

บทที่ 3

ภูมิหลังการเมืองพม่า ค.ศ.1948-2008

ในบทนี้จะศึกษาวิวัฒนาการทางการเมืองของพม่า ตั้งแต่สมัยพม่าได้รับเอกราชมาจนถึงปัจจุบัน (1948-2008) การเมืองพม่าในช่วงที่ผ่านมาได้เปลี่ยนผ่านระบบการปกครองตั้งแต่ระบบประชาธิปไตย (1948-1962) ระบบสังคมนิยมในแบบพม่า (The Burmese way to Socialism : 1962-1988) และระบบเผด็จการทหารที่อยู่ในช่วงของการดำเนินการไปสู่ประชาธิปไตยในแบบพม่าอีกครั้ง (The Burmese way to Democratization : since 1988) โดยวิวัฒนาการทางการเมืองพม่าดังกล่าวเป็นเรื่องน่าสนใจที่จะต้องศึกษาเพื่อความเข้าใจและเพื่อใช้เป็นข้อมูลในการวิเคราะห์ท่าทีของนานาประเทศต่อการสร้างประชาธิปไตยในพม่าต่อไป

การเมืองพม่าภายใต้การปกครองรูปแบบประชาธิปไตย 1948-1962

พม่าประกาศเอกราชจากอังกฤษเป็นประเทศอิสระภายใต้อัช สหภาพพม่า (The Union of Burma) ในวันที่ 4 มกราคม 1948 ภายใต้การนำขององค์กรสันนิบาตเสรีชนต่อต้านฟาสซิสต์ หรือ AFPFL (Anti Fascist People's Freedom League)¹ ที่ได้เปลี่ยนบทบาทจากองค์กรลับต่อต้านญี่ปุ่นในสมัยสงครามโลกครั้งที่ 2 มาเป็นแกนนำทางการเมืองในการเจรจาเรียกร้องเอกราชจากอังกฤษ² ซึ่งอังกฤษยินยอมให้พม่าจัดตั้งรัฐบาลชั่วคราว โดยกำหนดให้มีการ

¹ พรรคสันนิบาตเสรีชนต่อต้านฟาสซิสต์ (Anti-Fascist People's Freedom League : AFPFL) เป็นพรรคการเมืองผสมของกลุ่มทหาร กลุ่มสังคมนิยมคอมมิวนิสต์ และพรรคการเมืองย่อยอื่นๆ ก่อตั้งขึ้นภายใต้การนำของ ออง ซาน (Aung San) ประธานพรรคฯ จนเมื่อ ออง ซาน ถูกลอบสังหารในการประชุมสภาฯ พิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ ในวันที่ 19 กรกฎาคม 1947 อู นู (U Nu) รองประธานพรรคฯ จึงได้ขึ้นมาเป็นผู้นำแทน ทั้งนี้ พรรค AFPFL มีบทบาทสำคัญในการเป็นแกนนำเรียกร้องเอกราชจากอังกฤษจนสำเร็จในปี 1948

² ชาญวิทย์ เกษตรศิริ , พม่า : ประวัติศาสตร์และการเมือง , พิมพ์ครั้งที่ 4 , (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2544), น.73.

เลือกตั้งสภาร่างรัฐธรรมนูญขึ้นในเดือนเมษายน 1947 ซึ่ง AFPFL ได้ครองเสียงส่วนใหญ่ในสภา และจัดตั้งคณะมนตรีบริหารประเทศเป็นการชั่วคราวจนกว่าจะได้รับเอกราชอย่างเป็นทางการ ในส่วนของการเมืองภายในพม่าที่ดำเนินการไปสู่เอกราชนั้น รัฐบาลชั่วคราวได้เป็นแกนนำในการเจรจายุติปัญหาเกี่ยวกับชนกลุ่มน้อยกลุ่มต่าง ๆ โดยการลงนามในข้อตกลงปางโหลง (Panglong)³ เมื่อวันที่ 12 กุมภาพันธ์ 1947 เพื่อดำเนินการไปสู่การได้รับเอกราชอย่างสมบูรณ์

ภายหลังได้รับเอกราช พม่าปกครองประเทศด้วยระบอบประชาธิปไตยในระบบรัฐสภาที่มีอังกฤษเป็นแม่แบบ ภายใต้รัฐธรรมนูญปี 1947 เป็นกฎหมายแม่บทในการปกครองประเทศ โดยรัฐธรรมนูญได้กำหนดให้พม่าเป็นสาธารณรัฐมีอำนาจอธิปไตยของตนเอง มีประธานาธิบดีเป็นประมุข มีการปกครองระบบรัฐสภาอันประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งประชาชนเลือกตั้งผู้แทนเข้าไปเป็นสมาชิก และมีสภาชนชาติซึ่งเป็นตัวแทนของชนชาติต่างๆ ในพม่า โดยผู้ดำรงตำแหน่งประธานาธิบดีคนแรกของพม่า คือ เจ้า โฉย แท็ก (Sao Shwe Thaik)⁴ และผู้ดำรง

³ พม่าเรียกประชุมปรึกษาหารือกันระหว่างรัฐบาลพม่าและชนกลุ่มน้อยเพื่อเจรจายุติปัญหาในระหว่างการดำเนินการไปสู่เอกราช โดยข้อตกลงนี้เรียกว่าข้อตกลงปางโหลง (Panglong) เนื้อหาของการเจรจาที่สำคัญ คือ ข้อเสนอที่ให้กองกำลังและชนกลุ่มน้อยต่าง ๆ ที่ขัดแย้งกับชาวพม่าแท้เข้ามาอยู่ร่วมกันภายใต้การปกครองของรัฐบาลพม่า เป็นระยะเวลา 10 ปี หากชนกลุ่มน้อยไม่สามารถอยู่ร่วมกันได้ รัฐบาลพม่าจะคืนความเป็นอิสระให้แก่ชนกลุ่มน้อยปกครองตนเอง อย่างไรก็ตาม ภายหลังจากที่พม่าได้รับเอกราชจากอังกฤษ องค์กรชนกลุ่มน้อยต่างเคลื่อนไหวเพื่อเรียกร้องสิทธิในการปกครองตนเองร่วมกับพม่าในฐานะสหพันธรัฐ (Federal State) โดยมีชนกลุ่มน้อยกะเหรี่ยงเป็นกลุ่มแรกที่ก่อตั้งขบวนการต่อต้านรัฐ ตามมาด้วยชนกลุ่มน้อยกลุ่มต่างๆ (อ้างใน พรพิมล ตรีโชติ, “ที่มาของขบวนการต่อต้านรัฐของกลุ่มชาติพันธุ์ในพม่า,” ใน อาเซียนใน สหัสวรรษใหม่, รายงานวิจัย, สถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2548.) ในขณะที่รัฐบาลพม่าประกาศไม่ยอมรับข้อเสนอของชนกลุ่มน้อยต่างๆ และทั้งสองฝ่ายต่างไม่ยอมรับต่อข้อตกลงปางโหลงที่ได้ตกลงร่วมกัน สาเหตุดังกล่าวบวกกับความไม่ไว้ใจกันมาตั้งแต่สมัยเป็นอาณานิคมของอังกฤษ จึงเป็นเหมือนจุดเริ่มต้นของความขัดแย้งระหว่างรัฐบาลทหารพม่ากับชนกลุ่มน้อยที่ยืดเยื้อมาจนถึงปัจจุบัน

⁴ เจ้า โฉย แท็ก (Sao Shwe Thaik) เป็นเจ้าฟ้าไทใหญ่แห่งเมืองยงห้วย (Yawnghwe) ทั้งนี้ เจ้า โฉย แท็ก เป็นการออกเสียงตามภาษาไทใหญ่ ซึ่งหนังสือบางเล่มอาจออกเสียง ช่วย ได้ ตามภาษาอังกฤษ (อ้างใน “แนวรบฝั่งตะวันตกเหตุการณ์ไม่เปลี่ยนแปลง - ผลกระทบแห่งสงครามชาติพันธุ์ในพม่า,” <<http://www.thaiocetober.com/forum/index.php?topic=540.90>>, 21 กุมภาพันธ์ 2552.)

ตำแหน่งนายกรัฐมนตรี คือ อุ นู (U Nu) ประธานพรรค AFPFL⁵ ซึ่งมีอำนาจเต็มในการบริหารประเทศไม่ใช่ประธานาธิบดี ในส่วนของประชาชน รัฐธรรมนูญได้กำหนดให้ประชาชนได้รับการคุ้มครองตามระเบียบกฎหมายของรัฐ ได้รับสิทธิอย่างเท่าเทียมในทุกด้าน ได้รับการประกันเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น หรือการชุมนุม รวมไปถึงมีการเลือกตั้งตามวิถีของประชาธิปไตย โดยการเลือกตั้งครั้งแรกจัดขึ้นในปี 1951 และครั้งที่ 2 จัดขึ้นในปี 1956 โดยพรรค AFPFL เป็นพรรคที่ได้ที่นั่งมากที่สุด⁶ เพราะได้รับความนิยมจากประชาชนและได้จัดตั้งรัฐบาลไปทั้ง 2 ครั้ง ซึ่งสาเหตุสำคัญประการหนึ่งมาจากการเป็นแกนนำเรียกร้องเอกราชให้กับพม่านั่นเอง

อย่างไรก็ตาม การปกครองในสมัยของ อุ นู นั้น รัฐบาลต้องพบกับปัญหาและอุปสรรคมากมาย เช่น ปัญหาความแตกแยกภายในพรรคส่งผลให้พรรคขาดเอกภาพและอ่อนแอ ปัญหาความขัดแย้งระหว่างฝ่ายการเมืองกับข้าราชการประจำส่งผลให้การปกครองและการดำเนินงานต่าง ๆ ไม่มีประสิทธิภาพ ปัญหาในการสร้างชาติอันเกิดจากการคุกคามและการจลาจลจากกลุ่มต่าง ๆ ทั้งกลุ่มคอมมิวนิสต์ กองทหารจีนก๊กมินตั๋ง และที่สำคัญคือ กองกำลังชนกลุ่มน้อยที่ต่อสู้กับรัฐบาลเพื่อเรียกร้องสิทธิในการปกครองตนเอง ส่งผลให้ประเทศเกิดความแตกแยกและเกิดสงครามกลางเมือง นอกจากนี้ ปัญหาที่สำคัญอีกประการ คือ ปัญหาด้านเศรษฐกิจที่รัฐบาลไม่สามารถแก้ไขได้อันเป็นผลมาจากปัญหาต่าง ๆ ข้างต้น ซึ่งส่งผลต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนทั่วประเทศ อุปสรรคและปัญหาที่กล่าวมาล้วนเป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้รัฐบาลภายใต้การนำของ อุ นู อ่อนแอจนไม่สามารถควบคุมสถานการณ์ได้อีกต่อไป

ความวุ่นวายที่เกิดขึ้นนั้นได้ทำให้นายกรัฐมนตรี อุ นู ประกาศยุบสภา ในปี 1958 และหันไปหาความช่วยเหลือจากกองทัพภายใต้การนำของนายพล เนวิน (Ne Win) ซึ่งขณะนั้นดำรงตำแหน่งเสนาธิการทหารให้เข้ามาแก้ไขสถานการณ์ และทำหน้าที่รัฐบาลรักษาการ

⁵ พรรณี ไทยานนท์, “บทบาทของพรรคสันนิบาตเสรีชนต่อต้านฟาสซิสต์ในการปกครองระบอบประชาธิปไตยของพม่า,” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2520), น.20-22.

⁶ ชัยโชค จุลศิริวงศ์, “พม่า : การเมืองการปกครองหลังสิ้นสุดสงครามเย็น,” ใน สีดา สอนศรี เอเซียตะวันออกเฉียงใต้ : การเมืองการปกครองหลังสิ้นสุดสงครามเย็น (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2541), น.498.

(Caretaker Government)⁷ จนกว่าจะมีการจัดการเลือกตั้งทั่วไปขึ้นในปี 1960 ทั้งนี้ ระหว่างสมัยของรัฐบาลรักษาการ นายพล เนวิน ได้ดำเนินการปราบปรามกองกำลังต่อต้านรัฐให้ถอยร่นไปอยู่ในเขตชายแดนจนสามารถจัดระเบียบภายในประเทศได้ ทำให้เหตุการณ์ภายในประเทศสงบลงจนถึงวันคืนอันน่าใจให้กับรัฐบาลพลเรือนโดยการนำของ อู นู สังกัดพรรคสันนิบาตสหภาพ (Union League Party เป็นพรรคใหม่ที่แยกออกมาจากพรรค AFPFL) ที่ชนะการเลือกตั้งเข้ามาบริหารประเทศได้อีกครั้ง อย่างไรก็ตาม รัฐบาล อู นู สมัยที่ 2 (1960-1962) ยังคงประสบปัญหาในการบริหารเช่นเดิมทั้งปัญหาความแตกแยกภายในพรรค ปัญหาการพัฒนาเศรษฐกิจ และปัญหาชนกลุ่มน้อยที่รุนแรงมากยิ่งขึ้น เมื่อ อู นู จุดประเด็นให้พุทธศาสนาเป็นศาสนาประจำชาติ พร้อมทั้งรัฐบาลจะทำตามข้อเรียกร้องให้ชนกลุ่มน้อยปกครองตนเอง⁸ ซึ่งเป็นเรื่องที่ทหารยอมไม่ได้ที่จะให้มีการแยกดินแดน ดังนั้น นายพล เนวิน จึงตัดสินใจแก้ไขสถานการณ์โดยการใช้กำลังทหารปฏิวัติยึดอำนาจจากรัฐบาล อู นู ในวันที่ 2 มีนาคม 1962 ทั้งนี้ นายพล เนวิน ได้แถลงทางวิทยุถึงเหตุผลในการทำรัฐประหารว่า

“..ข้าพเจ้าขอแจ้งให้พลเมืองของสหภาพทราบว่า กำลังทหารได้เข้าทำหน้าที่รับผิดชอบและดำเนินการรักษาความปลอดภัย เนื่องจากสถานการณ์ต่าง ๆ กำลังอยู่ในขั้นวิกฤตและเสื่อมโทรมอย่างหนัก ข้าพเจ้าขอให้พลเมืองทุกคนดำเนินชีวิตประจำวันตามปกติ โดยไม่ต้องหวาดกลัวหรือหวั่นวิตกต่อสถานการณ์ใด ๆ ข้าพเจ้าขอให้ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ปฏิบัติหน้าที่ต่อไปอย่างเต็มความสามารถโดยทหารจะไม่เข้าไปแทรกแซงการดำเนินงานใด ๆ ทั้งสิ้น เรา (ข้าพเจ้าและคณะปฏิวัติ) จะทำหน้าที่อย่างดีที่สุดในการเสริมสร้างความสุขและความอยู่ดีกินดีของพลเมืองทุกคนในสหภาพ...”⁹

⁷ Maung Maung, *The 1988 Uprising in Burma*, (Connecticut : Yale University Southeast Asia Studies, 1999), p.21.

⁸ พรรณี ไทยานนท์, “บทบาทของพรรคสันนิบาตเสรีชนต่อต้านฟาสซิสต์ในการปกครองระบอบประชาธิปไตยของพม่า,” น.108.

⁹ Maung Maung, *The 1988 Uprising in Burma*, p.28.

การเมืองพม่าภายใต้เผด็จการทหารในยุคนายพล เนวิน 1962-1992

1. การเมืองสมัยสังคมนิยมพม่า

หลังจากที่รัฐบาลพลเรือนไม่สามารถแก้ไขปัญหาของประเทศ คณะทหารซึ่งนำโดย นายพล เนวิน ได้ทำรัฐประหารและเปลี่ยนแปลงการปกครองจากประชาธิปไตยมาเป็นสังคมนิยม มีทหารเป็นผู้ปกครองและบริหารประเทศภายใต้สภาปฏิวัติที่จัดตั้งขึ้น โดยนายพล เนวิน ดำรงตำแหน่งประธานสภาปฏิวัติ ประมุขของประเทศและหัวหน้ารัฐบาลที่มีอำนาจเต็มทั้งในด้าน บริหาร นิติบัญญัติและตุลาการ¹⁰ มีการประกาศยุบรัฐสภา สภาผู้แทนราษฎรและสภาต่าง ๆ ที่มี ประจำรัฐ พร้อมทั้งประกาศยกเลิกรัฐธรรมนูญ ปี 1947 และยุบพรรคการเมืองทั้งหมด อย่างไรก็ตาม มีการจัดตั้งพรรคการเมืองของรัฐบาลขึ้นมา คือ พรรคโครงการสังคมนิยมพม่า (The Burma Socialist Programme Party-BSPP) หรือเรียกอีกชื่อหนึ่งว่า พรรคแลนซิน (Lanzin Party) เพื่อเป็นเครื่องมือในการสร้างความชอบธรรมให้กับการปกครอง อีกทั้งต้องการให้พรรค BSPP เป็นองค์กรที่จะมีฐานทางการเมืองในวงกว้างต่อไป¹¹ ซึ่งในที่สุดพรรค BSPP ได้เป็นพรรค เดียวที่ถูกต้องตามกฎหมายและมีอำนาจทางการเมืองอย่างมาก

ในสมัยรัฐบาลนายพล เนวิน มีการประกาศนโยบายสังคมนิยม หรือที่สภาปฏิวัติ เรียกว่า “วิถีทางไปสู่ระบบสังคมนิยมของชาวพม่า” (Burmese Way to Socialism) ซึ่งเป็นการดึง หลักการของทฤษฎีที่แตกต่างมาผสมกัน ทั้งหลักการของ Buddhism Marxism Humanism¹² Militarism Isolationism นอกจากนั้น ในวิถีทางไปสู่ระบบสังคมนิยมของชาวพมามีการอ้างถึง การเพิ่มผลผลิต การปรับปรุงมาตรฐานการครองชีพ การแก้ไขการว่างงาน และการที่รัฐเข้าเป็น เจ้าของกิจการใหญ่ ๆ ทั้งหมด ทั้งนี้ การเลือกเอาคำว่า สังคมนิยม มาใช้เพื่ออธิบายแนวการ ดำเนินนโยบายของสภาปฏิวัตินั้นมีเหตุผลหลายประการ คือ คณะทหารพม่าไม่พอใจระบบการ

¹⁰ นรนิติ เศรษฐบุตตร, “ทหารกับสังคมนิยมในพม่า,” รายงานวิจัย (สถาบันไทยคดีศึกษา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2528), น.46, (เอกสารอัดสำเนา)

¹¹ เรื่องเดียวกัน, น.36.

¹² David I. Steinberg, *Burma : The State Of Myanmar* (Washington D.C. : Georgetown University Press, 2001) p.20.

ปกครองแบบประชาธิปไตยในระบอบรัฐสภาที่ได้รับสืบทอดจากอังกฤษ และเห็นว่าการปกครองแบบประชาธิปไตยไม่สามารถแก้ปัญหาเศรษฐกิจและการเมืองของพม่าได้ ปรกการต่อมา พม่าพยายามทำให้เข้าใจว่า สังคมนิยมของพม่ามีความเป็นประชาธิปไตยด้วย โดยเฉพาะในเรื่องของการนับถือศาสนา และที่สำคัญ สภาปฏิวัติต้องการใช้ระบบเศรษฐกิจแบบสังคมนิยมมาเป็นเครื่องมือในการแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจของชาติที่ตกอยู่ในมือต่างชาติและคนพม่าเชื้อสายจีนและอินเดีย¹³

หลังจากสภาปฏิวัติปกครองประเทศมามากกว่า 10 ปี สภาปฏิวัติได้แต่งตั้งคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ¹⁴ ขึ้นเพื่อดำเนินการร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่แทนรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่ใช้หลังจากได้รับเอกราชจากอังกฤษ เพื่อไถ่ถอนอำนาจการปกครองจากสภาปฏิวัติไปสู่การปกครองแบบ “สังคมนิยมประชาธิปไตย” ทั้งในทางการเมืองและเศรษฐกิจ¹⁵ โดยเริ่มดำเนินการร่างรัฐธรรมนูญมาตั้งแต่ปี 1973 จากนั้นได้นำร่างรัฐธรรมนูญให้คณะกรรมการกลางของพรรค BSPP อนุมัติ แล้วจึงนำร่างดังกล่าวให้ประชาชนวินิจฉัยและฟังความคิดเห็นโดยการทำประชามติในเดือนธันวาคม 1973 ซึ่งได้รับคะแนนเสียงเห็นด้วยร้อยละ 51¹⁶ โดยรัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้ประกาศใช้อย่างเป็นทางการในวันที่ 4 มกราคม 1974

สำหรับรัฐธรรมนูญฉบับปี 1974 ได้กำหนดให้พม่ามีชื่ออย่างเป็นทางการว่า สาธารณรัฐสังคมนิยมแห่งสหภาพพม่า (The Socialist Republic of The Union of Burma) โดยมีนายพล เนวิน ดำรงตำแหน่งประธานาธิบดีสาธารณรัฐ และประธานสภาแห่งรัฐ (State Council) ปกครองประเทศโดยยึดหลักการสังคมนิยมประชาธิปไตย กำหนดระบบเศรษฐกิจแบบสังคมนิยม โดยรัฐธรรมนูญได้กำหนดให้องค์กรที่มีอำนาจสูงสุดทางนิติบัญญัติ คือ สภาประชาชน (People's Assembly) ทำหน้าที่นิติบัญญัติและควบคุมการบริหาร ส่วนอำนาจบริหารนั้นอยู่ภายใต้สภา

¹³ นรนิติ เศรษฐบุตร, “ทหารกับสังคมนิยมในพม่า,” น.24-30.

¹⁴ สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญมีจำนวน 97 คน ประกอบด้วย คณะนายทหาร 33 นาย ส่วนสมาชิกที่ไม่ใช่ทหารเป็นตัวแทนของผู้ใช้แรงงาน ชาวนาและชนกลุ่มน้อย

¹⁵ ชัยโชค จุลศิริวงศ์, “พม่า : การเมืองการปกครองหลังสิ้นสุดสงครามเย็น,” น.501.

¹⁶ เชิดชาย เหล่าหล้า, พ.อ.(พิเศษ), การปกครองและการเมืองของประเทศต่าง ๆ ในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้, พิมพ์ครั้งที่ 2, (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์แพร่พิทยา, 2517), น.325.

แห่งรัฐ (State Council) ซึ่งแบ่งเป็น 4 องค์กรสำคัญ คือ 1. สภารัฐมนตรี (Council of Ministers) รับอำนาจการบริหารประเทศจากมติของสภาประชาชนและจากคำสั่งของสภาแห่งรัฐ 2. สภาตุลาการของประชาชน (Council of People's Justices) เป็นหน่วยงานสูงสุดด้านตุลาการ มีอำนาจในการจัดตั้งศาลและแต่งตั้งผู้พิพากษาโดยความเห็นชอบของสภาแห่งรัฐ 3. สภาอัยการของประชาชน (Council of People's Public Prosecutors) ดูแลเรื่องการฟ้องร้องคดีความต่าง ๆ 4. สภาตรวจสอบของประชาชน (Council of People's Inspectors) รับผิดชอบการตรวจสอบด้านการเงิน¹⁷

และภายใต้รัฐธรรมนูญปี 1974 รัฐบาลได้จัดการเลือกตั้งขึ้น โดยการเลือกตั้งครั้งแรกจัดขึ้นในช่วงเดือนมกราคม – กุมภาพันธ์ ปี 1974 ซึ่งภายหลังจากเลือกตั้งได้มีการจัดตั้งรัฐบาลโดยนายพล เสง่ วิน (Sein Win) ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี จากนั้นได้จัดต่อมาทุก ๆ 4 ปี ตามที่ได้ระบุไว้ในรัฐธรรมนูญ แต่เนื่องจากมีพรรค BSPP เป็นพรรคการเมืองเพียงพรรคเดียว ดังนั้น พรรค BSPP จึงครองการเป็นรัฐบาลตลอดมา

ในช่วงของการปกครองสมัยนายพล เหวิน (ถึงแม้ว่านายพล เหวิน จะลาออกจากตำแหน่งประธานาธิบดีในปี 1981 แต่ยังคงดำรงตำแหน่งประธานพรรค BSPP และอำนาจการบริหารทั้งหมดก็ยังอยู่ภายใต้การตัดสินใจของนายพล เหวิน)¹⁸ ซึ่งดูเหมือนว่าคณะทหารจะประสบความสำเร็จในการรักษาอำนาจ โดยการควบคุมอำนาจทางการเมืองอย่างเบ็ดเสร็จและสถาบันทหารเป็นเพียงสถาบันเดียวที่แข็งแกร่งและผูกขาดการปกครองประเทศตลอดจนควบคุมองค์กรและสถาบันทางการเมืองต่าง ๆ ไม่ให้เคลื่อนไหวเพื่อทำการต่อต้านรัฐบาล ทำให้ประชาชนไม่มีตัวแทนในการคัดค้านหรือโต้แย้งการดำเนินงานของรัฐบาล (ยกเว้นพรรคคอมมิวนิสต์และชนกลุ่มน้อยกลุ่มต่าง ๆ ที่ยังคงยืนหยัดต่อสู้กับรัฐบาลทหารตลอดมา) แต่กระนั้นรัฐบาลก็ไม่สามารถพิสูจน์ให้เห็นถึงความสามารถที่จะนำพาพม่าไปสู่ความสำเร็จได้¹⁹ ดังจะเห็นได้จากสภาวะ

¹⁷ ชัยโชค จุลศิริวงศ์, “พม่า : การเมืองการปกครองหลังสิ้นสุดสงครามเย็น,” น.504-505.

¹⁸ Langpoklakpam Suraj Singh, *Movement for Democracy in Myanmar* (New Delhi : Akansha Publishing House,2006), p.65.

¹⁹ พรพิมล ตริโซติ, “เส้นทางสู่ประชาธิปไตยในพม่า : ยังไม่พ้นพม่านาม,” ใน อุกฤษฏ์ ปัทมานันท์ และ พรพิมล ตริโซติ *เอเชียตะวันออกเฉียงใต้ : กระบวนการเป็นประชาธิปไตยและการเมืองสมัยใหม่*, (กรุงเทพฯ : สถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย,2542), น. 267.

เศรษฐกิจและมาตรฐานการดำรงชีวิตของประชาชนโดยรวมของประเทศได้ตกต่ำลงอย่างมาก มีการคอร์รัปชันอย่างสูงในระบบราชการ การพัฒนาเศรษฐกิจของพม่าดูเหมือนจะทำให้คนพม่าส่วนใหญ่เท่าเทียมกันในเรื่องความยากจนและชนชั้น ยกเว้นคณะทหารภายใต้การนำของนายพล เนวิน²⁰ สำหรับการค้าและการอุตสาหกรรมอื่น ๆ อยู่ในสภาวะชะงักงันเกือบทั้งหมด สินค้าอุปโภคบริโภคขาดแคลน การส่งสินค้าออกตกต่ำมากโดยเฉพาะการส่งออกข้าว พม่าเปลี่ยนสภาพจากประเทศที่ผลิตและส่งออกข้าวมากที่สุดในโลกมาเป็นผลิตได้ในระดับที่พอกินในประเทศ เกิดภาวะเงินเฟ้ออย่างสูงและเกิดตลาดมืดจนรัฐบาลไม่สามารถควบคุมได้ ค่าเงินของพม่าเมื่อเทียบกับอัตราแลกเปลี่ยนเงินตราต่างประเทศตามอัตราราชการต่ำกว่าราคาในตลาดมืดอย่างมหาศาล²¹ อีกทั้งเงินทุนสำรองระหว่างประเทศลดน้อยลงจำนวนมากอันเนื่องมาจากการขาดดุลการค้าอย่างต่อเนื่อง สถานการณ์ข้างต้นทำให้รัฐบาลได้ตัดสินใจขอสถานะประเทศด้อยพัฒนา (Least Developed Country - LDC) ต่อองค์การสหประชาชาติ (United Nation – UN) ในเดือนมกราคม 1987 และได้รับอนุมัติจากสภาเศรษฐกิจและสังคมแห่งสหประชาชาติ (UN Economic and Social Council) ในวันที่ 11 ธันวาคม 1987²² ทั้งนี้ พม่าคาดหวังว่าจะได้รับการผ่อนผันหนี้สินและได้รับความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจง่ายขึ้น

ส่วนในด้านความมั่นคง รัฐบาลทหารพม่าไม่สามารถแก้ไขปัญหาชนกลุ่มน้อยได้อย่างเด็ดขาด พม่ากลายเป็นประเทศที่มีชนกลุ่มน้อยก่อกบฏมากที่สุด และจากภาวะสงครามกลางเมืองระหว่างชนกลุ่มน้อยกับรัฐบาลทหารพม่าที่ยังคงคุกรุ่นในช่วงปี 1962-1988 เป็นเหตุผลสำคัญอีกประการหนึ่งที่ทำให้สภาพเศรษฐกิจและสังคมของพม่าตกต่ำ

²⁰ ชาญวิทย์ เกษตรศิริ, พม่า : ประวัติศาสตร์และการเมือง , น.122.

²¹ เรื่องเดียวกัน, น.80.

²² Langpoklakpam Suraj Singh, Movement for Democracy in Myanmar , p.40.

2. เหตุการณ์ 8-8-88 นำไปสู่การปฏิวัติ 18-8-88

จากปัญหาที่เกิดขึ้นนายพล เนวิน ได้ออกมายอมรับว่าเป็นผลมาจากการดำเนินนโยบายภายใต้ “วิถีทางไปสู่ระบบสังคมนิยมของชาวพม่า” (Burmese Way to Socialism) ที่ผิดพลาดและรัฐบาลพร้อมจะแก้ไขโดยการปฏิรูประบบทั้งหมด²³ แต่แล้วสถานการณ์ภายในพม่ากลับเลวร้ายลงไปเมื่อรัฐบาลประกาศยกเลิกธนบัตร ในเดือนพฤศจิกายน 1987 โดยอ้างเหตุผลว่าเป็นการตัดกำลังของชนกลุ่มน้อยและพวกที่ค้าขายในตลาดมืด ทั้งนี้ รัฐบาลได้เคยประกาศยกเลิกธนบัตรมาแล้ว 2 ครั้ง ในปี 1967 และ 1985 โดยยอมให้ประชาชนนำธนบัตรที่ถูกยกเลิกมาแลกคืนได้ในภายหลัง แต่การยกเลิกในครั้งนี้ รัฐบาลประกาศยกเลิกธนบัตรใบละ 25,35 และ 75 จ๊ิต ซึ่งเป็นธนบัตรที่ประชาชนส่วนใหญ่ครอบครองอย่างกะทันหันโดยไม่มีมาตรการใด ๆ ออกมาชดเชยความเสียหายที่เกิดขึ้น ทำให้ประชาชนได้รับความเดือดร้อนอย่างมาก ด้วยเหตุนี้ประชาชนรวมทั้งนักศึกษาจึงออกมาชุมนุมประท้วงรัฐบาล ในขณะที่รัฐบาลก็ปราบปรามอย่างรุนแรงและสั่งปิดมหาวิทยาลัยว่างู้งและสถาบันเทคโนโลยีว่างู้งด้วย²⁴

เดือนมีนาคมปี 1988 ความคุกรุ่นที่มีอยู่ในประเทศมานานได้ปะทุออกมา เมื่อเกิดเหตุกระทบกระทั่งในร้านน้ำชาแห่งหนึ่งระหว่างนักศึกษากับชาวบ้าน โดยเจ้าหน้าที่รักษาความมั่นคงของทางการได้เข้าไปยุติเหตุการณ์จนเป็นเหตุให้นักศึกษาคนหนึ่งเสียชีวิต ซึ่งฝ่ายนักศึกษาได้กล่าวหาว่านักศึกษาผู้นั้นเสียชีวิตจากปืนของเจ้าหน้าที่ ในขณะที่ฝ่ายทางการให้การปฏิเสธทุกข้อกล่าวหา ด้วยเหตุนี้ นักศึกษาจึงได้รวมตัวกันประท้วงเรียกร้องให้มีการสอบสวนคดีนี้อย่างเปิดเผย ซึ่งการประท้วงครั้งนี้ได้รับความร่วมมือจากประชาชนจำนวนมากที่ไม่พอใจที่รัฐบาลไม่ได้ชดเชยความเสียหายจากการประกาศยกเลิกธนบัตรในปลายปี 1987²⁵ ทั้งนี้ รัฐบาลได้สั่งเข้าสลายการชุมนุมพร้อมทั้งจับกุมนักศึกษาและประชาชน เหตุการณ์ได้คลี่คลายลงและดูเหมือนจะสงบลงอีกครั้งในช่วงเดือนเมษายน แต่แท้จริงแล้วสถานการณ์ภายในพม่านั้นขัดแย้งรุนแรงเรื่อยมา โดยนักศึกษาและประชาชนยังคงรวมตัวประท้วงอย่างต่อเนื่อง จนกระทั่งเดือน

²³ Ibid, p.65.

²⁴ ทราญแก้ว ชูทรัพย์, “พม่า,” เอเชียรายปี 1988 (กรุงเทพฯ : บริษัทพิมพ์สวย จำกัด, 2531), น.38.

²⁵ พรพิมล ตริโชติ, “เส้นทางสู่ประชาธิปไตยในพม่า : ยังไม่พ้นพม่านาม,” น. 268-269.

กรกฎาคม ในการประชุมสมัยพิเศษของพรรค BSP นายพล เนวิน ประธานพรรค BSP พร้อมกับนาย ซาน ยู (San Yu) ประธานาธิบดีและเจ้าหน้าที่ระดับสูงจำนวนหนึ่งได้ลาออกจากตำแหน่งในวันที่ 23 กรกฎาคม 1988 เพื่อหวังให้สถานการณ์ภายในประเทศสงบลง ทั้งนี้ นายพล เนวิน ได้ให้เหตุผลส่วนตัวว่า แก่เกินไป สุขภาพไม่ดี และเพื่อแสดงความรับผิดชอบต่อเหตุการณ์จลาจลที่เกิดขึ้น²⁶

สำหรับผู้นำคนต่อมา คือ นายพล เสง ลวิน (Sein Lwin) ขึ้นดำรงตำแหน่งประธานาธิบดีและประธานพรรค BSP ในช่วง 27 กรกฎาคม - 12 สิงหาคม 1988 และได้ประกาศภาวะฉุกเฉินและใช้กฎอัยการศึกปกครองประเทศ อย่างไรก็ตาม รัฐบาลภายใต้การนำของ เสง ลวิน ไม่สามารถคลี่คลายสถานการณ์ได้ ประกอบกับประชาชน นักศึกษา รวมทั้งพระสงฆ์เดินขบวนประท้วงต่อต้านตัวผู้นำอย่างรุนแรง เนื่องจาก เสง ลวิน เป็น 1 ในแกนนำผู้ออกคำสั่งปราบปรามนักศึกษาและประชาชนในช่วงการปฏิวัติ ปี 1962²⁷ ทั้งนี้เหตุการณ์ที่รุนแรงที่สุดเกิดขึ้นในวันที่ 8 สิงหาคม 1988 (8-8-88)²⁸ ประชาชนรวมตัวกันประท้วงทั่วประเทศตามหัวเมืองใหญ่ต่าง ๆ เช่น มัณฑเลย์ พะโค ตองอู ชิตต่วย นอกจากนี้ ได้มีการปราศรัยของประชาชนและนักศึกษาเรียกร้องให้มีการปล่อยนักโทษการเมืองที่ถูกจับกุม พร้อมกับเรียกร้องให้ดำเนินงานทางการเมืองในระบอบประชาธิปไตย²⁹ การประท้วงดำเนินไปหลายวันจนฝ่ายทหารเข้าจัดการสลายกลุ่มผู้ประท้วง การปราบปรามอย่างโหดเหี้ยมทำให้มีประชาชนเสียชีวิตและบาดเจ็บ

²⁶ ทวายแก้ว ชูทรัพย์, “พม่า,” เอเชียรายปี 1989, (กรุงเทพฯ : สถาบันเอเชียศึกษา, 2532), น.62.

²⁷ ชาญวิทย์ เกษตรศิริ, พม่า : ประวัติศาสตร์และการเมือง, น.86.

²⁸ ในวันที่ 8 เดือน 8 ปี 1988 มีการประกาศประท้วงทั่วประเทศ มีประชาชนจำนวนมากเข้าร่วมชุมนุมเป็นเวลาหลายวัน จากทุกชนชั้นในสังคมทั้งนักศึกษา ชาวนา กรรมกร ข้าราชการ ทหาร พระภิกษุ คริสต์ศาสนิกชน ชาวมุสลิม นักธุรกิจ พ่อค้าแม่ค้า แม่บ้านรวมถึงศิลปิน โดยพวกเขาเหล่านี้ไม่ต้องการระบอบเผด็จการอีกต่อไป แต่พวกเขามีความปรารถนาร่วมกันที่จะเรียกร้องให้เกิดการเปลี่ยนแปลงขึ้น การเปลี่ยนแปลงที่จะนำไปสู่วิถีทางแห่งประชาธิปไตยในอนาคต (อ้างใน ออง ซาน ซูจี, จดหมายจากพม่า ผู้แปล พิภพ อุดมอิทธิพงศ์ กรุงเทพฯ : เรือนแก้วการพิมพ์, 2540, น. 118-119.)

²⁹ พรพิมล ตริโชติ, “เส้นทางสู่ประชาธิปไตยในพม่า : ยังไม่พ้นพมามา,” น. 270.

จำนวนมาก³⁰ จากความรุนแรงที่เกิดขึ้นรัฐบาลไม่สามารถแก้ไขสถานการณ์ได้ทำให้นายพล
เส่ง ลวิน ต้องลาออกจากตำแหน่งประธานพรรคและประธานาธิบดีในวันที่ 12 สิงหาคม 1988

จากนั้น หม่อง หม่อง (Maung Maung) ได้ถูกเสนอชื่อขึ้นเป็นประธานพรรค BSPP
และดำรงตำแหน่งประธานาธิบดีคนต่อมาในวันที่ 19 สิงหาคม 1988 โดย หม่อง หม่อง ถือเป็น
พลเรือนคนแรกในรอบ 26 ปี ที่ได้ขึ้นมาปกครองประเทศ อย่างไรก็ตาม มีเสียงวิจารณ์ตามมาว่า
ประธานาธิบดีคนใหม่เป็นเหมือนหุ่นเชิดของนายพล เนวิน และเคยทำงานเป็นนักกฎหมายให้กับ
นายพล เนวิน มาก่อน³¹ ขณะเดียวกันประชาชนและนักศึกษายังคงชุมนุมประท้วงอย่างต่อเนื่อง
เพื่อเรียกร้องให้มีการเปลี่ยนแปลงระบบการปกครอง และต้องการให้มีการจัดการเลือกตั้งขึ้น
ภายใต้ระบบพรรคการเมืองแบบหลายพรรค ทั้งนี้ รัฐบาลได้แก้ไขสถานการณ์โดยการประกาศ
ยกเลิกกฎอัยการศึกและจัดให้มีการลงประชามติว่าจะเปลี่ยนระบบการปกครองเป็นระบบหลาย
พรรคหรือไม่ ซึ่งในที่สุดรัฐบาลได้ประกาศว่าจะจัดให้มีการเลือกตั้งขึ้นภายใน 3 เดือนเพื่อผ่อนคลาย
ความตึงเครียด แต่กระนั้น สถานการณ์กลับทวีความรุนแรงยิ่งขึ้น เมื่อนักศึกษาร่วมกับ
ประชาชนหลากหลายสาขาอาชีพตลอดจนพระสงฆ์ต่างรวมตัวกันเพื่อเรียกร้องประชาธิปไตย
และรัฐบาลไม่สามารถควบคุมสถานการณ์ได้ จนกระทั่งวันที่ 18 กันยายน 1988 คณะทหาร
ภายใต้การนำของ นายพล ซอ หม่อง (Saw Maung) ได้ทำรัฐประหารล้มอำนาจรัฐบาลผู้นำ
พลเรือนอีกครั้งหนึ่ง และเข้าสลายการชุมนุมโดยใช้กำลังทหารเข้าปราบปรามกลุ่มผู้ชุมนุม
ประท้วงอย่างรุนแรง³² จากนั้นนายพล ซอ หม่อง พร้อมนายทหารอีก 18 คนได้ร่วมกันจัดตั้ง

³⁰ จากเหตุการณ์ 8-8-88 ผู้สังเกตการณ์และนักการทูตตะวันตกที่ประจำการในพม่าขณะนั้นได้
รายงานตัวเลขผู้เสียชีวิตว่ามีไม่น้อยกว่า 1,000 คน มีผู้บาดเจ็บอีกกว่า 2,000 คน และมีประชาชนและ
นักศึกษาถูกจับกุมอีกจำนวนมาก (อ้างใน Langpoklakpam Suraj Singh, *Movement for Democracy in
Myanmar*, p.73.) ทั้งนี้ ตัวเลขที่รัฐบาลรายงานกลับเป็นตัวเลขที่คาดว่าต่ำกว่าความเป็นจริงอย่างมาก

³¹ ทราวยแก้ว ชูทรัพย์, “พม่า,” *เอเชียรายปี 1989*, น.64.

³² ในวันที่ 18 กันยายน 1988 กองทหารได้ยิงเข้าใส่กลุ่มผู้ชุมนุมประท้วงที่ปราศจากอาวุธ ทำให้มี
ผู้ได้รับบาดเจ็บและเสียชีวิตอีกจำนวนมาก จากนั้นรัฐบาลประกาศห้ามประชาชนออกนอกบ้าน ห้ามจับกลุ่ม
ชุมนุมเกินกว่า 5 คน ประชาชนที่ไม่พอใจได้พากันออกมาประท้วงแต่ถูกทหารยิงใส่เพื่อยุติการประท้วง
เหตุการณ์จึงสงบลงหลังจากที่มีการปราบปรามอย่างรุนแรงและมีผู้เสียชีวิตนับพันคน (อ้างใน ทราวยแก้ว
ชูทรัพย์, “พม่า,” *เอเชียรายปี 1989*, น.65.)

“สภาฟื้นฟูกฎหมายและระเบียบแห่งชาติ” (The State Law and Order Restoration Council - SLORC) เพื่อควบคุมสถานการณ์และยุติการชุมนุมประท้วงทั่วประเทศ³³ และออกแถลงการณ์ฉบับที่ 1/88 กล่าวถึงเหตุผลและความจำเป็นของการยึดอำนาจครั้งนี้ว่า³⁴

1. เพื่ออํารงไว้ซึ่งกฎหมายและความเป็นระเบียบเรียบร้อย อันจะก่อให้เกิดสันติภาพและความสงบสุขในประเทศ
2. เพื่อรักษาความปลอดภัยให้เกิดขึ้น และอํานวยให้การคมนาคมเป็นไปได้อย่างสะดวก
3. สภาฟื้นฟูกฎหมายและความสงบแห่งรัฐจะพยายามสร้างสภาพความเป็นอยู่เรื่องอาหาร เสื้อผ้า เครื่องนุ่งห่ม และที่อยู่อาศัยของประชาชนให้มีสภาพที่ดีขึ้น โดยจะให้ความช่วยเหลือแก่ภาคเอกชนและสหกรณ์ในการดำเนินการเรื่องนี้ต่อไป

จากนั้นรัฐบาลภายใต้ SLORC ได้ประกาศวัตถุประสงค์ในการปฏิรูป 4 ประการ คือ 1. สร้างเสถียรภาพ สันติภาพและความสงบเรียบร้อย โดยการยอมรับในกฎหมายแห่งรัฐ 2. สร้างความเป็นหนึ่งเดียวกัน 3. สร้างรัฐธรรมนูญที่มั่นคง และ 4. สร้างประเทศใหม่ที่มีการพัฒนาและเป็นสมัยใหม่ด้วยรัฐธรรมนูญฉบับใหม่³⁵ พร้อมกันนั้นได้ประกาศว่าคณะทหารไม่มีความประสงค์ที่จะยึดอำนาจไว้นานเกินไป โดยสัญญาว่าจะจัดให้มีการเลือกตั้งขึ้นภายใต้ระบอบ

³³ ในช่วงนี้นักศึกษา ประชาชนผู้ที่ต่อต้านรัฐบาลต้องพากันหลบหนีการปราบปรามมาอยู่ตามชายแดนไทย-พม่า และชายแดนอินเดีย-พม่าจำนวนมาก ในขณะที่บางกลุ่มอาศัยอยู่กับชนกลุ่มน้อยกลุ่มต่าง ๆ และอีกบางกลุ่มได้หลบหนีเข้าไปในประเทศเพื่อนบ้านเพื่อขอความช่วยเหลือจากต่างประเทศ (อ้างในทรายแก้ว ชูทรัพย์, “พม่า,” เอเชียรายปี 1989, น.65.)

³⁴ เกียรติชัย พงษ์พาณิชย์, พม่าผ่าเมือง, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มติชน, 2536), น.251.

³⁵ Thin Maung Maung Than, “Myanmar Democratization : Punctuated Equilibrium or Retrograde Motion?,” in Anek Laothamatas (ed.) Democratization in Southeast and East Asia, p.245, อ้างถึงใน พินิตพันธุ์ บริพัตร, “บทบาทของรัฐบาลทหารในกระบวนการร่างรัฐธรรมนูญ,” ใน รัฐศาสตร์สาร 29, ฉบับพิเศษ (2551), น.148-149.

ประชาธิปไตยแบบหลายพรรค³⁶ และจะยอมให้มีการจัดตั้งพรรคการเมืองเพื่อลงชิงชัยในการเลือกตั้งที่จะจัดขึ้นต่อไปด้วย จากการประกาศดังกล่าวส่งผลให้มีพรรคการเมืองกว่า 200 พรรค มาลงทะเบียนจัดตั้งพรรคการเมือง รวมถึงพรรคสันนิบาตแห่งชาติเพื่อประชาธิปไตย (National League for Democracy - NLD) ที่ได้มาลงทะเบียนเป็นพรรคการเมืองในวันที่ 30 กันยายน 1988 โดยนายพล ออง จี (Aung Gyi) เป็นประธานพรรค NLD และมีนาง ออง ซาน ซูจี (Aung San Suu Kyi)³⁷ เป็นเลขาธิการพรรค NLD ในขณะที่พรรค BSPP ของรัฐบาลทหารได้ถูกเปลี่ยนชื่อเป็นพรรคเอกภาพแห่งชาติ (National Unity Party - NUP) เพื่อสร้างภาพลักษณ์ใหม่แต่สานต่อเจตนารมณ์เดิม และเพื่อเป็นเครื่องมือในการสร้างความชอบธรรมในการเลือกตั้งที่จะจัดขึ้นในปี 1990 จากนั้นในวันที่ 27 พฤษภาคม 1989 รัฐบาลได้ประกาศเปลี่ยนชื่อประเทศ สาธารณรัฐสังคมนิยมแห่งสหภาพพม่าเป็นประเทศสหภาพพม่า และประกาศว่าในอีก 1 ปีข้างหน้าจะจัดให้มีการเลือกตั้งขึ้นในวันที่ 27 พฤษภาคม 1990

³⁶ ออง ซาน ซูจี, “จดหมายจากพม่าฉบับที่ 30,” ใน จดหมายจากพม่า พิภพ อุดมอิทธิพงศ์, ผู้แปล (กรุงเทพฯ : เรือนแก้วการพิมพ์, 2540), น.120.

³⁷ ออง ซาน ซูจี (Aung San Suu Kyi) เป็นบุตรธิดาของนายพล ออง ซาน (Aung San) วีรบุรุษแห่งเอกราชของพม่า เกิดเมื่อวันที่ 19 มิถุนายน 1945 เมื่ออายุได้ 15 ปีต้องติดตามมารดาซึ่งขณะนั้นได้รับการแต่งตั้งให้เป็นเอกอัครราชทูตหญิงคนแรกของพม่าไปประจำที่อินเดีย ซูจีจบการศึกษาระดับ College ที่อินเดีย และสำเร็จการศึกษาต่อในระดับปริญญาตรีที่มหาวิทยาลัย Oxford ของอังกฤษ ซูจีใช้ชีวิตและทำงานอยู่ต่างประเทศเป็นเวลาหลายปี และได้แต่งงานกับนายไมเคิล แอริส (Michael Aris) ชาวอังกฤษ อย่างไรก็ตามชีวิตของซูจีต้องเผชิญกับความเปลี่ยนแปลงครั้งใหญ่ เมื่อได้ก้าวเข้าสู่เส้นทางการเมืองพม่าในครั้งที่เดินทางมาเยี่ยมมารดาที่เจ็บหนักในช่วงที่พม่ากำลังเผชิญภาวะวิกฤตทั้งทางเศรษฐกิจและการเมืองในปี 1988 อันเป็นช่วงที่ประชาชนรวมตัวกันเดินประท้วงต่อต้านอำนาจเผด็จการและมีการแห่รูปของนายพล ออง ซาน ซึ่งเป็นเรื่องที่กระทบต่อความรู้สึกของเธออย่างมาก ทำให้ภายหลังการเดินขบวนประท้วงครั้งใหญ่ (8-8-88) ซูจีได้ออกมาปราศรัยทางการเมืองที่หน้ามหาเจดีย์ชเวดากองในวันที่ 26 สิงหาคม 1988 เพื่อเรียกร้องให้ประชาชนพม่าอดทนและต่อสู้กับเผด็จการทหารอย่างสันติต่อไป (ตามหลักอหิงสาของมหาตมะคานธี) จากการเปิดตัวครั้งนั้นทำให้ ซูจีได้รับการยกย่องว่าเป็นเสมือนตัวตายตัวแทนของนายพล ออง ซาน และเป็นความหวังใหม่ให้การเมืองพม่า นอกจากนี้ ในการจัดตั้งพรรคสันนิบาตแห่งชาติเพื่อประชาธิปไตย (National League for Democracy - NLD) ซูจีได้เป็นหนึ่งในผู้ร่วมก่อตั้งและประกาศเจตนารมณ์ของพรรคด้วย และนับจากนั้น ซูจีได้ยื่นหยัดต่อสู้กับอำนาจเผด็จการทหาร และทำให้เธอกลายเป็นสัญลักษณ์ของการต่อสู้เพื่อประชาธิปไตยพม่าในเวลาต่อมา ทั้งนี้ ซูจีได้รับรางวัลโนเบลสาขาสันติภาพในปี 1991

ในช่วงแรกของการบริหารงานภายใต้ SLOC นอกจากความวุ่นวายทางการเมืองที่รัฐบาลต้องเร่งจัดการแล้ว ปัญหาด้านเศรษฐกิจก็เป็นเรื่องสำคัญมากเช่นกันที่รัฐบาลต้องเข้ามาดูแลแก้ไข เพราะเป็นหนึ่งในปัจจัยผลักดันให้เกิดความไม่สงบดังที่เกิดขึ้นในเหตุการณ์ 8 - 8 - 88 ทั้งนี้ รัฐบาลเน้นนโยบายปฏิรูประบบเศรษฐกิจโดยการเปลี่ยนแปลงจากระบบเศรษฐกิจสังคมนิยมที่รัฐเป็นฝ่ายควบคุมทั้งหมดมาเป็นระบบเศรษฐกิจแบบเปิดเสรีที่ให้เอกชนเข้ามาค้าขาย รวมถึงการเปิดเสรีทางการเงิน การธนาคาร และการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ นอกจากนี้ รัฐบาลได้เปิดรับการลงทุนจากต่างชาติด้วย จากมาตรการดังกล่าวทำให้ระบบเศรษฐกิจของพม่ามีพัฒนาการที่ดีขึ้นอย่างมาก ซึ่งการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวทั้งเรื่องการเมืองและเศรษฐกิจทำให้ดูเหมือนว่าพม่าจะเปลี่ยนแปลงไปในทางที่ดีขึ้นในอนาคต

3. การเลือกตั้งในปี 1990

ภายหลังการประกาศจัดการเลือกตั้ง ได้มีการวิเคราะห์ว่าสาเหตุที่ SLOC ยอมให้จัดการเลือกตั้งนั้นเนื่องมาจาก 1. นายพล ซอ หม่อง ต้องการซื้อเวลาจากเหตุการณ์ความไม่สงบต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นภายในประเทศ 2. ต้องการทำตามคำสัญญาที่รัฐบาล หม่อง หม่อง ให้ไว้ว่าจะจัดให้มีการเลือกตั้ง 3. รัฐบาลคาดการณ์ว่าจะสามารถควบคุมผลการเลือกตั้งได้โดยการจำกัดความเคลื่อนไหวของพรรคการเมืองต่าง ๆ โดยเฉพาะแกนนำพรรค NLD และ 4. รัฐบาลต้องการสร้างภาพพจน์ที่ดีในสายตาของนานาชาติ เพราะจะส่งผลดีต่อการค้าการลงทุนและการพึ่งพาความช่วยเหลือจากต่างประเทศ³⁸ อย่างไรก็ตาม การเตรียมการจัดการเลือกตั้งครั้งนี้ ฝ่ายรัฐบาลได้ออกกฎหมายมากมายเพื่อจำกัดการหาเสียงและการเคลื่อนไหวของนักการเมืองฝ่ายตรงข้าม โดยเฉพาะความเคลื่อนไหวของพรรค NLD ที่แกนนำพรรคได้ถูกคุมขังระหว่างการปราศรัยหาเสียงเลือกตั้งเป็นจำนวนมากรวมถึงนางซูจี ที่ได้ถูกคุมขังไว้ในบ้านพักตั้งแต่เดือนกรกฎาคม 1989 ในขณะที่ฝ่ายรัฐบาลมีการวางแผนประชาสัมพันธ์ผ่านโทรทัศน์ วิทยุ และหนังสือพิมพ์ที่เป็นกระบอกเสียงของรัฐบาล³⁹ มีการประกาศอพยพผู้คนจากในเมืองออกไปอยู่เขต

³⁸ ชาญวิทย์ เกษตรศิริ , พม่า : ประวัติศาสตร์และการเมือง , น.143-145.

³⁹ เรื่องเดียวกัน, น.138-139.

รอบนอกตัวเมืองเพื่อต้องการสลายกำลังของฝ่ายต่อต้านรัฐบาล และมีการประกาศยกเลิกกฎอัยการศึกในเมืองต่าง ๆ ทั่วประเทศก่อนหน้าการเลือกตั้งเพียงไม่กี่เดือน

การเลือกตั้งในวันที่ 27 พฤษภาคม 1990 มีประชาชนออกไปใช้สิทธิอย่างท่วมท้นถึงร้อยละ 76 ของจำนวนประชากรที่มีสิทธิเลือกตั้งทั้งหมด ผลการเลือกตั้งปรากฏออกมาอย่างเป็นเอกฉันท์ว่า พรรค NLD ชนะการเลือกตั้งโดยได้เสียงส่วนใหญ่ถึง 396 ที่นั่ง จากจำนวน 485 ที่นั่ง ในขณะที่พรรค NUP ของรัฐบาลได้เพียง 10 ที่นั่ง⁴⁰ ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่าประชาชนไม่ต้องการเผด็จการทหารอีกต่อไป เรื่องนี้สร้างความประหลาดใจให้กับฝ่ายรัฐบาลทหารอย่างมาก แต่เรื่องที่ไม่น่าประหลาดใจเลยก็คือ รัฐบาลทหารไม่ยอมทำตามคำสัญญาที่จะคืนอำนาจให้กับพรรค NLD ที่ชนะการเลือกตั้ง โดยรัฐบาลให้เหตุผลในเรื่องของความไม่สงบเรียบร้อยภายในประเทศ ไม่ว่าจะเป็นบทบาทของพรรคฝ่ายค้านที่คอยโจมตีรัฐบาลเพื่อเร่งการเปิดประชุมสภา บทบาทของชนกลุ่มน้อยที่ต้องการมีส่วนร่วมทางการเมือง อีกทั้งบทบาทของต่างชาติที่คอยแทรกแซงและกดดันรัฐบาลทหารพม่าให้เป็นประชาธิปไตย ทั้งนี้ รัฐบาลทหารได้หยิบยกประเด็นดังกล่าวมาเป็นเงื่อนไขในการปฏิเสธการถ่ายโอนอำนาจทางการเมืองให้แก่รัฐบาลใหม่

จากนั้น นายพล ซอ หม่อง ได้ออกประกาศฉบับที่ 1/90 เมื่อวันที่ 27 กรกฎาคม 1990 หลังการประกาศผลการเลือกตั้งอย่างเป็นทางการว่า ผู้ที่ได้รับเลือกตั้งเข้ามามีหน้าที่ร่างรัฐธรรมนูญแห่งชาติเท่านั้น โดยรัฐบาลจะยังไม่ถ่ายโอนอำนาจให้ในทันทีแต่จะรอให้มีรัฐธรรมนูญอันเป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไป และจะต้องมีรัฐบาลที่จัดตั้งขึ้นมาตามรัฐธรรมนูญใหม่ที่กำหนดไว้⁴¹ จากนั้นคณะทหารได้ประกาศแต่งตั้งคณะที่ประชุมแห่งชาติ (National Convention) ขึ้นเพื่อกำหนดแนวทางในการร่างรัฐธรรมนูญและประกาศว่าเมื่อรัฐธรรมนูญร่างเสร็จสมบูรณ์แล้ว ที่ประชุมจะต้องได้รับความเห็นชอบจาก SLORC ก่อนจึงจะนำมาลงคะแนนเสียงประชามติ ทั้งนี้ ในส่วนของแกนนำพรรค NLD ที่หนีรอดจากการจับกุมได้ตัดสินใจยอมลงนามข้อตกลงกับ

⁴⁰ ทราแยแก้ว ชูทรัพย์, "พม่า," เอเชียรายปี 1991 (กรุงเทพฯ : สถาบันเอเชียศึกษา, 2534), น.184.

⁴¹ Donald M. Seekins, The Disorder in Order : The Army – State in Burma since 1962, (Bangkok : White Lotus Co.,Ltd,2002), p.214.

คณะกรรมการว่าจะยอมให้มีการร่างรัฐธรรมนูญตามกำหนดเวลาที่รัฐบาลกำหนด และยอมรับว่า รัฐบาลใหม่จะจัดตั้งขึ้นได้ก็ต่อเมื่อพม่ามีรัฐธรรมนูญใหม่แล้ว⁴²

แม้ว่าสถานการณ์ทุกอย่างดูเหมือนจะกลับมากอยู่ในความดูแลภายใต้ SLORC อีกครั้ง แต่กระนั้นการเผชิญหน้าระหว่างรัฐบาลกับกลุ่มผู้ต่อต้านยังคงมีอยู่ ผู้นำพรรค NLD และสมาชิกพรรคยังคงถูกข่มขู่คุกคาม ถูกกักบริเวณ และถูกคุมขังต่อไปอย่างไม่มีกำหนด ทั้ง ๆ ที่เป็นฝ่ายชนะการเลือกตั้งที่ผ่านมา⁴³ อย่างไรก็ตาม ยิ่งรัฐบาลทหารปราบปรามสมาชิกพรรค NLD และประชาชนผู้ต่อต้านมากเท่าใด ประชาชนก็ยิ่งให้ความสนับสนุนพรรค NLD โดยเฉพาะนางซูจี ซึ่งเปรียบเสมือนตัวแทนแห่งการต่อสู้เพื่อประชาธิปไตยมากขึ้นเท่านั้น ท้ายสุดแล้วก็เป็นทีที่ประจักษ์แน่ชัดว่า รัฐบาลทหารจะยังคงอยู่ในอำนาจต่อไปภายใต้ SLORC และการนำของ นายพล ซอ หม่อง ซึ่งเบื้องหลังแล้วอำนาจการสั่งการทั้งหมดยังคงอยู่ภายใต้ นายพล เนวิน ทั้ง ๆ ที่ครั้งหนึ่งนายพล เนวิน ได้เคยกล่าวต่อหน้าสมาชิกรัฐสภาว่า

“...ข้าพเจ้ามีความเชื่อมั่นในรัฐธรรมนูญและประชาธิปไตย และข้าพเจ้าจะปกป้องรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นสิ่งที่ข้าพเจ้าต้องพึงกระทำในฐานะนายกรัฐมนตรี ในฐานะพลเมืองและในฐานะทหาร”⁴⁴

การเมืองพม่าภายใต้เผด็จการทหารในยุคนายพล ตาน ฉ่วย 1992-2008

1. การเมืองพม่าสมัยถ่ายโอนอำนาจและการสร้างความเข้มแข็งให้กองทัพ

สภาพฟื้นฟูและรักษาภาวะเปียบแห่งรัฐ (SLORC) ยังคงปกครองพม่าเรื่อยมาท่ามกลางความขัดแย้งภายในประเทศและเสียงประณามจากภายนอก ที่รัฐบาลทหารพม่าไม่ทำตามเจตนารมณ์ของประชาชนด้วยการปฏิเสธร่างรัฐธรรมนูญที่เลือกตั้งในปี 1990 และยังคงละเมิดสิทธิมนุษยชนอย่างรุนแรงโดยเฉพาะกรณีของนางซูจี เลขาธิการพรรค NLD ที่ยังคงถูกกักบริเวณอย่างต่อเนื่อง

⁴² ทราเยกัว ซูทริพย์, “พม่า,” เอเชียรายปี 1991 น.184-185.

⁴³ ออง ซาน ซูจี, “จดหมายจากพม่าฉบับที่ 39,” น.155.

⁴⁴ นรนิติ เศรษฐบุตร, “ทหารกับสังคมนิยมในพม่า,” น.17.

มาตั้งแต่ปี 1989 อย่างไรก็ตาม ในปี 1992 ได้เกิดการเปลี่ยนแปลงครั้งใหญ่ขึ้นภายใน SLORC ทั้งนี้ การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวนำมาซึ่งเสียงวิจารณ์ว่าเป็นไปเพื่อเสริมสร้างความแข็งแกร่งให้กับรัฐบาลทหารพม่า และเพื่อการแก้ไขสภาพลักษณะให้ดีขึ้นในสายตาของนานาชาติ

การเปลี่ยนแปลงภายใน SLORC ได้เริ่มต้นขึ้นด้วยการประกาศลาออกของนายพล ซอ หม่อง จากตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมในเดือนมีนาคม และในเดือนเมษายนได้ประกาศลาออกจากตำแหน่งประธาน SLORC⁴⁵ สำหรับผู้ที่ขึ้นมาสืบทอดตำแหน่ง คือ พลเอก ตาน ช่วย (Than Shwe) อย่างไรก็ตาม นักสังเกตการณ์ทั้งหลายยังคงลงความเห็นว่า อำนาจที่แท้จริงนั้นขึ้นตรงต่อนายพล เนวิน โดยทันทีที่พลเอก ตาน ช่วย ขึ้นดำรงตำแหน่งประธาน SLORC และนายกรัฐมนตรี ได้มีการประกาศปล่อยตัวนักโทษการเมืองนับร้อยคนที่ทางการคิดว่าไม่เป็นภัยต่อความมั่นคงของชาติ ประกาศยกเลิกกฎหมายการศึกษาบางข้อ สั่งเปิดมหาวิทยาลัยและวิทยาลัยทั่วประเทศในวันที่ 24 สิงหาคม 1992 และประการสำคัญ คือ มีการวางแผนจัดการประชุมแห่งชาติเพื่อร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่⁴⁶ ซึ่งได้จัดขึ้นในเดือนมกราคม 1993 และดำเนินการเรื่อยมาจนถึงปลายปี 1994 โดยสาระสำคัญของรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ยังคงให้ความสำคัญกับทหารในการปกครองประเทศ เช่น การให้สิทธิพิเศษแก่ทหารในการเป็นสมาชิกรัฐสภา และอนุญาตให้ทหารเข้ามาจัดการเรื่องการบริหารประเทศในยามที่ประเทศอยู่ในสถานการณ์วิกฤต เป็นต้น ขณะเดียวกัน ก็ยังมีเสียงเรียกร้องจากนานาชาติให้รัฐบาลทหารปล่อยตัวนางซูจี โดยรัฐบาลได้ประกาศว่าพร้อมจะปล่อยตัวในเงื่อนไขที่ซูจีต้องเดินทางออกนอกประเทศและจะไม่เข้ามายุ่งเกี่ยวกับการเมืองพม่าอีกในอนาคต (ซึ่งแน่นอนว่า ซูจีได้ปฏิเสธเงื่อนไขดังกล่าว)⁴⁷ อย่างไรก็ตาม ได้มีการพบปะกันระหว่างผู้นำ SLORC กับนางซูจีเป็นครั้งแรกโดยมีกระแสใจมตีหลายฝ่ายว่า การพบกันดังกล่าวเป็นเพียงการแก้ไขสถานการณ์เพื่อลดความตึงเครียดในเวทีระหว่างประเทศเท่านั้น

⁴⁵ สำหรับเหตุผลในการลาออกนั้นมีเสียงร่ำลือว่าเป็นเพราะนายพล ซอ หม่อง มีปัญหาด้านสุขภาพจิต (อ้างใน พรพิมล ตริโชติ, “พม่า,” เอเชียรายปี 1993 กรุงเทพฯ : สถาบันเอเชียศึกษา, 2536, น.167)

⁴⁶ พรพิมล ตริโชติ, “พม่า,” เอเชียรายปี 1993, น.171-172.

⁴⁷ พรพิมล ตริโชติ, “พม่า,” เอเชียรายปี 1994 (กรุงเทพฯ : สถาบันเอเชียศึกษา, 537), น.166.

ผลงานที่สำคัญของ SLORC อีกประการคือ การจัดตั้งสมาคมสหภาพแห่งความเป็นเอกภาพเพื่อการพัฒนา (The Union Solidarity and Development Association – USDA)⁴⁸ ในวันที่ 15 กันยายน 1993 โดยพลเอก ตาน ช่วย ผู้นำ SLORC คนใหม่เล็งเห็นว่า เหตุที่พรรครัฐบาลพ่ายแพ้ในการเลือกตั้ง ปี 1990 นั้นเนื่องมาจากรัฐบาลไม่มีพลังประชาชนให้การสนับสนุน ดังนั้น การสร้างพลังประชาชนขึ้นมาจึงเป็นสิ่งจำเป็นที่รัฐบาลต้องเร่งดำเนินการ⁴⁹ ดังนั้น รัฐบาลจึงได้จัดตั้ง USDA ขึ้นมาโดยประกาศว่าเป็นไปเพื่อการสนับสนุนให้ข้าราชการและประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมือง แต่อีกนัยหนึ่งก็คือ รัฐบาลต้องการใช้ USDA เป็นเครื่องมือในการสร้างพลังประชาชนเพื่อแสดงประชามติสนับสนุนรัฐบาล ขณะเดียวกันก็ต่อต้านฝ่ายตรงข้ามรัฐบาล เช่น พรรค NLD และขบวนการเคลื่อนไหวเพื่อประชาธิปไตย โดยการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ภายใต้รัฐบาลเป็นผู้ควบคุมดูแลพร้อมทั้งสอดแทรกแนวคิดทางการเมืองตามแนวทางรัฐธรรมนูญใหม่ภายใต้ SLORC เป็นผู้นำด้วย⁵⁰

ในช่วงนี้มีเหตุการณ์สำคัญเกิดขึ้น คือ รัฐบาลทหารยกเลิกการกักบริเวณนางซูจี ในวันที่ 10 กรกฎาคม 1995 ท่ามกลางความประหลาดใจจากทั้งภายในและภายนอกประเทศ ซึ่งก่อให้เกิดกระแสวิจารณ์ตามมาว่าการปล่อยตัวซูจีครั้งนี้ รัฐบาลทหารพม่าต้องการสร้างภาพให้

⁴⁸ รัฐบาลทหารพม่ามีเป้าหมายในการจัดตั้ง USDA 3 ประการ คือ 1. ขยายงานและจำนวนสมาชิกให้กว้างขวางออกไปทั่วประเทศ โดยให้สมาชิกมีส่วนร่วมในโครงการสาธารณประโยชน์ของชุมชนและประกาศต่อต้านการทำงานของกลุ่มทำลายชาติทั้งภายในและภายนอกประเทศทุกรูปแบบ 2. มองหาช่องทางในการพัฒนาสาธารณูปโภคของชุมชนท้องถิ่น ทั้งนี้ รัฐบาลตระหนักดีว่าอุดมการณ์ทางการเมืองเพียงอย่างเดียวนั้นไม่สามารถนำมาเป็นเครื่องหว่านล้อมประชาชนให้การสนับสนุนการดำเนินงานต่างๆ ของรัฐบาลได้ รัฐบาลจึงหาทางสนับสนุนด้านสาธารณูปโภค และสนับสนุนให้สมาชิกเข้าไปมีส่วนร่วมในการลงทุนโครงการต่างๆ ของรัฐบาล 3. สนับสนุนการทำลายล้างฝ่ายตรงข้ามรัฐบาล พร้อมกับ กับการเชิดชูอุดมการณ์ของรัฐบาลให้เกิดขึ้นในเยาวชนรุ่นใหม่ (อ้างใน พรพิมล ตริโซติ, “พม่า,” เอเชียรายปี 1998 กรุงเทพฯ : สถาบันเอเชียศึกษา, 2541, น.191) ทั้งนี้ รัฐบาลทหารได้ให้การสนับสนุนด้านงบประมาณแก่ USDA อย่างมาก โดยมีการคาดการณ์ว่า รัฐบาลจะใช้ USDA เป็นฐานคะแนนเสียงในการเลือกตั้งและปูทางไปสู่การจัดตั้งรัฐบาลตามระบอบประชาธิปไตยในอนาคต

⁴⁹ David I. Steinberg, *Burma : The State Of Myanmar* , p.110.

⁵⁰ ชัยโชค จุลศิริวงศ์ , “พม่า : การเมืองการปกครองหลังสิ้นสุดสงครามเย็น,” น.519.

คู่อริกันในสายตาของประชาคมโลก โดยเฉพาะเวทีความร่วมมือแห่งภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้หรืออาเซียน (Association of South East Asian Nations – ASEAN) ที่พม่าได้แสดงเจตจำนงในการขอเข้าเป็นสมาชิก ASEAN โดยการลงนามเข้าร่วมเป็นภาคีสถิติสัญญาว่าด้วยมิตรภาพและความร่วมมือในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (Treaty of Amity and Cooperation – TAC) ในการประชุมระดับรัฐมนตรีซึ่งจัดขึ้นที่ประเทศบรูไน ในเดือนกรกฎาคม 1995 ซึ่งเป็นเวลาที่ใกล้เคียงกับที่ชูลี ได้รับการปล่อยตัว นอกจากนี้ ผลประโยชน์ด้านเศรษฐกิจก็เป็นอีกปัจจัยหนึ่งที่ต้องพิจารณา โดยเฉพาะบทบาทของสหรัฐอเมริกาและญี่ปุ่น โดยสหรัฐนั้นมีความเคลื่อนไหวต่อต้านการทำการค้ากับพม่ามาตั้งแต่ปี 1988 ทั้งนี้ผลอย่างเป็นรูปธรรมที่สำคัญคือ สภาคองเกรสของสหรัฐฯ กำลังจะดำเนินการผ่านร่างกฎหมายกีดกันการค้ากับพม่าในวันที่ 11 กรกฎาคม 1995⁵¹ ซึ่งอาจเป็นหนึ่งในเหตุผลให้รัฐบาลทหารพม่าดำเนินการปล่อยตัวชูลี ออกมาก่อนหน้านั้นเพียง 1 วัน ส่วนในด้านของญี่ปุ่นนั้น รัฐบาลญี่ปุ่นได้กดดันพม่าโดยการยกเลิกโครงการเงินกู้เพื่อการพัฒนาให้กับพม่ามาตั้งแต่ปี 1988 ซึ่งผลจากการยกเลิกโครงการดังกล่าวทำให้รัฐบาลพม่าสูญเสียเงินช่วยเหลือไปจำนวนมหาศาลซึ่งส่งผลกระทบต่อพัฒนาประเทศอย่างมาก รวมไปถึงการยกเลิกโครงการลงทุนในด้านต่าง ๆ ด้วย จากที่กล่าวมาข้างต้นจะเห็นได้ว่ารัฐบาลทหารพม่าได้ประโยชน์จากการปล่อยตัวชูลี ครั้งนี้อย่างมากทีเดียว

สำหรับบทบาทของนางชูลีภายหลังที่ได้รับอิสรภาพ นางได้เริ่มกิจกรรมทางการเมืองในทันทีโดยในเดือนพฤศจิกายน 1995 ชูลีได้ประกาศแถลงการณ์ของพรรค NLD ในการถอนตัวไม่เข้าร่วมการประชุมสมัชชาแห่งชาติ ครั้งที่ 5 ซึ่งทำให้รัฐบาลทหารไม่พอใจอย่างรุนแรงและประกาศว่าการกระทำของชูลีและพรรค NLD เป็นไปเพื่อขัดขวางการร่างรัฐธรรมนูญแห่งชาติ ซึ่งชูลีได้ออกมาแย้งว่า การถอนตัวของสมาชิกพรรค NLD จะช่วยทำให้ชาวพม่าและทั่วโลกได้รับรู้ ขบวนการร่างรัฐธรรมนูญของ SLORC ไม่ได้เป็นไปตามระบอบประชาธิปไตยอย่างแท้จริง⁵² นอกจากนี้ ชูลียังเป็นตัวแทนพรรคในการเรียกร้องให้มีการเจรจาระหว่างพรรค NLD กับรัฐบาล

⁵¹ Langpoklakpam Suraj Singh, *Movement for Democracy in Myanmar*, p.130.

⁵² พรพิมล ตริโชติ, “พม่า,” *เอเชียรายปี 1996* (กรุงเทพฯ : สถาบันเอเชียศึกษา, 2539), น.235.

ทหารพม่า แต่ข้อเสนอดังกล่าวถูกปฏิเสธมาโดยตลอด ไม่เพียงเท่านั้น ชูจีและพรรค NLD ยังคงถูกรัฐบาลทหารข่มขู่คุกคามต่อไปทั้งโดยการใช้ความรุนแรง⁵³ และการใช้สื่อของรัฐบาลผ่านหนังสือพิมพ์นิวไลท์ ออฟ เมียนมาร์ (The New Light of Myanmar)⁵⁴ ภายใต้การบริหารงานของ SLORC ตั้งแต่ปี 1988 เป็นต้นมา แม้ว่าฝ่ายรัฐบาลจะควบคุมอำนาจทางการเมืองและทหารจะสามารถควบคุมประชาชนไว้ได้อย่างเข้มแข็งแล้ว แต่ SLORC ก็ยังคงให้ความสำคัญกับการเสริมสร้างความแข็งแกร่งให้กับรัฐบาลเสมอมา นับตั้งแต่การเปลี่ยนแปลงตำแหน่งสำคัญใน SLORC การเพิ่มจำนวนรัฐมนตรีในคณะรัฐบาล การจัดตั้ง USDA (ดังที่ได้กล่าวไปแล้วข้างต้น) ตามมาด้วยการจัดตั้งสำนักงานฝ่ายยุทธศาสตร์ความมั่นคง (The Office of Strategic Services - OSS) ในปี 1994 ซึ่งมีบทบาทในการสร้างความสัมพันธ์ด้านการข่าวกับประเทศเพื่อนบ้าน และให้คำแนะนำแก่กระทรวงการต่างประเทศในการติดต่อสัมพันธ์กับประเทศต่าง ๆ⁵⁵ การจัดตั้งหน่วยข่าวกรองของกองทัพ (The Directorate of the Defense Services Intelligence - DDSI หรืออีกชื่อหนึ่งคือ Military Intelligence - MI) ซึ่งมีภารกิจหลักคือ การหาข่าวทั้งจากฝ่ายสนับสนุนและฝ่ายต่อต้านรัฐบาลเพื่อควบคุมประชาชนภายในประเทศเป็นสำคัญ⁵⁶

⁵³ ตัวอย่างสถานการณ์การใช้ความรุนแรงที่เกิดขึ้นในเดือนพฤศจิกายน 1996 ขบวนการของนางอง ซาน ชูจี และสมาชิกพรรค NLD ถูกฝูงชนกว่า 200 คน รุมทำร้ายโดยการทุบกระຈးกรอดและขว้างปาก้อนหิน ท่อนเหล็กใส่ขบวนรถของชูจีจนกระຈးกรอดแตก ทั้งนี้ เจ้าหน้าที่รักษาความปลอดภัยของพรรค NLD ได้ขับรถฝ่าฝูงชนออกไปได้ และโชคดีที่นางชูจีปลอดภัย อย่างไรก็ตาม มีการวิพากษ์วิจารณ์ว่า เหตุการณ์ดังกล่าวนี้ไม่พ้่นการได้รับความเห็นชอบจากรัฐบาลทหารพม่าอย่างแน่นอน เนื่องจากพม่าปกครองประเทศด้วยกฎอัยการศึก ประชาชนธรรมดา ๆ ไม่อาจพกพาอาวุธได้อย่างเสรีหากไม่ได้รับอนุญาตจากรัฐบาล ประกอบกับรัฐบาลต้องการจะหยุดความเคลื่อนไหวทางการเมืองของ ชูจี และพรรค NLD อย่างเด็ดขาด รัฐบาลจึงตัดสินใจใช้วิธีการที่รุนแรง ทั้งนี้ มีการกล่าวอ้างต่อมาว่า ฝูงชนที่รุมทำร้ายขบวนรถของชูจีนั้นเป็นสมาชิกของ USDA ที่ได้รับการสนับสนุนจากรัฐบาลทหารพม่านั่นเอง (อ้างใน พรพิมล ตริโซติ, “พม่า,” เอเชียรายปี 1997 และ เอเชียรายปี 1998)

⁵⁴ หนังสือพิมพ์นิวไลท์ ออฟ เมียนมาร์ (The New Light of Myanmar) ได้รับการยอมรับว่าเป็นหนังสือพิมพ์ที่ทำหน้าที่กระบอกเสียงให้รัฐบาลทหารพม่าในการโจมตีและล้อเลียนฝ่ายตรงข้าม ขณะเดียวกันก็มุ่งนำเสนอข่าวรัฐบาลในมุมมองที่ดีเป็นประจำทุกวัน

⁵⁵ พรพิมล ตริโซติ, “พม่า,” เอเชียรายปี 1999 (กรุงเทพฯ : สถาบันเอเชียศึกษา, 2542), น.163.

⁵⁶ พรพิมล ตริโซติ, “พม่า,” เอเชียรายปี 2000 (กรุงเทพฯ : สถาบันเอเชียศึกษา, 2543), น.206.

ทั้งนี้ ตลอดระยะเวลาการบริหารงานของ SLOC จากที่นำเสนอมาข้างต้นจะเห็นได้ถึง ความพยายามของ SLOC และรัฐบาลทหารในการสร้างฐานความมั่นคงทางการเมืองเพื่อ ถ่างทอดอำนาจและอยู่ในอำนาจเพื่อปกครองพม่าต่อไป

2. การเปลี่ยนจาก SLOC เป็น SPDC และการเข้าเป็นสมาชิก ASEAN ปี 1997

การเปลี่ยนแปลงครั้งสำคัญได้เกิดขึ้นอีกครั้งในวันที่ 15 พฤศจิกายน 1997 เมื่อ รัฐบาลของพลเอก ตาน ช่วย ประกาศยุบ SLOC และตั้งกลไกใหม่ขึ้นมาทำหน้าที่แทนภายใต้ชื่อ “สภาสันติภาพและการพัฒนาแห่งรัฐ” (State Peace and Development Council - SPDC) อัน ประกอบด้วยคณะนายทหารระดับสูง 19 นายเป็นสมาชิก ทั้งนี้อำนาจการบริหารทั้งหมดยังคงอยู่ ในความควบคุมของพลเอก ตาน ช่วย ซึ่งดำรงตำแหน่งประธาน SPDC พลโท หม่อง เอ (Maung Aye) รองประธาน SPDC พลโท คิน หยุน (Khin Nyunt) เลขาธิการ อันดับ 1 พลโท ติน อู (Tin Oo) เลขาธิการ อันดับ 2 และพลโท วิน มินท์ (Win Myint) เลขาธิการ อันดับ 3 นอกจากนี้ ได้มีการแต่งตั้งคณะรัฐมนตรีชุดใหม่พร้อมด้วยคณะกรรมการที่ปรึกษาให้เข้ามาบริหาร ประเทศควบคู่กันไปด้วย

สำหรับการเปลี่ยนแปลงจาก SLOC มาสู่ SPDC นั้น รัฐบาลได้ให้เหตุผลผ่าน คำประกาศทางสถานีวิทยุ ไทพอสน์ว่า

“... เพื่อการสร้างสรรค์ระบอบประชาธิปไตยที่มีระเบียบวินัย และดูแลให้มีการ ปฏิบัติตามระบอบดังกล่าวเพื่อก่อให้เกิดความสงบสุขอันจะนำพาประเทศชาติ พัฒนาไปสู่ความทันสมัยและความเจริญรุ่งเรือง อันจะทำให้เกิดประโยชน์สุขแก่ ประเทศชาติและประชาชนทั้งปวง จึงเห็นสมควรให้มีการจัดตั้ง “สภาสันติภาพ และการพัฒนาแห่งรัฐ” ขึ้นเพื่อให้บริหารประเทศนับตั้งแต่นี้เป็นต้นไป”⁵⁷

⁵⁷ The Nation (16 November 1997) : A1 อ้างถึงใน พรพิมล ตริโซติ, “พม่า,” เอเชียรายปี 1998 (กรุงเทพฯ : สถาบันเอเชียศึกษา, 2541), น. 188.

ขณะเดียวกัน นักวิเคราะห์หลายท่านได้ให้เหตุผลในการเปลี่ยนแปลงครั้งนี้แตกต่างกันไป มีทั้งปัจจัยภายนอกที่ว่าด้วยกระแสกดดันของนานาชาติประเทศต่อระบบการเมืองพม่าที่ยังคงเพิกเฉยต่อการเป็นประชาธิปไตยและการละเมิดสิทธิมนุษยชน อีกทั้ง ประเด็นการเข้าเป็นสมาชิกอาเซียน (ASEAN) ของพม่า โดยพม่าต้องการลดกระแสต่อต้านจากประเทศต่าง ๆ ในการยอมรับพม่าเข้าอาเซียน ในส่วนของปัจจัยภายในทั้งปัญหาความขัดแย้งในการแย่งชิงอำนาจของคณะผู้นำทหาร และปัญหาเศรษฐกิจตกต่ำซึ่งรัฐบาลหวันเกรงว่าสถานการณ์จะรุนแรงขึ้นดังเช่นเหตุการณ์ 8 - 8 - 88 นอกจากนี้ มีการให้ความเห็นว่าการเปลี่ยนชื่อจาก “สภาฟื้นฟูกฎหมายและระเบียบแห่งชาติ” (The State Law and Order Restoration Council - SLORC) มาเป็น “สภาสันติภาพและการพัฒนาแห่งรัฐ” (The State Peace and Development Council - SPDC) นั้นได้ทำให้ภาพลักษณ์ของรัฐบาลทหารดูนุ่มนวลกว่าเดิม เนื่องจากชื่อใหม่จะเน้นเรื่องสันติภาพ (Peace) มากกว่าการบังคับให้อยู่ในกฎระเบียบ (Law and Order)⁵⁸ ด้วยเหตุนี้ สภาสันติภาพและการพัฒนาแห่งรัฐจึงถือกำเนิดขึ้นเพื่อแก้ไขภาพลักษณ์ให้กับรัฐบาลทหาร และเหมือนเป็นการให้ความหวังด้วยการเปลี่ยนชื่อใหม่นี้จะนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงเช่นกัน ทั้ง ๆ ที่ผู้นำในสภา ฯ และคณะรัฐบาลยังคงเป็นกลุ่มอำนาจเดิม

การเข้าเป็นสมาชิก ASEAN

ในปี 1997 มีเหตุการณ์ที่สำคัญมากต่อพม่าและนานาชาติประการหนึ่ง คือ การที่พม่าเข้าเป็นสมาชิกอาเซียน (Association of South East Asian Nations - ASEAN) ในวันที่ 23 กรกฎาคม 1997 ท่ามกลางเสียงประท้วงจากตะวันตกโดยเฉพาะสหรัฐอเมริกาและสหภาพยุโรปที่ดำเนินการคัดค้านมาโดยตลอด ขณะเดียวกันการยอมรับพม่าเข้าอาเซียนได้ถือเป็นความสำเร็จของพม่าอย่างสูงที่ตะวันตกก็คาดไม่ถึงเช่นกัน

ในส่วนของพม่านั้นได้แสดงความสนใจที่จะเข้าร่วมเป็นสมาชิก ASEAN มาก่อนหน้านี้นานหลายปี ทั้งจากการลงนามเข้าร่วมเป็นภาคีสันติสัญญาว่าด้วยมิตรภาพและความร่วมมือในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (Treaty of Amity and Cooperation - TAC) ในการประชุม

⁵⁸ Donald M. Seekins, *The Disorder in Order : The Army – State in Burma since 1962*, p.284.

ระดับรัฐมนตรีอาเซียนที่จัดขึ้นที่ประเทศบรูไน ในเดือนกรกฎาคม 1995⁵⁹ จากนั้นได้รับสถานะเป็นผู้สังเกตการณ์ในการประชุมระดับรัฐมนตรีอาเซียนที่ประเทศอินโดนีเซียในปี 1996 และได้เข้าร่วมการประชุมความร่วมมือด้านการเมืองและความมั่นคงในภูมิภาคเอเชียแปซิฟิกด้วย⁶⁰ (ASEAN Regional Forum – ARF) โดยในปีนี้ได้มีการหารือกันในกลุ่มประเทศสมาชิกอาเซียนในการรับพม่าเข้าอาเซียนอย่างจริงจัง ซึ่งในที่สุดจึงได้ข้อสรุปว่าอาเซียนตกลงรับพม่าเข้าเป็นสมาชิกอย่างเป็นทางการในการประชุมรัฐมนตรีอาเซียนที่ประเทศมาเลเซียในปี 1997

ทั้งนี้ นักวิชาการหลายท่านได้วิเคราะห์จุดมุ่งหมายของพม่าในการเข้าเป็นสมาชิกอาเซียนหลายประการ ทั้ง ๆ ที่ครั้งหนึ่งพม่าเคยปฏิเสธการเข้าเป็นสมาชิกอาเซียนในช่วงเริ่มแรกของอาเซียน เนื่องจากเห็นว่าอาเซียนมีแนวโน้มไปทางสหรัฐอเมริกา ซึ่งพม่าขณะนั้นอยู่ในสมัยของนายพล เนวิน ที่ได้ยึดถือนโยบายเป็นกลางอย่างเคร่งครัดจึงไม่อาจเข้าร่วมได้⁶¹ แต่ต่อมาเมื่อสถานการณ์เปลี่ยนแปลงและนโยบายของพม่าเปลี่ยน ทำให้พม่าสนใจข้อเสนอในการเข้าเป็นส่วนหนึ่งขององค์กรในภูมิภาคอีกครั้ง

ที่มาของความสนใจในการเข้าร่วมองค์กรระดับภูมิภาค เริ่มมาตั้งแต่ปลายทศวรรษ 1980 เมื่อนโยบายของพม่าเปลี่ยนจากสังคมนิยมวิถีพม่าในสมัย เนวิน มาเป็นนโยบายเปิดเสรีด้านเศรษฐกิจในสมัยนายพล ซอ หม่อง เรื่อยมา แต่จากเหตุการณ์รัฐประหารและการปราบปรามกลุ่มผู้เดินขบวนประท้วงอย่างรุนแรงในปี 1988 ประกอบกับที่รัฐบาลปฏิเสธผลการเลือกตั้งในปี 1990 ทั้งยังคุกคามสมาชิกพรรคที่ชนะการเลือกตั้งโดยเฉพาะการกักขังซุจี เหตุการณ์เหล่านี้ได้ทำให้หลายประเทศประณามพฤติกรรมของรัฐบาลทหาร พร้อมทั้งคว่ำบาตรทางเศรษฐกิจด้วยการไม่ติดต่อค้าขายและตัดการให้ความช่วยเหลือกับพม่า อย่างไรก็ตาม พม่าสามารถรอดพ้นจากวิกฤติการปิดล้อมทางเศรษฐกิจมาได้ เนื่องจากพม่าได้รับความช่วยเหลือจากจีนทั้งในด้านเศรษฐกิจและการเมือง โดยเฉพาะด้านการเมืองนั้นจีนได้ประกาศตัวเป็นมิตรและให้การสนับสนุนพม่าอย่างเปิดเผย⁶² ซึ่งพม่าก็ได้ตอบแทนจีนเป็นผลประโยชน์ด้านความมั่นคงและ

⁵⁹ พรพิมล ตริไซติ, “พม่า,” เอเชียรายปี 1996 ,น.244.

⁶⁰ Langpoklakpam Suraj Singh, Movement for Democracy in Myanmar , p.192.

⁶¹ พรพิมล ตริไซติ, “พม่า,” เอเชียรายปี 1999 น.174.

⁶² พรพิมล ตริไซติ, “พม่า : สลักระเบิดในอาเซียน,” ใน อุกฤษฏ์ บัทมานันท์ อาเซียนใหม่

(กรุงเทพฯ : สถาบันเอเชียศึกษา,2541) น.179.

เศรษฐกิจ⁶³ เช่นกัน แต่จากประสบการณ์ที่ผ่านมาพม่ายังไม่ไว้ใจจีน พม่าจึงจำเป็นต้องมองหาทางเลือกอื่นเพื่อไม่ให้เข้าไปสู่การโอบอุ้มจากจีนมากเกินไปและอาเซียนถือเป็นทางเลือกที่พม่าให้ความสนใจอย่างยิ่ง โดยพม่าได้เริ่มติดต่อกับประเทศเพื่อนบ้านและประเทศต่าง ๆ ในภูมิภาคมากขึ้น⁶⁴ แต่กระนั้น พม่าก็ยังคงประสบปัญหาด้านเศรษฐกิจภายในประเทศซึ่งยิ่งทำให้พม่ามองเห็นความสำคัญของอาเซียนมากขึ้น ทั้งนี้ การเป็นสมาชิกอาเซียนจะทำให้พม่ามีช่องทางการค้าขาย ช่องทางดึงดูดการค้าการลงทุน โดยเฉพาะจากเขตการค้าเสรีอาเซียน (ASEAN Free Trade Area : AFTA) นอกจากนี้ การเข้าเป็นส่วนหนึ่งของอาเซียนจะเอื้อประโยชน์ในการเป็นช่องทางพบปะพูดคุยระหว่างพม่ากับชาติสมาชิก หรือพม่ากับชาติอื่น ๆ ผ่านความร่วมมือและความสัมพันธ์กับอาเซียน อีกมุมมองหนึ่งที่น่าสนใจก็คือ การเข้าเป็นสมาชิกอาเซียนจะเป็นการแสดงความชอบธรรมทางการเมืองระหว่างประเทศภายใต้การบริหารงานของรัฐบาลทหารทั้งในสายตาของภายในประเทศและภายนอก⁶⁵ และที่สำคัญพม่าแน่ใจว่า อาเซียนจะไม่แทรกแซงกิจการภายในของพม่าอย่างแน่นอน เนื่องจากการไม่แทรกแซงกิจการภายในของประเทศสมาชิกเป็นหนึ่งในหลักสำคัญของอาเซียนที่สมาชิกทุกประเทศต้องปฏิบัติร่วมกัน

สำหรับการเตรียมความพร้อมในการเข้าเป็นสมาชิกอาเซียนนั้น พม่าตระหนักดีว่าพม่าต้องปรับตัวให้สอดคล้องกับความต้องการของอาเซียนด้วย ทั้งในเรื่องของการเปิดสถานทูตในประเทศสมาชิกอาเซียน (พม่าเปิดสถานทูตกับประเทศสมาชิกครบทุกประเทศในปี 1997) ในส่วนของการแลกเปลี่ยนการเยือนระดับผู้นำ ผู้นำพม่าได้เดินทางเยือนประเทศสมาชิกอาเซียน

⁶³ ผลประโยชน์ด้านความมั่นคงของพม่าต่อจีน คือ 1. พม่าสามารถเป็นประตูออกสู่ทะเลด้านตะวันตกเฉียงใต้ของจีน (บริเวณแคว้นทิเบตและมณฑลยูนนาน) 2. พม่าสามารถเป็นประตูนำจีนสู่เอเชียใต้เข้าตะวันออกกลางและทะเลถึงยุโรปได้ 3. พม่าสามารถเป็นด่านสกัดกั้นภัยคุกคามจากทางใต้ให้กับจีนได้ 4. พม่าเป็นรัฐกันกระหน่ำระหว่างจีนกับอินเดีย สำหรับผลประโยชน์ด้านเศรษฐกิจ คือ 1. พม่าเป็นตลาดที่สำคัญของจีน 2. พม่าสามารถเป็นแหล่งทรัพยากรธรรมชาติที่สำคัญให้กับจีนได้ โดยเฉพาะก๊าซธรรมชาติ ดังนั้นจีนจึงต้องการเป็นมิตรที่ดีกับพม่าเพื่อเอื้อประโยชน์ต่อจีนดังกล่าว (อ้างใน พรพิมล ตริโชค, “จีนกับพม่า,” ใน ประทุมพร วัชรเสถียร และ ไชยวัฒน์ คำชู จีนในโลกที่กำลังเปลี่ยนแปลง, กรุงเทพฯ : สถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2541)

⁶⁴ พรพิมล ตริโชค, อาเซียนใหม่, น.179-180.

⁶⁵ พินิตพันธุ์ บริพัตร, “ความสัมพันธ์พม่าและอาเซียน จากความร่วมมือสู่ปัญหา,” ใน รัฐศาสตร์สาร 28, ฉบับพิเศษ (2550), น.217-218.

เช่น สิงคโปร์ อินโดนีเซีย ไทย และลาวอย่างเป็นทางการ ทั้งนี้ การเยือนที่สำคัญต่อการนำพม่าเข้าเป็นสมาชิกอาเซียน คือ การเชิญผู้แทนของพม่าเข้าร่วมการประชุมรัฐมนตรีต่างประเทศอาเซียนซึ่งจัดขึ้นที่ประเทศไทย ในเดือนกรกฎาคม ปี 1994 ในฐานะแขกของไทยซึ่งเป็นประเทศเจ้าภาพ⁶⁶ จากนั้นปี 1995 พม่าได้ลงนามใน TAC (Treaty of Amity and Cooperation) ซึ่งเป็นเรื่องสำคัญที่แสดงให้เห็นความตั้งใจของพม่าในการเข้าเป็นสมาชิกอาเซียน สำหรับประเด็นด้านเศรษฐกิจและการเมืองนั้น อาเซียนต้องการให้พม่าปรับเปลี่ยนก่อนที่จะเข้าอาเซียนเช่นกัน ซึ่งในส่วนของเศรษฐกิจดูจะไม่มีปัญหาแต่อย่างใด เพราะพม่าได้เปลี่ยนจากสังคมนิยม - ปิดประเทศมาเป็นเสรีนิยม - เปิดกว้างทางเศรษฐกิจแล้วตั้งแต่ปี 1988 แต่ในส่วนของการเมืองที่พม่ายังไม่เปลี่ยนแปลงไปจากเผด็จการทหารนั้นดูจะเป็นปัญหาต่ออาเซียนอย่างยิ่ง ที่สุดแล้วอาเซียนได้ตัดสินใจยอมรับพม่าเข้าเป็นสมาชิก พร้อมกับความหวังที่จะเปลี่ยนแปลงพม่าไปสู่ประชาธิปไตยได้ในอนาคต (...ซึ่งอาเซียนคิดผิด)

3. การโยกย้ายตำแหน่งสำคัญในรัฐบาลทหาร และแผนการสู่ประชาธิปไตย ปี 2003

ที่ผ่านมามการเมืองพม่าตกอยู่ภายใต้การควบคุมดูแลของรัฐบาลทหารอย่างเบ็ดเสร็จ ถึงแม้พรรค NLD จะได้รับการสนับสนุนจากประชาชนพม่าและประชาคมโลก แต่พรรค NLD ก็ไม่สามารถทำอะไรได้ และไม่มีสถาบันหรือองค์กรอื่นใดลุกขึ้นมาท้าทายอำนาจหรือวิจารณ์นโยบายการบริหารงานของรัฐบาลได้เช่นกัน ทั้งนี้ รัฐบาลทหารได้ควบคุมตัวชุนจีอีกครั้งในเดือนสิงหาคม 2000 ระหว่างการเดินทางออกนอกอย่างกึ่ง ซึ่งรัฐบาลประกาศว่าการกระทำของชุนจีเป็นการยั่วยุให้รัฐบาลต้องปฏิบัติการอย่างรุนแรง⁶⁷ ท่ามกลางความกดดันจากประชาคมโลก ทูตพิเศษขององค์การสหประชาชาติ นายตันศรี ราซาลิ อีสมาอิล (Tansri Razali Ismail) ได้เดินทางเยือนพม่าในเดือนมกราคม 2002 ซึ่งภายหลังการเยือนของ Ismail รัฐบาลทหารได้ยอมที่จะเจรจากับชุนจี

⁶⁶ อัญฉิกา รุ่งเรือง, พม่ากับการเข้าเป็นสมาชิกอาเซียน : แนวโน้มความร่วมมือและผลประโยชน์ระดับภูมิภาค (ภาคนิพนธ์มหาบัณฑิต คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2543), น.51-54.

⁶⁷ พรพิมล ตริโซติ, "พม่า," เอเชียรายปี 2001 (กรุงเทพฯ : สถาบันเอเชียศึกษา, 2544), น.168.

และยอมปล่อยตัวซุจีอีกครั้งในเดือนพฤษภาคม 2002 พร้อมทั้งส่งปล่อยนักโทษการเมือง และได้อนุญาตให้ที่ทำการพรรค NLD หลายสาขาเปิดทำการได้ ทั้งนี้ การยินยอมดังกล่าวเป็นไปเพื่อลดกระแสกดดันในเวทีการเมืองระหว่างประเทศทั้งจากตะวันตก ญี่ปุ่นและประเทศสมาชิกอาเซียนด้วยกัน แต่ภายหลังจากที่นายพล เนวิน เสียชีวิตลงในวันที่ 5 ธันวาคม 2002 พลเอก ตาน ช่วย ขึ้นสู่อำนาจสูงสุดอย่างแท้จริง คณะของนางซุจีพร้อมด้วยสมาชิกพรรค NLD ได้ถูกทำร้ายอีกครั้ง และนำไปสู่การจับกุมซุจีในวันที่ 30 พฤษภาคม 2003 โดยรัฐบาลทหารประกาศว่าการจับกุมครั้งนี้เป็นมาตรการชั่วคราวเพื่อป้องกันนางจากการถูกลอบสังหาร ซึ่งรัฐบาลมีข้อมูลว่า อาจมีการสร้างสถานการณ์เพื่อทำให้รัฐบาลทหารตกอยู่ในสถานะลำบาก ทั้งนี้ คำชี้แจงดังกล่าวไม่ได้ทำให้หลายฝ่ายเชื่อถือแต่อย่างใด

อย่างไรก็ตาม การเมืองพม่าเคลื่อนไหวอีกครั้งเมื่อรัฐบาลพม่าได้ประกาศปรับตำแหน่งใน SPDC และคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 25 สิงหาคม 2003 โดยการแต่งตั้งพลเอก คิน หยุน (เลขาธิการ SPDC อันดับ 1) ขึ้นดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีแทนพลเอก ตาน ช่วย แล้วให้พลโท โซ วิน (เลขาธิการ SPDC อันดับ 2 ซึ่งได้รับการแต่งตั้งไปเมื่อเดือนกุมภาพันธ์ 2003) เลื่อนขึ้นเป็นเลขาธิการ SPDC อันดับ 1 พร้อมกันนั้นได้ตั้งตำแหน่งประธานาธิบดีแห่งรัฐและรองประธานาธิบดีแห่งรัฐขึ้นมา โดยมีพลเอก ตาน ช่วยดำรงตำแหน่งประธานาธิบดีแห่งรัฐควบตำแหน่งประธาน SPDC และพลเอก หม่อง เอ เป็นรองประธานาธิบดีแห่งรัฐ⁶⁸ การเปลี่ยนแปลงตำแหน่งสำคัญในรัฐบาลทหารครั้งนี้ หลายฝ่ายจับตามองไปที่ตำแหน่งของ คิน หยุน และ โซ วิน ซึ่ง โซ วิน เป็นคนที่พลเอก ตาน ช่วย ให้ความไว้วางใจอย่างสูงเพราะมีแนวคิดที่แข็งกร้าวเป็นสายเหยี่ยวชัดเจนและเคยประกาศว่า SPDC จะไม่เจรจากับพรรค NLD และจะไม่มีวันมอบอำนาจทางการเมืองให้กับ NLD ด้วย⁶⁹ สำหรับ คิน หยุน มีนักวิชาการหลายท่านวิจารณ์ว่าการหลุดจากตำแหน่งเลขาธิการอันดับ 1 ทำให้ คิน หยุน สูญเสียอำนาจทางการเมืองถึงแม้ว่าจะดำรงตำแหน่งหัวหน้ารัฐบาลก็ตาม เพราะตำแหน่งนายกรัฐมนตรีในการเมืองพม่านั้นเป็นตำแหน่งลอยที่

⁶⁸ พรพิมล ตรีโชติ, “พม่า,” เอเชียรายปี 2004 (กรุงเทพฯ : สถาบันเอเชียศึกษา, 2547) น.167.

⁶⁹ ALTSEAN, Report Card Burma (1 Apr.-30 Jun. 2003) : 34 , อ้างถึงใน พรพิมล ตรีโชติ, “พม่า,” เอเชียรายปี 2004 ,น.167.

ตาน ช่วย รวบไว้ในกำมือเมื่อครั้งเป็นนายกรัฐมนตรี ซึ่งหากวิเคราะห์แล้วก็เท่ากับว่า คิน หยุนถูกผลักดันให้ออกจากศูนย์อำนาจและเปิดโอกาสให้ ไช่ วิน ที่เป็นสายเหยี่ยวเข้าไปแทนที่ นอกจากนี้ ได้มีการวิเคราะห์ว่าการดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีของ คิน หยุน อาจเป็นไปได้เพื่อลดกระแสกดดันจากนานาชาติภายหลังจากการควบคุมตัวซู่จีหลายเดือนก่อน⁷⁰ ภาพลักษณ์ของ คิน หยุน ได้รับการยอมรับว่าเป็นทหารสายพิราบ มีแนวคิดในเชิงปฏิรูปโดยยอมรับในหลักการเจรจาต่อรองมากกว่าการใช้วิธีเด็ดขาดรุนแรงแบบทหาร นอกจากนี้ คิน หยุน มีผลงานมากมายทั้งการเจรจาระหว่างรัฐบาลทหารพม่ากับกองกำลังชนกลุ่มน้อยกลุ่มต่าง ๆ โดยเฉพาะการเจรจาหยุดยิง รวมถึงการเจรจากับพรรค NLD และซู่จีทำให้เป็นที่ยอมรับอย่างมากในเวทีการเมืองระหว่างประเทศ และมีการคาดการณ์ว่า การที่ คิน หยุน มาอยู่ในตำแหน่งนายกรัฐมนตรีอาจจะเป็นสัญญาณที่ดีสำหรับการเปลี่ยนผ่านทางการเมืองและการปฏิรูปทางเศรษฐกิจในอนาคตได้⁷¹

ทั้งนี้ ผลอย่างเป็นรูปธรรมสำหรับการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองได้ปรากฏขึ้นในแถลงการณ์หลังเข้ารับตำแหน่งในวันที่ 30 สิงหาคม 2003 โดยพลเอก คิน หยุน นำเสนอแผนทางการเมือง 7 ขั้นตอนที่จะนำไปสู่ประชาธิปไตย (Roadmap)⁷² ดังนี้

- 1 จัดการประชุมแห่งชาติ (National Convention)
- 2 หลังจากการจัดการประชุมแห่งชาติสำเร็จ ให้มีการนำขั้นตอนที่สำคัญในการทำให้เกิดระบอบประชาธิปไตยแบบมีวินัยไปปฏิบัติให้เป็นผลสำเร็จ

⁷⁰ วันชัย ม่วงศรี, “ความเปลี่ยนแปลงในพม่า,” ผู้จัดการรายวัน (29 สิงหาคม 2546) : 11.

⁷¹ พรพิมล ตรีโชติ, “พม่า,” เอเชียรายปี 2004 , น.168.

⁷² ก่อนหน้านี้ ประเทศไทยได้มีความพยายามในการนำเสนอแนวทางการปรองดองแห่งชาติพม่าเพื่อการเป็นประชาธิปไตย (Roadmap) รวมถึงการจัดเวทีเพื่อหาแนวทางแก้ไขปัญหาการเมืองพม่าร่วมกัน เนื่องจากรัฐบาลไทยเห็นว่าไม่สามารถหลีกเลี่ยงการแสดงความคิดเห็นต่อสถานการณ์การเมืองในพม่าได้ในฐานะประเทศเพื่อนบ้านที่ใกล้ชิดและในฐานะประเทศสมาชิกอาเซียนด้วยกัน โดยนายสุรเกียรติ์ เสถียรไทย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศในขณะนั้นได้เปิดตัว Roadmap ของไทยต่อพม่าในระหว่างการประชุมรัฐมนตรีต่างประเทศเอเชีย – ยุโรป หรือ ASEM ครั้งที่ 5 ซึ่งจัดขึ้นที่เกาะบาห์ลี ประเทศอินโดนีเซียในวันที่ 23 – 24 กรกฎาคม 2003 โดยมีเป้าหมายสำคัญคือ การนำพม่าไปสู่ความปรองดองและการพัฒนาตามแนวทางประชาธิปไตยอย่างแท้จริง แต่สำหรับพม่านั้น การกระทำของไทยถือเป็นการแทรกแซงกิจการภายในที่พม่ายอมรับไม่ได้ พม่าจึงได้ปฏิเสธความพยายามของไทยด้วยการนำเสนอแผน Roadmap ของพม่าเองในวันที่ 30 สิงหาคม 2003

- 3 ร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ให้สอดคล้องกับหลักการพื้นฐานที่ร่างไว้ในการประชุมแห่งชาติ
- 4 รับรองร่างรัฐธรรมนูญโดยผ่านการลงประชามติทั่วประเทศ
- 5 จัดการเลือกตั้งสมาชิกสภาประชาชนตามรัฐธรรมนูญฉบับใหม่
- 6 จัดการประชุมสมัชชาประชาชน ซึ่งมีสมาชิกเข้าร่วมประชุมตามรัฐธรรมนูญ
- 7 ให้ผู้นำประเทศที่ได้รับการคัดเลือกจากสมัชชาประชาชนสร้างชาติให้เป็นประชาธิปไตยและทันสมัย และให้สมัชชาประชาชนจัดตั้งรัฐบาลและกลไกการปกครองสำคัญอื่น ๆ

อย่างไรก็ตาม Roadmap ฉบับนี้ได้รับการวิพากษ์วิจารณ์เช่นเคยว่ามีจุดอ่อนมากมาย โดยเฉพาะเรื่องกรอบระยะเวลาในการดำเนินการแต่ละขั้นตอนนั้นไม่มีกำหนดเวลาที่แน่นอนว่าจะเริ่มเมื่อใดและเสร็จสิ้นเมื่อใด ซึ่งหลายฝ่ายมองว่าการประกาศแผน Roadmap ฉบับนี้เป็นไปเพื่อลดกระแสกดดันจากนานาชาติที่อยากเห็นการเปลี่ยนแปลงในการเมืองพม่า เพราะโดยสาระของ Roadmap แล้วไม่มีหลักการใดที่จะเป็นเครื่องรับประกันว่าจะทำให้เกิดกระบวนการเปลี่ยนแปลงอย่างแท้จริง ด้วยเหตุนี้ จึงทำให้ประชาคมโลกหันไปมองว่าการแต่งตั้งพลเอก คิน หลุน เป็นนายกรัฐมนตรีและการประกาศแผนการปฏิรูปการเมืองนั้นเป็นเครื่องมือที่ SPDC ใช้ลดความกดดันจากประชาคมโลก⁷³ รวมทั้งเป็นหนึ่งในวิถีทางที่รัฐบาลทหารจะรักษาอำนาจทางการเมืองไว้ต่อไป และเพื่อเป็นการสร้างความชอบธรรมให้กับ Roadmap รัฐบาลพม่าได้จัดให้มีการชุมนุมของสมาชิกสมาคมสมาพันธ์เพื่อการพัฒนาแห่งรัฐ (USDA) ในวันที่ 21 กันยายน 2003⁷⁴ ในส่วนของตัวแทนพรรค NLD ได้ออกมาแสดงทัศนคติว่า สิ่งที่รัฐบาลทหารนำเสนอใน Roadmap นั้นเป็นเพียงการรวบรวมสิ่งที่รัฐบาลทหารต้องการเท่านั้น และพรรค NLD จะไม่ยอมรับ Roadmap ของรัฐบาลทหารตราบไต่ที่รัฐบาลทหารไม่รับรองผลการเลือกตั้งปี 1990

⁷³ พรพิมล ตริโซติ, “พม่า,” เอเชียรายปี 2004, น.170.

⁷⁴ The Economic Intelligence Unit, Myanmar, Country Report (November 2003) : 14
อ้างถึงใน พรพิมล ตริโซติ, “พม่า,” เอเชียรายปี 2004, น.170.

จากนั้นในวันที่ 15 ธันวาคม 2003 นาย วิน อ่อง (Win Aung) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศพม่าได้เดินทางไปร่วมประชุมกระบวนการกรุงเทพฯ (Bangkok Process)⁷⁵ ที่ไทยเป็นเจ้าภาพในการจัดการประชุมครั้งนี้ขึ้นมาเพื่อเปิดโอกาสให้พม่าชี้แจงขั้นตอนการดำเนินงานตามแผน Roadmap โดยรัฐมนตรีต่างประเทศพม่าได้ประกาศว่า รัฐบาลจะดำเนินการให้ได้ 3 ขั้นตอนของ Roadmap ทั้งนี้รวมถึงการจัดการประชุมแห่งชาติที่จะมีการกำหนดกรอบเวลาที่แน่นอนของกระบวนการทั้งหมด⁷⁶ ทั้งนี้ รัฐบาลทหารได้ปฏิบัติตามที่ประกาศไว้ว่าจะดำเนินการเคลื่อนไหวไปสู่ประชาธิปไตย โดยในวันที่ 17 พฤษภาคม 2004 รัฐบาลได้จัดให้มีการประชุมร่างรัฐธรรมนูญขึ้นเป็นครั้งที่ 2 หลังจากหยุดชะงักมาตั้งแต่ปี 1996 แต่สมาชิกพรรค NLD ปฏิเสธที่จะเข้าร่วมการประชุม เนื่องจากรัฐบาลทหารไม่ยอมทำตามข้อเรียกร้องของพรรคที่ต้องการให้ปล่อยตัว ชูจี และประธานพรรค NLD นอกจากนี้ พรรคได้เรียกร้องให้รัฐบาลทหารปฏิรูปกระบวนการร่างรัฐธรรมนูญด้วย แต่เมื่อตกลงกันไม่ได้ รัฐบาลพม่าก็ดำเนินการร่างรัฐธรรมนูญต่อไปโดยไม่มีสมาชิกพรรค NLD เข้าร่วมท่ามกลางเสียงครหาจากประชาคมโลกเช่นเดิม โดยการประชุมครั้งนี้มีผู้เข้าร่วมประชุมจำนวนมาก (ประมาณ 1,500 คน) ประกอบด้วยคณะทหารและตัวแทนจากฝ่ายต่าง ๆ เช่น ชาวนา กรรมกรและนักวิชาการ⁷⁷ ซึ่งเป็นไปได้ว่าตัวแทนเหล่านี้ผ่านการเลือกสรรจากรัฐบาลทหารมาแล้วทั้งสิ้น

⁷⁵ กระบวนการกรุงเทพฯ หรือ Bangkok Process เป็นความพยายามครั้งที่ 2 ของไทยในการผลักดันให้เกิดการเจรจาเพื่อความปรองดองแห่งชาติในพม่า โดยการเชิญผู้แทนจากหลายประเทศที่สนใจเข้าร่วมการประชุมอันประกอบด้วย ผู้แทนจากประเทศออสเตรเลีย ออสเตรเลีย ฝรั่งเศส เยอรมนี อิตาลี จีน อินเดีย ญี่ปุ่น อินโดนีเซีย มาเลเซีย สิงคโปร์ และผู้แทนจากองค์การสหประชาชาติ ซึ่งจัดขึ้นในวันที่ 15 ธันวาคม 2003 ทั้งนี้ ไทยคาดหวังจะจัดการประชุมกระบวนการกรุงเทพฯ อีกครั้งในปี 2004 ซึ่งคาดว่าจะในเดือนเมษายน แต่ก็ต้องเลื่อนออกไปอย่างไม่มีกำหนดภายหลังจากที่พม่าปฏิเสธที่จะเข้าร่วมประชุม โดยให้เหตุผลว่าต้องการเตรียมความพร้อมในการจัดการประชุมแห่งชาติเพื่อร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ในช่วงเวลาเดียวกัน (อ้างในพินิตพันธุ์ บริพัตร, “ความสัมพันธ์ไทยต่อพม่าในรัฐบาลพันตำรวจโททักษิณ ชินวัตร (2544-2547),” รัฐศาสตร์สาร 27,2 (2549) : 55-56)

⁷⁶ The Nation (16 December 2003), อ้างถึงใน พินิตพันธุ์ บริพัตร, “ความสัมพันธ์ไทยต่อพม่าในรัฐบาลพันตำรวจโททักษิณ ชินวัตร (2544-2547),” รัฐศาสตร์สาร 27,2 (2549) : 55.

⁷⁷ พรชัย วีระณรงค์, “ความปรองดองของพม่า,” สยามรัฐ (18 พฤษภาคม 2547) : 4.

อย่างไรก็ตาม หลังจากการเปลี่ยนตัวนายกรัฐมนตรีที่ดูเหมือนว่าพม่าจะเปลี่ยนแปลงไปในทางที่ดีขึ้น แต่แล้วเหตุการณ์ก็กลับพลิกความคาดหมายเมื่อรัฐบาลทหารสั่งปลดนายวิน อ่อง ออกจากตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศพม่าอย่างกะทันหันในวันที่ 19 กันยายน 2004 ทั้งนี้ หลายฝ่ายมองว่าสาเหตุในการปลดนั้นเกิดจากความขัดแย้งภายในรัฐบาล เนื่องจาก วิน อ่อง ได้เคยพูดในหลายเวทีว่าจะปล่อยตัวชู่จี ซึ่งเป็นเรื่องที่รัฐบาลทหารยอมรับไม่ได้และถือว่าการปฏิบัติหน้าที่นอกเหนือจากที่ได้รับมอบหมาย ที่สำคัญ การปลดวิน อ่อง ซึ่งถือได้ว่าเป็นคนสนิทของนายกรัฐมนตรี คิน หยุน นั้นเป็นการส่งสัญญาณไปถึงคิน หยุน ด้วยว่าตำแหน่งนายกรัฐมนตรีอาจสิ้นคลอนในระยะเวลาอันใกล้⁷⁸ ซึ่งก็เป็นจริงตามนั้นเมื่อ คิน หยุน ถูกปลดจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรีและผู้อำนวยการสำนักข่าวกรองทหารในวันที่ 19 ตุลาคม 2004 ด้วยข้อหาทุจริตและคอร์รัปชันพร้อมทั้งยกเลิกหน่วยข่าวกรองของกองทัพที่ คิน หยุน เป็นผู้วางรากฐานด้วย อย่างไรก็ตาม นักวิชาการด้านพม่าหลายท่านได้ตั้งข้อสังเกตว่าเรื่องนี้คงเกิดจากความขัดแย้งทางความคิดและผลประโยชน์ในคณะผู้บริหารระดับสูง เพราะ คิน หยุน ซึ่งเป็นนายทหารสายพิราบพยายามที่จะรื้อฟื้นการเจรจาเพื่อที่จะปล่อยตัว ชู่จี ในขณะที่พลเอก ตาน ช่วย คัดค้านมาโดยตลอด นอกจากนี้ ได้มีการวิเคราะห์ว่าผู้นำพม่าไม่เห็นด้วยกับการที่ คิน หยุน จะนำพม่าเข้าสู่เวทีการเมืองระหว่างประเทศมากขึ้น โดยตลอดระยะเวลาการดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี คิน หยุน ได้ติดต่อกับต่างประเทศในแนวทางที่จะพัฒนาพม่าไปสู่ประชาธิปไตย เช่น การประกาศแผนการ Roadmap การรื้อฟื้นการประชุมสมัชชาแห่งชาติในการร่างรัฐธรรมนูญ ตลอดจนการให้ความร่วมมือกับไทยในการจัดการประชุมกระบวนการกรุงเทพขึ้น ประเด็นต่อมาคือความขัดแย้งระหว่างกองทัพกับสำนักข่าวกรองที่ คิน หยุน ดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการ อันเนื่องมาจากบทบาทหน้าที่ของหน่วยข่าวกรองที่เข้าไปสอดแนมงานของกองทัพมากเกินไปจนทำให้เกิดการกระทบกระทั่งกัน⁷⁹ นอกจากนี้ ยังมีประเด็นเกี่ยวกับการเมืองชนกลุ่มน้อยและผลประโยชน์ด้านธุรกิจที่ คิน หยุน และครอบครัวมีเครือข่ายโยงใยกับ

⁷⁸ พรพิมล ตรีโชติ, “พม่า,” เอเชียรายปี 2005 (กรุงเทพฯ : สถาบันเอเชียศึกษา, 2548) น.63.

⁷⁹ “ถกส่องวิพากษ์รัฐประหารพม่า,” สาละวันโพสต์ 18 (1 ตุลาคม - 15 พฤศจิกายน 2547) : 22.

ชนกลุ่มน้อย⁸⁰ ดังเช่นการที่ คิน หยุน เป็นผู้ริเริ่มให้มีการเจรจาหยุดยิง (ceasefire) ระหว่างกองทัพพม่ากับกองกำลังชนกลุ่มน้อยนั้น หากเป็นผลสำเร็จผลประโยชน์จะตกอยู่กับชนกลุ่มน้อย และ คิน หยุน เองมากกว่ารัฐบาลทหาร และจะทำให้รัฐบาลไม่สามารถอ้างความชอบธรรมในการสร้างความเข้มแข็งให้กับกองทัพเพื่อปราบปรามชนกลุ่มน้อยได้อีกต่อไป ซึ่งเป็นแนวทางที่คณะผู้นำทหารไม่ต้องการ ทั้งนี้ ผลจากการปลด คิน หยุน ได้ทำให้กระบวนการเจรจาต่าง ๆ ชะงักงันอย่างสิ้นเชิง ทั้งการวางแผนว่าจะมีการเจรจาระหว่างรัฐบาลกับพรรค NLD การเจรจาระหว่างรัฐบาลกับชนกลุ่มน้อย โดยเฉพาะแผนการไปสู่ประชาธิปไตย หรือ Roadmap ที่หลายฝ่ายกังวลว่าจะหยุดชะงักไปด้วยเพราะเป็นการนำเสนอของ คิน หยุน ซึ่งในเรื่องนี้เจ้าหน้าที่ระดับสูงของรัฐบาลได้ออกมายืนยันว่า รัฐบาลพม่าจะยังคงดำเนินการตามกระบวนการร่างรัฐธรรมนูญภายใต้แนวทางของ Roadmap ต่อไป ซึ่งคาดว่าจะเปิดการประชุมร่างรัฐธรรมนูญอีกครั้งในปี 2005 สำหรับผู้ที่ได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีคนใหม่ คือ พลโท โซ วิน เลขาธิการ SPDC อันดับ 1 และเป็นนายทหารคนสนิทของพลเอก ตาน ช่วย นั่นเอง

⁸⁰ พลเอก คิน หยุน มีความสัมพันธ์ที่แนบแน่นกับชนกลุ่มน้อยในรัฐฉาน (โดยเฉพาะกลุ่มว้า) เนื่องจากหน่วยงานภายใต้การควบคุมของ คิน หยุน ได้เข้าไปพัวพันกับธุรกิจนาขนิดในบริเวณรัฐฉาน และเชื่อมต่อไปถึงกระบวนการฟอกเงินจากธุรกิจนอกระบบต่างๆ กระบวนการเหล่านี้เป็นฐานทางการเงินที่สำคัญของธุรกิจครอบครัว คิน หยุน เองจนทำให้ธุรกิจแพร่ขยายไปอย่างกว้างขวาง ไม่ว่าจะเป็นบริษัท Bagan Cybertech ซึ่งเป็นบริษัทของ Ye Naing Win ลูกชายของ คิน หยุน ซึ่งทำธุรกิจด้านอินเทอร์เน็ตและโทรศัพท์ผ่านดาวเทียม หรือแม้แต่พลเอก คิน หยุน เองก็มีหุ้นในหลายบริษัทที่เกี่ยวข้องกับธนาคารพาณิชย์ และสื่อสารมวลชนหลายแขนง เช่น หนังสือพิมพ์และนิตยสาร ดังนี้ จึงเป็นที่กังวลของพลเอก ตาน ช่วย และคณะนายทหารระดับสูงว่าฐานอำนาจและฐานเศรษฐกิจของ คิน หยุน และครอบครัวจะเติบโตล้ำหน้าครอบครัวฐานอำนาจอื่นในประเทศ จากเหตุผลดังกล่าวนำมาสู่การปลด คิน หยุน ลงจากอำนาจและทำการกวาดล้างฐานอำนาจของครอบครัว คิน หยุน ในเวลาถัดมา (อ้างใน พรพิมล ตริโชติ, เบื้องหลังการปลดพลเอกชิน ยุ้นต์ <http://www.thaiworld.org/th/include/answer_search.php?question_id=22>, 25 พ.ย. 2547)

4. ความเคลื่อนไหวทางการเมืองและการประท้วงครั้งใหญ่ เดือนกันยายน ปี 2007

ในช่วงปี 2004 - 2007 สถานการณ์การเมืองภายในพม่าค่อนข้างจะวุ่นวายภายใต้การรักษาสถานการณ์ของทหารอย่างเข้มแข็ง โดยในเดือนกุมภาพันธ์ 2005 รัฐบาลได้จัดการประชุมร่างรัฐธรรมนูญขึ้นอีกครั้ง แต่ดำเนินไปได้เพียงไม่กี่อาทิตย์ก็ต้องยกเลิกไปโดยไม่มีวาระคืบหน้า พรรค NLD ยังคงคว่ำบาตรการประชุมตราบโดที่ยังไม่มีการปล่อยตัวนางซูจีและแกนนำพรรคคนอื่น ๆ ออกจากที่คุมขัง

เดือนพฤษภาคม 2005 เหตุการณ์ไม่คาดคิดได้เกิดขึ้น เมื่อเกิดเหตุระเบิดในย่านศูนย์การค้ากลางเมืองย่างกุ้งเมื่อวันที่ 7 พฤษภาคม 2005 ทำให้มีผู้เสียชีวิตและบาดเจ็บจำนวนมาก นักวิเคราะห์หลายฝ่ายมองว่าเหตุการณ์ครั้งนี้เป็นเหตุการณ์รุนแรงที่ได้มีการเตรียมการเป็นอย่างดีและมีเป้าหมายทางการเมืองที่ชัดเจน คือต้องการสังหารประชาชนให้มากที่สุดด้วยการวางระเบิดในจุดที่มีผู้คนพลุกพล่านอย่างศูนย์การค้า และการระเบิดที่เกิดขึ้นไม่น่าจะเป็นฝีมือของกลุ่มน้อยหรือกลุ่มต่อต้านรัฐบาล แต่ก็มีบางคนมองว่าเป็นการสร้างสถานการณ์ของรัฐบาลเพื่อเพิ่มมาตรการในการรักษาความปลอดภัยทั่วประเทศ และใช้เป็นข้ออ้างที่จะปฏิเสธการปฏิรูปประชาธิปไตยตามที่ตะวันตกเรียกร้อง⁸¹ ในขณะที่รัฐบาลทหารพม่ามองว่าเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นเป็นฝีมือของผู้ก่อการร้าย ซึ่งรัฐบาลไม่สามารถสืบหาเบาะแสของการระเบิดได้ และทำให้รัฐบาลตระหนักว่า หากเกิดการก่อความวุ่นวายขึ้นพร้อมกันในหลาย ๆ จุด รัฐบาลจะไม่สามารถควบคุมสถานการณ์ไว้ได้⁸² ดังนั้น รัฐบาลจึงต้องเร่งหาทางป้องกันและสร้างมาตรการรักษาความมั่นคง จากนั้น ได้มีข่าวลือเรื่องการย้ายเมืองหลวงแพร์สะพัดออกมา และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสารสนเทศได้ออกมายืนยันเมื่อวันที่ 7 พฤศจิกายน 2005 ว่า รัฐบาลพม่าจะย้ายที่ทำการรัฐบาลออกจากย่างกุ้งไปเมืองเปียงมานา (Pyinmana) เมืองหลวงใหม่ โดยชี้แจงเหตุผลว่า พม่าต้องการพัฒนาประเทศชาติให้ทันสมัย ดังนั้น ศูนย์กลางของที่ทำการรัฐบาลจึงมีความสำคัญอย่างยิ่ง ซึ่งเปียงมานาเป็นเมืองที่ตั้งอยู่ศูนย์กลางของประเทศทำให้ติดต่อกับทุกเขตและ

⁸¹ “สถานการณ์ความมั่นคงในพม่า,” สยามจดหมายเหตุ (พฤษภาคม 2548) :701.

⁸² พรพิมล ตรีโชติ, “พม่า,” เอเชียรายปี 2006 (กรุงเทพฯ : สถาบันเอเชียศึกษา, 2549) น.55-56.

ทุกมณฑลได้อย่างรวดเร็ว อีกทั้งมีสภาพภูมิศาสตร์และยุทธศาสตร์ที่เหมาะสมแก่การพัฒนาประเทศ รวมถึงการควบคุมกำลังพลและชนกลุ่มน้อย⁸³

รูปภาพที่ 3.1 แผนที่เมืองเปียงมานา (Pyinmana)



ที่มา : <http://amint.rta.mi.th/images/myanmar/map.jpg>

ทั้งนี้ เปียงมานาจะได้ชื่อใหม่อย่างเป็นทางการว่า เนย์ ปยี ดอว์ (Nay Pyi Daw) ซึ่งมีความหมายว่า ที่พักของพระราชธา⁸⁴ ทั้งนี้ มีการวิเคราะห์เหตุผลการย้ายเมืองหลวงครั้งนี้จากนักวิชาการหลายฝ่าย เช่น ย้ายเมืองเพื่อตั้งรับกรณีที่กองทัพสหรัฐฯ หรือสหประชาชาติจะบุกเพื่อ

⁸³ นवलแก้ว นูรพวัฒน์, “ย้ายเมืองหลวงพม่า ทำไมต้องเปียนมะนา (1),” เนชั่นสุดสัปดาห์ 14,703 (21-27 พฤศจิกายน 2548) : 74.

⁸⁴ ประชาชาติธุรกิจ (8-11 ธันวาคม 2548) : 32 อ้างถึงใน พรพิมล ตริชาติ, “พม่า,” เอเชียรายปี 2006 , น.58.

ช่วยเหลือผู้หรือเพื่อล้มล้างรัฐบาลทหาร ในขณะที่นักประวัติศาสตร์อย่างดร.สุเนตร ชุตินธรานนท์ มองว่าการย้ายเมืองหลวงเป็นส่วนหนึ่งของจารีตโบราณของพม่า เมื่อสถาปนาราชวงศ์ใหม่ขึ้นปกครองประเทศก็จำเป็นต้องสร้างเมืองหลวงใหม่ด้วย ซึ่งเท่ากับเป็นการเบียดยุคพม่าสมัยใหม่ภายใต้การนำของ ตาน ช่วย อย่างเป็นทางการ⁸⁵ นอกจากนี้ ได้มีการวิเคราะห์สาเหตุของการย้ายเมืองว่ามีที่มาจากความเชื่อเรื่องโชคลางของพลเอก ตาน ช่วย ด้วย โดยโหรประจำตัวของ ตาน ช่วย ได้ทำนายว่าฐานอำนาจของ ตาน ช่วย โกล้จะล่มสลายพร้อมกับดวงเมือง (กรุงย่างกุ้ง) ซึ่งหากไม่ทำการย้ายเมืองหลวงจะทำให้ ตาน ช่วย อยู่ในอำนาจได้อีกไม่นาน⁸⁶

ในส่วนของความเคลื่อนไหวระดับประเทศ ในการประชุมรัฐมนตรีต่างประเทศอาเซียน ครั้งที่ 38 ที่จัดขึ้น ณ กรุงเวียงจันทน์ สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว ช่วงปลายเดือนกรกฎาคม 2005 นาย อู ญาณ วิน (U Nyan Win) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศพม่า ได้ประกาศสละตำแหน่งประธานอาเซียน ซึ่งจะเวียนมาถึงในช่วงกลางปี 2006 อย่างเป็นทางการ ซึ่งรัฐบาลพม่าให้เหตุผลว่าต้องการมุ่งความสนใจไปที่การจัดระบบการเมืองภายใน โดยการเร่งรัด

⁸⁵ พรพิมล ตรีโชติ, “พม่า,” เอเชียรายปี 2006 , น.56-57.

⁸⁶ ผู้นำพม่าเกือบจะทุกสมัยไม่ว่าจะเป็นพระมหากษัตริย์ พลเรือน หรือคณะทหารผู้ปกครองประเทศล้วนมีความเชื่อและศรัทธาในเรื่องโชคลาง หรือคำทำนาย ดังเช่น การออกใช้ธนบัตรฉบับ 45 และ 90 จี๊ด ในสมัยสังคมนิยม เพราะตัวเลขทั้งสองหารด้วยเลข 9 ลงตัว ซึ่งเป็นเลขนำโชคของนายพล เนวิน หรือการที่คณะทหารเลือกวันที่ 18 กันยายน 1988 ตามคำแนะนำของโหรว่าเป็นวันดีในการปฏิวัติ เป็นต้น สำหรับพลเอก ตาน ช่วย นั้น เป็นอีกคนที่เชื่อในเรื่องโชคลางอย่างมาก ทั้งนี้ โหรประจำตัว ตาน ช่วย ได้ทำนายว่าในช่วงเดือนกุมภาพันธ์และเมษายน 2005 ดาวประจำตัวของผู้นำพม่าเริ่มอับแสงซึ่งจะส่งผลให้เกิดการสั่นคลอนอำนาจ และหนทางเดียวที่จะรักษาระบบบทหารคือการย้ายเมืองหลวงออกจากย่างกุ้ง จากนั้นการเริ่มขบวนโยกย้ายเมืองหลวงได้เริ่มขึ้นในวันที่มีฤกษ์งามยามดี (ตามโหรทำนาย) คือ วันที่ 11 พฤศจิกายน (เดือน 11) ค.ศ. 2005 เวลา 6 นาฬิกา 37 นาที โดยรถบรรทุกจากหน่วยงานทหารจำนวน 1,100 คัน ได้ทำการเคลื่อนย้ายวัสดุอุปกรณ์ตลอดจนกลุ่มข้าราชการพลเรือนจำนวน 11 กอง และข้าราชการทหารอีก 11 กองมุ่งตรงสู่เมือง เปียงมานา ทั้งนี้ เลข 6 คือเลขนำโชคของ ตาน ช่วย และเลข 11 คือเลขมงคลที่สัมพันธ์กับดวงเมืองของเมืองหลวงแห่งใหม่ (อ้างใน “ทำไมพม่าย้ายเมืองหลวงจากย่างกุ้งไปเนปิดอร์, <<http://www.newskythailand.com/board/index.php?topic=147.0>>, 18 มีนาคม 2008.)

กระบวนการปรองดองแห่งชาติและกระบวนการประชาธิปไตยที่กำลังเดินหน้าอยู่⁸⁷ อย่างไรก็ตาม รัฐบาลทหารได้ประกาศขยายระยะเวลาการปฏิรูปออกไปอีก 1 ปี นับตั้งแต่วันที่ 27 พฤษภาคม 2006 หลังจากเลื่อนกำหนดมาแล้วในเดือนพฤศจิกายน 2005 ซึ่งนับเป็นการกระทำที่สวนทางกับสิ่งที่รัฐบาลทหารพม่าบอกไว้ว่ากำลังดำเนินการตามแผนการสู่ประชาธิปไตยอย่างยิ่ง ทั้งนี้ การประกาศดังกล่าวได้รับการตอบโต้จากกลุ่มนักศึกษาที่ออกมาเคลื่อนไหวภายใต้ชื่อ กลุ่มนักศึกษา รุ่น 88 (the 88 – Generation Student Groups) ที่ออกมารณรงค์ล่ารายชื่อประชาชนเพื่อเรียกร้องให้ปล่อยตัวซุจี รวมถึงนักโทษการเมืองคนอื่น ๆ และผู้นำนักศึกษาที่ได้ถูกจับตัวไปก่อนหน้านี้ด้วย แต่ในที่สุดก็ถูกรัฐบาลควบคุมตรวจสอบความเคลื่อนไหวอย่างใกล้ชิดเช่นเคย⁸⁸

เหตุการณ์สำคัญอีกเหตุการณ์หนึ่งคือ การเสียชีวิตของพลเอก โซ วิน นายกรัฐมนตรีพม่า เมื่อวันที่ 12 ตุลาคม 2007 ด้วยโรคมะเร็งในเม็ดเลือดหลังจากการไปรักษาตัวที่สิงคโปร์หลายครั้ง ทั้งนี้ สื่อตะวันตกคาดการณ์ว่าการเสียชีวิตของพลเอก โซ วิน จะไม่ทำให้โครงสร้างอำนาจของรัฐบาลพม่าสั่นคลอน เพราะตำแหน่งนายกรัฐมนตรีของพม่ามีอำนาจน้อยและเป็นเพียงหุ่นเชิดของ SPDC เท่านั้น ทั้งนี้ บุคคลที่จะขึ้นมาดำรงตำแหน่งสืบต่อจาก โซ วิน คือ พลโท เต็ง เส่ง (Thein Sein) เลขาธิการ SPDC อันดับ 1 ซึ่งก่อนหน้านี้ทำหน้าที่รักษาการตำแหน่งนายกรัฐมนตรีและเป็นบุคคลใกล้ชิดนายพล ตาน ฉ่วย อีกคนหนึ่ง⁸⁹

การประท้วงครั้งใหญ่ เดือนกันยายน ปี 2007

สถานการณ์ที่ไม่คาดคิดเกิดขึ้นอีกครั้งในพม่า เมื่อกลุ่มผู้สนับสนุนประชาธิปไตยในพม่าชุมนุมประท้วงรัฐบาลเนื่องจากการปรับขึ้นราคาน้ำมันเชื้อเพลิงเมื่อวันที่ 15 สิงหาคม 2007 โดยที่ไม่มีการแจ้งล่วงหน้าและปรับสูงขึ้นกว่า 1 เท่าตัว⁹⁰ ซึ่งส่งผลให้ประชาชนประสบปัญหา

⁸⁷ “พม่าสลະสิทธ์ก້ោอီ ๒๖.๓.๒๕๕๓,” *สาละวินโพสท์* 24 (1 กรกฎาคม – 15 สิงหาคม 2548) : 18.

⁸⁸ พรพิมล ตริโซติ, “พม่า,” *เอเชียรายปี 2007* (กรุงเทพฯ : สถาบันเอเชียศึกษา, 2550), น.95-96.

⁸⁹ “สถานการณ์ความวุ่นวายในพม่า,” *สยามจดหมายเหตุ* 32 (ตุลาคม 2550) : 1443.

⁹⁰ น้ำมันเบนซินปรับเพิ่มขึ้นจาก 1,500 จั๊ตต่อแกลลอนเป็น 2,500 จั๊ต น้ำมันดีเซลปรับเพิ่มจาก 1,500 จั๊ต เป็น 3,000 จั๊ต ราคาก๊าซธรรมชาติปรับเพิ่มจาก 2,800 จั๊ต เป็น 15,000 จั๊ต สูงกว่าเดิมถึง 5 เท่า (อ้างอิงใน “บริหารผิดพลาด : พม่าขึ้นราคาน้ำมันมหาโหด,” *ผู้จัดการรายวัน* (27 สิงหาคม 2550) : 10)

เศรษฐกิจจากการปรับขึ้นราคาน้ำมันที่ส่งผลกระทบต่อราคาสินค้าอุปโภคบริโภคที่ปรับสูงขึ้นในขณะที่ประชาชนมีรายได้เท่าเดิม จากจุดเริ่มต้นดังกล่าวการประท้วงได้ขยายวงกว้างมากขึ้นเมื่อมีพระสงฆ์และประชาชนจำนวนมากจากเมืองต่าง ๆ เข้าร่วมเดินประท้วงรัฐบาล ทั้งนี้ ทางกรมป่าไม้กำลังตำรวจปราบจลาจลและวางกำลังสมาชิก USDA ตามถนนสายต่าง ๆ ในย่างกุ้งตั้งแต่ 22 สิงหาคม 2007 เพื่อเตรียมการสลายการชุมนุม⁹¹ และได้เข้าสลายการชุมนุมในช่วงต้นเดือนกันยายนโดยใช้แก๊สน้ำตาและยิงปืนขึ้นฟ้าเพื่อยุติการประท้วงของพระสงฆ์ แต่ผลที่ตามมาคือ พระสงฆ์และประชาชนจำนวนมากออกมาชุมนุมประท้วงกันมากขึ้นทั้งในกรุงย่างกุ้งและตามเมืองใหญ่ต่าง ๆ พร้อมกันนี้ สถาบันสงฆ์ได้เรียกร้องคำขอโทษจากรัฐบาลที่ใช้ความรุนแรงเข้าสลายการชุมนุมของพระสงฆ์ด้วยแต่รัฐบาลทหารก็ยังคงนิ่งเฉย ทั้งนี้ ในวันที่ 24-25 กันยายน 2007 ผู้ชุมนุมในย่างกุ้งได้เพิ่มจำนวนเป็น 100,000 คน ซึ่งนับเป็นการเดินขบวนครั้งใหญ่ที่สุดนับตั้งแต่ปี 1988 อย่างไรก็ตาม การประท้วงในระยะหลังได้กลายเป็นเรื่องการเมืองมากกว่าประเด็นด้านเศรษฐกิจ โดยการเพิ่มข้อเรียกร้องให้มีการสร้างความปรองดองแห่งชาติและจัดการเจรจาระหว่างรัฐบาลทหารกับนางซูจีด้วย⁹² แต่แล้วข้อเรียกร้องดังกล่าวก็ไม่สามารถดำเนินการให้บรรลุจุดมุ่งหมายได้ เมื่อรัฐบาลทหารประกาศภาวะฉุกเฉินและตัดสินใจใช้ความรุนแรงเข้าสลายการชุมนุมอีกครั้งในวันที่ 26 กันยายน 2007 ท่ามกลางเสียงประณามจากนานาชาติและจากการสลายการชุมนุมส่งผลให้มีผู้เสียชีวิตอย่างน้อย 4 คน ได้รับความเจ็บมากกว่า 100 คน และมีผู้ถูกจับกุมอีกประมาณ 200 คน ซึ่งประมาณครึ่งหนึ่งเป็นพระสงฆ์⁹³ ต่อมาวันที่ 27 กันยายน 2007 ทหารและเจ้าหน้าที่ตำรวจได้เข้าควบคุมสถานการณ์ไว้ได้ แต่ยังคงมีการวางกำลังรอบสถานที่สำคัญ ๆ และยังคงควบคุมไม่ให้พระสงฆ์ออกจากวัด สำหรับการชุมนุมประท้วงก็เหลือเพียงการชุมนุมกลุ่มเล็ก ๆ ในบางพื้นที่เท่านั้น

จากเหตุการณ์สลายการชุมนุมที่เกิดขึ้น สหประชาชาติได้มีมติส่งนาย อิบราฮิมแกมบารี (Ibrahim Gambari) ผู้แทนพิเศษของสหประชาชาติเดินทางไปพม่าระหว่างวันที่

⁹¹ สำนักข่าวกรองแห่งชาติ, “การชุมนุมเพื่อประท้วงการขึ้นราคาพลังงานในพม่ายังคงมีอย่างต่อเนื่อง, <<http://www.nia.go.th/nia/default.asp>>, 27 สิงหาคม 2550.

⁹² “สถานการณ์ความวุ่นวายในพม่า,” สยามจดหมายเหตุ : 1440.

⁹³ เรื่องเดียวกัน.

29 กันยายน – 2 ตุลาคม 2007 โดยได้เข้าพบพลเอก ตาน ช่วย ผู้นำพม่า เพื่อหารือเกี่ยวกับการแก้ไขปัญหาทางการเมืองในวันที่ 30 กันยายน 2007 จากนั้น นายแกมบารี ได้ถือโอกาสเข้าพบนางซูจี ในวันเดียวกันด้วย ทั้งนี้ ภายหลังจากเยือนของนายแกมบารีซึ่งดูเหมือนว่าสถานการณ์ในพม่าจะพัฒนาไปในทางที่ดีขึ้น เมื่อรัฐบาลทหารสั่งปล่อยตัวผู้ชุมนุม 692 คน จากที่จับกุมตัวได้ 2,093 คน ในวันที่ 4 ตุลาคม 2007⁹⁴ จากนั้นพลเอก ตาน ช่วย ได้แต่งตั้งพลตรี ออง จี (Aung Kyi) รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงแรงงานให้เป็นผู้ติดต่อประสานงานกับนางซูจี โดยรัฐบาลพร้อมที่จะเจรจาหากนางซูจียุติการเคลื่อนไหวทางการเมืองและยุติการเรียกร้องให้ต่างชาติคว่ำบาตรพม่า อย่างไรก็ตาม พรรค NLD ได้ออกแถลงการณ์เมื่อวันที่ 10 ตุลาคม 2007 เรียกร้องไม่ให้รัฐบาลตั้งเงื่อนไขล่วงหน้าเพื่อแสดงความจริงใจในการเจรจาระหว่างกัน และจากการเคลื่อนไหวของรัฐบาลดังกล่าวได้มีนักวิเคราะห์ห่มองว่า เงื่อนไขของผู้นำพม่าเป็นท่าทีเดิมที่ต้องการถ่วงเวลาให้กระบวนการร่างรัฐธรรมนูญและการลงประชามติเสร็จสิ้น เพื่อเป็นการสร้างความชอบธรรมให้รัฐบาลทหารอยู่ในอำนาจต่อไป⁹⁵

⁹⁴ ดลยา เทียนทอง, “เหตุการณ์ชุมนุมประท้วงครั้งใหญ่ในพม่า,” <http://www.thaiworld.org/th/news/answer.php?question_id=691>, 15 ตุลาคม 2550.

⁹⁵ “สถานการณ์ความวุ่นวายในพม่า,” สยามจดหมายเหตุ : 1441.

ความคืบหน้าในการร่างรัฐธรรมนูญและการลงประชามติรับร่างรัฐธรรมนูญ

แม้ว่าเหตุการณ์ในพม่ายังคงวุ่นวายจากการชุมนุมประท้วงในช่วงกลางเดือนสิงหาคม เป็นต้นมา แต่รัฐบาลทหารยังคงดำเนินการตามแผนปฏิรูปประเทศไปสู่ประชาธิปไตยต่อไป โดยการนัดประชุมเพื่อวางหลักการสำหรับร่างรัฐธรรมนูญ⁹⁶ ในวันที่ 3 กันยายน 2007 ซึ่งเป็นการปิดการประชุมร่างกรอบรัฐธรรมนูญอย่างเป็นทางการที่ยาวนานถึง 14 ปี (ตั้งแต่ปี 1993) จากนั้นในวันที่ 18 ตุลาคม 2007 รัฐบาลได้แต่งตั้งคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญเพื่อดำเนินการร่างรัฐธรรมนูญฉบับจริงในต้นเดือนธันวาคม ซึ่งงานนี้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงข่าวสารของพม่าได้ประกาศอย่างชัดเจนว่าซุจีและพรรค NLD จะไม่มีบทบาทในกระบวนการร่างรัฐธรรมนูญแต่อย่างใด และจะไม่มี การเปลี่ยนแปลงแนวทางที่กำหนดไว้จากการประชุมแห่งชาติครั้งที่ผ่านมาด้วย

ในช่วงต้นเดือนกุมภาพันธ์ ปี 2008 รัฐบาลพม่าได้ประกาศอย่างเป็นทางการว่าจะมีการสำรวจประชามติจากประชาชนเรื่องการรับรองร่างรัฐธรรมนูญซึ่งอยู่ในขั้นที่ 4 ของ Roadmap ในวันที่ 10 พฤษภาคม 2008 โดยพลเอก ตาน ฉ่วย ได้กล่าวในวันสหภาพแห่งชาติ (12 กุมภาพันธ์ 2008) เรียกร้องให้ประชาชนร่วมลงประชามติรับร่างรัฐธรรมนูญ จากนั้นรัฐบาลได้ออกกฎหมายว่าด้วยการออกเสียงประชามติพร้อมทั้งแต่งตั้งคณะกรรมการควบคุมการออกเสียงประชามติ ทั้งนี้ กฎหมายดังกล่าวได้กำหนดบทลงโทษประชาชนที่ต่อต้านการลงประชามติด้วยการถูกตัดสินจำคุกสามปีและปรับเป็นจำนวนเงิน 100,000 จ๊ิต (77 เหรียญสหรัฐ) และห้าม

⁹⁶ การประชุมแห่งชาติเพื่อการร่างรัฐธรรมนูญของพม่าเกิดขึ้นมาแล้ว 2 ช่วง คือ ระหว่างปี 1993 - 1996 และปี 2004 - 2007 ซึ่งในการประชุมช่วงแรกนั้นไม่สามารถร่างรัฐธรรมนูญจนแล้วเสร็จได้ดังที่คาดการณ์ไว้ เนื่องจากพรรค NLD ประกาศถอนตัวจากการประชุม เพราะไม่พอใจคณะกรรมการและรัฐบาลที่ใช้ร่างรัฐธรรมนูญเป็นเครื่องมือในการรักษาอำนาจทางการเมือง ซึ่งรัฐบาลได้ตอบโต้โดยการเพิกเฉยสิทธิการประชุมของสมาชิกพรรค NLD ทั้งหมด และได้ยกเลิกการประชุมสมัชชาแห่งชาติเมื่อวันที่ 31 มีนาคม 1996 จนกระทั่งปี 2004 เมื่อรัฐบาลพม่านำเสนอแผนการไปสู่ประชาธิปไตย 7 ขั้นตอน (Roadmap towards Democracy) กระบวนการร่างรัฐธรรมนูญจึงเกิดขึ้นใหม่อีกครั้ง อย่างไรก็ตาม ในการประชุมครั้งล่าสุดเนื้อหาสาระของรัฐธรรมนูญและบทบัญญัติยังคงรักษาอำนาจของกองทัพและรัฐบาลไว้เช่นเดิม (อ้างใน พินิตพันธุ์ บริพัตร “บทบาทของรัฐบาลทหารในกระบวนการร่างรัฐธรรมนูญ,” ใน รัฐศาสตร์สาร 29, ฉบับพิเศษ (2551) : 147)

ไม่ให้พระสงฆ์หรือแม่ชีมีส่วนร่วมในการลงประชามติ⁹⁷ ทั้งนี้โดยหลักการขั้นพื้นฐานของสังคมประชาธิปไตยนั้นให้ความสำคัญกับการใช้สิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐาน ดังนั้นการลงประชามติที่จะเกิดขึ้นจึงอาจเป็นที่ครหาของสังคมนานาประเทศถึงความไม่เป็นประชาธิปไตยอย่างแท้จริง

นอกจากนี้ ในการลงประชามติดังกล่าวรัฐบาลทหารพม่าได้สั่งให้สื่อมวลชนในประเทศดำเนินการประชาสัมพันธ์ให้มีการรับร่างรัฐธรรมนูญเท่านั้น โดยมีการตีพิมพ์ข้อความ “เชิญชวนรับร่างรัฐธรรมนูญเพื่อผลประโยชน์ของชาติ” (Let's vote Yes for national interest) ขึ้นหน้าหนึ่งสื่อสิ่งพิมพ์ของรัฐทุกฉบับ พร้อมทั้งมีการเปิดเพลงเชิญชวนให้ออกเสียง “รับ” ผ่านสถานีโทรทัศน์และวิทยุกระจายเสียงของรัฐในช่วงเวลาที่มีคนดูมากอีกด้วย (ช่วง prime-time)⁹⁸ อีกทั้ง กลุ่ม USDA ซึ่งเป็นกลุ่มที่รัฐบาลทหารจัดตั้งขึ้นก็ได้ร่วมรณรงค์ให้ประชาชนออกมาแสดงความเห็นชอบต่อรัฐธรรมนูญโดยการสวมเสื้อยืดที่มีข้อความ “VOTE YES” รวมถึงแจกใบปลิวให้ออกเสียงประชามติ “รับ” ทั่วประเทศเช่นกัน ในขณะที่ฝ่ายต่อต้านรัฐบาลที่นำโดยพรรค NLD ได้สนับสนุนให้ประชาชนออกเสียง “ไม่รับ” ร่างรัฐธรรมนูญ⁹⁹ ซึ่งก่อนหน้านี้พรรค NLD ได้ออกแถลงเมื่อวันที่ 18 กุมภาพันธ์ 2008 ระบุว่า รัฐบาลพม่าต้องชี้แจงว่าเหตุใดจึงไม่ยอมรับผลการเลือกตั้งในปี 1990 รวมถึงชี้แจงเหตุผลในการกักบริเวณนางซูจี ต่อไปอย่างไม่มีกำหนด ทั้งยังตำหนิรัฐบาลที่ประกาศจะจัดการลงประชามติเพียงฝ่ายเดียวโดยไม่มีการเจรจากับฝ่ายอื่น และได้เพิกเฉยต่อข้อเสนอแนะของสหประชาชาติที่ให้เปิดการเจรจาเพื่อความปรองดองแห่งชาติ¹⁰⁰

⁹⁷ คณะกรรมการรณรงค์เพื่อประชาธิปไตยในพม่า (กรพ.), “รัฐบาลทหารพม่าต้องตอบคำถามประชาคมโลกเรื่องความน่าเชื่อถือของการให้ลงประชามติ รับ หรือ ไม่รับร่างรัฐธรรมนูญ,” <http://www.burma-info.org/autopagev3/show_page.php?group_id=1&auto_id=10&topic_id=548&topic_no=244&page=1&gaction=on>, 4 มีนาคม 2551.

⁹⁸ Agence France-Presse, “Many voices silenced as Myanmar vote campaign gets under way,” <<http://newsinfo.inquirer.net/breakingnews/world/view/20080420-131573/Many-voices-silenced-as-Myanmar-vote-campaign-gets-under-way>> 20 April 2008.

⁹⁹ Kawn Leow, “รับ-ไม่รับ-คว่ำบาตร สามกระแสตอบรับร่างรัฐธรรมนูญใหม่ของพม่า,” สาดะวินโพสต์ 46 (1 เมษายน - 15 พฤษภาคม 2551) :13.

¹⁰⁰ สำนักข่าวกรองแห่งชาติ, “ท่าทีของพรรคฝ่ายค้านพม่ากรณีรัฐบาลพม่าจะให้มีการลงประชามติร่างรัฐธรรมนูญ,” <<http://www.nia.go.th/nia/default.asp>>, 19 กุมภาพันธ์ 2551.

นอกจากนี้ กลุ่มนักศึกษาพม่าที่เคยออกมาชุมนุมประท้วงในเหตุการณ์ 8 - 8 - 88 (กลุ่ม 88) ได้กล่าวโจมตีการลงประชามติว่า เป็นการสร้างความชอบธรรมให้กับรัฐธรรมนูญที่ร่างโดยรัฐบาลทหารพม่า ดังนั้นจึงเรียกร้องไม่ให้ประชาชนรับรองร่างรัฐธรรมนูญดังกล่าว สำหรับขั้นตอนต่อไปนั้น พลเอก ตาน ช่วย ได้ประกาศในวันกองทัพพม่า (Armed Force Day) เมื่อวันที่ 27 มีนาคม 2008 ว่า ภายหลังจากการลงประชามติและการแก้ไขรัฐธรรมนูญแล้วเสร็จ กองทัพพร้อมที่จะมอบอำนาจให้ประชาชนภายหลังการเลือกตั้งทั่วไปที่จะจัดขึ้นภายในปี 2010 ซึ่งสาเหตุที่ทำให้ ตาน ช่วย กล่าวได้อย่างมั่นใจเป็นเพราะ รัฐบาลทหารได้เตรียมให้ USDA ซึ่งเป็นกลุ่มที่สนับสนุนรัฐบาลพม่าเตรียมจัดตั้งพรรคการเมืองเพื่อเป็นตัวแทนรัฐบาลในการลงสมัครรับเลือกตั้งเพื่อให้แน่ใจว่าการเลือกตั้งปี 2010 จะไม่ซ้ำรอยกับการเลือกตั้งปี 1990 นอกจากนั้น USDA ได้ร่วมกับสมาคมนักธุรกิจอย่างกึ่งจัดตั้งพรรคการเมืองอีก 3 - 4 พรรคลงแข่งขันในการเลือกตั้งที่จะเกิดขึ้นด้วย¹⁰¹ ดังนี้ เห็นได้ว่า รัฐบาลทหารได้เตรียมหนทางไว้ทุก ๆ ทางเพื่อที่จะคงอยู่ในอำนาจต่อไป โดยเฉพาะเมื่อร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้เสร็จสมบูรณ์ รัฐธรรมนูญจะทำหน้าที่เป็นเครื่องมือที่สนับสนุนการดำรงอยู่ของระบอบทหารและผลักดันให้กองทัพเป็นเสาหลักในการปกครองพม่าสืบต่อไป โดยที่ไม่มีพรรคใด สถาบันใด หรือองค์กรใดลุกขึ้นมาท้าทายอำนาจหรือวิจารณ์นโยบายและการบริหารประเทศของรัฐบาลได้เลย

อย่างไรก็ตาม เหตุการณ์ไม่คาดฝันได้เกิดขึ้นอีกครั้งในช่วงต้นเดือนพฤษภาคม เมื่อพายุหมุนนาร์กิส (Nargis) พัดเข้าถล่มพม่าในเวลาไม่กี่วันก่อนวันออกเสียงลงประชามติ ส่งผลให้ชาวพม่าเสียชีวิต บาดเจ็บหลายหมื่นคน และอีกนับแสนคนต้องไร้ที่อยู่อาศัย แต่ไม่ว่าจะเกิดเหตุอันใดก็ตาม รัฐบาลทหารยังคงให้ความสำคัญกับการลงประชามติและยังคงยืนยันว่าจะจัดให้มีการออกเสียงประชามติร่างรัฐธรรมนูญตามที่กำหนดไว้ในวันที่ 10 พฤษภาคม 2008 เช่นเดิม จากเหตุการณ์ดังกล่าวได้ก่อให้เกิดปฏิกิริยาต่อต้านจากพรรคฝ่ายค้าน และกลุ่มต่อต้านรัฐบาลในประเทศรวมถึงเสียงประณามจากนานาประเทศเรียกร้องให้รัฐบาลเลื่อนการลงประชามติออกไป พร้อมทั้งต้องการให้รัฐบาลเปิดรับความช่วยเหลือจากนานาชาติอย่างเร่งด่วน ทั้งนี้ รัฐบาลทหาร

¹⁰¹ “คาด USDA เป็นตัวแทนรัฐบาลพม่าลงเลือกตั้ง ปี 2553,” ศาละวินโพสต์ 48 (1 กรกฎาคม - 15 สิงหาคม 2551).

ได้ประกาศเลื่อนการลงประชามติเฉพาะนครย่างกุ้งและพื้นที่ประสบภัยพิบัติออกไปเป็นวันที่ 24 พฤษภาคม 2008 เพื่อลดกระแสกดดันและลดข้อครหาในกระบวนการรับรองร่างรัฐธรรมนูญ แต่ยังคงปิดกั้นไม่ให้ต่างชาติเข้าช่วยเหลือในพื้นที่ประสบภัยโดยตรงและเปิดรับความช่วยเหลืออย่างจำกัดโดยเฉพาะจากตะวันตกที่รัฐบาลพม่ากลัวว่าจะเข้ามาเพื่อแทรกแซงการเมืองภายในประเทศ

ในวันลงประชามติมีประชาชนไปใช้สิทธิจำนวนมาก โดยหนังสือพิมพ์ นิวไลท์ ออฟ เมียนมาร์ (The New Light of Myanmar) รายงานว่า การจัดลงประชามติร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่เป็นไปด้วยความเรียบร้อยและประสบความสำเร็จเป็นอย่างดี โดยมีผู้ลงมติรับร่างรัฐธรรมนูญร้อยละ 92.4 จากจำนวนผู้ไปใช้สิทธิ 22,496,660 คน (คิดเป็นร้อยละ 99.07 ของจำนวนประชากรผู้มีสิทธิทั้งหมด 22,708,434 คน)¹⁰² ทั้งนี้ ประชาชนที่ใช้สิทธิหลายคนได้เปิดเผยว่า การลงประชามติไม่ได้เป็นไปอย่างเสรีและเป็นธรรมตามที่รัฐบาลประกาศ ประชาชนถูกจับตามองทุกฝีก้าวจากเจ้าหน้าที่และสมาชิกสมาคม USDA ที่สนับสนุนรัฐบาลอย่างใกล้ชิด และมีการเปิดเผยความขัดแย้งต่าง ๆ ที่เกิดขึ้น เช่น บัตรลงคะแนนเสียงมีการทำเครื่องหมายเห็นชอบรัฐธรรมนูญไว้แล้ว หรือการที่ประชาชนถูกบังคับให้ออกจากหน่วยเลือกตั้งขณะที่มีการนับคะแนน ทั้ง ๆ ที่เจ้าหน้าที่รัฐกลับได้รับอนุญาตให้อยู่ในบริเวณนั้นได้¹⁰³ สำหรับผลการลงประชามติร่างรัฐธรรมนูญรอบ 2 ซึ่งจัดขึ้นเมื่อวันที่ 24 พฤษภาคม 2008 ในพื้นที่ประสบภัยปรากฏว่า มีผู้ลงมติรับร่างรัฐธรรมนูญร้อยละ 92.48 จากจำนวนผู้ไปใช้สิทธิ 26,776,675 คน (คิดเป็นร้อยละ 98.12 ของจำนวนประชากรผู้มีสิทธิทั้งหมด 27,288,827 คน)¹⁰⁴

¹⁰² Ministry of foreign affairs, the union of Myanmar, "Commission for Holding the Referendum Announcement No 10/2008," <<http://www.mofa.gov.mm/news/Announcements/15may08.html>>, 15 May 2008.

¹⁰³ "ประชาชนเผยลงประชามติโกงเพียบ," สวท 46 (1 เมษายน - 15 พฤษภาคม 2551) :17.

¹⁰⁴ Ministry of foreign affairs, the union of Myanmar, "Commission for Holding the Referendum Announcement No 12/2008," <<http://www.mofa.gov.mm/news/Announcements/26may08.html>>, 26 May 2008.

ทั้งนี้ ร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้ถูกวิพากษ์วิจารณ์และถูกตั้งคำถามถึงความชอบธรรม จากกลุ่มการเมืองต่าง ๆ ทั้งในประเทศและนอกประเทศว่าเป็นการสืบทอดอำนาจของเผด็จการทหาร โดยเฉพาะเนื้อหาในร่างรัฐธรรมนูญที่พรรคสันนิบาตแห่งชาติเพื่อประชาธิปไตย (NLD) และชนกลุ่มน้อยกลุ่มต่าง ๆ ไม่มีส่วนร่วมในการร่างรัฐธรรมนูญแต่อย่างใด โดยขั้นตอนของการร่างรัฐธรรมนูญนั้นรัฐบาลได้เข้าไปควบคุมการประชุมทั้งคัดเลือกและควบคุมผู้เข้าร่วมประชุม ควบคุมการแสดงความคิดเห็นที่ขัดกับรัฐธรรมนูญที่รัฐบาลเป็นผู้ร่างหลักการพื้นฐาน ขณะเดียวกันก็รวบรวมความคิดเห็นเฉพาะที่เห็นพ้องกับรัฐบาลเพื่อนำไปเสนอต่อที่ประชุมใหญ่ ทั้งนี้ บทบาทหน้าที่และสถานะของกองทัพถูกระบุให้เป็นหมวดหนึ่งของร่างรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันด้วย ซึ่งได้รับการรับรองจากที่ประชุมสมัชชาแห่งชาติอย่างเป็นทางการในเดือนตุลาคม 2006¹⁰⁵ โดยบทบาทและสถานะของกองทัพในร่างรัฐธรรมนูญระบุไว้หลายประการ เช่น 1. กองทัพมีหน้าที่รับผิดชอบในการปกป้องรักษารัฐธรรมนูญของรัฐ 2. กองทัพต้องยึดมั่นในหลักการไม่แบ่งแยกความเป็นสหภาพ พร้อมทั้งต้องแสดงบทบาทนำในการปกป้องรักษา สหภาพจากภัยอันตรายทั้งภายในและภายนอก 3. กองทัพจะบริหารจัดการเพื่อการมีส่วนร่วมของ ประชาชนในความมั่นคงของรัฐและการป้องกันประเทศ 4. กองกำลังทั้งหมดที่อยู่ในชาติจะต้อง อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของกองทัพ และกองทัพมีสิทธิที่จะบริหารอย่างเป็นอิสระในภารกิจ เกี่ยวกับกองกำลังต่าง ๆ 5. ผู้บัญชาการทหารสูงสุดจะมีฐานะทางราชการเท่าเทียมกับรอง ประธานาธิบดี 6. กองทัพมีอำนาจในการประกาศภาวะฉุกเฉินและยึดอำนาจจากรัฐบาลได้ โดยตรง เป็นต้น¹⁰⁶ จากการพิจารณาบทบัญญัติในร่างรัฐธรรมนูญจะเห็นว่ารัฐธรรมนูญให้อำนาจกับกองทัพอย่างเต็มที่ในการดูแลความสงบเรียบร้อยภายในประเทศ และทำให้เห็นภาพว่า กองทัพกับการเมืองพม่าไม่อาจแบ่งแยกกันได้

อย่างไรก็ตาม ความพยายามในการสร้างภาพประชาธิปไตยเพื่อสร้างความชอบธรรมของรัฐบาลทหารต้องมาสิ้นสุดลงในช่วงหลังการลงประชามติได้ไม่นาน เมื่อรัฐบาลพม่าประกาศขยายระยะเวลาในการกักบริเวณนางซูจี ออกไปอีก 1 ปี และคงจะเป็นเช่นนี้ต่อไปเรื่อย ๆ トラบโด

¹⁰⁵ พินิตพันธุ์ บริพัตร, “บทบาทของรัฐบาลทหารในกระบวนการร่างรัฐธรรมนูญ,” รัฐศาสตร์สาร 29, ฉบับพิเศษ (2551):154-159.

¹⁰⁶ เรื่องเดียวกัน.

ที่การเมืองพม่ายังคงตกอยู่ภายใต้การควบคุมดูแลของฝ่ายทหารอย่างเบ็ดเสร็จสมบูรณ์ ดังนั้นภาพความเป็นประชาธิปไตยของพม่าจึงเป็นประชาธิปไตยแค่เปลือกเท่านั้น¹⁰⁷

จากข้อมูลข้างต้นและจากการศึกษาทฤษฎีความเป็นประชาธิปไตยของ Schumpeter ที่ได้กล่าวถึงลักษณะ 5 ประการของการจะเป็นประชาธิปไตย อันประกอบด้วย 1. ระบบการเมืองที่ต้องมีการเลือกตั้งที่เสรีและเปิดเผย 2. มีกลุ่มผู้นำที่เสนอตัวให้ประชาชนเลือก 3. มีการแข่งขันอย่างแท้จริง 4. มีการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ 5. มีสิ่งขวางกั้นการเข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมืองเพียงแต่น้อย และจากการศึกษาของ Syed Farid Alatas ที่ได้กำหนดหลักการเกี่ยวกับประชาธิปไตยว่า ตำแหน่งผู้บริหารประเทศจะต้องเป็นตำแหน่งที่ผ่านการเลือกตั้ง พรรคการเมืองจะต้องมีบทบาทเด่นและได้รับเลือกเป็นสมาชิกรัฐสภา การเลือกตั้งต้องยุติธรรมและพร้อมเปิดโอกาสให้ประชาชนมีบทบาทนำในกระบวนการทางการเมือง จากคุณลักษณะและหลักการความเป็นประชาธิปไตยดังกล่าวไม่มีข้อไหนที่เข้ากับ “ประชาธิปไตย” ของพม่าเลย พม่าเป็นประเทศที่ขึ้นชื่อว่าละเมิดสิทธิและเสรีภาพประชาชนมากที่สุดประเทศหนึ่งของโลก ระบบการเลือกตั้งของ

¹⁰⁷ รายละเอียดการกักบริเวณนางอง ซาน ซูจี

20 กรกฎาคม 1989 - 10 กรกฎาคม 1995 รัฐบาลทหารจับกุมผู้นำพรรค NLD และกักบริเวณนางอง ซาน ซูจี เป็นครั้งแรก

กลางเดือนสิงหาคม 2000 - 6 พฤษภาคม 2002 รัฐบาลทหารจับกุมนางอง ซาน ซูจี เป็นครั้งที่ 2

30 พฤษภาคม 2003 เป็นครั้งที่ 3 โดยนางอง ซาน ซูจี ถูกคุมขังที่คุกอินเส่ง แต่ภายหลังจากโดนกระแสดกดดันจากนานาประเทศอย่างหนัก รัฐบาลทหารจึงได้ย้ายซูจีมาที่บริเวณที่บ้านพักในวันที่ 27 กันยายน 2003

30 พฤษภาคม 2004 รัฐบาลทหารขยายเวลาการกักบริเวณออกไป 6 เดือน

30 พฤศจิกายน 2004 รัฐบาลทหารขยายเวลาการกักบริเวณออกไป 1 ปี

27 พฤศจิกายน 2005 รัฐบาลทหารขยายเวลาการกักบริเวณออกไป 6 เดือน

27 พฤษภาคม 2006 รัฐบาลทหารขยายเวลาการกักบริเวณออกไป 1 ปี

25 พฤษภาคม 2007 รัฐบาลทหารขยายเวลาการกักบริเวณออกไป 1 ปี

27 พฤษภาคม 2008 รัฐบาลทหารขยายเวลาการกักบริเวณออกไป 1 ปี

พม่าที่คาดว่าจะมีขึ้นในอนาคตจะไม่เสรีและไม่มีการแข่งขันอย่างแท้จริงตราบดีที่พม่ายังไม่ให้สิทธิแก่ประชาชนทุกเชื้อชาติทุกศาสนาไปเลือกตั้ง รวมทั้งเปิดโอกาสให้สื่อทุกสื่อจากภายในและภายนอกประเทศเข้ามาทำข่าวการเลือกตั้งอย่างเสรี และตราบดีที่รัฐบาลทหารยังคงไม่ปล่อยตัว ออง ซาน ซูจี และนักโทษการเมืองคนอื่น ๆ ให้ออกมามีส่วนร่วมในการเมืองพม่า นอกจากนี้ในงานเขียนของ Seymour Martin Lipset ได้เชื่อมโยงความเป็นประชาธิปไตยกับการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ ซึ่งอธิบายได้ว่าประเทศที่รุ่งเรืองทางเศรษฐกิจมากจะมีโอกาสในการพัฒนาประชาธิปไตยให้เข้มแข็งมากขึ้นเช่นเดียวกัน โดยปัจจัยด้านความมั่นคง เศรษฐกิจ สังคม และการศึกษาจะเป็นตัวชี้ว่าประชาธิปไตยจะคงอยู่หรือไม่ ซึ่งกรณีของพม่าที่ยังมีปัญหาด้านความมั่นคงภายในประเทศ ด้านเศรษฐกิจแม้จะเติบโตและมั่งคั่งในกลุ่มของชนชั้นผู้นำและทหาร แต่ประชาชนโดยรวมยังมีฐานะยากจน มีสวัสดิการที่ย่ำแย่ และถูกละเมิดสิทธิในด้านต่าง ๆ อีกทั้งการศึกษาภายในประเทศยังถูกปิดกั้นจากรัฐบาล ซึ่งเมื่อเป็นเช่นนี้ประชาธิปไตย (ที่แท้จริง) ในพม่าจะมีขึ้นและดำรงอยู่ได้อย่างไร

ดังนั้น “ประชาธิปไตย” ของ Schumpeter Alatas และ Lipset จึงสวนทางกับ “ประชาธิปไตย” ในแบบของรัฐบาลทหารที่ทุกกระบวนการสู่ประชาธิปไตยถูกจัดสร้างและควบคุมโดยรัฐบาลทหารพม่าเอง

จากการศึกษาแนวคิด “ผลประโยชน์แห่งชาติ” ของ Charles O. Lerche และ Abdul A. Said นั้น ผลประโยชน์แห่งชาติพื้นฐานของทุกรัฐประกอบด้วยปัจจัย 6 ประการ คือ 1) การรักษาไว้ซึ่งการดำรงอยู่เป็นชาติของตน (Self-Preservation) 2) การรักษาความมั่นคงปลอดภัยของชาติ (Security) 3) การแสวงหาความกินดีอยู่ดี (Well-Being) 4) การเสริมสร้างเกียรติภูมิของชาติ (Prestige) 5) การเผยแพร่อุดมการณ์ของชาติ (Ideology) และ 6) การแสวงหาอำนาจ (Power) ซึ่งสำหรับพม่าแล้ว จากพฤติกรรมและการดำเนินนโยบายของรัฐบาลพม่าเห็นได้ว่าเป็นไปเพื่อผลประโยชน์ด้านการรักษาความมั่นคงปลอดภัยของชาติ (Security) เป็นผลประโยชน์สูงสุด แต่ทั้งนี้ในกรณีพม่าที่นี้อาจต้องปรับจากความมั่นคงของชาติมาเป็นความมั่นคงของกองทัพพม่าจะถูกต้องมากกว่า ดังจะขอยกตัวอย่างจากบทบัญญัติในร่างรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันที่ให้กองทัพอยู่ในอำนาจได้ต่อไปอย่างชอบธรรม โดยอำนาจของกองทัพนั้นเกี่ยวพันกับการเมืองอย่างแยกจากกันไม่ได้ เป็นต้น (ในร่างรัฐธรรมนูญบัญญัติให้กองทัพทำหน้าที่ 2 บทบาท คือ บทบาทของผู้ปกป้องภัยคุกคามจากภายนอก และบทบาททางการเมืองซึ่งทำหน้าที่ในสภา)

จากการศึกษาภูมิหลังการเมืองพม่าที่ผ่านมามาดูจะเห็นได้ว่า ในช่วงกว่า 60 ปี การเมืองพม่าได้เปลี่ยนผ่านจากประชาธิปไตย (1948 – 1962) สู่อำนาจทหาร (1962 – 1988) และเป็นเผด็จการทหารเรื่อยมา (1988 – 2008) อย่างไรก็ตาม จากแรงกดดันและกระแสต่อต้านมากมายทั้งจากเวทีการเมืองโลกและเวทีเศรษฐกิจระหว่างประเทศ ทำให้รัฐบาลทหารเตรียมหนทางที่จะเปลี่ยนผ่านสู่ประชาธิปไตยอีกครั้งตามเส้นทางที่ทหารควบคุม และกำหนดไว้ใน Roadmap ปี 2003 ทั้งนี้ หากการดำเนินการประสบผลสำเร็จด้วยดี รัฐบาลทหารจะได้มาซึ่งผลประโยชน์ด้านความมั่นคงที่ทหารจะคงอยู่ในอำนาจต่อไป และผลประโยชน์ด้านเศรษฐกิจที่รัฐบาลทหารจะสามารถติดต่อกับค้าขายกับประเทศต่าง ๆ ได้ เพราะมีประชาธิปไตยเป็นใบเบิกทาง แม้ว่าประชาธิปไตยที่ได้มานั้นจะเป็นประชาธิปไตยในแบบของพม่าที่ทหารยังคงปกครองประเทศ ประชาชนยังคงต่อต้านรัฐบาล และรัฐบาลยังคงละเมิดสิทธิของประชาชนเช่นเดิมก็ตาม แต่กระนั้นก็เรียกได้ว่าเป็นประชาธิปไตยที่นานาประเทศเรียกร้องให้พม่าเปลี่ยนแปลงท่ามกลางสายตาที่จับจ้องมองดูพม่าด้วยท่วงท่าที่แตกต่างกัน โดยท่าทีของนานาประเทศต่อการสร้างประชาธิปไตยในพม่าจะเป็นประเด็นที่จะอธิบายในบทต่อไป