

บทบาทของเงินต่อการแก้ไขปัญหาชนกลุ่มน้อยในเมียนมาภายใต้รัฐบาลสันนิบาตแห่งชาติเพื่อ
ประชาธิปไตย



สารนิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญารัฐศาสตรมหาบัณฑิต
สาขาวิชาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ภาควิชาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ
คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
ปีการศึกษา 2562
ลิขสิทธิ์ของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

China's Role in Ethnic Conflict in Myanmar under the National League for Democracy
Government



An Independent Study Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements
for the Degree of Master of Arts in International Relations

Department of International Relations
FACULTY OF POLITICAL SCIENCE

Chulalongkorn University

Academic Year 2019

Copyright of Chulalongkorn University

หัวข้อสารนิพนธ์

บทบาทของเงินต่อการแก้ไขปัญหาชนกลุ่มน้อยในเมียนมา
ภายใต้รัฐบาลสันนิบาตแห่งชาติเพื่อประชาธิปไตย

โดย

น.ส.ชนกานต์ ปัญจลักษณ์

สาขาวิชา

ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ

อาจารย์ที่ปรึกษาหลัก

รองศาสตราจารย์ ดร.พวงทอง ภาวีครพันธ์

คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้นำสารนิพนธ์ฉบับนี้เป็นส่วนหนึ่งของ
การศึกษาตามหลักสูตรปริญญาวิทยาศาสตรมหาบัณฑิต

คณะกรรมการสอบสารนิพนธ์

----- ประธานกรรมการ
(ศาสตราจารย์ ดร.สุรชาติ บำรุงสุข)

----- อาจารย์ที่ปรึกษาหลัก
(รองศาสตราจารย์ ดร.พวงทอง ภาวีครพันธ์)

----- กรรมการ
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ธีวินท์ สุพุทธิกุล)

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

6180942024 : MAJOR INTERNATIONAL RELATIONS

KEYWORD: Myanmar-China relations, peace process, the National League for Democracy Government, China's role

Tanakan Panjalak : China's Role in Ethnic Conflict in Myanmar under the National League for Democracy Government . Advisor: Assoc. Prof. Dr. PUANGTHONG PAWAKAPAN

Under the National League for Democracy Government, the relations between Myanmar and China have been developed continuously. Then, China's increasing role in the peace negotiation between the Myanmar government and the ethnic minority groups is noticeable. This research, thus, aims to study China's role in Myanmar's peace process by offering a comprehensive analysis of the objective and interest of China's engagement, Myanmar's strategy and policy towards China under the National League for Democracy Government, and the impact of China's role in the peace process. The research embraces the concept of Interdependence as a framework. It argues that the factors leading to China's mediating role in peace process are the booming cross-border economic interest and border security affected by the armed conflict between non-signatory ethnic groups and Myanmar's army. While Myanmar has little influence over the ethnic groups, China's influence over the economic activities and arms logistic of the ethnic groups along the China-Myanmar is strong. Myanmar, thus, wishes China to pressure the ethnic groups to agree to the ceasefire and to participate in peace dialogue. The cooperation between China and Myanmar in peace process is expected to yield mutual interest for both parties.

Field of Study: International Relations

Student's Signature

Academic Year: 2019

Advisor's Signature

กิตติกรรมประกาศ

สารนิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลงได้ด้วยดี เนื่องจากได้รับความอนุเคราะห์อย่างสูงจาก รองศาสตราจารย์ ดร. พวงทอง ภวัครพันธุ์ อาจารย์ที่ปรึกษา ที่เสียสละเวลาอันมีค่าในการให้คำแนะนำ ชี้แนะ แนวทางการทำสารนิพนธ์ และช่วยแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นตลอดการทำวิจัย รวมทั้งยังดูแลเอาใจใส่ ติดตามงานฉบับนี้เสมอ แม้ตลอดช่วงเวลาทำสารนิพนธ์ต้องเผชิญกับข้อจำกัดในการพบปะกันก็ตาม ขอขอบพระคุณ ศาสตราจารย์ ดร. สุรชาติ บำรุงสุข ประธานกรรมการสอบสารนิพนธ์ และผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ชีวินท์ สุพุทธิกุล กรรมการสอบสารนิพนธ์ ที่เสียสละเวลาให้คำแนะนำ และชี้ให้เห็นถึงจุดอ่อนและจุดแข็งของงานฉบับนี้โดยละเอียด นอกจากนี้ ผู้เขียนยังต้องขอขอบพระคุณ เจ้าหน้าที่ภาควิชาที่คอยช่วยเหลือตลอดห้วงการศึกษาและการจัดทำสารนิพนธ์ฉบับนี้

ขอขอบคุณเพื่อนๆ ที่ร่วมศึกษาในหลักสูตรรัฐศาสตรมหาบัณฑิต ภาควิชาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ แผนกฯ รุ่น 16 ทุกคน ที่ร่วมเดินทางตั้งแต่เริ่มต้นการศึกษา โดยเฉพาะนางสาวพัชรพร มาลา และนางสาวปภาพรณ หารบุรุษ ที่คอยให้กำลังใจ และประคับประคองกัน จนสามารถเดินทางไปถึงฝั่งฝันได้ ผู้เขียนยังขอขอบคุณ นายรัชชานนท์ ประจำค่าย และพี่ๆเพื่อนๆ สำนักงานสภาพความมั่นคงแห่งชาติทุกคน ที่คอยช่วยเหลือและให้กำลังใจตลอดระยะเวลาการทำสารนิพนธ์

ท้ายที่สุด ขอขอบพระคุณ นายชัยรัตน์ และนางวันเพ็ญ ปัญจลักษณ์ บิดา – มารดา ที่คอยอุปถัมภ์เลี้ยงดู สนับสนุนให้ผู้เขียนได้รับการศึกษาอย่างดีที่สุด และเป็นกำลังใจสำคัญที่ทำให้สามารถประสบความสำเร็จในครั้งนี้ ความสำเร็จในชีวิตตั้งแต่อดีต ปัจจุบัน ตลอดจนอนาคต ผู้เขียนขอมอบให้แต่ทั้งสองท่าน

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

ธนกานต์ ปัญจลักษณ์

สารบัญ

	หน้า
.....	ก
บทคัดย่อภาษาไทย	ก
.....	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ	ง
กิตติกรรมประกาศ.....	จ
สารบัญ	ฉ
บทที่ 1 บทนำ	8
1.1 ที่มาและปัญหา.....	8
1.2 คำถามการวิจัย.....	11
1.3 วัตถุประสงค์.....	11
1.4 กรอบแนวคิดในการวิเคราะห์.....	11
1.5 สมมติฐานงานสารนิพนธ์	14
1.6 ทบทวนวรรณกรรม.....	14
1.7 ขอบเขตการวิจัย.....	26
1.8 ระเบียบวิธีวิจัย	26
1.9 ขั้นตอนนำเสนอผลการศึกษา.....	26
บทที่ 2 ความสัมพันธ์เมียนมา – จีน	28
2.1 บทนำ.....	28
2.2 ภาพรวมความสัมพันธ์เมียนมา – จีนในยุครัฐบาลสันนิบาตแห่งชาติเพื่อประชาธิปไตย	29
2.3 นโยบายรัฐบาลสันนิบาตแห่งชาติเพื่อประชาธิปไตยต่อจีน	30
2.4 นโยบายจีนต่อเมียนมา.....	32

2.5 บทสรุป.....	35
บทที่ 3 ปัญหาชนกลุ่มน้อย : ความท้าทายรัฐบาลสันนิบาตแห่งชาติเพื่อประชาธิปไตย	36
3.1 บทนำ.....	36
3.2 รัฐบาลเมียนมากับปัญหาชนกลุ่มน้อย.....	36
3.2.1 นโยบายของรัฐบาลเมียนมาต่อปัญหาชนกลุ่มน้อย	37
3.3 การประชุมปางโหลงแห่งศตวรรษที่ 21.....	38
3.3.1 พัฒนาการการประชุมปางโหลงแห่งศตวรรษที่ 21	39
3.3.2 อุปสรรคของรัฐบาลเมียนมาต่อการแก้ปัญหาชนกลุ่มน้อย.....	41
3.4 บทสรุป.....	44
บทที่ 4 บทบาทจีนในกระบวนการสันติภาพเมียนมา: โอกาสหรือความท้าทาย.....	45
ของรัฐบาลเมียนมา.....	45
4.1 บทนำ.....	45
4.2 นโยบายของจีนต่อปัญหาชนกลุ่มน้อยในเมียนมา	46
4.3 ปัจจัยที่ทำให้จีนและเมียนมาร่วมมือกันในการแก้ปัญหาชนกลุ่มน้อย.....	47
4.3.1 ปัจจัยที่ทำให้รัฐบาลเมียนมาพึ่งพาเงินในการช่วยขับเคลื่อนกระบวนการสันติภาพ ...	48
4.3.1.1 ความสัมพันธ์ระหว่างเงินกับชนกลุ่มน้อย.....	50
4.3.2 ปัจจัยที่ทำให้จีนสนับสนุนรัฐบาลเมียนมา ในการแก้ปัญหาชนกลุ่มน้อย.....	56
4.4 บทบาทจีนในกระบวนการสันติภาพเมียนมา.....	59
4.5. การประเมินบทบาทจีนในการแก้ปัญหาชนกลุ่มน้อยของเมียนมา.....	62
4.6 บทสรุป.....	65
บทที่ 5 สรุป.....	68
บรรณานุกรม.....	73
ประวัติผู้เขียน	83

บทที่ 1 บทนำ

1.1 ที่มาและปัญหา

ในปี ค.ศ. 2015 พรรคสันนิบาตแห่งชาติเพื่อประชาธิปไตย (National League for Democracy : NLD) ชนะการเลือกตั้งอย่างถล่มทลายและเมื่อมีนาคม ค.ศ. 2016 ได้ก้าวขึ้นมาเป็นรัฐบาลพลเรือนครั้งแรกในรอบหลายทศวรรษ ซึ่งถือเป็นจุดเริ่มต้นของการปฏิรูปประเทศให้เป็นที่ไปตามแนวทางประชาธิปไตย ขณะที่ประชาคมระหว่างประเทศก็จับตามองช่วงระยะเวลาเปลี่ยนผ่านของเมียนมา รวมถึงนโยบายต่างๆ ของรัฐบาลชุดใหม่ด้วย เนื่องจากเมียนมาเป็นจุดยุทธศาสตร์ที่สำคัญต่อภูมิรัฐศาสตร์ของเอเชียและของโลก ซึ่งเป็นผลมาจากความอุดมสมบูรณ์ของทรัพยากรธรรมชาติ และภูมิรัฐศาสตร์ของประเทศที่มีอาณาเขตติดกับอินเดียและจีน ซึ่งเป็นประเทศมหาอำนาจใหม่ที่สำคัญ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือ ในสายตาของประชาคมระหว่างประเทศ โดยเฉพาะประเทศมหาอำนาจ เมียนมาเป็นจุดยุทธศาสตร์ที่สำคัญต่อการเมืองและเศรษฐกิจระหว่างประเทศ¹

เมียนมามีความสำคัญอย่างมากต่อมหาอำนาจ อาทิ จีน ซึ่งต้องการผลประโยชน์จากเมียนมา ดังนี้ 1) ด้านความมั่นคง จีนต้องการให้หยุดหรือลดการสู้รบระหว่างชนกลุ่มน้อยกับกองทัพเมียนมา บริเวณชายแดนเมียนมา - จีน เนื่องจากการสู้รบภายในเมียนมาส่งผลให้เกิดผู้หนีภัยการสู้รบ หลั่งไหลเข้าไปยังจีนจำนวนมาก² 2) ด้านภูมิรัฐศาสตร์ โดยเมียนมาเป็นส่วนหนึ่งของยุทธศาสตร์ข้อริเริ่มหนึ่งแถบหนึ่งเส้นทาง (Belt and Road Initiative : BRI) ของจีน เพื่อเป็นทางผ่านออกไปยังมหาสมุทรอินเดีย อย่างไรก็ตามความขัดแย้งทางชาติพันธุ์บริเวณตอนเหนือของเมียนมาเป็นอุปสรรคสำคัญต่อยุทธศาสตร์ดังกล่าว เนื่องจากการสู้รบทำให้จีนไม่สามารถเข้าไปลงทุนในบริเวณดังกล่าวใน โครงการ โครงสร้างพื้นฐานต่างๆ เพื่อเชื่อมต่อกับข้อริเริ่มหนึ่งแถบหนึ่งเส้นทางได้ ขณะเดียวกัน สำหรับสหรัฐอเมริกา เมียนมามีความสำคัญในเชิงภูมิรัฐศาสตร์ โดยสหรัฐอเมริกาต้องการถ่วงดุลอิทธิพลจีน ในเมียนมา เนื่องจากในช่วงที่ประชาคมระหว่างประเทศ รวมถึงสหรัฐอเมริกา กล่าวหาตราบาปเมียนมาอย่างเข้มข้น (ก่อน ค.ศ. 2012) เมียนมาหันไปพึ่งพิงจีนในทุกมิติ

¹ อรณิชา รุ่งชิพานนท์, การเมืองเมียนมากับทิศทางความสัมพันธ์ไทย-เมียนมา, สำนักวิชาการ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร (กุมภาพันธ์ 2559), accessed 15 พฤศจิกายน 2562, https://library2.parliament.go.th/ejournal/content_af/2559/feb2559-3.pdf.

² Samatha Mallempati, "Myanmar's National Reconciliation Process: Key Challenge," *Indian Council of World Affairs*, October 9, 2017, accessed July 28, 2019, <https://icwa.in/pdfs/IB/2014/NationalReconciliationProcessIB09102017.pdf>.

³ Yun Sun, *China and Myanmar's Peace Process* (Washington, DC: United States Institute of Peace, 2017), 6.

ประกอบกับตั้งแต่รัฐบาลเต็ง เส่ง เมียนมาก็เริ่มเปิดประเทศมากขึ้น จึงเป็นโอกาสของสหรัฐอเมริกา ในการเข้าไปมีบทบาททั้งทางการเมืองและเศรษฐกิจในเมียนมา⁴

ภายหลังจากการเลือกตั้งดังกล่าวและพรรคสันนิบาตแห่งชาติเพื่อประชาธิปไตย ได้จัดตั้ง รัฐบาล นางอองซาน ซูจี ที่ปรึกษาแห่งรัฐและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศของเมียนมา ผู้ซึ่งมีบทบาทสูงสุดในการกำหนดนโยบายของรัฐบาลสันนิบาตแห่งชาติเพื่อประชาธิปไตย ได้ กล่าวถึงนโยบายต่างประเทศของรัฐบาลว่า “จะรักษาสมดุลความสัมพันธ์กับจีนและสหรัฐอเมริกา ให้ดีกว่ารัฐบาลชุดที่แล้ว”⁵ แต่ทั้งนี้ มีการคาดการณ์ว่าเมียนมาจะเข้าหาประเทศตะวันตกมากขึ้น พร้อมกับรักษาระยะห่างจากจีน เนื่องจากนางอองซาน ซูจี มีความใกล้ชิดกับตะวันตก โดยเฉพาะ สหรัฐอเมริกา เนื่องจากในห้วงที่เมียนมาถูกปกครองด้วยรัฐบาลทหาร รัฐบาลได้สั่งกักขัง นางอองซาน ซูจี ไว้ในบริเวณบ้านพักเป็นเวลาหลายปี ซึ่งประเทศตะวันตก โดยเฉพาะอย่างยิ่ง สหรัฐอเมริกาเรียกร้องและกดดันต่อรัฐบาลทหาร ทั้งด้วยการวิพากษ์วิจารณ์และด้วยมาตรการคว่ำบาตรทางเศรษฐกิจ เพื่อให้ปล่อยตัวนางซูจี โดยอ้างเหตุผลด้านสิทธิมนุษยชนมาโดยตลอด⁶ ด้วยเหตุนี้ สื่อมวลชนและนักวิชาการมักวิเคราะห์ว่า ภายใต้อำนาจของรัฐบาลสันนิบาตแห่งชาติเพื่อ ประชาธิปไตย จะเป็นโอกาสของสหรัฐอเมริกา ในการพัฒนาความสัมพันธ์กับเมียนมาให้แนบแน่น มากยิ่งขึ้น จนอาจกระทบต่ออิทธิพลจีนในเมียนมา อย่างไรก็ตาม ในการเยือนต่างประเทศของ นางอองซาน ซูจี หลังจากดำรงตำแหน่งที่ปรึกษาแห่งรัฐและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ นางซูจีกลับเลือกเยือนจีนเมื่อเดือนสิงหาคม ค.ศ. 2016 ก่อนการเยือนสหรัฐอเมริกา ซึ่งสะท้อน นัยถึงการจัดลำดับความสำคัญทางการทูต

การเยือนจีนของนางอองซาน ซูจี ในครั้งนั้นสะท้อนให้เห็นถึงความสำคัญของจีนที่มีต่อ เมียนมาในยุครัฐบาลสันนิบาตแห่งชาติเพื่อประชาธิปไตย ซึ่งการเยือนดังกล่าวเกิดขึ้นก่อนการ เสร็จสิ้นติภาพหรือที่เรียกว่า การประชุมปางโหลงแห่งศตวรรษที่ 21 ไมกีสัปดาห์ และหลังจากนั้น ความสัมพันธ์ระหว่างสองประเทศก็พัฒนามากขึ้นเรื่อยๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งหลังการจัดตั้ง

⁴ Karl D. Jackson, "Myanmar Awakening and U.S. National Interests" in *the Subcommittee on East Asia and Pacific Affairs, Senate Committee on Foreign Relations*, (Washington, D.C., April 26, 2012), 2-3, accessed December 20, 2019, http://web.jhu.edu/administration/gca/_archive/legacy-assets/MyanmartestimonyApril2012.pdf.

⁵ “บทสรุปเยือนแดนมังกรของ ออง ซาน ซูจี,” *PPTV Online*, 24 สิงหาคม 2559, เข้าถึงเมื่อ 18 ธันวาคม 2562, <https://www.pptvhd36.com/news/%E0%B8%9B%E0%B8%A3%E0%B8%B0%E0%B9%80%E0%B8%94%E0%B9%87%E0%B8%99%E0%B8%A3%E0%B9%89%E0%B8%AD%E0%B8%99/33229>.

⁶ Michal Lubinad, “It’s Complicated: United States, Aung San Suu Kyi and U.S. – Burma Relations,” *Acta Asiatica Varsoviensia*, no.29 (2016): 131 – 146, accessed November 7, 2019, https://www.researchgate.net/publication/314754429_It's_complicated_United_States_Aung_San_Suu_Kyi_and_US-Burma_relations.

กลุ่มพันธมิตรฝ่ายเหนือ (Northern Alliance) ของชนกลุ่มน้อยในเมียนมา⁷ และหลังเมียนมาถูกวิพากษ์วิจารณ์กรณีสถานการณ์ในรัฐยะไข่และวิกฤติการณ์ผู้อพยพชาวโรฮิงจา สะท้อนให้เห็นจากกิจกรรมต่างๆ เช่น การแลกเปลี่ยนการเยือนระหว่างกันของเจ้าหน้าที่ระดับสูง การรื้อฟื้นโครงการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน ความร่วมมือระบียงเศรษฐกิจจีน - เมียนมา บทบาทของจีนที่มากขึ้นในกระบวนการสันติภาพ เป็นต้น ซึ่งนำมาสู่ปัญหาคือ การเกิดกระแสคัดค้านจีนของประชาชนเมียนมาในหลายพื้นที่ อาทิ การประท้วงของประชาชนในรัฐคะฉิ่น กรณีการสร้างเขื่อนมิตโชนที่ลงทุนโดยจีน ในเดือนเมษายน ค.ศ. 2019 ก่อนที่นางอองซาน ซูจี จะเดินทางไปประชุมซัมมิทริเริ่มหนึ่งแถบหนึ่งเส้นทาง⁸ นอกจากนี้ ยังนำไปสู่การวิพากษ์วิจารณ์ขององค์กรภาคประชาสังคมเรื่องอิทธิพลของจีนในเมียนมาในปัจจุบัน ซึ่งจีนมีบทบาทในเมียนมามากขึ้นเรื่อยๆ ทั้งในด้านเศรษฐกิจ ด้านความมั่นคงภายในประเทศ โดยเฉพาะกระบวนการสันติภาพ และด้านการทูตระหว่างประเทศ ขณะที่รัฐบาลเมียนมาก็ยังคงเพิกเฉยต่อกระแสคัดค้านและการวิพากษ์วิจารณ์ดังกล่าว ในทางกลับกัน รัฐบาลสันนิบาตแห่งชาติเพื่อประชาธิปไตยยังคงรักษาความสัมพันธ์อันดีกับจีนอยู่

ทั้งนี้ เมื่อพิจารณาารณกรรมส่วนใหญ่ที่ศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างเมียนมากับจีนในช่วง ค.ศ. 2016 - 2019 หรือช่วงรัฐบาลสันนิบาตแห่งชาติเพื่อประชาธิปไตย จะพบว่า รัฐบาลสันนิบาตแห่งชาติเพื่อประชาธิปไตยต้องรักษาความสัมพันธ์กับจีน เนื่องจากจีนสามารถให้ความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจและทางการทูตแก่เมียนมาได้ในปัจจุบัน รวมทั้งจีนยังสนับสนุนเมียนมาในด้านการทหาร เมียนมาปราบปรามกลุ่มติดอาวุธอย่างรุนแรงในรัฐยะไข่ในเดือนสิงหาคม ค.ศ. 2017 ซึ่งส่งผลให้เกิดวิกฤติการณ์ผู้อพยพชาวโรฮิงจา และประชาคมระหว่างประเทศดำเนินมาตรการคว่ำบาตรเมียนมา อันเป็นผลให้เมียนมามีความใกล้ชิดกับจีนอย่างมาก⁹ ขณะที่ บางวรรณกรรมก็ให้ความสำคัญกับความสัมพันธ์ระหว่างจีนกับชนกลุ่มน้อยในเมียนมา โดยมองว่า มรดกทางประวัติศาสตร์ในช่วงยุคสงครามเย็น และความสัมพันธ์ทางเชื้อชาติ เป็นสาเหตุที่ทำให้จีนมีความสัมพันธ์กับชนกลุ่มน้อยในเมียนมาบางกลุ่ม ซึ่งมีความขัดแย้งกับรัฐบาลเมียนมา อันเป็นปัจจัยสำคัญในการกำหนดนโยบายต่างประเทศของนางอองซาน ซูจี ต่อจีน กล่าวคือ เมียนมาพยายามรักษาความสัมพันธ์กับจีน เนื่องจากหากเมียนมาดำเนินนโยบายที่กระทบจีนในเชิงลบ อาจทำให้จีน

⁷ Narayanan Ganesan, "Changing Dynamics in Myanmar's Ethnic Peace Process and the Growing Role of China," *Asian Journal of Peacebuilding* 5, no. 2 (November 2017): 325-39, <http://hdl.handle.net/10371/138437> (accessed January 20, 2020).

⁸ “ชาวเมียนมาหลายพันคนเดินประท้วงด้านโครงการเขื่อนยักษ์จีนหนุนสร้างในกะฉิ่น,” *Manager Online*, 22 เมษายน 2562, เข้าถึงเมื่อ 4 ธันวาคม 2562, <https://mgronline.com/indochina/detail/9620000039083>.

⁹ Enze Han, "Geopolitics, Ethnic Conflicts along the Border, and Chinese Foreign Policy Changes toward Myanmar," *Asian Security* 13, no. 1 (January 2, 2017): 59-60, <https://doi.org/10.1080/14799855.2017.1290988>.

สนับสนุนชนกลุ่มน้อยบางกลุ่ม เช่น กลุ่มโกกั้ง ซึ่งสืบเชื้อสายมาจากจีนและยังคงมีความสัมพันธ์ส่วนตัวกับจีนด้วย เป็นต้น¹⁰ ต่อสู้กับรัฐบาลและทหารเมียนมาได้

จากที่กล่าวมาจึงเห็นได้ว่าวรรณกรรมส่วนใหญ่มองความสัมพันธ์ระหว่างสองประเทศแบบที่จีนมีความได้เปรียบ โดยมองว่าจีนมีอิทธิพลในความสัมพันธ์มากกว่าเมียนมา ซึ่งสะท้อนให้เห็นทั้งจากความสัมพันธ์ระหว่างจีนกับชนกลุ่มน้อยติดอาวุธในเมียนมา และการที่จีนสามารถให้ความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจและการทูตแก่เมียนมาได้หลังประชาคมระหว่างประเทศคว่ำบาตรเมียนมาหลังเกิดวิกฤตการณ์ผู้อพยพชาวโรฮีนจา ค.ศ. 2017

จากงานวิจัยที่ชี้ให้เห็นถึงความสำคัญของจีนต่อปัญหาชนกลุ่มน้อยที่กล่าวมาข้างต้น สารนิพนธ์ฉบับนี้จึงต้องการศึกษาต่อว่า จีนมีบทบาทต่อกระบวนการเจรจาสันติภาพระหว่างรัฐบาลเมียนมาและชนกลุ่มน้อยอย่างไร เพื่อประเมินว่าปัญหาชนกลุ่มน้อยเป็นปัจจัยสำคัญต่อการตัดสินใจของเมียนมาในการดำเนินนโยบายต่างประเทศของรัฐบาลสันนิบาตแห่งชาติเพื่อประชาธิปไตย จริงหรือไม่

1.2 คำถามการวิจัย

จีนมียุทธศาสตร์ต่อเมียนมาและบทบาทในกระบวนการสันติภาพระหว่างรัฐบาลเมียนมาภายใต้การนำของพรรคสันนิบาตแห่งชาติเพื่อประชาธิปไตย และชนกลุ่มน้อยอย่างไร

1.3 วัตถุประสงค์

1. เพื่อวิเคราะห์บทบาทของจีนในปัญหาชนกลุ่มน้อยในเมียนมา โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกระบวนการเจรจาสันติภาพระหว่างรัฐบาลกับชนกลุ่มน้อย
2. เพื่อเข้าใจปัจจัยที่มีผลต่อยุทธศาสตร์การดำเนินความสัมพันธ์ของเมียนมาต่อจีน ภายใต้รัฐบาลสันนิบาตแห่งชาติเพื่อประชาธิปไตย
3. เพื่อเข้าใจความสัมพันธ์ระหว่างเมียนมากับจีนในยุครัฐบาลสันนิบาตแห่งชาติเพื่อประชาธิปไตย

1.4 กรอบแนวคิดในการวิเคราะห์

สารนิพนธ์ใช้กรอบแนวคิดเรื่อง “การพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกัน หรือการขึ้นต่อกันและกัน (Interdependence)” ทั้งจากของ Robert O. Keohane และ Joseph S. Nye และ Richard Cooper ในการวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างเมียนมากับจีน โดยมีสาระสำคัญของกรอบแนวคิดดังกล่าวมีดังนี้

¹⁰ J. Mohan Malik, “Myanmar’s Role in China’s Maritime Silk Road Initiative,” *Journal of Contemporary China*, 27 no.111 (December 2017): 362-364. <https://doi.org/10.1080/10670564.2018.1410969>.

Robert O. Keohane และ Joseph S. Nye อธิบายไว้ในหนังสือ *Power and Interdependence* ว่า การพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกัน (Interdependence) เป็นสถานะที่การปฏิสัมพันธ์กันของแต่ละประเทศหรือตัวแสดงในแต่ละประเทศสามารถสร้างผลกระทบต่อกันและกันได้ ซึ่งเป็นผลมาจากการเคลื่อนย้ายสิ่งต่างๆ ข้ามพรมแดน อย่างไรก็ตาม แต่ละตัวแสดงไม่จำเป็นต้องพึ่งพากันอย่างสมดุล ในทางกลับกัน ปฏิสัมพันธ์ในระบบระหว่างประเทศมักเป็นการพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกันอย่างไม่สมดุล (asymmetric interdependence) ซึ่งจะเป็นการสร้างอิทธิพลของตัวแสดงหนึ่งเหนือตัวแสดงหนึ่ง โดยตัวแสดงที่อำนาจในการต่อรองเหนืออีกตัวแสดงจะเป็นผู้ที่พึ่งพิงน้อยกว่า ด้วยเหตุนี้ การพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกันจึงมีความสัมพันธ์กับอำนาจ (power) อย่างไรก็ตาม ในการเข้าใจบทบาทของอำนาจในสถานะการพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกัน จะต้องเข้าใจและสามารถแยกแยะมิติของการพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกันทั้ง 2 มิติได้ กล่าวคือ 1) การพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกันในมิติความอ่อนไหว (sensitivity interdependence) เกี่ยวกับระดับการตอบสนองของตัวแสดงหนึ่งต่อการเปลี่ยนแปลงภายในของตัวแสดงหนึ่ง ซึ่งต้นทุนของการพึ่งพาแบบดังกล่าวจะพิจารณาจากผลกระทบที่ได้รับจากการเปลี่ยนแปลงภายนอกก่อนที่จะดำเนินการปรับเปลี่ยนนโยบาย 2) การพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกันในมิติความเปราะบาง (vulnerable interdependence) เป็นสถานะที่ตัวแสดงหนึ่งสามารถปรับเปลี่ยนนโยบาย เมื่อเกิดการเปลี่ยนแปลงในอีกตัวแสดง หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือ ต้นทุนของการพึ่งพาแบบดังกล่าวสามารถพิจารณาได้จากต้นทุนหรือผลกระทบที่ได้รับหลังการเปลี่ยนกรอบนโยบาย ดังนั้น การพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกันในมิติความเปราะบางจึงมีความสำคัญกว่า¹¹

นอกจากนี้ Keohane และ Nye ยังเสนอการพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกันแบบซับซ้อน (Complex Interdependence) ซึ่งเป็นแนวคิดเชิงอุดมคติในการอธิบายการเมืองระหว่างประเทศ อันตรงข้ามกับแนวคิดสังคมนิยม (Realist) ที่ให้ความสำคัญกับรัฐและด้านการทหาร โดยแนวคิดพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกันแบบซับซ้อนมีลักษณะสำคัญ 3 ประการ คือ 1) ช่องทางที่หลากหลายในการปฏิสัมพันธ์ระหว่างสังคม (multiple channels) โดยมีทั้งปฏิสัมพันธ์ที่เป็นทางการระหว่างรัฐ และปฏิสัมพันธ์ที่ไม่เป็นทางการระหว่างตัวแสดงที่ไม่ใช่รัฐ ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญยิ่งที่สามารถทำให้รัฐอ่อนไหวต่อรัฐอื่นได้ 2) นโยบายต่างประเทศที่ครอบคลุมหลากหลายประเด็น โดยไม่จำกัดแค่ประเด็นทางทหารเท่านั้น อย่างไรก็ตาม นโยบายต่างประเทศดังกล่าวไม่สามารถกำหนดลำดับชั้นความสำคัญ (absence of hierarchy) และ 3) บทบาทของกองทัพที่น้อยลง (minor role of military force) เนื่องจากปัจจุบันกองทัพไม่ใช่เครื่องมือสำคัญของนโยบายอีกต่อไป ทั้งนี้ แม้อีกกองทัพจะไม่ค่อยมีบทบาทในความสัมพันธ์แต่ก็อาจจะเป็นเครื่องมือของรัฐหนึ่งในการมีอิทธิพลเหนืออีกรัฐหนึ่งได้

¹¹ Robert O. Keohane and Joseph S. Nye, *Power and Interdependence*, 4th ed., Longman Classics in Political Science, (Boston: Pearson, 2012), 7-15.

หากมีการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองที่รุนแรง และการใช้กองทัพเป็นไปเพื่อปกป้องผลประโยชน์ของอีกรัฐ อย่างไรก็ตาม เนื่องจากการพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกันแบบซับซ้อนเป็นแนวคิดอุดมคติสุดโต่งที่อยู่ตรงข้ามกับสัจนิยม ดังนั้น จึงไม่ปรากฏอยู่จริงในระบบความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ หรือกล่าวอีกด้านหนึ่งคือ ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศมักจะอยู่ระหว่างสัจนิยมกับการพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกันแบบซับซ้อน¹²

ขณะที่ Richard Cooper นักวิชาการด้านเศรษฐศาสตร์ ได้อธิบายการพึ่งพาอาศัยกันผ่านมุมมองในเชิงเศรษฐกิจในบทความ Economic Interdependence and Coordination of Economic Policies ว่า Interdependence คือ การพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกัน (mutual dependence) หรือการขึ้นต่อกันละกัน โดยสถานการณ์ในประเทศหนึ่งจะส่งผลกระทบต่ออีกประเทศ หรือประเทศอื่นๆ ในโลก การพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกันดังกล่าวเกิดจากความแตกต่างของต้นทุนในเชิงเปรียบเทียบ ทำให้ต้องแสวงหาสิ่งที่จะมาทดแทน ประเทศต่างๆ จึงต้องร่วมมือกับประเทศอื่นเพื่อพึ่งพาในสิ่งที่ขาด ทั้งนี้ระบบคมนาคมและการสื่อสารที่พัฒนามากขึ้น เป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้เกิดการพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกันมากขึ้นในปัจจุบัน เนื่องจากช่วยลดต้นทุนในเชิงเปรียบเทียบได้ นอกจากนี้ Cooper ได้แบ่งลักษณะการพึ่งพาอาศัยกันเป็น 4 ประเภท ได้แก่ 1) การพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกันเชิงโครงสร้าง (structural interdependence) คือการที่สองประเทศมีขนาดเศรษฐกิจที่เปิดกว้างมากขึ้น ส่งผลให้กิจกรรมทางเศรษฐกิจของประเทศหนึ่งที่เข้มแข็งกว่าสามารถมีอิทธิพลเหนืออีกประเทศได้ 2) การพึ่งพาอาศัยกันของวัตถุประสงค์ของนโยบายทางเศรษฐกิจ (objectives of economic policy) คือความกังวลของประเทศหนึ่งต่อจุดมุ่งหมายของนโยบายทางเศรษฐกิจของอีกประเทศหนึ่งที่อาจกระทบประเทศตนได้ เช่น เงื่อนไขด้านสิทธิมนุษยชนของประเทศหนึ่งอาจเป็นอุปสรรคทางเศรษฐกิจของอีกประเทศได้ 3) การพึ่งพาอาศัยกันของประเทศต่างๆ ที่เกิดจากสิ่งที่มากระทบจากภายนอก (exogenous disturbances) กล่าวคือ ทั้งสองประเทศหรือมากกว่าสองประเทศต่างถูกกระทบจากอิทธิพลภายนอกเหมือนกัน และ 4) การพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกันทางนโยบาย (policy interdependence) คือการที่กิจกรรมของประเทศหนึ่งขึ้นอยู่กับนโยบายของอีกประเทศ ซึ่งการเพิ่มขึ้นของการพึ่งพาในลักษณะดังกล่าวเป็นผลโดยตรงจากการพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกันเชิงโครงสร้างหรือวัตถุประสงค์ของนโยบาย ทำให้เห็นนโยบายภายในประเทศนั้นๆ ต้องอยู่ภายใต้อิทธิพลของนโยบายอีกประเทศหนึ่ง¹³

¹² Ibid., 19-24.

¹³ Richard N. Cooper, "National Economic Policy in an Interdependent World Economy," *Yale Law Journal* 76, no. 7 (June 1967), <https://digitalcommons.law.yale.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=5866&context=ylij> (accessed June 15, 2020).

จากคำอธิบายของทั้ง Richard Cooper รวมทั้ง Robert O. Keohane และ Joseph S. Nye สามารถสรุปได้ว่า การพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกัน เกิดจากสถานะที่แต่ละประเทศขาดแคลนสิ่งใดสิ่งหนึ่ง จึงต้องสร้างความร่วมมือกันเพื่อเติมเต็มในส่วนที่ตนขาด ดังนั้น จากสภาพการณ์ดังกล่าวจึงทำให้กิจกรรมที่ดำเนินในประเทศหนึ่งสามารถกระทบต่ออีกประเทศได้ ทั้งนี้ แม้แนวคิดการพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกันมักจะถูกใช้ในบริบทของการวิเคราะห์การพึ่งพาในด้านเศรษฐกิจ แต่ในกรณีบทบาทเงินในกระบวนการสันติภาพเมียนมา สามารถนำแนวคิดดังกล่าวมาวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างเมียนมาและจีนในประเด็นปัญหาชนกลุ่มน้อยได้ เนื่องจากประเด็นปัญหาชนกลุ่มน้อยในเมียนมาได้สร้างผลกระทบทั้งเมียนมาและจีน จึงทำให้เกิดความจำเป็นในการพัฒนาความร่วมมือที่ต้องพึ่งพากันในการขับเคลื่อนกระบวนการสันติภาพเมียนมาเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว โดยเมียนมามีข้อจำกัดในการสร้างแรงจูงใจและกดดันให้ชนกลุ่มน้อยที่ยังไม่ลงนามในข้อตกลงหยุดยิงทั่วประเทศ โดยเฉพาะกลุ่มที่อยู่บริเวณชายแดนเมียนมา - จีน ยุติการต่อสู้ด้วยความรุนแรงและหันมาเข้าร่วมการเจรจาทางการเมือง ดังนั้นเมียนมาจึงต้องการให้จีนใช้อิทธิพลและความสัมพันธ์ส่วนตัวที่ผลักดันให้ชนกลุ่มน้อยเหล่านั้นเข้าร่วมกระบวนการสันติภาพอย่างเป็นทางการ ขณะเดียวกัน จีนก็ต้องการสนับสนุนกระบวนการดังกล่าวเพื่อให้ยุติการปะทะกันระหว่างฝ่ายรัฐบาลและชนกลุ่มน้อย ซึ่งจะสร้างเสถียรภาพบริเวณชายแดนจีน - เมียนมา นอกจากนี้ จีนยังต้องการพัฒนาความสัมพันธ์ที่ดีกับรัฐบาลเมียนมาเพื่อผลประโยชน์ด้านการลงทุนและเศรษฐกิจของจีน อันมีความเชื่อมโยงกับยุทธศาสตร์ข้อริเริ่มหนึ่งแถบหนึ่งเส้นทาง ซึ่งการสนับสนุนกระบวนการสันติภาพสามารถทำให้จีนบรรลุเป้าหมายดังกล่าวได้

1.5 สมมติฐานงานสารนิพนธ์

จีนต้องการมีบทบาทในกระบวนการสันติภาพเมียนมาในฐานะตัวกลางประสานการพูดคุยระหว่างชนกลุ่มน้อยดังกล่าวกับรัฐบาลเมียนมา เพื่อผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจและความมั่นคงบริเวณชายแดน ขณะเดียวกันบทบาทของจีนก็เป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้กระบวนการสันติภาพฯ คืบหน้ามากขึ้น

1.6 ทบทวนวรรณกรรม

วรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับนโยบายต่างประเทศเมียนมา

แม้ว่าสารนิพนธ์เล่มนี้จะมีได้มุ่งศึกษาภาพรวมนโยบายต่างประเทศเมียนมา แต่ประเด็นดังกล่าวสำคัญอย่างยิ่งต่อการทำความเข้าใจนโยบายของเมียนมาต่อจีน เนื่องจากเมื่อศึกษาแล้วจะพบว่า รัฐบาลสันนิบาตแห่งชาติเพื่อประชาธิปไตยต้องการที่จะดำเนินนโยบายไม่ฝักใฝ่ใครดังเช่นในช่วงที่เมียนมาถูกปกครองภายใต้รัฐบาลทหาร แต่ปัจจัยบางอย่างทำให้เมียนมาต้องรักษา

ความสัมพันธ์ที่แนบแน่นกับจีนไว้ อันจะเห็นได้จากงานของ Soe Myint Aung ที่กล่าวไว้ในบทความเรื่อง Leadership Change in Myanmar and its Implications for Foreign Policy ว่านโยบายต่างประเทศเมียนมาตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบันสามารถแบ่งออกเป็น 3 ช่วง คือ 1) ช่วงที่เมียนมาปกครองภายใต้รัฐบาลทหาร ซึ่งถูกประชาคมระหว่างประเทศคว่ำบาตรทั้งทางการทูตและเศรษฐกิจ (ค.ศ. 1988-2010) 2) ช่วงรัฐบาลเต็ง เส่ง เป็นช่วงที่เมียนมาดำเนินนโยบายเกี่ยวพันกับประชาคมระหว่างประเทศ โดยเฉพาะสหรัฐอเมริกา เพื่อสร้างความชอบธรรมให้กับโครงสร้างการเมืองเมียนมาแบบใหม่ ขณะเดียวกัน รัฐบาลยังดำเนินนโยบายออกห่างจากจีนด้วย โดยในช่วงนี้อาจถือได้ว่าเมียนมาก่อนข้างกระตือรือร้นในการดำเนินความสัมพันธ์กับประเทศต่างๆ และ 3) ช่วงรัฐบาลสันนิบาตแห่งชาติเพื่อประชาธิปไตย (ค.ศ. 2016 - ปัจจุบัน) โดยรัฐบาลมีความมุ่งหมายที่จะให้การดำเนินนโยบายต่างประเทศเป็นไปเพื่อสนับสนุนความปรองดองและสันติภาพของประเทศ ทั้งนี้แม้นางอองซาน ซูจี ที่ปรึกษาแห่งรัฐและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศเมียนมา ซึ่งเป็นผู้มีอำนาจในการตัดสินใจหลักในการบริหารประเทศในทางปฏิบัติ จะดำเนินนโยบายไม่ฝักใฝ่ฝ่ายใด (non-alignment policy) โดยการสร้างสมดุลของความสัมพันธ์ระหว่างจีน สหรัฐอเมริกา และอาเซียน อย่างไรก็ตาม ในความเป็นจริงนางซูจีมีความสัมพันธ์ที่ใกล้ชิดกับจีนมากกว่า¹⁴

ขณะที่บทความเรื่อง Myanmar's ongoing great power balancing act ของ Adam P MacDonald นักวิจัยอิสระ ก็ได้ยืนยันถึงนโยบายของรัฐบาลสันนิบาตแห่งชาติเพื่อประชาธิปไตย เช่นเดียวกับ Soe Myint Aung โดยกล่าวว่า นโยบายต่างประเทศของนางอองซาน ซูจีและพรรคสันนิบาตแห่งชาติเพื่อประชาธิปไตย คือการดำเนินความสัมพันธ์กับหลายประเทศ โดยการดำเนินนโยบายไม่ฝักใฝ่ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง (non-alignment) ทั้งนี้ แม้นางซูจีจะพัฒนาความสัมพันธ์กับประเทศตะวันตกในช่วงแรกของการเป็นรัฐบาล แต่ก็แสดงออกว่า ยังคงต้องการรักษาความสัมพันธ์กับจีนต่อไป โดยการไม่แสดงความคิดเห็นในเรื่องทะเลจีนใต้ และการเดินทางเยือนจีนเป็นประเทศแรกเนื่องจากจีนเป็นหุ้นส่วนทางการค้าที่ใหญ่ที่สุด และยังมีอิทธิพลต่อชนกลุ่มน้อยบางกลุ่มที่กำลังต่อสู้กับทางการเมียนมา เช่น กลุ่มโกกั้ง เป็นต้น¹⁵

วรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับความสัมพันธ์ระหว่างเมียนมากับจีน

¹⁴ Soe Myint Aung, "Leadership Change in Myanmar and its Implications for Foreign Policy," *LSE Saw Swee Hock Southeast Asia Centre*, updated August 17, 2017, accessed December 1, 2019, <https://medium.com/@laseac/leadership-change-in-myanmar-and-its-implications-for-foreign-policy-d68612d61336>.

¹⁵ Adam MacDonald, "Myanmar's Ongoing Great Power Balancing Act," *East Asia Forum*, updated November 29, 2016, accessed November 28, 2019, <https://www.eastasiaforum.org/2016/11/30/myanmars-ongoing-great-power-balancing-act/>.

การศึกษาพัฒนาการความสัมพันธ์ระหว่างสองประเทศเป็นสิ่งจำเป็น เนื่องจากจะทำให้เข้าใจความสัมพันธ์ดังกล่าวได้อย่างรอบด้านมากขึ้น ซึ่งจากการศึกษามาทั้งหมดพบว่าทั้งสองประเทศมีความสัมพันธ์ระหว่างกันที่ค่อนข้างแน่นแฟ้น เมื่อเทียบกับความสัมพันธ์ระหว่างเมียนมากับประเทศอื่น ซึ่งสะท้อนได้จากงานของ Aung Myoe Muang ใน “The NLD and Myanmar’s Foreign Policy: Not New, But Different” ใน *Journal of Current Southeast Asian Affairs* ซึ่งเสนอว่า หลังจากพรรคสันนิบาตแห่งชาติเพื่อประชาธิปไตยกลายเป็นรัฐบาล ความสัมพันธ์ระหว่างจีนและเมียนมาพัฒนามากขึ้น หรืออาจกล่าวได้ว่ากลับสู่ยุคความสัมพันธ์แบบเป้าพอ (Puak Phaw) หรือความสัมพันธ์แบบญาติมิตร ขณะที่จีนก็มีบทบาทสำคัญต่อความมั่นคงและเสถียรภาพของเมียนมา เห็นได้จากการที่รัฐบาลเมียนมาพยายามรักษาความสัมพันธ์กับจีน โดยนางอองซาน ซูจี ได้เลือกจีนสำหรับการเดินทางเยือนต่างประเทศครั้งแรกในปี ค.ศ. 2016 เนื่องจากเมียนมาเชื่อว่าจีนมีอิทธิพลเหนือชนกลุ่มน้อยที่ยังคงสร้างสถานการณ์ความไม่สงบอยู่ทางตอนเหนือของประเทศ อาทิ สถานการณ์ความไม่สงบในรัฐฉานในปี ค.ศ. 2016 และ 2017 ซึ่งทางการเมียนมาสงสัยว่าจีนอาจอยู่เบื้องหลังเหตุการณ์ดังกล่าว ด้วยเหตุนี้รัฐบาลเมียนมาจึงมองว่า จีนเป็นตัวแสดงสำคัญที่จะทำให้กระบวนการสันติภาพเมียนมาประสบความสำเร็จ ดังนั้น นางอองซาน ซูจี จึงต้องเข้าหาจีนมากขึ้น ขณะเดียวกัน จีนก็สนับสนุนรัฐบาลเมียนมา โดยเฉพาะกระบวนการสันติภาพด้วย ซึ่งสะท้อนได้จากแถลงการณ์ร่วมระหว่างรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศจีนและนางซูจี ที่กล่าวถึงบทบาทจีนในการสนับสนุนกระบวนการสันติภาพในเมียนมา ในระหว่างการเยือนเมียนมาของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศจีน เมื่อวันที่ 5 เม.ย. 2016 นอกจากนี้ ยังมีการกล่าวถึงความสัมพันธ์ระหว่างสองประเทศที่จะแน่นแฟ้นมากขึ้นด้วย¹⁶

นอกจากนี้ Aung Myoe Muang ยังกล่าวถึงความสัมพันธ์ระหว่างเมียนมากับจีน ใน “The Logic of Myanmar’s China Policy” ไว้ด้วย โดยระบุว่า นโยบายต่างประเทศเมียนมาต่อจีนอยู่บนความสัมพันธ์แบบเป้าพอ (Puak Phaw) หรือความสัมพันธ์แบบญาติมิตร ตั้งแต่ทั้งสองประเทศมีการสถาปนาความสัมพันธ์ทางการทูต โดยสามารถแบ่งรูปแบบความสัมพันธ์ทั้งสองประเทศได้ 4 ช่วง ดังนี้ 1) ค.ศ. 1948 – 1962 เป็นช่วงเริ่มต้นความสัมพันธ์ระหว่างจีนกับเมียนมาพร้อมกับการเกิดขึ้นของสงครามเย็น เมียนมาจึงดำเนินความสัมพันธ์แบบเป้าพอกับจีน กล่าวคือมีความสัมพันธ์กับจีนในระดับหนึ่ง ขณะเดียวกันก็แก้ปัญหาเรื่องเขตแดนร่วมกันด้วย 2) ค.ศ. 1962 – 1988 เป็นช่วงที่ความสัมพันธ์ทั้งสองประเทศขึ้นๆ ลงๆ กล่าวคือ ในช่วงคริสต์ทศวรรษที่ 1960 ความสัมพันธ์เมียนมา – จีนถดถอยลง เนื่องจากเมียนมาได้ดำเนินนโยบายลดอิทธิพลต่างประเทศ

¹⁶ Maung Aung Myoe, "The NLD and Myanmar's Foreign Policy: Not New, but Different," *Journal of Current Southeast Asian Affairs* 36, no. 1 (2017): 100-04, <https://journals.sub.uni-hamburg.de/giga/jsaa/article/view/1031> (accessed August 1, 2019).

ในเมียนมา ประกอบกับจีนให้การสนับสนุนพรรคคอมมิวนิสต์ในเมียนมาทำให้เมียนมามองจีนเป็นภัยคุกคาม ทั้งนี้ ในช่วงต้นคริสต์ทศวรรษที่ 1970 เมียนมาก็กลับมาซื้อฟื้นฟูความสัมพันธ์กับจีนอีกครั้ง 3) ค.ศ. 1988 – 2011 เป็นช่วงที่เมียนมามีความใกล้ชิดกับจีนเป็นอย่างมาก ขณะที่ความสัมพันธ์ระหว่างเมียนมากับประเทศตะวันตก โดยเฉพาะสหรัฐอเมริกา ตกต่ำลงอย่างมาก อันเป็นผลจากมาตรการคว่ำบาตร ส่งผลให้ในช่วงดังกล่าวเมียนมาต้องพึ่งพาจีน 4) ค.ศ. 2011 – 2016 เป็นช่วงที่ความสัมพันธ์ระหว่างเมียนมากับจีนค่อนข้างห่างเหิน เนื่องจากเมียนมาต้องการลดการพึ่งพาจีน ประกอบกับมีการสงสัยว่าจีนให้การสนับสนุนชนกลุ่มน้อยทางตอนเหนือของเมียนมาในการต่อสู้รัฐบาลและกองทัพเมียนมา ส่งผลให้เมียนมาหันกลับไปเข้าหาประเทศอื่นๆ และสหประชาชาติมากขึ้น โดยในประเด็นกระบวนการสันติภาพ จากที่กล่าวมาทั้งหมด Muang Aung Myoe จึงวิเคราะห์ได้ว่า การที่เมียนมาดำเนินความสัมพันธ์แบบเป้าพอกกับจีน อยู่บนพื้นฐานปัจจัยในด้านมรดกทางประวัติศาสตร์ ความท้าทายด้านความมั่นคงภายในประเทศ ปัจจัยทางภูมิรัฐศาสตร์ และบริบทความมั่นคงในภูมิภาค¹⁷

จากงานของ Muang Aung Myoe สะท้อนให้เห็นว่าความสัมพันธ์ระหว่างเมียนมากับจีนค่อนข้างซับซ้อน ซึ่งสอดคล้องกับ Dr. Samatha Mallempati ที่กล่าวไว้ใน “Myanmar’s National Reconciliation Process Key Challenge” ว่าความสัมพันธ์ระหว่างเมียนมากับจีนค่อนข้างซับซ้อน เนื่องจากจีนให้การสนับสนุนชนกลุ่มน้อย บริเวณชายแดนจีน - เมียนมา โดยกลุ่มผลประโยชน์ในจีนได้สนับสนุนทั้งในด้านการเงินและอาวุธกับชนกลุ่มน้อย ซึ่งได้แก่ กองทัพเพื่อเอกราชคะฉิ่น (Kachin Independence Army : KIA) กองทัพพันธมิตรประชาธิปไตยแห่งชาติเมียนมา (Myanmar National Democratic Alliance Army : MNDA) และกองทัพสหรัฐว้า (United Wa State Army : UWSA)¹⁸

ขณะที่ สิทธิพล เครือรัฐติกาล กล่าวถึงความสัมพันธ์ระหว่างเมียนมากับจีนในหนังสือนโยบายต่างประเทศจีนต่อเมียนมา อดีตและปัจจุบัน (ค.ศ. 1949 - 2010) โดยสรุปผู้เขียนแบ่งความสัมพันธ์ระหว่างสองประเทศออกเป็น 5 ช่วง ได้แก่ 1) ช่วงก่อน ค.ศ. 1949 ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศเป็นแบบรัฐบรรณาการ ซึ่งมีจีนเป็นศูนย์กลาง โดยปัจจัยทางความมั่นคงของทั้งสองฝ่ายเป็นตัวกำหนดความสัมพันธ์ดังกล่าว 2) ช่วง ค.ศ. 1949 – 1961 เมียนมากับจีนมีความสัมพันธ์แบบเป้าพอก (Pauk Phaw) หรือความสัมพันธ์แบบญาติมิตร ซึ่งเป็นผลมาจากโครงสร้างระหว่างประเทศที่เปลี่ยนแปลงไปทำให้จีนลดการเผชิญหน้ากับสหรัฐอเมริกา การดำเนิน

¹⁷Maung Aung Myoe, "The logic of Myanmar's China policy," *Asian Journal of Comparative Politics* 1, no. 3 (September 1 2016): 283-97, <https://doi.org/10.1177/2057891116637476>.

¹⁸Mallempati, "Myanmar's National Reconciliation Process: Key Challenge."

นโยบายปฏิรูปประเทศของจีน และปัญหาภายในเมียนมา อาทิ การคงอยู่ของพรรคกั๋วหมินต๋งในเมียนมา ปัญหาพรรคคอมมิวนิสต์เมียนมา และปัญหาเส้นเขตแดนจีน-เมียนมา 3) ช่วง ค.ศ. 1962-1978 ความสัมพันธ์ระหว่างจีนกับเมียนมาดลยลง เนื่องจากจีนให้การสนับสนุนขบวนการคอมมิวนิสต์ในประเทศต่างๆ ซึ่งรวมถึงเมียนมาด้วย โดยการเผชิญหน้ากับสหภาพโซเวียต และบทบาทของสหรัฐอเมริกา ในสงครามเวียดนามเป็นปัจจัยสำคัญที่ส่งผลให้เกิดนโยบายดังกล่าว นอกจากนี้ กระแสปฏิวัติวัฒนธรรมในจีนก็เป็นปัจจัยหนึ่งที่ทำให้ความสัมพันธ์ระหว่างสองประเทศดลยด้วย ขณะที่เมียนมาก็พัฒนาความสัมพันธ์กับสหภาพโซเวียต ซึ่งทำให้จีนเกิดความหวาดระแวง 4) ช่วง ค.ศ. 1979 – 1988 จีนฟื้นฟูความสัมพันธ์กับเมียนมาอีกครั้ง เนื่องจากรัฐบาลจีนยุติการสนับสนุนพรรคคอมมิวนิสต์เมียนมา ซึ่งเป็นผลมาจากปัจจัยภายนอกและภายใน ได้แก่ ความขัดแย้งระหว่างจีนกับสหภาพโซเวียตและเวียดนาม การพัฒนาเศรษฐกิจด้วยนโยบายปฏิรูป ขณะที่เมียนมาก็ต้องการความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจจากต่างประเทศ เพื่อฟื้นฟูเศรษฐกิจจากความล้มเหลวของนโยบายเศรษฐกิจแบบพึ่งตนเอง และ 5) ช่วง ค.ศ. 1988 – 2010 สถานการณ์ทางการเมืองและเศรษฐกิจในเมียนมาและจีน รวมทั้งในระดับระหว่างประเทศเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้เมียนมาและจีนมีความใกล้ชิดกันอย่างมากทั้งทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม โดยจีนสนับสนุนเมียนมาในเวทีทางการทูต และการแก้ไขปัญหาชนกลุ่มน้อย เนื่องจากเมียนมาถูกวิจารณ์เกี่ยวกับปัญหาการเมืองภายในประเทศ ขณะที่จีนเกิดเหตุการณ์จัตุรัสเทียนอันเหมิน¹⁹

ทั้งนี้ ยังมีงานวิชาการที่มองความสัมพันธ์ระหว่างสองประเทศที่แตกต่างจากนักวิชาการที่กล่าวมาข้างต้น กล่าวคือ ศ.กิตติคุณ ดร. เขียน ชีระวิทย์ กล่าวไว้ใน “นโยบายต่างประเทศจีน” ว่า ความสัมพันธ์ระหว่างจีนกับเมียนมาในระดับรัฐบาลอยู่ในระดับดีมาโดยตลอด แต่ความสัมพันธ์ของทั้งสองประเทศมักถูกตีความว่าน่าหวาดระแวง เนื่องจากทั้งจีนและเมียนมาต่างเคยมีศัตรูจำนวนมาก อย่างไรก็ตาม ภายใต้ความสัมพันธ์อันดี ทั้งสองประเทศก็มีทั้งความร่วมมือและความขัดแย้ง กล่าวคือ ทั้งสองประเทศมีปัญหาด้านความมั่นคงทั้งในประเด็นเขตแดน และการแทรกแซงกิจการภายในของจีน โดยจีนเคยให้การสนับสนุนขบวนการคอมมิวนิสต์ในเมียนมา แต่ในขณะเดียวกันทั้งสองประเทศก็มีความเห็นอกเห็นใจกัน ซึ่งเป็นผลจากการที่ทั้งสองประเทศถูกประเทศตะวันตกกล่าวหาว่าบาตร นอกจากนี้ ในด้านเศรษฐกิจ จีนก็เป็นประเทศที่ให้ช่วยเหลือแก่เมียนมามากที่สุด และยังลงทุนในโครงการต่างๆ ของเมียนมาจำนวนมาก²⁰

¹⁹ สิทธิพล เกียรติภูมิจิตกาล, *นโยบายต่างประเทศของจีนต่อเมียนมา : อดีตและปัจจุบัน (ค.ศ. 1949-2010)* (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2556).

²⁰ เขียน ชีระวิทย์, *นโยบายต่างประเทศจีน* (กรุงเทพฯ: สถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2541), 376-85.

จากที่กล่าวมาสะท้อนให้เห็นว่า ศ.กิตติคุณ ดร. เจียน ชีระวิทย์ มองว่าความสัมพันธ์ระหว่างเมียนมากับจีนเป็นไปในทิศทางที่ดีต่อกัน ซึ่งตรงข้ามกับงานวิจัยของ United States Institute of Peace เรื่อง China's Role in Myanmar's Internal Conflicts ที่กล่าวไว้ว่า ภูมิภาค ความสัมพันธ์ระหว่างจีน – เมียนมาเต็มไปด้วยความคลางแคลงใจระหว่างกัน ขณะเดียวกันก็สะท้อนความสัมพันธ์ที่ไม่ค่อยมีเสถียรภาพ โดยในปี ค.ศ. 1950 เมียนมาได้สถาปนาความสัมพันธ์ทางการทูตกับจีนอย่างเป็นทางการ โดยสามารถอธิบายได้ว่าเป็นความสัมพันธ์แบบแบบเข้าพ้อ (Puak Phaw) หรือความสัมพันธ์แบบญาติมิตร อย่างไรก็ตาม ความสัมพันธ์ระหว่างสองประเทศ ได้ถดถอยลงในปี ค.ศ. 1960 หลังเกิดข้อพิพาทเขตแดนระหว่างกัน และในปี ค.ศ. 1967 เกิดกลุ่มต่อต้านจีนในเมียนมา ขณะที่จีนก็ให้การสนับสนุนพรรคคอมมิวนิสต์พม่าในการต่อต้านรัฐบาล ทั้งนี้ ในปี ค.ศ.1971 ทั้งสองประเทศได้รื้อฟื้นความสัมพันธ์ระหว่างกัน และต่อมาในปี ค.ศ. 1989 จีนได้หยุดให้ความช่วยเหลือพรรคคอมมิวนิสต์พม่าส่งผลให้ต่อมาในช่วงทศวรรษที่ ค.ศ. 1990 ความสัมพันธ์ระหว่างเมียนมากับจีนพัฒนาอย่างมาก โดยเฉพาะทางการทหาร ขณะที่เมียนมาก็ให้สิทธิจีนในการเข้าถึงทรัพยากรของเมียนมา และความสัมพันธ์ระหว่างสองประเทศ ก็เติบโตอย่างต่อเนื่องหลังจีนใช้สิทธิยับยั้ง (Veto) ในคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติ ที่ต้องการการประณามและลงโทษเมียนมาในช่วงปี ค.ศ. 1990 – 2009 อย่างไรก็ตาม ในปี ค.ศ. 2011 ยุคประธานาธิบดีเต็ง เส่ง เมียนมาเริ่มออกห่างจากจีนมากขึ้น หลังจีนเริ่มเข้ามามีอิทธิพลในเมียนมา มากเกินไป และเกิดการคัดค้านการสร้างความเชื่อมโยงของจีนในเมียนมา ในทางตรงกันข้าม ในช่วงดังกล่าว จีนเริ่มเสริมสร้างความสัมพันธ์กับพรรคสันนิบาตแห่งชาติเพื่อประชาธิปไตย พร้อมกับรักษาความสัมพันธ์กับกองทัพเมียนมาต่อไป จนในปี ค.ศ. 2016 หลังจากพรรคสันนิบาตแห่งชาติเพื่อประชาธิปไตย ชนะการเลือกตั้ง ความสัมพันธ์ระหว่างสองประเทศยังมีการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง สะท้อนได้จากการเยือนจีนของนางอองซาน ซูจี และยังเพิ่มขึ้นอีกหลังเกิดวิกฤติการณ์ผู้อพยพชาวโรฮิงจาในปี ค.ศ. 2017²¹

วรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับปัจจัยที่ส่งผลต่อความสัมพันธ์ระหว่างเมียนมากับจีน

วรรณกรรมที่มองว่าปัจจัยภายในเป็นปัจจัยสำคัญที่ส่งผลต่อความสัมพันธ์ระหว่างเมียนมากับจีน ได้แก่ Narayanan Ganesan อาจารย์และนักวิจัยด้านรัฐศาสตร์ประจำ Hiroshima Peace Institute ได้กล่าวถึงปัจจัยในการกำหนดนโยบายต่างประเทศของเมียนมาต่อจีนในบทความ Bilateral Issues in Myanmar's Policy towards China ว่า ปัจจัยในการกำหนดความสัมพันธ์ระหว่าง

²¹ *China's Role in Myanmar's Internal Conflicts* United States Institute of Peace (Washington, DC, September 2018), 7-15, accessed May 8, 2020, <https://www.usip.org/sites/default/files/2018-09/ssg-report-chinas-role-in-myanmars-internal-conflicts.pdf>.

เมียนมากับจีนสอดคล้องกับทฤษฎี Neo-classical Realism ตามที่ James Rosenau ได้กล่าวว่า ปัจจัยภายในประเทศมีผลต่อนโยบายต่างประเทศ โดย Ganesan มองว่า ปัจจัยภายในของเมียนมาที่กระทบความสัมพันธ์ระหว่างเมียนมากับจีน ได้แก่ 1) ปัจจัยทางประวัติศาสตร์และภูมิศาสตร์ ซึ่งจีนเป็นประเทศเพื่อนบ้านเมียนมาและมีความสัมพันธ์ทางประวัติศาสตร์กับชนกลุ่มน้อยบางกลุ่มซึ่งมีความขัดแย้งกับรัฐบาลเมียนมา 2) ผู้กำหนดนโยบายของเมียนมา ซึ่งมักจะดำเนินนโยบายใกล้ชิดจีนเมื่อถูกประเทศตะวันตกคว่ำบาตรหรือวิจารณ์การเมืองภายใน 3) ประเด็นความมั่นคงและยุทธศาสตร์ โดยความร่วมมือจากจีนจะทำให้เมียนมาบรรลุเป้าหมายการเมืองภายในประเทศ 4) ประเด็นปัญหาชนกลุ่มน้อย ผู้อพยพ และผู้ลี้ภัย ซึ่งทำให้จีนมีอำนาจต่อรองกับเมียนมาในเรื่องดังกล่าว 5) ปัญหาลัทธิคอมมิวนิสต์และยาเสพติด 6) ประเด็นทางเศรษฐกิจ ซึ่งจีนเป็นผู้ลงทุนรายใหญ่ของเมียนมา และความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจระหว่างสองประเทศค่อนข้างแน่นแฟ้น และ 7) ความกังวลอิทธิพลจีนในเมียนมา โดยเฉพาะการลงทุนในโครงการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานขนาดใหญ่ ซึ่งกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและวิถีชีวิตประชาชนในพื้นที่²²

การมองของ Renaud EgretEAU ก็มีความคล้ายคลึงกัน กล่าวคือ ผู้เขียนเห็นว่าปัจจัยภายในมีอิทธิพลอย่างมากต่อความสัมพันธ์ระหว่างเมียนมากับจีน ดังที่เห็นในบทความเรื่อง Foreign Policy and Political Changes in Post-junta Myanmar ว่า นโยบายต่างประเทศของเมียนมาหลังยุครัฐบาลทหารเผชิญความท้าทาย ได้แก่ 1) การเปิดประเทศและฟื้นฟูภาพลักษณ์ของประเทศในช่วงรัฐบาลเต็ง เส่ง 2) การปรับสมดุลความสัมพันธ์ระหว่างเมียนมากับจีน โดยที่ไม่ตกอยู่ภายใต้การแข่งขันของมหาอำนาจ (จีน - สหรัฐอเมริกา) และ 3) การแก้ไขปัญหาภายในประเทศ ทั้งปัญหาความขัดแย้งกับชนกลุ่มน้อย และปัญหาการถกเถียงในการดำเนินนโยบายต่างประเทศ เนื่องจากกองทัพเมียนมายังคงมีบทบาทสำคัญในการดำเนินนโยบายต่างประเทศอยู่ ทั้งนี้ ผู้เขียนได้แบ่งการอธิบายนโยบายต่างประเทศเมียนมาออกเป็น 2 ช่วง คือ 1) ช่วงรัฐบาลเต็ง เส่ง (ค.ศ. 2011 - 2015) โดยในช่วงรัฐบาลดังกล่าว การเมืองภายในประเทศส่งผลเชิงบวกต่อการดำเนินนโยบายต่างประเทศอย่างมาก กล่าวคือ การยอมให้นางอองซาน ซูจี เข้ามามีบทบาทในรัฐสภาส่งผลให้เมียนมากลับมาฟื้นฟูความสัมพันธ์กับประชาคมระหว่างประเทศ และรับหน้าที่เป็นประธานอาเซียน ขณะที่กระแสต่อต้านจีนจากกรณีโครงการสร้างเขื่อนของจีนในเมียนมา ก็ยังส่งผลให้

²² Narayanan Ganesan, "Bilateral Issues in Myanmar's Policy towards China," *Occasional Paper Series*, no. 38 (January 2018), https://www.eu-china.net/uploads/tx_news/OP_38_-_Ganesan_-_Bilateral_Issues_in_Myanmar_s_Policy_towards_China.pdf (accessed December 1, 2019).

รัฐบาลดำเนินนโยบายเข้าหาตะวันตกและออกห่างจากจีนมากขึ้น และ 2) ช่วงรัฐบาลพรรคสันนิบาตแห่งชาติเพื่อประชาธิปไตย (ค.ศ. 2016 - ปัจจุบัน) ซึ่งแม้ว่านางอองซาน ซูจี จะไม่สามารถดำรงตำแหน่งประธานาธิบดีได้ เนื่องจากคุณสมบัติไม่ตรงตามรัฐธรรมนูญ แต่ในทางปฏิบัติ นางซูจีเป็นผู้มีอำนาจสูงสุดในการตัดสินใจดำเนินนโยบายต่างๆ ซึ่งรวมถึงนโยบายต่างประเทศด้วย ทั้งนี้ รัฐบาลสันนิบาตแห่งชาติเพื่อประชาธิปไตย ก็ต้องเผชิญกับความท้าทายในนโยบายต่างประเทศ กล่าวคือ รัฐบาลต้องรักษาการดำเนินนโยบายเป็นกลาง เพื่อหลีกเลี่ยงการเป็นเครื่องมือในการแข่งขันระหว่างมหาอำนาจ อย่างไรก็ตาม ในความเป็นจริง รัฐบาลกลับดำเนินนโยบายที่ใกล้ชิดกับจีน สะท้อนให้เห็นจากการดำเนินนโยบายต่างประเทศ เช่น การเลือกเดินทางเยือนจีนเป็นประเทศแรกของนางซูจี การฟื้นฟูการเจรจากับจีนในโครงการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน การสนับสนุนนโยบายจีนเดียว เป็นต้น ซึ่งผิดจากที่มีการคาดการณ์ในตอนแรกว่ารัฐบาลสันนิบาตแห่งชาติเพื่อประชาธิปไตย จะเข้าหาสหรัฐอเมริกา และประเทศตะวันตกมากกว่าในยุครัฐบาลเต็ง เส่ง ขณะที่กองทัพเมียนมามีอำนาจในการดำเนินนโยบายต่างประเทศด้วยตนเอง เนื่องจากรัฐบาลให้อำนาจกองทัพในการบริหารสามกระทรวงด้านความมั่นคงที่สำคัญ ส่งผลให้ พลเอกมิน อ่อง ไหล่ ผู้บัญชาการทหารสูงสุด มักเดินทางไปเยือนต่างประเทศเพื่อจัดหาอาวุธยุทโธปกรณ์ รวมถึงเสริมสร้างความร่วมมือด้านความมั่นคงด้วย โดยเฉพาะกับรัสเซีย²³

เช่นเดียวกับ Narayanan Ganesan และ Renaud Egreteau Yun Sun นักวิเคราะห์เรื่องจีนประจำ International Crisis Group มองเห็นถึงความสำคัญของปัจจัยภายในเมียนมา ตามที่อธิบายใน China's Strategic Misjudgment on Myanmar ว่า ความสำคัญของปัจจัยภายในในการกำหนดนโยบายต่างประเทศของเมียนมาสะท้อนให้เห็นจากการเปลี่ยนแปลงนโยบายต่างประเทศของเมียนมาในช่วงรัฐบาลเต็ง เส่ง โดยการเปลี่ยนผ่านไปสู่การเป็นประชาธิปไตยและการคัดค้านโครงการการลงทุนของจีนทำให้เมียนมาลดการพึ่งพาจีนลง และหันไปพัฒนาความสัมพันธ์กับประเทศตะวันตกมากขึ้น²⁴ นอกจากนี้ Soe Myint Aung เป็นนักวิชาการอีกคนที่มองว่า ปัญหาภายในประเทศเมียนมาเป็นปัจจัยสำคัญที่ส่งผลต่อการดำเนินนโยบายต่างประเทศ สะท้อนให้เห็นจากบทความ Leadership Change in Myanmar and Its Implications for Foreign Policy ที่อ้างว่า

²³ Renaud Egreteau, "Foreign Policy and Political Changes in Post-junta Myanmar," in *The Routledge Handbook of Asian Security*, ed. Sumit Ganguly, Joseph C. Y. Liow and Andrew Scobell (London: Routledge, 2018), 301-11.

²⁴ Yun Sun, "China's Strategic Misjudgement on Myanmar," *Journal of Current Southeast Asian Affairs* 31, no. 1 (March 1, 2012): 73-96, <https://doi.org/10.1177/186810341203100105>.

ปัญหาความขัดแย้งกับชนกลุ่มน้อยทางตอนเหนือของเมียนมานำไปสู่การเพิ่มบทบาทของจีนในกระบวนการสันติภาพเมียนมา สถานการณ์ความรุนแรงในรัฐยะไข่ที่ทำให้เมียนมาต้องดำเนินนโยบายต่างประเทศเชิงรับมากกว่าเชิงรุก²⁵ เช่นเดียวกับ J.Mohan Malik ที่กล่าวในบทความ Myanmar's role in China Maritime Silk Road Initiative ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงความสำคัญของปัจจัยภายในประเทศโดยมองว่า ปัญหาด้านภูมิรัฐศาสตร์ของเมียนมาถูกกำหนดด้วยความสัมพันธ์กับจีน เมียนมาจึงต้องรักษาความสัมพันธ์แบบญาติมิตร (Pauk Phaw) กับจีน และหลีกเลี่ยงการกระทำที่อาจส่งผลกระทบต่อผลประโยชน์ของจีน ยกตัวอย่าง หากเมียนมาพยายามทำลายผลประโยชน์จีน จีนจะสนับสนุนชนกลุ่มน้อยในเมียนมาต่อสู้กับรัฐบาลเพื่อเอกราช โดยในห้วงรัฐบาลสันนิบาตแห่งชาติเพื่อประชาธิปไตย (ค.ศ. 2016 - ปัจจุบัน) การที่จีนเป็นหุ้นส่วนทางการค้าและการลงทุนที่สำคัญ รวมถึงความสัมพันธ์ระหว่างจีนกับชนกลุ่มน้อยในเมียนมา เป็นปัจจัยสำคัญในการกำหนดนโยบายต่างประเทศของนางอองซาน ซูจี ซึ่งให้ความสำคัญกับเสถียรภาพภายในประเทศและการพัฒนาเศรษฐกิจเป็นอันดับแรก²⁶

สำหรับ Dai Yonghong และ Zhang Guoxuan มองว่าปัจจัยภายใน โดยเฉพาะด้านเศรษฐกิจ เป็นปัจจัยสำคัญในการดำเนินนโยบายต่างประเทศของเมียนมา โดยเฉพาะต่อจีน ซึ่งเห็นได้จากการอธิบายใน No sign of a sea change for Myanmar's foreign policy ว่า เมียนมายังคงมีความสัมพันธ์ที่ใกล้ชิดกับจีนสะท้อนให้เห็นจากการที่นางอองซาน ซูจี เดินทางเยือนจีนเป็นประเทศแรกหลังพรรคสันนิบาตแห่งชาติเพื่อประชาธิปไตยเป็นรัฐบาล เนื่องจากจีนจะสามารถช่วยพัฒนาเศรษฐกิจและการลงทุนในเมียนมาได้ เพื่อเอื้อต่อสภาพแวดล้อมในการปฏิรูปและพัฒนาประชาธิปไตย โดยเฉพาะโครงการการลงทุนโครงสร้างพื้นฐาน ภายใต้ข้อริเริ่มหนึ่งแถบหนึ่งเส้นทางซึ่งเป็นประโยชน์ในการพัฒนาเศรษฐกิจและโครงสร้างพื้นฐานของเมียนมา และแม้สหรัฐอเมริกาและสหภาพยุโรปจะลงทุนในเมียนมามากขึ้นหลังจากที่เมียนมามีรัฐบาลพลเรือน แต่เมียนมาก็ยังคงพึ่งพาการลงทุนจากจีน ซึ่งมีแนวโน้มที่จะยังรักษาความสัมพันธ์ดังกล่าวต่อไป²⁷

²⁵ Aung, "Leadership Change in Myanmar and its Implications for Foreign Policy."

²⁶ J. Mohan Malik, "Myanmar's Role in China's Maritime Silk Road Initiative," *Journal of Contemporary China* 27, no. 111 (May 4, 2018): 362-64, <https://doi.org/10.1080/10670564.2018.1410969>.

²⁷ Dai Yonghong and Zhang Guoxuan, "Myanmar Has Changed, but China's Dominance Remains," *East Asia Forum*, updated December 23, 2016, accessed December 1, 2019, <https://www.eastasiaforum.org/2018/05/11/myanmar-has-changed-but-chinas-dominance-remains/?format=pdf>.

ขณะที่ Pierre Gottschlich อาจารย์คณะรัฐศาสตร์ประจำ Universität Rostock มองว่า ผู้กำหนดนโยบายของรัฐบาลเป็นปัจจัยสำคัญต่อความสัมพันธ์ต่อการกำหนดนโยบายของเมียนมา ต่อจีน สะท้อนให้เห็นจากบทความ The India – Myanmar Relationship: New Directions after a Change of Governments? ผ่านการอธิบายความสัมพันธ์ระหว่างเมียนมากับอินเดีย โดยผู้เขียน อ้างว่า จีนมีอิทธิพลในเมียนมาอย่างมาก โดยเฉพาะภาคเหนือและตะวันออกเฉียงเหนือ ซึ่งสร้างความกังวลให้กับอินเดีย อย่างไรก็ตาม ความกังวลของรัฐบาลเมียนมาในเรื่องอิทธิพลของจีนก็ทำให้ เมียนมาลดการพึ่งพาเงินลง พร้อมกับการพัฒนาความสัมพันธ์กับอินเดียเพื่อถ่วงดุลจีน²⁸

อย่างไรก็ตาม มีนักวิชาการบางคน ที่มองว่า ปัจจัยภายนอกมีความสำคัญต่อการเปลี่ยนแปลงนโยบายต่างประเทศเมียนมา โดยเฉพาะนโยบายต่อจีน อาทิ Jonathan T Chow และ Leif-Eric Easley ที่กล่าวในบทความ Comparing Myanmar and North Korea's resentful reliance on China โดยมองว่า เนื่องจากเมียนมาเป็นประเทศที่ถูกกล่าวหาว่าบาตร เมียนมาจึงต้องพึ่งพาเงินอย่างมากทั้งในด้านการค้า การลงทุน การทูต และการทหาร แม้ว่าประชาชนเมียนมาจะกังวลอิทธิพลจีนในประเทศ ความสัมพันธ์ระหว่างจีนกับชนกลุ่มน้อยบางกลุ่ม และผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมและสังคม ซึ่งเป็นผลจากโครงการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานที่จีนดำเนินการในเมียนมา อย่างไรก็ตาม เมียนมาเริ่มลดการพึ่งพาเงินลงจากสมัยรัฐบาลเผด็จการทหารแล้ว เนื่องจากเมียนมาเริ่มเป็นประชาธิปไตยมากขึ้น ประเทศต่างๆ จึงเริ่มพัฒนาความสัมพันธ์กับเมียนมา²⁹ เช่นเดียวกัน Enze Han ได้อธิบายในบทความ Geopolitics Ethnic Conflicts along the Border, and Chinese Foreign Policy Changes toward Myanmar โดยมองว่า ก่อน ค.ศ. 2011 รัฐบาลทหารเมียนมาไม่มีอำนาจต่อรองกับจีน เนื่องจากการถูกนานาชาติกล่าวหาว่าบาตรทำให้เมียนมาต้องพึ่งพาการป้องกันทางการทูตและการลงทุนทางเศรษฐกิจจากจีน อย่างไรก็ตาม หลัง ค.ศ. 2011 เมื่อเมียนมาเปิดเสรีทางการเมืองและฟื้นฟูความสัมพันธ์กับประเทศตะวันตก โดยเฉพาะสหรัฐอเมริกา ก็ทำให้เมียนมาลดการพึ่งพาเงินได้³⁰

²⁸ Pierre Gottschlich, "The India-Myanmar Relationship: New Directions after a Change of Governments?," *IQAS* 48, no. 3-4 (March 2017): 171-202, <https://doi.org/10.11588/iqas.2017.3-4.7440>.

²⁹ Jonathan Chow and Leif-Eric Easley, "Comparing Myanmar and North Korea's Resentful Reliance on China," *East Asia Forum*, updated November 7, 2019, accessed January 5, 2020, <https://www.eastasiaforum.org/2019/11/07/comparing-myanmar-and-north-koreas-resentful-reliance-on-china/>.

³⁰ Han, "Geopolitics, Ethnic Conflicts along the Border, and Chinese Foreign Policy Changes toward Myanmar," 59-60.

ทั้งนี้ ยังมีนักวิชาการอีกกลุ่มหนึ่งที่เห็นว่า ทั้งปัจจัยภายในและปัจจัยภายนอกเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้เมียนมามีความสัมพันธ์ที่แน่นแฟ้นกับจีน ได้แก่ ดร. Nehginpao Kipgen ผู้ช่วยคณบดี Jindal School of International Affairs ที่กล่าวใน A marriage of mutual interests in Myanmar-China Relations ว่า ความสัมพันธ์ระหว่างเมียนมาและจีนมีปัจจัยมาจากความเป็นเพื่อนบ้านกัน อย่างไรก็ตาม ความสัมพันธ์ของสองประเทศมีความแน่นแฟ้นมากขึ้น เนื่องจาก 1) ระเบียบเศรษฐกิจเมียนมา - จีน ซึ่งทำให้จีนสามารถเข้าถึงมหาสมุทรอินเดียได้โดยไม่ต้องผ่านช่องแคบมะละกา และ 2) วิกฤตการณ์ผู้อพยพชาวโรฮิงจา ซึ่งจีนสนับสนุนเมียนมาต่อประเด็นดังกล่าว แม้เมียนมาจะถูกประชาคมระหว่างประเทศกดดันและวิจารณ์อย่างหนัก โดยผู้เขียนเห็นว่า จีนสนับสนุนเมียนมาเพราะผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ ความมั่นคง และยุทธศาสตร์ในเมียนมา ขณะที่รัฐบาลสันนิบาตแห่งชาติเพื่อประชาธิปไตย ก็ต้องรักษาความสัมพันธ์กับจีน เนื่องจากจีนเป็นประเทศเดียวที่สามารถให้ความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจและการทูตแก่เมียนมาได้ในปัจจุบัน³¹ เช่นเดียวกับ Mikaila Smith ที่มองว่าปัจจัยภายนอกมีความสำคัญ โดยสะท้อนให้เห็นใน The Nuances of Win-Win: China – Myanmar Relations in 2018 ที่กล่าวว่า นโยบายต่อภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ของประธานาธิบดีโดนัลด์ ทรัมป์ ของสหรัฐอเมริกา ที่ยังไม่แน่นอน รวมทั้งการที่ประชาคมระหว่างประเทศกดดันให้เมียนมาแก้ปัญหาชาวโรฮิงจา จะเปิดโอกาสให้จีนเข้ามาพัฒนาความสัมพันธ์กับเมียนมามากขึ้น³² เช่นเดียวกับ Chiung-Chiu Huang ที่เขียนในบทความ Balance of relationship the essence of Myanmar's China Policy ซึ่งเห็นว่า ทั้งปัจจัยภายในประเทศ ปัจจัยภายนอกประเทศ คือ โครงสร้างระเบียบระหว่างประเทศในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ และปัจจัยทางด้านประวัติศาสตร์เป็นตัวกำหนดนโยบายของเมียนมาในการสร้างดุลยภาพทางความสัมพันธ์ต่อจีน (Balance of Relation) โดยในด้านปัจจัยทางประวัติศาสตร์ นโยบายสร้างดุลยภาพทางความสัมพันธ์ต่อจีนสะท้อนให้เห็นจากการดำเนินนโยบายความเป็นกลางในช่วงสงครามเวียดนามและนโยบายการพึ่งพาตนเองในช่วงทศวรรษที่ 1960 สำหรับปัจจัยภายในประเทศ ผู้เขียนมองว่าเงื่อนไขทาง

³¹ Nehginpao Kipgen, "A marriage of mutual interests in MyanmarChina Relations," *Asia Insights* no. 8 (January, 2019): 1-5, [http://ai.nccu.edu.tw/file/Asia%20Insights%20No.8%20\(January,%202019\)%20A%20marriage%20of%20mutual%20interests%20in%20Myanmar.pdf](http://ai.nccu.edu.tw/file/Asia%20Insights%20No.8%20(January,%202019)%20A%20marriage%20of%20mutual%20interests%20in%20Myanmar.pdf) (accessed November 12, 2019).

³² Mikaila Smith, "The Nuances of Win-Win: China-Myanmar Relations in 2018," *China US Focus*, updated January 30, 2018, accessed October 20, 2019, <https://www.chinausfocus.com/foreign-policy/the-nuances-of-win-win-china-myanmar-relations-in-2018>.

การเมือง สังคม และเศรษฐกิจทำให้เมียนมาต้องดำเนินนโยบายดังกล่าวต่อ เนื่องจากเมียนมาไม่ต้องการให้ปัจจัยภายนอกประเทศทำลายเอกภาพและเสถียรภาพภายในประเทศ³³

วรรณกรรมที่กล่าวถึงความคืบหน้าของกระบวนการสันติภาพเมียนมา

งานวิชาการส่วนใหญ่ที่ศึกษากระบวนการสันติภาพเมียนมาในยุครัฐบาลพรรคสันนิบาตแห่งชาติเพื่อประชาธิปไตย มักวิเคราะห์และประเมินกระบวนการดังกล่าวด้วย โดย ศศ.ดร.จิตติวุฒินุญยวงศ์วิวัชร อาจารย์ประจำคณะรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ ได้กล่าวใน “กระบวนการสันติภาพแห่งเมียนมา/เมียนมา: ปฏิสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาล กองทัพ และกลุ่มชาติพันธุ์” ว่า กระบวนการสันติภาพเมียนมาในปัจจุบันมีทั้งประเด็นที่มีความก้าวหน้าและไม่มีความก้าวหน้า โดยความก้าวหน้าสะท้อนให้เห็นจากกรณีที่มีการใช้กลไกทางการเมืองเพื่อยุติปัญหาความขัดแย้งทางชาติพันธุ์ ในทางกลับกันก็ยังมีกรณีการวิพากษ์วิจารณ์ว่ากระบวนการสันติภาพยังไม่มีความก้าวหน้า เนื่องจากความแตกต่างของกองทัพเมียนมาและชนกลุ่มน้อยในการตีความข้อตกลงหยุดยิงทั่วประเทศ หรืออีกนัยหนึ่งอาจกล่าวได้ว่า ในยุคสมัยของรัฐบาลเต็งเส่ง กระบวนการสันติภาพมีความคืบหน้า ซึ่งเป็นผลจากการสนับสนุนของกองทัพ ขณะที่ในสมัยรัฐบาลสันนิบาตแห่งชาติเพื่อประชาธิปไตย กระบวนการสันติภาพค่อนข้างล่าช้า เนื่องจากความสัมพันธ์ระหว่างกองทัพกับชนกลุ่มน้อย และความไม่ไว้วางใจของชนกลุ่มน้อยต่อกระบวนการ³⁴ นอกจากนี้ ศศ.ดร.จิตติวุฒินุญยวงศ์วิวัชร ยังกล่าวถึงปัจจัยที่ส่งผลต่อความคืบหน้าของกระบวนการสันติภาพ ซึ่งได้แก่ 1) ความสัมพันธ์ระหว่างกองทัพกับรัฐบาล เนื่องจากภายใต้ความร่วมมือยังคงมีความขัดแย้งระหว่างสองฝ่ายแฝงอยู่ ซึ่งเป็นผลจากโครงสร้างทางการเมืองของเมียนมา 2) ความสัมพันธ์ทั้งภายในและภายนอกของกลุ่มชาติพันธุ์ โดยเฉพาะการจัดตั้งกลุ่มพันธมิตรภาคเหนือ ซึ่งปราศจากแรงจูงใจในการเข้าร่วมกระบวนการเจรจาสันติภาพ และ 3) บทบาทของต่างประเทศ โดยเฉพาะมหาอำนาจที่เข้ามามีอิทธิพลในกระบวนการฯ ทั้งในรูปแบบพันธมิตรของชนกลุ่มน้อยและการสนับสนุนรัฐบาลเมียนมาในกระบวนการสันติภาพ³⁵

การวิเคราะห์ของ ศศ.ดร.จิตติวุฒินุญยวงศ์วิวัชร เป็นไปในทิศทางเดียวกับ Zin Lin ที่ปรึกษากองบรรณาธิการของ Burma News International ที่มองเห็นถึงความไม่คืบหน้าของกระบวนการสันติภาพเมียนมา โดย Zin Lin กล่าวใน “Prospect of Myanmar Peace Process through the

³³ Chiung-Chiu Huang, "Balance of relationship: the essence of Myanmar's China policy," *The Pacific Review* 28, no. 2 (March 15 2015): 189-210, <https://doi.org/10.1080/09512748.2014.995122>.

³⁴ จิตติวุฒินุญยวงศ์วิวัชร, *กระบวนการสันติภาพแห่งเมียนมา/เมียนมา : ปฏิสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาล กองทัพ และกลุ่มชาติพันธุ์* (เชียงใหม่: โครงการศึกษาความขัดแย้งทางด้านชาติพันธุ์ (CSEC) คณะรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, 2562), 110-12.

³⁵ เรื่องเดิม, 145 – 147.

Nationwide Ceasefire Agreement” ว่า การที่รัฐบาลและกองทัพเมียนมาต้องการให้ชนกลุ่มน้อย เข้าร่วมการเจรจาได้หลังลงนามในข้อตกลงหยุดยิงทั่วประเทศ เป็นอุปสรรคสำคัญต่อการเข้าร่วม กระบวนการสันติภาพของชนกลุ่มน้อยกลุ่มบางกลุ่มซึ่งมีอิทธิพลมาก ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อ เสถียรภาพของกระบวนการสันติภาพได้ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือ กระบวนการสันติภาพเมียนมา กำลังเผชิญกับความชะงักงัน ซึ่งทำให้กระบวนการฯ ยังไม่มีประสิทธิภาพ³⁶ ซึ่งสอดคล้องกับ Kristian Stokke และคณะ ใน “Myanmar: A Political Economy Analysis” ที่มองว่า การเข้าร่วม กระบวนการสันติภาพของชนกลุ่มน้อยที่สำคัญ ซึ่งยังไม่ได้ลงนามทั้งจาก UNFC และ FPNC เป็น ปัจจัยสำคัญที่ส่งผลกระทบต่อความสำเร็จของกระบวนการทางการเมืองและสันติภาพที่ยั่งยืน³⁷

1.7. ขอบเขตการวิจัย

สารนิพนธ์เล่มนี้มีขอบเขตการศึกษาโดยมุ่งเน้นที่ความสัมพันธ์ระหว่างเมียนมากับจีน และ บทบาทจีนในกระบวนการสันติภาพเมียนมาในยุครัฐบาลพรรคสันนิบาตแห่งชาติเพื่อ ประชาธิปไตย (NLD) จนถึงปัจจุบัน (มีนาคม ค.ศ. 2016 - มีนาคม ค.ศ. 2020)

1.8 ระเบียบวิธีวิจัย

สารนิพนธ์ใช้ระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพในการศึกษา โดยอาศัยการวิจัยเอกสารปฐมภูมิ เช่น สุนทรพจน์ แถลงการณ์ เป็นต้น ของทั้งรัฐบาลเมียนมาและจีน ประกอบกับการวิจัยเอกสารทุติยภูมิ อาทิ ข่าว เอกสารวิชาการ งานวิจัย

1.9 ขั้นตอนนำเสนอผลการศึกษา

สารนิพนธ์เล่มนี้แบ่งการนำเสนอออกเป็นห้าบท ได้แก่ **บทแรก** บทนำซึ่งประกอบด้วยที่มา และความสำคัญของปัญหา คำถามวิจัย สมมติฐาน กรอบแนวคิดในการวิเคราะห์ ตลอดจนการ ทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง **บทที่สอง** จะกล่าวถึงภาพรวมความสัมพันธ์ระหว่างเมียนมากับจีน โดยจะอธิบายถึงความสัมพันธ์ระหว่างสองประเทศตั้งแต่เมียนมาได้รับเอกราชจนถึงปัจจุบัน โดยสังเขป รวมทั้งจะอธิบายความสัมพันธ์แบบเป้าพอ (Pauk Phaw) ซึ่งเป็นหัวใจของความสัมพันธ์ ระหว่างสองประเทศ **บทที่สาม** จะอธิบายกระบวนการสันติภาพเมียนมา โดยให้ความสำคัญกับ การประชุมปางโหลงในศตวรรษที่ 21 ในยุครัฐบาลสันนิบาตแห่งชาติเพื่อประชาธิปไตย จะชี้ให้เห็นถึงข้อจำกัดของรัฐบาลเมียนมาในการขับเคลื่อนกระบวนการดังกล่าว อันเป็นสาเหตุให้

³⁶ Zin Lin, "Prospect of Myanmar Peace Process through the Nationwide Ceasefire Agreement," *Myanmar Peace Monitor*, updated March 27, 2019, 2019, accessed July 22, 2019, <https://www.mmpeacemonitor.org/download/prospect-of-myanmar-peace-process-through-the-nationwide-ceasefire-agreement>.

³⁷ Kristian Stokke, Roman Vakulchuk, and Indra Øverland, *Myanmar: A Political Economy Analysis* Norwegian Institute of International Affairs (Oslo, Norway, 2018), 52, accessed.

เมียนมาต้องพึ่งพาบทบาทของจีน บทที่สี่ จะวิเคราะห์บทบาทของจีนในกระบวนการสันติภาพเมียนมา โดยชี้ให้เห็นว่า จีนมีคุณสมบัติสำคัญซึ่งคือ ความสัมพันธ์กับชนกลุ่มน้อยที่ยังไม่ลงนามข้อตกลงหยุดยิงทั่วประเทศ อันจะช่วยขับเคลื่อนกระบวนการสันติภาพเมียนมาได้ และจะอธิบายเกี่ยวกับบทบาทของจีนในกระบวนการสันติภาพเมียนมาภายใต้หลักการการไม่แทรกแซงกิจการภายใน และประเมินบทบาทดังกล่าวของจีน บทที่ห้า จะนำเสนอบทสรุปเกี่ยวกับบทบาทจีนในกระบวนการสันติภาพเมียนมา เพื่อยืนยันว่าบทบาทดังกล่าวเป็นปัจจัยที่ทำให้ทั้งสองประเทศยังรักษาความสัมพันธ์ที่ดีระหว่างกันต่อไป ตลอดจนกล่าวถึงแนวโน้มหัวข้อวิจัยที่สามารถศึกษาเพิ่มเติมจากสารนิพนธ์นี้



บทที่ 2 ความสัมพันธ์เมียนมา – จีน

2.1 บทนำ

ตั้งแต่ปี ค.ศ.1988 ความสัมพันธ์ระหว่างจีนกับเมียนมาพัฒนามากขึ้นอย่างต่อเนื่อง หลังจากจีนยกเลิกการสนับสนุนพรรคคอมมิวนิสต์พม่า ขณะที่เมียนมาจำเป็นต้องพึ่งพาเงินในการพัฒนาเศรษฐกิจ โดยความสัมพันธ์ระหว่างสองประเทศได้พัฒนาถึงจุดสูงสุดในช่วงปี ค.ศ.1988 – 2010 เนื่องจากจีนสนับสนุนเมียนมาในเวทีระหว่างประเทศ แม้เมียนมาถูกปกครองด้วยรัฐบาลทหารที่ไร้คุณธรรมเสรีภาพประชาชนเมียนมา จนทำให้ถูกประชาคมระหว่างประเทศคว่ำบาตรทางเศรษฐกิจ³⁸ อย่างไรก็ตาม ความสัมพันธ์ของสองประเทศกลับถดถอยอีกครั้งในช่วง ค.ศ. 2011 - 2016 ซึ่งเป็นช่วงที่เมียนมาเริ่มเปิดประเทศและกำลังปฏิรูปการเมืองภายในประเทศเพื่อเปลี่ยนผ่านไปสู่ประชาธิปไตย เนื่องจากเมียนมาภายใต้การปกครองของรัฐบาลเต็ง เส่ง ในขณะนั้น ได้ปรับเปลี่ยนนโยบายต่างประเทศ โดยการดำเนินนโยบายฟื้นฟูสัมพันธไมตรี (Rapprochement) กับประเทศตะวันตก โดยเฉพาะอย่างยิ่งสหรัฐอเมริกา และลดการพึ่งพาเงิน อันสะท้อนให้เห็นจากการออกมาตรการต่างๆ ที่กระทบต่อผลประโยชน์ของจีนในเมียนมา อาทิ การยุติโครงการสร้างเขื่อนมิตโซน (Myitson) การตรวจสอบโครงการสร้างเหมืองทองแดงที่เลทพาดอง (Letpaduang)³⁹

ต่อมาเมื่อพรรคสันนิบาตแห่งชาติเพื่อประชาธิปไตยชนะการเลือกตั้งเมื่อเดือนพฤศจิกายน 2015 และได้จัดตั้งรัฐบาล มีการคาดการณ์ว่า รัฐบาลเมียนมาจะยิ่งถอยห่างจากจีนและเข้าหาประเทศตะวันตกอย่างสหรัฐอเมริกา ซึ่งเป็นพันธมิตรของพรรคและนางอองซาน ซูจี ผู้นำพรรคมากขึ้น หากความเป็นจริงแล้ว รัฐบาลสันนิบาตแห่งชาติเพื่อประชาธิปไตย ไม่ได้ต้องการเข้าหาประเทศตะวันตกและไม่เห็นห่างกับจีนอย่างที่หลายคนคาดการณ์ไว้ในทางกลับกันรัฐบาลเมียนมา กลับพัฒนาความสัมพันธ์กับจีนอย่างต่อเนื่อง

แม้สารนิพนธ์มุ่งศึกษาบทบาทของจีนในกระบวนการสันติภาพเมียนมา แต่จำเป็นต้องสร้างความเข้าใจเกี่ยวกับจุดเริ่มต้นของความสัมพันธ์ระหว่างสองประเทศในช่วงยุครัฐบาลสันนิบาตแห่งชาติเพื่อประชาธิปไตย อันถือต่อการสร้างบทบาทของจีนในกระบวนการสันติภาพ ดังนั้น เนื้อหาในบทนี้จึงต้องการศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างเมียนมากับจีน เพื่อชี้ให้เห็นว่า ในยุคดังกล่าว เมียนมามีความสัมพันธ์ที่ค่อนข้างแน่นแฟ้นกับจีน ซึ่งบทนี้จะแบ่งการอธิบายดังนี้

1. ภาพรวมความสัมพันธ์เมียนมา – จีนในยุครัฐบาลสันนิบาตแห่งชาติเพื่อประชาธิปไตย
2. นโยบายของรัฐบาลสันนิบาตแห่งชาติเพื่อประชาธิปไตยต่อจีน

³⁸ สิทธิพล เครือรัฐติกา, นโยบายต่างประเทศของจีนต่อเมียนมา : อดีตและปัจจุบัน (ค.ศ. 1949-2010) .

³⁹ Myoe, "The logic of Myanmar's China policy," 294-95.

3. นโยบายของจีนต่อเมียนมา

4. บทสรุป

2.2 ภาพรวมความสัมพันธ์เมียนมา – จีนในยุครัฐบาลสันนิบาตแห่งชาติเพื่อประชาธิปไตย

“... เมียนมาและจีนเห็นพ้องที่จะดำเนินความสัมพันธ์แบบดั้งเดิมระหว่างกัน และพัฒนาความเป็นหุ้นส่วนความร่วมมือทางยุทธศาสตร์อย่างรอบด้านในยุคใหม่นี้... ทั้งสองประเทศจะดำเนินความสัมพันธ์แบบเป้าพอ (Puak Phaw) และเห็นพ้องที่จะดำเนินความสัมพันธ์ดังกล่าวบนหลักการอยู่ร่วมกันอย่างสันติสุข 5 ประการ (Five Principles of Peaceful Co-existence) ซึ่งอยู่บนพื้นฐานของการเคารพซึ่งกันและกัน ความไว้วางใจซึ่งกันและกัน ความเท่าเทียม และผลประโยชน์ร่วมกัน...”⁴⁰

ข้อความดังกล่าวเป็นแถลงการณ์ร่วมระหว่างนางอองซาน ซูจี ที่ปรึกษาแห่งรัฐและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศของเมียนมา กับประธานาธิบดี จิ้น ผิง ของจีน ในโอกาสที่นางอองซาน ซูจี เยือนจีนระหว่างวันที่ 17 – 21 สิงหาคม ค.ศ. 2016 ซึ่งมีนัยว่า ในยุคของรัฐบาลสันนิบาตแห่งชาติเพื่อประชาธิปไตย เมียนมาจะกลับมาสร้างเสริมความสัมพันธ์แบบเป้าพอ (Puak Phaw) หรือความสัมพันธ์แบบญาติมิตรที่ห่างหายไปในช่วงรัฐบาลเต็ง เส่ง เพราะฉะนั้น ในยุครัฐบาลสันนิบาตแห่งชาติเพื่อประชาธิปไตย เมียนมาจะให้ความสำคัญต่อ การกระชับความสัมพันธ์อันดีกับจีนอย่างแน่นอน

ความสัมพันธ์แบบเป้าพอ หรือความสัมพันธ์แบบญาติมิตร เป็นความสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นในช่วง ค.ศ. 1950 – 1962 ซึ่งเป็นช่วงที่เมียนมากำลังสร้างประเทศหลังจากได้รับเอกราช ขณะที่จีนอยู่ในช่วงสร้างประเทศหลังสงครามกลางเมืองเช่นกัน โดยเมียนมาต้องการที่จะดำเนินความสัมพันธ์ดังกล่าวกับจีน เพื่อแก้ปัญหาระหว่างกันอย่างสันติ โดยเฉพาะปัญหาเขตแดนและรักษาเสถียรภาพของความสัมพันธ์ระหว่างสองประเทศ โดยความสัมพันธ์แบบเป้าพอเป็นความสัมพันธ์ที่อยู่บนพื้นฐานของหลักการอยู่ร่วมกันอย่างสันติสุข 5 ประการ ซึ่งทั้งเมียนมา จีน และอินเดียเคยตกลงกันไว้ในปี ค.ศ. 1954 เพื่อเป็นหลักในการดำเนินความสัมพันธ์แบบทวิภาคีระหว่างสามประเทศ โดยหลักการดังกล่าวมีสาระสำคัญคือ 1) การเคารพอธิปไตยและบูรณภาพแห่งดินแดนระหว่างกัน 2) การไม่รุกราน 3) การไม่แทรกแซงกิจการภายในของประเทศอื่น 4) ความเท่าเทียมและความร่วมมือเพื่อประโยชน์ร่วมกัน และ 5) การอยู่ร่วมกันอย่างสันติสุข⁴¹

⁴⁰ Joint Press Release between the Republic of the Union of Myanmar and the People's Republic of China," *Ministry Of Information*, accessed April 18, 2020, <https://www.moi.gov.mm/moi:eng/?q=news/14/11/2018/id-8194>.

⁴¹ Myoe, "The logic of Myanmar's China policy," 287.

อย่างไรก็ตาม สำหรับความสัมพันธ์แบบดังกล่าว เมียนมาเข้าใจความสัมพันธ์แบบญาติมิตรในลักษณะที่เป็นความสัมพันธ์แบบไม่เท่าเทียมกัน หรือเป็นลำดับชั้น กล่าวคือ จีนจะเป็นพี่ใหญ่ขณะที่เมียนมาจะเป็นน้องเล็ก หรืออีกนัยหนึ่งเป็นความสัมพันธ์แบบพึ่งพาอาศัยกัน โดยเมียนมาเป็นฝ่ายที่พึ่งพามากกว่าจีน สำหรับจีนก็มองคล้ายกับเมียนมา กล่าวคือ จีนให้ความสำคัญความสัมพันธ์แบบดังกล่าวในลักษณะที่น้องที่เกิดมาจากพ่อแม่เดียวกัน เพื่อเน้นย้ำถึงความใกล้ชิดกับเมียนมา เพราะฉะนั้นการกล่าวถึงความสัมพันธ์แบบเป่าพอของนางซูจี กับประธานาธิบดี จิ่งเสทงให้เห็นถึงเจตนาของรัฐบาลสันนิบาตแห่งชาติเพื่อประชาธิปไตยในการรื้อฟื้นความสัมพันธ์แบบดังกล่าว โดยการดำเนินนโยบายที่กระชับความสัมพันธ์กับจีน

2.3 นโยบายรัฐบาลสันนิบาตแห่งชาติเพื่อประชาธิปไตยต่อจีน

รัฐบาลสันนิบาตแห่งชาติเพื่อประชาธิปไตยเข้ามาบริหารประเทศเมื่อเดือนมีนาคม 2016 ภายใต้การนำของประธานาธิบดี ทิน จ่อ (Htin Kyaw) โดยมีนางองซาน ซูจี ดำรงตำแหน่งเป็นที่ปรึกษาแห่งรัฐและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศของเมียนมา หรืออีกนัยหนึ่งคือผู้ซึ่งมีบทบาทสูงสุดในการกำหนดนโยบาย ทั้งนี้ รัฐบาลไม่ได้แถลงนโยบายต่างประเทศอย่างเป็นทางการ อย่างไรก็ตาม หากพิจารณาจากบริบทแวดล้อมต่างๆ จะพบว่า รัฐบาลเมียนมาไม่ได้ต้องการเข้าหาประเทศตะวันตก โดยคงไว้ซึ่งความสัมพันธ์ที่เห็นห่างกับจีนอย่างที่หลายคนคาดการณ์ไว้ก่อนหน้านี้ ในทางกลับกัน รัฐบาลเมียนมาต้องการที่จะดำเนินนโยบายไม่ฝักใฝ่ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง (non-aligned policy) ซึ่งหมายถึงการดำเนินความสัมพันธ์กับทุกประเทศ อันสะท้อนให้เห็นจากคำแถลงการณ์ของพรรคสันนิบาตแห่งชาติเพื่อประชาธิปไตย ในช่วงการเลือกตั้งเมื่อปี ค.ศ. 2015 ว่า “...จะดำเนินนโยบายต่างประเทศเชิงรุกและเป็นอิสระ... และจะร่วมมือกับประเทศอื่นๆ เพื่อผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจร่วมกัน...”⁴² นอกจากนี้ ภายหลังจากเป็นรัฐบาลนางองซาน ซูจี ยังได้กล่าวถึงนโยบายต่างประเทศเมียนมา ในการแถลงเนื่องในโอกาสวันขึ้นปีใหม่เมียนมา เมื่อวันที่ 18 เมษายน 2016 ซึ่งระบุว่า รัฐบาลเมียนมายังคงยืนยันถึงการดำเนินนโยบายต่างประเทศแบบไม่ฝักใฝ่ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง (non-aligned policy) ตามที่เมียนมาเคยดำเนินในอดีต⁴³ หรือกล่าวได้ว่า เมียนมาจะสานสัมพันธ์กับทุกประเทศ ซึ่งรวมถึงการฟื้นฟูความสัมพันธ์กับจีน

ในความสัมพันธ์ระดับรัฐบาล ตั้งแต่ปี ค.ศ. 2016 จนถึงปัจจุบัน เมียนมาโดยการนำของรัฐบาลสันนิบาตแห่งชาติเพื่อประชาธิปไตย ได้พัฒนาความสัมพันธ์กับจีนอย่างมีนัยสำคัญ

⁴² NLD 2015 Election Manifesto (English), "National League for Democracy (NLD)", updated September 14, 2015, accessed April 20, 2020, https://www.burmalibrary.org/docs21/NLD_2015_Election_Manifesto-en.pdf.

⁴³ "State Counsellor offers New Year Message," *the Global New Light of Myanmar*, April 18, 2016, accessed April 6, 2020, http://www.burmalibrary.org/docs22/18_April_16_gnlm.pdf.

อันสะท้อนให้เห็นจากการเยือนระหว่างกันของเจ้าหน้าที่ระดับสูง โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเยือนจีนของนางอองซาน ซูจี กล่าวคือ ตั้งแต่ปี ค.ศ. 2016 จนถึง 2019 นางอองซาน ซูจี เดินทางเยือนจีนมากที่สุด เมื่อเทียบกับการเยือนประเทศอื่นๆ ในโลก โดยนางซูจีเยือนจีนทั้งหมด 4 ครั้ง ได้แก่ ครั้งที่ 1 เมื่อเดือนสิงหาคม 2016 ครั้งที่ 2 ในเดือนพฤษภาคม 2017 ครั้งที่ 3 คือเดือนธันวาคม 2017 และครั้งที่ 4 เมื่อเมษายน 2019 ขณะที่นางซูจีเดินทางเยือนสหรัฐอเมริกา เพียง 1 ครั้งในเดือนกันยายน 2016 ซึ่งเป็นห้วงรัฐบาลบารัค โอบามา และเยือนสหราชอาณาจักร 2 ครั้ง สำหรับไทย ซึ่งเป็นประเทศเพื่อนบ้านของเมียนมา นางซูจีเดินทางเยือนเพียง 2 ครั้งเช่นกันคือในเดือนมิถุนายน 2016 และเดือนมิถุนายน 2019 ซึ่งเป็นการเยือนเพื่อเข้าร่วมประชุมสุดยอดผู้นำอาเซียน⁴⁴ เพราะฉะนั้นจึงกล่าวได้ว่า รัฐบาลสันนิบาตแห่งชาติเพื่อประชาธิปไตยตั้งใจและให้ความสำคัญกับการสานสัมพันธ์กับจีนตั้งแต่ในช่วงแรกของการเป็นรัฐบาล โดยนางซูจีเลือกเยือนจีนหลังจากการเยือนลาวและไทย จึงทำให้จีนเป็นประเทศนอกอาเซียนประเทศแรกที่นางซูจีเดินทางเยือนอย่างเป็นทางการ อย่างไรก็ตามหากย้อนกลับไปในอดีต พรรคสันนิบาตแห่งชาติเพื่อประชาธิปไตยไม่ได้ต้องการที่จะห่างเหินกับจีน ในทางกลับกัน พรรคสันนิบาตแห่งชาติเพื่อประชาธิปไตยสนับสนุนบทบาทจีนในเมียนมาอย่างต่อเนื่อง อันสะท้อนให้เห็นจากการที่นางซูจีสนับสนุนโครงการสร้างเหมืองทองแดงของจีนที่เลทปาดองในปี ค.ศ. 2013 หลังจากประชาชนในพื้นที่ประท้วงคัดค้านและนำไปสู่การปะทะระหว่างเจ้าหน้าที่รัฐกับผู้ประท้วงอย่างค่อนข้างรุนแรง⁴⁵ และการเดินทางเยือนจีนเพื่อพบประธานาธิบดีสี จิ้น ผิง ในเดือนมิถุนายน 2015 ด้วย

นอกจากการแลกเปลี่ยนการเยือนของเจ้าหน้าที่ระดับสูงตามที่กล่าวไว้ข้างต้นแล้ว เมียนมายังมีนโยบายในการร่วมมือทางเศรษฐกิจกับจีนอีกด้วย โดยรัฐบาลเมียนมาให้ความสำคัญกับการพัฒนาเศรษฐกิจและความเป็นอยู่ของประชาชนเมียนมาอย่างมาก เนื่องจากเป็นปัจจัยที่จะนำไปสู่ความปรองดองภายในประเทศได้ ดังนั้นในการบรรลุเป้าหมายดังกล่าว เมียนมาจึงต้องเสริมสร้างความร่วมมือทางเศรษฐกิจกับจีน เพื่อพัฒนาเศรษฐกิจภายในประเทศเมียนมา รัฐบาลเมียนมายังต้องการเป็นส่วนหนึ่งของโครงการข้อริเริ่มหนึ่งแถบหนึ่งเส้นทางของจีน เนื่องจากโครงการดังกล่าวจะช่วยพัฒนาเศรษฐกิจของเมียนมา โดยเฉพาะการสร้างงานให้กับประชาชน ซึ่งเป็นนโยบายเศรษฐกิจที่สำคัญสำหรับรัฐบาลสันนิบาตแห่งชาติเพื่อประชาธิปไตยในช่วงแรก

⁴⁴ Shoon Naing, "Silk Road Sweeteners: China Woos Myanmar's NLD with Junkets," *Reuters*, August 7 2019, accessed April 6, 2020, <https://www.reuters.com/article/us-china-silkroad-myanmar-insight/silk-road-sweeteners-china-woos-myanmars-nld-with-junkets-idUSKCN1UW2HF>.

⁴⁵ Andrew Buncombe, "Aung San Suu Kyi Urges Support for Controversial Chinese-Backed Copper," *The Independent*, 2013, accessed April 11, 2020, <https://www.independent.co.uk/news/world/asia/aung-san-suu-kyi-urges-support-for-controversial-chinese-backed-copper-mine-8531508.html>.

อันสะท้อนให้เห็นจากแถลงการณ์ร่วมเมียนมา - จีน ในโอกาสที่นางซูจีเดินทางเยือนจีนเมื่อเดือนสิงหาคม 2016 และได้พบกับประธานาธิบดีสี จิ้น ผิง โดยในแถลงการณ์ร่วมได้กล่าวถึงว่า เมียนมายินดีเข้าร่วมโครงการหนึ่งแถบหนึ่งเส้นทางของจีนและโครงการระเบียงเศรษฐกิจบังกลาเทศอินเดีย เมียนมา รวมทั้งจะใช้กลไกระหว่างรัฐบาลในการเสริมสร้างความร่วมมือทางเศรษฐกิจและมิติอื่นๆ อาทิ การค้า เกษตรกรรม การเงิน พลังงาน ไฟฟ้า⁴⁶ ซึ่งในปัจจุบัน เมียนมาก็มีความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจกับจีนค่อนข้างแน่นแฟ้นอย่างมาก โดยจีนเป็นผู้ลงทุนในโครงการที่สำคัญในเมียนมาหลายโครงการ เช่น โครงการระเบียงเศรษฐกิจเมียนมา – จีน เขตความร่วมมือทางเศรษฐกิจมูเซ (Muse) เขตเศรษฐกิจพิเศษเจ้าผิว เป็นต้น⁴⁷

เพราะฉะนั้นจากที่กล่าวมาจึงเป็นที่ประจักษ์ว่า พรรคสันนิบาตแห่งชาติเพื่อประชาธิปไตยของเมียนมามีเจตจำนงที่จะกระชับความสัมพันธ์กับจีนตั้งแต่ช่วงต้นที่ก้าวมาเป็นรัฐบาล อันสะท้อนให้เห็นจากการดำเนินนโยบายไม่ฝักใฝ่ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง อย่างไรก็ตาม ความสัมพันธ์ระหว่างสองประเทศก็พัฒนาอย่างต่อเนื่องทั้งจากการเชื่อมระหว่างกันของเจ้าหน้าที่ระดับสูงและการพัฒนาความร่วมมือทางเศรษฐกิจ ซึ่งการดำเนินนโยบายดังกล่าวของเมียนมาจะไม่สามารถทำให้ความสัมพันธ์ระหว่างสองประเทศแน่นแฟ้นมากนัก หากนโยบายนั้นๆ ไม่สอดคล้องกับความต้องการของจีน

2.4 นโยบายจีนต่อเมียนมา

จีนพัฒนาความสัมพันธ์กับพรรคสันนิบาตแห่งชาติเพื่อประชาธิปไตย โดยเฉพาะนางอองซาน ซูจี หัวหน้าพรรคฯ ซึ่งเป็นความสัมพันธ์ในระดับพรรค ในช่วงรัฐบาลเต็ง เส่ง (ค.ศ. 2011 – 2015) หลังความสัมพันธ์ระหว่างเมียนมากับจีนในระดับรัฐบาลเริ่มห่างเหิน โดยจีนพัฒนาความสัมพันธ์กับนางซูจี เนื่องจากในปีดังกล่าวเมียนมาจะจัดการเลือกตั้งทั่วไป ซึ่งจีนมองว่านางซูจี จะเป็นผู้มีบทบาทสำคัญของเมียนมาในอนาคต ดังนั้น ในปี ค.ศ. 2015 จีนจึงเชิญนางซูจีเยือนจีนโดยใช้ช่องทางพรรคการเมือง และนางซูจียังมีโอกาสหารือกับประธานาธิบดีสี จิ้น ผิง ในฐานะหัวหน้าพรรคสันนิบาตแห่งชาติเพื่อประชาธิปไตย และเลขาธิการพรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศจีน ตามลำดับ โดยในการหารือครั้งนั้น ประธานาธิบดีสี ได้เน้นย้ำถึงความร่วมมือกับเมียนมา

⁴⁶ Joint Press Release Between the People's Republic of China and the Republic of the Union of Myanmar," *Ministry of Foreign Affairs of the People's Republic of China*, August 20, 2016, accessed April 12, 2020, https://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/wjdt_665385/2649_665393/t1390889.shtml.

⁴⁷ Trends in China-Myanmar Relations: 2018 Year in Review," *Teacircleoxford*, January 31, 2019, accessed April 10, 2020, <https://teacircleoxford.com/2019/01/31/trends-in-china-myanmar-relations-2018-year-in-review/>.

และแสดงความคาดหวังว่าการเยือนครั้งนี้ของนางซูจี จะทำให้นางซูจีเข้าใจจีนมากขึ้น⁴⁸ ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงความยืดหยุ่นของนโยบายของจีนต่อเมียนมาที่เปลี่ยนจากการสนับสนุนรัฐบาลทหารของเมียนมาเพียงอย่างเดียว เป็นการพัฒนาความสัมพันธ์กับพรรคการเมืองฝ่ายค้านด้วย

หลังจากที่พรรคสันนิบาตแห่งชาติเพื่อประชาธิปไตย ขึ้นมาเป็นรัฐบาลในปี ค.ศ. 2016 จีนก็ยังคงพัฒนาความสัมพันธ์กับเมียนมาอย่างต่อเนื่อง ซึ่งสามารถแบ่งได้เป็น 3 ระดับ ได้แก่ ระดับรัฐบาล ระดับพรรคการเมือง และระดับประชาชน โดยในระดับรัฐบาล ตั้งแต่มีการจัดตั้งรัฐบาลภายใต้การนำของพรรคสันนิบาตแห่งชาติเพื่อประชาธิปไตยอย่างเป็นทางการ จีนเริ่มส่งเจ้าหน้าที่ระดับสูงเยือนเมียนมา สำหรับการเยือนในครั้งแรกคือเมื่อเดือนเมษายน 2016 นายหวัง ยี่ (Wang Yi) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศจีนเดินทางเยือนเมียนมาและได้เข้าพบหารือกับนางอองซาน ซูจี ด้วย⁴⁹ ทั้งนี้จากข้อมูลสถิติในปี ค.ศ. 2018 พบว่ามีเจ้าหน้าที่ระดับสูงของจีนเดินทางเยือนเมียนมามากกว่า 10 ครั้ง อาทิ นายซุน กั๋วเสียง (Sun Guoxiang) ผู้แทนพิเศษจากกระทรวงการต่างประเทศฝ่ายเอเชียของจีน ซึ่งเดินทางเยือนเมียนมาประมาณ 4 ครั้ง⁵⁰ และในเดือนมกราคม 2020 ประธานาธิบดีสี จิ้น ผิง ของจีนก็ได้เดินทางเยือนเมียนมาเป็นครั้งแรกในรอบ 2 ทศวรรษ ที่ประธานาธิบดีจีนเยือนเมียนมา ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่า ความสัมพันธ์ระดับรัฐบาลระหว่างสองประเทศพัฒนามากขึ้นอย่างต่อเนื่อง นอกจากการเยือนของเจ้าหน้าที่ระดับสูงของจีนแล้ว จีนยังมีนโยบายสนับสนุนเมียนมาในเวทีระหว่างประเทศด้วย กล่าวคือ หลังจากเกิดเหตุการณ์ปะทะกันระหว่างกองทัพเมียนมาและกองทัพปลดปล่อยโรฮิงจาแห่งอาระกัน (Arakan Rohingya Salvation Army : ARSA) ที่รัฐยะไข่ เมื่อปลายเดือนสิงหาคม 2017 ส่งผลให้ชาวโรฮิงจาหลายแสนคนต้องอพยพไปยังบังกลาเทศจำนวนมาก ทำให้ประชาคมระหว่างประเทศ โดยเฉพาะประเทศตะวันตก ประณามการกระทำของกองทัพเมียนมาและวิจารณ์ความเพิกเฉยของรัฐบาลสันนิบาตแห่งชาติเพื่อประชาธิปไตย ซึ่งนำไปสู่การนำประเด็นดังกล่าวเข้าที่ประชุมสมัชชาใหญ่แห่งสหประชาชาติเมื่อเดือนธันวาคม 2017 เพื่อเรียกร้องให้กองทัพเมียนมายุติการปราบปรามในรัฐยะไข่ ทั้งนี้ จีนได้ลงคะแนนเสียงคัดค้านมติดังกล่าว⁵¹

สำหรับความสัมพันธ์ระดับพรรคการเมือง จีนมีนโยบายมีสานสัมพันธ์กับพรรคการเมืองทุกฝ่ายในเมียนมา โดยจีนมักจะใช้ Soft Power ในการดำเนินการดังกล่าว อาทิ การเชิญบุคลากรพรรคการเมืองฝ่ายต่างๆ ของเมียนมาเดินทางไปทัศนศึกษาที่จีน โดยเฉพาะการจัดให้มีการเยี่ยมชม

⁴⁸Zhao Shengnan, "Xi meets Aung San Suu Kyi," *Chinadaily Asia*, June 11 2015, accessed 18 April, 2020, https://www.chinadailyasia.com/nation/2015-06/11/content_15275758.html.

⁴⁹Myoe, "The NLD and Myanmar's Foreign Policy: Not New, but Different," 100.

⁵⁰"Trends in China-Myanmar Relations: 2018 Year in Review."

⁵¹ *China's Role in Myanmar's Internal Conflicts*, 13.

โครงสร้างพื้นฐานของจีน โดยตั้งแต่ปี ค.ศ. 2016 มีคณะผู้แทนจากพรรคการเมืองในเมียนมา เดินทางเยือนจีนตามคำเชิญของรัฐบาลจีนมากกว่า 20 คณะ ซึ่งในระหว่างการเดินทางเยือน จีน จะจัดให้มีการดูแลคณะเดินทางอย่างดีเยี่ยม โดยมีแพทย์ประจำกลุ่มคณะ รวมทั้งยังให้เงินประมาณ 480 หยวน (หรือประมาณ 70 ดอลลาร์สหรัฐ) สำหรับใช้จ่ายส่วนตัวอีกด้วย ในทางกลับกันผู้แทนพรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทยก็เดินทางเยือนเมียนมาอย่างเป็นทางการเป็นประจำ โดยเฉพาะการเยือนเพื่อหารือเกี่ยวกับการลงทุนของจีนในเมียนมา อาทิ ในช่วงเดือนพฤษภาคมถึงกรกฎาคม 2018 มีคณะผู้แทนจากพรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทยเดินทางเยือนเมียนมา และพบเจ้าหน้าที่ระดับสูงของพรรคต่างๆ ในเมียนมา โดยเฉพาะพรรคสันนิบาตแห่งชาติเพื่อประชาธิปไตย ซึ่งเป็นหัวก่อนการลงทุนโครงการระเบียงเศรษฐกิจจีน-เมียนมา (China-Myanmar Economic Corridor : CMEC)⁵² เพราะฉะนั้นจึงอาจกล่าวได้ว่า จีนได้ใช้ความสัมพันธ์ในระดับพรรคเพื่อเป็นเสียงสนับสนุนและผลักดันรัฐบาลในการให้สัมปทานกับจีนในการลงทุนโครงสร้างพื้นฐานในเมียนมา

สำหรับความสัมพันธ์ในระดับประชาชน เป็นความสัมพันธ์ที่จีนให้ความสำคัญมาก เนื่องจากในช่วงที่ผ่านมา หลายโครงการของจีนในเมียนมาที่ต้องหยุดชะงักเป็นผลมาจากการคัดค้านของภาคประชาสังคมและประชาชนเมียนมาในพื้นที่นั้นๆ เช่น โครงการสร้างเหมืองทองแดงที่เลทปาตอง (Letpaduang) โครงการสร้างเขื่อนมิตโซน (Myitsone) เป็นต้น ดังนั้นการพัฒนาความสัมพันธ์ระหว่างประชาชนสองประเทศ โดยเฉพาะการสร้างภาพลักษณ์ที่ดีในสายตาชาวเมียนมาจะช่วยให้โครงการต่างๆ ของจีนในเมียนมาดำเนินการได้อย่างราบรื่นมากขึ้น ด้วยเหตุนี้ จีนจึงจ้างสื่อมวลชน สถาบันคลังสมอง และภาคส่วนอื่นๆ ในการจัดการแลกเปลี่ยนการเยือนระหว่างประชาชนสองประเทศ รวมถึงการให้ทุนแก่ประเทศในภูมิภาคอาเซียน และการดำเนินโครงการบรรเทาความยากจนในเมียนมาด้วย นอกจากนี้ จีนยังให้ภาคเอกชนจีนที่ลงทุนในเมียนมา ดำเนินธุรกิจด้วยความเป็นมิตรกับชุมชนท้องถิ่น เช่น การจ้างแรงงานท้องถิ่น มาตรการป้องกันสิ่งแวดล้อม การเคารพวัฒนธรรมและวิถีชีวิตของคนในพื้นที่ การสร้างสาธารณูปโภคให้แก่ชุมชน เป็นต้น⁵³ เพื่อปรับปรุงภาพลักษณ์เชิงลบของจีนในเมียนมา ทั้งนี้ ในอนาคตความสัมพันธ์ระหว่างสองประเทศในระดับประชาชน จะยังคงเป็นนโยบายที่จีนให้ความสำคัญและพยายามสร้างสัมพันธ์ในระดับดังกล่าวให้แน่นแฟ้นมากยิ่งขึ้น เพื่อรักษาความสัมพันธ์อันดีกับเมียนมา และรักษาผลประโยชน์ของตนในเมียนมาด้วย

⁵² "Trends in China-Myanmar Relations: 2018 Year in Review."

⁵³ Jiang Zhida, "Belt and Road Boosting Myanmar Development," *China Daily*, January 14, 2020, accessed April 17, 2020, <https://www.chinadaily.com.cn/a/202001/14/WS5e1cf966a310128217270a0b.html>.

2.5 บทสรุป

หากเปรียบเทียบความสัมพันธ์ระหว่างเมียนมากับจีนในช่วงรัฐบาลสันนิบาตแห่งชาติเพื่อประชาธิปไตย กับช่วงรัฐบาลเต็ง เส่ง เป็นที่ประจักษ์ว่า ในช่วงรัฐบาลสันนิบาตแห่งชาติเพื่อประชาธิปไตย เป็นช่วงที่ความสัมพันธ์ระหว่างสองประเทศแนบแน่นมากกว่าช่วงรัฐบาลเต็ง เส่ง อย่างมีนัยสำคัญ โดยรัฐบาลสันนิบาตแห่งชาติเพื่อประชาธิปไตย ได้ดำเนินนโยบายไม่ฝักใฝ่ฝ่ายใด ฝายหนึ่ง เพื่อกระชับความสัมพันธ์กับทุกประเทศ รวมถึงการฟื้นฟูความสัมพันธ์แบบญาติมิตรกับจีน ซึ่งแตกต่างจากในช่วงรัฐบาลเต็ง เส่ง ที่ดำเนินนโยบายฟื้นฟูสัมพันธ์ไมตรีกับประเทศตะวันตก และห่างเหินกับจีน เพราะฉะนั้นในช่วงรัฐบาลสันนิบาตแห่งชาติเพื่อประชาธิปไตย ความสัมพันธ์ของทั้งสองประเทศจึงพัฒนาอย่างต่อเนื่อง บนพื้นฐานของการกระชับความสัมพันธ์ผ่านการเยือนระหว่างกันของเจ้าหน้าที่ระดับสูง และความร่วมมือทางเศรษฐกิจ ซึ่งนโยบายของเมียนมาก็สอดคล้องกับนโยบายของจีนที่ต้องการพัฒนาความสัมพันธ์กับเมียนมาเช่นกัน โดยในช่วงรัฐบาลสันนิบาตแห่งชาติเพื่อประชาธิปไตย จีน ได้สานต่อความสัมพันธ์ในระดับพรรค ซึ่งจีนได้เริ่มพัฒนาความสัมพันธ์ในระดับดังกล่าวกับพรรคสันนิบาตแห่งชาติเพื่อประชาธิปไตย ตั้งแต่ในช่วงรัฐบาลเต็ง เส่ง หลังจากความสัมพันธ์ในระดับรัฐบาลถดถอย ทั้งนี้ จีนได้ใช้ความสัมพันธ์ในระดับพรรค เพื่อเป็นฐานเสียงในการสนับสนุน โครงการทางเศรษฐกิจของจีนในเมียนมา นอกจากนี้ จีนยังคงกระชับความสัมพันธ์ในระดับรัฐบาล โดยเฉพาะการเยือนเมียนมาของบุคคลสำคัญในรัฐบาลจีน และจีนก็พยายามที่จะเสริมสร้างความสัมพันธ์ในระดับประชาชนกับเมียนมาด้วย เนื่องจากโครงการการลงทุนของจีนในเมียนมาต้องหยุดชะงักลงเพราะการคัดค้านของประชาชนในพื้นที่ ดังนั้น ในยุครัฐบาล สันนิบาตแห่งชาติเพื่อประชาธิปไตย จีนจึงต้องพยายามปรับภาพลักษณ์ให้เป็นที่ยอมรับของประชาชนเมียนมา เพื่อที่จะสามารถดำเนินโครงการต่างๆ ในเมียนมาได้ราบรื่น

ดังนั้น ประเด็นที่จะต้องพิจารณาต่อไปคือสาเหตุที่ทำให้รัฐบาลเมียนมาต้องการรื้อฟื้นความสัมพันธ์แบบเป้าพอกกับจีนอีกครั้ง ซึ่งในอดีตความสัมพันธ์แบบดังกล่าวสร้างขึ้นเพื่อแก้ปัญหา ระหว่างกัน โดยเฉพาะปัญหาทางเขตแดน แต่ในปัจจุบันเมียนมากับจีนไม่ได้มีปัญหาทางเขตแดนแล้ว

บทที่ 3 ปัญหาชนกลุ่มน้อย : ความท้าทายรัฐบาลสันนิบาตแห่งชาติเพื่อประชาธิปไตย

3.1 บทนำ

“...เมียนมาเชื่อว่าในฐานะเพื่อนบ้านที่ดี จีนจะทำทุกวิถีทางเพื่อสนับสนุนกระบวนการสันติภาพของเมียนมา...เนื่องจากจีนเป็นเพื่อนบ้านที่มีพรมแดนติดกับเมียนมา ซึ่งบริเวณดังกล่าวเป็นที่ตั้งของชนกลุ่มน้อยหลายกลุ่ม จีนจึงสำคัญต่อการสร้างความร่วมมือ...”⁵⁴

ข้อความดังกล่าวเป็นส่วนหนึ่งของบทสัมภาษณ์ของนางอองซาน ซูจี หลังจากหารือกับประธานาธิบดีสี จิ้น ผิง เมื่อครั้งนางซูจีเดินทางเยือนจีนอย่างเป็นทางการครั้งแรกในฐานะที่ปรึกษาแห่งรัฐและรัฐมนตรีกระทรวงการต่างประเทศเมื่อเดือนสิงหาคม 2016 ซึ่งข้อความดังกล่าวสะท้อนให้เห็นถึงความสำคัญของจีนในการแก้ปัญหาชนกลุ่มน้อยในเมียนมา ดังนั้น ก่อนที่จะวิเคราะห์บทบาทของจีนในกระบวนการสันติภาพในยุครัฐบาลพรรคสันนิบาตแห่งชาติเพื่อประชาธิปไตย จึงจำเป็นที่จะต้องพิจารณานโยบายการแก้ปัญหาชนกลุ่มน้อยของรัฐบาลเมียนมาก่อน เพื่อวิเคราะห์ถึงข้อจำกัด อันเป็นช่องว่างที่จีนสามารถเข้ามาเติมเต็มได้ ดังนั้นเนื้อหาในบทนี้จึงเป็นการวิเคราะห์นโยบายรัฐบาลเมียนมาต่อการแก้ปัญหาชนกลุ่มน้อย ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้ความสัมพันธ์ระหว่างจีนกับเมียนมาพัฒนาและมีการพึ่งพากันมากขึ้น โดยมุ่งที่จะพิจารณากระบวนการสันติภาพอันเป็นนโยบายหลักของรัฐบาลเมียนมา ตั้งแต่ในช่วงหาเสียงเลือกตั้งเมื่อปี ค.ศ. 2015 โดยบทนี้จะประกอบด้วย

1. รัฐบาลเมียนมากับปัญหาชนกลุ่มน้อย ซึ่งจะมุ่งวิเคราะห์นโยบายของรัฐบาล
2. การประชุมปางโหลงแห่งศตวรรษที่ 21 โดยจะวิเคราะห์ความคืบหน้ารวมทั้งอุปสรรคการประชุมและบรรลุข้อตกลงเพื่อสันติภาพ
3. บทสรุป

3.2 รัฐบาลเมียนมากับปัญหาชนกลุ่มน้อย

ความขัดแย้งทางชาติพันธุ์เป็นปัญหาภายในเมียนมาซึ่งเรื้อรังมานานหลายทศวรรษ โดยสาเหตุของความขัดแย้งดังกล่าวเริ่มจากยุคอาณานิคม อังกฤษได้ดำเนินนโยบายการแบ่งแยกและปกครองกัน (divide and rule) ในการปกครองพม่า โดยให้สิทธิในการปกครองส่วนใหญ่อยู่ที่ชาวพม่า แต่ยังให้สิทธิชนกลุ่มน้อยในการปกครองตนเองอย่างอิสระ ซึ่งรัฐบาลเมียนมาในทุกช่วงสมัยพยายามแก้ไขปัญหาดังกล่าวมาโดยตลอด ทั้งนี้ กระบวนการสันติภาพในยุคใหม่เกิดขึ้นเมื่อปี ค.ศ. 2011 หลังจากรัฐบาลถึงพลเรือนถึงทหารของอูเต็ง เส่ง ก้าวขึ้นมาปกครองประเทศ และได้เสนอให้มีการพูดคุยสันติภาพกับกองกำลังติดอาวุธของกลุ่มชาติพันธุ์ ซึ่งต่อมาจึงมี

⁵⁴ "Suu Kyi: China to support Myanmar peace talks," *Bangkok Post*, August 19 2016, accessed April 21, 2020, <https://www.bangkokpost.com/world/1066048/suu-kyi-china-to-support-myanmar-peace-talks>.

การลงนามในข้อตกลงหยุดยิงทั่วประเทศ (Nationwide Ceasefire Agreement : NCA) ในปี ค.ศ. 2015 ด้วย และยังจัดการประชุมสันติภาพแห่งสหภาพครั้งแรกในต้นปี ค.ศ. 2016 อย่างไรก็ตาม เนื่องจากปัญหาชนกลุ่มน้อยที่ยังไม่สามารถจัดการได้อันเป็นมรดกจากรัฐบาลเต็ง เส่ง หลังจากพรรคสันนิบาตแห่งชาติเพื่อประชาธิปไตย ชนะการเลือกตั้งอย่างถล่มทลายในปี ค.ศ. 2015 และได้ก้าวขึ้นเป็นรัฐบาลพลเรือนครั้งแรกในรอบหลายทศวรรษ รัฐบาลสันนิบาตแห่งชาติเพื่อประชาธิปไตยจึงได้ปรับปรุงกระบวนการสันติภาพ ภายใต้ชื่อใหม่ที่ว่า การประชุมปางโหลงแห่งศตวรรษที่ 21⁵⁵

3.2.1 นโยบายของรัฐบาลเมียนมาต่อปัญหาชนกลุ่มน้อย

ในห้วงการหาเสียงเลือกตั้งปี ค.ศ. 2015 การแก้ปัญหาชนกลุ่มน้อยเป็นประเด็นที่พรรคสันนิบาตแห่งชาติเพื่อประชาธิปไตยให้ความสำคัญอย่างมาก จากคำแถลงการณ์ของพรรคสันนิบาตแห่งชาติเพื่อประชาธิปไตย นโยบายเกี่ยวกับสันติภาพภายในประเทศและชนกลุ่มน้อยเป็นนโยบายอันดับแรกของพรรคฯ ซึ่งพรรคฯ ได้วางแนวทางการดำเนินการดังนี้ “1. ดำเนินงานเพื่อไปสู่สภาพที่สงบสุข มั่งคั่ง และยั่งยืน โดยทุกชาติพันธุ์มีความเป็นหนึ่งเดียวกัน 2. ยึดมั่นในการเจรจาทางการเมืองบนพื้นฐานของจิตวิญญาณแห่งปางโหลง เพื่อแก้สาเหตุแห่งปัญหาการขัดกันด้วยอาวุธภายในประเทศ (internal armed conflict) และทำให้ประชาชนมั่นคงและสงบสุข 3. พยายามสร้างสหภาพแห่งสหพันธรัฐประชาธิปไตยที่แท้จริงบนหลักเสรีภาพ สิทธิเท่าเทียม และการกำหนดใจตนเอง 4. ดำเนินโครงการที่โปร่งใสเพื่อทุกรัฐและภูมิภาคพัฒนาอย่างเท่าเทียม 5. ดำเนินงานเพื่อให้เกิดการกระจายผลประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติอย่างทั่วถึง อันสอดคล้องกับหลักสหภาพแห่งสหพันธ์ และ 6. แก้ปัญหาระหว่างชนกลุ่มน้อยโดยใช้การเจรจาบนพื้นฐานของความเคารพซึ่งกันและกัน”⁵⁶

หลังจากพรรคสันนิบาตแห่งชาติเพื่อประชาธิปไตย ก้าวขึ้นเป็นรัฐบาล ก็ไม่ได้ละทิ้งนโยบายดังกล่าว โดยในการแถลงของนางซูจีเนื่องในโอกาสวันขึ้นปีใหม่เมียนมา เมื่อวันที่ 18 เมษายน 2016 นางซูจีก็ได้เน้นย้ำถึงความสำคัญของการจัดการปัญหาชนกลุ่มน้อยเพื่อบรรลุซึ่งสันติภาพของประเทศ อันสะท้อนให้เห็นนโยบายหลักของรัฐบาลเมียนมา ในการดำเนินการเพื่อบรรลุความปรองดองและสันติภาพของเมียนมา ได้แก่ การสร้างกระบวนการสันติภาพผ่านกรอบการเจรจาทางการเมือง และการแก้ไขรัฐบาลให้เป็นประชาธิปไตยและเอื้อต่อการสร้างสันติภาพของประเทศ⁵⁷ ซึ่งสอดคล้องกับแนวทาง (roadmap) ของรัฐบาลเมียนมา อันมีรายละเอียดดังนี้

⁵⁵ จิตวิชุดิ บุญยวงศ์วิวัชร, กระบวนการสันติภาพแห่งเมียนมา/พม่า : ปฏิสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาล กองทัพ และกลุ่มชาติพันธุ์, 71-86.

⁵⁶ "NLD 2015 Election Manifesto (English)."

⁵⁷ "State Counsellor offers New Year Message."

1) ทบทวนกรอบการเจรจาทางการเมือง 2) ปรับปรุงกรอบการเจรจาทางการเมือง 3) จัดการประชุมสันติภาพปางโหลงแห่งศตวรรษที่ 21 4) ลงนามข้อตกลงสันติภาพแห่งสหภาพภายใต้กลไกการประชุมสันติภาพปางโหลงแห่งศตวรรษที่ 21 5) แก้ไขรัฐธรรมนูญ ค.ศ. 2008 เพื่อให้สอดคล้องกับข้อตกลงสันติภาพแห่งสหภาพ 6) จัดการเลือกตั้งซึ่งเป็นประชาธิปไตยหลายพรรคตามรัฐธรรมนูญฉบับปรับปรุง และ 7) สร้างสหภาพแห่งสหพันธรัฐประชาธิปไตยภายหลังการเลือกตั้ง⁵⁸

จากแนวทางดังกล่าวจึงนำไปสู่การปรับปรุงกระบวนการสันติภาพ เพื่อสร้างอำนาจของรัฐบาลในการจัดการปัญหาชนกลุ่มน้อยในเมียนมา จากเดิมที่กองทัพเมียนมามีอำนาจในการจัดการปัญหาดังกล่าวอย่างมาก โดยรัฐบาลเมียนมา ได้จัดตั้งศูนย์ปรองดองและสันติภาพแห่งชาติ (National Reconciliation and Peace Center : NRPC) ซึ่งอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของสำนักงานที่ปรึกษาแห่งรัฐ หรือนางอองซาน ซูจี เพื่อดำเนินงานกระบวนการสันติภาพแทนที่ศูนย์สันติภาพเมียนมา (Myanmar Peace Center : MPC) :ซึ่งตั้งขึ้นในสมัยรัฐบาลเต็ง เส่ง ซึ่งหน้าที่หลักของศูนย์ฯ คือการเสนอแนะนโยบายและข้อแนะนำต่อกระบวนการสร้างความปรองดองและสันติภาพภายในประเทศ⁵⁹ รวมทั้งขับเคลื่อนการประชุมสันติภาพแห่งสหภาพ (Union Peace Conference : UPC) หรือการประชุมปางโหลงแห่งศตวรรษที่ 21 (21st Century Panglong Conference)

3.3 การประชุมปางโหลงแห่งศตวรรษที่ 21

“...หากพวกเราต้องการบรรลุวัตถุประสงค์ร่วมกันที่จะสร้างสหภาพแห่งสหพันธรัฐประชาธิปไตย สิ่งสำคัญที่ต้องทำคือการประชุมปางโหลงแห่งศตวรรษที่ 21 ซึ่งจะช่วยให้ทุกกลุ่มชาติพันธุ์ได้เจรจกันอย่างจริงจัง เปิดกว้าง และเท่าเทียม ดังที่เคยเกิดขึ้นในการประชุมปางโหลงแห่งศตวรรษที่ 20 ...”⁶⁰

ข้อความดังกล่าวคือสุนทรพจน์ของนางอองซาน ซูจี ในพิธีเปิดการประชุมปางโหลงแห่งศตวรรษที่ 21 ครั้งที่ 1 อันสะท้อนให้เห็นถึงวัตถุประสงค์ของรัฐบาลในการสร้างความปรองดองและสันติภาพ เพื่อให้เมียนมาเป็นสหภาพแห่งสหพันธรัฐประชาธิปไตย (Democratic Federal Union) หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือการรื้อฟื้นจิตวิญญาณแห่งปางโหลง (Panglong Spirit) อันมีนัยถึงข้อตกลงแห่งปางโหลง ที่เกิดขึ้นเมื่อ 12 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 1947 ในสมัยของนายพลอองซาน บิดาของนางอองซาน ซูจี โดยข้อตกลงดังกล่าวเป็นเสมือนสัญญาาระหว่างนายพลอองซานกับชนกลุ่มน้อย

⁵⁸ Government peace plan," *Myanmar Peace Monitor*, accessed April 20, 2020, <https://www.mmpeacemonitor.org/government-peace-plan>.

⁵⁹ จิตวิภา บุญยวงศ์วิวัชร, กระบวนการสันติภาพแห่งเมียนมา/พม่า : ปฏิสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาล กองทัพ และกลุ่มชาติพันธุ์, 44-47.

⁶⁰ Speech delivered by State Counsellor Daw Aung San Suu Kyi on the opening day of the Union Peace Conference-21st Century Panglong," *National Reconciliation and Peace Centre*, 2016, accessed April 22, 2020, <http://www.nrpc.gov.mm/en/node/234>.

ที่จะให้สถานะและสิทธิที่เท่าเทียม รวมถึงสิทธิในการกำหนดใจตนเองแก่ชนกลุ่มน้อยด้วย⁶¹ เพราะฉะนั้น จึงอาจกล่าวได้ว่า สำหรับรัฐบาลเมียนมา โดยเฉพาะนางอองซาน ซูจี มีวัตถุประสงค์ในการใช้กรอบการเจรจาทางการเมืองซึ่งก็คือการประชุมปางโหลงแห่งศตวรรษที่ 21 เพื่อนำไปสู่ข้อตกลงสันติภาพที่สามารถมอบความเป็นธรรมและสิทธิในการปกครองพื้นที่ของตนตั้งที่ นายพลอองซานเคตต์ญาไวในอดีต

ตั้งแต่ก้าวขึ้นเป็นรัฐบาล รัฐบาลสันนิบาตแห่งชาติเพื่อประชาธิปไตย โดยเฉพาะอย่างยิ่ง นางอองซาน ซูจี พยายามดำเนินกระบวนการสันติภาพ ผ่านกลไกการประชุมปางโหลงแห่งศตวรรษที่ 21 มาโดยตลอด โดยรัฐบาลประสงค์ที่จะจัดการประชุมดังกล่าวทุกๆ 6 เดือน และพยายามที่จะบรรลุข้อตกลงสันติภาพระหว่างรัฐบาลกลาง กองทัพ และชนกลุ่มน้อยกลุ่มต่างๆ ภายในปี ค.ศ. 2020 หรือก่อนที่จะสิ้นสุดวาระการเป็นรัฐบาล อย่างไรก็ตาม ความเป็นจริงแล้ว รัฐบาลสามารถจัดการประชุมดังกล่าวได้เพียง 3 ครั้ง และยังไม่มีความโน้มที่จะบรรลุข้อตกลงสันติภาพตามที่ตั้งเป้าหมายไว้

3.3.1 พัฒนาการการประชุมปางโหลงแห่งศตวรรษที่ 21

ตามที่กล่าวไว้ข้างต้น ตั้งแต่ปี ค.ศ. 2016 การประชุมปางโหลงแห่งศตวรรษที่ 21 จัดขึ้นเพียง 3 ครั้งเท่านั้น ซึ่งไม่ตรงตามเจตนารมณ์ของรัฐบาล และในการประชุมแต่ละครั้งก็ไม่มีพลวัตที่สำคัญมากนัก หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือ การประชุมฯ ก่อนข้างที่จะไม่สืบหน้า ซึ่งอธิบายได้ ดังนี้

การประชุมปางโหลงแห่งศตวรรษที่ 21 ครั้งที่ 1

การประชุมปางโหลงแห่งศตวรรษที่ 21 ครั้งที่ 1 จัดขึ้นระหว่างวันที่ 31 สิงหาคม – 4 กันยายน 2016 โดยในการประชุมดังกล่าวประกอบด้วย รัฐบาล กองทัพ ชนกลุ่มน้อยกลุ่มต่างๆ ซึ่งรวมทั้งกลุ่มที่ลงนามในข้อตกลงหยุดยิงทั่วประเทศแล้วและกลุ่มที่ยังไม่ลงนามฯ และนายบัน คี มูน อดีตเลขาธิการสหประชาชาติ โดยในการประชุมครั้งนี้ เป็นที่ประจักษ์ว่าฝ่ายกองทัพและชนกลุ่มน้อย มีจุดยืนที่ค่อนข้างตรงข้ามกันอย่างชัดเจน กล่าวคือ พลเอกอาวุโสหมิน อ่อง ไหล่ ได้กล่าวสุนทรพจน์ที่แสดงถึงการต่อต้านท้องถิ่นนิยม นอกจากนี้ผู้แทนของฝ่ายกองทัพก็ยืนยันจุดยืนที่ต้องการให้แก้ไขปัญหาตามแนวทางของรัฐธรรมนูญ และข้อตกลงหยุดยิงทั่วประเทศ ขณะที่ชนกลุ่มน้อยเรียกร้องให้ตนเองมีสิทธิในการปกครองมากขึ้น อาทิ การแบ่งแยกชัดเจนระหว่างรัฐบาลกลาง และรัฐบาลแห่งรัฐ นอกจากนี้ยังเรียกร้องให้มีการนำชนกลุ่มน้อยกลุ่มพันธมิตรทางตอนเหนือ (Northern Alliance) ซึ่งเป็นกลุ่มที่กองทัพไม่ยอมรับเป็นชนกลุ่มน้อยของเมียนมา เข้าร่วมใน

⁶¹ *Beyond Panglong: Myanmar's National Peace and Reform Dilemma*, Transnational Institute (The Netherlands: Transnational Institute, September 2017), accessed April 22, 2020, https://www.tni.org/files/publication-downloads/beyond_panglong.pdf.

การเจรจาครั้งต่อไปด้วย⁶² ดังนั้น การประชุมครั้งนี้จึงแสดงให้เห็นว่ายังไม่มีความคืบหน้าในข้อตกลงประเด็นสารัตถะอย่างชัดเจน

การประชุมปางโหลงแห่งศวรรษที่ 21 ครั้งที่ 2

ก่อนการประชุมปางโหลงฯ ครั้งที่ 2 ที่จัดขึ้นเมื่อวันที่ 24 – 29 พฤษภาคม ค.ศ. 2017 รัฐบาลพยายามสร้างการมีส่วนร่วมของทุกฝ่ายในกระบวนการสันติภาพ โดยการจัดการเจรจา 3 ระดับ คือ ระดับกลุ่มชาติพันธุ์ ระดับภูมิภาค และระดับชาติ และพยายามที่จะชักชวนชนกลุ่มน้อยที่ยังไม่ลงนามข้อตกลงหยุดยิงทั่วประเทศ โดยเฉพาะของชนกลุ่มน้อยติดอาวุธทางตอนเหนือของประเทศเข้าร่วมการประชุมปางโหลงฯ ครั้งที่ 2 ด้วย จนในที่สุด ชนกลุ่มน้อยติดอาวุธทางตอนเหนือได้เข้าร่วมการประชุมดังกล่าวในฐานะผู้สังเกตการณ์ ซึ่งเป็นสัญญาณเชิงบวกและพลวัตที่สำคัญ นอกจากนี้ เป็นที่น่าสังเกตว่ายังมีผู้แทนจีนเข้าร่วมการประชุมปางโหลงฯ ในครั้งนี้ด้วย ทั้งนี้ ในการประชุมดังกล่าว สามารถตกลงกันในประเด็นสารัตถะได้จำนวน 37 ข้อจาก 45 ข้อ ของสนธิสัญญาสหภาพ (Union Accord) หรือในอีกชื่อหนึ่งคือ Pyidaungsu Accord โดยประเด็นที่สามารถตกลงกันได้ประกอบด้วย 1) ด้านการเมือง อาทิ การแบ่งแยกอำนาจสามฝ่าย การสร้างประชาธิปไตยแบบหลายพรรคการเมือง 2) ด้านเศรษฐกิจ โดยมุ่งเน้นที่การพัฒนาเศรษฐกิจที่เท่าเทียม 3) ด้านสังคม 4) ด้านสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติ และที่ดิน⁶³

การประชุมปางโหลงแห่งศวรรษที่ 21 ครั้งที่ 3

การประชุมปางโหลงฯ ครั้งที่ 3 จัดขึ้นระหว่างวันที่ 11 – 16 กรกฎาคม ค.ศ. 2018 โดยก่อนหน้าการประชุมฯ มีชนกลุ่มน้อยลงนามข้อตกลงหยุดยิงทั่วประเทศเพิ่มเติมสองกลุ่มคือ สหภาพประชาธิปไตยลาหู่ Lahu Democratic Union : LDU และพรรครัฐมอญใหม่ (New Mon State Party : NMSP)⁶⁴ ทั้งนี้ ในการจัดประชุมดังกล่าวเป็นช่วงที่มีเหตุการณ์ความรุนแรงบริเวณทางตอนเหนือของเมียนมาอย่างต่อเนื่อง ดังนั้น ในการประชุมครั้งนี้ทั้งพลเอกอาวุโส มิน อ่อง ไหล่ และนางอองซาน ซูจี จึงได้เรียกร้องให้ชนกลุ่มน้อยติดอาวุธทุกกลุ่มลงนามข้อตกลงหยุดยิงทั่วประเทศเพื่อที่จะเข้าสู่การเจรจาสันติภาพ สำหรับผลการประชุม ที่ประชุมได้ลงนามในสนธิสัญญาสันติภาพส่วนที่ 2 จำนวน 14 ข้อซึ่งประกอบด้วยข้อตกลง 4 ด้าน ได้แก่ 1) ด้านการเมือง โดยมุ่งเน้นความเท่าเทียมทางเพศ 2) ด้านเศรษฐกิจ ซึ่งให้ความสำคัญกับโครงการและนโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจ 3) ด้านสังคม อาทิ การตัดสินใจในการตั้งถิ่นฐานใหม่ สิทธิในการศึกษา และ 4) ด้านที่ดิน

⁶² จูติวุฒิ บุญยวงศ์วิวัชร, กระบวนการสันติภาพแห่งเมียนมา/พม่า : ปฏิสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาล กองทัพ และกลุ่มชาติพันธุ์, 73-74.

⁶³ Mallemapti, "Myanmar's National Reconciliation Process: Key Challenge."

⁶⁴ Narayanan Ganesan, *Taking Stock of Myanmar's Ethnic Peace Process and the Third Twenty-First Century Panglong Conference*, The Institute for Peace and Unification Studies, Seoul National University (2018), accessed April 25, 2020, <http://hdl.handle.net/10371/153908>.

และสิ่งแวดล้อม โดยเฉพาะแนวทางการครอบครองที่ดินและการใช้ที่ดิน นอกจากนี้ ผู้เข้าร่วมประชุมยังยึดมั่นที่จะบรรลุวัตถุประสงค์ ดังต่อไปนี้ 1) การจัดการประชุมปางโหลงแห่งศตวรรษที่ 21 ในปี ค.ศ. 2018 จำนวน 1 ครั้ง และในปี ค.ศ. 2019 จำนวน 2 ครั้ง 2) การประชุมทุกระดับเพื่อให้การประชุมปางโหลงฯ ประสบผลสำเร็จ และเมื่อสิ้นสุดการประชุมปางโหลงฯ ทั้ง 3 ครั้ง จะบรรลุหลักการพื้นฐานเพื่อสร้างสภาพที่เป็นประชาธิปไตยและตามระบอบสหพันธรัฐ 3) ในการประชุมครั้งต่อไป ทุกฝ่ายต้องพยายามสร้างหลักการพื้นฐานที่เกี่ยวข้องกับประชาธิปไตยและสหพันธรัฐ และ 4) การจัดการประชุมปางโหลงฯ ในปี ค.ศ. 2020⁶⁵

จากที่กล่าวมาเป็นที่ประจักษ์ว่า ในการประชุมปางโหลงฯ ทั้ง 3 ครั้ง สามารถตกลงประเด็นสารัตถะได้จำนวน 51 ข้อ ทั้งนี้ แม้จะบรรลุข้อตกลงในประเด็นสารัตถะจำนวนมาก แต่หากพิจารณาจากกรอบแนวทางการจัดการปัญหาชนกลุ่มน้อยของรัฐบาลเมียนมาจะเห็นได้ว่า ตั้งแต่การประชุมปางโหลงฯ ครั้งที่ 1 จนถึงการประชุมปางโหลงฯ ครั้งที่ 3 การเจรจาไม่คืบหน้าเท่าที่ควร เนื่องจากยังไม่มีแนวโน้มที่จะลงนามข้อตกลงสันติภาพแห่งสหภาพตามกรอบแนวทางของรัฐบาล ซึ่งเป็นผลมาจากฝ่ายต่างๆ โดยเฉพาะกองทัพและชนกลุ่มน้อยไม่สามารถตกลงในประเด็นด้านความมั่นคง ประเด็นสิทธิในการแยกตัว และการแบ่งแยกอำนาจ อันเป็นประเด็นสำคัญที่จะนำไปสู่สหภาพแห่งสหพันธรัฐ

3.3.2 อุปสรรคของรัฐบาลเมียนมาต่อการแก้ปัญหาชนกลุ่มน้อย

จากพัฒนาการของการประชุมปางโหลงแห่งศตวรรษที่ 21 พบว่า เมียนมายังไม่สามารถบรรลุข้อตกลงสันติภาพแห่งสหภาพ ซึ่งเป็นก้าวแรกในการไปสู่สหภาพแห่งสหพันธรัฐประชาธิปไตย เนื่องจากอุปสรรคสำคัญ 2 ประการ คือ ความคิดเห็นที่ขัดแย้งกันในประเด็นด้านความมั่นคง และการไม่เข้าร่วมลงนามในข้อตกลงหยุดยิงทั่วประเทศของชนกลุ่มน้อยบางกลุ่ม

อุปสรรคประการแรก จากการประชุมปางโหลงฯ ครั้งที่ 1 จนถึงการประชุมปางโหลงฯ ครั้งที่ 3 เป็นที่ประจักษ์ว่าประเด็นด้านความมั่นคงเป็นประเด็นที่ยังไม่คืบหน้า เนื่องจากความคิดเห็นที่ไม่สอดคล้องกันระหว่างกองทัพกับชนกลุ่มน้อย ซึ่งประเด็นที่ยังไม่สามารถตกลงกันได้ ได้แก่

1) ประเด็นสิทธิในการแยกตัว (secession) ซึ่งเกี่ยวข้องกับระบบสหพันธรัฐ โดยกองทัพเมียนมาต้องการให้ชนกลุ่มน้อยรับรองว่าจะไม่แยกตัวออกจากสหภาพก่อนที่จะพุดคุยในประเด็นดังกล่าว เนื่องจากกองทัพมองว่า หากชนกลุ่มน้อยได้รับสิทธิในการแยกตัวจะเป็นเงื่อนไขให้เกิดสิทธิในการกำหนดใจตนเอง และไปสู่การประกาศเอกราช ขณะที่ชนกลุ่มน้อยมองว่าการร้องขอของกองทัพเป็นการสร้างเงื่อนไขก่อนการเจรจา ซึ่งสะท้อนถึงความไม่จริงใจ เนื่องจากตามข้อตกลงหยุดยิงทั่วประเทศที่ชนกลุ่มน้อยต้องลงนามก่อนเข้าสู่การประชุมฯ ก็ได้ระบุไว้ในบท 1 ว่า

⁶⁵ วิจิตร บุญยวงศ์วิจิตร, กระบวนการสันติภาพแห่งเมียนมาพม่า : ปฏิสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาล กองทัพ และกลุ่มชาติพันธุ์, 79-85.

จะไม่แยกตัวออกจากสหภาพ (non - disintegration) ในทางกลับกันกองทัพก็ยอมรับระบบสหพันธรัฐตามที่ระบุใน NCA แล้ว⁶⁶

2) ประเด็นกองทัพสหภาพ (federal union) กองทัพเมียนมาต้องการผนวกกองกำลังชนกลุ่มน้อยเข้ากับกองทัพเมียนมา ซึ่งความเป็นจริงแล้ว ชนกลุ่มน้อยไม่ได้คัดค้านประเด็นดังกล่าว เพียงแต่ต้องการทราบกระบวนการที่กองกำลังจะรวมเข้ากับกองทัพ อย่างไรก็ตาม กองทัพต้องการให้ชนกลุ่มน้อยวางอาวุธก่อน ซึ่งชนกลุ่มน้อยปฏิเสธ เนื่องจากกลัวว่า หากวางอาวุธแล้วรวมเข้ากับกองทัพเมียนมาอาจจะทำให้กองทัพเมียนมากลับมามีบทบาททางการเมืองอีกครั้ง โดยชนกลุ่มน้อยมองว่า อาวุธเป็นสิ่งเดียวที่จะทำให้รัฐบาลและกองทัพสนใจข้อเรียกร้องของพวกเขาไม่ว่ากระบวนการสันติภาพจะสำเร็จหรือล้มเหลว⁶⁷

อุปสรรคประการต่อมาคือชนกลุ่มน้อยที่ยังไม่ลงนามในข้อตกลงหยุดยิงทั่วประเทศ โดยเฉพาะกองกำลังพันธมิตรทางตอนเหนือ (Northern Alliance : NA) ซึ่งมีอิทธิพลอย่างมากบริเวณพื้นที่ชายแดนเมียนมา - จีน โดยเมื่อวันที่ 4 ธันวาคม 2016 กลุ่มดังกล่าวได้ก่อตั้งขึ้นซึ่งประกอบด้วยกองกำลัง 4 กลุ่ม ได้แก่ กองทัพอาระกัน (Arakan Army : AA) กองทัพเพื่อเอกราชคะฉิ่น (Kachin Independence Army : KIA) กองทัพพันธมิตรประชาธิปไตยแห่งชาติเมียนมา (Myanmar National Democratic Alliance Army : MNDAA) และกองทัพปลดปล่อยแห่งชาติตะอาง (Ta'ang National Liberation Army : TNLA) ซึ่งภายหลังจากในปี ค.ศ. 2017 กลุ่มกองกำลังพันธมิตรทางตอนเหนือได้ขยายสมาชิกเพิ่มและใช้อีกชื่อหนึ่งว่า คณะกรรมการเจรจาทางการเมือง (Federal Political Negotiation and Consultative Committee : FPNCC) ซึ่งสมาชิกที่รับเพิ่มเติมได้แก่ กองทัพรัฐฉาน (Shan State Army : SSA) กองทัพพันธมิตรประชาธิปไตยแห่งชาติ (National Democratic Alliance Army : NDAA) และกองทัพสหรัฐวา (United Wa State Army : UWSA) ซึ่งได้เป็นผู้นำของกลุ่มพันธมิตรดังกล่าว โดยในตอนแรกของการก่อตั้งกลุ่มกองกำลังพันธมิตรทางตอนเหนือขึ้น มีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นพันธมิตรในการต่อสู้กับกองทัพ⁶⁸ อย่างไรก็ตาม เมื่อกลุ่มกองกำลังพันธมิตรทางตอนเหนือขยายสมาชิกเป็นกลุ่มคณะกรรมการเจรจาทางการเมือง ก็แสดงให้เห็นถึงความพยายามในการใช้การเจรจาทางการเมืองเพื่อต่อรองกับรัฐบาล เพื่อให้บรรลุผลประโยชน์ของตนหรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือ การนำวิถีทางการเมืองมาเป็นส่วนหนึ่งของยุทธวิธีทางการเมืองในการต่อสู้

⁶⁶ *The Deadlocking Factors in Myanmar's Peace Process*, FES – Friedrich-Ebert-Stiftung (FES – Friedrich-Ebert-Stiftung, September 2019), accessed April 24, 2020, <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/myanmar/15639.pdf>.

⁶⁷ Ganesan, *Taking Stock of Myanmar's Ethnic Peace Process and the Third Twenty-First Century Panglong Conference*, 385 – 386.

⁶⁸ ฐิติวุฒิ บุญยวงศ์วิวัชร, *กระบวนการสันติภาพแห่งเมียนมาพม่า : ปฏิสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาล กองทัพ และกลุ่มชาติพันธุ์*, 124-25.

ชนกลุ่มน้อยกลุ่มดังกล่าวเป็นอุปสรรคสำคัญต่อกระบวนการสันติภาพของเมียนมา เนื่องจากเหตุผลสำคัญสองประการ คือ 1) คณะกรรมการเจรจาทางการเมืองเป็นกลุ่มที่มีกำลังซึ่งมีอำนาจมากที่สุด หรือครอบครองกองกำลังประมาณร้อยละ 70 ของกองกำลังชนกลุ่มน้อยในเมียนมา โดยกลุ่ม USWA มีกองกำลังประมาณ 30,000 คน และกองหนุน 10,000 คน กลุ่ม KIA มีกองกำลัง 10,000 คน กองหนุน 10,000 คน กลุ่ม SSA มีกองกำลัง 8,000 คน กลุ่ม TNLA มีกองกำลัง 4,500 คน กลุ่ม NDAA มีกองกำลัง 4,500 คน กลุ่ม MNDA มีกองกำลัง 2,000 คน และกลุ่ม AA ที่คาดว่า มีกองกำลังประมาณ 3,000 คน⁶⁹ ซึ่งหากรวมกองกำลังของคณะกรรมการเจรจาทางการเมืองแล้วจะมีมากกว่า 80,000 คน 2) คณะกรรมการเจรจาทางการเมือง โดยเฉพาะกลุ่ม KIA กลุ่ม MDNAA กลุ่ม AA และกลุ่ม TNLA ยังดำเนินปฏิบัติการทางทหารเพื่อต่อสู้กับกองทัพอยู่ โดยเฉพาะในรัฐคะฉิ่น รัฐฉานและรัฐยะไข่ โดยตั้งแต่เริ่มยุครัฐบาลสันนิบาตแห่งชาติเพื่อประชาธิปไตย เกิดการปะทะกันระหว่างกลุ่ม KIA กับกองทัพเมียนมาอย่างรุนแรง หลังจากที่กองทัพเมียนมายึดฐานที่มั่น Gideon ได้ในเดือนธันวาคม 2016 ซึ่งเป็นฐานที่มั่นที่สำคัญทางยุทธศาสตร์ของ KIA ส่งผลให้กลุ่ม KIA กลุ่ม MNDA และกลุ่ม TNLA รวมตัวกันและโจมตีเมืองมูเซ ซึ่งเป็นบริเวณชายแดนเมียนมา - จีน หลังจากนั้น รัฐบาลได้ประกาศสภาวะฉุกเฉินเพื่อเพิ่มปฏิบัติการทางทหาร โดยมีเป้าหมายเฉพาะคือกลุ่ม MNDA ซึ่งเป็นห้วงเวลาเดียวกับที่ทั้ง 4 กลุ่มได้ก่อตั้งกองกำลังพันธมิตรทางตอนเหนือขึ้นมา และนับจากนั้นการปะทะกันระหว่างกลุ่มดังกล่าวกับกองทัพก็เกิดขึ้นเป็นระยะๆ⁷⁰ และหลายครั้งที่มีการปะทะกัน และการโจมตีของชนกลุ่มน้อยกระทบต่อโครงการที่ลงทุนโดยจีน อาทิ การปะทะกันระหว่างกองกำลังพันธมิตรทางตอนเหนือกับกองทัพเมียนมาในปี ค.ศ. 2018 เกิดขึ้นในพื้นที่ที่ใกล้กับระเบียงเศรษฐกิจเมียนมา - จีน (CMEC) และหลายครั้งที่การปะทะกันในรัฐฉานกระทบต่อถนนมณฑลยะไข่ - มูเซ ซึ่งเป็นเส้นทางหลักทางการค้าระหว่างเมียนมากับจีน⁷¹

เพราะฉะนั้น การที่ยังไม่สามารถตกลงกันได้ในการแยกตัว และกองทัพสหภาพจึงเป็นอุปสรรคสำคัญต่อการบรรลุสันติภาพตามที่รัฐบาลเมียนมา ตั้งใจไว้ เนื่องจากประเด็นดังกล่าวเป็นประเด็นความมั่นคงที่เกี่ยวข้องกับระบบสหพันธรัฐ ซึ่งระบุไว้ในข้อตกลงหยุดยิงทั่วประเทศที่ทั้งชนกลุ่มน้อยที่ลงนามฯ แล้วและกองทัพให้ความเห็นชอบ ขณะที่กองกำลังจำนวนมากและการเคลื่อนไหวต่อสู้ของชนกลุ่มน้อยที่ยังไม่ลงนามฯ ทำให้การประชุมปางโหลงแห่งศตวรรษที่ 21

⁶⁹ Mallempati, "Myanmar's National Reconciliation Process: Key Challenge."

⁷⁰ Ganesan, "Changing Dynamics in Myanmar's Ethnic Peace Process and the Growing Role of China."

⁷¹ *Annual Peace & Security Review 2018 (Myanmar)*, Myanmar Institute for Peace and Security (Myanmar Institute for Peace and Security, September 18 2019), accessed April 27, 2020, <https://mips-mm.org/download/annual-peace-security-review-2018-myanmar/>.

ที่ปราศจากความร่วมมือจากชนกลุ่มน้อยดังกล่าวยากที่จะบรรลุสันติภาพที่ยั่งยืน ซึ่งรัฐบาลเมียนมาก็เล็งเห็นถึงความจำเป็น และพยายามเจรจาให้ชนกลุ่มน้อยเหล่านั้นเข้าร่วมกระบวนการสันติภาพ

3.4 บทสรุป

หลังจากพรรคสันนิบาตแห่งชาติเพื่อประชาธิปไตยขึ้นเป็นรัฐบาล เมียนมาให้ความสำคัญกับการปรองดองและสันติภาพภายในประเทศ เพราะฉะนั้นนโยบายเร่งด่วนที่รัฐบาลดำเนินการคือการจัดการกับปัญหาชนกลุ่มน้อย ผ่านกระบวนการเจรจาเพื่อสันติภาพหรือการประชุมปางโหลงแห่งศตวรรษที่ 21 เพื่อสร้างสหภาพแห่งสหพันธรัฐประชาธิปไตยตามที่พรรคสันนิบาตแห่งชาติเพื่อประชาธิปไตย ให้สัญญาไว้ในห้วงการหาเสียงเลือกตั้งเมื่อปี ค.ศ. 2015 อย่างไรก็ตามการประชุมปางโหลงแห่งศตวรรษที่ 21 ก็ไม่ได้ดำเนินการตามกรอบแนวทางและเป้าหมายตามที่รัฐบาลเคยประกาศไว้ และแม้ว่าการประชุมปางโหลงฯ จะมีความคืบหน้า อาทิ การมีชนกลุ่มน้อยลงนามในข้อตกลงหยุดยิงทั่วประเทศเพิ่มเติมสองกลุ่ม การตกลงประเด็นสารัตถะได้จำนวน 51 ข้อ ซึ่งครอบคลุมด้านการเมือง เศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม แต่อีกด้านหนึ่งก็สามารถกล่าวได้ว่าเป็นความคืบหน้าที่พรัอมัว เนื่องจากฝ่ายกองทัพและชนกลุ่มน้อยยังไม่สามารถตกลงกันได้ในเรื่องประเด็นด้านความมั่นคง โดยเฉพาะสิทธิในการแยกตัวและกองทัพสหภาพ

บทนี้ยังชี้ให้เห็นว่า คณะกรรมการเจรจาทางการเมืองเป็นอุปสรรคสำคัญต่อการบรรลุสันติภาพที่ยั่งยืนของเมียนมา เนื่องจากกลุ่มดังกล่าวครอบครองกำลังมากกว่าครึ่งหนึ่งของชนกลุ่มน้อยทั้งหมด และที่สำคัญคือยังมีชนกลุ่มน้อยในคณะกรรมการเจรจาทางการเมืองที่ยังคงปฏิบัติการต่อสู้กับกองทัพเมียนมาอยู่ โดยสถานการณ์ยังคงรุนแรงอย่างต่อเนื่องนอกจากกระทบต่อผลประโยชน์ของเมียนมาแล้วยังกระทบต่อผลประโยชน์จีนด้วย เช่น ผู้หนีภัยการสู้รบ การสร้างความเสียหายต่อโครงการของจีนในเมียนมา เป็นต้น ทั้งนี้ สิ่งที่น่าสังเกตคือ วัตถุประสงค์ของชนกลุ่มน้อยดังกล่าวในการ โจมตีพื้นที่ต่างๆ นอกเหนือจากการเรียกร้องให้รัฐบาลและกองทัพยอมรับสถานะของตน ยังเรียกร้องให้รัฐบาลเมียนมาเชิญจีนซึ่งเป็นผู้สนับสนุน ในการจัดตั้งคณะกรรมการเจรจาทางการเมืองเข้ามามีส่วนร่วมในการเจรจาเพื่อสันติภาพด้วย ดังนั้น การที่รัฐบาลเมียนมา ดำเนินนโยบายที่ให้ความสำคัญกับการแก้ปัญหาชนกลุ่มน้อย เมื่อสถานการณ์ความไม่สงบบริเวณชายแดนเมียนมา - จีน ยังเกิดขึ้นอย่างต่อเนื่องประกอบกับกระบวนการสันติภาพเข้าสู่สภาวะชะงักงัน จึงทำให้จีนมีบทบาทในกระบวนการสันติภาพมากขึ้นและความสัมพันธ์ระหว่างสองประเทศจึงแนบแน่นมากขึ้นกว่าที่เคยเป็นมา ดังที่จะพิจารณาในบทต่อไป

บทที่ 4 บทบาทจีนในกระบวนการสันติภาพเมียนมา: โอกาสหรือความท้าทาย ของรัฐบาลเมียนมา

4.1 บทนำ

ตามข้อมูลของสถาบันศึกษาวิจัยเยอรมันที่ชื่อ Mercator Institute for China Studies (MERICS) ในปี ค.ศ. 2018 จีนมีบทบาทในกระบวนการสันติภาพ 9 ประเทศในทวีปเอเชียและแอฟริกา ซึ่งเป็นประเทศในยุทธศาสตร์ข้อริเริ่มหนึ่งแถบหนึ่งเส้นทางของจีน อาทิ อัฟกานิสถาน บังกลาเทศ อิหร่าน เซาท์ซูดาน ซีเรีย รวมถึงเมียนมา⁷² สำหรับกรณีของเมียนมา จีนแสดงเจตจำนงที่จะมีบทบาทในกระบวนการสันติภาพเมียนมาตั้งแต่พรรคสันนิบาตแห่งชาติเพื่อประชาธิปไตยเข้ารับตำแหน่งเป็นผู้นำรัฐบาลตั้งแต่แรก โดยเมื่อเดือนสิงหาคม 2016 ในโอกาสที่นางองซาน ซูจี เดินทางเยือนจีนและเข้าพบกับประธานาธิบดีสี จิ้น ผิง ประธานาธิบดีก็ได้กล่าวถึงบทบาทจีนในกระบวนการสันติภาพเมียนมา โดยกล่าวว่า “...จีนจะสนับสนุนการเจรจาทางการเมืองของเมียนมาเพื่อบรรลุซึ่งสันติภาพและความปรองดอง...”⁷³ อันแสดงให้เห็นถึงความต้องการของจีนที่จะมีส่วนร่วมในการประชุมแห่งสหภาพหรือการประชุมปางโหลงแห่งศตวรรษที่ 21 ของเมียนมา ขณะเดียวกันตามที่กล่าวไปในบทที่ 2 และบทที่ 3 รัฐบาลเมียนมาภายใต้การนำของพรรคสันนิบาตแห่งชาติเพื่อประชาธิปไตย ต้องการที่จะพัฒนาความสัมพันธ์กับจีน และต้องการให้จีนสนับสนุนกระบวนการสันติภาพเมียนมา ซึ่งเป็นนโยบายที่รัฐบาลเมียนมาให้ความสำคัญอย่างมาก ดังนั้นจึงเป็นที่ประจักษ์ว่าทั้งความต้องการของเมียนมาและจีนสอดคล้องกัน

บทนี้จึงต้องการวิเคราะห์ปัจจัยที่ทำให้จีนและเมียนมาร่วมมือกันในการจัดการกับปัญหาชนกลุ่มน้อยในเมียนมา และมุ่งเน้นในการอธิบายบทบาทของจีนในกระบวนการสันติภาพเมียนมา โดยใช้แนวคิดการพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกัน (interdependence) ในการวิเคราะห์ โดยจะแบ่งเป็น

- 1) นโยบายของจีนต่อปัญหาชนกลุ่มน้อยในเมียนมา
- 2) ปัจจัยที่ทำให้เมียนมาและจีนร่วมมือกันในการแก้ปัญหาชนกลุ่มน้อย ทั้งๆ ที่เมียนมามองว่าเป็นปัญหาภายในประเทศ ขณะที่จีนก็ยึดมั่นนโยบายการไม่แทรกแซงกิจการภายในประเทศ
- 3) บทบาทจีนในกระบวนการสันติภาพเมียนมา
- 4) การประเมินบทบาทจีนในการแก้ปัญหาชนกลุ่มน้อยของเมียนมา
- 5) บทสรุป

⁷² Jason Li, "Conflict Mediation with Chinese Characteristics: How China Justifies Its Non-Interference Policy," *Stimson*, updated August 27, 2019, accessed April 29, 2020, <https://www.stimson.org/2019/conflict-mediation-chinese-characteristics-how-china-justifies-its-non-interference-policy/>.

⁷³ "Joint Press Release between the Republic of the Union of Myanmar and the People's Republic of China."

4.2 นโยบายของจีนต่อปัญหาชนกลุ่มน้อยในเมียนมา

รัฐบาลจีนมักกล่าวอยู่เสมอว่า จีนดำเนินนโยบายไม่แทรกแซงกิจการภายใน (non-interference policy) เป็นนโยบายหลักในการสร้างสัมพันธ์กับประเทศต่างๆ ดังนั้นในอดีตจึงไม่เห็นจีนมีบทบาทในการแก้ปัญหาชนกลุ่มน้อยในเมียนมามากนัก จนกระทั่งในปี ค.ศ. 2013 จีนเริ่มเข้ามามีส่วนร่วมในการแก้ปัญหาความขัดแย้งระหว่างรัฐบาลเมียนมากับชนกลุ่มน้อยมากขึ้น หลังจากกองทัพเมียนมาปฏิบัติการต่อสู้กับกลุ่ม KIA บริเวณชายแดนเมียนมา - จีน ในปี ค.ศ. 2012 ซึ่งกระทบต่อจีนทั้งระดับ และผู้หนีภัยการสู้รบจากเมียนมา ด้วยเหตุนี้ ในเดือน ก.พ. 2013 จีนจึงเสนอเป็นเจ้าภาพการเจรจาสันติภาพระหว่างรัฐบาลเมียนมากับชนกลุ่มน้อยเป็นครั้งแรก และหลังจากนั้น จีนก็พยายามเสนอตัวเป็นประธานจัดการเจรจาในรูปแบบดังกล่าวอีกหลายครั้ง แต่ถูกรัฐบาลเมียนมาปฏิเสธมาโดยตลอด⁷⁴ อย่างไรก็ตาม ในปีเดียวกัน มีรายงานว่าเจ้าหน้าที่เมียนมาสงสัยว่า จีนเป็นผู้สนับสนุนอาวุธให้กับกองกำลังกลุ่ม USWA และ MNDA ในกรณีของกองทัพเมียนมา⁷⁵ ซึ่งเหตุการณ์ดังกล่าวก็ยิ่งกระทบต่อความไว้วางใจของรัฐบาลต่ง ส่งต่อจีน และเป็นปัจจัยหนึ่งที่ทำให้ความสัมพันธ์ระหว่างเมียนมากับจีนถดถอยลง ขณะที่ปัจจุบันในความสัมพันธ์อย่างเป็นทางการ จีนยังคงยึดมั่นหลักการไม่แทรกแซงในการดำเนินความสัมพันธ์กับประเทศต่างๆ ซึ่งรวมถึงเมียนมา โดยหลักการไม่แทรกแซงของจีนหมายถึง จีนปฏิเสธที่จะก้าวล่วงกิจการภายในประเทศของทุกประเทศ ในทางกลับกันประเทศอื่นๆ ก็จะต้องไม่ก้าวล่วงกิจการภายในของจีน ซึ่งเป็นไปในลักษณะต่างตอบแทน⁷⁶ อย่างไรก็ตาม ในยุครัฐบาลสันนิบาตแห่งชาติเพื่อประชาธิปไตย จีนก็เต็มใจที่จะเข้าไปมีบทบาทในกระบวนการสันติภาพเฉกเช่นในยุครัฐบาลต่ง ส่ง เพื่อรักษาผลประโยชน์ของตนในเมียนมา

ทั้งนี้ บทบาทของจีนในประเด็นปัญหาชนกลุ่มน้อยของเมียนมา หรือบทบาทของจีนในกระบวนการสันติภาพในยุครัฐบาลสันนิบาตแห่งชาติเพื่อประชาธิปไตย เป็นไปตามแนวคิดการพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกัน (interdependence) กล่าวคือ ปัญหาชนกลุ่มน้อยไม่ใช่แค่ปัญหาภายในของเมียนมา เนื่องจากปัญหาดังกล่าวสร้างผลต่อความไม่มั่นคงบริเวณชายแดนเมียนมา – จีน และการลงทุนของจีนในเมียนมา หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือ ปัญหาดังกล่าวไม่สามารถแยกได้ชัดเจนว่าเป็นปัญหาภายในหรือปัญหาระหว่างประเทศได้อีกต่อไป ซึ่งเป็นการเมืองของการพึ่งพาอาศัยกัน

⁷⁴ Khriezo Yhome, *Understanding China's Response to Ethnic Conflicts in Myanmar*, Observer Research Foundation (Observer Research Foundation, April 2019), accessed April 22, 2020, https://www.orfonline.org/wp-content/uploads/2019/04/ORF_Occasional_Paper_188_China_Myanmar.pdf.

⁷⁵ Ibid, p.12.

⁷⁶ Li, "Conflict Mediation with Chinese Characteristics: How China Justifies Its Non-Interference Policy."

(politics of interdependence)⁷⁷ ตามที่ Joseph S. Nye ได้อธิบายไว้ ดังนั้น จีนจึงแสดงเจตจำนงในการสนับสนุนและให้ความร่วมมือกับเมียนมาในการขับเคลื่อนกระบวนการสันติภาพ ซึ่งเห็นได้ชัดเจนจากการแต่งตั้งนายซุน กั๋วเสียง ในการจัดการกับปัญหาชนกลุ่มน้อยในเมียนมา อย่างไรก็ตามสำหรับจีนยังคงมองว่าบทบาทของตนอยู่บนหลักการไม่แทรกแซงกิจการภายใน เนื่องจากบทบาทจีนได้รับการยินยอมจากรัฐบาลเมียนมา และจีนจำกัดวิธีการและเป้าหมายในการเข้าไปเกี่ยวข้องกับกระบวนการสันติภาพ โดยจีนมีบทบาทในลักษณะที่เป็น ผู้อำนวยความสะดวกเท่านั้น จะไม่ขยายบทบาทเป็นผู้ใกล้เคียง กล่าวคือจีนจะแสดงบทบาทเป็นผู้อยู่เบื้องหลังเงียบๆ (quiet and behind-the-scene-role) บนแนวทางการ โน้มน้าวเพื่อให้เกิดสันติภาพและสนับสนุนกระบวนการเจรจาทางการเมือง (persuading for peace and promoting dialogue) ซึ่งเป็นหลักการที่จีนยึดถือมาตลอดตั้งแต่เข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการสันติภาพเมียนมาในปี ค.ศ. 2013⁷⁸

4.3 ปัจจัยที่ทำให้จีนและเมียนมาร่วมมือกันในการแก้ปัญหาชนกลุ่มน้อย

ตั้งแต่ปี ค.ศ. 2016 จีนและเมียนมาพัฒนาความสัมพันธ์ระหว่างกันอย่างต่อเนื่อง ซึ่งเป็นผลจากข้อจำกัดของรัฐบาลเมียนมาในการขับเคลื่อนกระบวนการสันติภาพตามที่กล่าวไปในบทที่ 3 เนื่องจากเมียนมาต้องพึ่งพาจีนในการขับเคลื่อนกระบวนการดังกล่าวเพื่อไปสู่สันติภาพที่ยั่งยืน โดยจีนสำคัญต่อกระบวนการสันติภาพเมียนมา อันเป็นผลมาจากความสัมพันธ์ระหว่างจีนกับชนกลุ่มน้อย ซึ่งเชื่อมโยงกับปัจจัยทางภูมิศาสตร์ กล่าวคือ เมียนมามีพรมแดนทางตอนเหนือติดกับจีน ซึ่งชนกลุ่มน้อยของเมียนมาบริเวณดังกล่าว อันเป็นกลุ่มที่ยังไม่ได้ลงนามในข้อตกลงหยุดยิงทั่วประเทศ เช่น กลุ่ม UWSA กลุ่ม MNDA กลุ่ม TNLA เป็นต้น มักจะก่อเหตุการณ์ความไม่สงบมาโดยตลอด และในยุครัฐบาลเต็ง เส่งก็มีข้อสงสัยว่า จีนเป็นผู้ให้การสนับสนุนชนกลุ่มน้อยดังกล่าว ยกตัวอย่าง การเกิดเหตุการณ์ความไม่สงบทางตอนเหนือของเมียนมาอย่างเป็นระยะๆ ในช่วง ค.ศ. 2011 – 2013 รัฐบาลเมียนมาในขณะนั้นสงสัยว่า จีน โดยเฉพาะรัฐบาลยูนนานให้การสนับสนุนชนกลุ่มน้อยดังกล่าว เฉพาะอย่างยิ่งการสนับสนุนทางการเงินจากการลักลอบค้าสินค้าผิดกฎหมาย จนนำไปสู่ความสัมพันธ์ที่ห่างเหินระหว่างเมียนมากับจีนในช่วงรัฐบาลเต็ง เส่ง⁷⁹ ซึ่งหากนำแนวคิดการพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกัน (interdependence) ของ Robert O. Keohane และ Joseph S. Nye จากหนังสือ Power and Interdependence⁸⁰ ในการวิเคราะห์ความสัมพันธ์

⁷⁷ Jr. Joseph S. Nye, "Globalization and Interdependence," in *Understanding International Conflicts: An Introduction to Theory and History* (New York: Longman, 2007).

⁷⁸ Li, "Conflict Mediation with Chinese Characteristics: How China Justifies Its Non-Interference Policy."

⁷⁹ Myoe, "The logic of Myanmar's China policy."

⁸⁰ Robert O. Keohane and Joseph S. Nye, "Power and interdependence," *Survival* 15, no. 4 (July 1973), <https://doi.org/10.1080/00396337308441409>.

ระหว่างเมียนมากับจีนในประเด็นปัญหาชนกลุ่มน้อย จะพบว่า ความสัมพันธ์ในประเด็นดังกล่าว เป็นไปในลักษณะที่พึ่งพาอาศัยกัน เนื่องจากอิทธิพลของจีนต่อชนกลุ่มน้อย สามารถสร้างผลกระทบทั้งเชิงบวกและเชิงลบต่อรัฐบาลเมียนมาได้ ดังเช่นในยุครัฐบาลเต็ง เส่ง การสนับสนุนของจีนต่อชนกลุ่มน้อยในทางกลับทำให้ชนกลุ่มน้อยสามารถปฏิบัติการต่อสู้กับรัฐบาลเมียนมาได้อย่างต่อเนื่อง ขณะเดียวกัน การกระทำดังกล่าวก็เป็นปัจจัยหนึ่งที่ทำให้รัฐบาลเมียนมาเริ่มลดระดับความสัมพันธ์กับจีน ซึ่งรวมถึงการชะลอโครงการเศรษฐกิจที่จีนลงทุนในเมียนมาด้วย ดังนั้นหากเมียนมาต้องการจัดการกับปัญหาชนกลุ่มน้อย ก็จำเป็นต้องอาศัยความร่วมมือจากจีน และในทางกลับกันหากจีนต้องการรักษาผลประโยชน์ของตนเอง ก็ต้องร่วมมือกับรัฐบาลเมียนมาด้วย

ด้วยเหตุนี้ ช่วงแรกของรัฐบาลสันนิบาตแห่งชาติเพื่อประชาธิปไตย ในการแลกเปลี่ยนการเยือนระหว่างกันของเจ้าหน้าที่ระดับสูงจึงกล่าวถึงประเด็นปัญหาชนกลุ่มน้อยอย่างสม่ำเสมอ โดยหลังจากพรรคสันนิบาตแห่งชาติเพื่อประชาธิปไตยขึ้นมาเป็นรัฐบาล และนางซูจีได้เดินทางเยือนจีนอย่างเป็นทางการครั้งแรกในฐานะที่ปรึกษาแห่งรัฐและรัฐมนตรีกระทรวงการต่างประเทศ เมื่อเดือนสิงหาคม 2016 นางซูจีได้หารือกับประธานาธิบดีของจีนในประเด็นปัญหาชนกลุ่มน้อย ซึ่งจีนก็พร้อมที่จะสนับสนุนกระบวนการสันติภาพเมียนมา ขณะที่เมียนมาก็แสดงความยินดีต่อการสนับสนุนของจีนในกระบวนการสันติภาพ⁸¹

4.3.1 ปัจจัยที่ทำให้รัฐบาลเมียนมาพึ่งพาเงินในการช่วยขับเคลื่อนกระบวนการสันติภาพ

หลังจากการหารือระหว่างนางอองซาน ซูจีและประธานาธิบดีสี จิ้น ผิง ในโอกาสการเยือนจีนของนางซูจีอย่างเป็นทางการเมื่อเดือนสิงหาคม 2016 นางซูจีก็ได้ให้สัมภาษณ์กับสื่อมวลชนว่า เมียนมาเชื่อว่าเงินจะสนับสนุนกระบวนการสันติภาพเมียนมา⁸² อันสะท้อนนัยถึงความสำคัญของบทบาทเงินที่สามารถส่งผลได้ทั้งเชิงบวกและเชิงลบต่อกระบวนการสันติภาพเมียนมาได้ ซึ่งสอดคล้องกับที่ Joseph S. Nye ได้เขียนไว้ในหนังสือ Understanding International Conflicts ว่า การพึ่งพาอาศัยกันทำให้เกิดผลประโยชน์ร่วมกัน ซึ่งนำไปสู่ความร่วมมือ ขณะเดียวกันการพึ่งพาอาศัยกันก็สามารถเป็นอาวุธได้เช่นกัน⁸³ เพราะฉะนั้นการพึ่งพาอาศัยกันของเมียนมากับจีนในประเด็นปัญหาชนกลุ่มน้อย จึงสามารถเป็นอาวุธให้กับฝ่ายที่มีอำนาจมากกว่า ซึ่งหากพิจารณาจากคำกล่าวของนางซูจี ก็แสดงนัยว่าเงินมีอำนาจเหนือเมียนมาในประเด็นดังกล่าว ดังนั้น เมียนมาจึงต้องการพึ่งพาบทบาทเงินในเชิงบวกต่อกระบวนการสันติภาพ

⁸¹ "Joint Press Release Between the People's Republic of China and the Republic of the Union of Myanmar."

⁸² "Suu Kyi: China to support Myanmar peace talks."

⁸³ Joseph S. Nye, "Globalization and Interdependence," 212-13.

หากนำแนวคิดเรื่องการพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกัน (interdependence) ของ Robert O. Keohane และ Joseph S. Nye มาวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างเมียนมากับจีนในประเด็นปัญหาชนกลุ่มน้อยจะพบว่า แหล่งของอำนาจเกิดขึ้นจากการพึ่งพามิติความอ่อนไหว (sensitive interdependence) และการพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกัน ใน มิติความเปราะบาง (vulnerable interdependence)⁸⁴ กล่าวคือ ปัญหาชนกลุ่มน้อยเป็นทั้งความอ่อนไหว (sensitivity) และสาเหตุของความเปราะบาง (vulnerability) ของเมียนมา โดยปัญหาดังกล่าวได้สร้างความขัดแย้ง สงครามภายใน ความไม่มั่นคงและความไม่เป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของเมียนมา สร้างความเปราะบางอ่อนแอให้กับเมียนมาทั้งทางเศรษฐกิจ การเมืองและการต่างประเทศ โดยเฉพาะการเปิดโอกาสให้ต่างประเทศสามารถเข้าแทรกแซงในรูปแบบต่างๆ ได้ เช่น การสนับสนุนชนกลุ่มน้อยบริเวณชายแดน และการวิพากษ์วิจารณ์ปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชน เป็นต้น ซึ่งการแทรกแซงจากต่างชาติไม่ว่าในรูปแบบใดเป็นประเด็นอ่อนไหวสำหรับรัฐบาลเมียนมานับตั้งแต่ได้รับเอกราช รัฐบาลเมียนมาถือว่าเป็นการละเมิดอำนาจอธิปไตยของตน ทำให้เมียนมาอยู่ในภาวะเปราะบางเนื่องจากประสบการณ์เลวร้ายจากอดีต ทั้งการที่เมียนมาเคยเป็นอาณานิคมของอังกฤษ สูญเสียอำนาจอธิปไตย เกิดการเปลี่ยนแปลงระบอบและสถาบันกษัตริย์ล่มสลาย นอกจากนี้ หลังได้รับเอกราช สถานะของประเทศก็ตกต่ำและเต็มไปด้วยความขัดแย้งภายใน รวมทั้งวิกฤติเศรษฐกิจจึงทำให้รัฐบาลทหารของเมียนมาเกิดความหวาดระแวงการแทรกแซงกิจการภายในจากต่างประเทศต่อประเด็นการเมือง ซึ่งรวมถึงปัญหาชนกลุ่มน้อย นำไปสู่การดำเนินนโยบายปิดประเทศในปี ค.ศ. 1962 เพื่อลดการแทรกแซงจากภายนอก⁸⁵ หรือนัยหนึ่งคือลดความเปราะบางของเมียนมา อย่างไรก็ตาม นโยบายปิดประเทศได้สร้างโอกาสให้กับจีนในการเข้ามามีบทบาทในประเด็นปัญหาชนกลุ่มน้อยมากขึ้น

ในปี ค.ศ. 1988 จีนได้เริ่มพัฒนาความสัมพันธ์กับเมียนมา โดยการตระหนักถึงประเด็นความอ่อนไหวและความเปราะบางของเมียนมา จีนจึงหลีกเลี่ยงการวิพากษ์วิจารณ์หรือการดำเนินการใดๆ อันทำให้เมียนมาเข้าใจว่าจีนพยายามแทรกแซงกิจการภายใน ในทางกลับกัน จีนประกาศยอมรับรัฐบาลทหารเมียนมาพร้อมชูนโยบายไม่แทรกแซงกิจการภายในในการดำเนินความสัมพันธ์กับต่างประเทศ ซึ่งรวมถึงเมียนมาด้วย นอกจากนี้ ในปี ค.ศ. 1989 จีนยังยกเลิกการสนับสนุนพรรคคอมมิวนิสต์พม่าด้วย อันสะท้อนให้เห็นถึงการกำหนดบทบาทของตัวเองไว้อย่างจำกัด รวมทั้งระมัดระวังไม่ให้ละเมิดต่อหลักการไม่แทรกแซงกิจการภายในที่จีนยึดถือด้วย

⁸⁴ Keohane and Nye, *Power and Interdependence*, 13.

⁸⁵ *Myanmar: The Military Regime's View of the World*, International Crisis Group (International Crisis Group, December 7 2001), 6, accessed May 25, 2020, <https://d2071andvip0wj.cloudfront.net/28-myanmar-the-military-regime-s-view-of-the-world.pdf>.

ขณะเดียวกัน เมียนมาก็หันไปพึ่งพาเงินมากขึ้นทั้งทางด้านการทหาร และเศรษฐกิจ โดยจีนได้ขายอาวุธให้และสร้างสิ่งอำนวยความสะดวกให้กับกองทัพเมียนมาอย่างต่อเนื่อง ขณะที่ในด้านเศรษฐกิจ จีนเป็นผู้ลงทุนและประเทศคู่ค้าที่สำคัญของเมียนมา โดยเฉพาะการค้าชายแดน นอกจากนี้ จีนยังพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานในเมียนมาด้วย อาทิ การสร้างถนนจากชายแดนไปยังเมืองใหญ่ของเมียนมา⁸⁶ ซึ่งได้สร้างความสัมพันธ์ที่จีนมีอำนาจเหนือกว่าเมียนมา อย่างไรก็ตาม นอกจากจีนได้พัฒนาความสัมพันธ์กับรัฐบาลและกองทัพเมียนมาแล้ว จีนยังพัฒนาความสัมพันธ์กับชนกลุ่มน้อยของเมียนมาด้วย โดยเฉพาะกลุ่ม USWA กลุ่ม MNDA และกลุ่ม KIA ซึ่งมีความสัมพันธ์ทางชาติพันธุ์กับจีน

4.3.1.1 ความสัมพันธ์ระหว่างจีนกับชนกลุ่มน้อย

จากที่กล่าวไปในบทที่ 3 รัฐบาลเมียนมามีข้อจำกัดในการสร้างความไว้เนื้อเชื่อใจ หรือแรงกดดันต่อชนกลุ่มน้อย โดยเฉพาะชนกลุ่มน้อยที่ยังไม่ลงนามในพื้นที่ทางตอนเหนือของเมียนมา จึงทำให้กระบวนการสันติภาพไม่สามารถคืบหน้าได้อย่างที่คาดหวังไว้ ด้วยเหตุนี้ เมียนมาจึงต้องพึ่งพาเงิน เพื่อให้จีนช่วยสนับสนุนกระบวนการฯ โดยใช้อิทธิพลอันเกิดความสัมพันธ์ที่ใกล้ชิดกับชนกลุ่มน้อยๆ โดยเฉพาะกลุ่ม USWA กลุ่ม MNDA และกลุ่ม KIA ซึ่งนอกจากจะมีความสัมพันธ์ทางชาติพันธุ์แล้ว จีนก็ได้พัฒนาความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจกับชนกลุ่มน้อยดังกล่าวด้วย

1) ความสัมพันธ์ระหว่างจีนกับกลุ่ม UWSA

กลุ่ม UWSA เป็นกองกำลังของกลุ่มว้า ซึ่งเป็นชนกลุ่มน้อยที่ใหญ่ที่สุดของเมียนมา อาศัยอยู่ในรัฐฉานทางตอนเหนือของประเทศ โดยกลุ่ม UWSA ปฏิบัติการในสองพื้นที่คือบริเวณชายแดนเมียนมา – จีน ซึ่งเป็นพื้นที่อาศัยของกลุ่มว้า หรือที่รู้จักกันในนามเขตปกครองตนเองว้า และบริเวณชายแดนเมียนมา – ไทย ทั้งนี้กลุ่ม UWSA เป็นชนกลุ่มน้อยที่ยังไม่ได้ลงนามข้อตกลงหยุดยิงทั่วประเทศ และยังคงปฏิบัติการต่อสู้กับกองทัพเมียนมาในพื้นที่ทางตอนเหนืออย่างต่อเนื่อง ทั้งนี้ กลุ่ม UWSA มีความสัมพันธ์ที่ใกล้ชิดกับจีนมากที่สุด เมื่อเทียบกับกลุ่มอื่นๆ เนื่องจากปัจจัยต่างๆ ดังนี้

⁸⁶ Myanmar: The Military Regime's View of the World, 20.

1) ปัจจัยทางด้านประวัติศาสตร์ โดยความสัมพันธ์ระหว่างสองฝ่ายเริ่มตั้งแต่ช่วงสงครามเย็น เมื่อจีนให้การสนับสนุนพรรคคอมมิวนิสต์พม่า ซึ่งสุดท้ายได้แตกออกไปเป็นชนกลุ่มน้อยกลุ่มต่างๆ ซึ่งรวมถึงกลุ่ม UWSA ด้วย⁸⁷

2) ปัจจัยทางด้านภาษา กลุ่มที่ไม่มีตัวเขียนเป็นของตนเอง จนกระทั่งช่วง ค.ศ. 1950 กลุ่มนี้ได้นำรูปแบบอักษรพินอินของจีนมาปรับใช้เป็นภาษาเขียน

3) ปัจจัยทางด้านชาติพันธุ์ กลุ่มว่ามีเชื้อสายมาจากมอญ-เขมร ทำให้ไม่มีความสัมพันธ์ทางชาติพันธุ์กับจีนโดยตรง อย่างไรก็ตาม กลุ่มว่ามีความสัมพันธ์ทางชาติพันธุ์กับจีน โดยอ้อม เนื่องจากยังมีกลุ่มที่อาศัยในจีนด้วย ซึ่งเป็นผลมาจากในปี ค.ศ. 1941 จีนตกลงกับเจ้าอาณานิคมอังกฤษในการแบ่งเขตแดน ทำให้ชาวเขาเผ่าว่า (Wa Hills) ในเมียนมาถูกแยกกับกลุ่มว่าในจีน นอกจากนี้ ผู้นำและบุคคลสำคัญของกลุ่มว่า⁸⁸ โดยเฉพาะผู้นำที่ควบคุมกองกำลัง UWSA มักจะเป็นผู้ที่มีเชื้อชาติจีนหรือจีน โกกี้ ด้วยเหตุนี้จึงอาจกล่าวได้ว่า กลุ่ม UWSA เป็นเสมือนบุตรนอกกฎหมาย (illegitimate child) ของจีน

4) ปัจจัยทางเศรษฐกิจ กล่าวคือ ในพื้นที่ของกลุ่มว่าจะใช้เงินหยวนในการดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจ และยังใช้สัญญาณเครือข่ายโทรคมนาคมจากจีนด้วย นอกจากนี้กลุ่ม USWA ยังมีความสัมพันธ์ทางการค้ากับจีน เฉพาะอย่างยิ่งการค้าผิดกฎหมาย อาทิ อาวุธ ซึ่งเป็นผลสืบเนื่องมาจากช่วง ค.ศ. 1960 ที่จีนได้สนับสนุนอาวุธให้แก่พรรคคอมมิวนิสต์พม่า และหลังจากพรรคคอมมิวนิสต์พม่าแตกเป็นกองกำลังชนกลุ่มน้อยต่างๆ ซึ่งรวมถึงกลุ่ม UWSA จีน โดยเฉพาะกองทัพปลดปล่อยประชาชนจีน (Chinese People's Liberation Army : PLA) ยังคงค้าอาวุธให้กลุ่ม UWSA อย่างต่อเนื่อง โดยในปี 2014 พบการขนส่งอาวุธจากจีนมายังพื้นที่กลุ่ม USWA ซึ่งประกอบด้วยอาวุธสงครามจำนวนมาก เช่น ปืนใหญ่ จรวดแบบพื้นสู่อากาศชนิดประทับไหล่ยิง (Man-Portable Air-Defence Missile System : MANPADS) เป็นต้น⁸⁹ และในเดือนเมษายน ค.ศ. 2019 กลุ่ม UWSA ได้แสดงอาวุธเนื่องในโอกาสครบรอบ 30 ปี การก่อตั้งกลุ่ม UWSA โดยอาวุธที่จัดแสดงส่วนใหญ่เป็นอาวุธของจีน อาทิ จรวดแบบพื้นสู่อากาศชนิดประทับไหล่ยิง

⁸⁷ Yun Sun, *China and Myanmar's Peace Process*, United States Institute of Peace (Washington, DC: United States Institute of Peace, 2017), 12, accessed February 22, 2020, <https://www.usip.org/sites/default/files/SR401-China-and-Myanmar-Peace-Process.pdf>.

⁸⁸ Bertil Lintner, *The United Wa State Army and Burma's Peace Process*, The United States Institute of Peace (Washington, DC: The United States Institute of Peace, April 29 2019), 4-8, accessed 4 May, 2020, https://www.usip.org/sites/default/files/2019-07/pw_147-the_united_wa_state_army_and_burmas_peace_process.pdf.

⁸⁹ Lintner, *The United Wa State Army and Burma's Peace Process*, 17.

อากาศยานไร้คนขับ ปืนต่อสู้อากาศยาน⁹⁰ ส่งผลให้กองทัพเมียนมาเกิดข้อกังขาเกี่ยวกับการสนับสนุนของจีนต่อกลุ่ม UWSA อีกครั้ง ขณะเดียวกัน กลุ่ม USWA ยังมีความสัมพันธ์ที่แนบแน่นกับบริษัทเอกชนของจีนด้วย อันสะท้อนให้เห็นจากกรณีบริษัทในเครือของ Yucheng Group ได้ลงนามข้อตกลงกับกลุ่มว่าในปี ค.ศ. 2015 เพื่อสร้างเขตการค้าเสรีเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ Yucheng ในพื้นที่ว่า ด้วยเงินลงทุนประมาณ 40,000 ล้านดอลลาร์ โดยอ้างว่าเป็นการลงทุนเพื่อสนับสนุนข้อริเริ่มหนึ่งแถบหนึ่งเส้นทางของรัฐบาลจีน⁹¹

ในทางกลับกัน จีนแสวงโอกาสจากความสัมพันธ์กับกลุ่ม UWSA ที่จีนเป็นผู้ให้การพึ่งพา ในการรักษาผลประโยชน์ของจีน ซึ่งเห็นได้ชัดเจนในกรณีการลักลอบค้ายาเสพติดข้ามชาติ กล่าวคือ กลุ่ม USWA หารายได้ในการสู้รบกับรัฐบาลเมียนมาจากธุรกิจผิดกฎหมาย ซึ่งรวมถึงการค้ายาเสพติด โดยตั้งแต่ช่วงคริสต์ทศวรรษ 1980 พื้นที่ของกลุ่มว่าเป็นพื้นที่ปลูกฝิ่นขนาดใหญ่ของเมียนมา และต่อมาก็ได้ขยายเป็นการผลิตยาเสพติด ซึ่งนำเข้าสารตั้งต้นมาจากจีน โดยกลุ่มว่าได้ลักลอบค้าสิ่งเสพติดดังกล่าว ไปยังประเทศต่างๆ ซึ่งรวมถึงจีนด้วย ทั้งนี้จีนตระหนักถึงปัญหาดังกล่าว จึงพยายามใช้ความสัมพันธ์ที่ใกล้ชิดกับกลุ่มว่าในการกดดันไม่ให้กลุ่มว่าลักลอบค้ายาเสพติดในชายแดนจีน⁹² นอกจากนี้ จีนได้ผลักดันให้กลุ่มว่าเลิกปลูกฝิ่นและปลูกผักผลไม้ ถูกกฎหมายแทน อาทิ ขิง พารา อ้อย และชา โดยรัฐบาลยูนิอันได้สนับสนุนให้เอกชนจีนทำสัญญา กับชาวสวนในพื้นที่ว่า เพื่อเหมาซื้อผลผลิตกลับไปยังยูนิอัน⁹³ จึงทำให้พื้นที่ของกลุ่มว่ากลายเป็นแหล่งสินค้าเกษตรของยูนิอัน ขณะเดียวกัน กลุ่ม UWSA ยังเป็นเสมือนกระบอกเสียงให้จีนเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการสันติภาพเมียนมา โดยในการประชุม Pangsang เมื่อเดือนกุมภาพันธ์ 2017 ซึ่งเป็นการประชุมของคณะกรรมการเจรจาทางการเมือง (FPNCC) กลุ่ม UWSA ก็ผลักดันให้กลุ่มคณะกรรมการเจรจาทางการเมืองเรียกร้องให้สหประชาชาติและจีนเข้ามามีบทบาทเป็นผู้ไกล่เกลี่ย (mediator) ในกระบวนการสันติภาพเมียนมา โดยอ้างว่าการมีส่วนร่วมของจีนจะทำให้การเจรจาประสบความสำเร็จ ซึ่งสามารถพิจารณาได้ว่าเป็นผลประโยชน์ต่างตอบแทน เนื่องจากจีนได้สนับสนุนให้กลุ่ม UWSA ขึ้นมามีบทบาทนำของชนกลุ่มน้อยที่ยังไม่ลงนามแทนที่กลุ่ม KIA

⁹⁰ *Commerce and Conflict: Navigating Myanmar's China Relationship*, International Crisis Group (International Crisis Group, March 30 2020), 9, accessed May 5, 2020, [https://d2071andvip0wj.cloudfront.net/305-commerce-and-conflict-myanmar-china%20\(1\)_0.pdf](https://d2071andvip0wj.cloudfront.net/305-commerce-and-conflict-myanmar-china%20(1)_0.pdf).

⁹¹ Sun, *China and Myanmar's Peace Process*, 9.

⁹² Lintner, *The United Wa State Army and Burma's Peace Process*, 10-12.

⁹³ *Alternative Development or Business as Usual?*, Transnational Institute (Transnational Institute, November 2010), 7, accessed May 26, 2020, <https://www.tni.org/files/download/brief33.pdf>.

โดยการสนับสนุนให้ก่อตั้งคณะกรรมการเจรจาทางการเมืองขึ้นมาแทนที่กลุ่มสมาชิกสภาสหพันธ์รัฐชาติสหภาพเมียนมา (United Nationalities Federal Council : UNFC)⁹⁴

2) ความสัมพันธ์ระหว่างจีนกับกลุ่ม MNDA

กลุ่ม MNDA หรือกองกำลังของกลุ่มโกกั้งอาศัยอยู่ในรัฐฉาน บริเวณชายแดนเมียนมา - จีน กลุ่มโกกั้งเป็นชนกลุ่มน้อยที่มีความสัมพันธ์กับจีนในทุกมิติ ได้แก่ ความสัมพันธ์ทางชาติพันธุ์ โดยกลุ่มโกกั้งเป็นกลุ่มที่มีเชื้อชาติจีนฮั่นโดยตรง กล่าวคือก่อนปี ค.ศ. 1897 พื้นที่ของกลุ่มโกกั้งเคยเป็นดินแดนของจีน ก่อนที่จีนจะยอมให้เจ้าอาณานิคมอังกฤษยึดครองตามข้อตกลงแองโกล-จีน (Anglo-Chinese Agreement) ส่งผลให้พื้นที่โกกั้งกลายเป็นส่วนหนึ่งของรัฐฉานในเวลาต่อมา ทั้งนี้ เนื่องจากกลุ่มโกกั้งมีสายสัมพันธ์ทางชาติพันธุ์กับจีนอย่างใกล้ชิด ทำให้กลุ่มโกกั้งใช้ภาษาจีนในการสื่อสาร รวมทั้งใช้เขตเวลาตามแบบจีนด้วย⁹⁵ นอกจากนี้ กลุ่มโกกั้งยังมีความสัมพันธ์ทางประวัติศาสตร์กับจีน โดยหลังจากพรรคคอมมิวนิสต์พม่าซึ่งได้รับการสนับสนุนจากพรรคคอมมิวนิสต์จีน แยกกลายเป็นกองกำลังชนกลุ่มน้อยต่างๆ ในปี ค.ศ. 1989 นาย Peng Jiasheng เป็นผู้นำก่อตั้งกลุ่ม MNDA ขึ้น เพื่อเป็นกองกำลังควบคุมพื้นที่โกกั้ง อย่างไรก็ตาม ในปี ค.ศ. 2009 นาย Peng ได้สูญเสียอิทธิพลให้แก่ นาย Bai Xuoqian ส่งผลให้ต้องลี้ภัยอยู่ในจีนเป็นเวลา 5 ปี ก่อนที่ปฏิบัติการโจมตีอีกครั้งในปี ค.ศ. 2014 – 2015 โดยระหว่างปฏิบัติการดังกล่าว มีรายงานว่าจีนอนุญาตให้กองกำลังโกกั้งใช้พื้นที่จีนในการโจมตีกองทัพเมียนมาและนาย Peng ก็ได้เยือนจีนหลายครั้งเพื่อพบปะกับเจ้าหน้าที่จีนและองค์กรหนึ่งของรัฐบาลจีน⁹⁶ ขณะเดียวกันกลุ่ม MNDA ก็มีความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจกับจีนด้วย เฉพาะอย่างยิ่งเศรษฐกิจแบบผิดกฎหมาย อาทิ ยาเสพติด เนื่องจากกลุ่ม MNDA ต้องหารายได้เพื่อสนับสนุนกองกำลังและการโจมตีของตน การลักลอบค้ายาเสพติดจึงเป็นแหล่งรายได้ที่ดีที่สุด โดยก่อนปี ค.ศ. 2003 กลุ่ม MNDA มีรายได้หลักมาจากการค้าฝิ่น ทั้งนี้ หลังจากปี ค.ศ. 2003 นาย Bai ผู้นำกลุ่ม MNDA ในขณะนั้นประกาศห้ามการปลูกฝิ่น และได้รับการสนับสนุนจากจีนในการดำเนินโครงการปลูกพืชทดแทน โดยเฉพาะอ้อย ซึ่งจะ

⁹⁴ Sun, *China and Myanmar's Peace Process*, 12.

⁹⁵ Leo Suryadinata, *Can The Kokang Chinese Problem In Myanmar Be Resolved?*, Institute of Southeast Asian Studies (Institute of Southeast Asian Studies, July 15 2015), 4-5, accessed May 10, 2020, <https://www.eurasiareview.com/16072015-can-the-kokang-chinese-problem-in-myanmar-be-resolved-analysis/>.

⁹⁶ *China's Role in Myanmar's Internal Conflicts*, 26.

ถูกส่งไปยังจีนผ่านมณฑลยูนนาน เพื่อเข้าสู่กระบวนการแปรรูป⁹⁷ แม้ในพื้นที่โกกั้งประกาศห้ามปลูกฝิ่น แต่ยังมีการผลิตยาเสพติด อาทิ เฮโรอีน ยาบ้า ยาไอซ์ เพื่อส่งออกไปขายยังจีน นอกจากนี้ กลุ่มโกกั้งยังลักลอบค้าสินค้าอุปโภคบริโภคไปยังยูนนานผ่านทางด่าน Laukkai ซึ่งเป็นด่านในการควบคุมของกลุ่ม MNDAAs เพื่อหลีกเลี่ยงการขนส่งสินค้าผ่านด่าน Chin Shwe Haw ซึ่งเป็นด่านในพื้นที่โกกั้ง แต่ควบคุมโดยทางการเมียนมา⁹⁸ ความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่ม MNDAAs กับจีนยังสะท้อนให้เห็นจากการที่จีนอนุญาตให้กลุ่ม MNDAAs เปิดบัญชีธนาคารในปักกิ่งเพื่อรับบริจาคเงินจากชาวจีน และกลุ่ม MNDAAs ยังได้รับการสนับสนุนทางการเงินจากบริษัทของจีนด้วย อาทิ บริษัท Yucheng Group ในมณฑลยูนนาน ได้บริจาคให้กลุ่ม MNDAAs จำนวน 10 ล้านดอลลาร์⁹⁹ ด้วยเหตุนี้ กลุ่มโกกั้งจึงใช้เงินหยวนของจีนในการใช้จ่ายใช้สอยภายในพื้นที่

สำหรับจีน นอกจากได้ผลประโยชน์จากการค้าชายแดนระหว่างจีนกับกลุ่มโกกั้ง ซึ่งรวมทั้งการลักลอบส่งออกสินค้าเกษตรไปยังจีนและการนำเข้าสินค้าอุปโภคบริโภคจากจีนแล้ว เอกชนจีนยังได้ประโยชน์จากการเปิดคาสิโนในพื้นที่โกกั้งด้วย โดยในปี ค.ศ. 2018 พบว่ามีคาสิโนที่เจ้าของร่วมเป็นผู้นำระดับสูงของกลุ่มโกกั้ง และนักธุรกิจจีนจำนวน 5 แห่ง ซึ่งคาสิโนบางแห่งสามารถดำเนินการธุรกิจต่อไปได้ แม้ว่าจะเกิดการสู้รบระหว่างกลุ่ม MNDAAs กับทหารเมียนมาตั้งแต่ปี ค.ศ. 2009¹⁰⁰

อย่างไรก็ตาม แม้ความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่ม MNDAAs กับจีนค่อนข้างแนบแน่น แต่บางครั้งจีนรู้สึกไม่พอใจการกระทำของกลุ่มโกกั้ง เช่น เหตุการณ์ในปี ค.ศ. 2015 โดยจีนมองว่าการโจมตีของกลุ่ม MNDAAs ต่อทหารเมียนมาเป็นประเด็นส่วนตัว ซึ่งกระทบต่อผลประโยชน์ของจีน อาทิ ผู้หนีภัยการสู้รบข้ามแดนมายังจีนจำนวนมาก และทำให้จีนต้องแถลงการณ์กดดันเมียนมาเพื่อยุติปฏิบัติการตอบโต้¹⁰¹ ทั้งนี้ ความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่ม MNDAAs กับจีนกลับมาเป็นปกติอีกครั้ง เมื่อรัฐบาลจีนพยายามกดดันกลุ่ม MNDAAs ให้ยุติความรุนแรงดังกล่าว ซึ่งทำให้กลุ่ม MNDAAs ประกาศหยุดยิงชั่วคราวในวันที่ 11 มิถุนายน 2015 ก่อนนางองซาน ซูจี ผู้นำพรรคสันนิบาตแห่งชาติเพื่อประชาธิปไตยเดินทางเยือนจีนในวันที่ 12 มิถุนายน 2015¹⁰² อันสะท้อนนัยถึงอำนาจของจีนในความสัมพันธ์กับกลุ่ม MNDAAs

⁹⁷ Zhiding Hu and Victor Konrad, "In the Space between Exception and Integration: The Kokang Borderlands on the Periphery of China and Myanmar," *Geopolitics* 23, no. 1 (January 2 2018): 155, <https://doi.org/10.1080/14650045.2017.1306777>.

⁹⁸ Myint Myint Kyu, "Kokang: The Rise of the Chinese Minority—the New Neo-Liberal State?," in *Politics of Autonomy and Sustainability in Myanmar*, ed. Walaiporn Tantikanangkul and Ashley Pritchard (Singapore: Springer, 2016), 26-30.

⁹⁹ Mallempati, "Myanmar's National Reconciliation Process: Key Challenge."

¹⁰⁰ Kyu, "Kokang: The Rise of the Chinese Minority—the New Neo-Liberal State?," 28.

¹⁰¹ Sun, *China and Myanmar's Peace Process*, 23.

¹⁰² Hu and Konrad, "In the Space between Exception and Integration: The Kokang Borderlands on the Periphery of China and Myanmar," 148.

3) ความสัมพันธ์ระหว่างจีนกับกลุ่ม KIA

กลุ่ม KIA ปีนกองกำลังชนกลุ่มน้อยในรัฐคะฉิ่น ซึ่งมีพื้นที่ติดกับมณฑลยูนนานของจีน โดยมีศูนย์กลางปฏิบัติการอยู่ที่เมือง Laiza ของเมียนมาซึ่งอยู่บริเวณชายแดนเมียนมา – จีน ตรงข้ามกับเมือง Yingjiang ของจีน กลุ่มคะฉิ่นในเมียนมามีความสัมพันธ์ทางชาติพันธุ์กับกลุ่มคะฉิ่นชาวจีนที่เรียกว่ากลุ่ม Jingpo ซึ่งกลุ่ม Jingpo มีความสำคัญต่อกลุ่มคะฉิ่นในเมียนมา เนื่องจากกลุ่มดังกล่าวสนับสนุนทางการเงินและการเมืองให้กับกลุ่ม KIA โดยที่รัฐบาลท้องถิ่นของ Yingjiang ไม่สามารถดำเนินการคัดค้านใดๆ ได้ เพราะอาจทำให้กลุ่ม Jingpo ไม่พอใจและจะกระทบต่อเสถียรภาพของเมือง¹⁰³ ขณะเดียวกัน จีนยังมีความสำคัญทางเศรษฐกิจต่อกลุ่มคะฉิ่นด้วย ในปี ค.ศ. 2019 ขณะที่นาย Gun Maw เจ้าหน้าที่ระดับสูงของ KIA มองว่ากลุ่ม KIA จำเป็นที่จะต้องรักษาความสัมพันธ์ เนื่องจากปัจจัยทางภูมิศาสตร์ จีนเป็นเสมือนประตูสู่โลกสำหรับคะฉิ่น โดยหลังจากเหตุการณ์ความรุนแรงระหว่างกลุ่ม KIA และกองทัพเมียนมาปะทุอีกครั้งในปี ค.ศ. 2011 KIA ต้องพึ่งพาสินค้านำเข้าจากจีน เช่น ข้าวสาร ยา และบัญชีธนาคาร เป็นต้น และในการข้ามพรมแดนและขนส่งสินค้าจากคะฉิ่นไปยังจีน หรือจากจีนมายังคะฉิ่น ต้องใช้วิธีการลักลอบขนส่งอย่างผิดกฎหมายเท่านั้น โดยสินค้าผิดกฎหมายที่เป็นแหล่งรายได้สำคัญของกลุ่ม KIA คือการลักลอบค้าไม้ และหยก¹⁰⁴ จากข้อมูลของ Ash Center for Democratic Governance and Innovative ของมหาวิทยาลัยฮาร์วาร์ดพบว่า ในปี ค.ศ. 2011 การค้าหยกระหว่างกลุ่ม KIA กับจีน มีมูลค่าประมาณ 8 พันล้านดอลลาร์สหรัฐ ซึ่งทำให้เจ้าหน้าที่ในรัฐบาลยูนนานและเอกชนจีนไม่ต้องการให้รัฐคะฉิ่นเกิดสันติภาพและอยู่ภายใต้การปกครองของรัฐบาลเมียนมาอย่างสมบูรณ์¹⁰⁵

นอกจากจีน โดยเฉพาะเจ้าหน้าที่รัฐบาลยูนนานและบริษัทเอกชนจะได้รับผลประโยชน์จากการค้าชายแดนกับกลุ่ม KIA แล้ว จีนยังได้ประโยชน์จากการลงทุนโครงการต่างๆ ในพื้นที่คะฉิ่นด้วย กล่าวคือ กลุ่มบริษัทเอกชนจีน โดยการสนับสนุนของรัฐบาลจีน ได้ลงทุนโครงการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานจำนวนมาก เช่น โครงการเขื่อนพลังงานน้ำ Dapein เขื่อนมิตโสเน ซึ่งเป็นเขื่อนที่ผลิตพลังงานส่งขายไปยังจีน โครงการท่อส่งก๊าซ เป็นต้น ซึ่งแม้กลุ่ม KIA และชาวคะฉิ่นจำนวนมากคัดค้านการสร้างเขื่อนดังกล่าว แต่กลุ่ม KIA ก็ไม่เคยโจมตีโครงการของจีนโดยตรง เนื่องจากหากกลุ่ม KIA โจมตีผลประโยชน์ของจีนจะส่งผลกระทบต่อผลประโยชน์ของคะฉิ่นเช่นกัน โดยในปี ค.ศ. 2019 รองประธานพรรคประชาชนรัฐคะฉิ่น (Kachin State People's Party : KSPP) ซึ่งเป็น

¹⁰³ Sun, *China and Myanmar's Peace Process*, 9-10.

¹⁰⁴ Patrick Boehler, "The Kachin borderlands," *Le Monde diplomatique*, June 2012, accessed May 27, 2020, <https://mondediplo.com/2012/06/12kachin>.

¹⁰⁵ Brent Crane, "Kachin and China's Troubled Border," *The Diplomat*, January 14 2015, accessed May, 27,2020, <https://thediplomat.com/2015/01/kachin-and-chinas-troubled-border/>.

พรรคการเมืองของกลุ่ม ให้สัมภาษณ์ว่า คะแนนจำเป็นที่จะต้องรักษาความสัมพันธ์กับจีน เนื่องจากมีชาวคะฉิ่นจำนวนหนึ่งอาศัยอยู่ในจีน¹⁰⁶ นอกจากนี้ กลุ่ม KIA ยังมองว่า ความปลอดภัยของเขื่อนคือผลประโยชน์ของจีน ดังนั้นกลุ่ม KIA จึงแสวงโอกาสดังกล่าวในการใช้ความขัดแย้งที่เกิดขึ้นเพื่อผลักดันให้จีนเข้ามามีส่วนร่วมในการเจรจาระหว่าง KIA กับรัฐบาลเมียนมา¹⁰⁷

จีนมีความสัมพันธ์ที่ใกล้ชิดกับกลุ่ม UWSA กลุ่ม MNDA และกลุ่ม KIA เนื่องจากปัจจัยทางชาติพันธุ์ ภูมิศาสตร์ และประวัติศาสตร์ นอกจากนี้ ความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจระหว่างจีนกับชนกลุ่มน้อยทั้งสามกลุ่มยังสะท้อนให้เห็นถึงความสัมพันธ์ที่แนบแน่นขึ้น ในรูปแบบความสัมพันธ์แบบพึ่งพา โดยชนกลุ่มน้อยทั้งสามกลุ่มพึ่งพาการค้าชายแดน โดยเฉพาะการลักลอบค้าสินค้าผิดกฎหมายกับมณฑลยูนนานของจีน ซึ่งเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นจีนก็ได้รับผลประโยชน์จากการค้าจำนวนมหาศาล จากข้อมูลของกระทรวงพาณิชย์เมียนมาพบว่า ในปี ค.ศ. 2018 เมียนมามีมูลค่าการค้าลักลอบค้าสินค้าผิดกฎหมายจำนวน 3,492 ล้านดอลลาร์สหรัฐ ซึ่งส่วนใหญ่เป็นการลักลอบค้าผ่านด่านชายแดนทั้งด้านที่ควบคุมโดยเจ้าหน้าที่เมียนมาและด้านที่ควบคุมโดยชนกลุ่มน้อย ขณะที่จีนมีการค้าชายแดนที่ถูกกฎหมายกับเมียนมารวม 1,795 ล้านดอลลาร์สหรัฐ โดยเก็บข้อมูลจากด่านชายแดนที่ควบคุมโดยเจ้าหน้าที่เมียนมาจำนวน 4 ด่านคือ ด่าน Muse ด่าน Lweje ด่าน Chin Shwe Haw และด่าน Kanpaiktee¹⁰⁸ ซึ่งข้อมูลดังกล่าวนอกจากจะสะท้อนให้เห็นถึงมูลค่าผิดกฎหมายที่สร้างรายได้ให้กับเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นแล้ว ยังมีนัยว่า ผลประโยชน์ของชนกลุ่มน้อยเกี่ยวข้องกับประเด็นทางเศรษฐกิจ ซึ่งได้สร้างอำนาจให้แก่จีนเหนือชนกลุ่มน้อย ซึ่งรัฐบาลเมียนมาก็ตระหนักถึงประเด็นดังกล่าว ดังนั้น ความสัมพันธ์ระหว่างจีนกับชนกลุ่มน้อยจึงเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้เมียนมาพึ่งพาจีน เพื่อให้จีนใช้อำนาจต่อรองในการผลักดันให้ชนกลุ่มน้อยดังกล่าวเข้าร่วมกระบวนการเจรจาทางการเมือง

4.3.2 ปัจจัยที่ทำให้จีนสนับสนุนรัฐบาลเมียนมา ในการแก้ปัญหาชนกลุ่มน้อย

ตามที่ Joseph S. Nye และ Robert O. Heohane ได้กล่าวไว้ การที่ประเทศหนึ่งพึ่งพาอีกประเทศน้อยกว่า ไม่ได้ทำให้มีอิทธิพลในความสัมพันธ์เสมอไป เนื่องจากประเทศที่มีพึ่งพา

¹⁰⁶ Emily Fishbein, "Chinese money, US human rights: in Myanmar's Kachin State, a delicate balance," *South China Morning Post*, January 12 2020, accessed May 27, 2020, <https://www.scmp.com/week-asia/politics/article/3045606/chinese-money-us-human-rights-myanmars-kachin-state-delicate>.

¹⁰⁷ Yun Sun, "China and the Kachin Conflict," *The Diplomat*, 16 July 2011, accessed May 27, 2020, <https://thediplomat.com/2011/07/china-and-the-kachin-conflict/>.

¹⁰⁸ *Report on the study of the loss of taxes due illicit trade in Myanmar*, European Chamber of Commerce in Myanmar (Yangon: European Chamber of Commerce in Myanmar, 2019), accessed May 28, 2020, <https://eurocham-myanmar.org/uploads/5252b-eurochamweb-final-report-on-illicit-trade-ait-2019.pdf>.

มากกว่าหรือมีอำนาจน้อยกว่า อาจใช้ประเด็นอื่นในการสร้างอำนาจต่อรองก็ได้¹⁰⁹ เช่นเดียวกับกรณีความสัมพันธ์ระหว่างเมียนมากับจีน กล่าวคือ แม้เมียนมาจะพึ่งพาการสนับสนุนของจีนในกระบวนการสันติภาพเมียนมา แต่จีนเองก็จำเป็นที่จะต้องพึ่งพาเมียนมาเช่นกัน เนื่องจากจีนมีชายแดนติดกับเมียนมาทางตอนเหนือและมีความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจกับเมียนมาตั้งแต่ปี ค.ศ. 1989 เพราะฉะนั้นความปัญหาความขัดแย้งชนกับชนกลุ่มน้อยจึงมีผลกระทบต่อผลประโยชน์จีนทั้งทางตรงและทางอ้อม ดังนี้

ประการแรกคือความมั่นคงบริเวณชายแดน (border security) ตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน การสู้รบระหว่างกองทัพเมียนมากับกองกำลังชนกลุ่มน้อยในพื้นที่ทางตอนเหนือของเมียนมา ส่งผลให้เกิดปัญหาผู้หนีภัยการสู้รบในมณฑลยูนนานของจีน โดยในปี ค.ศ. 2009 หลังจากเกิดการปะทะกันอย่างรุนแรงระหว่างกองทัพเมียนมากับกลุ่ม MNDA ในพื้นที่โกกั้ง ประชาชนกว่า 37,000 คนต้องอพยพไปมณฑลยูนนานของจีน และในปี ค.ศ. 2015 มีประชาชนมากกว่า 60,000 คนอพยพมายังยูนนาน หลังจากเกิดการสู้รบระหว่างกองทัพกับกลุ่ม MNDA อย่างรุนแรง อย่างไรก็ตาม แม้จีนได้ส่งผู้หนีภัยการสู้รบชาวโกกั้งบางส่วนกลับไปยังเมียนมาแล้ว แต่ก็ยังเหลืออีกจำนวนหนึ่งอยู่ในค่ายอพยพของจีนในยูนนาน¹¹⁰ ทั้งนี้ ตั้งแต่เกิดการปะทะระหว่างกองทัพเมียนมากับกลุ่มพันธมิตรฝ่ายเหนือในปี ค.ศ. 2016 มีผู้หนีภัยการสู้รบจากรัฐฉานและคะฉิ่นของเมียนมาหนีไปยังจีนมากกว่า 15,000 คน¹¹¹ และยังมีแนวโน้มเพิ่มขึ้น เนื่องจากยังเกิดการปะทะกันระหว่างกองทัพเมียนมาและชนกลุ่มน้อยบริเวณชายแดนเมียนมา - จีนอย่างต่อเนื่อง

นอกจากปัญหาผู้หนีภัยการสู้รบแล้ว บางครั้งการปะทะระหว่างกองทัพเมียนมากับชนกลุ่มน้อยยังกระทบต่อความปลอดภัยของชาวจีนบริเวณชายแดนเมียนมา - จีนด้วย กล่าวคือ ในช่วงที่ผ่านมา มักมีรายงานอย่างสม่ำเสมอว่า การปะทะกันระหว่างกองทัพกับชนกลุ่มน้อยในเมียนมาได้สร้างความเสียหายต่อบ้านเรือนในจีน และบางครั้งทำให้ชาวจีนได้รับบาดเจ็บหรือเสียชีวิตด้วย โดยก่อนยุครัฐบาลเมียนมา ในปี ค.ศ. 2015 มีรายงานว่า ปฏิบัติการทิ้งระเบิดทางอากาศของกองทัพเมียนมาในพื้นที่กลุ่ม MNDA ซึ่งใกล้กับชายแดนจีนทำให้ชาวนาจีน 4 คนเสียชีวิตในเขตประเทศจีน ส่งผลให้รองรัฐมนตรีกระทรวงการต่างประเทศจีนออกมาเรียกร้องให้เมียนมาตรวจสอบเหตุการณ์

¹⁰⁹ Keohane and Nye, "Power and interdependence," 267.

¹¹⁰ Lili Song, "Refugees or Border Residents from Myanmar? The Status of Displaced Ethnic Kachins and Kokangs in Yunnan Province, China," *International Journal of Refugee Law* 29, no. 3 (2017), <https://doi.org/10.1093/ijrl/eex031>.

¹¹¹ China: Protect Ethnic Kachin Refugees Fleeing War in Northern Myanmar," *Fortify Rights*, updated January 13, 2017, accessed May 11, 2020, <https://www.fortifyrights.org/mya-inv-2017-01-13/>.

ดังกล่าว¹¹² ขณะที่ในปี ค.ศ. 2017 มีรายงานอาจารย์ชาวจีนซึ่งสอนในโรงเรียนที่ตั้งอยู่ในพื้นที่โกกั้ง เสียชีวิตจากปฏิบัติการทางทหารของเมียนมาในการต่อสู้กับกลุ่ม MNDA¹¹³ และล่าสุดในเดือน เมษายน 2020 จีนได้ประกาศปิดพรมแดนเมียนมา – จีน หลังเกิดการปะทะกันระหว่างกองทัพเมียนมา กับชนกลุ่มน้อย ซึ่งทำให้บ้านเรือนในจีนบริเวณชายแดนได้รับผลกระทบจากกระสุนปืนและปืนใหญ่¹¹⁴

ไม่เพียงแต่ความมั่นคงบริเวณชายแดน ผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจยังเป็นอีกปัจจัยสำคัญที่ทำให้จีนต้องการสนับสนุนกระบวนการสันติภาพของเมียนมา เนื่องจากจีนมีผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจที่สำคัญในเมียนมาจำนวนมาก อาทิ ท่อส่งน้ำมันและก๊าซธรรมชาติ โครงการพัฒนา โครงสร้างพื้นฐาน โครงการระเบียงเศรษฐกิจเมียนมา - จีน (CMEC) ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของ ยุทธศาสตร์ซอริเริ่มหนึ่งแถบหนึ่งเส้นทาง ซึ่งผลประโยชน์ดังกล่าวส่วนใหญ่จะอยู่ในพื้นที่ที่มีสถานการณ์ความไม่สงบ เพราะฉะนั้นปัญหาความขัดแย้งระหว่างเมียนกับชนกลุ่มน้อย จึงกระทบต่อผลประโยชน์ดังกล่าวของจีน โดยเฉพาะโครงการระเบียงเศรษฐกิจเมียนมา – จีน ที่ได้รับผลกระทบจากเหตุการณ์ความไม่สงบตั้งแต่ปี ค.ศ. 2016 กล่าวคือ โครงการระเบียงเศรษฐกิจ เมียนมา - จีน เป็นโครงการที่ประกอบด้วยโครงการย่อยหลายโครงการ ได้แก่ เขตเศรษฐกิจพิเศษ และท่าเรือน้ำลึกเจ้าผิว (Kyaukpyu) โครงการทางรถไฟมัณฑะเลย์ - มูเซ (Muse) โครงการเมือง ย่างกุ้งโฉมใหม่ เขตความร่วมมือทางเศรษฐกิจใหม่บริเวณชายแดนเมียนมา - จีน ซึ่งโครงการ เหล่านี้ตั้งอยู่ในรัฐฉานทางตอนเหนือ และพื้นที่ที่ใกล้กับรัฐคะฉิ่นและรัฐยะไข่ ซึ่งเป็นพื้นที่ที่มีความขัดแย้งกันด้วยอาวุธอย่างต่อเนื่อง ทั้งนี้ ที่ตั้งของโครงการเหล่านี้ไม่ใช่เป็นเรื่องบังเอิญ ในทางกลับกันเป็นเจตนาของจีน เนื่องจากจีนมองว่าการพัฒนาพื้นที่ความขัดแย้งจะนำไปสู่สันติภาพ อย่างไรก็ตาม ตั้งแต่ปี ค.ศ. 2016 เมื่อกลุ่มพันธมิตรฝ่ายเหนือ (Northern Alliance : NA) โดยเฉพาะ กลุ่ม TNAA กลุ่ม MNDA และกลุ่ม AA เริ่มปฏิบัติการก่อความไม่สงบในพื้นที่ทางตอนเหนือ ของรัฐฉาน ได้โจมตีถนน สะพาน และด่านตรวจเส้นทางมัณฑะเลย์ - มูเซ ส่งผลให้การส่งขนสินค้า ไปยังชายแดนจีนต้องหยุดชะงักและสร้างความเสียหายทางเศรษฐกิจจำนวนมาก ทั้งนี้ หลังจาก เหตุการณ์ดังกล่าว จีนพยายามเสนอหน่วยความปลอดภัยเพื่อปกป้องโครงการดังกล่าวของจีน แต่ถูกเมียนมาปฏิเสธ¹¹⁵

¹¹² Chris Buckley, "Myanmar Warplane Kills Four Farmers in China," *New York Times*, March 13 2015, accessed May 13, 2020, https://www.nytimes.com/2015/03/14/world/asia/myanmar-warplane-kills-four-farmers-in-china.html?_r=0.

¹¹³ Kristin Huang and Reuters, "Chinese teacher killed in Myanmar conflict after shelling hits school," *South China Morning Post* 2017, accessed May 13, 2020, <https://www.scmp.com/news/china/diplomacy-defence/article/2078409/chinese-teacher-killed-conflict-myanmar>.

¹¹⁴ "China closes border crossing with Myanmar amid fighting," *AP News*, April 24 2020, accessed May 13, 2020, <https://apnews.com/b5c0e3e802954c0b6e9b8187f1c9dcd4>.

¹¹⁵ *Commerce and Conflict: Navigating Myanmar's China Relationship*, 13-16.

ความไม่มั่นคงบริเวณชายแดนเมียนมา - จีน และผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจของจีนในเมียนมา จึงเป็นแหล่งที่สร้างอำนาจให้เมียนมา หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือ การปะทะกันระหว่างกองทัพเมียนมากับชนกลุ่มน้อยบริเวณชายแดนเมียนมา - จีน ก็ทำให้จีนได้รับผลกระทบในด้านความมั่นคงบริเวณชายแดน และด้านเศรษฐกิจ ซึ่งเป็นความอ่อนไหวของจีน เนื่องจากทำให้การขนส่งสินค้าและการดำเนินโครงการของจีนในเมียนมาหยุดชะงัก รวมทั้งประชาชนจีนในบริเวณดังกล่าวต้องเผชิญกับความเสี่ยงจากการปะทะภายในเมียนมาด้วย เพราะฉะนั้น จีนจึงต้องดำเนินนโยบายที่สนับสนุนกระบวนการสันติภาพเมียนมา เพื่อแก้ปัญหาชนกลุ่มน้อยอันกระทบผลประโยชน์ของจีน

4.4 บทบาทจีนในกระบวนการสันติภาพเมียนมา

เนื่องจากผลกระทบด้านความมั่นคงบริเวณชายแดนและผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจตามที่กล่าวไปข้างต้น จากการปะทะกันระหว่างกองทัพเมียนมาและจีน จีนจึงหลีกเลี่ยงไม่ได้ที่จะสนับสนุนกระบวนการสันติภาพของรัฐบาลเมียนมา โดยการวิเคราะห์ตามแนวคิดการพึ่งพาอาศัยกันจะพบว่า การร่วมมือกับรัฐบาลเมียนมาในการผลักดันให้ชนกลุ่มน้อยที่ยังไม่ลงนามข้อตกลงหยุดยิงทั่วประเทศ เข้าสู่กระบวนการทางการเมือง จะทำให้เกิดการ ได้มาซึ่งผลประโยชน์ร่วมกันมากกว่า (joint gain) เนื่องจากเมียนมาภายใต้การนำรัฐบาลสันนิบาตแห่งชาติเพื่อประชาธิปไตยให้ความสำคัญกับกระบวนการสันติภาพเมียนมาอย่างมาก ซึ่งหากจีนยังคงดำเนินนโยบายดังเช่นในสมัยรัฐบาลเต็ง เส่ง โดยการพยายามมีบทบาทในกระบวนการสันติภาพเมียนมาพร้อมกับการสนับสนุนชนกลุ่มน้อยที่ยังไม่ลงนามในทางลับ อาจทำให้สูญเสียผลประโยชน์ในเมียนมาได้ ดังนั้น ตั้งแต่พรรคสันนิบาตแห่งชาติเพื่อประชาธิปไตยจัดตั้งรัฐบาลอย่างเป็นทางการ รัฐบาลจีนพยายามแสดงเจตจำนงในการสนับสนุนกระบวนการสันติภาพของเมียนมา นอกจากนี้ จีนยังแสดงให้เห็นถึงการไม่สนับสนุนชนกลุ่มน้อย เช่น การปิดบัญชีของกลุ่ม MNDA ในธนาคารเกษตรของจีน (Agricultural Bank Of China : AgBank) ที่ใช้เพื่อระดมเงินบริจาคสำหรับการต่อสู้กับทางการเมียนมา¹¹⁶ เป็นต้น อันแสดงนัยถึงการปรับเปลี่ยนนโยบายของจีน ตามการเปลี่ยนแปลงของรัฐบาลเมียนมา ซึ่งการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวประสบความสำเร็จ สะท้อนให้เห็นจากการที่เมียนมาอมรับบทบาทจีนในกระบวนการสันติภาพ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือ จีนพยายามลดผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลและนโยบายของเมียนมา

¹¹⁶ Yimou Lee, "Exclusive: China's AgBank suspends account being used to crowdfund Myanmar rebels," *Reuters*, March 22 2017, accessed May 13, 2020, <https://www.reuters.com/article/us-myanmar-insurgency-china-banking/exclusive-chinas-agbank-suspends-account-being-used-to-crowdfund-myanmar-rebels-idUSKBN16S2E6>.

นับจากปี ค.ศ. 2016 จนถึงปัจจุบัน จึงเห็นบทบาทของจีนในกระบวนการสันติภาพเมียนมา ทั้งด้านการสนับสนุนทางการเมืองและการสนับสนุนทางการเงิน โดยในทางการเมือง จีนพยายามเป็นผู้อำนวยความสะดวกในการพูดคุยระหว่างรัฐบาลเมียนมากับชนกลุ่มน้อยที่ยังไม่ลงนามในข้อตกลงหยุดยิงทั่วประเทศ เพื่อแสดงถึงเจตนาที่ดีของจีนต่อเมียนมา ตั้งแต่ปี ค.ศ. 2016 จีนได้พยายามกดดันในชนกลุ่มน้อยที่ยังไม่ลงนามข้อตกลงหยุดยิงทั่วประเทศ เฉพาะอย่างยิ่ง กลุ่มคณะกรรมการเจรจาทางการเมือง (FPNCC) ให้เข้าร่วมการประชุมปางโหลงแห่งศตวรรษที่ 21 ซึ่งผู้มีบทบาทสำคัญของจีนคือ นายซุน กั๋วเสียง (Sun Guoxiang) ผู้แทนพิเศษจากกระทรวงการต่างประเทศฝ่ายเอเชีย โดยเมื่อวันที่ 27 กรกฎาคม 2016 นายซุน กั๋วเสียง เข้าร่วมการประชุม Mai Ja Yang ซึ่งเป็นการรวมตัวกันของผู้นำชนกลุ่มน้อย 17 กลุ่ม ทั้งกลุ่มที่ลงนามฯ แล้ว และกลุ่มที่ยังไม่ลงนามฯ ณ รัฐคะฉิ่น ในเขตพื้นที่อิทธิพลของกลุ่ม KIA¹¹⁷ อันสะท้อนให้เห็นความไว้วางใจของชนกลุ่มน้อยที่มีต่อจีน เนื่องจากจีนเป็นประเทศเดียวที่เข้าร่วมการประชุมดังกล่าว ซึ่งเป็นการปรึกษาหารือเกี่ยวกับประเด็นสารัตถะก่อนที่จะมีการประชุมปางโหลงฯ ครั้งแรกในเดือนถัดมา ต่อมาในเดือนสิงหาคม 2016 นายซุนพบกับกลุ่ม USWA และกลุ่มกองทัพพันธมิตรประชาธิปไตยแห่งชาติ (National Democratic Alliance Army-Eastern Shan State : NDAA-ESS) หรือ กลุ่มกองกำลังเมืองลา เพื่อโน้มน้าวให้ทั้งสองกลุ่มเข้าร่วมการประชุมปางโหลงฯ ครั้งแรก¹¹⁸ ซึ่งในที่สุดทั้งสองกลุ่มก็เข้าร่วมการประชุมปางโหลงฯ ครั้งแรกในฐานะผู้สังเกตการณ์ (observer)

เช่นเดียวกับการปรากฏตัวของชนกลุ่มน้อยที่ยังไม่ลงนามในข้อตกลงหยุดยิงทั่วประเทศ โดยเฉพาะกลุ่มพันธมิตรฝ่ายเหนือ ในการประชุมปางโหลงฯ ครั้งที่ 2 จีนได้กดดันชนกลุ่มน้อยดังกล่าวให้เข้าร่วม โดยเมื่อเดือนพฤษภาคม 2017 มีรายงานว่านายซุน กั๋วเสียง พบหารือกับแกนนำชนกลุ่มน้อยของกลุ่มคณะกรรมการเจรจาทางการเมืองที่เมืองคุนหมิง เพื่อให้ชนกลุ่มน้อยดังกล่าวเข้าร่วมการประชุมปางโหลงฯ ที่จัดขึ้นในวันที่ 24 พฤษภาคม 2017 ซึ่งหลังจากนั้น กลุ่มดังกล่าวซึ่งรวมถึงกลุ่มพันธมิตรฝ่ายเหนือ ได้บินจากเมืองคุนหมิงมายังกรุงเนปีดอว์ด้วยเครื่องบินของจีน และเข้าร่วมการประชุมปางโหลงฯ ครั้งที่ 2 โดยทันที และในการประชุมปางโหลงฯ ครั้งที่ 3 จีนได้ช่วยเหลือด้านการเดินทางของกลุ่มพันธมิตรฝ่ายเหนือในการเดินทางจากคุนหมิงเพื่อเข้าร่วมการประชุมดังกล่าวที่เนปีดอว์ในเดือนกรกฎาคม 2018¹¹⁹

อย่างไรก็ตาม บทบาททางการเมืองของจีนไม่ได้จำกัดแค่การเป็นผู้อำนวยความสะดวกเพื่อผลักดันให้ชนกลุ่มน้อยที่ยังไม่ลงนามข้อตกลงหยุดยิงทั่วประเทศ เข้าร่วมการประชุมปางโหลงฯ

¹¹⁷Sithu Aung Myint, "The peace process: What's in it for China?," *Frontier Myanmar*, August 21 2016, accessed May 13, 2020, <https://frontiermyanmar.net/en/the-peace-process-whats-in-it-for-china>.

¹¹⁸Yhome, *Understanding China's Response to Ethnic Conflicts in Myanmar*, 15.

¹¹⁹ *China's Role in Myanmar's Internal Conflicts*, 25.

ทั้งสามครั้งเท่านั้น แต่บทบาททางการเมืองของจีนในกระบวนการสันติภาพเมียนมายังขยายไปสู่การเป็นตัวกลาง (broker) ในการยุติสถานการณ์ความขัดแย้งระหว่างกลุ่ม Brotherhood Alliance ซึ่งประกอบด้วยกลุ่มที่เคยก่อตั้งกลุ่มพันธมิตรฝ่ายเหนือ ได้แก่ กลุ่ม AA กลุ่ม MNDA และกลุ่ม TNLA กับรัฐบาลและกองทัพเมียนมาด้วย โดยตั้งแต่เดือนสิงหาคม 2018 จีนพยายามจัดการประชุมอย่างไม่เป็นทางการระหว่างชนกลุ่มน้อย 3 กลุ่มดังกล่าวกับคณะกรรมการสันติภาพของเมียนมา (Peace Commission) อันนำมาซึ่งการประกาศหยุดยิงและพร้อมเข้าร่วมการเจรจาทางการเมืองของกลุ่ม Brotherhood Alliance และต่อมากองทัพเมียนมาก็ตอบสนองโดยการประกาศหยุดยิงฝ่ายเดียวในรัฐคะฉิ่นและรัฐฉานทางตอนเหนือ เมื่อ 21 ธันวาคม ค.ศ. 2018 อย่างไรก็ตาม การปะทะระหว่างกลุ่ม Brotherhood Alliance กับกองทัพเมียนมา เกิดขึ้นอีกครั้งในเดือนสิงหาคม 2019 หลังรัฐบาลเมียนมาไม่ยอมรับข้อตกลงหยุดยิงที่กลุ่ม Brotherhood Alliance เสนอ ส่งผลให้กระทรวงการต่างประเทศจีนได้ออกมาประณามเหตุการณ์ความรุนแรงดังกล่าว เมื่อวันที่ 19 สิงหาคม 2019 เนื่องจากการโจมตีดังกล่าวกระทบต่อความมั่นคงบริเวณชายแดนเมียนมา - จีน และในวันถัดมา นายซุน กั๋วเสียง ก็ได้พบหารือกับแกนนำของกลุ่ม Brotherhood Alliance เพื่อโน้มน้าวให้หยุดการโจมตี และหลังจากนั้นก็ได้พบกับรัฐบาลเมียนมาเพื่อผลักดันให้จัดการเจรจาระหว่างรัฐบาลกับกลุ่ม Brotherhood¹²⁰

นอกจากนี้ จีนยังสนับสนุนทางการเงินแก่กระบวนการสันติภาพเมียนมาด้วย โดยในปี ค.ศ. 2017 จีนแสดงเจตจำนงว่าจะบริจาคเงินให้กระบวนการสันติภาพเมียนมาจนถึงปี 2020 เป็นจำนวนเงินทั้งหมด 3,000,000 ดอลลาร์สหรัฐ ทั้งนี้ ตั้งแต่ปี ค.ศ. 2016 จนถึงปัจจุบัน (ค.ศ. 2020) พบว่า จีนสนับสนุนทางการเงินแก่กระบวนการสันติภาพเมียนมา ซึ่งรวมถึงการบริจาคสินทรัพย์อื่นๆ จำนวน 4 ครั้ง กล่าวคือ ในเดือนมกราคม 2017 จีนบริจาคเงินจำนวน 1,000,000 ดอลลาร์สหรัฐ ให้กับกระบวนการสันติภาพเมียนมาผ่านกระทรวงการต่างประเทศ ต่อมาในเดือนธันวาคม 2017 นายซุน กั๋วเสียง (Sun Guoxiang) ผู้แทนพิเศษจากกระทรวงการต่างประเทศฝ่ายเอเชียของจีน ก็บริจาคให้คณะกรรมการติดตามความร่วมมือเพื่อติดตามความคืบหน้าหลังจากลงนามในข้อตกลงหยุดยิงทั่วประเทศ (Joint Monitoring Committee : JMC) จำนวน 50,000 ดอลลาร์สหรัฐ นอกจากนี้ในเดือนมิถุนายน 2018 เอกอัครราชทูตจีนประจำเมียนมาได้บริจาครถยนต์ยี่ห้อ Volvo ให้กับคณะกรรมการติดตามความร่วมมือเพื่อติดตามความคืบหน้าหลังจากลงนามในข้อตกลงหยุดยิงทั่วประเทศ จำนวน 10 คัน และในเดือนพฤศจิกายน 2019 จีนก็ได้บริจาคให้เมียนมาเพื่อสนับสนุน

¹²⁰ Myanmar: A Violent Push to Shake Up Ceasefire Negotiations International Crisis Group (Yangon/Brussels: International Crisis Group, September 24 2019), 8-9, accessed May 15, 2020, https://d2071andvip0wj.cloudfront.net/b158-myanmar-a-violent-push_0.pdf.

กระบวนการสันติภาพจำนวน 1,000,000 ดอลลาร์สหรัฐ โดยให้ศูนย์ปรองดองและสันติภาพแห่งชาติ (National Reconciliation and Peace Center : NRPC) จำนวน 400,000 ดอลลาร์สหรัฐ ให้คณะกรรมการสันติภาพ (Peace Commission) 300,000 ดอลลาร์สหรัฐ และให้คณะกรรมการติดตามความร่วมมือเพื่อติดตามความคืบหน้าหลังจากลงนามในข้อตกลงหยุดยิงทั่วประเทศเป็นจำนวนเงิน 300,000 ดอลลาร์สหรัฐเช่นกัน¹²¹

4.5. การประเมินบทบาทเงินในการแก้ปัญหาชนกลุ่มน้อยของเมียนมา

ตั้งแต่ปี ค.ศ. 2016 จนถึงปัจจุบัน ความร่วมมือระหว่างเมียนมากับจีนในการแก้ปัญหาความขัดแย้งชนกลุ่มน้อยของเมียนมานำมาซึ่งผลประโยชน์ทั้งสองฝ่าย หรือนัยหนึ่งคือ ต้นทุน (cost) ของการพิพาทกันระหว่างจีนกับเมียนมาคือผลประโยชน์ร่วมกัน (joint gain) กล่าวคือไม่มีฝ่ายใดเสียประโยชน์จากการพิพาทซึ่งกันและกันในประเด็นการแก้ปัญหาชนกลุ่มน้อย โดยสำหรับจีนความร่วมมือในการแก้ปัญหาชนกลุ่มน้อยนำมาซึ่งความสัมพันธ์ระหว่างเมียนมากับจีนที่พัฒนามากขึ้นอย่างต่อเนื่อง เฉพาะอย่างยิ่งในด้านเศรษฐกิจ ซึ่งจีนมีโอกาเข้าไปลงทุนในเมียนมาจำนวนมาก อาทิ ระเบียงเศรษฐกิจเมียนมา - จีน เศรษฐกิจพิเศษเจ้าผิวัก (Kyaukphyu Special Economic Zone) โครงการทางพิเศษมณฑลยี่ - มูเซ ขณะที่การสนับสนุนของจีนทำให้กระบวนการสันติภาพของรัฐบาลเมียนมา มีความคืบหน้าอย่างช้าๆ ซึ่งหากเปรียบเทียบกับกระบวนการสันติภาพในช่วงรัฐบาลเต็ง เส่ง พบว่า การที่กระบวนการสันติภาพของรัฐบาลเมียนมาได้รับการสนับสนุนจากจีนสร้างประโยชน์ให้กับรัฐบาลเมียนมา 2 ประการ

ประการแรกคือ ชนกลุ่มน้อยที่ยังไม่ลงนามข้อตกลงหยุดยิงทั่วประเทศ โดยเฉพาะกลุ่มคณะกรรมการเจรจาทางการเมือง รวมถึงกลุ่ม MDNAA กลุ่ม TNLAA และ กลุ่ม AA ซึ่งเป็นชนกลุ่มน้อยที่ทางการเมืองเมียนมา เฉพาะอย่างยิ่งกองทัพไม่ยอมรับ ได้เข้าร่วมการเจรจาทางการเมือง คือ การประชุมสันติภาพแห่งสหภาพ (Union Peace Conference : UPC) หรือการประชุมปางโหลงแห่งศตวรรษที่ 21 (21st Century Panglong Conference) ด้วย ขณะที่ในการประชุมสันติภาพแห่งสหภาพครั้งแรก ที่จัดขึ้นในยุครัฐบาลเต็ง เส่ง เมื่อวันที่ 12 – 16 มกราคม 2016 มีเพียงตัวแทนจากรัฐบาล รัฐสภา กองทัพ พรรคการเมือง และชนกลุ่มน้อยที่ลงนามแล้วเท่านั้น¹²² เพราะฉะนั้น การเข้าร่วมของชนกลุ่มน้อยที่ยังไม่ลงนามจึงทำให้การประชุมปางโหลงฯ ของรัฐบาลเมียนมา

¹²¹ Zaw Zaw Htwe, "China Gives \$1 Million to Myanmar for Peace Process," *The Irrawaddy*, November 8 2019, accessed May 15, 2020, <https://www.irrawaddy.com/news/burma/china-gives-1-million-myanmar-peace-process.html>.

¹²² Khonumthung, "Union Peace Conference Begins in Naypyitaw," *Burma News International*, January 15 2016, accessed May 15, 2020, <https://www.bnionline.net/en/news/chin-state/item/1422-union-peace-conference-begins-in-naypyitaw.html>.

ที่ความชอบธรรมมากขึ้น อันแสดงนัยถึงการเจรจาทางการเมืองที่ครอบคลุมทั้งชนกลุ่มน้อยที่ลงนามข้อตกลงหยุดยิงทั่วประเทศแล้วและชนกลุ่มน้อยที่ยังไม่ลงนามฯ

ประการต่อมา บทบาทของจีนในการเป็นตัวกลางเจรจาความขัดแย้งระหว่างเมียนมากับชนกลุ่มน้อยที่ยังไม่ลงนามฯ ทำให้การต่อสู้กันระหว่างสองฝ่ายในบางพื้นที่ลดลง ยกตัวอย่าง กรณีของกลุ่ม KIA จากข้อมูลของหน่วยข่าวกรองทางทหารของกลุ่ม KIA พบว่า ในปี ค.ศ. 2019 มีเหตุการณ์ปะทะกันระหว่างกองทัพเมียนมากับกลุ่ม KIA จำนวน 52 ครั้ง ลดลงจากปี ค.ศ. 2016 ซึ่งมีการปะทะกันจำนวน 740 ครั้ง ปี 2017 จำนวน 367 ครั้ง และปี ค.ศ. 2018 จำนวน 257 ครั้ง¹²³ จากคำสัมภาษณ์ของนายพล Gun Maw รองประธานสภาเอกราชคะฉิ่น (Kachin Independence Council) ซึ่งเป็นหน่วยบริหารของกลุ่มคะฉิ่น กล่าวว่า จีนกดดันทั้งรัฐบาลเมียนมา กองทัพ และกลุ่ม KIA ให้ลดเหตุการณ์ความรุนแรงระหว่างกัน โดยจีนแสดงเจตจำนงให้ทั้งสามฝ่ายร่วมกันสร้างสันติภาพและหลีกเลี่ยงการปะทะกัน โดยเฉพาะบริเวณชายแดนจีน – เมียนมา ซึ่งกลุ่ม KIA ก็มองว่าเป็นเรื่องที่สมเหตุสมผล¹²⁴

อย่างไรก็ตาม แม้การพึ่งพากันของเมียนมากับจีนในประเด็นปัญหาชนกลุ่มน้อยจะนำมาซึ่งผลประโยชน์ร่วมกัน (joint gain) แต่การกระจายผลประโยชน์กับเป็นจีนที่ได้มากกว่าเมียนมา ซึ่งก็เป็นไปตามแนวคิดการพึ่งพาอาศัยกันที่ความสัมพันธ์แบบพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกันไม่ได้รับรองว่า จะได้ผลประโยชน์ร่วมกันที่เท่าๆ กัน¹²⁵ กล่าวคือ แม้การสนับสนุนของจีนต่อกระบวนการสันติภาพเมียนมาจะทำให้กระบวนการมีความคืบหน้า แต่ความคืบหน้าดังกล่าวก็ยังเป็นเพียงก้าวที่เล็กน้อยเท่านั้น หรืออีกนัยหนึ่งคือการสนับสนุนของจีนไม่ได้สร้างนัยสำคัญต่อกระบวนการสันติภาพเมียนมามากนัก เนื่องจากเหตุผลสองประการ

ประการแรกคือ ยังมีเหตุการณ์การปะทะกันระหว่างกองทัพเมียนมากับชนกลุ่มน้อยซึ่งมีความสัมพันธ์ที่ใกล้ชิดกับจีนบางกลุ่มอย่างต่อเนื่อง และสถานการณ์ฯ ยังไม่มีแนวโน้มที่จะจบลงโดยในปี ค.ศ. 2019 สถานการณ์ความรุนแรงในพื้นที่บริเวณชายแดนเมียนมา – จีนยังคงเกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง เฉพาะอย่างยิ่งในตอนเหนือของรัฐฉานและรัฐยะไข่ ซึ่งเป็นพื้นที่ของกลุ่ม TNLA กลุ่ม MNDA และกลุ่ม AA หรือกลุ่มเครือข่าย Brotherhood Alliance ซึ่งเป็นกลุ่มเฉพาะกิจที่ตั้งขึ้นเพื่อปฏิบัติการทางทหาร โดยกลุ่มดังกล่าวได้โจมตีกองทัพในมณฑลเยและรัฐฉาน

¹²³ Sai Wansai, "Ethnic Yearly Round-up : Ethnic states in 2019," *Burma News International*, December 11 2019, accessed May 15, 2020, <https://www.bnionline.net/en/news/ethnic-yearly-round-ethnic-states-2019>.

¹²⁴ Nan Lwin Hnin Pwint, "When NCA Is Comprehensive, We Will Sign: Senior KIO Official," *The Irrawaddy*, April 25 2019, accessed May 15, 2020, <https://www.irrawaddy.com/in-person/interview/when-nca-is-comprehensive-we-will-sign-senior-kio-official.html>.

¹²⁵ Keohane and Nye, *Power and Interdependence*, 8.

ทางตอนเหนืออย่างต่อเนื่อง ส่งผลให้ทั้งทหารและประชาชนเสียชีวิตเป็นจำนวนมาก รวมทั้งมีประชาชนมากกว่า 7,000 คน ที่ต้องหนีภัยการสู้รบไปยังพื้นที่อื่น ทั้งนี้ ปฏิบัติการของกลุ่มดังกล่าว มีวัตถุประสงค์เพื่อให้กองทัพถ่ายเทกำลังการการต่อสู้กับกลุ่ม AA ในรัฐยะไข่ไปยังพื้นที่ทางตอนเหนือของเมียนมา และเพื่อให้รัฐบาลเจรจากับกลุ่ม Brotherhood Alliance ในฐานะชนกลุ่มน้อยเหมือนเช่นกลุ่มอื่นๆ นอกจากกลุ่มดังกล่าว โจมตีเป้าหมายที่เป็นผลประโยชน์ของกองทัพแล้ว ยังโจมตีผลประโยชน์ของจีนด้วย โดยเฉพาะ โครงการก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐานของจีนบริเวณชายแดนเมียนมา - จีน¹²⁶ ซึ่งจีนได้ออกแถลงการณ์ประณามการโจมตีดังกล่าว และนายซุน กั๋วเสียง ได้เดินทางพบกับผู้นำชนกลุ่มน้อยทั้ง 3 กลุ่ม ซึ่งจีนพยายามกดดันให้ชนกลุ่มน้อยยุติปฏิบัติการโจมตีทั้งหมด อย่างไรก็ตาม ชนกลุ่มน้อยได้ปฏิเสธที่จะยุติการก่อเหตุ เพียงแต่ยอมที่จะเจรจากับรัฐบาลและกองทัพเมียนมา¹²⁷ อย่างไรก็ตาม ก่อนหน้านี้จีนพยายามกดดันชนกลุ่มน้อยทั้งสามกลุ่มให้ลดการก่อเหตุ โดยในเดือนพฤษภาคม 2018 นายซุนได้เรียกกลุ่มคณะกรรมการเจรจาทางการเมือง ซึ่งรวมถึงชนกลุ่มน้อยทางตอนเหนือสามกลุ่มหรือที่เมืองคุนหมิง ซึ่งนายซุนแสดงท่าทีอย่างชัดเจนว่าไม่พอใจกับเหตุความรุนแรง¹²⁸ อย่างไรก็ตาม เหตุการณ์ความรุนแรงในปี ค.ศ. 2019 และการปฏิเสธการยุติความรุนแรงของกลุ่มเครือข่าย Brotherhood Alliance สะท้อนให้เห็นถึงข้อจำกัดของจีนในการสนับสนุนกระบวนการสันติภาพเมียนมาให้ไปสู่สันติภาพอย่างแท้จริง

ประการที่สองคือ จีนไม่มีอิทธิพลมากพอในการกดดันให้ชนกลุ่มน้อยที่ยังไม่ลงนามข้อตกลงหยุดยิงทั่วประเทศ โดยเฉพาะกลุ่ม KIA กลุ่ม USWA และกลุ่ม MNDAAs ซึ่งมีความสัมพันธ์ที่ใกล้ชิดกับจีน เข้าร่วมลงนามข้อตกลงหยุดยิงทั่วประเทศและเข้าสู่กระบวนการสันติภาพอย่างเป็นทางการ โดยตั้งแต่ปี ค.ศ. 2016 จีนปิดช่องทางระดมทุนของกลุ่ม MNDAAs ในจีน เสนอเงินให้กลุ่ม KIA ลงนามในข้อตกลงหยุดยิงทั่วประเทศ นอกจากนี้ ในเดือนเมษายน 2017 นายซุน กั๋วเสียง ก็ได้พบกับผู้นำกลุ่ม UWSA เพื่อผลักดันให้กลุ่ม USWA เข้าร่วมลงนามข้อตกลงหยุดยิงทั่วประเทศ¹²⁹ ส่งผลให้กลุ่ม USWA ยอมเจรจากับรัฐบาลและกองทัพเมียนมา อย่างไรก็ตาม การเจรจาก็ไม่สามารถตกลงกันได้ เนื่องจากกลุ่ม USWA เสนอให้แก้ไขข้อตกลงหยุดยิงใหม่ ซึ่งทั้งรัฐบาลและกองทัพไม่เห็นด้วยกับข้อตกลงหยุดยิงที่กลุ่ม USWA เสนอ ทั้งนี้ ภายหลังการเจรจา

¹²⁶ Myanmar: A Violent Push to Shake Up Ceasefire Negotiations , 5.

¹²⁷ Htet Naing Zaw, "At Talks in China, Beijing Urges Myanmar Rebel Groups to Stop Fighting," *The Irrawaddy*, August 21 2019, accessed May 16, 2020, <https://www.irrawaddy.com/news/burma/talks-china-beijing-urges-myanmar-rebel-groups-stop-fighting.html>.

¹²⁸ Lintner, *The United Wa State Army and Burma's Peace Process*, 19.

¹²⁹ The Path To Peace in Myanmar Bends Toward China," *Stratfor*, updated May 3, 2017, accessed May 16, 2020, <https://worldview.stratfor.com/article/path-peace-myanmar-bends-toward-china>.

กลุ่ม USWA ได้เปิดเผยว่า ทั้งรัฐบาลเมียนมาและจีนกดดันกลุ่ม USWA ให้ลงนามข้อตกลงหยุดยิงทั่วประเทศ โดยใช้ทั้งวิธีที่นุ่มนวลและรุนแรง¹³⁰ ขณะเดียวกัน ในการเจรจาทางการเมืองอย่างเป็นทางการหรือการประชุมปางโหลงแห่งศตวรรษที่ 21 แม้จีนจะสามารถกดดันให้ชนกลุ่มน้อยที่ยังไม่ลงนามฯ เข้าร่วมการประชุมฯ ได้ แต่ก็ไม่สามารถบังคับให้เป็นไปในทิศทางที่จีนต้องการ กล่าวคือ ในการประชุมปางโหลงฯ ครั้งที่ 1 กลุ่ม USWA ก็ได้เดินออกจากห้องประชุมในการประชุมวันแรก เนื่องจากมองว่า ผู้เข้าร่วมประชุม โดยเฉพาะฝ่ายรัฐ แสดงกิริยาที่ไม่ให้เกียรติ เช่น การไม่เรียกค่านำหน้าชื่อ เป็นต้น¹³¹ ซึ่งการแสดงออกของชนกลุ่มน้อยเหล่านี้สะท้อนให้เห็นว่า แม้ชนกลุ่มน้อยดังกล่าวจะมีความสัมพันธ์ที่ใกล้ชิดกับจีน แต่ไม่อยู่ใต้อิทธิพลจีน หรืออีกนัยหนึ่งคือ ชนกลุ่มน้อยดังกล่าวมีอิสระค่อนข้างมากในการดำเนินแนวทางเพื่อผลประโยชน์และเป้าหมายของตนเอง โดยจีนไม่สามารถกำกับให้เป็นไปตามที่ต้องการเสมอไป

ฉะนั้นทั้งจากเหตุการณ์ความรุนแรงที่เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่องในพื้นที่ชนกลุ่มน้อยที่ใกล้ชิดกับจีน และการไม่ทำตามแรงกดดันจีน จึงชี้ให้เห็นว่า จีนไม่ได้มีอิทธิพลเหนือชนกลุ่มน้อยมากพอที่จะทำให้สามารถผลักดันให้ชนกลุ่มน้อยเหล่านั้นไปในทิศทางสู่สันติภาพตามที่รัฐบาลและกองทัพเมียนมาคาดหวัง ชนกลุ่มน้อยมีอิสระในกิจการภายในของตนเองสูงแม้ว่าจะที่ผ่านมา จะพึ่งพาเงินในเรื่องเศรษฐกิจและการทหารอยู่มากก็ตาม บทบาทของจีนในกระบวนการสันติภาพเมียนมาจึงเป็นเพียงช่วยอำนวยความสะดวกให้กระบวนการสันติภาพดำเนินต่อไปได้ ซึ่งก็นับเป็นก้าวที่สำคัญแต่ไม่สามารถทำให้เกิดสันติภาพและความปรองดองอย่างรวดเร็ว

4.6 บทสรุป

เนื่องจากชนกลุ่มน้อยที่ยังไม่ลงนามข้อตกลงหยุดยิงทั่วประเทศเป็นอุปสรรคสำคัญต่อกระบวนการสันติภาพเมียนมา ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่ารัฐบาลเมียนมาไม่สามารถสร้างความไว้วางใจมากพอให้ชนกลุ่มน้อยดังกล่าวเข้าร่วมกระบวนการฯ อีกทั้งยังไม่มีอิทธิพลที่สามารถกดดันให้ชนกลุ่มน้อยฯ ให้อยู่ใต้อิทธิพลจีนได้ ดังนั้นเมียนมาจึงต้องพึ่งพาเงินในการกดดันชนกลุ่มน้อยดังกล่าว เนื่องจากจีนมีอิทธิพลเหนือชนกลุ่มน้อยที่ยังไม่ลงนามฯ บางกลุ่มที่สำคัญได้แก่ กลุ่ม UWSA กลุ่ม MNDA และกลุ่ม KIA ซึ่งอิทธิพลดังกล่าวเกิดจากการความสัมพันธ์ตั้งแต่ปี ค.ศ. 1988 เป็นต้นมา โดยชนกลุ่มน้อยได้พัฒนาความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจกับจีน โดยเฉพาะ

¹³⁰ *Building Critical Mass for Peace in Myanmar*, International Crisis Group (Yangon/Brussels: International Crisis Group, June 29 2017), 14, accessed May 16, 2020, <https://www.crisisgroup.org/asia/south-east-asia/myanmar/287-building-critical-mass-peace-myanmar>.

¹³¹ *Myanmar's Peace Process: Getting to a Political Dialogue*, International Crisis Group (Yangon/Brussels: International Crisis Group, October 19 2016), 8, accessed May 17, 2020, <https://www.crisisgroup.org/asia/south-east-asia/myanmar/myanmar-s-peace-process-getting-political-dialogue>.

เจ้าหน้าที่ท้องถิ่นในมณฑลยูนนานซึ่งติดกับชายแดนเมียนมา อันเป็นเขตอิทธิพลของชนกลุ่มน้อยดังกล่าว ทั้งนี้ความสัมพันธ์ระหว่างชนกลุ่มน้อยฯ กับจีนเป็นไปในลักษณะที่ชนกลุ่มน้อยทั้งสามกลุ่มพึ่งพาเงินมากกว่า โดยชนกลุ่มน้อยฯ ต้องพึ่งพาเศรษฐกิจจากจีนเพื่อสร้างรายได้สำหรับเป็นทุนในการต่อสู้กับรัฐบาลและกองทัพเมียนมาต่อไป เฉพาะอย่างยิ่งการค้าฝิ่นกฎหมายบริเวณชายแดนเมียนมา - จีน ซึ่งลักลอบขนส่งผ่านเขตอิทธิพลของชนกลุ่มน้อยฯ ไปยังจีน ในทางกลับกันจีนก็จำเป็นต้องร่วมมือกับรัฐบาลเมียนมาในการสนับสนุนกระบวนการสันติภาพเช่นกัน เนื่องจากจีนประสบกับปัญหาความไม่มั่นคงบริเวณชายแดนเมียนมา - จีน อันเกิดจากการปะทะกันระหว่างชนกลุ่มน้อยที่ยังไม่ลงนามข้อตกลงหยุดยิงทั่วประเทศกับกองทัพเมียนมา ซึ่งในหลายครั้งการปะทะก่อให้เกิดความสูญเสียต่อประชาชนจีนที่อยู่บริเวณชายแดนดังกล่าว นอกจากนี้ จีนยังต้องประสบกับปัญหาความชะงักงันของการขนส่งสินค้าเมียนมา - จีน และการหยุดชะงักของโครงการการลงทุนของจีนในเมียนมา ซึ่งปัญหาดังกล่าวนี้ก็เกิดจากการปะทะกันระหว่างรัฐบาลเมียนมากับชนกลุ่มน้อยฯ เช่นกัน เพราะฉะนั้นทั้งจีนและเมียนมาต่างมีปัญหาที่แตกต่างกัน ขณะเดียวกันทั้งสองฝ่ายก็ตระหนักดีว่า แต่ละฝ่ายต่างมีปัจจัยที่สามารถช่วยแก้ไขปัญหาคืออีกฝ่ายเผชิญอยู่ได้ด้วยเหตุนี้จีนและเมียนมา จึงร่วมมือกันในการขับเคลื่อนกระบวนการสันติภาพ หรืออีกนัยหนึ่งคือการพึ่งพาอาศัยกันเพื่อแก้ปัญหาคือทั้งสองฝ่ายต่างเผชิญ

ในการสนับสนุนกระบวนการสันติภาพเมียนมา จีนได้เปลี่ยนการดำเนินนโยบายจากการสนับสนุนกระบวนการสันติภาพ พร้อมกับการสนับสนุนชนกลุ่มน้อยอย่างลับๆ มาเป็นการสนับสนุนกระบวนการสันติภาพ สะท้อนให้เห็นจากการยุติการดำเนินการที่แสดงนัยถึงการสนับสนุนชนกลุ่มน้อยในการต่อสู้กับทางการเมียนมา ขณะเดียวกันจีนก็ได้ดำเนินบทบาททั้งการสนับสนุนทางการเมืองและการเงินต่อกระบวนการสันติภาพเมียนมา เนื่องจากจีนยังต้องพึ่งพาเมียนมาในด้านความมั่นคงบริเวณชายแดน และผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจของจีนในเมียนมา เพราะฉะนั้นการปะทะกันระหว่างกองทัพเมียนมากับชนกลุ่มน้อยจึงไม่เป็นผลดีกับจีน ในทางกลับกัน การร่วมมือกับเมียนมาจะทำให้เกิดผลประโยชน์ร่วมกัน (joint gain) โดยจีนได้พัฒนาความสัมพันธ์กับเมียนมา ซึ่งส่งผลดีต่อการลงทุนของจีนในเมียนมา ขณะที่เมียนมาก็ได้ผลประโยชน์จากบทบาทของจีน กล่าวคือ การสนับสนุนของจีนทำให้กระบวนการสันติภาพมีความคืบหน้าอยู่บ้างทั้งจากการเข้าร่วมการประชุมปางโหลงแห่งศตวรรษที่ 21 ของชนกลุ่มน้อยที่ยังไม่ลงนามข้อตกลงหยุดยิงทั่วประเทศ โดยเฉพาะกลุ่มพันธมิตรฝ่ายเหนือ และเหตุการณ์ความรุนแรงที่ลดลงในพื้นที่ชนกลุ่มน้อยที่มีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับจีนบางกลุ่ม อย่างไรก็ตามหากพิจารณาที่ผลประโยชน์ระหว่างเมียนมากับจีนแล้วจะพบว่า การกระจายของผลประโยชน์นั้นไม่เท่ากัน โดยเมียนมาได้รับผลประโยชน์ที่เล็กน้อยเท่านั้น เมื่อเทียบกับจีน กล่าวคือ

แม้กระบวนการสันติภาพคืบหน้าอยู่บ้าง แต่ก็ไม่เป็นไปตามที่รัฐบาลเมียนมาคาดหวัง เนื่องจากชนกลุ่มน้อยที่ยังไม่ลงนามฯ และมีความสัมพันธ์ที่ใกล้ชิดกับจีน ยังคงปฏิบัติการทางทหารในการต่อสู้กับรัฐบาลและกองทัพเมียนมา รวมทั้งจีนไม่สามารถผลักดันให้ชนกลุ่มน้อยเหล่านั้นลงนามข้อตกลงหยุดยิงทั่วประเทศและเข้าสู่กระบวนการเจรจาอย่างเป็นทางการได้ ซึ่งสะท้อนนัยว่า จีนอาจไม่มีอิทธิพลมากพอต่อชนกลุ่มน้อยดังกล่าว

อย่างไรก็ตาม ในบริบทปัจจุบันซึ่งเมียนมาถูกคว่ำบาตรจากประชาคมระหว่างประเทศจากกรณีปฏิบัติการทางทหารในรัฐยะไข่ ซึ่งส่งผลให้เกิดวิกฤติผู้อพยพชาวโรฮิงจา ทำให้มีแนวโน้มที่เมียนมายังต้องพึ่งพาเงินในการแก้ปัญหาชนกลุ่มน้อยต่อไป เนื่องจากหากเมียนมาลดการพึ่งพาเงินและจีนปรับเปลี่ยนนโยบายในการสนับสนุนเมียนมาทั้งปัญหาชนกลุ่มน้อยและปัญหาผู้อพยพชาวโรฮิงจา ก็จะส่งผลกระทบต่อทั้งการเมืองภายในและการเมืองระหว่างประเทศต่อเมียนมาอย่างมาก เพราะฉะนั้นจึงอาจกล่าวได้ว่า ความสัมพันธ์ระหว่างเมียนมากับจีน โดยเฉพาะประเด็นปัญหาชนกลุ่มน้อยเป็นความสัมพันธ์พึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกันในรูปแบบที่เมียนมาจะพึ่งพาเงินมากกว่า

บทที่ 5 สรุป

สารนิพนธ์เล่มนี้ต้องการศึกษาบทบาทของจีนต่อการแก้ไขปัญหาชนกลุ่มน้อยในเมียนมา ภายใต้รัฐบาลสันนิบาตแห่งชาติเพื่อประชาธิปไตยหรือในช่วง ค.ศ. 2016 – ปัจจุบัน โดยมุ่งศึกษาบทบาทของจีนในลักษณะที่สนับสนุนกระบวนการสันติภาพเมียนมาเป็นกรณีศึกษาหลัก เพื่อวิเคราะห์ปัจจัยที่ทำให้ทั้งสองประเทศกลับมามีความสัมพันธ์ที่ใกล้ชิดมากขึ้น ทั้งๆ ที่ในยุครัฐบาลเต็ง เส่ง (ค.ศ. 2011 - 2015) เมียนมามีความสัมพันธ์ที่ค่อนข้างห่างเหินกับจีนอันเป็นผลมาจากการดำเนินนโยบายต่างประเทศที่มุ่งสานสัมพันธ์กับประเทศตะวันตกมากขึ้น ประกอบกับปัญหาชนกลุ่มน้อยที่รุนแรงขึ้น และรัฐบาลเมียนมาสงสัยว่า จีนให้การสนับสนุนชนกลุ่มน้อยบริเวณชายแดนเมียนมา – จีน เพื่อโจมตีทางการเมือง ทำให้เมียนมาลดการพึ่งพาจีนลง และชะลอโครงการการลงทุนของจีนในเมียนมาจำนวนมาก เช่น การยุติการสร้างเขื่อนมิตโตน การยุติโครงการสร้างเมือง เป็นต้น ส่งผลให้จีนปรับเปลี่ยนนโยบาย โดยการมุ่งสานสัมพันธ์กับพรรคสันนิบาตแห่งชาติเพื่อประชาธิปไตย (National League for Democracy : NLD) ซึ่งเป็นพรรคฝ่ายค้านในขณะนั้น โดยจีนได้เชิญนางอองซาน ซูจี หัวหน้าพรรค สันนิบาตแห่งชาติเพื่อประชาธิปไตย เยือนจีนเพื่อพบกับประธานาธิบดี เมื่อกลางปี ค.ศ. 2015

หลังจากพรรคสันนิบาตแห่งชาติเพื่อประชาธิปไตย เข้ารับตำแหน่งรัฐบาลเมื่อปลายเดือนมีนาคม 2016 โดยมินางอองซาน ซูจี เป็นที่ปรึกษาแห่งรัฐและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงต่างประเทศ หรืออีกนัยหนึ่งคือเป็นผู้มีอำนาจสูงสุดในการตัดสินใจในทางพฤตินัย รัฐบาลเมียนมาได้เริ่มเข้าหาจีนมากขึ้น หลังจากนางซูจีได้เดินทางเยือนจีนอย่างเป็นทางการในเดือนสิงหาคม 2016 โดยความสัมพันธ์ทั้งสองประเทศได้พัฒนาเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องบนพื้นฐานของความสัมพันธ์แบบเป้าพอ (Pauk Phaw) ที่เคยเกิดขึ้นในช่วงแรกของการสถาปนาความสัมพันธ์ทางการทูตของสองประเทศอย่างเป็นทางการ โดยสำหรับเมียนมามุ่งเน้นสานสัมพันธ์กับจีนในระดับรัฐกับรัฐ ขณะที่จีนมุ่งสานสัมพันธ์กับเมียนมาทั้งในระดับรัฐ ระดับพรรค และในระดับประชาชน โดยการสานสัมพันธ์ทั้งสามระดับของจีนเป็นไปเพื่อมุ่งขับเคลื่อนผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจของจีนในเมียนมา

อย่างไรก็ตาม จากกรอบเวลาที่ใช้ในการศึกษาวิจัยพบว่า ทั้งสองประเทศจะมุ่งพัฒนาความสัมพันธ์ระหว่างกันแล้ว จีนยังมีบทบาทมากขึ้นในกระบวนการสันติภาพเพื่อแก้ไขปัญหาชนกลุ่มน้อยในเมียนมาอีกด้วย ซึ่งเมื่อพิจารณาจากบทสัมภาษณ์ และการหารือของนางซูจีกับผู้นำระดับสูงของจีนในช่วงแรกของการเป็นรัฐบาลจะพบว่า เมียนมาต้องการให้จีนสนับสนุนกระบวนการสันติภาพของเมียนมา ซึ่งจีนก็มักจะตอบรับการสนับสนุนในทุกครั้ง จึงทำให้สามารถกล่าวได้ว่า ปัญหาชนกลุ่มน้อย โดยเฉพาะกระบวนการสันติภาพเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้ความสัมพันธ์ระหว่างสองประเทศพัฒนาอย่างต่อเนื่อง เพราะฉะนั้นสารนิพนธ์เล่มนี้จึงใช้แนวคิด

การพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกัน (Interdependence) ของ Robert O. Keohane และ Joseph S. Nye รวมทั้ง Richard Cooper ในการตอบคำถามว่า จีนมีบทบาทต่อกระบวนการเจรจาสันติภาพระหว่างรัฐบาลเมียนมาและชนกลุ่มน้อยอย่างไร เพื่อประเมินว่าปัญหาชนกลุ่มน้อยเป็นปัจจัยสำคัญต่อการตัดสินใจของเมียนมาในการดำเนินนโยบายต่างประเทศต่อจีนจริงหรือไม่

แม้สารนิพนธ์มุ่งศึกษาบทบาทของจีนต่อการแก้ปัญหาชนกลุ่มน้อยของเมียนมา แต่มีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องอธิบายความสำคัญของการแก้ปัญหาชนกลุ่มน้อยต่อรัฐบาลเมียนมา เพื่อยืนยันว่า ปัญหาชนกลุ่มน้อยเป็นประเด็นสำคัญต่อความสัมพันธ์ระหว่างสองประเทศ โดยความสำคัญของปัญหาดังกล่าวสะท้อนให้เห็นจากนโยบายของรัฐบาลสันนิบาตแห่งชาติเพื่อประชาธิปไตย โดยรัฐบาลต้องการปรับปรุงกระบวนการสันติภาพในยุครัฐบาลเต็ง เส่ง จากการประชุมแห่งสหภาพ เป็นการประชุมปางโหลงแห่งศตวรรษที่ 21 เพื่อแสดงนัยถึงการรื้อฟื้นจิตวิญญาณแห่งปางโหลงที่นายพลอองซาน ได้เคยดำเนินการไว้ โดยรัฐบาลเมียนมามีเจตจำนงที่จะจัดการประชุมปางโหลงฯ อย่างต่อเนื่อง และสามารถบรรลุข้อตกลงเพื่อนำไปสู่สันติภาพที่ยั่งยืนได้ ภายในปี ค.ศ. 2020 หรือก่อนการเลือกตั้งทั่วไปในเดือนพฤศจิกายน 2020 อย่างไรก็ตาม จากการศึกษาการประชุมปางโหลงฯ ทั้ง 3 ครั้งพบว่า การประชุมฯ มีความคืบหน้าเพียงเล็กน้อยเท่านั้น กล่าวคือ ประการแรก ตั้งแต่การประชุมปางโหลงครั้งที่ 1 จนถึงครั้งที่ 3 แม้ที่ประชุมจะสามารถตกลงกันได้ ในประเด็นสารัตถะ 51 ข้อ แต่ประเด็นดังกล่าวไม่ครอบคลุมประเด็นการเมืองความมั่นคง ซึ่งเป็นประเด็นหลักในการสร้างสหภาพแห่งสหพันธรัฐตามที่ชนกลุ่มน้อยและรัฐบาลคาดหวัง เนื่องจากกองทัพเมียนมาและชนกลุ่มน้อยไม่สามารถตกลงกันได้ ในประเด็นสิทธิในการแยกตัว (secession) และประเด็นกองทัพสหภาพ (federal union) และประการต่อมาคือ แม้จะมีชนกลุ่มน้อยลงนามเพิ่มสองกลุ่ม แต่ยังมีชนกลุ่มน้อยที่ยังไม่ลงนามข้อตกลงหยุดยิงทั่วประเทศ ซึ่งมีกองกำลังจำนวนมาก โดยเฉพาะกลุ่มคณะกรรมการเจรจาทางการเมือง (FPNCC) ซึ่งเป็นกลุ่มพันธมิตรที่ก่อตั้งขึ้นจากชนกลุ่มน้อย 7 กลุ่ม คือ กลุ่ม MNDA กลุ่ม TNLAA กลุ่ม AA กลุ่ม KIA (ซึ่งทั้ง 4 กลุ่มยังรวมกันแบบหลวมๆ ภายใต้กลุ่มพันธมิตรฝ่ายเหนือ) กลุ่ม USWA กลุ่ม NDAA และกลุ่ม SSA กลุ่ม โดยคณะกรรมการเจรจาทางการเมืองมีความสำคัญต่อความคืบหน้าของกระบวนการสันติภาพ เนื่องจากกลุ่มดังกล่าวมีกองกำลังมากกว่าร้อยละ 70 ของกองกำลังชนกลุ่มน้อยในเมียนมา และกลุ่มดังกล่าว โดยเฉพาะกลุ่มพันธมิตรฝ่ายเหนือยังคงปฏิบัติการอย่างต่อเนื่องในพื้นที่ทางตอนเหนือของเมียนมา ซึ่งติดกับบริเวณชายแดนจีน โดยปฏิบัติการของกลุ่มพันธมิตรฝ่ายเหนือไม่เพียงแต่ส่งผลกระทบต่อทางการเมืองเมียนมาเท่านั้น แต่ยังทำให้เกิดปัญหาผู้หนีภัยการสู้รบจำนวนมาก และกระทบต่อผลประโยชน์ของจีนในเมียนมาด้วย ดังนั้น

กระบวนการสันติภาพที่ปราศจากการมีส่วนร่วมของชนกลุ่มน้อยที่ยังไม่ลงนามฯ จะไม่สามารถนำเมียนมาไปสู่สันติภาพที่ยั่งยืนได้

เมื่อนำแนวคิดการพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกันมาวิเคราะห์ปัญหาชนกลุ่มน้อยของเมียนมา พบว่า รัฐบาลเมียนมามีข้อจำกัดซึ่งทำให้กระบวนการดังกล่าวไม่มีความคืบหน้าเท่าที่ควร โดยเฉพาะประเด็นปัญหาชนกลุ่มน้อยที่ยังไม่ลงนามข้อตกลงหยุดยิงทั่วประเทศ อันสะท้อนให้เห็นว่ารัฐบาลเมียนมาขาดอิทธิพลหรือแรงจูงใจที่ทำให้ชนกลุ่มน้อยเหล่านั้นยุติความรุนแรงและเข้าร่วมการเจรจาเพื่อสันติภาพอย่างเป็นทางการ ดังนั้นเมียนมาจึงจำเป็นต้องพึ่งพาตัวแสดงหรือประเทศอื่น เพื่อให้สามารถก้าวข้ามข้อจำกัดดังกล่าวไปได้ ซึ่งประเทศที่มีอิทธิพลในการผลักดันให้ชนกลุ่มน้อยที่ยังไม่ลงนามฯ วางอาวุธและเข้าร่วมการเจรจาได้ก็คือจีน เนื่องจากในปี ค.ศ. 1988 จีนเริ่มพัฒนาความสัมพันธ์กับเมียนมา โดยชูนโยบายการไม่แทรกแซงกิจการภายใน ซึ่งทำให้เมียนมาเริ่มพึ่งพาจีนทั้งในด้านเศรษฐกิจและการทหาร ขณะเดียวกัน จีนไม่เพียงแต่พัฒนาความสัมพันธ์กับรัฐบาลและกองทัพเมียนมาเท่านั้น แต่ยังพัฒนาความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจกับชนกลุ่มน้อยด้วย โดยเฉพาะกองกำลังชนกลุ่มน้อยในพื้นที่ทางตอนเหนือของเมียนมา ซึ่งติดกับจีน อาทิ กลุ่ม UWSA กลุ่ม MNDA และ กลุ่ม KIA ซึ่งทำให้ปัจจุบัน จีนและชนกลุ่มน้อยทั้ง 3 กลุ่มยังคงมีความสัมพันธ์ที่ใกล้ชิดกัน โดยความสัมพันธ์ดังกล่าวเป็นไปในรูปแบบที่ชนกลุ่มน้อยทั้ง 3 กลุ่ม พึ่งพาเศรษฐกิจจากจีน เฉพาะอย่างยิ่งการลักลอบค้าสินค้าผิดกฎหมายกับเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นของจีนและเอกชนจีน ซึ่งสร้างรายได้จำนวนมหาศาลให้กับทั้งจีน และชนกลุ่มน้อยดังกล่าวในการต่อสู้กับรัฐบาลเมียนมา หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือ การที่ชนกลุ่มน้อยที่ยังไม่ลงนามฯ พึ่งพารายได้หลักจากการลักลอบค้าสินค้าผิดกฎหมายกับเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นและเอกชนจีน ได้สร้างอำนาจให้กับจีนเหนือชนกลุ่มน้อยเหล่านั้น เนื่องจากหากจีนไม่พอใจและยกเลิกการค้าขายก็จะทำให้ชนกลุ่มน้อยที่ยังไม่ลงนามฯ เสียรายได้จำนวนมหาศาล

ขณะเดียวกันจีนก็ต้องการเข้ามามีบทบาทในกระบวนการสันติภาพเมียนมา โดยอยู่บนพื้นฐานของหลักการไม่แทรกแซงกิจการภายในที่จีนได้ยึดถือมาอย่างต่อเนื่อง โดยจีนร่วมมือกับเมียนมาในการแก้ไขปัญหาชนกลุ่มน้อย เนื่องจากจีนตระหนักดีว่าความขัดแย้งที่ยังเกิดขึ้นอย่างต่อเนื่องได้สร้างผลกระทบด้านความมั่นคงต่อจีนจากปัญหาผู้หนีภัยการสู้รบจำนวนมาก และการสูญเสียของประชาชนจีนที่อยู่บริเวณดังกล่าว นอกจากนี้ ยังสร้างผลกระทบต่อเศรษฐกิจจีนด้วย โดยการสู้รบระหว่างชนกลุ่มน้อยกับกองทัพเมียนมาในหลายครั้ง เกิดขึ้นบริเวณที่ใกล้กับโครงการการลงทุนของจีน ซึ่งสะท้อนย้ำว่าจีนก็ต้องพึ่งพาสันติภาพในเมียนมาเช่นกัน ดังนั้นจีนจึงเต็มใจที่จะสนับสนุนกระบวนการสันติภาพของเมียนมาทั้งทางการเงินและทางการเมือง โดยในทางการเมืองจีนวางบทบาทของตนในฐานะผู้อำนวยความสะดวก (facilitator) เพื่อผลักดันให้

ชนกลุ่มน้อยที่ยังไม่ลงนามข้อตกลงหยุดยิงทั่วประเทศ โดยเฉพาะกลุ่มที่รวมตัวเป็นเครือข่าย คณะกรรมการเจรจาทางการเมือง เข้าร่วมการประชุมปางโหลงฯ ทั้งสามครั้ง ซึ่งผู้มีบทบาทสำคัญ คือนายซุน กั๋วเสียง (Sun Guoxiang) ที่พยายามเจรจากับทั้งชนกลุ่มน้อยที่ยังไม่ลงนามและรัฐบาล เมียนมา นอกจากนี้ เหตุการณ์ความรุนแรงในปี ค.ศ. 2018 ก็สะท้อนให้เห็นบทบาทจีนใน กระบวนการสันติภาพเมียนมาที่มากขึ้น โดยจีนไม่เพียงแต่เป็นผู้อำนวยความสะดวกเท่านั้น แต่จีน ยังทำหน้าที่เป็นตัวกลาง (broker) ในการคลี่คลายสถานการณ์ความขัดแย้งระหว่างกลุ่ม Brotherhood Alliance ซึ่งประกอบด้วยกลุ่ม AA กลุ่ม MNDA และกลุ่ม TNLA กับรัฐบาลและ กองทัพเมียนมาด้วย ซึ่งบทบาทของจีนได้สร้างประโยชน์ให้กับรัฐบาลเมียนมา เนื่องจากสามารถ ทำให้ชนกลุ่มน้อยที่ยังไม่ลงนามฯ เข้าร่วมการประชุมปางโหลงฯ แห่งศตวรรษที่ 21 ได้ และยังทำให้ การต่อสู้ระหว่างชนกลุ่มน้อยบางกลุ่มกับกองทัพเมียนมาลดลงด้วย โดยเฉพาะกลุ่ม KIA ซึ่งประโยชน์ทั้งสองประการนั้นสะท้อนถึงความคืบหน้าของการแก้ปัญหาชนกลุ่มน้อย เมื่อเทียบกับ ในช่วงรัฐบาลเต็ง เส่ง ขณะที่จีนก็ได้ผลประโยชน์จากความร่วมมือกับเมียนมา โดยประเด็น ดังกล่าวนำมาซึ่งความสัมพันธ์ระหว่างเมียนมากับจีนที่พัฒนามากขึ้นอย่างต่อเนื่อง เฉพาะอย่างยิ่ง ในด้านเศรษฐกิจ ซึ่งจีนมีโอกาเข้าไปลงทุน ในเมียนมาจำนวนมาก ซึ่งสะท้อนให้เห็น ความสัมพันธ์แบบพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกัน โดยอยู่บนพื้นฐานของผลประโยชน์ร่วมกัน (joint gain)

ท้ายที่สุด สารนิพนธ์ยังต้องการชี้ให้เห็นว่า แม้ทั้งความสัมพันธ์แบบพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกัน ระหว่างจีนกับเมียนมาจะทำให้เกิดผลประโยชน์ต่อทั้งสองฝ่าย แต่จากการศึกษาพบว่าแท้จริงแล้ว จีนเป็นฝ่ายที่ได้ประโยชน์มากกว่า ขณะที่บทบาทของจีนกลับอำนวยความสะดวกให้การสันติภาพ ดำเนินต่อไปได้ แต่ไม่ได้ทำให้เกิดสันติภาพและความปรองดองอย่างรวดเร็ว เนื่องจากสถานการณ์ การปะทะระหว่างกองทัพเมียนมากับชนกลุ่มน้อยซึ่งมีความสัมพันธ์ที่ใกล้ชิดกับจีนบางกลุ่มยังคง ดำเนินต่อไปอย่างต่อเนื่อง โดยไม่มีแนวโน้มที่จะจบลง โดยเฉพาะในพื้นที่รัฐฉานทางตอนเหนือ และรัฐยะไข่ ซึ่งเป็นพื้นที่ของกลุ่ม TNLA กลุ่ม MNDA และกลุ่ม AA นอกจากนี้ ชนกลุ่มน้อย ที่ยังไม่ลงนามข้อตกลงหยุดยิงทั่วประเทศค่อนข้างมีอิสระในการดำเนินแนวทางเพื่อผลประโยชน์ และเป้าหมายของตน ซึ่งชี้ให้เห็นว่า จีนไม่ได้มีอิทธิพลเหนือชนกลุ่มน้อยมากพอที่จะสามารถ ผลักให้ชนกลุ่มน้อยเหล่านั้นไปในทิศทางผู้สันติภาพตามที่รัฐบาลเมียนมาคาดหวัง อย่างไรก็ตาม เมียนมาจะยังคงรักษาความสัมพันธ์ที่ดีกับจีนต่อไป เนื่องจากผลประโยชน์ที่รัฐบาลเมียนมาได้รับ จากการสนับสนุนของจีนตามที่กล่าวไปข้างต้น นอกจากนี้ วิกฤตการณ์ในรัฐยะไข่และผู้อพยพ ชาวโรฮิงจาที่ทำให้ประชาคมระหว่างประเทศวิพากษ์วิจารณ์และดำเนินมาตรการคว่ำบาตรเมียนมา จึงทำให้เมียนมายังคงต้องพึ่งพาจีนอย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะด้านเศรษฐกิจ ซึ่งเป็นนโยบายที่รัฐบาล เมียนมาให้ความสำคัญเช่นกัน เพราะรัฐบาลเมียนมามองว่าเศรษฐกิจเป็นปัจจัยที่จะนำไปสู่

ความปรองดองภายในประเทศได้ ดังนั้นในการบรรลุเป้าหมายดังกล่าว เมียนมาจึงต้องรักษาความสัมพันธ์กับจีน เพื่อพึ่งพาจีนในการพัฒนาเศรษฐกิจด้วย¹³² ดังนั้น การศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างเมียนมากับจีนในประเด็นความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจโดยใช้กรอบแนวคิดการพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกัน จึงเป็นประเด็นที่ควรค่าแก่การศึกษาต่อไปในอนาคต



¹³² No shiDai Yonghong and Zhang Guoxuan, "No sign of a sea change for Myanmar's foreign policy," *Eastasiaforum*, updated December 23, 2016, accessed May 29 2020, <https://www.eastasiaforum.org/2016/12/23/no-sign-of-a-sea-change-for-myanmars-foreign-policy/>.

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

เจียน ชีระวิทย์. *นโยบายต่างประเทศจีน*. กรุงเทพฯ: สถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2541.

"ชาวเมียนมาหลายพันคนเดินประท้วงด้านโครงการเขื่อนยักษ์จีนหนุนสร้างในกะฉิ่น." *Manager Online*, 22 เมษายน 2562. เข้าถึงเมื่อ 4 ธันวาคม 2562. <https://mgronline.com/indochina/detail/9620000039083>.

ฐิติวุฒินุญชวงศ์วัชร. *กระบวนการสันติภาพแห่งเมียนมา/พม่า : ปฏิสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาล กองทัพ และกลุ่มชาติพันธุ์*. เชียงใหม่: โครงการศึกษาความขัดแย้งทางด้านชาติพันธุ์ (CSEC) คณะรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, 2562.

"บทสรุปเยือนแดนมังกรของ ออง ซาน ซูจี." *PPTV Online*, 24 สิงหาคม 2559. เข้าถึงเมื่อ 18 ธันวาคม 2562. <https://www.pptvhd36.com/news/%E0%B8%9B%E0%B8%A3%E0%B8%B0%E0%B9%80%E0%B8%94%E0%B9%87%E0%B8%99%E0%B8%A3%E0%B9%89%E0%B8%AD%E0%B8%99/33229>.

สิทธิพล เครือรัฐติกาล. *นโยบายต่างประเทศของจีนต่อเมียนมา : อดีตและปัจจุบัน (ค.ศ. 1949-2010)*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2556.

อรณิช รุ่งชิพานนท์. *การเมืองเมียนมากับทิศทางความสัมพันธ์ไทย-เมียนมา*. สำนักวิชาการ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร (กุมภาพันธ์ 2559). เข้าถึงเมื่อ 15 พฤศจิกายน 2562. https://library2.parliament.go.th/ejournal/content_af/2559/feb2559-3.pdf.

ภาษาอังกฤษ

Alternative Development or Business as Usual? Transnational Institute (Transnational Institute, November 2010). Accessed May 26, 2020. <https://www.tni.org/files/download/brief33.pdf>.

Annual Peace & Security Review 2018 (Myanmar). Myanmar Institute for Peace and Security (Myanmar Institute for Peace and Security, September 18 2019). Accessed April 27, 2020. <https://mips-mm.org/download/annual-peace-security-review-2018-myanmar/>.

Aung Myoe, Maung. "The Logic of Myanmar's China Policy." *Asian Journal of Comparative Politics* (May 13, 2016). <http://doi.org/10.1177/2057891116637476>.

"Aung San Suu Kyi Urges Support for Controversial Chinese-Backed Copper." *The Independent*,

2013. Accessed April 11, 2020. <https://www.independent.co.uk/news/world/asia/aung-san-suu-kyi-urges-support-for-controversial-chinese-backed-copper-mine-8531508.html>.
- "Belt and Road Boosting Myanmar Development." *China Daily*, January 14, 2020. Accessed April 17, 2020. <https://www.chinadaily.com.cn/a/202001/14/WS5e1cf966a310128217270a0b.html>.
- Beyond Panglong: Myanmar's National Peace and Reform Dilemma*. Transnational Institute (The Netherlands: Transnational Institute, September 2017). Accessed April 22, 2020. https://www.tni.org/files/publication-downloads/beyond_panglong.pdf.
- Boehler, Patrick. "The Kachin Borderlands." *Le Monde diplomatique*, June 2012. Accessed May 27, 2020. <https://mondediplo.com/2012/06/12kachin>.
- Buckley, Chris. "Myanmar Warplane Kills Four Farmers in China." *New York Times*, March 13, 2015. Accessed May 13, 2020. https://www.nytimes.com/2015/03/14/world/asia/myanmar-warplane-kills-four-farmers-in-china.html?_r=0.
- Building Critical Mass for Peace in Myanmar*. International Crisis Group (Yanong/Brussels: International Crisis Group, June 29, 2017). Accessed May 16, 2020. <https://www.crisisgroup.org/asia/south-east-asia/myanmar/287-building-critical-mass-peace-myanmar>.
- "China Closes Border Crossing with Myanmar Amid Fighting." *AP News*, April 24, 2020. Accessed May 13, 2020. <https://apnews.com/b5c0e3e802954c0b6e9b8187f1c9dcd4>.
- "China: Protect Ethnic Kachin Refugees Fleeing War in Northern Myanmar." *Fortify Rights*, Updated January 13, 2017. Accessed May 11, 2020. <https://www.fortifyrights.org/mya-inv-2017-01-13/>.
- China's Role in Myanmar's Internal Conflicts* United States Institute of Peace (Washington, DC: September 2018). Accessed May 8, 2020. <https://www.usip.org/sites/default/files/2018-09/ssg-report-chinas-role-in-myanmars-internal-conflicts.pdf>.
- Commerce and Conflict: Navigating Myanmar's China Relationship*. International Crisis Group (International Crisis Group, March 30, 2020). Accessed May 5, 2020. [https://d2071andvip0wj.cloudfront.net/305-commerce-and-conflict-myanmar-china%20\(1\)_0.pdf](https://d2071andvip0wj.cloudfront.net/305-commerce-and-conflict-myanmar-china%20(1)_0.pdf).
- "Conflict Mediation with Chinese Characteristics: How China Justifies Its Non-Interference Policy." *Stimson*, Updated August 27, 2019. Accessed April 29, 2020.

<https://www.stimson.org/2019/conflict-mediation-chinese-characteristics-how-china-justifies-its-non-interference-policy/>.

Cooper, Richard N. "National Economic Policy in an Interdependent World Economy." *Yale Law Journal* 76, no. 7 (June 1967): 1273-98. Accessed June 15, 2020. <https://doi.org/https://digitalcommons.law.yale.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=5866&context=yjl>.

Crane, Brent. "Kachin and China's Troubled Border." *The Diplomat*, January 14 2015. Accessed May, 27, 2020. <https://thediplomat.com/2015/01/kachin-and-chinas-troubled-border/>.

"Comparing Myanmar and North Korea's Resentful Reliance on China." *East Asia Forum*, Updated November 7, 2019. Accessed January 5, 2020. <https://www.eastasiaforum.org/2019/11/07/comparing-myanmar-and-north-koreas-resentful-reliance-on-china/>.

Egreteau, Renaud. "Foreign Policy and Political Changes in Post-Junta Myanmar." In *The Routledge Handbook of Asian Security*, edited by Sumit Ganguly, Joseph C. Y. Liow and Andrew Scobell, 301-11. London: Routledge, 2018.

Fishbein, Emily. "Chinese Money, Us Human Rights: In Myanmar's Kachin State, a Delicate Balance." *South China Morning Post*, January 12 2020. Accessed May 27, 2020. <https://www.scmp.com/week-asia/politics/article/3045606/chinese-money-us-human-rights-myanmars-kachin-state-delicate>.

Ganesan, Narayanan. "Bilateral Issues in Myanmar's Policy Towards China." *Occasional Paper Series*, no. 38 (January 2018): 1-17. Accessed December 1, 2019. https://doi.org/https://www.eu-china.net/uploads/tx_news/OP_38_-_Ganesan_-_Bilateral_Issues_in_Myanmar_s_Policy_towards_China.pdf.

———. "Changing Dynamics in Myanmar's Ethnic Peace Process and the Growing Role of China." [In en]. *Asian Journal of Peacebuilding* 5, no. 2 (November 2017): 325-39. Accessed January 20, 2020. <http://hdl.handle.net/10371/138437>.

———. *Taking Stock of Myanmar's Ethnic Peace Process and the Third Twenty-First Century Panglong Conference*. The Institute for Peace and Unification Studies, Seoul National University (2018). Accessed April 25, 2020. <http://hdl.handle.net/10371/153908>.

Gottschlich, Pierre. "The India-Myanmar Relationship: New Directions after a Change of Governments?". *IQAS* 48, no. 3-4 (March 2017): 171-202. <https://doi.org/>

[10.11588/iqas.2017.3-4.7440](https://doi.org/10.11588/iqas.2017.3-4.7440).

- " Government Peace Plan." Myanmar Peace Monitor. Accessed April 20, 2020. <https://www.mmpeacemonitor.org/government-peace-plan>.
- Han, Enze. "Geopolitics, Ethnic Conflicts Along the Border, and Chinese Foreign Policy Changes toward Myanmar." *Asian Security* 13, no. 1 (January 2, 2017): 59-73. <http://doi.org/10.1080/14799855.2017.1290988>.
- Htwe, Zaw Zaw. "China Gives \$1 Million to Myanmar for Peace Process." *The Irrawaddy*, November 8 2019. Accessed May 15, 2020. <https://www.irrawaddy.com/news/burma/china-gives-1-million-myanmar-peace-process.html>.
- Hu, Zhiding, and Victor Konrad. "In the Space between Exception and Integration: The Kokang Borderlands on the Periphery of China and Myanmar." *Geopolitics* 23, no. 1 (January 2 2018): 147-79. <https://doi.org/10.1080/14650045.2017.1306777>.
- Huang, Chiung-Chiu. "Balance of Relationship: The Essence of Myanmar's China Policy." *The Pacific Review* 28, no. 2 (March 15, 2015): 189-210. <http://doi.org/10.1080/09512748.2014.995122>.
- Jackson, Karl D. "Myanmar Awakening and U.S. National Interests." the Subcommittee on East Asia and Pacific Affairs, Senate Committee on Foreign Relations, Washington, D.C., April 26, 2012.
- " Joint Press Release between the People's Republic of China and the Republic of the Union of Myanmar." *Ministry of Foreign Affairs of the People's Republic of China*, August 20, 2016. Accessed April 12, 2020. https://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/wjdt_665385/2649_665393/t1390889.shtml.
- "Joint Press Release between the Republic of the Union of Myanmar and the People's Republic of China." *Ministry Of Information*. Accessed April 18, 2020. <https://www.moi.gov.mm/moi:eng/?q=news/14/11/2018/id-8194>.
- Joseph S. Nye, Jr. . "Globalization and Interdependence." Chap. 7 In *Understanding International Conflicts: An Introduction to Theory and History*, 204-33. New York: Longman, 2007.
- Keohane, Robert O., and Joseph S. Nye. "Power and Interdependence." *Survival* 15, no. 4 (July 1973): 158-65. <https://doi.org/10.1080/00396337308441409>.
- *Power and Interdependence*. Longman Classics in Political Science. 4 th ed. Boston: Pearson, 2012.

- Khonumthung. "Union Peace Conference Begins in Naypyitaw." *Burma News International*, January 15 2016. Accessed May 15, 2020. <https://www.bnionline.net/en/news/chin-state/item/1422-union-peace-conference-begins-in-naypyitaw.html>.
- Kipgen, Nehginpao. "A Marriage of Mutual Interests in Myanmar-China Relations." *Asia Insights* no. 8 (January, 2019): 1-6. Accessed November 12, 2019. [https://doi.org/http://ai.nccu.edu.tw/file/Asia%20Insights%20No.8%20\(January,%202019\)%20A%20marriage%20of%20mutual%20interests%20in%20Myanmar.pdf](https://doi.org/http://ai.nccu.edu.tw/file/Asia%20Insights%20No.8%20(January,%202019)%20A%20marriage%20of%20mutual%20interests%20in%20Myanmar.pdf).
- Kyu, Myint Myint. "Kokang: The Rise of the Chinese Minority—the New Neo-Liberal State?". In *Politics of Autonomy and Sustainability in Myanmar*, edited by Walaiporn Tantikanangkul and Ashley Pritchard, 13-35. Singapore: Springer, 2016.
- "Leadership Change in Myanmar and Its Implications for Foreign Policy." *LSE Saw Swee Hock Southeast Asia Centre*, Updated August 17, 2017. Accessed December 1, 2019. <https://medium.com/@lseaseac/leadership-change-in-myanmar-and-its-implications-for-foreign-policy-d68612d61336>.
- Lee, Yimou. "Exclusive: China's Agbank Suspends Account Being Used to Crowdfund Myanmar Rebels." *Reuters*, March 22 2017. Accessed May 13, 2020. <https://www.reuters.com/article/us-myanmar-insurgency-china-banking/exclusive-chinas-agbank-suspends-account-being-used-to-crowdfund-myanmar-rebels-idUSKBN16S2E6>.
- Lintner, Bertil. *The United Wa State Army and Burma's Peace Process*. The United States Institute of Peace (Washington, DC: The United States Institute of Peace, April 29 2019). Accessed 4 May, 2020. https://www.usip.org/sites/default/files/2019-07/pw_147-the_united_wa_state_army_and_burmas_peace_process.pdf.
- Lubinad, Michal. "It's Complicated: United States, Aung San Suu Kyi and U.S. – Burma Relations." *Acta Asiatica Varsoviensia*, no. 29 (2016). Accessed November 7, 2019. https://doi.org/https://www.researchgate.net/publication/314754429_It's_complicated_United_States_Aung_San_Suu_Kyi_and_US-Burma_relations.
- "Myanmar Has Changed, but China's Dominance Remains." *East Asia Forum*, Updated December 23, 2016. Accessed December 1, 2019. <https://www.eastasiaforum.org/2018/05/11/myanmar-has-changed-but-chinas-dominance-remains/?format=pdf>.
- "Myanmar's Ongoing Great Power Balancing Act." *East Asia Forum*, Updated November 29, 2016.

Accessed November 28, 2019. <https://www.eastasiaforum.org/2016/11/30/myanmars-ongoing-great-power-balancing-act/>.

" Myanmar's National Reconciliation Process: Key Challenge." *Indian Council of World Affairs*, October 9, 2017. Accessed July 28, 2019. <https://icwa.in/pdfs/IB/2014/NationalReconciliationProcessIB09102017.pdf>.

Mohan Malik, J. "Myanmar's Role in China's Maritime Silk Road Initiative." *Journal of Contemporary China* 27, no. 111 (May 4, 2018): 362-78. <http://doi.org/10.1080/10670564.2018.1410969>.

Myanmar's Peace Process: Getting to a Political Dialogue. International Crisis Group (Yangon/Brussels: International Crisis Group, October 19 2016). Accessed May 17, 2020. <https://www.crisisgroup.org/asia/south-east-asia/myanmar/myanmar-s-peace-process-getting-political-dialogue>.

Myanmar: A Violent Push to Shake up Ceasefire Negotiations International Crisis Group (Yangon/Brussels: International Crisis Group, September 24 2019). Accessed May 15, 2020. https://d2071andvip0wj.cloudfront.net/b158-myanmar-a-violent-push_0.pdf.

Myanmar: The Military Regime's View of the World. International Crisis Group (International Crisis Group, December 7 2001). Accessed May 25, 2020. <https://d2071andvip0wj.cloudfront.net/28-myanmar-the-military-regime-s-view-of-the-world.pdf>.

Myint, Sithu Aung. "The Peace Process: What's in It for China?" *Frontier Myanmar*, August 21 2016. Accessed May 13, 2020. <https://frontiermyanmar.net/en/the-peace-process-whats-in-it-for-china>.

Myoe, Maung Aung. "The Logic of Myanmar's China Policy." *Asian Journal of Comparative Politics* 1, no. 3 (September 1 2016): 283-98. <https://doi.org/10.1177/2057891116637476>.

———. "The NLD and Myanmar's Foreign Policy: Not New, but Different." *Journal of Current Southeast Asian Affairs* 36, no. 1 (2017): 89-121. Accessed August 1, 2019. <https://doi.org/> <https://journals.sub.uni-hamburg.de/giga/jsaa/article/view/1031>.

Naing, Shoon. "Silk Road Sweeteners: China Woos Myanmar's NLD with Junkets." *Reuters*, August 7 2019. Accessed April 6, 2020. <https://www.reuters.com/article/us-china-silkroad-myanmar-insight/silk-road-sweeteners-china-woos-myanmars-nld-with-junkets-idUSKCN1UW2HF>.

- "Nld 2015 Election Manifesto (English)." *National League for Democracy (NLD)*, Updated September 14, 2015. Accessed April 20, 2020. https://www.burmalibrary.org/docs21/NLD_2015_Election_Manifesto-en.pdf.
- "No Sign of a Sea Change for Myanmar's Foreign Policy." *Eastasiaforum*, Updated December 23, 2016. Accessed May 29 2020. <https://www.eastasiaforum.org/2016/12/23/no-sign-of-a-sea-change-for-myanmars-foreign-policy/>.
- "Prospect of Myanmar Peace Process through the Nationwide Ceasefire Agreement." *Myanmar Peace Monitor*, Updated March 27, 2019, 2019. Accessed July 22, 2019. <https://www.mmpeacemonitor.org/download/prospect-of-myanmar-peace-process-through-the-nationwide-ceasefire-agreement>.
- Pwint, Nan Lwin Hnin. "When Nca Is Comprehensive, We Will Sign: Senior Kio Official." *The Irrawaddy*, April 25 2019. Accessed May 15, 2020. <https://www.irrawaddy.com/in-person/interview/when-nca-is-comprehensive-we-will-sign-senior-kio-official.html>.
- Report on the Study of the Loss of Taxes Due Illicit Trade in Myanmar*. European Chamber of Commerce in Myanmar (Yangon: European Chamber of Commerce in Myanmar, 2019). Accessed May 28, 2020. <https://eurocham-myanmar.org/uploads/5252b-eurochamweb-final-report-on-illicit-trade-ait-2019.pdf>.
- Reuters, Kristin Huang and. "Chinese Teacher Killed in Myanmar Conflict after Shelling Hits School." *South China Morning Post*, 2017. Accessed May 13, 2020. <https://www.scmp.com/news/china/diplomacy-defence/article/2078409/chinese-teacher-killed-conflict-myanmar>.
- Shengnan, Zhao. "Xi Meets Aung San Suu Kyi." *Chinadaily Asia*, June 11 2015. Accessed 18 April, 2020. https://www.chinadailyasia.com/nation/2015-06/11/content_15275758.html.
- Song, Lili. "Refugees or Border Residents from Myanmar? The Status of Displaced Ethnic Kachins and Kokangs in Yunnan Province, China." *International Journal of Refugee Law* 29, no. 3 (2017): 466-87. <https://doi.org/10.1093/ijrl/cex031>.
- "Speech Delivered by State Counsellor Daw Aung San Suu Kyi on the Opening Day of the Union Peace Conference-21st Century Panglong." *National Reconciliation and Peace Centre*, 2016. Accessed April 22, 2020. <http://www.nrpc.gov.mm/en/node/234>.
- "State Counsellor Offers New Year Message." *the Global New Light of Myanmar*, April 18, 2016, 3.

- Accessed April 6, 2020. http://www.burmalibrary.org/docs22/18_April_16_gnlm.pdf.
- Stokke, Kristian, Roman Vakulchuk, and Indra Øverland. *Myanmar: A Political Economy Analysis*. Norwegian Institute of International Affairs (Oslo, Norway: 2018).
- Sun, Yun. "China's Strategic Misjudgement on Myanmar." *Journal of Current Southeast Asian Affairs* 31, no. 1 (March 1, 2012): 73-96. <https://doi.org/10.1177/186810341203100105>.
- . *China and Myanmar's Peace Process*. United States Institute of Peace (Washington, DC: United States Institute of Peace, 2017). Accessed February 22, 2020. <https://www.usip.org/sites/default/files/SR401-China-and-Myanmar-Peace-Process.pdf>.
- . "China and the Kachin Conflict." *The Diplomat*, 16 July 2011. Accessed May 27, 2020. <https://thediplomat.com/2011/07/china-and-the-kachin-conflict/>.
- Suryadinata, Leo. *Can the Kokang Chinese Problem in Myanmar Be Resolved?* Institute of Southeast Asian Studies (Institute of Southeast Asian Studies, July 15 2015). Accessed May 10, 2020. <https://www.eurasiareview.com/16072015-can-the-kokang-chinese-problem-in-myanmar-be-resolved-analysis/>.
- "Suu Kyi: China to Support Myanmar Peace Talks." *Bangkok Post*, August 19 2016. Accessed April 21, 2020. <https://www.bangkokpost.com/world/1066048/suu-kyi-china-to-support-myanmar-peace-talks>.
- The Deadlocking Factors in Myanmar's Peace Process*. FES – Friedrich-Ebert-Stiftung (FES – Friedrich-Ebert-Stiftung, September 2019). Accessed April 24, 2020. <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/myanmar/15639.pdf>.
- "The Path to Peace in Myanmar Bends toward China." *Stratfor*, Updated May 3, 2017. Accessed May 16, 2020. <https://worldview.stratfor.com/article/path-peace-myanmar-bends-toward-china>.
- "The Nuances of Win-Win: China-Myanmar Relations in 2018." *China US Focus*, Updated January 30, 2018. Accessed October 20, 2019. <https://www.chinausfocus.com/foreign-policy/the-nuances-of-win-win-china-myanmar-relations-in-2018>.
- "Trends in China-Myanmar Relations: 2018 Year in Review." *Teacircleoxford*, January 31, 2019. Accessed April 10, 2020. <https://teacircleoxford.com/2019/01/31/trends-in-china-myanmar-relations-2018-year-in-review/>.
- Wansai, Sai. "Ethnic Yearly Round-Up : Ethnic States in 2019." *Burma News International*,

December 11 2019. Accessed May 15, 2020. <https://www.bnionline.net/en/news/ethnic-yearly-round-ethnic-states-2019>.

Yhome, Khriezo. *Understanding China's Response to Ethnic Conflicts in Myanmar*. Observer Research Foundation (Observer Research Foundation, April 2019). Accessed April 22, 2020. https://www.orfonline.org/wp-content/uploads/2019/04/ORF_Occasional_Paper_188_China_Myanmar.pdf.

Zaw, Htet Naing. "At Talks in China, Beijing Urges Myanmar Rebel Groups to Stop Fighting." *The Irrawaddy*, August 21 2019. Accessed May 16, 2020. <https://www.irrawaddy.com/news/burma/talks-china-beijing-urges-myanmar-rebel-groups-stop-fighting.html>.





จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

ประวัติผู้เขียน

ชื่อ-สกุล	ชนกานต์ ปัญจลักษณ์
วัน เดือน ปี เกิด	22 กุมภาพันธ์ 2536
สถานที่เกิด	ชลบุรี
วุฒิการศึกษา	2548 - 2554 มัธยมศึกษา โรงเรียนชลกันยานุกูล จังหวัดชลบุรี 2554 - 2558 ปริญญาตรี รัฐศาสตรบัณฑิต (เกียรตินิยมอันดับ 2) ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
ที่อยู่ปัจจุบัน	789/120 ไอดีโอ โมบิ วงศ์สว่าง อินเทอร์เน็ต ถนนกรุงเทพ - นนทบุรี แขวงบางซื่อ เขตบางซื่อ กรุงเทพฯ 10800

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY