

กองทัพพม่ากับการปกครองแบบอำนาจนิยม

ชัยโชค จุลศิริวงศ์¹

คำนำ

นับแต่เดือนมีนาคม ค.ศ. 1962 (พ.ศ. 2505) จนถึงปัจจุบัน ประเทศสหภาพพม่าที่ได้รับการเปลี่ยนชื่อเป็นประเทศ "สหภาพเมียนมาร์" (The Union of Myanmar) ในกลางปี ค.ศ. 1989² สหภาพเมียนมาร์ได้ตกอยู่ภายใต้การปกครองของกองทัพหรือกลุ่มคนาธิปไตยทหารมาโดยตลอด ยกเว้นในช่วง 30 วันระหว่างวันที่ 19 สิงหาคม ถึง 18 กันยายน 1988 ที่พม่าหรือเมียนมาร์ (ต่อไปนี้จะใช้คำว่า พม่า แทน เมียนมาร์) มีผู้บริหารประเทศเป็นพลเรือน ชื่อ ดร. อุ หม่อง หม่อง (U Maung Maung) จบกฎหมายจากมหาวิทยาลัยพรินซ์ตัน (Princeton) สหรัฐอเมริกา ซึ่งรับใช้นายพล เน วิน ตลอดมา ดังนั้นจึงถือได้ว่า ประเทศพม่าเป็นรัฐที่ถูกปกครองโดยกองทัพที่ใช้อำนาจนิยมแบบทหารจนถึงทุกวันนี้ และจากการที่พม่าถูกปกครองโดยระบบทหารดังกล่าว บทความนี้จะทำการศึกษาว่า การที่

¹ รองศาสตราจารย์ ดร. ชัยโชค จุลศิริวงศ์ คณะรัฐศาสตร์ ภาควิชาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

² การเปลี่ยนชื่อ พม่า ไปเป็น เมียนมาร์ นั้น ทางทหารพม่าอ้างว่าเพื่อให้ชื่อใหม่นี้สื่อถึงการที่พม่าประกอบขึ้นจากประชาชนหลายชนชาติ แต่ในแง่ของมนุษยวิทยา เมียนมาร์หมายถึงคนเชื้อชาติพม่าเท่านั้น

กองทัพพม่าใช้อำนาจนิยมปกครองประเทศได้เกิดผลกระทบและปัญหา
อย่างใดต่อการเมือง เศรษฐกิจ สังคม และความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ

กองทัพพม่ากับอำนาจนิยม

ในการศึกษาระบบทหาร จะเห็นได้ว่าทหารมักจะมีความสัมพันธ์กับ
การใช้อำนาจ หรือ อำนาจนิยม โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเทศด้อยพัฒนา
(underdeveloped) หรือประเทศพัฒนาน้อย (less developed) ที่ส่วน
ใหญ่จะไม่มีเอกภาพในสังคม อันเนื่องมาจากปัญหาชาติพันธุ์ที่มีความหลากหลาย
สูง และเป็นต้นเหตุของความขัดแย้งทางการเมือง เศรษฐกิจตกต่ำจน
ไปกระทบต่อความมั่นคงของชาติ แต่ลักษณะที่ทหารใช้อำนาจ และเข้า
ครอบงำทางการเมืองดังที่ได้กล่าวมาแล้วนั้น จะไม่ปรากฏในประเทศที่
พัฒนาแล้ว (developed) และจะไม่ค่อยเกิดขึ้นในประเทศที่กำลังพัฒนา
(developing) ระดับสูง ในประเทศเหล่านั้น กองทัพมักจำกัดตนเองอยู่ภายใต้
รัฐธรรมนูญ และเคารพในกติกาของระบอบประชาธิปไตย ดังนั้นในกรณี
ของพม่าซึ่งสหประชาชาติจัดให้อยู่ในกลุ่มประเทศที่พัฒนาน้อยที่สุด (least
developed) เมื่อปี ค.ศ. 1987 มักมีความอ่อนไหวทางการเมืองทั้งจาก
ประเด็นปัญหาภายในประเทศและปัญหาระหว่างประเทศ โดยเฉพาะอย่าง
ยิ่งในกรณีที่มีความแตกแยกทางสังคม อันเนื่องมาจากการมีชาติพันธุ์หลากหลาย
มากกว่า 130 กลุ่ม และมีชนกลุ่มน้อยรวมกันแล้วสูงถึงร้อยละ 25 จาก
ประชากรทั้งหมดมากกว่า 49 ล้านคน (ประมาณการของปี ค.ศ. 2002)

ถ้าจะพิจารณาบทบาทของกองทัพกับการเมืองในประเทศต่าง ๆ ในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ จะเห็นได้ว่า ในปัจจุบันก็มีเพียงประเทศเดียวคือ พม่าที่มีคณะนายทหารเป็นผู้นำประเทศ นอกจากนี้ พม่ายังเป็นประเทศเดียวที่รัฐบาลใช้อำนาจนิยมแบบเบ็ดเสร็จ (totalitarianism) ในการบริหารประเทศ แม้แต่ประเทศสาธารณรัฐสังคมนิยมเวียดนาม และประเทศสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว ซึ่งใช้ระบบคอมมิวนิสต์ปกครองประเทศก็ยิ่งใช้อำนาจนิยม (authoritarianism) ในระดับกลางเท่านั้นเอง

อย่างไรก็ตามสำหรับประเทศต่าง ๆ (นอกจากพม่า) กองทัพหรือทหารไม่ได้เข้ามาควบคุมการบริหารประเทศแบบเบ็ดเสร็จ แต่สังคมของประเทศเหล่านั้นก็ยิ่งให้ความสำคัญต่อบทบาทของทหารเป็นอย่างมากสืบเนื่องมาจากในปลายยุคจักรวรรดินิยมจนถึงยุคต้นของการสร้างชาติในทศวรรษที่ 1940 เมื่อประเทศส่วนใหญ่ได้รับเอกราช ทหารหรือกองทัพได้มีบทบาทอย่างมากในการต่อสู้เพื่อปกครองตนเอง เห็นได้ชัดเจนในกรณีของพม่าที่มีการก่อตั้งกองทัพเพื่อเอกราชของพม่า เมื่อเดือนธันวาคม 1941³

³ "กองทัพเพื่อเอกราชของพม่า" ได้รับการสนับสนุนจากหน่วยปกครอง ญี่ปุ่นในไทยให้จัดตั้งขึ้นที่ กรุงเทพฯ เมื่อวันที่ 26 ธันวาคม 1941 เพื่อขับไล่อังกฤษออกไปจากดินแดนพม่า ต่อมาได้รับการปรับโครงสร้างใหม่และเปลี่ยนชื่อเป็น "กองทัพป้องกันพม่า" (Burma Defence Army) ในปี ค.ศ. 1943 มีการเปลี่ยนชื่ออีกครั้งตามภารกิจที่ประสงค์จะจัดการคือ "กองทัพแห่งชาติพม่า" (Burma National Army) และกิจกรรมใหม่นี้คือการร่วมมือกับอังกฤษเพื่อขับไล่กองทัพญี่ปุ่นในพม่า ในวันที่ 27 มีนาคม 1945 ซึ่งในปัจจุบันกองทัพพม่าได้ถือเอาวันนี้

และหลังจากที่ได้ปกครองตนเองเพียง 14 ปี กองทัพภายใต้การนำของนายพลเน วิน (Ne Win) ก็ได้ทำรัฐประหารและใช้ระบบการปกครองแบบรวมศูนย์

การที่รัฐบาลพลเรือนของ อุ努 (U Nu) ถูกกองทัพยึดอำนาจไปในต้นปี ค.ศ. 1962 นั้นเนื่องจากเหตุผลสำคัญ 3 ประการคือ 1) จากข้อตกลงปางโหลง (Panglong) ที่ฝ่ายอังกฤษได้ลงนามร่วมกับนายพล ออง ซาน (Aung San) อุ努 และตัวแทนของชนกลุ่มน้อย เมื่อวันที่ 12 กุมภาพันธ์ 1947 เพื่อดึงชนกลุ่มน้อยมารวมตัวกับชาวพม่าและตั้งเป็นสหภาพก่อน และหลังจากนั้น 10 ปีก็ให้ตัดสินใจอีกครั้งว่าจะแยกตัวหรืออยู่ร่วมกันต่อไป ปรากฏว่าในช่วงปลายทศวรรษที่ 1950 บรรดาชนกลุ่มน้อยต้องการแยกตัวออกไปเพราะไม่พอใจที่จะอยู่ร่วมกับชาวพม่า กระแสการเรียกร้องรุนแรงขึ้นจนเป็นสาเหตุหนึ่งของการที่ อุ努 ร้องขอให้ นายพลเน วิน และกองทัพมารับเป็นรัฐบาลรักษาการณ์ชั่วคราวในปี ค.ศ. 1958 2) อุ努 ได้นำเอาระบบรัฐสภาตามอุดมการณ์สังคมนิยมประชาธิปไตยมาปกครองประเทศ ดังนั้นในช่วงแรกของการสร้างชาติจึงเกิดความวุ่นวายทางการเมืองตามแบบฉบับการปกครองแบบประชาธิปไตยที่ต่างฝ่ายต่างคิดถึงกลุ่มผลประโยชน์ที่สนับสนุนตน แม้แต่ในหมู่สมาชิกของพรรครัฐบาลเอง คือ พรรคสันนิบาตเสรีภาพของประชาชนที่ต่อต้านฟาสซิสต์ (Anti-Fascist People's Freedom League-

ของทุกปีเป็น "วันกองทัพ" ดูใน Mary P. Callahan. *The Origin of Military Rule*. Ph.D. Dissertation, Cornell University, 1996, pp.131~228.

AFPFL) ก็มีความขัดแย้งกันอย่างกว้างขวางจนตนเองก็ไม่สามารถคุมสมาชิกของพรรคคนได้ พรรค AFPFL เองก็ไม่สามารถ ทำงานร่วมกับพรรคคอมมิวนิสต์ที่มาร่วมมือกับรัฐบาลได้ 3) ทางฝ่ายกองทัพเองกลับเป็นกลุ่มที่มีระเบียบวินัย มีสายบังคับบัญชาและยอมอยู่ภายใต้บุคคลหรือคณะบุคคลที่มียศสูงสุด ดังนั้น จึงเป็นกลุ่มที่มีเอกภาพมากกว่ากลุ่มอาชีพอื่น ๆ กองทัพเองก็มีเป้าหมายที่จะต่อสู้ปกป้องประชาชนและดินแดนของรัฐจากศัตรูทั้งภายในและจากนอกประเทศ และพร้อมที่จะเข้าควบคุมประชาชนในช่วงที่สังคมวิกฤติ ดังนั้น เมื่อชนกลุ่มน้อยเรียกร้องที่จะปกครองตนเองตามข้อตกลง "ปางโหลง" กองทัพจึงเห็นความแตกแยกและพร้อมที่จะเข้ายึดอำนาจเพื่อรักษาความเป็นเอกภาพของดินแดนไว้ การที่เคยได้เป็นรัฐบาลรักษาการณในช่วงปี ค.ศ. 1958-1960 ก็ได้สร้างความมั่นใจและรู้ถึงภารกิจเพื่อชาติที่ตนต้องทำ ประกอบกับการเป็นรัฐบาลรักษาการณในครั้งนั้น ประสบผลสำเร็จในการให้ความคุ้มครองประชาชนและรักษาเสถียรภาพของประเทศไว้ได้ ดังนั้น กองทัพภายใต้การนำของ นายพลเน วิน จึงเข้ายึดอำนาจการปกครองจากรัฐบาลอูนู ในเช้าของวันที่ 2 มีนาคม 1962 ทั้งนี้ นายพลเน วิน ได้ตั้งตนเป็นผู้นำประเทศพร้อมกับนำเอาระบบทหารนิยมอุดมการณ์สังคมนิยม-มาร์กซิสต์และหลักการของศาสนาพุทธ มาผสมกันเพื่อเป็นแนวทางการปกครองประเทศพม่าจนถึงปี ค.ศ. 1981 จึงมอบอำนาจ

⁴ E. Sarkisyanz. *The Buddhist Backgrounds to Burmese Revolution*. The Hague : Martinus Nijhoff, 1965.

การปกครองและตำแหน่งหัวหน้ารัฐบาลให้กับนายพลซาน ยู (San Yu) ส่วนนายพลเน วิน ยังคงรักษาตำแหน่งประธานพรรคโครงการสังคมนิยมของพม่า (Burma Socialist Programme Party- BSPP) อยู่ต่อไป อย่างไรก็ตาม การปกครองพม่าภายใต้การนำของนายพลซาน ยู ซึ่งมีนายพลเน วิน คอยชักใยอยู่เบื้องหลังนั้นไม่ประสบผลสำเร็จเท่าที่ควร ทั้งนี้เนื่องจากการใช้อำนาจแบบเบ็ดเสร็จ (totalitarianism) และการปิดประเทศจากโลกภายนอก ทำให้เศรษฐกิจตกต่ำ มีการต่อสู้อย่างรุนแรงระหว่างกองกำลังของรัฐบาลและของชนกลุ่มน้อย ตลอดจนมีการละเมิดสิทธิมนุษยชนอย่างกว้างขวาง และแล้วในวันที่ 10 สิงหาคม 1989 นายพลเน วิน เองได้ออกมาปราศรัยผ่านทางสถานีโทรทัศน์ว่า "ได้เกิดข้อผิดพลาดขึ้นในช่วง 25 ปี ที่ตนเข้ามาบริหารประเทศ ดังนั้นจึงต้องมีการแก้ไขรัฐธรรมนูญเพื่อที่พม่าจะได้ตามการเปลี่ยนแปลงในโลกได้ทัน"⁵ พร้อมกันนี้ รัฐบาลพม่ายังประกาศยกเลิกธนบัตรอีกครั้ง หลังจากที่เคยทำมาแล้วเมื่อปลายปี ค.ศ. 1985 โดยครั้งนี้ได้มีการยกเลิกธนบัตรราคา 25, 35 และ 75 จั๊ด โดยไม่มีการชดเชยให้ประชาชนแต่อย่างใด การกระทำเช่นนี้เกิดผลเสียอย่างมากต่อประชาชนทั่วไป โดยเฉพาะต่อนักเรียนและนักศึกษา ซึ่งมักถือครองธนบัตรราคาดังกล่าว เพราะเป็นธนบัตรชนิดที่สามารถใช้ซื้อสินค้าเพื่อบริโภคได้เป็นอย่างดี การดำเนินนโยบายของรัฐบาลเช่นนี้ ทำให้เงินตราหมุนเวียนภายใน

⁵ มล.พันธุ์สุริย อดาว์ลย์, *การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมพม่า*, กทม.:สถาบันเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ศึกษาและคณะ รัฐศาสตร์, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2542, หน้า 113-114.

ประเทศไร้คุณค่าไปถึงร้อยละ 75 ด้วยเหตุนี้ ได้มีนักศึกษาและเยาวชนประมาณ 2,000 คน ออกมาเดินขบวนประท้วงและก่อความวุ่นวายในกรุงย่างกุ้ง และตั้งแต่นั้นมา ก็ได้มีประชาชนและกลุ่มอาชีพต่างๆ ออกมาร่วมเดินขบวนต่อต้านรัฐบาลด้วย

ความวุ่นวายนี้เริ่มขยายวงออกไปจากกรุงย่างกุ้งสู่เมืองแปรในจังหวัดพะโค เมืองตองยี ในรัฐฉาน (ไทยใหญ่) จนทำให้รัฐบาลภายใต้คำสั่งการของนายพลเน วิน แก้ปัญหาด้วยการเปลี่ยนผู้นำ คือทั้งนายพลเน วิน และนายพลชาน ยูได้ลาออกจากตำแหน่งบริหาร และมอบให้สมุนมือขวาคือนายพลเส่ง ลวิน (Sein Lwin) เข้ามาปกครองประเทศ เมื่อวันที่ 23 กรกฎาคม 1988 แต่จากวิกฤตการณ์ที่เรียกว่า "8-8-88" ที่มีประชาชนนักเรียน นักศึกษา และคณะสงฆ์ถูกทหารยิงเสียชีวิตประมาณ 1,000 คน ทำให้นายพลเนวินแนะนำให้เปลี่ยนตัวผู้นำอีกครั้ง โดยให้ ดร.อู หม่อง หม่อง ซึ่งเป็นที่ปรึกษากฎหมายของตนเข้ามาเป็นผู้นำประเทศ แต่การเดินขบวนก็ไม่ยุติลง ดังนั้น นายพลเนวิน จึงให้นายพลชอ หม่อง (Saw Maung) ทำรัฐประหารเมื่อวันที่ 18 กันยายน และให้ปกครองประเทศร่วมกับคณะนายทหารที่เรียกว่า สภาฟื้นฟูกฎหมายและระเบียบแห่งรัฐ หรือรัฐบาลสโลร์ค (State Law and Order Restoration Council-SLORC) พร้อมกับการก่อตั้งพรรคเอกภาพแห่งชาติ (National Unity - NU) ขึ้นมาร่วมปกครองเหมือนในสมัยของนายพลเน วิน และนายพลชาน ยูที่อาศัยพรรคโครงการสังคมนิยมของพม่าอันประกอบด้วยนายทหารเป็นสมาชิกรัฐสภา พร้อมกันนี้

เพื่อเป็นการสร้างภาพว่ารัฐบาลกำลังจะเปลี่ยนระบบการปกครองและเศรษฐกิจไปสู่ความเป็นเสรีมากขึ้น ได้ยกเลิกรัฐธรรมนูญของปี ค.ศ. 1974 และเปิดประเทศด้วยการปรับนโยบายเศรษฐกิจไปสู่ระบบตลาดเปิดเสรี ให้ต่างชาตินำเงินเข้ามาลงทุนใช้ทรัพยากรธรรมชาติอันอุดมสมบูรณ์ และยกเลิกระบบเศรษฐกิจแบบสังคมนิยมที่นายพลเน วิน ประกาศใช้เมื่อ 26 ปีที่แล้ว นอกจากนี้ การจัดตั้งพรรคสันนิบาตแห่งชาติเพื่อประชาธิปไตยหรือเอ็น.แอล.ดี. (National League for Democracy-NLD) ที่มีออง ซาน ซูจี (Aung San Suu Kyi)⁶ เป็นประธานพรรคและ นางออง ซาน ซูจี (Aung San Suu Kyi)⁶ เป็นเลขาธิการพรรค ฯ ทั้งหมดนี้นับเป็นการเริ่มขบวนการประชาธิปไตยและสร้างภาพลักษณ์ใหม่ให้แก่ประเทศและรัฐบาลอย่างเต็มที่ ในวันที่ 27 พฤษภาคม 1989 รัฐบาลสหราชอาณาจักรเปลี่ยนชื่อประเทศพม่าไปเป็นสหภาพเมียนมาร์โดยอ้างว่าเป็นชื่อที่มีความเป็นเอกภาพมากกว่าชื่อ พม่า และสิ่งที่ไม่ได้คาดไว้ก็ได้เกิดขึ้นนั่นคือ ในอีก 1 ปีต่อมารัฐบาลสหราชอาณาจักรได้ประกาศให้มีการเลือกตั้ง

⁶ นาง ออง ซาน ซูจี เป็นบุตรสาวของอดีตวีรบุรุษแห่งชาติ คือ นายพล ออง ซาน ด้วยเหตุนี้เมื่อนางซูจีเดินทางกลับประเทศมาเมื่อปี ค.ศ. 1988 เพื่อดูแลมารดาที่ป่วยหนัก จึงได้รับการผลักดันให้เข้าร่วมการเมือง และจากการที่เป็นผู้ที่มีการศึกษา ฉลาด และปราศรัยเก่ง และมีความชอบธรรมทางการเมืองจากบิดา จึงได้รับเลือกให้เป็นผู้นำทางการเมืองของฝ่ายค้าน แต่ข้อเสียที่รัฐบาลมักนำมาดักขย้ำ คือ การที่นางซูจี ได้รับอิทธิพลของต่างชาติมากมายและไม่เป็นพม่าแท้ เนื่องจากนางได้เดินทางไปศึกษาในต่างประเทศตั้งแต่ปีค.ศ. 1960 เมื่ออายุเพียง 15 ปี และใช้เวลาส่วนใหญ่อยู่ในประเทศอังกฤษ โดยแต่งงานกับอาจารย์ที่มหาวิทยาลัย Oxford

ทั่วไปแบบหลายพรรคการเมือง หลังจากที่เคยครั้งสุดท้ายมีการเลือกตั้งในลักษณะนี้เมื่อประมาณ 30 ปีที่แล้ว ซึ่งทำให้ อนุ ได้กลับมาปกครองประเทศพม่าอีกครั้ง อย่างไรก็ตาม การที่ นายพล ซอ หม่อง ยอมให้มีการเลือกตั้งในวันที่ 27 พฤษภาคม 1990 ก็เนื่องมาจากว่า ผู้นำพม่าและกลุ่มสลอร์ค คิดว่ามีความพร้อมทางกลไกทางการเมือง คือ มีพรรค NUP และคิดว่าประชาชนพม่าและชนกลุ่มน้อยคงยอมรับการปกครองของทหารที่เปิดโอกาสให้ประชาชนทั้งทางการเมืองและเศรษฐกิจ แต่ผลการเลือกตั้งไม่ได้เป็นไปตามความคาดหวังของฝ่ายสลอร์ค ทางฝ่ายผู้ลงสมัครของพรรค NLD และพรรคอื่นๆ ได้รับการเลือกให้เป็นตัวแทนของประชาชนรวมแล้วมากกว่าร้อยละ 78 นั่นคือ จาก 485 ที่นั่ง ทางพรรค NLD ได้ถึง 392 ที่นั่ง และพรรคอื่น ๆ ที่สนับสนุนนางซูจี ได้รับเลือกอีก 83 ที่นั่ง รวมเป็น 475 ที่นั่ง ส่วนทางฝ่ายพรรค NUP ของรัฐบาลได้ที่เหลืออีกเพียง 10 ที่นั่ง

อย่างไรก็ตาม ถึงแม้ว่าผลการเลือกตั้งจะชี้ชัดถึงความชอบธรรมที่พรรคต่อต้านรัฐบาลจะมีความชอบธรรมที่จะปกครองประเทศ แต่กลุ่มสลอร์คได้แสดงธาตุแท้ของการใช้อำนาจนิยมด้วยการประกาศว่า รัฐบาลจะยังไม่มอบอำนาจให้พรรค NLD จัดตั้งรัฐบาลใหม่ จนกว่าจะร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่เสร็จสิ้น และให้ประชาชนแสดงความเห็นชอบก่อนแล้วจึงจะพิจารณาการถ่ายโอนอำนาจการปกครองให้แก่พรรค NLD ทั้งนี้ นายพล

ขอ หม่อง ไม่ยอมระบุจำนวนปีให้แน่ชัด⁷ กลไกของรัฐบาลที่อาศัยอำนาจนิยมดังกล่าวทำให้ประชาชนเดินขบวนประท้วงอีก แต่รัฐบาลสลอร์คก็ตอบได้ด้วยการจับกุมประชาชนและกวาดล้างสมาชิกของพรรค NLD ในที่สุดบรรดาผู้นำพรรคฯ จึงต้องยอมรับข้อเสนอของรัฐบาลทหารที่จะให้มีการร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ก่อนการถ่ายโอนอำนาจการปกครอง⁸ ในเวลาเดียวกันนายพลขอ หม่อง เริ่มมีอาการป่วยทางจิต และภายใต้การบงการของนายพลเน วิน นายพลขอ หม่องถูกบีบให้ลาออกจากทุกตำแหน่งในปลายเดือนเมษายน 1992 และกำหนดให้นายพลตาน ช่วย (Than Shwe) เข้ารับตำแหน่งต่าง ๆ แทน คือเป็นประธานสลอร์ค นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม และผู้บัญชาการทหารสูงสุด

ในอีก 9 เดือนต่อมา นายพลตาน ช่วย กับกลุ่มสลอร์คก็เริ่มการประชุมสมัชชาแห่งชาติ (National Convention) เพื่อร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ซึ่งก็เป็นที่เชื่อได้ว่า กองทัพจะยังคงเป็นเสาหลักในการปกครองประเทศ

⁷ การปฏิเสธการถ่ายโอนอำนาจแก่พรรค NLD นั้น รัฐบาลสลอร์คได้ออกคำประกาศที่ 1/90 ว่าสลอร์ค "เป็นองค์กรที่ไม่ยอมรับรัฐธรรมนูญใดๆ แต่เป็นองค์กรที่ปกครองประเทศโดยอาศัยกฎอัยการศึก" Marc Weller(ed.) *Democracy and Politics in Burma*. Thailand : NCGUB, 1993), pp.5-6.

⁸ นับจากที่ได้รับเอกราชมาเมื่อวันที่ 4 มกราคม 1948 จนถึงปัจจุบันพม่ามีรัฐธรรมนูญอยู่ 2 ฉบับ คือ ของปี ค.ศ. 1947 และ ค.ศ. 1974 หลังการประกาศยกเลิกรัฐธรรมนูญฉบับที่ 2 ในปลายปี ค.ศ. 1988 ก็ได้มีการจัดประชุมสมัชชาแห่งชาติขึ้นในวันที่ 1 กุมภาพันธ์ 1993 เพื่อร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่

ซึ่งทำให้ยากที่จะเปลี่ยนแปลงไปเป็นประชาธิปไตยมากกว่านี้ ในขณะเดียวกัน ทางรัฐบาลสลอร์คก็ได้ปรุงแต่งภาพลักษณ์ใหม่ทั้งในการเมือง เศรษฐกิจ สังคมและความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ เพื่อให้ประชาชนและชาวโลกเห็นว่า “กำลังมีการพัฒนาการทางประชาธิปไตยโดยสันติวิธี” ดังนั้น จึงจะต้องทำการศึกษาต่อไปว่า ในช่วงปี ค.ศ. 1992 ถึงปัจจุบัน (ค.ศ. 2005) ได้มีวิวัฒนาการทางประชาธิปไตยอย่างใดบ้างหรือไม่ หรือระบบการปกครองปัจจุบันเป็นการปกครองโดยอาศัยอำนาจนิยมของรัฐที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบและสร้างปัญหาอย่างหนึ่งอย่างใดทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคมและความสัมพันธ์ระหว่างประเทศของพม่า

กองทัพพม่ากับการใช้อำนาจนิยมในยุคนายพล ตาน ช่วย

นับแต่ที่ นายพล ตาน ช่วย ขึ้นมาปกครองประเทศเมื่อปลายเมษายน 1992 จนถึงปัจจุบัน (ค.ศ. 2005) กลไกที่รัฐใช้เป็นศูนย์อำนาจของรัฐในการกำหนดและควบคุมการดำเนินการปกครองและบริหารประเทศพม่า คือ สภาฟื้นฟูกฎหมายและระเบียบแห่งรัฐหรือสลอร์ค (SLORC) ในช่วงต้นปี ค.ศ. 1992 จนถึงกลางเดือนพฤศจิกายน 1997 เมื่อรัฐบาลของพลเอก ตาน ช่วย ประกาศยุบสลอร์คและตั้งกลไกใหม่ขึ้นมาทำหน้าที่แทนภายใต้ชื่อว่า “สภาสันติภาพและการพัฒนาแห่งรัฐ” (State Peace and Development Council -SPDC) ซึ่งเมื่อพิจารณาโดยภาพรวมแล้วก็เป็นเพียง “เหล่าเก่าในชุดใหม่” เพียงแต่ว่าภาพของการช่วงชิงอำนาจระหว่างผู้

บริหารระดับสูงปรากฏชัดเจนขึ้น นายพล ตาน ช่วย เองก็สามารถเข้าควบคุมประเทศได้ในปลายปี 2004 ในฐานะผู้นำคนเดียว การควบคุมตัวนางออง ซาน ซูจี ก็ยังคงดำเนินอยู่ต่อไปจนถึงอย่างน้อยกลางปี พ.ศ. 2006⁹ การใช้อำนาจนิยมแบบเบ็ดเสร็จ และเฉยเมยต่อการเรียกร้องของตะวันตกก็ยังคงเป็นอยู่เช่นเดิม

1. การปรับนโยบายหรือการสร้างภาพ พลเอกตาน ช่วย ในฐานะประธานใหม่ของสโลว์ริคเริ่มปรับแผนนโยบายใหม่เพื่อนำสันติภาพมาสู่ประเทศ แต่ตามความเป็นจริง บุคคลที่สร้างนโยบายและดำเนินการตามแผนประนีประนอมกับชนกลุ่มน้อยและกับพรรค NLD คือ พลโทชิน ยุ้นต์ (Khin Nyunt) สมุนมือขวาของ นายพล เน วิน ซึ่งถึงช่วงเวลานั้นยังบงการการเมืองอยู่เบื้องหลังคณะรัฐบาล ทำให้นายพลตาน ช่วย ตกอยู่ในสภาพของผู้นำประเทศแต่เพียงในนาม ในกรณีนี้ นายพลตาน ช่วยต้องใช้เวลาอีกประมาณ 12 ปี จึงสามารถผลักดันตัวเองขึ้นเป็นผู้กุมอำนาจการบริหารประเทศได้อย่างแท้จริง .

การปรับนโยบายใหม่หรืออาจถือว่าการสร้างภาพลักษณะนี้ให้กับประเทศพม่าว่าได้นำสันติวิธีมาใช้ คือการเสนอนโยบาย "การหยุดยิง" หรือ Ceasefire เพื่อต่อรองกำลังกับชนกลุ่มน้อย เป็นวิถีทางสู่การปรองดอง

⁹ "Suu Kyi - House arrest extension likely", *The Nation*, November 26, 2005, p.-4A. และ Larry Jagan, "Still under 'house arrest' - Suu Kyi", *The Bangkok Post*, November 29, 2005, p.10.

แห่งชาติ นโยบายนี้ค่อนข้างได้ผล กล่าวคือ กองกำลังของชาติพันธุ์ต่าง ๆ ที่มีประมาณ 27 กลุ่มได้ตอบสนองต่อนโยบายนี้ถึง 24 กลุ่ม ทั้งนี้ กลุ่มที่ตกลงหยุดยิงกับรัฐบาลสามารถรักษากองกำลังของตนพร้อมอาวุธได้เพื่อมิให้ปกป้องตัวเอง เพราะฉะนั้น นโยบายเดิมที่เน้นการปราบชนกลุ่มน้อยเป็นสำคัญ จึงถูกนำมาใช้เฉพาะกับกลุ่มสหภาพแห่งชาติกะเหรี่ยง (Karen National Union) พรรคเพื่อความก้าวหน้าของประชาชนคะยา หรือ คายาเรนนี่ (Kayah National Progressive Party) และกลุ่มกองทัพรัฐไทยใหญ่ (Shan State Army) ที่แยกออกมาจากขุนสาเมื่อฝ่ายหลังนี้ยอมวางอาวุธและรับการนิรโทษกรรมจากรัฐบาลที่กรุงย่างกุ้ง โดยภาพรวมแล้ว นโยบายการหยุดยิงที่นำมาใช้นับว่ามีผลดีต่อประเทศ โดยเฉพาะผลดีต่อความสงบสุขและต่อความมั่นคงของชาติซึ่งเป็นประเด็นที่กองทัพมาความห่วงใยว่า ปัญหา มักเกิดจากชนกลุ่มน้อยมากที่สุด

สำหรับการพัฒนากลไกและองค์กรของรัฐบาลให้มีความเข้มแข็งขึ้น นั้น รัฐบาลสโลวักได้ดำเนินการ 2 อย่างคือ ในปลายปี 1993 กองทัพได้ก่อตั้งสมาคมสหภาพแห่งความเป็นเอกภาพ และเพื่อการพัฒนา (Union of Solidarity and Development Association - USDA) ขึ้นมา เพื่อให้บุคลากรในกองทัพเข้าถึงและคอยชักจูงให้ “รากหญ้า” เชื่อฟังรัฐบาล และคอยเป็นมือเป็นเท้าคอยสนับสนุนนโยบายของรัฐ แต่คงจะเป็นไปตามความคาดหวังว่า แม้ USDA จะเป็นสมาคมเพื่อการพัฒนาสังคมและเศรษฐกิจ แต่เมื่อถึงคราวจำเป็นสมาคมนี้จะถูกปรับเป็นพรรคการเมืองของรัฐบาล ทำ

หน้าที่คอยสนับสนุนรัฐในการดึงคะแนนเสียงมาสู่ฝ่ายรัฐบาล ทั้งนี้เพื่อแก้ไขข้อผิดพลาดของการเลือกตั้งทั่วไปเมื่อกลางปี ค.ศ. 1990 ส่วนอีกแง่หนึ่งของการพัฒนาองค์กรและกลไกของรัฐก็คือ การยกเลิกสภอร์คในกลางเดือนพฤศจิกายน ของปี ค.ศ. 1997 และตั้งสภาสันติภาพและการพัฒนาแห่งรัฐ หรือ SPDC ขึ้นมาเพื่อสร้างภาพว่ารัฐบาลภายใต้นายพลตาน ช่วย มีความประสงค์ที่จะเดินตามแนวทางของการพัฒนาประเทศและทำให้สังคมสงบ¹⁰ แต่ถ้าจะพิจารณาในเรื่องของการพัฒนานั้น ตามตัวเลขที่สหประชาชาติรายงานในเอกสารฉบับหนึ่ง แสดงให้เห็นว่าเฉพาะการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ในประเทศพม่าตกต่ำลงตลอดเวลา เช่นในปี ค.ศ. 1997 พม่าถูกจัดให้อยู่ในลำดับที่ 125 ของประเทศสมาชิกสหประชาชาติทั้งหมด และในปีต่อมา ถูกลดอันดับลงไปอยู่ที่ 127

อีกด้านหนึ่งของความพยายามที่จะสร้างภาพให้กับทางฝ่ายรัฐบาล SPDC คือการย้ายที่ทำการของรัฐไปสู่ที่ใหม่ซึ่งเริ่มดำเนินการย้ายไปบ้างแล้วตั้งแต่ต้นเดือนพฤศจิกายน 2005 สถานที่ใหม่นี้อยู่ห่างจากกรุงย่างกุ้งไปทางเหนือประมาณ 400 กิโลเมตร หรือระหว่างเส้นทางไปเมืองมันทเลย์ (Mandalay) ซึ่งอดีตก็เคยเป็นเมืองหลวงเช่นกัน “พยินมานา” (Pyinmana)

¹⁰ ชื่อสำคัญที่เกี่ยวข้องกับการบริหารประเทศพม่านั้นมีความสัมพันธ์ต่อภาพลักษณ์ของรัฐบาลมาก เมื่อนายพล เน วิน ยึดอำนาจในต้นปี ค.ศ. 1962 รัฐบาลพม่าเรียกตนว่า “สภาปฏิวัติ” (Revolutionary Council) ต่อมาเมื่อ นายพล ซอ หม่อง เข้ายึดอำนาจในปลายปี ค.ศ. 1988 ได้มีการตั้งสภาฟื้นฟูกฎหมายและระเบียบแห่งรัฐและ เมื่อนายพล ตาน ช่วย เข้ามาเป็นผู้นำ ก็ได้เปลี่ยนชื่อคณะบริหารไปเป็นสภาสันติภาพและการพัฒนาแห่งรัฐ

หรือ “เมืองที่หลบหนีภัย” มีเนื้อที่ประมาณ 600 ตารางกิโลเมตร จะเป็นที่ตั้งของกระทรวงและสำนักงานของรัฐ และถึงแม้จะมีการคาดการณ์ว่าจะเป็นเมืองหลวงใหม่แทนกรุงย่างกุ้งนั้น อาจไม่เป็นตามนั้นก็ได้อาจเพราะนั้นย่อมหมายถึงว่า พื้นที่ของ ปยินมานา ต้องใหญ่กว่านี้เพื่อรองรับข้าราชการ สถานที่ทำการสถานทูต และแหล่งที่อยู่อาศัยของเจ้าหน้าที่สถานทูตและองค์การระหว่างประเทศอีกด้วย พร้อมกันนี้ก็ต้องมีพื้นที่พอที่จะรับประชากรที่มีอาชีพต่าง ๆ ซึ่งบุคคลเหล่านี้จะเป็นกลุ่มที่คอยให้บริการแก่บรรดาข้าราชการอีกด้วย อย่างไรก็ตาม การสร้างเมืองใหม่นี้ซึ่งอาจจะเกิดจากการที่กลุ่ม SPDC กลัวการรุกรานของกองทัพสหรัฐอเมริกา หรือเป็นเพราะกลุ่มรัฐบาล SPDC ต้องการอยู่ใกล้ศูนย์บัญชาการของชนกลุ่มน้อยทางตะวันออก หรือด้วยเหตุผลว่า “ปยินมานา” อุดมสมบูรณ์ทางทรัพยากรธรรมชาติและเป็นผู้ชำนาญน้ำ หรือจะด้วยความต้องการที่จะรองรับรัฐธรรมนูญใหญ่ที่น่าจะเสร็จสมบูรณ์ในปีหน้า ซึ่งจะต้องมีการแยกกลุ่มทหารเพื่อการบัญชาการทั้งกองทัพที่ย่างกุ้ง และเมืองราชการปยินมานา เพื่อจะให้อำนาจนิยมของทหารคงอยู่ต่อไป และหรือเพื่อการแสดงบารมีของความเป็น “เจ้าแผ่นดินแบบอดีตกาล” ที่ นายพล ตาน ฉ่วย มีความใฝ่ฝันอยู่ก็ตาม แต่การสร้างเมืองใหม่ ปยินมานา ย่อมแสดงถึงการปรับแต่งหน้าตาให้กับการมีอำนาจของกองทัพที่จะต้องอยู่ปกครองประเทศพม่าต่อไปอีกนาน¹¹

¹¹ Larry Jagan, “Government on the Run”, *The Bangkok Post*, November 8, 2005, p.12. และ Aung Zaw, “Pyinmana-the enemy within”, *The Bangkok Post*, November

2. ความขัดแย้งในคณะผู้บริหาร จากการที่ทหารเข้าปกครองประเทศพม่ามาตั้งแต่ต้นปี ค.ศ. 1962 จนถึงปัจจุบัน ทำให้ดูเหมือนว่ากลุ่มทหารมีความเป็นเอกภาพและสามารถเสริมอำนาจกันอย่างดี โดยไม่มีการทำลายกันจนเกิดมีการเผชิญหน้าโดยใช้กำลังเข้าต่อสู้กัน ในกรณีนี้สภาพของความสมานฉันท์ในหมู่ทหารในกองทัพจะเกิดขึ้นได้ก็ต่อเมื่อนายพลเน วินยังมีชีวิตอยู่สุขภาพแข็งแรงและสามารถ “บัญชาการอยู่เบื้องหลัง” ได้ ทั้งนี้เป็นเพราะนายพลเน วินเปรียบเสมือนเป็น “บิดาแห่งกองทัพพม่า” ที่ลูกน้องให้ความเคารพและรับคำสั่งตามแบบฉบับของระบบทหารนิยม นอกจากนี้ นายพลเน วินยังมีกลไกที่จะใช้ตรวจสอบและควบคุมพฤติกรรมของลูกน้อง คือ การใช้หน่วยข่าวกรองของกองทัพสืบหาทหารที่แตกแถวและหาข้อมูลพฤติกรรมของบรรดานายทหารที่ต่อต้านนายพลเน วิน และเมื่อสืบทราบแล้วก็ใช้อำนาจรัฐปลดออกจากตำแหน่งหรือสั่งจำคุกบุคคลเหล่านั้น ดังนั้นผู้ที่มาเป็นผู้อำนวยการข่าวกรอง (Intelligence Unit) จะต้องเป็นสมุนมือขวาของนายพลเน วิน ทั้งนี้ผู้นำคนนี้ก็ใช้บุคลากรค่อนข้างเปลืองด้วยการปลดบุคคลที่ไม่ตอบสนองความต้องการของตนออกไปจากตำแหน่งหลายคน จนมาถึงคนสนิทล่าสุด คือพลโทชิน ยุ้นต์ (Khin Nyunt) ซึ่งค่อย ๆ ถูก นายพลตาน ช่วย และกลุ่มที่สนับสนุนนายพลตาน ช่วยลดบทบาทลงจากการที่เคยเป็นเลขานุการที่ 1 ของ SPDC ก็ถูกบีบให้รับตำแหน่ง

นายกรัฐมนตรีแทนเมื่อวันที่ 29 สิงหาคม 2003 และในที่สุดก็ถูกปลดออกจากทุกตำแหน่งและถูกควบคุมตัวเมื่อวันที่ 19 ตุลาคม 2004 ปัจจุบันพลโทชิน ยุ้นต์ได้ถูกกักกันบริเวณแต่ยังไม่ต้องรับโทษใด ๆ แม้แต่คดีการทุจริตที่ทางฝ่ายนายพลตาน ช่วยอ้างถึง

จากอนาคตที่รุ่งโรจน์ของพลโทชิน ยุ้นต์ จนถึงการดับของอนาคตของบุคคลผู้นี้ รวมทั้งการสนับสนุนที่ได้รับจากนายพลเน วิน จึงเป็นเรื่องที่น่าศึกษาอย่างยิ่งดังนี้

การที่พลโทชิน ยุ้นต์ ได้ตำแหน่งหัวหน้าข่าวกรองของกองทัพและการสนับสนุนของนายพลเน วิน ทำให้พลโทชิน ยุ้นต์ สามารถวางคนของตนไว้ตามหน่วยงานราชการและตามหน่วยทหารต่าง ๆ จนสามารถควบคุมกองทัพได้ดีกว่านายพลหม่อง เอ (Maung Aye) ที่เป็นผู้บัญชาการทหาร ด้วยเหตุนี้ จึงทำให้บุคคลทั้ง 2 ไม่ค่อย "กินเส้น" กันนัก แต่เมื่ออาการป่วยของนายพลเน วินเลวลงตั้งแต่ปี ค.ศ. 2000 เป็นต้นมา จนถึงเสียชีวิตเมื่อเดือนธันวาคม 2002 ครอบครัวของนายพลเน วินจึงถูกจับฐานก่อรัฐประหารและทำการทุจริต ส่วนพลโท ชิน ยุ้นต์ ก็ต้องปล่อยมือจากการเป็นผู้อำนวยการข่าวกรองและหน่วยวางแผนและกำหนดนโยบายยุทธศาสตร์และนโยบายของประเทศ แต่ถูกผลักดันให้ไปรับตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ซึ่งในที่สุดก็สามารถพิสูจน์ให้เห็นว่า บุคคลนี้ยังไม่ถูกลดอำนาจจนหมด เนื่องจากยังได้รับการสนับสนุนจากลูกน้องเดิม ฝ่ายนายพลหม่อง เอได้อำนาจคืนจากกองทัพแต่เกิดล้มป่วยลงในช่วงปี ค.ศ. 2003 ส่วนบุคคลที่รอคอยอำนาจสูงสุดใน

ประเทศมานานแล้วคือนายพลตาน ช่วยจึงสมหวังในที่สุด เพราะในปัจจุบัน นายพลตาน ช่วยเป็นบุคคลที่มีอำนาจทางการเมืองสูงสุดในพม่า นโยบายส่วนใหญ่จะต้องได้รับการอนุมัติจากผู้นำคนนี้ เช่น การสังจับและกักขัง นาง ออง ซาน ซูจี เมื่อวันที่ 30 พฤษภาคม 2003 จนถึงวันนี้ และทาง SPDC ได้ สั่งขยายเวลากักขังนางซูจีออกไปจนถึงกลางปี ค.ศ. 2006 ทั้ง ๆ ที่ชาติ ตะวันตกส่วนใหญ่ เช่น สหรัฐอเมริกา และบางประเทศในสหภาพยุโรป (European Union – EU) ต่างออกมาประณามรัฐบาลทหารพม่า และพากันใช้มาตรการคว่ำบาตรทางเศรษฐกิจต่อประเทศพม่ามาโดยตลอด

3. กระบวนการประชาธิปไตยกับอำนาจนิยมของกองทัพ ในการ พิจารณาข้อนี้ คงจะศึกษาเฉพาะแนวคิดและกิจกรรมต่างๆที่ผู้นำพม่าตั้งขึ้น มาให้ดูเหมือนว่าจะมีการนำเอาระบบประชาธิปไตยมาใช้ในพม่าในอนาคต เพื่อเป็นการลดความกดดันจากประเทศตะวันตกที่เรียกร้องให้รัฐบาลทหาร พม่ายอมรับต่อผลการเลือกตั้งทั่วไปเมื่อเดือนพฤษภาคม 1990 ที่พรรค NLD ของนางออง ซาน ซูจี และนายพลตินอ (Tin Oo) ได้รับชัยชนะอย่างท่วมท้น

อันดับแรกของการสร้างภาพของกระบวนการประชาธิปไตย คือ การ จัดประชุมสมัชชาแห่งชาติเพื่อร่างรัฐธรรมนูญ เมื่อวันที่ 1 กุมภาพันธ์ 1993 ทั้งนี้ได้มีการเลือกบุคคลต่าง ๆ ทั้งที่เป็นชาวพม่า ชนกลุ่มน้อยเผ่าต่าง ๆ และ ฝ่ายค้านเข้าร่วมประชุม แต่การประชุมนี้ไม่ได้จัดอย่างสม่ำเสมอ และมักจะ ทิ้งช่วงไว้ระยะยาว ๆ คือ จาก ค.ศ. 1993 ก็มีการประชุมบ้างบางครั้ง และทิ้ง

ช่วงไปถึงปี ค.ศ. 1995 ก็เริ่มประชุมอีก ซึ่งครั้งนี้ก็ได้เชิญนางออง ซาน ซูจี และสมาชิกบางคนของพรรค NLD เข้าร่วมด้วย แต่ในที่สุดกลุ่ม NLD ก็ขอถอนตัวเพราะ “กระบวนการร่างรัฐธรรมนูญของสมาชิกแห่งชาติไม่เป็นไปตามระบอบประชาธิปไตย” ทั้งนี้เป็นเพราะกองทัพยังคงมีบทบาทนำในกิจกรรมของรัฐและการเมือง และจะยังเป็นเสาหลักในการปกครองประเทศ ดังนั้น ประชาธิปไตยที่จะได้จากรัฐธรรมนูญฉบับใหม่นี้จะไม่ใช่อำนาจอธิปไตยอย่างที่ใช้ถือปฏิบัติเช่นในประเทศอื่น หากเป็น “ประชาธิปไตยแบบมีวินัย” หรือ “disciplined democracy” ซึ่งนับว่าเป็นความลำบากสำหรับผู้ศึกษาเรื่องพม่าด้วย เนื่องจากการจัดประชุม ฯ แต่ละครั้งทิ้งช่วงนาน และมักไม่ค่อยเป็นข่าว นอกจากนี้บางครั้งก็มีรายงานทางสื่อว่ารัฐธรรมนูญจะแล้วเสร็จในปี ค.ศ. 1998 และในปีต่อมาจะให้ประชาชนลงประชามติว่า จะรับร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่นี้หรือไม่ และหากไม่มีปัญหาใด ๆ การเลือกตั้งทั่วไปน่าจะเกิดขึ้นได้ในปี ค.ศ. 2000¹² ในที่สุดหลังจากที่เวลาผ่านไปโดยไม่มีอะไรเกิดขึ้นในปี ค.ศ. 2000 ช่วงกลางปี ค.ศ. 2004 ก็มีการเปิดสมัยประชุมสภา ฯ อีก ซึ่งครั้งนี้ได้ดำเนินการพร้อม ๆ กับการประชุมเพื่อวางแผนขั้นตอนหรือเส้นทาง (Roadmap) ที่จะนำมาไปสู่การปกครองแห่งชาติและการเป็นรัฐประชาธิปไตย

¹² Bangkok Post, July 30, 1997, p.4.

อันดับสอง ของการสร้างกระบวนการประชาธิปไตย คือ การกำหนด ขั้นตอนหรือแผนเส้นทางที่จะทำให้เกิดการปรองดองแห่งชาติขึ้นในพม่า กล่าวคือ ประมาณกลางปี ค.ศ. 2003 รัฐบาลไทยภายใต้นายกรัฐมนตรี ดร.ทักษิณ ชินวัตร ได้มีการเสนอทางออกแก่พม่าเพื่อการปรองดองแห่งชาติ ทั้งนี้เป็นเพราะการประชุมสมัชชาแห่งชาติไม่ได้มีความก้าวหน้าแต่อย่างใด “เส้นทางของการปรองดอง” ของไทยหรือ Roadmap ถูกกำหนดไว้ 5 ขั้นตอน คือ 1) ให้ย้อนกลับไปสู่สถานการณ์ก่อนวันที่ 30 พฤษภาคม 2003 คือ ก่อนที่ นางออง ซาน ซูจี จะถูกกักบริเวณอีกครั้ง 2) การสร้างความเชื่อมั่น ระหว่างฝ่ายรัฐบาลกับฝ่ายต่อต้าน 3) การเตรียมการเพื่อร่างรัฐธรรมนูญ ใหม่ เพื่อให้แล้วเสร็จใน 2 ปี 4) การร่างรัฐธรรมนูญโดยอาศัยที่ประชุม สมัชชาแห่งชาติ ซึ่งจะค่อย ๆ ลด อำนาจของทหารลง และ 5) ประกาศใช้รัฐธรรมนูญกับให้มีการเลือกตั้งนี้รัฐบาลไทยยังได้จัดการประชุมนี้ว่า “กระบวนการ กรุงเทพฯ ฯ” หรือ Bangkok Process จัดเมื่อกลางปี ค.ศ. 2003 โดยเชิญ ผู้แทนของรัฐบาลพม่าและชาติสำคัญ ๆ ทั้งจากตะวันตกและ ตะวันออกมาร่วมประชุมเพื่อสร้างความเข้าใจในหมู่ประเทศต่าง ๆ และเพื่อให้พม่าสามารถແຈ້ງปัญหาภายในของประเทศของตนได้ ความหวังดี เหล่านี้ทำให้เกิดผลดีตามมาคือ พม่ายอมเข้าร่วมประชุม Bangkok Process แต่ในกรณีของแผนหรือเส้นทาง (Roadmap) กระบวนการการ ปรองดองแห่งชาตินั้น พม่าเขียนขึ้นมาเอง และเสนอไปเมื่อวันที่ 30 สิงหาคม 2003 โดยมีการสลับหัวข้อให้ต่างจากแผนของไทยบ้างดังนี้ 1) รื้อฟื้นการ

ประชุมสมัชชาแห่งชาติ 2) เมื่อการประชุมฯ ประสบผลสำเร็จ ก็จะดำเนินขั้นตอนของการก้าวสู่ประชาธิปไตย 3) ให้ร่างรัฐธรรมนูญใหม่ 4) จัดทำประชามติเพื่อการรับรองรัฐธรรมนูญ 5) จัดการเลือกตั้งที่อิสระและยุติธรรม 6) เปิดสมัยประชุมรัฐสภา และ 7) สร้างรัฐประชาธิปไตยอย่างแท้จริง โดยให้รัฐสภาจัดตั้งรัฐบาลและหน่วยงานส่วนกลาง อย่างไรก็ตาม เนื่องจากขบวนการเหล่านี้เป็นงานของพลโทชิน ยูนต์ ดังนั้นเมื่อบุคคลผู้นี้ถูกจับกุมในปลายปี ค.ศ. 2004 ทุกอย่างที่มีแนวทางการเมืองแบบประชาธิปไตยจึงต้องยุติลง ถึงแม้จะมีการประชุมสมัชชาแห่งชาติในกลางเดือน พฤษภาคม 2004 และอีกครั้งเมื่อวันที่ 1 กุมภาพันธ์ 2005 ก็ตาม

ในการประชุมทั้ง 2 ครั้งนั้น รัฐบาล SPDC ได้เชิญตัวแทนของชนกลุ่มน้อย บุคลากรสาขาอาชีพต่าง ๆ และผู้แทนของพรรค NLD เข้าร่วมมากกว่า 1,000 คน แต่เนื่องจากทางรัฐบาลไม่ปล่อยตัว นางออง ซาน ซูจี ทาง NLD จึงปฏิเสธการเข้าร่วมประชุม

สำหรับการประชุมซึ่งเป็นจุดเริ่มต้นของกระบวนการการปรองดองแห่งชาติและความเป็นประชาธิปไตยนั้น อาจถือได้ว่าเป็นสิ่งที่ดี แต่เมื่อพิจารณาถึงวิธีการจัดประชุมและการดำเนินงานของฝ่ายรัฐบาลแล้ว เห็นว่ายังนำเอาระบบจัดการแบบเผด็จการมาใช้เช่นเดิมจนทำให้การแสดงความคิดเห็นขาดอิสระเสรี ซึ่งเมื่อสภาพการณ์เป็นเช่นนี้ ย่อมคาดการณ์ได้ว่าสังคมพม่ายังคงต้องใช้เวลาอีกระยะหนึ่งก่อนที่ระบบประชาธิปไตยเบื้องต้น

จะถูกนำมาใช้ได้ กลุ่มทหารจะยังคงรักษาสถานะเดิมของตนไว้ โดยอ้างว่าเป็นเรื่องจำเป็นที่สังคมพม่ายังต้องมีการสอนให้เรียนรู้ประชาธิปไตยอย่างไร

4. กองทัพกับการละเมิดสิทธิมนุษยชน การที่กองทัพใช้อำนาจนิยมในการปกครองประเทศมานานถึง 43 ปี ทหารจึงมองปัญหาความมั่นคงและการรักษาเอกภาพและอำนาจอธิปไตยของชาติจากมุมมองของตน นอกจากนี้ ทหารยังเชื่อว่า ถ้าขาดพลังอำนาจทางทหารในการปกป้องสังคมและประเทศ พม่าจะต้องล่มสลาย แต่จากการพิจารณาประวัติศาสตร์การเมืองของพม่าแล้ว จะเห็นได้ว่ากองทัพไม่เคยสามารถสร้างความเป็นเอกภาพให้เกิดขึ้นในประเทศได้เลย ในเวลาเดียวกัน การกำหนดและดำเนินนโยบายของกองทัพกลับมุ่งเน้นใช้กำลังจนเกิดการละเมิดสิทธิเสรีภาพของประชาชนอย่างกว้างขวาง ไม่แต่เท่านั้น การละเมิดสิทธิมนุษยชนยังออกมาในรูปของการกักขังหน่วงเหนี่ยวโดยไม่มีกระบวนการยุติธรรม มีการทรมานนักโทษการเมือง ควบคุมสื่อและใช้อินเตอร์เน็ตและรวมถึงดักฟังการพูดทางโทรศัพท์ บังคับใช้แรงงานซึ่งถือว่าเป็นเรื่องร้ายแรงอย่างมาก ทั้งชาวพม่าและชนกลุ่มน้อยต่างถูกบังคับให้ช่วยกิจกรรมของรัฐ เช่น สร้างถนน สร้างเมืองใหม่ปยินมานา และช่วยแบกสัมภาระในการเคลื่อนย้ายของกองกำลังทหาร โดยทั้งหมดนี้ไม่มีผู้ใดได้ค่าแรงเลย¹³

¹³ Larry Jargan, "Junta faces sanctions over forced labour", *Bangkok Post*, November 21, 2005, p.12.

สำหรับกรณีของชนกลุ่มน้อยนั้น การใช้อำนาจนियมเพื่อการปราบปรามเริ่มขึ้นเมื่อนายพลเน วินเข้ายึดอำนาจการปกครองในต้นปี ค.ศ. 1962 ด้วยเหตุผลที่ว่า ชนกลุ่มน้อยเรียกร้องที่จะปกครองตนเองด้วยการขอแยกตัวออกไปจากสหภาพมาตามสนธิสัญญาปางโหลง และจากนั้นเป็นต้นมาผู้นำทหารส่วนใหญ่มักนิยมใช้กำลังในการปราบปรามกองกำลังของชนกลุ่มน้อยที่มีอยู่ไม่ต่ำกว่า 20 กลุ่ม ทั้งนี้กองทัพจะให้ยุทธศาสตร์แบบ "กำจัดคู่แข่งออกไปให้หมด" ในเวลาเดียวกันก็เรียกร้องให้สมาชิกของกองกำลังเหล่านั้นยอมแพ้อย่างไม่มีเงื่อนไข มิฉะนั้นจะถูกกวาดล้างด้วยวิธีรุนแรงที่สุด แต่ถึงกระนั้น กองทัพพม่าก็ไม่สามารถเอาชนะหรือกวาดล้างได้สำเร็จ ทั้งนี้เป็นเพราะที่มั่นของชนกลุ่มน้อยตั้งกระจายกระจายไปทั่ว โดยเฉพาะตามชายแดนที่ติดต่อกับประเทศไทย กำลังพลของชนกลุ่มน้อยบางกลุ่มรวมตัวกันเป็นแนวร่วม เช่น แนวร่วมประชาธิปไตยแห่งชาติ (National Democratic Front) ซึ่งมี นายพล โบ เมียะ (Bo Mya) แห่งสหภาพแห่งชาติกะเหรี่ยง (Karen National Union) เป็นผู้นำ สามารถรวมกำลังนักรบได้มากกว่า 1 หมื่นคน ส่วนอาวุธยุทโธปกรณ์ของชนกลุ่มน้อยก็ค่อนข้างทันสมัย และมีอาวุธที่ใช้ต่อสู้ระยะไกล เช่น ปืนใหญ่ต่อสู้อากาศยาน เป็นต้น ในขณะที่เดียวกัน กองกำลังของชนกลุ่มน้อยก็ไม่สามารถเอาชนะกำลังทหารพม่าหรือขยายพื้นที่การปกครองได้ เนื่องจากต้องกระจายกำลังตามฐานที่มั่นต่างๆ และต้องคอยป้องกันดินแดนของเผ่าพันธุ์ตนด้วย แคมกองกำลังบางกลุ่มไม่ได้ยึดอุดมการณ์จริงที่จะกอบกู้เอกราชของชาติพันธุ์แต่จะคอยดำเนินกิจ

กรรมที่ผิดกฎหมาย เช่น ค้ายาเสพติด ตัดไม้ขายให้เพื่อนบ้าน ค้านอกระบบตามบริเวณชายแดน และเรียกค่าคุ้มครองจากพ่อค้าที่ต้องขนส่งสินค้าผ่านแดนไปมาด้วย และที่สำคัญที่สุดคือ กองกำลังต่างชาติพันธุ์มักไม่ร่วมมือกันเพื่อต่อสู้กองทัพพม่า ทั้งนี้ต่างกลุ่มต่างต้องการรักษาผลประโยชน์ทางการค้าและเศรษฐกิจของตนไว้ อย่างเช่น ในช่วงปี ค.ศ. 1982 ได้เกิดการแบ่งพวกออกเป็น 2 ฝ่ายในพรรครัฐมอญใหม่ (New Mon State Party) และต่อมามีการรายงานว่า กองกำลังของชนชาติได้บุกยึดดอยกลางได้จากกลุ่มมูเซอเป็นต้น

อย่างไรก็ตาม รัฐบาลทหารพม่าได้นำนโยบายสร้างความปรองดองมาใช้ในปี ค.ศ. 1990 โดยเรียกว่า นโยบายหยุดยิงดังที่ได้กล่าวมาแล้วในตอนต้น ซึ่งประสบผลสำเร็จเป็นอย่างดี คือ ในช่วงปี ค.ศ. 2003 ถึงต้นปี ค.ศ. 2004 นายพลโบ เมียะ แห่งสหภาพแห่งชาติกะเหรี่ยง (KNU) ได้เดินทางไปกรุงย่างกุ้งถึง 2 ครั้ง โดยอาศัยฝ่ายไทยเป็นที่เลี้ยงคอยอำนวยความสะดวกในการเดินทาง แต่สิ่งที่ควรกล่าวไว้ ณ ที่นี้ คือ สิ่งที่เกิดขึ้นเป็นบทบาทของพลโทชิน ยุ้นต์ซึ่งเป็นผู้นำระดับสูงของพม่าคนเดียวที่พยายามนำเอาวิธีการประนีประนอมมาใช้เพื่อสร้างความเป็นเอกภาพในชาติ แต่ในที่สุดเมื่ออิทธิพลและบทบาทของพลโทชิน ยุ้นต์เริ่มลดลงพร้อมกับอาการป่วยอย่างหนักของ นายพล เน วิน นับแต่ต้นปี ค.ศ. 2002 และภายหลังจากที่นายพลเน วิน เสียชีวิตลงในต้นเดือนธันวาคมของปีนั้น พลโทชิน ยุ้นต์ ก็เริ่มถูกลดตำแหน่งและถูกลดอำนาจสั่งการ จนในที่สุดเมื่อวันที่ 19 ตุลาคม

2004 กลุ่ม SPDC ภายใต้คำบงการของนายพลตาน ฉ่วย พลโทชิน ยุ้นต์ ก็ถูกสั่งปลดออกจากทุกตำแหน่งและถูกคุมขังไว้ ณ บริเวณหวงห้ามของทางราชการทหาร พร้อม ๆ กันนี้ กลุ่ม SPDC และนายพลตาน ฉ่วยได้ปรับนโยบายต่อชนกลุ่มน้อยใหม่ โดยที่ยังยอมยึดถือข้อตกลงหยุดยิงกับกลุ่มที่ลงนามไปแล้ว แต่จะใช้วิธีการปราบปรามแบบเดิมกับกลุ่มที่ยังไม่เคยลงนามเลย เท่ากับว่าความขัดแย้งระหว่างกองทัพพม่ากับชนกลุ่มน้อยบางกลุ่มจึงเริ่มต้นใหม่อีกครั้ง

ส่วนความขัดแย้งระหว่างกองทัพกับพรรคฝ่ายค้าน หรือ NLD โดยเฉพาะกับ นางออง ซาน ซูจี นั้น กองทัพแสดงอำนาจนิยมเพื่อกวาดล้างสมาชิกและผู้นำพรรค ฯ กล่าวคือ นอกจากบรรดาสมาชิกของ NLD จะถูกคุกคามทางชีวิตและทรัพย์สินแล้ว ครอบครัวและญาติพี่น้องก็ถูกข่มขู่และคาดโทษด้วย แต่สภาพการณ์ที่แย่ที่สุดสำหรับบรรดาสมาชิกของพรรค ฯ ซึ่งมีจำนวนนับพันคนถูกคุมขัง และไม่มีใครทราบได้ว่าบุคคลเหล่านี้จะได้รับการปลดปล่อยเมื่อใด แต่การปล่อยนักโทษการเมืองออกไปบ้างเป็นระยะกลับถูกใช้เป็นการสร้างภาพและต่อรองกับองค์การระหว่างประเทศและกับประเทศตะวันตก เพื่อให้เห็นว่า บัดนี้รัฐบาล SPDC กำลังใช้นโยบายผ่อนปรนและกำลังก้าวสู่เส้นทางประชาธิปไตย ในขณะที่ตัวผู้นำ คือ นางออง

ชาน ซูจี ซึ่งได้รับรางวัลโนเบลสาขาสันติภาพ เมื่อปี ค.ศ. 1991 ก็ยังถูกกักบริเวณเป็นระยะ ๆ โดยได้รับการปล่อยตัวบ้างชั่วคราว¹⁴

เหตุผลที่ฝ่ายรัฐบาลทหารพม่าไม่พอใจนางออง ซาน ซูจีอย่างมาก และพยายามทำทุกอย่างเพื่อสร้างความลำบากให้กับบุคคลผู้นี้ก็เนื่องมาจากประเด็นสำคัญ ๆ หลายประเด็น แต่ที่สำคัญที่สุด คือ ตัวผู้นำอย่างเช่น นายพลตาน ซ่วย และพลเอกหม่อง เอ (Maung Aye) ที่เป็นผู้นำที่ 1 และที่ 2 ต่างมีความรังเกียจ นาง ซูจี อย่างมาก โดยที่ทั้ง 2 คนพยายามชี้ให้ชาวพม่าเห็นว่า “นางอาริส” (Mrs. Aris) เป็นผลผลิตและได้รับอิทธิพลจากตะวันตก และยังเป็นเสมือนหุ่นให้ตะวันตกเชิด เป็นตัวแทนของอิทธิพลตะวันตกที่ถูกส่งมาทำลายชาติพม่า ทั้งนี้ต้องเข้าใจว่า บรรดาผู้นำทหารของพม่านับแต่นายพลเน วิน เป็นต้นมาต่างเกลียดตะวันตก เนื่องจากเห็นว่าตะวันตกก็คือจักรวรรดินิยมที่เคยเข้าครอบงำและทำลายชาติพม่า และปัจจุบันก็กำลังคืบคลานเข้ามาในพม่าอีกโดยอาศัยตัวแทน (proxy) คือ นางซูจี ที่เติบโตในต่างประเทศ มีสามีชาวอังกฤษ (Michael Aris) แม้การแต่งตั้งและการประดับยศของนางซูจิก็คงไม่เป็นแบบของผู้หญิงพม่าแท้ ๆ และสิ่งที่ทางการทหารพม่าหวังเป็นอย่างยิ่ง คือ ต้องการให้นางซูจีเดินทางออกไป

¹⁴ วารสารสาละวิน ฉบับที่ 37 (2544)

จากพม่า เพื่อที่รัฐบาลทหารพม่าจะได้หมดเดียนหนาม และถ้านางยังอยู่ในพม่าก็ควรที่จะถูกกักบริเวณต่อไป¹⁵

5. อำนาจนิยมของกองทัพพม่ากับโลกภายนอก ดังที่ได้กล่าวไว้แล้วว่า โลกทัศน์ของ ผู้นำพม่า คือ โลกตะวันตกเป็นศัตรูและคอยทำลายล้างพม่า เพราะฉะนั้น พม่าจึงไม่จำเป็นต้องปฏิบัติตามคำเรียกร้องของประเทศเหล่านี้ สิ่งที่เกิดขึ้นในพม่าถือว่าเป็นเรื่องภายในประเทศ ดังนั้นต่างชาติไม่ควรเข้ามาแทรกแซง ดังเห็นได้ว่าในช่วงทศวรรษที่ 1960 และ 1970 พม่าภายใต้การปกครองของ นายพลเน วินปิดประเทศจนได้รับฉายาว่าเป็น “ฤๅษีแห่งเอเชีย” (Hermit of Asia) อย่างไรก็ตาม ในยุคของรัฐบาลสโลว์และ SPDC โดยเฉพาะช่วงที่นายพลตาน ช่วย เข้ามาบริหารประเทศนั้น การละเมิดสิทธิมนุษยชน การไม่เปิดโอกาสให้กระบวนการประชาธิปไตยเกิดขึ้นในพม่ารวมทั้งการกักบริเวณ นางออง ซาน ซูจี ทำให้มีการกดดันจากประเทศตะวันตก ไม่ว่าจะเป็นในรูปของการเมือง เศรษฐกิจ หรือสังคม แต่การกดดันทั้งหมดคงไม่สามารถผลักดันให้รัฐบาลทหารพม่าปฏิบัติตามคำเรียกร้องได้ แต่กลับทำให้เกิดการต่อต้านตะวันตกมากขึ้น ซึ่งจะส่งผลให้ประชาชนทั้งชาวพม่าและชนกลุ่มน้อยประสบความทุกข์ยากมากขึ้น เพราะการกดดันทางเศรษฐกิจ เช่น การห้ามสิ่งทอในพม่าเข้าประเทศสหรัฐอเมริกา ตั้งแต่ปลายปี ค.ศ. 2003 ได้ทำให้ผู้ใช้แรงงานประมาณ 4-6 หมื่นคนต้องตก

¹⁵ Larry Jagan, “Still under ‘house arrest’ – Suu Kyi”, *Bangkok Post*, November 29, 2005, p.10.

งาน และสตรีเหล่านั้นจำนวนหนึ่งต้องหันไปประกอบอาชีพโสเภณี¹⁶ ส่วนรัฐบาลทหารไม่ได้ถูกกระทบเท่าใดนัก ถึงแม้ว่าอุตสาหกรรมนี้จะอยู่ภายใต้การควบคุมของทางการก็ตาม อย่างไรก็ตามเป็นที่น่าสังเกตว่า สหรัฐอเมริกามักจะกดดันพม่าเฉพาะสินค้าหรือประเด็นทางการค้าที่ไม่กระทบต่อวงการธุรกิจของสหรัฐฯ เช่น ในกรณีอุตสาหกรรมสิ่งทอ ประเทศที่ไปลงทุนในพม่ามีเกาหลีใต้ ไต้หวัน และไทย และในขณะที่สหรัฐฯ ประณามประเทศในสมาคมอาเซียนและประเทศอื่นๆ ที่ยังทำธุรกิจและลงทุนในพม่า โดยที่ประเทศเหล่านั้นควรปฏิบัติตามแนวนโยบายที่สหรัฐฯ กำหนดขึ้นมา แต่ปรากฏว่าสหรัฐฯ เอง รวมถึงประเทศอื่น ๆ ในสหภาพยุโรป เช่น ฝรั่งเศส สหราชอาณาจักร เนเธอร์แลนด์ เป็นต้น ต่างลงทุนในอุตสาหกรรมที่ให้ผลตอบแทนสูง เช่น การขุดเจาะและหาแหล่งน้ำมันดิบและก๊าซธรรมชาติ

อีกประเด็นที่น่าสนใจก็คือ การเลือกปฏิบัติในการกดดันประเทศที่ละเมิดสิทธิมนุษยชน กล่าวคือ เมื่อสหรัฐฯ กดดันและประณามรัฐบาลทหาร

¹⁶ Samantha Green, "Garmenting Game", *Irrawaddy* (July 2004), pp.16-18. แต่รายงานนี้ที่ตีพิมพ์ในวารสารของฝ่ายต่อต้านรัฐบาล SPDC ได้เขียนขึ้นมาในลักษณะปกป้องและแก้ตัวให้กับนโยบายของรัฐบาลสหรัฐอเมริกาว่า ถึงแม้สิ่งทอจะไม่สามารถเข้าสหรัฐฯ ได้ แต่สิ่งทอเหล่านี้ได้ถูกส่งขายในตลาดยุโรปและออสเตรเลีย ในปริมาณที่มากกว่าส่งไปสหรัฐฯ ในเวลาเดียวกัน อุตสาหกรรมนี้ไม่ได้มีคนงานเกิน 170,000 คน และผู้ที่ตกงานต้องไปมีอาชีพโสเภณีก็ไม่แปลกอะไร เพราะมีผู้หญิงพม่ายึดอาชีพนี้อยู่แล้ว ในขณะที่ จอห์น แจคสัน แห่งสำนักงาน Burma Campaign UK กล่าวว่า "นี่เป็นเรื่องของการต่อสู้ทางการเมือง เพราะฉะนั้นจึงต้องเลือกทางใดทางหนึ่งถึงจะยากลำบากก็ตาม และถ้าให้มีการค้าต่อไปประชากร 50 ล้านจะถูกทรมาน..."

พม่าเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าว แต่กับประเทศอินโดนีเซียที่มีการละเมิดสิทธิมนุษยชนค่อนข้างสูง เช่น ในกรณีของอาเจห์สหรัฐอเมริกากลับไม่สร้างแรงกดดันแต่อย่างใด ทั้งนี้เป็นเพราะมีบริษัทของสหรัฐฯ ๔ เข้าไปลงทุนในอินโดนีเซียในปริมาณสูง โดยเฉพาะการขุดเจาะหาแหล่งน้ำมันตามชายฝั่งตอนเหนือของเกาะสุมาตราใกล้ ๆ กับอาเจห์ อย่างไรก็ตามการกดดันจากกลุ่มประเทศตะวันตกไม่อาจปิดกั้นรัฐบาล SPDC ให้ตกอยู่ในมุมอับได้เนื่องจากพม่าได้รับการสนับสนุนทางด้านต่าง ๆ จากประเทศจีน ไม่ว่าจะเป็นการลงทุน การค้า การกู้ยืมเงิน และการซื้อขายอาวุธยุทโธปกรณ์ภายใต้เงื่อนไขที่เอื้อประโยชน์ต่อรัฐบาลทหารพม่าอย่างมาก ทั้งนี้ สืบเนื่องมาจากความสัมพันธ์ระหว่างกันอันยาวนาน ซึ่งเริ่มขึ้นในปลายปี ค.ศ. 1949 เมื่อพม่าเป็นประเทศแรกในเอเชียที่ประกาศรับรองสาธารณรัฐประชาชนจีน และจากนั้นเป็นต้นมาจนถึงปัจจุบันก็ได้มีการเยี่ยมเยียนระหว่างผู้นำระดับต่าง ๆ ตลอดเวลา ซึ่งรวมถึงข้อตกลงต่าง ๆ ที่ตามมา เช่น ในปี ค.ศ. 2004 เพียงปีเดียว เมื่อรองนายกรัฐมนตรีหวู ยี่ เดินทางมาเยี่ยมพม่า ได้มีการลงนามในข้อตกลงต่าง ๆ เกี่ยวกับการค้าและความร่วมมือทางเศรษฐกิจถึง 21 เรื่อง เพื่อเป็นการตอบแทนพลโทซัน ยุ้นต์ ได้เดินทางไปจีน พร้อมกับการลงนามในข้อตกลงและบันทึกเพื่อช่วยจำเกี่ยวกับการเกษตร อุตสาหกรรม โทรคมนาคม พลังงานและไฟฟ้าถึง 11 เรื่องด้วยกัน¹⁷ ส่วนอีกประเทศ

¹⁷ "Burma-China Chronology", *Irrawaddy* (July 2004), pp.11-12.

มหาอำนาจในเอเชียที่เริ่มมีความสัมพันธ์กับรัฐบาลทหารพม่าและได้ขยายความสัมพันธ์ออกไปอย่างรวดเร็ว คือ อินเดีย ทั้งนี้เริ่มด้วยจากการเป็นสมาชิกในโครงการ BIMST-EC (ความร่วมมือทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศในอ่าวเบงกอล) โครงการโครงสร้างพื้นฐานเพื่อเชื่อมอินเดียเข้ากับพม่าและจะต่อโยงมายังประเทศไทยด้วย

สำหรับสมาคมอาเซียนซึ่งมีสมาชิกอยู่เพียง 6 ประเทศ เมื่อปี ค.ศ. 1992 ได้มีมติที่จะใช้นโยบาย “ความสัมพันธ์เชิงสร้างสรรค์” (constructive engagement) กับพม่าเพื่อจะเปิดโอกาสให้ผู้นำพม่านำประเทศเข้าสู่กิจกรรมทางการพัฒนาการเมืองเหมือนอย่างประเทศประชาธิปไตยอื่นๆ ในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ นโยบายนี้นับว่าตรงกันข้ามกับนโยบายการกดดันทางเศรษฐกิจที่ชาติตะวันตกนำมาใช้กับพม่า อย่างไรก็ตาม รัฐบาลไทยก็ได้นำแนวทางของความสัมพันธ์เชิงสร้างสรรค์มาใช้กับพม่าโดยตลอด และได้มีการปรับนโยบายนี้ให้เป็น “การปฏิสัมพันธ์โดยเชิงชักนำ” (enhanced interaction) ในช่วงปลายสมัยที่ 2 ที่ นายชวน หลีกภัย ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ซึ่งถึงแม้จะเป็นนโยบายที่จะช่วยกระตุ้นให้พม่าทำการแก้ไขปัญหาทางการเมืองด้วยการชักนำของสมาชิกอาเซียนอย่างเข้มข้นมากขึ้น แต่ก็เป็นนโยบายที่ไม่ได้รับการยอมรับจากประเทศสมาชิกอื่นๆ นัก โดยที่ส่วนใหญ่ ยังยืนยันในแนวทางของ “การไม่แทรกแซงกิจการภายในของประเทศสมาชิกอื่น” ซึ่งแนวทางนี้ของสมาคมอาเซียนถูกประเทศตะวันตกโจมตีว่า เป็นการช่วยพุงให้รัฐบาลทหารของ

พม่าดำเนินนโยบายแบบอำนาจนิยมกดขี่ประชาชนอย่างต่อเนื่อง ข้อได้
แย้งจากตะวันตกดังกล่าวควรต้องพิจารณาในแง่มุมต่อไปนี้ 1) พม่าเป็น
ประเทศหนึ่งในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้และนับแต่ปี ค.ศ. 1997
เป็นต้นมาก็ได้เป็นสมาชิกของอาเซียนด้วย จึงจำเป็นที่จะต้องใช้นโยบายที่
นุ่มนวลมากกว่าที่จะทำการบีบคั้นและต่อต้านรัฐบาลพม่า 2) การใช้
นโยบายกดดันของประเทศตะวันตกมักไม่ค่อยมีผลกระทบต่อรัฐบาลนัก แต่
ผลเสียมักเกิดขึ้นต่อประชาชนพม่า การนำนโยบายปิดกั้นมาใช้กับรัฐบาล
และผู้นำที่ไม่ใส่ใจในความทุกข์ยากของประชาชน แต่เป็นผู้นำที่แสวงหา
ประโยชน์ให้กับกลุ่มของตนเท่านั้นย่อมไม่สามารถกดดันรัฐบาลทหารพม่า
ได้ อีกประการหนึ่งก็คือ รัฐบาลพมามักใส่ใจแต่เรื่องความเป็นเอกภาพใน
ประเทศพร้อมกับมีความคิดที่ด้านตะวันตก จึงไม่แยแสต่อนโยบายกดดันที่
นำมาใช้ 3) ประเทศไทยมีพรมแดนทางบกที่ติดต่อกับพมามากกว่า 2,000
กิโลเมตร จึงไม่สามารถใช้นโยบายที่ "ปฏิเสธและกดดัน" พม่าอย่างที่
ประเทศตะวันตกต้องการ การแสดงนโยบายแบบ "ไม่เป็นมิตร" ย่อมมีผล
เสียต่อไทยที่เป็นเพื่อนบ้านของพม่าเช่นทำให้ไม่สามารถขอความร่วมมือ
ใด ๆ จากพม่าได้ เช่น การปราบยาเสพติด เป็นต้น

ดังนั้น จึงพอสรุปได้ว่า บทบาทของไทยในฐานะที่เป็นเพื่อนบ้านเก่า
ที่ผ่านมานี้ถือว่าได้ปฏิบัติถูกวิธีแล้ว นั่นคือ การสร้างความเชื่อมั่นและความ
เข้าใจกันเพื่อลดความหวาดระแวงที่พม่ามีต่อไทยเกี่ยวกับชนกลุ่มน้อย
สัญชาติพม่าที่อาศัยอยู่ตามชายแดน ในขณะที่เดียวกัน ทั้ง 2 ประเทศจะต้อง

เป็นมิตรด้วยการส่งเสริมการพัฒนาเศรษฐกิจร่วมกัน อันจะทำให้สถานการณ์พัฒนาประเทศของพม่าดีขึ้นดังปรากฏในปฏิญญาพุกามที่ลงนามร่วมกัน 4 ฝ่าย เมื่อวันที่ 12 พฤศจิกายน 2003 ระหว่างไทย พม่า ลาว และกัมพูชา ซึ่งผลของความเจริญนี้จะตกอยู่กับประชาชนด้วย ในกรณีนี้ผู้สังเกตการณ์อื่น ๆ มักมองว่า รัฐบาลทั้งสองฝ่ายกำลังแลกเปลี่ยนผลประโยชน์กันเท่านั้น นอกจากนี้ ไทยควรที่จะคอยเจรจาเพื่อชักนำรัฐบาลทหารพม่าให้กำหนดเป้าหมายที่แน่นอนในนโยบายการปรองดองแห่งชาติกับฝ่ายต่าง ๆ ที่ต่อต้านรัฐบาล เพื่อที่กระบวนการประชาธิปไตยจะได้ดำเนินไปด้วยดี แต่สำคัญที่สุด คือ ในช่วงต้นของกระบวนการดังกล่าวคงต้องยอมให้กองทัพพม่าเป็นตัวแสดงนำและคอยให้มีการถ่ายโอนอำนาจให้แก่ฝ่ายพลเรือนในภายหลัง อย่างไรก็ตาม ในช่วงปี ค.ศ. 2005 ทั้งรัฐบาลไทยและบางสมาชิกประเทศในอาเซียนต่างเริ่มแสดงปฏิกิริยาในทางลบเมื่อรัฐบาลเผด็จการทหารพม่าเคยเผย ไม่ค่อยเร่งรีบที่จะสร้างความปรองดองในชาติ จนถึงขั้นที่นักการเมืองบางกลุ่มของอาเซียนได้ประกาศออกมาว่า ถ้าสภาพการณ์ในพม่ายังเป็นเช่นนี้ในปัจจุบัน อาจต้องขับไล่พม่าออกจากความเป็นสมาชิกของอาเซียน

บทสรุป

ประเด็นปัญหาต่าง ๆ ที่ปรากฏในสังคมพม่าต้องศึกษาด้วยการทำความเข้าใจสังคมพม่า ความคิดและพฤติกรรมของชนเชื้อสายพม่า โดยเฉพาะศึกษาจากแง่มุมมองของกองทัพหรือทหารพม่าด้วย คำกล่าวข้างต้น

นี้มีไว้เพื่อแสดงความเห็นใจชนชั้นผู้ปกครองที่มีชีวิตค่อนข้างสบายและมีได้ดูแลเอาใจใส่พัฒนาสังคมพม่าให้มีความเจริญทางเศรษฐกิจหรือให้มีส่วนร่วมทางการเมืองอย่างที่ดีควรจะเป็น และไม่ว่าประชาชนเหล่านั้นจะเป็นชนเชื้อสายพม่าหรือชาติพันธุ์อื่น ปัญหาในประเทศพม่ายังมีอีกมากมายเกินกว่าที่จะนำมาอธิบายได้หมดทุกประเด็น การศึกษาปัญหาต้องพิจารณาจากมุมมองต่าง ๆ ที่มีความซับซ้อนและมีความสัมพันธ์กันทั้งในด้านภูมิรัฐศาสตร์และชาติพันธุ์ที่หลากหลาย รวมทั้งพิจารณาจากประสบการณ์ทางประวัติศาสตร์และความสัมพันธ์ระหว่างประเด็นทางสังคมกับเศรษฐกิจและการเมืองด้วย

จะเห็นได้ว่า การศึกษาเรื่องกองทัพพม่ากับการใช้อำนาจนियมในการปกครองประเทศได้เน้นให้เห็นว่า กองทัพพม่าหรือกลุ่มคณาธิปไตยทหารมีความคิดเห็นอย่างไรต่อการเสริมสร้างอำนาจนियมให้กับกลุ่มของทหาร ตลอดจนใช้กลวิธีอย่างไรในการรักษาอำนาจนั้นไว้ และในที่สุดการดำเนินการปกครองดังกล่าว มีผลอย่างไรต่อการเมือง เศรษฐกิจและสังคมพม่ารวมถึงการมีความสัมพันธ์กับโลกภายนอก

กองทัพมากับการปกครองแบบอำนาจนิยม



นางอองซาน ซูจี