพเหนือพื้นที่ลงนามข้อตกลงหยุดยั้งและสิทธิการลงทุนทางธุรกิจ (Davis, 2016)

ส่วน KPC ในฐานะเป็นหน่วยงานที่รวบรวมคนกะเหรี่ยง และเป็นองค์กรการบริหารทางการเมืองและการทหารที่ยังไม่ลงนามข้อตกลงหยุดยิง จนกระทั่งในปี ค.ศ.2012 ประธานาธิบดี เทียน เส่ง มีนโยบายเปิดเสรีมากขึ้น เพื่อเป็นการตอบรับความจริงจังของฝ่ายรัฐบาลที่มีแนวทางปฏิรูปประเทศไปในทางเสรีภาพ ฝ่ายสภาสันติภาพแห่งชาติกะเหรี่ยง(KNU/KNLA Peace Council) จึงตัดสินใจก้าวเข้าสู่การพูดคุยเบื้องต้นในการลงนามข้อตกลงหยุดยิง แม้ว่าจะทำให้ระยะความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มชาติพันธุ์กะเหรี่ยง กับชาติพันธุ์คะฉิ่น จากที่เคยเป็นกลุ่มคู่หูจัดตั้งกองกำลังพันธมิตรร่วมกันต่อต้านรัฐบาล หรือ NDF มีช่องว่างระหว่างกัน

การแบ่งแยกในทางเศรษฐกิจ: เสรีนิยมและสังคมนิยม

นอกจากความต่างด้านศาสนาแล้ว ความต่างด้านอุดมการณ์คอมมิวนิสต์ทำให้สหภาพแห่งชาติกะเหรี่ยง(KNU) ที่มีรายได้จากการค้าชายแดนทั้ง ยาเสพติด และทรัพยากรธรรมชาติ เช่น ป่าไม้ ต้องการให้รัฐบาลส่งเสริมให้เป็นไปตามอุดมการณ์เสรีนิยม ในขณะที่รัฐบาลในยุคเนวินเน้นอุดมการณ์สังคมนิยม เมื่อความร่วมมือระหว่างกลุ่มคอมมิวนิสต์ในเมียนมาและจีนเติบโตขึ้น ฝ่าย KNU จึงได้ร่วมมือกับกลุ่มชาติพันธุ์อื่นๆ ที่มีอุดมการณ์เสรีนิยมแบบเดียวกัน เช่น KNU, SSPP, KNPP, NMSP และ ALP และจัดตั้งกลุ่มพันธมิตรแห่งชาติเพื่อการปฏิวัติ Revolutionary National Alliance (RNA) ต่อมาได้เปลี่ยนชื่อเป็น แนวร่วมเพื่อประชาธิปไตยแห่งชาติสหพันธรัฐ(Federal National Democratic Front: FNDF) โดยมีจุดประสงค์เพื่อการจัดตั้งรัฐปกครองตัวเอง และความเท่าเทียมกัน โดยเป็นความร่วมมือเพื่อการศึกษาและเขียนรายงาน ไม่ได้เน้นที่ความร่วมมือทางทหาร ต่อมาได้จัดตั้งกลุ่มความร่วมมือ แนวร่วมเพื่อประชาธิปไตยแห่งชาติ National Democratic Front (NDF)ที่ค่ายมาเนอเปอร์ (Haokip, 2018)

ในปี ค.ศ. 1976 ได้มีสมาชิกกลุ่มชาติพันธุ์เพิ่มเติมคือ องค์กรเอกราชคะฉิ่น Kachin Independence Organization (KIO), องค์กรปลดปล่อยแห่งรัฐปาหล่อง Palaung State Liberation Organization (PSLO) , องค์กรปลดปล่อยชาติปะโอ Pa O National Liberation Organization(UPNO),สหภาพประชาธิปไตยลาหูลาหุ Lahu Democratic Union(LDU) และ แนวร่วมแห่งชาติชิน Chin National Front (CNF) โดยมีจุดประสงค์เพื่อการจัดตั้งรัฐบาลแบบสหพันธรัฐ โดยไม่มุ่งเน้นการแยกเป็นรัฐเอกราชอีกต่อไป รวมทั้งยุติการปกครองตามแนวทางทหาร(The Brief Profile of National Democratic Front (NDF), 2009)

ความแตกแยกภายในรัฐกะเหรี่ยงเป็นปัจจัยสำคัญให้การทำข้อตกลงหยุดยิงกับ กลุ่มต่างๆของกะเหรี่ยงเกิดขึ้นในช่วงเวลาที่แตกต่างกัน ฝ่ายรัฐบาลทหารเลือกข้อตกลงหยุดยิงเฉพาะกับกลุ่ม

กะเหรี่ยงเพื่อประชาธิปไตยชาวพุทธ (DKBA) ลงนามข้อตกลงหยุดยิงในปี ค.ศ. 1994 และอีกสิบปีต่อมาจึงนำเสนอต่อสหภาพแห่งชาติกะเหรี่ยง (KNU) โดยความช่วยเหลือของกลุ่มกะเหรี่ยงเพื่อประชาธิปไตยชาวพุทธ ที่มีส่วนสำคัญต่อสหภาพแห่งชาติกะเหรี่ยงตัดสินใจเข้าเจรจากับรัฐบาลเพื่อตกลงทำข้อตกลงหยุดยิงในเวลาต่อมา

6.4 โครงสร้างทางการเมืองและระบบทางการเมืองของกลุ่มกะเหรี่ยง

6.4.1 โครงสร้างทางการเมืองของกะเหรี่ยงปีค.ศ.1974

6.4.1.1 รัฐธรรมนูญและรัฐสภากะเหรี่ยง

ก่อนแพ้สงครามที่มานะโอเปโล (ก่อนปีค.ศ. 1995)

กะเหรี่ยงประกาศเป็นรัฐอิสระค.ศ. 1949 โดยที่รัฐบาลเมียนมาได้กำหนด(Karen State)ความเป็นรัฐกะเหรี่ยงในฐานะรัฐหนึ่งในสหภาพเมียนมา ในปี ค.ศ.1952 ในขณะนั้นเมื่อกะเหรี่ยงประกาศเป็นรัฐอิสระ ก็ได้จัดตั้งรัฐสภากะเหรี่ยง (Karen Congress)มีหน้าที่จัดการประชุมผู้แทนชุมชนกะเหรี่ยงโดยนายกรัฐมนตรีกะเหรี่ยงคนแรกคือ ซอ บายู จี(Saw Ba U Ygi) เห็นว่าจำเป็นต้องมีการบริหารการปกครองตัวเอง รัฐธรรมนูญแห่งสหภาพเมียนมาปี ค.ศ.1974 กำหนดโครงสร้างทางการเมืองครอบคลุมเขตการปกครองของกะเหรี่ยงทุกเขต ประกอบไปด้วย 7 กองพล

การประชุมสภากะเหรี่ยง เริ่มต้นโดยมีส่วนประกอบหลักคือ ประธาน รองประธาน เลขานุการ และผู้ช่วยเลขานุการสองคน เนื้อหารัฐธรรมนูญกล่าวถึงสิทธิ และหน้าที่ ผู้บริหารภายในรัฐกะเหรี่ยง รวมถึงการจัดสรรกระทรวง กรม กองต่างๆ โดยประธานแต่งตั้งหัวหน้า แต่ละกระทรวง ทั้งยังสับเปลี่ยนโยกย้าย เป็นประจำ ตัวอย่างกระทรวงที่ตั้งขึ้นในช่วงแรกคือ กระทรวงศึกษา กระทรวงสาธารณสุข และกระทรวงป่าไม้ ประธานที่ประชุมสภากะเหรี่ยงในปี ค.ศ. 1970 คือ มาห์น บาซาน ส่วนนายพลโบ เมียะ เป็นรองประธาน และ ตาน อ่องเป็นเลขานุการตามผลการเลือกตั้งท้องถิ่นของทั้งเจ็ดกองพล ส่วนตำแหน่งบริหารการประชุมคองเกรส ได้ปรับตำแหน่งในปี ค.ศ.1974 โดย ให้ หม่อง หม่องเป็นตำแหน่งเลขานุการและตาน อ่อง เป็นรองเลขานุการ เป็นต้น (บันทึกการปฏิวัติกะเหรี่ยง, 2559)

หลังแพ้สงครามที่มานะโอเปโล (หลังปี ค.ศ. 1995)

ทั้งนี้โครงสร้างทางการเมืองเริ่มแข็งแกร่งมากขึ้น ภายในรัฐสภากะเหรี่ยงในปี ค.ศ. 1990⁶² ประกอบด้วยคณะกรรมการสองชุด คือ คณะกรรมการฝ่ายตัวยืนหลัก(Central Standing Committee) และคณะกรรมการฝ่ายบริหาร(Central Executive Committee) การได้มาซึ่งตัวแทนคณะกรรมการทั้งสองชุดมาจากการเลือกตั้ง โดยที่คณะกรรมการฝ่ายตัวยืนหลัก ประกอบด้วยผู้อาวุโสห้าตำแหน่ง (ประธาน รองประธาน เลขาธิการ และรองเลขาธิการอีกสองตำแหน่ง)และตั้งคณะกรรมการฝ่ายบริหารอีก 11 ตำแหน่งเพื่อพิจารณาให้การรับรองร่วม

การจัดปกครองในระดับต่อมาคือ ระดับกองพลและระดับท้องถิ่น โดยที่การปกครองได้แบ่งออกเป็นสองระดับคือ ระดับตำบล(Brigades) 7 ตำบล และระดับเมือง(Township)ประกอบด้วย 26 เมือง โดยที่ทั้งในระดับกองพลและระดับเมืองประกอบไปด้วยคณะกรรมการฝ่ายตัวยืนหลัก 5 ตำแหน่งคือ ประธาน รองประธาน เลขาธิการ และรองเลขาธิการอีกสองตำแหน่ง และคณะกรรมการฝ่ายบริหาร เป็นจำนวน 9 ตำแหน่ง โดยทั้งสองตำแหน่งมาจากการเลือกตั้ง(Jolliffe, 2016)

6.4.1.2 การจัดการเลือกตั้งภายในรัฐกะเหรี่ยงจัดขึ้นครั้งแรกในปี ค.ศ. 1952

ในตอนเริ่มจัดตั้งสหภาพแห่งชาติกะเหรี่ยงในปี ค.ศ.1947 สหภาพเมียนมาจัดให้มีการเลือกตั้ง ค.ศ. 1947 กลุ่มสหภาพแห่งชาติกะเหรี่ยงปฏิเสธเข้าร่วมส่งตัวแทน รวมทั้ง กลุ่มย่อยๆ ใต้ร่มของสหภาพกะเหรี่ยงคือ Karen Central Organization (KCO) และ Karen Youth Organization (KYO) ซึ่งเป็นตัวแทนเขตเลือกตั้งบนพื้นที่กะเหรี่ยงจำนวน 18 เขตเลือกตั้ง ต่อมากลุ่ม KYO นับถือศาสนาพุทธจึงได้แยกตัวออกไป อย่างไรก็ตาม รัฐบาลกลางได้ส่งตัวแทนจากส่วนกลางมาบริหารรัฐกะเหรี่ยงโดยดำรงตำแหน่งคือ รัฐมนตรีความสัมพันธ์กะเหรี่ยง(Minister of Karen Affairs)และรัฐมนตรีกะเหรี่ยง (Karen Ministers) (Muang,Muang)

กะเหรี่ยงจึงหันมาพัฒนาการบริหารภายในของสหภาพแห่งชาติกะเหรี่ยงประกอบด้วยประธาน คนแรกของสหภาพแห่งชาติกะเหรี่ยงคือ San C.Po โดยมีประธานาธิบดีคนแรก คือ Saw Ba Oo Gyi (Thawngmung,:2008.p.7) เลขาธิการแห่งสหภาพแห่งชาติกะเหรี่ยงคือ Thra Tha

⁶² หน้าที่หลักของสภากะเหรี่ยงคือ สร้างความเห็นชอบร่วมกันระหว่างตัวแทนที่เข้าร่วมประชุมทั้ง เจ็ด กองพล ในความรับผิดชอบหลักคือ เลือกคณะกรรมการตัวยืนหลักและคณะกรรมการบริหาร ยังต้องการเลือกตัวแทนไปดำรงตำแหน่งในแต่ละกระทรวง ทั้งยังมีบทบาทหลักกำหนดนโยบายของสหภาพแห่งชาติกะเหรี่ยง รวมทั้งรับฟังสถานการณ์ปัจจุบันทางการเมืองของแต่ละตำบลและเมือง หากต้องการแก้ไขเนื้อหาในรัฐธรรมนูญก็สามารถดำเนินการได้ทั้งจากระดับตำบลและระดับส่วนกลาง

Htoe ได้จัดตั้งสภากะเหรี่ยงและตัดสินใจไม่ลงสมัครรับเลือกตั้งในปี ค.ศ.1952 (Thawngmung, 2008.p.8)

การเลือกตั้งภายในรัฐกะเหรี่ยงจัดให้มีขึ้นทุก ๆ 4 ปี และทุกครั้งที่จะจัดให้มีการเลือกตั้งจำนวนสมาชิกที่ได้รับเลือกตั้งจะเพิ่มขึ้นตามจำนวนประชาชนชาวกะเหรี่ยง คณะกรรมการฝ่ายบริหาร (Central Executive Committee)⁶³ มาจากการเลือกตั้งทั้งในระดับกองพลและระดับเมืองทั้งนี้พบว่าจำนวนตัวแทนเพิ่มขึ้นจาก ปี ค.ศ. 2008 จำนวน 130 คน ส่วนในปี ค.ศ.2012 มีจำนวนเพิ่มขึ้นเป็น 171 คน เมื่อได้ คณะกรรมการฝ่ายบริหาร ก็จะจัดสรรตำแหน่งหัวหน้าในสาขาเฉพาะด้าน (กระทรวง) ต่าง ๆ จำนวน 14 สาขาประกอบด้วย ด้านป่าไม้ ด้านต่างประเทศ ด้านสาธารณสุข ด้านการคลังและภาษี ด้านการศึกษา ด้านยุติธรรม ด้านศาสนาและมหาดไทย ด้านเพาะพันธุ์สัตว์และสัตว์น้ำ ด้านมหาดไทย ด้านเหมืองแร่ ด้านการจัดการและข้อมูล ด้านสุขภาพและสวัสดิการ ด้านการขนส่งและการสื่อสาร เป็นต้น(Jolliffe, 2016)

6.4.2 การบริหารพื้นที่ภายในรัฐกะเหรี่ยง



ภาพที่ 28 แสดงพื้นที่ของรัฐกะเหรี่ยง ตามความเข้าใจของรัฐกะเหรี่ยง ในขณะที่รัฐบาลเมียนมาพยายามรุกรานเข้าครอบครองพื้นที่กะเหรี่ยงผ่านโครงการบริหารทางเศรษฐกิจ (Unit, 2017)

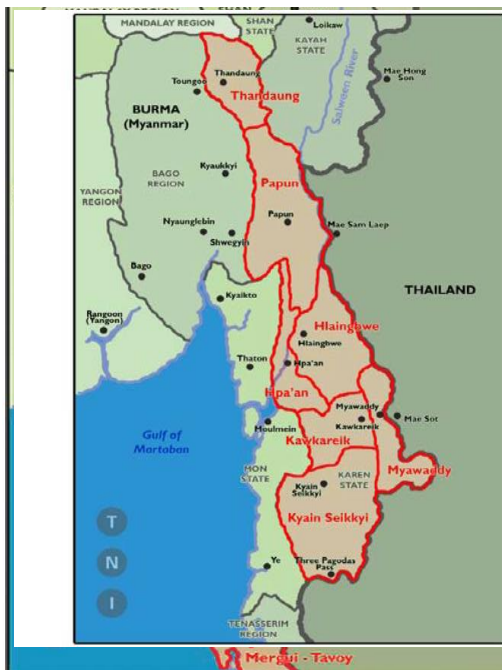
⁶³ ตัวอย่างรายชื่อบุคคลที่ดำรงตำแหน่งสำคัญในฐานะคณะกรรมการฝ่ายบริหารในปี ค.ศ. 2015 1. P'doh Mutu Say Poe (chairperson) 2. P'doh Naw Zipporah Sein (vice chairperson) 3. P'doh Saw Kwe Htoo Win (general secretary) 4. P'doh Saw Thaw Thi Bwe (joint secretary 1) 5. P'doh Mahn Mahn (joint secretary 2) 6. General Saw Jonny (general officer commanding the KNLA) 7. General Saw Baw Kyaw Heh (vice chief of staff of the KNLA) 8. P'doh Roger Khin (head of the Defense Department) 9. P'doh Saw Thamein Tun 10. P'doh Mahn Nyein Maung 11. P'doh Ta Doh Moo (head of the Central Economics Committee. In Jolliffe, Kim.Ceasefires ,Governance and Development:The Karen National Union in Time of Change.The Asia Foundation.December 2016.p.1



ภาพที่ 29 แสดงพื้นที่ที่ยังปะทะกันระหว่างรัฐบาลเมียนมากับกลุ่มชาติพันธุ์และแสดงขอบเขตด้านใต้ของรัฐกะเหรี่ยงกับพื้นที่เชื่อมต่อ กับเขต Tanintharyi (Free Burma Rangers, 2016)

จากรูปภาพที่ 28 ด้านบนแสดงให้เห็นขอบเขตของรัฐกะเหรี่ยง โดยครอบคลุมพื้นที่ติดชายแดนรัฐคะยาห์

มอญ และพื้นที่ บริเวณพะโค (Bago Region) ส่วนในรูปภาพที่ 29 แสดงขอบเขตของรัฐพื้นที่ใกล้เคียงที่ยังถูกรัฐบาลโจมตี รวมไปถึงพื้นที่รัฐกะเหรี่ยง รูปภาพที่ 30 และ 31 (หน้าถัดไป) แสดงเขตพื้นที่ครอบครองของรัฐกะเหรี่ยงซึ่งรูปภาพที่ 29 เป็นความเข้าใจรัฐกะเหรี่ยงที่มีต่อพื้นที่ในการครอบครองของรัฐกะเหรี่ยง ส่วนรูปภาพที่ 30 เป็นพื้นที่ที่รัฐบาลตีกรอบเป็นกะเหรี่ยงที่มีจำนวนน้อยลงกว่าเดิมโดยไม่ครอบคลุมพื้นที่ในเขตกองพลที่สามและ เขตกองพลที่ หนึ่ง คือบริเวณ รัฐ Nyaunglebin และ Thaton รัฐบาลเมียนมาเรียกพื้นที่บริเวณนี้ว่าเป็นเขตอำนาจผสม (Mix-Authority Area) ผู้ที่มีอำนาจออกกรรมสิทธิ์เหนือที่ดินจึงเป็นไปได้ที่ทั้งสองฝ่าย คือฝ่ายรัฐบาลและฝ่ายกะเหรี่ยง แต่หากนักลงทุนต่างชาติเข้ามา ฝ่ายรัฐบาลจะเป็นผู้ออกใบอนุญาตโดยไม่สนใจผู้ถือกรรมสิทธิ์ในท้องถิ่นมาก่อน ส่วนพื้นที่ที่ทั้งฝ่ายกะเหรี่ยงและรัฐบาลเมียนมาเห็นว่าเป็นของรัฐกะเหรี่ยงร่วมกันคือพื้นที่บริเวณ Thandaung, Papun, Hpa-an, Hpapun, Hlaingbwe Myawaddy, Kawkareik และ Kyain Selkkyi รัฐบาลเรียกบริเวณนี้ว่า พื้นที่สีดำ (Black Area) แสดงความเข้าใจต่อเนื้อที่ครอบครองที่ไม่ตรงกัน



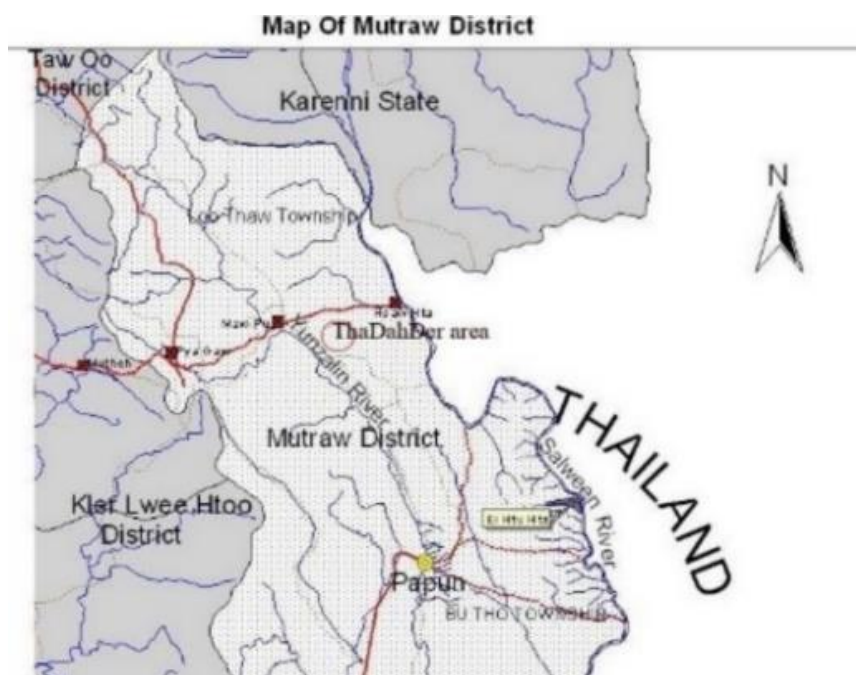
ภาพที่ 30 แสดงพื้นที่ครอบครองดินแดนตามความเข้าใจของกะเหรี่ยง

ภาพที่ 31 แสดงพื้นที่ครอบครองของรัฐกะเหรี่ยงตามความเข้าใจของรัฐบาลเมียนมา (South, 2011)

พื้นที่กะเหรี่ยงจำแนกออกได้เป็นสองพื้นที่หลักๆ คือ 1) พื้นที่ส่วนที่เป็นสีดำ (Black Authority) ซึ่งเป็นพื้นที่กลุ่ม KNU ควบคุมจริงจัง และใช้กองกำลังเพื่อป้องกันตัวเอง ตั้งอยู่หลักๆ บนพื้นที่กองพลที่ห้า เคยอยู่ภายใต้การควบคุมจากกองพลที่เจ็ด แต่ต่อมานายพล บาว กอว์ เฮ General Baw Kyaw Heh ผู้นำการต่อต้านฝ่ายกะเหรี่ยงรวบรวมคนหนุ่มสาวในค่ายผู้อพยพ และฝึกฝนกองกำลังจนกลายเป็นหน่วยกองกำลังที่เข้มแข็งที่สุดของกะเหรี่ยง และปกครองตัวเองได้อย่างอิสระ พื้นที่หลักๆ ภายใต้การปกครองตัวเอง ตั้งอยู่ด้านตะวันออกสุดของเมียนมา คือ Mutraw ,Kler Lwe Htoo, Taw Oo District ทหารรัฐบาลยังคงรุกคืบเข้ามาโจมตีอยู่อย่างสม่ำเสมอ ทำให้กะเหรี่ยงต้องป้องกันตัวเองการฝังทุ่นระเบิด (landmines) เพื่อกำหนดเขต การครอบครองของฝ่ายกะเหรี่ยง และมีให้ฝ่ายใดรุกล้ำเข้ามา

การกระจุกตัวของกะเหรี่ยงมีเพิ่มมากขึ้นในบริเวณพื้นที่ดังกล่าวประมาณ 100,000 คน รัฐบาลเมียนมาได้พยายามเข้าแทรกแซง ด้วยการสร้างโครงสร้างพื้นฐาน เช่น สร้างเขตบริการ เครือข่ายทหาร สร้างถนนในตำแหน่งสำคัญของแนวทหารราบด้านหน้า รวมทั้งกำหนดเขตกันชายแดนระหว่างประเทศเป็นต้น ทั้งนี้รัฐบาลทหารยังทำลาย ชุมโจมตี และข่มขืนผู้หญิงกะเหรี่ยง แม้กะเหรี่ยงในพื้นที่กองพลที่ห้ายังถูกทำหายโดยทหารรัฐบาล แต่กลุ่มกะเหรี่ยงยังปฏิบัติหน้าที่เป็น

ประชาชนกะเหรี่ยงปกติ คงไว้ซึ่งการบริหารงานทางการเมืองภายใน ปฏิบัติตามธรรมเนียมปฏิบัติเช่น
 จำยภาชี เชื้อฟังกฎระเบียบของคนกะเหรี่ยงและเข้าคัตตัวร่วมรบเป็นทหารกองกำลังปลดปล่อย
 แห่งชาติกะเหรี่ยง KNLA



ภาพที่ 32 แสดงอาณาเขตพื้นที่ที่ตั้งหลักของกองพลที่ห้า และเขตภายใต้การปกครองสีดำ(Supreme
 Headquarter KNU, 2010)



ภาพที่ 33 แสดงอาณาเขตพื้นที่ตั้งในเขตพื้นที่ Hpa-an (Pa-an) และเขต Myaing Gyi Hgu ซึ่งเป็นพื้นที่ควบคุมโดยพระอุธูสะนะ(Keenan, 2016)

2) ในบางพื้นที่ที่ยังไม่แน่นอน (Mix-Authority Brown Area) หรือพื้นที่สีน้ำตาล คือพื้นที่ที่เป็นได้ทั้งอยู่ภายใต้การควบคุมโดยฝ่ายทหารรัฐบาลและฝ่ายกะเหรี่ยง เหตุที่เป็นเช่นนี้ เพราะรัฐบาลทหารแม้จะได้ครอบครองด้วยยุทธวิธีกำหนดให้เป็นพื้นที่ที่ให้ฝ่าย DKBA ปกครอง แต่ก็ได้จัดตั้งระบบการบริหารงานที่แน่นอน ประชาชนในพื้นที่จึงปฏิบัติราวกับอยู่ใต้อำណิการดูแลของทั้งสองฝ่าย พื้นที่ครอบครองหลักคือ บริเวณ Hpa-An, Dooplaya และ Poo Tha Htoo ทั้งนี้พื้นที่บริเวณนี้ยังเป็นพื้นที่ภายใต้ดูแลและของพระ อุ ธูสะนะ (U Thuzana) โดยจัดตั้งเมือง Myaing Gyi Ngu ให้เป็นพื้นที่ที่ได้รับการปกป้อง และอยู่อย่างเสรีปราศจากอำนาจสั่งตรงจาก รัฐบาลทหาร อย่างไรก็ตามในบางพื้นที่เขตนี้ ยังคงอยู่ภายใต้การดูแลโดย กลุ่ม KNU แม้ DKBA จะเป็นผู้บริหารพื้นที่สีน้ำตาลนี้ ด้วยการเข้าร่วมเป็นส่วนหนึ่งของชุมชน ฝึกทหารให้เป็น ทหาร DKBA รวมทั้งหน่วยข่าวกรอง พื้นที่บริเวณนี้ยังได้รับการพัฒนาเศรษฐกิจจนกลายเป็นหมู่บ้านตัวอย่าง ด้วยการสร้างถนน สถานที่สาธารณะ และการค้าขายสินค้าเกษตร รวมไปถึงโครงสร้างพื้นฐานในการผลิตไฟฟ้าพลังงานน้ำ ทหารรัฐบาลได้เข้า

มายึดดินแดนและทรัพยากรของกลุ่มกะเหรี่ยงที่อาศัยอยู่ในพื้นที่สีน้ำตาลเป็นการแลกเปลี่ยนกับโครงการสร้างโครงสร้างพื้นฐาน ซึ่งกลุ่ม KNU ได้ประโยชน์ด้วย

พื้นที่ทับซ้อนอำนาจระหว่างฝ่าย DKBA และ KNU

ทั้งนี้ในดินแดนนี้ยังมีทหาร DKBA ตั้งฐานทัพ แต่ไม่ได้จัดการบริหารทั่วไปอย่างดีพอ ดังนั้นฝ่าย KNU ยังคงเป็นผู้จัดการบริหารพื้นที่หลัก ไม่ว่าจะเก็บภาษี และจัดการบริหารด้านสุขภาพ โดยฝ่าย KNU ยังปฏิบัติด้านการจัดส่งบริการการแพทย์เคลื่อนที่ (Health Care Delivery) หรือ ทีมคนทำงานแบกกระเป๋าสะพายเพื่อสุขภาพ (Backpack Health Worker Team) ไปยังพื้นที่สีน้ำตาลแบบไปทีละ 2-3 วัน เพื่อมิให้ DKBA จับได้และบริหารงานโรงเรียนที่ร่วมมือกันระหว่างฝ่ายรัฐมนตรีการศึกษาของเมียนมา Ministry of Education (MoE) และฝ่ายการศึกษาของกะเหรี่ยง Karen Education Department (KED) ในด้านการผลิตหนังสือเรียน การจัดสอบเข้ามหาวิทยาลัยทั้งประเทศ การจัดตั้งสาขาของโรงเรียน รวมไปถึงการจัดการเรียนการสอนเป็นไปโดยใช้ภาษาเมียนมา นักกิจกรรมเรียกร้องสิทธิเพื่อคนกะเหรี่ยงได้กล่าวถึง “ภาษาพม่ายังคงมีความสำคัญในฐานะเป็นสื่อกลางที่ใช้ในการสื่อสารหากต้องสื่อสารกับกลุ่มชาติพันธุ์อื่นๆ”

ในการจัดประชุมที่จัดโดยทั้งสองฝ่ายคือ KNU และ DKBA บุคคลที่อาศัยอยู่ในพื้นที่เขตอำนาจทับซ้อนจึงต้องเข้าร่วมประชุมกับทั้งสองฝ่าย จนเป็นเหตุให้คนในพื้นที่รู้สึกสับสนไม่แน่ใจว่าต้องปฏิบัติตัวอย่างไร “ด้วยทั้งสองฝ่าย DKBA และ KNU ต่างต้องการควบคุมพื้นที่ทับซ้อน เป็นเหตุให้ทหาร DKBA ตั้งกองกำลังไว้ในพื้นที่บริเวณนี้ แต่ทั้งสองกลุ่มเดินทางผ่านไปมาในช่วงเวลาที่ต่างกัน เป็นเหตุให้ตัวฉันต้องเข้าร่วมประชุมกับทุกฝ่าย ตัวฉันต้องอยู่ท่ามกลางวิกฤติเมื่อฝ่าย DKBA เรียกฉัน ฉันต้องไป เมื่อฝ่าย KNU เรียกฉัน ฉันก็ต้องไป เมื่อฉันอยู่กับฝั่ง KNU ฝั่ง DKBA จะพุ่งเป้ามาที่ฉัน ฉันไม่ชอบที่เป็นแบบนี้” (Jolliffe, 2016)

ทั้งนี้คนในพื้นที่ยังอาจถูกทำโทษได้ถ้าหากสนับสนุนฝ่ายตรงข้าม “ตำแหน่งผู้นำหมู่บ้านที่อยู่ในพื้นที่ผสมผสานทางอำนาจหรือพื้นที่สีน้ำตาล (Mix Authority) ไม่อาจตัดสินใจได้ว่าจะอยู่ฝ่ายใด ถือได้ว่าอยู่ในความเสี่ยงที่จะถูกทำโทษจากอีกฝ่ายหนึ่งหากไปเข้าร่วมกับอีกฝ่าย” (Jolliffe, 2015) โดยประชาชนในพื้นที่ต้องการอยู่ภายใต้การบริหารเพียงหนึ่งเดียวที่มีความแน่นอนมากกว่า อยู่ระหว่างสองอำนาจระหว่าง DKBA และ KNU แต่แนวทางแก้ไขปัญหายังไม่มีตราบเท่าที่ทั้งสองฝ่ายยังคงผลักดันเข้ามาจัดประชุมเพื่อแสดงเจตอิทธิพลทางอำนาจ

6.4.3 การจัดการบริหารทางการเงิน

รายได้หลักของรัฐกะเหรี่ยงมาจากการทำธุรกิจประเภท ทองคำ เหมืองแร่ ไม้ ดีบุก รวมถึงการเก็บภาษีจากการใช้ที่ดินและปศุสัตว์ สหภาพแห่งชาติกะเหรี่ยงยังได้รายได้จากการค้าข้ามชายแดนอย่างไม่เป็นทางการ แต่ต่อมารัฐบาล ยุคนายพลเนวิน เน้นเศรษฐกิจแบบสังคมนิยมและตั้งกำแพงภาษีนำเข้าไว้สูง ๆ ดังนั้น จึงเป็นอุปสรรคต่อการค้าของกลุ่มกะเหรี่ยง ทั้งยังโจมตีชายแดนที่ทำการค้าของรัฐกะเหรี่ยงหลายจุด เพื่อมุ่งควบคุมพื้นที่รัฐกะเหรี่ยงให้ได้ เช่น สงครามถล่ม มาเนอร์เปอร์ จนต้องปิดด่านการค้าหลายจุด

การเก็บภาษีของรัฐกะเหรี่ยงยังเป็นการเก็บที่ต้องชำระเป็นสินค้าที่ผลิตมากกว่าเป็นตัวเงิน เช่น ข้าวเปลือกเป็นต้น แต่ต่อมา ข้าวเปลือกในแต่ละตำบลจะจัดเก็บและดูแลเอง และเปลี่ยนมาเป็นการชำระภาษีด้วยเงิน ทั้งนี้ในแต่ละกองพลและเมือง สามารถเก็บภาษีและบริหารการเงินได้อย่างเป็นอิสระ เพื่อใช้จ่ายทั่วไปและเพื่อใช้จ่ายสำหรับกองกำลังปลดปล่อยแห่งชาติกะเหรี่ยง KNLA ที่ตั้งอยู่ในสังกัดกองพล

การใช้จ่ายหลักของกองคลังของรัฐกะเหรี่ยงจะใช้จ่ายไปในสองด้าน คือ กิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับทหาร รวมทั้งอาหารสำหรับดูแลทหาร และเพื่อการพัฒนาหน่วยงานสหภาพแห่งชาติกะเหรี่ยง ซึ่งค่าใช้จ่ายสำหรับรายจ่ายเพื่อส่วนกลาง ดังกล่าวนี้อาจถือว่าไม่มากนัก ฉะนั้นการจัดเก็บจากส่วนกลางกำหนดไว้ดังนี้ อัตราการเก็บภาษีจากรายได้ร้อยละ 7 สำหรับผลผลิตทางการเกษตรขนาดใหญ่ และร้อยละ 4 สำหรับผลผลิตประเภทข้าวเปลือกที่มีผลผลิตประเภทข้าวเปลือกมากกว่า 25 ตะกร้า สำหรับค่าผ่านทาง แบ่งออกเป็นสองพื้นที่ พื้นที่แรก ค่าผ่านข้ามมายังรัฐกะเหรี่ยงในส่วนนี้ จะเก็บร่วมกันระหว่างแต่ละตำบล และกระทรวงที่เกี่ยวข้อง ส่วนที่สองค่าผ่านทางในพื้นที่ผ่านระหว่างเขตปกครองภายใน

การเก็บภาษีจะขึ้นอยู่กับพื้นที่ครอบครองส่วนใหญ่ในแต่ละเมือง กองพล และตำบลจะเป็นผู้จัดเก็บและบริหารเอง ยกเว้นบางพื้นที่เมืองขนาดใหญ่มากจะเก็บโดยตำบล สำหรับการจ่ายภาษีนั้น จะเป็นการจัดเก็บภาษีกันเป็นทอด ๆ เริ่มจากเก็บแต่ละหมู่บ้าน จะจ่ายภาษีร้อยละ 10 ของรายได้ให้แก่เมือง ซึ่งเมืองจะจัดเก็บภาษีและบริหารเพื่อการดูแลเมืองร่วมกัน ส่วนกองพลและตำบลต้องจ่ายภาษี ร้อยละ 14 ของรายได้ที่ได้ทั้งหมดและบริหารเพื่อการดูแลกองพลและ ตำบล ยกเว้นส่วนอัตราภาษีสำหรับการทำเหมืองคือเก็บภาษีร้อยละ 40 ของรายได้ที่มาจากการทำเหมือง การทำเหมืองเคยเป็นรายได้หลักที่เก็บภาษีได้โดยตรงของรัฐกะเหรี่ยง แต่ปัจจุบันต้องส่งไปยังส่วนกลาง อันเป็นความ

ร่วมมือระหว่างตำบลที่ผลิตเหมืองแร่และทำงานร่วมกันกับกระทรวงเหมืองแร่ โดยเก็บภาษีร้อยละ 40 ไปยังกองคลังและการเงินไปยังส่วนกลาง(Jolliffe, 2016)

ในการประชุมของรัฐสภาสหภาพกะเหรี่ยงแห่งชาติจะจัดให้มีขึ้นทุก ๆ 4 ปี แม้แต่ในอดีตช่วงที่ทำสงครามยังจัดให้มีการประชุมสภาองค์กรสงฆ์ไปได้อย่างต่อเนื่องแม้แต่ในค่ายกอมมูร่า ในการประชุมระดับกองพลหรือระดับตำบลจะจัดให้มีขึ้นทุก ๆ 2 ปี และการประชุมในระดับเมืองจะจัดให้มีขึ้นในทุก ๆ ปี และยังจัดการประชุมทุก ๆ ปีสำหรับการประชุมระดับหมู่บ้าน ทั้งนี้หน่วยทหาร กองกำลังเพื่อการปลดปล่อยแห่งชาติกะเหรี่ยง KNLA ได้จัดสรรไปประจำตามพื้นที่ตามสัดส่วนจำนวนคนกะเหรี่ยง ในแต่ละกองพล ทั้งนี้แต่ละเขตกองพลนั้นจะสามารถจัดสรรบริหารการปกครองและงบประมาณได้อย่างอิสระจากการจัดการด้านภาษี

ทั้งนี้งานหลักของฝ่ายคณะกรรมการกลางฝ่ายยืนหลัก (Central Standing Committee) นอกจากพิจารณาติดตามผลการประชุมในครั้งก่อนและเตรียมการประชุมครั้งต่อไปแล้ว ยังต้องตัดสินใจในเหตุการณ์ฉุกเฉิน นอกจากนี้ฝ่ายคณะกรรมการกลางฝ่ายยืนหลักแสดงบทบาทนำในการกระบวนกรสันติภาพ ในทุกขั้นตอน ตั้งแต่การเข้าพบเจรจากับฝ่ายรัฐบาลทหารเมียนมาไปจนถึงรับมือกับผลที่จะเกิดต่อการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง สังคมและเศรษฐกิจ ตัวอย่างความเร่งรีบที่ฝ่ายคณะกรรมการกลางต้องรีบตัดสินใจในปี ค.ศ. 2014 คือด้านการยุติบทบาทและลาออกจากการเป็นสมาชิกร่วมกับกลุ่มสมาชิกสหพันธ์รัฐชาติสหภาพเมียนมา United Nationalities Federal Council และในปีค.ศ. 2015 เมื่อ KNU ต้องตัดสินใจเข้าร่วมลงนามข้อตกลงหยุดยิงทั้งประเทศ NCA ร่วมกับกลุ่มกองกำลังชาติพันธุ์ติดอาวุธ EAO อีก 8 กลุ่ม(Jolliffe, 2016) จะเห็นได้ว่างานหลักๆ ของฝ่ายคณะกรรมการฝ่ายยืนหลักคือ พิจารณาและ เห็นด้วยกับเนื้อหาในข้อตกลงหยุดยิง ทั้งยังต้องเข้าร่วมเจรจาสันติภาพกับฝ่ายสมาชิกกลุ่มชาติพันธุ์อื่น ๆ

ธรรมชาติของรัฐกะเหรี่ยงประกอบด้วยความหลากหลาย ด้วยความต้องการที่เหมือนกันของกลุ่มชาติพันธุ์กะเหรี่ยง คือต้องการสิทธิปกครองตัวเอง แต่ไม่ได้มีท่าทีต่อการเรียกร้องสิทธิทางการเมืองที่ไปในแนวทางเดียวกัน ทำให้เกิดการแข่งขันภายใน เบนเนอร์ (Brenner) ได้นำเสนอแนวคิด “ตัวแสดงภายในรัฐ หรือตัวแสดงที่ไม่ใช่รัฐ หากขับเคลื่อนทางการเมืองที่แตกต่างกันย่อมนำไปสู่ความแตกแยกภายในกลุ่มได้ ทำให้ความสามารถของกลุ่มในการต่อสู้กับฝ่ายตรงข้ามลดถอยลง เพราะต้องหันมาต่อสู้กันเอง และจะนำไปสู่การล่มสลายของกลุ่มลงได้ “ (Brenner, 2018, pp. 83-99)

6.5 ความรุนแรง ความแตกแยก หลังลงนามข้อตกลงหยุดยิง

6.5.1 ความรุนแรงหลังลงนามข้อตกลงหยุดยิง

การใช้ความรุนแรงเป็นการรักษาระบบที่เกิดขึ้นมาก่อนหน้านั้น เป็นคำอธิบายยุทธศาสตร์รัฐบาลทหารเมียนมาที่ยังคงปฏิบัติต่อกลุ่มชาติพันธุ์ หรือแม้แต่กลุ่มที่ลงนามข้อตกลงหยุดยิง ซึ่งกะเหรี่ยงและกลุ่มชาติพันธุ์อื่นๆ ถูกนับรวมด้วย ดังนั้น จึงไม่น่าแปลกใจหากทหารยังคงดำรงการใช้ความรุนแรงกับกลุ่มกะเหรี่ยง หลังลงนามข้อตกลงหยุดยิง อันทิงตัน กล่าวไว้ว่า แม้ว่ากระบวนการเปลี่ยนผ่านประชาธิปไตยได้ส่งเสริมความรุนแรงจากการที่ประชาชนได้เรียนรู้ผ่านประสบการณ์นองเลือด แต่ก็ได้สร้างความเข้มแข็งในหลักการประชาธิปไตยในขณะเดียวกัน ก็ได้ส่งเสริมให้เกิดสถาบันทางการเมืองที่เข้มแข็ง อย่างไรก็ตามการสร้างเสริมความเข้มแข็งให้กับประชาธิปไตยจะเป็นไปได้ดีกว่าและมีคุณภาพมากกว่าในช่วงเวลา ที่มีความเป็นเอกฉันท์และมีความรุนแรงที่ลดน้อยลงกว่า (Huntington, 1991) การสร้างความเข้มแข็งให้การเปลี่ยนผ่านประชาธิปไตยยังคงเป็นก้าวที่ท้าทายของสหภาพเมียนมา เนื่องจากช่วงเวลาแห่งการเปลี่ยนผ่านประชาธิปไตย รัฐบาลกลับยังคงไว้ซึ่งกองกำลังทหารเพื่อการควบคุมพื้นที่ และรักษาสีทธิพิเศษที่ทหารในการเข้าร่วมลงทุนทางเศรษฐกิจกับนักลงทุนต่างชาติ หรือ ชนชั้นนำในพื้นที่เดิม (Chrstitensen, Nguyen, & Sexton, 2019)

ในกรณีของกะเหรี่ยง ไม่มีอาณาจักรปกครองตัวเองมาก่อน แต่ถูกปกครองโดยกษัตริย์เมียนมา และตกเป็นอาณานิคมของอังกฤษ เมื่อสหภาพพม่าประกาศเอกราช กะเหรี่ยงไม่ได้รับสิทธิประกาศเอกราชในฐานะรัฐเดี่ยวหากแต่อยู่ภายใต้สหภาพพม่า ทำให้กะเหรี่ยงตัดสินใจไม่ลงนามข้อตกลงปางโหลง เพื่อแสดงว่าไม่ได้เป็นรัฐหนึ่งของสหภาพพม่า ทั้งนี้การไม่ลงนามข้อตกลงปางโหลง ทำให้ สถานะกะเหรี่ยงไม่เหมือน ชาติพันธุ์ ฉาน ฉินและคะฉิ่น นับตั้งแต่นั้นกะเหรี่ยงอยู่ในสถานะผิดกฎหมาย (outlaw) ไม่ได้รับสิทธิความเป็นพลเมือง หนทางการต่อสู้ของกะเหรี่ยงได้เริ่มต้นขึ้น เมื่อประกาศหลักการปกครองตัวเอง (self-determination) ค.ศ. 1949 สถานะของคนกะเหรี่ยงที่ไม่เท่าเทียมกับกลุ่มชาติพันธุ์อื่น ยังปรากฏชัดมากขึ้นเมื่อถูกปฏิเสธไม่ให้ออกบวช และการตั้งโรงเรียนดำเนินการโดยมิชชันนารี จนกระทั่งปี ค.ศ.1982 กฎหมายความเป็นพลเมือง (citizen act) กำหนดให้กลุ่มชาติพันธุ์ในเมียนมามีความเท่าเทียมกัน แต่กะเหรี่ยงยังคงถูกละเมิดด้านสิทธิมนุษยชนมากกว่ากลุ่มชาติพันธุ์อื่นๆ

กะเหรี่ยงต่อสู้ด้วยวัฒนธรรมเดิมของตนหรือ Dong หรือการร้องเพลงและกลอน พร้อมกับการรำรำ เพื่อสร้างจิตสำนึกของความเป็นชาติกะเหรี่ยงไปพร้อมๆ กับการยอมรับในฐานะเป็นส่วนหนึ่งของสมาชิกในชุมชน เนื้อหาของเพลงจะสะท้อนการถูกทำร้ายโดยรัฐบาลมาตั้งแต่อดีตอันเป็นการสร้างความรู้สึกร่วมกัน ความเป็นหนึ่งเดียวกัน มักจะร้องและเต้นรำในช่วงเทศกาลสำคัญเช่น ปีใหม่

ฤดูเก็บเกี่ยว บางครั้งทำนองของเพลงให้ความรู้สึกเก่าและโบราณ แต่เนื้อหายังคงร่วมสมัยเนื่องจากสะท้อนการถูกละเมิดสิทธิมนุษยชนโดยรัฐบาลที่ยังปรากฏอยู่อย่างต่อเนื่อง อีกทั้งรัฐบาลยังเข้ามาแบ่งแยกกลุ่มกะเหรี่ยงออกเป็น กลุ่มกองกำลังกะเหรี่ยงเพื่อประชาธิปไตยชาวพุทธ กลุ่มสหภาพแห่งชาติกะเหรี่ยงเป็นต้น อย่างไรก็ตามข้อตกลงหยุดยิงจะเป็นหนทางยุติความรุนแรงระหว่างสองฝ่ายภายในกะเหรี่ยงให้หันมารวมตัวกันได้ มากกว่ายุติความรุนแรงระหว่างกะเหรี่ยงกับฝ่ายรัฐบาล

6.5.2. ความขัดแย้งภายในรัฐกะเหรี่ยง

ความขัดแย้งภายในและการแบ่งแยกออกเป็นสองกลุ่มหลังการลงนามข้อตกลงหยุดยิงนำไปสู่สถานการณ์การแข่งขันระหว่างสองอุดมการณ์ทางการเมือง การแบ่งแยกออกเป็นสองกลุ่ม (กลุ่มที่ลงนามหยุดยิงและ กลุ่มที่ไม่ลงนามหยุดยิง)ที่ไม่ได้แตกหักออกจากกัน

การต่อสู้มาอย่างยาวนานกว่า 63 ปีระหว่างฝ่ายรัฐบาลและกะเหรี่ยงได้สิ้นสุดลงด้วยการลงนามข้อตกลงหยุดยิง ก่อนลงนามข้อตกลงหยุดยิงในนามของ KNU ยังคงยืนยันต้องการเจรจาทางการเมืองก่อน จึงจะลงนามข้อตกลงหยุดยิงหากแต่ กระบวนการลงนามข้อตกลงหยุดยิงได้ทำให้ นายพล มุตตฺเซ โกวัดตัดสินใจลงนามข้อตกลงหยุดยิงในวันที่ เจรจาเนื้อหาข้อตกลงหยุดยิงกับผู้แทนรัฐบาล ด้วยเหตุผลว่า อย่างไรก็ตามเราก็ต้องทำข้อตกลงหยุดยิงก่อนเจรจาทางการเมืองอยู่ดี เมื่อเราลงนามข้อตกลงหยุดยิง เรายิ่งเสนอหนทางไปสู่การเจรจาทางการเมืองอย่างค่อยเป็นค่อยไป” ผลดีจากการลงนามข้อตกลงหยุดยิง ไม่ใช่แค่เจรจาทางการเมือง ยังต้องรวมถึงการแก้ไขรัฐธรรมนูญจะสามารถทำได้ง่ายมากกว่าหากลงนามข้อตกลงหยุดยิง ” ทั้งนี้เมื่อเราลงนามข้อตกลงหยุดยิง และส่งพรรคการเมืองสมัครเข้ารับการเลือกตั้ง เมื่อตัวแทนของพรรคการเมืองสามารถเอาชนะการเลือกตั้งได้สำเร็จ จะสามารถเข้าไปนั่งในรัฐสภาเพื่อแก้ไขรัฐธรรมนูญได้”

ความต้องการพัฒนาเศรษฐกิจจะส่งเสริมเสถียรภาพทางการเมือง “ด้วยบทบาทของรัฐบาลที่ต้องการบรรลุข้อตกลงหยุดยิง ไม่ใช่เพื่อ ยุติสงคราม แต่เพื่อการสร้างการพัฒนา เพราะหากไม่พัฒนา แต่ละฝ่ายอาจจะหันกลับต่อสู้กันอีกครั้ง” ฉะนั้น การพัฒนาเศรษฐกิจมีส่วนสัมพันธ์กับความขัดแย้งที่จะลดน้อยลงและการเติบโตในการทำให้เป็นประชาธิปไตย

ในขณะที่ นอร์ ชิโปปรา อติตรองประธานสหภาพแห่งชาติกะเหรี่ยงมองแผนโครงการพัฒนาของรัฐบาลที่มาพร้อมกับการลงนามหยุดยิง ว่า เป็นอาวุธที่ทำลายและขจัดกลุ่มต่อต้าน เพื่อให้พวกเขาลืมเรื่องการต่อสู้รัฐบาล นอร์ ชิโปปรา ได้ให้สัมภาษณ์โดยกล่าวถึง” ความเร่งรีบลงนามข้อตกลงหยุดยิงของรัฐบาลเพราะรัฐบาลมองว่าจะต้องรีบสร้างสันติภาพ มิฉะนั้นกองกำลังกลุ่มชาติพันธุ์

อาจจะกลับไปใช้อำนาจต่อรัฐบาลอีกครั้ง ความเร่งรีบไม่ใช่สิ่งดี เราต้องการให้ดำเนินการอย่างค่อยเป็นค่อยไป มากกว่าการสร้างรัฐีกกดดัน”(Naing, 2017)

6.5.3 สันติภาพเป็นเป้าหมายเดียวที่มีร่วมกัน ท่ามกลางความแตกแยกภายในกลุ่มกะเหรี่ยง

นอร์ ชิโปปราห์ เซน อติตรองประธานสหภาพแห่งชาติกะเหรี่ยง ได้กล่าวถึงความหมายของสันติภาพ “ต้องสร้างความแน่ใจในด้านความปลอดภัยที่มีต่อพลเมือง รวมทั้งผู้นำและผู้อพยพพลัดถิ่น” (Naing, 2017) ในขณะที่ เลขาธิการKNU ให้ความหมายของคำว่า สันติภาพแบบเดียวกัน “การลงนามหยุดยิงไม่ใช่สันติภาพ เป็นเพียงการหยุดการต่อสู้ สันติภาพที่แท้จริงคือ เมื่อพวกเราได้รับความเท่าเทียมกัน ความยุติธรรม และเสรีภาพรวมถึงการดำเนินชีวิตอย่างไม่ต้องกังวล เรามีอาหารเพียงพอ เรามีโอกาสส่งลูกหลานเรียนหนังสือ และในฐานะที่กะเหรี่ยงดำรงสถานะความเป็นชาติ เราไม่ควรดำรงความเป็นชาติกะเหรี่ยงด้วยการดำรงไว้ซึ่งภาษา วัฒนธรรมและประวัติศาสตร์ และในฐานะที่เราเป็นมนุษย์เราก็ควรได้รับโอกาสในการพัฒนา “ ชิโปปรา รองประธานและผู้นำฝ่ายกองพลที่ห้า ไม่เห็นด้วยกับการลงนามข้อตกลงหยุดยิงแบบทวิภาคี ด้วยความต้องการเจรจาทางการเมืองที่เป็นอันดับหนึ่ง เมื่อความเห็นไม่ตรงกันภายใน ฝ่ายชิโปปราเซน จึงกลายเป็นกลุ่ม สายแข็ง (hardliners)ร่วมกับท่านนายพล Gen Gaw Kyaw ด้วยข้อหาว่า นางไม่ให้การสนับสนุนกระบวนการสันติภาพ ทั้งที่จริงๆ แล้ว นอร์ชิโปปรา เซนกล่าวถึงความเป็นสายแข็ง ว่า“เพราะต่อต้านแนวทางของผู้นำ ประชาชนชาวกะเหรี่ยงจึง มองว่าเราไม่เห็นด้วยกับกระบวนการสันติภาพ จริงๆ แล้วเราแค่อึดมั่นในอุดมการณ์ของเรา”

ความแตกแยกระหว่างฝ่ายนอร์ ชิโปปรา เซน และฝ่าย นายพลมุตู เซ โทว ยิ่งทวีความรุนแรงมากขึ้น เมื่อผลจากการลงนามหยุดยิงไม่ได้สร้างผลดีต่อกกลุ่มกะเหรี่ยง หลังการลงนามข้อตกลงหยุดยิงทวิภาคี รัฐบาลได้พัฒนาสร้างถนนให้กับกลุ่มกะเหรี่ยง นักต่อสู้เพื่อชาวกะเหรี่ยงและแกนนำประชาสังคม ไม่เห็นด้วยกับแนวทางการพัฒนาเศรษฐกิจของทหาร ด้วยการสร้างถนน “การสร้างถนนไม่ใช่สิ่งที่ชาวกะเหรี่ยงต้องการ อีกทั้งการพัฒนาอื่น ๆ ของรัฐบาลไม่ได้ทำให้ชาวกะเหรี่ยงได้ในสิ่งที่ต้องการ (สิทธิปกครองตนเอง)”แต่รัฐบาลทหารกับสร้างถนนที่เป็นประโยชน์กับฝ่ายตัวเองโดยเน้นเส้นทางเดินทางไปยังพื้นที่ชายแดน นอกจากนี้จะเพื่อขนส่งสินค้าแล้วยังเป็นเส้นทางเพื่อแย่งชิงทรัพยากรสำคัญๆ ของคนกะเหรี่ยง และเพื่อจะเข้ามาจู่โจมที่ตั้งหน่วยงานบริหารงานภายในของKNU การปฏิบัติเช่นนี้อาจกล่าวได้ว่าเป็นกลยุทธ์ของฝ่ายทหาร แม้ว่าทหารจะได้สร้างถนนตามที่ได้ตกลงแต่เส้นทางถนนไม่ได้ตกลง จึงทำให้ทหารสร้างเส้นทางที่กำหนดเอง

ฝ่ายกะเหรี่ยงตระหนักในยุทธศาสตร์ของทหารที่มีต่อกลุ่มชาติพันธุ์ แม้จะรู้ถึงยุทธศาสตร์แต่ก็จ่ายอมลงนามหยุดยิง Saw Kwe Htoo Win เลขาธิการ KNU ได้ให้สัมภาษณ์ว่า ” รัฐบาลทหารไม่ได้ประพฤติดีดี หากแต่ใช้กลอุบาย ตามแนวทางที่ทหารนำเสนอ ” นอกจากนั้นทหารยังอ้างว่า การเข้ามาทำร้ายกลุ่มชาติพันธุ์โดยโฆษณาชวนเชื่อว่าการกลุ่มชาติพันธุ์ติดอาวุธเป็น กลุ่มผู้ก่อการร้าย ซึ่งแนวทางเช่นนี้ เป็นกลอุบายโดยทหารอ้างเพื่อการทำร้ายประชาชน(International Based Groups Denied Vote at 16th Congress Election, 2017)

นักศึกษาชาวกะเหรี่ยงมาศึกษาต่อที่มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ อายุ 17 ปี ได้กล่าวถึงประโยชน์ที่ได้จากการลงนามข้อตกลงหยุดยิงและโครงการพัฒนาในการสร้างถนน คือ “ปลอดภัยการตรวจสอบ รัฐบาลไม่ตรวจสอบในจุดตรวจสอบ ไม่ต้องแสดงบัตรประจำตัวประชาชนอย่างเข้มงวดเหมือนแต่ก่อน การสร้างถนนทำให้ขายผลิตภัณฑ์ทางการเกษตรเป็นไปได้อย่างรวดเร็วมากขึ้น ทำให้สามารถส่งผลผลิตทางการเกษตรไปยังเมืองต่างๆ รวมไปถึงยังเขตชายแดนได้อย่างสะดวกขึ้น ” ทั้งนี้เขาอาศัยอยู่ในเขตกองพลที่ 2 (Thandaung District) ซึ่งเป็นพื้นที่ที่ไม่มีชาวต่างชาติเข้ามาลงทุนมากนัก จึงไม่ได้รับผลกระทบจากการถูกริบที่ดินโดยรัฐบาล เขายังได้แสดงจุดยืนว่าเห็นด้วยกับการลงนามข้อตกลงหยุดยิงทั้งแบบทวิภาคีและทั้งประเทศ

6.5.4. กองกำลังพิทักษ์ชายแดน กกับการสร้างความแตกแยกภายในกลุ่มกะเหรี่ยง

กองกำลังพิทักษ์ชายแดน (Border Guard Force:BGF) จัดตั้งขึ้นในปี ค.ศ, 2009 หลังจากข้อเสนอตกลงหยุดยิง เริ่มต้นเสนอให้กับกลุ่มชาติพันธุ์มาเป็นเวลา 10 ปี กองกำลังพิทักษ์ชายแดนเป็นส่วนหนึ่งของเนื้อหาข้อตกลงหยุดยิง โดยในเอกสารบลูพริ้นท์ ได้กล่าวถึงกองกำลังพิทักษ์ชายแดนจะอยู่ภายใต้การควบคุมโดยผู้บัญชาการทหารสูงสุดของทหารรัฐบาล SPDC ซึ่งในเวลานั้น ผู้ดำรงตำแหน่งคือ พลเอกอาวุโส ตาน ฉ่วย รัฐบาลใช้เวลาณรงค์ให้กลุ่มที่ลงนามหยุดยิงให้หันมาเข้าร่วมหน่วยกองกำลังพิทักษ์ชายแดน ใช้เวลาสี่เดือนก่อนการเลือกตั้งในปี ค.ศ. 2010

ทั้งนี้พลเอกอาวุโส ตาน ฉ่วยยังได้เดินทางไปพบปะกับตัวแทนกลุ่มชาติพันธุ์ที่ลงนามหยุดยิงตามชายแดนเมียนมา จีน แต่ทุกกลุ่มปฏิเสธการเข้าร่วมเป็นสมาชิก กองกำลังพิทักษ์ชายแดน เช่น Kokang (MNDA), Shan State Army -North, The United Wa State Army, National Democratic Alliance Army และ KIO ยกเว้นกลุ่ม DKBA และ NDAK (Moe, 2009)

กองกำลังพิทักษ์ชายแดนมีจุดประสงค์ให้กองกำลังติดอาวุธของกลุ่มชาติพันธุ์มารวมตัวกัน ซึ่งเท่ากับให้กลุ่มชาติพันธุ์ โยนทิ้งเครื่องมือที่ใช้ต่อรัฐบาลทหาร ซึ่งเป็นไปได้ยากที่กลุ่มลงนาม

ข้อตกลงหยุดยิง จะเห็นด้วยกับการรวมเอาเนื้อหาส่วนนี้เข้าไปด้วย ทำให้กลุ่มลงนามหยุดยิงบางกลุ่ม ได้ยุติข้อตกลงหยุดยิงไปในทันที ทหารรัฐบาลถูกส่งไปประจำยังรัฐกลุ่มชาติพันธุ์ด้าน ตะวันออกเฉียงเหนือ เป็นจำนวนกว่า 1,000 นาย

มิกาเอล เกรเวอร์ (Mikael Gravers) ผู้เชี่ยวชาญด้านความสัมพันธ์ของกลุ่มชาติพันธุ์ในเมียนมา กล่าวถึงการเกิดสงครามรอบใหม่ระหว่างทหารรัฐบาลและกลุ่มชาติพันธุ์นั้น เป็นเพราะความซับซ้อนที่เพิ่มมากขึ้นในเนื้อหาข้อตกลงหยุดยิง และการเข้าแย่งชิงควบคุมทรัพยากรธรรมชาติ และการค้าชายแดน โดยรวมไปถึงการค้ายาเสพติด โดยที่ การดิ้นรนของกลุ่มชาติพันธุ์เพื่อการปกครองตนเองยังคงไม่ได้รับการพูดคุยกับฝ่ายรัฐบาล (Moe, 2009)

ข้อตกลงหยุดยิงเป็นยุทธศาสตร์ที่สร้างความแตกแยกระหว่างคนกะเหรี่ยงได้อย่างทรงพลัง นับตั้งแต่กลุ่ม DKBA ได้ร่วมลงนามข้อตกลงหยุดยิงและเข้าเป็นส่วนหนึ่งของกองกำลังพิทักษ์ชายแดน ใน ปี ค.ศ.2009 ยังมีบางส่วนในกลุ่มแตกแยกภายใน DKBA ไม่ได้เข้าเป็นสมาชิกกองกำลังพิทักษ์ชายแดน และหันมารวมตัวกันและตั้งชื่อใหม่เป็น Democratic Karen Benevolent (DKBA-5) ความแตกแยกภายในกลุ่ม DKBA ทำให้ฝ่าย KNU และ KNLA ให้การสนับสนุนทางการเงินแก่ฝ่าย DKBA5

DKBA5 ไม่ต้องการเข้าร่วมกับ KNU แม้จะได้รับความช่วยเหลือทางการเงิน จึงหันไปหาผู้นำทางจิตวิญญาณ คือ พระอุระชนะ (U Thazana) ในส่วนของกลุ่ม DKBA เมื่อเข้าไปส่วนหนึ่งของ BGF ได้เข้าร่วมรบกับกองกำลังทหารเมียนมาสู้รบกับฝ่ายกะเหรี่ยง ที่แม่ตะวอ ซึ่งที่เป็นฐานกองกำลังของ DKBA5 แต่ด้วยการฝักใฝ่ระเบิด ทำให้ DKBA BGF ไม่อาจเอาชนะฝ่าย DKBA 5 ได้อย่างไรก็ภายใน DKBA5 เนื่องจากเดิมที่เคยร่วมมือกับ DKBA และอยู่ภายใต้โครงสร้างการบริหารที่ชัดเจน ภายใต้การนำของ นายพล Kyaw Thet พันเอก San Aung และพันเอก Bo Pi เมื่อ DKBA5 แยกออกไป DKBA BGF จึงเปลี่ยนผู้นำเป็น พันเอก Chit Thu ส่วน DKBA 5 ไม่มีโครงสร้างที่ชัดเจน แต่อยู่ภายใต้การออกนโยบายโดย พระ อุระชนะ ทั้งนี้เป็นพระอุระชนะคือ บุคคลมีส่วนช่วยเหลือกลุ่มกะเหรี่ยงติดอาวุธหลาย ๆ กลุ่มรวมตัวกันได้ทั้งยังให้การสนับสนุนทางการเงินแก่กลุ่ม DKBA 5 ในขณะเดียวกัน DKBA 5 ไม่เข้าร่วมกับ KNU และจัดตั้งกองกำลังติดอาวุธกะเหรี่ยง (New Karen Armed Group) ที่บริหารงานภายในอย่างเป็นอิสระ

DKBA BGF ได้ทำให้การรวมตัวของกลุ่มชาติพันธุ์กะเหรี่ยงเป็นไปได้ยากมากขึ้น เมื่อส่งกองกำลังทหารพร้อมอาวุธและสัฟวอร์พร้อมสู้รบกับ ฝ่ายสหภาพแห่งชาติกะเหรี่ยง KNUและ กองกำลังปลดปล่อยแห่งชาติกะเหรี่ยง KNLA ทั้งนี้ DKBA BGFแม้จะไม่ชอบการถูกควบคุมโดยรัฐบาลทหาร

เมียนมา แต่ยังคงเข้าไปเป็นกองกำลังพิทักษ์ ได้เงินเดือนค่าจ้างและ ตำแหน่งเพื่อทำงานต่อต้านกลุ่มชาติพันธุ์เดียวกัน ทำให้เข้าใจได้ว่า DKBA BGF ไม่อยากเขาร่วมกับ KNU อย่างแท้จริง เพราะรังเกียจฝ่ายกะเหรี่ยงต่างศาสนา แต่ยินยอมให้ทหารรัฐบาลต่างชาติพันธุ์ทำการสังหารได้

หาก รัฐบาลเมียนมา จะกำจัด ฝ่าย DKBA BGF กลุ่มกะเหรี่ยงแห่งชาติ KNU ไม่รู้สึกเจ็บปวด เพราะ DKBA BGF ไม่ได้จะส่งเสริมให้ชุมชนกะเหรี่ยงรวมกันเป็นเอกภาพและอยู่ร่วมกันได้อย่างสันติ ทั้งยังตกเป็นเครื่องมือของรัฐบาลทหาร เพื่อทำให้กลุ่มกะเหรี่ยงแตกแยก อย่างไรก็ตามการแตกแยกออกเป็นหลายฝั่งหลายฝ่าย เช่นนี้ไม่ว่าจะ DKBA BGF และ New Karen Armed Group กลับยังเป็นสาเหตุสำคัญทำให้ฝ่ายกะเหรี่ยงติดอาวุธที่เหลือ หันมารวมมือกันเพื่อจะให้เป็นสังคมกะเหรี่ยงที่เข้มแข็ง และชัดเจนในบทบาทของ DKBA BGF ที่ไม่อาจสร้างความสัมพันธ์แบบเป็นมิตรในฐานะกลุ่มชาติพันธุ์เดียวกันได้ (Lei & K'Lu, 2016)

6.5.5. ผลจากความขัดแย้งต่อโอกาสแข่งขันในการเลือกตั้งปี ค.ศ.2010 ,2012 และ 2015

ในการเลือกตั้งปี ค.ศ.1990 กะเหรี่ยงส่งพรรคการเมืองสามพรรคคือ พรรค Union Karen League, พรรค Karen National Congress for Democracy และ พรรค Karen State National Organization ซึ่งผลการเลือกตั้งกะเหรี่ยงได้ หนึ่งในนั้นมาจากพรรค Karen State National Organization ทั้งนี้ผลการเลือกตั้งไม่ได้รับการยอมรับจากรัฐบาล ท่ามกลางการได้คะแนนเสียงของพรรคสันนิบาตแห่งชาติเพื่อประชาธิปไตยอย่างท่วมท้น 392 จาก 485 ที่นั่ง คิดเป็นร้อยละ 59.87 รัฐบัญญัติการส่งพรรคการเมืองของกะเหรี่ยง โดยรัฐบาลอ้างว่าต้องจัดการดำเนินคดี” เหตุการณ์ 8888 “ ด้วยฝ่ายทหารหลายตำแหน่งจะต้องถูกพิพากษาคดีที่ กระทำกับประชาชน ในปี ค.ศ. 1988 (Thawngmung, 2003, pp. 443-460) อีกทั้งรัฐบาลยืนยันว่าการเลือกตั้งไม่ได้ต้องการผู้แทนมานั่งในสภา หากแต่ต้องการหาผู้แทนมาช่วยร่างรัฐธรรมนูญ (Tonkin, 2007, pp. 46-47) อีกทั้งทหารต้องการเป็นผู้ร่างรัฐธรรมนูญหลัก เพื่อคงอำนาจทหารในรัฐสภาต่อไป ฉะนั้น ในปี ค.ศ. 1990 ทหารยังคงอยู่เพื่อการดำรงรักษาอำนาจของฝ่ายทหาร อีกทั้งทหารต้องการรักษาความสงบและสร้างความ เป็นหนึ่งเดียวของสหภาพเมียนมา

6.5.5.1 ผลการเลือกตั้งในปี ค.ศ.2010

ในการเลือกตั้งปี ค.ศ.2010 เป็นช่วงก่อนลงนามข้อตกลงหยุดยิง กะเหรี่ยงเคยส่งพรรคการเมือง ประกอบด้วยพรรคการเมืองหลักๆ 4 พรรคการเมือง Phalon-Sawaw Democratic Party (PSDP), the Karen People's Party (KPP), and the Karen State Democracy and

Development Party (KSDDP) ผลการเลือกตั้งปรากฏว่า พรรคการเมืองกะเหรี่ยงที่ชนะการเลือกตั้งประกอบด้วยพรรค Phalon-Sawaw Democratic Party (PSDP) ได้ที่นั่งในสภาบน 2 ที่นั่ง และที่นั่งในสภาล่าง 3 ที่นั่ง และในสภาแห่งรัฐกะเหรี่ยง 14 ที่นั่ง (Report, 2011)⁶⁴ ส่วนพรรค Kayin People's Party (KPP) ได้ที่นั่งในสภาบนและสภาล่าง สภาละหนึ่งที่นั่ง

การเลือกตั้งในปี ค.ศ.2010 ฝ่ายกะเหรี่ยงถูกโจมตีโดยทหารรัฐบาล ที่ตั้งกองกำลังในจุด Doooplaya และ Tha Song Yang ทางเหนือของเมืองเมียวดี ในช่วงเวลา 24 ชั่วโมงที่จัดให้มีการเลือกตั้ง ชาวกะเหรี่ยงราวกับถูกกีดกันการมีส่วนร่วมในการเลือกตั้ง กล่าวคือการเลือกตั้งเป็นไปอย่างไม่เสรี เนื่องจากกะเหรี่ยงไม่ได้รับความคุ้มครองสิทธิเลือกตั้งอย่างเท่าเทียมกัน หากแต่ยังถูกโจมตีจากฝ่ายทหารรัฐบาล และทหาร DKBA ที่เข้าร่วมเป็นหน่วยพิทักษ์ชายแดน ทำให้ประชาชนกะเหรี่ยงกว่า 25,000 คนลี้ภัยไปยังชายแดนไทย-เมียนมา (Report, 2011)

6.5.5.2 การยกเว้นเขตเลือกตั้ง

รัฐบาลกำหนดให้บางเขตเลือกตั้ง เป็นพื้นที่ยกเว้นการเลือกตั้ง เนื่องจากเป็นพื้นที่ร่วมกันระหว่าง กลุ่มชาติพันธุ์อื่นๆ ฉาน คะฉิ่น คะเรนนี่ กะเหรี่ยงและมอญ โดยให้เหตุผลว่าเป็นพื้นที่ที่ไม่อาจส่งเสริมให้การเลือกตั้งเป็นไปอย่างเสรีและยุติธรรมได้ แต่ในความเป็นจริงน่าจะเป็นเขตที่รัฐบาลไม่อาจเอาชนะเหนือเขตเลือกตั้งเหล่านั้นได้มากกว่า (Report, 2011) นาย ตู ซอว์ (Tu Saw) เลขาธิการพรรค KSPP Kachin State Progressive Party (KSPP) กล่าวถึงการถูกปฏิเสธลงสมัครรับเลือกตั้งว่า “พรรคสหสามัคคีและการพัฒนา Union Solidarity and Development Party (USDP) รู้ดีว่าเราไม่สามารถเอาชนะพรรคการเมืองของเราได้ จึงได้หยุดไม่ให้เราลงทะเบียน” (Report, 2011) นอกจากนี้ เลขาธิการรัฐมนตรีต่างประเทศสหรัฐอเมริกา นาย เคิร์ด

⁶⁴Burma's 2010 Elections: A Comprehensive Report (2011).The Burma fund UN office.[online]Available from: http://www.burmalibrary.org/docs11/BurmaFund-Election_Report-text.pdf. Retrieved on September 18, 2019 ในการเลือกตั้งครั้งนี้พรรคที่ได้คะแนนเสียงสูงสุดคือ พรรคที่ได้รับการสนับสนุนจากรัฐบาล พรรค Union Solidarity and Development Party (USDP) โดยที่เป็นพรรคที่ได้รับการลงทะเบียนเป็นพรรคการเมืองแรกๆ มีลงทะเบียนเลือกตั้งได้สำเร็จโดยคณะกรรมการการ Union Election Committee (UEC) จึงสามารถหาเสียงได้ก่อน ตามมาตราที่ 11 ของกฎหมายเลือกตั้ง และยังได้รับเงินสนับสนุนการหาเสียงมากกว่าพรรคการเมืองอื่นๆ ที่หาเสียงในนามกลุ่มชาติพันธุ์ ทั้งนี้พรรค ที่ได้คะแนนเสียงตามมาก็คือพรรค National Unity Party (NUP) เป็นพรรคที่ได้รับการสนับสนุนจากเครือข่ายเอ็นวินเก่าที่ให้การสนับสนุนหลัก ทั้งนี้พรรค NLD และ SNLD ได้รับคะแนนเสียงข้างมาในการเลือกตั้งในปี ค.ศ. 1990 ไม่ได้รับการยอมรับจากรัฐบาล ทำให้ทั้งสองพรรคการเมืองคว่ำบาตรการเลือกตั้งและไม่ได้ลงสมัครรับเลือกตั้งในครั้งนี้

แคมเบล (Kurt Campbell) ถูกปฏิเสธให้เข้าเป็นผู้สังเกตการณ์จากคณะกรรมการเลือกตั้ง ในการสังเกตการณ์การเลือกตั้งในปี ค.ศ. 2010

นาย เทียน โซ (Thein Soe)รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี กล่าวว่า “ รัฐบาลเมียนมา มีประสบการณ์ในการเลือกตั้งหลายครั้ง จึงไม่จำเป็นต้องมีผู้สังเกตการณ์” ที่กล่าวมานี้แสดงให้เห็นถึงการเลือกตั้งในเมียนมาในปี ค.ศ. 2010 ยังคงประกอบด้วยองค์ประกอบเดียวที่แสดงความเป็นประชาธิปไตยคือการจัดให้มีการเลือกตั้ง โดยที่ยังมีสิ่งซึ่งส่วนประกอบจำเป็นอื่นๆ เช่น ความโปร่งใส เสรีภาพและความยุติธรรมตามหลักการประชาธิปไตย แท้จริงแล้วการจัดการเลือกตั้งในครั้งนี้ของเมียนมา น่าจะเป็นเวทีที่แสดงความจริงใจในท่าทีของรัฐบาลที่จะยุติการละเมิดสิทธิมนุษยชน แต่รัฐบาลยังคงระดมยิงลูกกระสุนและส่งทหารไปยังพื้นที่ต่างๆของกลุ่มชาติพันธุ์ทั้ง ๆ ที่การเลือกตั้งกำลังจะมีขึ้น โดยเฉพาะพื้นที่รัฐกะเหรี่ยงที่ยังถูกโจมตีอย่างต่อเนื่องทั้งเดือนพฤศจิกายน ค.ศ.2010

6.5.6 พรรคการเมืองกะเหรี่ยง กับการลงนามข้อตกลงหยุดยิง

สำหรับในการเลือกตั้งปี ค.ศ. 2015 กะเหรี่ยงส่งพรรคการเมืองมากถึง 6 พรรคการเมือง ประกอบด้วยพรรคการเมืองที่ตั้งในเขตพื้นที่กะเหรี่ยง Phalon Sawa Democratic Party (PSDP), Karen State Democracy and Development Party (KSDDP), Karen Democratic Party (KDP), the Karen United Democratic Party (KUDP) ทั้งนี้ยังมีอีกสองพรรคการเมือง KPP (Karen People’s Party) มีสำนักงานใหญ่ตั้งอยู่ในเขต พะ อ้น (Hpa An,) และพื้นที่ในเมืองย่างกุ้ง คือพรรค Karen National Party (KNP)สำนักงานใหญ่ในเมืองย่างกุ้ง (A. Aung, 2008) ทั้งนี้ตามกฎหมายการเลือกตั้งปี ค.ศ. 2012 อนุญาตให้พรรคกะเหรี่ยงตั้งชื่อพรรคนำด้วยชื่อ กะเหรี่ยง แต่ให้ตั้งชื่อพรรคขึ้นต้นด้วย คะยีน ตัวอย่างเช่น Karen National Party ต้องเปลี่ยนชื่อพรรคจึงจะสามารถลงสมัครรับเลือกตั้ง โดยตั้งชื่อพรรคใหม่คือ พรรค Kayin National Party ทั้งนี้ชื่อย่อพรรคยังคงเหมือนเดิมจนกระทั่งในปี ค.ศ. 2015 คณะกรรมการการเลือกตั้งอนุญาตให้กลับมาใช้ชื่อ Karen แทนชื่อ Kayinได้ตามเดิม อาจเป็นผลมาจาก การลงนามข้อตกลงหยุดยิงของกลุ่มกะเหรี่ยง

ผลการเลือกตั้งในปี ค.ศ. 2015 ปรากฏว่ามีเพียงพรรค Kayin People’s Party ได้รับการเลือกตั้ง เพียงหนึ่งที่นั่ง ของสภาแห่งรัฐและ ภูมิภาค(A. Aung, 2008) เมื่อเปรียบเทียบกับผลการเลือกตั้งในปี ค.ศ. 2010 ได้ที่นั่งในสภาแห่งชาติ และสภาผู้แทนราษฎรได้ที่นั่งในสภาละ 1 ที่นั่ง โดยที่พรรค Phalon Sawa Democratic Party (PSDP)ได้คะแนนเสียงเลือกตั้ง 3 ที่นั่งในสภาแห่งชาติและ 2 ที่นั่งในสภาผู้แทนราษฎรและพรรค, Karen State Democracy and Development Party (KSDDP), ได้คะแนนเสียงเลือกตั้ง 1 ที่นั่งสภาแห่งชาติ

ท่ามกลางการแข่งขันระหว่างพรรคใหญ่ ๆ สองพรรค USDP และ NLD ทำให้กลุ่มชาติพันธุ์หันไปเลือกพรรคสันนิบาตแห่งชาติเพื่อประชาธิปไตย มากกว่าพรรคเล็ก ๆ ของกลุ่มชาติพันธุ์ตัวเอง ตัวแทนจากพรรคกะเหรี่ยงได้รับการเลือกตั้งมีเพียงพรรคเดียว และได้ที่นั่งรัฐสภาจำนวนหนึ่งที่นั่ง จึงได้สร้างความเข้มแข็งด้วยการรวมพรรคการเมืองเพื่อทำให้เสียงเลือกตั้งผนึกเป็นหนึ่งเดียวกันมากขึ้นเพื่อการเลือกตั้งในปี ค.ศ. 2020 ภายใต้ชื่อพรรค Karen National Democratic Party (KNDP) โดยรวมเอาพรรคการเมือง Karen Democratic Party (KDP), Karen State Democratic Development Party (KSDDP), Karen National Democratic Party (KNDP) และ Phalon-Sawaw Democratic Party ทั้งนี้ไม่ใช่แค่กลุ่มชาติพันธุ์กะเหรี่ยงที่รวมพรรคการเมืองเพื่อผนึกกำลังทางเลือกให้เหลือเป็นจำนวนน้อยที่สุด คือ หนึ่งถึงสอง พรรค ยังคงมีพรรคกลุ่มชาติพันธุ์อื่นๆ ที่รวมตัวกันในลักษณะนี้ เช่น คะฉิ่น โดยรวมกันในนามชื่อพรรค Kachin State Party หรือ ฉินรวมกันในนาม Chin National League for Democracy เป็นต้น (N. Lwin, 2018)

ทั้งนี้การรวมตัวของพรรคทั้งสี่ตั้งอยู่ในรัฐกะเหรี่ยงภายใต้ชื่อ Karen National Democratic Party (KNDP) โดยที่ทั้งสี่พรรคจะมีตัวแทนดำรงตำแหน่งสำคัญของพรรคเช่น ประธานพรรค เลขาธิการพรรคการเมือง เป็นต้น แต่ในเวลาต่อมาพรรค Phalon-Sawas Democratic Party (PSDP) ตัดสินใจไม่เป็นสมาชิกพรรค KNDP แต่จะให้การสนับสนุนหาเสียงให้กับพรรค KNDP โดยที่อดีตสมาชิกพรรคจากพรรค PSDF จำนวน 6 คน ดำรงตำแหน่งฐานะกรรมการกลางพรรค KNDP (Burma News International, 2018)

6.5.6. การต่อต้านภาคประชาสังคม ของฝ่ายกะเหรี่ยง โดยรัฐบาลทหาร

นักศึกษามหาวิทยาลัยเชียงใหม่ ชาวกะเหรี่ยงอายุ 17 ปี ได้กล่าวถึงการเรียนรู้เรื่องสิทธิของชนชาติพันธุ์ จากหน่วยงานภาคประชาสังคม หลายๆ กลุ่ม ซึ่งกลุ่มประชาสังคมในกะเหรี่ยงมีหลายกลุ่ม เช่น องค์กรเพื่อชุมชน Community Based Organization: CBO) ตัวอย่างเช่น กลุ่มศาสนาคริสต์ แบ็ปทิสต Karen Baptist Community (KBC), หน่วยงานพัฒนาของรัฐกะเหรี่ยง (Development Department) เครือข่ายสนับสนุนสันติภาพกะเหรี่ยง, Karen Peace Support Network (KPSN) และองค์กรกะเหรี่ยงผู้หญิง Karen Women Organization (KWO)

หลังจากสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่เครือข่ายสนับสนุนสันติภาพกะเหรี่ยง (KPSN) ได้เล่าถึงบทบาทในฐานะเป็นคณะกรรมการขับเคลื่อน (steering committee) ฝ่ายความสัมพันธ์กลุ่มชาติพันธุ์ จึงมีบทบาทภาคสนามและเข้าถึงภาคประชาชน เขากล่าวถึงประชาสังคม ตั้งอยู่บริเวณชายแดนกะเหรี่ยง โดยส่วนใหญ่ไม่สามารถตั้งอยู่อย่างอิสระ หากแต่มีลักษณะเป็นพันธมิตรกับหน่วยงานบริหารงานของ

รัฐกะเหรี่ยง เมื่อมีฐานะเป็นพันธมิตรกับหน่วยงานบริหารภายในรัฐกะเหรี่ยง จึงสามารถแสดงความคิดเห็นได้แต่ไม่อาจตัดสินใจได้ เช่น กลุ่ม สมาคมแพทย์แห่งเมียนมา (Burma Medical Association) ที่มีกลุ่มชาติพันธุ์ชาติอื่นๆ ร่วมเป็นสมาชิก และมีหน้าที่ดูแลรักษาพยาบาล หรือองค์กรเพื่อเยาวชน Karen Youth Organization (KYO) สมาชิกหลักคือเยาวชน อายุระหว่าง 18-35 ปี ซึ่งให้ความช่วยเหลือกลุ่มเยาวชนให้สามารถแสดงความคิดเห็นทางการเมืองได้ เป็นต้น

เครือข่ายสนับสนุนสันติภาพกะเหรี่ยงทำหน้าที่ตรวจสอบกระบวนการสันติภาพ โดยไม่แทรกแซงฝ่ายบริหารของรัฐกะเหรี่ยงในชีวิตประจำวัน แต่เฝ้าดูอย่างใกล้ชิดเจ้าหน้าที่ เครือข่ายสันติภาพกะเหรี่ยง (Karen Peace Support Network) ให้สัมภาษณ์โดยกล่าวถึงบทบาทสหภาพแห่งชาติกะเหรี่ยง ว่า”ฝ่าย KNU โดยปกติก่อนไปร่วมเข้าประชุมระดับชาติ มักจะเข้ามาเก็บข้อมูลจากประชาชนในชุมชน เพื่อรวบรวมข้อมูลและแสดงความต้องการของประชาชนกะเหรี่ยงได้อย่างแท้จริง ซึ่งเรียกกระบวนการนี้ว่า Public Consultation เป็นการประชุมตัวแทนชุมชนในระดับรัฐ ซึ่ง KPSN จะเข้าร่วมรับฟัง ร่วมกับตัวแทนชุมชน ตัวแทนพรรคการเมือง และ องค์กรศาสนา..... ตอนนี้พรรคการเมืองกะเหรี่ยงรวมตัวกันภายใต้พรรคการเมืองเดียวคือ Karen State Democratic Party(KSDP)”

ชุมชนกะเหรี่ยงประกอบไปด้วยความหลากหลาย คนกะเหรี่ยงอาศัยที่กองพล 1,3,4,6 เป็นคนส่วนใหญ่ เป็นฝ่ายที่เห็นด้วยกับอุดมการณ์ทางการเมืองแบบผู้นำคนปัจจุบัน ที่ครองเสียงข้างมาก เนื่องจากได้รับคะแนนเสียงจากการเลือกตั้งทั่วไปภายในรัฐกะเหรี่ยง ในขณะที่คนกะเหรี่ยงที่อาศัย



อยู่ที่กองพล 5,7 มีอุดมการณ์ทางการเมืองที่ต่างออกไปและไม่เห็นด้วยกับแนวทางผู้นำคนปัจจุบัน

ภาพที่ 34 ใบประกาศแสดงการจัดงานสัมมนาความรุนแรงในกะเหรี่ยงที่ย้อนกลับมาอีกครั้ง ณ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ (Karen Peace Support Network, 2018c)

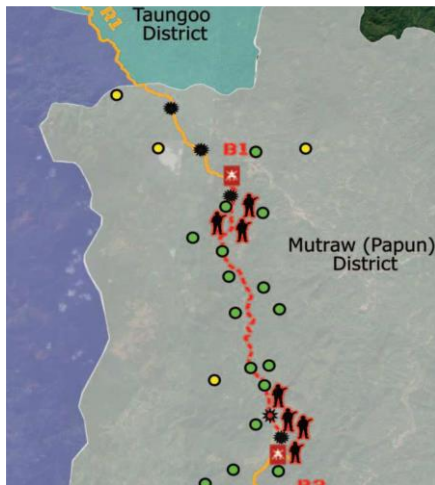
นอกจากนั้น KPSN ยังมีบทบาทสำคัญในการรายงานแถลงการณ์ของผู้นำชุมชนเพื่อเปิดเผยออกสู่สาธารณะ ทั้งยังได้จัดสัมมนาที่ประเทศไทยเพื่อสร้างความเข้าใจให้กับ

นานาชาติ แต่การจัดการประชุมไม่นานนี้ไม่สามารถจัดขึ้นได้ เนื่องจากความสัมพันธ์ระดับรัฐไทยและรัฐ

เมียนมา ที่เข้มแข็งรัฐบาลเมียนมาได้โทรศัพท์มาขอร้องให้รัฐบาลไทยเข้มงวดการจัดการสัมมนาในวันที่ 25 เมษายน 2561 ที่จัดให้มีขึ้นที่ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ โดยขอให้ไม่ยุติการจัดสัมมนา เรื่อง The Nightmare Returns: Karen Hopes for Peace and Stability ซึ่งด้วยความสัมพันธ์อันดีระหว่างรัฐบาลไทยทำให้ รัฐบาลไทยสามารถควบคุมและยกเลิกการจัดสัมมนานี้สำเร็จ

เจ้าหน้าที่ KPSN ได้ให้สัมภาษณ์การให้ความหมายของคำว่าสันติภาพ ในมุมมองของกะเหรี่ยงและฝ่ายผู้นำว่าไม่ใช่เรื่องเดียวกัน โดยไม่ปรากฏการให้ความหมายของคำว่าสันติภาพ ไว้ในถ้อยแถลงข้อตกลงหยุดยิง ดังนั้นจึงเป็นไปได้ว่า ฝ่ายทหารและผู้นำกะเหรี่ยงจะนิยามคำว่า สันติภาพคือการยุติการใช้ความรุนแรงในทางกายภาพ เท่านั้นซึ่งไม่ทำให้เกิดสันติภาพอย่างยั่งยืน และเป็นไปในสันติภาพเชิงลบ (negative peace) จนทำให้มองว่ารัฐบาลต้องการสร้างความชอบธรรมแก่ฝ่ายตนอย่างฉาบฉวย ในขณะที่มุมมองคนส่วนใหญ่ของกะเหรี่ยงจะมองคำว่าสันติภาพในเชิงลึกมากกว่า สันติภาพที่ไม่ต้องรบหรือปะทะกัน โดยการแก้ไขที่ต้นตอของปัญหาและสร้างความเข้าใจให้อยู่ร่วมกัน สันติสุขกล่าวคือ เป็นการสร้างสันติภาพในเชิงรากฐานทางสังคม หรือสันติภาพเชิงบวก (positive peace)

จากคำสัมภาษณ์ของเจ้าหน้าที่ KPSN ถึงความหมายของกระบวนการสันติภาพ ว่าเป็น “กระบวนการสันติภาพของรัฐบาลด้วยการเสนอข้อตกลงหยุดยิง เป็นยุทธศาสตร์การแบ่งแยกและปกครอง โดยรัฐบาลเมียนมาบรรจุรายละเอียดในข้อตกลงหยุดยิงกับกลุ่มชาติพันธุ์แต่ละกลุ่มไม่เหมือนกัน และยังคงใช้กองกำลังในการควบคุม โดยเฉพาะกลุ่มคะฉิ่น หลังลงนามข้อตกลงหยุดยิง การใช้กองกำลังชุ่มโจมตีเป็นสาเหตุทำให้ กลุ่มคะฉิ่นยกเลิกการลงนามหยุดยิง ในลักษณะเดียวกัน ฝ่ายกะเหรี่ยงเริ่มได้รับผลกระทบหลังการลงนามข้อตกลงหยุดยิงคือการชุ่มโจมตีเช่นเดียวกัน ” หลังฝ่าย KNU ลงนามข้อตกลงหยุดยิงไม่นานรัฐบาลได้ส่งกองกำลังมาประจำตามจุดต่างๆ เช่น บริเวณการก่อสร้างถนน และส่งผลให้ชาวกะเหรี่ยงต้องอพยพหลังทราบข่าวการมาของเหล่าทหาร แต่ยังมีบางกลุ่มที่ไม่เคลื่อนที่ไปไหนและได้รับบาดเจ็บจากการเดินทางผ่านไปยังพื้นที่ฝ่ายกะเหรี่ยงที่ทหารประจำการ



ภาพที่ 35 แสดง พื้นที่สร้างถนนเพิ่มเติมของทหารรัฐบาลที่เข้ามายังเขตกองพลที่ห้า (Mutraw District) (Karen Peace Support Network, 2018b)

ภาพที่ 36 แสดงพื้นที่ ถนน Bu Sa Kee Road โดยเชื่อมเมือง Ler Mu plaw ไปยังเมือง Kay Pu(Keenan, 2018)

6.5.7 การละเมิดสิทธิมนุษยชนกะเหรี่ยง

การละเมิดสิทธิมนุษยชน

แม้จะได้สิทธิในการปกครองตนเองในระดับท้องถิ่นของชาวกะเหรี่ยง แต่ความต้องการมีส่วนร่วมในการปกครองระดับชาติมีความสำคัญต่อชาวกะเหรี่ยงด้วยเช่นกัน อย่างน้อยก็เป็นอีกหนึ่งช่องทางรับรู้การบริหารสหภาพเมียนมา รวมถึงโอกาสปรับแก้ไขรัฐธรรมนูญในอนาคต อย่างไรก็ตาม รัฐบาลทหารยังคงมองกลุ่มกะเหรี่ยงเป็นกลุ่มผิดกฎหมาย เลขาธิการสหภาพกะเหรี่ยงแห่งชาติกล่าวถึงโอกาสส่งพรรคการเมืองไปแข่งขันในการเลือกตั้งทั่วไปเป็นไปได้ยาก “เรายังคงไม่สามารถส่งพรรคการเมืองเข้าไปแข่งขันในการเลือกตั้งระดับชาติได้ ถ้าเราอยากส่งพรรคการเมือง เราต้องไม่มีอาวุธไว้ในครอบครอง....ดังนั้น KNU จึงมีพรรคการเมืองเพียงเพื่อบริหารภายในพื้นที่กะเหรี่ยงเท่านั้น ทั้งที่เรามีพรรคการเมืองที่พร้อมส่งไปยังการเลือกตั้งระดับชาติ 5 พรรคการเมือง แต่กลุ่มชาติพันธุ์ของเราตกอยู่ในบัญชีดำที่ผิดกฎหมายไม่อาจส่งตัวแทนได้ แม้เราจะลงนามข้อตกลงหยุดยิง”

ทั้งนี้จากการสัมภาษณ์อดีตผู้ดำรงตำแหน่งบริหาร แห่งกองพลที่ห้าเขตมูทรอ (Mutraw District)ไม่เห็นด้วย ในการลงนามข้อตกลงหยุดยิงทั้งแบบทวิภาคีและ ทั้งประเทศ โดยเขากล่าวถึง

ผลเสียที่ได้รับมากกว่า ข้อดีหลังการลงนามข้อตกลงหยุดยิง “ในเขตพื้นที่ที่รัฐบาลเมียนมาเข้ามาสร้างถนน ไม่เพียงแต่เป็นการสร้างเส้นทางการขนส่งสินค้าและอำนวยความสะดวกด้านการเดินทาง เฉพาะฝ่ายทหารเท่านั้น ส่วนผู้คนกะเหรี่ยง ต้องอพยพ หลบหนี ไร้ที่อยู่อาศัย และอาจเสียชีวิตจากการปะทะกัน”

ชาวกะเหรี่ยงที่อยู่อาศัยบริเวณ พะอัน (Hpa An) เผาไม้เพื่อทำถ่านหิน แต่เมื่อรัฐบาลสร้างถนนเข้ามาพร้อมทั้งกลุ่มกองกำลังพิทักษ์ชายแดนฝั่งระเบิดข้าง ๆ พื้นที่รัฐบาลสร้างถนน ได้กระทบกับวิถีชีวิตปกติ จากการสัมภาษณ์ชาวกะเหรี่ยงที่เดินทางกลับบ้าน และไปเยี่ยมเข้าใส่กับระเบิด จึงต้องอดทนเดินทางกลับมายังบ้าน “ระเบิดที่ทหารฝังไว้ ตามข้างทาง ไม่ได้โดยแค่ตัวฉัน แต่ยังโดนวัวควายของชาวบ้านตอนที่ฉันเหยียบใส่ระเบิดตอนเดินทางกลับบ้าน คุณจะไม่อยากเห็นแผล ระเบิดทำให้ฉันมีแผลทั่วร่างกาย ฉันต้องสูญเสียลูกอันตะหนี่ข้าง....ฉันต้องรักษาตัวกว่า 23 วัน โดยกองกำลังพิทักษ์ชายแดนไม่มารับผิดชอบเลย” (Karen Human Rights Group, 2012) เขาให้เพื่อนไปส่งโรงพยาบาล ในส่วนของคำรักษาพยาบาลยังคงได้รับความช่วยเหลือจากหน่วยงานนานาชาติ แต่ก็ต้องจ่ายเองบางส่วน และทำให้เขาต้องติดหนี้

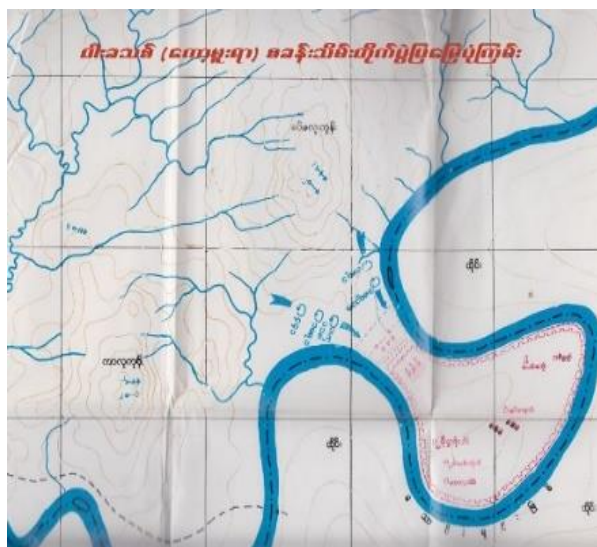
จากการสัมภาษณ์ชาวกะเหรี่ยง ในพื้นที่ที่ได้รับบาดเจ็บจากการฝังทุ่นระเบิดโดยกองกำลังพิทักษ์ชายแดน จะเห็นได้ว่า การมีอาวุธไว้ในครอบครองแต่ไม่ได้ใช้ หากแต่ฝังไว้ใต้ดิน ก็ไม่ต่างกับการโยนระเบิดใส่กันไม่ได้ทำให้เกิดการระงับความรุนแรงได้เลย

ทหารเข้ามายึดทรัพยากรและเปิดรับการลงทุนยังพื้นที่ที่เคยเป็นของกะเหรี่ยงโดยไม่ขออนุญาต หากเพียงแต่เพราะอ้างว่าได้ลงนามข้อตกลงหยุดยิงเท่านั้น มาห์น มาห์น (Mahn Mahn) อดีตรองเลขาธิการสหภาพแห่งชาติกะเหรี่ยงให้สัมภาษณ์ว่า “ การเข้ามาทำธุรกิจของจีนด้วยการตั้งบ่อนคาสิโนยังบริเวณ ฉวี ก๊อโก Shwe Kokko ไม่ก่อประโยชน์กลับมาถึงคนกะเหรี่ยง หรือได้รับเพียงเล็กน้อย “(Karen Human Rights Group, 2012)

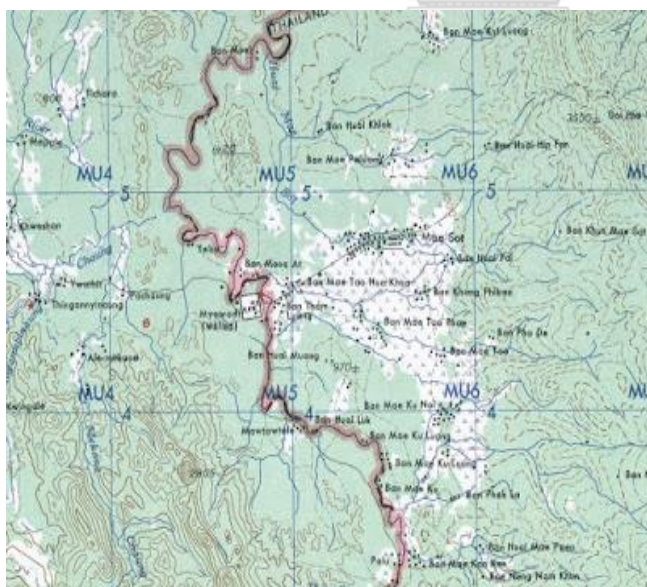
ทั้งนี้ในพื้นที่ฉวี ก๊อโก Shwe Kokko อาจเรียกได้ว่าเป็นพื้นที่ของคนจีน ด้วยการเปิดแหล่งธุรกิจประเภท ร้านอาหาร ร้านทำผม ร้านคาราโอเกะ ทั้งยังมีการก่อสร้างห้องพัก เพิ่มเติมขึ้นไปอีก ทั้งนี้พื้นที่นี้ได้รับการบริหารโดยนายพลชิตตู(Chit Thu)⁶⁵ ผู้ที่เป็นเจ้าพ่อทางธุรกิจชาวกะเหรี่ยงที่เข้าร่วมเป็นส่วนหนึ่งของกองกำลังพิทักษ์ชายแดน อย่างไรก็ตามธุรกิจของจีนได้เพิ่มจำนวนเป็นมูลค่ากว่า 1.5 พันล้านเหรียญสหรัฐฯ ด้วยการสร้างโปรเจกต์กว่า 2,000 เอเคอร์ของนักลงทุนชาวจีน

⁶⁵ เคยอยู่ในหน่วย KNLA และแยกตัวออกจากกะเหรี่ยงเข้าร่วมกับกองกำลัง DKBA ในปี ค.ศ. 1994 ภายใต้การนำของ Chit Thu เขาเป็นผู้นำทหารที่มีอำนาจสูงสุดท่านหนึ่ง นำการรบกับ KNLA ลุ่มแม่น้ำเหมย และในที่สุดก็เข้าเป็นส่วนหนึ่งของ กองกำลังพิทักษ์ชายแดน

(Lintner, 2019) แม้ว่าบริษัทจีนที่เข้ามาทำธุรกิจนี้จะไม่มีความแน่นอนในสถานะทางกฎหมาย แต่ก็ได้รับการอนุญาตจากกระทรวงวางแผนและการเงินรัฐบาลเมียนมา ร่วมมือกับบริษัทจิลิน ยะไต (Jilin Yatai Group) โดยจัดตั้งบริษัทขึ้นภายใต้ชื่อบริษัทการค้าระหว่างประเทศ เมียนมา ยะไต (Myanmar Yatai International Trading Company) (Lintner, 2019)



ภาพที่ 37 และ ภาพที่ 38 แสดง Shwe kokko (Kawmoorah) ดินแดนปากขวดที่เข้าออกได้ทางเดียว (Oo, 2019)



ธุรกิจขนาดใหญ่ของจีนมีความเป็นไปได้หากพิจารณาที่ตั้งของเมืองฉวี กอกโก (Shwe-Kokko) ซึ่งอยู่ไม่ห่างจากชายแดนแม่สอด-เมียวดีซึ่งเป็นเส้นทางเชื่อมต่อ สายเอเชียหมายเลขหนึ่ง AH 1 เชื่อมระหว่าง ตะวันออก ตะวันออกเฉียงใต้ เอเชียตะวันตก อีกทั้งไม่น่าเป็นเมืองที่อยู่ห่างไกลมาลงทุนไม่ได้ โดยเฉพาะหาก

พิจารณาการเชื่อมต่อจากทางรถไฟ ในนามโครงการหนึ่งแถบหนึ่งเส้นทาง ” One Belt One Road” ดังนั้น การปรากฏของโครงการ เมกาโปรเจกต์ ที่กำลังดำเนินการก่อสร้างไม่ว่าจะเป็น บ้านหรู โรงแรม ศูนย์การค้า ห้างสรรพสินค้า สนามติกอล์ฟและโรงงาน รวมไปถึงแหล่งเล่นคาสีโน ที่ตั้งอยู่ทางตอนใต้ของฉวี กอกโก (Shew Kokko) โดยที่ยังมีบริการเรือข้ามฟากจากฝั่งแม่สอดเข้าไปได้อีก

ทาง แม้จะไม่ถูกกฎหมายแต่เป็นที่ๆ ผู้คนเข้ามาได้สะดวกและเชื่อมต่อไปยังแหล่งอื่นๆ ได้(Lintner, 2019)

อดีตผู้บริหารท้องถิ่นกองพลน้อยที่ ห้า ได้ให้สัมภาษณ์ถึงสิทธิในการปกครองตนเองที่เคยได้มานั้นเริ่มถูกเปลี่ยนแปลง “ระบบการศึกษาของกะเหรี่ยงที่เคยดำเนินการผ่าน ฝ่ายการศึกษาแห่งกะเหรี่ยง (Karen Education Department :KED)ได้สะท้อน การถูกกลืนกินทางวัฒนธรรม อันเป็นอีกหนทางหนึ่งที่รัฐบาลพยายามลบล้างอัตลักษณ์ของชาวกะเหรี่ยง ”

ตารางที่ 5 เปรียบเทียบการปกครองตนเองของฝ่าย KNU ก่อนและหลังการลงนามข้อตกลงหยุดยิง

ก่อนการลงนามข้อตกลงหยุดยิง	หลังลงนามข้อตกลงหยุดยิง
1.ครอบคลุมอาวุธเมื่อต้องเดินทางไปมา ระหว่างจุดเชื่อมเมือง และต้องแสดงบัตรประชาชนบุคคล(identification card)	1.ทหารปิดด่าน ตรวจ (Checkpoint)เมื่อต้องเดินทางมา จึงไม่ครอบคลุมอาวุธ และไม่แสดงบัตรประชาชน
2.เป็นรัฐผิดกฎหมาย ส่งพรรคการเมืองและตัวแทนเข้ารับสมัครรับเลือกตั้งในปี ค.ศ. 2010 โดยต้องใช้ชื่อคะยีน (Kayin)แทนกะเหรี่ยง (Karen) Phalon-Sawaw Democratic Party(PSDP)3-1,Kayin People’s Party 1-1,Kayin State Democracy &Development Party 1-0	2.ยังคงสถานะเป็นรัฐผิดกฎหมาย และไม่สามารถส่งพรรคการเมือง เพื่อแข่งขันการเลือกตั้งซ่อมในปี ค.ศ.2012 เพราะรัฐบาลไม่ให้ลงทะเบียนพรรค และ 2015 ได้มาหนึ่งที่นั่งพรรค Kayin People’s Party ในสภาแห่งรัฐและภูมิภาค(State and Regional Hluttaws ,Local Assemblies) และยังถูกรัฐบาลโจมตีในวันเลือกตั้ง
3.มีโครงสร้างปกครองตัวเอง ที่ประกอบด้วย ประธาน รองประธาน เลขาธิการ และเลขาธิการร่วม และมีสายการบังคับบัญชาการจำนวน 41 คนที่มาจาก การเลือกตั้งและอีก 14 คน ดำรงตำแหน่งประธาน (1)และหัวหน้าฝ่าย(1)ทหารในเจ็ดกองพล โดยมีเมืองบังคับบัญชาการที่เขต Hpa-Un	3.รัฐบาลใช้นโยบายพัฒนาถนน (ในรูปภาพที่สลิปแปด) โดยเสนอสร้างถนนเส้นใหม่ๆเช่น Ler Mu Plaw ไปยัง Kay Pu บนถนนที่ชื่อว่า Bu Sa Klee Road ด้วยเหตุผลเพื่อการเดินทางและการขนส่งสินค้าที่สะดวกมากขึ้น จึงเกิดคำถามว่าการทำถนนดังกล่าวนี้ เพื่อประโยชน์ฝ่ายใด และยังเป็นการเข้ามาเพิ่มอำนาจควบคุมมากขึ้นของรัฐบาลในเขตพื้นที่ควบคุมกะเหรี่ยง

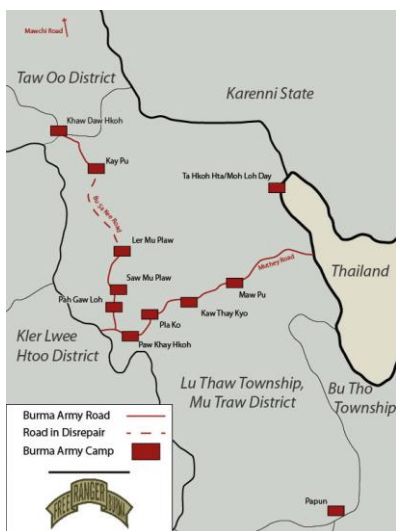
4.การปกครองส่วนท้องถิ่น แบ่งพื้นที่ออกเป็น 7 กองพล แต่ละกองพลบริหารและ จัดการร่วมกับ กองกำลังปลดปล่อยแห่งชาติกะเหรี่ยง KNLAที่ส่งมาประจำในแต่ละกองพล	4.ยังดำรงไว้ซึ่งระบบการเลือกตั้งผู้นำและผู้บริหารในระดับท้องถิ่นประจำกองพลแบบเดิม รัฐบาลทหารผลักดันให้กองกำลังกะเหรี่ยงเข้าเป็นส่วนหนึ่งของกองกำลังพิทักษ์ชายแดน Border Guard Force
5.รัฐบาลเมียนมาไม่ได้รับการสนับสนุนงบประมาณการศึกษาจากตะวันตก ทำให้กะเหรี่ยงมี นโยบายด้านการศึกษาและ ด้านเศรษฐกิจได้อย่างเสรี กลุ่มกะเหรี่ยงรับผิดชอบเรื่องค่าหนังสือและอุปกรณ์การเรียนได้อย่างอิสระ	5.รัฐบาลเมียนมาได้รับเงินบริจาค และการสนับสนุนจากตะวันตก ส่งผลให้รัฐบาลเริ่มเข้ามาแทรกแซงในนโยบายและกิจการโรงเรียน การขยายการศึกษาทำให้รัฐบาลควบคุมวิชาที่เรียน ภาษาที่ใช้ และเครื่องแต่งกาย
6.มีความสามัคคีกันในกลุ่มกะฉิ่น แม้จะมีกลุ่มแตกแยกเดิมด้านศาสนาคือกองกำลังฝ่ายพุทธเพื่อประชาธิปไตย DKBA	6.เกิดความแบ่งแยกกันภายในกลุ่มระหว่างฝ่ายเห็นด้วยกับการลงนามและฝ่ายไม่เห็นด้วย
7.ปะทะกันอย่างรุนแรงในเขตพื้นที่พะโค (Bago)และพื้นที่ใกล้เคียง	7.ยังคงมีการปะทะกันในเขตที่ทหารสร้างโครงสร้างพื้นฐานเช่นถนน เพื่อเชื่อมต่อพื้นที่ทางยุทธศาสตร์ที่รัฐบาลครอบครอง ส่งผลกระทบต่อการดำรงชีวิตปกติสุขของคนกะเหรี่ยง
8.คนกะเหรี่ยงสามารถครอบครองดินแดนพื้นที่ และใช้ทรัพยากรบนดินแดนได้อย่างเสรี	8. รัฐบาลเข้ามาแย่งชิงดินแดนบนพื้นที่กะเหรี่ยง เพื่อลงทุนร่วมกับบริษัทต่างชาติ ด้านการผลิตแก๊ส และน้ำมัน และการสร้างเขื่อนพลังงานน้ำ กะเหรี่ยงได้เรียกร้องดินแดนคืนผ่าน โครงการสร้างสวนสันติภาพสาละวิน

6.6 การเปลี่ยนผ่านประชาธิปไตยหลังลงนามข้อตกลงหยุดยิง

การต่อสู้เพื่อเรียกร้องสิทธิด้านดินแดน

การทำสงครามระหว่างฝ่ายทหารและฝ่ายกะเหรี่ยงไม่เคยหยุดการต่อสู้ แม้จะได้ลงนามข้อตกลงหยุดยิง และในการต่อสู้ของฝ่ายรัฐบาลทหารได้ขยายพื้นที่ ออกไปยังพื้นที่กะเหรี่ยงจะเห็นได้จากในปี ค.ศ.1992-1993 ได้สร้างถนนจากเขต Kler Lwee Htoo District ไปยังพื้นที่ Saw Hta ในปี ค.ศ.1997-2001 ทหารเมียนมาตัดเส้นทางจากทางตอนเหนือไปยังตอนใต้ จากเมือง Ler Mu Plaw

ไปยังเมือง Poh Gaw Loh และในปี ค.ศ.2005-2008 ทหารเมียนมาขยายพื้นที่ไปตอนเหนือจากเมือง Ler Mu Plaw ข้ามผ่านไปยังหมู่บ้าน Koy Pu โดยสร้างถนน Bu Sa Kee Road ไปยังตอนเหนือในเขต Toongou (Taw Oo) ไปเชื่อมกับถนน Mauchi (Karen Peace Support Network, 2018b)



ภาพที่ 39 แสดงพื้นที่ปฏิบัติการทหารรัฐบาลยังพื้นที่ที่ลงนามข้อตกลงหยุดยิง (Free Burma Rangers, 2013)

เมื่อทหารรัฐบาลเมียนมาสร้างถนนไปยังพื้นที่ทางยุทธศาสตร์ของกะเหรี่ยงในหลายพื้นที่ ทำให้ชาวกะเหรี่ยงต้องอพยพหนีภัยจากรัฐบาลทหารกลายเป็นคนพลัดถิ่นมายังชายแดนไทย บางพื้นที่คนคะฉิ่นอยู่อาศัยมายาวนานสืบทอดมาจากบรรพบุรุษ ฉะนั้นการเดินทางลี้ภัยเป็นเรื่องขมขื่น ยังมีคนกะเหรี่ยง บางคนอยู่ในที่อยู่อาศัยเดิมไม่ไปไหนโดยได้รับความช่วยเหลือจากนานาชาติแต่ก็ไม่แน่นอนด้านความปลอดภัย

กรณีศึกษา: สวนสันติภาพสาละวินเพื่อแสดงจุดยืนอัตลักษณ์ของกะเหรี่ยง

สิทธิครอบครองดินแดน

ตามความหมายของ “KAW” ในภาษากะเหรี่ยงหมายถึง พื้นที่ดินแดน หรือประเทศ ที่ดำเนินการ ภายใต้ระบบการบริหารแบบขนบธรรมเนียม ภูมิปัญญา ประวัติศาสตร์ ค่านิยมสังคมของชุมชนกะเหรี่ยงพื้นเมือง ดังนั้นคำว่า Kaw จึงไม่อาจมองแบบมิติเดียวที่หมายถึงพื้นที่ดินและการครอบครองดินแดนเท่านั้น หากแต่ต้องมองให้ลึกถึงกิจกรรมบนที่ดินด้วยไม่ว่าจะเป็นพื้นที่ทำการเกษตร เลี้ยงสัตว์ ป่าชุมชนรวมถึงการฝังศพตามธรรมเนียมไว้ที่ดิน

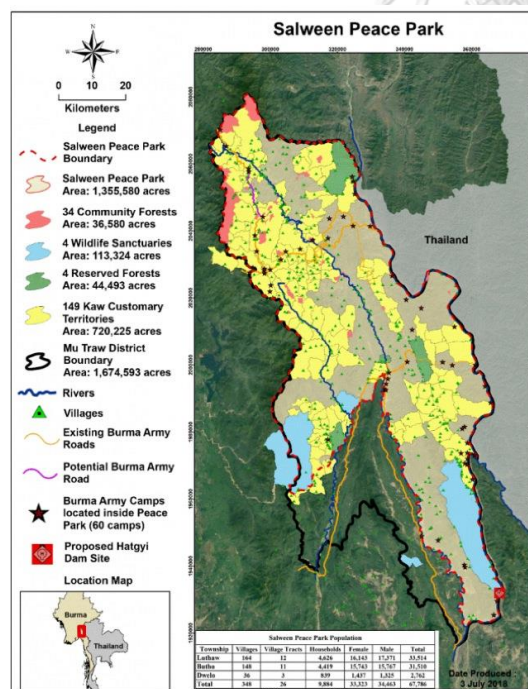
ตำแหน่งการบริหารเพื่อจัดการชุมชนกะเหรี่ยง

กอร์ (Kaw) เป็นระบบการบริหารจัดการชุมชน การบริหารงานประกอบด้วยผู้นำชาวกะเหรี่ยงระดับสูงสามคน ที่สืบทอดกันมาตามสายเลือดประกอบด้วยตำแหน่ง Kaw Hko, Kaw Hka และ Htee Hko ทั้งนี้ยังมีตำแหน่งสำคัญ ในการบริหารที่ได้มาจากการเลือกตั้งโดยคนในหมู่บ้าน คือ ตำแหน่งหัวหน้าทางจิตวิญญาณ (Skilled Diviners) ผู้ทำการรักษา (Healers) หัวหน้าพิธีกรรมล่าสัตว์ (Ceremonial Hunt Leader) สภาผู้สูงอายุ (Elders' council) ผู้พิพากษา (Judge) ผู้ไกล่เกลี่ย

ชายแดน(Boundary Arbitratros) ผู้มีทักษะงานหัตถกรรม (Skilled Craft people) องค์การเพื่อหญิง (female youth organization)เป็นต้น สถานะที่จัดการประชุมเรียกว่า “Blaw” ทำหน้าที่คล้ายกับเป็นรัฐสภา โดยหากมีข้อขัดแย้งระหว่างคนกะเหรี่ยงจะนำเรื่องขึ้นมาให้ที่ประชุม บรอร์ (Blaw) พิจารณาตัดสิน แต่ละวันชาวหมู่บ้านกะเหรี่ยง จะเดินทางมาพบปะกัน ปลูกต้นไม้ เพิ่มหินที่วางเป็นขอบเขตของแต่ละพื้นที่ อยู่ร่วมกันอย่างสันติสุข แบ่งปัน ร่วมมือกันทำการเกษตรและรักษาระบบนิเวศวิทยา (Keenan, 2018)

กอร์ว(Kaw) มีส่วนต่อความนึกคิดของคนกะเหรี่ยง คือ ความรู้สึกสิทธิบริหารพื้นที่ ทำให้คนกะเหรี่ยงดำรงไว้ซึ่งสิทธิปกครองตนเองเหนือดินแดน เพื่อบริหารทรัพยากรธรรมชาติ ซึ่งจะเป็นการส่งเสริมการจัดตั้งรัฐในรูปแบบสหพันธรัฐ ส่วนการเข้ามาของรัฐบาลผ่านโครงการพัฒนาส่งผลกระทบต่อ การเปลี่ยนแปลงการบริหารน้ำ ดินแดน และทรัพยากรธรรมชาติจากเดิมที่เป็นอยู่

สวนสันติภาพมีขนาด 5,485 ตารางกิโลเมตร(Weng, 2019) ตั้งอยู่ติดชายแดนไทย-เมียนมาเป็นสัญลักษณ์ของการต่อสู้ให้ได้มา ซึ่งพื้นที่ดินแดนของกลุ่มกะเหรี่ยงที่ริเริ่มขึ้นในปี ค.ศ. 2012 และ



มีพิธีเปิดต้นปี ค.ศ.2019 ด้วยความตั้งใจกำหนดให้เป็นพื้นที่อิสระ ที่ชาวกะเหรี่ยงจะทำกิจกรรมร่วมกัน แต่ที่สำคัญคือการฝึกความเป็นประชาธิปไตย และการดำรงสิทธิบางประการที่คนกะเหรี่ยงมีต่อพื้นที่ให้อยู่ตลอดไป ทั้งยังเป็นยุทธศาสตร์มิให้รัฐบาลเข้ามารุกกล้าพื้นที่ ส่วนตัวของกลุ่มกะเหรี่ยง

ภาพที่ 40 แสดงทำเลที่ตั้งสวนสันติภาพสาละวินในเขต มูทราว (Mutraw District) โดยจำแนกพื้นที่เขตดินแดนตามธรรมเนียม (Kaw Customary Territories) พื้นที่เขตป่าชุมชน พื้นที่ศักดิ์สิทธิ์สัตว์ป่า พื้นที่ป่าสำรอง เป็นต้น (Burmalink, 2018)

ทั้งนี้หากรัฐบาลไม่เข้ามาเกี่ยวข้องได้ย่อมแสดงว่า รัฐบาลยินยอมให้สิทธิปกครองตนเองแก่ชาวกะเหรี่ยงบนพื้นที่นี้เทียบเท่าเขตปกครองหนึ่งเขต สะท้อนการลดอำนาจจากบนลงล่าง(top - down) แต่เป็นการเพิ่มอำนาจจากล่างขึ้นบน(bottom up) ทั้งยังลดอำนาจของรัฐบาลและแทนที่

ด้วยสิทธิต่อรองอำนาจของกลุ่มชาติพันธุ์ หากกลุ่มชาติพันธุ์อื่นๆ เริ่มจัดตั้งเขตพื้นที่ปกครองโดยกำหนดแนวทางปกครองโดยอิสระนี้ บนพื้นที่อื่นๆ จะทำให้ความสัมพันธ์ระหว่างพื้นที่กลุ่มชาติพันธุ์และรัฐบาลกลาง คานอำนาจกันและยังสนับสนุนเป็นแบบ ระบบสหพันธรัฐได้ในที่สุด

สวนสันติภาพ เป็นก้าวหนึ่งของความสำเร็จที่ชาวกะเหรี่ยงร่วมมือกันเรียกร้องสิทธิปกครองตนเอง ที่มีมาก่อนตกเป็นอาณานิคมอังกฤษ นักต่อสู้เพื่อสิทธิชาวกะเหรี่ยง ผู้หญิง อายุระหว่าง 35-40 ปีให้สัมภาษณ์ว่า “เราไม่ต้องการถนน ที่เป็นตามแผนการ หลังลงนามข้อตกลงที่เราไม่ได้ประโยชน์อะไรเลย ไม่ได้นำไปสู่สิ่งที่เราต้องการ การสร้างสวนสันติภาพ เป็นสิ่งเดียวที่สะท้อนถึงพื้นที่เอกราช” ทั้งนี้ นักต่อสู้เพื่อสิทธิชาวกะเหรี่ยง กล่าวถึงความรู้สึกที่รัฐบาลห้ามการใช้ภาษากะเหรี่ยงเพื่อสื่อสารกับคนกะเหรี่ยง อีกทั้งยังเปลี่ยนชื่อสถานที่ในหลายๆพื้นที่ สร้างความเจ็บปวดใจเมื่อต้องเรียกชื่อสถานที่ที่คุ้นเคยโดยใช้ชื่อใหม่

ทั้งนี้การปกครองในสวนสาละวิน ได้จัดให้มีการบริหารภายในอย่างเป็นระบบและจัดให้มี “Salween Peace Park Charter” กฎบัตรสวนสันติภาพสาละวิน เหตุที่ต้องมีสถาบันทางการเมืองรองรับเช่นนี้เพื่อให้ การบริหารงานในระดับท้องถิ่น สามารถคงอยู่และยังดำเนินต่อไปได้ตราบเท่าที่สถาบันทางการเมืองยังคงเข้มแข็ง แม้ไม่อาจมั่นใจได้ว่ารัฐบาลจะตระหนักในการบริหารส่วนท้องถิ่นแต่รัฐบาลไม่อาจล้มล้างได้

สวนสันติภาพเป็นเครื่องแสดงควมมีเสรีภาพของชนกะเหรี่ยง นิธา ตู (Nitha Whtoo) นักเรียนชาวกะเหรี่ยงที่มาศึกษาในไทย ได้ให้สัมภาษณ์โดยกล่าวถึง “สวนสันติภาพทำให้คนกะเหรี่ยงครอบครองดินแดนและทำกิจกรรมอย่างมีชีวิตชีวา แม้แต่กฎหมายที่ดินว่างเปล่ากร้าง (Vacant, Fallow and Virgin land Law) ยังไม่อาจทำอะไรกับพื้นที่สวนสันติภาพได้...บนพื้นที่สวนสันติภาพคนกะเหรี่ยงยังได้ใช้แนวทางบริหารตามธรรมเนียมกอว์ Kaw อันหมายถึงการอยู่ร่วมกันกับธรรมชาติแนวทางนี้ประยุกต์ใช้บนพื้นที่ มูตรอ (Mutraw) อันเป็นที่ตั้งสำนักงานของ KNU ”

6.6.1.1 สวนสันติภาพ กับการรับรองโดยรัฐบาล

การจัดตั้งสวนสันติภาพสาละวิน จึงตั้งขึ้นโดยไม่สนใจการรับรองจากรัฐบาล ในลักษณะเดียวกัน รัฐบาลเมียนมา สะท้อนการไม่รับรู้การจัดตั้งสวนสันติภาพสาละวิน สวนสันติภาพจึงเปรียบได้กับ ทางเลือกใหม่ที่ประชาชนเป็นส่วนกลาง (people-oriented alternatives) ประชาชนกะเหรี่ยงยืนยันหยัดว่าการสร้างสวนสันติภาพสาละวินจะเป็นการสร้างสันติภาพได้อย่างแท้จริง เพราะการมีชีวิตในสวนสันติภาพสาละวินคือ การมีชีวิตที่สอดคล้องกับระบบนิเวศวิทยา อีกทั้งยังเป็นการ

ปกครองที่ประชาชนเป็นผู้เลือก “เรากำลังแสดงให้เห็นว่า สิ่งที่เราเรียกว่าสันติภาพของประชาชน โดยประชาชน และเพื่อประชาชน”(Saw Alex, 2019)

ลูง (Loong) เข้าร่วมสังเกตการณ์การประชุม พบว่าเป็น การประชุมที่ประกอบด้วยตัวแทนสามฝ่าย คือ ฝ่ายผู้มีอำนาจในท้องถิ่น ฝ่ายประชาสังคม และฝ่ายชุมชน ที่เคารพหลักการยุทธศาสตร์ด้วยการท้าทาย การนำเสนอและแสดงความคิดเห็นอย่างเป็นทางการ แต่ยังคงถูกท้าทายการยอมรับจากทั้งรัฐบาล และจากนานาชาติ อันเนื่องมาจากกระบวนการสันติภาพที่ยังคงชะงักงันไปต่อไม่ได้ และไม่มีหนทางที่แน่ชัด รวมถึงอาจไม่ได้รับการสนับสนุนทางการเงินจากนานาชาติที่อาจส่งผลกระทบ ต่อการดำเนินการสวนสันติภาพสาละวินต่อไป

นอกจากนั้นในการประชุมปางโหลงศตวรรษที่ 21 ที่จัดขึ้นเป็นประจำทุกปี โดยให้กลุ่มชาติพันธุ์ทุกกลุ่มได้เข้าร่วมนั้น กลุ่มกระเหรี่ยงได้พยายามนำเสนอข้อแนะนำ นโยบายดินแดน 69 ข้อ (*land policy recommendations delivered during the 2017 Karen National-Level Political Dialog*) เพื่อให้เกิดการปรับแก้นโยบายทั้งมวลของทั้งประเทศ แต่ต้องผ่านหลายขั้นตอนกว่าจะได้พิจารณาในที่ประชุมดังกล่าวนี้ ทั้งนี้บางมาตราเป็นมาตราที่เกี่ยวกับสิทธิการใช้ที่ดินโดยตรง เช่น มาตราที่ 2 ประชาชนในประเทศมีอำนาจเต็มเป็นเจ้าของดินแดนในประเทศ (the people of the country are the rightful owners of land in the country) และมาตราที่ 11 กล่าวถึงรัฐภายในสหภาพมีสิทธิ์ร่างและรับเอาดินแดนที่เกี่ยวข้องกับนโยบาย และกฎหมายบนเขตพื้นที่ดินแดนด้วยรัฐตัวเองและ ด้วยการมีส่วนร่วมของประชาชน (*States within the Union have the right to draft and adopt land related policies and laws that are in line with its own State and with the participation of its own people.*) (Karen Peace Support Network, 2018a)

การนำเสนอข้อเสนอนโยบายที่กล่าวมานี้ไม่ใช่เรื่องง่าย พะโด่ มาห์น มาห์น (Padoh Mahn Mahn) เลขาธิการร่วมแห่ง KNU ได้กล่าวถึงในการประชุม การเจรจาทางการเมืองระดับชาติกะเหรี่ยง (Karen National- Level Political Dialogue) ที่เมืองฮาอัน (Hpa-Un) ในวันที่ 20 มกราคม 2017 “นโยบายที่เรากำหนดขึ้นมาเพื่อการประชุมระดับชาติจำเป็นต้องผ่าน สามขั้นตอนเพื่อที่จะได้เข้าสู่ที่ประชุม ปางโหลงศตวรรษที่ 21 ขั้นตอนที่หนึ่ง จะต้องมาถึงมือของคณะกรรมการกิจการกลุ่มทำงาน (WC) ซึ่งจะส่งไปยัง คณะกรรมการร่วมการเจรจาสันติภาพแห่งสหภาพ (UPDJC) หลังจากนั้น จึงจะเข้าสู่ที่ประชุมปางโหลงศตวรรษที่ 21 เราต้องเผชิญกับความยากลำบากอย่างมากเพื่อผ่านทั้งสามขั้นตอนนี้ให้ได้ “(T. Lin, 2017)

6.6.1.2 สวนสันติภาพ กับ ความหมายของคำว่าสันติภาพ

การประชุมสมัชชาสามัญของสวนสันติภาพสกละวิน จัดการประชุมในวันที่ 3-5 เมษายน 2562 ที่หมู่บ้าน Day Bu Noh โดยมีองค์กรประชาสังคม และตัวแทนจากการเลือกตั้งในฐานะผู้มีอำนาจในท้องถิ่น และตัวแทนประชาชนทั่วไป เชานา ลุง (Shona Loong) นักวิชาการที่เข้าไปเก็บข้อมูลที่สวนสันติภาพสกละวินและเข้าร่วมประชุม ได้ให้สัมภาษณ์ถึงการประชุมว่า “การพูดคุยมีความเป็นทางการ การทักทายเมื่อพบปะกันครั้งแรกอย่างเป็นทางการ รวมไปถึงการรวมกลุ่มในที่ประชุมได้แบ่งออกเป็นฝ่ายเห็นด้วย และไม่เห็นด้วยในระหว่างการประชุม ทั้งนี้ที่ประชุมสนใจคำนึงถึงการดำรงรักษาป่า” ผู้เข้าร่วมประชุมพูดถึงทุเรียนทั้งหมดที่เราได้รับประทานในวันนี้ มาจากคนรุ่นก่อนหน้าพวกเรา และในทางเดียวกันพวกเราต้องรักษาป่าไว้ เพื่อให้คนรุ่นต่อไปในอนาคตได้รับประทาน” (Loong, 2019)

สันติภาพไม่ได้แปลว่า ไม่มีสงครามอีกต่อไป ตามคำอธิบายของลุง (Loong) ลุงกล่าวถึงสวนสันติภาพต้องไม่ใช่แค่ลดบทบาททางการทหาร แต่ต้องเน้นการสร้างความยุติธรรม และ ความมั่นคงในการมีชีวิตรอดไม่ถูกละเมิดสิทธิมนุษยชน ตลอดจนสร้างความสมดุลทางความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายชุมชนและผู้นำ ทหารและพลเรือน ฝ่ายพวกพาวูธและฝ่ายติดอาวุธ

การลงนามข้อตกลงหยุดยิงไม่ได้ทำให้สถานการณ์สันติภาพเกิดขึ้นได้อย่างแท้จริง และยังประสบปัญหา deadlock หรือ Stalemate คือการไม่สามารถเดินทางในเส้นทางประชาธิปไตยต่อไปได้ เพราะกลุ่มที่ลงนามหยุดยิงยังไม่อาจเจรจาได้สำเร็จในประเด็นปฏิรูปด้านความมั่นคง ในขณะที่สมาชิกองค์กรชาติพันธุ์ติดอาวุธ Ethnic Armed Organization อย่างเช่น องค์กรอิสระคะฉิ่น Kachin Independence Organization ,กองทัพอาระกัน Arakan Army และพรรคก้าวหน้าคะเรณี Karenni Progressive Party ปฏิเสธการลงนามข้อตกลงหยุดยิง ส่วนกลุ่มลงนามข้อตกลงหยุดยิงไปแล้วมีที่ท่าจะถอนการลงนามเช่น KNU, Restoration Council of Shan State (RCSS) เพราะกลุ่มที่ลงนามข้อตกลงหยุดยิงหาได้ปลอดจากสงครามอย่างแท้จริง ทำให้การทำข้อตกลงหยุดยิงไม่ทรงคุณค่าด้านส่งเสริมสันติภาพ หากแต่เป็นเหมือนกันการต่ออายุให้ระบบอำนาจนิยมทหาร ให้รัฐบาลทหารเข้ามาช่วงชิงผลประโยชน์ โดยเฉพาะในเขตกองพลที่ห้า มูตรอ(Mutraw)ชาวคะเหรียงยังคงหลบหนีการสร้างถนนของรัฐบาลทหารที่ยังสร้างถนน ก็ยิ่งเพิ่มฐานทัพเข้ามายังเขตชุมชน (Loong, 2019)

ในการนิยามความหมาย ของคำว่าสันติภาพปรากฏในรัฐธรรมนูญสวนเสรีภาพสกละวิน ในมาตราที่ 108 ได้กล่าวถึง ”สงครามได้ทำลายระบบชีววิทยา และวัฒนธรรมที่เป็นรากฐานสำคัญของ

ชนพื้นเมืองกะเหรี่ยง ดังนั้นการสร้างสันติภาพจึงต้องรวมมิติด้านนิเวศวิทยาและวัฒนธรรม” (Loong, 2019) ฉะนั้น สันติภาพต้องรวมเอามิติที่หลากหลายที่ส่งเสริมการมีชีวิตอยู่ รัฐธรรมนูญสวนสันติภาพสาละวิน ฉบับนี้ได้ออกมาในปลายปี ค.ศ.2018 ผ่านการรับรองโดยการทำการลงคะแนนเสียงร้อยละ 75.1 (Dunant, 2019; Weng, 2019)

6.6.1.3 สวนสันติภาพสาละวินสะท้อนมุมมองของ Kaw และหลักการกำหนดโชคชะตาตนเอง (self-determination)

การประชุมสมัชชาทั่วไประหว่างบุคคลสามฝ่าย ประกอบด้วย ผู้มีอำนาจในท้องถิ่นที่มาจากการเลือกตั้ง กลุ่มประชาสังคม Karen Environmental Social Action Network (KESAN) และประชาชนกะเหรี่ยงในชุมชน จะเห็นได้ว่าผู้เข้าร่วมประชุมเป็นบุคคลหลากหลายมุมมองต่อการบริหารจัดการพื้นที่สวนสันติภาพสาละวิน ในกระบวนการทางการเมืองตามมาตราที่ 82 ของรัฐธรรมนูญสวนสันติภาพสาละวิน “ เน้นการปลอดจากการบีบบังคับ และความโปร่งใสโดยไม่ได้รับการจัดสรรส่วนมาจากฝ่าย KNU” ตัวแทนชุมชนทั้ง 300 หมู่บ้านที่ตั้งอยู่ในบริเวณสวนสันติภาพสาละวินมาจากการเลือกตั้งประกอบด้วยประชาชนที่อาศัยอยู่ราว 60,000 คน (Weng, 2019) อย่างไรก็ตาม KNU ยังคงมีที่นั่งในสภาสมัชชาทั่วไปแห่งสวนสันติภาพสาละวิน โดยได้ที่นั่งทั้งหมด 42 จาก 106 ที่นั่ง และที่นั่งในคณะกรรมการจำนวน 4 ใน 11 ที่นั่งที่เหลือคณะกรรมการสภามาจากเลือกตั้ง (Dunant, 2019)⁶⁶ ตามแนวทางการจัดการอำนาจ จากล่างขึ้นบน (bottom-up) กล่าวคือ สนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนกะเหรี่ยงสามารถแสดงความคิดเห็นในที่ประชุมได้

หากเปรียบเทียบกับแนวคิดกอร์วาร์ Kaw หมายถึงดินแดน ที่บริหารจัดการดินแดนตามขนบธรรมเนียมแบบชาวกะเหรี่ยงสืบทอดกันมา เพราะดินแดนของคนกะเหรี่ยงสืบทอดมาจากบรรพบุรุษ” (Burmaling, 2018) ความสามารถจัดการพื้นที่ของกะเหรี่ยงมีความจำเป็นอย่างมากต่อการรักษาวัฒนธรรมกอร์วาร์ Kaw และรักษาสภาพแวดล้อม รวมทั้งสร้างสันติภาพและการปกครองตัวเองจากอำนาจส่วนล่างขึ้นสู่ส่วนบน” (Burmaling, 2018)

จุดประสงค์หนึ่งของการสร้างสวนสันติภาพสาละวินให้ความสำคัญการอยู่ร่วมกันระบบนิเวศวิทยาและความหลากหลายทางชีวภาพ และการสร้างความเท่าเทียมกันโดยทุกคนมีบทบาทบริหารสวนสันติภาพสาละวิน⁶⁷ พลเอก Baw Kyaw Heh, รองหัวหน้ากองกำลังเพื่อการปลดปล่อย

⁶⁶ Ben Dunant. Salween Peace Park: Federalism from Below? [online] Available from <https://frontiermyanmar.net/en/salween-peace-park-federalism-from-below>. Retrieved on September 11, 2019.

⁶⁷ จุดประสงค์ในการสร้างสวนสันติภาพสาละวินตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญสวนสันติภาพสาละวินคือ 1) สันติภาพและการปกครองตัวเอง 2) การรวมตัวทางสิ่งแวดล้อมและ 3) การดำรงรักษาทางวัฒนธรรม

แห่งชาติกะเหรี่ยง Karen Naitonal Liberation Army(KNLA) และอดีตผู้บังคับบัญชาการกองพลที่ห้า ได้กล่าวถึงการสร้างสวนสันติภาพเป็นก้าวที่สำคัญของกลุ่มกะเหรี่ยง “เราไม่ต้องการแค่พูดเกี่ยวกับสันติภาพ แต่ทำให้มันเกิดขึ้น “(Dunant, 2019)

สวนสันติภาพสาละวินบรรทัดฐานในการสร้างสันติภาพ

สวนสันติภาพสาละวินจึงเป็นสัญลักษณ์ที่ สะท้อนความสามารถจัดสรรอำนาจเหนือพื้นที่ที่อาศัยอยู่โดยปราศจากอำนาจที่เหนือกว่าแทรกแซง นับเป็นความท้าทายอำนาจรัฐบาลทหารที่จะให้สวนสันติภาพสาละวินดำรงอยู่ต่อไป ซึ่งจะกลายเป็นต้นแบบของกลุ่มชาติพันธุ์อื่นๆ แสวงหาแนวทางการจัดการบริหารในลักษณะเดียวกันนี้ได้อย่างอิสระ และปลอดจากการแทรกแซงของรัฐบาลกลาง เช่นนี้ ทั้งนี้ถือได้ว่าเป็นบรรทัดฐานใหม่ ต่อการสร้างสันติภาพในเมียนมา แทนที่การลงนามข้อตกลงหยุดยิง และทำให้เกิดระบบการปกครองที่มีลักษณะใกล้เคียงกับแบบสหพันธรัฐ

6.7 การลงนามข้อตกลงหยุดยิงกับการพัฒนาทางเศรษฐกิจ

เหตุผลสองประการที่ส่งเสริมให้ลงนามข้อตกลงหยุดยิง โดยเบรนเนอร์ (Brenner) เสนอประเด็นที่หนึ่งคือ คือประเด็นด้านการสูญเสียดินแดน หรือประเด็นทางพื้นที่ทางกายภาพ ที่เพิ่มมากขึ้น นับตั้งแต่การล่มสลายของเมืองมานอร์เปลอ (Manerplaw) และฝ่าย กองกำลังกะเหรี่ยงประชาธิปไตยชาวพุทธ (DKBA) เข้าร่วมกับฝ่ายรัฐบาลนำมาสู่การแพ้สงครามของ KNU⁶⁸

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

⁶⁸ นอกจากประเด็นความแตกแยกภายในไม่ใช่แค่จากด้านศาสนาและ อุดมการณ์เท่านั้นยังมีประเด็นให้ต้องพิจารณา เช่นแม้แต่ภายในกองกำลังเพื่อประชาธิปไตยกะเหรี่ยงฝ่ายพุทธ DKBA ยังแตกแยกโดยแบ่งออกเป็นสองฝ่าย ฝ่ายไม่เห็นด้วยกับการเข้าร่วม BGF โดยมีชื่อกลุ่มใหม่Democratic Karen Benevolent Army (KBA/KKA)

ส่วนประเด็นที่สองคือ ประเด็นความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลไทยกับรัฐบาลเมียนมาที่กระชับ



มากขึ้น อันส่งผลกระทบต่อความสัมพันธ์ทางการค้า ทำให้การค้าข้ามชายแดนของกะเหรี่ยง รวมไปถึงสินค้าในตลาดมืดเพิ่มปริมาณมากขึ้น (Jolliffe, 2016)

ภาพที่ 41 แสดงเขตพื้นที่ปกครองของกะเหรี่ยงโดยแบ่งออกเป็น เจ็ดกองพล เพื่อให้เห็นในรายละเอียดเขตการปกครองอื่นๆร่วมด้วย(Oh, 2013)

ประเด็นแรก ด้านความแตกต่างในท่าทีที่ตั้งทางภูมิศาสตร์ หรือ พื้นที่ทางกายภาพ ของการแบ่งเขตการปกครองออกเป็นเจ็ดเขตคือ (รูปภาพที่สิบ) โดยเขตด้านตะวันออกหรือกองพลที่ 1,3,4 มีพื้นที่ใกล้เคียงกับเมืองหลวง จึงถูกโจมตี โดยรัฐบาลทหารส่งกองกำลังมาประจำและจัดการ

ควมรวมพื้นที่บางส่วนของรัฐกะเหรี่ยงเข้าเป็นส่วนหนึ่งของรัฐบาลเมียนมา จึงทำให้ทหารเมียนมาสามารถบุกรุกเข้ามายังพื้นที่อื่นๆ ของรัฐกะเหรี่ยง โดยใช้เส้นทางนี้ได้ไม่ยากนัก ในขณะที่กองพลที่ 5 เป็นพื้นที่ตั้งอยู่ทางด้านตะวันตกอยู่ติดชายแดนไทย จึงห่างไกลจากรัฐบาลเมียนมา ทั้งยังมีกำลังทหารที่เข้มแข็งโดยมีศูนย์กลางที่เมืองมูเทรอ (Mutraw) เช่นเดียวกับพื้นที่ กองพลที่ 6,7 ที่ตั้งอยู่ใกล้ชายแดนไทยเมียนมา แต่กองพลที่ เจ็ดไม่ใช่แค่เข้มแข็งทางด้านกำลังทหาร เท่านั้นหากแต่ยังมีความสามารถด้านการค้าชายแดนมากที่สุด เนื่องจากเป็นเส้นทางการค้าหลักๆ เพื่อช่วยให้การครอบครองอาวุธเป็นไปอย่างต่อเนื่อง



ภาพที่ 42 แสดงเขตพื้นที่ปกครองของกะเหรี่ยงโดยแบ่งออกเป็น เจ็ดกองพล โดยเปรียบเทียบกับรูปภาพที่เก่าที่รายละเอียดด้านชื่อเมืองอื่นๆ เป็นเพียงภาพคล้ายๆ(พงษ์พันธ์ ชุ่มใจ, 2562)

เมื่อความต่างด้านพื้นที่ทางกายภาพ และความเข้มแข็งทางทหารของแต่ละกองพลแตกต่างกัน ส่งผลต่อการบริหารภายในของแต่ละกองพลให้มีมุมมองต่อการลงนามข้อตกลงหยุดยิงแตกต่างกัน บางกองพลยืนยันในท่าทีต่อรองกับรัฐบาลของรัฐกะเหรี่ยงโดยไม่ลงนามข้อตกลงหยุดยิงหากไม่ได้เจรจาทางการเมือง ในขณะที่บางกองพลของรัฐกะเหรี่ยงถูกโจมตีโดยทหารเมียนมา ทั้งยังไม่อาจพัฒนาทางเศรษฐกิจเองได้ จึงสนับสนุนให้ลงนามข้อตกลงหยุดยิง โดยเฉพาะพื้นที่ทางตอนเหนือ บริเวณกองพลที่ 1-2 เช่นกลุ่ม Karen Peace Force และ KNU special region Group Toungoo (โดยได้ลงนามข้อตกลงหยุดยิงในปี ค.ศ.1997)

ประเด็นที่สองการคืนดีระหว่างรัฐบาลเมียนมาและรัฐบาลจีน ทำให้นักลงทุนจากจีนเข้ามาลงทุนยังดินแดนของรัฐกะเหรี่ยงได้ โดยไม่ต้องรับอนุญาตจากกลุ่มกะเหรี่ยง รวมทั้งนักลงทุนไทยที่เข้ามาลงทุนทำไม้ ทั้งนี้การทำไม้ส่งออกถือได้ว่าเป็นธุรกิจหลักของ KNU แสวงหารายได้ได้จำนวนมาก รวมทั้งแร่ลูปเฟรม รวมไปถึงพื้นที่ขุดเจาะก๊าซธรรมชาติ (Natural Gas) ในด้านแหล่งขุดเจาะก๊าซธรรมชาติไม่ใช่แค่นักลงทุนในภูมิภาคแต่ยังมีนักลงทุน ตะวันตกในนามบริษัทข้ามชาติร่วมลงทุนกับรัฐบาลเมียนมา ตัวอย่างเช่น Unocal, Total และ PTT-EP ที่ร่วมมือกับบริษัทรัฐบาล Myanmar Oil and Gas Enterprise (MOGE) จากการเข้าร่วมลงทุนอันเป็นความร่วมมือระหว่างรัฐบาลกับรัฐบาล รัฐบาลเมียนมาลงนามหยุดยิงกับฝ่ายกลุ่มชาติพันธุ์แบบไม่ได้สนใจแบบเป็นกลุ่มกะเหรี่ยงกลุ่มเดียว หากแต่ตกลงกับกลุ่มแบ่งแยกภายในรัฐกะเหรี่ยงเช่น กองกำลังกะเหรี่ยงประชาธิปไตยฝ่ายพุทธ

(DKBA) Karen Peace Force และ KNU Special Region Group Toungoo ในแบบกลุ่มเล็ก ๆ ไม่ได้ขึ้นกับสหภาพแห่งชาติกะเหรี่ยง KNU เนื่องจากแต่ละกลุ่มต้องการโอกาสในการพัฒนาเศรษฐกิจ

กองพลที่สี่ เป็นพื้นที่สำคัญทางเศรษฐกิจเนื่องจากเป็นแหล่งขุดเจาะและวางท่อก๊าซที่เชื่อมต่อระหว่างบริเวณขุดเจาะและส่งท่อส่งก๊าซมายังชายแดนไทย ประมาณ 63 กิโลเมตร รัฐบาลเมียนมาตั้งเครื่องมือขุดเจาะบนพื้นที่รัฐกะเหรี่ยง รวมถึงตั้งกองกำลังยังพื้นที่กะเหรี่ยงทำให้รัฐกะเหรี่ยง บริเวณนั้นสูญเสียอธิปไตยและแหล่งรายได้การค้าชายแดน บริเวณพื้นที่เมืองพะอาน (Hpaaan) กองพลที่เจ็ด อีกทั้งกะเหรี่ยงยังมีพื้นที่ตั้งทางยุทธศาสตร์ติดชายแดนไทยเมืองท่าเมียวดี เพื่อเชื่อมต่อเส้นทางระเบียงทางเศรษฐกิจสายตะวันออกและสายตะวันตก (East West Corridor) กับชายแดนฝั่งไทย อ แม่สอด ของประเทศไทยเป็นเมืองยุทธศาสตร์หลักในการค้า และลบลอบขนส่งสินค้าผิดกฎหมาย



ภาพที่ 43 แสดงพื้นที่เชื่อมต่อระเบียงเศรษฐกิจ (East-West Corridor) (ณัฐยานัน โสกุล, (n.d.))

6.7.1 สาเหตุหลักที่กะเหรี่ยงลงนามหยุดยิง: ปัจจัยด้านเศรษฐกิจ

การเริ่มต้นเจรจาหยุดยิงระหว่างฝ่ายกะเหรี่ยงและฝ่ายรัฐบาลเมียนมาเริ่มต้นขึ้นในกลางทศวรรษ 1990 แต่การเจรจาเริ่มมีความจริงจังในช่วงปลายปี ค.ศ. 2000 โดย ผู้นำกองพลที่สี่ กวี ตูวิน (Kwe Htoo Win) ซึ่งเป็นกองพลที่ตั้งอยู่ในเขตทวาย มีบทบาทให้การสนับสนุนและการผลักดันการลงนามหยุดยิง ด้วยเหตุผลความอ่อนแอของทหารกะเหรี่ยงอีกทั้ง รัฐกะเหรี่ยงยังถูกบุกกรุกด้านทรัพยากร ดังนั้น KNU จะต้องสร้างความร่วมมือกับรัฐบาลในการพัฒนาเศรษฐกิจร่วมกัน เพื่อให้ได้ประโยชน์ทั้งสองฝ่าย มิฉะนั้นฝ่ายรัฐบาลจะได้ครองสิทธิการขุดเจาะน้ำมันและก๊าซ รวมถึงยังสร้างภาพลักษณ์ที่ดีของกลุ่ม KNU ต่อนานาประเทศในการร่วมลงนามหยุดยิงได้ในที่สุด



ภาพที่ 44 แสดงทำเลทางเศรษฐกิจที่สำคัญของเมียนมาในเขตเจ้าผิว(Kyaukphyu)ที่กำลังอยู่ในช่วงก่อสร้างท่อส่งน้ำมันและก๊าซ เขตทวาย(Dawei)แหล่งผลิตก๊าซและน้ำมันและเส้นทางเชื่อมต่อมายังรัฐไทย และเขตทิลาวา (Thilawa)เป็นศูนย์กลางระบบการจัดส่งสินค้าและอำนวยความสะดวกด้านการขนส่ง(The Economist, 2014)



ภาพที่ 45 แสดงทำเลเขตเศรษฐกิจพิเศษทิลาวา ตั้งอยู่ใกล้เคียงเมืองหลวง ย่างกุ้ง โดยบริษัทร่วมลงทุนหลักมาจากญี่ปุ่นเช่นบริษัทซูซูกิมอเตอร์ และนิสสันมอเตอร์ (Myanmar Report 2014 Feb, 2557)

Yadana's facilities



Figure 46 แสดงการระยะทางการตั้งจากเขตเกาะตะมามายังชายแดนไทย และการตั้งแท่นขุดเจาะน้ำมัน (Ivy, 1995)

นาย มิน อ่อง หล่าย รัฐมนตรีการรถไฟ จัดการประชุม

กับผู้แทนฝ่ายกะเหรี่ยงโดยมี ผู้นำกองพลที่ห้า นายพลมุตู เซโพว (Gen.Mutu Say Poe) ได้เข้าร่วมประชุมในการเจรจากับรัฐบาลในวันที่ 12 มกราคม ค.ศ. 2012 เพื่อตรวจสอบเนื้อหาของสัญญาตกลงหยุดยิง แต่ทว่า นายพล มุตู เซโพวได้ตัดสินใจในทันที โดยลงนามข้อตกลงหยุดยิง ไม่ได้ผ่านการยอมรับกลุ่มกะเหรี่ยงทั้งหมด ซึ่งเลขธิการ KNU คือ นอร์ ซิปโปราห์ แซน (Naw Zipporah Zain) ไม่เห็นด้วยในการลงนามข้อตกลงหยุดยิง โดยไม่บรรลุเงื่อนไขคือเจรจากองทัพเมืองก่อน ทั้งยัง

กล่าวโทษของท่านนายพลมุตู เซ โทวที่ลงนามข้อตกลงหยุดยิงโดยไม่ได้รับความเห็นชอบจากฝ่ายผู้บริหารอื่นๆ อย่างไรก็ตามเพื่อให้เกิดความชอบธรรมในการลงนามหยุดยิง โดยดูจากผลการเลือกตั้งปลายปี 2012 หากประชาชนกะเหรี่ยงทุกคนยอมรับการตัดสินใจของนายพลมุตูเซโทว คือการเลือกตั้งเขาขึ้นมาดำรงตำแหน่งประธาน KNU ทั้งนี้ปรากฏผลว่าเขาได้รับการเลือกตั้ง

กลุ่มกะเหรี่ยงในเวลานั้นมองประเด็นด้านเศรษฐกิจ เป็นเหตุผลหลักในการตัดสินใจลงนามข้อตกลงหยุดยิง เพราะหากรัฐบาลเมียนมาเปิดประเทศและรบจนชนะกะเหรี่ยงและขยายพื้นที่เพื่อฉกฉวยเอาทรัพยากรเข้าไปยังเขตรอบครองโดยกะเหรี่ยง รัฐบาลยังร่วมลงทุนสร้างโครงสร้างพื้นฐานกับประเทศเพื่อนบ้านบนพื้นที่ครอบครองของกะเหรี่ยง ซึ่งกะเหรี่ยงไม่อาจโต้ตอบได้ เช่นไฟฟ้าพลังงานน้ำ เป็นต้น

จะเห็นได้ว่ากะเหรี่ยงจำเป็นต้องไม่ดำเนินยุทธศาสตร์การปฏิรูปทางเศรษฐกิจของรัฐบาลให้เป็นประโยชน์ มากกว่าการรบกันเพียงอย่างเดียวและยังถูกรุกล้ำที่ดินเพิ่มมากขึ้น อาจกล่าวได้ว่ารัฐบาลทหารใช้ยุทธศาสตร์การพัฒนา เป็นเครื่องมือต่อรองหยุดความเป็นศัตรูกับรัฐกะเหรี่ยง และในวันที่ลงนามข้อตกลงหยุดยิง นายพล มิน อ่อง หล่าย ยังได้ยืนยันข้อเรียกร้องสิทธิประการที่รวมเอาประเด็นด้านการยุติความเป็นศัตรูและละเมิดสิทธิมนุษยชน รวมไปถึงปล่อยนักโทษการเมือง และ เปิดเสรีสื่อมวลชน เพื่อการพัฒนาประชาธิปไตยได้อย่างโปร่งใส (Jolliffe, 2016) เป็นอีกหนึ่งเหตุผลที่ทำให้ นายพล มุตู เซ โทว และ นายเดวิด ทาว (David Thaw) ไม่อาจปฏิเสธการลงนามข้อตกลงหยุดยิงได้ ในวันที่ 12 มกราคม 2562 ทั้งที่การนัดหมาย ในวันนั้น เพียงเพื่อมาพบปะกันมีแค่ตรวจสอบเนื้อหาสัญญาหยุดยิงแต่ ในที่สุดก็ลงนามหยุดยิงกับรัฐบาลได้ในที่สุด

โดยสรุป ความแตกต่างจากทำเลที่ตั้งทางกายภาพของแต่ละกองพล และนโยบายเปิดเสรีทางการค้าอันส่งผลกระทบต่อความสัมพันธ์ทางการค้าที่บริเวณชายแดนไทย-เมียนมา และ จีน - เมียนมา ทั้งนี้กะเหรี่ยงเคยเจรจาทางการค้ากับทั้งรัฐบาลไทยและจีนได้โดยได้โดยตรง ต่อมาทั้งรัฐบาลไทยและจีนได้เจรจากับรัฐบาลเมียนมาในการลงทุนเหนือพื้นที่กะเหรี่ยงจากนโยบายเปิดเสรีทางการค้าในยุครัฐบาลเทียน เส่ง นอกจากนั้นการครอบครองบริษัทที่เป็นของเครือญาติกับผู้นำรัฐบาลเมียนมาได้ขยายตัวและรุกล้ำเข้ามายึดทรัพยากรของกลุ่มชาติพันธุ์เพิ่มมากขึ้นโดยที่ทหาร KNU ไม่อาจปกป้องได้เลยเพราะกองกำลังอ่อนแอและยังถูกปะทะและละเมิดสิทธิมนุษยชนอยู่เสมอๆ ฉะนั้น การลงนามหยุดยิงของกะเหรี่ยงจะเป็นยุทธศาสตร์ที่รัฐกะเหรี่ยงใช้ต่อกรกับรัฐบาลจากนโยบายเปิดเสรีและการขยายพื้นที่ทางกายภาพ ทั้งยังแสดงให้เห็นถึงการปรับตัวเพื่อทำธุรกิจของรัฐกะเหรี่ยง โดยรัฐบาลจะหันมาให้ความสำคัญกับฝ่ายกะเหรี่ยงมากขึ้น

6.7.2 การพัฒนาเศรษฐกิจของกะเหรี่ยงหลังลงนามข้อตกลงหยุดยิง

พัฒนาการเศรษฐกิจของกะเหรี่ยง

ในแง่การพัฒนาทางเศรษฐกิจ แม้ทรัพยากรป่าไม้จะเป็นประโยชน์ได้ในหลายทาง ไม่ว่าจะเป็นแหล่งผลิตเชื้อเพลิง เป็นสินค้าประเภทอาหาร วัตถุดิบผลิตยา และที่สำคัญที่สุดคือไม้สัก(Teak Extraction)เป็นทรัพยากร ที่อังกฤษให้ความสนใจในพื้นที่ของกะเหรี่ยงโดยให้ส่งไม้ไปยังอินเดียชนจากเมือง Moulmein นอกจากนั้นกะเหรี่ยงในพื้นที่ตะนาวศรียังส่งไม้ไปยังพื้นที่โยมา และพะโค อังกฤษยังต้องการไม้จากกะเหรี่ยงเพิ่มมากขึ้น และรัฐบาลเมียนมาไม่อาจควบคุมการจัดการไม้สักบนพื้นที่กะเหรี่ยงได้ หลังจากประกาศเอกราช เมียนมารับรู้การค้าขายไม้ข้ามชายแดนของกะเหรี่ยงและการเก็บภาษีได้อย่างอิสระตามบริเวณชายแดน จนกระทั่งในปี ค.ศ. 1962 เมื่อนายพลเนวินปฏิวัติและใช้กองกำลังปราบปรามกลุ่มชาติพันธุ์ ฝ่ายกะเหรี่ยงยังคงมีงบประมาณมากในการซื้ออาวุธและอุปกรณ์ในการรบ กะเหรี่ยงไม่ได้แค่ส่งสินค้าประเภทไม้ ข้าว ยาง อัญมณีและวัวและควายเท่านั้น กะเหรี่ยงยังดำรงสถานะเป็นพ่อค้าคนกลางรับสินค้าประเภทโทรศัพท์ วิทยุ และเครื่องสำอางจากประเทศไทย โดยการกำหนดภาษีสินค้านำเข้าร้อยละ 5

การต่อสู้ระหว่างฝ่ายกะเหรี่ยงและรัฐบาลยังดำเนินต่อไป นับตั้งแต่ปี ค.ศ. 1962 รัฐบาลกะเหรี่ยงเมื่อรบชนะกะเหรี่ยงจะยึดและขยายพื้นที่ที่คนกะเหรี่ยงอาศัยอยู่จำนวนมาก เช่น พื้นที่ลุ่มแม่น้ำสาละวิน พื้นที่โยมาและพะโค เมื่อรัฐบาลขยายพื้นที่เข้ามาถึงพื้นที่กะเหรี่ยง การควบคุมพื้นที่ของรัฐบาลมากยิ่งขึ้น ส่งผลต่อการครอบครองไม้สักของฝ่ายกะเหรี่ยงให้ลดจำนวนลงและลดงบประมาณที่กะเหรี่ยงเคยได้ ทั้งนี้ความสำคัญของไม้ต่อฝ่ายกะเหรี่ยงมีมากจน ตั้งตำแหน่งรัฐมนตรีป่าไม้เพื่อจัดการป่าไม้ โดยเฉพาะ เมื่อไม้สักเริ่มลดจำนวนลง อีกทั้งนโยบายสังคมนิยมที่เผยแพร่ในรัฐบาลเนวินยังส่งผลต่อการค้าไม้ของฝ่ายกะเหรี่ยงไม่ถูกกฎหมาย นอกจากนั้นรัฐบาลเมียนมายังทำข้อตกลงค้าขายไม้โดยเอาไม้จากพื้นที่ที่กะเหรี่ยงครอบครองให้สัมปทานกับรัฐบาลไทยและจีน ทำให้การค้าขายแดนยุติลงและราคาค้าไม้ยังสูงเป็นสองเท่า ต่อมาไม่นานรัฐบาลเสร็จสิ้นข้อตกลงค้าขายไม้ระหว่างรัฐบาล เนื่องจากป่าไม้ลดจำนวนลง ฝ่ายกะเหรี่ยงกลับมาค้าไม้ข้ามชายแดนอีกครั้ง จนกระทั่งเศรษฐกิจปี ค.ศ. 1995 รายได้ค้าไม้ลดจำนวนลงด้วยปริมาณป่าไม้ที่ลดจำนวนลง

คนกะเหรี่ยงมีความผูกพันป่าไม้โดยวิถีชีวิตเป็นส่วนหนึ่งกับป่าไม้ จนได้รับฉายาว่าเป็นคนป่า (forest people) คนอังกฤษและคนไทยเรียกคนกะเหรี่ยงว่าเป็น สิ่งมีชีวิตในป่า (wild animal) เพราะดำรงชีวิตอยู่ในป่าเป็นหลัก คนกะเหรี่ยงเมื่อต้องอพยพจะหนีเข้าป่า เพราะรู้สึกถึงความมั่นคงและปลอดภัย รวมไปถึงป่าเป็นส่วนหนึ่งทางวัฒนธรรมของคนกะเหรี่ยง อย่างไรก็ตามการบุกรุกของ

คนเมียนมาบนพื้นที่ของคนกะเหรี่ยงย่อมมีผลต่อการดำรงอยู่ของคนกะเหรี่ยง ทั้งยังทำลายสิ่งแวดล้อมป่าไม้ที่มีจำนวนลดลง

กะเหรี่ยงมีทรัพยากรเพื่อการพัฒนาภายในพื้นที่ที่ครอบครองของกะเหรี่ยงมากมาย แต่คนกะเหรี่ยงสูญเสียพื้นที่ และทรัพยากรบนพื้นที่เหล่านั้น เมื่อรัฐบาลทหารอนุญาตให้บริษัทเอกชนและต่างชาติเข้ามาร่วมลงทุน ทั้งยังอำนวยความสะดวกในการสร้างถนน ขยายถนนไปยังพื้นที่ต่างๆ ในกะเหรี่ยงโดยไม่แจ้งหรือ ทำข้อตกลงกัน ทำเพียงเขียนจดหมายว่าจะขยายถนน ทำให้ผู้นำกะเหรี่ยงไม่พอใจ และเห็นว่ารัฐบาลควรอำนวยความสะดวกในการเดินทางบนถนนเพื่อกลุ่มชาติพันธุ์เป็นหลัก ไม่ใช่ขยายถนนจากการตัดสินใจตัดถนนเอง ฝ่ายกลุ่มกะเหรี่ยงเมื่อเห็นทหารเข้ามาเป็นจำนวนมาก มักจะหวาดกลัวและอพยพหนีภัยไปยังบริเวณอื่นๆ ไม่อาจอยู่อย่างมีความสุขได้ แม้รัฐบาลจะยืนยันการเข้ามาเพื่อพัฒนาเศรษฐกิจ แม้จะมีคนกะเหรี่ยงที่เคยหนีกลุ่มทหารด้วยความหวาดกลัวก็ได้ย้อนกลับมาภูมิภาคเนาเดิม แต่ก็ไม่รู้สึกปลอดภัย

6.7.3 ทุนนิยมชายขอบ

ทุนนิยมชายขอบหมายถึง การสะสมทุนอันเกิดจากพื้นที่ชนบทที่ตั้งอยู่ห่างไกลจากเมืองหลวง ด้วยความท้าทายดังกล่าวจึงได้ สะสมทุนและแลกเปลี่ยนทุนกับเพื่อนที่รัฐเพื่อนบ้านที่มีอาณาบริเวณใกล้เคียงกัน นำไปสู่การสะสมทุนที่ได้รับการพัฒนาจากรัฐเพื่อนบ้านที่ตั้งอยู่ใกล้เคียงกัน ตัวอย่างเช่นรัฐกะเหรี่ยงที่ทำการค้าข้ามชายแดนเพื่อส่งเสริมการเติบโตทางเศรษฐกิจ

หลังการลงนามข้อตกลงหยุดยิง การเจรจาทางการเมือง ไม่เป็นไปตามความคาดหวังของกะเหรี่ยงที่คาดหวังให้มีการเจรจาทางการเมืองเพื่อเจรจาสิทธิปกครองตัวเอง หากเทียบกับการพัฒนาทางเศรษฐกิจ กะเหรี่ยงมีพื้นที่ทางภูมิศาสตร์ที่เหมาะสม เนื่องจากมีพื้นที่แผ่ขยายจากที่ราบลุ่มแม่น้ำอิรวดี ไปยังพื้นที่พะโค และ ขยายไปทางตะวันออกสุดจนถึงชายแดนไทยเมียนมา ฉะนั้นในพื้นที่ดังกล่าวจึงประกอบไปด้วยพื้นที่ราบลุ่ม เนินเขา เหมาะแก่การทำการเกษตร และพื้นที่ภูเขาที่เหมาะสมทางต่อยุทธศาสตร์การรบ

บริเวณชายแดนของกะเหรี่ยงด้านตะวันออกสุด ติดกับรัฐไทย พื้นที่บริเวณชายแดนอันอยู่ใกล้พื้นที่ จากการได้รับพัฒนาจากส่วนกลาง อีกทั้งบริเวณเชื่อมต่อกับทั้งสองรัฐ ทำให้นักลงทุนจากรัฐไทยประเทศเพื่อนบ้านให้ความสนใจเข้ามาร่วมลงทุน รวมทั้งรัฐบาลกลางยังสนับสนุนให้บริษัทต่างชาติเข้ามาลงทุน โดยเขตบริหารท้องถิ่นกะเหรี่ยงสามารถดำเนินการติดต่อทางการค้าได้อิสระเพื่อทำให้เกิดผลประโยชน์ในพื้นที่ บริเวณชายแดนมากกว่ารอการพัฒนาจากส่วนกลาง ที่กล่าวมานี้จึงนำไปสู่การสร้างความร่วมมือระหว่างประเทศไม่เฉพาะในทางเศรษฐกิจและยังส่งผลบในทางสังคม

ที่จะต้องถูกทำลายในทางนิเวศวิทยา หรือ ความท้าทายต่อการรวมตัวกันของคนในพื้นที่ซึ่งจากที่กล่าวมานั้น เรียกว่า ทุนนิยมชายขอบ(Laungaramsri, 2012, pp. 455-466) เกิดขึ้นได้กับรัฐชายขอบที่ได้รับการพัฒนาโดยเงินทุนจากประเทศเพื่อนบ้าน สำหรับกะเหรี่ยงได้รับการพัฒนาจากรัฐไทยในหลายด้าน เช่น ท่อส่งแก๊ส ป่าไม้ เป็นต้น

การค้าไม้ในกะเหรี่ยง

ทรัพยากรป่าไม้ เป็นจุดแข็งที่สำคัญที่สุดที่ทำให้ฝ่ายกะเหรี่ยง KNU ยังคงมีงบประมาณสนับสนุนกองกำลังปลดปล่อยแห่งชาติกะเหรี่ยง(KNLA) ด้วยพื้นที่กว้างใหญ่ และไม้สักเป็นสินค้าหลักทำการค้าขายผ่านชายแดน เรมอนด์ ไบรอัน (Raymond Bryant) กล่าวถึงการจัดการป่าไม้ของกะเหรี่ยงส่งออกไปค้าขายบริเวณชายแดน เป็นยุทธศาสตร์สำคัญที่ส่งผลต่อการดำรงอยู่ทางอำนาจของฝ่ายสหภาพแห่งชาติกะเหรี่ยง(KNU)ทั้งนี้ ไบรอัน (Bryant) แสดงทัศนะ การจัดการป่าไม้ ของกะเหรี่ยงไม่ได้แค่มีผลต่อการพัฒนาทางเศรษฐกิจเพื่อการพัฒนากองกำลัง หากแต่ป่าไม้ยังมีความหมายภายในที่ลึกซึ้งต่ออัตลักษณ์ของคนกะเหรี่ยง

กะเหรี่ยงกับการร่วมมือกับบริษัทต่างชาติ

การร่วมมือระหว่างกะเหรี่ยงกับบริษัทต่างชาติได้ส่งเสริมการพัฒนาทางเศรษฐกิจให้กับกะเหรี่ยง ส่งผลให้อำนาจการเจรจาต่อรองของกะเหรี่ยงต่อรัฐบาลเมียนมาเพิ่มขึ้น บริษัทภายใต้การครอบครองของกะเหรี่ยงในนามโนเบิลพริ้นส์ (Noble Prince Co.) และ บริษัทเอกซันซันแอนเรนโบว์ (Sun and Rainbow Co.) ลงนามข้อตกลงร่วมกับบริษัทของจีนในนามกลุ่มระหว่างประเทศเพื่อพลังงานแห่งจีน Power China International Group จัดตั้งโครงการพัฒนาอุตสาหกรรม Mae Tha Mee Khee Industrial Estate ทำเลที่ตั้งห่างจากทวาย เมืองหลวงของ Taninthayi ใช้เวลาเดินทาง 5 ชั่วโมงจากทวายไปตอนใต้ การจัดตั้งบริษัทร่วมลงทุนของกะเหรี่ยงภายใต้โครงการนี้ได้ส่งเสริมอาชีพให้คนกะเหรี่ยง ผู้ไม่ต้องการย้ายถิ่นฐาน⁶⁹ (Mese, 2018)

ทั้งนี้โครงการนี้ ได้รับการสนับสนุนจากกลุ่มสหภาพแห่งชาติกะเหรี่ยง KNU ที่รัฐบาลเมียนมาจะล่อลวงไม่ได้ โครงการนี้เน้นพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน เช่น เชื้อเพลิงแม่ น้ำ Tanintharyi สร้างถนนใหม่ระหว่างเมือง Myeik และDawai Road และโครงการพลังงานใหม่ (Civil Society

⁶⁹Akira Mese (2018).Reporting the Htee Khee Industrial Project to the Union Government.[online]Available from: <http://tanintharyi-region.com/reporting-the-htee-khee-industrial-project-to-the-union-government/?lang=en>.Retrieved on October 19,2019.

Organizations (313), 2016)⁷⁰ นอกจากนั้น ยังมีโครงการสร้างท่าเรือ และ ถนน รวมไปถึงพื้นที่ผลิตอุตสาหกรรม และเก็บสินค้าด้านตรวจคนเข้าเมืองบนพื้นที่ 6,676 เอเคอร์⁷¹ (Civil Society Organizations (313), 2016)

ศูนย์กลางสันติภาพ และการคืนดีแห่งชาติ(National Reconciliation and Peace Center: NRPC) นำโดยนางองซาน ซูจีที่ปรึกษาอัครราชทูต ยืนยันให้ดำเนินธุรกิจของฝ่ายกะเหรี่ยงต้องผ่านการรับรองโดย คณะกรรมาธิการกลางแห่งสหภาพเมียนมา การดำเนินการดังกล่าวนี้ จึงเป็นการรวมศูนย์อำนาจเข้าสู่ส่วนกลาง ทั้งนี้ ฝ่ายสหภาพแห่งชาติกะเหรี่ยง KNU มีอำนาจในฐานะเจ้าของบริษัท Noble Prince Co., และร่วมกับบริษัทเอกชน Sun and Rainbow Co., ทำให้ต้องคำนึงการตัดสินใจระหว่างกลุ่มเอกชนและความคิดเห็นของประชาชนกะเหรี่ยงทั่วไป⁷²(S. P. Win, 2017)

การตรวจสอบอำนาจผู้นำกะเหรี่ยง

จากการลงนามข้อตกลงทำธุรกิจร่วมระหว่างฝ่าย KNU และบริษัทจากจีนทำให้กลุ่มประชาสังคมแห่งกะเหรี่ยงนำโดย Civil Society Organization (CSO) ร้องเรียนต่อความไม่โปร่งใส และตรวจสอบฝ่ายผู้นำมูตู เซ โปว Mutu Say Poe ที่รีบร้อนตัดสินใจลงนามทำธุรกิจกับบริษัทร่วมลงทุนกับต่างชาติ แม้จะดูเป็นการท้าทายรัฐบาลเมียนมา หากแต่ต้องฟังเสียงกลุ่มฝ่ายค้านในกะเหรี่ยงที่นำโดย นาง ซิปโปราห์ เซน (Zipporah Sein) ที่กล่าวถึงการไม่ได้รับข้อมูลการทำ MOU ของฝ่ายผู้นำมูตู กับบริษัทร่วมลงทุนจากจีนว่าจะดำเนินการอย่างไร และชาวกะเหรี่ยงจะได้ประโยชน์อย่างไร นาง ซิปโปราห์ กล่าวว่า “ เราเห็นว่า โครงการขนาดใหญ่ที่ตัวแทน KNU ลงนามข้อตกลงยังไม่ควรดำเนินการต่อไป ก่อนจะแก้ไขปัญหาทางการเมืองหรือ เรายังไม่ได้รับสันติภาพอย่างแท้จริง⁷³”(Naing, 2016) การลงนามของผู้นำมูตูโดยไม่แจ้งให้พรรคฝ่ายตรงข้ามรับทราบ สะท้อนความไม่โปร่งใสและต้องการ

⁷⁰313 Civil Society Organizations (2016) Tanintharyi Development Projects must not Proceed without Transparency and Accountability.[online]Available from :<https://progressivevoicemyanmar.org/2016/12/14/tanintharyi-development-projects-must-not-proceed-without-transparency-and-accountability/>Retrieved on October 19,2019

⁷¹ Ibid.,

⁷² Su Phyo Win. Karen National Union [KNU] backed Project Stalled Pending Public Review.(2017)[online]Available from: <https://www.mmtimes.com/news/knu-backed-project-stalled-pending-public-review.html> .Retrieved on October 21,2019.

⁷³ Naing,Saw Yan (2016)KNU Criticized for Lack of Transparency in Development Projects.The Irrawaddy.[online]Available from <https://www.irrawaddy.com/news/burma/knu-criticized-for-lack-of-transparency-in-development-projects.html>.October 19,2019.

ตรวจสอบการบริหารภายใต้การนำของมูตู อันส่งผลต่อรัฐกะเหรี่ยงที่ไม่อาจดำรงความเป็นประชาธิปไตยตามที่ต้องการ

ซอว์ อเล็กซ์ ฮู (Saw Alex Htoo) ตัวแทนจากเครือข่ายสนับสนุนสันติภาพกะเหรี่ยง Karen Peace Support Network (KPSN) เห็นว่ายิ่งฝ่ายกะเหรี่ยงร่วมลงทุนกับบริษัทต่างชาติ ซึ่งต้องผ่านการรับรองโดยรัฐบาล จะทำให้ฝ่ายกลุ่มชาติพันธุ์ถูกผูกมัดเข้าเป็นส่วนหนึ่งของ สหภาพเมียนมา และลดอำนาจต่อรองเพื่อจัดตั้งรัฐบาลสหพันธ์รัฐ

6.8 สรุป ผลจากการลงนามข้อตกลงหยุดยิง

1. การแบ่งแยกภายในรัฐกะเหรี่ยง กลุ่มกะเหรี่ยงDKBA, KNU และกลุ่มกะเหรี่ยงอื่นๆ เรื่องความแตกแยกภายในอันเป็นยุทธศาสตร์ที่รัฐบาลเมียนมานำมาใช้เพื่อทำให้แต่ละฝ่ายแตกแยกกัน ส่งผลให้ฝ่ายสหภาพกะเหรี่ยงแพ้สงครามกับรัฐบาลเรื่องความแตกแยกภายในอันเป็นยุทธศาสตร์ที่รัฐบาลเมียนมานำมาใช้เพื่อทำให้แต่ละฝ่ายแตกแยกกัน ส่งผลให้ฝ่ายสหภาพกะเหรี่ยงแพ้สงครามกับรัฐบาลเรื่องความแตกแยกภายในอันเป็นยุทธศาสตร์ที่รัฐบาลเมียนมานำมาใช้เพื่อทำให้แต่ละฝ่ายแตกแยกกัน ส่งผลให้ฝ่ายสหภาพกะเหรี่ยงแพ้สงครามกับรัฐบาล

2. ผลหลังจากลงนามข้อตกลงหยุดยิงระหว่างรัฐบาลเมียนมาและฝ่ายกลุ่มชาติพันธุ์กะเหรี่ยง แสดงให้เห็นถึงความได้เปรียบของฝ่ายทหารในด้านเศรษฐกิจที่สามารถรุกล้ำเข้ามายังพื้นที่กลุ่มชาติพันธุ์กะเหรี่ยง ทำให้ประชาชนกะเหรี่ยงที่กลัวการโจมตีได้อพยพออกจากพื้นที่ ทหารรัฐบาลเมียนมาจึงร่วมมือกับชนชั้นนำในพื้นที่เพื่อเปิดรับการลงทุนร่วมจากประเทศเพื่อนบ้าน เช่น จีน และไทย ในการทำธุรกิจ ป่าไม้ และการตั้งแท่นขุดเจาะน้ำมันและแก๊ส และขนส่งแก๊สข้ามมายังไทย

3. ผลจากการลงนามข้อตกลงหยุดยิงได้ส่งผลต่อการเปลี่ยนผ่านประชาธิปไตยในพื้นที่กะเหรี่ยง ทั้งการแบ่งแยก และกระตุ้นการมีส่วนร่วมทางการเมืองของกลุ่มคน ในการแบ่งกลุ่มกะเหรี่ยง นอกจาก การแบ่งแยกจากความแตกต่างด้านศาสนาและอุดมการณ์ซึ่งปรากฏชัดเจนจากการแบ่งแยกในปี ค.ศ. 1994 โดยกะเหรี่ยงได้แบ่งออกเป็นสองฝ่ายคือ ฝ่ายกะเหรี่ยงพุทธ (Democratic Karen Buddhist Army:DKBA) และกะเหรี่ยงคริสต์ (Karen National Union:KNU) อย่างไรก็ตามยังมีฝ่ายกะเหรี่ยงอีกกลุ่มคือ กลุ่มที่ไม่ได้อยู่ในทั้งสองกลุ่มนี้ด้วย ซึ่งจะดำรงบทบาทอย่างเงิบๆ และต่อสู้อย่างไม่ใช้อาวุธ กลุ่มนี้เรียกว่า กะเหรี่ยงอื่นๆ (the other Karen) ซึ่งหมายถึงกะเหรี่ยง ที่ไม่อาจพูดภาษากะเหรี่ยงได้ และมีศาสนาที่หลากหลาย ทั้งยังไม่ได้อยู่ในพื้นที่ความขัดแย้งร้อยละ 90 และอาศัยอยู่ใน

พื้นที่ต่างประเทศร้อยละ10 โดยเฉพาะในรัฐไทย ทั้งนี้ยังได้รับโอกาสที่ดีในการศึกษา ทำกิจกรรมและยังรักษาความสัมพันธ์ กับฝ่ายกองกำลังทหาร ของกลุ่มชาติพันธุ์กะเหรี่ยง⁷⁴(Thawngmung, 2012)

4.การเปลี่ยนผ่านประชาธิปไตยที่เน้นการ จัดตั้งสถาบันทางการเมือง หรือ เน้นความสำคัญที่ การจัดการเลือกตั้ง (ซึ่งในกรณีนี้จะส่งผลให้เกิดประชาธิปไตยแบบไม่เสรี หากไม่มีความพร้อมด้านอื่น ๆ ร่วมด้วยเช่น การให้เสรีภาพกับประชาชน) เรียกว่า การเปลี่ยนผ่านประชาธิปไตยแบบตาม กระบวนการตามลำดับ(Democratic Sequencing) การจัดตั้งสถาบันทางการเมืองตามระบอบ การเมืองแบบประชาธิปไตย การเลือกตั้ง รัฐธรรมนูญ ตลอดจนเป็นไปตามหลักการ คือ หลักการนิติ รัฐหรือ ความเท่าเทียมกันภายใต้กฎหมายเดียวกัน⁷⁵ (Carothers, 2007a, p. 24)

ก่อนการลงนามข้อตกลงหยุดยิง สถาบันทางการเมืองของกะเหรี่ยงได้รับการเลือกตั้งนอกลอง จากที่พรรค Phalon Sawow Party(PSP) เคยได้รับคะแนนเสียงในการเลือกตั้งระดับชาติ ในปี ค.ศ. 2010 โดยได้ที่นั่งวุฒิสภาจำนวน 3 ที่นั่ง และสภาผู้แทนราษฎร จำนวน 2 ที่นั่ง นอกจากนั้นยังส่ง พรรคประชาชนคะยีน Kayin People's Party(KPP) ได้ที่นั่งในวุฒิสภาจำนวน 1 ที่นั่งและที่นั่งใน สภาผู้แทนราษฎร จำนวน 5 ที่นั่ง(S. T. Lin, 2017) และพรรค การพัฒนาและประชาธิปไตยคะยีน (Kayin Democracy and Development Party) ได้ที่นั่งในวุฒิสภาจำนวน 1 ที่นั่ง

หลังลงนามข้อตกลงหยุดยิงการเข้าร่วมแข่งขันในการเลือกตั้ง ผู้นำกะเหรี่ยง เลขาธิการ สหภาพแห่งชาติกะเหรี่ยงได้ถูกปฏิเสธส่งพรรคการเมืองเข้าร่วมแข่งขันการเลือกตั้งระดับชาติ ทั้งการ เลือกตั้งซ่อมในปี ค.ศ.2012 และเลือกตั้งทั่วไปในปี ค.ศ.2015 จึงทำให้ไม่สามารถบรรลุคุณสมบัติ พื้นฐานของการเปลี่ยนผ่านประชาธิปไตย ซึ่งประกอบด้วยเนื้อหาเกณฑ์ขั้นต่ำ คือสิทธิในการลงสมัคร รับเลือกตั้งได้

ทั้งนี้ผลการเลือกตั้งทั่วไปในปี ค.ศ.2015 พบว่า การแข่งขันการเมืองระดับชาติได้มีพรรค NLD เข้ามาเป็นทางเลือกใหม่ที่สำคัญรองจาก พรรคของรัฐบาลทหาร USDP อีกทั้งความคิดเห็นของ ชาวกะเหรี่ยงมีความเห็นต่อการเลือกพรรคการเมืองแตกต่างกัน จากในอดีตที่จงรักภักดีต่อกลุ่มชาติ

⁷⁴ กิจกรรมหลักๆที่ทำได้คือ 1) ทำกิจกรรมที่สนับสนุนให้เกิดสถานะหนึ่ง ไม่ทำสงครามระหว่างกัน เช่นการดำรงตำแหน่งงานราชการ 2) เข้า ร่วมทางการเมืองเช่น เข้าเป็นสมาชิกพรรคการเมือง 3) รวมทั้งยังสนับสนุนอัตลักษณ์กลุ่มชาติพันธุ์และกิจกรรมช่วยเหลือด้าน มนุษยธรรมและประชาสังคม.Ardeth Maung Thawngmung.(2012)The Other Karen in Myanmar: Ethnic Minorities and the Struggle without Arms.Lanham:Lexington Books.Chapter 5.

⁷⁵ ทั้งนี้ คาโรเธอร์ยังค้นพบว่ามีความอ่อนแอเนื่องจาก ยังต้องพิจารณาปัจจัยที่ส่งเสริมให้เกิดการเปลี่ยนผ่านประชาธิปไตยในอีก หลายๆด้านอันจะส่งเสริมให้เกิดความสำเร็จเช่น ระดับการพัฒนาทางเศรษฐกิจ ทรัพยากรธรรมชาติที่มาของความมั่งคั่ง การ แบ่งแยกทางอัตลักษณ์ ความหลากหลายทางการเมืองอันเป็นประสบการณ์ และเพื่อนบ้านที่ไม่ได้ปกครองระบอบประชาธิปไตย อานเพิ่มเติม Thomas Carothers.How Democracies Emerge:The Sequencing Fallacy.

พันธุ์ แต่ในปี ค.ศ.2015 พรรค NLD กลายเป็นทางเลือกใหม่ที่น่าสนใจเพราะไม่ได้แค่ช่วยเหลือกลุ่มชาติพันธุ์กะเหรี่ยง แต่ยังหมายรวมถึงกลุ่มชาติพันธุ์อื่นๆ รวมถึงความเป็นไปได้ในการเปลี่ยนผ่านจากระบบอำนาจนิยมมาเป็นประชาธิปไตย ในขณะที่บางกลุ่มยังคงเลือกพรรค USDP ด้วยเหตุผลเนื่องจากพอใจต่อการเปลี่ยนแปลงไปในทางเสรีมากขึ้นในยุครัฐบาลเทียน เสง อีกทั้งไม่แน่ใจภายใต้การนำขององซาน ซูจีจะนำพาไปสู่ประชาธิปไตยได้อย่างแท้จริง อย่างไรก็ตามมีเพียงกลุ่มเล็กๆ ที่ยังเชื่อมั่นในพรรคการเมืองเดิมๆ คือพรรคในนามตัวแทนของคนกะเหรี่ยง Phaulon-Sawow Party (PSP) โดยยึดมั่นในกลุ่มชาติพันธุ์ “เราเป็นกะเหรี่ยง เธอเป็นกะเหรี่ยงและเราต้องอยู่ร่วมกันเป็นหนึ่งเดียว.” “We are Karen, You are Karen...We must stand united together” (Chambers, 2015)

5. สหภาพแห่งชาติกะเหรี่ยงซึ่งเป็นสถาบันทางการเมืองของรัฐกะเหรี่ยง ยังไม่อาจประสบความสำเร็จ ความแตกแยกอันเกิดจากความแตกต่างทางอุดมการณ์ และศาสนาภายในรัฐกะเหรี่ยงได้ ทั้งนี้ สหภาพแห่งชาติกะเหรี่ยงยังคงถูกกำกับโดยรัฐบาลกลางแม้จะบริหารจัดการภายในรัฐกะเหรี่ยงได้ นับตั้งแต่จัดตั้งรัฐกะเหรี่ยง(Karen State)ในปี ค.ศ. 1952 และในรัฐธรรมนูญแห่งสหภาพเมียนมา ปี ค.ศ.1974 กำหนดให้รัฐกะเหรี่ยงแบ่งออกเป็นเจ็ดกองพล และในปี ค.ศ.1990 พื้นที่กะเหรี่ยงยังเป็นพื้นที่ที่ตั้งของฝ่าย All Burma Students' Democratic Front ที่มีบทบาทต่อต้านรัฐบาล หลังวิกฤตการณ์ “8888” ฝ่ายนักเรียน และนักการเมืองหลบหนีมายังรัฐกะเหรี่ยง ได้ทำให้พื้นที่กะเหรี่ยงกลายเป็นแหล่งปะทะกับฝ่ายรัฐบาลมากยิ่งขึ้น ในปี ค.ศ 1994 ฝ่าย DKBA แยกตัวออกจาก สหภาพแห่งชาติกะเหรี่ยงและไปอยู่กับทหารรัฐบาลเมียนมา โดยลงนามข้อตกลงหยุดยิงและรวมเข้าเป็นส่วนหนึ่งของกองกำลังพิทักษ์ชายแดน(Border Guard Force)ทำให้สหภาพแห่งชาติกะเหรี่ยงแพ้สงครามต่อรัฐบาลในปี ค.ศ. 1995 ในปี ค.ศ. 2012 สหภาพแห่งชาติกะเหรี่ยงลงนามข้อตกลงหยุดยิงทำให้ทหารเมียนมาเข้ามาบนพื้นที่กะเหรี่ยงและควมรวมที่ดินและทรัพยากรบนที่ดินไปอย่างไม่อาจต่อรองได้

บทที่ 7

เปรียบเทียบผลจากการทำข้อตกลงหยุดยิง

ระหว่างรัฐบาลกับรัฐคะฉิ่นและรัฐกะเหรี่ยงกับการเปลี่ยนผ่านประชาธิปไตย

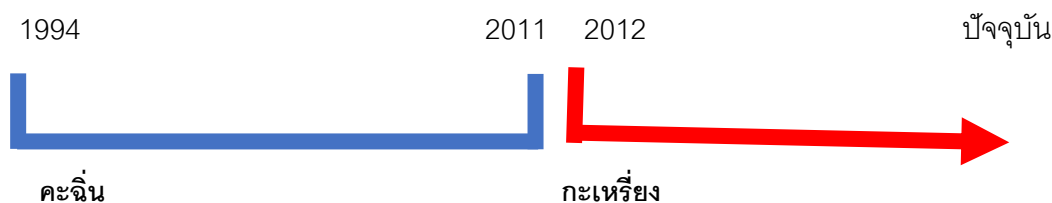
ในบทนี้เป็นการเปรียบเทียบการทำข้อตกลงหยุดยิงกับการเปลี่ยนผ่านประชาธิปไตยกับรัฐที่สัมพันธ์กันระหว่างรัฐคะฉิ่นและรัฐกะเหรี่ยง โดยนำเสนอจุดประสงค์และ ผลจากการทำข้อตกลงหยุดยิงต่อการเปลี่ยนผ่านประชาธิปไตยในรัฐบาลรัฐคะฉิ่นและรัฐบาลรัฐกะเหรี่ยง ตลอดจนวิเคราะห์ผลต่อการเปลี่ยนผ่านประชาธิปไตยในระดับสหภาพและระดับภายในรัฐกลุ่มชาติพันธุ์กะเหรี่ยง และชาติพันธุ์คะฉิ่น ตลอดจนนำเสนอพลวัตทางการเมืองของรัฐชาติพันธุ์คะฉิ่นและกะเหรี่ยงก่อนและหลังข้อตกลงหยุดยิง และในตอนท้ายได้นำเสนอความสัมพันธ์ต่อการถือการสร้างข้อตกลงหยุดยิงระหว่างรัฐคะฉิ่นและรัฐกะเหรี่ยงในการลงนามข้อตกลงหยุดยิงทั้งประเทศ (National Ceasefire Agreement :NCA) และการลงนามข้อตกลงหยุดยิงต่อการพัฒนาทางเศรษฐกิจต่อรัฐกลุ่มชาติพันธุ์คะฉิ่นและกะเหรี่ยง

7.1 การทำข้อตกลงหยุดยิงและการยุติข้อตกลงหยุดยิงกับฝ่ายรัฐบาลรัฐคะฉิ่นและรัฐบาลรัฐกะเหรี่ยง

การลงนามข้อตกลงหยุดยิงระหว่างกลุ่มชาติพันธุ์กะเหรี่ยงและคะฉิ่นมีช่วงเวลาที่ยาวนาน ข้อตกลงหยุดยิงต่างกัน โดยที่ชาติพันธุ์ คะฉิ่นเริ่มต้นก่อน ซึ่งข้อเสนอของรัฐบาลเมียนมาตรงกับความต้องการของคะฉิ่นที่ต้องการการเปลี่ยนแปลงจึงยินยอมรับข้อเสนอ อย่างน้อยสภาวะเศรษฐกิจภายในรัฐคะฉิ่นจะพัฒนาขึ้นได้ดีในสภาวะสันติ การลงนามหยุดยิงระหว่างรัฐบาลเมียนมาและคะฉิ่นอย่างเป็นทางการในปี ค.ศ.1994 อย่างไรก็ตามข้อตกลงหยุดยิงของคะฉิ่นได้สิ้นสุดลงและเข้าสู่สงครามอีกครั้ง ปี ค.ศ. 2011 โดยมีสาเหตุเดียวกับกลุ่มชาติพันธุ์อื่นๆ ที่ยุติข้อตกลงหยุดยิงก่อนหน้านี้ ด้วยความไม่สามารถรวมกองทัพเป็นหนึ่งเดียวในนามกองกำลังผู้พิทักษ์ชายแดน Border Guard Force (BGF)

ในขณะที่การลงนามข้อตกลงหยุดยิงระหว่างกะเหรี่ยงกับรัฐบาลเมียนมาเริ่มต้นขึ้นเมื่อประธานสหภาพแห่งชาติกะเหรี่ยง ลงนามหยุดยิงในการประชุมจัดทำเนื้อหาข้อตกลงหยุดยิงระหว่างกลุ่มชาติพันธุ์กะเหรี่ยงและฝ่ายรัฐบาลเมียนมา โดยไม่คาดคิดว่าจะลงนามหยุดยิงในวันนั้น เนื่องจากไม่ใช่วันที่ตกลงกันมาก่อนว่าจะลงนามหยุดยิง อีกทั้ง การลงนามหยุดยิงโดยฝ่ายกะเหรี่ยงได้ดำเนินการโดยไม่ได้สอบถามประชาชนชาวกะเหรี่ยงว่าเห็นด้วยหรือไม่ ฝ่ายกะเหรี่ยงจึงแบ่งแยกออกเป็นสองกลุ่มคือ กลุ่มกะเหรี่ยงที่ลงนามแล้วกับ กลุ่มกะเหรี่ยงที่ยังไม่ลงนาม การ

ลงนามหยุดยิงระหว่างฝ่ายกะเหรี่ยงและฝ่ายรัฐบาลลงนามในปี ค.ศ. 2012 ซึ่งเป็นปีที่ฝ่ายคะฉิ่นได้ยุติข้อตกลงหยุดยิง



7.1.1. จุดประสงค์ในการลงนามข้อตกลงหยุดยิงของรัฐบาลรัฐคะฉิ่นและรัฐบาลรัฐกะเหรี่ยง

สาเหตุของการลงนามข้อตกลงหยุดยิง ทั้งฝ่ายรัฐกะเหรี่ยงและรัฐคะฉิ่น ต่างต้องการสิทธิปกครองตัวเอง โดยเฉพาะรัฐคะฉิ่นต้องการการเจรจาทางการเมืองกับรัฐบาลหลังการลงนามข้อตกลงหยุดยิง ซึ่งเป็นเงื่อนไขสำคัญ แต่เมื่อคะฉิ่นลงนามข้อตกลงหยุดยิง รัฐบาลกลับยืนยันว่าจะเจรจาทางการเมืองกับกลุ่มคะฉิ่นต่อเมื่อทุกกลุ่มชาติพันธุ์ได้ลงนามข้อตกลงหยุดยิงครบทุกชาติพันธุ์ ทั้งนี้รัฐบาลยังได้เสนอกรอบข้อตกลงหยุดยิงทั่วประเทศ อีกหนึ่งรูปแบบในปี ค.ศ. 2015

ทั้งนี้ในกระบวนการเสนอข้อตกลงหยุดยิง นั้น ฝ่ายคะฉิ่นถือได้ว่าเริ่มต้นมายาวนาน โดยฝ่ายที่เริ่มข้อเสนอข้อตกลงหยุดยิง คือฝ่ายรัฐบาล ตั้งแต่สมัยสภาปฏิวัตินายพล เนวิน ในปี ค.ศ. 1963 ทั้งนี้มีการพบปะกันสองครั้ง ไม่ได้มีแต่กลุ่มคะฉิ่นในนาม องค์การคะฉิ่นอิสระ Kachin Independence Council (KIC) หากแต่มีกองกำลังอิสระคะฉิ่น (Kachin Independence Army: KIA) เข้าร่วมประชุมด้วย เมื่อตัวแทนของกลุ่มชาติพันธุ์ เข้าร่วมประชุมกับรัฐบาล แต่กลับไม่ได้พูดคุยประเด็นทางการเมือง ทำให้ไม่บรรลุผลในกระบวนการเจรจาข้อตกลงหยุดยิง

จนกระทั่งในปี ค.ศ. 1980 ภายใต้การนำของพรรคโปรแกรมสังคมนิยมพม่า Burmese Socialist Program Party (BSPP) ได้จัดการประชุมที่เมืองมิตจีนาเมืองหลวงของรัฐคะฉิ่น โดยฝ่ายคะฉิ่นได้แสดงจุดยืน คือ “ต้องการสิทธิปกครองตนเองที่มาจากการแสดงความคิดเห็นของคนคะฉิ่น ซึ่งเป็นไม่ใช่มาจากองค์การอิสระคะฉิ่นองค์กรเดียว” (Y. Htung, 2018, pp. 234-252) จนกระทั่งในปี ค.ศ. 1994 ในที่สุดฝ่ายคะฉิ่นก็ได้ยินยอมลงนามหยุดยิงกับรัฐบาล โดยทั้งสองยินยอมร่วมกันในการบรรจุเนื้อหาในรัฐธรรมนูญฉบับใหม่โดยจะให้สิทธิกำหนดโชตชะตาตัวเองและให้ความเท่าเทียมกันทางการเมือง

สำหรับฝ่ายรัฐกะเหรี่ยงในตอนแรกเรียกตัวเองว่าเป็นรัฐกะเหรี่ยงที่ปกครองตัวเองได้โดยเรียกตัวเองดินแดนที่ควมรวมรัฐทางตอนใต้ของเมียนมา บริเวณตะนาวศรี และด้านตะวันออกคือบริเวณรัฐพะโค และพื้นที่บางส่วนของลุ่มแม่น้ำอิระวดี ให้เป็นของรัฐกะเหรี่ยง รัฐบาลพม่าไม่เห็นด้วย ในช่วงเวลาเดียวกับการร่างรัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1947 ที่กล่าวถึงการบริหารพื้นที่ลุ่มแม่น้ำสาละวินเป็นของรัฐบาลเมียนมา ทำให้ฝ่ายกะเหรี่ยงได้จัดตั้งหน่วยกองกำลังทหารในนาม Karen National Defense Organization (KNDO) รวมถึงมีหน่วยกองพล Karen rifles แต่ในเวลาไม่นานรัฐกะเหรี่ยงได้เปลี่ยนแปลงชื่อเรียกตัวเอง โดยเปลี่ยนจากการขอแยกเป็นรัฐเอกราช มาเป็นสิทธิปกครองตัวเอง ภายใต้ระบบสหพันธรัฐ (Jolliffe, 2016) กล่าวคืออยู่รวมกันภายใต้รัฐเดี่ยวระบบสหพันธรัฐ ทั้งนี้กระบวนการลงนามข้อตกลงหยุดยิงของกะเหรี่ยง เริ่มต้นขึ้นหลังสงครามที่ ี่มาเนอเปอ (Mannerplaw) ลี้ภัย ซึ่งกลุ่มชาติพันธุ์กะเหรี่ยงพ่ายแพ้สงครามให้กับรัฐบาลเมียนมา การตัดสินใจลงนามข้อตกลงหยุดยิงของกลุ่มกะเหรี่ยงเป็นไปด้วยความรวดเร็ว โดยมีสาเหตุจาก ปัจจัยภายนอก คือ สถานการณ์ภายนอกที่กลุ่มชาติพันธุ์ เริ่มลงนามข้อตกลงหยุดยิง ตลอดจนการเพิ่มโอกาสการพัฒนาทางเศรษฐกิจที่รัฐบาลเสนอให้ หากกะเหรี่ยงตัดสินใจลงนามข้อตกลงหยุดยิง เพื่อส่งเสริมทำให้รัฐกะเหรี่ยงมีความเป็นสมัยใหม่ ประกอบกับเมื่อกลุ่มชาติพันธุ์ลงนามข้อตกลงหยุดยิงทำให้ฝ่ายทหารรัฐบาลไม่ต้องควบคุมกลุ่มชาติพันธุ์ที่ลงนาม ฝ่ายทหารรัฐบาลจะมีกองกำลังทหารจำนวนมากขึ้นในการสู้รบกับกลุ่มชาติพันธุ์ที่ยังไม่ลงนามซึ่งมีจำนวนน้อยลง ทั้งยังนับตั้งแต่ปี ค.ศ. 1988 ทหารพม่าได้เพิ่มจำนวนมากขึ้นจากจำนวน 180,000 คนมาเป็น จำนวน 400,000 คน ในนาม Tatmadaw (Brenner, 2018, pp. 83-99)

ความหลากหลายที่ภายในรัฐกะเหรี่ยงประกอบด้วย กลุ่มชาติพันธุ์ย่อย และความต่างด้านอุดมการณ์และศาสนาในรัฐกะเหรี่ยงสร้างความแตกแยก นอกจากนี้ยังมีปัจจัยภายในที่แบ่งพื้นที่ปกครองออกเป็น 7 เขตกองพล ทุกกองพลมีความแตกต่างกันไปตามลักษณะที่ตั้ง เขตกองพลทางตอนเหนือ ตอนกลางและตอนใต้ เช่น บริเวณเขตกองพลที่ 7 บริเวณรัฐพะอาน (Hpa An) และกอทูเร (Kaw thoo Lei) มีความเข้มแข็งทางการทหาร และมักจะตั้งตนเป็นเอกเทศ โดยไม่มีปฏิสัมพันธ์กับภายนอก พื้นที่ที่กองพลที่ 7 ตั้งอยู่มีส่วนที่อยู่ติดกับชายแดนรัฐเมียวดีมาตั้งแต่ สอด จ. ตากของไทย และอยู่ห่างไกลจากรัฐบาลเมียนมาจึงทำได้เปรียบว่ากองพลอื่นๆ ในขณะที่พื้นที่ตอนกลางและทางใต้ได้สูญเสียกำลังทหารและ ดินแดนอันเนื่องมาจากเป็นเขตที่มีปะทะและทำสงครามกับรัฐบาลซึ่งเป็นที่ตั้งของ เช่นกองพลที่ 2,3,4 ส่วนเขตกองพลที่ 5 รัฐมูตรอ (Mutraw) ตั้งอยู่ห่างไกลจากเมียนมาและติดชายแดน ทั้งยังประสบปัญหาด้านเศรษฐกิจ แต่ด้วยระบบการ

บริหารของสหภาพแห่งชาติกะเหรี่ยง KNU ที่รวบรวมเก็บภาษีเข้าสู่ศูนย์กลาง กล่าวคือทุกกองพล ต้องชำระภาษีบางส่วนเข้าสู่ส่วนกลาง และในเก็บภาษีส่วนที่เหลือที่เขตกองพลสามารถบริหารจัดการเองได้ ทั้งนี้การแบ่งแยกระหว่างฝ่ายที่นับถือศาสนาพุทธและแยกตัวไปให้ความร่วมมือกับรัฐบาลเมียนมา ในนามกองกำลังกะเหรี่ยงเพื่อประชาธิปไตยฝ่ายพุทธ(DKBA) ฝ่ายกลุ่มชาติพันธุ์กะเหรี่ยงฝ่ายสหภาพแห่งชาติกะเหรี่ยงตีความได้ว่ากลุ่ม DKBA ไม่รักกลุ่มชาติพันธุ์ และไปเข้าร่วมกับกลุ่มชาติพันธุ์อื่น

ในการลงนามข้อตกลงหยุดยิงระหว่างฝ่ายกองกำลังกะเหรี่ยงเพื่อประชาธิปไตยฝ่ายพุทธ (DKBA) กับรัฐบาลเกิดขึ้นในทันทีหลัง (DKBA) ให้ความร่วมมือกับรัฐบาล ในปี ค.ศ 1994 ส่วนฝ่ายสหภาพแห่งชาติกะเหรี่ยง (KNU) ได้จัดให้มีการประชุมร่วมกันภายใน และนำไปสู่การแบ่งแยกออกเป็นสองกลุ่มคือ **ฝ่าย ที่เห็นด้วยกับการลงนามข้อตกลงหยุดยิง และฝ่ายที่ไม่เห็นด้วยกับการลงนามข้อตกลงหยุดยิง** ฝ่ายที่เห็นด้วยภายใต้การนำของประธาน KNU ท่านนายพล มุตตู เซ โปว (Mutu Say Poe) และเลขาธิการ พะโต่ กวี ฮาโต วิน (Padoh Kwe Hatoo Win) อดีตประธาน KNU ในบริเวณกองพลที่ 4 เขตทวาย (Mergui-Tavoy) รวมทั้งหัวหน้ากองกำลังเพื่อการปลดปล่อยแห่งชาติกะเหรี่ยง (KNLA) จอห์นนี่ ซอว์ (Johnny Saw) ที่ต้องการลงนามข้อตกลงหยุดยิงด้วยจุดประสงค์การพัฒนาทางเศรษฐกิจ ทั้งนี้เลขาธิการ KNU ได้กล่าวถึงสถานการณ์ความไม่สงบ ทำให้เศรษฐกิจของกะเหรี่ยงไม่ดี ทหารยังคงอ่อนแอมาก อีกทั้งรัฐบาลเมียนมายังคงบุกกรุกเข้ามาซูดเจาะใช้ทรัพยากร ไม่ว่าจะทำธุรกิจซูดเจาะน้ำมัน และ ท่อส่งก๊าซ ในนาม “Dawei Company” ในขณะที่ **ฝ่ายต่อต้านการลงนามหยุดยิง** นำโดย รองประธาน KNU ชิปปิโรร่า เซิน (Zipporah Sein) และเลขาธิการร่วม KNU พะโต่ ธาธาธิ บวี (Padoh Thathi Bwe) ซึ่งยืนยันการพูดคุยทางการเมืองก่อน จึงจะลงนามข้อตกลงหยุดยิง(Brenner, 2018, pp. 83-99)

ในที่สุดฝ่ายประธาน KNU ท่านนายพลมุตตู เซโปว (Mutu Say Poe) ลงนามข้อตกลงหยุดยิงลง หลังจากได้ประชุมก่อนหน้านั้นสามครั้ง โดยแต่ละครั้งเป็นการประชุมไม่เป็นทางการและไม่เน้นมีข้อผูกพัน หากแต่เน้นกำหนดกฎกติการ่วมกันระหว่างสองฝ่ายหาก ลงนามข้อตกลงหยุดยิงจะต้องประสานงานกันอย่างไร จนกระทั่งการประชุมในครั้งที่ สี่ ที่ฝ่ายรัฐบาลยินยอมข้อตกลงของฝ่าย KNUที่เสนอข้อตกลงร่วม 11 ข้อ⁷⁶ (Taw, 2012)ทำให้ นายพลมุตตู เซ โปว(Mutu Say Poe)

⁷⁶ ข้อตกลง 11 ข้อที่ฝ่าย KNU เรียกร้องรวมเอาประเด็น การหยุดปฏิบัติการทหารในพื้นที่กลุ่มชาติพันธุ์ การเริ่มข้อตกลงหยุดยิงทั้งประเทศโดยเร็วที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ รับประกันสิทธิมนุษยชน และความปลอดภัยของพลเรือน สร้างความไว้วางใจ กำหนดโครงการพัฒนาที่เน้นการมีส่วนร่วมและการตัดสินใจโดยประชาชนในท้องถิ่น รวมไปถึงการหยุดบังคับแรงงาน และเก็บภาษีมาเกิน

รู้สึกประหลาดใจในการตัดสินใจและได้ตัดสินใจลงนามข้อตกลงหยุดยิงในวันที่ 12 มกราคม 2012 ทั้ง ๆ ที่ยังไม่ได้ประชุมกันภายในกลุ่ม KNU แต่ประธาน KNU ได้ลงนามไปแล้ว(Taw, 2012) อีก ทั้งปลายปี ค.ศ. 2012 กลุ่มกะเหรี่ยง จัดการเลือกตั้งท้องถิ่นทั่วไป ซึ่งผลการเลือกตั้งปรากฏว่า นายพลมุตู ยังคงดำรงตำแหน่งประธานอีกสมัย สะท้อนความโปร่งใสและการรับรองโดยคนส่วนใหญ่ในรัฐกะเหรี่ยง ถึงการตัดสินใจลงนามหยุดยิงในครั้งนั้น

7.1.1.1 กะเหรี่ยงไม่ไว้วางใจในเนื้อหาข้อตกลงหยุดยิงกับรัฐบาล ส่วนคะฉิ่นยอมรับการลงนามทำข้อตกลงหยุดยิง

โดยเปรียบเทียบแล้วการลงนามข้อตกลงหยุดยิงระหว่างรัฐบาลและกลุ่มคะฉิ่นเป็นไปด้วยความยินยอมและความตั้งใจตั้งแต่เริ่มของฝ่ายคะฉิ่นที่สนใจลงนามข้อตกลงหยุดยิง ด้วยรัฐบาลยอมรับในข้อเสนอที่จะบรรจุเนื้อหารัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ที่ประกอบไปด้วยหนทางสู่ประชาธิปไตยของฝ่ายกลุ่มชาติพันธุ์ ที่สามารถกำหนดโชคชะตาตัวเองและความเท่าเทียมกันทางการเมือง โดยที่รัฐบาลไม่ได้ให้ข้อเสนอ การพัฒนาทางเศรษฐกิจมากนัก

ในขณะที่กะเหรี่ยงเต็มไปด้วยการต่อรองและเข้าร่วมประชุมมากถึง 4 ครั้งจึงตัดสินใจลงนามข้อตกลงหยุดยิงด้วยการยอมรับจากฝ่ายรัฐบาลยืนยันจะยุติการละเมิดสิทธิมนุษยชนซึ่งเป็นประเด็นหลักๆ สำคัญของข้อต่อรองของกลุ่มกะเหรี่ยง

7.1.1.2 กะเหรี่ยงเน้นการเคารพสิทธิมนุษยชน คะฉิ่นเน้นหลักความเท่าเทียมกัน

จะเห็นได้ว่าในเนื้อหาของข้อต่อรองฝ่ายกะเหรี่ยงจะเน้นหนักไปที่การยุติการทำร้ายร่างกาย หรือใช้ความรุนแรงจากทางรัฐบาลซึ่งโดยเนื้อหาเน้นสิทธิมนุษยชน

ฝ่ายคะฉิ่นจะมุ่งเน้นไปยังหลักการประชาธิปไตย ด้านการสร้างความเท่าเทียมกัน โดยย้อนกลับไปตอนสมัยที่ยื่นข้อเสนอจัดตั้งรัฐสหพันธรัฐ ค.ศ.1961 ซึ่งเป็นการนำเสนอหลักการสหพันธรัฐที่ดัดแปลงจากความต้องการของกลุ่มชาติพันธุ์ที่มีร่วมกัน และปรากฏในเนื้อหารัฐธรรมนูญฉบับปี ค.ศ. 1947 เน้นการสร้างรัฐแบบสหพันธรัฐ (Federal State) ซึ่งกลุ่มชาติพันธุ์คะฉิ่นเห็นว่าสะท้อนความเท่าเทียมกันทางการเมืองได้อย่างแท้จริง ซึ่งอาจเรียกการลงนาม

ขอบเขต อีกทั้งยุติการขู่เข็ญบีบบังคับประชาชน แหล่งที่มา Shwe Thite Taw.(2012) KNU Delegation Table 11 Keys Points at Peace -Talks.Karennews.Janurary 11,2012.

[online]Available from: <http://karennews.org/2012/01/knu-delegation-table-11-keys-points-at-peace-talks/>

ข้อตกลงหยุดยิงว่า หลักการฉาน (Shan Mu /Shan Principle) เนื่องจากรัฐฉานเป็นฝ่ายริเริ่มและพัฒนาขึ้นมา⁷⁷

รัฐบาลเป็นแบบสองระดับประกอบด้วย ระดับสหภาพที่ดูแลด้านการทหาร เก็บภาษี อัตราแลกเปลี่ยน การไปรษณีย์และการสื่อสาร รวมทั้งการต่างประเทศ ในขณะที่ ด้านอื่น ๆ จะให้รัฐบาลกลุ่มชาติพันธุ์บริหารจัดการเอง ทั้งนี้ในรัฐสภาต้องกำหนดให้วุฒิสภามีสัดส่วนกลุ่มชาติพันธุ์อย่างเท่าเทียมกัน ในขณะที่สภาผู้แทนราษฎรกำหนดให้มีตัวแทนประชาชนจากกลุ่มชาติพันธุ์ตามจำนวนสัดส่วนของประชาชนกลุ่มชาติพันธุ์ รวมทั้งการออกกฎหมาย ฝ่ายบริหารและตุลาการให้มีอำนาจอิสระในระดับสหภาพ(Y. Htung, 2018, pp. 245-246) กล่าวคือ ความต้องการของคะฉิ่นได้ย้อนกลับไปตอนร่างรัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1947 นับตั้งแต่ฝ่ายคะฉิ่นลงนามร่วมรัฐฉาน เสนอให้แก่ นายพลอองซาน หลังประกาศเอกราช พม่าต้องให้สิทธิเท่าเทียมกัน กับกลุ่มชาติพันธุ์และสิทธิกำหนดเขตชะตา รวมทั้งกำหนดเขตแดนที่ชัดเจน ทั้งยังแก้ไขความขัดแย้งด้วยการเจรจาในประเด็นทางการเมือง

7.1.2 ผลจากการลงนามหยุดยิงและยุติการลงนามข้อตกลงหยุดยิงของรัฐบาลรัฐคะฉิ่นและรัฐบาลรัฐกะเหรี่ยง

7.1.2.1 ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลและกลุ่มชาติพันธุ์

คะฉิ่น: ไม่ได้ยุติการรบกับรัฐบาลได้สมบูรณ์

การลงนามข้อตกลงหยุดยิงระหว่างฝ่ายรัฐบาลและกลุ่มคะฉิ่น ได้ทำให้เกิดสันติภาพภายในรัฐคะฉิ่นชั่วคราว เรียกว่าเป็นสันติภาพเชิงลบ กล่าวคือเป็นสันติภาพที่ไม่ได้แก้ไขต้นตอของปัญหา กล่าวคือความต้องการของฝ่ายคะฉิ่นในการจัดตั้งรัฐแบบสหพันธรัฐ และสร้างความเท่าเทียมระหว่างฝ่ายรัฐบาลและกลุ่มชาติพันธุ์ ไม่ได้ได้รับการยอมรับจากรัฐบาล สันติภาพเชิงลบที่ทำให้เพียงการลงนามข้อตกลงหยุดยิง จึงเป็นการทำให้สภาวะสันติภาพปรากฏขึ้นชั่วคราว เพื่อให้ยุติการปะทะกัน ดังนั้นจึงไม่ได้ทำให้ความคับข้องใจของฝ่ายคะฉิ่นหายไป หากแต่ยังดำรงความสับสนและหันกลับมาปะทะกัน โดยที่ฝ่ายรัฐบาลเป็นผู้เริ่มต้นก่อนด้วยการช่วงชิงทรัพยากรและดินแดนของกลุ่มคะฉิ่น อีกทั้งรัฐบาลต้องการให้หน่วยกองกำลังป้องกันตนเองของฝ่ายคะฉิ่นรวม

⁷⁷ โดยได้รับการลงนามเห็นด้วยโดยกลุ่มชาติ 7 กลุ่มประกอบด้วย ฉาน คะฉิ่น คะยิ่น คะยาร์ อาระกัน มอญ และฉิน

เป็นส่วนหนึ่งของหน่วยพิทักษ์ชายแดน ทั้งที่เป็นทหารกลุ่มเดียวกับที่เคยทำสงครามกับฝ่ายคะฉิ่น จึงเป็นการยากที่ฝ่ายคะฉิ่นจะยินยอมรวมตัวกับกลุ่มทหารกลุ่มนี้ อีกทั้งทหารฝ่ายคะฉิ่นยังเป็นกองกำลังที่เข้มแข็งซึ่งสามารถต่อรองกับรัฐบาลได้ จึงไม่อาจเข้าไปรวมตัวเป็นหน่วยทหารที่รัฐบาลควบคุมและอยู่ภายใต้การดูแล จึงนำไปสู่การยุติข้อตกลงหยุดยิงลงในที่สุด

ทั้งนี้รัฐบาลและคะฉิ่นไม่เคยได้ยุติการรบกันได้อย่างแท้จริง ตั้งแต่ข้อตกลงปางโหลงยุติลง แต่การโจมตีที่ส่งผลกระทบต่อชนเผ่าชนต้องเป็นผู้ลี้ภัยชาวคะฉิ่นเป็นจำนวนมากคือในช่วงปี ค.ศ. 1987 คะฉิ่นปะทะกับทหารรัฐบาลและหลบหนี ไปยังพื้นที่ชายแดนสุด ระหว่างจีนกับพม่าที่เมืองเล็กๆ คือ Laiza Laisin และ Samo ซึ่งเป็นที่ตั้งฐานที่มั่นของคะฉิ่น อาวุธที่ใช้ปะทะกันรุนแรง ด้วยการใช้ระเบิด และยิงระเบิดทางอากาศ การดำเนินการรุนแรงครั้งนี้ส่งผลต่อการตัดสินใจลงนามข้อตกลงหยุดยิงของคะฉิ่น ทั้งนี้พื้นที่ตั้งรกรากแห่งใหม่ของคะฉิ่นคือ Laiza และ Mai Ja Yang กลุ่มที่หลบหนีจะย้อนกลับมาอยู่ที่เดิมของพวกเขาเมื่อเมื่อแน่ใจในด้านความมั่นคง ซึ่งการสร้าง ความมั่นคงปรากฏขึ้น หลังลงนามข้อตกลงหยุดยิง การอยู่อาศัยในช่วงก่อนลงนามหยุดยิง เป็นไปด้วยความยากลำบาก หากกลุ่มใดหนีเข้าป่า ต้องตัดป่า และใช้วัตถุดิบมาทำเป็นอาหาร บางกลุ่มอยู่ในระยะเดินทางกลับบ้านได้ ก็จะเดินทางไป-มา เพื่อดำเนินการทำการเกษตรที่บ้าน อีกทั้ง บางกลุ่มตั้งหมู่บ้านในพื้นที่แห่งใหม่ที่รู้สึกไม่คุ้นชิน จำนวนผู้อพยพออกจากที่อยู่อาศัย เพิ่มจำนวนมากขึ้นเรื่อย ๆ จึงทำให้เป็นอีกสาเหตุหนึ่ง ผลักดันให้ต้องลงนามข้อตกลงหยุดยิง (Jolliffe, 2014, pp. 16-20)

ข้อตกลงหยุดยิงระหว่างรัฐบาลและคะฉิ่นได้เริ่มต้นขึ้นในปี ค.ศ. 1994 เนื่องจากคะฉิ่นมองการเมืองในเมียนมาหลัง ค.ศ. 1988 ไม่ใช่แค่จำเป็นต้องเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ แต่ที่สำคัญกว่าคือการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการปกครองแบบเดิมที่ไม่ชอบธรรม ทั้งนี้เหตุการณ์ "8888" ถือได้ว่าเป็นช่วงเวลาวิกฤติที่สุด และยังทำลายสถาบันทางการเมืองเดิม ๆ ให้ต้องเปลี่ยนแปลง และไม่อาจย้อนกลับไปยังเส้นทางเดิม โดยที่เมียนมาเสนอเส้นทางใหม่ที่เปลี่ยนแปลงต่างไปจากแนวทางเดิม แม้จะต้องสูญเสียการลงทุนเพิ่มมากยิ่งขึ้น โดยข้อเสนอข้อตกลงหยุดยิง คะฉิ่นจึงต้องสนใจลงนามข้อตกลงหยุดยิงเนื่องจากอย่างไรเสียสถานการณ์ในเมียนมาย่อมเปลี่ยนแปลง เป็นผลให้ ทหารไม่ออกเดินลาดตระเวนและทำร้ายประชาชนเหมือนแต่ก่อน ชาวคะฉิ่นเริ่มเดินทางกลับมายังพื้นที่เดิมของตน แต่ไม่ใช่ทุกคน เพราะบางคนยังไม่แน่ใจในพื้นที่เดิมหากย้อนกลับไปจะ

ปลอดภัย ผู้คนคะฉิ่นสามารถเดินทางไปมา มีการจัดตั้งตลาดในย่านชุมชนขึ้น การไม่กลับไปบ้าน อาจมีสาเหตุคือ บ้านของกลุ่มคะฉิ่นถูกทำลายจากสงครามก่อนหน้าระหว่างรัฐบาลและรัฐคะฉิ่น⁷⁸

กลุ่มคะฉิ่นบางกลุ่มไม่แน่ใจในความปลอดภัยจึงไม่ย้อนกลับไปยังบ้านเกิดอีกเลย โดยไปตั้งรกรากอยู่ที่แห่งใหม่คือ บริเวณพื้นที่ Laiza และ Mai Ja Yang ซึ่งเป็นพื้นที่ที่รัฐบาลลงทุนสร้างถนน สร้างโรงแรม ผลิตกระแสไฟฟ้าจากเขื่อน รวมไปถึง ติดตั้งเคเบิลโทรทัศน์ ลักษณะเช่นนี้เป็นความพยายามสร้างความเจริญให้กับพื้นที่คะฉิ่นด้านชายแดน อย่างไรก็ตามชาวคะฉิ่นที่ย้ายมาอยู่ที่บริเวณดังกล่าวอย่างถาวร ต้องจ่ายค่าเช่าที่ดินให้กับรัฐบาลเป็นมูลค่า 30 หยวน ต่อพื้นที่ 100 ตารางฟุต เป็นต้น⁷⁹ ผู้ที่เกษียณอายุแล้วและเคยเป็นสมาชิกสมาคมผู้หญิงคะฉิ่น(Kachin Women's Association:KWO)

โครงการพัฒนาเศรษฐกิจของทหารหลังลงนามข้อตกลงหยุดยิง ไม่ได้ทำให้กลุ่มชาติพันธุ์คะฉิ่นมีความเป็นอยู่ที่สบายขึ้น อีกทั้งการลงนามหยุดยิงไม่ได้ทำให้ทหารรัฐบาล Tatmadaw มีพฤติกรรมที่เปลี่ยนไปจากเดิม ทหารยังคงทำร้ายประชาชน สร้างความกดดันในการอยู่อาศัยร่วมกัน เพราะทหารเรียกคนคะฉิ่นไปทำในสิ่งที่เค้าพวกเขาต้องการ ทหารแต่ละคนมีพฤติกรรมแตกต่างกัน ทหารบางกลุ่มไม่ทำร้ายคนคะฉิ่น แต่ สร้างความเป็นพันธมิตร แม้จะมีการลักลอบเอาทรัพย์สินของคนในพื้นที่ไปบ้างก็ตาม⁸⁰ จากการสัมภาษณ์คนในท้องถิ่น

หากการโจมตีของทหารยังดำรงอยู่ต่อไป ย่อมส่งผลกระทบต่อการลงนามข้อตกลงหยุดยิง ทั้งนี้การลงนามข้อตกลงหยุดยิงได้ยุติลงในปี ค.ศ. 2011 เมื่อทหารรัฐบาลหันกลับมาใช้ความรุนแรงกับประชาชน โดยเฉพาะในพื้นที่ KIO ควบคุม (KIO-controlled area) ทำให้กลุ่มคะฉิ่นต้องอพยพลี้ภัยอีกครั้ง และไม่อาจแน่ใจในความปลอดภัยที่จะได้รับจากรัฐบาลได้อีกต่อไป ตลอดจนข้อเสนอในการลงนามข้อตกลงหยุดยิงครั้งต่อไป หากรัฐบาลจะเสนอให้คนคะฉิ่นยอมเป็นไปได้อีกมากขึ้น

⁷⁸ คนคะฉิ่นที่หลบหนีจากการปะทะกันกับทหารรัฐบาล กล่าวถึงความเป็นไปในช่วงปะทะกันระหว่างฝ่ายคะฉิ่นและฝ่ายทหารรัฐบาล “ทุกอย่างๆต้องสร้างขึ้นมาจากร่องรอยสงคราม บ้านถูกเผาไหม้ และถูกทำลาย รวมทั้งครัวและวัตถุอื่น เราทิ้งทุกอย่างไว้ตั้งแต่ปี ค.ศ. 1987 เราไม่คิดว่าจะเราจะได้กลับมาอยู่บ้านอีกครั้ง สิ่งที่ยากที่สุดคือ การได้รับอาหาร อันเป็นสิ่งจำเป็นพื้นฐาน เวลาส่วนใหญ่ของเราหมดไปกับการทำการเกษตร ทำให้เรามีเวลาเล็กน้อยในด้านอื่นๆ ที่อยู่อาศัยของเราทำจากไม้ไผ่สานเป็นกะทอม เราไม่มีเวลาสร้างบ้านเรือนที่อยู่อย่างเหมาะสม

⁷⁹ จากการสัมภาษณ์ผู้ที่เกษียณอายุแล้วและเคยเป็นสมาชิกสมาคมผู้หญิงคะฉิ่น(Kachin Women's Association:KWO)

⁸⁰ จากการสัมภาษณ์ คนในท้องถิ่น

⁸¹ จากการสัมภาษณ์ เจ้าหน้าที่ IDP ในแคมป์ Pa Kahtawng ตั้งอยู่ใกล้เมือง Mai Ja Yang, “เราไม่มีอะไร ทรัพย์สินที่เราสร้างเป็นของรัฐบาล และหากจะลงนามข้อตกลงหยุดยิงต่อไป เราต้องแน่ใจด้าน ความมั่นคงในชีวิต ทรัพย์สิน และเสรีภาพจากความกลัว”

กะเหรี่ยง: ทหารเมียนมายังคงละเมิดสิทธิมนุษยชน

ในขณะที่ฝ่ายกะเหรี่ยงหลังจากลงนามข้อตกลงหยุดยิง รัฐบาลได้ส่งสัญญาณที่ดีในการพัฒนาทางเศรษฐกิจ แท้จริงหาได้ส่งผลดี เพราะกลับทำให้ทหารเพิ่มจำนวนเข้ามายังพื้นที่กะเหรี่ยงได้อย่างเต็มที่ และยังเข้ามาทำร้ายประชาชน โดยอ้างเหตุผลเพื่อควบคุมการก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐานที่จำเป็น ซึ่งโครงสร้างพื้นฐาน ประเภทถนน ในบางพื้นที่ที่ ทหารสร้างขึ้นกลับมีผลประโยชน์ของฝ่ายทหารแฝงอยู่ กล่าวคือสร้างถนนเพื่อการเชื่อมต่อระหว่างเส้นทางทหารที่สร้างไว้อยู่เดิม เพื่อให้ทหารสามารถใช้เส้นทางในพื้นที่กะเหรี่ยง เพื่อให้เข้าถึงชุมชนกะเหรี่ยงได้ง่ายมากขึ้น กล่าวคือถนนเส้นดังกล่าวนี้เป็นเส้นทางยุทธศาสตร์ของฝ่ายทหารกะเหรี่ยง ดังกรณีสร้างถนน สาย Bu Sa Kee เชื่อมเมือง Ler Mu Plaw และ Poh Gaw Loh

ระหว่างการดำเนินโครงการพัฒนา สร้างถนนทหารไม่ได้สร้างด้วยความสงบและสันติภาพ หากแต่กวาดต้อนแรงงานฝ่ายกะเหรี่ยงจำนวนมาก ทั้งยังใช้ ระเบิดต่อคนกะเหรี่ยงที่ใช้เส้นทางเดินเท้าเพื่อในชีวิตประจำวันปกติสุข เช่นทำการเกษตร ทำให้กะเหรี่ยงเหมือนถูกข่มขู่ดักโจมตี สูญเสียชีวิต และอวัยวะต่าง ๆ

นอกจากนั้นการสร้างโครงสร้างพื้นฐานมายังพื้นที่กลุ่มชาติพันธุ์ ยังทำให้เพิ่มฐานที่มั่นของกองกำลังทหารของเมียนมาไปพร้อม ๆ กับการเพิ่มจำนวนโรงงานอุตสาหกรรมเพื่อการพาณิชย์โดยรวมเอาทรัพยากรธรรมชาติของกลุ่มชาติพันธุ์ ส่งผลให้กะเหรี่ยงสูญเสียพื้นที่ทำการเกษตร และทรัพยากรเพื่อการพัฒนา (Land Grabs) ทั้งนี้การร่วมลงทุนระหว่างรัฐบาลยังได้เสนอการลงทุนกับฝ่ายชนชั้นนำกะเหรี่ยง และนักลงทุนชาวต่างประเทศ เช่นชุดเจาะเส้นทางขนส่งก๊าซ มายังรัฐไทยบริเวณมะริดและทวาย (Mergui-Tavoy) เป็นต้น เพื่อให้ ชนชั้นนำ

⁸¹ จากการสัมภาษณ์ เจ้าหน้าที่ IDP ในแคมป์ Pa Kahtawng ตั้งอยู่ใกล้เมือง Mai Ja Yang, “เราไม่มีอะไรเลยวันนี้ ทรัพย์สินที่เราสร้างเป็นของรัฐบาล และหากจะลงนามข้อตกลงหยุดยิงต่อไป เราต้องแน่ใจด้าน ความมั่นคงในชีวิต ทรัพย์สิน และเสรีภาพจากความกลัว”

กะเหรี่ยง ช่วยให้งานดำเนินโครงการต่อไปได้สำเร็จ และมีเงินทุนสนับสนุนและควบคุมฝ่ายคนกะเหรี่ยงให้ไม่รุกฮือขึ้นมา

ทหารรัฐบาลมีส่วนทำให้ความขัดแย้งภายในกลุ่มกะเหรี่ยงที่อยู่มีเดิม กลับยิ่งเพิ่มความกว่าทำหายแต่เดิม อันเนื่องมาจากด้านลักษณะทางภูมิศาสตร์ รวมไปถึงกะเหรี่ยงที่ดำรงอยู่ต่างศาสนาเช่น กะเหรี่ยงฝ่ายพุทธในนาม DKBA นับเป็นกะเหรี่ยงกลุ่มแรกที่แตกแยกไปเข้าร่วมกับฝ่ายรัฐบาล ในทางภูมิศาสตร์ ฝ่ายกะเหรี่ยงยังถูกโจมตีจากทางทหารรัฐบาล โดยเฉพาะบริเวณพื้นที่ที่ตั้งใกล้กับย่างกุ้ง และพื้นที่ลุ่มแม่น้ำสาละวิน ในเขตกองพลที่ 2,3,4 ที่ตั้งรอบกับฝ่ายทหารเมียนมาอยู่เสมอสูญเสียดินแดนและผู้คนอพยพหนีตายออกไปอย่างต่อเนื่อง ในขณะที่กองพลที่ 5,6 และ 7 เป็นทำเลที่อยู่ไกลห่างจากศูนย์กลางรัฐบาลเมียนมาแล้ว ทั้งยังตั้งอยู่ติดชายแดนไทย-เมียนมา นอกจากนี้จะมีพื้นที่กองพลอื่นๆ ที่ตั้งอยู่รายล้อม เป็นพื้นที่กันชนแล้วยังทำให้กองพลที่ 5 และ 7 มีความเข้มแข็งในการจัดกำลังทหาร อีกทั้งยังมีรายได้จากค้าข้ามชายแดนตลอดจนเก็บภาษีข้ามชายแดน

นับตั้งแต่ลงนามข้อตกลงหยุดยิง ผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นระหว่างสองกลุ่มชาติพันธุ์ที่ลงนามข้อตกลงหยุดยิงไม่ต่างกัน เบรนเนอร์ (Brenner, 2017) วิเคราะห์ว่าคะฉิ่นสูญเสียดผลประโยชน์ด้านทรัพยากรธรรมชาติ และกองกำลัง ซึ่งไม่ต่างจากฝ่ายกะเหรี่ยงที่สูญเสียดินแดนและชีวิตผู้คนมากขึ้น ตลอดจนทรัพยากรธรรมชาติให้กับชนชั้นนำกะเหรี่ยงที่มีสายสัมพันธ์กับรัฐบาล และยังสร้างความแตกแยกภายในโดยแบ่งออกเป็นฝ่ายสนับสนุนข้อตกลงหยุดยิง และฝ่ายต่อต้านข้อตกลงหยุดยิง นอกจากนี้สิ่งที่ฝ่ายกะเหรี่ยงต้องการและไม่ได้รับคือ ทหารรัฐบาลไม่อาจยุติการละเมิดสิทธิมนุษยชนได้อย่างแท้จริง

7.2 ผลต่อการเปลี่ยนผ่านประชาธิปไตยในระดับสหภาพ และระดับภายในรัฐ

7.2.1 การเปลี่ยนผ่านประชาธิปไตยในระดับสหภาพเมียนมา

การเสนอข้อตกลงหยุดยิงของรัฐบาลสหภาพเมียนมาต่อกลุ่มชาติพันธุ์ เป็นแนวทางที่รัฐบาลเมียนมาจะแสดงให้เห็นนานาชาติรับรู้ว่ามีเมียนมาได้ก้าวเข้าสู่เส้นทางเปลี่ยนผ่านประชาธิปไตย แต่รัฐบาลเมียนมายังต้องเผชิญกับอุปสรรคในการเจรจาเพื่อลงนามหยุดยิงกับกลุ่มชาติพันธุ์จำนวนหนึ่ง ที่รัฐบาลยังไม่อาจสร้างความเชื่อใจ หรือไม่อาจยุติการปะทะกันได้อย่างแท้จริง

เมื่อรัฐบาลเมียนมายืนยันแสดงความต้องการเจรจากับฝ่ายกลุ่มชาติพันธุ์ นับว่ารัฐบาลได้พยายามสร้างความเข้าใจกับกลุ่มชาติพันธุ์มากขึ้น ตลอดจนเคารพสิทธิของกลุ่มชาติพันธุ์ในทางการเมือง ซึ่งเป็นหลักการขั้นพื้นฐานทางประชาธิปไตย อีกทั้งการหยุดยิงยังเป็นสิ่งที่รัฐบาลทหารแสดงจุดยืนว่าจะเคารพในสิทธิมนุษยชน โดยไม่ละเมิดกระทำความรุนแรงกับประชาชน ทั้งยังเป็น การดึงกลุ่มชาติพันธุ์ให้สนใจในทางการเมืองระดับสหภาพมากกว่าการเมืองระดับท้องถิ่น และเป็น การกระตุ้นกลุ่มชาติพันธุ์ให้ตระหนักและมีส่วนร่วมทางการเมืองของกลุ่มชาติพันธุ์

ในด้านกฎหมาย การลงนามข้อตกลงหยุดยิงทำให้กฎหมายของรัฐบาลทหารและฝ่ายกลุ่ม ชาติพันธุ์เป็นเนื้อหาเดียวกันในส่วนที่ทั้งสองฝ่ายเห็นตรงกัน เช่นประเด็นด้านการยุติการปะทะการ ทำสงคราม และเนื้อหาข้อตกลงหยุดยิง ที่รัฐบาลต้องการพัฒนาเศรษฐกิจยังพื้นที่กลุ่มชาติพันธุ์ใน ฐานะเงื่อนไขขอแลกกับการลงนามหยุดยิง ดังนั้นเมื่อรัฐบาลดำเนินโครงการพัฒนาเศรษฐกิจ ยัง เป็นการกระจายงบประมาณเพื่อการพัฒนาในพื้นที่กลุ่มชาติพันธุ์มากกว่าพัฒนาเฉพาะเมือง สำคัญต่างๆ ของสหภาพเมียนมา

การทำข้อตกลงหยุดยิงระหว่างรัฐบาลและกลุ่มชาติพันธุ์ยังเป็นการแสดงให้เห็นถึง กลุ่ม ชาติพันธุ์เป็นตัวแสดงที่สำคัญกับรัฐบาลเมียนมา หากรัฐบาลและกลุ่มชาติพันธุ์ไม่อาจอยู่ร่วมกัน ได้อย่างสามัคคีกัน ประชาธิปไตยและสันติภาพจะไม่อาจพัฒนาขึ้นได้ โดยฝ่ายรัฐบาลฝ่ายเดียว ตัวอย่างเช่น การจัดการเลือกตั้ง ที่รัฐบาลไม่อาจเลือกปฏิบัติโดยห้ามบางกลุ่มชาติพันธุ์ไม่ให้ส่ง พรรคการเมือง หรือ ห้ามการใช้สิทธิเลือกตั้งได้

7.2.2 การเปลี่ยนผ่านประชาธิปไตยภายในระดับมลรัฐ : กรณีรัฐคะฉิ่นและรัฐ กะเหรี่ยง

กะเหรี่ยง สิ่งที่กะเหรี่ยงต้องการคือ หลักการประชาธิปไตยพื้นฐาน คือ การได้รับการเคารพ จากรัฐบาลในด้าน สิทธิมนุษยชนและความเท่าเทียมกัน ทั้งนี้โดยเนื้อหาของกะเหรี่ยงมีความ แข็งแรงในทางสถาบันทางการเมือง และการปกครองตัวเองอันเนื่องมาจากธรรมเนียมการปฏิบัติ ต่อกันตามรูปแบบกอร์(Kaw) หมายถึงดินแดน และความผูกพันของวิถีชีวิตที่ประชาชนมีอยู่เหนือ ดินแดน การจัดให้มีผู้นำชุมชนที่สืบต่อกันมาตามสายเลือด และจัดให้มีการเลือกตั้งผู้นำฝ่าย บริหารในด้านต่างๆ และยังมีผู้เฒ่าดูแลด้านจิตวิญญาณ สร้างความสัมพันธ์ภายในกลุ่มชาติพันธุ์ ในฐานะตัวแทน และทุกคนสามารถเป็นผู้บริหารเมืองได้ กะเหรี่ยงยังมีความผูกพันกับที่ดินที่อยู่ อาศัย ไม่ใช่แค่การอยู่อาศัยเท่านั้นแต่ยังหมายถึงการรักษาทุกชีวิตที่อยู่ร่วมกันในป่าให้ดำรงระบบ

นิเวศวิทยา นอกจากนี้พวกเขายังดำรงอยู่ร่วมกันด้วยวัฒนธรรม เสื้อผ้า และการช่วยเหลือซึ่งกันและกัน ฉะนั้นดินแดนที่รัฐบาลเมียนมาแย่งชิงไปนั้น ส่งผลกระทบต่อความผูกพันของผู้คนที่อยู่เหนือดินแดน ฝ่ายกะเหรี่ยงยังถูกโจมตีจากรัฐบาลแม้จะลงนามข้อตกลงหยุดยิงทั้งทวีภาคีและทั้งประเทศ ทำให้กลุ่มกะเหรี่ยง อยู่ท่ามกลางความกลัว แม้แค่ได้ยินชื่อก็รีบอพยพไปอยู่ที่อื่น ยังมีกะเหรี่ยงบางคนได้รับบาดเจ็บจากการถูกระเบิดโดยรัฐบาล ทั้งๆ ที่เขาเหล่านั้นดำเนินชีวิตตามปกติคือ เข้าไปทุ่งนาเพื่อหาเลี้ยงชีพโดยสุจริต ฉะนั้นสิ่งที่กะเหรี่ยงต้องการจากรัฐบาลคือการเคารพในสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพจากความกลัว ที่ได้กำหนดหลักการ 11 ข้อ บรรจุไว้ในข้อตกลงหยุดยิง ต่อหน้านายพลมิง อ่อง หล่าย (Min Aung Hliang) ในฐานะตัวแทนเจรจาจากฝ่ายรัฐบาล ซึ่งนายพลรับปากจะปฏิบัติตาม ซึ่งขัดแย้งกับความเป็นจริง

การอพยพไปยังประเทศเพื่อนบ้านโดยได้รับการช่วยเหลือแหล่งพักพิงและเปิดโอกาสในการทำงานทำให้กลุ่มกะเหรี่ยงอพยพมายังชายแดนไทยในแคมป์ที่รัฐบาลไทยจัดให้ความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรม ทั้งนี้เมื่อรัฐไทยให้ความช่วยเหลือกลุ่มกะเหรี่ยงทำให้กะเหรี่ยงมีกำลังเข้มแข็งไปต่อสู้กับรัฐบาลได้ด้วยรายได้จากการค้าข้ามชายแดน ทั้งนี้ไทยได้รับอนุญาตจากผู้มีอำนาจรัฐกะเหรี่ยงให้เข้าไปร่วมลงทุนกับฝ่ายกะเหรี่ยง เช่น ป่าไม้ เหมืองแร่ เป็นต้น

คะฉิ่น คะฉิ่นจะเน้นสร้างความเท่าเทียมกัน และสิทธิในการปกครองตัวเองในรูปแบบสหพันธรัฐ สืบเนื่องจากวัฒนธรรมเดิมของคะฉิ่น วัฒนธรรมที่ไม่แบ่งชนชั้น แม้ว่าในคะฉิ่นจะแบ่งชนชั้นวรรณะชัดเจน ออกเป็นสามชนชั้นคือ ชนชั้นสูง คนธรรมดาและทาส ความสัมพันธ์ระหว่างทาสและ เจ้านายต่างกันตรงที่ทาสเป็นหนี้สิน หากทาสหาเงินมาใช้คืนได้สถานะการเป็นทาสก็สิ้นสุดลง อีกทั้งความสัมพันธ์ระหว่างชนชั้นสูง และคนธรรมดา มีความต่างที่ความเหนือกว่าด้านความมั่งคั่ง และลูกหนี้ต้องส่งของบรรณาการมาให้ชนชั้นสูง นอกจากนั้นเครื่องแสดงความต่างทางฐานะไม่ว่าจะเป็นเสื้อผ้า หรือ การดำรงชีวิตไม่แตกต่างกัน อีกทั้งเมื่อชนชั้นสูงได้รับของบรรณาการแล้ว ต้องส่งต่อสิ่งของเหล่านั้นให้กับคนทั่วไป ความเท่าเทียมกันยังสืบเนื่องมายังสิทธิทางการเมือง และการประกอบพิธีกรรมมะนาว (Kachin Manaw Festival) ไม่ว่าจะต่างทางสถานะทางสังคม ทุกคนมีจิตวิญญาณในการสืบทอดศิลปวัฒนธรรมที่เหมือนกันและเท่าเทียมกันในบทบาททางการเมือง

ความยึดมั่นในหลักสิทธิในการปกครองตัวเองของคะฉิ่น หลังจากที่ได้คุยกับนายพลอองซาน ในช่วงเวลาลงนามสนธิสัญญาปางโหลง ค.ศ.1947 โดยเนื้อหาที่กำหนดให้กลุ่มชาติพันธุ์ ฉิ่น

ฉานและคะฉิ่นจะสามารถเลือกกำหนดชะตากรรมที่จะปกครองตัวเอง หรือ อยู่ภายใต้สหภาพเมียนมาต่อไป ในอีก 10 ปีข้างหน้า ต่อมานายพลอองซาน ถูกลอบสังหาร อีกทั้ง เมื่อนายอู๋ ซึ้นมาเป็นนายกรัฐมนตรี เน้นการสร้างรัฐพม่าเป็นแบบรัฐเดี่ยว ทำให้กลุ่มชาติพันธุ์ลุกขึ้นสู้เพื่อสิทธิปกครองตัวเอง ด้วยการรบกับรัฐบาล ต่อมากลุ่มฉานได้เสนอหลักการสหพันธรัฐฉาน (Shan Federal State) ค.ศ. 1961 โดยหารือและเห็นชอบร่วมกันกับกลุ่มชาติพันธุ์อื่นๆ คือ ฉิน คะฉิ่น คะยิ่น คะยาห์ มอญและยะไข่ ซึ่งเป็นข้อเสนอให้สิทธิการปกครองตัวเองให้แก่กลุ่มชาติพันธุ์ เพื่อให้ทุกกลุ่มชาติพันธุ์มีความเท่าเทียมกันในการส่งผู้แทนในทั้งสองสภา คือ วุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎรของสหภาพเมียนมา รวมถึงชำระภาษีให้แก่สหภาพพม่าอย่างเสมอภาคกัน (Soe, 2016) แต่ยังไม่ทันรับการพิจารณาใดๆ นายพลเนวินยึดอำนาจและปกครองเมียนมา แบบอำนาจนิยม

ตัวแทนกลุ่มคะฉิ่น นางดอย บู (Doi Bu) ได้เข้าร่วมเป็นสมาชิกพรรคสหสามัคคีและการพัฒนา(USDP) และได้รับเลือกตั้งในนามกลุ่มUSDP ในปี ค.ศ. 2010 ซึ่งนางได้รับเลือกตั้ง อาจเป็นได้ด้วยพรรค NLD ไม่เข้ารับสมัครเลือกตั้งในปีนั้น จากการให้สัมภาษณ์ นางแสดงเจตนาว่าจะต้องการทำงานเพื่อชาติพันธุ์คะฉิ่น โดยนางได้ยืนยันอีกว่า นางต้องการเข้าไปนั่งในสภาเพื่อทำงานให้กับคนคะฉิ่น และกลุ่มชาติพันธุ์อื่นๆ แม้จะมีคนคะฉิ่นส่วนใหญ่ไม่ชอบที่นางไปเข้าร่วมกับพรรคการเมืองเมียนมา แต่นางก็ไม่หวั่น เพราะนางได้เข้าไปนั่งในสภา ดูจะเป็นเรื่องแปลกที่คนชาติพันธุ์ ไม่ใช่พม่าไปเข้าร่วมพรรคการเมืองกับรัฐบาล และในขณะเดียวกันรัฐบาลก็รับนางเข้าเป็นสมาชิกพรรค และยังสามารถเอาชนะได้ที่นั่งในสภา โดยที่นางไม่มีบทบาทล้มล้างหรือเสนอนโยบายใดๆ ได้ก็ตาม

นาง ดอย บู (Doi Bu) ได้ให้สัมภาษณ์ กับ สำนักข่าวมิชชีมา โดยนางยืนยัน นางลงสมัครในนามพรรค USDP เพราะนางต้องการได้ที่นั่งในรัฐสภาเพื่อการทำงานให้ทุกกลุ่มชาติพันธุ์ โดยนางได้อธิบายสาเหตุที่ขัดตกลงหยุดยิงและกระบวนการสันติภาพยังคงไม่อาจยุติสงครามได้อย่างแท้จริง เพราะฝ่ายทหารต้องการควบคุมเหนือฝ่ายรัฐบาล โดยเฉพาะในยุครัฐบาลผู้นำเทียน เสง์ที่ไม่สามารถควบคุมทหารได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยเฉพาะแนวคิดของทหาร(mindset) ที่เน้นการใช้กำลังเท่านั้น ซึ่งส่งผลกระทบต่อความพยายามในกระบวนการสันติภาพ นางได้เสนอข้อบกพร่องและแนวทางแก้ไขปัญหาว่า การขาดหลักนิติรัฐ การตัดสินใจที่ทุกคน

เท่าเทียมกันที่อยู่ในสหภาพแห่งเมียนมา เป็นหลักการสำคัญที่รัฐบาลต้องปฏิบัติอย่างจริงจัง (C. E. Aung, 2015)

ทั้งนี้ประเด็นการเปลี่ยนชื่อเมียนมา ในงานของไมเคิล ชาร์นีย์ (Michael W. Charney) ได้กล่าวถึงชื่อของสหภาพเมียนมา ในงานประชุมแห่งหนึ่งมีการเรียกชื่อ สหภาพเบอร์มา ซึ่งฝ่าย SLORC เห็นว่าเรียกไม่ถูก ต้องใช้คำว่าสหภาพเมียนมาที่รวมกลุ่มชาติพันธุ์ภายในสหภาพเพื่อสะท้อนสถานการณ์ความเป็นจริง หากเรียกว่าเบอร์มา จะหมายถึงชาติพันธุ์เบอร์มาเท่านั้น (Charney, 2009) ทั้งนี้ต่อมาคำนี้ก็กลายเป็นคำที่กลุ่มต่อต้านเรียกสหภาพเมียนมาว่า เบอร์มา เพื่อสะท้อนความไม่สามารถรวมตัวกันได้ระหว่างกลุ่มชาติพันธุ์ เนื่องจากคำว่าเบอร์มาจะหมายถึงกลุ่มชาติพันธุ์เบอร์มา เพียงชาติพันธุ์เดียวที่กลุ่มกบฏต่อต้าน (จิตติวุฒิ บุญยวงศวิวัชร, 2562) และยังพบว่าต้องแทนคำว่า เบอร์มาในการเรียกรัฐบาลในการสัมภาษณ์ และไม่อาจเรียกรวมคำนี้ในลักษณะรวมกันทั้งสหภาพได้เช่นกัน แสดงให้เห็นถึงความแตกแยกระหว่างรัฐบาลและกลุ่มชาติพันธุ์

7.2.3 ความสัมพันธ์ระหว่างการทำข้อตกลงหยุดยิงกับประชาธิปไตยในระดับมลรัฐ: กรณี

กลุ่มชาติพันธุ์คะฉิ่นและชาติพันธุ์กะเหรี่ยง

คะฉิ่น

การเปลี่ยนผ่านประชาธิปไตยในคะฉิ่นดังที่ปรากฏเห็นได้อย่างชัดเจนหลังยุติข้อตกลงหยุดยิงคือ คะฉิ่นมีเงื่อนไขก่อนเปลี่ยนผ่านประชาธิปไตยที่เข้มแข็งมานับตั้งแต่แรก ซึ่งเป็นมรดกสืบทอดเมื่อคณะมิชชันนารีเข้ามาเผยแพร่ศาสนาในยุคอาณานิคม ตลอดจนครั้งที่ตกเป็นอาณานิคมอังกฤษ หลักการประชาธิปไตยพื้นฐานที่ได้เรียนรู้คือ ความเท่าเทียมกัน ซึ่งบรรพบุรุษของชาวคะฉิ่นได้สืบทอดความเท่าเทียมกันนี้มา ดังนั้นความแตกต่างด้านชนชั้นแม้จะปรากฏ แต่ไม่มีอิทธิพลต่อการมีส่วนร่วมทางการเมืองในยุคก่อนลงนามข้อตกลงหยุดยิง จนกระทั่งหลังลงนามข้อตกลงหยุดยิง สิทธิทางการเมืองว่าด้วยความเท่าเทียมกันถูกทำลาย คะฉิ่นไม่สามารถส่งพรรคการเมืองเข้าแข่งขันในการเลือกตั้งทั่วไป อีกทั้งการรวบคืนดินแดน เช่นพื้นที่ Hugawang และ Kutkai และชุดรีดเอาทรัพยากรไปด้วยไม่ขออนุญาต จากคนในพื้นที่ก่อนทำให้สิทธิอธิปไตยเหนือดินแดนของชาวคะฉิ่นลดลง ทั้งยังเป็นการแสดงให้เห็นถึงความเหนือกว่าของชนชาติเมียนมา ดังนั้น เมื่อยุติข้อตกลงหยุดยิง ชาวคะฉิ่นจึงพัฒนากลไกทางประชาธิปไตยในการแก้ไขปัญหาภายใน ด้วยการทวงคืนดินแดนบางพื้นที่ได้สำเร็จ อันเป็นการแสดงให้เห็นถึงความต้องการการ

เคารพในหลักการนิติรัฐ ที่รัฐบาลต้องปฏิบัติต่อกลุ่มชาติพันธุ์อย่างเท่าเทียมกัน รวมทั้งยังไม่ต้องถูกบังคับให้ต้องใช้หนังสือหรือหลักสูตรในโรงเรียนเหมือนกับที่รัฐบาลกลางกำหนด อีกทั้งคะฉิ่นสามารถบริหารทางการเมืองภายในท้องถิ่นได้มากขึ้น และ ไม่ต้องเข้าร่วมเป็นส่วนหนึ่งของกองกำลังพิทักษ์ชายแดน

กะเหรี่ยง

ในส่วนของกะเหรี่ยงนั้น เงื่อนไขการเปลี่ยนผ่านประชาธิปไตยของกะเหรี่ยงยังคงอ่อนแอไม่อาจรวมตัวกันได้ นับตั้งแต่ก่อนการลงนามข้อตกลงหยุดยิง อีกทั้ง กลุ่มกะเหรี่ยงในนามกองกำลังกะเหรี่ยงเพื่อประชาธิปไตยชาวพุทธ (DKBA) ได้แยกตัวไปรวมรบกับฝ่ายรัฐบาลในปี ค.ศ. 1994 เป็นผลให้สงครามกลางเมืองระหว่างกะเหรี่ยงกับรัฐบาลยุติลงในที่สุด ความแตกแยกภายในรัฐกะเหรี่ยงได้ปรากฏขึ้นเมื่อผู้นำกะเหรี่ยงได้ตัดสินใจลงนามข้อตกลงหยุดยิง โดยมีฝ่ายที่เห็นด้วยในการลงนามข้อตกลงหยุดยิงและไม่เห็นด้วย ฉะนั้น การลงนามข้อตกลงหยุดยิงไม่ส่งเสริมประชาธิปไตยภายในกะเหรี่ยงได้มากนักกลับยิ่งเพิ่มความแตกแยกภายในให้มากขึ้น นอกจากนี้กะเหรี่ยงไม่อาจส่งพรรคการเมืองเพื่อแข่งขันการเลือกตั้งซ่อมในปี ค.ศ. 2012 ได้ หากแต่กะเหรี่ยงได้พยายามพัฒนากลไกทางประชาธิปไตยในการแก้ไขปัญหาภายในด้วยตัวเอง โดยไม่เกี่ยวกับข้อตกลงหยุดยิงเช่น การคงไว้ซึ่งสิทธิเลือกตั้งผู้บริหารภายในท้องถิ่นทั้งเจ็ดกองพล และการไม่เข้าร่วมเป็นส่วนหนึ่งของกองกำลังพิทักษ์ชายแดน ตลอดจนกำหนดอาณาบริเวณที่ปกครองตัวเองตามหลักการตามธรรมชาติ ในนาม สวนสันติภาพ

7.2.4 แนวคิดการเปลี่ยนผ่านประชาธิปไตยแบบตามลำดับ และการเปลี่ยนผ่านประชาธิปไตยแบบค่อยเป็นค่อยไป โดยสัมพันธ์กับการสร้างสันติภาพทั้งเชิงบวกและเชิงลบ (การทำข้อตกลงหยุดยิงกับประชาธิปไตยทั้งในระดับสหภาพและในระดับมรัฐ)

กรอบการเปลี่ยนผ่านประชาธิปไตยที่งานวิจัยนี้ใช้เป็นหลัก คือ แนวคิดการเปลี่ยนผ่านประชาธิปไตย โดยการเปลี่ยนผ่านประชาธิปไตยที่ใช้ในงานวิจัยนี้เป็นสองลักษณะ คือ การเปลี่ยนผ่านตามกระบวนการ และการเปลี่ยนผ่านแบบค่อยเป็นค่อยไป และผลที่ตามมาหลังการเปลี่ยนผ่านที่แตกต่างกัน โดยทั้งสองกรอบนั้นเริ่มต้น หลังจากการลงนามข้อตกลงหยุดยิง

ทั้งนี้ในงานวิจัยนี้ เน้นการเชื่อมโยงระหว่างสันติภาพ ทำให้เกิดการเปลี่ยนผ่านประชาธิปไตย และประชาธิปไตยทำให้เกิดสันติภาพ ในความสัมพันธ์ของการเปลี่ยนผ่านประชาธิปไตยและสันติภาพนั้น สันติภาพที่เกิดขึ้นจะเกิดขึ้นได้ในสองลักษณะสันติภาพเชิงบวก (สันติภาพที่เกิดขึ้นอย่างถาวรด้วยการแก้ไขความขัดแย้งที่ต้นเหตุ) และสันติภาพเชิงลบ (สันติภาพที่เกิดขึ้นชั่วคราวด้วยการแก้ไขความขัดแย้งเฉพาะหน้า)



ภาพที่ 47 แสดงความสัมพันธ์ระหว่างข้อตกลงหยุดยิง สันติภาพ และการเปลี่ยนผ่านประชาธิปไตย
กรอบการเปลี่ยนผ่านประชาธิปไตยที่เป็นไปอย่างค่อยเป็นค่อยไป

(Gradualist/Transformative Approach) เกิดจากเรียนรู้ เน้นคุณค่าทางประชาธิปไตยไปพร้อม ๆ หรือก่อนการจัดตั้งสถาบันทางการเมือง ซึ่งการวัดระดับการเปลี่ยนผ่านประชาธิปไตยโดยเน้นที่คุณลักษณะของตัวแทนและตัวประชาชน โดยตัวแทนที่ได้รับการเลือกตั้งสามารถกำหนดนโยบายไม่ใช่เพื่อคนส่วนน้อยฐานบน แต่เพื่อคนส่วนใหญ่ฐานล่างของสังคม การเลือกตั้งผู้แทนเป็นไปอย่างสม่ำเสมอ กลุ่มผู้มีสิทธิเลือกตั้งเป็นไปตามหลักเสรีภาพและยุติธรรม บุคคลที่มีอายุถึงเกณฑ์ลงสมัครรับเลือกตั้งได้อย่างไม่ถูกกีดกัน เป็นต้น จะเห็นได้ว่าช่องทางเน้นหลักสิทธิทางการเมืองและสิทธิพลเมือง เป็นหลักการพื้นฐาน อันทำให้ตัวประชาชนมีความผูกพันและเรียนรู้บทบาททางการเมือง ซึ่งผลจากการเปลี่ยนผ่านตามช่องทางนี้นำไปสู่สันติภาพเชิงบวก สันติภาพที่เกิดขึ้นจากการยอมรับได้ทางโครงสร้าง หากแต่ใช้เวลายาวนานในการสร้างสันติภาพ

ในทางตรงข้ามการเปลี่ยนผ่านประชาธิปไตยเป็นการเปลี่ยนผ่านตามกระบวนการ (Sequencing Approach) ซึ่งผลจากการเปลี่ยนผ่านจะนำไปสู่ความขัดแย้งได้ง่าย ด้วยการจัดตั้งสถาบัน บังคับใช้รัฐธรรมนูญและ จัดให้มีการเลือกตั้ง การเปลี่ยนผ่านประชาธิปไตยภายใต้แนวทางเป็นไปตามกระบวนการตามแบบประชาธิปไตย ส่งผลทำให้เกิดสันติภาพเชิงลบ เนื่องจากการกำหนดรัฐธรรมนูญ และการปฏิบัติภายใต้หลักการนิติรัฐเป็นสิ่งที่ดีแต่ หากสังคมไม่ได้รับการปฏิบัติอย่างเท่าเทียมกัน และการมีรัฐธรรมนูญที่ไม่ได้ผ่านการลงคะแนนเสียงยอมรับอย่างเท่าเทียมกัน แต่รัฐธรรมนูญยังสามารถบังคับใช้กับทุกคนภายในรัฐ ย่อมนำไปสู่ความขัดแย้งตั้งแต่เริ่ม

รวมทั้งการจัดตั้งสถาบันการเมืองโดยกลุ่มนักการเมืองบางกลุ่ม ที่ไม่ผ่านความเห็นชอบร่วมกันโดยคนทั้งประเทศ หากแต่สถาบันทางการเมืองดังกล่าว นั้น เป็นมาตรการที่มีผลบังคับใช้กับทุกคนภายในรัฐ ย่อม ส่งเสริมความไม่พอใจและนำไปสู่ความรุนแรงได้ในทุกขณะ

ในการอธิบายความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มชาติพันธุ์และสหภาพเมียนมาพบว่า การทำข้อตกลงหยุดยิงส่งเสริมการเปลี่ยนผ่านประชาธิปไตยในลักษณะ การเปลี่ยนผ่านแบบการติดต่อ (Transition through Transactions) เนื่องจากเป็นการยินยอมเปลี่ยนผ่านประชาธิปไตยโดยรัฐบาลเมียนมาเสนอข้อตกลงหยุดยิงกับกลุ่มชาติพันธุ์โดยเน้นการยุติความรุนแรงเพื่อส่งเสริมการพัฒนาประชาธิปไตยในเมียนมา

แนวทางการเปลี่ยนผ่านประชาธิปไตยในระดับสหภาพจะเป็นการเปลี่ยนผ่านตามกระบวนการหรือตามลำดับขั้นตอน (Gradualist Approach) ซึ่งนำไปสู่ประชาธิปไตยในลักษณะ ส่งเสริมความสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดงและโครงสร้างทางการเมือง เนื่องจากการเรียนรู้หน้าที่ภายใต้สถาบันทางการเมืองของตัวแทน หรือ หน่วยเล็กๆ ที่ประกอบกันในสถาบันทางการเมือง จะส่งเสริมให้สถาบันทางการเมืองเป็นไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยเฉพาะกับกลุ่มชาติพันธุ์ในเมียนมา ได้มากกว่าการปฏิบัติตามกระบวนการประชาธิปไตย ทั้งนี้หมายถึงกลุ่มชาติพันธุ์คะฉิ่น และกะเหรี่ยงที่มีลักษณะร่วมแบบเดียวกันเช่น การบังคับให้ต้องปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญ 2008 ที่ไม่ได้รับการรับรองโดยคนส่วนใหญ่ในสหภาพเมียนมา อีกทั้งไม่มีความเป็นธรรมเนื่องจากให้อำนาจทหารมากในรัฐสภาร้อยละ 25 แสดงให้เห็นถึงการใช้อำนาจเผด็จการของเมียนมา

สำหรับการเปลี่ยนผ่านประชาธิปไตยในระดับมลรัฐ

คะฉิ่น หลังจากลงนามข้อตกลงหยุดยิงในปี ค.ศ.1994 รัฐบาลทหารได้ใช้กำลังข่มขู่อยู่เสมอ ดึงเอาทรัพยากรของคนในท้องถิ่นมาใช้ และยังละเมิดสิทธิเหนือที่ดินโดยยึดเอาที่ดินมาเป็นของรัฐบาล ตลอดจนร่วมลงทุนกับต่างชาติไม่ว่าจะเป็นการลงทุนผลิตกระแสไฟฟ้าพลังงานน้ำ ไม้ข้าวเปลือกและหยก แต่สถาบันทางการเมืองที่บังคับให้คะฉิ่น ต้องเข้าร่วมอยากไม่เต็มใจคือองค์กรคะฉิ่นอิสระ (Kachin Independence Organization:KIO)ที่พิจารณาการเข้าร่วมเป็นส่วนหนึ่งของกองกำลังพิทักษ์ชายแดน ทำให้ฝ่ายคะฉิ่นได้ตัดสินใจยุติข้อตกลงกับรัฐบาลเมียนมา

ในการยอมรับลงนามข้อตกลงหยุดยิงของกลุ่มคะฉิ่นแสดงให้เห็นการยอมรับตัวแทนทางการเมืองต่อ โครงสร้างทางการเมืองภายในของคะฉิ่นที่กำลังก้าวเข้าสู่ระบอบประชาธิปไตย

แต่การบีบบังคับให้ยุติการมีกำลังทหารซึ่งเป็นโครงสร้างหลักของรัฐคะฉิ่น และยังเป็นพลังต่อรองของคะฉิ่นที่สำคัญที่สุด เท่ากับว่าไม่เข้าใจโครงสร้างภายในของกลุ่มชาติพันธุ์ อีกทั้ง เกาตุง ยังมองว่าทหารรัฐบาลเมียนมาไม่ได้มุ่งสร้างสันติภาพในเชิงบวก แม้ว่าข้อเสนอลงนามหยุดยิงจะเป็นกระบวนการในทางสันติ แต่การเข้าไปเปลี่ยนโครงสร้างทหารของกลุ่มชาติพันธุ์กลับเป็นการสร้างความขัดแย้งกับธรรมชาติภายในกลุ่มชาติพันธุ์ นั่นๆ จึงทำให้สันติภาพจากการเจรจาซึ่งมีความฉาบฉวย มุ่งสร้างสถานการณ์แต่เพียงภายนอกให้กลับมาสู่สภาวะปกติโดยเร็ว โดยละเลยต้นเหตุของปัญหา ทำให้การลงนามหยุดยิงโดยรัฐบาลเมียนมาเป็นภาระเน้นสันติภาพเชิงลบที่มุ่งเป้าไปที่การแก้ไขในทางกายภาพ โดยไม่ลงลึกเข้าไปปรับตัวโครงสร้างอย่างเข้าใจธรรมชาติอย่างค่อยเป็นค่อยไป ต่อมาคะฉิ่นได้ยุติข้อตกลงหยุดยิง ทำให้รัฐบาลไม่อาจเข้ามาควบคุมเอาดินแดนและทรัพยากรบนที่ดินของรัฐคะฉิ่นได้ อีกทั้งคะฉิ่นเรียกร้องสิทธิเหนือดินแดนคืนมาจากการยึดโดยรัฐบาล เช่น พื้นที่ Kutkai ซึ่งเป็นการเรียกร้องสิทธิทางการเมืองตามแนวทางสันติ

สำหรับกะเหรี่ยง การลงนามข้อตกลงหยุดยิงที่เริ่มต้นขึ้นในปี ค.ศ. 2012 เป็นความพยายามเป็นมิตร ของฝ่ายกะเหรี่ยงที่เชื่อใจในเป้าหมายของรัฐบาลเมียนมา อีกทั้งกะเหรี่ยงยังเป็นแกนนำลงนามข้อตกลงหยุดยิงทั่วประเทศให้กับสมาชิกกลุ่มกองกำลังชาติพันธุ์ติดอาวุธ (Ethnic Armed Organization: EAO) ทั้ง 8 กลุ่มชาติพันธุ์ แต่รัฐบาลทหารไม่ได้ปฏิบัติตามแนวทางเดิมในการเจรจาหยุดยิง กับกลุ่มชาติพันธุ์ ทั้งยังส่งกองกำลังเข้ามาโจมตีฝ่ายกะเหรี่ยง และขยายอำนาจเข้ามายึดครองดินแดนกะเหรี่ยง แนวทางดังกล่าวนี้จึงไม่ได้ส่งเสริมความเป็นประชาธิปไตย ด้วยกะเหรี่ยงไม่ต้องการสถาบันทางการเมืองที่เสนอโดยรัฐ เช่น กองกำลังพิทักษ์ชายแดน หรือ การพัฒนาทางโครงสร้างพื้นฐานและยึดเอาดินแดนของกลุ่มชาติพันธุ์ให้นักลงทุนชาวต่างชาติเข้ามาลงทุน ซึ่งตามแนวคิด การสร้างสันติภาพเชิงลบ ที่เน้นการลงนามให้ได้ทุกกลุ่มชาติพันธุ์เพียงเพื่อการยอมรับจากนานาชาติอันเป็นการประเมิณผลในระยะอันสั้น และไม่ส่งเสริมสันติภาพถาวร

ทั้งนี้เพื่อให้เกิดสันติภาพที่ถาวรเชิงบวก รัฐบาลเมียนมาจะต้องส่งเสริมหลักการประชาธิปไตยอันเกิดจากความเข้าใจในโครงสร้างทางการเมืองของกะเหรี่ยงที่ผูกพันกับที่ดิน (Kaw) และการเคารพในหลักสิทธิมนุษยชน ทั้งนี้ทหารของรัฐบาลเมียนมายังคงแอบซุ่มโจมตี และส่งกองกำลังขยายมายังพื้นที่กะเหรี่ยงเพื่อเพิ่มอำนาจครอบครองมากขึ้น จึงสะท้อนได้ว่าโครงสร้างของสังคมกะเหรี่ยงยังไม่ได้รับการยอมรับและเข้าใจจากรัฐบาล ในความต้องการของกลุ่มชาติพันธุ์ต่อประเด็นด้านความเท่าเทียมกันภายใต้กฎหมายเดียวกันและการละเมิดสิทธิ

มนุษยชน ซึ่งหากรัฐบาลประนีประนอมในประเด็นดังกล่าวนี้จะสร้างความเชื่อใจในการยอมรับของฝ่ายกะเหรี่ยง เนื่องจากเป็นหลักการพื้นฐานของประชาธิปไตย

การจัดตั้งสวนสาธารณะวินสันติภาพโดยกลุ่มชาติพันธุ์กะเหรี่ยง ยังเป็นการจัดตั้งพื้นที่อธิปไตยที่ปกครองกันเองโดยกลุ่มกะเหรี่ยงโดยไม่ให้รัฐบาลเข้ามายังพื้นที่นี้ที่ โดยเน้นการปกครองและบริหารสวนสันติภาพสาธารณะตามแนวทาง กอว์ ที่เน้นการอยู่ร่วมกันโดยเคารพและอยู่ร่วมกันตามธรรมชาติ อีกทั้งยังเป็นการเรียกร้องสิทธิอธิปไตยเหนือ ดินแดน โดยเริ่มต้นจากจุดเล็ก ๆ คือสวนสาธารณะวิน

7.3 พลวัตทางการเมืองของรัฐชาติพันธุ์คะฉิ่นและกะเหรี่ยงก่อนและหลังลงนามข้อตกลงหยุดยิง

คะฉิ่น นับตั้งแต่เมียนมาประกาศเอกราช ระบบการเมืองภายในของคะฉิ่นก็เปลี่ยนแปลงด้วย⁸² เดิมทีคะฉิ่นก่อนตกเป็นอาณานิคมปกครองแบบแบ่งแยกออกเป็นมีหัวหน้าเรียกว่า ดูมา (Duma) โดยมีผู้ช่วยมีหน้าที่ ช่วยเหลือด้านการเก็บภาษีและ ช่วยเหลือ (Duma) ด้านการตัดสินคดีและหน้าที่ด้านอื่น ๆ จนกระทั่ง ในปี ค.ศ. 1947 คณะกรรมาธิการรีส วิลเลียม (Reese-Williams) ประกอบด้วยตัวแทนจากรัฐชาติพันธุ์และเมียนมา ตกลงสร้างรัฐที่มีรูปแบบเป็นสหพันธรัฐ ประกอบด้วยกลุ่มชาติพันธุ์ฉานและคะฉิ่น ที่ตกลงเป็นส่วนหนึ่งกับเมียนมา ในขณะที่รัฐชาติพันธุ์อื่น ๆ ต้องการแบ่งแยก และคงไว้ซึ่งเสรีภาพในการดำรงวัฒนธรรมของกลุ่มชาติพันธุ์

รัฐคะฉิ่นได้จัดตั้งโครงสร้างทางการเมืองแบบหลวมๆ ในปี ค.ศ. 1948 โดยโครงสร้างทางการเมืองประกอบด้วย สภารัฐคะฉิ่น สภานบ สำหรับชาวคะฉิ่น 6 คน และไม่ใช่คะฉิ่น 6 คน และสภาล่างอีก 7 คน รวมทั้งสิ้น 19 คน มาจากการเลือกตั้งสมาชิกที่อาศัยอยู่ในรัฐคะฉิ่น จะเห็นได้ว่าคะฉิ่น อยู่ร่วมกับกลุ่มชนต่างชาติพันธุ์อื่น ๆ ได้ เนื่องจากอยู่ร่วมอาศัยในพื้นที่คะฉิ่นด้วยกันและถือว่าเป็นคนคะฉิ่นแม้ว่าจะไม่มีสัญชาติคะฉิ่น การให้ความสำคัญกับคนไม่ใช่ชาติพันธุ์คะฉิ่น ด้วยการจัดแบ่งสัดส่วนอย่างชัดเจนในคณะรัฐมนตรีในฐานะสัญชาติอื่น ๆ ที่ไม่ใช่คะฉิ่น กล่าวคือสภา

⁸² คะฉิ่นนับตั้งแต่อยู่ภายใต้อาณานิคมได้ถูกจัดให้เป็นพื้นที่ชายขอบ Frontier Area ภายใต้กลไกบริหารระบบการแบ่งแยกและปกครอง โดยพื้นที่เมืองหลวงจัดให้เป็นพื้นที่ พม่าแท้ (Burma Proper) หรือ (Ministerial Burma) ทั้งนี้อังกฤษได้แบ่งแยกผู้ปกครองไปตามเขตการปกครองโดยแบ่งออกเป็นสี่เขตคือ เขต คือ กรรมาธิการ (commissioner) ปกครองกองพล (division) ,รองกรรมาธิการ (Deputy Commissioner district) และ เจ้าหน้าที่กองพลย่อย (Sub-divisional officer) ปกครองกองพลย่อย (sub-division) และ ผู้จัดการเมือง (Township office manager) ปกครองเมือง (Township)

รัฐคะฉิ่นประกอบด้วยหัวหน้ารัฐบาลเป็นคนคะฉิ่น และฝ่ายคณะรัฐมนตรีที่เป็นคนคะฉิ่นและไม่ใช่ชาติพันธุ์คะฉิ่น(ซึ่งดูแลพื้นที่มีคนส่วนใหญ่ที่ไม่ใช่คะฉิ่น) คนที่ไม่ได้ถือเชื้อชาติคะฉิ่นยังคงปรึกษาฝ่ายคณะรัฐมนตรีที่ไม่ใช่เชื้อชาติคะฉิ่นที่มีจำนวนสัดส่วน 1 ใน 2 ส่วน ของจำนวนรัฐมนตรีจนกระทั่ง

ในปี ค.ศ. 1974 รัฐธรรมนูญได้กำหนดให้แบ่งรัฐออกเป็น 7 เขต 7 รัฐ 5 พื้นที่ปกครองตัวเอง และ 1 เขตปกครองตัวเอง เพื่อส่งทหารเข้าไปบริหารจากส่วนกลาง และได้แบ่งบริหารของเมืองออกเป็นพื้นที่หมู่บ้าน (village tracts) ส่วนท้องถิ่น (ward) และ ส่วนเมือง(township) อย่างไรก็ตาม ยังมีกลุ่มชาติพันธุ์บางกลุ่ม เริ่มจัดตั้งกลุ่มพรรคการเมืองและทำกิจกรรมของพรรค หากแต่ในเวลานั้น รัฐบาลทหารนำโดยพรรคโครงการสังคมนิยมพม่า (BSPP) เป็นเพียงพรรคการเมืองเดียวที่บริหารรัฐ คะฉิ่นจึงได้จัดโครงสร้างทางการเมืองภายใน ประกอบด้วยการบริหารโดยองค์กรอิสระคะฉิ่น โดยแบ่งออกเป็นสภาประชาชน และจัดการบริหารภายในสอดคล้องกับการแบ่งโครงสร้างจากส่วนกลางคือ หมู่บ้าน ท้องถิ่นและเมือง

คะฉิ่นส่งตัวแทนไปลงรับสมัครเลือกตั้งในการเลือกตั้งปี ค.ศ.1990 ในขณะนั้นรัฐบาลได้ส่งพรรคเข้าร่วมแข่งขันคือ National Unity Party (NUP) ส่วนคะฉิ่นส่งผู้สมัครจาก Kachin State National Congress for Democracy, Kachin State National Democratic Party (KSNDP) และ Kachin National Congress (KNC) ผลจากการเลือกตั้งตัวแทนคะฉิ่นได้รับเลือกตั้งจากพรรค Kachin State National Congress for Democracy ชนะการเลือกตั้งได้มา 3 ที่นั่ง(K. K. Han, 1990)

นับตั้งแต่เหตุนองเลือด 8888 รัฐบาลส่งทหารมายังพื้นที่กลุ่มชาติพันธุ์เพิ่มมากขึ้น ภายใต้การบริหารงานของสมาคมการพัฒนาและความเป็นเดียวของสหภาพ Union Solidarity and Development Association (USDA) รัฐบาลได้จัดตั้งเขตปกครองพิเศษในพื้นที่รัฐคะฉิ่น สองเขตคือ Kachin State Special Region 1 และ 2 ซึ่งพื้นที่เหล่านี้ จะบริหารโดยตรงจากรัฐบาลในโครงการการพัฒนาชายแดน และเชื้อชาติแห่งชาติ ที่ประกอบไปด้วยการแบ่งสัดส่วนพื้นที่ออกเป็น 19 เขตปกครอง ปกคลุมพื้นที่ 1/3 ของประเทศ⁸³ (Adair & Roell, 2015)

⁸³รัฐคะฉิ่นประกอบด้วย 18 เขต จัดให้มีการเลือกตั้งได้ในสามระดับคือ ระดับเขตท้องถิ่นเลือกตั้งได้ 34 เขตเลือกตั้ง จาก 36 เขตเลือกตั้ง เนื่องจาก 2 เขตเลือกตั้งไม่อาจจัดเป็นเขตเลือกตั้งได้เนื่องจากเหตุผลด้านความมั่นคง และ เพิ่มเติมอีก 4 เขตเลือกตั้งที่ไม่ใช่

จะสังเกตได้ว่าคะฉิ่น ไม่มีสิทธิปกครองตนเอง เมื่อรัฐบาลทหารจัดให้มีการเลือกตั้งและส่งพรรคการเมืองรัฐบาลทหาร เข้ามาร่วมชิงชัยเอาชนะทุกพื้นที่ในเขตปกครองของคะฉิ่น ทำให้คะฉิ่นไม่อาจปกครองตนเองได้ คะฉิ่นมีหน่วยงานองค์กรอิสระคะฉิ่น Karen Independence Organization(KIO) ก่อตั้งขึ้นในปี ค.ศ. 1961 แม้ไม่มีบทบาททางการเมืองแต่หาเงินสนับสนุนกองกำลังอิสระคะฉิ่น Kachin Independence Army (KIA) ด้วยการค้าขายสินค้าประเภท ไม้ ทองคำ หยกและ ยาเสพติด ข้ามชายแดนไทยและจีน นับตั้งแต่ก่อตั้ง องค์กรอิสระคะฉิ่น KIO เคยให้การช่วยเหลือพรรคคอมมิวนิสต์แห่งเมียนมา จนรัฐบาลต้องมาเจรจากับองค์กรอิสระคะฉิ่น KIO

ความพยายามเจรจาสันติภาพระหว่างรัฐบาลและคะฉิ่นเริ่มต้นตั้งแต่ปี ค.ศ. 1963 และปี ค.ศ. 1974 ที่ประชาชนคะฉิ่นลงประชามติยอมรับในรัฐธรรมนูญ จนในที่สุดคะฉิ่นลงนามข้อตกลงหยุดยิงกับรัฐบาลทหารในปี ค.ศ.1994 หลังจากการลงนาม รัฐบาลทหารเข้ามามีส่วนในการบริหารทั้งทางการเมืองและเศรษฐกิจแห่งรัฐคะฉิ่นมากยิ่งขึ้น โดยผลการเลือกตั้งภายในรัฐคะฉิ่นในปี ค.ศ. 2010 ผู้บริหารภายในคะฉิ่นประกอบไปด้วยตัวแทนจากพรรคการเมืองของรัฐบาลเกือบทั้งหมดคือ ประกอบด้วยพรรครัฐบาล NUP, USDP, SNDP และพรรคโดยคนคะฉิ่น ทั้งนี้ยังมีพรรคการเมืองที่เป็นอิสระเข้าร่วมด้วย คะฉิ่นส่งตัวแทนจากพรรคการเมืองของคนคะฉิ่น แต่ไม่ได้รับความนิยมนำพรรคจากรัฐบาล ฉะนั้นพรรครัฐบาลและทหารจึงเป็นฝ่ายบริหารให้กับรัฐคะฉิ่น (UDNP, 2015) ต่อมาสำนักงานใหญ่ของคะฉิ่น จัดตั้งขึ้นในปี ค.ศ.2005 ที่บริเวณเขต Laiza เพื่อดูแลคนคะฉิ่น พลัดถิ่นกว่า 7,000 คน จึงได้จัดตั้งฝ่ายบริหารด้านตำรวจ ระบบการศึกษา ยอมรับคนเข้าเมืองและ เขตปกป้องไฟฟ้าเป็นต้นเพื่อการปกครองตัวเอง (Adair & Roell, 2015, pp. 14-22)

เพื่อคะฉิ่น Burman, Lisu, Rawang and Shan แต่อาศัยอยู่ในพื้นที่คะฉิ่น ผลการเลือกตั้งพรรคที่ได้คะแนนเสียงข้างมาก คือพรรคของรัฐบาลทั้งสองพรรคคือ USDP ได้คะแนนเสียง 20 ที่นั่ง NUPคะฉิ่นได้คะแนนเสียง 11 ที่นั่ง ส่วนพรรคที่ได้คะแนนเสียงตามลงมากคือ พรรค SNDP พรรค UDPKS และอิสระ ได้คะแนนเสียง 4, 2 และ 1 ที่นั่ง ตามลำดับ ทั้งนี้ทหารได้ส่งผู้แทนมาอีก 13 คนรวมทั้งสิ้น 38 คน ระดับต่อมาคือเลือกตั้งทั่วไปเพื่อสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาโดยคะฉิ่นได้ทั้งหมดทั้งสองสภา คือสภาละ 12 เสียง โดยทั้งสภานและสภาล่างพรรคที่ได้เสียงข้างมากสองลำดับแรกคือ USDP และNUP แม้พรรคของฝ่ายคะฉิ่นจะได้เพียงเสียงเดียวทั้งสองสภา ก็ยังยืนยันที่จะดำรงความเป็นพรรคเดียวในการตรวจสอบในฐานะพรรคฝ่ายค้านกับรัฐบาล (Opposition) โดยร่วมมือกับกลุ่มกิจกรรมทางการเมืองนอกสภา อ่านเพิ่มเติมได้ที่ The State of Local Governance :Trend in Kachin.(2015) Myanmar Survey Research UDNP pp14-22.[ออนไลน์]สืบค้นได้ที่ http://www.burmalibrary.org/docs21/UNDP-2014-The_State_of_Local_Governance-Trends_in_Kachin-en.pdf สืบค้นเมื่อ 1 ตุลาคม 2562

ทั้งนี้การบริหารเหนือพื้นที่ควบคุมคะฉิ่น(Kachin Controlled Area) โดยพรรครัฐบาลมีส่วนต่อการยุติข้อตกลงหยุดยิงที่มากกว่า 17 ปี อีกทั้งช่วงเวลาที่ลงนามข้อตกลงหยุดยิง ทหารละเมิดสิทธิมนุษยชนอยู่อย่างสม่ำเสมอ โดยทหารฝ่ายรัฐบาลยังคงมุ่งโจมตีฝ่ายคะฉิ่นที่เขต Japu และเขต Nam San Yaung จนเกิดเป็นคำถามต่อประเด็นด้านความมั่นคงมนุษย์ โดยเฉพาะด้านสุขภาพอนามัยและด้านอาหารที่ส่งผลกระทบต่อความเป็นอยู่ของผู้พลัดถิ่นชาวคะฉิ่น ได้อพยพมายังชายแดนไทยและจีน ทั้งนี้นานาชาติ ได้เข้ามาช่วยเหลือจัดตั้งพื้นที่อยู่อาศัยชั่วคราวแก่ผู้พลัดถิ่นชาวคะฉิ่นกว่า 100,000 คน (Lut, 2013)

สำหรับการจัดตั้งพรรคการเมือง พรรคการเมืองคะฉิ่นประกอบด้วยสี่พรรคการเมืองหลักคือพรรคประชาธิปไตยและเอกภาพแห่งรัฐคะฉิ่น Unity and Democracy Party of Kachin State (UDPKS) พรรคประชาธิปไตยแห่งรัฐคะฉิ่น Kachin State Democracy Party (KSDP) พรรคประชาธิปไตยคะฉิ่น Kachin Democratic Party(KDP) และ สภาแห่งชาติคะฉิ่น Kachin National Congress (KNC) โดยในปี ค.ศ. 2018 ทั้งสี่พรรคเห็นชอบร่วมกันรวมพรรคในนาม พรรครัฐคะฉิ่น Kachin State Party (KSP) เพื่อการเลือกตั้งในปี ค.ศ. 2020 ทั้งนี้ในการเลือกตั้งปี ค.ศ.2015 พรรคเล็กๆ ส่วนใหญ่พ่ายแพ้ให้กับพรรค NLD สำหรับพรรค KSDP ของคะฉิ่นได้มาเพียงหนึ่งที่นั่งในสภาล่าง และ สามที่นั่งในสภาแห่งรัฐและภูมิภาค (N. B. Han, 2018) ดังนั้นในการเลือกตั้งครั้งต่อไป พรรคการเมืองในคะฉิ่น จึงได้สร้างความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันระหว่างกลุ่มพรรคต่างๆ เพื่อให้ได้ที่นั่งของกลุ่มชาติพันธุ์ จากการเลือกตั้งครั้งต่อไป

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

กะเหรี่ยง

สถาบันทางการเมืองในอดีตของคนกะเหรี่ยงประกอบด้วยที่ประชุมสภา (Blaw) ที่มีขึ้นเพื่อจัดให้มีการประชุมระหว่างประธาน และฝ่ายตัวแทนคนกะเหรี่ยง ที่ได้รับการเลือกตั้งซึ่งเป็นตัวแทนชุมชน โครงสร้างการบริหารภายในรัฐกะเหรี่ยงในปัจจุบันนั้น กะเหรี่ยงแบ่งเขตการปกครองในระดับท้องถิ่นออกเป็น 7 เขตย่อย หรือ 7 กองพล จัดให้มีการเลือกตั้งในทุก ๆ 4 ปี โดยจะเป็นการเลือกตั้งทางอ้อม ซึ่งผลจากการเลือกตั้งจะได้ตัวแทนในแต่ละเขตเพื่อไปเลือกตั้งสภาผู้บริหารทั้งสองสภา คือ คณะกรรมการกลางยืน (Central Standing Committee) 11 ตำแหน่ง :ซึ่งประกอบด้วยตำแหน่งสำคัญ 5 ตำแหน่งจาก 11 ตำแหน่ง คือ ประธานพรรค รองประธานพรรค

เลขาธิการพรรค และรองเลขาธิการพรรคร่วมสองตำแหน่ง สำหรับตำแหน่งคณะกรรมการกลาง ผู้บริหาร (Central Executive Committee) มีจำนวน 55 คน โดยเรียงตามลำดับคะแนนที่ได้รับการเลือกตั้ง เพื่อบริหารจัดการในแต่ละด้าน เทียบได้กับเป็นกระทรวง เช่น ด้านสาธารณสุข ด้านการศึกษาและวัฒนธรรม ด้านการคลัง ด้านการเกษตร ด้านการประมงและประมง ด้านเหมืองแร่ ด้านความสัมพันธ์กิจการระหว่างประเทศ เป็นต้น (Karen National Union Headquarter, 2018) กะเหรี่ยงไม่ได้รวมตัวเป็นกลุ่มเอกภาพ หากแต่ได้แบ่งออกเป็นสองกลุ่มคร่าวๆ นับตั้งแต่ลงนามข้อตกลงหยุดยิงโดยปรากฏเป็นกลุ่มเห็นด้วยกับการลงนามข้อตกลงหยุดยิงกลุ่มที่ตั้งอยู่ในกองพลที่ 1,2,3,4, และ 7 และไม่เห็นด้วยกับการลงนามข้อตกลงหยุดยิง กลุ่มที่ตั้งอยู่ในกองพลที่ 5,6 การแบ่งแยกดังกล่าวนี้เป็นเพราะฝ่ายตัวแทนกะเหรี่ยงนำโดย นายพล มุตตู เซโพอ ได้ลงนามข้อตกลงหยุดยิงทั้ง ๆ ที่ตอนแรก ตั้งใจตรวจสอบข้อตกลงหยุดยิงขั้นต้นเท่านั้น

ทั้งนี้ในส่วนท้องถิ่นแต่ละเขตการปกครองท้องถิ่น(District) จะเลือกตั้งประธาน (District Chairman) และคณะกรรมการยืนในท้องถิ่น (District Standing Committee) ซึ่งพวกเขาจะเป็นตัวแทนบริหารเขตการปกครองนั้นๆ ส่วนประธานเขตการปกครองท้องถิ่นจะดำรงตำแหน่งเป็นคณะกรรมการยืนฝ่ายบริหารกลาง(Central Standing Committee)อีกหนึ่งตำแหน่งโดยทันทีเพื่อเข้าร่วมในรัฐสภาสหภาพแห่งชาติกะเหรี่ยง

พรรคการเมืองของกะเหรี่ยงประกอบด้วย หกพรรคการเมืองคือ พรรคประชาธิปไตย เพอลอน ซาวาวี Phelon- Sawow Democratic Party (PSDP), พรรคประชาธิปไตยกะเหรี่ยง Karen Democratic Party (KDP) พรรคการพัฒนาและประชาธิปไตยแห่งรัฐกะเหรี่ยง Karen State Democracy and Development Party (KSDDP)และพรรคสามัคคีและประชาธิปไตยแห่งชาติกะเหรี่ยง (Karen United Democratic Party (KUDP) ส่วนอีกสองพรรคที่ตั้งอยู่ที่ ย่างกุ้ง คือ พรรคพรรคประชาชนคะยีน Kayin People's Party (KPP)และพรรคแห่งชาติกะเหรี่ยง Karen National Party (KNP) ที่เมืองพะอาน โดยที่มีเพียงสามพรรคที่เห็นด้วยการรวมตัวกันเพื่อลงสมัครรับเลือกตั้งปี ค.ศ.2020 ในนาม พรรคประชาธิปไตยแห่งชาติกะเหรี่ยง Karen National Democratic Party (KNDP) โดยที่พรรคPSDP ไม่รวมลงสมัครรับเลือกตั้งเนื่องจากเป็นสิ่งที่ทางพรรคเคยให้คำสัญญาไว้⁸⁴ (สำนักข่าวชายขอบ, 2561)

⁸⁴ 3 พรรคการเมืองกะเหรี่ยงร่วมจัดตั้งเป็นพรรคการเมืองเดียว เหตุไม่ยอมแข่งขันกันเอง เตรียมสู้ศึกเลือกตั้งปี 2020 (2018) สำนักข่าวชายขอบ [online]Available from: <http://transbordernews.in.th/home/?p=18496>.Retrieved on September 30, 2019

ในปี ค.ศ. 2015 พรรค NLD กวาดคะแนนเสียงถล่มทลายสูงสุด จนทำให้พรรคเล็กๆ เสียคะแนนไปเป็นจำนวนมาก รวมทั้งพรรคของกลุ่มกะเหรี่ยงที่ไม่ได้คะแนนเสียงในสภาเลย ได้เพียงหนึ่งคะแนนเสียงจากเขตเลือกตั้งที่สองเขต ทันดอว์จี ที่พรรคกะเหรี่ยงได้ที่นั่งจากสภาแห่งรัฐและภูมิภาค(สำนักข่าวชายขอบ, 2559)⁸⁵ การเข้าร่วมอยู่ภายใต้พรรคการเมืองเดียวกันนี้มีจุดมุ่งหมายร่วมกัน คือผลักดันให้การเลือกตั้งเพื่อกลุ่มชาติพันธุ์ให้มีทางเลือกไม่มากนัก โดยจุดประสงค์ที่ทุกพรรคมีส่วนร่วมคือแก้ไขรัฐธรรมนูญปี ค.ศ. 2008 โดยปรับเนื้อหาเน้นที่กลุ่มชาติพันธุ์สามารถกำหนดโชคชะตาในการปกครองตัวเองและความเท่าเทียมกันระหว่างกลุ่มชาติพันธุ์ในระบอบสหพันธรัฐ(Lin, 2016)

ทั้งนี้ นายพลมูตู เซโผ หลังได้รับการเลือกตั้ง เขาต้องการยุติบทบาท สมาชิกภาพสหพันธรัฐแห่งชาติ United Nationalities Federal Council(UNFC) ซึ่งเป็นการรวมกลุ่มชาติพันธุ์ทั้ง 12 กลุ่ม เข้าร่วมประชุมบริเวณชายแดนไทยเมียนมาเป็นประจำทุกปีนับตั้งแต่ปี ค.ศ. 2554 ซึ่งสมาชิกหลักคือกลุ่มชาติพันธุ์ทางตอนเหนือ (Northern alliance) เข้าร่วมประชุม โดยมีจุดประสงค์คือให้ความร่วมมือกันทางการทหาร (ประชาไท, 2557)

โดยนายพลมูตูแสดงจุดยืนจะไม่เข้าร่วมการประชุมอีกต่อไปเนื่องจากหลักการของ UNFC กำหนดไว้ว่าหากจะมีนโยบายใด ๆ ต้องได้รับการเห็นชอบจากรัฐสมาชิกทุกคน ซึ่ง KNU เห็นว่าล่วงล้ำอธิปไตยของรัฐอื่น ๆ อีกทั้ง การห้ามการลงนามหยุดยิงแบบทวิภาคี ดูจะไม่ทันสมัยเป็นอันตรายนามากกว่า เนื่องจากในเวลานี้สถานการณ์สันติภาพมีความจำเป็น(2014)⁸⁶ อนึ่งมีแต่ฝ่ายนายพลมูตู เท่านั้นที่เห็นชอบกับการออกจากการเป็นสมาชิก UNFC สะท้อนการแบ่งแยกภายในอย่างชัดเจนที่มีฝ่ายผู้นำกองพลที่ 5 นำโดยนางชิปโปราห์ เซน ที่ยังต้องการเป็นสมาชิกฝ่าย UNFC แต่เมื่อประธาน KNU ตัดสินใจออกจากการเป็นสมาชิก UNFC จึงได้สร้างความผิดหวังและแตกแยกภายในกลุ่มกะเหรี่ยง

⁸⁵ 5 พรรคการเมืองกะเหรี่ยงวางแผนรวมเป็นพรรคเดียว หวังแก้รัฐธรรมนูญปี 2008 เรียกร้องสิทธิความเท่าเทียมของชาติพันธุ์ (2016) สำนักข่าวชายขอบ [online] Available from: <http://transbordernews.in.th/home/?p=11537>. Retrieved on September 30, 2019

⁸⁶ What's behind the KIO and KNU Split? Myanmar times(2014) [online] Available from: <https://www.mmtimes.com/opinion/11637-what-s-behind-the-knu-kio-split.html>. Retrieved on September 30, 2019.

สำหรับปฏิสัมพันธ์ระหว่างข้อตกลงหยุดยิง สันติภาพและประชาธิปไตยพบว่าไม่สอดคล้องและไม่ส่งเสริมกันซึ่งได้ให้รายละเอียดในบทที่ 4 แล้วนั้น หากมองในส่วนของความสัมพันธ์เชิงอำนาจภายในรัฐกลุ่มชาติพันธุ์จะพบปฏิสัมพันธ์สองแบบระหว่าง ชนชั้นผู้นำ กับประชาชนภายในรัฐ ซึ่งแต่ละฝ่ายมีบทบาทส่งเสริมกระบวนการประชาธิปไตยภายใน โดยมีเงื่อนไขขึ้นอยู่กับโครงสร้างสถาบันทางการเมืองภายใน ทั้งฝ่ายคะฉิ่นที่มีโครงสร้างทางการเมืองภายในที่เป็นเอกภาพ และได้รับความร่วมมือจากการมีส่วนร่วมของประชาชนชาวคะฉิ่นที่ทำให้มีข้อได้เปรียบมากกว่าประชาชนกะเหรี่ยงที่มีความเปราะบางและแตกแยก

ข้อแตกต่างที่สำคัญคือ การสร้างความกลมเกลียวภายในรัฐคะฉิ่นทำให้สามารถรวมพลังคนคะฉิ่นต่อรองอำนาจกับรัฐบาลในประเด็นด้านเศรษฐกิจ โดยหน่วยงานทางการเมืองของคะฉิ่นได้แก่องค์กรอิสระคะฉิ่น (Kachin Independence Organization: KIO) มีบทบาททำให้รัฐบาลทหารที่เข้ามาแทรกแซงดูคับขันทรัพยากรบนพื้นที่ของคะฉิ่นต้องยุติบทบาทลงจากการยุติข้อตกลงหยุดยิง การรวมกลุ่มโดยคนคะฉิ่นจัดการขูดเจาะหยกและอำพัน จึงเปลี่ยนมือจากรัฐบาลทหารกลับมาสู่ฝ่ายกลุ่มชาติพันธุ์คะฉิ่น

ภายในรัฐกะเหรี่ยงการสร้างโครงสร้างพื้นฐานโดยรัฐบาลเมียนมาจึงดำเนินต่อไปตามเนื้อหาข้อตกลงหยุดยิง ส่วนภายในรัฐกะเหรี่ยงพบว่าไม่อาจรวมตัวกันหรือ ไร้เอกภาพแม้จะมีสถาบันทางการเมืองเช่น กองกำลังเอกราชกะเหรี่ยง (Kachin Independence Army : KIA) ทำให้ฝ่ายกะเหรี่ยงชนชั้นนำ เช่นนายพลชิตู (shi-tu) ผู้ซึ่งดำรงตำแหน่งสำคัญในหน่วยกองกำลังประชาธิปไตยกะเหรี่ยงชาวพุทธ (DKBA) มาก่อน ได้รับการแต่งตั้งจากรัฐบาลกลางเข้ามาบริหารพื้นที่ (Shwe kokko) ฉวีก็อกโก ซึ่งเป็นพื้นที่เปิดใหม่รองรับการลงทุนจากจีนและไทย ด้านการจัดตั้งศาลินอ วิสออร์ท และแหล่งท่องเที่ยวทางธรรมชาติ ซึ่งการเดินทางไม่ลำบากหากจะเดินทางจากฝั่งไทย ผ่าน อ แม่สอด สำหรับการบริหารภายในรัฐกะเหรี่ยง พบว่าชาวกะเหรี่ยงยังไม่อาจดำเนินการกระจายผลประโยชน์ของรัฐชาติพันธุ์กะเหรี่ยงเพื่อชาวกะเหรี่ยงทั้งหมดได้เช่น ป่าไม้ การสร้างเขื่อนเป็นต้น เนื่องจากชาวกะเหรี่ยงส่วนใหญ่อพยพมายังชายแดนไทย และยังคงถูกฝ่ายรัฐบาลเมียนมาโจมตียังพื้นที่ที่ทหารเข้ามาก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐาน ทหารโจมตีกลุ่มชาติพันธุ์กะเหรี่ยงที่เข้ามาใกล้พื้นที่ด้วยเหตุผลความปลอดภัยของทหารรัฐบาลกะเหรี่ยง ซึ่งเป็นผลจากข้อผูกพันการลงนามข้อตกลงหยุดยิงในปี ค.ศ.2012

จะเห็นได้ว่าโครงสร้างทางอำนาจของฝ่ายรัฐบาลคะฉิ่นมีความเป็นหนึ่งเดียวกัน แม้ข้อตกลงหยุดยิงจะไม่นำไปสู่ประชาธิปไตย ด้วยการฟังเสียงกลุ่มชาติพันธุ์คะฉิ่นและให้สิทธิปกครองตัวเองในลักษณะมลรัฐ ทั้งนี้ไม่แน่ว่าฝ่ายประชาชนคะฉิ่นจะไม่คาดหวังการปฏิบัติตามข้อตกลงได้จริงจากรัฐบาลเมียนมา เนื่องจากรัฐบาลเมียนมาไม่เคยสร้างความน่าเชื่อถือจากข้อตกลงหยุดยิงได้ ส่วนความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายกะเหรี่ยงกับรัฐบาลเมียนมาหลังลงนามข้อตกลงหยุดยิง คือยังปรากฏการปะทะกันอยู่บ้าง จนประชาชนกะเหรี่ยงส่วนใหญ่ย้ายถิ่นออกจากรัฐกะเหรี่ยง และรัฐบาลเมียนมายังเข้ายึดครองทรัพยากรกลุ่มชาติพันธุ์กะเหรี่ยง ทั้งนี้คนกะเหรี่ยงเองก็มองว่า ข้อตกลงหยุดยิงไม่ได้ส่งเสริมประชาธิปไตยภายในรัฐกลุ่มชาติพันธุ์และในระดับประเทศ เป็นเพียงการขยับลงทางความสัมพันธ์ทางอำนาจของฝ่ายกลุ่มชาติพันธุ์ที่จะถูกควบคุมโดยรัฐบาลเมียนมามากขึ้นหากลงนามข้อตกลงหยุดยิง

7.4 ความสัมพันธ์ต่อกรณีการสร้างข้อตกลงหยุดยิงระหว่างรัฐคะฉิ่นและรัฐกะเหรี่ยงในการลงนามข้อตกลงหยุดยิงทั้งประเทศ (National Ceasefire Agreement :NCA)

คะฉิ่นไม่ลงนามข้อตกลงหยุดยิงทั้งประเทศ

การตัดสินใจลงนามข้อตกลงหยุดยิงเป็นช่วงเวลาเดียวกันกับที่รัฐบาลเมียนมายื่นข้อเสนอให้กับกลุ่มชาติพันธุ์ทั้งนี้ นาย ตู จานาม (Tu Ja Nam) ประธานองค์การอิสระแห่งรัฐคะฉิ่น ได้กล่าวถึง เหตุผลที่ตัดสินใจลงนามข้อตกลงหยุดยิง เพราะรัฐบาลเมียนมาได้สร้างความไม่ชอบธรรม ด้วยการทำร้ายประชาชนในเหตุการณ์วันที่ 8 สิงหาคม 1988 นับตั้งแต่นั้นรัฐบาลมีนโยบายเปิดรับการลงทุนมากขึ้น ทำให้กลุ่มชาติพันธุ์ที่ไม่มีทรัพยากรมากนักตัดสินใจลงนาม รัฐบาลยังเสนอหากลงนามได้ครบทุกกลุ่มจะจัดให้มีการพูดคุยทางการเมือง แม้จะเป็นเรื่องที่น่าเชื่อถือได้ยาก แต่ทหารได้แสดงความจริงใจบางประการโดยการส่งล่ามคนเดียวกันไปเจรจากับทุกกลุ่มชาติพันธุ์ คือ นายพล มิน อ่อง หล่าย (Min Aung Hlaing) ประกอบกับ เขาเห็นว่าการเปลี่ยนผ่านในเมียนมากำลังเกิดขึ้นแสดงให้เห็นถึงจุดเปลี่ยนที่สำคัญ(critical juncture)

ทั้งนี้แม้การลงนามข้อตกลงหยุดยิงระหว่างคะฉิ่นและรัฐบาลแม้จะไม่ได้ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงแบบที่ทั้งสองฝ่ายคาดการณ์ไว้ แต่ฝ่ายคะฉิ่นก็ไม่เสียหายหากลงนามข้อตกลงหยุดยิง เพราะฝ่ายคะฉิ่นมีอิสระในการตัดสินใจและหนทางดังกล่าวนี้จะไม่นำไปสู่ความสูญเสียอะไรในการเปลี่ยนแนวทางหากลงนามข้อตกลงหยุดยิง(path Dependence) ทั้งนี้แม้รัฐบาลจะส่ง

กำลังคนมาโจมตี หรือละเมิดสิทธิทางการเมืองของคนคะฉิ่นต่อไป อันส่งผลทำให้ไม่อาจทานทนพฤติกรรมได้ คะฉิ่นยังสามารถยุติข้อตกลงดังกล่าว อีกทั้งยังเป็นการดีที่ในช่วงเวลาลงนาม ข้อตกลงหยุดยิงจะทำให้เกิดสงครามระหว่างรัฐบาลและคะฉิ่นลดน้อยลง ทั้งนี้ผลจากยุติข้อตกลงหยุดยิงได้ส่งผลดีต่อกระบวนการประชาธิปไตยภายในคะฉิ่นให้เข้มแข็งมากยิ่งขึ้น ด้วยการรวมพรรคการเมือง การทวงคืนดินแดน และเข้าร่วมประชุมปางโหลงศตวรรษที่ 21 เพื่อเจรจาทางการเมือง

กะเหรี่ยง ลงนามข้อตกลงหยุดยิงทั่วประเทศ

เนื้อหาลงนามข้อตกลงหยุดยิง เน้นที่การเคารพในหลักสิทธิมนุษยชน และการกำหนดให้มีการเจรจาทางการเมือง ทั้งนี้กะเหรี่ยงยังมีความตั้งใจลงนามข้อตกลงหยุดยิงทั่วประเทศ (Nationwide Ceasefire Agreement: NCA) นับตั้งแต่ผลการเลือกตั้ง ค.ศ. 2012 นายพล มุตตเสอโพลชนะการเลือกตั้งทำให้คะแนนเสียงเป็นเอกฉันท์ที่เห็นด้วยในการลงนามข้อตกลงหยุดยิงทวิภาคี และการตัดสินใจลงนามข้อตกลงหยุดยิงทั่วประเทศจึงเป็นก้าวต่อไปของกลุ่มชาติพันธุ์กะเหรี่ยง ทั้งนี้ผลจากการลงนามข้อตกลงหยุดยิงทำให้การเปลี่ยนผ่านประชาธิปไตยในกะเหรี่ยงฝั่งตวันมากขึ้น โดยเฉพาะประเด็นการเรียกร้องสิทธิเรื่องดินแดน ผ่านการสร้างสวนสันติภาพสาละวิน และการอยู่ร่วมกันท่ามกลางความหลากหลายทางอุดมการณ์ทางการเมือง

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

7.5.การพัฒนาทางเศรษฐกิจต่อกลุ่มชาติพันธุ์คะฉิ่นและกะเหรี่ยงโดยรัฐบาล หลังลงนามข้อตกลงหยุดยิง คะฉิ่น

นับเป็นชัยชนะของคะฉิ่นที่สามารถเรียกร้องเอาดินแดนคืนจากรัฐบาลได้ การถูกแบ่งชิงดินแดนของรัฐบาลและดูดซับเอาทรัพยากร เป็นยุทธศาสตร์อันแยบยลของรัฐบาลซึ่งจะทำให้คะฉิ่นสูญเสียอำนาจทั้งทางเศรษฐกิจและทางการเมือง แอล กัม จา ตุง (L Gum Ja Htung) กล่าวถึงการไล่ล่าแย่งชิงที่ดินคืนของกลุ่มชาติพันธุ์ เป็นแนวทางในการเชื่อมต่อระหว่างกลุ่มชาติพันธุ์ต่างๆ เข้าไว้ด้วยกัน และยังเป็นแนวทางในการพัฒนาทางเศรษฐกิจที่ยั่งยืนมากกว่าที่รัฐจะเข้ามาพัฒนาพื้นที่ของกลุ่มชาติพันธุ์อันเป็นยุทธศาสตร์การสร้างรัฐของเมียนมา โดยเฉพาะกรณีของรัฐบาล

พยายามแย่งชิงดินแดนเพื่อทำพลังงานเชื้อเพลิงชีวภาพ ด้วยการสนับสนุนของเครือข่ายทุนนิยม ทหาร และความช่วยเหลือจากทหารรับจ้างและบริษัทข้ามชาติ อาจกล่าวได้ว่าการแย่งชิงดินแดนของรัฐเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการสร้างชาติ(Htung, 2015)

แนวทางรัฐบาลดำเนินการเพื่อให้กลุ่มชาติพันธุ์อ่อนแอ แต่ก็ไม่อาจสามารถทำให้กลุ่มชาติพันธุ์ล้มเลิกความต้องการสร้างรัฐแบบสหพันธรัฐและยังคงต่อต้านการรวมศูนย์กลางโดยมีรัฐบาลเมียนมาเป็นรัฐหนึ่งเดียว ดังนั้นแนวทางที่ต่อมาคือการบุกรุกเข้าไปยังดินแดนกลุ่มชาติพันธุ์โดยมีข้อตกลงหยุดยิง และนโยบายพัฒนาประเทศเป็นใบเบิกทาง การเข้ามาของทหารเพื่อยึดดินแดนอย่างแยบยลด้วยนโยบายการพัฒนาประเทศ และยึดเอาทรัพยากรของกลุ่มชาติพันธุ์ ผ่านการลงนามข้อตกลงหยุดยิง รัฐบาลอ้างการใช้ที่ดินผ่านมาตรา 37 ของรัฐธรรมนูญ 2008 ที่อ้างถึงการเป็นเจ้าของที่ดินโดยสูงสุดทั้งหมดรวมทั้งทรัพยากรธรรมชาติทั้งใต้ดินและบนดิน ใต้น้ำและบนน้ำรวมถึงชั้นบรรยากาศ เป็นของสหภาพ (Ministry of Information, 2008Article 37)

รัฐบาลทหาร รุกล้ำดินแดนคะฉิ่น นับตั้งแต่การลงนามข้อตกลงหยุดยิง การเข้ามายังดินแดนคะฉิ่น ด้วยจุดประสงค์คือ การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน ไม่ว่าจะสร้างถนน สะพาน และเขื่อน แอล กัม จา ตุง (L Gum Ja Htung) กล่าวว่า เป็นยุทธศาสตร์หนึ่งที่ทหารตั้งใจมีโครงการใกล้เขตพื้นที่ควบคุมโดยกลุ่มชาติพันธุ์ (ethnic -controlled area)เพื่อเชื่อมต่อกับพื้นที่ควบคุมโดยทหาร อีกทั้งยังให้นักลงทุนชาวต่างชาติเข้าร่วมลงทุนในโครงการที่ดึงเอาทรัพยากรกลุ่มชาติพันธุ์ไปใช้ โดยไม่คำนึงถึงผลกระทบที่มีต่อสภาพแวดล้อม เช่น โครงการด้านผลิตกระแสไฟฟ้าพลังงานน้ำที่ผลิตกระแสไฟฟ้าและส่งไปยังจีน โดยที่ชาวคะฉิ่นที่อาศัยอยู่บริเวณโครงการก่อสร้างได้รับผลกระทบต่อสุขภาพ เช่น แหล่งน้ำเปลี่ยนสาย จำนวนต้นไม้ลดลง แหล่งน้ำมีมลพิษ เป็นต้น โดยเฉพาะการสร้างเขื่อนมิตโสเน Myintsone dam ตั้งอยู่บนแม่น้ำ N'Mai และ Mai ได้ทำให้น้ำท่วมในบริเวณแหล่งที่อยู่อาศัยอย่างหนึ่งเมือง ในย่านชุมชนกะเหรี่ยง จนเป็นเหตุให้คนกะเหรี่ยงต้องอพยพย้ายที่อยู่

นอกจากนั้นสภาพแวดล้อมได้เปลี่ยนแปลงการดำรงชีวิตของคนคะฉิ่นให้เป็นไปได้ด้วยความยากลำบาก เช่น น้ำมีความเค็มและสิ่งเจือปน ปลาลดจำนวนลง และจากการสร้างเขื่อนมิตโชนนี้เอง เป็นอีกหนึ่งสาเหตุที่คนคะฉิ่นหันมาทำสงครามกับรัฐบาล (Htung, 2015)⁸⁷

ประเด็นที่แอล กัม จา ตุง (L Gum Ja Htung) เสนอคือการทำสัมปทานของรัฐบาลเป็นการต่อสู้ในลักษณะอำนาจอ่อน กล่าวคือ เป็นการแย่งชิงทรัพยากรของกลุ่มชาติพันธุ์ พร้อมๆ กับการได้มาซึ่งอำนาจในการจัดการทรัพยากร อำนาจที่ว่านี้คืออำนาจทางการเมือง ทั้งนี้คะฉิ่นได้ใช้อุปสรรคหรือ ปัญหาเปลี่ยนเป็นโอกาส ในคะฉิ่นที่เมือง Kutkai ได้รวมพลังจัดการประชุมเพื่อหาแนวทางยึดคืนดินแดนจากรัฐที่แย่งชิงไป ดินแดนในบริเวณพื้นที่ของคะฉิ่นดังกล่าวนี้ ได้ยกสัมปทานพื้นที่ให้แก่บริษัทจีน นามว่า Tar Moe Nye นอกจากนั้นยังยกพื้นที่ใกล้เคียงบริเวณนั้น ซึ่งมีขนาดกว่า 50,000 เอเคอร์ให้แก่ชนกลุ่มชนต่างชาติ ชาวคะฉิ่นไม่ต้องการสูญเสียที่ดินและกลายเป็นแรงงานแก่บริษัทเหล่านั้น จึงรวมพลังเรียกร้องดินแดนคืน โดยใช้แนวทางสันติภาพ ทั้งเจรจาและทำจดหมายถึงประธานาธิบดี เทียน เส่ง จนในที่สุดได้รับดินแดนที่รัฐให้สัมปทานแก่คนต่างชาติคืนมาได้ (Htung, 2015)

ทั้งนี้พื้นที่คะฉิ่นยังเป็นพื้นที่ติดชายแดนระหว่างเมียนมากับจีน การหลั่งไหลของเงินลงทุนจากจีนโดยร่วมลงทุนกับรัฐบาลเมียนมา เป็นการร่วมลงทุนระหว่างรัฐบาลกับนักลงทุนชาวต่างชาติบนทรัพยากรของกลุ่มชาติพันธุ์ ในช่วงหลังการลงนามข้อตกลงหยุดยิง ทำให้เศรษฐกิจรัฐบาลเติบโตขึ้นอย่างรวดเร็ว และไม่ทำให้การพัฒนาทางเศรษฐกิจของกลุ่มชาติพันธุ์เติบโตตามไป เรียกว่าเป็นทุนนิยมหยุดยิง (Ceasefire Capitalism) ในส่วนของคะฉิ่น หลังลงนามข้อตกลงหยุดยิง รัฐบาลเมียนมาได้เข้ายึดดินแดนเพื่อให้นักลงทุนจีนเข้ามาลงทุนยังพื้นที่ของคะฉิ่น นอกจากนั้นยังมีนักลงทุนจีนยังลงทุนสร้างเขื่อนพลังงานน้ำ และหยกเป็นต้น

⁸⁷ ทั้งนี้ การลงทุนในธุรกิจป่าไม้ของรัฐบาลไทยและเงินที่ประสบปัญหาห้ามตัดไม้ภายในประเทศ ด้วยความสามารถของคะฉิ่นได้ติดต่อกับนักลงทุน และเป็นผู้ให้สัมปทานแก่นักลงทุนไทยและจีน จึงทำให้คะฉิ่นรับรายได้จกนักลงทุนไทยและจีน ในทางจุดเออะก็หาธรรมชาติและน้ำมันรัฐบาลได้ให้สัมปทานร่วมลงทุนกับบริษัทต่างชาติในสองโครงการหลักๆ คือ โครงการวางท่อก๊าซยาดานา Yadana บริษัทรัฐบาลเมียนมา Myanmar oil and Gas Enterprise : MOGE ร่วมลงทุนกับสหรัฐอเมริกา Unocal ฝรั่งเศส Total และไทย PTT อีกหนึ่งโครงการเขตถักัน Yetagan เป็นโครงการร่วมลงทุนวางท่อก๊าซ MOGE กับบริษัทอังกฤษ Premium oil และญี่ปุ่น Nippon Oil อ่านเพิ่มเติมในงาน ของ L .Gum Ja Htung.(2015)Land Grabbing As A process of State Building in Kachin Areas,North Shan State,Myanmar. Paper delivered at the Asia Pacific Sociological Association (APSA)Conference. Transforming Societies: Contestations and Convergences in Asia and the Pacific.

กะเหรี่ยง

นับตั้งแต่ลงนามข้อตกลงหยุดยิง แม้จะทำให้สถานการณ์ระหว่างสองฝ่ายมีการปะทะลงน้อยลง อีกทั้งยังมีโครงการที่เน้นการพัฒนาทางเศรษฐกิจขยายพื้นที่เข้ามายังบริเวณที่ชาวกะเหรี่ยงอาศัยอยู่ หากเมื่อคำนวณดูแล้วอาจต้องพิจารณาด้านการสูญเสียควบคู่ไปด้วย โดยเฉพาะการสูญเสียปัจจัยที่ใช้ในการดำรงชีวิตและการประกอบอาชีพ เช่น ดินที่คืน จากการสัมภาษณ์ประชาชนกะเหรี่ยงโดยเจ้าหน้าที่ Human Rights Watch พบว่า ประชาชนกะเหรี่ยงมักจะได้รับรางวัลตอบแทนจากรัฐบาลเรื่อง ที่ดินที่พวกเขาอาศัยอยู่ไม่ได้เป็นของพวกเขา โดยจะมีโครงการจากรัฐบาลร่วมลงทุนกับนักธุรกิจมายังที่ดินของพวกเขา บางครั้งชาวกะเหรี่ยงยังถูกรุกล่าที่ดินโดยไม่ได้รับการแจ้งเตือนหรือ ไม่ได้แจ้งรายละเอียดของโครงการที่รัฐบาลกำลังดำเนินการบนที่ดินของพวกเขา การใช้พื้นที่ดินโดยไม่แจ้งล่วงหน้าเป็นเรื่องปกติที่พบในพื้นที่กะเหรี่ยง และยังเป็นยุทธศาสตร์การริบที่ดินของรัฐบาลบนที่ดินชาวกะเหรี่ยง

ในด้านกฎหมายเนื่องจากเอกสารการถือครองที่ดินที่ชาวกะเหรี่ยงถือครองไม่เคยได้รับจากรัฐบาล ทำให้การเรียกร้องสิทธิการถือครองที่ดินเป็นไปได้ เอกสารการถือครองที่ดินได้ออกให้ชาวกะเหรี่ยงได้เริ่มต้นขึ้นนับตั้งแต่ ปี ค.ศ.2012 รัฐบาลจะยึดมั่นจากเอกสารที่รัฐบาลเป็นผู้ออกเท่านั้น เอกสารรับรองการเป็นเจ้าของที่ดิน Land Used Certificate (LUC)(Group, 2012)⁸⁸ เป็นเอกสารเดียวที่รัฐบาลออกให้ รัฐบาลมีสิทธิเข้าไปในใช้ที่ดินประเภท Vacant and Fallow Land และ Virgin Land(Group, 2012)⁸⁹ ทั้งนี้การจ่ายภาษี (tax receipt) ในการที่ใช้ดินเพื่อป้องกันการเป็นเจ้าของที่ดินไม่ได้ เพราะรัฐบาลยึดถือเอกสารรับรองการเป็นเจ้าของที่ดินที่ออกโดยรัฐเท่านั้น ซึ่งผู้ที่ เป็นนักธุรกิจ จะได้รับเอกสารความเป็นเจ้าของที่ดินจากรัฐบาล และขับไล่ผู้ที่ใช้ที่ดินเดิม เนื่องจากไม่มีเอกสารสิทธิ์ครอบครองที่ดิน อีกทั้งภายใต้รัฐธรรมนูญ 2008 มาตรา 37 กล่าวถึง

⁸⁸ เป็นหลักฐานทางกฎหมายที่สามารถซื้อ ขาย แลกเปลี่ยน และ เช่าซื้อที่ดิน ในฐานะที่มีลักษณะเป็นสิทธิทรัพย์สินส่วนบุคคล อ่านเพิ่มเติม Legal Review of Recently Enacted Farmland Law and Vacant, Fallow and Virgin Lands Management Law.(2012)Food Security Working Group .[online]Available from:https://www.forest-trends.org/wp-content/uploads/imported/fswg_lcg_legal-review-of-farmland-law-and-vacant-fallow-and-virgin-land-management-law-nov-2012-eng-2-pdf.pdf.Retrieved on September 26,2019.

⁸⁹ Virgin Land หมายถึง ที่ดินที่ปล่อยไว้ว่างเปล่าไม่ได้มีการประกอบกิจกรรมใด ๆ บนที่ดิน ในขณะที่ Vacant and Fallow Land หมายถึงที่ดินที่เคยมีการทำการเกษตรมาก่อนเพื่อการเลี้ยงสัตว์หรือการเพาะปลูก แต่ได้ละทิ้งที่ดินไว้ ด้วยเหตุผลบางอย่างโดยที่รัฐไม่ได้ยกหรือ มอบหมายการถือสิทธิ์ดินแดนให้ใคร อ่านเพิ่มเติม .[online]Available from:https://www.forest-trends.org/wp-content/uploads/imported/fswg_lcg_legal-review-of-farmland-law-and-vacant-fallow-and-virgin-land-management-law-nov-2012-eng-2-pdf.pdf.Retrieved on September 26,2019.

อำนาจเจ้าของที่ดินสูงสุดโดยรัฐและ รัฐจะมอบสิทธิการใช้ที่ดินและยกเลิกที่ดิน ซึ่งการยกเลิกการใช้ที่ดิน จะต้องมีความชัดเจนเพื่อชุมชน

ในทางวัฒนธรรม คนกะเหรี่ยงยังคงเน้นการทำเกษตรแบบทำไร่เลื่อนลอย กล่าวคือเป็นการเพาะปลูกแบบกะ (Shift cultivation) หรือ ระบบการเพาะปลูกแบบชั่วคราว แล้วย้ายไปทำที่ดินเพื่อการเพาะปลูกในแปลงอื่น ๆ เพื่อให้ดินบ่มเพาะสารอาหารโดยวิธีทางธรรมชาติ (Group, 2012) แล้วจึงกลับเข้ามาเพาะปลูกใหม่ แนวทางนี้เป็นการเพาะปลูกที่เป็นลักษณะร่วมเช่นเดียวที่พบในกลุ่มชาติพันธุ์กะเหรี่ยง จึงทำให้รัฐบาลมองว่าที่ดินเหล่านั้นถูกปล่อยให้ว่างเปล่า รัฐบาลจึงใช้สิทธิทางกฎหมายที่ดินว่างเปล่า ออกเอกสารสิทธิการครอบครองที่ดินบริเวณนั้นให้กับนักลงทุนที่เข้ามาพัฒนาาร่วมสร้างโครงสร้างพื้นฐาน คนกะเหรี่ยงไม่อาจใช้กฎหมายที่ดินแบบ Farm Land หรือ ที่ดินที่มีการทำเกษตรอย่างต่อเนื่อง เนื่องจาก กฎหมายของสหภาพเมียนมา ยังคงอ่อนแอ รัฐบาลมีสิทธิยกเลิกการใช้ที่ดินประเภทนี้โดยไม่ปกป้องผู้ผลิตรายย่อยเพื่อยกให้นักลงทุนรายใหญ่ได้

อุ วาน ยาวน์ (U Lwan Kyawn) ได้ให้สัมภาษณ์โดยกล่าวถึง รัฐบาลได้สร้างโรงแรม Zwebakin บนพื้นที่ของเขา ทั้งที่เขาไม่ประสงค์ขำระภาษีอย่างสม่ำเสมอ และแผนที่รับรองการใช้ที่ดินโดยเจ้าหน้าที่ท้องถิ่น ซึ่งไม่อาจนำมาใช้เป็นหลักฐานเพื่อเรียกร้องกรรมสิทธิ์ในที่ดินได้ (Human Rights Watch, 2016) ทั้งนี้ภาษาเมียนมา ยังคงเป็นอุปสรรคหนึ่ง เนื่องจากคนกะเหรี่ยงที่ไม่เข้าใจภาษาเมียนมาเพื่อสื่อสารในการเรียกร้องสิทธิจากรัฐบาล ทำให้กะเหรี่ยงบางคนไม่มีสิทธิเรียกร้องดินแดน อย่างไรก็ตาม ชาวกะเหรี่ยงต่อสู้เพื่อให้ได้ดินแดนคืน ภายใต้กฎหมาย Land Acquisition Act (1894) กฎหมายที่อนุญาตให้เอาดินแดนที่รัฐบาลนำไปใช้เพื่อธุรกิจ และทำให้ไปจำกัดการใช้ที่ดินเพื่อชุมชน

การได้ดินแดนคืนจากรัฐบาล เหมือนกับรัฐบาลทำพอบเป็นพิธีเท่านั้น เพราะรัฐบาลคืนพื้นที่ปริมาณน้อยและเพื่อการสร้างบ้านเพื่ออยู่อาศัยเท่านั้น มากกว่าการทำเกษตร โดย นิว อเทต คายิน (New Ahtet Kawyin) กล่าวถึงพื้นที่ดินแดนที่ได้รับจากรัฐบาลมีเพียง 40 x 90 ตารางฟุต น้อยเกินจะทำเกษตรได้ นอกจากนั้น มิท ทาร์ลาร์ (Mit Tardar) จากเมือง Ta May กล่าวถึงพื้นที่ที่ได้รับตอบแทนจากรัฐบาลไม่อาจทำการเกษตรได้ เขาและครอบครัวจึงไปทำงานในประเทศไทย (Human Rights Watch, 2016)

รัฐบาลได้คืนดินแดนให้กับคนกะเหรี่ยง แต่พบว่ามีเพียงร้อยละ 30 ของคนกะเหรี่ยงที่ได้รับดินแดนคืน ที่เหลือจะเป็นดินแดนของนักธุรกิจชาวต่างชาติ บุคคลที่เรียกร่องดินแดนคืนได้มักจะเป็นครู หรือนักวิชาการที่เขียนจดหมายถึง อู ซอ มิน (U Zaw Min) หัวหน้ารัฐมนตรี หรือประธานาธิบดี เทียน เส่ง ที่ดินที่กะเหรี่ยงได้คืนทั้งหมดเป็นจำนวน 186.31 จาก 700 เอเคอร์ บางกลุ่มได้เงินแทนการคืนที่ดิน เป็นจำนวน 800 เหรียญสหรัฐ (Human Rights Watch, 2016) ซึ่งเป็นมูลค่าที่น้อยมากหากเทียบกับผลผลิตบนพื้นที่ดินของตนที่ยังสามารถบริหารจัดการได้อย่างไม่มีเวลาจำกัด

ปัญหาการถูกริบที่ดินมาเป็นของรัฐถือได้ว่าเป็นปัญหาร่วมกันไม่ใช่แค่กลุ่มชาติพันธุ์ที่ได้รับผลกระทบ หากแต่คนเมียนมายังได้รับผลกระทบในแบบเดียวกันลา วิน (La Win) ชาวนาทำการเพาะปลูกแต่สูญเสียที่ดินกว่า 35 เอเคอร์ ให้แก่บริษัทแห่งหนึ่งโดยไม่ยินยอม ในปี ค.ศ. 2004 เขากล่าวว่า“เขาเจ็บปวดในการสูญเสียทุกด้านของชีวิต”เขาอยากทำการเกษตรบนพื้นที่ดินของเขา แต่เขาต้องกลายเป็นแรงงานหัตถกรรมทักษะจับปลา โดยมีรายได้ต่อวัน 4,500 ยาร์ด หรือ 3.2 ดอลลาร์สหรัฐ (Human Rights Watch, 2018)

ทั้งนี้การเข้ามาลงทุนยังพื้นที่ชายแดนกะเหรี่ยงโดยนักลงทุนไทยและจีน ในฐานะประเทศเพื่อนบ้าน ที่สามารถเข้ามาลงทุนยังพื้นที่กลุ่มชาติพันธุ์เนื่องจากมีพื้นที่ใกล้เคียงกัน ดีกว่าการพัฒนาจากรัฐบาลที่อยู่ห่างไกล ดังนั้นการเข้าร่วมลงทุนโดยรัฐเพื่อนบ้านกับรัฐบาลเมียนมาก็ยิ่งพัฒนาเศรษฐกิจแก่รัฐบาล ประเทศไทยได้ร่วมลงทุนกับรัฐบาลเมียนมา ในหลายด้านบนพื้นที่รัฐกะเหรี่ยง เช่น ท่อส่งแก๊ส ป่าไม้ เป็นต้น เงินทุนได้รับการพัฒนาจากประเทศเพื่อนบ้านเรียกว่า ทุนนิยมชายขอบ

รัฐบาลเมียนมากับการร่วมลงทุนกับบริษัทต่างชาติ

การลงทุนในเขตเศรษฐกิจพิเศษทวาย (Dawei Special Economic Zone) เป็นความร่วมมือระหว่างรัฐบาลเมียนมากับรัฐบาลจีน ผ่านการลงทุนโดยคณะกรรมการการการลงทุนแห่งเมียนมา ส่วนบริษัทบ้านฉางเหมืองแร่ของไทย (Ban Chaung Coal Mine) ได้อนุญาตให้เข้ามาทำเหมือง และบริษัทการพัฒนา อิตาลี-ไทย (Italian-Thai Development:ITD) ซึ่งเป็นบริษัทสร้างท่าเรือน้ำลึกและสร้างถนนเชื่อมต่อขนาดใหญ่ รวมไปถึงการสร้างกระแสไฟฟ้าพลังงานน้ำ ต่อมา

รัฐบาลเมียนมา ถอนใบอนุญาตไม่ให้ไทยเข้ามาลงทุนทำเหมือง เนื่องจากส่งผลเสียจนเกิดเป็นมลพิษ โดยที่ฝ่ายไทยในตอนแรกเป็นฝ่ายรับผิดชอบโครงการนี้เป็นหลัก แต่ต่อมารัฐบาลเมียนมาหันมาทบทวนและกำหนดให้โครงสร้างพื้นฐานเป็นความรับผิดชอบของรัฐบาลที่ต้องดูแลผลกระทบต่อชุมชนอันเกิดจากการก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐาน การพิจารณาความเสียหายต่อสภาพแวดล้อมที่เกิดขึ้นจากบริษัทต่าง ๆ เป็นหน้าที่ของรัฐบาลทหารที่ต้องรับผิดชอบต่อสังคม

รัฐบาลทหารสนับสนุนการเปิดตลาดขายสินค้าในท้องถิ่น อาหารทะเล เม็ดมะม่วงหิมพานต์ ยาง เป็นต้น ทั้งยังเปิดเสรีการท่องเที่ยวชายแดนสำหรับนักท่องเที่ยวที่ผ่านมายังสะพานข้ามแม่น้ำแคว ใน จ. กาญจนบุรี มายังภูน้ำรอด ข้ามเที่ยวชายหาด Muang Ma Gan ผังเมียนมาได้ เจ็ด วันโดยไม่ต้องทำวีซ่า อย่างไรก็ตาม กลุ่ม KNU ยังคงปักปันและเรียกเก็บค่าผ่านทางในบางพื้นที่ แม้ว่ารัฐบาลทหารจะยุติการโจมตีฝ่ายกะเหรี่ยงขนาดใหญ่หลังลงนามข้อตกลงหยุดยิงในปี ค.ศ. 2012 และลงนามหยุดยิงทั่วประเทศ ในปี ค.ศ. 2015 ในพื้นที่รัฐกะเหรี่ยง การสร้างถนนยังเป็นเหตุให้เกิดการปะทะระหว่างฝ่ายรัฐบาลและชุมชนกะเหรี่ยง การพัฒนาจะเกิดขึ้นได้หากเกิดสันติภาพ แต่เพราะสันติภาพยังไม่อาจเกิดขึ้น การพัฒนาจึงยังคงเป็นไปได้ยาก (Kudo, (n.d.))

การให้สัมปทานที่ดินของรัฐบาลแก่นักลงทุนต่างชาติ อันส่งผลกระทบต่อกลุ่มชาติพันธุ์

รัฐบาลสัมปทานที่ดินอันเกิดจากความสัมพันธ์พิเศษระหว่างทหาร กับ นักลงทุนชาวมาเลเซีย บริษัทกลุ่มแซมมิ่งแห่งมาเลเซีย (Malaysia Saming Group) ได้รับสัมปทานที่ดินจากรัฐบาลเมียนมาจำนวน 1.8 ล้านเอเคอร์ บนที่ดินเมือง Tanintharyi เพื่อผลิตน้ำมันปาล์ม จัดตั้งบริษัทร่วมลงทุนระหว่างบริษัทของมาเลเซียในนาม Myanmar Stark Prestige Plantation (MSPP) ร่วมกับบริษัทรัฐบาลเมียนมา Myanmar Company Stark Industries โดยที่ตกลงผลผลิตร้อยละ 95 ไปยังมาเลเซีย ส่วนผลผลิตร้อยละ 5 ให้กับรัฐบาลเมียนมา ความสัมพันธ์พิเศษระหว่างทหารได้ทำให้บริษัทดังกล่าวก่อตั้งบนที่ดินที่มีมูลค่าสูง หรือที่ดินบนที่ราบต่ำพื้นที่ควบคุมได้ทั้งฝั่งรัฐบาลเมียนมาและฝั่งสหภาพแห่งชาติกะเหรี่ยง KNU ฉะนั้นการตั้งอยู่บนพื้นที่ผสมระหว่างสองฝ่าย เมื่อสงครามกลางเมืองเกิดขึ้น คนในบริษัท MSPP จะมีความเสี่ยงที่สุดจากผลกระทบที่ได้รับบาดเจ็บ จากปะทะกันทั้งสองฝ่าย

การสัมปทานที่ดินของรัฐบาลเมียนมาทำให้การครอบครองที่ดินของชาวกะเหรี่ยงลงน้อยลง ประกอบกับกะเหรี่ยงยังอพยพเดินทางหนีภัยสงคราม รัฐบาลจึงจัดให้พื้นที่ดินดังกล่าวเป็น

ประเภทว่างเปล่า (Vacant Land) อีกทั้งยังล่องเข้าไปยังพื้นที่อุทยานแห่งชาติที่มีความอุดมสมบูรณ์ทางชีวภาพของป่าอยู่สูง และเป็นพื้นที่อยู่อาศัยของเสือ อาจกล่าวได้ว่าพื้นที่ทำกินของประชาชนถูกละเมิดโดยรัฐบาล ที่ไม่ใช่แค่ขับไล่คนในพื้นที่ทางอ้อมด้วยการทำร้ายร่างกาย หากแต่ยกสัมปทานที่ดินให้กับบริษัทต่างชาติ ยังไม่รวมถึงมลภาวะที่เกิดจากการทำสวนปาล์มอันส่งผลกระทบต่อกรดซัลฟิวริก ทั้งสารพิษเจือปนจากการทำปาล์มน้ำมัน และยิ่งเจือปนมากยิ่งขึ้นหากฝนตก ทั้งยังปล่อยควันพิษอันเกิดจากการเผาไหม้ในเหมืองและควบคุมไม่ได้ เมื่อฝ่ายรัฐบาลทหารเข้ามาทำให้คนในท้องถิ่นต้องอพยพหนีภัยการมลพิษและการปะทะกัน และไม่สามารถกลับมาได้อีก เพราะรัฐบาลยิ่งขยายพื้นที่การครอบครองเข้ามายังพื้นที่เพิ่มขึ้นตามไปด้วย

ชาวนาคนหนึ่งกล่าวว่า “พวกทหารเข้ามาสำรวจและรื้อถอนต้นอ่อนของสวนผลไม้ พวกเขาเข้ามาไม่ขออนุญาตฉัน ไม่มีใครบอกฉันว่าเกิดอะไรขึ้น”(Inclusive Development International, 2018) อีกทั้งการลงนามข้อตกลงหยุดยิงก็ไม่ได้ช่วยให้พวกเขาได้ดินแดนคืน Naw Bu Lar คนที่อาศัยอยู่ในหมู่บ้านธรวิน (Thara Bwin) กล่าวถึง การพ่นยาฆ่าแมลงบนต้นปาล์มทำให้สารเคมี เจือปน ในแม่น้ำ สกปรก ดื่มไม่ได้ อีกทั้งพื้นที่ที่รัฐบาลกำหนดว่าเป็นพื้นที่ว่างเปล่า แต่แท้จริงแล้วคนในท้องถิ่นยังอยู่อาศัย รัฐบาลควรเจรจากับชุมชนในท้องถิ่นก่อนเริ่มโครงการ (Environmental Investigation Agency, 2017)

รัฐบาลสร้างถนนหลังการลงนามหยุดยิง อันเป็นการขยายอำนาจครอบครองมายังรัฐกลุ่มชาติพันธุ์

การสร้างถนนภายในรัฐกะเหรี่ยงเพิ่มเติมโดยรัฐบาลเมียนมาเป็นแนวทางการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานหลังลงนามตกลงหยุดยิง ทั้งนี้ฝ่ายรัฐบาลได้ประโยชน์จากความสามารถเข้าถึงทรัพยากร และสร้างถนนเชื่อม และขยายพื้นที่เขตอิทธิพลของรัฐบาลเข้ามายังเขตครอบครองของกะเหรี่ยง เช่น การสร้างถนน Bu Sa Kee Road เชื่อมถนนที่รัฐบาลสร้างไว้ก่อนหน้าคือ Kay Pu และ Ler Mu Plaw ซึ่งคนกะเหรี่ยงที่อาศัยอยู่บริเวณพื้นที่ถนน Bu Sa Kee Road ดำรงชีวิตอยู่ท่ามกลางความเสี่ยงจากการถูกลอบโจมตีโดยทหารรัฐบาล (Keenan, 2018)

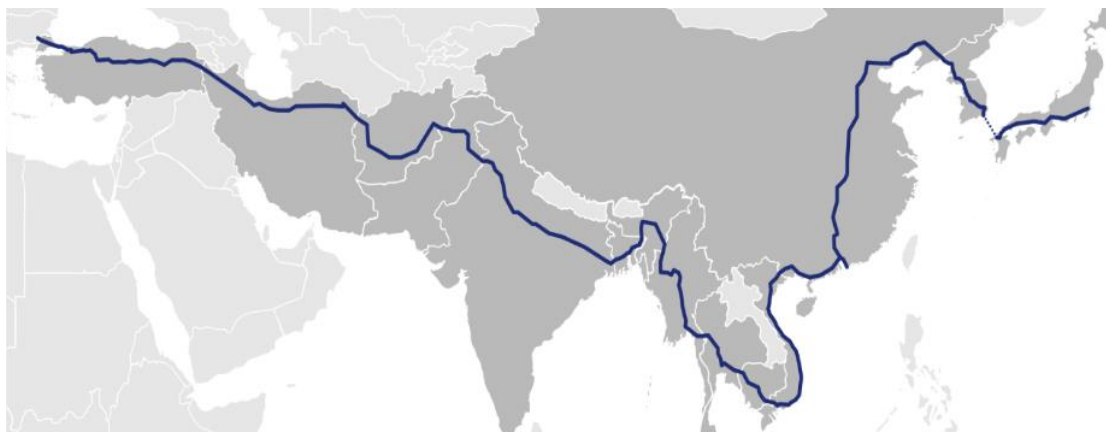


ภาพที่ 48

แสดง ทำเลที่ตั้งของเมืองท่าสำคัญของเมียนมา โดยแสดงระยะห่างระหว่างเมือง Myawaddy และ Kawkaik. (Radio Free Asia, 2017)

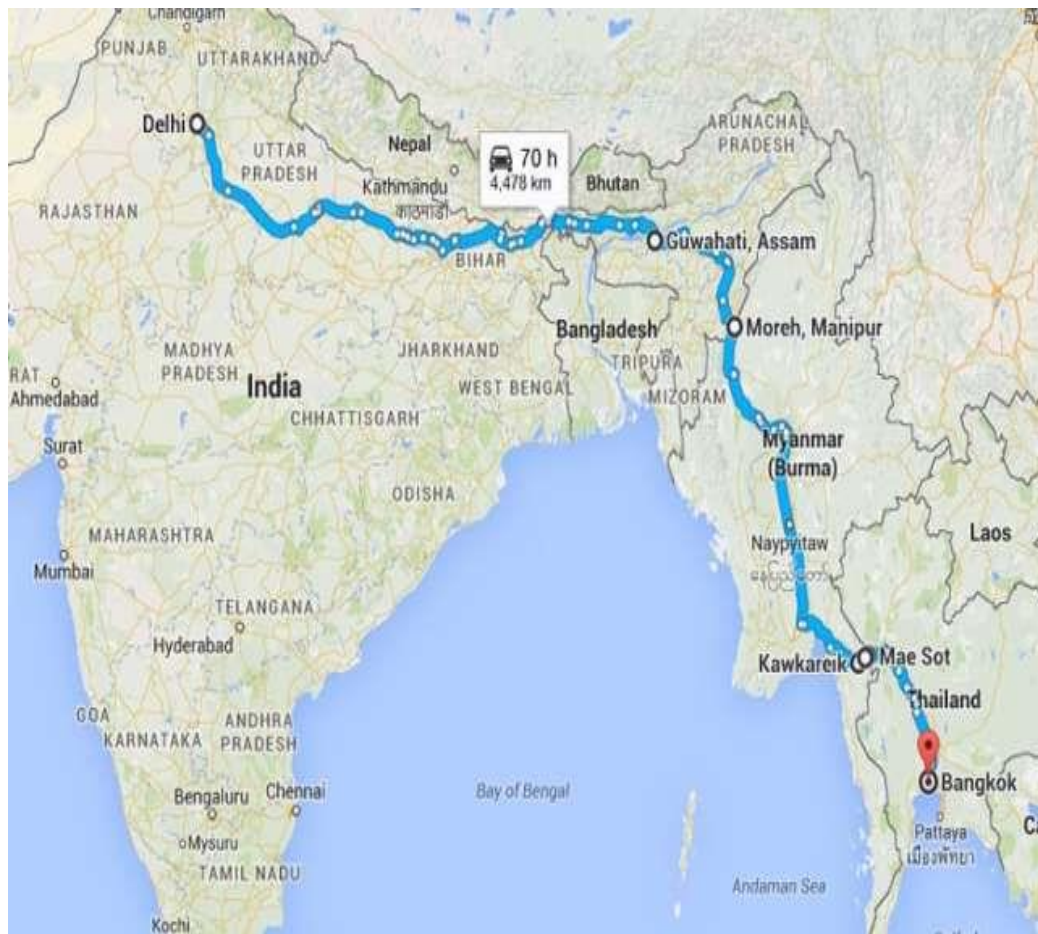
การตัดถนนเส้นใหม่จากเมือง Kawkaik มายังด้านตะวันออกเฉียงเหนือของเมียวดี (Myawaddy) เป็นระยะทาง 32 กิโลเมตร เดิมที่ใช้ระยะเวลาการเดินทางราวเกือบสามชั่วโมงและเดินทางได้ทางเดียว ต่อมาได้สร้างถนนตัดใหม่ย่นระยะทาง และระยะเวลาเดินทาง การสร้างทางหลวงใหม่ยังเป็นการเชื่อมเส้นทางหลวงสายเอเชีย โดยย่นระยะเวลากจากเดิมเนื่องจากไม่ต้องข้ามภูเขา Dawna ใช้ระยะเวลาเพียง 45 นาทีในการเดินทาง การเดินทางประกอบด้วยสองช่องทางถนนมีความกว้าง 10 เมตร การสร้างถนนใหม่เป็นความร่วมมือระหว่างรัฐบาลไทย ธนาคารเพื่อการพัฒนาแห่งเอเชีย ADB และรัฐมนตรีว่าการก่อสร้างแห่งเมียนมา เพื่อเชื่อมเส้นทางการค้าจาก อินเดีย ไทยและเมียนมา (K. H. Mon, 2014) อีกทั้งยังมีพื้นที่มากพอสำหรับ รถบรรทุก รถขนาดเล็ก และรถจักรยานยนต์ ใช้เส้นทางร่วมกันได้ การเก็บค่าผ่านด่านกระทำโดยรัฐบาลเมียนมา KNU และ DKBA จึงเป็นการขยายอำนาจรัฐบาลทหารในทางอ้อมมายังพื้นที่ครอบครองของฝ่าย KNU (Downing, 2016)

ทำเลของกะเหรี่ยงตั้งอยู่บนพื้นที่สร้างทางหลวงเอเชียหมายเลขหนึ่ง สามารถเชื่อมต่อกับตุรกีเพื่อลากยาวมาถึงญี่ปุ่น โดยเริ่มต้นจาก ตุรกี อิหร่าน อัฟกานิสถาน ปากีสถาน อินเดีย บังคลาเทศ เมียนมา ไทย กัมพูชา เวียดนาม ฮองกง จีน เกาหลีและญี่ปุ่น(รูปภาพที่สี่ด้านล่าง) (T. Z. Win, 2018)



ภาพที่ 49 แสดงเส้นทางสายเอเชียหมายเลขหนึ่ง(Travel News, 2017)





ภาพที่ 50 แสดงเส้นทางหลวงเอเชียหมายเลข 1 โดยลากเส้นจากสามประเทศคือ อินเดีย เมียนมา มายังรัฐไทย (Dutta, 2018)

CHULALONGKORN UNIVERSITY

สถานการณ์ลงนามหยุดยิงระหว่าง กะเหรี่ยงกับรัฐบาลเมียนมาต้องชะงักลงในปี ค.ศ. 2017 โดยเริ่มจากฝ่าย กะเหรี่ยง ผู้นำมูตู เซ โปว ปฏิเสธเข้าร่วมประชุมกลุ่มขับเคลื่อนกระบวนการสันติภาพ (Peace Process Steering Team) ที่จัดขึ้นในเดือนพฤศจิกายน พ.ศ.2018 เนื่องจากรัฐบาลกล่าวในที่ประชุมปางโหลงศตวรรษที่ 21 พฤษภาคม ค.ศ. 2017 โดยรัฐบาล แสดงจุดยืนไม่ให้กลุ่มชาติพันธุ์และกองกำลังชาติพันธุ์ติดอาวุธ Ethnic Armed Organizations (EAO) แบ่งแยกส่วน การร่างรัฐธรรมนูญที่จะให้บรรจุธาธิปไตยปกครองตัวเอง และการกำหนดโชคชะตาของกลุ่มชาติพันธุ์ ยังคงเป็นไปไม่ได้ ซึ่งในการประชุมดังกล่าวนั้น กะเหรี่ยงตัดสินใจไม่เข้าร่วมประชุม เนื่องจากทหารได้บุกรุกเข้ามาในเขตคองพลที่ห้า (ซึ่งเป็นพื้นที่กะเหรี่ยงครอบครอง) เขตพานู

(Papun) ในเดือนมีนาคม อีกทั้ง ทางกายยังปิดถนนที่ยังใช้การได้ดีในรัฐชาน บริเวณเมือง Kentung และ Mong La เป็นเหตุให้เกิดความตึงเครียดระหว่างฝ่ายกะเหรี่ยงและฝ่ายรัฐบาลเพิ่มขึ้น หากเป็นเช่นนี้ย่อมส่งผลต่อการตัดสินใจยุติข้อตกลงหยุดยิงต่อไป อุ หม่อง หม่อง (U Maung Muang) นักวิเคราะห์การเมืองได้ประเมินสถานการณ์ว่า “หากรัฐบาลทหารยังคงเพิ่มความกดดันสหภาพแห่งชาติกะเหรี่ยง KNU ด้วยการใช้อกองกำลัง จะทำให้เกิดการยุติการทำข้อตกลงหยุดยิง ซึ่งจะยิ่งทำให้สถานการณ์เลวร้ายมากขึ้น”(Nyein, 2018a)

โดยสรุปความต่างระหว่างระหว่างฝ่ายกะเหรี่ยงและคะฉิ่น ด้านโครงสร้างทางการเมือง ในรัฐคะฉิ่นรัฐบาลยังส่งคนจากส่วนกลางมาบริหาร แม้จะมีองค์กรอิสระคะฉิ่น (KIO) ที่ส่งพรรคการเมืองลงสมัครรับเลือกตั้งทั่วไป แต่ผลการเลือกตั้ง มักจะได้ที่นั่งในสภาแห่งรัฐและภูมิภาค (State and Region Hluttaw) มากกว่าที่นั่งในสภาแห่งสหภาพเมียนมา ในขณะที่ฝ่ายกะเหรี่ยงมีโครงสร้างปกครองตัวเองที่เข้มแข็งมาก จึงดำรงโครงสร้างเดิมไว้ โดยมีการเลือกตั้งภายในเพื่อคัดเลือกผู้บริหารทั้งเจ็ดกองพล มีรัฐธรรมนูญ และประธานสหภาพแห่งชาติกะเหรี่ยงเป็นผู้นำหลัก บริหารงานภายในรัฐกะเหรี่ยง ทั้งนี้ทั้งสองรัฐชาติพันธุ์ รัฐบาลยังส่งเจ้าหน้าที่จากส่วนกลางมาบริหารเพื่อเฝ้าดูการบริหารงานภายในรัฐ

ในด้านการพัฒนาทางเศรษฐกิจฝ่ายคะฉิ่นไม่ค่อยได้รับโครงการการพัฒนาทางเศรษฐกิจมากนัก ส่วนกะเหรี่ยงแม้จะได้รับโครงการพัฒนาทางเศรษฐกิจมาก แต่ก็ยังทำให้เกิดการปะทะทางทหาร และเข้ามาช่วงชิงผลประโยชน์จากฝ่ายรัฐบาล การรับการลงทุนจากต่างชาติ ฝ่ายคะฉิ่นได้รับการติดต่อจากจีนโดยตรง ทั้งเข้ามาร่วมลงทุนและลงทุนเอง ส่วนกะเหรี่ยงเป็นการร่วมลงทุนระหว่างฝ่ายรัฐบาลเมียนมากับบริษัทต่างชาติ ที่ร่วมลงทุนโดยไม่บอกให้ฝ่ายกะเหรี่ยงรับทราบ ฉะนั้น ปัจจัยด้านการถูกช่วงชิงผลประโยชน์เป็นปัจจัยในการตัดสินใจว่าจะดำรงข้อตกลงหยุดยิงของกลุ่มชาติพันธุ์กะเหรี่ยงอยู่ต่อไป

ประเด็นที่ทั้งสองกลุ่มชาติพันธุ์มีส่วนร่วมกันคือ จุดประสงค์ที่ต่อรองในการลงนามหยุดยิง โดยทั้งสองฝ่าย ต้องการสิทธิปกครองตัวเอง และการเจรจาทางการเมืองเพื่อแก้ไขเนื้อหารัฐธรรมนูญ แม้ว่ากะเหรี่ยงจะมีจุดประสงค์เพิ่มเติม คือต้องการการเคารพในหลักสิทธิมนุษยชน ด้านความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลและกลุ่มชาติพันธุ์ ฝ่ายรัฐบาลยังคงสถานะเหนือกว่ากลุ่มชาติพันธุ์ ทั้งนี้รัฐบาลทหารแสวงหาผลประโยชน์บนพื้นที่ของกลุ่มชาติพันธุ์ที่ลงนามข้อตกลงหยุดยิง ยิ่งรัฐบาลกดดันกลุ่มชาติพันธุ์มาแค่ไหน กลับยิ่งส่งผลบวกแก่กลุ่มชาติพันธุ์ที่ลงนามข้อตกลงหยุดยิง

บทที่ 8

ความสัมพันธ์สามเส้าระหว่างข้อตกลงหยุดยิง สันติภาพ และความเป็นประชาธิปไตย

ความเป็นประชาธิปไตยในเมียนมา มีเพียงสิ่งเดียวที่ชี้วัดได้คือ การจัดการเลือกตั้ง หากพยายามมองมิติอื่นทางความเป็นประชาธิปไตย อาจพบว่าระบบความเป็นประชาธิปไตยในเมียนมามีความไม่แน่นอนสูง ทหารยังคงดำรงตำแหน่งสำคัญ ๆ ทางการเมือง แม้ทหารจะลดบทบาททางการเมืองโดยให้ฝ่ายพลเรือนดำรงตำแหน่งบริหารประเทศระดับสูงคือ นายกรัฐมนตรี ตลอดจนยอมรับคะแนนเสียงถล่มทลายของพรรคการเมืองฝ่ายตรงข้าม หากแต่รัฐธรรมนูญ ค.ศ. 2008 ไม่สะท้อนหลักการประชาธิปไตยได้อย่างแท้จริง ยังคงพื้นที่อำนาจฝ่ายทหารนั่งในสองสภา คือ วุฒิสภา และสภาผู้แทนราษฎร อีกทั้งทหารยังดำรงตำแหน่งในสภาความมั่นคง และดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีสำคัญ เช่น รัฐมนตรีกระทรวงกลาโหม รัฐมนตรีกระทรวงมหาดไทย และรัฐมนตรีกิจการชายแดน จึงทำให้การเมืองสหภาพเมียนมายังคงเกี่ยวพันกับทหาร

ทั้งนี้เสรีภาพในการแสดงออก หรือ การเดินขบวนเรียกร้องสิทธิของฝ่ายพลเรือนยังคงถูกควบคุมอย่างเข้มงวด อีกทั้งสื่อยังถูกควบคุมให้ไม่สามารถนำเสนอข่าวได้อย่างเสรี นอกจากนั้นหลักการเคารพในสิทธิมนุษยชนในเมียนมา ยังไม่ได้รับการเคารพ แม้ว่าจะเป็นฝ่ายรัฐบาลพลเรือนที่ ยังคงไม่สามารถแก้ไขประเด็นสิทธิมนุษยชนโดยเฉพาะกลุ่มมุสลิมอาระกัน ที่กล่าวมานี้ผู้เขียนต้องการแสดงให้เห็นว่าสหภาพเมียนมายังคงไม่ใช่ปกครองในระบอบประชาธิปไตยแบบเสรี หรือ เป็นการปกครองแบบประชาธิปไตยลูกผสม ท่ามกลางความพยายามเจรจาระหว่างรัฐบาลเมียนมา กับฝ่ายรัฐกลุ่มชาติพันธุ์โดยการทำข้อตกลงหยุดยิง แต่ยังคงไม่สามารถสร้างสันติภาพได้อย่างแท้จริงหรือไม่อาจบรรลุเป้าหมายของการทำข้อตกลงหยุดยิงได้

ในบทนี้ผู้เขียนจึงขอแนะนำความสัมพันธ์สามเส้า ระหว่างการทำข้อตกลงหยุดยิง สันติภาพ และประชาธิปไตย โดยที่ข้อตกลงหยุดยิงไม่ส่งเสริมสันติภาพ หากแต่ทำให้เกิดสงคราม โดยที่สภาวะสงครามยังมีความเป็นไปได้ในการส่งเสริมการเปลี่ยนผ่านประชาธิปไตยในช่วงแรกๆ ของการเปลี่ยนผ่าน ดังที่ปรากฏในหลาย ๆ รัฐ ดังนั้นสันติภาพไม่เกิดขึ้นในการลงนามข้อตกลงหยุดยิงและการเปลี่ยนผ่านประชาธิปไตยยังไม่อาจส่งเสริมด้วยปัจจัยด้านสันติภาพและข้อตกลงหยุดยิงเพียงมิติเดียว โดยเฉพาะในกรณีเมียนมาที่ไม่อาจส่งเสริมการเปลี่ยนผ่านประชาธิปไตยได้ด้วยปัจจัยข้อตกลงหยุดยิง หากแต่เป็นด้านลดบทบาททางการเมืองทหาร และการเจรจากับกลุ่มชาติพันธุ์เพื่อให้บรรลุการจัดตั้งรัฐบาลแบบสหพันธรัฐ

8.1 ปฏิสัมพันธ์สามเส้าระหว่างสามแนวคิด คือ สันติภาพ ข้อตกลงหยุดยิงและประชาธิปไตย

แม้โดยทั่วไปจะเข้าใจว่าปฏิสัมพันธ์ระหว่างข้อตกลงหยุดยิงไม่นำไปสู่การเปลี่ยนผ่านประชาธิปไตยในเมียนมา หากแต่เป็นการเปิดประเทศเมียนมาให้เป็นที่ยอมรับในทางการเมืองให้มากขึ้น เนื่องจากเนื้อหารัฐธรรมนูญ ค.ศ.2008 ยังดำรงพื้นที่ทางการเมืองของทหาร จึงทำให้ความเป็นประชาธิปไตยของเมียนมาเป็นแบบ ประชาธิปไตยแบบที่มีการเลือกตั้ง (electoral democracy) หรือ อาจเรียกได้ว่าเป็นประชาธิปไตยแบบลูกผสม (hybrid democracy)

เมื่อเป็นเช่นที่กล่าวมาข้างต้นผู้เขียนที่ได้ตั้งข้อสังเกตใน ปฏิสัมพันธ์ระหว่างการเสนอข้อตกลงหยุดยิงระหว่างสองฝ่ายคือรัฐบาลเมียนมากลุ่มชาติพันธุ์พบว่า ทั้งสามด้าน ยังคงอธิบายสามารถอธิบายปรากฏการณ์การส่งเสริมความเป็นประชาธิปไตยภายในรัฐกลุ่มชาติพันธุ์ได้ในบางประการ

ในส่วนของปฏิสัมพันธ์ระหว่างข้อตกลงหยุดยิงกับ กันสันติภาพ นั้นไม่ได้ส่งผลที่สอดคล้องในลักษณะ หากเกิดเหตุการณ์ หนึ่ง จะนำไปสู่อีกเหตุการณ์หนึ่งแต่อย่างใด กล่าวคือการลงนามข้อตกลงหยุดยิงไม่ได้นำไปสู่สันติภาพ หากแต่เป็นข้อตกลงในลักษณะเงื่อนไขที่ฝ่ายรัฐบาลเสนอให้กับกลุ่มชาติพันธุ์เพื่อที่จะนำไปสู่การยุติสงคราม ซึ่งก็อาจเป็นการยุติสงครามชั่วคราวหรือ อาจนำไปสู่สันติภาพที่ถาวรก็เป็นได้ เนื่องจาก สันติภาพที่เกิดจากการลงนามข้อตกลงหยุดยิงยังต้องพิจารณาที่เนื้อหาภายในและความสามารถปฏิบัติตาม เนื่องจากการลงนามข้อตกลงหยุดยิง เป็นเพียงเครื่องมือที่เป็นการรับประกันว่าสองฝ่ายจะไม่ใช้อาวุธประหัตประหารกัน แต่ทว่าต้นเหตุของความขัดแย้งที่ทั้งสองฝ่ายบาดหมางกันยังไม่ได้รับการแก้ไข ฉะนั้นสันติภาพที่ไม่ได้แก้ไขปัญหาด้วยการยุติสงคราม จึงทำให้ไม่แน่ใจว่าจะนำไปสู่สันติภาพได้อย่างแท้จริง

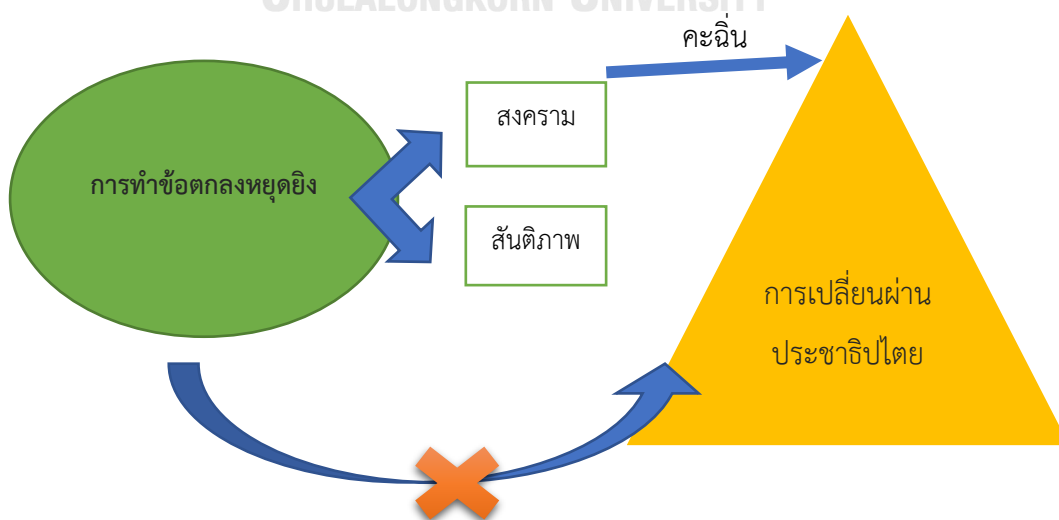
ผลจากการทำข้อตกลงหยุดยิงจึงเป็นได้สองประการคือ ประการที่หนึ่ง สงครามได้ยุติลงในระยะเวลายาว และประการที่สอง สงครามยุติได้อย่างยาวนาน สำหรับกรณีทีหนึ่ง เป็นเพราะข้อตกลงหยุดยิงยุติสงครามเพียงเพราะฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งละเมิดข้อตกลงหยุดยิงจึงทำให้อีกฝ่ายไม่พอใจและเริ่มสงครามขึ้นมาอีกครั้ง ส่วนในกรณีประการที่สอง การทำข้อตกลงหยุดยิงอันเกิดจากคำมั่นสัญญาและนำไปสู่สันติสุขได้อย่างแท้จริง ด้วยการสร้างความเชื่อถือนางประการระหว่างสองฝ่าย ในกรณีการยุติสงครามเป็นไปในระยะเวลาสั้นและจบลงด้วยสงครามเช่นเดิมนั้น จึงเท่ากับเป็นการสร้างสันติภาพในแง่ลบ กล่าวคือ ต่างฝ่ายต่างต้องการผลลัพธ์บางประการในระยะเวลานาน ซึ่งเมื่อไม่ตอบสนองฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง ก็ไม่อาจดำรงรักษาสันติภาพที่ถาวรไว้ได้ ดังนั้นสันติภาพจะสามารถดำรงอยู่ได้ยาวนานกว่าเมื่อสามารถแก้ไขปัญหาของความขัดแย้งของทั้งสองฝ่ายจนเป็นที่ยอมรับ

ในกรณีของความขัดแย้งระหว่างรัฐบาลเมียนมาและกลุ่มชาติพันธุ์ โดยที่รัฐบาลเสนอข้อตกลงหยุดยิงให้กลุ่มชาติพันธุ์ลงนาม เป็นเพียงกระดาษที่บรรจุข้อผูกมัดระหว่างสองฝ่าย โดยที่รัฐบาลไม่อาจปฏิบัติตามได้และได้ทำลายระบบการไว้เนื้อเชื่อใจ หากรัฐบาลเมียนมาสามารถบรรลุ

ข้อตกลงหยุดยิง อันเป็นความมุ่งหวังของรัฐบาล ทั้งยังให้คำมั่นว่าจะทำให้กลุ่มชาติพันธุ์เข้ามามีส่วน
 เจรจาทางการเมืองและปรับแก้ไขเนื้อหารัฐธรรมนูญ ซึ่งฝ่ายกลุ่มชาติพันธุ์เพียงแต่ต้องการการ
 ปกครองในระบบสหพันธรัฐหรือปกครองตนเอง

ทั้งนี้ในปฏิสัมพันธ์ระหว่างสันติภาพกับการเปลี่ยนผ่านสู่ประชาธิปไตย ในทางทฤษฎีแล้วจะ
 เป็นไปในแนวทางที่ส่งเสริมซึ่งกันและกัน โดยที่ สันติภาพจะทำให้การเปลี่ยนผ่านสู่ประชาธิปไตย
 เป็นไปได้ ในทางกลับกัน ประชาธิปไตยจะทำให้ปฏิสัมพันธ์ระหว่างกันนำไปสู่สันติภาพได้ ทั้งนี้ในทาง
 ปฏิบัติกลับส่งผลตรงข้าม เมื่อประชาธิปไตยทำให้เกิดสงครามและความขัดแย้ง ไม่ว่าจะขั้นตอนของ
 ความเป็นประชาธิปไตยที่เคารพในด้านสิทธิทางการเมืองและการแสดงออก สิ่งนี้ทำให้ประชาชน
 ตระหนักในหน้าที่ และแสดงออกทางการเมืองทั้งแนวทางสันติและอาจนำไปสู่ความรุนแรง หาก
 รัฐบาลไม่สามารถควบคุมความรุนแรงได้ ในขณะที่เดียวการชุมนุมทางการเมืองที่มีสถานะไม่สงบ มีการ
 ปะทะกันระหว่างฝ่ายรัฐบาลและฝ่ายตรงข้ามที่ไม่เห็นด้วย ย่อมทำให้สถานการณ์ทางการเมืองไม่สงบ
 ในทางบวก กลับยิ่งผลักดัน และกระตุ้นให้ประชาชนรับรู้ ตระหนักรู้บทบาทและมีส่วนร่วมทางการเมือง
 มากขึ้น

ในกรณีกลุ่มชาติพันธุ์สองกลุ่ม คือ กะเหรี่ยงและคะฉิ่น พบว่า ฝ่ายคะฉิ่นหลังจากยุติการทำ
 ข้อตกลงหยุดยิงกับรัฐบาล กลับทำให้คนคะฉิ่น ตระหนักรู้ในด้านสิทธิการเรียกร้องดินแดนคืนจาก
 รัฐบาลที่ควรวรามาเอาดินแดนของคะฉิ่นตลอดจนทรัพยากรบนดินแดนด้วยในช่วงที่ลงนามข้อตกลง
 หยุดยิงได้สำเร็จ ส่วนฝ่ายกะเหรี่ยงหลังลงนามข้อตกลงหยุดยิงสถานการณ์การหยุดยิงเบาบางลง แม้
 จะปรากฏการปะทะกันอยู่ ประชาชนชาวกะเหรี่ยงไม่อาจพัฒนาความเป็นประชาธิปไตยภายในได้
 อย่างเข้มแข็งเนื่องจาก ความแตกแยกภายใน แม้จะมีการสร้างสถาบันทางการเมืองรวมถึงการสร้าง
 สันติภาพสละวิน



ภาพที่ 51 แสดงความสัมพันธ์สามเส้าระหว่าง การทำข้อตกลงหยุดยั้งกับการเปลี่ยน ประชาธิปไตย

จากภาพที่ 51 แสดงให้เห็นว่า การทำข้อตกลงหยุดยั้งไม่ได้ทำให้เกิดการเปลี่ยนผ่านประชาธิปไตยในเมียนมาได้ เนื่องจากปัจจัยส่งเสริมการเปลี่ยนผ่านประชาธิปไตยไม่ได้มีแต่มิติด้านการการสร้างความสงบสุขระหว่างรัฐกลุ่มชาติพันธุ์และ รัฐบาลทหารเท่านั้น ทั้งนี้แนวคิดประชาธิปไตยยังต้องประกอบไปด้วยปัจจัย เกี่ยวกับรัฐธรรมนูญ (constitutional) กระบวนการ (procedural) เนื้อหา (Substantive) และ การมุ่งเน้นเชิงกระบวนการ (Process-oriented) (Tilly, 2007) ทั้งนี้ เราจัดกลุ่มใหม่เพื่อให้ง่ายต่อการสร้างความเข้าใจคือแบ่งออกเป็นสองกลุ่ม คือ กลุ่มแรก ที่เกี่ยวกับรัฐธรรมนูญ กระบวนการ และการมุ่งเน้นเชิงกระบวนการ และกลุ่มที่สองเน้นด้านเนื้อหา (Buhlmann & Kriesi, 2013) ในส่วนแรกนั้น โรเบิร์ต ดาลท์ อธิบายกระบวนการประชาธิปไตยต้องประกอบไปด้วย การมีส่วนร่วมทางการเมือง ความเท่าเทียมกันในการลงคะแนนเสียง การสร้างความเข้าใจอย่างรู้แจ้ง การควบคุมภายใต้หัวข้อวาระการประชุม และรวบรวมทุกคนเข้าไว้ด้วยกัน (R. Dahl, 2008) ดังนั้นการลงนามข้อตกลงหยุดยั้งจะทำได้เพียงส่งเสริมสถานะสันติภาพ ทั้งยังไม่เกิดขึ้นได้นาน เนื่องจากรัฐบาลเมียนมาไม่ได้สร้างความเชื่อมั่นให้กับกลุ่มชาติพันธุ์โดยเป็นฝ่ายเริ่มต้นโจมตีกลุ่มชาติพันธุ์เสียก่อนซึ่งเป็นการละเมิดข้อตกลงที่ได้ตกลงร่วมกัน ดังนั้นจึงมองได้ว่าการเสนอข้อตกลงหยุดยั้งของฝ่ายรัฐบาลทหารเมียนมาจึงเป็นเหมือนการสร้างเรื่องเล่า หรือ สร้างภาพลักษณ์ของรัฐบาลเมียนมาเพื่อให้ได้รับการยอมรับและแสวงหาความชอบธรรมเพื่อการคงอำนาจของรัฐบาลทหารให้คงอยู่ต่อไป

ฉะนั้นข้อเสนอข้อตกลงหยุดยั้งโดยรัฐบาลเมียนมากล่าวได้ว่าเป็น การสร้างภาพลักษณ์ของรัฐบาลเมียนมาให้เข้าใจว่ารัฐบาลทหารเมียนมากำลังเดินตามเส้นทางประชาธิปไตยด้วยการลดบทบาททหารในทางการเมืองต่อสายตานานาชาติ เพื่อจุดประสงค์ด้านการค้าและการพัฒนาเศรษฐกิจ ดังนั้นวิทยานิพนธ์นี้จึงต้องการแสดงให้เห็นว่าข้อเสนอการลงนาม ข้อตกลงหยุดยั้งไม่ได้ส่งเสริมประชาธิปไตยในสหภาพเมียนมาแต่อย่างใด นับตั้งแต่มนตรีแห่งรัฐ นางอองซานซูจีก้าวเข้ามาดำรงตำแหน่ง ยังไม่สามารถกำหนดนโยบายการแก้ไขปัญหาระหว่างรัฐบาลเมียนมาและกลุ่มชาติพันธุ์ได้อย่างอิสระ แม้ว่าจะนางอองซานซูจีจะเคยกล่าวถึงการแก้ไขปัญหาในกลุ่มชาติพันธุ์คะฉิ่นและฉานว่าเป็นกลุ่มชาติพันธุ์ ที่นางอองซานซูจีให้ความสำคัญลำดับต้นๆ (Myoe, 2018) ดังนั้นรัฐบาลทหารยังคงสามารถกำหนดกฎเกณฑ์ควบคุมการบริหารงานของฝ่ายรัฐบาลพลเรือนได้ ตามนิยามลักษณะความเป็นรัฐแบบรัฐพันลึกของรัฐบาลทหารเมียนมาดังที่อธิบายไว้ในบทที่ 2 ท่ามกลางการเสนอ

ข้อตกลงหยุดยิงของฝ่ายรัฐบาลทหารต่อกลุ่มชาติพันธุ์ยังคงดำเนินต่อไป หากแต่ข้อตกลงหยุดยิงไม่ได้ส่งเสริมประชาธิปไตยอย่างมีนัยยะสำคัญ

อย่างไรก็ตาม ที่น่าสนใจประการหนึ่งคือ การทำข้อตกลงหยุดยิง ไม่ได้ส่งผลให้เกิดสันติภาพระหว่างภาคีที่ลงนาม กล่าวคือ รัฐกลุ่มชาติพันธุ์ที่ลงนามข้อตกลงหยุดยิงกับรัฐบาลเมียนมาไม่ได้ยุติสงครามกันได้อย่างสมบูรณ์ หากแต่เป็นการลดจำนวนการปะทะกันระหว่างกลุ่มชาติพันธุ์กับฝ่ายรัฐบาลเมียนมา ในกรณีของกลุ่มชาติพันธุ์คะฉิ่นพบว่า การยุติข้อตกลงหยุดยิง จนเกิดการปะทะกันระหว่างฝ่ายกลุ่มชาติพันธุ์กับรัฐบาลเมียนมา กลับส่งเสริมการตระหนักรู้ในด้านสิทธิเรื่องดินแดน และความเท่าเทียมกันมากขึ้นกว่าช่วงลงนามข้อตกลงหยุดยิง ดังนั้นจึงเป็นไปได้ตามแนวคิดสงครามสู่ประชาธิปไตย ที่แสดงว่า ไม่ต้องรอให้เกิดสันติภาพก็ส่งเสริมประชาธิปไตยได้ ที่ได้อธิบายไว้ในบทที่ 2 ฉะนั้นการสร้างภาพลักษณ์ด้วยข้อตกลงหยุดยิงระหว่างกลุ่มชาติพันธุ์และรัฐบาลเมียนมา โดยเน้นย้ำด้านสันติภาพ จึงไม่อาจส่งเสริมการเปลี่ยนผ่านประชาธิปไตยในเมียนมาได้อย่างมีนัยยะสำคัญ

8.2 ผลจากการทำข้อตกลงหยุดยิง ในด้านกระบวนการสันติภาพและประชาธิปไตยในเมียนมา

เพื่อสร้างความเข้าใจพื้นฐานในปฏิสัมพันธ์ระหว่างข้อตกลงหยุดยิงกับ สันติภาพและประชาธิปไตยเบื้องต้น โดยเริ่มจากความหมายและลักษณะของข้อตกลงหยุดยิง ข้อตกลงหยุดยิงเป็นหนึ่งในกระบวนการสันติภาพ ซึ่งการทำข้อตกลงหยุดยิง เป็นการทำข้อตกลงร่วมกันระหว่างคู่สงครามเพื่อยุติการทำสงคราม ทั้งยังเป็นการเปลี่ยนแปลง แบบแผนของพฤติกรรม จากที่เคยทำสงครามมาเป็นยุติสงคราม (Malin, 2019, pp. 468-496) โดยการทำข้อตกลงหยุดยิงเกี่ยวข้องกับกระบวนการเจรจาต่อรองผลประโยชน์ระหว่างสองฝ่าย และ จำนวนของผู้เสียชีวิตที่ไม่อาจควบคุมได้ ทั้งนี้ปัจจัยที่ส่งผลต่อการลงนามในข้อตกลงหยุดยิงคือ ความไม่สามารถต่อสู้ต่อไปได้อีก เนื่องมาจากยิ่งสู้ต่อก็ยิ่งลดโอกาสได้รับชัยชนะ (Hurting Stalemate or Ripeness) ของทั้งสองฝ่าย ซึ่งเป็นการผลักดันให้คู่สงครามลงนาม (Rambothan, Miall, & Woodhouse, 2011, p. 179)

การทำข้อตกลงหยุดยิงยังส่งผลลัพธ์ในเชิงเทคนิคบางประการ (tactical reason) กล่าวคือ การทำข้อตกลงหยุดยิงทำให้แต่ละฝ่ายเติมกองกำลังทหารและอาวุธเพิ่มเติมในช่วงยุติการรบ ทั้งยังสร้างความชอบธรรมให้กับตัวแสดงที่ลงนามข้อตกลงหยุดยิงถึงเจตนาดีให้เป็นที่รับรู้ ผลลัพธ์หลังการลงนามข้อตกลงหยุดยิงอาจนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงในทางการเมืองที่แต่ละฝ่ายต่างตกลงกันได้เช่น จัดเวทีสนทนาทางการเมือง เป็นต้น อย่างไรก็ตามการทำข้อตกลงไม่อาจแน่นอนในผลลัพธ์ที่จะเกิดขึ้นว่า

จะยืดยาวเพียงใด และจบสิ้นลงด้วยสันติภาพได้ เนื่องจากทัศนคติและ ความสัมพันธ์ระหว่างคู่สงครามเปลี่ยนแปลงได้จากปัจจัยแวดล้อมและการสร้างความไวในเนื้อเชื่อใจระหว่างกัน ทั้งนี้ สถานการณ์การหยุดยิงหรือ สถานการณ์สันติภาพ มีส่วนต่อการจรรโลงประชาธิปไตย ในแง่การเคารพด้านสิทธิมนุษยชน

การทำข้อตกลงหยุดยิงยังมีส่วนส่งเสริมความเป็นประชาธิปไตย นับตั้งแต่เริ่มต้นการทำข้อตกลงหยุดยิง ได้ส่งเสริมหลักการประชาธิปไตยด้านกระบวนการทางการเมือง ด้วยการยอมรับข้อผูกมัดระหว่างฝ่ายคู่สงคราม โดยทั้งสองฝ่ายต้องมีส่วนร่วมปฏิบัติตามอย่างเคร่งครัด นอกจากนี้ที่สำคัญเนื้อหาของการทำข้อตกลงหยุดยิง ยังเป็นอีกเครื่องมือที่ใช้เพื่อเปลี่ยนแปลงทางการเมือง อันเนื่องมาจากฝ่ายคู่สงครามฝ่ายหนึ่ง เรียกร้องให้ยอมรับและแสดงความตั้งใจในดำเนินการทางการเมืองบางอย่างจากอีกฝ่ายหนึ่ง อาจกล่าวได้ว่าข้อตกลงหยุดยิงเป็นกระบวนการที่ส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองบางประการในท้ายที่สุด (Chounet-Cambas, 2016) อย่างไรก็ตามหากคู่สงครามเป็นฝ่ายรัฐบาลและฝ่ายกลุ่มชาติพันธุ์ ฝ่ายรัฐบาลอาจลงนามข้อตกลงหยุดยิงกับฝ่ายกลุ่มชาติพันธุ์ โดยยินยอมในทางการเมืองในระดับที่รัฐบาลยอมรับได้ โดยได้ตอบรับการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองที่อีกฝ่ายร้องขอไม่ทั้งหมด เช่น รัฐบาลอาจกำหนดให้บางพื้นที่เป็นเขตปกครองพิเศษแทนให้อำนาจปกครองตัวเอง (Chounet-Cambas, 2011, p. 8)

8.2.1 สันติภาพ ข้อตกลงหยุดยิงกับประชาธิปไตย

ในความสัมพันธ์ระหว่างข้อตกลงหยุดยิงไม่นำไปสู่สันติภาพ เนื่องจากการไม่ปฏิบัติตามข้อตกลงหยุดยิงระหว่างคู่พันธมิตร ทั้งยังไม่ยุติสงครามได้อย่างแท้จริง เนื่องจากคู่สงครามตกลงลงนามเพียงต้องการพักรบ หรือต้องการเพียงเวลายุติการปะทะชั่วคราว เพื่อใช้ช่วงเวลาดังกล่าวเพื่อดำเนินการเพิ่มเติมอาวุธ พักรบ และเตรียมกองกำลัง กลับเข้าสู่สงครามอีกครั้ง ดังจะเหตุได้จากผลหลังจากลงนามข้อตกลงหยุดยิงไม่ส่งผลให้ยุติสงครามได้อย่างแท้จริง กล่าวคือ กลไกการลงนามข้อตกลงหยุดยิงไม่ส่งผลต่อเนื่องไปถึงขั้นการจัดตั้งสถาบันทางการเมืองและเจรจาในประเด็นทางการเมืองให้เป็นที่ยอมรับได้ของทั้งสองฝ่าย

ทั้งนี้ กลไกการเจรจาเพื่อลงนามข้อตกลงหยุดยิง ด้วยจุดประสงค์ยุติการปะทะกัน ประกอบด้วยขั้นตอนสำคัญ เพื่อนำไปสู่การลงนามข้อตกลงหยุดยิงเด็ด ขั้นตอน⁹⁰ ซึ่งกลุ่มชาติพันธุ์

⁹⁰ ขั้นตอนก่อนการเจรจา (Pre-talks Phrase) ยุคแห่งการพูดคุยแบบลับๆ (an era of secret talks) การเปิดการเจรจาหลายฝ่าย (the opening of multilateral talks) การเจรจาเพื่อหาข้อยุติ (negotiation for settlement) การได้รับการ

และรัฐบาลเมียนมาใช้เวลาแต่ละกลุ่มไม่เท่ากันและบางกลุ่มใช้เวลามากกว่า 10 ปี อีกทั้งการลงนามข้อตกลงหยุดยิงไม่ส่งผลต่อเนื่องไปจนถึงการสร้างสันติภาพได้เสมอไป กล่าวคือความสัมพันธ์ระหว่างข้อตกลงหยุดยิงและ สันติภาพไม่สัมพันธ์ไปในทางเดียวกันได้ในทุกๆกรณี

จากรายงานของสหประชาชาติกล่าวถึง การลงนามข้อตกลงหยุดยิงเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการสร้างสันติภาพที่ต้องเกิดขึ้นก่อนแล้วจึงจะนำไปสู่การสร้างสันติภาพ สำหรับขั้นตอนการสร้างสันติภาพนั้นเป็นขั้นตอนหลังการลงนามข้อตกลงหยุดยิง ประกอบด้วย การจัดตั้งรัฐบาลที่ชอบธรรม รวมทั้งการจัดตั้งสถาบันทางการเมืองและความมั่นคง ตลอดจนการพัฒนาทางเศรษฐกิจและการรวมซ่อมสร้างความปรองดองทางสังคม⁹¹ (Ball, 2001, pp. 721-722)นับเป็นความท้าทายที่จะส่งเสริมหลักการดังกล่าวหลังการลงนามข้อตกลงหยุดยิงได้ หากไม่นำเอาต้นเหตุของปัญหามาแก้ไขให้เป็นที่ยอมรับได้ทั้งสองฝ่ายคู่กรณี ดังเช่นกรณีของกลุ่มชาติพันธุ์คะฉิ่นที่ต้องการเจรจาทางการเมืองส่วนฝ่ายรัฐบาลไม่ต้องการให้เจรจาทางการเมืองจนกว่าจะสามารถเจรจาหยุดยิงได้ทุกกลุ่มชาติพันธุ์ การรอคอยของกลุ่มชาติพันธุ์คะฉิ่นยาวนานกว่า 17 ปีกลายเป็นพลังผลักดันให้รัฐบาลรัฐคะฉิ่นตัดสินใจยุติข้อตกลงหยุดยิงกับรัฐบาลเมียนมาในที่สุด

สันติภาพ หรือ การเปลี่ยนรูปความขัดแย้ง (conflict transformation)

หากจะกล่าวว่าการลงนามข้อตกลงหยุดยิงเป็นการสร้างสันติภาพ จึงดูจะเป็นการกล่าวเกินจริง เพราะแม้แต่จะสร้างสันติภาพ ยังคงไม่สามารถทำให้เกิดขึ้นได้ เมื่อแต่ละฝ่ายคู่ภาคีตกลงหยุดยิงไม่ว่าจะกลุ่มรัฐชาติพันธุ์เองหรือ ฝ่ายรัฐบาลเมียนมา มักปะทะกันอยู่โดยละเมิดข้อตกลงหยุดยิงที่ได้ตกลงไว้ทั้งสองฝ่าย ดังนั้น การทำข้อตกลงหยุดยิงจึงไม่นำไปสู่สันติภาพ แต่นำไปสู่สถานะใหม่ที่เรียกว่าเป็นการเปลี่ยนรูปแบบของความขัดแย้ง (Conflict Transformation) ในงานของ ฮิว ไมออล (Hugh Miall) ได้อธิบายความหมายของคำว่าเปลี่ยนรูปความขัดแย้ง หมายถึง “โครงสร้างและความสัมพันธ์ของคู่ขัดแย้งที่ฝังตรึงในรูปแบบของความขัดแย้งที่ขยายไปไกลเกินว่ารูปแบบของความขัดแย้งแบบปกติ ทั้งนี้การเปลี่ยนรูปของความขัดแย้งยังเป็นกระบวนการที่ผูกพันกับ ความสัมพันธ์ผลประโยชน์และวาทกรรม อีกทั้งยังเป็นการก่อรูปความขัดแย้งที่รุนแรงอย่างต่อเนื่อง (Miall, 2004, p. 4) ทั้งนี้ การเปลี่ยนรูปของความขัดแย้งไม่ใช่การจัดการความขัดแย้ง (Conflict Management) ที่มีเป้าหมายนำไปสู่การจัดการและการระงับความขัดแย้งและความรุนแรง ในทางตรงข้าม การเปลี่ยนรูป

รับรอง (gaining endorsement) การบรรลุข้อกำหนด (implement its provision) การจัดตั้งสถาบันการปกครองบริหาร (the institutionalization of the new dispensation)

⁹¹Nicole Ball, "The Challenge of Rebuilding War-Torn Societies" in Chester A. Crocker, Fen Osler Hampson, and Pamela Aall, eds. *Turbulent Peace*. Washington DC : US Institute of Peace 2001 (pg 721-22).

ของความรุนแรงกลับยิ่งนำไปสู่ความขัดแย้งที่รุนแรงมากยิ่งขึ้น เนื่องจากฝ่ายรัฐกลุ่มชาติพันธุ์กับรัฐบาลเมียนมาหลังบรรลุข้อตกลงหยุดยิงพบว่าไม่นำไปสู่สันติภาพแล้ว รูปแบบของความขัดแย้งยังเพิ่มระดับที่ฝ่ายทหารของกลุ่มชาติพันธุ์กระทำต่อรัฐบาลเมียนมาในลักษณะที่รุนแรงมากขึ้น ทั้งยังฝ่ายกลุ่มชาติพันธุ์ได้ยุติข้อตกลงหยุดยิงและยังไม่สามารถกลับมาสู่จุดเริ่มต้นเจรจาเพื่อลงนามข้อตกลงหยุดยิงอีกครั้งได้

ในส่วนของสันติภาพกับประชาธิปไตย ได้มีกล่าวถึงในบทที่ 2 ในการทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องระหว่างสันติภาพกับประชาธิปไตยบางส่วน สำหรับกระบวนการสู่ประชาธิปไตยนำไปสู่ความขัดแย้งได้ เนื่องจากหลักการเคารพสิทธิและเสรีภาพเป็นหลักการที่สำคัญของระบบการปกครองแบบประชาธิปไตย การแสดงออกซึ่งสิทธิและเสรีภาพปรากฏเป็นประจำ เช่น การเดินขบวน การชุมนุม และการแสดงความคิดเห็นในที่สาธารณะเป็นสิ่งที่พึงกระทำได้ รวมทั้งการนำเสนอการทำงานของผู้แทนราษฎรของสื่อมวลชนได้อย่างเสรี ทั้งนี้การเดินขบวน เรียกร้องสิทธิทางการเมืองที่ถูกละเมิด หรือ การขับไล่ผู้แทนที่มีพฤติกรรมไม่เหมาะสม หรือผู้แทนที่ไม่ออกนโยบายตอบสนองคนส่วนใหญ่ และคนส่วนน้อยในสังคมมีความเป็นไปได้ว่าจะนำไปสู่ความรุนแรงจากการถูกปราบปรามโดยรัฐบาล ฉะนั้นจะเห็นได้ว่าสันติภาพ ไม่ได้มาพร้อมกับประชาธิปไตยเสมอไป แม้ว่าข้อตกลงหยุดยิงจะบรรลุ และสันติภาพจะสามารถเกิดขึ้น แต่ปฏิสัมพันธ์ระหว่างสันติภาพและประชาธิปไตยเป็นไปได้หลายแนวทาง เพราะเรื่องของประชาธิปไตยเน้นย้ำในประเด็นด้านการเคารพหลักสิทธิมนุษยชน ความเท่าเทียมกันและนิติรัฐ สันติภาพจึงไม่จำเป็นต้องมาก่อนประชาธิปไตย ในทางตรงข้ามความรุนแรงกลับมีส่วนส่งเสริมการเรียนรู้และตระหนักในหลักการประชาธิปไตยในช่วงเริ่มแรกในหลายๆกรณี

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

8.3 การมองประชาธิปไตยในเมียนมาระหว่างสองฝ่าย

8.3.1 ประชาธิปไตยในสายตารัฐบาลเมียนมา

จากเนื้อหารัฐธรรมนูญ ค.ศ. 2008 มาตราที่ 141 และ 109b แสดงให้เห็นถึงสิทธิพิเศษของทหารที่ครอบครองที่นั่งในรัฐสภามากถึงร้อยละ 25 “56 Amyotha Hluttaw representatives who are the Defence Services personnel nominated by the Commander-in-Chief of the Defence Services in accord with the law, four representatives from each Region or State inclusive of relevant Union territories” กล่าวคือ ทหารยังคงได้ที่นั่งในสภาผู้แทนราษฎรร้อยละ 25 คือ ประมาณ 56 ที่นั่ง จากทั้งหมด 224 (มาตรา 141) และ not more than 110 Pyithu Hluttaw representatives who are the Defence Services personnel nominated by the Commander-in-Chief of the Defence Services in accord with the law. ทหารนั่งในวุฒิสภา

ร้อยละ 110 จากทั้งหมด 440 ที่นั่ง (มาตรา 109b) จากเนื้อหาดังกล่าว แสดงให้เห็นว่าเมียนมาแม้จะมีการเลือกตั้ง แต่ยังมีบางพื้นที่ในรัฐสภาที่ได้จัดไว้สำหรับทหาร หรือคงที่นั่งให้ทหารมีบทบาทในทางการเมือง กล่าวคือ แม้จะเป็นประชาธิปไตยที่มาจากการเลือกตั้งแต่การสำรองพื้นที่ให้ทหารจึงเป็นการ ทำให้ระบบประชาธิปไตยในเมียนมามีลักษณะพิเศษ ทั้งนี้รูปแบบการปกครองอยู่ในลักษณะจัดให้อยู่ในระบบระเบียบ (managed democracy) อีกทั้งอำนาจส่วนอื่นๆที่นอกจากการเลือกตั้งยังมีลักษณะเผด็จการอำนาจทหาร

รวมไปถึงการแก้ไขเนื้อหาในรัฐธรรมนูญไม่อาจทำได้โดยง่าย ทั้งนี้หากยังการแก้ไขเนื้อหาในรัฐธรรมนูญต้องให้คะแนนเสียงแบบเสียงส่วนใหญ่ (supermajority vote) จากตัวแทนรัฐสภาเห็นชอบจำนวนร้อยละ 75 ภายหลังการลงความเห็นประชามติทั้งประเทศโดยต้องมีคะแนนเสียงของผู้ที่สามารถออกคะแนนเสียงได้มากเกินร้อยละ 50 “Sections 436 in Chapter XII of this Constitution, it shall be amended with the prior approval of more than seventy-five percent of all the representatives of the Pyidaungsu Hluttaw, after which in a nationwide referendum only with the votes of more than half of those who are eligible to vote” ซึ่งจะเห็นได้ว่าเป็นการยากเกินไปที่ทำให้ได้คะแนนเสียงในรัฐสภาทั้งผู้แทนเห็นด้วยกับการแก้ไขรัฐธรรมนูญโดยที่ยังมีทหารนั่งในสภาทั้งสองสภาอย่างน้อยร้อยละ 25 ยังไม่รวมหากมีผู้แทนจากพรรคการเมืองที่มีทหารเป็นฐานอำนาจหรือให้การสนับสนุน

จะเห็นได้ว่าจากที่กล่าวมาข้างต้นนั้นเป็นระบอบประชาธิปไตยในแบบที่ทหารเข้ามาส่วนสำคัญ นอกจากนั้นในการลงคะแนนเสียงรับร่างรัฐธรรมนูญ ค.ศ. 2008 เกิดขึ้นในช่วงเวลาที่ไม่เหมาะสม ในห้วงเวลาภัยพิบัติไซโคลนนากรีซ (Cyclone Nagris) อันส่งผลกระทบโดยตรงต่อการดำรงชีวิต และในช่วงเวลาที่ประชาชนดำเนินชีวิตด้วยความยากลำบาก รัฐบาลปฏิเสธการเข้ามาบรรเทาทุกข์จากหน่วยงานระหว่างประเทศและประเทศเพื่อนบ้าน อีกทั้งยังจัดให้มีการลงประชามติรับร่างรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นช่วงเวลาที่ไม่เหมาะสม

ในด้านเศรษฐกิจ รัฐบาลเมียนมาเริ่มเปิดประเทศมากขึ้นภายหลังจากยุคสมัยรัฐบาลภายใต้การนำโดยนายพลเนวิน เนื่องจากปัญหาทางเศรษฐกิจที่รุนแรงของสหภาพเมียนมา ซึ่งรัฐบาลไม่อาจจัดการได้ แม้ในยุครัฐบาลเนวินจะได้จัดให้มีการปฏิรูปทางการตลาด และเปิดรับการลงทุนจากต่างประเทศ (Stokke) เพื่อแสดงให้เห็นถึงความพยายามแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจและเป็นความพยายามสร้างความชอบธรรม นอกจากนั้นรูปแบบทางเศรษฐกิจของรัฐบาลเมียนมายังดำเนินการในลักษณะร่วมลงทุนระหว่างบริษัทที่เข้ามาลงทุนกับ บริษัทที่รัฐเป็นเจ้าของ (State Owned Enterprises: SOE) ทั้งนี้รูปแบบเศรษฐกิจอาจกล่าวได้ว่าเป็นลักษณะที่รัฐบาลทหารร่วมลงทุนกับนักลงทุนต่างชาติ

นอกจากนี้รัฐบาลทหารเมียนมายังได้สร้างความสัมพันธ์กับกลุ่มทหารที่ใกล้ชิดกันรวมทั้งญาติๆ ทหารให้เข้ามาร่วมลงทุนในการเปิดธุรกิจที่เคยดำเนินการโดยรัฐให้เอกชนเข้ามาร่วมดำเนินการได้ หรือที่เรียกว่าแปรรูปรัฐวิสาหกิจ (Privatization) จะเห็นได้ว่าแนวทางนี้ส่งเสริมความสัมพันธ์ในลักษณะระบบอุปถัมภ์ โดยรัฐบาลทหารให้การเอื้อประโยชน์กับกลุ่มชนชั้นนำที่ผลประโยชน์กับฝ่ายทหารรวมทั้งบรรดาญาติสนิทที่มีความใกล้ชิดกับทหาร ทั้งนี้การโอนผลประโยชน์ไปมาระหว่างฝ่ายทหาร ชนชั้นนำและญาติสนิทเป็นกระบวนการแปรรูปรัฐวิสาหกิจแบบขาดความโปร่งใส ซึ่งแนวทางความสัมพันธ์ที่เอื้อต่อกันระหว่างฝ่ายผู้ปกครองและกลุ่มนักธุรกิจที่มีความใกล้ชิด เรียกว่าเป็น การทำธุรกิจในระบบพวกพ้อง (Crony)

ระบบพวกพ้องนี้เป็นการแสดงให้เห็นถึงความสัมพันธ์ที่ใกล้ชิดกันระหว่างฝ่ายรัฐบาลที่ทรงอำนาจและชนชั้นที่มีการสานสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิด ทำให้รัฐบาลให้สิทธิบางอย่างแก่ฝ่ายกลุ่มชนชั้นนำโดยให้เข้ามาเป็นส่วนหนึ่งในการโอนจากการครอบครองสมบัติและบริหารโดยรัฐมาเป็นการบริหารโดยเอกชน และการโอนธุรกิจบางชนิดก็มีความใกล้เคียงกับการผูกขาดทางธุรกิจ

ซึ่งระบบพวกพ้องได้ส่งเสริมรูปแบบการปกครองแบบ Oligarchy หรือเป็นการปกครองแบบคณาธิปไตย ซึ่งเป็นกสนปกครองโดยกลุ่มคนจำนวนน้อย ทั้งนี้ ระบบพวกพ้องได้ส่งเสริมให้เกิดรูปแบบการปกครองในลักษณะนี้อันเนื่องมาจาก การเปลี่ยนระบบกรรมสิทธิ์ในการถือครองและบริหารทรัพยากรที่เคยกระทำโดยรัฐมาเป็นเอกชนที่เข้มข้นมากขึ้น โดยเป็นการโอนมายังเอกชนที่มีความใกล้ชิดกับฝ่ายทหาร ซึ่งแนวทางดังกล่าวกระทำในรูปแบบการขาย การเช่าซื้อ หรือ การกระทำร่วมกันระหว่างฝ่ายรัฐบาลและฝ่ายเอกชนที่มีความใกล้ชิดกับฝ่ายทหาร เป็นการบริหารระบบเศรษฐกิจแบบโอนย้ายการเป็นเจ้าของให้ฝ่ายเอกชนบางกลุ่มที่สนิทกับฝ่ายทหาร กบยังทำให้อำนาจการปกครองโดยกลุ่มคนมีความเข้มแข็งมากยิ่งขึ้น และยังเป็นการส่งเสริมผลักดันการปกครองในทางการเมืองที่เป็นแบบคณาธิปไตยและระบบเศรษฐกิจแบบผูกขาด

ในสหภาพเมียนมา ระบบการปกครองในช่วงรัฐบาลเนวินไม่ส่งเสริมให้ระบบเศรษฐกิจเป็นระบบเปิด แต่ควบรวมอำนาจไว้ที่ศูนย์กลางทั้งทางการเมืองและเศรษฐกิจ จนกระทั่งหลังปี ค.ศ. 1988 รัฐเป็นเจ้าของบริษัทส่วนใหญ่ได้เริ่มเปิดรับการลงทุนจากต่างประเทศ แม้จะมีระบบการเมืองที่แตกต่างกัน นับตั้งแต่นั้นระบบเศรษฐกิจเมียนมาได้เปลี่ยนมาเป็นการแปรรูปวิสาหกิจ จากมือรัฐมาเป็นของเอกชน ทั้งนี้ต้องเป็นเอกชนที่มีความใกล้ชิดกับรัฐบาล ซึ่งกลุ่มเอกชนที่ใกล้ชิดกับรัฐบาลในฐานะเป็นญาติสนิท เรียกว่าเป็น กลุ่มพวกพ้อง (crony) กลุ่มนี้สามารถสร้างอำนาจทางเศรษฐกิจโดยไม่ได้อำนาจทางการเมือง หากแต่ได้ส่งเสริมอำนาจทางเศรษฐกิจให้กับกลุ่มนักการเมือง (oligarch) ให้มีความร่ำรวย ผลที่เกิดขึ้นจึงมีลักษณะเปิดเสรี ให้ฝ่ายเอกชนได้ถือครองโดยมีความสัมพันธ์ในแบบอุปถัมภ์กับผู้ปกครอง ดังกรณีประธานาธิบดีซูฮาร์โต ที่สามารถสร้างความมั่นคงผ่านการสร้างสาย

สัมพันธ์กับนักธุรกิจที่เป็นพวกพ้องเดียวกัน ซึ่งส่งผลให้ประธานาธิบดีซูฮาร์โตมีฐานะอำนาจทางการเมืองที่แข็งแกร่ง

8.3.2 ประชาธิปไตยในสายตากลุ่มชาติพันธุ์

ประชาธิปไตยในสายตาของฝ่ายกลุ่มชาติพันธุ์ เมื่อรัฐบาลยอมรับฟังกลุ่มชาติพันธุ์และยินยอมให้มีการเจรจาทางการเมือง ประเด็นที่ฝ่ายกลุ่มชาติพันธุ์ต้องการหารือ คือ การจัดตั้งระบบสหพันธรัฐเพื่อให้พวกเขาได้รับสิทธิปกครองตัวเองในทางการเมือง การจัดตั้งระบบสหพันธรัฐจะทำให้ความพยายามรวมชาติเมียนมาได้รับการยอมรับ

หลังจากสหภาพเมียนมาได้รับเอกราช การรวมชาติเมียนมาที่ประกอบด้วยความหลากหลายทางชาติพันธุ์ให้อยู่ภายใต้ระบบรัฐเดี่ยว ไม่ได้รับการยอมรับจากฝ่ายกลุ่มชาติพันธุ์ ด้อยซ์ (Deutsch) นิยาม การรวมชาติว่าเป็นกระบวนการสร้างสรรค์ความเป็นชาติ เพื่อทำให้เกิดความรู้สึกร่วมในความเป็นชาติที่ผูกพันร่วมกัน ทั้งนี้การสร้างความรู้สึกร่วมเป็นชาติเดียวกัน ต้องผ่านกระบวนการสร้างคุณค่าร่วมกันบางอย่างไม่ว่าจะเป็นประวัติศาสตร์ วัฒนธรรมและภาษา เป็นต้น ทั้งนี้การสื่อสาร จากทางหนังสือพิมพ์ วรรณกรรม ตำนานต่างๆ รวมไปถึงการเชื่อมต่ออัตลักษณ์ร่วมกันผ่านสถาบัน หรือสมาคมที่จัดตั้งขึ้นเพื่อส่งเสริมค่านิยมร่วมกันที่สร้างสรรค์ขึ้นในสมาคม ทั้งนี้สถาบัน ยังหมายรวมถึงโครงสร้างการบริหารภายใน ที่ส่งเสริมให้สมาชิกภายในรัฐ เกิดความผูกพันและความรู้สึกจงรักภักดีต่อสถาบันนั้นๆ เช่นเดียวกับสถาบันครอบครัว ส่วนรูเพิร์ต เอเมอร์สัน (Rupert Emerson) ได้อธิบายว่าการรวมชาติเป็นหน้าที่หลักของรัฐ หรือความรับผิดชอบของรัฐต่อการสร้างสรรค์ความเป็นชาติ⁹²(McAlister, 1973)

กลิฟฟอร์ด เกียร์ซ (Glifford Geertz) ในกระบวนการรวมชาติสามารถจัดกลุ่มการส่งเสริมความรู้สึกชาตินิยมได้สองแนวทางคือ ความรู้สึกโดยแรกกำเนิด(Primordial) ความรู้สึกต่อชาติแหล่งกำเนิดที่มีร่วมกัน ชนเผ่า ศาสนาและวัฒนธรรมที่เหมือนกัน และ ความรู้สึกสร้างสรรค์ขึ้นมาภายหลังโดยรัฐ (Civil Politics)เช่นสังคมนิยมใหม่ หรือสถาบันการเมือง อันเป็นความชอบธรรมโดยผู้นำทางการเมือง และยังเป็นหน้าที่หลักที่รัฐต้องจัดให้มี ในกรณีการรวมชาติโดยรัฐบาลสร้างความรู้สึกชาตินิยมย่อมไม่อาจแข็งแรงเทียบเท่ากับ การรวมชาติที่มีประวัติศาสตร์ร่วมกัน

ระบบการบริหารประเทศเมียนมาแบบสหพันธรัฐ (Federalism) ซึ่งเป็นรูปแบบเดียวที่กลุ่มชาติพันธุ์ต่าง ๆ ในเมียนมาเรียกร้อง และถือได้ว่าเป็นประเด็นท้าทายอำนาจในการต่อรองกับรัฐบาลกลาง เนื่องจากความสามารถในการรวมชาติ โดยรัฐบาลกลางเมียนมา เต็มไปด้วยปัญหาความขัดแย้งระหว่างรัฐบาลทหารที่ใช้อำนาจนิยม และ กลุ่มชาติพันธุ์ที่มีความเหนียวแน่นในการรวมตัวกันอย่างเข้มข้น

⁹² McAlister, John T. Jr. Southeast Asia: The Politics of National Integration. Standford University.1973.p.

เมื่อพิจารณาความหมายสหพันธรัฐ (federalism) เป็นรูปแบบความร่วมมือหรือการสมาคม โดยมนุษย์ จัดตั้งขึ้นมาเพื่อให้สามารถปรับตัวเข้าหากันระหว่างอัตลักษณ์ที่หลากหลาย ตลอดจน ยังเป็นการอนุรักษ์ และส่งเสริมอัตลักษณ์ที่แตกต่างให้ดำรงคงอยู่ เพื่อทำให้ความขัดแย้งระหว่างอัตลักษณ์ที่หลากหลายให้เป็นการอยู่ร่วมกันได้ ทั้งนี้ยังได้สร้างโครงสร้างสถาบันขึ้นมาเพื่อให้บรรลุ เป้าประสงค์ที่มารวมตัวกันของทุกฝ่าย วิลล์ (M.J.C Vile) นิยามความหมายของสหพันธรัฐว่า เป็นการอธิบายโครงสร้างทางการเมืองรูปแบบหนึ่ง โดยรัฐบาลกลาง อยู่ในระดับหนึ่งและยังเป็นศูนย์รวมของหน่วยย่อยเล็กๆ ที่มีบทบาททางการเมือง และทางกฎหมาย ส่วนรัฐบาลที่เป็นส่วนหนึ่งของหน่วยย่อยเล็กๆ นี้ จัดอยู่ในอีกระดับของรัฐบาลกลาง และ ต่างก็พึ่งพิงพึ่งพารัฐบาลกลาง และถือได้ว่าเป็นโครงสร้างหนึ่งของรัฐบาลกลาง จะเห็นได้ว่าวิลล์ (Vile) เน้นที่การรวมตัวของหน่วย หรือสถาบันทางการเมืองย่อยๆ ⁹³(Burgess & Gagnon, 1993)

ในขณะที่เพรสตัน คิง (Preston King) นิยามสหพันธรัฐโดยเน้นที่ การเข้ากันได้ของหน่วยเล็ก ๆ ของรัฐบาลมลรัฐ ที่มารวมตัวภายใต้สหภาพ และมีส่วนในกระบวนการตัดสินใจของรัฐบาลกลาง ฉะนั้นรัฐบาลกลางจึงไม่อาจใช้อำนาจเบ็ดเสร็จเด็ดขาดได้(non-absolutists) ทั้งนี้แต่ละมลรัฐที่มารวมตัวกันภายใต้สหภาพมีอำนาจปกครองตัวเองได้ (self-rule) ซึ่งปรากฏไว้อย่างชัดเจนในรัฐธรรมนูญของรัฐบาล ทั้งนี้ยังสะท้อนหลักความเป็นประชาธิปไตย โดยเน้นความเท่าเทียมกันของบรรดามลรัฐต่างๆ ในสหภาพ ดังนั้นจึงกล่าวได้ว่าสหพันธรัฐเป็นรูปแบบหนึ่งของประชาธิปไตย

หากพิจารณาส่วนประกอบที่สำคัญของรูปแบบสหพันธรัฐคือต้องประกอบไปด้วย รัฐบาลสองระดับคือรัฐบาลกลางและรัฐบาลมลรัฐ โดยที่รัฐธรรมนูญได้กำหนดโครงสร้างความสัมพันธ์ระหว่าง รัฐบาลสองรูปแบบโดย รัฐบาลทั้งสองระดับมีอำนาจไม่เท่ากันและไม่เหมือนกัน แอลเลอซาร์ (Elezar) ได้อธิบายอำนาจระหว่างรัฐบาลทั้งสองระดับว่า รัฐบาลระดับมลรัฐมีสิทธิในการปกครองตัวเอง (self-rule) เช่น อำนาจในการบริหารและออกกฎหมาย รวมทั้งเก็บภาษีได้เองภายในมลรัฐ นอกจากนั้น รัฐบาลมลรัฐ ยังมีสิทธิในการดำรงอยู่ในฐานะเป็นมลรัฐหนึ่งอันเป็นส่วนประกอบของรัฐบาลกลาง โดยต้องจัดสรรแบ่งปันอำนาจร่วม(Share-rule)กับ รัฐบาลกลาง เช่น ด้านการทหาร การเงิน หรือด้านการต่างประเทศ

แต่กระนั้น การให้สิทธิการปกครองตัวเองแก่รัฐบาลมลรัฐ เป็นเรื่องที่ทำทลายอำนาจรัฐบาลกลางในการยอมลดทอนความสามารถในการควบคุมมลรัฐเหล่านั้นได้ ทั้งยังเป็นการให้หลักประกันความอยู่รอดได้ของมลรัฐ ซึ่งระบบสหพันธรัฐ ดูจะเป็นหนทางแก้ไขปัญหาสำหรับรัฐที่มีความหลากหลายทางชาติพันธุ์ และมีความขัดแย้งไม่อาจอยู่ร่วมกันภายใต้รัฐเดี่ยว แต่ก็ไม่อาจแบ่งแยกได้

⁹³ Michael Burgess, and Alain G. Gagnon. (1993) Comparative Federalism and Federation: Competing Traditions and Future Directions. University of Toronto Press.

ฉะนั้นการบริหารรัฐให้อยู่แบบสหพันธรัฐน่าจะเป็นหนทางแก้ไขปัญหาที่ทำให้เกิดการยอมรับและเข้ากันได้ท่ามกลางความแตกต่าง

สาเหตุที่สหพันธรัฐจะเป็นทางเลือกที่ดีที่สุดสำหรับ สังคมที่ประกอบไปด้วยความหลากหลายและนำไปสู่ความไม่ลงรอยกันได้ ตัวอย่างที่เห็นได้ชัด จากประเทศในภูมิภาคเช่น มาเลเซีย และ ฟิลิปปินส์ มาเลเซียประกอบด้วย 13 มลรัฐโดยที่ผู้ปกครองสูงสุดคือ หัวหน้านายกรัฐมนตรี (Head of Prime Minister)(รัฐมาเลย์ประกอบด้วย 9 มลรัฐแรก มีศุลท่านเป็นหัวหน้ารัฐ ขึ้นสู่อำนาจผ่านการเลือกตั้ง อีก 4 มลรัฐที่เหลือเป็นรัฐที่ไม่ใช่มาเลย์แท้ หัวหน้าของรัฐ คือ นายกรัฐมนตรีมาจากการเลือกตั้ง) รัฐบาลมลรัฐมีอิสระในการกำหนดนโยบายด้านความมั่นคง การต่างประเทศ นโยบายการค้า การใช้ทรัพยากร การศึกษา การสื่อสารและสุขภาพตลอดจน การจัดเก็บภาษีเพื่อการพัฒนา รัฐส่วนกลางดูแลหลักในด้านปฏิสัมพันธ์ระหว่างบรรดารัฐอิสลาม ตลอดจน ธรรมเนียมของชาวมาเลย์ การจัดการทรัพยากรของชาติ เช่น เหมืองแร่ ที่ดิน การจัดการระบบน้ำ ระบบบริการสุขภาพสาธารณะ และระบบสุขอนามัย ทั้งยังจัดการด้านการสร้างเขื่อนและการระบายน้ำ และระบบสวัสดิการสังคม

รัฐธรรมนูญของรัฐมาเลเซียระบุว่า ปกครองในระบบการเมืองเป็นแบบประชาธิปไตยและภายใต้ระบบสหพันธรัฐ ประกอบด้วยรัฐบาล กลาง และรัฐบาลมลรัฐ 13 รัฐ แต่ละรัฐมลรัฐมีความแตกต่างกันอย่างมากจนสามารถจัดให้อยู่ในรูปแบบ ระบบสหพันธรัฐแบบสมมาตร (Asymmetric Federalism) ซึ่งหมายถึง บางรัฐมีพื้นที่และทรัพยากรเหนือพื้นที่อีกรัฐ เช่นรัฐเปรัก มีพื้นที่ 821 ตารางกิโลเมตร ขณะที่ รัฐปาหัง มีพื้นที่มากถึง 36,137 ตารางกิโลเมตร เพื่อให้เกิดความยุติธรรมจึงจำเป็นอย่างมากที่แต่ละมลรัฐจะจัดสรรเก็บภาษีและบริหารการใช้งบประมาณได้อย่างอิสระ กระนั้น รัฐบาลยังต้องคอยตรวจสอบการพัฒนาของแต่ละมลรัฐให้ไม่พัฒนาจนทิ้งห่างกันมากเกินไป ส่วนในเรื่องระบบศาลยังคงเป็นหน้าที่หลักของรัฐบาลกลาง⁹⁴(Malayu, 2016)

สำหรับ ประธานาธิบดีโรดรีโก ดูเตรเต ฟิลิปปินส์ ผู้เสนอนโยบายปฏิรูปประเทศให้เป็นแบบสหพันธรัฐโดยเสนอผ่านการแก้ไขรัฐธรรมนูญ⁹⁵(Haydarian, 2018) โดยที่เนื้อหาแก้ไขรัฐธรรมนูญจะไม่เพิ่มวาระการบริหารประเทศของประธานาธิบดี ให้อยู่ในตำแหน่งยาวนานขึ้นก็ตาม ทั้งนี้ส่วนหนึ่งของการปฏิรูประบบการเมืองจะเน้นที่การเก็บภาษี โดยแต่ละมลรัฐจัดเก็บภาษีบางรูปแบบได้เช่น

⁹⁴ Malayu, Eduardo J., Tips from Malaysia's Federalism. Malaya. 2016[online] Available from: Retrieved on August 8, 2018.

⁹⁵ Haydarian, Richard. Does Federalism make sense for the Philippines. Forbes. July 19, 2018 [online] Available from : <https://www.forbes.com/sites/richardheydarian/2018/07/19/does-federalism-make-sense-for-the-philippines/#5d73471c77cf>. Retrieved on August 8, 2018.

ภาชี จุรกิจ หรือ อสังริมทรัพย์(Ye, 2018b)⁹⁶ แต่ข้อน่าสังเกตประเทศ ระบบสหพันธรัฐอาจต้องเผชิญกับภาวะความแตกต่างกันมากของทรัพยากรที่แต่ละรัฐพึงมี จนอาจนำไปสู่ช่องว่างที่แตกต่างกันในการพัฒนาทางสังคมและเศรษฐกิจระหว่างมลรัฐ

หากความแตกต่างทางด้านวัฒนธรรม ชาติพันธุ์ และศาสนา จะยิ่งเพิ่มความริ้วฉวนต่อกลุ่มชาติพันธุ์ให้ยิ่งยากต่อการเชื่อมความรู้สึกหรือเคารพต่อวัฒนธรรมกลางที่กำหนดให้มีส่วนร่วมกัน เช่น กลุ่มจัดตั้งรัฐแบงซาโมโร (Bangsamoro) ในเขตมินดาเนา ที่กำหนดกฎหมายเพื่อชาวอิสลามขึ้นมาและอยู่ในรูปแบบปกครองตนเองได้⁹⁷ (Ram, 2016)นอกจากนั้นชนชั้นสูง เจ้าพ่อ หรือ ผู้ทรงอิทธิพลในแต่ละมลรัฐ จะยิ่งเพิ่มพูนอำนาจมากขึ้น รวมทั้งยังสามารถแก้ไข หรือยกเลิกกฎหมาย มลรัฐที่เคยตัดทอนอำนาจของนักลงทุนชั้นสูงให้กลับมาได้รับสิทธิพิเศษ⁹⁸ (Haydarian, 2018)ทั้งนี้ กลุ่มก่อการร้ายบางกลุ่มอาจจะยิ่งเติบโตขึ้นมา เมื่อปราศจากการควบคุมจากฝ่ายรัฐบาลกลาง ในทางตรงข้าม ฟิลิปปินส์ หากสามารถปฏิรูปประเทศ อาจส่งผลดีในแง่ลดความขัดแย้งภายในรัฐ โดยหันไปสนใจต่อประเด็นการต่างประเทศได้เพิ่มมากขึ้น เช่น ประเด็นความขัดแย้งที่จีนขยายอิทธิพลเหนือน่านน้ำทะเลจีนใต้เพื่อแข่งขันอำนาจกับสหรัฐอเมริกา นอกจากนั้น ระบบสหพันธรัฐ ทำให้การจัดการภายในรัฐมลรัฐที่บางมลรัฐยอมยุบตัวเพื่อมารวมกับอีกมลรัฐ ด้วยเหตุผลของขนาด และการจัดการที่เหมาะสมกว่า⁹⁹(Ye, 2018a)

สำหรับสหภาพเมียนมา แม้จะมีความพยายามเปลี่ยนผ่านสู่ความเป็นประชาธิปไตยนับตั้งแต่พลทหาร อวูโสะ ตาน ฉ่วย นำเสนอแนวทาง 7 ประการสู่ประชาธิปไตย (Road Map to democracy) โดยที่ในแต่ละขั้นตอน ปรับให้เมียนมาค่อยๆ เข้าสู่ความเป็นประชาธิปไตยโดยผ่านกระบวนการมีส่วนร่วมทางการเมือง เน้นการพูดคุย และการหันหน้าเข้าหากัน สำหรับขั้นตอนที่สาม จะทำให้การเคลื่อนไหวไปยังขั้นตอนที่สี่ ยังต้องใช้เวลา เนื่องจากการลงนามข้อตกลงหยุดยิงไม่อาจทำให้เป็นที่ยอมรับในทุกชาติพันธุ์ได้ ซึ่งหากทำได้ จะทำให้การเข้าร่วมการเจรจาโดยทุกกลุ่มชาติพันธุ์ใน

⁹⁶ Ye,Aung.Could Federalism Smooth Southeast Asia’s Rouge Edges? 2018 Jan 26 [online]Available from <https://worldview.stratfor.com/article/could-federalism-smooth-southeast-asia-s-rough-edges>.Retrieved on August 8, 2018

⁹⁷ Ram.Saresh,B. The Debate on Federalism.News Straits Time New.May 28,2016.[online]Available from: <https://www.nst.com.my/news/2016/05/148273/debate-federalism?m=1>

⁹⁸ Haydarian, Richard.Does Federalism make sense for the Philippines. Forbes.July 19,2018 [online]Available from:<https://www.forbes.com/sites/richardheydarian/2018/07/19/does-federalism-make-sense-for-the-philippines/#5d73471c77cf>.Retrieved on August 8, 2018.

⁹⁹ Ye,Aung Thu 2018 Could Federalism Smooth Southeast Asia’s Rouge Edge? [online]Available from <https://worldview.stratfor.com/article/could-federalism-smooth-southeast-asia-s-rough-edges>.Retrieved on August 8, 2018

ระดับสหภาพ (Union accord) เป็นไปได้ และแก้ไขเนื้อหาในรัฐธรรมนูญ จนนำไปสู่การรับรองโดยรัฐสภา และ เพื่อการจัดตั้งรัฐ ในรูปแบบสหพันธรัฐ โดยจะต้องระบุให้กลุ่มชาติพันธุ์ปกครองตัวเอง

ทั้งนี้ เมื่อไม่อาจลงนามข้อตกลงหยุดยิงได้อย่างแท้จริงในทุกกลุ่มชาติพันธุ์ จึงได้จัดให้มีการประชุมปางโหลงศตวรรษที่ 21 โดยเวทีดังกล่าวนี้ อนุญาตให้ชาติพันธุ์ ที่ไม่ลงนามข้อตกลงหยุดยิงมีโอกาเข้าสู่เวทีดังกล่าวในฐานะผู้สังเกตการณ์ ดังนั้น ในส่วนของการปรับเข้าสู่สหพันธรัฐของเมียนมา ยังเป็นหนทางอีกยาวไกล จากการไม่สามารถลงนามข้อตกลงหยุดยิง

หากพิจารณาในความต่างภายในสหภาพเมียนมา พบว่ายังเป็นการยากแม้แต่จะสร้างความสัมพันธ์ระหว่างสหพันธรัฐ และรัฐบาลกลาง อีกหนึ่งทางเลือกคือ การกระจายอำนาจจากศูนย์กลาง (decentralization) ยังมีข้อดีบางประการที่ประยุกต์ใช้ได้กับกรณีของเมียนมา

การกระจายอำนาจเป็นการโอนอำนาจการตัดสินใจทางการเมือง หน้าที่ และความรับผิดชอบ ต่อทรัพยากร การบริหารทางการเงิน เช่นการจัดเก็บภาษี และกำหนดงบประมาณ ได้อย่างเต็มที่ให้กับพื้นที่ท้องถิ่น อันส่งผลดีต่อการพัฒนาในแต่ละพื้นที่ได้อย่างเต็มประสิทธิภาพ ตลอดจนลดปัญหาการบริหารโดยรัฐบาลกลางที่ไม่ครอบคลุม ให้ขยายเข้าถึงพื้นที่ส่วนภูมิภาคกว้างขวางขึ้น ในขณะเดียวกัน บางท้องถิ่นอาจพัฒนาทางเศรษฐกิจไปได้มากกว่า อาจส่งผลความไม่เท่าเทียมกันพื้นที่อื่น ๆ ในกรณีนี้ รัฐบาลกลางต้องเข้าไปจัดการแก้ไข ช่องว่างความแตกต่างนี้ได้

หากเปรียบเทียบระบบการกระจายอำนาจและ ระบบสหพันธรัฐ ระบบสหพันธรัฐเน้นสถาบันทางการเมืองภายใน รัฐบาลมลรัฐที่แบ่งอำนาจการตัดสินใจอย่างชัดเจนกับรัฐบาลกลางในด้านความมั่นคง นโยบายการค้า จัดเก็บภาษี งบประมาณ สาธารณสุขและการศึกษาได้อย่างอิสระ เนื่องจากภายในมลรัฐยังมีรัฐธรรมนูญและสถาบันทางการเมืองแบบเดียวกับรัฐบาลกลางแต่บริหารงานเฉพาะภายในมลรัฐ ทั้งนี้การปฏิรูประบบสหพันธรัฐไม่ได้เป็นไปได้โดยง่าย แม้แต่ฟิลิปปินส์ เพราะรัฐบาลมลรัฐยังได้รับสิทธิบริหารเหนือพื้นที่บางประการที่รัฐบาลกลางไม่อาจเข้าแทรกแซง ดังนั้นหากรัฐบาลเมียนมาจะใช้ระบบการกระจายอำนาจ ซึ่งจะเป็นทางเลือกที่ส่งเสริมบรรยากาศสันติและยอมดีกว่าการทำสงครามระหว่างกันเพื่อแบ่งแยกดินแดนสำหรับสหภาพเมียนมา

ทั้งนี้ในการประชุมปางโหลงศตวรรษที่ 21 ซึ่งเป็นการประชุมที่จัดขึ้นเพื่อสร้างความต่อเนื่องในการประชุมสันติภาพระหว่างรัฐบาลเมียนมากับ กองกำลังชาติพันธุ์ติดอาวุธ (Ethnic Armed Organization: EAO) โดยได้จัดให้มีขึ้นมาเป็นประจำทุกปี นับตั้งแต่ปี ค.ศ. 2016 ค.ศ. 2017 ค.ศ.2018 และ ค.ศ.2020 โดยเนื้อหาการประชุมได้กล่าวถึงการจัดตั้ง สหภาพสหพันธรัฐ(Federal Union) โดยกำหนดขอบเขตของรัฐกลุ่มชาติพันธุ์ในลักษณะเป็นมลรัฐ ส่วนรัฐบาลเมียนมาเป็นรัฐบาลกลาง ทั้งยังมีการเจรจาในประเด็นรวมกองกำลังทหารฝ่ายกลุ่มชาติพันธุ์ในนาม ทหารสหภาพสหพันธรัฐ (Federal Union Army)ซึ่งจะให้ผลัดเปลี่ยนกันเป็นผู้บังคับบัญชาการทหารสูงสุดระหว่างกลุ่มชาติพันธุ์ ทั้งยังระบุตำแหน่งแห่งที่ให้กับกองกำลังชาติพันธุ์ติดอาวุธ เช่น กองกำลังทหารจะต้อง

อยู่ภายใต้การบริหารของรัฐบาลพลเรือนเป็นต้น ผลจากการประชุมยังไม่ได้มีผลบังคับ หากแต่เป็นการประชุมที่สร้างแนวปฏิบัติและยังส่งเสริมการรับรู้และสร้างความเข้าใจระหว่างสองฝ่ายคือทั้งฝ่ายรัฐบาลและฝ่ายกลุ่มชาติพันธุ์(Myoe, 2018, pp. 211-212)

ระบบสหพันธรัฐ ยังเป็นแนวทางประชาธิปไตยที่แสดงให้เห็นถึงการเคารพในสิทธิบางประการของรัฐที่มีความแตกต่างทางวัฒนธรรม ให้ยังคงรักษาอัตลักษณ์และวัฒนธรรมของแต่ละมลรัฐไว้ และทำให้อยู่ร่วมกับท่ามกลางกลุ่มที่แตกต่างกันโดยการเคารพและยอมรับจากการปฏิบัติตามวัฒนธรรมกลางที่กำหนดให้มีร่วมกัน อย่างไรก็ตาม สหพันธรัฐจะเป็นแนวทางแก้ปัญหา มากกว่าจะทำให้เกิดความแตกแยก (Hofmeister & Tayao, 2016, pp. 1-4)¹⁰⁰ สำหรับระบบการกระจายอำนาจ หากจะพิจารณาให้เป็นเงื่อนไขก่อนเข้าสู่รูปแบบสหพันธรัฐของรัฐบาลสหภาพเมียนมา เพื่อการปรับตัวเข้าหากันระหว่างสองฝ่ายก่อนเข้าสู่ระบบสหพันธรัฐ รัฐบาลทหารอาจจะยอมรับแนวทางนี้ได้ง่ายกว่า เนื่องจากการกระจายอำนาจไม่ได้ทำให้รัฐบาลทหารสูญเสียอำนาจที่ยังคงอำนาจควบคุมกลุ่มชาติพันธุ์ ในแต่ละพื้นที่ ดังนั้นระบบกระจายอำนาจ ควรเป็นข้อเสนอก่อนการปรับเปลี่ยนรูปแบบสหพันธรัฐ ซึ่งพอจะปรับใช้ในกรณีของเมียนมาได้

สรุป ความสัมพันธ์สามเศร้า ระหว่างข้อตกลงหยุดยิง สันติภาพและความเป็นประชาธิปไตย ไม่สัมพันธ์กัน เนื่องจากข้อตกลงหยุดยิง ไม่ส่งเสริมสันติภาพให้เกิดขึ้น อีกทั้งความเป็นประชาธิปไตยไม่ได้มีปัจจัยด้านสันติภาพเพียงปัจจัยเดียว ทั้งนี้ในช่วงแรกของการเปลี่ยนผ่านประชาธิปไตยยังพบว่ามีผลทำให้เกิดสถานการณ์ความไม่สงบ เนื่องจากหลักการที่สำคัญในการเปลี่ยนผ่านประชาธิปไตยหลักการหนึ่ง คือ เสรีภาพ ดังนั้นการเคารพต่อเสรีภาพในการชุมนุม และการแสดงออก ตลอดจนเสรีภาพของสื่อมวลชน เพื่อตรวจสอบการทำงานของรัฐบาล เป็นแนวทางสำคัญต่อความเป็นประชาธิปไตยแบบเสรีและในขณะเดียวกันก็ยังสูญเสียต่อการปะทะกันระหว่างฝ่ายต่อต้านรัฐบาลและฝ่ายรัฐบาล ซึ่งเป็นเรื่องปกติที่พบได้ในช่วงแรกของการเปลี่ยนผ่านประชาธิปไตย โดยเฉพาะในสังคมที่ยังไม่คุ้นชินกับระบอบประชาธิปไตย และยังทำให้ฝ่ายทหารเข้ามาควบคุมสถานการณ์และกลายเป็นรัฐบาลเสียเองได้ในที่สุด หากเป็นเช่นนี้จะเป็นปรากฏการณ์ประชาธิปไตยย้อนกลับ (The reverse wave of democratization)

¹⁰⁰Hofmeister, Wilhelm and Edmund Tayao (2016). Federalism and Decentralization: Perceptions for Political and Institution Reform.(National Library Board, Singapore Cataloging in Publication Data) pp.1-4.

บทที่ 9

สรุปผลการวิจัยและข้อเสนอแนะ

วิทยานิพนธ์นี้มีวัตถุประสงค์ เพื่อศึกษาผลจากการลงนามข้อตกลงหยุดยิงระหว่างรัฐบาลเมียนมาและรัฐชาติพันธุ์ต่อการเปลี่ยนผ่านประชาธิปไตยในสองระดับคือ ระดับสหภาพเมียนมา และในรัฐชาติพันธุ์ ทั้งนี้ในวิทยานิพนธ์นี้ศึกษาเปรียบเทียบความเหมือนและความต่างในการทำข้อตกลงหยุดยิงและผลต่อประชาธิปไตยภายในกลุ่มชาติพันธุ์คะฉิ่นและชาติพันธุ์กะเหรี่ยง

การวิจัยนี้อธิบาย การลงนามข้อตกลงหยุดยิงเป็นเงื่อนไขที่คู่สงครามยอมรับว่าจะยุติสงครามชั่วคราว เพื่อนำไปสู่การเจรจาต่อรองระหว่างสองฝ่าย ข้อตกลงหยุดยิงจึงเป็นเงื่อนไข ก่อนการเปลี่ยนผ่านประชาธิปไตย (Precondition to democratization) การเสนอข้อตกลงหยุดยิงโดยรัฐบาลเมียนมาริเริ่มทำการติดต่อกับฝ่ายกลุ่มชาติพันธุ์ เพื่อให้ประชาธิปไตยเปลี่ยนผ่านไปตามแนวทางการติดต่อเจรจา (Transition through Transactions)

กรอบที่ใช้ในการวิจัยนี้คือ การอธิบายว่าการทำข้อตกลงหยุดยิงเป็นการเปลี่ยนผ่านประชาธิปไตยที่เป็นไปตามลำดับขั้น หรือกระบวนการ (Democratic Sequencing) เนื่องจากการเปลี่ยนผ่านประชาธิปไตยตามลำดับขั้นหรือตามกระบวนการ ในลักษณะเดียวกันกับการจัดตั้งสถาบันทางการเมือง รัฐธรรมนูญ และการเลือกตั้ง เป็นต้น ดังนั้นการทำข้อตกลงหยุดยิงเป็นสถาบันทางการเมืองในฐานะเป็นข้อตกลงที่กำหนดกฎ กติกาที่ต้องปฏิบัติตามทั้งสองฝ่ายเพื่อให้ยุติการทำสงครามระหว่างกัน การเปลี่ยนผ่านในลักษณะนี้เหมาะกับประชาชนที่เข้าใจในหลักการประชาธิปไตยแล้วจึงเปลี่ยนผ่านประชาธิปไตย

ในกรณีของสหภาพเมียนมาเป็นการเปลี่ยนผ่านประชาธิปไตยตามลำดับขั้นและกระบวนการ (Democratic Sequencing) ซึ่งเป็นการเปลี่ยนผ่านความเป็นประชาธิปไตยด้วยการจัดตั้งสถาบันทางการเมือง ซึ่งทำให้เกิดความขัดแย้งได้ง่ายกว่า การเปลี่ยนผ่านประชาธิปไตยตามแนวทางค่อยเป็นค่อยไป (Gradualist/ Transformative Democratic transition) ที่เน้นการเรียนรู้ความเท่าเทียมกัน การเคารพหลักสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพ ซึ่งรัฐบาลทหารเมียนมาไม่อาจปฏิบัติตามหลักการข้อนี้ กล่าวคือ การเริ่มต้นเปลี่ยนผ่านประชาธิปไตยอย่างค่อยเป็นค่อยไปจะส่งเสริมความเป็นประชาธิปไตยได้อย่างยั่งยืน แต่ใช้เวลายาวนานกว่าการเปลี่ยนผ่านประชาธิปไตยตามลำดับขั้น และกระบวนการ

การลงนามข้อตกลงหยุดยิงไม่อาจทำให้ยุติสงครามกันได้อย่างแท้จริงเพราะไม่ได้แก้ไขความขัดแย้งที่ต้นเหตุของปัญหา แต่การยุติข้อตกลงหยุดยิงจะเป็นหนึ่งในหนทางนำไปสู่การแก้ไขความ

ขัดแย้งและเข้าสู่กระบวนการสันติภาพ ดังนั้นการลงนามข้อตกลงหยุดยิงสามารถสร้างบรรยากาศสันติภาพ ทั้งนี้สันติภาพแบ่งได้สองประเภทคือสันติภาพเชิงบวก หมายถึงสันติภาพเกิดจากการแก้ไขปัญหาที่ต้นเหตุซึ่งเป็นไปได้ว่านำไปสู่การแก้ไขในทางโครงสร้างสังคม สำหรับสันติภาพเชิงลบ หมายถึงการทำให้การปะทะกันยุติลงในทันที เป็นการแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าในทางกายภาพไม่ได้ลงลึกไปที่การแก้ไขต้นเหตุของปัญหาและเป็นไปได้ว่าการปะทะกันอาจจะหวนคืนกลับมา ในกรณีการทำข้อตกลงหยุดยิงระหว่างรัฐบาลเมียนมาและกลุ่มชาติพันธุ์จะทำให้เกิดสันติภาพเชิงลบมากกว่าเชิงบวก เนื่องจากเนื้อหาในข้อตกลงหยุดยิงไม่ได้แก้ไขปัญหาที่ต้นตอของปัญหา ด้านการเคารพในหลักการความเท่าเทียมกันและสิทธิมนุษยชน ตลอดจนนำไปสู่การเจรจาทางการเมือง หากแต่แก้ไขปัญหาเฉพาะหน้า ด้วยการยุติการปะทะกันเท่านั้น

สหภาพเมียนมาจัดให้มีการเลือกตั้ง และยอมรับผลการเลือกตั้งใน ค.ศ.2015 ให้พรรคการเมืองพลเรือนบริหารรัฐได้ ซึ่งเป็นเพียงฉากหน้าเพราะรัฐบาลทหารยังคงมีบทบาททางการเมืองในฐานะเบื้องหลัง และปรากฏอำนาจทหารในพื้นที่โครงสร้างทางการเมือง นอกจากนี้การเสนอข้อตกลงหยุดยิงโดยรัฐบาลเมียนมาโดยไม่ยอมรับเงื่อนไขการเจรจาทางการเมืองกับฝ่ายกลุ่มชาติพันธุ์ หากกลุ่มชาติพันธุ์ยังไม่ลงนามหยุดยิงทุกกลุ่ม เพราะการลงนามข้อตกลงหยุดยิงเป็นการแสดงอำนาจของรัฐที่สามารถควบคุมกลุ่มชาติพันธุ์ได้

ในระดับมลรัฐ ข้อเสนอการทำข้อตกลงหยุดยิงไม่ส่งผลดีต่อรัฐชาติพันธุ์เพราะหลังจากการทำข้อตกลงหยุดยิง รัฐจะเข้ามาควมรวบทรัพย์สินและที่ดินของกลุ่มชาติพันธุ์เพื่อรองรับการลงทุนจากต่างชาติ การดำเนินการดังกล่าวทำให้กลุ่มชาติพันธุ์บางกลุ่มยุติข้อตกลงหยุดยิง เช่น กลุ่มชาติพันธุ์คะฉิ่น เมื่อยุติข้อตกลงหยุดยิงกลับส่งผลดีต่อการพัฒนาประชาธิปไตย ประชาชนคะฉิ่นมีส่วนร่วมทางการเมือง และความเท่าเทียมกันอันเป็นการเปลี่ยนผ่านประชาธิปไตยอย่างค่อยเป็นค่อยไป ไม่ใช่การบังคับให้ปฏิบัติตามข้อตกลงหยุดยิงแต่ไม่เคารพในหลักการสิทธิมนุษยชนที่เป็นหลักการพื้นฐาน ทั้งนี้เศรษฐกิจของคะฉิ่นได้รับการพัฒนาจากการเข้ามาลงทุนจากจีนซึ่งมีพื้นที่ใกล้เคียงกับคะฉิ่นสามารถช่วยพัฒนาเศรษฐกิจของคะฉิ่นได้ดีกว่าการรับการพัฒนาเศรษฐกิจจากรัฐบาลซึ่งอยู่ห่างไกล การพัฒนาเศรษฐกิจแนวทางนี้เรียกว่า ทูนิยมชายขอบ

การทำข้อตกลงหยุดยิงกับกลุ่มชาติพันธุ์กะเหรี่ยงที่มีความแตกแยกภายในรัฐ และสู้รบกับรัฐบาลมาอย่างยาวนาน ทำให้การลงนามข้อตกลงหยุดยิงของกะเหรี่ยงไม่ส่งผลดีต่อการเปลี่ยนผ่านประชาธิปไตย ด้วยยังคงถูกละเมิดสิทธิมนุษยชน ความร่วมมือระหว่างกลุ่มกะเหรี่ยงยังไม่เป็นเอกภาพ คนกะเหรี่ยงอพยพลี้ภัยจากการโจมตีจากรัฐบาล หลังจากลงนามข้อตกลงหยุดยิงรัฐบาลได้เข้ามาช่วง

ซึ่งทรัพยากรของกะเหรี่ยงและรองรับการลงทุนจากต่างชาติ การดูดซับทุนของกลุ่มชาติพันธุ์เพื่อไปทำการค้าและร่วมลงทุนกับต่างชาติในนามของรัฐบาลไม่ได้ทำไปเพื่อประโยชน์ของกลุ่มชาติพันธุ์เรียกว่าทุนนิยมหยุดยั้ง

การลงนามข้อตกลงหยุดยั้งระหว่างรัฐบาลเมียนมาและกลุ่มชาติพันธุ์เริ่มต้นขึ้นในปี ค.ศ. 1989 โดยได้แบ่งออกเป็นสี่คลื่น โดยแต่ละคลื่นสะท้อนความพร้อมลงนามของกลุ่มชาติพันธุ์ด้วยเหตุผลที่แตกต่างกันตามช่วงเวลา และสี่คลื่นนี้ คณะฉิ่นและกะเหรี่ยงอยู่ในช่วงคลื่นที่สาม

1) เป็นช่วงเวลาที่คอมมิวนิสต์จีนได้ถอนทหารออกจากชายแดนทางตอนเหนือของเมียนมา เนื่องจากอุดมการณ์คอมมิวนิสต์ได้ล่มสลายลงไป กลุ่มแรกๆที่ลงนามข้อตกลงหยุดยั้งจึงเป็นกลุ่มที่อาศัยอยู่ตามชายแดนเมียนมา-จีนทางตอนเหนือ คือ กลุ่มโกก้าง (Kokang) ในนาม Myanmar National Democracy Alliance Army (MNDAA)

2) เมื่อทหาร Tatmadaw ได้เข้ามายังบริเวณพื้นที่กลุ่มลงนามข้อตกลงหยุดยั้งกลุ่มแรกจึงได้ส่งผลต่อการยินยอมลงนามข้อตกลงหยุดยั้งของกลุ่มชาติพันธุ์กลุ่มที่สอง คือกลุ่มที่อยู่ในบริเวณใกล้เคียงกับรัฐที่ลงนามข้อตกลงหยุดยั้ง แม้ว่าในช่วงเวลาดังกล่าวจะเป็นช่วงเวลาที่มีการเลือกตั้ง และรัฐบาลได้ปฏิเสธผลการเลือกตั้งในปี ค.ศ. 1990 กลุ่มที่ลงนามในคลื่นที่สองคือ กองกำลังป้องกันคะฉิ่น Kachin Defense Army(KDA)

3) จากการเพิ่มจำนวนรัฐชาติพันธุ์ที่ลงนามข้อตกลงหยุดยั้งจากคลื่นลูกที่สอง ซึ่งส่งผลต่อการลงนามเพิ่มมากยิ่งขึ้นของกลุ่มชาติพันธุ์อื่น ๆ ประกอบกับนโยบายตัดสี่โดยรัฐบาลมีขึ้นเพื่อตัดกำลังกองทัพกลุ่มชาติพันธุ์ ทำให้กลุ่มชาติพันธุ์ตัดสินใจลงนาม เช่น กลุ่มองค์การคะฉิ่นอิสระ(KIO) กลุ่มกองกำลังเพื่อประชาธิปไตยกะเหรี่ยงฝ่ายพุทธ(DKBA) เป็นต้น ต่อมา กลุ่มสหภาพแห่งชาติกะเหรี่ยงและกลุ่มกองกำลังรัฐฉานฝ่ายใต้(Shan State Army-South) ทั้งสองกลุ่มลงนามในปี ค.ศ.2012

4) การเสนอข้อตกลงหยุดยั้งในรอบใหม่ คือข้อตกลงหยุดยั้งทั้งประเทศ Nationwide Ceasefire Agreement (NCA) ซึ่งเป็นข้อตกลงหยุดยั้งแบบพหุภาคี โดยประกอบด้วย 8 กลุ่มชาติพันธุ์ได้ลงนามครั้งแรกในปี ค.ศ.2015 และ สองชาติพันธุ์ลงนามในปี ค.ศ. 2018

9.1 ข้อตกลงหยุดยั้ง สันติภาพ กับการเปลี่ยนผ่านประชาธิปไตย

จากความสัมพันธ์สามเศรียรระหว่าง ข้อตกลงหยุดยั้ง สันติภาพ และการเปลี่ยนผ่านประชาธิปไตย เป็นสมมติฐานที่ผู้เขียนพยายามศึกษาโดยคิดว่าทั้งสามปัจจัยมีความสัมพันธ์กัน ว่าหากเกิดข้อตกลงหยุดยั้งจะลดการปะทะกัน และนำไปสู่การส่งเสริมความเข้าใจระหว่างกัน และเป็น

หนทางสร้างการเปลี่ยนผ่านประชาธิปไตย จากการศึกษาพบว่า ข้อตกลงหยุดยิงไม่ได้ส่งเสริมสถานะสันติภาพ เนื่องจากการลงนามหยุดยิงต้องมาพร้อมกับการสร้างความไว้วางใจใจ อีกทั้งกระบวนการเปลี่ยนผ่านประชาธิปไตยไม่จำเป็นต้องเกิดขึ้นท่ามกลางสถานะสันติภาพ ดังนั้น ความสัมพันธ์ทั้งสามด้านนี้ จึงไม่อาจนำมาอธิบายกรณีการทำข้อตกลงหยุดยิง สันติภาพและการเปลี่ยนผ่านประชาธิปไตย โดยเฉพาะในกรณีของสหภาพเมียนมา

ผลการวิจัยพบว่า ข้อตกลงหยุดยิงในเมียนมาเป็นขั้นตอนหนึ่งในกระบวนการสันติภาพเพื่อทำให้ทั้งฝ่ายกลุ่มชาติพันธุ์และรัฐบาลยุติการทำสงครามระหว่างกัน ทั้งนี้สถานการณ์ที่สงบจะสนับสนุนให้การเปลี่ยนผ่านประชาธิปไตยดำเนินต่อไปอย่างมั่นคง ในแง่กฎหมายการลงนามหยุดยิงจะทำให้ทั้งสองมีกฎหมายเป็นเนื้อเดียวกัน ที่ทุกฝ่ายต้องปฏิบัติตามหลังจากลงนามหยุดยิง จากที่ฝ่ายหนึ่งมีกฎหมายระดับสหภาพ ส่วนอีกฝ่ายมีกฎหมายในระดับท้องถิ่นที่ควบคุมกันคนละระดับ มาเป็นกฎหมายที่สามารถใช้ร่วมกัน

ข้อตกลงหยุดยิงที่รัฐบาลเป็นฝ่ายเสนอ แสดงให้เห็นว่ารัฐบาลให้ความสำคัญด้านสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมืองของฝ่ายกลุ่มชาติพันธุ์ ด้วยการเสนอข้อตกลงหยุดยิงในทุกกลุ่มชาติพันธุ์ การเสนอข้อตกลงหยุดยิงโดยมีผู้แทนรัฐบาลเพียงบุคคลเดียวไปเสนอกับทุกกลุ่ม คือ นางพล มิน ออง หล่าย (Min Aung Hliang) ถือได้ว่า เป็นความเท่าเทียมกันที่รัฐปฏิบัติต่อกลุ่มชาติพันธุ์ ทั้งยังเน้นการเจรจาเพื่อยุติสงครามในทางสันติ

ข้อตกลงหยุดยิงเป็นการแสดงให้เห็นถึงการเคารพสิทธิมนุษยชนเนื่องจากรัฐบาลได้มีเจตจำนงไม่ใช้กำลังปะทะกับกลุ่มชาติพันธุ์ แม้ว่า จะพบบ้าง แต่ก็ยังถือได้ว่าเป็นความตั้งใจที่รัฐจะปฏิบัติกับประชาชนในแง่ ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับสังคมที่ รัฐจะต้องดูแลสร้างความมั่นคงให้กับประชาชน อีกทั้งในแง่การเมืองรัฐบาลเสนอกรอบข้อตกลงใหม่ในนาม การนามข้อตกลงหยุดยิงทั้งประเทศ (Nationwide Ceasefire Agreement) โดยเป็นการลงนามด้วยกลุ่มชาติพันธุ์ 8 กลุ่มในคราวเดียว ซึ่งรัฐบาลจะส่งเสริมให้มีเวทีการเจรจาทางการเมือง (political dialogue) ในระดับสหภาพ เพื่อเพิ่มโอกาสในแก้ไขเนื้อหารัฐธรรมนูญเพื่อเปลี่ยนรูปแบบการปกครองของเมียนมา ให้มีโครงสร้างแบบสหพันธรัฐโดยให้กลุ่มชาติพันธุ์ปกครองตัวเองตามแบบที่กลุ่มชาติพันธุ์ต้องการ

แม้รัฐบาลให้ความสำคัญกับสิทธิพลเมือง และหลักสิทธิมนุษยชนที่เพิ่มมากขึ้น แต่การทำข้อตกลงหยุดยิงไม่ส่งเสริมความเท่าเทียมกันด้านผลประโยชน์ระหว่างฝ่ายรัฐบาลและฝ่ายกลุ่มชาติพันธุ์ เนื่องจากฝ่ายรัฐบาลได้ประโยชน์จากการทำข้อตกลงหยุดยิงทางเศรษฐกิจและการขยายอำนาจทางการเมือง ในขณะที่ฝ่ายกลุ่มชาติพันธุ์ไม่อาจต่อรองอำนาจกับรัฐบาลได้และยังเพิ่มระยะห่างทาง

ความสัมพันธ์อย่างไม่เสมอภาคกัน รัฐบาลไม่ได้มุ่งเน้นการเปลี่ยนผ่านประชาธิปไตยอย่างจริงจัง เพียงเพื่อได้รับการยอมรับจากนานาชาติโดยไม่เปิดเวทีเจรจาทางการเมืองอันจะสร้างความเท่าเทียมกันระหว่างฝ่ายรัฐบาลและ ฝ่ายกลุ่มชาติพันธุ์

ลักษณะการเมืองเมียนมา: การคงอำนาจทหารในทางการเมือง

ความรุนแรงและการปะทะกันระหว่างรัฐบาลและกลุ่มชาติพันธุ์ในเมียนมายังคงพบเจอแม้จะลงนามข้อตกลงหยุดยิง อาจกล่าวได้ว่าเป็นเรื่องปกติที่ความรุนแรงในช่วงการเปลี่ยนผ่านสู่ประชาธิปไตยไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ และถ้าหากความรุนแรงจะทำให้ฝ่ายทหารต้องประจําการบนพื้นที่ของกลุ่มชาติพันธุ์ และยังได้รับผลประโยชน์ด้านทรัพยากรธรรมชาติของกลุ่มชาติพันธุ์ไม่ว่าจะเป็นพืชผัก ข้าว ไม้ หยก และอำพัน เป็นต้น จึงทำให้ทหารยังคงความรุนแรงอยู่ต่อไปโดยเป็นไปอย่างมียุทธศาสตร์ กล่าวคือ ทหารต้องการคงไว้ซึ่งความรุนแรงเพื่อรักษาผลประโยชน์ และป้องกันไม่ให้ฝ่ายรัฐบาลพลเรือนเข้ามาปันส่วนผลประโยชน์ ดังนั้น อีกเครื่องมือที่ทหารใช้เพื่อรักษาผลประโยชน์ คือการทำสงคราม และคงความรุนแรงกับกลุ่มชาติพันธุ์

รัฐบาลเมียนมายังคงเนื้อหาให้ทหารมีที่นั่งในสภาร้อยละ 25 ซึ่งการคงที่นั่งทหารในทางการเมืองเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาประชาธิปไตยในเมียนมา นอกจากนั้นรัฐบาลยังไม่ทำให้การเลือกตั้งระดับชาติมีความเสรีและยุติธรรม ตัวอย่างเช่นพรรคการเมืองของกะเหรี่ยงถูกปฏิเสธส่งพรรคการเมืองเข้าแข่งขัน และบางพื้นที่คนกะเหรี่ยงไม่ได้รับสิทธิเลือกตั้งเนื่องจากรัฐบาลอ้างว่าประชาชนอาศัยอยู่บนพื้นที่ไม่ชัดเจนไม่อาจตั้งเป็นเขตเลือกตั้งได้ หลังการเลือกตั้งในปี ค.ศ. 2015 พรรคการเมืองพรรคสันนิบาตชาติเพื่อประชาธิปไตย ซึ่งเป็นพรรคพลเรือนบริหารประเทศครั้งแรก พบว่ารัฐบาลพลเรือนยังไม่สามารถบริหารได้อย่างอิสระและยังผลักดันให้เป็นหน้าที่ของรัฐบาลทหาร ตัวอย่างเช่น ประเด็นมุสลิมอาระกันที่ ฝ่ายรัฐบาลพลเรือนยังไม่สามารถจัดการปัญหานี้ได้

การทำข้อตกลงหยุดยิงของรัฐบาลและกลุ่มชาติพันธุ์ในระดับมลรัฐ

เนื้อหาการทำข้อตกลงหยุดยิงระหว่างรัฐบาลกับกลุ่มชาติพันธุ์ไม่ได้สร้างผลประโยชน์ระหว่างสองฝ่ายได้อย่างเท่าเทียมกัน และเป็นสาเหตุให้ข้อตกลงหยุดยิงยุติลง ตัวอย่างเช่น กลุ่มชาติพันธุ์ได้ประโยชน์จากการยุติสงคราม และรัฐบาลปิดจุดตรวจบริเวณทางเชื่อมระหว่างรัฐกลุ่มชาติพันธุ์และบริเวณชายแดน ทำให้การเดินทางระหว่างรัฐบาลและกลุ่มชาติพันธุ์สะดวกมากขึ้นเพื่อสนับสนุนการขนส่งและทำการค้า ในขณะที่ฝ่ายรัฐบาล สามารถเข้าถึงดินแดนและช่วงชิงทรัพยากรของกลุ่มชาติ

พันธุ์ผ่านโครงการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน เช่นการสร้างถนน และสะพานเพื่อให้ฝ่ายทหารสามารถเชื่อมต่อเส้นทางยุทธศาสตร์เดิมของฝ่ายทหารได้ ทำให้ทหารยิ่งเข้าไปยังดินแดนกลุ่มชาติพันธุ์เพื่อดูดซับทรัพยากรจากกลุ่มชาติพันธุ์มากขึ้นไปอีก โดยที่กลุ่มชาติพันธุ์มีความต้องการเดียวคือการเจรจาทางการเมือง ซึ่งผู้แทนเจรจาในการทำข้อตกลงหยุดยิงฝ่ายรัฐบาลได้ปฏิเสธเนื่องจากผู้แทนมีหน้าที่เจรจาจึงไม่อาจดำเนินการในลักษณะอื่นได้ นอกจากนี้การกำหนดเงื่อนไขให้กลุ่มชาติพันธุ์ลงนามครบทุกกลุ่มชาติพันธุ์จึงจะสามารถเจรจาทางการเมืองกับรัฐบาลต่อไปในระดับสหภาพ(Union level) ยิ่งทำให้กลุ่มชาติพันธุ์ที่ลงนามแล้วยังคงไม่สามารถบรรลุไปถึงเวทีเจรจาทางการเมืองได้ในระยะเวลาอันสั้น และยังเป็นอุปสรรคต่อการเปลี่ยนผ่านประชาธิปไตย

ข้อตกลงหยุดยิงกับประชาธิปไตยในคะฉิ่น

การทำข้อตกลงหยุดยิงระหว่างรัฐบาลและคะฉิ่น มีจุดเริ่มต้นโดยการนัดหมายและจัดการประชุมในหลายๆ ครั้ง ระหว่างผู้นำสองฝ่าย ทั้งนี้ผู้นำคะฉิ่น บราว ซาง (Brang Sang) ประธานองค์การคะฉิ่นอิสระ (KIO) หลังจากเข้าร่วมประชุมกับประเทศเพื่อนบ้านและนานาชาติ จึงได้ตัดสินใจลงนามข้อตกลงหยุดยิงระหว่างรัฐบาลและชาติพันธุ์คะฉิ่น โดยที่ บราว ซาง กล่าวว่า ตัวเขาเห็นควรต้องเปลี่ยนแนวทางไม่ใช่ความรุนแรง ประกอบกับเมื่อนายพลชินหุ่ยน์ เข้ามาเจรจาเสนอข้อตกลงหยุดยิงในนามของรัฐบาลด้วยจุดประสงค์เพื่อให้เป็นไปตามหนทางสู่สันติภาพ (Road Map to democratization) โดยยอมให้คะฉิ่นมีกองกำลังทหารและ มีอาวุธไว้ในครอบครองได้ และไม่ต้องให้กองกำลังคะฉิ่นไปรวมกับกองกำลังของรัฐบาล ล้วนเป็นปัจจัยผลักดันที่ทำให้คะฉิ่นตัดสินใจลงนามข้อตกลงหยุดยิง

ฝ่ายคะฉิ่นได้ลงนามข้อตกลงหยุดยิงในปี ค.ศ. 1994 โดยที่ข้อต่อเรื่องการเจรจาทางการเมืองยังคงไม่ได้รับการยืนยัน โดยชินหุ่ยน์ ให้เหตุผลว่า ส่วนตัวแล้ว เขาไม่มีบทบาทในเรื่องนี้ อย่างไรก็ตามก็ตามรัฐบาล ตกลงว่า หากทุกกลุ่มชาติพันธุ์ลงนามข้อตกลงหยุดยิง รัฐบาลรับประกันว่าจะจัดให้มีการเจรจาทางการเมืองในระดับสหภาพ (แต่รัฐบาลไม่ยินยอมการร้องขอ หากแนวทางลงนามเกินครั้งถือว่าทุกกลุ่มชาติพันธุ์ได้ลงนามทั้งหมดตามหลักการ “all- inclusiveness”)

หลังลงนามข้อตกลงหยุดยิง

ในช่วงหลังการลงนามหยุดยิงคะฉิ่น รัฐบาลโจมตียังพื้นที่ที่ครอบครองของคะฉิ่น รัฐบาลดูดซับทรัพยากรธรรมชาติของคะฉิ่น จนได้รับการขนานนามว่าเป็น ช่วงความรุนแรงและแสวงผลประโยชน์ “Violence and exploitation” (Carine Jaquet, 2015chapter 3) เนื่องจากยังมีการ

ปะทะระหว่างรัฐบาลและฝ่ายชาติพันธุ์อยู่อย่างสม่ำเสมอ ทั้งยังฝ่ายรัฐบาลได้เข้ามาใช้ประโยชน์ในทรัพยากรของคะฉิ่น เช่น เหมือนแร่ ไม้ และหยก อีกทั้ง คะฉิ่นไม่เคยได้โอกาสเจรจาทางการเมืองอย่างที่ได้ตกลงกัน การใช้พื้นที่เหมือนแร่ของคะฉิ่นเป็นไปอย่างกว้างขวาง ตลอดจนบังคับให้กองทัพเอกราชคะฉิ่นรวมกับกองกำลังกับกองกำลังพิทักษ์ชายแดนของรัฐบาล ซึ่งคะฉิ่นไม่อาจสละกองกำลังของคะฉิ่นได้ และไม่อาจเป็นมิตรกับรัฐบาลได้อีก จึงนำไปสู่การปะทะกันอย่างรุนแรง จนชาวคะฉิ่นเสียชีวิตมากกว่า 100,000 คน คะฉิ่นจึงได้ตัดสินใจยุติข้อตกลงหยุดยิงในปี ค.ศ. 2011

สถานการณ์หลังยุติข้อตกลงหยุดยิงกับการเปลี่ยนผ่านประชาธิปไตย

สิ่งที่คะฉิ่นได้พัฒนาหลังยุติข้อตกลงหยุดยิง คือคะฉิ่นสามารถพัฒนาความร่วมมือทางการเมืองที่เข้มแข็งมากขึ้น โดยมีโครงสร้างทางการเมืองของคะฉิ่นคือ องค์กรคะฉิ่นอิสระ ได้จัดตั้งพรรคการเมืองเชื้อชาติคะฉิ่น ในนามพรรคของประชาชนแห่งรัฐคะฉิ่น Kachin State People's Party (KSPP) เพื่อการเลือกตั้งในปี ค.ศ. 2020 อีกทั้งรวบรวมพลังต่อรองกับรัฐบาลด้วยการทำจดหมายร้องเรียนเรียกร้องดินแดนคืนได้สำเร็จเช่นพื้นที่ Kutkai เป็นต้น

ข้อตกลงหยุดยิงกับประชาธิปไตยในกะเหรี่ยง

ในกรณีลงนามหยุดยิงของกะเหรี่ยงได้เริ่มต้นขึ้น หลังสิ้นสุดสงครามที่มานะเปโล (Manerplaw) ซึ่งเป็นสนามรบที่แข็งแกร่งที่สุดของกะเหรี่ยง ฝ่ายกะเหรี่ยงอพยพมายังค่าย กอเมอรอ และหนีข้ามไปยังชายแดนไทย รัฐบาลสามารถตีค่ายมานะเปโลได้ด้วยช่วยเหลือของกองกำลังกะเหรี่ยงเพื่อประชาธิปไตยฝ่ายพุทธ Democratic Karen Buddhism Army (DKBA) แม้จะเป็นชาวกะเหรี่ยงเหมือนกัน แต่แตกแยกกันด้วยความต่างด้านศาสนา ทำให้กะเหรี่ยงฝ่าย DKBA ลงนามข้อตกลงหยุดยิงโดยการติดต่อโดยรัฐบาลและยังร่วมมือกับรัฐบาลในฐานะเป็นกองกำลังพิทักษ์ชายแดน Border Guard Force(BGF)

เมื่อรัฐบาลเสนอข้อตกลงหยุดยิงนั้น ผู้นำ KNU นายเดวิด เตาว์ David Htaw เห็นด้วยกับการเจรจากับรัฐบาลในการทำข้อตกลงหยุดยิง โดยกล่าวว่า “การเจรจาหรือพูดคุยกันจะทำให้ความสัมพันธ์ไปได้ไกลกว่า และสิ่งที่จะเกิดขึ้นคือการปฏิบัติหลักการร่วมกัน” นับจากนั้นทั้งสองฝ่ายจัดให้มีการประชุมเพื่อเจรจาดูหาข้อตกลงหยุดยิงอยู่หลายครั้ง นายพล มุตู เซโหวะประธานสหภาพแห่งชาติกะเหรี่ยงได้ตัดสินใจลงนามหยุดยิงทันที เมื่อฝ่ายรัฐบาลยินยอมในหลักการ 11 ข้อ การลงนามของท่านนายพล มุตู เซโหวะ นำมาซึ่งความไม่พอใจภายในรัฐกะเหรี่ยง เนื่องจากไม่ได้ถามความ

คิดเห็นฝ่ายบริหาร KNU และประชาชนกะเหรี่ยง ทำให้เกิดกลุ่มแบ่งแยกภายในกะเหรี่ยงออกเป็นกลุ่มที่เห็นด้วยในการลงนาม และกลุ่มที่ไม่เห็นด้วย

เมื่อกะเหรี่ยงลงนามข้อตกลงหยุดยิง แต่ความเป็นประชาธิปไตยในกะเหรี่ยงไม่อาจพัฒนาได้ เนื่องจาก มีความแตกแยกภายในทั้ง ด้านศาสนา ความแตกแยกจากฝ่ายเห็นด้วย และไม่เห็นด้วยในการลงนามข้อตกลงหยุดยิง ฝ่ายที่เข้าร่วมรบกับฝ่ายรัฐบาลในนาม DKBA และเข้าร่วมเป็นส่วนหนึ่งในกองกำลังพิทักษ์ชายแดน ความแตกแยกภายในเป็นอุปสรรคต่อการสร้างความเป็นประชาธิปไตยในแง่การขาดสถาบันกลางในการเจรจาระหว่างฝ่ายแตกแยกภายใน ทั้งนี้รัฐบาลยังเข้ามาจัดการทรัพยากรและที่ดินบนรัฐกะเหรี่ยงหลังจากลงนามข้อตกลงหยุดยิง รัฐกะเหรี่ยงยังถูกห้ามส่งพรรคการเมืองเข้าไปแข่งขันในการเลือกตั้งทั่วประเทศ นอกจากนี้รัฐบาลได้เข้ามาสร้างถนนเพื่อเชื่อมต่อเส้นทางทหารเดิมของฝ่ายรัฐบาลในพื้นที่ใกล้เคียง โดยอ้างว่าเป็นการพัฒนารัฐกะเหรี่ยง ทำให้พื้นที่ ก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐานกลายเป็นพื้นที่รပ်ระหว่างทหารรัฐบาลกับประชาชนกะเหรี่ยงที่มีภูมิลำเนาอยู่ในพื้นที่ก่อสร้างนั้น ๆ แสดงให้เห็นถึงการละเมิดหลักการสิทธิมนุษยชน จนต้องหลบหนีจากการโจมตีโดยฝ่ายทหารรัฐบาล

การเปรียบเทียบการทำข้อตกลงหยุดยิงส่งผลต่อเปลี่ยนผ่านประชาธิปไตยระหว่างรัฐคะฉิ่นและรัฐกะเหรี่ยง

1) ด้านความเป็นเอกภาพภายในรัฐ

รัฐคะฉิ่นมีความเป็นเอกภาพสูง ไม่ได้แบ่งแยกออกจากกัน แม้ว่าภายในรัฐคะฉิ่นจะประกอบไปด้วยกลุ่มชาติพันธุ์ย่อย ๆ อีกหกกลุ่ม แต่ก็อยู่ร่วมกันอย่างสามัคคี ภายใต้ความร่วมมือกันในพิธีกรรมต่าง ๆ ส่งเสริมความสามัคคีกัน สืบเนื่องจากหลักการความเท่าเทียมกันที่ได้รับการถ่ายทอดมานับตั้งแต่ยุคมิชชันนารีเข้ามาเผยแพร่

ในขณะที่กะเหรี่ยงมีความแตกแยกภายใน เป็นกลุ่มกะเหรี่ยงฝ่ายเข้าข้างรัฐบาล (DKBA) และกะเหรี่ยงฝ่ายต่อต้านรัฐบาล ทั้งนี้ยังมีฝ่ายกะเหรี่ยงอื่นๆ (the Other Karen) ที่ไม่ใช่กะเหรี่ยงสองกลุ่มแรก และอาศัยอยู่ในเมืองหลวงและโดยรายล้อมรอบเมืองพะโค และที่ราบลุ่มแม่น้ำอิระวดี นอกจากนี้ความแตกแยกภายในสหภาพแห่งชาติกะเหรี่ยงโดยมีฝ่ายที่เห็นด้วยและไม่เห็นด้วยกับการลงนามข้อตกลงหยุดยิง

2) ด้านกองกำลังทหาร

คะฉิ่นมีกองกำลังทหาร ในนามกองทัพเอกราชคะฉิ่นโดยได้รับความช่วยเหลือในการซื้ออาวุธและการซ่อมรบจากจีน นอกจากนี้ภายในรัฐคะฉิ่นมีความสงบ การรบจะกระทำตามบริเวณชายแดนเมือง ไส้ซ่า ทำให้คะฉิ่นสามารถพัฒนาสถาบันทางการเมือง โดยที่สถาบันทางการเมืองและทหารแยก

ออกจากกัน และเมื่อต้องการเรียกร้องดินแดนคืนจากรัฐบาล สถานการณ์ดังกล่าวนี้กระตุ้นให้คนคะฉิ่นตระหนักในการมีส่วนร่วมทางการเมือง

ในขณะที่ฝ่ายกะเหรี่ยงเป็นรัฐที่มีศักยภาพสูงในการรบ ทั้งยังมีความพร้อมด้านอาวุธเนื่องจากต้องพร้อมรบตลอดเวลาในบางสถานการณ์ที่รัฐบาลทหารโจมตี กะเหรี่ยงจึงต้องมียุทธวิธีทางทหารมากพอ งบประมาณทางการรบมีความจำเป็นมาก นับตั้งแต่ยุคผู้นำโบเมียะที่เน้นการค้าขายตามชายแดนเพื่อหารายได้มาซื้ออาวุธให้พอเพียงกับการรบ ฝ่ายทหารของกะเหรี่ยงจึงมีกองกำลังและอาวุธ ทำให้การพัฒนาทางการเมืองยังคงอ่อนแอ ทั้งยังสถาบันทางการเมืองของกะเหรี่ยงยังมีความทับซ้อนกับสถาบันทางทหาร เนื่องจากประธานสหภาพแห่งชาติกะเหรี่ยงควบคุมฝ่ายกองกำลังปลดปล่อยแห่งชาติกะเหรี่ยง

3) ด้านการเปลี่ยนผ่านประชาธิปไตย

คะฉิ่นมีความพร้อมในการเปลี่ยนผ่านประชาธิปไตยด้วยการพัฒนาหลักความประชาธิปไตยอย่างค่อยเป็นค่อยไปด้วยการสืบทอดการไม่แบ่งชนชั้นภายในสังคม การถูกเอาเปรียบโดยรัฐบาลมีปฏิบัติการควมรวบที่ดินกระตุ้นให้คะฉิ่นมีส่วนร่วมทางการเมืองและเรียกร้องดินแดนคืนด้วยแนวทางสันติ

ในขณะที่กะเหรี่ยงไม่ได้เปลี่ยนผ่านประชาธิปไตยอย่างค่อยเป็นค่อยไป เนื่องจากทำสงครามอย่างต่อเนื่องและถูกโจมตีจากรัฐบาล ทั้งยังกะเหรี่ยงยังต้องการให้รัฐบาลเคารพสิทธิมนุษยชนและให้เสรีภาพจากความกลัว กะเหรี่ยงถูกทำร้ายร่างกายและเสียชีวิตจากรัฐบาลเป็นเหตุให้ประชาชนกะเหรี่ยงเริ่มสร้างพื้นที่ที่ปกครองตนเองที่สามารถกำหนดกฎเกณฑ์การอยู่ร่วมกันกับธรรมชาติด้วยการสร้างสวนสันติภาพโดยรัฐบาลไม่แทรกแซง

4) ด้านจัดตั้งสถาบัน

คะฉิ่นจัดการเลือกตั้งภายในกองพันทั้ง 8 เพื่อเลือกตั้งประธานองค์การคะฉิ่นอิสระ (KIO) ประธานจะมีหน้าที่แต่งตั้งประธานสภาแห่งชาติคะฉิ่น (KIC) และ ประธานกองกำลังเอกราชคะฉิ่น (KIA) ซึ่งดำรงตำแหน่งเป็นรองประธานองค์การคะฉิ่นอิสระ จะเห็นได้ว่าอำนาจบริหารระหว่างฝ่ายการเมืองและฝ่ายทหารแบ่งแยกออกจากกัน

ในขณะที่ฝ่ายกะเหรี่ยงได้จัดตั้งหน่วยงานทางการเมืองในนามสหภาพแห่งชาติกะเหรี่ยง โดยจัดให้มีการเลือกตั้งทั้ง 7 กองพัน และผลการเลือกตั้งผู้ที่ได้คะแนนสูงสุดจะดำรงตำแหน่งประธาน และมีหน้าที่เลือกตั้งรองประธาน ทั้งนี้ประธานสหภาพแห่งชาติกะเหรี่ยง จะแต่งตั้งผู้สมควรดำรงตำแหน่งประจำกระทรวงต่าง ๆ เพื่อดูแลการบริหารงานทางการเมืองเฉพาะด้าน

อย่างไรก็ตาม สหภาพแห่งชาติกะเหรี่ยงดูแลการบริหารทั้งทางการทหารและการเมือง จึงทำให้พื้นที่ทางการเมืองของกะเหรี่ยงมีความทับซ้อนกับพื้นที่ทางทหาร

การทำข้อตกลงหยุดยิงส่งผลดีต่อการเมืองสหภาพเมียนมาแต่ไม่ส่งผลดีต่อกลุ่มชาติพันธุ์

ข้อตกลงหยุดยิงส่งผลดีต่อการเมืองสหภาพเมียนมา แต่การยุติข้อตกลงหยุดยิงส่งผลดีต่อกลุ่มชาติพันธุ์ เมื่อข้อตกลงหยุดยิงสร้างข้อได้เปรียบทางเศรษฐกิจให้กับรัฐบาลด้วยการเปิดพื้นที่ให้รัฐบาลเข้าไปยังดินแดนของกลุ่มชาติพันธุ์ และตัดวงเอาทรัพยากรของกลุ่มชาติพันธุ์และยังเปิดบริษัทร่วมลงทุนกับนักลงทุนต่างชาติบนพื้นที่กลุ่มชาติพันธุ์ ส่วนโครงการฟ้าทางเศรษฐกิจที่รัฐบาลเสนอแก่กลุ่มชาติพันธุ์ในฐานะเป็นข้อแลกเปลี่ยนการลงนามข้อตกลงหยุดยิงนั้น เป็นโครงการที่มาพร้อมกับผลประโยชน์ทับซ้อนที่รัฐบาลสร้างความสัมพันธ์กับชนชั้นนำของกลุ่มชาติพันธุ์

ในทางตรงข้ามกลุ่มชาติพันธุ์สูญเสียที่ดินและทรัพยากร ไม่ได้โอกาสในการเจรจาทางการเมืองกับฝ่ายรัฐบาล ผลประโยชน์เดียวที่กลุ่มชาติพันธุ์ได้รับเป็นเพียงการปลดจุดตรวจ ที่รัฐบาลทหารเคยตรวจตราอย่างเข้มงวด ดังนั้นการยุติข้อตกลงหยุดยิงจะทำให้เพิ่มอำนาจต่อรองกับฝ่ายรัฐบาล เป็นการแสดงว่าชาติพันธุ์ยังคงมีอำนาจทางการเมืองในการบริหารภายในรัฐตนเองได้อย่างสมบูรณ์ ทั้งยังกระตุ้นการมีส่วนร่วมทางการเมืองของกลุ่มชาติพันธุ์ เช่น การขอคืนที่ดิน การต่อรองอำนาจทางการเมืองของฝ่ายกลุ่มชาติพันธุ์ที่ยังไม่ลงนามข้อตกลงหยุดยิงยังคงทำได้ด้วยการเสนอเนื้อหาทางการเมืองในการประชุมปางโหลงศตวรรษที่ 21 อันจะผลักดันเนื้อหา เข้าสู่การประชุมในระดับสหภาพต่อไป

9.2 การทำข้อตกลงหยุดยิงกับทุนนิยมหยุดยิง

ส่วนข้อเสนอการทำข้อตกลงหยุดยิง นำเสนอโดย นายพลชิน หยุน กัลป์ยังส่งเสริมอำนาจฝ่ายทหารมากขึ้น เมื่อทหารเข้าไปจัดการบริหารพื้นที่ของกลุ่มชาติพันธุ์ และการสร้างกฎ กติกา และให้สัมปทานที่ดินกับพวกพ้อง และนักลงทุนต่างชาติ ทั้งยังเข้าไปลงทุนจากและบริหารจัดการที่ดินของกลุ่มชาติพันธุ์ที่ไม่ได้รับความยินยอม ซึ่งเควิน วู๊ด เรียกแนวทางนี้ว่า ทุนนิยมข้อตกลงหยุดยิง (Ceasefire Capitalism) (K. Wood, 2011, pp. 747-770) การเข้าไปรวบรวมเอาดินแดนของกลุ่มชาติพันธุ์มาเป็นของฝ่ายรัฐบาล เป็นการแสวงหาผลประโยชน์จากกลุ่มชาติพันธุ์ อันส่งผลให้เกิดช่องว่างความไม่เท่าเทียมกัน และย้อนกลับไปไม่เคารพในหลักการสิทธิมนุษยชน กระนั้นทหารยังมียุทธศาสตร์แยกออกจากทางการเมือง นั่นคือการรักษาสถานการณ์ความรุนแรงให้เป็นไปอย่างต่อเนื่อง เพื่อทำให้ให้ทหารประจำการ อยู่ในพื้นที่กลุ่มชาติพันธุ์และได้รับผลประโยชน์แบบเดิมต่อไป

9.3 ข้อตกลงหยุดยั้งกับการพัฒนาเศรษฐกิจเมียนมา

นับตั้งแต่รัฐบาลเทียน เสง่ ขึ้นสู่อำนาจ ได้ยุติการผูกขาดการค้าสินค้า ประเภท รถยนต์ น้ำมันพืช เบียร์และ บุหรี่ ทั้งยังให้เก็บภาษีจากบริษัทของรัฐบาลเมียนมา Union of Myanmar Economic Holdings (UMEH) และ Myanmar Economic Corporation (MEC) ซึ่งไม่เคยเก็บภาษีมาก่อน ในกรณีการเก็บภาษีหยก เป็นไปได้ยากลำบากเนื่องจากการลักลอบค้าขาย สำนักข่าว กลอบอล วิสเนส (Global witness) กล่าวถึงการเก็บภาษีหยก เท่าที่สามารถเก็บภาษีได้คือเก็บในอัตรา ร้อยละ 10 ทั้งนี้ การค้าขายหยกในคะฉิ่นยังแสดงให้เห็นถึงสายสัมพันธ์ใกล้ชิดระหว่างฝ่ายทหาร นักธุรกิจ เวีย เซีย กัง (Wei Hsueh Kang) ที่ค้าขายหยก(ตั้งแต่ก่อนนโยบายเก็บภาษี)ได้เป็นจำนวนกว่า 100 ล้านเหรียญสหรัฐ และอดีตผู้นำเมียนมา นายพลอวูโส ตาว ฉ่วย (Than Shwe) ยังเป็นเจ้าของบริษัทหยก นอกจากนี้ยังมีบริษัทของเจ้าพ่อหยกอย่าง โล เซียน ฮาน (Lo Hsing Han) เจ้าของบริษัท ตู Htoo Group อย่างไรก็ดีตาม สหรัฐอเมริกาได้มีมาตรการกีดกันทางการค้า ด้วยการห้ามการนำเข้าหยก ภายใต้กฎหมาย Janta' s Anti-Democratic Effort Act เนื่องจาก เป็นธุรกิจที่มีโยงใยระหว่างพ่อค้าหยก สร้างสายสัมพันธ์กับกลุ่มทหารและนักการเมืองกว่าร้อยละ 90 (Chrstensen et al., 2019, pp. 332-366) ทั้งนี้กลุ่มนักการเมืองยังละเมิดสิทธิมนุษยชนปราบปรามเจ้าของที่ดินที่มีหยกด้วยความรุนแรง ถือได้ว่าเป็นกิจกรรมที่ไม่ส่งเสริมความเป็นประชาธิปไตย กระนั้นกฎหมายห้ามการนำเข้าหยกของสหรัฐอเมริกาไม่อาจยุติกิจกรรมละเมิดสิทธิมนุษยชนได้

การค้าหยกยังคงดำเนินต่อไป นำรายได้มายังเมียนมามากถึงร้อยละ 48 ของรายได้มวลรวมประชาชาติ (Global Witness, 2015) ทหารยังได้ผลประโยชน์ต่อไปและมักจะได้หยกคุณภาพดีสามารถขายหยกได้มูลค่า 13,000 เหรียญสหรัฐ ต่อกิโลกรัม ปริมาณการค้าหยกในปี ค.ศ.2013 เป็นจำนวน 100 ล้านเหรียญ และในปีค.ศ. 2014 เป็นจำนวน 180 ล้านเหรียญ ทั้งนี้ปริมาณการค้าหยกอย่างเป็นทางการไม่ปรากฏแน่ชัดเนื่องจากมีกลุ่มลักลอบค้าขายเพื่อหลีกเลี่ยงการเสียภาษี นอกจากนี้ชาวคะฉิ่นเชื่อว่าที่ทหารยังคงทำสงครามกับฝ่ายคะฉิ่น เพื่อรายได้จากการค้าหยก และทำให้ทหารคงอำนาจอยู่ต่อไปในบริเวณรัฐคะฉิ่น (Global Witness, 2015)

9.4 กลุ่มทหารรักษาความรุนแรงไว้ในพื้นที่กลุ่มชาติพันธุ์เพราะทหารยังคงต้องการรับงบประมาณ

ทหารไม่ได้เป็นส่วนเดียวกันกับรัฐบาลทั้งหมด ทหารที่ประจำในรัฐที่ลงนามข้อตกลงหยุดยั้งได้รับประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติบริเวณพื้นที่ที่ทหารประจำการ ดังนั้นหากเกิดความสงบ ทหารไม่จำเป็นต้องคงอยู่ในพื้นที่ดังกล่าว เพื่อเป็นการป้องกันรัฐบาลมาช่วงชิงผลประโยชน์ฝ่ายเดียว ทหารจึงคงไว้ซึ่งความไม่สงบในพื้นที่รัฐลงนามข้อตกลงหยุดยั้ง เพื่อให้ทหารยังคงประจำการอยู่ในพื้นที่รัฐลงนามข้อตกลงหยุดยั้ง ตัวอย่างเช่น คะฉิ่นและตอนเหนือของรัฐฉานซึ่งเป็นพื้นที่ที่มีทรัพยากร

หยกเป็นจำนวนมากที่สุดในโลก ทหารยังคงได้ครอบครองผลประโยชน์ไว้ด้วยการสร้างความไม่สงบ กล่าวคือ ทหารในเมียนมาไม่ต้องการยุติการควบคุมทางทหารอย่างแท้จริง ทั้งยังต้องการเพิ่มสิทธิพิเศษของกลุ่มทหารซึ่งเป็นไปตามที่ดาโรน คริสเต็นเซน ได้เคยกล่าวไว้ (Christensen et al., 2019, pp. 332-366) เพื่อให้ทหารดำรงอำนาจควบคุมผลประโยชน์ต่อไปได้ การรักษาความรุนแรงที่ต้องมีปรากฏระหว่างกลุ่มชาติพันธุ์และทหารเป็นสิ่งสำคัญ เพราะจะทำให้ทหารยังคงได้รับงบประมาณและการจัดการทรัพยากรที่ทหารดูแล และคงไว้ซึ่งผลประโยชน์ที่ควรได้

การทำข้อตกลงหยุดยิงระหว่างรัฐบาลเมียนมากับรัฐชาติพันธุ์ ไม่ทำให้เกิดการเปลี่ยนผ่านประชาธิปไตยที่ยั่งยืนในระดับสหภาพ และไม่ส่งเสริมการเปลี่ยนผ่านประชาธิปไตยที่ยั่งยืนในระดับมลรัฐ

ในระดับสหภาพ การเสนอข้อตกลงหยุดยิงไม่ส่งเสริมประชาธิปไตยให้เป็นไปตามเส้นตรงตามการเปลี่ยนผ่านประชาธิปไตย ด้วยการจัดให้มีการเลือกตั้ง ทั้งนี้การทำข้อตกลงหยุดยิงไม่บรรลุจุดประสงค์ของการเสนอข้อตกลงหยุดยิงที่รัฐบาลต้องการให้ยุติการทำสงครามระหว่างกัน ในขณะที่สิ่งที่กลุ่มชาติพันธุ์มุ่งหวัง คือ การเคารพต่อกลุ่มชาติพันธุ์และสิทธิกำหนดโชคชะตา (ซึ่งเนื้อหาสนธิสัญญาปางโหลง ค.ศ. 1947 เป็นเนื้อหาที่สะท้อนความต้องการของกลุ่มชาติพันธุ์ได้มากที่สุดในการให้สิทธิที่กำหนดชะตากรรมของกลุ่มชาติพันธุ์โดยสามารถเลือกที่จะอยู่ในสหภาพเมียนมาหรือแยกออกเป็นรัฐเดี่ยว)

ในระดับมลรัฐ การเสนอข้อตกลงหยุดยิงไม่ส่งเสริมการเปลี่ยนผ่านประชาธิปไตยในแง่การส่งเสริมสิทธิอย่างเท่าเทียมกันระหว่างเมียนมา กับกลุ่มชาติพันธุ์อื่น ๆ ในกรณีรัฐคะฉิ่นการลงนามข้อตกลงหยุดยิงเป็นการเปิดโอกาสให้รัฐบาลแสวงหาผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ ในทางตรงข้ามเมื่อยุติข้อตกลงหยุดยิง ฝ่ายกลุ่มชาติพันธุ์มีอำนาจต่อรองมากขึ้น ประกอบกับเงื่อนไขภายในรัฐคะฉิ่นที่ส่งเสริมการมีส่วนร่วมทางการเมืองและหลักการความเท่าเทียมกัน ในกรณีของรัฐกะเหรี่ยง นอกจากจะไม่มีอำนาจคานากับฝ่ายรัฐบาลทำให้กะเหรี่ยงตัดสินใจยอมลงนามข้อตกลงหยุดยิง ประกอบกับคุณลักษณะการเมืองภายในกะเหรี่ยงที่ไม่อาจรวมตัวกันได้ แม้ว่าจะมีสถาบันทางการเมือง ทำให้กะเหรี่ยงขาดเงื่อนไขการเปลี่ยนผ่านความเป็นประชาธิปไตยจากภายในรัฐ

ในด้านเศรษฐกิจรัฐบาลเมียนมาได้รวบรวมทรัพยากรกลุ่มชาติพันธุ์ที่ลงนามข้อตกลงหยุดยิงเพื่อทำการค้าและร่วมลงทุนกับรัฐบาลเพื่อนบ้าน ทำให้การทำข้อตกลงหยุดยิงก่อให้เกิดการสะสมทุนโดยรัฐบาลหรือที่เรียกว่า ทุนนิยมหยุดยิง โดยรัฐบาลเป็นกลุ่มเดียวที่ได้รับประโยชน์จากการสะสมทุน นอกจากนั้นทำเลที่ตั้งของกลุ่มชาติพันธุ์ที่อยู่ห่างไกลจากรัฐบาล ทำให้การเข้ามาลงทุนโดยรัฐบาล

เพื่อนบ้านที่มีพื้นที่ใกล้เคียงกับรัฐกลุ่มชาติพันธุ์ซึ่งตั้งอยู่ห่างไกลจากรัฐบาลเมียนมา ทำให้กลุ่มชาติพันธุ์สร้างอำนาจต่อรองกับรัฐบาลด้วยการเข้ามาลงทุนโดยประเทศเพื่อนบ้านบนพื้นที่รัฐกลุ่มชาติพันธุ์ที่เรียกว่า ทุนนิยมชายขอบ ดังนั้น การทำข้อตกลงหยุดยิงระหว่างรัฐบาลเมียนมากับกลุ่มชาติพันธุ์ควรต้องพิจารณาจุดประสงค์หลักที่ต้องการลงนามข้อตกลงหยุดยิงของทั้งสองฝ่ายและกำหนดแนวทางใหม่เพื่อให้บรรลุเป้าหมายตามจุดประสงค์นั้น ๆ ได้อย่างแท้จริง

อนาคตการเปลี่ยนผ่านประชาธิปไตยในเมียนมาจะให้การลงนามข้อตกลงหยุดยิงทั้งประเทศแทนที่ข้อตกลงหยุดยิงสองฝ่าย เนื่องจากการทำข้อตกลงทั้งประเทศ ประกอบด้วยสมาชิกกลุ่มชาติพันธุ์หลายกลุ่มสามารถเพิ่มอำนาจต่อรองให้กับรัฐกลุ่มชาติพันธุ์ให้สามารถเจรจากรับรองจากรัฐบาลด้วยอำนาจต่อรองที่มากขึ้นในนามบรรดากลุ่มชาติพันธุ์ ส่วนผลการยุติข้อตกลงหยุดยิงได้ส่งเสริมการจรรโลงประชาธิปไตยให้รัฐชาติพันธุ์ที่เรียกร้องสิทธิเหนือที่ดินที่ถูกรัฐบาลควมรวม อย่างไรก็ตาม ข้อตกลงหยุดยิงในเมียนมาที่ผ่านมามีข้อได้ว่าเป็นหนึ่งในกระบวนการสันติภาพที่ไม่มุ่งหวังให้กลุ่มชาติพันธุ์และรัฐบาลแก้ไขปัญหาระหว่างกันจากต้นเหตุของปัญหาได้ หรือไม่อาจสร้างสันติภาพเชิงบวกได้

ภาคผนวก ก

ပြည်ထောင်စုအဆင့် ငြိမ်းချမ်းရေးတည်ဆောက်ရန်အတွက် ပဏာမသဘောတူညီချက်

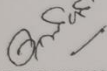
၁။ ပြည်ထောင်စုသမ္မတမြန်မာနိုင်ငံတော်အစိုးရ၏ ငြိမ်းချမ်းရေးဖိတ်ခေါ်ချက်အရ နိုင်ငံတော် အစိုးရသို့ ကမ်းလှမ်းလာသော ကရင်အမျိုးသားအစည်းအရုံး(KNU)နှင့် ငြိမ်းချမ်းရေး တည်ဆောက်ရန် အတွက် ပြည်ထောင်စုအစိုးရအဖွဲ့မှ ဖွဲ့စည်းပေးထားသော ပြည်ထောင်စုအဆင့် ငြိမ်းချမ်းရေးဆွေးနွေး ရေးအဖွဲ့နှင့် ကရင်အမျိုးသားအစည်းအရုံး(KNU) မှ ဖွဲ့စည်းပေးထားသော ငြိမ်းချမ်းရေးဖော်ဆောင်ရေး အဖွဲ့တို့သည် အောက်ပါအချက် (၁၁)ချက်အား ဗဟိုအဆင့်တွင် ဆက်လက်ဆွေးနွေးကြရန် ပဏာမသဘောတူညီလက်မှတ်ရေးထိုးကြပါသည်-

- (က) တစ်ပြည်လုံးအတိုင်းအတာအားဖြင့် အပစ်အခတ်ရပ်စဲရမည်၊ အထူးသဖြင့် တိုင်းရင်းသား ဒေသများတွင် ဖြစ်ပွားနေသည့် စစ်ပွဲများအား ရပ်စဲပေးရန်။
- (ခ) ကြောက်ရွံ့ခြင်းကင်းသည့် ပြည်သူ့ပြည်သားများအဖြစ် ၁၀ရပ်တည်နိုင်ရေး အာမခံရန်။
- (ဂ) ပြည်သူ့ပြည်သားများအတွင်း ယုံကြည်မှုရရှိသည့် အခြေအနေတည်ဆောက်ရန်။
- (ဃ) အခြေခံပြည်သူ့ဝန်ဆောင်မှုလုပ်ငန်းများကို ဆောင်ရွက်ပေးရေးနှင့် ဒေသဆိုင်ရာ လူထုနှင့် အတိုင်ပင်ခံပြုသည့် ဖွံ့ဖြိုးရေးလုပ်ငန်းများအား အထောက်အကူပေးရန်။
- (င) နိုင်ငံတော်သတင်းမီဒီယာများအား ငြိမ်းချမ်းရေးလမ်းစဉ်များတွင် ပူးပေါင်းဆောင်ရွက် စေရန်နှင့် အခြားသတင်းမီဒီယာများအား တိကျသောငြိမ်းချမ်းရေးဆိုင်ရာ သတင်း အချက်အလက်များရယူခွင့်ပြုရန်။
- (စ) အတင်းအဓမ္မလုပ်အားခိုင်းစေခြင်း၊ ပုံစံမျိုးစုံဖြင့်ငွေကြေးတောင်းခံခြင်း၊ ပေးကမ်းလှူဒါန်း ခိုင်းခြင်း၊ အခြားသောနည်းလမ်းဖြင့် ငွေကြေးကူညီစေခြင်းများ မပြုလုပ်ရန်။
- (ဆ) အကျဉ်းသားများလွတ်ပေးရန်၊ ပြည်သူ့ပြည်သားများအား ဘဝပြန်လည်ထူထောင်ရေး နှင့် ပြည်သူ့ပြည်သားများ၏ မြေယာကိစ္စများအား ဖြေရှင်းပေးရန်။
- (ဇ) နှစ်ဖက်စလုံး ငြိမ်းချမ်းရေးပြောဆိုမှုများနှင့် နည်းလမ်းများအား အကျိုးဆောင်ပံ့ပိုး ကြရန်။
- (ဈ) စေ့စပ်ညှိနှိုင်းမှုစားပွဲဝိုင်းတွင် ပါဝင်သည့် ကိုယ်စားလှယ်များ တရားဝင်မှုရှိစေရန်၊ သက်ဆိုင်သည့်နယ်မြေများရှိ ပြည်သူများနှင့် လုံလောက်သည့်ညှိနှိုင်းတိုင်ပင်မှု ပြုချိန်ရရှိရန်နှင့် ဖြစ်စဉ်အား ပြင်ပမှ ကူညီပံ့ပိုးသူများအကြား ရှင်းလင်းသည့် အခန်း ကဏ္ဍများထားရှိရန်။
- (ည) ငြိမ်းချမ်းရေးဖြစ်စဉ်အတွက် စောင့်ကြည့်စစ်ဆေးခြင်း၊ စိစစ်အတည်ပြုခြင်းနှင့် တည်မတ် မှန်ကန်အောင် အစီအစဉ်လုပ်ဆောင်မှုများ စတင်ရန်။

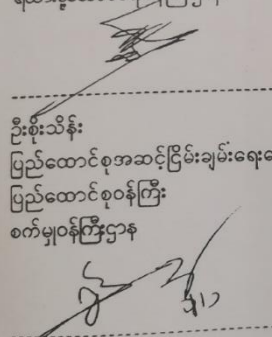
(င) နှစ်ဘက်လုံးမှ တည်ဖြည့်ငြိမ်းချမ်းရေးသို့ ရှေ့ရှုသည့်လုပ်ဆောင်မှုများ တိုးတက်
ဖြစ်ပေါ်စေနိုင်ရန် အာမခံမှုရှိသည့် ပျော့ပြောင်းညင်သာသည့် လုပ်ငန်းစဉ်များထားရှိရန်၊
နှစ်ဘက်စလုံးအပေါ် သတိမဲ့ခွင့်ပြုလိုက်လျော့သည့် လိုသလိုအနက်အဓိပ္ပာယ်
ကောက်ယူနိုင်သော ဝေဟာရအသုံးအနှုန်းများ မပါရှိစေရေးကို လုပ်ကိုင်ရန်။

၂။ အထက်ပါအချက် (၁၁)ချက်အပြင် အခြားလိုအပ်ချက်များရှိပါက ဆက်လက်ဆွေးနွေးသွားရန်
သဘောတူလက်မှတ်ရေးထိုးကြပါသည်။

ပြည်ထောင်စုအဆင့်
ငြိမ်းချမ်းရေးဆွေးနွေးရေးအဖွဲ့

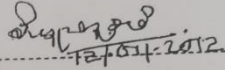


ဦးအောင်မင်း
ပြည်ထောင်စုအဆင့်ငြိမ်းချမ်းရေးဆွေးနွေးရေးအဖွဲ့
ပြည်ထောင်စုဝန်ကြီး
ရထားပို့ဆောင်ရေးဝန်ကြီးဌာန

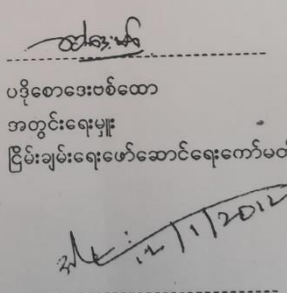


ဦးခင်ရီ
ပြည်ထောင်စုအဆင့်ငြိမ်းချမ်းရေးဆွေးနွေးရေးအဖွဲ့
ပြည်ထောင်စုဝန်ကြီး
လူဝင်မှုကြီးကြပ်ရေးနှင့်ပြည်သူ့အင်အားဝန်ကြီးဌာန

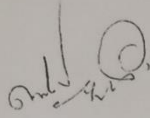
ကရင်အမျိုးသားအစည်းအရုံး
ငြိမ်းချမ်းရေးဆွေးနွေးရေးဗဟိုအဖွဲ့



ဗိုလ်ချုပ်ကြီးစောမူတူးစေးဖိုး
ဒု-ဥက္ကဋ္ဌ
ငြိမ်းချမ်းရေးဖော်ဆောင်ရေးကော်မတီ

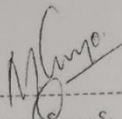


ပဒိုစောအားတိုး
အဖွဲ့ဝင်
ငြိမ်းချမ်းရေးဖော်ဆောင်ရေးကော်မတီ

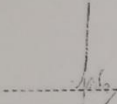


ဒုတိယဗိုလ်မှူးကြီး ကျော်မြင့်
စစ်ဦးစီးမှူး(ပထမတန်း) (ပြည်သူ့စစ်)
အရှေ့တောင်တိုင်းစစ်ဌာနချုပ်

၂



ပဒိုစောကွယ်ထူးဝင်း
ဗဟိုအမြဲတမ်းကော်မတီ
ခရိုင်ဥက္ကဋ္ဌ၊ မြိတ်-ထားဝယ်ခရိုင်



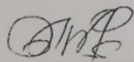
ဦးသက်နောင်
ပြည်နယ်ဒေသဖွံ့ဖြိုးမှုကြီးကြပ်ရေးရုံး
(ကရင်ပြည်နယ်)



ပဒိုစောရွှေမောင်
ဗဟိုအမြဲတမ်းကော်မတီ
ခရိုင်ဥက္ကဋ္ဌ၊ ဒူးပလာယာခရိုင်

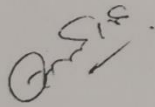


ဦးအုန်းမြင့်
အတွင်းရေးမှူး
ကရင်ပြည်နယ်အစိုးရအဖွဲ့

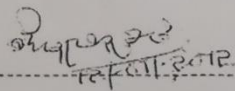


ဗိုလ်မှူးချုပ်စောဇော်နီ
တပ်မဟာမှူး၊ တပ်မဟာ (၇)
ကရင်အမျိုးသားလွတ်မြောက်ရေးတပ်မတော်

အသိသက်သေများ



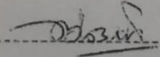
ဦးအောင်မင်း
ပြည်ထောင်စုအဆင့်ငြိမ်းချမ်းရေးဆွေးနွေးရေးအဖွဲ့
ပြည်ထောင်စုဝန်ကြီး
ရထားပို့ဆောင်ရေးဝန်ကြီးဌာန



ဗိုလ်ချုပ်ကြီးစောမူတူးစေးဖိုး
ဒု-ဥက္ကဋ္ဌ
ငြိမ်းချမ်းရေးဖော်ဆောင်ရေးကော်မတီ



ဦးစိုးသိန်း
ပြည်ထောင်စုအဆင့်ငြိမ်းချမ်းရေးဆွေးနွေးရေးအဖွဲ့
ပြည်ထောင်စုဝန်ကြီး
စက်မှုဝန်ကြီးဌာန

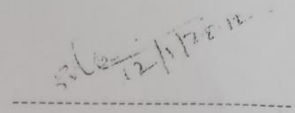


ပဒိုစောဒေးဗစ်ထော
အတွင်းရေးမှူး
ငြိမ်းချမ်းရေးဖော်ဆောင်ရေးကော်မတီ

P



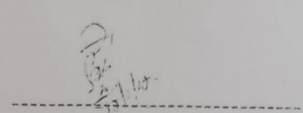
ဦးခင်ရီ
ပြည်ထောင်စုအဆင့်ငြိမ်းချမ်းရေးဆွေးနွေးရေးအဖွဲ့
ပြည်ထောင်စုဝန်ကြီး
လူဝင်မှုကြီးကြပ်ရေးနှင့်ပြည်သူ့အင်အားဝန်ကြီးဌာန



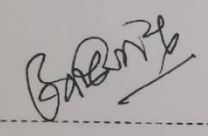
ပဒိုစောအားတိုး
အဖွဲ့ဝင်
ငြိမ်းချမ်းရေးဖော်ဆောင်ရေးကော်မတီ



ဦးဇော်မင်း
ဝန်ကြီးချုပ်
ကရင်ပြည်နယ်အစိုးရအဖွဲ့



ပဒိုစောရောဂျာခင်
အဖွဲ့ဝင်
ငြိမ်းချမ်းရေးဖော်ဆောင်ရေးကော်မတီ



ပဒိုစောအောင်မော်အေး
အဖွဲ့ဝင်
ငြိမ်းချမ်းရေးဖော်ဆောင်ရေးကော်မတီ

Statement on Initial Agreement between KNU and Burmese Government

13 Jan 2012

- The 19-member KNU delegation held talks with Railways Minister, U Aung Min, and other representatives of the Burmese government on 12-1-2012, in Pa-an.
- The KNU delegation reached an initial agreement with the Burmese government's representatives towards a ceasefire agreement. When the delegation returns to our headquarters, the KNU leadership will discuss about subsequent steps required in this dialogue with the Burmese government.
- The KNU welcomes the report by its delegation that the Burmese government's representatives agreed, in principle, to the eleven-point proposal, which the KNU presented in the talks. The KNU leadership will take further steps to continue concrete discussions on how the terms and conditions of the proposal will be materialized on the ground, in detail, before both sides can agree on the final ceasefire agreement.
- The eleven points of the KNU proposal are:
 1. Establish a nationwide ceasefire and immediately cease military operations in ethnic areas.
 2. Guarantee the human rights and safety of all civilians.
 3. Build trust among the people.
 4. Support the basic needs of the people and ensure that development projects have the full participation and support of local villagers.
 5. Allow national media outlets to participate in the peace processes, in order to provide accurate information about developments.
 6. Immediately stop forced labour, arbitrary taxation and extortion of villagers.
 7. Release all political prisoners and provide solutions to settle land rights issue.
 8. Set out principles for all parties to ensure a genuine peace process.
 9. Ensure the legitimacy of representatives involved in negotiations, provide adequate time for their consultation with respective constituencies and establish a clear role for third parties.
 10. Initiate a plan for monitoring and ensuring the transparency of the peace process.
 11. Establish a flexible process that guarantees progress towards sustainable peace, and in which all parties speak straightforwardly and avoid using words that may be misinterpreted.

Karen National Union Supreme Headquarters

Contact: Saw D. Tharckbaw +66 843814679

<http://karennationalunion.net./index.php/burma/news-and-reports/news-stories/statementon-initial-agreement-between-knu-and-burmese-government>

ภาคผนวก ข

KPC Government 6-point State-level Peace Agreement 7 February 2012

Agreement between the state-level peace-making team and the Kayin National Liberation Army (KNLA) after a meeting that took place at Amara Hotel, Naypyidaw

The six-point agreement is as follows:-

1. It is agreed to maintain current peace process between the Tatmadaw and KNU/KNLA Peace Council;
2. It is agreed to settle KNU/KNLA Peace Council members in (Mela and Htohkawcoe);
3. Liaison offices will be established with the persons agreed by both sides at agreed places for holding bilateral talks. Economic and liaison offices of the company will be opened in Hpa-an, Myawady, Phayathonzu, Kawkareik, Mawtaung and Kawthoung;
4. Both sides will hold coordination not to transgress the regions without arms apart from the mutually agreed regions;
5. The Union level peace-making group and the advanced peace-making group of the KNU/KNLA Peace Council will meet at the mutually agreed place and time to continuously hold talks on peace and stability of the region, development, settlements of troops and eternal peace;
6. After reaching the initial agreement, the State will allow and render assistance for self-reliant undertakings for quickly fulfilling the basic needs, education, health, transport, water and electricity supply in the area for resettlement of national races that are residing in other country and render assistance for self-reliant;

Both sides will agree definitions of the peace submitted by the KNU/KNLA Peace Council in principle and will strive for realization of the peace process.

ภาคผนวก ค

The KNU Press Release on 1st Meeting between KNU Delegation and Union- Level Peace Delegation

07 Apr 2012

The 1st meeting between the KNU Delegation and the Union-Level Peace Delegation was held on April 6, 2012 in Rangoon.

The union-level meeting was attended by 19-member delegation, including 7 ministers led by Railways Minister U Aung Min, on the side of government of the Republic of the Union of Burma (Myanmar) and the 14-member delegation led by General Secretary Naw Zipporah Sein on the side of the KNU.

At the meeting, agreement to be implemented by both sides was adopted for the realization of ceasefire in practice, trust building and guarantee for security of the people.

The following 6 points were focused on in discussions at the meeting. 1. To establish nationwide ceasefire - establishing ceasefire especially in the ethnic nationality regions. 2. To guarantee life security and freedom from fear of the people. 3. To establish a state among the people to acquire confidence. 4. To stop the practice of forced labor and cash collection by various means, including demand of cash as donation and by other means. 5. To release political prisoners and resolve rehabilitation and land problems of the people. 6. To start arrangement for monitoring, analyzing and rectifying the peace process.

Agreement was reached at the meeting regarding the code of conduct for ceasefire, relating to the 6 points above, to be followed by both sides, for having a monitoring team and for implementation of the 13-point decision of the meeting for security of life of the people.

The KNU will continue to hold meetings with the Burmese (Myanmar) government, systematically, until the goal of genuine peace in Burma (Myanmar) is reached.

Contact points: Naw May Oo Mudraw – Mobile (0095) 9 857 5142 Saw Gweh Htoo Win – Mobile (0095) 941 981237 Email: knu.nego@gmail.com

(၄) နယူးဗေပလုံစာခေါင်းစဉ်အရ နေရပ်စွန့်ခွာခြား
ရေးချေပျောက်ရေးအဖွဲ့အစည်း ဝန်ထမ်းအကြံပေးအဖွဲ့
ဝင်အဖွဲ့အစည်းကိစ္စရပ်များကို ညှိနှိုင်းဆောင်ရွက်ပေးရန်
သဘောတူပါသည်။

(၅) တပ်မတော်အဖွဲ့အစည်း တပ်မတော်အဖွဲ့အစည်းအဖွဲ့အစည်း
ဆက်ဆံရေးအဖွဲ့အစည်း ဝန်ထမ်းအဖွဲ့အစည်း သဘောတူပါသည်။

(၆) လုံခြုံရေးအဖွဲ့အစည်း လုံခြုံရေးအဖွဲ့အစည်းအဖွဲ့အစည်း
ဝန်ထမ်းအဖွဲ့အစည်း ကိုယ်စားလှယ်အဖွဲ့အစည်း အဖွဲ့အစည်း (Technical Team) ကို
ပျောက်ဆုံးရေးအဖွဲ့အစည်း ထားရှိရန် သဘောတူပါသည်။

(၇) နေရာထုတ်ခွင့်အဖွဲ့အစည်း ပေးပို့ခြင်းဖြင့်
ယခုအခါကိစ္စကပ်ဆက်ဆံရေး အဖွဲ့အစည်းမှ ကိုယ်စားလှယ်
ပျောက်ဆုံးရေးအဖွဲ့အစည်း သဘောတူပါသည်။ အချိန်အကန့်အသတ်
အဖွဲ့အစည်းရှိပါက ဝန်ထမ်းအဖွဲ့အစည်း ဝန်ထမ်းအဖွဲ့အစည်း သဘောတူပါသည်။

May 30, 2013 Myitkyina City, Kachin State

- (1) The Government of Myanmar and the KIO agree to hold political dialogue.
- (2) The Parties agree to undertake efforts to achieve de-escalation and cessation of hostilities.
- (3) The Parties agree in principle to establish joint Monitoring Committees.
- (4) The Parties agree to continue to undertake relief, rehabilitation, and resettlement of the internally displaced persons (IDPs) in consultation with each other.
- (5) The Parties agree to continue discussions on military issues related to repositioning of troops.
- (6) The Parties agree to the establishment of a Myitkyina-based KIO representative and technical team in order to undertake necessary measures for the peace process more effectively.
- (7) The Parties agreed to continue to allow the participation of representatives of all observer groups that are present in the peace meeting held on May 28-30, 2013 for the upcoming meeting. If either wishes to invite additional observers, the Parties also agreed to invite these additional observers in consultation with each other.

***Reference: New Light of Myanmar, May 31, 2013, Page 9

บรรณานุกรม

- (Democratization), ก. (2545,). ศัพท์บัญญัติอังกฤษ-ไทย ฉบับราชบัณฑิตยสถาน(คอมพิวเตอร์) รุ่น๑.๑ ฉบับ ๒๕๔๕.
กรุงเทพมหานคร: ราชบัณฑิตยสถาน.
- Acemonglu, D., & Robinson, J. (2001). A Theory of Political Transitions. *American Political Science Review*, 91, 938-963.
- Acemonglu, D., & Robinson, J. (2005). *Economic Origins of Dictatorship and Democracy*. New York: Cambridge University Press.
- Acemonglu, D., & Robinson, J. A. (2006). *Economic Origins of Dictatorship and Democracy*. New York: Cambridge University Press.
- Adair, M., & Roell, E. (2015). *The State of Local Governance :Trend in Kachin*. Retrieved from https://www.burmalibrary.org/docs21/UNDP-2014-The_State_of_Local_Governance-Trends_in_Kachin-en.pdf
- Akebo, M. (2013). *The Politics of Ceasefire: On Ceasefire Agreements and Peace Process in Aceh and Sri Lanka*. Retrieved from Umea,Sweden:
- Akebo, M. (2016). *Ceasefire Agreements and Peace Process: A Comparative Study* (Vol. Routledge): New York.
- Alford, R. R., & Friedland, R. (1985). *Power of Theory: Capitalism, the State and Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Almond, G., & Verba, S. (1973). *The Civic Culture : Political Attitudes and Democracy in Five Nations*. New Jersey: Princeton University Press.
- Almond, G., & Verba, S. (1980). *The Civic Culture Revisited*. Boston: Little Brown.
- Amoroso, A. (2016). War and Politics in Thought of Machiavelli *Armstrong Undergraduate Journal of History*, 6(2).
- Annan, K. (2001). Why Democracy is an International Issue. Retrieved from www.un.org/News/ossg/sg/stories/statements_search_full.asp?statID11)
- Arkansas, U. o. C. BURMA/Kachins(1948-Present). <https://uca.edu/politicalscience/dadm-project/asiapacific-region/burmakachins-1961-present/>
- Asseburg, M., & Wimmen, H. (2016). Dynamics of Transformation,Elite Change and New Social Mobilization in the Arab World. *Mediterranean Politics*, 21(1), 2.

- Aung, A. (2008). Understanding Ethnic Politics of Parties in Myanmar: The Case of Mon and Karen States. *ISEAS Perspective*.
- Aung, C. E. (2015, September 9, 2015). Kachin Political Doi Bu "I will try my best for all nationalists in Kachin". *Mizzima*. Retrieved from mizzima.com/news-election-2015-women-elections/kachin-politician-doi-bu-%25E2%2580%2598i-will-try-my-best-all-nationalities
- Authority of His Majesty's Secretary of State for India in Council. (1908). *The Imperial Gazetteer of India: the Indian Empire Volume II* Oxford: The Clarendon Press.
- Babo, T., & Royer, L. (2005). Regulating the Intelligence System and Oversight in the Hungarian Constitutional Democracy. In P. H. Fluri, G. E. Gustenau, P. I. Pantev, E. M. Felberbauer, & F. Labarre (Eds.), *The Evolution of Civil-Military Relations in South East Europe*. Heidelberg: Physica-Verlag
- Baker, P. H. (2001). Conflict Resolution Versus Democratic Governance: Divergent Paths to Peace? In *Turbulent Peace: The Challenges of Managing International Conflict*. In Hampson F.O, C. A. Crocker, & P. Aall (Eds.), (pp. 753-764). Washington D.C.: United State Institute of Peace Press.
- Ball, N. (2001). *The Challenge of Rebuilding War-Torn Societies* Washington DC: US Institute of Peace.
- Barany, Z. D. (2012). *The Soldier and the Changing State: Building Democracies Armies in Africa*. New Jersey: Princeton University Press.
- Baumann, M., & Zinti, R. (2006). Social and Cultural Preconditions of Democracy A Framework for Discussion. Retrieved from https://www.phil-fak.uni-duesseldorf.de/fileadmin/Redaktion/Institute/Sozialwissenschaften/Soziologie/Dokumente/Baumann/Aufsaeetze/Social_and_Cultural_Preconditions_of_Democracy.pdf
- Bhaumik, S. (2009, August 11, 2009). India not to reopen Key WWII road. *BBC News*.
- Blackwell, C. W. (2003). Athenian Democracy: A Brief Overview. *Center for Hellenic Studies on-line Discussion Series*. Retrieved from www.stoa.org/demos/article_democracy_overview@page=all&greekEncoding=UnicodeC.html

- Brenner, D. (2017). Explaining the Roots of KNU Power Struggles. *New Mandela*. Retrieved from www.newmandala.org/knu-ceasefire-contestation-beneath-myanmars-peace-process
- Brenner, D. (2018). Inside the Karen Insurgency: Explaining Conflict and Conciliation in Myanmar's Changing in Borderlands. *Asian Survey*, 14(2).
- Brisco, C. H. (2011). Kachin Rangers.The Kachin Historical Background. Retrieved from htoigintawng.over-blog.com/article-kachin-rangers-allied-guerrillas-in-ww-ii-burma-51989324
- Burgess, M., & Gagnon, A. G. (1993). *Comparative Federalism and Federation:Competing Traditions and Future Directions*. Toronto: University of Toronto Press.
- Burkawi, T., & Laffey, M. (2001). *Democracy, Liberalism and War:Rethinking the Democratic Peace Debate*. Boulder: Lynne Rienner Publishers.
- Burma Environment Working Group. (2017). *Resource Federalis: Roadmap for Decentralized Governance of Burma Heritage's Natural Heritage*. Retrieved from Burma Library. (1974). The Constituion of Union of Burma 1974. Retrieved from <https://www.burmalibrary.org/docs07/1974Constitution.pdf>
- Burma News International. (2018). Phalon-Sawaw Party decides not to run within Karen State in 2020 Election. <http://www.bnionline.net/en/news/phalon-sawaw-party-decides-not-run-within-karen-state-2020-election>
- BurmaLink. (2008). Myanmar Constitutional Article 56. Retrieved from://www.burmalibrary.org/docs5/Myanmar_Constitution-2008-en.pdf.
- BurmaLink. (2014a, October 10,2014). History of Armed Opposition. Retrieved from <http://www.burmalink.org/background/burma/dynamics-of-ethnic-conflict/history-of-armed-opposition/>
- BurmaLink. (2014b). History Since Colonization. Retrieved from www.burmalink.org/background/burma/history-since-colonisation/
- Burmalink. (2018, August 21,2018). The Karen Struggle for Self -Determination in Kawthoolei. Retrieved from <https://www.burmalink.org/the-karen-struggle-for-self-determination-in-kawthoolei/>

- Burmese Government. (1947). Panglong Agreement. Retrieved from https://peacemaker.un.org/sites/peacemaker.un.org/files/MM_470212_Panglong%20Agreement.pdf
- Burmese Government. (1974). *The Constitution of the Union of Burma 1974*.
- Busse, A. G. (2002). *Redeeming The Communist Past: The Regeneration of Communist Parties in East Central Europe*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Callahan, M. P. (2003). *Making Enemies: War and State Building in Burma*. Ithaca: Cornell University Press.
- Carothers, T. (2002). End to the Transition Paradigm. *Journal of Democracy*, 13(1), 6-10.
- Carothers, T. (2007a). How Democracies Emerge The Sequencing Fallacy. *Journal of Democracy*, 18(1).
- Carothers, T. (2007b). How Democracies Emerge: The Sequencing Fallacy. *Journal of Democracy*, 18(1), 26-27.
- Carr, A. (2010). Republic of the Union of Burma Legislative Election. Retrieved from <http://psephos.adam-carr.net/countries/b/burma/burma2010.txt>
- Case, W. (2011). Debate on Ordering Power: Cont. *Journal of Humanities and Social Science of Southeast Asia and Oceania*, 167(4), 511-526.
- Chambers, J. (2015, November 5, 2015). New Perspectives on Southeast Asia: Minorities and the Vote. *New Mandala*. Retrieved from <https://www.newmandala.org/minorities-and-the-vote/>
- Charney, M. W. (2009). *A History of Modern Burma*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Chessman, N., Farrelly, N., & Wilson, T. (2014). *Debating Democratization in Myanmar*. Singapore: Institution of Southeast Asian Studies.
- Chounet-Cambas, L. (2011). *Mediation Practices Series: Negotiating Ceasefire*. Retrieved from
- Chounet-Cambas, L. (2016). *Ceasefire* Retrieved from Birmingham, UK:
- Chrsitensen, D., Nguyen, M., & Sexton, R. (2019). Strategic Violence during Democratization Evidence from Myanmar. *World Politics*, 71(2), 332-366.
- Civil Society Organizations (313). (2016, December 14, 2016). Tanintharyi Development Projects must not Proceed without Transparency and Accountability. *Progressive Voice Myanmar*.

- Cohen, J. (1997). *Liberation and Democratic Legitimacy*. Cambridge: MIT press.
- College of Asia and Pacific, A. (2011). Karen Kawthoolei, Language of Security in the Asia Pacific. Retrieved from http://asiapacific.anu.edu.au/blogs/languagesofsecurity/2011/05/27/karen-karenstate/#_ftn2.
- Commons, W. (Producer). (2016). Map of the Administrative Divisions of Myanmar (in Thai). Retrieved from [https://th.m.wikipedia.org/wiki/พิกัด: Myanmar_administrative_divisions_-_th_-_colored.svg](https://th.m.wikipedia.org/wiki/พิกัด:Myanmar_administrative_divisions_-_th_-_colored.svg)
- Congress, S. o. K. N. U. t. (2012). In P. Keenan (Ed.), *By Force of Army Arrived Ethnic Groups in Burma*. New Delhi: Vj Books India Pvt.Ltd.
- Connors, W. (1972). Nation-Building or National-Destroying? *World Politics XXIV*, 319-355.
- Connors, W. (1994). *Ethnonationalism: The Quest for Understanding*. New Jersey: Princeton University Press.
- Cook, C. P. (1970). Burma: The Era of Ne Win. *The World Today*, 26, 6.
- Crescenzi, M. J. (1999). Violence and Uncertainty in Transitions *Journal of Conflict Resolution*, 43(2), 194.
- Croissant, A. (2017). Re: Myanmar Democratic Transition Forum
- D2oyle, M. W. (1983). Kant, Liberal Legacies and Foreign Affairs. *Philosophy and Public Affairs*, 12(3).
- Dahl, R. A. (1971). *Polyarchy, Participation and Opposition*. New Heaven: Yale University Press.
- Dahl, R. A. (1984). Polyarchy, Pluralism and Scale. *Scandinavian Political Studies*, 7(4), 230.
- Dahl, R. A. (1989). *Democratic and Its Critics*. Michigan: Yale University Press.
- Dahrendofl, R. (1967). *Society and Democracy in Germany*. New York & London: W.W.Norton & Company.
- Dapice, D. (2016). *Kachin State Development Prospects and Priorities* Retrieved from http://ash.harvard.edu/files/ash/files/kachin_state_development_prospects_and_priorities_5-13-16.pdf.
- Darby, J. (2001). *The Effect of Violence on Peace Process*. Washington D.C: United State of Peace Press.

- Darby, J. (2008). Introduction:What Peace ? What Process? In J. Darby & R. MacGinty (Eds.), *Contemporary Peacemaking: Conflict ,Peace Processes and Post-War Reconstruction*. London: Palgrave,Macmillan.
- Darby, J., & MacGinty, R. (2008). Introduction:What Peace? What Process? In *Contemporaray Peacemaking: Conflict ,Violence and Peace Process*. London
Palgrave Macmillan.
- Davis, Q. (2016). *Karen Unity Building Initatives Towards Sustainable Peace in Myanmar*. Retrieved from
Department of Population, M. o. I. a. P. (2015). *2014 Myanmar Population and Housing Census*. Retrieved from Naypyidaw:
- Diamond, L. (2002). Thinking about Hybrid Begins. *Journal of Democracy*, 13(2), 21-35.
- Diamond, L., Fuguyama, F., Horowitz, D. L., & Plattner, M. F. (2014). Reconsidering the Transitions Paradigm. *Journal of Democracy*, 25(1), 86-100.
- Diamond, L., Plattner, M. F., Chu, Y. H., & Mao, T. H. (1997). *Consolidating the Third Wave Democracies Regional Challenges*. Baltimore: John Hopkins University.
- Dijin, A. D. (2018). Rousseau and Republicanism. *Political Theory*, 1, 66.
- Dittmer, L. (2010). *Burma or Myanmar?The Struggle for National Identity* Denver: World Scienfitic.
- Downing, J. (2016). The Old Road Through the Mountains. *Frontier*. Retrieved from <https://frontiermyanmar.net/en/the-old-road-through-the-mountains>.
- Doyle, M. W. (1983a). Kant,Liberal Legacies and Foreign Affairs. *Philosophy and Public Affairs*, 12(3), 205-223.
- Doyle, M. W. (1983b). Kant,Liberal Legacies and Foreign Affairs. *Philosophy and Public Affairs*, 12(3), 205.
- Dunant, B. (2019, January 12,2019). Salween Peace Park:Federalism from Below? *Frontier*. Retrieved from <https://frontiermyanmar.net/en/salween-peace-park-federalism-from-below>
- Dutta, R. (2018, March 26,2018). The Indian Road to Myanmar and Thailand. IndianFolk Network. Retrieved from <https://www.indianfolk.com/indian-road-myanmar-thailand-india-myanmar-thailand-trilateral-highway-project/>

- EBO Analysis.Paper NO.2. (2010). *Kachin 's Dilemma Become a Border Guard Force or Return to Warfare*. Retrieved from
- Egreteau, R., & Jagan, L. (2013). *Soldier and Diplomacy in Burma*. Singapore: National University of Singapore Press.
- Einzenberger, R. (2018). Frontier Captialism and Politics of Dispossession in Myanmar: Th Case of the Mwetaung (Gullu Mual) Nickel Mine in Chin State. *Austrian Journal of Southeast Asia*, 11(1), 13-34.
- Encarnacion, O. G. (2001). Civil Society and the Consolidation of Democracy in Spain. *Political Science Quarterly*, 116.
- Encarnacion, O. G. (2001/2002). Spain After Franco: Lessons in Democratization Source. *World Policy Journal*, 18(4), 35-44.
- Environmental Investigation Agency. (2017). Myanmar Communities Fight Back Against Palm Oil Impact. Retrieved from <https://eia-international.org/news/myanmar-communities-fight-back-palm-oils-impact/>
- Epstein, D. L., Bates, R., Goldstone, J., Kristensen, I., & O'Halloran, S. (2006). Democratic Transition. *American Journal of Political Science*, 50(3), 553.
- Estlung, D. M. (1990). Democracy without Preference. *The Philosophical Review*, 99(3), 66.
- Eugenia, M. (2016). Thailand's Deep State Royal Power and the Constitutional Court 1997-2015. *Journal Contemporary Asia*, 46(6), 446.
- Evans, A. R., Bartollas, C., Woodrow, G., & Henke, K. (2011). *The Long Shadow of Emile Cailliet: Faith, Philosophy and Theological Education*. Eugene, Oregon: An Imprint of Wipf and Stock Publishers.
- Finer, S. E. (2017). *The Man on Horseback: The Role of Military in Politics*. Oxon: Routledge
- Finnigan, C. (2019). No Times to Lose: Burma 2020, the NLD and the Kachin Peace Process. <https://blogs.lse.ac.uk/southasia/2019/05/13/no-time-to-lose-burma-2020-the-nld-and-the-kachin-peace-process/>
- Fletcher, J. (2003). Kachin Rangers. *China Burma India Unite Histories*. Retrieved from www.cbi-history.com/part_vi_101_oss-2.html
- Fong, J. (2008). *Revolution as Development: the Karen Self-Determination Struggle Against Ethnocracy (1949-2004)*. Florida: Universal Publishers.

- Franck, T. M. (1992). The Emerging Right to Democratic Governance. *The American Journal of International Law*, 86(1), 89.
- Fredholm, M. (1993). *Burma: Ethnicity and Insurgency*. London: Praeger Publishers.
- Free Burma Rangers. (2013, January 31, 2013). Burma Army Continues Road and Camp Improvements, Taking Advantage of Ceasefire in Karen State. Retrieved from <https://www.freeburmarangers.org/2013/01/31/northern-mu-traw-district-karen-state-tense-peace-amidst-burma-army-road-and-camp-improvements/>
- Free Burma Rangers. (2016). Armed Conflict Zones in Myanmar (Burma) since 1995 States and Regions affected by Armed Conflict are highlighted in Yellow. *Wikimedia Atlas of Myanmar*. Retrieved from https://commons.wikimedia.org/wiki/File:Armed_conflict_zones_in_Myanmar.png
- Free Burma Rangers. (2018a). Burma Army Soldiers Rape Teenager in Kachin State as Attacks Continue
- Free Burma Rangers. (2018b). Clash Summary: Chaos Reigns in Northern Shan State in September. Retrieved from <https://progressivevoicemyanmar.org/2018/10/15/clash-summary-chaos-reigned-in-northern-shan-state-in-september/>
- Friedman, M. (2002). *Capitalism and Freedom*. Chicago: University of Chicago Press.
- Gardon, S. C., Bihan, P. L., & Landa, D. (2015). *Crosscutting Cleavages and Political Conflict*. Retrieved from www.iast.fr/sites/default/files/IAST/IAST_V1/wp/wp_iast_1530.pdf
- Geddes, B. (2011). What Causes Democratization. *The Oxford Handbook of Political Science*, 595-597. doi:10.1093/oxfordhb/9780199604456.013.0029
- Gellner, E. (1995). The Importance of Being Modular. In J. A. Hall (Ed.), *in Civil Society Theory, History, Comparison* (pp. 32). Massachusetts: Blackwell Publishers.
- Gleditsch, N. P., & Hegre, H. (1997). Peace and Democracy : Three Levels of Analysis. *Journal of Conflict Resolution*, 41, 283-301.
- Global Security. ((n.d)). Shan United Army (SUA) Mong Tai Army (MTA). Retrieved from <https://www.globalsecurity.org/military/world/para/sua.htm>
- Global Witness. (2003, October 7, 2003). A Conflict of Interest The Uncertain Future of Burma's Forests Retrieved from <https://www.globalwitness.org/en/archive/conflict-interest-english/>

- Global Witness. (2014). Will Myanmar's Government Walk its Talk on Extractive Industries Reform? Jade Trade will be Key Test.
- Global Witness. (2015). Jade: A Global Witness Investigation into Myanmar's "Big State Secret". Retrieved from <https://www.globalwitness.org/jade-story/>
- GlobalWitness. (2015). Jade, Myanmar's Big State Secret.
- Goodhand, J., & Walton, O. (2009). The Limit of Liberal Peacebuilding, International Engagement in the Sri Lanka Peace Process. *Journal of Intervention and Statebuilding*, 3(3), 303-323.
- Group, F. S. W. G. s. L. C. (2012). *Legal Review of Recently Enacted Farmland Law and Vacant, Fallow and Virgin Lands Management Law*. Retrieved from https://www.forest-trends.org/wp-content/uploads/imported/fswg_lcg_legal-review-of-farmland-law-and-vacant-fallow-and-virgin-land-management-law-nov-2012-eng-2-pdf.pdf
- Guibemau, M., & Rex, J. (2010). *The Ethnicity Reader, Nationalism, Multiculturalism and Migration* Cambridge: Polity Press.
- Galtung, J. (1969). Violence, Peace and Peace Research. *Journal of Peace Research*, 6(3), 167-191.
- Guyot, J. F. (1990). Myanmar in 1990, the Unconsummated Election. *A Survey of Asia in 1990*, 31(2), 211.
- Haacke, J. (2018). Regional. In A. Simpson, N. Farrelly, & I. Holiday (Eds.), *Routledge Handbook of Contemporary Myanmar*. London and New York: Routledge
- Habyarimana, H. K. R. P. J. (January 10, 2010). *BBC News*. Retrieved from news.bbc.co.uk/2/hi/africa/8453832.stm
- Hadar, L. T. (March 26, 1998). US Sanctions Against Burma; A Failure on all Fronts. *Trade Policies Analysis No.1*. Retrieved from www.cato.org/publications/trade-policy-analysis/us-sanctions-against-burma-failure-all-fronts
- Hagopian, F., & Mainwarring, S. (1987). Democracy in Brazil: Prospects and Problems. *World Policy Journal IV*, 485-514.
- Han, K. K. (1990). MP-NLD and Yenangyaung. 1990 Multi-Party Democracy General Election Retrieved from www.burmalibrary.org/docs4/1990_multi-party_elections.pdf

- Han, N. B. (2018). Four Kachin Political Parties Merged as "Kachin State Party". *Myanmar Times*. Retrieved from <https://www.mmtimes.com/news/four-kachin-political-parties-merged-kachin-state-party.html>
- Haokip, T. L. (2018). *Ethnicity and Insurgency in Myanmar/Burma: A Comparative Study of the Kuki-Chin and Karen Insurgencies*. Delhi: Educreation Publishing.
- Harvey, D. (2004). The New Imperialism : Accumulation of Dispossession. *Social Register*, 40, 63-87.
- Hay, J. (2014). Golden Triangle Drugs Lords:Khun Sa,Lo Hsing Han, Miss Hairy Legs and The Wa State Army.
- Haydarian, R. (2018). Does Federalism Make sense for the Philippines. Retrieved from www.forbes.com/sites/richardheydarian/2018/07/19/does-federalism-make-sense-for-the-philippines/#5d73471c77cf.
- Heggelund, C. R. (2017). *Sequencing Democracy in Myanmar: A Success Story?* (Master's Thesis), University of Oslo, Oslo,Sweden.
- Hofmeister, W., & Tayao, E. (2016). *Federalism and Decentralization:Perceptions for Political and Institution Reform*. Singapore: National Library Board,Singapore Cataloging in Publications Data.
- Hoglund, K. (2004). *Violence in the Midst of Peace Negotiation : Cases form Guatemala,Northern Ireland,South Africa adn SriLanka*. Retrieved from
- Horowitz, D. L. (1993). The Challenge of Ethnic Conflict:Democracy in Divided Societies. *Journal of Democracy*, 4(4), 18-38.
- Htung, L. G. J. (2015). *Land Grabbing As a Process of State-Building in Kachin Areas, North Shan state,Myanmar*. Paper presented at the Transforming Societies: Contestations and Convergences in Asia and the Pacific.
- Htung, L. G. J. (2018). *Land Grabbing as a Process of State-Building in Kachin Areas, North Shan State,Myanmar*. ChiangMai: ChiangMai University Press.
- Htung, Y. (2018). Armed Conflicts Between the Kachin Independence Organization and Myanmar Army: A Conflict Analysis. *Thammasat Review*, 21(2), 234-252.
- Hufbauer, G. C. e. a. (1997). *U.S.Economic Sanctions: Their Impact on Trade, Jobs and Wages*. Retrieved from <http://www.iie.com/sanctnwp.htm>

- Hughes, R. W. (2018). Burma Jade Mines. An annotated Occidental history. Retrieved from www.lotusgemology.com/index.php/library/articles/283-burma-s-jade-mines-an-annotated-occidental-history
- Human Rights Watch. (2016, November 3, 2016). The Farmer Becomes the Criminal: Human Rights and Land Confiscation in Karen State. Retrieved from <https://www.hrw.org/report/2016/11/03/farmer-becomes-criminal/human-rights-and-land-confiscation-karen-state>
- Human Rights Watch. (2018, July 17, 2018). Nothing for Our Land: Impact of Land Confiscation on Farmers in Myanmar. Retrieved from <https://www.hrw.org/report/2018/07/17/nothing-our-land/impact-land-confiscation-farmers-myanmar>
- Huntington, S. P. (1957). *The Soldier and the State: The Theory and Politics of Civil-Military Relations*. Cambridge: Belknap Press.
- Huntington, S. P. (1963). Power, Expertise and the Military Profession. *Daedalus*, 62(4), 785-807.
- Huntington, S. P. (1968). *Political Order in Changing Societies*. New Heaven: Yale University Press.
- Huntington, S. P. (1991). *The Third Wave : Democratization in the Late Twentieth Century*. Norman and London: University of Oklahoma Press.
- Inclusive Development International. (2018). Myanmar: Ban Chaung Coal Mine. Retrieved from <https://www.inclusivedevelopment.net/myanmar-ban-chaung-coal-mine/>
- International Based Groups Denied Vote at 16th Congress Election. (2017, January 2017). Congress Election Outcome Critical to How KNU Progress its Peace Plans. *Karen News*. Retrieved from karennews.org/2017/01/international-based-groups-denied-vote-at-knu-16th-congress-elections-congress-election-outcome-critical-to-how-knu-progresses-its-peace-plans
- Ivy, L. e. a. (1995). Yadana Gas Pipeline.
- Jacobs, G. (2017). The Political Economy of Neoliberalism and Illiberal Democracy. *Cudmus Promoting Leadership in Thought that leads to Action*, 3(3).

- Jade Information Booklet. ((n.d)). *Myanmar Jade from Mine to Market*. Retrieved from
- Jagan, L. (2012). Halt in Hostilities: Burma Edege toward Peace. Retrieved from himalmag.com/halt-hostilities/.
- Jaquet, C. (2015). *The Kachin Conflict: Testing the Limits of the Political Transition in Myanmar*. Retrieved from
- Jaquet, C. (2015). *Testing the Limits of the Political Transition in Myanmar*. Retrieved from
- Jarstad, A. K., & Sisk, T. D. (2008). *From War to Democracy: Dilemmas of Peacebuilding*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Jolliffe, K. (2014). *Ceasefire and Durable Solutions in Myanmar : A Lesson Learnt Review*. Retrieved from Switzerland:
- Jolliffe, K. (2015). *Refugee decision-making processes, community-based protection and potential voluntary repatriation to Myanmar*. Retrieved from <http://research.kim/works/> refugee-decision-making-processes-community-based-protection-and-potential-voluntaryrepatriation-to-myanmar.
- Jolliffe, K. (2016). *Ceasefires, Governance and Development: The Karen National Union in Time of Change*. Retrieved from
- Jones, L. (2014). Explaining Myanmar's Regime Transition : The Periphery is Central. *Democratization*, 21 (5), 780-802.
- Kachin Development Networking Group. (2007). *Valley of Darkness: Gold Mining and Militarization in Burma's Hugawang Valley*. Retrieved from <https://www.kdng.org/wp-content/uploads/2018/12/ValleyofDarkness.pdf>
- kachin News Group. (2011, June 22,2011). Burma-Myanmar: New War Front Opened between Kachin Independence Army (KIA) and Burmese Troops in Puta-O. Retrieved from <https://www.bnionline.net/en/kachin-news-group/item/11011-new-war-front-opened-between-kia-and-burmese-troops-in-puta-o.html>
- Kachin Research Society. (2014). *Memoirs of Kachin Peace Efforts*.
- Karen News. (2012). KWO Welcome Home KNU Leaders Mahn Nyein Maung. *Karennews*. Retrieved from <http://karennews.org/2012/03/kwo-welcome-home-knu-leader-mahn-nye-in->

- karen Heritage : Karen Newsline. (May 4,2006). Retrieved from <http://www.iBiblio.org/obl/docs/karen/Karen%20Heritage%20Web/News/Maypage1.html>
- Karen Human Rights Group. (2012). *Pa'an Interview; Saw H--*. Retrieved from <https://khr.org/2012/05/12-63-a26-i1/paan-interview-saw-ht-march-2012>
- Karen Human Rights Group. (2018). *Development without us:Village Agency and Land Confiscations in Southeast Myanmar*. Retrieved from <https://khr.org/2018/08/'development-without-us'-village-agency-and-land-confiscations-southeast-myanmar>
- Karen National Union Headquarter. (2018). KNU Department.
- Karen Peace Support Network. (2018a). *Burma's Dead-End Peace Negotiation Process: A Case Study of the Land Sector*. Retrieved from <https://progressivevoicemyanmar.org/wp-content/uploads/2018/07/Eng-Burmas-Dead-End-Peace-Negotiation-Process-KPSN-report-web.pdf>
- Karen Peace Support Network. (2018b). *The Nightmare Returns: Karen Hopes for Peace and Stabilitiy dashed by Burman Army's Actions*. Retrieved from <https://goo.gl/wrkqXt>
- Karen Peace Support Network (Producer). (2018c, 2018, April 21). Please join us the Nightmare Returns Karen Hopes for Peace and Stability. Retrieved from <https://www.facebook.com/KPSN.karen/posts/please-join-usthe-nightmare-returnskaren-hopes-for-peace-and-stability-dashed-by/2076154135994850/>
- Karl, T. L., & Schmitter, P. C. (1991). Modes of Transition in Latin American, Southern and Europe. *International Soical Science Journal*, 128, 269-284.
- Keenan, P. (2012). *Burma's Ethnic Ceasefire Agreements*. Retrieved from www.burmalibrary.org/docs13/BCES-BP-01-ceasefires
- (en).pdf
- Keenan, P. (2013). *Force of Arms: Armed Ethnic Groups in Burma*. New Delhi: Book VII India Pvt,Ltd.
- Keenan, P. (2016). The Formation of the DKBA.Examining Ethnic Issues in Myanmar.
- Keenan, P. (2018). Flouting the Ceasefire,Tatmadaw Incursion in Karen State.

- kijewski, L. (2019). Myanmar Freedom of Expression Getting Worse day by day Reprt Finds. *The Guardian*.
- Kremer, T. (2009). *Neither War nor Peace: The Future Ceasefire Agreement in Burma*. Retrieved from Amsterdam: [://www.tni.org/en/publication/burma-neither-war-nor-peace](http://www.tni.org/en/publication/burma-neither-war-nor-peace)
- Krishnamurthy, V. (2008). Matthew Smith & Naing, Htoo, Energy Security: Security for whom? *Yale Human Rights & Development Law Journal*, 11(1).
- Kudo, T. (n.d.). *Reconsidering Dawei Development: Road, Bordergate and Peace*. Retrieved from http://www.ide.go.jp/library/English/Publish/Download/Brc/pdf/15_11.pdf
- kumbun, J. (2018, January 2, 2018). Analysis: KIO Kicks off New Year with New Leadership. *The Irrawaddy*. Retrieved from <https://www.irrawaddy.com/news/burma/analysis-kio-kicks-off-new-year-new-leadership.html>
- Kyaw, Z. M. (2014, January 4, 2014). Criminal at Large. *The Irrawady*. Retrieved from www.irrawaddy.com/opinion/criminals-large.html
- Laungaramsri, P. (2012). Frontier Capitalism and the Expansion of Rubber Plantations in Southern Laos. *Journal of Southeast Asian Studies*, 43(3).
- Lay, P. K. (2012). Democratic Alliance of Burma Condemns Government Attack on Kachin. *Karen News*. Retrieved from: <http://karennews.org/2012/12/democratic-alliance-of-burma-condemns-government-attack-on-kachin>
- Leach, E. (1954). *The Political System of High Land Burma: A Study of Kachin Social Structure*. Norwich: Fletcher and Son Ltd.,.
- Lei, S. T., & K'Lu, E. (2016, September 12, 2016). DKBA -BGF Conflict Undermines Short term Karen Unity help KNU long Unity Goal *Karen Times and Burmalink*. Retrieved from <https://www.burmalink.org/dkba-bgf-conflict-undermine-short-term-karen-unity-help-knu-long-term-unity-goal/>
- Levy, J. S. (1983). *War in the Modern Great Power System 1495-1975*. Lexington: University Press of Kentucky.
- Li, R. Y. M., & leung, T. H. (2015). Is Democracy a Pre-Conditioned in Economic Growth? A Perspective from the Rise of Modern China UN Chronicle. Retrieved from

unchronicle.un.org/article/democracy-pre-condition-economic-growth-perspective-rise-modern-china

- Lin, S. T. (2016, January 29,2016). Five Karen Political Parties to Unite into One. *Karen News*. Retrieved from <http://karennews.org/2016/01/five-karen-political-parties-to-unite-into-one/>
- Lin, S. T. (2017, November 24,2017). Kayin People's Party Expresses Concern Over Peace Process Status Quo. Retrieved from www.bnionline.net/en/news/kayin-peoples-party-expresses-concern-over-peace-process-status-quo
- Lin, T. (2017, January 25,2017). Policies from Karen National Level Political Dialogue to Undergo Three Stages. Retrieved from <https://www.bnionline.net/en/news/karen-state/item/2666-policies-from-karen-national-level-political-dialogue-to-undergo-three-stages.html>
- Lindberg, S. I., Coppendre, M., Gerring, J., & Teorell, J. (2004). V Dem: A New Way to Measure Democracy *Journal of Democracy*, 25(3), 160.
- Lindberg, S. I., Coppendre, M., Gerring, J., & Teorell, J. (2004). A New Way to Measure Democracy. *Journal of Democracy*, 25(3), 160.
- Lintner, B. (1995). *Outrage:Burma's Struggle for Democracy*. Weatherhill.
- Lintner, B. (1999). *Burma in Revolt:Opium and Insurgency since 1948*. ChiangMai: Silkworm Book.
- Lintner, B. (2019, March 1, 2019). A Chiantown Mysteriously emerges in Backwoods Myanmar. *Asia Times*. Retrieved from www.asiatimes.com/2019/03/article/a-chinatown-mysteriously-emerges-in-backwoods-myanmar/
- Linz, J. J. (1990). Transition to Democracy. *Washington Quarterly*, 13, 121-124.
- Linz, J. J., & Stepan, A. C. (1996). Toward Consolidate Democracies. *Journal of Democracy*, 17(2), 14-33.
- Lipset, S. M. (1959a). Some Social Requisite of Democracy :Economic Development and Political Legitimacy. *American Poltical Science Review*, 53, 69-105.
- Lipset, S. M. (1959b). Some Social Requisites of Democracy :Economy Development and Political Legitimacy. *American Poltical Science Review*, 53, 69.
- Lipset, S. M. (1960). *Political Man: The Social Bases of Politics*: John Hopkins University Press.

- Lipset, S. M., & Barrington, M. (1966). *Social Origins of Dictatorship and Democracy*. New York: Beacon Press.
- List of Ceasefire Agreements with the Junta. (2004, January 1,2004). *The Irrawaddy*. Retrieved from https://web.archive.org/web/20111218073438/http://irrawaddy.org/research_show.php?art_id=444#
- Lixin, G. (2006). Sino-Myanmar Relations: Analysis and Prospects. *The Culture Mandala*, 7(2).
- Loong, S. (2019, May 27,2019). Notes from Salween Peace Park. Retrieved from www.newmandala.org/notes-from-the-salween-peace-park
- Lovett, F. (2018). Stanford Encyclopedia of Philosophy. Retrieved from <https://plato.stanford.edu/entries/republicanism/>
- Luis J.R et al. (2004). The Levant Versus the Horn of Africa : Evidence for Bidirectional Corridors of Human Migration. *American Journal of Human Genetics*, 74(3), 532-544.
- Lut, z. (2013). *Armed Conflict, Internally Displaced Persons and Protection in Kachin State, Myanmar*. (Thesis-M.A), Chulalongkorn University. , Bangkok.
- Lwin, E. E. T., & Kyaw, A. T. (2011, Sept 19,2011). Despite protest, Minister Vows Govt will Continue Dam Project. *Myanmar Times*. Retrieved from <https://www.mmtimes.com/national-news/2196-despite-protest-minister-vows-govt-will-continue-dam-project.html>
- Lwin, N. (2018, September 11,2018). Ethnic Political Parties Merge to Seek Stronger Representation in 2020. *The Irrawaddy*. Retrieved from www.irrawaddy.com/news/politics/ethnic-political-parties-merge-to-seek-stronger-representation-in-2020-election.html
- Ma, S. Y. (1990). Ethnonationalism, Ethnic nationalism and Mon-Nationalism: A Comparison of Connor, Smith and Snyder. *Ethnic and Racial Studies*, 13(4), 527-541.
- Mainwaring, S. (1989). *Transition to Democracy and Democratic Consolidation: Theoretical and Comparative Issues*. Retrieved from

- Malayu, E. J. (2016). Tips from Malaysia's Federalism. Retrieved from <https://www.manilatimes.net/2016/09/18/opinion/columnists/tips-from-malaysias-federalism/286572/>
- Malin, A. (2019). Coexistence Ceasefire in Mindanao. *Peace and Change*, 44(4).
- Mamdani, M. (2002). *When Victims Become Killers: Colonialism, Nativism and the Genocide in Rwanda*. New Jersey: Princeton University Press.
- Mandy, S. (2015). *War and Peace in the Borderlands of Myanmar: The Kachin Ceasefire 1994-2011*. Oxon: NIAS press.
- Manmeet, A., Joshi, P. K., Kishore, A., & Roy, D. (2018). How did Sanction Impact Myanmar? Retrieved from thediplomat.com/2018/01/how-did-sanctions-impact-myanmar/
- Manning, R. A. (July 27, 1997). US Bullying Tactics Alienating Asian Allies. *Los Angeles Times*,.
- Mansfield, E. D., & Snyder, J. (1995). Democratization and the Danger of War. *International Security*, 20(1), 8.
- Mansfield, E. D., & Snyder, J. (2002). Democratic Transition: Institutional Strength and War. *International Organization*, 56(2), 299.
- Martin, M. F. (2012). Burma's April Parliamentary By-Elections. Retrieved from <https://fas.org/sgp/crs/row/R42438.pdf>
- Maung, M. (1959). *Burma's Constitution*. Hague: Martinus Hijhoff.
- McAlister, J. T. (1973). *Southeast Asia; The Politics of National Integration*. New York: Random House.
- McCarten, B. (2013). *Myanmar: Land Grabbing as Big Business*. Retrieved from <https://www.cetri.be/Myanmar-Land-grabbing-as-big?lang=fr>
- Mccarthy, S. (2015). The Limits of Civil Society in Militarised Regimes: Evidence from the Asia-Pacific. *Australia Journal Affairs*, 69(6), 711.
- Mearshimer, J. J. (2001). *The Tragedy of Great Power Politics*. New York: W.W.Norton & Company.
- Memoirs of Kachin Peace Efforts. (1994). *Kachinland News*.
- Mese, A. (2018). Reporting the Htee Khee Industrial Project to the Union Government. Retrieved from <http://tanintharyi-region.com/reporting-the-htee-khee-industrial-project-to-the-union-government/?lang=en>

- Miall, H. (2004). *Conflict Transformation: A Multi-Dimensional Task*. Berlin: Berghof Foundation.
- Milligan, D. (2011). The Burmese Constitution: A Disciplined -Flourishing Democracy Is No Democracy at All. *Burma Lawyers' Council*, 49.
- Min, W., & Oo, Z. (2007). *Assessing Burma's Ceasefire Accords*. Washington D.C.: Institute of South East Asia Studies.
- Ministry of Information. (2008). Constitution of the Republic of the Union of Myanmar 2008.
- Moe, W. (2009, August 20, 2019). DKBA s Second Largest Non-State Armed Group Retrieved from www2.irrawaddy.com/article.php?art_id=16076
- Mon, K. H. (2014). ASEAN Highway Link Set for 2014 Completion: Karen State Official. *The Irrawaddy*. Retrieved from <https://www.irrawaddy.com/news/burma/asean-highway-link-set-2014-completion-karen-state-official.html>
- Mon, Y. (2016, May 23, 2016). KIO owned Power Company Accused of Overcharging. *Myanmar Times*. Retrieved from <https://www.mmtimes.com/national-news/20441-kio-owned-power-company-accused-of-overcharging.html>
- Mon, Y. ((n.d.)). Powering a Conflict: the Kachin Independence Organisation's Hydropower Business.
- Monitor, M. P. (2019). Border Guard Force Scheme. Retrieved from <https://www.mmpeacemonitor.org/border-guard-force-scheme>
- Morgenthau, H. J. (1978). *Politics Among Nations: The Struggle for Power and Peace*. New York: Alfred A. Knopf.
- Muang, M. (1961). *Burma's Constitution*. Martinus Hijhoff: Hague.
- Mulgan, R. G. (1977). *Aristotle's Political Theory: An Introduction for Students of Political Theory*. Oxford: Clarendon Press.
- Munck, G. I. (1994). Review: Democratic Transition in Comparative Perspective. *Comparative Politics*, 26, 358-359.
- Munck, G. I. (2007). *Regime and Democracy in Latin America: Theories and Methods*. New York: Oxford University Press.
- Munck, G. I., & Leff, C. S. (1997a). Mode of Transition and Democratization, South America and Eastern Europe in Comparative Perspective. *Comparative Politics*, 29(30), 353.

- Munck, G. l., & Leff, C. S. (1997b). Mode of Transition and Democratization, South American and Eastern Europe in Comparative Perspectives. *Comparative Politics*, 29(30), 353.
- Myanmar's Kachins Eager Mindsets. (2014, December 13, 2014). Kachins are Grabbing Opportunities for Change from a Reluctant Government. *The Economist*.
- Myanmar Forum Online. (2006). May of Kachin State.
- Myanmar Government. (1947). The Constitution of the Union of Burma. Retrieved from <https://www.ilo.org/dyn/natlex/docs/ELECTRONIC/79573/85699/F1436085708/MR79573.pdf>
- Myanmar Peace Monitor. ((n.d)). Democrati Karen Benevolent Army. Retrieved from <https://www.mmpeacemonitor.org/1548>
- Myanmar Policy Briefing (2015). *Ethnic Politics and the 2015 Election in Myanmar*. Retrieved from themimu.info/sites/themimu.info/files/documents/Discussion_Paper_Ethnic_Politics_and_2015_Elections_in_Myanmar_TNI_Sept_2015.pdf
- Myanmar Report 2014 Feb. (2557). การพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษทิวา (SEZ). Retrieved from <http://myanmarreport2014feb.blog.fc2.com/blog-entry-3.html>
- Myanmar times. (2014). What's Behind the KIO and KNU Split? *Myanmar Times*. Retrieved from www.mmtimes.com/opinion/11637-what-s-behind-the-knu-kio-split.html
- Myanmar Times. (2015a, September 2015). Election Parties 2015. *Myanmar Times*. Retrieved from [web.archive.org/web/20151117184337/http://www.mmtimes.com/index.php/election-2015/parties.html](http://www.mmtimes.com/index.php/election-2015/parties.html)
- Myanmar Times. (2015b). Extracts from the Nationwide Ceasefire Agreement.
- Myint, S. A. (2017, June 25, 2017). Panglong Spirit and the Right to Secession. Retrieved from <https://frontiermyanmar.net/en/panglong-spirit-and-the-right-to-secession>
- Myoe, M. A. (2018). Partnership in Politics: The Tatmadaw and the NLD in Myanmar since 2016. In J. Chambers, G. McCarthy, N. Farrelly, & C. Win (Eds.), *Myanmar Transformed?* Singapore: ISEAS Publishing.
- Naing, S. Y. (2016, December 14, 2006). KNU Criticized for Lack of Transparency in Development Projects. *The Irrawaddy*. Retrieved from

<https://www.irrawaddy.com/news/burma/knu-criticized-for-lack-of-transparency-in-development-projects.html>

Naing, S. Y. (2017). Padoh Naw Zipporah Sein : I Do Not Think We Can Build Peace Quickly. *The Irrawaddy*. Retrieved from <https://www.irrawaddy.com/in-person/padoh-naw-zipporah-sein-i-do-not-think-we-can-build-peace-quickly.html>

Nakanishi, Y. (2013). Introduction:A Failed Revolution Made a Strong Military Regime. In *Srong Soldiers, Failed Revolution: The State and Military in Burma, 1962-88*. Singapore: NUP Press.

Neate, F., & Nielsen, H. (2007). *The World Rule of Law Movement and Russian Legal Reform*. Moscow: Moscow City Chamber of Advocates in Cooperation with the Federal Chamber of Lawyers of the Russian Federation, the international Union of Advocates and the Institute of Transitional Economy.

Neiman , A. (2008). Karen Culture Profile. Retrieved from ethnomed.org/culture/karen/karen-cultural-profile

Nilsen, M. (2013). Will Democracy Bring Peace to Myanmar? *International Area Studies Review*, 16(2), 115-141.

Nixon, H. (2013). *State and Region Government in Myanmar*. Retrieved from Myanmar:

Nordinger, E. (1977). *Soldiers in Politics: Military Coups and Governments*. London: Printice Hall.

Nowrojee, B. (2002). *Shattered Lives: Sexual Violence during the Rwandan Genocide and its After*. New York: Human Rights Watch.

Nungcartographer. (2018). Opium Cultivation in Shan State 2002-2003. Retrieved from https://www.reddit.com/r/MapPorn/comments/6ikth7/opium_cultivation_in_shan_state_20022003_1803x1803/

Nyein, N. (2018a, October 29,2018). Analysis: Why did KNU temporarily Leave Peace Talk *The Irrawaddy*. Retrieved from <https://www.irrawaddy.com/factiva/analysis-knu-temporarily-leave-peace-talks.html>

Nyein, N. (2018b, 2018 October 29). Analysis: Why did the KNU Temporarily Leave Peace Talk? *Irrawady*. Retrieved from www.irrawaddy.com/factiva/analysis-knu-temporarily-leave-peace-talks.html

- Nyein, N. (2018c, May 17). Tatmadaw Agrees to Halt Contentious Road Project in Karen State. *Irrawaddy*. Retrieved from www.irrawaddy.com/news/burma/tatmadaw-agrees-halt-contentious-road-project-karen-state.html
- Nyrop, R. F. e. a. (1976). *Area Handbook for Rwanda*: U.S.Governemnt Printing Office.
- O'Brien, D. D. C. (1999). *Does Democracy Require and Opposition Party ?Implications of Recent African Experience*, . South Africa: Tafelberg Press.
- O'Donnell , G. A. (1988). Transições, Continuidades e Alguns Paradoxos. In F. W. Reis & G. A. O'Donnell (Eds.), *A Democracia no Brasil: Dilemas e Perspectivas*. Sao Paulo: Vertice.
- O'Donnell , G. A., & Schmitter, P. C. (1986). Transitions from Authoritarian Rule: Prospects for Democracy In G. A. O'Donnell , P. C. Schmitter, & L. Whitehead (Eds.), *Transition from Authoritarian Rule: Prospects for Democracy* Baltimore: John Hopkins University Press.
- O'Donnell , G. A., Schmitter, P. C., & Whitehead, L. (1986). *Tentative Conclusions about Uncertain Transition* (Vol. 4). Baltimore: John Hopkins University Press.
- Oh, S. A. (2013). *Competing forms of Sovereignty in the Karen State of Myanmar*. Retrieved from
- Oneal, J. R., & Russett, B. (1999). Assessing the Liberal Peace with Alternative Specifications:Trade stillL Reduce Conflict. *Journal of Peace Research*, 36(4), 423.
- Oo, H. (2019, March 2,019). Shwe Kokko Formely Known As Fortress Kawmoora. Retrieved from <http://hlao01980.blogspot.com/2019/03/shwe-kokko-formerly-known-as-fortress.html>
- Pai, Y. (2013, November 12,2003). The Forgetten General of Burma's Army *The Irrawaddy*. Retrieved from www.irrawaddy.com/news/burma/forgotten-general-burmas-army.html
- Paquette, D. (2012). Min Aung Hliang Appointed Vice Senior General. Retrieved from www.irrawaddy.com/news/burma/min-aung-hlaing-appointed-vice-senior-general.html.
- Patrick, J. J. (1996). *Civil Society in Democracy's Third Wave: Implications for Civic Education*. Retrieved from Bloomington,Indiana:
- Pavone, T. (2014, March 16,2014). Structure,Agency and the Design of Social Inquiry. Retrieved from <https://pdfs>.

semanticsscholar.org/d7cf/d75d13161aaa490d4fd575ef1288b02076e5.pdf

Peeble, P. (2006). *The History of Sri Lanka*. London: Greenwood Press.

Perlmutter, A. (1964). The Praetorian State and the Praetorian Army. *Comparative Politics*, 1(April 1964).

Phonphimon Trichot. (2004). *Southeast Asia: Procedure Democratization and Modern Political*. Bangkok: Institute of Asian Studies ,Chulalongkorn University.

Plattner, M. F. (1998). Liberalism and Democracy: Can't Have One Without the Other. *Foreign Affairs*, 77(2), 173-174.

Program:Myanmar, U. C. D. (2018). Myanmar. Retrieved from <https://ucdp.uu.se/country/775>

Pronhich, E. (2006). Comparatiave Analysis of the Mode of Transition in Hungary and Poland. *The Electronic Periodicals Archive & Database (EPA)*. Retrieved from The Electronic Periodicals Archive & Database (EPA) website: http://epa.niif.hu/02300/02341/00003/pdf/EPA02341_ceu_2006_03_05-10.pdf

Prunier, G. (1999). *The Rwanda Crisis: History of a Genocide*. Kampala: Fountain Publishers Limited.

Przeworski, A. (1991). *Democracy and the Market. Political and Economic Reforms in Eastern Europe and Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press.

Przeworski, A. (2000). *Democracy and Development: Political Institutions and Well-Being in the World 1950-1990*. Cambridge: Cambridge University Press.

Przeworski, A., & Limongi, F. (1997). Modernization: Theories and Facts. *World Politics*, 155-183.

Putnam, R. D. (2001). *Making Democracy Work: Civil Traditions in Modern Italy*. New Jersey: Princeton University Press.

Putnam, R. D. (2002). Bowling Together: The United States of America. *The American Prospect*, 13, 20-22.

Radio Free Asia. (2017). Ethnic Militia in Myanmar Form New Committee to Handle Talks with Government. Retrieved from <https://www.rfa.org/english/news/myanmar/ethnic-militias-in-myanmar-form-new-committee-to-handle-talks-with-government-04192017162503.html>

Ram, S. B. (2016). The Debate on Federalism. *New Straits Time* Retrieved from nst.com.my/news/2016/05/148273/debate-federalism?m=1

- Rambothan, O., Miall, H., & Woodhouse, T. (2011). *Contemporary Conflict Resolution*. Cambridge: Polity Press.
- Report, B. s. E. A. C. (2011). Retrieved from
- Report on Activities of the New Mon State Party. (1994). *Interview with New Mon State Party*. Retrieved from <http://www.hartford-hwp.com/archives/54/025.html>
- Reychler, L. (2010). Peacemaking, Peacekeeping and Peacebuilding. *Oxford Research Encyclopedias*. Retrieved from <https://oxfordre.com/internationalstudies/view/10.1093/acrefore/9780190846626.001.0001/acrefore-9780190846626-e-274>
- Riggs, F. W. (1994). Ethnonationalism, Industrialism and the Modern State. *Third World Quarterly*, 15(4), 583-611.
- Robert, D. (1971). *Polyarchy: Participation and Opposition*. New Heaven: Yale University Presses.
- Rogers, B. (2004). *A Land without Evil: Stopping the Genocide of Burma's Karen People*. Oxford, UK: Monarch Books.
- Roman, D., & Holiday, I. (2019). *Liberal Democracy in Myanmar*. Oxford: Oxford University Press.
- Rustow, D. (1970a). Transition to Democracy: Toward A Dynamic Model. *Comparative Politics*, 3, 337-363.
- Rustow, D. (1970b). Transition to democracy: Toward A Dynamic Model *Comparative Politics*, 2(3), 337-363.
- Sakhong, L. H., & Keenan, P. (2014). *Ending Ethnic Armed Conflict in Burma: A Complicated Peace Process*. Chiang Mai: Wanida Press.
- Sangsuwan, S. (2014). Ethnic Conflict and Peace Process: A Comparative Study in Aceh and Mindanao. *Political Science and Public Administration Journal, Chiang Mai University*, 5(1), 54-65.
- Sao Singha. (1961). The Shan Federal Proposal. The Document Containing Proposals for the Revision of the Constitution of the Union of Burma. 1961. Retrieved from www.burmalibrary.org/docs23/THE_SHAN_FEDERAL_PROPOSAL-en-red.pdf

- Saw Alex. (2019). Deputy Director of the Karen Environmental and Social Action Network KESAN [Press release]. Retrieved from www.aljazeera.com/news/2019/01/karen-minority-urge-respect-myanmar-peace-park-initiative-190129062318436.html
- Schmitter, P. C. (1992). Interest Systems and the Consolidation of Democracies. In G. Marks & L. Diamond (Eds.), *Re-Examining Democracy* (pp. 158-160). Newbury Park, CA: Sage.
- Schmitter, P. C. (2002). Democracy's Third Wave. *The Review of Politics*, 55(2), 348.
- Schmitter, P. C., & Karl, T. L. (1991). What democracy is and is not. *Journal of Democracy*, 5-6.
- Schumpeter, J. A. (1976). *Capitalism, Socialism and Democracy*. London: Allen and Unwin.
- Schumpeter, J. A. (2008). *Capitalism, Socialism and Democracy*. New York: Harper Collins Publishers Inc.
- Section 8, U. S. C. A. (1789). Declaration of War. Retrieved from: <http://www.law.cornell.edu/constitution-conan/article-1/section-8/clause-11-14/declaration-of-war>
- https://www.senate.gov/civics/resources/pdf/US_Constitution-Senate_Publication_103-21.pdf
- Sedan, M. (2013). *Being and Becoming Kachin: Histories Beyond the State in the Borderworlds of Burma*. Oxford: Oxford University Press.
- Sedan, M. (2014). Manau Being and Becoming Kachin: Histories Beyond the Borderworlds of Burma. Retrieved from mandysadan.weebly.com/manau.html
- Sedan, M. (2016). *War and Peace in the Borderland of Myanmar: The Kachin Ceasefire 1994-2011*. Denmark: Nordic Institute of Asian Studies.
- Seekins, D. M. (2006). *Historical Dictionary of Burma*. Landham, Maryland: The Scarecrow Press Inc.
- Share, D. (1987). Transitional to Democracy and Transition Through Transaction. *Comparative Political Studies*, 19(4), 525-548.
- Shortell, P. (2019). *Losing Luster Addressing Tax Evasion in Myanmar's Jade and Gemstone Industry*. Retrieved from

- Shwe, M. (2006, April 8,2006). In His Own Words;The Rise and Fall of Khin Nyunt. *Bangkok Post*. Retrieved from [/www.bangkokpost.com/news/special-reports/287955/in-his-own-words-the-rise-and-fall-of-khin-nyunt](http://www.bangkokpost.com/news/special-reports/287955/in-his-own-words-the-rise-and-fall-of-khin-nyunt)Retrieved
- Silverstein, J. (1996). The Idea of Freedom in Burma and the Political Thought of Daw Aung San Kuu Kyi. *Pacific Affairs*, 69(2), 211.
- Skrede, K. G., & Ward, M. D. (1997). Double Take: Reexamining Democracy and Autocracy in Modern Polities. *Journal of Conflict Resolution*, 41(3), 361-383.
- Slater, D. (2010a). *Contentious Politics and Authoritarian Leviathans in Southeast Asia* New York: Cambridge University Press.
- Slater, D. (2010b). *Ordering Power :Contentious Politics in Leviathan Authoritarian in Southeast Asia*. New York: Cambridge University Press.
- Slater, D. (2011). Response to Steven Levinsky and Lucas Way' s Reveiw of Ordering Power: Contentious Politics and Authoritarian Leviathans in Southeast Asia. *Perspective on Poltics*, 9(2), 385.
- Smith, M. J. (1994). *Ethnic Groups in Burma: Development, Democracy and Human Rights* London: Anti-Slavery International.
- Smith, M. J. (1999). *Burma: Insurgency and the Politics of Ethnicity*. New York: Zed Books.
- Smith, M. J. (2001). *Burma: Insurgency and The Politics of Ethnicity* New York: Zed Books,.
- Soe, H. K. (2016, MAY 10,2016). The Federal State Debate. *Frontier*. Retrieved from <https://frontiermyanmar.net/mm/node/1681>
- South, A. (2008a). *Ethnic Politics in Burma: State of Conflict*. London and New York: Taylor&Francis.
- South, A. (2008b). *Ethnic Politics in Myanmar*. London and New York: Routhledge.
- South, A. (2011). *Burma's Longest War: Anatomy of the Karen Conflict*. Amsterdam: Drunkkerij Primavera Quint.
- Soyler, M. (2013). Informal Institutions, Forms of State and Democracy: the Turkish Deep State. *Democratization*, 20(2), 310-333.
- Stepan, A. (1988). *Rethinking Military Politics: Brazil and the Southern Cone*. New Jersey: Princeton University Press.
- Stepan, A., Linz, J. J., & Yogendra, Y. (2001). *Crafting State-Nation: India and Other Multinationanl Democracy*. Baltimore: John Hopkins University Press.

- Stokke, K., & Tornquist, O. (2013). *Democratization in the Global South: The Importance of Transformative Politics* Basingstoke: Palgrave-Macmillan.
- Stokke, K., Win, K., & Aung, S. M. (2015). Political Parties and Popular Representation in Myanmar's Democratisation. *Journal of Current Southeast Asian Affairs*, 34(3), 3-35.
- Stratfor. (2016). Bringing Myanmar's Militias Into the END. Retrieved from <https://worldview.stratfor.com/article/bringing-myanmars-militias-fold>
- Suchiro, A. (2008). *Catch-up Industrialization: The Trajectory and Prospects of East Asian Economics*. Singapore: NUS Press.
- Supreme Headquarter KNU. (2010, July 28,2010). Karen Community Association UK. Retrieved from karencommunityassociation.blogspot.com/2010/07
- Taw, S. T. (2012, January 11,2012). KNU Delegation Table 11 Keys Points at Peace-Talks. *Karen News*. Retrieved from <http://karennews.org/2012/01/knu-delegation-table-11-keys-points-at-peace-talks/>
- Than, T. M. M. (2004). The Essential Tension Democratization and the Unitary State in Myanmar *South East Asia Research*, 12(2).
- Thant, A. (2017). Kachin Jade Sales Net Tax of \$8.77,a Figure Dwarfed by Black Market.
- Thawngmung, A. M. (2003). Preconditions and Prospect for Democratic Transition in Burma/Myanmar. *Asian Survey*, 43(3), 446-447.
- Thawngmung, A. M. (2008). *The Karen Revolution in Burma: Diverse Voices, Uncertain Ends*. Washington D.C.: East-West Center.
- Thawngmung, A. M. (2012). *The other Karen in Myanmar: Ethnic Minorities and the Struggle without Arms*. Lanham: Lexington Book.
- The 2014 Population and Housing Census in Myanmar. (2014). *Summary of the Provisional Results*. Retrieved from Myanmar:
- The Brief Profile of National Democratic Front (NDF). (2009). Retrieved August 19,2019://ndf-burma.blogspot.com/2009/05/establishment-of-ndf-national.html
- The Economist. (2014, October 18,2019). Let a Million Factories Rise. *The Economist*.
- The Institute for Economics and Peace. (2017). *Positive Peace: The Lens to Achieve the Sustaining Peace Agenda*. Retrieved from Sydney: <http://visionofhumanity.org/app/uploads/2017/05/IPI-Positive-Peace-Report.pdf>

- Tilly, C. (1998). Social Movement and (all sorts of)other Political Interaction - local,national,and international -including identities. *Theory and Society*, 27.
- Tjosvold, D. (1991). Rights and Responsibilities of Dissent:Cooperative Conflict. *Employee Responsibilities and Rights Journal*, 4(1).
- Tonkin, D. (2007). The 1990 Elections in Myanmar: Broken Promises or A failure of Communication? *Contemporary Southeast Asia*, 29(1), 46-47.
- Travel News. (2017, October 24,2017). India to Thailand on Wheels. Retrieved from <https://timesofindia.indiatimes.com/travel/things-to-do/India-to-Thailand-on-wheels/as48858216.cms>
- UDNP, M. S. R. (2015). *The State of Local Governance: Trend in Kachin*. Retrieved from http://www.burmalibrary.org/docs21/UNDP-2014-The_State_of_Local_Governance-Trends_in_Kachin-en.pdf
- Unit, M. I. M. (2017). Myanmar District Map:Kayin State. Retrieved from reliefweb.int/map/myanmar/myanmar-district-map-kayin-state-23-oct-2017
- US Senate. (2010). Renewing the Import Restrictions in the Burmese Freedom and Democracy Act of 2003. Retrieved from democracyforburma.wordpress.com/2010/07/23/burmese-freedom-and-democracy-act-passed-both-houses-of-congress-with-more-support-than-in-any-other-year/
- USAID. (2016). Country profile:Property Rights and Resource Governance,Myanmar. Retrieved from www.land-links.org/wp-content/uploads/2016/09/USAID_Land_Tenure_Burma_Profile.pdf.
- USIP Senior Study Group Final Report. (2018). *China's Role in Myanmar's Internal Conflicts*. Retrieved from <https://www.usip.org/sites/default/files/2018-09/ssg-report-chinas-role-in-myanmars-internal-conflicts.pdf>
- Valentieus, V. (2009). The Contracdition Between Liberalism and Democracy in the Perspectives of Political Philosophy *Vilnius University Journals*, 4(56).
- Waltz, K. N. (1979). *Theory of International Politics*. Long Grove,Illinois: Waveland Press.
- Warren, M. (1989). Liberal Constitutionalism as Ideology:Marx adn Habermas. *Political Theory*, 17(4), 513.

- Weng, L. (2013, October 12,2013). Kachin Leader Gets Long- Sought Approval for Political Party. *Irrawaddy*. Retrieved from <https://www.irrawaddy.com/election/news/kachin-leader-gets-long-sought-approval-for-political-party>
- Weng, L. (2018). KNU Leaders has Changed his Tune on the Chances for Peace. *The Irrawaddy*. Retrieved from www.irrawaddy.com/opinion/commentary/knu-leader-changed-tune-chances-peace.html.
- Weng, L. (2019, January 7,2019). Salween Peace Park to Keep Lands in Local Hands. *Irrawaddy*. Retrieved from <https://www.irrawaddy.com/news/environment/salween-peace-park-keep-lands-local-hands.html>
- Whitehead, L. (2002). *Democratization Theory and Experience*. New York: Oxford University Press.
- Wilson, T. (2014). Chian-Myanmar Reforms. from Australia National University www.newmandala.org/china-and-myanmars-reforms
- Win, S. P. (2017, December 22,2017). Karen Nation Union (KNU) backed Project Stalled Pending Public Review *Myanmar Times*. Retrieved from <https://www.mmtimes.com/news/knu-backed-project-stalled-pending-public-review.html>
- Win, T. L. (2016). Land Grabs Rampant in Conflict -Ridden Kachin State. Retrieved from <https://reliefweb.int/report/myanmar/land-grabs-rampant-conflict-ridden-kachin-state>
- Win, T. Z. (Producer). (2018, September 8,2019). Statuse of Road Transport and Transit Facillitations in Myanmar. Retrieved from https://www.unescap.org/sites/default/files/Myanmar_9.pdf
- Wood, E. M. (2008). *Citizens to Lords: A Social History of Western Political Thought from Antiquity to the Middle Ages*. New York: Verso.
- Wood, K. (2011). Ceasefire Capitalism: Military -Private Partnerships:Resources Concessions and Military-State Building in the Burma-China Borderlands. *Journal of Peasant Studies*, 38(4).

- Wright, R. (1993, June 8,1993). The New Tribalism: Defending Human Rights in an Age of Ethnic Conflict Strife Owes More to Present than to History. *Los Angeles Times*. Retrieved from www.latimes.com/archives/la-xpm-1993-06-08-wr-788-story.html.
- Xavier, M. (2018). *Democratic Moment: Reading Democratic Texts. Machiavelli's Democratic Turn*. London: Bloomsbury Academic.
- Yangon City Development Committee. (2014). Jeremias Map of District and Townships of Yangon. Retrieved from <https://www.ycdc.gov.mm/content.php?page=townshipmap%20contour%20take%20from%20OpenStreetMaps>
- Yaunghwe , C. T. (1987). *The Shan of Burma: Memoirs of a Shan Exile*. Singapore: Institute of Southeast Asian Studies.
- Ye, A. T. (2018a). Could Federalism Smooth Southeast Asia's Rouge Edge? Retrieved from worldview.stratfor.com/article/could-federalism-smooth-southeast-asia-s-rough-edges.
- Ye, A. T. (2018b, Jan 26,2018). Could Federalism Smooth Southeast Asia's Rouge Edges? Retrieved from [://worldview.stratfor.com/article/could-federalism-smooth-southeast-asia-s-rough-edges](http://worldview.stratfor.com/article/could-federalism-smooth-southeast-asia-s-rough-edges)
- Zakaria, F. (1997a). The Rise of Illiberal Democracy. *Foreign Affairs*, 76(6), 22.
- Zakaria, F. (1997b). The Rise of Illiberal Democracy. *Foreign Affairs*, 76(6), 22.
- Zaw Lin, N., & Min Mang, L. (2018, January 26,2018). New Mon State Party, Lahu Democratic Union to sign ceasefire. *The Myanmar Times*. Retrieved from <https://www.mmtimes.com/news/new-mon-state-party-lahu-democratic-union-sign-ceasefire.html>
- zin, M. (2000, October 2010). Karen History in their Own Words. *The Irrawaddy*. Retrieved from https://www2.irrawaddy.com/article.php?art_id=2054
- เกษรศิริ, ช. (2533). พม่า ขบวนการนักศึกษา กับประวัติศาสตร์อันระทึกใจ. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์ประพันธ์สาส์น.
- แดนชัย ไชวพิเศษ. (2560). สมาชิกวุฒิสภา 250 คนมาอย่างไร และทำอย่างไร. Retrieved from library2.parliament.go.th/ebook/content-issue/2560/hi2560-071.pdf

- โกเมศ ขวัญเมือง. (2561). ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับความพยายามทำให้สหภาพเมียนมาร์เป็นประชาธิปไตยตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐแห่งสหภาพเมียนมาร์ ค.ศ. 2008. วารสาร มจร สังคมศาสตร์ปริทรรศน์, 7(2).
- ไมเคิล ลีเฟอร์, & เออร์ริกสกูล, จ. (2548). พจนานุกรมการเมืองสมัยใหม่ในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- กรมที่ดิน กระทรวงมหาดไทย. (2558). ประมวลกฎหมายที่ดิน. Retrieved from <http://www.oic.go.th/FILEWEB/CABINFOCENTER10/DRAWER033/GENERAL/DATA00/00/00000449.PDF>
- กลุ่มแม่ล่อทะเล. (2552, สิงหาคม 2552). ศูนย์การเรียนรู้ชุมชนชายไทยภูเขา แม่ฟ้าหลวง Retrieved from <http://topicstock.pantip.com/blueplanet/topicstock/2009/08/E8256094/E8256094.html>.
- ชาญวิทย์ เกษตรศิริ. (2561). รัฐและอุดมการณ์ทหารในลาตินอเมริกา. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์พารากราฟ.
- จิตติวุฒิ บุญยวงศ์วิวัชร. (2562). กระบวนการสันติภาพแห่งเมียนมา/พม่า: ปฏิสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาล กองทัพ และกลุ่มชาติพันธุ์. เชียงใหม่: วนิดาการพิมพ์.
- ณัฐธยาน์ โสกุล. ((n.d.)). เส้นทางระเบียงเศรษฐกิจสายตะวันออก-ตะวันตก (East West Economic Corridor:EWEC). Retrieved from <https://cite.dpu.ac.th/EWEC1.html>
- ตุลยภาค ปรีชาธิราช. (2551). ผ่าการเมืองพม่า ความขัดแย้ง ความมั่นคง ในโลกไร้พรมแดน. . กรุงเทพฯ: โอเดียนสโตร์.
- ธงชัย ชัดตประสิทธิ์. (2558, 7 มกราคม 2558). การก่อเกิดสหภาพกะเหรี่ยง KNU และองค์กรปกป้องชาติกะเหรี่ยง KNDO. สำนักข่าววชชายขอบ. Retrieved from <http://transbordernews.in.th/home/?p=11159>
- นพรัตน์ ชั้นประดับ. (2557). รัฐสภาไทยกับการจัดความสัมพันธ์พลเรือน-ทหาร: ปัญหาและแนวทางในการปฏิรูป (ปริญญาโทรัฐศาสตรดุษฎีบัณฑิต), จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, คณะรัฐศาสตร์.
- บันทึกการปฏิบัติกะเหรี่ยง. (2559). ตอนที่ 3 การก่อเกิดสหภาพกะเหรี่ยง KNU และองค์กรปกป้องกะเหรี่ยง KNDO. สำนักข่าวชายขอบ. Retrieved from <https://transbordernews.in.th/home/?p=11159>
- ประชาไท. (2557, September 5,2014). สภากลุ่มชาติพันธุ์ในเมียนมายังสำรวจที่นั้งให้ KNU แม้ออนตัวจากการประชุม Retrieved from <https://prachatai.com/journal/2014/09/55391>
- พงษ์พันธุ์ ชุ่มใจ. (2562, 20 กุมภาพันธ์ 2562). แกะรอยสันติภาพพม่า รัฐกะเหรี่ยง และสหพันธรัฐที่ยังสร้างไม่เสร็จ. ประชาไท. Retrieved from <https://prachatai.com/journal/>

- ลลิตา หาญวงษ์ (2562). หละ มยี่น บทสะท้อนความคิดทางสังคมและเศรษฐกิจของพม่าในยุคอาณานิคมถึงหลังอาณานิคม. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์ภาพพิมพ์.
- วทัญญู ใจบริสุทธิ์. (2562). ทฤษฎีเหนือดินแดนอันจำกัดกับปัญหาข้ามพรมแดนสมัยใหม่ ในกรณีโครงการเชื่อมถนนแม่น้ำโขงของจีน. วารสารเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ศึกษา, 14(2), 53.
- สำนักข่าวชายขอบ. (2557). ชาวกะเหรี่ยงหนีตายเข้ามาฝั่งไทย ทหารพม่า ดีเคบีเอสู้กันหนัก 12 ตุลาคม. Retrieved from transbordernews.in.th/home/?p=5537
- สำนักข่าวชายขอบ. (2559). 5 พรรคการเมืองกะเหรี่ยงวางแผนรวมเป็นพรรคเดียว หวังแก้รัฐธรรมนูญปี 2008 เรียกร้องสิทธิความเท่าเทียมของชาติพันธุ์. สำนักข่าวชายขอบ. Retrieved from <https://transbordernews.in.th/home/?p=11537>
- สำนักข่าวชายขอบ. (2561, 5 มีนาคม 2561). 3 พรรคการเมืองกะเหรี่ยงร่วมจัดตั้งเป็นพรรคการเมืองเดียว เหตุไม่อยากแข่งขันกันเอง เตรียมสู้ศึกเลือกตั้งปี 2020 สำนักข่าวชายขอบ. Retrieved from <https://transbordernews.in.th/home/?p=18496>
- สุรรา แก้วนุ้ย. (2561). บันทึกช่วยจำครั้งหนึ่งในอาเจระห์ ตอนที่ 1 ภาพรวมของการเดินทางที่ยาวไกลของอาเจระห์สู่สันติภาพ. วิจัยปริทัศน์ สถานวิจัยความขัดแย้งและความหลากหลายทางวัฒนธรรมภาคใต้ (CSCD) Retrieved from <https://deepsouthwatch.org/th/node/11596>



จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

ประวัติผู้เขียน

ชื่อ-สกุล	อรไท โสภารัตน์
วัน เดือน ปี เกิด	11 พฤศจิกายน 2522
สถานที่เกิด	เชียงใหม่
วุฒิการศึกษา	รัฐศาสตรมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
ที่อยู่ปัจจุบัน	108/33 ม.4 คลัสเตอร์วิลล์ 4 ถ บางกรวย จงถนนอม ต มหาสวัสดิ์ อ บางกรวย จ นนทบุรี 11130
ผลงานตีพิมพ์	อรไท โสภารัตน์ (2560) การศึกษาเปรียบเทียบการเปลี่ยนผ่านสู่ประชาธิปไตยระหว่างรัฐบาลอินโดนีเซีย สมัยประธานาธิบดี ซูซีโล บัมบัง ยูโดโยโน (Susilo Bambang Yudhoyono) (ค.ศ. 2004-2014) และรัฐบาลเมียนมา สมัยประธานาธิบดี เทียน เซ่ง (Thein Sein) (ค.ศ. 2011-2014) วารสารมหาวิทยาลัยศิลปากร 37 (1) หน้า 145-172