

การเปลี่ยนผ่านของเมียนมาร์: เจ็อนไซที่กองทัพถอยออกไปในช่วงต้นศตวรรษที่ 21

นางสาวละมัย พรหมประทุม

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญารัฐศาสตรมหาบัณฑิต  
สาขาวิชาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ภาควิชาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ

คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ปีการศึกษา 2555

ลิขสิทธิ์ของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

บทคัดย่อและแฟ้มข้อมูลฉบับเต็มของวิทยานิพนธ์ตั้งแต่ปีการศึกษา 2554 ที่ให้บริการในคลังปัญญาจุฬาฯ (CUIR)  
เป็นแฟ้มข้อมูลของนิสิตเจ้าของวิทยานิพนธ์ที่ส่งผ่านทางบัณฑิตวิทยาลัย

The abstract and full text of theses from the academic year 2011 in Chulalongkorn University Intellectual Repository (CUIR)  
are the thesis authors' files submitted through the Graduate School.

Myanmar Transition: Conditions of Military Withdrawal in the Early 21th Century

Miss Lamai Prompratoom

A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements  
for the Degree of Master of Arts Program in International Relations

Department of International Relations

Faculty of Political Science

Chulalongkorn University

Academic Year 2012

Copyright of Chulalongkorn University

หัวข้อวิทยานิพนธ์

การเปลี่ยนผ่านของเมียนมาร์: เจริญไซที่กองทัพพลอยออกไป

ในช่วงต้นศตวรรษที่ 21

โดย

นางสาวละมัย พรมประทุม

สาขาวิชา

ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ

อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก รองศาสตราจารย์ ดร. จีตินันท์ พงษ์สุทธิรักษ์

---

คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้รับวิทยานิพนธ์ฉบับนี้เป็นส่วนหนึ่งของ  
การศึกษาตามหลักสูตรปริญญาโทมหาบัณฑิต

.....คณบดีคณะรัฐศาสตร์

(ศาสตราจารย์ ดร. ศุภชัย ยาวะประภาษา)

คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์

.....ประธานกรรมการ

(รองศาสตราจารย์ ดร. พวงทอง ภาวัศพันธ์)

.....อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก

(รองศาสตราจารย์ ดร. จีตินันท์ พงษ์สุทธิรักษ์)

.....กรรมการภายนอกมหาวิทยาลัย

(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. กิตติ ประเสริฐสุข)

ละมัย พรหมประทุม: การเปลี่ยนผ่านของเมียนมาร์: เงื่อนไขที่กองทัพถอยออกไปในช่วงต้นศตวรรษที่ 21. (Myanmar Transition: Conditions of Military Withdrawal in the Early 21th Century) อ. ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก: รศ. ดร. จิตินันท์ พงษ์สุทธิรักษ์, 246 หน้า.

การปฏิรูปที่เรียกกันใหม่นี้ว่า "รัฐบาลพลเรือน" ของพม่าหลังจากวันที่ 30 มีนาคม 2011 ได้ทำให้แม้แต่่นักการเมือง นักการทูตและผู้สังเกตการณ์ที่มีประสบการณ์มากที่สุด ต่างแปลกใจไปพร้อมๆ กัน ในขณะที่ "ปีแห่งความมืด" ซึ่งประธานาธิบดีโอบามา ได้ใช้เรียกพม่า ในช่วงที่อยู่ภายใต้การปกครองของทหารมีที่ท่าว่าได้สิ้นสุดลงแล้ว กระบวนการเปลี่ยนผ่านสู่การเป็นประชาธิปไตยและระบบเศรษฐกิจแบบตลาดได้เกิดขึ้นมาและเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นจริง แต่ทั้งนี้เหตุผลที่ระบอบได้เปิดขึ้นมา ยังไม่มีความชัดเจนแต่อย่างใด

เป้าประสงค์ของวิทยานิพนธ์ชุดนี้ เพื่อศึกษาถึงเงื่อนไขการถอนตัวของทหารและการเปลี่ยนผ่านการปกครองของอำนาจเผด็จการในประเทศพม่า ซึ่งทหารเป็นผู้ที่มีบทบาทโดดเด่นเสมอมา

ผลของการศึกษาพบว่า ไม่สามารถที่จะอธิบายได้ว่ามีเหตุผลเดียว เนื่องจากมีเหตุผลต่างๆ ที่มีมาจากภายในประเทศในการเปลี่ยนผ่าน ของระบอบอำนาจเผด็จการต่างๆ สามารถที่จะนำมาประยุกต์ใช้กับกรณีของพม่าได้เช่นกัน

อย่างไรก็ตาม เหตุผลต่างๆ นั้นสามารถนำมาประยุกต์ได้เพียงบางส่วนหรือโดยอ้อมเท่านั้น ทั้งเหตุผลจากการแตกแยกกันภายในเหล่าทหาร หรือจากวิกฤติทางเศรษฐกิจ ในขณะที่เงื่อนไขต่างๆ จากระหว่างประเทศ ทั้งนโยบายการแซงชั้นที่อยู่ภายใต้การครอบงำของตะวันตก และการมีปฏิสัมพันธ์อย่างสร้างสรรค์ของประเทศต่างๆ ทางเอเชีย ไม่ใช่ปัจจัยหลักในการตัดสินใจของระบอบสู่การเปลี่ยนผ่านแต่อย่างใด แต่เงื่อนไขระหว่างประเทศอย่างหนึ่งที่มีความสำคัญ คือ ปัจจัยจากจีน

ความสัมพันธ์ที่ใกล้ชิดกับจีนทำให้กองทัพพม่ากลัวการถูกครอบงำโดยอำนาจจากภายนอก ทั้งนี้ความกลัวจากการเป็น "ร่มเงาของจีน" ได้ปรากฏให้เห็นแล้วว่ามีอิทธิพลมากกว่าผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจและการปกป้องทางการทูต ในความหมายนี้ ความใกล้ชิดที่แนบแน่นกับการที่ได้รับการสนับสนุนที่มากเกินไปจากอำนาจภายนอกได้มีส่วนนำมาสู่กระบวนการเปลี่ยนผ่านการค้นพบจากการศึกษานี้ อาจจะเป็นการเพิ่มความมั่นใจในประเด็นการเปลี่ยนผ่านของระบอบอำนาจเผด็จการต่างๆ ต่อไป

ภาควิชา...ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ...ลายมือชื่อ.....

สาขาวิชา...ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ...ลายมือชื่อ อ. ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก.....

ปีการศึกษา...2555.....

# # 5380727424: MAJOR INTERNATIONAL RELATIONS

KEYWORDS: MYANMAR / TRANSITION / MILITARY WITHDRAWAL / AUTHORITARIAN  
REGIME

LAMAI PROMPRATOOM: MYANMAR TRANSITION: CONDITIONS OF MILITARY  
WITHDRAWAL IN THE EARLY 21TH CENTURY. ADVISOR: ASSOC.PROF.  
THITINAN PONGSUDHIRAK, Ph.D., 246 pp.

The reforms of the new so-called “civilian government” of Myanmar after 30 March 2011 took many of the even the most experienced politicians, diplomats and scientific observers by surprise. The “years of darkness”, as President Obama referred to Myanmar under military rule, seem to be over. The transformation process towards democracy and market economy is real and genuine. But the reasons for the regime opened up are still not clear. The goal of this thesis is to find out more about the conditions for military withdrawal and transformation of authoritarian rule in a country, where the military historically always played a dominant role.

The results show that there is no monocausal explanation. Many of the domestic reasons for the transformation of authoritarian regimes can be applied to the case of Myanmar. However, they only apply partially or indirect, including split within the military or economic crisis. On the international conditions, neither the sanction-dominated policy of the West nor the constructive engagement-approach of Asian countries was the main factors for the decision of the regime to transform. But one international condition remained important: The China Factor. The close relationship to China led to fear in the Myanmar military of being dominated by an external power. This fear of the “Chinese Shadow” proved more influential than economic benefits and diplomatic protection. In this sense a close alignment and too much backing by an external power has contributed to transformation process. This finding would, if it could be further substantiated, add to the knowledge of the transformation of authoritarian regimes.

Department : International Relations..... Student's Signature.....

Field of Study : International Relations..... Advisor's Signature.....

Academic Year : 2012.....

## กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ขอขอบพระคุณผู้มีส่วนสำคัญทุกๆ ท่านที่ทำให้งานวิทยานิพนธ์ชุดนี้ สำเร็จลุล่วงไปได้ด้วยดี ดังนี้

รศ.ดร.ฐิตินันท์ พงษ์สุทธิรักษ์ อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ ผศ.ดร.พวงทอง ภวัครพันธุ์ ประธานกรรมการสอบ ผศ.ดร.กิตติ ประเสริฐสุข กรรมการสอบ ผศ.ดร.ศุภมิตร ปิติพัฒน์ ประธานภาคความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ที่ช่วยให้งานชุดนี้สำเร็จลุล่วงไปได้ด้วยดี ขอขอบคุณอาจารย์รวมทั้งเจ้าหน้าที่คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ขอขอบคุณพี่ๆ จาก ISIS Thailand และจากคณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ทุกท่าน

ขอขอบคุณ นักการทูต และผู้เชี่ยวชาญทุกๆ ท่าน ที่ให้สัมภาษณ์ ซึ่งทำให้การทำงานของวิทยานิพนธ์ชุดนี้ เป็นงานที่มีคุณภาพมากขึ้น ดังนี้ ศาสตราจารย์ David I. Steinberg จากมหาวิทยาลัย Georgetown Marco Bunte จากสถาบัน GIGA Hamburg ประเทศเยอรมนี Rainer Einzenberger จาก Böll Stiftung อาจารย์วิรัช นิยมธรรม ผู้อำนวยการศูนย์พม่าศึกษา แห่งประเทศไทย Aung Thu Nyein และ Jan Ano จาก Vahu Development Institute บรรณาธิการและอดีตนักศึกษาในเหตุการณ์ “8-8-88” และ Khuensai Jaiyen บรรณาธิการของกลุ่มชาติพันธุ์ฉาน ขอขอบพระคุณทางสถานทูตสหราชอาณาจักร ประจำ กรุงย่างกุ้ง ที่ให้โอกาสเข้าสัมภาษณ์ และขอขอบคุณ Dr. Uta Gaertner และ Dr. Sascha Helbardt ที่ช่วยแนะนำในเรื่องที่พัก ในกรุงย่างกุ้ง

ในช่วงที่ผู้เขียนอยู่ที่ LMU มิวนิค ก็ได้รับความอนุเคราะห์จากท่านต่างๆ ดังนี้ ขอขอบคุณ Dr. Lars Colschen ในความช่วยเหลือ Prof. Dr. Dagmar Hellmann-Rajanayagam ที่ได้แนะนำเครือข่ายให้กับผู้เขียน Prof. Dr. Dr. h.c. Werner Weidenfeld ที่ได้ให้เข้าร่วมในโครงการนักศึกษาปริญญาเอก Prof. Dr. Dr. h.c. Gottfried-Karl Kindermann อีกทั้ง Asia Study Group และเพื่อนๆ สมาชิกที่ได้ให้โอกาสในการเปิดโลกทัศน์ แลกเปลี่ยนความเห็น-ต่าง ระหว่างกัน

ขอขอบคุณ “พ่อครู-แม่ครู” ทั้งคณะครู-อาจารย์ โรงเรียน ชุมชนบ้านห้วยหลัว และ เตรียมอุดมศึกษาภาคตะวันออกเฉียงเหนือ บ้านหลังที่สองของผู้เขียน ขอขอบคุณครอบครัวที่สอง Schneider Lucie Alphonse Steffgen และ Nadine Badri สำหรับความรัก และความเมตตา ตลอดมา ขอขอบคุณครอบครัว บิดา-มารดา: อุทัย-ทองจันทร์ พรหมประทุม และน้องชายที่รักของผู้เขียน ที่คอยให้กำลังใจกับผู้เขียนเสมอมา สุดท้ายขอขอบคุณมิตรสหาย สำหรับความช่วยเหลือที่เกื้อหนุนตลอดมา

## สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย .....	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ .....	จ
กิตติกรรมประกาศ .....	ฉ
สารบัญ .....	ช
สารบัญตาราง.....	ญ
สารบัญภาพ.....	ฎ
คำอธิบายสัญลักษณ์และคำย่อ.....	ฏ
บทที่ 1 บทนำ .....	1
1.1    บทนำและการอธิบายปัญหาของงานวิจัย.....	1
1.2    คำถามการวิจัย .....	6
1.3    สมมติฐาน .....	7
1.4    ข้อจำกัดและขอบเขตของการศึกษา .....	8
1.5    ระเบียบวิธีและทฤษฎีที่ใช้ในการศึกษา .....	9
1.6    ปัญหาที่คาดว่าจะได้รับ .....	10
1.7    ผลกระทบที่อาจเป็นไปได้ของงานวิจัย.....	10
1.8    แนวทางในการดำเนินงานและโครงสร้างของวิทยานิพนธ์ .....	10
1.9    งานทบทวนวรรณกรรม .....	13
1.10   สรุป.....	44
บทที่ 2 ปัจจัยภายในประเทศต่อการเปลี่ยนผ่านในพม่า	
บทนำ.....	47
2.1    พัฒนาการทางเศรษฐกิจการเมืองของพม่า ระหว่างปี 1948-1962.....	48
2.2    อำนาจเผด็จการช่วงที่หนึ่งในพม่า ระหว่างปี 1962-1988 .....	56

2.3	อำนาจเผด็จการช่วงที่สองในพม่า ระหว่างปี 1988-2010.....	66
2.4	การเปลี่ยนผ่านของระบอบเผด็จการทหารในพม่า ระหว่างปี 2011-2012.....	92
2.5	สรุป.....	102

### บทที่ 3 มาตรการคว่ำบาตร: จากทางตะวันตก

#### สหรัฐอเมริกา (US) สหภาพยุโรป (EU) และ องค์การสหประชาชาติ (UN)

	บทนำ .....	108
	งานทางทฤษฎี: การแข่งขัน.....	109
3.1	สหรัฐอเมริกา.....	110
3.1.1	สหรัฐอเมริกา: พัฒนาการของนโยบายแข่งขันต่อพม่า.....	111
3.1.2	นโยบายของสหรัฐอเมริกา: ในปี 2011 และในอนาคต .....	113
3.1.3	การดำเนินนโยบายของสหรัฐต่อพม่าในด้านอื่นๆ .....	114
3.2	สหภาพยุโรป (European Union: EU).....	115
3.2.1	หลักการแข่งขันของสหภาพยุโรป.....	116
3.2.2	การแข่งขันของสหภาพยุโรป ในกรณีของพม่า.....	117
3.2.3	นโยบายของสหภาพยุโรป: ในปี 2011 และในอนาคต.....	119
3.2.4	บทบาทด้านอื่นๆ ของสหภาพยุโรปต่อพม่า .....	120
3.3	องค์การสหประชาชาติ (United Nations: UN).....	121
3.3.1	หลักการแข่งขันขององค์การสหประชาชาติ .....	122
3.3.2	ทำไมองค์การสหประชาชาติไม่มีการแข่งขันต่อพม่า.....	123
3.3.3	ความพยายามทางการทูตจากองค์การสหประชาชาติ.....	124
3.4	ผลกระทบของแข่งขันต่อด้านเศรษฐกิจของพม่า.....	125
3.5	สรุป: วิเคราะห์นโยบายการแข่งขันกับเงื่อนไขของการเปลี่ยนผ่านในพม่า.....	132



บทที่ 4 การมีปฏิสัมพันธ์อย่างสร้างสรรค์: จากประเทศต่างๆ ทางเอเชีย	
บทนำ.....	135
งานทางทฤษฎี: การมีปฏิสัมพันธ์อย่างสร้างสรรค์.....	135
4.1 จีน.....	136
4.1.1 เป้าหมายและแรงจูงใจในนโยบายของจีนต่อพม่า.....	138
4.1.2 นโยบายต่างประเทศของจีนต่อพม่า หลังจากปี 1988.....	142
สรุป.....	148
4.2 ญี่ปุ่น .....	150
4.2.1 เป้าหมายและแรงจูงใจในนโยบายของญี่ปุ่นต่อพม่า.....	151
4.2.2 นโยบายต่างประเทศของญี่ปุ่นต่อพม่า หลังจากปี 1988.....	156
สรุป.....	160
4.3 อินเดีย.....	161
4.3.1 เป้าหมายและแรงจูงใจในนโยบายของอินเดียต่อพม่า.....	162
4.3.2 นโยบายต่างประเทศของอินเดียต่อพม่า หลังจากปี 1988.....	166
สรุป.....	168
4.4 อาเซียน.....	169
4.4.1 เป้าหมายและแรงจูงใจในนโยบายของอาเซียนต่อพม่า.....	170
4.4.2 นโยบายของอาเซียนต่อพม่า หลังจากปี 1988.....	174
สรุป.....	180
4.5 สรุป: แนวทางการมีปฏิสัมพันธ์อย่างสร้างสรรค์กับเงื่อนไขของการเปลี่ยนผ่านในพม่า.....	181
บทที่ 5 บทสรุป .....	186
รายการอ้างอิง.....	204
ประวัติผู้เขียนวิทยานิพนธ์.....	246

## คำอธิบายสัญลักษณ์และคำย่อ

- AFPF - Anti-Fascist Peoples Freedom League - สันนิบาตเสรีภาพประชาชนต่อต้านฟาสซิสต์ เป็นกลุ่มที่ก่อตั้งโดยกลุ่มชาตินิยมในพม่า สมัยสงครามโลกครั้งที่ 2
- ARF- ASEAN Regional Forum - การประชุมอาเซียนว่าด้วยความร่วมมือด้านการเมืองและความมั่นคงในภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิก
- ASEAN - Association of Southeast Asian Nations - สมาคมประชาชาติแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้
- ASEM - Asia-Europe Meeting - การประชุมเอเชีย-ยุโรป ด้านการเมือง เศรษฐกิจ และวัฒนธรรม
- ASSK - Aung San Suu Kyi – ออง ซาน ซู จี ถือเป็นวีรสตรี สังกัดพรรคการเมืองฝ่ายค้านในพม่า
- BIT - Bilateral Investment Treaty – เป็นความตกลงเพื่อการส่งเสริมและคุ้มครองการลงทุน
- BSPP - Burma Socialist Programme Party – พรรคโครงการสังคมนิยมพม่า เป็นพรรคการเมืองเดียวในพม่า ภายหลังจากการรัฐประหารภายใต้การนำของ เน วิน ในปี 1962
- BTI - Bertelsmann Transformation Index – องค์กรดัชนีการปฏิรูปของมูลนิธิเบอร์เทลส์แมนน์
- Conen- Constructive Engagement –แนวทางการมีปฏิสัมพันธ์อย่างสร้างสรรค์ ซึ่งหลายประเทศในเอเชีย เลือกใช้แนวทางดังกล่าวในการมีปฏิสัมพันธ์กับรัฐบาลเผด็จการทหารของพม่า
- DAC - Development Assistance Committee –หน่วยงานที่ให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนา
- DKBA - Democratic Karen Buddhist Army – กองกำลังพัฒนา (ติดอาวุธ) ของกะเหรี่ยงพุทธ
- EU - European Union – สหภาพยุโรป ซึ่งเริ่มในปี 1993 แต่ก่อน คือ European Community
- FDI - Foreign Direct Investment – การลงทุนตรงจากต่างประเทศ
- IMF - International Monetary Fund - กองทุนการเงินระหว่างประเทศ
- KIO - Kachin Independence Organization – องค์กรอิสรภาพคะฉิ่น เป็นกลุ่มชาติพันธุ์ในพม่า
- KNU - Karen National Union – สหภาพแห่งชาติกะเหรี่ยง หรือ ที่เป็นที่รู้จักกันว่า หรือ กะเหรี่ยงเคเอ็นยู ซึ่งเป็นหนึ่งในกลุ่มชนชาติพันธุ์ในพม่า
- KNPP - Kareni National Progressive Party – กองทัพแห่งชาติกะเหรี่ยงแดง
- NDAA - National Democratic Alliance Army – เป็นกองกำลังติดอาวุธของกลุ่มโกกั้ง (Kokang)

- NGO - Non-Governmental Organization - เอ็นจีโอ แปลตรงตัวว่า "องค์การที่ไม่ใช่ของรัฐ" หรือ  
หน่วยงานที่ไม่ได้สังกัดรัฐบาล เป็นหน่วยงานของเอกชนที่เน้นไปทำงานด้านการพัฒนา
- MEC - The Myanmar Economic Cooperation – กรอบความร่วมมือเพื่อการพัฒนา โดยเฉพาะ  
ทางด้านเศรษฐกิจ ซึ่งรัฐบาลของพม่าได้ลงนามความร่วมมือกับประเทศเพื่อนบ้าน
- NHRC - National Human Rights Commission – คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ซึ่งทำงาน  
ทั้งในการประสานงาน ส่งเสริม และคุ้มครองในประเด็นสิทธิมนุษยชน
- NLD - National League of Democracy - พรรคสันนิบาตแห่งชาติเพื่อประชาธิปไตย
- NMSP - New Mon State Party – พรรครัฐมอญใหม่ ของกลุ่มชาติพันธุ์มอญในพม่า
- NCGUB - National Coalition Government of the Union of Burma - รัฐบาลพลัดถิ่นพม่า เริ่ม  
ก่อตั้ง บริเวณชายแดน ไทย – พม่า มีสำนักงานที่รัฐวอชิงตัน สหรัฐอเมริกา
- ODA - Official Development Assistance - ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนา
- OECD - Organisation for Economic Co-operation and Development - องค์การเพื่อ  
ความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา หรือ โออีซีดี
- SLORC - State Law and Order Restoration Council - สภาฟื้นฟูกฎหมายและระเบียบแห่งรัฐ
- SPDC - State Peace and Development Council – สภาสันติภาพและการพัฒนาแห่งรัฐ
- TAC - Treaty of Amity and Cooperation in Southeast Asia - สนธิสัญญาไมตรีและความร่วมมือ  
ในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ เน้นหลักการไม่แทรกแซงกิจการภายในของแต่ละรัฐ
- UMEH - Union of Myanmar Economic Holdings - เป็นบริษัทในเครือที่มีรัฐบาลพม่าหนุน
- UNSC - United Nations Security Council - คณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติ
- USDP - Union Solidarity and Development Party พรรคสหสามัคคีและการพัฒนาหรือ ยูเอสดีพี

## สารบัญตาราง

ตารางที่		หน้า
2.1	รายชื่อประธานาธิบดีและนายกรัฐมนตรีของพม่า ในระหว่างช่วง 1948-1962.....	52
2.2	รายชื่อประธานาธิบดีและนายกรัฐมนตรีของพม่า ในระหว่างช่วง 1962-1988.....	64
3.1	การค้าระหว่างสหรัฐกับพม่า .....	126
3.2	การค้าระหว่างสหภาพยุโรปกับพม่า .....	127
3.3	การค้าโดยรวมของพม่ากับประเทศคู่ค้าหลักๆ ในปี 2010 .....	128
3.4	การค้าของพม่าทั้งหมดในโลก .....	128
4.1	ความช่วยเหลือ Official Development Assistance (ODA) ของญี่ปุ่นต่อพม่า ในช่วง ระหว่างปี 2001-2007 .....	150
4.2	การค้าพม่าโดยรวมกับประเทศคู่ค้าในอาเซียน ในปี 2010.....	173

## สารบัญญภาพ

รูปภาพ ที่	หน้า
2.1 สัดส่วนที่มาของสมาชิกรัฐสภา ทั้ง 2 สภา.....	95
4.1 เส้นทางเศรษฐกิจระหว่างพม่าสู่มณฑลยูนนานของจีน .....	143

## บทที่ 1

### บทนำและงานทบทวนวรรณกรรม

#### 1.1 บทนำและการอธิบายปัญหาของงานวิจัย

ภายหลังจากปีแห่งความมืด มีก้าวของการพัฒนาที่เป็นบวกเกิดขึ้นมาในช่วงหลายสัปดาห์ที่ผ่านมา ประธานาธิบดีเตง เสง และรัฐสภาของพม่าได้เริ่มเปิดการปฏิรูปในหลายๆ ด้านแล้ว (...) พวกเรา (สหรัฐฯ) ต้องการที่จะใช้โอกาสนี้กล่าวกับพม่าว่า ถ้าพม่ายังคงดำเนินการปฏิรูปทางประชาธิปไตยอย่างที่กำลังทำอยู่นี้ต่อไป ณ จุดนี้ก็เป็นโอกาสในความสัมพันธ์ครั้งใหม่กับสหรัฐฯ (ดังนั้น) (...) วันนี้พวกเราต้องการมีปฏิกริยาในทางที่เป็นบวกต่อก้าวการพัฒนาเหล่านี้ในพม่า อีกทั้งต้องการที่จะแสดงให้เห็นว่าสหรัฐฯต้องการช่วยพม่าในอนาคต<sup>1</sup>

การแถลงการณ์ดังกล่าวมีขึ้นในวันที่ 18 พฤศจิกายน 2011 โดยประธานาธิบดี Obama ของสหรัฐอเมริกา ในระหว่างการประชุมสุดยอดอาเซียนที่บาหลี ประเทศอินโดนีเซีย ซึ่งแสดงให้เห็นถึงความคิดริเริ่มใหม่ที่สำคัญทางการทูต (a major new diplomatic initiative) ในพม่าอีกครั้ง ซึ่งประธานาธิบดี Obama นั้นมีความยินดีที่รัฐบาลพม่าได้ดำเนินการในขั้นตอนของการปฏิรูปในด้านต่างๆ ภายในพม่า และยังได้กระตุ้นให้มีการเปลี่ยนผ่านในการเข้าสู่การเป็นประชาธิปไตยและการมีเศรษฐกิจแบบตลาดเสรีที่มีเสถียรภาพอีกด้วย

ทั้งนี้จะเห็นได้ว่า คำประกาศดังกล่าวนี้ ถือได้ว่าแตกต่างเป็นอย่างมาก จากรายงานต่างๆ เช่น จากรายงานของ The Freedom House Index ในปี 2011 นั้นได้ชี้ให้เห็นถึงความได้ด้อยทางการเมือง (political rights) และ เสรีภาพของพลเรือน (civil liberties) นั้นยังคงจัดลำดับให้พม่าอยู่ในลำดับรั้งท้ายร่วมกับประเทศอื่นๆ เช่น ประเทศเกาหลีเหนือและโซมาเลีย เป็นต้น พม่าได้รับคะแนนอยู่ในลำดับที่ถือได้ว่าแย่ที่สุด ในประเด็นสิทธิทางการเมือง และเสรีภาพของพลเรือน<sup>2</sup> ซึ่งก็ไม่ได้มีความแตกต่างไปจากปีก่อนๆ ที่ผ่านมานัก นอกจากนั้นแล้ว พม่ายังจัดอยู่ในอันดับที่ 176 จาก 178 ประเทศจากทั่วโลก จากการสำรวจโดย Transparency International's 2010 Corruption Perceptions Index<sup>3</sup> นอกจากนั้น จากการรายงานในหัวข้อเรื่อง “Myanmar Country Report” ภายใต้การดำเนินการของ Bertelsmann Transformation Index (BTI) ในปี

<sup>1</sup> THE WHITE HOUSE, STATEMENT BY PRESIDENT OBAMA ON BURMA [online], accessed on November 19, 2011. Available from [http://photos.state.gov/libraries/burma/895/pdf/WHITE\\_HOUSE\\_statement.pdf](http://photos.state.gov/libraries/burma/895/pdf/WHITE_HOUSE_statement.pdf)

<sup>2</sup> Freedom House, *Freedom in the World. The Authoritarian Challenge to Democracy* (Washington D.C. 2011)

<sup>3</sup> Transparency International, *Corruption Perceptions Index* (Transparency International Publication: Berlin 2010),

2010 ได้แสดงให้เห็นว่าพม่านั้นไม่มีอะไรเปลี่ยนแปลงมากนักในช่วงหลายปีที่ผ่านมา อีกทั้งยังไม่มีกระบวนการเปลี่ยนผ่านที่แท้จริง ทั้งในพื้นที่ทางการเมืองและในพื้นที่ทางเศรษฐกิจ ดังนี้

“...ภาคประชาสังคมที่มีอิสระและเสรีภาพนั้นเรียกได้ว่าไม่สามารถพัฒนาขึ้นมาได้เลย เนื่องจากว่าไม่มีเสรีภาพเลย ไม่มี ทั้งเสรีภาพของการแสดงออก rule of law รวมไปถึงสิทธิพื้นฐานของพลเรือน ไม่มีสถาบันทางประชาธิปไตย แต่อย่างใด และ ไม่มีเศรษฐกิจใน แบบตลาด เนื่องจากบริษัทต่างๆ นั้นเหล่านี้เป็นเจ้าของ นอกจกจากนั้นแล้ว ยังมีความเสี่ยงเป็นอย่างมากที่จะเข้าไปลงทุน (FDI) ในประเทศนี้...”<sup>4</sup>

จากการรายงานข้างบนนี้ จะเห็นได้ว่า ระบบอำนาจเผด็จการพม่ายังคงอยู่ในอำนาจ ไม่มีอะไรเปลี่ยนแปลงไปจากเดิม อีกทั้งแทบจะไม่มีโอกาสในการเปลี่ยนแปลง หรืออาจเรียกได้ว่าไม่มีแสงสว่างจากปลายทางอุโมงค์เลย เมื่อมองย้อนกลับไปที่ประวัติศาสตร์ของพม่านั้นก็อาจกล่าวได้ว่า แทบจะไม่มีความเป็นไปได้ในทางบวก ในการเปลี่ยนผ่านทางการเมืองและทางเศรษฐกิจของพม่า ดังที่เห็นจากคำแถลงการณ์ของประธานาธิบดี Obama แล้วตามมาด้วยการเยือนพม่าของ Secretary of State คือ Hilary Clinton ทั้งนี้นับตั้งแต่ที่พม่าได้รับเอกราช ในปี 1948 พม่ามีการเมืองการปกครองในรูปแบบประชาธิปไตย จนกระทั่งถึง 1962 (ดูรายละเอียดในบทที่ 2.1) แต่พม่า ณ เวลานั้นยังคงมีปัญหาต่างๆ ในการสร้างรัฐ (state building) อยู่อย่างต่อเนื่อง

### 1.1.1 พม่า 1962-1988 (เผด็จการช่วงแรก): ปีแห่งความมืด (Years of Darkness)

พม่าในช่วงเวลาดังกล่าว อยู่ภายใต้การปกครองโดยระบบอำนาจเผด็จการทางการทหาร (military dictatorship) นับตั้งแต่ปี 1962 เป็นต้นมา เมื่อนายพลเน วิน (Ne Win) ได้ใช้อำนาจในการทำรัฐประหารและได้จับตัวนายกรัฐมนตรื U Nu อดีตผู้นำไปกักขังไว้

ภายหลังจากที่พม่าได้รับเอกราช พม่ามีปัญหาต่างๆ ภายในประเทศมากมาย เช่น ระดับของความเป็นรัฐ (levels of stateness) และอัตลักษณ์แห่งชาติ (state identity) ยังไม่มีและยังไม่ได้รับการสถาปนาขึ้นมาเลย อีกทั้งการบริหารงานของรัฐนั้นไม่เคยครอบคลุมไปในทุกพื้นที่ในเขตอำนาจอธิปไตยของพม่าเลย (ดูรายละเอียดในบทที่ 2.2) ทั้งนี้ปัญหาบางอย่างนั้นสามารถโยงไปถึงปัญหาจากชนกลุ่มชาติพันธุ์ต่างๆ กบฏคอมมิวนิสต์ (communist rebels) การเคลื่อนไหวของกลุ่มฝ่ายค้านทางประชาธิปไตย<sup>5</sup> ซึ่งนำโดย Aung San Zuu Kyi และยังมีประเด็นของการคว่ำบาตรต่างๆ เช่น

<sup>4</sup> Bertelsmann Stiftung, Bertelsmann Transformation Index 2010 - Myanmar Country Report (Gütersloh, Bertelsmann Stiftung, 2009), pp. 7-16.

<sup>5</sup> ดูรายละเอียดใน อุกฤษฏ์ ปัทมานันท์ และ พรพิมล ศรีไพฑูริ , บรรณาธิการ , เอเชียตะวันออกเฉียงใต้ กระบวนการเป็นประชาธิปไตยและการเมืองสมัยใหม่: เส้นทางประชาธิปไตยในพม่ายังไม่พ้นพม่านามพิม , ครั้งที่ 2) กรุงเทพฯ: สถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2547) , บุญเทียม พลายนพ, พม่า: ภูมิหลังทางประวัติศาสตร์ (กรุงเทพฯ: โอเดียนสโตร์ , 2551) ,

การคว่ำบาตรทางเศรษฐกิจ (economic sanctions) และการห้ามผู้นำของพม่าเข้าประเทศ (travel bans) โดยเฉพาะจากทางตะวันตก เช่น จากกลุ่มสหภาพยุโรป (European Union: EU) และจากทางสหรัฐอเมริกา เป็นต้น

ทั้งนี้ จะเห็นได้ว่าทหารสามารถอยู่ในอำนาจได้ก็โดยการใช้อำนาจและการใช้ ความรุนแรงทางด้านสิทธิมนุษยชนเท่านั้น เมื่อทหารเข้ามาใช้อำนาจในปี 1962 ครอบงำทหารก็ได้ปลงล้างสถาบันทางประชาธิปไตยและแทนที่ด้วยการก่อตั้งคณะปฏิวัติทั้ง 17 ท่าน (Revolutionary Council)<sup>6</sup> อีกทั้งรัฐบาลทหารยังได้นำประเทศเข้าสู่ความโดดเดี่ยว (isolation) ด้วยการตัดการติดต่อกับนานาประเทศ ยึดกิจการของเอกชนมาเป็นของรัฐและยังได้ขั้บธุรกิจของต่างชาติออกไปนอกประเทศ ในปี 1974 ทหารได้มีการนำเอา Marxism และ Buddhism มาผสมผสานให้เป็นอุดมการณ์กระแสหลักหรือเป็นกระแสทางการของชาติ (official ideology) และยังได้ประกาศให้ “the Socialist Republic of the Union of Burma”<sup>7</sup> ภายใต้การนำของประธานาธิบดี เน วิน มาประกาศใช้อย่างเป็นทางการ

รัฐบาลทหารพม่าได้ดำเนินเศรษฐกิจในรูปแบบสังคมนิยมและได้มีการปกครองเพียงพรรคเดียว (one-party rule) ภายใต้พรรคโครงการสังคมนิยมแห่งสหภาพพม่า (Burmese Socialist Program Party: BSPP) โดยการนำของประธานาธิบดี เน วิน ซึ่งได้ให้พรรคนี้ นำประเทศเข้าสู่การพัฒนา ทั้งในทางการเมืองและทางเศรษฐกิจ<sup>8</sup> พม่าขณะนั้นประสบกับปัญหาต่างๆ โดยเฉพาะวิกฤติเศรษฐกิจที่ตกต่ำอย่างหนัก ประธานาธิบดี เน วิน ได้ลงจากอำนาจ และผู้นำที่ขึ้นมาดำรงตำแหน่งถัดมา คือ San Yu ซึ่งเป็นบุคคลที่อดีตประธานาธิบดี เน วิน ได้ให้ความไว้วางใจมากที่สุด อย่างไรก็ตาม แม้ว่า นายพล เน วิน ได้ลงจากอำนาจอย่างเป็นทางการแล้ว แต่ก็ยังคงเป็นประธานของพรรคการเมืองของประเทศอยู่และยังคงเป็นผู้ที่มีบทบาทสำคัญในนโยบายของประเทศอยู่อย่างต่อเนื่อง แม้ว่าทางการแล้วท่านไม่ได้ดำรงตำแหน่งอยู่ก็ตาม<sup>9</sup>

---

โรเบิร์ต เอช เทเลอร์, รัฐในพม่า (The State in Burma), แปลโดย พรรณงาม เจริญธรรมสาร และคณะ (กรุงเทพฯ: มูลนิธิโครงการตำราทางสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์, 2550) และ ,พรพิมล ตริโชติ, **ชนกลุ่มน้อยกับรัฐบาลพม่า** = The Burmese government and the ethnic minority groups (กรุงเทพฯ: สำนักงานสนับสนุนกองทุนการวิจัย, 2542) ,

<sup>6</sup> Encyclopedia Britannica, U Ne Win [online], accessed on 19 March 2012. Available from <http://www.britannica.com/EBchecked/topic/407381/U-Ne-Win?anchor=ref184528>

<sup>7</sup> บุญเทียม พลายชมพู, พม่า: ภูมิหลังทางประวัติศาสตร์, หน้า 263-266.

<sup>8</sup> David I. Steinberg, Burma/Myanmar: What Everyone Needs to Know (New York: Oxford University Press, 2010), pp. 62-80.

<sup>9</sup> Bertelsmann Stiftung, Bertelsmann Transformation Index 2010 - Myanmar Country Report, pp. 3-4.



### 1.1.2 เติบโตการช่วงที่สอง : ก้าวที่ต้องระมัดระวังและยังมีความเห็นต่างในการปฏิรูป

จากการที่เศรษฐกิจตกต่ำอย่างหนักและต่อเนื่องมานาน จนกระทั่งได้นำมาสู่การชุมนุมประท้วงใหญ่ด้วยพลังมวลชน ในปี 1988 ซึ่งจบลงด้วยการที่รัฐบาลทหารได้ใช้ความรุนแรงในการเข้าปราบปราม ในวันที่ 8 สิงหาคม ซึ่งทำให้มีผู้เสียชีวิตเป็นจำนวนหลายพันคน แล้วรัฐบาลได้มีการสถาปนาระบบอบทหารขึ้นมาใหม่

ภายหลังจาก ปี 1988 ระบบอบทหารได้มีการพัฒนาในหลาย ๆ ด้าน ซึ่งแสดงให้เห็นว่าระบบอบทหารได้มีการก้าวเข้าสู่การปฏิรูปบ้างแล้ว แต่ก้าวเหล่านั้นยังคงเป็นไปอย่างระมัดระวังและยังคงอยู่ภายใต้การดำเนินการโดยรัฐบาลทหาร ทำให้การปฏิรูปดังกล่าวยังขาดความน่าเชื่อถือ (lacked credibility) นอกจากนั้นจากการตีความ และจากการวิเคราะห์ จากสถานการณ์ดังกล่าวแสดงให้เห็นว่าก้าวของการปฏิรูปส่วนใหญ่ยังไม่สามารถเรียกได้ว่าเป็นการเปลี่ยนผ่านที่แท้จริงในการเข้าสู่การเป็นประชาธิปไตยและการมีเศรษฐกิจแบบตลาดเสรี<sup>10</sup> (ดูรายละเอียดในบทที่ 2.3) ดังนี้

- แม้ว่าจะมีการทำให้เป็นเสรีทางการค้ากับต่างประเทศ แต่ยังคงมีการแทรกแซงจากรัฐอยู่ อย่างเหนียวแน่นและไม่ได้มีการสร้างตลาดด้วยฐานของการแข่งขันเลย
- การเลือกตั้งตามหลักประชาธิปไตย ในปี 1990 แต่ระบบอบทหารกลับไม่ยอมรับในผลของการเลือกตั้ง
- แม้ว่าจะเข้าเป็นสมาชิกอาเซียน (ASEAN) อย่างเป็นทางการในปี 1997 แต่ กลับไม่ได้รับความชอบธรรมใดๆ จากประชาคมระหว่างประเทศเลย
- การเป็นหุ้นส่วนทางการค้าที่ใกล้ชิดในแบบทวิภาคีกับจีน แต่เฉพาะรัฐบาลจีนที่ให้การสนับสนุนระบอบอำนาจเผด็จการทหาร เท่านั้น
- คำประกาศสู่การเปลี่ยนผ่านทางประชาธิปไตย ในปี 2003 แต่ยังเห็นว่าเป็นเพียงการค้าประกันอำนาจทหารให้กับระบอบ เท่านั้น
- การพัฒนาความสัมพันธ์ทางการค้าในรูปแบบทวิภาคีกับไทย ในปี 2005 โดยเฉพาะกับรัฐบาลไทยที่ให้ความสำคัญในประเด็นทางธุรกิจ
- การเลือกตั้งทางประชาธิปไตยอย่างเป็นทางการ ในปี 2010 แต่ยังเห็นว่าไม่มีทั้งเสรีและความยุติธรรม เพราะทหารเป็นผู้จัดและเป็นไปเพื่อสร้างความมั่นใจในการดำรงอยู่ของระบอบ เท่านั้น

ณ ขณะนั้น จะเห็นได้ว่ามีความหวังบ้างเพียงเล็กน้อยในการเปลี่ยนผ่านเกิดขึ้น แม้ว่า Freedom House นั้นได้กล่าวถึงว่า กฎหมายการเลือกตั้งใหม่ ทำให้พรรคการเมืองต่างๆ สามารถ

<sup>10</sup> Ibid., pp. 3-23 และในงานของ David I. Steinberg, *Burma/Myanmar: What Everyone Needs to Know*, pp. 81-147.

ลงทะเบียนเพื่อเลือกตั้ง และได้เข้ามามีส่วนร่วมในการเลือกตั้ง ดังนั้น พรรคการเมืองฝ่ายค้านต่างๆ และพรรคของชนกลุ่มชาติพันธุ์ต่างๆ จึงมีสิทธิ์ได้รับเลือกตั้ง<sup>11</sup>

แม้ว่าภายหลังจากการเลือกตั้งในปี 2010 แล้วก็ตาม ก็ยังคงเห็นได้ว่าแทบจะไม่มีโอกาสในการเปลี่ยนผ่านสู่การเมืองในรูปแบบประชาธิปไตยและการดำเนินเศรษฐกิจแบบตลาดใดๆ เลย

แม้กระทั่งปฏิกริยาจากนานาชาติ ทั้งจากสหรัฐอเมริกา จากสหภาพยุโรปและองค์การสหประชาชาตินั้น เห็นว่า การเลือกตั้งในพม่าที่เกิดขึ้น ในปี 2010 นั้น “neither free nor fair” (ไม่มีทั้งเสรีและความยุติธรรม) ซึ่งประธานาธิบดี Obama ได้ออกมาแถลงการณ์ด้วยความว่า ...ไม่สามารถยอมรับ ผู้นำเผด็จการของพม่าได้ ที่บริหารประเทศได้อย่าง แย่มาก อีกทั้งยัง ทำลายความหวังของคนทั้งประเทศ และไม่ ยอมรับระบอบเผด็จการโกงการเลือกตั้งอีกครั้งหนึ่ง ดังที่ประชาคมได้เห็นแล้วอย่างชัดเจน<sup>12</sup>

### 1.1.3 เผด็จการช่วงที่สาม: การเปลี่ยนผ่านที่แท้จริงของระบอบอำนาจเผด็จการทหาร

แม้ว่าความคาดหวังที่ทหารจะถอนตัวออกไปและเปิดทางให้มีการเปลี่ยนผ่านนั้นมีน้อยมาก แต่จากสถานการณ์ที่เกิดขึ้น ในปี 2011 ระบอบทหารพม่าได้มีการพัฒนา ในด้านต่างๆ เกิดขึ้นมากพอสมควร ซึ่งได้แสดงให้เห็นถึงการยกระดับคุณภาพผู้ก้าวในการเปลี่ยนผ่านที่แท้จริงมากขึ้น ในการเข้าสู่การเป็นประชาธิปไตยและในการมีเศรษฐกิจแบบตลาด ทหารซึ่งเป็นผู้ครอบงำทางการเมืองในพม่า มากกว่า 50 ปี ณ เวลานี้อาจกล่าวได้ว่าทหารลดระดับของการยึดประเทศไว้ลงอย่างช้าๆ แล้ว

การถอนตัวของทหารในทางการเมืองนั้นก็ได้มีการเริ่มต้นขึ้นแล้ว ในเดือนมีนาคม 2011 ระบอบทหารได้มีการปลดประจำการอย่างเป็นทางการ หลังจากที่ได้มอบอำนาจให้กับรัฐบาลพลเรือนชุดใหม่ (“civilian government”) ก็ส่งผลให้รัฐบาลภายใต้การปกครองโดย State Peace and Development Council: SPDC นั้นได้สิ้นสุดลงอย่างเป็นทางการด้วยเช่นกัน และได้นำโดยรัฐบาลพลเรือนใหม่ ภายใต้การนำของประธานาธิบดี Thein Sein ซึ่งเป็นอดีตนายกรัฐมนตรีในชุดก่อนและยังเป็นอดีตสมาชิกของรัฐบาลทหารชุดก่อนอีกด้วยเช่นกัน โดยมีคณะรัฐมนตรีทั้ง 30 ท่าน ซึ่งได้เกษียณ

<sup>11</sup> A. Puddington, “Democracy under Duress. The Freedom House Survey for 2010,” *Journal of Democracy* 22 (2, 2011): 28.

<sup>12</sup> Voice of America, *Obama Says Burmese Government Stole Election* [online], accessed on November 19, 2011. Available from <http://www.voanews.com/english/news/asia/Obama-Says-Burmese-Government-Stole-Election-106881289.html>

ตัวเองออกมา เพื่อลงสมัครรับเลือกตั้งในครั้งใหม่นี้ ทั้งนี้รัฐมนตรีกว่า 12 ท่าน ซึ่งเป็นสมาชิกของรัฐบาลมีเพียงสี่ท่านเท่านั้น จากผู้ได้รับการแต่งตั้งที่สามารถเรียกได้ว่าเป็นพลเรือนจริงๆ<sup>13</sup>

ในนามรัฐบาลพลเรือนชุดใหม่นี้ นั้นได้มีการก้าวในการปฏิรูปที่สำคัญมากมาย ตั้งแต่เข้ามาดำรงตำแหน่ง รัฐบาลก็ได้มีการดำเนินการเจรจากับฝ่ายค้าน คือ Aung San Suu Kyi ได้มีการปล่อยตัวนักการโทษ จำนวนมาก (ซึ่งเป็นกลุ่มที่ต่อต้านรัฐบาลในช่วงก่อนหน้านั้น) นอกจากนี้ ยังให้ความสำคัญต่อสื่อและลดการตรวจสอบทางอินเทอร์เน็ตลง และได้ผ่านกฎหมายแรงงานให้มีสิทธิในการประท้วง (the right to strike)<sup>14</sup> ในช่วงสิ้นเดือนกันยายน 2011 ประธานาธิบดี Thein Sein ได้ทำให้ทั้งประชาคมภายในและระหว่างประเทศ “ทิ้ง” ไปตามๆ กัน ด้วยการประกาศพักโครงการ 3.6 พันล้านเหรียญสหรัฐไว้ชั่วคราว เนื่องจาก โครงการดังกล่าวนั้น รัฐบาลเห็นว่า “ขัดต่อเจตจำนงของประชาชน” (“against the will of the people”) ซึ่งโครงการดังกล่าวได้รับการประณามจากกลุ่มกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับชนกลุ่มน้อยและกลุ่มอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมมากมาย<sup>15</sup> เป็นโครงการของเงินในการสร้างเขื่อนพลังงานน้ำ (hydro power project) ซึ่งโครงการดังกล่าวได้วางแผนว่าจะดำเนินการในทางตอนเหนือของรัฐ Kachin เป็นต้น

ก้าวของการปฏิรูปที่เกิดขึ้น ณ เวลานั้น ประชาคมระหว่างประเทศนั้นได้แสดงออกอย่างชัดเจนว่ามีความยินดีและต้อนรับการปฏิรูปที่เกิดขึ้นนี้ ทั้งนี้ รัฐมนตรีต่างประเทศของเยอรมนี Werner Hoyer ซึ่งได้เดินทางมาพบในวันที่ 3 พฤศจิกายน 2011 นั้นก็ได้แสดงความประทับใจในความก้าวหน้าของการปฏิรูปทางการเมืองและในทางเศรษฐกิจในพม่า ดังที่ได้กล่าวไว้ว่า ด้วยใจความว่า “ประเทศนี้กำลังมีการเคลื่อนไหวบางอย่าง และผลประโยชน์นั้นก็มากพอในการที่จะประเมินสถานการณ์ใหม่นี้”<sup>16</sup>

Werner Hoyer ถือเป็นผู้นำทางการเมืองของเยอรมนีในระดับสูง ที่ได้เข้ามาเยี่ยมพม่าในรอบช่วงระยะเวลากว่า 20 ปี โดย Hoyer ได้เข้าพบกับ รัฐมนตรีกระทรวงต่างๆ ของพม่า อีกทั้งยังได้เข้าพบกับประธานรัฐสภาของพม่า บุคคลสำคัญของพรรคฝ่ายค้าน รวมทั้ง Aung San Zuu Kyi ด้วยเช่นเดียวกัน อีกทั้ง Hoyer ยังได้กล่าวไว้ว่า “มันควรจะถึงเวลาแล้วที่จะต้องมาคิดเกี่ยวกับนโยบาย

<sup>13</sup> Asia-Pacific News, Only four civilians on Myanmar's next cabinet lineup [online], accessed on 15 March 2012. Available from [http://news.monstersandcritics.com/asiapacific/news/article\\_1618079.php/Only-four-civilians-on-Myanmar-s-next-cabinet-lineup](http://news.monstersandcritics.com/asiapacific/news/article_1618079.php/Only-four-civilians-on-Myanmar-s-next-cabinet-lineup)

<sup>14</sup> Telegraph, Burma to chair ASEAN in 2014 [online], accessed on November 19, 2011. Available from <http://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/asia/burmayanmar/8896397/Burma-to-chair-ASEAN-in-2014.html>

<sup>15</sup> Fox news, President Obama Announce Secretary State Clinton will Travel to Burma [online], accessed on November 19, 2011. Available from <http://www.foxnews.com/politics/2011/11/18/president-obama-announces-secretary-state-clinton-will-travel-to-burma-1707555517/>

<sup>16</sup> Jochen Buchsteiner, “Auf Erkundungstour in Fernost,” *Frankfurter Allgemeine Zeitung* (3<sup>rd</sup> November 2011): 5.

ใหม่ของ EU ที่มีต่อพม่า ซึ่งเกี่ยวข้องไปกับการสนับสนุนกระบวนการเปลี่ยนผ่านในพม่า”<sup>17</sup> นี่ถือได้ว่าเป็นครั้งแรกที่ได้มีการกล่าวถึงแนวทางการลดการคว่ำบาตร (sanction ease) ต่อพม่าในนามของสหภาพยุโรป โดยเฉพาะจากประเทศที่ได้รับการยอมรับว่าเป็น “พี่ใหญ่” ในสหภาพยุโรป อย่างประเทศเยอรมนี นอกจากนี้รัฐมนตรีกระทรวงการต่างประเทศของสหราชอาณาจักร William Hague ก็ได้เดินทางเข้าไปพบกับรัฐบาลพม่า ในช่วงเวลาดังกล่าว ด้วยเช่นกัน

นอกจากนั้นแล้ว ประธานาธิบดี Obama ก็ได้ประกาศแถลงการณ์ ดังที่ได้กล่าวไว้แล้วในข้างต้น Secretary of State โดย Hillary Clinton ได้เดินทางเข้ามาพม่าในเดือนธันวาคม 2011 ซึ่งนี้อาจถือได้ว่าเป็นการเดินทางเยือนอย่างเป็นทางการครั้งแรก ของผู้นำในระดับสูงนี้ ในระยะเวลากว่า 50 ปี จากสหรัฐอเมริกา จากสถานการณ์ดังกล่าวแสดงให้เห็นว่า ขณะนี้ สหรัฐอเมริกาได้แสดงให้เห็นถึงการใช้นโยบายการมีปฏิสัมพันธ์อย่างสร้างสรรค์ (Constructive Engagement) มากขึ้น ต่อความก้าวหน้าในกระบวนการเปลี่ยนผ่านทางการเมืองและทางเศรษฐกิจของพม่า

อีกเหตุการณ์หนึ่ง เกิดขึ้นมาทันที ในช่วงเวลาเดียวกัน เป็นรางวัลตอบแทนสำหรับการเปลี่ยนผ่านในพม่า คือ ในเวทีการประชุมสุดยอดอาเซียน (ASEAN Summit) ในปี 2011 เมื่อประเทศสมาชิกอาเซียนได้ตัดสินใจว่าให้พม่า เป็นประธานการประชุมสุดยอดอาเซียน ในปี 2014<sup>18</sup>

จากการตีความจากคำแถลงการณ์ของประธานาธิบดี Obama ในก้าวที่สำคัญของสหรัฐอเมริกานั้น David Steinberg จาก Georgetown University ได้กล่าวไว้ว่า

“นี่คือความคืบหน้าที่สำคัญที่สุดที่เราได้เห็นตั้งแต่ทหารได้เข้ามาและได้ทำลายมันลงไป (...) มีความพยายามอย่างจริงจังที่จะปฏิรูปจากรัฐบาล (ทหารพม่า) และสหรัฐควรทำทุกวิถีทางเท่าที่ทำได้เพื่อที่จะเพิ่มความน่าจะเป็นนี้ให้ดำเนินต่อไป”<sup>19</sup>

## 1.2 คำถามในการวิจัย (Research Question)

ถึงแม้ว่าในปี 2011 สถานการณ์ในพม่าจะมีการพัฒนาในทางที่เป็นบวกมากขึ้น แต่หากกล่าวถึงความมีเสถียรภาพ และสถานะการเปลี่ยนผ่าน (transformation status) ของพม่าในอนาคตนั้น ณ เวลานี้ ยังไม่เป็นที่ชัดเจนเท่าที่ควร การปฏิรูปนั้นยังมีความเปราะบาง (fragile) อยู่มากและยังไม่สมบูรณ์ (incomplete) เท่าใดนัก ทั้งนี้บทบาทของทหาร ทั้งในทางเศรษฐกิจ ในทางการเมืองและทางด้านสังคม ในอนาคตนั้นยังไม่สามารถอธิบายได้ชัดเจนนัก

<sup>17</sup> Jochen Buchsteiner, “Auf Erkundungstour in Fernost,” p. 5.

<sup>18</sup> The Jakarta Post, ASEAN gives Myanmar nod for 2014 chairmanship [online], accessed on November 20, 2011. Available from <http://www.thejakartapost.com/news/2011/11/18/asean-gives-myanmar-nod-2014-chairmanship.html>

<sup>19</sup> Reuters Analysis, Obama gambles on Myanmar reforms [online], accessed on November 19, 2011. Available from <http://www.reuters.com/article/2011/11/19/us-usa-myanmar-idUSN1E7AH1CP20111119>

อย่างไรก็ตาม อาณานิคมเก่าอย่างอังกฤษก็เห็นว่า พม่าไม่น่าได้เป็นสังคมปิดอีกต่อไป ในช่วงเหมือนกับสถานการณ์ 1962-1988 ที่ผ่านมา หรือแม้กระทั่งในช่วง 1988-2010 เองก็ตาม ในเหล่ารัฐบาลทหารพม่าเองก็ได้มีการเรียนรู้ถึงนโยบายต่างๆ เช่น ทางด้านธรรมาภิบาล ด้านการบริหารงานในแบบประชาธิปไตย ไปบ้างแล้วในขณะนี้ แต่ก็ยังไม่มากนัก

คงให้เห็นถึงความเกี่ยวโยงของ ในงานวิทยานิพนธ์ชุดนี้ ข้าพเจ้าได้แล “disciplined democracy” ในการพัฒนาในพม่ากับลักษณะของการปฏิรูปและการเปลี่ยนผ่านที่เกิดขึ้น ทั้งนี้ รัฐบาลพลเรือนชุดใหม่ ซึ่งสุดท้ายแล้วก็ได้เปิดประเทศขึ้นมาสู่การเมืองในรูปแบบประชาธิปไตยและการมีเศรษฐกิจแบบตลาด อีกทั้งความคืบหน้านี้ ดูเหมือนว่าได้มีการเร่งความเร็วมากขึ้น นับตั้งแต่ รัฐบาลพลเรือนได้เข้ามาดำรงตำแหน่ง ซึ่งก็นับว่าเป็นก้าวแห่งคุณภาพใหม่ของการปฏิรูปที่แท้จริงในพม่า หากเปรียบเทียบกับย่างก้าวที่ผ่านมา ในช่วง 1988-2010

จากสถานการณ์ที่เห็นได้อย่างชัดเจนเหล่านั้น ข้าพเจ้าได้พัฒนาคำถามของการวิจัยว่า

“ทำไมระบอบอำนาจเผด็จการทางทหารจึงตัดสินใจเปิดการปฏิรูปในทางการเมืองและในทางเศรษฐกิจ?”

(Why has the Military-Authoritarian Regime decided to take these Steps of Political and Economical Reform?)

ทั้งนี้ก็มีคำถามย่อยซึ่งเกี่ยวโยงไปกับคำถามหลัก ดังนี้

- อะไร คือเหตุผล ทางยุทธศาสตร์หรือแรงจูงใจของระบอบอำนาจเผด็จการทางทหารในการถอนตัวเอง (อย่างระมัดระวัง) ออกจากคอนเซ็ปของการอยู่อย่างโดดเดี่ยวจากนานาชาติและการเป็นสังคมปิด?

- อะไร คือแรงผลักดันในกระบวนการตัดสินใจให้เข้าสู่การปฏิรูปในทางการเมืองและในทางเศรษฐกิจ?

- อิทธิพลทางปัจจัยภายในหรือจากภายนอกที่ถือได้ว่าเป็นตัวผลักดันในกระบวนการเปลี่ยนผ่านดังกล่าว?

### 1.3 สมมติฐาน (Assumptions)

สมมติฐานหลักที่สำคัญในงานของข้าพเจ้า คือ ไม่ได้มีเพียงปัจจัยเดียวที่มีอิทธิพลต่อการตัดสินใจของระบอบอำนาจเผด็จการในการเปิดการปฏิรูปในทางการเมืองและในทางเศรษฐกิจ โดยงานวิทยานิพนธ์ชิ้นนี้พยายามที่จะแสดงให้เห็นว่า เป็นการผสมผสานกันอย่างซับซ้อน (complex mix) และส่งอิทธิพลต่อกันระหว่างปัจจัยภายในและปัจจัยระหว่างประเทศ ที่นำมาสู่การตัดสินใจในการที่รัฐบาลทหารพม่าดำเนินนโยบายเหล่านี้ ทั้งนี้ได้เห็นแล้วว่าเหตุผลของการเปลี่ยนผ่านที่สำคัญ

นั้นมาจากปัจจัยภายในประเทศ ในขณะที่ปัจจัยระหว่างประเทศนั้น เปรียบเสมือน "ปัจจัยหนุน" ให้มีการเปลี่ยนผ่าน เปรียบได้กับว่า ปัจจัยภายในเปรียบเสมือน "ฐานของอาคาร" ในขณะที่ปัจจัยระหว่างประเทศ เปรียบเหมือน "ตัวอาคาร" ที่ก่อสร้างมาจากฐาน

การกดดันที่มีมานานและยังคงมีอยู่จากภายในประเทศ เช่น จากเศรษฐกิจที่ตกต่ำ จากการเคลื่อนไหวทางการเมืองของพรรคฝ่ายค้านอย่างแข็งขันและต่อเนื่อง จากการเคลื่อนไหวของประชาชน เช่น ในปี 2007 ซึ่งได้มีการประท้วง นำโดยพระสงฆ์ ที่รู้จักกันว่า "Saffron Revolution" เช่นเดียวกับกับการกดดันจากระหว่างประเทศ ทั้งจากการกดดันทางการเมืองและ / หรือ จากการกดดันทางเศรษฐกิจ จากประเทศในกลุ่มสหภาพยุโรป จากสหรัฐอเมริกา สหประชาชาติ และจากทางอาเซียน (แต่ไม่ได้มีการกดดันมาจากทางจีนและรัสเซีย)

ทั้งนี้จะเห็นได้ว่าทุกๆรัฐบาลของพม่า นั้น ประสบความล้มเหลวอย่างสิ้นเชิง ในการได้รับความชอบธรรม จากทั้งในและระหว่างประเทศ

สมมติฐานหลักที่สอง คือ ปัจจัยภายในและปัจจัยภายนอกเหล่านี้ เป็นปัจจัยนำมาสู่ การเปลี่ยนผ่าน โดยที่การเปลี่ยนผ่านนี้นั้นได้เกิดขึ้นมาอย่างระมัดระวัง เนื่องจากรัฐบาลพยายามที่จะอยู่ในอำนาจ หรือ อย่างน้อยที่สุด ก็ยังคงต้องการมีบทบาทครอบงำในทางการเมืองอยู่ต่อไปในประเทศ ทำให้การเปลี่ยนผ่านที่เกิดขึ้นเป็นการควบคุมโดยทหารแทนการปกครองจากทหารโดยตรง อย่างไรก็ตามในทางกลับกันทหารก็ ตระหนักแล้วว่า ทหารไม่สามารถที่จะอยู่รอดได้ด้วยเศรษฐกิจตกต่ำอย่างหนักและการดำเนินนโยบายโดดเดี่ยวในโลกโลกาภิวัตน์ ณ ปัจจุบันได้อีกต่อไป

ในอีกมุมหนึ่งนั้น ถึงแม้ว่าในระบบอำนาจเผด็จการนั้น ทหารพยายามที่จะแสดงให้เห็นว่า ทหารนั้นเป็นกลุ่มก้อนเดียวกัน แต่ในความเป็นจริงแล้ว ทหารนั้นไม่ได้เป็นกลุ่มก้อนเดียวกัน อีกทั้งยังมีความเห็นต่างกันอยู่ ประธานาธิบดี Thein Sein นั้นแม้ว่าท่านจะเป็นผู้นำและเป็นนักปฏิรูปมากกว่าผู้นำคนก่อนๆ แต่อย่างไรก็ตาม ยังคงมีความลังเลใจในการการตัดสินใจ ดังเห็นจากการจัดสรรอำนาจในทางประชาธิปไตย เป็นต้น

ดังนั้นขั้นตอนในการปฏิรูปนั้นซึ่งได้เริ่มดำเนินการมาแล้วนี้ แต่จะเห็นได้ว่ายังมีอยู่ในพื้นที่จำกัดและยังสามารถกลับคืนไปสู่สภาพเดิมได้ (reversible) แต่อย่างไรก็ตามในการปฏิรูปในปี 2011 นั้นก็ได้แสดงให้เห็นแล้วว่าการปฏิรูปนี้ได้เกิดขึ้นมาแล้วจริง และประชาคมระหว่างประเทศ รวมทั้งจากประธานาธิบดี Obama ต่างก็ตระหนักถึงแล้วเช่นกัน

ภายใต้สภาวะแวดล้อมเหล่านี้ จึงถือได้ว่าเป็นสิ่งที่ทำหายน้อย่างมาก ในการที่ระบอบทหารได้ยอมรับให้มีการสถาปนาบรรทัดฐานทางประชาธิปไตยและระเบียบกฎหมายต่างๆ ในทางเศรษฐกิจ หากว่าไม่ได้รับคำแนะนำและการช่วยเหลือจากภายนอก ดังนั้นจึงอาจกล่าวได้ว่า ในช่วงแรกของการปฏิรูปนี้จึงมีความสำคัญ และจำเป็นอย่างยิ่งสำหรับรัฐบาลที่จะต้องได้รับความ

ช่วยเหลือจากภายนอก ในการจัดการให้การเปลี่ยนผ่านมีประสิทธิภาพและสัมฤทธิ์ผล ทั้งนี้ในกระบวนการนี้ บทบาทของทหาร ในการจัดการทางการเมือง เศรษฐกิจและในทางสังคม จึงถือได้ว่ามีความสำคัญต่อก้าวต่อไปเป็นอย่างมาก

#### 1.4 ข้อจำกัดและขอบเขตของการศึกษา (Delimitations and Boundaries)

เพื่อที่จะมุ่งไปประเด็นที่ต้องการศึกษาและที่ไม่ต้องการศึกษาให้ชัดเจน ในงานวิทยานิพนธ์ชุดนี้ จะเห็นได้ว่ามีข้อจำกัดและขอบเขตต่างๆ ที่ไม่ต้องการศึกษาหรือเจาะลึกในรายละเอียด นั่นคือ ในงานวิทยานิพนธ์ชุดนี้จะไม่สามารถเข้าไป “จับ” ทุกประเด็นการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมของพม่า เช่นประเด็นสิทธิมนุษยชน (Human Rights) หรือประเด็น ชนกลุ่มน้อยในพม่า (minorities)<sup>20</sup> การเคลื่อนไหวของพรรคต่างๆหรือกลุ่มฝ่ายค้าน (opposition movement)<sup>21</sup> rule of law นโยบายทางการศึกษา หรือ (ที่ยังไม่เกิดขึ้น) คือ มาตรฐานความปลอดภัยทางสังคม โดยประเด็นเหล่านี้จะการศึกษาเฉพาะในส่วนที่มีความเกี่ยวข้องไปกับการศึกษาวิทยานิพนธ์ชุดนี้ เท่านั้น

จากกรอบในการศึกษาดังกล่าว “Pre- Phase” (ทางประชาธิปไตย) จากช่วงที่พม่าได้รับเอกราชในปี 1948 จนกระทั่งถึง 1962 นอกจากนั้นในช่วง “First-Phase” ซึ่งเป็นช่วงของระบอบอำนาจเผด็จการ จาก 1962-1988 นั้นจะเป็นการให้ภาพในรายละเอียด เสมือนเป็นเพียงฉากข้อมูลในทางประวัติศาสตร์ โดยจะไม่นำมารวมไว้ในการศึกษาขอบเขตของงานวิจัย เนื่องจากว่าจะมีผลกระทบต่อความเป็นไปได้ต่องานวิจัยชุดนี้ เนื่องจากว่าขอบเขตในการศึกษาจะใหญ่และกว้างจนเกินไป

นี่ จะมุ่งการศึกษาไปที่ช่วงระหว่าง ดังนั้นในงานวิทยานิพนธ์ชุด1988-2010 (Second-Phase) ของระบอบอำนาจเผด็จการทางทหาร นับจากที่รัฐบาลได้เดินก้าวแรก อย่างระมัดระวังในการปฏิรูปทางการเมืองและในทางเศรษฐกิจ ช่วงสุดท้าย ในช่วงที่ 3 ซึ่งเพิ่งได้เริ่มขึ้นหลังจากที่รัฐบาลชุดใหม่ ซึ่งเป็นพลเรือนได้เข้ามารับตำแหน่งอย่างเป็นทางการ ในเดือน มีนาคม 2011 โดยที่โครงสร้างในการดำเนินการนั้นยังอยู่ภายใต้การปกครองของทหาร ในช่วงนี้ (third phase) ในงานวิทยานิพนธ์ชุดนี้จะศึกษาถึงสิ้นปี 2011 แม้ว่าจะมีการเลือกตั้งซ่อมในปี 2012 เกิดขึ้นก็ตาม

<sup>20</sup> Martin Smith, *State of Strife: The Dynamics of Ethnic Conflict in Burma* (Washington: East West Center, 2006).

ศึกษาเพิ่มเติม Morten B. Pedersen, “Burma’s Ethnic Minorities. Charting Their Own Path to Peace,” *Critical Asian Studies* 40 (1, 2008): 45–66

J. R. Schermerhorn, “Terms of global business engagement in ethically challenging environments: Applications to Burma,” *Business Ethics Quarterly* 9 (3, 1999): 485-505.

<sup>21</sup> Min Zin, “Opposition Movements in Burma: The Question of Relevancy,” in Susan L. Levenstein (ed.) *Finding Dollars, Sense, and Legitimacy in Burma* (Washington: Woodrow Wilson Centre, 2010), pp. 77–91.

### 1.5 ระเบียบวิธีและทฤษฎีที่ใช้ในการศึกษา (Methods and Theory)

เพื่อที่จะอธิบายถึงเหตุผลของการเปลี่ยนผ่าน วิทยานิพนธ์ชุดนี้จะใช้การวิเคราะห์ในเชิงประจักษ์และจากทฤษฎีของ Transformation of Authoritarian Regimes โดยค้นพบที่ได้นั้นจะได้มีการประยุกต์และบูรณาการใช้ในการตีความกรณีศึกษาต่อไป

ทั้งนี้ภายใต้สมมติฐาน ก็คือว่า ระเบียบวิธีในการวิเคราะห์ในเชิงประจักษ์และระเบียบวิธีทางทฤษฎีในประเด็นการเปลี่ยนผ่านจะช่วยหาสาเหตุของความสัมพันธ์ระหว่างเหตุและผลที่เกิดขึ้น และช่วยในการอธิบายเหตุผลที่อยู่เบื้องหลังกระบวนการเปลี่ยนผ่าน ซึ่งจะเป็น การตอบคำถามของงานวิทยานิพนธ์ชุดนี้ต่อไป

ข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับเหตุผลต่างๆ แรงจูงใจและยุทธศาสตร์ของระบอบอำนาจเผด็จการในการปฏิรูปทางการเมืองและในทางเศรษฐกิจนั้นจะได้มีการรวบรวมข้อมูลจากงานวรรณกรรม โดยงานวิทยานิพนธ์ชุดนี้ จะมุ่งศึกษาตามรูปแบบของงานวิจัย ด้วยการวิเคราะห์เชิงคุณภาพ เป็น “หลัก” จากนั้นข้าพเจ้าจะใช้ระเบียบวิธีการสัมภาษณ์ เป็น “รอง” เพื่อที่ว่าจะได้รับความเข้าใจมากขึ้นและกระจ่างขึ้นในการเก็บรวบรวมข้อมูลเพิ่มเติม โดยจะใช้รูปแบบการสัมภาษณ์แบบ Semi-structured Interviews<sup>22</sup> สำหรับในส่วนนี้ ข้าพเจ้าจะได้มีการพัฒนาคำถาม โดยที่คำถามนั้นจะมุ่งไปที่ เหตุผลของการเปลี่ยนผ่านระบอบอำนาจเผด็จการ ซึ่งได้เก็บรวบรวมไว้แล้วจากงานทางวรรณกรรม ด้วยคำถามประเภท “open” ที่จะเปิดพื้นที่สำหรับเหตุผลเพิ่มเติม ในการที่ผู้ให้สัมภาษณ์จะได้มีการกล่าวพาดพิงถึง และในการบรรยาย ถึงเหตุผล และปัจจัยของการเปลี่ยนผ่าน ซึ่งอาจจะไม่ได้มีอยู่ในงานทบทวนทางวรรณกรรม

ทั้งนี้รายชื่อของผู้ถูกสัมภาษณ์นั้น ข้าพเจ้าจะเป็นผู้ติดต่อกับผู้เชี่ยวชาญ จากเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (Southeast Asia) จากทางยุโรป จากทางสหรัฐอเมริกา โดยหากเป็นไปได้นั้น ข้าพเจ้าจะขอติดต่อเข้าพบด้วยตนเอง แต่ถ้าหากว่าเป็นไป ไม่ได้นั้น ข้าพเจ้าจะขอสัมภาษณ์ทางโทรศัพท์ และวิธีสุดท้าย คือ การส่งคำถามไปให้ทางอีเมล เพื่อที่ว่าอาจจะได้รับการตอบกลับ

### 1.6 ปัญหาที่คาดว่าจะเกิดขึ้นในช่วงระหว่างทำการวิจัย (Anticipated Problems)

ปัญหาหลักๆ ดูเหมือนว่าจะเป็นการเข้าถึงข้อมูล ข่าวสารต่างๆ จากภายในประเทศพม่า นอกจากนั้นสถิติทางการของพม่าก็ไม่สามารถเชื่อถือได้หรือไม่บอกข้อเท็จจริงมากนัก

<sup>22</sup> D. Cohen, *Qualitative Research Guidelines Project. Semi-structured interviews* (New Jersey: Robert Wood Johnson Foundation, 2006). เพิ่มเติม; L. Leech, “Asking Questions: Techniques for Semi structured Interviews,” *Political Science and Politics* 35 (4, 2002)



ประเด็นที่ สอง คือ ข้าพเจ้าพยายามขอสัมภาษณ์เจ้าพนักงานของรัฐบาลพม่า ถึงเหตุผลของการเปลี่ยนผ่านในทางการเมืองและทางเศรษฐกิจ แต่ทั้งนี้การขอ (เข้า) สัมภาษณ์ของข้าพเจ้านั้น ไม่ได้รับการตอบรับ ดังนั้นข้าพเจ้าจึงไม่สามารถใช้แหล่งข้อมูลดังกล่าวในงานวิทยานิพนธ์ได้

ดังนั้นจากการวิเคราะห์ของข้าพเจ้า เห็นว่า เจ้าพนักงานของพม่ายังคงลังเลในการตอบคำถามที่มีความอ่อนไหว (sensitive) อยู่มากพอสมควร ทั้งนี้ในกระบวนการ ดังกล่าวผู้ศึกษาเห็นว่า ต้องใช้เวลาพอสมควร โดยคาดว่าจะมีความเปิดกว้างมากขึ้น และมีความพร้อมที่จะ “เปิดประตูบ้าน” ต้อนรับ “ผู้มาเยือน” ทั้งหลายเพิ่มมากขึ้นด้วย

### 1.7 ผลกระทบที่อาจเป็นไปได้จากงานวิจัยชุดนี้ (Possible Impact of this Research)

พม่านั้นเป็นประเทศที่มีลักษณะเฉพาะทางประวัติศาสตร์ จากลักษณะเฉพาะทางการเมืองและทางวัฒนธรรม แต่จากการวิจัยในกรณีศึกษา นี้ อาจจะเป็นไปได้ว่า พม่าอาจจะมีลักษณะทางนัยยะที่สำคัญมากกว่านั้น ทั้งนี้ในการอธิบายถึงปัจจัยภายในประเทศและระหว่างประเทศ ต่อการปฏิรูปในทางการเมืองและในทางเศรษฐกิจ ของระบอบอำนาจเผด็จการทางทหารของพม่า อาจจะช่วยสนับสนุนหลักฐานเชิงประจักษ์และทางทฤษฎีของการวิจัยในประเด็น Transformation of Authoritarian Regimes ได้มากขึ้น ดังนั้นในงานชุดนี้จึงจำเป็นต้องศึกษาทั้งจากตัวแปรภายในและระหว่างประเทศ ที่อาจเป็นสาเหตุในเงื่อนไขของการเปลี่ยนผ่าน ที่เกิดขึ้นในพม่า

### 1.8 แนวทางในการดำเนินงานและโครงสร้างของงานวิทยานิพนธ์ชุดนี้

#### (Way of Proceeding and Structure of Thesis)

ในงานวิทยานิพนธ์ชุดนี้ จะใช้ชื่อเรียกประเทศที่ศึกษาว่า Myanmar แทนการใช้เรียกว่า Burma ในปี 1989 ระบอบทหารได้เปลี่ยนชื่อประเทศจาก Burma มาเป็น Myanmar ภายหลังจากเหตุการณ์ชุมนุมประท้วงใหญ่ ในปี 1988 อันนำมาซึ่งการเสียชีวิตของผู้ชุมนุมประท้วงเป็นจำนวนหลายพันคน ทั้งนี้รัฐบาลทหารนั้นเห็นว่า ชื่อเดิมนั้นเป็นการแสดงให้เห็นถึงการอยู่ภายใต้อิทธิพลของเจ้าอาณานิคม ทั้งนี้ชื่อใหม่ -“Myanmar” นี้ ได้นำมาใช้ในหลายๆประเทศ ทั้งจาก ญี่ปุ่น ฝรั่งเศส เยอรมนี และองค์การสหประชาชาติ ในขณะที่สหรัฐอเมริกาและสหราชอาณาจักร ยังคงเรียกประเทศนี้ด้วยชื่อทางการเดิม นอกจากนั้นกลุ่มผู้เคลื่อนไหวทางการเมืองก็ยังคงเรียกว่า “Burma” เนื่องจากไม่ยอมรับในความชอบธรรมของระบอบทหาร ดังนั้นจึงเห็นได้ว่า ทั้ง “สอง” ชื่อนั้น ยังคงใช้เรียกกันอยู่ในพื้นที่ระหว่างประเทศ แต่อย่างไรก็ตาม ในงานศึกษาชิ้นนี้นั้นจะขอเรียกประเทศนี้ว่า “Myanmar” ในช่วงหลังจาก ปี 1989 ทั้งนี้การใช้ชื่อเรียกดังกล่าวนี้ ไม่ได้มีนัยยะในทางการเมืองแต่อย่างใด ในส่วนของการเรียก “Burma” นั้น จะใช้เฉพาะในกรณีที่มีการอ้างอิงโดยตรงจากแหล่งข้อมูลต่างๆ เท่านั้น

## บทที่ 1: งานทบทวนวรรณกรรม

ภาพรวมทั่วไปเกี่ยวกับ Authoritarian Regimes และประยุกต์ใช้กับกรณีของพม่า

โดยในส่วนแรกนั้น จะเป็นการทบทวนงานวรรณกรรมในประเด็นระบอบอำนาจเผด็จการ (Authoritarian Regimes) ซึ่งโดยส่วนใหญ่แล้ว ข้าพเจ้าจะมุ่งการศึกษาลงไปถึงงานวรรณกรรมทั้งเชิงประจักษ์และงานวรรณกรรมเชิงทฤษฎี ในการแบ่งประเภท (classification of types) และลักษณะโดยทั่วไปของระบอบอำนาจเผด็จการ (general characteristics of authoritarian regimes) โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ข้าพเจ้าจะมุ่งศึกษา ในประเด็นทางเงื่อนไขของการถอนตัวของทหาร (conditions for military withdrawal) และการเปลี่ยนผ่านสู่การเป็นประชาธิปไตยและการมีเศรษฐกิจในแบบตลาด (transformation towards democracy and market economy) ที่พบได้ทั่วไป ในระบอบอำนาจเผด็จการรูปแบบต่างๆ จากนั้นข้าพเจ้าจะได้ประยุกต์ข้อค้นพบที่ได้จากงานทบทวนทางวรรณกรรมในประเด็นระบอบอำนาจเผด็จการในกรณีของพม่าระหว่างช่วงเวลา 1988-ปัจจุบัน โดยจะได้มุ่ง ศึกษาจากคำ ถามที่สอดคล้องกับการศึกษา ดังนี้

- ในการเปลี่ยนผ่านของระบอบอำนาจเผด็จการที่พบได้ทั่วไป สามารถนำมาประยุกต์ใช้กับกรณีของพม่า ได้เพียงใด?
- ระบอบอำนาจเผด็จการประเภทใดที่มีอยู่ในพม่า?
- แล้วมีลักษณะอย่างไร?
- ในงานทฤษฎีนั้นได้กล่าวอะไรไว้เกี่ยวกับการเปลี่ยนผ่านของระบอบอำนาจเผด็จการ ในแบบของพม่า?
- แล้วภายใต้เงื่อนไขใดที่ระบบเหล่านั้นล้มสลายหรือมีการเปลี่ยนผ่าน?
- และอะไรคือเหตุผลหรือสภาวะการณ์ของการถอนตัวของทหาร?

## บทที่ 2: ปัจจัยภายในประเทศต่อการเปลี่ยนผ่าน

ในบทนี้จะเป็นการวิเคราะห์งานวรรณกรรมในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับพัฒนาการทางเศรษฐกิจและการเมืองของพม่า จากช่วงที่พม่าได้รับเอกราชและประเทศปกครองด้วยรูปแบบประชาธิปไตย ช่วง 1948-1962 ช่วงของการปกครองโดยระบอบเผด็จการ ในปี 1962-1988 ทั้งนี้ในงานจะเน้นไปที่การศึกษาช่วง 1988 จนกระทั่งถึง 2011 ซึ่งในงานวิเคราะห์จะรวมไปถึงกระบวนการในการตัดสินใจ

ภายในรัฐบาลพม่า บทบาทของทหาร กลุ่มฝ่ายค้านทางการเมืองต่างๆ บทบาทของชนกลุ่มชาติพันธุ์ต่างๆ และการตัดสินใจในทางการเมืองและทางเศรษฐกิจ รวมไปถึงผลที่ตามมาจากการตัดสินใจดังกล่าว ที่อาจเป็นสาเหตุของการเปลี่ยนผ่านที่เกิดขึ้น

### บทที่ 3: ปัจจัยระหว่างประเทศต่อการเปลี่ยนผ่าน: จากตะวันตก

ในบทนี้จะมุ่งศึกษาถึงเหตุผลจากภายนอกที่มีความเป็นไปได้ในการเปลี่ยนผ่านของระบอบทหารของพม่า ทั้งนี้ในการวิเคราะห์นั้นจะจำกัดพื้นที่การศึกษาไว้ที่ 1 รัฐและ องค์การระหว่างประเทศ 2 องค์การ ที่มีความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดไปกับประเด็น Authoritarian Regimes ในพม่า คือ จากสหรัฐอเมริกา สหภาพยุโรป และองค์การสหประชาชาติ ทั้งนี้จะเห็นได้ว่า ทั้งหมดนี้ล้วนมีตัวแทนทางการทูตพิเศษ (special envoy) เพื่อที่จะส่งเสริมให้เกิดการเปลี่ยนผ่านสู่ความเป็นประชาธิปไตย ในพม่า ทั้งสหรัฐอเมริกาและสหภาพยุโรป ต่างใช้เครื่องมือทางนโยบายของการคว่ำบาตร (Sanction) ต่อรัฐบาลพม่า แต่อย่างไรก็ตาม ในคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติ (UNSC) การเสนอมติดังกล่าวนั้นไม่ประสบความสำเร็จ เนื่องจากการวีโต้ (Veto) จากรัสเซียและจีน

### บทที่ 4 ปัจจัยระหว่างประเทศต่อการเปลี่ยนผ่าน: จากเอเชีย

ในบทนี้จะเป็นการมุ่งวิเคราะห์อย่างต่อเนื่องถึงเหตุผลจากภายนอกต่อการเปลี่ยนผ่านของระบอบอำนาจเผด็จการ แต่ในการศึกษานั้นจะมุ่งความสนใจไปที่เอเชีย ทั้ง สาม ประเทศ และหนึ่งองค์การในระดับภูมิภาค คือ องค์การอาเซียน ประเทศอินเดีย ญี่ปุ่น และจีน ซึ่งจีนนั้นมีระบอบการปกครองของเผด็จการด้วยเช่นกัน ทั้งนี้ จีนและอินเดียถือได้ว่าเป็นประเทศเพื่อนบ้านที่มีความสำคัญต่อพม่าทั้งในทางการเมืองและในทางเศรษฐกิจ ในขณะที่ ญี่ปุ่น นั้นมีผลประโยชน์พิเศษและเป็นที่ตระหนักว่าค่อนข้างจะมีอิทธิพลในภูมิภาค ส่วนของค์กรอาเซียน นั้นมีความน่าสนใจอย่างยิ่ง เนื่องจากว่า อาเซียน ถือเป็นองค์กรหลักในการจัดการกิจการภายในภูมิภาค อีกทั้งพม่าเอง ก็ได้เข้ามาเป็นสมาชิกของอาเซียนนับตั้งแต่ปี 1997 เป็นต้นมา ดังนั้นสำหรับอาเซียนแล้ว ถือได้ว่าปัญหาของพม่า เรียกได้ว่าเป็นปัญหาทั้งจากภายในและจากภายนอกตัวอาเซียน (double perspective) และความเป็นสมาชิกภาพของพม่าต่ออาเซียนนี้ก็จะเห็นได้ว่าได้นำปัญหาต่างๆมาสู่องค์กรอาเซียนค่อนข้างมาก ทั้งระหว่างองค์กรอาเซียนกับสหภาพยุโรป และสหรัฐอเมริกา ด้วยเช่นกัน (ดูในบทที่ 3)

### บทที่ 5 ข้อค้นพบจากการศึกษา

สุดท้ายแล้วจะได้นำเสนอ การประเมินและการบูรณาการข้อค้นพบทั้งจากปัจจัยภายในประเทศและปัจจัยระหว่างประเทศ ที่เป็นเหตุผลในการเปลี่ยนผ่านของระบอบอำนาจเผด็จการพม่า ในทางการเมืองและทางเศรษฐกิจ ทั้งนี้ในบางปัจจัยอาจจะมีการซ้อนทับกันอยู่และอาจมีความสำคัญมากกว่าปัจจัยอื่นๆ จากข้อสมมติฐานนั้นเห็นว่าไม่ได้มีเพียงมูลเหตุเดียว (monocausal)

ที่มีอิทธิพลในการตัดสินใจของรัฐบาลพม่า ทั้งนี้ถ้าหากว่าเราทราบเหตุผลที่นำมาสู่การเปลี่ยนผ่านนั้นก็ทำให้เราเห็นแนวทางการมีปฏิสัมพันธ์กับระบบเบ็ดเตล็ดการโดยทั่วๆไป ทั้งนี้การที่เราจะและเข้าใจสาเหตุของการเปลี่ยนผ่านก็จะช่วยสนับสนุนเสถียรภาพของกระบวนการเปลี่ยนผ่านของระบบอำนาจเบ็ดเตล็ดการทั่วๆไปได้เช่นกัน

### 1.9 งานทบทวนวรรณกรรม (Literature Review)

วัตถุประสงค์ของการทบทวนวรรณกรรมนี้ เพื่อ การอภิปราย การสังเคราะห์และการวิเคราะห์ งานวรรณกรรมที่มีความเกี่ยวข้องกับคำถามการวิจัยของวิทยานิพนธ์นี้ว่า ทำไมระบบการปกครองอำนาจเบ็ดเตล็ดการทางการเมืองจึงได้ตัดสินใจปฏิรูปในทางการเมืองและในทางเศรษฐกิจ กรณีศึกษาประเทศพม่า (Why do Military-Authoritarian Regimes decided to take these steps of Political and Economical Reforms? The Case of Myanmar) ซึ่งในการทำงานของบทนี้จะช่วยเป็นพื้นฐานที่สำคัญในการทำงานในบทต่อไปในวิทยานิพนธ์ชุดนี้ ทั้งนี้จะเห็นได้ว่า งานวรรณกรรมที่มีความเกี่ยวข้องกับคำถามการวิจัยของงานวิทยานิพนธ์นี้นั้นมีเป็นจำนวนมาก ดังนั้น โครงสร้างโดยรวมของการทบทวนวรรณกรรมนี้ จะมีการจัดลำดับตามหัวข้อที่เกี่ยวข้องกับคำถามการวิจัย ดังนี้

ในส่วนแรก การทบทวนวรรณกรรมทางทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับ Authoritarian Regimes

ในส่วนที่สอง จะเป็นการจะวิเคราะห์งานวรรณกรรมเชิงประจักษ์ที่เกี่ยวกับพัฒนาการทางการเมืองและทางเศรษฐกิจของพม่า

#### 1.9.1 ระบบอำนาจเบ็ดเตล็ดการ : การล่มสลายและการเปลี่ยนผ่านของพม่า

คำถามการวิจัยของงานวิทยานิพนธ์นี้จะมุ่งศึกษาการเปลี่ยนผ่านจากระบบเบ็ดเตล็ดการไปสู่ระบบประชาธิปไตยและระบบเศรษฐกิจแบบตลาดโดยจะลำดับไปตามโครงสร้างคำถาม ดังต่อไปนี้

- I) ระบบการปกครองเบ็ดเตล็ดการที่มีอยู่มีประเภทใดบ้างและมีลักษณะอย่างไร?
- II) การเปลี่ยนผ่านและการล่มสลายของระบบเบ็ดเตล็ดการอยู่ภายใต้เงื่อนไขใด?
- III) สภาพการณ์และปัญหาของการถอนตัวของทหารคืออะไร?

#### I) ระบบการปกครองเบ็ดเตล็ดการที่มีอยู่มีประเภทใดบ้างและมีลักษณะอย่างไร?

ในงานของ Barbara Geddes ได้สังเคราะห์ไว้ในงาน ปี 1999 เรื่อง “What Do we Know about Democratization after 20 Years?”<sup>23</sup> ทั้งนี้มีการศึกษาเป็นจำนวนมากได้ศึกษาการเปลี่ยน

<sup>23</sup> Barbara Geddes, “What Do we Know about Democratization after 20 Years?,” *Annual Review of Political Science* (2, 1999): 115–144.

ผ่านของระบอบอำนาจเผด็จการซึ่งเริ่มต้นขึ้นในช่วงปี 1970s โดย Geddes นั้นได้สรุปผลการศึกษา โดยการสังเคราะห์จากงานวรรณกรรมต่างๆ ในช่วง 20 ปี และได้แบ่งประเภทของ Authoritarian Regimes ออกเป็น สาม ประเภท ดังนี้

- ระบอบทหาร (Military regimes)
- ระบอบการเมืองพรรคเดียว (Single-party regimes)
- ระบอบผู้นำคนเดียว (Personalistic regimes)

ในระบอบการปกครองโดยทหาร (Military regimes) จะเห็นได้ว่ากลุ่มผู้นำทางทหาร นั้นจะเป็นผู้ตัดสินใจว่า ใครจะเป็นผู้มีอิทธิพลในการทำหน้าที่ในการบริหารงานและใครจะเป็นผู้ที่มีบทบาทในทางนโยบาย

ในการปกครองโดยระบอบพรรคเดียว (Single-party regimes) การเข้าดำรงตำแหน่งในทางการเมืองและในการเข้าควบคุมในทางนโยบายนั้นจะอยู่ภายใต้การดำเนินการเพียงพรรคการเมืองเดียว หรือกลุ่มบุคคลเพียงกลุ่มเดียว แม้ว่าอาจจะมีกลุ่มอื่นๆที่เข้ามาอย่างถูกต้องตามกฎหมายและเข้ามาแข่งขันในเกมการเลือกตั้งอย่างเป็นทางการ อย่างไรก็ตาม การดำเนินการใดๆยังคงเป็นการผูกขาดอยู่ภายใต้กลุ่มเพียงกลุ่มเดียว (monopoly) โดยระบอบพรรคเดียว โดยอ้างว่าเป็นสัญญาประชาคม (social contract) ในส่วนที่ว่า พรรค (the party) ทำหน้าที่เป็นผู้รับใช้ประชาชน หรือทำหน้าที่ในการส่งเสริมในผลประโยชน์แห่งชาติ (national interest)

ระบอบการปกครอง Personalistic (Personalistic regimes) นั้นจะมีความแตกต่างออกไปจากการปกครองรูปแบบอื่นๆ กล่าวคือ ในการปกครองโดยบุคคลเพียงคนเดียวนั้น การเข้าดำรงตำแหน่งและในการดำเนินนโยบายใดๆ นั้นขึ้นอยู่กับดุลยพินิจและการตีความของผู้นำแต่ละคนเป็นอย่างมาก ทั้งนี้ผู้นำ (officer) อาจจะเป็นผู้เข้ามาดำรงตำแหน่งในการบริหารงานเองและอาจจะมี การสร้างพรรคการเมืองขึ้นมาทั้งนี้เพื่อที่จะสนับสนุนตัวเอง แต่อย่างไรก็ตามในส่วนของ การปกครองโดย Personalistic Regimes นั้นจะเห็นได้ว่าทั้งอำนาจในทางการเมือง ทหาร และทางการเมือง นั้นอำนาจในการตัดสินใจ (decision making power) นั้นจะขึ้นอยู่กับผู้ปกครองเพียงผู้เดียว

ในความเป็นจริงนั้นบ่อยครั้งที่รูปแบบการปกครองทั้ง 3 รูปแบบนั้นทับซ้อนกันอยู่ (overlapped) ในหลายประเทศที่มีการปกครองโดยรูปแบบของ Authoritarian Regime เมื่อถึงจุดหนึ่งระบอบการปกครองก็เปลี่ยนไปตามกาลเวลา ซึ่งลักษณะที่เกิดขึ้นย่อมมีผลกระทบต่อการจัดหมวดหมู่ (classification) ของการปกครองของระบอบเผด็จการประเภทต่างๆ ด้วยเช่นเดียวกัน

Geddes ได้ชี้ให้เห็นว่าระบอบการปกครองโดยเผด็จการที่ต่างกันก็จะแสวงหาความชอบธรรมในวิถีทางที่แตกต่างกันออกไปและพยายามที่จะอยู่ในอำนาจ ในรูปแบบที่แตกต่างกันออกไป<sup>24</sup>

<sup>24</sup> Barbara Geddes, "What Do we Know about Democratization after 20 Years?," p. 121.

ในช่วงที่ผ่านมา ในช่วง 1990s รูปแบบของรัฐบาลที่ไม่เป็นประชาธิปไตยประเภทใหม่ๆ ได้มีการพัฒนาขึ้นมา ที่เป็นที่ยอมรับกัน คือ ระบบแบบผสม (Hybrid regimes)<sup>25</sup> หรืออาจเรียกว่า Semi-Authoritarian Regimes หรือ รูปแบบของการปกครองแบบเผด็จการอำนาจนิยมแบบแข่งขัน (competitive authoritarianism)<sup>26</sup> เป็นต้น

Levitsky และ Way นั้นได้ให้ข้อสรุปไว้ว่า รูปแบบของการปกครองแบบเผด็จการอำนาจนิยมแบบแข่งขัน นั้นไม่ใช่การปกครองแบบประชาธิปไตยจริงๆ แต่อย่างไรก็ตามโดยลักษณะพื้นฐานของการแข่งขัน ทำให้อิทธิพลของฝ่ายตรงกันข้ามสามารถเข้ามาท้าทายการปกครองในแบบอำนาจเผด็จการได้ เช่นเดียวกัน<sup>27</sup>

Andreas Schedler ได้มีงานศึกษาเป็นจำนวนมากเกี่ยวกับระบอบอำนาจเผด็จการในลาตินอเมริกา โดยได้ให้ความหมายของ เผด็จการอำนาจนิยมทางการเลือกตั้ง (Electoral Authoritarianism) ในประเทศเหล่านั้นว่า “ได้มีการสถาปนาภาพลักษณ์ทางสถาบันในทางประชาธิปไตย รวมทั้งมีการเลือกตั้งแบบการเมืองหลายพรรค ทั้งนี้ก็เพื่อที่จะปกปิดความจริง และการกระทำที่รุนแรงซ้ำๆของรัฐบาลเผด็จการนั่นเอง”<sup>28</sup>

ในงานของ William Case ได้อธิบายถึงเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ว่าเป็นศูนย์กลางของเผด็จการอำนาจนิยมทางการเลือกตั้ง โดยได้แยกระดับประสิทธิภาพของการจัดการเลือกตั้ง ระหว่างการจัดการแบบ มีความชำนาญ (“skillful”) และ แบบขาดทักษะ (“clumsy”) โดย Case นั้นได้กล่าวไว้ว่าการจัดการแบบ “skillful” นั้นถือเป็นสูตรของความอยู่รอดของระบอบ ในขณะที่การจัดการ ในแบบ “เต๋อๆด่าๆ”(clumsy) นั้นเป็นการจัดการเพียงเพื่อช่วยแก้ปัญหาเฉพาะหน้าจากวิกฤติของระบอบ (regime crisis)<sup>29</sup> เท่านั้น

ในงานของ Ulfelder นั้นได้จัดว่า พม่าหลังจากปี 1988 อยู่ในประเภทของระบอบการปกครองโดยทหารอย่างแท้จริง (a purely military regime) ในขณะที่ระหว่างช่วง 1962-1988 พม่านั้นเป็น

<sup>25</sup> Larry Diamond, “Thinking about Hybrid Regimes,” *Journal of Democracy* 13 (2, April 2002): 21–35.

<sup>26</sup> Ottaway, Marina, *Democracy Challenged: The Rise of Semi-Authoritarianism* (Washington: Carnegie, 2003).

<sup>27</sup> Steven Levitsky and Lucan Way, “The Rise of Competitive Authoritarianism,” *Journal of Democracy* 13 (2, 2002): 51-65. เพิ่มเติมใน Steven Levitsky and Lucian Way, *Competitive Authoritarianism: Hybrid Regimes after the Cold War* (Cambridge, 2010).

<sup>28</sup> Andreas Schedler, “The Logic of Electoral Authoritarianism,” In Andreas Schedler (ed.) *Electoral Authoritarianism: The Dynamics of Unfree Competition* (Boulder and London: Lynne Rienner Publishers, 2006), p. 1.

<sup>29</sup> William Case, “How do rulers control the electoral arena?,” in: Schedler, Andreas (Hrsg.) *Electoral Authoritarianism: The Dynamics of Unfree Competition* (Boulder, Co., S. 2006), pp. 95-112.

ลักษณะผสมผสาน (amalgam) ระหว่างรูปแบบการปกครองทหาร (military) พรรคการเมืองเดียว (single-party) และ โดยบุคคลเพียงคนเดียว (personalistic)<sup>30</sup>

ก่อนหน้านี้มีงานศึกษาของ Stepan ในปี 1971<sup>31</sup> และในงานของ Linz ในปี 1975<sup>32</sup> ซึ่งได้กล่าวถึงว่าไว้ว่า จริงๆแล้วเหล่าทหารมีความคิดว่ามีเพียงพวกเขาเท่านั้นที่สามารถตอบสนองในผลประโยชน์แห่งชาติได้ อีกทั้งยังเชื่อว่ามีเพียงพวกเขาเท่านั้นที่สามารถทำการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองภายในประเทศได้<sup>33</sup>

ในงานของ Jay Ulfelder ได้ต่อยอดการทำงานจากงานของ Geddes ซึ่ง Ulfelder ได้กล่าวด้วยความสำคัญว่า สำหรับเหล่าผู้นำทางทหารสิ่งที่สำคัญที่สุด คือการที่เหล่าทหารมีประสิทธิภาพ มีเอกภาพและสามารถดำรงอยู่ได้ ลักษณะของทหารนี้จะทำให้ระบอบทหารมีความเปราะบางกว่าระบอบเผด็จการประเภทอื่นๆ<sup>34</sup>

นั่นหมายความว่า สิ่งที่สำคัญที่สุดของระบอบทหาร คือ ความแข็งแกร่งของกองทัพ มากกว่าการที่จะปกครองประเทศในทางการเมือง

จากงานของ Geddes สามารถสร้างข้อสันนิษฐานได้ว่าระบอบการปกครองโดยเผด็จการที่ต่างประเภทกันก็แสดงให้เห็นถึงคุณลักษณะ (characteristics) ของเผด็จการที่แตกต่างกันออกไป

แต่หากมองไปที่งานศึกษาของ Ulfelder นั้นพบว่าในลักษณะโดยทั่วไปของ Military Authoritarian Regime สามารถประยุกต์ได้กับลักษณะของระบอบการปกครองโดยเผด็จการ ทั่วไป นั่นคือ มีลักษณะของอำนาจรวมศูนย์ มีการจำกัดสิทธิในทางการเมืองและเสรีภาพในทางสังคม ความด้อยประสิทธิภาพของระบอบราชการ ความพยายามที่จะรักษาสถานภาพเดิม การควบคุมจากทหาร การคอร์รัปชันในระดับที่สูง การขาดความชอบธรรมในทางการเมือง<sup>35</sup> ดังนั้นจะเห็นได้ว่าการที่ระบอบจะสามารถดำรงอยู่ในอำนาจได้นั้น ระบอบจำเป็นต้องมีการปรับตัวให้เข้าสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป เพื่อให้ระบอบสามารถอยู่รอดได้

ในงานของ Frankenberg ซึ่งฐานของงานส่วนหนึ่งนั้นมาจากงานของ Linz ในงานปี 1975<sup>36</sup> ซึ่งได้เพิ่มเติมคุณลักษณะของระบอบการปกครองโดยเผด็จการเหล่านี้เข้ามา คือ การเป็นสังคมปิด (closed society) การควบคุม กดขี่ การจำกัดการเป็นพหุทางการเมือง (limited political pluralism)

<sup>30</sup> Jay Ulfelder, "Contentious Collective Action and the Breakdown of Authoritarian Regimes," p.329.

<sup>31</sup> Stepan Alfred, *The Military in Politics: Changing Patterns in Brazil* (Princeton, NJ: Princeton Uni. Press, 1971).

<sup>32</sup> Linz Juan, "Totalitarian and Authoritarian Regimes," In Greenstein, Fred und Nelson Polsby (eds.), *Handbook of Political Science 3* (Reading: Addison Wesley, 1975).

<sup>33</sup> Jay Ulfelder, "Contentious Collective Action and the Breakdown of Authoritarian Regimes," 305-6.

<sup>34</sup> Ibid., p. 318.

<sup>35</sup> Ibid., p. 311-314.

<sup>36</sup> Linz Juan, "Totalitarian and Authoritarian Regimes," p. 174-411.

การจำกัดการมีส่วนร่วมในทางการเมือง และการผูกขาดในทางอำนาจที่ไม่ จำกัด (unlimited monopoly of power)<sup>37</sup> เป็นต้น

## II) การเปลี่ยนผ่านและการล่มสลายของระบอบเผด็จการอยู่ภายใต้เงื่อนไขใด?

ในส่วนนี้พบว่ามิงงานงานวิจัยจำนวนมากที่เกี่ยวกับการเปลี่ยนผ่านของระบอบการปกครองเผด็จการ<sup>38</sup> โดยส่วนใหญ่แล้วงานวรรณกรรมเริ่มต้นในช่วง 1970s ในประเทศแถบละตินอเมริกา อาทิ ในงานของ McFaul O'Donnell และ Valenzuela<sup>39</sup> ในส่วนของประเทศแถบยุโรป ศึกษาได้จากงานของ Maxwell K.<sup>40</sup> และในงานของ Rustow เรื่อง Transitions to Democracy: Toward a Dynamic Model ซึ่งได้ชี้ให้เห็นถึงของลักษณะการไหลเวียนและการมีปฏิภาณ วิทยาระหว่างกัน คือ

<sup>37</sup> Frankenberg Rolf, *Bringing Authoritarian Regimes back* (Tübingen, 2009).

<sup>38</sup> For example: Krastev Ivan, "Paradoxes of the New Authoritarianism," *Journal of Democracy* 22 (2, 2011): 5-16.

เพิ่มเติม Alamgir Jalal, "Against the Current: The Survival of Authoritarianism in Burma," *Pacific Affairs* 70 (3, 1997): 336ff.

Axel Hadenius and Jan Teorell, "Authoritarian Regimes: Stability, Change, and Pathways to Democracy 1972–2003," *Kellogg Institute Working Paper Series 331* (University of Notre Dame, November, 2006).

Patrick Köllner, "Autoritäre Regime," *GIGA Working Paper* (No 6, Hamburg 2008).

Philippe C Schmitter, "Twenty-Five Years, Fifteen Findings," *Journal of Democracy* 21 (1, 2010)

Guillermo O'Donnell, "Schmitter's Retrospective: A Few Dissenting Notes," *Journal of Democracy* 21 (1, 2010)

Yu-tzung Chang, Yun-han Chu, and Chong-Min Park, "Authoritarian Nostalgia in Asia," *Journal of Democracy* 18 (3, 2007)

Andrew Reynolds, et al., "How Burma Could Democratize," *Journal of Democracy* 12 (4, 2001)

Aung San Suu Kyi, "Burma's Quest for Democracy," *Journal of Democracy* 3 (1, 1992)

<sup>39</sup> See for example: McFaul, "The Fourth Wave of Democracy and Dictatorship. Noncooperative Transitions in the Postcommunist World," *World Politics* 54 (S., 2002): 212-244.

เพิ่มเติมใน O'Donnell and Schmitter, "Tentative Conclusions about Uncertain Democracies," p.4; in, O'Donnell and Schmitter and Laurence Whitehead (eds.), *Transitions from Authoritarian Rule* (Baltimore: Johns Hopkins Press, 1986)

Millett R., "An end to militarism? Democracy and the armed forces in Central America," *Current History* 94 (February, 1995)

Valenzuela A., *The Breakdown of Democratic Regimes: Chile*, (Baltimore: Johns Hopkins Press, 1978), p. 140.

<sup>40</sup> See for example; K. Maxwell, "Regime overthrow and the prospects for democratic transition in Portugal," in O'Donnell, G., Schmitter, P. C. and Whitehead, L. (eds.), *Transition from authoritarian rule*, (Baltimore, MD: The Johns Hopkins Uni. Press, 1986)



เงื่อนไขในทางการเมืองสายหนึ่งแล้วอีกสายนั้นเป็นเงื่อนไขที่มาจากทางเศรษฐกิจและสังคม โดยการที่ทั้งสองเงื่อนไขนี้มีอิทธิพลต่อกัน<sup>41</sup>

ในส่วนของ O'Donnell and Schmitter ได้เสนอไว้ว่า

“ก่อนที่การเปลี่ยนผ่านจะเริ่มขึ้น จะต้องมีการพัฒนาการสักอย่างหรือว่ามีลักษณะเฉพาะสักอย่างที่เกิดขึ้นมาก่อนหน้านี้ โดยที่พัฒนาการหรือสิ่งที่เกิดขึ้นมานั้นเกิดขึ้นมานั้น อาจจะเนื่องจากว่าระบบอำนาจเผด็จการพยายามที่จะหาความชอบธรรมให้กับตนเองหรือพัฒนาการหรือสิ่งที่เกิดขึ้นมานั้นเกิดขึ้นมาอาจจะเนื่องจากการที่ระบบเผด็จการนั้นล่มสลายโดยสิ้นเชิง”<sup>42</sup>

ในงานของ Kristan Wheaton ในงานเรื่อง Transition from Authoritarian Rule: An Iterative Model นั้นได้ระบุไว้ว่าการเปลี่ยนผ่านของระบบการปกครองโดยเผด็จการนั้นมีความน่าสนใจเป็นอย่างยิ่ง โดยเฉพาะในจุดที่ว่าระบบเหล่านั้นได้ให้ “ห้องปฏิบัติการที่มีชีวิต” (“living laboratory”) สำหรับนักรัฐศาสตร์ในการศึกษากระบวนการทางการเมืองอย่างหยาบๆ<sup>43</sup>

Huntington ในงานปี 1991<sup>44</sup> ได้กล่าวว่า ความไม่ “แน่นอน” ของระบบอำนาจเผด็จการ นั้นเป็นไปได้เองโดยอัตโนมัติ โดยท่านได้ให้ข้อสังเกตว่า

ระบบอำนาจเผด็จการไม่สามารถดำรงอยู่ได้ด้วยวิธีการเปิดเสรีเพียงบางส่วนเท่านั้น เนื่องจากส่วนอื่นๆ นั้นก็จะค่อยๆ เปิดออกมาด้วยเช่นกัน<sup>45</sup>

นอกจากนั้นแล้ว Huntington ยังได้กล่าว ถึง กระบวนการเปลี่ยนผ่านของประเทศหนึ่งๆ เหตุผลของการเปลี่ยนผ่านนั้นไม่สามารถที่จะนำมาประยุกต์ใช้ได้กับทุกพื้นที่ ทุกๆ กระบวนการเปลี่ยนผ่านนั้นมีการผสมผสานกันในเงื่อนไขต่างๆ ที่หลากหลายออกไป ไม่มีเงื่อนไขใดที่สามารถนำมาอธิบายการเปลี่ยนผ่านที่เกิดขึ้นได้ทุกครั้ง อีกทั้งไม่มีเพียงเงื่อนไขใดที่สามารถจะอธิบายกระบวนการเปลี่ยนผ่านได้เพียงเงื่อนไขเดียว<sup>46</sup> (no monocausal explanation)

อย่างไรก็ตาม จากการศึกษาถึงการล่มสลายหรือการเปลี่ยนผ่านของ Military Authoritarian Regime นั้นงานวิทยานิพนธ์ชุดนี้ไม่เห็นด้วยกับคำกล่าวของ Huntington เนื่องจากการล่มสลายหรือการเปลี่ยนผ่านของ Military Authoritarian Regime ไม่สามารถเกิดขึ้นได้แบบอัตโนมัติ นอกจากนั้น

<sup>41</sup> Dankwart Rustow, “Transitions to Democracy: Toward a Dynamic Model,” *Comparative Politics* (April, 1970), p. 344.

<sup>42</sup> Guillermo O'Donnell, and Philippe C. Schmitter, *Transitions from Authoritarian Rule: Tentative Conclusions about Uncertain Democracies* (Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1985), p. 15.

<sup>43</sup> Kristan J. Wheaton, *Transition from Authoritarian Rule: An Iterative Model* (US Embassy, Hague, 2001), p. 2.

<sup>44</sup> Samuel Huntington, *The third wave: Democratization in the late twentieth century* (USA: Uni. of Oklahoma Press, 1991)

<sup>45</sup> *Ibid.*, p. 137.

<sup>46</sup> *Ibid.*, p. 201.

แล้วเหตุผลของการล่มสลาย หรือการเปลี่ยนผ่านนั้น โดยประเด็นต่างๆแล้วก็สามารถนำไปประยุกต์ใช้จากประเทศหนึ่งกับอีกประเทศอื่นๆได้ เช่น จากประเด็นการแตกแยกกันของทหาร หรือ ชนชั้นนำภายในประเทศ รวมทั้งประเด็นทางเศรษฐกิจ ที่ ตกต่ำและกระทบซึ่งสภาพชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชน เป็นต้น แต่ทั้งนี้แล้วก็จะเห็นได้ว่าในแต่ละประเทศก็ย่อมมีรายละเอียดที่แตกต่างกันออกไปในแต่ละสาเหตุที่นำมาซึ่งการเปลี่ยนผ่านหรือการล่มสลายของ Military Authoritarian Regime ที่อาจจะไม่สามารถประยุกต์ใช้กับประเทศหนึ่งสู่อีกประเทศได้เช่นกัน

นอกจากนั้นแล้วในงานศึกษายังพบว่ามึนักวิชาการจำนวนมากได้มุ่งศึกษาถึงเหตุผลของการล่มสลาย หรือการเปลี่ยนผ่านของ Military Authoritarian Regimes โดยในงานวิทยานิพนธ์ชุดนี้ได้สังเคราะห์ออกมาเป็นประเด็นต่างๆ ดังนี้

#### ปัจจัยภายในประเทศ (Domestic Factors)

- ก. การแตกแยกภายในเหล่าทหาร (Split within the military)
- ข. ปัจจัยทางเศรษฐกิจ (Economic Factors)
- ค. ปัจจัยภายในประเทศอื่นๆ (Other Domestic Factors)

#### ปัจจัยระหว่างประเทศ (International Factors)

- ง. นโยบายการคว่ำบาตร (Sanction Policy)
- จ. นโยบายการมีปฏิสัมพันธ์อย่างสร้างสรรค์ (Constructive Engagement Policy)
- ฉ. ปัจจัยระหว่างประเทศ อื่นๆ (Other International Factors)

#### ก. การแตกแยกภายในเหล่าทหาร (Split within the military)

O'Donnell และ Schmitter ได้เสนอไว้ว่า ในกรณีของ ความพ่ายแพ้ทางการทหาร (military defeat) และการยึดครองจากต่างชาติ (foreign occupation) ถือได้ว่าเป็นสัญญาณที่สำคัญของการใกล้เข้ามาที่ระบอบเผด็จการกำลัง “ล่มสลาย” ที่แทบจะทุกครั้งนั้น เราจะเห็นได้ว่าเป็นการแยกกันหรือขัดแย้งกันเองภายในระหว่างกลุ่มชนชั้นนำ และอีกประเด็นที่พบได้ก็คือ อกว่า สถานการณ์ทางเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นภายในประเทศนั้น ไม่ได้ขึ้นอยู่กับว่าจะเกิดขึ้นมาจาก “hardliners” และ “softliners” แต่อย่างไร<sup>47</sup> เป็นต้น

นอกจากนั้นแล้ว Geddes ยังได้สรุปไว้ว่าระบอบการปกครองโดยทหาร (military regimes) นั้นโดยภาพรวมส่วนใหญ่แล้วจะเห็นได้ว่า เป็นระบอบที่มีความเปราะบางมากที่สุด (the most fragile) และมักจะสลายตัวลง (break down) จากการเผชิญหน้าจากความขัดแย้งของผู้นำ<sup>48</sup> ทั้งนี้

<sup>47</sup> O'Donnell and Schmitter, “Tentative Conclusions about Uncertain Democracies,” pp. 15-17.

<sup>48</sup> Barbara Geddes, “What Do we Know about Democratization after 20 Years?,” pp. 115-144.

ประเด็นดังกล่าวก็ยังได้รับการสนับสนุนในงานของ O. Donnell & Schmitter ที่ได้ระบุไว้ว่า กระบวนการเปลี่ยนผ่านโดยส่วนใหญ่แล้วมีจุดเริ่มต้นมาจากความขัดแย้งภายในและแตกตัวออกไป (split) ในหมู่กลุ่มผู้นำภายในเอง<sup>49</sup>

ดังนั้นจึงกล่าวได้ว่า งานวรรณกรรมหลักๆ ส่วนใหญ่นั้น “เห็นพ้องกัน” ว่าการล่มสลาย หรือ การเปลี่ยนผ่านของระบอบทหารนั้น มีสาเหตุมาจากการแตกแยกกันเองภายในของกลุ่มชนชั้นนำ ทางทหาร

## ข) ปัจจัยทางเศรษฐกิจ (Economic Factors)

ในการศึกษาประเด็นทางเศรษฐกิจจะเห็นได้ว่ามีนักวิชาการจำนวนมากที่มุ่งศึกษาในประเด็น บทบาททางเศรษฐกิจ (economic performance) ต่อระบอบอำนาจเผด็จการ โดยที่นักวิชาการ เหล่านั้นพยายามที่จะหาสาเหตุของการเปลี่ยนผ่านของระบอบเหล่านี้ ดังในงานของ Przeworski<sup>50</sup>

ในงานของ Londregan และ Poole นั้นได้ชี้ให้เห็นว่า “ความมีเสถียรภาพของระบอบเผด็จการขึ้นอยู่กับเงื่อนไขทั้งสองประการ คือ เงื่อนไขในระดับของการพัฒนาและในเงื่อนไขทางเศรษฐกิจ ในระยะสั้น”<sup>51</sup>

ในส่วนของ O'Donnell และ Schmitter ได้เพิ่มเติมความสำคัญ ว่า “ในฐานะที่รัฐบาลนั้นเป็นผู้ควบคุมทางด้านกรวางแผนและในการบริหารงานทางด้านเศรษฐกิจ หนึ่งในการอธิบายถึงผลที่ตามมาของการเปลี่ยนผ่านของระบอบการปกครองโดยเผด็จการก็คือ เมื่อรัฐนั้นๆ กำลังมีสถานะที่ลำบากยากเข็นในทางเศรษฐกิจ (...) เมื่อใดมาตรฐานการดำรงชีพเริ่มลดลง เมื่อนั้นประชาชนก็จะสูญเสียความศรัทธาในตัวรัฐบาล”<sup>52</sup>

Robert Dahl ได้แนะนำไว้ว่า การพัฒนาเศรษฐกิจในระดับสูงมีอิทธิพลต่อกระบวนการทางการเมือง เนื่องจากว่าการที่เศรษฐกิจมีการพัฒนาขึ้นจะไปเพิ่มความกดดันต่อการมีเสรีทางการเมือง และต่อการปฏิรูปทางประชาธิปไตย<sup>53</sup> นั่นคือ สถานการณ์จะตรงกันข้ามกับการที่ประเทศมีสถานะทางเศรษฐกิจที่ตกต่ำ

<sup>49</sup> O'Donnell and Schmitter. “Tentative Conclusions about Uncertain Democracies,” pt.4; O'Donnell and Schmitter and Laurence Whitehead (eds.) *Transitions from Authoritarian Rule* (Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1986)

<sup>50</sup> Adam Przeworski, *Democracy and the Market: Political and Economy Reforms in Eastern Europe and Latin America* (New York: Cambridge University, 1997)

<sup>51</sup> John Londregan and Kenneth Poole, “The Poverty, the Coup Trap and the Seizure of Executive Power,” *World Politics* (42, 1990): 151-83.

<sup>52</sup> Guillermo O'Donnell, and Philippe C. Schmitter, *Transitions from Authoritarian Rule: Tentative Conclusions about Uncertain Democracies* pp., 45-47.

<sup>53</sup> Robert Dahl, *Democracy and Its Critics* (New Haven: Yale University Press, 1989), p. 252.

Larry Diamond นั้นก็ได้เน้นย้ำในเหตุผลทางเศรษฐกิจว่าในที่สุดแล้วมันจะนำไปสู่การเปลี่ยนผ่านของระบอบการปกครองโดยอำนาจเผด็จการ เมื่อ Diamond ได้สังเกตเห็นว่า

“ถ้าระบอบอำนาจเผด็จการ ไม่ประสบความสำเร็จ พวกเขาก็ไม่ได้รับความชอบธรรม ทั้งนี้จะเห็นได้ว่าการประสบความสำเร็จนั้นถือได้ว่าเป็นความชอบธรรมเพียงอย่างเดียวของระบอบเผด็จการ แต่ถ้าระบอบเผด็จการดำเนินงานจนกระทั่งประสบความสำเร็จทั้งในทางสังคมและในทางเศรษฐกิจแล้ว จากนั้นประชาชนในประเทศจะต้องทำให้มีการปฏิรูปในด้านต่างๆ มากขึ้น ทั้งในประเด็นสิทธิในด้านต่างๆ และในประเด็นทางการเมือง”<sup>54</sup>

ในงานของ Haggard และ Kaufman ได้มุ่งความสนใจในการศึกษาไปที่ประเด็นเศรษฐกิจการเมืองของการเปลี่ยนผ่านสู่การเป็นประชาธิปไตย โดยทั้งสองท่านได้วิเคราะห์ไว้ถึงความสัมพันธ์ระหว่างวิกฤติทางเศรษฐกิจ และการควบคุมอำนาจเผด็จการ โดยการวางประเด็นในการศึกษาในตัวแปรด้านเศรษฐกิจและตัวแปรทางสถาบัน โดยทั้งสองท่านได้แสดงให้เห็นว่า มรดกทางเศรษฐกิจและทางสถาบันของระบอบอำนาจเผด็จการ มีผลกระทบต่อขีดความสามารถของกระบวนการเปลี่ยนผ่านในการเริ่มปฏิรูปในทางเศรษฐกิจ<sup>55</sup>

การถอนตัวของทหารถือได้ว่าเป็นองค์ประกอบที่สำคัญของการเปลี่ยนผ่านในระบอบการปกครองโดยอำนาจเผด็จการทางทหาร จากประเด็นนี้ Haggard และ Kaufman ได้สังเกตเห็นการเชื่อมต่อทางมูลเหตุระหว่างวิกฤติเศรษฐกิจและการถอนทหารในระบอบการปกครองโดยอำนาจเผด็จการซึ่งจากงานได้ชี้ให้เห็นว่าวิกฤติเศรษฐกิจ ถือเป็นหนึ่งปัจจัยที่มีความสำคัญที่สุดของการถอนตัวของอำนาจเผด็จการ เนื่องจากว่าวิกฤติเศรษฐกิจนั้นเป็นตัวเร่งการเกิดปรากฏการณ์นี้ โดยท่านทั้งสองได้เสนอความเห็น “การที่ไม่ประสบความสำเร็จในทางเศรษฐกิจ ถือว่าเป็นหนึ่งในเงื่อนไขของการลงจากอำนาจของระบอบเผด็จการ”<sup>56</sup>

วิกฤติทางเศรษฐกิจ นั้นถือได้ว่าเป็นตัวเพิ่มต้นทุนในการกดดันความอดทนของระบอบอำนาจเผด็จการ ด้วยเหตุนี้จึงเพิ่มโอกาสที่ผู้ปกครองในระบอบอำนาจเผด็จการจำต้องยอมจำนนต่อแรงบีบคั้นในกระบวนการทำให้เป็นเสรีในทางการเมือง และการปฏิรูปทางประชาธิปไตย

ดังนั้นจากงานของ Haggard และ Kaufman นั้นก็ทำให้เราไม่แปลกใจเลยว่า “คลื่นของการเปลี่ยนผ่านทางประชาธิปไตย (democratic transition) ในยุคปัจจุบันนี้ได้เกิดขึ้น ซึ่งก็ได้รับการสนับสนุนในงานของ Huntington ยังคงชี้ให้เห็นว่า ในกลุ่มประเทศที่มีรายได้ในระดับปานกลางเป็น

<sup>54</sup> Larry Diamond, *Developing Democracy: Towards Consolidation* Baltimore: (Johns Hopkins Uni Press, 1999)

<sup>55</sup> Haggard, Stephan and Robert Kaufman, *The Political Economy of Democratic Transitions* (Princeton Uni. Press, 1995)

<sup>56</sup> Haggard & Kaufman, *The Political Economy of Democracy Transitions: The Political Economy of Authoritarian Withdrawals* (Princeton University, Princeton University Press, 1996), p. 26.

ส่วนใหญ่<sup>57</sup> ถ้าหากว่าระบอบเผด็จการนั้นประสบความสำเร็จในทางเศรษฐกิจ ประเทศก็สามารถพัฒนาได้มากขึ้น แล้วประชาชนก็จะมีความต้องการในสิทธิและเสรีภาพมากขึ้น แล้วระบอบเผด็จการก็จะไม่สามารถบริหาร จัดการกับประชาชนเหมือนเมื่อก่อนได้อีกต่อไป เมื่อประสบความสำเร็จในทางเศรษฐกิจ ระบอบเผด็จการจำเป็นที่จะต้องมีสถาบันทางการเมืองใหม่ต่างๆ เนื่องด้วยเหตุผลที่ว่า สังคมของประเทศที่มีชนชั้นกลางนั้นมีความหลากหลาย และมีวัตถุประสงค์และความต้องการที่หลากหลายแตกต่างกันออกไป ซึ่งทำให้มีความซับซ้อนมากขึ้นในทางสังคม<sup>58</sup> เป็นต้น

Haggard & Kaufman ได้กล่าวว่า “สัญญาณสำคัญของบทบาททางเศรษฐกิจในระยะสั้น ของการถอนทหารของเผด็จการอำนาจ สามารถเริ่มต้นประเมินได้จากการสังเกตเห็น การเปลี่ยนผ่านสู่ประชาธิปไตยใน 27 ประเทศ ซึ่งเกิดขึ้นในช่วงระหว่าง 1970-1990 การเปลี่ยนผ่านจะเกิดขึ้นในช่วงปีแรกของการที่รัฐบาลนั้นมาจากการเลือกตั้ง เช่น ในประเทศบราซิล ซึ่งฝ่ายค้านได้ขึ้นมาสู่อำนาจ และในประเทศไทย นายกรัฐมนตรีนั้นได้รับเลือกมาจากสมาชิกสภานิติบัญญัติ ซึ่งไม่ได้มาจากสมาชิกที่มาจากการเลือกตั้งแต่อย่างใด”<sup>59</sup>

สำหรับระบอบการปกครองโดยทหาร Haggard และ Kaufman ได้ชี้ให้เห็นว่าการที่เศรษฐกิจตกต่ำนั้นก็มิผลต่อความสามารถของระบอบในการต่อกรกับกลุ่มภาคเอกชน<sup>60</sup>

ในกลุ่มธุรกิจภาคเอกชน นั้นมีบทบาทเป็นผู้ท้าทายต่อระบอบทหารเผด็จการอย่างจริงจัง เนื่องจากว่ากลุ่มธุรกิจนั้นจะเล่นบทบาททางองค์กรและทางการเงิน ซึ่งเข้ามามีบทบาทร่วมภายในกลุ่มฝ่ายค้าน กลุ่มชนชั้นกลางและกลุ่มรายได้ต่ำ โดยกลุ่มเหล่านี้จะ ได้เรียกร้องให้มีการจำกัดการควบคุมทางการเมืองให้มากขึ้น ทั้งนี้กลยุทธ์ ในการกดดัน ได้มีการนำมาใช้ในการต่อต้านด้วยการประท้วงของสาธารณชน เนื่องจากสภาพเงื่อนไขทางเศรษฐกิจที่ตกต่ำ (Economic downturns) เป็นที่ชัดเจนว่าทำให้ความสามารถของระบอบการปกครองเผด็จการนั้นอ่อนแอลงไปด้วยเช่นเดียวกัน<sup>61</sup>

สำหรับ Haggard และ Kaufman ยังคงเห็นว่ากลุ่มชนชั้นนำมีบทบาททางการเมืองและทางการเมืองทหาร (politico-military elite) ถือเป็นส่วนที่สำคัญที่สุด ในการอยู่รอดของระบอบการปกครองแบบทหาร<sup>62</sup> การประสบความสำเร็จทางเศรษฐกิจ นั้นยังเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพการแข่งขันในทางการเมืองให้มากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในภาวะเงื่อนไขที่ว่า สภาพทางเศรษฐกิจ ถือเป็น

<sup>57</sup> Haggard & Kaufman, *The Political Economy of Democracy Transitions: The Political Economy of Authoritarian Withdrawals*, p. 28.

<sup>58</sup> Samuel Huntington, *The third wave: Democratization in the late twentieth century*, p. 201.

<sup>59</sup> *Ibid.*, p. 32.

<sup>60</sup> Haggard & Kaufman, *The Political Economy of Democracy Transitions: The Political Economy of Authoritarian Withdrawals*, p. 29.

<sup>61</sup> *Ibid.*, p. 30.

<sup>62</sup> *Ibid.*, p. 31.

ค้าประกันในผลประโยชน์ของกลุ่มนักธุรกิจและชนชั้นนำทางการเมือง และเป็นการวางข้อกำหนดให้กลุ่มมวลชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการทางการเมือง ด้วยเช่นกัน ในทางกลับกันนั้น เศรษฐกิจที่ตกต่ำก็ ส่งผลกระทบต่อความภักดีต่อระบอบ (อำนาจเผด็จการ) ของชนชั้นนำทั้งที่มีบทบาททางการเมืองและทางการเมือง เนื่องจากเศรษฐกิจที่ตกต่ำนั้นส่งผลต่อการลดลงในความสามารถที่ฝ่ายปกครองจะเอื้อประโยชน์ต่อกลุ่มชนชั้นนำดังกล่าว<sup>63</sup> เป็นต้น

## ข. ปัจจัยภายในประเทศอื่นๆ (Other Domestic Factors)

อีกเหตุผลที่มีความสำคัญนั้น Geddes มองว่าผู้ปกครองโดยส่วนใหญ่ในระบอบเผด็จการทหาร ต่างตระหนักในความเป็นหนึ่งเดียวกันหรือความเป็นเอกภาพ (unity) ภายในเหล่าทหาร และในศักยภาพของสถาบันทหาร (capacity of military institution) มากกว่าการตระหนักในคุณค่าของการปกครองประเทศ กล่าวคือ ทหารรวมตัวกันเป็นหนึ่งเดียว ไม่แตกแยกกันออกไป นี่คือนโยบายและตรรกะที่สำคัญของเหล่าทหารในระบอบการปกครองเผด็จการทหาร ซึ่งจะเห็นได้ว่า ศักยภาพในการยึดมั่นอยู่ในอำนาจนั้นมีน้อยกว่าการปกครองในรูปแบบการปกครองโดยเผด็จการแบบอื่นๆ และในความเป็นจริงที่ปรากฏบ่อยครั้งนั้น ก็คือว่า เมื่อทหารไม่มีความเป็นหนึ่งเดียวกันก็มักจะเริ่มเข้าสู่กระบวนการเปลี่ยนผ่าน<sup>64</sup>

นอกจากนี้จากงานศึกษาของ Ulfelder ซึ่งได้ทดสอบถึงผลกระทบของการดำเนินการร่วมกันของฝ่ายต่อต้านกลุ่มต่างๆ ที่มารวมกัน (contentious collective action) กับความเป็นไปได้ของการสลายตัวของระบอบอำนาจเผด็จการ Ulfelder ได้ระบุว่าระบอบการปกครองโดยทหาร นั้นจะเห็นได้ว่ามีความเสี่ยงมากขึ้น ถ้าหากว่ามีกลุ่มต่างๆที่ไม่เห็นด้วยรวมตัวกันต่อต้านระบอบทหาร โดยเฉพาะเมื่อกลุ่มเหล่านั้นรวมตัวกันเดินขบวนประท้วงแบบมวลชนมหาศาล (mass mobilization)<sup>65</sup> เป็นต้น

ทั้งนี้จากการศึกษาพบว่า ระบอบการปกครองโดยทหาร (Military Regime) มีแนวโน้มที่จะสลายตัวจากสถานการณ์การประท้วงต่อต้านรัฐบาลที่ไม่ใช้ความรุนแรง (เนื่องจากรัฐบาลไม่มีเหตุผลที่เพียงพอในการดำเนินการที่รุนแรงต่อพลเมือง) มากกว่าในการปกครองโดยบุคคลคนเดียว (Personalistic regime) และในการปกครองโดยพรรคการเมืองพรรคเดียว (Single party) แต่ระบอบการปกครองโดยทหาร มีโอกาสน้อยที่จะสลายตัวลงจากการปลุกการจลาจล (wake of riots)<sup>66</sup> นั้นหมายถึง จากสถานการณ์การชุมนุมประท้วงที่ใช้ความรุนแรงนั่นเอง

<sup>63</sup> Haggard & Kaufman, *The Political Economy of Democracy Transitions: The Political Economy of Authoritarian Withdrawals*, pp. 32-43.

<sup>64</sup> Geddes, Barbara, "What Do we Know about Democratization after 20 Years?," p. 140.

<sup>65</sup> Jay Ulfelder, "Contentious Collective Action and the Breakdown of Authoritarian Regimes", 319.

<sup>66</sup> Ibid., p. 314.

กล่าวคือ ระบอบการปกครองโดยทหารจะมีโอกาสในการสลายตัวจากสถานการณ์การประท้วงที่ไม่ใช้ความรุนแรง มากกว่าการประท้วงที่ผู้ประท้วงใช้ความรุนแรง เนื่องจากว่า การชุมนุมประท้วงด้วยความรุนแรงนั้น รัฐบาลดูเหมือนว่าจะมีความชอบธรรมในการใช้อำนาจในการปราบปรามมากกว่าในกรณีที่ผู้ชุมนุมไม่ใช้ความรุนแรง เป็นต้น ตัวอย่างล่าสุดจากเหตุการณ์ในปี 2011 ในประเทศลิเบียภายใต้การปกครองของ Muammar Gaddafi ซึ่งเป็นระบอบการปกครองโดยบุคคลคนเดียว เป็นต้น

ปัจจัยภายในประเทศที่ได้รับการกล่าวถึงในงานของ Geddes<sup>67</sup> คือการแตกออกไปเป็นประเทศใหม่ๆ (break up of states) เช่น ยูโกสลาเวีย ภายหลังจากยุคติโต้ (Josip Broz Tito) การรวมประเทศ (reunion of state) เช่นในกรณีการล่มสลายจาก Single Party Regime เยอรมนีตะวันออก แล้วรวมกับเยอรมนีตะวันตกในปี 1989 และตัวอย่างการล่มสลายของระบอบเผด็จการจากการเกิดสงครามกลางเมือง (civil war) เช่น ในกรณีของลิเบีย ในยุค Gaddafi เป็นต้น

#### การเปลี่ยนผ่าน: ปัจจัยต่างๆจากระหว่างประเทศ

- ก. นโยบายการคว่ำบาตร (Sanction Policy)
- ข. นโยบายการมีปฏิสัมพันธ์อย่างสร้างสรรค์ (Constructive Engagement Policy)
- ค. ปัจจัยระหว่างประเทศ อื่นๆ (Other International Factors)

#### ก) การคว่ำบาตร

บ่อยครั้งที่การคว่ำบาตรได้นำมาใช้เป็นเครื่องมือทางนโยบายต่างประเทศในการตอบโต้กับสถานการณ์ที่รุนแรงจากรัฐบาลประเทศหนึ่งๆ จากบรรทัดฐานระหว่างประเทศ เช่น จากความรุนแรงทางด้านสิทธิมนุษยชน เป็นต้น โดยการคว่ำบาตรนั้นอาจจะสามารถนำมาประยุกต์ใช้ได้กับเป้าหมายหลายๆอย่าง และมีลักษณะของการใช้ที่มีรูปแบบแตกต่างกันออกไป โดยเฉพาะในเป้าหมายเพื่อการลงโทษหรือการทำให้รัฐหนึ่งๆอ่อนแอ อันถือได้ว่าเป็นการส่งสัญญาณที่สำคัญจากการที่ไม่เห็นด้วย (disapproval) ในการดำเนินนโยบาย หรือ การเปลี่ยนแปลง ึ่งทางนโยบาย หรือ แม้กระทั่งการเปลี่ยนแปลงระบอบของรัฐดังกล่าว โดยนโยบายคว่ำบาตรถือได้ว่าเป็นมาตรการในการที่จะหลีกเลี่ยงในทางเลือกต่างๆ ของทหาร (military options) ในการที่จะเข้าสู่สงคราม (war) ดังนั้นจึงเห็นได้ว่าการคว่ำบาตรนั้นถือเป็นเครื่องมือระหว่างประเทศ (international instrument) ในการเข้ามามีอิทธิพลในพฤติกรรมของรัฐบาลต่างประเทศ ทั้งนี้จะเห็นได้จากงานทางวรรณกรรมนั้น การศึกษาถึงประเด็นการคว่ำบาตรนั้น เป็นประเด็นที่ค่อนข้างกว้างและมึ้งงานที่ได้ทำการศึกษาไว้ค่อนข้างมาก

<sup>67</sup> Barbara Geddes, "What Do we Know about Democratization after 20 Years?," p. 116.

โดยหลักๆ แล้วเริ่มต้นขึ้นในช่วงต้น 1960s โดยเฉพาะจากงานของ Galtung Johan<sup>68</sup> ในปี 1967 ซึ่งได้ศึกษาในผลกระทบของนโยบายการคว่ำบาตรทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศไว้

อย่างไรก็ตามนับตั้งแต่ช่วง 1980s จนถึงปัจจุบัน จะเห็นได้ว่ามีงานตีพิมพ์ในประเด็นการคว่ำบาตร เพิ่มมากขึ้นอย่างต่อเนื่อง โดยการศึกษาที่ได้ออกมาบ่งชี้ว่าปัจจัยต่างๆ ที่โดยส่วนใหญ่แล้วพยายามส่งผลต่อประสิทธิภาพการแข่งขันทางเศรษฐกิจในด้านต่างๆ โดยมีงานศึกษาในประเด็นต่างๆ เช่น ศึกษาถึงต้นทุนของรัฐที่ทำการคว่ำบาตร หรือ ผู้ส่งสัญญาณ (sender) และต้นทุนที่มีต่อรัฐที่ถูกแข่งขัน หรือ รัฐเป้าหมาย (target state) นอกจากนี้ยังมีงานศึกษาเกี่ยวกับผลกระทบขององค์การระหว่างประเทศ ความเชื่อมโยงทางการค้าระหว่างรัฐเป้าหมายและรัฐผู้ส่งสัญญาณ ศึกษาถึงความมีเสถียรภาพของรัฐเป้าหมาย และความจำเป็นที่ต้องดำเนินนโยบายนั้นมีความน้อย เพียงใด รวมไปถึงระยะเวลาการแข่งขัน ด้วยเช่นกัน ดังศึกษาเพิ่มเติมได้จากงานอ้างอิงด้านล่างนี้<sup>69</sup>

---

<sup>68</sup> โดยเฉพาะในงานของ Johan Galtung, "On the Effects of International Economic Sanctions: With Examples from the Case of Rhodesia," *World Politics* (19, 1967): 378-416.

<sup>69</sup> เพิ่มเติมใน; Jaleh Dashti-Gibson, Patricia Davis & Benjamin Radcliff, "On the Determinants of the Success of Economic Sanctions: An Empirical Analysis," *American Journal of Political Science* 41 (2, 1997): 608-618.

เพิ่มเติม Cooper A. Drury, "Revisiting Economic Sanctions Reconsidered," *Journal of Peace Research* 35 (4, 1998): 497-509.

San Ling Lam, "Economic Sanctions and the Success of Foreign Policy Goals: A Critical Evaluation," *Japan and the World Economy* (2, 1990): 239-248.

Stephanie Ann Lenway, "Between War and Commerce: Economic Sanctions as a Tool of Statecraft," *International Organization* 42 (2, 1988): 400-426.

David Leyton-Brown, (ed.), *The Utility of International Sanctions* (London und Sydney: Croom Helm, 1987)

Michael S. Lewis-Beck, *Applied Regression: An Introduction* (Beverly Hills, Calif.: Sage Publications, 1980)

James Lindsay, "Trade Sanctions as Policy Instruments: A Re-examination," *International Studies Quarterly* 30 (2, 1986): 153-173.

Lisa Martin, *Coercive Cooperation: Explaining Multilateral Economic Sanctions* ( N.J.: Princeton Uni. Press, 1992)

Kim R. Nossal, "International Sanctions as International Punishment," *International Organization* 43 (2, 1989): 301-322.

Jean-M. Blanchard & Ripsman Norin , "A Political Theory of Economic Statecraft," *Foreign Policy Analysis* (4, 2008), 371-398.

Robert A. Pape, "Why Economic Sanctions Do Not Work," *International Security* 22 (2, 1997): 90-136.

Robert Renwick, *Economic Sanctions* (Harvard Studies, 45. Cambridge, Center for International Affairs, 1981)

George Tsebelis, "Are Sanctions Effective? A Game-Theoretic Analysis," *Journal of Conflict Resolution* 34 (1, 1990): 3-28.

David Cortright and George A. Lopez, "The Sanctions Decade: Assessing UN Strategies," in *the 1990's*. Lanham (MD: Rowman and Littlefield, 2000)



ในด้านประสิทธิภาพของการแข่งขันงานวรรณกรรมนั้นมีประเด็นที่แตกต่างกันออกไป จากที่อาจจะเรียกได้ว่า “แข่งขันไม่เคยบรรลุผล” จนกระทั่งมาถึง “แข่งขันสามารถบรรลุผลได้ภายใต้เฉพาะเงื่อนไข” หรือแม้กระทั่ง “แข่งขันนั้นเป็นเพียงการโฆษณา” เหล่านี้เป็นต้น จะเห็นได้ว่างานที่นำเสนอนี้มีตั้งแต่ระดับที่เรียกได้ว่า “ธรรมดา” ไปจนกระทั่ง “สุดโต่ง” เลยก็น่าจะได้ ตัวอย่างเช่น Mohammed Daoudi และ Munther Dajani นั้นได้กล่าวถึงการแข่งขันไว้ว่า “แม้ว่ามันจะไม่ได้ประสบความสำเร็จมากนักในระดับของเป้าหมายทางการเมือง แต่ก็ยังเห็นได้ว่าการแข่งขันทางเศรษฐกิจนั้นก็ยังส่งผลกระทบต่อทางเศรษฐกิจของรัฐเป้าหมายให้เห็นได้อยู่พอสมควร”<sup>70</sup> James Barber<sup>71</sup> นั้นได้ให้ข้อสรุปไว้ว่า “แข่งขันไม่ประสบความสำเร็จที่จะให้บรรลุวัตถุประสงค์หลัก” Doxey<sup>72</sup> นั้นได้เสนอว่า “การประเมิน ประสิทธิภาพของการแข่งขัน จะต้องโยงเข้ากับ จุดประสงค์ของพวกเขา ซึ่งจุดประสงค์เหล่านี้จะแสดงออกต่อสาธารณชนหรือไม่ก็ตาม”

David Baldwin<sup>73</sup> ซึ่งได้วิเคราะห์การใช้เครื่องมือทางเศรษฐกิจ ว่าเป็นหนึ่งในเครื่องมือทางนโยบายต่างประเทศ นอกจากนั้นแล้วงานของ Baldwin<sup>74</sup> ที่ได้มีการตีพิมพ์ไว้หลายชิ้น โดยได้ให้คำอธิบายการแข่งขันง่ายๆไว้ว่า “การแข่งขันในทางบวกนั้นได้รับการนิยามว่าเป็นรางวัลที่เกิดขึ้นจากคำมั่นสัญญาต่อ B [ตัวแสดง รัฐ / ในขณะที่การแข่งขันโดยเชิงลบนั้นถือเป็นการลงโทษที่เกิดขึ้นจากการขู่ (หรือคุกคาม) ต่อ B”<sup>75</sup>

ทั้งนี้จะเห็นได้ว่าความร่วมมือระหว่างประเทศ (International Cooperation) นั้นถือเป็นเรื่องที่มีความสำคัญในการที่จะดำเนินนโยบายแข่งขันให้ประสบความสำเร็จได้

ตัวอย่างเช่น ในงาน Elena V. McLean ในงาน "Friends or Foes? Major Trading Partners and the Success of Economic Sanctions"<sup>76</sup> ซึ่งองค์การระหว่างประเทศ ก็ถือได้ว่าเป็นมีความสำคัญเป็นอย่างมากต่อการดำเนินการแข่งขันด้วยเช่นกัน นอกจากนั้นแล้ว กล่าวถึงว่านโยบายการแข่งขัน

<sup>70</sup> Mohammed S. Daoudi and Dajani Munther S., *Economic Sanctions: Ideals and Experience* (London: Routledge & Kegan Paul, 1983), p. 163.

<sup>71</sup> James Barber, "Economic Sanctions As a Policy Instrument," *International Affairs* 55 (3 July, 1979): p. 367.

<sup>72</sup> M.P. Doxey, *International Sanctions in Contemporary Perspective* (London: The Macmillan Press, 1987), p. 144.

<sup>73</sup> ตัวอย่างเพิ่มเติม: David A. Baldwin, "The Power of Positive Sanctions," *World Politics* 24 (1, 1971): 19-38.

<sup>74</sup> David A. Baldwin, *Economic Statecraft* (New Jersey: Princeton University Press, 1985)

David A. Baldwin, "The Sanctions Debate and the Logic of Choice," *International Security* 24 (3, 2000): 80-108.

<sup>75</sup> David A. Baldwin, "The Power of Positive Sanctions," *World Politics* 24 (1, 1971): p. 23.

<sup>76</sup> เพิ่มเติมใน: Elena V. McLean and Taehee Whang, "Friends or Foes? Major Trading Partners and the Success of Economic Sanctions," *International Studies Quarterly* (54, 2010): 427-447.

ของ EU และ UN นั้นได้รับการกระตุ้นด้วยเหตุผลและวัตถุประสงค์ที่หลากหลาย และแตกต่างกันออกไป (ดูรายละเอียดในบทที่ 3)

ทั้งนี้งานวรรณกรรมที่กล่าวถึงเฉพาะกรณีผลกระทบของการแข่งขันต่อรัฐบาลอำนาจเผด็จการ ดังเช่นในงานของ Escriba-Folch และ Joseph Wright<sup>77</sup> ซึ่งได้เสนอไว้ว่า “อย่างไรก็ตาม การแข่งขันทางเศรษฐกิจอาจจะเรียกได้ว่าเป็นเครื่องมือทางนโยบายต่างประเทศในระดับพื้นฐานที่สุด ด้วยการที่จะนำประชาธิปไตยมาใช้ในทางนโยบายหรือในการเปลี่ยนแปลงใดๆทางสถาบันในระบบบอำนาจเผด็จการ”<sup>78</sup> โดยทั้งสองท่านได้ใช้ฐานการศึกษามาจากงานของ Geddes อย่างไรก็ตามในการศึกษาเชิงประจักษ์ในประสิทธิภาพของการแข่งขัน อาจจะได้เห็นได้ว่าการแข่งขันอาจจะมีผลต่อการเป็นประชาธิปไตย แต่ก็ยังถือได้ว่ามีโอกาสน้อยที่การแข่งขันจะบรรลุผลเมื่อการดำเนินนโยบายดังกล่าวนั้นต้องเผชิญหน้ากับผู้นำที่เป็นเผด็จการ ซึ่งในประเด็นนี้ก็มีนักวิชาการได้กล่าวถึงไว้บ้างเช่นเดียวกัน ดังศึกษาเพิ่มเติมได้จากอ้างอิง<sup>79</sup>

ทั้งนี้ตามที่ Escriba-Folch และ Wright นั้นได้กล่าวถึงประสิทธิภาพของการแข่งขันว่าขึ้นอยู่กับประเภทของระบอบอำนาจเผด็จการเป็นอย่างมาก โดยถ้าหากว่าเป็น ระบอบเผด็จการแบบ Personalistic นั้นจะมีความอ่อนไหวเป็นอย่างมาก หากว่าต้องสูญเสียรายได้จากทรัพยากรต่างประเทศ เช่น ในการที่จะได้รับความช่วยเหลือจากต่างประเทศ และจากการเก็บภาษีรายได้จากการค้า ดังนั้นภายใต้การปกครองด้วยระบอบ Personalistic การแข่งขันจึงส่งผลกระทบต่อเสถียรภาพของระบอบเป็นอย่างมาก โดยเปรียบเทียบกับกรปกครองโดยเผด็จการในระบอบอื่นๆ

ในตัวอย่างของ ระบอบการปกครองโดยทหาร และระบอบการปกครองโดยพรรคการเมืองเดียว (single-party regimes) นั้นได้รับการแข่งขัน ระบอบจะเพิ่มภาษีรายได้และเพิ่มค่าใช้จ่ายจากการเพิ่มระดับของการควบคุมที่มากขึ้น ทั้งนี้ Escriba-Folch และ Wright ได้ศึกษาถึงข้อมูลการแข่งขันของระบอบอำนาจเผด็จการจากปี 1960-1997 จากการศึกษาพบว่าการแข่งขันต่อระบอบการ

<sup>77</sup> เพิ่มเติมใน: Escriba-Folch and Joseph Wright, “Dealing with Tyranny: International Sanctions and the Survival of Authoritarian Rulers,” *International Studies Quarterly* 54 (2, 2010): pp. 335-359.

<sup>78</sup> , Escriba-Folch and Joseph Wright, “Dealing with Tyranny: International Sanctions and the Survival of Authoritarian Rulers,” p. 336.

<sup>79</sup> เพิ่มเติมใน: David Lektzian, and Mark Souva, “An Institutional Theory of Sanctions Onset and Success,” *Journal of Conflict Resolution* 51 (6, 2007): 848-871.

Irfan Nooruddin, “Modeling Selection Bias in Studies of Sanctions Efficacy,” *International Interactions* 28 (1, 2002): 59-75.

ปกครองโดยทหาร และระบอบการปกครองโดยพรรคการเมืองเดียว นั้นมีผลกระทบต่อเสถียรภาพของผู้นำในระบอบทั้งสอง ไม่มากนัก<sup>80</sup>

ทั้งนี้จึงสามารถสรุปจากงานวรรณกรรมในเบื้องต้นได้ว่าการแข่งขันทางเศรษฐกิจในรูปแบบต่างๆ ได้ถูกนำมาใช้เป็นเครื่องมือของการโดดเดี่ยว จากการใช้เครื่องมือทางนโยบายอื่นๆ ซึ่งไม่ได้มีการใช้แบบบังคับอย่างเข้มงวดให้ระบอบอำนาจเผด็จการทางทหารให้ต้องเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมและให้เริ่มต้นกระบวนการเปลี่ยนผ่านเข้าสู่การเป็นประชาธิปไตยและการมีเศรษฐกิจแบบตลาดอย่างทันที เมื่อใดที่มีการนำนโยบายแข่งขันทางเศรษฐกิจมาใช้ร่วมกับเครื่องมือทางนโยบายต่างประเทศอื่นๆ และกับความร่วมมือระหว่างประเทศต่างๆ ที่จะทำให้มีผลบังคับต่อ “รัฐเป้าหมาย” (target state) เมื่อนั้นการดำเนินนโยบายการแข่งขันก็ดูเหมือนว่าจะประสบความสำเร็จตามเป้าหมายบ้างพอสมควร ทั้งนี้จากข้อค้นพบต่างๆ ไปของการดำเนินนโยบายแข่งขัน นั้นสามารถนำมาใช้ประยุกต์ในงานบทที่ 3 ซึ่งจะได้ทำการศึกษาในรายละเอียดในนโยบายแข่งขันของ US EU และ UN ที่มีต่อระบอบอำนาจเผด็จการทางทหารของพม่า ต่อไป

## ข) การมีปฏิสัมพันธ์อย่างสร้างสรรค์

หากมองดูที่ประวัติของการมีปฏิสัมพันธ์อย่างสร้างสรรค์นั้น เริ่มแรกนั้นมาจากการที่สหรัฐฯ ใช้ในการโต้ตอบความสัมพันธ์กับประเทศแอฟริกาใต้ (South Africa) ในช่วง 1970s และในช่วง 1980s นั้นภายใต้รัฐบาล Reagan ได้ถือว่าเป็นหนึ่งใน “นโยบาย ” ของสหรัฐอเมริกา การมีปฏิสัมพันธ์อย่างสร้างสรรค์ต่อระบอบการปกครองแบ่งแยกผิวสี (apartheid regime) ในแอฟริกาใต้ ซึ่งนโยบายดังกล่าวได้มีการส่งเสริมให้เป็นนโยบายทางเลือกระหว่างการแข่งขันทางเศรษฐกิจในด้านต่างๆ หรือการลดและงดการเข้าไปลงทุนในแอฟริกาใต้ตามคำร้องขอขององค์การสหประชาชาติ ซึ่งในกรณีนี้การมีปฏิสัมพันธ์อย่างสร้างสรรค์ถือเป็นเครื่องมือทางนโยบายต่างประเทศ ที่มีการนำมาใช้ในนโยบายด้านความมั่นคงและด้านยุทธศาสตร์ที่แตกต่างกันออกไปจากการ ดำเนินนโยบายแข่งขัน<sup>81</sup> นโยบายการมีปฏิสัมพันธ์อย่างสร้างสรรค์นี้ ในอีกด้านถือได้ว่าเป็นเงื่อนไขทางยุทธศาสตร์ของสหรัฐอเมริกาในการที่จะตระหนักถึงความไม่ชอบธรรมของระบอบแบ่งแยกสีผิว แต่ในขณะเดียวกัน การดำเนินนโยบายนี้ก็ได้รับการดำเนินมาอย่างต่อเนื่องในการที่ตะวันตก กเข้าไปมีอิทธิพลในนโยบายภายในประเทศแอฟริกาใต้ นอกจากนั้นยังได้นำมาใช้เป็นหนึ่งนโยบาย

<sup>80</sup> Abel Escriba-Folch and Joseph Wright, “Dealing with Tyranny: International Sanctions and the Survival of Authoritarian Rulers,” p. 335.

<sup>81</sup> เช่นในงานของ: Davis, J.E., *Constructive Engagement?*, (Ohio University Press, 2007)

ศึกษาเพิ่มเติมจาก: Kate Manzo, “U.S. South Africa Policy in the 1980s: Constructive Engagement and Beyond,” *Review of Policy Research* 6 (2, November 1986): pp. 212ff.

ต่างประเทศของสหรัฐอเมริกาต่อแอฟริกาใต้ อีกด้วย<sup>82</sup> อีกตัวอย่างของการมีปฏิสัมพันธ์อย่างสร้างสรรค์ เห็นได้จากกรณีของสหภาพยุโรปได้นำมาใช้กับประเทศคิวบา (Cuba)<sup>83</sup> กรณีของสหรัฐอเมริกากับประเทศคิวบา<sup>84</sup> หรือ กรณีของแคนาดากับคิวบา<sup>85</sup> เป็นต้น

ในทางเอเชีย เห็นได้จากกรณีของ EU ดำเนินนโยบายการมีปฏิสัมพันธ์อย่างสร้างสรรค์กับจีน<sup>86</sup> ในขณะที่ Jong Kun Choi นั้นก็ได้เสนอให้ประชาคมโลกดำเนินนโยบายการมีปฏิสัมพันธ์อย่างสร้างสรรค์กับเกาหลีเหนือ (North Korea) แทนการดำเนินนโยบาย “แข็งกร้าว” ด้วยการใช้นโยบายแข็งขันดังที่ดำเนินมา<sup>87</sup>

สุดท้ายแล้วจะเห็นได้ว่าการดำเนินนโยบายการมีปฏิสัมพันธ์อย่างสร้างสรรค์ในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้นั้นมีมาในช่วง 1991 เมื่อท่านอาสา สารสิน (Arsa Sarasin) รัฐมนตรีกระทรวงการต่างประเทศของไทยได้นำนโยบายการมีปฏิสัมพันธ์อย่างสร้างสรรค์มาใช้ในนโยบายต่างประเทศของไทยต่อมา<sup>88</sup>

นอกจากนั้นแล้วแนวนโยบายดังกล่าวก็ได้มีการนำมาใช้ในอาเซียนอย่างเป็นทางการด้วยเช่นกันซึ่งไม่เพียงแต่ในกรณีของพม่าเท่านั้น<sup>89</sup> ทั้งนี้ก็จะเห็นได้ว่าไม่ได้มีความน่าแปลกใจในกรณีนี้

---

<sup>82</sup> เพิ่มเติมจาก Coker Christopher, *The United States and South Africa 1968-1885. Constructive Engagement and its Critics* (Duke University Press, 1986)

<sup>83</sup> เช่นในงานของ Daniel P. Erikson, *Europe's Cuba Problem: The Limits of Constructive Engagement* (International Institute for Democracy and Electoral Assistance, Stockholm 2009)

<sup>84</sup> Donald E. Schulz, "The United States and Cuba: From a Strategy of Conflict to Constructive Engagement," *Journal of Interamerican Studies and World Affairs* 35 (2, Summer, 1993): 81-102.

<sup>85</sup> Michael Bell, et al, *Bach to the Future? Canada's Experience with Constructive Engagement in Cuba* (ICCAS Occasional Paper Series, University of Miami September, 2002)

<sup>86</sup> เช่นในงาน: "The Evolution of the EU-China Relationship: From Constructive Engagement to Strategic Partnership," *Occasional Paper 64* (Paris: EU Institute for Security Studies, October, 2006)

<sup>87</sup> Jong Kun Choi, *Why Constructive Engagement Works: Perils of Coercion and the Inevitability of Engaging North Korea* [online], Jeju Peace Forum 2010, accessed on March 17, 2012. Available from <http://jpi.or.kr/contents/?mid=EN1318>

<sup>88</sup> Leszek Buszynski, "Thailand and Myanmar: the perils of constructive engagement," *Pacific Review* 11 (2, 1998): p. 290f.

Aung Zaw, "ASEAN-Burma Relations," in IDEA (ed.) *Challenges to Democratization in Burma: Perspectives on multilateral and bilateral responses* (International Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA) Report, Stockholm, 2001): p. 41.

<sup>89</sup> Chongkitavorn K., "The Evolution of Constructive Engagement," in *From Consensus to Controversy: ASEAN's relationship with Burma's Slorc* (Bangkok: Alternative ASEAN Network on Burma, 1997)

ศึกษาเพิ่มเติมจาก; ASEAN Secretariat, *Constructive Engagement – Building a People-Oriented Community* (Jakarta: ASEAN Secretariat, December, 2010)

อาเซียนได้พยายามสร้างบรรทัดฐานขึ้นมาเพื่อที่จะปกป้องอำนาจอธิปไตยแห่งรัฐ (sovereignty) ด้วยหลักการ “ไม่แทรกแซงกิจการภายใน” (non-interference)<sup>90</sup> เนื่องจากว่านโยบายดังกล่าวนี้มีความสอดคล้องกันในตัวอยู่แล้ว

ในงานของ Ivancia Vodanovich นั้นเห็นว่าการมีปฏิสัมพันธ์อย่างสร้างสรรค์นั้นไม่สามารถเรียกได้ว่าเป็นทฤษฎี ด้วยหลักการง่ายๆ ที่ว่าการมีปฏิสัมพันธ์อย่างสร้างสรรค์ถือได้ว่าเป็นเพียง “ทางสายกลาง” ของการดำเนินนโยบายต่างประเทศระหว่าง “การแยกโดดเดี่ยว” และ “การเผชิญหน้าโดยตรง”<sup>91</sup>

ทั้งนี้ก็จะเห็นได้ว่า ในความหมายนี้ถือได้ว่าในทางปฏิบัติแล้วนั้นเป็นจริง เนื่องจากการมีปฏิสัมพันธ์อย่างสร้างสรรค์ตั้งอยู่ในสมมติฐานของการอยู่ร่วมกัน มีการพบปะ สนทนา และการเจรจา ต่อรองให้มีประสิทธิภาพต่อเป้าหมายในทางนโยบายต่างประเทศในด้านความมั่นคงมากกว่า การไล่ออกไป (exclusion) หรือ การบีบบังคับอย่างเปิดเผย<sup>92</sup> ให้ออกไปจากสังคม (โดยเฉพาะจากสังคมระหว่างประเทศ)

ทั้งนี้ในงานของ Crocker นั้นได้เสนอไว้ว่า การมีปฏิสัมพันธ์อย่างสร้างสรรค์ ถือเป็นตัวสนับสนุนในสมมติฐานของความเป็นไปได้ในการเป็น “สื่อกลาง” ที่จะประยุกต์ใช้กับความกดดัน ซึ่งจะส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในทางที่สร้างสรรค์ (constructive change) ซึ่งแนวทางนี้จำเป็นที่จะต้องดำเนินนโยบายในการติดต่อ เพื่อที่จะมุ่งให้เกิดพลวัตในการเปลี่ยนแปลงภายในประเทศมากกว่าที่จะให้ได้ตามเป้าประสงค์ทั้งหมด (หรืออย่างสุดโต่ง) (จากรัฐผู้ส่งสาร) ดังนั้นการดำเนินนโยบายการมีปฏิสัมพันธ์อย่างสร้างสรรค์ จึงอาจเรียกได้ว่าเป็นการเน้นไปที่ “การวิวัฒนาการ” (evolutionary) หรือ “การพัฒนาการ” (development) มากกว่า “การปฏิวัติ” (revolutionary) หรือ “การเปลี่ยนแปลงอย่างเฉียบพลัน” (radical change) เนื่องจากแนวทางนี้มองว่าการเปลี่ยนแปลงอย่าง “รวดเร็ว” นั้นอาจจะไม่แน่นอนและอาจกลับมาเป็นเหมือนเดิมได้อีก ในขณะที่การดำเนินนโยบายการมีปฏิสัมพันธ์อย่างสร้างสรรค์ ด้วย “การกดดันอย่างสร้างสรรค์” (constructive

<sup>90</sup> ในงานของ Lee Jones, “ASEAN's Unchanged Melody? The Theory and Practice of Non-Intervention in Southeast Asia,” *Pacific Review* 23 (3, 2010): 480f.

Haacke, Jürgen, “The Myanmar imbroglio and ASEAN: heading towards the 2010 elections,” *International affairs* 86 (1, 2010): p. 159ff.

<sup>91</sup> Ivancia Vodanovich, “Constructive Engagement and Constructive Intervention: A Useful Approach to Security,” in *Asia Pacific, Focus on the Global South* [online] accessed on March 17, 2012. Available from <http://www.focusweb.org/node/1254>

<sup>92</sup> ตัวอย่าง, Deborah Toler, “Constructive Engagement: Reactionary Pragmatism at Its Best,” *A Journal of Opinion* 12 (3/4 Autumn - Winter, 1982): pp. 11-18.

pressure)<sup>93</sup> แม้ว่าจะช้าและอาจต้องใช้เวลา แต่ความมั่นใจมากกว่าว่าการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นนั้นจะมีความมั่นคง ถาวร และไม่กลับไปสู่สภาพเดิมอีก หรือ ดังสุภาภิตของไทยที่ว่า “ช้าๆ ได้พร้าเล่มงาม” หรืออีกสำนวนอาจจะเรียกได้ว่า “ก้าวช้า แต่ความมั่นคง” นั่นเอง

การมีปฏิสัมพันธ์อย่างสร้างสรรค์นั้นมียุทธศาสตร์ประกอบที่สำคัญอยู่ 2 ส่วน<sup>94</sup> คือ ในส่วนแรก เป็นความประสงค์ที่จะใช้ยุทธศาสตร์ในการกระตุ้นและการเข้าไปแทรกแซง (อย่างนุ่มนวล) ในขณะที่ส่วนที่สอง นั้นคือการใช้นโยบายความร่วมมือทางเศรษฐกิจอย่างเปิดเผยกับรัฐเป้าหมาย เช่น การร่วมมือในทางผลประโยชน์และในทางการค้า เพื่อนำไปสู่เป้าประสงค์ทางความมั่นคงและทางนโยบายต่างประเทศ ทั้งนี้การใช้ยุทธศาสตร์ดังกล่าว อาจเรียกได้ว่าเป็นไปในลักษณะของ “carrot and the stick” (ซึ่งอาจเรียกแบบไทยๆ ได้ว่า เป็นการให้รางวัลและการให้ไม้เรียว) ที่รัฐภายนอกจะเข้าไปมีความสัมพันธ์ด้วย มาก หรือน้อยนั้นขึ้นอยู่กับพฤติกรรมของรัฐเป้าหมายด้วยเช่นกัน

ทั้งนี้จะเห็นได้ว่าในความเป็นจริงแล้วนั้นเส้นแบ่งระหว่างการเข้าไปมีปฏิสัมพันธ์อย่างสร้างสรรค์ (constructive involvement) และการแทรกแซง (intervention) นั้น ถูกละเลยแยกออกจากกันไม่ได้อย่างที่เด็ดขาดทีเดียว ทั้งนี้โดยหลักๆ แล้วก็ขึ้นอยู่กับว่า รัฐเป้าหมายนั้นมีวิจรรณญาณในการวิเคราะห์สถานการณ์ไปในแนวทางใด ด้วยเช่นกัน

ผลประโยชน์ทางการค้า การสัมปทาน ธุรกิจและด้านการเงิน รวมไปถึงการลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศ (Foreign Direct Investment: FDI) เหล่านี้ถือได้ว่าเป็นลักษณะพื้นฐานของสนธิสัญญาการลงทุนทวิภาคี (Bilateral Investment Treaties: BITs) ที่ได้มีการนำมาประยุกต์ใช้ร่วมกันเพื่อการเข้าถึงรัฐเป้าหมายเพื่อตั้งรัฐนั้นๆ ให้เข้ามาสู่ภูมิภาค หรือสู่ประชาคมระหว่างประเทศ

ทั้งนี้จะเห็นได้ว่าการดำเนินนโยบายการมีปฏิสัมพันธ์อย่างสร้างสรรค์นั้นได้สร้างบรรยากาศและสภาพแวดล้อมที่ “เอื้อ” ต่อการเจรจา ต่อรอง นอกจากนั้นแล้วยังเป็นการ “เอื้อ” ต่อการที่องค์กรหรือรัฐภายนอกจะออกแรงกดดันให้เกิดการเปลี่ยนแปลงสู่การเปลี่ยนผ่านในทางการเมืองและในทางเศรษฐกิจในประเทศเป้าหมายขึ้น ทั้งนี้จะเห็นได้ว่าการดำเนินนโยบายนี้ได้มีการนำมาประยุกต์ใช้จริง ในความร่วมมือทางด้านเศรษฐกิจ ซึ่งไม่ได้มีความหมายถึงว่าต้องการให้เกิดการเปลี่ยนแปลงอย่างทันทีทันใด แต่เพื่อทำให้รัฐเป้าหมายนั้น “ตระหนักรู้” แล้ว “ตั้งคำถาม” กับตนเองว่าถึงเวลาที่จะต้องเปลี่ยน หรือ จำเป็นที่จะต้องเปลี่ยนหรือไม่ แล้วให้รัฐนั้นเห็นประโยชน์ด้วยตนเองว่าทำไมถึงจะต้องเปลี่ยนผ่าน

<sup>93</sup> Chester Croker, “South Africa: Strategy for Change,” *Foreign Affairs* 59 (2, 1980/81): pp. 323-351.

<sup>94</sup> Ivancia Vodanovich, *Constructive Engagement and Constructive Intervention: A Useful Approach to Security* [online], accessed on March 17, 2012. Available from <http://www.focusweb.org/node/1254>

ปฏิสัมพันธ์อย่างสร้างสรรค์นี้ เป็นการไม่ได้ไปกดดันตั้งนั้นแล้ว การดำเนินนโยบายการมีให้รัฐนั้นๆ มีการเปลี่ยนผ่านมากนัก แต่เพียงทำให้รัฐนั้นๆ รู้สึกว่าต้องมีการปรับตัวเอง ทั้งนี้สามารถตีความได้ว่า “ระบอบเป้าหมาย” (target regime) ถือได้ว่าอยู่ภายใต้เงื่อนไขของความชอบธรรม อีกทั้งยังถือได้ว่าระบอบนั้นกำลังหรือยังคงได้รับการสนับสนุนอยู่ นอกจากนั้นแล้วถ้าหากว่าการกดดันทางเศรษฐกิจซึ่งเป็นประเด็นที่ถือได้ว่าเป็นภัยคุกคามต่ออธิปไตยแห่งรัฐ ก็จะส่งผลต่อการเปลี่ยนผ่านบ้างเล็กน้อยต่อรัฐเป้าหมายในทางการเมืองและในทางเศรษฐกิจ หรือไม่ก็อาจส่งผลไปในทางลบเลยก็เป็นได้ (รัฐเป้าหมายอาจมีท่าทีที่แข็งกร้าวมากขึ้น)

ดังนั้นถ้าหากว่าการมีปฏิสัมพันธ์อย่างสร้างสรรค์มีประสิทธิภาพ ก็จะทำให้เห็นได้ถึงความสมดุลระหว่างการกดดันและการปรับตัว ในรัฐเป้าหมายนั้นๆ ทั้งนี้ในงานของ Vodanovich นั้นเสนอไว้ว่า “รูปแบบของการมีปฏิสัมพันธ์อย่างสร้างสรรค์นั้นไม่ได้อยู่ไกลเกินกว่าที่จะเติมเต็มคำมั่นสัญญา”<sup>95</sup> ซึ่งในการเสนอดังกล่าวนั้นก็ได้รับการสนับสนุนในงานของ Ungar และ Vale<sup>96</sup> ในกรณีของแอฟริกาใต้ เป็นต้น

กรอบแนวคิดของการมีปฏิสัมพันธ์อย่างสร้างสรรค์นั้นก็ได้อิงนักวิชาการบางท่านได้นำมาปรับใช้และมีการเปลี่ยนแปลงไปบ้าง เช่นในงานของ Haacke<sup>97</sup> ในประเด็นของ “การมีปฏิสัมพันธ์อย่างยืดหยุ่น” (flexible engagement) ทั้งนี้แนวคิดดังกล่าวนี้มีขึ้น โดย ดร. สุรินทร์ พิ.ศุสุวรรณ ในช่วงที่เป็นรัฐมนตรีต่างประเทศ<sup>98</sup> ในสมัยของนายกรัฐมนตรีชวน หลีกภัย ได้มีความพยายามในการเปลี่ยนนโยบายของไทยต่อพม่า เพื่อที่ว่าจะได้ดำเนินนโยบายให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น (โดยเฉพาะในการกดดันรัฐบาลทหารของพม่า)

ทั้งนี้การนำรัฐเป้าหมายเข้ามาาร่วมด้วยและการตระหนักถึงการเจรจา ต่อรอง รวมไปถึงการพยายามเข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้องโดยรัฐภายนอกนั้น จะเห็นได้ว่า เครื่องมือทางนโยบายต่างประเทศของการมีปฏิสัมพันธ์อย่างสร้างสรรค์เพื่อที่จะนำไปสู่การเปลี่ยนผ่านของระบอบอำนาจเผด็จการก็ได้มีการพิสูจน์มาแล้วว่าสามารถประสบความสำเร็จได้ ทั้งนี้ในส่วนของการนำแนวนโยบายดังกล่าวมาใช้ระหว่างประเทศสมาชิกอาเซียนและประเทศอื่นๆ ในเอเชียต่อพม่านั้นจะได้มีการวิเคราะห์และประเมินไว้อย่างละเอียดในบทที่ 4 ต่อไป

<sup>95</sup> Vodanovich, Ivancia, “Constructive Engagement and Constructive Intervention: A Useful Approach to Security,” in Asia Pacific, Focus on the Global South [online], accessed on March 17, 2012. Available from <http://www.focusweb.org/node/1254>

<sup>96</sup> Sanford J. Ungar and Peter Vale, “Why Constructive Engagement failed,” *Current Affairs* (Winter 85/86)

<sup>97</sup> Jürgen Haacke, “The concept of flexible engagement and the practice of enhanced interaction: Intramural challenges to the ‘ASEAN way,’” *Pacific Review* 12 (4, 1990): 581-611.

<sup>98</sup> พรพิมล ศรีไธติ, ความสัมพันธ์ของรัฐบาลไทย-พม่า: ในมุมมองของรัฐบาลพม่า [online], 19 มีนาคม 2012 แหล่งที่มา [http://www.friends-without-borders.org/article.htm?detail\\_id=51](http://www.friends-without-borders.org/article.htm?detail_id=51)

### ค) ปัจจัยระหว่างประเทศอื่นๆ

ในงานของ Haggard และ Kaufman ในช่วงยุค 1970s และ 1980s เห็นว่าการดำรงอยู่ของระบอบเผด็จการทหาร ในทวีปแอฟริกา ในเอเชียตะวันออกเฉียงและในกลุ่มประเทศที่ปกครองโดยระบอบคอมมิวนิสต์ในยุโรปตะวันออก นั้นยังสามารถเลื่อนเวลาการล่มสลายของระบอบออกไปได้ เนื่องจากการได้รับการอุปถัมภ์จากรัฐภายนอก (external patrons)<sup>99</sup> ดังนั้นการเปลี่ยนผ่านส่วนใหญ่ เกิดขึ้นในประเทศทางยุโรปตะวันออก ในยุค 1990s เนื่องจากไม่ได้รับการสนับสนุนทางทหารและทางการเมืองจากสหภาพโซเวียตอีกต่อไป<sup>100</sup> ซึ่งก็ได้รับการสนับสนุนในงานของ Przeworski<sup>101</sup>

นอกจากนั้นในงานของ Geddes<sup>102</sup> ยังได้กล่าวถึง ประเด็นการทำสงครามระหว่างประเทศ เช่น ระบอบอำนาจเผด็จการทหารของอาเจนตินา ในยุค Leopoldo Galtieri ล้มลงและเป็นระบอบอำนาจเผด็จการชุดสุดท้ายของอาเจนตินา ภายหลังจากการแพ้ในสงคราม Falklands (Falklands War) กับสหราชอาณาจักร ในยุคของ Margaret Thatcher ในปี 1982<sup>103</sup>

### III) สถานการณ์และปัญหาสำหรับการถอนตัวของทหาร?

#### สถานการณ์สำหรับการถอนตัวของทหาร

Huntington นั้นได้ยืนยันว่า ระบอบทหารนั้นค่อนข้างที่จะมีโอกาสอย่างมากในการตัดสินใจที่จะลงจากอำนาจ (step down) ก่อนสภาวะที่ประเทศจะเข้าไปถึงสภาวะวิกฤติ รัฐบาลทหารนั้นมีโอกาสในการที่จะเจรจา ต่อรอง ในการเปลี่ยนผ่านไปตามลำดับและขั้นตอน เพราะฉะนั้นรูปแบบของการเปลี่ยนผ่านจากการปกครองโดยทหารนั้นมีการเจรจา ต่อรองไว้ก่อนที่ทหารจะลงจากอำนาจไว้แล้ว แต่อย่างไรก็ตามก่อนที่การเปลี่ยนผ่านจะเกิดขึ้นนั้น ในบางครั้งการรัฐประหาร (จากกลุ่มอำนาจใหม่) เกิดขึ้นมาก่อน ด้วยแบบไม่มองเลือดหรือโดยไม่รุนแรงในการต่อต้านฝ่ายทหารที่ยังอยู่ในอำนาจ (กลุ่มอำนาจเดิม ซึ่งไม่ต้องการการเปลี่ยนผ่าน ) โดยกลุ่มนายทหารกลุ่มใหม่นั้นได้

<sup>99</sup> Haggard & Kaufman, *The Political Economy of Democracy Transitions: The Political Economy of Authoritarian Withdrawals*, pp. 34-5.

<sup>100</sup> *Ibid.*, p. 25.

<sup>101</sup> ตัวอย่างงาน; Adam Przeworski, *Democracy and the Market: Political and Economy Reforms in Eastern Europe and Latin America* (New York: Cambridge University, 1997)

<sup>102</sup> Barbara Geddes, "What Do we Know about Democratization after 20 Years?," p. 116.

<sup>103</sup> "The Iron Lady Film (Margaret Tacher)," ซึ่งได้รับรางวัล ถึง 2 รางวัล ในงานประกาศผล Oscar ปี 2012, เข้าชมในวันที่ 3 มีนาคม 2012 ณ โรงภาพยนตร์เมืองมิวนิค เยอรมนี



ตัดสินใจและต้องการกลับเข้าสู่ค่ายพัก (barracks)<sup>104</sup> นั่นคือ กลุ่มทหารใหม่ จำต้องมีการต่อรองทางอำนาจระหว่างฝ่ายค่านและประชาชน

Agüero ได้นำเสนอไว้ในประเด็นที่กล่าวถึงประเทศ Chile และ Brazil ที่เกิดขึ้นในประเทศเหล่านี้ ดังที่ Huntington ได้กล่าวไว้ว่า ทหารนั้นสามารถที่จะเจรจา ต่อรอง จนประสบความสำเร็จในสองประเด็น หนึ่งคือ การมีบทบาทที่ต่อเนื่องสำหรับผู้นำทางการทหาร ที่ยังคงมีบทบาทบ้างในทางการเมือง และสอง จากการดำเนินคดี (prosecution) ต่อการกระทำทางอาชญากรรม ที่ได้ทำไว้ในระหว่างที่ดำรงอยู่ในอำนาจ<sup>105</sup> ซึ่งเหล่านี้เป็นเครื่องคุ้มครอง (safeguard) นี้ถือได้ว่าเป็นความสำเร็จที่สำคัญอย่างใหญ่หลวงในการต่อรอง ก่อนที่จะลงจากอำนาจจากการปกครองในระบบเบ็ดเสร็จการทหาร ที่เดียว

Geddes ได้กล่าวว่า

“ปัญหาใหญ่ของระบอบอำนาจเบ็ดเสร็จก็คือว่า ไม่สามารถที่จะควบคุมผลลัพธ์จากการเจรจาในการเปลี่ยนผ่านได้ว่าจะเกิดขึ้นมาจริง เนื่องจากว่าภายหลังจากที่กระบวนการเปลี่ยนผ่านนั้นได้จบลงไปแล้ว ผู้นำของของระบอบอำนาจเบ็ดเสร็จการนั้นลงจากอำนาจก็จะมีอำนาจอีกต่อไป ดังนั้นมีเพียงช่องทางเดียวที่คนของระบอบเบ็ดเสร็จการชุดเก่ายังมีอยู่ คือ การประกาศใช้ความรุนแรง ถ้าเกิดว่ารัฐบาลใหม่ (ที่เป็นประชาธิปไตย) ที่เข้ามา ไม่ทำตามสัญญาที่ได้ให้ไว้จากการเจรจากัน”<sup>106</sup>

ความหมายก็คือว่า ระบอบอำนาจเบ็ดเสร็จการประกาศว่าจะทำการรัฐประหาร ถ้าหากว่า รัฐบาลชุดใหม่ที่เข้ามาไม่ปฏิบัติตามสัญญาที่ได้ให้ไว้ นั่นเอง ดังนั้นประเด็นเหล่านี้ล้วนแต่มีความสำคัญต่อเหล่าผู้นำทหารที่จำเป็นต้องมีการเจรจา ต่อรอง ก่อนที่จะลงจากอำนาจไป

### ปัญหาสำหรับการถอนตัวของทหาร

ในงานของ Przeworski และ Limongi<sup>107</sup> นั้นได้แสดงให้เห็นว่า เมื่อกระบวนการทางการเมืองที่เป็นประชาธิปไตยนั้นเกิดขึ้นมา เนื่องด้วยเหตุผลอะไรก็ตาม จะเห็นได้ว่าเส้นทางการเมืองนี้จะอยู่รอดได้ในกลุ่มประเทศที่มีการพัฒนาทางเศรษฐกิจในระดับเหนือเส้น และโอกาสของการกลับไปสู่อำนาจเบ็ดเสร็จการ ก็อยู่ในระดับเท่ากับ กับระดับของการพัฒนาทางเศรษฐกิจในช่วงกลาง<sup>108</sup>

<sup>104</sup> Samuel Huntington, *The third wave: Democratization in the late twentieth century* (USA: Univ. of Oklahoma Press, 1991)

<sup>105</sup> Felipe Agüero, “Legacies of Transitions: Institutionalization, the Military, and Democracy in South America,” *Mershon International Studies Review* 42 (2, November 1998): pp. 383–404.

<sup>106</sup> Barbara Geddes, “What Do we Know about Democratization after 20 Years?,” p. 137.

<sup>107</sup> Adam Przeworski & Limongi F., “Modernization: theories and facts,” *World Politics* 49 (1997): 155-83.

<sup>108</sup> *Ibid.*, p. 117.

อีกหนึ่งประเด็นที่จะมุ่งความสนใจลงไปศึกษานั้นคือ ปัญหาต่างๆที่ประเทศเหล่านั้นต้องเผชิญในระหว่างกระบวนการเปลี่ยนผ่าน งานของ O'Donnell และ Schmitter นั้นได้ให้เหตุผลไว้ว่า

“ปัญหาใหญ่ในช่วงระหว่างการเปลี่ยนผ่านก็คือ ประเด็นความขัดแย้งที่มีมาตั้งแต่สมัยอดีต โดยเฉพาะความขัดแย้งในแนวชายแดน ที่เก็บเจียบมาในช่วงของระบอบเผด็จการ แต่ก็กลับขึ้นมาเป็นประเด็นอีกครั้งในช่วงของกระบวนการเปลี่ยนผ่าน ทั้งนี้ถ้าหากว่าประเด็นความขัดแย้งเก่าๆ มีขึ้นมาอีกครั้ง การดำเนินนโยบายต่างประเทศจึงถือได้ว่าเป็นมีความสำคัญเป็นอย่างมากในช่วงนี้”<sup>109</sup>

อีกประเด็นที่เกิดขึ้นในระหว่างกระบวนการเปลี่ยนผ่านซึ่ง Wheaton นั้นพบว่า เมื่อกระบวนการเปลี่ยนผ่านเพิ่งจะเริ่มขึ้นมา พรรคการเมืองที่สนับสนุนระบอบอำนาจเผด็จการชุดเก่า โดยทั่วไปแล้วยังคงมีอำนาจอยู่มากพอในการที่จะควบคุมรัฐบาลชุดใหม่ในอนาคตไปสักระยะก่อน<sup>110</sup>

สำหรับกระบวนการเปลี่ยนผ่านที่ประสบความสำเร็จ นั้นถือว่าเป็นสัญลักษณ์ที่สำคัญ ในการลดโอกาสของการทำรัฐประหารของทหารที่จะเข้ามาแทนที่ในระหว่างที่ดำเนินกระบวนการเปลี่ยนผ่านนี้ ซึ่งในงานของ O'Donnell และ Schmitter ก็ได้ชี้ให้เห็นว่า ตัวชี้วัดสำคัญที่สุดที่ว่ากระบวนการเปลี่ยนผ่านนั้นใกล้จะสิ้นสุดลงก็คือ เมื่อโอกาสของการทำรัฐประหารใกล้เข้าไปที่จุดศูนย์<sup>111</sup> (หรือไม่มีโอกาสเกิดรัฐประหารเลย)

นั่นหมายความว่ายิ่งโอกาสของการทำรัฐประหารเดินทางเข้าใกล้ศูนย์มากเท่าใด ก็หมายความว่าโอกาสที่ทหารจะเข้าไปแทรกแซงในกระบวนการเปลี่ยนผ่านก็ยิ่งมีน้อยลงไปเรื่อยๆ (มาก) เท่านั้น

ประเด็นการรัฐประหารโดยทางทหารนั้นถือเป็นประเด็นที่สำคัญในกระบวนการเปลี่ยนผ่านทางการเมือง โดยรัฐบาลจะมีเสถียรภาพนั้น เมื่อโอกาสการรัฐประหาร (coup) เดินทางเข้าใกล้ศูนย์นั้นถือเป็นสัญญาณที่สำคัญเป็นอย่างมากในการเปลี่ยนผ่านอย่างสันติในอำนาจทางการเมือง<sup>112</sup>

Brownslee ได้มุ่งไปที่บทบาทของการเลือกตั้งต่างๆ ในกระบวนการเปลี่ยนผ่าน คือ ถ้าหากว่าระบอบอำนาจเผด็จการมีการเลือกตั้ง พร้อมทั้งมีพรรคการเมืองต่างๆ ร่วมลงเลือกตั้งด้วยนั้น ก็ไม่ได้หมายความว่า ประเทศกำลังเดินหน้าเข้าสู่การเป็นประชาธิปไตยแต่อย่างใด รวมทั้ง หากว่าระบอบ

<sup>109</sup> Guillermo O'Donnell, and Philippe C. Schmitter, *Transitions from Authoritarian Rule: Tentative Conclusions about Uncertain Democracies*, pp. 28-32.

<sup>110</sup> Kristan J. Wheaton, *Transition from Authoritarian Rule: An Iterative Model* (US Embassy, The Hague, copyright 2001), p. 9.

<sup>111</sup> Guillermo O'Donnell, and Philippe C. Schmitter, *Transitions from Authoritarian Rule: Tentative Conclusions about Uncertain Democracies*, p. 25.

<sup>112</sup> Dankwart Rustow, "Transitions to Democracy: Toward a Dynamic Model", *Comparative Politics* (April 1970): 358-60.

นั้น “โกง” ผลการเลือกตั้ง ก็ไม่ได้หมายความว่า ระบบจะไม่ได้รับการกดดันจากระหว่างประเทศ หรือว่าจะไม่ได้รับการกดดันจากพรรคฝ่ายค้านต่างๆ ที่มีอยู่ในประเทศแต่อย่างใด เช่นกัน<sup>113</sup>

ดังนั้น จึงเห็นได้ว่า สภาพการณ์ในการถอนตัวของทหาร และปัญหาในระหว่างที่จะถอนตัวนั้น ถือได้ว่าเป็นอีกหนึ่งสถานการณ์ที่มีความสำคัญอย่างยิ่ง ในการนำไปสู่การถอนตัวของทหาร

### 1.9.2 การเมืองและเศรษฐกิจพม่า

การเมืองและเศรษฐกิจ ซึ่งรวมถึงการดำเนินนโยบายต่างๆ ของรัฐบาลพม่า บทบาทของฝ่ายทหาร พรรคการเมืองต่างๆ บุคคลสำคัญๆ และบทบาทของระบบราชการ รวมไปถึงประเด็นเกี่ยวกับปัญหาภายในประเทศและระหว่างประเทศที่พม่าต้องเผชิญ ทั้งนี้การศึกษาพม่าในประเด็นการเมืองและเศรษฐกิจนั้น พบว่ามีนักวิชาการจำนวนไม่มากนักที่ศึกษาพม่าในประเด็นนี้อย่างต่อเนื่อง

#### หนึ่งในนั้นคือ David Steinberg<sup>114</sup> – มุมมองจากชาวอเมริกัน

พัฒนาการทางเศรษฐกิจและการเมืองในพม่าได้มีการอธิบายและวิเคราะห์ไว้อย่างละเอียดในงานของ David Steinberg ซึ่งท่านถือเป็นนักวิชาการที่ “จับ” ในทุกประเด็นที่เกี่ยวกับพม่า นับตั้งแต่พม่าได้รับเอกราชในปี 1948 จวบจนกระทั่งปัจจุบัน ทั้งในประเด็นทางการเมือง เศรษฐกิจ เช่นเดียวกันกับด้านทหาร รวมไปถึงประเด็นทางด้านสังคม ทั้งนี้จะเห็นได้ว่า David Steinberg ได้มีงานตีพิมพ์ที่เกี่ยวกับพม่าไว้มากมาย ดังศึกษาได้จากอ้างอิงด้านล่าง<sup>115</sup>

ในงานล่าสุดของ Steinberg ซึ่งได้ตีพิมพ์ไว้ในปี 2010 ได้อธิบายเกี่ยวกับพม่าไว้ว่า เป็นประเทศที่แปลกแล้วก็ไม่ค่อยจะเป็นที่รู้จักในโลกยุคปัจจุบัน แม้ว่าจะมีความสำคัญทางภูมิรัฐศาสตร์ มี

<sup>113</sup> Jason Brownlee, *Authoritarianism in an Age of Democratization* (Cambridge: Cambridge University Press, 2007), p. 9.

ศึกษาเพิ่มจาก Calingaert, Daniel, “Election Rigging and How to Fight It,” *Journal of Democracy* 17 (3, 2006)

<sup>114</sup> David I. Steinberg, *Publications* [online] accessed on 16<sup>th</sup> March, 2012. Available from <http://explore.georgetown.edu/people/steinbdi/?action=viewpublications>

<sup>115</sup> ดูใน David I. Steinberg, *Turmoil in Burma; Contested Legitimacies in Myanmar* (New York: Eastbridge, 2006)

ศึกษาเพิ่มเติม: David I. Steinberg, *Burma: The State of Myanmar* (Washington, D.C.: Georgetown Uni, 2001)

David I. Steinberg, *The Future of Burma. Crisis and Choice in Myanmar* (Asia Agenda Report #14., New York: The Asia Society & University Press of America, 1990)

David I. Steinberg, *Crisis in Burma: Stasis and Change in a Political Economy in Turmoil* (Bangkok: Chulalongkorn Uni, 1989)

David I. Steinberg, *Burma. A Socialist Nation of Southeast Asia* (Boulder: Westview Press, 1982)

David I. Steinberg, *Burma's Road Toward Development: Growth and Ideology Under Military Rule* (Boulder: Westview, 1981)

ความอุดมสมบูรณ์ทางด้านทรัพยากร มีศักยภาพ หรือแม้กระทั่งความพยายามที่จะกระตุ้นด้านการท่องเที่ยว เพื่อให้เป็นที่รู้จักกันมากขึ้น แต่ประชาคมระหว่างประเทศไม่สามารถที่จะเห็นพ้องกันได้ใน การที่จะจัดการกับประเทศนี้<sup>116</sup>

ทั้งนี้ Steinberg ได้แสดงให้เห็นในงานของท่านมากกว่า 30 ปีแล้วว่า พม่าเป็นประเทศที่มีความสำคัญเป็นอย่างมากในทางภูมิรัฐศาสตร์ (geopolitics) ซึ่งมีที่ตั้งอยู่ในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ โดยประกอบไปด้วยประเทศเพื่อนบ้าน คือ ไทย จีน บังคลาเทศ และอินเดีย โดย Steinberg นั้นได้อธิบายไว้ว่า พม่าถือได้ว่าเป็นประเทศที่มีความน่าสนใจที่มีระบอบการปกครองแบบเผด็จการที่เต็มไปด้วยปัญหาภายในประเทศมากมาย ทั้งในประเด็นทางด้านเศรษฐกิจและทางด้านชาติพันธุ์ ทั้งการมีภาพลบในเวทีระหว่างประเทศ ในประเด็นทางด้านสิทธิมนุษยชน และในด้านความชอบธรรม

พม่านั้นถือได้ว่าเป็นประเทศใหญ่ เป็นประเทศที่มีความสำคัญเป็นอย่างมาก อีกทั้งยังเป็นประเทศที่มีศักยภาพซึ่งอุดมสมบูรณ์ไปด้วยทรัพยากรทางธรรมชาติ ด้านพลังงาน (Energy Sector) ถือได้ว่าเป็นประเด็นที่มีความน่าสนใจต่อประเทศเพื่อนบ้านรายล้อมพม่าเป็นอย่างมาก ทั้งจากไทย จีนและอินเดีย เป็นต้น อันเนื่องมาจากประเด็น “Energy Security” (ความมั่นคงทางพลังงาน)

ทั้งนี้ถ้าหากว่าพม่าเปลี่ยนผ่านไปสู่การเป็นประชาธิปไตยและการเป็นตลาดเสรี การเปลี่ยนผ่านดังกล่าวนี้ ถือได้ว่ามีผลกระทบต่อภูมิภาครวมทั้งอาเซียน ด้วยเช่นกัน

นอกจากนั้นแล้ว Steinberg ยังได้มุ่งความสนใจเป็นอย่างมากในประเด็นปัญหาภายในประเทศพม่า ซึ่ง Steinberg ได้กล่าวถึงชนกลุ่มน้อย ซึ่งเป็นหนึ่งในสามของพลเมืองในพม่า ระบุว่าชนกลุ่มน้อยต่างๆในพม่านั้น ยังมีปัญหาในการสร้างศูนย์กลางของความรู้สึกจงรักภักดี (sense of loyalty) ในการเป็นรัฐที่เป็นหนึ่งเดียวกัน (unified state) จาก 135 “ethnicities” หรือ “nationalities” หรือ “race” มีเพียง 7 กลุ่มเท่านั้นที่รัฐบาลพม่าได้รับรองให้ถือเป็นรัฐ “states” (จังหวัด)<sup>117</sup> ซึ่งประเด็นเหล่านี้ได้กล่าวถึงไว้ในงานเรื่อง “Myanmar’s Perpetual Dilemma: Ethnicity in a ‘Discipline Flourishing Democracy’” ที่ได้ตีพิมพ์ไว้ในปี 2011

นับจากได้รับเอกราช พม่าไม่เคยเป็น “nation-state” เลย (รัฐ-ชาติ ความหมายกว้างๆ คือ รัฐที่รับใช้ชาติ) อย่างไรก็ตาม รัฐบาลทุกรัฐบาลได้ยึดมั่นและศรัทธาในทางพุทธศาสนา (Buddhism) โดย Steinberg นั้นเห็นว่าเป็นไป เพื่อสร้างความชอบธรรมในการบริหารและเพื่อผลประโยชน์ส่วนตัวในการดำรงไว้ซึ่งอำนาจของตน เช่น ภายใต้การปกครองของรัฐบาล อู นู ในช่วง 1960s<sup>118</sup> ดังที่ Steinberg ได้กล่าวไว้ว่า ระบอบอำนาจเผด็จการทหารควบคุมทุกการเคลื่อนไหวของประชาชน

<sup>116</sup> David I. Steinberg, *Burma/Myanmar: What Everyone Needs to Know* (New York: Oxford Press, 2010), p. 1.

<sup>117</sup> David I. Steinberg, “Myanmar’s Perpetual Dilemma: Ethnicity in a ‘Discipline Flourishing Democracy,’” *East-West Center Working Papers* No. 22 (April, 2011): 1.

<sup>118</sup> *Ibid.*, p. 2.

ที่พยายามที่จะมีระดับความเป็นอยู่ในชีวิตที่ดีขึ้น ทุกอย่างนั้นอยู่ภายใต้การควบคุมของทหาร ทั้งในอำนาจทางการเมือง มหาวิทยาลัย กลุ่ม NGO พระสงฆ์ หรือแม้กระทั่งทางด้านเศรษฐกิจ ดังนั้นถ้าหากว่าใครที่จะได้รับการเลื่อนขั้นนั้น ก็ต่อเมื่อทหารเห็นชอบหรืออนุมัติให้เท่านั้น<sup>119</sup>

อีกประเด็น Steinberg ได้กล่าวไว้ คือ ถ้าประเด็นชนกลุ่มน้อย ไม่ได้รับการแก้ปัญหา ก็จะมีปัญหาต่างๆ จากภายในเกิดขึ้นตามมา เช่น การเพิ่มขึ้นของความรุนแรง ความไม่มีเสถียรภาพ ผู้อพยพพลัดถิ่น การค้ามนุษย์ รวมทั้งปัญหาการผลิตยาเสพติด<sup>120</sup> เป็นต้น ในส่วนของประเด็นอื่นๆ นั้น Steinberg นั้นได้แสดงให้เห็นในงานศึกษาของท่านในช่วงหลายสิบปีที่ผ่านมา ในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับโอกาสของการเปลี่ยนผ่านที่แท้จริงไปสู่การเป็นประชาธิปไตยและการเป็นเศรษฐกิจแบบตลาด ซึ่ง Steinberg นั้นได้แสดงความเห็นไว้ค่อนข้างมีมุมมองลบอยู่มาก คือ มุมมองที่ว่ายังไม่มี การเปลี่ยนแปลงเกิดขึ้น ดังเห็นได้จากงานล่าสุดของท่านในปี 2010 และในปี 2011 ว่า

“การเมืองภายในยังคงปิดอยู่ (...) การกดดันจากระหว่างประเทศให้มีการปฏิรูปก็ยังไม่เป็นผลสำเร็จ (...) อีกทั้งเงื่อนไขที่มาจากภายในก็ยังไม่เอื้ออำนวยแต่อย่างใด”<sup>121</sup>

ทั้งนี้ Steinberg ยังได้ชี้ไปที่ประเด็นปัญหาต่างๆ ในพม่า ทั้งในประเด็นด้านวิถีชีวิต เศรษฐกิจสังคม วิถีชีวิตวัยหนุ่มสาว วิถีชีวิตชนกลุ่มน้อย วิถีชีวิตของการบริหารงาน วิถีชีวิตในด้านความสามารถในการจัดการบริหารงานภาครัฐ วิถีชีวิตทางสิ่งแวดล้อม วิถีชีวิตภาคเอกชน วิถีชีวิตของความชอบธรรมจากภายในประเทศ เหล่านี้ เป็นต้น ซึ่งมีในงานชื่อว่า “Burma/Myanmar: What everyone needs to know about Myanmar”<sup>122</sup>

### Marco Bunte – มุมมองจากทางยุโรป

Marco Bunte<sup>123</sup> จากทาง the German Institute of Global and Area Studies (GIGA) จาก Hamburg ประเทศเยอรมนี ได้มีงานตีพิมพ์ในประเด็นที่เกี่ยวกับพม่าไว้เป็นประจำ โดยเฉพาะใน ส่วนที่เกี่ยวกับประเด็นในทางเศรษฐกิจและการเมืองในพม่า ดังแสดงไว้ในอ้างอิงด้านล่างนี้<sup>124</sup>

<sup>119</sup> David I. Steinberg, “Myanmar’s Perpetual Dilemma: Ethnicity in a ‘Discipline Flourishing Democracy,” p. 7.

<sup>120</sup> Ibid., p. 9.

<sup>121</sup> David I. Steinberg, *Burma/Myanmar: What Everyone Needs to Know*, p. 186.

<sup>122</sup> Ibid., pp. 10-14.

<sup>123</sup> “Bunte Marco,” [online] accessed on 16th, March 2012. Available from [http://www.giga-hamburg.de/english/index.php?folder=staff/buente&file=buente\\_en.html](http://www.giga-hamburg.de/english/index.php?folder=staff/buente&file=buente_en.html)

<sup>124</sup> Marco Bunte, “Autoritäre Regime in Südostasien,” in: Holger Albrecht/ Rolf Frankenberger/Siegfried Frech (eds.). *Autoritäre Regime Schwalbach: Wochenschau Verlag, Reihe Basisthemen Politik* (Hamburg, 2010), pp. 133-156.

Marco Bunte, “Problemstaat Myanmar “ *GIGA Focus Asien* 11 (Hamburg, 2007)

Marco Bunte, “Myanmar: Autoritarismus im Wandel,” *GIGA Focus Asien* 7 (Hamburg, 2008)

ในช่วงไม่กี่ปีที่ผ่านมา ตั้งแต่ช่วง 2007 เป็นต้นมา จะเห็นได้ว่า Marco Bunte ได้มีการพัฒนา มาเป็นหนึ่งในผู้เชี่ยวชาญของเยอรมนีในประเด็นพม่า ท่านได้กล่าวไว้ว่า เนื่องจากระบบการ ปกครองนี้ (โดยทหาร) ได้ล่มสลายลงไป จากการตัดสินใจของรัฐบาลทหาร ภายใต้การนำของ SPDC และมีการส่งผ่านอำนาจสู่รัฐบาลพลเรือนที่มาจากเลือกตั้ง ในปี 2010 ทำให้รัฐบาลพม่า ไม่สามารถที่จะจัดได้ว่า อยู่ในประเภทของการปกครองภายใต้ระบอบการปกครองของทหารโดยตรง แต่อย่างไรก็ตาม Marco Bunte นั้นได้กล่าวไว้ว่า ระบอบทหารลงจากอำนาจไปในเดือนมีนาคม 2011 นั้นไม่ได้หมายความว่าระบอบทหารนั้นกลับเข้าสู่ค่ายพักอย่างถาวรแล้ว ทั้งนี้ในพม่านั้นจะ เห็นได้ว่าทหารยังเป็นกลุ่มที่มีบทบาทมากที่สุดและยังคงควบคุมสถาบันต่างๆ อยู่ทั้งหมด ภายหลังจากที่ได้ประกาศ “disciplined democracy” ไปแล้วนั้น ก็มีระบอบทางการเมืองใหม่ขึ้นมา ดังนั้น ในขณะนี้อาจจะเรียกได้ว่าพม่านั้นเป็นการปกครองในรูปแบบของอำนาจเผด็จการในแบบแข่งขัน ที่ ยังคงอยู่ภายใต้การครอบงำของเหล่าทหาร เป็นต้น

นอกจากนั้น Bunte ยังได้ยืนยันไว้ในงานชิ้นล่าสุดว่า การพัฒนาทางการเมืองในพม่า นั้นเห็น ว่าการครอบงำโดยทหาร ยังคงมีอยู่ แม้ว่าภายหลังจากที่ทหารได้ถอนตัวลงจากอำนาจอย่าง เป็นทางการแล้วก็ตาม<sup>125</sup> ในการเลือกตั้งในปี 2010 นั้นถือเป็นก้าวของการรักษาอำนาจการปกครอง ของรัฐบาลเผด็จการและรักษาอำนาจทางการเมืองทหาร ดังนั้นจึงอาจกล่าวได้ว่า ในงานของ Bunte ดังที่ ได้แสดงไว้ นั้น ก็ไม่ได้มองพม่าในทางบวกไปมากกว่าในงานของ Steinberg เท่าใดนัก

### มุมมองจากทางเอเชีย: Toshihiro Kudo และ Tin Maung Maung Than

ทั้งนี้จะเห็นได้ว่านักวิชาการทั้งสองท่าน มีงานวิชาการที่ตีพิมพ์ในประเด็นพม่ามานานหลาย ปี Toshihiro Kudo ดังศึกษาเพิ่มเติมได้จากอ้างอิงด้านล่าง<sup>126</sup> นั้นเป็นที่รู้จักกันดีจาก the Japanese Institute of Developing Economies (IDE) เน้นงานศึกษาทางด้านพัฒนาการทางเศรษฐกิจในพม่า ดังเห็นได้จากรายชื่อด้านล่างนี้<sup>127</sup> ในประเด็นการเปลี่ยนผ่านนั้น Kudo ก็ได้ชี้ให้เห็นว่าภายหลังจาก

Marco Bunte, "Wahlen in Myanmar. Die Konsolidierung autoritärer Herrschaft," GIGA Focus Asien (10, Hamburg, 2010).

<sup>125</sup> Marco Bunte, "Burma's Transition to "Disciplined Democracy": Abdication or Institutionalization of Military Rule?," GIGA Working Paper No 177 (Hamburg, 2011)26.

<sup>126</sup> "Toshihiro Kudo" [online]. Accessed on 16<sup>th</sup>, March 2012. Available from [http://www.ide.go.jp/English/Researchers/kudo\\_toshihiro\\_en.html](http://www.ide.go.jp/English/Researchers/kudo_toshihiro_en.html)

<sup>127</sup> "Myanmar's Economic Relations with China: Can China Support the Myanmar Economy?" [online]. Accessed on 19 October, 2010. Available from <http://www.ide.go.jp/English/Publish/Download/Dp/pdf/066.pdf>

อ้างอิงเพิ่มเติม Toshihiro Kudo, "The Impact of United States Sanctions on the Myanmar Garment Industry," IDE Discussion 42 (Paper Serie, 2005)

Toshihiro Kudo, "Stunted and Distorted Industrialization in Myanmar," IDE Discussion 38 (Paper Series, 2005)

การเลือกตั้งในปี 2010 รัฐบาลพลเรือนชุดใหม่ที่เข้ามาในการเปลี่ยนผ่านพม่าสู่การเป็นประชาธิปไตยและเศรษฐกิจในแบบตลาดนั้นจะยังไม่มีผลกระทบเกิดขึ้นในทันที

“รัฐบาลชุดใหม่เน้นไปที่ความมีเสถียรภาพและให้มีความต่อเนื่อง (ในการปกครอง) ในส่วนของนโยบายถือได้ว่าการเปลี่ยนแปลงอย่างมากจากรัฐบาลทหาร ซึ่งแทบจะไม่สามารถคาดการณ์ได้ อย่างไรก็ตาม การแต่งตั้งให้นักธุรกิจได้เข้ามาดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีกระทรวงพาณิชย์ และการจัดสรรให้ท่านอื่นๆได้เข้ามาดำรงตำแหน่งต่างๆ ก็ได้ให้ความรู้สึกถึงการเปลี่ยนแปลงบ้างแล้ว แม้ว่าจะยังมีอยู่อย่างจำกัด (ก็ตาม)”<sup>128</sup>

ในส่วนของ Tin Maung Maung Than จาก the Institute of Southeast Asian Studies ของสิงคโปร์ ซึ่งเป็นสถาบันที่เป็นที่รู้จักกันดีอยู่แล้ว ท่านมุ่งศึกษาไปที่ประเด็นสถานการณ์ทางการเมืองภายในพม่า โดยท่านได้วิเคราะห์ไว้ในงานตีพิมพ์ก่อนหน้านี้ว่า “อุปสรรคของการพัฒนาประเทศของพม่าที่ดูเหมือนว่าจะวนเวียนอยู่กับประเด็นของการเจรจาปรองดองระหว่างฝ่ายรัฐบาลและพรรคการเมืองฝ่ายค้านของประเทศ ซึ่งนำโดย ออง ซาน ซู จี”<sup>129</sup>

ซึ่งในจุดนี้แสดงให้เห็นถึงความไร้เสถียรภาพทางการเมืองภายในประเทศ นอกจากนั้นยังเห็นได้จากงานตีพิมพ์ทางวิชาการต่างๆ นี้<sup>130</sup> และศึกษาเพิ่มเติมได้จากอ้างอิงด้านล่างนี้<sup>131</sup>

Tin Htut Oo and Kudo eds., “Agro-based Industry in Myanmar: Prospects and Challenges,” *ASEDP 67* (Chiba: Institute of Developing Economies, JETRO, 2003)

Toshihiro Kudo, ed., “Industrial Development in Myanmar: Prospects and Challenges,” *ASEDP 60* (Chiba: Institute of Developing Economies, JETRO, 2001)

Industrial Policy in Myanmar: From a Historical Viewpoint,” in Minoru Kiryu ed., *ASEAN and Japanese Perspectives on Industrial Development and Reforms in Myanmar: A Survey of Selected Firms* (Bangkok: The Chulalongkorn Univ. House, 1998)

Political Basis of Economic Policies under Burmese Socialism,” *Southeast Asian Studies 4* (Tokyo university of Foreign Studies, 1998)

<sup>128</sup> Toshihiro Kudo, New Government in Myanmar: Profiles of Ministers [July 26, 2011],” accessed on March 16, 2012. Available from [http://www.ide.go.jp/English/Research/Region/Asia/pdf/20110726\\_myanmar.pdf](http://www.ide.go.jp/English/Research/Region/Asia/pdf/20110726_myanmar.pdf), p. 8f.

<sup>129</sup> Tin Maung Maung Than, “Myanmar: The Dilemma of Stalled Reforms,” *ISEAS 10* (September 2000): 14.

<sup>130</sup> Robert H. Taylor and Kyaw Yin Hlaing, *Myanmar: Beyond Politics to Societal Imperatives* (Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 2005)

ศึกษาเพิ่มเติม “Myanmar’s Energy Sector: Banking on Natural Gas,” *Southeast Asian Affairs* (Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 2005): 257-89.

Kusuma Snitwongse and W. Scott Thompson, “Dreams and Nightmares: State Building and Ethnic Conflict in Myanmar (Burma),” *Ethnic Conflict in Southeast Asia* (Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 2005): 65-108.

Linda Low, ed., “Mimicking a Developmental State: Myanmar’s Development Experience Since 1948,” in *Developmental States: Relevancy, Redundancy or Reconfiguration?* (New York: Science Publishers, 2004), pp. 201-18.

นอกจากนั้นแล้ว นักวิชาการท่านอื่นๆ ก็จะมีมุมมองความสนใจไปเฉพาะประเด็นๆ เช่น สถานการณ์ภายในของพม่า ในประเด็นนโยบายต่างๆ ของรัฐบาลเผด็จการทหารของพม่า บทบาททางการเมืองและในทางสังคม พรรคการเมืองฝ่ายค้าน ชนกลุ่มของทหารในมชาติพันธุ์ต่างๆ ระบอบราชการ ภาคประชาสังคม (ซึ่งรวมไปถึงบทบาทของพระสงฆ์) ประเด็นของการคอร์รัปชัน ประเด็นสิทธิมนุษยชนและบทบาทของบุคคลสำคัญๆ (ดูรายละเอียดในบทที่ 2) ในขณะที่ Jürgen Haacke และในงาน Andrew Selth นั้นถือได้ว่ามุ่งไปที่การศึกษาในประเด็นความสัมพันธ์ระหว่างประเทศของพม่า<sup>132</sup> นอกจากนั้นแล้วยังมีนักวิชาการหลายท่านที่ศึกษาถึงบทบาทของรัฐบาลอำนาจเผด็จการของพม่าด้วยเช่นกัน

ในส่วนของตัวอย่างจากประเทศทางตะวันตก และสถาบันต่างๆ เช่น สหรัฐอเมริกา องค์การสหประชาชาติ และ สหภาพยุโรป (ดูรายละเอียดในบทที่ 3) ในส่วนของมุมมองจากภายในเอเชีย จากญี่ปุ่น จีน อินเดีย และอาเซียน (ดูรายละเอียดในบทที่ 4)

“The Essential Tension: Democratization and the Unitary State in Myanmar (Burma),” in *Southeast Asia Research* 12 (2, 2004): 187-212.

Daljit Singh and Chin Kin Wah, eds., “Myanmar and China: A Special relationship?,” in *Southeast Asian Affairs* (Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 2003): 189-210.

“Myanmar: The Human Security Dimension,” paper presented at the Conference on Myanmar Peace Initiative, Hiroshima (16-18 March, 2005), 36.

“Aspiring to be a Developmental State: Myanmar’s Development Experience since 1948,” (paper presented at the International Burma Studies Conference, DeKalb, Illinois, 22-24 October, 2004) (unpublished), 40 p.

Kyaw Yin Hlaing, Tin Maung Maung Than, and Zaw Oo, *Contested Legitimacies and Governance in Burma/Myanmar* (School of Advanced International Studies (SAIS); John Hopkins and Georgetown Universities; Asian Studies Program, Washington, 2004)

“Peace and Reconstruction: A Myanmar Perspective, discussion paper presented at the Seminar on Quality of Partnership in Myanmar,” International House of Japan, “ASEAN and the World Community,”(unpublished) Tokyo 22 March 2004, 18 pp.

<sup>131</sup> Tin Maung Muang Than [online], accessed on 16<sup>th</sup>, March 2012. Available from [http://web1.iseas.edu.sg/?page\\_id=419](http://web1.iseas.edu.sg/?page_id=419)

<sup>132</sup> เพิ่มเติมน : Andrew Selth, “Burma’s “Saffron Revolution” and the Limits of International Influence,” in: *Australian Journal of International Affairs* 62 (3, 2008): 281–297.

Jürgen Haacke, “Myanmar, the responsibility to protect, and the need for practical assistance,” *Global responsibility to protect* 1 (2, 2009): 156-184.



## 1.10 สรุป

ลักษณะของระบอบเผด็จการที่มีรูปแบบต่างกัน เช่น ระบอบทหาร (military) ระบอบพรรคการเมืองเดียว (single-party) และระบอบผู้นำคนเดียว (personalistic) ถือได้ว่าเป็นความสำคัญต่อวิทยานิพนธ์ชุดนี้เป็นอย่างมาก ซึ่งถือได้ว่าเป็นข้อมูลสนับสนุนที่สำคัญในการศึกษาถึงเงื่อนไขที่แตกต่างกันของระบอบเผด็จการ เนื่องจากพม่าในช่วงปี 1962-1988 นั้นมีการปกครองทั้งสามระบอบในเวลาเดียวกัน นอกจากนี้ยังมีความสำคัญต่อการศึกษาเงื่อนไขของการเปลี่ยนผ่านของระบอบทหารในพม่า (1988-2010) เนื่องจากว่าเงื่อนไขดังกล่าวจะถือได้ว่าเป็นข้อมูลที่สำคัญของงานวิทยานิพนธ์ชุดนี้

อีกหนึ่งประเด็นที่มีความสำคัญ คือว่าระบอบทหารนั้นถือได้ว่าเป็นความเปราะบาง และมีความเสี่ยง (vulnerable) อย่างมากที่จะล่มสลายมากกว่าการปกครองในระบบการปกครองโดยเผด็จการด้วยพรรคการเมืองเดียว ระบอบผสม หรือโดยเฉพาะอย่างยิ่งในระบบการปกครองโดยบุคคลเพียงคนเดียว เนื่องจากว่าผู้ปกครองในระบบทหารนั้นเน้นความสำคัญไปที่ความมีเอกภาพ (unity) และศักยภาพ (capacity) ของสถาบันทหารมากกว่าการตระหนักในการดำรงอยู่ในอำนาจ ทั้งนี้จึงส่งผลให้ระบอบทหารอยู่ในอำนาจได้น้อยกว่าการปกครองในระบบอื่นๆ อีกทั้งระบอบทหารก็ยังพยายามที่จะเจรจาในเงื่อนไขของการถอนตัวออกไปจากอำนาจ ดังนั้นหากมองที่เงื่อนไขของการเปลี่ยนผ่านระหว่างปี 1988- 2011 ในพม่า นั้นจึงถือได้ว่าสถานการณ์อำนาจทำให้เกิดการเปลี่ยนผ่านมากกว่าในช่วง 1962- 1988 ที่ผ่านมา เป็นอย่างมาก

จากเหตุผลของการเปลี่ยนผ่าน(transformation) และการล่มสลาย (breakdown) ของระบอบอำนาจเผด็จการทางทหารนั้นสามารถที่จะสรุปได้ว่างานวรรณกรรมทางทฤษฎีเป็นจำนวนมากนั้นมุ่งไปที่การศึกษาถึงเหตุผลที่มาจากภายในประเทศ มากกว่าการมองไปที่เหตุผลจากระหว่างประเทศ เช่น ประเด็นการแตกแยกกันเองภายในเหล่าทหารและเงื่อนไขทางด้านเศรษฐกิจถือได้ว่าเป็นปัจจัยที่มีความสำคัญที่สุดของการถอนตัวออกไปและในการเปลี่ยนผ่านของทหาร ซึ่งถือได้ว่ามีความสำคัญมากกว่าเหตุผลอื่นๆที่มาจากภายใน เช่น ปัจจัยจากบทบาทของการชุมนุมประท้วงใหญ่ที่เกิดขึ้นจากการเคลื่อนไหวของกลุ่มฝ่ายค้านในสังคม เป็นต้น

ในส่วนของปัจจัยต่างๆที่มาจากระหว่างประเทศนั้น เครื่องมือทางนโยบายต่างประเทศที่สำคัญ คือ การใช้การคว่ำบาตร (sanctions) และการใช้การมีปฏิสัมพันธ์อย่างสร้างสรรค์ (constructive engagement) นั้นได้มีการถกอภิปรายไว้ในงานวรรณกรรมทางทฤษฎีที่เกี่ยวกับระบอบอำนาจเผด็จการค่อนข้างมาก เนื่องจาก ในหลายๆ กรณีที่การดำเนินนโยบายดังกล่าวแล้วไม่ประสบความสำเร็จหรือ สำเร็จบ้างเพียงเล็กน้อยหากมองเปรียบเทียบโดยภาพรวมในการตัดสินใจ

ของประเทศนั้นๆ ที่จะเข้าสู่การเปลี่ยนผ่านการเมืองในแบบของประชาธิปไตยและการมีเศรษฐกิจในแบบตลาด โดยเฉพาะอย่างยิ่งการดำเนินนโยบายคว่ำบาตรกับระบอบอำนาจเผด็จการทางทหารนั้น ก็ได้มีตัวอย่างให้เห็นแล้วในหลายๆกรณี ที่ประสบความสำเร็จบ้างเพียงเล็กน้อยเท่านั้น นอกจากนั้น เงื่อนไขต่างๆ สำหรับการเปลี่ยนผ่านที่ได้มีการกล่าวถึงไว้ในงานทางวรรณกรรม เช่น ปัจจัยของการที่ไม่ได้รับการสนับสนุนจากรัฐภายนอกซึ่งอาจ จะมาจากทางด้านการเมือง หรือ ทางด้านเศรษฐกิจ เป็นต้น

จากงานวรรณกรรมในประเด็นเกี่ยวกับพม่าสามารถนั้นยังคงเห็นได้ว่าเป็นประเด็นที่ยากที่จะทำการศึกษาจากภายนอกหากจะเข้าถึงแหล่งข้อมูลจากภายในของประเทศนี้ เนื่องจากกว่า 50 ปีแล้วที่พม่าถือได้ว่าเป็นสังคมปิด (closed society) ส่งผลให้ข้อมูลทางการต่างๆ และเอกสารต่างๆ นั้น ในเวลานั้นหรือแม้กระทั่ง ณ เวลาก็ยังคงยากที่จะเข้าถึงได้ อีกทั้งข้อมูลต่างๆ เหล่านั้นยังถือได้ว่าไม่สามารถเชื่อถือได้ (unreliable) มากนักซึ่งก็ถือได้ว่าเป็นปกติที่เกิดขึ้นกับประเทศที่มีการปกครองด้วยระบอบอำนาจเผด็จการ ดังนั้นจึงไม่ใช่เรื่องง่ายนักที่นักวิชาการจากแหล่งข้อมูลจากภายนอก เช่น Steinberg Bunte Kudo (Maung Maung) หรือ Haacke จะทุ่มเทเวลาในการศึกษางานวิชาการในประเด็นที่เกี่ยวกับพม่า

นอกจากนี้งานวิจัยจากภายในประเทศที่เป็นอิสระโดยทั่วไป ล้วนก็ไม่ได้ได้รับการสนับสนุนจากรัฐบาลเผด็จการทหาร ดังนั้นงานวิจัยและงานตีพิมพ์ต่างๆ ในพม่าที่ดำเนินการแล้วนั้นไม่ได้รับการสนับสนุนจากรัฐบาลเผด็จการทหาร ซึ่งโดยส่วนใหญ่แล้วก็จะเห็นได้ว่างานเหล่านั้นมีความเชื่อมโยงไปกับกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ ประเด็นชนกลุ่มชาติพันธุ์ต่างๆ และจากกลุ่มฝ่ายค้านทางการเมืองต่างๆ เป็นต้น ทั้งนี้จากที่เห็นโดยส่วนใหญ่แล้วกลุ่มดังกล่าวเหล่านี้ก็ไม่ได้ทำงานวิจัยอยู่ภายในประเทศแต่อย่างใด โดยกลุ่มเหล่านั้นจะใช้ข้อมูลจากภายในประเทศแต่มีฐานในการทำงานอยู่ในประเทศเพื่อนบ้านรายล้อม (โดยเฉพาะในประเทศไทย) เป็นต้น

อย่างไรก็ตามการค้นพบโดยหลักๆ ที่สำคัญทั้งจากนักวิชาการดังกล่าวไว้นั้น หรือ แม้กระทั่งจากงานวรรณกรรมต่างๆ ที่มีการตีพิมพ์เมื่อเร็วๆ นี้ (ในปี 2010-2011) นั้นจะเห็นได้ว่าข้อมูลที่แต่ละฝ่ายได้นำเสนอออกมานั้นก็ยังไม่ได้มีการคาดหวังในการเปลี่ยนผ่านอย่างรวดเร็ว (fast track transformation) ในการที่พม่าจะเข้าสู่การปกครองในรูปแบบประชาธิปไตยและการมีเศรษฐกิจแบบตลาดแต่อย่างใด

นอกจากนั้นแล้วแหล่งข้อมูลต่างๆ เหล่านี้ก็ยังเห็นว่าการเปลี่ยนแปลง (ผ่าน) ที่มาจากการปฏิวัติ (Revolutionary change) นั้นเป็นสถานการณ์ที่เป็นไปไม่ได้ (unfeasible scenario) อีกทั้งก้าวของการปฏิรูปที่มีขึ้นภายหลังจากปี 1988 เป็นต้นมา ซึ่งรวมไปถึง “seven-step-roadmap” สู่สิ่งๆ ที่เรียกกันว่าเป็น “disciplined democracy” นั้นเหล่านักวิชาการต่างๆ ก็ยังไม่เชื่อมากนักว่าจะ

สามารถเกิดขึ้นได้ แม้กระทั่งในงานตีพิมพ์ในช่วงปี 2011 เองก็ตาม โดยส่วนใหญ่แล้วก็ยังสามารถเห็นได้ว่า ยังมีความสงสัยและยังคงตั้งคำถามถึงโอกาสของความเป็นไปได้ในการเปลี่ยนผ่านที่จะมีขึ้นไว้อย่างชัดเจนด้วยเช่นเดียวกัน ดังนั้นจึงเห็นได้ว่างานศึกษาเหล่านั้นไม่ได้เห็นด้วยกับสมมติฐานของงานวิทยานิพนธ์ชุดนี้ ที่มองว่ากระบวนการเปลี่ยนผ่านทางการเมืองและทางเศรษฐกิจนั้นเกิดขึ้นมาแล้วจริง แต่ยังคงมีความเปราะบางอยู่ตามแนวทางของพม่า

ในบทต่อไปของงานวิทยานิพนธ์ชุดนี้นั้นจะได้นำเสนอในประเด็นพัฒนาการทางการเมืองและเศรษฐกิจของพม่า ทั้งนี้งานวิทยานิพนธ์ชุดนี้จะนำเสนอช่วงเวลาในปี 1948-1962 ซึ่งเป็นช่วงของการปกครองในรูปแบบประชาธิปไตย ไว้โดยสรุปย่อๆ ในขณะที่งานศึกษานั้นจะมุ่งการศึกษาไปที่ช่วงที่สอง ในช่วงที่พม่าอยู่ภายใต้การปกครองโดยระบอบอำนาจเผด็จการ ในปี 1988-2010 และในช่วงที่สาม ในปี 2011 เป็นต้น โดยวัตถุประสงค์ของการศึกษาในบทที่ 2 นี้ก็เพื่อหาว่าปัจจัยภายในประเทศในการเปลี่ยนผ่านจากงานวรรณกรรมทางทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับระบอบอำนาจเผด็จการสามารถที่จะประยุกต์ได้กับกรณีศึกษาของพม่าได้เพียงใด

## บทที่ 2

### ปัจจัยภายในประเทศต่อการเปลี่ยนผ่าน

#### บทนำ (Introduction)

ในงานวิทยานิพนธ์ได้กล่าวไว้แล้วในงานบทที่ 1.9 ว่าระบอบอำนาจเผด็จการทางทหาร โดยทั่วไปแล้วนั้นมีการเปลี่ยนผ่านเข้าสู่การเมืองแบบประชาธิปไตยและการมีเศรษฐกิจแบบตลาด ซึ่งมีเงื่อนไขจากภายในประเทศและจากระหว่างประเทศ (domestic and international conditions) ซึ่งการแบ่งประเภทดังกล่าวก็เพียงเพื่อให้ง่ายต่อการวิเคราะห์เท่านั้น แต่ทั้งนี้ในความเป็นจริงแล้วจะเห็นได้ว่า ทั้งเงื่อนไขจากภายในและระหว่างประเทศนั้นไม่สามารถที่จะแยกออกจากกันได้อย่างชัดเจน เนื่องจากว่าทั้งสองเงื่อนไขนั้นอาจมีความสัมพันธ์ระหว่างกันอยู่ในบริบทและสถานการณ์ต่างๆ ทำให้เราไม่สามารถแยกทั้งสองเงื่อนไขออกจากกันอย่างเด็ดขาด ดังเช่น การแข่งขันระหว่างประเทศ (International Sanctions) (ศึกษารายละเอียดได้ในบทที่ 3) นอกจากนี้พม่ามี FDI ไม่มากพอก็อาจจะส่งผลต่อสถานการณ์ทางเศรษฐกิจภายในประเทศ ด้วยเช่นกัน

อย่างไรก็ตามในบทที่ 2 นั้นจะได้มุ่งวิเคราะห์ถึงความเป็นไปได้ในเงื่อนไขต่างๆ ที่มาจากภายในประเทศ ที่อาจจะป็นสาเหตุของการเริ่มต้นนำมาสู่กระบวนการเปลี่ยนผ่านที่เกิดขึ้นอย่างแท้จริงในพม่า

วัตถุประสงค์ของบทนี้ ก็คือว่าต้องการที่จะหาว่า งานวรรณกรรมได้กล่าวถึงการเปลี่ยนผ่านด้วยปัจจัยจากภายในประเทศ ในประเทศที่มีการปกครองในระบอบอำนาจเผด็จการโดยทั่วไปนั้นสามารถที่จะนำมาประยุกต์ได้กับกรณีของพม่าได้เพียงใด ดังนั้นการทำงานในบทนี้จะไม่ได้ให้ข้อมูลพื้นฐานทางประวัติศาสตร์ หรือ ให้เป็นลักษณะของรายละเอียดในทางพัฒนาการทางการเมืองและในทางเศรษฐกิจของพม่า แต่อย่างใด

แต่ในบทนี้จะเป็นการชี้ให้เห็นถึงลักษณะที่โดดเด่นในช่วงเวลาต่างๆ ที่มีความสำคัญต่อการวิเคราะห์ ด้วยการแบ่งการศึกษาออกเป็น 4 ช่วงเวลาที่สำคัญ ซึ่งในแต่ละช่วงนั้นมีความเชื่อมโยงไปกับลักษณะและประเภทของระบอบการปกครองของพม่า ทั้งนี้ในงานวิทยานิพนธ์จะกล่าวถึงช่วงเวลาจาก 1948-1962 ซึ่งอาจเรียกได้ว่าเป็น “Pre-Phase” (ดูรายละเอียดในบทที่ 2.1) ซึ่งเป็นช่วงเวลาของพม่าที่ปกครองด้วยระบอบประชาธิปไตย แต่จะได้มีการกล่าวไว้เพียงย่อๆ เท่านั้น ในส่วนของการปกครองด้วยระบอบอำนาจเผด็จการในช่วงแรกนั้น จากปี 1962-1988 “First-Phase” (ดูรายละเอียดบทที่ 2.2) ถือว่ามีความจำเป็นที่จะต้องให้พื้นที่ในการอธิบายถึงภูมิหลังประวัติและความเป็นมา เนื่องจากในช่วงเวลาดังกล่าวนี้ถือได้ว่าเป็นจุดเริ่มต้นหนึ่งที่สำคัญที่จะต้องให้ประกอบกรอธิบายถึงการปกครองโดยระบอบอำนาจเผด็จการในพม่า นับจากช่วง 1988 เป็นต้นมา

ทั้งนี้ในงานวิทยานิพนธ์ชุดนี้นั้นจะเน้นไปที่การศึกษาในช่วงที่ สอง (Second-Phase) ในช่วง 1988-2010 (ดูรายละเอียดได้ในบทที่ 2.3) และสุดท้ายในช่วงที่ สาม (Third-Phase) นั้นนับจาก 2011 เมื่อระบบได้ตั้งรัฐบาลพลเรือนขึ้นมาอย่างเป็นทางการภายหลังจากการเลือกตั้ง และได้นำมาสู่การเปลี่ยนแปลงจากการปกครองโดยทหาร (military rule) มาเป็นการควบคุมโดยทหาร (military control) (ดูรายละเอียดบทที่ 2.4)

## 2.1 “Pre-Phase”: เศรษฐกิจการเมืองของพม่า ในช่วง 1948-1962

ในบทนี้จะเป็นการนำเสนอถึงพัฒนาการทางด้านเศรษฐกิจและการเมืองของพม่า โดยแบ่งออกเป็น 2 ประเด็น คือ ทางการเมือง และทางด้านเศรษฐกิจ นับตั้งแต่ 1948 หลังจากที่พม่าได้รับเอกราช จนกระทั่งถึงรัฐประหารในปี 1962 ในช่วงเวลาดังกล่าว พม่ามีการปกครองในระบบประชาธิปไตย ทั้งนี้ในการศึกษาบทนี้จะเน้นถึงบทบาทของทหารในระบบการเมือง ระหว่างช่วง 1948-1962 ซึ่งสัมพันธ์ไปกับคำถามการวิจัยของวิทยานิพนธ์ที่จะศึกษาถึงเหตุผลที่ทหารได้ถอนตัวออกไปในปี 2011 ทั้งนี้ ในการวิเคราะห์เวลาดังกล่าวนี้เป็นเพียงการปูพื้นทางประวัติศาสตร์ ก่อนที่จะเข้าสู่การวิเคราะห์ในส่วนที่สำคัญ (1988-2011) ต่อไป

ภายหลังจากการตกอยู่ภายใต้อาณานิคมของอังกฤษ ตั้งแต่ปี 1885<sup>1</sup> พม่าได้ต่อสู้เพื่อเรียกร้องการเป็นเอกราชอย่างแข็งขัน ทั้งนี้นับตั้งแต่ที่พม่าได้รับเอกราช ในปี 1948 หลังจาก ออง ซาน ได้มีการเจรจากับอังกฤษ ในเงื่อนไขการได้รับเอกราช ในปี 1947 ซึ่งได้ข้อสรุปเป็นข้อตกลงปางโหลง (Pang Luang Agreement) ตั้งแต่ได้รับเอกราชมา พม่ายังคงมีปัญหาค้างคาอยู่อย่างต่อเนื่อง<sup>2</sup> ทั้งปัญหาในการสร้างรัฐ (state building) ยังมีอยู่อย่างต่อเนื่อง อีกทั้งระดับของความเป็นรัฐ (levels of stateness) และอัตลักษณ์แห่งชาติ (state identity) แทบจะเรียกได้ว่าไม่สามารถสร้างขึ้นได้เลย ในส่วนของงานด้านการบริหารภายในรัฐนั้นก็ยังถือได้ว่าไม่เคยครอบคลุมไปในทุกพื้นที่ในเขตอำนาจอธิปไตยของพม่าเลย ทั้งนี้ปัญหาบางอย่างนั้นสามารถโยงไปถึงปัญหาทางชาติพันธุ์จากชนกลุ่มชาติพันธุ์ต่างๆ<sup>3</sup> อันเป็นผลสืบเนื่องมาจากข้อตกลงปางโหลง ที่ได้ระบุให้ชนกลุ่มชาติพันธุ์ต่างๆ สามารถเป็นเอกราชได้ถ้าหากว่ากลุ่มชาติพันธุ์ต่างๆประสงค์จะแยกตัวออกไปจากพม่า หลังจากอยู่ช่วยกัน

<sup>1</sup> Marco Bünte, "Problem State" Myanmar: Stable Authoritarianism, Social Crisis and the Dilemma of the International Community," *Journal of Current Southeast Asian Affairs* 26 (GIGA Institute of Global and Area Studies, Hamburg (6, 2007): 43.

<sup>2</sup> พรพิมล ตรีโชติ, *ชนกลุ่มน้อยกับรัฐบาลพม่า (The Burmese Government and Ethnic Minority Groups)* (กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2542), หน้า 1.

<sup>3</sup> หม่องทินอ่อง, *ประวัติศาสตร์พม่า = A history of Burma: เพ็ชรี สุมิตร; ผู้แปล* (กรุงเทพฯ:มูลนิธิโครงการตำรา : สังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์, 2548), หน้า 199.

บุญเทียม พลายชมพู, *พม่า: ภูมิหลังทางประวัติศาสตร์* (ไอบีเอสไอ, 2548), หน้า 263-266.

สร้างรัฐก่อนสัก 10 ปี<sup>4</sup> และนอกจากนั้นยังมีกบฏคอมมิวนิสต์ (communist rebels) ภายในประเทศ (ซึ่งได้รับการสนับสนุนจากภายนอกประเทศ จากพรรคคอมมิวนิสต์ก็กมินตังของจีน)<sup>5</sup> เป็นต้น

### โครงสร้างทางสถาบัน (Institutional Structure)

ในช่วงแรกของการได้รับเอกราชนั้น พม่าได้มีการสถาปนารัฐธรรมนูญในระบบการเมืองแบบประชาธิปไตย ภายใต้การนำของรัฐบาลพลเรือน<sup>6</sup> ระบบการเมืองของพม่าภายหลังจากได้รับเอกราช ในช่วง 1948-1962 นั้นประกอบไปด้วยสภานิติบัญญัติ 2 สภา ดังนี้<sup>7</sup>

1. Lower House หรือ Chamber of Deputy (“Pyithu Hluttaw”) ซึ่งเป็นสภาที่มีอำนาจอย่างมากอยู่ภายใต้การควบคุมจากเสียงส่วนใหญ่ที่เป็นชาวพม่า (Burmese majority)

2. Upper House หรือ Chamber of Nationalities (“Lumyozu Hluttaw”- ในภาษาพม่า) ซึ่งมีหน้าที่ในการรับรองเสียงของชนกลุ่มน้อยในกระบวนการนิติบัญญัติ

ดังนั้นรัฐธรรมนูญ ปี 1947 นั้นมีความพยายามที่จะพัฒนาทางด้านการเมืองในรูปแบบประชาธิปไตย แม้ว่าในสังคมนั้นเต็มไปด้วยความหลากหลายทางชาติพันธุ์ แต่ก็ยังไม่ได้เพิกเฉยในสิทธิของชนกลุ่มน้อย อีกทั้งยังให้อิสระในการปกครองตนเองอยู่พอสมควร เนื่องจากในช่วงเวลาดังกล่าวนั้น ของ ชาน เชื้อใน “unity in diversity”<sup>8</sup> ตัวอย่างเช่น ในบางพื้นที่ของชนกลุ่มน้อยนั้น ได้รับการแต่งตั้งให้เป็น รัฐ (state)

ดังนั้นจากรูปแบบในการแบ่งสรรอำนาจระหว่างชาวพม่าและชนกลุ่มน้อยได้มีการตกลงกันได้แล้ว แต่ในความเป็นจริงแล้วอำนาจและการควบคุมส่วนใหญ่ก็ยังอยู่กับชาวพม่า อีกทั้งอำนาจในด้านการอนุมัติทางด้านงบประมาณนั้นยังอยู่ภายใต้อำนาจการตัดสินใจโดยชาวพม่า<sup>9</sup> ด้วยเช่นกัน

ชนกลุ่มน้อยได้สิทธิในการเข้าไปนั่งใน “สภาชนชาติ” หรือที่เรียกว่า “Chamber of Nationalities” ควบคู่ไปกับการได้รับสิทธิใน “สภาผู้แทนราษฎร” หรือ “Chamber of Deputy”<sup>10</sup> แต่

<sup>4</sup> โรเบิร์ต เอช เทเลอร์, รัฐในพม่า= The State in Burma, พรรณนา เงอธรรมสาร: ผู้แปล (กรุงเทพฯมูลนิธิโตโยต้าประเทศไทย :ไทย มูลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์, 2550), p. 348.

ชาณวิทย์ เกษตรศิริ, สังเขปประวัติศาสตร์พม่า (กรุงเทพฯและมนุษยศาสตร์ ตำราสังคมศาสตร์ : , 2525), p.60-65.

<sup>5</sup> เพ็ญศรี กาญจนินัย, ประวัติศาสตร์ทั่วไปของเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (กรุงเทพฯภาควิชาภูมิศาสตร์ และ : ประวัติศาสตร์ คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, 2523), หน้า 235 -242.

<sup>6</sup>Bünthe, Marco, “Burma's Transition to “Disciplined Democracy”: Abdication or Institutionalization of Military Rule?,” p. 12.

<sup>7</sup> Steinberg, David, “Myanmar's Perpetual Dilemma: Ethnicity in a Discipline-Flourishing Democracy,” East-West Center Working Paper 20 (April, 2011), p. 4.

<sup>8</sup> พรพิมล ตริโชติ, ชนกลุ่มน้อยกับรัฐบาลพม่า หน้า 36-7.

<sup>9</sup> Steinberg David I., Burma/Myanmar: What Everyone Needs to Know (Oxford University Press, 2010), p. 3-5.

<sup>10</sup> บุญเทียม พลายนพ, พม่า: ภูมิหลังทางประวัติศาสตร์, หน้า 263-4.

อย่างไรก็ตาม ชนกลุ่มน้อยที่เข้าไปร่วมในทางการเมืองกับรัฐบาลพม่า นั้น เป็นเพียงกลุ่มชาติพันธุ์ บางส่วนที่เห็นด้วยกับการวางรูปแบบการปกครองของเจ้าอาณานิคมเท่านั้น

### นโยบายการสร้างรัฐ (State Building Policy)

เนื่องจากภายใต้การบริหารประเทศโดยรัฐบาล อุ นู (U Nu) ซึ่งเป็นนายกรัฐมนตรีคนแรกของพม่า ก็ได้ย่ำไว้อย่างชัดเจนอยู่เสมอว่า “พม่าเป็นรัฐเดี่ยว” (Unitary State) ภายใต้การปกครองโดยรัฐธรรมนูญฉบับเดียว (Unitary Constitution) อีกทั้งยังได้พยายามสร้างอัตลักษณ์ความเป็นพม่า (Burmanization) อีกทั้งรัฐบาลยังมีความพยายามอย่างต่อเนื่องที่จะให้ชนกลุ่มชาติพันธุ์ยอมรับในนโยบายการเป็นหนึ่ง (ภายใต้อัตลักษณ์ความเป็นพม่า)<sup>11</sup> ในทางตรงกันข้ามนั้นควรจะเป็นการปกครองในระบบสหพันธรัฐ ที่ให้ความสำคัญกับการกระจายอำนาจ (decentralization) เป็นต้น ดังนั้น แม้ว่าพม่ามีสถาบันทางการเมืองในรูปแบบประชาธิปไตย อย่างไรก็ตามภายในประเทศ ยังคงมีปัญหาต่างๆ อยู่มากมาย ซึ่งมาจากความหลากหลายในทางสังคม จากกลุ่มชาติพันธุ์ต่างๆ ซึ่งมีมากกว่า 135 กลุ่ม อันนำมาซึ่งความแตกต่างทางด้านเชื้อชาติ ศาสนา ทั้งทางภาษา ประเพณีและวัฒนธรรม อีกทั้งจากประเด็นของสิทธิและอำนาจที่ไม่เท่าเทียมกันในสังคม<sup>12</sup> ในหลายๆประเด็นมีที่มาจากนโยบาย “แบ่งแยก และปกครอง” (divide and rule) โดยการแบ่งการปกครองออกเป็น 2 ส่วน คือ เขตพม่าแท้ และเขตชายแดน ในช่วงที่พม่าอยู่ภายใต้การปกครองของอังกฤษ

นายพล ออง ซาน ได้แถลงจากข้อตกลง “ปางโหลง” ว่า “...ขอให้ชนเผ่าต่างๆ รวมกันเป็นปีกแผ่นแน่นหนา เมื่อประสบความสำเร็จในการเรียกร้องเอกราชจากอังกฤษแล้ว ก็ขอให้อยู่ร่วมกันอีกสัก 10 ปี เพื่อจรรโลงกำลังให้เข้มแข็ง...แล้วทุกเผ่าจึงแยกย้ายไปตั้งเป็นรัฐอิสระปกครองตนเอง ตั้งชาติของท่านต่อไป...”<sup>13</sup>

ทั้งนี้อาจกล่าวได้ว่า “ข้อตกลงปางโหลง” เป็นเหตุผลที่สำคัญในการเรียกร้องสิทธิและการตัดสินใจด้วยตนเองของชนกลุ่มชาติพันธุ์ต่างๆ จากรัฐบาลพม่าในทุกยุคทุกสมัยทั้งนี้ชนกลุ่มชาติพันธุ์บางกลุ่มได้รับการสนับสนุนจากรัฐภายนอก เช่น สหราชอาณาจักร สหรัฐอเมริกา จีน อินเดีย และไทย<sup>14</sup> ส่งผลให้รัฐบาลท้องถิ่นไม่สามารถปกครองพื้นที่เหล่านั้นได้ เช่น ในรัฐฉาน เนื่องจากว่า

<sup>11</sup> บุญเทียม พลายชมพู, พม่า: ภูมิหลังทางประวัติศาสตร์, หน้า, 263-66.

<sup>12</sup> ศรัณย์ สุทธิใจ, “การบริหารจัดการปัญหาชนกลุ่มน้อย กรณีชาวไทยใหญ่ในกลุ่มผู้หนีเข้าเมือง จากพม่า ประเภทมีถิ่นที่อยู่ถาวร” (วิทยานิพนธ์ดุสิตบัณฑิต คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2548), หน้า 10.

<sup>13</sup> โรเบิร์ต เอช เทเลอร์, รัฐในพม่า= The State in Burma, หน้า 348.

<sup>14</sup> David I. Steinberg, Burma/Myanmar: What Everyone Needs to Know, p. 44.

ฉานได้รับการสนับสนุนจากรัฐภายนอกเป็นจำนวนมาก ซึ่งในบางพื้นที่นั้นทหารพม่าได้ยึดอำนาจจากรัฐบาลท้องถิ่นของรัฐฉานมาดำเนินการเอง<sup>15</sup>

### บทบาทของทหาร

ทหารนั้นได้เข้ามามีบทบาทอย่างมากในทางการเมืองในพม่าตั้งแต่ช่วงเริ่มต้นของการ “สร้างชาติ” – (State Building) เป็นต้นมา ทั้งนี้บทบาทของทหารสามารถโยงความสัมพันธ์ดังกล่าวเข้ากับประวัติศาสตร์ของการต่อสู้ของทหารกับเจ้าอาณานิคมอังกฤษ

อย่างไรก็ตาม Steinberg นั้นเห็นว่า ทหารของพม่าได้เขียนไว้ว่า พวกเขาเท่านั้นที่ เป็นผู้ต่อสู้เรียกร้องจนกระทั่งได้รับเอกราช แต่ Steinberg เห็นว่าไม่ใช่ความจริง เนื่องจากว่า ยังมี การเคลื่อนไหวของกลุ่มต่างๆ ด้วยเช่นกัน เช่น การเคลื่อนไหวของกลุ่มชาตินิยม และการยึดครองของญี่ปุ่น ในช่วงเวลาดังกล่าวด้วย<sup>16</sup> เป็นต้น ดังนั้นอาจกล่าวได้ว่า คำกล่าวอ้างของรัฐบาลทหารพม่า นั้นเป็นการกล่าวเกินความเป็นจริง เนื่องจากการต่อสู้เรียกร้องเอกราชนั้นไม่ได้ดำเนินการเพียงสถาบันทหารพม่าฝ่ายเดียวเท่านั้น แต่ยังมีสาเหตุมาจากสาเหตุอื่นๆ ด้วย

ในช่วงแรกหลังจากได้รับเอกราช สถาบันทหาร ถือได้ว่าเป็นสถาบันที่มีความทันสมัย และมีอำนาจเป็นอย่างมาก และทหารก็ประสบความสำเร็จมากขึ้นเรื่อยๆ โดยเห็นได้จาก การร้องของบประมาณเพิ่มจากรัฐบาล จากเดิม 1/3 มาเป็น 1/2 ของงบประมาณทางด้านความมั่นคงภายในประเทศ<sup>17</sup>

นอกจากนี้จากงานของ Silverstein นั้นเสนอว่าทหารใช้กลยุทธ์การศึกษาในทาง “ที่ผิด” ในพื้นที่ของชนกลุ่มน้อย และการดำเนินการของทหารนั้นถือได้ว่า “แย่ง” กับสิทธิเสรีภาพของชนกลุ่มน้อยที่ได้รับการรับรองโดยรัฐธรรมนูญ ซึ่งกระทำดังกล่าวนี้ถือเป็นการ “ทำลาย” ความศรัทธาของประชาชนต่อระบบการเมืองและต่อรัฐบาลกลาง อีกทั้งความเชื่อของเหล่าทหารที่เห็นว่ามีเพียงพวกเขาเท่านั้นที่ เป็นผู้พิทักษ์รัฐธรรมนูญ อีกทั้งยังเป็นผู้ปกป้องรัฐให้มีเอกราช ในที่สุดนั้นในช่วงเวลาดังกล่าว ทหารเห็นว่าตนเองถือเป็นกลุ่มที่ “อยู่นอก” และยิ่ง “อยู่เหนือ” กฎหมาย อีกด้วย

ในทางตรงกันข้าม บ่อยครั้งที่ศาลสูงสุดของประเทศ (Supreme Court) พยายามที่จะยืนอยู่ฝั่งตรงกันข้ามกับทหารและยึดมั่นในธรรมเนียมของกระบวนการตัดสินในกระบวนการยุติธรรมเพื่อปกป้องปัจเจกชน จากการกระทำตามอำเภอใจ (arbitrary) ของเหล่าทหารในช่วงที่เข้ามาเป็นรัฐบาลรักษาการ (Caretaker Government) เช่น บ่อยครั้งที่ศาลได้ออกกฎหมายในการต่อต้านการกระทำที่

<sup>15</sup> David I. Steinberg, *Burma/Myanmar: What Everyone Needs to Know*, p. 46-7.

<sup>16</sup> *Ibid.*, p. 41.

<sup>17</sup> Robert H. Taylor, *Kampuchea Between China and Vietnam* (Singapore University Press, 1985), p. 25.



รุนแรงและไร้เหตุผลของเหล่าทหาร เพื่อปกป้องสิทธิเสรีภาพของปัจเจกชนชาวพม่า โดยเฉพาะกรณี ที่ทหารนำผู้ที่ต่อต้านพวกเขาไปเข้าคุก

ทั้งนี้ อุ นู ถือได้ว่าเป็นสัญลักษณ์ของแนวคิดเสรีภาพของปัจเจกชน ซึ่งได้เดินตามแนวทาง ของ Aung San และได้รับเลือกตั้งให้เป็นนายกรัฐมนตรีอีกครั้ง โดยดำรงตำแหน่งอยู่เกือบจะตลอด ช่วงเวลาที่ประเทศมีการปกครองในรูปแบบประชาธิปไตย สำหรับรัฐบาล อุ นู นั้นให้ความสำคัญกับ Rule of Law ซึ่งถือได้ว่าเป็นมีความสำคัญมากในการปกป้องสิทธิและเสรีภาพของปัจเจกชน<sup>18</sup>

### ตารางที่ 1 ในประวัติศาสตร์ทางการเมืองของพม่าในช่วง “Pre-Phase” ประกอบด้วย ประธานาธิบดีและนายกรัฐมนตรีของประเทศ<sup>19</sup> ดังนี้

รายชื่อประธานาธิบดีของพม่า ในช่วง 1948-1962- “Pre-Phase”	รายชื่อนายกรัฐมนตรีของพม่า ในช่วง 1948-1962- “Pre-Phase”
<p>ภายใต้พรรคการเมือง Anti-Fascist People’s Freedom League; AFPFL หลังจากที่พม่าได้รับเอกราช ในปี 1948 จนกระทั่งถึงปี 1962</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Sao Shwe Thaik ดำรงตำแหน่งตั้งแต่ 4 มกราคม 1948 – 16 มีนาคม 1952 เป็น ประธานาธิบดีคนแรกของพม่า ภายหลังจากได้รับเอกราช</li> <li>2. Ba U ดำรงตำแหน่งตั้งแต่ 16 มีนาคม 1952 – 13 มีนาคม 1957</li> <li>3. Win Aung ดำรงตำแหน่งตั้งแต่ 13 มีนาคม 1957 – 2 มีนาคม 1962</li> </ol>	<p>ชื่ออย่างเป็นทางการของพม่า คือ “Union of Burma”</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. U Nu ดำรงตำแหน่งตั้งแต่ 4 มกราคม 1948 – 12 มิถุนายน 1956 เป็นนายกรัฐมนตรีคนแรก หลังได้รับเอกราช</li> <li>2. Ba Swe ดำรงตำแหน่งตั้งแต่ 12 มิถุนายน 1956 – 1 มีนาคม 1957</li> <li>3. U Nu ดำรงตำแหน่งตั้งแต่ 1 มีนาคม 1957 – 29 ตุลาคม 1958</li> <li>4. Ne Win ดำรงตำแหน่งตั้งแต่ 29 ตุลาคม 1958 – 4 เมษายน 1960</li> <li>5. U Nu ดำรงตำแหน่งตั้งแต่ 4 เมษายน 1960 - 2 มีนาคม 1962</li> </ol>

### รัฐบาลรักษาการ (“Caretaker Government”)

พรรค AFPFL ซึ่งสามารถเรียกได้ว่าเป็นพรรคการเมืองสำคัญของประเทศ ซึ่งประกอบด้วย พรรคการเมืองต่างๆ รวมทั้งพรรคสังคมนิยม (Socialist Party)<sup>20</sup> เข้าไว้ด้วยกัน แต่ AFPFL ได้เกิดความแตกแยกกันภายในพรรค และได้แบ่งออกเป็น 2 พรรคการเมือง โดยสมาชิกส่วนหนึ่งยังคงอยู่

<sup>18</sup> Josef Silverstein, “The Idea of Freedom in Burma and the Political Thought of Daw Aung San Suu Kyi,” *Pacific Affairs* 69 (2 Summer, 1996): p. 222.

<sup>19</sup> ดัดแปลงข้อมูลจาก “List of Heads of State of Burma and Myanmar (1948-present) [online].” 8 กุมภาพันธ์ 2012 แหล่งที่มา <http://www.hriatzauna.com/2009/03/list-of-myanmar-presidents.html>

<sup>20</sup> Steinberg David I., *Burma/Myanmar: What Everyone Needs to Know*, p. 53.

กับพรรคการเมืองเดิม อีกส่วนนั้นได้แยกออกมาอยู่ภายใต้การนำของ U Nu's Union Party ผลจากความแตกแยกดังกล่าว แสดงให้เห็นถึง ความไร้เสถียรภาพภายในพรรค และมีผลต่อเนื่องต่อระบอบรัฐสภาในที่สุด จากสถานการณ์ดังกล่าวทำให้ทหารเกรงว่า ทหารก็อาจจะแยกกัน ดังนั้นนายพล เนวิน ได้กระตุ้นให้รัฐบาล อู นู โอนอำนาจในการบริหารมาสู่กองทัพ ซึ่งเรียกว่ารัฐบาลรักษาการ

Steinberg กล่าวว่าการดำเนินการของทหารนั้น เนื่องจากทหารต้องการป้องกันการเกิดสงครามกลางเมือง (civil war) และรัฐบาล อู นู ก็เห็นด้วยที่ให้ทหารเข้ามาปกครองประเทศ เป็นเวลา 6 เดือน แต่ทหารกลับอยู่ในอำนาจนานถึง 18 เดือน ในช่วงปี 1958-1960<sup>21</sup> ทั้งนี้ Steinberg เห็นว่าปรากฏการณ์ดังกล่าว อาจเรียกได้ว่าเป็น “การปฏิวัติโดยสมัครใจ” (“coup by consent”)<sup>22</sup>

ในช่วงของการเป็น “Caretaker Government” ทหารก็ได้สร้างอุดมการณ์ซึ่งได้นิยามให้บทบาทของทหารนั้น เปรียบเสมือนเป็นตัวแทนความมั่นคงของประเทศ เพื่อให้ทหารทำหน้าที่ในการรับผิดชอบในงานป้องกัน เพื่อความมั่นคงของประเทศ โดยทหารได้สถาปนา “Peace and the Rule of Law” อีกทั้งได้ให้นิยามรูปแบบของพม่าในช่วงเวลาดังกล่าวที่ว่า พม่ามีการปกครองในระบอบประชาธิปไตย และการมีเศรษฐกิจในแบบสังคมนิยม (“socialist economy”) ขึ้นมาควบคู่กันอีกด้วย<sup>23</sup> ซึ่งจะเห็นได้ว่าการวางโครงสร้างในการดำเนินงานดังกล่าวนี้ ถือเป็น การปูพื้นฐานของการเป็น “new professional” ของทหารพม่า<sup>24</sup> ที่ได้เข้ามามีบทบาทในทางการเมืองและในงานบริหารของประเทศนับตั้งแต่นั้นเป็นต้นมา

ดังนั้นจึงวิเคราะห์ได้ว่าทหารนั้นเห็นว่ามีเพียงสถาบันเดียวเท่านั้น ที่สามารถป้องกัน (prevent) และปกป้อง (protect) ประเทศ ไม่ให้แตกสลายออกเป็นส่วนต่างๆ และเป็นสถาบันเดียวเท่านั้นที่สามารถป้องกันการแยกตัวของชนกลุ่มชาติพันธุ์ต่างๆ ที่มีอยู่ในประเทศ

ภายหลังจากทหารได้ถอนตัว จากการเป็น “Caretaker Government” แล้วประเทศก็ได้จัดการเลือกตั้ง โดย อู นู ชนะเลือกตั้งอีกครั้ง ในปี 1960 ส่งผลให้ อู นู ได้กลับมาดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีอีกครั้ง ดังศึกษารายละเอียดได้จาก Far Eastern Survey<sup>25</sup> ซึ่งตีพิมพ์ในปี 1960

ภายหลังจากการเลือกตั้ง อู นู ได้ประกาศให้ศาสนาพุทธ เป็นศาสนาประจำชาติ (ดังที่ได้สัญญาไว้) ภายใต้อำนาจเรียกร้องขอแยกตัวออกไปเป็นเอกราช จากชนกลุ่มชาติพันธุ์ต่างๆ<sup>26</sup> ดังนั้นจึงจะเห็นได้ว่าระหว่งนโยบายของออง ซาน และ อู นู นั้นเป็นนโยบายที่ออกมาสวนทางกัน แต่อย่างไร

<sup>21</sup> Steinberg David I., *Burma/Myanmar: What Everyone Needs to Know*, p. 55.

<sup>22</sup> Ibid.

<sup>23</sup> Aung Myoe, *Building the Tatmadaw. Myanmar Armed Forces since 1948* (Singapore: ISEAS, 2008), p. 16-44.

<sup>24</sup> Tin Maung Maung Than, “The “New Professionalism” of the Tatmadaw”, in Muthiah Alagappa (ed.), *Military Professionalism in Asia: Conceptual and Empirical Perspectives* (Honolulu: East West Center, 2001), 165-166.

<sup>25</sup> Lee S. Bigelow, “The 1960 Election in Burma,” *Far Eastern Survey* 29 (5, May 1960): 70.

<sup>26</sup> พรพิมล ตริโชติ, *ชนกลุ่มน้อยกับรัฐบาลพม่า*, หน้า 40-5.

ก็ตาม ภายใต้รัฐบาลพลเรือนที่มาจากการเลือกตั้งครั้งนี้ เข้ามาบริหารประเทศได้เพียง 2 ปี เท่านั้น แล้วก็ถูก “โค่นลง” จากการรัฐประหาร

### ทางด้านเศรษฐกิจ

ในด้านเศรษฐกิจ จากเดิมที่พม่านั้นมีความมั่นคงในทางเศรษฐกิจ โดยเฉพาะทางด้านเกษตรกรรม ถือเป็น “อู่อ่าว อู่น้ำ” ของเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ และก็เปรียบเสมือน “กระดูกสันหลัง” ของประเทศด้วยเช่นกัน

ในช่วงเวลาดังกล่าว คือ “Pre-Phase” รัฐบาลได้รับความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจจากหลายๆ ประเทศ เช่น สหรัฐอเมริกา ได้ให้ความช่วยเหลือพม่าในด้านโครงการและความช่วยเหลือทางเทคนิค<sup>27</sup> โดยวัตถุประสงค์ของสหรัฐในช่วงเวลานั้น คือ การป้องกันการครอบงำจากพรรคคอมมิวนิสต์ (จากจีน) อย่างไรก็ตามพม่าก็ได้รับความช่วยเหลือจากจีนแผ่นดินใหญ่<sup>28</sup> เช่น โครงการด้านสาธารณสุข โภชนาการ ต่างๆ ด้วยเป็นต้น

ดังนั้นจึงวิเคราะห์ได้ว่า พม่าโดยเฉพาะในด้านภูมิรัฐศาสตร์ (Geopolitics) ถือได้ว่ามีความได้เปรียบเป็นอย่างมากในทางเศรษฐกิจ จากความขัดแย้งระหว่างโลกตะวันออกและตะวันตก

ทหารไม่เพียงแต่จะมีบทบาทอย่างมากในทางการเมืองเท่านั้น แต่ยังสามารถขยายไปสู่การมีบทบาทในทางเศรษฐกิจในภาคส่วนต่างๆ ด้วยเช่นกัน<sup>29</sup> เช่น การเข้ามามีบทบาทในทางการเงิน ด้านการจัดการโครงสร้างทางธุรกิจ ในด้านการประมง จนกระทั่งทหารได้กลายมาเป็นสถาบันที่มีอำนาจมากที่สุดของประเทศในที่สุด นอกจากนั้นความอุดมสมบูรณ์ทางด้านทรัพยากรทางธรรมชาติ ซึ่งส่วนใหญ่อยู่ในพื้นที่ของชนกลุ่มชาติพันธุ์ และอง ซาน ก็ได้ให้สัญญากับผู้นำของชนกลุ่มต่างๆ ว่าจะจัดการแบ่งสรรรายได้กันอย่างเท่าเทียมกัน<sup>30</sup>

การวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจในช่วงเวลาดังกล่าวนั้น Steinberg ได้กล่าวว่า “จุดยืนภายในของประเทศในการที่จะปรับตัวเป็นสังคมนิยมถือว่ามีสูงมาก (...) ประชาธิปไตยในรูปแบบของสังคมนิยม (...) ถือเป็นเพียงกลยุทธ์หนึ่งที่จะให้ได้เศรษฐกิจของชาวพม่าคืนมาภายใต้การควบคุมของชาวพม่าเอง”<sup>31</sup>

นั่นหมายความว่า แต่ก่อนนั้นเศรษฐกิจของประเทศอยู่ภายใต้การควบคุมของบรรษัทต่างชาติ

<sup>27</sup> David I. Steinberg, *Burma/Myanmar: What Everyone Needs to Know*, p. 47.

<sup>28</sup> *Ibid.*, p. 49.

<sup>29</sup> Robert H. Taylor, *Kampuchea Between China and Vietnam*, p. 32.

<sup>30</sup> Steinberg, David, “Myanmar’s Perpetual Dilemma: Ethnicity in a Discipline-Flourishing Democracy,” *East West Center Working Paper 22* (April, 2011), pp. 5-6.

<sup>31</sup> David I. Steinberg, *Burma/Myanmar: What Everyone Needs to Know*, p. 51.

ดังนั้นจึงเห็นได้ว่ารัฐบาลพม่ามีความพยายามอย่างต่อเนื่องที่จะให้ชาวพม่านั้นมีส่วนร่วมในทางเศรษฐกิจ

ชาวพม่าได้เข้ามาเป็นเจ้าของบริษัทจำนวนมาก แต่ในความเป็นจริงแล้วกิจการเหล่านั้นอยู่ภายใต้การดำเนินการโดยชาวจีนในพม่า โดยมีชื่อชาวพม่าไว้เพียง “ในนาม” เพื่อความสะดวกในการดำเนินธุรกิจเท่านั้น เนื่องจากกฎหมายได้ระบุให้เจ้าของกิจการต้องเป็นชาวพม่าเท่านั้น<sup>32</sup> นอกจากนี้ความพยายามของรัฐบาลในการเพิ่มผลผลิตในด้านการเกษตรนั้นประสบความสำเร็จโดยส่วนหนึ่งนั้นเป็นผลมาจาก “ที่ทำกิน” ของเกษตรกรนั้น รัฐบาลเป็นเจ้าของ ซึ่งก็ส่งผลให้เกษตรกรนั้นไม่มีแรงจูงใจในการปรับปรุงโครงสร้างพื้นฐานทางการเกษตร เพื่อเพิ่มผลผลิต<sup>33</sup> จากเหตุผลดังกล่าว นั้น ก็เป็นที่เข้าใจได้ในความ “ขัดแย้งกัน” ระหว่าง “ความต้องการเพิ่มผลผลิต” แต่ “ผู้ผลิต” นั้น “ไม่มีสิทธิ” เป็นเจ้าของ ถ้าหากว่าต้องวางฐาน “โครงสร้างการผลิต” ในที่ดินนั้น เป็นต้น

## สรุป

จากการวิเคราะห์ในพัฒนาการทางการเมืองและทางเศรษฐกิจของพม่า ในช่วง “Pre-Phase” จาก 1948-1962 นั้นแสดงให้เห็นว่า ในทางการเมืองในแบบประชาธิปไตยในพม่านั้นยังไม่มั่นคง อีกทั้งยังไม่มีเสถียรภาพ นอกจากนี้การสร้างรัฐ (State-Building) ก็ไม่ประสบความสำเร็จ อันเนื่องมาจากปัญหาต่างๆมากมาย ในช่วงเวลาดังกล่าว ปัญหาจากปัญหาภายในประเทศ ถือได้ว่าเป็นสิ่งที่ทำลายรัฐบาลพม่าเป็นอย่างมาก แต่ในขณะเดียวกัน “รัฐน้องใหม่” ซึ่งพึงจะได้รับเอกราชก็ได้รับอิทธิพลจากภายนอกอย่างมากด้วยเช่นกัน ทั้งในทางด้านเศรษฐกิจ รัฐธรรมนูญและรัฐบาลที่มาจากประชาธิปไตย ถึงแม้ว่าจะยังคงมีความท้าทายต่างๆ อยู่ อีกทั้งยังมีระบอบทหารรักษาการ (Caretaker Military Regime) อยู่ถึง 18 เดือนก็ตาม

ตลอดช่วงเวลาดังกล่าวก็เห็นแล้วว่า ทหารได้เข้ามาเล่นบทบาทอย่างมีนัยยะสำคัญ ทั้งในทางทหาร ในทางการเมือง รวมทั้งการเข้าควบคุมในทางเศรษฐกิจ ซึ่งเปรียบเสมือน “ท่อลำเลียง และท่อน้ำเลี้ยง” ในการเติบโตและการพัฒนาทางเศรษฐกิจของประเทศ ด้วยเช่นกัน

เราสามารถวิเคราะห์ได้ว่า ในช่วงนี้ทหารมีความเชื่อแล้วว่า สถาบันทหารไม่เพียงสามารถปกป้อง และป้องกันประเทศจากการล่มสลายเท่านั้น แต่ยังเชื่ออีกว่ามีเพียงสถาบันทหารเท่านั้นที่สามารถป้องกันการแยกตัวของชนกลุ่มชาติพันธุ์ต่างๆ ในประเทศได้ด้วย แนวคิดของระบอบทหารพม่า นั้นยังได้รับการสนับสนุนจากงานวรรณกรรมทางทฤษฎีในประเด็นบทบาทของทหาร ในงาน Authoritarian Regime (ดังในบทที่ 1)

<sup>32</sup> David I. Steinberg, *Burma/Myanmar: What Everyone Needs to Know*, p. 52.

<sup>33</sup> Ibid.

แต่อย่างไรก็ตาม แม้ว่าการปกครองภายใต้รัฐบาลพลเรือนยังมีจุดอ่อนอยู่ในประเด็นต่างๆ แต่ก็ยังเห็นได้ว่า รัฐบาลพลเรือนได้นำเสรีภาพ มาสู่ประชาชนชาวพม่า มากกว่าช่วงเวลาอื่นๆ นับจากนั้น เป็นต้นมา

## 2.2 พม่าในช่วง 1962-1988: ปีแห่งความมืด (The Years of Darkness)

ในช่วงแรก หรือในกรอบการศึกษาในงานวิทยานิพนธ์ชุดนี้เรียกว่าเป็น “First phase” ในช่วงระยะเวลานี้จะยังคง “หลงเหลือร่องรอย” การรัฐประหารโดยทหารอยู่ ซึ่งได้มีขึ้นถึง 2 ครั้ง ทั้งในตอนต้นและในตอนท้ายของกรอบเวลานี้ ทั้งนี้เพื่อให้เข้าใจถึงธรรมชาติของระบอบอำนาจเผด็จการในช่วงเวลานั้น ในส่วนนี้งานวิทยานิพนธ์จะมุ่งไปที่การศึกษาถึงการปฏิวัติทั้ง 2 เหตุการณ์ที่เกิดขึ้น นอกจากนั้นก็จะได้มุ่งไปที่การศึกษาถึงประเภทและลักษณะของระบอบอำนาจเผด็จการ ระบอบทหาร (Military) ระบอบการปกครองโดยผู้นำคนเดียว (Personalistic) และในระบอบการเมืองพรรคเดียว (Single-Party) ดังนี้

### รัฐประหารในปี 1962 และผลที่ตามมา

รัฐบาลที่มาจากทางเลือกตั้งในทางประชาธิปไตย โดยนายทู ทู ต้องลงจากอำนาจไปในปี 1962 จากการที่นายพล เน วิน ได้ใช้อำนาจทหารในการรัฐประหาร ในสภาวะสุญญากาศ จากความแตกแยกภายในของพรรค AFPEL แล้วได้ “ขับ” รัฐบาลที่มาจากทางเลือกตั้งออกไป<sup>34</sup> ทั้งนี้ภายหลังจากการรัฐประหาร นายทู ทู ได้ถูกจับตัวเข้าคุก ในช่วงเวลานี้ทหารนั้นถือได้ว่า “ไม่ใส่ใจ” ในการมีรัฐธรรมนูญและในเสรีภาพของการป้องกันประเทศ จากเดิมที่ทหารได้ทำหน้าที่ไว้ในช่วงที่มาเป็นรัฐบาลรักษาการ ทำให้รัฐธรรมนูญที่มีมาตั้งแต่ปี 1947 และระบอบรัฐสภาซึ่งเป็น “เวที” ของการเลือกตั้งในทางประชาธิปไตยนั้นได้ถูกยกเลิกไป ดังนั้นจึงถือได้ว่าระบบตุลาการ (judiciary) และด้านนิติบัญญัติ (legislature) นั้นไม่มีอีกต่อไป นอกจากนั้นยังได้มีการเซนเซอร์ตำราอัน “ทรงคุณค่า” ทั้งหมด โดยเฉพาะหนังสือและวารสารนำเข้าต่างๆ รวมไปถึงสื่อท้องถิ่นต่างๆ หนังสือพิมพ์ต่างๆ ที่ตีพิมพ์เป็นภาษาอังกฤษนั้นก็อยู่ภายใต้การควบคุมอย่างเข้มงวด เช่นกัน<sup>35</sup> ทั้งนี้รัฐบาลทหารได้มีการดำเนินการ ภายใต้คณะทำงานของ “คณะปฏิวัติ” (Revolutionary Council) แล้วได้ประกาศว่า “รัฐสภาทางประชาธิปไตยของพม่านั้นไม่เพียงแต่ล้มเหลวในการที่จะรับใช้การพัฒนาทางสังคมของพวกเขา แต่ยังมีข้อบกพร่องอยู่อีกมากมาย นอกจากนั้นแล้วยังมีความอ่อนแอ และมีข้อบกพร่องอยู่อีกมาก อีกทั้งมัน (รัฐสภา) ยังละเมิดและขาดซึ่งสิทธิพื้นฐานในการแสดงความคิดเห็นต่อ

<sup>34</sup> Alamgir Jalal, “Against the Current: The Survival of Authoritarianism in Burma,” *Pacific Affairs* 70 (3, 1997): 338.

<sup>35</sup> David I. Steinberg, *Burma/Myanmar: What Everyone Needs to Know*, p. 65.

สาธารณชน ซึ่งภาพดังกล่าวนั้นผิดและเบี่ยงเบนไปจากวัตถุประสงค์ของสังคมนิยม”<sup>36</sup> ทั้งนี้รัฐบาล คณะปฏิวัติชุดนี้อยู่มาอย่างไม่ถูกต้องตามกฎหมาย และไม่ได้รับความนิยมจากประชาชนเลย จนกระทั่งในปี 1974

### ระบอบการปกครองเพียงคนเดียว (Personalistic regime)

ก่อนหน้าปี 1962 นั้น เน วิน ถือได้ว่าเป็น “ผู้นำทางกองทัพของพม่าที่ไม่มีใครสามารถท้าทายได้” ในการกล่าวในเวทีสาธารณะของของ เน วินนั้น ค่อนข้างย้ำอย่างชัดเจนว่า “ทางกองทัพนั้น เคารพในระบอบประชาธิปไตยและในรัฐธรรมนูญ และในการปกครองของรัฐบาลพลเรือนอยู่เสมอมา”<sup>37</sup> แต่อย่างไรก็ตาม ก็อย่างที่เห็นว่าภายหลังจากการรัฐประหารนั้นทั้ง เน วิน และเหล่าทหารได้ เปลี่ยนไปแบบ “หน้ามือ เป็น หลังมือ” เลยทีเดียว ทั้งนี้ในช่วงเวลาดังกล่าวบทบาทของ เน วิน นั้นถือเป็นผู้นำสูงสุดทางการทหาร เป็นประธานของคณะปฏิวัติ ซึ่งประกอบด้วยสมาชิกทั้ง 17 ท่าน นอกจากนั้นแล้วยังเป็นประธานของพรรคโครงการสังคมนิยมพม่า BSPP และภายหลังจากปี 1974 เนวิน ยังได้ขึ้นดำรงตำแหน่งประธานาธิบดีของประเทศ อีกด้วย ในส่วนนี้แสดงให้เห็นได้อย่างชัดเจนมากในการเป็นระบอบการปกครองโดยบุคคลเพียงคนเดียว หรืออาจจะเรียกได้ว่าเป็น “ระบอบ เน วิน” ทั้งนี้การปกครองในระบอบ Personalistic นั้น Geddes<sup>38</sup> ก็ได้กล่าวไว้ด้วยเช่นกัน

ในแนวทางทฤษฎีนั้น เราได้เห็นวาระบอบอำนาจเผด็จการโดยบุคคลเพียงคนเดียวนั้น การดำรงตำแหน่งในการบริหารใดๆ นั้นจะขึ้นอยู่กับผู้นำ และดุลยพินิจของผู้นำแต่ละท่าน เป็นอย่างมาก ซึ่งในกรณีนี้เห็นได้อย่างชัดเจน จากกรณีของพม่า นอกจากนั้นในงานของSteinberg ยังได้กล่าวถึง เน วินไว้ว่า

“ผู้นำแต่ละท่านที่เลือกเข้ามาดำรงตำแหน่ง เขา (เน วิน) จะต้องสามารถที่จะควบคุมในสภาพแวดล้อมนั้นได้ โดยบ่อยครั้งที่บุคคลเหล่านั้นต้องรับใช้เขา (...) บุคคลทั้งหมดที่ได้รับการเลื่อนขั้นความสำเร็จนั้นถือว่าเป็นหนี้ (บุญคุณ) แก่เขา”<sup>39</sup> นอกจากนั้นแล้ว เน วิน ยังได้แต่งตั้งตนเองขึ้นมาเป็นผู้นำที่มีอำนาจเด็ดขาดในการปกครอง ซึ่งไม่มีใครสามารถที่จะ “ทัดเทียม” ได้ ซึ่งในช่วงที่ดำรงตำแหน่งนั้น เน วิน ไม่เพียงจะเปลี่ยนแค่ในประเด็นเล็กๆ น้อยๆ ในรายละเอียด ตั้งแต่การเปลี่ยนระบบจรรยา (จากการรับทางซ้าย ไปเป็นรับทางขวา) เปลี่ยนระบบเงินตรา แต่ยังรวมถึงการเปลี่ยนในระดับใหญ่ๆ เช่น การเปลี่ยนทุกคนที่จะมีความสามารถเป็นผู้สืบทอดเจตนารมณ์ของ

<sup>36</sup> Revolutionary Council, *Burmese Way to Socialism* (Rangoon: Ministry of Information, 1962) , p. 14.

<sup>37</sup> Joseph Silverstein, "Burma's Uneven Struggle," *Journal of Democracy* 7 (2, 1996): 88-103.

<sup>38</sup> Barbara Geddes, "What Do we Know about Democratization after 20 Years?," *Annual Review of Political Science* (2, 1999): 115-144.

<sup>39</sup> David I. Steinberg, *Burma/Myanmar: What Everyone Needs to Know*, p. 74.

เขาได้ ในขณะที่เดียวกันก็เพื่อเป็น “การสร้างความมั่นใจได้ว่า ไม่มีใครที่จะเป็นภัยคุกคามในตำแหน่งของเขา”<sup>40</sup> ด้วยเช่นกัน

ในงานของ Geddes นั้นก็ได้กล่าวไว้ว่า ผู้นำในระบบการปกครองโดยผู้ปกครองเพียงคนเดียว นั้นจะก่อตั้งพรรคการเมืองขึ้นมาเป็นของตนเอง ทั้งนี้ก็เพื่อที่จะสนับสนุนตัวเขา นั่นเอง<sup>41</sup> ในกรณีนี้ก็เกิดขึ้นในพม่าด้วยเช่นเดียวกัน เมื่อ เน วิน และคณะปฏิวัติได้ก่อตั้งพรรคการเมืองขึ้นในวันที่ 4 กรกฎาคม ในปี 1962 ซึ่งมีชื่อพรรคว่า โครงการสังคมนิยมพม่า (BSPP) ในช่วงที่ประเทศได้มีการยกเลิกสถาบันต่างๆ ไป ประเทศในเวลาที่ไม่มียุทธการปกครอง อำนาจการสั่งการและในการบริหารใดๆนั้นก็ตกอยู่ภายใต้อำนาจในกระบวนการตัดสินใจของ เน วิน ซึ่งในจุดนี้ถือได้ว่าเป็นไปอีกลักษณะหนึ่งของการปกครองในระบบอำนาจเผด็จการภายใต้ Personalistic ทั้งนี้ Ulfelder นั้นได้ชี้ให้เห็นว่า ระบบ Personalistic นั้นผู้ปกครองเป็นผู้ควบคุมในงานทางนโยบาย รวมทั้งในการคัดเลือกบุคคลเข้ามาดำรงตำแหน่ง ทั้งนี้ในระบบ Personalistic เป็นการเจรจา ต่อบริการกันของเหล่าชนชั้นนำภายในประเทศ ซึ่งเป็นผู้ที่ทำหน้าที่ในทางการเมืองของประเทศ<sup>42</sup>

ดังนั้นโดยหลักๆ แล้วจะเห็นได้ว่าภายหลังจากการรัฐประหาร พม่านั้นอยู่ภายใต้การปกครองเพียงบุคคลคนเดียว ซึ่งก็สามารถเห็นได้อย่างชัดเจนว่าในกระบวนการตัดสินใจต่างๆในทางรัฐบาลนั้นขึ้นอยู่กับมติของ เน วิน เป็นอย่างมาก แม้ว่าในปี 1981 นั้น เน วิน ได้ลงจากอำนาจจากการเป็นประธานาธิบดี แต่ก็ยังเห็นได้ว่า เน วิน ยังคงดำรงตำแหน่งประธานของพรรค BSPP อยู่ จนกระทั่งได้ลาออกไปในเดือนกรกฎาคม ปี 1988 อย่างไรก็ตาม แม้ว่า เน วิน ได้ลงจากอำนาจไปแล้ว แต่จากการสัมภาษณ์ Steinberg นั้นก็ยังได้กล่าวไว้ว่า อำนาจในการตัดสินใจต่างๆ ในพม่า นั้นยังคงได้รับอิทธิพลของ เน วิน จนกระทั่งถึงช่วงปลาย 1990s<sup>43</sup>

ทั้งนี้สำหรับ Steinberg แล้วนั้นเห็นว่าการเป็นผู้นำในลักษณะดังกล่าวนี้ ทำให้เราหวนความทรงจำ ถึงอำนาจของกษัตริย์ของพม่าองค์ต่างๆ<sup>44</sup> ขึ้นมาอย่างเลี่ยงไม่ได้ทีเดียว

ในด้านการดำเนินนโยบายต่างประเทศในช่วงเวลานั้น ในงานของ บุญเทียม พลายชมพู ได้กล่าวว่า เน วิน ได้นำประเทศเข้าสู่ลัทธิโดดเดี่ยว (Isolationism)<sup>45</sup> ทั้งนี้ภายใต้บริบทของความขัดแย้งระหว่างโลกตะวันออกและตะวันตก (East-West-conflict) พม่าได้ดำเนินนโยบายด้วยการวางตัวเองเป็นกลาง (neutral) ด้วยการไม่ฝักใฝ่ฝ่ายใด (nonaligned movement) นอกจากนั้นแล้ว

<sup>40</sup> David I. Steinberg, *Burma/Myanmar: What Everyone Needs to Know*, p. 75.

<sup>41</sup> Barbara Geddes, “What Do we Know about Democratization after 20 Years?,” pp. 115–144.

<sup>42</sup> Jay Ulfelder, “Contentious Collective Action and the Breakdown of Authoritarian Regimes,” *International Political Science Review* 26 (3, 2005), p. 315.

<sup>43</sup> สัมภาษณ์ David I. Steinberg, ศาสตราจารย์ จากมหาวิทยาลัย Georgetown สหรัฐอเมริกา, 26 เดือนมีนาคม 2012.

<sup>44</sup> David I. Steinberg, *Burma/Myanmar: What Everyone Needs to Know*, p. 74f.

<sup>45</sup> บุญเทียม พลายชมพู, พม่า: ภูมิหลังทางประวัติศาสตร์, หน้า 263-266. ศึกษาเพิ่มเติมใน นโยบายชาตินิยมของพม่า

จากที่รัฐบาลภายใต้การปกครองโดยระบอบอำนาจเผด็จการของ เน วิน ในช่วงเวลานั้นมีนโยบายที่เข้มงวดมาก ในการตรวจคนเข้าเมือง และการออกวีซ่าให้กับต่างชาติ ส่งผลให้ช่วงเวลาดังกล่าวมีนักท่องเที่ยวต่างชาติเข้าไปเที่ยวในพม่า น้อยมาก<sup>46</sup>

เน วิน ได้กล่าวต่อสาธารณชนว่า เขาต่อต้านระบอบสหพันธรัฐ (federalism) เนื่องจากเขาเห็นว่านี่คือ จุดเริ่มต้นของการที่จะนำไปสู่การแบ่งแยกการปกครองของกลุ่มชนชาติพันธุ์ต่างๆ (ดูรายละเอียดในบทที่ 2.3) ซึ่ง เน วิน ดำเนินนโยบายของการเป็นรัฐเดี่ยว (unitary state) ด้วยการวางอำนาจไว้ที่ศูนย์กลางมาใช้<sup>47</sup>

โดยสรุป จะเห็นได้ว่า ระบอบการปกครองโดยบุคคลคนเดียว (Personalistic Regime) นั้น อำนาจในการตัดสินใจต่างๆ จะขึ้นอยู่กับผู้นำเพียงคนเดียวเป็นสำคัญ ซึ่งในพม่านั้นภายใต้การปกครองของ เน วิน ถึงกับได้รับ “ฉายา” ว่า “ระบอบ เน วิน” (Ne Win Regime) เป็นต้น

### ระบอบการเมืองพรรคเดียว (Single Party Regime)

ภายหลังจากการรัฐประหาร เน วิน พร้อมด้วยคณะปฏิวัติได้ยกเลิกพรรคการเมืองต่างๆ ทั้งหมด โดยรัฐบาลได้ประกาศให้มี “แนวทางสังคมนิยมของพม่า” (The Burmese way to Socialism) ในวันที่ 30 เมษายน 1962<sup>48</sup> ซึ่งถือได้ว่าเป็นคณะปฏิวัติที่อยู่ภายใต้การดำเนินงานของ เน วิน ในขณะที่พรรค BSPP ซึ่งถือเป็นพรรคการเมืองที่ได้รับอนุญาตให้ตั้งขึ้นได้อย่างถูกต้องตามกฎหมาย<sup>49</sup> เพียงพรรคเดียวเท่านั้น

โดย BSPP นั้นได้ดำเนินประเทศไปสู่แนวทางของระบบเศรษฐกิจที่มีการวางแผนจากส่วนกลาง (economic planning system) ในแบบของสังคมนิยม โดยที่ธุรกิจต่างๆ ที่อยู่ในส่วนของภาคเอกชนนั้นได้ถูกยึดมาเป็น “สมบัติของชาติ” นอกจากนั้นรัฐบาลยังได้ “ขับ” ธุรกิจของต่างชาติออกไปจากประเทศ FDI นั้นก็ไม่ได้รับการอนุญาตให้เข้ามาตั้ง จนกระทั่งรัฐบาลได้เปิดรับให้สามารถเข้ามาลงทุนได้บ้างในปี 1988 เป็นต้นมา ยกเว้นเพียงในด้านการผลิตอาวุธเท่านั้น ซึ่งรัฐบาลได้อนุญาตให้บริษัทของเยอรมนีตะวันตก Fritz Werner<sup>50</sup> ให้สามารถอยู่ในประเทศ เพื่อการผลิตอาวุธ

<sup>46</sup> David I. Steinberg, *Burma/Myanmar: What Everyone Needs to Know*, p. 67.

<sup>47</sup> Ibid., p. 69.

<sup>48</sup> Marco Bunte, “Burma's Transition to “Disciplined Democracy”: Abdication or Institutionalization of Military Rule?,” *GIGA Working Paper No 177* (Hamburg, August 2011), p. 6.

ศึกษาเพิ่มเติมใน ชาญวิทย์ เกษตรศิริ, *สังเขปประวัติศาสตร์พม่า*, หน้า 65.

<sup>49</sup> Joseph Silverstein, *Burma: Military Rule and the Politics of Stagnation* (Ithaca: Cornell Press, 1977), p. 223.

<sup>50</sup> David I. Steinberg, *Burma/Myanmar: What Everyone Needs to Know*, p. 67.



ให้กับรัฐบาลได้ ดังนั้นการปกครองประเทศในช่วงเวลานี้ดูดยภาค เห็นว่าพม่าอยู่ “ภายใต้กฎเหล็ก”<sup>51</sup> และการครองอำนาจที่ “แข็งแกร่ง” ของระบอบเผด็จการ

ทั้งนี้ระบอบสังคมนิยมนั้นโดยหลักการแล้ว ต้องการที่จะต่อต้านสิ่งที่เจ้าอาณานิคมได้วางไว้ จากช่วงเวลาที่อยู่ภายใต้การปกครองโดยเจ้าอาณานิคมและในช่วงของการได้รับเอกราช แต่อย่างไรก็ตาม แนวทางการดำเนินนโยบายดังกล่าวของรัฐบาลนั้น กลับไม่ได้ “โอบอุ้ม” ประชาชนในประเทศโดยรวมไว้แต่อย่างใด ทั้งนี้จะเห็นได้ว่าแนวอุดมการณ์นี้ ถือได้ว่าเป็นการดำเนินการจากระบอบ หรือที่เรียกกันว่า จากบนลงล่าง (Top-Down) ทั้งนี้ในงานของ Taylor<sup>52</sup> นั้นได้เสนอไว้ว่า ระบอบสังคมนิยมที่พิเศษแบบนี้ ควรจะ “ได้รับคำอธิบายว่า เป็นแนวทางสายกลาง ระหว่างสังคมนิยมประชาธิปไตยของชนชั้นกลางฝ่ายขวา (bourgeois right) และระบอบคอมมิวนิสต์ของชนชั้นกลางฝ่ายซ้าย (bourgeois left)” นั่นหมายความว่าระบอบได้ตัดสินใจในการดำเนินนโยบายโดยไม่ได้ฟังเสียงหรือความเห็นจากกลุ่มใดๆ ทางสังคมและจากชนกลุ่มชาติพันธุ์ใดๆ เลย ภายใต้ BSPP ซึ่งอยู่ภายใต้การดำเนินการของนายพล เน วิน<sup>53</sup> นอกจากนั้น BSPP ยังเป็นพรรคการเมืองที่โดย “ฐาน” แล้วเป็นพรรคการเมืองของทหาร เพราะว่าพรรคนี้อยู่ภายใต้การควบคุมของคณะปฏิวัติ (Revolutionary Council) ในปี 1974 คณะปฏิวัติได้ “มอบ” อำนาจในการบริหารงานพรรคให้กับ BSPP เพื่อให้ตัวพรรคเองนั้นทำหน้าที่ในการดำเนินการร่างรัฐธรรมนูญใหม่ให้กับประเทศ

ทั้งนี้ในข้อบทที่ 11 ของรัฐธรรมนูญปี 1974 นั้นได้กล่าวไว้ว่า “ประเทศจะต้องใช้ระบอบการปกครองแบบการเมืองพรรคเดียว” ดังนั้นภายใต้ระบอบการเมืองพรรคเดียวนี้นี้ รัฐบาลก็พยายามที่จะหาความชอบธรรม (legitimacy) ให้กับตัวเอง<sup>54</sup> ทั้งนี้ในงานของ Alamgir นั้นได้กล่าวไว้ว่า พม่าภายใต้รัฐธรรมนูญใหม่ที่อยู่ภายใต้การปกครองของ “ระบอบเผด็จการอำนาจนิยมทางการเมืองพรรคเดียว”<sup>55</sup> นอกจากนั้นรัฐบาลเผด็จการยังได้เปลี่ยนชื่อประเทศไปเป็น สาธารณรัฐสังคมนิยมแห่งพม่า (the Socialist Republic of the Union of Burma) ในกฎหมาย สิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนระบอบก็ได้ละเลยไปอย่างสิ้นเชิง (โดยในทางกฎหมายเบื้องต้นแล้วเราเป็นที่รู้จักกันว่า “สิทธิ” นั้นมาคู่กันกับ “หน้าที่”) โดยที่รัฐบาลทหารพยายามที่จะกดทับในสิทธิ เสรีภาพของประชาชน<sup>56</sup> ในช่วงปี 1974-1988 นั้น สภาประชาชน หรือ ที่เรียกว่า Pyithu Hluttaw (The People's Assembly) นั้นก็ยังอยู่ภายใต้การดำเนินการของ BSPP ซึ่งถือได้ว่าเป็นจุดเริ่มต้นของ “รูปแบบทางการเมืองจากชนชั้น

<sup>51</sup> ดุลยภาค ปรีชาวิเศษ, *เผด็จการเมืองพม่า: ความขัดแย้ง ความมั่นคง ในโลกที่ไร้พรมแดน* (โอเดียนสโตร์, 2551), หน้า 3.

<sup>52</sup> Robert H. Taylor, *The State in Burma* (London: Hurst, 1987), p. 297.

<sup>53</sup> Maung Aung Myoe, “A Historical Overview of Political Transition in Myanmar Since 1988,” *Asia Research Institute Working Paper Series No. 95* (National University of Singapore, 2007), p. 4.

<sup>54</sup> *Ibid.*, p. 5.

<sup>55</sup> Alamgir Jalal, “Against the Current: The Survival of Authoritarianism in Burma,” *Pacific Affairs* 70 (3, 1997): 338.

<sup>56</sup> Joseph Silverstein, *Burma: Military Rule and the Politics of Stagnation* (Ithaca: Cornell University Press, 1977)

นำ” (cadre party) หรือที่เข้าใจได้อย่างชัดเจนจากประโยคที่ว่า “the power begins at the top”<sup>57</sup> ซึ่งเป็นการเมืองของชนชั้นนำเพียงกลุ่มเล็กๆ “ค่อยๆ เปลี่ยน (morphed) ไปสู่การเมืองในรูปแบบของ mass party”<sup>58</sup>

ทั้งนี้ในทางทฤษฎีแล้วเห็นว่าการปกครองภายใต้ระบอบการเมืองพรรคเดียว อำนาจในการตัดสินใจนั้นก็ถือว่า “ผูกขาด” (monopoly) ด้วยการอ้างถึงสัญญาประชาคม (social contract) ว่า “พรรค” ทำหน้าที่ในการรับใช้ประชาชน หรือทำหน้าที่ในการส่งเสริมในผลประโยชน์แห่งชาติ (national interest)<sup>59</sup> ดังนั้นโดยทั่วไปแล้วก็เห็นได้อย่างชัดเจนว่า พม่าในช่วงนั้นมีระบอบการเมืองในรูปแบบพรรคเดียว ทั้งนี้ในพม่านั้น การที่ประเทศมีพรรคการเมืองเดียวนั้น หมายความว่า พรรคนั้นทำหน้าที่ในการรับใช้ในความเป็นเอกภาพแห่งชาติ (national unity) และปกป้องประชาชนในประเด็นต่างๆ เช่น จากภัยคุกคามในการแบ่งแยกจากชาติพันธุ์ต่างๆ<sup>60</sup> เป็นต้น

ในกรณีของพม่าในช่วงเวลานี้รัฐบาลเผด็จการเองก็พยายามที่จะหาความชอบธรรมให้กับตนเอง เพื่อให้จะให้ประเทศมีพรรคการเมืองเพียงพรรคเดียวอยู่ต่อไป ตัวอย่างเช่น รัฐบาลพยายามช่วยประชาชนในการแก้ปัญหาในเขตเมืองและในภาคอุตสาหกรรม แต่ท้ายที่สุดแล้วรัฐบาลก็เห็นว่าประชาชนอีกถึง 2/3 ของประเทศนั้นอยู่ในภาคเกษตรกรรม ซึ่งถือเป็นเขตชนบท BSPP จึงได้เปลี่ยนนโยบาย โดยค่อยๆ เข้าไปช่วยประชาชนในพื้นที่ชนบทมากขึ้น<sup>61</sup> แต่อย่างไรก็ตามการดำเนินงานยังคงอยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐบาลเผด็จการภายใต้พรรค BSPP ซึ่งก็ชัดเจนว่าทหารควบคุมพรรคการเมืองนี้โดยตรง

### ระบอบทหาร (Military regime)

ในระบอบอำนาจเผด็จการทางทหาร เหล่าผู้นำนั้นเป็นผู้ที่มีอำนาจในการตัดสินใจว่า “ใคร” จะทำหน้าที่ในงานบริหาร แล้ว “ใคร” คือ ผู้ที่จะดูแล หรือ เข้ามามีอิทธิพลในทางนโยบาย ทั้งนี้ในระบอบทหาร “เหล่าทหาร” ถือได้ว่าเป็นตัวแทนหลักและเป็นตัวแสดงที่มีความสำคัญ “ที่สุด” ในทางการเมืองด้วยการอาศัยการใช้อำนาจและกำลัง”<sup>62</sup> ภายหลังจากการรัฐประหารในปี 1962 ทหารได้

<sup>57</sup> Democratic Spaces, Cadre parties VS mass parties [online], accessed on 21 March 2012. Available from <http://www.democraticspace.com/canada2008/2008/09/cadre-parties-vs-mass-parties-do-voers-know-the-difference/>

<sup>58</sup> David I. Steinberg, *Burma/Myanmar: What Everyone Needs to Know*, p. 64.

<sup>59</sup> Jay Ulfelder, “Contentious Collective Action and the Breakdown of Authoritarian Regimes,”: 313.

<sup>60</sup> Ibid., p. 312.

<sup>61</sup> David I. Steinberg, *Burma/Myanmar: What Everyone Needs to Know*, p. 65.

<sup>62</sup> Eric A. Nordlinger, *Soldiers in Politics: Military Coups and Governments* (Englewood, N.J.: Prentice-Hall, 1977), p. 2.

เข้ามาปกครองประเทศ ซึ่งรู้จักกันว่า “Tatmadaw”<sup>63</sup> โดยทหารได้วางโครงสร้างของกลุ่มชนชั้นนำ รวมทั้งยังสร้างกลุ่มของตนเอง ภายในสังคมชาวพม่าด้วยตัวเอง เข้ามาเป็นกลุ่มชนชั้นนำในทางสังคม ทางเศรษฐกิจ และในทางการเมืองของประเทศ ทั้งนี้ในงานของ Marco Bünte นั้นได้กล่าวไว้ว่า สิ่งเหล่านี้ถือเป็น “system of government by the military”<sup>64</sup>

ทหารพยายามที่จะหาความชอบธรรมด้วยการพยายามที่จะบอกให้ประชาชนได้ตระหนักถึง “คุณงามความดี” ของเหล่าบรรพบุรุษทหาร ที่ได้ต่อสู้เพื่อเรียกร้องเอกราชในปี 1948 แต่อย่างไรก็ตามจะเห็นได้ว่าการใช้ยุทธศาสตร์นี้ของทหารต่อประชาชนนั้นไม่ประสบความสำเร็จมากนัก เนื่องจากว่าในช่วงเวลาที่ทหารกำลัง “บอก” กับประชาชนอยู่นั้น ทหารก็ได้ใช้กำลังใน “การคุกคาม และข่มขู่ประชาชน” โดยเฉพาะการใช้ความรุนแรง ในขณะเดียวกัน ตัวอย่างเช่น ในปี 1974 อย่างน้อยที่สุดมี 2 เหตุการณ์ที่สนับสนุนคำกล่าวดังกล่าว ดังนี้ จากเหตุการณ์แรกนั้นเป็นการประท้วงของเหล่านักศึกษาและคนงาน อันเนื่องมาจากอัตราเงินเฟ้อ ซึ่งถือได้ว่าเป็นปัญหาใหญ่และเป็นปัญหาที่ “แก้ไม่ตก” ในพม่า อันส่งผลให้สินค้าอุปโภคและบริโภคนั้นขาดตลาด จนทำให้เกิดการประท้วงขึ้น และเหตุการณ์ที่ สอง คือ เหล่านักศึกษาและพระสงฆ์ได้รวมตัวกันประท้วงรัฐบาลเผด็จการในงานพิธีศพของนายพล Sithu U Thant เลขาธิการแห่งองค์การสหประชาชาติ (United Nations: UN) ซึ่งถือได้ว่าเป็นผู้ดำรงตำแหน่งสูงสุดใน UN ตั้งแต่ปี 1961-1971

### เศรษฐกิจตกต่ำ การประท้วงใหญ่ และรัฐประหารในปี 1988

ในช่วงเวลานี้รัฐบาลเผด็จการทหารก็ได้ใช้อำนาจในการเข้าควบคุมทางด้านเศรษฐกิจอย่างเบ็ดเสร็จ ซึ่ง Alamgir<sup>65</sup> นั้นได้กล่าวไว้ ทหารได้ควบคุมทางเศรษฐกิจ รวมเข้ากับการใช้การวางแผนทางเศรษฐกิจจากส่วนกลาง ซึ่งถือได้ว่าเป็นการจัดการทางเศรษฐกิจที่ผิดพลาดอย่าง “มหันต์” ดังนั้นสถานะทางเศรษฐกิจของประเทศที่เกิดขึ้นนั้นจึงไม่เป็นที่น่าแปลกใจมากนักที่ในปี 1987 นั้น World Bank ได้จัดอันดับให้พม่าถือเป็นประเทศที่มี “Least Developed Country” ทั้งนี้ทางด้านเศรษฐกิจของพม่านั้น สินค้าหลักของประเทศ คือข้าว และไม้สัก แต่ว่าสินค้าส่งออกทั้งหมดนั้นอยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐบาลระบอบทหาร<sup>66</sup>

<sup>63</sup> Alamgir Jalal, “Against the Current: The Survival of Authoritarianism in Burma,” p. 338.

<sup>64</sup> Marco Bünte, “Burma's Transition to “Disciplined Democracy”: Abdication or Institutionalization of Military Rule?,” p. 6.

<sup>65</sup> Alamgir Jalal, “Against the Current: The Survival of Authoritarianism in Burma,” p. 349.

<sup>66</sup> Paul Cook and M. Minogue, “Economic Reform and Political Change in Myanmar (Burma),” *World Development* 21 (7, 1993): 1151.

ในช่วง 1980s สถานะการส่งออกข้าวของพม่า นั้น เรียกได้ว่า “หยุดชะงัก” และในพม่าเองนั้น มีสภาพเศรษฐกิจที่เฟ้อเป็นอย่างมาก จนกระทั่งในปี 1988 นั้นในงานของ Steinberg ได้กล่าวว่า “ภาคอุตสาหกรรมของพม่า นั้นได้รับความเสียหายอย่างหนัก”<sup>67</sup> ทั้งนี้จากสถานการณ์เศรษฐกิจที่ ตกต่ำอย่างหนักนี้ ได้นำมาสู่การประท้วงใหญ่ในปี 1988 ซึ่งนำโดยเหล่านักศึกษา แล้วจบลงด้วยการ ที่ระบอบอำนาจเผด็จการทหารนั้นได้ใช้ความรุนแรงต่อเหล่าผู้ชุมนุม<sup>68</sup> ในวันที่ 8 สิงหาคม 1988 หรือ เป็นที่รู้จักกันว่า “8-8-88” จากเหตุการณ์ดังกล่าว มีผู้ชุมนุมประท้วงเสียชีวิตเป็นจำนวนหลายพัน คน<sup>69</sup> ทั้งนี้สาเหตุของการชุมนุมประท้วง ในปี 1988 นั้น ในงานของ Muang Aung Myoe<sup>70</sup> ได้กล่าวว่า มาจากการที่ทหารได้ “ฆ่า” นักศึกษาคนหนึ่ง ในเดือน กรกฎาคม 1988 จนกระทั่งในช่วงปลาย เดือน เหล่านักศึกษาได้มีการรวมตัวกันอย่างถึง ๆ ทั้งนี้ประธานาธิบดี Sien Lwin ได้ประกาศกฎ อัยการศึก (Martial Law and order) เพื่อความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ โดยได้อนุญาตให้มีการยิงผู้ ชุมนุมประท้วงได้<sup>71</sup> อย่างไรก็ตาม พรรค BSPP และคณะรัฐบาลได้เรียกประชุมในสภาวะฉุกเฉิน และได้ ถอน Sien Lwin ออกจากตำแหน่งไป แล้วให้ Maung Maung เข้ามาดำรงตำแหน่งแทน โดยทำ หน้าที่ “ควบ” ทั้งเป็นประธานาธิบดีของประเทศและเป็นประธานพรรค BSPP ในวันที่ 19 สิงหาคม ในเวลาเดียวกันด้วย<sup>72</sup>

ทั้งนี้ภายใต้สถานการณ์ความวุ่นวายนี้ เน วิน ได้เสนออีกเป็นครั้งที่สอง (ภายหลังจากปี 1987) ให้มีการเปลี่ยนผ่านทางระบบพรรคการเมืองเดียว (single-party) ไปสู่การการเมืองแบบ หลายพรรคการเมือง (multi-party) หรืออาจเรียกได้ว่าเป็นระบบ “พหุการเมือง” ทั้งนี้ในตอนแรกนั้น ข้อเสนอของ เน วิน ดังกล่าวเรียกได้ว่าสร้างความแปลกใจให้กับเหล่าทหารค่อนข้างมาก แต่จากงาน ของ Geddes นั้นได้กล่าวถึงไว้ว่า ในระบอบการเมืองแบบพรรคเดียว การเข้าดำรงตำแหน่งทาง การเมืองและในการเข้าควบคุมในทางนโยบายนั้นอยู่ภายใต้การดำเนินงานของพรรคการเมืองเพียง พรรคเดียว ถึงแม้ว่าพรรคอื่น ๆ นั้นอาจจะเข้ามา “เล่นบทบาท” ในทางการเมือง จากการแข่งขันอย่าง ถูกต้องตามกฎหมายก็ตาม<sup>73</sup> ดังนั้นจึงเห็นได้ว่าแนวความคิดของ เน วิน นี้สอดคล้องไปกับในงาน

<sup>67</sup> David I. Steinberg, *Burma/Myanmar: What Everyone Needs to Know*, p. 77.

<sup>68</sup> ไทยรัฐ, พม่าเมียนครบรอบเหตุนองเลือดปี88 [ออนไลน์], 23 สิงหาคม 2010 แหล่งที่มา

<http://www.thairath.co.th/content/oversea/102308>

<sup>69</sup> ดูรายละเอียดเพิ่มเติมใน Amnesty International, เข้าถึงข้อมูลโดย [www.amnesty.org](http://www.amnesty.org)

<sup>70</sup> Muang Aung Myoe, “A History Overview of Political Transition in Myanmar Since 1988,” *Asia Research Institution* (National university of Singapore, August, 2007)

<sup>71</sup> Ibid., p 5.

<sup>72</sup> Ibid.

<sup>73</sup> Barbara Geddes, “What Do we Know about Democratization after 20 Years?,” 115–144.

ทฤษฎีที่ได้มีการอธิบายไว้ของการปกครองในระบบพรรคการเมืองเดียว แต่อย่างไรก็ตาม ในท้ายที่สุดแล้ว รัฐสภาของพม่าก็ได้ปฏิเสธข้อเสนอของ เน วิน ดังกล่าวไป<sup>74</sup>

ภายหลังจากสถานการณ์ดังกล่าวนี้ก็ยิ่งเห็นได้ชัดว่า BSPP นั้นสูญเสียความชอบธรรมอย่างมาก เนื่องจากว่าพรรค ซึ่งทำหน้าที่เป็นเสมือน “ตัวแทนประเทศ” นั้นไม่สามารถที่จะควบคุมสถานการณ์การชุมนุมประท้วงของเหล่านักศึกษาได้ ภายหลังจากการชุมนุมใหญ่ที่เป็นที่รู้จักกันดีว่า “8-8-88” BSPP ก็ได้ถูกยุบไป ทั้งนี้ระบอบทหารก็ได้พยายามหายุทธศาสตร์ใหม่ เพื่อความอยู่รอดของระบอบต่อไป

ในที่สุดแล้วก็เกิดการรัฐประหารโดยทหารขึ้นมาอีก ซึ่งเข้ามาแทนที่กลุ่มทหารอำนาจเดิม ทั้งนี้จากงานของ Ulfelder ที่ทำให้เราได้เห็นว่าระบอบการเมืองพรรคเดียวนั้นมีโอกาสที่จะล่มสลายลงจากสถานการณ์ที่กลุ่มต่างๆ ได้เข้ามารวมตัวกัน (contentious collective action)<sup>75</sup> ทั้งนี้จะเห็นได้ว่าสถานการณ์นี้ไม่ได้เกิดขึ้น “อย่างจริงๆ จังๆ” ในพม่า เนื่องจากว่าในการชุมนุมประท้วงที่นำโดยเหล่านักศึกษานั้นไม่สามารถเรียกได้ว่าเป็น “contentious collective action” เนื่องจากว่าชนกลุ่มต่างๆ ในทางสังคม รวมทั้ง ชนกลุ่มน้อยต่างๆ นั้นไม่ได้ “พร้อมใจกัน” ที่จะ “ร่วมมือ” กับนักศึกษาในการประท้วงดังกล่าว แต่ทั้งนี้จะเห็นได้ว่า ระบอบการปกครองโดยพรรคการเมืองเดียวนั้น “กำลังจะล่มสลายลง” แม้ว่าจะไม่สามารถควบคุมการประท้วงได้ แต่ก็ไม่ได้เข้าสู่การเปลี่ยนผ่านด้วยการเป็นประชาธิปไตยแต่อย่างใด ซึ่งในส่วนนี้นั้น จะเห็นได้ว่าสอดคล้องไปกับงานทฤษฎีที่ได้มีการกล่าวถึงไว้ เนื่องจากว่าการปกครองของเผด็จการทางการเมืองแบบพรรคเดียวนั้น ชนชั้นนำสามารถที่จะสร้างอนาคตทางการเมือง ในกรณีที่จะเกิดการล่มสลายของระบอบขึ้น<sup>76</sup>

## ตารางที่ 2 ประวัติศาสตร์ทางการเมืองของพม่าในช่วง “First-Phase” ประกอบด้วยประธานาธิบดีและนายกรัฐมนตรีของประเทศ<sup>77</sup> ดังนี้

รายชื่อประธานาธิบดีของพม่าช่วง “First-Phase”	รายนามายกรัฐมนตรีของพม่า ช่วง “First-Phase”
<p>ภายหลังจากการรัฐประหาร พรรคการเมือง BSPP โดยการนำของนายพล เน วิน ในปี 1962 เป็นต้นมา</p> <p>1. Ne Win ดำรงตำแหน่งตั้งแต่ เดือนมีนาคม 1962 จนกระทั่งถึง วันที่ 9 พฤศจิกายน 1981 ซึ่งเป็นประธานาธิบดีคนแรก ภายหลังจากการ</p>	<p>รายชื่อนายกรัฐมนตรีภายใต้ การรัฐประหาร ดังนี้</p> <p>1. Ne Win ดำรงตำแหน่งตั้งแต่ 2 มีนาคม 1962 – 4 มีนาคม 1974</p> <p>ซึ่งขึ้นดำรงตำแหน่งเป็นนายกรัฐมนตรีคนแรก ภายหลังจากการรัฐประหาร</p>

<sup>74</sup> Maung Aung Myoe, “A Historical Overview of Political Transition in Myanmar Since 1988,” p. 5.

<sup>75</sup> Jay Ulfelder, “Contentious Collective Action and the Breakdown of Authoritarian Regimes,” p. 318.

<sup>76</sup> Ibid., p. 312.

<sup>77</sup> ดัดแปลงข้อมูลจาก List of Heads of State of Burma and Myanmar (1948-present) [ออนไลน์], 8 กุมภาพันธ์ 2012 แหล่งที่มา <http://www.hriatzauna.com/2009/03/list-of-myanmar-presidents.html>

<p>รัฐประหาร เป็นผลให้นำประเทศเข้าสู่การปกครอง ภายใต้รัฐบาลเผด็จการทหาร นับตั้งแต่นั้นเป็นต้นมา</p> <p>2. San Yu ดำรงตำแหน่งตั้งแต่ 9 พฤศจิกายน 1981 - วันที่ 25 กรกฎาคม 1988</p> <p>3. Sein Lwin ดำรงตำแหน่งตั้งแต่ วันที่ 25 กรกฎาคม 1988 - วันที่ 12 สิงหาคม 1988 นำมาสู่เหตุการณ์การชุมนุมประท้วงใหญ่ ที่รู้จักกันว่า “8-8-88”</p> <p>4. Aye Ko เป็นเพียงรัฐบาลรักษาการเพียงสั้นๆ ดำรงตำแหน่งตั้งแต่ วันที่ 12 สิงหาคม 1988 - วันที่ 19 สิงหาคม 1988</p> <p>5. Maung Maung ดำรงตำแหน่งตั้งแต่ วันที่ 19 สิงหาคม 1988 - 18 กันยายน 1988</p> <p>6. Saw Muang ดำรงตำแหน่งตั้งแต่ 18 กันยายน 1988 - 23 มิถุนายน 1989 ทั้งนี้ประธานาธิบดี Saw Muang ถือได้ว่า ดำรงตำแหน่งในช่วง “รอยต่อ” ระหว่างการปกครอง โดยรัฐบาลชุดเก่าและชุดใหม่ และจากชื่อประเทศเดิม ไปสู่ชื่อประเทศใหม่</p>	<p>2. Sein Lwin ดำรงตำแหน่งตั้งแต่ 4 มีนาคม 1974 - 29 มีนาคม 1977</p> <p>3. Muang Muang Kha ดำรงตำแหน่งตั้งแต่ 29 มีนาคม 1977 - 26 กรกฎาคม 1988</p> <p>4. Tun Tin ดำรงตำแหน่งตั้งแต่ 26 กรกฎาคม 1988 - 18 กันยายน 1988</p> <p>5. Saw Muang ดำรงตำแหน่งตั้งแต่ 21 กันยายน 1988 - 23 เมษายน 1988 ภายหลังจากเหตุการณ์การชุมนุมประท้วงใหญ่ “8-8-88” พรรคBSPP ก็ได้ยกเลิกไป รัฐบาลเผด็จการทหาร ยังได้เปลี่ยนชื่อประเทศ จาก “Union of Burma” เป็น “Union of Myanmar” ประเทศในช่วงเวลาดังกล่าวอยู่ภายใต้รัฐบาลทหาร ภายใต้การนำของคณะรัฐบาลทหารอย่างเต็มรูปแบบ ที่ให้ชื่อว่า สภาฟื้นฟูกฎระเบียบแห่งชาติ The State Law and Order Restoration Council ; SLORC ซึ่ง Saw Muang ดำรงตำแหน่งเพียงระยะเวลา สั้นๆ 2 วันเท่านั้น แล้วประเทศก็ได้เปลี่ยนชื่อ เป็น “Union of Myanmar”</p>
--	--

ทั้งที่รัฐบาล Saw Maung ในช่วงเวลาดังกล่าวนั้น ถือได้ว่าดำรงตำแหน่ง “ควบ” ทั้งจากการ เป็นประธานาธิบดี และนายกรัฐมนตรี ทั้งนี้ในช่วงดังกล่าว เรียกได้ว่าเป็นช่วงของการ “เปลี่ยนผ่าน” ของ “ระบอบอำนาจเดิม” ไปสู่ “ระบอบอำนาจชุดใหม่” ของรัฐบาลเผด็จการทางทหาร

## สรุป

ในส่วนนี้สามารถที่จะสรุปได้ว่า ในช่วงเวลานี้ ประเภทและลักษณะของระบอบการปกครอง ของเผด็จการทั้งหมดนั้น เป็นไปตามงานของ Geddes<sup>78</sup> ซึ่งได้แสดงให้เห็นแล้วว่าระบอบแต่ละ ประเภทนั้นมีรูปแบบและลักษณะที่ทับซ้อนกันอยู่ นอกจากนั้นแล้วในงานศึกษานี้ยังสอดคล้องไปกับการวิเคราะห์ในงานของ Ulfelder ที่ได้กล่าวไว้ว่า พม่านั้นเป็นการปกครองในระบอบอำนาจเผด็จ การทั้ง สาม รูปแบบ ทั้งการปกครองโดยทหาร (military) โดยพรรคการเมืองเดียว (single-party) และการปกครองโดยบุคคลเพียงคนเดียว (personalistic) ในเวลาเดียวกัน ซึ่งเป็นการผสมผสานกัน

<sup>78</sup> Barbara Geddes, “What Do we Know about Democratization after 20 Years?,” pp. 115-144.

อยู่ (amalgam) ของระบอบอำนาจเผด็จการประเภทต่างๆ นอกจากนั้นแล้วในช่วงเวลาดังกล่าวนั้นก็ยังไม่ปรากฏลักษณะที่สำคัญที่จะนำไปสู่การเปลี่ยนผ่านทางระบอบประชาธิปไตย หรือการที่จะมีเศรษฐกิจในแบบตลาดแต่อย่างใด พม่าในช่วงเวลาดังกล่าวนั้นถือได้ว่าอยู่บนฐานของ “การใช้กำลังปราบปรามที่รุนแรง จากการตัดสินใจด้วยฐานแนวคิดแบบชาตินิยม สังคมนิยม ที่ยึดมั่นในแนวคิด ประเพณี และวัฒนธรรมแบบดั้งเดิม”<sup>79</sup> อีกทั้งระบอบอำนาจเผด็จการของพม่าก็ยังถือได้ว่าเป็นระบอบที่ปิด ดังที่ได้มีการอธิบายไว้ในงานของ Levitsky และ Way ที่เห็นว่าไม่มีช่องว่างใดๆ เลยที่จะให้ฝ่ายตรงข้ามได้เข้าไปแข่งในอำนาจทางการเมืองเลย<sup>80</sup> อีกทั้ง Schedler ยังได้อธิบายระบอบปิดของพม่าว่าไม่มีสถาบันทางประชาธิปไตยเลย<sup>81</sup> ทั้งนี้การรัฐประหารในพม่าปี 1988 ทำให้สถานการณ์ของพม่าแตกต่างออกไปจากสถานการณ์ในฟิลิปปินส์ ปี 1986 และในเกาหลีใต้ปี 1987 ในพม่าที่ระบอบการปกครองโดยเผด็จการอำนาจนิยมยังคงมีอำนาจอยู่ต่อไป แต่ “ทิ้งไว้” เพียงการเป็นระบอบการปกครองโดยทหารเท่านั้น

### 2.3 พม่า ช่วง 1988-2010 (อำนาจเผด็จการช่วงที่สอง): การปกครองโดยทหาร

ประเด็นแรก ในช่วงที่สองของอำนาจเผด็จการนี้ มีการเลือกตั้งเกิดขึ้นถึง 2 ครั้ง คือในปี 1990 และในปี 2010 ซึ่งการเลือกตั้งที่เกิดขึ้นนั้นไม่ได้มาจากการรัฐประหารโดยทหารชุดใหม่ (อย่างที่ควรเกิดขึ้น) แต่อย่างใด เหมือนกับที่ได้เกิดขึ้นในช่วงที่ผ่านมา

ประเด็นที่สอง คือ ในช่วงเวลานี้การปฏิรูปในทางการเมืองและในทางเศรษฐกิจได้มีขึ้นจากระบบเผด็จการทหาร ดังเห็นได้จากการที่ทหารได้จัดการให้มีการเลือกตั้งขึ้นถึง สอง ครั้ง ทั้งนี้ในบทนี้จะได้ประเมินสถานการณ์ที่เกิดขึ้นดังกล่าวไว้

ในส่วนที่ สาม นั้นจะได้วิเคราะห์พัฒนาการทางการเมืองและเศรษฐกิจของพม่า จากงานวรรณกรรมดังกล่าวไว้ถึงเหตุผลที่อาจเป็นไปได้สู่การเปลี่ยนผ่าน ดังนี้

- ก) การแตกแยกภายในเหล่าทหาร (Split within the military)
- ข) ปัจจัยต่างๆ ทางด้านเศรษฐกิจ (Economic factors)
- ค) ปัจจัยอื่นๆ (Other factors) เช่น การให้ความสำคัญกับทหารว่าเป็นสถาบัน

Contentious collective action และการชุมนุมประท้วงใหญ่ การแบ่งแยกประเทศ หรือการรวมประเทศ และกรณีของการเกิดสงครามกลางเมือง (Civil war)

<sup>79</sup> Alamgir Jalal, “Against the Current: The Survival of Authoritarianism in Burma,” p. 349.

<sup>80</sup> Steven Levitsky and Lucian Way, *Competitive Authoritarianism: Hybrid Regimes after the Cold War* Cambridge, p.7.

<sup>81</sup> Andreas Schedler, “The Menu of Manipulation,” *Journal of Democracy* 13, (2, April 2002): 36-50.

นอกจากนั้น คำถามต่อไปก็คือว่า ในกรณีของพม่ามีเงื่อนไขใด ที่มาจากภายในประเทศ ที่อาจจะไม่พบในงานวรรณกรรมของการเปลี่ยนผ่านของระบอบอำนาจเผด็จการ หรือไม่ ทั้งนี้ในการศึกษาช่วงเวลานี้ส่วนใหญ่ศึกษาจากงานวรรณกรรม ดังที่ได้กล่าวไว้แล้วใน บทที่ 1.9.2 โดยงานวรรณกรรมทางทฤษฎีส่วนใหญ่ นั้น จะเห็นว่าให้ความสำคัญกับ “การแตกแยกภายในเหล่าทหาร” และ “ปัจจัยทางเศรษฐกิจ” โดยถือได้ว่าเป็นปัจจัยที่มีความสำคัญมากที่สุดในเงื่อนไขของการเปลี่ยนผ่านที่มาจากภายในประเทศ

วัตถุประสงค์ในการวิเคราะห์เงื่อนไขจากภายในประเทศนั้น ก็เพื่อที่จะหาคำตอบในประเด็นที่กำลังเป็นที่ “สงสัย” อยู่อย่างมากว่า ทำไมระบอบอำนาจเผด็จการทหารจึงได้ตัดสินใจนำประเทศเข้าสู่เส้นทางการเปลี่ยนผ่านที่แท้จริง ทั้งนี้ในงานของท่านอาจารย์ ฐิตินันท์ พงษ์สุทธิรักษ์ นั้นก็ได้ชี้ให้เห็นแล้วว่า “มันเป็นเรื่องยากที่จะระบุลงไปอย่างชัดเจนว่าพม่าได้ตัดสินใจที่จะมีการปฏิรูปประชาธิปไตยในช่วงใด”<sup>82</sup>

### การเลือกตั้งทางประชาธิปไตยและพัฒนาการทางการเมืองหลังจากรัฐประหาร “8-8-88”

ภายหลังจากการปราบปรามที่รุนแรง จนนำมาสู่การ “นองเลือด” ในเหตุการณ์ชุมนุมประท้วงในปี 1988 นายพล Saw Muang ซึ่ง ณ เวลานั้นดำรงตำแหน่ง Chief of Staff และ รัฐมนตรีกลาโหมในเวลาเดียวกัน ได้กลับเข้ามาดำรงตำแหน่งด้วยการการปกครองทางทหารโดยตรงอีกครั้ง ในวันที่ 18 กันยายน 1988 โดยทหารได้ยกเลิก พรรค BSPP ของ เน วิน ออกไป นอกจากนั้นยังได้ยกเลิก รัฐสภา แล้วได้ก่อตั้งระบอบการปกครองใหม่โดยให้ชื่อว่า “สภาฟื้นฟูภาวะเรียบร้อยแห่งชาติ” (SLORC) ซึ่งถือได้ว่าเป็นอีกหนึ่งรูปแบบของการปกครองโดยทหาร โดยรัฐบาลภายใต้การนำของ SLORC ได้มีคำสั่งให้ทหารเข้าไปปราบปรามการชุมนุมประท้วง นอกจากนั้นแล้วยังได้เปลี่ยนชื่อประเทศ จาก “Burma” ไปเป็น “Myanmar” อีกทั้งยังได้ออกกฎอัยการศึก ประกาศว่ารัฐบาลชุดนี้ไม่ได้อยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญ นอกจากนั้นยังได้ยกเลิกรัฐธรรมนูญในปี 1974 ยกเลิกองค์กรต่างๆ ทางฝ่ายงานบริหาร และฝ่ายนิติบัญญัติอีกด้วย<sup>83</sup> ทั้งนี้ในช่วงเวลาดังกล่าวนั้น ออง ซาน ซู จี ได้ออกกล่าวปราศรัยทางการเมืองเป็นครั้งแรก และนับจากนี้เป็นต้นมา ทำให้เราได้เห็นภาพบทบาทของผู้นำและภาพของฝ่ายดำเนินการทางการเมืองในแบบของประชาธิปไตยในพม่า มา ณ ปัจจุบัน

<sup>82</sup> Thitinan Pongsudhirak, *The implications of Burma's progress* [online], accessed on 19 January 2012.

Available from <http://www.burmanet.org/news/2012/01/12/bangkok-post-opinion-the-implications-of-burmas-progress/>

<sup>83</sup> Ian Holiday, “National Unity Struggles in Myanmar: A Degenerate Case of the Governance for Harmony in Asia,” *Asian Survey* 47 (3, May 2007): 386.



นอกจากนี้รัฐบาลชุดใหม่ก็ยังได้ดำเนินนโยบาย “เปิดประตู” ทางเศรษฐกิจ (“open-door” economic policy) อีกทั้งยังได้ให้สัญญาว่าจะปฏิรูปทางการเมือง (ดูในลำดับการพัฒนา ในช่วงระหว่างปี 1988-2010 ด้านล่าง) ซึ่งก็ทำให้เราเห็นว่าระบอบกำลังพยายามก้าวห่างออกไปจากการเป็นระบอบอำนาจเผด็จการปิด (closed authoritarian regime) อย่างที่เป็นอยู่ในช่วง 1962-1988

ผลงานของรัฐบาล SORC ที่ปรากฏ มีดังนี้ รัฐบาลได้อนุญาตให้ก่อตั้งพรรคการเมืองต่างๆ ได้ นอกจากนั้น ยังได้ประกาศว่ามีความตั้งใจจริงที่จะถ่ายโอนอำนาจให้กับรัฐบาลพลเรือน แต่อย่างไรก็ตาม สิ่งที่ยังคงขัดแย้งไปกับการ “ป่าว” ประกาศของรัฐบาลอยู่ก็คือ รัฐบาลยังคงใช้กฎอัยการศึกในการปกครองประเทศอยู่ต่อไป จนกระทั่งถึงช่วงของการเลือกตั้งทางประชาธิปไตย ในวันที่ 27 พฤษภาคม 1990

แม้ว่ารัฐบาลจะพ่ายแพ้อย่าง “ยับเยิน” จากการเลือกตั้ง (ดูรายละเอียดของการเลือกตั้งในปี 1990 ด้านล่าง) แต่วาระบอบทหารก็ไม่ได้ถ่ายโอนอำนาจให้กับรัฐบาลที่มาจาก การเลือกตั้งในทางประชาธิปไตยแต่อย่างใด นอกจากนั้นแล้ว ระบอบอำนาจเผด็จการทางทหารยังคง “ยืนย่น” ที่จะปกครองประเทศต่อไป โดยมีการเปลี่ยนแปลงผู้ดำรงตำแหน่งต่างๆ บ้างเล็กน้อยเท่านั้น แต่โดยทางการแล้ว ประเทศนั้นตกอยู่ภายใต้การปกครองของทหารอย่างเบ็ดเสร็จ

ในปี 1992 ตัน ช่วย (Than Shwe) ได้ขึ้นมาดำรงตำแหน่งผู้นำทางการทหาร แล้วได้เข้ามา “ควม” ตำแหน่งนายกรัฐมนตรีของประเทศ ด้วยเช่นกัน ทั้งนี้ในก้าวนี้รัฐบาลได้มีการปล่อยตัวนักโทษจำนวนมาก นอกจากนั้น กฎอัยการศึก แม้ว่าจะยังมีใช้อยู่ แต่รัฐบาลก็ได้ ยกเลิกในส่วนต่างๆ ในรายละเอียดออกไปบ้าง และได้ประกาศว่ารัฐบาลกำลังวางแผนในการร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่

อย่างไรก็ตาม พัฒนาการในส่วนนี้ นั่น ก็ยังคง “ไม่เห็นมีวิวแวว” ที่รัฐบาลทหารจะให้อำนาจไปอยู่ภายใต้การดำเนินการของรัฐบาลพลเรือน ในปี 1997 ระบอบทหารก็ได้มีการเปลี่ยนชื่อองค์กรของตนเองอีกครั้งจากรัฐบาลที่อยู่ภายใต้การนำของ SORC เป็น สภาสันติภาพและการพัฒนาแห่งรัฐ (The State Peace and Development Council: SPDC) ซึ่งนักวิชาการเห็นว่าเป็นเพียง การเปลี่ยน “เหล่าเก่า-ในชุดใหม่” เท่านั้น

### ก้าวที่ต้องระวังและยังมีความเห็นต่างในการการปฏิรูป

ภายหลังจากปี 1988 ระบอบทหารได้มีการปฏิรูปภายในประเทศ และยังรวมไปถึงความสัมพันธ์ระหว่างประเทศด้วยเช่นกัน หากเรามองอย่าง “ผิวเผิน” แล้วนั้นก็เห็นว่าระบอบทหารกำลังนำประเทศเข้าสู่การปฏิรูปแล้ว แต่ว่าอีกอย่าง ที่สังเกตเห็นได้นั้น คือ การที่ระบอบยังคงมีความระมัดระวังอยู่อย่างมากในการที่จะก้าวเข้าสู่การปฏิรูปดังกล่าว ทั้งนี้ในส่วนนี้ขอเสนอสถานการณ์ต่างๆ ที่เกิดขึ้น ซึ่งถือว่ามีความสำคัญที่สุดในก้าวนี้ จะขอกกล่าวถึงไว้เพียงย่อๆ ดังนี้

#### ● แม้ว่าเปิดการค้าเสรี แต่ยังคงขาดฐานของกลไกตลาด

ภายหลังจากปี 1988 ระบอบทหารชุดใหม่- SLORC ที่เข้ามาดำรงตำแหน่งได้ออกกฎหมาย การค้าเสรีกับต่างชาติ รวมทั้งการออกกฎหมายการลงทุนจากต่างประเทศ

เพื่อที่จะปกป้อง FDI นอกจากนี้ระบอบทหารยังได้สนับสนุนให้มีการลงนามในสัญญา กับบริษัทต่างๆ จากต่างประเทศ ให้เข้าไปสำรวจทรัพยากรธรรมชาติต่างๆ โดยเฉพาะน้ำมัน นอกจากนี้ประเทศไทยยังได้รับสัมปทานในการตัดไม้และในด้านการทำประมง นั้นหมายความว่า ระบอบอำนาจเผด็จการทหารที่ได้ปิดตัวเองอยู่มาเวลานั้น ได้ประกาศสละสิทธิ์จากเศรษฐกิจแบบ สังคมนิยม (the socialist economy)<sup>84</sup> ออกไปบ้างแล้ว

อย่างไรก็ตาม บริษัทใหญ่ๆ ของรัฐ ก็ยังคงเป็นผู้ครอบงำในภาคส่วนที่สำคัญๆทางเศรษฐกิจ ของประเทศอยู่<sup>85</sup> โดยเฉพาะอย่างยิ่งในภาคพลังงาน (Energy Sector) และในทางอุตสาหกรรมหนัก ทั้งนี้รัฐบาลเผด็จการยังคงเป็นเจ้าของในการดำเนินการทางเศรษฐกิจ และยังเข้าไปแทรกแซงกลไก การตลาดอยู่ บริษัทต่างๆของรัฐ ก็ยังคงได้รับสิทธิการปกป้องพิเศษจากกลุ่มทหาร ทั้งนี้ไม่ได้มี นโยบายใดๆที่จะทำให้มีการสร้างฐานการแข่งขันในแบบกลไกตลาด อีกทั้งรัฐบาลยังไม่ได้มีหลักการ ใดๆ ที่จะนำมาใช้บังคับให้การดำเนินทางเศรษฐกิจเป็นไปได้อย่างมีประสิทธิภาพเลย ในขณะที่ ระบบการธนาคารเองก็ยังคงทำงานไม่เป็นระบบ (dysfunctional)

#### ■ในปี 1990: การเลือกตั้งตามหลักประชาธิปไตย แต่กลับไม่ยอมรับผลการเลือกตั้ง

ในเดือนพฤษภาคม ปี 1990 การเลือกตั้งทางประชาธิปไตยได้เกิดขึ้นอย่างเป็นทางการ ซึ่งถือ ได้ว่าเกิดขึ้นเป็นครั้งแรกในประวัติศาสตร์ทางการเมืองของพม่า นับตั้งแต่ที่มีการทำรัฐประหารในปี 1962 เป็นต้นมา ทั้งนี้ภายหลังจากที่ SLORC ได้ประกาศยึดอำนาจ รัฐบาลได้ประกาศว่าจะจัดให้มีการเลือกตั้ง ในแบบ “Free-Fair Election” ในปี 1990 ดังที่ได้ให้สัญญาไว้ ทั้งนี้ในช่วงก่อนการ เลือกตั้ง สังคมภายในพม่าที่มีการออกสำรวจความเห็นของประชาชน (poll) จากการสำรวจทั่วยุโรป จากฝ่ายต่างๆนั้น เห็นว่า พรรคการเมืองที่ค่อนข้างได้รับความนิยมอย่าง พรรคสันนิบาตแห่งชาติ เพื่อประชาธิปไตย (The National League for Democracy: NLD) น่าจะได้คะแนนเสียงจากการ เลือกตั้งอยู่ประมาณ ร้อยละ 59.87<sup>86</sup> ในขณะที่ตามการสำรวจความเห็นจากฝ่ายรัฐบาล SLORC นั้นเห็นว่า NLD น่าจะได้เพียงร้อยละ 38.11<sup>87</sup> ดังนี้ จากผลการเลือกตั้งอาจวิเคราะห์ ได้ว่า การที่ผล การสำรวจของรัฐบาลทหารปรากฏออกมาแบบนั้น ก็แสดงให้เห็นถึงความคาดหวังของระบอบทหาร เช่นเดียวกัน ดังนั้นผลที่ออกมา นั้น จึงถือได้ว่าสร้างความ “ตกใจ” ให้กับระบอบทหารเป็นอย่างมาก

<sup>84</sup> ชาญวิทย์ เกษตรศิริ, *สังเขปประวัติศาสตร์พม่า*, หน้า 65.

<sup>85</sup> สุเนตร ชุตินทรานนท์, *เอเชียรายปี 1992 / 2535*, หน้า 274.

<sup>86</sup> Maung Aung Myoe, “A Historical Overview of Political Transition in Myanmar Since 1988,” p. 13.

<sup>87</sup> Ibid.

ผลของการเลือกตั้งนั้นเป็นที่ชัดเจนว่า ผู้ชนะการเลือกตั้ง คือ NLD ซึ่งเป็นพรรคฝ่ายค้านที่ใหญ่ที่สุดของประเทศ ซึ่งนำโดย ออง ซาน ซู จี (Aung San Suu Kyi: ASSK) โดยได้ที่นั่งคิดเป็นร้อยละ 82 ของการเลือกตั้ง ได้ 396 จาก 485 ที่นั่งในสภา

แม้ว่าสมาชิกพรรค NLD นั้นจะถูกคุมตัวอยู่ และถูกกักบริเวณบ้าง เช่นเดียวกับสมาชิกของพรรคการเมืองอื่นๆ แต่อย่างไรก็ตาม พรรคฝ่ายค้าน NLD ภายใต้การนำของ ASSK ก็ยังสามารถได้ชัยชนะจากการเลือกตั้งอย่าง “ขาดลอย” แต่ระบอบอำนาจเผด็จการทหารกลับไม่ยอมรับผลการเลือกตั้งและไม่ยอมถ่ายโอนอำนาจให้กับฝ่ายที่ชนะการเลือกตั้งตามวิถีทางประชาธิปไตยแต่อย่างใด อีกทั้งยังได้ปฏิเสธผลของการเลือกตั้งดังกล่าว นอกจากนี้แล้วระบอบเผด็จการยังได้นำตัวผู้นำฝ่ายค้านเข้าไปกักบริเวณไว้ในบ้านพักอีกด้วย ทั้งนี้ ASSK อยู่ในบ้านพักและในคุกบ้างบางครั้ง รวมแล้ว 15 ปี จาก 22 ปีที่นางกลับเข้ามาในพม่า (ในปี 1988)

ภายหลังจากการชนะการเลือกตั้ง U Kyi Maung ประธานพรรค NLD ได้ประกาศเดินหน้าแผนการดำเนินงานทันที ภายใต้ชื่อ “Nuremberg-Type Trial” ทั้งนี้ U Kyi Maung ได้กล่าวอย่างมีใจความนัยยะสำคัญเตือนบุคคลสำคัญๆ ที่อยู่ในวงการธุรกิจการเมืองและวงการทหาร เป็นต้นว่า

กล่าวเตือนขึ้น ยูน ว่า “อาจจะรู้ตัวเองดีว่าไม่ค่อยปลอดภัยพอสมควร”<sup>88</sup>

จากข้อความนี้ เราอาจกล่าวได้ว่า ระบอบทหารไม่สามารถยอมรับ คำประกาศดังกล่าวจากประธานพรรค NLD ได้ที่จะให้ถ่ายโอนอำนาจให้กับรัฐบาลพลเรือน ภายใต้การนำของพรรค NLD

ทั้งนี้หากมองดูที่บทบาทและสถานะของ Khin Nyunt ในช่วงเวลาดังกล่าวนั้น เขาคือเลขาธิการหมายเลข 1 ของรัฐบาล SORC อีกทั้งยังเป็น Director of Defence services Intelligence อีกด้วย ซึ่งทั้งสองตำแหน่งถือได้ว่าเป็นตำแหน่งสูงสุด อีกทั้งยังมีอำนาจสูงสุดทั้งในฝ่ายทหารและฝ่ายรัฐบาล หากไม่เปรียบเทียบกับตำแหน่งประธานาธิบดีของประเทศ

ดังนั้นคำประกาศของประธานพรรค NLD ดังกล่าว ถือได้ว่าเป็นคำพูดที่ “แทงใจ” Tatmadaw เป็นอย่างมาก เนื่องจาก Tatmadaw เองก็ “จิตตก” ทั้งจากความกลัวและความกังวล จากผลการเลือกตั้งแล้วว่าการเปลี่ยนผ่านทางการเมืองที่จะมีขึ้นจากฝ่ายที่ชนะการเลือกตั้งนี้ จะกระทบต่อสถาบันสำคัญๆ ต่าง อันเสมือนเป็น “เสาหลัก” ของประเทศ ทั้งนี้ในงานของ Maung Aung Myoe นั้นได้วิเคราะห์ไว้ว่า ในมุมมองของ Tatmadaw นั้นเห็นว่าการเปลี่ยนผ่านทางการเมืองนี้ จะต้อง “ปกป้องสถาบัน ปกป้องผลประโยชน์ของกลุ่มปัจเจกชน เช่นเดียวกับกับการให้ความมั่นใจต่อความปลอดภัยของเหล่าผู้นำทางทหารด้วยเช่นกัน”<sup>89</sup>

<sup>88</sup> สุเนตร ชุตินธรานนท์, “พม่า,” *เอเชียรายปี* 1992 / 2535, หน้า 272.

<sup>89</sup> เรื่องเดียวกัน

ทั้งนี้เราเห็นแล้วว่าการเผชิญหน้ากันอยู่ระหว่างฝ่ายรัฐบาล SLORC และฝ่ายคณะกรรมการเลือกตั้ง คือ “การถ่ายโอนอำนาจ” อย่างไรก็ตาม รัฐบาล ก็ได้ส่งสัญญาณที่ชัดเจนออกมาแล้วว่า การส่งผ่านอำนาจให้กับผู้ชนะการเลือกตั้ง ก็ต่อเมื่อกระบวนการร่างรัฐธรรมนูญได้เสร็จสิ้นลง ซึ่งหากกล่าวถึงรัฐธรรมนูญของประเทศ ในประวัติศาสตร์การเมืองของพม่า ประกอบด้วยรัฐธรรมนูญ 2 ฉบับ คือ รัฐธรรมนูญในปี 1947 มีการยกเลิกไปจากการรัฐประหารในปี 1962 และในปี 1974 ยกเลิกไปจากการยึดอำนาจโดยรัฐบาล SLORC ในปี 1988

ก่อนการเลือกตั้ง รัฐบาล SLORC ได้ประกาศเมื่อปี 1989 โดยได้ย้าอย่างชัดเจนตาม “The Pyithu Hluttaw Election Law” ซึ่งได้ลงนามในวันที่ 31 พฤษภาคม 1989 แล้วว่าการถ่ายโอนอำนาจจะเกิดขึ้นได้ก็ต่อเมื่อประเทศมีรัฐธรรมนูญใช้แล้วเท่านั้น

อย่างไรก็ตาม ภายใต้กระบวนการร่างรัฐธรรมนูญใหม่นี้ยังมีปัญหาทางด้านเทคนิคต่างๆ อยู่ค่อนข้างมาก อีกทั้งอีกหลายๆ ประเด็นที่ไม่ได้มีการเขียนไว้ในรัฐธรรมนูญอย่างชัดเจน คำที่สำคัญ เช่น “Pyithu Hluttaw” นั้นก็ไม่ได้แปลออกมาเป็นภาษาอังกฤษว่า “parliament” แต่อย่างใด<sup>90</sup> อีกทั้งในร่างรัฐธรรมนูญที่จะมีขึ้นนั้นก็จะต้องได้รับความเห็นชอบจากทั้งฝ่ายรัฐบาลปัจจุบัน นั่นก็คือ SLORC และฝ่ายที่มาจากการชนะการเลือกตั้ง นั่นคือ พรรค NLD<sup>91</sup> ซึ่งจะเห็นได้ว่ากระบวนการนี้ในความเป็นจริงแล้วแทบจะเป็นไปไม่ได้เลย

ภายหลังจากการเลือกตั้ง นายพล Saw Muang ก็ได้กลับเข้ามาดำรงตำแหน่งผู้นำประเทศอีกครั้ง เพื่อรอปเปลี่ยนผ่าน ท่านก็ได้กล่าวไว้ เช่นกันว่า รัฐธรรมนูญที่จะมีขึ้นนั้น จะต้องปกป้องผลประโยชน์แห่งชาติ ผลประโยชน์ของ tatmadaw และผลประโยชน์ของปัจเจกชนด้วย ทั้งนี้ก็เป็นที่เข้าใจกันอยู่แล้วว่า “ปัจเจกชน” โดยนัยยะแล้วหมายถึง “บุคคลสำคัญๆ ในวงการทหาร” นั่นเอง

ภายหลังจากการเลือกตั้งแล้ว ฝ่ายผู้ชนะการเลือกตั้งอย่าง NLD ก็ได้พยายามกระตุ้นให้รัฐบาล SLORC ถ่ายโอนอำนาจให้ แต่เมื่อ NLD เห็นว่าความพยายามดังกล่าวไม่เป็นผลสำเร็จ NLD ถึงกับวางแผนในการดำเนินการถ่ายโอนอำนาจ เพื่อที่จะเข้าไปดำรงตำแหน่งเอง และเพื่อที่จะเข้าไปร่างรัฐธรรมนูญและเปิดรัฐสภาเอง แม้ว่าจะไม่ได้ได้รับความเห็นชอบจาก SLORC ก็ตาม ทั้งนี้อาจกล่าวได้ว่า NLD ถือเป็นพรรคฝ่ายค้านที่สำคัญที่สุดของประเทศ เป็นเหมือนกับตัวแทนของประชาชนชาวพม่าในการต่อสู้กับรัฐบาลในเชิงการเมือง<sup>92</sup>

อย่างไรก็ตาม ความพยายามของฝ่าย NLD ดังกล่าวนั้นส่งผลให้เกิดความตึงเครียดระหว่างรัฐบาล SLORC และ NLD เป็นอย่างมาก และนายพล Khin Nyunt ก็ได้ออกมากล่าวเตือน NLD ถึง

<sup>90</sup> Maung Aung Myoe, “A Historical Overview of Political Transition in Myanmar Since 1988,” p. 15.

<sup>91</sup> Ibid., p. 16.

<sup>92</sup> สุเนตร ชุตินธรานนท์, “พม่า,” เอเชียรายปี, หน้า 273.

แผนการดังกล่าวว่า “คงเป็นไปได้ที่จะดำเนินการ ตราบใดที่ รัฐบาล SLOC ยังถือเป็นรัฐบาลที่มีความชอบธรรมอย่างถูกต้องตามกฎหมายในการดำรงตำแหน่งรัฐบาลของประเทศอยู่ ตราบนั้น รัฐบาล SLOC จะกระทำทุกวิถีทางที่จะยับยั้งแผนการดังกล่าว เพราะนั่นหมายถึงการที่ประเทศจะมี 2 รัฐบาลและมี 2 รัฐธรรมนูญ”<sup>93</sup> นั้นย่อมหมายถึงการแบ่งกันอยู่ เป็นคนละประเทศกันแล้ว

อีกทั้งรัฐบาล SLOC ยังได้ออกกฎหมาย เรียกว่า Notification No. 1/90 ลงนามวันที่ 27 กรกฎาคม 1990 เพื่อเป็นปฏิกิริยาโต้ตอบแผนการของฝ่าย NLD อันถือเป็นมาตรการ “ชิงลงมือก่อน” (pre-emptive measure) ทั้งนี้ในมาตรการดังกล่าว ได้ระบุไว้ว่ามีเพียงรัฐบาล SLOC เท่านั้นที่จะมีอำนาจในทางบริหารตุลาการ และนิติบัญญัติในประเทศ แม้ว่า NLD ได้รับการเตือนแล้วจากรัฐบาล SLOC แต่ก็ยังคงยืนยันที่จะดำเนินการตามแผนการดังกล่าวอยู่ แม้ว่าจะเป็นกรดำเนินการ “คู่ขนาน” กับรัฐบาลก็ตาม โดย NLD ได้เลือกประธานรัฐสภาและตัวแทน เพื่อเข้าสู่กระบวนการร่างรัฐธรรมนูญขึ้นมา ภายใต้ชื่อว่า “National Coalition Government of the Union of Burma: NCGUB”<sup>94</sup>

นายพล Phone Myint รัฐมนตรีว่าการกิจการภายในประเทศ (Home Affairs) ได้ออกมากล่าวด้วยความสำคัญว่า “เราจะไม่ถ่ายโอนอำนาจให้กับรัฐบาลพลเรือนชุดใดทั้งนั้น ถ้าว่าเราต้องทำ เราจะต้องส่งคืนให้กับรัฐบาลพลเรือนที่เราได้ยึดอำนาจมาในช่วงของการรัฐประหาร (1962) ดีกว่าที่จะโอนให้กับพรรคที่จะมาทำลายชาติของเรา”<sup>95</sup>

จุดนี้ ถือได้ว่าเป็นประเด็นที่ “ชวนซ้ำ” แบบ “ซ้ำไม่ออก” เพราะ “ไม่น่าเชื่อ” ว่ารัฐบาลทหารจะพูดย้อนกลับไปถึงว่า หากต้องถ่ายโอนอำนาจ จะถ่ายโอนให้กับรัฐบาลพลเรือนชุดก่อนหน้าปี 1962 เพราะนั่นหมายถึงว่า รัฐบาลพลเรือนชุดดังกล่าว นั้น ไม่มีอยู่แล้ว ณ เวลาปัจจุบันนี้ ซึ่งก็สามารถสรุปแบบง่ายๆ สั้นๆ แต่ได้ใจความว่า “เมื่อไม่มีรัฐบาลชุดดังกล่าวอยู่แล้ว ก็ไม่มีการถ่ายโอนอำนาจ”

### ■ในปี 1997: แม้เข้าเป็นสมาชิกอาเซียน แต่ไม่ได้รับความชอบธรรมจากประชาคมระหว่างประเทศเลย

ภายหลังจากหลายสิบปี ที่พม่าได้โดดเดี่ยวตัวเองจากประชาคมระหว่างประเทศ ในที่สุดพม่าก็ได้นำประเทศเข้าสู่การเป็นสมาชิกอาเซียน ในปี 1997 (อาเซียน ถือว่าเป็นความพยายามบูรณาการในระดับภูมิภาค- regional integration) โดยก้าวนี้ ถือได้ว่าเป็นความตั้งใจของรัฐบาลทหารพม่าในการส่งสัญญาณสู่ประชาคมระหว่างประเทศว่า ประเทศพม่า นั้นได้ถอนตัวเองออกจากการอยู่โดดเดี่ยวแล้ว และมีความตั้งใจจริงที่จะเปิดประเทศ เพื่อเข้าสู่ความร่วมมือกับนานาประเทศ (ดู

<sup>93</sup> Maung Aung Myoe, “A Historical Overview of Political Transition in Myanmar Since 1988,” p. 17-8.

<sup>94</sup> Ibid.

<sup>95</sup> Ibid.

รายละเอียดในบทที่ 4.4) อย่างไรก็ตาม ASEAN เองก็ยังคงมีความพยายามในการยืนยันอยู่อย่างต่อเนื่องที่ว่า ต้องการให้พม่ามีการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองอย่างแท้จริง ซึ่งความประสงค์ดังกล่าวของ ASEAN ก็ส่งผลให้ความสัมพันธ์ของพม่าต่ออาเซียนนั้นอ่อนความสัมพันธ์ลงไปอีก จากการที่รัฐบาลพม่าเผชิญหน้าจากการกดดันจากประเทศสมาชิกอาเซียนบางประเทศ (ดูรายละเอียดในบทที่ 4.4) นอกจากนั้นยังมาจาก EU (ดูรายละเอียดในบทที่ 3.2) และจากทาง US (ดูรายละเอียดในบทที่ 3.1) ด้วยเช่นกัน ซึ่งจากสภาวะการณ์เหล่านี้ส่งผลให้รัฐบาลพม่าได้ตัดสินใจ “สละตำแหน่ง” ในการเป็นประธานอาเซียนในปี 2006 อย่างไรก็ตามความเป็นสมาชิกของพม่าในเวทีอาเซียนก็ได้สร้างความยากลำบากต่อองค์กรอาเซียนเป็นอย่างมากด้วยเช่นกัน เนื่องจากว่า EU และสหรัฐอเมริกา นั้นได้คัดค้านการเข้าเป็นสมาชิกของพม่าในอาเซียน อีกทั้งยังได้วิจารณ์อาเซียนว่า เป็นองค์กรที่ “ปิดปากเงียบ” ทั้งๆที่รัฐ “แก๊วใจ” อยู่แล้ว ว่าพม่านั้นมีปัญหาในประเด็นสิทธิมนุษยชน อีกทั้ง EU ยังได้ปฏิเสธการเข้าร่วมประชุมกับอาเซียน เพื่อที่ว่า จะบอยคอตพม่าอีกด้วย (ดูในบทที่ 3.2)

● **ในปี 2001: หุ้นส่วนทางการค้ากับรัฐบาลจีนที่สนับสนุนระบอบเผด็จการทหาร**

ระบอบอำนาจเผด็จการทหารพม่านั้นยอมรับฟังคำแนะนำจากองค์กรพหุภาคีจากนานาชาติ ทั้งจากทางอาเซียน EU และ UN ที่ให้รัฐบาลพม่า แต่อย่างไรก็ตามรัฐบาลพม่ากลับไม่ประสงค์ที่จะให้มีการแทรกแซงทางการเมือง (political interference) ซึ่งถือเป็นการรบกวนกิจการภายในของพม่า (internal affairs) ผลที่ตามมา คือ รัฐบาลพม่าได้เริ่มกระชับความสัมพันธ์ในรูปแบบทวิภาคีอย่างเหนียวแน่นกับจีนมากขึ้น อันเป็นกรณีพิเศษอย่างมากต่อพม่า ที่ประเทศเพื่อนบ้านอย่างจีนกำลังมีบทบาทขึ้นมา เนื่องจากว่าความสัมพันธ์นี้ จีนจะไม่วิจารณ์พม่า ในประเด็นที่เกี่ยวกับการปฏิรูปทางการเมืองและในทางเศรษฐกิจของพม่า ดังนั้นจึงถือได้ว่าความสัมพันธ์ที่มีต่อจีนนั้นเป็นความสัมพันธ์ที่ “ปลอดภัย” สำหรับพม่า (ดูรายละเอียดบทที่ 4.1)

ในปี 2001 พม่าได้ลงนามในสนธิสัญญาการลงทุนทวิภาคี (Bilateral Investment Treaty: BIT)<sup>96</sup> กับจีน ในการส่งเสริมความร่วมมือทางเศรษฐกิจในรูปแบบทวิภาคีระหว่างกัน (bilateral economic cooperation) และได้กระตุ้นให้มี FDI<sup>97</sup> ในส่วนของจีนนั้น ได้สนับสนุนระบอบทหารพม่าอย่างเปิดเผย และยังช่วยรัฐบาลทหารพม่าในการ “ปกปิด” ข้อวิจารณ์และนโยบายการคว่ำบาตรจากชาติตะวันตกอีกด้วย จีนนั้นมีความสนใจเป็นอย่างมากในประเด็นพลังงานราคาถูกลงในพม่า

<sup>96</sup> UNCTAD, BITS-Myanmar [online], accessed on 22 March 2012. Available from [http://www.unctad.org/sections/dite\\_pccb/docs/bits\\_myanmar.pdf](http://www.unctad.org/sections/dite_pccb/docs/bits_myanmar.pdf)

<sup>97</sup> UNCTAD, Agreement between the government of the People's Republic of China and the government of the Union of Myanmar on the Promotion and Protection of Investments [online], accessed on 22 March 2012. Available from [http://www.unctad.org/sections/dite/ia/docs/bits/China\\_Myanmar.pdf](http://www.unctad.org/sections/dite/ia/docs/bits/China_Myanmar.pdf)

(cheap energy) (ซึ่งไม่ได้ให้ความสนใจในประเด็นทางสิทธิมนุษยชนและทางการเมือง แต่อย่างใด) โดยในส่วนของรัฐบาล SPDC นั้นถือได้ว่าได้ “อุทิศ” ความสัมพันธ์ที่มีกับจีนเป็นอย่างมาก โดยผ่านทาง การพบปะกันระหว่างผู้นำระดับสูงของทั้งสองฝ่ายอยู่ประจำ ทั้งนี้เงินไม่เพียงเป็นคู่ค้าที่สำคัญของพม่าเท่านั้น แต่ยังเป็นแหล่งทรัพยากรทางอาวุธที่สำคัญของรัฐบาลทหารพม่าอีกด้วย

**●ในปี 2003: คำประกาศสู่การเปลี่ยนผ่านทางประชาธิปไตย แต่มีนัยยะเพียงคำประกันอำนาจของทหารเท่านั้น**

ในเดือนกันยายน 2003 รัฐมนตรีการต่างประเทศ Khin Nyunt ได้ประกาศ “seven-step-roadmap to democracy” ซึ่งเรียกว่าเป็น “disciplined democracy” เพื่อเข้าสู่การปฏิรูปทางการเมืองในอนาคต แต่เส้นทางไปสู่รูปแบบดังกล่าวนั้นกลับไม่ได้มีการกำหนดเงื่อนไขเวลาไว้ว่าเมื่อใด แต่อย่างหนึ่งที่เกิดขึ้น คือ การกลับขึ้นมา “มีชีวิตใหม่” อีกครั้งของกระบวนการร่างรัฐธรรมนูญ (constitution-drafting process) (ซึ่งได้หยุดชะงักไปในช่วงปี 1996) ทั้งนี้ในปี 1993 รัฐบาลทหารได้ก่อตั้ง National Convention<sup>98</sup> ขึ้นเพื่อกระบวนการดังกล่าว

ทั้งนี้จากการวิเคราะห์ห้วงศักราชนี้เห็นว่ามีเป้าหมาย เพื่อรักษาสถานะอำนาจ ในการปกครองประเทศของกองทัพ และเพื่อประกันความต่อเนื่องของการปกครองของเผด็จการ ด้วยวิธีต่างๆ ในแบบที่แตกต่างกันออกไป การประชุมแห่งชาติ ได้มีขึ้น จากปี 2004-2007 ได้มีการร่างรายละเอียดของรัฐธรรมนูญ ซึ่งงานวิทยานิพนธ์ชุดนี้ วิเคราะห์ว่า ร่างรัฐธรรมนูญดังกล่าว นั้น เป็นเพียง “ผู้คุ้มกัน” (safeguard) ให้กับรัฐบาลทหาร หลังจากที่รัฐบาลเผด็จการทหารได้มีคำสั่งให้ร่างรัฐธรรมนูญขึ้นมา เพื่อเสนอให้มีการเลือกตั้งต่อไป

ทั้งนี้ ตามร่างรัฐธรรมนูญนี้ ทหารสามารถเลือกผู้นำของรัฐ บุคคลสำคัญๆ ให้เข้าดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีที่สำคัญๆ อีกทั้งทหาร ยังได้สิทธิ ร้อยละ 25 ของที่นั่งทั้งหมดจากทั้ง สองสภา และยังมีสิทธิในการประกาศภาวะฉุกเฉินของรัฐ อีกทั้งมีอำนาจในการควบคุมสถานการณ์ต่างๆ ที่เกิดขึ้นภายในรัฐได้ทุกเมื่อ หรือ เห็นว่าเป็นภัยคุกคามต่อความมั่นคงแห่งรัฐเกิดขึ้น (ถ้าหากว่าทหารมีความประสงค์ดังกล่าว) โดยร่างรัฐธรรมนูญดังกล่าวได้รับการให้สัตยาบัน ถึงร้อยละ 92.4 จากการเห็นชอบในการลงประชามติ ในเดือนพฤษภาคม 2008 และการเลือกตั้งได้ประกาศให้มีขึ้นในปี 2010 ตั้งแต่นั้นเป็นต้นมา ทหารได้จำกัดการเข้ามามีส่วนร่วมและในการแข่งขันของกลุ่มต่างๆ ที่จะเข้ามาสู่กระบวนการทางการเมือง ซึ่งก็ยังเป็นคำถามอยู่ว่า ในการปฏิรูปนี้ สามารถเรียกได้ว่าเป็นการปฏิรูปที่แท้จริงสู่การเป็นประชาธิปไตยหรือไม่ แม้ว่าการเลือกตั้งนี้จะนำมาสู่การมีบทบาทของรัฐบาลพลเรือนใหม่อย่างเป็นทางการก็ตาม (ดูรายละเอียดในบทที่ 2.4) นักวิชาการหลายท่านนั้น

<sup>98</sup> Ian Holiday, “National Unity Struggles in Myanmar: A Degenerate Case of the Governance for Harmony in Asia,” 386.

เห็นว่าการที่รัฐบาลเผด็จการทหารนั้นควบคุมกระบวนการ ที่เรียกว่าเป็น “roadmap” ที่จะนำไปสู่ “disciplined democracy” ถือเป็นเพียงการ “กล่าวอ้าง” ของระบอบเผด็จการเท่านั้นที่ยังคงต้องการให้ทหารมีบทบาทในทางการปกครองประเทศต่อไป<sup>99</sup> ทั้งนี้ในงานของ Ashley South นั้นได้เสนอไว้ว่า แผนงานชุดใหม่ถือได้ว่าเป็นสิ่งที่จำเป็นสำหรับสภาพทางสังคมที่มีความซับซ้อนทั้งในทางสังคม ทางเศรษฐกิจ และประเด็นปัญหาทางมนุษยชนต่างๆ ของพม่า ซึ่งแผนงานชุดนี้นั้นก็จะโยงการทำงานเข้ากับประเด็นความรุนแรงทางด้านสิทธิมนุษยชนในอดีตที่ผ่านมาด้วย โดยเฉพาะที่เกิดขึ้นมาจากการกระทำของเหล่าทหารในอดีต<sup>100</sup>

### ●ในปี 2005: ความสัมพันธ์ทางการค้ากับกับรัฐบาลไทย

โดยความสัมพันธ์ระหว่างไทยและพม่านั้น ได้รับการปรับปรุงให้ดีขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในปี 2005 เมื่อรัฐบาลของไทยภายใต้การนำของนายทักษิณ ชินวัตร ได้นำนโยบายต่างประเทศโดยมุ่งไปที่ความสำคัญทางธุรกิจ (business-oriented foreign policy) โดยไม่พิจารณาถึงรัฐบาลพม่า ทั้งนี้พม่าได้ลงนาม BIT กับไทย (ซึ่งยังไม่ได้มีการให้สัตยาบัน) เพื่อส่งเสริมความร่วมมือในทางเศรษฐกิจในรูปแบบทวิภาคี อีกทั้งยังเป็นการกระตุ้นและส่งเสริมการลงทุนตรงจากต่างประเทศ อย่างไรก็ตาม พอมมาถึงยุคการทำงานภายใต้การนำของนาย อภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ รัฐบาลชุดนี้ก็กลับแสดงออกมาในแนวต่าง นั่นคือ รัฐบาลชุดนี้ได้พิจารณาถึงรัฐบาลเผด็จการทหารของพม่า

### ●ในปี 2010: การเลือกตั้งตามรัฐสภา แต่อยู่ภายใต้การควบคุมของทหาร

ในเดือนเมษายน ปี 1992 รัฐบาล SLORC ได้ตั้ง The National Convention Convening Commission ซึ่งประกอบไปด้วยผู้นำทางการเมือง 10 ท่านและมาจากพลเรือนอีก 8 ท่าน เพื่อทำหน้าที่ในการร่างรัฐธรรมนูญ อย่างไรก็ตามกระบวนการร่างรัฐธรรมนูญดังกล่าวใช้เวลาในการร่วมนานถึง 3 ปี นับจากวันที่ 9 มกราคม 1993 – 30 มีนาคม 1996<sup>101</sup> แต่ NLD ซึ่งเป็นผู้ชนะการเลือกตั้งกลับไม่ได้รับเชิญในกระบวนการร่างดังกล่าวแต่อย่างใด แม้ว่ากระบวนการร่างรัฐธรรมนูญแล้วเสร็จไปแล้ว แต่รัฐบาลก็ยังคงทิ้งค้างไว้นานถึง 8 ปี จนกระทั่งเมื่อประชาคมนานาชาติได้กดดัน รัฐบาลจึงได้ดำเนินการในขั้นต่อไป ซึ่งถือเป็นระยะสุดท้ายของการร่างรัฐธรรมนูญ นั่นคือ “Seven Step

<sup>99</sup> ศึกษาเพิ่มเติมใน Kyaw Yin Hlaing , *The State of the Pro-Democracy Movement in Authoritarian Burma* (Washington, 2007)

Chao-Tzang Yawngwe, “Burma: Depoliticization of the Political,” in Alagappa, Muthiah (ed.), *Political Legitimacy in Southeast Asia: The Quest for Moral Authority* (Stanford: Stanford University Press, 1995), p. 172ff.

<sup>100</sup> South, Ashley *Roadmaps and Political Transition in Burma: the Need for Two-Way Traffic* [online], accessed on 17th, November 2011. Available from [www.ibiblio.org/obl/docs/Ashley\\_South\\_Political\\_Transition.htm](http://www.ibiblio.org/obl/docs/Ashley_South_Political_Transition.htm), p. 4.

<sup>101</sup> Maung Aung Myoe, “A Historical Overview of Political Transition in Myanmar Since 1988,” p. 20.



Roadmap”<sup>102</sup> แม้ว่าภายหลังจากการเสร็จสิ้นในกระบวนการร่างรัฐธรรมนูญแล้วก็ตาม แต่ SPDC ยังคงเป็นผู้มีอำนาจในประเทศ อยู่ดังเดิม

ตามรัฐธรรมนูญใหม่ ระบบทหารนั้นเป็นผู้ดำเนินการจัดการการเลือกตั้ง เพื่อเข้าสู่รัฐสภาในเดือน พฤศจิกายน 2010 แต่พรรคฝ่ายค้าน NLD นั้นได้บอยคอต การเลือกตั้งดังกล่าว และจากกระบวนการเลือกตั้งนั้นก็เป็นที่แน่ชัดอยู่แล้วว่าชัยชนะจะเป็นของพรรคที่ได้รับการสนับสนุนโดยทางทหาร คือ พรรค USDP โดยสภาพทั่วไปในช่วงเวลาดังกล่าวนั้น พม่าได้ปิดพรมแดนและไม่อนุญาตให้ผู้สังเกตการณ์จากนานาชาติ เข้าไปในพม่าในช่วงที่มีการเลือกตั้ง ซึ่งปฏิกริยาจากนานาชาติ ทั้งจาก US EU และ UN นั้น เห็นว่าการเลือกตั้งในพม่าที่เกิดขึ้นดังกล่าว ในปี นั้น 2010 “neither free nor fair” (ไม่มีทั้งเสรีและความยุติธรรม) (ดูในบทที่ 3)

ทั้งนี้ประธานาธิบดี Obama แห่งสหรัฐอเมริกาได้ออกมาประณามการกระทำของระบบทหารของพม่าภายหลังจากการเลือกตั้ง ด้วยใจความว่า ไม่สามารถยอมรับผู้นำเผด็จการของพม่าได้ ที่บริหารประเทศได้อย่างแย่มาก อีกทั้งจากการเลือกตั้งดังกล่าวระบบทหารก็ยังทำลายความหวังของคนทั้งประเทศ และสหรัฐก็ยอมรับไม่ได้ที่ระบบเผด็จการโง่การเลือกตั้งอีกครั้ง ซึ่งประชาคมระหว่างประเทศก็ได้เห็นแล้วอย่างชัดเจน<sup>103</sup>

ณ ขณะนั้น จะเห็นได้ว่ามีความหวังบ้างเพียงเล็กน้อยในการเปลี่ยนผ่านทางประชาธิปไตย และเศรษฐกิจแบบตลาดเกิดขึ้นภายหลังจากการเลือกตั้ง ในปี 2010 Freedom House นั้นได้กล่าวถึง กฎหมายใหม่ที่ออกมาในประเด็นการเลือกตั้งนี้ได้ทำให้ พรรคการเมืองต่างๆ ได้มีสิทธิลงทะเบียนรับเลือกตั้ง และสมาชิกของชนกลุ่มน้อยบางกลุ่มก็ได้รับเลือกให้เข้าสู่สภาใหม่ด้วย<sup>104</sup>

## เหตุผลต่างๆ ในการเปลี่ยนผ่าน: จากภายในประเทศ

### ก) การแตกแยกภายในเหล่าทหาร: เงื่อนไขของการเปลี่ยนผ่านในพม่าจากงานทางทฤษฎี

ในงานวรรณกรรมเกี่ยวกับประเด็นระบอบอำนาจเผด็จการนั้นได้นำเสนอไว้อย่างชัดเจนว่า ระบบต่างๆ ดังที่ได้กล่าวมานั้นจะมีการล่มสลาย หรือเปลี่ยนผ่าน เนื่องด้วยสาเหตุของการแตกแยกภายในเหล่าทหาร (splits within the military)<sup>105</sup> ทั้งนี้กระบวนการเปลี่ยนผ่านส่วนใหญ่จะเริ่มต้นมาจากการมีความเห็นขัดแย้งจากภายในประเทศและการแตกแยกกันเองในเหล่าผู้นำ<sup>106</sup>

<sup>102</sup> Maung Aung Myoe, “A Historical Overview of Political Transition in Myanmar Since 1988,” p. 20.

<sup>103</sup> VoA News, Obama: Burma's Gov't Steals Election [online], accessed on 11 December 2011. Available from <http://justicefortheworld.org/index.php/news/asia/27-burma/513-obama-burmas-govt-steals-election>

<sup>104</sup> Puddington, Arch, “Democracy under Duress. The Freedom House Survey for 2010,” *Journal of Democracy* 22 (Number 2, April 2011): 28.

<sup>105</sup> O'Donnell and Schmitter, “Tentative Conclusions about Uncertain Democracies,” pp. 15-17.

## พัฒนาการของทหาร จาก 1988-2010

งานทางวรรณกรรมนั้นค่อนข้างที่จะให้ความสำคัญ ในประเด็นบทบาทของทหารในพม่า โดยเฉพาะในงานของ Myoe Than และ Min ซึ่งถือได้ว่าได้ให้ภาพที่เกิดขึ้นภายในโครงสร้างทางการเมือง ทหารและแนวคิดของเหล่าผู้นำทหารพม่าได้เป็นอย่างดี ซึ่งทำให้เห็นภาพในพัฒนาการทางทหารในพม่าไปในตัว ด้วยเช่นกัน<sup>107</sup>

ทั้งนี้ในการที่จะอภิปรายถึงความเป็นไปได้ของการแตกแยกกันภายในเหล่าทหารของพม่า นั้น จำเป็นที่จะต้องเห็นภาพพัฒนาการทางทหารของพม่า นับจากปี 1988-2010 บ้าง ซึ่งจะได้กล่าวไว้ อย่างสั้นๆ คือ ทหารนั้นได้ควบคุมทุกภาคส่วนภายในประเทศพม่า มาตั้งแต่ปี 1962 แต่จะเห็นได้ว่า ทหารเข้ามามีบทบาทอย่างมากภายหลังจากการรัฐประหารในปี 1988 เป็นต้นมา<sup>108</sup>

ทั้งนี้ในช่วงเวลาดังกล่าวนั้นทหารสามารถพัฒนากองทัพและได้ขยายกองทัพอย่างมีนัยยะสำคัญ จากงานศึกษาของ Bunte เห็นว่าภายหลังจากปี 1990 ทหารได้เข้ามาดำเนินการภายในประเทศ ด้วยการเริ่มโครงการสร้างรัฐขนาดใหญ่ รัฐบาลมุ่งสร้างความทันสมัยในโครงสร้างพื้นฐานของประเทศที่ล้าสมัยในส่วนต่างๆ อีกทั้งยังได้มีความพยายามเจรจาตกลงหยุดยิง (ceasefires) กับกลุ่มชาติพันธุ์ต่างๆ แต่อย่างไรก็ตามความทันสมัยต่างๆ ที่รัฐบาลทหารได้พยายามทำอยู่นั้น ก็ยังคงถือได้ว่าเป็นหนึ่งในนโยบาย “การสร้างรัฐ” (state-building)<sup>109</sup> ของรัฐบาลเผด็จการ

Barbara Geddes, “What Do we Know about Democratization after 20 Years?,” pp. 115–144.

<sup>106</sup> Ibid., p. 4.

<sup>107</sup> Kyaw Yin Hlaing, “Setting the Rules for Survival: Why the Burmese Military Regime Survives in an Age of Democratization,” *Pacific Review* 22 (3, 2009): 271–291.

ศึกษาเพิ่มเติมจาก Andrew Selth, *Burma's Armed Forces: Power without Glory* (New York: East Bridge, 2002)

Aung Myoe, *Building the Tatmadaw. Myanmar Armed Forces since 1948* (Singapore: ISEAS, 2008)

Tin Maung Maung Than, “The “New Professionalism” of the Tatmadaw,” in Alagappa, Muthiah (ed.), *Military Professionalism in Asia: Conceptual and Empirical Perspectives* (Honolulu: East West Center, 2001), pp. 163–179.

Tin Maung Maung Than, “Myanmar: Preoccupation with Regime Survival, National Unity, and Stability,” in: Alagappa, Muthiah (ed.), *Asian Security Practice: Material and Ideational Influences* (Palo Alto: Stanford University Press, 1998), pp. 390–416.

L. W. Pye, “The Army in Burmese Politics,” In; J. J. Johnson (ed.), *The Role of the Military in Underdeveloped Countries* (Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1962), pp. 231-251.

Min Win, “Looking Inside the Burmese Military,” *Asian Survey* 48 (6, 2008): 1018–1037.

Min Win, “Under an Iron Heel: Civil-Military Relations in Burma/Myanmar,” in: Paul Chambers and Aurel Croissant (eds.), *Democracy under Stress: Civil- Military Relations in South and Southeast Asia* (ISIS, 2010), pp. 102-125.

<sup>108</sup> Martin Smith, *Burma: Insurgency and Politics of Ethnicities* (2<sup>nd</sup> ed., London: Zed Books Ltd, 1999), p. 456ff.

<sup>109</sup> Marco Bunte, “Burma's Transition to “Disciplined Democracy”: Abdication or Institutionalization of Military Rule?,” p. 14f.

ทั้งนี้จากงานศึกษาของ Selth นั้นได้กล่าวว่างกองทัพได้ขยายกำลังพลจาก 186,000 เพิ่มขึ้นมามากกว่า 370,000 คน<sup>110</sup> นอกจากนั้นแล้วทหารยังได้เพิ่มบทบาทในการควบคุมอาณาเขตของประเทศ และได้เพิ่มความสามารถในการเฝ้าระวังในด้านต่างๆ มากขึ้น ทั้งนี้จะเห็นได้ว่าภายหลังจากปี 1988 แล้วนั้นทหารได้เพิ่มงบประมาณทางด้านงานป้องกันอย่างมหาศาล เพื่อเพิ่มศักยภาพในกองทัพให้มีมากขึ้น<sup>111</sup> โดยระบอบทหารได้ทุ่มงบประมาณมากกว่า 1 พันล้านเหรียญสหรัฐ เพื่อซื้อเครื่องบินรบใหม่ จำนวน 150 ลำ ซื้อเรือให้กับกองกำลังนาวิ 30 ลำ รถถัง 170 คัน เสือเกราะ จำนวนหลายพันตัว รวมทั้งอุปกรณ์การติดตั้งจรวดต่างๆ และอาวุธทางด้านทหารอื่นๆ เป็นต้น<sup>112</sup> ทั้งนี้จะเห็นได้ว่ากองทัพได้ขยายกำลังพลมากขึ้นกว่าเท่าตัว จากปี 1988 – 2003 (470,000 นาย) นอกจากนั้นแล้วยังมีกองกำลังสนับสนุนเพิ่มเติมกว่า 85,000 นาย จากทางกรมตำรวจและจากเหล่าอาสาสมัครต่างๆ ซึ่งก็ได้มีการกล่าวไว้ในงานของ International Crisis Group ด้วยเช่นกัน<sup>113</sup>

จากงานของ Selth ในปี 2008 นั้นได้กล่าวว่า “อย่างน้อยๆ งบประมาณแห่งชาติของพม่ากว่าร้อยละ 35 นั้นทุ่มให้กับงานด้านการป้องกัน”<sup>114</sup> ซึ่งเห็นได้อย่างชัดเจนว่าระบอบนั้นให้ความสำคัญในงานความมั่นคงมากกว่าในด้านการศึกษาและสุขภาพของพลเรือนภายในประเทศ นอกจากนั้นในการดำเนิน “แผนการทางการเมือง” นั้นระบอบทหาร ค่อนข้างที่จะประสบความสำเร็จ รวมทั้งแผนในการจัดการกับกลุ่มต่อต้านที่มาจากชนกลุ่มน้อยด้วยเช่นกัน โดยที่ระบอบทหารไม่ได้เพียงแค่ดำเนินการด้วยการใช้กำลังในการปราบปราม เท่านั้น แต่ยังรวมไปถึงการใช้ความรุนแรงในทางสิทธิมนุษยชนต่อชนกลุ่มชาติพันธุ์ต่างๆ ด้วย ตัวอย่างเช่น การออกกฎหมายที่เรียกว่า “ใบอนุญาตข่มขืน” (the “License to Rape” Law) ทั้งนี้ผลกระทบที่เกิดขึ้นจากรบอบทหารที่เห็นได้อย่างชัดเจน และเป็นที่รู้จักกัน คือ ในกรณีศึกษาจากชนกลุ่มชาติพันธุ์ฉาน<sup>115</sup> เป็นต้น

ในงานศึกษาของ Cho นั้นได้ชี้ให้เห็นว่า ครอบครัวยุคใหม่ในพม่าจำเป็นต้องการให้สมาชิกในครอบครัวของตนได้เข้ารับราชการในงานด้านการทหาร แต่ในเวลาเดียวกัน ก็จะทำให้เห็นว่าทหารนั้นได้รับการวิพากษ์วิจารณ์จากประชาชนในประเทศอย่างมากเช่นกัน อีกทั้งในด้านสวัสดิการทางสังคมนั้น หาก

<sup>110</sup> Andrew Selth, *Burma's Armed Forces: Power Without Glory* (East Bridge, 2002), p.131.

<sup>111</sup> *Ibid.*, pp. 131–145.

<sup>112</sup> Marco Bunte, “Burma's Transition to “Disciplined Democracy”: Abdication or Institutionalization of Military Rule?,” p. 15.

<sup>113</sup> International Crisis Group (ICG), *Burma/Myanmar: How Strong is the Military Regime* [online], accessed on 10 September, 2010. Available from <http://www.crisisgroup.org/en/regions/asia/south-east-asia/burma-myanmar/011-burma-myanmar-how-strong-is-the-military-regime.aspx>

<sup>114</sup> Andrew Selth, *Burma's armed forces: How loyal?* [online], accessed on March 3, 2012. Available from <http://www.lowyinterpreter.org/post/2008/06/06/Burmas-armed-forces-How-loyal.aspx>

<sup>115</sup> ศรัณย์ สุดใจ, “การบริหารจัดการชนกลุ่มน้อย กรณีชาวไทยใหญ่ในกลุ่มผู้หนีเข้าเมืองจากพม่า ประเภทมีถิ่นที่อยู่ถาวร”, หน้า 5-20.

ว่าเป็นสมาชิกทหารก็จะได้รับการดูแลที่แตกต่างออกไป เช่น การที่ทหารมีระบบการประกันสุขภาพของตนเอง<sup>116</sup> เป็นต้น

ดังนั้นในจุดนี้ เราจึงเห็นได้ว่าสถานของการเป็นทหารในพม่า นั้น เป็นลักษณะที่ยังคง “คลุมเครือ” อยู่ระหว่างการที่มองว่าทหารนั้นเป็น “สัญลักษณ์” ของกลุ่มที่ใช้อำนาจ ใช้กำลังในการปราบปราม แต่ในขณะเดียวกันนั้น ประชาชนก็ยังต้องการได้รับ “ส่วนแบ่ง” ในผลประโยชน์จากการเข้าไปเป็นสมาชิกด้วยเช่นกัน

ในช่วงเวลานี้ ทหารได้พัฒนาเป็นองค์กรที่มีขนาดใหญ่ที่สุดทางด้านการเงินและในทางสังคมในพม่า ทั้งนี้ทหารยังได้เข้าไปควบคุมภาคเศรษฐกิจ ภายใต้การดูแลของ The Union of Myanmar Economic Holdings: UMEH ซึ่งได้ก่อตั้งขึ้นมาในปี 1990 เพื่อดูแลในด้านการลงทุนตรงที่มาจากต่างประเทศ (FDI) ทั้งนี้ในที่สุดนั้น ทหารก็ได้กลายมาเป็น “เจ้าของ” หน่วยงานนี้เอง โดยการที่ทหารได้แสดงออกต่อสาธารณะว่าตนเองเป็นชนชั้นนำทางสังคมที่มีความมั่งคั่ง<sup>117</sup> จากงานศึกษาของ Callahan<sup>118</sup> ในปี 2006 นั้นได้อธิบายไว้ว่าทหารได้ปรากฏตัวต่อสาธารณะมากกว่าแต่ก่อน (ด้วยการที่ทหารได้เข้ามาควบคุมโดยตรง โดยการมานั่งลงบนที่กอยุ่มหัตถนมากขึ้น<sup>119</sup> และการเข้ามาเป็นเจ้าของในพื้นที่เพราะปลูกทางการเกษตรมากขึ้น)

ในประเด็นความสัมพันธ์ระหว่างทหารและพลเรือน (military-civilian relations) ในงานของ Win Min ปี 2010 เห็นว่า “ระบอบทหารยังคงต้องการมีบทบาทที่สำคัญที่สุดอยู่ ยังไม่มีสัญญาณใดที่บ่งบอกว่าทหารจะยอมรับการที่มีใครหรือพรรคใดเข้ามาแทรกอำนาจทางการเมืองแต่อย่างใด”<sup>120</sup>

อย่างไรก็ตาม ในงานของ Selth นั้นเห็นว่า กองทัพ หรือที่เรียกกันว่า Tatmadaw ถือได้ว่ามีศักยภาพสูงที่สุดในช่วงปี 2002 หลังจากนั้นศักยภาพก็ลดลงเรื่อยๆ แล้วประชากรชาวยุโรปนั้นก็ไม่ได้ต้องการเข้าเกณฑ์ทหาร จึงทำให้ในกองทัพมีทหารที่เป็นเด็กเพิ่มมากขึ้น<sup>121</sup>

ดังนั้น เราจึงเห็นได้ว่า ทหารได้พัฒนามาเป็นองค์กรที่มีความสำคัญที่สุดในพม่า อีกทั้งยังได้เข้ามาควบคุมภาคส่วนที่สำคัญๆ ต่างๆ ภายในประเทศไว้อีกด้วย

<sup>116</sup> Kwang Ho Cho, “External Intervention and Democratisation in Myanmar: A Policy Evaluation,” *Journal of Asia-Pacific Studies* 15 (2, 2008), p. 248f.

<sup>117</sup> Mary Callahan, “The Endurance of Military Rule in Burma: Not Why, But Why Not?,” in Susan L. Levenstein (ed.), *Finding Dollars, Sense, and Legitimacy in Burma* (Woodrow Wilson International Centre, D.C., 2010), p. 40.

<sup>118</sup> Mary Callahan, “Of Kyay-zu and Kyet-su: The Burma/Myanmar Military in 2006,” in *Myanmar: The State, Community and the Environment* (Trevor Wilson: forthcoming from Institute of Southeast Asian Studies, 2006), p.42f.

<sup>119</sup> เพิ่มเติม ดังที่เห็นได้จากประสบการณ์ตรงของผู้ศึกษา ที่มีทหารหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ นั่งอยู่ห้อมล้อมตามประตู หรือชอย รวมทั้งตามตึกต่างๆ โดยข้าพเจ้าคิดว่า เป็นการบันทึกข้อมูลต่างๆ ของผู้ผ่านเข้า-ออกในบริเวณดังกล่าว

<sup>120</sup> Min Win, “Under an Iron Heel: Civil-Military Relations in Burma/Myanmar”, p. 102.

<sup>121</sup> Andrew Selth, *Burma's armed forces: How loyal?* [online], accessed on March 3, 2012. Available from <http://www.lowyinterpreter.org/post/2008/06/06/Burmas-armed-forces-How-loyal.aspx>

### ความแตกแยกภายในทหาร

ในประเด็นนี้ อย่างแรกที่จะขอกล่าวถึงคือว่าในการที่จะวิเคราะห์สถานการณ์ที่เกิดขึ้นภายในเหล่าทหารนั้นถือเป็นประเด็นที่ “ยากมาก” ทั้งนี้โดยหลักๆ แล้วเนื่องจากข้อมูลที่มีการตีพิมพ์ในประเด็นนี้นั้น “มีน้อยมาก” ประเด็นที่ สอง คือ กองทัพของพม่า นั้นได้มีการวิเคราะห์ว่าไม่เคยหยุดนิ่งอยู่กับที่เลย เรียกได้ว่ามี “พลวัตร” ในการเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา

อย่างไรก็ตาม จากงานศึกษาของ Mary Callahan นั้นได้ชี้ให้เห็นถึงสภาวะความแข็งแกร่งของทหาร ในงาน ปี 2006 นั้น ประเด็นที่กล่าวถึงการ “แตกคอ” ภายในเหล่าทหารและ “ใกล้จะถึงเวลาแล้วที่จะแยกตัวกันภายในของเหล่าทหาร”<sup>122</sup> นั้น มีมานานหลายปีแล้ว และยังคงมีการเผชิญหน้ากันอยู่ระหว่าง “hard-liners” และ “soft-liners” กลุ่มที่มาจากผู้บัญชาการจากสำนักงานใหญ่ (headquarter commanders) กับผู้บัญชาการในส่วนภูมิภาค (regional commanders) จากกลุ่มคน รวย-จน ในหมู่ทหารด้วยกัน ในหมู่ผู้อาวุโส-ผู้น้อย และยังมีการวิจารณ์ในความแตกแยกระหว่าง ตัน ฉ่วย และ รองประธาน หม่อง เอ<sup>123</sup> ด้วยเป็นต้น

ทั้งนี้งานวิทยานิพนธ์ชุดนี้จะศึกษาในประเด็นรายละเอียดบ้าง เช่นผู้ดำรงตำแหน่งแต่ละท่านหรือการแย่งชิงตำแหน่งในหมู่ผู้นำในระดับสูง เพื่อที่จะได้เห็นภาพสถานการณ์ที่เกิดขึ้น เพื่อนำมาวิเคราะห์จากการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นจากส่วนย่อยๆ เข้าสู่ภายในกองทัพ ซึ่งเป็นภาพในมุมมองกว้างมากขึ้น

นายพลชิน ยุ้น (Khin Nyunt) และผู้สนับสนุนได้ถูกถอดออกจากตำแหน่ง ในปี 2004 ทั้งนี้ ชิน ยุ้น ได้ประกาศ “seven-step-roadmap to democracy” ในปี 2003 ซึ่งจากจุดนี้ ทำให้เราพอจะเห็นภาพของการเป็น “disciplined democracy” ของพม่าในอนาคตขึ้นมาบ้าง ทั้งนี้ก่อนหน้าปี 2004 นั้นบ่อยครั้งที่มีข่าวรายงานเกี่ยวกับการเผชิญหน้ากันระหว่าง ชิน ยุ้น ซึ่งถือได้ว่าเป็น “soft-liner” ของกองทัพ และให้ความสนใจในการปฏิรูปประเทศอย่างค่อยเป็นค่อยไป กับ หม่อง เอ ซึ่งถือได้ว่าเป็น “hard-liner” ของฝ่ายทหาร

ทั้งนี้งานศึกษาเป็นจำนวนมากนั้น ได้วิเคราะห์สถานการณ์ภายในเหล่าทหารของพม่าช่วงก่อนและหลังจาก ชิน ยุ้น และกลุ่มทหารที่ใกล้ชิด ลงจากอำนาจ ในปี 2004 จากการศึกษาได้ชี้ให้เห็นภาพของความขัดแย้งภายในเหล่าทหารนั้นมีอยู่บ้าง แต่ในที่สุดนั้นก็ยังไม่ได้มีการแตกแยกกันออกไปในกองทัพแต่อย่างใด

จากการสังเกตของ Callahan ในงานปี 2006 นั้นได้ชี้ให้เห็นถึงว่า เป็นเวลากว่า 18 ปีที่ทหารของพม่ามีปัญหภายในเหล่าทหารมากมาย แต่ก็ยังไม่เรียกได้ว่าเป็นการแตกแยกกันภายใน

<sup>122</sup> Mary Callahan, “Of Kyay-zu and Kyet-su: The Burma/Myanmar Military in 2006,” p. 37

<sup>123</sup> Ibid.

เหล่าทหารแต่อย่างใด เหตุผลหนึ่ง ก็เนื่องจากว่า กลุ่มทหารรุ่นใหม่ ๆ นั้นยังคงได้รับการเลื่อนขั้นขึ้น ไปอยู่ ดังนั้นการได้รับการเลื่อนตำแหน่ง ก็ยังทำให้ทหารเหล่านั้นได้ประโยชน์บ้าง (จากเงินที่มาจาก การคอร์รัปชัน) ในการดำรงตำแหน่งนั้นก็ยังทำให้เหล่าทหารนั้นยังคงพอใจอยู่และก็ได้มีการ แลกเปลี่ยนกันแต่อย่างใด<sup>124</sup>

ซึ่งประเด็นดังกล่าวนี้ ถือได้ว่าเป็นจริงในช่วงหลังจากปี 2006 นอกจากนั้นในงานวิทยานิพนธ์ ชุดนี้ สามารถที่จะกล่าวเพิ่มเติมได้ว่า ทหารได้ใช้ “เกม” การเลือกตั้งในปี 2010 พร้อมกับ “เสนอ” ให้มีรัฐบาลพลเรือนเข้ามา เพื่อที่จะแก้ปัญหาการสืบทอดอำนาจของเหล่าทหาร ทั้งนี้ในประเด็นนี้ในงานของ Callahan ปี 2010 นั้นได้อธิบายปัญหา ไว้ได้ดีมากที่สุดทีเดียวว่า

กลุ่มทหารรุ่นใหม่ นั้นต้องการที่จะขยับฐานะขึ้น ไปเป็นผู้นำ ถึงแม้ว่าภายในเหล่าทหารนั้นมี หลากหลายกลุ่ม แต่ก็ยังเห็นได้ว่าไม่มีสัญญาณของการแตกแยกกันภายในเหล่าทหารแต่อย่างใด กลุ่มรุ่นใหม่ที่ต้องการมีอำนาจมากขึ้นนั้นก็ถูกส่งออกไปอยู่ต่างประเทศ หรือไม่ก็ให้เกษียณก่อนอายุ ราชการ หรือว่าต้องซื้อหาแล้วถูกจำคุก<sup>125</sup> นั่นก็หมายความว่าเหล่าทหารรุ่นใหม่ นั้นไม่สามารถขึ้นมา ทำทายหรือเป็นอันตรายต่อระบอบได้แต่อย่างใด

จากการเลือกตั้งในปี 2010 ที่ผู้อาวุโสทางวงการทหารได้ลาออกจากการเป็นทหารแล้วมาลง สมัครเลือกตั้ง ซึ่งได้เปลี่ยนเครื่องแบบออกมา จากสี “ kaki” ที่บ่งบอกถึงตำแหน่งหน้าที่อัน “สูงศักดิ์” ในวงการทหารของพม่า ดังนั้นจึงเห็นได้ว่าผู้นำรุ่นใหม่ก็มีโอกาสได้รับการเลื่อนขั้นขึ้นมา ในตำแหน่งที่สูงขึ้นในวงการทหาร ซึ่งสภาวะดังกล่าวนี้ถือได้ว่าเป็นการพยายามที่จะหลีกเลี่ยง สถานการณ์ไม่พอใจ (discontent) ในอาชีพของการเป็นทหารที่หยุดยั้งอยู่มานาน (stagnant) ทั้งนี้ ยุทธศาสตร์ดังกล่าวนี้ ถือได้ว่าเป็นยุทธศาสตร์ที่เฉลียวฉลาดเป็นอย่างมาก (intelligent strategy) ในการที่จะเลี่ยงการเผชิญหน้า ซึ่งอาจนำมาสู่การแตกแยกภายในเหล่าทหารขึ้น ทั้งนี้ข้อเสนอ ดังกล่าวนั้นมาจากการสัมภาษณ์ Bunte<sup>126</sup>

## สรุป

ถึงแม้ว่าสถานะทางอำนาจของทหารจะเปลี่ยนไปตลอดเวลาในช่วงเวลาศึกษาช่วงนี้ แต่สิ่งที่ยังอยู่ก็คือ ว่าทหารนั้นยังคงมีอำนาจอยู่อย่างมาก แต่โดยทั่วไปแล้วก็เห็นได้ว่าไม่มีความท้าทายใดๆ ที่เกิดขึ้นในพม่ามากพอที่จะเข้ามากระทบกองทัพได้เลย ทั้งนี้แม้ว่าทหารได้มีอำนาจเพิ่มขึ้น อีกทั้งยัง ได้สร้างความทันสมัยให้กับกองทัพมากขึ้น นับตั้งแต่ 1988 เป็นต้นมา แต่ก็เห็นได้ว่าทหาร จำเป็นต้องใช้ทรัพยากรต่างๆ ค่อนข้างมากในการที่จะรักษาสถานะของตนเองไว้เช่นกัน

<sup>124</sup> Mary Callahan, “Of Kyay-zu and Kyet-su: The Burma/Myanmar Military in 2006,” p. 48.

<sup>125</sup> Ibid., p. 62.

<sup>126</sup> สัมภาษณ์ Marco Bunte, ผู้เชี่ยวชาญด้านพม่า จากสถาบัน GIGA ณ Hamburg ประเทศเยอรมนี, 7เดือนมีนาคม 2012.

สำหรับในช่วง 1988-2010 นั้นเราเห็นได้ว่าพม่ายังคงอยู่ภายใต้การปกครองโดยตรงจากทหารอยู่ต่อไป โดยทหารนั้นมีบทบาทเหมือนกับเป็น “กระดุกสันหลังของชาติ”

ดังนั้นประเด็นที่พบได้จากการศึกษาในช่วงเวลานี้ คือ ถ้าหากว่าเรามองลงไปที่ยายละเอียดของทหารพม่า เราก็เห็นการต่อสู้ทางอำนาจในเหล่าทหาร และการขยับในฐานะอำนาจอยู่ตลอดเวลา ซึ่งตรงจุดนี้อาจจะเป็นจุดที่บอกถึงความเป็นไปได้ว่าเป็นการ “แตกแยกกัน” ภายในเหล่าทหารเอง ทั้งนี้เกือบจะตลอดเวลาที่พบว่าเราสามารถที่จะชี้ให้เห็นได้ว่าเป็น “หัวอนุรักษ์” (“hardliners”) และฝ่ายที่เรียกได้ว่าเป็นนักปฏิรูป “reformists” แต่หากว่าเรามองไปที่ภาพรวมส่วนใหญ่แล้วนั้น จะเห็นได้ว่า การแตกแยกและการแบ่ง “ฝัก-ฝ่าย” ภายในเหล่าทหารภายหลังจากที่ได้ถอน ชี้น ยูน ออกไปในปี 2004 แล้ว นั้นเราไม่สามารถที่จะบอกได้ว่าสถานการณ์ภายในกองทัพมีการแตกแยกกัน

ดังนั้น โดยทั่วไปแล้วชนชั้นนำทางทหารยังคงมีความภักดีต่อระบอบอยู่ ซึ่งค่อนข้างที่จะ “ยึดมั่น” กับระบอบมากกว่าเพียงการอยู่รอดของระบอบอำนาจเผด็จการทางทหาร ดังนั้นในจุดนี้งานวิทยานิพนธ์ชุดนี้จึงขอ “ย้ำ” อีกครั้งว่า งานวิทยานิพนธ์ชุดนี้ไม่เห็นด้วยที่ว่าเงื่อนไขของการแตกแยกภายในเหล่าทหารเป็นที่มาของกระบวนการเปลี่ยนผ่านที่เกิดขึ้นในพม่า นับจากปี 2011 เป็นต้นมา

ดังนั้นจากที่ได้ศึกษาแล้ว จากงานทางทฤษฎีของระบอบอำนาจเผด็จการ ที่ว่า “การแตกแยกภายในเหล่าทหาร” นั้นไม่สามารถประยุกต์ใช้กับกรณีศึกษาของพม่าได้อย่างสมบูรณ์

## ข) ด้านเศรษฐกิจ: เงื่อนไขของกระบวนการเปลี่ยนผ่านในพม่า จากงานทางทฤษฎี

จากงานทบทวนวรรณกรรมในบทที่ 1.9.1 เราได้เห็นว่าการเศรษฐกิจภายในประเทศอาจจะเป็นเงื่อนไขหนึ่งที่มีความสำคัญในกระบวนการเปลี่ยนผ่านของระบอบอำนาจเผด็จการ เนื่องจากว่าเสถียรภาพของระบอบอำนาจเผด็จการนั้นขึ้นอยู่กับเงื่อนไขต่างๆ ในทางเศรษฐกิจ<sup>127</sup> คือ เมื่อรัฐนั้นๆ ประสบกับวิกฤติทางเศรษฐกิจ ถือได้ว่าเป็นหนึ่งในคำจำกัดความในการเปลี่ยนผ่านของระบอบอำนาจเผด็จการ<sup>128</sup> ดังนั้นจึงเห็นได้ว่า เมื่อภาคเศรษฐกิจภายในประเทศตกต่ำ จึงเล็งบทบาทที่สำคัญในการถอนตัวออกไปของทหาร<sup>129</sup>

นอกจากนี้แล้ว ระบอบอำนาจเผด็จการก็ยังถือได้ว่าอยู่ในสภาวะทางเศรษฐกิจ

<sup>127</sup> John Londregan and Kenneth Poole, “The Poverty, the Coup Trap and the Seizure of Executive Power,” *World Politics* (42, 1990): 151-83.

<sup>128</sup> O'Donnell & Schmitter, *Transitions from Authoritarian Rule: Tentative Conclusions about Uncertain Democracies* pp. 45-47.

<sup>129</sup> Haggard & Kaufman, *The Political Economy of Democracy Transitions: The Political Economy of Authoritarian Withdrawals* (Princeton University Press, 1996), p. 26.

“แบบหนีเสือปะจระเข้” หรือ อีกสำนวนไทยอันหนึ่งที่เราเห็นภาพได้ชัดเจน คือ “สภาวะกลืนไม่เข้า คายไม่ออก” (“economic dilemma”) เนื่องจากว่าถ้าหากระบบเผด็จการไม่ดำเนินการในทางเศรษฐกิจ ได้ ระบบก็ “เสีย” ความชอบธรรม โดยได้รับการ “พิพากษา-นอกศาล” ว่าเข้ามาเพียงเพื่อจะอยู่ในอำนาจ แต่ในกรณีตรงกันข้ามก็คือว่า ถ้าหากว่าระบบดำเนินการทางเศรษฐกิจจนกระทั่งประสบความสำเร็จแล้ว ก็จะทำให้ประชาชนที่ประชาชนนั้นชื่นชอบ และชื่นชมรัฐบาล แล้วเห็นว่า รัฐบาลชุดนี้เป็นดังแรงบัลดาลใจ ซึ่งกลายเป็นสภาวะ “ย้อนกลับ” ที่ประชาชนต้องการที่จะเข้ามามีส่วนร่วมในทางการเมือง

ดังนั้นหากมองดูที่กรณีศึกษาของพม่า นั้น ถ้าหากว่าเศรษฐกิจ “ตกต่ำ-ย่ำแย่” หรือถ้าหากว่าเศรษฐกิจ “รุ่งโรจน์” ก็ตาม โอกาสในการเปลี่ยนแปลงนั้นก็ยังมียุ่อย่างมา แต่อย่างไรก็ตามที่เห็นได้ อย่าง “เด่นชัด” คือในสภาวะที่เศรษฐกิจอยู่ในขั้นวิกฤติ (economic crisis) ซึ่งมีโอกาสมากกว่า ในช่วงที่ประเทศกำลังประสบความสำเร็จทางเศรษฐกิจ (เช่น ในกรณีของประเทศสิงคโปร์) เนื่องด้วย เหตุผล สาม ประการดังนี้

เหตุผลแรก การที่ระบบเผด็จการมีสถานะทางเศรษฐกิจที่ตกต่ำ จะเข้ามารบกวนต่อ ความสามารถในการต่อรองของระบบ (โดยทั่วไปแล้วทำได้ไม่ได้เปิดเผย)<sup>130</sup> ทั้งนี้หมายความว่า ผู้ปกครองโดยรัฐบาลทหารเมื่อเจอกับวิกฤติทางเศรษฐกิจ ก็จะมีเงินไม่มากพอที่จะผลประโยชน์ จากการคอร์รัปชั่น ที่จะทำให้ส่วนต่างๆ ในสังคมพอใจในการดำเนินงานบริหารประเทศของตน

ประเด็นที่สอง คือว่า วิกฤติเศรษฐกิจนั้น ถือเป็นตัวเพิ่มต้นทุนของการกดขี่ ด้วยเหตุนี้ก็จะ นำมาสู่สถานการณ์ของการเพิ่มโอกาสที่ระบบเผด็จการนั้นจำเป็นต้องยอมรับในการกดขี่ทำให้มี ความเสรีทางการเมือง และการปฏิรูปในทางการเมือง ต่อไป ดังนั้นการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นมานั้น บ่อยครั้งที่ประเทศที่มีการพัฒนาทางเศรษฐกิจ ในกลุ่มประเทศที่มีชนชั้นรายได้ปานกลาง (middle-income countries)<sup>131</sup> หรือ ชนชั้นกลาง เนื่องจากว่า ในประเทศที่มีชนชั้นรายได้ปานกลางนี้ จะทำให้มีการก่อตัวในสถานการณ์ต่างๆ ที่สร้างความลำบากต่อระบบเผด็จการในการดำเนินการต่างๆ ทำให้รัฐบาลยากที่จะยังคงรักษาสถานะทางการเมืองดังแต่ก่อน เนื่องจากความต้องการที่มากขึ้น และมีความซับซ้อนขึ้นภายในสังคม ทั้งนี้ในกลุ่มประเทศที่มีรายได้ระดับปานกลางนั้น กลุ่มธุรกิจ ภาคเอกชนถือเป็นกลุ่มที่มีบทบาททำทลายต่อระบบอำนาจเผด็จการเป็นอย่างมาก เนื่องจากมี บทบาทสำคัญในทางองค์กรต่างๆ รวมทั้งในทางการเงิน ร่วมกับกลุ่มฝ่ายค้านภายในประเทศด้วย

ประเด็นที่สาม คือ ระบบอำนาจเผด็จการทหารบ่อยครั้งที่ตัดสินใจลงจากอำนาจก่อนที่จะ ประเทศจะเข้าสู่วิกฤติ เพื่อที่ว่าระบบนั้นจะยังคงสามารถที่จะเจรจา ต่อรองในเรื่องนโยบายของการ

<sup>130</sup> Haggard & Kaufman, *The Political Economy of Democracy Transitions: The Political Economy of Authoritarian Withdrawals*, p. 29.

<sup>131</sup> Samuel Huntington, *The third wave: Democratization in the late twentieth century*, p. 201.



เปลี่ยนผ่านและสามารถที่จะปกป้องตัวเองจากโทษที่จะได้รับ (กับสิ่งที่ได้กระทำไว้ในช่วงที่ดำรงตำแหน่งอยู่)<sup>132</sup>

ดังนั้น ในกรณีของพม่า จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะศึกษาพัฒนาการทางด้านเศรษฐกิจในช่วงนี้

### พัฒนาการทางด้านเศรษฐกิจของพม่า ในช่วง 1988-2010

ในช่วงหลังเหตุการณ์ “8-8-88” นั้นยังถือได้ว่าเป็นช่วงเริ่มต้นก้าวแรกของการปฏิรูปไปสู่การเป็นประชาธิปไตยและการเปิดเสรีทางการค้า แม้ว่ายังไม่สามารถเรียกได้ว่าเป็นการเปลี่ยนผ่านที่แท้จริงมากนัก<sup>133</sup> รัฐบาลได้มีความพยายามขยายบทบาททางด้านเศรษฐกิจให้มีขนาดใหญ่มากขึ้น เนื่องจากเป็นที่ชัดเจนแล้วว่าเศรษฐกิจของประเทศนั้นตกอยู่ในระดับที่ “ย่ำแย่” อย่างมาก เป็นผลให้เกิดการเรียกร้องในเหตุการณ์ 8-8-88 ทั้งนี้รัฐบาลทหารได้ตั้งหน่วยงานขึ้นมาเพื่อดูแล และรับผิดชอบทางด้านเศรษฐกิจ โดยเฉพาะในด้านการค้าและการลงทุน 2 หน่วยงานที่สำคัญๆ ด้วยกัน คือ The Union of Myanmar Economic Holding Limited: UMEH) และหน่วยงานที่สอง คือ The Myanmar Economic Cooperation: MEC) ซึ่งทำหน้าที่เป็นหน่วยงานหลักในการขับเคลื่อนทางด้านเศรษฐกิจในด้านต่างๆ เช่น ด้านการก่อสร้าง โรงแรม ภาคการบริการ ภาคอุตสาหกรรม รวมทั้งในภาคการเกษตร ซึ่งเป็นภาคส่วนหลักของประเทศ

ทั้งนี้ภายใต้นโยบายทางเศรษฐกิจดังกล่าว จะเห็นได้ว่ารัฐบาลทหารภายใต้การนำของ SPDC เป็นกลุ่มที่เข้ามา “เล่น” บทบาทในทางเศรษฐกิจมากที่สุด จนในที่สุดทหารได้เข้ามามีบทบาทเป็นกลุ่มสำคัญที่สุดในทางการดำเนินธุรกิจของประเทศ

จากการศึกษางานวรรณกรรมนั้นพบว่าสถานการณ์ทางเศรษฐกิจในพม่านั้น มาตรฐานการบริโภคของประชาชนส่วนใหญ่ในพม่านั้นอยู่ในระดับ “ต่ำมาก” มาต่อเนื่อง นอกจากนั้นแล้วสถานการณ์เงินเฟ้ออย่างหนัก (high inflation) ยังถือเป็นสถานการณ์ที่ยังคงดำเนิน แบบ “ย่ำแย่” อยู่เรื่อยมา ซึ่งรวมไปถึงมาตรฐานทางสังคม ในเรื่องของสุขอนามัย ด้านระบบการศึกษา ทั้งนี้จากสภาพที่เศรษฐกิจตกต่ำนั้น มีสาเหตุเนื่องมาจากการจัดการที่ผิดพลาดในทางเศรษฐกิจ และจากการคอร์รัปชันภายในเหล่าทหาร<sup>134</sup> เป็นต้น นอกจากนั้นแล้วในงานทางด้านการบริหารสาธารณะ หรือ

<sup>132</sup> Haggard & Kaufman, *The Political Economy of Democracy Transitions: The Political Economy of Authoritarian Withdrawals*, p. 29.

<sup>133</sup> Bertelsmann Stiftung “Bertelsmann Transformation Index 2010,” *Myanmar Country Report*, pp. 3-23

และในงานของ David I. Steinberg, *Burma/Myanmar: What Everyone Needs to Know*, pp. 81-147.

<sup>134</sup> Tin Maung Than, *State Dominance in Myanmar: The Political Economy of Industrialization* (ISEAS, 2007), p. 393ff.

ในระบบราชการ ซึ่งถือเป็นองค์ประกอบที่สำคัญในการพัฒนาทางด้านเศรษฐกิจและในการพัฒนาทางสังคม กลับไปอยู่ “ในมือ” ของทหาร<sup>135</sup>

ทั้งนี้ในงานของ Alex Mutebi นั้นได้เสนอไว้ว่า ระบอบงานราชการของพลเรือนในพม่า นั้น ถือได้ว่าในส่วนของงานด้านการบริหารและในการจัดการทางด้านเศรษฐกิจนั้น เรียกได้ว่าไม่มีเสรีภาพแต่อย่างใด นอกจากนั้นระบบราชการและผู้บริหารงานนั้นก็ไม่ได้มีความชำนาญในด้านนั้นๆ แต่อย่างใด ขาดทักษะความชำนาญ ผู้บริหารงานก็ไม่รับผิดชอบในความผิดพลาดที่เกิดขึ้น นอกจากนั้นยังไม่มีควมริเริ่มในการพัฒนาระบบในทางสังคม<sup>136</sup> เป็นต้น

โดยสถิติแล้ว ประชาชนชาวพม่ามากกว่าร้อยละ 10 มีระดับความยากจนอยู่ในขั้นวิกฤติ (คำนวณจากการเข้าถึงสิ่งดำรงชีวิตขั้นพื้นฐาน โดยเฉพาะด้านอาหาร) นอกจากนั้นการเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศนั้นก็ขึ้นอยู่กับ การขับเคลื่อนทางเศรษฐกิจโลกในภาคพลังงาน โดยเฉพาะจากไทยและจีน<sup>137</sup> เป็นสำคัญ

ในปี 2009 นั้นสถานการณ์ทางเศรษฐกิจในพม่าเรียกได้ว่าอยู่ในระดับที่ตกต่ำอย่างมาก จนกระทั่ง World Bank ได้รายงานว่ พม่านั้นเป็นรัฐเปราะบาง (fragile state) โดยคร่าวๆ แล้ว ประมาณ ร้อยละ 30 ของประชาชนภายในประเทศ มีฐานะที่ยากจนต่ำกว่าเส้นมาตรฐานความยากจน (poverty line) ในขณะที่ FDI นั้นรัฐบาลได้เปิดรับอีกครั้งในปี 1988 แต่พม่านั้นยังถือเป็น “difficult partner” ในการที่บรรษัทข้ามชาติจะเข้าไปลงทุน<sup>138</sup> ดังนั้นจากการวิเคราะห์ ในช่วง 1988-1998 นั้นได้แสดงให้เห็นว่า การทำให้เป็นเสรีในทางเศรษฐกิจในพม่านั้นยังคงไม่สำเร็จ เนื่องจาก รัฐบาลทหารมองเพียงแผนงานระยะสั้นๆ และจากการดำเนินนโยบายที่ผิดพลาด (misguide policymaking)<sup>139</sup> ในทางเศรษฐกิจของรัฐบาลเผด็จการทหารในส่วนต่างๆ เป็นต้น

<sup>135</sup> De Weerd G., *Macro-Analysis of the Public Administration of the Union of Myanmar* (UNDP, 1992)

ศึกษาเพิ่มเติมใน Mya Sein, Daw, *The Administration of Burma* (New York: Oxford University Press, 1973)

F. S. V. Donnison, *Public Administration in Burma: A Study of Development during the British Connexion* (London: Royal Institute of International Affairs, 1953)

J. F. Guyot, “Bureaucratic Transformation in Burma” in R. J. D. Braibanti, *Asian Bureaucratic Systems Emergent from the British Imperial Tradition* (Durham: N.C Duke University Press, 1966), pp. 354-443.

<sup>136</sup> Alex M. Mutebi, “Muddling Through” *Past Legacies: Myanmar’s Civil Bureaucracy and the Need for Reform*, 2005 (online), accessed on 29 October 2011. Available from <http://www.spp.nus.edu.sg/docs/wp/wp62.pdf>

<sup>137</sup> Bertelsmann Stiftung, *Bertelsmann Transformation Index 2010 - Myanmar Country Report*, pp. 11ff.

<sup>138</sup> Nicola Black, “Blood Money. “A Grounded Theory of Corporate Citizenship. Myanmar (Burma) as a Case in Point,” (Doctoral Dissertation of Philosophy, University of Waikato, 2009)

<sup>139</sup> Stephen McCarthy, “Ten Years of Chaos in Burma: Foreign Investment and Economic Liberalization under the SLORC/SPDC, 1988–1998,” *Pacific Affairs* 73 (2, 2000): 233–262.

Callahan นั้นได้กล่าวถึง เศรษฐกิจที่ตกต่ำในพม่าว่าส่งผลกระทบต่อประชาชนที่ไม่ได้มีส่วนร่วมกับเหล่าทหาร โดยเห็นได้อย่างชัดเจนจากด้านสุขอนามัย การบริการสาธารณสุข ด้านการศึกษาและด้านสวัสดิการทางสังคม โดยที่ค่าเฉลี่ยประมาณ 90 เปอร์เซ็นต์ของประชากรนั้นมีรายได้เพียง 65 เซนต์ต่อวันเท่านั้น โดยรายได้กว่า 75 เปอร์เซ็นต์เป็นค่าใช้จ่ายด้านอาหาร<sup>140</sup>

อย่างไรก็ตาม แม้ว่ารัฐบาลได้เปิดเสรีทางการค้ากับต่างประเทศ แต่รัฐยังคงมีบทบาทในการแทรกแซงอยู่อย่างเห็นได้ชัด (Liberalization of foreign trade BUT constant state intervention) นอกจากนั้นแล้ว เศรษฐกิจยังขาดฐานของการแข่งขัน จากการที่รัฐเข้าแทรกแซงในกลไกตลาด ด้วยการเข้าไปดำเนินการเอง โดยเฉพาะในภาคส่วนที่สำคัญๆ ของประเทศ ในปี 2011 พม่าติดอยู่ในลำดับรั้งท้าย ๆ ของประเทศที่มีการพัฒนาเศรษฐกิจต่ำที่สุด โดยได้อันดับที่ 174 จาก 179 ประเทศ จากการจัดลำดับของ The Index of Economic Freedom<sup>141</sup>

### สรุป

ในส่วนสรุปนี้ สามารถที่จะกล่าวได้ว่าระบอบอำนาจเผด็จการทางทหารได้มีความพยายามที่จะค่อยๆ ปรับให้เป็นเสรีทางด้านเศรษฐกิจ หลังจากที่ เป็น “ฤษีแห่งเอเชีย” มานาน นับตั้งแต่ช่วงแรกของการปกครองโดยระบอบอำนาจเผด็จการ ซึ่งในช่วงเวลานี้จะเห็นได้ว่ารัฐบาลไม่สามารถที่จะนำประเทศเข้าสู่เป้าหมายในการพัฒนาทางด้านเศรษฐกิจได้มากนัก<sup>142</sup> นอกจากนั้นแล้วภาคเศรษฐกิจในพม่าเองก็ไม่มีฐานการแข่งขันของกลไกตลาด อีกทั้งยังไม่มีการพัฒนากลุ่มชนชั้นกลางภายในประเทศ ซึ่งจะเป็นกลุ่มที่มีบทบาทอย่างสำคัญในการพัฒนาประเทศ โดยเฉพาะทางด้านเศรษฐกิจ อีกทั้งยังจะเป็นกลุ่มที่ทำหน้าที่ในการกดดันระบอบอำนาจเผด็จการทางทหาร ดังที่ได้มีการอธิบายไว้ จากงานวรรณกรรมทางทฤษฎี และในเนื้อหาภายในบท

อย่างไรก็ตามเศรษฐกิจที่ตกต่ำ (economic downturn) ในพม่านั้นส่งผลกระทบต่อความภักดีของเหล่าชนชั้นนำในทางการทหารของพม่า เนื่องจากการที่เศรษฐกิจตกต่ำนั้นอาจลดความสามารถของระบอบในการที่จะ “เอื้อ” ประโยชน์ในการคอร์รัปชันต่างๆ หรือ ในความหมายของการเอื้อ “เก้าอี้” ให้กับเหล่าทหารด้วยกัน แต่สิ่งที่แตกต่างจากสถานการณ์ในปี 1988 นั้นคือว่าในช่วงเวลานี้ไม่มีวิกฤติทางเศรษฐกิจมาเป็นตัวเร่งในกระบวนการเปลี่ยนผ่าน ดังที่ได้เกิดขึ้นในปี 1988 ในงานของ Callahan ได้สรุปไว้ ในงาน ปี 2010 ว่า สถานการณ์ทางเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นมานั้น

<sup>140</sup> Mary Callahan, “The Endurance of Military Rule in Burma: Not Why, But Why Not?,” p. 59.

<sup>141</sup> Burma Policy online, IMF Policy Statement on Burmese Economic [online], access on 10 February, 2012.

Available from [www.burmapolicyonline.org](http://www.burmapolicyonline.org)

<sup>142</sup> Sai Khaing Myo Tun, “A Comparative Study of State-Led Development in Myanmar (1988-2010) and Suharto’s Indonesia: An Approach from the Developmental State Theory,” *Journal of Current Southeast Asian Affairs* (1, 2011): 69-94.

ถือได้ว่ามีผลลบอย่างมากต่อประชาชนส่วนใหญ่ แต่ทั้งนี้ก็จะเห็นได้ว่าสภาวะทางเศรษฐกิจขาลงนั้น ในแต่ละปีเป็นไปอย่างซ้ำๆ ซึ่งระบอบนั้นถือได้ว่าประสบความสำเร็จพอสมควรในการจัดการกับเศรษฐกิจขาลงนี้ เนื่องจากประชาชนส่วนใหญ่ยังไม่แสดงออกมาให้เห็นมากนัก ซึ่งสถานการณ์ที่เศรษฐกิจเป็นแบบนี้ นั้นยังสามารถที่จะดำเนินต่อไปได้อีก 10-15 ปีข้างหน้า<sup>143</sup>

ดังนั้นเงื่อนไขทั่วไปทางเศรษฐกิจ ซึ่งรวมทั้งในช่วงวิกฤติเศรษฐกิจ ในการเปลี่ยนผ่าน จากงานทางวรรณกรรมของ Authoritarian Regime นั้นไม่สามารถที่จะนำมาประยุกต์ใช้ได้ อย่างสมบูรณ์กับกรณีของพม่า ว่าการเปลี่ยนผ่านที่เกิดขึ้นนั้น เนื่องมาจากเงื่อนไขทางเศรษฐกิจ

อย่างไรก็ตาม เงื่อนไขทางเศรษฐกิจอย่างหนึ่งในการเปลี่ยนผ่านที่ดูเหมือนว่าจะสามารถนำมาใช้ประยุกต์กับกรณีของพม่าได้ คือ ประเด็นที่ว่าเศรษฐกิจตกต่ำนั้นส่งผลต่อการเอื้อประโยชน์ในเหล่าทหาร นอกจากนั้นแล้ว ระบอบได้พยายามที่จะดำเนินการปฏิรูป หรือ การเปลี่ยนผ่านก่อนที่ประเทศจะเข้าสู่เงื่อนไขทางเศรษฐกิจ โดยเฉพาะการเกิดวิกฤติ เพื่อที่ว่าระบอบจะได้มีเวลา “เตรียมตัว” และ “เตรียมการ” ต่างๆ ได้ทันเวลาก่อนที่จะเข้าสู่สถานการณ์ของการเปลี่ยนผ่านต่อไป ทั้งนี้ลักษณะเหล่านี้ ก็พบในงานทางวรรณกรรมในประเด็นการเปลี่ยนผ่านของระบอบอำนาจเผด็จการโดยทั่วไป ไปเช่นเดียวกัน

ดังนั้นโดยภาพรวมแล้ว ถ้าหากวิเคราะห์ว่าการพัฒนาทางเศรษฐกิจภายในประเทศ ในช่วง 1988-2010 ถือเป็นเงื่อนไขของการเปลี่ยนผ่าน แต่จากศึกษาก็ยังเห็นว่าการเปลี่ยนผ่านดังกล่าวนี้ ยังคงมีลักษณะผสมผสานกันอยู่กับปัจจัยอื่นๆ ด้วยเช่นกัน

### ค) ปัจจัยอื่นๆ

#### การแยกออกไปตั้งประเทศใหม่

สิ่งที่เห็นได้อย่างชัดเจน คือ พม่านั้นไม่ได้มีการแยกออกไปตั้งเป็นประเทศใหม่ (break-up of the state) ดังนั้นเงื่อนไขจึงถือได้ว่าไม่สามารถนำมาใช้เป็นเหตุผลของการเปลี่ยนผ่านและการลงจากอำนาจของระบอบทหารในกรณีของพม่าได้ แต่อย่างไรก็ตาม ประเด็นความมั่นคงและความเป็นเอกภาพแห่งรัฐของพม่านั้นถือได้ว่าเป็นประเด็นที่มีความเปราะบางอย่างมาก เนื่องจากว่าพม่านั้นยังมีปัญหาของการสร้างรัฐอยู่ (state building) แล้วประเด็นระดับความเป็นรัฐ (levels of stateness) รวมทั้งอัตลักษณ์ของความเป็นรัฐ (state identity) นั้นก็แทบจะไม่มีอยู่ในพม่าเลย นอกจากนั้นแล้วการที่ระบอบจะเข้าไปบริหารประเทศในภาคส่วนต่างๆ นั้นก็ยังคงมีปัญหายู้อย่างเห็นได้ชัด ที่ว่าระบอบทหารไม่สามารถปกครองหรือบริหารประเทศได้อย่างครอบคลุมในเขตอำนาจอธิปไตยของรัฐเลย<sup>144</sup> (ดูรายละเอียดในบทที่ 1.1)

<sup>143</sup> Mary Callahan, “The Endurance of Military Rule in Burma: Not Why, But Why Not?,” p. 60.

<sup>144</sup> ดุลยภาค ปรีชาวิเศษ . ผ่าการเมืองพม่า : ความขัดแย้ง ความมั่นคง ในโลกที่ไร้พรมแดน หน้า 121.

นอกจากนี้บางปัญหานั้นเชื่อมโยงกับปัญหาชนกลุ่มชาติพันธุ์ต่าง ๆ<sup>145</sup> ทั้งนี้จะเห็นได้ว่าชนกลุ่มน้อยบางกลุ่มได้ “ยื่นหยัด” ต่อสู้กับรัฐบาลเผด็จการทหารมาอย่างยาวนาน เพื่อต้องการอิสรภาพในการปกครองตนเอง

จากงานของ Steinberg นั้นได้กล่าวถึงพม่า นับตั้งแต่สถาปนาพม่าให้เป็นประเทศนั้น ว่าพม่ายังไม่ได้มีเสถียรภาพแต่อย่างใด เนื่องมาจากข้อตกลงปางโหลง (Panglong agreement) ในวันที่ 12 กุมภาพันธ์ 1947 ดังนั้นรัฐจึงเกิดขึ้นมาจากส่วนต่างๆ ที่แตกต่างกัน นั่นคือ ไม่มีความสามัคคีที่แท้จริงในการประกอบขึ้นมาเป็นรัฐแต่อย่างใด<sup>146</sup>

ภายหลังจากที่ชนกลุ่มชาติพันธุ์ต่างๆ ได้พยายามต่อสู้กับรัฐบาลทหารของพม่ามาเป็นเวลานานหลายสิบปี เช่น รัฐฉานและกะเหรี่ยง ในขณะที่ รัฐมอญและระชีน นั้นได้ยอมอยู่กับรัฐบาลของพม่า ไม่ต่อสู้ไปเป็นรัฐใหม่ของตนเองอีกต่อไป<sup>147</sup> ทั้งนี้รัฐธรรมนูญในปี 1974 ได้จัดทำขึ้นภายใต้การนำของระบอบทหารด้วยการทำให้เป็น “ศูนย์กลาง” ในการบริหารงานในด้านต่างๆ ทั้งด้านการเมือง เศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม ระบบยังได้ยกเลิกสิทธิในการแยกตัวออกไปของชนกลุ่มน้อยด้วยเช่นกัน<sup>148</sup> อย่างไรก็ตาม สิ่งที่เห็นได้อย่างชัดเจนในสังคมพม่าอยู่ตลอดเวลา คือ การแตกความสามัคคีกันภายในสังคม ดังนั้นไม่ว่าอะไรจะเกิดขึ้น แต่ตามเป้าหมายของรัฐบาลทหาร ก็คือให้ประเทศมีเอกภาพและไม่แยกตัวออกไปโดยกลุ่มใดๆ

ในที่สุด ระบอบอำนาจเผด็จการทหารในช่วงเวลานี้ก็ถือได้ว่าประสบความสำเร็จ ในการเจรจาหยุดยิงกับชนกลุ่มชาติพันธุ์ต่างๆ ตัวอย่าง ในช่วงระหว่างปี 1989 – 1994 รัฐบาลภายใต้การนำของ SORC ได้ลงนามหยุดยิงกับ ชนกลุ่มชาติพันธุ์ต่างๆ ถึง 13 กลุ่ม<sup>149</sup> แม้ว่าจะมีการเจรจาหยุดยิง แต่ในความเป็นจริงแล้วก็ไม่ได้ประสบความสำเร็จจริงๆ เนื่องจากไม่ได้มีสันติภาพเกิดขึ้น ในขณะเดียวกันก็ไม่ได้มีการปรองดองระหว่างฝ่ายรัฐบาลและฝ่ายชนกลุ่มชาติพันธุ์อย่างจริงจังมากนัก

เพิ่มเติม พรพิมล ตริโชติ, เอเชียตะวันออกเฉียงใต้ กระบวนการเป็นประชาธิปไตยและการเมืองสมัยใหม่: เส้นทางสู่ประชาธิปไตยในพม่ายังไม่พ้นพหุนาม, หน้า 243.

บุญเทียม พลายชมพู, พม่า: ภูมิหลังทางประวัติศาสตร์, หน้า 263-266.

สมชาย หอมลออ, Problems of Human Rights in Asia (กรุงเทพฯ: สถาบันเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ศึกษา, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 1997), หน้า 7.

<sup>145</sup> ศรีณีย์ สุดใจ, การบริหารจัดการปัญหาชนกลุ่มน้อย กรณีชาวไทยใหญ่ในกลุ่มผู้หนีเข้าเมืองจากพม่า ประเภทมีถิ่นที่อยู่ถาวร, หน้า 40-5.

<sup>146</sup> David I. Steinberg, Burma/Myanmar: What Everyone Needs to Know, p. 56f.

<sup>147</sup> Martin Smith and Annie Allsebrook, “Ethnic Groups in Burma: Development, Democracy and Human Rights,” Anti-Slavery International (Human Rights Series No 8, London, 1994), p. 24.

<sup>148</sup> Ibid., p. 26.

<sup>149</sup> Martin Smith and Annie Allsebrook, “Ethnic Groups in Burma: Development, Democracy and Human Rights,” Anti-Slavery International, p. 11./ p. 35-68. รายละเอียดชนกลุ่มชาติพันธุ์ต่างๆ ในพม่า

ทั้งนี้การเรียกร้องในสิทธิของชนชาติพันธุ์กลุ่มอื่นๆ ในสังคมพม่าที่มีอยู่มากกว่า 130 กลุ่มนั้นก็ยังไม่ได้รับคำตอบจากรัฐบาลในสิทธิที่พวกเขาจะได้อย่างชัดเจนนัก ทั้งนี้จึงสรุปได้ว่า การแตกแยกออกไปเป็นประเทศใหม่นั้นถือได้ว่ามีความพยายามที่จะทำอยู่เสมอ จากชนกลุ่มชาติพันธุ์ต่างๆ ในพม่า แต่ก็ไม่ได้ประสบความสำเร็จ แล้วชนกลุ่มต่างๆ ก็ไม่ได้มีการแยกตัวออกไป และตอนนี้กลุ่มต่างๆ ก็ “อ่อนข้อ” ลงไปอย่างมากแล้ว ดังนั้นจึงถือได้ว่าเหตุผลเริ่มต้นของกระบวนการเปลี่ยนผ่านจากการแยกออกไปเป็นรัฐใหม่นั้นไม่สามารถนำมาใช้กับกรณีของพม่าได้

### สงครามกลางเมือง

ในบางครั้งการต่อสู้ระหว่างระบอบอำนาจเผด็จการทางทหารและชนกลุ่มน้อยกลุ่มต่างๆ ในสังคมพม่า อาจเรียกอีกอย่างหนึ่งว่าเป็น “สงครามกลางเมือง” แต่อย่างไรก็ตาม ก็ขึ้นอยู่กับว่าจะให้นิยามคำนี้ว่าอย่างไร ตัวอย่าง จากงานของ Collier และ Hoeffler นั้นได้ให้นิยามคำว่า “สงครามกลางเมือง” ว่า ความขัดแย้งภายในจากการต่อสู้กัน แล้วมีคนเสียชีวิตอย่างน้อยจำนวน 1,000 คน หรือมากกว่านั้น ซึ่งผู้ที่เสียชีวิตนั้นมาจากฝ่ายกบฏหรือกองกำลังจากรัฐบาล ซึ่งจากสถานการณ์ที่เกิดขึ้นในพม่านั้น Collier และ Hoeffler เห็นว่าเป็นสงครามกลางเมืองในพม่า จนกระทั่งถึง เดือนกรกฎาคม ปี 1995<sup>150</sup>

อย่างไรก็ตาม การต่อสู้ที่เกิดขึ้นในพม่านั้นยังมีอยู่ในระดับที่จำกัดและเฉพาะพื้นที่ และยังคงอยู่ภายใต้การควบคุมของระบอบทหาร ดังนั้นการต่อสู้ของกลุ่มชาติพันธุ์ต่างๆ ในพม่านั้น จึง “ไม่” อาจเรียกได้ว่าเป็น สงครามกลางเมืองอย่างสมบูรณ์ นอกจากนั้นแล้ว สถานการณ์การต่อสู้ก็ไม่ขยายมากขึ้นในช่วงก่อนที่จะมีการเลือกตั้ง ดังนั้น การที่พม่าจะมี “สงครามกลางเมือง” จึงไม่สามารถที่จะให้เป็นเหตุผลในการเปลี่ยนผ่านที่เกิดขึ้นของระบอบอำนาจเผด็จการ ในปี 2011 แต่อย่างใด

### การดำเนินการร่วมกันและการชุมนุมประท้วงของมวลชน

ในช่วงเวลานี้ สิ่งที่น่าสนใจในพม่า คือ กรณีการประท้วงในปี 2007 ซึ่งนำโดยพระสงฆ์ ที่เป็นที่รู้จักกันว่า “Saffron Revolution” ซึ่งในงานของ สุภลักษณ์ กาญจนขุนดี เรียกว่าเป็น “การปฏิวัติด้วยชายจีวร”<sup>151</sup> ในการชุมนุมประท้วงนี้ มีงานวรรณกรรมกล่าวถึงไว้มากมาย<sup>152</sup> ซึ่งสาเหตุที่นำความไม่

<sup>150</sup> Paul Collier, and Anke Hoeffler, Greed and Grievance in Civil War, Centre for the Study of African Economies, p. 3-4.

<sup>151</sup> สุภลักษณ์ กาญจนขุนดี, “พม่า การปฏิวัติด้วยชายจีวร :?”, วารสารฟ้าเดียวกัน 9 (3, 2008)

<sup>152</sup> Hans-Bernd Zöllner, “Neither Saffron nor Revolution. A Commentated and Documented Chronology of the Monks’ Demonstrations in Myanmar in 2007 and their Background,” Südostasien Working Papers ( 36 Berlin, 2009) David I Steinberg, Burma/Myanmar: What Everyone Needs to Know, pp. 135-139.

พอใจให้กับประชาชนและพระสงฆ์ในเหตุการณ์นี้มาจากการที่ระบอบเผด็จการทางทหารได้ขึ้นราคาเชื้อเพลิง จนกระทั่งได้ปะทุขึ้นมาเป็นเชื้อไฟ<sup>153</sup> เนื่องจากประชาชนและพระสงฆ์ไม่พอใจรัฐบาล โดยน้ำมันเบนซิน ขึ้นมา 100 เปอร์เซ็นต์ ในขณะที่แก๊สหุงต้ม ขึ้นมา 500 เปอร์เซ็นต์ โดยที่รัฐบาลไม่ได้มีการประกาศให้ทราบล่วงหน้าแต่อย่างใด อีกทั้งยังไม่ได้ให้คำอธิบายต่อการดำเนินนโยบายดังกล่าวแต่อย่างใด<sup>154</sup> เช่นกัน

จากทฤษฎีในงานของ Ulfelder ซึ่งได้ศึกษาประเด็น การรวมตัวเพื่อดำเนินการร่วมกัน (contentious collective action) ซึ่งจะมีความเป็นไปได้ต่อการล่มสลายของระบอบอำนาจเผด็จการนั้น ในงานศึกษาพบว่าระบอบการปกครองทหาร (military regime) นั้นมีความเสี่ยงที่จะล่มสลายลงมากกว่าการปกครองในรูปแบบอื่นๆ ที่เป็น Personalistic หรือการปกครองโดยพรรคการเมืองเดียว โดยแนวโน้มที่ทหารจะลงจากอำนาจนั้น จะต้องเป็น contentious collective action และผู้ชุมนุมจะต้องไม่ใช้ความรุนแรงต่อต้านรัฐบาลทั้งนี้ระบอบทหารมีแนวโน้มที่จะลงจากอำนาจ “น้อยลง” จากเหตุการณ์ของการจลาจล (wake of riots)<sup>155</sup>

ในการประท้วงที่นำโดยพระสงฆ์นี้ ถือได้ว่ามีความแตกต่างออกไปจากการประท้วงที่นำโดยนักศึกษา ในปี 1988 เนื่องจากตามงานศึกษาของ Ulfelder นั้นการประท้วงโดยพระสงฆ์นั้นไม่ถือว่าเป็น contentious collective action เนื่องจากเป็นการประท้วงเพียงกลุ่มเดียว ไม่ได้มาจากการรวมตัวกันของประชาชนทั้งหมด ดังนั้นการประท้วงนี้ประสบความสำเร็จนั้นก็จะเป็นไปตามงานทางทฤษฎีที่ได้มีการศึกษาไว้ จึงไม่ได้เป็นที่น่าแปลกใจ หากดูจากงานทางทฤษฎีที่ได้กล่าวไว้

นอกจากนั้นแล้วในงานศึกษาของ Bünthe นั้นก็ได้สรุปไว้ว่า “saffron revolution” นั้นไม่ใช่เหตุผลในการเปลี่ยนผ่านของระบอบอำนาจเผด็จการทางทหารไปสู่การมีการเมืองแบบประชาธิปไตยและเศรษฐกิจแบบตลาด ที่เกิดขึ้นในปี 2011<sup>156</sup> อย่างไรก็ตาม การที่รัฐบาลทหารได้ใช้กำลังเข้าปราบปรามการชุมนุมประท้วงดังกล่าว นั้นก็ยิ่งสูญเสียความชอบธรรม ที่จากเดิมนั้นมีน้อยอยู่แล้ว ให้น้อยลงไปอีก และยิ่งเป็นการสร้าง “ชื่อเสียง” ที่มีอยู่แล้วทั้งจากภายในและระหว่างประเทศที่มีอยู่แล้ว ให้มีมากขึ้นไปอีกด้วยเช่นกัน ทั้งนี้จากงานของ Selth นั้นได้กล่าวถึงการที่ระบอบเผด็จ

Simon Shen Shen & Paul Chi-yuen Chan, “Failure of the Saffron Revolution and Aftermath: Revisiting the Transitologist Assumption,” *The Journal of Comparative Asian Development* 9 (1, 2010): 31-57.

Andrew Selth, “Burma’s ‘Saffron Revolution’ and the Limits of International Influence,” *Australian Journal of International Affairs* 62 (3, 2008): 281–297.

<sup>153</sup> สุลักษณ์ ภานุชูณดี, “พม่า การปฏิวัติด้วยชายฉกรร :?,” *วารสารฟ้าเดียวกัน* ปีที่ 9 (ฉบับที่ 3, 2008)

<sup>154</sup> Hans-Bernd Zöllner, “Neither Saffron nor Revolution. A Commentated and Documented Chronology of the Monks’ Demonstrations in Myanmar in 2007 and their Background,” p.25.

<sup>155</sup> Jay Ulfelder, “Contentious Collective Action and the Breakdown of Authoritarian Regimes”, p. 314-9.

<sup>156</sup> Marco Bünthe, *สัมภาษณ์*, สถาบัน GIGA Hamburg, Germany, 7 March 2012

การทหารได้ใช้ความรุนแรงต่อพระสงฆ์นั้น เหล่าทหารบางส่วนก็ไม่พอใจ เนื่องจากว่าทหารจำนวนมากนั้นให้ความศรัทธาต่อพระสงฆ์อย่างมาก”<sup>157</sup>

### ทหารกับการเป็นสถาบัน

จากงานของ Stefan<sup>158</sup> งานของ Linz<sup>159</sup> และในงานของ Ulfelder ที่เรารู้จักกันดีแล้วนั้น เห็นว่า ระบบทหาร “ทหารนั้นเชื่อว่า พวกเขาเท่านั้นที่เป็นตัวแทนในผลประโยชน์แห่งชาติ และในการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง”<sup>160</sup> จุดนี้อาจจะเป็นเหตุผลหนึ่งที่น่ามาสู่การเปลี่ยนผ่านของระบอบ เพราะส่งผลต่อความสามารถและการอยู่รอดของระบอบ ในกรณีนี้จะเห็นได้ว่าระบบทหารนั้น “มีความเปราะบางมากกว่าการปกครองของอำนาจเผด็จการนิยมในรูปแบบอื่นๆ”<sup>161</sup>

ในช่วง 1988-2003 นั้นระบอบได้พัฒนาความทันสมัยให้กับกองทัพและเพิ่มขนาดขึ้นมาเป็นเท่าตัว (ดูรายละเอียดด้านบน) ระบบทหารในช่วงนี้ถือว่าไม่มีความจำเป็นที่จะต้องตัดสินใจ ที่จะ “พุง” ความอยู่รอดของตนเอง หรือ เพื่อสมรรถนะของทหารแต่อย่างใด เพราะจากการศึกษาแล้ว เห็นว่าทหารยังสามารถที่จะอยู่ในอำนาจปกครองประเทศได้ต่อไปอีกเช่นเดิม ในช่วงนี้สามารถที่จะกล่าวได้ว่า พม่าเป็นประเทศที่มีความพิเศษ มีลักษณะที่เฉพาะในทางประวัติศาสตร์ ทางวัฒนธรรม และมีลักษณะเฉพาะในทางการเมือง เช่นเดียวกันกับการพัฒนาการทางด้านเศรษฐกิจ แต่โดยทั่วไปแล้วนั้น อาจกล่าวได้ว่า ในงานศึกษาวิทยานิพนธ์ชุดนี้นั้น ยังไม่พบเงื่อนไขทางการเมืองใดที่เป็นเพียงลักษณะเฉพาะตัวของพม่าที่ไม่สามารถพบได้จากงานวรรณกรรมทางทฤษฎี ในการเปลี่ยนผ่านของระบอบอำนาจเผด็จการทางทหาร

นอกจากนั้นแล้ว ในงานบทนี้ได้แสดงให้เห็นแล้วว่าไม่มีเงื่อนไขจากภายในประเทศใด สามารถที่จะประยุกต์ใช้กับกรณีของพม่าได้อย่างสมบูรณ์ (ดูในบทที่ 2.4)

## 2.4 พม่า: ช่วงที่สามของอำนาจเผด็จการกับการเปลี่ยนผ่านของระบอบเผด็จการทางทหาร

ในช่วงปี 2011 มีรายงานว่า การเปลี่ยนผ่านนั้นเริ่มขึ้นแล้วอย่างเป็นทางการ ในวันที่ 30 มีนาคม 2011 ซึ่งผู้นำทหารได้โอนอำนาจให้กับรัฐบาลพลเรือนภายใต้การนำของประธานาธิบดี เตงเส่ง อย่างเป็นทางการ

<sup>157</sup> Andrew Selth, *Burma's armed forces: How loyal?* [online], accessed on March 3, 2012. Available from <http://www.lowyinterpreter.org/post/2008/06/06/Burmas-armed-forces-How-loyal.aspx>

<sup>158</sup> Alfred Stepan, *The Military in Politics: Changing Patterns in Brazil* (Princeton, NJ: Princeton Press, 1971)

<sup>159</sup> Juan Linz, “Totalitarian and Authoritarian Regimes,” in Greenstein, Fred und Nelson Polsby (eds.), *Handbook of Political Science* 3 (Reading: Addison Wesley, 1975)

<sup>160</sup> Jay Ulfelder, “Contentious Collective Action and the Breakdown of Authoritarian Regimes,” 305-6.

<sup>161</sup> *Ibid.*, p. 318.



ประเด็นแรก คือ การปฏิรูปที่เกิดขึ้นมานั้นเป็นไปอย่างไม่คาดคิด เนื่องจากว่า การเลือกตั้งที่มีขึ้นในปี 2010 นั้นอยู่ภายใต้การควบคุมของทหาร และการเลือกตั้งก็ไม่ได้มีความเสรีและความยุติธรรมเลย<sup>162</sup> ทั้งนี้การคาดการณ์ส่วนใหญ่นั้น เห็นว่าทหารจะยังคงเป็นผู้ที่มีอำนาจในกระบวนการทางการเมืองภายหลังจากการเลือกตั้งอยู่ต่อไป และมองว่าทหารนั้นไม่ได้มีความตั้งใจที่จะปฏิรูปเลย (ดูการประเมินได้จาก บทที่)1.9.2)

ประเด็นที่สอง การเปลี่ยนผ่านนั้นถือได้ว่าเป็นไปอย่างรวดเร็วมาก แม้แต่เหล่านักวิชาการและนักการทูต ที่ทำงานอยู่ในพม่ามาหลายปีก็ยังคงแปลกใจกับปฏิริยาที่เกิดขึ้นจากระหว่างประเทศเช่นเดียวกัน<sup>163</sup>

ในงานวิทยานิพนธ์ชุดนี้ ในที่สุดแล้วก็ยังไม่สามารถที่จะยืนยันได้ว่าก้าวของการปฏิรูปที่เกิดขึ้นมาจากรัฐบาลพลเรือนชุดใหม่ ในปี 2011 นั้นจะไม่สามารถเปลี่ยนแปลงได้ (irreversible) อีกทั้งยังไม่สามารถที่จะพิสูจน์ได้ว่า การรัฐประหารโดยทหารในประวัติศาสตร์ของพม่านั้นจะเท่ากับศูนย์ อีกทั้งยังไม่สามารถที่จะให้ความมั่นใจได้ว่าการปฏิรูปที่เกิดขึ้นนี้ ประเทศจะเดินหน้าต่อไปในแนวทางประชาธิปไตยและเศรษฐกิจแบบตลาดได้อย่างราบรื่นเพียงใดโดยที่ไม่กลับไปเป็น (เหมือนเดิมอีก

ในงานวิทยานิพนธ์ชุดนี้ เห็นว่ากระบวนการเปลี่ยนผ่านที่เกิดขึ้นมา นับจากวันที่ 30 มีนาคม 2011 นั้นเป็นกระบวนการที่เกิดขึ้นจริง โดยในส่วนของบทนี้ จะเป็นการนำเสนอพัฒนาการและบทบาทของรัฐบาลพลเรือนชุดใหม่ ส่วนที่สอง จะเป็นการให้ภาพพัฒนาการทางการเมืองและก้าวของการปฏิรูปที่เกิดขึ้นมา ตั้งแต่ เดือนมีนาคม ถึง ธันวาคม 2011 ของสถานการณ์ที่เกิดขึ้นในพม่าอย่างกว้างๆ ดังนี้

### โครงสร้างของรัฐบาลพลเรือนชุดใหม่และการเลือกตั้งประธานาธิบดีคนใหม่

ภายหลังจากการเลือกตั้งในวันที่ 7 พฤศจิกายน 2010 กฎหมายฉบับต่างๆ ที่ออกมานั้นสอดคล้องไปตามรัฐธรรมนูญชุดใหม่ มีรัฐบาลชุดใหม่และประธานาธิบดีคนใหม่ ทั้งนี้บางส่วนของกฎหมายได้ระบุช่วงเวลาในการเลือกตั้งประธานาธิบดี รองประธานาธิบดี และกระบวนการในการทำงานของรัฐสภา โดยที่ให้รัฐบาล SPDC นั้นยกเลิกไปอย่างเป็นทางการ สมัยประชุมแรกนั้น รัฐสภาใหม่ได้เริ่มเปิดทำงานในวันที่ 31 มกราคม โดย Shwe Mann (ซึ่งเป็นอดีตนายพล และเป็นสมาชิกหมายเลข 3 ของ SPDC) นั้นได้รับเลือกเป็นประธานสภาล่าง (lower house) ส่วน Khin Aung Myint (ซึ่งเป็น

<sup>162</sup> สำหรับประเด็นของการเลือกตั้ง ศึกษาได้จาก; International Crisis Group, Myanmar's Post-Election (Landscape Asia Briefing N°118, 7 March 2011), p. 2.

<sup>163</sup> ความเห็นนี้ได้รับการสนับสนุนจากการเข้าสัมภาษณ์ Embassy of the United Kingdom ประจำย่างกุ้ง ประเทศพม่า ในวันที่ 13 มกราคม 2012. (ชื่อผู้ให้สัมภาษณ์นั้น ได้มีการเห็นพ้องกันว่าจะไม่อ้างอิง)

อดีตรัฐมนตรีว่าการกระทรวงวัฒนธรรม) เป็นประธานสภาบน (upper house) อีกทั้งยังดำรงตำแหน่งเป็นผู้ประสานงานในสภาแห่งชาติด้วย ทั้งนี้สภาแห่งชาติก็ได้เปิดทำการในวันที่ 31 มกราคม ด้วยเช่นเดียวกัน โดยเปิดเพื่อให้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ มีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันนี้เป็นต้นไป ในวันที่ 4 กุมภาพันธ์ นั้นได้มีการเลือกตั้งประธานาธิบดี ซึ่ง เตง เสง (Theis Sein) นั้นได้รับเลือกเป็นประธานาธิบดีของพม่า อดีตนายกรัฐมนตรีของ รัฐบาลชุด)SPDC) โดยที่คณะรัฐมนตรีทั้ง 30 ท่านของคณะบริหารชุดนี้นั้น อดีตนายกรัฐมนตรีได้เกษียณตัวเองออกมาลงสมัครรับเลือกตั้งในทางการเมือง ทั้งนี้รัฐมนตรี ใน 12 ท่านนั้นจะเห็นได้ว่ามีเพียง 4 ท่านเท่านั้นที่อาจเรียกได้ว่าเป็นรัฐมนตรีที่มาจากพลเรือนจริงๆ<sup>164</sup> ดังนี้

**คณะรัฐมนตรีด้านความมั่นคงและงานป้องกันแห่งชาตินั้น ถือได้ว่าเป็นองค์กรที่มีความสำคัญมากที่สุด ประกอบไปด้วยผู้ดำรงตำแหน่ง ดังนี้<sup>165</sup>**

1. ประธาน Thein Sein ซึ่งดำรงตำแหน่งประธานาธิบดีและประธานการทำงานชุดนี้ด้วย
2. รองประธานาธิบดี หมายเลข 1 Tin Aung Myint Oo
3. รองประธานาธิบดี หมายเลข 2 Mauk Kham
4. ประธานสภาล่าง Shwe Mann
5. ประธานสภาบน Khin Aung Myint
6. ผู้บัญชาการสูงสุด Min Aung Hlaing
7. รองผู้บัญชาการสูงสุด Soe Win
8. รัฐมนตรีด้านงานป้องกัน Lt-Gen Ko Ko
9. รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ Wunna Maung Lwin
10. รัฐมนตรีว่าการกิจการภายใน Maj-Gen Hla Win
11. รัฐมนตรีว่าการกิจการชายแดน (Border Affairs) Maj-Gen Thein Htay

ในวันที่ 30 มีนาคม 2011 ระบอบทหารก็ได้ลงจากอำนาจไปอย่างเป็นทางการภายหลังจากโอนอำนาจให้กับรัฐบาลพลเรือน ซึ่งการถ่ายโอนอำนาจให้กับรัฐบาลพลเรือนนั้นก็เสร็จสิ้นลงไปแล้ว

### **การเลือกตั้งประธานาธิบดีในปี 2011 และบทบาทของประธานาธิบดีคนใหม่**

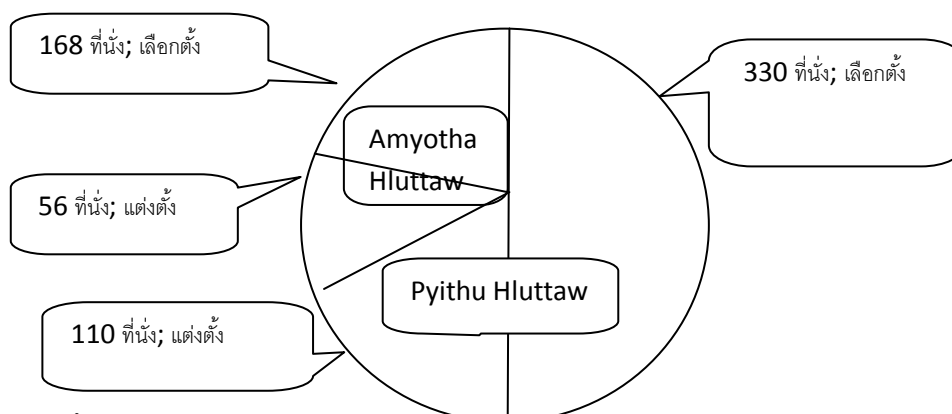
รัฐธรรมนูญชุดใหม่นี้ให้ประธานาธิบดีมีบทบาทที่สำคัญอย่างมากในการบริหารงานภายในประเทศสำหรับการที่จะดูที่กระบวนการเลือกตั้งอย่างย่อๆ นั้น เราจำเป็นที่จะต้องรู้ว่า พม่าประกอบไปด้วย 2 รัฐสภา<sup>166</sup>

<sup>164</sup> International Crisis Group, Myanmar's Post-Election, p. 3.

<sup>165</sup> Ibid., p. 5.

<sup>166</sup> Maung Aung Myoe, A Historical Overview of Political Transition in Myanmar Since 1988, p. 22.

1. The Pyithu Hluttaw (Lower House or People's Assembly) โดยมีจำนวนที่นั่งทั้งหมด 440 ที่นั่ง ทั้งนี้มาจากการเลือกตั้ง 330 ที่นั่ง และอีก 110 ที่นั่งมาจากการแต่งตั้ง
  2. The Amyotha Hluttaw (Upper House or Chamber of Nationalities) โดยมีจำนวนที่นั่งทั้งหมด 224 ที่นั่ง ทั้งนี้มาจากการเลือกตั้ง 168 ที่นั่ง และอีก 56 ที่นั่งมาจากการแต่งตั้ง
- ดังสามารถวาดภาพให้เห็นภาพได้อย่างชัดเจน จากตารางที่ 1 สัดส่วนที่มาของทั้ง 2 สภา ดังนี้



ในการเลือกตั้งประธานาธิบดีมาจากการเห็นชอบของทั้ง 2 สภาและ 1 สถาบัน<sup>167</sup> คือ The Amyotha Hluttaw (สภานบน และ (The Pyithu Hluttaw (สภาล่าง) และจากสถาบันทหาร (military institution) เพื่อที่จะเลือกผู้ที่จะเป็นผู้ที่มีคุณสมบัติเหมาะสมในการดำรงตำแหน่งประธานาธิบดี โดยที่แต่ละองค์กรจะต้องเลือกตัวแทนของตนเองขึ้นมา เพื่อเป็นผู้สมัครลงเลือกตั้งประธานาธิบดี โดยที่ 1 ท่านจะเข้าดำรงตำแหน่งประธานาธิบดี ส่วนอีก 2 ท่านก็จะเข้าดำรงตำแหน่งรองประธานาธิบดีของประเทศ ต่อไป

ทั้งนี้หากพิจารณาจะเห็นได้ว่าฝ่ายทหาร (Tatmadaw) มีความได้เปรียบค่อนข้างมากจากระบบการเลือกตั้งประธานาธิบดี เนื่องจากว่า ถ้าทหารได้เสียงกึ่งหนึ่งของแต่ละสภาที่มาจากการเลือกตั้ง นั่นคือ The Amyotha Hluttaw (สภานบน ได้เสียง (84 จาก 168 และ The Pyithu Hluttaw (สภาล่าง ได้ (165 จาก 330 ที่นั่ง ทหารก็มีโอกาสอย่างมากที่จะได้ประธานาธิบดีที่ตนเองให้การหนุนหลังแล้ว เพราะอย่าลืมว่าทหารมีสัดส่วนที่กั้นไว้อยู่แล้วอีกร้อยละ 25 จากทั้งสองสภา คือ มีอีก 166 ที่นั่ง นั่นหมายความว่าโดยทั่วไปแล้วทหารสามารถที่จะควบคุมเสียงแล้ว มากถึง 415 (จากทั้งหมด 664 ที่นั่ง ได้อย่างง่ายดาย ซึ่งเสียงสนับสนุนที่ทหารต้องการเพื่อให้ได้เกินครึ่งหนึ่งของสภา (เพียง 332 ที่นั่งเท่านั้นเอง ก็สามารที่จะได้ประธานาธิบดีของประเทศที่ตนหนุนหลังแล้ว ดังนั้นโดยสรุปแล้วทหารจำเป็นต้องหาการสนับสนุนเพิ่ม เพียงร้อยละ 25 จากแต่ละสภา แล้วรวมกับฐานเสียงที่มีอยู่แล้วในแต่ละสภา อีก ร้อยละ 25 ก็เท่ากับว่า “ทหารชนะขาดลอย” ในที่สุด Thein Sein ซึ่งเป็น

<sup>167</sup> Maung Aung Myoe, A Historical Overview of Political Transition in Myanmar Since 1988, p. 23.

อดีตสมาชิกของระบอบอำนาจเผด็จการทหาร และอดีตนายกรัฐมนตรีนอกจากนี้ ก็ได้รับเลือกตั้งเข้ามาเป็นประธานาธิบดีของประเทศ ซึ่งก็เป็นไปตามแผนของระบอบเผด็จการทหารเช่นกัน

### การปฏิรูป ในปี 2011: ฤดูกาลเบ่งบานในพม่า (Burmese Spring)

การปฏิรูปนั้นได้เริ่มต้นขึ้นในช่วงที่รัฐบาลชุดใหม่ได้มีการปฏิรูปในด้านต่างๆ ภายในประเทศ ทั้งในงานด้านการบริหาร การเมือง ด้านเศรษฐกิจ<sup>168</sup> ดังที่จะได้กล่าวถึงไว้อย่างย่อ ด้านล่างนี้

#### การพบผู้นำฝ่ายค้านและวีรสตรี ออง ซาน ซู จี - (ASSK)

ผู้นำฝ่ายค้านทางประชาธิปไตย ASSK นั้นได้รับการปล่อยตัวออกจากบ้านพัก ในวันที่ 13 พฤศจิกายน 2010 ภายหลังจากการเลือกตั้งเพียงหนึ่งสัปดาห์ที่มีขึ้นในวันที่ 7 พฤศจิกายน 2010) หลังจากได้รับการปล่อยตัว ในวันที่ 19 สิงหาคม 2011 นางได้พบกับประธานาธิบดี Thein Sein แม้ว่ารายละเอียดในการเลือกตั้งนั้นไม่ได้มีการเผยแพร่ในสาธารณะ แต่ในงานทำนองของอาจารย์ จูตินันท์ พงษ์สุทธิรักษ์ นั้นเห็นว่า ภายหลังจากการพบปะกัน ของทั้งสองฝ่ายแล้ว ก็ดูเหมือนแนวทางการปฏิรูปจะมีน้ำหนัก มีความชัดเจนมากยิ่งขึ้น<sup>169</sup> ในวันที่ 23 ธันวาคม 2011 พรรคการเมืองของ ASSK ก็ได้มีการลงทะเบียนเป็นพรรคการเมืองอย่างถูกต้องตามกฎหมายอีกครั้ง<sup>170</sup> ทั้งนี้ก่อนที่จะได้รับการปล่อยตัวนั้น ASSK นั้นถูกกักบริเวณและคุมขัง รวมเวลาทั้งสิ้น 15 ปี จาก 23 ปี ที่นางกลับเข้ามาในพม่า ในปี 1988 ในช่วงเวลานี้ เราจะเห็นได้อย่างชัดเจนว่านางนั้นได้รับการปกป้องจากผู้สนับสนุนทางการเมือง จากสื่อ จากต่างชาติ เป็นอย่างมาก

#### ช่วงเวลาที่ยอง ซาน ซู จี ถูกกักบริเวณนั้น มีดังนี้

1. 20 กรกฎาคม 1989 - 10 กรกฎาคม 1995 รวมเวลา กว่า 6 ปี
2. 23 กันยายน 2000 – 6 พฤษภาคม 2002 รวมเวลา กว่า 1 ปี 9 เดือน
3. 30 พฤษภาคม 2003 – 13 พฤศจิกายน 2010 รวมเวลา กว่า 7 ปี 6 เดือน

ทั้งนี้ในช่วงสุดท้ายที่นางถูกคุมขังอยู่นั้น เข้าคุกไป 2 ครั้ง ครั้งแรกนั้นภายหลังจากการปะทะกันระหว่างมวลชนจัดตั้ง และกลุ่ม (ซึ่งคาดการณ์ว่ามาจาก การสนับสนุนของรัฐบาลทหาร)

<sup>168</sup> ในงานส่วนนี้ยังไม่มีการตีพิมพ์ไว้มากนัก แต่มีงานของ Marco Bunte ที่ได้ให้ภาพได้อย่างชัดเจนไว้ โดยเรียกการปฏิรูปนี้ว่า “Burmese Spring” ศึกษาได้จาก ; Marco Bunte, “Tauwetter in Birma. Wie der Westen den Reformprozess unterstützen kann,” *Internationale Politik* (2/2012)

<sup>169</sup> Thitinan Pongsudhirak, *The implications of Burma's progress* [online], accessed on 19 January 2012. Available from <http://www.burmanet.org/news/2012/01/12/bangkok-post-opinion-the-implications-of-burmas-progress/>

<sup>170</sup> Council on Foreign Relations, *Assessing Myanmar's Reforms* [online], accessed on 25 February 2012. Available from <http://www.cfr.org/burmayanmar/assessing-myanmars-reforms/p26638>

) ผู้สนับสนุนนาง ระหว่างเดินทางไปพบประชาชน ที่เมือง เดพายิน(Depayin) ในวันที่ 30 พฤษภาคม 2003 และครั้งที่ 2 นั้นในวันที่ 14 พฤษภาคม 2003 จากการที่หนังสือพิมพ์ของสหรัฐอเมริกาเข้าพบนาง โดยการว่ายน้ำเข้าไป ทั้งนี้ในช่วงสุดท้ายของการกักไว้ในบ้านพัก ระบอบทหารได้พยายามยืดเวลาการกักนางไว้เรื่อยๆ<sup>171</sup> ด้วย

### นิรโทษกรรมนักโทษทางการเมืองทุกกรณี

ในปี 2010 มีการนิรโทษกรรมในทูกกรณี ถึง 2 ครั้งด้วยกัน โดยส่วนใหญ่ยังเป็นนักโทษทางการเมือง แม้ว่าโดยสถานะของนักโทษทางการเมืองบางท่านนั้นยังเป็นประเด็นให้ได้ถกเถียงกันอยู่ก็ตาม<sup>172</sup> ทั้งนี้ นักโทษทางการเมืองที่ได้รับการปล่อยตัวออกมา ซึ่งเป็นที่รู้จักกัน Zarganar นักแสดงตลก และผู้ที่โดดเด่นในวงการบันเทิง ที่เป็นที่ยูจกกันดีของชาวพม่า นอกจากนั้นการปล่อยตัวนักโทษยังรวมไปถึง เหล่านักหนังสือพิมพ์ กลุ่มที่สนับสนุนแนวทางประชาธิปไตย กลุ่มที่วิจารณ์รัฐบาล พระสงฆ์ที่ได้เข้าร่วมในการประท้วงต่อต้านรัฐบาลในปี 2007 อีกทั้งยังรวมไปถึงกลุ่มชนชาติพันธุ์ต่างๆ ที่ได้พยายามต่อสู้เพื่อเป็นอิสระในการปกครองตนเอง<sup>173</sup>

ในวันที่ 13 มกราคม 2012 รัฐบาลก็ได้ปล่อยตัวนักโทษอีกครั้ง ในการปล่อยตัวครั้งนี้ มีนักโทษที่เป็นกลุ่มนักศึกษาในยุค “88” รวมอยู่ด้วย เช่น มิน โก นาย โก โก อี รวมทั้งเหล่านักศึกษาคนอื่น ๆ ด้วยเช่นกัน นอกจากนั้นยังมีผู้นำของรัฐบาล Khun Htun Oo ผู้นำของพระสงฆ์ “Saffron Revolution” U Gambira กลุ่มกิจกรรม Democratic Voice of Burma ก็รวมอยู่ด้วยเป็นต้น อีกทั้งยังมีนักโทษทางการเมือง ที่ถูกคุมขังในช่วงปี 2004 ที่เป็นที่ยูจก คือ ชิน ยูน (ดูรายละเอียดในบทที่ 2.3) อดีตผู้นำทหารและนายกรัฐมนตรียุคด้วยเช่นกัน<sup>174</sup>

### การก่อตั้งคณะกรรมการทางด้านสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

รัฐบาลได้ก่อตั้งองค์กรอิสระ ภายใต้ชื่อว่า คณะกรรมการทางด้านสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ (National Human Rights Commission (NHRC) ขึ้นมา โดยประกอบไปด้วยเหล่า นักวิชาการ และ

<sup>171</sup> รายละเอียดในช่วงที่ ออง ซาน ซู จี ถูกกักบริเวณและอยู่ในคุก ศึกษาได้จาก Human Rights Watch Burma, Chronology of Aung San Suu Kyi's Detention (online), accessed on 20 February 2012. Available from <http://www.hrw.org/news/2010/11/12/burma-chronology-aung-san-suu-kyi-s-detention>

<sup>172</sup> สัมภาษณ์ Embassy of the United Kingdom ประจำย่างกุ้ง ประเทศพม่า, 13 มกราคม 2012.

<sup>173</sup> BBC news, Burma frees dozens of political prisoners [online], accessed on 15 February 2012. Available from <http://www.bbc.co.uk/news/world-asia-pacific-15269259>

<sup>174</sup> จากประสบการณ์ส่วนตัวของผู้ศึกษา จากรายการทางโทรทัศน์ของพม่า ในระหว่างเดินทางเข้าพม่าในช่วงวันที่ 11 - 15 มกราคม 2012 และจากการพบสนทนากับผู้ให้สัมภาษณ์จาก the Embassy of the United Kingdom ประจำย่างกุ้ง ประเทศพม่า ทั้งนี้ตอนแรกนั้น นัดเวลาเข้าสัมภาษณ์เป็นช่วงเช้า แต่เจ้าหน้าที่การทูตของสถานทูต (ท่านที่จะให้สัมภาษณ์) ต้องไปประกันตัวนักโทษของ UK ในวันที่รัฐบาลได้ประกาศปล่อยตัวนักโทษทุกกรณี จึงได้เลื่อนนัดออกไปเป็นช่วงบ่ายของวันที่ 13 มกราคม 2012

ข้าราชการที่เกษียณอายุท่านต่างๆ ได้มาทำงานร่วมกัน ในเดือนกันยายน ปี 2011 นักข่าวสายสิทธิมนุษยชน ของ UN ในพม่า Tomas Ojea Quintana ได้เรียกร้องให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการอิสระระหว่างการศึกษาพม่าในสิงหาคม 2011 (นโยบายของ UN ต่อพม่า คู่มือบทที่ 3.3)

### กฎหมายแรงงานฉบับใหม่

ในวันที่ 13 ตุลาคม 2011 รัฐบาลชุดปัจจุบันได้ผ่านรัฐสภา อนุญาตให้มีการจัดตั้งสหภาพแรงงาน โดยให้สิทธิในการประท้วงได้ (right to strike) แต่ต้องมีการแจ้งล่วงหน้า 2 สัปดาห์<sup>175</sup> ทั้งนี้กฎหมายชุดนี้ได้เริ่มมีผลบังคับใช้ในวันที่ 9 มีนาคม 2012 เป็นต้นไป ทั้งนี้ในกฎหมายฉบับนี้นั้นได้มีบทลงโทษนายจ้างที่บอกเลิกจ้างพนักงานที่ประท้วง ซึ่งให้มีโทษ จำ และหรือ ปรับ ด้วยเช่นกัน/งานขึ้นมาอีกครั้ง หลังจากผ่านไปกฎหมายชุดดังกล่าวนี้ได้อนุญาตให้มีการก่อตั้งสหภาพแรงงานมากกว่า 50 ปี ที่เคยมีในสังคมพม่า เช่นเดียวกันกับในด้านการพัฒนาทางอุตสาหกรรม โดยกฎหมายชุดใหม่นี้ยอมให้มีกลุ่มแรงงานต่างชาติในประเทศได้จากที่หยุดไปตั้งแต่ในปี 1962<sup>176</sup>

### การลดการเซ็นเซอร์สื่อ

ณ ตอนนี้อาจสามารถเห็น ASSK ปรากฏบนหน้าหนังสือพิมพ์ หรือ วารสารต่างๆ มากขึ้น ภายหลังจากที่รัฐบาลได้ “คลาย” การเซ็นเซอร์ด้านสื่อ ต่างๆ ลง เช่น พวกสื่อ หรือ รูปภาพต่างๆ ของ ASSK นั้นในเวลานี้สามารถวางจำหน่ายได้ตามท้องตลาด ในเมืองย่างกุ้ง เหมือนกับสินค้าทั่วไปแล้ว โดยที่ผู้ชาย และผู้หญิงไม่ต้องกลัวว่าจะมีความผิดเหมือนกับเมื่อก่อน<sup>177</sup>

ในเดือนกันยายน ปี 2011 เว็บไซต์ต่างๆ ที่รัฐบาลในยุคก่อนได้มีคำสั่งห้าม เช่น ยูทูป (Youtube) เว็บไซต์ Democratic Voice of Burma และ Voice of America จากเดิมที่ได้มีการเซ็นเซอร์ Tint Swe ซึ่งดำรงตำแหน่งประธานการเซ็นเซอร์ของพม่า นั้นได้กล่าวไว้ว่า การเซ็นเซอร์นั้นจำเป็นต่อการรักษาเสถียรภาพในทางประวัติศาสตร์ แต่อย่างไรก็ตาม จะเห็นได้ว่า การไม่มีการเซ็นเซอร์ หมายถึง การที่รัฐบาลไม่ต้องรับผิดชอบในการเซ็นเซอร์ สื่อต่างๆ เหมือนเมื่อก่อนแล้ว แต่

<sup>175</sup> The Telegraph, Burma to chair ASEAN in 2014 [online], accessed on November 19, 2011. Available from <http://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/asia/burmayanmar/8896397/Burma-to-chair-ASEAN-in-2014.html>

<sup>176</sup> Michelle Chen, Burma's New Labor Law: Built to Fail or Shifting Toward Democracy? [online], accessed on 28 January 2012. Available from [http://www.inthesetimes.com/working/entry/12430/burmas\\_new\\_labor\\_law\\_built\\_to\\_fail\\_or\\_shifting\\_toward\\_democracy/](http://www.inthesetimes.com/working/entry/12430/burmas_new_labor_law_built_to_fail_or_shifting_toward_democracy/)

<sup>177</sup> จากประสบการณ์ส่วนตัว ในช่วงที่ผู้ศึกษาเดินทางเข้าเมืองย่างกุ้ง ประเทศพม่า ในช่วงวันที่ 11-15 มกราคม 2012

ทั้งนี้รัฐบาลก็ยังคงกฎหมายบางมาตราไว้ ที่จะเอาผิดกับเหล่านักหนังสือพิมพ์ และนักเขียนต่างๆ หากว่าล่วงขำนั้นไม่เป็นความจริง<sup>178</sup>

ดังนั้นจึงกล่าวได้ว่า รัฐบาลไม่ต้องเข้ามาเป็นผู้รับผิดชอบการสื่อต่างๆ ของสื่อมวลชนต่างๆ ที่กำลังทำงานกันอยู่มากนัก แต่สื่อเองที่ต้องทำงานมากกว่าเมื่อก่อน เนื่องจาก สื่อต้องระมัดระวังอยู่ตลอดเวลา ในกรณีที่มีการฟ้องร้องเรื่องราวที่ลงไปว่าไม่เป็นความจริง สื่อนั่นเอง ที่จะต้องเป็นผู้รับผิดชอบ จากการให้ข่าวออกไป เป็นต้น ดังนั้นยุทธศาสตร์ของรัฐบาลชุดนี้นั้น ถือได้ว่า “ฉลาด” ที่จะแก้ไขภาพลักษณ์จากการ “เคย” เป็นรัฐบาลเผด็จการทหารมาก่อน ได้ดีมากทีเดียว

### การเปลี่ยนกฎหมายเลือกตั้ง

ในการเลือกตั้ง ปี 201 พรรค NLD ได้บอยคอตการเลือกตั้ง ทั้งนี้สาเหตุหนึ่งมาจากที่รัฐบาลระบอบทหารนั้นไม่อนุญาตให้อดีตนักโทษลงเลือกตั้งให้กับพรรคการเมืองต่างๆ ทั้งนี้ถ้า NLD ตัดสินใจที่จะลงเลือกตั้ง นั่นก็หมายความว่า จะต้องไล่สมาชิกที่เป็นอดีตผู้ต้องขัง ออกจากการเป็นสมาชิกพรรคด้วย อย่างไรก็ตาม ในเดือนพฤศจิกายน 2011 รัฐบาลชุดใหม่ได้ยกเลิกคำสั่งดังกล่าว พรรค NLD ก็ได้กลับเข้ามาลงทะเบียนเป็นสมาชิกพรรคการเมืองพรรคหนึ่งของประเทศ เพื่อที่จะลงสมัครเลือกตั้งที่จะมีขึ้นในเดือนเมษายน 2012 นี้<sup>179</sup>

### นโยบายใหม่ ในประเด็นชนชาติพันธุ์ต่างๆ

รัฐบาลชุดใหม่และประธานาธิบดี Thein Sein ได้ริเริ่มความคิดที่สำคัญ ในการเจรจากับชนกลุ่มชาติพันธุ์ กลุ่มต่างๆ เพื่อที่จะร่วมกันหาแนวทางสันติภาพและแก้ปัญหาในประเด็นนี้ร่วมกัน ทั้งนี้ภายใต้ข้อตกลงหยุดยิงนั้นได้มีการลงนามไปบ้างแล้ว จากกลุ่มต่างๆ<sup>180</sup> เช่น จีน )Chin National Front: CNF) กลุ่มว้า )United Wa State Army หรือ UWSA) กลุ่มฉาน<sup>181</sup>) Shan State Army-North and South: SSA-North and SSA-South) กลุ่มกะเหรี่ยงพุทธ )Democratic Karen Buddhist

<sup>178</sup> Pitman, Todd Burma Relaxes Grip on Media, Vows End to Censors [online], accessed on 5 March 2012.

Available from [http://www.irrawaddy.org/article.php?art\\_id=23119&page=2](http://www.irrawaddy.org/article.php?art_id=23119&page=2)

<sup>179</sup> Associated Press Burma Eases Limits on Party Membership [online], accessed on 30 January 2012.

Available from [http://www.irrawaddy.org/article.php?art\\_id=22394](http://www.irrawaddy.org/article.php?art_id=22394)

<sup>180</sup> Ashley South, Resolving Ethnic Conflicts in Burma—Ceasefires to Sustainable Peace [online], accessed on 22 March 2012. Available from [http://www.irrawaddy.org/article.php?art\\_id=23170&page=2](http://www.irrawaddy.org/article.php?art_id=23170&page=2)

<sup>181</sup> สัมภาษณ์ Khunsai Jaiyen, บรรณาธิการเว็บไซต์ฉาน, 22 มีนาคม 2011.

websites ของรัฐฉาน ประกอบด้วย [www.shanland.org](http://www.shanland.org) (English) และ [www.khonkhurtai.org](http://www.khonkhurtai.org) (Thai)

Shan Human Rights Foundation [www.shanhumanrights.org](http://www.shanhumanrights.org) และ Shan Women's Action Network [www.shanwomen.org](http://www.shanwomen.org)

Army: DKBA) กลุ่มกะเหรี่ยง KNU (KNU: Karen National Liberation Army Peace Council) และกลุ่ม Mon<sup>182</sup> (New Mon State Party: NMSP) เป็นต้น

ในวันที่ 12 มกราคม 2012 รัฐบาลชุดใหม่ก็ได้มีการลงนามในข้อตกลงเจรจาหยุดยิงกับกลุ่มกะเหรี่ยง (The Karen National Union: KNU)<sup>183</sup> และในขณะนั้นก็กำลังอยู่ในระหว่างการเจรจากับกลุ่มคะฉิ่น (Kachin Independence Organization: KIO) นอกจากนี้รัฐบาลชุดใหม่นี้ยังได้เดินหน้าแผนการในการเริ่มต้นการเจรจา ในประเด็นข้อตกลงหยุดยิง ได้พบปะพูดคุยกับเหล่าผู้นำต่างๆ ในประเด็นที่สำคัญๆ ในรัฐสภา<sup>184</sup> อีกด้วย

### การปฏิรูปทางด้านเศรษฐกิจ (Economic Reforms)

ประธานาธิบดี Thein Sein ได้ประกาศนโยบายทางด้านเศรษฐกิจชุดใหม่ และได้เรียกร้องให้ประชาชนชาวพม่าที่อยู่นอกประเทศกลับ เพื่อที่จะได้ช่วยกันสร้างเศรษฐกิจของประเทศ<sup>185</sup> ให้สามารถเดินหน้าต่อไป เช่น รัฐบาลได้ดำเนินนโยบายการปฏิรูปทางเศรษฐกิจด้วยการออกกฎหมายต่อต้านการคอร์รัปชัน กฎหมายในด้านการลงทุนจากต่างประเทศ กฎหมายทางภาษี รวมทั้งรัฐบาลยังได้ร้องขอความช่วยเหลือจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (International Monetary Fund: IMF) ให้เข้ามาช่วยพัฒนาเศรษฐกิจในประเทศพม่าด้วย<sup>186</sup>

ธนาคารกลางของพม่านั้นก็ได้พยายามรวบรวมอัตราแลกเปลี่ยนเงิน จีต จากระบบการเงินต่างๆ ทั้งนี้อัตราแลกเปลี่ยนอย่างเป็นทางการของพม่านั้นอยู่ที่ 6.4 จีต ต่อ 1 ดอลลาร์ ซึ่งเป็นอัตราที่ไม่ได้เปลี่ยนแปลงเลย นับตั้งแต่ปี 1977 เป็นต้นมา ทั้งนี้พมามีปัญหาในเรื่องของอัตราแลกเปลี่ยนอย่างมาก ซึ่งก็ส่งผลกระทบต่อนักลงทุนที่จะเข้ามาลงทุนในพม่าโดยตรง นอกจากนี้ประเด็นถัดไปที่รัฐบาลชุดใหม่ได้ดำเนินการมา คือ การออกกฎหมายให้การลงทุนต่างชาติต้องอยู่ในพม่าอย่างน้อย 5 ปี ซึ่งจะได้เสียอัตราภาษีในอัตราที่น้อยลง บริษัทต่างชาตินั้นยังไม่ได้รับอนุญาตให้

<sup>182</sup> สัมภาษณ์ Aung Thu Nyein, บรรณาธิการ Irrawaddy, 25 มีนาคม 2011.

Kaowao Mon News Groups, [www.kaowao.org](http://www.kaowao.org) และ Independent Mon News Agency, [www.monnews.org](http://www.monnews.org)

<sup>183</sup> Naing, Govt Reach Historic Agreement [online], accessed on 13 February 2012. Available from [http://www.irrawaddy.org/article.php?art\\_id=22826](http://www.irrawaddy.org/article.php?art_id=22826)

<sup>184</sup> Ashley South, Resolving Ethnic Conflicts in Burma—Ceasefires to Sustainable Peace [online], accessed on 22 March 2012. Download from [http://www.irrawaddy.org/article.php?art\\_id=23170&page=2](http://www.irrawaddy.org/article.php?art_id=23170&page=2)

<sup>185</sup> Marco Bunte, "Tauwetter in Birma. Wie der Westen den Reformprozess unterstützen kann," *Internationale Politik* (2/2012)

<sup>186</sup> The Independent: Joseph Allchin, Taste of democracy sends Burma's fragile economy into freefall [online], accessed on 21 March 2012. Available from <http://www.independent.co.uk/news/world/asia/taste-of-democracy-sends-burmas-fragile-economy-into-freefall-2357511.html>



จ้างแรงงานต่างชาติที่ไม่มีฝีมือ นอกจากนั้นในแผนงานของรัฐบาลนั้นยังประกาศว่า แรงงานชาวพม่าจะต้องพัฒนาเป็นแรงงานที่มีฝีมือหลังจาก 5 ปีแล้ว<sup>187</sup>

### บทบาทของทหารกับรัฐบาลพลเรือน ความอันตรายต่อกระบวนการเปลี่ยนผ่าน :

ในการปฏิรูปที่ได้กล่าวมานั้น ยังคงทิ้งคำถามถึงบทบาทของทหารกับอำนาจของรัฐบาลชุดใหม่ เนื่องจากเห็นได้ว่าบทบาทของทหารในทางการเมืองนั้นยังไม่เป็นที่ชัดเจน สถานการณ์ ณ ปัจจุบัน เป็นดังนี้

ทหารได้สิทธิร้อยละ 25 ของที่นั่งในสภาต่างๆ ซึ่งก็สร้างความมั่นใจว่าทหารนั้นสามารถที่จะใช้สิทธิของตน เพื่อป้องกันการเปลี่ยนแปลงใดๆที่จะเกิดขึ้นในทางรัฐธรรมนูญได้ ทั้งนี้จากผลการเลือกตั้งที่ พรรคสหสามัคคีและการพัฒนา (USDP: The Union Solidarity and Development Party) เข้ามาดำรงตำแหน่งเป็นผู้นำในการบริหารประเทศนั้น ก็ส่งผลให้อำนาจของทหารอ่อนแอลงไปบ้างเล็กน้อย แม้ว่ากว่าร้อยละ 60 ของที่นั่งในสภาต่างๆ นั้นอยู่ภายใต้การดำเนินงานของ USDP ซึ่งเป็นเสียงส่วนใหญ่และเป็นผู้ควบคุมการออกกฎหมายต่างๆ ทั้งนี้ในช่วงระยะเวลาเพียงสั้นๆ นี้จะยังไม่เห็นความแตกต่างในทางผลประโยชน์ ระหว่างฝ่ายทหารกับ USDP มากนัก เนื่องจากว่าสมาชิกของ USDP หลายท่านนั้นได้เกษียณอายุราชการของตนเองออกมา เพื่อลงสมัครให้กับพรรค USDP อย่างไรก็ตามจะเห็นได้ว่าทหารก็ยังคงมีอำนาจในงานบริหารอยู่อย่างมากเช่นเดิม โดยที่ตำแหน่งใด ตำแหน่งหนึ่งของผู้สมัครซึ่งตำแหน่งประธานาธิบดี ก็ยังเป็นรองประธานาธิบดีของประเทศอยู่ นอกจากนั้นตำแหน่งผู้บัญชาการสูงสุด (commander-in-chief) ก็ยังคงเป็นผู้ที่มีอำนาจในการแต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่ง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม ทั้งในงานว่ากรกิจการภายในและงานกิจการพรมแดน ด้วยเช่นกัน นอกจากนั้นแล้วผู้บัญชาการสูงสุด ยังเป็นผู้ที่มีอำนาจสูงสุดในการบัญชาการคณะมนตรีด้านความมั่นคงและการป้องกันประเทศ (National Defence and Security Council)<sup>188</sup> เช่นกัน

จากงานของ Bünte เห็นว่าในเหล่า hard-liners ของทหารนั้นกำลังจับตาดูความเคลื่อนไหวในกระบวนการเปลี่ยนผ่านที่เกิดขึ้นมาตั้งแต่ปี 2011 โดยที่ทหารยังมีทั้งความ “สงสัย” อีกทั้งยัง “กลัว” การเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นนี้ กลัว เนื่องจากว่าในที่สุดแล้วทหารอาจจะต้องถูกดำเนินคดี ในประเด็นการคอร์รัปชัน หรือในประเด็นการใช้ความรุนแรงทางด้านสิทธิมนุษยชน ที่ได้กระทำไว้ในระหว่างที่ควบคุมประเทศอยู่นั้น รวมทั้งการที่เหล่าทหารระดับสูงยังคงต้องการได้เงินสนับสนุนจากการดำรงตำแหน่งของตน ตัวอย่างเช่น รายได้จากทรัพย์สิน ก้าวรรมชาติในพื้นที่ของชนกลุ่มน้อย

<sup>187</sup> Aung Hla Tun, Myanmar drafts new foreign investment rules [online], Reuters, accessed on 22 march 2012.

Download from <http://www.reuters.com/article/2012/03/16/us-myanmar-investment-idUSBRE82F01Y20120316>

<sup>188</sup> ศึกษาการวิเคราะห์ได้จาก: International Crisis Group, Myanmar's Post-Election, p.6.

จากการวิเคราะห์สถานการณ์ที่เกิดขึ้นวิทยานิพนธ์ชุดนี้เห็นว่า ถ้าหากว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการทหารในระดับสูงๆ ไม่ได้รับเงินสนับสนุน อาจจะไม่พอใจ แล้วนำไปสู่ (จากการคอร์รัปชัน) ความขัดแย้งต่อรัฐบาลพลเรือนชุดใหม่ได้ ซึ่งเป็นประเด็นที่มีความอันตรายเป็นอย่างมากต่อกระบวนการเปลี่ยนผ่านของประเทศในขณะนี้ที่กำลังเข้าสู่การเป็นประชาธิปไตยและการที่จะมีเศรษฐกิจแบบตลาด นอกจากนั้น ในบางกรณีทหารปฏิบัติการโดยไม่ได้เชื่อฟังคำสั่งจากรัฐบาลชุดใหม่แต่อย่างใด เช่น ในเดือนธันวาคม 2011 ที่ทหารได้เข้าปฏิบัติการในรัฐคะฉิ่น แม้ว่ารัฐบาลชุดใหม่ได้สั่งทหารว่าไม่ให้ดำเนินการก็ตาม จากการวิเคราะห์สถานการณ์นี้ งานวิทยานิพนธ์ชุดนี้ จึงเห็นว่าการกระทำของเหล่าทหารดังกล่าวนั้น ทหารต้องการที่จะแสดงให้เห็นว่า ทหารยังมีอำนาจอยู่อย่างมาก อีกทั้งยัง “บอก” รัฐบาลโดยตรงเลยว่า พวกเขาจะทำการอย่างที่ต้องการซึ่งก็เป็นการส่งสัญญาณอย่างชัดเจนให้กับรัฐบาลชุดใหม่ได้ตระหนักว่า “อย่าทำอะไรเกินตัวนัก”

จาก International Crisis Group นั้นได้ระบุว่าประธานพรรค SPDC และหัวหน้ารัฐบาลชุดก่อน อย่าง ตัน ช่วย ที่ดำรงตำแหน่งมาตั้งแต่ปี 1992 นั้นยังมีอิทธิพลอยู่เบื้องหลังอย่างมาก จากการวิเคราะห์ในสถานการณ์นี้ งานวิทยานิพนธ์ชุดนี้จึงได้ชี้ให้เห็นว่า ประเด็นนี้ถือเป็นอีกหนึ่งความอันตราย ของกระบวนการเปลี่ยนผ่านในรัฐบาลชุดใหม่นี้ ถ้าหากว่า ตัน ช่วย ไม่พอใจในการดำเนินงานของรัฐบาลชุดใหม่นี้ ก็อาจจะนำมาสู่การกระตุ้นกับกลุ่ม hard-liners ในเหล่าทหารให้ “หยุด” กระบวนการเปลี่ยนผ่านนี้ลงได้ทันที เช่นกัน นอกจากนั้นแล้ว จากกำหนดการที่จะจัดให้มีการเลือกตั้ง เพิ่ม ครั้งที่ 2 นี้ ก็จะทำให้เกิดสมดุลทางอำนาจในรัฐสภามากขึ้น แต่จะยังไม่เปลี่ยนแปลงอย่าง “กะทันหัน” มากนัก เนื่องจาก ในเดือนเมษายน 2012 นี้จะมีการเลือกตั้งอีก 48 ที่นั่ง เพิ่มเติมจากที่มีการเลือกตั้งไปแล้วในเดือนพฤศจิกายน ในปี 2011 โดยในการเลือกตั้งครั้งนี้พรรค NLD ก็จะลงสมัครรับเลือกตั้งด้วย ซึ่งภายหลังจากการเลือกตั้งในเดือนเมษายน ปี 2012 ไปแล้วนี้ สัดส่วนที่นั่งที่มีอยู่ในรัฐสภาก็จะไม่มีอะไรเปลี่ยนแปลงไปมากนัก จนกระทั่งมีการเลือกตั้งอีกครั้ง ในปี 2015

ในงานของ Nordlinger ในปี 1970 ได้แยกประเภทของระบอบอำนาจเผด็จการทางทหารออกเป็น 3 ประเภท ดังนี้ ผู้นำประเทศ (rulers) ผู้คุ้มครองประเทศ (guardians) และ ผู้เป็นสื่อกลาง (moderators)

ทั้งนี้ในส่วนของผู้นำประเทศ (rulers) นั้นทหารจะเป็นผู้ครอบงำระบอบ และพยายามที่จะเข้าควบคุมภาคส่วนที่สำคัญๆ ในประเทศ ทั้งในทางเศรษฐกิจและในทางสังคม เป็นต้น โดยเหล่าทหารนั้น “ตั้งใจที่จะ...” “กำจัด” ศูนยอำนาจต่างๆ ที่อยู่ออกไปทั้งหมด<sup>189</sup> ในขณะที่การปกครองแบบ ผู้คุ้มครองประเทศ (guardians) และ ผู้เป็นสื่อกลาง (moderators) นั้น ทหารต้องการที่จะรักษาสถานะภาพเดิมที่มีอยู่ (status quo) รูปแบบ ผู้คุ้มครองประเทศ (guardians) นั้นทหารจะดำเนินการ

<sup>189</sup> Eric A. Nordlinger, *Soldiers in Politics: Military Coups and Governments* (NJ: Prentice-Hall, 1977), p. 22.

คุ้มครองอยู่ด้านหลัง โดยที่ทหารจะไม่เข้ามาปกครองประเทศเองโดยตรง แต่จะเป็นผู้ควบคุมการดำเนินงานบริหารของรัฐบาลอยู่ด้านหลังอย่างไม่เป็นทางการ

ในสถานการณ์ปกครองรูปแบบสุดท้ายนั้น ผู้เป็นสื่อกลาง (moderators) การดำรงตำแหน่งต่างๆ ทั้งหมดนั้นอยู่ภายใต้การดำเนินงานของรัฐบาลพลเรือน แต่ทหารจะเข้ามาทำหน้าที่เป็นผู้ Veto ทางอำนาจ ในบางนโยบายเท่านั้น ดังนั้นจากงานของ Nordlinger วิทยานิพนธ์ชุดนี้ นั้นสามารถที่จะวิเคราะห์ได้ว่า ทหารในพม่าจนถึงขณะนี้ กำลังพยายามที่จะเคลื่อนตัวจากการเป็นผู้นำประเทศ (rulers) เข้าสู่ทิศทางของ ผู้คุ้มครองประเทศ (guardians)

### สรุป

จากพัฒนาการที่เกิดขึ้นในปี 2011 นั้น ได้แสดงให้เห็นถึงการยกระดับคุณภาพของการเปลี่ยนแปลงที่แท้จริงในการเข้าสู่การเมืองในรูปแบบประชาธิปไตยและการมีเศรษฐกิจในรูปแบบตลาด สิ่งที่สำคัญที่สุดในการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นนั้น คงจะเป็นประเด็นเสรีภาพของประชาชนชาวพม่า ที่มีกฎหมายแรงงานชุดใหม่ออกมา และเสรีภาพในทางการเมืองสื่อต่างๆ ทหารนั้นได้ควบคุมชีวิตทางการเมืองของพม่ามากกว่า 50 ปี ณ เวลาก็ได้ลดบทบาทลงอย่างช้าๆ ไปบ้างแล้ว

การถอนตัวของทหารออกไปในทางการเมืองก็ได้เริ่มขึ้นมาแล้ว ส่วนหนึ่งนั้นมาจากการดำเนินงานของประธานาธิบดี เตง เสง่ นอกจากนั้นแล้ว Shwe Mann ประธานสภาล่าง ก็ถือได้ว่าเป็นนักปฏิรูป “ตัวแข็ง” เช่นเดียวกัน ซึ่งท่านเคยเป็นผู้นำอันดับที่ 3 ของระบอบทหารชุดก่อน<sup>190</sup> โดยที่ทหารก็ได้ “ขยับ” บทบาทของตนจากเดิมที่เป็น ผู้นำประเทศ (ruler) ณ เวลาก็ได้พัฒนามาเป็น ผู้ดูแลประเทศ (guardian) แต่ทหารยังคงมีอำนาจสูงสุดในประเทศอยู่

ทั้งนี้ถ้าหากว่ากระบวนการเปลี่ยนผ่านทางประชาธิปไตยนี้ ยังคงดำเนินไปอย่างต่อเนื่อง ในงานวิทยานิพนธ์ชุดนี้ เห็นว่า จุดนี้ก็เป็นอีก ปรากฏการณ์หนึ่งที่ทหารนั้นจะ “เคลื่อนตัว” ออกจากการเป็น ผู้ดูแลประเทศ (guardian) ไปเป็น ผู้เป็นกลางในประเทศ (moderator) ของพม่าในอนาคต แต่อย่างไรก็ตาม ในทางกลับกันนั้น ณ เวลาก็ยังอยู่ในช่วงเริ่มต้นของกระบวนการเปลี่ยนผ่านเท่านั้น ดังนั้น “การปฏิบัติกรทวนกระแส” จากการเกิดการรัฐประหารโดยทหารก็มีความเป็นไปได้ (สูง) เช่นเดียวกัน

<sup>190</sup> Anthony Kuhn, How Far Will The Changes In Myanmar Go? [online], National Public Radio NPR, accessed on March 3 2012. Available from <http://www.npr.org/2012/02/28/147570890/how-far-will-the-changes-in-myanmar-go>

## 2.5 บทสรุป

หากมองย้อนกลับไปดูพัฒนาการของพม่า ตั้งแต่พม่าได้รับเอกราช ทั้ง 4 ช่วงเวลาที่ได้แบ่งไว้ในงานวิทยานิพนธ์ชุดนี้ ดังนี้

ช่วง 1948-1962 (บทที่ 2.1) นั้นเรียกได้ว่าเป็น “ช่วงประชาธิปไตย” แม้ว่าในช่วงนี้ เป็นที่ชัดเจนแล้วว่า “รัฐน้องใหม่” (เพิ่งได้รับเอกราช) นี้การเป็นประชาธิปไตยยังไม่ “นิ่ง” เท่าใดนัก นอกจากนั้นแล้ว ยังมีช่วง 18 เดือนที่ทหารได้เข้ามาปกครองประเทศเป็น “รัฐบาลรักษาการ” (“caretaker-government”) ปี 1958-1962 ซึ่งในช่วงเวลานี้ อาจเรียกได้ว่าเป็น การปฏิวัติโดยสมัครใจ (“coup on consent”) ของรัฐบาลพลเรือนเอง

ในช่วงแรกที่ประเทศอยู่ภายใต้การปกครองโดยระบอบอำนาจเผด็จการ (First Phase) จาก 1962-1988 (บทที่ 2.2) พม่ามีรูปแบบการปกครองที่ทับซ้อนกันทุกแบบ ทั้งทางทหาร (Military) พรรคการเมืองเดียว (Single-party) และการปกครองโดยบุคคลเพียงคนเดียว (Personalistic) ภายใต้ อำนาจการปกครองของรัฐบาล เน วิน ทั้งนี้การปกครองในช่วงเวลานี้เป็นการปกครองโดยระบอบอำนาจเผด็จการแบบปิด (closed authoritarian regime) ที่รัฐบาลได้ดำเนินนโยบายสังคมนิยม และการวางแผนทางเศรษฐกิจจากส่วนกลาง ทั้งนี้ในช่วงนี้ไม่สามารถเรียกได้ว่าเป็นลักษณะของ ประชาธิปไตยในทางการเมือง และการมีเศรษฐกิจแบบตลาดได้เลย นอกจากนั้น ในช่วงเวลานี้ยังมี เหตุการณ์เกิดขึ้นถึง 2 เหตุการณ์ใหญ่ๆ และล้วนมีความสำคัญ คือ การรัฐประหารในปี 1962 และการชุมนุมประท้วงใหญ่ ในปี 1988 ซึ่งจบลงด้วยการที่ระบบได้ใช้ความรุนแรงในการปราบปรามผู้ชุมนุมประท้วง

ในช่วงที่สอง ของระบอบเผด็จการ (Second Phase) จาก 1988-2010 (บทที่ 2.3) ในช่วงเวลานี้เริ่มขึ้นภายหลังจากการรัฐประหาร ทั้งนี้ในช่วงนี้จะเห็นได้ว่าประเทศนั้นอยู่ภายใต้การปกครองของระบอบอำนาจเผด็จการ ซึ่งการปกครองในเวลานี้ได้ “ขยับ” เข้ามาใกล้มากขึ้น เป็นการปกครองในระบอบเผด็จการทางทหารอย่างเดียว แต่ก็มี การเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นมาบ้าง ทั้งในการปฏิรูปทางด้านการเมือง และทางเศรษฐกิจ แต่ในการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นนั้น ยังไม่สามารถเรียกได้ว่าเป็น การเปลี่ยนแปลงสู่การเป็นประชาธิปไตยและการมีเศรษฐกิจแบบตลาดที่แท้จริง ทั้งนี้จะเห็นได้ว่าการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นนั้น ก็เพียงเพื่อที่จะรักษาสถานะอำนาจของทหารให้คงอยู่ต่อไป และเพื่อให้ทหารได้รับความชอบธรรมจากภายในและจากระหว่างประเทศ ในช่วงนี้เราสามารถที่จะวิเคราะห์ได้ว่า ระบอบอำนาจเผด็จการทางทหารนั้นสามารถหายุทธศาสตร์ทางออก เพื่อที่จะจำกัดการเปลี่ยนแปลงที่จะเกิดขึ้นได้อยู่ตลอดเวลา เช่นกัน

ทั้งนี้ระบอบยังคงมีลักษณะทั่วไปของระบอบเผด็จการในด้านต่างๆ เช่น การคอร์รัปชันที่มีในระดับสูง การขาดความชอบธรรมในทางการเมือง การมีอำนาจผูกขาด และการปราบปรามด้วยการใช้ความรุนแรงอย่างไม่มีขีดจำกัด เป็นต้น โดยลักษณะเหล่านี้ เรียกได้ว่าเป็น “การปกครองโดยตรง

ทางทหาร” (direct military rule) ทั้งนี้ในช่วงเวลานี้มี 3 เหตุการณ์ใหญ่ๆ ซึ่งอาจจะนำมาสู่แนวทางในการเปลี่ยนผ่าน แต่วาระบอบไม่ได้มีการเปลี่ยนแปลงอะไรมากนัก นั่นคือ การเลือกตั้งในปี 1990 การประกาศเส้นทางสู่ “disciplined democracy” ในปี 2003 และการประท้วงใหญ่ ซึ่งนำโดยเหล่าพระสงฆ์ ที่เรียกกันว่า “Saffron revolution” ในปี 2007 อย่างไรก็ตาม แม้การเลือกตั้งที่ฝ่ายต่างๆ ต่างเรียกกันว่า เป็นการเลือกตั้งที่ไม่มีความเสรี และความยุติธรรม (not free and fair) ที่มีขึ้นในวันที่ 7 พฤศจิกายน 2010 แต่ก็ได้ทำให้การปกครองโดยตรงทางทหารนั้นสิ้นสุดลงได้เช่นกัน

ช่วงเวลาถัดมาของพม่า (บทที่ 2.4) เริ่มต้นขึ้นมาจากการเปิดประชุมของทั้ง 2 รัฐสภา แล้วได้อินอานาจอย่างเป็นทางการให้กับรัฐบาลชุดใหม่ซึ่งเป็นพลเรือน ภายใต้การนำของประธานาธิบดี Thein Sein ในเดือนมีนาคม 2011 ทั้งนี้รัฐบาลพลเรือนชุดใหม่นี้จะเห็นได้ว่า ประชาคมระหว่างประเทศยังไม่ได้ให้ความมั่นใจมากนัก เนื่องจากว่าอำนาจส่วนใหญ่ที่นั่นยังคงอยู่กับทหาร

แต่อย่างไรก็ตามรัฐบาลชุดใหม่นี้ก็ได้พิสูจน์ให้เห็นแล้วว่ารัฐบาลได้ให้ความสำคัญในการปฏิรูป และการพัฒนาประเทศ ด้วยการดำเนินนโยบายของการเปลี่ยนผ่านทางประชาธิปไตยและการมีเศรษฐกิจแบบตลาด โดยมีการดำเนินการปฏิรูปในประเด็นต่างๆ อย่างกว้างขวาง ทั้งในทางการเมือง การบริหาร และทางด้านเศรษฐกิจ ซึ่งรวมไปถึงการเจรจากับผู้นำพรรคฝ่ายค้าน โดย อองซาน ซู จี และกลุ่มชาติพันธุ์ต่างๆ ด้วยเช่นกัน

ในช่วงเวลานี้ไปจนถึงสิ้นเดือนธันวาคม 2011 ซึ่งเป็นช่วงสิ้นสุดการศึกษาของงานวิทยานิพนธ์ชุดนี้ ในช่วงครึ่งหลังของปี เราจะได้เห็นความเข้มข้นมากยิ่งขึ้น จากการวิเคราะห์ในวิทยานิพนธ์ชุดนี้สามารถที่จะพิจารณาได้ว่า พม่ายังคงอยู่ภายใต้การควบคุมของทหาร แต่ไม่ได้อยู่ภายใต้การปกครองโดยตรงอีกต่อไป สถานการณ์ในช่วงนี้นั้นสามารถที่จะอธิบายได้ว่า พม่าเป็นการปกครองของเผด็จการนิยมทางการเลือกตั้ง (electoral authoritarianism) หรือ เผด็จการอำนาจนิยมจากการแข่งขัน (competitive authoritarianism) ดังนั้นพม่านั้นยังคงมีการปกครองโดยระบอบเผด็จการทหาร แต่เป็นลักษณะที่แฝงตัวอยู่ (latent) ซึ่งแตกต่างออกไปจากช่วงแรกและช่วงที่สองของการปกครองโดยระบอบอำนาจเผด็จการ เพราะในช่วงนี้ทหารนั้นก็ได้ออนตัวออกไปจากการปกครองอย่างเป็นทางการแล้ว โดยทหารนั้นได้ย้ายฐานอำนาจจากการปกครองโดยตรง (military) ไปสู่ทิศทางของการเป็นผู้คุ้มครองประเทศ (guardian) แต่ทั้งนี้แล้ว เราก็จะเห็นได้ว่าทหารก็ยังคงเป็นศูนย์กลางอำนาจทั้งหมดในประเทศอยู่เช่นเดิม

จากการวิเคราะห์สถานการณ์ต่างๆ วิทยานิพนธ์ชุดนี้เห็นว่า กระบวนการเปลี่ยนผ่านที่กำลังมีขึ้นนั้นมีความอันตรายซึ่งมาจากทหารในหลายๆ ด้าน เช่น การที่กลุ่มทหารที่อยู่ในระดับสูงนั้นได้รับเงินจากการคอร์รัปชันไม่พอจากการปกครองในระบบใหม่ เช่น ในกรณีถ้าหากว่า ดัน ฉ่วย ไม่

พอใจในนโยบายทางการเมืองปฏิรูปใหม่นี้ ก็อาจกระตุ้นให้เกิดการรวมตัวกันของ “Hard-liners” ที่มีอยู่ในระบอบทหารได้<sup>191</sup>

ดังนั้นอีกฉากหนึ่งก็อาจจะเป็นการ “ทวนกระแส” หรือ การทำรัฐประหารของทหาร (ซึ่งถือได้ว่าเป็นฉากที่เลวร้ายที่สุด) ซึ่งฉากนี้ก็มีความเป็นไปได้ที่จะเกิดขึ้นในช่วงเริ่มต้นของกระบวนการเปลี่ยนผ่าน ดังที่ David Steinberg นั้นได้ชี้ให้เห็นว่า ถ้าหากว่าทหารยึดอำนาจอีกครั้งในพม่า เป็นครั้งที่ 4 ครั้งนี้จะไม่เรียกว่าเป็นการรัฐประหารเลย เนื่องจากว่ารัฐธรรมนูญปัจจุบัน ที่ได้มีการร่างขึ้นโดยระบอบทหาร ก็ถือได้ว่าได้ให้สิทธิ์ทหารในการยึดอำนาจไว้แล้ว ซึ่งอาจจะเรียกได้ว่าเป็นการ “รัฐประหารที่ออกแบบโดยรัฐธรรมนูญ” (“coup by constitutional design”) ดังนั้นเหล่านักปฏิรูปทั้งหลายภายในพมานั้นก็จำเป็นที่จะต้องเล่นบทบาทของตนเองให้เหมาะสม ถูกที่ถูกเวลา และก็จะต้องระมัดระวังในการดำเนินนโยบายด้วยเช่นกัน

ทั้งนี้ใจความสำคัญของบทนี้เน้น ต้องการวิเคราะห์เงื่อนไขภายในประเทศของการเปลี่ยนผ่าน (บทที่ 2.3) ที่เกิดขึ้นอย่างรวดเร็ว อีกทั้งยังได้สร้างความแปลกใจให้กับนักวิเคราะห์ต่างๆ เป็นอย่างมาก จากการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้น ว่าทำไมระบอบอำนาจเผด็จการถึงได้ตัดสินใจที่นำมาสู่การเปลี่ยนผ่านสู่การเป็นประชาธิปไตยและการมีเศรษฐกิจแบบตลาด ทั้งนี้จากงานวรรณกรรมนั้นได้กล่าวถึงว่าเงื่อนไขของการเปลี่ยนผ่านของระบอบอำนาจเผด็จการมาจากภายในประเทศ (ดูบทที่ 1.9) ในส่วนของ Marco Bünte นักวิเคราะห์ทางงานวิชาการ จากสถาบัน GIGA รวมทั้งนักการทูตจากสถานทูตแห่ง สหราชอาณาจักร ประจำย่างกุ้ง (เป็นการตกลงกันไว้ระหว่างผู้สัมภาษณ์และผู้ให้สัมภาษณ์ว่าจะไม่อ้างอิง ชื่อของผู้ให้สัมภาษณ์) Aung Naing Oo (นักกิจกรรม ผู้เข้าร่วมในการประท้วงในเหตุการณ์ “8-8-88” และปัจจุบันทำงานทางด้านวิชาการในประเด็นพม่าในประเทศไทย) และท่านอาจารย์วิรัช นิยมธรรม (ผู้อำนวยการศูนย์พม่าศึกษา) จากการให้สัมภาษณ์นั้นท่านต่างเห็นพ้องต้องกันว่าเหตุผลของการเปลี่ยนผ่านที่เกิดขึ้นในพมานั้น ดูเหมือนว่าปัจจัยภายในนั้นจะเป็นเหตุผลที่สำคัญมากกว่าเงื่อนไขที่มีมาจากภายนอก ในการที่ทหารพม่าถอนตัวออกไป<sup>192</sup> ทั้งนี้เงื่อนไขของการเปลี่ยนผ่านนั้นได้มีการกล่าวถึงไว้ในงานวรรณกรรม ดังนี้

- ง) การแตกแยกภายในเหล่าทหาร (Split within the Military)
- จ) ปัจจัยต่างๆ ทางเศรษฐกิจ (Economic Factors)
- ฉ) การรวมตัวกันทั้งหมด (Contentious Collective Action)
- ช) สงครามกลางเมือง (Civil War)

<sup>191</sup> สัมภาษณ์ David I. Steinberg, ศาสตราจารย์จากมหาวิทยาลัย Georgetown แห่งสหรัฐอเมริกา, 26 เดือนมีนาคม 2012.

<sup>192</sup> สัมภาษณ์ Marco Bünte, จากสถาบัน GIGA ของ Hamburg ประเทศเยอรมนี, 7 มีนาคม 2012

สัมภาษณ์ United Kingdom Embassy, ประจำย่างกุ้ง ประเทศพม่า, 13 มกราคม 2012

สัมภาษณ์ วิรัช นิยมธรรม, ผู้อำนวยการศูนย์พม่าศึกษาแห่งประเทศไทย, 24 มกราคม 2012.

ช) การรวมประเทศ (Reunion)

ฉ) การแยกประเทศ (Breakup)

จากการวิเคราะห์สถานการณ์ภายในที่เกิดขึ้นในพม่า นั้น จากการศึกษาคพบความย้อนแย้งกัน อยู่ (paradox) ด้านหนึ่งนั้น พบว่าปัจจัยต่างๆ ที่ได้มีการกล่าวถึงไว้ในงานทางทฤษฎีในประเด็นการ เปลี่ยนผ่านสู่การเป็นประชาธิปไตยและการมีเศรษฐกิจแบบตลาดนั้นสามารถนำมาประยุกต์ใช้กับ กรณีของพม่าได้ ในช่วงปี 1988-2010 (ยกเว้นในกรณีของการรวมประเทศ)

ทั้งนี้ในบางเงื่อนไขนั้นก็ได้เริ่มมีอยู่ในช่วงการปกครองโดยระบอบอำนาจเผด็จการของพม่า มาตั้งแต่ช่วง 1962-1988 และมีบางส่วนนั้นมาตั้งแต่สมัยได้รับเอกราช ในปี 1948 แล้ว แต่อย่างไร ก็ตาม ในอีกด้านหนึ่งนั้น แม้ว่าเงื่อนไขเหล่านั้นจะมีมานานหลายสิบปีแล้ว แต่ก็ไม่ได้นำมาสู่ กระบวนการเปลี่ยนผ่านที่แท้จริง ดังนั้นจากการวิเคราะห์ของวิทยานิพนธ์ชุดนี้เห็นว่า เงื่อนไขต่างๆ ที่ ได้กล่าวมาทั้งหมดนั้น ไม่มีเงื่อนไขใดเลย ที่จะสามารถนำมาประยุกต์ใช้กับกรณีของพม่าได้อย่าง สมบูรณ์ เงื่อนไขทั้งหมดนั้นสามารถนำมาประยุกต์ใช้ได้เพียงบางส่วนเท่านั้น ดังนี้

- นักปฏิรูป (reformers) และนักปฏิบัติ (hardliners)<sup>193</sup> นั้นมีอยู่ในระบอบทหาร ภายใน สังคมพม่า แต่ว่าสถานการณ์ดังกล่าวนี้ ไม่ได้นำมาสู่การแตกแยกกันของเหล่าทหาร (split within the military)

- การที่พม่ามีเศรษฐกิจที่ตกต่ำ (Economic downturn) ในปี 1988-2011 แต่ก็ไม่สามารถ เรียกได้ว่าเป็นวิกฤติทางเศรษฐกิจ (ขั้นวิกฤติ) อย่างแท้จริง

- แม้ว่าในสังคมพม่ายังคงมีการต่อสู้ระหว่างระบอบทหารกับชนกลุ่มน้อย กลุ่มต่างๆ อยู่อย่าง ต่อเนื่อง แต่ก็ไม่สามารถเรียกได้ว่ามีสงครามกลางเมือง (civil war) เกิดขึ้นในประเทศ

- การที่ชนกลุ่มน้อยพยายาม “ยื่นหยัด” ต่อสู้ เพื่อเรียกร้องความเป็นอิสระในการปกครอง ตนเองมาเป็นเวลานานจากรบอบทหาร แต่ประเทศก็ไม่ได้แตกออกไป (break up) แต่อย่างไร

- การชุมนุมประท้วงจากกลุ่มต่างๆ ในสังคม (โดยเฉพาะจากนักศึกษา ในปี 1988 และการ ชุมนุมของพระสงฆ์ ในปี 2007) แต่ก็ไม่สามารถที่จะเรียกได้ว่าเป็นการชุมนุมประท้วงด้วยมวลชนทั้ง มวล (contentious collective action) ในการต่อต้านระบอบทหาร

จากเงื่อนไขเหล่านี้ วิทยานิพนธ์ชุดนี้ สามารถที่จะสรุปในสองส่วนที่สองได้ว่า เงื่อนไขทาง เศรษฐกิจ (economic conditions) ภายในประเทศถือได้ว่าเป็นปัจจัยที่มีอิทธิพลมากที่สุด แม้ว่าใน สังคมพม่าไม่มีชนชั้นกลาง ในช่วงเวลาที่เกิดวิกฤติทางเศรษฐกิจ แต่สถานการณ์การตกต่ำทาง เศรษฐกิจนั้นก็เรียกได้ว่าลดความสามารถของระบอบในการที่จะเอื้อประโยชน์ทางการคอร์รัปชัน ให้กับเหล่าทหารในระดับสูงได้พอสมควร

<sup>193</sup> Hard-liner นั้นตามศัพท์แล้ว หมายถึง ผู้ที่ยึดมั่นในหลักการเดิม

### เศรษฐกิจตกต่ำกับปัญหาของระบบอบเผด็จการ

ในภาวะที่เศรษฐกิจตกต่ำย่อมกระทบต่อระบบอบเผด็จการทหารในพม่า โดยเฉพาะศักยภาพในการใช้เงินก็ลดลงไปด้วย ทั้งนี้กลุ่มคนจนและกลุ่มผู้ลงทุนในด้านโครงสร้างพื้นฐานของประเทศถือได้ว่าเป็นกลุ่มแรกที่ได้รับผลกระทบ แต่ในที่สุดแล้วสภาพเศรษฐกิจที่ตกต่ำก็กระทบต่อกลุ่มผู้นำทางทหารของประเทศด้วยเช่นกัน พม่านั้นเป็นประเทศชนชั้นนำทางทหาร ในสภาวะที่เศรษฐกิจตกต่ำนั้นชนชั้นทหารจะถือได้ว่าเป็นผู้ที่ได้รับผลกระทบเป็นกลุ่มสุดท้าย แต่ถ้าหากว่าเราเปรียบเทียบการเอื้อประโยชน์กับก้อนเค้ก จะเห็นได้ว่าเค้กนั้นจะมีขนาดเล็กกลง ๆ เรื่อย ๆ แล้วเมื่อถึงจุดหนึ่ง เค้กที่มีอยู่นั้นก็จะมีไม่มากพอที่จะทำให้เหล่าทหารและครอบครัว รวมทั้งญาติพี่น้องของเหล่าทหารพอใจอีกต่อไป

ดังนั้นเมื่อถึงจุดที่ว่า มีใครบางคนในเหล่าทหารนั้น ไม่ได้รับส่วนแบ่งจากเค้กนั้นอีกต่อไป โดยเฉพาะจากผู้นำทหารในระดับสูง ก็อาจจะนำมาสู่การแยกตัว หรือการแตกแยกภายในเหล่าทหารได้ แล้วการแตกแยกภายในเหล่าทหารนั้นก็เป็สาเหตุหนึ่งของการล่มสลายของระบบอำนาจเผด็จการด้วยเช่นกัน

นอกจากนั้นแล้วระบบทหารในช่วงนี้ก็ดำเนินนโยบายที่แตกต่างออกไปจากช่วงปี 1988 โดยรัฐบาลได้ดำเนินนโยบายก่อนที่ประเทศจะเข้าสู่เงื่อนไขทางเศรษฐกิจในช่วงเวลาวิกฤติ เพราะในช่วงเวลานี้ระบอบได้มีความพยายามที่จะดำเนินการวางแผนในกระบวนการเปลี่ยนผ่านได้ล่วงหน้า ซึ่งในจุดนี้เรียกได้ว่าเป็นการเปลี่ยนผ่านที่เกิดขึ้นมาจากเงื่อนไขทางเศรษฐกิจ แต่ก่อนที่เศรษฐกิจจะเริ่มเข้าสู่วิกฤติ ซึ่งในประเด็นนี้ในงานวรรณกรรมก็ได้กล่าวไว้ และก็สามารถนำมาประยุกต์ใช้ได้กับกรณีของพม่าได้ด้วยเช่นเดียวกัน

สุดท้ายแล้วจะเห็นได้ว่าเงื่อนไขต่างๆ ที่มาจากภายในประเทศ ดังที่ได้มีการกล่าวไว้ในงานวรรณกรรมนั้น สามารถที่จะประยุกต์ใช้ได้กับกรณีของพม่าเพียงบางส่วนเท่านั้น โดยหลักๆ ซึ่งจะเห็นได้ว่าการเปลี่ยนผ่านที่เกิดขึ้นนั้นยังมีเหตุผลไม่มากพอที่ระบอบทหารได้ตัดสินใจเข้าสู่การเปลี่ยนผ่าน ดังนั้นจึงจำเป็นที่เราจะต้องเข้าไปศึกษาที่มาจากเงื่อนไขระหว่างประเทศว่าเงื่อนไขเหล่านั้นสามารถที่จะประยุกต์ใช้กับกรณีของพม่าได้เพียงใด (ดูในบทที่ 3 และบทที่ 4)



### บทที่ 3

#### มาตรการคว่ำบาตร

จากตะวันตก: สหรัฐอเมริกา (US) สหภาพยุโรป (EU) และ องค์การสหประชาชาติ (UN)

ในบทนี้และในบทที่ 4 ซึ่งเป็นบทถัดไปนั้น จะได้มองไปที่เงื่อนไขจากระหว่างประเทศในการเปลี่ยนผ่านของระบอบอำนาจเผด็จการ โดยในบทนี้เน้นการศึกษาที่นโยบายในการคว่ำบาตร (sanction policy) ของทางตะวันตก ที่ได้ดำเนินนโยบายต่อพม่า ซึ่งประกอบด้วย สหรัฐอเมริกา (US) สหภาพยุโรป (EU) และ องค์การสหประชาชาติ (UN) ดังนี้

นโยบายที่ สหรัฐอเมริกา สหภาพยุโรป และ องค์การสหประชาชาติ มีต่อพม่านั้นแน่นอนว่ามีมากกว่าประเด็นทางการคว่ำบาตร การที่ทั้งสามนี้มีร่วมกัน คือ การมีตัวแทนทางการทูตพิเศษ (special envoy) ในการดำเนินการในประเด็นระบอบอำนาจเผด็จการทางทหารของพม่า ซึ่งดูเหมือนว่า 1 ประเทศ และ 2 องค์การดังกล่าว นั้น มีความเข้าใจร่วมกันในประเด็นของพม่าในการดำเนินนโยบายในการคว่ำบาตร ดังเห็นได้จากงานทางวรรณกรรม (ดูในบทที่ 1.9) การดำเนินนโยบายการคว่ำบาตร อย่างเดียวนั้นถือว่าไม่พอที่จะ “รับมือ” กับประเทศที่มีการปกครองโดยระบอบอำนาจเผด็จการอย่างพม่า นอกจากนั้นแล้ว เครื่องมือทางนโยบายอื่นๆ ที่ยังคงดำเนินอย่างต่อเนื่อง คือ การให้ความช่วยเหลือทางด้านมนุษยชนซึ่งเป็นหนึ่งในนโยบายที่ตะวันตกได้ดำเนินต่อพม่า แต่ก็ยังคงมีการคว่ำบาตรในเวลาเดียวกัน แต่ว่าในประเด็นนี้นั้นไม่ได้มีความเกี่ยวข้องกับการศึกษาในงานศึกษาวิทยานิพนธ์ชุดนี้ แต่อย่างไร

เนื่องจากวัตถุประสงค์ของบทนี้ นั้นต้องการที่จะวิเคราะห์ว่านโยบายต่างๆ ของการคว่ำบาตรที่มีต่อพม่านั้นจะเป็นเหตุผลในการเปลี่ยนผ่านของระบอบอำนาจเผด็จการทางทหารของพม่าที่มาจากระหว่างประเทศได้เพียงใด ทั้งนี้คว่ำบาตร ถือได้ว่าเป็น “การทูตเชิงบังคับ” (coercive diplomacy) ซึ่งได้มีการอธิบายไว้ในงานของ Alexander George<sup>1</sup> ซึ่งในงานชิ้นนี้นั้นตรงกับประเด็นที่มีการถกเถียงกันไว้เป็นอย่างมากถึงประสิทธิภาพของการคว่ำบาตรระหว่างประเทศ (international sanctions) ต่อระบอบอำนาจเผด็จการ

ทั้งนี้ในโครงสร้างของบทนี้ ประกอบด้วย

3.1 สหรัฐอเมริกา (US)

3.2 สหภาพยุโรป (EU)

---

<sup>1</sup> Alexander George, *Forceful Persuasion: Coercive Diplomacy as an Alternative to War* (Washington, D.C.: United States Institute of Peace Press, 1991), p. 4.

### 3.3 องค์การสหประชาชาติ (UN)

#### 3.4 ผลกระทบของการคว่ำบาตรต่อทางเศรษฐกิจของพม่า

3.5. ส่วนสรุป (Conclusion) ซึ่งจะเป็นการวิเคราะห์นโยบายการคว่ำบาตรของตะวันตกกับเงื่อนไขของการเปลี่ยนผ่านในการปฏิรูปทางการเมืองและในทางเศรษฐกิจในพม่า

ทั้งนี้ประเทศทางยุโรปและสถาบันต่างๆ ในยุโรปนั้นได้มีความพยายามที่จะใช้นโยบายการคว่ำบาตรมาเป็นเครื่องมือทางนโยบายในการดำเนินการกับระบอบอำนาจเผด็จการทางทหารของพม่า โดยเฉพาะในช่วง ที่ สอง (Second Phase) ของระบอบเผด็จการ ระหว่างปี 1988-2010 ซึ่งในช่วงนี้จะเห็นได้ว่ามีความแตกต่างออกไปจากในช่วงแรกของระบอบเผด็จการ (ในปี 1962-1988) ที่ไม่มีนโยบายการคว่ำบาตรจากระหว่างประเทศกับระบอบในพม่าเลย โดยสหรัฐและสหภาพยุโรปนั้นได้เริ่มตัดสินใจที่จะดำเนินนโยบายคว่ำบาตร ตั้งแต่ปี 1990 เป็นต้นมา<sup>2</sup> ในการต่อต้านระบอบเผด็จการทางทหารของพม่า

ทั้งนี้ขอกล่าวอย่างชัดเจนก่อนว่า สหประชาชาติ นั้นไม่อาจจะสามารถเรียกได้ว่าเป็นสถาบันของทางยุโรป (แม้ว่าโดยภาพรวมแล้วดูเหมือนว่าประเทศทางตะวันตกนั้นมียุทธศาสตร์ในการครอบงำองค์การนี้ มาตั้งแต่ช่วงปลาย 1940s และในช่วงต้น 1950s แล้วก็ตาม) แต่เราก็เห็นได้ว่าการดำเนินการใช้นโยบายคว่ำบาตรต่อพม่าขององค์การนี้นั้น ถือได้ว่าเป็นความพยายามที่มีมาจากประเทศในตะวันตกอย่างเห็นได้ชัด แต่อย่างไรก็ตาม ทำยที่สุดแล้วการนำประเด็นการคว่ำบาตรต่อพม่าใน คณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติ (The United Nations Security Council: UNSC) ก็ได้รับการขัดขวาง ด้วยการใช้อิทธิพลในการวีโต้ (Veto) จากประเทศที่ไม่ใช่ชาติตะวันตก จากจีน (ในบทที่ 4.1) และจากทางรัสเซีย

### จากทางทฤษฎี (ดูในบทที่ 1.9.1)

การศึกษาในประเด็นประสิทธิภาพของการคว่ำบาตรระหว่างประเทศ ที่มีต่อระบอบอำนาจเผด็จการนั้น พบงานศึกษาที่หลากหลายออกไป เช่น ในงานแบบ “สุดโต่ง” ภายใต้อธิบายว่า “sanctions never work” ในงานประเภทกลาง ๆ “sanctions can work under certain conditions” หรือแม้กระทั่งในงาน “sanctions work as symbols” เป็นต้น

ทั้งนี้ข้อค้นพบประเด็นที่หนึ่ง ที่มีความสำคัญต่องานวิทยานิพนธ์ชุดนี้ นั้นเป็นประเด็นของประสิทธิภาพของความร่วมมือระหว่างประเทศ ซึ่งในงานทางวรรณกรรมได้อธิบายไว้ถึง

<sup>2</sup> ประเทศอื่นๆ ที่ใช้นโยบายการคว่ำบาตร ต่อพม่า เช่น ออสเตรเลีย นิวซีแลนด์ แคนาดา ศึกษาเพิ่มเติมได้จาก BBC news, Overview of Burma sanctions [online], accessed on 13 December 2011. Available from <http://news.bbc.co.uk/2/hi/asia-pacific/8195956.stm>

ประสิทธิภาพของการคว่ำบาตร ถือได้ว่าเป็นองค์ประกอบที่สำคัญที่มีอิทธิพลบังคับให้ระบอบอำนาจเผด็จการทางทหารเปลี่ยนพฤติกรรมแล้วเริ่มเข้าสู่การเปลี่ยนผ่านในกระบวนการทางประชาธิปไตยและการมีเศรษฐกิจแบบตลาด

ประเด็นที่สอง ที่อาจพบได้ในงานทางทฤษฎี ก็คือเมื่อการคว่ำบาตรซึ่งเป็นเครื่องมือทางการทูตเชิงบังคับ ที่ได้มีการนำมาใช้แยกออกไปต่างหากจากเครื่องมือทางนโยบายอื่นๆ ทำให้โอกาสในการที่จะประสบความสำเร็จนั้นก็ลดน้อยลง แต่ถ้านำมารวมกันกับนโยบายด้านอื่นๆ ให้เป็นเครื่องมือในการดำเนินนโยบายต่างประเทศ ก็จะทำให้มีโอกาสประสบความสำเร็จและได้อย่างเป้าประสงค์นั้นมีโอกาสมากขึ้น

ประเด็นที่ สาม ที่สามารถพบได้จากงานวรรณกรรมทางด้านทฤษฎีของการเปลี่ยนผ่านของระบอบอำนาจเผด็จการ คือการใช้นโยบายการคว่ำบาตรแบบผสมผสานกันไป ทั้งการใช้ความพยายามในทางการทูตและในการประสานงานร่วมกันซึ่งถือได้ว่าเป็นยุทธศาสตร์ที่ดีที่สุดและมีโอกาสประสบความสำเร็จได้มากที่สุด เป็นต้น

### 3.1 สหรัฐอเมริกา (United State: US)

แม้ว่าพม่าจะเข้าสู่กระบวนการเปลี่ยนผ่าน ตั้งแต่ปีเดือนมีนาคม 2011 แล้วก็ตาม<sup>3</sup> แต่จนถึงในช่วงสิ้นปี 2011 สหรัฐอเมริกา ยังคงให้นโยบายการคว่ำบาตรทางเศรษฐกิจมีผลบังคับใช้กับพม่าอยู่เช่นเดิม ดังในงานวิทยานิพนธ์ชุดนี้ได้แยกประเด็นในการศึกษาไว้ ดังนี้

#### 3.1.1 สหรัฐอเมริกา: พัฒนาการของนโยบายการคว่ำบาตรต่อพม่า

ภายหลังจากการประชุมประท้วงใหญ่ ที่รู้จักกันว่า “8-8-88” สหรัฐฯ ได้ระงับการขายอาวุธและการให้ความช่วยเหลือต่างๆ กับพม่าเป็นจำนวนมาก คำสั่งดังกล่าวได้เริ่มในวันที่ 23 กันยายน 1988<sup>4</sup> เป็นต้นมา

ทั้งนี้เมื่อมาตรการคว่ำบาตรได้มีผลบังคับใช้ ก็ส่งผลต่อการให้ความช่วยเหลือทางการเงินโดยตรงจากสหรัฐฯทันที นอกจากนั้นแล้วสหรัฐอเมริกายังได้ขีดขวงการให้ความช่วยเหลือจาก

<sup>3</sup> ในงานวิทยานิพนธ์ชุดนี้นั้น การขอเข้าสัมภาษณ์ U.S. Embassy ประจำย่างกุ้ง ซึ่งได้มีการติดต่อไว้แล้วกับเจ้าหน้าที่การทูตของสถานทูต ในช่วงเดือนมกราคม 2012 แต่ภายหลังจากการติดต่อนัดหมายทางโทรศัพท์ 2 ครั้ง และการติดต่อทางอีเมลอีก 2 ครั้ง นั้น ในที่สุดทางสถานทูตกลับปฏิเสธการเข้าพบ โดยสถานทูตของสหรัฐฯ ประจำย่างกุ้ง ได้ให้เหตุผลว่า คำถามเกี่ยวกับเงื่อนไขของการเปลี่ยนผ่านของระบอบเผด็จการทางทหารของพม่านั้นมีความเจาะจงมากเกินไป “too specific”

<sup>4</sup> ตัวอย่างงานที่ให้รายละเอียดของการคว่ำบาตรของสหรัฐอเมริกาต่อพม่านั้น ศึกษาได้: Michael F. Martin, “U.S. sanctions on Burma,” Congressional Research Service (Washington D.C., 7 February, 2012)

ประเทศต่างๆ หน่วยงาน รวมทั้งองค์กรต่างๆ จากต่างประเทศ รวมทั้งการขัดขวางกลุ่มการลงทุนใหม่ๆที่จะเข้าไปลงทุนในพม่า<sup>5</sup> ด้วยเช่นกัน

ในปี 1994 สหรัฐอเมริกาได้ให้ชื่อพม่าว่าเป็น “International Outlaw State” ซึ่งก็จะหมายถึงว่ากองทุนความช่วยเหลือต่างๆ ของสหรัฐ ที่มีอยู่ในหน่วยงานของ สหประชาชาติ นั้นจะลดการให้ความช่วยเหลือต่อพม่าลงโดยอัตโนมัติ นอกจากนั้น ในปี 1996 สหรัฐ ได้ดำเนินนโยบายต่างๆ<sup>6</sup> ดังนี้

1) The Commonwealth of Massachusetts ก็ได้ออกกฎหมาย เพื่อลงโทษระบอบอำนาจเผด็จการทหารของพม่า ภายใต้การนำของรัฐบาล SLORC ด้วยการดำเนินนโยบายทางอ้อม โดยการออกกฎหมายห้ามการเข้าไปลงทุนในพม่า โดยให้เหตุผลจากระบบการปกครองของรัฐบาลทหารพม่า

2) นอกจากนั้นยังรวมไปถึงการห้ามความช่วยเหลือต่างๆทั้งหมด ยกเว้นเพียงความช่วยเหลือทางด้านมนุษยธรรมและการปราบปรามยาเสพติด ซึ่งเป็นภัยคุกคามต่อสหรัฐด้วยเช่นกัน ทั้งยังคงส่งเสริมความเป็นประชาธิปไตย

3) นอกจากประเด็นดังกล่าวแล้ว สหรัฐยังได้เสนอเรื่องถึงสถาบันการเงินระหว่างประเทศ (International Monetary Fund: IMF) ในการพิจารณาทบทวนการให้เงินช่วยเหลือต่อรัฐบาลพม่า

4) รวมถึง การปฏิเสธการให้วีซ่ากับคณะรัฐบาลพม่าด้วย ยกเว้นในกรณีที่ได้รับการร้องขอมาจากคณะทำงาน special envoy ของพม่าใน สหประชาชาติ เท่านั้น เป็นต้น

นอกจากนั้นแล้วสหรัฐยังคงมีความพยายามหาการสนับสนุนจากประเทศที่ไม่ทางตะวันตก ให้ร่วมสนับสนุนนโยบายการคว่ำบาตรต่อรัฐบาลทหารของพม่าด้วยเช่นกัน ทั้งนี้จากกล่าวได้ว่า สหรัฐยังได้ใช้นโยบายการคว่ำบาตรต่อพม่า ในการดำเนินนโยบายเพื่อเป้าหมายทางด้านภูมิรัฐศาสตร์ในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ของตนเองเช่นกัน

ยกตัวอย่างเช่น ในส่วนการดำเนินนโยบายจากสหรัฐ นอกจากการนำนโยบายต่อต้านการก่อการร้ายมาใช้แล้ว สหรัฐยังได้ผลักดันนโยบายการปิดล้อม (containment policy) ต่อจีน ผ่านทางการเข้ามาด้วยการดำเนินนโยบายต่อพม่า เพื่อที่จะให้สหรัฐสามารถดำเนินนโยบายในเป้าประสงค์ด้านอื่นๆ ได้มากขึ้น นอกจากนั้นยังมีความพยายามดำเนินการแทรกแซงกิจการภายใน (domestic affairs) ของพม่า และกระชับแน่นกับอินเดียด้วยการใช้นโยบายในประเด็นพม่าเพื่อการปิดล้อมจีนด้วยเช่นเดียวกัน<sup>7</sup>

<sup>5</sup> Joshua Kurlantzick, “Can Burma reform ?,” *Foreign Affairs* 81 (November-December, 2002): 133-146.

<sup>6</sup> Brannon P. Denning and Jack H. McCall, “Crosby v. National Foreign Trade Council,” *The American Journal of International Law* 94 ( October, 2000): 750-758.

<sup>7</sup> ดุลยภาค ปรีชาวิเศษ, *ผู้การเมืองพม่า : ความขัดแย้ง ความมั่นคง ในโลกที่ไร้พรมแดน* (สำนักพิมพ์โอเดียนสโตร์, 2551), หน้า 186.

จากนโยบายของสหรัฐดังกล่าวก็ทำให้ญี่ปุ่นได้หันเข้ามาเก็บเกี่ยวผลประโยชน์จากสถานการณ์ดังกล่าวในพม่าด้วยเช่นกัน ด้วยการขยายฐานการผลิต และก็เพื่อลดทอนอำนาจการขยายตัวทางเศรษฐกิจของจีนในพม่า<sup>8</sup> ในเวลาเดียวกันด้วย

ในปี 2003 สหรัฐอเมริกา ได้ออกกฎหมาย Burma Freedom and Democracy Act ได้เสนอให้ห้ามนำเข้าสินค้าต่างๆ จากพม่า ห้ามส่งออก ห้ามการบริการทางด้านธุรกรรมการเงินต่างๆ กับพม่า ด้วยเช่นกัน นั่นก็หมายความว่า จะทำให้พม่ากลายเป็นว่าอยู่นอกตลาดทางการเงินดอลลาร์สหรัฐ ในระหว่างประเทศไปโดยปริยาย<sup>9</sup>

สหรัฐได้ห้ามการค้าและการลงทุนโดยตรง (FDI) ที่จะเข้าไปในพม่า ตัวอย่างที่เห็นได้ชัดเจนคือ ในกรณีของเชฟรอน (Chevron) ในปี 2007 แม้ว่าเชฟรอนได้ยืนยันว่าจะไม่ถอนตัวจากโครงการก๊าซในพม่า โดยได้ยืนยันว่ามั่นใจว่าประชาชนของพม่าได้ประโยชน์อย่างมาก เชฟรอน คอร์ป ซึ่งเป็นบริษัทน้ำมันรายใหญ่สุดอันดับ 2 ของสหรัฐโดยได้ถือหุ้นในสัดส่วน 28.3% ในโครงการก๊าซยานาดา ทั้งนี้ เชฟรอน ถือได้ว่าเป็นหนึ่งในบริษัทยักษ์ใหญ่ของตะวันตกที่เข้าไปดำเนินงานในพม่าแต่ท้ายที่สุดแล้ว เชฟรอนได้ถูกบังคับให้ยกเลิกโครงการและถอนตัวจากการลงทุนในพม่าอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ เนื่องมาจากการกดดันจากประชาคมระหว่างประเทศ

ในปี 2008 นั้น สหรัฐ ได้ห้ามนำเข้าทับทิมและหยก ซึ่งเป็นหินมีค่าของพม่าและมีชื่อเสียงเป็นอย่างมากพม่ามีทรัพยากรดังกล่าวนี้อยู่เป็นจำนวนมาก เป็นอันดับที่ 6 ของโลก ถึงแม้ว่าสินค้าเหล่านี้จะผ่านการนำเข้ามาจากประเทศที่สามก็ตาม<sup>10</sup> ซึ่งในประเด็นนี้เรียกว่าเป็น “Tom Lantos Block Burmese Jade (Junta's Anti-Democratic Efforts) Act” ซึ่งเป็นกฎหมายที่ออกมาในปี 2008 โดยมีเนื้อหาที่ระบุเจาะจงลงไปว่าห้ามนำเข้าสินค้าของพม่า ในแต่ละประเภท ๆ ไป เป็นต้น

ทั้งนี้นอกจาก สหรัฐได้จำกัดความช่วยเหลือที่มีต่อพม่าลงแล้ว ยังมีการคว่ำบาตรทางด้านเศรษฐกิจ เช่นเดียวกันกับการสั่งห้ามการค้าอาวุธ อีกทั้ง สหรัฐยังได้คว่ำบาตรในประเด็นที่เจาะจงลงไปในแต่ละประเด็นและจำกัดทางการติดต่อทางการทูตด้วย โดยสหรัฐได้ลดระดับทางการทูตกับพม่าเหลือเพียง ตำแหน่งอุปทูต หรือ ผู้รักษาการแทน (chargé d'affaires) ตั้งแต่ปี 1990 เป็นต้นมา

นอกจากนั้น สหรัฐ ยังได้ประกาศห้ามการออกวีซ่า (visa bans) และสั่งอายัดทรัพย์สินของผู้นำในเหล่าทหารท่านต่างๆ กว่าหลายร้อยคน ซึ่งรวมทั้งผู้ที่มีความเกี่ยวข้องกับเหล่าผู้นำทางทหาร

<sup>8</sup> Ian Holiday, “Doing business with Right Violating Regimes Corporate Social Responsibility and Myanmar’s Military Junta,” *Journal of Business Ethics* 61(4), 2005): 329-342.

<sup>9</sup> International Crisis Group, *Myanmar’s Post-Election* (Landscape Asia Briefing N° 118, March 2011), p.11.

<sup>10</sup> Ibid.

ครอบครัว สถาบันทางการเงิน บริษัท รวมทั้งธุรกิจต่างๆ ที่มีความเกี่ยวข้องไปกับระบอบอำนาจเผด็จการทหารของพม่าด้วยเช่นกัน

### 3.1.2 นโยบายของสหรัฐอเมริกา: ในปี 2011 และอนาคต

ทั้งนี้ปฏิบัติการทางนโยบายของสหรัฐต่อพม่าครั้งสุดท้ายในเดือนพฤษภาคม 2011 เมื่อประธานาธิบดี โอบามา แห่งสหรัฐได้ออกมาประกาศว่าจะยังคงนโยบายการคว่ำบาตรต่อพม่าอยู่ต่อไป<sup>11</sup> ทั้งนี้ในกลุ่มนักวิชาการที่มุ่งศึกษางานของ สหรัฐ ในประเด็นนี้เห็นได้จากงานของ Ian Holliday ในงาน “Rethinking the United States's Myanmar policy”<sup>12</sup> ซึ่งได้ชี้ให้เห็นถึงการเปลี่ยนแนวทางของ สหรัฐ จากที่ได้ดำเนินนโยบายการแซงชั้นต่อพม่ามาเป็นเวลาหลายปี ในช่วงก่อนปี 2011 อีกทั้งในงานของ Huddel และ Jameson นั้นได้ชี้ให้เห็น ในงานปี 2010 ได้อธิบายถึงนโยบายของสหรัฐที่มีต่อพม่า แล้วได้ชี้ให้เห็นว่ามันถึงเวลาแล้วที่สหรัฐจำเป็นต้องเปลี่ยนยุทธศาสตร์ทางนโยบายที่มีต่อพม่า<sup>13</sup> โดยเฉพาะในช่วงการบริหารของประธานาธิบดี โอบามา

ข้อเสนอแนะทางวิชาการเหล่านี้ในที่สุดแล้วก็ได้มีการดำเนินการในยุครัฐบาลของโอบามา ซึ่งได้เริ่มดำเนินการมาแล้ว และได้เดินทางเปิดความสัมพันธ์กับรัฐบาลทหาร ในปี 2009 รวมทั้งได้มีการพูดคุยโดยตรงกับทางเหล่าผู้นำของพม่าด้วยเช่นกัน โดยการริเริ่มที่สำคัญนั้นได้มีขึ้นในช่วงของการประชุมอาเซียน (ASEAN summit) ในเดือนพฤศจิกายน 2011 (ดูในบทที่ 1) ซึ่งตามมาด้วยการเยือนอย่างเป็นทางการครั้งประวัติศาสตร์ของ Hillary Clinton ซึ่งเป็น Secretary of State ในเดือนธันวาคม 2011 โดยนางได้พบปะกับประธานาธิบดี เตง เสง และหัวหน้าผู้เฝ้าฝายค้ำคนสำคัญ ออง ซาน ซู จี ด้วยเช่นกัน

อย่างไรก็ตาม สหรัฐ ยังคงดำเนินนโยบายการคว่ำบาตรต่อพม่าอยู่อย่างเดิม นอกจากนั้นก็ยังมีความเห็นเกี่ยวกับการดำเนินนโยบายของสหรัฐต่อพม่าที่ก็ยังมีความแตกต่างกันออกไป เนื่องจากเหล่าผู้มีอำนาจในการออกกฎหมายของสหรัฐเองนั้นจะเห็นได้ว่ายังคงมีความ “กลางแคลงใจ” ในกระบวนการเปลี่ยนผ่านที่มีขึ้นในพม่าอยู่ แม้ว่าในสิ้นปี 2011 เองก็ตาม ตัวอย่างเช่น สมาชิกสภาองเกรส Joseph R. Pitts นั้นได้กล่าวไว้ว่า

<sup>11</sup> สำหรับรายละเอียดต่างๆ ที่เกี่ยวกับการคว่ำบาตรของสหรัฐต่อพม่า ในช่วงปี 1994-2011 ศึกษาได้จาก: Burma Independence Advocates 2011, *Burma Sanctions Regime: The Half-Full Glass and a Humanitarian Myth A Preliminary Assessment of Political and Humanitarian Conditions under Sanctions* (London August 2011), pp. 10/11 และ pp. 18/19.

<sup>12</sup> Ian Holliday, “Rethinking the United States's Myanmar policy,” *Asian Survey* 45 (4, 2005): 603-621.

ศึกษาเพิ่มเติมได้จาก Sourabh Gupta, “U.S.-Burma Relations: “Pragmatic Engagement” Greets “Discipline-Flourishing Democracy,” *Asia Pacific* (Bulletin: East-West Center, Number 46, January 26, 2010)

<sup>13</sup> Franklin Huddle and Donald Jameon, *Time to Think Anew and Act Anew on Myanmar* (Burma) (Bulletin: East-West Center, November 87/December 14, 2010)

“โดยลึกๆแล้วข้าพเจ้ายังมีความข้องใจ ในประชาคมระหว่างประเทศ ณ เวลานี้ที่มีความเชื่อมั่นว่าพม่ากำลังเปิดประเทศสู่โลกภายนอกแล้วจะกลายมาเป็นประชาธิปไตยอย่างแท้จริงที่สิทธิของประชาชนนั้นจะได้รับการปกป้อง แม้ว่า ในเวลานี้จะมีขั้นตอนต่างๆ ที่ออกมาในทางบวกบ้างจากเผด็จการ แต่อย่างไรก็ตาม จนกว่าจะเห็นว่าการเปลี่ยนแปลงนี้มีความมั่นคง เราก็จะทำงานสิ่งที่ดีๆ ด้วยความระมัดระวังอย่างมาก”<sup>14</sup>

แต่อย่างไรก็ตาม ในทางการทูต ซึ่งเป็นการสร้างความสัมพันธ์ทาง “ด้านหน้า” นั้นก็ได้มีการเคลื่อนไหวบ้างแล้ว ในวันที่ 13 มกราคม 2012 ภายหลังจากการปล่อยตัวนักโทษทางการเมือง (ดูรายละเอียดในบทที่ 2.4) Hillary Clinton ก็ได้ออกมาประกาศว่า สหรัฐ และพม่าจะเดินหน้าในการแลกเปลี่ยนนักการทูตระหว่างกัน<sup>15</sup>

จากการสัมภาษณ์ David Steinberg นั้นก็ได้ชี้ให้เห็นว่าในระบบของสหรัฐนั้นประธานาธิบดีสามารถที่จะดำเนินการยกเลิกการคว่ำบาตรด้วยตัวเอง ได้เพียงบางประเด็นเท่านั้น เนื่องจากการดำเนินการส่วนใหญ่ขึ้นอยู่กับอยู่ภายใต้การทำงานของ สภาคองเกรส<sup>16</sup> ทั้งนี้หากมองที่คำกล่าวของ Pitts สมาชิกสภาคองเกรสดังกล่าวแล้ว ก็เห็นได้ว่าการริเริ่มนโยบายใดๆ ยังคงเป็นเรื่องยากและยังคงต้องใช้เวลาก่อนจะออกสู่พหุสมควรร

### 3.1.3 การดำเนินนโยบายสหรัฐอเมริกาต่อพม่าในด้านอื่นๆ

การที่ สหรัฐ ได้ดำเนินนโยบายการคว่ำบาตรต่อพม่ามาเป็นเวลานาน แล้วในที่สุด ในเดือนเมษายน 2011 สหรัฐ ก็ได้เริ่มต้นเปิดตัวผู้แทนทางการทูตพิเศษต่อพม่า (Special Envoy)<sup>17</sup> Derek Mitchell ได้เข้ามาเป็นผู้แทนทางการทูตพิเศษคนแรกของสหรัฐ โดยที่การมีการทูตพิเศษนี้นั้นเริ่มมาจากการออกกฎหมาย ในประเด็น Burmese JADE Act ของสหรัฐ ในปี 2008 ซึ่งก็ได้มีการออกนโยบายออกมาภายหลังจากประธานาธิบดี โอบามา ให้มีความพยายามในการมีความสัมพันธ์ทางการทูตกับพม่า ในปี 2009 ภายหลังจากที่ Mitchell ได้เดินทางเยือนพม่าอย่างเป็นทางการเป็นครั้งแรกในเดือนกันยายน 2011 โดยได้กล่าวไว้ว่า “การบริหารของประธานาธิบดี โอบามา นั้นจะเป็น

<sup>14</sup> Lalit K. Jha. Mitchell Meets with Asia's Key Burma Players [online], accessed on 15 December 2011. Download from [http://www.irrawaddy.org/article.php?art\\_id=22622](http://www.irrawaddy.org/article.php?art_id=22622)

<sup>15</sup> Council on Foreign Relations, Assessing Myanmar's Reforms [online], accessed on 25 February 2012. Available from <http://www.cfr.org/burmamyanmar/assessing-myanmars-reforms/p26638>

<sup>16</sup> สัมภาษณ์ David I. Steinberg, ศาสตราจารย์ จากมหาวิทยาลัย Georgetown แห่งสหรัฐอเมริกา, 26 เดือนมีนาคม 2012.

<sup>17</sup> Burma Centre Delhi, Derek Mitchell to Become First US Special Envoy to Burma [online], accessed on 10 February 2012. Available from <http://burmacentredelhi.org/news/18-us-burma/503-derek-mitchell-to-become-first-us-special-envoy-to-burma.html>

การดำเนินการแบบ dual-track ซึ่งจะพูดถึงการคว่ำบาตร การกีดกัน และการมีส่วนร่วมต่อระบอบ (เผด็จการ)”<sup>18</sup>

### 3.2 สหภาพยุโรป (European Union: EU)

สหภาพยุโรป ได้ดำเนินการคว่ำบาตรอย่างชัดเจน ภายหลังจากที่ระบอบทหารได้ปฏิเสธการยอมรับในการเลือกตั้ง และระบอบเผด็จการยังคงดำเนินการบริหารประเทศต่อไป อีกทั้งในประเด็นความรุนแรงทางด้านสิทธิมนุษยชนต่างๆ รวมทั้งการที่ระบอบยังคงกักบริเวณ ออง ซาน ซู จี ไว้ในบ้านพักอย่างต่อเนื่อง ซึ่งเหล่านี้ถือได้ว่าเป็นเหตุผลที่สำคัญของ สหภาพยุโรป ที่ได้ดำเนินนโยบายคว่ำบาตรต่อระบอบเผด็จการทหารพม่า

#### 3.2.1 หลักการคว่ำบาตรของ สหภาพยุโรป

ทั้งนี้โดยหลักการทางนโยบายของสหภาพยุโรป นั้นนโยบายซึ่งเป็นหลักการทั่วไปของสหภาพยุโรป ในด้านนโยบายร่วมทางความมั่นคงและการต่างประเทศ (Common Foreign and Security Policy: CFSP) ได้เน้นว่าการคว่ำบาตรนั้นนำมาใช้ ทั้งนี้ก็เพื่อสร้างความมั่นใจว่าระบอบอำนาจเผด็จการจะมีการเปลี่ยนแปลงไปในทางที่ดีขึ้น ทั้งนี้สหภาพยุโรปเน้นในวัตถุประสงค์ของการคว่ำบาตรว่าควรจะต้องมีความชัดเจน และจะต้องประกอบไปด้วยยุทธศาสตร์ที่สหภาพยุโรปต้องการ ซึ่งต้องครอบคลุมไปในประเด็นทางด้านสิทธิมนุษยชน (human rights) และประเด็นเสรีภาพขั้นพื้นฐานต่างๆ (fundamental freedoms) อีกทั้งการคว่ำบาตรนั้นจะต้องมีความสมเหตุ สมผลกับวัตถุประสงค์ของทางสหภาพยุโรป ด้วย

นอกจากนั้นแล้วจะเห็นได้ว่า สหภาพยุโรปนั้นมีหลักการที่ชัดเจนในการที่จะกำหนดบุคคลหรือกลุ่มเป้าหมาย นิติบุคคลต่างๆ และการยกเว้นเป็นกรณีไปในประเด็นมนุษยธรรม ทั้งนี้ในส่วนของสหภาพยุโรปนั้นเห็นว่ามาตรการคว่ำบาตรนั้นเป็นลักษณะของมาตรการทางการทูต เนื่องจากว่าประเด็นที่ต้องใช้การคว่ำบาตรนั้นจะเป็นประเด็นของการเป็นภัยคุกคาม มากกว่าการที่จะมองว่าเป็นนโยบายทางเลือกของสหภาพ ในการดำเนินนโยบาย<sup>19</sup> (ดังที่สหรัฐอเมริกา ได้นำมาใช้)

นอกจากนั้นตามหลักการของ สหภาพยุโรป การคว่ำบาตรนั้นควรเป็นไปตามหลักการที่ได้มีการระบุไว้ในกฎบัตรขององค์การสหประชาชาติ (UN) และตามนโยบายร่วมทางความมั่นคงและการ

<sup>18</sup> US Department of State 2011, Briefing by Ambassador Mitchell, New U.S. Special Envoy for Burma [online], accessed on 10 December 2011. Available from

<http://iipdigital.usembassy.gov/st/english/texttrans/2011/10/20111017163851su0.8621877.html>

<sup>19</sup> House of Lords, “The Impact of Economic Sanctions,” Committee on Economic Affairs (2nd Report of Session 2006–07, London, 9 May 2007), p. 10.



ต่างประเทศ ซึ่งได้ตกลงกันไว้ของประเทศสมาชิกทั้ง 27 ประเทศ ที่ได้กำหนดแนวทางไว้อย่างชัดเจน ในการที่จะดำเนินการให้เข้าสู่เป้าหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพ (ในส่วนของ สหประชาชาติ ดูในบทที่ 3.3) ถ้าหากว่าจำเป็น สหภาพยุโรป จะใช้การคว่ำบาตรโดยไม่ต้องดำเนินการผ่านทางสหประชาชาติ เช่นเดียวกันกับในกรณีของพม่า ที่ สหประชาชาติ ไม่ได้มีมาตรการในการคว่ำบาตร แต่ที่ สหรัฐ (ดูในบทที่ 3.1) และสหภาพยุโรป ได้ดำเนินนโยบายดังกล่าว ทั้งนี้ นโยบายคว่ำบาตรนั้นอยู่ภายใต้อนโยบายร่วมด้านการต่างประเทศ และความมั่นคง (Common Foreign and Security Policy: CFSP)<sup>20</sup> ซึ่งอยู่ในมาตราที่ 11 ในสนธิสัญญาของสหภาพยุโรป (Treaty on European Union)<sup>21</sup> อย่างไรก็ตาม รัฐต่างๆ ที่เป็นสมาชิกของสหภาพยุโรปนั้นก็มีสิทธิ์ในการที่จะดำเนินการออกกฎหมายในการคว่ำบาตรต่อประเทศที่ไม่ได้อยู่ในสหภาพยุโรปได้เองเช่นกัน ถ้าหากว่าการดำเนินนโยบายดังกล่าวนี้ไม่ขัดต่อนโยบายของทางสหภาพ<sup>22</sup>

ในกรณีของการยกเลิกการคว่ำบาตรนั้น จากงาน House of Lords ได้กล่าวไว้ว่า “การคว่ำบาตร ควรจะมีการยกเลิก ถ้าหากว่าสถานการณ์แวดล้อมทางการเมืองนั้นเปลี่ยนไป (...) ควรจะมีวันสิ้นสุด และควรที่จะยกเลิก ในกรณีที่วัตถุประสงค์ หรือประเด็นเหล่านั้นได้รับการเติมเต็มแล้วเท่านั้น”<sup>23</sup>

### 3.2.2 การคว่ำบาตรของ สหภาพยุโรป ในกรณีของพม่า

ภายหลังจากที่ระบอบทหารได้ปฏิเสธร่างกายโอนอำนาจให้กับ NLD จากการเลือกตั้ง ในทางประชาธิปไตยในปี 1990 สหภาพยุโรปนั้นได้เสนอให้มีการคว่ำบาตรต่อพม่า โดยการใช้เป็นเครื่องมือทางนโยบายร่วม (Common Position) ที่ประเทศสมาชิกของสหภาพทุกประเทศนั้นจะต้องเห็นพ้องกัน ต่อประเด็นพม่า ที่ได้มีการต่ออายุมาตลอดทุกๆ ปี ระหว่างประเทศสมาชิกของสหภาพ<sup>24</sup> ทั้งนี้เมื่อการคว่ำบาตรใกล้จะสิ้นสุดลงก็ได้มีการขยายเวลาออกไปอีกหลายครั้งเช่นกัน

### วัตถุประสงค์ของการคว่ำบาตร

วัตถุประสงค์การคว่ำบาตรที่มีไว้ในเว็บไซต์ของสหภาพยุโรปในประเด็นพม่า นั้นได้ให้นิยามไว้ว่า “วัตถุประสงค์หลักของสหภาพยุโรป คือ การช่วยให้มีความถูกต้องตามกฎหมาย (ชอบธรรม)

<sup>20</sup> กระทรวงการต่างประเทศ, กรมยุโรป [ออนไลน์] 20 กุมภาพันธ์ 2011 แหล่งที่มา <http://www.europetouch.in.th/>

<sup>21</sup> European Parliament, *European Parliament Fact Sheets* [online], accessed on 10 September, 2010. Available from [http://www.europarl.europa.eu/factsheets/6\\_1\\_1\\_en.htm](http://www.europarl.europa.eu/factsheets/6_1_1_en.htm)

<sup>22</sup> House of Lords, *The Impact of Economic Sanctions*, p. 11.

<sup>23</sup> Ibid.

<sup>24</sup> Official Journal of the European Union, “Council Common Position 2006/318/CFSP of 27 April 2006,” *THE COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION* (27, April 2006), L116/77.

การมีรัฐบาลพลเรือนที่ผลักดันการพัฒนาทางสังคมและเศรษฐกิจของประเทศ เคารพในสิทธิมนุษยชน และการกลับมาสร้างความสัมพันธ์กับประชาคมระหว่างประเทศ”<sup>25</sup>

ในขณะที่รัฐบาลเจ้าอาณานิคมเก่าของพม่า สหราชอาณาจักร (United Kingdom: UK) ซึ่งก็เป็นหนึ่งในสมาชิกของสหภาพยุโรปด้วยเช่นกัน นั้นได้กล่าวไว้อย่างชัดเจนว่า เป้าหมายของการคว่ำบาตร ก็คือ การที่ให้ระบอบอำนาจเผด็จการทหารนั้นมีการเปลี่ยนแปลง

“ด้วยการกดดันระบอบให้เข้าสู่การเปลี่ยนแปลงทางประชาธิปไตย และการเคารพในสิทธิมนุษยชน โดยผ่านมาตรการที่ได้มีการออกแบบ (คว่ำบาตร) ...เพื่อการปฏิรูปและความก้าวหน้า ... เพื่อสร้างความมั่นใจด้วยว่าเหล่าประชาชน (ธรรมดาๆ) ในพม่านั้นจะได้รับความลำบากน้อยที่สุดเท่าที่จะให้เป็นไปได้”<sup>26</sup>

การคว่ำบาตรของสหภาพยุโรปในปี 1996 นั้นได้รวมถึง การห้ามขายอาวุธให้กับระบอบทหาร การห้ามการส่งออกอาวุธ รวมทั้งอุปกรณ์ที่ใช้สำหรับการปราบปรามภายในประเทศ การงดให้ความช่วยเหลือเงินทุน และทรัพยากรต่างๆ ทางเศรษฐกิจ การห้ามเหล่าผู้นำในระบอบเข้า สหภาพยุโรป การห้ามบริษัททางการเงินเข้าไปลงทุนในพม่า การระงับการให้ความช่วยเหลือทางการเงิน และโครงการการพัฒนาต่างๆ ในทางการทูตนั้น ก็ได้มีการลดความสัมพันธ์ทางการทูตต่อพม่าลง ในทางการค้า การลงทุน และด้านการท่องเที่ยว นั้น ก็ไม่ได้รับการกระตุ้นจากทางยุโรป นอกจากนั้นแล้วในการเดินทางเยือน จากทางฝั่งของ สหภาพยุโรป เองก็ได้ห้ามเหล่าผู้นำของทางสหภาพยุโรป เดินทางเข้ามาในพม่า<sup>27</sup> ด้วยเช่นกัน เป็นต้น

นโยบายการคว่ำบาตรของสหภาพยุโรป ในปี 2004 นั้นมีนัยยะที่สำคัญในการส่งสัญญาณ “อย่างชัดเจนต่อระบอบ ว่าสมาชิกของสหภาพยุโรปทุกประเทศนั้นมีความกังวลอย่างจริงจัง (grave) ในสถานการณ์ในพม่าและสหภาพยุโรปจะยังคงเดินทางกดดันอย่างแข็งขันต่อความก้าวหน้าในการปรองดองแห่งชาติและการเคารพในสิทธิมนุษยชน”<sup>28</sup>

ในวันที่ 15 ตุลาคม 2007 สหภาพยุโรป ได้ขยายการคว่ำบาตรเพิ่มมากขึ้น ให้รวมการนำเข้าไปไม่ประเภทต่างๆ และอัญมณีมีค่าทั้งหลายจากพม่าด้วยเช่นกัน<sup>29</sup> ทั้งนี้ สหภาพยุโรปนั้นเห็นว่ามีมาตรการต่างๆ นั้นมีความเชื่อมโยงกัน อีกทั้งยังประกอบไปด้วย 2 ส่วนหลักๆ ที่สำคัญ คือ

<sup>25</sup> European Union External Action, *Burma/Myanmar* [online], accessed on 19 February 2012. Available from <http://eeas.europa.eu/myanmar/>

<sup>26</sup> House of Lords, *The Impact of Economic Sanctions*, p. 21.

<sup>27</sup> International Crisis Group, *Myanmar's Post-Election*, p.11.

<sup>28</sup> House of Lords, *The Impact of Economic Sanctions*, p. 22.

<sup>29</sup> EU business, *EU to step up sanctions on Myanmar* [online], accessed on 15 February 2012. Available from <http://www.eubusiness.com/Asia/1192473122.6>

หนึ่ง นั้นเพื่อเป็นการแสดงออกมาให้ระบอบทหารได้เห็นว่สหภาพยุโรป ประณามการกระทำของระบอบทหารที่ได้กระทำต่อประชาชนของตนเอง แต่ถ้าหากว่าสถานการณ์นี้มีการเปลี่ยนแปลงไปในทางที่ดีขึ้น สหภาพยุโรปก็จะดำเนินนโยบายในทางบวก เช่นกัน ด้วยการสนับสนุนให้ประเทศเดินไปในแนวทางของความเป็นประชาธิปไตย (ดังที่ สหภาพยุโรปกำลังทำอยู่ในขณะนี้)

ส่วนที่สอง การดำเนินนโยบายของสหภาพยุโรปนั้นถือว่เป็นการดำเนินการแบบครบวงจร เนื่องจากว่สมาชิกสหภาพยุโรป ทุกประเทศได้ให้การสนับสนุนในการดำเนินมาตรการดังกล่าว โดยในการดำเนินการนี้มีเป้าหมายที่ชัดเจนไปที่ผู้นำของระบอบ และผลประโยชน์ในทางเศรษฐกิจของเหล่าผู้นำ ไม่ได้มีวัตถุประสงค์ไปที่ประชาชนชาวพม่าแต่อย่างใด<sup>30</sup> (ทั้งนี้ในความเป็นจริงแล้วประชาชนในประเทศพม่า ก็ย่อมได้รับผลกระทบอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้)

อย่างไรก็ตาม ในปี 2011 มาตรการเหล่านี้เหมือนว่เป็นการแยกออกมาเป็นชิ้น เป็นส่วน เนื่องจากว่มีวัตถุประสงค์ที่หลากหลาย รวมทั้งผลกระทบก็มีความหลากหลายออกไปเช่นกัน ทั้งนี้การคว่ำบาตรของสหภาพยุโรป ในปัจจุบันนั้น จากเอกสารต่างๆ มีดังนี้ COUNCIL DECISION 2010/232/CFSP ในวันที่ 26 เมษายน 2010 จากเอกสารชุด “Renewing restrictive measures against Burma/Myanmar” ซึ่งมาจากวารสารทางการของสหภาพยุโรป (Official Journal of the European Union) เลขที่ L 105/22 นอกจากนี้ยังมี Council Decision 2011/504/CFSP และเอกสาร Council Decision 2011/239/CFSP<sup>31</sup> เป็นต้น

โดยเราจะเห็นได้ว่สหภาพยุโรป นั้นมีมาตรการต่างๆ ที่ได้กำหนดออกมาอย่างเป็นทางการ ในประเด็นการคว่ำบาตรพม่าอย่างต่อเนื่อง หากมองที่ความเป็นไปได้ของการยกเลิกการคว่ำบาตรนั้น ความเห็นร่วมกันของประเทศสมาชิกของสหภาพยุโรปนั้นได้ยืนยันอยู่เสมอว่สหภาพยุโรปจะยังคง “ยึด” เวลาการคว่ำบาตรออกไปเรื่อยๆ หากว่สถานการณ์ภายในของพม่าไม่มีอะไรเปลี่ยนแปลงไปในทางที่ดีขึ้น แต่ทั้งนี้แล้วการระงับมาตรการคว่ำบาตรนั้นจะมีขึ้นก็ต่อเมื่อสถานการณ์ทางการเมืองภายในโดยรวมของพม่ามีการพัฒนาขึ้นมา<sup>32</sup>

<sup>30</sup> House of Lords, “The Impact of Economic Sanctions, Response of the Secretary of State for Foreign & Commonwealth Affairs,” *Select Committee on Economic Affairs* (2nd 2006–07, London, July 2007), p. 4.

<sup>31</sup> ทั้งนี้รายละเอียดเพิ่มเติมในประเด็นการคว่ำบาตรของสหภาพยุโรปต่อพม่า 1994-2011 นั้นศึกษาเพิ่มเติมได้จากงาน: Burma, “Burma Sanctions Regime: The Half-Full Glass and a Humanitarian Myth A Preliminary Assessment of Political and Humanitarian Conditions under Sanctions,” *Independence Advocates* (February, 2011), pp. 10/11, pp. 18/19.

<sup>32</sup> Official Journal of the European Union, *Council Common Position 2006/318/CFSP of 27 April 2006* (THE Official Journal of the European Union, L116/77, 2006), p. 2.

### 3.2.3 นโยบายการคว่ำบาตรของ สหภาพยุโรป ในปี 2011 และในอนาคต

ในการประชุมในวันที่ 12 เมษายน 2011 EU Council ได้มีมติให้มีการต่ออายุการคว่ำบาตรกับพม่าออกไปอีกสักระยะก่อน<sup>33</sup> ในที่สุดแล้ว เราอาจจะกล่าวได้ว่าสหภาพยุโรปเองนั้นก็ยังมี “ระมัดระวัง” ในการดำเนินมาตรการคว่ำบาตรอยู่ แต่สิ่งที่สำคัญ ก็คือ สหภาพยุโรปเองยังคงต้องการที่จะ “ส่ง” สัญญาณไปที่รัฐบาลของพม่าว่าสหภาพยุโรปยังคงมุ่งมั่นที่จะดำเนินการคว่ำบาตร เพื่อที่ว่า จะกดดันให้พม่าเข้าสู่การปฏิรูปอย่างจริงจัง<sup>34</sup> อยู่อย่างต่อเนื่องเช่นกัน

ในปี 2012 การยกเลิกมาตรการคว่ำบาตรของสหภาพยุโรปนั้นอาจจะเป็นไปได้มากขึ้น ทั้งนี้หากเราพิจารณาจากการปฏิรูปที่มีขึ้นในพม่า จากรัฐบาลพลเรือนชุดใหม่ที่เข้ามา ในเดือนมีนาคม 2011 เป็นต้นมา และหากว่าการเลือกตั้ง ครั้งที่ สอง ที่จะมีขึ้นในวันที่ 1 เดือนเมษายนนี้ นั้น มี “ความบริสุทธิ์-ยุติธรรมจริง” ในช่วงเริ่มต้นนั้น ทางรัฐมนตรีการต่างประเทศของสหภาพยุโรปนั้น ยังคงเห็นพ้องกันในการงดออกวีซ่าให้กับเหล่าผู้นำทางการเมืองของพม่า รวมทั้งประธานาธิบดี เติ้ง เส็งรอน ประธานาธิบดี สมาชิกวุฒิสภาและท่านประธานรัฐสภาทั้งสองท่านเอาไว้ก่อน

นอกจากนั้นแล้ว สหภาพยุโรปยังคง “ยืนยัน” ให้มีการคว่ำบาตรต่อไป แล้วถ้าหากว่ามีความก้าวหน้าในกระบวนการปฏิรูปก็จะนำมาสู่การพัฒนาความสัมพันธ์ระหว่างสหภาพยุโรปและพม่าด้วยเช่นกัน แล้วถ้าการปฏิรูปนั้นไม่มีต่อไป สหภาพยุโรป เองก็จะลดการคว่ำบาตรลงด้วยเช่นกัน ซึ่งก็อาจจะยกเลิกการคว่ำบาตรในช่วงสิ้นเดือนเมษายน 2012 นี้ ทั้งนี้ทางสหภาพยุโรปนั้นได้กล่าวไว้ว่า “การเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นนี้ถือว่าเป็นสิ่งที่สำคัญต่อการพัฒนาความสัมพันธ์ระหว่างสหภาพยุโรปและพม่า (Burma/Myanmar)”<sup>35</sup> อีกด้วย

### 3.2.4 บทบาททางด้านอื่นๆ ของ สหภาพยุโรป ต่อพม่า

จากการดำเนินนโยบายคว่ำบาตร สหภาพยุโรป ก็ได้มี Special Envoy ต่อกรณีของพม่ามา ตั้งแต่ปี 2007 เป็นต้นมา ซึ่ง Piero Fassino นั้นเป็นผู้รับหน้าที่ดังกล่าว ก็ได้ประณามในกรณีของการที่ระบอบได้ปราบปรามจากการชุมนุมประท้วงของพระสงฆ์ในพม่า (Saffron Revolution) ด้วยเช่นกัน (ดูในบทที่ 2.3) ทั้งนี้หน้าที่ของ Special Envoy ในกรณีของพม่า นั้น คือการประสานงานจากความพยายามของ สหภาพยุโรป ด้วยการพยายามนำการเปลี่ยนแปลงในทางที่ดีขึ้นในพม่า และสนับสนุน

<sup>33</sup> Council of the European Union 2011, “Council Conclusions on Burma/Myanmar 3082,” Foreign Affairs Council Meeting (Luxemburg, 12 April 2011)

<sup>34</sup> House of Lords, *The Impact of Economic Sanctions*, p. 23.

<sup>35</sup> BBC News, *EU suspends visa bans on leading Burmese politicians* [online], accessed on 22 March 2012.

ความพยายามของ สหประชาชาติ<sup>36</sup> อย่างไรก็ตาม Fassino นั้นสามารถเดินทางเยือนพม่า เป็นครั้งแรกในเดือน มิถุนายน 2011 เนื่องจากว่าทางประเทศสมาชิกของ สหภาพยุโรป นั้นยังมีความเห็นต่างกันในการอนุมัติในเรื่องวิชา เพื่อที่จะเดินทางเข้าพม่า นอกจากนั้นแล้ว แม้ว่า ออง ซาน ซู จี ได้แสดงออกมากว่าต้องการให้สหภาพยุโรป นั้นเข้ามาช่วยเสริมบทบาทในการกดดันระบอบทหารพม่า แต่ว่า Special Envoy นั้นได้หมดระยะเวลาการทำงานลง ในวันที่ 31 สิงหาคม 2011 และก็ไม่ได้มีการต่ออายุใ้ไปอีก ในจุดนี้ก็แสดงให้เห็นว่าทางฝั่งสหภาพยุโรป นั้นยังคงมีความขัดแย้งกันอยู่ในประเด็นการคว่ำบาตรและการดำเนินนโยบายต่อพม่า ในปี 2011

ทั้งนี้สิ่งหนึ่งที่พอจะเห็นได้จากท่าทีของทางฝั่งสหภาพยุโรป คือ จากการที่ ฝรั่งเศสและเยอรมนี ซึ่งเป็นเหมือน “พี่ใหญ่” อย่าง “พี่สาวและพี่ชาย” ในสหภาพยุโรปนั้นไม่ต้องการที่จะวิจารณ์ระบอบอำนาจเผด็จการทางทหารของพม่ามากนัก เนื่องจากไม่ต้องการที่จะให้เกิดความขัดแย้งกับทางจีน ซึ่งกำลังมีความสำคัญอย่างมากต่อเศรษฐกิจของประเทศสมาชิกของสหภาพยุโรป<sup>37</sup> อยู่ในปัจจุบัน จากการที่จีนกำลังมีเศรษฐกิจที่เติบโตอย่างมากในเวทีโลก

รัฐสภาของสหภาพยุโรป (European Parliament) นั้นค่อนข้างที่จะทำงานในประเด็นพม่าอย่างต่อเนื่อง ตัวอย่างเช่น ในวันที่ 11 กุมภาพันธ์ 2010<sup>38</sup> และในวันที่ 20 พฤษภาคม 2010<sup>39</sup> รัฐสภาก็ได้ผ่านมติถึงสถานการณ์ที่เกิดขึ้นในพม่า โดยมาตรการจากทั้งสองวันดังกล่าวนั้น ยังคงให้ดำเนินมาตรการคว่ำบาตรกับพม่าในประเด็นต่างๆ ต่อไป จนกระทั่งทางสหภาพยุโรปจะเห็นได้ว่าสถานการณ์ในพม่ามีความคืบหน้าในการก้าวเข้าสู่กระบวนการเป็นประชาธิปไตย

นอกจากนั้นแล้ว ยุทธศาสตร์ของสหภาพยุโรปที่มีต่อพมานั้นยังมุ่งไปที่ประเด็นโครงการความช่วยเหลือต่างๆ เช่น ทางด้านการศึกษาและด้านสุขภาพอนามัย<sup>40</sup> นอกจากนั้นสหภาพยุโรปยังได้ดำเนินงานผ่านสถาบันความร่วมมือในรูปแบบพหุภาคีต่างๆ เช่น การร่วมมือกับทางองค์กรอาเซียน ในเวทีความร่วมมือระหว่างอาเซียนและสหภาพยุโรป ที่เรียกกันว่า ASEM (the Asia-Europe Meetings: ASEM) ซึ่งเวทีความร่วมมือดังกล่าวนี้ ได้เริ่มขึ้นมาในปี 1996 ซึ่งถือเป็นเวทีของ

<sup>36</sup> ศึกษาเพิ่มเติมได้จาก “EUROPEAN UNION SPECIAL ENVOY FOR BURMA/MYANMAR,” European Union (REPORT 2007/2011, Brussels, August 2011)

<sup>37</sup> Asia-Pacific, U.S. vision, EU shortsightedness [online], accessed on 14 December 2011. Available from <http://www.planetnext.net/2011/12/asia-pacific-%E2%80%93-u-s-vision-eu-shortsightedness/>

<sup>38</sup> European Parliament, European Parliament resolution of 11 February 2010 on Burma [online], accessed on 31 January 2012. Available from <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&reference=P7-TA-2010-0033&language=EN>

<sup>39</sup> European Parliament, Towards Peace and Democracy in Burma; EPP meeting (European Parliament , Brussels, 2010)

<sup>40</sup> European Parliament, “The EC-Burma/Myanmar Strategy Paper 2007-2012,” 2010, “Towards Peace and Democracy in Burma; EPP meeting (European Parliament , Brussels, 2010), p. 15.

การเจรจาระหว่างอาเซียนและสหภาพยุโรป<sup>41</sup> ทั้งนี้ จนถึงขณะนี้เวทีนี้ได้มีการประชุมกันไปแล้ว 10 ครั้ง<sup>42</sup>

อย่างไรก็ตาม ในประเด็นทางการทูตระหว่าง อาเซียนและ สหภาพยุโรปในประเด็นพม่านั้น จะเห็นได้ว่ามีความขัดแย้งกันอยู่บ่อยครั้งพอสมควร นับตั้งแต่พม่าได้เข้ามาเป็นสมาชิกของอาเซียน ในปี 1997 (ดูในบทที่ 2.3) ซึ่งเพียงปีเดียวหลังจากการตกลงความร่วมมือในการก่อตั้ง ASEM

ตัวอย่างเช่น ในการประชุมเตรียมการประชุมเอเชียยุโรป (ASEM) 1997 ซึ่งจะประชุมในปี 1998 ที่ ลอนดอน ทาง สหภาพยุโรป ได้แสดงออกอย่างชัดเจนว่าไม่เห็นด้วยกับการรับพม่าเข้ามาเป็นสมาชิกอาเซียน และมีประเด็นในเรื่องการให้ visa และเรื่องการจำกัดการตรวจ visa ต่อคณะรัฐบาลพม่า หากเมื่อพม่าเข้ามาเป็นสมาชิกอาเซียน เป็นหุ้นส่วนความร่วมมือกับสหภาพยุโรป ซึ่งทางสหภาพยุโรปเองยังไม่แน่ใจว่าจะให้สิทธิดังกล่าวต่อรัฐบาลพม่าดังที่สมาชิกอาเซียนนั้นได้รับอยู่หรือไม่ และจะให้สิทธิพม่าในการเข้าร่วมประชุมในเวทีนี้ด้วยโดยอัตโนมัติหรือไม่ ซึ่งทางสหภาพยุโรปก็ได้เลื่อนการประชุมออกไป ซึ่งทาง สหภาพยุโรปก็ยังคงยืนยันในประเด็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนในพม่าและได้แสดงให้เห็นว่าพม่าไม่อาจทำได้อย่างสมาชิกอื่นๆ เป็นต้น

### 3.3 องค์การสหประชาชาติ (United Nations: UN)

สภาความมั่นคงแห่งองค์การสหประชาชาติ (UN Security Council: UNSC) ได้ใช้มาตรการคว่ำบาตรต่อประเทศต่างๆ ทั่วโลก โดยที่เป็นที่รู้จักกันทั่วโลก คือ ในการต่อต้านระบอบอะพาร์ทไวด์ (Apartheid Regime) ในประเทศแอฟริกาใต้ (ที่มีในช่วง 1963-1994) นอกจากนั้น UNSC ยังได้คว่ำบาตรต่อระบอบบุคคลคนเดียว (personalistic regime) ซึ่งอยู่ภายใต้การปกครองของซัดดัม ฮุสเซน (Saddam Hussein) (ในช่วงปี 1990-2003) นอกจากนั้นจะเห็นได้ว่าในช่วงปี 2011 นั้น UNSC ก็ได้มีมาตรการคว่ำบาตรในประเทศต่างๆ เช่น ใน ลิเบีย ในคองโก (หรือ Côte d'Ivoire)<sup>43</sup> เป็นต้น อย่างไรก็ตาม สหประชาชาติ นั้นยังไม่เคยมีมติในการคว่ำบาตรต่อระบอบอำนาจเผด็จการทางทหารของพม่าแต่อย่างใด

<sup>41</sup> ตัวอย่างเช่น ในงานของ Alfredo C. Robles, *The Asia-Europe Meeting: the theory and practice of interregionalism* (Routledge, London, 2008)

<sup>42</sup> นโยบายของสหภาพยุโรปใน ASEM ศึกษาเพิ่มเติมได้จาก European External Action, *EU involvement in ASEM* [online], accessed on 23 March 2012. Available from [http://eeas.europa.eu/asem/index\\_en.htm](http://eeas.europa.eu/asem/index_en.htm)

<sup>43</sup> ภาพรวมของการใช้นโยบายคว่ำบาตรในปัจจุบัน ศึกษาได้จาก; UN Security Council Sanctions Committees, *Compendium of United Nations Security Council Sanctions Lists* [online], accessed on 20 November 2011. Available from [http://www.un.org/sc/committees/list\\_compend.shtml](http://www.un.org/sc/committees/list_compend.shtml)

### 3.3.1 หลักการคว่ำบาตรขององค์การสหประชาชาติ

คณะมนตรีความมั่นคง (UNSC) ได้มีมติให้มีการคว่ำบาตร จากมาตรา 39 และ 41 ในบทที่ 7 ของกฎบัตรสหประชาชาติ ซึ่งได้มีมาตรการที่ระบุไว้อย่างชัดเจนว่า

“ให้หยุดชะงักอย่างเบ็ดเสร็จ หรือ บางส่วน ในความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจ และทางรถไฟ ทางทะเล ทางอากาศ ทางไปรษณีย์ ทางโทรเลข ทางวิทยุ และทางด้านอื่นๆ ที่หมายถึงการติดต่อสื่อสาร และการตัดขาดความสัมพันธ์ทางการทูต”

ในมาตราที่ 39 นั้นได้ระบุไว้ถึงวัตถุประสงค์ของมาตรการว่า เพื่อรักษาและฟื้นฟูสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ<sup>44</sup> ทั้งนี้มาตรการของ UNSC นั้นถือได้ว่ามีผลบังคับใช้กับประเทศสมาชิกทุกประเทศ

### 3.3.2 ทำไม สหประชาชาติ ไม่มีการคว่ำบาตรต่อพม่า

สหรัฐนั้นได้มีความพยายามอย่างแข็งขันที่จะให้สหประชาชาติ มีมาตรการคว่ำบาตรต่อพม่า โดยสหรัฐได้เสนอมติให้ที่ประชุม UNSC พิจารณาเพื่อมีมติให้นำมาตรการคว่ำบาตรออกมาใช้กับพม่าได้ แต่ว่าข้อเสนอของสหรัฐดังกล่าวนั้น ไม่ผ่านที่ประชุม ทำให้ สหประชาชาติ ไม่สามารถที่จะดำเนินการคว่ำบาตรในกรณีของพม่าได้ เนื่องจากว่าจีนได้ใช้สิทธิในการคัดค้าน (Veto) เนื่องจากจีนไม่เห็นด้วยที่สหประชาชาติ จะใช้มาตรการคว่ำบาตรต่อพม่าซึ่งเป็นเพื่อนบ้านที่มีความสนิทและใกล้ชิดเป็นอย่างมากของจีน ตัวอย่างเช่น ในปี 2008 จีนได้ปฏิเสธข้อเสนอการคว่ำบาตรต่อระบอบอำนาจเผด็จการทหารของพม่าที่ สหประชาชาติ ต้องการให้พม่าเปลี่ยนแนวทางให้เข้าสู่การปกครองในรูปแบบประชาธิปไตย โดยจีนนั้นได้เสนอว่าการกดดันและการคว่ำบาตรนั้นไม่ใช่แนวทางที่จะช่วยแก้ไขปัญหาต่างๆ ที่มีในพม่า อย่างไรก็ตาม จีนได้ให้การสนับสนุนการทำงานของ UNSC ในวันที่ 17 มกราคม 2008 ซึ่งได้ออกมาแถลงการณ์ให้ระบอบทหารนั้นเดินหน้าเร็วขึ้นในการที่จะนำไปสู่การหารือในเชิงสร้างสรรค์ รวมทั้งการเข้าพูดคุยกับทางผู้นำฝ่ายค้าน คือ ออง ซาน ซู จี ด้วย<sup>45</sup>

### 3.3.3 ความพยายามทางการทูตในช่วงไม่มีการคว่ำบาตร

เนื่องจาก สหประชาชาติ ไม่สามารถใช้บทลงโทษใด ๆ ก็ระบอบการปกครองของทหารเผด็จการได้ ดังนั้นวิธีการของสหประชาชาติ ที่พยายามจะเข้าไปมีอิทธิพลต่อระบบเผด็จการจึงได้

<sup>44</sup> ในส่วนของกฎบัตร UN ศึกษาได้จาก; UN Document Centre, accessed on 20 November 2011. Available from <http://www.un.org/en/documents/charter/>

<sup>45</sup> Paul Tighe, China Rejects Sanctions on Myanmar, Backs UN Mediation Efforts [online], accessed on 13 December 2011. Available from <http://www.bloomberg.com/apps/news?pid=newsarchive&sid=aHkTGDUQSVCI&refer=asia>

กลายมาเป็นวิธีที่สำคัญ ทั้งนี้การมี “Special Envoys” จึงถือเป็นเครื่องมือหนึ่งที่สำคัญของสหประชาชาติ ที่ได้พัฒนามาใช้ในการดำเนินมาตรการกับพม่า ซึ่งเครื่องมือทางนโยบายดังกล่าวนี้ถือได้ว่าเป็นเครื่องมือของการมีปฏิสัมพันธ์อย่างสร้างสรรค์ก็ว่าได้ (รายละเอียดในประเด็น การมีปฏิสัมพันธ์อย่างสร้างสรรค์ ดูในบทที่ 4)

นับตั้งแต่การเลือกตั้งในปี 1990 เป็นต้นมา สหประชาชาติ นั้นมี Special Envoys ต่อกรณีของพม่าทั้งสิ้น 8 ท่านด้วยกัน โดยหน้าที่หลักๆ ก็คือ การที่พยายามอำนวยความสะดวกในการเจรจาให้ระหว่างระบอบเผด็จการและฝ่ายค้านประชาธิปไตยของประเทศ รวมทั้งหน้าที่ในการหาข้อเท็จจริงในพม่า เกี่ยวกับสถานการณ์ต่างๆ ที่เกิดขึ้น รวมทั้งประเด็นสิทธิมนุษยชนในพม่าและในชนกลุ่มน้อยด้วยเช่นกัน ทั้งนี้กลุ่ม Special Envoys จากสหประชาชาติ ได้เข้าไปเยือนพม่าทั้งหมดจนกระทั่งถึงสิ้นปี 2011 รวมแล้ว 47 ครั้งด้วยกัน

อีกทั้ง Ban-Ki moon เลขาธิการแห่งสหประชาชาติก็ได้เดินทางเยือนพม่า 2 ครั้งใน ปี 2008 และ 2009<sup>46</sup> ทั้งนี้ในการเยือนครั้งแรกนั้นเกิดขึ้นหลังจากเหตุการณ์ฆาตกรรมทางธรรมชาติ จากพายุทอร์นาโด ซึ่งได้เข้าถล่มพม่าอย่างหนัก ซึ่งในสถานการณ์ดังกล่าวนั้น ระบอบเผด็จการกลับไม่ยอมรับความช่วยเหลือทางมนุษยธรรมจากประชาคมระหว่างประเทศ แต่ทาง Ban-Ki moon ได้เข้าไปพบปะและเจรจากับ นายพล ตัน ช่วย ผู้นำทหารของพม่าโดยตรง ที่ เนปิดอร์ และพอท่านได้กลับออกมา ก็ได้ยืนยันว่าความช่วยเหลือจากต่างประเทศนั้นสามารถที่จะส่งเข้าไปในพม่าได้แล้ว<sup>47</sup>

ทั้งนี้ Special Envoys นั้นได้เข้ามามีส่วนร่วมในสถานการณ์ต่างๆ ของพม่ามากมายทีเดียว สิ่งหนึ่งที่ทางสหประชาชาตินั้นได้พยายาม “ยึด” เป็นประเด็นหลักในการทำงาน คือ ในประเด็นสิทธิมนุษยชน ยกตัวอย่างในเหตุการณ์ ที่ผู้ชุมนุมประท้วงได้รับการจ้างจากรบอบเผด็จการ ให้เข้าไปปะทะกับกลุ่มผู้สนับสนุน ออง ซาน ซู จี ที่เมือง เดพายิน ในวันที่ 30 พฤษภาคม 2003 ซึ่งในเหตุการณ์นี้เป็นสาเหตุทำให้ระบอบใช้เป็นข้ออ้าง แล้วได้จับตัวทางผู้นำฝ่ายค้าน ออง ซาน ซู จี เข้าคุก (ดูในบทที่ 2.4) จากเหตุการณ์ดังกล่าว Special Envoy ของสหประชาชาติ โดย Razali Ismael ได้เดินทางเข้ามาพม่าและได้เยือนนางในคุก ซึ่งสถานการณ์นี้ไม่ได้มีการเผยแพร่สู่สาธารณะ จนกระทั่งเหตุการณ์ดังกล่าวได้เงียบลงไปแล้ว จึงได้มีการนำมาเผยแพร่ ในปี 2006<sup>48</sup>

<sup>46</sup> ในส่วนของรายชื่อ UN Envoys การเข้าไปในพม่า และรายงานจากการเข้าเยี่ยมต่างๆ ศึกษาได้จาก Altsean- Burma [online], accessed on 23 November 2011. .Available from <http://www.altsean.org/Research/UN%20Dossier/EnvoysandRapporteurs.htm>

<sup>47</sup> Washington Post, Myanmar leaders agree to admit all foreign aid workers [online], accessed on 16 December 2011. Available from <http://www.spokesman.com/stories/2008/may/24/myanmar-leaders-agree-to-admit-all-foreign-aid/>

<sup>48</sup> Human Rights Watch, Burma: Chronology of Aung San Suu Kyi's Detention [online], accessed on 10 December 2011. Available from <http://www.hrw.org/news/2010/11/12/burma-chronology-aung-san-suu-kyi-s-detention>



ในจุดนี้ก็แสดงให้เห็นถึงการทำงานในเบื้องหลังของ Special Envoys ของสหประชาชาติ ในกรณีของพม่าได้อย่างชัดเจนเช่นกัน ที่มีความพยายามที่จะทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในทางที่สร้างสรรค์ขึ้นมาในพม่า ทั้งในทางความเป็นประชาธิปไตย ทางการเคารพสิทธิมนุษยชนซึ่งเป็นประเด็นภายในสังคมพม่าเอง เป็นต้น

อีกทั้งเมื่อรัฐบาลพลเรือนชุดใหม่ได้เสนอให้มีคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติขึ้นมา (ในช่วงสิ้นปี 2011) ซึ่ง Tomas Quintana ของทาง สหประชาชาติ ก็ได้เสนอให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนเข้าไปตรวจสอบประเด็นทางด้านการละเมิดสิทธิมนุษยชนในพม่า ที่ได้เกิดขึ้นมาในอดีต ทั้งนี้หน่วยงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ที่มีอยู่ในพม่าในขณะนี้ ในความเป็นจริงแล้ว Quintana ได้ก่อตั้งขึ้นมา ในช่วงที่ได้เดินทางเยือนพม่าในต้นเดือนสิงหาคม 2011 ให้องค์การดังกล่าวเป็นหน่วยงานที่ทำงานได้อย่างเป็นอิสระ<sup>49</sup> อย่างไรก็ตามที่เราได้ทราบและเห็นกันอย่างชัดเจนอยู่แล้วนั่น คือว่า ในช่วงก่อนเดือนมีนาคม 2011 การทำงานในหน้าที่ของการเป็น Special Envoys นั้นไม่ง่ายเลยซึ่ง Ibrahim Gambari (Special Envoy ของพม่าจากปี 2006-2009) นั้นได้กล่าวไว้ในเดือนกุมภาพันธ์ ปี 2009 ว่า “ในช่วงเวลานั้น Razali Ismail ผู้แทนของข้าพเจ้า นั้นไม่ได้รับอนุญาตให้เดินทางเข้าประเทศพม่า ถึง 2 ปีครึ่ง (...) และในช่วงเวลานี้ 3 ครั้งจากทั้งหมด 7 ครั้ง ข้าพเจ้าได้พบกับนายพลตัน ช่วย และข้าพเจ้าได้พบกับนายกรัฐมนตรืทุกครั้ง”<sup>50</sup>

กล่าวคือ การเดินทางเข้าพม่าทุกครั้ง ก็ไม่ได้หมายความว่า ตัวแทนเหล่านั้นจะสามารถทำหน้าที่ที่ตนได้รับมอบหมายมาจากทางสหประชาชาติ ได้แต่อย่างใด อีกทั้งในการเดินทางเยือนเหล่าผู้นำเผด็จการแต่ละครั้ง ตัวแทนทางการทูตพิเศษเองก็ไม่ได้แน่ใจว่าตนเองจะได้มีโอกาสเข้าพบผู้นำของประเทศหรือไม่ (และนอกจากนั้น แม้ว่าจะได้เข้าพบแล้ว แต่ผลของการเจรจาจะประสบความสำเร็จหรือไม่ ก็ด้วยเช่นกัน)

นอกจากนั้นแล้ว ในวันที่ 4 พฤศจิกายน 2011 ที่ปรึกษาพิเศษของสหประชาชาติ (UN Special Advisor) โดย Vijay Nambiar นั้นได้เข้าเยี่ยมพม่า ทั้งนี้ Nambiar ได้กระตุ้นให้รัฐบาลเผด็จการทางทหารของพม่าให้ปล่อยนักโทษทางการเมืองที่ยังเหลืออยู่ในคุกทั้งหมด ซึ่งถือว่าเป็นประเด็นที่สำคัญ Nambiar นั้นยังได้กระตุ้นให้มีการเจรจา เพื่อที่จะเสริมสร้างความแข็งแกร่งในการเป็นเอกภาพแห่งชาติและนำมาซึ่งสันติภาพและความก้าวหน้าในพื้นที่ของชนกลุ่มน้อย<sup>51</sup>

<sup>49</sup> BBC news, *Burma sets up human rights commission* [online], accessed on 10 December 2011. Available from <http://www.bbc.co.uk/news/world-asia-pacific-14807362>

<sup>50</sup> UN News Centre; 2009, *Interview with UN Special Adviser Ibrahim Gambari* [online], accessed on 9 December 2011. Available from <http://www.un.org/apps/news/newsmakers.asp?NewsID=11>

<sup>51</sup> Altsean- Burma, *UN-Dossier* [online], accessed on 23 November 2011. Available from <http://www.altsean.org/Research/UN%20Dossier/EnvoysandRapporteurs.htm>

ทั้งนี้เราอาจกล่าวได้ว่างานของการเป็น Special Envoys นั้นถือได้ว่าอยู่ในเงื่อนไขที่ยาก แต่สิ่งที่เหล่า Special Envoys ได้พยายามทำนั้นล้วนแล้วแต่เป็นประเด็นที่สำคัญทั้งสิ้น อย่างไรก็ตาม ภายใต้การดำเนินงานของรัฐบาลพลเรือนชุดใหม่นี้ ทำให้เราได้เห็นแล้วว่างานที่เหล่า Special Envoys ได้ทำมานั้นเริ่มที่จะประสบความสำเร็จออกมาที่ละเล็กทีละน้อยบ้างแล้ว

### 3.4 ผลกระทบของคว่ำบาตรต่อต้านเศรษฐกิจของพม่า

งานวรรณกรรมจำนวนมากที่ได้กล่าวถึงประเด็นประสิทธิภาพของการคว่ำบาตรระหว่างประเทศไว้ (ดูในบทที่ 1.9.1) ซึ่งได้แสดงให้เห็นว่ามีสิ่งตีพิมพ์ของรัฐบาล<sup>52</sup> และงานทางวิชาการ<sup>53</sup> ได้กล่าวถึงประเด็นนี้ไว้มากมายเช่นกันได้พยายามที่จะชี้ให้เห็นถึงประสิทธิภาพของการคว่ำบาตรที่สหรัฐอเมริกาและสหภาพยุโรปมีต่อพม่า โดยที่งานส่วนใหญ่จะเน้นไปที่การแสดงสถิติที่อาจจะเรียกได้ว่า มีการนำเสนอทุกรายละเอียด

ในทางเศรษฐกิจของพม่าภายใต้การคว่ำบาตรที่นักวิชาการท่านต่างๆ นั้นเห็นว่ามีผลเชื่อมโยงกันไปได้ อย่างไรก็ตาม ในงานวิทยานิพนธ์ชุดนี้นั้นจะไม่เน้นลงไปที่ผลของการคว่ำบาตรด้วยการศึกษาในประเด็นสมดุลทางการค้าต่างๆ เหล่านี้

แม้ว่าการที่ใช้นโยบายคว่ำบาตรต่อพม่านั้นย่อมส่งผลกระทบต่อการค้าของพม่าจะเข้าสู่ตลาดของทั้ง สหภาพยุโรป และ สหรัฐ อย่างเลียงไม่ได้อยู่แล้ว ซึ่งหากว่าไม่เป็นเช่นนั้นแล้วพม่าก็คงจะไม่เป็นประเทศที่มี “การพัฒนาน้อยที่สุด” (“Least Developed Country”) ได้เลย ดังนั้นจึงเห็นได้ว่าการคว่ำบาตรนั้นก็ส่งผลกระทบโดยตรงต่อการค้าระหว่างพม่าและ สหรัฐ ซึ่งลดลงโดยตรงเช่นกัน โดยเฉพาะภายหลังจากการดำเนินมาตรการคว่ำบาตรของสหรัฐ ในปี 2003 โดยหลังจากนี้แล้ว (ดูด้านล่าง) แทบจะกล่าวได้ว่า สหรัฐ นั้นแทบจะไม่มี การนำเข้าสินค้าของพม่าอีกเลย โดยสถิติที่ได้

<sup>52</sup> ดูอย่างใน: House of Lords, “The Impact of Economic Sanctions,” p. 10.

Michael F. Martin, “U.S. sanctions on Burma,” *Congressional Research Service* ( Washington D.C. 7 February, 2012)

<sup>53</sup> ตัวอย่างงาน: Michael Hauff, “The Economic Development of Burma and the Sanctions against Burma. An Assessment,” in Johan Lagerkvist, *Between Isolation and Internationalization: The State of Burma* [SIIA: Stockholm, 2008], pp. 293-314.

Michael Ewing-Chow, “First Do No Harm: Myanmar Trade Sanctions and Human Rights,” *Northwestern University Journal of International Human Rights* 5 (2, July 2007): 153-180.

Kwang Ho Cho, “External Intervention and Democratisation in Myanmar: A Policy Evaluation,” *Journal of Asia-Pacific Studies* 15 (2, 2008): 237-268.

International Crisis Group, “Myanmar: Sanctions, Engagement or Another Way Forward?,” *Asia Report\_78* ( 26 April, 2004)

แสดงด้านล่างนี้แสดงให้เห็นถึงสถิติทางการค้าระหว่างพม่าและ สหรัฐ ในช่วงปี 1992-2011 โดยคิดเป็นล้านดอลลาร์<sup>54</sup>

ตารางที่ 1 การค้าระหว่างสหรัฐอเมริกาและพม่า (ล้านเหรียญสหรัฐ)

ปี	ส่งออก (เหรียญสหรัฐ)	นำเข้า (เหรียญสหรัฐ)	ดุลการค้า (เหรียญสหรัฐ)
2011	48.8	0.0	48.8
2010	9.7	0.0	9.7
2009	6.9	0.1	6.8
2008	10.8	0.0	10.8
2007	8.7	0.0	8.7
2006	7.5	0.0	7.5
2005	5.5	0.1	5.4
2004	11.7	0.0	11.7
2003	6.9	275.7	-268.8
2002	10.3	356.4	-346.1
2001	11.4	469.9	-458.5
2000	17.0	470	-453.8
1999	8.6	232.1	-223.5
1998	32.1	163.8	-131.7
1997	19.8	114.9	-95.1
1996	32.1	108.1	-76.0
1995	16.2	81.0	-64.8
1994	11.0	67.2	-56.2
1993	11.8	46.3	-34.5
1992	4.3	38.5	-34.2

<sup>54</sup> ดัดแปลงข้อมูลจาก; U.S. Census Bureau 2012, Foreign Trade [online], accessed on 15 March 2012. Available from <http://www.census.gov/foreign-trade/balance/c5460.html>

จากสถิติที่แสดงให้เห็นว่าพม่าสามารถนำเข้าสินค้าจากสหรัฐอเมริกา แต่จากปริมาณทางการค้าที่เห็นนั้น มีน้อยมาก จนแทบจะเรียกว่าไม่มีการค้าระหว่างกันเลยก็ว่าได้

ในส่วนที่สอง การค้าระหว่างพม่าและสหภาพยุโรป นั้นจะแตกต่างกันบ้างเพียงเล็กน้อยเท่านั้น เนื่องจากปริมาณทางการค้านั้นจะสูงขึ้นมาเล็กน้อย แต่โดยทั่วไปแล้วก็จะเห็นได้ว่าการค้าระหว่างพม่าและสหภาพยุโรป ทั้ง 27 ประเทศนั้น เป็นไปในลักษณะเดียวกัน โดยจะเห็นได้ว่าการค้าระหว่างพม่าและสหภาพยุโรปในช่วง 2006-2010 การนำเข้าของสหภาพยุโรป จากพม่า นั้น โดยเฉลี่ยในแต่ละปีแล้วมากกว่า 150 ล้านดอลลาร์ และในส่วนของ การส่งออกนั้นในแต่ละปีนั้นมีประมาณ 100 ล้านดอลลาร์<sup>55</sup>

## ตารางที่ 2 ปริมาณทางการค้าระหว่างสหภาพยุโรปและพม่า (ล้านยูโร)

ปี	ส่งออก (ล้านยูโร)	นำเข้า (ล้านยูโร)	สมดุล (ล้านยูโร)
2010	89	147	-58
2009	100	143	-43
2008	115	168	-53
2007	180	239	-59
2006	89	259	-170

ทั้งนี้งานวิทยานิพนธ์ชุดนี้ก็ยังคงใช้ค่าเงินจากแหล่งข้อมูลอ้างอิง เนื่องจากว่าอัตราแลกเปลี่ยนของพม่ามีความผันผวนอย่างมาก ซึ่งอาจกล่าวได้ว่า “เป็นอัตราที่ผันผวนที่สุดในโลก” ดังนั้นการใช้ปริมาณทางการค้า จึงจำเป็นต้องอ้างอิงจากตัวเลข และหน่วย จากแหล่งข้อมูลที่อ้างอิงเป็นหลัก

ในส่วนที่สาม เป็นสถิติแสดงปริมาณการค้ารวมทั้งหมดของพม่าในปี 2010 (โดยรวมทั้งการนำเข้าและการส่งออก) ซึ่งจะแสดงให้เห็นว่าทั้งสหภาพยุโรปและสหรัฐ รวมกันแล้วคิดเป็นเพียงร้อยละ 2 ของการค้าทั้งหมดในพม่าเท่านั้น ทั้งนี้ในส่วน of สหรัฐนั้นแทบจะเรียกได้ว่าไม่มีการค้ากับพม่าเลย (0.1%) เท่านั้น ดังตารางรายละเอียดด้านล่างนี้

<sup>55</sup> ดัดแปลงข้อมูลจาก, Myanmar: EU Bilateral Trade and Trade with the World [online], accessed on 15 March 2012. Available from [http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/september/tradoc\\_113423.pdf](http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/september/tradoc_113423.pdf)

ตารางที่ 3 มูลค่าทางการค้าโดยรวมของพม่ากับประเทศคู่ค้าหลัก ๆ ในปี 2010<sup>56</sup> (ล้านยูโร)

อันดับ	ประเทศ	ปริมาณการนำเข้าและส่งออก (ล้านยูโร)	คิดเป็นร้อยละ
1	ไทย	3686.1	30.0
2	จีน	3548.5	28.9
3	สิงคโปร์	1019.2	8.3
4	อินเดีย	997.8	8.1
5	เกาหลีใต้	507.2	4.1
6	ญี่ปุ่น	484.3	3.9
7	มาเลเซีย	463.1	3.8
8	อินโดนีเซีย	255.5	2.1
9	สหภาพยุโรป - ทั้ง 27 ประเทศ	235.7	1.9
10	เวียดนาม	111.9	0.9
26	สหรัฐอเมริกา	8.2	0.1

ตารางที่ 4 การค้าโดยรวมของพม่าในโลก<sup>57</sup> (ล้านยูโร)

ปี	ส่งออก (ล้านยูโร)	นำเข้า (ล้านยูโร)	ปริมาณการค้ารวม (ล้านยูโร)
2010	4,874	7,420	12,295
2009	4,198	4,999	9,197
2008	4,480	4,665	9,146
2007	3,465	4,021	7,486
2006	3,487	3,063	6,550

<sup>56</sup> ดัดแปลงข้อมูลจาก: Myanmar: EU Bilateral Trade and Trade with the World [online], accessed on 15 March 2012. Available from [http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/september/tradoc\\_113423.pdf](http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/september/tradoc_113423.pdf)

<sup>57</sup> ดัดแปลงข้อมูลจาก: Myanmar: EU Bilateral Trade and Trade with the World [online], accessed on 15 March 2012. Available from [http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/september/tradoc\\_113423.pdf](http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/september/tradoc_113423.pdf)

โดยสรุปมาตรการคว่ำบาตร ในช่วงตลอดระยะเวลากว่า 15 ปี ที่มีกรคว่ำบาตรทางเศรษฐกิจและในทางการทูต ซึ่งเครื่องมือทางนโยบายดังกล่าวนี้ถือว่าไม่ประสบความสำเร็จ

โดยหนึ่งในเหตุผลที่สำคัญ ก็คือการที่ประเทศต่างๆ ในเอเชียได้ช่วยพม่าในการชดชยความสูญเสียทางการค้าที่พม่ามีต่อสหรัฐและทางสหภาพยุโรปลงได้มากที่สุดทีเดียว โดยการค้าที่มีกว่าร้อยละ 95 ของพม่านั้นมาจากประเทศต่างๆ ในเอเชีย โดยเฉพาะอย่างยิ่งจากไทย (ร้อยละ 30) จีน (ร้อยละ 28.9) ทั้งนี้ปริมาณทางการค้าของพม่าโดยรวมในโลกนั้น เพิ่มขึ้นมาเกือบเท่าตัวในช่วงปี 2006-2010 (จากก่อนหน้านั้น) โดยที่การนำเข้าของพม่านั้นเพิ่มสูงมากขึ้นเรื่อยๆ มากกว่า 240 เท่าตัวในช่วงนี้ อย่างไรก็ตามภาพรวมทางการค้าของพม่ากับสหภาพยุโรปและสหรัฐ ในช่วงเวลาเดียวกันนี้ ยังคงเห็นได้ว่าอยู่ในระดับที่น้อยมาก

อย่างไรก็ตามจากสถิติที่ได้นำมาแสดงให้ เห็นว่าการนำเข้าส่วนใหญ่ของพม่า มาจากประเทศจีน โดยคิดเป็นร้อยละ 38.9 ในขณะที่การส่งออกส่วนใหญ่ของพม่านั้นส่งไปประเทศไทย คิดเป็นร้อยละ 40.3<sup>58</sup> ซึ่งจากสถิตินี้ แสดงให้เห็นได้อย่างชัดเจนว่าเพื่อนบ้านของพม่า ทั้งสองประเทศนี้มีความสำคัญต่อทางเศรษฐกิจของพม่าในช่วงที่พม่าอยู่ภายใต้มาตรการคว่ำบาตรจากทางตะวันตก เป็นอย่างมาก

นอกจากนั้นแล้ว แม้ว่าสถิติทางการของทางระบอบอำนาจเผด็จการทหารนั้นไม่สามารถที่จะเชื่อถือได้มากนัก (ดูในบทที่ 1.6) แต่ในที่สุดแล้วก็เห็นได้ว่าเศรษฐกิจของพม่านั้นไม่ได้แตกสลายลงไปจากมาตรการคว่ำบาตรที่ทางตะวันตกมีต่อพม่า แต่อย่างใด

ตัวอย่างเช่น ในช่วง ค.ศ. 1997-2006 ในช่วงนี้เศรษฐกิจของพม่ามีการเปลี่ยนแปลงอย่างมาก โดยกระทรวงการวางแผนและพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติของพม่า (Ministry of National planning and Economic Development ) ได้ประกาศว่าเศรษฐกิจของพม่า ในปี 2004 มีการเติบโตสูงถึงร้อยละ 12.0<sup>59</sup> ทั้งนี้การที่เศรษฐกิจของประเทศจะมีการพัฒนาด้วยขนาดนี้โดยทั่วไปแล้ว ประเทศจะต้องมีภาคอุตสาหกรรมขนาดใหญ่ และมีการใช้เทคโนโลยีระดับสูง แล้วภาคการเกษตรเองก็ต้องมีขนาดที่ลดลง แต่ในความเป็นจริงแล้วสถานการณ์ทางเศรษฐกิจของพม่าไม่ได้สวยหรูดังที่รัฐบาลพม่ากล่าวแต่อย่างใด ซึ่งจากสถิติของระบอบทหารนั้นจะเห็นได้ว่าไม่มีความน่าเชื่อถือเท่าใดนัก ทั้งนี้ประชาคมภายในและระหว่างประเทศเองก็ไม่ได้เชื่อในสถิติที่ระบอบได้นำเสนอต่อเวทีสาธารณะเท่าใดนัก เช่นกัน

<sup>58</sup> , Myanmar: EU Bilateral Trade and Trade with the World [online], accessed on 15 March 2012. Available from [http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/september/tradoc\\_113423.pdf](http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/september/tradoc_113423.pdf)

<sup>59</sup> Sean Turnell , “ Burma’ s Economic Prospect ,” Testimony before the Senate Foreign Relations Subcommittee on East Asia and Pacific Affairs (29 March, 2006)

แม้ปัจจุบันเองเศรษฐกิจของพม่าที่ได้รับการประกาศให้เป็นประเทศที่มีการพัฒนาน้อยที่สุด (Least developed country) ตั้งแต่ปี 1987 จากทางองค์การสหประชาชาติ แต่ทางรัฐบาลพม่าเองกลับยังไม่กระตือรือร้นที่จะนำพาการพัฒนาประเทศมากนัก<sup>60</sup>

นอกจากนั้นแล้ว แม้ว่าพม่าไม่ได้เชื่อมโยงเศรษฐกิจของประเทศกับเศรษฐกิจโลกมากนัก แต่ในยามที่เศรษฐกิจโลกนั้นได้รับผลกระทบ พม่าเองก็ได้รับผลกระทบนั้นด้วยเช่นเดียวกัน ดังเห็นได้จาก ในช่วงวิกฤติเศรษฐกิจปี 1997 ประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ต้องประสบกับวิกฤตทางเศรษฐกิจอย่างรุนแรง ที่เป็นที่รู้จักในชื่อ “วิกฤตต้มยำกุ้ง” พม่าเองก็ได้รับผลกระทบ เนื่องจากเงินส่วนใหญ่ที่ไหลเข้ามาในพม่าตั้งแต่ปี 1988 ที่พม่าได้เปิดประเทศ นั้นส่วนใหญ่แล้วเงินลงทุนมาจากในแถบเอเชีย รวมทั้งปัญหาเงินเฟ้อที่พม่ามีมาอย่างยาวนานนั้นก็ยิ่งทำให้เศรษฐกิจของพม่าเลวร้ายลงไปอีก ในปีนี้รัฐบาลพม่า นั้นตั้งใจจะจัดให้เป็นปีแห่งการท่องเที่ยวแต่เมื่อเจอเหตุการณ์วิกฤตเศรษฐกิจ นโยบายดังกล่าวก็ต้อง “พับเก็บ” ไปโดยปริยาย และถึงแม้ว่าในปีนี้รัฐบาลก็ได้เข้าเป็นสมาชิกอาเซียน (ASEAN) แต่วิกฤตเศรษฐกิจก็ส่งผลกระทบต่อพม่าอย่างมาก เช่น การชะงักงันของการไหลเข้าของเงินตราจากต่างประเทศ ส่งผลถึงรายได้จากนักท่องเที่ยวลดลงอย่างมาก แน่หนอนว่าส่งผลกระทบไปถึงเสถียรภาพของค่าเงินพม่าซึ่งก็รวมไปถึงการส่งเงินกลับบ้านของประชาชนที่ไปขายแรงงานในต่างประเทศด้วยเช่นกัน<sup>61</sup>

ดังนั้นจึงเห็นได้ว่าเมื่อเศรษฐกิจทางด้านการลงทุนนั้นลดลง การท่องเที่ยวก็ลดลงตามไปด้วย ซึ่งก็ย่อมส่งผลกระทบต่อเสถียรภาพทางการเงินของพม่าอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้เช่นกัน

นอกจากการคว่ำบาตรของ สหรัฐ และ สหภาพยุโรป นั้นไม่มีประสิทธิภาพแล้ว สถานการณ์กลับยิ่ง “ต้อต่าน” ซึ่งอาจเทียบได้ว่าเป็นลักษณะอาการ “ดี้อยา” ด้วยซ้ำ<sup>62</sup> ทั้งนี้จากงานของ International Crisis Group นั้นได้กล่าวถึงการคว่ำบาตร โดยสรุปได้ดังนี้<sup>63</sup>

- ก) ส่งผลกระทบอย่างมีนัยยะสำคัญต่อประชากรของพม่า
- ข) เป็นการบั่นทอนการปฏิรูปทางเศรษฐกิจภายในของพม่า
- ค) เป็นลักษณะที่ลุคซั่วมากขึ้นไปในสถานการณ์ที่ควรใช้การประนีประนอม
- ง) มีความไม่สมดุลในความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจและในทางการทูตจากระหว่างประเทศ

<sup>60</sup> Bruce Mathew, “Myanmar: Beyond the Reach of International Relief?,” *Southeast Asian Affairs* 2001 (Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 2001): 239.

<sup>61</sup> Tin Muang Muang Than, “Myanmar’s Golden Anniversary: Economic and political Uncertainty,” *Southeast Asian Affairs* (Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 1999), p. 224.

<sup>62</sup> ตัวอย่าง: Michael Hauff, “The Economic Development of Burma and the Sanctions against Burma, pp. 293-314.

<sup>63</sup> สำหรับรายละเอียดเพิ่มเติม ศึกษาได้จาก: International Crisis Group, *Myanmar’s Post-Election*, pp.12-13.

เพิ่มเติมในประเด็น ก) ทั้งนี้จะเห็นได้ว่าการคว่ำบาตรนั้นไม่ได้เข้ามาบีบคั้นในส่วนของประเทศที่มีฐานะยากจนทางเศรษฐกิจ เช่น ในกรณีการมีเศรษฐกิจที่ตกต่ำของพม่า(จากการที่ระบบนั้นมีการบริหารผิดพลาด) ทั้งนี้การที่นำมาตรการคว่ำบาตรมาใช้นั้นก็ยิ่งส่งผลต่อสถานการณ์ทางเศรษฐกิจของประเทศพม่า ที่เลวร้ายอยู่แล้ว ยิ่ง “ซ้ำเติม” ซึ่งจะนำไปสู่การ “จำกัด” ทางการค้าเติบโตทางเศรษฐกิจ และการเพิ่มขึ้นของรายได้ที่ไม่เท่าเทียมกัน

นอกจากนั้นแล้ว FDI โดยเฉพาะที่จะเข้ามาในภาคอุตสาหกรรมก็ลดลงไปด้วย ซึ่งถือว่าเป็นภาครายได้หลักที่จะทำรายได้ให้กับรัฐบาล ถ้าหากว่าลดการกดดันก็อาจจะทำให้เศรษฐกิจในประเทศมีการเติบโตมากขึ้น ซึ่งก็จะเป็นฐานที่สำคัญในการปฏิรูปทางด้านการเมืองและเศรษฐกิจต่อไป<sup>64</sup> นอกจากนั้นแล้วการคว่ำบาตรจากทางยุโรป ยังได้ส่งผลกระทบต่ออย่างหนักต่อกลุ่มผู้ใช้แรงงาน ในภาคส่วนต่างๆ ซึ่งล้วนเป็นภาคส่วนหลักๆ ของประเทศ เช่น จากภาคการผลิตอัญมณี การท่องเที่ยว ด้านอุตสาหกรรมการผลิตและแปรรูปไม้ เนื่องจากภาคเศรษฐกิจนี้ล้วนต้องใช้แรงงานค่อนข้างมาก ซึ่งการคว่ำบาตรนั้นส่งผลกระทบต่อการลดลงของแรงงานในภาคต่างๆ โดยตรง

เพิ่มเติมในประเด็น ข) การคว่ำบาตรได้นำมาสู่การลดแรงจูงใจในการปฏิรูปทางเศรษฐกิจ เนื่องจากว่าการคว่ำบาตรนั้นทำให้เชื่อว่าระบบจะต้องทำทุกอย่างด้วยตนเอง ไม่สามารถที่จะพึ่งต่างประเทศได้ อย่างไรก็ตามการที่พม่าไม่มีนโยบายเสรี ทางเศรษฐกิจก็ทำให้มีความเป็นอิสระในการปกป้องตนเอง โดยที่ว่า “ยิ่งเปิด” เศรษฐกิจให้เป็นแบบตลาดเสรี “มากเท่าใด” “ก็ยิ่ง” จะได้รับผลกระทบจากสภาวะการคว่ำบาตรที่เกิดขึ้นจากประชาคมระหว่างประเทศ “มากเท่านั้น”

นอกจากนั้นแล้วมาตรการคว่ำบาตรนั้นยังถือเป็นเหตุผลหนึ่งของระบบที่จะใช้เป็น “ข้ออ้าง” ว่าเศรษฐกิจที่ล้มเหลวนั้น ก็เนื่องมาจากการคว่ำบาตรจากระหว่างประเทศ แล้วก็ยิ่งส่งผลให้ระบบนั้น ไม่เห็นความจำเป็นในการกดดันที่จะปฏิรูปประเทศ ด้วยการที่คว่ำบาตรนั้นถือได้ว่าเป็นตัวที่ปิดกั้นความช่วยเหลือต่างๆ ที่จะได้รับจากสถาบันทางการเงินระหว่างประเทศ นอกจากนั้นแล้วคว่ำบาตรยังถือเป็นตัวอุปสรรคที่สำคัญในการที่ระบบจะใช้ปรับปรุงเงื่อนไขทางด้านเศรษฐกิจ ทั้งนี้การที่พม่าได้รับการปฏิเสธให้ได้เข้าถึงความสามารถในทางการตลาด ทางเทคโนโลยี ตัวแบบต่างๆ ที่มีความสำคัญต่อความร่วมมือเพื่อการพัฒนาประเทศ และการเป็นตัวแบบของธรรมาภิบาล เหล่านี้จะเห็นได้ว่าล้วนส่งผลในทางลบต่อการพัฒนาทางเศรษฐกิจของพม่าทั้งสิ้น

<sup>64</sup> ตัวอย่างเช่น แนวโน้ม FDI ของพม่าจากปี 1992/93 มาถึง 1996/97 = 2,814.24 ล้านดอลลาร์สหรัฐ ซึ่งถือว่าขึ้นมาสูงที่สุดหลังจากปี 1989/90 ซึ่ง FDI จากอาเซียนนั้นคิดเป็น 59% ของปริมาณการลงทุนในช่วงระยะเวลาดังกล่าว แต่ยังมีแนวโน้มลดลงเรื่อยๆ กระทั่งถึงการเกิดวิกฤติเศรษฐกิจในเอเชีย แล้วพอหลังการเกิดวิกฤติ FDI นั้นก็ค่อยๆ เพิ่มขึ้นในปี 2006 ถือว่ามีปริมาณสูงมาก

ประเทศผู้ลงทุนหลักๆ ของพม่าในปี 2006-07 ประกอบด้วย ไทย UK สิงคโปร์ จีน และมาเลเซีย ซึ่งคิดเป็น 81.5 % ของ FDI ทั้งหมด ศึกษาเพิ่มเติมได้จาก ASEAN Investment Report 2008 เข้าถึงข้อมูลโดย; [www.aseansec.org](http://www.aseansec.org)



เพิ่มเติมในประเด็น ค) การคว่ำบาตรนั้น ยิ่งทำให้ระบอบได้สร้างภาพของ ออง ซาน ซู จี ว่าเป็นผู้สนับสนุน “ระบอบอาณานิคมยุคใหม่” ภายใต้อำนาจจากทางตะวันตก ดังนั้นการคว่ำบาตรที่เกิดขึ้นนั้น จึงถือได้ว่าเป็นการ “ทำลายบรรยากาศ” ของการประนีประนอมที่จะมีขึ้นภายในประเทศพม่า เนื่องจากเหล่าผู้นำทางทหารนั้นเห็นว่า นี่คือความต้องการของตะวันตก โดยมี ออง ซาน ซู จี เป็น “ตัวแทนอยู่ในพม่า” สถานการณ์การตีความดังกล่าวนี้ก็ทำให้เห็นได้ว่าไม่มีทหารคนใดที่ต้องการจะอยู่ภายใต้การกดดันจากระหว่างประเทศ แต่อย่างใด

เพิ่มเติมในประเด็น ง) การที่ตะวันตกได้ระงับความสัมพันธ์ทางการทูตและทางด้านเศรษฐกิจกับพม่า สถานการณ์นี้ของตะวันตกกลับกลายเป็นว่าได้ผลักดันให้พม่า “หันหน้า” เข้าไปหาจีนมากยิ่งขึ้น (ดูรายละเอียดในบทที่ 4.1) และได้กลายเป็น “รัฐนอกคอก” (“pariah” state) ร่วมกับ “เพื่อนซี้” อย่างเกาหลีเหนือ (North Korea) ด้วยเช่นกัน อย่างไรก็ตาม การที่พม่าอยู่ภายใต้มาตรการคว่ำบาตรจากโลกตะวันตกนั้น ก็ทำให้พม่ามีทางเลือกที่น้อยลง การที่ FDI ที่มาจากจีน และโครงการต่างๆ ที่จีนได้วางแผนลงทุนในพม่าไว้นั้น ก็ถือได้ว่ามีประโยชน์อย่างมากในการคงอยู่ของระบอบ และการมีเสถียรภาพในทางการเมืองของระบอบด้วยเช่นกัน<sup>65</sup> ในส่วนของพม่า นั้น เห็นว่า จีนมีความสำคัญต่อระบอบ ว่ามีส่วนสำคัญในการช่วย “ค้ำจุน” ให้ระบอบสามารถคงอยู่ต่อไปได้ทีเดียว

### 3.5 สรุป: วิเคราะห์นโยบายการคว่ำบาตรของทางตะวันตก

#### กับเงื่อนไขของการเปลี่ยนผ่านทางทางการเมืองและทางเศรษฐกิจของพม่า

จากการวิเคราะห์ งานวิทยานิพนธ์ชุดนี้สามารถกล่าวได้ว่าการคว่ำบาตรระหว่างประเทศจาก สหรัฐ และจากทาง สหภาพยุโรป นั้นมาตรการดังกล่าวไม่มี “น้ำหนัก” มากพอที่จะกดดันระบอบอำนาจเผด็จการทหารให้มีการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมของระบอบให้เข้าสู่การเป็นประชาธิปไตยและการมีเศรษฐกิจแบบตลาด

ดังนั้น หัวใจสำคัญของบทนี้ จึงกล่าวได้ว่า มาตรการคว่ำบาตรนั้นไม่ใช่เหตุผลจริงๆ ของระบอบในการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองและในทางเศรษฐกิจ<sup>66</sup>

นอกจากนั้นแล้ว จากการศึกษายังพบว่ามาตรการคว่ำบาตรนั้น ยิ่งทำให้ระบอบ “ต่อต้าน” มากยิ่งขึ้น เพื่อที่ระบอบเองต้องการที่จะรักษาเสถียรภาพของตนเอง ทั้งนี้สิ่งหนึ่งที่สำคัญที่เห็นได้ ก็

<sup>65</sup> ศึกษาเพิ่มเติมจาก: Zaw Oo, “The Political Economy of Resource Curse in Burma: Implications for International Politics,” in Johan Lagerkvist, *Between Isolation and Internationalization: The State of Burma* (SIIA Papers No 4. Stockholm, 2008), pp. 315-334.

<sup>66</sup> ความเห็นส่วนตัวสนับสนุน, สัมภาษณ์ Marco Bunte, สถาบัน GIGA Hamburg Germany, 7 มีนาคม 2012. และสัมภาษณ์, (ไม่อ้างอิงชื่อผู้ให้สัมภาษณ์), นักการทูตของสหราชอาณาจักร ประจำย่างกุ้ง, 13 มกราคม 2012

คือว่า การใช้มาตรการคว่ำบาตรนั้นนอกจากจะ “ไม่ช่วย” เปลี่ยนแปลงพฤติกรรมของระบอบแล้ว คว่ำบาตรนั้นยัง “ไม่ช่วย” ในการแก้ปัญหาต่างๆ ที่มีในพม่าด้วย

ดังนั้น แม้ว่าจะมีมาตรการคว่ำบาตร แต่ระบอบก็ยังคงมีเสถียรภาพในการปกครองประเทศ อยู่ดังเดิม นอกจากนี้เราก็เห็นแล้วว่าเหล่านายพลของพม่า นั้นล้วนมีประสบการณ์ของการอยู่โดด เดี่ยวและการเอาตัวรอดในสถานการณ์ที่ประเทศยากจน และมีสภาพทางเศรษฐกิจที่ตกต่ำมา (นาน) แล้ว ดังนั้นจึงกล่าวได้ว่ามาตรการคว่ำบาตรจากทางตะวันตกนี้ เรียกได้ว่าเป็น “การมีส่วนร่วมในการ ทำลาย” (“destructive engagement”) <sup>67</sup> “ที่มีอยู่แล้ว ให้มีเพิ่มมากขึ้น เท่านั้นเอง”

อีกประเด็น จะเห็นได้ว่าการคว่ำบาตรนั้นไม่ประสบความสำเร็จ เนื่องจากว่าเศรษฐกิจของ พม่า นั้นไม่ได้เชื่อมต่อกับเศรษฐกิจของโลกอย่างใกล้ชิดมากนัก ทำให้ผลกระทบที่เศรษฐกิจของพม่า จะได้รับจากสภาวะทางเศรษฐกิจของโลกนั้นน้อยกว่าที่ควรและส่งผลช้ากว่าประเทศอื่นๆ

นอกจากนั้น การที่คว่ำบาตรไม่ประสบความสำเร็จ ก็เนื่องจากว่าประเทศต่างๆ ในเอเชีย ได้ ช่วยชดเชยความสูญเสียทางการค้าที่พม่ามีต่อประเทศทางตะวันตกลงได้มากที่สุดทีเดียว ทั้งจากการค้า กับ จีน ญี่ปุ่น และประเทศสมาชิกอาเซียนด้วยตนเอง (โดยเฉพาะจากไทย) (ดูรายละเอียดในบทที่ 4) ซึ่งทางฝั่งเอเชียนี้ไม่ได้ร่วมมือกับทางตะวันตกในการใช้มาตรการคว่ำบาตรกับพม่าแต่อย่างใด ดังนั้น มาตรการคว่ำบาตรที่นำมาใช้นั้นจึงไม่ประสบความสำเร็จ เนื่องจากว่าไม่ได้รับความร่วมมือจาก ระหว่างประเทศมากพอ อีกทั้งสหประชาชาติเองก็ไม่ได้ (และไม่สามารรถ) ดำเนินมาตรการคว่ำบาตร ทางเศรษฐกิจกับพม่าแต่อย่างใด เช่นกัน

จากงานวรรณกรรมต่างๆ ที่ได้กล่าวถึงประเด็นการคว่ำบาตรไว้นั้น ก็ได้กล่าวถึงไว้เช่นกันว่า การใช้มาตรการคว่ำบาตรทางเศรษฐกิจ โดยใช้แยกออกมาเป็นเครื่องมือทางนโยบายต่างหาก จาก นโยบายอื่นๆ เพื่อที่จะใช้ประเด็นทางเศรษฐกิจในการบังคับให้ระบอบอำนาจเผด็จการทางทหาร เปลี่ยนแปลงพฤติกรรมของตน แล้วเริ่มต้น “เดินหน้า” สู่การเป็นประชาธิปไตยและการมีเศรษฐกิจใน แบบตลาดนั้น โดยส่วนมากแล้วไม่ประสบความสำเร็จ เนื่องจากมาตรการดังกล่าวไม่สามารถที่จะ บังคับให้ระบอบเปลี่ยนพฤติกรรมได้อย่างจริงจังมากนัก เฉพาะว่าการนำมาตรการคว่ำบาตรนี้มาใช้ ร่วมกับเครื่องมือทางนโยบายต่างประเทศอื่นๆ รวมเข้ากับความร่วมมือจากระหว่างประเทศ ในจุดนี้ ก็ จะเห็นได้ว่าการคว่ำบาตรนั้นดูจะมีโอกาสในการที่จะได้ตามเป้าหมายทางนโยบายมากขึ้น (ดูในบท ที่ 1.9.1) อีกทั้งการคว่ำบาตรนั้นก็ไม่ประสบผลสำเร็จในทางการเมือง เนื่องจากในส่วนของพม่า นั้น จะเห็นได้ว่าในทางการเมือง พม่ามีความสัมพันธ์อย่างเหนียวแน่นกับจีน (ดูในบทที่ 4.1) ดังนั้น มาตรการคว่ำบาตรนั้นนอกจากจะไม่ประสบความสำเร็จแล้ว ยังได้เพิ่ม “อาการดี้อยา” ให้พม่าได้เข้า

<sup>67</sup> The Economist, Myanmar and the world. Destructive engagement [online], accessed on 19 December 2011.

สู่ “อ้อมกอด” ของจีนแน่นมากยิ่งขึ้น ซึ่งจีนเองนั้นก็ยินดี “อ้าแขนรับ” พม่าอยู่แล้ว นั่นคือพม่าไม่ได้เข้าสู่การเปลี่ยนผ่านทางประชาธิปไตยและการมีเศรษฐกิจแบบตลาด แต่พม่ากลับเดินเข้าหามิตรที่สนิทที่สุด ที่มีรูปแบบการปกครองในระบบอำนาจเผด็จการอีกแบบ ซึ่งก็ทำให้เห็นได้ว่า “ยิ่งเพิ่มมาตรการคว่ำบาตรมากเท่าใด” พฤติกรรม “ดี้อยา” ของระบอบทหารพม่าก็ยิ่งมากขึ้นเท่านั้น

อย่างไรก็ตาม ประเด็นที่ยังเป็นที่ถกเถียงกันอยู่ก็คือ เมื่อหลังจากการเลือกตั้งในทางประชาธิปไตยในพม่าแล้ว ระบอบได้ ปล่อยตัวผู้นำฝ่ายค้าน ของ ชาน ซู จี ออกมาจากบ้านพักแล้ว ในวันที่ 13 พฤศจิกายน 2011 แต่การคว่ำบาตรนั้นยังคงมีอยู่ต่อไป ซึ่งก็เป็นประเด็นว่าภายใต้กระบวนการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นพม่าเหล่านี้ ทางสหภาพยุโรป และสหรัฐฯ จะยังคงใช้มาตรการคว่ำบาตรต่อพม่าอีกต่อไปหรือไม่<sup>68</sup>

ในช่วงปี 2011 ของ ชาน ซู จี นั้นได้ออกมากล่าวหลายครั้งและยังคงยืนยันว่า มาตรการคว่ำบาตรนั้นช่วยให้พม่าเข้าสู่กระบวนการเปลี่ยนผ่านทางความเป็นประชาธิปไตย<sup>69</sup> จากคำกล่าวของ อง ชาน ซู จี นี้ก็อาจจะมีความเป็นไปได้ว่ามาตรการคว่ำบาตรที่มีมาหลายปีแล้วนั้นไม่ได้ส่งผลกระทบโดยตรงต่อพฤติกรรมของระบอบใน “ช่วงเวลานั้น” แต่มาตรการคว่ำบาตรมีผลกระทบต่อรัฐบาลใน “ช่วงเวลานี้” ที่ประเทศกำลังเดินหน้าเข้าสู่กระบวนการเปลี่ยนผ่านและเข้าสู่การพัฒนาในด้านต่างๆ เนื่องจากว่าถ้าหากว่าทางสหภาพยุโรป และสหรัฐฯ มีการยกเลิกมาตรการคว่ำบาตรที่มีออกไป ก็จะช่วยให้เหล่านักปฏิรูปทั้งหลายที่ต่างมุ่งมั่นที่จะดำเนินการในกระบวนการเปลี่ยนผ่านภายในพม่าขณะนี้ ได้มีความชอบธรรมในการดำเนินการมากขึ้น และก็จะมีส่วนที่สำคัญในการกระตุ้นให้พม่าได้เดินเข้าสู่แนวทางการเปลี่ยนผ่านที่ได้วางไว้ในขณะนี้ ทั้งนี้ในส่วนของประธานาธิบดี เตง เสง และคณะรัฐบาล ก็ต้องการให้มาตรการคว่ำบาตรนั้นยกเลิกออกไป เพื่อที่ว่าทางรัฐบาลพลเรือนชุดนี้จะได้นำนโยบายของตนได้อย่างแข็งขัน และมีความชัดเจนมากยิ่งขึ้น ในการที่รัฐบาลยังคงเผชิญหน้ากับมาตรการคว่ำบาตร จะต้องเผชิญหน้ากับ hardliners ความเสี่ยงในการที่รัฐบาลชุดใหม่นี้จะ “สะดุด” จากการเผชิญหน้าทางวิกฤติเศรษฐกิจ ซึ่งก็อาจจะนำมาสู่การเกิดรัฐประหารจาก hardliners ที่มีอยู่ในประเทศก็ยังมีอยู่มาก เนื่องจากสถานการณ์ในขณะนี้ การปฏิวัติโดยทหารยังอยู่ “ไกลศูนย์อยู่มาก” นั้นหมายความว่า “โอกาสของการรัฐประหารก็ยังมีอยู่มาก” เป็น “เงาตามมา” ด้วยเช่นกัน

<sup>68</sup> ศึกษาเพิ่มเติมใน: Saw Yan Naing, *Keep Sanctions on Burma: Suu Kyi* [online], accessed on 27 January 2012. Available from [http://www.irrawaddy.org/article.php?art\\_id=20685](http://www.irrawaddy.org/article.php?art_id=20685)

<sup>69</sup> ศึกษาเพิ่มเติมจาก: APF *Suu Kyi hails effects of sanctions* [online], accessed on 5 March 2012. Available from <http://www.dvb.no/news/suu-kyi-hails-effects-of-sanctions/20538>

## บทที่ 4

### การเมืองกับการมีปฏิสัมพันธ์อย่างสร้างสรรค์ จากเอเชีย: จีน ญี่ปุ่น อินเดีย และอาเซียน

ในบทนี้ยังคงศึกษาถึงเงื่อนไขจากระหว่างประเทศ ในการเปลี่ยนผ่านของระบอบอำนาจเผด็จการ ทั้งนี้ในบทนี้จะศึกษาแนวโน้มนโยบายจากอาเซียน จีน ญี่ปุ่น และอินเดีย ภายหลังจากปี 1988 ซึ่งประเทศทั้งหมดนี้เป็นสมาชิกของ ASEM ด้วยเช่นกัน โดยในบทนี้จะใช้ชื่อย่อของการมีปฏิสัมพันธ์อย่างสร้างสรรค์ (Constructive Engagement) ว่า “Conen” โดยวัตถุประสงค์ก็เพื่อให้ สั้น กระชับ แต่ยังคงใจความสำคัญของเนื้อหาไว้ ดังนี้

พม่าได้เข้ามาเป็นสมาชิกของอาเซียนในปี 1997 นั้นหมายความว่า พม่าได้เปิดความสัมพันธ์กับต่างประเทศในแบบพหุภาคี กับอินเดีย ซึ่งเป็นหนึ่งในประเทศเพื่อนบ้านของพม่า ทั้งสองมีประวัติศาสตร์ร่วมกันในช่วงที่อยู่ภายใต้การปกครองของเจ้าอาณานิคม ของอังกฤษ ในส่วนของญี่ปุ่นนั้น มีความสัมพันธ์กับพม่ามาตั้งแต่ช่วงของการต่อสู้เอกราช และในช่วงสงครามโลกครั้งที่สอง (World War II) จนกระทั่งพม่าได้เอกราช ในปี 1948 นับตั้งแต่นั้นมาจนกระทั่งปัจจุบัน ญี่ปุ่นนั้นถือเป็นประเทศที่ให้ความช่วยเหลือรายใหญ่ที่สุดของพม่า ในส่วนนโยบายของพม่าที่มีต่อจีนนั้น ถือได้ว่ามีความแตกต่างออกไปอย่างมากจากการดำเนินนโยบายกับประเทศอื่นๆ ในเอเชียด้วยกัน เหตุผลหนึ่งที่มีความสำคัญ ก็คือว่า มีเพียงจีนเท่านั้นที่เปิดความสัมพันธ์และให้การสนับสนุนทางทหารและปกป้องระบอบอำนาจเผด็จการของพม่าในทางการทูตอย่างเปิดเผย

ในบทนี้นั้นประกอบไปด้วยวัตถุประสงค์ของการศึกษาที่สำคัญ 3 ประการ ดังนี้

- ประเด็นแรก เป้าหมายและแรงจูงใจในนโยบายของ จีน ญี่ปุ่น อินเดีย และอาเซียน ต่อพม่า
- ประเด็นที่สอง วิเคราะห์นโยบายของ จีน ญี่ปุ่น อินเดีย และอาเซียน ที่มีต่อพม่าว่าสามารถที่จะเรียกว่าเป็นการมีปฏิสัมพันธ์อย่างสร้างสรรค์ได้หรือไม่ (constructive engagement: Conen)
- ประเด็นที่สาม ดูว่านโยบายของ จีน ญี่ปุ่น อินเดีย และอาเซียน ถือได้ว่ามีบทบาทในการ “ผลักดัน” กระบวนการเปลี่ยนผ่านของระบอบเผด็จการทหารของพม่า (จากเดือน มีนาคม 2011 เป็นต้นมา) ได้หรือไม่

#### งานทางทฤษฎี: การมีปฏิสัมพันธ์อย่างสร้างสรรค์

ทั้งนี้เราได้เห็นแล้วว่า การมีปฏิสัมพันธ์อย่างสร้างสรรค์ (Conen) นั้นมีการดำเนินนโยบายที่แตกต่างออกไปอย่างมากจากการใช้มาตรการคว่ำบาตร ทั้งนี้แนวคิดของ Conen นั้น ก็เพื่อที่จะ

นำไปสู่การเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมของรัฐบาลต่างประเทศ (ทั้งนี้ในส่วนจากรายละเอียดของ Conen นั้นศึกษาได้จากบทที่ 1.9.1)

Conen นั้นจะเห็นได้ว่าเป็นการดำเนินยุทธศาสตร์แบบ “สายกลาง” ระหว่างการเผชิญหน้าโดยตรง (direct confrontation) กับการโดดเดี่ยว (isolation)<sup>1</sup> ทั้งนี้แนวทางของทฤษฎีนี้ขึ้นอยู่กับสมมติฐานที่ว่า การสนทนา การเจรจา ต่อรอง การได้พบปะ พูดคุยนั้น จะทำให้มีประสิทธิภาพมากกว่าการขับไล่ออกไป หรือการบีบบังคับ เช่น ในกรณีการใช้มาตรการคว่ำบาตร<sup>2</sup> เป็นต้น ดังนั้นจึงเห็นได้ว่าการดำเนินนโยบาย Conen นั้น จึงเป็นกระบวนการที่ “ค่อยๆ” พัฒนาไปอย่างช้าๆ มากกว่าที่ต้องการเห็นผลลัพธ์อย่าง “ทันตา” หรือ อาจเรียกได้ว่าเป็นการวิวัฒนาการ (evolutionary) มากกว่าการปฏิวัติ (revolutionary) เป็นต้น

ทั้งนี้ องค์ประกอบของการดำเนินนโยบาย Conen นั้นมี 2 ส่วนที่สำคัญก็คือ หนึ่งการดำเนินยุทธศาสตร์แบบ “carrot and stick” โดย Conen จะช่วยสร้างบรรยากาศของการเจรจา พบปะ พูดคุยกัน ซึ่งในความหมายนี้ก็หมายรวมถึงความพยายามในการกดดัน ที่จะให้มีการเปลี่ยนผ่านในทางการเมือง ด้วยเช่นกัน อีกวิธีหนึ่ง คือ การใช้การร่วมมือทางเศรษฐกิจ ทั้งนี้แนวทฤษฎีวิธีนี้นั้น ไม่ได้ต้องการมุ่งไปที่การเปลี่ยนแปลงแบบเฉาะเจาะจงว่าด้านใด แต่เพื่อต้องการให้ประเทศเผด็จการนั้นตระหนักเองว่าจำเป็นต้องมีการปฏิรูปภายใน

การใช้มาตรการทางด้านเศรษฐกิจเพื่อให้เกิดการเปลี่ยนผ่านนั้น จะเห็นว่าการใช้ Conen นั้นไม่ใช่เรื่องง่าย ในกรณีที่รักษา “สมดุล” โดยเฉพาะใช้กับประเทศที่มีการปกครองในแบบเผด็จการ ในงานศึกษาของ John Bray ในปี 1995 นั้นเห็นว่าการกดดันทางด้านเศรษฐกิจ ถือเป็นภัยคุกคามต่ออธิปไตยแห่งรัฐเป็นอย่างยิ่ง เนื่องจากเป็นการเข้ามาแทรกแซง ในกิจการภายในของประเทศอย่างมาก ในกรณีนี้ ทำให้นโยบาย Conen โดยทั่วไปแล้วมีอิทธิพลในการกดดันให้มีการเปลี่ยนผ่านทางการเมืองเพียงเล็กน้อยเท่านั้น หรือ “ดีไม่ดี” อาจอย่างยิ่งส่งผลต่อทางลบ เลยก็ว่าได้

ในอีกด้าน หากการร่วมมือทางเศรษฐกิจจากต่างประเทศโดยที่ไม่ใช้มาตรการการกดดันทางเศรษฐกิจ เข้าไปกดดัน “จริงๆ จังๆ” และไม่เข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้องใดๆ ในกิจการภายใน เพื่อกดดันให้มีการเปลี่ยนผ่านก็จะกลายเป็นว่าเข้าไป “สนับสนุน” การดำรงอยู่ของระบอบอำนาจเผด็จการได้<sup>3</sup>

<sup>1</sup> Ivancia Vodanovich, *Constructive Engagement and Constructive Intervention: A Useful Approach to Security* [online], accessed on March 17, 2012. Available from <http://www.focusweb.org/node/1254>

<sup>2</sup> Deborah Toler, "Constructive Engagement: Reactionary Pragmatism at Its Best," *A Journal of Opinion* 12( Autumn - Winter, 1982)11-18.

<sup>3</sup> ศึกษาเพิ่มเติม Bray John, *Burma. The Politics of Constructive Engagement* (Royal Institute of International Affairs, London, 1995)

ดังนั้นจึงเห็นได้ว่าการใช้แนวนโยบาย Conen นั้น ยังคงหมายถึงรวมถึงการเข้าไปมีส่วนร่วมในกิจการภายในของรัฐนั้นด้วยเช่นกัน ในความเป็นจริง ที่ได้กล่าวไว้ในงานวรรณกรรมต่างๆ กล่าวถึง Conen กับการใช้การเข้าไปแทรกแซงโดยตรงนั้น ยังไม่มีความชัดเจนนัก และยังเป็นประเด็นที่ถกเถียงกันอยู่ และการใช้ Conen นั้นก็ยังคงต้องมีการประเมินอยู่ต่อไปเช่นกันว่าจะประสบความสำเร็จได้หรือไม่<sup>4</sup>

#### 4.1 จีน (China)

ภายหลังจากที่พม่าได้รับเอกราชในปี 1948 พม่านั้นเป็นประเทศแรกที่ไม่ใช่ประเทศคอมมิวนิสต์ ประเทศแรกที่ได้รับการยอมรับจากสาธารณรัฐประชาชนจีน (the People's Republic of China) ทั้งนี้โดยสภาพทางภูมิศาสตร์ (geopolitics) พม่าและจีนนั้น มีพรมแดนติดต่อกันยาวทั้งสิ้น 2,185 กิโลเมตร<sup>5</sup> ในทางเหนือและทางตะวันออกเฉียงเหนือ (ทางอีสาน) ของประเทศ ด้วยเงื่อนไขทางด้านภูมิศาสตร์ดังกล่าวนี้ ก็ทำให้ทั้งสองประเทศมีการพัฒนาประวัติศาสตร์ร่วมกันมาอย่างยาวนาน แต่ความสัมพันธ์ของทั้งสองประเทศนี้ เริ่มที่จะ “คลอนแคลน” ขึ้นมา เมื่อจีนได้ให้การสนับสนุนพรรคคอมมิวนิสต์ของพม่า (Communist Party) ในช่วง 1950s นอกจากนั้นแล้ว ในช่วงการปฏิวัติทางวัฒนธรรม และการจลาจล เพื่อต่อต้านชาวจีนในย่างกุ้ง ในปี 1967 ก็ส่งผลให้ความสัมพันธ์ของทั้งสอง กลับตึงเครียดขึ้นมา แต่ในช่วงปลาย 1980s เมื่อเกิดการประท้วงใหญ่ทางประชาธิปไตย จนนำมาสู่การนองเลือด จากการประท้วงโดยนักศึกษา ในปี 1988 ที่รู้จักกันว่า “8-8-88” ซึ่งก็ได้ “ส่งต่อ” ไปที่ปักกิ่งเช่นกัน จากการชุมนุมประท้วงของเหล่านักศึกษาที่จัตุรัสอันเหมินในเดือนมิถุนายน ปี 1989 ซึ่งรัฐบาลปักกิ่งก็ได้ใช้การปราบปรามอย่างเด็ดขาดรุนแรงกับกลุ่มผู้ชุมนุมเช่นกัน ทำให้ทั้งสองประเทศนั้น ตกอยู่ใน “ที่นั่ง” เดียวกัน ที่ได้รับการวิพากษ์วิจารณ์จากนานาชาติว่าใช้อำนาจเผด็จการในการปกครองประเทศ<sup>6</sup>

ทั้งจีนและพม่าได้พัฒนาความสัมพันธ์ต่อกันให้มีความใกล้ชิดกันมากขึ้น หลังจากปี 1998 ในงานของ Aung Zaw ในงานปี 2011 นั้นถึงกับได้ตั้งคำถามว่า พม่าเป็นรัฐดาวบริวารของจีนใหม่ (Myanmar is China's satellite state)<sup>7</sup> ในขณะที่ จากการสัมภาษณ์ Aung Thu Nyein ก็ได้กล่าวเช่นกันว่า “ผมรู้สึกที่ จีนคิดว่าพม่าเป็นรัฐหนึ่งของตน ตามที่ผมได้คุยกับเจ้าหน้าที่ทางการหลายๆ

<sup>4</sup> Ivancia Vodanovich, Constructive Engagement and Constructive Intervention: A Useful Approach to Security [online], accessed on March 17, 2012. Available from <http://www.focusweb.org/node/1254>

<sup>5</sup> กระทรวงการต่างประเทศ, **สาธารณรัฐแห่งสหภาพเมียนมาร์** [ออนไลน์, 5 พฤศจิกายน 2011 แหล่งที่มา <http://www.mfa.go.th/web/2386.php?id=49>

<sup>6</sup> Ian Holliday, “Beijing and the Myanmar Problem,” *Pacific Review* 22 [4, 2009]: p 488f.

<sup>7</sup> Aung Zaw, *Is Burma China's Satellite State? The Answer is yes* [online], *The Irrawaddy* (27 May 2011), accessed on 30 September 2011. Available from [www.irrawaddy.org/opinion\\_story.php?art\\_id=21377&page=2](http://www.irrawaddy.org/opinion_story.php?art_id=21377&page=2)

ท่านของจีน พวกเขา กล่าวว่า รัฐยูนิอันของจีนนั้นคิดว่าเขามีความรับผิดชอบในการพัฒนาพม่า ไม่ว่าจะกำลังปกครองประเทศอยู่ด้วยรัฐบาลแบบใดก็ตาม”<sup>8</sup>

หากเรามองจากประเด็นนี้ งานวิทยานิพนธ์ชุดนี้ ในช่วงแรกจะดูที่เป้าหมาย แรงจูงใจในนโยบายของจีนต่อพม่า ในส่วนที่สองนั้น จะศึกษาถึงนโยบายต่างประเทศของจีนต่อพม่า ภายหลังจาก 1988 เป็นต้นมา และจะได้ยกตัวอย่างประกอบ ด้วยเช่นกัน วัตถุประสงค์ของบทนี้ ต้องการดูนโยบายของจีนที่มีต่อพม่า นั้น ว่าเป็นไปในรูปแบบใด และจีนได้ดำเนินนโยบาย Conen กับพม่าในระดับใด จากนั้น เราจะดูที่อิทธิพลทางนโยบายของจีน ที่มีต่อกระบวนการเปลี่ยนผ่านของระบอบเผด็จการทหารของพม่า ที่เกิดขึ้นในช่วงเดือนมีนาคม 2011<sup>9</sup>

#### 4.1.1 เป้าหมายและแรงจูงใจในนโยบายของจีนต่อพม่า

นับจากปี 1988 เป็นต้นมา ความสัมพันธ์ระหว่างจีนและพม่าก็ได้ “กระชับแน่น” มากขึ้น ทั้งทางการเมือง สังคมและเศรษฐกิจ รวมทั้งในทางการทหารด้วย ตัวอย่างเช่น พม่าได้พัฒนามาเป็นหุ้นส่วนที่สำคัญของจีน ในการค้า ในด้านพลังงาน โดยจีนนั้นกำลังมีโครงการสร้างโครงสร้างพื้นฐานต่างๆ ในพม่า ทั้งทางการขนส่งทางแม่น้ำ ถนน รถไฟ เป็นต้น อีกทั้ง จีนยังเป็นผู้จัดหาอาวุธทางการทหาร ที่สำคัญที่สุดของพม่า นอกจากนั้นจีนยังได้ใช้วิธิตั้งและปกป้องพม่าในทางการทูตในเวทีประชาคมระหว่างประเทศอย่างเปิดเผยอีกด้วย ทั้งนี้พื้นที่ทางตอนเหนือของพม่า นั้นก็เป็นที่อาศัยของผู้อพยพชาวจีนแล้ว เรียกได้ว่าอยู่ภายใต้การ “ครอบงำ” ของชาวจีนแล้ว

ทั้งนี้ในทางทฤษฎีนั้นเห็นว่าความสัมพันธ์ระหว่างจีนและพม่า นั้น อยู่ภายใต้หลักการอยู่ร่วมกันอย่างสันติ 5 ประการ (the Five Principles of Peaceful Co-existence) ซึ่งทั้งสองได้มีการลงนามกัน ในวันที่ 29 มิถุนายน 1954 ที่ย่างกุ้ง ดังนี้

- การเคารพในอธิปไตยและบูรณภาพแห่งดินแดนซึ่งกันและกัน
- การปฏิบัติต่อกันด้วยการไม่ใช้ความรุนแรง
- การไม่แทรกแซงกิจการภายในระหว่างกัน
- การเคารพในความเสมอภาคและการร่วมมือกันเพื่อผลประโยชน์
- และการอยู่ร่วมกันอย่างสันติ

<sup>8</sup> สัมภาษณ์ Aung Thu Nyein, บรรณารักษ์ Irrawaddy, 24 มีนาคม 2011

<sup>9</sup> งานวิทยานิพนธ์ชุดนี้ขอเข้าสัมภาษณ์สถานทูตสาธารณรัฐประชาชนจีน (the Chinese Embassy) ประจำย่างกุ้ง ในเดือนมกราคม 2012 แต่ไม่ได้รับการตอบกลับจากทางสถานทูต

ทั้งนี้จากวัตถุประสงค์ที่ทั้งสองประเทศมีร่วมกันนี้กระทรวงการต่างประเทศของพม่า ได้ยึดถือปฏิบัติมาตั้งแต่ปี 1954 และยังคงมีใช้อยู่จนกระทั่งปัจจุบัน โดยถือเป็นนโยบายต่างประเทศหลักๆ ของพม่าด้วย<sup>10</sup>

ในบทนี้จะได้นำเสนอให้เห็นว่าเป้าหมายและแรงจูงใจในการดำเนินนโยบายต่างประเทศของจีนต่อพม่า นั้น มาจากประเด็นทางด้านเศรษฐกิจเป็นหลัก นอกจากนั้นก็ยังมีประเด็นทางด้านความมั่นคง แต่ว่าจากงานศึกษาทางวรรณกรรมนั้นได้มีกล่าวไว้ไม่มากนัก เนื่องจากส่วนใหญ่แล้วมุ่งไปที่ประเด็นทางด้านเศรษฐกิจ

ตามงานศึกษาของ Seth นั้นได้ชี้ให้เห็นว่ากระบวนการดำเนินนโยบายของจีนที่มีต่อพม่า นั้นเน้นไปที่ประเด็นทางด้านภูมิรัฐศาสตร์ และด้านผลประโยชน์ทางธุรกิจเป็นหลัก อีกทั้งที่ตั้งของพม่า ที่ช่องเขาทางเหนือในรัฐคะฉิ่นและเมืองบอมอนั้น เป็นจุดที่ติดกับชายแดนในยูนนานของจีน<sup>11</sup> ก็ได้ปิดกั้นทางออกทะเล(landlocked) ของจีนทางด้านทิศตะวันตกเฉียงใต้ทางมณฑลยูนนาน และที่จะลงสู่มหาสมุทรอินเดีย<sup>12</sup> ในจุดนี้ทำให้จีนมองหาทางออกทะเล โดยการมองลงมาทางตอนใต้ด้วยยุทธศาสตร์ “Look South Policy”<sup>13</sup> ในงานของ Haacke ก็ได้เน้นถึงเหตุผลว่า “ทางการจีนกระตือรือร้นที่จะใช้ทรัพยากรธรรมชาติที่มีอยู่อย่างอุดมสมบูรณ์ (ของพม่า) เพื่อที่จะพัฒนาทางด้านเศรษฐกิจและทางด้านความมั่นคงทางพลังงานของสาธารณรัฐประชาชนจีน (PRC) ในอนาคตด้วย”<sup>14</sup> ซึ่งก็สอดคล้องจากการสัมภาษณ์ Aung Thu Nyein ที่ได้กล่าวว่า “จีนต้องการได้เส้นทางน้ำภายในเพื่อไปยังมหาสมุทรอินเดียผ่านเส้นทางในแม่น้ำอิระวดี ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งยุทธศาสตร์ 2 ส่วนทางน้ำ ของพวกเขาและในการนำสินค้าของตนไปยังต่างประเทศผ่านทางมหาสมุทรอินเดีย (...) รัฐบาลพม่าได้อนุญาตให้จีนสร้างท่าเรือน้ำลึก Kyauk-Phu ในรัฐ Arakan พร้อมกับก่อสร้างท่อน้ำมันและท่อส่งก๊าซในพม่า<sup>15</sup> ซึ่งด้วยจุดยุทธศาสตร์ของพม่านี้ ทำให้ถนนเส้นต่างๆ ต่างมุ่งเข้าสู่พม่า<sup>16</sup>

<sup>10</sup> ศึกษาเพิ่มเติมได้จากสถานทูตพม่าประจำ สิงคโปร์ Embassy of Myanmar [online], accessed on 2 March 2012.

Available from <http://www.mesingapore.org.sg/policy.html>

<sup>11</sup> ดุลยภาค ปรีชาวิเศษ, *ฝ่ายการเมืองพม่า: ความขัดแย้ง ความมั่นคงในโลกที่ไร้พรมแดน* (กรุงเทพฯ: โอเดียนสโตร์, 2551), หน้า 165.

<sup>12</sup> ศึกษาเพิ่มเติมจาก Andrew Selth, *Burma's China connection and the Indian Ocean region* (Australian National University: Canberra Strategic and Defence Studies Centre, 2003)

<sup>13</sup> ดุลยภาค ปรีชาวิเศษ, *ฝ่ายการเมืองพม่า: ความขัดแย้ง ความมั่นคง ในโลกที่ไร้พรมแดน*, หน้า 187.

<sup>14</sup> Jürgen Haacke, “The Nature and Management of Myanmar’s Alignment with China: The SLORC/SPDC Years,” *Journal of Current Southeast Asian Affairs* 30 (2, 2011); 122.

<sup>15</sup> สัมภาษณ์ Aung Thu Nyein, บรรณาธิการ Irrawaddy, 24 มีนาคม 2011

<sup>16</sup> สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, *โครงการศึกษาพื้นที่เศรษฐกิจเชิงลึกของประเทศบนแนวเขตตะนาวศรีฝั่งทะเลอันดามันประเทศพม่า* (ศูนย์แม่โขงศึกษา: สถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2552), หน้า 38.



ในประเด็นแรงจูงใจทางเศรษฐกิจของจีนนี้ ก็ได้อธิบายไว้ในงานของ Haacke ว่าสอดคล้องไปกับวัตถุประสงค์ทางการเมืองและทางการทูตของพม่า เนื่องจากว่าจีนสามารถที่จะจัดสรรด้านการทหารและในการปกป้องทางการทูตให้พม่าได้ โดยพม่าก็ได้ให้ทรัพยากรก๊าซธรรมชาตินอกชายฝั่ง เพื่อเป็นการตอบแทนจีนที่ได้ช่วยพม่าไว้ในเวที UNSC<sup>17</sup> ทั้งนี้จีนนั้นเป็นประเทศคู่ค้าที่มีความสำคัญมากที่สุดของพม่า โดยบริษัทต่างๆ ของรัฐบาลจีนนั้นได้เข้ามาลงทุน (FDI) ในพม่าเป็นจำนวนมาก โดยส่วนใหญ่แล้วมาในโครงการใหญ่ๆ ทั้งสิ้น

นอกจากนั้นแล้วจากงานของ Kudo (ดูในบทที่ 1.9.2) นั้นจะเห็นได้ว่ามีงานวรรณกรรมความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจระหว่างจีนกับพม่าเป็นจำนวนมาก ซึ่งได้นำเสนอรายละเอียดทางสถิติต่างๆ ไว้มากมาย เพื่อชี้ให้เห็นความสัมพันธ์ทวิภาคีของทั้งสองประเทศที่เติบโตขึ้นอย่างต่อเนื่อง<sup>18</sup> และยังรวมไปถึงประเด็นความมั่นคงทางพลังงานด้วยเช่นกัน<sup>19</sup> เช่น ในปี 2010 จีนนั้นถือเป็นคู่ค้าที่ใหญ่ที่สุดอันดับ 2 ของพม่า (รองจากไทย) โดยคิดเป็นร้อยละ 28.9 ของการค้าที่มีกับจีนทั้งหมดในพม่า (ทั้งนำเข้าและส่งออก) ซึ่งจากสถิติแสดงให้เห็นชัดเจนแล้วว่า การนำเข้าและการส่งออกของจีนนั้นไม่มีความสมดุลกัน โดยพม่าส่งออกไปจีนเพียงร้อยละ 13.6 เท่านั้น (อันดับสาม รองจากส่งไปไทยและอินเดีย) ในขณะที่การนำเข้าของพม่าจากจีนนั้นมีมากถึง ร้อยละ 38.9 ซึ่งเป็นการนำเข้าที่สูงที่สุด (โดยมีไทยตามมาเป็นอันดับที่สอง ร้อยละ 23.2)<sup>20</sup> ทั้งนี้ในงานของโกสุมภ์ สายจันทร์ นั้นก็ได้ย้ำว่า วิสัยทัศน์หลักของผู้นำจีนในปัจจุบันนั้น มุ่งไปที่การพัฒนาทางเศรษฐกิจเป็นหลัก<sup>21</sup> ในประเด็นด้านการทหารและประเด็นทางด้านความมั่นคง จีนนั้นถือได้ว่าเป็นประเทศที่มีความสัมพันธ์

<sup>17</sup> Jürgen Haacke, "The Nature and Management of Myanmar's Alignment with China: The SLORC/SPDC Years," 122-5. ศึกษาการอธิบายเพิ่มเติม

<sup>18</sup> Bo Kong, "The Geopolitics of the Myanmar-China Oil and Gas Pipelines," in: *The National Bureau of Asian Research, Pipeline Politics in Asia: The Intersection of Demand, Energy Markets, and Supply Routes* (NBR Special Report No. 23, 2010), pp. 55-65.

Myoe Maung Aung, "Sino-Myanmar Economic Relations Since 1988," *Asia Research Institute: Working Paper* 86 (April 2007)

H. Zhao and Yang, "China-Myanmar Economic Corridor: Opportunities and Challenges," *EAI Background Brief* 670 (27, 2011)

<sup>19</sup> ศึกษาใน: Erica S. Downs, "The Chinese Energy Security debate," *The China Quarterly* 177 (March, 2004): 21-41.

Zaw Oo, "The Political Economy of Resource Course in Burma: Implications for International Politics," in Johan Lagerkvist, *Between Isolation and Internationalization: The State of Burma* (SIIA. Stockholm, 2008), pp. 315-334.

<sup>20</sup> European Union, *Myanmar: EU Bilateral Trade and Trade with the World* [online], accessed on 16 March 2012. Available from [http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/september/tradoc\\_113423.pdf](http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/september/tradoc_113423.pdf)

<sup>21</sup> โกสุมภ์ สายจันทร์, *พม่าในความสัมพันธ์ทางการเมืองกับต่างประเทศ* (เชียงใหม่ ไตนาพริ้นท์ จำกัด, 2549), หน้า 195.

ทวิภาคีกับพม่าอย่างเหนียวแน่น เพื่อสร้างสมดุลในภูมิภาคได้อย่างที่จีนต้องการ<sup>22</sup> โดยที่ตั้งทางภูมิรัฐศาสตร์ของพม่าที่อยู่ระหว่างจีน อินเดีย มหาสมุทรอินเดียและอันดามัน จากที่ตั้งนี้ถือได้ว่าเป็นแรงจูงใจที่สำคัญของจีนที่จะหาประโยชน์จากที่ตั้งดังกล่าวของพม่าเนื่องจากจีนนั้นต้องการที่จะหาทางออกทางทะเล ต้องการมีท่าเรือน้ำลึก เพื่ออำนวยความสะดวกในด้านเศรษฐกิจของตน โดยผ่านทางการใช้ชายฝั่งของพม่ารวมไปถึงจีนต้องการที่จะมีศักยภาพในการเป็นเจ้าของทะเล<sup>23</sup> ด้วยเช่นกัน

จากงานของ Haacke นั้นเห็นว่า จีนนั้นมีผลประโยชน์ในด้านการทหารของพม่าอย่างมาก โดยอย่างแรก ระบบทหารนั้นซื้ออาวุธจากจีน ตั้งแต่ต้น 1990s เป็นต้นมา ซึ่งก็ทำให้ระบบทหารมีโอกาสในการพัฒนาอาวุธ พัฒนาศักยภาพของกองทัพ และความสามารถในการปราบปราม (โดยเฉพาะจากการจลาจลภายในประเทศ) ให้มีมากขึ้น อย่างที่สอง นั้นเป็นประเด็นที่ว่า จีนต้องการเข้าถึงด้านกายภาพด้วยวัตถุประสงค์ทางด้านทหารของพม่าด้วย<sup>24</sup> ตัวอย่าง เห็นได้จากประเด็นที่มีการรายงานถึงความสามารถทางด้านกองทัพและการข่าวกรองของจีนนั้น มุ่งเป้าไปที่อินเดีย โดยเฉพาะการมีฐานท่าเรือ ที่เกาะ Haingyi (ในพื้นที่อิระวดี) และการสร้างท่าเรือน้ำลึกท่าฝั่งอันดามันที่เกาะ Coco<sup>25</sup> ในประเด็นความมั่นคงตามแนวชายแดนของพม่า จีนมีความเข้มงวดอย่างมาก แต่อย่างไรก็ตาม จีนก็ยังไม่สามารถที่จะทำได้มากนัก เนื่องจากรัฐบาลพม่านั้นยังไม่มีอำนาจ และไม่ได้มีเสถียรภาพมากพอ ซึ่งในประเด็นนี้ Aung Thu Nyein ก็ได้ให้สัมภาษณ์ไว้ว่า “โดยทั่วไปแล้ว จีนนั้นต้องการให้มีเสถียรภาพและมีสันติภาพในพื้นที่บริเวณชายแดนของพม่า และการลดประเด็นการค้ายาเสพติดในพื้นที่บริเวณชายแดนลง”<sup>26</sup>

#### 4.1.2 นโยบายของจีนต่อพม่า หลังจากปี 1988

ภายหลังจากเหตุการณ์ 8-8-88 นั้นเห็นได้อย่างชัดเจนว่าระบบอำนาจเผด็จการทหารนั้นเป็น “ผู้ควบคุม” ทุกอย่างในประเทศ ทั้งด้านความมั่นคง ด้านการบูรณาการทางอำนาจอธิปไตย และด้านความเป็นเอกภาพ (ดูรายละเอียดในบทที่ 2.3)

<sup>22</sup> N. Ganesan, “Myanmar’s Foreign Relations: Reaching out to the World,” Kyaw Yin Hlaing, Robert H. Taylor & Tin Maung Maung Than (ed), *Myanmar: Beyond Politic to Societal Imperatives* (ISEAS, Singapore, 2005): 38.

<sup>23</sup> ศึกษาเพิ่มเติม: M. Lanteigne, “China’s energy geo-strategy and the Malacca Dilemma,” (Paper presented at the International Studies Association, Chicago, 2007)

<sup>24</sup> Jürgen Haacke, “China’s Role in the Pursuit of Security by Myanmar’s State Peace and Development Council: Boon or Bane?,” *Pacific Review* 23 (1, 2010): 122.

<sup>25</sup> Andrew Selth, “Burma, China and the Myth of Military Bases,” *Asian Security* 3 (3, 2007): 279-307.

<sup>26</sup> สัมภาษณ์ Aung Thu Nyein, บรรณาธิการ Irrawaddy, 24 มีนาคม 2011.

ในด้านการต่างประเทศนั้น ระเบียบได้ดำเนินนโยบายโดดเดี่ยว นับตั้งแต่การปกครองภายใต้ ระเบียบ เน วิน ในปี 1962-1988 เป็นต้นมา (ดูรายละเอียดในบทที่ 2.2) โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ระเบียบ ได้มีความสัมพันธ์ที่ใกล้ชิดกับจีน<sup>27</sup> ทั้งนี้ในงานของ Tin Maung Maung Than นั้นเห็นว่า ความสัมพันธ์ของทั้งสองประเทศนี้ ถือได้ว่าเป็นความสัมพันธ์ที่ใกล้ชิดมากที่สุดเท่าที่รัฐสองรัฐจะมี ต่อกันได้<sup>28</sup> ในขณะที่ Ciorciari นั้นเห็นว่าปัจจัยสำคัญที่ทำให้พม่า “ขยับ” เข้าไปใกล้ชิดกับจีนมาก ขนาดนี้ เป็นเพราะว่า พม่านั้นต้องการมีมิตรที่คอยช่วยเหลือ หรืออาจกล่าวได้ว่าพม่าต้องการความช่วยเหลือจากจีน<sup>29</sup> ในขณะที่โลกตะวันตกนั้น กำลังใช้นโยบายการคว่ำบาตรกับพม่า แต่จีนนั้นกลับ ดำเนินนโยบายสนับสนุนระบอบทหารของพม่า ทั้งในทางเศรษฐกิจ ทางการทูตและทางการทหาร<sup>30</sup>

ทั้งนี้ความสัมพันธ์ของทั้งสองประเทศ นั้นเป็นความสัมพันธ์ที่ใกล้ชิดอย่างมาก โดยผู้นำในระดับสูงของทั้งสองประเทศ ต่างเดินทางแลกเปลี่ยนซึ่งกันและกันเป็นประจำ เช่น ผู้นำ Li Peng ของ จีนนั้นได้เดินทางเยือนอย่างกุ่ม ในเดือน ธันวาคม 1994 และ ตัน ฉ่วย ก็ได้เดินทางเยือนปักกิ่งเป็นการ ตอบแทน เช่นกัน ในเดือนมกราคม 1996 โดยได้มีการลงนามในทางเศรษฐกิจ ทางด้านเทคนิคต่างๆ รวมทั้งในการแลกเปลี่ยนทางด้านวัฒนธรรมต่างๆ กับประธานาธิบดี Jiang Zemin ของจีน นอกจากนี้ในเดือนธันวาคม 2001 นั้นประธานาธิบดี Jiang ก็ได้กลับมาเยือนพม่าอย่างเป็นทางการด้วยเช่นกัน ซึ่งในการเยือนครั้งนี้ ถือเป็นการเยือนในระดับสูงสุด และเป็นการเยือนของ ประธานาธิบดีจีนในพม่าครั้งแรกในประวัติศาสตร์ นับตั้งแต่ ปี 1988 เป็นต้นมา<sup>31</sup> นับจากปี 2000 เป็นต้นมา จะเห็นได้ว่า ในการสำรวจทางด้านพลังงาน ทางด้านเขื่อนพลังงานน้ำ นั้นจีนนั้นถือได้ว่าเป็นนักลงทุนต่างชาติรายใหญ่ที่สุด<sup>32</sup> โดยเฉพาะในภาคพลังงานของพม่าทั้งนี้จากความสัมพันธ์ใน แบบทวิภาคีที่มีระหว่างกัน ทำให้เศรษฐกิจของพม่านั้น เริ่มฟื้นคืนมากขึ้นเรื่อยๆ ในปี 2001 พม่าและ จีนได้ลงนามใน BIT ระหว่างกัน โดยได้มีผลบังคับใช้อย่างเป็นทางการนับจากปี 2002 เป็นต้นมา<sup>33</sup> โดยส่วนใหญ่เน้นการลงทุนของจีนนั้น อยู่ในด้านการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานภายในพม่า รวมไปถึง

<sup>27</sup> Jürgen Haacke, “The Nature and Management of Myanmar’s Alignment with China: The SLORC/SPDC Years,” 105-140.

<sup>28</sup> Tin Maung Maung Than, *Myanmar and China: A special relationship?* (ISEAS, Singapore, 2003), pp. 189-210.

<sup>29</sup> John D. Ciorciari, *The Limits of Alignment: Southeast Asia and the Great Powers since 1975* (Washington, D.C.: Georgetown University Press, 2010), p.179.

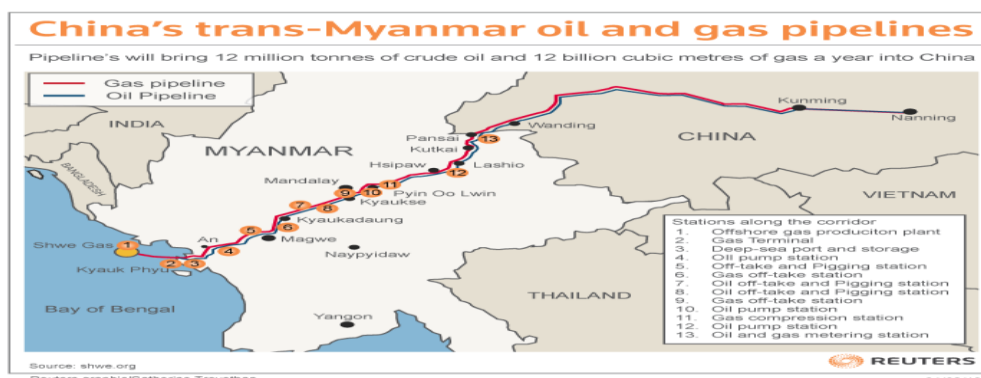
<sup>30</sup> Jürgen Haacke, “Myanmar’s Foreign Policy- Domestic Influences and International Implications,” pp. 26-33.

<sup>31</sup> The Irrawaddy 2010, *Chronology of Burma-China Relations on 60th Anniversary* [online], accessed on 28 September 2011. Available from [http://www2.irrawaddy.org/article.php?art\\_id=18606](http://www2.irrawaddy.org/article.php?art_id=18606)

<sup>32</sup> Jürgen Haacke, “The Nature and Management of Myanmar’s Alignment with China: The SLORC/SPDC Years,” 115.

<sup>33</sup> ศึกษาเพิ่มเติม BIT: UNCTAD, BITS; CHINA-MYANMAR [online], accessed on 12 march 2012. Available from [http://www.unctad.org/sections/dite/jia/docs/bits/China\\_Myanmar.pdf](http://www.unctad.org/sections/dite/jia/docs/bits/China_Myanmar.pdf)

ถึงด้านพลังงาน ด้านเครือข่ายสัญญาณดาวเทียม สถานีโทรทัศน์ เชื้อน รวมไปถึงการสร้างท่าเรือต่างๆ เป็นต้น



จากรูปภาพที่ 1<sup>34</sup> แสดงให้เห็นถึงเส้นทางยุทธศาสตร์ทางการค้า การลงทุนระหว่างจีนและพม่า อันถือเป็นเส้นทางหลักในการลำเลียงก๊าซธรรมชาติ น้ำมัน สินค้าต่างๆ เข้าสู่พื้นที่ตอนในประเทศของทั้งพม่าและจีน<sup>35</sup>

นอกจากนั้นแล้วจะเห็นได้ว่า ในการให้สัมปทานด้านการประมงนั้น รัฐบาลทั้งสองประเทศก็ได้มีการลงนามระหว่างกัน โดยได้อนุญาตให้ชาวประมงจีนสามารถผ่านเข้าไปจับปลาในน่านน้ำของพม่าได้<sup>36</sup> ทั้งนี้จึงกล่าวได้ว่า ความสัมพันธ์ทางด้านเศรษฐกิจ และการพัฒนาร่วมกันของจีนและพม่าในช่วงเวลานี้นั้นเป็นไปอย่างราบรื่น อีกเหตุผลที่ความสัมพันธ์ของทั้งสองประเทศนั้น เป็นไปอย่างราบรื่น และจีนได้เข้ามาเป็นผู้ลงทุนรายใหญ่ในพม่า นั้น เนื่องจากนักลงทุนต่างชาติในนั้นก็ “โดนแบน” ในประเด็นการคว่ำบาตร บ้าง และบางส่วนก็ยอม “ล่าถอย” ออกไปเนื่องด้วยอิทธิพลจากความสัมพันธ์ระหว่างจีนและพม่าด้วย<sup>37</sup> เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม จีนยังไม่ประสบความสำเร็จในการดำเนินนโยบายต่างประเทศให้ได้ตามเป้าหมาย เนื่องจากในหลายๆ พื้นที่นั้นยังมีความขัดแย้งกันอยู่ระหว่างพม่าและชนกลุ่มน้อย และ

<sup>34</sup> ศึกษาเพิ่มเติมใน [www.shwe.org](http://www.shwe.org)

<sup>35</sup> พรพิมล ตริโชติ, *เอเชียรายปี 2005/2548* (สถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2538), หน้า 66, 71-72.

เพิ่มเติมใน: พรพิมล ตริโชติ, *เอเชียรายปี 2006/2549* (สถาบันเอเชียศึกษา: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2538), หน้า 64-72.

พรพิมล ตริโชติ, *เอเชียรายปี 2007/2550* (สถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2538), หน้า 107-108.

พรพิมล ตริโชติ, *เอเชียรายปี 2008/2551* (สถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2538), หน้า 218.

สีดา สอนศรี (บรรณารักษ์), *เอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (2006-1997 .ศ.ค) นโยบายต่างประเทศหลังวิกฤตเศรษฐกิจ :* (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย :, 2550), หน้า 482.

<sup>36</sup> N. Ganesan, "Myanmar's Foreign Relations: Reaching out to the World," p. 37.

<sup>37</sup> Trevor Wilson, "Foreign Policy as a political tool: Myanmar 2003-2006," in Monique Skidmore and Trevor Wilson (eds.), *Myanmar – the State, Community and the Environment* ( Asia Pacific Press, Canberra, 2007), p. 88.

ชาวจีนในพม่าซึ่งพื้นที่ระหว่างพม่าและชาวจีนที่ขัดแย้งกันนี้ได้ “ปะทุ” ขึ้นมาเป็นระยะๆ ซึ่งก็ทำให้พม่าเปิด “ตัวเอง” มากขึ้น และไม่ยอมเดินตามผลประโยชน์ของชาวจีนมากขึ้นเรื่อยๆ เช่นกัน

ในปี 2003 นั้นพม่าไม่ยอมอนุญาตให้จีนใช้การขนส่งผ่านทางเรือ ผ่านมาทางมหาสมุทรอินเดีย เข้าทางแม่น้ำอิระวดี เพื่อเดินทางไปยังมณฑลยูนนานของจีน เนื่องจากจีนขอให้พม่ายกเว้นภาษีขาเข้า ซึ่งถือได้ว่าเป็นการละเมิดอำนาจอธิปไตยเหนือเขตแดนพม่า อีกประเด็น นั้นเกิดขึ้นในช่วงต้นปี 2006 ซึ่งชาวจีนได้ลักลอบตัดไม้ในพม่าอย่างผิดกฎหมาย ในตอนเหนือของพม่า ซึ่งจากเหตุการณ์ต่างๆ นี้ก็ทำให้พม่ามีความกังวลและเพิ่มยุทธศาสตร์กับชาวจีนที่ลักลอบตัดไม้ในบริเวณชายแดนพม่ามากขึ้น และความสัมพันธ์ระหว่างพม่าและจีนนั้น “ทรุด” ลงไปอีกเมื่อทหารพม่าได้ยิงผู้ลักลอบตัดไม้ในพม่า จากสถานการณ์นี้ทำให้รัฐบาลจีนโกรธมาก<sup>38</sup> ซึ่งในจุดนี้ก็เห็นได้ว่าจีนและพม่านั้นก็มีความขัดแย้งกันอยู่ ส่วนในทางการทูตนั้น ในเดือนกุมภาพันธ์ ต้น ช่วย ได้เดินทางเยือนจีน โดยในเวลานั้น Wu Yi รองนายกรัฐมนตรีของจีน ได้กล่าวเตือนในนโยบายของพม่าดำเนินนโยบายในแนวทางที่เป็นบวก ดังนั้นจึงเห็นได้ว่า จีนนั้นโดยเสียงแล้วนั้นมีความกังวลกับสถานการณ์ในพม่าอยู่พอสมควร โดยเฉพาะ ในความไร้เสถียรภาพของพม่า ในการควบคุมการค้ายาเสพติด อีกทั้งยังมีความกังวลในนโยบายทางเศรษฐกิจของพม่า ที่อาจจะไม่ยอมคืนเงินที่กู้มา เนื่องจากพม่านั้นไม่สามารถที่จะชำระหนี้ได้ตามกำหนด ทั้งนี้จีนเชื่อว่า พม่าได้เปิดนโยบายทางด้านเศรษฐกิจมากขึ้นภายหลังจาก นาย Soe Win เดินทางเยือนจีน ในเดือนกุมภาพันธ์ 2006 ทั้งนี้ประธานาธิบดี Hu Jintao ของจีนนั้น ได้กล่าวถึงว่า ต้องการให้พม่ามีการปรองดองแห่งชาติ (national reconciliation) เกิดขึ้นและรู้สึกไม่ดีนักกับสถานการณ์ในพม่า

ในอีกด้านนั้น โดยเฉพาะจากเหตุการณ์ใน เดือน พฤษภาคม ปี 2003 ที่รัฐบาลทหารได้กักขัง ออง ซาน ซู จี อีกครั้ง ทำให้ประชาคมระหว่างประเทศได้กดดันทางการทูต กับการเมืองภายในของพม่าเป็นอย่างมาก ทั้งนี้ในงานของ Haacke นั้นได้กล่าวว่า เหตุการณ์เกิดขึ้น จีนก็ยังคงอยู่ “เบื้องหลัง” ด้วยการให้การปกป้องทางการทูต ในการสนับสนุนระบอบทหารพม่าดั้งเดิม โดยเปรียบเทียบได้ว่าจีน คอยเป็น “พี่ใหญ่” และ “แก้ต่าง”<sup>39</sup> ให้พม่า

ในการร่วมมือทางการทหารในพม่านั้น ในงานของ Haacke ก็ได้กล่าวถึงว่า ความร่วมมือทางการทหารระหว่างจีนและพม่านั้นมีนัยยะที่สำคัญ แม้ว่าทั้งสองประเทศนั้นต่างปฏิเสธว่าไม่มีฐานทหารของจีนในพม่า แต่จากที่โลกภายนอกสังเกตเห็น คือการแลกเปลี่ยนในประเด็นด้านงานป้องกันนั้นมีมาหลายครั้งแล้ว อย่างไรก็ตาม ทั้งสองประเทศนั้นไม่ได้มีการริเริ่มในการเจรจาทางด้านงานป้องกันระหว่างกันเป็นประจำแต่อย่างใด แม้จีนก็ได้มีการสนธิด้านการทหารและการฝึกอบรม Tatmadaw

<sup>38</sup> Trevor Wilson, “Foreign Policy as a political tool: Myanmar 2003-2006,” p. 88.

<sup>39</sup> โกลด์มัท สายจันทร์, พม่าในความสัมพันธ์ทางการเมืองกับต่างประเทศ, หน้า 75.

แต่ก็เนื่องจากว่าพม่าไม่ได้ซื้ออาวุธจากจีน และทั้งสองก็ไม่ได้มีการฝึกการรบ ออกภาคสนามให้เห็น แต่อย่างใด อีกทั้งในการนำเข้าอาวุธของพม่าจากจีน นับตั้งแต่ปี 2000 เป็นต้นมาจนถึงช่วงปี 2010 นั้นก็มีปริมาณที่ลดลงอย่างมีนัยยะสำคัญอีกด้วย<sup>40</sup>

ทั้งนี้ความสัมพันธ์ระหว่างพม่าและจีนนั้นเปลี่ยนแปลงไปในทางลบมากขึ้น โดยเฉพาะหลังจาก 2 เหตุการณ์สำคัญๆ ในปี 2007 และ 2008 โดยในเหตุการณ์แรกนั้น จากการที่ระบอบได้ปราบปรามกลุ่มพระสงฆ์ ที่ได้ชุมนุมประท้วง ในปี 2007 และเหตุการณ์ที่สอง จากมหันตภัยทางธรรมชาติ จากพายุไซโคลนนากรีส (Cyclone Nargis) ในเดือนพฤษภาคม 2008 (ดูในบทที่ 2.3) ภายหลังจากเหตุการณ์ทั้งสองนี้ จะเห็นได้ว่าประชาคมระหว่างประเทศ ต่าง “พุ่ง” ความสนใจไปที่จีนให้ใช้อิทธิพลที่มีอยู่ดำเนินการอะไรสักอย่างกับระบอบเผด็จการทหารพม่า ทั้งนี้ ในเวลานั้น สาธารณชนชาวจีนเองก็ตระหนักว่าระบอบอำนาจเผด็จการทหารพม่า นั้นเป็นปัญหา<sup>41</sup> และรัฐบาลจีนก็ “เริ่ม” มีความอ่อนไหวมากขึ้นเรื่อยๆ เป็นอย่างมากกับผลกระทบต่อชื่อเสียงของจีนในประชาคมระหว่างประเทศ เนื่องจากความสัมพันธ์ที่ใกล้ชิดของจีนกับพม่าอย่างไรก็ตาม จีนนั้นก็ได้อุปถัมภ์พม่าอย่างต่อเนื่อง ด้วยการให้ฐานะของจีนในการเป็นสมาชิก UNSC

โดยรวม จีนนั้นได้สนับสนุนพม่า ทั้งทางการเมือง ทางเศรษฐกิจ และในทางการทูต และทุกเมื่อที่ระบอบอำนาจเผด็จการนั้นต้องการความช่วยเหลือ โดยเฉพาะในทางความชอบธรรม โดยจีนนั้นได้ต่อต้านนโยบายการคว่ำบาตรให้กับพม่าเรื่อยมา อีกทั้งได้ใช้สิทธิวีโต้เพื่อช่วยพม่าในเวที UN (ดูในบทที่ 3.3) ซึ่งในประเด็นนี้ทำให้จีนนั้นถือว่าเป็นประเทศที่มีคุณค่ากับพม่าอย่างยิ่ง โดยผู้นำของพม่าในทุกยุคนั้นก็ได้อุปถัมภ์และตระหนักในความสำคัญของจีนที่ได้ให้การสนับสนุนกับพม่ามาอย่างต่อเนื่อง เช่นกัน

### ความขัดแย้งระหว่าง พม่า จีนและชนกลุ่มชาติพันธุ์

ทั้งนี้ความสัมพันธ์ระหว่างพม่าและจีนนั้นถือได้ว่าผูกติดอยู่กับประเด็นทางเศรษฐกิจอย่างเหนียวแน่น นอกจากนั้นยังมีประเด็นทางด้านภูมิรัฐศาสตร์ ดังนั้นประเด็นความขัดแย้งบริเวณชายแดนชายแดนจึงถือได้ว่าเป็นอีกหนึ่งประเด็นที่สำคัญ จากความขัดแย้งระหว่างรัฐบาลทหารพม่าและชนกลุ่มชาติพันธุ์มีชนกลุ่มชาติพันธุ์ได้หลบหนีเข้าไปในจีนมากกว่า 35,000 คน จากการต่อสู้ระหว่างทหารพม่ากับชนเผ่าโกกั้ง รัฐบาลปักกิ่งก็ได้กดดันให้ระบอบทหารของพม่าให้มีการเจรจา ไกล่เกลี่ย

<sup>40</sup> Jürgen Haacke, “The Nature and Management of Myanmar’s Alignment with China: The SLORC/SPDC Years,” pp.113-114.

<sup>41</sup> Ian Holliday, “Beijing and the Myanmar Problem,” *Pacific Review* 22 (4, 2009): 480.

ระหว่างกัน<sup>42</sup> ในปี 2012 มีรายงานจาก Human Rights Watch ว่าจีนบังคับให้ผู้ลี้ภัยชาวคะฉิ่นเดินทางจากมณฑลยูนนานกลับไปยังพม่า แต่รัฐบาลจีนกลับปฏิเสธรายงานดังกล่าว แต่ทั้งนี้ในเดือนกรกฎาคมและสิงหาคม 2012 Jianzhu รัฐมนตรีว่าการความมั่นคงและประธานาธิบดี เต็ง เส่ง ก็ได้พบปะหารือ ในประเด็นชายแดนร่วมกัน<sup>43</sup>

โดยสรุป จึงเห็นได้ว่าประเด็นความมั่นคงตามแนวชายแดนนั้นได้กลายมาเป็นประเด็นที่สำคัญที่มีผลต่อศักยภาพทางความสัมพันธ์และความขัดแย้งระหว่างทั้งสองประเทศ

นอกจากนั้นยังมีความไม่พอใจ มีการถกเถียงกันเกิดขึ้น เนื่องจากมีบริษัทของจีนจำนวนมากได้ “หลั่งไหล” เข้ามาในพม่า จนกระทั่งเหล่าผู้นำทหารในพม่านั้นเกิดความไม่พอใจ นอกจากนั้นก็ยังมียุทธการว่า ประชาชนท้องถิ่นในพม่านั้นต่อต้านชาวจีน เนื่องจากการที่ขาดความโปร่งใสและการจัดสรรทางผลประโยชน์ที่ไม่เป็นธรรม และยังเข้ามาทำลายสภาพแวดล้อม การบังคับให้ประชาชนในพื้นที่ต้องอพยพที่อยู่ ทั้งนี้โดยส่วนใหญ่แล้วมาจากโครงการสร้างต่างๆ จากชาวจีน ทั้งนี้ความไม่พอใจดังกล่าวเห็นได้จากการ “ปะทุ” ขึ้นในโครงการเขื่อนพลังงานน้ำ Myitsone ในเดือนเมษายนปี 2010<sup>44</sup> เป็นต้น

จากการเลือกตั้งในปี 2010 นั้นก็จะเห็นได้ว่า จีนนั้นได้ให้การสนับสนุนการเลือกตั้ง Baculiao นั้นได้วิเคราะห์ไว้ว่า “การที่พม่ามีความเป็นสถาบัน มีเสถียรภาพ ภายใต้การปกครองของทหาร จะทำให้จีนนั้นมีความปลอดภัยในการดำเนินยุทธศาสตร์ในพม่า”<sup>45</sup> อย่างไรก็ตามภายหลังจากรัฐบาลพลเรือนชุดใหม่ ได้เข้ามาใช้อำนาจ นำโดยประธานาธิบดี เตง เส่ง ในเดือนกันยายน 2011 รัฐบาลได้ยกเลิกโครงการสร้างเขื่อนพลังงานน้ำ Myitsone โดยมูลค่าของโครงการนั้นอยู่ที่ 3.6 พันล้านดอลลาร์สหรัฐ ซึ่งโครงการดังกล่าวมีกำหนดที่จะสร้างในรัฐคะฉิ่น ทางตอนเหนือของพม่า โดยรัฐบาลให้เหตุผลว่า โครงการดังกล่าวนั้น “ขัดต่อเจตจำนงของประชาชน” อีกทั้งกลุ่มอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมในพื้นที่ของชนกลุ่มน้อยก็ได้คัดค้านโครงการ เช่นกัน ทั้งนี้การดำเนิน

<sup>42</sup> International Crisis Group, “China’s Myanmar Strategy: Elections, Ethnic Politics and Economics,” *International Crisis Group Asia Briefing N 112* (21 September, 2010), p.1.

<sup>43</sup> Robert Sutter and Chin-hao Huang, *China-Southeast Asia Relations: China Muscles Opponents on South China Sea Comparative Connections*, A Triannual E-Journal on East Asian Bilateral Relations 2012 [online] accessed on 10 October 2012. Available from [http://csis.org/files/publication/1202qchina\\_seasia.pdf](http://csis.org/files/publication/1202qchina_seasia.pdf)

<sup>44</sup> Indigenous Peoples, *Arrests Made In Myitsone Dam Project Bombing On Irrawaddy River* [online], accessed on 8 January 2012. Available from [http://indigenousspeoplesissues.com/index.php?option=com\\_content&view=article&id=4872:arrests-made-in-myitsone-dam-project-bombing-on-irrawaddy-river&catid=32&Itemid=65](http://indigenousspeoplesissues.com/index.php?option=com_content&view=article&id=4872:arrests-made-in-myitsone-dam-project-bombing-on-irrawaddy-river&catid=32&Itemid=65)

<sup>45</sup> NBC News, *Myanmar’s elections – a big win for China?* [online], accessed on 28 September 2011. Available from [http://behindthewall.msnbc.msn.com/\\_news/2010/11/08/5429668-myanmars-elections-a-big-win-for-china](http://behindthewall.msnbc.msn.com/_news/2010/11/08/5429668-myanmars-elections-a-big-win-for-china)

นโยบายของรัฐบาลพม่าดังกล่าว ทำให้รัฐบาลจีนประท้วง แต่อย่างไรก็ตาม โครงการอื่นๆ ที่ได้มีการวางแผนไว้ก็ยังคงเดินหน้าต่อไป โดยเฉพาะโครงการในทางตอนเหนือของพม่า แต่จากการที่รัฐบาลทหารได้ระงับโครงการดังกล่าวนั้น ก็แสดงให้เห็นว่า รัฐบาลพลเรือนที่เข้ามาชุดนี้นั้น ไม่ได้คิดเพียงว่าจะได้รับเงินจากจีน หรือ การปกป้องในทางการทูต (diplomatic protection) จากจีนเท่านั้น แต่ยังคงคำนึงถึงต้นทุนที่มีต่อประชาชนในประเทศของตนเองด้วยเช่นกัน<sup>46</sup>

เหตุผลที่รัฐบาลของพม่านั้นต้องการออกจาก “ร่มเงาของจีน” สามารถแบ่งออกมาเป็น 3 ประเด็นสำคัญๆ ดังนี้

- ประวัติศาสตร์ความสัมพันธ์ระหว่างจีนและพม่า
- แนวทางนโยบายต่างประเทศของพม่า
- ปัจจัยความร่วมมือทางเศรษฐกิจ

#### 1. ประวัติศาสตร์ความสัมพันธ์ระหว่างจีนและพม่า

พม่ากลัวและไม่ไว้ใจจีนฝังรากลึกมาตั้งแต่ในสมัยอดีตราชวงศ์หยวน (Yuan) และราชวงศ์ชิง (Qing) เมื่อจีนบุกพม่าแล้ว ซึ่งในงานของ Fan นั้นได้กล่าวถึงว่า แม้ว่าพม่าได้รับเอกราชแล้วและได้เริ่มมีความสัมพันธ์ทางการทูตต่อกัน ในช่วง 1949 เมื่อทั้งสอง แต่ความกลัวนั้นยังคงมีอยู่ แล้วก็ยังคงดำเนินมาตลอดช่วงสงครามเย็น<sup>47</sup> อีกทั้งในประวัติศาสตร์นั้น จีนค่อนข้างดำเนินยุทธศาสตร์ที่ค่อนข้างรุนแรงต่อประเทศเพื่อนบ้านข้างเคียงของจีน ซึ่งในส่วนนี้ก็เป็นอีกประเด็นหนึ่งที่ทำให้รัฐบาลของพม่านั้นต้องตระหนักในการมีปฏิสัมพันธ์กับจีนด้วยเช่นกัน

จากประสบการณ์ทางประวัติศาสตร์ดังกล่าวมานั้น ก็ทำให้พม่ายิ่งตระหนักมากขึ้น โดยเฉพาะเมื่อจีนนั้น เรียกได้ว่าประสบความสำเร็จเป็นอย่างมากจากการร่วมมือทางเศรษฐกิจกับพม่า เนื่องจากพม่าเองก็ตระหนักว่าความอุดมสมบูรณ์ทางทรัพยากรนั้น อาจเป็นหนึ่งในยุทธศาสตร์ที่เป็นภัยคุกคามต่อพม่าในยุคปัจจุบัน<sup>48</sup>

#### 2. ปัจจัยความร่วมมือทางเศรษฐกิจ

มีปัจจัยหลายปัจจัยพอสมควร ที่ส่งผลต่อภาพลักษณ์ของจีนในพม่า เช่น โครงการสัมปทานขนาดใหญ่ที่บริษัทของจีนได้รับสัมปทาน ก็มีการประท้วงในเรื่องของความไม่โปร่งใส และการ

<sup>46</sup> Marie Lall, Has a year of civilian rule changed Burma? [online], accessed on 22 February. Available from <http://www.bbc.co.uk/news/world-asia-15560414>

<sup>47</sup> Hongwei FAN, “China–Burma Geopolitical Relations in the Cold War,” *Journal of Current Southeast Asian Affairs* 31 (1, 2012): 9-11.

<sup>48</sup> Robert Sutter, “Myanmar in Contemporary Chinese Foreign Policy – Strengthening Common Ground, Managing Differences,” *Journal of Current Southeast Asian Affairs* 31 (1, 2012): 29-51.



กระจายผลประโยชน์ที่ไม่เป็นธรรม อีกทั้งยังทำลายสภาพแวดล้อม มีการบังคับให้ชาวบ้านต้องออกจากพื้นที่ เหล่านี้ก็สร้างความไม่พอใจให้กับชาวพม่าพอสมควร<sup>49</sup>

ความสัมพันธ์ระหว่างพม่าและจีนทั้งในทางการเมืองและเศรษฐกิจเป็นไปอย่างราบรื่นตลอดช่วงกว่า 20 ปี แต่แล้วในปี 2011 เมื่อพม่าได้พยายามที่จะปรับปรุงความสัมพันธ์กับทางตะวันตก และการที่รัฐบาลพม่าได้ระงับโครงการเขื่อนพลังน้ำ Myitsone ในรัฐคะฉิ่น ก็ทำให้รัฐบาลจีนไม่พอใจเป็นอย่างมาก<sup>50</sup>

### 3. แนวทางนโยบายต่างประเทศของพม่า

พม่านั้นถือได้ว่าเป็นประเทศที่มีความเป็นชาตินิยมอย่างสูง อีกทั้งยังมีแนวนโยบายพยายามที่จะเป็นกลางในทางการเมือง ดังนั้นแม้ว่าทั้งสองจะมีความสัมพันธ์ทางการเมืองและทางเศรษฐกิจที่ดีต่อกัน แต่การยึดมั่นในหลักอำนาจอธิปไตยแห่งรัฐนั้นก็ยิ่งถือว่าเป็นประเด็นที่มีความสำคัญของรัฐบาลพม่าเสมอมา ทั้งนี้รัฐบาล เตง เส่ง ก็ได้ยืนยันอย่างชัดเจน ในวันที่ 30 มีนาคม 2011 ว่าแนวนโยบายของพม่านั้น ยึดหลักการอยู่ร่วมกันอย่างสันติ ไม่ตกอยู่ภายใต้อิทธิพลของมหาอำนาจใด ดำเนินนโยบายสายกลางในความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ นอกจากนั้นแล้วยังไม่บุกกรุกในดินแดนของประเทศอื่นๆ และไม่แทรกแซงกิจการภายในของประเทศใด เป็นต้น<sup>51</sup>

ดังนั้นจึงเห็นได้ว่า การที่จีนเริ่มเข้ามาอิทธิพลในพม่ามากขึ้นไปนั้น ทำให้รัฐบาลทหารพม่าดำเนินยุทธศาสตร์หาความสมดุลทางนโยบายต่างประเทศ ด้วยการถ่วงดุลทางอำนาจกับจีน นั่นเอง

## สรุป

จากการประเมินในช่วง 1988-2011 นั้นสามารถที่จะวิเคราะห์โดยแบ่งเป็นประเด็นได้ดังนี้ ประเด็นแรก ผลประโยชน์หลักของจีนนั้นอยู่ที่ประเด็นทางด้านเศรษฐกิจ เพื่อที่ว่าจะให้มีความสภาพแวดล้อมในการทำธุรกิจ จากบริษัทของจีนที่รัฐเป็นเจ้าของธุรกิจ สิ่งที่ดีที่สุด ก็คือ การที่ระบอบอำนาจเผด็จการนั้นต้อง “ค้าประกัน” ในความมีเสถียรภาพ เพื่อผลประโยชน์ของจีน แม้ว่าจะมีสถานการณ์ความไม่เสถียรภาพ แต่จีนก็มองที่ผลประโยชน์ ซึ่งถือว่าเป็นแรงจูงใจของจีนในการเข้า

<sup>49</sup> ICG, China's Myanmar Strategy: Elections, Ethnic Politics and Economics [online], accessed on 1 October 2012. Available from <http://www.crisisgroup.org/en/regions/asia/south-east-asia/burma-myanmar/B112-chinas-myanmar-strategy-elections-ethnic-politics-and-economics.aspx>

<sup>50</sup> International Crisis Group, "China's Myanmar Strategy: Elections, Ethnic Politics and Economics," *International Crisis Group Asia Briefing N 112* (21 September, 2010), p.1.

<sup>51</sup> Chenyang LI, "China-Myanmar Comprehensive Strategic Cooperative Partnership: A Regional Threat?" *Journal of Current Southeast Asian Affairs* 31 (1, 2012): 53-72.

มีส่วนร่วมร่วมกับพม่า มากกว่าการที่จะให้เกิดกระบวนการเปลี่ยนผ่านที่แท้จริง ในทางการเมืองและการมีเศรษฐกิจแบบตลาด

ประเด็นที่สอง จีนและพม่ามีความสัมพันธ์ระหว่างกันอย่างใกล้ชิด โดยที่ความสัมพันธ์นั้นส่วนใหญ่เป็นประเด็นทางผลประโยชน์ด้านการค้าของจีน โดยเฉพาะในด้านพลังงาน และในการปกป้องทางการทูตให้กับระบอบอำนาจเผด็จการทหารพม่า ในประชาคมระหว่างประเทศ รวมไปถึงความร่วมมือระหว่างกันในทางด้านการทหาร ความสัมพันธ์นี้ได้ดำเนินมาอย่างราบรื่นมาเป็นเวลานาน โดยจีนได้ดำเนินนโยบายด้วยหลักการไม่แทรกแซงกิจการภายใน และการไม่วิจารณ์ในรูปแบบการปกครองของระบอบในพม่า แต่อย่างไรก็ตาม ทั้งนี้จากเหตุการณ์การชุมนุมประท้วงรัฐบาลทหารของพม่า จากกลุ่มพระสงฆ์ ที่รู้จักกันว่า “Saffron Revolution” ในปี 2007 และจากมหันตภัยทางธรรมชาติ จากพายุไต้ฝุ่น ในปี 2008 นั้นจีนก็ได้มีการวิจารณ์พม่าบ้าง แต่ก็ยังถือได้ว่าไม่มากนัก และจีนก็ได้เห็นว่าพม่าเป็นปัญหา และก็พยายาม “ระงับ” และ “รักษา” ชื่อเสียงของจีนมากขึ้น แต่อย่างไรก็ตาม จีนนั้นก็ยังคงปกป้องพม่าในทางการทูตจากการวิจารณ์ของประชาคมระหว่างประเทศ (โดยเฉพาะในเวทีระหว่างประเทศอย่าง UN เป็นต้น)

ประเด็นที่สาม นั้นภายหลังจากรัฐบาลพลเรือนชุดใหม่ได้เข้ามาดำรงตำแหน่ง ก็ถือว่าการสร้างความประทับใจให้กับจีนเป็นครั้งแรก ก็ว่าได้ เนื่องจากจีนนั้นเห็นว่าตนเองมีอิทธิพลให้เกิดการเปลี่ยนผ่านในพม่า อย่างไรก็ตาม อิทธิพลของจีนที่มีต่อกระบวนการนี้ก็ถือว่าไม่มากนัก แต่ก็ไม่ได้มีอิทธิพลมากพอที่จะทำให้พม่ามีการเปลี่ยนผ่านได้ ทั้งนี้ “อย่าลืมว่า” พม่าไม่เคยคิดว่าตนเองเป็นเหมือน “รัฐ-บริวาร” ของจีน แต่อย่างไรก็ตาม อิทธิพลของจีนที่มีต่อพม่านั้นก็มิได้อยู่จำกัด โดยเหตุผลหนึ่งที่มีความสำคัญ ก็คือ ระบอบทหารนั้นไม่ได้ “เชื่อใจ และไว้ใจ” จีนเลย อีกทั้งยังมีความกังวลว่าจะถูกจีน “ครอบงำ” อยู่ตลอดเวลาอีกด้วย โดยผู้นำของพม่า นั้น ทุกยุค ทุกสมัยมีความอ่อนไหวต่อประเด็นการแทรกแซงจากภายนอก ในความเป็นจริงนั้นความสัมพันธ์ที่พม่ามีกับจีนนั้น “ยิ่ง” ใกล้ชิดมากเท่าใด ก็ “ยิ่ง” ทำให้ผู้นำทหารนั้นกังวลว่าจะ “ยิ่งสูญเสีย” ในอำนาจอธิปไตย (บางส่วน) ของประเทศและการดำเนินนโยบายอย่างอิสระภายในประเทศ มากเท่านั้น

จากหลักฐานเชิงประจักษ์ ต่างๆ ก็เห็นว่าผู้นำทหารของพม่า นั้นมีความกังวลอย่างมากกับการที่จะถูกครอบงำจากอิทธิพลของจีน โดยที่ผู้นำทหารนั้นตระหนักว่า พม่า นั้นมีเอกราชทางด้านนโยบายการต่างประเทศ พม่าช่วงรัฐบาล อู นู มีการปกครองในทางประชาธิปไตย โดยกล่าวว่า “มุ่งมั่นที่จะดำเนินนโยบายต่างประเทศไม่ให้เป็นที่สอง รองจากหลักการทางนโยบายต่างประเทศของประเทศใด”<sup>52</sup> จากการสัมภาษณ์ Khuensai Jaiyen ได้กล่าวว่า ระบอบนั้น “ปรารถนาที่จะอยู่

<sup>52</sup> Jürgen Haacke, “The Nature and Management of Myanmar’s Alignment with China: The SLORC/SPDC Years,” p.

นอกร่มเงาของจีน”<sup>53</sup> (“desire to be out of the Chinese shadow”) ซึ่งในมุมมองนี้ ก็ได้รับการสนับสนุนจาก Haacke ว่าพม่าก็น่าสนใจที่จะมีความสัมพันธ์ที่ดีต่อจีน แต่ยังคงมีความ “ระแวง” ใน “เจตนา” ของจีนในระยะยาวอยู่<sup>54</sup> ดังนั้นความสัมพันธ์ทางด้านเศรษฐกิจที่แนบแน่น ระหว่างพม่ากับจีนนั้นก็ไม่ได้เกิดขึ้นแบบ “อัตโนมัติ” ในการเป็นมิตรที่ดีต่อกัน แต่มีเหตุและปัจจัยที่เรียกได้ว่า “สมน้ำสมเนื้อ” กันอยู่มากทีเดียว ทั้งนี้จากการสัมภาษณ์ Steinberg นั้นได้กล่าวว่า “พม่าไม่ได้ต้องการที่จะพึ่งพิงประเทศใดประเทศหนึ่งมากเกินไป รวมทั้งกับจีนด้วยเช่นกัน”<sup>55</sup>

ประเด็นที่สี่ จากความสัมพันธ์ที่จีนมีต่อพม่า นั้น ไม่ได้หมายความว่า จะเป็น “Conen” ที่จีนต้องการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมของระบอบอำนาจเผด็จการทหาร และให้เข้าสู่การปฏิรูป หรือการที่จะเป็นประชาธิปไตย แต่อย่างไรก็ตาม เนื่องจากว่า จีนเองก็มีในด้านผลประโยชน์ของจีนอยู่แล้ว

## 4.2 ญี่ปุ่น (Japan)

ญี่ปุ่นนั้นมีความสัมพันธ์กับพม่ามาอย่างยาวนาน นับตั้งแต่ที่พม่าได้รับเอกราช นั้นทั้งสองฝ่ายได้ทำข้อตกลงในการลดความเสียหายและสนธิสัญญาสันติภาพขึ้น ในปี 1954<sup>56</sup>

ญี่ปุ่นนั้นถือได้ว่าเป็นผู้ที่ให้ความช่วยเหลือทางด้านเศรษฐกิจรายใหญ่กับพม่า<sup>57</sup> เช่น ในปี 1987 ญี่ปุ่นได้ให้ความช่วยเหลือพม่าผ่าน Official Development Assistance: ODA สูงถึงร้อยละ 71.5 ของเงินช่วยเหลือทั้งหมดที่พม่าได้รับ และถือได้ว่าเป็นร้อยละ 20 ของงบประมาณแห่งชาติของพม่า<sup>58</sup> เลยทีเดียว ทั้งนี้ตารางด้านล่างนั้นแสดงถึงความช่วยเหลือของญี่ปุ่นที่ให้กับพม่า

ตารางที่ 1 ความช่วยเหลือของญี่ปุ่นที่ให้กับพม่าผ่านทาง ODA จากปี 2001-2007 (100 ล้านเยน)<sup>59</sup>

ปี	ความช่วยเหลือทางการเงิน	ความช่วยเหลือทางเทคนิคต่างๆ
----	-------------------------	-----------------------------

<sup>53</sup> สัมภาษณ์ Khuensai Jaiyen, บรรณาธิการรัฐฐาน, 27 มกราคม 2012

<sup>54</sup> Jürgen Haacke, *Myanmar's Foreign Policy: Domestic influences and international implications* (Adelphi Paper 381, London: The International Institute for Strategic Studies, 2006), p. 28.

<sup>55</sup> สัมภาษณ์ David Steinberg, ศาสตราจารย์ มหาวิทยาลัย Georgetown สหรัฐอเมริกา, 26 มีนาคม 2012

<sup>56</sup> ในความสัมพันธ์ระหว่างญี่ปุ่นและพม่า ในช่วงนี้ ศึกษาเพิ่มเติม: Bert Edström, “Japan and the Myanmar Conundrum,” *Institute for Security and Development Policy* (Asia Paper, Stockholm October 2009), pp.11-23.

<sup>57</sup> Patrick Strefford, “Japanese ODA to Myanmar: Resulting from the Mutual Dependence It Created,” *Journal of International Cooperation Studies* 13 (2, 2005)

<sup>58</sup> Mikio Oishi and Fumitaka Furuoka, “Can Japanese Aid Be an Effective Tool of Influence: Case Studies of Cambodia and Burma,” *Asian Survey* 14 (6, November/December 2003): p. 898.

<sup>59</sup> ดัดแปลงตารางจาก Japan Institute of International Affairs 2010, “Japan's Policy toward Myanmar: A Special Responsibility,” *A report prepared for the Asia Society's Burma/Myanmar Initiative* (March 2010) p. 65.

2007	11.81	16.37
2006	13.53	17.25
2005	17.17	16.41
2004	9.09	14.46
2003	9.92	22.96
2002	21.62	36.39
2001	59.93	40.80

จากงานของ Toshihiro Kudo เราก็เห็นได้ว่านักวิชาการชาวญี่ปุ่นนั้นค่อนข้างให้ความสนใจในประเด็นพม่า เช่นกัน (ดูในบทที่ 1.9.2) ซึ่งในประเด็นความสัมพันธ์ระหว่างพม่าและญี่ปุ่นนั้น บางครั้งอาจเรียกได้ว่าเป็น “ความสัมพันธ์พิเศษ”<sup>60</sup> อย่างไรก็ตาม Kudo นั้นได้กล่าวว่า ความสัมพันธ์ระหว่างญี่ปุ่นกับพม่า นั้น “ทรุด” ลงเรื่อยๆ ภายหลังจากเหตุการณ์ “8-8-88” ในพม่า<sup>61</sup> ทั้งนี้ในบทนี้ ในส่วนแรกนั้นจะดูที่แรงจูงใจและเป้าหมายของญี่ปุ่น ในความสัมพันธ์ที่มีกับพม่า ในส่วนที่สอง จะดูที่นโยบายต่างประเทศของญี่ปุ่นต่อพม่า ภายหลังจากปี 1988 โดยวัตถุประสงค์ของการศึกษาในบทนี้ นั้นก็เพื่อต้องการที่จะศึกษาว่าญี่ปุ่นมี “Conen” กับพม่ามากเพียงใด และส่วนที่สองก็จะดูที่ว่า การดำเนินนโยบายดังกล่าวของญี่ปุ่นนั้นมีส่วนทำให้เกิดกระบวนการเปลี่ยนผ่านของระบอบเผด็จการทหารของพม่า ที่มีมาตั้งแต่มีนาคม 2011หรือไม่<sup>62</sup>

#### 4.2.1 เป้าหมายและแรงจูงใจในนโยบายของญี่ปุ่นที่มีต่อพม่า

จากงานของ Pongyelar นั้นได้กล่าวว่ามีเงื่อนไข 4 ประการ ในการดำเนินนโยบายของประเทศไทย<sup>63</sup> ซึ่งจากการศึกษานั้นก็สอดคล้องกับงานของ Japan Institute of International Affairs ในปี 2010 เช่นกัน “จุดมุ่งหมายหลักในนโยบายของรัฐบาลญี่ปุ่นที่มีต่อพม่า คือ การกระตุ้นให้รัฐบาลและประชาชนของพม่า

<sup>60</sup> Edström Bert, “Japan and the Myanmar Conundrum, Institute for Security and Development Policy,” p. 54.

<sup>61</sup> Toshihiro Kudo, “Myanmar and Japan: How Close Friends became Estranged,” *Institute of Developing Economies* (IDE Discussion Paper, No. 118, August 2007), p. 5.

<sup>62</sup> วิทยานิพนธ์ขอสมัครเข้าศึกษาต่อที่สถานทูตญี่ปุ่นประจำกรุงเทพฯ (Japanese Embassy) ในเดือนมกราคม 2012 แต่ไม่ได้รับการตอบกลับแต่อย่างใด

<sup>63</sup> Suppakarn Pongyelar, “The Implications of Japanese Engagement Policy towards Myanmar: 1988-Present GSID,” *Discussion Paper 159* (Nagoya, 2007)

ให้ย้ายไปในทิศทางของความเป็นประชาธิปไตยทางการเมืองและการพัฒนาการเศรษฐกิจ<sup>64</sup>  
 ทั้งนี้ในบพนี้ ประกอบด้วยประเด็นที่จะศึกษา ดังนี้

- ก) เหตุผลทางด้านเศรษฐกิจ
- ข) ความสัมพันธ์ระหว่าง ญี่ปุ่นและสหรัฐอเมริกา
- ค) ปัจจัยจากจีนและยุทธศาสตร์ของญี่ปุ่นในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้
- ง) ประเด็นสิทธิมนุษยชน ความเป็นประชาธิปไตย และ ความมีเสรีภาพ

### ก) เหตุผลทางด้านเศรษฐกิจ

เนื่องจากประสบการณ์ในอดีตของญี่ปุ่นในช่วงสงครามโลกครั้งที่สอง ทำให้รัฐบาลญี่ปุ่นนั้นมี “จุดอ่อน” อยู่ในทุกยุค ทุกสมัย นับจากสงครามโลกเป็นต้นมา ทั้งนี้เพื่อให้บรรลุผล ประโยชน์แห่งชาติญี่ปุ่น รัฐบาลก็ได้อนุญาตให้บริษัทต่างๆ ของญี่ปุ่นสามารถที่จะดำเนินธุรกิจกับ ระบบเบ็ดเตล็ดการได้ โดยนโยบายดังกล่าวนี้รู้จักกันว่า "Seikei bunri" หรือนโยบายที่แยกกันระหว่าง การเมืองและเศรษฐกิจ

ผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจของญี่ปุ่นในพม่า นั้น เป็นเรื่องของทรัพยากรทางธรรมชาติของ พม่า ที่มีอยู่อย่างอุดมสมบูรณ์ แรงแรงงานราคาถูก ศักยภาพของการเป็นตลาด เพื่อที่จะรองรับสินค้า ของญี่ปุ่นในอนาคต อย่างไรก็ตาม ญี่ปุ่นนั้นก็พยายาม “ระวัง” ว่าอาจจะมีปัญหาทางการเมืองขึ้นมากับประชาคมระหว่างประเทศ ในการที่จะดำเนินยุทธศาสตร์ดังกล่าวด้วยเช่นกัน

ทั้งนี้รัฐบาลญี่ปุ่นพยายาม “จำกัด” ไม่ให้มี FDI หรือทำการค้ากับพม่ามากนัก ซึ่งในเดือน พฤศจิกายน 2004 มีบริษัทของญี่ปุ่นเพียง 23 บริษัท เท่านั้นที่ประกอบกิจการอยู่ในพม่า<sup>65</sup> ในจุดนี้ แสดงให้เห็นว่า ความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจที่ญี่ปุ่นมีต่อพม่า นั้น ไม่ได้มีมากนัก แม้ว่าในปี 2010 ญี่ปุ่นเป็นคู่ค้ารายใหญ่อันดับที่หก แต่มีการค้าเพียงร้อยละ 3.9 เท่านั้น โดยมีมูลค่า ทางการค้าอยู่ที่ 484.4 ล้านยูโร<sup>66</sup> ดังนั้นจึงเห็นได้ว่าการค้าระหว่างญี่ปุ่นกับพม่า นั้น ถือได้ว่าเป็นไป “สวนทางกัน” กับ การที่ญี่ปุ่นเป็นผู้ที่ให้ความช่วยเหลือรายใหญ่ในพม่า

<sup>64</sup> Japan Institute of International Affairs, “Japan’s Policy toward Myanmar: A Special Responsibility,” A report prepared for the Asia Society’s Burma/Myanmar Initiative (March 2010), p. 62.

<sup>65</sup> Suppakarn Pongyellar, “The Implications of Japanese Engagement Policy towards Myanmar: 1988-Present GSID,” pp.12-13.

<sup>66</sup> European Union, Myanmar: Trade with the World [online]; accessed on 15 March 2012. Available from [http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/september/tradoc\\_113423.pdf](http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/september/tradoc_113423.pdf)

## ข) ความสัมพันธ์ระหว่างญี่ปุ่นกับสหรัฐอเมริกา

ในช่วงความขัดแย้งระหว่างโลกตะวันออกและโลกตะวันตกนั้น (East-West Conflict) ญี่ปุ่นก็ได้พยายามมุ่งไปที่การเติบโตและการพัฒนาทางด้านเศรษฐกิจ ในขณะที่ทางด้านความมั่นคงนั้น มีสหรัฐอเมริกาเป็น “ผู้ดูแล” อยู่ ดังนั้นไม่เพียงแต่ญี่ปุ่นจะสามารถที่จะเติบโตทางด้านเศรษฐกิจอย่างมีนัยยะสำคัญทั้งในประเทศ และในต่างประเทศ โดยเฉพาะในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ รวมทั้งในพม่าด้วยเช่นกัน ในช่วงปลาย 1970s นั้นญี่ปุ่นไม่เพียงเป็นเจ้ามหาอำนาจในทางเศรษฐกิจเท่านั้น ยังรวมถึงการขึ้นมาใช้อำนาจอย่างมีนัยยะสำคัญในระดับภูมิภาคอีกด้วย จนกระทั่งได้รับการขนานนามว่าเป็น “เจ้าผู้” บินนำประเทศเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ในขณะที่ด้านความมั่นคงนั้น ยังคงปล่อยให้ อยู่ “ใต้ร่ม” ของสหรัฐต่อไป ดังนั้นญี่ปุ่นจึงจำเป็นต้องให้ความสำคัญกับนโยบายของสหรัฐ และถือเป็นหนึ่งในนโยบายหลักของญี่ปุ่น ดังนั้นความสัมพันธ์ระหว่างญี่ปุ่นและพม่า นั้น รัฐบาลญี่ปุ่นก็จะต้องให้ “สมดุลทางอำนาจ ในทางเลือกทั้งสอง “ทางแพร่ง” ระหว่างการดำเนินนโยบายของตนเองกับการดำเนินนโยบายคว่ำบาตร ตามสหรัฐ (ดูในบทที่ 3.1)

ดังนั้นในส่วนของญี่ปุ่นนั้น จึงเห็นได้ว่าญี่ปุ่นยังคงให้ความช่วยเหลือต่อพม่าในทางเศรษฐกิจอย่างต่อเนื่อง แม้ว่าภายหลังจากปี 1988 แล้ว ญี่ปุ่นพยายามดำเนินนโยบายให้มีความชอบธรรม โดยการอธิบายว่าการดำเนินนโยบาย ด้วยการยังคงมีความสัมพันธ์กับระบอบอำนาจเผด็จการทหาร ก็เพื่อให้เกิดการกระตุ้นให้ระบอบ “หันหน้า” เข้าสู่แนวทางเสรีประชาธิปไตยและการมีเศรษฐกิจแบบตลาด โดยที่ความช่วยเหลือที่ให้นั้น ก็ยังเป็นไปอย่างจำกัด และโครงการให้ความช่วยเหลือทางการเงินในด้านมนุษยธรรมนั้นก็จะมีการพิจารณาเป็นกรณี กรณีไป โดยดูที่ความก้าวหน้าที่เกิดขึ้นจากการพัฒนาทางสังคมในพม่าควบคู่กันไปด้วย เป็นต้น

นอกจากนั้นแล้ว การที่สหรัฐได้เปลี่ยนแนวนโยบายต่างประเทศในเอเชียบ่อยครั้งก็ทำให้ ญี่ปุ่นเกิดความ “สับสน” และทำให้การดำเนินนโยบาย “ตาม” ไม่ง่ายนัก ตัวอย่างเช่น ในปี 2000 เมื่อ คลินตัน ได้ประกาศนโยบายในการที่จะมีความสัมพันธ์กับเกาหลีเหนือในรูปแบบของการมีปฏิสัมพันธ์อย่างสร้างสรรค์ ในขณะที่ เวลาเดียวกันนั้น สหรัฐต้องการที่จะให้ญี่ปุ่นไม่ใช้นโยบายการมีส่วนร่วมอย่างสร้างสรรค์กับกรณีของพม่า<sup>67</sup> John Badgley นั้นได้วิเคราะห์ว่า “ผลประโยชน์ของ ญี่ปุ่นและนโยบายต่างๆของญี่ปุ่นที่ต่อพม่า นั้น มีความสำคัญมากกว่าที่จะตระหนักถึงมหาอำนาจ

<sup>67</sup> Suppakarn Pongyelar, “The Implications of Japanese Engagement Policy towards Myanmar: 1988-Present GSID,” pp. 20-3.

โตๆ” ซึ่งในประเด็นนี้ก็แสดงให้เห็นความขัดแย้งที่ญี่ปุ่นมี “กับพี่ใหญ่” และญี่ปุ่นนั้นยังคงยืนยันทันทีจะ “เดินหน้า” ตามแนวนโยบายต่างประเทศของตนกับพม่า<sup>68</sup> ต่อไป

### ค) ปัจจัยจากจีนและยุทธศาสตร์ของญี่ปุ่นในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้

หากกล่าวถึงความสัมพันธ์ระหว่างพม่ากับจีนเริ่มในช่วงต้น 1950s เป็นต้นมา แต่หลังจากช่วงปี 1988 (ดูในบทที่ 4.1) จีนได้เติบโตอย่างมากในทางเศรษฐกิจและมีบทบาทอย่างมีนัยยะสำคัญในทางการเมืองในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ แม้กระทั่งในพม่าเอง ก็เห็นได้ว่าการเติบโตของจีนนั้นเป็นภัยคุกคาม (threat) ต่อผลประโยชน์ของญี่ปุ่นในพม่า ด้วยเช่นกัน<sup>69</sup> โดยญี่ปุ่นได้พยายามดำเนินแนวทางต่างๆ ในการที่จะให้ “สมดุล” กับจากการที่จีนกำลังก้าวขึ้นมาที่มีอำนาจในภูมิภาคนี้

ตัวอย่างเช่น ญี่ปุ่นได้ประกาศให้ความช่วยเหลือพม่าในช่วงเวลาเพียงสั้นๆ ภายหลังจากนายกรัฐมนตรี Lee Peng เยือนพม่า ในเดือนธันวาคม 1994 และต่อมาจีนก็ได้ประกาศให้เงินกู้ เพื่อช่วยเหลือระบบอาหารเป็นมูลค่าถึง 70 ล้านดอลลาร์ ในเดือนมีนาคม 1997 ทั้งนี้ญี่ปุ่นนั้นมีความสงสัยว่าจีน กำลังต้องการมีฐานทัพเรือของตนในเขตมหาสมุทรอินเดีย ดังนั้นญี่ปุ่นก็ได้ประกาศสนับสนุนพม่าอย่างเป็นทางการในฐานะที่พม่าเป็นหนึ่งในสมาชิกของอาเซียน ซึ่งเห็นได้ว่าญี่ปุ่นนั้นต้องการที่จะ “คานอำนาจ” กับจีน ในการที่จีนนั้นกำลังขยายอิทธิพลขึ้นมา<sup>70</sup> โดยในงานของ Haacke นั้นได้กล่าวไว้ว่า “ญี่ปุ่นนั้นไม่อายุกับการยอมรับ (...) ผลประโยชน์ต่างๆ ในทางภูมิรัฐศาสตร์ในพม่า โดยเฉพาะอย่างยิ่งในบริบทของการขึ้นมาเป็นมหาอำนาจของจีน”<sup>71</sup>

ทั้งนี้แนวทางในการดำเนินนโยบายดังกล่าว ก็เห็นได้จากยุทธศาสตร์ของญี่ปุ่นต่อเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ หรือภูมิภาคอาเซียน โดยในช่วงสงครามเย็น (Cold War) ญี่ปุ่นนั้นได้ “ยื่นข้าง” สหรัฐอเมริกาเสมอมา โดยทั้งสองนั้นเป็นผู้ลงทุนรายใหญ่ที่สุดในประเทศต่างๆ ในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ในช่วงดังกล่าว โดยทั้งสหรัฐและญี่ปุ่นนั้นต่างดำเนินนโยบาย “Conen” ในการดำเนินนโยบายด้วยการปิดล้อมคอมมิวนิสต์ในภูมิภาคนี้ นอกจากนั้นแล้ว ญี่ปุ่นยังถือเป็นคู่ค้ารายใหญ่ที่สุดและเป็นผู้ลงทุนใน FDI รายใหญ่ที่สุดในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ด้วยเช่นกัน ด้วยสภาพที่ตั้งทาง

<sup>68</sup> John H. Badgley, “Strategic Interests in Myanmar,” in: “Re-conciling Burma/ Myanmar: Essays on U.S. Relations with Burma,” *NBR Analysis* 15 (No. 1, 2004), p. 19.

<sup>69</sup> Toshihiro Kudo, “China and Japan’s Economic Relations with Myanmar: Strengthened vs. Estranged,” in Mitsuhiro Kagami (ed.), *A China–Japan Comparison of Economic Relationships with the Mekong River Basin Countries* (Institute of Developing Economies, Japan External Trade Organization, 1, 2009)

<sup>70</sup> ตัวอย่างเพิ่มเติมใน: Dirk Nabers, “China, Japan and the Quest for Leadership in East Asia,” *GIGA German Institute of Global and Area Studies* 67 (February, 2008)

Linus Hagstrom, *Japan’s China Policy: A Relational Power Analysis* (London & New York: Routledge, 2005), p.5.

<sup>71</sup> Jürgen Haacke, *Myanmar’s Foreign Policy: Domestic influences and international implications* (Adelphi Paper 381, London: The International Institute for Strategic Studies, 2006), p. 75.

ภูมิศาสตร์ของภูมิภาคนี้ก็เป็นการค้าประกันความปลอดภัยในทางผ่านทางทะเล ซึ่งก็เป็นการค้าประกันความปลอดภัยในทางเศรษฐกิจให้กับญี่ปุ่นด้วยเช่นกัน เนื่องจากว่า กว่าร้อยละ 80 ของการขนส่งน้ำมัน นั้นได้มีการขนส่งทางเรือ โดยผ่านทางเอเชียตะวันออกเฉียงใต้<sup>72</sup> ( โดยเฉพาะในช่องแคบมะละกา) เนื่องด้วยที่ตั้งของพม่าดังกล่าว และที่ตั้งของประเทศในสมาชิกอาเซียน พม่านั้นจึงถือได้ว่าเป็นหนึ่งในประเทศที่มีความสำคัญที่สุดต่อยุทธศาสตร์ของญี่ปุ่นในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้

ดังนั้น การที่ญี่ปุ่นให้การสนับสนุนพม่า ได้เข้าเป็นสมาชิกของอาเซียนในปี 1997 นั้นจึงถือได้ว่าเป็นการตัดสินใจด้วยเหตุผลที่สำคัญจากทางด้านยุทธศาสตร์ในผลประโยชน์<sup>73</sup> ดังกล่าว ทั้งนี้ในกรณีของญี่ปุ่นนั้นอยู่ในสถานการณ์ที่ “สองง่ามมาก” จากการทำอาเซียนมีความเห็นที่แตกต่างออกไป และในกรณีของพม่า ญี่ปุ่นเองก็ต้องการดำเนินนโยบายในแนวทางที่ต่างจากสหรัฐโดย นายกรัฐมนตรี Hashimoto ของญี่ปุ่นนั้นได้กล่าวไว้ว่าเสถียรภาพและการพัฒนาของญี่ปุ่นนั้นไม่สามารถแยกออกไปจากอาเซียนได้ และก็ตระหนักว่านโยบายของญี่ปุ่นต่ออาเซียนนั้นถือได้ว่าเป็นแนวทางที่ดีและมีความสำคัญที่สุด ในการที่จะปรับปรุงสถานการณ์ภายในพม่า นอกจากนี้ Hashimoto ยังได้กล่าวอีกว่า อาจจะเป็นสิ่งสำคัญที่จะกระตุ้นให้พม่านั้นมีพฤติกรรมไปในแนวทางบรรทัดฐานระหว่างประเทศ ด้วยการที่นำเขามาเป็นสมาชิกประชาคมระหว่างประเทศ<sup>74</sup> ดังนั้นจึงเห็นได้ชัดเจนว่าผลประโยชน์ในทางยุทธศาสตร์ (strategic interests) นั้นก็ “แฝง” อยู่ในเงื่อนไขทางนโยบายของญี่ปุ่นต่อพม่า ด้วยเช่นกัน

#### จ) ประเด็นสิทธิมนุษยชน ความเป็นประชาธิปไตย และ ความมีเสรีภาพ

ประเด็นสิทธิมนุษยชน ความเป็นประชาธิปไตย และ ความมีเสรีภาพ เป็นหนึ่งในนโยบายต่างประเทศของญี่ปุ่น<sup>75</sup> ตัวอย่างเช่น ในปี 1992 ญี่ปุ่นได้นำนโยบายในการช่วยเหลือในด้านการพัฒนา (ODA) มาใช้อย่างเป็นทางการครั้งแรก ซึ่งประเทศผู้รับจะต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไข 4 ประการ ดังนี้ การอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม การส่งเสริมประชาธิปไตยและสิทธิมนุษยชน การลดค่าใช้จ่ายทางทหาร โดยเฉพาะในการพัฒนาอาวุธทำลายล้างสูงและการขายอาวุธ และสุดท้าย คือ การนำประเทศให้เข้าสู่ระบบเศรษฐกิจในรูปแบบตลาด<sup>76</sup> ทั้งนี้หากมองตามวัตถุประสงค์ทั้ง 4 ประการ

<sup>72</sup> Suppakarn Pongyellar, “The Implications of Japanese Engagement Policy towards Myanmar: 1988-Present GSID,” p. 28.

<sup>73</sup> Michae J. Green, *Japan's Reluctant Realism: Foreign Policy Challenges in an Era of Uncertain Power* (New York: Palgrave, 2003)

<sup>74</sup> Suppakarn Pongyellar, “The Implications of Japanese Engagement Policy towards Myanmar: 1988-Present GSID,” p. 24.

<sup>75</sup> Ibid., .23-32.

<sup>76</sup> Bert Edström, “Japan and the Myanmar Conundrum,” p. 33.



ดังกล่าวนี้ จะเห็นได้ว่านโยบายการมีส่วนร่วมของญี่ปุ่น ในกรณีของพม่า นั้นยังมี “ความขัดแย้งอยู่ในตัว” ที่ไม่เคยเป็นไปตามเงื่อนไขดังกล่าวเลย

อย่างไรก็ตามกระทรวงต่างประเทศของญี่ปุ่นได้แถลงการณ์ไว้ในปี 1997 ว่า

“ญี่ปุ่นนั้นมีความสัมพันธ์แบบดั้งเดิม (traditional ties) กับพม่าและเป็นรัฐในการเจรจาในรูปแบบต่างๆของทั้งสองฝ่าย ทั้ง SLORC และฝ่ายที่สนับสนุนความเป็นประชาธิปไตย นโยบายของญี่ปุ่น คือ การส่งเสริมความเป็นประชาธิปไตยและสิทธิมนุษยชน โดยการไม่โดดเดี่ยวพม่า แต่ด้วยการทำงานอย่างอดทนและมีความพยายามในการปรับปรุงอย่างต่อเนื่องผ่านการพบปะ พูดคุยกับระบอบที่ปกครองอยู่ในปัจจุบัน”<sup>77</sup>

จากรายงานของ Japan Institute of International Affairs ที่มีในปี 2010 นั้นได้กล่าวไว้ว่า “ความเกี่ยวเนื่องของการเป็นประชาธิปไตย และสิทธิมนุษยชนต่างๆ (...) ญี่ปุ่นได้พยายามกระตุ้นให้รัฐบาลของพม่ายอมรับในความเป็นคุณค่าสากล (...) โดยผ่านทาง การเจรจา และการใช้การกดดันร่วมกัน”<sup>78</sup> ทั้งนี้โดยสรุปแล้ว ก็มีใจความสำคัญออกมาในแนวทางเดียวกัน

#### 4.2.2 นโยบายต่างประเทศของญี่ปุ่นต่อพม่า ภายหลังจาก 1988

ในช่วงส่งท้ายปี 1987 ระบบเศรษฐกิจของพม่านั้น แทบจะเรียกได้ว่า อยู่ในสภาพ “ล้มละลาย” ญี่ปุ่นนั้นได้กล่าวอย่างมีนัยสำคัญ ว่าถ้าพม่านั้นไม่มีการปฏิรูปนโยบายทางเศรษฐกิจ ญี่ปุ่นก็จะต้องพิจารณาความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจกับที่มีอยู่กับพม่า<sup>79</sup> หลังจากเหตุการณ์ 8-8-88 (ดูบทที่ 2.2) ญี่ปุ่นก็ได้เริ่มดำเนินแนวนโยบายต่างประเทศที่มีกับพม่า “ไปตาม” ตะวันตกและก็ได้ระงับความช่วยเหลือด้านต่างๆ ไว้ ซึ่งแสดงให้เห็นว่าญี่ปุ่นนั้นรู้สึก “ผิดหวัง” ในการจัดการที่ผิดพลาดทางเศรษฐกิจของระบอบเผด็จการทหารพม่าอย่างชัดเจน

ในเดือนกุมภาพันธ์ ปี 1989 ญี่ปุ่นก็ได้เปลี่ยนนโยบายและได้ยอมรับระบอบการปกครองเผด็จการทหาร ว่าเป็นรัฐบาลที่ถูกต้องตามกฎหมายของประเทศพม่า นอกจากนั้นแล้ว ในช่วงเวลาเดียวกันนี้ ญี่ปุ่นยังได้มีโครงการความช่วยเหลือใหม่ ที่เรียกว่า “new yen loans” ในช่วงระหว่างปี 1989 ถึง 1994 โดยญี่ปุ่นได้กลับเข้ามาให้ความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจกับพม่าอีกครั้ง โดยเงินชุดใหม่ที่ให้ไปนี้ ถือเป็นเงินสินเชื่อที่ให้ไป “บรรเทาหนี้” ที่มีอยู่ โดยส่วนใหญ่อยู่ในรูปแบบของกองทุนช่วยเหลือทางด้านเทคนิคต่างๆ ด้วยการพัฒนาทางโครงสร้างพื้นฐานต่างๆ เช่น ในโครงการก้าชและ

<sup>77</sup> Suppakarn Pongyellar, “The Implications of Japanese Engagement Policy towards Myanmar: 1988-Present GSID,” p.34.

<sup>78</sup> Japan Institute of International Affairs, “Japan’s Policy toward Myanmar: A Special Responsibility,” p. 65.

<sup>79</sup> David I. Steinberg, “Japanese Economic Assistance to Burma: Aid in the Tarenagashi (to flow through without control) manner?,” in Wolf Mendl, (ed.), *Japan and South East Asia* (London: Routledge, 2001), 348-9.

เขื่อนพลังน้ำ และปรับปรุงสนามบิน เป็นต้น ในปี 1994 ญี่ปุ่นได้ให้ความช่วยเหลือกับพม่าผ่านทาง การเป็นสมาชิกของคณะกรรมการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนา (OECD: Development Assistance Committee: DAC) โดยกว่าร้อยละ 90 นั้นเป็นความช่วยเหลือที่ให้กับพม่าทั้งสิ้น<sup>80</sup>

การเปลี่ยนแปลงทางนโยบายของญี่ปุ่นในปี 1989 ถือได้ว่าเป็นจุดเริ่มต้นของนโยบายการมีส่วนร่วมอย่างสร้างสรรค์ที่แท้จริง ด้วยการที่ญี่ปุ่นดำเนินนโยบายแบบ “carrot-and-stick” นอกจากนั้น ญี่ปุ่นถือได้ว่าเป็น “คนกลาง” และยังคงช่วยเหลือกับระบบทหารในหลายต่อหลาย ครั้ง ตัวอย่าง ญี่ปุ่นได้ช่วย “ชะลอ” การยอมรับในการประชุม General Assembly’s Third Committee ที่มีในปี 1990 ที่ได้มีมติเรียกร้องให้พม่าจัดการเลือกตั้งครั้งใหม่และให้ปล่อยตัวนักโทษการเมืองที่มีอยู่ อีกทั้งญี่ปุ่นยังได้ช่วยเหลือการลงมติของที่ประชุมสมัชชาไปได้อีก หนึ่ง ปี ในเดือน ตุลาคม ปี 1992 เอกอัครราชทูตญี่ปุ่นได้เดินทางเยือนพม่าซึ่ง Tomoya Kawamura และได้กล่าวถึง พม่าว่า ญี่ปุ่นนั้นมีความ “พอใจ” กับการ “ปรับปรุง” สถานการณ์ทางการเมืองภายในของพม่า แม้ว่า SLORC จะยังปฏิเสธการปล่อยตัว อง ซาน ซู จี อยู่ก็ตาม<sup>81</sup>

ในขณะที่ ในปี 1999 Ryutaro Hashimoto ที่ปรึกษานโยบายต่างประเทศของญี่ปุ่นได้หารือ กับผู้นำทางทหารในการปฏิรูปเศรษฐกิจ ที่กรุงย่างกุ้ง ญี่ปุ่นได้แนะนำให้พม่ารักษาความสงบ เรียบร้อยโดยเจ้าหน้าที่ตำรวจ ไม่ใช่ด้วยทางการทหาร และให้เปิดมหาวิทยาลัยต่างๆ ซึ่งได้ปิดไว้เป็น เวลาสามปีแล้ว หลังจากการประท้วงของนักศึกษา แล้วในทางเศรษฐกิจ ก็ได้แนะนำให้พม่ามีระบบ เศรษฐกิจแบบตลาด และให้รักษาความสัมพันธ์ ในการทำงานร่วมกันกับ ASSK วิธีการนี้จากที่ บริษัชนโยบายการต่างประเทศของญี่ปุ่นที่ได้ให้กับระบบไปนั้นประสบความสำเร็จเพียงบางส่วน เพราะระบบได้เปิดเฉพาะมหาวิทยาลัยเพียงเท่านั้น แต่อย่างน้อยๆ ในช่วง “เฉพาะหน้า” นี้ก็ยัง ประสบความสำเร็จบ้าง<sup>82</sup> เพราะไม่แน่ว่า “ก้าวซ้าๆ” แต่ว่า “อาจจะมั่นคง” ก็ได้

นอกจากนี้รัฐบาลญี่ปุ่นยังได้เปิดเผยในความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจ ซึ่งจะเป็นตัวที่ส่งเสริม ระบบของพม่าในการแก้ปัญหาความขัดแย้งที่มีอยู่ภายในประเทศและให้มีความยืดหยุ่นกับ NLD มากกว่านี้ ดังนั้นจะเห็นได้ว่าความช่วยเหลือของญี่ปุ่นนั้น ถือได้ว่ามีส่วนช่วยในการปรับปรุง สถานการณ์ทางการเมืองในพม่า<sup>83</sup> แม้ความสำเร็จนั้นมีเพียงเล็กๆ น้อยๆ เท่านั้น โดยที่ระบบได้ ปล่อยตัว ASSK ในปี 1995 ซึ่งทางการญี่ปุ่นนั้นได้รับแจ้งจากทางระบบก่อนประกาศอย่างเป็นทางการ

<sup>80</sup> Mikio Oishi & Fumitaka Furuoka, “Can Japanese Aid Be an Effective Tool of Influence: Case Studies of Cambodia and Burma,” p. 899.

<sup>81</sup> David Arase, “Japanese Policy toward Democracy and Human Rights in Asia,” p. 946.

<sup>82</sup> Roger Mitton, “Sending Out Feelers: Behind the Fresh Initiatives to Woo Yangon,” *Asia Week* 26 (January, 2000)

<sup>83</sup> Isami Takeda, “Japan’s Myanmar Policy: Four Principles,” *Gaiko Forum* 154 (Summer, 2001)

ทางการว่าจะมีการปล่อยตัว ASSK อย่างเป็นทางการด้วย<sup>84</sup> ซึ่งอาจจะเห็นได้ว่าความสำเร็จนี้เป็นผลมาจากความพยายามของญี่ปุ่นในการให้ความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจกับพม่า โดยถือว่าการใช้ “การทูตแบบเงียบ” (shizukana Gaikou)<sup>85</sup> ทั้งนี้ในงานของ Haacke นั้นได้ประเมินสถานการณ์เช่นนี้ว่าระบอบได้ใช้นโยบายต่างประเทศด้วยการวาง “ไพ่ตาย” หรือ “ไพ่โพธิ์ดำ” (trump card) ด้วยการที่จะปล่อยตัว ASSK<sup>86</sup>

ในเดือนเมษายน ปี 2000 รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการค้าของญี่ปุ่น Takashi Fukaya ได้เดินทางเยือนพม่า ซึ่งถือได้ว่าเป็นการเดินทางเยือนครั้งแรกในระดับรัฐมนตรีของญี่ปุ่น นับตั้งแต่การทำรัฐประหาร ในปี 1988 เป็นต้นมา โดย Fukaya ได้สัญญาว่าจะให้ เงินช่วยเหลือ จำนวน 500 ล้านดอลลาร์สหรัฐ เพื่อช่วยรัฐบาลพม่าในการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์และบริษัทขนาดเล็กลงและขนาดกลางต่างๆ Kei Nemoto อธิบายว่าสาเหตุทางเศรษฐกิจว่า “บริษัทญี่ปุ่นต้องการที่จะลงทุนในพม่า เพราะแรงงานราคาถูกและมีวัตถุดิบ (ที่อุดมสมบูรณ์) ถ้าหากรัฐบาล (ทหาร) เริ่มคืนเงินให้กับ ODA อีกครั้ง ก็อาจจะช่วยปกป้องบริษัทต่างๆ จากความเสี่ยงในการที่ลงทุนในประเทศเผด็จการ”<sup>87</sup>

อีกเหตุผลทางเศรษฐกิจ โดย Ikuko Okamoto ได้กล่าวไว้ว่า “กระทรวงการคลังนั้นต้องการให้พม่าจ่ายหนี้คืนและนี่คือเหตุผลกดดันในการช่วยพม่าให้ได้ (เงิน) กลับคืนมา”<sup>88</sup> ทั้งนี้การดำเนินนโยบายของญี่ปุ่นนั้นได้รับการวิพากษ์วิจารณ์จาก ASSK ว่าไม่ให้ญี่ปุ่นถูกใช้เป็นเครื่องมือในทางที่ผิดของระบอบอำนาจเผด็จการทหารทั้งนี้ในความเป็นจริงแล้วนั้น สมาคมญี่ปุ่นพม่า (Japan-Burma Association) นั้นถือว่าบริษัทต่างๆ ของญี่ปุ่นได้ผลประโยชน์จากโครงการความช่วยเหลือต่างๆ ที่มีอยู่ในพม่าการที่รัฐบาลญี่ปุ่นตัดความช่วยเหลือ นั้นทำให้เสียรายได้ไปจำนวนมาก<sup>89</sup>

ภายหลังจากการปล่อยตัว ASSK ในเดือนพฤษภาคม ปี 2002 ญี่ปุ่นก็ได้ประกาศว่าจะกลับมาให้ความช่วยเหลือทางการพัฒนาอีกครั้ง และได้เพิ่มความช่วยเหลือเพิ่มมากขึ้น เพื่อพัฒนาด้านเทคโนโลยี สารสนเทศ ของพม่า ซึ่งในจุดนี้ถือได้ว่าเป็น รางวัล (carrot) จากการตัดสินใจของระบอบในการปล่อยตัว ASSK<sup>90</sup> อย่างไรก็ตาม จากเหตุการณ์การปะทะระหว่างมอญจัดตั้งของทาง

<sup>84</sup> Isami Takeda, “Japan’s Myanmar Policy: Four Principles,” *Gaiko Forum* 154 (Summer, 2001), p. 57.

<sup>85</sup> Mikio Oishi and Fumitaka Furuoka Oishi, “Can Japanese Aid Be an Effective Tool of Influence: Case Studies of Cambodia and Burma,” *Asian Survey* 43 (6, 2003): 890-907.

<sup>86</sup> Jürgen Haacke, *Myanmar’s Foreign Policy: Domestic influences and international implications*, p. 73.

<sup>87</sup> Kakuchi Suvendrini, *Japan: Japanese aid to Burma raises eyebrows* [online], accessed on 2 October 2011.

Available from <http://www.atimes.com/japan-econ/BF02Dh01.html>

<sup>88</sup> Ibid.

<sup>89</sup> Tetsuro Usui and Claire Debenham, “The Relationship Between Japan and Burma,” *Human Rights Solidarity* 3 (1, January, 1993)

<sup>90</sup> Stephen McCarthy, “Prospects for Justice and stability in Burma,” *Asian Survey* 46 (3, 2006): 420-1.

ระบอบกับกลุ่มผู้ที่ให้การสนับสนุน ASSK ที่เมืองดีพายิน ในเดือนพฤษภาคม ปี 2003 (ดูบทที่ 2.4) ก็ทำให้ญี่ปุ่นได้ชะงักเงินอุดหนุนจากความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรม ในโครงการเพื่อการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ เพื่อส่งเสริมความเป็นประชาธิปไตยในทางการเมือง และในการปฏิรูปโครงสร้างทางเศรษฐกิจ<sup>91</sup>

หลังจากการปราบปราม ในเหตุการณ์ “Saffron Revolution” ในเดือนกันยายน ปี 2007 (ดูบทที่ 2.3) รัฐบาลญี่ปุ่นได้ให้ความช่วยเหลืออย่างจำกัดมากยิ่งขึ้นตามลำดับ หนึ่งในเหตุผลหลัก ก็คือจากการฆาตกรรมนักข่าวญี่ปุ่น เคนจิ นากาอิ (Kenji Nagai) ในระหว่างเหตุการณ์ชุมนุมประท้วง โดยรัฐมนตรีการต่างประเทศของญี่ปุ่น Koruma ได้ประณามเหตุการณ์ดังกล่าว และต้องการให้ระบอบทหารพม่าอธิบายจากเหตุการณ์ที่เกิดขึ้น<sup>92</sup> เนื่องจากนักข่าวชาวญี่ปุ่นนั้นถูกยิงอย่าง “จงใจ” ในระยะเพียงใกล้ๆ เท่านั้นจากทหารและได้เสียชีวิตในทันที (ซึ่งเห็นได้จากวิดีโอที่มีการเผยแพร่ออกไปทั่วโลก)<sup>93</sup> ทั้งนี้หนึ่งในนโยบายของญี่ปุ่น ภายหลังจากเหตุการณ์นี้ คือ การยกเลิกการอุดหนุนให้กับศูนย์พัฒนาทรัพยากรมนุษย์ ญี่ปุ่นพม่า จำนวน 552 ล้านดอลลาร์<sup>94</sup> นอกจากนี้งบประมาณ ในปี 2007 ที่จะจัดสรรให้กับระบอบซึ่งเป็นความช่วยเหลือแบบต่อเนื่อง มูลค่าสูงถึง 2.818 พันล้านเยน เป็นต้น แต่อย่างไรก็ตาม ญี่ปุ่นก็ยังคงให้เงินความช่วยเหลือทางมนุษยธรรมอยู่อย่างต่อเนื่อง และจากการเกิดมหันตภัยทางธรรมชาติ จากพายุไซโคลน Nargis นั้นญี่ปุ่นได้ผ่านงบประมาณออกมาให้กับพม่าในปีงบประมาณปี 2008 และปี 2009 เป็นเงินจำนวน 46 ล้านเหรียญฯ เพิ่มจากความช่วยเหลือที่ให้มาตามปกติ<sup>95</sup> อย่างไรก็ตาม อาจกล่าวได้ว่าญี่ปุ่นยังคงดำเนินนโยบายในการมีความสัมพันธ์กับระบอบทหารอยู่ เพื่อที่จะใช้ในการกดดันระบอบ ทั้งนี้ ในปี 2009 รัฐมนตรีต่างประเทศของญี่ปุ่น Hirofumi Nakasone ได้พบปะกับ Nyan Win โดยทั้งสองได้มีการพบปะระหว่างกันสองครั้งในการเจรจาทวิภาคี ในฮานอย (เดือนมิถุนายน) และที่ภูเก็ต (เดือนกรกฎาคม) นากาโซเนะ (Nakasone) ก็ได้แสดงความกังวลในประเด็นการกักขัง ASSK ไว้ในบ้านพัก และได้เตือนพม่าให้เคารพในชุมชนระหว่างประเทศให้ปล่อยตัวนาง ASSK

<sup>91</sup> Japan Institute of International Affairs 2010, “Japan’s Policy toward Myanmar: A Special Responsibility,” p. 64.

<sup>92</sup> ศึกษาเพิ่มเติมได้จาก: Bert Edström, *Japan and the Myanmar Conundrum* (Institute for Security and Development Policy, Stockholm, 2009), pp. 63-8.

<sup>93</sup> Asia-Pacific News, *Japan demands explanation over journalist killed in Myanmar* [online], accessed on 2 October 2011. Available from [http://news.monstersandcritics.com/asiapacific/news/article\\_1360934.php/Japan\\_demands\\_explanation\\_over\\_journalist\\_killed\\_in\\_Myanmar](http://news.monstersandcritics.com/asiapacific/news/article_1360934.php/Japan_demands_explanation_over_journalist_killed_in_Myanmar)

<sup>94</sup> Bert Edström, *Japan and the Myanmar Conundrum*, p. 65.

<sup>95</sup> Japan Institute of International Affairs 2010, “Japan’s Policy toward Myanmar: A Special Responsibility,” p. 64.

ในเดือนธันวาคม ปี 2011 Koichiro Gemba รัฐมนตรีการต่างประเทศของญี่ปุ่น ได้เยือนพม่า ซึ่งถือเป็นการเยือนครั้งแรกของผู้เ้าในระดับนี้ของกระทรวง นับตั้งแต่ ปี 2002 เป็นต้นมา โดย Gemba ได้กระตุ้นให้รัฐบาลพลเรือนใหม่ของพม่าเน้นผลักดันกระบวนการปฏิรูป และในเวลาเดียวกัน ก็ได้เริ่มการเจรจาเกี่ยวกับสนธิสัญญาการลงทุนทวิภาคีระหว่างกัน (bilateral investment treaty)<sup>96</sup> อีกด้วย

### สรุป

โดยสรุปหลังจากการทำรัฐประหาร 1988 จนกระทั่งรัฐบาลชุดใหม่เข้ามา ในเดือน มีนาคม 2011 ความสัมพันธ์ระหว่างญี่ปุ่นและระบอบที่ครั้งหนึ่งนั้น ถือได้ว่ามีความสัมพันธ์ที่ดีต่อกัน กลับ “เลื่อมไทม์” ลงเรื่อยๆ แต่อย่างไรก็ตาม รัฐบาลญี่ปุ่นก็ยังคงดำเนินความสัมพันธ์กับรัฐบาลทหาร ฝ่ายค้านทางประชาธิปไตย และชนกลุ่มน้อยต่างๆ อยู่อย่างต่อเนื่อง

นโยบายของญี่ปุ่นกับพม่านี้เป็นผลมาจากหลายๆสาเหตุ (multicausal) จากเงื่อนไขภายใน และระหว่างประเทศ ซึ่งจะเห็นได้ว่าได้รับอิทธิพลจากการผสมผสานกันอย่างซับซ้อน ทั้งในทาง ผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ ความสัมพันธ์ที่มีอยู่อย่างเหนียวแน่นกับสหรัฐ อีกทั้งยังการดำเนิน นโยบาย เพื่อที่จะคานอำนาจกับจีนในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ และยังรวมถึงค่านิยมของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยและการเคารพในสิทธิมนุษยชน จากที่เห็น แม้ว่าญี่ปุ่นได้ดำเนิน นโยบายอย่าง “ละมุน ละไม” แต่ก็คงความ “เสมอต้นเสมอปลาย” ให้พม่าจำต้องปรับปรุงตัวเองทีละ เล็ก ทีละน้อย ด้วยการมีการเจรจาอย่างต่อเนื่องกับระบอบเผด็จการทหาร

ญี่ปุ่นได้ดำเนินนโยบายของการพบปะ เจรจาร่วมกัน และการต่อรองระหว่างกัน แต่ในทาง กลับกันนั้น ญี่ปุ่นก็พยายามที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมในกิจการภายในของพม่าเช่นกันด้วยการแนะนำใน นโยบายการปฏิรูปนโยบายในประเทศ ซึ่งจะเห็นได้ว่าเป็นการดำเนินนโยบายแบบ “carrot and stick” ทั้งนี้การดำเนินนโยบายดังกล่าวนั้นก็ถือได้ว่าเป็นแนวทางของการมีปฏิสัมพันธ์อย่าง สร้างสรรค์ แต่ในขณะเดียวกันก็ได้ “สะทอน” ให้เห็นถึงประโยชน์ทางเศรษฐกิจของญี่ปุ่น และความ พยายามที่จะ “เลี้ยง” ความขัดแย้งกับสหรัฐ ในขณะเดียวกัน

ความช่วยเหลือทางการพัฒนา (Development Aid) ถือได้ว่าเป็นองค์ประกอบที่สำคัญที่สุด ในยุทธศาสตร์ทางนโยบายของญี่ปุ่น โดยญี่ปุ่นได้ใช้ความร่วมมือทางเศรษฐกิจ ให้เป็น “carrot” และ ใช้ “stick” ในการดำเนินนโยบายกับระบอบทหาร ทั้งนี้งานวิทยานิพนธ์ชุดนี้นั้นเห็นด้วยกับการ ประเมินของ Ian Holliday ที่ได้กล่าวไว้ว่า แนวทางนโยบายของญี่ปุ่นนั้นไม่ประสบความสำเร็จมาก

<sup>96</sup> Democratic Voice of Burma, Japan urges Burma to continue with reforms [online], accessed on 30 December 2011. Available from <http://www.dvb.no/uncategorized/japan-urges-burma-to-continue-with-reforms-2/19381>

นัก<sup>97</sup> โดยการมีปฏิสัมพันธ์ดังกล่าวจากญี่ปุ่นที่อาจเรียกได้ว่าเป็นแบบ “บอนไซ” (bonsai) นั้นก็ยังไม่อาจกล่าวได้ว่าเป็นเงื่อนไขหลักที่ทำให้ระบอบอำนาจเผด็จการทหารของพม่าตัดสินใจเข้าสู่การเปลี่ยนแปลง แต่อย่างไร

### 4.3 อินเดีย (India)

พม่าและอินเดียนั้นมีชายแดนระหว่างกัน ยาว 1,463 กิโลเมตร<sup>98</sup> โดยที่ตั้งของทั้งสองนั้นอยู่ระหว่างจีน บังคลาเทศ และสี่จังหวัดทางภาค “อีสาน” ของอินเดีย พม่าถือได้ว่าเป็นประเทศที่มีความสำคัญเชิงกลยุทธ์ต่ออินเดียอย่างมาก โดยอินเดียและพม่า นั้นยังมีประวัติศาสตร์ “แบบพิเศษ” ร่วมกันในยุคที่ทั้งสองอยู่ภายใต้อาณานิคมของอังกฤษ โดยพม่านั้นเป็นจังหวัดหนึ่งของบริติชอินเดีย จนกระทั่งถึง ปี 1937 ก่อนที่จะแยกตัวออกมาในช่วงหลัง ในช่วงเวลานั้น มีชาวอินเดียจำนวนมากได้อพยพ หรือได้รับคำสั่งย้ายจากเจ้าอาณานิคม ให้เข้ามาเป็น “กรรมกร” ในพม่า ทั้งนี้ในช่วงก่อนที่สงครามโลกครั้งที่สองจะเริ่มขึ้น มีชาวอินเดียมากกว่าหนึ่งล้านคนในพม่า จากประชากรในพม่าที่มีในขณะนั้นเพียง ทั้งหมด 16 ล้านคน<sup>99</sup>

แม้ว่าทั้งสองจะเป็นเพื่อนบ้านกัน แต่สภาวิจัยความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศของอินเดีย (Indian Council for Research on International Economic Relations) เรียกว่าไม่มีนักวิชาการท่านใดเลยที่ได้ศึกษาในประเด็นพม่าอย่างต่อเนื่อง ให้เป็นผลประโยชน์หลักในพื้นที่ทางวิชาการของอินเดีย แต่กลับมีการศึกษาในประเด็นพม่าบ้างเพียงเล็กน้อยเท่านั้น นอกจากนี้รัฐบาลของอินเดียนั้นก็ไม่ได้ให้ความสนใจต่อประเทศพม่า ในความสัมพันธ์กับพม่า ในฐานะประเทศเพื่อนบ้านที่มีพรมแดนติดต่อกันและมีประวัติศาสตร์ร่วมกันเท่าใดนัก ทั้งนี้จากการศึกษานั้นพบว่า อินเดียได้ให้ความสำคัญกับพม่า “ต่ำที่สุด” ในฐานะประเทศเพื่อนบ้านที่มีอยู่รายล้อมนั้น<sup>100</sup> และจากการศึกษานั้นก็พบงานวรรณกรรมที่มาจากนักวิชาการชาวอินเดียนั้นมีไม่มากนัก

อย่างไรก็ตามทั้งสองประเทศ ก็ได้มีการลงนามในสนธิสัญญามิตรภาพระหว่างกัน ในปี 1951 โดยที่ความสัมพันธ์ของทั้งสองนั้นถือว่าดีมาอย่างเห็นได้ชัด ในช่วงของ Jawaharlal Nehru และ คุนุ แต่ในปี 1962 เมื่อ เนวิน ได้เข้ามามีอำนาจด้วยการรัฐประหาร (ดูบทที่ 2.2) ความสัมพันธ์ระหว่าง

<sup>97</sup> Ian Holliday, “Japan and the Myanmar Stalemate: Regional Power and Resolution of a Regional Problem,” *Japanese Journal of Political Science* (6, 2005): 405.

<sup>98</sup> กระทรวงการต่างประเทศ, **สาธารณรัฐแห่งสหภาพเมียนมาร์** [ออนไลน์], 5 มีนาคม 2012 แหล่งที่มา <http://www.mfa.go.th/>

<sup>99</sup> Bertil Lintner, **India stands by Myanmar status quo** [online], *Asia Times*, accessed on 29 November 2011. Available from [http://www.atimes.com/atimes/South\\_Asia/IK14Df02.html](http://www.atimes.com/atimes/South_Asia/IK14Df02.html)

<sup>100</sup> “From Isolation to Engagement: Reviewing India’s Policy toward Myanmar,” *Indian Council for Research on International Economic Relations* ( March 2010), p. 43.

อินเดียและพม่าก็มีความเครียดระหว่างกันมาตลอด เนื่องจากนโยบายของระบอบทหารของพม่า เรียกได้ว่า “ต่อต้าน” ชาวอินเดีย ตัวอย่างเช่น พม่าดำเนินนโยบายเป็นกลาง ในปี 1962 ในขณะที่มีการปะทะกันระหว่างจีนกับอินเดีย<sup>101</sup> เป็นต้น

ในบทนี้ในช่วงแรกจะดูที่เป้าหมายและแรงจูงใจของอินเดีย ในการดำเนินนโยบายต่อพม่า ในช่วงที่สองนั้น จะศึกษาแนวทางนโยบายต่างประเทศของอินเดียที่มีต่อพม่าภายหลังจาก ปี 1988 ทั้งนี้จะได้มีการยกตัวอย่างประกอบไว้ในแต่ละส่วนด้วย วัตถุประสงค์ของบทนี้นั้น ประเด็นแรก ต้องการที่จะประเมินว่านโยบายต่างประเทศของอินเดียที่มีต่อพมานั้น สามารถที่จะเรียกได้ว่าเป็นการมีปฏิสัมพันธ์อย่างสร้างสรรค์ได้หรือไม่ เพียงใด ประการที่สองก็จะประเมินว่านโยบายของอินเดีย เป็นสาเหตุที่ทำให้เกิดกระบวนการการเปลี่ยนผ่านของระบอบเผด็จการทหารของพม่าหรือไม่<sup>102</sup>

#### 4.3.1 เป้าหมายและแรงจูงใจในนโยบายต่างประเทศของอินเดียต่อพม่า

ผลประโยชน์แห่งชาติของอินเดียในพมานั้น ส่วนใหญ่แล้วอยู่ที่ที่ตั้งทางภูมิรัฐศาสตร์ของพม่า โดยเฉพาะหากมองในระยะยาว นโยบายของอินเดียต่อพมานั้นมี 4 ประเด็นที่สำคัญๆ ดังนี้

- ก) ประเด็นทางความมั่นคงของอินเดียในพื้นที่ทางภาคตะวันออกเฉียงเหนือ
- ข) ผลประโยชน์ทางด้านเศรษฐกิจและความมั่นคงทางด้านพลังงาน
- ค) ผลประโยชน์ทางยุทธศาสตร์และปัจจัยจากจีน
- ง) นโยบายการมองไปทางตะวันออก (Look East Policy) และทางอาเซียน

##### ก) ประเด็นทางความมั่นคงของอินเดียในพื้นที่ทางภาคตะวันออกเฉียงเหนือ

ทั้งนี้รัฐอัสสัม มณีปุระ มิโซรัม นาคา และอรุณาจัล ของอินเดีย นั้นทั้งหมดนี้มีพรมแดนใกล้กับพม่า โดยพื้นที่ส่วนนี้ของอินเดียยังคง “เผชิญ” กับปัญหาการก่อความไม่สงบ เนื่องจากประเด็นทางชาติพันธุ์ อยู่อย่างต่อเนื่อง และชนกลุ่มน้อยนั้น “ไม่เพียง” มีที่พักพิงในประเทศพม่าเท่านั้น “แต่ยัง” ใช้ฐานในการก่อความไม่สงบจากพม่าด้วยเช่นกัน ตัวอย่าง เห็นได้จาก ฝ่าย Khaplang ของสังคมนิยมแห่งชาติของเผ่านาคา ได้มีฐานในการดำเนินการจากฐานในประเทศพม่า แม้ว่ารัฐบาลพมานั้นได้ยืนยันกับอินเดียว่าจะไม่อนุญาตให้กลุ่มใดๆ มาใช้ดินแดนของตนเป็นฐานในการต่อต้านอินเดีย แต่อย่างไรก็ตามคำมั่นสัญญานั้นก็ยังไม่เคยได้รับการ “เติมเต็ม” ในทางปฏิบัติจากทางพม่าแต่อย่างใด โดยระบอบได้ให้เหตุผลว่าไม่สามารถที่จะปราบปรามกลุ่มต่างๆ ที่ก่อความไม่สงบได้ เนื่องจากว่า

<sup>101</sup> Yogendra Singh, “India’s Myanmar Policy. A Dilemma between Realism and Idealism,” *IPCS Special Report* (37, March, 2007):1.

<sup>102</sup> วิทยานิพนธ์ขอเข้าสัมภาษณ์สถานทูตอินเดีย ประจำกรุงเทพฯ (Indian Embassy) เดือนมกราคม 2012 แต่ไม่ได้รับการตอบรับแต่อย่างใด

พื้นที่ชายแดนนั้นอยู่ห่างไกล และยากที่จะเข้าถึงได้ นอกจากนั้นแล้ว ระเบียบยังได้ขอความช่วยเหลือจากอินเดียในการปรับปรุงโครงสร้างพื้นฐานและสิ่งอำนวยความสะดวก เพื่อให้ทหารของพม่าสามารถเข้าถึงได้ และสามารถปราบปรามได้อย่างมีประสิทธิภาพขึ้น เป็นต้น

ทั้งนี้จากที่ตั้งของพม่า นั้นก็ถือได้ว่าเป็น“Golden Triangle” ของภูมิภาคในด้านการค้ายาเสพติด และเป็นแหล่งของยาเสพติดในพื้นที่มณีปุระ มิโซรัม และเขตนาคา ของอินเดียด้วยเช่นกัน จากภัยคุกคามนี้ ทำให้ทั้งสองเห็นความจำเป็นในการร่วมมือระหว่างกัน โดยเฉพาะในพื้นที่ทางชายแดนของพม่า<sup>103</sup> อย่างไรก็ตาม จากงานของ Bertil Lintner นั้นได้เสนอไว้ว่า พม่านั้นไม่สนใจในการร่วมมือกับอินเดียในประเด็นนี้แต่อย่างใด<sup>104</sup>

## ข) ผลประโยชน์ทางด้านเศรษฐกิจและความมั่นคงทางด้านพลังงาน

อินเดียนั้นถือได้ว่าเป็นประเทศคู่ค้าของพม่า เป็นอันดับที่ 8 แต่ในปี 2010 ทั้งสองมีการค้าระหว่างกันเพียงร้อยละ 2.4 เท่านั้น ของการค้าต่างประเทศโดยรวมของพม่า ในส่วนของการนำเข้าพม่านำเข้าจากอินเดียเพียงร้อยละ 2.2 ในขณะที่พม่าส่งออกไปอินเดียอยู่ที่ร้อยละ 2.6<sup>105</sup> เท่านั้น

แต่อย่างไรก็ตาม จากงานศึกษาของ Singh ได้กล่าวไว้ว่าการเพิ่มขึ้นของการค้าทวิภาคีของทั้งสองประเทศนั้น จะกลายมาเป็นเป้าหมายที่ทำหายอย่างมาก เนื่องจากปัญหาในทางโครงสร้างการค้าของอินเดีย และของพม่า จากที่ทั้งสองประเทศขาดการเชื่อมโยงที่ตีระหว่างประชาชนและองค์กรการค้าต่างๆ ก็ส่งผลให้การกระจายการค้านั้นค่อนข้างที่จะทำได้ลำบาก ในโครงสร้างการค้าที่มีอยู่ระหว่างประเทศอินเดียและพม่านั้น การนำเข้าของอินเดีย จากพม่านั้นส่วนใหญ่แล้วผ่านเส้นทางอ้อม เช่น ในกรณีของไม้สักผ่านฮ่องกง หรือสิงคโปร์ ในส่วนหินมีค่า นั้นผ่านทางประเทศไทย

ความสัมพันธ์ทางการค้ากับพม่า นั้นยังถือได้ว่ามีความหมายในเชิงกลยุทธ์ต่ออินเดียอยู่อย่างมีนัยยะสำคัญ เพราะว่าพม่านั้นเป็นสมาชิกของอาเซียน ซึ่งเป็นเพียงประเทศเดียวของอาเซียนที่มีพรมแดนติดต่อกับอินเดีย นอกจากนั้นการที่อินเดียร่วมมือกับพม่านั้นก็จะทำให้อินเดียมีประตูสู่อเซียนอีกด้วย (gateway to ASEAN) ทั้งนี้ความสัมพันธ์ทางการค้ากับพม่านั้นสามารถที่จะ “เร่ง” พัฒนาได้ผ่านทางกระบวนการพัฒนาใน “ภาคอีสาน” ของอินเดีย ดังนั้นจึงเป็นเหตุผลหนึ่งที่อินเดียจึงให้ความสนใจลงทุนในโครงการโครงสร้างพื้นฐานในประเทศพม่า<sup>106</sup> โดยอินเดียได้ลงทุนใน

<sup>103</sup> ศึกษาพหุรวมเพิ่มเติมได้จาก: Yogendra Singh, “India’s Myanmar Policy. A Dilemma between Realism and Idealism,” IPCS Special Report 37 (March 2007):1-2.

<sup>104</sup> Bertil Lintner, Myanmar will not cooperate with India in crossborder insurgencies [online], accessed on 27 November 2011. Available from [http://www.tehelka.com/story\\_main50.asp?filename=Ws280911Myanmar.asp](http://www.tehelka.com/story_main50.asp?filename=Ws280911Myanmar.asp)

<sup>105</sup> European Union, Myanmar: EU Bilateral Trade and Trade with the World [online], accessed on 16 March 2012. Available from [http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/september/tradoc\\_113423.pdf](http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/september/tradoc_113423.pdf)

<sup>106</sup> Yogendra Singh, “India’s Myanmar Policy. A Dilemma between Realism and Idealism,” p. 3.



โครงการ “ถนนสามฝ่าย” (trilateral road project) ซึ่งเป็นความร่วมมือเข้าร่วมระหว่างไทย พม่าและอินเดีย โดยอินเดียนั้นมีรายงานว่าลงทุน 100 ล้านดอลลาร์สหรัฐ ทั้งจากประเด็นนี้และประเด็นทางเหตุผลอื่นๆ ก็จะได้เห็นว่าอินเดียนั้นได้เพิ่มความช่วยเหลือทางการพัฒนาให้กับพม่าจาก 9.9 ล้านดอลลาร์สหรัฐอเมริกาในปี 2006-2007 มาเป็น 17.8 ล้านดอลลาร์สหรัฐอเมริกา ในปีงบประมาณ 2007-2008<sup>107</sup> ซึ่งถือได้ว่าเป็นการเพิ่ม “งบ” เกือบสองเท่าตัว เนื่องจากที่ตั้งและความอุดมสมบูรณ์ของก๊าซธรรมชาติของพม่า ก็ทำให้พม่านั้นเป็นที่ “ดึงดูด ความสนใจ” ในความต้องการความมั่นคงด้านพลังงานของอินเดีย ทั้งนี้ก็มีความเป็นไปได้สูง ที่ทั้งสองประเทศจะมีความร่วมมือด้านพลังงานไฟฟ้าพลังน้ำ ทั้งนี้หน่วยงานของพม่า ความร่วมมือในด้านน้ำมันและก๊าซธรรมชาติ (Oil and Natural Gas Cooperation: ONGC) ได้ร่วมมือกับของอินเดีย ภายใต้ชื่อ Gas Authority of India Limited: GAIL โดยอินเดียมีสัดส่วนการถือหุ้นร้อยละ 30 ในพื้นที่บล็อก A-1 ในพื้นที่ของชายฝั่งเขตยะไข่ของพม่า<sup>108</sup> ด้วย เป็นต้น

### ค) ยุทธศาสตร์ทางผลประโยชน์และปัจจัยจากจีน

ในช่วง 1988-1993 อินเดียได้แสดง “ท่าที” ว่าอยู่ตรงข้ามกับระบอบการปกครองของทหารเผด็จการอย่างชัดเจน เมื่อตะวันตกได้เริ่มนโยบายการคว่ำบาตรต่อพม่า (ดูในบทที่ 3) นโยบายของอินเดียต่อพม่าในช่วงนี้ ยิ่ง “ผลักดัน” ให้พม่าได้เดินทางเข้าไปอยู่ใน “อ้อมแขน” ของจีนมากยิ่งขึ้น ทั้งในทางเศรษฐกิจและการเมือง (ดูรายละเอียดบทที่ 4.1) ทั้งนี้จะเห็นได้ว่ายุทธศาสตร์ของอินเดียนั้นค่อนข้างเป็น “ปฏิปักษ์” กับจีนอย่างมาก และบทบาทของอินเดียต่อพม่านั้น โดยส่วนใหญ่แล้วก็ขึ้นอยู่กับนโยบายของจีนเป็นหลัก เป็นต้น

ทั้งนี้จากการวิเคราะห์ระบบการปกครองในพม่าเห็นได้ว่าระบอบเผด็จการดูจะมีศักยภาพที่ทำให้อินเดีย “เจ็บ” มากกว่าที่อินเดียสามารถทำกับระบอบทหารได้ ดังนั้นสำหรับอินเดียนั้น สิ่งที่สำคัญก็คือว่า พม่าจะต้องไม่ถูกใช้เป็น “เครื่องมือ” ทางยุทธศาสตร์ของจีน ในการต่อต้านอินเดีย<sup>109</sup> โดยในนโยบายต่างประเทศของอินเดียต่อพม่านั้นส่วนใหญ่ดำเนินนโยบาย “ตาม” ความสัมพันธ์ระหว่างจีนและพม่า จึงอาจกล่าวได้ว่า ปัจจัยที่มาจากจีนที่ดำเนินนโยบายกับพม่าเป็นปัจจัยที่สำคัญต่อยุทธศาสตร์ของอินเดียในนโยบายต่อพม่า ด้วยเช่นกัน เป็นต้น

<sup>107</sup> R. Swaminathan, “India-Myanmar Relations: A Review,” South Asia Analysis Group (Paper no. 3480, 30 October 2009), accessed on 29 November 2011. Available from <http://www.southasiaanalysis.org/%5Cpapers35%5Cpaper3480.html>

<sup>108</sup> Yogendra Singh, “India’s Myanmar Policy. A Dilemma between Realism and Idealism,” p. 4.

<sup>109</sup> Indian Council for Research on International Economic Relations, “From Isolation to Engagement: Reviewing India’s Policy toward Myanmar,” p. 40.

### ง) นโยบายมองตะวันออก และมองอาเซียน (“Look East Policy” and ASEAN)

อินเดียนั้นได้เริ่มนโยบาย “Look East” ในปี 1991 โดยนายกรัฐมนตรี Rao ดังกล่าว เนื่องจากตระหนักว่านโยบายของอินเดียจะเป็นพื้นฐานในการ “ยกระดับ” นโยบาย “Look East” ของอินเดียต่อไป ถัดมาวิวัฒนาการเพื่อ เพิ่มการมีส่วนร่วมกับอาเซียน หลังจากที่พม่าได้เข้าเป็นสมาชิกของอาเซียนในปี 1997 พม่าเป็นสมาชิกอาเซียนประเทศเดียวที่มีพรมแดนติดกับอินเดีย ดังนั้นจากที่ตั้งทางภูมิรัฐศาสตร์ของพม่า จึงถือได้ว่าพม่าเป็น “ประตูของอินเดียสู่อาเซียน”<sup>110</sup>

จากงานของ Allison นั้นเห็นว่าอินเดียพยายามที่จะมีความสัมพันธ์ที่ใกล้ชิดกับพม่ามากขึ้น เพื่อให้ทั้งสองภูมิภาค คือ เอเชียใต้และเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ โดยให้พม่าเป็น “สะพานเชื่อม” ด้วยการใช้ดินแดนทางธรรมชาติ ในการ “ต่อยอด” ความสัมพันธ์ดังกล่าว เช่น อินเดียต้องการที่จะสร้างถนนข้ามพรมแดนของอินเดียเข้าไปในประเทศพม่า<sup>111</sup> เป็นต้น

ทั้งนี้นโยบาย “Look East” ของอินเดีย ดังกล่าวก็ได้รับการสนับสนุนจากสหรัฐอเมริกา ด้วยเช่นกัน ในวันที่ 23 พฤศจิกายน 2011 ฝ่ายความมั่นคงของสหรัฐอเมริกา Ben Rhodes นั้นได้กล่าวว่า “ประธานาธิบดีมีความยินดีอย่างมาก ในแนวนโยบาย “Look East” ของอินเดีย เราเชื่อว่า หากสหรัฐอเมริกาเป็นมหาอำนาจในมหาสมุทรแปซิฟิก ซึ่งก็จะมีความสัมพันธ์อย่างแนบแน่นกับภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้อีกด้วย ดังนั้นอินเดียก็อาจจะมีความสำคัญในมหาสมุทรอินเดีย และในเอเชีย (เช่นกัน)”<sup>112</sup>

#### 4.3.2 นโยบายของอินเดียต่อพม่า ภายหลังเหตุการณ์ 8-8-88

หลังจากการรัฐประหารในปี 1988 อินเดียภายใต้การนำของรัฐบาล Rajiv Gandhi นั้นได้สนับสนุนพรรคฝ่ายค้านทางประชาธิปไตยในพม่า โดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วง 1988-1993 อินเดียนั้นมีท่าทีที่ไม่เห็นด้วยกับระบอบทหารอย่างเปิดเผย อีกทั้งอินเดียยังได้เสนอให้ประชาชนของพม่าให้ลี้ภัยไปอยู่ที่อินเดียได้ เพื่อให้ประชาชนหนีออกจากประเทศ จากการปราบปรามของทหาร นอกจากนี้ ASSK ก็เคยศึกษาที่อินเดีย ซึ่งก็ทำให้มวลชนของอินเดียนั้นสนับสนุนนางเช่นกัน ในช่วงเวลานั้น นักเคลื่อนไหวทางการเมือง และผู้ลี้ภัยได้รับอนุญาตให้เข้าไปอยู่ในอินเดียได้ ซึ่งจากการดำเนินนโยบายของอินเดียดังกล่าวนั้น ก็ทำให้อินเดียกลายมาเป็น “ศัตรูหมายเลขหนึ่ง” กับ

<sup>110</sup> Yogendra Singh, “India’s Myanmar Policy. A Dilemma between Realism and Idealism,” p. 2.

<sup>111</sup> Tony Allison, Myanmar shows India the road to Southeast Asia (online), Asia Times, accessed on 30 November 2011. Available from <http://www.atimes.com/reports/CB21Ai01.html>

<sup>112</sup> Bertil Lintner, India-Myanmar: a half-built gateway [online], Asia Times, accessed on 1 December 2011. Available from <http://www.atimes.com/atimes/Southeast Asia/MK30Ae01.html>

ระบอบไปโดยปริยาย<sup>113</sup> แต่อย่างไรก็ตาม อินเดียก็มักจะอยู่ตรงข้ามกับสหรัฐอเมริกา ที่ได้เรียกร้องให้อินเดียดำเนินนโยบายคว่ำบาตรกับพม่า<sup>114</sup> เช่นกัน

ในปี 1993 อินเดียได้ยกระดับนโยบายที่มีต่อพม่า โดยเฉพาะในยุคการบริหารงานของ Narasimha Rao โดยได้ “ทิ้ง” นโยบายการสนับสนุนความเป็นประชาธิปไตยและสิทธิมนุษยชนในพม่า แล้วตัดสินใจ “เดินหน้า” มีความสัมพันธ์ที่ใกล้ชิดกับรัฐบาลทหารเผด็จการ เช่น ตัวแทนจากกระทรวงการต่างประเทศของอินเดีย Dixit ได้เดินทางเยือนพม่าในปี 1993 และลงนามในความตกลงควบคุมการค้ายาเสพติดระหว่างกัน

ทั้งนี้จากงานของ Singh เห็นว่า การเปลี่ยนแปลงนโยบายของอินเดียนี้ เกิดขึ้นเนื่องจากปัจจัย สาม ประการ ที่สำคัญ ดังนี้ ประการแรก เนื่องจากอินเดียต้องการแยกพม่าออกจากอิทธิพลของอีกฝ่าย เนื่องจากจีนได้เพิ่มอิทธิพลต่อพม่าอย่างต่อเนื่อง ซึ่งก็ทำให้อินเดียกังวลในความสัมพันธ์ดังกล่าว ประการที่สองนั้นเพื่อเป็นการตอบโต้ภัยคุกคามทางภาคอีสานของอินเดีย ซึ่งการมีความสัมพันธ์ที่ใกล้ชิดกับพม่านั้น ถือได้ว่ามีความสำคัญอย่างมาก ประการที่สาม อินเดียได้เริ่มนโยบาย "Look East" ในปี 1991 วัตถุประสงค์เพื่อเพิ่มการมีส่วนร่วมกับอาเซียน<sup>115</sup> ซึ่งจากนโยบายดังกล่าว ก็ทำให้อินเดียตัดสินใจว่าจะอะไรที่จะเกิดขึ้นในพม่านั้นก็ให้ถือว่าเป็นเรื่องภายในประเทศของพม่าเอง โดยอินเดียจะไม่เข้าไปยุ่งด้วย

ในปี 2000 นั้นพอจะมีความน่าสนใจอยู่บ้างในความสัมพันธ์ระหว่างการเป็นประชาธิปไตยของอินเดียและระบอบเผด็จการทหารของพม่า ทั้งนี้ในเดือนมกราคม ผู้นำกองทัพของอินเดีย Malik ได้เดินทางเยือนพม่า และทางฝ่ายพม่า Maung Aye ก็ได้เดินทางเยือนอินเดีย ในเดือนธันวาคม ปีเดียวกัน เช่นกัน ทั้งสองประเทศได้เริ่มมีความร่วมมือทวิภาคีระหว่างกัน ด้วยการสร้างโครงสร้างพื้นฐาน เพื่อการขนส่ง และด้านการสื่อสารต่างๆ เพื่อพัฒนาความสัมพันธ์ทางการค้าและธุรกิจระหว่างกัน อีกทั้งยังได้ตกลงกันร่วมมือกันในด้านการก่อการร้ายตามแนวชายแดน<sup>116</sup> ด้วยเป็นต้น

อย่างไรก็ตามจากการเดินทางเยือนพม่าของอินเดียนั้นก็แสดงให้เห็นถึงความแตกแยกกันภายในรัฐบาลของอินเดีย เช่น George Fernandes รัฐมนตรีกลาโหม ของอินเดียนั้นสนับสนุนการ

<sup>113</sup> Indian Council for Research on International Economic Relations, "From Isolation to Engagement: Reviewing India's Policy toward Myanmar," p. 43.

<sup>114</sup> R. Swaminathan, "India-Myanmar Relations: A Review," *South Asia Analysis Group* 3480 ( October 2009), accessed on 29 November 2011. Available from <http://www.southasiaanalysis.org/%5Cpapers35%5Cpaper3480.html>

<sup>115</sup> Yogendra Singh, "India'S Myanmar Policy. A Dilemma between Realism and Idealism," pp.1-2.

<sup>116</sup> Tony Allison, Myanmar shows India the road to Southeast Asia [online], *Asia Times*, accessed on 30 November 2011. Available from <http://www.atimes.com/reports/CB21Ai01.html>

เคลื่อนไหวเรียกร้องประชาธิปไตยในพม่า และพยายามไม่เกี่ยวข้อง กับคณะผู้แทนพม่า นอกจากนั้น การเยือนดังกล่าวยังทำให้อินเดียได้รับการวิจารณ์จากนักเคลื่อนไหวที่เรียกร้องประชาธิปไตยชาวพม่า ซึ่งมีฐานอยู่ในนิวยอร์กและรัฐทางอีสานของอินเดียด้วย นับจากการเยือนพม่าเป็นต้นมา อินเดียก็ได้เริ่มให้การสนับสนุนทางทหารกับพม่า โดยเครื่องแบบทหารส่วนใหญ่ และอุปกรณ์ทางการต่อสู้บางส่วนนั้นมาจากอินเดีย รวมทั้งเฮลิคอปเตอร์ที่ระบอบได้นำมาใช้ในการปราบปรามกลุ่มชาติพันธุ์ต่างๆ นอกจากนี้ในปี 2000 อินเดียและพม่าได้ตกลงที่จะควบคุมการค้ายาเสพติดจากประเทศพม่าไปทางอีสานของอินเดีย

อาจกล่าวได้ว่า สัญญาณของความสัมพันธ์ระหว่างอินเดียและพม่าได้พัฒนาขึ้นมาเรื่อยๆ เห็นได้จากการเยือนอินเดียของ Than Shwe ในปี 2004 ซึ่งถือเป็นการเดินทางเยือนครั้งแรกในระดับผู้นำประเทศของพม่า ในช่วง 24 ปี นอกจากนั้นแล้วในปี 2006 ประธานาธิบดี Abdul Kalam ของอินเดียก็ได้เยือนกลับอย่างเป็นทางการด้วยเช่นกัน ซึ่งก็ถือเป็นการเยือนของผู้นำอินเดียครั้งแรกภายหลังจากปี 1987<sup>117</sup> ด้วยเช่นกัน

ในเดือนกรกฎาคม ปี 2010 อินเดียได้เป็นเจ้าภาพต้อนรับผู้นำทหารพม่า Than Shwe อีกครั้ง ทั้งนี้ นักการเมืองอินเดียพยายามที่จะหาความชอบธรรมจากการมาเยือนครั้งนี้ด้วยการหันนโยบายมาให้ความสำคัญกับพม่า<sup>118</sup> จุดประสงค์หนึ่งที่สำคัญ ก็เพื่อกระชับความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจและทางยุทธศาสตร์ให้แน่นแฟ้นมากยิ่งขึ้น อินเดียนั้นได้รับการวิพากษ์วิจารณ์จากประชาคมระหว่างประเทศจากการเยือนของพม่าครั้งนี้ โดย Amartya Sen ซึ่งได้รับรางวัลโนเบลนั้น ได้วิจารณ์ในนโยบายต่างประเทศของอินเดียไว้ว่า เมื่อก่อนที่เราไม่ได้เป็นมหาอำนาจ ก็ได้พยายามเรียนรู้โลกของความเป็นศีลธรรมและจริยธรรม แต่พอเมื่ออินเดียได้ขึ้นมาเป็นอำนาจ แม้ว่าจะไม่ได้มีมากเท่ากับจีน แต่อินเดียกลับละทิ้งความรับผิดชอบในจุดนี้ไป<sup>119</sup>

ซึ่งถือว่าการวิจารณ์นโยบายต่างประเทศของตนเอง ได้ค่อนข้างรุนแรงพอสมควร

หลังจากที่รัฐบาลพลเรือนชุดใหม่ของพม่าได้เข้ามา ในเดือนมีนาคม 2011 ประธานาธิบดี Thein Sein ก็ได้เดินทางเยือนอินเดียในวันที่ 12 ตุลาคม 2011 ในระหว่างการเยือนครั้งนี้ อินเดียก็ได้แสดงความยินดีกับการเปลี่ยนแปลงในพม่าที่มีรัฐบาลที่มาจากการกระบวนการทางประชาธิปไตย โดยอินเดียได้เสนอความช่วยเหลือในการเสริมสร้างความเข้มแข็งจากการเปลี่ยนผ่านทางประชาธิปไตย

<sup>117</sup> Yogendra Singh, "India's Myanmar Policy. A Dilemma between Realism and Idealism," p. 2.

<sup>118</sup> Matthew Smith, India's Burma Policy Is Not Pragmatism, It's Realism [online], Huff Post World, accessed on 30 November 2011. Available from [http://www.huffingtonpost.com/matthew-smith/indias-burma-policy-is-no\\_b\\_663198.html](http://www.huffingtonpost.com/matthew-smith/indias-burma-policy-is-no_b_663198.html)

<sup>119</sup> The Economic Times, Amartya Sen comes down heavily on India's Myanmar policy [online], accessed on 30 November 2011. Available from [http://articles.economictimes.indiatimes.com/2010-10-21/news/27594989\\_1\\_myanmar-policy-india-s-myanmar-ruling-military-regime](http://articles.economictimes.indiatimes.com/2010-10-21/news/27594989_1_myanmar-policy-india-s-myanmar-ruling-military-regime)

และได้ให้เงินสนับสนุนกับพม่าในโครงการโครงสร้างพื้นฐานต่างๆ ได้แก่ ซดประทาน การก่อสร้างทางรถไฟ ถนน สายส่งไฟฟ้า และโรงกลั่นน้ำมัน เป็นต้น ดังนั้นจะเห็นได้ว่านโยบายของอินเดียก็ไม่ได้เปลี่ยนแปลงอะไร จากช่วงที่ผ่านมามากนัก

จากการประเมินบทบาทและการเมืองของอินเดียต่อพม่าหลังจาก 1988 วิทยานิพนธ์ชุดนี้ เห็นด้วยกับ Wilson ซึ่งได้กล่าวไว้ว่า “อินเดียยังคงเป็นผู้เล่นชั้นสอง ไม่ว่าจะวัดด้วยมาตรฐานใดก็ตาม จากการมีอิทธิพล หรือในทางผลประโยชน์ ทั้งจากทางการค้า การลงทุน และการให้ความช่วยเหลือเงินกู้ยืม การขายอาวุธ ซ็อก๊าซ อินเดียยังถือได้ว่าอยู่หลังจีนอยู่มาก และแม้กระทั่งกับประเทศไทยเอง ก็ตาม”<sup>120</sup>

Trevor Wilson ก็ยังได้กล่าวเสริมไว้ว่า “อินเดียนั้นไม่ได้เต็มใจที่จะเผชิญหน้ากับปัญหาที่เกิดขึ้น ทั้งนี้สภาพที่พม่าอัปจนทางการเมืองก็จะลดอิทธิพลของอินเดียลงไปอีก และยิ่งจะทำให้ความสัมพันธ์ระหว่างอินเดียบพม่านั้นเป็นไปในเชิงลบมากกว่าเป็นปัจจัยในทางบวกในแง่ของการกระตุ้นการเปลี่ยนแปลงใดๆ”<sup>121</sup>

## สรุป

ไม่เพียงจากวรรณกรรมเท่านั้นที่ได้ชี้ให้เห็นว่า การเมืองของอินเดียนั้นไม่ได้เน้นไปที่ความสัมพันธ์ระหว่างอินเดียบพม่า แม้ว่าในทางยุทธศาสตร์แล้วพม่ามีความสำคัญอย่างมากต่ออินเดีย ดังนั้น ในจุดนี้อินเดียอาจจะมองว่า พม่านั้นเป็นเหมือนกับเพื่อนบ้านที่มองไปไม่เห็น (“invisible neighbor”) <sup>122</sup> ของอินเดีย

ทั้งนี้สามารถสรุปจากการศึกษาได้ว่า โดยทั่วไปแล้วอินเดียไม่ได้มีนโยบาย Conen กับพม่าเลย ประการแรก ปัจจัยที่มีอิทธิพลในการดำเนินนโยบายของอินเดียต่อพม่านั้น เนื่องจากว่าอินเดียเห็นความสัมพันธ์ระหว่างพม่าและจีนนั้นมีเพิ่มมากขึ้นเรื่อยๆ ซึ่งยุทธศาสตร์ดังกล่าวนี้ ไม่อาจเรียกว่าเป็นนโยบายของอินเดียที่มีต่อพม่าได้เลย ประการที่สอง ในช่วงระหว่าง 1988 – 1993 จะเห็นได้ว่าอินเดียไม่เคยมีความพยายามอย่างจริงจังที่จะเข้ามามีส่วนร่วมในกิจการภายในของพม่าเลย แต่สิ่งที่อินเดียดำเนินนั้น “กลับยิ่ง” เป็นการกีดกันระบอบทหารพม่า ซึ่งในประเด็นนี้มันไม่ใช่แนวทางการดำเนินนโยบาย Conen แต่อย่างใด

<sup>120</sup> Trevor Wilson, “Foreign Policy as a political tool: Myanmar 2003-2006,” in Skidmore, Monique and Trevor Wilson (eds.), *Myanmar – the State, Community and the Environment* (Asia Pacific Press, Canberra, 2007), p. 89.

<sup>121</sup> Ibid.

<sup>122</sup> Alope Sen, *Invisible Neighbour. The Northeast and India's Myanmar policy* [online], *The Telegraph*, accessed on 30 November 2011. Available from [http://www.telegraphindia.com/1111013/jsp/opinion/story\\_14610494.jsp](http://www.telegraphindia.com/1111013/jsp/opinion/story_14610494.jsp)

ดังนั้นนโยบายของอินเดียที่มีต่อพม่า นั้น จึงสามารถที่จะสรุปอย่างกระชับและได้ใจความได้ว่า “ไม่ใช่นโยบายการมีปฏิสัมพันธ์และก็ได้ดำเนินนโยบายกับพม่าเลย แต่เป็นการดำเนินนโยบายต่อจีน โดยผ่านพม่า เท่านั้นเอง” สุดท้ายก็สามารถสรุปได้อย่างชัดเจนว่า นโยบายของอินเดียที่มีต่อพม่า นั้น ไม่ได้เป็นปัจจัยในการเปลี่ยนผ่านของระบอบอำนาจเผด็จการทหารของพม่าแต่อย่างใด

#### 4.4 อาเซียน (ASEAN)

โดยเฉพาะอย่างยิ่งกลุ่มประเทศอาเซียนนั้นได้ “อ้าง” ว่าตนเองดำเนินนโยบายการมีส่วนร่วมอย่างสร้างสรรค์ต่อระบอบการปกครองเผด็จการทหารของพม่า ทั้งนี้มีสิ่งที่สำคัญอยู่ 3 ประการ เมื่อคิดถึงความสัมพันธ์ระหว่างอาเซียนและพม่า อย่างแรกนั้น ในปี 1997 พม่าภายใต้ระบอบการปกครองเผด็จการทหารได้เข้าร่วมเป็นสมาชิกในอาเซียน ประการที่สอง ในปี 2005 พม่าได้รับเลือกให้เป็นประธานของอาเซียน ประการที่สาม ในปลายปี 2011 พม่าภายใต้รัฐบาลพลเรือนได้รับรางวัล (carrot) ให้เป็นประธานอาเซียนในปี 2014

อาเซียนนั้นได้ก่อตั้งขึ้น เมื่อ 8 สิงหาคม 1967 โดยประกอบไปด้วยประเทศสมาชิกผู้ก่อตั้ง 5 ประเทศ คือ อินโดนีเซีย มาเลเซีย ฟิลิปปินส์ สิงคโปร์ และไทย โดยได้มีการลงนามในปฏิญญาอาเซียน (ASEAN Declaration) หรือ ปฏิญญากรุงเทพฯ (Bangkok Declaration) จากนั้นในปี 1984 ได้รับบรูไนเข้ามาเป็นสมาชิกเพิ่ม แล้วตามมาด้วย เวียดนาม (1995) ลาว (1995) พม่า (1997) และ กัมพูชา (1999) ตามลำดับ<sup>123</sup> ตั้งแต่ปี 2008 เป็นต้นมา อาเซียนได้มีกฎบัตรอาเซียน (Charter ASEAN)<sup>124</sup> ทั้งนี้ ท่านสุรินทร์ พิศสุวรรณ จากประเทศไทยดำรงตำแหน่งเลขาธิการอาเซียน ในช่วงระหว่าง ปี 2008-2012 โดยอาเซียนมีคู่แข่งทั้งสิ้น 10 คู่<sup>125</sup> นอกจากนี้ อาเซียนยังได้เข้าเป็นผู้สังเกตการณ์ขององค์การสหประชาชาติ ตั้งแต่ปี 2006<sup>126</sup> เป็นต้นมา

ในบทนี้ส่วนแรกจะดูที่เป้าหมายและแรงจูงใจในนโยบายของอาเซียนที่มีต่อพม่า ประการที่สอง จะมุ่งศึกษาถึงแนวทางนโยบายต่างประเทศอาเซียนต่อพม่าหลัง 1988 ซึ่งจะได้ยกตัวอย่างประกอบด้วย วัตถุประสงค์ของบทนี้ ก็เพื่อต้องการที่จะประเมินว่านโยบายของอาเซียนสามารถที่จะเรียกได้ว่าเป็นการมีปฏิสัมพันธ์อย่างสร้างสรรค์ได้เพียงใด ประการที่สอง จะประเมินว่าแนวทางนโยบายของอาเซียนที่มีต่อพม่า นั้นเป็นสาเหตุที่ทำให้พม่าเข้าสู่กระบวนการเปลี่ยนผ่านหรือไม่

<sup>123</sup> ศึกษาเพิ่มเติมของ ASEAN; ASEAN Organization [online], accessed on 2 October 2011. Available from [http://www.aseansec.org/about\\_ASEAN.html](http://www.aseansec.org/about_ASEAN.html)

<sup>124</sup> ศึกษาเพิ่มเติมในกฎบัตรอาเซียน (ASEAN Charter): David Martin Jones, “Security and Democracy: The ASEAN charter and the dilemmas of regionalism in South-East Asia,” *International Affairs* 84 (4, 2008): 735-756.

<sup>125</sup> เพิ่มเติม ดังนี้ ออสเตรเลีย แคนาดา จีน สหภาพยุโรป อินเดีย ญี่ปุ่น เกาหลี นิวซีแลนด์ รัสเซีย และสหรัฐอเมริกา

<sup>126</sup> ศึกษาข้อมูลทางเศรษฐกิจและการเมืองในอาเซียน; ASEAN Organization [online], accessed on 2 October 2011. Available from <http://www.aseansec.org/20440.htm>

#### 4.4.1 เป้าหมายและแรงจูงใจของอาเซียนในการดำเนินนโยบายต่อพม่า

**เป้าหมายและหลักการของอาเซียน** จากกฎบัตรอาเซียน มีดังนี้

เป้าหมาย เพื่อส่งเสริมสันติภาพ เสถียรภาพ ความสามารถในการแข่งขันของภูมิภาค ความกินดีอยู่ดีของประชาชน การลดช่องว่างของการพัฒนา การเคารพสิทธิมนุษยชน การส่งเสริมประชาธิปไตย การส่งเสริมความร่วมมือทางการเมืองและความมั่นคง เศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม และการสร้างความรู้สึกร่วมกัน เพื่อให้อาเซียนเป็นประชาคมที่รุ่งเรืองและมีสันติภาพ

ส่วนหลักการ ได้แก่ การเคารพอำนาจอธิปไตย การไม่แทรกแซงกิจการภายใน และการเคารพในความแตกต่างของกันและกัน ในความสัมพันธ์ระหว่างประเทศในภูมิภาค และยึดมั่นในหลักการของกฎบัตรสหประชาชาติ (United Nations Charter) เป็นต้น

วัตถุประสงค์ของการก่อตั้งอาเซียน เพื่อส่งเสริมความเข้าใจอันดีต่อกันระหว่างประเทศกัน อำนวยไว้ซึ่งสันติภาพ เสถียรภาพ และความมั่นคงทางการเมือง การเติบโตทางด้านเศรษฐกิจ การพัฒนาทางสังคมและวัฒนธรรม การกินดีอยู่ดีของประชาชนบนพื้นฐานของความเสมอภาค และผลประโยชน์ร่วมกันของประเทศสมาชิก โดยประชาคมอาเซียน (ASEAN Community) ประกอบด้วยความร่วมมือ 3 เสาหลัก<sup>127</sup> คือ

ประชาคมการเมืองและความมั่นคงอาเซียน (ASEAN Political and Security Community–APSC)

ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (ASEAN Economic Community–AEC)

ประชาคมสังคมและวัฒนธรรม (ASEAN Socio-Cultural Community–ASCC)

1. **ประชาคมการเมืองและความมั่นคงอาเซียน** เพื่อเสริมสร้างและอำนวยไว้ซึ่งสันติภาพและความมั่นคงของอาเซียน ให้อยู่ร่วมกัน อย่างสันติสุข และสามารถแก้ไขปัญหาและความขัดแย้งโดยสันติวิธี มี 3 ประการสำคัญๆ คือ ประการแรก เรื่องของกฎเกณฑ์และค่านิยมร่วมกัน ทำงานร่วมกัน เพื่อสร้างความเข้าใจ ในทางสังคม วัฒนธรรม และประวัติศาสตร์ที่แตกต่างของสมาชิก ส่งเสริมหลักการประชาธิปไตย การส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน การมีส่วนร่วมของภาคประชาสังคม ยึดหลักนิติธรรมและธรรมมาภิบาล เป็นต้น

ประการที่สอง เรื่องการรักษาความมั่นคงต่างๆ เพื่อเสริมสร้างความมั่นคงในรูปแบบเดิม มีมาตรการสร้างความไว้เนื้อเชื่อใจและการระงับข้อพิพาท ด้วยสันติวิธี เพื่อป้องกันสงครามในประเทศสมาชิกอาเซียน และร่วมมือเพื่อต่อต้านภัยคุกคามรูปแบบใหม่ เช่น ยาเสพติด ภัยพิบัติและภัยธรรมชาติ เป็นต้น

<sup>127</sup> กระทรวงศึกษาธิการ, Office of the Non-Formal and Informal Education: ONIE [ออนไลน์], 5 มีนาคม 2012 แหล่งที่มา [http://www.nfe.go.th/en/index.php?option=com\\_content&view=article&id=4&Itemid=21](http://www.nfe.go.th/en/index.php?option=com_content&view=article&id=4&Itemid=21)

ประการที่สาม การมีปฏิสัมพันธ์กับโลกภายนอก เพื่อเสริมสร้างบทบาทและยกระดับของอาเซียน เช่น กรอบความร่วมมือต่างๆ และประเทศคู่เจรจาต่างๆ เป็นต้น

2. **ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน** มีวัตถุประสงค์เพื่อให้อาเซียนมีตลาดและฐานการผลิตเดียวกัน และมีการเคลื่อนย้ายสินค้า บริการ การลงทุน เงินทุน และแรงงานมีฝีมืออย่างเสรี ส่งเสริมการรวมกลุ่มทางเศรษฐกิจ การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน (การเงิน การขนส่ง เทคโนโลยีสารสนเทศ และพลังงาน) การบูรณาการเข้ากับเศรษฐกิจโลก เพื่อให้อาเซียนมีท่าทีร่วมกันอย่างชัดเจน

3. **ประชาคมสังคมและวัฒนธรรมอาเซียน** ตั้งเป้าประชาคมที่มีประชาชนเป็นศูนย์กลาง มีสังคมที่เอื้ออาทรและแบ่งปัน ประชากรอาเซียนมีสภาพความเป็นอยู่ที่ดีและมีการพัฒนาในทุกด้าน เพื่อยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชน รวมทั้งส่งเสริมอัตลักษณ์อาเซียน (ASEAN Identity) และวัฒนธรรมอาเซียน ภายใต้ความร่วมมือใน 6 ด้าน ได้แก่ การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ การคุ้มครองและสวัสดิการสังคม สิทธิและความยุติธรรมทางสังคม ความยั่งยืนด้านสิ่งแวดล้อม การสร้างอัตลักษณ์อาเซียน การลดช่องว่างทางการพัฒนา เป็นต้น

### สนธิสัญญาไมตรีและความร่วมมือในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้

(Treaty of Amity and Cooperation in Southeast Asia: TAC) ซึ่งได้จัดทำขึ้นในปี 1976 ซึ่งประกอบด้วยใจความสำคัญ ดังนี้ การเคารพซึ่งกันและกัน ในเอกราช อธิปไตย ความเท่าเทียม บูรณาการแห่งดินแดน สิทธิของทุกรัฐในการดำรงอยู่โดยปราศจากการแทรกแซงจากรัฐภายนอก ในอำนาจอธิปไตยหรือการบีบบังคับจากภายนอก หลักการไม่แทรกแซงกิจการภายในของกัน ระวังความแตกต่างหรือข้อพิพาท ด้วยแนวทางสันติวิธี การไม่ใช้กำลัง และการบังคับ ความร่วมมือระหว่างประเทศสมาชิก เป็นอาทิ

ทั้งนี้ จะเห็นได้ว่าแนวทางนโยบายตามหลักการของอาเซียนดังกล่าวนั้นก็ได้มีการอธิบายไว้ว่าเป็น "แนวทางอาเซียน" ("ASEAN Way") ทั้งนี้ Ganesan เห็นว่าแนวทางของอาเซียนนั้นเป็น "เอกลักษณ์เฉพาะตัว" ของอาเซียน โดยลักษณะหลัก ที่อาเซียนใช้ ก็คือ การเจรจา ให้คำปรึกษา การให้หลักการฉันทามติ นอกจากนี้ยังมีการยึดมั่นในนโยบายการไม่แทรกแซงและไม่วิจารณ์ในกิจการภายในประเทศสมาชิก<sup>128</sup> โดยจะเห็นได้ว่า

อาเซียนพยายามที่จะให้ความสำคัญในลักษณะดังกล่าว มากกว่าการดำเนินยุทธศาสตร์ทางการทูตเชิงรุก และการแก้ไขปัญหาอย่างทันที่<sup>129</sup> ดังนั้นหากดูที่ "ASEAN Way" นั้นไม่เพียงเป็นวิธีการที่

<sup>128</sup> ศึกษาเพิ่มเติม แนวทางอาเซียน (ASEAN Way): Lee Jones, ASEAN, Sovereignty and Intervention in Southeast Asia (Palgrave Macmillan, Basingstoke, 2010)

<sup>129</sup> ศึกษาเพิ่มเติมใน: Mely Caballero-Anthony, Regional Security in Southeast Asia: Beyond the ASEAN Way. (Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 2005)



จะ “หลีกเลี่ยง” การเผชิญหน้าเท่านั้น แต่ยังเป็นการ “ยอมรับ” ในบรรทัดฐานทางวัฒนธรรมของ เอเชียตะวันออกเฉียงใต้ การมีปฏิสัมพันธ์อย่างสร้างสรรค์ นั้นอาจกล่าวได้ว่าเป็นแนวทางของ อาเซียนเอง ที่ได้ริเริ่มโดยรัฐบาลไทยในปี 1991 และต่อมาก็ได้กลายมาเป็น นโยบายของอาเซียน ทั้งนี้ความสัมพันธ์ระหว่างอาเซียนและพม่า นั้นเน้นการพบปะ สนทนา ซึ่งเห็นได้อย่างชัดเจน ว่าเป็นแนวนโยบายที่ตรงกันข้ามกับนโยบายการคว่ำบาตร ภายใต้การนำของ EU และ US (ดูบทที่ 3.1 และบทที่ 3.2) ดังนั้นลักษณะทางการทูตของอาเซียน อาจกล่าวได้ว่าเป็นการช่วย “ขจัด” แนวคิด “xenophobia” ของพม่าที่เคยมีมานาน ตั้งแต่อดีต รวมทั้งยัง “ขจัด” ความกลัวการแทรกแซงจาก ต่างชาติของระบอบทหารพม่า ไปโดยไม่รู้ตัว

ในอีกทางหนึ่ง จากงานของ Lee Jones นั้นเห็นว่า หลักการไม่แทรกแซงในกิจการ ภายในประเทศของอาเซียน นั้นเป็นหลักการใช้เพื่อ “ป้องกันตัว” อาเซียนในประเด็นพม่า ไปในตัว ด้วยเช่นกัน<sup>130</sup>

นอกเหนือจากลักษณะเฉพาะของเป้าหมายทางการทูตที่สำคัญในนโยบายของอาเซียน ใน ประเด็น ความมั่นคง (Security) และความมีเสถียรภาพ (stability) รวมทั้งในทางเศรษฐกิจ ด้วย เช่นกัน ในประเด็นความมั่นคงและความมีเสถียรภาพ จะเห็นได้ว่าพม่าตั้งอยู่ในทางตอนบนของ เอเชียตะวันออกเฉียงใต้ระหว่างอินเดียและจีน จากที่ตั้งทางภูมิรัฐศาสตร์นี้พม่ายังถือได้ว่าเป็น “รัฐ กั้นชน” (buffer state) ทางทหารระหว่างจีนและอินเดีย อีกด้วย (ดูในบทที่ 4.1) โดยเฉพาะอย่างยิ่ง จีนได้พัฒนาความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดกับระบอบทหารของพม่า

ในงานของ Seth Mydans จาก New York Times นั้นได้กล่าวถึงอาเซียนว่าจำเป็นที่จะต้องให้ พม่าเข้ามาเป็นสมาชิกด้วย เพื่อป้องกันประเทศพม่าจากการ “จมดิ่งเกินไปในวงโคจรของจีน” อีกทั้ง ได้เพิ่มเติมว่า อาเซียนนั้นยังหวังว่าการที่พม่าเป็นสมาชิกในอาเซียนนั้น จะ “เขยิบ” “ประชาธิปไตย และการเปิดกว้างมากขึ้น” และในที่สุดแนวทางการดำเนินนโยบายของอาเซียนดังกล่าวก็จะถือว่ามี ประสิทธิภาพในการจัดการกับระบอบการปกครองเผด็จการทหาร<sup>131</sup> นอกจากนี้ก็ยังมีรายงานว่า รัฐบาลทหารเผด็จการมี “ความทะเยอทะยาน” ที่จะมีอาวุธนิวเคลียร์ และมีความร่วมมือทางทหาร กับเกาหลีเหนือในประเด็นนี้ด้วย<sup>132</sup>

<sup>130</sup> Lee Jones, “ASEAN’s Unchanged Melody? The Theory and Practice of Non-Intervention in Southeast Asia,” *Pacific Review* 23 (3, 2010), p. 479.

<sup>131</sup> Seth Mydans, Asean face 'difficult position' on Myanmar [online], *New York Times*, accessed 5 November 2011. Available from <http://www.ihf.com/articles/2005/07/25/news/asean.php?page=1>

<sup>132</sup> ดูบทสรุปได้ใน: Beretil Lintner, Myanmar’s nuclear bombshell [online], *Asia Times*, accessed on 20 January 2012. Available from [http://www.atimes.com/atimes/Southeast\\_Asia/LF05Ae01.html](http://www.atimes.com/atimes/Southeast_Asia/LF05Ae01.html)

ดังนั้นจึงเห็นได้ว่าอาเซียนนั้นมีผลประโยชน์อย่างมากในประเด็นทางด้านความมั่นคงและเสถียรภาพในพม่า

นอกจากนี้สถานการณ์ในประเทศพม่าก็ยังได้สร้างความกังวลให้กับประเทศสมาชิกอาเซียนเป็นอย่างมาก เพราะมีพรมแดนติดกัน เช่น การไหลเข้ามาของผู้ลี้ภัย (โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเทศไทย) รวมทั้งยาเสพติดและการค้ามนุษย์ ทั้งนี้ ท่านสุชุมพันธ์ บริพัตร ได้กล่าวถึงในช่วงปี 1980 และต้นปี 1990 นั้นมีพลเมืองชาวพม่าพลัดถิ่นหลังไหลเข้ามาที่ไทยมากกว่าล้านคน<sup>133</sup> จากสถานการณ์ของชนกลุ่มน้อยในพม่า และในประเด็นสิทธิมนุษยชนซึ่งรัฐบาลทหารพม่าไม่ได้ใส่ใจประเด็นดังกล่าวมากนัก (ดูบทที่ 2)

ทางด้านเศรษฐกิจ เป้าหมาย เพื่อบูรณาการทางเศรษฐกิจของพม่ากับภูมิภาคอาเซียนให้มากยิ่งขึ้น ในขณะที่การค้าในปี 2009 นั้นมีการค้าทั้งหมดร้อยละ 51 ของการค้าทั้งหมดในอาเซียน<sup>134</sup> และในปี 2010 ประเทศ ในอาเซียน ส่วนใหญ่นั้นเป็นประเทศคู่ค้าที่สำคัญที่สุดของพม่า โดยรวมกันแล้ว คิดเป็นร้อยละ 47.2 ของการค้าทั้งหมด เฉพาะไทยเพียงประเทศเดียวนั้น การค้าคิดเป็นร้อยละ 30 แล้ว ดังเห็นได้จากตารางต่อไปนี้<sup>135</sup>

ตารางที่ 2 การค้าของพม่ากับประเทศคู่ค้าในอาเซียน ในปี 2010 (ล้านยูโร)

ลำดับ	ประเทศ	ส่งออกและนำเข้า	ร้อยละ
1	ไทย	3686.1	30.0
2	สิงคโปร์	1019.2	8.3
3	มาเลเซีย	463.1	3.8
4	อินโดนีเซีย	255.5	2.1
5	เวียดนาม	111.9	0.9
6	ฟิลิปปินส์	17.8	0.1
7	บรูไน	0.3	0.0
8	กัมพูชา	0.0	0.0

<sup>133</sup> Sukhumbhand Paribatra, Engaging Myanmar in ASEAN [online], Conference on "Engaging Myanmar in East Asia", 29 November 1998, accessed on 30 September 2011. Available from <http://www.scribd.com/doc/54861747/Engaging-Myanmar-in-Asean>

<sup>134</sup> ASEAN, Intra and Extra Trade Annual [online], 10 พฤศจิกายน 2011 แหล่งที่มา <http://www.aseansec.org/18137.htm>

<sup>135</sup> European Union, Myanmar: EU Bilateral Trade and Trade with the World [online], accessed on 16 March 2012. Available from [http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/september/tradoc\\_113423.pdf](http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/september/tradoc_113423.pdf)

	ลาว	0.0	0.0
--	-----	-----	-----

การไหลเข้าของ FDI ในพม่า ทั้งนี้อาเซียนเป็นนักลงทุนรายใหญ่ที่สุดในพม่า โดยรวมเงินลงทุนของอาเซียนแล้ว มีมากกว่าเงินลงทุนจากแหล่งภายนอกอื่นๆ ไทยในปี 2007 เพียงประเทศเดียวนั้น ก็มีเงินลงทุนมากกว่าประเทศสมาชิกอาเซียนอื่นๆ รวมกันอีก ถัดมา คือ สิงคโปร์และมาเลเซีย ซึ่งส่วนใหญ่แล้วก็ลงทุนในด้านพลังงาน และก๊าซธรรมชาติ<sup>136</sup> แม้ว่าพม่าจะเป็น “หนึ่ง” ในประเทศที่ยากจนที่สุดในโลก แต่พม่าก็เป็น “หนึ่ง” ในประเทศที่มีศักยภาพทางเศรษฐกิจที่สำคัญที่สุดของอาเซียน เนื่องจากทรัพยากรธรรมชาติที่อุดมสมบูรณ์ เช่น ก๊าซธรรมชาติ ไม้สัก และหินมีค่า เช่น ทับทิม ไพลิน โดย Marvin Ott กล่าวถึงแรงจูงใจของอาเซียนในการดำเนินนโยบายว่า “การมีปฏิสัมพันธ์อย่างสร้างสรรค์ เนื่องจากการตระหนักในศักยภาพทางเศรษฐกิจที่กำลังงูมในพม่า”<sup>137</sup>

#### 4.4.2 นโยบายของอาเซียนต่อพม่า ภายหลังจากปี 1988

ความสัมพันธ์ระหว่างอาเซียนและพม่านี้เป็นประเด็นที่ค่อนข้างยากสำหรับอาเซียน โดยเปรียบเทียบความสัมพันธ์ได้ว่าพม่าเป็น “หนามในเนื้อ” ของอาเซียนอยู่ตลอดเวลา<sup>138</sup> พม่าไม่ได้เข้าร่วมในอาเซียนตั้งแต่ต้น เนื่องจากประเทศได้ดำเนินนโยบายเป็นกลางอย่างเคร่งครัดในช่วงที่อยู่ระหว่างความขัดแย้งในโลกตะวันตกและตะวันออก ซึ่งประเทศสมาชิกอาเซียนบางประเทศนั้น ได้ “หัน” นโยบายไปกับความขัดแย้งดังกล่าว ซึ่งทำให้พม่าไม่เห็นด้วย<sup>139</sup> ทั้งเห็นว่าอาเซียนไม่ได้เป็นกลาง

หลังจากการทำรัฐประหารในปี 1988 ก็เห็นได้ว่าอาเซียนต้อง “หนักใจ” ในประเด็นของรัฐบาลทหาร และก็เป็นสิ่งที่จำต้องใช้ความสามารถทางการทูตให้ดีในการ “เอาชนะ” ทัศนคติของรัฐบาลทหารพม่า ในขณะเดียวกันนั้น สถานการณ์ที่เกิดขึ้นจากโลกภายนอก คือ การล่มสลายของลัทธิคอมมิวนิสต์ การเพิ่มขึ้นของการค้าในยุคโลกาภิวัตน์ และการเพิ่มขึ้นของสถาบันทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศ เป็นต้น ซึ่งล้วนส่งผลกระทบต่อแนวทางของภูมิภาคอาเซียน ที่ต้อง “หันหน้า” มาให้ความสำคัญกับประเด็นพม่าเพิ่มมากขึ้น

จากสถานการณ์เหล่านี้ ยิ่งทำทนายต่ออาเซียนมากยิ่งขึ้น และยิ่งมากขึ้น ภายหลังจากการเลือกตั้ง 1990 ที่ตะวันตก โดยเฉพาะจากสหรัฐฯ และสหภาพยุโรป ได้กดดันอาเซียนอย่างหนัก ให้

<sup>136</sup> ศึกษาการวิเคราะห์ประเด็น FDI ของอาเซียนต่อพม่าได้ใน: Thandar Khine, “Foreign Direct Investment Relations between Myanmar and ASEAN,” IDE-JETRO Report 149 (April, 2008)

<sup>137</sup> Ott Marvin, “From Isolation to Relevance” in *Burma: Prospects for Democratization* (Washington: Brookings Inst., 1998), p. 79.

<sup>138</sup> Phar Kim Beng, Myanmar: ASEAN's thorn in the flesh [online], *Asia Times*, accessed on 1 October 2011. Available from [http://www.atimes.com/atimes/Southeast\\_Asia/EG25Ae01.html](http://www.atimes.com/atimes/Southeast_Asia/EG25Ae01.html)

<sup>139</sup> ศึกษาเพิ่มเติม: Mya Than, *Myanmar in ASEAN, regional cooperation experience* (ISEAS Publication, Singapore, 2005), p. 84.

อาเซียนนั้นดำเนินนโยบายการคว่ำบาตรกับพม่า (รายละเอียดดูบทที่ 3.1 และบทที่ 3.2) เนื่องจากการไหลเข้ามาของผู้อพยพ ผู้พลัดถิ่นในไทย ทำให้ไทยได้ผลักดันนโยบาย “Conen” ในสมัยของรัฐบาล อานันท์ ปันยารชุน และมี อาสา สารสิน ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีการต่างประเทศ

จากงานของ Buszynskithe นั้นได้ให้เหตุผลในการดำเนินนโยบาย Conen ของรัฐบาลไทยว่า “ประเทศไทยนั้นไม่ได้ให้ความสนใจในการเปลี่ยนแปลง หรือ ความเป็นประชาธิปไตยในพม่ามากไปกว่าประเด็นในเรื่องความมั่นคง และวัตถุประสงค์ในทางเศรษฐกิจ (...) สิ่งที่ยังตรึงต่อไทยนั้น คือ สถานการณ์การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองในพม่าที่ไม่สามารถควบคุมได้ ซึ่งจะเป็นผลให้ระบอบนั้นล่มสลายลงและผลที่ตามมา คือ การนำไปสู่ความวุ่นวาย และความขัดแย้งของชนกลุ่มน้อยต่างๆ”<sup>140</sup> ทั้งนี้สถานการณ์นั้นก็จะส่งผลกระทบต่อไทยอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้เช่นกัน โดยจะเริ่มจากแนวบริเวณชายแดน แล้ว “ลูกกลม” เข้ามาในประเทศไทยทำให้ไทยได้ผลักดันแนวทาง Conen เข้ามาเป็นแนวทางของภูมิภาคด้วยเช่นกัน ซึ่งได้มีใช้มาตั้งแต่ปี 1991-1997 แล้ว ส่วนใหญ่จะเน้นที่ประเด็นทางการทูตและมาตรการสร้างความเชื่อมั่น (confidence-building measure) โดยมีเป้าหมายเพื่อกระตุ้นให้ระบอบทหารพม่านั้นออกจากการอยู่โดดเดี่ยว ให้เข้ามาบูรณาการกับภูมิภาค ซึ่งนโยบายนี้ “เข้าตา” ของสหภาพยุโรป เช่นกัน (ดูบทที่ 3.2) ในการประชุม ระหว่าง สหภาพยุโรป และอาเซียนที่ลักเซมเบิร์กในปี 1991 นั้น สหภาพยุโรปก็ได้ตามอาเซียนถึงสถานการณ์ในพม่าอีกด้วย<sup>141</sup>

ความสัมพันธ์ระหว่างพม่าและอาเซียน โดยเฉพาะจากไทยนั้น ท่านสุชัมพันธ์ บริพัทธ์ เห็นว่า “ความสำเร็จ นั่นคือ การมีส่วนร่วม รวมไปถึงการสิ้นสุดการโดดเดี่ยวตนเองของพม่า และการเพิ่มความเกี่ยวข้องระหว่างพม่าและประเทศเพื่อนบ้านต่างๆในภูมิภาค”<sup>142</sup> แต่อย่างไรก็ตาม แนวทางยุทธศาสตร์ของอาเซียนนั้นก็ได้รับการวิพากษ์วิจารณ์อย่างมากจากประชาคมระหว่างประเทศ ว่า เป็นเพียง “กลยุทธ์” ในการแสวงหาผลประโยชน์ของเหล่าประเทศในอาเซียนเอง ในประเทศที่มีความอุดมสมบูรณ์ทางทรัพยากรทางธรรมชาติ เช่นพม่า อีกทั้งยังมองว่าเหล่าประเทศอาเซียนนั้น ไม่รู้จักคำว่า “พอ” มีเพียงแต่ต้องการแสวงหาผลประโยชน์ เมื่อโอกาส “เอื้อ” เท่านั้น

ในเดือนกรกฎาคม ปี 1996 พม่าได้เข้ามาเป็นผู้สังเกตการณ์ของอาเซียนอย่างเป็นทางการ และในปีถัดมา วันที่ 23 กรกฎาคม 1997 พม่าก็ได้เข้าเป็นสมาชิกของอาเซียน ลำดับที่เก้าอย่างเป็นทางการ และพม่าก็ยังได้เข้าร่วมในการเป็นสมาชิกของ ASEAN Regional Forum (ARF)

<sup>140</sup> Leszek Buszynski, "Thailand and Myanmar: The Perils of Constructive Engagement," *Pacific Review* 11 (2, 1998): p. 291.

<sup>141</sup> Aung Zaw, "ASEAN-Burma Relations," in *Challenges to Democratization in Burma: Perspectives on Multilateral and Bilateral Responses* (International Institute for Democracy and Electoral Assistance: IDEA, 2001), p. 42.

<sup>142</sup> Sukhumbhand Paribatra, *Conference on "Engaging Myanmar in East Asia"* [online], accessed on 30 September 2011. Available from <http://www.scribd.com/doc/54861747/Engaging-Myanmar-in-Asean>

ซึ่งเป็นเวทีของการ สนทนา และเปลี่ยน และการให้คำปรึกษาในประเด็นทางการเมืองและความมั่นคงของอาเซียนด้วยเช่นกัน<sup>143</sup>

ตามที่ Kin Ohn Thant นั้นได้กล่าวไว้ มีเหตุผลที่สำคัญ 2 ประการที่นำไปสู่การตัดสินใจของพม่าให้เข้าร่วมในอาเซียน ประเด็นแรก พม่านั้นได้ทุ่มทรัพยากรจำนวนมากในด้านความมั่นคงภายในประเทศ เป็นเวลาหลายสิบปี และในเวลาี่ ระบบก็ได้ลงนามในสนธิสัญญาสันติภาพกับกลุ่มชาติพันธุ์ต่างๆ ส่วนใหญ่แล้ว ซึ่งในตอนนั้นก็ทำให้ระบบนั้นได้ “เปิดหูเปิดตา” กับ “ความเป็นไป” ในโลกภายนอกมากขึ้น ประการที่สอง “ในยุคโลกาภิวัตน์และภูมิภาคนิยม ซึ่งพม่านั้นก็ตระหนักว่าไม่สามารถดำเนินนโยบายโดดเดี่ยวตนเองได้อีกต่อไป จำเป็นที่จะต้องมีกลุ่ม มีพวก ที่จะไม่ทำให้พม่านั้นอ่อนแอลงไปอีกในสถานการณ์ที่พม่านั้นอ่อนแอ”<sup>144</sup>

ส่วน Balakrishnan กล่าวว่า อาเซียนไม่เห็นด้วยกับแนวคิดให้ “แยก” พม่า เนื่องจากอาเซียนนั้นเชื่อว่า การที่ปล่อยให้พม่า “เดินออกไป” ในเส้นทางที่พม่าเลือก หรือ การออกไปอยู่โดดเดี่ยวนั้น จะส่งผลต่อความมั่นคงของภูมิภาคโดยรวมทั้งหมด เนื่องจากว่า พม่าจะยิ่งเข้าไป “ใกล้ชิด” กับจีนมากยิ่งขึ้น เพื่อให้จีนช่วยเหลือในทางเศรษฐกิจ การเมืองรวมถึงทางด้านการทหารด้วย ซึ่งจะทำให้อาเซียนนั้นเห็นว่า จีนอาจจะกลายมาเป็น “ภัยคุกคามต่อความมั่นคงในภูมิภาคอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้” นอกจากนั้น อีกเหตุผลประการหนึ่งของอาเซียน ในการดึงพม่าเข้ามา ก็คือ ยิ่ง “ดัน” พม่าออกห่างจากประชาคมระหว่างประเทศมากเท่าใด ก็ยิ่งจะทำให้พม่า “แปลงร่าง” เป็น “ทรวราช” กับพลเมืองและชนกลุ่มน้อยในประเทศมากเท่านั้น ดังนั้นวิธีที่ดีที่สุด ก็คือการ “ดึง” ระบบเผด็จการเข้าสู่กรอบของภูมิภาค ซึ่งมีความสำคัญมากกว่าที่จะมองเพียงประเด็นสิทธิมนุษยชนและการเปิดเสรีทางการเมือง<sup>145</sup> เป็นต้น

ในงานของ Aung Zaw นั้นเรียกความสัมพันธ์ระหว่างอาเซียนและพม่า ว่า “troubled marriage” ทั้งนี้ในสำนวนไทยอาจจะเรียกได้ว่าเป็น “คู่ทุกข์คู่ยาก” หรือหากหนักเลย ก็อาจเรียกว่าเป็น “คูเวรคูกรรม” กันเลยทีเดียว

สิงคโปร์นั้นสนับสนุนให้พม่าเข้ามาเป็นสมาชิกอาเซียน โดยเห็นว่าการที่พม่าจะเข้ามาเป็นสมาชิกอาเซียนนั้นไม่ได้ขึ้นอยู่กับประเด็นสิทธิมนุษยชน ทั้งนี้หากกล่าวถึงเป้าหมายของสิงคโปร์นั้นก็

<sup>143</sup> ศึกษาเพิ่มเติมเกี่ยวกับ ARF: ASEAN, ASEAN Regional Forum [online], accessed on 2 October 2011. Available from <http://aseanregionalforum.asean.org/about.html>

เพิ่มเติม: Jürgen Haacke and Noel M. Morada, “The ARF and cooperative security: more of the same?,” in *Cooperative security in the Asia-Pacific: the ASEAN Regional Forum* (Routledge: Oxford, 2010), pp. 219-232.

<sup>144</sup> Kin Ohn Thant, *ASEAN Enlargement: Economic and Financial Implication for Myanmar* (Singapore: ISEAS, 2001), p. 264.

<sup>145</sup> K.S. Balakrishnan, “ASEAN’s Constructive Engagement Policy and Political Liberalization in Myanmar,” *Asean Defence Journal* (November, 1998)

ชัดเจนว่า สิ่งคืบปรันนั้นเน้นไปที่ประเด็นทางด้านเศรษฐกิจ โดยเฉพาะในด้าน FDI ในพม่า ในขณะที่ อินโดนีเซียนั้นสนับสนุนพม่า เนื่องจากมองไปที่ประเด็นทางด้านประวัติศาสตร์ ที่พม่านั้นมีบทบาทสำคัญในการประชุมที่บันดุง (Bandung Conference) ในปี 1955<sup>146</sup>

ในเดือนพฤษภาคม ปี 1997 เพียงช่วงสั้นๆ ก่อนที่พม่านั้นจะเข้ามาพร้อมกับอาเซียน ASSK นั้น ยังไม่แน่ใจว่าอาเซียนจะช่วยให้พม่ามีการปฏิรูปได้อย่างแท้จริงได้ โดยนางก็ยังคงกังวลว่า แนวทางของอาเซียนนั้นไม่ได้มาจากเจตจำนงในทางการเมือง (political will) ที่จะผลักดันให้ระบอบเข้าเป็นสมาชิกของอาเซียน<sup>147</sup> ในช่วงแรกๆหลังจากพม่าเข้าเป็นสมาชิก อาเซียนก็ได้รับเสียงวิพากษ์วิจารณ์ ในประเด็นพม่าแล้ว<sup>148</sup> Aung Zaw ได้กล่าวว่า ในปี 2001 ประเด็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนถือว่าเป็น “เลวร้ายที่สุด” นับตั้งแต่พม่าเข้ามาเป็นสมาชิกของอาเซียน<sup>149</sup>

แต่พอเป็นสมาชิกอาเซียนได้ไม่นานพม่าก็ต้อง “เผชิญ” กับแรงกดดันทางการทูตจากตะวันตก เพื่อกระตุ้นให้มีการปฏิรูปในพม่า Lintner นั้นกล่าวไว้ว่า การที่จะโยนนโยบายของอาเซียนเข้ากับ ขั้นตอนการปฏิรูประหว่างปี 1988-2011 โดยตรงนั้นไม่ใช่เรื่องง่าย ๆ เลย<sup>150</sup> (ดูบทที่ 2.3) ทั้งนี้ วัตถุประสงค์พื้นฐานของอาเซียน นั้นเรียกได้ว่าอยู่ในฐานะพันธมิตรทางการค้า และการไม่แทรกแซง ในกิจการของรัฐสมาชิก ซึ่งพม่าเองก็ได้รับการยอมรับให้เข้าเป็นสมาชิกอย่างเป็นทางการ<sup>151</sup> แต่พอ ในปี 2003 อาเซียนได้เปลี่ยนนโยบายต่อพม่าหลังจากการกักตัว ASSK ในเดือนพฤษภาคม Trevor Wilson นั้นเสนอว่า อาเซียนนั้นแทบจะไม่สามารถวิจารณ์และไม่มีอิทธิพลต่อการเมืองของพม่าได้เลย นอกจากนี้ ในการศึกษาของ Lee Jones นั้นเห็นว่า แม้อาเซียนเป็นเครือข่ายระดับภูมิภาค แต่ยังคงยึดมั่นในนโยบายการไม่แทรกแซงพม่าอยู่อย่างเหนียวแน่น<sup>152</sup>

ดังนั้นสถานการณ์ที่เห็นอยู่ในขณะนี้ คือ อาเซียนจะต้องพยายามก้าวออกจาก แนวทางที่ เรียกได้ว่าเป็นประเพณีดั้งเดิมของอาเซียน คือ “ASEAN Way” หลักการของการไม่แทรกแซง และการไม่วิจารณ์กิจการภายในของประเทศสมาชิก

<sup>146</sup> Aung Zaw, “ASEAN-Burma Relations,” p. 43.

<sup>147</sup> Ibid., pp. 45-6.

<sup>148</sup> Trevor Wilson, “Foreign Policy as a political tool: Myanmar 2003-2006,” in Skidmore, Monique and Trevor Wilson (eds.), *Myanmar – the State, Community and the Environment* (Asia Pacific Press, Canberra, 2007), p. 84.

<sup>149</sup> Aung Zaw, “ASEAN-Burma Relations,” p. 52.

<sup>150</sup> Bertil Lintner, *Myanmar Back on a Roadmap to Nowhere* [online], *Asia Times*, accessed 11 March 2012.

Available from [http://www.atimes.com/atimes/Southeast\\_Asia/IL04Ae01.html](http://www.atimes.com/atimes/Southeast_Asia/IL04Ae01.html)

<sup>151</sup> เพิ่มเติม: ASEAN Organization, *Declaration on the Admission of the Union of Myanmar into the Association of Southeast Asian Nations* [online], accessed on 2 October 2011. Available from [http://www.aseansec.or\\_g/1829.htm](http://www.aseansec.or_g/1829.htm)

<sup>152</sup> Lee Jones, “Democratization and foreign policy in Southeast Asia: the case of the ASEAN Inter-Parliamentary Myanmar Caucus,” *Cambridge Review of International Affairs* 22 (3, September, 2009): 387-406.

ตามที่ Wilson ได้กล่าวถึงอาเซียนว่าไม่มีอำนาจพอที่จะแสดงออกอย่างที่ต้องการได้ เหตุผลหนึ่ง จาก Aung Zaw เห็นว่า ขัดต่อความคาดหวังของอาเซียน ที่ต้องการให้พม่าเข้ามาเป็นสมาชิกในอาเซียนแล้วระบอบทหารจะมีความรับผิดชอบในพฤติกรรมมากขึ้น แต่ที่เป็นอยู่นั้นระบบ “ยิ่งเพิ่ม” การปราบปรามฝ่ายค้านทางประชาธิปไตยและกลุ่มชาติพันธุ์ต่างๆ “มากขึ้น” ซึ่งทำให้เชื่อว่าการรับพม่าเข้าเป็นสมาชิกในอาเซียนจึงเป็นเพียงสัญญา “เปิดไฟเขียว” ให้กับระบอบเท่านั้นเอง<sup>153</sup>

อีกเหตุผลที่ “สะกิด” อาเซียนอีกในปี 2004 พม่านั้นจะเป็นประธานของอาเซียนในปี 2007 ซึ่งในจุดนี้ก็จะเห็นได้ว่า นโยบายต่างประเทศของพม่าอยู่ในสภาวะที่ “กลืนไม่เข้าคายไม่” และได้นำไปสู่ความตึงเครียดระหว่างพม่าและประเทศสมาชิกอาเซียนขึ้นมา ในที่สุดอาเซียนก็ไม่สามารถ “ต้านทาน” แรงกดดันที่มาจากตะวันตกได้ จำต้องยอมให้สหรัฐอเมริกาและสหภาพยุโรปนั้นเข้าร่วมสังเกตการณ์และในกิจกรรมของอาเซียนด้วย ทั้งนี้สภาวะดังกล่าวนี้ได้สิ้นสุดลง เมื่อเดือนสิงหาคม 2005 พม่าได้ออกมาประกาศว่าจะไม่เป็นประธานอาเซียน ด้วยข้ออ้างที่ว่ายัง “อ่อนวัย” อยู่กับกระบวนการปรองดองแห่งชาติ เป็นต้น

หลังจากที่พม่าลาออกจากการเป็นประธานอาเซียนแล้ว ระบอบอำนาจทหารก็ “เสียหน้า” เป็นอย่างมาก แต่อย่างไรก็ตามก็ยังคงดีกว่าที่ระบอบจะโดนกดดันจากประชาคมระหว่างประเทศ นอกจากนั้นแล้ว การตัดสินใจของพม่าดังกล่าวนั้นก็ช่วยอาเซียนในสถานการณ์ความยุ่งยากทางการเมืองได้มากทีเดียว โดยเฉพาะจากการโดนวิจารณ์จากทางตะวันตก ทั้งนี้ Wilson นั้นได้วิเคราะห์ไว้ว่า “สำหรับตัวอาเซียนนั้น เรียกได้ว่าถูกขังคุกอยู่นานพอสมควรจากนโยบายดั้งเดิมขององค์กรเอง ในการที่จะไม่แทรกแซงในกิจการภายในของประเทศสมาชิก”<sup>154</sup> โดยเฉพาะจากสิงคโปร์ ไทย และมาเลเซีย ที่ได้เปิดการวิพากษ์วิจารณ์ จากประเด็นทางการทูตในปัญหาดังกล่าว อย่างไรก็ตาม Ganesan นั้นได้กล่าวไว้ว่า การเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นนี้ก็ถือว่าประสบความสำเร็จบ้างเล็กน้อยเท่านั้น<sup>155</sup>

อีกตัวอย่าง ที่ถือได้ว่าเป็นการ “ยกกระดับ” ในแนวทางของอาเซียน นั้นในปี 2006 เมื่อรัฐมนตรีต่างประเทศของมาเลเซีย Albar นั้นต้องการเดินทางเยือนพม่า ด้วยต้องการให้บทบาทของอาเซียนนั้นมีน้ำหนักขึ้น และต้องการเป็นผู้นำของอาเซียนคนแรกที่พบ ASSK แต่ความตั้งใจดังกล่าวนั้นก็ได้รับการปฏิเสธจากระบบเผด็จการของพม่า<sup>156</sup> นอกจากนั้นระบอบก็ยังได้เลื่อนการปล่อยตัว ASSK ออกไปอีกเป็นปี ในจุดนี้นั้นถือได้ว่าระบอบได้ปฏิเสธอาเซียนด้วยท่าทีที่แข็งกร้าว ที่ต้องการ

<sup>153</sup> Aung Zaw, “ASEAN-Burma Relations,” p. 44.

<sup>154</sup> Trevor Wilson, “Foreign Policy as a political tool: Myanmar 2003-2006,” p. 85-6.

<sup>155</sup> N. Ganesan, “Thai-Myanmar-ASEAN Relations: The Politics of Face and Grace,” *Asian Affairs: An American Review* 33 (3, Fall 2006)

<sup>156</sup> Trevor Wilson, “Foreign Policy as a political tool: Myanmar 2003-2006,” p. 86.

เข้าไปแทรกแซงกิจการภายในของพม่า ในทางตรงกันข้ามนั้น ในช่วงปี 2004 และในปี 2006 การเดินทางเยือนพม่าของประธานาธิบดี Yudhoyono ของอินโดนีเซีย นายก Badawi ของมาเลเซีย นักยกก๊ก จ๊ก ตง ของสิงคโปร์ และนายกทักษิณ ชินวัตร ของไทย นั้นกลับกลายเป็นสัญลักษณ์ของความสำเร็จและความชอบธรรมให้กับระบอบทหารไปโดยปริยาย แล้วได้มีความสัมพันธ์ทวิภาคีกับประเทศในอาเซียนบางประเทศโดยไม่ต้องได้รับฉันทามติจากเวทีอาเซียนแต่อย่างใด<sup>157</sup>

อย่างไรก็ตาม ในช่วงเวลานี้ ในงานของ Haacke นั้นได้กล่าวไว้ว่า “อาเซียนนั้นได้วิจารณ์พม่าอย่างรุนแรง”<sup>158</sup> ในปี 2007 พม่าต้องเผชิญกับปัญหาภายในประเทศ ซึ่งส่งผลให้เกิดสภาวะ “หนีเสือปะจระเข้” กับอาเซียนเป็นอย่างมาก ภายหลังจากที่ระบอบได้ทำการปราบปรามพระสงฆ์ ในเหตุการณ์ “Saffron Revolution” (ดูในบทที่ 2.3) ระบอบก็ได้รับการวิพากษ์วิจารณ์อย่างรุนแรงจากประชาคมระหว่างประเทศ ซึ่งรวมทั้งจากอาเซียนด้วยเช่นกัน

ในช่วงนี้ อาเซียนถือว่าได้วิพากษ์วิจารณ์พม่าอย่างรุนแรงมาก แต่ อาเซียนก็ยังคงสนับสนุนพม่าว่าเป็น “สมาชิกของบ้าน” อยู่ต่อไป เห็นได้จากแนวทางที่อาเซียนนั้นปฏิบัติต่อพม่า แม้ว่าอาเซียนนั้นจะได้รับการวิพากษ์วิจารณ์ และการกดดันจากภายนอก ก็ตาม โดยเฉพาะจาก EU และจาก US ที่ต้องการให้อาเซียนนั้นพัฒนาความเป็นประชาธิปไตยในพม่า<sup>159</sup> ตัวอย่างเห็นได้จาก ในเดือนพฤศจิกายน 2007 วุฒิสภาของสหรัฐมีมติเป็นเอกฉันท์เพื่อกระตุ้นให้อาเซียนระงับความเป็นสมาชิกภาพของพม่าจนกว่าพม่าจะมีการปรับปรุง ในประเด็นสิทธิมนุษยชนภายในประเทศ<sup>160</sup>

หลังจากมหันตภัยทางธรรมชาติ พายุไซโคลน Nargis ระบอบทหารได้ให้ความร่วมมือ เปิดประเทศในการรับความช่วยเหลือจากต่างชาติ หลังจากการเจรจากับประชาคมระหว่างประเทศแล้วเท่านั้น ซึ่งทางอาเซียนก็ทำงานในประเด็นดังกล่าวอย่างแข็งขันด้วยเช่นกัน ดังนั้นการทำงานของอาเซียนในเรื่องนี้นั้นเรียกได้ว่าประสบความสำเร็จ เพราะอย่างน้อยๆ นั้นเราก็เห็นได้ว่า “อาเซียนสามารถที่อำนวยความสะดวกในการให้ความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรม”<sup>161</sup> ให้เข้าไปในพม่าได้ (สำเร็จ) ซึ่งในเหตุการณ์นี้ทั้งอาเซียนเองและประชาคมระหว่างประเทศ ต่างคาดหวังกับอาเซียน

<sup>157</sup> Trevor Wilson, “Foreign Policy as a political tool: Myanmar 2003-2006,” p. 87.

<sup>158</sup> Jürgen Haacke, “ASEAN and political change in Myanmar: towards a regional initiative?,” *Contemporary Southeast Asia* 30 (3, 2008): 351-378.

<sup>159</sup> ศึกษาเพิ่มเติมใน: George Yeo, ASEAN must avoid pushing Myanmar into civil war [online], Channel News Asia, accessed on 30 September 2011. Available from <http://www.channelnewsasia.com/stories/singaporelocalnews/view/304254/1.html>

<sup>160</sup> Reuters, Congress urges ASEAN to suspend Myanmar [online], accessed on 30 September 2011. Available from <http://www.reuters.com/articlePrint?articleId=USN1641865320071116>

<sup>161</sup> Chris Alden, “A pariah in our midst’: regional organisations and the problematic of Western-designated pariah regimes – the cases of SADC/Zimbabwe and ASEAN/Myanmar,” *Crisis States Research Centre* 2 ( 73, 2010), p.13.



เอาไว้อย่างมาก ในการเจรจา และในการเป็นคนกลางส่งมอบความช่วยเหลือให้เข้าไปในพม่าได้ ทั้งนี้จากงานของ Creac'h และ Fan ได้กล่าวถึงอาเซียนไว้ในทางที่เป็นบวกมาก โดยได้กล่าวว่า “อาเซียนเข้ามามีบทบาทในเชิงรุก... เป็นผู้นำในการชักจูงให้รัฐบาลพม่าร่วมมือกับประชาคมระหว่างประเทศ”<sup>162</sup> จากสถานการณ์นี้ก็ถือได้ว่าเป็นสิ่งที่สำคัญสำหรับอาเซียนเป็นอย่างมาก ในการป้องกันในเรื่อง “ความรับผิดชอบในการป้องกัน” (“Responsibility to Protect”) หรือ “R2P” นั่นเอง

ทั้งนี้ประเด็นดังกล่าวนี้มีขึ้นในปี 2005 จากเสียงสนับสนุนจากประชาคมระหว่างประเทศในที่ประชุมขององค์การสหประชาชาติ<sup>163</sup>

แต่ก็ยังเห็นว่าอาเซียนนั้นยังไม่ประสบความสำเร็จในการ “รับมือ” กับระบบการปกครองของทหารพม่าในประเด็นนี้แต่อย่างใด ในปี 2010 นั้น แสดงให้เห็นว่าอาเซียนนั้น “เสียงแตกกัน” ในการเลือกตั้งในพม่า รัฐมนตรีต่างประเทศของฟิลิปปินส์นั้นกล่าวถึงการเลือกตั้งว่าเป็นเพียงเรื่องตลก (ล้อเล่น) เท่านั้น อีกทั้งยังเป็นการเพิ่มต้นทุนในความชอบธรรมของอาเซียนอีกด้วย

ในทางกลับกันนั้น กลุ่มประเทศ “อินโดจีน” อย่าง เวียดนาม ลาวและกัมพูชาที่ไม่ต้องการแทรกแซงกิจการภายในของพม่า และได้ปฏิบัติตามหลักการของอาเซียนที่จะไม่แทรกแซงอย่างเคร่งครัดในกิจการภายในของประเทศสมาชิกเสมอมา ทั้งนี้ประเทศไทยก็พยายามที่จะหลีกเลี่ยงการวิพากษ์วิจารณ์การเลือกตั้งของพม่าด้วยเช่นกัน เพราะส่วนใหญ่นั้นจะเห็นได้ว่า ไทยเองยังคงต้องพึ่งเสถียรภาพทางการเมืองระบอบทหารอยู่อย่างมาก เนื่องด้วย ความไม่สงบที่เกิดขึ้นในพม่า นั้นกระทบต่อจำนวนของผู้ลี้ภัยและแรงงานที่มาจากประเทศพมามายังประเทศไทยเป็นอย่างมาก ในขณะที่สิงคโปร์นั้นก็ยังคง “ปิดปากเงียบ” เนื่องด้วยผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ<sup>164</sup> ซึ่งในที่สุดแล้วเราก็จะเห็นได้ว่าอาเซียนนั้นประสบความสำเร็จ “ล้มเหลว” อีกครั้งในการสร้างความแข็งแกร่งและความเป็นหนึ่งเดียวในแนวทางนโยบายของอาเซียนเอง ทั้งนี้ในงานของ Haacke นั้นได้แสดงให้เห็นว่าเป็น “ข้อจำกัด ของความยืดหยุ่นของอาเซียนในการไม่แทรกแซงใน เนปิดอร์”<sup>165</sup>

<sup>162</sup> Yves-Kim Creac'h and Lilianne Fan, ASEAN's role in the Cyclone Nargis response: implications, lessons and opportunities [online], accessed on 1 October 2011. Available from <http://www.odihpn.org/humanitarian-exchange-magazine/issue-41/aseans-role-in-the-cyclone-nargis-response-implications-lessons-and-opportunities>

<sup>163</sup> ศึกษาเพิ่มเติมใน: Jürgen Haacke, “Myanmar, the responsibility to protect, and the need for practical assistance,” *Global responsibility to protect* 1 (2, 2009): 156-184.

<sup>164</sup> Panchali Saikia, Myanmar Elections 2010: ASEAN's Ambivalence [online], *Eurasia Review*, accessed on 28 September 2011. Available from <http://www.eurasiareview.com/05112010-myanmar-elections-2010-aseans-ambivalence/>

<sup>165</sup> เพิ่มเติมการวิเคราะห์สถานการณ์ และปัญหาของอาเซียน ในการเลือกตั้งในพม่า ปี 2010 ใน: Jürgen Haacke, “The Myanmar imbroglio and ASEAN: heading towards the 2010 elections,” *International Affairs* 86 (1, 2010): 174.

ทั้งนี้ความสัมพันธ์ระหว่างอาเซียนและสหภาพพม่านั้นได้ดีขึ้นมาเรื่อยๆ ตั้งแต่รัฐบาลพลเรือนชุดใหม่ได้เข้ามา ในเดือนมีนาคม 2011 ซึ่งเหตุการณ์ที่เห็นได้ชัดที่สุดนั้นจากที่ประชุมสุดยอดอาเซียน ในเดือนพฤศจิกายน 2011 เมื่อประเทศสมาชิกอาเซียนได้มีมติว่า ควรให้ “เก้าอี้” กับพม่าในการเป็นประธานการประชุมสุดยอดอาเซียนในปี 2014 (ดูบทที่ 1)<sup>166</sup> ตามที่รัฐมนตรีกระทรวงการต่างประเทศของอินโดนีเซีย Natalegawa นั้นได้กล่าวไว้ว่า “ผู้นำทั้งหมดตกลงว่ามีการเปลี่ยนแปลงอย่างมีนัยยะสำคัญต่อการพัฒนาเกิดขึ้นในพม่า และการเปลี่ยนแปลงเหล่านั้นได้เอื้อพม่ามากขึ้น ในการมีความรับผิดชอบนี้”<sup>167</sup>

### สรุป

ทั้งนี้จากกล่าวได้ว่า ตั้งแต่ปี 1997 รัฐบาลทหารเผด็จการของพม่านั้นก็ถือได้ว่าเป็นปัญหาใหญ่ของสมาชิกอาเซียนมาตลอด ซึ่งเรียกกันว่าเป็น “หนามในเนื้อ” ทั้งนี้อาเซียนเองก็ได้พยายามที่จะใช้อิทธิพล ใช้การโน้มน้าวใจ และการให้กำลังใจกับพม่ามาตลอด ซึ่งอาจเรียกได้ว่าเป็นทั้ง “การสั่ง สอน และปลอบ” ในเวลาต่างๆ โดยความพยายามใช้ยุทธศาสตร์การพูดคุย เจรจา และการให้คำปรึกษากับพม่าในสถานการณ์ต่างๆ นับตั้งแต่ปี 1991 โดยบางครั้งอาเซียนใช้ยุทธศาสตร์ที่ค่อนข้าง ราบเรียบ เงียบๆ และนุ่มนวล แต่บางครั้งก็นำบางประเด็นมาเปิดการวิจารณ์ในเวทีสาธารณะอย่างดุเดือด รุนแรง เช่นกัน (โดยเฉพาะอย่างยิ่ง หลังจาก ปี 2003) แม้ว่าภายหลัง จากการปราบปรามของ Saffron Revolution ในปี 2007 และจากการวิพากษ์วิจารณ์จากทางตะวันตก ทั้งนี้อาเซียนนั้นก็ยังไม่เคยที่จะตั้งคำถาม ในการเป็นสมาชิกของพม่าในอาเซียนอย่างจริงจัง แต่อย่างไรก็ตาม

อย่างไรก็ตาม ผลกระทบจากยุทธศาสตร์ของการมีปฏิสัมพันธ์อย่างสร้างสรรค์ของอาเซียนนั้นยังมีอยู่อย่างจำกัด ด้วยเหตุผลดังนี้ หนึ่ง เนื่องจากประเทศสมาชิกอาเซียนนั้น มีความแตกต่างและหลากหลายมาก (heterogeneous) ในการมีปฏิสัมพันธ์กับพม่า โดยมีความแตกต่างในระดับของการพัฒนาทางประชาธิปไตย อีกทั้งยังมีผลประโยชน์ที่แตกต่างกันออกไป อีกทั้งยังเห็นได้ว่าอาเซียนนั้นไม่ได้มีความเป็นหนึ่งเดียวกัน ดังเห็นได้จากการเลือกตั้งในปี 2010 ดังนั้นจึงไม่ใช่เรื่องง่ายเลยที่อาเซียนจะมีจุดยืนที่มั่นคงร่วมกันในการจัดการกับปัญหาในประเด็นพม่า

ประการที่สอง แนวทางของ Asean Way ที่รวมไปถึงหลักการฉันทามติ (consensus) การไม่วิจารณ์ (non-criticism) และการไม่แทรกแซง (non-interference) ในกิจการภายในของประเทศสมาชิกถือได้ว่าเป็นการจำกัดแนวทางที่จะทำให้เกิดการมีปฏิสัมพันธ์ของอาเซียนกับพม่าด้วยเช่นกัน

<sup>166</sup> The Telegraph, Burma to chair ASEAN in 2014 [online], accessed on November 19, 2011. Available from <http://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/asia/burmayanmar/8896397/Burma-to-chair-ASEAN-in-2014.html>

<sup>167</sup> World Now, Myanmar handed ASEAN chair over objections of many in U.S. [online], accessed on 20 December 2011. Available from [http://latimesblogs.latimes.com/world\\_now/2011/11/myanmar-handed-asean-chair.html](http://latimesblogs.latimes.com/world_now/2011/11/myanmar-handed-asean-chair.html)

แม้ว่านโยบายของอาเซียน ภายหลังจากปี 2003 ได้พยายาม “ถอนตัว” ออกจากการยึดมั่นในหลักการ ASEAN Way ที่จะไม่วิพากษ์วิจารณ์ แต่อาเซียนก็ยังไม่มียุทธศาสตร์เพิ่มมากนัก ดังนั้นในการที่จะกล่าวว่า อาเซียนนั้นถือเป็นผู้ที่มีบทบาทสำคัญในการตัดสินใจ ในการเปลี่ยนผ่านสู่ความเป็นประชาธิปไตยและการมีเศรษฐกิจแบบตลาดของพม่า นั้นก็ยังไม่มื่อน้ำหนักมากนัก

#### 4.5 แนวทางของจีน อินเดีย ญี่ปุ่นและอาเซียน: เงื่อนไขของการเปลี่ยนผ่านในพม่า

บทนี้เป็นการสรุปการศึกษาในส่วนของเงื่อนไขระหว่างประเทศที่มาจากทางเอเชียต่อการเปลี่ยนผ่านของระบอบการปกครองเผด็จการทหารของพม่า โดยได้วิเคราะห์จากเหตุผลที่มาจากนโยบายของประเทศญี่ปุ่น อินเดีย จีนและอาเซียนต่อพม่า ในช่วงหลัง 1988 เป็นต้นมา โดยประเด็นแรกนั้น ดูที่เป้าหมายและแรงจูงใจ ประเด็นที่สอง ในแนวคิดของการมีปฏิสัมพันธ์สร้างสรรค์ ประการที่สาม ประเมินว่าด้วยระดับใดที่นโยบายของประเทศญี่ปุ่น จีน อินเดียและอาเซียน นั้นอาจจะมีผลผลักดัน ในกระบวนการของการเปลี่ยนแปลงของระบอบการปกครองเผด็จการทหารของพม่าตั้งแต่มีนาคม 2011 เป็นต้นมา

จากงานทางทฤษฎี เราทราบว่า การมีปฏิสัมพันธ์อย่างสร้างสรรค์ (Conen) นั้นมีสมมติฐานว่าแรงจูงใจทางเศรษฐกิจ การค้าและผลประโยชน์เชิงพาณิชย์ รวมทั้งมาตรการทางการเงินนั้นจะเป็นตัวผลักดันให้เกิดการเปลี่ยนผ่านทาง การเมือง จะเห็นได้ว่าสามารถที่จะนำมาใช้ในการมีปฏิสัมพันธ์ดังกล่าวนี้ได้ นอกจากนั้นแล้วยังมีสมมติฐานที่ว่าแนวทางการมีปฏิสัมพันธ์นี้จะช่วยเป็นตัวสร้างบริบทของการเจรจาต่อรอง ในที่สุดก็เกิดความพยายามในการดำเนินการเปลี่ยนแปลงในทางการเมืองต่อไป แต่อย่างไรก็ตาม แนวทางการมีปฏิสัมพันธ์นั้นไม่สามารถที่จะบอกได้ว่าเป็นความพยายามให้เกิดการเปลี่ยนแปลงอย่างสร้างสรรค์ หรือเป็นการพยายาม “ฉวย” โอกาสในทางผลประโยชน์อย่างสร้างสรรค์กันแน่ เนื่องจากแนวทางการมีปฏิสัมพันธ์นี้ไม่ได้กำหนดรูปแบบไว้ “ตายตัว” แต่อย่างไรก็ตาม แนวทางนี้นั้นก็ให้รัฐเป้าหมาย เป็นผู้ตระหนักเองว่าจำเป็นที่จะต้องเปลี่ยนตัวเอง และเห็นข้อได้เปรียบของการเปลี่ยนแปลงดังกล่าว ดังนั้นแนวทางนี้นั้น จึงต้องมีการเข้าไปมีส่วนร่วมในในกิจการภายในของรัฐนั้นๆ บ้าง

อย่างไรก็ตาม ถ้าความร่วมมือทางเศรษฐกิจนั้นถูกมองว่าเป็นการกดดันมากเกินไปและเป็นภัยคุกคามต่ออำนาจอธิปไตย เนื่องจากการเข้าไปรบกวนในกิจการภายในของรัฐเป้าหมายมากเกินไป ก็จะได้เห็นได้ว่าการดำเนินแนวทาง Conen นั้นโดยทั่วไปแล้วนั้นมิใช่มีอิทธิพลต่อการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองเพียงเล็กน้อยเท่านั้น หรือแม้กระทั่งสามารถ ส่งผลกระทบต่อด้านลบด้วยซ้ำไปในอีกด้านหนึ่งนั้น ถ้าหากว่าไม่ใช้การกดดัน และไม่เข้าไปมีส่วนร่วมในกิจการภายใน เพื่อที่จะกดดันในการเปลี่ยนผ่านอย่างสร้างสรรค์แล้ว ก็จะได้กลายเป็นว่าสนับสนุนระบอบทหาร ดังนั้นจึงเห็นได้ว่าการใช้ Conen นั้นจึงหาความสมดุลในการจัดการได้ “ยากมาก”

ในงานทฤษฎีนี้ พบว่าการที่จะหามาตรฐานในนโยบาย Conen นั้นไม่ใช่เรื่องง่ายและไม่ได้มีไว้ตายตัว นอกจากนั้นแล้ว ในความเป็นจริงแล้วก็เรียกได้ว่าเป็นไปไม่ได้เลย ที่จะทำอย่างไรให้แนวทาง “carrot and stick” นั้นสามารถที่จะผสมผสานกันได้อย่างลงตัว ในการตัดสินใจดำเนินนโยบายให้เกิดการผลักดันระบอบทหารให้เข้าสู่การเปลี่ยนผ่านทางการเมืองสู่การเป็นประชาธิปไตย อย่างไรก็ตาม จากเป้าประสงค์ แรงจูงใจ และลักษณะของนโยบายที่มาจากอินเดีย จีน ญี่ปุ่นและอาเซียนดังกล่าวนั้น ในงานชุดนี้สามารถที่จะสรุปออกมาได้ดังนี้

- จีนนั้นมีปฏิสัมพันธ์ แต่ไม่ได้ทำให้เกิดการสร้างสรรคในพม่า
- ญี่ปุ่นนั้นมีทั้งการมีปฏิสัมพันธ์และความสร้างสรรค์ แต่ยังเป็นไปแบบ “bonsai” และระมัดระวังมากเกินไป
- อินเดียนั้นมีปฏิสัมพันธ์ แต่เพียงเพราะศักยภาพของพม่าและไม่ได้มีการสร้างสรรค์อย่างจริงจังใดๆ เลย
- สุดท้ายในส่วนของอาเซียนนั้น มีทั้งการมีปฏิสัมพันธ์และมีการสร้างสรรค์ แต่ยังมีโครงสร้างที่จำกัดในหลายๆ ส่วนอยู่อย่างมีนัยยะสำคัญ เป็นต้น

จีนนั้นถือได้ว่าเป็นการสนับสนุนระบอบการปกครองเผด็จการทหารของพม่าอย่างเปิดเผย ความสัมพันธ์ระหว่างจีนและพม่า ทั้งทางการค้า การสัมปทาน และผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจของจีน (โดยเฉพาะในนโยบายด้านพลังงาน) และการปกป้องทางการทูตของจีนต่อระบอบทหาร จีนนั้นต้องการร่วมมือทางเศรษฐกิจกับพม่าและถือได้ว่าค่อนข้างประสบความสำเร็จในนโยบายดังกล่าว (ภายหลังจาก 1988 เป็นต้นมา) นอกจากนั้นจีนมองยังที่ประเด็นผลประโยชน์ทางความมั่นคงจากที่ตั้งทางภูมิรัฐศาสตร์ (geopolitics) ของพม่า แต่ไม่ได้ต้องการกดดันพม่าให้มีกระบวนการเปลี่ยนผ่านเกิดขึ้นแต่อย่างใด โดยจีนมองว่าการเป็นประชาธิปไตยและการมีเศรษฐกิจในแบบตลาดนั้นเป็นสิ่งที่ไม่แน่นอน และจีนเองก็ไม่ได้สนใจในประเด็นนี้อยู่แล้ว ดังนั้นสิ่งที่รัฐบาลปักกิ่งนั้นต้องการ คือการที่พม่ามีเสถียรภาพเท่านั้นเอง ดังนั้นนโยบายของจีนที่มีต่อพม่า ในช่วงระหว่างปี 1988 - 2011 สามารถที่จะกล่าวได้ว่า ทั้งสองมีการปฏิสัมพันธ์กันค่อนข้างมาก รวมทั้งการแทรกแซงในกิจการภายในของพม่าด้วยเช่นกัน แต่ไม่ใช่ด้วยเหตุผลที่ต้องการให้พม่ามีการเปลี่ยนผ่าน ดังนั้นวิธีการนี้ของจีนที่มีต่อพม่าไม่สามารถที่จะกล่าวได้ว่าจีนนั้นมี Conen ต่อพม่า เพื่อที่ว่าต้องการให้พมานั้นเริ่มต้นเดินหน้าเข้าสู่การเปลี่ยนแปลงในทางการเมือง แต่อย่างใด

ความสัมพันธ์ระหว่างญี่ปุ่นและพมานั้นสามารถอธิบายได้ว่าเป็นการมี Conen ที่ส่วนใหญ่แล้วสะท้อนให้เห็นถึงประโยชน์ทางเศรษฐกิจ และพยายามของญี่ปุ่นที่จะหลีกเลี่ยงความขัดแย้งที่อาจเกิดขึ้นกับสหรัฐอเมริกา ประเทศญี่ปุ่นนั้นได้มีความพยายามที่จะพัฒนาความสัมพันธ์สู่แนวทางที่สร้างสรรค์กับพม่าอย่างต่อเนื่อง ซึ่งก็จะเห็นได้ว่าความพยายามของญี่ปุ่นนั้น “กระตือรือร้น” ขึ้นมา

บ้างเล็กน้อยผ่านการเจรจาอย่างต่อเนื่องกับระบบเบ็ดเตล็ดการทหารในพม่า แต่แนวทางที่ญี่ปุ่นดำเนิน นั้น ยังเห็นได้ว่าเป็นไปอย่าง “อ่อนโยนและระมัดระวัง” ในการที่ผู้เชี่ยวชาญ “carrot and stick” อยู่อย่างมาก ดังนั้นความสำเร็จที่เกิดขึ้นจากยุทธศาสตร์ของญี่ปุ่นนั้นจึงถือได้ว่ายังมีอยู่อย่าง ค่อนข้าง “จำกัด” ดังนั้น แนวทางแบบ “bonsai” ของญี่ปุ่นนั้น ในงานวิทยานิพนธ์ชุดนี้จึงไม่เห็นว่าการมีปฏิสัมพันธ์อย่างสร้างสรรค์ของญี่ปุ่น และยังไม่เป็นเงื่อนไขที่สำคัญในการเปลี่ยนผ่านของ ระบบอำนาจเบ็ดเตล็ดการทหารของพม่ามากพอ

อินเดียในช่วงเวลาระหว่างปี 1988- 2011 นั้นอาจเรียกได้ว่าเป็น “เพื่อนบ้านที่มองไม่เห็น” (invisible neighbor) ทั้งนี้อินเดียมีความพยายามอย่างสร้างสรรค์ในการติดต่อกับผู้นำทหารของ พม่าบ้างในบางครั้ง แต่นโยบายของอินเดียนั้น ในงานวิทยานิพนธ์ชุดนี้ไม่สามารถพิจารณาได้ว่าเป็น นโยบายการมีส่วนร่วมที่แท้จริง เนื่องจากลักษณะที่จำกัดในการติดต่อ นอกจากนี้ อินเดียยังเห็น ความสัมพันธ์ที่มีกับพม่า นั้น เฉพาะในความสัมพันธ์ที่พม่ามีกับจีนเท่านั้น ดังนั้นนโยบายของอินเดีย ที่มีต่อพม่าสามารถอธิบายได้ว่าเป็นนโยบายที่ไม่มีปฏิสัมพันธ์และไม่ได้มุ่งความสำคัญไปที่พม่า อย่างแท้จริงใด ๆ เลย

ระบอบการปกครองเบ็ดเตล็ดการทหารของพม่า นั้นถือได้ว่าเป็นปัญหาใหญ่สำหรับประเทศ สมาชิกอาเซียนอยู่ เสมอมา เปรียบได้กับเป็น “หนามในเนื้อ” ที่คอย “ทิ่ม” อาเซียนอยู่ตลอดเวลา ทั้งนี้อาเซียนก็ได้พยายามที่จะมีอิทธิพลในการโน้มน้าว ให้กำลังใจ และด้วยการกระตุ้นพม่าอยู่ตลอด แต่อย่างไรก็ตาม วิธีการที่อาเซียนมีนั้นยังมีข้อจำกัดอยู่มาก เนื่องจาก ประเด็นแรก ก็คือ ประเด็น สมาชิกในอาเซียนนั้นยังมีความแตกต่าง หลากหลายอยู่มาก (heterogeneous group of states) ระดับของการพัฒนาความประชาธิปไตยนั้นยังมีความแตกต่าง และหลากหลายออกไป อีกทั้ง ประเทศสมาชิกยังมีผลประโยชน์ในการมีปฏิสัมพันธ์กับพม่าที่แตกต่างกันออกไปอีกด้วย ดังนั้นจึง เห็นได้ว่าอาเซียนนั้นยังเป็นตัวแสดงที่ไม่ได้มีความเป็นเอกภาพนักในการมีปฏิสัมพันธ์กับพม่า

ดังนั้นจึงถือได้ว่าเป็นเรื่องยากสำหรับอาเซียน ในการพัฒนาให้มีเอกภาพและมีจุดยืนที่ “มั่นคง” ในประเด็นที่เกี่ยวกับพม่า ประเด็นที่สอง แนวทาง Asian Way และการใช้หลักการฉันทามติ การไม่วิจารณ์ และการไม่แทรกแซงในกิจการภายในของประเทศสมาชิก ซึ่งก็ทำให้อาเซียนนั้นอยู่ ภายใต้อาณัติการที่จำกัดในการที่จะไม่เข้าไปแทรกแซงกิจการภายในของพม่า ส่งผลให้แนวทาง Conen ของอาเซียนนั้นจึงไม่สามารถที่จะแสดงออกมาได้มากนัก แต่ช่วงหลังจากปี 2003 จะเห็นได้ ว่าอาเซียนนั้นเริ่มวิจารณ์พม่าอย่างเปิดเผยมากขึ้น แต่ด้วยท่าทีและมาตรการทางด้านนโยบายที่ยัง “อ่อนแอ” อยู่อย่างมาก

กล่าวโดยสรุปแล้ว การที่จะหาหลักฐานเชิงประจักษ์ที่สามารถเรียกได้ว่าเป็นการมีปฏิสัมพันธ์ อย่างสร้างสรรค์ของอาเซียนต่อพม่า นั้นค่อนข้างยาก ที่จะให้เรียกได้ว่าแนวทางของอาเซียนได้มีส่วน

ร่วมจริงๆกับการตัดสินใจของรัฐบาลทหารเผด็จการในการเปลี่ยนผ่านไปสู่ระบอบประชาธิปไตยและระบบเศรษฐกิจตลาด ที่มีขึ้นในเดือนมีนาคม ปี 2011 ที่ผ่านมา

ดังนั้นจึงสามารถสรุปได้ว่านโยบายของจีนและอินเดียนั้นไม่สามารถกล่าวได้ว่าเป็นนโยบายของการมีปฏิสัมพันธ์อย่างสร้างสรรค์ได้ และในขณะเดียวกันนั้น ก็ไม่สามารถพิจารณาได้ว่าเป็นเงื่อนไขสำหรับการเปลี่ยนผ่านของระบอบการปกครองเผด็จการทหารของพม่า ในขณะที่นโยบายของญี่ปุ่นและอาเซียนนั้น สามารถที่จะเรียกได้ว่า มีปฏิสัมพันธ์อย่างสร้างสรรค์ ดังเห็นได้จากท่าทีที่แสดงออกมา แต่ทว่าก็ยุทธศาสตร์ดังกล่าวนั้นก็ยังมีอยู่ในแนวทางที่จำกัด และก็ประสบความสำเร็จอย่างจำกัดด้วยเช่นกัน

## บทที่ 5 บทสรุป (Conclusion)

การปฏิรูปของรัฐบาลชุดใหม่ในพม่า หลังจากวันที่ 30 มีนาคม 2011 “ทำเอา” แม้แต่นักการเมืองนักการทูต และผู้สังเกตการณ์ที่มีประสบการณ์มานาน ต่างก็ “ตะลึงและทึ่ง” ไปตามๆ กัน ซึ่งผู้ให้สัมภาษณ์ทุกท่านนั้นล้วนมีความเห็นตรงกันทั้งสิ้น สถานทูตสหราชอาณาจักร David Steinberg และ Marco Bunte นั้นได้กล่าวไว้ในการสัมภาษณ์ซึ่งมีขึ้นเกือบหนึ่งปีต่อมาวันที่ 13 มกราคม 2012 และ 7 มีนาคม 2012 ว่าสาเหตุของการที่ระบอบการปกครองเผด็จการทางทหารของพม่า นั้นได้ตัดสินใจเปิดขึ้นมานั้นยังคงไม่ชัดเจนว่าเนื่องมาจากสาเหตุใดกันแน่

เป้าหมายของวิทยานิพนธ์ชุดนี้นั้น ก็เพื่อหาข้อมูลเพิ่มเติมเกี่ยวกับเงื่อนไขของการถอนตัวของทหาร และเงื่อนไขของการเปลี่ยนผ่านของระบอบการปกครองเผด็จการทหารของพม่า ที่เข้าสู่การปกครองในระบอบประชาธิปไตยและระบบเศรษฐกิจแบบตลาด คำถามในการวิจัย คือ ทำไมรัฐบาลพม่าได้ตัดสินใจก้าวเข้าสู่การปฏิรูปในทางการเมืองในแบบประชาธิปไตยและการมีเศรษฐกิจในแบบตลาด ทั้งนี้ในบทสุดท้ายนี้จะได้นำเสนอผลการวิจัยของวิทยานิพนธ์ชุดนี้ดังนี้

### 1. สิ้นสุดปีแห่งความมืด (The Years of Darkness are over)

กระบวนการของการเปลี่ยนผ่านไปสู่ระบอบประชาธิปไตยและระบบเศรษฐกิจในแบบตลาด ได้มีขึ้นหลังจากรัฐบาลพลเรือนชุดใหม่ได้เข้ามาดำรงตำแหน่งอย่างเป็นทางการ ในเดือนมีนาคม 2011 ซึ่งประกอบด้วยชุดทำงานของรัฐบาลที่เรียกได้ว่าเป็นพลเรือนจริงๆ นั้น มีเพียงไม่กี่ท่าน ทั้งนี้ในงานวิทยานิพนธ์ชุดนี้นั้นไม่พบหลักฐานเชิงประจักษ์ที่จะกล่าว “ต่างออกไป” จากสมมติฐานเบื้องต้นของงานวิทยานิพนธ์ นอกจากนี้วิทยานิพนธ์ชุดนี้ยังพบหลักฐานเชิงประจักษ์จำนวนมากที่สนับสนุนและยืนยันสมมติฐานนี้ ซึ่งหลักฐานเหล่านี้ก็นำมาจากการสัมภาษณ์ ด้วยเช่นกัน ทั้งนักการทูต จากสถานทูตสหราชอาณาจักรในกรุงย่างกุ้ง (The Embassy of the United Kingdom) จาก David Steinberg จาก Rainer Einzenberger จาก Marco Bunte จาก Aung Thu Nyui จาก Khunsai Jaiyen และจากทางท่านอาจารย์ วิรัช นิยมธรรม ซึ่งในประเด็นนี้ผู้ให้สัมภาษณ์ทั้งหมดนั้นมีมุมมองไปในแนวทางเดียวกัน

แต่จากการประเมินนี้นั้น จะเห็นได้ว่ามีความแตกต่างเป็นอย่างมากจากงานตีพิมพ์ต่างๆ ที่ออกมาในช่วงปี 2010 และ 2011 ที่ผู้สังเกตการณ์ส่วนใหญ่ก็นั้นก็ไม่ได้คาดหวังมากนักว่าจะมีการเปลี่ยนผ่านเกิดขึ้น หรืออย่างน้อยๆ ก็ไม่ได้ “คาดหวัง” ใดๆ เลยว่าจะมีความ “รวดเร็ว” ในกระบวนการเปลี่ยนผ่านเข้าสู่การปกครองระบอบประชาธิปไตยและระบบเศรษฐกิจแบบตลาดใน

พม่า แม้ว่าเดือนแรกหลังจาก เข้าดำรงตำแหน่ง ในเดือน มีนาคม 2011 รัฐบาลพลเรือนชุดใหม่นี้จะ ยังไม่ได้รับความน่าเชื่อถือมากนัก แม้แต่ทางสถานทูตของสหราชอาณาจักรนั้นก็ยังคงเห็นว่าเป็น เพียงแค่ความต่อเนื่องของการปกครองเผด็จการเท่านั้น จะยังไม่มีกระบวนการการเปลี่ยนผ่านที่ แท้จริงใด ๆ เกิดขึ้นแต่อย่างใด ดังนั้นงานศึกษาส่วนใหญ่ที่มีมาจนกระทั่งถึง ปี 2011 นั้นก็ยังคง ความสงสัยอยู่อย่างมาก ในโอกาสของการเปลี่ยนผ่านที่จะเกิดขึ้น แต่จะเห็นได้ว่า ณ เวลานี้ เหล่า นักวิชาการและผู้ให้สัมภาษณ์ทั้งหลายนั้น เวลานี้ “ต่างเห็นพ้องต้องกัน” ว่ากระบวนการที่เกิดขึ้นใน พม่า นั้น เป็นกระบวนการของการเปลี่ยนผ่านอย่างแท้จริงแล้ว (genuine process of transformation)

อย่างไรก็ตาม การปฏิรูปที่เกิดขึ้นนั้นยังคงมีความเปราะบางและยัง “ก่อตัวขึ้น” ได้ไม่สมบูรณ์ นัก กระบวนการเปลี่ยนผ่านก็ยังสามารถกลับคืนไปสู่สภาพเดิมได้ (reversible) โดยทหารสามารถ เข้ามาใช้อำนาจควบคุม “constitutional design” ได้ทุกเมื่อ ถ้าเป็นเช่นนั้น ก็จะไม่เรียกว่าเป็นการ รัฐประหารจริงๆ จากทหารแต่อย่างใด เนื่องจากรัฐธรรมนูญนั้นก็ได้รับการออกแบบมาจากทหารอยู่ แล้ว อย่างไรก็ตาม อดีตอาณานิคมของอังกฤษประเทศนี้นั้น ณ ปัจจุบันก็ได้เปิด “ประตูบ้าน” ของตน เข้าสู่ประชาคมระหว่างประเทศแล้ว และไม่ได้เป็นสังคมปิด เหมือนกับในช่วง 1962-1988 หรือ ในช่วงตั้งแต่ 1988-2010 อีกต่อไป อย่างไรก็ตาม ประชาชนชาวพม่าก็ยังคงดูจะ “ลังเล” อยู่อย่าง มากและยัง “ระแวง” ในการติดต่อกับชาวต่างชาติและในการให้ข้อมูลต่างๆ กับคนภายนอกอยู่ ตัวอย่าง เห็นได้จากบรรยากาศในระหว่างการผู้ศึกษาเดินทางเข้าร่างกุ่ม ในมกราคม 2012 ซึ่ง บรรยากาศที่ชาวพมายังคง “ระแวง” และยังคง “เฝ้าจับตา” ความเคลื่อนไหวต่างๆ นั้นเป็นหลักฐาน ที่เห็นได้อย่างชัดเจน จากประสบการณ์ตรงของผู้ศึกษาเอง

แม้กระทั่งในหมู่ประชาชนในพม่าเองนั้นก็ยังมีความรู้สึกของ “ความไม่ปลอดภัย” และความไม่ มั่นใจระหว่างกันเกิดขึ้น นอกจากนั้นตามท้องถนนของกรุงย่างกุ้งก็ยังสังเกตเห็นได้ว่ามีการควบคุม อยู่อย่างมาก นอกจากนี้ นักการทูตของพม่าก็ยังดูเหมือนจะยังคงระมัดระวังในการเปิดเผยข้อมูล ต่างๆ หรือในการติดต่อกับต่างชาติอยู่เป็นอย่างมาก ซึ่งตัวอย่างนั้นมีอยู่ให้เห็นได้อย่างชัดเจน จาก การขอเข้าสัมภาษณ์กับสถานทูตของพม่า ณ กรุงเวทซ์ และ ณ กรุงเบอร์ลิน แต่การขอเข้าสัมภาษณ์ ดังกล่าวนั้น กลับไม่ได้รับการตอบรับแต่อย่างใด ทั้งนี้สถานการณ์ที่เกิดขึ้นนี้ไม่ได้ทำให้ผู้ศึกษาแปลก ใจแต่อย่างใด เนื่องจากสถานการณ์ที่เกิดขึ้นนี้ ถือได้ว่าเป็นหนึ่งในปัญหาที่คาดว่าจะเกิดขึ้นอยู่แล้ว ในการทำงานวิทยานิพนธ์ชุดนี้



## 2. ทหารพม่ามีบทบาทที่โดดเด่นเสมอมานับตั้งแต่ในอดีต

หากมองย้อนกลับไปที่พัฒนาการทางประวัติศาสตร์ของพม่า ซึ่งในงานวิทยานิพนธ์ชุดนี้ สามารถแบ่งออกได้เป็น 4 ช่วงอย่างมีนัยยะที่สำคัญๆ ซึ่งในช่วงต่างๆ นั้นจะเห็นได้ว่าทหารได้เข้ามา มีบทบาทที่สำคัญอยู่ตลอดเวลา ดังนี้

ช่วงแรก (Pre-Phase) ระหว่างปี 1948-1962 สามารถเรียกได้ว่า "ช่วงประชาธิปไตย" แม้ว่าในช่วงนี้การเป็นประชาธิปไตยในพม่า นั้น ยังอยู่ในระยะ "ตั้งไข่" ในทางประชาธิปไตยอยู่ก็ตาม อีกทั้งยังมีช่วง 18 เดือนในการที่ทหารเข้ามาเป็น "caretaker-government" (1958-1960) อีกด้วย ซึ่งสถานการณ์ดังกล่าวนี้ อาจเรียกได้ว่าเป็น "การปฏิวัติโดยสมัครใจ" (coup by consent) ของรัฐบาลพลเรือนเอง ซึ่งก็ถือได้ว่าเป็นการ "เปิดปฐมฤกษ์" ของการทำรัฐประหารในประวัติศาสตร์ทางการเมือง การปกครองของพม่านับตั้งแต่นั้นมา ด้วยเช่นกัน

ในช่วงระยะแรกของการปกครองโดยอำนาจเผด็จการ (First Phase) จาก 1962-1988 ประเทศอยู่ภายใต้การปกครองของ ทั้งระบอบเผด็จการทางทหาร (military) พรรคการเมืองเดียว (single-party) และ บุคคลคนเดียว (Personalistic) โดยทับซ้อนกันอยู่ทั้ง 3 รูปแบบ ภายใต้อำนาจนำของ เนวิน ด้วยระบอบเผด็จการแบบปิด ภายใต้นโยบายของสังคมนิยม และใช้นโยบายทางเศรษฐกิจด้วยการวางแผนเศรษฐกิจจากส่วนกลาง ในช่วงนี้นั้นยังไม่มีลักษณะที่สำคัญใดๆ ที่จะบ่งชี้ได้ว่าเป็นการเมืองในรูปแบบของประชาธิปไตยและเศรษฐกิจแบบตลาดได้เลย นอกจากนั้นในช่วงเวลานี้ ประเทศยังมีเหตุการณ์ที่สร้างความ "สะเทือนใจ" ถึง 2 เหตุการณ์ นั่นคือ การทำรัฐประหารครั้งที่สองในปี 1962 และในเหตุการณ์การชุมนุมประท้วงใหญ่ปี 1988 โดยระบอบได้ทำการปราบปรามอย่างรุนแรงจนเกิดเหตุการณ์นองเลือด ซึ่งรู้จักกันว่า "8-8-88"

ระยะที่สองของเผด็จการ (Second Phase) จาก 1988-2010 นั้นเริ่มต้นด้วยการทำรัฐประหารครั้งที่สาม ประเทศอยู่ภายใต้การปกครองที่เข้าใกล้กับระบอบการปกครองโดยทหารมากที่สุด แม้ว่าจะอยู่ภายใต้ผู้นำเดี่ยวที่มีอำนาจเด็ดขาดอีกครั้ง ของ Than Shwe ก็ตาม ในช่วงเวลานี้จะเห็นได้ว่ามีก้าวของการปฏิรูปในทางการเมืองและทางเศรษฐกิจเกิดขึ้นมาบ้างเล็กน้อย แต่ก็ยังไม่สามารถกล่าวได้ว่าเป็นการเปลี่ยนผ่านที่แท้จริง ทั้งนี้ก้าวในช่วงนี้เป็นเพียงก้าวที่ยังอยู่ภายใต้การครอบงำของทหารที่เข้ามามีอำนาจในทางการเมือง และในเวลาเดียวกันก็พยายามที่จะหาความชอบธรรมทั้งจากภายในและระหว่างประเทศ โดยที่ระบอบนั้นยังสามารถหา "ทางเลือก" และ "ทางออก" ในการที่จะ จำกัด การเปลี่ยนแปลงที่จะเกิดขึ้นได้อยู่ตลอดเวลา และในช่วงนี้ก็ยังคงมีลักษณะที่สำคัญที่บ่งบอกว่าเป็นการปกครองของระบอบเผด็จการอยู่อย่างชัดเจน ทั้งการครอบงำที่มิได้อยู่มาก การขาดความชอบธรรมทางการเมือง การใช้อำนาจและการปราบปรามประชาชนด้วยอำนาจอย่างไม่มีขีดจำกัด เป็นต้น ลักษณะของระบอบการปกครองในรูปแบบนี้สามารถเรียกได้ว่าเป็น "การ

ปกครองของทหารโดยตรง" ทั้งนี้จากการเลือกตั้งปี 1990 จากแผนงานที่จะเข้าสู่ "disciplined democracy" ในปี 2003 และจากเหตุการณ์การชุมนุมประท้วงใหญ่ของพระสงฆ์ ที่เรียกกันว่า "Saffron Revolution" ในปี 2007 เหตุการณ์เหล่านี้ถือได้ว่าเป็น "พยาน" ที่สำคัญให้เห็นถึงการปกครองในระบบของทหารโดยตรงนี้ แต่อย่างไรก็ตาม การเลือกตั้งในวันที่ 7 พฤศจิกายน 2010 แม้พรรค NLD จะไม่ได้มีส่วนร่วม และนาง ออง ซาน ซู จี ยังคงถูกกักบริเวณอยู่ในบ้านพักก็ตาม พัฒนาการของสถานการณ์นี้ทำให้การปกครองของทหารโดยตรงสิ้นสุดลงได้เช่นกัน

ระยะที่สามของการปกครองเผด็จการในพม่า (Third Phase) เริ่มต้นในเดือนมกราคม 2011 โดยทั้งสองสภา คือ The Amyotha Hluttaw (สภานบน) และ The Pyithu Hluttaw (สภาล่าง) มีการประชุมครั้งแรกภายหลังจากการเลือกตั้ง และระบบได้ถ่ายโอนอำนาจในการปกครองให้กับรัฐบาลชุดใหม่ ซึ่งเป็นพลเรือนที่มาจากผลการเลือกตั้ง ให้เข้ามาปกครองประเทศ นำโดย ประธานาธิบดี เตงเส่ง เข้าดำรงตำแหน่งประธานาธิบดีคนใหม่ของประเทศ ในเดือนมีนาคม 2011 รัฐบาลพลเรือนชุดใหม่นี้ ในช่วงแรกนั้นยังไม่ได้รับการยอมรับจากประชาคมระหว่างประเทศส่วนใหญ่มากนัก เนื่องจากประชาคมระหว่างประเทศยังคงเห็นว่าทหารยังคงมีอำนาจครอบงำในส่วนที่สำคัญๆ ต่างๆ ในประเทศ อยู่ทั้งหมด ทั้งจากรัฐธรรมนูญนั้นก็อยู่ภายใต้การดำเนินการของทหารซึ่งก็ "ค้ำประกัน" ในอำนาจของทหารไว้ด้วยเช่นกัน แต่อย่างไรก็ตาม สิ่งที่ปรากฏนั้น รัฐบาลใหม่ที่เข้ามา ก็ได้ทำให้ประชาคมระหว่างประเทศนั้น "แปลกใจ" ไป "ตามๆ กัน" ที่รัฐบาลชุดใหม่ ซึ่งเป็นพลเรือนได้ดำเนินการปฏิรูปประเทศอย่างจริงจัง ทั้งนี้ในกรอบระยะเวลาที่ถือเป็นช่วงระยะเวลาของการวิจัยของวิทยานิพนธ์ชุดนี้ จะสิ้นสุดลง ในธันวาคม 2011 ด้วยเช่นกัน ซึ่งจะเห็นได้ว่าในช่วงครึ่งหลังของปี 2011 นั้นมีก้าวของการปฏิรูปเกิดขึ้นมาอย่างต่อเนื่อง อีกทั้งยังมีนัยยะสำคัญอย่างมาก เช่นกัน

ในการวิเคราะห์วิทยานิพนธ์ชุดนี้ จากบทบาทของทหารจะเห็นได้ว่า พม่าขณะนี้นั้นอยู่ภายใต้ "การควบคุมโดยทหาร" (military control) แต่ไม่อยู่ภายใต้ "การปกครองของทหารโดยตรง" (direct military rule) แต่อย่างใด เนื่องจากทหารนั้นได้ถอนตัวออกไปแล้ว แต่อย่างไรก็ตามทหารยังคงมีส่วน "ริเริ่ม" ที่สำคัญในการปฏิรูปต่างๆ ในทางการเมืองภายในประเทศ โดยเฉพาะภายในระบบรัฐสภา และทหารเองก็ได้พยายามต่อสู้เพื่อเป้าหมายของตนเอง โดยใช้รัฐสภาเป็น "เวที" ในการนำเสนอความเห็นต่างๆ สถานการณ์เช่นนี้ ในพม่าขณะนี้สามารถอธิบายได้ว่าเป็น "เผด็จการอำนาจนิยมทางการเมืองเลือกตั้ง" (electoral authoritarianism) หรืออาจเรียกได้ว่าเป็น "เผด็จการอำนาจนิยมจากการแข่งขัน" (competitive authoritarianism) ดังนั้นพม่านั้นยังมีระบอบการปกครองของเผด็จการอยู่ แต่เป็นในลักษณะของการแฝง (latent) อยู่ และด้วยองค์ประกอบของประชาธิปไตยอย่างเป็นทางการ

มากขึ้น ทั้งนี้จึงเห็นได้ว่า “เส้นแบ่ง” จากระบบอำนาจเผด็จการนิยมไปสู่การเป็นประชาธิปไตยในพม่า นั้น ณ ขณะนี้ยังไม่สามารถ “ก้าวพ้น” ออกไปได้

ทหารในประเทศพม่า เท่าที่เป็นอยู่ในขณะนี้ ได้เคลื่อนตัวออกจาก การปกครองโดยทหาร (military rule) ไปสู่วิศวกรรมของการมีบทบาทเป็นผู้คุ้มครอง (guardian) โดยคอยดูแล ประเด็นสำคัญๆ ในประเทศอยู่ โดยเฉพาะในประเด็นทางด้านการเมืองและเศรษฐกิจ และพร้อมที่จะยึดอำนาจกลับคืนมาได้ทุกเมื่อ ทุกเวลา ถ้าหากทหารเห็นว่าจำเป็น โดยทหารยังคงเป็นศูนย์กลางอำนาจที่สำคัญที่สุดในประเทศอยู่ ทั้งนี้หากมองที่สมดุลทางอำนาจ ในขณะนี้ ระหว่างทหารและรัฐบาลพลเรือนที่เข้ามาใหม่นี้ จะเห็นได้ว่ายังไม่มี ความสมดุลทางอำนาจแต่อย่างใด ทหารยังคงมีบทบาทในการเป็นศูนย์กลางทางอำนาจที่สำคัญที่สุดในประเทศอยู่ต่อไป ทั้งนี้หากมองไปที่บทบาทของทหารในการเมือง ในทางเศรษฐกิจ และในทางสังคมในอนาคตนั้น ทั้ง Marco Bunte สถาบันทูตสหราชอาณาจักร ประจำกรุงย่างกุ้ง David Steinberg Aung Thu Nyui อีกทั้ง Khunsai Jaiyen และท่านอาจารย์ วิรัช นิยมธรรม นั้นต่างเห็นพ้องกันว่ายังเป็นเรื่องที่ยากที่จะ “หยั่งรู้” ได้ว่าในขณะนี้นั้น ผู้นำทางทหารของพม่ากำลังคิดอะไรกันอยู่

ดังนั้นก็ยังไม่เป็นที่ชัดเจนว่าทหารจะเคลื่อนตัวเอง เข้าสู่บทบาทของการผู้คุ้มครอง (guardian) แล้วตามมาด้วยการเคลื่อนเข้าสู่การมีบทบาทเป็นผู้ประสาน (moderator) หรืออาจจะเรียกได้ว่าเป็น “ผู้คานอำนาจ” เท่านั้นซึ่งก็เชื่อได้ว่าเป็นการ “ขยับ” เข้าไปใกล้กับรัฐบาลของพลเรือนมากขึ้นเรื่อยๆ เพียงแต่ยังคงรักษาบางตำแหน่งในการเล่นเกมบทบาทในการวิโต้ (veto-player) อยู่บ้าง เพื่อสร้างสมดุลทางอำนาจ จากการวิเคราะห์สถานการณ์ดังกล่าวนี้ งานวิทยานิพนธ์ชุดนี้ยังคงเห็นว่ามีความ “เสี่ยง” ที่อาจจะมาจากทหารในกระบวนการเปลี่ยนผ่านนี้อยู่อย่างมาก ตัวอย่างเช่น หากว่ามีเงินจากการคอร์รัปชัน ให้กับเจ้าหน้าที่ตำแหน่งสูงๆ ของระบอบไม่มากพอ นอกจากนี้ ถ้าหาก Than Shwe และกลุ่มหัวอนุรักษ์ (hard-liners) ท่านอื่นๆ นั้น “ไม่พอใจ” การปฏิรูปทางการเมืองใหม่ๆ ที่กำลังทำอยู่นี้ ก็อาจจะเป็นอันตราย ที่กระบวนการเหล่านี้จะต้องชะงักลง หรือต้องกลับไปเป็นเหมือนเดิม หรืออาจจะมีการรัฐประหารจากทหารขึ้นอีกครั้ง ซึ่งถ้าหากว่าเป็นเช่นนั้นแล้ว การรัฐประหารครั้งนี้ก็จะเรียกได้ว่าเป็น “รัฐประหารที่ออกแบบโดยรัฐธรรมนูญ” (coup by constitutional design)

ดังนั้นหัวหน้าทั้งหลาย (Reformist) รวมไปถึงประธานาธิบดี เตง เสง์ เอง ท่านประธานจากสภาล่าง (lower house) Shwe Mann เองก็ตามจะต้องเล่นเกมบทบาทให้ถูกที่ ถูกเวลา และต้องระมัดระวังในการดำเนินนโยบายต่างๆ อย่างให้ “พลาดท่า” ดังกรณี จากการประกาศของ U Kyi Maung ประธานพรรค NLD นั้นภายหลังจากการเลือกตั้งในปี 1990 ซึ่งถือได้ว่าเป็นภัยคุกคามกับ

เหล่าผู้นำทางทหาร โดยเฉพาะในประเด็นการถูกดำเนินคดี จากสถานการณ์ในอดีตที่ระบอบเผด็จการได้กระทำไว้ แล้วในที่สุด สิ่งที่ได้เกิดขึ้นนั้น คือ พม่าก็ยังคงเป็นประเทศที่อยู่ภายใต้การปกครองของทหารอยู่จน ณ ปัจจุบันนี้

### 3. ระบอบอำนาจเผด็จการทหารอำนาจส่วนใหญ่มักจะเปลี่ยนผ่านเนื่องจากเงื่อนไขจากภายในประเทศ: จากการแตกแยกภายในทหาร และวิกฤตทางเศรษฐกิจ

จากการเป็นระบอบอำนาจเผด็จการทั้ง สาม รูปแบบ ทั้งการปกครองโดยทหาร โดยพรรคการเมืองเดียว และบุคคลเพียงคนเดียว แต่พม่านับตั้งแต่ช่วง 1988-2011 เป็นต้นมานั้นถือได้ว่าเป็นระบอบที่ปกครองโดยทหาร นั้นมีลักษณะที่โดดเด่นมากที่สุด ดังนั้นในการดูที่เงื่อนไขของการเปลี่ยนผ่าน นั้นมีความจำเป็นที่จะต้องมุ่งไปที่เงื่อนไขที่มาจากทหาร โดยเฉพาะการถอนตัวของทหารผลจากการศึกษาที่สำคัญๆ มีดังนี้

ระบอบทหารจะเห็นได้ว่ามีอำนาจที่จะยึดอำนาจไว้ได้น้อยกว่าการปกครองในรูปแบบอื่นๆ เนื่องจากเป็นระบอบที่มีความเปราะบางและเสี่ยงที่จะล่มสลายลงมากกว่าระบอบการปกครองโดยพรรคการเมืองพรรคเดียว การปกครองโดยบุคคลคนเดียว เนื่องจากว่าระบอบจะให้ความสำคัญกับความสามัคคีและศักยภาพของสถาบันทางทหารมากกว่าการอยู่ในอำนาจ นอกจากนั้นในระบอบการปกครองโดยทหารนั้นก็มักจะพยายามที่จะเจรจาเงื่อนไขในการถอนตัวก่อนที่จะลงจากอำนาจไป ส่วนในระบอบบุคคลคนเดียวนั้น จะเห็นได้ว่าระบอบมักจะต่อสู้อยู่ในอำนาจจนวินาทีสุดท้าย (เช่น อิรัก ลิเบีย ซีเรีย เป็นต้น) ดังนั้นเงื่อนไขของการเปลี่ยนผ่านของระบอบในพม่า ในช่วง 1988-2011 นั้นจึงเห็นได้ว่ามีโอกาสที่จะเกิดการเปลี่ยนผ่านขึ้น มากกว่าในช่วง 1962-1988 เป็นอย่างมาก

จากสาเหตุของการล่มสลายและการเปลี่ยนผ่านของระบอบการปกครองทหารสามารถสรุปได้ว่าวรรณกรรมทางทฤษฎีนั้นเน้นเป็นอย่างมากในเงื่อนไขของการเปลี่ยนผ่านที่มาจากภายในประเทศ ในขณะที่เงื่อนไขของการเปลี่ยนผ่านที่มาจากระหว่างประเทศนั้นงานทางทฤษฎี “กลับ” ไม่ได้เน้นมากนัก โดยสามารถที่สรุปเงื่อนไขของการเปลี่ยนผ่านที่มาจากภายในประเทศออกมา ได้ดังนี้

ก) การแตกแยกภายในของทหาร (Split within the Military)

ข) และวิกฤตทางเศรษฐกิจ (Economic Crisis)

ทั้งนี้กระบวนการการเปลี่ยนผ่านส่วนใหญ่แล้ว เริ่มต้นมาจากความขัดแย้งจากภายในและการแตกแยกภายในเหล่าทหาร โดยปกติระหว่างกลุ่มหัวอนุรักษ์ ("hardliners") และหัวก้าวหน้า ("softliners") แต่ก็อาจจะเป็นกลุ่มระหว่างเจ้าหน้าที่ระดับสูงกว่า และเจ้าหน้าที่ผู้น้อย หรืออาจเรียกได้

ว่าเป็น “ปัญหาของการสืบทอดทางอำนาจ” (problem of succession) ก็ว่าได้ และยังรวมไปถึงระหว่างเจ้าหน้าที่จากศูนย์กลางและเจ้าหน้าที่ในส่วนภูมิภาค (เช่น ในจังหวัดชายแดน) เป็นต้น

ทั้งนี้จากการศึกษางานวรรณกรรมนั้นได้กล่าวไว้อย่างชัดเจนว่า อีก “มูลเหตุ” ในการถอนตัวของทหาร นั้นมาจากทางเศรษฐกิจ ตัวอย่างเช่น วิฤตเศรษฐกิจนั้นถือได้ว่าเป็นตัว “เพิ่มต้นทุน” ในการกีดกันและ “เพิ่มโอกาส” ที่ทหารในฐานะเป็นผู้ปกครองเผด็จการจะต้องพึ่งต่อแรงกดดันที่ต้องการให้มีการปฏิรูป นอกจากนั้นแล้วในระบบทหารการที่มีเศรษฐกิจที่ตกต่ำนั้นถือได้ว่าเป็นการ “ขัดขวาง” ประสิทธิภาพใน “อำนาจการต่อรอง” ของระบบเผด็จการ การปกครองโดยทหารอย่างมาก ซึ่งอาจจะส่งผลอย่างมากให้ภาคส่วนต่างๆ ทางเศรษฐกิจ ที่มีความสำคัญต่อการดำรงอยู่ในอำนาจของระบบนั้นไม่พอใจได้ เนื่องจากการที่เกิดวิกฤติทางเศรษฐกิจนั้นจะส่งผลกระทบต่อความภักดีของทหาร เนื่องจากการที่เกิดวิกฤติทางเศรษฐกิจนั้นส่งผลต่อ “การเอื้อผลประโยชน์” ในทางเศรษฐกิจ ด้วยการคอร์รัปชัน ให้แก่กัน เป็นต้น

ในทางตรงกันข้ามนั้น การที่ประสบความสำเร็จทางเศรษฐกิจก็สามารถที่จะสร้าง “ปัญหา” ให้กับระบบ ในประเทศที่มีรายได้ปานกลาง (problem of middle-income countries) หรือที่มีชนชั้นกลาง ขึ้นมาได้เช่นกัน เนื่องจากว่าในประเทศที่มีรายได้ปานกลาง แสดงให้เห็นว่าประเทศประสบความสำเร็จทางเศรษฐกิจ ก็จะทำให้รูปแบบดั้งเดิมของการปกครองของเผด็จการก็จะกลายเป็นเรื่องยากมากขึ้นที่จะรักษารัฐอำนาจเดิมไว้ เนื่องจากกลุ่มทางสังคมจะมีบทบาทมากขึ้น สถาบันทางการเมืองนั้นก็ต้องการเข้ามามีบทบาทในทางการเมือง และมีความซับซ้อนในทางสังคมเพิ่มมากขึ้น ดังนั้นจึงเห็นได้ว่าระบบทหารนั้นดูเหมือนจะอยู่ในสภาพ “กลืนไม่เข้าคายไม่ออก” หรือ “สภาวะหนีเสือปะจระเข้” (dilemma situation) จากสถานการณ์ทางเศรษฐกิจ ทั้งนี้นอกจากปัจจัยภายในประเทศดังกล่าวมาข้างต้นแล้ว ในงานวรรณกรรมนั้นยังได้กล่าวถึงปัจจัยอื่นๆ ด้วย เช่น การรวมตัวกันทั้งหมด (Contentious Collective Action) สงครามกลางเมือง (Civil War) การรวมรัฐ (Reunion) และการแตกสลายแยกออกไปเป็นรัฐใหม่ (Break-up of the State) เป็นต้น แต่อย่างไรก็ตาม ประเด็นเหล่านี้นั้นก็ไม่ได้มีบทบาทมากนัก ต่องานวิทยานิพนธ์ชุดนี้ ในกรณีศึกษาประเทศพม่า

#### 4. ระบบเผด็จการทหารมักจะเปลี่ยนแปลงผ่าน เนื่องด้วยเหตุผลระหว่างประเทศ : จากการคว่ำบาตร และการมีปฏิสัมพันธ์อย่างสร้างสรรค์

ในกลุ่มปัจจัยต่างๆที่มาจากระหว่างประเทศ นั้นจะเห็นได้ว่ามีเงื่อนไขที่สำคัญๆ อยู่ 2 ประการ ที่งานทางวรรณกรรมนั้นได้กล่าวถึงไว้ถึงเงื่อนไขในการเปลี่ยนผ่านของระบบอำนาจเผด็จการ ดังนี้

ก) นโยบายการคว่ำบาตร (Sanction Policy)

ข) การมีปฏิสัมพันธ์อย่างสร้างสรรค์ (Constructive Engagement)

โดยเครื่องมือทางนโยบายต่างประเทศทั้งสองประการนี้ จะเห็นได้ว่าเป็นที่ถกเถียงกันอยู่อย่างมากในงานวรรณกรรมทางทฤษฎี โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องประสิทธิภาพทางนโยบายเหล่านี้ เนื่องจากมีหลายกรณีที่เครื่องมือเหล่านี้มันถือว่ามีอิทธิพลในการตัดสินใจของประเทศ ที่ปกครอง โดยเผด็จการให้มีการเปลี่ยนผ่านนั้น ประสบความสำเร็จเพียงเล็กน้อยเท่านั้น หรือในบางครั้งอาจจะไม่ประสบความสำเร็จเลยก็ได้

การคว่ำบาตร (Sanctions) หรือที่สหภาพยุโรปได้เรียกว่าเป็น "มาตรการที่เข้มงวด" (restrictive measures) นั้นบ่อยครั้งมักจะใช้เพื่อตอบสนองต่อรัฐบาลที่มีการละเมิดบรรทัดฐานระหว่างประเทศ เช่น ละเมิดสิทธิมนุษยชน ซึ่งหากกล่าวถึงประสิทธิผลของมาตรการคว่ำบาตรแล้วนั้น จะเห็นได้ว่ามีงานทางวรรณกรรมที่กล่าวถึงผลการศึกษาที่หลากหลายออกไป นับตั้งแต่ที่ว่า การคว่ำบาตรนั้นไม่เคยประสบความสำเร็จ ไปที่ระดับกลางๆ ที่มองว่า การคว่ำบาตรอาจจะประสบความสำเร็จได้ แต่อยู่ในบางเงื่อนไขเท่านั้น หรือการมองว่า การคว่ำบาตรนั้นเป็นเพียงสัญลักษณ์เท่านั้น ทั้งนี้การได้รับความร่วมมือจากระหว่างประเทศในการดำเนินมาตรการคว่ำบาตรนั้นถือได้ว่าเป็นหนึ่งปัจจัยที่อาจมีอิทธิพลอย่างมากต่อความสำเร็จในมาตรการดังกล่าว

ปัจจัยอีกประการหนึ่ง คือ การใช้มาตรการการคว่ำบาตรทางเศรษฐกิจ (economic sanctions) ซึ่งใช้ดำเนินนโยบายแยกออกไปจากเครื่องมือทางนโยบายด้านอื่น ๆ นั้นจะเห็นได้ว่ามีโอกาสที่จะนำไปสู่การกดดันให้เปลี่ยนแปลงของพฤติกรรมของ "รัฐเป้าหมาย" (target state) นั้นถือได้ว่ามีน้อย และไม่ค่อยเห็นผลในทางปฏิบัติเท่าใดนัก

แต่ไม่ว่าด้วยเงื่อนไขของการคว่ำบาตรระหว่างประเทศรูปแบบใดก็ตาม โดยเฉพาะอย่างยิ่งการคว่ำบาตรต่อระบอบเผด็จการทหารนั้น จากการพิสูจน์โดยส่วนใหญ่แล้วเห็นว่าการคว่ำบาตรจะมีแนวโน้มว่าจะประสบความสำเร็จเพียงจำกัดเท่านั้น หรืออาจจะเรียกได้ว่ามีอยู่น้อย เนื่องจากว่าเมื่อระบอบทหารได้รับการคว่ำบาตร ระบอบก็ย่อมจะหาทางออกในด้านต่างๆภายในประเทศใหม่ เช่น การเพิ่มภาษีรายได้ การจัดสรรในเรื่องงบประมาณทางการใช้จ่ายใหม่ เพื่อเพิ่มระดับความเข้มงวดในการปราบปราม เป็นต้น

ในส่วนของการปฏิสัมพันธ์อย่างสร้างสรรค์ (Constructive Engagement) นั้นถือได้ว่าเป็นเครื่องมือทางนโยบายที่อยู่กลางๆ ระหว่างการเผชิญหน้า (confrontation) และการแยกให้อยู่โดดเดี่ยว (isolation) ทั้งนี้จุดมุ่งหมายที่สำคัญของมาตรการดังกล่าวนี้ คือ การเข้าไปเกี่ยวข้องกับกระบวนการและพลวัตของการเปลี่ยนแปลงภายในรัฐเป้าหมาย มากกว่าการที่จะมองไปที่เป้าหมาย

สูงสุด ดังนั้นจึงเห็นได้ว่ามาตรการนี้นั้นเน้นไปที่การวิวัฒนาการ (evolutionary) ของรัฐไปหาหมายมากกว่าการเน้นไปที่การเปลี่ยนแปลงแบบปฏิวัติ (revolutionary) ในส่วนของแนวทางปฏิบัตินั้นจะเน้นการพบปะ สนทนา แลกเปลี่ยน เจรจา ต่อรองต่างๆ มากกว่าที่จะมุ่งไปที่การใช้เครื่องมือทางนโยบายด้วยการ “ขับออกไป” หรือการบีบบังคับต่างๆ เป็นต้น

ทั้งนี้การมีปฏิสัมพันธ์อย่างสร้างสรรค์นั้นมีสมมติฐานที่ว่าความร่วมมือทางเศรษฐกิจจะช่วยให้การเปลี่ยนผ่านเกิดขึ้นได้ โดยที่ยุทธศาสตร์นี้นั้นจะสร้างบริบทในการเจรจา ต่อรอง และด้วยปัจจัยนี้จึงนำไปสู่การกดดันต่อระบอบด้วยอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ทั้งนี้แนวคิดของมาตรการนี้นั้นไม่ได้ต้องการเห็นการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นอย่าง “รวดเร็ว ขับพลัน” แต่ต้องการให้ระบอบนั้นค่อยๆ เรียนรู้ ซึมซับจากการติดต่อกับโลกภายนอก และเห็นความจำเป็นด้วยตัวเองว่าจำเป็นที่จะต้องเปลี่ยน ดังนั้น ด้วยการดำเนินยุทธศาสตร์นี้ นั้นหมายถึง การที่รัฐภายนอกนั้นเข้าไปมีส่วนร่วมในกิจการภายในบางส่วนของรัฐเป้าหมายอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ด้วยเช่นกัน ทั้งนี้มันจะเห็นได้ว่า โดยทั่วไปแล้วการมีปฏิสัมพันธ์อย่างสร้างสรรค์นี้โดยทั่วไปแล้ว ถือได้ว่าส่งอิทธิพลต่อการเปลี่ยนแปลงในทางการเมืองเพียงเล็กน้อยเท่านั้น หรืออาจจะส่งอิทธิพลในทางที่เป็นลบเลยก็ได้ ในทางตรงกันข้ามนั้น ถ้าหากว่าไม่ใช้การกดดันและการไม่เข้าไปมีส่วนร่วมในกิจการภายในของรัฐเป้าหมายแล้วนั้น การดำเนินมาตรการการมีปฏิสัมพันธ์อย่างสร้างสรรค์นั้นก็จะเป็นเพียงการช่วยสนับสนุนระบอบเผด็จการนั้นให้มีความชอบธรรม และให้ระบอบนั้นสามารถดำรงอยู่ต่อไปได้ นั่นเอง ถ้าหากว่าไม่มีการกดดันให้มีการเปลี่ยนผ่าน ก็จะกลายเป็นว่าประชาคมระหว่างประเทศนั้นเพียง “อำนวยความสะดวก” ให้กับระบอบในการอยู่ในอำนาจเท่านั้น แต่ในทางกลับกันนั้น ถ้าหากว่าการเข้าไปมีส่วนร่วมในกิจการภายใน แล้วรัฐเป้าหมายตระหนักไปในทางที่เป็นลบ ก็จะทำให้รัฐเป้าหมายนั้นรู้สึกว่าการ “ถูกคุกคาม” ในอำนาจอธิปไตย และการแทรกแซงกิจการภายในของรัฐ ด้วยเช่นกัน

ดังนั้นแนวทางของการมีปฏิสัมพันธ์อย่างสร้างสรรค์นั้น ในทางปฏิบัติจึงถือได้ว่าค่อนข้างยากที่จะสร้างสมดุลในประเด็นเหล่านี้ได้

ในส่วนของเงื่อนไขอื่นๆ ที่มาจากระหว่างประเทศ แล้วส่งผลต่อการเปลี่ยนผ่านของระบอบอำนาจเผด็จการนั้น เช่น การที่ระบอบนั้นไม่ได้รับการสนับสนุนทางการเมือง ทางทหาร และทางเศรษฐกิจจากรัฐภายนอกอีกต่อไป (เช่น ในยุโรปตะวันออก ภายหลังจากการล่มสลายของสหภาพโซเวียต) เป็นต้น

## 5. เงื่อนไขส่วนใหญ่จากภายในประเทศ ในการถอนตัวของทหาร และการเปลี่ยนผ่านสามารถประยุกต์ใช้ได้ แต่ไม่มีเงื่อนไขใดที่สามารถประยุกต์ได้อย่างสมบูรณ์ กับกรณีของพม่า

ทั้งนี้จากผู้ให้สัมภาษณ์ ทั้ง Marco Bünte David I. Steinberg Rainer Einzenberger จากสถานทูตสหราชอาณาจักร ประจำกรุงย่างกุ้ง Aung Thu Nyui Khunsai Jaiyen และท่านอาจารย์วิรัช นิยมธรรม นั้นต่างมีความเห็นตรงกันว่าเหตุผลที่มาจากภายในประเทศในการเปลี่ยนผ่านของพม่า นั้น ดูว่าจะมีความสำคัญมากกว่าเหตุผลที่มาจากเงื่อนไขระหว่างประเทศ ในการที่ทหารได้มีการถอนตัวออกไป

ในกรณีของพม่า นั้น วิทยานิพนธ์ชุดนี้ได้นำเสนอข้อค้นพบต่างๆ ที่มีความ “ย้อนแย้ง” กันอยู่ โดยปัจจัยทั้งหมดที่มาจากภายในประเทศในการเปลี่ยนผ่านไปสู่การเมืองในระบบประชาธิปไตย และการมีเศรษฐกิจในระบบตลาด ในส่วนของพม่า นั้นถือได้ว่าได้เริ่มมีขึ้นในช่วง 1988-2010 (ยกเว้นการรวมประเทศ) โดยที่เงื่อนไขอื่นๆ นั้นจะเห็นได้ว่ามีอยู่ก่อนแล้วในระบบการปกครองด้วยอำนาจเผด็จการ ตั้งแต่ปี 1962-1988 หรือในบางส่วนนั้นก็มีมาแม้กระทั่งในช่วงเริ่มต้นได้รับเอกราชแล้ว ในปี 1948 เป็นต้นมา

แต่ในทางกลับกันเงื่อนไขทั้งหมดที่ได้กล่าวมานั้นจะเห็นได้ว่ามีอยู่เป็นเวลาหลายปีแล้ว แต่ก็ไม่ได้นำไปสู่กระบวนการเปลี่ยนผ่านที่แท้จริง แต่อย่างใด

จากการวิเคราะห์ของวิทยานิพนธ์ชุดนี้นั้นสามารถกล่าวได้ว่า เหตุผลต่างๆ ที่มาจากเงื่อนไขจากภายในประเทศเหล่านั้นไม่มีเงื่อนไขใดเลยที่สามารถจะประยุกต์เข้าได้อย่างสมบูรณ์กับกรณีของพม่า อีกทั้งเงื่อนไขต่างๆ นั้นก็ไม่ได้มีอิทธิพลมากพอ ในการที่จะสามารถนำไปสู่การเปลี่ยนผ่านให้เกิดขึ้นแต่อย่างใด ทั้งนี้เงื่อนไขเหล่านี้สามารถประยุกต์ใช้กับกรณีของพม่าได้เพียงบางส่วนเท่านั้น ดังนี้

- กลุ่มหัวก้าวหน้า (Reformist) และกลุ่มหัวอนุรักษ์ (Hardliners) และความขัดแย้งภายในระบอบทหารในหลายต่อหลายครั้ง ที่มีนั้นไม่สามารถที่จะกล่าวได้ว่ามีการแตกแยกกัน จริงจัง ๆ ภายในทหารแต่อย่างใด

- สถานะทางเศรษฐกิจขาลง (Economic downturn) ซึ่งเห็นได้ชัดในกรณีของพม่า ระหว่างปี 1988 - 2010 แต่ก็ไม่ได้มีวิกฤตทางเศรษฐกิจที่แท้จริง หรือการล่มสลายทางเศรษฐกิจ (เช่นที่เคยเกิดขึ้นมา ก่อนการทำรัฐประหาร ในปี 1988) แต่อย่างใด



- แม้ว่าจะยังมีการต่อสู้ระหว่างระบอบเผด็จการกับชนกลุ่มน้อยกลุ่มต่างๆ อยู่อย่างมาก แต่ก็ไม่ได้เรียกว่าเป็นสงครามที่แท้จริง หรือเป็นสงครามกลางเมือง (civil war) แต่อย่างใด

- การเรียกร้อง ต้องการแยกตัวออกเป็นอิสระของกลุ่มชาติพันธุ์ต่างๆ มาอย่างยาวนาน และระบอบทหารก็ไม่สามารถควบคุมเขตอำนาจอธิปไตยได้ทั้งหมด แต่ก็ไม่ได้มีการแตกออกไปเป็นประเทศใหม่ (break-up) แต่อย่างใด

- การชุมนุมประท้วงด้วยมวลชน (Mass demonstrations) หลายต่อหลายครั้ง (โดยเฉพาะอย่างยิ่งในปี 1988 และการประท้วงของพระสงฆ์ในปี 2007) แต่ยังไม่สามารถเรียกได้ว่าเป็นการดำเนินการร่วมกันทั้งหมด (Contentious Collective Action) อย่างแท้จริง ในการต่อต้านระบอบทหาร แต่อย่างใด

จากเงื่อนไขเหล่านี้จะเห็นได้ว่ามีเพียงเงื่อนไขทางเศรษฐกิจ 2 ประการเท่านั้นที่สามารถนำมาประยุกต์ใช้กับกรณีของพม่าได้ หรือ อาจกล่าวได้ว่าเป็นเงื่อนไขที่มีอิทธิพลมากกว่าเงื่อนไขอื่นๆ ในกรณีการเปลี่ยนผ่านในพม่า ดังนี้

ก) แม้ว่าพม่าจะไม่จัดว่าเป็นประเทศที่มีรายได้ปานกลาง หรือมีกลุ่มชนชั้นกลาง แต่ในภาวะวิกฤตเศรษฐกิจ สถานการณ์ทางเศรษฐกิจที่ตกต่ำนั้นก็ลดความสามารถของระบอบในการ “ซื้อ” ผลประโยชน์ ด้วยการทุจริตให้เจ้าหน้าที่ระดับสูง ได้มากทีเดียว

ข) อาจกล่าวได้ว่า ระบอบทหารมีความแตกต่างจากในปี 1988 เนื่องจากในเวลานี้ระบอบนั้นมีปฏิริยาก่อนที่เงื่อนไขทางเศรษฐกิจในประเทศจะเข้าสู่ภาวะวิกฤติที่แท้จริง แต่ในกรณีของพม่า นั้น จะเห็นได้ว่า แตกต่างจากกรณีอื่นๆ ที่ระบอบนั้นไม่จำเป็นเลยที่จะต้องไปเจรจา ต่อรองกับกลุ่มต่างๆ ในทางสังคม แต่กลายเป็นว่า ระบอบนั้นจะต้องมีการเจรจา ต่อรองกันภายในระบอบเอง ในเงื่อนไขที่ทหารจะถอนตัวออกไป

## 6. เงื่อนไขจากระหว่างประเทศในการถอนตัวของทหาร และการเปลี่ยนผ่านนั้นไม่สามารถประยุกต์ใช้กับพม่าได้ แต่ปัจจัยจากจีนนั้นได้เข้ามามีบทบาทที่สำคัญแทน

ประเด็นแรกนั้น การคว่ำบาตรจากประชาคมระหว่างประเทศ โดยเฉพาะจากสหรัฐอเมริกา และสหภาพยุโรป ทั้ง 27 ประเทศนั้น อาจกล่าวได้ว่าไม่มีศักยภาพมากพอที่จะกดดันระบอบการปกครองของเผด็จการทหารให้มีการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมอย่างที่โลกตะวันตกต้องการ ดังนั้น จึงอาจกล่าวได้ว่ามาตรการคว่ำบาตรนั้นไม่ใช่เงื่อนไขโดยตรงในการผลักดัน การเปลี่ยนผ่านของระบอบ

การปกครองของเผด็จการทหารให้เข้าสู่ระบอบการเมืองในแบบประชาธิปไตยและระบบเศรษฐกิจในแบบตลาด ไม่ว่าจะมาตรการดังกล่าวนี้จะได้นำมาใช้นานเพียงใดก็ตาม ซึ่งเป็นไปไม่ได้เลยที่จะมุ่งไปที่ประเด็นการคว่ำบาตรอย่างเดียวว่ามีผลโดยตรงต่อการตัดสินใจของระบอบให้เข้าสู่การเปลี่ยนผ่าน นอกจากนี้ยังมีการ “ชดเชย” สถานการณ์การกีดกันดังกล่าวจากประเทศอื่นๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งจากจีนและประเทศสมาชิกของอาเซียน เป็นต้น

นอกจากนี้ยังมีหลักฐานเชิงประจักษ์ที่ชี้ให้เห็นว่ามาตรการคว่ำบาตรนี้ ยังทำให้ระบอบเผด็จการนั้น “ต่อต้าน” และกลับเป็นการสนับสนุนระบอบการปกครองของเผด็จการให้มีการรักษาเสถียรภาพ หนึ่งในปัญหาพื้นฐานที่โดดเด่นที่สุดของมาตรการคว่ำบาตรในการเปลี่ยนผ่านในพม่า นั่นคือ การ “ดอง” สถานการณ์ในพม่าไว้แล้วก็ไม่ได้มีการแก้ปัญหาใดๆ เลย ดังนั้น จึงอาจเรียกได้ว่าการคว่ำบาตรนั้น ถือได้ว่าเป็น “การมีปฏิสัมพันธ์ด้วยการทำลาย” (destructive engagement) มากกว่า ทั้งนี้จะเห็นได้ว่าระบอบทหารของพม่านั้นได้เรียนรู้ “โลก” ของการอยู่โดดเดี่ยว และการมีสภาพเศรษฐกิจที่ตกต่ำมานาน ถ้าเกิดว่าระบอบทหาร รวมทั้งครอบครัวนั้นไม่ได้รับอนุญาตให้เดินทางเข้า สหรัฐอเมริกา และสหภาพยุโรป แต่ก็เห็นได้ว่าพวกเขานั้นก็ยังสามารถที่จะเข้ามาที่กรุงเทพฯ หรือไปที่สิงคโปร์ ได้ ในกรณีที่ เจ็บไข้ ไข้ได้ป่วย ก็ยังมีทางเลือกในประเทศสมาชิกอาเซียนด้วยกัน เป็นต้น

ในด้านการศึกษานั้น กลุ่มชนชั้นนำทางทหาร แม้ไม่สามารถส่งบุตรหลานของตนเข้าเรียนในประเทศในตะวันตกได้ แต่ก็ยังสามารถส่งไปเรียนในมหาวิทยาลัยชั้นนำในประเทศในอาเซียน ในโตเกียวหรือ แม้กระทั่งในฮ่องกงได้

ทั้งนี้ เห็นได้อย่างชัดเจนว่ามาตรการคว่ำบาตรนั้นไม่ประสบความสำเร็จทางเศรษฐกิจ เนื่องจากเศรษฐกิจประเทศพม่านั้นไม่ได้ “ผูกติด” อยู่กับสถานะทางเศรษฐกิจโลกมากนัก นอกจากนี้มาตรการคว่ำบาตรนั้นไม่ประสบความสำเร็จ เนื่องจากว่าประเทศต่างๆ ในเอเชียส่วนใหญ่ นั้น ถือได้ว่าช่วย “ชดเชยความสูญเสีย” ทางเศรษฐกิจ การค้า ระหว่างพม่าและ สหรัฐอเมริกา และสหภาพยุโรป ได้อย่างมาก เนื่องจาก ประเทศจีน ญี่ปุ่น อินเดีย และอาเซียนนั้นไม่ได้ให้ความร่วมมือในมาตรการคว่ำบาตรจากทางตะวันตก อีกทั้งยังไม่มีมาตรการลงโทษทางเศรษฐกิจจากสหประชาชาติ (UN) แต่อย่างใด ดังนั้นจึงเห็นได้อย่างชัดเจนว่า ความร่วมมือระหว่างประเทศในมาตรการการคว่ำบาตรต่อพม่านั้นไม่มีประสิทธิภาพที่เพียงพอในการที่จะกดดันพม่า ให้เข้าสู่การเปลี่ยนผ่านได้เลย

ยิ่งไปกว่านั้น การดำเนินมาตรการเครื่องมือระหว่างประเทศด้วยการคว่ำบาตรนั้นยังเป็นการ “กระชับแน่น” ความสัมพันธ์ระหว่างจีนและพม่ามากยิ่งขึ้น ดังนั้นการคว่ำบาตรนั้นไม่เพียงแต่ไม่ได้นำไปสู่การมีการปฏิรูปในทางการเมืองในรูปแบบประชาธิปไตยและทางด้านเศรษฐกิจในแบบตลาด

ในพม่า แต่กลับกลายเป็นว่า ได้ ทำให้พม่านั้น “ซบ” เข้าไปใกล้ชิด กับระบอบอำนาจเผด็จการใน รูปแบบอื่นๆ อย่างจีน มากกว่าเดิมอีกต่างหาก ดังนั้นจึงอาจกล่าวได้ว่ามาตรการคว่ำบาตรนั้นเป็นการทำให้พม่า “ดีด” อย่างเห็นได้ชัด อย่างไรก็ตาม ก็อาจจะเป็นไปได้ว่าการคว่ำบาตรนั้นอาจส่งผล ภายหลังจากที่พม่านั้นได้เข้าสู่กระบวนการเปลี่ยนผ่าน ที่ได้เกิดขึ้นในเดือนมีนาคม 2011 แล้ว เนื่องจากว่า ถ้าหากว่าสหภาพยุโรปและสหรัฐอเมริกา นั้นยกเลิกการคว่ำบาตรที่มีอยู่นั้นออกไป ก็จะช่วยทำให้รัฐบาลพลเรือนชุดใหม่ที่ดำรงตำแหน่งอยู่นี้ ภายใต้อำนาจของ ประธานาธิบดี เตง เสง และ Shwe Mann นั้นมีความ “คล่องตัว” ในการทำงานและมีความชอบธรรมในการดำรงตำแหน่งมากขึ้น และก็จะเป็นการกระตุ้นให้นำไปสู่การ “เดินหน้า” ในการเปลี่ยนผ่านมากขึ้น เป็นต้น

หากมองดูแล้ว รัฐบาลชุดใหม่นี้ก็ดูเหมือนว่าต้องการให้ตะวันตกมีการยกเลิกมาตรการคว่ำบาตร เพื่อที่ว่าจะช่วยสร้างความ “เชื่อมั่น” ในการดำรงตำแหน่ง กับกลุ่มหัวอนุรักษ์ ที่มีอยู่ในกลุ่มทหารด้วย อีกทั้งรัฐบาลใหม่นี้ยังต้องการ FDI ที่มาจากทางตะวันตก เพื่อต้องการเงินในการปฏิรูปภายในระบบต่างๆ ภายในประเทศ โดยเฉพาะระบบการเงินของประเทศ สิ่งเหล่านี้จะเห็นได้ว่ามีความสำคัญมากยิ่งขึ้นเรื่อยๆ และสถานการณ์ที่มีความเป็นไปได้ในอนาคตก็คือ กระบวนการเปลี่ยนผ่านนั้นอาจจะนำไปสู่การเกิดพลวัต การหยุดชะงัก หรือการเผชิญหน้าจากทางวิกฤติทางเศรษฐกิจ ก็เป็นไปได้ ถ้าหากว่า “ฝั่งตะวันตก” ยังคงมาตรการคว่ำบาตรไว้

ประการที่สอง แรงจูงใจ เป้าหมายและลักษณะทางนโยบายของประเทศอินเดีย จีน ญี่ปุ่น และอาเซียน ในการดำเนินมาตรการการมีปฏิสัมพันธ์อย่างสร้างสรรค์ ซึ่งในงานวิทยานิพนธ์ชุดนี้ได้สรุปออกมา ดังนี้

- จีนนั้นมีปฏิสัมพันธ์ แต่ไม่ได้ทำให้เกิดการสร้างสรรคในพม่า
- ญี่ปุ่นนั้นมีทั้งการมีปฏิสัมพันธ์และความสร้างสรรค์ แต่ยังเป็นไปแบบ “bonsai” และระมัดระวังในการดำเนินนโยบายมากเกินไป
- อินเดียมีปฏิสัมพันธ์ แต่เพียงเพราะศักยภาพของพม่า และไม่ได้มีการสร้างสรรค์อย่างจริงจัง ใดๆ เลย
- สุดท้ายในส่วนของอาเซียนนั้น มีทั้งการมีปฏิสัมพันธ์และมีการสร้างสรรค์ แต่ยังมีโครงสร้างที่จำกัดในหลายๆ ส่วนอยู่อย่างมีนัยยะสำคัญ เป็นต้น

ดังนั้นจากการศึกษาในงานวิทยานิพนธ์ชุดนี้ พบว่า มีเพียงญี่ปุ่นและอาเซียนเท่านั้น ที่อาจเรียกได้ว่าใช้แนวทางนโยบายแบบการมีปฏิสัมพันธ์อย่างสร้างสรรค์กับพม่า นอกจากนั้นในงานวิทยานิพนธ์ยังพบว่า การที่อาเซียนและญี่ปุ่นจะทำให้มาตรการการมีปฏิสัมพันธ์อย่างสร้างสรรค์มี

ประสิทธิภาพนั้น ถือได้ว่าเป็นประเด็นที่ค่อนข้างยากในทางปฏิบัติ อีกทั้งยังไม่มีมาตรการที่ชัดเจนมากพอ ในการที่จะดำเนินมาตรการด้วยการใช้ “carrot and stick” ที่จะใช้เป็น “ตัวนำ” ในการตัดสินใจของระบอบอำนาจเผด็จการทหารของพม่าในการเข้าสู่การเปลี่ยนผ่านในทางการเมืองสู่การเป็นประชาธิปไตยและการมีเศรษฐกิจในแบบตลาด

อินเดียในช่วงระหว่างปี 1988- 2011 นั้น ความสัมพันธ์ที่มีต่อพม่าอาจเรียกได้ว่าเป็น “เพื่อนบ้านที่มองไม่เห็น”(invisible neighbor)

ความสัมพันธ์ระหว่างญี่ปุ่นและพม่าในช่วงนั้นส่วนใหญ่แล้วสะท้อนให้เห็นถึงประโยชน์ทางเศรษฐกิจและพยายามของญี่ปุ่นที่จะหลีกเลี่ยงความขัดแย้งที่อาจเกิดขึ้นกับสหรัฐอเมริกา ประเทศญี่ปุ่นนั้นได้พัฒนาความสัมพันธ์สู่แนวทางที่สร้างสรรค์กับพม่าอย่างต่อเนื่อง ซึ่งก็จะเห็นได้ว่ามีการ “กระตือรือร้น” ขึ้นมาบ้างเล็กน้อยผ่านทาง การเจรจาอย่างต่อเนื่องกับระบอบเผด็จการทหารในพม่า แต่แนวทางที่ญี่ปุ่นดำเนินนั้น ยังเห็นได้ว่าเป็นไปอย่าง “อ่อนโยนและระมัดระวัง” ในการใช้ยุทธศาสตร์ “carrot and stick” ดังนั้นความสำเร็จที่เกิดขึ้นจากยุทธศาสตร์ของญี่ปุ่นนั้นจึงถือได้ว่ายังมีอยู่อย่างค่อนข้าง “จำกัด” และในวิทยานิพนธ์นี้ไม่สามารถเรียกได้ว่าการมีปฏิสัมพันธ์อย่างสร้างสรรค์ของญี่ปุ่น เป็นเงื่อนไขที่สำคัญในการเปลี่ยนผ่านของระบอบอำนาจเผด็จการทหารของพม่าแต่อย่างใด

ระบอบการปกครองเผด็จการทหารของพม่าที่นั่นถือได้ว่าเป็นปัญหาใหญ่สำหรับประเทศสมาชิกอาเซียนอยู่ เสมอมา เปรียบได้กับเป็น “หนามในเนื้อ” ที่คอย “ทิ่ม” อาเซียนอยู่ตลอดเวลา อาเซียนได้พยายามใช้แนวทางของไทย ในการเข้าไปมีปฏิสัมพันธ์กับพม่า ด้วยการพยายามมีอิทธิพลในการโน้มน้าว ให้กำลังใจ และด้วยการกระตุ้นให้ระบอบเผด็จการพม่ามีการเปลี่ยนแปลงในพฤติกรรม แต่อาเซียนเองก็ยังมีข้อจำกัดอยู่ 2 ประการที่สำคัญ ดังนี้ ประเด็นแรก ก็คือ ประเด็นสมาชิกในอาเซียนนั้นยังมีความแตกต่าง หลากหลายอยู่มาก (heterogeneous group) ระดับของการพัฒนาประชาธิปไตยนั้นยังมีความแตกต่าง และหลากหลายออกไป อีกทั้งประเทศสมาชิกยังมีผลประโยชน์ในการมีปฏิสัมพันธ์กับพม่าที่แตกต่างกันออกไปอีกด้วย ดังนั้นจึงเห็นได้ว่าอาเซียนนั้นยังเป็นองค์กรระหว่างรัฐ (intergovernmental organization) ที่เป็นตัวแสดงที่ไม่ได้มีความเป็นเอกภาพนักในการมีปฏิสัมพันธ์กับพม่า แต่อย่างใด ดังนั้นจึงถือได้ว่าเป็นเรื่องยากสำหรับอาเซียน ในการสร้างเอกภาพและการมีจุดยืนที่ “แข็งแกร่ง” ในประเด็นพม่าร่วมกัน

ประเด็นที่สอง แนวทาง Asian Way การใช้หลักการฉันทามติ (consensus) การไม่วิจารณ์ (non-criticism) (แม้ว่าอาเซียนนั้นเริ่มวิจารณ์พม่ามากขึ้นช่วงหลังจากปี 2003) และการไม่แทรกแซง (non-interference) ในกิจการภายในของประเทศสมาชิก ก็ทำให้อาเซียนนั้นมีโครงสร้างที่จำกัด ด้วยการไม่เข้าไปมีส่วนร่วมในกิจการภายในของพม่า ซึ่งในส่วนนี้ของแนวทางการมีปฏิสัมพันธ์อย่างสร้างสรรค์ของอาเซียนนั้นจึงไม่สามารถที่จะแสดงออกมาได้มากนัก

## 7. ปัจจัยจากจีน (The China Factor)

จีนนั้นถือได้ว่าการสนับสนุนระบอบการปกครองเผด็จการทหารของพม่าอย่างเปิดเผย ความสัมพันธ์ระหว่างจีนและพม่าที่ครอบคลุมทั้ง ประเด็นทางการค้า การสัมปทาน ผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจของจีน และการปกป้องทางการทูตของจีนต่อระบอบทหาร ทั้งนี้ความร่วมมือทางเศรษฐกิจ โดยเฉพาะทางด้านพลังงานนั้น ภายหลังจาก 1988 เป็นต้นมา จีนถือได้ว่าค่อนข้างประสบความสำเร็จอย่างมากในนโยบายดังกล่าว นอกจากนี้จีนยังมองที่ประเด็นผลประโยชน์ทางความมั่นคงจากที่ตั้งทางภูมิรัฐศาสตร์ (geopolitics) ของพม่า แต่อย่างไรก็ตาม จุดยืนของจีนนั้นไม่ได้ต้องการกดดันพม่าให้มีกระบวนการเปลี่ยนผ่านใดๆ เกิดขึ้นแต่อย่างใด โดยจีนมองว่าการเป็นประชาธิปไตยและการมีเศรษฐกิจในแบบตลาดนั้นเป็นสิ่งที่ไม่แน่นอน จีนไม่ได้สนใจในประเด็นนี้อยู่แล้ว ดังนั้นสิ่งที่รัฐบาลปักกิ่งนั้นต้องการ คือ การที่พม่ามีเสถียรภาพเท่านั้นเอง

ดังนั้นนโยบายของจีนที่มีต่อพม่า ในช่วงระหว่างปี 1988 - 2011 สามารถที่จะกล่าวได้ว่า ทั้งสองมีการปฏิสัมพันธ์กันค่อนข้างมาก รวมทั้งการแทรกแซงในกิจการภายในของพม่าด้วยเช่นกัน แต่ไม่ใช่ด้วยเหตุผลที่ต้องการ “ผลักดัน” ให้พม่ามีการเปลี่ยนผ่านแต่อย่างใด อย่างไรก็ตาม การเพิ่มขึ้นของการพึ่งพาเงินของพม่านั้นก็ทำให้เหล่าผู้นำทางทหารนั้นมีความ “ระแวง-สงสัย” ในความสัมพันธ์ระหว่างพม่าและจีนมากขึ้น เช่นกัน เนื่องจากระบอบเห็นว่าพม่ามีความเสี่ยงและอันตราย โดยเฉพาะจากอิทธิพลของจีนที่อาจครอบงำพม่า ทั้งนี้ความรู้สึกดังกล่าวนี้นั้นก็ได้รับการสนับสนุนจากผู้ให้สัมภาษณ์ทุกท่านไว้เช่นเดียวกัน (ทั้งจาก David Steinberg Marco Bunte Rainer Einzenberger จากสถานทูตสหราชอาณาจักร ประจำย่างกุ้ง จาก Aung Thu Nyein จาก Khuensai Jaiyen และจากท่านอาจารย์ วิรัช นิยมธรรม) เป็นต้น

วิทยานิพนธ์ชุดนี้สรุปว่าระบอบนั้นจะถูกครอบงำจากอำนาจจากภายนอก ซึ่งมีอิทธิพลมากกว่าการมองไปที่ด้านผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจและทางการทูตที่ระบอบจะได้รับจากจีน ที่ดูจะกำลัง “ปะทะ” กับอิทธิพลที่เพิ่มมากขึ้นเรื่อยๆ ของจีน ในขณะที่ อาเซียนนั้น อำนาจอธิปไตยและการไม่แทรกแซงในกิจการภายในนั้นถือได้ว่าเป็นแนวทางหลักของอาเซียน ดังเห็นได้จากหลักการของกฎบัตรอาเซียน ทั้งนี้วิทยานิพนธ์ชุดนี้เห็นว่าเป็นเพราะความกลัวต่างๆนั้น ทำให้ระบอบการปกครองเผด็จการทหารนั้น เห็นความจำเป็นต้องมองหาตัวเลือกอื่น ๆ ที่นอกเหนือจากจีน เป็นต้น

ระบอบของพม่าที่อาจจะกำลังเห็นว่า เนื่องจากการเพิ่มขึ้นของอิทธิพลของจีนในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ และการที่ สหรัฐอเมริกาและสหภาพยุโรปได้มีการพัฒนาผลประโยชน์ในทาง

ยุทธศาสตร์ในการถ่วงดุลอิทธิพลกับจีนในภูมิภาคนี้ ดังนั้น เพื่อที่ว่าจะใช้ประโยชน์จากทางยุทธศาสตร์ของตะวันตก พม่าจำเป็นต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขบางประการ การที่พม่าจะเข้ามาใกล้ชิด มีสัมพันธที่ใกล้ชิดกับตะวันตกนั้น ก็ต้อง “เดินไปตาม” เงื่อนไข ทั้งในทางการเมือง กับนางฮอง ซาน ซู จี กับชนกลุ่มน้อยและประเด็นสิทธิมนุษยชนต่างๆ ทั้งนี้จากที่ปรากฏนั้น จากมาตรการการคว่ำบาตรที่ตะวันตกได้ใช้มา นั้นกลับยิ่ง “ดัน” พม่าเข้าสู่ “อ้อมแขน” ของจีนมากขึ้นทั้งในทางการเมืองและในทางเศรษฐกิจ ในขณะที่ ควรจะมีบทบาทในทางอ้อมในกระบวนการเปลี่ยนผ่านมากกว่า เป็นต้น

ดังนั้นในกรณีของพม่า อาจกล่าวได้ว่าเงื่อนไขที่มีความสำคัญต่อการเปลี่ยนผ่านนั้นเกิดจากการที่ได้รับการสนับสนุน “มากเกินไป” จากอำนาจภายนอกและผู้อุปถัมภ์ภายนอกด้วย ซึ่งเป็นสภาพที่ผู้นำของพม่าที่รู้ดีว่าอิทธิพลจากภายนอกนั้นเข้ามาใกล้มากเกินไป ดังนั้นการที่ระบอบได้ตัดสินใจเข้าสู่การปฏิรูปก็เพื่อที่จะ “หนี” ออกจาก “ร่มเงาของจีน” (Chinese Shadow) ซึ่งในประเด็นนี้นั้นจะเห็นได้ว่ามีความขัดแย้งกับงานศึกษาทางวรรณกรรมของการปกครองในระบอบอำนาจเผด็จการทหาร โดยงานวรรณกรรมนั้นได้กล่าวถึงไว้ว่าระบอบอำนาจเผด็จการนั้นมีโอกาสที่จะเปลี่ยนผ่านถ้าเกิดว่าไม่ได้รับการอุปถัมภ์จากภายนอกอีกต่อไป (ดังในงานของ Haggard/Kaufman หรือในงานของ Przeworski) เป็นต้น ซึ่งในลักษณะนี้ อาจกล่าวได้ว่า การได้รับการอุปถัมภ์จากอำนาจภายนอกนั้น ทำให้นำไปสู่ทิศทางในทางตรงกันข้ามกัน นั่นคือ การที่อิทธิพลจากภายนอก ทำให้ระบอบนั้นมีเสถียรภาพมากขึ้น กับการที่ทำให้ระบอบนั้นมีการเปลี่ยนผ่านออกไป ซึ่งจะเห็นได้ว่าเป็นการเดินทางในแนวต่าง แบบ “ขั้วบวกกับขั้วลบ” กันเลยทีเดียว เป็นต้น

## 8. ภาพรวมของการถอนทหารและการเปลี่ยนผ่านในพม่า: ไม่มีเพียงสาเหตุเดียว

วิทยานิพนธ์ชุดนี้พบว่ากระบวนการการเปลี่ยนผ่านที่แท้จริงในพม่า นั้น ได้เริ่มต้นขึ้นมาแล้วตั้งแต่ เดือนมีนาคม 2011 ทั้งนี้เงื่อนไขของการเปลี่ยนผ่านนั้นไม่สามารถอธิบายได้มาจากเหตุผลภายในประเทศหรือจากระหว่างประเทศ เพียงอย่างเดียวอย่างหนึ่ง เพียงสาเหตุเดียวเท่านั้น (monocausal explanation) นอกจากนี้การแยกเงื่อนไขที่มาจากภายในประเทศและระหว่างประเทศ นั้นใช้กับการวิเคราะห์ในงานวิทยานิพนธ์ชุดนี้เท่านั้น แต่ในความเป็นจริงแล้วจะเห็นได้ว่าทั้งสองมิตินั้นไม่สามารถแยกออกจากกันได้อย่างเด็ดขาดแต่อย่างใด เช่น กลุ่มฝ่ายค้านทางการเมืองในพม่า กับ ฮอง ซาน ซู จี นั้นก็มีความพยายามที่จะกระตุ้นประชาคมระหว่างประเทศให้เข้ามา มีอิทธิพลต่อการปกครองระบอบเผด็จการทหาร เช่นกัน (ซึ่งก็ประสบความสำเร็จบ้างในบางส่วน)

แม้ว่าไม่สามารถที่จะระบุได้ว่า การเปลี่ยนผ่านในครั้งนี้นั้นมีสาเหตุมาจากประเด็นเดียว แต่ก็จะต้องกล่าวไว้ว่าเงื่อนไขที่มาจากภายในที่เกิดขึ้นต่อการเปลี่ยนผ่านของระบอบอำนาจเผด็จการทหารนั้นสามารถนำมาประยุกต์ใช้กับกรณีของพม่าได้ ในประเด็นนี้พม่าจึงถือได้ว่าเป็นลักษณะเหมือนกับในกรณีต่างๆ ไปของการเปลี่ยนผ่านของระบอบอำนาจเผด็จการ ดังที่พบได้จากงานวรรณกรรม

อย่างไรก็ตาม เงื่อนไขจากภายในในประเทศทั้งหมดนั้นสามารถนำมาใช้กับกรณีของพม่าได้เพียงบางส่วนหรือโดยทางอ้อมเท่านั้น โดยมีส่วนย่อยของเงื่อนไขทางเศรษฐกิจ 2 ประการเท่านั้นที่สามารถนำมาใช้กับกรณีของพม่าได้ค่อนข้างมาก

ในส่วนของเงื่อนไขระหว่างประเทศนั้น ทั้งนโยบายการคว่ำบาตร โดยการคว่ำบาตรของสหรัฐอเมริกาและสหภาพยุโรป หรือนโยบายการมีปฏิสัมพันธ์อย่างสร้างสรรค์ จากอาเซียน หรือญี่ปุ่น นั้นจะเห็นได้ว่าไม่ได้ส่งผลต่อการตัดสินใจของรัฐบาลเผด็จการทหารพม่าในการเปลี่ยนผ่านสู่การเมืองในรูปแบบประชาธิปไตย และการมีเศรษฐกิจในรูปแบบตลาดแต่อย่างใด

ดังนั้น เงื่อนไขจากระหว่างประเทศ ทั้ง 2 มาตรการนั้นไม่สามารถประยุกต์ใช้ได้โดยตรงกับกรณีของพม่า แต่เงื่อนไขที่สำคัญจากระหว่างประเทศนั้น คือ เงื่อนไขที่มาจากจีน ซึ่งถือได้ว่ามีอิทธิพลต่อการตัดสินใจของระบอบทหารพอสมควร ดังกล่าว

ในการสรุปเหตุผลทางเศรษฐกิจจากภายในประเทศทั้ง 2 ประการนั้น ทั้งนี้ได้รับการสนับสนุนจากงานทางด้านทฤษฎีและจากเงื่อนไขที่มาจากระหว่างประเทศด้วยเช่นกัน กล่าวคือ การที่เศรษฐกิจตกต่ำ

ประการแรก เมื่อมีเงินไม่พอในการคอร์รัปชัน เนื่องจากสภาวะดังกล่าวนี้ได้ลดความสามารถของระบบในการ “เอื้อประโยชน์” ให้กับกลุ่มชนชั้นนำในระบอบ (รวมไปถึงเพื่อนพ้อง ญาติพี่น้องของระบอบด้วยเช่นกัน)

ประการที่สอง ผู้นำของระบอบการปกครองเผด็จการทหารดูเหมือนจะได้นำดำเนินการในการเปลี่ยนผ่าน ก่อนที่จะเข้าสู่ภาวะเงื่อนไขทางเศรษฐกิจในประเทศ ก่อนที่จะเข้าสู่วิกฤต (ซึ่งแตกต่างออกไปจากปี 1988) โดยที่ระบอบนั้นได้พยายามที่จะดำเนินการเปลี่ยนผ่านล่วงหน้าไว้อย่างเป็นทางการขั้นตอนแล้ว

ประการที่สาม ปัจจัยจากจีน การเพิ่มขึ้นของความสัมพันธ์ที่ใกล้ชิดกับจีนมากขึ้นนั้น ทำให้ระบอบทหารของพม่านั้นมีความกังวล และกลัว การที่จะถูกรวบงำโดยอำนาจภายนอก ซึ่งความกลัวนี้มีมากกว่าการที่ได้รับประโยชน์จากทางด้านเศรษฐกิจและการได้รับการปกป้องในทางทหาร

เหตุ ที่จีนมีให้กับระบอบอำนาจเผด็จการทหารของพม่าเสมอมา ซึ่งอาจจะเรียกว่าเป็น ผลกระทบที่เกิดขึ้นโดยไม่ได้ตั้งใจทางอ้อม (not-intended indirect effect) เป็นต้น ดังนั้นในกรณีนี้ ก็อาจกล่าวได้ว่า ความสัมพันธ์ที่ใกล้ชิดมากเกินไปหรือการสนับสนุนที่มากเกินไปจากอำนาจภายนอกได้มีส่วนในการตัดสินใจของระบอบในการเปลี่ยนผ่าน ในประเด็นนี้มาตรการคว่ำบาตรที่มีมาจากทางตะวันตกนั้นจะเห็นได้ว่าไม่ได้ส่งผลโดยตรงตามเป้าประสงค์แต่อย่างใด

อย่างไรก็ตาม ในงานวิทยานิพนธ์ชุดนี้นั้นไม่สามารถที่จะ “วัด” ในเงื่อนไขทั้งหมดนั้นได้ว่าสามารถที่จะประยุกต์ใช้กับกรณีของพม่าได้ทั้งหมดหรือว่าได้เพียงบางส่วนเท่านั้น ดังนั้นจึงจำเป็นที่จะต้องมีการวิจัยเพิ่มเติมในโลกทางรัฐศาสตร์ต่อไป

ในส่วนสุดท้าย จะเห็นได้ว่าพม่ายังคงมีปัญหาในกระบวนการการเปลี่ยนผ่านอยู่อีกมาก ทั้งจากการสัมภาษณ์ Steinberg จากสถานทูตสหราชอาณาจักร ประจำกรุงย่างกุ้ง Macro Bunte Aung Thu Nyui และ Khunsai Jaiyen นั้นก็ได้ เน้นย้ำ ในความเป็นจริงส่วนนี้เช่นกัน ที่ว่ากระบวนการปรองดองแห่งชาติ (national reconciliation process) กับชนกลุ่มชาติพันธุ์ต่างๆ นั้นยังคงเป็นประเด็นที่มีความท้าทายมากที่สุดในกระบวนการเปลี่ยนผ่านนี้ ไม่ว่าจะเป็นการปกครองที่มีรัฐบาลในระบอบประชาธิปไตยหรือในการปกครองระบอบอำนาจเผด็จการ โดยปัญหานี้ไม่ได้ได้รับการแก้ไข นับตั้งแต่อดีตมาจนกระทั่งปัจจุบันนี้

นอกจากนี้ ข้อมูลจากสถานทูตของสหราชอาณาจักรนั้น ยังกล่าวถึงว่าระยะเวลาที่มีความ “ผันผวน” มากที่สุดในกระบวนการเปลี่ยนผ่านนี้ จะเกิดขึ้นในช่วงหนึ่งถึงสองปีแรกของการเปลี่ยนผ่าน เมื่อประชาชนนั้นมีประสบการณ์ในการมีอิสระมากขึ้นทั้งในทางการเมืองและและในทางเศรษฐกิจ ประชาชนก็เริ่มที่จะมีความต้องการในเสรีภาพที่เพิ่มมากขึ้น โดยไม่กลัวว่าจะโดนยิง หรือโดนคุมขัง แต่อย่างใด

ในกรณีของพม่านั้น อาจจะกล่าวเพิ่มเติมได้ว่าในระยะเวลาการเปลี่ยนผ่านนี้อาจจะต้องใช้เวลานานมากขึ้น เนื่องจากว่าประชาชนชาวพม่านั้นมีชีวิตอยู่ภายใต้การปกครองของทหารมาเป็นเวลานานกว่า 50 ปี โดยที่ประชาชนส่วนใหญ่นั้นไม่รู้อะไรเลย นอกจากการอยู่ภายใต้การปกครองของทหาร ยิ่งไปกว่านั้น กำหนดการเลือกตั้งอย่างเต็มรูปแบบนั้นจะมีขึ้นในปี 2015 ซึ่งในสถานการณ์นั้นก็อาจจะทำให้พม่าอยู่ภายใต้เงื่อนไขของการปกครองแบบ “เผด็จการอำนาจนิยมแบบแข่งขัน” (competitive authoritarianism) ต่อไป ในที่สุด “ทิ้งท้าย” ในงานวิทยานิพนธ์ชุดนี้ด้วยว่า การเปลี่ยนผ่านของพม่าในการเข้าสู่การเมืองในระบอบประชาธิปไตยและระบบเศรษฐกิจแบบตลาดนั้นได้เริ่มต้นขึ้นมาแล้ว ณ เวลานั้น



## รายการอ้างอิง

### ภาษาไทย

- การต่างประเทศ , กระทรวง . **กรมยุโรป** . [ออนไลน์] . 2011.  
แหล่งที่มา: <http://www.europetouch.in.th/> [20 กุมภาพันธ์ 2011]
- การต่างประเทศ , กระทรวง . **สาธารณรัฐแห่งสหภาพเมียนมาร์** . [ออนไลน์] . 2011. แหล่งที่มา :  
<http://www.mfa.go.th/web/2386.php?id=49> [6 พฤศจิกายน 2011]
- การต่างประเทศ , กระทรวง . **สาระสำคัญของกฎบัตรอาเซียน** . [ออนไลน์] . 2010 แหล่งที่มา  
<http://www.mfa.go.th/internet/information/21828.pdf> [ 5 สิงหาคม 2010]
- โกสุมภ์ สายจันทร์ . **พม่าในความสัมพันธ์ทางการเมืองกับต่างประเทศ** . เชียงใหม่: ไตนาพรี้น  
จำกัด, 2549.
- ชาญวิทย์ เกษตรศิริ. **สังเขปประวัติศาสตร์พม่า**. กรุงเทพฯ: มุลินธิโครงการตำราสังคมศาสตร์ และ  
มนุษยศาสตร์, 2525.
- ดุยภาค ปรีชารัชช . **ผ่านการเมืองพม่า : ความขัดแย้ง ความมั่นคงในโลกที่ไร้พรมแดน** .  
กรุงเทพฯ: โอเดียนสโตร์, 2551.
- บุญเทียม พลายนพ. **พม่า: ภูมิหลังทางประวัติศาสตร์**. กรุงเทพฯ: โอเดียนสโตร์, 2548.
- บุญเทียม พลายนพ. **พม่า: ภูมิหลังทางประวัติศาสตร์**. กรุงเทพฯ: โอเดียนสโตร์, 2551.
- ไทยรัฐ . **พม่าเมินครบรอบเหตุนองเลือดปี 88**. [ออนไลน์] . 2010 แหล่งที่มา ;  
<http://www.thairath.co.th/content/oversea/102308> [ 23 สิงหาคม 2010]
- พรพิมล ตริโชติ . **เอเชียรายปี 2007/2550**. กรุงเทพฯ : สถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์  
มหาวิทยาลัย, 2550.
- พรพิมล ตริโชติ . **เอเชียรายปี 2008/2551**. กรุงเทพฯ : สถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์  
มหาวิทยาลัย, 2551.
- พรพิมล ตริโชติ. **การต่างประเทศพม่า: ปฏิสัมพันธ์กับเพื่อนบ้านและชนกลุ่มน้อย** . กรุงเทพฯ :  
หน่วยปฏิบัติการแม่โขงศึกษา สถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2551.
- พรพิมล ตริโชติ . **ความสัมพันธ์ไทย -พม่า**. กรุงเทพฯ : สถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์  
มหาวิทยาลัย, 2539.
- พรพิมล ตริโชติ . **ความสัมพันธ์ไทย -พม่า: ในมุมมองภาคประชาชนพม่า** . กรุงเทพฯ: สถาบัน  
เอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2553.

พรพิมล ตริโชติ. **ความสัมพันธ์ของรัฐบาลไทย -พม่า: ในมุมมองของรัฐบาลพม่า** . [ออนไลน์].

2012. แหล่งที่มา : [http://www.friends-without-borders.org/article.htm?detail\\_id=51](http://www.friends-without-borders.org/article.htm?detail_id=51)  
[19มีนาคม 2012]

พรพิมล ตริโชติ. **ชนกลุ่มน้อยกับรัฐบาลพม่า (The Burmese Government and Ethnic Minority Groups)**. กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2542.

พรพิมล ตริโชติ . **เอเชียตะวันออกเฉียงใต้ กระบวนการเป็นประชาธิปไตยและการเมืองสมัยใหม่: เส้นทางสู่ประชาธิปไตยในพม่ายังไม่พันพงหนาม** . สถาบันเอเชียศึกษา : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2546.

พรพิมล ตริโชติ. **เอเชียรายปี 2006/2549**. สถาบันเอเชียศึกษา: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2549.

เพ็ญศรี กาญจนมัย . **ประวัติศาสตร์ทั่วไปของเอเชียตะวันออกเฉียงใต้** . กรุงเทพฯ: ภาควิชาภูมิศาสตร์ และประวัติศาสตร์ คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, 2523.

ผู้จัดการรายสัปดาห์ . **เซฟรอน-โตตาล-ปตท. “สู้ตาย” ในพม่า**. [ออนไลน์]. 2010. แหล่งที่มา : <http://www.manager.co.th/mgrWeekly/ViewNews.aspx?NewsID=9520000110268> [3 ตุลาคม 2010 ]

โรเบิร์ต เอช เทเลอร์, พรรณงาม เก้าธรรมสาร และคณะ: **ผู้แปล. รัฐในพม่า (The State in Burma)**. กรุงเทพฯ: มูลนิธิโครงการตำราทางสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์, 2550.

วิรัช นิยมธรรม. **ผู้อำนวยการศูนย์พม่าศึกษาแห่งประเทศไทย. สัมภาษณ์**, 24 มกราคม 2012.

ศรัณย์ สุดใจ . **การบริหารจัดการชนกลุ่มน้อย กรณีชาวไทยใหญ่ในกลุ่มผู้หนีเข้าเมืองจากพม่า ประเภทมีถิ่นที่อยู่ถาวร** . วิทยานิพนธ์ปริญญาโท สาขาวิชารัฐศาสตร์ คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2548.

วิรัช นิยมธรรม. **ผู้อำนวยการศูนย์พม่าศึกษาแห่งประเทศไทย. สัมภาษณ์**. 23 มกราคม 2012.

ศึกษาธิการ , กระทรวง . **Office of the Non-Formal and Informal Education: ONIE**. [ออนไลน์]. 2012. แหล่งที่มา

[http://www.nfe.go.th/en/index.php?option=com\\_content&view=article&id=4&Itemid=21](http://www.nfe.go.th/en/index.php?option=com_content&view=article&id=4&Itemid=21) [ 5 มีนาคม 2012]

สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ . **โครงการศึกษาพื้นที่เศรษฐกิจ จเชิงลึกของประเทศบนแนวเขตตะนาวศรีฝั่งทะเลอันดามันประเทศพม่า** . กรุงเทพฯ: ศูนย์แม่โขงศึกษา สถาบันเอเชียศึกษา, 2552.

สมชาย หอมลออ . **Problems of Human Rights in Asia**. กรุงเทพฯ: สถาบันเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ , จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 1997.

- สิทธิพล เครือรัฐติกาล. **นโยบายต่างประเทศของจีนต่อพม่า : อดีตและปัจจุบัน** (ค.ศ. 1949 - ค.ศ. 2008) วิทยาลัยสหวิทยาการ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2551
- สีดา สอนศรี . **เอเชียตะวันออกเฉียงใต้ : นโยบายต่างประเทศหลังวิกฤตเศรษฐกิจ** (ค.ศ. 1997-2006). กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2550.
- สุนทร ชุตินทรานนท์ , **เอเชียรายปี 1992 / 2535**. กรุงเทพฯ: สถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2535.
- สุภลักษณ์ กาญจนขุนดี. พม่า: การปฏิวัติด้วยชายฉกรร?. **ฟ้าเดียวกัน** 9, 3 (2008).
- หม่องทินอ่อง. **ประวัติศาสตร์พม่า = A history of Burma**. แปลโดย เพ็ชรี สุมิตร. กรุงเทพฯ: มูลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์, 2548.
- อุกฤษฏ์ ปัทมานันท์ และ พรพิมล ตริโชติ . **เอเชียตะวันออกเฉียงใต้ กระบวนการเป็นประชาธิปไตยและการเมืองสมัยใหม่ : เส้นทางประชาธิปไตยในพม่ายังไม่พ้นพงหนาม**. พิมพ์ครั้งที่ 2 กรุงเทพฯ: สถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2547.

### ภาษาอังกฤษ

- Agüero, Felipe. Legacies of Transitions: Institutionalization, the Military, and Democracy in South America. *Mershon International Studies Review* 42 (2, November 1998): 383–404.
- Alagappa, Muthiah (ed.) *Political Legitimacy in Southeast Asia: The Quest for Moral Authority*. Stanford: Stanford University Press, 1995.
- Alagappa, Muthiah (ed.) *Asian Security Practice: Material and Ideational Influences*. Palo Alto: Stanford University Press, 1998.
- Alagappa, Muthiah (ed.) *Military Professionalism in Asia: Conceptual and Empirical Perspectives*. Honolulu: East West Center, 2001.
- Alden, Chris. A pariah in our midst': regional organisations and the problematic of Western-designated pariah regimes – the cases of SADC/Zimbabwe and ASEAN/Myanmar. *Crisis States Research Centre* 2 (73, 2010): 145-169.

- Allchin, Joseph. **Taste of democracy sends Burma's fragile economy into freefall** [online]. 2012. Available from: <http://www.independent.co.uk/news/world/asia/taste-of-democracy-sends-burmas-fragile-economy-into-freefall-2357511.html> [21 March 2012]
- Allison, Tony. **Myanmar shows India the road to Southeast Asia**. [online]. 2011. Available from: <http://www.atimes.com/reports/CB21Ai01.html> [30 November 2011]
- Altsean-Burma, **UN-Dossier**. [online]. 2011. Available from: <http://www.altsean.org/Research/UN%20Dossier/EnvoysandRapporteurs.htm> [23 November 2011]
- Amnesty International**. [online]. 2010. Available from: [www.amnesty.org](http://www.amnesty.org) [10 March 2012]
- APF. **Suu Kyi hails effects of sanctions** [online]. 2012. Available from: <http://www.dvb.no/news/suu-kyi-hails-effects-of-sanctions/20538> [5 March 2012]
- Arase, David. Japanese Policy toward Democracy and Human Rights in Asia. **Asian Survey** (October, 1993): 935-952.
- ASEAN Investment Report 2008** [online]. 2009. Available from [www.aseansec.org](http://www.aseansec.org) [10 December 2011]
- ASEAN Organization** [online]. 2011. Available from: <http://www.aseansec.org/20440.htm> [2 October 2011]
- ASEAN Organization** [online]. 2011. Available from: [http://www.aseansec.org/about\\_ASEAN.html](http://www.aseansec.org/about_ASEAN.html) [2 October 2011]
- ASEAN Organization. **ASEAN Regional Forum** [online]. 2011. Available from: <http://aseanregionalforum.asean.org/about.html> [2 October 2011]
- ASEAN Organization. **Declaration on the Admission of the Union of Myanmar into the Association of Southeast Asian Nations** [online]. 2011. Available from: <http://www.aseansec.org/g/1829.htm> [2 October 2011]
- ASEAN Organization. **Intra and Extra Trade Annual**. [online]. 2011. Available from: <http://www.aseansec.org/18137.html> [10 November 2011]
- Asia-Pacific News. **Japan demands explanation over journalist killed in Myanmar** [online]. 2007. Available from:

[http://news.monstersandcritics.com/asiapacific/news/article\\_1360934.php/Japan\\_demands\\_explanation\\_over\\_journalist\\_killed\\_in\\_Myanmar](http://news.monstersandcritics.com/asiapacific/news/article_1360934.php/Japan_demands_explanation_over_journalist_killed_in_Myanmar) [2 October 2011]

Asia-Pacific. **U.S. vision, EU shortsightedness** [online]. 2011. Available from: <http://www.planetnext.net/2011/12/asia-pacific-%E2%80%93-u-s-vision-eu-shortsightedness/> [14 December 2011]

ASEAN Secretariat. **Constructive Engagement – Building a People-Oriented Community**. Jakarta: ASEAN Secretariat, December, 2010.

Asia Society. **Current Realities and Future Possibilities in Burma/Myanmar: Perspectives from Asia**. Macquarie University, Australia, 2010.

Aung Thu Nyein. Editor, Irrawaddy. **Interview**, March 2010, January, 2011.

Baldwin, David A. The Power of Positive Sanctions. **World Politics** 24 (1, 1971): 19-38.

Baldwin, David A. The Sanctions Debate and the Logic of Choice. **International Security** 24 (3, 2000): 80-108.

Baldwin, David A. **Economic Statecraft**. New Jersey: Princeton University Press, 1985.

Barber, James. Economic Sanctions As a Policy Instrument. **International Affairs** 55 (3 July, 1979): 367-84.

BBC News. **Burma sets up human rights commission** [online]. 2011. Available from: <http://www.bbc.co.uk/news/world-asia-pacific-14807362> [10 December 2011]

BBC News. **EU suspends visa bans on leading Burmese politicians** [online]. 2012. Available from: <http://www.bbc.co.uk/news/world-asia-16679345> [22 March 2012]

BBC News. **Overview of Burma sanctions** [online]. 2011. Available from: <http://news.bbc.co.uk/2/hi/asia-pacific/8195956.stm> [13 December 2011]

BBC News. **Burma frees dozens of political prisoners** [online]. 2012. Available from <http://www.bbc.co.uk/news/world-asia-pacific-15269259> [15 February 2012]

Bigelow, Lee S.. The 1960 Election in Burma. **Far Eastern Survey** 29 (5, May 1960): 70-4.

Bell, Michael et al. **Back to the Future? Canada's Experience with Constructive Engagement in Cuba**. ICCAS Occasional Paper Series, University of Miami September, 2002.

- Beng, Phar Kim. **Myanmar: ASEAN's thorn in the flesh** [online]. 2011. Available from: [http://www.atimes.com/atimes/Southeast\\_Asia/EG25Ae01.html](http://www.atimes.com/atimes/Southeast_Asia/EG25Ae01.html) [1 October 2011]
- Bertelsmann Stiftung. **Bertelsmann Transformation Index 2010 - Myanmar Country Report**. Gütersloh, 2009.
- Blanchard, Jean-M. and Ripsman, Norin. A Political Theory of Economic Statecraft. **Foreign Policy Analysis** (4, 2008): 371-398.
- Bray, John. **Burma. The Politics of Constructive Engagement**. Royal Institute of International Affairs: London, 1995.
- Brownlee, Jason. **Authoritarianism in an Age of Democratization**. Cambridge: Cambridge University Press, 2007.
- Bruce, Mathew. Myanmar: Beyond the Reach of International Relief?. **Southeast Asian Affairs 2001**. Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 2001.
- Burma Centre Delhi. **Derek Mitchell to Become First US Special Envoy to Burma** [online]. 2011. Available from: <http://burmacentredelhi.org/news/18-us-burma/503-derek-mitchell-to-become-first-us-special-envoy-to-burma.html> [10 February 2012]
- Burma Policy online. **IMF Policy Statement on Burmese Economic** [online]. 2012. Available from: [www.burmapolicyonline.org](http://www.burmapolicyonline.org) [10 February 2012]
- Buszynski, Leszek. Thailand and Myanmar: The Perils of Constructive Engagement. **Pacific Review** 11 (2, 1998): 290-305.
- Bünthe, Marco. "Problem State" Myanmar: Stable Authoritarianism, Social Crisis and the Dilemma of the International Community. **Journal of Current Southeast Asian Affairs** 26 (GIGA: Institute of Global and Area Studies, Hamburg (6, 2007): 31-49.
- Bünthe, Marco. Burma's Transition to "Disciplined Democracy": Abdication or Institutionalization of Military Rule?. **GIGA Working Paper No 177** (Hamburg, 2011)
- Bünthe, Marco. Myanmar: Autoritarismus im Wandel," **GIGA Focus Asien** 7 (Hamburg, 2008)

- Burma Independence Advocates. **Burma Sanctions Regime: The Half-Full Glass and a Humanitarian Myth A Preliminary Assessment of Political and Humanitarian Conditions under Sanctions**. London August, 2011.
- Caballero- Anthony , Mely. **Regional Security in Southeast Asia: Beyond the ASEAN Way**. Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 2005.
- Calingaert, Daniel. **Election Rigging and How to Fight It**. *Journal of Democracy* 17 (3, 2006)
- Callahan, Mary. Of Kyay-zu and Kyet-su: The Burma/Myanmar Military in 2006. In **Myanmar: The State, Community and the Environment**, pp. 30-43. Trevor Wilson: forthcoming from Institute of Southeast Asian Studies, 2006.
- Callahan, Mary. The Endurance of Military Rule in Burma: Not Why, But Why Not?. in Levenstein, Susan L. (ed.), **Finding Dollars, Sense, and Legitimacy in Burma**, pp. 40-62. Woodrow Wilson International Centre: Washington D.C., 2010.
- Case, William. How do rulers control the electoral arena?. in: Schedler, Andreas. **Electoral Authoritarianism: The Dynamics of Unfree Competition**, pp. 95-112. Boulder, Co., S. 2006.
- Casarini, N. **The Evolution of the EU-China Relationship: from Constructive Engagement to Strategic Partnership**. Occasional Paper No.64, Institute for Security Studies, the European Union, Paris, 2006.
- Chambers, Paul and Aurel Croissant (eds.). **Democracy under Stress: Civil- Military Relations in South and Southeast Asia**. Institute of Security and International Studies: ISIS, 2010.
- Chang, Yu-tzung, Yun-han Chu, and Chong-Min Park. Authoritarian Nostalgia in Asia. *Journal of Democracy* 18 (3, 2007)
- Chen, Michelle. **Burma's New Labor Law: Built to Fail or Shifting Toward Democracy?** [online]. 2012. .Available from: [http://www.inthesetimes.com/working/entry/12430/burmas\\_new\\_labor\\_law\\_built\\_to\\_fail\\_or\\_shifting\\_toward\\_democracy/](http://www.inthesetimes.com/working/entry/12430/burmas_new_labor_law_built_to_fail_or_shifting_toward_democracy/) [28 January 2012]

- Choi, Jong Kun. **Why Constructive Engagement Works: Perils of Coercion and the Inevitability of Engaging North Korea.** [online]. 2010. Available from: <http://jpi.or.kr/contents/?mid=EN1318> [17 March 2012]
- Cho, Kwang Ho. External Intervention and Democratisation in Myanmar: A Policy Evaluation. **Journal of Asia-Pacific Studies** 15 (2, 2008): 237-268.
- Chongkitavorn, K. The Evolution of Constructive Engagement. in: **From Consensus to Controversy: ASEAN's relationship with Burma's Slorc**, pp. 23-41. Bangkok: Alternative ASEAN Network on Burma, 1997.
- Ciorciari, John D. **The Limits of Alignment: Southeast Asia and the Great Powers since 1975.** Washington, D.C.: Georgetown University Press, 2010.
- Cohen, D. **Qualitative Research Guidelines Project. Semi-structured interviews.** New Jersey, 2006.
- Coker, Christopher. **The United States and South Africa 1968-1885. Constructive Engagement and its Critics.** Duke University Press, 1986.
- Collier, Paul and Anke Hoeffler. Greed and Grievance in Civil War. **Centre for the Study of African Economies** 56 (4, 2000): 563-595.
- Cortright, David and Lopez, George A. The Sanctions Decade: Assessing UN Strategies. In **the 1990's. Lanham**, pp. 14-32. MD: Rowman and Littlefield, 2000.
- Conference on Myanmar Peace Initiative. "Myanmar: The Human Security Dimension," paper presented at the Conference on Myanmar Peace Initiative, Hiroshima (16-18 March, 2005)
- Cook, Paul and Minogue, M.. Economic Reform and Political Change in Myanmar (Burma) **World Development** 21 (7, 1993)
- Council of the European Union. Council Conclusions on Burma/Myanmar 3082. **Foreign Affairs Council Meeting** (Luxemburg, 12 April 2011)
- Council on Foreign Relations. **Assessing Myanmar's Reforms.** [online]. 2011. Available from: <http://www.cfr.org/burmamyanmar/assessing-myanmars-reforms/p26638> [25 February 2012]
- Crocker, Chester. South Africa: Strategy for Change. **Foreign Affairs** 59 (2, 1980/81): 323-351.



- Creac'h, Yves-Kim and Lilianne Fan. **ASEAN's role in the Cyclone Nargis response: implications, lessons and opportunities.** [online]. 2011. Available from: <http://www.odihpn.org/humanitarian-exchange-magazine/issue-41/aseans-role-in-the-cyclone-nargis-response-implications-lessons-and-opportunities> [1 October 2011]
- Dahl, Robert. **Democracy and Its Critics.** New Haven: Yale University Press, 1989.
- Daoudi, Mohammed S. and Dajani, Daoudi Munther. **Economic Sanctions: Ideals and Experience.** London: Routledge & Kegan Paul, 1983.
- Dashti-Gibson, Jaleh Davis, P. and Radcliff, Benjamin. On the Determinants of the Success of Economic Sanctions: An Empirical Analysis. **American Journal of Political Science** 41 (2, 1997): 608-618.
- David I. Steinberg, Professor, Dr. Georgetown University. **Interview**, 26<sup>TH</sup>, March 2012.
- Davis, J.E. **Constructive Engagement?**. Ohio University Press, 2007.
- Democratic Spaces. **Cadre parties VS mass parties.** [online]. 2012. Available from: <http://www.democraticspace.com/canada2008/2008/09/cadre-parties-vs-mass-parties-do-voers-know-the-difference/> [21 March 2012]
- De Weerd, G. **Macro-Analysis of the Public Administration of the Union of Myanmar.** United Nations Development Programme; UNDP, 1992.
- Denning, Brannon P. and McCall, Jack H.. Crosby v. National Foreign Trade Council. **The American Journal of International Law** 94 (4, October, 2000): 750-758.
- Diamond, Larry. Thinking about Hybrid Regimes. **Journal of Democracy** 13 (2, April 2002): 21–35.
- Diamond, Larry. **Developing Democracy: Towards Consolidation.** Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1999.
- Donnison, F. S. V. **Public Administration in Burma: A Study of Development during the British Connexion.** Royal Institute of International Affairs: London, 1953.
- Doxey, M.P. **International Sanctions in Contemporary Perspective.** London: The Macmillan Press, 1987.
- Downs, Erica S. The Chinese Energy Security debate. **The China Quarterly** (2004): 21-41.

- Drury, Cooper A. Revisiting Economic Sanctions Reconsidered. *Journal of Peace Research* 35 (4, 1998): 497-509.
- Econstats. [online]. 2011. Available from: <http://www.econstats.com/weo/C111VO19.htm> [30 March 2012]
- Edström, Bert. Japan and the Myanmar Conundrum. *Institute for Security and Development Policy*. (Asia Paper, Stockholm October, 2009)
- Edström, Bert. *Japan and the Myanmar Conundrum*. Institute for Security and Development Policy, Stockholm: Sweden, October, 2009.
- Encyclopedia Britannica. **U Ne Win**. [online]. 2012. Available from: <http://www.britannica.com/EBchecked/topic/407381/U-Ne-Win?anchor=ref184528> [19 March 2012]
- Erikson, Daniel P. *Europe's Cuba Problem: The Limits of Constructive Engagement*. Stockholm: International Institute for Democracy and Electoral Assistance, 2009.
- Escriba-Folch, Abel and Wright, Joseph. Dealing with Tyranny: International Sanctions and the Survival of Authoritarian Rulers. *International Studies Quarterly* 54 (2, 2010): 335-359.
- European Union. *European Union Special Envoy For Burma/Myanmar*. European Union: Brussels, 2011.
- European Union. *Myanmar: EU Bilateral Trade and Trade with the World* [online]. 2011. Available from [http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/september/tradoc\\_113423.pdf](http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/september/tradoc_113423.pdf) [15 March 2012]
- European Parliament . *Towards Peace and Democracy in Burma; EPP meeting*. Brussels: European Parliament, 2010.
- EUbusiness. *EU to step up sanctions on Myanmar*. [online]. 2012. Available from: <http://www.eubusiness.com/Asia/1192473122.6> [15 February 2012]
- European External Action. *EU involvement in ASEM*. [online]. 2011. Available from [http://eeas.europa.eu/asem/index\\_en.htm](http://eeas.europa.eu/asem/index_en.htm) [23 March 2012]

- European Parliament. **European Parliament Fact Sheets**. [online]. 2001. Available from [http://www.europarl.europa.eu/factsheets/6\\_1\\_1\\_en.htm](http://www.europarl.europa.eu/factsheets/6_1_1_en.htm) [10 September 2010]
- European Parliament. **European Parliament resolution of 11 February 2010 on Burma**. [online]. 2010. Available from <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&reference=P7-TA-2010-0033&language=EN> [31 January 2012]
- European Union External Action. **Burma/Myanmar**. [online]. 2012. Available from <http://eeas.europa.eu/myanmar/> [19 February 2012]
- European Union. **Myanmar: EU Bilateral Trade and Trade with the World**. [online]. 2011. Available from [http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/september/tradoc\\_113423.pdf](http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/september/tradoc_113423.pdf) [16 March 2012]
- Ewing-Chow, Michael. First Do No Harm: Myanmar Trade Sanctions and Human Rights. **Northwestern University Journal of International Human Rights** 5 (2, July 2007): 153-180.
- Fox News. **President Obama Announce Secretary State Clinton will Travel to Burma**. [online]. 2011. Available from <http://www.foxnews.com/politics/2011/11/18/president-obama-announces-secretary-state-clinton-will-travel-to-burma-1707555517/> [19 November 2011]
- Frankenberger, Rolf. **Bringing Authoritarian Regimes back**. Tübingen, 2009.
- Freedom House. **Freedom in the World 2011. The Authoritarian Challenge to Democracy**. Washington: D.C., 2011.
- Galtung, Johan. On the Effects of International Economic Sanctions: With Examples from the Case of Rhodesia. **World Politics** (19, 1967): 378-416.
- Ganesan, N. Thai-Myanmar-ASEAN Relations: The Politics of Face and Grace. **Asian Affairs: An American Review** 33 (3, Fall 2006)
- Geddes, Barbara. What Do we Know about Democratization after 20 Years?. **Annual Review of Political Science** (2, 1999): 115–144.

- Georgetown University. **David I. Steinberg Publications** [online]. 2011. Available from <http://explore.georgetown.edu/people/steinbdi/?action=viewpublications> [19 March 2012]
- George, Alexander. **Forceful Persuasion: Coercive Diplomacy as an Alternative to War**. Washington, D.C.: United States Institute of Peace Press, 1991.
- GIGA Institution. **Bünthe Marco** [online]. 2012. Available from [http://www.giga-hamburg.de/english/index.php?folder=staff/buente&file=buente\\_en.html](http://www.giga-hamburg.de/english/index.php?folder=staff/buente&file=buente_en.html) [16 March 2012]
- Gupta, Sourabh. U.S.-Burma Relations: "Pragmatic Engagement" Greets "Discipline-Flourishing Democracy." **Asia Pacific** (Bulletin: East-West Center, Number 46, January 26, 2010)
- Guyot, J. F. Bureaucratic Transformation in Burma. in: R. J. D. Braibanti. **Asian Bureaucratic Systems Emergent from the British Imperial Tradition**, pp. 354-443. Durham: N.C Duke University Press, 1966.
- Green, Michael J. **Japan's Reluctant Realism: Foreign Policy Challenges in an Era of Uncertain Power**. New York: Palgrave, 2003.
- Haacke, Jürgen and Morada, Noel M. **The ARF and cooperative security: more of the same?**. in: **Cooperative security in the Asia-Pacific: the ASEAN Regional Forum**, 219-232 Routledge, Oxford, United Kingdom, 2010.
- Haacke, Jürgen. **Myanmar's Foreign Policy: Domestic influences and international implications**. Adelphi, London: The International Institute for Strategic Studies, 2006.
- Haacke, Jürgen. **Myanmar, the responsibility to protect, and the need for practical assistance**. **Global responsibility to protect** 1 (2, 2009): 156-184.
- Haacke, Jürgen. **The Myanmar imbroglio and ASEAN: heading towards the 2010 elections**. **International affairs** 86 (1, 2010)
- Haacke, Jürgen. **ASEAN and political change in Myanmar: towards a regional initiative?**. **Contemporary Southeast Asia** 30 (3, 2008): 351-378.
- Haacke, Jürgen. **The concept of flexible engagement and the practice of enhanced interaction: Intramural challenges to the 'ASEAN way**. **Pacific Review** 12 (4, 1990): 581-611.

- Haacke, Jürgen. The Myanmar imbroglio and ASEAN: heading towards the 2010 elections. *International Affairs* 86 (1, 2010)
- Haacke, Jürgen. The Nature and Management of Myanmar's Alignment with China: The SLORC/SPDC Years. *Journal of Current Southeast Asian Affairs* 30 (2, 2011)
- Haacke, Jürgen. China's Role in the Pursuit of Security by Myanmar's State Peace and Development Council: Boon or Bane?. *Pacific Review* 23 (1, 2010)
- Hadenius, Axel & Teorell, Jan. *Authoritarian Regimes: Stability, Change, and Pathways to Democracy 1972–2003*. Kellogg Institute: University of Notre Dame, 2006.
- Haggard, Stephan and Kaufman, Robert. *The Political Economy of Democracy Transitions: The Political Economy of Authoritarian Withdrawals*. Princeton University Press, 1996.
- Haggard, Stephan and Kaufman, Robert. *The Political Economy of Democratic Transitions*. Princeton University Press, 1995.
- Hagstrom, Linus. *Japan's China Policy: A Relational Power Analysis*. London and New York: Routledge, 2005.
- Hauff, Michael. The Economic Development of Burma and the Sanctions against Burma. An Assessment. in: Lagerkvist, Johan. *Between Isolation and Internationalization: The State of Burma*. Stockholm: Swedish Institute of International Affairs: SIIA, 2008.
- Hlaing, Kyaw Yin, Taylor, Robert H. & Than, Tin Maung Maung (ed.). *Myanmar: Beyond Politic to Societal Imperatives*. ISEAS, Singapore, 2005.
- House of Lords. *The Impact of Economic Sanctions, Response of the Secretary of State for Foreign & Commonwealth Affairs, Select Committee on Economic Affairs*. 2nd Report of Session 2006–07, London, July 2007.
- Holliday, Ian. Rethinking the United States's Myanmar policy. *Asian Survey* 45 (4, 2005): 603-621.
- Hong, Zhao and Yang, Mu. China-Myanmar Economic Corridor: Opportunities and Challenges. *EAI Background Brief* 670 (27, 2011)

- House of Lords, "The Impact of Economic Sanctions," **International Report, Select Committee on Economic Affairs** (2nd Report of Session 2006–07, London, 9 May 2007)
- Holiday, Ian. Doing business with Right Violating Regimes Corporate Social Responsibility and Myanmar's Military Junta. **Journal of Business Ethics** 61(4, 2005): 329-342.
- Holiday, Ian. National Unity Struggles in Myanmar: A Degenerate Case of the Governance for Harmony in Asia. **Asian Survey** 47 (3, May 2007)
- Holliday, Ian. Beijing and the Myanmar Problem. **Pacific Review** 22 (4, 2009)
- Holliday, Ian. Japan and the Myanmar Stalemate: Regional Power and Resolution of a Regional Problem. **Japanese Journal of Political Science** (6, 2005)
- Huntington, Samuel. **The third wave: Democratization in the late twentieth century**. USA: University of Oklahoma Press, 1991.
- Huddle, Franklin (Pancho) and Jameon, Donald. Time to Think Anew and Act Anew on Myanmar (Burma). *Bulletin: East-West Center*, 2010.
- Human Rights Watch. **Burma: Chronology of Aung San Suu Kyi's Detention**. [online]. 2010. Available from <http://www.hrw.org/news/2010/11/12/burma-chronology-aung-san-suu-kyi-s-detention> [10 December 2011]
- IDE. **Toshihiro Kudo**. [online]. 2012. Available from [http://www.ide.go.jp/English/Researchers/kudo\\_toshihiro\\_en.html](http://www.ide.go.jp/English/Researchers/kudo_toshihiro_en.html) [16 March 2012]
- Indigenous Peoples. **Arrests Made In Myitsone Dam Project Bombing On Irrawaddy River**. [online]. 2010. Available from [http://indigenouspeoplesissues.com/index.php?option=com\\_content&view=article&id=4872:arrests-made-in-myitsone-dam-project-bombing-on-irrawaddy-river&catid=32&Itemid=65](http://indigenouspeoplesissues.com/index.php?option=com_content&view=article&id=4872:arrests-made-in-myitsone-dam-project-bombing-on-irrawaddy-river&catid=32&Itemid=65) [8 January 2012]
- International Crisis Group (ICG). **Burma/Myanmar: How Strong is the Military Regime**. [online]. 2000. Available from <http://www.crisisgroup.org/en/regions/asia/south-east-asia/burma-myanmar/011-burma-myanmar-how-strong-is-the-military-regime.aspx> [10 September 2010]

- International Crisis Group (ICG). **Myanmar's Post-Election Landscape**. [online]. 2011. Available from <http://www.crisisgroup.org/en/publication-type/media-releases/2011/asia/myanmars-post-election-landscape.aspx> [10 October 2011]
- International Crisis Group. China's Myanmar Dilemma. **Asia Report** 177 (September 14, 2009)
- International Crisis Group. Myanmar: Sanctions, Engagement or Another Way Forward?. **Asia Report** 78 (April 2004)
- International Crisis Group. Myanmar's Post-Election. **Landscape Asia Briefing** 118 (March 2011)
- International House of Japan. Peace and Reconstruction: A Myanmar Perspective," in: **ASEAN and the World Community**. Discussion paper presented at the Seminar on Quality of Partnership in Myanmar (unpublished): Tokyo 22 March, 2004.
- International Burma Studies Conference. "Aspiring to be a Developmental State: Myanmar's Development Experience since 1948," **International Burma Studies Conference** (unpublished, paper presented, DeKalb, Illinois, 22-24 October, 2004)
- IRRAWADDY. **Associated Press Burma Eases Limits on Party Membership**. [online]. 2012. Available from [http://www.irrawaddy.org/article.php?art\\_id=22394](http://www.irrawaddy.org/article.php?art_id=22394) [30 January 2012]
- ISEAS. **Tin Maung Muang Than**. [online]. 2010. Available from [http://web1.iseas.edu.sg/?page\\_id=419](http://web1.iseas.edu.sg/?page_id=419) [16 March 2012]
- Jalal, Alamgir. Against the Current: The Survival of Authoritarianism in Burma. **Pacific Affairs** 70 (3, 1997)
- Jan Ano. Editor, Irrawaddy. **Interview**. March 2010, February 2011.
- Japan Institute of International Affairs. Japan's Policy toward Myanmar: A Special Responsibility. A report prepared for the Asia Society's Burma/Myanmar Initiative (March, 2010)

- Jha, Lalit K.. **Mitchell Meets with Asia's Key Burma Players** [online]. 2011. Download from [http://www.irrawaddy.org/article.php?art\\_id=22622](http://www.irrawaddy.org/article.php?art_id=22622) [15 December 2011]
- Jones, Lee. Democratization and foreign policy in Southeast Asia: the case of the ASEAN Inter-Parliamentary Myanmar Caucus. **Cambridge Review of International Affairs** 22 (3, September, 2009): 387-406.
- Jones, David Martin. Security and Democracy: The ASEAN charter and the dilemmas of regionalism in South-East Asia. **International Affairs** 84 (4, 2008): 735-756.
- Jones, Lee. ASEAN's Unchanged Melody? The Theory and Practice of Non-Intervention in Southeast Asia. **Pacific Review** 23 (3, 2010)
- Jones, Lee. **ASEAN, Sovereignty and Intervention in Southeast Asia**. Palgrave Macmillan, Basingstoke, 2010.
- Kakuchi, Suvendrini. **Japan: Japanese aid to Burma raises eyebrows** [online]. 2000. Asia Times. Available from <http://www.atimes.com/japan-econ/BF02Dh01.html> [2 October 2011]
- Khine, Thandar. Foreign Direct Investment Relations between Myanmar and ASEAN. **IDE-JETRO Report** 149 (April, 2008): 1-71.
- Khun Sai Jai Yen. Editor, Shan. **Interview**, March 2010, January, 2011.
- Kiryu Minoru. ed. **ASEAN and Japanese Perspectives on Industrial Development and Reforms in Myanmar: A Survey of Selected Firms**. Bangkok: The Chulalongkorn University House, 1998.
- Kong, Bo. The Geopolitics of the Myanmar-China Oil and Gas Pipelines. In: **The National Bureau of Asian Research, Pipeline Politics in Asia: The Intersection of Demand, Energy Markets, and Supply Routes**. NBR Special Report 23, September, 2010.
- Köllner, Patrick. Autoritäre Regime. **GIGA Working Paper** 6 (Hamburg, 2008)
- Kudo, Toshihiro. China and Japan's Economic Relations with Myanmar: Strengthened vs. Estranged. In: Mitsuhiro Kagami (ed.) **A China-Japan Comparison of Economic Relationships with the Mekong River Basin Countries**. Institute of Developing Economies, Japan External Trade Organization, BRC Research Report 1, 2009.
- Kudo, Toshihiro. Myanmar and Japan: How Close Friends became Estranged. In: **Institute of Developing Economies**. IDE Discussion Paper 118, August 2007.



- Kudo, Toshihiro. Myanmar's Economic Relations with China: Can China Support the Myanmar Economy?. In: **Institution of Developing Economies**. Working Paper 66, March 2006.
- Kudo, Toshihiro. **Stunted and Distorted Industrialization in Myanmar**. (IDE Discussion, Paper Series No.38, 2005)
- Kudo, Toshihiro. **The Impact of United States Sanctions on the Myanmar Garment Industry**. (IDE Discussion, Paper Series No.42, 2005)
- Kudo, Toshihiro. ed. **Industrial Development in Myanmar: Prospects and Challenges**, (Chiba: Institute of Developing Economies, JETRO, 2001)
- Kudo, Toshihiro. **New Government in Myanmar: Profiles of Ministers** (July 26, 2011) [online]. 2011. Available from [http://www.ide.go.jp/English/Research/Region/Asia/pdf/20110726\\_myanmar.pdf](http://www.ide.go.jp/English/Research/Region/Asia/pdf/20110726_myanmar.pdf) [16 March 2012]
- Kuhn, Anthony. **How Far Will The Changes In Myanmar Go?** [online]. 2012. National Public Radio NPR. Available from <http://www.npr.org/2012/02/28/147570890/how-far-will-the-changes-in-myanmar-go> [3 March 2012]
- Krastev, Ivan. Paradoxes of the New Authoritarianism. **Journal of Democracy** 22 (2, 2011): 5-16.
- Kurlantzick, Joshua. Can Burma reform?. **Foreign Affairs** 81 (November-December, 2002): 133-146.
- Kyaw, Yin Hlaing. **The State of the Pro-Democracy Movement in Authoritarian Burma**. Washington, 2007.
- Kyaw, Yin Hlaing. Setting the Rules for Survival: Why the Burmese Military Regime Survives in an Age of Democratization. **Pacific Review** 22 (3, 2009): 271-291.
- Lall, Marie. **Has a year of civilian rule changed Burma?** [online]. 2011. Available from <http://www.bbc.co.uk/news/world-asia-15560414> [22 February 2012]
- Lanteigne, M. **China's energy geo-strategy and the Malacca Dilemma**. (Paper presented at the International Studies Association, Chicago, 2007. (Unpublished Manuscript)
- Lam, San Ling. Economic Sanctions and the Success of Foreign Policy Goals: A Critical Evaluation. **Japan and the World Economy** (2, 1990): 239-248.

- Leech, L. Asking Questions: Techniques for Semi structured Interviews. **Political Science and Politics** 35 (4, 2002)
- Lektzian, David, and Souva, Mark. An Institutional Theory of Sanctions Onset and Success. **Journal of Conflict Resolution** 51 (6, 2007): 848-871.
- Lenway, Stephanie Ann. Between War and Commerce: Economic Sanctions as a Tool of Statecraft. **International Organization** 42 (2, 1988): 400-426.
- Levitsky, Steven and Way, Lucan. The Rise of Competitive Authoritarianism. **Journal of Democracy** 13 (2, 2002): 51-65.
- Lindsay, James. Trade Sanctions as Policy Instruments: A Re-examination. **International Studies Quarterly** 30 (2, 1986): 153-173.
- Lintner, Bertil. **India stands by Myanmar status quo** [online], Asia Times. 2007. Available from [http://www.atimes.com/atimes/South\\_Asia/IK14Df02.html](http://www.atimes.com/atimes/South_Asia/IK14Df02.html) [29 November 2011]
- Lintner, Bertil. **Myanmar`s nuclear bombshell** [online], Asia Times. 2010. Available from [http://www.atimes.com/atimes/Southeast\\_Asia/LF05Ae01.html](http://www.atimes.com/atimes/Southeast_Asia/LF05Ae01.html) [20 January 2012]
- Lintner, Bertil. **India-Myanmar: a half-built gateway** [online]. Asia Times. 2011. Available from [http://www.atimes.com/atimes/Southeast\\_Asia/MK30Ae01.html](http://www.atimes.com/atimes/Southeast_Asia/MK30Ae01.html) [1 December 2011]
- Lintner, Bertil. **Myanmar Back on a Roadmap to Nowhere** [online]. Asia Times. 2007. Available from [http://www.atimes.com/atimes/Southeast\\_Asia/IL04Ae01.html](http://www.atimes.com/atimes/Southeast_Asia/IL04Ae01.html) [11 March 2012]
- Lintner, Bertil. **Myanmar will not cooperate with India in crossborder insurgencies** [online]. 2011. Available from [http://www.tehelka.com/story\\_main50.asp?filename=Ws280911Myanmar.asp](http://www.tehelka.com/story_main50.asp?filename=Ws280911Myanmar.asp) [27 November 2011]
- List of Heads of State of Burma and Myanmar (1948-present)** [online]. 2011. Available from <http://www.hriatzauna.com/2009/03/list-of-mynmar-presidents.html> [8 February 2012]
- Levitsky, Steven and Way, Lucian. **Competitive Authoritarianism: Hybrid Regimes after the Cold War**. Cambridge, 2010.

- Lewis-Beck, Michael S. **Applied Regression: An Introduction**. Beverly Hills, California: Sage Publications, 1980.
- Leyton-Brown, David (ed.). **The Utility of International Sanctions**. London und Sydney: Croom Helm, 1987.
- Linz, Juan. Totalitarian and Authoritarian Regimes. In: Greenstein, Fred und Nelson Polsby (eds.). **Handbook of Political Science 3**. Reading: Addison Wesley, 1975.
- Low, Linda (ed.). Mimicking a Developmental State: Myanmar's Development Experience Since 1948. In: **Developmental States: Relevancy, Redundancy or Reconfiguration?**, pp. 201-218 New York: Science Publishers, 2004.
- Londregan, John and Poole, Kenneth. The Poverty, the Coup Trap and the Seizure of Executive Power. **World Politics** (42, 1990): 151-83.
- Marco Bunte Dr. GIGA Hamburg, Germany. **Interview**, 7<sup>TH</sup> March 2012.
- Martin, Lisa. **Coercive Cooperation: Explaining Multilateral Economic Sanctions**. N.J.: Princeton University Press, 1992.
- Martin, Michael F. **U.S. sanctions on Burma**. Congressional Research Service, Washington D.C., 2012.
- Manzo, Kate. U.S. South Africa Policy in the 1980s: Constructive Engagement and Beyond. **Review of Policy Research** 6 (2, November 1986)
- McCarthy, Stephen. Ten Years of Chaos in Burma: Foreign Investment and Economic Liberalization under the SLORC/SPDC, 1988–1998. **Pacific Affairs** 73 (2, 2000): 233–262.
- Mc Faul, Michael. The Fourth Wave of Democracy and Dictatorship. Noncooperative Transitions in the Postcommunist World. **World Politics** 54 (Summer, 2002): 212-244.
- McLean, Elena V., and Taehee Whang. Friends or Foes? Major Trading Partners and the Success of Economic Sanctions. **International Studies Quarterly** (54, 2010): 427-447.
- McCarthy, Stephen. Prospects for Justice and stability in Burma. **Asian Survey** 46 (3, 2006)
- Mendl, Wolf (ed.). **Japan and South East Asia**. London: Routledge, 2001.

- Millett, R. An end to militarism? Democracy and the armed forces in Central America. *Current History* 94 (February, 1995)
- Mitton, Roger. Sending Out Feelers: Behind the Fresh Initiatives to Woo Yangon. *Asia Week* 26 (January, 2000)
- Mutebi, Alex M. **Muddling Through” Past Legacies: Myanmar’s Civil Bureaucracy and the Need for Reform, 2005** [online]. 2005. Available from <http://www.spp.nus.edu.sg/docs/wp/wp62.pdf> [29 October 2011]
- Mya Sein, Daw. *The Administration of Burma*. New York: Oxford University Press, 1973.
- Mydans, Seth. **Asean face 'difficult position' on Myanmar** [online]. 2011. New York Times. Available from <http://www.ihf.com/articles/2005/07/25/news/asean.php?page=1> [5 November 2011]
- Myoe, Maung Aung. **Sino-Myanmar Economic Relations Since 1988**. Asia Research Institute, Working Paper 86, April 2007.
- Myoe, Maung Aung. **A Historical Overview of Political Transition in Myanmar Since 1988**. Asia Research Institute Working Paper Series 95, National University of Singapore, 2007.
- Myoe, Aung. **Building the Tatmadaw. Myanmar Armed Forces since 1948**. Singapore: The Institute of Southeast Asian Studies, 2008.
- Nabers, Dirk. **China, Japan and the Quest for Leadership in East Asia**. GIGA German Institute of Global and Area Studies, GIGA Working Paper, No. 67, February 2008.
- Naing, Saw Yan. **Keep Sanctions on Burma: Suu Kyi** [online]. 2012. Available from [http://www.irrawaddy.org/article.php?art\\_id=20685](http://www.irrawaddy.org/article.php?art_id=20685) [27 January 2012]
- Naing, Saw Yan. **Govt Reach Historic Agreement** [online]. 2012. Available from [http://www.irrawaddy.org/article.php?art\\_id=22826](http://www.irrawaddy.org/article.php?art_id=22826) [13 February 2012]
- NBC News. **Myanmar’s elections – a big win for China?** [online]. 2010. Available from [http://behindthewall.msnbc.msn.com/\\_news/2010/11/08/5429668-myanmars-elections-a-big-win-for-china](http://behindthewall.msnbc.msn.com/_news/2010/11/08/5429668-myanmars-elections-a-big-win-for-china) [28 September 2011]
- Nicola, Black. **Blood Money. A Grounded Theory of Corporate Citizenship. Myanmar (Burma) as a Case in Point**. Doctoral Dissertation: University of Waikato, 2009.

- Nordlinger, Eric A. **Soldiers in Politics: Military Coups and Governments**. Englewood, N.J.: Prentice-Hall, 1977.
- Nooruddin, Irfan. Modeling Selection Bias in Studies of Sanctions Efficacy. **International Interactions** 28 (1, 2002): 59–75.
- Nossal, Kim Richard. International Sanctions as International Punishment. **International Organization** 43 (2, 1989): 301-322.
- O'Donnell, Guillermo. **Schmitter's Retrospective: A Few Dissenting Notes**. **Journal of Democracy** 21 (1, 2010)
- Oishi, Mikio and Furuoka, Fumitaka. Can Japanese Aid Be an Effective Tool of Influence: Case Studies of Cambodia and Burma. **Asian Survey** 14 (6, November/December 2003)
- Oo, Tin Htut and Kudo (eds.) **Agro-based Industry in Myanmar: Prospects and Challenges**. ASED 67 (Chiba: Institute of Developing Economies, JETRO, 2003)
- O'Donnell, Guillermo, and Schmitter, Philippe C. and Laurence Whitehead (eds.). **Transitions from Authoritarian Rule**. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1986.
- O'Donnell, Guillermo, and Schmitter, Philippe C.. **Transitions from Authoritarian Rule: Tentative Conclusions about Uncertain Democracies**. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1985.
- Official Journal of the European Union. **Council Common Position 2006/318/CFSP of 27 April 2006**. The Council of the European Union. L116/77, 2006.
- Oo, Zaw. The Political Economy of Resource Curse in Burma: Implications for International Politics. In: Lagerkvist, Johan. **Between Isolation and Internationalization: The State of Burma**. SIIA, Stockholm, 2008.
- Ottaway, Marina. From Isolation to Relevance. In: **Burma: Prospects for Democratization**. Washington: Brookings Institute, 1998.
- Ottaway, Marina. **Democracy Challenged: The Rise of Semi-Authoritarianism**. Carnegie, 2003.
- Pape, Robert A. Why Economic Sanctions Do Not Work. **International Security** 22 (2, 1997): 90-136.

- Paribatra, Sukhumbhand. **Engaging Myanmar in ASEAN** [online]. 2011. Conference on "Engaging Myanmar in East Asia", 29 November 1998. Available from <http://www.scribd.com/doc/54861747/Engaging-Myanmar-in-Asean> [30 September 2011]
- Pedersen, Morten B. Burma's Ethnic Minorities. Charting Their Own Path to Peace. **Critical Asian Studies** 40 (1, 2008): 45–66.
- Pedersen, Morten B., Emily Rudland and R.J. May (editors). **Burma-Myanmar: Strong Regime, Weak State**. Crawford House, Adelaide, 2000.
- Pitman. **Todd Burma Relaxes Grip on Media, Vows End to Censors** [online]. 2012. Available from [http://www.irrawaddy.org/article.php?art\\_id=23119&page=2](http://www.irrawaddy.org/article.php?art_id=23119&page=2) [5 March 2012]
- Pongyelar, Suppakarn. **The Implications of Japanese Engagement Policy towards Myanmar: 1988-Present**. .GSID: Discussion Paper No.159, Nagoya, 2007.
- Pongsudhirak, Thitinan. **The implications of Burma's progress** [online]. 2012. Available from <http://www.burmanet.org/news/2012/01/12/bangkok-post-opinion-the-implications-of-burmas-progress/> [19 January 2012]
- Przeworski A, & Limongi F. Modernization: theories and facts. **World Politics** 49 (1997): 155-83.
- Przeworski, Adam. **Democracy and the Market: Political and Economy Reforms in Eastern Europe and Latin America**. New York: Cambridge University, 1997.
- Puddington, Arch. Democracy under Duress. The Freedom House Survey for 2010. **Journal of Democracy** 22 (April 2011)
- Pye, L. W. The Army in Burmese Politics. In: J. J. Johnson (ed.). **The Role of the Military in Underdeveloped Countries**, pp. 231-51. Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1962.
- Rainer Einzenberger. Böll Foundation Chieng Mai. **Interview**. 20<sup>TH</sup>, January, 2012.
- Renwick, Robert. Economic Sanctions. **Harvard Studies** 45 (Center for International Affairs, 1981)

- Reuters. **Congress urges ASEAN to suspend Myanmar** [online]. 2007. Available from <http://www.reuters.com/articlePrint?articleId=USN1641865320071116> [30 September 2011]
- Reuters Analysis. **Obama gambles on Myanmar reforms** [online]. 2011. Available from <http://www.reuters.com/article/2011/11/19/us-usa-myanmar-idUSN1E7AH1CP20111119> [19 November 2011]
- Revolutionary Council. **Burmese Way to Socialism** (Rangoon: Ministry of Information, 1962)
- Reynolds, Andrew, et al. **How Burma Could Democratize**. *Journal of Democracy* 12 (4, 2001)
- Robles, Alfredo C. **The Asia-Europe Meeting: the theory and practice of interregionalism** Routledge, London, 2008.
- Rustow, Dankwart. **Transitions to Democracy: Toward a Dynamic Model**. *Comparative Politics* (April, 1970): 358-60.
- Saikia, Panchali. **Myanmar Elections 2010: ASEAN's Ambivalence** [online]. 2010. *Eurasia Review*, Available from <http://www.eurasiareview.com/05112010-myanmar-elections-2010-aseans-ambivalence/> [28 September 2011]
- Schedler, Andreas. **Electoral Authoritarianism: The Dynamics of Unfree Competition**. Boulder and London: Lynne Rienner Publishers, 2006.
- Schermerhorn, J. R. **Terms of global business engagement in ethically challenging environments: Applications to Burma**. *Business Ethics Quarterly* 9 (3, 1999): 485-505.
- Schedler, Andreas. **The Menu of Manipulation**. *Journal of Democracy* 13, (2, April 2002): 36-50.
- Schmitter, Philippe C., **Twenty-Five Years, Fifteen Findings**. *Journal of Democracy* 21 (1, 2010)
- Schulz, Donald E. **The United States and Cuba: From a Strategy of Conflict to Constructive Engagement**. *Journal of Interamerican Studies and World Affairs* 35 (2, Summer, 1993): 81-102.

- Selth, Andrew. *Burma's Armed Forces: Power without Glory*. New York: East Bridge, 2002.
- Selth, Andrew. *Burma's China connection and the Indian Ocean region*. Australian National University: Canberra Strategic and Defence Studies Centre, 2003.
- Selth, Andrew. Burma, China and the Myth of Military Bases. *Asian Security* 3 (3, 2007): 279-307.
- Selth, Andrew. Burma's "Saffron Revolution" and the Limits of International Influence. *Australian Journal of International Affairs* 62 (3, 2008): 281–297.
- Selth, Andrew. *Burma's armed forces: How loyal?* [online]. 2008. Available from <http://www.lowyinterpreter.org/post/2008/06/06/Burmas-armed-forces-How-loyal.aspx> [3 March 2012]
- Sen, Alope. *Invisible Neighbour. The Northeast and India's Myanmar policy* [online]. 2011. The Telegraph. Available from [http://www.telegraphindia.com/1111013/jsp/opinion/story\\_14610494.jsp](http://www.telegraphindia.com/1111013/jsp/opinion/story_14610494.jsp) [30 November 2011]
- Shen, Simon and Chan, Paul Chi-yuen. Failure of the Saffron Revolution and Aftermath: Revisiting the Transitologist Assumption. *The Journal of Comparative Asian Development* 9 (1, 2010): 31-57.
- Shwe**. [online]. 2010. Available from [www.shwe.org](http://www.shwe.org) [28 November 2011]
- Singh, Yogendra. *India's Myanmar Policy. A Dilemma between Realism and Idealism*. IPCS Special Report 37, March 2007.
- Singh, Daljit and Wah, Chin Kin (eds.). Myanmar and China: A Special relationship?. *Southeast Asian Affairs* (Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 2003): 189-210.
- Silverstein, Josef. The Idea of Freedom in Burma and the Political Thought of Daw Aung San Suu Kyi. *Pacific Affairs* 69 (2, summer, 1996)
- Silverstein, Josef. Burma's Uneven Struggle. *Journal of Democracy* 7 (2, 1996): 88-103.
- Skidmore, Monique and Trevor Wilson (eds.) *Myanmar – the State, Community and the Environment*. Asia Pacific Press, Canberra, 2007.



- Silverstein, Joseph. *Burma: Military Rule and the Politics of Stagnation*. Ithaca: Cornell University Press, 1977.
- Smith, Martin and Allsebrook, Annie. *Ethnic Groups in Burma: Development, Democracy and Human Rights*. Anti-Slavery International, London, 1994.
- Smith, Martin. *State of Strife: The Dynamics of Ethnic Conflict in Burma*. Washington: East West Center, 2006.
- Smith, Martin. *Burma: Insurgency and Politics of Ethnicities*. 2<sup>nd</sup> edition, London: Zed Books, 1999.
- Smith, Matthew. *India's Burma Policy Is Not Pragmatism, It's Realism* [online]. 2010. Huff Post World. Available from [http://www.huffingtonpost.com/matthew-smith/indias-burma-policy-is-no\\_b\\_663198.html](http://www.huffingtonpost.com/matthew-smith/indias-burma-policy-is-no_b_663198.html) [30 November 2011]
- Snitwongse, Kusuma and W. Scott Thompson. *Dreams and Nightmares: State Building and Ethnic Conflict in Myanmar (Burma)*. *Ethnic Conflict in Southeast Asia* (Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 2005): 65-108.
- South, Ashley. *Roadmaps and Political Transition in Burma: the Need for Two-Way Traffic* [online]. 2010. Available from [www.ibiblio.org/obl/docs/Ashley\\_South\\_Political\\_Transition.htm](http://www.ibiblio.org/obl/docs/Ashley_South_Political_Transition.htm) [17 November 2011]
- South, Ashley. *Resolving Ethnic Conflicts in Burma—Ceasefires to Sustainable Peace* [online]. 2012. Available from [http://www.irrawaddy.org/article.php?art\\_id=23170&page=2](http://www.irrawaddy.org/article.php?art_id=23170&page=2) [22 March 2012]
- Suu Kyi, Aung San. *Burma's Quest for Democracy*. *Journal of Democracy* 3 (1, 1992)
- Strefford, Patrick. *Japanese ODA to Myanmar: Resulting from the Mutual Dependence It Created*. *Journal of International Cooperation Studies* 13 (2, 2005)
- Steinberg, David I. *Myanmar's Perpetual Dilemma: Ethnicity in a Discipline-Flourishing Democracy*. East-West Center Working Paper No. 20, April, 2011.
- Stanbridge, Gillian (ed.). *Challenges to democratization in Burma: Perspectives on multilateral and bilateral responses*. Stockholm, International IDEA, 2001.
- Steinberg, David I. *Burma. A Socialist Nation of Southeast Asia*. Boulder: Westview Press, 1982.

- Steinberg, David I. **Burma/Myanmar: What Everyone Needs to Know**. New York: Oxford University Press, 2010.
- Steinberg, David I. **Burma: The State of Myanmar**. Washington, D.C.: Georgetown University, 2001.
- Steinberg, David I. **Burma's Road Toward Development: Growth and Ideology Under Military Rule**. Boulder: Westview, 1981.
- Steinberg, David I. **Crisis in Burma: Stasis and Change in a Political Economy in Turmoil**. Bangkok: Chulalongkorn University, 1989.
- Steinberg, David I. **The Future of Burma. Crisis and Choice in Myanmar**. Asia Agenda, New York: The Asia Society & University Press of America, 1990.
- Steinberg, David I. **Turmoil in Burma; Contested Legitimacies in Myanmar**. New York: Eastbridge, 2006.
- Stepan, Alfred. **The Military in Politics: Changing Patterns in Brazil**. Princeton, NJ: Princeton University Press, 1971.
- Swaminathan, R. **India-Myanmar Relations: A Review** [online]. South Asia Analysis Group (Paper no. 3480, 30 October 2009). [online]. 2009. Available from <http://www.southasiaanalysis.org/%5Cpapers35%5Cpaper3480.html> [29 November 2011]
- Takeda, Isami. Japan's Myanmar Policy: Four Principles. **Gaiko Forum** 154 (Summer, 2001)
- Taylor, Robert H. **Kampuchea Between China and Vietnam**. Singapore University Press, 1985.
- Taylor, Robert H. **The State in Burma**. London: Hurst, 1987.
- Taylor, Robert H., and Kyaw Yin Hlaing. **Myanmar: Beyond Politics to Societal Imperatives**. Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 2005.
- Telegraph. **Burma to chair ASEAN in 2014** [online]. 2011. Available from <http://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/asia/burmamyanmar/8896397/Burma-to-chair-ASEAN-in-2014.html> [19 November 2011]
- Than, Mya. **Myanmar in ASEAN, regional cooperation experience**. The Institute of Southeast Asian Studies: ISEAS Publication, Singapore, 2005.

- Than, Tin Maung Maung. **Myanmar and China: A special relationship?**. Singapore: The Institute of Southeast Asian Studies: ISEAS, 2003.
- Than, Tin Maung Maung. **State Dominance in Myanmar: The Political Economy of Industrialization**. Singapore: ISEAS, 2007.
- Thant, Ohn Kin. **ASEAN Enlargement: Economic and Financial Implication for Myanmar**. Singapore: The Institute of Southeast Asian Studies: ISEAS, 2001.
- The Council of the European Union. **Council Common Position 2006/318/CFSP of 27 April 2006**. L116/77, 2006
- Than, Tin Maung Maung. **Myanmar: The Dilemma of Stalled Reforms**. Chulalongkorn uni.: ISEAS, September, 2000.
- Than, Tin Maung Maung. Myanmar's Energy Sector: Banking on Natural Gas. **Southeast Asian Affairs** (Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 2005): 257-89.
- Than, Tin Maung Maung. The Essential Tension: Democratization and the Unitary State in Myanmar (Burma). **Southeast Asia Research** 12 (2, 2004): 187-212.
- The Economic Times. **Amartya Sen comes down heavily on India's Myanmar policy** [online]. 2010. Available from [http://articles.economictimes.indiatimes.com/2010-10-21/news/27594989\\_1\\_myanmar-policy-india-s-myanmar-ruling-military-regime](http://articles.economictimes.indiatimes.com/2010-10-21/news/27594989_1_myanmar-policy-india-s-myanmar-ruling-military-regime) [30 November 2011]
- The Economist. **Myanmar and the world. Destructive engagement** [online]. 2007. Available from <http://www.economist.com/node/9868034> [19 December 2011]
- The Irrawaddy. **Chronology of Burma-China Relations on 60th Anniversary** [online]. 2010. Available from [http://www2.irrawaddy.org/article.php?art\\_id=18606](http://www2.irrawaddy.org/article.php?art_id=18606) [28 September 2011]
- "The Iron Lady Film (Margaret Tacher)". 3 March, 2012. Munich, Germany.
- The Jakarta Post. **ASEAN gives Myanmar nod for 2014 chairmanship** [online]. 2011. Available from <http://www.thejakartapost.com/news/2011/11/18/asean-gives-myanmar-nod-2014-chairmanship.html> [20 November 2011]
- The Embassy of Myanmar [online]. 2012. Available from <http://www.mesingapore.org.sg/policy.html> [2 March 2012]

- The White House. **Statement by President Obama on Burma**. [online]. 2011. Available from [http://photos.state.gov/libraries/burma/895/pdf/WHITE\\_HOUSE\\_statement.pdf](http://photos.state.gov/libraries/burma/895/pdf/WHITE_HOUSE_statement.pdf) [19 November 2011]
- Tighe, Paul. **China Rejects Sanctions on Myanmar, Backs UN Mediation Efforts** [online]. 2008. Available from <http://www.bloomberg.com/apps/news?pid=newsarchive&sid=aHkTGDuQSVCl&refer=asia> [13 December 2011]
- Toshihiro, Kudo. Political Basis of Economic Policies under Burmese Socialism. **Southeast Asian Studies** 4 (Tokyo University of Foreign Studies, 1998)
- Toler, Deborah. Constructive Engagement: Reactionary Pragmatism at Its Best. **A Journal of Opinion** 12 (3/4 Autumn - Winter, 1982): 11-18.
- Transparency International. **Corruption Perceptions Index**. Transparency International Publication, Berlin, 2010.
- Tsebelis, George. Are Sanctions Effective? A Game-Theoretic Analysis. **Journal of Conflict Resolution** 34 (1, 1990): 3-28.
- Tun, Sai Khaing Myo. A Comparative Study of State-Led Development in Myanmar (1988-2010) and Suharto's Indonesia: An Approach from the Developmental State Theory. **Journal of Current Southeast Asian Affairs** (1, 2011): 69-94.
- Tun, Aung Hla. **Myanmar drafts new foreign investment rules** [online]. 2012. Reuters. Download from <http://www.reuters.com/article/2012/03/16/us-myanmar-investment-idUSBRE82F0IY20120316> [22 march 2012]
- Turnell, Sean. **Testimony before the Senate Foreign Relations Subcommittee on East Asia and Pacific Affairs**. Burma Economic Watch: Economics Department: Macquarie University, 2006.
- Valenzuela, A. **The Breakdown of Democratic Regimes: Chile**. Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press, 1978.
- Wheaton, Kristan J. **Transition from Authoritarian Rule: An Iterative Model**. US Embassy, The Hague, copyright 2001.

- Yin Hlaing, Kyaw, Tin Maung Maung Than, and Oo, Zaw. **Contested Legitimacies and Governance in Burma/Myanmar**. School of Advanced International Studies: SAIS; John Hopkins and Georgetown Universities, 2004.
- Ulfelder, Jay. Contentious Collective Action and the Breakdown of Authoritarian Regimes. **International Political Science Review** 26 (3, 2005): 305-314.
- Ungar, Sanford J. and Vale, Peter. **Current Affairs** (Winter 85/86)
- UN News Centre: 2009. **Interview with UN Special Adviser Ibrahim Gambari** [online]. 2009. Available from <http://www.un.org/apps/news/newsmakers.asp?NewsID=11> [9 December 2011]
- UN Security Council Sanctions Committees. **Compendium of United Nations Security Council Sanctions Lists** [online]. 2011. Available from [http://www.un.org/sc/committees/list\\_compend.shtml](http://www.un.org/sc/committees/list_compend.shtml) [20 November 2011]
- Unctad. **Agreement between the government of the People's Republic of China and the government of the Union of Myanmar on the Promotion and Protection of Investment**. [online]. 2010. Available from [http://www.unctad.org/sections/dite/ia/docs/bits/China\\_Myanmar.pdf](http://www.unctad.org/sections/dite/ia/docs/bits/China_Myanmar.pdf) [22 March 2012]
- United Kingdom Embassy. **Interview**. 13TH, January, 2012.
- United Nations. **UN Document Centre** [online]. 2008. Available from <http://www.un.org/en/documents/charter/> [20 November 2011]
- U.S. Census Bureau 2012. **Foreign Trade** [online]. 2012. Available from <http://www.census.gov/foreign-trade/balance/c5460.html> [15 March 2012]
- US Department of State. **Briefing by Ambassador Mitchell, New U.S. Special Envoy for Burma** [online]. 2011. Available from <http://iipdigital.usembassy.gov/st/english/texttrans/2011/10/20111017163851su0.8621877.html> [10 December 2011]
- Usui, Tetsuro and Claire Debenham. **The Relationship Between Japan and Burma**. **Human Rights Solidarity** 3 (1, January, 1993)

- VoA News. **Obama: Burma's Gov't Steals Election** [online]. 2011. Available from <http://justicefortheworld.org/index.php/news/asia/27-burma/513-obama-burmas-govt-steals-election> [11 December 2011]
- Vodanovich, Ivancia. **Constructive Engagement and Constructive Intervention: A Useful Approach to Security**. Asia Pacific. Focus on the Global South [online]. 2011. Available from <http://www.focusweb.org/node/1254> [17 March 2012]
- Voice of America. **Obama Says Burmese Government Stole Election** [online]. 2011. Available from <http://www.voanews.com/english/news/asia/Obama-Says-Burmese-Government-Stole-Election-106881289.html> [19 November 2011]
- Wade, Francis. **Japan urges Burma to continue with reforms** [online]. 2011. Democratic Voice of Burma. Available from <http://www.dvb.no/uncategorized/japan-urges-burma-to-continue-with-reforms-2/19381> [30 December 2011]
- Washington Post. **Myanmar leaders agree to admit all foreign aid workers** [online]. 2008. Available from <http://www.spokesman.com/stories/2008/may/24/myanmar-leaders-agree-to-admit-all-foreign-aid/> [16 December 2011]
- Win, Min. Looking Inside the Burmese Military. Why Constructive Engagement failed. *Asian Survey* 48 (6, 2008): 1018–1037.
- World Now News. **Myanmar handed ASEAN chair over objections of many in U.S.** [online]. 2011. Available from [http://latimesblogs.latimes.com/world\\_now/2011/11/myanmar-handed-asean-chair.html](http://latimesblogs.latimes.com/world_now/2011/11/myanmar-handed-asean-chair.html) [20 December 2011]
- Yeo, George. **ASEAN must avoid pushing Myanmar into civil war** [online]. 2007. Channel News Asia. Available from <http://www.channelnewsasia.com/stories/singaporelocalnews/view/304254/1/.html> [30 September 2011]
- Zaw, Aung. **“2006” A growing tatmadaw** [online]. 2007. Available from [http://www.irrawaddy.org/article.php?art\\_id=5537](http://www.irrawaddy.org/article.php?art_id=5537) [7 March 2012]
- Zaw, Aung. **Is Burma China's Satellite State? The Answer is yes** The Irrawaddy [online]. 2011. Available from [www.irrawaddy.org/opinion\\_story.php?art\\_id=21377&page=2](http://www.irrawaddy.org/opinion_story.php?art_id=21377&page=2) [30 September 2011]

Zin, Min. "Opposition Movements in Burma: The Question of Relevancy," pp. 77-91 in: Levenstein, Susan L. (ed.) **Finding Dollars, Sense, and Legitimacy in Burma**. Washington: Woodrow Wilson Centre, 2010.

Zöllner, Hans-Bernd. **Neither Saffron nor Revolution. A Commentated and Documented Chronology of the Monks' Demonstrations in Myanmar in 2007 and their Background**. .Südostasien Working Papers 36, Berlin, 2009.

### **ภาษาเขอรมัน**

Bünthe, Marco. "Autoritäre Regime in Südostasien," in: Holger Albrecht/ Rolf Frankenberger/Siegfried Frech (eds.). **Autoritäre Regime** Schwalbach: Wochenschau Verlag, Reihe Basisthemen Politik. Hamburg, 2010.

Bünthe, Marco. "Tauwetter in Birma. Wie der Westen den Reformprozess unterstützen kann. **Internationale Politik** (2/2012)

Buchsteiner, Jochen. "Auf Erkundungstour in Fernost," **Frankfurter Allgemeine Zeitung** (3<sup>rd</sup> November 2011): 3-5.

Bünthe, Marco. Problemstaat Myanmar. **GIGA Focus Asien** 11 (Hamburg, 2007): 1-16.

Bünthe, Marco. Wahlen in Myanmar. Die Konsolidierung autoritärer Herrschaft. **GIGA Focus Asien** (10, Hamburg, 2010)

## ภาคผนวก

THE WHITE HOUSE: Office of the Press Secretary

For Immediate Release, November 18, 2011

STATEMENT BY PRESIDENT OBAMA, ON BURMA Grand Hyatt Bali, Indonesia

PRESIDENT OBAMA: Good afternoon, everybody. Throughout my administration -- and throughout this trip -- I've underscored America's commitment to the Asia Pacific region, but also I've underscored America's commitment to the future of human rights in the region. Today I'm announcing an important step forward in our efforts to move forward on both these fronts. For decades, Americans have been deeply concerned about the denial of basic human rights for the Burmese people. The persecution of democratic reformers, the brutality shown towards ethnic minorities, and the concentration of power in the hands of a few military leaders has challenged our conscience, and isolated Burma from the United States and much of the world. However, we have always had a profound respect for the people of Burma, and the promise of their country -- a country with a rich history, at the crossroads of East and West; a people with a quiet dignity and extraordinary potential. For many years, both the promise and the persecution of the Burmese people has been symbolized by Aung San Suu Kyi. As the daughter of Burma's founding father, and a fierce advocate for her fellow citizens, she's endured prison and house arrest, just as so many Burmese have endured repression. Yet after years of darkness, we've seen flickers of progress in these last several weeks. President Thein Sein and the Burmese Parliament have taken important steps on the path toward reform. A dialogue between the government and Aung San Suu Kyi has begun. The government has released some political prisoners. Media restrictions have been relaxed. And legislation has been approved that could open the political environment. So, taken together, these are the most important steps toward reform in Burma that we've seen in years. Of course, there's far more to be done. We remain concerned about Burma's closed political system, its treatment of minorities and holding of political prisoners, and its relationship with North Korea. But we want to seize what could be an historic opportunity for progress, and make it clear that if Burma continues to travel down the road of democratic reform, it can forge a new relationship with



the United States of America. Last night, I spoke to Aung San Suu Kyi, directly, and confirmed that she supports American engagement to move this process forward. So today, I've asked Secretary Hillary Clinton to go to Burma. She will be the first American Secretary of State to travel to the country in over half a century, and she will explore whether the United States can empower a positive transition in Burma and begin a new chapter between our countries. That possibility will depend upon the Burmese government taking more concrete action. If Burma fails to move down the path of reform, it will continue to face sanctions and isolation. But if it seizes this moment, then reconciliation can prevail, and millions of people may get the chance to live with a greater measure of freedom, prosperity, and dignity. And that possibility is too important to ignore. Later today I'll reinforce these messages in America's meeting with ASEAN -- including with President Thein Shein. Meanwhile, when she travels to Nay Pyi Taw and Rangoon, Hillary will have the chance to deliver that message to the government, to civil society, and to democratic activists like Aung San Suu Kyi. Again, there's more that needs to be done to pursue the future that the Burmese people deserve -- a future of reconciliation and renewal. But today, we've decided to take this step to respond to the positive developments in Burma and to clearly demonstrate America's commitment to the future of an extraordinary country, a courageous people, and universal values.

Thank you very much.

---

AGREEMENT BETWEEN THE GOVERNMENT OF THE PEOPLE'S REPUBLIC OF CHINA AND  
THE GOVERNMENT OF THE UNION OF MYANMAR ON THE PROMOTION AND  
PROTECTION OF INVESTMENTS

The Government of the People's Republic of China and the Government of the Union of Myanmar (hereinafter referred to as the Contracting Parties), Intending to create favorable conditions for investment by investors of one Contracting Party in the territory of the other Contracting Party; Recognizing that the reciprocal encouragement, promotion and protection of such investment will be conducive to stimulating business initiative of the

investors and will increase prosperity in both States; Desiring to intensify the cooperation of both States on the basis of equality and mutual benefits; Have agreed as follows: Article 1

DEFINITIONS For the purpose of this Agreement, 1. The term "investment" means every kind of asset invested by investors of one Contracting Party in accordance with the laws and regulations of the other Contracting party in the territory of the latter, and in particular, though not exclusively, includes: (a) movable and immovable property and other property rights such as mortgages and pledges; (b) shares, debentures, stock and any other kind of participation in companies; (c) claims to money or to any other performance having an economic value associated with an investment; (d) intellectual property rights, in particular copyrights, patents, trade-marks, trade-names, technical process, know-how and good-will; (e) business concessions conferred by law or under contract permitted by law, including concessions to search for, cultivate, extract or exploit natural resources. Any change in the form in which assets are invested does not affect their character as investments. 2. The term "investor" means, (a) natural persons who have nationality of either Contracting Party in accordance with the laws of that Contracting Party; (b) economic entities, including companies, associations, partnerships and other organizations, incorporated or constituted under the laws and regulations of either Contracting Party and have their seats in that Contracting Party. 3. The term "return" means the amounts yielded from investments, including profits, dividends, interests, capital gains, royalties and other legitimate income.

Article 2 PROMOTION AND PROTECTION OF INVESTMENT 1. Each Contracting Party shall encourage investors of the other Contracting Party to make investments in its territory and admit such investments in accordance with its laws and regulations. 2. Investments of the investors of either Contracting Party shall enjoy the constant protection and security in the territory of the other Contracting Party. 3. Without prejudice to its laws and regulations, neither Contracting Party shall take any unreasonable or discriminatory measures against the management, maintenance, use, enjoyment and disposal of the investments by the investors of the other Contracting Party. 4. Subject to its laws and regulations, one Contracting Party shall provide assistance in and facilities for obtaining visas and working permit to nationals of the other Contracting Party engaging in activities associated with investments made in the territory of that Contracting Party. Article 3 TREATMENT OF

INVESTMENT 1. Investments of investors of each Contracting Party shall all the time be accorded fair and equitable treatment in the territory of the other Contracting Party.

2. Without prejudice to its laws and regulations, each Contracting Party shall accord to investments and activities associated with such investments by the investors of the other Contracting Party treatment not less favorable than that accorded to the investments and associated activities by its own investors.

3. Neither Contracting Party shall subject investments and activities associated with such investments by the investors of the other Contracting Party to treatment less favorable than that accorded to the investments and associated activities by the investors of any third State.

4. The provisions of Paragraphs 1 to 3 of this Article shall not be construed so as to oblige one Contracting Party to extend to the investors of the other Contracting Party the benefit of any treatment, preference or privilege by virtue of:

(a) any customs union, free trade zone, economic union and any international agreement resulting in such customs union, free trade zone, economic union;

(b) any international agreement or arrangement relating wholly or mainly to taxation;

#### Article 4 EXPROPRIATION

1. Neither Contracting Party shall expropriate, nationalize or take other similar measures (hereinafter referred to as "expropriation") against the investments of the investors of the other Contracting Party in its territory, unless the following conditions are met:

(a) for the public interests; (b) under domestic legal procedure;

(c) without discrimination; (d) against compensation

2. The compensation mentioned in Paragraph 1 of this Article shall be equivalent to the value of the expropriated investments immediately before the expropriation is taken or the impending expropriation becomes public knowledge, which is earlier. The value shall be determined in accordance with generally recognized principles of valuation. The compensation shall include interest at a normal commercial rate from the date of expropriation until the date of payment. The compensation shall also be made without delay, be effectively realizable and freely transferable.

Article 5 COMPENSATION FOR DAMAGES AND LOSSES Investors of one Contracting Party whose investments in the territory of the other Contracting Party suffer losses owing to

war, a state of national emergency, insurrection, riot or other similar events in the territory of the latter Contracting Party, shall be accorded by the latter Contracting Party treatment, as regards restitution, indemnification, compensation and other settlements no less favorable than that accorded to the investors of its own or any third State

#### Article 6 REPATRIATION OF INVESTMENTS AND RETURNS

1. Each Contracting Party shall, subject to its laws and regulations, guarantee to the investors of the other Contracting Party the transfer of their investments and returns held in its territory, including:
  - (a) profits, dividends, interests and other legitimate income;
  - (b) proceeds obtained from the total or partial sale or liquidation of investments;
  - (c) payments pursuant to a loan agreement in connection with investments;
  - (d) royalties in relation to the matters in Paragraph 1 (d) of Article 1;
  - (e) payments of technical assistance or technical service fee, management fee;
  - (f) payments in connection with contracting projects;
  - (g) earnings of nationals of the other Contracting Party who work in connection with an investment in its territory.
2. Nothing in Paragraph 1 of this Article shall affect the free transfer of compensation paid under Article 4 of this Agreement.
3. The transfer mentioned above shall be made in a freely convertible currency and at the prevailing market rate of exchange applicable within the Contracting Party accepting the investments and on the date of transfer.

Article 7 SUBROGATION If one Contracting Party or its designated agency makes a payment to its investor under an indemnity given in respect of an investment made in the territory of the other Contracting Party, the latter Contracting Party shall recognize the assignment of all the rights and claims of the indemnified investor to the former Contracting Party or its designated agency, by law or by legal transactions, and the right of the former Contracting Party or its designated agency to exercise by virtue of subrogation any such right to same extent as the investor.

#### Article 8 SETTLEMENT OF DISPUTES BETWEEN CONTRACTING PARTIES

1. Any dispute between the Contracting Parties concerning the interpretation or application of this Agreement shall, as far as possible, be settled with consultation through diplomatic

channel. 2. If a dispute cannot thus be settled within six months, it shall, upon the request of either Contracting Party, be submitted to an ad hoc arbitral tribunal.

3. Such tribunal comprises of three arbitrators. Within two months of the receipt of the written notice requesting arbitration, each Contracting Party shall appoint one arbitrator. Those two arbitrators shall, within further two months, together select a national of a third State having diplomatic relations with both Contracting Parties as Chairman of the arbitral tribunal. 4. If the arbitral tribunal has not been constituted within four months from the receipt of the written notice requesting arbitration, either Contracting Party may, in the absence of any other agreement, invite the President of the International Court of Justice to make any necessary appointments. If the President is a national of either Contracting Party or is otherwise prevented from discharging the said functions, the Member of the International Court of Justice next in seniority who is not a national of either Contracting Party or is not otherwise prevented from discharging the said functions shall be invited to make such necessary appointments.

5. The arbitral tribunal shall determine its own procedure. The arbitral tribunal shall reach its award in accordance with the provisions of this Agreement and the principles of international law recognized by both Contracting Parties.

6. The arbitral tribunal shall reach its award by a majority of votes. Such award shall be final and binding upon both Contracting Parties. The arbitral tribunal shall, upon the request of either Contracting Party, explain the reasons of its award.

7. Each Contracting Party shall bear the costs of its appointed arbitrator and of its representation in arbitral proceedings. The relevant costs of the Chairman and tribunal shall be borne in equal parts by the Contracting Parties.

Article 9 SETTLEMENT of disputes between investors and one contracting party.

1. Any legal dispute between an investor of one Contracting Party and the other Contracting Party in connection with an investment in the territory of the other Contracting Party shall, as far as possible, be settled amicably through negotiations between the parties to the dispute.

2. If the dispute cannot be settled through negotiations within six months, the investor of one Contracting Party may submit the dispute to the competent court of the other Contracting Party.

3. Any dispute, if unable to be settled within six months after resort to negotiations as specified in Paragraph 1 of this Article, shall be submitted at the request of either party to:

(a) International Center for Settlement of Investment Disputes (ICSID) under the Convention on the Settlement of Disputes between States and Nationals of Other States, done at Washington on March 18, 1965; or

(b) an ad hoc arbitral tribunal provided that the Contracting Party involved in the dispute may require the investor concerned to exhaust the domestic administrative review procedure specified by the laws and regulations of that Contracting Party before submission of the dispute to the above-mentioned arbitration procedure. However, if the investor concerned has resorted to the procedure specified in Paragraph 2 of this Article, the provisions of this Paragraph shall not apply.

4. Without prejudice to Paragraph 3 of this Article, the ad hoc arbitral tribunal referred to in Paragraph 3 (b) shall be constituted for each individual case in the following way: each party to the dispute shall appoint one arbitrator, and these two shall select a national of a third State which has diplomatic relations with both Contracting Parties as the Chairman. The first two arbitrators shall be appointed within two months of the written notice requesting for arbitration by either party to the dispute to the other and the Chairman shall be selected within four months. If, within the period specified above, the tribunal has not been constituted, either party to the dispute may invite the Secretary General of the International Center for Settlement of Investment Disputes to make the necessary appointments. 5. The ad hoc arbitral tribunal shall determine its own procedure. However, the tribunal may, in the course of determination of procedure, take as guidance the Arbitration Rules of the International Center for Settlement of Investment Disputes.

6. The tribunal referred to in Paragraph 3(a) and (b) of this Article shall reach its award by a majority of votes. Such award shall be final and binding upon both parties to the dispute. Both Contracting Parties shall commit themselves to the enforcement of the award.

7. The tribunal referred or in Paragraph 3 (a) and (b) of this Article shall adjudicate in accordance with the law of the Contracting Party to the dispute including its rules on the conflict of laws, the provisions of this Agreement as well as the applicable principles of international law.

8. Each party to the dispute shall bear the costs of its appointed arbitrator and of its representation in arbitral proceedings. The relevant costs of the Chairman and tribunal shall be borne in equal parts by the parties to the dispute. The tribunal may in its award direct that higher proportion of the costs be borne by one of the parties to the dispute.

#### Article 10 OTHER OBLIGATIONS

1. If the legislation of either Contracting party or international obligations existing at present or established hereafter between the Contracting Parties result in a position entitling investments by investors of the other Contracting Party to a treatment more favorable than is provided for by the Agreement, such position shall not be affected by this Agreement.

2. Each Contracting Party shall observe any commitments it may have entered into with the investors of the other Contracting Party as regards to their investments.

Article 11 APPLICATION This Agreement shall apply to investment, which are made prior to or after its entry into force by investors of either Contracting Party in accordance with the laws and regulations of the other Contracting Party in the territory of the latter, but not apply to the dispute arose before the entry into force of this Agreement.

Article 12 RELATIONS BETWEEN CONTRACTING PARTIES The provisions of the present Agreement shall apply irrespective of the existence of diplomatic or consular relations between the Contracting Parties.

#### Article 13 CONSULTATIONS

1. The representatives of the Contracting Parties shall hold meetings from time to time for the purpose of:

- (a) reviewing the implementation of this Agreement;
- (b) exchanging legal information and investment opportunities;
- (c) resolving disputes arising out of investments;
- (d) forwarding proposals on promotion of investment;
- (e) studying other issues in connection with investment.

2. Where either Contracting Party requests consultation on any matter of Paragraph 1 of this Article, the other Contracting Party shall give prompt response and the consultation be held alternatively in Beijing and Yangon.

#### Article 14 ENTRY INTO FORCE, DURATION AND TERMINATION

1. This Agreement shall enter into force on the first day of the following month after the date on which both Contracting Parties have notified each other in writing that their respective internal legal procedures necessary therefore have been fulfilled and remain in force for a period of ten years. 2. This Agreement shall continue on force if either Contracting Party fails to give a written notice to the other Contracting Party to terminate this Agreement one year before the expiration of the period specified in Paragraph 1 of this Article.

3. After the expiration of initial ten years period, either Contracting Party may at any time thereafter terminate this Agreement by giving at least one year's written notice to the other Contracting Party.

4. With respect to investments made prior to the date of termination of this Agreement, the provisions of Article 1 to 13 shall continue to be effective for a further period of ten years from such date of termination. In Witness Whereof the undersigned, duly authorized thereto by respective Governments, have signed this Agreement. Done in duplicate in Yangon on December 12th, 2001 in the Chinese, Myanmar and English languages, all texts being equally authentic. In case of divergent interpretation, the English text shall prevail.

FOR AND ON BEHALF OF THE GOVERNMENT OF THE GOVERNMENT OF THE GOVERNMENT OF THE PEOPLE'S REPUBLIC OF CHINA THE UNION OF MYANMAR

The Government of the People's Republic of China 2001-12-12

---

1997 PROTOCOL FOR THE ACCESSION OF THE UNION OF MYANMAR TO ASEAN

#### AGREEMENTS

Signed by the Minister of Foreign Affairs of the Union of Myanmar in Subang Jaya, Malaysia, on 23 July 1997 [<http://www.aseansec.org/1830.htm>] WHEREAS the Union of Myanmar became a Member State of ASEAN on 23 July 1997; AND WHEREAS the Union of Myanmar has agreed to subscribe or accede, as the case may be, to all Declarations,



Treaties and Agreements of ASEAN; HAVING REGARD to the results of the consultations and negotiations directed towards the accession of the Union of Myanmar to Agreements of ASEAN and the commitments made by the Union of Myanmar in the signed letter from the Minister for National Planning and Economic Development to the Chairman of the 28th ASEAN Economic Ministers Meeting dated 12 May 1997; NOW THEREFORE the Government of the Union of Myanmar hereby accedes to the following Agreements, and, as the case may be, agrees to the Specific Conditions contained in Annexes 1, 2 and 3: 1. Agreement on the Establishment of the ASEAN Secretariat signed in Bali on 24 February 1976 and the amendments thereto in the Protocols signed in Bangkok on 27 January 1983; Kuala Lumpur on 9 July 1985; Bandar Seri Begawan on 4 July 1989; Manila on 22 July 1992; and Subang Jaya, Malaysia, on 23 July 1997; 2. Agreement on the ASEAN Food Security Reserve signed in New York on 4 October 1979 and the amendments thereto in the Protocols signed in Bangkok on 22 October 1982, and in Subang Jaya, Malaysia, on 23 July 1997; 3. Agreement for the Establishment of a Fund for ASEAN signed in Bangkok on 23 July 1994; 4. Framework Agreement on Enhancing ASEAN Economic Cooperation signed in Singapore on 28 January 1992 and the amendment thereto in the Protocol signed in Bangkok on 15 December 1995; 5. Agreement on the Common Effective Preferential Tariff (CEPT) Scheme for the ASEAN Free Trade Area (AFTA) signed in Singapore on 28 January 1992 and the amendment thereto in the Protocol signed in Bangkok on 15 December 1995; 6. ASEAN Framework Agreement on Services signed in Bangkok on 15 December 1995; 7. Basic Agreement on the ASEAN Industrial Cooperation Scheme signed in Singapore on 27 April 1996.

---

1997 PROTOCOL FOR THE ACCESSION OF THE UNION OF MYANMAR TO ASEAN

AGREEMENTS UNOFFICIAL TEXT · CENTRE FOR INTERNATIONAL LAW ·

8. Protocol on Dispute Settlement Mechanism signed in Manila on 20 November 1996;

9. Agreement among the Governments of Brunei Darussalam, the Republic of Indonesia, Malaysia, the Republic of the Philippines, the Republic of Singapore and the Kingdom of Thailand for the Promotion and Protection of investment signed in Manila on 15 December 1987 and the amendment thereto in the Protocol signed in Jakarta on 12 September 1996;

10. ASEAN Framework Agreement on Intellectual Property Cooperation signed in Bangkok on 15 December 1995; and 11. ASEAN Agreement on Customs signed in Phuket on 1 March 1997; THE GOVERNMENT OF THE UNION OF MYANMAR hereby commits, from the date of its membership in ASEAN, to extend on a reciprocal basis Most Favoured Nation Treatment to ASEAN Member States; National Treatment on products of the territory of any ASEAN Member State imported into the territory of the Union of Myanmar vis-a-vis like products of national origin in respect of all laws, regulations and requirements (including sales tax, exchange rate determination and foreign exchange control) affecting their internal sale, offering for sale, purchase, transportation, distribution or use; and ensure transparency in its trade regime on goods and services by keeping ASEAN Member States informed of all its laws, regulations and requirements and subsequent changes thereto which affect its trade in goods and services with ASEAN Member States; AND AGREES to immediately observe the contents and carry out the obligations under the Agreements, and any amendments thereto, and in the Specific Conditions contained in the Annexes; The Annexes shall form an integral part of this Protocol; This Protocol shall enter into force on the day of its signing; This Protocol and the Annexes shall be deposited with the Secretary-General of ASEAN, who shall promptly furnish a certified copy thereof to each Member State of ASEAN. IN WITNESS WHEREOF, the undersigned, being duly authorised thereto by the Government of the Union of Myanmar, has signed the Protocol for the Accession of the Union of Myanmar to ASEAN Agreements. DONE at Subang Jaya, Malaysia, on the Twenty-Third day of July in the year One Thousand Nine Hundred and Ninety-Seven.

### ประวัติผู้เขียนวิทยานิพนธ์

นางสาวละมัย พรหมประทุม เกิดเมื่อวันที่ 16 สิงหาคม 2530 ที่จังหวัดสกลนคร  
สำเร็จการศึกษาจากสาขาการระหว่างประเทศ คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เมื่อ  
เดือนกันยายน พ.ศ. 2552 เข้าต่อศึกษาในสาขาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ คณะรัฐศาสตร์  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. 2553  
อดีต: ตัวแทนเยาวชนไทย ในการประชุมเยาวชนนานาชาติ ณ (ประเทศ) ไต้หวัน ในระหว่างเดือน  
สิงหาคม 2551  
ปัจจุบัน: อาจารย์สอน ณ มหาวิทยาลัย LMU-Munich และมหาวิทยาลัย Passau ประเทศเยอรมนี  
นับตั้งแต่ภาคการศึกษาฤดูหนาว (Winter Semester) 2555 เป็นต้นมา