

บทที่ 4

ท่าทีของนานาประเทศต่อการสร้างประชาธิปไตยในพม่า ปี 2001 - 2008

ในบทนี้จะเป็นการศึกษาและวิเคราะห์ท่าทีของนานาประเทศต่อการสร้างประชาธิปไตยในพม่า ภายใต้กรอบทฤษฎีการตัดสินใจ (Decision Making Theory) ของ Michael Brecher และแนวคิดผลประโยชน์แห่งชาติ (National Interest) ของ Charles O. Lerche และ Abdul A. Said โดยประเทศต่าง ๆ นั้นประกอบด้วย สหรัฐอเมริกา - ประเทศมหาอำนาจที่มีบทบาทและมีอิทธิพลอย่างมากต่อการกดดันและคว่ำบาตรพม่าทางเศรษฐกิจ จีน - ประเทศมหาอำนาจที่มีความสัมพันธ์อันใกล้ชิดกับพม่าผ่านความร่วมมือด้านเศรษฐกิจเป็นมูลค่ามหาศาล อินเดีย - ประเทศพันธมิตรสหรัฐอเมริกา แต่มีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับพม่าด้านความมั่นคงและเศรษฐกิจเช่นเดียวกับจีน ญี่ปุ่น - ประเทศพันธมิตรสหรัฐอเมริกา ขณะเดียวกันก็เป็นมิตรประเทศสำคัญของพม่าที่ให้ความช่วยเหลือพม่ามาโดยตลอด ไทย - ประเทศเพื่อนบ้านที่มีพรมแดนและมีประวัติศาสตร์เกี่ยวเนื่องกันมายาวนานทั้งความร่วมมือและความขัดแย้งรวมถึงปัญหาที่ต้องร่วมกันแก้ไข ทั้งนี้ ผู้วิจัยจะศึกษาว่าตัวแสดงเหล่านี้มีท่าทีอย่างไรต่อการเมืองพม่าในช่วงปี 2001 - 2008 ที่รัฐบาลทหารพยายามแสดงให้เห็นว่ากำลังดำเนินไปสู่ความเป็นประชาธิปไตยอย่างมีหลักการ (Disciplined Democracy) ในรูปแบบเฉพาะของพม่าเอง

ท่าทีของสหรัฐอเมริกาต่อการสร้างประชาธิปไตยในพม่า

สหรัฐอเมริกาเป็นประเทศมหาอำนาจโลกที่ให้ความสำคัญกับเสรีภาพ ประชาธิปไตย สิทธิมนุษยชนและการค้าเสรี ซึ่งสหรัฐฯ ถือเป็นหน้าที่และอุดมการณ์ที่จะต้องรักษาและเผยแพร่ออกไป เสมือนเป็นค่านิยมและกฎระเบียบโลกที่นานาประเทศควรจะต้องยึดถือและปฏิบัติตาม ขณะเดียวกัน สหรัฐฯ ได้คอยสอดส่องดูแลประเทศที่ไม่ปฏิบัติตามค่านิยมดังกล่าวด้วย เช่น อิรัก อิหร่าน เกาหลีเหนือ ที่สหรัฐฯ เรียกสามประเทศนี้เป็น “แกนชาตาน” (Axis of Evils) และพม่าซึ่งแม้ว่าจะไม่ได้เป็นหนึ่งในแกนชาตาน แต่พม่าก็เป็นประเทศที่ละเมิดค่านิยมและกฎระเบียบโลกที่สหรัฐฯ ตั้งไว้อย่างรุนแรง จากเหตุการณ์ที่รัฐบาลทหารใช้กำลังเข้าปราบปรามประชาชนรวมทั้งจับกุมผู้นำฝ่ายต่อต้านรัฐบาลจำนวนมากในปี 1988 ถือเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนอย่าง

ร้ายแรง ประกอบกับการที่รัฐบาลเผด็จการทหารปกครองพม่ามายาวนานเนื่องจากไม่ยอมรับผลการเลือกตั้งในปี 1990 ถือเป็นกาลไม่ยอมรับหลักการประชาธิปไตย ดังนี้ สหรัฐฯ จึงมีอาจะละเลยที่จะไม่สนใจพม่าได้ ประกอบกับพม่าเป็นประเทศที่ทั้งจีน อินเดียและรัสเซียให้ความสำคัญในฐานะประเทศที่มีผลประโยชน์ต่อกันด้านความมั่นคงและด้านเศรษฐกิจด้วยแล้ว สหรัฐฯ จึงติดตามความเคลื่อนไหวของพม่าเรื่อยมา พร้อมทั้งออกแรงกดดันให้พม่าเปลี่ยนแปลงไปสู่หลักการและอุดมการณ์ที่สหรัฐฯ ยึดถือด้วย

ท่าทีของสหรัฐอเมริกา ก่อนปี 2001

ก่อนหน้าปี 1988 สหรัฐฯ ให้ความสำคัญกับพม่าในเรื่องการขยายอิทธิพลของลัทธิคอมมิวนิสต์กับการค้ายาเสพติดชนิดฝิ่นกับเฮโรอีน ซึ่งยาเสพติดประมาณ 60% ของโลกส่งออกจากพม่า และประมาณ 75% ถูกส่งและหมุนเวียนในสหรัฐฯ¹ ทั้งนี้ ตั้งแต่ปี 1974 สหรัฐฯ ให้ความช่วยเหลือแก่พม่าในการปราบปรามยาเสพติดเรื่อยมา จนกระทั่งปี 1988 จากเหตุการณ์รุนแรงในพม่าซึ่งตรงกับสมัยประธานาธิบดีโรนัลด์ เรแกน (Ronald Reagan) รัฐบาลสหรัฐฯ ได้ออกแถลงการณ์พิจารณาระงับความช่วยเหลือที่เคยให้แก่พม่าเกือบทั้งหมด ยกเว้นเพียงความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมเท่านั้น พร้อมทั้งเรียกร้องให้รัฐบาลทหารยุติการใช้ความรุนแรงและหันมาใช้การเจรจากับผู้นำฝ่ายต่อต้านรัฐบาลเพื่อให้มีการเลือกตั้งภายใต้ระบอบประชาธิปไตย

ปี 1990 สมัยประธานาธิบดี จอร์จ บุช (George H. W. Bush) ภายหลังรัฐบาลทหารพม่าปฏิเสธผลการเลือกตั้ง โดยไม่ยอมรับอำนาจให้กับพรรคสันนิบาตแห่งชาติเพื่อประชาธิปไตย (National League for Democracy - NLD) ที่ชนะการเลือกตั้งจัดตั้งรัฐบาลต่อไป สหรัฐฯ ได้แสดงท่าทีประท้วงการกระทำของรัฐบาลพม่าดังกล่าวด้วยการเรียกเอกอัครราชทูตของสหรัฐฯ

¹ U.S. State Department, International Narcotics Control Strategy Report (INCSR) (Washington D.C. : Government Printing Office, 1992), pp.251-258, Quoted in Institute for Asian Democracy, Towards Democracy in Burma , (Washington, D.C.: Institute for Asian Democracy, 1992), p.16.

กลับประเทศ พร้อมกันนั้น รัฐบาลสหรัฐฯ ได้ใช้มาตรการลงโทษพม่า² โดยเริ่มจากการระงับสิทธิพิเศษทางการค้าที่เคยให้กับพม่า คัดค้านการกู้ยืมเงินของพม่าจากธนาคารโลก (World Bank) หรือจากสถาบันทางการเงินอื่น ๆ รวมถึงสหรัฐฯ จะไม่ต่อสัญญาในข้อตกลงเรื่องสิ่งทอระหว่างสหรัฐฯ กับพม่าซึ่งสัญญาได้หมดอายุในปี 1991³ ตามด้วยการประกาศหลักการนโยบายต่างประเทศต่อพม่าเพื่อเร่งให้มีการปฏิรูปการเมืองและต้องการให้พม่ามีแนวทางปฏิบัติในเรื่องสิทธิมนุษยชนอย่างถูกต้อง ยิ่งไปกว่านั้น สหรัฐฯ ได้เสนอต่อสหประชาชาติ (UN - United Nations) ให้มีมติร่วมประณามการกระทำของรัฐบาลทหารต่อประชาชนพม่าและชนกลุ่มน้อยรวมทั้งได้ร่วมกับสหภาพยุโรป (EU - European Union) เรียกร้องให้นานาชาติร่วมกันคว่ำบาตรพม่าเช่นกัน ซึ่งต่อมารัฐบาลสหรัฐฯ ทั้งในระดับรัฐและระดับท้องถิ่นได้ร่วมกันเพิ่มมาตรการลงโทษพม่าด้วยการออกกฎระเบียบจำกัดการซื้อสิ่งของและวัสดุจากพม่า ภายหลังจากที่มีการละเมิดสิทธิมนุษยชนอย่างกว้างขวางในปี 1995 และในเดือนธันวาคม 1996 ประธานาธิบดีบิล คลินตัน (Bill Clinton) ได้ลงนามในประกาศ (Proclamation เลขที่ 6925) ระงับการออกวีซ่าให้แก่บุคคลสัญชาติพม่าที่มีส่วนร่วมในการใช้นโยบายที่ขัดขวางการเปลี่ยนแปลงไปสู่การปกครองระบอบประชาธิปไตยหรือเป็นผู้ที่ได้รับผลประโยชน์จากนโยบายดังกล่าว⁴

ในปี 1997 ซึ่งเป็นปีที่อาเซียนรับพม่าเข้าเป็นสมาชิกอาเซียนนั้น ในช่วงแรกท่าทีของสหรัฐฯ ไม่เห็นด้วยและค้านกับอาเซียนอย่างรุนแรง ขณะเดียวกัน สหรัฐฯ ก็ยังคงออกมาตรการกดดันพม่าต่อไป โดยประธานาธิบดีคลินตัน ได้ลงนามในคำสั่งของผู้บริหาร (Executive Order

² วัตถุประสงค์การลงโทษพม่าของสหรัฐอเมริกา มี 3 ประการ คือ (1) เพื่อผลักดันให้ผู้บริหารประเทศเริ่มการเจรจาปรองดองกับกลุ่มการเมืองฝ่ายตรงข้ามที่ต้องการประชาธิปไตย (2) เพื่อให้ผู้บริหารประเทศให้ความเคารพต่อสิทธิมนุษยชน (3) ให้ผู้บริหารประเทศปราบปรามการผลิตและการค้ายาเสพติด (อ้างใน International Business Publications, U.S.A., Myanmar (Burma) Business Intelligence Report 2002. Washington D.C., pp.69,181-183 ใน อุดม เกิดพิบูลย์, พม่าในความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจกับต่างประเทศ เชียงใหม่ : ไชตนาพริ้นท์, 2549, น.65-66)

³ มติชน (22 ตุลาคม 2536) อ้างถึงใน อุทุมพร แก่นกระโทก, “ปัจจัยในการผลักดันแผนความปรองดองแห่งชาติพม่าของไทย,” (ภาคนิพนธ์มหาบัณฑิต คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2549), น. 112.

⁴ อุดม เกิดพิบูลย์, พม่าในความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจกับต่างประเทศ, น.66-67.

เลขที่ 13047) ห้ามบุคคลสัญชาติอเมริกันลงทุนโครงการใหม่ในพม่า⁵ นอกจากนั้น นางแมเดอลีน อัลไบรท์ (Madeleine Albright) รัฐมนตรีต่างประเทศสหรัฐฯ ได้เขียนจดหมายถึงรัฐมนตรีต่างประเทศอาเซียนเพื่อแสดงความหวังว่า ประเทศสมาชิกอาเซียนจะกดดันรัฐบาลพม่าเพื่อให้ปรับปรุงประเทศและนำพม่าเข้าสู่สังคมที่ยุติธรรมขึ้น⁶ อย่างไรก็ตาม ท่าทีของสหรัฐฯ เปลี่ยนแปลงไป เมื่ออาเซียนอธิบายเหตุผลการรับพม่าว่าเป็นไปเพื่อต้องการถ่วงดุลอำนาจจากจีนและป้องกันไม่ให้จีนขยายอิทธิพลเข้าครอบงำภูมิภาค สหรัฐฯ จึงไม่คัดค้านในที่สุด ดังจะเห็นได้จากการแสดงความเห็นของนายวอร์เรน คริสโตเฟอร์ (Warren Christopher) อดีตรัฐมนตรีต่างประเทศสหรัฐฯ ที่กล่าวไว้ว่า

“..การดำเนินนโยบายของสหรัฐฯ ต่อพม่าอาจจะแตกต่างจากอาเซียน แต่สหรัฐฯ ก็มีความสนใจในปัญหาและหวังว่าปัญหาจะคลี่คลายไปในแนวทางที่อาเซียนคิด..”⁷

ทั้งนี้ สหรัฐฯ ยังคงมาตรการการลงโทษต่าง ๆ ไว้ เช่น การระงับความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจ การถอนสิทธิพิเศษทางภาษีศุลกากร (Generalised System of Preferences -GSP) ระวังการให้สินเชื่อของธนาคารเพื่อการนำเข้าและส่งออกของสหรัฐฯ (Export-Import Bank) ระวังการให้สินเชื่อสำหรับการลงทุนในภาคเอกชนของหน่วยงาน OPIC⁸ (Overseas Private

⁵ เรื่องเดียวกัน.

⁶ โกลุหม์ สายจันทร์, พม่าในความสัมพันธ์ทางการเมืองกับต่างประเทศ (เชียงใหม่ : ไซตนาพรินทร์, 2549), น.179.

⁷ Far Eastern Economic Review (1 August 1996): 15, อ้างถึงใน พรพิมล ตรีโชติ, “พม่า,” เอเชียรายปี 1997 (กรุงเทพฯ : สถาบันเอเชียศึกษา, 2540) น.191.

⁸ Overseas Private Investment Corporation - OPIC ก่อตั้งขึ้นในฐานะหน่วยงานราชการของสหรัฐอเมริกาในปี 1971 ทำหน้าที่ช่วยเหลือธุรกิจต่าง ๆ ของสหรัฐฯ ในการลงทุนในต่างประเทศ สนับสนุนการพัฒนาทางเศรษฐกิจในตลาดใหม่และตลาดเกิดใหม่ ส่งเสริมภาคเอกชนในการบริหารความเสี่ยงที่เกี่ยวข้องกับการลงทุนโดยตรงในต่างประเทศ และสนับสนุนนโยบายต่างประเทศสหรัฐฯ ในการประกันความเสี่ยงทางด้านการเมืองและเศรษฐกิจ ทั้งนี้ OPIC ทำการลงทุนในตลาดเกิดใหม่และประเทศกำลังพัฒนามากกว่า 150 แห่งทั่วโลก (อ้างใน OPIC, <<http://www.opic.gov/about/index.asp>>, 2 มีนาคม 2552)

Investment Corporation) จำกัดการลงทุนของบริษัทเอกชนสหรัฐฯ ในพม่า การออกกฎหมาย การเลือกซื้อ (US Selective Purchasing Law) ซึ่งได้ประกาศใช้ใน 5 รัฐ และ 10 เมืองสำคัญใน สหรัฐฯ เพื่อป้องกันไม่ให้บริษัทต่างชาติติดต่อกับค้าขายหรือลงทุนกับบริษัทในพม่าได้ การขัดขวาง การให้ความช่วยเหลือจากสถาบันการเงินระหว่างประเทศ การไม่ตรวจลงตราหนังสือเดินทาง ให้แก่ผู้นำระดับสูงของพม่า รวมถึงลดระดับความสัมพันธ์ทางการทูตจากระดับเอกอัครราชทูตเป็น เลขานุการทูต เป็นต้น นอกจากนี้ สหรัฐฯ ได้โน้มน้าวให้นานาประเทศ เช่น สหภาพยุโรป ญี่ปุ่น และแคนาดา รวมถึงใช้เวทีอาเซียนและเวที ARF (ASEAN Regional Forum) กดดันพม่าต่อไป ซึ่งครั้งหนึ่งนางอัลไบรต์ (ขณะดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีต่างประเทศสหรัฐฯ) ได้ยกประเด็นพม่า ขึ้นมาหารือในเวที ARF โดยได้แสดงทัศนคติว่า

“...ที่ประชุมควรปรึกษาหารือถึงเรื่องนี้ร่วมกันเพื่อที่จะได้เกิดการตระหนักร่วมกัน ว่า สถานการณ์ในพม่ากำลังเป็นภัยคุกคามและกระทบต่อความมั่นคงของ ภูมิภาคนี้”⁹

ท่าทีของสหรัฐอเมริกา ในช่วง 2001-2008

สถานการณ์ภายในพม่าตึงเครียดอีกครั้งภายหลังรัฐบาลทหารจับกุมนางออง ซาน ซูจี (Aung San Suu Kyi) เลขาธิการพรรค NLD และผู้นำฝ่ายต่อต้านรัฐบาลทหารพม่า ในปี 2000-2002 ท่ามกลางกระแสเรียกร้องจากตะวันตกโดยเฉพาะสหรัฐอเมริกาและสหภาพยุโรปให้ปล่อย ตัวซูจีและนักโทษการเมืองคนอื่น ๆ พร้อมทั้งเสนอแนะแนวทางการเจรจาเป็นหนทางแก้ไขปัญหา ซึ่งจากนั้นไม่นานสถานการณ์ภายในพม่ามีแนวโน้มจะดีขึ้น จากการที่รัฐบาลทหารปล่อยตัว นักโทษการเมืองรวมถึงนาง ออง ซาน ซูจี ในเดือนพฤษภาคม 2002 และมีการดำเนินการเพื่อให้ เกิดการเจรจาชั้นระหว่างฝ่ายรัฐบาลกับพรรค NLD ทำให้สหรัฐฯ เปลี่ยนท่าทีมาใช้การให้ความ

⁹ Bangkok Post (26 July 1999) : 4, อ้างถึงใน พรพิมล ตริโชติ, “พม่า,” เอเชียรายปี 2000 (กรุงเทพฯ : สถาบันเอเชียศึกษา, 2543), น. 223.

ช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมแก่พม่าในด้านการศึกษาและสาธารณสุขผ่านสหประชาชาติเพื่อหวังจะเห็นการเปลี่ยนแปลงในพม่าต่อไป โดยมีข้อแม้ว่าหากสถานการณ์การเมืองโดยเฉพาะกระบวนการเจรจาระหว่างรัฐบาลทหารกับพรรค NLD ไม่ประสบผลสำเร็จหรือล้มเลิกไป สหรัฐฯ ก็จะยกเลิกโครงการทั้งหมดเช่นกัน¹⁰ อย่างไรก็ตาม สถานการณ์ในพม่าดีขึ้นได้ไม่นานก็เลวร้ายลงอีกครั้ง เมื่อเกิดเหตุการณ์ที่ฝูงชนเข้าทำร้ายคณะเดินทางของนาง ออง ซาน ซูจี และรัฐบาลทหารได้เข้าควบคุมตัวซูจีไปในสถานที่ที่กักกันโดยอ้างเหตุผลในการรักษาความปลอดภัยของนางซูจี จากพฤติกรรมดังกล่าวทำให้สหรัฐฯ กลับมาใช้มาตรการแข็งกร้าวต่อพม่าอีกครั้งในช่วงปลายเดือนพฤษภาคม 2003 พร้อมทั้งเรียกร้องให้รัฐบาลทหารปล่อยตัวซูจีโดยเร็วที่สุด

วันที่ 16 กรกฎาคม 2003 สมาชิกวุฒิสภาสหรัฐฯ ลงมติผ่านร่างกฎหมายคว่ำบาตรทางเศรษฐกิจต่อพม่าภายใต้ชื่อรัฐบัญญัติว่าด้วยเสรีภาพและประชาธิปไตยพม่าปี 2003 (Burmese Freedom and Democracy Act of 2003) จากนั้นวันที่ 28 กรกฎาคม 2003 ประธานาธิบดี จอร์จ ดับเบิลยู บุช (George W. Bush) ได้ลงนามในรัฐบัญญัติ พร้อมกับการอนุมัติคำสั่งฝ่ายบริหาร (Executive Order 13310)¹¹ เพิ่มเติมจากรัฐบัญญัติซึ่งมีผลบังคับใช้ในวันเดียวกัน ทั้งนี้ รัฐบัญญัติได้กำหนดแนวทางดำเนินงานต่อพม่าอย่างเป็นทางการเป็นขั้นตอน มีการระบุเงื่อนไขการละเมิดหลักการประชาธิปไตยและสิทธิมนุษยชนในพม่า ประกาศรับรองพรรค NLD เป็นผู้แทนโดยชอบธรรมตามผลการเลือกตั้งปี 1990 ระงับการตรวจลงตราหนังสือเดินทางแก่เจ้าหน้าที่ระดับสูงของพม่ารวมถึงบุคคลที่สนับสนุนรัฐบาลพม่า ห้ามการดำเนินกิจกรรมทางการค้ากับรัฐบาลทหารพม่า ตลอดจนอายัดทรัพย์สินรัฐบาลพม่าในธนาคารของสหรัฐฯ คัดค้านการสนับสนุนทางการเงินของสถาบันการเงินระหว่างประเทศแก่พม่า เช่น ธนาคารโลก (World Bank) และธนาคารเพื่อการพัฒนาเอเชีย (Asian Development Bank - ADB) และให้อำนาจประธานาธิบดีในการใช้งบประมาณช่วยเหลือนักเคลื่อนไหวเพื่อประชาธิปไตยในพม่าด้วย

สำหรับคำสั่งฝ่ายบริหาร หรือ Executive Order นั้นเป็นการขยายขอบเขตการคว่ำบาตรทางเศรษฐกิจต่อพม่า โดยการอายัดทรัพย์สินและผลประโยชน์ในทรัพย์สินของรัฐบาล

¹⁰ "Burma's Secret Talks," ALTSEAN, Special Report (April 2002) :35, อ้างถึงใน พรพิมล ตริโชติ, "พม่า," เอเชียรายปี 2003 (กรุงเทพฯ : สถาบันเอเชียศึกษา, 2546), น.77.

¹¹ USWatch, "สหรัฐฯ ขยายเวลาลงโทษทางเศรษฐกิจต่อพม่า," <<http://www.uswatch.in.th/>>18 พฤษภาคม 2549.

พม่า รวมถึงทรัพย์สินของผู้นำคณะกรรมการในสภาสันติภาพและการพัฒนาแห่งรัฐ (SPDC - State Peace and Development Council) และคณะผู้นำในสมาคมสหภาพแห่งความเป็นเอกภาพเพื่อการพัฒนา (USDA - The Union Solidarity and Development Association) รวมทั้งอายัดทรัพย์สินในการดำเนินธุรกรรมทางการเงินใด ๆ ที่มีความเกี่ยวข้องกับรัฐบาลพม่า ห้ามการนำเข้าสินค้าจากพม่าทุกชนิด รวมทั้งทรัพย์สินส่วนบุคคลซึ่งจะมีผลบังคับใช้ภายใน 30 วันนับจากวันที่มีการลงนาม ระวังการให้บริการด้านการเงินจากสหรัฐฯ หรือของบุคคลสัญชาติสหรัฐฯ ไปพม่า รวมถึงการโอนเงินผ่านธนาคารของพม่าด้วย อย่างไรก็ตาม การโอนเงินที่เกี่ยวกับการให้ความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมและการศึกษายังสามารถดำเนินต่อไปได้¹² นอกจากนี้ สาระสำคัญของ Executive Order ยังได้กล่าวถึงประเทศในเอเชียว่า ควรทำหน้าที่ของตนในการเปลี่ยนแปลงประชาธิปไตยและสิทธิมนุษยชนในพม่า ทั้งนี้ ชื่อของประเทศไทยกับจีนได้ปรากฏในกฎหมายว่าไม่ทำหน้าที่สนับสนุนประชาธิปไตยในพม่าเท่าที่ควร¹³ จากนั้น สหรัฐฯ ยังคงกดดันรัฐบาลทหารพม่าอย่างต่อเนื่องด้วยการที่กระทรวงการคลังสหรัฐฯ ออกคำแถลงเมื่อวันที่ 19 พฤศจิกายน 2003 ว่าพม่าเป็นศูนย์กลางการฟอกเงิน ดังนั้น สหรัฐฯ จะเร่งดำเนินการเพื่อตัดพม่าออกจากระบบการเงินของสหรัฐฯ พร้อมทั้งขึ้นบัญชีธนาคารสองแห่งในพม่า คือ ธนาคารเมย์ ฟลาเวอร์

¹² เดือนสิบ ปัทมะสุนทร, ความสัมพันธ์พม่า – จีน : นโยบายต่างประเทศพม่าต่อจีน ตั้งแต่ปี 1988 - 2006 (ภาคนิพนธ์มหาบัณฑิต คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2549), น.78.

¹³ ในกรณีไทยนั้นนายมิทซ์ แม็กคอนเนลล์ (Mitt McConnell) รองประธานวุฒิสมาชิกของสหรัฐฯ เป็นตัวตั้งตัวตีในการกล่าวโจมตีไทย ว่าไทยควรจะปกป้องประชาธิปไตยในพม่ามากกว่าที่จะหาทางออกให้แก่รัฐบาลเผด็จการ และได้มีการอ้างถึงข้อกำหนดที่ประกอบอยู่ในข้อมติวุฒิสภาที่ 1426 ในกฎหมายเรื่องปฏิบัติการต่างประเทศในปีงบประมาณ 2004 ซึ่งเป็นเงื่อนไขที่สหรัฐฯ จะให้ความช่วยเหลือไทยตามการตัดสินใจของรัฐมนตรีต่างประเทศสหรัฐฯ โดยถือว่า 1. ไทยสนับสนุนความก้าวหน้าด้านประชาธิปไตยในพม่า รวมทั้งดำเนินการคว่ำบาตรรัฐบาลทหารพม่า 2. ไทยไม่ขัดขวางการส่งความช่วยเหลือทางมนุษยธรรมแก่ผู้พลพม่าที่ลี้ภัยในไทย 3. ไทยจะไม่ส่งชาวพม่ากลับพม่าโดยการบังคับ ทั้งนี้ รัฐบาลไทยได้ชี้แจงว่า ประเทศไทยไม่เห็นด้วยกับการคว่ำบาตรเพราะมาตรการดังกล่าวจะไม่ส่งผลดีใด ๆ ต่อการสร้างความปลอดภัยในพม่า และจะยิ่งทำให้ประชาชนเดือดร้อนมากขึ้น (อ้างใน โกสุมภ์ สายจันทร์, พม่าในความสัมพันธ์ทางการเมืองกับต่างประเทศ, น.189-190) ที่สำคัญไทยตระหนักถึงท่าทีอันแข็งขันของสหรัฐฯ และต้องการผลักดันให้เกิดประชาธิปไตยในพม่า ดังนั้น ไทยจึงได้ประกาศ Roadmap และจัดการประชุม Bangkok Process ขึ้นดังรายละเอียดในประเด็นท่าทีของไทยต่อพม่าที่จะกล่าวถึงต่อไป

(Mayflower Bank) และธนาคารเอเชียเวลธ์ (Asia Wealth Bank) โดยสหรัฐฯ อ้างว่าธนาคารทั้งสองแห่งมีความสัมพันธ์เกี่ยวข้องกับองค์กรค้ายาเสพติดในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้¹⁴

จากมาตรการกีดกันดังกล่าวได้ส่งผลกระทบเป็นรูปธรรม คือ รัฐบาลทหารพม่าประกาศแผนการทางการเมือง 7 ขั้นตอนที่จะนำมาไปสู่ประชาธิปไตย (Roadmap) และการร่วมประชุมกระบวนการกรุงเทพฯ (Bangkok Process) ที่ไทยเป็นเจ้าภาพเมื่อวันที่ 15 ธันวาคม 2003 และจากท่าทีของพม่าที่ดูเหมือนจะพัฒนาไปในแนวทางที่สหรัฐฯ ต้องการนั้น ทำให้สหรัฐฯ มีท่าทีผ่อนปรนต่อพม่ามากขึ้นรวมถึงการไม่ปฏิเสธแผน Roadmap ของพม่าด้วย แต่สหรัฐฯ ก็ยังคงเรียกร้องให้รัฐบาลปล่อยนางออง ซาน ซูจี และนักโทษการเมือง รวมถึงต้องการให้ชนกลุ่มน้อยกลุ่มต่าง ๆ มีส่วนร่วมในกระบวนการสร้างประชาธิปไตยต่อไป

อย่างไรก็ตาม มีการวิเคราะห์จากผู้ช่วยรัฐมนตรีต่างประเทศสหรัฐฯ ฝ่ายกิจการประชาธิปไตย สิทธิมนุษยชนและแรงงาน ซึ่งได้ให้การต่อคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนของสหรัฐฯ ว่า แผน Roadmap ของรัฐบาลพม่าไม่ได้ส่งผลให้เกิดความเปลี่ยนแปลงสู่ประชาธิปไตยหรือส่งเสริมการพิทักษ์สิทธิมนุษยชนในพม่าเลยแม้แต่น้อย¹⁵ เห็นได้จากการปฏิเสธที่จะปล่อยตัวออง ซาน ซูจี ก่อนที่จะมีการประชุมร่างรัฐธรรมนูญตามแผน Roadmap อีกทั้งผู้เข้าร่วมการประชุมต่างได้รับการคัดเลือกจากรัฐบาลทหารพม่าซึ่งแน่นอนว่าไม่มีสมาชิกพรรค NLD เข้าร่วม ด้วยเหตุนี้ รัฐบาลสหรัฐฯ จึงได้พิจารณาที่ขยายระยะเวลาการคว่ำบาตรพม่าต่อไปในเดือนกรกฎาคม 2004 เนื่องจากพม่ายังไม่มีการเปลี่ยนแปลงด้านการเมืองและยังคงการละเมิดสิทธิมนุษยชน และหากสถานการณ์ในพม่ายังไม่ดีขึ้น สหรัฐฯ จะดำเนินการให้สหภาพยุโรปและประเทศต่าง ๆ เช่น แคนาดา ออสเตรเลีย ญี่ปุ่น รวมถึงอาเซียนพิจารณาออกมาตรการคว่ำบาตรที่เข้มงวดขึ้น

สำหรับกรณีอาเซียนนั้น สหรัฐฯ ได้ขอความร่วมมือประเทศสมาชิกอาเซียนเพื่อร่วมกดดันพม่าในการสร้างประชาธิปไตยและต่อต้านการละเมิดสิทธิมนุษยชน แต่สหรัฐฯ ไม่ได้ได้รับความร่วมมือจากอาเซียนมากนัก เพราะอาเซียนยึดถือหลักการการไม่แทรกแซงกิจการภายในของประเทศสมาชิกเป็นสำคัญ ซึ่งในประเด็นนี้ ดร.คอนโดเลียสชา ไรซ์ (Condoleezza Rice) รัฐมนตรี

¹⁴ อุทุมพร แก่นกระโทก, “ปัจจัยในการผลักดันแผนความปรองดองแห่งชาติพม่าของไทย,” น. 121-122.

¹⁵ “มะกันจวกอีก ‘Road map’ พม่าเป็นเพียงแผนลวง,” ผู้จัดการรายวัน (27 มีนาคม 2547) : 9.

ต่างประเทศสหรัฐฯ ได้แสดงความไม่พอใจต่อการที่อาเซียนไม่วิพากษ์วิจารณ์และไม่แก้ไขปัญหาพม่าอย่างจริงจัง โดย โรซ ได้กล่าวไว้ในที่ประชุมเอเปก (Asia-Pacific Economic Cooperation - APEC) เมื่อ 16 พฤศจิกายน 2005 ที่เกาหลีใต้ว่า

“...เมื่อรัฐบาลทหารพม่าละเมิดสิทธิและปฏิเสธสิทธิของประชาชนนั้น จึงถือเป็นความรับผิดชอบของประเทศเสรีที่จะต้องประณามการกระทำเช่นนี้ และประเทศเพื่อนบ้านจำเป็นต้องร่วมมืออย่างจริงจังด้วย”¹⁶

ทั้งนี้ โรซ ได้แสดงออกถึงความไม่พอใจดังกล่าวด้วยการไม่เข้าร่วมการประชุมอาเซียนว่าด้วยความร่วมมือด้านการเมืองและความมั่นคงในภูมิภาคเอเชีย - แปซิฟิก (ASEAN Regional Forum – ARF) ที่ลาวเป็นเจ้าภาพในวันที่ 29 กรกฎาคม 2005 ซึ่งการประชุมดังกล่าวสหรัฐฯ ได้ส่งนายโรเบิร์ต โซเอลลิก (Robert Zoellick) รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการต่างประเทศมาร่วมประชุมแทน โดยในที่ประชุม ARF ครั้งนั้น สหรัฐฯ ได้แสดงความยินดีที่พม่าประกาศถอนตัวจากการเป็นประธานอาเซียนในปี 2006 รวมถึงเรียกร้องในที่ประชุมให้พม่าปล่อยตัวนาง ออง ซาน ซูจี และนักโทษการเมืองอย่างไม่มีเงื่อนไข แต่กระนั้น พม่าก็ยังสวนกระแสกดดันของนานาประเทศต่อไปด้วยการประกาศขยายระยะเวลาักบริเวณนางซูจีออกไปในวันที่ 27 พฤษภาคม 2006 ซึ่งในการประชุม ARF ปี 2006 ที่ประเทศมาเลเซีย โรซ ได้วิจารณ์รัฐบาลพม่าที่ไม่สามารถปฏิรูปประชาธิปไตยตามที่ให้คำมั่นไว้ได้ แต่ในส่วนของอาเซียนนั้นนับว่ามีพัฒนาการในการแก้ปัญหา ดังจะเห็นได้จากแถลงการณ์อาเซียนที่ระบุถึงพม่า พร้อมทั้งเรียกร้องให้พม่าเจรจากับฝ่ายต่าง ๆ เพื่อสร้างความปรองดองภายในประเทศ นอกจากนี้ ได้กล่าวถึงความพยายามของสหรัฐฯ ในการผลักดันประเด็นพม่าเข้าสู่ที่ประชุมสหประชาชาติให้ได้

สำหรับแผนการที่จะผลักดันให้ประเด็นของพม่าเป็นประเด็นหนึ่งในวาระการประชุมของคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติ (United Nations Security Council - UNSC) โดยสหรัฐฯ ได้ให้เหตุผลในประเด็นยาเสพติด การเพิ่มจำนวนของผู้ลี้ภัย การละเมิดสิทธิมนุษยชน

¹⁶ “จวกอาเซียนอ่อนข้อมปัญหาพม่า,” โพสต์ทูเดย์ (17 พฤศจิกายน 2548) : A13.

การคุ้มครอง และการแพร่ระบาดของโรคเอดส์ในพม่าว่ายังไม่ได้รับการแก้ไข ขณะเดียวกัน ปัญหาเหล่านี้ก็กลับทวีความรุนแรงมากขึ้นจนกลายเป็นภัยคุกคามต่อภูมิภาค¹⁷ โดยนายจอห์น โบลตัน (John Bolton) เอกอัครราชทูตผู้แทนถาวรสหรัฐฯ ประจำสหประชาชาติได้ยื่นคำร้องต่อ UNSC ในช่วงปลายปี 2006 โดยต้องการให้มีการระบุเรื่องพม่าไว้ในวาระการประชุมในฐานะภัยคุกคามต่อสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ และได้เสนอร่างข้อมติคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติเกี่ยวกับพม่า¹⁸ ในเดือนธันวาคม ปี 2006 แต่มติดังกล่าวต้องตกไปเมื่อจีนและรัสเซีย ซึ่งเป็นประเทศสมาชิกถาวร UNSC ใช้สิทธิยับยั้ง (Veto) เมื่อวันที่ 12 มกราคม 2007 เพราะไม่ถือว่าพม่าเป็นภัยคุกคามต่อสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ และในวันที่ 25 พฤษภาคม 2007 ภายหลังจากการประกาศขยายเวลากักบริเวณนางออง ซาน ซูจี ออกไป 1 ปี รัฐบาลสหรัฐฯ ได้ตอบโต้การประกาศดังกล่าวด้วยการอนุมัติร่างกฎหมายขยายระยะเวลาการคว่ำบาตรพม่าออกไปอีก 1 ปีเช่นกัน

อย่างไรก็ตาม ในเดือนสิงหาคม - กันยายน 2007 ได้เกิดความวุ่นวายขึ้นภายในพม่า อันเนื่องมาจากการประท้วงการขึ้นราคาน้ำมันของรัฐบาลทหาร ลุกลามไปถึงการเรียกร้องประชาธิปไตยโดยประชาชนพม่าร่วมกับขบวนการนักศึกษาและสถาบันสงฆ์ ซึ่งสหรัฐฯ ได้ติดตาม

¹⁷ Bangkok Post (20 October 2006) :7, อ้างถึงใน พรพิมล ตรีโชติ, เอเชียรายปี 2007 (กรุงเทพฯ : สถาบันเอเชียศึกษา, 2550), น.104.

¹⁸ สาระสำคัญของข้อมติคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติ (UNSC) เกี่ยวกับพม่า มีดังนี้ 1) ให้พม่าปล่อยตัวนางออง ซาน ซูจี และนักโทษการเมืองในพม่าอย่างไม่มีเงื่อนไข 2) แสดงความกังวลที่สถานการณ์ในพม่าได้บั่นทอนสันติภาพและความมั่นคงในภูมิภาค 3) เรียกร้องให้กองทัพของรัฐบาลทหารพม่าหยุดโจมตีชนกลุ่มน้อยโดยเฉพาะชาวกะเหรี่ยง และให้หยุดการข่มขืนสตรีและเด็กในการทำสงคราม 4) เรียกร้องให้พม่าจัดทำนโยบายที่เป็นรูปธรรมและเป็นขั้นตอนเพื่อพัฒนาไปสู่การมีเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น การมีส่วนร่วมทางการเมือง และการเคลื่อนไหวทางการเมือง พร้อมทั้งให้พรรคการเมืองต่าง ๆ กลับมาดำเนินงานได้ตามปกติ 5) สหรัฐฯ เห็นว่า ผู้มีอำนาจในพม่าควรเริ่มหาหรือทางการเมืองโดยทันที เพื่อปูทางไปสู่การปกครองระบอบประชาธิปไตยอย่างแท้จริง และควรอนุญาตให้องค์การสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศเข้าไปปฏิบัติงานในพม่าได้อย่างเต็มที่ด้วย (อ้างใน USWatch, “สหรัฐฯ เผยแพร่ร่างข้อมติ UNSC เรียกร้องการปล่อยตัวนักโทษการเมืองในพม่า,” <<http://www.uswatch.in.th>>, 13 ธันวาคม 2549.)

สถานการณ์ดังกล่าวอย่างใกล้ชิด โดยประธานาธิบดีบุช ได้เรียกร้องให้นานาประเทศโดยเฉพาะ จีนและอินเดียร่วมกดดันรัฐบาลทหารให้แก้ไขปัญหาด้วยสันติวิธี และได้แสดงความเห็นใจ ผู้ชุมนุมประท้วงที่เรียกร้องประชาธิปไตยในพม่า แต่สุดท้ายเหตุการณ์ภายในพม่าก็สงบลงด้วยการที่รัฐบาลทหารใช้วิธีการรุนแรงอีกเช่นเคย ซึ่งแสดงให้เห็นว่าภายใต้มาตรการคว่ำบาตรที่เข้มงวด สถานการณ์ในพม่ากลับไม่ได้พัฒนาไปสู่ประชาธิปไตยอย่างที่สหรัฐฯ ต้องการ ถึงแม้ว่า รัฐบาลทหารจะจัดการประชุมร่างรัฐธรรมนูญไปหลายครั้งแล้วก็ตาม และยังมีแผนการที่จะจัดการลงประชามติในเดือนพฤษภาคม ปี 2008 และการเลือกตั้ง ปี 2010 ด้วย ทั้งนี้ กระทรวงการต่างประเทศสหรัฐฯ ได้แถลงเมื่อวันที่ 4 กันยายน 2007 ว่า ความสำเร็จของรัฐบาลพม่าในการจัดประชุมแห่งชาติเพื่อกำหนดแนวทางในการร่างรัฐธรรมนูญนั้นเป็นการหลอกลวงและสร้างภาพ เนื่องจากบรรดาผู้แทนที่เข้าร่วมการประชุมถูกคัดเลือกโดยรัฐบาลพม่า เนื้อหา ร่างรัฐธรรมนูญไม่มีการเปิดอภิปรายอย่างเสรี และไม่มีความเห็นจากพรรค NLD เข้าร่วมด้วย ดังนั้น ความสำเร็จที่ได้มาจึงไม่ใช่ขั้นตอนที่ก้าวหน้าหรือเป็นการก้าวไปสู่ประชาธิปไตยอย่างแท้จริง และในเดือนกุมภาพันธ์ 2008 โฆษกกระทรวงการต่างประเทศสหรัฐฯ ได้ออกคำแถลง ซึ่งมีสาระสำคัญว่า การเปลี่ยนผ่านทางการเมืองในพม่าที่เชื่อถือได้ต้องครอบคลุมและมีความโปร่งใสโดยการให้สิทธิออกเสียงแก่บุคคลทั่วไป วิธีการลงคะแนนต้องเป็นความลับและปลอดภัย มีการเฝ้าดูสถานการณ์โดยผู้สังเกตการณ์ทั้งภายในประเทศที่เป็นอิสระและจากต่างประเทศที่สำคัญ ควรให้เสรีภาพในการพูดการชุมนุมตามมาตรฐานสากล โดยระบุถึงหนทางไปสู่ความปรองดองแห่งชาติในพม่าว่าควรต้องมีการปล่อยผู้ถูกคุมขังและนักโทษการเมืองทั้งหมด รวมถึงนางออง ซาน ซูจี และมีการเปิดเจรจาอย่างแท้จริงระหว่างผู้นำรัฐบาลทหาร ฝ่ายต่อต้านรัฐบาล และชนกลุ่มน้อยเพื่อนำประเทศไปสู่ประชาธิปไตย¹⁹

ทั้งนี้ ก่อนหน้าวันที่ 10 พฤษภาคม 2008 ซึ่งเป็นวันกำหนดลงประชามติ²⁰ พายุหมุนนาร์กิสพัดเข้าถล่มพม่าส่งผลให้มีประชาชนบาดเจ็บล้มตายไว้ที่อยู่อาศัยจำนวนนับแสนคน แต่

¹⁹ สำนักข่าวกรองแห่งชาติ, “ญี่ปุ่นสนับสนุนการดำเนินงานของ UN ในการกดดันพม่า,”

<<http://www.nia.go.th/nia/default.asp>>, 29 กุมภาพันธ์ 2551.

²⁰ สำหรับผลการลงประชามตินั้นเป็นไปตามคาด คือ ประชาชนส่วนใหญ่โหวตรับร่างรัฐธรรมนูญที่ รัฐบาลทหารเป็นผู้ร่าง ซึ่งหมายความว่ารัฐธรรมนูญฉบับใหม่ที่จะเสร็จสมบูรณ์นั้นจะมีเนื้อหาที่เอื้อต่อการอยู่ในอำนาจของทหารต่อไป

รัฐบาลทหารกลับเพิกเฉยที่จะให้ความช่วยเหลืออย่างเร่งด่วน การกระทำดังกล่าวหนีไม่พ้นเสียงประณามจากประชาคมโลกเช่นเคย ในส่วนของสหรัฐฯ นั้น ประธานาธิบดีบุชประกาศความพร้อมที่จะให้ความช่วยเหลืออย่างเร่งด่วน โดยกองทัพเรือสหรัฐฯ พร้อมที่จะส่งเรือและคณะบรรเทาทุกข์เข้าไปช่วยค้นหาผู้สูญหาย นอกจากนี้ สำนักงานควบคุมทรัพย์สินต่างประเทศ (Office of Foreign Assets Control) กระทรวงการคลังสหรัฐฯ ได้ออกประกาศ 2 ฉบับที่อนุญาตการบริจาคเงินเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยในพม่า โดยประกาศฉบับแรก (General License Number 14) อนุญาตให้ประชาชนสหรัฐฯ บริจาคเงินเพื่อสนับสนุนการดำเนินกิจกรรมด้านมนุษยธรรมและด้านศาสนาขององค์กรที่ไม่แสวงหาผลกำไรและองค์กรภาคเอกชน (NGOs) ต่าง ๆ ในพม่าได้ อย่างไรก็ตาม การบริจาคดังกล่าวต้องไม่มีความเกี่ยวข้องกับรัฐบาลทหารพม่าทั้งทางตรงและทางอ้อม และต้องไม่เป็นไปเพื่อผลประโยชน์ในทรัพย์สินของบุคคลซึ่งรัฐบาลสหรัฐฯ ดำเนินการอายัดทรัพย์สินโดยเด็ดขาด ทั้งนี้ การอนุญาตดังกล่าวมีผลบังคับใช้เป็นระยะเวลา 120 วัน (นับตั้งแต่วันประกาศ จนถึงวันที่ 6 กันยายน 2008) สำหรับประกาศฉบับที่ 2 (General License Number 15) อนุญาตให้สถาบันการเงินในสหรัฐฯ ดำเนินการโอนเงินโดยไม่จำกัดจำนวนแก่บุคคลที่อาศัยอยู่ในพม่าได้ สำหรับการโอนเงินส่วนบุคคลหรือในกิจกรรมนอกเหนือจากการพาณิชย์ อย่างไรก็ตาม จำนวนเงินโอนในรอบ 3 เดือนรวมกันจะต้องไม่เกิน 300 ดอลลาร์ต่อครอบครัวพม่า 1 ครอบครัว (ประกาศฉบับนี้ไม่ได้กำหนดระยะเวลาสิ้นสุดของผลบังคับใช้)²¹ ทั้งนี้ การให้ความช่วยเหลือจากนานาประเทศเป็นไปด้วยความยากลำบาก เนื่องจากรัฐบาลทหารพม่าไม่อนุญาติให้แก่นักข่าวที่บรรเทาทุกข์ของประเทศต่าง ๆ เข้าไปให้การช่วยเหลือยังพื้นที่ประสบภัย และความช่วยเหลือส่วนมากยังไม่ได้ถูกส่งมอบไปยังพื้นที่ประสบภัยโดยตรง ด้วยเหตุนี้ ประธานาธิบดีบุชได้ติดต่อไปยังประธานาธิบดี หู จิ่นเทา (Hu Jintao) ของจีนให้ช่วยกดดันพม่าในการเปิดรับความช่วยเหลือจากนานาประเทศอย่างเต็มที่ สำหรับสหรัฐฯ นั้นได้มอบความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมเป็นจำนวนเงิน 20.5 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ และอาจจะให้เพิ่มอีกหากรัฐบาลพม่าอนุญาตให้ผู้เชี่ยวชาญด้านภัยพิบัติสากลเข้าไปประเมินสถานการณ์ในพื้นที่เพื่อพิจารณาให้ความช่วยเหลือได้อย่างเหมาะสม รวมทั้งอนุญาตให้ใช้ระบบขนส่งจากภายนอกเพื่อ

²¹ Department of Treasury, “สหรัฐฯ อนุญาตให้ประชาชนบริจาคเงินช่วยเหลือวาตภัยในพม่าได้,” <<http://www.uswatch.in.th>>, 12 พฤษภาคม 2008.

กระจายความช่วยเหลือไปสู่ประชาชนได้อย่างทั่วถึงโดยมีเป้าหมายในการอนุญาตให้เรือรบของสหรัฐฯ รวมทั้งอังกฤษ และฝรั่งเศสที่จอดรออยู่นอกชายฝั่งเข้าไปให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยได้ด้วย²² แต่ท้ายสุดแล้วรัฐบาลทหารก็ยินยอมพิจารณาให้เจ้าหน้าที่บรรเทาทุกข์เข้าไปให้ความช่วยเหลือได้เป็นกรณี ๆ ไป

เมื่อการให้ความช่วยเหลือผ่านพ้น สถานการณ์ระหว่างสหรัฐฯ กับพม่าก็กลับเข้าสู่สภาวะการคว่ำบาตรต่อกันเช่นเดิม หากแต่คราวนี้รัฐบาลสหรัฐฯ ได้เพิ่มมาตรการกีดกันรัฐบาลพม่ายิ่งขึ้นไป ดังนี้ มีการสั่งระงับการตรวจลงตราหนังสือเดินทางกับบุคคลในรัฐบาลที่เกี่ยวข้องกับการกวาดล้างผู้ชุมนุมประท้วงในพม่าเพิ่มเติม อนุมัติร่างกฎหมายยับยั้งความพยายามต่อต้านประชาธิปไตยของรัฐบาลทหารพม่า (Tom Lantos Block Burmese Jade (Junta's Anti-Democratic Efforts) Act of 2008) เพื่อคว่ำบาตรทางเศรษฐกิจพม่าทั้งในด้านการค้า การลงทุน การธนาคารและการเงิน โดยเฉพาะการห้ามนำเข้าหยกและทับทิมจากพม่า²³ อนุมัติร่างกฎหมายสนับสนุนประชาธิปไตยในพม่า (The Burmese Freedom and Democracy Act) ซึ่งเป็นการต่ออายุการใช้มาตรการลงโทษที่ใช้มาตั้งแต่ปี 2003 โดยทั้งสองฉบับนี้ ประธานาธิบดีบุชได้ลงนามในกฎหมายไปเมื่อวันที่ 29 กรกฎาคม 2008 ขณะเดียวกัน กระทรวงการคลังสหรัฐฯ ได้ออกมาตรการลงโทษทางการเงินต่อธุรกิจพม่าเพิ่มเติมอีก 10 บริษัท ซึ่งรวมถึง 2 บริษัทใหญ่ภายใต้การกำกับของรัฐบาลทหารอย่าง The Union of Myanmar Economic Holding Limited และ

²² สำนักข่าวกรองแห่งชาติ, “ความช่วยเหลือที่นานาชาติมอบให้พม่าหลังประสบภัยนาร์กีส,” <<http://www.nia.go.th/nia/default.asp>>, 26 พฤษภาคม 2551.

²³ สาระสำคัญของกฎหมาย Block Burmese Junta's Anti-Democratic Efforts Act คือ การคว่ำบาตรทางเศรษฐกิจพม่า ทั้งในด้านการลงทุนในธุรกิจน้ำมันและก๊าซธรรมชาติ การธนาคารและการเงิน รวมทั้งห้ามนำเข้าไม้ เครื่องประดับ อัญมณี โดยเฉพาะหยกและทับทิมที่มีที่มาจากพม่า ไม่ว่าจะโดยทางตรงหรือผ่านทางประเทศที่สาม เช่น ไทย จีน ใต้หวัน มาเลเซีย และสิงคโปร์ เป็นต้น พร้อมทั้งกำหนดให้ผู้นำเข้าของสหรัฐฯ จะต้องจัดทำประวัติรายงานการซื้อ การผลิต หรือการขนส่งผลิตภัณฑ์หยกและทับทิมย้อนหลังไม่ต่ำกว่า 5 ปีนับจากวันที่นำเข้า รวมทั้งให้มีการจัดทำกระบวนการตรวจสอบที่มาของหยกและทับทิมเพื่อป้องกันการค้าหยกและทับทิมจากพม่า และจัดตั้งระบบควบคุมการค้าหยกและทับทิมในระดับโลก คล้ายกับ Kimberly Process Certification Scheme (อ้างใน USWatch, “สหรัฐฯอเมริกาออกกฎหมายคว่ำบาตรพม่า,” <<http://www.uswatch.in.th/uploads/download/180.doc>>, 31 มกราคม 2552)

The Myanmar Economic Corporation ซึ่งเกี่ยวข้องกับธุรกิจการค้าอัญมณี การธนาคาร และธุรกิจก่อสร้าง อีกทั้งมีการระบุนำไม่ให้นักธุรกิจหรือนิติบุคคลของสหรัฐฯ เปิดหรือมีบัญชีธนาคารที่มีการทำธุรกรรมทางการเงินที่เอื้อประโยชน์ในรูปแบบใด ๆ ให้กับรัฐบาลพม่าหรือบุคคลที่ถูกระบุว่าบาตรด้วย อีกประเด็นที่น่าสนใจ คือ กฎหมายใหม่นี้ได้เรียกร้องให้บริษัทเชฟรอน (Chevron) พิจารณายกเลิกแผนการลงทุนธุรกิจก๊าซและน้ำมันในพม่า โดยการตัดสินใจยกเลิกจะขึ้นอยู่กับความสมัครใจของบริษัทหากรัฐบาลพม่ายังไม่ดำเนินการปฏิรูปตามระบอบประชาธิปไตยในอนาคตได้²⁴ อย่างไรก็ตาม บริษัทเชฟรอนยืนยันจะไม่ถอนการลงทุนจากพม่า แม้ว่าบริษัทอาจจะต้องสูญเสียผลประโยชน์ด้านภาษีจากการที่คณะกรรมการสิทธิการของสภาผู้แทนราษฎรสหรัฐฯ มีมติผ่านร่างกฎหมายคว่ำบาตรพม่าเพิ่มเติมก็ตาม²⁵

และในเดือนสิงหาคม 2008 ทำเนียบประธานาธิบดีสหรัฐฯ ได้เผยแพร่ถ้อยแถลงในโอกาสที่ประธานาธิบดีบุชเดินทางเยือนประเทศไทย (อันเป็นส่วนหนึ่งของการเดินทางเยือนภูมิภาคเอเชียเพื่อเข้าร่วมพิธีเปิดการแข่งขันกีฬาโอลิมปิกที่กรุงปักกิ่ง ประเทศจีน) ในการนี้ ประธานาธิบดีบุชได้เปิดโอกาสให้กลุ่มต่อต้านรัฐบาลทหารพม่าเข้าพบที่สถานเอกอัครราชทูตสหรัฐฯ ประจำกรุงเทพฯ พร้อมทั้งให้คำมั่นว่าสหรัฐฯ จะยังคงผลักดันประชาคมระหว่างประเทศใน

²⁴ USWatch, “สหรัฐฯ ออกกฎหมายลงโทษรัฐบาลทหารพม่า,” <<http://www.uswatch.in.th>>, 31 กรกฎาคม 2551.

²⁵ นายเดวิด โอเรียลลี (David O'Reilly) ผอ.ฝ่ายบริหารของบริษัทเชฟรอน ได้ให้สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 29 ตุลาคม 2007 ที่กรุงเทพฯ ว่าบริษัทจะคงสัดส่วนการลงทุนในโครงการก๊าซธรรมชาติในพม่าไว้ต่อไป และปฏิเสธคำเรียกร้องที่จะให้ถอนการลงทุนในพม่าโดยอ้างว่าการคงอยู่ของบริษัทจะสามารถสร้างอิทธิพลทางบวกให้กับประชาชนในพื้นที่โครงการก๊าซธรรมชาติ และตามแนวท่อก๊าซยาดานาได้มีงานทำ และมีการลงทุนด้านการรักษาสุขภาพและการศึกษา รวมทั้งเห็นว่าการถอนการลงทุนจะไม่ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงใด ๆ เพราะบริษัทเป็นผู้ลงทุนข้างน้อย คือ ร้อยละ 28.3 ในโครงการยาดานา (Yadana Project) (อ้างใน สำนักข่าวกรองแห่งชาติ, “บริษัทน้ำมันใหญ่เชฟรอนยืนยันไม่ถอนการลงทุนในพม่า” <<http://www.nia.go.th/nia/content/showsubdetail.asp?fdcode=,,,3116212167111211&dsc=&ifmid=0010006501015002%2F501030-00006>>) ทั้งนี้ เชฟรอนเข้าไปลงทุนในพม่าตั้งแต่ปี 2005 โดยการซื้อกิจการต่อจากบริษัทยูโนคาล (Unocal) บริษัทน้ำมันของสหรัฐฯ ที่เข้าไปลงทุนในพม่า ปี 1992

การให้ความสำคัญต่อปัญหาด้านมนุษยธรรมและสิทธิมนุษยชนในพม่า โดยสหรัฐฯ ต้องการให้พม่ามีประชาธิปไตย มีเสรีภาพ และมีรัฐบาลที่เคารพในสิทธิมนุษยชนของประชาชนพม่า และแม้ว่ารัฐธรรมนูญของรัฐบาลทหารพม่าจะผ่านการรับรองการลงประชามติมาแล้วก็ตาม แต่รัฐบาลสหรัฐฯ จะไม่ขอยอมรับผลการลงประชามติดังกล่าว และจะเคลื่อนไหวกดดันพม่าต่อไป ทั้งการใช้เวทีสหประชาชาติในการเรียกร้องให้ประชาคมระหว่างประเทศประณามรัฐบาลทหารพม่า²⁶ รวมถึงการดำเนินการเพื่อเพิ่มความสัมพันธ์อันดีกับกลุ่มประเทศอาเซียนในการกระตุ้นให้ประเทศเหล่านี้กดดันพม่าอย่างเป็นรูปธรรมมากขึ้น ทั้งนี้ สหรัฐฯ ได้แต่งตั้งนายสก๊อต มาร์ซีล (Scot Marciel) เป็นเอกอัครราชทูตสหรัฐฯ คนแรกที่ทำหน้าที่ดูแลกิจการอาเซียนเมื่อวันที่ 11 เมษายน 2008

สำหรับท่าทีของสหรัฐฯ ต่อพม่าดังที่ได้กล่าวมาข้างต้นนั้น จากการศึกษาสภาพแวดล้อมเชิงปฏิบัติการ (The Operational Environment) และสภาพแวดล้อมเชิงจิตวิทยา (Psychological Environment) จากแนวความคิดตัดสินใจของ Michael Brecher ทำให้ทราบถึงปัจจัยที่เป็นเงื่อนไขต่อการแสดงท่าทีของสหรัฐฯ ดังนี้

²⁶ สำนักข่าวกรองแห่งชาติ, “ท่าทีของผู้นำสหรัฐฯ ต่อปัญหาด้านมนุษยธรรมและสิทธิมนุษยชนในพม่า,” <<http://www.nia.go.th/nia/default.asp>>, 8 สิงหาคม 2551.

ปัจจัยภายใน

“หลักการบุช” (Bush Doctrine)²⁷

ประธานาธิบดีจอร์จ ดับเบิลยู บุช (George W. Bush) ประกาศ “หลักการบุช” หรือ Bush Doctrine เพื่อเป็นแนวทางในการตอบโต้ขบวนการ “ก่อการร้าย” และหมายรวมถึงตอบโต้

²⁷ หลักการบุช (Bush Doctrine) มีเป้าหมายสำคัญดังนี้

1. การเสริมสร้างเกียรติภูมิมนุษย์ โดยการจำกัดรัฐบาลที่ใช้อำนาจเด็ดขาด การเคารพสิทธิและเสรีภาพในการพูด ทรัพย์สินส่วนบุคคล และการนับถือศาสนาตลอดจนความเท่าเทียมและยุติธรรมแก่สตรี

2. การต่อต้านการก่อการร้าย ตลอดจนการป้องกันภัยคุกคามจากการก่อการร้ายที่มีต่อสหรัฐฯ และประเทศพันธมิตร โดยนโยบายเชิงโจมตีก่อน (Pre-emptive Policy) หากรับรู้ว่ามีกลุ่มหรือรัฐดังกล่าวเป็นภัยคุกคามและอาจใช้การก่อการร้ายในการโจมตีสหรัฐฯและมิตร รวมทั้งสหรัฐฯจะไม่ลังเลหากการป้องกันหรือการเชิงโจมตีก่อนนั้นจะต้องดำเนินการโดยลำพัง

3. การร่วมมือกับรัฐอื่นในการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งที่เกิดขึ้นในภูมิภาคต่าง ๆ เช่น ความขัดแย้งในตะวันออกกลาง ระหว่างอิสราเอลกับปาเลสไตน์

4. การป้องกันศัตรูที่อาจโจมตีสหรัฐฯอเมริกาและประเทศพันธมิตรด้วยอาวุธทำลายล้างสูง โดยสหรัฐฯอเมริกาจะดำเนินการเชิงโจมตีก่อนหากจำเป็น

5. การส่งเสริมการเติบโตทางเศรษฐกิจโลกผ่านระบบเศรษฐกิจการตลาดและการค้าเสรี รวมทั้งให้ความสำคัญกับการพัฒนา การรักษาสภาพแวดล้อม ตลอดจนความมั่นคงด้านพลังงาน

6. การแผ่ขยายการพัฒนา โดยการเปิดสังคมและวางรากฐานในการปกครองระบบประชาธิปไตย เพื่อยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชนอเมริกันและประชากรโลกให้ดีขึ้นทั้งทางด้านการศึกษา การสาธารณสุข และด้านเศรษฐกิจ

7. การริเริ่มประเด็นความร่วมมือกับศูนย์กลางอำนาจอื่นของโลก เช่น องค์การสนธิสัญญาแอตแลนติกเหนือ (NATO) สนธิสัญญาความมั่นคงระหว่างออสเตรเลีย นิวซีแลนด์ และสหรัฐอเมริกา (ANZUS) อาเซียน จีน ญี่ปุ่น เกาหลีใต้ รัสเซีย และอินเดีย เป็นต้น

8. การปรับเปลี่ยนสถาบันด้านความมั่นคงของสหรัฐฯอเมริกาให้สามารถรองรับความเปลี่ยนแปลงที่จะเกิดขึ้นในศตวรรษที่ 21 โดยเฉพาะในด้านข่าวกรอง เพื่อปกป้องความมั่นคงของชาติและมาตุภูมิ (อ้างใน จูทาทิพ คล้ายทับทิม, “จริยธรรมกับการดำเนินนโยบายต่างประเทศสหรัฐอเมริกาสมัยประธานาธิบดีจอร์จ วอล์คเกอร์ บุช,” <<http://www.polpacon7.ru.ac.th/download/article/%E0%B8%9A%E0%B8%97%E0%B8%84%E0%B8%A7%E0%B8%B2%E0%B8%A1%2030.doc>>, 1 มีนาคม 2552)

ภัยคุกคามของอเมริกาในศตวรรษที่ 21 ด้วย²⁸ หากแต่ “หลักการบุช” ก็สามารถประยุกต์ใช้เพื่ออธิบายท่าทีของสหรัฐฯ ต่อพม่าได้ดังนี้

หลักการข้อ 1 ว่าด้วยเรื่องการเสริมสร้างเกียรติภูมิมนุษย์ เนื่องจาก รัฐบาลทหารพม่าเป็นรัฐบาลที่ละเมิดสิทธิมนุษยชนอย่างรุนแรง เห็นได้จากการจับกุมฝ่ายค้านและฝ่ายต่อต้านรัฐบาลโดยที่ไม่ผ่านกระบวนการยุติธรรมและไม่มีกำหนดระยะเวลาในการคุมขังที่แน่นอน เช่น การควบคุมและขยายระยะเวลาการคุมขังนางออง ซาน ซูจี เป็นต้น การไม่คืนอำนาจให้กับพรรค NLD ที่ชนะการเลือกตั้งในปี 1990 การไม่ให้เสรีภาพสื่อและประชาชนในการแสดงความคิดเห็นทางการเมือง การละเมิดสิทธิของชนกลุ่มน้อยกลุ่มต่าง ๆ โดยการปฏิบัติอย่างไม่เท่าเทียมกับคนที่ไม่ใช่เชื้อชาติพม่าเท่ารวมถึงการทำสงครามปราบปรามชนกลุ่มน้อย การละเมิดสิทธิของประชาชนโดยทหารเพราะถือว่าทหารเป็นชนชั้นที่มีอภิสิทธิ์ในสังคมพม่า การบังคับใช้แรงงานสตรีและเด็ก การบังคับย้ายถิ่นที่อยู่อาศัย เป็นต้น ดังที่ได้ยกตัวอย่างประกอบทำให้รัฐบาลสหรัฐฯ เรียกร้องให้รัฐบาลทหารพม่ายุติการละเมิดสิทธิมนุษยชนและปฏิรูปการเมืองไปสู่ประชาธิปไตย

หลักการข้อ 3 ว่าด้วยเรื่องความร่วมมือกับรัฐอื่นในการแก้ไขความขัดแย้งที่เกิดขึ้นในภูมิภาค ถึงแม้ว่าปัจจุบันปัญหาพม่าจะยังไม่รุนแรงถึงขั้นเป็นปัญหาระดับภูมิภาค แต่ก็ยังเป็นปัญหาที่สหรัฐฯ ให้ความสำคัญมากถึงขนาดพยายามผลักดันให้ปัญหาพม่าเข้าสู่ที่ประชุมคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติ (UNSC) เมื่อปลายปี 2006 (แต่มตินี้ก็ต้องตกไปเพราะจีนกับรัสเซียใช้สิทธิในการ Veto) โดยสหรัฐฯ ให้เหตุผลในประเด็นยาเสพติด การเพิ่มจำนวนของผู้ลี้ภัย การละเมิดสิทธิมนุษยชน การค้ามนุษย์ และการแพร่ระบาดของโรคเอดส์ ซึ่งหากไม่เร่งแก้ไขปัญหาการเมืองภายในพม่า ปัญหาต่าง ๆ ข้างต้นอาจลุกลามขยายวงกว้างถึงระดับภูมิภาคในที่สุด

และหลักการข้อ 6 ว่าด้วยเรื่องการแผ่ขยายการพัฒนาและวางรากฐานประชาธิปไตย ซึ่งชัดเจนว่า สหรัฐฯ ต้องการให้พม่าเปลี่ยนแปลงไปสู่การปกครองในระบอบประชาธิปไตย เพราะสหรัฐฯ เชื่อว่า การเป็นประชาธิปไตยจะช่วยแก้ไขปัญหาการเมืองภายในพม่าให้มีเสถียรภาพมากขึ้น การเป็นประชาธิปไตยจะช่วยลดการละเมิดสิทธิมนุษยชน เพราะทุกฝ่ายต้อง

²⁸ ฉันทิมา อ่องสุรภักษ์, นโยบายต่างประเทศสหรัฐอเมริกา 2001 – 2004 : หลักการบุช (Bush Doctrine) (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2548), น.191,219.

เคารพในสิทธิของกันและกัน และการเป็นประชาธิปไตยจะช่วยพัฒนาด้านเศรษฐกิจ ส่งเสริมการค้าเสรีและเปิดให้มีการแข่งขันอย่างเป็นธรรม ซึ่งปัจจุบันแม้ว่าพม่าจะเปิดรับการลงทุนจากต่างชาติ และบริษัทของสหรัฐฯ จะยังคงลงทุนในพม่าบ้างก็ตาม แต่ก็เป็นส่วนน้อยและเป็นไปอย่างจำกัดและไม่มีการเปิดเผยอย่างเป็นทางการ เพราะสหรัฐฯ มีมาตรการคว่ำบาตรด้านการค้าการลงทุนในพม่า ซึ่งทำให้สหรัฐฯ เสียเปรียบบางชาติ (จีน อินเดียและรัสเซีย) ที่เข้าไปกอบโกยผลประโยชน์จากทรัพยากรของพม่าอย่างสิ้นเชิง ทั้งนี้ หากพม่าเป็นประชาธิปไตย สหรัฐฯ จะได้ค้าขายหรือลงทุนได้อย่างเสรีโดยไม่ต้องกังวลว่ารัฐบาลไปทำการค้ากับประเทศเผด็จการต่างๆ ที่เป็นประเทศส่งออกประชาธิปไตย ดังนี้ สหรัฐฯ จึงยังคงดำเนินมาตรการกีดกันและคว่ำบาตรรัฐบาลทหารพม่าต่อไปโดยมีพันธมิตรร่วมอุดมการณ์ คือ สหภาพยุโรปที่ออกมาตรการคว่ำบาตรกีดกันพม่าเช่นกัน

ผู้นำในการตัดสินใจนโยบาย : ประธานาธิบดีจอร์จ ดับเบิลยู บุช (George W. Bush)

ประธานาธิบดี จอร์จ ดับเบิลยู บุช เกิดเมื่อวันที่ 6 กรกฎาคม 1946 ที่เมืองนิว ฮาเวน รัฐคอนเนตทิคัต (New Haven, Connecticut) เติบโตที่เมืองมิดแลนด์และฮุสตัน รัฐเท็กซัส (Midland และ Houston, Texas) บุชจบการศึกษาปริญญาตรีวิชาประวัติศาสตร์จากมหาวิทยาลัยเยล (Yale University) ปี 1968 และปริญญาโทสาขาบริหารธุรกิจจากฮาร์วาร์ด (Harvard University) ปี 1975 บุชแต่งงานกับลอรา เวลช์ บุช (Laura Welch Bush) และมีบุตรสาวแฝดสองคน

ในวันที่ 20 มกราคม 2001 บุชเข้ารับตำแหน่งประธานาธิบดีคนที่ 43 ของสหรัฐอเมริกา โดยก่อนหน้านี้นุชเคยดำรงตำแหน่งผู้ว่าการรัฐเท็กซัส ปี 1994

ประธานาธิบดีบุชเป็นผู้นำที่มีบุคลิกแข็งแกร่ง เคร่งศาสนา ใจร้อน ไม่อดทน แต่เป็นคนที่รักและเทิดทูนพ่อ (อดีตประธานาธิบดี จอร์จ บุช-George H. W. Bush) อย่างมาก นอกจากนี้ บุชเป็นคนที่เชื่อมั่นในตัวเองสูงจึงมักจะตัดสินใจโดยใช้สัญชาตญาณและความรู้สึก²⁹ ทั้งนี้ บุชมี

²⁹ เรื่องเดียวกัน, น.135,139.

ความเชื่อมั่นในค่านิยมอเมริกันอย่างมาก ทั้งในเรื่องของเสรีภาพ ประชาธิปไตย สิทธิมนุษยชน และการค้าเสรี ที่สำคัญคือ บุชเชื่อว่าค่านิยมอเมริกันเป็นค่านิยมที่ถูกต้อง พร้อมกับต้องผลักดันให้ทั่วโลกยอมรับและนำไปปฏิบัติตาม ดังจะยกตัวอย่างคำกล่าวของบุชต่อไปนี้

“...อเมริกาสนับสนุนเสรีภาพทางการเมือง และ (อเมริกา) จะได้ประโยชน์สูงสุดเมื่อประชาธิปไตยขยายวง อเมริกาเชื่อในเรื่องตลาดเสรีและการค้าเสรี และ (อเมริกา) จะได้ประโยชน์สูงสุดเมื่อตลาด (ของประเทศต่าง ๆ) เปิดออก อเมริกาเป็นประเทศรักสันติ และ (อเมริกา) จะได้รับผลตอบแทนสูงสุดเมื่อ (โลกมี) เสถียรภาพตามระบอบประชาธิปไตย”³⁰

“...สินค้าออกที่ยิ่งใหญ่ที่สุดของเราไม่ใช่อาหาร ภาพยนตร์หรือเครื่องบิน สินค้าออกที่ยิ่งใหญ่ที่สุดของเรา คือ เสรีภาพ”³¹

“...ศรัทธาในระบอบประชาธิปไตยของเราเป็นมากกว่าหลักความเชื่อของประเทศเรา มันเป็นความหวังที่อยู่ในสายเลือดของมวลมนุษยชาติ เป็นอุดมคติที่เราแบกรับชูธง แต่มีได้เป็นเจ้าของ เป็นความไว้วางใจที่เราโอบอุ้มและส่งต่อ”³²

จากแนวคิดของประธานาธิบดีบุชดังกล่าว ส่งผลต่อท่าทีของสหรัฐฯ ต่อพม่าอย่างมาก แม้ว่าพม่าจะไม่ได้เป็น “แกนชาตาน” (Axis of Evils) ก็ตาม แต่ประเด็นเรื่องการส่งออกประชาธิปไตยก็เป็นประเด็นที่ประธานาธิบดีบุชให้ความสำคัญ ดังนี้ จึงเห็นความพยายามของบุชในการผลักดันให้พม่าเป็นประชาธิปไตยตามค่านิยมที่บุชเชื่อว่าจะดีต่อผลประโยชน์ของสหรัฐฯ และเสถียรภาพของโลก

³⁰ จากคำปราศรัย A Distinctly American Internationalism ที่ Simi Valley, California, 19 พฤศจิกายน 1999, อ้างถึงใน ฉันทิมา อ่องสุวัณษ์, นโยบายต่างประเทศสหรัฐอเมริกา 2001 – 2004 : หลักการบุช (Bush Doctrine), น.277.

³¹ “Bush Calls for Normal Trade Relations with China,” อ้างถึงใน ฉันทิมา อ่องสุวัณษ์, นโยบายต่างประเทศสหรัฐอเมริกา 2001 – 2004 : หลักการบุช (Bush Doctrine), น.21.

³² เรื่องเดียวกัน, น.145.

นอกจากนั้น ในส่วนของภริยา นางลอร่า บุช ก็ได้มีส่วนผลักดันให้ประธานาธิบดีบุช สนใจพม่ามากขึ้นเช่นกัน เห็นได้จากการที่นางลอร่า บุช มีความสนใจสถานการณ์ในพม่าอยู่ก่อน แล้วโดยเฉพาะความห่วงใยต่อสวัสดิภาพของนางออง ซาน ซูจี (Aung San Suu Kyi) ซึ่งนาง ลอร่า บุช เคยพบกับนักเคลื่อนไหวชาวพม่าในกรุงวอชิงตัน ดีซี และนิวยอร์กหลายครั้ง รวมทั้งเคย เข้าร่วมประชุมโต๊ะกลมกับนายบัน คี มูน (Ban Ki Moon) เลขาธิการสหประชาชาติและนาย อิบราฮิม แกมบารี (Ibrahim Gambari) ผู้แทนพิเศษด้านพม่าของสหประชาชาติหลายครั้ง นางลอร่า บุช เคยออกมาเรียกร้องให้ร่วมกันคว่ำบาตรรัฐบาลทหารพม่าภายหลังเหตุการณ์ รัฐบาลพม่าปราบปรามประชาชนและพระสงฆ์ และจากความสนใจเรื่องพม่าดังกล่าว นางลอร่า บุช ได้เป็นผู้ให้คำแนะนำและให้ข้อมูลต่าง ๆ กับประธานาธิบดีบุชจนมีเสียงชื่นชมบุชอย่างมาก ในช่วงการเยือนไทยปี 2008 (ก่อนไปเข้าร่วมพิธีเปิดกีฬาโอลิมปิกที่ประเทศจีน) ซึ่งบุชได้เปิด สถานทูตสหรัฐฯ ในกรุงเทพฯ เพื่อรับประทานอาหารร่วมกับนักเคลื่อนไหวทางการเมืองพม่า 9 คน และได้พูดคุยในประเด็นต่าง ๆ เกี่ยวกับพม่า ทั้งนี้ ตั้งแต่ดำรงตำแหน่งประธานาธิบดีในช่วงแรก บุชไม่ค่อยมีความรู้และไม่สนใจพม่ามากนัก แต่ในช่วงหลังมานี้บุชได้เรียนรู้และสนใจพม่ามากขึ้น พร้อมทั้งกดดันพม่าอย่างต่อเนื่องเพื่อต้องการให้พม่าเป็นประชาธิปไตย ตั้งแต่การออกกฎหมาย คว่ำบาตรพม่าปี 2003 การจัดให้พม่าเป็นประเทศที่เป็น “ดินแดนแห่งการกดขี่” ร่วมกับคิวบา อิหร่าน เกาหลีเหนือ และซิมบับเว ปี 2005 และการลงนามพ.ร.บ. อัญมณีเพื่อเข้มงวดการนำเข้า อัญมณีจากพม่า ในปี 2008 รวมถึงการขยายนโยบายคว่ำบาตรการนำเข้าสินค้าจากพม่าที่มีอยู่ แล้วออกไปด้วย³³

ปัจจัยภายนอก

ระบบโลก โดยการวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างมหาอำนาจ (สหรัฐอเมริกา) กับ ประเทศโลกที่สาม (พม่า)

โลกในปี 2001 เป็นโลกที่ก้าวเข้าสู่สหัสวรรษใหม่ สหรัฐอเมริกาเป็นชาติมหาอำนาจ และประกาศตัวเป็นผู้นำโลกภายใต้การนำของประธานาธิบดี จอร์จ ดับเบิลยู บุช โดยบุชได้ กล่าวถึงโลกใหม่ไว้ว่า

³³ อังวลา สิริเมธี, “พม่าในสายตาจอร์จและลอร่าบุช,” สาละวินโพสต์ 48 (1 กรกฎาคม-15 สิงหาคม 2551) : 13-14.

“...อเมริกา ณ ปี 2000 คือ ภาพแห่งความสำเร็จ เศรษฐกิจมีประสิทธิภาพและขีดความสามารถในการแข่งขันสูง เทคโนโลยีของเรานับเป็นสุดยอดแห่งการสร้างสรรค์ น้อยประเทศจะมีโอกาสและความได้เปรียบทัดเทียมชาติเรา น้อยประเทศจะเกรียงไกรเข้มแข็งเท่าเราหรือประสบความสำเร็จด้านอุดมการณ์มากกว่าเรา”³⁴

“..ดังนั้น โลกใหม่นี้จึงมีอเมริกาเป็นผู้ชี้แนะผู้เดียว โลกใหม่ที่ผู้คนในประเทศอื่นนำเอาโลกทัศน์ ค่านิยมและอุดมคติของคนอเมริกันไปใช้เป็นแบบอย่างในการดำเนินชีวิต”³⁵

ทั้งนี้ นอกจากที่บุช ประกาศแล้ว ความเป็นชาติมหาอำนาจของสหรัฐฯ สามารถเห็นได้จากศักยภาพในด้านต่าง ๆ ดังนี้

- ศักยภาพทางทหาร สหรัฐฯ เป็นประเทศที่มีงบประมาณทางทหารสูงที่สุดในโลก มีอาวุธยุทธโปกรณ์ที่ทันสมัย เช่น หัวรบนิวเคลียร์ จรวด คัลลิ่งแสงอาวุธ รวมถึงการมีฐานทัพกระจายอยู่ตามประเทศต่าง ๆ ทั่วโลก

- ศักยภาพด้านเศรษฐกิจจากการเป็นศูนย์กลางการค้าการลงทุนจากทั่วโลก มีระบบเศรษฐกิจขนาดใหญ่ มีสกุลเงินดอลลาร์ที่มีความสำคัญในฐานะเงินตราแลกเปลี่ยนต่างประเทศ (แม้ปัจจุบันเศรษฐกิจสหรัฐฯ กำลังประสบปัญหาอยู่ก็ตาม และมีจีนที่มีอัตราการขยายตัวด้านเศรษฐกิจสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง ซึ่งในอนาคตข้างหน้า จีนอาจแซงหน้าสหรัฐฯ เป็นมหาอำนาจด้านเศรษฐกิจได้แต่ยังไม่ใช้เวลานี้)

- ศักยภาพด้านเทคโนโลยีจากการเป็นประเทศที่ได้ชื่อว่าเจริญก้าวหน้าด้านเทคโนโลยีอย่างมาก โดยเฉพาะเทคโนโลยีด้านการสื่อสารที่สหรัฐฯ เป็นเจ้าของโปรแกรมและเว็บไซต์มากมายในอินเทอร์เน็ต การมีดาวเทียมหาวข่าว ดาวเทียมสอดแนม และเทคโนโลยีด้านอวกาศอื่น ๆ รวมถึงความก้าวหน้าในด้านเทคโนโลยีด้านต่าง ๆ เช่น การแพทย์ วิศวกรรม อุตสาหกรรม เป็นต้น

³⁴ ฉันทิมา ช่องสุรักษ์, นโยบายต่างประเทศสหรัฐอเมริกา 2001 – 2004 : หลักการบุช (Bush Doctrine) , น.9.

³⁵ เรื่องเดียวกัน, น. 203.

- ศักยภาพด้านวัฒนธรรมจากค่านิยมอเมริกันทั้งหลาย เช่น แนวคิดประชาธิปไตย เสรีภาพ สิทธิมนุษยชน รวมถึงวัฒนธรรมการบริโภค เช่น สื่อภาพยนตร์ อาหาร การแต่งกาย การศึกษา เป็นต้น สิ่งเหล่านี้เป็น Soft Power ของสหรัฐฯ ที่ทรงพลังมาก

ศักยภาพทั้ง 4 ด้านแสดงให้เห็นถึงความเป็นมหาอำนาจของสหรัฐฯ อย่างแท้จริง และการเป็นมหาอำนาจนี้ ประธานาธิบดีบุชได้รับเอาภาระอันยิ่งใหญ่ในการเข้าไปจัดการ คูแล หรือแม้กระทั่งแทรกแซงแก้ไขสถานการณ์ต่าง ๆ เพื่อความสงบเรียบร้อยในโลก เช่น การแก้ไขความขัดแย้งอิสราเอล – ปาเลสไตน์ การแก้ไขวิกฤตการณ์นิวเคลียร์เกาหลีเหนือ การประกาศสงครามต่อต้านการก่อการร้าย รวมถึงการกดดันเพื่อแก้ไขปัญหาพม่าด้วย

สำหรับพมานั้น เรียกว่าเป็นประเทศในโลกที่สาม ที่ยังต้องต่อการพัฒนาและเคยขอสถานะประเทศด้อยพัฒนา (Least Developed Country - LDC) ต่อบริษัทการค้าประชาชาติ (United Nation - UN) ในเดือนมกราคม 1987 ถึงแม้ว่าตัวเลข GDP ของพม่าในปี 2007 จะสูงถึง 8.6 พันล้านดอลลาร์สหรัฐฯ³⁶ และรัฐบาลทหารจะมีรายได้จากการขายก๊าซธรรมชาติจำนวนมากก็ตาม แต่ผลประโยชน์ส่วนใหญ่ก็ตกอยู่กับรัฐบาลทหารนั่นเอง ทั้งนี้ พม่า นอกจากนั้นพม่ายังได้ชื่อว่าเป็นประเทศที่มีการละเมิดสิทธิมนุษยชนมากสุดในโลกประเทศหนึ่ง (ดังที่ได้ยกตัวอย่างไปข้างต้น)

ทั้งนี้ ภายใต้การนำของสหรัฐฯอเมริกาต่อพม่า สหรัฐฯ ได้ถือเสมือนเป็นหน้าที่ที่จะต้องเผยแพร่อุดมการณ์เสรีภาพ ประชาธิปไตย และสิทธิมนุษยชน เพื่อให้เกิดการพัฒนาที่ยั่งยืนขึ้นในพม่า โดยระยะแรกของความสัมพันธ์สหรัฐฯ - พม่า นั้นเป็นไปด้วยดี สหรัฐฯ เข้าไปทำการค้าการลงทุนและให้ความช่วยเหลือรัฐบาลพม่าในด้านต่าง ๆ แต่เมื่อรัฐบาลเผด็จการทหารเข้าปกครองพม่า ความสัมพันธ์ระหว่างสองประเทศจึงเปลี่ยนไป จากท่าทีของสหรัฐฯ ที่เคยให้ความช่วยเหลือก็เปลี่ยนมาเป็นกดดันและกดดันหนักขึ้นเรื่อย ๆ เมื่อเห็นว่าทหารยังไม่ยอมคืนอำนาจให้ประชาชน และตราบิโดที่สหรัฐฯ ยังคงยึดมั่นในหน้าที่ดังกล่าว การกดดันก็จะยังคงมีอยู่ต่อไป ดังนั้น ระบบโลกภายใต้สหรัฐฯ เป็นมหาอำนาจ จึงมีอิทธิพลต่อการกำหนดท่าทีของสหรัฐฯ ต่อพม่าด้วย

³⁶ IndexMundi , GDP <<http://www.indexmundi.com/burma/gdp.html>> ,8 มิถุนายน 2551.

จีน อินเดีย รัสเซีย ประธานาธิบดีบุชให้ความสนใจ จีน อินเดีย รัสเซีย เป็นพิเศษ ในขณะที่ จีน อินเดีย และรัสเซียก็ให้ความสนใจพม่าเช่นกัน

สำหรับจีน ในช่วงแรกสหรัฐฯ (บุช) มองว่า จีนไม่ใช่หุ้นส่วนยุทธศาสตร์ และไม่ได้เป็นศัตรูกับสหรัฐฯ แต่จีนเป็นคู่แข่งที่สหรัฐฯ เองก็ยังไม่ไว้วางใจจากพฤติกรรมที่สร้างความตึงเครียดในเวทีระหว่างประเทศ³⁷ ซึ่งพฤติกรรมที่สหรัฐฯ ตื่นตระหนกน่าจะมาจากการสะสมอาวุธและการเพิ่มงบประมาณด้านการทหารของจีน แต่ภายหลังเมื่อภัยคุกคามของสหรัฐฯ แปรเปลี่ยนเป็นขบวนการก่อการร้าย สหรัฐฯ จึงได้ลดระดับความขัดแย้งกับจีนและมองจีนเปลี่ยนไป โดยเฉพาะนโยบายบุชสมัยที่ 2 ที่ค่อนข้างประนีประนอมมากกว่าสมัยแรก นโยบายสหรัฐฯ ต่อจีน จึงมีลักษณะปิดล้อมด้านการทหารแต่ปฏิสัมพันธ์ด้านการทูตและเศรษฐกิจ³⁸ ในประเด็นพม่านั้น จีนเป็นประเทศที่มีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับพม่ามากมายผ่านความร่วมมือด้านความมั่นคงและความร่วมมือด้านเศรษฐกิจเป็นมูลค่ามหาศาล และจีนเคยช่วยเหลือปกป้องพม่ามาแล้วในเวทีสหประชาชาติ ในขณะที่สหรัฐฯ กลับเป็นผู้นำในการผลักดันข้อมติพม่าเข้าสู่ที่ประชุม UNSC ดังนี้ เมื่อความคิดและอุดมการณ์ต่างกัน สหรัฐฯ จึงให้ความสนใจในความสัมพันธ์ระหว่างจีนกับพม่าอย่างมาก

อินเดียในช่วงแรกนั้น สหรัฐฯ (บุช) มองว่าต้องให้ความสนใจอินเดียมากขึ้น แต่ปัจจุบันสหรัฐฯ มองว่าอินเดียคือหุ้นส่วนทางยุทธศาสตร์ เห็นได้จากคำกล่าวของคอนโดลิซซา ไรซ์ รัฐมนตรีต่างประเทศสหรัฐฯ ว่า อินเดียเป็นเสาหลักของความมั่นคงในภูมิภาค และยังเป็นหุ้นส่วนทางยุทธศาสตร์กับสหรัฐฯ โดยเฉพาะความร่วมมือด้านการก่อการร้ายและการถ่วงดุลอำนาจกับจีน³⁹ (ทั้งนี้ ในประเด็นถ่วงดุลอำนาจกับจีนนั้น มีนักวิเคราะห์ห่มองว่าอินเดียซึ่งเป็นมหาอำนาจในภูมิภาคเอเชียใต้นั้น ยังไม่มีศักยภาพพอที่จะถ่วงดุลจีนในภูมิภาคอื่นได้ นอกจากนั้น อินเดียคงไม่ยอมต่อต้านจีนเพื่อสหรัฐฯ แต่กลับต้องการที่จะผูกมิตรกับจีนเพื่อผลประโยชน์ของอินเดีย

³⁷ A Distinctly American Internationalism, อ้างถึงใน ฉันทิมา อ่องสุรภักษ์, นโยบายต่างประเทศสหรัฐอเมริกา 2001 – 2004 : หลักการบุช (Bush Doctrine), น.28.

³⁸ ประภัสสร เทพชาติ, “ยุทธศาสตร์สหรัฐฯ ต่อเอเชีย,” ใน โลกทรรศน์, สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์ 54,31 (27 เมษายน – 3 พฤษภาคม 2550) : 80-81.

³⁹ เรื่องเดียวกัน.

มากกว่า) ในประเด็นพม่า นั้น อินเดียให้ความสำคัญกับพม่าไม่แพ้จีนเพราะพม่าเอื้อผลประโยชน์ให้อินเดียมากมาย ทั้งด้านความมั่นคงและด้านเศรษฐกิจ ดังนั้น สหรัฐฯ จึงต้องใส่ใจในความสัมพันธ์ระหว่างอินเดียกับพม่าเช่นกัน

รัสเซีย สหรัฐฯ (บุช) ยอมรับในความเป็นมหาอำนาจของรัสเซีย และมองว่ารัสเซียไม่ใช่ศัตรูของสหรัฐฯ อีกต่อไป โดยเฉพาะเมื่อมีภัยการก่อการร้ายเป็นภัยคุกคามร่วมกัน ทำให้สหรัฐฯ และรัสเซียร่วมมือกันมากขึ้น⁴⁰ ในประเด็นพม่า นั้น สหรัฐฯ มองความสัมพันธ์ระหว่างรัสเซียกับพม่าอย่างไม่ค่อยไว้วางใจนัก ตั้งแต่รัสเซีย (ร่วมกับจีน) Veto มติพม่าไม่ให้เข้าสู่ที่ประชุม UNSC โดยเอกอัครราชทูตรัสเซียประจำสหประชาชาติได้ให้เหตุผลว่า

“...ถ้าเรื่องของพม่าถูกจัดให้เป็นเรื่องของสิทธิมนุษยชน ก็เป็นประเด็นที่ไม่ได้อยู่ในขอบเขตของการพิจารณาของคณะมนตรีความมั่นคง แต่ถ้าเรื่องนี้ถูกจัดให้เป็นเรื่องของสันติภาพและความมั่นคงในระดับภูมิภาคและนานาชาติ ก็เป็นสิ่งที่คณะมนตรีความมั่นคงจะต้องฟังความเห็นจากประเทศเพื่อนบ้านของพม่าเป็นสิ่งสำคัญด้วย ทั้งนี้ เพื่อนบ้านพม่าได้พิจารณาว่าสถานการณ์ในพม่ามิได้เป็นภัยคุกคามต่อประเทศของตน ดังนั้น โดยข้อมูลพื้นฐานนี้ทำให้ไม่มีหลักฐานพอที่จะทำให้คณะมนตรีความมั่นคงจำต้องหยิบยกเอาเรื่องพม่าขึ้นมาพิจารณา”⁴¹

ยิ่งไปกว่านั้น ความสัมพันธ์ระหว่างรัสเซียกับพม่ากระชับยิ่งขึ้นเมื่อบริษัทเทคโนโลยีนิวเคลียร์ของรัสเซียได้ลงนามในโครงการสร้างศูนย์วิจัยนิวเคลียร์ให้กับพม่า ในเดือนพฤษภาคม

⁴⁰ A Distinctly American Internationalism, อ้างถึงใน ฉันทิมา อ่องสุวัณษ์, นโยบายต่างประเทศสหรัฐอเมริกา 2001 – 2004 : หลักการบุช (Bush Doctrine), น.32.

⁴¹ Ministry of Foreign Affairs of the Russian Federation, “Russian MFA Information and Press Department Commentary Discussion in UN Security Council of American Draft Resolution on Myanmar,” 13 January 2007, Quoted in David I. Steinberg, “The United States and its allies : the problem for Burma/Myanmar Policy,” Contemporary Southeast Asia, 29,2 (August 2007), pp.219-237, อ้างถึงใน สาธิต สุนทรพันธุ์, “ทิศทางที่แตกต่างของนานาประเทศในการกำหนดมาตรการต่อพม่า,” กระแสอาคเนย์ 4,47 (พฤศจิกายน 2550) : 40-41.

2007 พร้อมกันนั้นพม่าได้ส่งเจ้าหน้าที่กว่าร้อยคนไปศึกษาอบรมด้านนิวเคลียร์ที่รัสเซียเพื่อรองรับโครงการนี้⁴² จากความเคลื่อนไหวดังกล่าว ทำให้สหรัฐฯ ไม่พอใจรัสเซียอย่างมาก โดยเฉพาะประเด็นการถ่ายทอดความรู้เรื่องนิวเคลียร์ให้กับพม่า ประกอบกับบริษัทน้ำมันและก๊าซธรรมชาติของรัสเซียได้เข้ามาสำรวจหาแหล่งน้ำมันและก๊าซธรรมชาตินอกชายฝั่งพม่าด้วย ยิ่งทำให้ความสัมพันธ์ของรัสเซียกับพม่าแน่นแฟ้นยิ่งขึ้น และทำให้สหรัฐฯ ต้องจับตามองความสัมพันธ์ของทั้ง 2 ประเทศอย่างใกล้ชิด

และจากความสัมพันธ์ของจีน อินเดียและรัสเซียที่ให้ความสำคัญกับพม่าดังกล่าว ทำให้สหรัฐฯ จำเป็นต้องใส่ใจพม่าเช่นกัน โดยเฉพาะการเร่งผลักดันให้พม่ามีเสถียรภาพและเป็นประชาธิปไตยโดยเร็ว

จากการศึกษาแนวคิด “ผลประโยชน์แห่งชาติ” ของ Charles O.Lerche และ Abdul A. Said เห็นได้ว่าผลประโยชน์แห่งชาติของสหรัฐฯ นั้น ประกอบด้วยการรักษาไว้ซึ่งการดำรงอยู่เป็นชาติของตน (Self-Preservation) การรักษาความมั่นคงปลอดภัยของชาติ (Security) การแสวงหาอำนาจ (Power) ซึ่งเป็นผลประโยชน์ที่สหรัฐฯ ให้ความสำคัญมาเป็นอันดับต้น ๆ ตามด้วยผลประโยชน์ด้านการแสวงหาความกินดีอยู่ดี (Well-Being) การเผยแพร่อุดมการณ์ของชาติ (Ideology) และการเสริมสร้างเกียรติภูมิของชาติ (Prestige)

สำหรับผลประโยชน์แห่งชาติของสหรัฐฯ ในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้นั้นเป็นผลประโยชน์ในระยะยาวทั้งด้านเศรษฐกิจ การเมืองและความมั่นคง ที่สหรัฐฯ ต้องการจะส่งเสริมให้ชาติต่าง ๆ ในภูมิภาคมีการเมืองที่มีเสถียรภาพ มีการเติบโตทางเศรษฐกิจ และมีความรับผิดชอบต่อการสร้างสันติสุขและเสถียรภาพในภูมิภาค เพื่อที่ภูมิภาคจะได้เจริญรุ่งเรือง มั่นคง เข้มแข็ง และมีความพร้อมที่จะเป็นส่วนหนึ่ง (ร่วมกับสหรัฐฯ) ในการแก้ไขปัญหาโลก (ปัญหาการก่อการร้าย) ได้ต่อไป⁴³

⁴² “ผลประโยชน์ของรัสเซียในพม่า,” < <http://www.the-thainews.com/analyzed/inter/inter.html>>, 10 ตุลาคม 2551.

⁴³ สมพร คุณวิชิต, “บทบาทของสหรัฐอเมริกาในการรักษาความมั่นคงในอินโดนีเซีย : กรณีการต่อต้านการก่อการร้ายในอินโดนีเซีย หลังเหตุการณ์ 11 กันยายน 2001,” (ภาคนิพนธ์มอบให้ คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2550), น.69.

สำหรับท่าทีของสหรัฐฯ ต่อการสร้างประชาธิปไตยในพม่านั้นเป็นไปเพื่อผลประโยชน์แห่งชาติด้านการเผยแพร่อุดมการณ์ของชาติ (อุดมการณ์ของสหรัฐฯ คือ ประชาธิปไตย เสรีภาพ สิทธิมนุษยชน และการค้าเสรี) เห็นได้จากกรณีที่สหรัฐฯ ต้องการให้พม่าปฏิรูปการเมืองไปสู่ประชาธิปไตย (ดังที่ได้อธิบายไว้แล้วข้างต้น) และผลประโยชน์ด้านการเสริมสร้างเกียรติภูมิของชาติ (Prestige) จากการที่สหรัฐฯ เป็นผู้นำโลกและต้องการจะนำความเชื่อที่สหรัฐฯ คิดว่าดีที่สุดไปเผยแพร่ยังดินแดนอื่น (พม่า)

“...มีระบบความเชื่อหนึ่งที่ประนีประนอมไม่ได้ นั่นคือ ความเชื่อที่พวกเรา (สหรัฐฯ) ยกย่องสรรเสริญ และถ้าค่านิยม (ประชาธิปไตย เสรีภาพ สิทธิมนุษยชน และการค้าเสรี) เหล่านี้ดีพอสำหรับประชาชนของเรา มันก็ควรจะดีพอสำหรับคนอื่น ๆ ด้วย ...เพราะมันเป็นค่านิยมที่พระเจ้าทรงมอบให้มา มันไม่ใช่ค่านิยมที่สหรัฐฯ คิดขึ้นเอง” จากคำปราศรัยของประธานาธิบดีบุช เมื่อวันที่ 8 มิถุนายน 2000⁴⁴

จากเหตุการณ์ปี 1988 เป็นต้นมา **สหรัฐฯ ได้ให้ความสำคัญกับพม่ามากขึ้นในประเด็นการสร้างประชาธิปไตยและการละเมิดสิทธิมนุษยชน** ที่ผ่านมานโยบายสหรัฐฯ ต่อพม่าดูเหมือนว่าจะเป็นการเฝ้าติดตามสถานการณ์ (Wait and See) ในลักษณะกอดคั่นเมื่อเห็นว่าจะละเมิดสิทธิมนุษยชนหรือถอยห่างจากประชาธิปไตย และจะผ่อนคลายความกอดคั่นเมื่อเห็นว่ามีพัฒนาการที่ดีขึ้น แต่กระนั้นสิ่งที่สหรัฐฯ ดำเนินการก็ไม่อาจส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในพม่าได้ พม่ายังคงเป็นประเทศที่เผด็จการทหารครองอำนาจอย่างยาวนาน และมีที่ท่าว่าจะครองอำนาจได้ต่อไป ทั้งยังเป็นประเทศที่ไม่สนใจว่ารัฐบาลจะละเมิดสิทธิมนุษยชนสักเพียงใด อย่างไรก็ตาม **สหรัฐฯ จะยังคงยึดมั่นจุดยืนที่จะผลักดันและกอดคั่นให้เกิดการเปลี่ยนแปลงสู่ประชาธิปไตยในพม่าต่อไป** เพราะสหรัฐฯ ตระหนักดีว่า การเผยแพร่อุดมการณ์ประชาธิปไตยเป็นหน้าที่อันชอบธรรมที่สหรัฐฯ พึงกระทำต่อประเทศด้อยพัฒนาอย่างพม่า ที่สำคัญ **ตราบไคที่พม่ายังไม่เป็นประชาธิปไตยและตราบไคที่รัฐบาลทหารยังคงละเมิดสิทธิมนุษยชน ปัญหาภายในพม่าก็อาจจะขยายวงกว้างกระทบต่อความมั่นคงของภูมิภาคได้ในที่สุด**

⁴⁴ ฉันทิมา อ่องสุริภักษ์, นโยบายต่างประเทศสหรัฐอเมริกา 2001 – 2004 : หลักการบุช (Bush Doctrine), น.275.

ท่าทีของจีนต่อการสร้างประชาธิปไตยในพม่า

ในเวทีระหว่างประเทศ ความสัมพันธ์ของจีนกับพม่าเป็นเรื่องที่น่าจับตามองเรื่อยมา จากการที่จีนเป็นประเทศมหาอำนาจในเอเชียที่มีความสัมพันธ์ที่ใกล้ชิดกับพม่าซึ่งเป็นประเทศที่ปกครองโดยเผด็จการทหาร มีปัญหาการเมืองภายใน และถูกพูดถึงในระดับโลกว่ามีการละเมิดสิทธิมนุษยชนมากที่สุด แต่จีนก็ไม่หวั่นไหวที่จะคบและสนิทสนมกับพม่าต่อไป เนื่องจากพม่ามีสิ่งที่ดึงดูดความสนใจจากจีนหลายประการ ทั้งในด้านภูมิรัฐศาสตร์ที่เอื้อให้พม่าเป็นรัฐกันกระทบระหว่างจีนกับอินเดีย พม่าเป็นเส้นทางขนส่งสินค้าจากมณฑลยูนนานของจีนออกสู่ทะเลด้านมหาสมุทรอินเดียและเป็นเส้นทางที่นำเงินสู่เอเชียใต้เข้าตะวันออกกลางทะเลถึงยุโรปได้ พม่าอุดมสมบูรณ์ไปด้วยทรัพยากรธรรมชาติทั้งน้ำมัน ก๊าซธรรมชาติ และแร่ธาตุต่าง ๆ ที่จำเป็นต่อการพัฒนาเศรษฐกิจของจีน นอกจากนี้ พม่ายังเป็นตลาดส่งออกสินค้าที่สำคัญของจีนทั้งตลาดภายในและตลาดการค้าชายแดน ขณะเดียวกัน พม่าก็เล็งเห็นประโยชน์ที่จะได้จากการคบจีนเช่นกัน ทั้งในด้านความมั่นคง เศรษฐกิจ รวมถึงการเข้าถึงสังคมระหว่างประเทศ และจากการที่พม่ามีมิตรประเทศที่ต้องการจะแสวงหาผลประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติของพม่าเช่นเดียวกับจีนนั้น ทำให้จีนต้องสอดส่องและจับตามองพม่าเช่นกัน ซึ่งจีนก็คงไม่ยอมให้ประเทศอื่นใดมีอิทธิพลในพม่าเหนือจีนเพราะจะกระทบต่อผลประโยชน์ของจีนในพม่าได้ ด้วยเหตุนี้ ทั้งสองประเทศจึงมีความสัมพันธ์ที่ใกล้ชิดต่อกันจนนำไปสู่ความร่วมมือในหลาย ๆ ด้านตลอดระยะเวลาที่ผ่านมา โดยที่พม่ายังคงมีปัญหาการเมืองภายในและปกครองด้วยระบอบเผด็จการทหารอยู่เช่นเดิม

ท่าทีของจีนก่อนปี 2001

ความสัมพันธ์ระหว่างจีนกับพม่าเริ่มต้นมายาวนาน เมื่อครั้งจีนสถาปนาประเทศสาธารณรัฐประชาชนจีนได้สำเร็จภายใต้การนำของพรรคคอมมิวนิสต์จีน ในปี 1949 และได้สร้างความหวาดวิตกให้แก่โลกประชาธิปไตยอย่างมาก ซึ่งในเวลานั้นพม่าเป็นประเทศแรกที่ไม่ใช่คอมมิวนิสต์ แต่ให้การรับรองรัฐบาลจีนและไม่วิพากษ์วิจารณ์จีนในประเด็นต่าง ๆ โดยในช่วง 1949 - 1988 นั้นความสัมพันธ์ของทั้งสองประเทศเป็นไปแบบรักษาระยะห่างระหว่างกัน มีการแลกเปลี่ยนการเยือน มีความร่วมมือและมีการให้ความช่วยเหลือในด้านต่าง ๆ ทั้งด้านเศรษฐกิจและการทหาร จนเมื่อเกิดเหตุการณ์ในปี 1988 ทหารปฏิวัติยึดอำนาจและตั้งสภาฟื้นฟูกฎหมายและระเบียบแห่งชาติ (The State Law and Order Restoration Council - SLORC) ขึ้นปกครอง

ประเทศ ท่ามกลางกระแสคว่ำบาตรจากประเทศต่าง ๆ โดยเฉพาะตะวันตก จีนเป็นประเทศแรกที่ประกาศยอมรับรัฐบาลทหารพม่าเป็นการตอบแทนที่พม่าเคยประกาศยอมรับรัฐบาลจีนคอมมิวนิสต์เช่นกัน ยิ่งไปกว่านั้น ปี 1989 จีนเกิดวิกฤตการณ์เทียนอันเหมิน (Tian'anmen) โดยนักศึกษาหลายพันคนชุมนุมประท้วงเรียกร้องให้มีการปฏิรูปการเมืองสู่ระบอบประชาธิปไตย ในครั้งนั้นรัฐบาลจีนสลายการชุมนุมด้วยวิธีการรุนแรงท่ามกลางเสียงประณามจากนานาประเทศ เช่นเดียวกับที่พม่าเผชิญในวิกฤตการณ์ปี 1988 ดังนั้น จีนและพม่าจึงมีประสบการณ์ร่วมอันนำมาซึ่งความเห็นอกเห็นใจและตอบแทน (ผลประโยชน์) ซึ่งกันและกันเรื่อยมา และจากจุดเริ่มต้นของความสัมพันธ์อันดีนี้ได้นำไปสู่ความร่วมมือที่แนบแน่นระหว่างสองประเทศ ดังนี้

ความร่วมมือด้านการทหารและความมั่นคง ตั้งแต่ช่วงต้นทศวรรษ 1980 เป็นต้นมา จากปัจจัยที่จีนลดความช่วยเหลือแก่พรรคคอมมิวนิสต์พม่าและกองกำลังชนกลุ่มน้อยตามแนวชายแดน ประกอบกับการที่จีนให้ความช่วยเหลือด้านการทหารและค้าขายอาวุธกับรัฐบาลพม่ามาตั้งแต่ช่วงปลายทศวรรษ 1980 เรื่อยมานั้น ทำให้กองกำลังของรัฐบาลทหารพม่ามีศักยภาพเข้มแข็งขึ้นจนสามารถปราบปรามกองกำลังชนกลุ่มน้อยและนำไปสู่การเจรจาหยุดยิงได้เป็นส่วนใหญ่ ซึ่งส่งผลให้การเมืองพม่ามีความมั่นคงมากขึ้น จากรายงานของ SIPRI (Stockholm International Peace Research Institute) ระบุว่าในช่วงปลายทศวรรษที่ 1980 จีนจัดอยู่ในอันดับ 3 ของประเทศที่ส่งออกอาวุธไปยังประเทศกำลังพัฒนา รองจากสหรัฐอเมริกา และรัสเซีย⁴⁵ ซึ่งหนึ่งในประเทศกำลังพัฒนานั้น คือ พม่าที่จีนเป็นผู้ค้าอันดับหนึ่ง⁴⁶ มีรายงานแสดงการขาย

⁴⁵ โกลุสมภ สหายจันทร์, พม่าในความสัมพันธ์ทางการเมืองกับต่างประเทศ, น.61.

⁴⁶ มีการเปิดเผยข้อมูลในการซื้อขายอาวุธระหว่างจีนกับพม่าว่า จีนได้ให้พม่ากู้เงินเป็นจำนวนหลายสิบล้านเหรียญสหรัฐฯ เพื่อใช้ซื้อ ทั้งนี้ การซื้อขายอาวุธระหว่างพม่ากับจีนนั้นเป็นไปโดยเงื่อนไขพิเศษ คือ จีนให้พม่ากู้เงินจำนวนหลายสิบล้านเหรียญสหรัฐฯ เพื่อใช้ซื้ออาวุธ นอกจากนั้น จีนใช้วิธีการค้าแบบแลกเปลี่ยน (barter trade) กับพม่า โดยจีนจะยอมให้พม่าแลกอาวุธส่วนหนึ่งกับสินค้าของพม่า ซึ่งแม้ว่าจีนจะไม่ได้รับเงินตราเป็นการตอบแทน แต่จีนก็หวังจะได้ประโยชน์จากพม่าในเรื่องอื่น เช่น การมีเสถียรภาพตามแนวชายแดนอันจะส่งผลดีต่อการค้าชายแดนและประชาชนที่อาศัยในบริเวณนั้น ขณะเดียวกันก็เป็นการเปิดโอกาสให้จีนได้แผ่อิทธิพลทางทหารเข้ามาในมหาสมุทรอินเดีย และที่สำคัญอีกประการ คือ จีนมุ่งหวังความร่วมมือด้านพลังงานจากพม่าในอนาคต (อ้างใน Minoru Kiryu, "Performance and Prospects of the Myanmar Economy," Southeast Asian Affairs 1992, Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, p.251. อ้างถึงใน วิฑิตพร จิระสวัสดิ์, นโยบายต่างประเทศของจีนต่อพม่า: ช่วงระหว่างปี 1988 - 1997, กรุงเทพฯ : สถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2543, น.107-108)

อาวูระหว่างจีนกับพม่าตั้งแต่ปี 1989 เป็นต้นมา และมีข่าวเกี่ยวกับการลำเลียงอาวูจากจีนเข้าพม่าอย่างต่อเนื่องทั้งทางบกและทางทะเล นอกจากนี้ได้มีการเจรจาเพื่อพัฒนาระบบสื่อสารทางทหารและการส่งผู้เชี่ยวชาญจากจีนเข้ามาสำรวจ ซ่อมแซมและพัฒนาฐานทัพเรือและฐานทัพอากาศให้ทันสมัยขึ้น มีการจัดฝึกอบรมทหารพม่าโดยผู้เชี่ยวชาญจากจีน และส่งช่างเทคนิคเข้าไปช่วยพม่าปรับปรุงอุปกรณ์และสาธารณูปโภคอื่น ๆ⁴⁷ ในเดือนมิถุนายน 2000 พลเอกหม่องเอ (Maung Aye) รองประธาน SPDC ได้นำคณะรัฐบาลเดินทางเยือนจีนเพื่อร่วมลงนามในกรอบความร่วมมือในศตวรรษที่ 21 เพื่อกระชับความสัมพันธ์ด้านการทหารระหว่างพม่าและจีนให้แน่นแฟ้นยิ่งขึ้นด้วย⁴⁸ จากนั้นเดือนกรกฎาคม 2000 นายหู จิน เทา (Hu Jintao) รองประธานาธิบดีจีนขณะนั้นได้เยือนพม่าเป็นการตอบแทน นอกจากนี้ ประเด็นที่จีนให้ความสำคัญอีกประการหนึ่งคือ ปัญหายาเสพติด ซึ่งทั้งจีนและพม่าได้จัดการประชุมเพื่อหารือแก้ปัญหาเรื่องนี้มาหลายครั้ง แต่ก็ยังไม่ประสบผลสำเร็จมากนัก

ความร่วมมือด้านเศรษฐกิจและการให้ความช่วยเหลือในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน
พม่าและจีนมีข้อตกลงทำการค้ามาตั้งแต่ปี 1985 และจีนเป็นประเทศแรกที่ลงนามในข้อตกลงการค้าชายแดนกับพม่าอย่างเป็นทางการในปี 1988 ภายหลังจากที่พม่าเปลี่ยนแปลงนโยบายเปิดรับการค้าการลงทุนจากต่างประเทศ โดยมุ่งเน้นที่มณฑลยูนนาน⁴⁹ เป็นหลัก ดังจะเห็นได้จากการให้ความช่วยเหลือในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานที่มุ่งเน้นไปที่การสร้างเส้นทางคมนาคมจากยูนนานถึงท่าเรืออย่างกุ่มกั้งถนง สะพานและสนามบิน เป็นต้น จากนั้นได้มีการลงนามในข้อตกลงความร่วมมือทางเศรษฐกิจและวิชาการร่วมกันอีกหลายฉบับรวมถึงการปล่อยเงินกู้ให้รัฐบาลพม่าด้วย

⁴⁷ ลูติพร จิระสวัสดิ์, นโยบายต่างประเทศของจีนต่อพม่า : ช่วงระหว่างปี 1988 – 1997, น.106-107.

⁴⁸ AFP (4 June 2000), อ้างถึงใน พรพิมล ตรีโชติ, “พม่า,” เอเชียรายปี 2001 (กรุงเทพฯ: สถาบันเอเชียศึกษา, 2544), น. 182.

⁴⁹ มณฑลยูนนานด้านตะวันตกของจีนไม่มีทางออกสู่ทะเล ดังนั้น จีนจึงหวังเชื่อมเส้นทางจากยูนนานเข้าสู่พม่าที่รัฐฉานแล้วลงใต้ออกทะเลที่ท่าเรืออย่างกุ่มกั้ง ซึ่งเส้นทางนี้จะเป็นเส้นทางขนส่งสินค้าที่สำคัญของจีนออกสู่ตลาดภายนอกได้

รูปภาพที่ 4.1 แผนที่แสดงเส้นทางออกทะเลของจีน ที่เมืองย่างกุ้ง



ที่มา : <http://www.ncgub.net/BHRY/2007/labour.html>

จากข้อมูลดังกล่าวจะเห็นได้ว่าความสัมพันธ์ระหว่างจีนกับพม่าเน้นความร่วมมือเพื่อพัฒนามากกว่าจะคำนึงถึงประเด็นเรื่องประชาธิปไตยหรือสิทธิมนุษยชน ด้วยเพราะทั้งสองประเทศมีประสบการณ์ต่อเหตุการณ์การละเมิดสิทธิมนุษยชนมาเช่นเดียวกัน อย่างไรก็ตาม ในประเด็นเรื่องสิทธิมนุษยชนนั้น นายหลี่ เฝิง (Li Peng) นายกรัฐมนตรีจีนเคยให้สัมภาษณ์สื่อมวลชนในโอกาสเดินทางเยือนพม่าในเดือนธันวาคม 1994 ว่า

“...เกี่ยวกับเรื่องสิทธิมนุษยชนนั้น ประเทศกำลังพัฒนามีความเห็นและมีความคิดเป็นของตัวเอง และในเรื่องนี้ จีนกับประเทศเอเชียและประเทศกำลังพัฒนาอื่น ๆ รวมถึงพม่ามีความเห็นเช่นเดียวกัน”⁵⁰

⁵⁰ SWB.FE / 2190 December 31, 1994. pp.G/4, อ้างถึงใน ฐิติพร จิระสวัสดิ์, นโยบายต่างประเทศของจีนต่อพม่า : ช่วงระหว่างปี 1988 – 1997, น.95.

ทั้งนี้ จีนยืนยันว่าสิทธิมนุษยชนที่ตะวันตกอ้างเป็นแนวคิดของตะวันตกเท่านั้นต่างจาก ตะวันออก⁵¹ และเมื่อจีนมีความเห็นแตกต่างจากตะวันตกจึงไม่ใช่เรื่องแปลกที่จีนจะปกป้อง รัฐบาลทหารพม่าในเวทีการเมืองระหว่างประเทศในหลายโอกาส เช่น ระหว่างการประชุมระดับ รัฐมนตรีอาเซียนที่กรุงจาการ์ตาในเดือนกรกฎาคม 1996 โฆษกกระทรวงการต่างประเทศจีนได้ พยายามชี้ให้เห็นที่ประชุมเห็นว่า กิจกรรมภายในประเทศไม่ควรจะเป็นเหตุผลให้ประเทศนั้นถูกกีดกัน จากการมีส่วนร่วมในกิจการของภูมิภาค ดังนั้น จึงไม่มีเหตุผลที่จะกีดกันไม่ให้พม่าเข้าร่วมใน ประชาคมอาเซียน⁵²

ท่าทีของจีน ช่วงปี 2001 - 2008

ความสัมพันธ์ระหว่างจีน - พม่าเป็นไปด้วยดีตลอดมา การแลกเปลี่ยนการเยือน ระหว่างสองประเทศมีขึ้นอย่างสม่ำเสมอท่ามกลางกระแสกดดันจากประเทศตะวันตกที่กดดันทั้ง พม่าและจีนในระยะหลังด้วยเช่นกัน แต่จีนก็ยังคงรักษาระดับความสัมพันธ์ต่อพม่าเรื่อยมาโดยไม่

⁵¹ คำประกาศสิทธิมนุษยชนของสหประชาชาติ (ได้รับการลงนามที่กรุงปารีส ประเทศฝรั่งเศส เมื่อวันที่ 10 ธันวาคม 1948) กล่าวว่า มนุษย์ทุกคนเกิดมาอย่างเสรี รวมถึงมีคุณค่าและสิทธิที่เท่าเทียมกัน คำประกาศดังกล่าวกลายเป็นหลักปฏิบัติของประเทศต่าง ๆ ในการดำเนินนโยบายเพื่อรับประกันสิทธิขั้นพื้นฐาน ของทุกคนในทุกสถานที่ตลอดไป รวมถึงประณามการกระทำที่เป็นการแบ่งแยก การบังคับให้เป็นทาส การ ทรมาน การจับกุมตามอำเภอใจ รวมถึงการขับไล่ออกนอกประเทศ (อ้างใน “ครบรอบ 60 ปี คำประกาศสิทธิ มนุษยชนของยูเอ็น,” <<http://www.kaowao.org/thaiversion/News-Dec-11-3-08.php>>, 11 ธันวาคม 2551)

สิทธิมนุษยชนสำหรับจีน จีนให้ความสำคัญกับสิทธิของประชาชนจีนทุกคนในการที่จะมีชีวิตและ พัฒนามากกว่าที่จะให้สิทธิแก่คนเพียงจำนวนเดียวซึ่งดำเนินกิจกรรมอันละเมิดต่อวิถีชีวิตอันเป็นปกติและกีดกัน โอกาสที่จะพัฒนาของประชาชนอื่น ๆ ซึ่งจากการที่จีนเชื่อในเรื่องบรรทัดฐานของคำว่า “สิทธิมนุษยชน” ต่าง ออกไป จีนจึงมองสถานการณ์พม่าต่างจากตะวันตก และในความเห็นของจีน การกวาดล้างนักศึกษาที่ เดินขบวนประท้วงต่อต้านรัฐบาลและเรียกร้องประชาธิปไตยไม่ใช่เรื่องน่าตำหนิ เนื่องจากรัฐบาลจำเป็นต้องทำ เพื่อรักษาความมั่นคงโดยรวมของประเทศ ทั้งนี้ ดูเหมือนว่าการปกป้องรัฐบาลทหารพม่าจะเท่ากับเป็นการ ปกป้องจีนจากเหตุการณ์เทียนอันเหมินด้วยเช่นกัน (อ้างใน ลูตีพร จิระสวัสดิ์, นโยบายต่างประเทศของจีนต่อ พม่า : ช่วงระหว่างปี 1988 – 1997, น.94-95)

⁵² FBIS-CHI-96-143, อ้างถึงใน ลูตีพร จิระสวัสดิ์, นโยบายต่างประเทศของจีนต่อพม่า : ช่วง ระหว่างปี 1988 – 1997, น.97.

คิดจะกดดันพม่าอย่างที่ตะวันตกต้องการ ที่สำคัญ จีนย้ำเสมอว่าปัญหาภายในพม่าเป็นเรื่องที่พม่าต้องจัดการด้วยตัวเอง โดยที่จีนจะไม่ยุ่งเกี่ยวและไม่แทรกแซงกิจการภายในของพม่าอันเป็นหลักการที่จีนยึดถือในการดำเนินนโยบายต่อพม่า⁵³ ความปรองดองของทั้งสองประเทศยืนยันได้จาก การแลกเปลี่ยนการเยือนของผู้ในระดับสูง ดังนี้

เดือนธันวาคม 2001 นายเจียง เจ๋อหมิน (Jiang Zemin) ประธานาธิบดีจีนเดินทางเยือนพม่า ตามด้วยการเยือนจีนของผู้นำพม่า พลเอก ตาน ช่วย (Than Shwe) ประธาน SPDC ในเดือนมกราคม 2003 ในการเยือนทั้งสองครั้งจีนและพม่าได้ขยายความร่วมมือกันมากขึ้นทั้งด้านความมั่นคงชายแดน เศรษฐกิจ วิชาการ การเกษตร การพัฒนาแหล่งพลังงาน รวมถึงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี

ปี 2004 นางหวู่ยี่ (Wu Yi) รองนายกรัฐมนตรีจีนเดินทางเยือนพม่า มีการลงนามในข้อตกลงความร่วมมือด้านเศรษฐกิจและการค้า 21 ฉบับ ตามมาด้วยการเยือนจีนของพลเอก คิน หยุน (Khin Nyunt) นายกรัฐมนตรีพม่าในปีเดียวกัน ครั้งนี้จีนกับพม่าได้ลงนามในความร่วมมืออีก 11 ฉบับ⁵⁴

⁵³ จีนยึดมั่นในหลักการไม่แทรกแซงกิจการภายใน ซึ่งเป็น 1 ในหลัก 5 ประการของหลักการอยู่ร่วมกันโดยสันติที่ประกาศไว้ในการประชุมเอเชีย - แอฟริกา ปี 1955 ที่บันดุง ประเทศอินโดนีเซีย ประกอบด้วย 1) เคารพในดินแดนและอธิปไตยของกันและกัน 2) ไม่รุกรานซึ่งกันและกัน 3) ไม่แทรกแซงกิจการภายในของกันและกัน 4) มีความเท่าเทียมในการแสวงหาประโยชน์ร่วมกัน 5) อยู่ร่วมกันอย่างสันติ (อ้างใน Jay Taylor, *China and Southeast Asia : Peking's Relations with Revolutionary Movement*. USA : Praeger Publishers, 1974, อ้างถึงใน วิฑิตพร จิระสวัสดิ์, *นโยบายต่างประเทศของจีนต่อพม่า : ช่วงระหว่างปี 1988 - 1997*, น. 35).

⁵⁴ ความร่วมมือ 11 ฉบับ ครอบคลุมด้านการเกษตร อุตสาหกรรม คมนาคม พลังงานและการไฟฟ้า โดยพม่าเสนอให้จีนสร้างถนนเชื่อมจากจีนจนถึงชายฝั่งมหาสมุทรอินเดีย พร้อมทั้งเสนอให้สร้างทางรถไฟเชื่อมจีนเข้ากับพม่า และสนับสนุนการสร้างท่อน้ำมันเชื่อมเมืองคุนหมิง (Kunming) ของจีนเข้ากับเมืองซิดต่วย (Sittwe) เมืองท่าชายฝั่งทะเลอันดามันของพม่าด้วย (อ้างใน พรพิมล ตรีโชติ, "พม่า," ใน *เอเชียรายปี 2005* กรุงเทพฯ: สถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2548, น.71-72.)

ปี 2005 นายกรัฐมนตรีพม่าเยือนจีนเพื่อร่วมประชุมสุดยอดผู้นำกลุ่มความร่วมมือทางเศรษฐกิจลุ่มแม่น้ำโขง (GMS - Greater Mekong Sub region) ในวันที่ 4-5 เดือนกรกฎาคม โดยครั้งนี้ นายเหวิน เจียเป่า (Wen Jiabao) นายกรัฐมนตรีจีนได้กล่าวถึงพม่าว่า จีนถือเอาความสัมพันธ์กับพม่าเป็นเรื่องที่มีความสำคัญมากในนโยบายของจีนซึ่งนโยบายนี้จะไม่มีวันเปลี่ยนแปลงไม่ว่าสถานการณ์ระหว่างประเทศจะพัฒนาไปอย่างไรก็ตาม และจีนยืนยันว่าจีนจะเดินหน้าให้ความช่วยเหลือพม่าต่อไป⁵⁵

ปี 2006 นายกรัฐมนตรีพม่าเยือนจีนระหว่างวันที่ 14 -18 กุมภาพันธ์ 2006 เพื่อกระชับความสัมพันธ์ด้านเศรษฐกิจ และเพิ่มความร่วมมือด้านพลังงาน ทักษะการธรรมชาติและโครงการก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐาน โดยจีนเสนอให้ทั้งสองฝ่ายให้สิทธิพิเศษทางภาษีซึ่งกันและกัน เพื่อขยายการค้าทวิภาคี มีแผนการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษในพม่า และมีการลงนามในข้อตกลงร่วมกันอีก 8 ฉบับ⁵⁶

ปี 2007 พลโท เต็งเส่ง (Thein Sein) รักษาการตำแหน่งนายกรัฐมนตรีพม่าในเวลานั้นเดินทางเยือนจีนในเดือนมิถุนายน 2007 โดยได้เข้าพบหารือกับประธานคณะกรรมการประจำสมัชชาประชาชนจีนที่กรุงปักกิ่ง ซึ่งทั้งสองฝ่ายตกลงที่จะผลักดันความร่วมมือทวิภาคีให้มีความคืบหน้าและสนับสนุนซึ่งกันและกันในประเด็นสำคัญระหว่างประเทศ นอกจากนี้ จีนจะเพิ่มความร่วมมือกับพม่าในด้านเศรษฐกิจ การค้า และการปราบปรามยาเสพติด⁵⁷ (พลโท เต็งเส่ง เข้ารับตำแหน่งนายกรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 24 ตุลาคม 2007)

⁵⁵ พรพิมล ตรีโชติ, “พม่า,” ใน เอเชียรายปี 2006 (กรุงเทพฯ: สถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2549), น. 71.

⁵⁶ ข้อตกลงร่วมกัน 8 ฉบับ มีดังนี้ 1. ข้อตกลงร่วมมือด้านเศรษฐกิจและเทคโนโลยี 2. ข้อตกลงด้านบริการทางการบิน 3. ข้อตกลงว่าด้วยการให้ตู้โดยสารรถไฟแก่พม่า 4. บันทึกความเข้าใจว่าด้วยการก่อสร้างทางด่วนข้อมูลในพม่าตามโครงการของ GMS 5. ข้อตกลงเงินกู้มูลค่า 31.5 ล้านดอลลาร์สหรัฐ ให้แก่กระทรวงไปรษณีย์และโทรคมนาคมของพม่า 6. ข้อตกลงเงินกู้สำหรับโครงการโรงงานปฏิกิริยาในพม่า 7. ข้อตกลงร่วมมือก่อสร้างเครือข่ายโทรคมนาคมในพม่า 8. ข้อตกลงให้ความช่วยเหลือด้านอุปกรณ์ไฟฟ้าและเครื่องจักรกล (อ้างใน “นายกรัฐมนตรีพม่าเยือนจีน,” สยามจดหมายเหตุ 31 (กุมภาพันธ์ 2549): 247-248.)

⁵⁷ สำนักข่าวกรองแห่งชาติ, “รักษาการ นรม.พม่าเยือนจีนเพื่อผลักดันความร่วมมือทวิภาคี,” <<http://www.nia.go.th/nia/default.asp>>, 8 มิถุนายน 2550.

นอกจากความร่วมมือด้านเศรษฐกิจที่สำคัญแล้ว จีนกับพม่าได้ร่วมมือกันในด้านพลังงานอย่างต่อเนื่อง ซึ่งส่วนใหญ่จีนจะเป็นผู้เข้ามาลงทุนดำเนินกิจการด้านพลังงานในพม่า เช่น ในปี 1998 บริษัท Yunan Machinery and Equipment Corporation (YMEC) บริษัทของจีนในเมืองคุนหมิง (Kunming) ได้ลงนามกับบริษัทพลังงานไฟฟ้าของรัฐบาลพม่า (Myanmar Electric Power – MEP) ที่จะสร้างโรงงานไฟฟ้าพลังน้ำใกล้เมืองมัณฑะเลย์ (Mandalay) จากนั้นในปี 2003 บริษัทจีนชื่อ Sichuan Machinery and Equipment ได้ลงนามในสัญญากับรัฐบาลพม่าเพื่อซื้อขายอุปกรณ์จัดตั้งโรงไฟฟ้าเชื่อมโรงงานของจีนเข้ากับชุมสายไฟฟ้าที่เมืองมัณฑะเลย์ และในเดือนมกราคม 2006 ทางพม่าได้เซ็นบันทึกความเข้าใจ (MoU) กับบริษัทปิโตรไชน่า (PetroChina) ในการขายก๊าซธรรมชาติจากหลุม A1 ในอ่าวเบงกอล ให้กับจีนเป็นเวลา 30 ปี⁵⁸ เป็นต้น ทั้งนี้ ข้อตกลงดังกล่าวถือต่อผลประโยชน์ของจีนในการพัฒนาเศรษฐกิจและถือเป็นการตอบแทนที่จีนคอยให้ความช่วยเหลือพม่าตลอดมา โดยทั้งจีนและพม่าต่างได้ประโยชน์ด้วยกันทั้งสองฝ่าย

อย่างไรก็ตาม ในประเด็นการสร้างประชาธิปไตยในพม่า จีนไม่อาจที่จะเพิกเฉยต่อการแสดงความคิดเห็นได้ เพราะจีนเป็นหนึ่งในประเทศมหาอำนาจที่มีอิทธิพลต่อการเมืองโลกปัจจุบัน ทั้งยังเป็นหนึ่งในประเทศที่มีความสัมพันธ์อันดีกับพม่า แต่ทั้งนี้ความเห็นของจีนเป็นไปภายใต้กรอบการไม่แทรกแซงกิจการภายในของพม่าที่จีนยึดถือเสมอมา โดยในปี 2003 ภายหลังจากที่รัฐบาลไทยนำเสนอแผนนำพม่าไปสู่ประชาธิปไตย 7 ขั้นตอน (Roadmap) จีนได้แสดงเจตนากรณีในการสนับสนุนรัฐบาลไทยเรื่อง Roadmap ของไทยที่เสนอต่อรัฐบาลพม่าเพื่อความปรองดองแห่งชาติ และเมื่อรัฐบาลพม่าประกาศแผนการสู่ประชาธิปไตยของพม่าเอง รัฐบาลจีนก็ได้แสดงความยินดีและพร้อมให้การสนับสนุนอีกเช่นกัน โดยเมื่อครั้งที่นางหวู่อี้ (Wu Yi) รองนายกรัฐมนตรีจีนเดินทางเยือนพม่า นางหวู่อี้ได้กล่าวถึงความตั้งใจของจีนว่า จีนมีความปรารถนาที่จะเห็นเศรษฐกิจของพม่าพัฒนาก้าวหน้าไปพร้อม ๆ กับการบรรลุเป้าหมายทาง

⁵⁸ ผู้จัดการออนไลน์, “จีนไฟเขียวสร้างท่อส่งก๊าซในพม่า,” <[http://www.manager.co.th/ IndoChina/ViewNews.aspx?NewsID=9490000050735](http://www.manager.co.th/IndoChina/ViewNews.aspx?NewsID=9490000050735)>, 17 เมษายน 2549.

การเมืองที่มีเสถียรภาพและมีความปรองดองแห่งชาติ⁵⁹ แต่กระนั้นจีนก็ได้เรียกร้องให้ประชาคมโลกเลิกกดดันพม่าให้เร่งรีบปฏิรูปการเมือง โดยจีนเห็นว่าเรื่องการเมืองภายในพม่าควรจะได้รับ การแก้ไขโดยรัฐบาลและประชาชนพม่าเอง

จากจุดยืนของจีนดังกล่าวทำให้จีนได้ปกป้องรัฐบาลพม่าอีกครั้งในการลงมติของ สหประชาชาติที่สหรัฐฯ พยายามผลักดันปัญหาพม่าเข้าสู่ที่ประชุมคณะมนตรีความมั่นคงแห่ง สหประชาชาติ (UNSC) ซึ่งมตินั้นมีอันต้องตกไปเมื่อจีนและรัสเซียใช้สิทธิยับยั้ง (Veto) เมื่อวันที่ 12 มกราคม 2007 โดยจีนเห็นว่าควรให้นายอิบราฮิม แกมบารี (Ibrahim Gambari) ผู้แทนพิเศษ สหประชาชาติซึ่งรับผิดชอบดูแลเรื่องพม่าและเคยหารือกับรัฐบาลพม่ามาแล้ว 2 ครั้ง เป็น ผู้รับผิดชอบดำเนินงานต่อไป และถึงแม้ว่าสมาชิก UNSC จะเห็นพ้องกันว่า ต้องมีการ เปลี่ยนแปลงในพม่าอย่างเร่งด่วน แต่ทั้งนี้ UNSC ไม่ใช่องค์กรที่จัดการกับปัญหาดังกล่าว โดยตรง ซึ่งประเด็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนนั้นมีหน่วยงานด้านสิทธิมนุษยชน (Human Right Council) ดูแลอยู่แล้ว⁶⁰ ที่สำคัญ จีนไม่ถือว่าพม่าจะเป็นภัยคุกคามต่อสันติภาพและความมั่นคง ระหว่างประเทศ

สำหรับสถานการณ์ความวุ่นวายที่เกิดขึ้นในพม่าเดือนกันยายน 2007 นั้น ประชาคมโลกต่างพากันกดดันจีนและเรียกร้องให้จีนเข้าแทรกแซงแก้ไขปัญหาภายในพม่า เพราะหลายฝ่าย เชื่อว่าจีนสนิทสนมและมีอิทธิพลมากพอที่จะพุดจาหรือโน้มน้าวให้รัฐบาลทหารพม่ารับฟังได้ ซึ่งทำที่จีนในระยะแรกนั้นจีนถือว่าเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นเป็นเรื่องภายในของพม่า ซึ่งรัฐบาลพม่าต้อง จัดการเรื่องนี้เอง โดยนางเจียง หยู (Jiang Yu) โฆษกกระทรวงการต่างประเทศจีนได้ให้สัมภาษณ์ ว่า

“...จีนขอยืนยันนโยบายไม่แทรกแซงกิจการภายในของประเทศอื่น ๆ แต่ในฐานะที่จีนกับพม่าเป็นมิตรกัน จีนหวังจะให้เห็นความมั่นคงและการพัฒนาเศรษฐกิจ เกิดขึ้นในพม่า สำหรับสถานการณ์ที่เกิดขึ้นจีนอยากขอร้องให้รัฐบาลพม่าจัดการ

⁵⁹ Aung Zaw, The Chinese Conun drum, *Irrawaddy* (July 2004) : 9, อ้างถึงใน พรพิมล ตริโชติ, เอเชียรายปี 2005 ,น.71.

⁶⁰ USWatch, “สหรัฐฯ จะผลักดันการปฏิรูปในพม่าแม้ไม่มีมติจาก UNSC,” <<http://www.uswatch.in.th>>, 13 มกราคม 2550.

กับสถานการณ์อย่างเหมาะสม ทั้งนี้ จีนปฏิเสธที่จะให้ความเห็นว่าจีนจะใช้ อำนาจยับยั้งข้อมติ (Veto) ของสหประชาชาติหรือไม่⁶¹

ด้านสหรัฐฯ โดยนายคริสโตเฟอร์ ฮิลล์ (Christopher Hill) ผู้ช่วยรัฐมนตรีต่างประเทศ สหรัฐฯ ซึ่งพำนักอยู่ในกรุงปักกิ่งในช่วงปลายเดือนกันยายน เพื่อเข้าร่วมการเจรจา 6 ฝ่ายใน ประเด็นนิวเคลียร์เกาหลีเหนือ ยืนยันที่จะเรียกร้องให้รัฐบาลจีนใช้สิทธิพลกดตันพม่าให้หยุดใช้ ความรุนแรงต่อผู้ประท้วง⁶² อย่างไรก็ตาม รัฐบาลจีนได้ปรับเปลี่ยนท่าทีต่อสถานการณ์ในพม่า โดยยอมออกแถลงการณ์เรียกร้องให้รัฐบาลพม่าใช้ความยับยั้งชั่งใจในการแก้ปัญหาดังกล่าว และไม่คัดค้านการออกแถลงการณ์ของสหประชาชาติ (Presidential Statement) ว่าด้วยเรื่อง สถานการณ์ในพม่า ทั้งนี้ สาเหตุหนึ่งที่จีนยอมเปลี่ยนท่าทีอาจเป็นเพราะจีนกำลังจะเป็นเจ้าภาพ การแข่งขันกีฬาโอลิมปิก ดังนั้น จีนจึงจำเป็นต้องสร้างภาพลักษณ์ที่ดีในระดับนานาชาติ⁶³ นอกจากนี้ จีนยินดีให้ความสนับสนุนนายแกมบารีในการทำหน้าที่เจรจากับฝ่ายรัฐบาลทหาร พม่าให้แก้ไขสถานการณ์โดยสันติวิธี แต่กระนั้นจีนก็ยังคงมีท่าทีคัดค้านหากคณะมนตรีความ มั่นคงแห่งสหประชาชาติ (UNSC) จะคว่ำบาตรพม่า เพราะต้องไม่ลืมว่าจีนมีผลประโยชน์ทาง เศรษฐกิจสูงมากในพม่าเช่นกัน

⁶¹ “สหรัฐฯ เล็งคว่ำบาตรพม่าเพิ่ม จีนขัดไม่ยุ่งเรื่องเพื่อนบ้าน,” โพสต์ทูเดย์ (26 กันยายน 2550) :

A14.

⁶² “จีนแบกรับแรงกดดันคลายวิกฤติพม่าด้วยสันติ,” กรุงเทพธุรกิจ (29 กันยายน 2550) : 21.

⁶³ ความเห็นของนายอิบราฮิม แกมบารี ต่อกรณีที่จีนเปลี่ยนท่าทีต่อพม่า เนื่องจาก จีนกลัวว่าการ เป็นเจ้าภาพกีฬาโอลิมปิกจะเกิดปัญหา เพราะนานาชาติอาจจะไม่ยอมรับจีนหากจีนไม่ดำเนินการกดตัน พม่า ดังนั้น จีนจึงดำเนินการทางการทูตอย่างลับ (Quiet Diplomacy) ในการกดตันพม่าอยู่หลังฉากเพื่อ โน้มน้าวให้พม่าควบคุมสถานการณ์ให้ได้โดยเร็ว ซึ่งจีนตระหนักดีว่าหากสถานการณ์ยืดเยื้อจะไม่เป็นผลดีต่อ ผลประโยชน์ของจีนทั้งในระยะสั้นและระยะยาว นอกจากนี้ จีนต้องการให้โลกยอมรับว่า จีนสามารถทำหน้าที่ ของมหาอำนาจบนเวทีการเมืองระหว่างประเทศเคียงคู่กับสหรัฐฯ ได้ ดังจะเห็นได้จากบทบาทของจีนต่อประเด็น ความขัดแย้งในดาร์ฟู ซูดาน และประเด็นนิวเคลียร์เกาหลีเหนือ เป็นต้น (อ้างอิง “การเดินทางเยือนไทยของ นาย Ibrahim Gambari,” เอกสารกระทรวงการต่างประเทศ)

ภายหลังสถานการณ์ในพม่าสงบลง นายแกมบารีได้เดินทางเยือนจีนระหว่างวันที่ 24 - 25 ตุลาคม 2007 เพื่อหารือกับเจ้าหน้าที่ระดับสูงของจีนเรื่องสถานการณ์ในพม่า โดยได้เข้าพบนาย ถัง เจี๋ยสว่น (Tang Jiaxuan) ผู้รับผิดชอบด้านนโยบายระดับสูงของจีน ซึ่งนายถังได้แสดงทัศนคติในประเด็นพม่า ดังนี้ 1) ประชาคมระหว่างประเทศควรรีให้ความช่วยเหลืออย่างสร้างสรรค์ต่อพม่าแทนการคว่ำบาตรหรือกดดัน 2) ประเด็นพม่าจะสามารถจัดการอย่างเหมาะสมได้ด้วยการเจรจาและหารือกันระหว่างประชาชนพม่ากับรัฐบาลพม่าเท่านั้น 3) จีนในฐานะเพื่อนบ้านของพม่าสนใจพัฒนาการของสถานการณ์ในพม่า และหวังที่จะเห็นความมีเสถียรภาพ การพัฒนาประชาธิปไตย และการปรองดองในพม่า 4) จีนจะยังคงสนับสนุนภารกิจของเลขาธิการสหประชาชาติและนายแกมบารี รวมทั้งสนับสนุนการแสดงบทบาทสำคัญของอาเซียนในประเด็นดังกล่าวด้วย⁶⁴

ในปี 2008 พายุไต้ฝุ่นพัดถล่มพม่าในช่วงต้นเดือนพฤษภาคม ซึ่งเป็นช่วงที่รัฐบาลทหารจะจัดการลงประชามติรับรองร่างรัฐธรรมนูญ จากภัยพิบัติดังกล่าวทำให้นานาประเทศลดความกดดันพม่าลงและหันมาให้ความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมแทน โดยการนำของสหประชาชาติ สหรัฐฯ และประเทศในภูมิภาค ทั้งนี้ ในระยะแรกรัฐบาลทหารได้ปฏิเสธความช่วยเหลือต่าง ๆ โดยเฉพาะความช่วยเหลือจากสหรัฐฯ และไม่ยินยอมให้เจ้าหน้าที่กู้ภัยของนานาประเทศเข้าไปให้ความช่วยเหลือด้วย จนต้องมีการดำเนินการทางการทูตกดดันพม่าผ่านรัฐบาลจีนอีกครั้ง เพื่อเรียกร้องให้รัฐบาลพม่าเปิดรับความช่วยเหลือโดยย้ำว่าความช่วยเหลือดังกล่าวเป็นภารกิจด้านมนุษยธรรมไม่ใช่ความเคลื่อนไหวทางการเมือง ซึ่งโฆษกกระทรวงการต่างประเทศจีนได้แถลงว่า รัฐบาลจีนได้ส่งความช่วยเหลือฉุกเฉินงวดแรกแก่พม่าเป็นจำนวนเงิน 1 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ เพื่อช่วยเหลือชาวพม่า⁶⁵ อีกทั้งรัฐบาลจีนได้เรียกร้องให้รัฐบาลพม่า

⁶⁴ สำนักข่าวกรองแห่งชาติ, “จีนย้ำจุดยืนต่อสถานการณ์ในพม่าแก่ผู้แทนพิเศษของเลขาธิการ,” <<http://www.nia.go.th/nia/default.asp>>, 26 ตุลาคม 2550.

⁶⁵ ในการประชุมประเทศผู้บริจาคช่วยเหลือพม่าที่จัดขึ้นที่พม่า นั้น รัฐบาลจีนตกลงเพิ่มเงินบริจาคแก่พม่าอีก 10 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ ในวันที่ 25 พฤษภาคม 2008 และรัฐบาลจีนยืนยันจะสนับสนุนบทบาทของอาเซียนและ UN ในการประสานกับประเทศต่าง ๆ เพื่อให้ความช่วยเหลือพม่าต่อไป (อ้างใน สำนักข่าวกรอง, “รวมว.กต.จีนเยือนพม่า,” <<http://www.nia.go.th/nia/default.asp>>30 พฤษภาคม 2551)

คำนึงถึงความเดือดร้อนของประชาชนโดยการให้ความร่วมมือกับองค์กรระหว่างประเทศในการให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยอย่างเร่งด่วน จากนั้นได้มีความเคลื่อนไหวของรัฐบาลทหารที่ยินยอมเปิดรับความช่วยเหลือจากนานาประเทศในที่สุด แต่ก็เป็นไปได้โดยมีเงื่อนไขโดยเฉพาะการอนุญาตให้เจ้าหน้าที่บรรเทาทุกข์เข้าไปในพม่า จากประเด็นดังกล่าวแสดงให้เห็นว่า จีนมีอิทธิพลต่อพม่าและพม่าก็เกรงใจจีนเช่นกันเพราะจีนเป็นหนึ่งในสมาชิก UNSC และมีสิทธิในการยับยั้งการตัดสินใจในข้อมติของสหประชาชาติ ดังเช่นที่จีนใช้สิทธิ Veto มติของสหประชาชาติมาแล้วในเรื่องพม่า

เมื่อสถานการณ์กลับเข้าสู่สภาวะปกติ จีนกับพม่าก็ดำเนินความสัมพันธ์อันดีด้วยการร่วมมือกันต่อไป ซึ่งล่าสุดสำนักข่าวซินหัว (Xinhua) ของจีนรายงานเมื่อวันที่ 25 ธันวาคม 2008 ว่าจีน พม่า และเกาหลีใต้ได้ลงนามในข้อตกลงว่าด้วยการซื้อขายก๊าซจากแหล่งฉ่วย A-1 นอกชายฝั่งรัฐอาระกันตั้งแต่วันที่ 24 ธันวาคม 2008 ซึ่งตามข้อตกลงดังกล่าวพม่าจะส่งก๊าซไปให้พื้นที่ในภาคตะวันตกของจีนโดยจะเริ่มส่งออกในปี 2013 เป็นระยะเวลา 30 ปี⁶⁶

สำหรับท่าทีของจีนต่อพม่าดังที่ได้กล่าวมาข้างต้นนั้น จากการศึกษาสภาพแวดล้อมเชิงปฏิบัติการ (The Operational Environment) และสภาพแวดล้อมเชิงจิตวิทยา (Psychological Environment) จากแนวคิดการตัดสินใจของ Michael Brecher ทำให้ทราบถึงปัจจัยที่เป็นเงื่อนไขต่อการแสดงท่าทีของจีน ดังนี้

ปัจจัยภายใน

โครงสร้างทางการเมือง : พรรคคอมมิวนิสต์จีน

พรรคคอมมิวนิสต์จีนถือเป็นสถาบันทางการเมืองที่มีอุดมการณ์ที่เข้มแข็งและมีอิทธิพลต่อการดำเนินนโยบายของจีนมาโดยตลอด โดยผู้นำพรรคคอมมิวนิสต์จะถูกเลือกสรรและถ่ายทอดจากรุ่นสู่รุ่นและเป็นบุคคลที่มีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายของจีนด้วย ดังตัวอย่างของฮว๋ากว๋อเฟิง (Hua Guofeng) และเติ้งเสี่ยวผิง (Deng Xiaoping) ผู้นำพรรคฯ สมัยปฏิรูปเศรษฐกิจที่ได้ประกาศนโยบาย 4 ทันสมัยพร้อมทั้งจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษ จากนั้นรัฐบาลจีน

⁶⁶ สำนักข่าวกรองแห่งชาติ, “พม่าจะเริ่มส่งออกก๊าซไปจีนในปี 2556,” <<http://www.nia.go.th/nia/default.asp>>, 26 ธันวาคม 2551.

(ภายใต้การนำของพรรคคอมมิวนิสต์จีน) ก็ได้ให้ความสำคัญกับการพัฒนาเศรษฐกิจเรื่อยมา ทั้งการเปิดรับการลงทุน การติดต่อซื้อขาย แสวงหาตลาด แสวงหาแหล่งลงทุน แหล่งทรัพยากรต่าง ๆ เพื่อสนับสนุนการพัฒนาเศรษฐกิจ สำหรับพม่านั้นถือเป็นแหล่งทรัพยากรและตลาดที่สำคัญของจีน ประกอบกับรัฐบาลจีนมีแผนขยายการพัฒนาไปยังภาคกลางและภาคตะวันตก (มณฑลยูนนาน) ซึ่งเป็นเขตติดต่อกับพม่าและไม่มีทางออกทะเล ดังนั้น รัฐบาลจีนภายใต้การนำของเจียงเจ๋อหมิน (Jiang Jemin) และหู จิ่นเทา (Hu Jintao) จึงดำเนินนโยบายผูกสัมพันธ์ที่ดีกับพม่าเพื่อผลประโยชน์ด้านเศรษฐกิจโดยหวังให้พม่าเป็นทางออกทะเลของจีนด้านตะวันตกด้วย นอกจากนี้ ทั้งจีนและพม่ายังมีแผนพัฒนาโครงการร่วมระหว่างกันอีกหลายโครงการซึ่งล้วนแต่เป็นโครงการที่ถูกกำหนดมาจากผู้นำพรรคคอมมิวนิสต์จีนนั่นเอง

ปัจจัยภายนอก

กระแสกดดันของนานาชาติในช่วงพม่าเกิดวิกฤต ปี 2007

จีนเคยปกป้องพม่ามาแล้วด้วยการ Veto มติที่สหรัฐฯ เสนอประณามพม่าเข้าสู่ที่ประชุม UNSC ในเดือนมกราคม 2007 แต่แล้วเมื่อพม่าเกิดวิกฤตเดือนกันยายน ปี 2007 ขึ้น จีนจึงโดนกระแสกดดันจากนานาชาติไม่ให้ Veto เรื่องพม่าได้อีก พร้อมทั้งเรียกร้องให้จีนกดดันพม่าให้แก้ไขปัญหาด่วนด้วยสันติวิธี ซึ่งตอนแรกจีนอ้างว่า รัฐบาลจีนไม่ขอแทรกแซงกิจการภายในของพม่าและคัดค้านหาก UNSC จะออกมติคว่ำบาตรรัฐบาลพม่า แต่แล้วรัฐบาลจีนก็ต้องยอมให้มีการพูดและออกแถลงการณ์เรื่องพม่าใน UN ได้ เพียงแต่ต้องลดความรุนแรงจากการคว่ำบาตรและประณามมาเป็นแถลงการณ์ไม่เห็นด้วยต่อท่าทีของรัฐบาลทหารที่ใช้ความรุนแรงดังกล่าว ทั้งนี้ เป็นเพราะว่าช่วงนั้นเป็นช่วงที่จีนใกล้จะเป็นเจ้าภาพในการแข่งขันกีฬาโอลิมปิก ซึ่งจีนต้องการสร้างภาพลักษณ์ในการเป็นเจ้าภาพที่ดี ประกอบกับการที่จีนกำลังก้าวขึ้นมาเป็นมหาอำนาจทัดเทียมกับสหรัฐฯ ในอนาคตข้างหน้า ดังนั้น จีนจึงควรแสดงความรับผิดชอบต่อประชาคมโลกด้วย จากท่าทีของจีนดังกล่าวแสดงให้เห็นว่า กระแสกดดันจากนานาชาติประเทศมีผลต่อท่าทีของจีนเช่นกันหากเรื่องนั้น ๆ ส่งผลกระทบต่อผลประโยชน์แห่งชาติของจีน

จากการศึกษาแนวคิด “ผลประโยชน์แห่งชาติ” ของ Charles O. Lerche และ Abdul A. Said เห็นได้ว่ารัฐบาลจีนให้ความสำคัญกับปัจจัยด้านการแสวงหาความกินดีอยู่ดี (Well-Being) หรือ ผลประโยชน์แห่งชาติด้านเศรษฐกิจเป็นสำคัญ (ซึ่งรองจากการดำรงอยู่ของความเป็นชาติและการรักษาความมั่นคงปลอดภัยของชาติ) และยึดถือผลประโยชน์แห่งชาติด้านเศรษฐกิจเป็นเป้าหมายในการสร้างความสัมพันธ์กับพม่า ตัวอย่างผลประโยชน์ด้านเศรษฐกิจของจีนในพม่า เช่น การลงทุนของบริษัทน้ำมันจีนในการขุดเจาะน้ำมันดิบ ก๊าซธรรมชาติและพลังงานไฟฟ้าพลังน้ำเพื่อพัฒนาอุตสาหกรรมของจีนที่เติบโตอย่างต่อเนื่อง และการเป็นตลาดส่งออกสินค้าจีน เป็นต้น

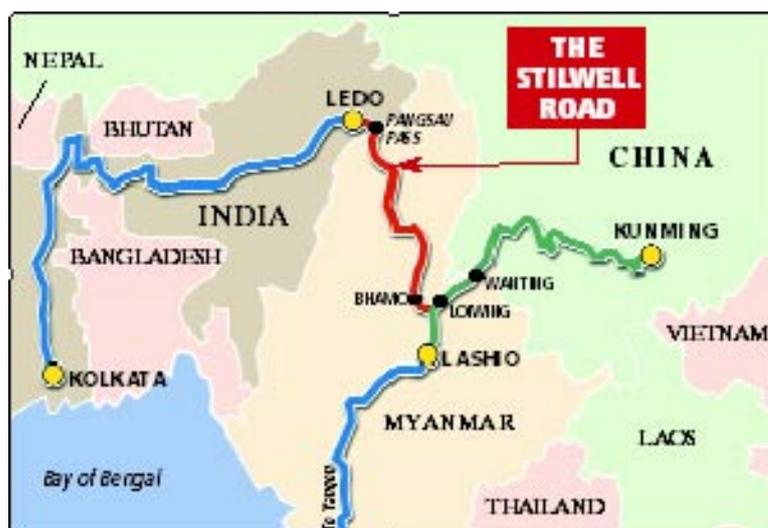
จากข้อมูลข้างต้นแสดงให้เห็นว่าทั้งจีนและพม่าเข้าใจในผลประโยชน์แห่งชาติของกันและกัน โดยผลประโยชน์ของพม่าเป็นด้านความมั่นคงและที่สำคัญ คือ พม่าค่อนข้างกังวลกับการแทรกแซงของต่างชาติ ดังนั้น จีนจึงยึดมั่นในหลักการไม่แทรกแซงกิจการภายในของพม่าเป็นหลักการสำคัญ สำหรับจีนนั้นมีผลประโยชน์แห่งชาติด้านเศรษฐกิจเป็นตัวขับเคลื่อนในการดำเนินความสัมพันธ์กับพม่า และพม่าก็สามารถตอบสนองผลประโยชน์แห่งชาติของจีนในด้านนี้ได้ ดังจะเห็นได้จากการลงนามความตกลงด้านเศรษฐกิจและพลังงานร่วมกัน และการเป็นเส้นทางขนส่งสินค้าทางทะเลของจีนด้านมณฑลยูนนาน เป็นต้น และแม้จีนจะเป็นประเทศมหาอำนาจในทุกด้านเมื่อเทียบกับพม่า แต่จีนก็ไม่อยากทำให้พม่าไม่พอใจจีนด้วยการพูดถึงกระบวนการประชาธิปไตยในพม่าเพราะจะส่งผลกระทบต่อผลประโยชน์ของจีน ประกอบกับปัจจุบันพม่ามีทางเลือกอื่นมากขึ้น เช่น อินเดียและรัสเซีย ที่ต้องการเข้ามาแสวงหาผลประโยชน์ในพม่าเช่นกัน ดังนั้น จีนจึงไม่อาจใช้มาตรการรุนแรงอย่างการคว่ำบาตรพม่าได้ แต่กระนั้นก็ไม่ใช่ว่าจีนจะไม่ให้ความสำคัญในการแก้ไขปัญหาพม่า หากแต่จีนเลือกที่จะสนับสนุนการแก้ปัญหาโดยการมีสหประชาชาติเป็นตัวกลางและสนับสนุนบทบาทที่สร้างสรรค์ของอาเซียนเป็นทางออกในการสร้างภาพลักษณ์ที่ดีให้กับจีน ขณะเดียวกัน จีนก็จะไม่สูญเสียผลประโยชน์ในพม่าด้วย ดังนั้น ความร่วมมือระหว่างจีนกับพม่าอันก่อให้เกิดผลประโยชน์ที่มากมายดังกล่าวจะไม่ส่งผลกระทบต่อความสัมพันธ์ของทั้งสองประเทศไม่ว่าพม่าจะเป็นประชาธิปไตยหรือไม่ก็ตาม

รูปภาพที่ 4.2 แผนที่แสดงประเทศจีน – พม่า – อินเดีย



ที่มา : <http://www.adpc.net/v2007/IKM/Country%20Profiles/Default-Country.asp>

รูปภาพที่ 4.3 แผนที่แสดงเส้นทางเชื่อมระหว่างจีน – พม่า – อินเดีย



ที่มา : <http://www.indianexpress.com/res/web/ple/ieimages/Newpics/road.jpg>

ท่าทีของอินเดียต่อการสร้างประชาชาติไต้ไต้ในพม่า

อินเดียเป็นประเทศประชาชาติไต้ไต้ที่ใหญ่ที่สุดเพราะมีประชากรมากเป็นอันดับสองรองจากประเทศสาธารณรัฐประชาชนจีน (ซึ่งไม่ได้เป็นประเทศประชาชาติไต้ไต้) อินเดียเป็นประเทศที่รู้จักคุณค่าของประชาชาติไต้ไต้เพราะประชาชนต่อสู้เรียกร้องประชาชาติไต้ไต้มาอย่างยาวนาน และอินเดียถือเป็นประเทศผู้นำประชาชาติไต้ไต้ในกลุ่มประเทศกำลังพัฒนาด้วย ด้านนโยบายต่างประเทศช่วงก่อนสิ้นสุดยุคสงครามเย็น อินเดียยึดมั่นในหลัก 5 ประการของการอยู่ร่วมกันอย่างสันติ ซึ่งเป็นหลักการสำคัญของกลุ่มประเทศไม่ฝักใฝ่ฝ่ายใด หรือ NAM (Non-Aligned Movement)⁶⁷ ประกอบด้วย 1) เคารพในดินแดนและอธิปไตยของกันและกัน 2) ไม่รุกรานซึ่งกันและกัน 3) ไม่แทรกแซงกิจการภายในของกันและกัน 4) มีความเท่าเทียมในการแสวงหาประโยชน์ร่วมกัน 5) อยู่ร่วมกันอย่างสันติ ทั้งนี้ มีการวิเคราะห์ว่าจากหลักการสำคัญของหลัก 5 ประการนั้นทำให้อินเดียไม่เข้าไปยุ่งเกี่ยวกับการเมืองภายในของประเทศอื่นและทำให้ทัศนคติของรัฐบาลอินเดียต่อเรื่องการพัฒนาประชาชาติไต้ไต้ในประเทศอื่นนั้นน้อยมากเช่นกัน⁶⁸ ซึ่งหลาย ๆ ประเทศได้เรียกร้องให้อินเดียแสดงบทบาทในเรื่องประชาชาติไต้ไต้ให้มากกว่านี้ เพื่อให้สมกับที่อินเดียเป็นประเทศประชาชาติไต้ไต้ที่ใหญ่ที่สุดในโลก โดยเฉพาะกรณีพม่าที่ปัจจุบันมีความสัมพันธ์อันดีกับอินเดีย นอกเหนือไปจากสถานะของประเทศเพื่อนบ้าน แต่เป็นสถานะของหุ้นส่วนความร่วมมือในหลาย ๆ ด้านด้วย

⁶⁷ จุดเริ่มต้นของกลุ่มประเทศไม่ฝักใฝ่ฝ่ายใด (NAM) มาจากการที่ผู้นำของประเทศต่าง ๆ ในเอเชีย 5 ประเทศ ได้แก่ อินเดีย อินโดนีเซีย พม่า อินโดนีเซีย ปากีสถาน และศรีลังกา มาประชุมกันที่กรุงโคลัมโบ ประเทศศรีลังกา ในปี 1954 เพื่อแลกเปลี่ยนความคิดเห็นเกี่ยวกับสถานการณ์ระหว่างประเทศ โดยที่ประชุมเห็นว่าควรมีการขยายกรอบการประชุมให้กว้างออกไปจนอีกหนึ่งปีต่อมา จึงมีการประชุมกลุ่มประเทศเอเชีย - แอฟริกาที่เมืองบันดุง ประเทศอินโดนีเซีย (Bandung Conference) มีผู้เข้าร่วมการประชุมเพิ่มขึ้นเป็น 29 ประเทศ ทั้งนี้ ที่ประชุมได้ยอมรับหลัก 5 ประการของการอยู่ร่วมกันอย่างสันติที่ต่อมากลายเป็นพื้นฐานในการดำเนินงานของ NAM

⁶⁸ กวี จงกิจถาวร, “ถึงเวลาอินเดียสนับสนุนประชาชาติไต้ไต้,” <http://www.komchadluek.net/2007/12/column/m002_183424.php?news_id=183424>, 28 ธันวาคม 2550.

ท่าทีของอินเดีย ก่อนปี 2001

ในช่วงที่พม่าเกิดวิกฤติปี 1988 อินเดียได้ร่วมประณามรัฐบาลทหารพม่าที่ปราบปรามประชาชนด้วยวิธีการรุนแรงรวมถึงตัดความสัมพันธ์ทางการทูตกับพม่า อันเป็นเหตุให้ความสัมพันธ์ระหว่างอินเดียกับพม่าตึงเครียดถึงขีดสุด ขณะเดียวกันอินเดียได้แสดงความเห็นใจพรรค NLD พร้อมกับประกาศสนับสนุนนางออง ซาน ซูจี และให้ที่พักพิงชนกลุ่มน้อยผู้ลี้ภัยการเมืองจำนวนมาก ทำให้รัฐบาลพม่าไม่พอใจอินเดียอย่างมากเพราะถือว่าอินเดียเข้าแทรกแซงกิจการภายในของพม่า อย่างไรก็ตาม หลังสิ้นสุดสงครามเย็นประเด็นด้านเศรษฐกิจระหว่างประเทศเป็นเรื่องที่หลายประเทศให้ความสำคัญรวมถึงอินเดียเช่นกัน ประกอบกับการขยายอิทธิพลของจีนทั้งในพม่า มหาสมุทรอินเดียรวมถึงภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (ASEAN) ซึ่งการรุกของจีนครั้งนี้ส่งผลกระทบต่ออินเดียในด้านความมั่นคงและด้านเศรษฐกิจในอนาคต นายนาเรซิมห์ ราว (Narasimha Rao) นายกรัฐมนตรีอินเดียสมัยนั้นจึงต้องปรับเปลี่ยนนโยบายต่างประเทศใหม่ด้วยการประกาศนโยบาย “แลตะวันออก” (Look East) ในปี 1992 เพื่อการมีส่วนร่วมในภูมิภาคและเพื่อฟื้นฟูความสัมพันธ์กับพม่าด้วย (ซึ่งขณะนั้นพม่าก็ได้เริ่มมองหาทางเลือกอื่นนอกจากจีน เพราะจีนเป็นประเทศใหญ่และพม่ายังคงไม่ไว้วางใจจีน เมื่ออินเดียต้องการฟื้นฟูความสัมพันธ์กับพม่า พม่าจึงไม่รอช้าที่จะเปิดรับความสัมพันธ์อันดีกับอินเดียเพื่อผลประโยชน์ของพม่าเองและเพื่อถ่วงดุลอำนาจของจีนในพม่าเช่นกัน)

ภายหลังการประกาศนโยบาย “แลตะวันออก” อินเดียเริ่มให้ความช่วยเหลือพม่าภายใต้แผนโคลัมโบ ในปี 1994 ซึ่งเป็นความช่วยเหลือด้านทุนการศึกษาและทุนฝึกอบรมในสาขา คอมพิวเตอร์ เกษตรกรรมและอุตสาหกรรม⁶⁹ ภายใต้ชื่อ Technical Cooperation Scheme of Colombo Plan - TCS of Colombo Plan จากนั้นความสัมพันธ์อินเดีย - พม่าเริ่มแน่นแฟ้นมากขึ้น หลังจากพม่าเข้าเป็นสมาชิก ASEAN และ BIMSTEC (Bay of Bengal Initiative for Multi-

⁶⁹ เตือนสิบ ปัทมะสุนทร, ความสัมพันธ์พม่า - จีน : นโยบายต่างประเทศพม่าต่อจีน ตั้งแต่ปี 1988 - 2006, น.82.

Sectoral Technical and Economic Cooperation)⁷⁰ ในปี 1997 โดยอินเดียได้สนับสนุนทางการเงินแก่รัฐบาลพม่าแบบให้เปล่าเป็นเงิน 50 ล้านดอลลาร์สหรัฐ เพื่อพัฒนาอุตสาหกรรมในช่วงปี 1997-2003⁷¹ และในปี 2000 ผู้บัญชาการทหารบกของอินเดียเดินทางเยือนพม่าเพื่อประสานความร่วมมือด้านการทหารชายแดนอินเดีย - พม่า จากนั้นพลเอก หม่องเอ (Maung Aye) รองประธาน SPDC ได้นำคณะนายทหารและข้าราชการชั้นผู้ใหญ่เยือนอินเดียเป็นการตอบแทน โดยทั้งสองประเทศได้เริ่มโครงการต่าง ๆ ร่วมกัน เช่น โครงการความร่วมมือด้านการทหาร ความร่วมมือด้านเศรษฐกิจด้วยการลงทุนของอินเดียในการพัฒนาท่าเรือน้ำลึก และการสร้างโรงงานผลิตไฟฟ้าจากกระแสน้ำ เป็นต้น

⁷⁰ BIMSTEC หรือ ความริเริ่มแห่งอ่าวเบงกอลสำหรับความร่วมมือหลากหลายสาขาทางวิชาการและเศรษฐกิจ (Bay of Bengal Initiative for Multi-Sectoral Technical and Economic Cooperation) เป็นกรอบความร่วมมือระหว่าง 7 ประเทศในภูมิภาคอ่าวเบงกอล ได้แก่ บังกลาเทศ ภูฏาน อินเดีย พม่า เนปาล ศรีลังกา และไทย โดยประเทศสมาชิกจะต้องมีภูมิประเทศติดอ่าวเบงกอลหรือฟิซิงอ่าวเบงกอลเป็นหลัก BIMSTEC ก่อตั้งขึ้นครั้งแรกจากสมาชิก 4 ประเทศ ภายใต้ชื่อ BIST-EC (Bangladesh-India-Sri Lanka-Thailand Economic Cooperation) เมื่อวันที่ 6 มิถุนายน 1997 ภายใต้การริเริ่มและผลักดันของไทย โดยไทยต้องการจะประสานนโยบาย look east ของกลุ่มประเทศในเอเชียได้กับนโยบาย look west ของไทย BIST-EC เปลี่ยนชื่อเป็น BIMST-EC (Bangladesh-India-Myanmar-Sri Lanka-Thailand Economic Cooperation) เมื่อพม่าเข้าร่วมเป็นสมาชิกเมื่อวันที่ 22 ธันวาคม 1997 ต่อมาเนปาลและภูฏานได้เข้าร่วมประชุมในฐานะสมาชิกใหม่ ในเดือนธันวาคม 2546 มีการประชุมระดับผู้นำ (BIMSTEC Summit) ครั้งแรกที่กรุงเทพฯ เมื่อวันที่ 31 กรกฎาคม 2004 และครั้งที่ 2 เมื่อวันที่ 13 พฤศจิกายน 2008 ที่กรุงนิวเดลี ประเทศอินเดีย

BIMSTEC มีความร่วมมือ 13 สาขา ได้แก่ ประมง (ไทยเป็นประเทศนำ) สาธารณสุข (ไทยเป็นประเทศนำ) ปฏิสัมพันธ์ในระดับประชาชน (ไทยเป็นประเทศนำ) การค้าการลงทุน (บังกลาเทศเป็นประเทศนำ) การท่องเที่ยว (อินเดียเป็นประเทศนำ) การสื่อสารและคมนาคม (อินเดียเป็นประเทศนำ) พลังงาน (พม่าเป็นประเทศนำ) เทคโนโลยี (ศรีลังกาเป็นประเทศนำ) เกษตร (พม่าเป็นประเทศนำ) การต่อต้านการก่อการร้ายและอาชญากรรมข้ามชาติ (อินเดียเป็นประเทศนำ) วัฒนธรรม (ภูฏานเป็นประเทศนำ) การจัดการด้านสิ่งแวดล้อมและภัยพิบัติ (อินเดียเป็นประเทศนำ) และการลดความยากจน (เนปาลเป็นประเทศนำ) (อ้างใน กระทรวงการต่างประเทศ, “ความริเริ่มแห่งอ่าวเบงกอลสำหรับความร่วมมือหลากหลายสาขาทางวิชาการและเศรษฐกิจ,” <<http://www.mfa.go.th/business/410.php>>, 24 กุมภาพันธ์ 2552)

⁷¹ “การเมืองในพม่า,” สยามจดหมายเหตุ (ตุลาคม 2547) : 1842.

ท่าทีของอินเดีย ช่วงปี 2001-2008

“...ความสัมพันธ์ของอินเดียกับพม่าภายใต้นโยบาย “แลตวันออก” ของอินเดีย นั้น มีความสำคัญเนื่องมาจากเหตุผลด้านความมั่นคงเป็นหลัก เพื่อไม่ปล่อยให้พม่าต้องขึ้นอยู่กับมหาอำนาจเพียงหนึ่งเดียว แม้ว่าเราทุกฝ่าย (อินเดีย) จะเห็นพ้องต้องกันว่า ประชาธิปไตยนั้นเป็นสิ่งดี แต่เรา (อินเดีย) ไม่อาจรอให้ประชาธิปไตยในพม่าตั้งมั่นเสียก่อนแล้วจึงค่อยคบหากับพม่าได้”⁷²

คำกล่าวของนายเนตวาร์ ซิงห์ (Natwar Singh) รัฐมนตรีต่างประเทศอินเดียต่อพม่า ในช่วงที่พลเอก ตาน ช่วย (Than Shwe) ผู้นำสูงสุดของพม่าเยือนอินเดียอย่างเป็นทางการในปี 2004 ซึ่งทำให้สัมภาษณ์ของรัฐมนตรีต่างประเทศอินเดียสอดคล้องกับที่หนังสือพิมพ์ “The Hindu” ของอินเดียเคยวิจารณ์ไว้ว่า เหตุผลในการที่นิวเดลีควรเข้าไปเกี่ยวข้องกับพม่าอย่างจริงจังก็คือ เพื่อจูงใจผู้นำย่างกุ้งให้รักษาสมดุลทางยุทธศาสตร์กับจีนในทิศทางที่จะไม่ทำให้ผลประโยชน์ของอินเดียเสียหาย⁷³

ดังนั้น ตั้งแต่เริ่มศตวรรษที่ 21 เป็นต้นมา อินเดียจึงเดินหน้าพัฒนาความสัมพันธ์กับพม่าอย่างเต็มที่ โดยในปี 2001 นับเป็นปีที่มีความสำคัญต่อความสัมพันธ์อินเดีย - พม่าอย่างมาก เมื่อนายชสวันต์ ซิงห์ (Jaswant Singh) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศอินเดียในเวลานั้นเดินทางเยือนพม่า ซึ่งเป็นการเยือนระดับสูงครั้งแรกภายหลังจากที่อินเดียตัดความสัมพันธ์กับพม่าในปี 1988 ในการเยือนครั้งนี้รัฐบาลอินเดียได้มอบของขวัญแก่รัฐบาลพม่าในโอกาสฟื้นฟูความสัมพันธ์ โดยการอนุมัติโครงการสร้างถนนมิตรภาพอินเดีย - พม่า (Indo - Myanmar Friendship Road) เพื่อเชื่อมอินเดียตอนเหนือกับพม่าซึ่งจะส่งผลดีต่อการค้าระหว่างสองประเทศและอุตสาหกรรมการท่องเที่ยว⁷⁴

⁷² ชัยรินทร์ ไชยวัฒน์, แผนพิชิตมังกร (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์ openbooks,2549), น.73-74.

⁷³ เรื่องเดียวกัน.

⁷⁴ The Hindu (New Delhi),14 February 2001, quoted in Langpoklakpam Suraj Singh, Movement for Democracy in Myanmar (New Delhi : Akansha Publishing House,2006), p.216.

ปี 2002 อินเดียได้แต่งตั้งนายราจีฟ กุมาร (Rajiv Kumar) เป็นเอกอัครราชทูตอินเดียประจำพม่า และรัฐบาลพม่าได้เปิดสถานกงสุลพม่าที่เมืองกัลกัตตา ประเทศอินเดีย อันเป็นการยืนยันถึงความสัมพันธ์ที่เพิ่มมากขึ้นของทั้งสองประเทศ นอกจากนี้ กระทรวงพาณิชย์อินเดียได้เปิด LC (Letter of Credit) ให้กับนักธุรกิจพม่าเพื่ออำนวยความสะดวกในการส่งออกสินค้ากับพม่า รวมทั้งจัดฝึกอบรมด้านการธนาคารให้กับเจ้าหน้าที่ของพม่าด้วย⁷⁵

ปี 2003 ในช่วงที่นานาประเทศประณามรัฐบาลทหารพม่าที่จับกุมนางออง ซาน ซูจี อีกเป็นครั้งที่ 3 รัฐบาลอินเดียกลับเพิกเฉยต่อการกระทำดังกล่าว ขณะเดียวกัน อินเดียและพม่าได้เพิ่มความร่วมมือกันมากขึ้นระหว่างการเยือนอินเดียของนาย วิน อ่อง (Win Aung) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศพม่า โดยการลงนามในผลการหารือ ดังนี้ ความร่วมมือบริเวณชายแดนพม่า - อินเดีย ในการกวาดล้างกลุ่มแบ่งแยกดินแดนที่เคลื่อนไหวต่อต้านอินเดียในพื้นที่พม่า ความร่วมมือด้านการค้าระหว่างประเทศและการค้าชายแดน ความร่วมมือด้านยาเสพติด เป็นต้น และในเดือนกันยายน ทั้งสองประเทศได้ทำการซ้อมรบทางทะเลร่วมกันเป็นครั้งแรกในรอบ 20 ปีด้วย⁷⁶

ปี 2004 พลเอก ตาน ฉ่วย ผู้นำสูงสุดของพม่าเดินทางเยือนอินเดียอย่างเป็นทางการในเดือนตุลาคม และมีการลงนามในข้อตกลงทวิภาคีด้านการค้าระหว่างพม่ากับอินเดีย โดยเน้นการค้าและความร่วมมือทางเศรษฐกิจบริเวณชายแดน

ปี 2005 นายนัตวาร์ ซิงห์ (Natwar Singh) รัฐมนตรีต่างประเทศอินเดียเดินทางเยือนพม่าอย่างเป็นทางการในเดือนมีนาคม โดยการเยือนครั้งนี้ ทั้งสองฝ่ายได้ชี้แจงถึงสถานการณ์การเมืองและเศรษฐกิจให้อีกฝ่ายได้รับทราบ โดยอินเดียได้ย้ำว่าความสัมพันธ์กับพม่าถือเป็นสิ่งสำคัญเร่งด่วนของอินเดีย เพราะพม่าเป็นเพื่อนบ้านที่มีคุณค่าและเป็นหุ้นส่วนทางยุทธศาสตร์ นอกจากนี้ ได้มีการตกลงให้จัดการประชุมระดับรัฐมนตรีร่วมกันที่อินเดียเพื่อส่งเสริมการค้าและวางแผนปรับปรุงด้านคมนาคมทั้งถนนและเส้นทางรถไฟ⁷⁷

⁷⁵ Myanmar Time (29 July-4 Aug. 2002), อ้างถึงใน พรพิมล ตริโชติ, “พม่า,” เอเชียรายปี 2003, น.83.

⁷⁶ “Under Pressure,” ALTSEAN, Report Card Burma (1 July – 30 Sept 2003) : 64, อ้างถึงใน พรพิมล ตริโชติ, “พม่า,” เอเชียรายปี 2004, น.182.

⁷⁷ “ท่าทีของต่างประเทศต่อพม่า,” สยามจดหมายเหตุ (มีนาคม 2548) : 408.

ปี 2006 นาย เอพีเจ อับดุล กาลัม (APJ Abdul Kalam) ประธานาธิบดีอินเดียเยือนพม่าในเดือนมีนาคม เพื่อลงนามในข้อตกลงหลายฉบับ เช่น บันทึกความเข้าใจระหว่างอินเดีย - พม่าในด้านพลังงาน (MoU on Enhancing Cooperation in Petroleum Sector) โดยมีสาระสำคัญ คือ พม่าพร้อมที่จะอำนวยความสะดวกให้แก่บริษัทเอกชนของอินเดียในการเข้าไปสำรวจแหล่งน้ำมันและก๊าซธรรมชาตินอกชายฝั่ง ความตกลงที่จะให้ความช่วยเหลือในการใช้โปรแกรมดาวเทียมในการทำแผนที่และสำรวจแร่ธาตุ ความตกลงด้านการทหารทั้งการพัฒนากองทัพและการซื้อขายอาวุธ (ปัจจุบันอินเดียเป็นคู่แข่งที่สำคัญของจีนในการขายอาวุธให้พม่า) และความตกลงว่าด้วยความร่วมมือด้านการสื่อสารระหว่างอินเดียและพม่า เป็นต้น

ในการเยือนพม่าครั้งนี้ นาย เอพีเจ ได้กล่าวถึงประเด็นการสร้างประชาธิปไตยในพม่าว่า อินเดียพร้อมและยินดีที่จะสนับสนุนพม่าในการดำเนินการตามแผน Roadmap เพื่อนำพม่าไปสู่ประชาธิปไตย ซึ่งดูเหมือนว่าเรื่องการเมืองจะเป็นเรื่องรอง ๆ ที่อินเดียหยิบยกขึ้นมาหารือในครั้งนี้นี้ ซึ่งสอดคล้องกับที่ประธานาธิบดีเอพีเจกล่าวไว้ว่า อินเดียต้องการหาทางในการเพิ่มปริมาณการค้ากับพม่าให้มากขึ้นภายใน 3 ปี⁷⁸ สะท้อนให้เห็นว่ารัฐบาลอินเดียให้ความสำคัญกับความร่วมมือด้านเศรษฐกิจมากกว่าการผลักดันให้พม่าเป็นประชาธิปไตย โดยรัฐบาลอินเดียยังคงยืนยันว่า การเป็นประชาธิปไตยเป็นเรื่องการเมืองภายในพม่าที่อินเดียไม่ต้องการแทรกแซง⁷⁹

จากคำกล่าวนี้ เห็นได้ชัดจากท่าทีของอินเดียต่อเหตุการณ์การประท้วงในพม่าเดือนกันยายน ปี 2007 ในขณะที่นานาประเทศร่วมกันประณามพม่าไม่ให้ใช้วิธีรุนแรงต่อประชาชนและเรียกร้องให้พม่าแก้ไขสถานการณ์ด้วยสันติวิธี โดยเฉพาะตะวันตกที่ได้เพิ่มมาตรการคว่ำบาตรพม่ามากขึ้นนั้น อินเดียกลับส่งนายมูรลี เดียวรา (Murli Deora) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงปิโตรเลียมและก๊าซธรรมชาติของอินเดียเยือนพม่า เพื่อลงนามข้อตกลงการสำรวจแหล่งก๊าซธรรมชาติในทะเลของพม่าระหว่างบริษัท Oil and Natural Gas ของอินเดียกับบริษัท Myanmar Oil and Gas Enterprise ของพม่า ที่สำคัญ การเยือนครั้งนี้มีขึ้นภายหลังจากที่สหรัฐฯ และอินโดนีเซียเรียกร้องให้อินเดียและจีนช่วยกดดันรัฐบาลพม่าให้ปรับปรุงการละเมิดสิทธิ

⁷⁸ Irrawaddy (April 2006):13 อ้างถึงใน พรพิมล ตริโชติ, “พม่า,” เอเชียรายปี 2007, (กรุงเทพฯ: สถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2550), น.113.

⁷⁹ พรพิมล ตริโชติ, “พม่า,” เอเชียรายปี 2007, น.112.

มนุษยชนรวมถึงการรื้อฟื้นประชาธิปไตย⁸⁰ ทั้งนี้ นายประธาน มุขระจี (Pranab Mukherjee) รัฐมนตรีต่างประเทศอินเดีย ได้แสดงทัศนคติว่า การประกาศคว่ำบาตรของคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติ (UNSC) ควรเป็นหนทางสุดท้ายเพราะจะไม่เกิดผลดี พร้อมทั้งระบุว่า ประชาคมระหว่างประเทศควรเกี่ยวข้องกับพม่าด้วยวิถีทางการทูต⁸¹

อย่างไรก็ตาม ภายหลังจากเยือนอินเดียของนายอิบราฮิม แกมบารี (Ibrahim Gambari) ที่ปรึกษาพิเศษของเลขาธิการสหประชาชาติในช่วงปลายเดือนตุลาคม 2007 รัฐบาลอินเดียได้ยืนยันว่าพร้อมจะร่วมมือและสนับสนุนสหประชาชาติอย่างเต็มที่ในการแก้ไขปัญหาพม่า โดยรัฐบาลอินเดียเริ่มตระหนักถึงกระแสกดดันจากนานาประเทศที่ส่งถึงอินเดียให้ช่วยกดดันพม่า เช่นเดียวกับจีน ดังนี้ นายมานโมฮัน ซิงห์ (Manmohan Singh) นายกรัฐมนตรีอินเดียจึงได้ย้า กับนาย อู ญาณ วิน (U Nyan Win) รัฐมนตรีต่างประเทศพม่า ระหว่างการเยือนอินเดียในเดือน มกราคม 2008 ถึงความจำเป็นในการเร่งรัดปฏิรูปทางการเมืองและการสร้างความปรองดองในพม่า⁸² แต่ในส่วนของความร่วมมือนั้นทั้งสองประเทศจะยังคงกระชับความสัมพันธ์และเพิ่มความร่วมมือกันในด้านต่าง ๆ ต่อไปโดยเฉพาะความร่วมมือด้านพลังงาน

ทั้งนี้ อินเดียให้ความสำคัญอย่างมากในประเด็นความมั่นคงด้านพลังงานอันเนื่องมาจากการเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างรวดเร็ว และจากความต้องการด้านพลังงานประสานกับควมวิตกกังวลว่าอินเดียจะสูญเสียแหล่งพลังงานในพม่าให้แก่จีน ทำให้ที่ผ่านมารัฐบาลอินเดียผูกมิตรกับรัฐบาลพม่าอย่างแนบแน่นพร้อมกับหันหลังให้กระบวนการประชาธิปไตยโดยสิ้นเชิง อย่างไรก็ตาม แม้ว่าอินเดียอาจจะต้องการแข่งขันกับจีนเพื่อคานอำนาจจีนในช่วงแรก แต่แล้วอินเดียก็ตระหนักว่าอินเดียไม่อาจทำตัวแข่งขันกับจีนได้ในเวทีเอเชีย ดังนั้น ยุทธศาสตร์ที่ดีสำหรับอินเดีย คือ การปรับเปลี่ยนกลยุทธ์จากแข่งขันมาเป็นร่วมมือเพื่อแสวงหาทรัพยากรด้านพลังงานร่วมกัน ดังจะเห็นได้จากการที่รัฐบาลอินเดียส่งผู้แทนของกระทรวงปิโตรเลียมและ

⁸⁰ สำนักข่าวกรองแห่งชาติ, “รอม.ปิโตรเลียมอินเดียเยือนพม่าท่ามกลางการประชุมประท้วงอย่างรุนแรงในพม่า,” <<http://www.nia.go.th/nia/default.asp>>, 25 กันยายน 2550.

⁸¹ สำนักข่าวกรองแห่งชาติ, “อินเดียเห็นว่าการประกาศคว่ำบาตรพม่าของ UNSC ควรใช้เป็นหนทางสุดท้าย,” <<http://www.nia.go.th/nia/default.asp>>, 3 ตุลาคม 2550.

⁸² สำนักข่าวกรองแห่งชาติ, “นรม.อินเดียเน้นย้ำกระชับความสัมพันธ์หลายด้านกับพม่า,” <<http://www.nia.go.th/nia/default.asp>>, 4 มกราคม 2551.

ก๊าซธรรมชาติเยือนจีนเพื่อเจรจาและลงนามในข้อตกลงระหว่างบริษัทน้ำมันของอินเดียกับวิสาหกิจน้ำมันรายใหญ่ของจีน⁸³ ซึ่งการผนึกกำลังกับจีนจะเป็นหนทางที่ดีที่จะได้ประโยชน์ด้วยกันทั้งสามฝ่าย คือ จีน อินเดียและพม่า

สำหรับความคืบหน้าล่าสุดในความสัมพันธ์อินเดีย - พม่า มีรายงานว่าทั้งสองประเทศตกลงที่จะใช้เงินยูโรและดอลลาร์สิงคโปร์ ในการทำธุรกรรมทางการค้าระหว่างกันแทนเงินดอลลาร์สหรัฐ ซึ่งเป็นผลมาจากมาตรการคว่ำบาตรทางเศรษฐกิจของสหรัฐฯ โดยพม่าและอินเดียจะชำระเงินผ่านธนาคาร 4 แห่ง⁸⁴ คือ United Bank of India, Myanmar Investment and Commerce Bank, Myanmar Foreign Trade Bank และ Myanmar Economic Bank จากความคืบหน้าดังกล่าวเห็นได้ว่ามาตรการคว่ำบาตรของสหรัฐฯ ที่ต้องการผลักดันให้พม่าเร่งสร้างประชาธิปไตยนั้นไม่อาจส่งผลกระทบต่อพม่าได้เลยตราบใดที่พม่ายังมีอินเดีย (และจีน) ที่คอยให้ความช่วยเหลือพม่าอยู่

สำหรับท่าทีของอินเดียต่อพม่าดังที่ได้กล่าวมาข้างต้นนั้น จากการศึกษาสภาพแวดล้อมเชิงปฏิบัติการ (The Operational Environment) และสภาพแวดล้อมเชิงจิตวิทยา (Psychological Environment) จากแนวคิดการตัดสินใจของ Michael Brecher ทำให้ทราบถึงปัจจัยที่เป็นเงื่อนไขต่อการแสดงท่าทีของอินเดียดังนี้

ปัจจัยภายใน

ผู้นำในการตัดสินใจนโยบาย : นายกรัฐมนตรีมานโมฮัน ซิงห์ (Manmohan Singh)

ดร.มานโมฮัน ซิงห์ เกิดเมื่อวันที่ 26 กันยายน 1932 ที่ Gah, Punjab (แคว้นปัญจาบ ปัจจุบันอยู่ในประเทศปากีสถาน) ซิงห์ จบการศึกษาระดับปริญญาโท ด้านเศรษฐศาสตร์ ที่วิทยาลัยเซนต์จอห์น (St. John's College) มหาวิทยาลัยเคมบริดจ์ (Cambridge University)

⁸³ ผู้จัดการ (18 สิงหาคม 2548) : 9, อ้างถึงใน พรพิมล ตรีโชติ, “พม่า,” เอเชียรายปี 2006, น. 73.

⁸⁴ สำนักข่าวกรองแห่งชาติ, “พม่าและอินเดียจะใช้เงินยูโรและดอลลาร์สิงคโปร์ในการทำการค้าระหว่างกัน,” <<http://www.nia.go.th /nia/default.asp>>, 9 ธันวาคม 2551.

และจบปริญญาเอกด้านเศรษฐศาสตร์เช่นกันที่มหาวิทยาลัยอ็อกฟอร์ด (Oxford University) ซิงห์ เคยรับราชการในตำแหน่งผู้ว่าการธนาคารชาติและทำงานองค์กรระหว่างประเทศ จากนั้นได้รับตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเมื่อปี 1991 และได้สร้างผลงานโดยการทำให้เศรษฐกิจอินเดียที่ถดถอยให้รุ่งโรจน์ขึ้นอย่างน่ามหัศจรรย์จนได้รับการขนานนามว่าเป็น "บิดาแห่งการปฏิรูปเศรษฐกิจอินเดีย" (The Architect of India in Economic Reforms)⁸⁵ นอกจากนี้ ซิงห์ได้รับตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงต่างประเทศ และมีบทบาทสำคัญในการแก้ไขปัญหาแค้วนแคชเมียร์และข้อพิพาทชายแดนระหว่างอินเดียกับจีน

ในสมัยที่ซิงห์ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี อินเดียได้ผูกสัมพันธ์แน่นแฟ้นกับสหรัฐอเมริกาจนกลายเป็นหุ้นส่วนทางยุทธศาสตร์ของสหรัฐฯ ในภูมิภาคเอเชียใต้ ยิ่งไปกว่านั้น อินเดียยังได้ผูกมิตรกับจีนโดยการแลกเปลี่ยนการเยือนระหว่างผู้นำของสองประเทศอันนำไปสู่ความร่วมมือด้านเศรษฐกิจและแก้ไขปัญหาด้านความมั่นคง ในส่วนของพม่านั้น ซิงห์ยังคงยึดมั่นผูกมิตรกับพม่าโดยมีผลประโยชน์ด้านเศรษฐกิจและความมั่นคงเป็นจุดมุ่งหมายสำคัญ โดยซิงห์ได้ยึดมั่นนโยบายไม่แทรกแซงกิจการภายในของพม่า ทำให้พม่าพอใจและยินดีที่จะคบค้าด้วยเพื่อผลประโยชน์ของพม่าเช่นกัน

ปัจจัยภายนอก

จีน

การที่อินเดียหันมาสนใจพม่านั้น เหตุผลประการสำคัญประการหนึ่งเลยก็คือ จีน อินเดียเกรงว่าการแผ่อิทธิพลของจีนในพม่าทั้งด้านการทหารและเศรษฐกิจจะส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของอินเดียในมหาสมุทรอินเดียได้ นอกจากนี้ ด้วยปัจจัยการขยายตัวของเศรษฐกิจโลกทำให้อินเดียปรับเปลี่ยนนโยบายมาเป็นมองตะวันออก (Look East) เพื่อต้องการเข้าไปมีส่วนร่วมในผลประโยชน์ด้านเศรษฐกิจในพม่าทั้งพลังงาน ก๊าซธรรมชาติ และทรัพยากรอื่น ๆ นอกจากนี้พม่ายังเป็นประตูสู่ภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ให้กับอินเดียด้วย ทั้งนี้ ในการเข้าไปแสวงหาผลประโยชน์ในพม่าของอินเดียนั้นมีนัยว่า อินเดียต้องเข้าไปถ่วงดุลอำนาจกับจีนด้วย ซึ่งตอนแรกอินเดียก็ยอมรับในการเป็นคู่แข่ง แต่ในระยะหลังอินเดียได้เปลี่ยนท่าทีจากคู่แข่งมาเป็น

⁸⁵ “แนะนำอินเดีย,” <http://indiacen.tu.ac.th/format/ab_1.htm>, 23 กุมภาพันธ์ 2552.

พันธมิตรในการสร้างร่วมมือด้านเศรษฐกิจ เห็นได้จากการลงนามในข้อตกลงระหว่างบริษัทน้ำมันของจีนกับบริษัทน้ำมันของอินเดีย เป็นต้น ซึ่งจะทำให้อินเดียได้ประโยชน์มากกว่าการเป็นคู่แข่งกับจีน แต่ท้ายสุดแล้วก็เป็นเรื่องของผลประโยชน์แห่งชาติของแต่ละประเทศ ถ้าเมื่อใดไม่สามารถตกลงกันได้ อินเดียกับจีนก็อาจกลับมาเป็นคู่แข่งกันอีกครั้ง

รูปภาพที่ 4.4 แผนภาพแสดงท่อส่งก๊าซจากจีน – พม่า – อินเดีย



ที่มา : www.heartland.it/_lib/_ill/map_china_india.gif

สหรัฐอเมริกา

หลังเหตุการณ์ 11 กันยายน 2001 ความสัมพันธ์ระหว่างอินเดียกับสหรัฐฯ ก็ใกล้ชิดกันมากขึ้นเนื่องจากการเป็นพันธมิตรในการทำสงครามต่อต้านการก่อการร้าย นอกจากนี้ สหรัฐฯ ยังประกาศให้อินเดียเป็นหุ้นส่วนทางยุทธศาสตร์ของสหรัฐฯ ด้วย แต่เนื่องจากสหรัฐฯ คว่าบาตรพม่า ในขณะที่อินเดียมีความสัมพันธ์อันดีในฐานะเพื่อนบ้านและมิตรประเทศที่ทำการค้าระหว่างกัน ทำให้สหรัฐฯ ต้องติดตามความสัมพันธ์ระหว่างอินเดียกับพม่าอย่างใกล้ชิดแต่ก็ไม่ถึงกับกดดัน เพราะลึก ๆ แล้วสหรัฐฯ ต้องการให้อินเดียถ่วงดุลผลประโยชน์ของจีนในพม่าด้วย พร้อมทั้งสกัดกั้นอิทธิพลจีนในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ แต่สำหรับอินเดียนั้น แม้จะเป็นพันธมิตรกับสหรัฐฯ ก็ตาม แต่อินเดียก็เลือกที่จะดำเนินนโยบายเพื่อผลประโยชน์ของอินเดียด้วยการ

ไม่กดดันและไม่ยุ่งเกี่ยวเรื่องการเมืองภายในพม่า แต่จะคบค้ากับพม่าเพื่อประโยชน์ในด้านเศรษฐกิจ และความมั่นคงต่อไป อย่างไรก็ตาม ก็ไม่ใช่ว่าอินเดียจะไม่สนใจท่าทีของสหรัฐฯ เลย เพราะต้องยอมรับว่าอินเดียและสหรัฐฯ มีผลประโยชน์และมีความร่วมมือต่อกันเป็นมูลค่ามหาศาล เห็นได้จากอินเดียยอมรับฟั่งสหรัฐฯ รวมถึงท่าทีของนานาประเทศในการเรียกร้องให้พม่าใช้สันติวิธีในการจัดการปัญหาภายในพม่า และอินเดียก็ต้องการเห็นพม่าเปลี่ยนแปลงสู่ประชาธิปไตยในที่สุด

จากการศึกษาแนวคิด “ผลประโยชน์แห่งชาติ” ของ Charles O. Lerche และ Abdul A. Said ผลประโยชน์แห่งชาติของอินเดียในพม่าคือการแสวงหาความกินดีอยู่ดี (ผลประโยชน์ด้านเศรษฐกิจ) เช่นเดียวกับจีน ทั้งนี้ จีนและอินเดียเป็นสองประเทศที่มีอัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจสูง และเป็นประเทศที่มีการบริโภคน้ำมันเพื่อการพัฒนาอุตสาหกรรมสูงมากเช่นกัน ดังนั้นพม่าจึงสำคัญต่ออินเดียในการเพิ่มพูนผลประโยชน์แห่งชาติด้านเศรษฐกิจดังที่อธิบายไว้แล้วข้างต้น

อินเดียเป็นประเทศประชาธิปไตยที่ใหญ่ที่สุดที่มีความสัมพันธ์ด้านการทหารด้านเศรษฐกิจและการทูตที่ใกล้ชิดกับพม่าซึ่งเป็นประเทศเผด็จการทหารที่หลาย ๆ ประเทศร่วมกันประณามถึงความไม่เป็นประชาธิปไตย ทั้งนี้ อินเดียเคยเป็นความหวังของประชาคมโลกว่าจะช่วยผลักดันให้พม่าปฏิรูปประชาธิปไตยหรือสนับสนุนกระบวนการประชาธิปไตยในพม่าได้ แต่สิ่งที่อินเดียแสดงออกนั้นมีเพียงแคความหวังกังวลต่อสถานการณ์ในพม่าเท่านั้น โดยอินเดียอ้างว่าสิ่งที่เกิดขึ้นเป็นกิจการภายในของพม่าที่อินเดียจะไม่เข้าไปแทรกแซง อย่างไรก็ตาม ปัจจุบันดูเหมือนว่าอินเดียเริ่มจะตระหนักถึงกระแสกดดันจากประชาคมโลกที่มีต่ออินเดียจนทำให้อินเดียต้องหยิบยกประเด็นความเป็นประชาธิปไตยมาหารือกับผู้นำพม่าเพื่อแสดงความหวังกังวลแต่กระนั้น ถ้าจะให้อินเดียร่วมคว่ำบาตรพม่าอย่างตะวันตก อินเดียก็คงจะทำได้เช่นเดียวกับจีน เพราะต้องไม่ลืมว่าทั้งอินเดียและจีนต่างเป็นประเทศที่ใกล้ชิดกับพม่าเพราะมีพรมแดนติดกัน ทั้งยังมีผลประโยชน์ด้านยุทธศาสตร์ความมั่นคงและเศรษฐกิจด้านพลังงานในพม่าอย่างมากพอ ๆ กัน สุดท้ายเมื่อผลประโยชน์อยู่เหนืออุดมการณ์ ดังนั้นจึงไม่ใช่เรื่องง่ายที่จะให้อินเดียกดดันพม่าให้เป็นประชาธิปไตย แม้ว่าอินเดียจะเป็นประเทศประชาธิปไตยที่ใหญ่ที่สุดในโลกก็ตาม

รูปภาพที่ 4.5 แผนภาพแสดงการขยายอิทธิพลของจีนและอินเดียในพม่า



ที่มา : http://www.heartland.it/_lib/_ill/map_big_game.gif

ท่าทีของญี่ปุ่นต่อการสร้างประชาธิปไตยในพม่า

ความสัมพันธ์ระหว่างญี่ปุ่นกับพม่ามีความเป็นมายาวนานตั้งแต่ครั้งสมัยสงครามโลกครั้งที่ 2 สมัยที่ญี่ปุ่นเปิดสงครามมหาเอเชียบูรพา พม่าได้เข้าร่วมกับญี่ปุ่นต่อสู้อังกฤษจนชนะและญี่ปุ่นยึดครองพม่าได้สำเร็จ แต่จากนั้นไม่นานเมื่อญี่ปุ่นเป็นฝ่ายปราชัยในสงครามโลก ผู้นำพม่าได้เจรจากับอังกฤษและเรียกร้องเอกราชได้ในที่สุด จากนั้นความสัมพันธ์ระหว่างญี่ปุ่นกับพม่าก็แปรเปลี่ยนไปเป็นผู้ให้และผู้รับตลอดมา

ท่าทีของญี่ปุ่น ก่อนปี 2001

รัฐบาลญี่ปุ่นเป็นหนึ่งในหลายประเทศที่ระงับความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจแก่พม่าภายหลังเหตุการณ์ 1988 แต่ญี่ปุ่นยังคงประกาศให้ความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมแก่พม่าต่อไปทั้งในด้านสาธารณสุขและการศึกษาผ่านกองทุนเพื่อเด็กแห่งสหประชาชาติ (UNICEF - The United Nations Children's Fund) โดยเงินกู้และเงินช่วยเหลือแบบให้เปล่าที่ญี่ปุ่นให้แก่พม่าคิดเป็นร้อยละ 80 ของมูลค่าความช่วยเหลือจากต่างประเทศทั้งหมด⁸⁶ ซึ่งต่อมาญี่ปุ่นได้เป็นประเทศอุตสาหกรรมประเทศแรกที่ทำให้การรับรองรัฐบาลทหารพม่า ในวันที่ 18 กุมภาพันธ์ 1989 โดยให้เหตุผลว่า ญี่ปุ่นได้รับข้อมูลจากพม่าว่า รัฐบาลพม่ากำลังจะจัดตั้งคณะกรรมการสิทธิการร่างกฎหมายเลือกตั้งขึ้นในเดือนมีนาคม 1989 หลังจากนั้นรัฐบาลจะจัดให้มีการเลือกตั้งทั่วไปขึ้นในเดือนพฤษภาคม 1990 และเหตุผลอีกประการหนึ่ง คือ ญี่ปุ่นได้พิจารณาแล้วว่ารัฐบาลทหารสามารถดูแลควบคุมประเทศให้เกิดความสงบเรียบร้อยได้อย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งนี้ มีการวิเคราะห์ว่า เหตุผลที่รัฐบาลญี่ปุ่นกลับมาทบทวนความสัมพันธ์กับพม่าเป็นเพราะได้รับแรงกดดันจากกลุ่มผลประโยชน์ซึ่งเป็นนักธุรกิจภายในประเทศกับกลุ่มทหารผ่านศึกที่มีความผูกพันกับอดีตทหารพม่าในช่วงสงครามโลกครั้งที่ 2 โดยการปรับความสัมพันธ์ครั้งนี้ญี่ปุ่นได้หยิบยกแผนการพัฒนาเศรษฐกิจ รวมทั้งความร่วมมือทางการค้าและอุตสาหกรรมมาพิจารณาอีกครั้ง ส่วนโครงการที่ได้วางแผนและผ่านการพิจารณาแล้ว เช่น โครงการขยายสนามบินที่กรุงย่างกุ้ง

⁸⁶ ทราเยกัว ชูทรัพย์, “พม่า,” เอเชียรายปี 1988 (กรุงเทพฯ : สถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2531), น.70.

โครงการก่อสร้างโรงงานน้ำตาลและสถานีพลังน้ำก็จะดำเนินการต่อไป⁸⁷ และในขณะที่สหรัฐฯ และสหภาพยุโรปยังคงยึดมั่นมาตรการคว่ำบาตรพม่า นั้น รัฐบาลญี่ปุ่นกลับจะรื้อฟื้นโครงการเงินช่วยเหลือเพื่อการพัฒนา (ODA - Official Development Assistance)⁸⁸ ให้แก่พม่า ซึ่งในปี 1995 รัฐบาลญี่ปุ่นได้ส่งคณะผู้แทนจากญี่ปุ่นไปพม่าเพื่อทบทวนการให้เงินกู้ในรูปของเงินยืม ภายหลังจากที่รัฐบาลทหารพม่าปล่อยตัวนางออง ซาน ซูจี นอกจากนี้ รัฐบาลญี่ปุ่นมีแผนที่จะขยายการปล่อยเงินกู้ให้กับพม่าเพื่อใช้ในโครงการต่าง ๆ โดยเฉพาะโครงการที่มีวัตถุประสงค์เพื่อปรับปรุงคุณภาพชีวิตของประชาชน⁸⁹

ในการประชุมอาเซียนเดือนพฤศจิกายน 1999 ที่ประเทศฟิลิปปินส์ นาย เคโซ โอบุชิ (Keizo Obuchi) นายกรัฐมนตรีญี่ปุ่นได้หารือกับพลเอก ตาน ฉ่วย ซึ่งขณะนั้นดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีพม่า ทั้งนี้ การหารือระหว่างผู้นำสองประเทศดังกล่าวเป็นการแสดงให้เห็นท่าทีที่ “แตกต่างกันเล็กน้อย” ระหว่างญี่ปุ่นกับประเทศตะวันตกต่อปัญหาการเมืองภายในพม่า ซึ่งรัฐบาลญี่ปุ่นมีความเห็นไปในทางเดียวกับตะวันตกต่อกรณีสิทธิมนุษยชนและประชาธิปไตย แต่ญี่ปุ่นไม่ต้องการปิดกั้นการเจรจา กับรัฐบาลพม่า⁹⁰ โดยเฉพาะการให้ความช่วยเหลือในการสร้างหรือปรับปรุงสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานที่ญี่ปุ่นมองว่าเป็นการให้ความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรม พร้อมกันนี้ญี่ปุ่นมีแผนที่จะเข้าไปลงทุนในพม่า โดยรัฐบาลญี่ปุ่นมีความเต็มใจที่จะช่วยพม่าฟื้นฟูเศรษฐกิจ ดังจะเห็นได้จากคำกล่าวของนายโอบุชิ ต่อ พลเอกตาน ฉ่วย ว่า

⁸⁷ โกสุมภ์ สายจันทร์, พม่าในความสัมพันธ์ทางการเมืองกับต่างประเทศ, น.100-101.

⁸⁸ ODA - Official Development Assistance ของญี่ปุ่นประกอบด้วยความช่วยเหลือแบบให้เปล่า (Grant Aid) ความร่วมมือทางการเงิน (Yen Loan – เงินกู้เงินยืม) และความร่วมมือทางวิชาการ (Technical Cooperation) ซึ่งประกอบด้วย การฝึกอบรม การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ ความช่วยเหลือด้านอุปกรณ์และเครื่องมือ

⁸⁹ Langpoklakpam Suraj Singh, *Movement for Democracy in Myanmar* (New Delhi : Akansha Publishing House, 2006), p.226.

⁹⁰ *Far Eastern Economic Review* (2 December 1999):10, อ้างถึงใน พรพิมล ตรีโชติ, “พม่า,” *เอเชียรายปี 2000*, น.227.

“...หากประเทศของคุณ (พม่า) จะปฏิรูปเศรษฐกิจอย่างจริงจัง เรา (ญี่ปุ่น) ก็พร้อมที่จะให้ความสนับสนุนในการปฏิรูปเศรษฐกิจจากประสบการณ์ของเรา”⁹¹

ซึ่งภายหลังจากหารือระหว่างสองผู้นำในเดือนมกราคม 2000 ญี่ปุ่นได้ลงนามในข้อตกลงให้ความช่วยเหลือแก่สมาคม Baptis Church ในรัฐชินเป็นจำนวนเงิน 57,796 เหรียญสหรัฐฯ เพื่อก่อสร้างสถานีจ่ายพลังงานไฟฟ้าจากกระแสน้ำในท้องถิ่น ยิ่งไปกว่านั้น ญี่ปุ่นมีโครงการใหญ่ที่มอบให้กับพม่า คือ โครงการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งใน “แผนโอบูชิ” (Obuchi Plan) และญี่ปุ่นได้ยื่นความจำนงในการมอบเงินจำนวน 5.5 ล้านเหรียญสหรัฐแก่องค์การยูนิเซฟ (UNICEF) ในย่างกุ้งเพื่อใช้จ่ายด้านเวชภัณฑ์และยารักษาโรค⁹² นอกจากนี้ ยังมีการให้ความช่วยเหลือของไจก้า (JICA - Japan International Cooperation Agency) ซึ่งเป็นองค์กรที่รับผิดชอบประสานงานในโครงการ ODA ของญี่ปุ่นในการจัดส่งหม้อและช่างเทคนิคการแพทย์ไปมณฑลเดย์เพื่อให้ความช่วยเหลือคนไข้โรคเรื้อน เป็นต้น⁹³ ทั้งนี้ การดำเนินการทางการทูตของญี่ปุ่นเป็นไปอย่างเงียบ ๆ เพื่อไม่ให้เป็นที่สนใจของประเทศตะวันตกโดยเฉพาะสหรัฐฯ มากนัก เพราะถึงแม้ว่าญี่ปุ่นอยากจะมีมิตรกับรัฐบาลพม่ามากเพียงใด แต่ญี่ปุ่นก็ไม่กล้าผิดใจกับมิตรประเทศมหาอำนาจอย่างสหรัฐฯ ได้

ท่าทีของญี่ปุ่น ในช่วง 2001 - 2008

ความสัมพันธ์ญี่ปุ่น - พม่ากระชับยิ่งขึ้นเมื่อนางโยริโกะ กาวากูชิ (Yoriko Kawaguchi) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศของญี่ปุ่นเยือนพม่าอย่างเป็นทางการเมื่อวันที่ 3 - 5 สิงหาคม 2002 ในครั้งนี้ นางกาวากูชิได้เข้าพบพลเอกอาวุโส ตาน ช่วย ประธาน SPDC และนางออง ซาน ซูจี พร้อมกันนั้นได้มีโอกาสหารือกับนายตันศรี ราซาลี อิสมาอิล (Tan Sri Razali Ismail) ทูตพิเศษของสหประชาชาติที่ปฏิบัติภารกิจในพม่าขณะนั้น โดย

⁹¹ เรื่องเดียวกัน.

⁹² พรพิมล ตริโชติ, “พม่า,” เอเชียรายปี 2001, น.181-182.

⁹³ โกลุสม์ สายจันทร์, พม่าในความสัมพันธ์ทางการเมืองกับต่างประเทศ, น.88.

นางกาวากูชิให้คำยืนยันว่า รัฐบาลญี่ปุ่นพร้อมจะสนับสนุนการทำหน้าที่ประสานงานระหว่าง รัฐบาลทหารกับนางออง ซาน ซูจี อย่างเต็มที่ และเมื่อเกิดเหตุการณ์ที่รัฐบาลทหารเข้าจับกุมนาง ออง ซาน ซูจี อีกครั้งในปี 2003 รัฐบาลญี่ปุ่นโดยนายจุนอิชิโร โคอิซูมิ (Junichiro Koizumi) นายกรัฐมนตรีญี่ปุ่นได้ออกมาตอบโต้การกระทำของรัฐบาลพม่าผ่านการให้สัมภาษณ์ว่า

“...เราอยากให้รัฐบาลพม่าเร่งตัดสินใจ ไม่ว่าจะในแง่การปล่อยตัวนางซูจี หรือให้ เสรีภาพทางการเมืองกับพรรค NLD ซึ่งหากรัฐบาลทหารพม่าปฏิเสธที่จะปฏิบัติ ตามคำขอ เราอาจพิจารณาทบทวนการให้ความช่วยเหลือด้านการพัฒนาใน พม่า”⁹⁴

จากคำสัมภาษณ์แสดงให้เห็นว่า รัฐบาลญี่ปุ่นให้ความสำคัญกับประชาธิปไตยและการเมืองภายในพม่า ซึ่งส่วนหนึ่งอาจเป็นเพราะแรงกดดันจากสหรัฐฯ ซึ่งเป็นพันธมิตรสำคัญของ ญี่ปุ่น อย่างไรก็ตาม ภายหลังจากที่รัฐบาลพม่าประกาศแผนการสู่ประชาธิปไตย (Roadmap) ญี่ปุ่น จึงมีท่าทีอ่อนลงและแสดงความพร้อมที่จะกลับไปให้ความช่วยเหลือพม่าอีกครั้ง ในการประชุม สหประชาชาติ - ญี่ปุ่น สมัยพิเศษที่โตเกียว วันที่ 11 - 12 ธันวาคม 2003 ญี่ปุ่นได้เรียกร้องให้ พม่าเร่งดำเนินการตามแผน Roadmap เพื่อญี่ปุ่นจะได้มีเหตุผลที่เหมาะสมในการให้ความ ช่วยเหลือพม่าได้ นอกจากนี้ ฝ่ายพม่าได้เรียกร้องให้ญี่ปุ่นเพิ่มความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจ โดยอ้างว่าสภาพเศรษฐกิจที่เข้มแข็งจะช่วยเอื้อให้เกิดประชาธิปไตย ซึ่งญี่ปุ่นก็รับที่จะให้ความ ช่วยเหลือพม่าอย่างเต็มที่⁹⁵

จนเมื่อเกิดวิกฤตการณ์ในพม่า ปี 2007 ที่รัฐบาลทหารใช้กำลังเข้าปราบปรามกลุ่ม ผู้ชุมนุมประท้วงรวมถึงพระสงฆ์อย่างรุนแรง โดยเฉพาะกรณีที่ช่างภาพชาวญี่ปุ่น คือ นาย เคนจิ นากาอิ (Kenji Nagai) ถูกสังหาร ทำให้รัฐบาลญี่ปุ่นไม่พอใจอย่างมาก และเตรียมยื่นประท้วง รัฐบาลทหารพม่า โดยรัฐบาลญี่ปุ่นต้องการให้มีการสืบสวนสาเหตุการเสียชีวิตของนายนาไกอิ

⁹⁴ “ซาบุมุไรชูลดช่วยเหลือพม่า บีบรัฐบาลทหารปล่อย”ซูจี”, กรุงเทพธุรกิจ (25 มิถุนายน 2546) : 27.

⁹⁵ จันทิมา วุฒิ, “ญี่ปุ่น,” กรมข่าวทหารบก, <<http://www.rta.mi.th/13200u/Myanmar/>

อย่างเร่งด่วน รวมทั้งเรียกร้องให้รัฐบาลพม่าดำเนินการอย่างเหมาะสมเพื่อรับประกันความปลอดภัยของคนญี่ปุ่นในพม่า⁹⁶ ในการนี้รัฐบาลญี่ปุ่นได้ตอบโต้โดยการประกาศยกเลิกการให้เงินช่วยเหลือรัฐบาลพม่าเป็นจำนวนมาก รวมทั้งระงับโครงการการลงทุนต่าง ๆ ในพม่าด้วย นอกจากนี้ กลุ่มประเทศอุตสาหกรรมชั้นนำ หรือ G - 8 ซึ่งมีญี่ปุ่นเป็นประเทศสมาชิกได้ออกมาประณาม การกระทำของรัฐบาลทหารที่ใช้ความรุนแรงต่อผู้ชุมนุมประท้วง และให้รัฐบาลรับผิดชอบต่อการกระทำดังกล่าว พร้อมทั้งเรียกร้องให้รัฐบาลทหารเจรจากับกลุ่มต่อต้านเพื่อหาข้อยุติโดยสันติวิธี จากนั้นแหล่งข่าวรัฐบาลญี่ปุ่นได้เปิดเผยว่า ในการประชุมสุดยอดระหว่างนายยาซุโอะ ฟูกูดา (Yasuo Fukuda) นายกรัฐมนตรีญี่ปุ่น กับประธานาธิบดี จอร์จ ดับเบิลยู บุช (George W. Bush) ที่กรุงวอชิงตัน ดีซี สหรัฐอเมริกา ในวันที่ 16 พฤศจิกายน 2007 มีการหารือเกี่ยวกับปัญหาพม่าเพื่อกดดันพม่าให้ปฏิรูปการเมือง ทั้งนี้ ผู้นำสหรัฐฯ ได้ขอให้ญี่ปุ่นใช้มาตรการลงโทษพม่า เช่น ห้ามการตรวจลงตราในหนังสือเดินทางของเจ้าหน้าที่รัฐบาลพม่า และระงับการนำเข้าไม้จากพม่า แต่ญี่ปุ่นอาจจะเลือกใช้มาตรการอื่นแทน เช่น ระงับการให้ความช่วยเหลือทางการเงินในโครงการต่าง ๆ ของพม่า⁹⁷

จากนั้นในที่ประชุมสุดยอดอาเซียน และที่ประชุมสุดยอดเอเชียตะวันออกในวันที่ 21 พฤศจิกายน 2007 ได้มีการหารือกรอบระหว่างนายกรัฐมนตรีญี่ปุ่นกับนายอิบราฮิม แกมบารี (Ibrahim Gambari) ผู้แทนพิเศษสหประชาชาติ ซึ่งผลการหารืออย่างไม่เป็นทางการนั้น ญี่ปุ่นให้คำมั่นว่าจะสนับสนุนการปฏิรูปภารกิจของนายแกมบารีในพม่าอย่างเต็มที่ และญี่ปุ่นยังสนับสนุนแผนการจัดตั้งสำนักงานประสานงานของสหประชาชาติในย่างกุ้ง โดยตกลงจะให้ความช่วยเหลือด้านบุคลากรแก่สำนักงานดังกล่าวด้วย

จากนั้นในเดือนมกราคม 2008 กระทรวงการต่างประเทศญี่ปุ่นได้เปิดเผยผลการหารือระหว่างนาย มาซาฮิโกะ โคมูระ (Masahiko Komura) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศของญี่ปุ่นกับนาย อุ น्यान วิน (U Nyan Win) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศของพม่า ที่กรุงโตเกียว โดยญี่ปุ่นเรียกร้องให้พม่ามีความคืบหน้าในการเจรจาปรองดองแห่งชาติ และร่วมมือกับสหประชาชาติโดยยอมรับการเยือนของนายแกมบารีโดยเร็ว (ทั้งนี้ รมว.กต.พม่าได้

⁹⁶ “จีนขวางยูเอ็นคว่ำบาตรพม่า,” *กรุงเทพธุรกิจ* (28 กันยายน 2550) : 4.

⁹⁷ “ญี่ปุ่นและสหรัฐฯ จะเพิ่มแรงกดดันพม่า,” เอกสารจากกระทรวงการต่างประเทศ.

ชี้แจงต่อรัฐบาลญี่ปุ่นว่า รัฐบาลพม่ามีการเจรจากับของ ชาน ซูจี อย่างต่อเนื่อง และกำลังทำงานร่วมกันเพื่อความปรองดองและการมีเสถียรภาพของชาติ ส่วนการที่พม่าไม่อนุญาตให้นายแกมบารีเยือนพม่าในช่วงต้นเดือนมกราคมนั้น เป็นเพราะพม่ามีงานเฉลิมฉลอง)⁹⁸

เดือนกุมภาพันธ์ 2008 เมื่อนายแกมบารีเดินทางเยือนญี่ปุ่นเพื่อหารือให้รัฐบาลญี่ปุ่นกดดันรัฐบาลทหารพม่าอีกครั้งในประเด็นการลงประชามติรับรองร่างรัฐธรรมนูญ ซึ่งกระทรวงต่างประเทศญี่ปุ่นได้ออกแถลงการณ์ว่า รัฐบาลญี่ปุ่นสนับสนุนการดำเนินงานของนายแกมบารีอย่างเต็มที่เพื่อกดดันให้รัฐบาลพม่าเพิ่มความโปร่งใสและความน่าเชื่อถือของกระบวนการประชาธิปไตย ถึงแม้การประกาศว่าจะจัดการลงประชามติรับรองร่างรัฐธรรมนูญในเดือนพฤษภาคม 2008 และการประกาศจัดการเลือกตั้งในปี 2010 จะเป็นสัญญาณเชิงบวกก็ตาม แต่รัฐบาลญี่ปุ่นก็จะติดตามความเคลื่อนไหวของรัฐบาลพม่าต่อไป⁹⁹

สำหรับความช่วยเหลือที่รัฐบาลญี่ปุ่นมีให้พม่าภายหลังประสพภัยน้ำทมิฬนั้น ญี่ปุ่นได้บริจาคเงินช่วยเหลือฉุกเฉิน 270,000 ดอลลาร์สหรัฐ นอกจากนั้น โฆษกกระทรวงการต่างประเทศญี่ปุ่นได้แถลงผลการหารือในที่ประชุมรัฐมนตรีต่างประเทศ G8 ที่เกียวโต เมื่อวันที่ 26 มิถุนายน 2008 ว่า ที่ประชุมเห็นพ้องที่จะสนับสนุนการฟื้นฟูบูรณะพม่าที่ได้รับผลกระทบจากพายุทมิฬ และได้เรียกร้องให้พม่ายกเลิกคำสั่งห้ามให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยที่ยังคงบังคับใช้อยู่ทั้งหมดเพื่อให้อำนาจจัดส่งความช่วยเหลือเป็นไปอย่างรวดเร็ว รวมทั้งเรียกร้องให้รัฐบาลทหารปล่อยตัวนักโทษการเมืองรวมถึงนางออง ซาน ซูจี ผู้นำพรรคฝ่ายค้านพม่าด้วย¹⁰⁰

⁹⁸ สำนักข่าวกรองแห่งชาติ, “ญี่ปุ่นเรียกร้องให้พม่ามีความคืบหน้าในการเจรจาปรองดองแห่งชาติ,” <<http://www.nia.go.th/nia/default.asp>>, 17 มกราคม 2551.

⁹⁹ สำนักข่าวกรองแห่งชาติ, “ญี่ปุ่นสนับสนุนการดำเนินงานของ UN ในการกดดันพม่า,” <<http://www.nia.go.th/nia/default.asp>>, 29 กุมภาพันธ์ 2551.

¹⁰⁰ สำนักข่าวกรองแห่งชาติ, “กลุ่ม G 8 จะสนับสนุนการฟื้นฟูบูรณะพม่าหลังประสพพายุทมิฬต่อไป,” <<http://www.nia.go.th/nia/default.asp>>, 27 มิถุนายน 2551.

ท่าทีของญี่ปุ่นต่อพม่าดังที่ได้กล่าวมาข้างต้นนั้น จากการศึกษาสภาพแวดล้อมเชิงปฏิบัติการ (The Operational Environment) และสภาพแวดล้อมเชิงจิตวิทยา (Psychological Environment) จากแนวความคิดตัดสินใจของ Michael Brecher ทำให้ทราบถึงปัจจัยที่เป็นเงื่อนไขต่อการแสดงท่าทีของญี่ปุ่นดังนี้

ปัจจัยภายใน

ผู้นำในการตัดสินนโยบาย : นายกรัฐมนตรี จุนอิชิโร โคอิซุมิ (Junichiro Koizumi)

จุนอิชิโร โคอิซุมิ เกิดเมื่อวันที่ 8 มกราคม 1942 ที่ เมือง Yokosuka, Kanagawa ในครอบครัวพนักงานเมือง จบการศึกษาที่มหาวิทยาลัยเคโอ (Keio University) ในสาขาเศรษฐศาสตร์ ในปี 1967 และศึกษาต่อที่ มหาวิทยาลัยลอนดอน (University College London) ในสาขาเศรษฐศาสตร์เช่นกัน โคอิซุมิ ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีของญี่ปุ่นในช่วง 2001 - 2006 และภายหลังจากครบกำหนดวาระจึงได้ประกาศวางมือทางการเมือง

ครั้งหนึ่ง นายกรัฐมนตรีจุนอิชิโร โคอิซุมิ ได้กล่าวสุนทรพจน์ในการประชุมร่วมประเทศเอเชียและแอฟริกา ความตอนหนึ่งมีดังนี้

“... ญี่ปุ่นเน้นการเสริมสร้างความเป็นหุ้นส่วนในกรอบของการพัฒนา และการลดความยากจน ซึ่งสิ่งสำคัญในการบรรลุผลเพื่อการสร้างประเทศ คือ ความตั้งใจของแต่ละประเทศที่จะพัฒนาประเทศด้วยความมุ่งมั่นและความพยายามของตน ทั้งนี้ ญี่ปุ่นจะสนับสนุนความพยายามนี้ด้วยการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนา (ODA) ให้ถึงร้อยละ 0.7 ของรายได้รวมประชาชาติเพื่อสนับสนุนเป้าหมาย Millennium Development Goals จากมุมมองนี้ ญี่ปุ่นรับรองว่าจะให้ ODA ในระดับที่เชื่อถือได้และเพียงพอ และยังคงหาวิธีดำเนินการอย่างเป็นทางการเป็นรูปธรรมเพื่อสนับสนุนความสามารถในการพึ่งพาตนเองด้วยการเปิดตลาดให้แก่ผลิตภัณฑ์จากประเทศที่พัฒนาน้อยที่สุดด้วย

...ญี่ปุ่นพิจารณาเห็นว่าการสร้างสันติสุขเป็นเรื่องสำคัญยิ่ง สันติสุขและความมั่นคงเป็นองค์ประกอบพื้นฐานที่จำเป็นแท้จริงต่อการพัฒนาเศรษฐกิจ ญี่ปุ่นได้พยายามอย่างหนักตลอดมาเพื่อไม่ให้มีการแพร่หลายของอาวุธที่มีอานุภาพการทำลายล้างสูง และเพื่อการป้องกันการค้าอาวุธ ญี่ปุ่นยังดำเนินความพยายามเพื่อการสร้างสันติภาพ และมีบทบาทอย่างมีประสิทธิภาพในการป้องกันการค้า

อาวุธที่ขัดต่อความสงบสุข ตลอดจนเผยแพร่คุณธรรมของกฎหมาย เสรีภาพ และ ประชาธิปไตย...”¹⁰¹

จากสุนทรพจน์ดังกล่าว แสดงให้เห็นท่าทีของญี่ปุ่นที่ชัดเจนว่าญี่ปุ่นสนับสนุนเสรีภาพ และประชาธิปไตย แต่ขณะเดียวกันญี่ปุ่นก็เน้นการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนา (ODA) แก่ ประเทศด้อยพัฒนาด้วย ทั้งนี้ รวมถึงพม่าที่ญี่ปุ่นเป็นผู้ให้ ODA แก่พม่ามาโดยตลอด (อาจจะ มีระดับบ้างขึ้นอยู่กับสถานการณ์การเมืองภายในพม่า) ดังนี้ วิเคราะห์ได้ว่าญี่ปุ่นแยกระหว่างการ สนับสนุนให้พม่าพัฒนาไปสู่ประชาธิปไตยกับการให้ความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรม และการ พัฒนาการเมืองในพม่านั้นมีความจำเป็นที่จะต้องได้รับความสนับสนุนด้านเศรษฐกิจควบคู่ไปด้วย นอกจากนี้ ประเด็นที่น่าสนใจ คือ ความสนิทสนมส่วนตัวระหว่างนายกรัฐมนตรี โคอิซุมิกับประธานาธิบดีบุช ของสหรัฐฯ ที่ทำให้ความสัมพันธ์ระหว่างญี่ปุ่นกับสหรัฐฯ แน่นแฟ้น ซึ่งได้ส่งผลถึงท่าทีของญี่ปุ่นต่อพม่าเช่นกัน (จะกล่าวถึงประเด็นนี้ในการวิเคราะห์ปัจจัยภายนอก ต่อไป)

ปัจจัยภายนอก

สหรัฐอเมริกา

ญี่ปุ่นกับสหรัฐอเมริกามีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกันมาตั้งแต่สมัยหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 โดยนายกรัฐมนตรีญี่ปุ่นทุกคนจะถือว่าการเป็นพันธมิตรกับสหรัฐฯ เป็นเสาหลักของนโยบาย ต่างประเทศญี่ปุ่น (ทั้งในด้านความมั่นคงและเศรษฐกิจ) ขณะเดียวกันประธานาธิบดีสหรัฐฯ ทุกคนต่างก็เข้าใจดีว่า ผลประโยชน์แห่งชาติที่สำคัญยิ่งของสหรัฐฯ ขึ้นอยู่กับความสัมพันธ์อันดี กับญี่ปุ่นด้วย¹⁰² ทั้งนี้ ความสัมพันธ์ของทั้งสองประเทศสนิทสนมกันมากขึ้นในสมัยนายกรัฐมนตรี โคอิซุมิกับประธานาธิบดี จอร์จ ดับเบิลยู บุช ของสหรัฐฯ โดยนายกรัฐมนตรีโคอิซุมิได้ผลักดันให้มี

¹⁰¹ สถานเอกอัครราชทูตญี่ปุ่นประจำประเทศไทย, “สุนทรพจน์โดย ฯพณฯ นายจุนอิชิโร โคอิซึมิ นายกรัฐมนตรีญี่ปุ่น,” <<http://www.th.emb-japan.go.jp/th/policy/speech.htm#speech>>, 1 มีนาคม 2552.

¹⁰² ไชยวัฒน์ คำชู, นโยบายต่างประเทศญี่ปุ่น : ความเปลี่ยนแปลงและความต่อเนื่อง (กรุงเทพฯ : สถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2549), น. 156.

การออกกฎหมายที่อนุญาตให้ญี่ปุ่นร่วมมือกับสหรัฐฯ ในการทำสงครามต่อต้านการก่อการร้ายได้ รวมถึงกฎหมายที่อนุญาตให้ญี่ปุ่นส่งกองกำลังป้องกันตนเองไปช่วยฟื้นฟูอิรัก ประธานาธิบดีบุชจึงถือว่าญี่ปุ่นเป็นพันธมิตรในระดับโลก (global alliance)¹⁰³ นอกจากนี้ ญี่ปุ่นได้เข้าไปมีส่วนร่วมในการเจรจาแก้ปัญหาวิกฤตการณ์เกาหลีเหนือร่วมกับสหรัฐฯ ด้วย และในกรณีพม่า นั้น จากการที่รัฐบาลสหรัฐฯ ผลักดันการสร้างประชาธิปไตยในพม่าตลอดมา ขณะเดียวกัน รัฐบาลญี่ปุ่นแม้จะยังคงให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนา (ODA) แก่รัฐบาลพม่าตลอดมาเช่นกัน แต่ในสมัยโคอิซุมิ นั้น รัฐบาลญี่ปุ่นได้แสดงออกอย่างชัดเจนมากขึ้นว่าสนับสนุนการสร้างประชาธิปไตยในพม่า พร้อมทั้งอาจมีการพิจารณาระงับการให้ความช่วยเหลือดังกล่าวหากรัฐบาลพม่ายังไม่มีพัฒนาการที่ดีขึ้นในเรื่องนี้ เห็นได้จากคำกล่าวของโคอิซุมิผ่านสื่อว่า

“...กระบวนการเป็นประชาธิปไตยในพม่าเป็นสิ่งสำคัญ ดังนั้น ผม (ญี่ปุ่น) จึงอยากจะใคร่ครวญถึงโครงการ ODA ว่ารัฐบาลญี่ปุ่นควรตอบกลับต่อการกระทำของรัฐบาลพม่าอย่างไร”¹⁰⁴

อีกตัวอย่างหนึ่งที่ชัดเจนคือ เมื่อสหรัฐฯ ผลักดันให้มีการลงมติประเด็นพม่าในที่ประชุมสหประชาชาติ ปี 2007 ญี่ปุ่นเป็นหนึ่งใน 10 ประเทศสมาชิกที่ออกเสียงให้การสนับสนุนคณะมนตรีความมั่นคงที่ยอมรับปัญหาพม่าเข้าสู่วาระการประชุมสหประชาชาติ โดยเลขาธิการสื่อมวลชนญี่ปุ่นได้กล่าวถึงประเด็นนี้ในแถลงการณ์ของรัฐบาลญี่ปุ่นว่า

“...ญี่ปุ่นหวังว่า รัฐบาลพม่าจะตอบสนองของความพยายามของเลขาธิการสหประชาชาติและนายอิบราฮิม แกมบารี รวมทั้งหวังว่าการกระทำเช่นนี้จะนำไปสู่พัฒนาการการสร้างประชาธิปไตยในพม่าและสถานการณ์ที่ดีขึ้นในด้านสิทธิมนุษยชน”¹⁰⁵

¹⁰³ Neizo Nebeshima, “U.S.-Japan Global Alliance,” The Japan Times, June 2, 2003 อ้างถึงใน ไชยวัฒน์ คำชู, นโยบายต่างประเทศญี่ปุ่น : ความเปลี่ยนแปลงและความต่อเนื่อง , น.141.

¹⁰⁴ “ญี่ปุ่น: มหามิตรของพม่าออกโรง,” มติชน (1 กรกฎาคม 2003) : 7.

¹⁰⁵ สำนักข่าวอินโฟเควสท์, “ญี่ปุ่นขานรับมติของคณะมนตรี UN ต่าหารัฐบาลพม่าใช้กำลังสลายการชุมนุม,” <<http://www.ryt9.com/s/iq02/322551/>>, 20 กุมภาพันธ์ 2552.

ซึ่งท่าทีของญี่ปุ่นในสมัยโคอิซูมินั้นค่อนข้างแตกต่างจากที่ผ่านมาก่อนข้างมากในเรื่องของการสนับสนุนการสร้างประชาธิปไตยในพม่าและต่อเนื่องมาถึงรัฐบาลญี่ปุ่นสมัยต่อ ๆ มาด้วย แต่อย่างไรก็ตาม ญี่ปุ่นยังคงยืนยันที่จะให้ความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมแก่พม่าต่อไป

ดังนี้ แม้ว่าญี่ปุ่นจะให้ความสำคัญกับการสร้างประชาธิปไตยและสิทธิมนุษยชนไม่ต่างจากตะวันตก แต่ขณะเดียวกันญี่ปุ่นได้คอยดูแลให้ความช่วยเหลือพม่าเสมอมาโดยเฉพาะด้านมนุษยธรรมที่มุ่งเน้นภาคประชาชนเป็นหลัก ซึ่งญี่ปุ่นก็ต้องการเห็นพม่ามีระบบการเมืองที่เป็นประชาธิปไตยและมีการปฏิรูปเศรษฐกิจอย่างแท้จริง ทั้งนี้ มีการวิเคราะห์ว่า นโยบายต่างประเทศของญี่ปุ่นต่อพม่านั้นเป็นการดำเนินนโยบายอย่างมีเงื่อนไข คือ หากเมื่อใดที่พม่ามีการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองที่ดีขึ้น ญี่ปุ่นก็จะเพิ่มการให้ความช่วยเหลือแก่พม่า ในทางกลับกัน หากพม่าทำอะไรที่เป็นการเกินเลยกว่าเหตุ เช่น การขยายระยะเวลากักตัวนางออง ซาน ซูจี ญี่ปุ่นก็ไม่รอช้าที่จะออกมาตำหนิพม่ารวมถึงระงับการให้ความช่วยเหลือเช่นกัน โดยเฉพาะภายหลังเหตุการณ์ความวุ่นวายในพม่าเมื่อเดือนกันยายน 2007 อันเป็นเหตุให้มีชาวญี่ปุ่นเสียชีวิตด้วยแล้ว ญี่ปุ่นยิ่งแสดงความห่วงกังวลต่อสถานการณ์การเมืองภายในพม่ามากยิ่งขึ้น แต่กระนั้น ญี่ปุ่นก็มีวิธีการแสดงออกอย่างญี่ปุ่น ดังเช่นที่โฆษกกระทรวงการต่างประเทศญี่ปุ่นแถลงต่อสื่อมวลชนว่า กระบวนการเป็นประชาธิปไตยในพม่าเป็นสิ่งที่ญี่ปุ่นให้ความสำคัญ ซึ่งญี่ปุ่นไม่สามารถมองข้ามการเคลื่อนไหวที่เป็นการต่อต้านประชาธิปไตยได้ อย่างไรก็ตาม ญี่ปุ่นอาจจะพิจารณาการให้ความช่วยเหลือต่อรัฐบาลพม่า แต่จะไม่นำบาตรทางเศรษฐกิจ เพราะการคว่ำบาตรจะไม่ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงและไม่นำพม่าไปสู่ประชาธิปไตยอย่างที่หลายฝ่ายต้องการ

ท่าทีของไทยต่อการสร้างประชาคมไทยในพม่า

รูปภาพที่ 4.5 แผนที่ประเทศไทย – พม่า



ที่มา : http://www.boi.go.th/thai/clmv/2009_myanmar/2009_myanmar_map.html

พม่าสำคัญต่อไทยไม่ใช่แค่ในฐานะประเทศเพื่อนบ้าน ในด้านภูมิรัฐศาสตร์ พม่ามีความสำคัญความมั่นคงของไทยเพราะมีพรมแดนติดต่อกันมากที่สุดถึง 2,401 กิโลเมตร และจากปัญหาการเมืองภายในพม่าที่ทำให้คนพม่าต้องอพยพพลัดถิ่นเข้ามาอยู่ในไทยจำนวนมากทั้งในสถานะผู้ลี้ภัย ชนกลุ่มน้อย แรงงานต่างด้าว (ทั้งถูกกฎหมายและผิดกฎหมาย) หรือแม้กระทั่งเข้ามาโดยผ่านกระบวนการค้ามนุษย์ ซึ่งทั้งหมดนี้ล้วนส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของไทยทั้งสิ้นในด้านเศรษฐกิจ พม่ามีความสำคัญต่อการพัฒนาเศรษฐกิจของไทยเพราะอุดมสมบูรณ์ไปด้วยทรัพยากรธรรมชาติ ทั้งแหล่งพลังงาน แร่ธาตุ ป่าไม้ และก๊าซธรรมชาติที่ใช้ในการผลิตกระแสไฟฟ้า ดังนั้น พม่าจึงเป็นเหมือนโอกาสทองของนักลงทุนไทย (และต่างชาติ) ที่ต้องการเข้าไปแสวงหาผลประโยชน์ ทั้งนี้ ความสำคัญสูงสุดของพม่าต่อไทยนั้นแปรเปลี่ยนไปตามสมัย

ของรัฐบาล โดยแต่ละรัฐบาลจะให้ความสำคัญกับพม่าในระดับที่แตกต่างกัน ซึ่งสิ่งที่น่าสนใจคือ รัฐบาลไทยเกือบทุกสมัยที่ผ่านมา (นับตั้งแต่รัฐบาลไทยสมัยนายกชาติชาย ชุณหะวัณ) ให้ความสำคัญในเรื่องเศรษฐกิจมากกว่าความมั่นคง โดยเฉพาะความมั่นคงของมนุษย์ ทำให้ท่าทีของไทยที่แสดงออกต่อพม่าเน้นไปที่ความสัมพันธ์ด้านเศรษฐกิจมากกว่าความมั่นคงที่เกี่ยวข้องกับการสร้างประชาธิปไตยในพม่า เพราะตราบไต่ที่พม่ายังไม่เป็นประชาธิปไตยและมีการละเมิดสิทธิมนุษยชนอย่างที่เกิดขึ้นในปัจจุบัน ไทยก็ต้องเผชิญกับปัญหาต่างๆ อย่างไม่จบสิ้น ดังนั้นท่าทีของไทยต่อการสร้างประชาธิปไตยในพม่าจึงเป็นเรื่องสำคัญและจำเป็นอย่างยิ่ง

ท่าทีของไทย ช่วงก่อนปี 2001

ในสมัยสงครามเย็น ความสัมพันธ์ไทย - พม่ากระทบกระทั่งกันในปัญหาเรื่องชายแดนและความไม่ไว้วางใจที่รัฐบาลพม่าคิดว่ารัฐบาลไทยให้การสนับสนุนชนกลุ่มน้อยให้ต่อต้านรัฐบาลพม่า แต่ภายหลังจากการเปลี่ยนแปลงนโยบายด้านเศรษฐกิจของไทยและพม่าในปี 1988 ได้ส่งผลต่อความสัมพันธ์และท่าทีของไทยต่อพม่าอย่างมาก โดยรัฐบาลไทยสมัยพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณเป็นนายกรัฐมนตรี ไทยได้ประกาศนโยบายเปลี่ยนสนาอมรบเป็นตลาดการค้าเพื่อสร้างความสัมพันธ์อันดีกับประเทศเพื่อนบ้านโดยใช้เศรษฐกิจเป็นตัวขับเคลื่อน ขณะที่รัฐบาลพม่าก็ประกาศนโยบายเปิดรับการค้าการลงทุนจากต่างประเทศ (อันเป็นผลมาจากความต้องการแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจภายในและการคว่ำบาตรจากต่างประเทศ) การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวทำให้นโยบายของไทยและพม่าสอดคล้องกัน พม่าเปิดรับการลงทุนในขณะที่ไทยก็ต้องการจะไปลงทุนในประเทศเพื่อนบ้าน ประกอบกับพลเอกชวลิต ยงใจยุทธ ผู้บัญชาการทหารบกและรักษาการตำแหน่งผู้บัญชาการทหารสูงสุดในขณะนั้นเป็นตัวแทนรัฐบาลไทยเดินทางเยือนพม่าเพื่อเจรจาปัญหาความมั่นคงชายแดนระหว่างสองประเทศ ในวันที่ 14 ธันวาคม 1988 การเยือนครั้งนั้นสร้างความประทับใจให้แก่รัฐบาลทหารพม่าอย่างมากและส่งผลให้ความสัมพันธ์ไทย - พม่าเป็นมิตรกันยิ่งขึ้นด้วย¹⁰⁶ จากนั้นในปี 1989 ร.ต.ประพาส ลิ้มประพันธ์ รัฐมนตรีช่วยว่าการ

¹⁰⁶ Far Eastern Economic Review (29 December 1988) , อ้างถึงใน พรพิมล ตรีโชค, "ความสัมพันธ์ไทย-พม่า ในรอบ 50 ปี," (กรุงเทพฯ : สถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2538), น. 32. (เอกสารอัดสำเนา),

กระทรวงการต่างประเทศเป็นหัวหน้าคณะไทยเดินทางเยือนพม่าอีกครั้งเพื่อเจรจากระชับความร่วมมือในหลาย ๆ ด้าน ทั้งนี้มีการลงนามในความตกลง 2 ฉบับ คือ ความตกลงด้านการค้าและเศรษฐกิจ และความตกลงเกี่ยวกับการส่งเสริมและคุ้มครองการลงทุน ซึ่งการลงนามดังกล่าวส่งผลต่อการเพิ่มความร่วมมือด้านเศรษฐกิจระหว่างไทยกับพม่าในเวลาต่อมา

สำหรับความเคลื่อนไหวที่สำคัญต่อการสร้างประชาธิปไตยในพม่า คือ การจัดตั้งคณะกรรมการรณรงค์เพื่อประชาธิปไตยในพม่า (กรพ.) ในปี 1989 ซึ่งเป็นองค์กรพัฒนาเอกชนโดยคณะกรรมการฯ ประกอบด้วยนักสิทธิมนุษยชน นักวิชาการและทนายความ มีวัตถุประสงค์เพื่อรณรงค์ให้สังคมไทยเข้าใจปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนในพม่า และมีส่วนร่วมในการรณรงค์เรียกร้องให้เกิดประชาธิปไตยในพม่า¹⁰⁷

ท่าทีไทยต่อพม่าในรูปแบบของความสัมพันธ์ Constructive Engagement

ในปี 1991 เป็นอีกปีที่มีความสำคัญต่อความสัมพันธ์ไทย-พม่า โดยนายอาสา สารสิน รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศของไทย (สมัยนายกรัฐมนตรีอานันท์ ปันยารชุน) ได้เสนอแนวคิด Constructive Engagement ในการประชุมรัฐมนตรีต่างประเทศอาเซียนที่กรุงกัวลาลัมเปอร์ ประเทศมาเลเซีย โดยมีนัยสำคัญ คือ ท่ามกลางกระแสกดดันจากตะวันตกต่อเหตุการณ์ที่รัฐบาลพม่าปฏิเสธผลการเลือกตั้งในปี 1990 ไทยจะมีความสัมพันธ์ที่ดีกับพม่าซึ่งไทยให้เหตุผลว่าการติดต่อกับพม่าจะเหมาะสมกว่าการเผชิญหน้าหรือคว่ำบาตร และด้วยเหตุผลทางภูมิศาสตร์ (และเศรษฐกิจศาสตร์) ทำให้ไทยไม่สามารถตัดขาดจากพม่าได้ ทั้งนี้ ที่ประชุมอาเซียนได้ลงมติให้ใช้นโยบาย Constructive Engagement กับพม่าและเป็นนโยบายที่อาเซียนยึดถือและปฏิบัติเรื่อยมา¹⁰⁸

¹⁰⁷ โกลุสมภี สายจันทร์, พม่าในความสัมพันธ์ทางการเมืองกับต่างประเทศ, น.103.

¹⁰⁸ ที่ประชุมอาเซียนได้แถลงเหตุผลในการใช้นโยบาย Constructive Engagement กับพม่าว่า “ที่ประชุมหวังว่าการดึงพม่าให้เห็นและสัมผัสกับการพัฒนาของประเทศในกลุ่มอาเซียนจะทำให้พม่าเข้าใจถึงประโยชน์ที่จะเกิดแก่พม่าเอง .. อาเซียนเห็นว่าการใช้วิธีปิดกั้นตามแบบตะวันตกนั้นจะไม่ได้ผล ดังนั้นเรา (อาเซียน) จึงควรให้โอกาสพม่าทั้งประเทศไม่ใช่เฉพาะรัฐบาลพม่าเท่านั้น” (อ้างใน “พม่ากับอาเซียน : นโยบายสร้างสรรค์,” สยามรัฐ (11 ตุลาคม 2534) : 2, อ้างถึงใน จุฬารัตน์ เอื้อรักสกุล, “จาก Constructive Engagement ถึง Flexible Engagement กับปัญหาพม่า - อาเซียนและปัญหาทวิภาคไทย - พม่า,” รัฐศาสตร์สาร 20,1 (2541) : 135)

จากนั้น ในปี 1993 รัฐบาลไทยและรัฐบาลพม่าได้ลงนามข้อตกลงร่วมกันในการจัดตั้งกรรมาธิการทวิภาคีเพื่อเป็นกลไกในการปรึกษาหารือร่วมกันในด้านเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม และสาขาที่มีผลประโยชน์อื่น ๆ ซึ่งต่อมาในปี 1997 สมัยพลเอกชวลิต ยงใจยุทธ เป็นนายกรัฐมนตรี รัฐบาลไทยได้ยืนยันกับรัฐบาลพม่าว่า ไทยจะคงไว้ซึ่งหลักการการไม่แทรกแซงกิจการภายในของพม่าและจะยึดมั่นการดำเนินนโยบายต่อพม่าในรูปแบบนี้ต่อไป¹⁰⁹

ท่าทีไทยต่อพม่าในรูปแบบของความสัมพันธ์ Flexible Engagement

ภายหลังพม่าเข้าเป็นสมาชิกอาเซียน (ASEAN) ในปี 1997 รัฐบาลไทยได้นำเสนอนโยบายต่อพม่าอีกครั้งภายใต้ชื่อนโยบาย Flexible Engagement ในที่ประชุมรัฐมนตรีต่างประเทศอาเซียน ที่กรุงมะนิลา ประเทศฟิลิปปินส์ ในปี 1998 โดยนายสุรินทร์ พิศสุวรรณ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศของไทย (สมัยนายชวน หลีกภัย เป็นนายกรัฐมนตรี) เพื่อให้ที่ประชุมรับพิจารณาไว้เป็นหลักปฏิบัติของอาเซียนต่อไป สำหรับความหมายของหลักการนี้ นายสุรินทร์ได้อธิบายว่า ประเทศสมาชิกอาเซียนควรจะหยิบยกประเด็นบางเรื่องขึ้นมาปรึกษาหารือกันได้โดยไม่ถือว่าเป็นการแทรกแซงภายใน หากประเด็นนั้น ๆ มีผลกระทบต่อประเทศสมาชิกอาเซียนด้วยกันหรือส่งผลกระทบต่อภูมิภาคโดยรวมเพื่อมุ่งหวังจะแสวงหาทางออกที่น่าพอใจ¹¹⁰ ทั้งนี้ ไทยเป็นประเทศที่ได้รับผลกระทบจากปัญหาพม่าเสมอมา ดังนั้น ไทยจึงควรอยู่ในฐานะที่จะใช้หลักการนี้กับพม่าได้ นอกจากนี้ นายสุรินทร์ได้ให้เหตุผลเพิ่มเติมว่า อาเซียนควรจะต้องกล้าพูดในประเด็นที่องค์กรถือว่าเป็นเรื่องต้องห้าม ซึ่งก็คือเรื่องประชาธิปไตยและสิทธิมนุษยชนเนื่องจากประเด็นเหล่านี้เป็นประเด็นที่ประชาคมโลกให้ความสำคัญ และอาเซียนจะหลีกเลี่ยงเรื่องเหล่านี้ไม่ได้หากต้องการจะติดต่อกับโลกภายนอกต่อไป¹¹¹ (ข้อเสนอนี้ถูกคัดค้าน

¹⁰⁹ อุกฤษฏ์ ปัทมานันท์, “ไทย,” เอเชียรายปี 1998. (กรุงเทพฯ: สถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2541), น.136.

¹¹⁰ ชาวสารนิเทศ, กระทรวงการต่างประเทศ (24 กรกฎาคม 2541), อ้างถึงใน จุฬารักษ์ เอื้อรักสกุล, “จาก Constructive Engagement ถึง Flexible Engagement กับปัญหาพม่า - อาเซียนและปัญหาทวิภาคไทย - พม่า,” น.131.

¹¹¹ จุฬารักษ์ เอื้อรักสกุล, “จาก Constructive Engagement ถึง Flexible Engagement กับปัญหาพม่า - อาเซียนและปัญหาทวิภาคไทย - พม่า,” น.132.

จากประเทศสมาชิกทุกประเทศยกเว้นฟิลิปปินส์) ทั้งนี้ การแสดงออกดังกล่าวถือเป็นการแสดงท่าทีของไทยต่อปัญหาภายในพม่าทั้งเรื่องประชาธิปไตยและสิทธิมนุษยชนครั้งแรกในเวทีระหว่างประเทศ และจากท่าทีของไทยทำให้รัฐบาลพม่าไม่พอใจไทยอย่างมาก แม้ว่าในช่วงแรกความสัมพันธ์ไทย - พม่าจะอยู่ในเกณฑ์ดีก็ตาม แต่ระยะหลังนั้นความสัมพันธ์ของทั้งสองประเทศกลับมาตึงเครียดและรุนแรงอีกครั้ง เห็นได้จากเหตุการณ์ความวุ่นวายบริเวณชายแดนที่เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่องจนทำให้รัฐบาลทหารพม่าสั่งปิดด่านชายแดนบ่อยครั้ง จากสิ่งที่เกิดขึ้นเท่ากับเป็นบทพิสูจน์ว่าท่าทีแข็งกร้าวของไทยตามหลักการ Flexible Engagement นั้นไม่ได้ผล และกลายเป็นบทเรียนสำคัญต่อรัฐบาลไทยว่า เรื่องความมั่นคงและการเมืองภายในพม่านั้นเป็นสิ่งที่รัฐบาลพม่าไม่ต้องการให้ต่างชาติแทรกแซง

ท่าทีของไทย ช่วง 2001 – 2008

ท่าทีไทยต่อพม่าในรูปแบบของความสัมพันธ์ Forward Engagement

ปี 2001 เป็นสมัยของนายกรัฐมนตรี พ.ต.ท.ดร.ทักษิณ ชินวัตร ที่รัฐบาลไทยใช้หลักการ Forward Engagement เป็นหลักการสำคัญในการดำเนินความสัมพันธ์ทางการทูตกับประเทศเพื่อนบ้านรวมถึงพม่า นโยบายนี้มุ่งใช้เศรษฐกิจเป็นตัวนำในการสร้างสรรค์ ส่งเสริม และแก้ไขปัญหาพม่าในระดับทวิภาคีและพหุภาคี โดยนายสุรเกียรติ์ เสถียรไทย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศสมัยทักษิณ ได้กล่าวถึงหลักการ Forward Engagement ว่า เป็นหลักการที่เน้นการขับเคลื่อนทางเศรษฐกิจมากกว่าเป้าหมายทางอุดมการณ์และจะใช้การทูตส่วนตัว (Personal Diplomacy)¹¹² เป็นเครื่องมือที่จะทำให้ Forward Engagement ประสบผลสำเร็จยิ่งขึ้น ดังจะเห็นได้จากการแลกเปลี่ยนการเยือนของไทยและพม่ารวมถึงการลงนามในความร่วมมือต่าง ๆ ดังนี้ ในการเยือนของนายทักษิณ เมื่อ

¹¹² นายสุรเกียรติ์ เสถียรไทยได้อธิบาย Personal Diplomacy ว่าเป็นการทูตที่ใช้ความสนิทสนมส่วนตัวดำเนินการทางการทูต ซึ่งจะช่วยในการแก้ไขปัญหาได้เร็วขึ้น เช่น การใช้การทูตส่วนตัวระหว่างฝ่ายทหารไทยกับฝ่ายทหารพม่า เป็นต้น (อ้างถึงใน อุกฤษฏ์ ปัทมานันท์, “ไทย,” เอเชียรายปี 2001 (กรุงเทพฯ: สถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2544) ,น.103.

วันที่ 19 มิถุนายน 2001 ได้มีการลงนามในข้อตกลงร่วมกัน 4 ฉบับ¹¹³ จากนั้น พลเอกชวลิต ยงใจยุทธ รองนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมพร้อมคณะเดินทางเยือนพม่า ในวันที่ 23 กรกฎาคม 2001 และได้หารือกับผู้นำระดับสูงในประเด็นด้านความมั่นคงชายแดน ปัญหายาเสพติดและปัญหาแรงงานพม่า เป็นต้น เพื่อที่ทั้งสองประเทศจะได้ร่วมกันแก้ไขต่อไป

ในวันที่ 3 - 5 กันยายน 2001 พลโท คิน หยุน (Khin Nyunt) ขณะดำรงตำแหน่ง เลขาธิการ SPDC ได้เดินทางเยือนไทยตามคำเชิญของนายกทักษิณ ซึ่งผลการเยือนครั้งนี้ได้มีการเสนอให้จัดตั้งคณะกรรมการชายแดนทั่วไปไทย - พม่า รวมทั้งการตั้งสมาคมมิตรภาพไทย-พม่าจากนั้นพลเอก หม่องเอ (Maung Aye) รองประธาน SPDC และผู้บัญชาการทหารสูงสุดได้เยือนไทยอย่างเป็นทางการ เมื่อวันที่ 26 เมษายน 2002 โดยได้หารือเรื่องความร่วมมือในโครงการต่าง ๆ เช่น โครงการพัฒนาการเกษตร โครงการกำจัดยาเสพติด 4 ฝ่าย (พม่า จีน ลาว ไทย) และโครงการพัฒนาเส้นทางคมนาคมระหว่างประเทศไทย - พม่า - อินเดีย เป็นต้น¹¹⁴ ดังนี้ จะเห็นได้ว่าการใช้การทูตส่วนตัวประสานกับการแลกเปลี่ยนการเยือนของผู้นำ 2 ประเทศได้ส่งผลให้ความสัมพันธ์ไทย - พม่าอยู่ในระดับที่ดีมาก

อย่างไรก็ตาม เมื่อเกิดเหตุการณ์ที่นางออง ซาน ซูจี (Aung San Suu Kyi) และสมาชิกพรรค NLD โดนกลุ่มคนรุมทำร้ายระหว่างการเดินทางไปพบปะสมาชิกพรรคจนนำไปสู่การจับกุม นางซูจีและสมาชิกคนสำคัญของพรรคอีกครั้งหนึ่งในวันที่ 30 พฤษภาคม 2003 จากเหตุการณ์นี้ ได้เกิดกระแสประท้วงอย่างรุนแรงจากนานาชาติโดยเฉพาะสหรัฐอเมริกา สหภาพยุโรปรวมทั้ง อาเซียนด้วย ซึ่งโดยปกติอาเซียนจะยึดถือหลักการไม่แทรกแซงกิจการภายในของประเทศสมาชิก เป็นสำคัญ แต่ครั้งนี้ อาเซียนได้ออกมาเรียกร้องในระหว่างการประชุมรัฐมนตรีต่างประเทศอาเซียน ที่กัมพูชา ระหว่างวันที่ 16 - 18 มิถุนายน 2003 โดยอาเซียนต้องการให้รัฐบาลทหารพม่า ปล่อยตัวนางซูจีโดยเร็ว และควรให้มีการเจรจา 3 ฝ่ายระหว่าง SPDC NLD และชนกลุ่มน้อยเพื่อ

¹¹³ ข้อตกลงร่วมกัน 4 ฉบับ ดังนี้ 1. ความร่วมมือในการปราบปรามยาเสพติด 2. การไม่แทรกแซง กิจการภายในซึ่งกันและกัน 3. การร่วมมือทางด้านการค้าการลงทุน 4. การปักปันเขตแดน (อ้างใน พินิตพันธุ์ บริพัตร, “ความสัมพันธ์ไทยต่อพม่าในรัฐบาลพันตำรวจโททักษิณ ชินวัตร (2544-2547),” *รัฐศาสตร์สาร* 27,2 (2549) : 49)

¹¹⁴ พินิตพันธุ์ บริพัตร, “ความสัมพันธ์ไทยต่อพม่าในรัฐบาลพันตำรวจโททักษิณ ชินวัตร (2544-2547),” น. 51.

แก้ไขปัญหาการเมืองภายในประเทศ การเรียกร้องครั้งนี้ถือเป็นการแสดงออกที่แข็งกร้าวครั้งแรกของอาเซียนต่อพม่า

ในส่วนของรัฐบาลไทยที่พยายามจะหลีกเลี่ยงการแสดงความคิดเห็นต่อสถานการณ์ในพม่า เพราะไทยต้องการรักษาความสัมพันธ์อันดีกับพม่าไว้เพื่อผลประโยชน์ด้านความมั่นคงและเศรษฐกิจ แต่กระแสกดดันจากนานาชาติไม่ได้มุ่งกดดันเฉพาะพม่าเท่านั้น แต่ยังส่งถึงรัฐบาลไทยในฐานะมิตรประเทศกับรัฐบาลพม่าด้วย โดยเฉพาะสหรัฐอเมริกาที่ไม่พอใจไทยอย่างมาก เห็นได้จากการที่ประธานาธิบดีสหรัฐฯ ลงนามในกฎหมาย Burmese Freedom and Democracy Act พร้อมกับออก Executive Order ซึ่งมีใจความสำคัญว่า ไทย (กับจีน) ไม่ได้ทำหน้าที่อย่างเต็มความสามารถในการสนับสนุนประชาธิปไตยในพม่า และจากท่าทีของสหรัฐฯ ดังกล่าวยิ่งทำให้แรงกดดันจากนานาชาติที่ส่งถึงรัฐบาลไทยรุนแรงยิ่งขึ้นจนทำให้ไทยต้องแก้ไขสถานการณ์โดยการประกาศแผนการไปสู่ประชาธิปไตยในพม่า หรือ Roadmap เพื่อแก้ไขสถานการณ์และลดกระแสกดดันที่มีต่อรัฐบาลไทย

แนวทางการปรองดองแห่งชาติเพื่อการเป็นประชาธิปไตย (Road Map)

นายสุรเกียรติ์ เสถียรไทย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ ได้เปิดตัว Roadmap ของไทยต่อพม่าในระหว่างการประชุมรัฐมนตรีต่างประเทศเอเชีย – ยุโรป (ASEM) ครั้งที่ 5 ที่เกาะบาห์ลี ประเทศอินโดนีเซีย ระหว่างวันที่ 23 – 24 กรกฎาคม 2003 มีเป้าหมายสำคัญคือ การนำไปสู่ความปรองดองและการพัฒนาประชาธิปไตยอย่างแท้จริงในพม่า¹¹⁵ ทั้งนี้ นายกทักษิณได้กล่าวถึง Roadmap ที่ไทยเสนอว่า

“...ไทยมีนโยบายชัดเจนที่จะไม่เข้าไปแทรกแซงกิจการภายในของประเทศเพื่อนบ้าน แต่จะเอาสิ่งที่ประชาคมโลกหวังใยและตอกย้ำให้รัฐบาลพม่าจริงจังกับ

¹¹⁵ ก่อนหน้าการประกาศ Roadmap นายสุรเกียรติ์ ได้นำเรื่องนี้ไปปรึกษาหารือนอกกรอบกับรัฐมนตรีต่างประเทศชาติภาคีอาเซียน เช่น อังกฤษ จีน และอินโดนีเซีย รวมถึงกรมการต่างประเทศของสหภาพยุโรปด้วย ซึ่งทุกฝ่ายให้การตอบรับเป็นอย่างดี (อ้างใน มติชนรายวัน (3 สิงหาคม 2546) : 16 อ้างถึงใน พรพิมล ตรีโชติ, “พม่า,” เอเชียรายปี 2004 (กรุงเทพฯ : สถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2547) , น. 184.

ความห่วงกังวลและความไม่สบายใจของประชาคมโลก เพื่อจะทำให้พม่าปรับตัว และการที่ไทยได้เสนอแผนการที่จะนำไปสู่ประชาธิปไตยในพม่า นั้น นอกจากจะเป็นประโยชน์ต่อพม่าแล้วยังเป็นประโยชน์ต่อไทยด้วย อันจะเป็นการลดปัญหาเรื่องการหนีภัยจากการสู้รบของชาวพม่า และปัญหายาเสพติดก็จะลดลงซึ่งจะก่อให้เกิดประโยชน์แก่ส่วนรวม”¹¹⁶

ทั้งนี้ มีการวิเคราะห์ประโยชน์ที่ไทยจะได้รับจากการเสนอแผน Road map ดังนี้
 1. เป็นการรักษาความสัมพันธ์ที่ดีต่อพม่า 2. เป็นการแสดงออกของไทยว่าไม่ได้ละเลยถึงประเด็นเรื่องสิทธิมนุษยชนและการพัฒนาประชาธิปไตยในพม่า 3. เป็นการสร้างภาพพจน์ที่ดีของไทยต่อประชาคมโลกว่าไทยไม่ได้นิ่งเฉยต่อสถานการณ์ที่เกิดขึ้น 4. เป็นการแสดงออกถึงความเป็นผู้นำบนเวทีระหว่างประเทศ โดยรับบทบาทเป็นตัวกลางในการแก้ไขปัญหาในระดับพหุภาคี¹¹⁷

อย่างไรก็ตาม การเสนอแผนดังกล่าวได้รับการปฏิเสธเนื่องจากรัฐบาลพม่าเห็นว่าเป็นการแทรกแซงกิจการภายใน และรัฐบาลพม่าได้แก้เกมโดยการออก Roadmap ฉบับของพม่า ในวันที่ 30 สิงหาคม 2003 ซึ่งท่าทีของไทยต่อเรื่องนี้ นายสุรเกียรติ์ได้ให้สัมภาษณ์ว่า ไทยยินดีที่พม่ามี Roadmap ที่จะเดินหน้าไปสู่กระบวนการปรองดองแห่งชาติและประชาธิปไตย¹¹⁸

¹¹⁶ <http://www.manager.co.th>, 26 กรกฎาคม 2003 อังโน พรพิมล ตริโชติ, “พม่า,” เอเชียรายปี 2004, น.184.

¹¹⁷ อุทุมพร แก่นกระโทก, “ปัจจัยในการผลักดันแผนความปรองดองแห่งชาติพม่าของไทย,” น. 142-143.

¹¹⁸ รัฐบาลไทยโดยกระทรวงการต่างประเทศได้ออกแถลงการณ์ในเรื่องนี้ว่า 1. รัฐบาลไทยมีความยินดีที่รัฐบาลพม่าประกาศแผนดำเนินการไปสู่การปกครองระบอบประชาธิปไตยในพม่า และเพื่อทำให้เกิดความปรองดองแห่งชาติ 2. รัฐบาลไทยมีความยินดีที่แผนการดังกล่าวเกิดขึ้นหลังจากการตัดสินใจของพม่าเอง และปรารถนาเป็นอย่างยิ่งที่จะเห็นรัฐบาลพม่าดำเนินการที่เหมาะสมและสอดคล้องกับจังหวะเวลาอันจะเอื้ออำนวยต่อการปรองดองแห่งชาติและการปฏิบัติกรตามแผนสู่ระบอบประชาธิปไตย 3. ในฐานะประเทศเพื่อนบ้านและได้สนับสนุนกระบวนการปรองดองแห่งชาติในพม่ามาโดยตลอด ไทยพร้อมให้ความร่วมมืออย่างเต็มที่เพื่อให้แผนดังกล่าวบรรลุผล 4. รัฐบาลไทยหวังว่า ทุกฝ่ายภายในพม่าจะให้ความร่วมมือเพื่อให้เกิดความคืบหน้า และหวังว่าประชาคมระหว่างประเทศจะร่วมมือและสนับสนุนให้แผนการดังกล่าวบรรลุผลโดยเร็ว (อังโน ชาวสารนิเทศ กระทรวงการต่างประเทศ (1 กันยายน 2003), น.102)

กระบวนการกรุงเทพ (Bangkok Process)

แม้ว่ารัฐบาลพม่าจะปฏิเสธ Roadmap ของไทย แต่ไทยก็ยังคงเดินหน้าสนับสนุนการสร้างประชาธิปไตยในพม่าเพื่อหวังลดแรงกดดันจากนานาชาติ โดยการจัดการประชุม “กระบวนการกรุงเทพ” หรือ Bangkok Process ในวันที่ 15 ธันวาคม 2003 โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นเวทีให้พม่าได้ชี้แจงขั้นตอนการสร้างประชาธิปไตย โดยรัฐบาลไทยยินดีเป็นเจ้าภาพในการเชิญกลุ่มประเทศที่สนใจเข้าร่วมการประชุม ซึ่งรัฐบาลพม่าได้ส่งนาย วิน อ่อง (Win Aung) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงต่างประเทศพม่าเข้าร่วมประชุม โดยนาย วิน อ่อง ได้ประกาศว่าจะดำเนินการให้ได้ 3 ขั้นตอนของ Roadmap รวมถึงการจัดการประชุมแห่งชาติแต่จะมีการกำหนดกรอบเวลาที่แน่นอนของกระบวนการทั้งหมดอีกครั้งหนึ่ง¹¹⁹ ทั้งนี้ ภายหลังจากเสร็จสิ้นการประชุมตัวแทนของประเทศต่าง ๆ ที่เข้าร่วมประชุมได้แสดงความชื่นชมบทบาทของไทยอย่างมาก อย่างไรก็ตาม ความคาดหวังของไทยที่จะจัดการประชุมกระบวนการกรุงเทพ อีกครั้งในปี 2004 ต้องเลื่อนออกไปอย่างไม่มีกำหนด ภายหลังจากที่รัฐบาลพม่าปฏิเสธที่จะเข้าร่วมประชุมโดยให้เหตุผลว่า รัฐบาลต้องการเตรียมความพร้อมในการจัดการประชุมแห่งชาติเพื่อร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่

อย่างไรก็ตาม สถานการณ์ภายในพม่าตึงเครียดขึ้นอีกครั้งเมื่อมีการปลด คิน หยุน ออกจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรีและผู้อำนวยการสำนักข่าวกรองทหารอย่างกะทันหัน ในวันที่ 19 ตุลาคม 2004 ด้วยข้อหาทุจริตและคอร์รัปชัน ส่งผลให้กระบวนการเจรจาต่างๆ ชะงักงัน แต่ทั้งนี้ รัฐบาลทหารยังคงยืนยันว่ากระบวนการต่าง ๆ ภายใต้อาณัติ Roadmap จะยังคงเดินหน้าต่อไป

ทั้งนี้ ในปี 2004 ฝ่ายไทยโดยคณะกรรมการการต่างประเทศได้เสนอแนะความเห็นเกี่ยวกับท่าทีของรัฐบาลไทยต่อรัฐบาลพม่า ดังนี้

1) รัฐบาลไทยควรสนับสนุนข้อเรียกร้องของเลขาธิการสหประชาชาติและนานาชาติที่ให้รัฐบาลพม่ายุติการละเมิดสิทธิมนุษยชน และการปราบปรามประชาชน รัฐบาลพม่าจะต้องปล่อยตัวนางออง ซาน ซูจี และนักโทษทางการเมืองทั้งหมดโดยทันที อย่างไม่มีเงื่อนไข เพื่อสร้างบรรยากาศความเป็นประชาธิปไตยอย่างแท้จริง

2) รัฐบาลไทยควรสนับสนุนให้มีการฟื้นฟูกระบวนการสร้างความปรองดอง สันติภาพ และประชาธิปไตยในพม่าอย่างเป็นรูปธรรม ซึ่งการที่รัฐบาลไทยจะดำเนินการใด ๆ เพื่อสนับสนุน

¹¹⁹ The Nation (16 December 2003), อ้างถึงใน พินิตพันธุ์ บริพัตร, “ความสัมพันธ์ไทยต่อพม่าในรัฐบาลพันตำรวจโททักษิณ ชินวัตร (2544-2547),” น.55.

ให้เกิดประชาธิปไตยและสันติภาพในพม่า นั้น ควรจะต้องทำหน้าที่เป็นคนกลางอย่างแท้จริง โดยปรึกษาหารือและรับฟังข้อมูลจากทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องอย่างรอบด้าน

3) ขอให้รัฐบาลไทยระงับความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจกับรัฐบาลพม่าในส่วนของความช่วยเหลือที่เป็นเงินให้เปล่า และเงินกู้รูปแบบต่าง ๆ รวมทั้งโครงการลงทุนของภาครัฐและรัฐวิสาหกิจ เพราะความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจที่นานาชาติดีกับรัฐบาลพม่า นั้น ไม่ได้ช่วยพัฒนาคุณภาพชีวิตและความเป็นอยู่ของประชาชนพม่าอย่างเป็นรูปธรรม

4) ขอให้รัฐบาลไทยผลักดันการประชุมของอาเซียนเพื่อพิจารณาสถานการณ์ในพม่า โดยด่วน โดยเฉพาะความเป็นไปได้ในการใช้กลไกไตรภาคีของอาเซียนเพื่อแสวงหาช่องทางสนับสนุนให้เกิดการปรองดองแห่งชาติ

5) รัฐบาลไทย และประเทศสมาชิกอาเซียนจำเป็นต้องดำเนินการทางการทูตอย่างแข็งขัน เพื่อชักจูงให้รัฐบาลพม่าฟื้นฟูบรรยากาศทางการเมืองที่เอื้ออำนวยต่อกระบวนการเจรจาเพื่อสร้างความปรองดองแห่งชาติ สันติภาพ และประชาธิปไตยโดยเร็ว

ทั้งนี้ คณะกรรมาธิการการต่างประเทศมีความเห็นว่า การไม่ดำเนินการใด ๆ เพื่อคลี่คลายสถานการณ์ในพม่า โดยอ้างหลักการไม่แทรกแซงกิจการภายในนั้นเป็นนโยบายที่ผิดพลาดอย่างร้ายแรง และไม่สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริง¹²⁰

ในปี 2005 จากการที่พม่าจะดำรงตำแหน่งประธานอาเซียนในปี 2006 ได้มีความเคลื่อนไหวในไทย คือ นายไกรศักดิ์ ชุณหะวัณ ประธานคณะกรรมการการต่างประเทศและกรรมาธิการร่วมกับสมาชิกรัฐสภา รวมทั้งสิ้น 77 คน เข้าชื่อคัดค้านเพื่อไม่ให้พม่าเป็นประธานอาเซียน ในวันที่ 13 พฤษภาคม 2005 ทั้งนี้ นายไกรศักดิ์ ได้แถลงว่า มีการจัดตั้งกลุ่มสมาชิกรัฐสภาอาเซียนขึ้นเพื่อสนับสนุนประชาธิปไตยในพม่า (ASEAN Inter-Parliamentary Myanmar Caucus: AIPMC) ซึ่งประกอบด้วยสมาชิกรัฐสภาจาก มาเลเซีย สิงคโปร์ อินโดนีเซีย กัมพูชา ฟิลิปปินส์ และไทย ซึ่งได้จัดการประชุมร่วมกันมาแล้วหลายครั้ง ทั้งในประเทศมาเลเซีย สิงคโปร์ ฟิลิปปินส์ อินโดนีเซีย และจัดที่ไทยในวันที่ 2 มีนาคม 2005 โดยกลุ่มได้ออกแถลงการณ์เรียกร้องให้มีการบรรลุเงื่อนไขเบื้องต้นของการสร้างสันติภาพประชาธิปไตยและการปรองดองแห่งชาติ

¹²⁰ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, คณะกรรมาธิการการต่างประเทศ วุฒิสภา : รายงานประชาชน (กรุงเทพฯ: บริษัท ราไทย เพรส จำกัด, มปป), น. 71-73.

ก่อนที่พม่าจะเข้าดำรงตำแหน่งประธานอาเซียนในปี 2006 สุดท้ายผลจากการประชุมร่วมกันและการเคลื่อนไหวจากหลายส่วน รัฐบาลพม่าได้สละสิทธิ์จากการเป็นประธานอาเซียนตามวาระหมุนเวียนในปี 2006 เมื่อวันที่ 27 กรกฎาคม 2005 ในที่ประชุมรัฐมนตรีต่างประเทศอาเซียนครั้งที่ 38 ที่ประเทศสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว¹²¹

ในปี 2007 เมื่อเกิดเหตุการณ์วุ่นวายในพม่า รัฐบาลไทยร่วมกับนานาชาติได้เรียกร้องให้รัฐบาลทหารพม่าแก้ไขปัญหาโดยสันติวิธี ทั้งนี้ ได้มีการหารือระหว่างไทยกับนายอิบราฮิมแกมบารี (Ibrahim Gambari) ที่ปรึกษาพิเศษของเลขาธิการสหประชาชาติระหว่างการเยือนไทยในเดือนสิงหาคม 2007 โดยนายนิศย์ พิบูลสงคราม รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศไทยได้เปิดเผยภายหลังการหารือว่า ไทยสนับสนุนแนวทางแก้ปัญหาที่สหประชาชาติเตรียมปรับใช้กับพม่า และแนวทางนี้ได้รับการยอมรับแล้วจากอาเซียนพร้อมทั้งพม่าก็มีท่าทีอ่อนลงเช่นกัน ซึ่งแนวทางที่สหประชาชาติเสนอก็คือ การจัดตั้งคณะกรรมการด้านสิทธิมนุษยชนภายใต้ร่างกฎบัตรอาเซียนฉบับใหม่¹²²

จากนั้น ในการประชุมสมัชชาสหประชาชาติ สมัยสามัญ ครั้งที่ 62 ที่นครนิวยอร์ก สหรัฐอเมริกา พล.อ.สุรยุทธ์ จุลานนท์ นายกรัฐมนตรีของไทยได้กล่าวสุนทรพจน์ในที่ประชุมต่อสถานการณ์ในพม่าว่า

“...ไทยมีความกังวลต่อสถานการณ์ในพม่า เพราะไทยเป็นประเทศพุทธศาสนา ซึ่งมีความเชื่อร่วมกันในความสงบและความอดกลั้น ดังนั้น ไทยจึงไม่ยอมรับการใช้ความรุนแรงต่อพระสงฆ์รวมถึงผู้ประท้วง สำหรับท่าทีของอาเซียนนั้น อาเซียนขอให้พม่าอดทนอดกลั้นอย่างที่สุด รวมถึงใช้ความพยายามในการสร้างสมานฉันท์ของชาติ ทั้งนี้ อาเซียนสนับสนุนการตัดสินใจของเลขาธิการสหประชาชาติในการส่งผู้แทนไปพม่า และเรียกร้องให้พม่าให้ความร่วมมือกับผู้แทนของสหประชาชาติ”¹²³

¹²¹ เรื่องเดียวกัน, น. 74-75.

¹²² “ไทยหนุนยูเอ็นหันใช้ไม้นวมแก้ปัญหาพม่า,” โพสต์ทูเดย์ (9 สิงหาคม 2550) : A14.

¹²³ “คำแถลง ‘สุรยุทธ์’ ต่อยูเอ็น ไทยกำลังปฏิรูปครั้งสำคัญ,” มติชน (29 กันยายน 2550) : 2.

ทั้งนี้ รัฐบาลไทยได้เสนอแนวทางแก้ไขปัญหาพม่าโดยให้ยึดต้นแบบจากการเจรจาปัญหาเกาหลีเหนือ ซึ่งผู้เข้าร่วมการเจรจจะประกอบด้วยสหประชาชาติ กลุ่มประเทศอาเซียน รวมถึงจีนและอินเดียด้วย สำหรับความเคลื่อนไหวอื่น ๆ นั้น มีการชุมนุมประท้วงรัฐบาลทหารพม่าในไทยที่บริเวณสถานเอกอัครราชทูตพม่าประจำประเทศไทย โดยโฆษกของกลุ่มผู้ประท้วงภายใต้ชื่อ National Coalition Government of the Union of Burma (NCGUB) ได้ออกมาเรียกร้องให้อินเดียและจีนเพิ่มแรงกดดันต่อรัฐบาลทหารพม่าให้มากขึ้น¹²⁴ นอกจากนี้ ยังมีตัวแทนภาคประชาชนของไทยได้ส่งจดหมายเปิดผนึกถึงนายกรัฐมนตรีเพื่อเสนอแนวทางให้รัฐบาลพิจารณาเพื่อแก้ปัญหาพม่าต่อไป¹²⁵ ซึ่งแสดงให้เห็นการเปิดกว้างของรัฐบาลไทยต่อกลุ่มต่าง ๆ ที่ต้องการให้พม่าเปลี่ยนแปลงไปสู่ประชาธิปไตย

จากนั้นระหว่างการเดินทางเยือนไทยของนายแกมบารี ในวันที่ 21 พฤศจิกายน 2007 พลเอกสุรยุทธ์ได้กล่าวต่อนายแกมบารีถึงท่าทีของไทยต่อปัญหาพม่าว่า ไทยมีท่าทีเช่นเดียวกับอาเซียน โดยไทยเห็นว่าสถานการณ์ในพม่าเป็นประเด็นที่พม่าจะต้องทำงานร่วมมือกับสหประชาชาติ ซึ่งไทยพร้อมให้การสนับสนุนกระบวนการสร้างความปรองดองและการพัฒนาประชาธิปไตยในพม่าตามแผน Roadmap ซึ่งเป็นการย้ำให้เห็นท่าทีของไทยต่อการสร้างประชาธิปไตยในพม่าว่า ไทยพร้อมสนับสนุนทั้งอาเซียน และสหประชาชาติในการแก้ไขปัญหาพม่า อย่างไรก็ตาม ไทยจะยังคงความสัมพันธ์อันดีในด้านเศรษฐกิจกับพม่าไว้เช่นเดิม (ซึ่งเป็นหลักการในความสัมพันธ์ไทย - พม่ามาตั้งแต่สมัยนายกทักษิณ)

¹²⁴ สำนักข่าวกรองแห่งชาติ, “กลุ่มผู้ชุมนุมประท้วงพม่าในไทยเรียกร้องให้อินเดียเพิ่มแรงกดดันต่อรัฐบาลทหารพม่า,” <<http://www.nia.go.th /nia/default.asp>>, 28 กันยายน 2551.

¹²⁵ ความเคลื่อนไหวดังกล่าวถือเป็นความเคลื่อนไหวระดับประชาชนที่น่าสนใจยิ่ง ทั้งนี้ ที่ผ่านมามีองค์กรภาคประชาชนต่าง ๆ รวมถึงองค์กรนักศึกษาได้จัดสัมมนาหรือจัดประชุมในประเด็นพม่าเสมอมา (ซึ่งขึ้นอยู่กับสถานการณ์ในพม่าด้วย) แต่ไม่ค่อยมีข่าวว่ามีการเสนอเรื่องดังกล่าวถึงรัฐบาลเพื่อเรียกร้องให้รัฐบาลพิจารณามากนัก ดังนี้ จึงเป็นมิติที่น่าสนใจหากรัฐบาลรับเรื่องที่ภาคประชาชนเสนอไปร่วมพิจารณาในการกำหนดท่าทีเพื่อดำเนินความสัมพันธ์ระหว่างประเทศต่อไป ทั้งนี้ ที่ผ่านมามางานด้านต่างประเทศจะอยู่ในดุลพินิจของนายกรัฐมนตรี คณะรัฐบาล รัฐสภา และกระทรวงการต่างประเทศที่รับผิดชอบดูแลงานด้านต่างประเทศโดยตรง

สำหรับบทบาทที่สำคัญของไทยอีกประการหนึ่ง คือ การดำรงตำแหน่งเลขาธิการอาเซียนของนายสุรินทร์ พิศสุวรรณ ในวันที่ 1 มกราคม 2008 (ซึ่งจะอยู่ในตำแหน่งตามวาระ 5 ปี) ทั้งนี้ มีหลายฝ่ายจับตามองว่าเมื่อนายสุรินทร์ดำรงตำแหน่งเลขาธิการอาเซียนแล้วจะมีผลต่อการเปลี่ยนแปลงในพม่าอย่างไร เพราะนายสุรินทร์เคยเป็นผู้ที่เสนอแนวคิด Flexible Engagement ในสมัยดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศของไทย แต่ทั้งนี้ นายสุรินทร์ได้ให้สัมภาษณ์ถึงแนวทางแก้ปัญหาพม่าว่า การแก้ปัญหาต้องเป็นไปตามแนวทางของสหประชาชาติซึ่งอาเซียนพร้อมให้การสนับสนุน โดยนายสุรินทร์เชื่อว่าจะแก้ไขปัญหามาได้โดยใช้กลไกระดับภูมิภาคและประเทศเพื่อนบ้านควรมีส่วนร่วมในการสนับสนุนด้วย¹²⁶

ทั้งนี้จากความเห็นของนายสุรินทร์ สอดคล้องกับท่าทีของไทยต่อพม่า ดังนี้ 1. ไทยยืนยันนโยบายไม่แทรกแซงกิจการภายในของพม่า ไม่สนับสนุนมาตรการคว่ำบาตรทางเศรษฐกิจต่อพม่า และยืนยันที่จะร่วมมือกับพม่าในสาขาที่อำนวยความสะดวกแก่ทั้งสองประเทศ 2. ไทยต้องการเห็นสันติภาพและเสถียรภาพในพม่า 3. ไทยสนับสนุนการดำเนินงานของสหประชาชาติและนายแกมบารีอย่างเต็มที่ 4. ไทยพร้อมจะร่วมมืออย่างใกล้ชิดกับอาเซียนและประเทศเพื่อนบ้านของพม่าอื่น ๆ เพื่อสนับสนุนกระบวนการปรองดองแห่งชาติ 5. สิ่งที่ไทยต้องดำเนินการต่อไปคือการพยายามโน้มน้าวให้พม่าร่วมมือและผ่อนปรนต่อการดำเนินการของสหประชาชาติ รวมทั้งการเพิ่มความร่วมมือระหว่างสองประเทศในด้านมนุษยธรรมและการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์เพื่อรองรับการพัฒนาไปสู่ระบบประชาธิปไตยในอนาคต (จากข้อมูลกระทรวงการต่างประเทศ)

ในเดือนพฤษภาคม ปี 2008 พม่าประสบภัยน้ำภิท ไทยได้เข้าไปช่วยเหลือรัฐบาลพม่าอย่างเต็มที่ในฐานะประเทศเพื่อนบ้านและเพื่อมนุษยธรรม พร้อมกันนั้นไทยยังทำหน้าที่เป็นประเทศผู้เจรจาให้พม่าเปิดรับความช่วยเหลือจากนานาชาติ และเป็นศูนย์กลางในการรับบริจาคสิ่งของในการให้ความช่วยเหลือเพื่อส่งต่อไปยังพม่า โดยวันที่ 25 พฤษภาคม 2008 นายบดล ปัทมะ ขณะดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศได้เข้าร่วมการประชุมนานาชาติว่าด้วยการให้ความช่วยเหลือพม่า ซึ่งจัดโดยอาเซียนและสหประชาชาติ (ASEAN-UN

¹²⁶ “ดร.สุรินทร์ พิศสุวรรณ ประเทศไทยกับบทบาทในเวทีอาเซียน,” ใน ไทยในเวทีโลก : วิสัยทัศน์กระทรวงการต่างประเทศ, *วิทยุสารานุกรม* 9,36 (กรกฎาคม – กันยายน 2550) : 45.

International Pledging Conference) ที่กรุงย่างกุ้ง ประเทศพม่า โดยมีผู้เข้าร่วมประชุมทั้งหมด 52 ประเทศ และ 25 องค์กร ทั้งนี้ การประชุมครั้งนี้มีขึ้นตามที่ตกลงกันระหว่างการประชุมรัฐมนตรีต่างประเทศอาเซียนสมัยพิเศษว่าด้วยการให้ความช่วยเหลือพม่าที่ประเทศสิงคโปร์ เมื่อวันที่ 19 พฤษภาคม 2008 สำหรับรัฐบาลไทยนั้นประกาศจะให้ความช่วยเหลือรัฐบาลพม่าต่อไป ทั้งในด้านการเป็นศูนย์รวบรวมและลำเลียงความช่วยเหลือจากประเทศสมาชิกและประชาคมระหว่างประเทศเข้าสู่พม่า การประกาศให้ความช่วยเหลือเพื่อใช้ฟื้นฟูพม่าในระยะยาว เช่น ก่อสร้างซ่อมแซมถนน สะพาน สาธารณูปโภคและฟื้นฟูพื้นที่ทำการเกษตร เป็นต้น¹²⁷

สำหรับท่าทีของไทยต่อพม่าดังที่ได้กล่าวมาข้างต้นนั้น จากการศึกษาสภาพแวดล้อมเชิงปฏิบัติการ (The Operational Environment) และสภาพแวดล้อมเชิงจิตวิทยา (Psychological Environment) จากแนวความคิดตัดสินใจของ Michael Brecher ทำให้ทราบถึงปัจจัยที่เป็นเงื่อนไขต่อการแสดงท่าทีของไทย ดังนี้

ปัจจัยภายใน

ผู้นำในการตัดสินใจนโยบาย : นายกรัฐมนตรีพ.ต.ท.ดร.ทักษิณ ชินวัตร (2001 – 2006)
พ.ต.ท.ดร.ทักษิณ ชินวัตร เกิดเมื่อวันที่ 26 กรกฎาคม 1949 ที่จังหวัดเชียงใหม่ ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีคนที่ 23 และ 24 ของไทยโดยเข้ารับตำแหน่งตั้งแต่วันที่ 9 กุมภาพันธ์ 2001 - 19 กันยายน 2006 (นับถึงวันที่คณะทหารปฏิวัติยึดอำนาจการปกครอง) จบการศึกษาระดับอุดมศึกษา ที่โรงเรียนเตรียมทหาร รุ่นที่ 10 ในปี 1969 และโรงเรียนนายร้อยตำรวจ รุ่นที่ 26 ในปี 1973 จากนั้นได้ทุน กพ. ไปศึกษาต่อที่ประเทศสหรัฐอเมริกา จบการศึกษาระดับปริญญาโท สาขากระบวนการยุติธรรมที่มหาวิทยาลัยอีสเทิร์นเคนทักกี (Eastern Kentucky University) ในปี 1975 และจบการศึกษาระดับปริญญาเอกในสาขาเดียวกันที่มหาวิทยาลัยแซมฮิวสตันสเตต (Sam Houston State University) ในปี 1978 ก่อนหน้าการทำงานการเมือง ทักษิณประสบความสำเร็จอย่างสูงในด้านธุรกิจโดยเป็นผู้ก่อตั้งบริษัท ชิน คอร์ปอเรชั่น จำกัด แต่แล้วในปี 1994

¹²⁷ กระทรวงการต่างประเทศ, <<http://www.mfa.go.th/web/2662.php?id=25035>>,

ทักษิณ ได้ลาออกจากตำแหน่งประธานกรรมการบริษัทเพื่อลงเล่นการเมือง ซึ่งจากนั้นไม่นานก็ได้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศในสมัยรัฐบาลชวน หลีกภัย และเคยดำรงตำแหน่งรองนายกรัฐมนตรีในสมัยรัฐบาลบรรหาร ศิลปอาชา และสมัยรัฐบาลพล.อ.ชวลิต ยงใจยุทธ จนกระทั่งวันที่ 14 กรกฎาคม 1998 ทักษิณได้ก่อตั้งพรรคไทยรักไทยและเป็นหัวหน้าพรรคจนได้ขึ้นสู่ตำแหน่งนายกรัฐมนตรีในที่สุด

ในสมัยดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ทักษิณเป็นผู้มีบทบาทสำคัญในการกำหนดนโยบายต่างประเทศ โดยทักษิณมีแนวคิดที่จะฟื้นฟูและกระชับความสัมพันธ์กับประเทศเพื่อนบ้านและประเทศในภูมิภาคเอเชีย ซึ่งจะเห็นได้จากตัวอย่างดังนี้

- 1) แนวคิดดังกล่าวเป็นหลักการข้อหนึ่งในนโยบายต่างประเทศที่แถลงต่อรัฐสภา¹²⁸
- 2) ความร่วมมือเอเชีย (ACD - Asia Cooperation Dialogue) ซึ่งเป็นแนวคิดที่ทักษิณเสนอขึ้นเพื่อเป็นเวทีสำหรับการเจรจาเพื่อให้ความร่วมมือต่าง ๆ ของเอเชียบรรลุจุดมุ่งหมายตามที่ได้ตกลงไว้

¹²⁸ นโยบายต่างประเทศสมัยทักษิณ ชินวัตร ที่ได้แถลงต่อรัฐสภาในวันที่ 26 กุมภาพันธ์ 2001 มีสาระสำคัญ ดังนี้

1. มุ่งดำเนินนโยบายการต่างประเทศโดยเน้นการทูตเชิงรุกด้านเศรษฐกิจประกอบกับการทูตในด้านต่าง ๆ เพื่อฟื้นฟูและสร้างความสัมพันธ์ระหว่างประเทศในทุกด้าน
2. ยึดหลักการดำเนินงานด้านความมั่นคง การพัฒนา และการสร้างสันติภาพระหว่างประเทศ เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมภายใต้กรอบแห่งสหประชาชาติและองค์การระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องซึ่งประเทศไทยเป็นสมาชิกอยู่
3. เพิ่มบทบาทเชิงรุกในสังคมนระหว่างประเทศโดยริเริ่มการขยายความร่วมมือและความสัมพันธ์ระหว่างประเทศในกลุ่มประเทศอาเซียนไปยังภูมิภาคอื่น ๆ ให้ใกล้ชิดยิ่งขึ้น รวมทั้งทำหน้าที่เป็นตัวกลางในการประสานให้เกิดความร่วมมือ เพื่อดำรงสันติภาพและระงับความขัดแย้งระหว่างประเทศในภูมิภาค
4. ส่งเสริม รักษา และคุ้มครองสิทธิและผลประโยชน์ของประเทศ รวมทั้งภาคเอกชนของไทย แรงงานไทย และคนไทยในต่างประเทศ
5. ฟื้นฟูและกระชับความสัมพันธ์และความร่วมมือเพื่อการพัฒนา ระหว่างประเทศไทยกับประเทศเพื่อนบ้านและประเทศในภูมิภาคเอเชียอย่างเร่งด่วน ด้วยการสานต่อหรือริเริ่มความร่วมมือเพื่อการพัฒนาทุกด้านทั้งในทวิภาคีและพหุภาคี เพื่อนำมาซึ่งความเข้าใจอันดีระหว่างกันในการแก้ไขปัญหาและการแสวงหาผลประโยชน์ร่วมกันอย่างสร้างสรรค์ จริงใจและโดยสันติวิธี (อ้างใน กวี วงศ์บุญ, วิเคราะห์นโยบายของรัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร กับนายชวน หลีกภัย (เชียงใหม่ : โรงพิมพ์แสงศิลป์, 2544), น.56.)

3) ทักษิณริเริ่มความร่วมมือระหว่างรัฐบาลไทยกับรัฐบาลประเทศเพื่อนบ้าน คือ พม่า กัมพูชา และลาว ก่อตั้งยุทธศาสตร์ความร่วมมือทางเศรษฐกิจอิระวดี - เจ้าพระยา - แม่น้ำโขง หรือ ACMECS (Ayeyawady - Chao Phraya - Mekong Economic Cooperation Strategy) เพื่อพัฒนาเศรษฐกิจร่วมกัน

4) การเดินทางเยือนพม่าหลายครั้งในขณะดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีเป็นสิ่งที่แสดงถึงความต้องการที่จะมีสัมพันธ์อันดีกับพม่าโดยเฉพาะด้านเศรษฐกิจ ประกอบกับเคยประสบความสำเร็จอย่างสูงในด้านธุรกิจทักษิณจึงให้ความสำคัญกับการพัฒนาเศรษฐกิจ ซึ่งบางครั้งได้นำแนวทางในการบริหารธุรกิจมาใช้ในการดำเนินนโยบายต่างประเทศ เช่น ในทางธุรกิจ การมีความสัมพันธ์พิเศษส่วนตัวจะเอื้อต่อการประกอบธุรกิจหรือการเจรจาเพื่อหวังผลประโยชน์ ซึ่งในทางการทูตเรียกการดำเนินนโยบายแบบนี้ว่า การทูตส่วนตัว (Personal Diplomacy) ซึ่งเป็นหลักการที่ทักษิณนำมาใช้ในการกระชับความสัมพันธ์กับพม่า ดังนี้ ทักษิณจึงมีบทบาทสำคัญต่อท่าทีไทยต่อพม่าอย่างยิ่ง

ปัจจัยภายนอก

กระแสกดดันจากสหรัฐอเมริกาและนานาชาติต่อการสร้างประชาธิปไตยในพม่า จากกรณีนางออง ซาน ซูจี ถูกคุมขังในปี 2003

จากกระแสกดดันดังกล่าว รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศขณะนั้น (นายสุรเกียรติ์ เสถียรไทย) ได้แถลงถึงท่าทีของไทยว่า ประเทศไทยรับทราบเรื่องนโยบายคว่ำบาตรทางเศรษฐกิจของสหรัฐฯ กับสหภาพยุโรป และได้แจ้งให้รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการต่างประเทศของสหภาพพม่าทราบแล้ว ทั้งนี้ ไทยมีความหวังกังวลต่อสถานการณ์ในพม่าและในฐานะมิตรประเทศ ไทยได้นำเสนอแผนการประชาธิปไตยในพม่าหรือ Roadmap ซึ่งเป็นการแสดงออกต่อประเทศตะวันตกว่า ไทยให้ความสำคัญกับการสร้างประชาธิปไตยในพม่าเช่นกัน ทั้งนี้ ไทยได้เสนอขอเป็นเวทีให้ทั้งพม่าและนานาชาติมาปรึกษาหารือกันในเรื่องดังกล่าว และจะได้เป็นเวทีให้พม่าชี้แจงสถานการณ์ภายในประเทศ ซึ่งเป็นที่มาของการจัดการประชุม Bangkok Process ขึ้นที่กรุงเทพฯ ในปี 2003

ทั้งนี้ ทักษิณได้แสดงความคิดเห็นในประเด็นการสร้างประชาธิปไตยในพม่าว่า

“...ผมจะส่งเสริมให้เกิดการสร้างความปลอดภัยแห่งชาติในพม่า ให้มีการพูดจา
กันอย่างสร้างสรรค์ ผมจะไม่พยายามที่จะทำตัวเหมือนไปกดดันเขา เพียงแต่
กระบวนการสร้างความปลอดภัยแห่งชาติในพม่า จะคืบหน้าไปมากน้อยแค่ไหน
หรือเร็วแค่ไหนเท่านั้น อย่างไรก็ตามเรื่องทั้งหมดเป็นกิจการภายในพม่า อย่าไป
วิจารณ์ แต่เราหวังว่าการปลอดภัยแห่งชาติพม่าคงเดินหน้าต่อไป และ
ความสัมพันธ์ที่ดีของเรา (ไทย) กับพม่า ก็คงเหมือนเดิม”¹²⁹

จากการศึกษาแนวคิด “ผลประโยชน์แห่งชาติ” ของ Charles O. Lerche และ Abdul
A. Said สามารถวิเคราะห์ได้ว่าพม่าสำคัญต่อผลประโยชน์ไทยในด้านเศรษฐกิจ โดยเฉพาะ
รัฐบาลสมัยทักษิณ ชินวัตรที่ให้ความสำคัญกับผลประโยชน์ด้านเศรษฐกิจเป็นผลประโยชน์
แห่งชาติสูงสุดของไทย เห็นได้จากความร่วมมือภายใต้กรอบทวิภาคี เช่น ความร่วมมือในข้อตกลง
ทางเศรษฐกิจที่เกี่ยวข้องกับการซื้อขายทรัพยากรธรรมชาติจากพม่า ข้อตกลงการก่อสร้าง
โรงงานผลิตไฟฟ้าพลังน้ำจากเขื่อนสาละวินไทย - พม่า ข้อตกลงสัญญาสัมปทานเพื่อเป็น
ผู้ดำเนินการในแปลงสำรวจปิโตรเลียมในทะเลของบริษัทรูปปิโตรเลียมแห่งประเทศไทยจำกัด
(ปตท.) ข้อตกลงในการเจรจาลดราคาซื้อ - ขายก๊าซธรรมชาติจากแหล่งยานาดา (Yadana) และ
เยตากุน (Yetagun) ในประเทศพม่า เป็นต้น จากผลประโยชน์มากมายดังกล่าวบวกกับความที่
เป็นเพื่อนบ้านติดกันทำให้ไทยไม่สามารถดำเนินการกดดันหรือคว่ำบาตรพม่าได้ ดังนั้น ท่าทีของ
ไทยต่อพม่าจึงเน้นความสัมพันธ์ด้านเศรษฐกิจเพื่อนำไปสู่การแก้ปัญหาในเรื่องต่าง ๆ ร่วมกัน ซึ่ง
ทักษิณ เคยให้สัมภาษณ์ในเรื่องนี้ไว้ครั้งหนึ่งว่า

“...จากความร่วมมือด้านพลังงาน โดยปตท.สผ. มีสัมปทานขุดเจาะก๊าซ
ธรรมชาติและน้ำมันที่พม่า ผลการขุดเจาะออกมาค่อนข้างดีพบทั้งก๊าซและน้ำมัน

¹²⁹ คม ชัด ลึก , “ทักษิณ”ชี้โรดแม่ปู้รดหน้าหลังเปลี่ยนผู้นำพม่า,” <<http://www.komchadluek.net/news/2004/10-20/p1--52540.html>> 2 มีนาคม 2552.

ในปริมาณมาก ซึ่งจะทำให้เรามีความมั่นคงทางพลังงานเพิ่มขึ้น รวมทั้งการเจรจาร่วมกับจีนและพม่าในการทำโรงไฟฟ้าพลังน้ำในเขตพม่าเพื่อนำไฟฟ้ามาใช้ในไทยและนำน้ำบางส่วนเข้ามาใช้ในการเกษตร นอกจากนี้ความร่วมมือด้านยาเสพติดก็ดีขึ้นมาก การปราบปรามร่วมกันมีมากขึ้น อันนี้ก็เป็นประโยชน์ต่อเราอีกเช่นกัน ทั้งหมดที่นำไปก็เพราะอยากให้มีความเข้าใจซึ่งกันและกันของประเทศที่มีชายแดนติดกัน ซึ่งยังไงจะรักหรือไม่รักก็แยกจากกันไม่ได้เพราะชายแดนก็ติดกัน ก็ต้องอยู่อย่างนี้ชั่วคราวดินสลายอยู่แล้ว"¹³⁰

จากข้อมูลดังกล่าวเห็นได้ว่า ที่ผ่านมามีท่าทีอย่างเป็นทางการเป็นรูปธรรมของรัฐบาลไทยต่อการสร้างประชาธิปไตยในพม่า คือ การเสนอแนวทางการรับรองแห่งชาติเพื่อประชาธิปไตยในพม่า (Road Map) และการจัดประชุมกระบวนการกรุงเทพ (Bangkok Process) นอกนั้นจะเป็นความร่วมมือเพื่อผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจของทั้งสองประเทศ ซึ่งที่ผ่านมามีได้พิสูจน์แล้วว่าความร่วมมือด้านเศรษฐกิจแต่เพียงอย่างเดียวไม่สามารถแก้ไขปัญหาต่างๆ ได้ แม้ว่าไทยจะเป็นประเทศหนึ่งที่ต้องการให้ปัญหาการเมืองภายในพม่ายุติ มีเสถียรภาพ เป็นประชาธิปไตยและเคารพในสิทธิมนุษยชน เพื่อที่ประเทศไทยจะได้ไม่ต้องแบกรับปัญหา (ข้ามชาติ) ทั้งปัญหาผู้อพยพ ปัญหาแรงงาน ปัญหาการค้ามนุษย์ ปัญหายาเสพติด ปัญหาอาชญากรรม รวมถึงต้องแบกรับแรงกดดันจากนานาชาติประเทศอีกต่อไป แต่ไทยในทุกรัฐบาลก็ยังคงให้ความสำคัญกับผลประโยชน์แห่งชาติด้านเศรษฐกิจสูงสุดอยู่ดี สำหรับปัญหาต่างๆ ข้างต้นจะยังคงอยู่ต่อไป ตราบใดที่การเมืองพม่ายังไม่มั่นคง ประชาชนพม่ายังไม่รู้สึกปลอดภัย และจนกว่าพม่าจะเป็นประชาธิปไตย ดังนั้น ไทยจึงควรมีบทบาทต่อกระบวนการสร้างประชาธิปไตยในพม่าอย่างแข็งขันมากขึ้นในแนวทางที่สร้างสรรค์และเอื้อประโยชน์ต่อทั้งสองฝ่าย เพราะไทยไม่สามารถคว่ำบาตรพม่าอย่างตะวันตกได้ และไทยไม่สามารถใช้ถ้อยคำรุนแรงประณามพม่าได้เช่นกัน เนื่องจากประเทศไทยต้องพึ่งพาผลประโยชน์จากพม่าในด้านพลังงานที่จำเป็นต่อการพัฒนาประเทศ และคงเป็นการดีกว่าที่รัฐบาลของทั้งสองประเทศจะเป็นมิตรกันมากกว่าศัตรู ซึ่งทางออกที่ไทยน่าจะทำได้ คือ การสนับสนุนบทบาทขององค์กรระหว่างประเทศ เช่น อาเซียนหรือสหประชาชาติในการเป็นตัวกลางแก้ไขปัญหามม่าต่อไป

¹³⁰ คม ชัด ลึก , "ทักษิณอ้างการทูตยุคใหม่เยือนพม่าอย่างกะทันหัน," <http://www.parliament.go.th/news/news_detail.php?prid=23509>, 2 มีนาคม 2552.