

ความสัมพันธ์อาเซียน-เมียนมา : ในกับดักความขัดแย้งของภูมิภาค

ASEAN-Myanmar Relations: A Regional Conflict Trap

เกียรติชัย พงษ์พานิชย์

Kiatichai Pongpanich

คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรังสิต

Faculty of Political Science, Rangsit University

Corresponding Author:

Kiatichai Pongpanich

Faculty of Political Science, Rangsit University

52/347 Muang-Ake, Phaholyothin Road, Lak-Hok, Muang,

Pathumthani 12000, Thailand

E-mail: Kiatichai2485@gmail.com

Received: 14 February 2023 **Revised:** 20 April 2023 **Accepted:** 20 April 2023

ความสัมพันธ์อาเซียน-เมียนมา : ในกับดักความขัดแย้งของภูมิภาค

บทคัดย่อ

สมาคมประชาชาติแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้หรืออาเซียนซึ่งได้รับการยอมรับว่าเป็นองค์กรระหว่างประเทศในระดับภูมิภาคองค์การหนึ่งที่ประสบความสำเร็จ และมีความก้าวหน้าอยู่มากนั้น หากเมื่อมองในบริบทอันเป็นความสัมพันธ์ระหว่างประเทศระหว่างอาเซียนกับเมียนมา นับแต่เมื่อเมียนมาเข้ามาเป็นสมาชิกของอาเซียนในปี ค.ศ. 1997 แล้วนั้น จะพบว่า อาเซียนถูกเหตุการณ์ความยุ่งยากจากปัญหาภายในของเมียนมา นำพาให้ตกอยู่ในสภาพของสถานการณ์อันน่าอึดอัดที่นำไปสู่ความสัมพันธ์อันไม่สู้ราบรื่นต่อกันนัก ทั้งนี้เป็นผลเนื่องมาจากปัญหาภายในของเมียนมา นับแต่เมื่อเมียนมาได้รับอิสระภาพและเอกราช หลุดออกจากการเป็นอาณานิคมของอังกฤษ เป็นต้นมา

ปัญหาและความยุ่งยากนับแต่ “ข้อตกลงปางโหลง” ในปี ค.ศ. 1947 ที่ไม่สามารถตกลงยอมรับกันได้ นำไปสู่ความขัดแย้งของชาติพันธุ์ชนกลุ่มน้อยกับรัฐบาลกลางของเมียนมา จนเกิดการสู้รบราวสงครามกลางเมืองมาแทบโดยตลอด นำไปสู่ความล้มเหลวทางเศรษฐกิจและสังคมของเมียนมา จนเป็นปัญหาที่มีมาอย่างยืดยาวนาน และทำให้เมียนมานั้นเอง ตกอยู่ใน “กับดักแห่งความขัดแย้ง” กับทำให้เมียนมามีสภาพตั้งหนึ่ง “รัฐแห่งความยุ่งเหยิงสับสน” ตลอดเวลา สภาพปัญหาภายในของเมียนมาเช่นนี้เอง มีผลกระทบต่อนามสัมพันธ์ของอาเซียนกับเมียนมาไม่น้อย และสร้างความยุ่งยากให้กับอาเซียนอยู่มาก ในความพยายามของอาเซียนต่อการแก้ปัญหาอย่างมีประสิทธิภาพและมีประสิทธิผลดีพอแก่รัฐสมาชิกอาเซียน เช่น เมียนมา บนพื้นฐานแห่งความขัดแย้งกันเองในเมียนมานั้น จึงเป็นเสมือนกับดักแห่งความขัดแย้งในภูมิภาค ที่มีผลกระทบถึงความสัมพันธ์อาเซียน-เมียนมาตลอดมา

ในกับดักแห่งความขัดแย้งเหล่านี้ ความสัมพันธ์อาเซียน-เมียนมา จึงมีมาอย่างไม่สู้ราบรื่นนัก บทความนี้ชี้ให้เห็นผลกระทบจากปัญหาของเมียนมาที่ผลักดันอาเซียนให้ต้องเผชิญกับแรงกดดันของนานาชาติ โดยเฉพาะในประเด็นข้อกล่าวหาต่อเมียนมา ในเรื่องของการละเมิดสิทธิมนุษยชน การฆ่าล้างเผ่าพันธุ์ การก่ออาชญากรรมต่อมนุษยชาติ ซึ่งกลไกแก้ไขความขัดแย้งของอาเซียนเอง ดูจะยังไม่มีประสิทธิภาพดีพอต่อการแก้ไขปัญหามาในเมียนมาได้จริง และนั่นทำให้เมียนมาหมุนกลับไปสู่กับดักแห่งความขัดแย้งอีก ดังเช่นการรัฐประหารยึดอำนาจปกครองเมียนมาอีกครั้ง ตั้งแต่วันที่ 1 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 2021 เป็นต้นมา ซึ่งแม้จะมีมติเอกฉันท์ 5 ข้อของอาเซียน เพื่อแก้ไขปัญหามาจากการรัฐประหารครั้งนี้ แต่จะเห็นความไม่กลมเกลียวกันนักของบางรัฐสมาชิกในมาตรการแก้ไขปัญหามาในมติเอกฉันท์ 5 ข้อ ดังกล่าวนั้น

ผลกระทบโดยรวมในกับดักความขัดแย้งของเมียนมาที่มีต่ออาเซียนนี้เอง ที่ทำให้ความสัมพันธ์อาเซียน-เมียนมาเป็นกับดักแห่งความขัดแย้งของภูมิภาคไปโดยปริยาย และโดยลักษณะที่เกิดขึ้นนี้เอง มีผลที่ลดความน่าเชื่อถืออาเซียนในฐานะองค์กรระหว่างประเทศในระดับภูมิภาค ที่ทำให้อาเซียนถูกมองเสมือนหนึ่ง Talk Shop ที่ยังไม่สามารถแก้ไขปัญหามาของรัฐสมาชิกอาเซียน เช่นเมียนมานี้ ได้อย่างที่คาดหวัง และที่สำคัญจะทำให้เกิดคำถามว่า หมายความว่าอาเซียนต่อการปรับเปลี่ยนสถานะจากการเป็นสมาคมอาเซียน ไปเป็นประชาคมอาเซียนนั้น จะบรรลุวัตถุประสงค์ ๑ ได้สมจริง แค่นั้น เพียงไร

คำสำคัญ: ความสัมพันธ์อาเซียน-เมียนมา, กับดักแห่งความขัดแย้งของเมียนมา, ความสัมพันธ์อย่างสร้างสรรค์ และการไม่แทรกแซง, ความอึดอัดขัดข้องของอาเซียน, สนิมตำหนิของเมียนมาในอาเซียน

ASEAN-Myanmar Relations: A Regional Conflict Trap

Abstract

The Association of Southeast Asian Nations (ASEAN) has been recognized as a successful, progressive regional international organizations. However, since its acceptance of Myanmar in 1997, internal problems in the latter nation have led to instabilities. After the Panglong Agreement of 1947, unresolved issues produced ethnic minority conflicts with the Myanmar central government in a quasi-civil war impacting economic and social life in a prolonged trap of conflict.

Myanmar's internal problems have significantly impacted ASEAN-Myanmar relations, despite ASEAN efforts to resolve issues effectively. This article highlights the impact of Myanmar problems that have forced ASEAN to face international pressure, especially allegations of human rights violations, genocide, and crimes against humanity. In these cases, the ASEAN conflict resolution mechanism has appeared inadequate for resolving problems in Myanmar. Following a 2021 coup d'état, ASEAN member states have determined to resolve Myanmar problems, discrepancies exist about how to approach these challenges.

The overall impact on ASEAN of the Burmese conflict trap creates a larger regional conflict trap by default, reducing ASEAN credibility as a regional international organization unable to resolve problems its member states as expected. In addition, the question arises of whether the milestone change of status from an ASEAN association to a community is a realistic objective.

Keywords: ASEAN-Myanmar relations, Myanmar conflict traps, Constructive relations and Non-interference, ASEAN's Dilema and Aucward situation, Myanmar's Stigma in ASEAN

บทนำ

แนวความคิดสังคมระหว่างประเทศในบริบทของลัทธิภูมิภาคนิยมนั้น จะอธิบายความสัมพันธ์ระหว่างอาเซียนกับเมียนมาในทิศทางอันย้อนแย้งกับความหมายความร่วมมือระหว่างรัฐที่อยู่ร่วมในท้องที่อันเป็นเขตภูมิภาคเดียวกัน เพราะในความเป็นจริงของความสัมพันธ์ของอาเซียนกับเมียนมา ตั้งแต่เริ่มต้นเมื่อเมียนมาถูกบูรณาการเข้ามาร่วมเป็นอาเซียนด้วยกันแล้วนั้น จะเห็นว่าลักษณะแห่งความสัมพันธ์ดังกล่าวโน้มนำให้เห็นความขัดกันระหว่างลัทธิชาตินิยมกับลัทธิภูมิภาคนิยม ความขัดกันดังกล่าวนี้เห็นได้ชัดในความสัมพันธ์อาเซียน-เมียนมา เพราะด้วยความสัมพันธ์ดังกล่าวตั้งอยู่บนกับดักแห่งความขัดแย้งในเมียนมา ซึ่งแต่ละที่มีผลกระทบกระเทือนถึงอาเซียนโดยรวม และมีส่วนไม่น้อยต่อการด้อยค่าความเป็นอาเซียนที่ก่อตั้งและมีบูรณาการต่อกันมาอย่างสงบสันติและมีความร่วมมือต่อกัน พัฒนาร่วมกันให้ภูมิภาครุ่งเรืองและเติบโตไปด้วยกัน ในขณะที่รัฐสมาชิกอาเซียนเช่นเมียนมา จะกลายเป็นสนิมดำหนิของอาเซียนในสายตาของชุมชนโลกที่จะยับยั้งซึ่งใจอยู่ไม่น้อยกับการสานสัมพันธ์ภาพกับเมียนมา

แท้ที่จริงอาเซียนเองก็มีความแตกต่างอย่างหลากหลายรวมกันอยู่ในแต่ละประเทศ ตั้งแต่ความแตกต่างทางชาติพันธุ์ ศาสนา ภาษา ความแตกต่างอันมีเหตุบาดหมางทางใจมาแต่ประวัติศาสตร์ ความแตกต่างในรูปแบบการเมืองการปกครอง และความแตกต่างในระดับของการพัฒนา ในความแตกต่างเหล่านี้ปัทสนาของอาเซียนและกลไกแก้ไขความขัดแย้งของอาเซียน ได้ช่วยแก้ไขความขัดแย้งระหว่างรัฐสมาชิกด้วยกันอย่างประนีประนอมและอยู่ร่วมกันอย่างสันติเรื่อยมา จนจะเห็นได้ว่าตั้งแต่เริ่มต้นเป็นอาเซียนมานั้น ความขัดแย้งระหว่างกันของอาเซียน ไม่เคยเลยที่ถึงกับใช้อาวุธทำสงครามต่อกัน แต่กับปัญหาในกรณีของเมียนมา อาเซียนจะติดตันอยู่มากกับการช่วยแก้ไขปัญหารัฐสมาชิกเช่นเมียนมา และนี่เองที่ปัญหาของเมียนมากลายเป็นปัญหากระทบต่อภาพลักษณ์ของอาเซียนไปโดยปริยาย

ประเด็นดังกล่าวนี้ถูกนำมาวิเคราะห์ปรากฏการณ์ความสัมพันธ์ระหว่างอาเซียนกับเมียนมา จากภูมิหลังทางประวัติศาสตร์ โดยเฉพาะนับแต่เมียนมาเปิดประเทศขอเข้าเข้าร่วมเป็นสมาชิกกับอาเซียน ในท่ามกลางปัญหาความขัดแย้งภายในประเทศที่มีมาอย่างยืดยาวนาน จุดแห่งความขัดแย้งเหล่านั้นกลายเป็นกับดักแห่งความขัดแย้งที่เมียนมาเองตกอยู่ในวัฏจักรของปัญหาความมั่นคง เศรษฐกิจและสังคม จนเมียนมาตกอยู่ในสถานะประเทศพัฒนาต่ำสุด ในช่วงหลายทศวรรษภายใต้ระบอบอำนาจนิยมทหารที่เป็นอยู่ในเมียนมานั้นเอง เหล่านี้เป็นปัจจัยหลักสำคัญมากกับการที่อาเซียนจะช่วยแก้ไขปัญหามา และสร้างความประนีประนอมให้เมียนมาคืนกลับสู่สถานการณ์ปกติและสร้างสังคมอันสงบสุขให้เกิดขึ้นกับเมียนมา

บนความสัมพันธ์อันไม่สู้ราบรื่นนี้ก็มีผลต่อภาพลักษณ์ของอาเซียนไม่น้อยเลยที่ในสถานะแห่งองค์การระหว่างประเทศในภูมิภาค ยังไม่สามารถแก้ไขปัญหารัฐสมาชิกได้เลยทั้งหมด เมียนมากลายเป็นตัวการลดความน่าเชื่อถือของอาเซียนและสร้างความอึดอัดขัดข้องที่ผลักอาเซียนไปเผชิญหน้าโดยไม่จำเป็นเลยกับมหาอำนาจนอกอาเซียน และแม้แต่กับสมาคมระหว่างประเทศเช่นสหภาพยุโรปที่กดดันอาเซียนและเมียนมา โดยเฉพาะในประเด็นปัญหาที่เมียนมากระทำตัวเป็นดั่งหนึ่งทรราชนอกคอกที่แหกระเบียบโลกในปฏิสัมพันธ์ระหว่างประเทศกับ ข้อกล่าวหาเรื่องละเมิดสิทธิมนุษยชนอย่างรุนแรง การฆ่าล้างเผ่าพันธุ์ และการก่ออาชญากรรมต่อมนุษยชาติ เป็นต้น และผลกระทบโดยตรงต่ออาเซียนคือคำถามที่ว่า หมดหมายของอาเซียนต่อการปรับเปลี่ยนสถานะของอาเซียนจากการเป็นสมาคมไปเป็นประชาคมอาเซียนนั้นจะเป็นไปอย่างราบรื่นหรือไม่เพียงใด

บทความวิชาการนี้ต้องการฉายภาพความสัมพันธ์อาเซียน-เมียนมาในพัฒนาการทางการเมืองในเมียนมา และปฏิสัมพันธ์ด้านการต่างประเทศ โดยมีข้อถกเถียงที่ว่าความขัดแย้งทางการเมืองในเมียนมาเองนั้น ได้ก่อให้เกิดสภาพสถานการณ์อันน่าอึดอัดของอาเซียนโดยรวมอยู่มากกับการวางสถานะของอาเซียนในฐานะองค์การระหว่างประเทศในภูมิภาค ต่อการแก้ปัญหาให้กับรัฐสมาชิกอาเซียนด้วยตนเอง ความขัดแย้งทางการเมืองและปัญหาของเมียนมาเองนั้น กลายเป็นปัญหาเสมือนดั่งกับดักความขัดแย้งในภูมิภาคไปโดยปริยาย เพราะผลกระทบที่เกิดขึ้นมีส่วนอย่างมากต่อการใช้กลไกแก้ไขความขัดแย้งของอาเซียน ซึ่งแม้จะมีหลักการหนึ่งในเรื่องการต้องมิต้อย่างเป็นเอกฉันท์ แต่ก็จะพบว่าในความมิต้อย่างเป็นเอกฉันท์ดังกล่าวนี้ มีส่วนทำให้เกิดความขัดแย้งกันในหมู่สมาชิกอาเซียนที่มีขนาดความกลมเกลียวกันในมาตรการการแก้ไขปัญหาวิกฤตการเมืองในเมียนมา และยิ่งต้องเผชิญกับแรงกดดันของนานาชาติที่กระทบต่ออาเซียนด้วย บทความนี้จึงพยายามจะชี้ให้เห็นว่าความสัมพันธ์อาเซียน-เมียนมานั้น ตั้งอยู่บนฐานอันเป็นกับดักความขัดแย้งของภูมิภาคนั่นเอง

ปรากฏการณ์ในความสัมพันธ์ระดับภูมิภาคระหว่างอาเซียนกับเมียนมานั้น ต้องกล่าวว่าเป็นประเด็นควบคู่กับสถานการณ์อันยุ่งยากสับสนและซับซ้อนจากการดิ้นรนต่อสู้ของประชาชาติในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ในการต่อต้านเจ้าอาณานิคมเดิม เพื่อปลดแอกเรียกร้องเอกราชและอิสรภาพของประเทศ ตลอดช่วงสงครามเย็น ในช่วงเวลานี้ เมียนมาก็ดิ้นรนเรียกร้องเอกราชของเมียนมาให้ได้รับอิสรภาพ หลุดพ้นจากการตกเป็นอาณานิคมของอังกฤษเป็นการเฉพาะ แม้จะไม่มีบทบาทโดดเด่นในการสงครามร่วมกับชาติอาณานิคมอื่น ๆ ในภูมิภาคเดียวกันในช่วงสงครามเย็นนั้นก็ตาม

ผลิตผลหนึ่งที่เราเห็นอย่างเป็นรูปธรรมคือความพยายามในการก่อตั้งสมาคมระหว่างประเทศในรูปแบบองค์การหรือสถาบันระหว่างประเทศในระดับภูมิภาคขึ้นมาหลายองค์การในช่วงระหว่างเวลานี้ โดยก่อกำเนิดขึ้นมาในลักษณะของการบูรณาการประเทศร่วมกันด้วยจุดมุ่งหมายสำคัญ คือการสร้างความมั่นคงร่วมกัน ที่มุ่งเน้นต่อต้านการแพร่ขยายอำนาจและอิทธิพลของลัทธิคอมมิวนิสต์ ความริเริ่มเหล่านี้มีมาตั้งแต่การก่อตั้งสนธิสัญญาองค์การ “ซีโต” (SEATO) ในปี ค.ศ. 1954 โดยมีสหรัฐ อังกฤษ ฝรั่งเศส นิซซีแลนด์ ออสเตรเลีย ปากีสถาน ฟิลิปปินส์ และประเทศไทยร่วมเป็นสมาชิกอยู่ด้วย ในปี ค.ศ. 1961 ต่อมา ได้มีการจัดตั้ง “สมาคมแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้” (Association of Southeast Asia = ASA) ซึ่งประกอบด้วยมาเลเซีย ฟิลิปปินส์ และประเทศไทยร่วมเป็นสมาชิก ที่สำคัญต่อมาคือการจัดตั้งองค์กร “มาฟิลลindo” (Maphillindo) ในปี ค.ศ. 1963 ซึ่งมีมาเลเซีย ฟิลิปปินส์ และอินโดนีเซียเป็นสมาชิกร่วมกัน ในที่สุดความพยายามจัดตั้งองค์การเหล่านี้ไม่ประสบผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์ของการก่อตั้ง และสลายตัวเองไปในระยะเวลาต่อมา จากนั้นจึงได้มีความพยายามในการก่อตั้ง “อาเซียน” หรือ “สมาคมประชาชาติแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้” (Association of Southeast Asian Nations = ASEAN) ขึ้นมาอีก โดยถือกำเนิดในวันที่ 8 สิงหาคม ค.ศ. 1967¹ ซึ่งจนถึงเวลานี้แล้วมี

¹ดู “ปฏิญญากรุงเทพ” (Bangkok Declaration) ซึ่งประกาศก่อตั้งอาเซียนในวันที่ 8 สิงหาคม ค.ศ. 1967 (2510) โดยมีวัตถุประสงค์สำคัญในอันที่จะเร่งส่งเสริมความเติบโตทางเศรษฐกิจ สร้างความก้าวหน้าแก่สังคมและพัฒนาวัฒนธรรมภูมิภาคกับส่งเสริมสันติภาพและความมั่นคงของภูมิภาค <http://doi.org/10.1355/9789812305299-117>.

ประเทศสมาชิกรวมตัวกันแล้วถึง 10 ประเทศ คือ อินโดนีเซีย มาเลเซีย ฟิลิปปินส์ สิงคโปร์ ประเทศไทย เป็นประเทศผู้ริเริ่มก่อตั้ง และมีประเทศในภูมิภาคเข้าร่วมเป็นสมาชิกตามลำดับ ตั้งแต่บรูไน เวียดนาม ลาว เมียนมา และกัมพูชา²

ก่อนหน้าเมียนมาเข้าอาเซียน

ในท่ามกลางความยุ่งยากของสถานการณ์ตลอดช่วงยุคสงครามเย็น เมียนมาประสบความสำเร็จจากการดิ้นรนเรียกร้องต่อผู้ปลดแอกจากเจ้าอาณานิคมอังกฤษ และได้รับเอกราชในวันที่ 4 มกราคม ค.ศ. 1948 ซึ่งอาจกล่าวได้ว่าเมียนมาเป็นประเทศแรกในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ที่ได้รับเอกราชหลุดจากการเป็นอาณานิคมก่อนประเทศอื่น ๆ หลายประเทศ แต่แล้วจะเห็นว่าเอกราชและอิสรภาพของเมียนมานั้นเป็น “เอกราชที่ขาดเอกภาพ” เป็นอย่างยิ่ง (เกียรติชัย พงษ์พาณิชย์, 2553, น. 28-32) มีการสู้รบกันเองระหว่าง กองทัพของรัฐบาลจากส่วนกลางกับชาติพันธุ์ชนกลุ่มน้อยในประเทศ ซึ่งสภาพการณ์ทางการเมืองอันยุ่งยากของเมียนมาเช่นนี้เอง ที่มองเห็นได้ว่าจะจะเป็นเหตุผลข้อหนึ่งที่เมียนมาไม่ยากเข้าอยู่ร่วมเป็นสมาชิกของอาเซียนมาแต่ต้น

ข้อเท็จจริงส่วนหนึ่งที่ไม่อาจละเลยสภาพการณ์ของยุคสงครามเย็นที่เกิดขึ้นในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ก็คือความขัดแย้งระหว่างลัทธิคอมมิวนิสต์กับลัทธิเสรีประชาธิปไตย จนเห็นได้ว่าประเทศต่าง ๆ ในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้แห่งนี้ต่างวางนโยบายการปิดล้อมป้องกันการแพร่ขยายของลัทธิคอมมิวนิสต์ โดยใช้ทฤษฎีโดมิโนอธิบายถึงภัยคุกคามจากคอมมิวนิสต์และเป็นเหตุผลที่ทำให้ประเทศเหล่านี้ต้องสะสมอาวุธ วัรักษความมั่นคงสำหรับประเทศของตน ในสภาพดังกล่าวเป็นช่วงเวลาที่ไมต่างกับกับที่เมียนมาต่อสู้เพื่อรับเอกราชมาและเผชิญกับการก้าวรุกรุกคืบของพรรคคอมมิวนิสต์เมียนมาที่ได้รับการสนับสนุนจากจีนในขณะนั้น ชวนให้คิดว่าเมียนมาน่าจะรวมอยู่ในฝ่ายประเทศที่ปิดล้อมป้องกันการคุกคามของลัทธิคอมมิวนิสต์ด้วย แต่ดังที่ทราบแล้วว่าเมียนมากลับปลีกตัวออกห่างจากสภาพของสงครามเย็นที่เกิดขึ้นซึ่งเป็นสถานการณ์อันเปราะบางอยู่มากต่อการดิ้นรนเรียกร้องและต่อสู้เพื่อเอกราชของเมียนมาแต่ช่วงแรก เป็นสถานการณ์ที่เห็นได้ว่าเมียนมาต้องปะทะกับแรงกดดันจากฝ่ายตะวันตกอยู่มากกับการที่จะดึงเมียนมาเข้าร่วมต่อต้านลัทธิคอมมิวนิสต์ และด้วยเหตุยุ่งยากภายในเมียนมานับแต่ได้รับเอกราชนั่นเองที่เมียนมาจะต้องแก้ไขปัญหาคความแตกแยกภายในของตนเองก่อน เป็นเหตุให้เมียนมาเมินเฉยและไม่ยุ่งเกี่ยวกับปัญหาสงครามเย็นที่เกิดขึ้นในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ขณะนั้น

ลักษณะดังกล่าวนี้ยังจะเห็นได้ชัดตั้งแต่ภายหลังการรับเอกราชของเมียนมาที่มี อู๋นุ เป็นนายกรัฐมนตรีคนแรก (1948 - กุมภาพันธ์ 1962) ซึ่งได้วางนโยบายเมียนมาไม่ฝักใฝ่ฝ่ายใดอย่างเข้มแข็งมาก อู๋นุนี้เป็นผู้หนึ่งที่

² ภายหลังการประกาศก่อตั้งอาเซียนโดยมี 5 ประเทศผู้ก่อตั้งได้แก่ อินโดนีเซีย มาเลเซีย ฟิลิปปินส์ สิงคโปร์ ประเทศไทย เมื่อ 8 สิงหาคม ค.ศ. 1967 ต่อมาบรูไนได้เข้ามาเป็นสมาชิกอาเซียนอันดับที่ 6 เมื่อวันที่ 7 พฤษภาคม ค.ศ. 1984 เวียดนามได้เข้าเป็นสมาชิกอาเซียนอันดับ 7 เมื่อวันที่ 28 กรกฎาคม ค.ศ. 1995 ลาวกับเมียนมาได้เข้าเป็นสมาชิกอาเซียนอันดับ 8, 9 ในวันที่ 23 กรกฎาคม ค.ศ. 1997 กัมพูชาได้เข้าเป็นสมาชิกอาเซียนอันดับที่ 10 ในวันที่ 30 เมษายน ค.ศ. 1999.

ริเริ่มเรียกร้องส่งเสริมให้มีการจัดตั้งขบวนการไม่ฝักใฝ่ฝ่ายใด (Non-Allie Movement) ขึ้นมา ในปี ค.ศ. 1961 นโยบายดังกล่าวนี้ ดำเนินต่อเนื่องมาจนถึงช่วงที่นายพลเนวินทำการปฏิวัติยึดอำนาจปกครองประเทศ ในวันที่ 2 มีนาคม ค.ศ. 1962 ซึ่งตลอดช่วงที่เนวินครองอำนาจนั้นเมียนมาวางนโยบายโดดเดี่ยวตัวเอง (Self-imposed isolation) ไม่ยุ่งเกี่ยวกับประเทศภายนอก ทั้งนี้เพื่อเก็บตัวเองไม่ให้เข้าไปยุ่งเกี่ยวกับเหตุการณ์ในยุคสงครามเย็น ขณะนั้น ยังเห็นได้อีกว่าแม้เมียนมาปลดแอกจากการเป็นอาณานิคมของอังกฤษจนได้รับอิสรภาพและเอกราช เมียนมายังได้ปฏิเสธการเข้าร่วมจักรภพอังกฤษด้วย เหตุนี้จึงน่าจะเป็นข้อหนึ่งที่ทำให้ขัดขวางการยึดมั่นนโยบายไม่ฝักใฝ่ฝ่ายใดของเมียนมา และทำให้เห็นได้ว่าเมียนมาไม่ได้หวั่นไหวต่อแรงกดดันของชาติต่าง ๆ ที่มีต่อเมียนมา ในสถานการณ์อันร้อนแรงในภูมิภาค นโยบายต่างประเทศของเมียนมาได้สร้างรูปแบบเป็นเชิงสถาบัน ดังบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญของเมียนมาแทบทุกสมัยที่ร่างขึ้นใหม่ และดูจะกลายเป็นสิ่งฝังลึกเป็นประเพณีและวัฒนธรรมของการสร้างนโยบายต่างประเทศของเมียนมาโดยตลอดมา (Myat, 2021)

พัฒนาการของเหตุเหล่านี้น่าสนใจมากในข้อที่ว่า ล้วนเกิดขึ้นในเวลาไล่เลี่ยกันของช่วงยุคสงครามเย็น ดังจะเห็นได้ว่า อนุซึ่งวางนโยบายริเริ่มวางตัวไม่ฝักใฝ่ฝ่ายใดนั้น นำมาซึ่งการก่อตั้งกลุ่มขบวนการไม่ฝักใฝ่ฝ่ายใด (Non-Allie movement) ในปี ค.ศ. 1961 เนวินทำการปฏิวัติยึดอำนาจจากอนุ ในวันที่ 2 มีนาคม ค.ศ. 1962 และต่อมาอาเซียนได้รับการจัดตั้งขึ้นในวันที่ 8 สิงหาคม ค.ศ. 1967 นับเป็นช่วงเวลาอันยากลำบากอยู่มากของภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ สภาพแห่งความขัดแย้งและการสงครามที่เกิดขึ้นนำมาซึ่งความคิดภูมิภาคนิยมที่มีความพยายามจัดตั้งองค์กรสถาบันระหว่างประเทศในระดับภูมิภาคดังได้กล่าวมาแล้ว ช่วงของการก่อตั้งอาเซียนนั้น ประเทศผู้ก่อตั้งอาเซียนก็ชี้ชวนให้เมียนมาเข้าร่วมเป็นสมาชิกในอาเซียนด้วย แต่เนวินปฏิเสธคำเชิญนั้น ด้วยเห็นว่าอาเซียนที่ก่อตั้งขึ้นนั้นจะต้องอิงอยู่กับฝ่ายตะวันตก ซึ่งเมียนมาไม่ต้องการเช่นนั้น เนวินจึงปฏิเสธคำชี้ชวนดังกล่าว (Hlang, 2009)

อย่างไรก็ตาม การยึดหลักความเป็นกลางไม่ฝักใฝ่ฝ่ายใดของเมียนมานั้น ได้เสื่อมคลายลง ในปี ค.ศ. 1979 นั้นเอง เมื่อเมียนมาถอนตัวออกจากกลุ่มด้วยเหตุผลที่เมียนมามองว่า กลุ่มที่ยึดนโยบายไม่ฝักใฝ่ฝ่ายใดนั้น ไม่ได้ดำเนินนโยบายความเป็นกลางและไม่ฝักใฝ่ฝ่ายใดอย่างแท้จริง แม้กระนั้น หากพิจารณาบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญฉบับ ค.ศ. 2008 ยังจะเห็นได้ว่าบัญญัติถึงความเป็นอิสระของการยึดนโยบายไม่ฝักใฝ่ฝ่ายใดเป็นนโยบายต่างประเทศเช่นที่เคยเป็นนโยบายแต่ดั้งเดิมมานั้นเอง (Ott, 1998)

จุดพลิกผันสำคัญหนึ่งที่นับได้ว่ามีส่วนเปลี่ยนทัศนคติของผู้นำเมียนมาในระยะต่อมานั้นคือความตกต่ำจากการบริหารอย่างผิดพลาด (Mismanagement) ในยุคสมัยที่เนวินครองอำนาจจากการที่เขานำเอานโยบาย “สังคมนิยมในวิถีเมียนมา” มาใช้บริหารประเทศภายใต้ระบบการเมืองพรรคเดียวของเขาคือ “พรรคโครงการสังคมนิยม” ซึ่งไม่ประสบผลสำเร็จต่อการพัฒนาเมียนมาและเกิดความเสียหายทางเศรษฐกิจอย่างมหันต์ ถึงขั้นที่เมียนมาต้องร้องขอต่อองค์การสหประชาชาติเพื่อขอรับสถานะความเป็น “ประเทศพัฒนาต่ำสุด” ในวันที่ 12 ธันวาคม ค.ศ. 1987 สภาพความล้มเหลวเหล่านี้เป็นเหตุสำคัญที่นำมาซึ่งเหตุการณ์ต่อต้านกลุ่มอำนาจของเนวิน โดยขบวนการ 8888 ซึ่งสามารถล้มล้างระบอบเนวินลงได้ในปี ค.ศ. 1988 นั้นเอง และได้มีการเปลี่ยนถ่ายอำนาจต่อมาที่นายพลชอหม่องที่ทำการปฏิวัติยึดอำนาจอีกครั้งในวันที่ 18 กันยายน ค.ศ. 1988

แต่กลุ่มอำนาจของขบวนการของอำนาจอยู่ไม่ได้และเกิดการเปลี่ยนถ่ายอำนาจอีกครั้งมาอยู่ในกลุ่มอำนาจของนายพลตานฉ่วยในช่วงระหว่าง ค.ศ. 1992 จนถึงปี ค.ศ. 2016

ช่วงสมัยการครองอำนาจของตานฉ่วยนั้น เขาจัดตั้ง “สภาพัฒนาและสันติภาพแห่งรัฐ” (State Peace and Development Council = SPDC) ขึ้นมาเป็นกลไกในการบริหารประเทศ ในช่วงเวลานี้เองที่กลุ่มอำนาจตานฉ่วยเริ่มมีความคิดต่อการวางแผนของเมียนมาที่แยกตัวอยู่อย่างโดดเดี่ยวตลอดมานั้น ที่จะหาทางออกจากการกดขี่ของนานาชาติที่มีต่อเมียนมา และด้วยสถานการณ์ยุ่งยากของการเมืองภายในเมียนมานั้นยังเป็นปัจจัยผลักดันให้เมียนมาต้องหันไปพึ่งพาเงินมากขึ้น ประเด็นเหล่านี้เองมีส่วนต่อแนวคิดที่จะยุติการโดดเดี่ยวตัวเองของเมียนมาและหาทางออกของเมียนมาต่อการมีปฏิสัมพันธ์กับชุมชนโลก และที่จะต้องสร้างความสัมพันธ์กับประเทศเพื่อนบ้านในภูมิภาคด้วยเพื่อให้เมียนมาได้รับการตอบรับความชอบธรรมมากขึ้น และเพื่อสร้างดุลและคานอำนาจกับจีนที่มีอิทธิพลครอบงำเมียนมาจนกลายเป็นข้อกังวลมากขึ้นทุกขณะกับสถานการณ์อันยุ่งยากตกต่ำของเมียนมาในขณะนั้น (Ott, 1998)

เมื่อเมียนมาเข้าอาเซียน

ความกังวลของกลุ่มอำนาจตานฉ่วยต่ออิทธิพลของจีนที่เริ่มครอบงำเมียนมามากขึ้นนั้นน่าจะเป็นข้อกังวลเดียวกับอาเซียนที่มีการจัดตั้งขึ้นในปี ค.ศ. 1967 และน่าจะเป็นประเด็นหนึ่งที่อาเซียนชี้ชวนอยากให้เมียนมาเป็นสมาชิกกับอาเซียนด้วย สอดคล้องกับแนวคิดที่ว่าหากเมียนมาเข้ามาเป็นสมาชิกของอาเซียนแล้วอาเซียนน่าจะช่วยได้อย่างมากกับการถ่วงดุลด้านการกดขี่ของฝ่ายตะวันตกต่อเมียนมาได้ดีขึ้น แนวทัศนะเหล่านี้เองที่จะเห็นว่าในช่วงรณรงค์ก่อตั้งอาเซียนในปี ค.ศ. 1967 นั้น ผู้นำในอาเซียน เช่น อินโดนีเซีย มาเลเซีย ฟิลิปปินส์ และประเทศไทย ต่างเชิญชวนให้เมียนมาเข้าร่วมเป็นสมาชิกของอาเซียนด้วยตั้งแต่แรกเริ่มก่อตั้ง ซึ่งแม้ในช่วงเวลาดังกล่าวฝ่ายเมียนมายังปฏิเสธการเข้าร่วมกับอาเซียนด้วยเหตุผลของนโยบายไม่ฝักใฝ่ฝ่ายใดดังกล่าวมาแล้ว หากแต่ในช่วงหลังช่วงกลุ่มอำนาจตานฉ่วยนั้นเอง แนวความคิดจึงเริ่มเปลี่ยนไป ในช่วงเวลาเหล่านี้ เมียนมาจึงขอสมัครเป็นสมาชิกในปี ค.ศ. 1996 และได้รับการรับรองเป็นสมาชิกของอาเซียนในปี ค.ศ. 1997 นับแต่นั้นเป็นต้นมา

ในช่วงเวลาเหล่านี้จะเห็นว่าหลายความคิดของผู้นำในอาเซียนมีความเห็นที่ต่างกันอยู่บ้างกับการที่จะรับเมียนมาเข้าเป็นสมาชิกของอาเซียน นายกรัฐมนตรีลี กวนยูของสิงคโปร์ยังมีความลังเลอยู่มากกับกรณีนี้ ในขณะที่มหาธีร์ โมฮัมหมัดของมาเลเซียกลับให้ความสนับสนุนเต็มที่ในข้อที่ว่าอาเซียนควรจะรับประเทศในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้เข้ามาเป็นสมาชิกของอาเซียนทั้งหมด กับกรณีของเมียนมานั้น น่าสนใจเหตุผลสนับสนุนให้เมียนมาเข้ามาเป็นสมาชิกอาเซียนของอดีตเลขาธิการอาเซียนนายโรโดโฟ เซเวรีโน (Rodolfo Severino) เขาให้เหตุผลถึง 5 ข้อดังนี้ (Severino, 2006, p.134)

1. ในทางภูมิศาสตร์แล้ว เป็นที่แน่ชัดว่า เมียนมานั้นตั้งอยู่ในเขตภูมิศาสตร์ภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้

2. กรณีเฉพาะของเมียนมานั้นต้องนับว่าเป็นครั้งแรกที่เดียวที่ตัดสินใจมาอยู่ในฝ่ายของอาเซียนและเลือกที่จะผูกสัมพันธ์กับอาเซียน
3. เมียนมาเป็นประเทศใหญ่ประเทศหนึ่งในภูมิภาคแห่งนี้ เมื่อเทียบขนาดกันแล้ว เมียนมายังเป็นประเทศใหญ่กว่าฝรั่งเศสเสียอีก และเมื่อมองในแง่ยุทธศาสตร์แล้ว จะเห็นว่าเมียนมานั้นตั้งอยู่ระหว่างจีน ไทย อินเดีย บังคลาเทศ และมีประวัติความขัดแย้งกับรัฐข้างเคียงในสงครามถึงสามครั้งด้วยกัน ตั้งแต่ปี ค.ศ. 1870 ถึง ค.ศ. 1945 ซึ่งเซเวรินสรูบว่า เป็นที่เห็นได้ชัดว่า “มีความสำคัญอย่างยิ่งต่อประเทศเพื่อนบ้านและต่ออาเซียนในแง่ของ “บูรณาการแห่งดินแดน และความแข็งแกร่งทางการเมือง”
4. เมียนมานั้นตั้งอยู่ในบริเวณที่เป็นสามเหลี่ยมทองคำ ซึ่งเป็นแหล่งปลูกฝิ่นที่สำคัญ และเป็นแหล่งผลิตฝิ่นเป็นยาเสพติดที่เป็นอันตรายต่อภูมิภาค
5. หากเมียนมาเข้าร่วมเป็นสมาชิกของอาเซียนแล้ว ก็จะเป็นโอกาสที่ดี (ของอาเซียน) ที่จะใช้อิทธิพลโน้มน้าวเมียนมา ให้ปรับตัวปรับนโยบายภายในประเทศในอันที่จะก้าวนำไปสู่ความปรองดองแห่งชาติต่อไป

ทัศนะดังกล่าวนี้ ดูเริ่มสอดคล้องกับทัศนะของฝ่ายเมียนมาที่เริ่มเห็นประโยชน์ของเมียนมาจากการที่จะเข้าไปเป็นสมาชิกร่วมอยู่ในอาเซียน เพราะนั่นจะช่วยลดการเรียกร้องและกดดันเมียนมาให้ทำการปฏิรูปทางการเมืองกับข้อกล่าวหาเรื่องละเมิดสิทธิมนุษยชนอย่างรุนแรง การเข้าเป็นสมาชิกกับอาเซียนอาจจะช่วยลดความกดดันในเรื่องเหล่านี้ได้บ้าง และการเข้าเป็นสมาชิกก็ยิ่งจะช่วยให้เมียนมาได้เข้าร่วมร่วมกันในการปกป้องรักษาความมั่นคงของตนเท่ากับเป็นการสร้างโอกาส “ให้เปิดประตูกว้างขึ้น” ทั้งในทางการเมืองและในทางเศรษฐกิจที่จะคอยช่วยเหลือให้ความเข้าใจและให้ได้รับความเห็นใจจากเพื่อนสมาชิกอาเซียนเข้ามาสู่เมียนมา การเข้าไปอิงอยู่กับอาเซียนยังจะช่วยขยายเศรษฐกิจของประเทศให้ดีขึ้น และนั่นจะเท่ากับช่วยลดผลกระทบหรือผ่อนคลายการสกัดกั้นด้านต่างๆ จากฝ่ายอเมริกาด้วย (Than, 2005, p. 85)

เจตนาในจุดประสงค์ของอาเซียนกับการที่จะรวมสมาชิกให้ได้ครบทั้งสิบประเทศนั้น ทั้งเมียนมาและประเทศที่ยังเหลืออยู่ทั้งลาวและกัมพูชานั้น ให้ความสนใจจริงจังขึ้น ดังจะเห็นได้จากกรณีของเมียนมานั้นได้ส่งผู้แทนเข้าร่วมการประชุมอย่างไม่เป็นทางการกับประเทศอื่น ๆ ในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ในเดือนพฤษภาคม ค.ศ. 1994 ที่กรุงมะนิลา ทั้งยังได้ลงนามในแถลงการณ์แสดงเจตนารมณ์ในการก่อตั้งชุมชนของสิบประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ด้วย ถึงที่สุดที่แนวคิดของการสร้างอาเซียนให้ยิ่งใหญ่ก็บรรลุเป้าประสงค์ดังจุดมุ่งหมายที่อาเซียนกำหนดไว้ (Baoyan, 2010)

ประเด็นน่าสนใจกับการเข้ามาเป็นสมาชิกอาเซียนในกรณีของเมียนมานั้นคือข้อเท็จจริงที่ปรากฏว่าในปี ค.ศ. 1997 ที่เมียนมาเข้าเป็นสมาชิกอาเซียนนั้นได้เกิดวิกฤตทางการเงินที่เรียกว่าวิกฤต “ต้มยำกุ้ง” ซึ่งเริ่มต้นตั้งแต่วันที่ 2 กรกฎาคม ค.ศ. 1997 ในประเทศไทยและลุกลามมีผลอย่างรุนแรงต่อหลายประเทศสมาชิกอาเซียนด้วยกัน ในขณะเดียวกันกับที่เหตุการณ์ทางการเมืองอันเป็นผลมาจากขบวนการ 8888 นั้นก็ยังไม่สามารถหาจุดยุติได้ ผลกระทบของเหตุการณ์จากกรณีขบวนการ 8888 นำไปสู่การลงโทษของนานาชาติต่อ

เมียนมา โดยเฉพาะข้อกล่าวหาสำคัญคือการมองพฤติกรรมของกลุ่มอำนาจทหารที่ปกครองเมียนมาว่ามีการละเมิดสิทธิมนุษยชนอย่างรุนแรง เพราะฉะนั้นนอกจากการลงโทษจากนานาชาติแล้ว จึงยังมีสิ่งแสดงออกให้เห็นถึงความไม่พอใจของนานาชาติโดยเฉพาะคือสหรัฐกับกลุ่มสหภาพยุโรปที่ไม่ยินดีจะให้เมียนมาเข้าร่วมเป็นสมาชิกของอาเซียน

ผนวกกับผลกระทบดังกล่าว ประเทศไทยได้รับผลกระทบด้วยข้อวิพากษ์ว่ารัฐบาลไทยในสมัยนั้นสนิทสนมกับกลุ่มอำนาจขอมองมาก (เกียรติชัย พงษ์พาณิชย์, 2553, น. 427-429) อย่างไรก็ตาม หลายประเทศสมาชิกของอาเซียนก็ไม่ได้เห็นด้วยกับแรงกดดันของฝ่ายสหรัฐและสหภาพยุโรปในการขัดขวางไม่ให้เมียนมาเข้าเป็นสมาชิกของอาเซียน แรงสนับสนุนจริงจึงในอาเซียนนั้นมีมาจากมาเลเซียและสิงคโปร์เป็นสำคัญ ในขณะที่อินโดนีเซียมีการลังเลและฟิลิปปินส์ก็เป็นกังวลอยู่มากว่าการละเมิดสิทธิมนุษยชนในเมียนมานั้นจะมีผลสร้างความอ่อนแอให้กับอาเซียนได้ อย่างไรก็ตามการสนับสนุนอย่างแข็งขันของมาเลเซียและสิงคโปร์กับนโยบาย “เปลี่ยนสนามรบเป็นสนามการค้า” ของฝ่ายไทยนั้น นับได้ว่ามีส่วนสนับสนุนการเข้ามาเป็นสมาชิกของเมียนมาอย่างดี อาเซียนโดยรวมยังมองกรณีนี้ว่าการดึงเมียนมาเข้ามารวมอยู่ในอาเซียนนั้น นอกจากจะสร้างความเป็นประชาคมเศรษฐกิจของอาเซียน 10 ประเทศให้เกิดขึ้นได้อย่างเข้มแข็ง การรื้อปล่อยให้เมียนมาอยู่นอกอาเซียนจะยังนำพาให้เมียนมาตกอยู่ใต้อิทธิพลของจีนมากยิ่งขึ้น ซึ่งกับความเห็นพ้องต้องกันของอาเซียนดังกล่าวนี้ รวมทั้งเพื่อตอบสนองต่อนโยบายเปลี่ยนสนามรบเป็นสนามการค้าของฝ่ายไทย รัฐบาลไทยได้เชิญรัฐมนตรีต่างประเทศเมียนมาให้เข้าร่วมประชุมสุดยอดของอาเซียนที่กรุงเทพฯ ในปี ค.ศ. 1995 ในฐานะ “ผู้สังเกตการณ์” ในปีต่อมารัฐบาลเมียนมาได้ให้สัตยาบันยอมรับสนธิสัญญามิตรไมตรีและความร่วมมือ (Treaty of Amity and Cooperation = TAC) อีกทั้งกลุ่มอำนาจตานฉ่วยยังได้ปล่อยองซานซูจีกับนักโทษการเมือง เป็นการแสดงการยอมรับหลักการคุณค่าของอาเซียน ซึ่งทำให้เมียนมาได้รับสถานะเป็นผู้สังเกตการณ์ของอาเซียนอย่างเป็นทางการในปี ค.ศ. 1996 ซึ่งขบวนการเหล่านี้ทำให้ที่สุดแล้วนั้นเมียนมาจึงได้เข้ามาร่วมเป็นสมาชิกของอาเซียนอย่างสมบูรณ์ในวันที่ 23 กรกฎาคม ค.ศ. 1997 นั่นเอง (Roberts, 2011)

เมียนมาในอาเซียน

กล่าวได้ว่าสถานการณ์และสถานภาพของเมียนมากับการได้เข้าร่วมเป็นสมาชิกอยู่ในอาเซียนนั้นเป็นไปท่ามกลางความไม่ปรารถนายินดีของนานาชาติตะวันตก โดยเฉพาะสหรัฐกับสหภาพยุโรป ในขณะเดียวกันยังจะเห็นได้ว่าการรับเมียนมาเข้ามารวมอยู่ในอาเซียนควบคู่กับการเข้ามาสู่อาเซียนของทั้งลาวและกัมพูชานั้นมีส่วนเพิ่มความแตกแยกแตกต่างกันในระหว่างประเทศสมาชิกอาเซียนซึ่งมีทั้งสมาชิกอาเซียนที่รุ่งเรืองมั่งคั่งและสมาชิกของอาเซียนที่อยู่ในสถานะของการพัฒนาที่ต่ำกว่า และยังมีรูปแบบการเมืองการปกครองที่แตกต่างกัน สภาพการณ์ดังกล่าวจะทำให้เกิดผลเสียต่อภาพลักษณ์ของอาเซียนได้ และข้อนี้เองที่ทำให้ฝ่ายตะวันตกหลายประเทศโดยเฉพาะในสหภาพยุโรปปฏิบัติต่ออาเซียนโดยรวมอย่างลดความเชื่อถือเนื่องจากกรณีของเมียนมานี้เอง (Rane, 2004)

อาเซียนโดยรวมแล้ว ยังมองกรณีการรับเมียนมาเข้ามาเป็นสมาชิกนี้ว่าเป็นไปตามแนวทางหลักของอาเซียนในข้อที่เป็น “ความสัมพันธ์อย่างสร้างสรรค์” (Constructive engagement) และอาเซียนไม่ต้องการมองว่ากัมพูชายอมให้กับฝ่ายประเทศตะวันตก แม้ในข้อเท็จจริงแล้วอาเซียนยังต้องพึ่งพาชาติตะวันตกอยู่มาก อาเซียนเป็นองค์กรสถาบันของการบูรณาการร่วมกันไม่ใช่แค่จะแยกตัว (A continuation of constructive engagement and an inclusion rather than exclusion) ซึ่งในกรณีของเมียนมาก็จะดึงพาให้เมียนมาเข้ามาอยู่ในกรอบอันเป็นปทัสถานของอาเซียนเอง (Than & Muang Than, 2001)

แม้กระนั้นก็ตามหากมองโครงสร้างและกลไกของอาเซียนแล้ว นอกจากหลักใหญ่ในลักษณะของการบูรณาการของอาเซียนซึ่งจะเน้นประโยชน์จากความร่วมมือของสมาชิกในกิจกรรมทางเศรษฐกิจเป็นสำคัญแล้ว จะยังเห็นโครงสร้างเกี่ยวกับความมั่นคงของอาเซียนที่มีกลไกของ “การประชุมเอเชียกับสหภาพยุโรป (Asia Europe Meeting = ASEM) และยังมีกลไก “ภาคีความมั่นคงอาเซียน” (ASEAN Regional Forum = ARF) อีกด้วย ในองค์ประกอบของสองกลไกดังกล่าวนี้ มีทั้งประเทศสมาชิกที่มีความแตกต่างกันในรูปแบบการเมืองการปกครองร่วมกันอยู่ ประเด็นของเมียนมาจึงถูกนำมาพิจารณากันอย่างน่าลำบากใจด้วยกันทุกฝ่าย และในหลายประเด็นของการพิจารณา เมียนมาจะถูกมองว่าเป็นอุปสรรคต่อการสร้างความกลมเกลียวต่อกัน ด้านผลประโยชน์ และเป็นอุปสรรคไม่น้อยกับการประสานสัมพันธ์ทางด้านนโยบายทั้งใน ASEM และ ARF ด้วยเหตุนี้ จึงทำให้ทั้งสองกลไกดังกล่าวถูกมองว่าการขยายปฏิสัมพันธ์ของอาเซียนออกไปอย่างกว้างขวาง ดังเช่นการรับเมียนมาซึ่งสร้างปัญหามากในภูมิภาคนั้น ทำให้กลไกเหล่านี้เป็นเพียงการใช้วาทกรรมที่ไร้ความหมายไปโดยปริยาย (Roberts, 2011)

ด้วยคำวิพากษ์วิจารณ์เหล่านี้ หากพิจารณาการที่อาเซียนรับเวียดนามเข้ามาเป็นสมาชิกในปี ค.ศ. 1995 นั้นดูราวกับว่าใช้ตรรกะไม่ต่างกัน โดยเฉพาะการมองสองประเทศนี้จะตกไปอยู่ในอิทธิพลของลัทธิคอมมิวนิสต์ที่จีนให้การสนับสนุนอยู่และแผ่อิทธิพลขยายไปยังประเทศอื่นตามทฤษฎีโดมิโน เหตุอันสมประโยชน์ร่วมกันนั้นคือทั้งเวียดนามและเมียนมามองอาเซียนเป็นทางออกจากการที่จะถูกโดดเดี่ยวให้ได้เปิดประเทศ สร้างความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ และปรับนโยบายเข้าร่วมกับชุมชนให้พ้นจากแรงกดดันและการลงโทษของนานาประเทศต่อเหตุสภาพอันยุ่งเหยิงสับสนภายในประเทศ และกับข้อกล่าวหาเรื่องการละเมิดสิทธิมนุษยชนอย่างร้ายแรง แต่ความแตกต่างกันคือเมื่อเวียดนามเข้าอาเซียนแล้วเวียดนามไม่ได้สร้างความหนักอกหนักใจให้กับอาเซียนเท่าใดนัก ในขณะที่เมื่อเมียนมาเข้าสู่อาเซียนแล้วนั้น อาเซียนกลับต้องรับเอาปัญหาของเมียนมาเป็นการช่วยเหลือแก้ไข และจะต้องเผชิญกับกระแสต่อต้านกดดันจากฝ่ายประเทศตะวันตกโดยเฉพาะสหรัฐกับสหภาพยุโรป สภาพปัจจัยดังกล่าวนี้กระทบต่อความเชื่อมั่นต่ออาเซียนไม่น้อย

สิ่งซึ่งคำนึงถึงการรับเมียนมาเข้าเป็นสมาชิกของอาเซียนนั้นคือการรับเมียนมาในสภาพที่เต็มไปด้วยความขัดแย้งทางการเมือง ยังอยู่ในระดับที่ตึงตังกันอยู่ระหว่างกลุ่มอำนาจตานฉ่วยของ “สภาสันติภาพและการพัฒนาแห่งรัฐ” (State Peace and Development Council = SPDC) กับกลุ่มการเมืองต่าง ๆ โดยเฉพาะกับ “พรรคสันนิบาตชาติเพื่อประชาธิปไตย” (National League for Democracy = NLD) และกับชาติพันธุ์ชนกลุ่มน้อยในเมียนมาซึ่งรวมและร่วมกันก่อตั้ง “รัฐบาลผสมแห่งชาติของสหภาพเมียนมา”

(National Coalition Government of the Union of Burma = NCGUB) รวมกลุ่มกันต่อต้านระบอบเนวิน ที่รัฐบาลของกลุ่มอำนาจชอหม่องไล่ล่าจับกุมหลังจากการเลือกตั้งในปี ค.ศ. 1990³ เพราะฉะนั้นในช่วงรอยต่อจากกลุ่มอำนาจชอหม่อง (1988-1992) ถึงกลุ่มอำนาจตานฉ่วย (1992-2016) จึงเป็นช่วงที่เห็นได้ว่าเมียนมาอยู่ในสถานะความเป็น “รัฐแห่งความยุ่งเหยิงสับสน” (State of Strife) (Smith, 2007) เต็มไปด้วยความขัดแย้ง เต็มไปด้วยความพยายามล้มล้างระหว่างกันกับการต่อสู้และการต่อต้านความเป็นปฏิปักษ์ต่อกันระหว่างชาติพันธุ์ชนกลุ่มน้อยซึ่งมีความตึงเครียดหวาดระแวงต่อกันตลอดเวลา ดังที่องซาน ซูจี กล่าวว่าเมียนมาอยู่ใน “อาณาจักรแห่งความกลัว” (Kingdom of Fear) (Suky, 1991) ให้ความรู้สึกมีดมนอยู่มากกับความพยายามสร้างความเป็นประชาธิปไตยด้วยการเรียกร้องต้องการของขบวนการ 8888

พันธกรณีต่อการรับเมียนมาเข้ามาร่วมเป็นสมาชิกของอาเซียนได้สร้างพันธกิจของอาเซียนที่จะช่วยเหลือแก้ไขปัญหาของเมียนมา ดังจะเห็นได้จากการประชุม ARF ระดับรัฐมนตรีของอาเซียนที่บรูไน ในปี ค.ศ. 2002 ที่ประชุมอาเซียนแถลงการณ์ร่วมที่จะให้ความร่วมมือในการแก้ไขปัญหาของเมียนมาและปรับปรุงสถานการณ์ให้ดีขึ้นด้วยการสนับสนุนขึ้นให้เมียนมาใช้ความพยายามสร้าง “ขบวนการสันติภาพแห่งชาติ” ให้โน้มนำไปสู่ความเป็นเอกภาพและเกิดความก้าวหน้าทางเศรษฐกิจ.....” คณะรัฐบาลจากที่ประชุมต่างแสดงความหวังว่ารัฐบาลเมียนมาจะใช้ความพยายามสร้างความปรองดองให้เกิดความก้าวหน้าต่อไป (Gomez, 2002) แถลงการณ์ดังกล่าวบ่งชี้ให้เห็นถึงความเป็นกังวลของอาเซียนต่อปัญหาภายในของเมียนมาอย่างเห็นได้ชัด แม้กระนั้นปัญหาทางการเมืองของเมียนมาก็หาได้ยุติลงได้ง่ายไม่ หากแต่ยังเพิ่มระดับความขัดแย้งอย่างซับซ้อนยิ่งขึ้น เช่นดังกรณีการใช้กำลังเข้าขัดขวางและการทำลายการรณรงค์หาเสียงของพรรคสันนิบาติชาติเพื่อประชาธิปไตย ในระหว่างการเดินทางที่เดปายิน (2003) มีการบุกเข้าทำร้ายคนของพรรคบาตเจ็บล้มตายหลายคนและองซาน ซูจี ต้องหลบหนีเหตุการณ์ในคราวนั้น กรณีที่เกิดขึ้นนี้อาเซียนได้แสดงความห่วงใยต่อเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นและเร่งให้เมียนมาเพิ่มความพยายามในการสร้างความปรองดองและพัฒนาความเป็นประชาธิปไตยขึ้นโดยเร็ว อาเซียนได้เสนอรูปแบบ “ทรอยก้า” (Troika) ซึ่งใช้ได้ผลในการแก้ปัญหาของกัมพูชามาแล้วเพื่อช่วยแก้ปัญหาของเมียนมา แต่ข้อเสนอดังกล่าวก็ถูกฝ่ายเมียนมาปฏิเสธซึ่งไม่ช่วยให้สถานการณ์ความขัดแย้งทางการเมืองในเมียนมายุติลงได้อย่างที่อาเซียนคาดหวัง

เหตุย่อนแย้งและสอดคล้องกันระหว่างอาเซียนกับเมียนมาคือ ในปี ค.ศ. 2003 ที่เกิดเหตุเดปายินนั่นเอง เป็นปีเดียวกันกับที่อาเซียนมีการประชุมสุดยอดที่เมืองบาหลิ อินโดนีเซีย ที่เรียกว่า “บาหลิคอนคอร์ด 2” (Bali Concord II) ซึ่งมีมติสำคัญอีกก้าวกระโดดหนึ่งของอาเซียน หลังการรับสมาชิกของอาเซียนรวม 10 ประเทศได้ตามเป้าหมายแล้ว คือมติเอกฉันท์ของอาเซียนที่จะยกสถานะของอาเซียนจาก “สมาคมอาเซียน”

³ All Burma Students Democratic Front Documentation and Research Center “To Stand and Be Counted: The Suppression of Burma’s Member of Parliament Published by the Documentation and Research Center, 1998 Bangkok Thailand. การรวมกลุ่มจัดตั้งรัฐบาลพลัดถิ่นดังกล่าวนี้ นอกเหนือจากนักการเมืองที่ได้รับการเลือกตั้งปี ค.ศ.1990 แล้ว ยังมีกลุ่มพันธมิตรที่เป็นชาติพันธุ์ชนกลุ่มน้อยอีกหลายกลุ่มรวมตัวเข้ามาด้วย เช่น กลุ่มแนวหน้าประชาธิปไตยนักศึกษาทั้งมวลของเมียนมา (All Burma Students’ Democratic Front = ABSDF) พรรคประชาธิปไตยเพื่อสังคมใหม่ (Democratic Party for New Society = DNS) เป็นต้น โดยมีฐานที่ตั้งอยู่ที่มานิโปใกล้กับเขตชายแดนของประเทศไทย.

ไปเป็น “ประชาคมอาเซียน” ในปี ค.ศ. 2020 ในปีปลายปี 2003 นี้เอง นายพลชินฮุนต์ ได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีและนายพลชินฮุนต์ได้วางแผนเจ็ดขั้นตอน (7 Steps Road Map) เป็นแนวทางปฏิรูปเมียนมาซึ่งนับว่าเป็นการเคลื่อนไหวที่ดีตามความคาดหวังของอาเซียน และยังเป็นแผนที่สนองตอบแผนการพัฒนาอาเซียนไปสู่ความเป็นประชาคมอาเซียนในขณะเดียวกันอีกด้วย

อย่างไรก็ตาม จะยังเห็นถึงความขัดเคืองของผู้นำอาเซียนต่อเมียนมาในหลายกรณี โดยเฉพาะการสร้างความปลอดภัยของเมียนมาและการพัฒนาสู่ความเป็นประชาธิปไตย ความขัดแย้งของเมียนมาไม่สนองตอบข้อเสนอการจัดตั้งสำนักงานอาเซียน+3 ในมาเลเซียและโดยเฉพาะกับการที่ฝ่ายเมียนมาปฏิเสธคำร้องขอของอาเซียนและนานาชาติ เช่น สหรัฐและสหภาพยุโรป ให้ปล่อยตัวองซาน ซูจี ประเด็นต่าง ๆ เหล่านี้สร้างความผิดหวังหวั่นเสียวและความขุ่นเคืองของอาเซียนต่อแรงกดดันในเรื่องสิทธิมนุษยชนในเมียนมา ซึ่งมีผลกระทบความสัมพันธ์ระหว่างอาเซียนกับนานาชาติตะวันตกอย่างฉะอืดฉอมเต็มที่ ดังข้อกังวลของรัฐมนตรีต่างประเทศของสิงคโปร์สะท้อนความรู้สึกดังกล่าวนี้ออกมาว่า “พัฒนาการของเมียนมาต่อประเด็นเหล่านี้ ทำให้สถานะของเราถูกมองอย่างด้อยค่าลง ซึ่งถ้าหากเมียนมาไม่จัดการกับสถานการณ์อันเป็นปัญหาที่เป็นอยู่ ก็จะทำให้ความน่าเชื่อถือและความเป็นปึกแผ่นของอาเซียนตกอยู่ในฐานะอันส่อเสี่ยงเป็นอย่างยิ่ง (Bruce, 2005)

ความเป็นกังวลของอาเซียนในสถานการณ์ที่พลิกผันตลอดเวลาเช่นนี้ แม้จะขึ้นขมในแผนแนวทางเจ็ดขั้นตอนที่นายกรัฐมนตรีชินฮุนต์คิดขึ้น แต่เพียงปีเดียวต่อมาเท่านั้นเขาได้ถูกปลดออกจากตำแหน่งด้วยข้อหาคอร์รัปชันที่ยังความรุนแรงส่งสาส์มสู่อาเซียนไม่น้อย ซึ่งในขณะเดียวกันกับที่อาเซียนต้องเผชิญกับแรงกดดันจากชาติตะวันตกด้วยนั่นเองที่ทำให้เห็นถึงความเป็นกังวลของอาเซียนต่อสถานการณ์ในเมียนมาที่เพิ่งเข้ามาสู่อาเซียน แน่แน่นอนว่าประเด็นของเมียนมาในอาเซียนนั้นมีผลกระทบต่อสถานะความน่าเชื่อถือของอาเซียนไม่น้อย ข้อกังวลต่อสถานการณ์ในเมียนมากับแรงกดดันของนานาชาติตะวันตก ผลักอาเซียนให้ตกอยู่ในสภาพตรงกลางระหว่างสองฝ่าย โดยที่อาเซียนเองดูเหมือนมีมติมนพอสมควรกับการเสนอมาตรการต่าง ๆ ต่อการแก้ไขปัญหาในเมียนมาและเพื่อที่จะลดแรงกดดันของสหรัฐและสหภาพยุโรปให้เบาบางลง

ประเด็นกดดันสำคัญที่มีมาจากสหรัฐกับสหภาพยุโรป คือเรื่องการละเมิดสิทธิมนุษยชนอย่างรุนแรงกับกรณีการจับกุมคุมขังองซาน ซูจี ซึ่งจะเห็นคลื่นของการกดดันอย่างหนักในข้อที่ขอให้กลุ่มอำนาจอย่างกุ่มปล่อยองซาน ซูจี ให้เป็นอิสระ แรงกดดันข้อนี้เห็นได้ชัดจากการประชุมระดับรัฐมนตรีของอาเซียนในปี ค.ศ. 2004 ซึ่งรัฐมนตรีต่างประเทศสหรัฐ (ขณะนั้นคือ Colin Powell) ได้เรียกร้องให้ปล่อยองซาน ซูจี ในขณะเดียวกันฝ่ายสหภาพยุโรปได้แสดงออกถึงการปฏิเสธเข้าร่วมประชุมภาคีความมั่นคงของอาเซียน (ARF) หากมีผู้แทนของกลุ่มอำนาจตานฉ่วยเข้าร่วมประชุม จึงนับเป็นข้อนำอึดอัดขัดข้องอีกเรื่องหนึ่งของอาเซียน จนทำให้ต้องมีการประนีประนอมกัน โดยให้ผู้แทนของเมียนมาที่มีสถานะต่ำกว่ารัฐมนตรีต่างประเทศเข้าประชุม สหรัฐและสหภาพยุโรปจึงจะยอมเข้าร่วมประชุมด้วย และแถลงการณ์ของที่ประชุมแต่ละครั้งจะต้องประนีประนอมกันไม่น้อยเลยกับการที่จะเอ่ยแถลงการณ์ถึงประเด็นอันเป็นปัญหาของเมียนมาในอาเซียน แม้กระนั้นเพียงหนึ่งวันหลังออกแถลงการณ์ของที่ประชุมแล้ว สหภาพยุโรปกลับยิ่งเพิ่มแรงกดดันเมียนมาหนักขึ้นกว่าเดิม

แรงกดดันที่ฝ่ายสหรัฐและสหภาพยุโรปกระหน่ำซ้ำเติมกรณีของเมียนมากับสภาพสถานะอันน่าอึดอัดขัดข้องอยู่มากของอาเซียน ที่ก็ไม่อาจประนีประนอมอะไรได้มากนักกับการช่วยแก้ปัญหาให้กับสมาชิกของตน เช่นเมียนมา แรงกดดันที่สำคัญอีกเรื่องหนึ่งที่เห็นได้จากสหรัฐคือข้อเรียกร้องให้เมียนมาสละตำแหน่งประธานการประชุมสุดยอดของอาเซียนในปี ค.ศ. 2006 ประเด็นนี้เองที่ถูกฝ่ายอาเซียนโต้แย้งสหรัฐถึงความไม่เหมาะสมกับการกดดันดังกล่าวที่ด้อยค่าความเป็นอาเซียนไปด้วยและถูกมองว่าเป็นการแทรกแซงบงการอาเซียน อย่างไรก็ตามข้อโต้แย้งประเด็นเหล่านี้เป็นไปอย่างแข็งขันก่อนหน้าการประชุมครั้งเดียว และมองเห็นได้ถึงผลกระทบเกิดขึ้นในความสัมพันธ์ระหว่างอาเซียนกับสหรัฐกับข้อยืนยันข้อเรียกร้องของรัฐมนตรีต่างประเทศสหรัฐคนต่อมาคือ คอนโดลิซา ไรซ์ ประกาศไม่เข้าร่วมประชุม ARF ในปี ค.ศ. 2005 หากเมียนมาจะเป็นประธานของอาเซียนในปีต่อไป ในขณะเดียวกันสหรัฐแถลงว่าจะถอนความช่วยเหลือด้านการพัฒนาที่สหรัฐให้กับทุกประเทศในภูมิภาคหากเมียนมายังเป็นประธานของอาเซียนในปี ค.ศ. 2006 นั้น (Osman, 2005)

ความเคลื่อนไหวเหล่านี้เห็นได้ชัดถึงแรงกดดันของนานาชาติที่มีต่ออาเซียน ในกรณีของเมียนมา โดยเฉพาะนี้และข้อนี้สร้างความอึดอัดขัดข้องอยู่ไม่น้อยในหมู่ผู้นำอาเซียนบางประเทศ ซึ่งต้องพึ่งพาสหรัฐทั้งในด้านเศรษฐกิจและความมั่นคงข้ามชาติอันเป็นผลมาจากประเด็นของเมียนมา แรงกดดันเหล่านี้แน่นอนว่าอาเซียนอยู่ในฐานะอันน่าอึดอัดกับการตัดสินใจ ที่จะต้องรักษาสถานะของอาเซียนที่เป็นชุมชนการทูตของภูมิภาคจะต้องรักษาหลักการเรื่องการไม่แทรกแซงกิจการภายใน ในขณะที่ประเด็นเรื่องการละเมิดสิทธิมนุษยชนเป็นประเด็นร้อนแรงมากกับอีกบางประเทศในอาเซียน เช่น ในลาว และในเวียดนามในขณะนั้น ขณะที่เมียนมาเองยังแข็งแกร่งเผชิญกับแรงกดดันดังกล่าวราวกับท้าทายแรงกดดันเหล่านั้น เช่น แม้ข้อเรียกร้องให้ปล่อยองซาน ซูจี เมียนมายังกลับประกาศคุมขังองซาน ซูจี ต่อไปอีก เป็นต้น เรื่องของเมียนมาในอาเซียนจึงดูประหนึ่งกระทบเป็นรอยร้าวต่ออาเซียนมาตั้งแต่รับเมียนมาเข้าร่วมเป็นสมาชิก และเมียนมาเองดูไม่ได้ช่วยอะไรมากนักกับการรักษาสถานะของอาเซียนอย่างน่าเชื่อถือในชุมชนระหว่างประเทศและสิ่งนี้ทำให้ได้เห็นการแสดงออกของผู้นำอาเซียนบางประเทศ (เช่น มหาธีร์ของมาเลเซีย) ถึงกับออกปากให้ขับไล่เมียนมาออกจากอาเซียนด้วยซ้ำไปหากเมียนมาขัดขืนไม่ยอมปล่อยองซาน ซูจี ให้เป็นอิสระและล้มเหลวในการปฏิรูปการเมืองของเมียนมาเอง (Roberts, 2011, p. 117)

ผลกระทบประเด็นของเมียนมาต่ออาเซียนนับว่าสั่นไหวผู้นำของอาเซียนอยู่ไม่น้อยเป็นประเด็นที่ท้าทายความน่าเชื่อถือและความเป็นองค์กรสถาบันระหว่างประเทศของภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ กับการผ่อนคลายการแก้ไขปัญหาของเมียนมา และกับการต้องเผชิญกับแรงกดดันของนานาชาติด้วยในขณะเดียวกัน มีข้อเสนอหลายมาตรการของหลายประเทศอาเซียนในการช่วยแก้ไขปัญหาระหว่างของเมียนมาให้ผ่อนคลายและนำไปสู่ความปรองดองต่อกัน เช่น ข้อเสนอของฝ่ายไทยที่เรียกว่า “Bangkok Process” วาง 5 ขั้นตอนในการสร้างการประนีประนอมและปฏิรูปประชาธิปไตยของเมียนมา ข้อเสนอของฝ่ายมาเลเซียเรื่อง Parliamentary Pro-Democracy Myanmar Caucus หรือข้อเสนอเรื่อง Troika ของอาเซียน อินโดนีเซียนั้นถึงกับส่งรัฐมนตรีต่างประเทศไปเมียนมา แต่ก็ไม่ได้รับการต้อนรับจากตานฉ่วยและก็ไม่ได้รับอนุญาตให้พบองซาน ซูจีอีกด้วย ความพยายามของอาเซียนเหล่านี้ไม่ได้รับการตอบสนองที่ดีจากฝ่ายเมียนมาแต่อย่างใดเลยด้วยซ้ำไป ซึ่งจาก

การยึดเอื้อมมาในประเด็นเหล่านี้เอง กอปรกับเรื่องการเป็นประธานของอาเซียน ซึ่งเลื่อนไหลตามตัวอักษรมาเป็นเมียนมานี้ น่าจะเป็นจุดหนึ่งที่อาเซียนเริ่มเสนอความคิดและแนวทางถึงขั้นที่วุฒิสภาของฟิลิปปินส์เรียกร้องให้อาเซียนสกัดเมียนมาจากการเป็นประธานของอาเซียน และรัฐสภาของมาเลเซียเองก็เสนอมติให้ชะลอการเป็นประธานอาเซียนของเมียนมาไว้ก่อน จนกว่าเมียนมาจะเปลี่ยนแปลงแก้ไขเรื่องของเมียนมาเรียบร้อยแล้วขึ้น

เรื่องเหล่านี้มีการพูดกันมากในหมู่อาเซียน ซึ่งมีผลกดดันในทางอ้อมไม่น้อยเลย ที่เป็นสัญญาณเตือนไปยังเมียนมาให้กลุ่มอำนาจตานฉ่วยภายใต้สภาพพัฒนาและสันติภาพแห่งรัฐ (SPDC) ตัดสินใจเองที่จะสละตำแหน่งประธานอาเซียนในปี ค.ศ. 2006 โดยที่อาเซียนก็เห็นด้วยว่า นั่นจะเป็นการดีกว่า ต่อเมื่อเมียนมาแก้ปัญหาภายในเมียนมาให้ดีขึ้นแล้วจึงค่อยรับตำแหน่งประธานอาเซียนต่อไป (Reuters, 2004) ซึ่งก็เห็นได้ในที่สุดว่าในการประชุมรัฐมนตรีอาเซียน ARF ในปี ค.ศ. 2005 นั้นสภาพสันติภาพและการพัฒนาแห่งรัฐของเมียนมาได้ประกาศในทางที่เพื่อรักษาสถานะอันเป็นประโยชน์อาเซียน โดยที่เมียนมาประกาศยังไม่รับสถานะการเป็นประธานอาเซียนไปก่อนและผ่านไปโดยให้ฟิลิปปินส์เป็นประธานแทน (เวเธอร์บี, 2005/2558) ประกาศดังกล่าวนี้ว่าช่วยผ่อนคลายแรงกดดันของทุกฝ่ายและความพยายามในหลาย ๆ มาตรการที่ทำให้เมียนมาเลื่อนความเป็นประธานของอาเซียน ทำให้มองเห็นทางออกที่ “รักษาน้ำตา” (Face saving solution) ของอาเซียนเอาไว้ได้ และผลจากการยับยั้งตำแหน่งประธานของอาเซียนของเมียนมาได้นี้เองเป็นอีกสิ่งหนึ่งที่อาเซียนสามารถรักษาคุณค่าของหลักการเรื่อง “การไม่แทรกแซงกิจการภายในซึ่งกันและกัน” นั้น ได้อย่างน่าเชื่อถือต่อไป (Roberts, 2011, pp. 125-126) การผ่านกรณีของเมียนมาและผ่อนคลายแรงกดดันลงได้นี้เองที่จะเห็นแถลงการณ์ของการประชุมสุดยอดอาเซียนครั้งที่ 12 ในประเด็นของเมียนมาว่าอาเซียน “.....ตกลงกันในความจำเป็นอย่างยิ่งต่อการที่จะต้องรักษาไว้ซึ่งความน่าเชื่อถือของอาเซียน ในฐานะองค์กรในระดับภูมิภาคที่มีประสิทธิภาพ โดยได้แสดงให้เห็นถึงสมรรถภาพภายในการจัดการประเด็นสำคัญ ๆ ที่เกิดขึ้นในภูมิภาค....” (Roberts, 2011 as cited in Agen France Press, 2007)

อย่างไรก็ตามแม้อาเซียนจะเอื้ออ้างการรักษาหน้าของอาเซียนดังกล่าว แต่ในข้อเท็จจริงก็ยิ่งปรากฏว่าฝ่ายเมียนมานั้นยังคงเฝ้าจับตามองและแรงกดดันจากทุกฝ่ายที่มีต่อเมียนมา จะเห็นว่าข้อเรียกร้องให้ปล่อยองซาน ซูจี ในกรณีเหตุจับกุมระหว่างทางที่เดปายิน ข้อกล่าวหาเรื่องสิทธิมนุษยชน ฝ่ายเมียนมายังเพิกเฉยและแม้ข้อเรียกร้องให้แก้ไขปรับปรุงความเป็นประชาธิปไตย ก็ไม่มีอะไรมากไปกว่าเรื่อง Road Map เจ็ดขั้นตอนของชินชูนต์ ซึ่งแม้ด้านอาเซียนจะอ้างถึงเรื่องของหลักการไม่แทรกแซงกิจการภายในระหว่างกันกับการสร้างความสัมพันธ์อย่างสร้างสรรค์ที่สามารถจัดการกันเองได้ในระหว่างสมาชิกอาเซียนด้วยกันเอง แต่ข้อเท็จจริงที่ปรากฏคือฝ่ายตะวันตกยังไม่พึงใจนักกับกรณีต่าง ๆ ระหว่างเมียนมากับอาเซียน ดังจะเห็นได้ว่าต่อมาในเดือนธันวาคม ค.ศ. 2006 นั้นเอง ที่สหรัฐได้ยื่นเรื่องเข้าไปสู่การพิจารณาของสภาคมนันแห่งสหประชาชาติให้พิจารณาโทษเมียนมา ซึ่งเป็นที่แน่นอนว่าทำให้อาเซียนต้องเผชิญกับประเด็นอันน่าอึดอัดขัดข้องนี้ว่าจะวางสถานะของอาเซียนอย่างไรกับกรณีดังกล่าว หากแต่ปรากฏว่าข้อเสนอของสหรัฐนั้นถูกสิทธิยับยั้งทั้งของจีนและโซเวียตคัดค้านจึงตกไป

จากเหตุการณ์ของเมียนมานับแต่กรณีต่าง ๆ ที่เกิดแต่ปี ค.ศ. 2003 ที่อาเซียนมีการประชุมสุดยอดคองคอร์ด 2 มาจนถึงการประชุมสุดยอดอาเซียนที่เมืองเซบู ฟิลิปปินส์ในปี ค.ศ. 2007 โดยเฉพาะในวาระการเปลี่ยนสถานะสมาคมอาเซียนไปเป็นประชาคมในปี ค.ศ. 2015 มีข้อน่าสังเกตอีกประการคือในขณะที่เหตุการณ์เดปายินเกิดขึ้นในปี ค.ศ. 2003 ซึ่งเป็นเวลาเดียวกับการประชุมสุดยอดบาทลาคองคอร์ด 2 นั้น เหตุการณ์ “ปฏิวัติผ้าเหลือง” (Solffron Revolution) ค.ศ. 2007 ในเมียนมาก็เกิดขึ้นในปีเดียวกันกับการประชุมสุดยอดเซบูที่ฟิลิปปินส์ ในปี ค.ศ. 2007 เช่นกัน เหตุการณ์ปฏิวัติผ้าเหลืองครั้งนั้น การปราบปรามของรัฐบาลเมียนมาต่อกลุ่มผู้ชุมนุมรุนแรงถึงขั้นยิงสาครกระสุนเข้าใส่ผู้ชุมนุมจนมีผู้เสียชีวิตถึง 31 คนและถูกจับกุมถึง 4,000 คน ผู้เสียชีวิตในครั้งนั้นมีนักข่าวสื่อมวลชนของญี่ปุ่นเสียชีวิตรวมอยู่ด้วย

เหตุการณ์เหล่านี้สร้างแรงกดดันต่ออาเซียนให้ต้องเผชิญกับแรงกดดันของนานาชาติขึ้นอีกครั้ง สหรัฐเสนอข้อเรียกร้องการแก้ไขกรณีของเมียนมาดังกล่าวนี้อยู่ถึงขั้นที่เรียกร้องให้อาเซียนขับไล่เมียนมาออกจากการเป็นสมาชิกของอาเซียน (Roberts, 2011 as cited in Rahim, 2007) คณะกรรมาธิการสิทธิมนุษยชนแห่งองค์การสหประชาชาติ ได้หยิบยกประเด็นความเป็นไปได้ของเหตุการณ์ปราบปรามปฏิวัติผ้าเหลืองของเมียนมาว่าเข้าข่ายข้อยืนยันของสหประชาชาติในหลักการเรื่อง “หลักการความรับผิดชอบในการป้องกัน” (Responsibility to Protect Doctrine) เพื่อบีบบังคับให้สภาพพัฒนาและสันติภาพแห่งรัฐของเมียนมาดำเนินการด้วยมาตรการใด ๆ อันจำเป็นตามปทัสถานในเรื่องสิทธิมนุษยชนระหว่างชาติ⁴ แต่ก็เห็นว่า เมียนมาค่อนข้างจะเมินเฉยกับข้อเรียกร้องและแรงกดดันเหล่านี้ สภาพสถานการณ์วิกฤตและสับสนวุ่นวายไร้ระเบียบในเมียนมา จึงถูกปล่อยให้เป็นเรื่องที่กลุ่มอำนาจตานฉ่วยแก้ไขกันไปเอง และกลายเป็นแรงสะท้อนกดดันให้อาเซียนต้องเผชิญกับแรงกดดันจากนานาชาติตะวันตกและต้องเผชิญโดยเฉพาะกับสภาพยุโรปโดยไม่จำเป็นเลยจากวิกฤตการณ์ของเมียนมานี้

อาเซียนในช่วงเมียนมาปฏิรูป

เป็นที่น่าสังเกตว่า ความสัมพันธ์ระหว่างอาเซียนกับเมียนมาในช่วงนับแต่การประชุมสุดยอดอาเซียนที่เมืองเซบู ฟิลิปปินส์ ในปี ค.ศ. 2007 มานี้มีลักษณะของความมั่นคงเฉื่อยชา ออกอาการวางเฉยต่อกันอยู่มากจากการที่เกิดเหตุการณ์ “ปฏิวัติผ้าเหลือง” ในปีเดียวกันนั้น เป็นเหตุใหญ่ที่กระพือแรงกดดันจากชาติตะวันตกต่อเมียนมาขึ้นมาอีกครั้ง ปัจจัยสำคัญหนึ่งที่ทำให้ความสัมพันธ์อาเซียน-เมียนมาดีขึ้นมาน่าจะมาจากกระบวนการปฏิรูปตามแผนแนวทางเจ็ดข้อของนายพลชินอู่นั่นมีความก้าวหน้ามากขึ้นโดยเฉพาะกับการร่างรัฐธรรมนูญ ซึ่งในที่สุดมาสำเร็จสมบูรณ์ในวันที่จัดทำประชามติ เมื่อวันที่ 10 พฤษภาคม ค.ศ. 2008 และ

⁴หลักการความรับผิดชอบในการป้องกัน (Responsibility to Protect Doctrine-R to P) นี้ จัดเป็นปทัสถานระหว่างประเทศที่ให้หลักประกันแก่ชุมชนนานาชาติในอันที่จะต้องป้องกันไม่ให้เกิดการก่ออาชญากรรมต่อมนุษยชาติหรือการฆ่าล้างเผ่าพันธุ์และอาชญากรรมสงครามโดยมีหลักการสำคัญ 3 ข้อ แก่ 1) เป็นความรับผิดชอบของแต่ละรัฐที่จะต้องปกป้องประชากรของตน 2) เป็นความรับผิดชอบของชุมชนนานาชาติที่จะต้องให้ความช่วยเหลือรัฐต่าง ๆ ในการให้การปกป้องประชาชน และ 3) เป็นความรับผิดชอบของชุมชนนานาชาติที่จะต้องให้ความคุ้มครองหากเมื่อรัฐนั้น ๆ ไม่สามารถปกป้องประชากรของตนเองได้ <https://www.globalr2p.org/>

ปัจจัยที่เสริมให้อาเซียนได้เข้าถึงปัญหาของเมียนมาอีกเรื่องหนึ่ง คือกรณีที่เกิดพายุไต้ฝุ่นในเดือนพฤษภาคม 2008 ซึ่งสร้างความเสียหายให้กับทรัพย์สินและชีวิตชาวเมียนมาจำนวนมาก เปิดโอกาสให้อาเซียนส่งความช่วยเหลือเข้าไปช่วยเหลือประชาชนชาวเมียนมาได้ ในขณะเดียวกันด้วยประเด็นเรื่องรัฐธรรมนูญนี้เองจะเป็นประเด็นหลักที่อาเซียนมองเห็นความคืบหน้าอยู่บ้างกับการสนองตอบแรงกดดันและข้อเรียกร้องของอาเซียนกับชาติตะวันตก เช่น สหรัฐและสหภาพยุโรปในประเด็นเร่งรัดให้เมียนมาปฏิรูปความเป็นประชาธิปไตยโดยเร็ว

รัฐธรรมนูญฉบับ ค.ศ. 2008 นี้เอง นับเป็นจุดเริ่มต้นสำคัญที่นำไปสู่การเลือกตั้งปี ค.ศ. 2010, 2012, 2015 และ 2020 ในแนวทางปฏิรูปการเมืองประชาธิปไตยของเมียนมาและเป็นจุดเริ่มต้นของการเปิดประเทศเพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจในยุคสมัยของรัฐบาลภายใต้การนำของนายพลเตงเส่งจากการเลือกตั้งในปี ค.ศ. 2010 ช่วงเวลาในสมัยของรัฐบาลนายพลเตงเส่ง นับว่าได้ช่วยผ่อนคลายความสัมพันธ์อันตึงเครียดกับอาเซียน และชุมชนโลกลงได้มาก เพราะเมียนมาเริ่มเปิดความสัมพันธ์กับต่างประเทศมากขึ้น และเชื้อเชิญให้มีการลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศเข้าไปในเมียนมา จะเห็นว่าหลายประเทศในอาเซียนได้เข้าไปลงทุนหลายโครงการ ธุรกิจภายในเมียนมาด้วย รวมทั้งหลายชาติตะวันตกก็เข้าไปลงทุนธุรกิจในเมียนมาในช่วงนี้ด้วยเช่นกัน ในช่วงเวลานี้ เมียนมาได้เป็นเจ้าภาพจัดการแข่งขันกีฬาอาเซียนเกมส์ครั้งที่ 27 ในปี ค.ศ. 2013 (cogitASIA, 2013) และต่อมาในปี ค.ศ. 2014 ก็ได้เป็นประธานอาเซียนจัดการประชุมสุดยอดอาเซียนที่เมืองหลวงเนปิดอร์ของเมียนมาด้วย แสดงให้เห็นความสัมพันธ์อาเซียน-เมียนมาอยู่ในสภาพสถานะที่ดีขึ้นตลอดช่วงสมัยของรัฐบาลของนายพลเตงเส่ง (2010-2016)

แนวโน้มของนโยบายต่างประเทศที่เปลี่ยนไปนี้ เห็นได้ชัดเจนมากขึ้นในสมัยรัฐบาลของพรรคสันนิบาตชาติเพื่อประชาธิปไตยซึ่งได้รับการเลือกตั้งในปี ค.ศ. 2015 ซึ่งมีปัจจัยสำคัญหนึ่งก็คือการที่องซาน ซูจี ที่นอกจากจะดำรงตำแหน่งประธานแห่งรัฐแล้ว ยังดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีต่างประเทศของเมียนมาอีกด้วย นโยบายต่างประเทศนี้เองเป็นนโยบายที่พรรคสันนิบาตชาติเพื่อประชาธิปไตยยกเป็นนโยบายมาแต่ช่วงของการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้งในปี ค.ศ. 2015 ซึ่งเน้น 3 ประเด็นสำคัญคือ 1) จะสร้างนโยบายต่างประเทศอย่างเข้มแข็งในการสร้างความสัมพันธ์อันดีมิตรและความสัมพันธ์ทางการเมืองอย่างใกล้ชิดต่อกัน ยึดมั่นในคุณค่าความเป็นประชาธิปไตย 2) จะร่วมมือพัฒนาเศรษฐกิจกับประเทศต่าง ๆ ให้เป็นประโยชน์แก่โครงการและองค์การในภูมิภาค 3) จะสร้างความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดกับองค์การสหประชาชาติ ธนาкарโลก กองทุนการเงินระหว่างประเทศและองค์กรอื่น ๆ โดยจะให้ความสำคัญโดยเฉพาะกับองค์การสังคมประชาธรรมในการติดต่อและมีปฏิสัมพันธ์กับชุมชนนานาชาติ

แม้จะเห็นว่าไม่ได้กล่าวถึงองค์การอาเซียนโดยตรง นโยบายดังกล่าวเหล่านี้ก็มีลักษณะทั่ว ๆ ไป และดูจะพยายามยั่วให้เห็นว่านโยบายต่างประเทศที่จะกำหนดให้รัฐบาลใหม่ที่จะจัดตั้งขึ้นหลังการเลือกตั้งแล้วนั้น จะยังคงยึดนโยบายไม่ฝักใฝ่ฝ่ายใดเช่นนโยบายดั้งเดิมของเมียนมานั่นเอง ไม่ใช่ในนโยบายใหม่เสียทั้งหมดเลยทีเดียว ทั้งยังเป็นนโยบายที่ใช้คำไม่ได้หนักแน่นชัดเจนเท่าที่ควรแต่อย่างใด อย่างไรก็ตามจุดเปลี่ยนสำคัญในนโยบายต่างประเทศในยุคสมัยรัฐบาลขององซาน ซูจินี้ ที่เห็นได้ชัดคือการสร้างการดำเนินการใหม่ในกิจการระหว่างประเทศให้มีพลวัตรยิ่งขึ้น คือจุดเน้นสร้างความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลต่อรัฐบาลมาสู่จุดของความสัมพันธ์

ที่มีประชาชนเป็นศูนย์กลาง ซึ่งเมื่อกล่าวโดยรวมแล้ว คือข้อบ่งชี้วัตถุประสงค์สำคัญของนโยบายต่างประเทศในยุคสมัยที่นำโดย อองซาน ซูจี นี้ คือการนำเมียนมากลับเข้ามามีบทบาทในฉากการเมืองระหว่างประเทศมากขึ้นอีกครั้งหนึ่งนั่นเอง

เพียงในช่วงปีแรกของรัฐบาลอองซาน ซูจีในฐานะรัฐมนตรีต่างประเทศได้เดินทางไปเยี่ยมเยือนประเทศต่าง ๆ ในอาเซียนหลายประเทศ และเข้าร่วมประชุมกับอาเซียนรวมถึงเข้าร่วมประชุมสมัชชาใหญ่แห่งองค์การสหประชาชาติกับเอือนอีกหลายประเทศและหลายประเทศก็เดินทางมาเยือนเมียนมาเป็นการตอบแทน อย่างไรก็ตาม กิจกรรมระหว่างประเทศในช่วงรัฐบาลนี้ก็มิได้ดำเนินไปอย่างราบรื่นทีเดียวนัก เพราะเหตุที่ก็ยังมีความขัดแย้งซึ่งเมียนมาก็ยังถูกนานาชาติประณามและลงโทษในบางรูปแบบอยู่ด้วยกรณีโดยเฉพาะเรื่อง “โรฮิงจา” จนถึงขั้นที่อองซาน ซูจีต้องไปแก้คดีที่ศาลอาญาระหว่างประเทศนั้นด้วย

อย่างไรก็ตามกับบริบทใหม่ของกิจกรรมระหว่างประเทศที่เปลี่ยนไปนี้ จะเห็นประโยชน์อยู่บ้างในข้อที่ว่าได้ช่วยผ่อนคลายและลดการลงโทษที่นานาชาติกดดันเมียนมาโดยเฉพาะข้อหาละเมิดสิทธิมนุษยชน จนถึงข้อหาฆ่าล้างเผ่าพันธุ์ เช่น กรณีที่รัฐบาลสหรัฐถอนการลงโทษเมียนมาและยกเลิกระเบียบต่าง ๆ ที่เป็นอุปสรรคต่อการทำธุรกิจกับเมียนมาเช่นเดียวกับที่ทางประเทศจีนเองก็เพิ่มความช่วยเหลือและแบ่งแยกภาระการสร้างความสัมพันธ์ให้เมียนมาให้เป็นไปอย่างราบรื่นมากขึ้น รวมถึงจีนยังช่วยแก้ปัญหาเจรจาข้อบาดหมางใจกรณีโรฮิงจาให้เมียนมากับบังคลาเทศ เป็นต้น จีนยังได้ให้ความช่วยเหลือในกรณีฟื้นฟูความเสียหายที่เกิดในรัฐยะไข่ด้วย ประเด็นสำคัญเหล่านี้มีส่วนช่วยอย่างมากต่อการดำเนินนโยบายต่างประเทศของรัฐบาลในยุคสมัยของอองซาน ซูจี ภาพของเมียนมาหลังการเลือกตั้งปี ค.ศ. 2015 แล้วนั้น น่าจะกล่าวได้ว่า ช่วยยกสถานะความสัมพันธ์ระหว่างอาเซียนกับเมียนมาอย่างมีศักดิ์ศรีให้ดีขึ้นตลอดช่วงสมัยรัฐบาลระหว่าง ค.ศ. 2015-2021 นั้น

วิกฤตเมียนมา-วิกฤตศรัทธาอาเซียน

ความสัมพันธ์ของเมียนมากับอาเซียนที่ดูว่ากลมเกลียวเกี่ยวร้อยกันมาได้ระยะหนึ่ง ตลอดช่วงรัฐบาลพรรคสันนิบาตชาติเพื่อประชาธิปไตยภายใต้การนำของอองซาน ซูจินั้น มาสะดุดหยุดลงอีกครั้งจากเหตุการณ์ยึดอำนาจปกครองเมียนมาที่กลุ่มอำนาจมิน อ่องหล่าย ทำการรัฐประหารในวันที่ 1 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 2021 นั่นเอง

เหตุผลจากแถลงการณ์ยึดอำนาจ กล่าวถึงการทุจริตจากการเลือกตั้งเมื่อวันที่ 8 พฤศจิกายน ค.ศ. 2020 ซึ่งผลปรากฏว่าพรรคสันนิบาตชาติเพื่อประชาธิปไตยประสบชัยชนะอย่างเบ็ดเสร็จเด็ดขาดอีกครั้ง นั้นอาจเป็นข้ออ้างหนึ่งของเหตุผลของการยึดอำนาจครั้งนี้ แต่หลายข้อวิเคราะห์กล่าวถึงความสัมพันธ์กระต่อนกระแต่นระหว่างฝ่ายทหารกับรัฐบาลของอองซาน ซูจี ในกระบวนการทางการเมืองอันมีผลมาจากข้อบัญญัติของรัฐธรรมนูญฉบับ ค.ศ. 2008 นั้นมากกว่า เพราะเหตุที่ข้อบัญญัติหลายเงื่อนไขในการนำเอาทหารเข้าสู่ระบบการเมืองในรัฐสภาของเมียนมานั้น แ่นละที่ทำให้การดุลและคานอำนาจกันระหว่างรัฐบาลกับฝ่ายทหารนั้นไม่ได้ดำเนินไปอย่างราบรื่นแท้จริงเลย (Myao, 2018) ความขัดกันรุนแรงเกิดขึ้นหลายครั้งและยังกับนโยบายแก้ไขรัฐธรรมนูญนั้น ยิ่งเป็นข้อกังวลของฝ่ายทหารว่า หากเมื่อพรรคของอองซาน ซูจี ประสบชัยชนะจากการ

เลือกตั้งอย่างถล่มทลายเช่นนี้ การแก้ไขรัฐธรรมนูญก็มีความเป็นไปได้สูงและนั่นจะเป็นการบั่นทอนอำนาจของฝ่ายทหารได้ เบื้องลึกของความคิดและข้อกังวลดังกล่าวนี้เอง เป็นที่มาของการยึดอำนาจของมินอ่องหล่ายครั้งนี้

พร้อมกับประกาศยึดอำนาจ ยังได้มีการจับกุมองซาน ซูจี กับเจ้าหน้าที่ระดับนำของพรรคสันนิบาตชาติเพื่อประชาธิปไตยอีกหลายคน ด้วยข้อหาความผิดจากฉกรรจ์ ปฏิกริยาในทันทีของประชาชนตอบโต้ต่อการยึดอำนาจของมินอ่องหล่ายครั้งนี้ ก็คือการลุกฮือของประชาชนทั่วประเทศต่อต้านกลุ่มอำนาจทหารของมินอ่องหล่ายจนกล่าวได้ว่าได้เกิดสภาพอนาธิปไตยในลักษณะของสงครามกลางเมืองไปทั่วเมียนมา นักการเมืองที่พากันหลบหนีการจับกุมรวมกับประชาชนและชาติพันธุ์ชนกลุ่มน้อยหลายกลุ่มได้รวมตัวกันและทำการสู้รบต่อต้านกลุ่มอำนาจทหารของมิน อ่องหล่ายไปในแทบทุกหัวเมือง ทั้งยังได้รวมกลุ่มจัดตั้งรัฐบาลคู่ขนานขึ้นมา คือ “รัฐบาลเอกภาพแห่งชาติ” (National Unity Government = NUG) ในวันที่ 16 เมษายน ค.ศ. 2021 ทำการต่อต้านฝ่ายทหารที่ยึดอำนาจทั้งในประเทศและในเวทีระหว่างประเทศ

แน่นอนว่า เหตุที่เกิดในเมียนมาครั้งนี้สร้างความตื่นตระหนกและความประหลาดใจในหมู่สังคมนานาชาติไม่น้อย มีการแสดงออกถึงความผิดหวังหวั่นเสียอยู่มากกับพัฒนาการใหม่นี้ที่กลายเป็นจุดสะดุดความพยายามในการพัฒนาความเป็นประชาธิปไตยของเมียนมาอย่างคาดไม่ถึง การกลับมาของระบอบทหารอีกครั้งในเมียนมาในอาเซียนเองจะเห็นสั้มเสียงแสดงออกถึงความไม่พึงพอใจกับเหตุที่เกิดขึ้นกับเมียนมาคราวนี้ เป็นเสียงวิพากษ์วิจารณ์ประนามการกระทำของฝ่ายทหารเมียนมาที่มาจากสิงคโปร์ อินโดนีเซีย และมาเลเซีย ซึ่งในที่สุดที่มีการประชุมสุดยอดอาเซียนที่มีบรูไนเป็นประธานอาเซียนประจำปี ในวันที่ 24 เมษายน ค.ศ. 2021 นั้นเอง ที่ประชุมได้มีมติเอกฉันท์ 5 ข้อ เป็นข้อเรียกร้องการแก้ไขวิกฤตการณ์ที่เกิดขึ้นกับเมียนมาซึ่งเป็นสมาชิกของอาเซียนอยู่ด้วย โดยเฉพาะอาเซียนได้เรียกร้องให้ยุติการปราบปรามประชาชนโดยทันที และให้ปล่อยองซาน ซูจี เพื่อคืนภาวะปกติกลับมาสู่เมียนมาและหาข้อยุติปัญหาอย่างสันติ

มติเอกฉันท์ทั้ง 5 ข้อของที่ประชุมสุดยอดของอาเซียน มีดังนี้ คือ

1. ให้ยุติความรุนแรงในประเทศโดยทันที
2. ให้มีการเจรจากันขึ้นในระหว่างกลุ่มต่ำ
3. ๆ ที่เกี่ยวข้อง
4. ให้จัดตั้งทูตพิเศษขึ้นเพื่อดำเนินการตามมติเอกฉันท์นี้
5. ให้อาเซียนดำเนินการให้ความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรม
6. ให้ทูตพิเศษของอาเซียนเดินทางเยือนเมียนมาเพื่อพบปะเจรจากับทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องกับเหตุการณ์

ข้อเรียกร้องเหล่านี้สอดคล้องกับข้อเรียกร้องของนานาชาติไม่ต่างกัน หากแต่แรงกดดันนั้น จะมาจากองค์การในระดับภูมิภาค เช่น อาเซียนนี่เองที่จะต้องแก้ไขปัญหากันเองเสียก่อน แม้กระนั้นก็จะเห็นว่า ข้อเสนอแก้ไขปัญหของอาเซียนบนหลักการพื้นฐานของการแก้ไขปัญหต่อกันอย่างสันติ การไม่แทรกแซงต่อกันและบนพื้นฐานของความสัมพันธ์อย่างสร้างสรรค์ ซึ่งในข้อเสนอของมติเอกฉันท์ทั้งห้าข้อนี้จะเห็นได้ว่าไม่ได้ผลดีเลยแต่แรก มินอ่องหล่ายตอบรับข้อเสนอของอาเซียนด้วยท่าทีเฉยชาไม่น้อยเลย ด้วยเงื่อนไขที่ว่า การที่

จะแก้ไขปัญหาดำเนินการตามข้อเสนอของอาเซียนอย่างเป็นทางการได้นั้นจะต้องให้ภาวะปกติของประเทศคืนกลับมาเสียก่อน ซึ่งสถานการณ์ในเมียนมามีภาพที่ชัดเจนเช่นนั้น ในขณะที่การปราบปรามการต่อต้าน และการสู้รบกันก็รุนแรงยิ่งขึ้น ข้อแก้ไขปัญหาดำเนินการของอาเซียนที่ว่าอยู่บนหลักการของความสัมพันธ์อย่างสร้างสรรค์ การตอบสนองในทัศนะของมินอ่องหล่าย จึงเห็นเป็นเพียงคำแนะนำอย่างสร้างสรรค์เท่านั้นเอง

ลักษณะซึ่งแสดงให้เห็นถึงการไม่ยอมคล้อยตามกับข้อเสนอแนะการแก้ไขปัญหาวิกฤตของเมียนมา จะเห็นการตอบรับที่ยืนยันกับข้อเสนอใด ๆ ของอาเซียนมาโดยตลอด เช่น การไม่ตอบรับผู้แทนพิเศษของอาเซียนที่ไปเยือนเมียนมาตามมติเอกฉันท์ห้าข้อดังกล่าว โดยไม่ยินยอมตามข้อร้องขอของอาเซียน ที่จะได้พบพูดคุยกับองซาน ซูจีในอันที่จะให้ทุกฝ่ายมีส่วนร่วมในการแก้ปัญหาด้วยกัน และในขณะเดียวกันนั้นการปราบปรามด้วยกำลังรุนแรงของฝ่ายกองทัพ ที่ทำให้เกิดการสูญเสียชีวิตและการจับกุมประชาชนที่ต่อต้านอีกจำนวนมาก ก็ไม่ได้ช่วยให้สถานการณ์ในเมียนมาคืนกลับสู่สภาพปกติได้เลย ลักษณะที่ไม่ตอบรับข้อเสนอแก้ไขปัญหาดำเนินการดังกล่าวนี้เอง ที่เห็นได้ว่ามีผลกระทบอยู่ไม่น้อยกับความน่าเชื่อถือในสายตาต่ออาเซียน ในฐานะองค์กรสถาบันในระดับภูมิภาคกับการแก้ปัญหาให้กับสมาชิกเช่นเมียนมา ไม่น่าแปลกใจว่า เมื่อเกิดเหตุยึดอำนาจขึ้นอีกครั้งหนึ่งนี้ ได้สร้างแรงกดดันจากนานาชาติต่อทั้งเมียนมาและอาเซียน จะเห็นได้จากการประชุมของสมัชชาใหญ่แห่งสหประชาชาติระหว่างวันที่ 20-24 กันยายน ค.ศ. 2021 ได้เกิดข้อโต้แย้งการมีตัวแทนของเมียนมาที่มีสิทธิเข้าร่วมประชุมระหว่างผู้แทนของรัฐบาลเอกภาพแห่งชาติหรือผู้แทนจากกลุ่มอำนาจของมินอ่องหล่าย ซ้ำยังได้มีมติประณามการยึดอำนาจในเมียนมา และต่อต้านการใช้กำลังปราบปรามประชาชนที่ทำการต่อต้านมีถึง 119 ประเทศ ที่ลงมติประณามเมียนมาไม่ลงมติเพียง 1 ประเทศและอีก 39 ประเทศไม่ออกเสียง ซึ่งจากมติดังกล่าวนี้เอง ที่ยังทำให้นานาชาติประณามและลงโทษ (Sanction) กลุ่มอำนาจมินอ่องหล่ายมากขึ้น โดยเฉพาะจากประเทศตะวันตก ซึ่งถึงกับนำเรื่องเข้าสู่การพิจารณาของสภาความมั่นคงแห่งสหประชาชาติ ในวันที่ 11 พฤศจิกายน ค.ศ. 2021 ในการหาข้อเสนอยุติปัญหาของเมียนมา ซึ่งแม้จะไม่ประสบผลแต่อย่างใด อันเนื่องจากการใช้สิทธิวีตอ (Veto) จากจีนจนทำให้มติดังกล่าวตกไป สถานการณ์ของเหตุการณ์ในความพยายามยุติความรุนแรงในเมียนมานั้น ดูเป็นสิ่งที่ให้ผลและคาดหวังได้ยาก ซึ่งแม้จะถือเป็นภาระขององค์กรสถาบันระหว่างประเทศ เช่น อาเซียนในการแก้ไขปัญหาดำเนินการของสมาชิกเอง ยังเต็มไปด้วยความตึงเครียด และยังเผชิญกับทัศนคติของฝ่ายกลุ่มอำนาจมินอ่องหล่าย ซึ่งยังไม่มีท่าทีร่วมมือแก้ปัญหาร่วมกันอย่างจริงจัง อาเซียนจึงรับผลกระทบความเชื่อถือน้อยมาก ที่ไม่สามารถแก้ไขปัญหาดำเนินการของสมาชิก เช่น เมียนมานี้ได้เลยและปัญหาดำเนินการของเมียนมา ก็ยังเป็นปัญหาค้างคาอยู่ในท่ามกลางการต่อสู้ การต่อต้านและการปราบปรามที่ยังคุกรุ่นรุนแรงไม่สิ้นสุด โดยเฉพาะกับกรณีขององซาน ซูจินั้น จนถึงเดือนมกราคม ค.ศ. 2022 กลับถูกตั้งข้อหาเพิ่มขึ้นมากมายหลายข้อหาและยังมีข่าวว่าถูกจับขังคุกเดี่ยวอยู่สถานกักกันที่ไม่เปิดเผยในเมืองหลวงเนปิดอร์นั่นเอง

สรุป

บทวนจากสภาพความสัมพันธ์ระหว่างอาเซียนกับเมียนมาดังกล่าวมาแล้ว จะได้เห็นถึงมิติหนึ่งในแนวคิดของสังคมระหว่างประเทศในกรอบของภูมิภาคนิยมซึ่งมีหลักการพื้นฐานสำคัญอยู่ที่การบูรณาการเข้า

ร่วมกันให้เป็นปึกแผ่นเข้มแข็งและมั่นคงในการปิดล้อมป้องกันและต่อต้านภัยจากภายนอกที่คุกคามเข้ามา บุรณการดังกล่าวดูเป็นสิ่งจำเป็นเร่งด่วนกับสถานการณ์อันยุ่งยากซับซ้อนกับสภาพภูมิรัฐศาสตร์ในยุคสงครามเย็นที่เกิดขึ้นในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ขณะนั้น เหตุการณ์ช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 สิ้นสุดลงนั้น เป็นช่วงของความแตกแยกแตกต่างในลัทธิทางการเมือง เป็นช่วงของการดิ้นรนต่อสู้ของหลายชาติในภูมิภาคแห่งนี้ที่ต้องการปลดแอกตัวเองให้หลุดพ้นจากการกลับไปอยู่ใต้อำนาจของเจ้าอาณานิคมเดิม และนั่นคือส่วนหนึ่งของความริเริ่มการก่อตั้ง “สมาคมประชาชาติแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้” หรืออาเซียนเป็นองค์การหรือสถาบันระหว่างประเทศ เพื่อร่วมมือกันและพัฒนาาร่วมกันให้รุ่งเรืองเติบโตไปด้วยกันเป็นจุดหมายสำคัญร่วมกันของอาเซียน อย่างไรก็ตามแม้จะเน้นหลักการสำคัญของการรวมตัวเพื่อความร่วมมือต่อกันสร้างความเติบโตไปด้วยกันทั้งในทางเศรษฐกิจและสังคม แต่กับสถานการณ์คุกรุ่นด้วยการสู้รบและการต่อต้านการแพร่ขยายอำนาจและอิทธิพลของลัทธิคอมมิวนิสต์ที่ขยายตัวอย่างรุนแรงรวดเร็วและกว้างขวาง ดังเช่นการมีพรรคคอมมิวนิสต์อยู่ในแต่ละประเทศทั่วภูมิภาค จึงน่าจะกล่าวได้ว่าอาเซียนรวมตัวกันด้วยปัจจัยแห่งความกลัว (Fear factor) คือกลัวการแพร่ขยายอิทธิพลของลัทธิคอมมิวนิสต์เป็นสำคัญ และเพื่อสร้างความแข็งแกร่ง สร้างความร่วมมือร่วมกัน จุดประกายความคิดของการก่อตั้งอาเซียนที่หมายผนวกเอาทุกประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้เข้ามาเป็นสมาคมระหว่างประเทศร่วมกัน และเมียนมาก็เป็นหนึ่งในสิบรัฐสมาชิกอาเซียนมาแต่ปี 1997 ซึ่งนับแต่นั้นมาคงต้องกล่าวว่า แม้ในองค์ประกอบความเป็นสมาชิกของอาเซียนแต่เริ่มต้นมานั้นจะเป็นอาเซียนที่เต็มไปด้วยความแตกต่างอย่างหลากหลาย จนดูเหมือนอาเซียนจะสร้างวาทกรรมราวลอบใจกันเองว่า ถึงอย่างไรอาเซียนก็รวมกันอย่าง “มีเอกภาพในความแตกต่าง (Unity in diversity)” ในความแตกต่างเหล่านี้มีเหตุแห่งการขัดแย้งแย่งชิงกันในระหว่างสมาชิกอาเซียนด้วยกันเอง แต่อาเซียนที่มีพัฒนาการมาแต่ต้นนั้น ก็สามารถแก้ปัญหากันอย่างกลมเกลียวและประนีประนอมกันมาได้โดยตลอด และก็ยังไม่เกิดความขัดแย้งถึงขั้นที่ใช้กำลังต่อกันเลย

ภาพแห่งความกลมเกลียวและกลมกลืนของความสัมพันธ์ระหว่างรัฐสมาชิกอาเซียนเริ่มเปลี่ยนไป ภายหลังจากที่อาเซียนรับเมียนมาเข้ามาเป็นสมาชิก คงต้องกล่าวว่าปัญหภายในของเมียนมาที่มีอยู่นับแต่เมียนมาได้รับเอกราชมานั้นได้กลายเป็นข้อกังวลยิ่งของอาเซียน สร้างความแตกแยกที่มีอยู่ในประเทศขยายกว้างออกไปเป็นความแตกแยกสำคัญของภูมิภาคและมีต่อความขัดแย้งระหว่างภูมิภาคอาเซียนกับสหภาพยุโรปไปโดยปริยาย นำมาซึ่งกระแสกดดันโดยตรงต่อทั้งเมียนมาและอาเซียน ประเด็นของเมียนมากลายเป็นประเด็นที่ลดความน่าเชื่อถือต่ออาเซียนที่ไม่สามารถแก้ไขปัญหาของรัฐสมาชิกด้วยกันเอง เช่นที่เคยได้รับความชื่นชมมา เหตุวิฤตของเมียนมากลายเป็นเหตุบั่นทอนด้อยคุณค่าของอาเซียน จนมีข้อวิพากษ์วิจารณ์อาเซียนด้วยภาพลักษณ์ที่เสียหายว่าอาเซียนก็เป็นแต่องค์กรที่ตีแต่พุด (Talk shop) เท่านั้นเอง ปทัสถาน (Norms) ของอาเซียนที่ได้รับความชื่นชมตลอดมาใน “วิถีอาเซียน” “การไม่แทรกแซงซึ่งกันและกัน” และ “ความสัมพันธ์อย่างสร้างสรรค์” นั้น หาได้สร้างสัมพันธ์ภาพที่ราบรื่นต่อบุรณการความเป็นอาเซียนกับเมียนมาแต่อย่างใด

คงต้องกล่าวว่า สถานภาพในสถานการณ์ทางการเมืองของเมียนมานั้นตกอยู่ใน “กับดักแห่งความขัดแย้ง” อันมีสาเหตุสำคัญอยู่ที่การเป็นปฏิปักษ์ต่อกันระหว่างชาติพันธุ์ชนกลุ่มน้อยกับกองทัพของรัฐบาล

กลางที่กรุงย่างกุ้ง สืบเนื่องมาจาก “ข้อตกลงปางโหลง” ที่ทำกันไว้แต่กุมภาพันธ์ 1947 โดยเฉพาะข้อตกลงที่ไม่ได้รับการปฏิบัติในเรื่องรูปแบบของการเป็น “สหพันธรัฐ” และยังโดยเฉพาะเมื่อนายพลเนวินทำการปฏิวัติยึดอำนาจจากนายกรัฐมนตรีอู ในวันที่ 2 มีนาคม 1962 และนำเอานโยบาย “สังคมนิยมในวิถีเมียนมา” มาใช้เป็นนโยบายบริหารประเทศยังได้ก่อปัญหาทางสังคม การเมืองและเศรษฐกิจแก่เมียนมาจนนำมาซึ่งเหตุการณ์เกิด “ขบวนการ 8888” ที่ล้มล้างระบอบเนวินลงได้และแม้หลังจากนั้นแล้ว เมียนมาก็ยังตกอยู่ในกับดักแห่งความขัดแย้งอยู่เรื่อยมา ซึ่งเหตุแห่งปัญหาของเมียนมามีผลกระทบที่สร้างแรงกดดันต่อทั้งอาเซียนและชาติมหาอำนาจนอกอาเซียน รวมถึงสหภาพยุโรปโดยเฉพาะประเด็นในเรื่องการละเมิดสิทธิมนุษยชนอย่างรุนแรงและยังมีข้อกล่าวหาที่รุนแรงมากขึ้นอีกว่าเมียนมาได้กระทำการอันเป็นการฆ่าล้างเผ่าพันธุ์และหรือกระทำการฆาตกรรมต่อมนุษยชาติ โดยเฉพาะในเหตุการณ์เมื่อกลุ่มอำนาจทหารมินอ่องหล่ายทำรัฐประหารยึดอำนาจการปกครองเมียนมาครั้งหลังสุดเมื่อ 1 กุมภาพันธ์ 2021 ที่ผ่านมา

ในที่สุดจึงน่าจะเห็นได้ว่าการรับเมียนมาเข้าร่วมเป็นสมาชิกของอาเซียนนั้นได้สร้างปัญหาต่อภาพลักษณ์ของอาเซียนอยู่ไม่น้อย เพราะด้วยข้อจำกัดในกลไกแก้ไขความขัดแย้งของอาเซียน ไม่ได้ช่วยแก้ปัญหาหรือสามารถแก้ปัญหาของสมาชิกอาเซียนเช่นเมียนมานี้เลย ดังกรณีหลังสุดของมติเอกฉันท์ห้าข้อของอาเซียนที่หมายแก้ไขปัญหาก็เมียนมานั้นก็ดูจะไร้ผลอยู่มาก และนั่นเองที่ทำให้ความสัมพันธ์ของอาเซียนกับเมียนมากลายเป็นการบ่อนทำลายความน่าเชื่อถือและภาพลักษณ์อาเซียนที่ถูกด้อยค่าลงอย่างเป็นที่น่ากังวลกันอยู่ในขณะนี้

ในกับดักแห่งความขัดแย้งในเมียนมาเองนี้ พลอยเป็นปัญหาในอาเซียนและกลายเป็นกับดักแห่งความขัดแย้งของภูมิภาคไปด้วย กับสภาพความสัมพันธ์ของอาเซียนกับเมียนมาเช่นว่านี้ จะกลายเป็นข้อกักรวมโดยรวมของอาเซียนในข้อที่ว่าจะเป็นปัจจัยอันเป็นอุปสรรคมากน้อยเพียงไรหรือไม่ กับพัฒนาการของอาเซียนที่มุ่งจะบรรลุจุดหมายของการเป็นประชาคมอาเซียนอย่างสมบูรณ์ในระยะต่อจากนี้ไป

รายการอ้างอิง

- เกียรติชัย พงษ์พาณิชย์. (2553). *พม่าผ่าเมือง*. สำนักพิมพ์แสงดาว.
- เวเธอร์บี, ดี.อี. (2558). *อาเซียน:ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้* (เกียรติชัย พงษ์พาณิชย์, ผู้แปล.). สำนักพิมพ์แสงดาว. (ต้นฉบับพิมพ์ปี 2005).
- Agence France Press. (2007, Jan 17). *ASEAN Says It must Take Lead on Myanmar*.
<https://www.afp.com/en/news-hub>
- Baoyan, Y. (2010). Myanmar and the ASEAN Integration Process. In L. Chenyang & W. Hofmeister (Eds.), *Myanmar: prospect for change* (p.237). Yunnan University Publishing.
- Bruce, N. C. (2005, March 23). *Malaysia Pressure Myanmar for Change*. International Herald Tribune.
- cogitASIA. (2013). *By the Numbers: The 27th Southeast Asian Games*.
<http://www.cogitasia.com/by-the-numbers-the-27th-southeast-asian-games/>
- De Gruyter. (2019). ASEAN Declaration, Bangkok, 8 August 1967. In S. Siddique & S. Kumar (Eds.), *The 2nd ASEAN Reader*. ISEAS Publishing.
<http://doi.org/10.1355/9789812305299-117>
- Global Centre for the Responsibility to Protect. (n.d.). *Responsibility to Protect*.
<https://www.globalr2p.org/>
- Gomez, J. (2002). *ASEAN Regional Forum Urges Myanmar to Continue Reforms Democratization*. Associated Press.
- Hlang, K.Y. (2009). ASEAN's Pariah: Insecurity and Autocracy in Myanmar (Burma). In D. K. Emmerson (Ed.), *Hard Choices Security, Democracy and Regionalism in Southeast Asia* (pp. 151-189). ISEAS Publishing. <http://doi.org/10.1177/1868103421992068>
- Myao, M.A. (2018). Partnership in Politic: The Tatmadaw and the NLD since 2016. In Chanber, J., McCarthy, G., Farrelly, N., & Win, C, (Eds.). *Myanmar Transformed: People, Peace and Politics* (pp. 201-230). ISEAN Publishing.
- Myat, S.S. (2021). Explaining Myanmar's Policy of Non-Alignment: An Analytic Eclecticism Approach. *Journal of Current Southeast Asian Affairs*, 40(3).
<https://doi.org/10.1177/1868103421992068>
- Osman, S. (2005, April 24). Myanmar May Not Chair ASEAN. *Straits Times*.
<https://www.straitstimes.com/global>

- Ott, M.C. (1998). From Isolation to Relevance: Policy Consideration. In R. I. Rotberg (Ed.), *Burma: Prospect for a Democratic Future* (pp.71-72). Brooking Institution Press.
- Rahim, L. Z. (2007). Fragmented Community and Unconstructive Engagement: ASEAN and Burma's SPDC Regime. *Critical Asian study*, 40(1), 67-88.
- Rane. (2004). *ASEAN: Is Myanmar the First Crack in Solidarity?*.
<https://worldview.stratfor.com/article/asean-myanmar-first-crack-solidarity>
- Reuters. (2004, June 8). *Malaysia MPs Launch Myanmar Democracy Push*.
<https://www.reuters.com/>
- Roberts C. (2011). *ASEAN's Myanmar Crisis: Challenges to the Pursuit of a Security Community*. ISEAS Publishing.
- Severino, R.C. (2006). *Southeast Asia in Search of an ASEAN Community*. ISEAS Publishing.
- Smith M. T. (2007). *State of Strife: The Dynamics of Ethnic Conflict in Burma*. ISEAS Publishing.
- Sukyi, A.S. (1991). *Freedom from Fear*. Penguin book Group.
- Than, M. (2005). *Myanmar in ASEAN: Regional Cooperation Experience*. ISEAS Publishing.
- Than, M., & Muang Than, T.M. (2001). ASEAN Enlargement and Myanmar. In Mya Than & C.L. Gates (Eds.), *ASEAN Enlargement: Impacts & Implications* (p. 252). ISEAS Publishing.